

혐오와 차별을 넘어 성평등 민주주의 개혁을 위한 제21대 대통령선거 젠더정책과제

참여단체

한국여성단체연합, 경남여성단체연합, 경남여성회, 대전여성단체연합
새움터, 성매매문제해결을위한전국연대, 여성환경연대, 전국여성농민회총연합
일본군성노예문제해결을위한정의기억연대, 평화를만드는여성회
한국사이버성폭력대응센터, 한국성폭력상담소, 한국여성노동자회
한국여성민우회, 한국여성의전화, 한국여성장애인연합, 한국이주여성인권센터
한국한부모연합

혐오와 차별을 넘어 성평등 민주주의 개혁을 위한 제21대 대통령선거 젠더정책과제

참여단체

한국여성단체연합 경남여성단체연합 경남여성회 대전여성단체연합
새움터 성매매문제해결을위한전국연대 여성환경연대 전국여성농민회총연합
일본군성노예제문제해결을위한정의기억연대 평화를만드는여성회
한국사이버성폭력대응센터 한국성폭력상담소 한국여성노동자회
한국여성민우회 한국여성의전화 한국여성장애인연합 한국이주여성인권센터 한국한부모연합

목 차

총론 및 핵심과제

[총론] 혐오와 차별을 넘어 성평등 민주주의 개혁을 위한 제21대 대통령선거 젠더정책과제를 제안하며	10
2025년 제21대 대선에 요구하는 25대 핵심과제	18

영역별 젠더정책과제

I. 성평등 민주주의 실현을 위한 국가 체제 강화	23
[1] 국가 성평등 정책과 체제 강화	24
1. 국가 및 지방자치단체 성평등 추진체계 회복과 강화: ‘여성가족부’ 강화, 대통령 직속 성평등위원회 설치 등	24
2. ‘포괄적 차별금지법’(평등법) 제정	27
3. 「양성평등기본법」을 ‘성평등기본법’으로 전면 개정	29
[2] 여성 대표성 및 정치참여 확대	30
1. 새 정부 동수 내각 등 모든 의사결정구조에 성별균형 원칙 적용	30
2. 여성의 정치 대표성 확대	32
[3] 돌봄·기후 정의 실현	34
1. 돌봄의 국가 책임 헌법 명시 및 ‘돌봄기본법’ 제정	36
2. 성평등한 기후 정책 수립	36
3. 탈플라스틱을 위한 전주기적 정책 시행 및 노동자 보호	38
II. 모두의 평등한 삶의 조건 마련	41
[1] 일터에서의 성평등 실현	42
1. 모든 일하는 사람의 노동권 확보	42

2. 성평등 공시제 법제화	44
3. 채용성차별 근절	46
4. 최저임금을 생활임금 수준으로 인상	48
5. 청년여성을 위한 지역의 좋은 일자리 마련	50
6. 페미니즘 사상검증 근절	52
7. 직장 내 성희롱 가해자 법인대표 규율 방안 법제화	54

② 돌봄·주거·노후 권리 보장 및 공공성 강화 57

1. 공공 돌봄기관 확충 등 돌봄 공공성 강화	57
2. 모든 출산여성에게 산전후휴가, 모든 양육자에게 육아휴직 제도 도입	61
3. 한부모가족의 일·돌봄·생활 균형 지원 - 무상돌봄, 취업지원 현실화	63
4. 보편적 양육비 대지급제 도입	65
5. 공공임대주택 확충 및 주거제도 개선	67
6. 차별 없는 노후소득 보장을 위한 국민연금 중심의 공적연금 강화	69
7. 지방자치단체 거주 여성청년 지역 정주 환경 및 지속가능성 확충을 위한 지원책 마련	71
8. 고령 독거 여성장애인을 위한 특화된 주간보호센터 설치	72

Ⅲ. 모두의 평등한 권리와 시민권 보장 73

① 평등한 시민권 보장 74

1. 다양한 가족 구성권 보장	74
2. 부성우선주의 원칙 폐지: 「민법」 제781조 제1항(부성우선주의) 개정	75
3. 복지지원 기준과 단위를 ‘가족’이 아닌 ‘개인’으로 전환	76
4. 「한부모가족지원법」 전면 개정, 한부모가족 지원체계 일원화	78
5. ‘장애여성지원법’ 제정	80
6. 여성농민의 법적지위 보장	82
7. 이주여성 체류권 보장	83
8. 외국인 가족을 포괄하는 다문화가족 범위 확대	85

② 성·재생산 건강과 권리 보장 87

1. 모두의 성·재생산 건강 및 권리 보장을 위한 법·제도마련	87
2. 장애여성 재생산권 보장: 홈헬퍼사업 전국 확대 및 법·제도 마련	89
3. 성·재생산 건강권 관점의 월경/완경할 권리 보장	91

IV. 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장 93

① 젠더폭력 관련 법·제도 개선 94

1. ‘폭행 또는 협박’에서 ‘동의 여부’로 강간죄 구성요건 변경 「형법」개정 94
2. 친족성폭력 공소시효 폐지 「성폭력처벌법」개정 96
3. 성폭력범죄 처벌 확실성 확보 위한 제도 개선 98
4. 성폭력 피해자 재판 참여권 확대 및 2차 피해 방지 등 피해자지원제도 개선 99
5. 친밀한 관계 내 여성폭력 실질적 처벌과 피해자 권리보장 위한 「가정폭력처벌법」 전면 개정 101
6. 여성혐오범죄 근절과 피해자 권리보장 위한 「여성폭력방지기본법」 개정 103
7. 가해자 책임강화와 피해자 보호 사각지대 해소 위한 「스토킹처벌법」개정 106
8. 여성폭력 피해자의 사법권리 보장 위한 정당방위 인정 제도화 108
9. 성매매여성 비범죄화 및 성매매 수요 차단 위한 「성매매처벌법」 전면 개정 110
10. 남성들의 성구매 문화 해체 위한 「식품위생법」 ‘유흥종사자’ 조항 삭제 개정 112
11. 인신매매 범죄 처벌 규정 신설 「인신매매방지법」 개정 114
12. 디지털성폭력을 규율하는 조항 구성요건 개정 116
13. 디지털성폭력 유통 구조 해체와 플랫폼 사업자 책임 강화 제도화 118

② 피해자 존엄과 권리 · 회복 지원 120

1. 선출직 공무원 성폭력범죄 사건처리절차 등 제도화 120
2. 여성폭력 피해자 자립·주거, 노동권 및 학습권 지원 정책 강화 122
3. 가정폭력 피해자의 이혼 과정에서의 신변안전 및 2차 피해 방지 등 권리보장 강화 124
4. 배상명령 확대 등 디지털성폭력 가해자 책임 강화 및 피해자지원 정책 확대 126
5. 젠더기반폭력피해 이주여성 상담 인프라(이주여성상담소) 전국적 확대 128
6. 여성폭력피해 여성장애인 보호시설 및 자립지원을 위한 체험홈 확충 129

V. 성평등한 교육과 미디어 실현 131

① 성평등 교육과 정책연구 강화 132

1. 성평등 문화 및 교육 확대 132
2. 지역 성평등 정책 기반 확충 및 정책 연구·교육 기능 강화 134

□ 성평등한 미디어 환경 조성	136
1. 젠더 관점 미디어 정책기반 마련 및 미디어 다양성 확보	136
2. 기술매개 젠더폭력 근절과 혐오·차별 없는 미디어 환경 조성	137

VI. 성평등 평화·역사정의 실현 139

□ 성평등한 평화체제 구축	140
1. ‘대화와 협상을 통한 평화’ 구축과 평화협정 체결	140
2. 여성·평화·외교·안보 정책 수립과정에서의 여남 동수 참여 제도화	142
□ 역사정의 실현과 공공성 확보	144
1. 미군 ‘위안부’ 문제 진상규명과 명예회복, 피해자지원체계 확대	144
2. 동두천 낙검자 수용소(공식 명칭 : 옛 성병관리소) 보존 및 여성인권역사문화공간 조성	146
3. 피해자 명예훼손 처벌 강화를 위한 「위안부피해자법」개정	147
4. 경남지역 일본군 ‘위안부’ 역사관 건립 근거 제도화	149
5. ‘2015 한일합의’ 폐기와 후속조치 및 일본정부의 사과와 배상책임 이행 촉구 ·	150

총론 및 핵심과제

총론 및 핵심과제

- ① 총론 - 혐오와 차별을 넘어 성평등 민주주의 개혁과제
- ② 2025년 제21대 대선에 요구하는 25대 핵심과제

혐오와 차별을 넘어 성평등 민주주의 개혁을 위한 제21대 대통령선거 젠더정책과제를 제안하며

2025년 6월 3일 제21대 대통령 선거가 치러진다. 2022년 5월 취임한 대통령 윤석열이 위헌·위법한 내란죄를 저질러 5년 임기를 채우지 못하고 파면되어 시행되는 조기 대선이다. 대통령 윤석열은 2024년 12월 3일 밤 위헌·위법한 비상계엄을 선포했으나 민주주의를 지키기 위해 한밤중 국회로 달려간 시민들의 저항과 국회의 신속한 대응으로 6시간 만에 계엄은 해제되었다. 2024년 12월 14일, 내란수괴 대통령 윤석열에 대한 국회 탄핵소추안 가결, 2025년 4월 4일, 헌법재판소의 만장일치 파면 결정으로 민주주의와 헌법질서 파괴 위기는 1차적으로 넘어섰다. 하지만 헌법재판소의 파면 결정이 나기까지 4개월 동안 국민의힘의 내란옹호 등 반헌법적 행태, 극단적 극우집단의 공적 공간으로의 세력화, 서부지법 폭동, 법원과 검찰의 내란수괴 윤석열 구속취소와 석방 등 민기 어려운 사건들이 연이어 발생했다. 국제사회가 한국의 놀라운 민주주의 회복력과 성숙도에 감탄했지만 무너진 민주주의와 헌법 질서 회복을 위해 해결해야 할 과제들은 많이 남았다.

대통령 윤석열의 12.3 비상계엄은 평온한 일상을 빼앗긴 시민들에게 ‘믿었던 세상이 무너지는’ 경험이었고 ‘시민의 자유와 인권이 유린될 수 있는 사회로의 진입’이자 ‘독재시대로의 회귀 시도’였다. 이를 막아 세우기 위해 계엄의 날 밤 시민들은 죽음의 공포를 딛고 국회로 모였고 4개월 간 혹한의 아스팔트 위에서 눈보라와 비바람을 견디며 탄핵광장을 지켰다. ‘응원봉’ 등 가장 소중한 것들을 들고 소중한 것들을 지키는 민주주의의 빛을 밝혔고 차별과 혐오를 넘어 상호 돌봄과 나눔, 존중의 연대를 이어갔다. 그 힘이 국회의 탄핵소추안 가결과 헌법재판소의 만장일치 판결을 이끌어냈다. 이제 위헌·위법한 내란으로 파괴된 민주주의와 헌정 질서를 회복하고 윤석열 정권 집권 2년 반 동안 지속된 전방위적 퇴행으로 훼손된 민주적 가치들을 복원하는 일이 남았다. 제21대 대선은 내란수괴 윤석열 파면 후 치러지는 첫 선거라는 점에서 헌정 질서의 회복 여부를 판가름하는 시험대이다. 또한 구조적 성차별에 대한 부정, 차별과 혐오선동 정치가 곧 민주주의와 헌법에 대한 부정이며 내란은 그 극단적 총합체라는 점에서 ‘민주주의 복원’과 ‘젠더정의 회복’ 두 과제가 통합되어야 하는 선거다.

이에 한국여성단체연합은 지부·회원단체, 연대단체와 함께 혐오와 차별을 넘어 성평등 민주주의 개혁을 위한 제21대 대선 젠더정책과제를 제안한다.

전 세계적인 반여성·반인권 백래시와 국내 성평등 후퇴가 맞물리며, 한국 사회는 민주주의와 성평등이 동시에 위협받는 복합 위기를 겪고 있다. 구조적 성차별을 부정하며 ‘여성가족부 폐지’를 추진한 윤석열 집권 2년 반 동안 수십 년간 여성운동의 힘으로 진전 시켜온 여성·성평등 정책과 제도들은 심각한 위협을 받았다. 윤석열 정권은 ‘여성가족부 폐지’ 공약이 실질적으로 좌절됐음에도 정책에서 ‘여성’과 ‘성평등’을 삭제하고 성평등 인식과 문화 조성 정책과 예산을 대부분 없앴으며 여성폭력 피해지원 예산 삭감, 피해자 지원시스템을 축소·약화시켰다. 민간고용평등상담실을 전면 폐지했고 중앙정부 뿐 아니라 지역성평등정책과 추진체계까지 망가뜨렸다. 심지어 2024년 2월 여성가족부장관 사임 이후 1년 가까이 신임 장관을 임명하지 않고 국가성평등정책 컨트롤타워인 여성가족부를 실질적으로 무력화시켰다. 또한 윤석열 정권의 성별 갈라치기와 혐오선동정치는 사회 전반에 성평등·다양성·인권에 대한 백래시를 심화시켰고 여성과 성소수자, 이주민 등 사회적 소수자들의 일상까지 파고드는 차별과 폭력, 혐오문화로 확산되었다. 특히 극단적 극우집단이 공적 공간에 세력으로 등장했고 이들은 이화여대 난입폭력 등 반민주·반인권 혐오폭력을 행사했다.

윤석열 정권 집권 이후 여성과 소수자의 권리는 끊임없이 도전받았고 삶은 더욱 불안정하고 취약해졌다. 2025년 4월 여성가족부가 공개한 「2024년 국가성평등보고서」에 따르면 2023년 통계 기준 국가성평등지수는 65.4점으로 전년(66.2점)에 비해 0.8점 하락했다. 7개 영역 중 교육 영역(95.6점)의 성평등 수준이 가장 높고 전년에 비해 약간 개선되었으나 의사결정 영역(32.5점)은 가장 낮은 수준을 보였다. 돌봄 영역(32.9점)도 매우 저조했고 성평등의식 영역(73.2점)은 전년보다 6.8점이나 떨어졌다. 이는 윤석열 정권의 반여성·반인권정책 기조가 여성시민의 삶에 얼마나 악영향을 끼치고 있는지, 그리고 실제 한국사회가 더 차별적이고 불평등한 사회로 퇴행하고 있음을 보여준다.

통계청의 「2024년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」에서도 퇴행의 현실이 적나라하게 드러난다. 임금근로자 중 비정규직 근로자의 비중은 38.2%로 전년 동월에 비해 33만 7천명, 1.2% 증가했는데 증가한 비정규직의 82.8%가 여성이었다. 특히 여성은 시간제 근로자의 비중(70.9%)이 압도적으로 높았는데 같은 시간제 근로자의 경우에도 여성(110만 7천원)이 남성(125만 4천원)보다 14만 7천원이나 월평균임금이 낮았다. 여성은 경제활동참여율(55.6%)이 낮음에도 불구하고 2024년 기준 여성노동자 2명 중 1명은 비정규직(50.7%)이며¹⁾, 이들은 이중화된 노동시장 구조 속에서 최저임금도 안 되는 임금을 받으며 일하고 있다. 윤석열 정권 집권 이후 여성들의 삶을 더 불안정해졌고 더 열악한 상황으로 내몰렸다.

1) 김유선, 2024, 비정규직 규모와 실태, 한국노동사회연구소, 6p.

또한 윤석열 정권 집권 기간 동안 여성을 대상으로 하는 성폭력, 교제폭력, 디지털 성범죄 등 여성폭력범죄 발생 건수는 지속적으로 증가했고 그 방식 또한 더욱 교묘해졌다. 머리가 짧다는 이유로 여성노동자가 손님으로부터 폭행당하는 사건이 있었고 르노코리아, 넥슨 등의 기업에서 집게손가락이 ‘남성혐오’라는 억지주장에 굴복해 여성노동자들에게 해고 등 부당한 대우를 하는 일들도 발생했다. 여성과 소수자의 권리 후퇴는 민주주의 퇴행의 징후이다. 이는 단지 젠더정책의 문제에 그치지 않고, 시민권, 표현의 자유, 공론장의 위축으로 이어지며 민주주의 자체를 위협한다.

한편 기후위기는 사회 시스템 전체를 위협하는 ‘현재 진행형 위기’이다. 전 세계적으로 폭염·폭우·가뭄·태풍 등 극단적 이상기상의 일상화, 해수면 및 지구 평균기온의 기록적 상승, 사계절 경계 붕괴, 해양 생태계 변화 전환 등 다양한 형태로 나타난다. 강제 이주 등 기후난민이 증가하고 불평등의 악순환이 심화되고 있다. 돌봄의 부담이 소득, 연령, 젠더, 가족구성 등을 막론하고 전방위적으로 압박이 된 지 오래다. 고령화, 급변하는 가족형태, 노동 형태 등 변화 속에서 돌봄 위기 심각하지만 여전히 개인과 가족, 여성에게 책임을 전가하고, 코로나19를 거치며 돌봄이 어떤 상황에서도 멈출 수 없는 사회적 필수노동임이 드러났지만, 여전히 재평가 받지 못하고 있다.

이러한 현실 속에서 치러지는 제21대 대선의 시대정신은 성평등 민주주의 개혁이고 차별과 혐오선동의 정치에서 성평등 정치로의 전환이다. 무너진 성평등과 민주주의를 복원하고 강화해야 하는 전환점이다. 헌법적 책무인 성평등을 국정 의 핵심 방향과 과제로 설정하고 사회 전반의 성평등 가치를 실현하기 위한 구체적인 정책과 로드맵을 마련하는 것이 새로 선출하는 대통령과 수립될 정부의 책무이다. 여성과 성소수자, 이주민, 장애인, 노동자 등 사회적 소수자에 대한 차별과 혐오 없는 성평등 민주주의, 한국 사회의 미래를 결정짓는 핵심 국정과제로 성평등이 채택되어야 한다.

제21대 대선 젠더정책과제는 총 64개 과제로 1) 성평등 민주주의 실현을 위한 국가체제 강화 2) 모두의 평등한 삶의 조건 마련 3) 모두의 평등한 권리와 시민권 보장 4) 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장 5) 성평등한 교육과 미디어 실현 6) 성평등 평화·역사정의 실현 6개 영역으로 범주화하고 13개의 세부영역으로 구성하였다. 특히 윤석열 정권의 백래시로 인해 퇴보·삭제된 정책, ‘민주주의 복원’과 ‘젠더정의 회복’이라는 제21대 대선의 시대적 과제와 상징성, 그리고 이주, 장애 등 다양한 위치성과 교차성을 고려하여 25대 핵심 과제를 마련하였다.

무너진 민주주의와 성평등 퇴행을 바로잡고 성평등 민주주의를 실현하기 위해서는 먼저 공공영역에서 성평등 정책과 제도를 복원·강화할 수 있게 토대가 탄탄하게 구축되어야 한다. 현재 약화된 ‘여성가족부’의 기능을 강화하고 집행력을 높이기 위한 정책과 인력, 예산, 권한이 확대되어야 한다. 모든 부처와 광역, 기초단위 지방자치단체에 성평등 정책 전담부서를 설치·강화하고, 민관 협력 기능이 강화되어야 한다. 노동, 복지, 미디어, 기후, 돌봄, 평화 등 모든 영역의 정책과 체계를 움직이는 과정에 여성의 참여와 성평등 관점을 적용하고 동수 내각 등 성별균형을 실현해야 한다. 차별과 혐오에 국가가 단호하게 대응하고 누구도 배제되지 않은 사회의 공동의 감각을 만들어내기 위해 수십 년째 미뤄지고 있는 포괄적 차별금지법(평등법)을 제정해야 한다. 지속가능한 성평등 돌봄·기후 정의를 국가의 비전과 전망으로 수립하는 것이 필요하다.

노동, 돌봄, 주거, 복지 등 성평등과 민주주의 퇴행의 시간동안 무너지고 취약해진 삶의 기반을 누구나 권리로 평등하게 누릴 수 있어야 한다. 헌법에 ‘좋은 돌봄을 받을 권리’와 ‘돌봄 할 권리’ 명문화하고, 돌봄의 공적 가치와 국가의 책임을 명시한 ‘돌봄기본법’을 제정하여 모든 시민이 노동자-돌봄자-시민으로서의 다중 역할을 수행할 수 있도록 사회 구조 전반의 패러다임을 전환하고 주 임금하락 없는 주 32시간제 도입 등 체계를 구축해야 한다. 이 권리에서 누구도 배제되지 않도록 5인 미만 사업장도 적용대상에 포함되어야 한다. OECD 만년 꼴찌인 성별임금격차 해소를 위해 성평등 공시제를 의무화하고 공시 이후에 대한 제도 설계도 촘촘히 해야 한다. 반헌법적 페미니즘 사상 검증으로 노동권이 침해되는 일이 지속되고 있다. 사상 및 정치적 의견을 이유로 한 혐오·차별에 대해 이용자(소비자)에 의한 괴롭힘 및 2차 피해방지 조치 마련 및 특별근로감독관계도 등 단호한 대응이 필요하다. 최저임금 물가연동제를 도입하고 생활임금 수준으로 인상하여 노동자들이 최저 수준의 삶이 아니라 적정 수준의 삶을 영위할 수 있도록 해야 한다. 돌봄·주거·노후 권리 보장 및 공공성 강화를 위해 돌봄기관 확충 등 돌봄 공공성을 강화하고 돌봄노동자의 권리 및 처우 개선을 통해 좋은 돌봄이 가능한 사회를 만들어야 한다. 중소영세사업장 노동자의 돌봄권 보장 위해 사각지대 해소하고 주거와 노후에 대한 불안 없이 생활할 수 있도록 공공임대주택 확충 및 주거제도 개선이 필요하다.

젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리를 위해 모든 폭력으로부터의 자유를 실현하고, 피해자의 권리를 보장하는 법제도 개선이 필요하다. 「형법」 제297조 강간죄 구성요건을 폭행 또는 협박에서 동의 여부로 개정하고 친밀한 관계 내 여성폭력 실질적 처벌과 피해자 권리보장 위해 「가정폭력처벌법」을 전면 개정해야 한다. ‘여성/페미니스트’이라는 이유로 자행되는 여성혐오범죄 근절과 피해자 권리보장 위해 여성폭력 정의 확대 등 「여

성폭력방지기본법」 개정해야 한다. 특히 반복되는 선출직 공무원 성폭력범죄에도 사건처리 절차 등이 제대로 마련되어 있지 않아 제대로 된 책임을 묻지 못하고 있다. 사각지대 해소를 위한 제도화가 필요하다.

갈수록 사이버 공간 내 성적 괴롭힘은 심각해지고 있지만 입법공백 상태이다. 디지털성 폭력 구성요건을 ‘성적인’ 등 실질적 규율이 가능하도록 개정하는 등 온라인 기반 젠더 폭력 대응 법제를 정비해야 한다. 또한 성산업 확장을 막기 위해 성매수자에 대한 처벌 강화와 현실화, 성매매 알선 차단 및 성산업 축소를 위한 법 집행력 강화가 필요하다. 특히 현재의 면책특권방식으로 피해를 입증해야만 ‘피해자’가 되는 것이 아닌 성매매 여성에 대한 전면 비범죄화가 이루어져야 한다.

가구의 구성, 가족에 대한 인식이 크게 변화하고 있으나 대부분의 복지정책은 혈연과 혼인 중심으로 설계되어 가족 형태에 따른 차별을 야기하고 있다. 「민법」 제779조(가족의 범위 조항) 삭제 등 개정, 「건강가정기본법」 전면 개정, 생활동반자법 제정 등 다양한 가족·공동체를 포괄하는 법·제도가 마련되어야 한다. 2019년 ‘낙태죄’ 헌법불합치 결정 이후 입법 공백으로 사실상 성·재생산 건강 및 권리가 침해되고 있다. 유산유도제 필수약품 지정 및 도입, 피임 및 임신중지 관련 의료행위 건강보험 적용과 피임과 임신, 임신중지, 출산, 육아를 포괄하는 성과 재생산권 보장을 위한 법제도가 마련되어야 한다.

미디어 정책 심의 및 결정구조에서 성별 불균형은 심각한 수준이며, 이는 인공지능 활용 과정에서 성차별과 혐오 표현 등 부작용이 발생하는 현실과 무관하지 않다. 통신·미디어·과학기술 정책 심의 및 결정과정에 성별균형 참여 등 젠더관점 개입을 위한 제도적 기반 마련과 R&D(연구와 개발)지원 사업에 여성인력 가산점 부여 등 적극적 조치 도입도 필요하다. 2024년 사회적 문제로 등장한 딥페이크 성폭력 사안의 원인 중 하나로 부실하고 형식적인 학교 성교육이 꼽혔다. 온라인 커뮤니티, 유튜브 등을 통해 확산되는 성차별주의, 여성혐오, 소수자배제 및 차별문화 등이 심각한 수준이며 이에 대한 정책적 대응이 시급하다. 학교 내 성인지 교육과정을 체계적으로 편성하고 실행할 수 있는 계획을 적극적으로 수립하고 시민 대상 교육도 종합적인 계획 수립과 제도적 뒷받침이 필요하다.

결혼이주여성이 대부분인 외국인 배우자의 체류는 한국인 배우자와의 관계에 의존하도록 설계되어 있다. 결혼이민비자 취득 여부 및 귀화(혼인간이귀화) 절차도 배우자 및 자녀 유무, 사별·이혼 여부에 따라 달라진다. 한국인 배우자 유무에 관계없이 동일한 귀화

절차를 밟을 수 있도록 정책 개선, 귀화 자격요건의 완화 등 결혼이주민의 시민권으로서의 체류 안정성이 보장되어야 한다. 한부모가구의 비중이 높아지고 있지만 여전히 제도가 이들에 대한 낙인과 편견을 고착화하고, 생계와 돌봄 이중부담 속에서 경제적 빈곤, 사회적 관계의 단절 등 어려움을 겪고 있다. 차별 없이 모든 한부모가족을 포괄하는 보편적 지원체제로 전환하는 「한부모가족지원법」 전면 개정이 필요하다.

여성과 장애라는 중층적이고 복합적인 차별에 놓여있는 장애여성의 교육, 고용, 성과 재산권, 건강, 여성폭력 등 종합적인 지원 계획과 정책을 위한 장애여성지원법이 제정되어야 한다. 농가 단위 중심의 농업정책은 실질적으로 여성농민의 법적 지위를 보장하지 못하고 있다. 이에 실질적 정책 추진을 위한 여성농민정책 전담 부서와 인력 배치를 의무화하고, 여성농민의 공동경영주 지위가 가능하도록 농업경영체 등록 시 개별 등록 원칙을 명문화하는 입법을 추진해야 한다.

2022년 대법원 판결로 미군 ‘위안부’들이 국가폭력 피해자임이 인정되었지만 정부는 아직까지 사과도 피해회복을 위한 지원 확대도 하지 않고 있다. 대부분 고령인 피해자들이 피해를 회복하고 존엄한 삶을 살 수 있도록 다양하고 통합적인 지원이 시급하다. 또한 군 주둔지역 성착취 피해가 재발되지 않도록 제도적·법적 대책을 마련하고 「유엔 안보리 1325호 국가행동계획」에 미군 ‘위안부’ 문제를 포함해야 한다. 극우 역사부정세력들의 일본군 ‘위안부’ 역사적 사실에 대한 부정과 피해자에 대한 모욕과 명예훼손 등이 도를 넘고 있다. 수요시위 참가자에게도 욕설, 위협, 성희롱 공격을 하는 등 무분별한 혐오와 차별을 확산시키고 있다. 이러한 행위에 대해 명확한 금지와 처벌 규정을 신설하는 「위안부피해자법」 개정이 시급하다.

