

한국여성정책연구원은 최근 국내외 여성정책이슈나 다양한 여성현안 인식조사 결과를 <KWDI Brief>를 통해 공유하고 있습니다.
많은 관심 부탁드립니다.

지난 2년, 20만 명 이상 동의 얻은 국민청원 40%가 젠더 이슈, 그중 여성폭력 이슈 63%로 가장 많아

작성자: 김원정 부연구위원, 정윤미 연구원(이상 한국여성정책연구원)

한국여성정책연구원, 국민청원 빅데이터 분석 결과 발표

조사 요약 및 시사점

- 국민청원 페이지 개설 이래 20만 명 이상의 동의를 얻어 청와대 답변이 이루어진 청원의 40%가 젠더 이슈였으며, 1만 명 이상 동의를 얻은 청원 중에서도 젠더 이슈가 25%를 차지함. 이는 젠더 이슈가 지난 2년간 한국사회 핵심 현안이자 국민적 관심사였음을 반영함.
- 젠더 이슈를 다룬 국민청원을 세부주제별로 분류해 보면, 여성폭력·안전 관련 청원이 63%로 가장 많았고, 다음으로 돌봄·일생활균형(12%), 여성건강·성·재생산(9%), 평등의식·문화(5%) 순이었음.
 - 여성폭력·안전 문제에 대한 높은 관심은 가해자의 극명한 힘의 우위 하에서 발생한 성범죄에 대한 엄벌주의 인식, 성폭력 사건에 연루된 권력층의 부당행위나 무능, 비리에 대한 공분과 관련됨을 알 수 있음.
- 젠더 이슈를 다룬 국민청원을 목적별로 분류해 보면, ‘법 제·개정 및 정책 제언’ 목적이 45%로 가장 많았고, 다음으로 형사사건의 올바른 해결(39%), 공공부문 내 부당행위 (8%), 민간부문 부당행위 고발(8%) 순으로 나타남.
 - 여성폭력·안전 관련 청원의 경우 ‘형사사건의 올바른 해결’ 목적이 54.6%로 가장 많아 여성폭력 범죄를 다루는 수사·사법기관에 대한 불신을 나타냄.
- 국민청원은 낙태, 디지털 성범죄 등 그동안 성평등 정책·입법의 공백 상태에 있었던 다양한 젠더 이슈들을 공론화하고 성평등 정책 추진의 필요성을 환기하였으나, 몇몇 정책을 제외하곤 상당수는 개선이 미진한 상태임. 따라서 향후 정부·입법부 간의 긴밀한 협력을 통해 실질적인 정책 변화와 입법과제 추진이 필요함.

분석 목적 및 개요

목적

- 2019 양성평등주간을 맞아 청와대 국민청원 게시 글에 대한 빅데이터 분석을 실시, 지난 2년 간 성평등 사회를 향한 국민의 바람이 어떤 젠더 이슈들로 드러났는지 살펴봄.
- 국민청원이 실제 얼마나 내실있는 법·제도 개선으로 이어졌는지 점검하고, 향후 성평등 정책의 전망과 과제에 대한 시사점 도출

자료

- 대상: 청와대 국민청원 페이지에 올라와 1만 명 이상의 동의를 받은 청원 글 총 882개
- 작성 기간: 2017. 8. 17. 페이지 개설 이후 ~ 2019. 5. 31.까지

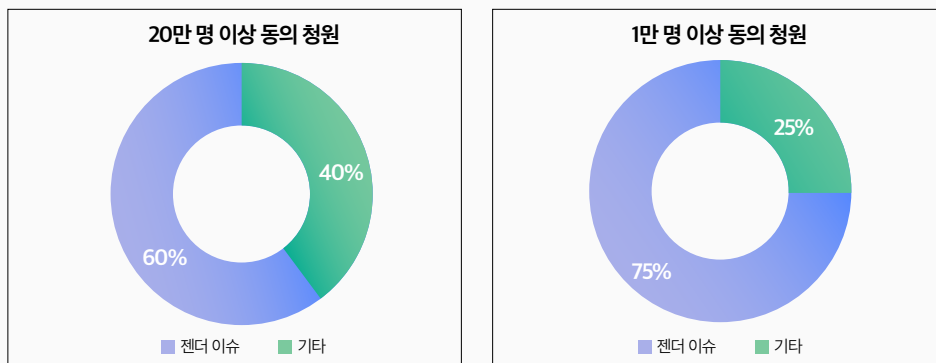
분석

- 방법: 데이터 추출·가공 → 데이터 분석 → 시각화, 결과 해석
- 분석 기간: 2019. 6.

