

국 가 인 권 위 원 회

차 별 시 정 위 원 회

결 정

사 건 12진정0909300 지방자치단체의 성소수자 관련 광고 현수막
게시 거부

진 정 인 김○○

피진정인 ○○구청장

주 문

피진정인에게,

1. 관할하고 있는 옥외광고물의 게시에 있어, 광고물의 내용이 성소수자와 관련된 것임을 이유로 배제되는 일이 없도록 할 것과
2. 업무와 관련된 직원들에 대하여, '성소수자 차별금지'의 인권교육을 실시할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정 요지

진정인은 서울시 ○○구에서 성소수자의 다양성 등을 알리기 위한 활동을 하고 있는바, 2012. 11. 관할 ○○구청의 옥외광고물을 위탁·관리하는 업체에 현수막 게시를 신청하고 도안(문구와 그림)을 제출하였다.

이후, 피진정인은 '문구와 그림이 주민들이 보기 불편하고 혐오스러울 수 있다'는 이유로 문구의 변경을 요구하며 게시를 거부하고 있다.

이는 피진정인의 성적 지향을 이유로 한 차별행위이므로 시정을 바란다.

2. 당사자의 주장

가. 진정인의 주장 요지

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인의 주장 요지

1) 진정인이 신청한 광고물의 내용은 검증되지 않은 과장된 표현을 사용하고 있어서 「옥외광고물 등 관리법(이하 '광고물 관리법')」에 따라 설치된 마포구 광고물관리 및 디자인 심의위원회(이하 '심의위원회')의 심의를 거쳐 과장되고 직설적인 광고내용을 보완하여 게재하는 '조건부 가결' 결정을 진정인에게 통보하였다.

2) 미국이 3.4% 정도라는 성소수자 통계에 비추어 '열명 중 한명'이라는 문구는 과장되었고, LGBT(레즈비언, 게이, 바이섹슈얼, 트랜스젠더)를 구체적으로 풀어 표시한 것이 지나치게 직설적이라고 본 것인데, 진정인의 의도와 달리 성소수자의 참여와 동조를 바라는 뜻으로 오해되고, 청소년에게 왜곡된 정보를 전달할 수 있으며, 광고주와 협의하여 문구를 조정하고 심의위원회 심의를 거쳐 게시하도록 한 선례 등을 종합적으로 고려하여 문구 보완을 전제로 조건부 가결을 한 것이었다.

3. 인정사실

진정인의 진정서와 제출자료, 피진정인 답변서와 심의위원회 회의록, 국가인권정책(NAP) 관련 성소수자 실태조사 연구용역보고서 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인이 소속되어 활동하고 있는 ‘○○○○○○○ ○○○○’는 서울특별시 ○○구 지역을 기반으로 한 성소수자 및 성소수자를 지지하는 사람들이 모인 단체로, 최근 지역공동체에서 모금을 통해 단체를 알리는 광고를 내거나 성소수자 인권에 대한 지지를 표명하는 현수막을 거는 활동 등을 하고 있다.

나. 피진정인은 진정인이 현수막 게시를 신청한 ○○○○○, ○○○○○, ○○○○○ 3개 지역을 포함하여 전체 16개소의 현수막 지정게시대를 운영하고 있고, 민간업체인 ‘○○○ ○○○’을 통해 위탁·관리하고 있다.

신청인(희망자)은 ○○구청 또는 ○○○ ○○○의 홈페이지를 통하여 희망지역과 광고내용을 신청할 수 있고, 피진정인(○○○○○과 소관)이 15일 단위로 신청사항을 취합, 검토와 승인을 거쳐 광고계약을 체결하는데 이 과정에서 신청인에게 내용의 보완을 요청하거나 필요시 심의위원회의 심의로 결정한다. 당해 심의위원회는 구청 직원 3명과 외부 민간전문가 8명 등 11명으로 구성되어 있다.

다. 진정인은 2012. 11. 8.경 ‘○○○ ○○○’에 현수막 게시를 신청하고 다음날 그 비용을 지불하였다. 이후 11. 28. 도안을 제출하였는데 ○○○ ○○○은 피진정인에게 이를 게시해도 좋은지 여부를 문의하였다.

피진정인은 이를 접수받고 직접 진정인에게 이메일로 광고물 관리법 제5조(미풍양속, 청소년 보호·선도 방해)의 근거법령에 따라 문구와 그림에 대한 보완을 요구하였으나 진정인은 이를 수용하지 않았다.

진정인이 제출한 현수막 도안은 아래 <그림>과 같다



<그림> 진정인의 현수막 도안

라. 피진정인은 이에 이 사건 진정의 현수막 내용 및 도안에 대한 적정성 여부를 심의하기 위하여 2012. 12. 10. ○○구청 제6차 광고물관리 및 디자인 심의위원회에 이를 상정하였고, 심의위원회는 심의시 진정인측의 출석 의견진술을 청취한바 있고 ‘열명 중 한명은 성소수자’, ‘LGBT’ 등 광고내용이 과장되고 직설적이므로 보완하여 게재하는 것을 조건으로 조건부 가결 결정을 하여 피진정인이 이를 진정인측에 통보하였다. 이 심의위원회는 ○○○국장(위원장), ○○○○과장, ○○과장 등 구청 직원 3명과 디자인 분야의 민간전문가 5명이 참석하였다.