한반도 평화 프로세스를 비롯한 분쟁예방, 평화, 통일, 국제개발협력 등의 정책 결정과정에 성인지 관점의 적용은 물론 여성들의 목소리와 요구가 제대로 반영되지 못하고 있다. 유엔안보리 결의 1325호 국가행동계획의 효과적 이행을 위한 법·제도 정비가 필요하고 여성·평화·외교·안보 정책 수립과정에서 여성과 남성의 동수 참여를 제도화해야 한다.

2025년 제21대 대선은 대통령 후보자 윤석열의 구조적 성차별 부정, 여성가족부 폐지 공약부터 2024년 12월 3일 비상계엄 선포와 그 이후 극단적 극우세력에 대한 호명고선동까지 이어진 일련의 반헌법·반민주주의·반여성·반인권적 사건들의 시간성과 연결성 속에서 그 의미와 과제를 찾아내야 한다. 그 시간성과 연결성들을 따라가다 보면 왜 탄핵광장이 ‘응원봉’으로 상징되는 ‘빛의 혁명’이었는지, 왜 탄핵 광장에서 ‘성평등’과

‘차별금지’ ‘연대’를 외치고 서로 돌봄이 가능했는지, 탄핵 이후 민주주의와 사회대개혁의 방향과 21대 대선의 시대정신이 무엇인지 보인다.

“혐오와 차별을 넘어 성평등 민주주의 개혁”, “차별과 혐오선동정치에서 성평등정치로” 제21대 대선의 핵심 가치이자 비전이다. 제21대 대선을 통해 내란에 대한 심판과 청산, 사회대개혁이 반드시 이루어져야 한다. 성평등 민주주의 실현을 위한 국가 체계를 강화하고, 노동·돌봄·주거·복지 등 삶의 모든 영역에서 모두의 평등한 삶의 조건이 만들어지고 보장되는 사회, 차별과 배제 없이 모두의 평등한 권리와 시민권이 보장되는 사회, 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리가 보장되는 사회, 혐오와 편견에 맞서 성평등 가치가 삶의 규범이 되고 사회적 소수자들과 함께 연대하고 공존하는 사회, 성평등 평화와·역사정의가 실현되는 사회로 힘차게 나아가야 한다.

2025년 제21대 대선에 요구하는 25대 핵심과제

2025년 제21대 대선에 요구하는 25대 핵심과제

1. 국가 및 지방자치단체 성평등 추진체계 회복과 강화: ‘여성가족부’ 강화, 대통령 직속 성평등위원회 설치 등
2. ‘포괄적 차별금지법’(평등법) 제정
3. 새 정부 동수 내각 등 모든 의사결정구조에 성별균형 원칙 적용
4. 돌봄의 국가 책임 헌법 명시 및 ‘돌봄기본법’ 제정
5. 성평등 공시제 법제화
6. 최저임금을 생활임금 수준으로 인상
7. 페미니즘 사상검증 근절
8. 공공 돌봄기관 확충 등 돌봄 공공성 강화
9. 다양한 가족구성권 보장
10. 「한부모가족지원법」 전면 개정, 한부모가족 지원체계 일원화
11. ‘장애여성지원법’ 제정
12. 여성농민의 법적지위 보장
13. 이주여성 체류권 보장

2025년 제21대 대선에 요구하는 25대 핵심과제

14. 모두의 성·재생산 건강 및 권리 보장을 위한 법·제도마련
15. ‘폭행 또는 협박’에서 ‘동의 여부’로 강간죄 구성요건 변경 「형법」 개정
16. 친밀한 관계 내 여성폭력 실질적 처벌과 피해자 권리보장 위한 「가정폭력처벌법」 전면 개정
17. 여성혐오범죄 근절과 피해자 권리보장 위한 「여성폭력방지기본법」 개정
18. 성매매여성 비범죄화 및 성매매 수요 차단 위한 「성매매처벌법」 전면 개정
19. 디지털성폭력을 규율하는 조항 구성요건 개정
20. 선출직 공무원 성폭력범죄 사건처리절차 등 제도화
21. 성평등 문화 및 교육 확대
22. 젠더 관점 미디어 정책기반 마련 및 미디어 다양성 확보
23. 여성·평화·외교·안보 정책 수립과정에서의 여남 동수 참여 제도화
24. 미군 ‘위안부’ 문제 진상규명과 명예회복, 피해자지원체계 확대
25. 피해자 명예훼손 처벌 강화를 위한 「위안부피해자법」개정

영역별 젠더정책과제

I.

성평등 민주주의 실현을 위한 국가 체제 강화

- ① 국가 성평등 정책과 체제 강화
- ② 여성 대표성 및 정치 참여 확대
- ③ 돌봄·기후 정의 실현

I. 성평등 민주주의 실현을 위한 국가 체제 강화

① 국가 성평등 정책과 체제 강화

1. 국가 및 지방자치단체 성평등 추진체계 회복과 강화: ‘여성가족부’ 강화, 대통령 직속 성평등위원회 설치 등

1) 현황 및 문제점

- 한국 사회에 젠더 기반 성차별과 성폭력이 여전히 심각하다는 점은 다양한 국내·외 통계를 통해 확인할 수 있다. 2024년 세계 젠더 격차 보고서(Global Gender Gap 2024, WEF)에 따르면, 한국은 총 146개국 중 94위로 경제 참여·기회 부문에서 114위(0.597), 교육성취 부문 100위(0.980), 정치권력 분배 부문에서 72위(0.223)에 머물렀다. 특히 경제 참여·기회 부문에서 입법자·고위 공무원·관리자 비율은 127위(0.195), 정치권력 분배 부문에서 여성 국회의원 비율이 103위(0.238)에 머무르며 여전히 여성의 사회적 지위와 정치적 대표성이 낮은 수준임을 보여준다.
- 여성가족부가 2024년 발간한 『통계로 보는 남녀의 삶』²⁾에 따르면, 여성의 경제활동 참가율은 55.6%로 남성보다 17.7% 낮으며 여성 비정규직 노동자의 비율은 45.5%로 남성(29.8%) 대비 15.7% 높다. 한국의 성별임금격차는 OECD 국가 중 최하위에서 여전히 벗어나지 못하고 있다. 여성의 시간당 임금은 남성 임금의 71.0%수준에 불과하다. 여성은 결혼과 돌봄으로 인해 경력단절을 겪고 있지만(임신과 출산 사유 23.0%, 육아 사유 42.0%) 남성 육아휴직급여 수급자는 28%에 불과하다.
- 의사결정 분야에서도 여성의 대표성은 여전히 낮다. 제22대 국회 기준 여성 국회의원 비율은 20.0%, 여성 장관은 26.3%, 4급 이상 국가공무원 중 여성 비율은 25.1%, 공공기관 여성 관리자 비율은 24.3%에 불과하다. 또한 여성을 대상으로 하는 성폭력, 성범죄, 교제폭력, 디지털 성범죄 발생 건수는 지속적으로 증가하고 있으며, 그 방식 또한 더욱 교묘하고 중층적으로 진화하고 있다. 이렇듯 한국 사회에는 구조적 성차별이 여전히 깊게 고착화되어 있다.
- 윤석열 정부는 ‘여성가족부 폐지’시도를 비롯해, 정부 정책에서 여성과 성평등 삭제를 통해 여성가족부의 실질적 무력화를 시도해 왔다. 그 결과, 지난 3년 동안 국가 성평등 전담 부처인 여성가족부 역할은 크게 약화되었다. 이에 대해 유엔 여성차별철폐위원회(UN Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW)는 2024년 5월, 한국 정부의 제9차 정기 보고서 심의

2) 2024 통계로 보는 남녀의 삶, 여성가족부, 2024.9.5.

후 발표한 최종 견해에서 ‘여성가족부 폐지’ 시도에 대한 깊은 우려를 표명했다. 위원회는 한국 정부에 ▲정부조직법 개정안의 여성가족부 폐지 조항 철회, 조속한 장관 임명, 어떠한 조직 개편에서도 여성가족부의 기능을 유지할 것, ▲여성가족부가 모든 정부 부처에서 성주류화(gender mainstreaming) 노력을 효과적으로 조정할 수 있도록 인적·기술적·재정적 자원을 대폭 확충하고 지원들의 역량 강화에 힘쓸 것, ▲젠더를 반영하는 통합적 예산 프로세스(integrated gender-responsive budgeting process) 도입, 여성 권리 증진을 위한 충분한 예산 할당, ▲여성 발전을 위한 국가 계획, 전략 설계와 채택, 실행 과정에서 여성단체의 동등한 참여를 보장할 것을 권고했다.

- 현재 중앙부처에는 양성평등 전담부서가 8개 부처에만 설치되어 있어, 국가 차원의 성주류화가 제대로 실현되지 못하고 있다. 지방자치단체에는 성평등 정책을 전담하는 부서(여성가족과 등)가 있지만, 대다수 지방자치단체에서 전담 전문인력을 두지 않아 양성평등정책책임관이 유명무실하고 성불평등에 대한 정책 대응도 미흡하다. 기초자치단체의 경우, 지역별 성평등 수준 격차가 존재함에도 불구하고 성평등 정책에 전문성을 갖춘 성평등정책전문관/자문관 등은 일부 자치단체에만 존재한다. 모든 지방정부의 정책전반에 실질적인 성평등 관점의 기획·집행·평가·환류를 위해서는, 성평등 정책 전담부서의 위상을 강화하고 총괄·조정 권한을 확대하는 것이 필요하다. 그러나 2023년 민선 8기 출범 이후, ‘구조적 성차별’을 부정하고 ‘여성가족부 폐지’ 시도 등 중앙정부의 퇴행 흐름에 맞춰, 지방자치단체에서도 전담부서의 위상을 격하하거나 축소하고, 조직명에서 ‘여성’을 삭제하는 사례가 나타났다. 이러한 개편은 오랜 기간 성평등 정책의 핵심 전략으로 채택되고 합의되었던 성주류화 전략을 부정하는 것이며, 명백한 정책적 퇴행이라 할 수 있다.
- 한편, 성평등 관련 시민 요구를 반영할 수 있는 양성평등위원회 및 성별영향평가위원회, 성인지예산위원회, 여성친화도시조성위원회 등은 현재 비상설화되거나 서면회의로 대체되고 있으며, 공무원 및 의회 중심으로 구성되어 다양한 시민이 참여하지 못하는 실정이다. 이에 지역 간 성평등 수준 격차를 해소하고 국가 단위의 성평등 실현을 위해 중앙행정기관 및 지방자치단체의 성평등 정책 추진체계 강화, 모든 성평등 정책 관련 위원회의 시민 참여 확대 및 상설화하는 실질적 개선이 필요하다.
- 여성에 대한 차별과 폭력을 해소하고 성평등한 한국사회를 만들기 위해서는 국가 성평등 정책을 총괄, 조정하는 전담 부처인 여성가족부의 강화가 반드시 필요하다. 또한 한국 사회의 실질적 성평등 실현을 위해 정부의 모든 부처가 성주류화 확대에 적극 노력해야한다. 이를 위해 모든 정부 부처와 지방자치단체에 성평등 정책 담당 부서를 설치하고, 현재 형식적으로 존재하는 양성평등위원회를 대통령 직속 성평등위

원회로 격상해, 성평등 정책의 총괄·조정 기능을 강화하여야 한다.

2) 정책과제

○ 대통령 직속 성평등위원회 설치

○ 국가 성평등 정책 전담부처 '여성가족부' 유지·강화 등 성평등추진체계 강화

- 여성가족부 장관을 부총리급으로 격상
- 여성가족부 기능과 집행력 강화
 - ‘젠더·일·돌봄’ 관련 성평등 정책을 포괄하는 실질적 집행부처로서의 역할 확대
 - 중앙부처와 지자체의 성주류화(gender-mainstreaming) 정책 추진
 - 노동시장의 성차별 해소
 - 여성(젠더)폭력 피해자 보호 및 예방
 - 누구나 돌봄 권리와 돌봄을 받을 권리를 보장하는 평등한 돌봄 정책
 - 다양한 가족형태에 따른 차별 해소와 가족지원정책 확대
 - 아동·청소년의 인권 보호와 권리보장을 위한 업무 영역 확대 및 집행력 강화
 - 성·재생산 건강 및 권리 보장을 위한 정책 기능 신설
- 중앙부처와 지방자치단체의 성평등 정책 총괄·조정 기능 강화
 - 모든 정부부처와 광역, 기초단위 지방자치단체에 성평등 정책 전담 전문부서·전문인력 설치 및 강화
 - 양성평등정책책임관제의 전문성 강화 및 실효성 제고
- 성평등 정책의 민관 협력 기능 강화
 - 정부부처 및 광역·기초자치단체의 성평등 관련 위원회(양성평등위원회, 성별영향평가위원회, 성인지예산위원회, 여성친화도시조성위원회 등)의 기능 정상화 및 활성화
 - 다양한 분야의 지역단위 젠더 거버넌스 구성 촉진 및 운영 지원 강화

I. 성평등 민주주의 실현을 위한 국가 체제 강화

① 국가 성평등 정책과 체제 강화

2. ‘포괄적 차별금지법’(평등법) 제정

1) 현황 및 문제점

- 이 법안은 성별, 나이, 장애, 인종, 성적 지향, 종교, 학력, 가족 형태, 고용 형태 등 다양한 사유로 차별받지 않도록 보장하며, 구조적 부정의를 해소하는 데 목적이 있다. 그러나 사회적 약자와 소수자에 대한 혐오와 차별 담론이 확산되는 가운데, 이를 선동하고 세력화하는 일부 정치세력과 극우적 정책 흐름 속에서 ‘포괄적 차별금지법’(평등법) 제정은 18년째 미뤄져 현재에 이르렀다.
- 특히 윤석열의 계엄 선포와 대통령 탄핵 국면에서, 탄핵에 반대하는 극우 세력은 “중국 개입”이라는 음모론을 내세워 탄핵 찬성 집회에 참여한 시민들을 ‘중국 스파이’로 몰아붙이는 상황까지 벌어졌다. 혐오와 음모론은 특정 개인이나 집단에 대한 공격을 넘어 사회적 신뢰와 민주주의의 기반 자체를 훼손한다. 선거, 탄핵, 사회적 갈등이 발생할 때마다 이주민, 중국계, 난민, 여성, 소수자 등을 새로운 혐오의 대상으로 삼는 ‘혐오 정치’의 반복적 패턴이 되풀이되고 있지만, 이에 대응할 법적 기반은 여전히 부재하다.
- ‘포괄적 차별금지법’은 「대한민국헌법」 제11조 제1항에 명시된 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의해 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 차별을 받지 아니한다.”는 평등 원칙을 실효성 있게 구현하기 위한 핵심 법안이다. 사회 모든 영역에서 혐오와 차별을 금지하고 예방하는 것은 물론, 차별 피해에 대해 시정·구제할 수 있는 법적 수단이 마련되어야만 헌법이 보장한 평등권이 현실에서 실현될 수 있다. 이러한 이유로 ‘포괄적 차별금지법’(평등법) 제정은 헌법이 명시한 평등권 실현을 위한 필수 과제로 지속적으로 요구되어 왔다.
- 수차례에 걸쳐 진행된 10만 국민동의청원과 국민인식조사는 ‘차별금지법’(평등법) 제정이 시민들의 오랜 염원이자 사회의 요구임을 보여준다. ‘사회적 합의’ 역시 충분히 형성되었음에도 불구하고, 국회는 여전히 ‘포괄적 차별금지법’(평등법) 제정을 계속하여 무산시키며, 시민들의 요구에 제대로 응답하지 못하고 있다.
- ‘포괄적 차별금지법’(평등법)은 뉴질랜드의 「인권법」(1997), 영국의 「평등법」(2010) 등과 같이 명칭은 다르지만, 구조적 차별과 혐오를 개선하려는 의지를 가진 많은 국가들에서 제정·시행되고 있다. 지난 2023년 6월, 주요 7개국(G7) 가운데 유일하게 ‘성소수자 차별금지법’이 존재하지 않았던 일본에서도 성소수자에 대한 이해를 증진

하기 위한 법안이 중의원(하원)을 통과했다.³⁾

- 유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW)는 2024년 6월 한국 정부에 대한 심의 후, 포괄적 차별금지법(평등법) 제정을 권고하며, 한국사회의 심각한 혐오와 차별 현실을 개선할 것을 촉구하였다.⁴⁾ 이에 따라 한국 정부는 2년 안에 ‘포괄적 차별금지법’(평등법) 제정에 대한 구체적인 입법 계획을 담은 중간이행보고서를 제출해야 한다. 이처럼 포괄적 차별금지법은 국제사회가 요구하는 보편적 인권 보호의 핵심과제이자, 한국사회의 인권 기준을 세계 수준으로 끌어올리기 위한 필수적인 법안이라 할 수 있다.

2) 정책과제

- ‘포괄적 차별금지법’(평등법) 제정

3) 일본에서 성소수자 이해증진법이 국회를 통과했다. 성적 지향 등을 이유로 한 부당한 차별은 없어야 한다”고 규정하며 정부가 성소수자에 대한 이해증진을 위한 기본계획을 수립하고 이에 필요한 지침을 만들어야 한다고 명시했다. <https://www.khan.co.kr/article/202306131531001>

4) 유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW)는 제9차 한국 정부 심의 최종견해에 관한 논평에서 여성가족부 폐지 계획 철회 및 부처 강화, 포괄적 차별금지법 제정, 비동의의 강간죄 도입, 안전한 임신중지 보장, 일본군 ‘위안부’ 문제 해결 등 권고하였다. <https://women21.or.kr/statement/24538>

I. 성평등 민주주의 실현을 위한 국가 체제 강화

① 국가 성평등 정책과 체제 강화

3. 「양성평등기본법」을 ‘성평등기본법’으로 전면 개정

1) 현황 및 문제점

- 현행 「양성평등기본법」은 2015년 ‘여성발전’(「여성발전기본법」)에서 ‘실질적 양성평등 실현’으로의 전환을 표방하며 전부 개정되었다. 그러나 실제 정책 내용과 집행에서 ‘젠더(gender)’ 개념이 아닌 ‘생물학적 성별(sex)’에 따른 기계적 평등에 초점이 맞춰졌다. 이에 따라 남성과 여성의 기계적 평등에 집중하여 남성의 참여를 지원·확대하는 방식으로 법이 오용되는 사례가 발생해왔다. 이러한 정책 방향은 성차별적인 의식과 관행을 해소하려는 법의 기본 이념과 배치되며, 여성에 대한 차별을 시정하기 보다는 오히려 기존의 성별 권력 관계를 강화하는 결과를 초래했다. 이에 따라 후퇴된 정책을 개선하고 성평등 실현을 위한 법개정의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다.
- 특히 이런 정책 방향성은 윤석열 정부 이후 더욱 가속화되었다. 2023년 1월 발표된 「제3차 양성평등정책 기본계획」(2023~2027)에서는 ‘여성’과 ‘남성’이라는 주어가 생략되고, ‘젠더폭력’ 대신 ‘폭력’이라는 용어가 사용되는 등 성평등 가치와 젠더 관점이 삭제되고 있다. 이는 곧 노동시장과 가족 내 성별 격차, 젠더폭력이 여성과 남성 사이의 불평등한 권력관계에서 발생한다는 구조적 요인을 가시화하지 못하게 만들며, 결국 여성에 대한 차별과 폭력을 근본적으로 해결하기 어렵게 만든다.
- 성차별은 계급, 계층, 이주 여부, 장애 유무, 성적 지향 등에 따라 다양한 형태로 나타난다. 그러나 ‘양성’ 평등 개념은 남성과 여성이라는 이분법적 성별만을 기준으로 삼아, 실재하는 여성 간의 차이와 다양성을 반영하지 못하고 있다. 더 나아가, 이 개념은 성소수자에 대한 차별을 정당화하는 논리로 활용되고 있어 심각한 문제를 초래하고 있다. 따라서 성평등 정책은 보다 포괄적이고 다층적인 차별 구조를 고려하는 방향으로 나아가야 한다.

2) 정책과제

- 젠더 관점이 담보될 수 있도록 「양성평등기본법」을 ‘성평등기본법’으로 명칭과 내용 전면 개정

I. 성평등 민주주의 실현을 위한 국가 체제 강화

② 여성 대표성 및 정치참여 확대

1. 새 정부 동수 내각 등 모든 의사결정구조에 성별균형 원칙 적용

1) 현황 및 문제점

- 지난 2024년 국회 여성가족위원회 국정감사에 따르면 윤석열 정부의 장관 중 남성이 16명, 여성이 3명(15.7%)에 불과 했고, 차관은 총 29명 중 4명(13.8%)만 여성이었다. ‘2024 공공부문 통합인사 연차보고서’에 따르면 중앙부처 여성 고위공무원 비율은 2019년 7.9%(122명)→2020년 8.5%(132명)→2021년 10.0%(160명)→2022년 11.1%(174명)→ 2023년 11.7%(183명)로 꾸준히 증가했지만 여전히 매우 낮은 수준이다. 그나마 중앙부처 본부 과장급 여성 비율은 28.4%, 지자체 과장급(5급 이상)은 30.8%로 약간 상승했으나, 고위직에서의 성별 불균형은 여전하다.
- 공공기관의 경우, 여성 임원(기관장, 이사, 감사) 비율은 2022년 23.6%에서 2023년에는 21.5%(2.1%p 감소)로 오히려 감소하였다. 중앙부처 정부위원회 여성비율 역시 2022년 41.4%에서 2023년 40.5%로, 지자체 정부위원회 여성 비율도 2022년 42.7%에서 2023년 42.6%로 하락했다.⁵⁾
- 여성가족부는 2023년 7월 ‘공공부문 성별균형 달성 중장기 로드맵’에서 2027년까지 각 분야별 여성비율 달성 목표를 발표하였다. 여성고위공무원은 13.5%, 본부과장급(4급 이상) 30.0%, 지방 과장급(5급 이상) 32.2%, 공공기관 임원 26.2%, 공공기관 관리자 34.5%, 지방공기업 관리자 15.5%, 국립대 교수 22.9%, 군인 간부 15.3%, 경찰 관리직 8.0%, 해양경찰 관리직 4.2% 등 매우 낮은 수준의 목표치를 제시하고 있다.
- 민간 영역의 경우, 2024년 기준 100대 기업 내 여성 임원 수는 전체 임원(7404명)의 6.3%인 463명으로 집계됐다. 여성 임원 비율은 2019년 3.5%, 2020년 4.1%, 2021년 4.8%, 2022년 5.6%, 2023년 6%로 상승하고 있지만 여전히 매우 낮은 실정이다.⁶⁾

2) 정책과제

5) 여성가족부, 누리집, ‘중앙행정기관 정부위원회 및 지자체 소속 위원회 위촉직 여성 비율’

6) [2024 뉴투 유리천장 보고서 ①] 韓 ‘여성 임원’ 매년 확대…그룹에도 12년째 OECD ‘최하위’, 뉴스투데이 <https://www.news2day.co.kr/article/20240919500152>

- 새 정부 동수 내각 구성 등 모든 공공부문(중앙 및 지방정부) 의사결정구조에 성별균형 원칙 의무화
- 민간 영역의 의사결정구조에 성별균형 원칙 도입

I. 성평등 민주주의 실현을 위한 국가 체계 강화

② 여성 대표성 및 정치참여 확대

2. 여성의 정치 대표성 확대

1) 현황 및 문제점

- 세계경제포럼(WEF)은 매년 교육·건강·경제·정치 등 부문에서 여성과 남성 격차를 지수로 환산해 세계 각국의 성평등 수준을 비교·분석하고 있다. 이들이 발표한 ‘2024년 세계 젠더 격차 보고서’에 따르면, 한국은 정치권한 부문에서 146개국 중 72위, 특히 국회의원 여성 비율은 103위 머무르며 정치 분야의 성평등 수준이 여전히 낮은 것으로 나타났다.
- 제22대 여성 국회의원은 300중 61명으로 20% 밖에 되지 않고, 남성 국회의원 비율은 80%를 차지하여 남성이 과대 대표되고 있다. 이는 OECD 38개국 중 34위, 국제의회연맹(IPU) 조사 기준 세계 193개국 중 120위(2023년 1월 기준)로, 한국의 여성 정치 대표성은 국제적으로도 최하위 수준이다.
- 지난 제22대 총선 당시 전체 지역구 후보자 총 699명 중 여성 후보자는 99명으로, 전체의 14.16%에 불과했다. 정당별로 살펴보면 더불어민주당 16.73%, 국민의 힘 11.81%, 녹색정의당 41.18%, 새로운미래 10.71%, 개혁신당 13.95%, 진보당 23.81% 이다. 현재 비례대표제는 남녀동등 참여(여성 할당 50%)가 법적으로 보장되어 있으나, 지역구 공천에서 30% 여성할당은 여전히 권고 조항에 머물러 있다. 실질적인 여성 대표성 확대를 위해 남녀동등참여를 의무화하는 제도 개선이 시급하다.
- 국민을 대표하는 입법기관인 국회는 성별과 연령의 불균형이 매우 심각한 수준이다. 국회의원의 80%가 50~60대 남성으로, 중장년 남성과 비장애인이 독점하는 구조에 머물러 있다. 이제는 국민의 절반을 차지하는 여성은 물론, 사회적 소수자의 목소리가 반영될 수 있도록 다양한 대표성이 확보되는 국회로 변화해야 한다.

2) 정책과제

- 남녀동등참여 실현을 위한 관련 법 제·개정
 - 공직선거후보자 특정 성 60% 초과 금지 의무화
 - 정당공천 여성후보 비율 기준 미이행 시, 「정치자금법」 제27조에 따라 경상보조금 및 선거보조금 감액 적용
- 정치참여 진입장벽 완화를 위한 제도 개혁

- 기탁금 비용 축소
- 정당보조금, 선거보조금, 여성추천보조금, 장애인추천 보조금 등의 산정 방식 개혁

I. 성평등 민주주의 실현을 위한 국가 체제 강화

③ 돌봄·기후 정의 실현

1. 돌봄의 국가 책임 헌법 명시 및 ‘돌봄기본법’ 제정

1) 현황 및 문제점

- 서로 돌봄에 대한 새로운 상상을 통해 누구나 좋은 돌봄을 받을 권리와 돌봄을 할 권리를 시민의 기본권으로 안착시켜야 한다. 이를 위해서는 헌법에 ‘돌봄 할 권리’와 ‘좋은 돌봄을 받을 권리’를 명시하고, ‘국가의 돌봄 책임’을 명확히하는 ‘돌봄기본법’ 제정도 함께 논의되어야 한다. 지금까지 돌봄은 가족이나 시설에 전적으로 의존해 왔지만, 이제는 가족 밖에서도 돌봄이 가능한 공적 구조로의 전환이 필요하다.⁷⁾ 이를 위해 ‘가족’ 개념 역시 혈연·혼인 중심에서 벗어나 삶을 함께하는 동반자로 확장하고 이에 합당한 법적 권리를 부여해야 한다.
- 남성생계부양자-여성돌봄전담자 이데올로기가 팽배한 사회의 변화가 필요하다. 2021년 ‘양성평등실태조사’에 따르면 가정 내 돌봄은 여성에게 편중되어 있다.⁸⁾ 가사·돌봄직종 임금노동에 종사하는 노동자 역시 2021년 기준 여성 비율이 94.2%로 절대다수다.⁹⁾ 이러한 성차별적 돌봄 구조의 해소는, 돌봄이 시민적 책임이자 권리라는 사회적 인식이 확산되고, 모든 시민이 돌보고 돌봄 받을 여건 조성을 위해 사회 제도가 재편될 때 가능하다.
- 노동시간 문제는 단순한 근무 시간의 문제가 아니라, 노동자의 건강권 보장, 일과 삶의 균형, 그리고 일자리 분배와 직결된 중요한 사회 이슈다. 노동시간 단축은 ‘일할 권리’와 ‘일하지 않을 권리’를 포함한 삶의 권리를 보장하는 문제다. 특히 지금까지 여성에게 무급으로 전가되어온 돌봄노동을 성별에 관계없이 모든 시민이 평등하게 나눌 수 있도록 재편하는 일이기도 하다. 2023년 기준 한국의 연간 노동시간은 1,874시간으로, OECD 평균(1,719시간)보다 155시간이나 많아 장시간 노동 국가로 분류된다. 2021년 통계에 따르면, 여성의 하루 총 노동시간은 484.4분, 남성은 468분이며, 이 중 여성의 무급 돌봄노동은 215분으로 성별 불평등이 더욱 심화되고 있다.