분석 결과

🔗 [전체 청원 분석] 국민청원 페이지 개설 이래 20만 명 이상 동의를 얻어 청와대 답변이 이루어진 청원의 40%, 1만 명 이상 동의를 얻은 청원의 25%가 젠더 이슈였음. 이는 젠더 이슈가 지난 2년간 한국사회 핵심 현안이자 국민적 관심사였음을 반영

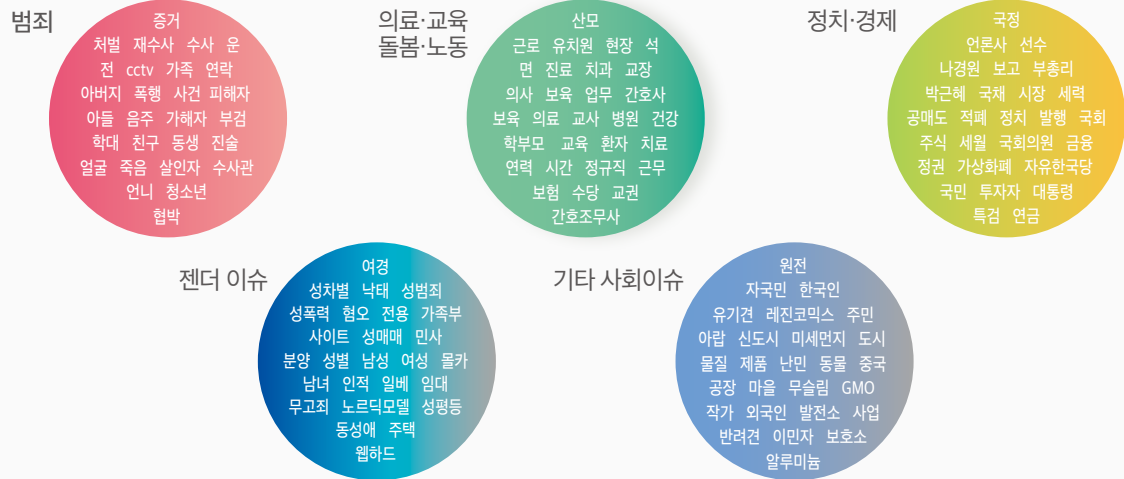
- 국민청원 개설 이래 1만 명 이상 동의를 얻은 청원 글은 모두 882건이며 이 중 젠더 이슈로 분류된 글은 25%인 224건이며, 20만 명 이상 동의를 얻어 청와대 답변이 이루어진 청원 98개 중 젠더 이슈는 39개로 40%를 차지함(<그림 1>).



[그림 1] 청와대 국민청원 중 젠더 이슈 비중

- 분석 대상 청원 글에 대한 토픽모델링¹⁾ 분석 결과, 젠더 이슈는 △범죄 △의료·교육·돌봄·노동 △정치·경제 △환경·인권 등 기타 사회이슈와 함께 국민청원에서 다뤄진 다섯 가지 핵심 주제 중 하나로 꼽힘(<그림 2>).

1) 문서 집합의 추상적인 주제를 발견하기 위한 통계적 모델 중 하나로, 텍스트 본문의 숨겨진 의미구조를 발견하기 위해 사용되는 텍스트 마이닝 기법임. 본 분석에서는 LDA(Latent Dirichlet Allocation)를 사용하여 총 5개의 토픽이 있다고 가정하여 모델링을 실시하였음.

