

KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 성희롱·성폭력 근절대책 성과평가 및 개선과제 연구

과제책임자 장미혜 선임연구위원 (Tel: 02-3156-7133 / E-mail: mhchang@kwdimail.re.kr)

성희롱·성폭력 범죄에 대한 근절대책과 향후 개선과제

초록

- 본 연구는 지난 2년간 이루어진 성희롱·성폭력 방지대책을 정리한 뒤, 각 정책의 성과를 평가하고 향후의 정책방향을 제시하는 것을 목적으로 함.
- 언론의 성희롱·성폭력 사건 보도 현황을 살펴보면, 국내에서는 2018년 상반기를 기점으로 성폭력 폭로(미투)에 관한 언론 보도가 증가함.
- 여성가족부, 문화체육관광부, 교육부, 고용노동부, 행정안전부 등 정부부처는 각각 성희롱·성폭력 사건과 관련한 특별점검 및 실태조사, 인사감사 등을 실시함.
- 「여성폭력방지기본법」이 제정되면서 피해자 2차 피해 방지를 위해 법적 근거가 마련되고 가해자 등에 대한 제재 및 처벌이 강화됨.
- 지난 2년간 성희롱·성폭력 대책이 집중적으로 발표되기는 하였지만, 여전히 대책의 사각지대인 여성폭력이 많음. 앞으로 지속될 수 있는 중장기적인 정책비전을 제시하는 것이 무엇보다 중요함.

1. 연구의 목적과 필요성

- ▶ 성희롱·성폭력 근절대책을 차질 없이 추진하고 부처 간 공조를 강화하기 위해 여성가족부는 국무총리훈령(2018.3.30.)을 근거로 범정부 성희롱·성폭력 근절 추진 점검단을 설치하고, 전국 성희롱·성폭력 근절대책 추진상황을 점검하고 보완대책을 마련하는 동시에, 특별신고센터를 운영함. 사건 발생기관에 대한 특별점검, 관계부처 및 유관기관과의 협력 등을 시행함(여성가족부 기관소식, 2018.3.30).
- ▶ 여성가족부의 여성권익분야 조직개편을 단행, 여성권익증진과 인권보호를 강화하는데 중점을 두고 권익정책과, 권익지원과, 권익보호과, 권익기반과등으로 확대하여 실질적인 성평등 사회 실현과 여성폭력 방지를 위한 정책서비스 추진체계를 정비함(여성가족부 보도자료, 2018.1.31:1-2).

- ▶ 이번 대책은 범부처 합동으로 대책이 발표되었고, 각 대책의 이행점검과정이 2년간 이루어진 가장 대규모로 이루어진 성희롱·성폭력 근절을 위한 정책이 수립되고 이행과정에 대한 점검이 이루어졌다는 점에서 의의를 찾을 수 있음.
- ▶ 이 연구의 목적은 지난 2년간 이루어진 성희롱·성폭력 방지대책을 정리하고 2018년도 이후 범정부추진 점검단의 199개 성희롱·성폭력 방지 종합대책의 부처 정책 보고 자료를 수집하여 6개 영역별 정책 내용을 정리한 뒤, 각 정책의 성과를 6대 영역별로 정량적 차원에서의 성과 평가를 시도하는데 있음.
- ▶ 정책 분석결과에 대해 각 분야별 전문가에 대한 자문의견 수렴을 거쳐 성희롱·성폭력 정책의 의미를 찾고 향후의 정책방향을 제시하고자 함.

2. 미투 이후 성희롱·성폭력 정책과 그 한계점

- ▶ 미투 사건 이후 공무원·공공기관, 교육계 등 공공부문에서 대대적인 특별점검과 관리감독이 이루어졌으며, 이와 함께 성희롱·성폭력 실태를 파악하기 위한 실태조사를 실시함.