2) 정책과제

7) 김영옥 외, 『새벽 세시의 몸들에게』, 봄날의책, 2020. 참고 및 재구성

8) 여성가족부, ‘2021년 양성평등 실태조사’, 2022.

9) “대통령 지시에 번갯불 콩 볶아먹듯…가사노동자 실태조사부터”, 한겨레, 2023.6.12.
https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1095482.html

○ 돌봄기본권의 헌법적·법적 보장

- 헌법에 ‘좋은 돌봄을 받을 권리’와 ‘돌봄 할 권리’ 명문화
- 돌봄의 공적 가치와 국가의 책임을 명시한 ‘돌봄기본법’ 제정
- 모든 시민이 노동자-돌봄자-시민으로서의 다중 역할을 수행할 수 있도록 사회 구조 전반의 패러다임 전환 및 체계 구축

○ 임금하락 없는 법정 노동시간 단축

- 돌봄중심 사회로의 전환을 위해 주 32시간 도입
- 5인 미만 전 사업장 적용

I. 성평등 민주주의 실현을 위한 국가 체계 강화

③ 돌봄·기후 정의 실현

2. 성평등한 기후 정책 수립

1) 현황 및 문제점

- 기후위기는 미래에 닥칠 일이 아니라 현재진행형이다. 전 지구적으로 폭염, 가뭄과 산불, 태풍과 홍수로 인한 재난이 일상화되었고, 그 빈도와 강도 또한 갈수록 심화되고 있다. 그러나 윤석열 정권은 원전 진흥정책을 친환경정책으로 둔갑시키고, 석유·가스 시추 사업 추진, 신규 화력발전소 건설 등 기후위기 대응과는 거리가 먼 퇴행적 에너지 정책을 추진하며 시대에 역행해왔다.
- 정부간 협의체(IPCC)는 지구온도 상승 1.5도 억제를 달성하기 위해 2030년까지 전 세계 온실가스 배출량을 2019년 대비 43%, 2035년까지 60% 감축해야 한다고 권고했다. 그러나 한국의 감축목표는 2030년까지 38%에 불과해 국제사회로부터 ‘매우 불충분하다’는 평가를 받고 있다. 한편 2024년 8월 헌법재판소는 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제8조 제1항¹⁰⁾과 관련하여 2031년부터 2049년까지의 감축목표 부재는 헌법 불합치라고 판결했다.
- 한국의 온실가스 배출량 중에서 전력 생산 부문이 차지하는 비율은 33%에 달하고(2억 2,360만 톤, 2021년 현재) 발전 부문 배출량의 73.3%(2021년 기준)은 석탄 발전에 의한 것이다. 이에 석탄발전소의 조속한 폐쇄 및 공공 재생에너지 확대가 시급하다.
- ‘불평등이 재난이다!’란 구호가 말해주듯, 기후재난은 덜 가진 이들에게 더 큰 피해를 안기며, 그 재난의 경험은 다시 불평등을 심화시키는 악순환을 초래한다. 유엔 기후 변화협약(UNFCCC)은 기후위기 대응에서 성평등 관점의 필요성을 인정하며, 2017년 젠더주류화를 위한 ‘젠더행동계획’을 채택하였다. 그러나 한국은 기후위기대응 정책 수립 과정에서 다양한 사회 구성원의 목소리를 충분히 반영하지 못하고 있다. 예를 들어, 온실가스감축목표 의결기구인 탄소중립녹색성장위원회 구성 시 아동, 청년, 여성, 노동자, 농어민, 중소기업인, 시민사회단체 등 다양한 사회계층의 대표성을 고려해야 한다고 명시되어 있음에도, 1기 위원 중 여성은 21%, 청년은 3%에 불과했

10) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제8조(중장기 국가 온실가스 감축 목표 등) ① 정부는 국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35퍼센트 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것을 중장기 국가 온실가스 감축 목표(이하 “중장기감축목표”라 한다)로 한다.

다.

2) 정책 과제

- 온실가스 감축 목표 상향 및 중장기 계획 수립
 - 2035 국가온실가스감축목표(NDC) 목표 2018년 대비 60% 이상 상향 조정
 - 2031년~2049년 국가 온실가스 감축 경로 수립
- 기후정책 의사결정 과정 여성 대표성 및 다양성 확보
 - 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」에 특정 성 60% 초과 금지 조항 신설
 - 기후위기 주요 의사결정기구에 여성 대표성·다양성 확보 제도화
- 탈석탄·탈핵 정책 추진 및 재생에너지 전환
 - 노후 핵발전소 폐쇄 및 신규 핵발전소 설립 계획 중단
 - 탈석탄 기조에 따른 석탄화력발전소 단계적 폐쇄
 - 공공주도 재생 에너지 확대 전략 마련

I. 성평등 민주주의 실현을 위한 국가 체계 강화

③ 돌봄·기후 정의 실현

3. 탈플라스틱을 위한 전주기적 정책 시행 및 노동자 보호

1) 현황 및 문제점

- 플라스틱은 99%가 화석연료로 만들어지며, 추출과 정제, 분해, 소각 전 과정에서 막대한 온실가스를 배출하지만, 재활용률은 9%에 불과하다. 국제사회는 온실가스 배출과 생태계 파괴의 주범인 플라스틱 오염을 종식시키기 위해 법적 구속력 있는 국제협약 마련에 나섰고, 2022년 말부터 2024년 11월 25일 한국에서 열린 마지막 회의까지 총 5차례의 회의를 진행했다. 그러나 석유화학 산업계와 산유국의 강한 반발로 끝내 실질적인 협의안 도출에는 실패했다.
- 한국 정부는 탄소중립기본계획을 통해 폐기물 부문 온실가스 배출량을 2018년 1천 7백만 톤에서 2030년 9백만 톤으로 46.8% 감축하겠다고 발표¹¹⁾했지만, 적극적인 폐기물 감축 노력은 전무한 실정이다. 1회용컵보증금제를 지자체 자율 시행으로 축소시키고 생산자책임제도 후퇴시켰다. 플라스틱 문제의 해결 방안으로 생분해성 플라스틱 등 대체재 생산을 통해 석유화학산업을 계속 지원하는 것도 근본적 해결책이 될 수 없다.
- 매해 늘어가는 플라스틱 쓰레기는 관련 산업 노동자들에게도 엄청난 부담을 지운다. 우리나라의 생활폐기물은 연간 1만9738만 톤에 달하며, 이 중 86.9%가 재활용 선별장에서 수선별 과정을 거친다. 재활용 및 폐기물 처리산업은 심각한 악취와 소음은 물론, 매년 약 20명의 사망사고가 발생하는 산업으로 2021년, 고용노동부가 산재 사망사고 위험 경보를 발령하기도 했다. 선별원의 90%가 5060대 중장년 여성이지만 단순노무직으로 분류되어 폐기물 처리산업에 종사하고 있는 여성의 규모조차 제대로 파악되지 않고 있다. 그러나 현재까지 마련된 노동자 안전지침은 수집·운반에 한정돼 있어 폐기물 처리 전 과정의 노동·성별 특성에 따른 안전 대책 마련이 시급하다.

2) 정책과제

- 플라스틱 오염 해결을 위한 전주기적 대책 마련
 - 플라스틱 생산 감축을 위한 국제플라스틱 협약 체결 노력
 - 플라스틱의 전주기적 관리 이행 및 1회용컵보증금제 전국 시행

11) 2050 탄소중립녹색성장위원회, 『탄소중립 녹색성장 국가전략 및 제1차 국가 기본계획』, 2023, https://www.2050cnc.go.kr/flexer/view/BOARD_ATTACH?storageNo=1975.

○ 자원순환 노동자 노동안전 및 건강권 보장

- 폐기물 처리시설 유해화학물질, 노동안전 모니터링 및 현장 점검 강화
- 폐기물 처리 전 과정에 대한 노동안전 법안 마련
- 폐기물처리 노동자 성별분리통계 시행 및 젠더 관점의 안전·건강관리 인프라 구축

Ⅱ.

모두의 평등한 삶의 조건 마련

① 일터에서의 성평등 실현

② 돌봄·주거·노후 권리 보장 및 공공성 강화

II. 모두의 평등한 삶의 조건 마련

11 일터에서의 성평등 실현

1. 모든 일하는 사람의 노동권 확보

1) 현황 및 문제점

- 현행 노동관계법은 상용직 노동자 중심으로 설계되어 특수고용, 플랫폼 노동자 등 다양한 고용형태를 반영하지 못하고 있다. 2018년 기준 특수고용 노동자는 220만 명 이상으로 전체 취업자의 8.2%를 차지하며, 특수고용 노동자 중 여성이 57.1%로 남성보다 더 많다. 플랫폼 노동자의 경우, 46만 9천~53만 8천명으로 추정되며 전체 취업자의 1.7~2.0%를 차지한다. 남성은 대리운전, 화물운송, 택시운전 순으로, 여성은 음식점 보조·서빙, 가사·육아 도우미, 요양·의료 순으로 많다. 특수고용·플랫폼 노동자를 합하면 전체 취업자의 약 10%에 육박하는 규모이다.
- 그러나 이들은 법적 노동자성이 인정되지 않아, 고용안정·적정임금·휴가·성희롱 방지 등 기본적인 권리조차 보장받지 못하고 있다. 노동자성 입증 책임도 온전히 당사자에게 지워진다. ‘특고 3법’(「고용보험법」·「산업재해보상보험법」·「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」) 개정에도 불구하고 보장은 제한적이다. 다양한 고용형태를 포괄할 수 있도록 노동자 정의를 확대하고, 근본적인 법·제도 개선이 필요하다.
- 5인 미만 사업장은 전체 사업장 수(약 209만개)의 63.1%, 전체 노동자(약 1,838만명)의 17.7%¹²⁾를 차지하지만 「근로기준법」은 물론 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」, 직장 내 괴롭힘 금지법(「근로기준법」)의 적용에서 배제되어 있다. 5인 미만 사업장에서의 법적 예외규정은 노동자들에게 상대적 박탈감과 실제적 불이익, 삶의 불안정성을 초래한다. 사용자들은 사업장 쪼개기를 통해 법 적용을 회피하고 있으며, 이를 제재할 방안도 부재하다.
- 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」은 애초 목적인 공익적 제공기관 육성 방안이 삭제된 채 제정되었다. 중간착취 없는 가사노동환경을 위해 공익적 제공기관 활성화가 필요하며, 가사노동자 역시 제공기관 소속에 한 해 노동자로 인정받고 있어 전체 가사노동자의 노동자성 인정이 필요하다.
- 이러한 권리의 배제를 합법적으로 허용한 결과는 심각하다. 2022년 산업재해 사망자의 34.2%가 5인 미만 사업장에서 일했고¹³⁾, 이들의 평균임금은 500인 이상 기업의

12) 고용노동통계, 사업체노동실태 현황, 2022

33.5%에 불과하다.¹⁴⁾ 5인 미만 사업장 노동자 권리 제한은 사실상 사용자에게 합법적 착취권을 부여한 것이며, 영세 사업자의 어려움을 노동자 착취로 해결하도록 국가가 공인하는 구조적 문제이다.

- 2024년 기준 전체 여성노동자 중 비정규직은 50.7%¹⁵⁾로 여성노동자 중 절반이 비정규직 노동자이다. 특히 비정규직을 채용하여 2년이 지나면 해고하고 다른 비정규직을 고용하는 경우가 빈번하게 발생하며, 파견직을 활용하여 2년 파견하거나 직고용 기간제를 사용하기도 한다. 퇴직금을 주지 않기 위해서 11개월 계약도 횡행하고 있는 실정이다. 비정규직은 노동자를 비용으로 보는 자본의 비용절감 전략이자 노동자에 대한 통제권 강화 전략이다. 상시지속업무에는 비정규직을 사용을 금지해야 한다.

2) 정책과제

- 노동자로 인정받지 못하는 노동자의 노동자성 인정
 - 「근로기준법」 상 노동자 정의 확대: 일하는 모든 사람을 포괄할 수 있도록 법 개정
 - ‘노동자성’ 입증책임 전환¹⁶⁾
 - 일하는 모든 사람을 ‘노동자’로 규범적으로 정의
 - ‘노동자 추정원칙 도입’ → 사용자가 반증하도록 입증 책임 전환
 - 노동자성 신속 판단을 위한 전담기구 설치(노동위원회 내)
 - 사각지대 노동자 대상 고용보험·산재보험 적용 확대
 - 모든 노동자의 노동3권 보장: 「노동조합 및 노동관계조정법」 상 ‘노동자’ 정의확대
- 5인 미만 사업장 노동관계법 전면 적용
 - 5인 미만 사업장 노동관계법 전면 적용
 - 5인 미만 위장 분할 사업장 처벌규정 신설
- 2년 이상 상시지속업무 비정규직 사용 금지

13) 고용노동부, 「2023년 산업재해 현황분석 책자」, 2024.12

14) 고용노동부, 「2023년 사업체 규모별 임금 및 근로조건 실태조사」, 2024.04.30

15) 김유선, 비정규직 규모와 실태, 한국노동사회연구소, 6p. 2024.

16) 박귀천, 근로자 개념의 판단-판례분석을 중심으로, 한국여성노동자회 워크숍 자료, p.31, 2021

II. 모두의 평등한 삶의 조건 마련

1) 일터에서의 성평등 실현

2. 성평등 공시제 법제화

1) 현황 및 문제점

- 28년간 OECD 부동의 1위인 한국의 성별임금격차는 2022년 기준 31.2%로 OECD 평균 11.4% 보다 19.8% 높다. 남녀 임금격차가 30% 이상 벌어진 국가는 한국이 유일하다. 독일, 스웨덴, 영국, 프랑스, 스위스, 캐나다, 미국 등 각국이 성별임금격차를 개선해 온 과정을 살펴보면 각 기업별 성별임금공개와 그에 따른 강력한 기업제재 및 개선조치들이 큰 효과를 거둔 바 있다.
- 성평등 공시제는 기업의 성평등 수준을 판단할 수 있는 정보를 공개하도록 하는 제도이다. 공개 내용에는 성별임금을 포함하여 지원자 성비 대비 합격자 성비, 직책별 승진까지의 성별 소요연한, 고용형태 및 직군별 성비 등의 다양한 데이터가 포함된다. 유럽 등에서는 정보공개 뿐 아니라 기업이 스스로 젠더관점에서 성평등 수준을 분석, 판단하고 개선 방안 제출 및 실행, 평가까지 포함한 전 과정을 제도화해 운영 중이다.
- 고용 및 임금격차를 정확히 포착하고, 구체적이고 개별적인 정보공개가 절차적으로 보장되기 위해서는 별도의 입법을 통한 명확한 법적 근거가 필요하다¹⁷⁾. 또한 기업별 공시 정보는 하나의 온라인 공간으로 집적하여 일목요연하게 비교하여 볼 수 있도록 해야 한다. 정보의 가공은 목적에 따라 달라지므로 다른 용도로 구축된 사이트를 활용하는 것이 아니라 성평등 공시를 위한 전용 시스템이 별도로 구축되어야 한다.
- 성평등 공시제는 단순한 정보 공시만으로 성별임금격차를 실질적으로 개선하기 어렵다. 공시과정은 기업이 스스로 성별임금격차 발생 원인을 파악하고 개선방안을 마련, 실행할 수 있도록 유도하는 방향으로 제도화되어야 한다. 나아가, 개선 조치의 이행 정도와 그 효과를 평가하고, 상별로 규율하는 방안도 함께 시행되어야 할 것이다.
- 2022년부터 시행된 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(약칭 자본시장법)은 자산 2조원 이상 상장법인의 이사회를 특정 성(性)으로만 구성할 수 없도록 규정하고 있다. 이후 여성의 이사 비중은 조금씩 증가하고 있으나 사외이사에 치중¹⁸⁾되어 있는

17) 전운정, '성별임금격차현황과 성별공시제도 도입을 위한 과제', '성평등을 향한 여정 여성차별금지과 성평등 실현의 역사와 과제 토론회' 자료집, 53쪽, 2023

18) 한겨레, 2024. 5. 8., 이사회 '성 다양성' 의무화...30대 그룹, 여성 사외이사만 절반 늘어, <https://www.hani.co.kr/arti/economy/marketing/1139701.html>

현실이다. 이코노미스트가 집계한 유리천장 지수를 살펴보면 OECD 평균 관리직 여성 비율은 2024년 34.2%이나 한국은 16.3%. 관리직 여성 비율과 기업 내 여성 이사 비율 모두 뒤에서 2등¹⁹⁾이다.

2) 정책과제

- 성평등 공시제 법 제정 또는 개정
 - 기업의 성별 임금, 노동자 성비, 직위별 성비 등 관련 정보 공개 의무화
 - 공시정보 젠더분석 및 개선방안 수립 제도화
 - 공시된 정보를 젠더 관점에서 분석하고 성별임금격차 발생 원인 파악 및 개선방안 수립·실행
 - 개선방안의 이행 결과를 평가하고, 그에 따른 상벌 규정을 마련
 - 공시제는 자율이 아닌 강제 조항
 - 공시된 정보를 누구나 열람·비교할 수 있도록 별도의 전용 온라인 플랫폼 구축
- 임금공개청구권 보장
 - 개인과 노동조합이 유사 연차·업무 범위 내에서 성별 간 임금 차이 확인
- 관리직 및 임원 50% 여성할당제 도입
 - 미달성 시 사유와 달성 계획 외부 공개, 이행 여부에 따라 상벌 규정 적용
- 업무배치 및 승진의 투명성 보장
 - 업무배치 및 승진 시 판단 근거 문서화, 당사자 열람권 보장

19) 중앙일보, 2024.03.07., 韓 '유리천장 지수' 12년째 꼴찌..."일하는 여성에 가혹한 나라"
<https://www.joongang.co.kr/article/25233675>

II. 모두의 평등한 삶의 조건 마련

11 일터에서의 성평등 실현

3. 채용성차별 근절

1) 현황 및 문제점

- 여성은 노동시장 전 과정에서 성차별을 경험하며, 그 시작점은 채용이다. 그러나 채용성차별은 기업만이 알고 있으며, 이에 대한 공개 의무가 없기 때문에 밝혀내기 어렵다. 성차별의 피해자는 구직자라는 신분상 향후 구직활동의 불이익이나 업계 내 평판을 우려해 성차별을 제기하기 어려운 현실이다. 기업은 이러한 구조를 악용해 성차별적 채용을 지속해오다 2017년 다른 비리를 수사하는 과정에서 공공기관과 은행권의 채용성차별 행태가 드러났다. 이들은 면접점수를 조직적으로 조작하여 여성은 탈락시키고 남성을 합격시켜왔다. 이에 한국여성노동자회와 여성노동조합 등 여성·노동단체들은 ‘채용성차별철폐공동행동’을 결성하여 지원자 성비 대비 합격자 성비의 공개를 요구해왔다. 국제적으로 널리 사용되는 공인된 차별 판단 지침인 4/5룰²⁰⁾을 채택하면 결과는 우연이 아닌 차별의 결과로 판단할 수 있다.
- 면접과정에서 성차별적 질문을 당했다는 구직자들의 제보도 속출하였다. 결남출(결혼, 남자친구, 출산)에 대한 질문, 군대에 대한 생각, 페미니즘 사상 검증 등은 남성 구직자에게는 묻지 않는 명백한 차별 질문이다. 그러나 이러한 질문 자체에 대해 성차별로 판단한 법적 선례는 없다. 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」은 채용과 고용의 전 과정에서 실질적 불이익이 있을 경우에만 성차별로 판단하고 있어, 성차별적 질문으로 인한 불이익을 근거로 제시해야 한다고 주장하기도 한다. 하지만 성차별과 불이익은 인과관계를 가질 수 있으나 성차별적 질문은 실질적 불이익과 무관하게, 그 자체로 이미 명백한 두 가지 권리 침해에 해당한다. 현행법에서도 해석을 넓게 하면 성차별적 질문 자체를 충분히 성차별로 판단할 수 있다. 좀 더 명확한 판단을 위해서는 ‘차별금지법’ 제정도 필요하다. ‘차별금지법’은 차별 자체를 금지하는 법안이므로 이를 통해 더 구체적으로 차별을 규율할 수 있을 것이다.

20) 자연적인 상태에서 한 집단이 다른 집단보다 더 많이 선택될 수는 있으나 한 집단이 다른 집단의 4/5 미만인 경우는 자연상태가 아닌 차별로 인한 결과라고 볼 수 있다는 것이다. 한 집단의 선발률 / 다른 집단의 선발률이 다른 집단 선택 비율의 80프로 이상이 되어야 차별이 아닌 상태로 판단할 수 있다. 예) 남성합격률 0.98%, 여성 합격률 0.59%인 경우 여성합격률/남성합격률 = $0.602 < 0.8$ 이므로 차별이라고 판단할 수 있다. 이는 1971년 캘리포니아주 공정고용실행위원회(FEPC)가 설립한 TACT(기술자문위원회)에서 처음 제정했다. 법적 정의는 아니지만 평등고용기회위원회(EEOC)에 명시되어 있다. 지침이며 차별 혐의에 대한 취약성을 제거하기 위해 전 세계 기관에서 채택한 경험 법칙이다.

- 또한 면접위원의 성별 편중 역시 채용 성차별의 구조적 요인 중 하나다. 현재 면접위원 구성에서 남성이 압도적으로 많은 상황에서, 여성에 대한 성차별은 일상이 될 수밖에 없다. 군대 이야기로 남성 구직자와 동료의식을 형성하고 여성들이 면접에 임할 때에는 집중하지 않는 배제적 태도, 자세만으로도 여성구직자를 위축시키고 있다. 이를 방지하기 위해서는 면접관 중 한 성이 60%를 넘지 않도록 규율이 필요하다.
- 현행 법체계로는 기업이 채용성차별을 했을 때 부과벌금은 500만원에 불과하다. 신한카드는 2017년 9월 신입사원 공개채용 당시 남녀 서류합격자 비율을 7대 3으로 정한 뒤 여성 지원자 92명을 부당하게 탈락시킨 혐의로 재판에 넘겨졌다. 2023년 법원은 법정최고형을 내렸지만 벌금 500만원에 불과했다. 2018년 정부는 채용성차별 대책을 발표하면서 처벌규정을 '5년 이하 징역 또는 3,000만원 이하 벌금'으로 상향하겠다고 약속한 바 있지만 법개정은 이루어지지 않았다. 피해자가 채용되지 못함으로 인해 입게 되는 손해에 대해 3배까지 배상 가능한 징벌적 손해배상이 필요하다.
- 채용과정에 대한 공정성과 투명성 확보 또한 반드시 뒷받침되어야 한다. 채용공고시, 급여 등 정확한 노동조건을 명시하도록 하고, 합격 여부 통보 시에는 채용과정별 평가 기준과 점수를 구직자에게 제공해야 한다. 이러한 조치들은 채용 전 과정에서의 신뢰를 높이고, 차별 가능성을 사전에 차단하는데 중요한 역할을 할 수 있다.

2) 정책과제

- 채용과정 정보공개 및 투명성 강화
 - 공공기관 및 300인 이상 민간기업, 지원자 성비 대비 합격자 성비 공개 의무화
 - 채용공고 시 급여·근무지·근무시간·업무내용·복지혜택 등 노동조건 명시
 - 합격 통보 시 채용과정별 평가 기준과 점수 통보
- 차별기준 및 면접 규율 강화
 - 4/5 룰 도입: 차별 판단 기준으로 채택, 근로감독 매뉴얼 반영 및 교육
 - 성차별 질문 금지: 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 해석 확대, 「채용절차의 공정화에 관한 법률」 개정, '차별금지법' 제정
 - 면접관 중 한 성이 60% 초과하지 않도록 법제화
- 처벌 및 배상 강화
 - 채용 성차별에 대한 처벌 수위 상향
 - 현행 벌금 500만원 → 5년 이하 징역 또는 3,000만원 이하 벌금
 - 징벌적 손해배상 도입: 피해자에게 손해액의 3배 이상 배상

II. 모두의 평등한 삶의 조건 마련

11 일터에서의 성평등 실현

4. 최저임금을 생활임금 수준으로 인상

1) 현황 및 문제점

- 한국 사회 노동시장은 정규직과 비정규직 간의 임금 차이가 극심한 이중구조로 형성되어 있다. 2024년 남성 정규직 임금(430만 원)을 100이라 할 때 남성 비정규직(259만 원)은 60.2%, 여성 정규직(321만 원)은 74.6%, 여성 비정규직(169만 원)은 39.4%다. 2024년 기준 전체 여성노동자의 50.7%가 비정규직²¹⁾이다. 즉, 여성노동자 2명 중 1명은 비정규직으로 일하고 있으며, 이들은 최저임금도 안 되는 169만 원을 받으며 일하고 있다. 이중화된 노동시장 구조 속에서 가장 큰 피해를 입는 것은 여성노동자들이다.
- 물가상승률을 반영하지 못하는 최저임금 인상률, 그리고 ‘최저임금만 주면 된다’는 사회적 인식을 개선하기 위해 2015년 서울을 시작으로 모든 광역 지방자치단체에서 생활임금을 조례로 규정하였다. 생활임금은 최저임금만으로는 충분히 보장되지 않는, 인간다운 삶을 보장할 수 있는 적정소득 수준으로 고안된 제도다. 그러나 생활임금은 법적 강제력이 없으며, 지자체 소속·출자·출연기관에 한정해 적용되고 있다. 게다가 생활임금은 가구 단위를 기준으로 책정되는 반면, 최저임금은 노동자 1인 기준으로 산정되기 때문에 기준 간 괴리도 존재한다. 이에 따라 최저임금의 기준 변화가 필요하다. 생활임금의 개념을 차용하여 노동자 1인이 생활할 수 있는 수준의 최저임금 인상이 필요하며, 물가상승률을 반영하여 실질임금 하락을 방지해야 한다.
- 최저임금 산입범위 확대란 정기상여금, 식비·교통비 등의 현금성 복리후생비를 최저임금 범위에 산입하여 실질적인 임금을 하락시키는 방식으로, 2018년 정부에서 최저임금을 비교적 대폭 인상한 뒤 내놓은 꼼수이다. 정부는 수많은 반발에도 불구하고 2019년부터 단계적으로 최저임금 산입범위를 확대하는 제도를 실시하였다. 이로 인해 2024년에는 수많은 노동자들은 자신들이 받는 최저임금에 매월 1회 이상 지급되는 복리후생비와 정기상여금이 100% 산입되는 현실을 마주하였다. 최저임금 산입범위 확대로 인해 통상임금이 최저임금보다 낮아지는 모순적인 상황이 발생하고 있다. 최저임금 인상 효과를 무력화시키는 산입범위 확대조치는 최저임금법 취지와도 배치되며, 노동자의 생활 안정을 위해 즉각적인 폐지가 필요하다.

21) 김유선, 2024, 비정규직 규모와 실태, 한국노동사회연구소, 6p.