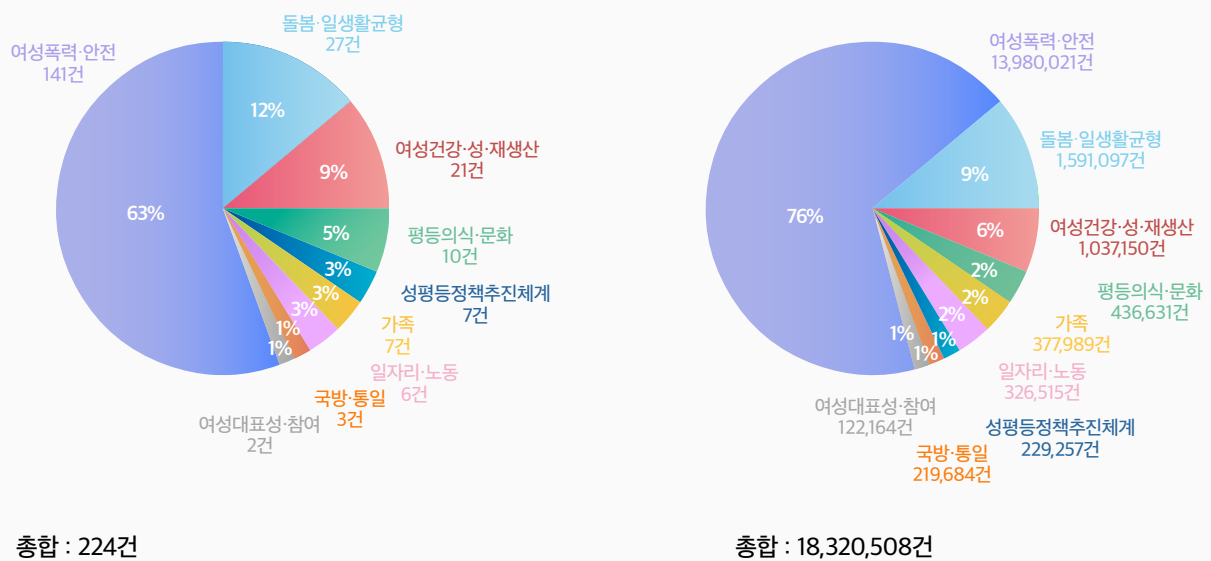


[그림 2] 전체 분석 대상 국민청원 토픽모델링 분석 결과

🔍 [젠더 이슈 청원 - 주제별 분석] 젠더 이슈를 다룬 국민청원을 세부주제별로 보면 여성폭력·안전 이슈가 63%로 가장 많고, 돌봄·일생활균형(12%), 여성건강·성·재생산(9%), 평등의식·문화(5%) 순임. 여성폭력·안전 이슈 청원은 동의 건수도 가장 많아 이 이슈에 대한 국민들의 높은 관심과 해결 의지를 확인할 수 있음.

- 젠더 이슈 청원 글 224건을 세부주제별로 분류해 보면, 여성폭력·안전 관련 청원이 63%(141건)로 가장 많았고, 이어서 돌봄·일생활균형(12%), 여성건강·성·재생산(9%), 평등의식·문화(5%), 일자리·노동, 성평등정책추진체계, 가족이 각각 3% 순임(<그림 3>).

- 동의 수 역시 여성폭력·안전 관련 청원에 대해 가장 많았음. 젠더 이슈 청원 전체에 대한 동의 수 중에서 여성폭력·안전 청원의 동의 수가 76%로 가장 많아, 여성폭력·안전 문제에 대한 국민들의 높은 관심을 나타냄.



[그림 3] 세부주제별 젠더 이슈 청원 글 건수(좌) 및 동의 수(우)

- 젠더 이슈 청원 글을 대상으로 TF-IDF 알고리즘²⁾을 사용하여 주요 키워드를 추출한 결과, 성매매, 성폭행, 성폭력, 성범죄, 몰카, 무고죄 등 여성폭력·안전 관련 단어의 중요도가 매우 높았고, 다음으로 어린이집, 교사³⁾, 아기, 보육 등 돌봄·일생활균형 관련 단어의 중요도가 높게 나타났음(<그림 4>).



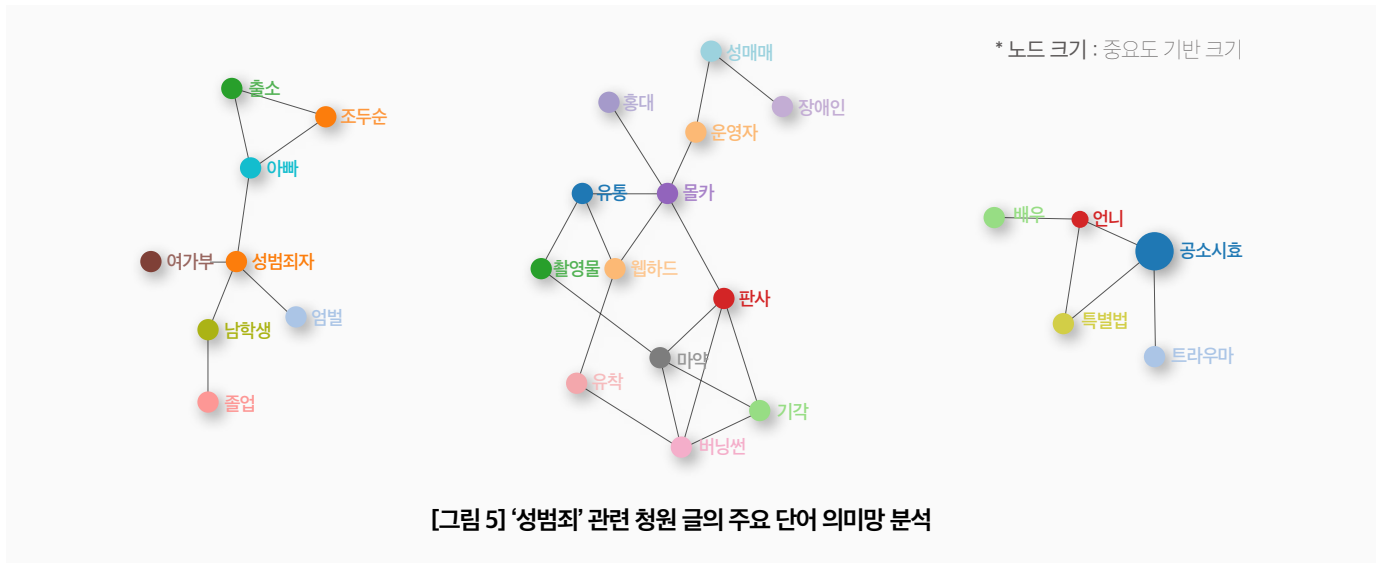
④ [젠더 이슈 청원 - 상세 의미망 분석] ‘성범죄’가 포함된 청원 글의 상세 의미망 분석 결과, 국민청원에 나타난 성범죄 관련 요구는 △아동 등 약자 대상 성범죄자 엄벌 △권력층 성범죄 진상규명 △디지털 성범죄, 클럽 성폭력 등 새로운 성범죄 근절로 축약됨.