<표 1> 대상별 특별점검 및 실태조사 정책

대상구분		특별점검 및 실태조사	사업장 지도·감독 강화	공공부문 관리감독 강화
제1차대미	공무원	- 공공부문 성희롱·성폭력 특별점검 - 공공기관·민간사업장 성희롱 실태조사	-	- 공공기관 폭력예방교육 관리 강화 - 지자체 공무원 성희롱·성폭력 관련 인사감사
	공공기관	- 공공부문 성희롱·성폭력 특별점검 - 공공기관·민간사업장 성희롱 실태조사	-	- 공공기관 성희롱 재발방지대책 마련 조치 강화 - 공기업 경영평가에 윤리경영 평가 강화 - 공공기관 폭력예방교육 관리 강화
	교육계	- 교육청별 성희롱·성폭력 근절 추진단 구성·운영 - 대학 내 성희롱·성폭력 신고센터 운영 등 실태조사 실시 - 중·고등학교 성희롱·성폭력 실태조사 - 학교 운동부 운영점검 및 실태조사	-	- 공공기관 폭력예방교육 관리 강화
민간부문	사업체	- 공공기관·민간사업장 성희롱 실태조사	- 직장 내 성희롱 근로감독 강화 - 남녀고용평등 업무 전담 근로감독관 배치 - 근로감독관 성인지 인식제고 교육 - 고용노동부에 '양성평등정책담당관' 직제 신설	-
기타	문화예술	- 문화예술계 특별조사단 구성·운영 - 문화예술분야 등 성희롱·성폭력 실태조사 실시	- 문화예술업종 사업장 근로감독 실시	-

- ▶ 미투 폭로 사건이 촉발된 2018년 상반기에 성폭력피해자에 대한 의료 및 법률 지원, 수사과정에서의 2차 피해 방지를 위한 조치, 언론보도 가이드라인, 온라인상 2차 가해에 대한 수사 등의 대응이 신속하게 이루어졌음.

<표 2> 연도별 피해자 보호 및 2차 피해 방지 정책

구분	2017 하반기	2018 상반기	2018 하반기	2019 상반기	2019 하반기	2020 상반기
피해자 보호 지원 및 권익보장						
성폭력피해자 심리치료 지원 확대		○				
성폭력피해자 민·형사상 무료법률지원 확대		○				
성희롱·성폭력 사건 조사결과를 피해자에게 통지하도록 '성희롱·성폭력 예방지침 표준안'에 규정				○		
지방고용노동관서에 '성희롱·성차별 전문위원회' 구성·운영			○			
민간 고용평등상담실 상담기능 강화 및 운영내실화					○	
성희롱 관련사항 포함도록 '용역근로자 근로조건 보호지침' 개정			○			
문화예술계 피해자 지원 전문인력 양성을 위해 지원기관 종사자 대상 교육 실시		○				
체육계 성폭력방지 및 인권보호 관련 법 개정						○
초중등 성폭력 피해학생 지원을 위해 전문상담교사 인력증원 및 역량강화 연수				○		
초중등 피해학생 전학지원 관련 법 개정						○
대학생·대학원생 인권보호 및 성폭력 예방 교육강화 유도						
경찰청 '성폭력 피해자 표준조사 모델' 개발			○			
피해자 2차 피해 방지						
2차 피해 방지에 관한 법적 근거 마련			○			
직장내 성희롱 익명신고 사업장에 대한 근로감독 실시				○		
성폭력·성희롱 사건 보도 가이드라인 책자 발간		○				
미투 캠페인 관련 사이버 명예훼손에 대한 수사 대응강화		○				
성폭력피해자 수사 시 가명조서 적극 활용 지시		○				
피해자보호관 지정하여 성폭력피해자 보호·지원 일원화		○				

- ▶ 피해자 보호 및 2차 피해 방지를 강화하기 위해 지난 2년간 다음과 같이 관련법이 제·개정되었음. 문화 예술계에서는 체육계 성희롱·성폭력 방지 및 인권보호를 위해 관련법 제·개정이 지속적으로 추진되었고, 2020년 2월 「국민체육진흥법」을 개정되어 스포츠윤리센터 설치, 성범죄 체육지도자에 대한 제재 강화 등의 규정이 신설되었음. 교육분야에서는 2020년 1월 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 개정을 통해 초중등 피해학생 전학지원을 위한 학교장과 교육장의 조치 의무가 강화되었음.
- ▶ 2018년 12월 「여성폭력방지법」이 제정되면서 피해자가 2차 피해로부터 보호받을 권리, 국가의 2차 피해 방지 조치 의무 등에 대한 법적 근거가 마련되었음.