- 매년 최저임금위원회에서는 업종별 차등지급 논란이 불거지고 있다. 이는 임금격차 해소와 소득 분배 개선이라는 최저임금 제도의 근본 취지에 어긋나는 흐름이 해마다 반복되고 있는 것이다. 2017년 ‘최저임금 제도개선에 관한 연구 TF 보고안’²²⁾에서도 업종별 차등적용은 “낙인 효과 우려로 불가하다”고 결론을 도출하였음에도 불구하고, 최저임금 업종별 차등지급은 지난 몇 년 동안 경영계에서 편의점, 택시 운송업, 숙박·음식점업에 대해 낮은 최저임금 적용을 주장해왔다. 심지어 2024년 정부는 돌봄업종에 대해 별도의 낮은 최저임금을 적용해야 한다고 주장하였다. 돌봄 업종은 대표적인 여성직종이며 이미 지나치게 낮은 임금과 열악한 처우로 인해 수많은 노동자들이 신음하고 있는 상황인데도 업종별 차등지급 논의가 이루어진 것이다. ‘임금의 최저수준을 정하여 노동자의 생활 안정과 노동력의 질적 향상을 꾀하’는 것이 최저임금의 목적인만큼, 노동자를 분할하여 이들을 다르게 대우하여 차별을 조장하고, 특정 업종에 저임금의 낙인을 찍는 것은 오히려 정부가 막아야 하는 일이지 앞장설 일이 아니기에, 최저임금 업종별 차등지급 논의를 차단시킬 수 있는 법개정이 이루어져야 한다.

2) 정책과제

- 실질임금 인상
 - 최저임금을 생활임금 수준으로 대폭 인상
 - 최저임금 물가연동제 도입 → 장기적으로 임금물가연동제로 확대
- 최저임금 산입범위 확대 개악 폐기
 - 정기상여금, 식비, 교통비 등 현금성 수당을 최저임금에 포함한 산입범위 조항 폐지
- 「최저임금법」 개정
 - 제4조 제1항 삭제, 업종별 차등지급 조항 삭제

22) 고용노동부 보도자료, “최저임금 제도개선: 최임위 논의 본격 개시”, 2017.12.27. https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=8348

II. 모두의 평등한 삶의 조건 마련

11 일터에서의 성평등 실현

5. 청년여성을 위한 지역의 좋은 일자리 마련

1) 현황 및 문제점

- 2021년 한국여성노동자회에서 진행한 90년대생 실태조사 결과, 응답자 중 87%가 자발적으로 퇴사한 경험이 있으며, 퇴사 사유 1위는 근로조건 불만족(29.0%)으로 보수, 근로시간, 작업환경 등이 주요 원인²³⁾임이 드러났다. 90년대생 여성노동자들은 불안정한 고용형태로 인해 장시간 노동, 낮은 처우, 성차별적 환경 등으로 번아웃을 경험하고 경력을 지속하는 데 어려움²⁴⁾을 겪고 있다.
- 지역의 경우 지속 가능한 일자리가 부족하여 청년여성의 지역 이탈이 심화되고 있다. 같은 조사에서 비수도권 청년여성의 지역 이탈 의향은 31.9%로, 서울 20.9%보다 훨씬 높은 수치를 보였다.²⁵⁾ 지역에서 여성은 돌봄 직군 및 저임금·파트타임 일자리에 집중되어 있고, 기술직이나 양질의 일자리에서는 배제되고 있는 실정이다.²⁶⁾ 전국 여러 지역에서 여성청년들의 지역 이탈 비율은 남성청년에 비해 높게 나타나고 있다. 이는 특히 중화학 제조업 중심으로 일자리가 지역의 주력산업인 곳에서 더 심하게 나타나는데 여성의 일자리가 없기 때문이다.
- 2022년 실시한 90년대생 여성노동자 우울도 조사에 따르면, 지방정부의 상담센터는 단기적이고 산발적인 운영으로 실질적인 도움이 되지 못하고 있다. 자기부담금 없는 상담지원에 대한 요구가 높으며, 정서적 지지기반이 부족한 청년들을 위한 공동체적 지원센터 개설이 시급한 상황이다.

2) 정책과제

- 청년여성 일자리 불평등 해소를 위한 국가책임 강화
 - 중앙정부 차원의 성평등 노동정책 추진체계 구축
 - 지자체 성평등 노동 전담부서 설치 지원을 위한 법적 근거 마련
 - 채용과정의 성차별 및 조직문화 개선을 위한 국가 차원의 조사·감독 권한 강화

23) “박선영(2021), ‘유예된 미래, 빈곤을 만드는 노동: 90년대생 실태조사’, 한국여성노동자회

24) 위의 글, 79p/122p

25) 위의 글, 100p

26) 중화학 제조업 중심 지역에서 여성 일자리 부족, 자동화로 노동 강도는 낮아졌지만, 기업의 여성 고용 관행적 거부 지속되고 있음. <젊은 여성들 떠나고 있다... 부울경서 무슨 일 일어나고 있나>

<https://omn.kr/22j7c>

- 공공부문 중심의 성평등 고용 모델 전국 확산
 - 지자체가 모범사업주로서 역할하며 공공부문의 좋은 일자리 마련
- 지역 청년여성 노동환경 개선 위한 국가 정책 추진
- 지역 내 청년여성 노동환경 실태조사 전국 단위로 실시
 - 생활임금 이상 보장을 위한 국가 기준 마련 및 민간 확산 지원
- 공동체형 정서·정신건강 지원 상담체계 구축
- 자기부담금 없는 상시적이고 안정적인 상담지원
 - 지역 기반 공동체형 정서 회복지원사업에 대한 국비지원

II. 모두의 평등한 삶의 조건 마련

1] 일터에서의 성평등 실현

6. 페미니즘 사상검증 근절

1) 현황 및 문제점

- 지난 2016년 게임업계에서 시작된 여성노동자에 대한 페미니즘 사상검증은 사회 전 영역에서 발생되고 있다. 웹툰, 웹소설 작품에 페미니즘 성향이 보인다며 별점테러를 하는가 하면, 안티페미니스트들은 집게손가락 모양이 남성성기를 비하하는 행위라는 억측을 하며 GS25의 행사 홍보물, 넥슨 메이플스토리 캐릭터 홍보 티저, 르노코리아 유튜브 썸네일 등 업종을 가리지 않고 페미니즘 사상검증을 가하고 있다. 또 남녀공학 전환 반대투쟁을 벌인 동덕여대의 투쟁이 이슈화되자 한 금융신탁회사의 인사관리담당자로 추정되는 이가 직장인 커뮤니티에 ‘여대 출신은 거르겠다’²⁷⁾는 글을 올리는 등 여성노동자들은 노동생애 전반에 걸쳐 페미니즘에 대한 생각을 검열 당했다. 그 과정에서 괴롭힘과 같은 정신적 피해를 넘어 계약해지, 부당해고 등 경제적 피해를 받았지만 이를 직접적으로 구제할 수 있는 방법은 없었다. 그 결과, 사회적 보호망이 없는 프리랜서, 특수고용, 플랫폼 여성노동자들을 대상으로 안티페미니스트 세력들은 승리 경험을 누적했고, 여성노동자들은 과도한 자기검열로 이중삼중의 피해를 겪게 되었다.
- 2022년 발표된 ‘디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동자의 노동 조건에 관한 연구’ 보고서에 따르면 심층면접에 참여한 디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동자 21명 중 15명이 사상검증을 직접 경험했다고 응답했다. 이 중 12명은 검증의 주체가 반페미니스트들이었다고 밝혔다.²⁸⁾
- 여성노동자들의 피해는 커지고 있지만 정부는 이에 대한 대책을 세우지 않고 있다. 하지만 이미 지난 2020년 국가인권위원회는 ‘사상 및 정치적 의견을 이유로 한 혐오·차별 개선 필요’라는 결정문을 낸 바 있다. 인권위는 본 결정문에서 정부가 게임업계 내 여성혐오 및 차별에 대한 실태조사 결과에 따라 해당 관행을 개선할 수 있는 방안을 마련해야 한다고 권고하였다. 2020년과 2021년 문체부에서 매년 진행하는 ‘게임산업 종사자 노동환경 실태조사’에도 포함되어 진행해왔으나, 2022년 이후에는

27) “여대 출신 거른다” 채용피담… “남녀고용평등법 위반 소지”

<https://news.koreanbar.or.kr/news/articleView.html?idxno=32035>

28) 경향신문, 2023.7.27., ‘게임 업계 되풀이되는 ‘페미니즘 마녀사냥’…그들은 왜 보호받지 못하나’,

<https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/202307271635001#c2b>

그 조사마저 중단되었다. 2020년 조사결과를 보면, ‘게임 이용자들에 의한 종사자 사상검증 이슈(페미니즘 등)’에 응답자 16.5%가 심각(매우 심각 6.2%, 심각 10.3%)하다고 답했으며, 특히 여성 종사자 및 50인 이하 소규모 게임사의 종사자들은 비교적 사태의 심각성을 더 크게 느끼고 있었다.²⁹⁾ 게임업계 여성노동자들은 실제적 피해에 생계를 위협받고 있어 이에 대한 대책 수립이 시급하다. 우선 정부의 근로감독과 계도가 필요하다. 그러나 프리랜서를 고용하는 경우가 많기 때문에 노동관계법으로는 관리감독하기 어려울 수 있다. 해고 주체는 사업주이지만, 이는 무리지는 게임 유저들이 업체를 압박한 결과로 이루어진 것이다. 사상검증을 주도한 주체에 대해 보다 적극적인 법적 대응이 필요하다. 가장 유용하고 효과적인 법적 수단은 아직 제정되지 않은 차별금지법이다. 차별금지법 제정이 시급하다.

2) 과제

- 이용자(소비자)에 의한 괴롭힘 및 2차 피해 방지 조치 마련
 - 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「산업안전보건법」 등 적용 또는 개정 추진
- 사상검증 및 2차 피해 발생 시 특별근로감독 실시
- 콘텐츠산업 사업주 대상 노동법 및 차별예방 교육 의무화
 - 게임, 웹툰, 웹소설 등 콘텐츠산업 사업주 대상 교육 강화
- 사상검증에 대한 법적 대응 근거 마련: ‘차별금지법’ 제정

29) 여성신문, 2023.8.16., ‘사상검증 여전한데… 문체부, 게임업계 ‘페미니즘 검증’ 실태조사 손 뺐다’, <http://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=239369>

II. 모두의 평등한 삶의 조건 마련

1 일터에서의 성평등 실현

7. 직장 내 성희롱 가해자 법인대표 규율 방안 법제화

1) 현황 및 문제점

- 2021년부터 2023년까지 서울여성노동자회 평등의전화에 접수된 초기 상담 990건 중 사장에 의한 성희롱은 26.9%, 이 중 법인대표에 의한 성희롱은 57.9%에 달했다. 최고 인사권을 가진 법인대표가 가해자인 경우, 피해자는 사업장 내에서 심각한 2차 피해를 경험할 확률이 매우 높으며 노동의 지속이 어려워진다. 현행 「남녀고용평등법」에는 사업주에 의한 성희롱은 시정지시 없이 즉시 과태료 처분을 하도록 규정되어 있으나 법인을 사업주로 보는 구조에서는 법인대표는 ‘상급자’로만 분류돼, 실질적 제재 없이 ‘셀프 징계’에 그치는 경우가 대부분이다.
- 직장 내 성희롱은 「산업안전보건법」과 「산재보상보험법」상 재해 유형으로 명시되어 있지 않아 피해자의 산재 인정이 어렵다. 2022년 산재 신청 15만 862건 중 성희롱을 사유로 한 신청은 41건으로 0.027%에 불과하다. 성희롱을 산업재해로 명시하게 될 경우, 예방 및 대응 책임이 강화되고, 성희롱이 단순한 ‘불미스러운 일’이 아닌 ‘산업재해’로 명확하게 인식되는 기반이 마련된다. 아울러 성희롱 발생 시 사업주의 적절한 조치 이전이라도 피해자가 적극적으로 자신을 지켜내고 대처할 수 있도록 ‘작업중지권’을 제도화할 필요가 있다.
- 민간 고용평등상담실은 지난 2000년부터 도입되어 2023년까지 운영되어 왔으나, 2024년 예산을 전액 삭감하고 고용노동부가 직접 운영을 시작하였다. 상담소는 전국 19개소 중 8개소만 운영되고 있고, 상담 인력 부족과 지역 공백이 심각하다. 정부는 2024년 고용평등 상담실적 목표치를 1만 3천110건으로 잡았지만 7월 말 기준 상담 수는 3천596건으로 목표치의 27.4%에 불과³⁰⁾한 실정이다. 고용노동부에 접수된 직장 내 성희롱 신고 1,100건 중 약 82%에 해당하는 900건 이상이 ‘법 위반 없음’으로 처리돼, 여성노동자의 보호는 요원한 상황이다.³¹⁾
- 고용평등상담실 조사 결과 직장 내 성희롱·성폭력 피해자의 8%가 6개월 이내 퇴직하고³²⁾, 피해 경험자 절반 이상은 비자발적 고용 변동 가능성이 있는 것으로 조사되

30) 매일노동뉴스, ‘고용평등상담, 노동부 직접 수행했더니 실적 곤두박질’, 2024.09.11, <http://www.labortoday.co.kr>

31) 아이뉴스24, 2024. 9. 19., 김위상 의원, 고용노동부 직장내 성희롱 신고 올해만 1100건…하루 4.69건, <https://www.inews24.com/view/1764018>

32) 직장 내 성희롱 피해자 보호 및 실효성 강화를 위한 법개정 토론회. 2017.07 한국여성노동자회. 서울여성노

었다.³³⁾ 직장 내 성희롱·성폭력 발생 이후 피해자 노동권 보장을 위한 사후모니터링 및 현장점검, 2차 피해와 불이익 방지가 절실하다.

- 직장 내 성희롱 예방교육은 법정 의무로 연 1회 진행하도록 규정되어 있으나, 10인 미만 사업장과 한 성으로만 구성된 사업장은 게시물 게시 등으로 대체할 수 있어 실효성이 떨어진다. 2023년 여성노동상담실 '평등의전화' 직장 내 성희롱 상담 중 34.5%가 10인 미만 사업장에서 발생했다. 또한 동성 간 성희롱 사례도 인정되는 만큼 이에 대한 예방 역시 중요하다. 그러나 2024년 소규모 사업장 대상 예방교육 지원 예산을 전액 삭감하여 예방교육 미 실시 사례가 급증하고 있다.
- 현행 「남녀고용평등법」에는 직장 내 성희롱 피해자 지원 체계가 명확히 마련되어 있지 않으며, 고용노동관서 전문상담 지원관을 통한 심리정서 지원이 유일하다. 반면 「성폭력방지법」은 의료비, 주거, 생계비, 학자금 등을 포괄적으로 지원하고 있다. 특히 언어적 성희롱 피해자들은 지원체계의 사각지대에 놓여 있다. 2023년 여성노동상담실 '평등의전화'의 상담 유형을 살펴보면 언어적 성희롱을 포함한 복합적 성희롱이 63.5%에 달한다. 피해자들은 신고 이후 불리한 처우로 직장을 잃는 경우가 많으며 경제적 어려움 속에서도 치료비, 생계비, 법률 비용 등 경제적 부담을 감당해야 한다. 이러한 상황은 피해자의 회복을 어렵게 하고 권리 구제 포기로 이어진다. 따라서 성희롱 피해자를 위한 종합적 지원체계 신설이 필요하다.
- 또한 여성비하적 언행, 성차별적 업무 관행, 꾸밈노동, 외모 품평, 업무에 있어서의 성차별도 여전하다. 허드렛일, 보조적 업무는 여성에게 집중되어 있다. 문제제기하지 않은 이유에 대해 남성의 55.9%가 문제제기할 사안이 아니라고 생각해서라고 응답한 반면 여성은 52.4% 개선되지 않을 것 같아서라고 응답했다. 이러한 행위들은 차별이자 괴롭힘이지만 사회적으로 여전히 관행이라는 이름으로 불리고 있으며 이를 문제로써 수용하지 않고 있다. 문제가 정의되지 않은 현실로 인해 성차별적 괴롭힘은 성희롱으로 제기되고 있는 것이다. 이 경우, '성희롱' 여부에만 초점이 맞춰져지기 때문에 성희롱이 아니라고 판단될 경우, 문제 자체가 삭제되는 상황이 반복되고 있다.

2) 정책과제

- 직장 내 성희롱 가해자 법인대표 규율 법제화
 - 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」상 수급자 개념을 '사업주'에서 '사용자'로 개정
 - 법인대표가 가해자인 경우에도 과태료 등 제재가 가능하도록 법적 근거 명시

동자회 등, 이용득 의원실.

33) 한국노동연구원 [보도자료] 직장 내 성희롱·성폭력은 근로자들의 경력단절이나 이직으로 이어져 부정적 고용효과 발생, 2019.07.23

- 직장 내 성희롱의 산업재해 인정 및 보호조치 제도화
 - 「산업안전보건법」과 「산재보상보험법」에 직장 내 성희롱을 재해 유형으로 명시
 - 성희롱 발생 시 피해노동자가 ‘작업중지권’을 행사할 수 있도록 제도화
- 고용평등상담실 민간운영 복원 및 인프라 회복
 - 지역 공백 해소를 위한 민간 고용평등상담실 재운영 및 예산 안정성 확보
- 직장 내 성희롱 예방체계 실효성 확보
 - 전액 삭감된 예방교육 예산 복원
 - 10인 미만 사업장 등 완화 조항 삭제 및 교육 의무화
 - 중소규모 사업장 대상 성희롱 방지조치 관리·감독 강화
- 직장 내 피해자에 대한 실질적 지원체계 신설
 - 언어적 성희롱 포함, 피해유형별 의료비·생계비·법률비용 등 종합 지원 제도 마련
- 성차별적 괴롭힘 법·제도 개선
 - 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 개정 및 ‘차별금지법’ 제정
 - ‘성차별적 괴롭힘’을 차별로 정의하고 규율

II. 모두의 평등한 삶의 조건 마련

2] 돌봄·주거·노후 권리 보장 및 공공성 강화

1. 공공 돌봄기관 확충 등 돌봄 공공성 강화

1) 현황 및 문제점

- 오늘날 한국사회의 합계출산율은 0.75명³⁴⁾으로 OECD 국가 중 최저 수준이다. 1인 가구는 전체 가구의 35.5%³⁵⁾, 65세 이상 고령인구는 전체 인구의 20% 이상을 차지하며 한국은 초고령사회로 진입하였다.³⁶⁾ 이처럼 인구 구조가 급격히 변화하는 상황에서, 한국의 돌봄체계는 여전히 가족 중심에 머물러 있으며, 일부 영역만을 공공이 책임지고 있는 실정이다. 그마저도 돌봄의 상당 부분은 민간시장에 맡겨져 있으며 열악한 저임금 노동을 통해 유지되고 있다.
- 특히 사회서비스의 98.1%가 민간에 의해 수행³⁷⁾되고 있으며, 장기요양기관의 공공 비율은 1% 미만에 그친다.³⁸⁾ 국공립 어린이집은 2023년 기준 시설 수 대비 21.4% (아동 수 대비 28.3%)로 증가 추세지만 여전히 부족하다.³⁹⁾ 돌봄서비스의 공공 책임성을 강화하기 위해 설립된 사회서비스원은 국고보조 부족, 지역 간 격차, 예산 미집행 등의 문제로 인해 설립 취지를 제대로 실현하지 못하고 있다. 일부 지역은 초단시간·저임금 중심의 운영으로 인해 돌봄의 질과 노동조건 모두 열악한 상황이다. 특히 서울시의회의 조례 폐지 폭거로 서울시사회서비스원은 폐원되었고, 윤석열 정부는 사회서비스원의 직접 돌봄 기능을 축소하고 산업 진흥 역할에만 초점을 맞추었다. 이처럼 돌봄의 시장화·경쟁화가 심화되면서 돌봄의 질은 낮아지고, 돌봄제공에서 차별이 심화되며, 돌봄노동자의 노동환경은 더욱 악화되고 있다. 이제는 돌봄을 국가 책임화하여보편적 돌봄을 보장하고, 돌봄노동의 사회적 가치를 높이는 제도적 전환이 요구된다.
- 2024년 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률안」(약칭 지역돌봄통합지원법)이 제정되어 시행을 앞두고 있다. 그러나 현행 법안은 실질적 적용 대상이 협소하고, 기존 제도와의 연계도 미흡한 상황이다. 조직과 재정이 충분히 뒷받침되지 않았고 지역 중심의 분권적 돌봄 체계 역시 구축되지 않아, 사회적 돌봄 수요에 효과적

34) 통계청, 「인구동향조사」 합계출산율, 2025.02.26

35) 통계청, 「2024 통계로 보는 1인가구」, 2024.12.09

36) 저출산고령사회위원회, [1월 첫째주 TMB 뉴스] 한국이 초고령사회가 됐어요!, 2025.01.16

37) '희생과 헌신으로 유지되는 가사·돌봄 이제 그만!', 참세상, 2021.11.26

38) "1% 불과한 노인 공공돌봄…민간 주도가 만든 부조리의 연쇄", 경향신문, 2023.01.08.

<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202301081418001>

39) 보건복지부 「보육통계」, 어린이집 및 이용자 통계, 2024.08.13

으로 대응하기에는 역부족이다. 또한, 지자체장에게 부여된 조사, 종합판정, 개인별 지원계획 수립 등의 역할을 '전문기관'에 위탁할 수 있도록 규정하고 있어, 지방정부의 책임 회피 가능성도 우려된다. 이 법의 본래 목적은 돌봄이 필요한 사람이 필요한 서비스를 받으며, 가정과 지역사회에서 인간다운 삶을 지속할 수 있도록 보장하는 데에 있다. 이 목적을 제대로 실현하기 위해서는 안정적인 재정 확보와 제도 간 통합적 정책 연계와 더불어 중앙정부와 지자체의 명확한 책임이행과 역할 정립을 통해 지역사회 통합돌봄을 작동할 수 있도록 법적 기반을 재정비⁴⁰⁾해야 한다.

- 인구구조 변화로 공적 돌봄의 중요성이 더욱 부각되고 있지만, 한국 사회에서 돌봄노동을 실질적으로 수행하는 유급 돌봄노동자들은 저임금, 고용 불안, 열악한 노동환경 속에 놓여 있다. 국가는 복지라는 이름으로 돌봄을 제공하고 있지만, 이 시스템은 여성 노동자의 희생과 착취를 기반으로 유지되고 있다.
- 돌봄노동자의 22.2%는 저임금 노동자로, 이는 전체 취업자 중 저임금 비율의 1.6배에 달한다. 2019년 기준, 요양보호사와 장애인활동보조사 등 사회서비스 분야 월평균 임금은 126.1만 원, 가사노동자는 96.9만 원으로 각각 전체 평균임금의 47.3%, 36.4%에 불과하다. 사회복지사나 보육교사 등 전문직 돌봄노동자의 임금도 전체 평균의 77.4% 수준에 그친다. 학력이나 경력에 따른 임금 상승도 미미해, 전문성과 숙련을 제대로 보상받지 못하고 있다. 전체 돌봄노동자 중 92.5%가 여성이라는 점은 성별에 따른 노동 분업이 구조화돼 있음을 보여준다.
- 특히 방문돌봄노동자는 시급제 중심으로 임금을 받으며, 대기시간이나 이동시간, 작업준비시간 등은 노동시간에서 제외되는 경우가 많다.⁴¹⁾ 이들은 대부분 정부 재정으로 운영되는 사회서비스 일자리에 종사하지만, 저임금 시급제 호출노동 형태로 운영되고 있다. 유치원 교사, 간호사, 요양보호사 등 다수의 돌봄노동자가 과도한 돌봄대상자를 맡고 있는 현실 역시 좋은 돌봄을 어렵게 만드는 요인이다. 돌봄노동은 감정적 감응이 중요한 노동이기에, 노동자의 안정이 곧 돌봄의 질을 좌우한다.
- 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」은 당초 목표였던 공익적 제공기관 육성 조항이 삭제된 채 제정되었다. 가사노동자들이 중간착취 없이 일하려면 공익적 제공기관이 활성화되어야 한다. 현재 제공기관 소속 가사노동자만 노동자로 인정하고 있어, 전체 가사노동자의 노동자성 인정과 권리 보장을 위한 법개정이 시급하다.
- 돌봄노동자의 인권과 안전을 보장하는 제도적 장치도 부족하다. 성희롱 피해를 신고

40) 유애정, 박현경(국민건강보험공단 건강보험연구원 통합돌봄연구센터), 「지역사회 통합돌봄 추진현황과 향후 과제」, 대한공공의학회, 2022.12.

41) 김원정, 코로나19를 계기로 돌아본 돌봄노동의 현주소: 2008~2019 돌봄노동자 규모와 임금변화를 중심으로, KWDI Brief 제57호, 2020

한 요양보호사가 ‘요양보호사 변경’조치로 사실상 해고되거나, 시급제 구조로 인해 서비스가 중단되면 임금이 끊기는 현실은 노동자의 생존을 위협한다. 반복적인 성희롱 신고에도 불구하고, 이용자가 오히려 요양보호사 교체를 요구하는 경우까지 발생하고 있으나, 이에 대한 실질적 대책은 전무하다.

- 고용노동부와 서울시는 2024년 8월부터 최저임금보다 낮은 이주가사돌봄노동자 도입을 주장하며, 필리핀 이주 가사·돌봄노동자 100명을 도입해 시범사업을 실시하였다. 그러나 고가의 숙소비, 통금시간, 임금 체불, 외부 접촉 제한 등 심각한 인권 침해가 발생했음에도, 노동부와 서울시는 제대로 된 평가 없이 취업활동 기간을 연장하고 민간 운영으로 전환하겠다고 발표했다. 또한 법무부와 서울시는 2025년 3월 ‘외국인 가사육아 분야 활동 시범사업’ 시행계획을 밝혔다. 서울 거주 유학생과 결혼이민자 가족을 ‘가사사용인’으로 분류하여 노동법 적용 제외시키고, 최저임금조차 보장하지 않는 값싼 노동을 제도화함으로써 이주노동자 차별을 심화시키는 결과가 우려된다. 이는 돌봄의 구조적 문제를 더 열악한 조건의 이주노동자에게 전가하려는 편법에 불과하다. 돌봄노동에 대한 저평가와 무책임한 이주정책으로 돌봄의 공공성을 심각하게 훼손하고 가사돌봄노동 전체의 저임금화와 노동법 사각지대 확대를 초래한다. 이주노동자 착취를 수단으로 하는 저출생 대책으로, 노동자의 권리 보장과 돌봄의 공공성 실현이라는 정부의 책임을 방기하고 있다.