- 여성폭력·안전 문제에 대한 국민의 관심과 요구를 보다 구체적으로 살펴보기 위해 ‘성범죄(성폭력, 성폭행 포함)’라는 단어가 포함된 청원 글에 대한 주요 단어 의미망 분석을 실시함(<그림 5>).
- 맨 왼쪽 군집은 ‘조두순’ 등 아동대상 ‘성범죄자’에 대해 ‘아빠’의 심정으로 ‘엄벌’을 요구하는 내용, 성폭력 가해 ‘남학생’이 ‘졸업’ 후 면죄부를 받지 않도록 해야 한다는 내용임. 이 중 조두순 출소 반대 청원은 역대 국민청원에서 동의 수가 가장 많은 청원 중 하나임(2017.9.6., 2018.10.20. 두 차례 게시, 총 876,772명 동의).
- 맨 오른쪽 군집은 故 장자연 ‘배우’, 자매 단역 ‘배우’ 등 성폭력 피해자에게 심각한 ‘트라우마’를 남긴 성폭력 사건은 ‘공소시효’가 지난 사건이라 하더라도 ‘특별법’을 통해 철저히 진상규명을 해야 한다는 주장을 나타냄. 대표적으로 故 장자연 사건 재수사 기간 연장 청원은 전체 국민청원 중 동의 수가 세 번째로 많았음(2019.3.12. 738,566명 동의).
- 가운데 군집에서는 ‘홍대’, ‘몰카’ 등 불법촬영 범죄와 ‘웹하드’, ‘촬영물’, ‘유통’ 등 불법촬영물 유통체계에 대한 문제제기가 ‘유착’, ‘판사’라는 단어를 매개로 ‘버닝썬’과 연결되어 있어, 디지털 성범죄, 클럽 성폭력 사건 해결에서 수사·사법기관에 대한 불만을 나타냄. 관련 청원으로는 불법촬영 편파수사 규탄(2018.5.11. 419,006명 동의), 웹하드 카르텔 특별 수사 촉구(2018.7.29. 208,543명 동의), 버닝썬 VIP룸 6인 수사 촉구(2019.4.11. 213,327명 동의) 등이 있음.