<표 3> 피해자 보호 및 2차 피해 방지 법적 근거 마련

구분	제·개정	내용	제·개정 시기	관련부처
체육계 비리 근절 관련 법 개정	국민체육진흥법 개정	스포츠윤리센터가 설립, 성범죄 체육지도자에 대한 제재 강화 등	'20.2.4	문화체육관광부
초·중·고등학교 피해학생 전학지원 관련 법 개정	성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 개정	학교장이 교육장에게 전학 추천, 교육장이 학교 지정, 배정된 학교장은 전학을 거부할 수 없도록 규정	'20.1.29	교육부
2차 피해 방지에 관한 법적 근거 마련	여성폭력방지법 제정	2차 피해의 정의, 2차 피해로부터 보호받을 피해자의 권리, 2차 피해 방지 조치 의무 등 명시	'18.12.24	여성가족부

- ▶ 2018년 12월 양성평등기본법 개정을 통해 공공기관의 성희롱 재발방지대책 수립조치를 강화하는 법적 근거가 마련되었고, 2018년 10월 국가공무원법 개정을 통해 공공기관의 성희롱·성폭력 사건처리에 관리자와 기관의 책임을 강화

<표 4> 특별점검 및 실태조사 정책 법적 근거 마련

구분	제·개정	내용	제·개정 시기	관련부처
공공기관 성희롱 재발방지대책 수립 조치 강화	양성평등기본법 개정(제31조)	성희롱 발생시 재발방지대책 수립·시행, 그 조치 결과를 여성가족부장관 및 주무부처의 장에게 제출	'18.12.18	여성가족부
공무원 성희롱·성폭력 사건처리에서 관리자 책임 강화	국가공무원법 개정(제17조4항)	사건 목인, 은폐, 불이익한 처분 등의 경우, 기관명 등 공표	'18.10.16	인사처

- ▶ 미투 이후 공공부문, 민간 사업장, 교육부문, 문화예술 부문 등 분야별로 성희롱·성폭력 전담 신고센터를 설치하여 피해자들에게 법률·의료·심리상담 및 시설연계 등의 지원을 하고 있음.

<표 5> 기관 외부의 분야별 주요 성희롱·성폭력 신고센터

구분		신고대상	신고방법	지원내용
민간부문	여성가족부 공공부문 직장 내 성희롱·성폭력 신고센터	공공부문 근무자	온라인 게시판	• 법률, 의료, 심리상담 지원 • 사건발생기관 컨설팅 • 해당 신고센터 연계
	고용노동부 익명신고센터	근로기준법상 근로자	온라인 게시판	• 피해자 심리상담 (고용평등상담실)
공공부문	여성긴급전화 1366 (성폭력상담소 등 연계)	성희롱·성폭력 피해자 및 제3자	전화 및 사이버 상담	• 초기 상담 및 일시보호 지원 • 지역별 상담소·보호시설 연계

구분		신고대상	신고방법	지원내용
교육·문화·체육·관광·스포츠·여성가족부	교육부 교육분야 온라인 신고센터	교사, 교직원, 학생	온라인 게시판	<ul style="list-style-type: none"> 피해자 상담, 수사, 징계 등 절차 지원 (시·도교육청 및 대학 전담 기구와 연계)
	한국예술인복지재단 성폭력 피해 신고센터	예술인	전화, 온라인게시판, 이메일, 방문	<ul style="list-style-type: none"> 심리상담 지원 법률, 의료 지원 인권위, 해바라기센터 등 연계
문화·예술·체육·관광·스포츠·여성가족부	콘텐츠 성평등센터 '보라'	콘텐츠 산업계 종사자	전화, 온라인게시판, 방문	<ul style="list-style-type: none"> 심리상담 지원 소송지원 의료비지원
	한국영화성평등센터 '든든'	영화산업에 종사 또는 참여자	전화, 이메일	<ul style="list-style-type: none"> 심리상담 지원 소송지원 의료비지원
기타	문화체육관광부 스포츠비리신고센터	체육 관련자 (스포츠 공정성을 훼손하는 모든 불공정 행위)	전화, 홈페이지를 통한 온라인 신고(실명, 익명), 이메일, 팩스, 우편, 방문	<ul style="list-style-type: none"> 문체부 및 관련 체육단체에 감사·조사 의뢰 수사기관 의뢰