2) 정책과제

- 공공 돌봄기관 확충 등 돌봄 공공성 강화
 - 국공립 사회서비스 기관 비율 30% 이상, 국공립어린이집 이용률 50%까지 확대, 서비스 질 향상
 - 지자체별 공공돌봄기본공급률제 도입 및 공급계획 수립 의무화
 - 범정부 돌봄 컨트롤타워 설치로 돌봄 전달체계 전반의 개혁 추진
 - 「사회서비스원 설립·운영 및 지원에 관한 법률」 개정
 - 시·도 사회서비스원 설립 의무화, 기초지자체 설립 확대
 - 우선위탁 제도와 및 운영 경비 국가·지자체 출연·보조 근거 마련
 - 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률안」 개정
 - 노인, 장애인뿐만 아니라 지역 주민 모두를 대상
 - 지자체에 실질적 권한과 책임 부여
- 돌봄노동자 권리 보장 및 처우 개선
 - 월급제 고용보장 및 생활임금 확보
 - 1인당 돌봄대상자 수 축소
 - 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 개정

- 공익적 제공기관 육성 조항 복원, 전체 가사노동자 노동자성 인정 근거 마련
- 「근로기준법」 제11조 개정: 제1항의 ‘가사사용인 적용제외’ 조항 삭제
- ILO 189호 협약 비준: 가사노동자를 위한 양질의 일자리 국제협약 이행
- 「노인장기요양보험법」 개정: 장기요양종사자 성희롱·성폭력 예방 및 피해구제 강화
- 이주가사돌봄노동자 평등한 노동권 보장

II. 모두의 평등한 삶의 조건 마련

㉔ 돌봄·주거·노후 권리 보장 및 공공성 강화

2. 모든 출산여성에게 산전후휴가, 모든 양육자에게 육아휴직 제도 도입

1) 현황 및 문제점

- 2024년 기준, 육아휴직자 중 남성의 비중은 31.6%(41,829명)로 전년 28%(35,336명)에서 3.6% 증가했다. 하지만 여전히 사업장 규모에 따른 육아휴직 사용의 격차는 심각하다. 300인 이상 대기업의 육아휴직자는 전체의 41.3%를 차지하는 반면, 30인 미만 소규모 사업체는 전체의 약 30%에 그친다.⁴²⁾ 이러한 격차는 종사자 규모를 고려할 때 더욱 두드러진다. 전체 노동자의 절반 이상(약 1,099만 명)이 30인 미만 사업장에서 일하고 있음에도 육아휴직 사용률은 매우 낮다. 반면, 300인 이상 대기업에는 전체 노동자의 16.7%(약 334만 명)만이 일하지만, 육아휴직자의 약 40%를 차지한다.⁴³⁾ 이는 대기업 노동자는 상대적으로 육아휴직 사용이 원활한 반면, 중소기업 노동자들은 동일한 법적 권리를 갖고 있음에도 실질적인 사용에 어려움을 겪고 있다는 점을 보여준다.
- 중소영세사업장 사업주는 출산전후휴가·육아휴직 대상자 보고를 의무화하고, 3년 연속 미사용 사업장 특별 근로감독 실시가 필요하다. 이는 사업주에게 법적 의무를 상기시키고 실질적인 이행을 유도하는 압박수단이 될 수 있다. 또한 임신·출산·육아휴직 후 부당해고를 방지하기 위해, 퇴사 시 해당노동자가 직접 퇴사 사유서를 정부에 제출하도록 의무화해야 한다. 이 조치는 부당해고 방지와 근로감독 강화를 위한 자료로 활용될 수 있다. 아울러, 사업자등록증 발급 시 노동법 교육 수강을 의무화하여 사업주의 법적 책임 인식을 높여야 한다.
- 출산전후휴가 대상자에 대해서는 건강보험공단이 고용노동부와 해당 사업주에게 출산대상자를 통지하고, 고용노동부는 출산전후휴가 사용여부를 점검한 뒤, 미사용 사업장에 대해 특별근로감독을 실시해야 한다. 배우자 출산휴가와 육아휴직의 경우, 중소영세사업장 사업주가 육아휴직 대상자 여부를 고용지원센터에 보고하도록 하고, 3년 연속 육아휴직 사용자가 없는 사업장을 대상으로 특별 근로감독을 실시할 필요가 있다. 이러한 조치는 사업주에게 출산전후휴가와 육아휴직 부여가 법적 의무임을 상기시키는 동시에 3년 연속 사용자가 없는 사업장을 대상으로 특별 근로감독을 예고

42) 고용노동부 보도자료, ‘지난해 육아휴직 132,535명으로 역대 최고, 남성 사용 비율 최초로 30%넘어’ 2025.02.23

43) ‘기업 규모별 “육아휴직 격차” 여전…전문가 “중소기업 지원 제도 강화해야”’, 뉴스핌, 2025.2.25.
<https://www.newspim.com/news/view/20250224001073>

함으로써 일정 수준의 압박과 제도 이행 유도 효과를 기대할 수 있다.

- 출산전후휴가는 2024년 출산 여성 중 32.2%만 사용했으며, 육아휴직은 특수고용, 플랫폼, 프리랜서 노동자, 영세자영업자, 학생, 구직자 등에게는 배제된 권리이다. 육아휴직은 모든 양육자의 권리로 확장되어야 하며, 제도 설계 또한 전통적인 가족관계 중심에서 벗어나야 한다. 실제로 조부모, 이모, 삼촌 등 다양한 관계의 양육자가 존재하는 현실을 반영해, 고정화된 가족관계의 틀을 벗어나 부모 중심의 한정된 육아휴직 대상 범위를 보다 포괄적으로 재구성할 필요가 있다.

2) 정책과제

- 돌봄권 사각지대 해소: 중소기업사업장 노동자의 돌봄권 보장
 - 사업주가 배우자 출산휴가·육아휴직 대상자 여부를 고용지원센터에 정기 보고
 - 3년 연속 제도 미사용 사업장에 대한 특별 근로감독 실시
 - 건강보험공단 - 고용노동부 간 협력체계 마련 및 미사용자 대상 점검
 - 출산전후휴가·육아휴직 신청 시, 노동자가 고용지원센터에도 직접 신청할 수 있도록 절차 개선
- 돌봄권 보장을 위한 제도적 지원 강화
 - 육아휴직 급여 소득대체율 100%로 상향
 - 모든 출산여성에게 출산전후휴가 급여 지급
 - 구직자, 자영업자, 프리랜서 등 모든 양육자에게 육아휴직급여 지급 방안 마련

II. 모두의 평등한 삶의 조건 마련

② 돌봄·주거·노후 권리 보장 및 공공성 강화

3. 한부모가족의 일·돌봄·생활 균형 지원 - 무상돌봄, 취업지원 현실화

1) 현황 및 문제점

- 2024년 전체 취업률은 63.3%(남성 72.2%, 여성 54.7%)⁴⁴⁾ 인 반면 한부모의 취업률은 77.7%⁴⁵⁾에 이른다. 비록 통계 연도는 다르지만, 한부모의 높은 취업률은 1인 생계책임자로서 자녀를 부양해야 하는 절박한 현실을 반영한다. 그러나 한부모의 평균근로소득은 225.5만 원으로 임금근로자 월평균임금(273.4만 원)보다 낮다. 3명 중 1명의 한부모는 임시·일용직(33.7%)이고 57.7%는 9인 이하 사업장에서 일하는 등 고용안정성은 2018년 조사에 비해 악화되었다.⁴⁶⁾ 「한부모가족지원법」은 직업능력개발훈련을 지원하고 있으나, 실효성은 낮은 편이며 ‘장애인 100인 이상 기업 의무고용제’처럼 보다 강력한 고용정책이 필요하다.
- 한부모는 생계가장으로서 하루 8시간 이상 일하면서 자녀의 돌봄, 가사노동까지 모두 홀로 감당하고 있다. 맞벌이도 어렵다는 이 모든 역할을 한부모는 혼자서 견뎌내며 살고 있다. 초등 돌봄교실·방과후교실 이용은 증가하고 있으나, 여전히 70%의 한부모가 ‘양육비·교육비 부담’으로 어려움을 겪고 있으며 80.7%의 한부모는 양육비조차 전혀 받지 못하고 있다⁴⁷⁾. 정부는 현재 저소득 한부모에게 아이돌봄서비스 비용의 85%를 지원하고 있지만, 최저시급 한부모에게겐 전체 급여의 7% 해당해 실질적인 부담이 되고 있다. 이로 인해 자녀가 둘 이상이거나 성장할수록 경제적 부담이 가중되어 돌봄을 아예 포기하는 사례도 발생한다. 돌봄사각지대 해소를 위해 시설 입소자에게 무상지원되는 아이돌봄서비스와 같이 저소득 한부모가족을 위한 무상돌봄 지원이 필요하다.
- 한부모는 혼자 산다는 이유로 자신의 부모, 장애인 형제 등의 가족 돌봄까지 책임지는 경우도 많다. 성차별적 구조와 인식으로 인해 이중돌봄 상황에 놓이는 것이다. 한편 한부모가족은 가족 중에 누군가가 아프면 돌봄의 공백과 돌봄의 책임을 온전히 혼자 떠맡는다. 한부모양육자가 아프게 되면 자녀가 ‘영 케어러’역할을 하게 되기도 한다. 한부모의 특수한 상황을 고려한 돌봄사각지대를 해소할 정책 마련이 시급하다.

44) KOSIS, 통계청 ‘경제활동인구조사’ 2024.1월 기준.

45) 여성가족부, ‘2021년 한부모가족실태조사’ 2022.5.20. 보도자료

46) 여성가족부, ‘2021년 한부모가족실태조사’ 2022.5.20. 보도자료

47) 여성가족부, ‘2021년 한부모가족실태조사’ 2022.5.20. 보도자료

- 일·돌봄·생활을 혼자 감당해야 하는 한부모는 자신의 삶 속에서 ‘쉽’을 찾기 어렵다. 이런 과중한 부담은 건강한 삶을 상상조차 할 수 없는 구조여서 우울감과 무력감이 깊어지며 자녀 양육에도 큰 저해의 요인이 된다. 유럽 국가들은 복지책도로 ‘한부모가족의 삶의 질’을 활용한다. 우리 역시 한부모가족이 인간다운 삶을 영위할 수 있도록, 일·돌봄·생활의 균형을 실현할 수 있는 실효성있는 정책 마련이 절실하다.

2) 정책과제

- 한부모가족의 고용안정성 강화
 - 안정적 일자리 전환을 위한 취업지원 제도 강화
 - 공공기관, 중소기업, 대기업 등 한부모 우선채용제도 도입
- 한부모가족 돌봄 부담 경감
 - 저소득 한부모 무상돌봄 도입
 - 영케어러, 이중돌봄, 이주배경 한부모가족에 대한 맞춤형 돌봄 지원 강화

II. 모두의 평등한 삶의 조건 마련

㉔ 돌봄·주거·노후 권리 보장 및 공공성 강화

4. 보편적 양육비 대지급제 도입

1) 현안 및 문제점

- UN 아동권리협약 제27조는 모든 아동이 발달에 적합한 생활수준에 대한 권리를 가지며, 양육자 등은 이에 필요한 생활 조건을 확보할 책임이 있고 국가는 이 책임이 있는 양육자 등으로부터 양육비를 확보하기 위해 모든 적절한 조치를 취해야 함을 명시⁴⁸⁾하고 있다. 여성가족부 ‘2024년 한부모가족 실태조사⁴⁹⁾’에 따르면 양육비 채권 여부와 상관없이 전체 미혼·이혼 한부모 10명 중 7명 이상(71.3%)은 양육비를 받지 못하고 있으며, 한국의 한부모가정 아동 빈곤율은 무려 47.7%로 OECD 국가 중 네 번째로 높고, 한부모 외 가정의 아동 빈곤율과의 격차는 37%p로 OECD 국가 중 세 번째⁵⁰⁾로 그 격차가 크다.
- 한부모의 83.9%가 일을 하고 있지만 소득이 낮고 종사상 지위 및 고용안정성도 낮다. 모든 자녀 연령대에서 한부모들의 가장 큰 어려움은 ‘양육비·교육비 부담’이다. 현재 양육비를 지급받기 위해서는 소송 절차를 거쳐야 한다. 홀로 양육과 생계를 병행하는 양육자에게 지난한 소송과정과 절차 자체가 부담이며, 특히 양육비 채무자가 위장전입 등으로 우편송달을 회피하여 감치재판 자체를 무력화시키는 사례도 있다. 더욱이 이행명령을 받더라도 양육비 확보를 보장받지 못한다는 것이 심각한 문제다.
- 한편 가정폭력 피해자가 이혼 후 자녀를 양육할 경우, 가해자의 양육비 미지급 및 미이행으로 경제적 폭력 피해가 지속되는 사례가 계속 발생하고 있다. 양육비이행관리원 자료에 따르면 2023년 양육비 실행률은 40.3%에 그치고 있다.⁵¹⁾ 양육비 이행을 기다리는 양육자에게 한시적 양육비 긴급지원 제도가 있지만 이는 9개월간 월 20만 원이라는 지원제한이 있어 현재 한국에서 자녀를 양육하기에는 턱없이 부족한 금액이다.⁵²⁾ 이에 정부는 2024년 3월, 「한부모가족 양육비 선지급제 추진방안」을 발

48) United Nations, 「Convention on the Rights of the Child」,

<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>

49) 여성가족부, 「2024년 한부모가족 실태조사」 결과 보도자료. 2025.3.30.자

50) 허민숙, ‘양육비 대지급제 해외 운영 사례: 아동빈곤 해소와 양육비 이행 강화의 두 가지 기대효과’, 국회입법조사처, 2023.5.10.

51) 충남일보, “한부모 미지급 양육비, 소송해도 받기 힘들다 왜?” 2024.05.29. <https://www.chungnamilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=717969>

52) 투데이신문, “내년 7월부터 ‘양육비 선지급제’ 도입…“시스템·시행안 구체화 필요”. 2024.10.30. <https://www.ntoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=110607>. 가정에서 매달 필요한 양육비의 28% 수준

표하고 올해 7월부터 양육비 선지급제를 시행할 계획⁵³⁾이라고 하지만 이 제도 역시 월 20만 원의 금액 제한과 지원대상에 대한 제한이 있어 양육자의 현실을 실질적으로 개선할 수 있는 제도라고 보기 어렵다.

- 국가는 부모가 미성년의 자녀를 최적의 환경에서 양육할 수 있도록 지원하여야 한다. 양육 한부모의 실질적인 어려움을 해소하고 아동의 빈곤을 사전에 예방하기 위해서는 국가가 먼저 양육비를 지급하고 후에 양육비를 회수하는 대지급제 도입이 필요하다. 독일, 스웨덴, 핀란드 모두 간단한 신청만으로 양육비를 우선 지급받을 수 있다.

2) 정책과제

- 보편적 양육비 대지급제 도입

으로 추산되는 금액이다.

53) 여성가족부 보도자료 “받지 못한 양육비, 국가가 먼저 지급한다”, 2024.09.26.

“양육비 선지급제 지원대상은 양육비 채권이 있으나 지급받지 못하는 기준 중위소득 150% 이하 한부모 가구이다. 자녀 1인당 월 20만 원을 18세까지 지원한다.”

II. 모두의 평등한 삶의 조건 마련

2] 돌봄·주거·노후 권리 보장 및 공공성 강화

5. 공공임대주택 확충 및 주거제도 개선

1) 현황 및 문제점

- 주거 불안과 주거비 부담은 개인의 생계 및 삶 전반에 중대한 영향을 미친다. 2020년 한국복지패널조사 결과 전체 가구의 32.53%가 주거비 과부담 상태이며, 특히 임차가구와 최저생계비 미달 가구의 주거비 부담 수준이 높았다. 가처분소득 기준 여성 가구의 빈곤율은 32.6%로 남성 가구주(12.1%)보다 약 3배에 달한다. 빈곤층의 주거비 부담이 큰 가운데 상대적으로 여성의 소득이 낮고 빈곤율이 높은 상황이다.
- 2022년 한국의 공공임대주택(전세임대, 분양전환 임대 제외) 비율은 5.8%에 불과하다. 전국의 최저주거기준 미달가구 비율은 3.9%이다. 아직도 83만 가구 이상이 최저주거기준에도 못 미치는 주택에 살고 있다. 가구당 평균 가구원 수(2022년 기준 2.2명)를 고려하면 180만 명이 넘는 사람이 열악한 환경에서 산다.⁵⁴⁾
- 전세사기 피해 등으로 긴급 주거지원의 필요도 증가했으나, 이를 감당할 공공임대주택 물량은 턱없이 부족하다. 그러나 주택정책은 여전히 ‘이성애 부부와 미성년 자녀’로 구성된 가구기준으로 설계·운영되고 있다. 또한 혼인·혈연·입양으로 이루어진 ‘법적가족’만이 공공임대주택 공동거주, 주거자금대출지원 등 제도를 이용할 수 있다.
- 전국적으로 전세사기 피해건이 증가하는 가운데 2023년 6월1일 「전세사기 피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법」이 시행되었다. 그러나 특별법에 명시된 피해자 인정범위가 협소하고, 전국 규모의 실태조사 추진계획이 빠져있으며 무엇보다 피해자들의 보증금을 다시 돌려받을 수 있는 실효적 방안(보증금 채권 매입)이 포함되지 않았다. 이러한 한계로 전세사기 피해자들이 사각지대에 방치되고 있는 실정이다.

2) 정책과제

- 공공임대주택 공급 확대 및 주거복지 재정 확충
 - 공공임대주택 공급 물량 확대 및 공적 자금지원 확대
 - 노후 공공임대주택 재정비 시 공공매입 의무화
- 주거권 보장을 위한 기준 강화 및 제도개선

54) 한겨레, 아직도 180만명이 별 안 들고 환기 안 되는 집에 산다(2024.7.29.).

- 최저주거기준 현실화와 법적 강제력 부여
 - 동거가족 및 생활공동체에 '법적 가족'에 준하는 주거권 부여
 - 공공임대주택 신청, 주택자금 대출 등 제도 이용 권한 보장
 - 다양한 주거생활 양식을 반영한 주택건설 및 배분 정책 등 마련
 - 특수고용·프리랜서 노동자들의 차별 없는 전세·집 담보 대출 보장
- 「전세사기 피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법」 개정 및 보완입법 추진

II. 모두의 평등한 삶의 조건 마련

2] 돌봄·주거·노후 권리 보장 및 공공성 강화

6. 차별 없는 노후소득 보장을 위한 국민연금 중심의 공적연금 강화

1) 현황 및 문제점

- 1988년 시행된 국민연금은 1998년 1차 개혁과 2007년 2차 개혁을 거친 뒤 제대로 된 개혁을 하지 못하고 있다. 정치권은 보험료율은 올리지 못하는 대신 소득대체율을 깎는, 정치적으로 부담이 덜하고 합의하기 편한 길을 선택했기 때문이다. 1988년 국민연금 도입 당시에는 소득대체율이 70%였다. 하지만 빠른 고령화로 연금수급액이 크게 늘어나면서 기금 고갈 우려가 커지자 지속적으로 소득대체율을 낮춰왔다. 2025년 소득대체율은 41.5%다. 보장성의 핵심인 국민연금의 소득대체율이 점점 깎여 ‘연금급여를 통한 국민의 생활안정과 복지증진’이라는 제도의 목적과 동떨어지게 되었다.
- 국민연금은 노후소득보장과 세대간 연대를 지향하는 제도이지만, 노동시장을 기반으로 설계된 사회보험의 구조적 한계로 노동시장의 성차별과 배제구조를 그대로 반영하고 있다. 특히 노동환경 변화속도를 제도적 보완이 뒤따르지 못하면서 ‘국민’연금이지만 대상 포괄성이 크게 떨어진다. 정규직·남성 중심 제도라고 비판을 받는 이유이다. 저임금·불안정 일자리 위주로 노동시장에서 주변화된 여성들과 무급 돌봄 노동을 하고 있는 여성들, 노동자성을 인정받지 못하는 많은 노동자들이 연금가입과 유지가 어려워 최적수급조건인 20년 납입기간과 최소수급조건인 10년을 채우기조차 힘들다. 여성들의 경우 20대까지는 남성과 가입비율 차이가 거의 없지만, 30대부터 국민연금 이탈이 가속화되고 가장 안정적인 가입유형인 ‘사업장가입자’는 2023년 기준 남성은 8,477,079명(57.2%), 여성 6,334,983명(42.8%)⁵⁵⁾으로 성비가 두드러진다.
- 노동시장의 성차별과 독박 돌봄이 작동된 결과 여성은 연금수급 가능성 및 수급액 모두 낮아져 노후보장 사각지대에 놓일 수 밖에 없다. 2023년 11월 기준, 노령연금 수급 남성은 336만 명, 여성은 209만 명이며, 노령연금 월평균 급여액은 남성이 75만 6,898원, 여성은 39만 845원⁵⁶⁾밖에 되지 않는다. 또한 2022년 기준 20년 이상 장기간 국민연금 가입 후 연금을 타는 사람의 수가 남성 72만8900여명, 여성 12만 500여명으로 남성이 여성의 6배 이상 많았다.

55) 성인지통계시스템, 국민연금가입자(성/연령별)

56) 매일경제, “이러니 애 안낳으려하지”...남성은 75만6천원이나 받는데, 여성은 ‘고작’(2024.4.15)

- 제21대 국회에서 정부와 여야 합의하에 연금개혁을 위한 500인 시민공론화 위원회의 구성되고, 각계 각층을 대표한 500인의 시민들이 수개월 간의 숙의 과정을 거쳐 연금 개혁안으로 ‘소득대체율 50%로 인상을 조건으로 한 연금보험료율 13%로 인상’을 권고하였다. 그러나 지난 3월 14일 윤석열 정부와 여당은 시민이 요구한 50%를 외면한 채 연금보험료율은 13%로 인상하고, 소득대체율은 43% 만 인상하는 것을 확정했다.

2) 정책과제

- 모두의 적절한 노후소득보장을 위한 국민연금 중심의 공적연금 강화
 - 국민연금 소득대체율 인상
 - 1인 1연금, 출산에 국한하지 않고 돌봄노동의 가치를 인정하는 돌봄크레딧 사전 지급, 보험료 지원 등 사각지대 해소를 위한 대책마련

II. 모두의 평등한 삶의 조건 마련

㉔ 돌봄·주거·노후 권리 보장 및 공공성 강화

7. 지방자치단체 거주 여성청년 지역 정주 환경 및 지속가능성 확충을 위한 지원책 마련

1) 현황 및 문제점

- 지방자치단체의 가장 큰 과제 중 하나는 저출생·고령화에 따른 인구감소와 청년인구의 지속적인 유출로 인한 ‘지방소멸’ 위기다. 특히 경남의 청년남성 인구 감소(27.7%)보다 청년여성의 인구 감소(37.0%)가 더 빠른 속도로 나타나고 있으며, 청년여성의 순유출은 역시 심화되고 있다.
- 2023년 5월 통계청 자료에 따르면, 20~29세 청년여성의 순이동 인구는 경상남도 -653명, 경상북도 -353명, 전라남도 -319명, 전라북도 -527명으로 나타났다. 각종 통계자료⁵⁷⁾에서도 나타난 경상남도 여성청년의 인구 이동은 경남지역의 인구소멸 위기에 대응하기 위한 시급한 대책이 필요함을 보여준다.
- 청년세대의 최우선 가치는 생존이라고 말한다. 청년여성의 인구유출 문제는 단기적 접근도 필요하나, 중·장기적으로 여성의 생애주기를 고려한 일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리 등 종합적인 대책이 마련되어야 한다. 지역 청년여성의 삶의 질이 향상되어야 지역 정착 가능성도 높아질 수 있다.⁵⁸⁾
- 청년, 특히 청년여성이 생존의 문제를 넘어 자신이 속한 지역에서 뿌리내리고 살아갈 수 있으려면, 사회적으로 인정받고 구성원으로부터 배제당하지 않으며, 자신의 권리를 보장받고, 하고 싶은 일을 하며 행복하게 살아갈 수 있는 지원법 제정이 필요하다.

2) 정책과제

- 지방자치단체 거주 여성청년 지역 정주 환경 및 지속가능성 확충을 위한 지원책 마련

57) 출처: KOSIS, 주:1)국내인구이동통계, 시도 성/연령(5세)별 이동지수 통계자료를 재구성함. 2)순이동계=순유입 인구수-순유출 인구수

58) 경남 청년여성 인구유출 대응 방안, 박지영, 오지혜, 이정희, 이혜림, 경상남도여성가족재단. 연구보고서 2021-10.

II. 모두의 평등한 삶의 조건 마련

② 돌봄·주거·노후 권리 보장 및 공공성 강화

8. 고령 독거 여성장애인을 위한 특화된 주간보호센터 설치

1) 현황 및 문제점

- 통계청에 따르면 2024년 65세 이상 고령인구는 전체인구의 19.2%에 달하며, 2025년에는 20%를 넘어설 것이라 전망한다. 2023년 고령자 가구의 37.8%는 1인 가구이고, 그 중 약 70%가 여성가구이다.⁵⁹⁾ 우리 사회가 초고령사회로 진입함에 따라 다양한 사회적 문제가 예견되는 가운데 특히 고령 여성장애인은 보다 다층적이고 심각한 문제에 직면할 가능성이 크다.
- 2022년 기준, 전체 장애인의 80% 이상이 50세 이상 고령장애인에 속한다. 일반적으로 오랜 기간 장애를 가지고 살아온 고령화된 장애인의 경우 15년~25년 정도 빠르게 조기 노화를 경험하는 것으로 나타났다.⁶⁰⁾
- 고령화의 증가로 치매 등 노인성 질환의 발병률도 지속적으로 증가하고 있다. 고령 여성장애인의 치매 및 노인성 질환 발병은 장애인당사자의 문제뿐만 아니라 돌봄을 담당하는 가족들의 고충도 상당하다. 독거 고령 여성장애인의 경우에는 위험한 상황에 노출될 가능성도 증가한다.
- 고령 여성장애인은 건강뿐 아니라 경제와 주거문제도 함께 겪고 있다. 특히 65세가 넘어가면 장애인 기관의 서비스 공급이 감소하고 노인서비스 이용도 어려워진다. 고령 여성장애인은 지역사회 기관 이용에 어려움을 겪게 되고 그룹홈도 고령장애인을 위한 특화된 서비스 지원이 충분하지 않은 실정이다. 한편 고령 여성장애인의 노인성 질환발병이 증가하면서 신체적·심리적 기능이 감퇴하고, 그 결과 노인요양시설로의 입소가 불가피해진다. 고령 여성장애인이 자신이 속한 지역사회에서 친숙한 환경에 머무르며 노후를 보내는 것이 불가능한 현실이다. 이에 고령 여성장애인이 혼자 고립되지 않고, 친숙한 환경에서 노후를 보내면서도 가족의 돌봄 부담 또한 경감할 수 있는 지원방안이 요구된다.

2) 정책 과제

- 고령 여성장애인 대상 특화된 주간보호센터 설치와 운영 법제화
 - 독거 고령 여성장애인을 위한 전문적 돌봄서비스 제공

59) 통계청, 2024.9.26. 보도자료, '2024 고령자 통계'

60) 한국장애인단체총연맹, 2024. '고령장애인 정책 실현전략 마련 토론회' 자료집.

III.

모두의 평등한 권리와 시민권 보장

① 평등한 시민권 보장

② 성·재생산 건강 및 권리 보장

III. 모두의 평등한 권리와 시민권 보장

1) 평등한 시민권 보장

1. 다양한 가족 구성권 보장

1) 현황 및 문제점

- 현재 「민법」과 「건강가정기본법」 등 한국의 가족 관련법은 혼인·혈연 중심의 가족들을 고스란히 받아들여 부모·배우자·자녀만을 가족으로 인정하고 있다. 2023년 1인 가구는 전체 가구의 35.5%(7,829천 가구)⁶¹⁾로 매년 증가하여 2015년 27.2%(520만 3천 가구)대비 27.5% 증가했다.⁶²⁾ 비(非)친족 가구는 2023년 54만 5천 가구로, 2015년의 21만 4천 가구에 비해 154.7% 증가했으며, 비친족 가구원 수는 100만 명을 넘어서었다.⁶³⁾ 2024년 사회조사보고에 따르면, ‘결혼하지 않더라도 함께 살 수 있다’는 응답률은 67.4%로, 이는 2020년 59.7%, 2022년 65.2%에 비해 지속적인 증가 추세를 보이고 있다. 또한 ‘결혼하지 않고도 자녀를 가질 수 있다’는 응답률 역시 37.2%로 2022년 34.7%, 2020년 32.5%에 비해 증가추세다.⁶⁴⁾
- 2021년 여성가족부 가족다양성 국민인식조사 결과, ‘혼인·혈연관계가 아니더라도 생계와 주거를 공유하면 가족이라는 생각에 69.7%가 동의하여⁶⁵⁾ 가족에 대한 인식은 크게 변화하였다. 그러나 대부분의 복지정책은 혈연과 혼인 중심의 ‘법적 가족’만을 대상으로 설계되어 가족 형태에 따른 차별을 야기하고 있다. 법적 가족이 아닌 사람들은 같이 살고 있어도 세제 혜택, 보험과 연금의 승계, 주거지원 등의 복지제도를 이용할 수 없다. 사실상 시민적 권리를 박탈당하고 있다. 혈연과 혼인이 아닌, 개인과 개인의 결합을 기반으로 한 보편적인 가족구성권을 법적으로 보장하는 ‘생활동반자법’제정이 필요하다.