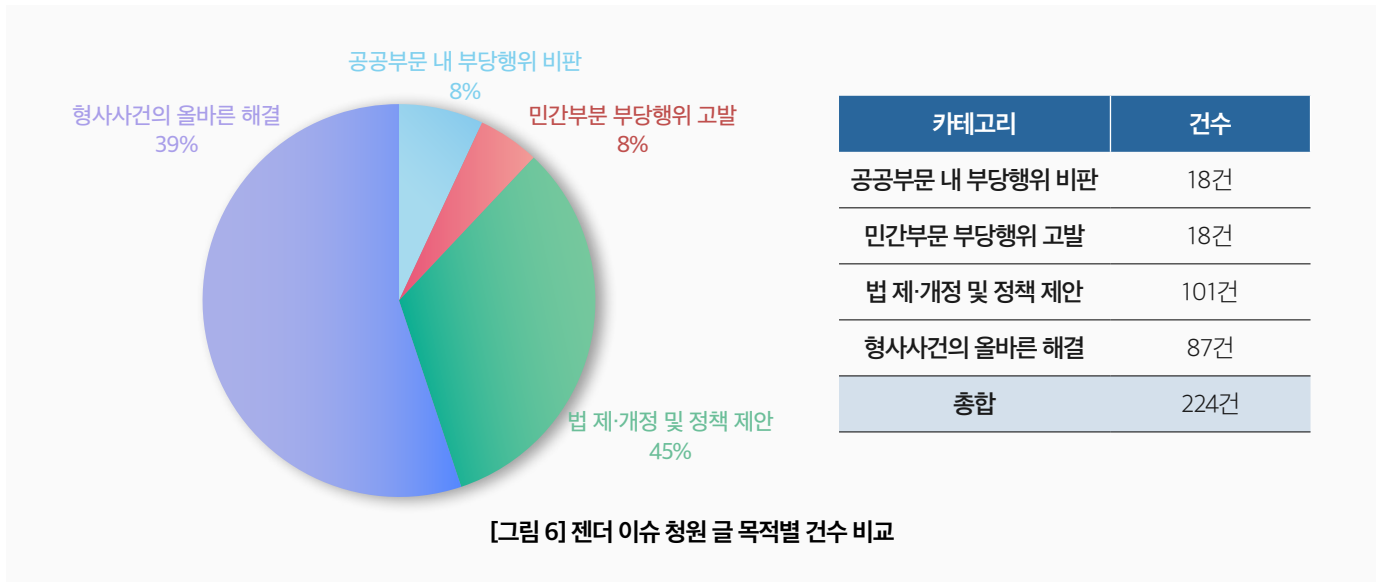
2) TF-IDF(Term Frequency-Inverse Document Frequency)는 핵심어 추출을 위해 적용하는 가중치로, 여러 문서로 이루어진 문서군이 있을 때 어떤 단어가 특정 문서 내에서 얼마나 중요하지 나타냄. TF(단어 빈도, term frequency)는 특정한 단어가 문서 내에 얼마나 자주 등장하는지를 나타내는 값으로, 이 값이 클수록 문서에서 중요. 그러나 하나의 문서에서만 많이 등장하지 않고 다른 문서에서도 자주 등장하면 단어의 중요도가 낮다고 판단함. DF(문서 빈도, document frequency)는 특정한 단어가 몇 건의 문서에 등장하는지를 나타내는 값으로, 특정 키워드가 한 문서 내에 중복되도 그 문서에서 한 건으로 판단함. DF값의 역수를 IDF(역문서 빈도, inverse document frequency)라고 함. TF-IDF는 TF와 IDF를 곱한 값으로 점수가 높은 단어일수록 다른 문서에는 등장하지 않고 해당 문서에서 자주 등장하는 단어를 의미함.

3) ‘교사’는 스쿨미투, 페미니즘 교육, 아동학대 관련 청원에서는 성폭력·성차별의 당사자로, 어린이집 관련 청원에서는 보육환경 개선을 요구하는 주체로 언급되면서 두 주제 모두에서 빈번하게 등장함(총 26개 청원 글에서 언급).

- 이렇게 보면 여성폭력·안전 문제에 대한 높은 관심과 호응은 가해자의 극명한 힘의 우위 하에서 발생한 성범죄에 대한 엄벌주의 인식, 성폭력 사건에 연루된 권력층의 부당행위나 무능, 비리에 대한 공분과 관련되어 있다고 할 수 있음.