출처: 여성가족부 보도자료, 2019.1.16.: 4(참고 1).

- ▶ 이와 같은 노력에도 불구하고 한계점이 존재함.
- ▶ 피해자들이 신고창구를 알지 못하거나 2차 피해 등을 우려하여 신고를 주저하고 있어 신고시스템의 접근성·전문성 등 문제가 제기 되고 있음(관계부처 합동, 2019.1.25.: 8).
- ▶ 피해자가 2차 피해에 대한 두려움 없이, 가해자 대상 조치에 대한 신뢰를 갖고 문제를 제기할 수 있는 풍토가 조성 (관계부처 합동, 2018. 2. 27: 2)되어야 함.
- ▶ 현장에서 기관 내외부의 신고체계가 제대로 작동될 수 있도록 신고시스템 전반의 현황을 점검·분석하여 개선방안을 마련할 필요성이 제기됨(관계부처 합동, 2019.1.25.: 8).

3. 정책제언

- ▶ 이번 대책의 가장 큰 의의는 범부처 합동으로 2년 동안 집중적으로 많은 대책이 마련되었다는 점이며, 각 부처별로 마련한 대책들에 대한 지속적인 성과를 모니터링했다는 점임.
- ▶ 특히 이 과정에서 성희롱과 성폭력 관련 대처가 여성가족부의 업무에서 부처별로 합동으로 대처해야 할 공동의 정책과제로 바뀐 것은 성희롱·성폭력 정책에 있어 커다란 변화라고 평가할 수 있음.
- ▶ 그러나 다음과 같은 몇 가지 점에서는 아쉬운 부분이 있음. 수립된 대책은 해당 부처의 성희롱·성폭력 근절대책에 주안점을 두고 있고, 각 부처별 정책을 조율하기보다는 기계적으로 조합해서 정책을 마련하였기 때문에 전체적인 방향을 찾을 수 없다는 점은 한계로 지적할 수 있음.

- ▶ 또한, 대부분의 정책은 사건이 발생했을 때 현안대응 형식으로 이루어졌기 때문에 사건이 발생한 기관이나 조직에 국한된 대책이 나와서 보다 포괄적인 시각에서 서로 연관된 정책방향을 제시하지 못한 것은 아쉬운 점으로 지적할 수 있음.
- ▶ 구체적인 정책방향과 과제는 다음과 같음.

1. 성희롱·성폭력 현황 파악

- ▶ 분야별로 신고창구를 다원화하기보다는 신고창구를 일원화하고 홍보를 강화해서 성희롱·성폭력 사건이 발생할 경우 신고할 수 있는 통로에 대한 홍보를 강화
- ▶ 공정한 사건처리 매뉴얼을 만들고 근로감독관들의 성희롱·성폭력 분야의 사건처리 전문성 제고 방안이 마련되어야 함.
- ▶ 분야별 성희롱·성폭력 실태조사의 실시가 이루어져야함.

2. 성희롱·성폭력 피해자 보호

- ▶ 피해자 지원 주관기관의 역할과 위상 정립이 필요함. 피해자들이 공공부문에 대한 신뢰도가 높지 않기 때문에 직접적인 피해자 지원업무를 하는 민간부문과 중앙정부 사이의 적절한 역할 배분이 필요함.
- ▶ 분야별 대책 간의 연계성 확보와 전체적인 폭력정책의 방향성 제시 해야함. 개별 사건 발생에 대한 대책을 넘어서 보다 전체적인 시각에서 성희롱·성폭력 대책을 마련할 필요가 있음.