2) 정책과제

- 「민법」 제779조(가족의 범위 조항) 삭제 등 개정 및 ‘생활동반자법’ 등 다양한 가족·공동체를 포괄하는 법·제도 마련
- 「건강가정기본법」 전면 개정 및 명칭 변경

61) 통계청, 「2024 통계로 보는 1인 가구」 2024.12.9.자 보도자료

62) 통계청, KOSIS 100대지표, 1인가구 비율(자료갱신일: 2025-03-14)

63) 통계청, 2023년 인구주택총조사, 인구로 보는 대한민국(자료갱신일: 2025-03-14)

64) 통계청, 2022 사회조사, 2024 사회조사

65) 여성가족부, 2021 ‘다양한 가족에 대한 국민인식조사’

III. 모두의 평등한 권리와 시민권 보장

□ 평등한 시민권 보장

2. 부성우선주의 원칙 폐지: 「민법」 제781조 제1항(부성우선주의) 개정

1) 현황 및 문제점

- 헌법은 “혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다.”고 규정하고 있다. 2005년 「민법」 개정으로 호주제가 폐지되었으나, 오랫동안 혼인과 가족생활뿐만 아니라 사회 전반에 걸쳐 성차별을 강화한다는 지적을 받아온 부성우선주의 원칙은 여전히 존속하고 있다.
- 유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW)는 9차례에 걸친 한국 정부 심의 과정에서, 혼인과 가족관계에서 여성의 차별을 철폐할 것을 규정한 협약 제16조 제1(g)항⁶⁶⁾의 이행을 꾸준히 촉구해왔다. 특히, 2024년 제9차 한국 정부 심의 최종견해에서도 “한국의 국내 민법 조항과의 부조화를 이유로 협약 제16조 제1(g)항의 유보를 유지하는 것은 협약의 목적 및 취지와 양립할 수 없고 따라서 철회되어야 한다”는 제8차 최종견해(2018)의 권고를 강한 어조로 반복했다.
- 국내에서도 부성우선주의 원칙 폐지와 「민법」 제781조 제1항 개정은 성차별 제도 개선 국회 입법과제로 지속적으로 논의되어 왔다. ‘제4차 저출산·고령사회기본계획’(2020.12), 법무부 포용적 가족문화를 위한 법제개선위원회 권고(2020.4)에서도 부성우선주의 개정 필요성이 강조된 바 있다. 가족생활 내에서 평등한 혼인관계를 구현하고, 가족의 자율적 합의를 존중할 수 있도록 「민법」 제781조 제1항은 반드시 개정되어야 한다. 이는 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제이다.

2) 정책과제

- 「민법」 제781조 제1항(부성우선주의) 개정: 부성우선주의 폐지
- 유엔 여성차별철폐협약(CEDAW) 제16조 제1(g)항 유보 철폐

66) 유엔 여성차별철폐협약 제16조 1. 당사국은 혼인과 가족관계에 관한 모든 문제에 있어 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 하며, 특히 남녀평등의 기초 위에 다음을 보장하여야 한다. (g) 가족성 및 직업을 선택할 권리를 포함하여 부부로서의 동일한 개인적 권리

III. 모두의 평등한 권리와 시민권 보장

1 평등한 시민권 보장

3. 복지지원 기준과 단위를 ‘가족’이 아닌 ‘개인’으로 전환

1) 현황 및 문제점

- 기존의 복지체계는 혈연이나 혼인으로 이루어진 가족을 복지의 기초 단위로 설정하고 있다. 가족 및 가구 형태, 가족에 대한 사회적 인식은 빠르게 변화하고 있지만, 현재의 복지체계는 이러한 현실을 제대로 반영하지 못하고 있다. 통계청에 따르면 2023년 1인 가구는 전체 가구의 35.5%인 782만 9천 가구에 달하며, 연령대별 비중은 70세 이상 19.1%, 29세 이하 18.6%로 가장 높다.⁶⁷⁾ 비친족 가구의 비중도 2000년 일반가구의 1.4%에서 2023년 2.4%로 꾸준히 증가하고 있다.⁶⁸⁾ 이로 인해 복지의 사각지대가 발생할 뿐 아니라, 가족 내 취약한 구성원은 가족에 의존하게 되어 가족 내 불평등한 관계에서 피해를 야기하게 된다.
- 부양의무자기준은 오랫동안 복지 사각지대의 주요 발생 원인으로 손꼽혔다. 한국의 2023년 상대적 빈곤율은 14.9%이고 노인 빈곤율은 38.2%이며 특히 노인여성의 빈곤율은 43.2%로 훨씬 높다.⁶⁹⁾ 오랫동안 수급제한 조건으로 부양의무자 기준이 있어 가족이 있다는 이유로 급여를 받지 못하거나 부양의무자의 부양 능력이 없다는 것을 증명해야 했다. 결국 복지가 절실한 대상자임에도 불구하고 관계가 단절된 가족이거나 부양능력이 없다는 것을 증명하지 못한 이들은 지원받지 못하는 복지의 사각지대로 내몰렸다. 이에 2015년에는 교육급여, 2018년에는 주거급여, 2021년에는 생계급여의 부양의무자 기준이 폐지되었지만 의료급여의 경우 예산이 많이 들어간다는 이유로 아직 폐지되지 않았다.
- 부양의무자 기준 등으로 인해 소득 요건을 충족하고도 의료급여를 받지 못하는 ‘비수급 빈곤층’은 2023년 기준 66만 명에 달한다. 이들은 곧바로 의료 사각지대에 놓이게 되며, 실제로 같은 해 비수급 빈곤층 28.3%가 치료를 포기한 것으로 나타났다(복지부 기초생활보장 실태조사).⁷⁰⁾ 한편 생계급여의 경우, 자녀 가구의 연 소득이 1억 3천만 원을 초과하거나 재산이 12억 원을 초과하는 고소득·고자산 가구에 해당할

67) 통계청 보도자료, ‘2024 통계로 보는 1인 가구’

68) KDI 경제교육. 정보센터 연중기획 <1인가구 비중 35.5%로 4인 이상 가구의 두 배… 다문화가구·비친족가구도 계속 증가>

69) kbc광주방송, “한국 노인 가장 가난.”OECD 중 빈곤율 최악” 2025. 2. 3.

<https://v.daum.net/v/20250203083602053>

70) 한겨레 “정부, 저소득층 ‘진보 확대’ 외면…수급자 의료이용 문턱 높여” 2024. 12. 3.

<https://v.daum.net/v/20241203060509515>

경우, 예외 조항에 따라 지원대상에서 제외된다(2025년 기준). 이는 가족과의 관계가 단절되었거나, 부채를 포함해 12억 원 이상의 주택을 보유한 가족이 있는 사람들을 다시 복지 사각지대로 내모는 결과를 초래한다.

2) 정책과제

- 복지지원 기준과 단위를 ‘가족’이 아닌 ‘개인’으로 전환 - 부양의무제 폐지

III. 모두의 평등한 권리와 시민권 보장

1) 평등한 시민권 보장

4. 「한부모가족지원법」 전면 개정, 한부모가족 지원체계 일원화

1) 현황 및 문제점

- 2023년 현재 한부모가구는 전체 가구의 6.6%인 1,493천 가구에 달한다.⁷¹⁾ 「한부모가족지원법」은 1989년 「모자복지법」 제정, 「모·부자복지법」(2003년 6월 19일 시행)을 거쳐 현재의 「한부모가족지원법」(2008년 1월 18일 시행)으로 개정되었다. 하지만 ‘저소득’과 ‘저소득이 아닌 한부모’를 구분하여 복지대상으로 규정하고 있어 한부모가족에 대한 낙인과 편견을 고착화시키고 있다. 특히 80% 이상의 한부모들이 생계와 돌봄의 이중부담 속에서 경제적 빈곤, 사회적 관계의 단절 등 이중삼중의 어려움을 겪고 있음에도, 이를 실질적으로 개선하려는 정책적 접근은 부족한 실정이다.
- 현재 한부모가족에 대한 지원은 한국한부모연합 소속 민간단체(전국 10개 센터), 가족센터(구 건강가정지원센터), 한부모 시설, 위기 미혼 한부모 지원기관 등 여러 기관에서 진행되고 있다. 그러나 대부분 경제적 지원이나 시설 지원 중심의 한정된 서비스로 시설 입소율도 낮고 퇴소후의 생활문제도 심각하며 빈곤 완화 효과도 매우 적다. 또한 전국에 가족센터가 분포해 있으나, 일과 돌봄을 병행하는 한부모의 현실과 맞지 않아 시간적 접근성이 낮고 제공되는 서비스도 정서적 지원에 한정되어 있다. 소위 ‘건강한’ ‘정상가족’ 중심 사업 구조 안에 한부모사업이 편입되어 있어, 가족형태에 따른 차별과 소외가 발생하고 있다. 이에 따라 한부모의 복합적 어려움을 해결하고 가족형태에 따른 차별을 개선하는 맞춤형 정책은 턱없이 부족하다.
- 한부모들은 빈곤, 정서·심리적 어려움, 사회적 차별, 일과 가사, 돌봄을 병행으로 인한 정보 부족, 건강 문제, 스트레스 등 다차원적인 위기를 경험하고 있다. 그럼에도 한부모가족의 복합적 어려움을 고려한 통합적 맞춤형 지원 기관은 서울시 한부모가족지원센터를 포함해 전국 4곳에 불과하다. 한부모가 처한 다양한 조건과 상황(이혼/사별/미혼 여부, 이주, 성별, 자녀연령 등)에 따라 삶의 질을 향상시키고, 가족 형태와 무관하게 당당한 삶을 영위할 수 있도록 ‘한부모가족(지원)센터’에 모든 서비스를 일원화하고 강화하는 것이 필요하다. 이를 통해 정보제공, 자녀양육, 취업, 고충상담, 위기상담 및 지원, 이주민 한부모 관련 지원 등 경제·정서·사회적 영역을 아우르는 다차원적 통합지원 정책이 절실하다. 특히 2008년 제정된 「다문화가족지원법」처럼,

71) e-나라지표, 한부모가구 비율

https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1578

모든 가족을 통합하는 법적·제도적 접근이 무엇보다 중요하다.

2) 정책과제

○ 「한부모가족지원법」 전면 개정 및 통합지원체계 구축

- 소득 기준에 따른 차별없이 모든 한부모가족을 포괄하는 보편적 지원체계로 전환
- 통합적 맞춤형 서비스 일원화: ‘한부모가족(지원)센터’
- 한부모가족(지원)센터 전국 확대 설치로 접근성 격차 해소 및 지원 강화

III. 모두의 평등한 권리와 시민권 보장

1) 평등한 시민권 보장

5. ‘장애여성지원법’ 제정

1) 현황 및 문제점

- 보건복지부에서 실시한 ‘2023년 장애인 실태조사’에 따르면 여성장애인 중 무학인 경우는 15.3%로 남성장애인(3.1%)에 비해 5배 가까이 높다. 고등학교 이상 교육을 받은 여성장애인은 3명 중 1명(34.5%)인 반면 남성장애인은 58.7%로 훨씬 많다. 고용율은 남성장애인(45.7%)이 여성장애인(25.7%)보다 1.7배 이상 높고, 지난 1개월 개인 소득 평균금액은 여성장애인(93.9만원)이 남성장애인(184만원)의 절반 수준이었다. 이처럼 여성장애인은 여성과 장애라는 이중적 차별구조에 노출되어 남성장애인에 비해 교육수준, 경제활동 참가율, 소득수준 등에서 열악한 상황에 놓여있다. 그러나 현재 장애인 및 여성 관련법은 여성장애인의 특수성을 반영하지 못하고 있다.
- 유엔 장애인권리협약 제6조는 단독조항으로 여성장애인이 다중적 차별의 대상이라는 것을 인정하고 모든 인권 및 기본적인 자유의 완전하고 동등한 보장을 취해야 한다고 명시한다. 한국도 기존의 법률로는 여성장애인에 대한 각종 폭력과 사회적 배제, 건강권과 교육권 등 생애 전반의 모든 영역에서 소외와 함께 다중의 차별이 지속되고 있는 현실을 개선하기 어렵기 때문에 여성장애인이 처한 상황과 필요한 욕구에 맞춘 독자적인 법률 제정이 필요하다.
- 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」이 제정되면서 발달장애인 특성에 맞는 종합 정책이 전반적으로 가능해진 것처럼 ‘장애여성지원법’ 제정을 통해서 여성장애인의 생애주기별 지원체계를 마련하고, 노동권·모성권·교육권·안전권 등 모든 분야에서 여성장애인에 대한 성인지적 관점을 반영한 정책을 구현하여야 한다. 특히 지역적 편차를 해소하여 전국의 여성장애인들이 고르게 기본권을 보장받고 삶의 질을 향상할 수 있어야 한다.
- 여성장애인의 교육받을 권리에서의 차별은 여성장애인의 전 생애 속에서 모든 권리 영역에서의 차별과 소외로 연결된다. 그러나 이런 현실을 고려한 정책적 지원은 부족한 상황이다. 보건복지부와 여성가족부에서 각각 추진하던 여성장애인 교육 관련 정책은 유사·중복사업이라는 이유로 통폐합되었고, 이에 따라 인력과 예산도 축소되었다. 여성장애인이 생애주기에 따라 배움의 기회를 자율적으로 선택할 수 있도록 교육기회가 확대되어야 한다. 이를 위해 전국적으로 여성장애인의 취업과 진로에 필요한 전문교육과 평생교육 시스템 개발, 여성장애인 역량 강화와 교육 사업을 총체적으

로 지원할 수 있는 여성장애인 교육사업 수행기관이 필요하다. 또한 이 기관의 실질적 운영이 가능하도록 3인 이상의 전담 인력과 운영비 지원, 특히 동료 상담가의 필수 배치가 요구된다.

2) 정책 과제

- 여성장애인 권리 보장을 위한 ‘장애여성지원법’ 제정
- 지자체별 여성장애인 특화 교육사업 수행기관 설치

III. 모두의 평등한 권리와 시민권 보장

1 평등한 시민권 보장

6. 여성농민의 법적지위 보장

1) 현황 및 문제점

- 여성농업인이 경영주 또는 경영주와 동등한 지위를 확보하는 것은 농업정책은 물론 지방자치단체 또는 마을의 의사결정 과정에서 여성의 정치적·사회적 참여를 보장하고, 농업인의 지위에 맞는 정당한 대우를 받기 위한 기본 조건이다. 그러나 2023년 농업경영체 등록 현황에 따르면 전체 등록자 약 255만 5천 명 중 여성 경영주는 약 55만 2천 명으로 전체의 30.3%에 불과하며, 여성 공동경영주는 약 20만 4천 명으로 공동경영주 중 85.9%를 차지하고 있다.⁷²⁾ 이처럼 많은 여성농업인이 여전히 경영주의 배우자로서 공동경영주로 농업경영체에 등록되고 있는 현실은 여성농업인의 법적 지위와 실질적 권한 확보에 있어 심각한 제도적 한계를 보여준다.
- 현재 농업정책은 ‘농가 단위’ 중심으로 운영되고 있어, 여성농업인이 개별 농민으로서 노동 가치를 인정받기 어려운 구조다. 농업경영체 등록 시 농업을 경영하거나 이에 종사하는 것과 무관하게 개별 등록이 가능하도록 제도 개선이 필요하며, 이를 통해 여성농업인이 농업인으로서 동등한 법적 지위와 대우를 보장받도록 해야 한다.
- 현행법은 여성농업인의 권익 보호, 지위 향상, 모성권 보장, 보육여건 개선, 삶의 질 제고, 전문인력화 및 농어촌지역의 양성평등 확대 등을 지원하기 위해 제정되었으나, 여성농업인 법적 지위를 실질적으로 보장하기 위한 여성 농민정책 전담 부서와 인력 배치 의무는 법에 명시되어 있지 않아 이에 대한 제도 개선이 필요하다.⁷³⁾

2) 정책과제

- 「여성농업인육성법」 개정
 - 공공기관의 장이 소속 직원 중 ‘여성농업인 담당관’을 지정하도록 법률에 명시
- 공동경영주 지위확보를 위한 「농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 개정
 - 농업경영체 등록 시 개별 등록 원칙 명문화
 - 제4조 제1항에 “농업인은 농업을 경영하거나 이에 종사하는 것과 관계없이 개별적으로 등록하여야 한다”는 조항 추가

72) 농림축산식품부, 「2023년 농업경영체 등록정보 통계」

<https://uni.agrix.go.kr/docs7/biOlap/fixType.do?reportId=report21>

73) 여성농민 정책에 대한 업무를 맡아오던 부서는 1998년 여성정책담당관실에서 농촌사회여성팀으로 축소되었다가 2013년 농촌복지여성과로 개편. 2019년 6월 농촌여성정책팀 전담부서 신설

III. 모두의 평등한 권리와 시민권 보장

1 평등한 시민권 보장

7. 이주여성 체류권 보장

1) 현황 및 문제점

- 2023년 12월 기준, 결혼이주민 중 외국인 신분은 174,895명, 혼인 귀화자는 161,357명에 달한다. 같은 해 결혼이민비자(F6)의 미등록(‘불법체류’)신규 발생 인원은 756명⁷⁴⁾으로 집계되었다. 한국인과 외국인의 혼인이 연간 2만 건 내외로 발생하는 것을 고려할 때, 매년 1,000명 가까운 미등록 체류자 발생은 결혼이민비자의 체류 안정성이 구조적으로 취약함을 보여준다.
- 현행 제도는 외국인 배우자의 체류 연장과 귀화 과정을 한국인 배우자에게 의존하도록 설계되어 있다. 결혼이민비자(F6) 취득 가능 여부 및 귀화(혼인 간이귀화) 절차는 한국인 배우자의 유무, 한국 국적 자녀 유무에 따라 달라지며, 배우자의 사망·이혼 또는 자녀가 없을 경우 외국인 배우자에게 불리한 조건이 적용되어 차별이 발생한다. 이처럼 체류 자격과 국적 취득이 사실상 한국인 배우자의 ‘협조 여부’에 종속되어 있어, 체류와 귀화 절차가 통제 수단으로 작동할 우려가 매우 크다. 이에 한국인 배우자의 조력 여부에 좌우되는 현 체제를 폐지하고, 결혼이주민이 자력으로 체류권과 국적을 취득할 수 있는 제도 개편이 필요하다.
- 한편 법무부 자료에 따르면 2023년 혼인 간이귀화 신청자는 8,940명이었으며, 이 중 3,446명이 불허되었다⁷⁵⁾. 간이귀화 불허 사유 중 약 82%가 ‘면접 불합격’에 따른 것으로, 이는 ‘서류 미비’ 등 객관적 요건이 아닌 면접자의 주관적 판단에 영향을 받을 수 있는 부분이다.

2) 정책 과제

- 결혼이주여성의 체류권 및 국적 취득 과정의 차별 해소
 - 배우자의 혼인 해소(사망·이혼) 시, 적용되는 불리한 체류 및 귀화 제도 폐지
 - 배우자 유무와 관계없이 동일한 귀화 절차로 제도 개선
 - 한국인 배우자가 없는 경우에만 적용되는 면접, 필기시험, 복수국적 취득 제한 등 차별 요건제거
- 결혼이주민의 자립적 체류 및 국적 취득권 보장

74) 법무부 출입국외국인정책 2023년 12월 통계월보

75) 법무부 최근 5년간 결혼이민자 간이귀화 신청 현황 (2019-2023)

- 한국인 배우자 협조 없이 자력으로 영주자격 및 국적 취득 가능하도록 제도 개선

III. 모두의 평등한 권리와 시민권 보장

1 평등한 시민권 보장

8. 외국인 가족을 포괄하는 다문화가족 범위 확대

1) 현황 및 문제점

- 현행 「다문화가족지원법」은 제2조⁷⁶⁾ 정의 조항에서 ‘(귀화) 한국인’과 ‘외국인’이 결합한 가족만을 다문화가족으로 규정하고 있다. 이에 따라 외국인으로만 구성된 가족은 법적 다문화가족 범주에 포함되지 않아, 사회복지 지원대상에서도 배제되고 있다.
- 한국의 외국인 인구는 2024년 11월 기준 264만 명에 달하며, 이 중 여성은 약 120만 명(45%)을 차지한다. 2014년 180만 명이었던 외국인 인구는 10년 만에 84만 명이 증가했으며, 이와 따라 이주배경 인구의 구성과 특성 또한 다변화되고 있다.
- 기본적으로 외국인 노동자에 대한 가족 동반이 원칙적으로 제한되고 있으나 지역특화비자, 숙련기술인력(E74) 등 일부 비자를 통해 가족 동반을 허용하고 있다. 그러나 「다문화가족지원법」은 여전히 (귀화) 한국인과의 결합 여부를 기준으로만 다문화가족을 한정하고 있어 외국인으로만 구성된 외국인 가족은 사회복지 지원대상에 제외되고, 기본적인 생계조차 보장받지 못하는 상황이다. 외국인 가족이 정책지원 대상에 포함되지 않음으로 인해 그 규모와 실태조차 제대로 파악하기 어렵다.
- 아울러 가족동반 비자 제도에서는 젠더 불균형 문제가 뚜렷하게 나타난다. 가족동반이 허용되는 비자의 주 대상자는 대다수가 남성이며, 여성은 대체로 배우자 자격으로 입국하게 되어 비자의 주체가 아닌 ‘부속적 가족’으로 간주되어 체류 자격과 권리에서 수동적인 위치에 놓인다. 대부분의 동반 배우자는 취업이 금지되어 있어 이주여성의 자립이 어렵고, 남성의 체류가 불안정해질 경우 가족 전체의 체류 역시 위태롭게 된다. 이러한 구조에서 외국인 가족 내 가정폭력이나 아동학대가 발생해도 여성들은 체류 불안을 이유로 적극적인 사건 대응에 나서기 어렵다. 따라서 이주여성을 비롯한 가족구성원들은 더욱 취약한 상황에 놓일 수밖에 없다.

2) 정책과제

76) 제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "다문화가족"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 가족을 말한다. 가. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼이민자와 「국적법」 제2조 부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족 나. 「국적법」 제3조 및 제4조에 따라 대한민국 국적을 취득한 자와 같은 법 제2조 부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족 2. "결혼이민자등"이란 다문화가족의 구성원으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 가. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼이민자 나. 「국적법」 제4조에 따라 귀화허가를 받은 자)

○ 「다문화가족지원법」 개정 및 외국인 가족 포용정책 추진

- 다문화가족 범위 확대(제2조 정의)
- 다양한 체류자격의 이주여성과 그 가족에 대한 포괄적 복지지원체계 마련

III. 모두의 평등한 권리와 시민권 보장

② 성·재생산 건강과 권리 보장

1. 모두의 성·재생산 건강 및 권리 보장을 위한 법·제도마련

1) 현황 및 문제점

- ‘낙태죄’ 헌법불합치 선고 이후 5년이 지났고, 대체입법 없이 ‘낙태죄’가 효력을 상실한 지 3년이 넘었지만 현재 여성들의 현실은 그리 나아진 게 없다. 2021년 기준 최근 5년 사이 임신 중지를 경험한 여성 602명을 대상으로 한 설문조사에 따르면, 임신중지 비용은 50~80만 원 선에서 80~100만 원 선으로 점차 높아져 왔고, 33.2%의 여성이 비용이 매우 부담스럽다고 답했다.⁷⁷⁾ 또한 임신중지에 대한 낙인을 의식할수록, 정보 접근성이 낮을수록, 비수도권 지역일수록 임신사실 확인 후 임신 종결까지의 소요시간이 길며 임신중지 주차도 더 높은 실정이다. 이러한 현실에도 불구하고 현 정부의 여성건강정책은 여성을 출산하는 몸이자 인구재생산의 도구로만 보는 ‘출산율’ 제고와 ‘모성보호’ 중심으로만 추진하고 있다.
- 이성애자 성인 남성, ‘정상가족’ 중심의 인구정책이 아닌 다양한 시민의 성·재생산 건강 및 권리를 보장하는 정책으로 전환되어야 한다. 국가적인 출산장려정책에도 불구하고 장애친화 산부인과와 부재로 여성장애인의 재생산 건강권은 침해받고 있다. 이주여성은 한국남성과 법률혼안에서 임신·출산할 때만 지원체계에 편입될 수 있어 혼인관계 밖에서 출산하는 이주여성들은 자녀의 출생등록조차 어렵다. 임신·출산 중심의 재생산 건강정책은 다양한 여성들의 삶과 교차성을 충분히 고려하고 있지 않다. 트랜스 여성은 성별정정의 요건으로 의료적 개입 혹은 외과적 수술이 강제되어 있지만, 트랜지션에 필요한 의료적 조치는 건강보험 비급여 항목으로 분류되어 있다.
- 낳을 권리와 낳지 않을 권리를 국가가 선별하고 통제하는 차별적 정책이 아니라 누구나 자신의 생애에서 성·재생산 권리를 보장받을 수 있는 정책 마련이 필요하다.

2) 정책과제

- 재생산 건강 의료서비스의 공적 보장
 - 피임과 임신중지를 포함한 재생산 건강 의료서비스 건강보험 급여화
 - 유산유도제의 필수약품 지정 및 도입, 건강보험 적용
- 성·재생산 건강 및 권리 중심의 정책체계 구축
 - 「모자보건법」 전면 개정

77) KWDI 영상보고서 ‘안전한 임신중단을 위한 의료접근성 제고 방안’

- ‘성·재생산 건강 및 권리 보장 기본법’ 제정
- 공공의료정책 전반에 성·재생산 권리 보장 원칙 반영

○ 차별 없는 성·재생산 건강 보장

- 전국 거점별 장애친화 산부인과 확대 지정
- 여성장애인 맞춤형 편의시설, 의료장비 및 의료서비스 인프라 확충
- 한국인과 혼인관계와 관계없이 이주여성의 재생산권 보장
- 성별정정 관련 의료 조치에 대한 건강보험 적용 확대

III. 모두의 평등한 권리와 시민권 보장

② 성·재생산 건강과 권리 보장

2. 장애여성 재생산권 보장: 홈헬퍼사업 전국 확대 및 법·제도 마련

1) 현황 및 문제점

- 유엔 장애인권리협약 등 법적 권리 보장에도 불구하고, 장애인들의 인권은 여전히 취약하다. 특히 여성장애인의 경우, 우생학적 관점이 잔존하는 가운데 재생산권 정책 영역에서조차 배제되고 있는 것이 현실이다. 현재 여성장애인의 재생산권 보장을 위한 정책은 서울시와 전라남도 등 일부 지방자치단체 차원의 지원정책 수준에 머물러 있다.
- 서울시와 전라남도는 여성장애인의 임신, 출산, 자녀 양육과 돌봄, 사회활동 등 일시적 돌봄이 필요할 때 홈헬퍼를 파견하는 ‘여성장애인 홈헬퍼제도’를 시행하고 있다. 전라남도는 지원대상을 만 12세 미만의 자녀를 둔 여성장애인⁷⁸⁾으로 확대했으나, 서울시는 여전히 만 9세 미만의 자녀를 둔 경우로 한정⁷⁹⁾하고 있으며, 기준 준중위 소득 120% 이하 가정으로 대상 범위를 제한⁸⁰⁾하고 있어 제도의 활용에 한계가 있다. 또한 출생 100일 이내의 신생아 돌봄도 월 120시간만 가능하여 종종 여성장애인이 자녀 출산시 충분한 지원이 이루어지지 않고 있다.
- 전라남도는 시간제한은 있으나 소득과 상관없이 여성장애인이 출산할 경우 서비스를 제공하고 있으며, 남성장애인 가정까지 대상 범위를 확대하여 성평등을 추구하고 있다.⁸¹⁾ 이에 여성장애인 및 장애인 가정의 재생산권을 실질적으로 보장하기 위해서는 홈헬퍼 제도를 전국 단위로 확대하고, 이용 요건과 서비스 이용시간 등을 현실화하며 법·제도적 근거를 명확히 마련하는 것이 필요하다.