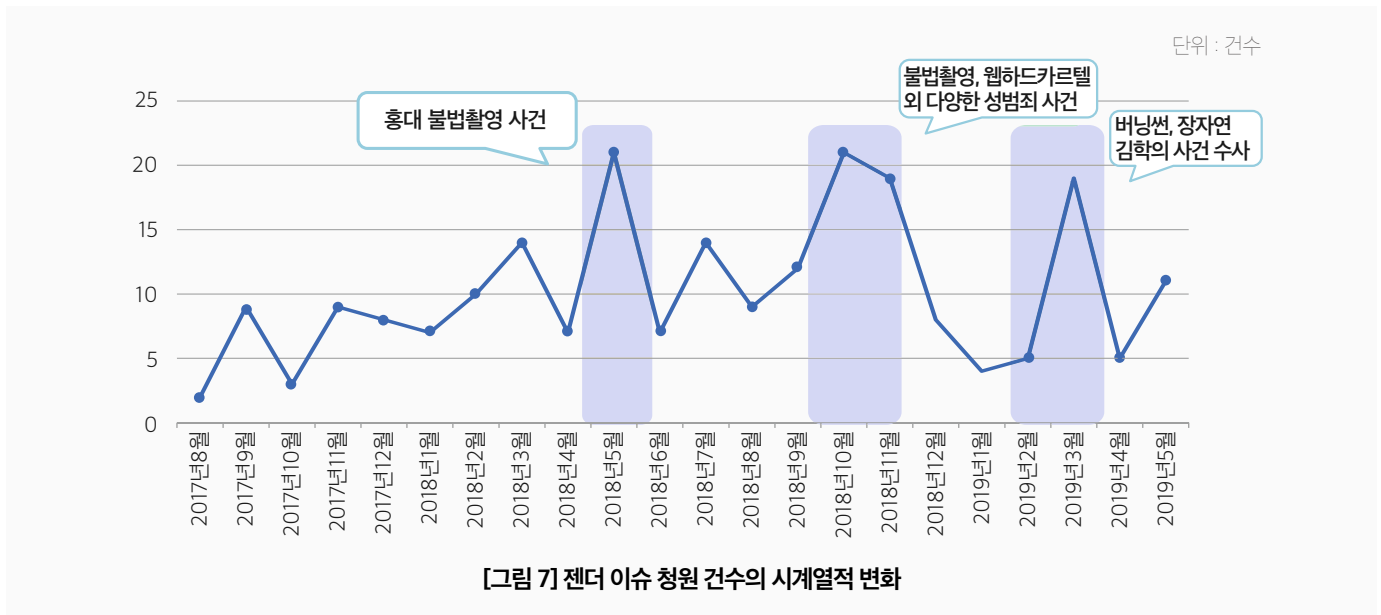


- 🔍 [젠더 이슈 청원 - 목적별 분석] 젠더 이슈 국민청원을 목적별로 살펴보면 ‘법 제·개정 및 정책 제안’이 45%로 가장 많았음. 여성폭력·안전 이슈 청원만 보면 ‘형사사건의 올바른 해결 목적’이 54.6%로 가장 많아 여성폭력 범죄를 다루는 수사·사법기관에 대한 불신 반영, 국민청원이 이들 기관에 대한 ‘공동 모니터링 체계’로 기능하기도
- 젠더 이슈 청원 글을 목적별로 분류해 보면, 법 제·개정 및 정책 제안이 45%로 가장 많았고, 다음으로 형사사건의 올바른 해결(39%), 공공부문 내 부당행위 비판(8%), 민간부문 부당행위 고발(8%) 순임(<그림 6>).



- 141개 여성폭력·안전 이슈 청원만 목적별로 분류해 보면, 형사사건의 올바른 해결 목적이 54.6%로 가장 많아 여성폭력 범죄를 다루는 수사·사법기관에 대한 국민들의 불신을 확인할 수 있음.
- 그로 인해 국민청원은 이슈화 된 여성폭력 사건마다 수사·재판이 제대로 이루어지는지 함께 지켜보고 매 단계마다 국민의 의견을 모아 개선하는 ‘형사·사법기관 공동 모니터링 체계’로 기능하기도 하였음.

- 젠더 이슈 청원 건수를 시계열로 보면, 불법촬영, 웹하드 카르텔 등 디지털 성범죄 이슈가 등장·확산된 시기(2018년 5~11월), 버닝썬,故 장자연 사건, 김학의 사건에 대한 수사가 진행되던 시기(2019년 3~5월) 젠더 이슈 청원이 급증하는 양상을 보임(<그림 7>).



④ [성과·과제] 국민청원은 낙태, 디지털 성범죄 등 그동안 성평등 정책·입법의 공백 상태에 있었던 젠더 이슈를 공론화하고 실제 정책 변화를 끌어내는 ‘참여형 성평등 정책 플랫폼’으로 기능

- 대표적으로 국민청원 페이지 개설 이후 꾸준히 제안된 디지털 성범죄 관련 청원은 여성단체 활동, 오프라인 시위와 더불어 정부의 대책을 발전시키는 견인차 역할을 하였음.
- <표 1>과 같이 2017년 9월 정부의 <디지털 성범죄 피해방지 종합대책> 발표 이후 국민청원과 규탄시위를 통해 웹하드 카르텔 등 세부적인 이슈가 제기되면서 보완 대책이 마련되고(2018.7.3.), <웹하드 카르텔 방지 대책>(2019.1.24.)이 추가되는 등 변화가 있었음.