3. 실효성 있는 성희롱·성폭력 2차 피해 예방 제도를 마련하고 개선할 필요가 있음

4. 성희롱·성폭력 예방교육의 내실화

- ▶ 각각 분산되어 있는 폭력예방교육의 통합적인 법제화가 필요
- ▶ 여성가족부에서는 교육 사각지대에 놓인 영세 기업은 신청하면 무료로 찾아가는 교육을 실시하고 있다고 말하고 있으나, 비용 부담뿐 아니라 전 인원이 교육을 받을 경우 기업의 전체 생산량 등에서 차질을 빚을 수도 있는 영세 기업의 종사자들이 예방교육을 위해서는 교육비 지원뿐 아니라 장려금 제도 등을 도입하는 방안도 모색해야 함.
- ▶ 성희롱/성매매/성폭력/가정폭력 예방과 교육에 있어, 성평등과 인권의 관점에 폭력의 통합구조에 대한 이해를 바탕으로 교육하기 위해서 현재 시행되고 있는 ‘통합교육’에 관한 내용을 포함시키는 것이 필요함
- ▶ 성인지 교육의 내용과 강의방식을 표준화할 필요가 있음.

5. 성희롱·성폭력 가해자 처벌강화

- ▶ 가해자 처벌 및 제재강화에 관한 법적근거 마련
- ▶ 현재 남녀고용평등법에 의해 직장 내 성희롱을 사내에서 자율적으로 해결하도록 되어 있고 행위자에 대해 처벌하는 규정도 없는 상황임. “성희롱”이라는 용어 자체가 사안의 심각성, 범죄성을 희석시킬 소지가 있어서 비판적 검토가 필요함. 이후 성폭력으로 제도적 용어를 일원화하고, 성폭력이라는 관점에서 가해자 처벌이 보다 강화되어야 함.

- ▶ 지방자치단체장 등의 성희롱 가해 사건은 사건 자체로 크게 이슈화되었으나, 그에 따른 후속 조치가 중앙정부 차원이든 지방 정부 차원이든 눈에 띄게 진척되고 있다고 보기는 어려움. 자치단체장 등이 그 직을 물러나고 조사를 받고, 처벌받는 등의 결론 외에 피해자 지원을 위해 정책이 무엇을 하고 있는지 재발방지를 위한 정책들이 어떻게 작동되고 있는지 알 수 없어 이에 대한 적극적인 홍보가 필요함.
- ▶ 현재의 디지털성폭력은 불법촬영물에 초점이 맞추어져 법률과 정책적 대응이 이루어지고 있음. 향후 불법촬영물에 포함되지 않는 다른 유형의 디지털 성범죄, 예를 들어 성적 비하/모욕, 성적 농담/원치 않은 성적 대화 유도, 성차별에 근거한 혐오표현과 같은 사이버 공간 내 성적 괴롭힘에 대한 대책의 보완이 필요함.

참고자료

관계부처 합동. (2018.2.27.). “국무회의 보고자료: 공공부문 성희롱·성폭력 근절 정책 추진현황 및 보완대책”. 여성가족부 내부자료.

관계부처 합동. (2019.1.25.). “(성)폭력 등 체육계 비리 근절대책(안)”. 여성가족부 내부자료.

여성가족부 기관소식(2018.3.30.). “성희롱성폭력 근절을 위한 범정부 실무 지원체계 가동” (출처: <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/1405285> 추출일: 2020.8.24.)

여성가족부 보도자료(2018.1.31.). “여성가족부, 체감도 높은 정책실행을 위해 조직개편 단행

주관부처: - 여성가족부

- 고용노동부
- 법무부

관계부처: - 공공부문 직장 내 성희롱·성폭력신고센터

- 고용노동부 익명신고센터
- 여성긴급전화 1366 (성폭력상담소 등 연계)
- 교육부 교육분야 온라인 신고센터
- 한국예술인복지재단 성폭력 피해 신고센터
- 문화체육관광부 스포츠비리신고센터
- 콘텐츠 성평등센터
- 한국영화성평등센터