마. 피진정기관에서 심의위원회 심의를 거친 광고물은 2012년의 경우 총 30건인데, 현수막에 대한 것은 전체 약 2,000건 중 2건이며, 광고물의 내용은 대부분 업소를 홍보하는 상업광고 중심이다. 주요 심의사항은 광고물의 색상·조명·디자인 등이었고 광고물의 내용을 심의대상으로 삼은 것은 이 사건 진정에 대한 1건이다.

바. 피진정인은 이 사건 발생 이전인 2012. 5. 진정 외 “어떤 사람은 동성애자죠! 동성애자를 받아들여요! 동성애자도 서울시민입니다. Some people are gay. Get over it.”으로 접수된 현수막 게시 신청에 대하여 광고주와 협의하여 “차이가 차별이 되지 않는 세상, 서울시민중 누군가는 성소수자입니다. 모든 국민은 성적지향으로 인해 차별 받지 않을 권리를 갖습니다.”로 내용을 수정하였고 심의위원회에서는 민원 발생시 철거한다는 조건부 가결 결정을 한바 있다.

사. 한편, 서울시의 자치단체의 경우 ○○구청과 ○○구청은 “LGBT, 우리가 여기 살고 있습니다.”의 문구를 허가 하였고, ○○○구청의 경우 “지금 이곳을 지나는 사람 열명 중 한명은 성소수자입니다”의 현수막을 허가 하였으며, ○○구청 또한 진정요지의 현수막 2종을 게시하도록 한바 있고, ○○구청은 “LGBT 우리는 함께 살고 있습니다”의 문구 중 LGBT를 성소수자로 수정하여 게시하도록 한바 있다.

국가인권위원회는 2012. 12. 26. 12진정0485900 사건에서 ○○구청이 성소수자에 대한 차별을 반대한다는 내용의 광고 게재 신청에 대해 광고 내용을 이유로 이를 거부한 것을 합리적인 이유 없는 차별행위로 판단하고, 향후 광고 내용이 동성애 또는 성적 지향에 관한 것임을 이유로 광고 게재를 거부하는 일이 없도록 재발방지 대책을 마련할 것을 권고한바 있다.

4. 판단

가. 피진정기관의 심의위원회는 진정인측이 요구하는 광고문안에 대하여 문구수정의 조건부 게시 결정을 하였다. 피진정기관의 광고문구 수정요구에 진정인측이 응하여 적절한 합의점을 찾아낸다면 원만한 해결이 가능하였고,

피진정기관에서 유사한 전례도 있다.

그러나 이 사건과 같이 진정한이 피진정기관의 수정요구를 받아들이지 않을 경우, 피진정기관의 결정은 광고내용을 이유로 한 불허행위가 된다. '광고물 관리법'에 의하면, 허가권자가 광고내용이 제5조(금지광고물 등)에 해당되지 않으면 광고의 내용을 문제 삼을 수 없게 되어 있는데, 이는 「헌법」 제21조에서 보장하는 '표현의 자유'에 근거한 것이다.

나. 피진정인측도 이 사건 광고내용이 위 '광고물 관리법' 제5조의 금지광고물에 명확하게 해당한다고 주장하고 있지는 않으며, 위법 제5조 제2항 제3호의 '청소년의 보호·선도를 방해할 우려가 있는 것' 조항과 관련 「청소년보호법」에 의해 2004년 4월 청소년유해매체물의 심의기준을 정하는 청소년보호위원회에서는 '동성애' 조항을 유해매체에서 삭제한 바, 이는 더 이상 논란의 소지가 없다.

다. 또한, 피진정인은 이 사건 광고내용 중 "지금 이곳을 지나가는 사람 열명 중 한명은 성소수자입니다"라는 문구가 과장되었다고 주장하고 있는데, 그 여부는 별론으로 하고 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」이 규제하는 허위·과장 광고는 상업적 광고만을 대상으로 하고 있다. 따라서 비상업적 의견제시 성격의 본 사건의 현수막 내용은 '광고물 관리법' 제5조 제2항 제6호의 '그 밖의 다른 법령에서 광고를 금지 한 것'에도 해당되지 않는다.

더불어, '광고물 관리법'은 광고물 등의 허가 또는 신고 사항을 광고물 등의 종류·모양·크기·색깔, 표시 또는 설치의 방법 및 기간 등으로 규정하고 있어 광고물의 내용이 위 법 제5조에서 정한 금지광고물에 해당하지 않음에도 불구하고 광고물의 내용을 보완할 것을 요구하는 것은 심의위원회

가 그 심의 권한을 벗어난 판단을 한 것으로 보인다.

라. 또한, 피진정인은 'LGBT'가 직설적 표현이어서 부적합하다고 하나 이는 유엔인권이사회 보고서(성적 지향 및 성 정체성을 이유로 한 차별적 법과 관행 및 개인에 대한 폭력적 행위에 관한 보고서, 2011. 11. 17.) 등에도 사용하는 국제적으로 통용되는 용어이며 단순히 정체성을 표현하는 것으로, 당사자들을 명시적으로 표현할 뿐 타인의 명예나 권리 또는 사회적 법익(성도덕 등)을 침해한다고 볼 수도 없다.