날짜	국민청원 게시	정부 법원, 여성단체 활동
2017-09-26		디지털 성범죄 피해방지 종합대책 발표
2018-03-23	위장 몰래카메라 판매 금지, 몰카범죄 처벌 강화	
2018-04-30		디지털 성범죄 피해자 지원센터 개소
2018-05-02		홍대 크로키 모델 불법촬영 사건 언론보도
2018-05-04	홍대 불법촬영 사건 철저 수사	
2018-05-10	초소형·위장 카메라 거래 금지, 몰카범죄 처벌 강화	경찰, 홍대 불법촬영 용의자 검거
2018-05-11	성별 관계없는 국가의 보호 요청 외 1건	
2018-05-13	홍대 불법촬영 사건 자극적 보도 수정, 정확한 수사 요청	
2018-05-14	웹하드류 사이트 폐쇄 및 운영자, 업로더, 시청자 처벌 요청	
2018-05-17	합정 불법 누드촬영 피해 호소 외 1건	미투시민행동, 4차 성차별/성폭력 끝장집회
2018-05-19		불편한 용기, 1차 불법촬영 편파수사 규탄 시위
2018-05-25		검찰, 홍대 불법촬영 여성 구속 기소
2018-06-09		불편한 용기, 2차 불법촬영 편파수사 규탄 시위
2018-06-15		불법촬영 범죄 근절 특별 메시지 발표
2018-07-03		성희롱·성폭력 근절 보완대책 발표
2018-07-04		경찰, 불법촬영물 집중단속기간 운영
2018-07-07		불편한 용기, 3차 불법촬영 편파수사 규탄 시위
2018-07-29	웹하드 카르텔과 디지털성범죄산업 특별수사 요구 외 1건	
2018-08-01		경찰, 웹하드 카르텔 수사 착수
2018-08-04		불편한 용기, 4차 불법촬영 편파수사 규탄 시위
2018-08-08	워마드 편파수사 규탄	
2018-08-10		여성단체, 경찰 편파수사 규탄 긴급 기자회견
2018-08-13	홍대 불법촬영 여성 실형 선고 규탄	경찰, 사이버성폭력 특별수사단 구성 및 특별단속 실시 법원, 홍대 불법촬영 여성 실형 선고
2018-08-18		미투시민행동, 5차 성차별/성폭력 끝장 집회
2018-08-29	학교 몰카사건 피해자 보호, 가해자 처벌 강화	
2018-09-29	초소형 카메라 판매 허가제 도입 요구	
2018-10-04	최** 등 리벤지포르노 범죄자 강력 처벌 요청	
2018-10-06		불편한 용기, 5차 편파판결 불법촬영 규탄 시위
2018-10-13	**대학교 불법촬영 사건 수사 촉구	
2018-10-29	초소형 카메라 판매 허가제 도입 요구	
2018-11-06		여성단체, 웹하드 카르텔 핵심인물 구속 촉구 기자회견
2018-11-07		경찰, 양** 한국미래기술 회장 체포
2018-11-19	일베 몰카사건 철저 수사, 범죄자 처벌 요구	
2018-11-30	양** 회장 비호 권력자 특검·수사 요청	
2018-12-01		미투시민행동, 6차 성차별/성폭력 끝장집회
2018-12-05		검찰, 양** 한국미래기술 회장 구속 기소
2018-12-20		법원, 홍대 불법촬영 여성 2심 선고(1심 판결 유지)
2018-12-24		불편한 용기, 6차 편파판결 불법촬영 규탄 시위
2019-01-24		불법음란물 유통 근절 위한 웹하드 카르텔 방지 대책 발표

*1만 명 이상 동의 얻은 국민청원 기준

[표 1] 디지털 성범죄 관련 국민청원 및 주요 사건일지

④ [성과·과제] 여성폭력·안전 외에도 다양한 분야의 젠더 이슈가 제안돼 정부 정책 전반의 성인지적 추진을 요청함. 20만 명 이상 동의 얻은 청원 중 일부는 빠른 정책 개선 성과 보이나, 교육·건강 분야 속도 더디고 상당수 입법과제는 법안 발의에만 그쳐. 정부 각 부처, 입법부와의 긴밀한 협력 필요

- 젠더 이슈 국민청원은 여성폭력·안전 문제뿐 아니라 돌봄, 교육, 건강, 국방 등 여러 분야의 젠더 이슈를 폭넓게 제기하며 모든 부처에서 성인지 관점을 반영한 성평등 정책 추진이 필요함을 환기해 주었음.
- 20만 명 이상의 동의를 얻은 법 제·개정 및 정책 개선 요구 중 △디지털 성범죄 대책 △아이돌봄서비스 안전 대책 △웹하드 카르텔 근절 대책 등은 해당 부처에서 청와대 답변 이후 발 빠르게 정책을 추진한 바 있음.

- 그러나 국민청원에서 높은 지지를 얻었음에도 아직까지 정책 추진 정도가 미흡한 과제도 있음. △초·중·고교 페미니즘 교육 의무화 △낙태죄 폐지와 안전한 피임 지원 △양육비 이행지원제도 도입은 아직까지 구체적으로 추진되지 못하고 있음.
- 또한 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 「변형카메라의 관리에 관한 법률」, 「아이돌봄지원법」, 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」 등 주요 법률 제·개정안이 국회 계류 중임. 국민이 제안한 성평등 정책의 조속한 추진을 위해서는 입법부의 적극적인 역할이 요구됨.