2) 정책 과제

- 장애인가정 홈헬퍼제도 전국 확대 실시 및 법·제도적 근거 마련
 - 전국 시, 도 및 읍·면·동 단위까지 확대
 - 홈헬퍼 자격 기준 강화 및 장애인권 감수성 향상 노력 제도화

78) 장애인 임신출산양육 ‘홈헬퍼 서비스’. 2022. 전남도청

79) 다만 서울 시도 지적·자폐·정신장애인의 경우에는 만 12세 미만까지 홈헬퍼를 파견 받을 수 있다.
내 손안에 서울, ‘장애인 가정, 출산지원금 늘리고 홈헬퍼 무료 파견’ 2024.05.14.
<https://mediahub.seoul.go.kr/archives/2011149>

80) 내 손안에 서울, ‘장애인 가정, 출산지원금 늘리고 홈헬퍼 무료 파견’ 2024.05.14.
<https://mediahub.seoul.go.kr/archives/2011149>

81) 여성장애인 홈헬퍼 지원사업. 2025. 서울시청.

- 여성장애인 및 장애인가정의 재생산권 보장 위한 법·제도 마련

III. 모두의 평등한 권리와 시민권 보장

② 성·재생산 건강과 권리 보장

3. 성·재생산 건강권 관점의 월경/완경할 권리 보장

1) 현황 및 문제점

- 제4차 저출산고령사회 기본계획(2021~2025)은 성·재생산 건강권의 포괄적 보장과 생애 전반에 걸친 생식건강 관리 및 질환 예방을 추진 과제로 설정했다. 그러나 생리대 안전성 제고를 위한 위해성 평가 계획은 마련되지 않았고, 청소년 생리대 보편지급 예산도 편성되지 않는 등 월경 건강 보장 정책이 제대로 이행되지 않고 있다. 또한 성·재생산건강권 보장정책 역시 ‘가임기 여성’에 한정되어 있다.
- 한편, 여성환경연대가 2023년 발표한 11개국 생리대 가격 모니터링 결과에 따르면 한국의 생리대 가격은 해외보다 39% 비쌌으며, 생리대 안전에 대한 시민의 불안을 틈타 유기농 인증마크를 단 제품은 28.56% 이상 높은 가격에 판매되고 있었다. 월경은 만 11~13세 무렵부터 완경기까지 약 40년 간 지속되는 만큼, 생리대 안전성 확보와 소득 구분 없는 보편적 지원을 통해 월경 건강을 보장하는 일은 생애주기별 성·재생산 건강권 확립의 핵심 중 하나라고 할 수 있다.
- 해외에는 완경 및 완경기에 대한 교육, 의료, 상담 등 통합적 지원을 위해 정책 연구와 캠페인에 힘쓰는 국가들이 많아지는 추세다. 특히 영국은 완경으로 인해 겪는 차별을 연령과 젠더에 의한 이중 차별이라고 지적하고 있다. 완경기를 경험하는 4050세대는 2차 베이비붐 세대로 전체 인구의 1/3에 해당하는 만큼, 완경기 여성 안전/건강 정책 수립이 시급하다.

2) 정책 과제

- 안전하고 자유롭게 월경할 권리 보장
 - 일회용 생리대 노출·독성평가 시행 및 안전관리 기준 강화
 - 일회용 생리대 광고 속 월경 혐오 표현 규제
 - 청소년 월경용품 보편지급 예산 마련 및 조속한 시행
 - 생애주기별 월경 교육 강화를 통한 정보 접근성 확대
- 성·재생산 건강권 관점의 완경 건강 보장
 - 환경증상 완화 및 정보 제공을 위한 의료 지원 확대
 - 완경기 여성을 위한 지역사회 상담-노동-돌봄 통합 지원시스템 구축

IV.

젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장

- ① 젠더폭력 관련 법·제도 개선
- ② 피해자 존엄과 권리·회복 지원

IV. 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장

1) 젠더폭력 관련 법·제도 개선

1. ‘폭행 또는 협박’에서 ‘동의 여부’로 강간죄 구성요건 변경 「형법」 개정

1) 현황 및 문제점

- 2022년 4,765건 강간상담 통계를 보면(전국성폭력상담소협의회) 명시적 폭행 협박 이 없는 경우가 62.5%에 달한다.⁸²⁾ 직장 내, 친밀한 관계, 청소년, 온라인 관계 등 사회적인 취약성 구조가 원인임에도, 현행 「형법」은 ‘폭행 또는 협박’을 구성요건으로 하며, ‘피해자의 저항이 현저히 곤란한 정도’로 해석하고 있다. 여성의 ‘정조’가 법익이던 과거 법체제로, 피해자를 심문하는 구조 또한 여전하다.
- 2023년 대법원은 전원합의체 판결(2023. 9. 21. 선고 2018도13877 판결)을 통해 강제추행죄에 대한 최협의설을 폐기했다.⁸³⁾ 대법원은 본 전합판결에서 강제추행죄의 ‘폭행 또는 협박’의 의미를 다시 정의하였다. 즉, 강제추행죄의 ‘폭행 또는 협박’은 상대방의 항거를 곤란하게 할 정도로 강력할 것이 요구되지 아니하고, 상대방의 신체에 대하여 불법한 유형력을 행사(폭행)하거나 일반적으로 보아 상대방으로 하여금 공포심을 일으킬 수 있는 정도의 해악을 고지(협박)하는 것이라고 다시 정의하였다. 또한 보충의견에서는 입법과제로 강간죄 구성요건 변경 검토가 필요하다고 제안했다.
- 2023년 유엔 자유권위원회는 2023년 대한민국 정부의 국가보고서에 대한 최종견해로 모든 형태의 강간을 협박이나 폭력이 아닌 동의부재라는 측면에서 정의할 것을 권고했다. 2024년 유엔 여성차별철폐위원회는 대한민국 정부에 대한 9차 최종견해로 ‘국제인권기준에 따라, 부부강간을 포함한 모든 강압적 상황을 고려하여 합의에 기반하지 않는 모든 성적 행위를 포괄하는, 적극적이고 자유롭고 자발적인 동의의 결여를 기반으로 강간을 정의하도록 「형법」을 개정할 것’을 권고해왔다.⁸⁴⁾ 이는 2년 이내 특별보고가 필요한 권고로 제시됐다.
- 2023년 일본은 형법개정을 통해 기존 강간죄를 ‘부동의성교죄’로 변경하고, 동의의사를 형성, 완수, 표명할 수 없는 상태를 이용하거나 편승하여 성교한 경우 8가지를 나열하고, 부부관계와 유사강간을 포함하여 개정했다.⁸⁵⁾

82) ‘폭행협박에서 동의여부로 형법 297조 강간죄 구성요건 개정 쟁점과 과제 21대 국회 토론회’ 발제문, ‘강간죄’개정을위한연대회의 및 여성시민사회 243개 단체 외 국회의원 6인, 국회 여성아동인권포럼, 2022

83) 2023.9.21. [판결] 대법원 전원합의체, "강제추행죄 폭행·협박, '공포심 유발 정도의 해악 고지'로도 충분"... 판례 변경, 법률신문 <https://www.lawtimes.co.kr/news/191516>

84) <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=CEDAW%2FC%2FKOR%2FCO%2F9&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

2) 정책과제

○ 강간죄 구성요건 개정

- 「형법」 제297조 개정
 - 강간을 피해자의 자유로운 '동의 여부' 중심으로 정의
- '친밀한 관계' 내 강간 명확히 규정
 - 부부강간, 전·현 애인 및 배우자 등 '친밀한 관계'에서의 강간을 범죄로 명시

○ '동의부재' 중심 수사·재판 지침 마련

- 준강간, 의제강간, 성매매 현장의 성폭력, 무고죄 역고소 사건 등에서 '동의 부재'를 중심으로 수사 및 재판이 이뤄질 수 있도록 구체적인 지침 마련

85) 2023.9.21. 한국보다 앞서 강간죄 개정한 일본...‘비동의 성교죄’ 들여다보기, 일다
<https://www.ildaro.com/9727>

IV. 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장

1 젠더폭력 관련 법·제도 개선

2. 친족성폭력 공소시효 폐지 「성폭력처벌법」 개정

1) 현황 및 문제점

- 친족관계에 의한 성폭력(강간, 강제추행)은 경찰청 범죄통계에 의하면 2022년 394건 발생했으며, 한국성폭력상담소 상담통계에서는 2022년 전체 상담 중 13%, 2021년에는 15.8%를 차지한다. 2021년부터 2023년까지 3년간 한국성폭력상담소에서 상담을 받은 성폭력 피해자 중 친족성폭력 피해자는 13.15%(242명)로, 직장 관계자에 의한 성폭력 피해자(26.79%) 다음으로 비율이 높았음. 하지만 공소시효가 지난 후에야 피해 상담을 받은 성폭력 피해자의 절반 이상(57.36%, 74명)이 친족성폭력 피해자 일 정도로 신고와 상담은 뒤늦게 이뤄지고 있다⁸⁶⁾.
- 친족성폭력 피해자가 13세 미만이면 공소시효를 적용하지 않는 것으로 2011년 법이 개정됐다. 그러나 한국성폭력상담소 통계에 의하면 지난 3년간 친족성폭력 피해자 242명 중 38.84%(94명)가 14세 이상이었다. 여전히 10명 중 약 4명꼴로 사건에 공소시효가 적용되고 있다. 또 이들 중 20명(21.27%)은 공소시효가 끝나기 전 피해 상담을 받았으나, 나머지 74명(74.73%)은 공소시효가 끝나기 전 상담 접수조차 하지 않았다⁸⁷⁾. 혈연가족 중심으로 생애 자원이 편중되어 있는 사회에서 정상가족주의를 깨고 친족으로부터 성폭력 피해가 있었다고 밝히고, 가족 밖으로 나오는 선택을 하는 것이 쉽지 않다는 반증이다.
- 현행법 상 ‘13세 미만의 사람 및 신체적인 또는 정신적인 장애가 있는 사람’에 대해서 공소시효를 배제하고 있으나, 친족관계에 의한 성폭력 범죄의 공소시효는 피해자가 성인인 경우, 신고가 어려운 친족 관계라는 특성에도 불구하고 공소시효 배제가 되지 않아 제도 보완이 필요하다.
- 제21대 국회에 법적 안정성, 다른 범죄피해자와의 형평성이 기준이 되어 공소시효 연장 또는 배제에 대한 각기 다른 총 3개의 친족성폭력 공소시효 배제 또는 폐지를 담은 법안이 발의되어있으나 회기만료로 폐기되었다. 22대 국회에 친족성폭력 공소시효 연장 또는 배제를 담은 법안이 3개 발의되어 있다.

86) 조국혁신당 정춘생 의원실, 가족구성권연구소, 한국성폭력상담소, 한국여성민우회, 한국여성의전화, 2024년 11월 18일 친족성폭력 공소시효 폐지를 위한 토론회

<https://www.sisters.or.kr/data/report/342>

87) “40년 전 피해 기억은 여전한데, 처벌은 멈춘다?”...‘공소시효’에 막힌 친족성폭력, 경향신문 2024.11.18. <https://www.khan.co.kr/article/202411181702001>

2) 정책과제

○ 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 개정

- 제21조 공소시효 특례에서 친족관계에 의한 성폭력 포함

IV. 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장

1 젠더폭력 관련 법·제도 개선

3. 성폭력범죄 처벌 확실성 확보 위한 제도 개선

1) 현황 및 문제점

- 특정한 성폭력 범죄자에 대한 강력한 처벌을 강조하는 엄벌주의는 실효성이 입증되지 않았을 뿐만 아니라, 기본권 침해나 위헌소지가 크다는 문제가 있다. 현재 법무부는 고위험 성범죄자들이 출소 후 특정 장소에서 거주할 수 있도록 하는 공약부터 강조되던 ‘고위험 성폭력 범죄자의 거주지 제한 등에 관한 법률’ (일명 ‘제시카법’), 「치료감호등에관한법률일부개정법률안」을 입법 발의하였으며, 여당도 형 집행 종료 후 재범위험이 높은 사람들을 일정기간 수용하는 일명 ‘보호수용제’ 법안을 발의했다.
- 그러나 성폭력 범죄에 대한 엄벌주의는 과도한 성폭력 가해자다움을 양산하여 ‘괴물화된’ 성폭력 가해자를 상정하게 만들며, 이로 인해 일상에서 발생하는 성폭력에 대해서는 사회적 감수성을 무디게 만든다. 이는 성폭력 전반에 대한 처벌의 확실성을 담보하기 보다는, 특정한 가해자만을 선별하여 처벌하는 방식으로 작동하게 된다.
- 대검찰청 ‘2022 범죄분석’에 따르면 2021년 성폭력 피의자 31,991명 중 13,740명 (42.9%)만이 기소되었으며(살인 기소율 68.8% 강도 66.9%, 방화 53.8%), 2022년 사법연감에 따르면 지난 2021년 1심 판결이 내려진 형사사건 중 집행유예가 선고된 경우는 37.5%인데 반해, 성폭력 사건의 경우 1심 판결에서 집행유예가 선고되는 비율은 39.1%로 전체 형사사건에 비해 1.6% 높다. 또한 형법상 감경 사유가 없더라도 판사가 범죄에 비해 ‘형이 과중하다’고 판단만으로 형량을 감경할 수 있는 재량 역시 명확한 기준 없이 적용되고 있어 이에 대한 검토도 필요하다.

2) 정책과제

- ‘보호수용제’ 또는 일명 ‘제시카법’ 도입 반대
- 「형법」 제53조(정상참작감경)의 무분별한 적용 금지 방안 마련
- 성범죄 양형기준상 피해자와 관련된 요소를 대등한 양형 요소로 삽입

IV. 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장

1 젠더폭력 관련 법·제도 개선

4. 성폭력 피해자 재판 참여권 확대 및 2차 피해 방지 등 피해자지원제도 개선

1) 현황 및 문제점

- 형사소송법 제294조의4 (피해자 등의 공판기록 열람 또는 등사)에 대해 개정안이 2025년 3월 18일 공포(9월 19일 시행)되어, ‘피해자 등의 권리구제 또는 제294조의 2(피해자 진술권 보장)에 따라 진술권 보장을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 소송 기록의 열람 및 등사를 허가하여야 한다’고 변경됨. 그러나 개정안은 여전히 ‘필요하다고 인정하는 경우 허가하여야 한다’로 되어 있어 재판장 재량과 해석에 따라 제한을 두고 있음
- 성폭력 범죄에 대해 피고인들의 국민참여재판 신청이 늘어나고 있다. 이 과정에서 배심원이 성폭력에 대한 편견이나 ‘강간통념’으로 방어권을 넘어 피해자의 인격권을 훼손하는 공격이 발생한다. 그러나 성폭력 피해자는 재판 당사자가 아니어서 의견진술권이 제한되어 있으며 피고인의 의견진술에 비해 현저하게 불리한 위치에 있다.
- 친밀한 관계에서의 데이트폭력, 불법촬영 등으로 형사소송이 진행 중인 상황에서, 가해자가 의도적으로 피해자에게 민사소송을 제기하여 보정명령을 받아 주민센터에서 피해자측의 주소지를 확인하는 과정이 있었다. 피해자는 가해자를 피해 타 주소지로 전입하였으나 다시 가해자에게 위치가 노출되는 심각한 문제가 발생되었다.
- 친족 성폭력의 경우, 성본을 부의 성에서 모의 성으로 변경할 수 있으나 모가 가해를 방조하거나 2차 피해를 야기하는 등 가해에 연루된 경우에는, 다른 성본으로 변경할 수 없는 문제가 있다. 또한 모의 성본으로 변경하더라도 성본 변경 친부 동의를 받아야 하는 구조적 문제도 있다.
- 검찰 단계에서 불기소 처분이 되면, 피해자가 이에 대한 이의를 제기할 방법은 항고, 재정신청을 하는 방법이 있다. 만약 경찰 수사 초기에 피해자가 고소장을 제출하지 않았을 경우 항고가 불가능해진다. 이에 따라 경찰 수사 초기 피해자에게 고소절차에 대한 안내를 명문화할 필요가 있다.

2) 정책과제

- 수사·재판 과정에서의 피해자 참여권 보장

- 수사 및 재판 과정에서 피해자 및 조력자의 참여권 적극 확대
- 형사소송법 제294조의4(피해자 등의 공판기록 열람 또는 등사) ‘필요하다고 인정하는 경우’의 삭제
- 성폭력 사건에서 무고죄 연동 시, 여성청소년계로 수사 일원화
- 성폭력 피해자 성본 변경 제도 개선
 - 성폭력 피해자가 성본 변경 시 친부 동의서 제출 면제 조항 마련
 - 친족성폭력 등 특수 사안에서 부모 성본 외 제3의 성본 선택 허용
- 고소 절차 접근성 강화
 - 「경찰수사규칙」 제21조 제3항 신설, 피해자 고소장 제출 고지 의무 명문화
- 2차 피해 방지를 위한 법적 조치 마련
 - 「형사소송법」 제299조 개정
 - ‘재판장은 성폭력 사건을 심리할 때는 유죄 또는 무죄의 인정과 무관한 피해자의 성적 이력, 사생활 등 인격권을 침해할 여지가 있는 신문내용을 제한해야 한다’ 조항 신설
 - 위반 시 확보된 증언·증거의 증거능력 제한 규정 신설

IV. 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장

1 젠더폭력 관련 법·제도 개선

5. 친밀한 관계 내 여성폭력 실질적 처벌과 피해자 권리보장 위한 「가정폭력처벌법」 전면 개정

1) 현황 및 문제점

- 2024년 ‘거제 데이트폭력 사망사건’, ‘강남 데이트폭력 살인사건’, ‘화성 오피스텔 데이트폭력 살인사건’ 등 데이트 관계 등 친밀한 관계에서 여성이 살해당한 사건이 잇따라 보도되면서, ‘친밀한 관계 내 여성폭력’ 관련 입법이 필요하다는 여론이 형성되었다. 제22대 국회 개원 후 「가정폭력처벌법」 일부 개정안, 별도의 ‘교제폭력’ 입법안이 발의되었지만, 형사처벌 가능한 범죄 행위에 대해 보호처분을 하는 등의 기존 가정폭력처벌법의 문제점을 답습하거나 ‘교제 관계’를 지나치게 협소하게 정의하는 등 한계를 지니고 있다.
- 한국 사회에서 ‘친밀한 관계 내 여성폭력’은 「형법」, 「가정폭력처벌법」, 「성폭력처벌법」, 「스토킹처벌법」 등 개별법에 의해 규율된다. 이 중 ‘친밀한 관계’에서 발생하는 폭력을 제재하는 대표적인 법은 「가정폭력처벌법」(약칭)이다. 그러나 현행 「가정폭력처벌법」은 ‘가정의 평화와 안정을 회복하고 건강한 가정을 가꾼다’는 목적조항에서 알 수 있듯이 피해자의 인권 보장보다는 관계 유지를 목적으로 하여 가해자에게 형사처벌 대신 상담 등의 보호처분 등을 통해 가해자에게 면죄부를 주고 있으며, 반의사불벌규정 등 ‘친밀한 관계’에서 발생하는 폭력의 특성을 반영하고 있지 못하다. 이에 이 법의 정의 규정만을 확대하여 데이트 관계 등 친밀한 관계에서 발생하는 여성폭력 문제를 규율하도록 하기에는 이 법이 가진 문제점이 뚜렷하다.
- 2024년 용혜인 의원실이 경찰청으로부터 제출받은 자료에 따르면, 2023년 기준 가정폭력 범죄의 경우 신고 건수 대비 검거율이 19.29%에 그쳤다. 또한 가정폭력 범죄 검거 건수 대비 구속률은 단 1.3%에 불과했다.⁸⁸⁾ 2021년부터 2023년까지의 데이트폭력(교제폭력)과 스토킹 신고 건수와 검거 건수를 비교 분석했을 때 신고 건수는 꾸준히 늘어나고 있지만 신고 건수 대비 검거율은 10% 이하에 불과하다.⁸⁹⁾ 이는 일

88) 2023년 가정폭력 신고 건수 230,830건, 검거 건수 44,524건 (출처: 경찰청)

89) 2021-2023 데이트폭력·스토킹 신고, 검거 건수 분석표 (출처: 경찰청)

(1) 데이트폭력 신고 처리 통계

연도	신고 건수	검거 건수	신고 건수 대비 검거율
2021	57,305	4,059	7.08%

반 폭행, 협박 범죄의 경우 검거율이 96%에 이르는 것과는 대비된다.

- 미국, 영국, 캐나다 등 해외 국가의 입법례를 살펴보면, ‘친밀한 관계 내 여성폭력’ 관련 정의 규정에서 기존 전통적인 가족구성원 관계를 넘어서서 다양한 관계를 정의하고 있으며, 호주, 영국의 경우 ‘친밀한 관계’를 기반으로 발생하는 통제·강압적 행위를 범죄로 규정하여 엄중하게 처벌하고 있다는 점 등을 고려하여 한국사회 현실에 맞는 법 제정이 필요하다.

2) 정책과제

○ 「가정폭력처벌법」 전면 개정

- ‘관계 회복’이 아닌 ‘피해자의 인권 보장’의 관점으로 목적조항 개정
- 전통적 가족구성원을 넘어선 ‘친밀한 관계’ 개념 정의
- 가정폭력을 포함한 폭력범죄에 대한 형사처벌 체계 일원화
- 신고 단계부터 피해자 신변보호 및 권리보장을 위한 국가의 적극적 개입 보장
- ‘상담’만으로 가해자 처벌을 대체하거나, 피해자 의사에 따라 처벌·보호 여부를 결정하는 조항 삭제

2022	70,790	5,032	7.11%
2023	77,150	4,987	6.46%

(2) 스토킹 신고 처리 통계

연도	신고 건수	검거 건수	신고 건수 대비 검거율
2021	14,509	1,001	6.90%
2022	29,565	2,485	8.41%
2023	31,824	2,519	7.92%

IV. 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장

1 젠더폭력 관련 법·제도 개선

6. 여성혐오범죄 근절과 피해자 권리보장 위한 「여성폭력방지기본법」 개정

1) 현황 및 문제점

- 한국여성의전화의 『2023년 분노의게이지: 언론보도를 통해 본 친밀한 관계의 남성 파트너 및 일면식 없는 남성에 의한 여성살해 분석』에 따르면, 2023년 한 해 동안 일면식 없는 관계의 남성에 의해 살인·살인미수의 피해를 입은 여성은 주변인 포함 총 88명으로 집계되었다. 이는 평균 4.14일마다 한 명의 여성이 일면식 없는 남성에 의해 ‘여성’이라는 이유만으로 범죄의 피해자가 된 셈이다.
- ‘여성혐오범죄’는 혐오범죄(hate crime)의 유형 중 하나로 분류할 수 있으나 여성혐오(misogyny)는 혐오범죄의 동기로서 혐오(hate)보다 넓은 사회적 규범을 포함한다. 여성이 요구받는 특정한 역할을 거부할 경우 배제되거나 혐오되는 상황, 여성의 몸을 남성이 지배하려는 성차별적 인식 등이 이러한 범죄의 배경이 된다.⁹⁰⁾ 실제 일면식 없는 여성을 대상으로 한 여성혐오범죄 가해자들은 ‘성폭력 시도’(20명, 22.73%)와 ‘여자라서’(11명 12.50%)이를 범행동기로 가장 많이 언급했다. 이러한 결과는 여성을 ‘성폭력 할 수 있는 대상’, ‘내 마음대로 할 수 있는 대상’으로 여기는 성차별적 인식에 기반한 여성혐오범죄가 우리 사회에 심각한 수준으로 뿌리내렸음을 알 수 있다.
- 유엔은 여성혐오범죄 개념 모델에서 일면식 없는 사이의 여성혐오범죄는 ①여성권리를 지지하는 활동에 참여한 여성에 대한 공격 ②여성이라는 이유로 여성에게 모욕적 이거나 공격적인 언설을 동반하는 공격 ③여성단체, 조직에 대한 공격 ④주로 여성을 대상으로 삼은 연쇄적인 공격이나 살인 ⑤여성혐오 단체에 소속된 가해자가 여성을 공격하는 것 등)⁹¹⁾으로 정의하고 있다. 2023년 11월 진주시에서는 한 남성이 편의점에서 일하던 여성을 향해 “페미니스트인 여자는 맞아야 한다”며 폭행했고, 같은 해 8월 서울 관악구 등산로에서는 낯선 남성이 여성에게 성폭행을 시도하고 무차별 폭행하여 살해하는 사건이 발생했다.
- 2024년에는 넥슨의 게임 홍보 영상의 ‘집게손가락’ 모양을 제작했다고 허위 지목된 애니메이션이 온라인상에서 신상공개되고 살해 협박까지 받았다. 2013~2021년 사이 발생한 혐오범죄 분석에 따르면, 장애인이나 노인, 동물을 대상으로 한 혐오범죄

90) 한국여성변호사회, 2024 신종범죄 좌담회 ‘여성혐오범죄 어떻게 평가할 것인가-유형화 가능성과 양형기준’ 2024.9.3.

91) 유엔여성기구·유엔마약범죄사무소, ‘페미사이드 통계 수집을 위한 국제통계프레임워크’ 2022

는 오프라인에서만 발생한 반면, 여성혐오범죄는 온·오프라인 양 공간에서 발생하며 연속성을 띠는 것이 특징이다. 남성 중심 커뮤니티 등에서 고조된 여성혐오 정서가 사이버공격에서 현실 범죄로 이어지거나 그 반대의 상황을 거치며 복합적인 양상의 테러로 확산되고 있다.⁹²⁾ 2024년 경남 사천 또래 고교생 여성혐오 살해사건은 온·오프라인이 결합된 여성혐오범죄 유형으로, ‘일면식 없음’의 개념 확장을 요한다. 가해자는 피해자를 온라인상으로는 알고 있었지만, 오프라인에서는 일면식이 없던 관계였다.

- 이러한 ‘친밀하지 않은 사이’의 여성혐오범죄는 사회구조적 성차별이 시공간을 불문하고 불특정 여성을 대상으로 살인, 살인 협박과 같은 극단적 폭력으로 나타나는 현상이다. 그러나 정부는 이 같은 여성혐오범죄를 가해자의 일탈적 행위로 축소하며 여성혐오를 범주의 구조적 원인으로 인정하지 않고 있다. 가해자의 정신질환을 주된 원인으로 삼아 문제를 개인화하면서 여성혐오범죄에 대한 공적 대응은 부재한 상태다.
- 현행 법제도는 여성혐오범죄를 예방하고, 피해자를 촘촘하게 지원하는 데는 한계가 있다. 2018년에 제정된 「여성폭력방지기본법」은 여성폭력을 성별 기반 폭력으로 규정하고 있으나, ‘관계 법률에서 정하는 바에 따른’이라는 문구로 인해 성차별·여성혐오로 인한 여성폭력의 현실을 충분히 드러내고 피해자를 지원하는 데 어려움이 있다.⁹³⁾ 실제로 2023년 진주 편의점 여성혐오범죄 사건의 피해자에게 의료비를 지원한 상담소는 해당 피해자가 법상 ‘여성폭력’ 피해자가 아니라는 이유로 지자체로부터 의료비 지원을 거부당했다.⁹⁴⁾ 또한 사건 목격자이자 피해 여성을 구호한 제3의 피해자 역시 여성폭력 피해자였으나 제도적 지원에서 배제되었다. 여성혐오범죄 대한 현실적 상황을 바탕으로 피해자 정의를 제3자까지 확대할 필요가 있다.
- 현행 「형법」 제51조는 양형 조건 중 하나로 ‘범행의 동기’를 규정하고 있고 대법원 양형위원회 역시 범행동기를 주요 양형 요소로 다루고 있다.⁹⁵⁾ 양형 가중요소가 되는 ‘비난할만한 동기’는 피해자에 대한 보복, 원한, 증오감에서 범행을 저지른 경우로 규정되어 있으나, ‘여성혐오범죄’는 ‘비난할만한 동기’로 간주되지 않으며 양형기준에서 배제되어 있다. 여성혐오범죄를 양형기준에 포함해 실제 판례에 반영될 수 있도록 개선이 필요하다.