마. 피진정기관은 위 광고내용이 얼마나 사실에 부합하는지 여부, 주민들의 부정적 여론이 우려되는지 여부를 떠나 과도하게 광고의 내용 심사를 하였으며 결국, 진정인이 요구하는 현수막 게시를 못하게 한 것으로 이는 「헌법」 제21조에서 보장되는 '표현의 자유'를 침해한 것으로 판단된다.

바. 아울러, 이 사건 진정인은 피진정기관의 행위가 성적지향을 이유로한 차별행위라고 주장하는 바, 이를 살펴보면 피진정기관의 '심의위원회'가 이 광고 외에 광고내용만을 문제 삼아 심의를 한 사례는 찾아보기 어렵고, 피진정기관도 이 광고가 성소수자를 주제로 삼았기 때문에 예외적인 관심을 갖고 규제를 하였다는 사실을 부인하고 있지는 않다. 다만, 피진정기관이 동성애 차별을 반대하는 광고를 허용한 사례가 있고, 이 사건에 있어서도 원천적으로 게시를 불허한 것은 아니나, 이 광고문구에 한하여 이례적으로 객관성과 적정성 여부를 따진 것은 성적 지향을 이유로 한 차별적 접근이며 이러한 피진정기관의 행위는 「국가인권위원회법」 제2조 제3호의 '평등권침해의 차별행위'에 해당된다고 판단된다.

사. 마지막으로, 우리 법률은 광고 공간의 제약과 미관 등 공공의 이해를 고려한 일정한 규제를 허용하지만, 그 내용은 명백히 허용되지 않는 경우를 제외하면 광고주의 자율적 책임에 맡기고 있어, 이 사건에서 피진정인이 우려하는 광고 내용의 객관성과 그 적절성 등의 판단은 이를 접하는 주민들의 몫일 것이다.

이러한 의미에서 피진정기관의 장에게 유사행위의 재발방지 차원의 권고가 적절한 것으로 판단된다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제2호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2013. 6. 13.

위원장 홍진표

위원 김영혜

위원 강명득

별지

관 련 법 령

1. 대한민국헌법(헌법 제10호 전부개정 1987. 10. 29.)

제21조 (언론·출판·집회·결사의 자유) ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.

② 언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.

③ ④ 생략

2. 국가인권위원회법(법률 제11690호 일부개정 2013. 3. 23.)

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. 2. 4. 생략

3. “평등권 침해의 차별행위”란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

가. 고용(모집, 채용, 교육, 배치, 승진, 임금 및 임금 외의 금품 지급, 자금의 용자, 정년, 퇴직, 해고 등을 포함한다)과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위

나. 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용과 관련하

- 여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위
- 다. 교육시설이나 직업훈련기관에서의 교육·훈련이나 그 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위
- 라. 성희롱[업무, 고용, 그 밖의 관계에서 공공기관(국가기관, 지방자치단체, 「초·중등교육법」 제2조, 「고등교육법」 제2조와 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교, 「공직자윤리법」 제3조의2제1항에 따른 공직유관단체를 말한다)의 종사자, 사용자 또는 근로자가 그 직위를 이용하여 또는 업무 등과 관련하여 성적 언동 등으로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하거나 성적 언동 또는 그 밖의 요구 등에 따르지 아니한다는 이유로 고용상의 불이익을 주는 것을 말한다] 행위

3. 옥외광고물 등 관리법(법률 제10466호 일부개정 2011. 3. 29.)

제5조(금지광고물 등) ① 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 광고물 등을 표시하거나 설치하여서는 아니 된다.

1. 신호기 또는 도로표지 등과 유사하거나 그 효용(效用)을 떨어뜨리는 형태의 광고물 등

2. 그 밖에 도로교통의 안전을 해칠 우려가 있는 광고물 등

② 누구든지 광고물에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 내용을 표시하여서는 아니 된다.

1. 범죄행위를 정당화하거나 잔인하게 표현하는 것

2. 음란하거나 퇴폐적인 내용 등으로 미풍양속을 해칠 우려가 있는 것

3. 청소년의 보호·선도를 방해할 우려가 있는 것

4. 내국인용(內國人用) 카지노·복권 등의 광고물에 사행심을 부추기는 것

5. 인종차별적 또는 성차별적 내용으로 인권침해의 우려가 있는 것

6. 그 밖에 다른 법령에서 광고를 금지한 것[전문개정 2011.3.29]

4. 표시·광고의 공정화에 관한 법률(법률 제11050호 일부개정 2011. 9. 15.)

제1조 (목적) 이 법은 상품 또는 용역에 관한 표시·광고를 할 때 소비자를 속이거나 소비자로 하여금 잘못 알게 하는 부당한 표시·광고를 방지하고 소비자에게 바르고 유용한 정보의 제공을 촉진함으로써 공정한 거래질서를 확립하고 소비자를 보호함을 목적으로 한다.