[표 2] 주요 젠더 이슈 청원에 대한 청와대 답변 및 후속 조치사항

청원일	청원내용	청와대 답변 요약	정부대책 후속 조치사항
2018.5.	여성도 대한민국 국민입니다. 성별 관계없는 국가의 보호를 요청합니다.	<ul style="list-style-type: none"> • 홍대 불법촬영 사건은 누드 크로키 수업 시간에 발생한 것으로 제한된 공간에 소수 인원이 있어 신속한 수사가 가능했음 • 불법촬영법의 검거율은 높지만 대부분 벌금형에 그침(지난 5년간 징역형을 받은 경우는 5.32%에 불과) • 이는 실제 피해를 특정하기 어려워 대부분 처벌수위가 낮은 정보통신망법상 음란물 유포죄로 처벌하기 때문으로 이 부분에 대한 법 개정 등이 필요함 	<ul style="list-style-type: none"> ● 경찰청 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 여성악성범죄 집중단속 100일 계획 실시(2018.5.17.~8.24.) ▶ 성폭력 피해자 표준모델 개발(2018.9.) ▶ 지하철 디지털 성범죄 위험도 개발(2019.3.) ● 여성가족부 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 디지털 성범죄 피해자 지원센터 개소(2018.4.) ● 법률 제개정 현황 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 의안계류 중: 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정안, 변형카메라의 관리에 관한 법률안
2019.4.	정부아이돌봄서비스 아이돌보미 영유아 폭행 강력 처벌 및 재발방지방안 수립을 부탁드립니다.	<ul style="list-style-type: none"> • 여성가족부 안전한 아이돌봄서비스를 위한 개선대책 마련(2019.4.) <ol style="list-style-type: none"> ① 채용 검증 및 교육 강화 ② 이용자 참여 돌봄체계 구축 및 모니터링 강화 ③ 아동학대의 철저한 예방 및 근절 ④ 공공관리체계 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ● 여성가족부 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 안전한 아이돌봄서비스를 위한 개선대책 마련 ● 법률 제개정 현황 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 의안계류 중: 아이돌봄 지원법 일부개정 법률안
2017.9.	낙태죄 폐지와 자연유산 유도약(미프진) 합법화 및 도입을 부탁드립니다.	<ul style="list-style-type: none"> • 임신중절 실태조사 실시예정 • 청소년 피임교육 체계화 및 여성가족부 산하 건강가정지원센터에서 임신관련 시범 전문상담 실시 예정(2018) • (대통령 지시) 비혼모에 대한 사회 경제적 지원 구체화 	<ul style="list-style-type: none"> ● 보건복지부 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 인공임신중절 실태조사 실시(2018) ▶ 미프진 합법화에 대한 논의는 없음 ● 여성가족부 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 임신관련상담창구 마련(2019년 시범실시 예정)
2018.2.	미혼모를 위한 히트 앤드 런 방지법을 만들어주세요	<ul style="list-style-type: none"> • 양육비 대지급제는 2004년 이후 꾸준히 관련 법이 발의됐으나 재정부담으로 인해 한 번도 통과되지 못했음 • 여성가족부는 <양육비 이행지원제도 실효성 확보 방안> 연구용역을 실시하고 그 결과를 토대로 구체적 방안 마련 계획임 • 또한 한부모 아동양육비 지원 대상 및 규모 확대 예정임 	<ul style="list-style-type: none"> ● 여성가족부 <ul style="list-style-type: none"> ▶ <양육비 이행지원제도 실효성 확보방안> 연구 추진(2018.2.~11) ▶ 양육비이행확보 및 지원에 관한 법률 개정(2018.2.) ▶ 2019년 한부모가족 지원 대상자 범위 확대 ● 법 제개정 현황 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 의안계류 중: 양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률 일부개정안, 양육비 대지급에 관한 특별법안
2018.1.	초·중·고 학교 페미니즘교육 의무화	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 교육과정 중 '안전, 건강교육'에 성교육이, '인권 교육'에 양성평등이 있음. 다만, 성교육만 의무교육이고 인권교육과 양성평등 교육은 의무가 아님 • 교육부는 향후 여성가족부, 인권위와 함께 정기협의체를 구성, 통합 인권교육 정책을 체계적이고 지속적으로 개선하기로 함 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 초·중·고 학교 페미니즘 교육 의무화에 대한 정부차원의 대책은 현재 없음 ▶ 그러나 8개 부처(교육부, 여성가족부 등) 양성평등정책담당관 협의체 회의 정례화(2019.6.~)에 따라 향후 정부 정책 추진 시 성주류화정책이 강화될 것으로 기대됨