92) 여성의당 ‘갈수록 증가하는 여성테러범죄 이대로 죽을 수 없다-여성폭력방지기본법 제개정을 통한 여성테러범죄 방지처벌과 피해자 지원 모색’ 24.1.5.

93) 제3조(정의) “여성폭력”이란 성별에 기반한 여성에 대한 폭력으로 신체적·정신적 안녕과 안전할 수 있는 권리 등을 침해하는 행위로서 관계 법률에서 정하는 바에 따른 가정폭력, 성폭력, 성매매, 성희롱, 지속적 괴롭힘 행위와 그 밖에 친밀한 관계에 의한 폭력, 정보통신망을 이용한 폭력 등을 말한다.

94) 한겨레, 「여성혐오 범죄 피해자는 빠진 여성폭력방지법」, 2024.01,
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1124724.html

95) 양형위원회, ‘2023 양형기준’, 2023.07.01

- 해외의 경우 여성혐오를 혐오범죄로 명확히 규정하고 데이터 수집과 이를 근절하기 위한 대책을 마련하고 있다. 영국은 2024년 극단적 여성혐오범죄를 테러로 규정하는 방안을 추진하겠다고 발표했으며, 캐나다는 여성혐오에 기반한 살인을 테러 범죄로 규정해 무기징역을 선고한 사례가 있다. 라틴아메리카는 '페미니시디오(femicidio)' 개념을 법제화하여 여성이 여성이라는 이유로 살해당한 사건을 별도의 특별법으로 다루고 있다.⁹⁶⁾ 독일 역시 온라인 여성혐오범죄에 대한 대규모 수사⁹⁷⁾를 통해 여성폭력 개념을 확장시키고 있다.

2) 정책과제

- 「여성폭력방지기본법」 개정
 - 여성혐오범죄를 여성폭력으로 정의 확대
 - 피해자 지원 및 통계 수립의 법적 근거 마련
 - 피해자 정의를 간접 피해자·제3의 피해자까지 확대하여 지원 체계 마련
- 여성혐오범죄에 대한 양형기준 개선
 - 여성혐오범죄 동기를 반영한 양형기준 정비로 처벌 실효성 강화
- 성차별 문화 및 인식 개선을 위한 국가 책무 강화
 - 성평등 교육 및 캠페인의 내실화와 지속 운영을 위한 제도 기반 마련

96) 2024, [2024 신종범죄 좌담회] 여성혐오범죄, 어떻게 평가할 것인가 - 유형화 가능성과 양형기준 -, 발제1 『여성혐오범죄 판례 동향에 대한 비판적 고찰』, 이경하

97) 박서희, 독일, 온라인 여성혐오 철폐를 위한 수사 실시 및 제도 정비, 한국여성정책연구원, 2024

IV. 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장

1 젠더폭력 관련 법·제도 개선

7. 가해자 책임강화와 피해자 보호 사각지대 해소 위한 「스토킹처벌법」 개정

1) 현황 및 문제점

- 스토킹은 여성폭력 범죄로 피해자의 일상에 심각한 영향을 미치고, 여성살해의 전조 증상으로 나타나는 경우가 많다. 또한 친밀한 관계를 기반으로 하는 여성폭력범죄의 특성상, 가해자가 피해자에 대한 정보를 잘 알고 이를 범행에 활용하는 경우가 많아 그 양상이 매우 다양하게 나타난다. 그러나 현행 「스토킹처벌법」은 ‘스토킹 행위’를 ‘접근’과 ‘도달’ 중심으로 일부만 규정하고 있어 사각지대가 존재한다. 이에 피해자에 대한 감시와 통제, 자유로운 생활 형성을 침해하는 일련의 행위 전반을 포괄할 수 있도록 개정할 필요가 있다.
- 또한 현행 법률은 스토킹 범죄의 대상을 피해당사자 및 동거인과 가족에만 한정하고, ‘피해자’를 ‘직접적인 피해를 입은 사람’으로 제한을 두고 있다. 그러나 스토킹 범죄로 인해 당사자와 함께 피해를 입는 사람은 이에만 국한되지 않는다. 한국여성의전화가 2023년 언론에 보도된 기사를 분석한 통계에 따르면, 친밀한 관계의 남성 파트너에 의해 발생한 살인 및 살인미수 사건에서 함께 피해를 입은 주변인의 수는 119명으로 나타났다. 주변인의 상세 유형으로는 비동거 친족이나 데이트 상대자, 친구, 직장 동료 등이 있었다. 스토킹 범죄가 여성살해의 전조 증상으로 나타나는 경우가 많다는 점을 고려한다면 스토킹 범죄 발생의 단계에서 피해를 입는 주변인은 훨씬 많을 것으로 추정된다. 따라서 현행법에서 피해자의 범위를 ‘피해자와 생활상 밀접한 관계를 맺고 있는 사람’으로 확대할 필요가 있다.
- 친밀한 관계 내 여성살해 사건은 스토킹과 거의 불가분의 관계다. 공권력의 초기 개입과 강력한 행위 제재는 여성살해를 막기 위한 최소한의 조치다. 그러나 「스토킹처벌법」이 시행된 2021년에는 7%대였던 구속률은 2023년 3%대로 떨어졌다.⁹⁸⁾ 2023년 1월부터 7월까지 스토킹 신고 건수는 18,972건에 달했으나 같은 기간 잠정조치 2~4호의 신청 건수는 5,782건에 불과했으며, 법원이 이를 기각한 비율도 14%에 달했다.⁹⁹⁾ 이에 수사·사법기관에서 제대로 보호받지 못한 경우 피해자가 스스로 보호 조치를 요청할 수 있도록 ‘피해자보호명령제도’ 도입이 필요하다.

98) ‘스토킹 범죄 신고’ 2년 연속 최고치 찍나…처벌 강화했는데 왜?, 경향신문, 2023년 9월 14일자 보도, <https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/202309141040001#c2b>

99) 용혜인 의원실 제공

- 스토킹처벌법 위반으로 교정시설에 수용된 가해자 112명의 수사재판기록 분석 결과, 피.가해자가 ‘과거의 배우자 또는 연인’ 관계였던 경우는 61.6%, ‘잘 아는 사람(친구, 직장 내 지인)’이 17%로, 친밀한 관계가 차지하는 비율은 78%에 달하였다.¹⁰⁰⁾ 2023 한국여성의전화 상담통계 역시, 스토킹 피.가해자의 관계 유형은 (전)애인이 30.0%, (전)배우자가 17.3%, 친족은 14.7%로 친밀한 관계가 차지하는 비율이 62%에 이르렀다.
- 스토킹 가해자는 인적 신뢰 관계를 활용해 피해자를 범죄 상황에 빠트리거나, 피해자가 범죄로부터 벗어나기 어렵게 만든다. 피해자는 가해자가 자신에 대해 알고 있는 정보를 활용해 더 큰 범죄를 저지르는 등 보복에 대한 우려로 스토킹에 즉시 대응하는 데 어려움을 겪는 경우가 많다. 회유, 협상 등 스토킹을 중단하고자 하는 피해자의 노력이 오히려 가해자의 범죄에 이용되기도 한다. 친밀한 관계에 의해 스토킹 피해를 입은 경우, 피해당사자는 자책감에 빠지거나 향후 인적·사회적 신뢰관계를 형성하는 데 어려움을 겪는 등 심각한 고통을 겪기도 한다. 그러나 이러한 특성을 간과한 수사·사법기관에서 도리어 피.가해자가 친밀한 관계였음을 감형 요소로 참작하는 사례¹⁰¹⁾¹⁰²⁾가 빈번히 발생하고 있다. 친밀한 관계 내 여성폭력으로 스토킹이 더욱 엄중히 다루어지기 위해서는, 사법기관이 이를 반드시 고려하도록 명시할 필요가 있다.

2) 정책과제

- 「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」 개정
 - 스토킹 범죄 정의 포괄적 규정
 - “상대방의 동의 없이 자유로운 생활을 침해하는 일련의 행위”
 - 스토킹 피해자 범위를 생활상 밀접한 관계에 있는 사람까지 확대
 - 스토킹범죄 ‘피해자보호명령제도’ 도입
 - 친밀한 관계 등 인적 신뢰 관계를 이용한 경우 가중처벌 조항 신설

100) 윤정숙, 「스토킹 범죄의 특성 및 대응강화 방안」, 한국형사법무정책연구원, 2024.

101) 한국일보, 「"아내 외도 탓" "연인 관계"... 스토킹범죄 횡당한 봐주기 사유」, 2022.10

<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2022100315460001677>

102) 이탄희 의원실(민주사회를위한변호사모임 공동집필), 국정감사 정책 자료집『스토킹 범죄 선을 넘는 판결들』, 2022

IV. 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장

1 젠더폭력 관련 법·제도 개선

8. 여성폭력 피해자의 사법권리 보장 위한 정당방위 인정 제도화

1) 현황 및 문제점

- 「형법」 제21조(정당방위) 제1항은 ‘현재의 부당한 침해로부터 자기 또는 타인의 법익을 방위하기 위하여 한 행위는 상당한 이유가 있는 경우에는 벌하지 아니한다’고 명시하고 있다. 이 같은 정당방위 규정은 동등한 힘을 가진 성인 남성 간의 행위를 전제하고 있어 여성폭력 피해자의 방위행위에 대한 정당성이 쉽게 부정된다. 피해 상황에서 여성이 자신을 보호하기 위해 취하는 일련의 행위는 폭력이 발생하는 다양한 맥락 속에서 이해되어야 함에도 여성폭력에 대한 이해와 관점의 부족으로 여성폭력 피해자의 정당방위 인정이 제대로 되고 있지 않다.
- 특히 가정폭력 피해자에 의한 가해자 사망사건의 경우, 가정폭력을 신고하더라도 사건이 제대로 처리되지 않는 현실과 피해자가 가해자를 쉽게 떠날 수 없는 다양한 사회문화적 맥락이 존재함에도 불구하고, 한국에서는 가정폭력 피해자의 정당방위가 인정된 사례가 단 1건도 존재하지 않는다.
- 또한 상담 현장에서는 피해자가 폭력을 막기 위해 취한 방위행위가 가해자의 폭력과 동일하게 취급되어, 수사기관에 의해 쌍방폭력으로 처리되는 사례가 적지 않게 나타난다. 가해자는 이러한 수사기관의 태도를 적극적으로 악용하기도 한다. 2023년 한국여성의전화 상담 통계에 따르면, 친밀한 관계 내 폭력 전체 상담 중 가해자에 의한 역고소는 489건으로, 이 중 285건이 쌍방폭력으로 나타났다. 쌍방폭력 사례 중에는 피해자가 폭력 피해 상황에 대응하는 중에 가해자에게 생긴 경미한 상처를 폭행으로 신고하거나, 가해자가 자해를 하고 피해자를 폭행죄로 신고한 사례 등이 확인되었다.¹⁰³⁾
- 한편, 성폭력 피해자 정당방위의 대표적인 사건인 ‘56년 만의 미투’는 2024년 12월 대법원이 재심 청구를 기각한 고등법원의 판결을 파기 환송하면서 재심 개시를 향한 길을 열었다. 이 사건은 1964년 성폭행 가해자의 혀를 깨물어 상해를 입힌 피해자의 방위행위를 ‘고의에 의한 상해’로 판단해 피해자를 구속 수사하고 유죄로 판결한 사건이다. 재심 신청을 기각한 1, 2심 판결을 대법원이 파기환송한 것은 의미 있는 진전이지만, 재심 개시 확정과 무죄판결 등 정당방위 인정이라는 과제가 남아있다. 또

103) 한국여성의전화, 「2023년 한국여성의전화 상담통계 분석 - 친밀한 관계 내 여성폭력을 중심으로」, 2024

한 여전히 유사한 사건들에서 성폭력 피해자의 방위행위가 정당방위로 인정되지 못하는 사례가 존재하는 만큼, 이번 사건의 판결이 피해자의 정당방위가 적극적으로 인정받는 계기가 되어야 한다.

- 여성폭력 피해자의 정당방위를 인정하지 않는 사법적 경향은, 폭력 상황에 대처하는 피해자의 행위를 위축시키는 결과를 낳고 있다. 이에 여성폭력 피해자의 방위행위에 대한 사회적 인식 전환과 제도 개선을 통해, 피해자의 사법 권리를 보장할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

2) 정책과제

- 여성폭력 피해자의 방위행위 정당방위 인정 제도화
 - 「폭력사건 수사지침」 등에 수사·재판 과정에서 정당방위 인정 기준 마련
 - 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 가정폭력 피해자 정당방위 조항 신설
 - 성폭력 피해자의 방위행위에 대해 재심 개시 및 정당방위 인정 판결을 통한 사법적 정당성 확보

IV. 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장

1 젠더폭력 관련 법·제도 개선

9. 성매매여성 비범죄화 및 성매매 수요 차단 위한 「성매매처벌법」 전면 개정

1) 현황 및 문제점

- 「성매매처벌법」과 「성매매피해자보호법」두 개 법률로 구성된 현행 성매매방지법은 성매매를 여성에 대한 폭력으로 보고 성매매피해자 등에 대한 인권 보호, 성매매 알선고리 및 수요차단을 목적으로 2004년 제정되었다. 그러나 현행 「성매매처벌법」은 ‘성매매피해자’와 ‘성매매행위자’로 구분하면서, 성매매 강요를 입증하지 못한 ‘성을 파는 행위를 한 자’를 처벌함으로써 법의 제정 목적을 무력화하고 있다.
- 헌법재판소도 2013년 ‘성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 제21조 제1항 위헌 제청 소송’에 대한 2016년 합헌 판결을 내리며, “외관상 강요되지 않은 자발적인 성매매행위도 인간의性を 상품화함으로써 성판매자의 인격적 자율성을 침해”하며 “성매매는 그 자체로 폭력적, 착취적 성격을 가진 것으로 경제적 약자인 성판매자의 신체와 인격을 지배하는 형태를 띠므로 대등한 당사자 사이의 자유로운 거래행위로 볼 수 없다”고 하였다. 하지만 여전한 한국사회의 한계인 성매매가 미치는 사회적 성폭속 해악을 들어 자발적 성매매여성 처벌이 어쩔 수 없다며 합헌 결정에 이르렀다. 당시 8명의 재판관 중 2명의 재판관은 보충의견으로 성매매여성에 대한 처벌은 완전히 비범죄화 되어야 한다고 보충의견을 내고 법의 목적과 성매매여성 처벌이 모순적임을 보여주었다.
- 성매매에 관한 국내 정책에 관하여 유엔 및 국제사회는 일관되게 ‘성을 판매하는 행위를 한 자’ 즉, 성매매 여성을 처벌하지 않되, 성매매 알선자 및 구매자를 처벌하는 수요차단 정책을 권고하고 있다.¹⁰⁴⁾ 이를 국제사회에서는 ‘노르딕 모델’이라고 부르며 스웨덴을 비롯한 많은 국가에서 이미 이를 시행하고 있다. 국내에서도 성매매피해지원기관 및 성매매여성 인권 옹호 단체들, 여성인권단체들¹⁰⁵⁾은 현행 「성매매처벌

104) -림 아살렘(Reem Alsalem 유엔 여성과 소녀에 대한 폭력 및 그 원인과 결과에 대한 특별보고관), 2024, “성매매 및 여성, 소녀에 대한 폭력”에 대한 특별보고서 (A/HRC/56/48)

-European Parliament, 2014, 『Sexual Exploitation and Prostitution and Its Impact on Gender Equality』

-European Parliament., 2023, 『Regulation of prostitution in the EU: its cross-border implications and impact on gender equality and women's rights』,

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0328_EN.html

법」의 한계를 분명히 지적하며, 「성매매처벌법」의 전면개정을 촉구하고 있다. 성매매가 반인권적 착취행위이기 때문에 금지해야 한다면 당연히 그 범죄의 대상이 되는 피해자로서 성매매여성은 처벌되지 않아야 한다. 또한 현재의 성매매에 대한 정의 규정은 일본의 <매춘방지법>에서 차용하여 만들어진, <윤락행위등방지법>의 문구를 그대로 가져온 것으로 성매매를 타인에 대한 착취적 범죄 행위로 보고 처벌하는 법의 목적에 맞게 수정되어야 한다.

2) 정책과제

- 「성매매알선등행위의처벌에관한법률」(약칭 성매매처벌법) 전면 개정
 - 성매매를 ‘타인의 성을 착취하는 행위’로 정의
 - 성매매여성 비범죄화
 - 성매매 알선자 및 구매자 등 ‘타인의 성을 착취한 자’에 대한 처벌 강화

105) ‘성매매처벌법개정연대: 성매매여성 비범죄화, 성구매 수요차단 공동행동’(이하 개정연대)은 240개 여성시민단체들이 모여 2022년 3월 22일 국회 앞에서 발족 기자회견을 진행했다. 개정연대는 성매매처벌법 민주사회를위한변호사모임 여성인권위원회 소위 성착취대응팀과 성매매처벌법의 전면개정안을 마련하였고 2023년 11월 국회 토론회에서 발표한 바 있다. 또 법개정의 필요성을 알리기 위해 전국행진, 1만명 서명, 집담회, 사례조사 등을 진행하였다.

IV. 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장

1 젠더폭력 관련 법·제도 개선

10. 남성들의 성구매 문화 해체 위한 「식품위생법」 ‘유흥종사자’ 조항 삭제 개정

1) 현황 및 문제점

- 식품위생법의 ‘유흥접객원’조항은 한국의 매우 수치스러운 부분을 보여준다. 역사적으로 일제강점기 일본의 게이샤와 유사한 존재로 조선의 ‘기생’을 접대부로서 유곽의 여성과 같은 성매매여성으로서 성병관리를 했던 일제강점기 시간이 탄생시킨 것이기 때문이다. 이후 ‘기생관광’이라는 이름으로 악명을 떨친 경제성장기의 아픈 역사가 이 ‘유흥접객원’조항이 그대로 보여주고 있는 것이다. 여성을 접대부로 두는 ‘룸살롱’ 같은 성적서비스 업소는 일본과 한국이 유일하다. 이 때문에 벌어지는 추태도 사건화 되어 나라망신으로 이어지는 일도 빈번했다¹⁰⁶⁾.
- 2022년 전국에 신고된 유흥주점은 총 26,254개로, 이는 프랜차이즈 커피 가맹점(29,581개)이나 치킨 가맹점(29,348개)과 비슷한 수준이다. 유흥주점은 「식품위생법」상 합법적으로 “술과 노래로 흥을 돋우는 부녀자”인 ‘유흥종사자’를 고용할 수 있는 업소이자 암묵적으로 ‘2차’ 성매매가 발생하는 대표적인 성매매업소이다. 성매매문제 해결을위한전국연대 조사에 따르면, 설문에 응한 성매매경험여성 255명 중 46.7%가 유흥주점에서 성매매를 경험한 것으로 나타나 모든 성매매업소 중 가장 높은 비율을 차지했다.¹⁰⁷⁾ ‘유흥종사자’를 합법적으로 고용한 유흥주점 외에 노래방에서도 ‘보도’를 통해 ‘노래방 도우미’를 불러 유흥주점과 유사한 영업을 한다는 점을 감안하면 ‘유흥’, ‘접객’이라는 이름의 성산업은 훨씬 더 거대하다. 남성들의 문화 안에 여성을 성적 도구화하는 ‘성매매 문화’를 당연한 것이자 일상적인 것으로 만든다.
- 이러한 일상화된 유흥문화는 ① 여성을 접대부로 제공하는 접대를 합법화하여 부패를 부추기고¹⁰⁸⁾, ② 여성을 남성 거래의 대상으로서 도구화하고 ③ 합법적으로 운영된

106) “처음에는 황당했어요. 농담하시는 건가 했는데 ‘아 이진 농담 아니다. 정말로 좀 찾아봐달라’ ‘여기는 그런 곳이 없습니다’ 그랬더니 ‘보도를 불러 달라’고 그래요.”(jtbc, 2019.01.08., <만취에 폭행..예천군의회'외유 추태'>)

107) 성매매문제해결을위한전국연대, 2024, 「성매매방지법 시행 20년 평가 토론회: 변화하는 성매매·성착취 지형에서 ‘성매매’ 대응 길 찾기」, 195쪽. 경험한 모든 성매매 유형을 응답하도록 하였을 때, 유흥주점 46.7%, 노래방/보도 43.6%, 성매매집결지 42.2%, 티켓다방 32.9%, 조건만남등 개인간 성매매(알선자없음) 31.1% 순이었다.

108) YTN, 2025.4.24., <조달청 직원 유흥주점 접대...‘불량장화’의혹 확산>.

다는 이유로 유흥업소 내에서 ‘유흥종사자’에게 일어나는 온갖 종류의 성폭력과 착취를 문제제기 할 수 없게 만들며, ④ 성매매를 공공연히 알선하여 성매매를 근절하려는 법과 정책을 무력화시킨다. ⑤ 무엇보다 시대착오적인 이 ‘유흥접객원’의 존재는 세계 속의 한국을 여성인권이 낙후된 곳으로 인식시키는 주요한 지표가 되고 있다.

- 더불어 현행 「식품위생법」은 ‘유흥종사자’ 또는 ‘유흥종사자’를 고용한 업주에 대해서만 규제하여 불법 업소 단속에서 구매자에 대한 처벌조항은 없어, 구매자들이 어느 업소에서든 유흥접객원(도우미) 요구를 당연시하고, 업주들이 영업이익을 위해 불법 영업을 지속하게 한다.

2) 정책과제

- 「식품위생법」 개정
 - 제41조(식품위생교육) ①항 ‘유흥종사자를 둘 수 있는’ 문구 삭제
 - 제44조(영업자 등의 준수사항) ③항 (유흥종사자를 둘 수 있도록 대통령령으로 정하는 영업을 하는 장소는 제외한다) 괄호 삭제
- 「식품위생법 시행령」 개정
 - 제21조 제8호 라목(유흥주점영업)의 ‘유흥종사자를 두거나’ 문구 삭제
 - 제22조 (유흥종사자의 범위) 조항 전체 삭제
- 관련한 법령의 ‘유흥종사자(또는 유흥접객원)’ 관련 표기 조항 삭제 및
- 접대와 유흥을 결합한 영업 형태를 불법적 악습으로 명확히 규정, 사회적 인식 개선을 위한 정책 수립 및 추진

IV. 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장

1] 젠더폭력 관련 법·제도 개선

11. 인신매매 범죄 처벌 규정 신설 「인신매매방지법」 개정

1) 현황 및 문제점

- 한국 정부는 유엔이 2000년 채택한 「초국가적 조직범죄 방지협약」을 보충하는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서(이하 인신매매 방지의정서)에 가입함에 따라, 인신매매 방지를 위한 국내 이행 법률을 제정할 국제적 의무를 지니게 되었다. 이에 2021년 「인신매매등방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(약칭 인신매매방지법)을 제정하였으나, 이는 유엔이 인신매매 대응을 위해 요구한 4P 원칙(예방prevention, 처벌prosecution, 피해자보호protection, 국제협력partnership) 중 ‘처벌’ 항목이 제외된 채, 나머지 3P만 반영되었다.
- 성매매 목적의 인신매매, 노동 착취 목적의 인신매매, 장애인 착취 목적의 인신매매 등 여러 인신매매 피해자를 지원해 온 현장 단체들은 ‘가해자 처벌’이 인신매매 방지 정책의 핵심임을 지속적으로 강력하게 주장해왔으나, 법 제정 과정에서 반영되지 않았다. 특히 이주노동자의 경우, 비합법적 체류 지위로 인해 피해자로 인정받기도 전에 강제추방되며, 성매매 목적의 이주 인신매매 피해자들은 「성매매처벌법」 상 ‘성매매행위자’로 이중의 처벌 위험에 놓인다.
- 이러한 구조 속에서 인신매매 피해에 대한 실태조차 제대로 파악되지 않고 있으며, 정부 차원의 종합적 대응 체계 역시 부재한 상황이다. ‘E-6-2 호텔·유흥’ 비자와 태국 여성들의 B1(사증면제)는 인신매매를 통한 이주여성의 성착취 경로가 되고 있다. ‘E-6-2 호텔·유흥’ 비자는 외국인 전용 유흥업소를 중심으로 성매매 목적의 인신매매에 악용되고 있으며, ‘B1(사증면제)’ 태국 여성들은 마사지 업소에서 성매매·성착취에 노출되고 있다. 유흥업에 유입되는 외국인 여성들이 인신매매 피해를 막기 위해서 ‘E-6-2’ 비자형태의 전면 재검토와 태국 ‘B-1’ 비자의 인신매매 성착취 구조를 근절할 수 있는 방안이 필요하다.

2) 정책 과제

- 「인신매매방지법」 개정
 - 성매매 목적 인신매매 등 인신매매에 대한 명확한 처벌 조항 신설
- 인신매매 피해 지원 및 예방 체계 구축

- 피해자 지원을 위한 별도 예산 확보
 - 인신매매 방지를 위한 종합정책 수립
- 성착취 인신매매 방지를 위한 착취구조 근절 방안 마련
- 성매매 목적 인신매매로 악용되는 예술흥행비자(E6-2)¹⁰⁹⁾ 전면 재검토, 태국사증면세 (B-1)의 성착취 구조 근절 방안 마련

109) *관광진흥법에 의한 호텔업시설, 유흥업소 등에서 공연 또는 연예활동에 종사하는 자 (음악, 미술, 문학 등의 예술활동, 전문 방송연기, 또는 공연법의 규정에 의한 전문 연예활동은 해당되지 않음)

*비자의 종류: https://www.visa.go.kr/openPage.do?MENU_ID=10102

IV. 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장

1 젠더폭력 관련 법·제도 개선

12. 디지털성폭력을 규율하는 조항 구성요건 개정

1) 현황 및 문제점

- 「성폭력처벌법」 제14조(카메라등을이용한촬영)의 제1항, 제14조의2(허위영상물등의 반포), 제14조의3(촬영물등을이용한협박강요)의 구성요건에 명시된 “성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 사람의 신체”로 인해 이미지에 노출된 피해경험자 신체의 ‘음란함’의 정도, 즉 가슴이나 성기 노출 여부로 범죄 성립 여부가 판단된다. 이미지에서 가슴이나 성기가 노출되지 않았을 경우, 피해경험자는 법적 대응도 어렵고, 디지털성범죄피해지원센터의 삭제지원 역시 받지 못한다. 가슴이나 성기 노출 여부가 곧 범죄로 판단되는 구조를 만들며, 여성의 섹슈얼리티 실천은 제한되고 성폭력 피해자에게 ‘수치심’을 전제한 ‘피해자다움’을 강화한다.
- 「성폭력처벌법」은 이미지의 ‘생성’ 행위와 ‘유포’ 행위, ‘소지’ 행위에 대해 각각 행위태양을 열거하는 방식으로 규정되어 있어, 이에 해당하지 않는 생성, 유포, 소지 행위들은 범죄로 구성되지 않는다.
- 동의 없는 성행위 소리·성적 대화 녹음 행위, 온라인 데이트 애플리케이션이나 중고 거래 사이트 등에서 얻은 개인정보를 이용한 사칭·성적 허위/사실 유포 행위, 해킹 등으로 신분증·학력·직장 등의 개인정보를 탈취해 성적으로 이용하는 행위와 같은 사이버 공간 내 성적 괴롭힘은 입법 공백이다. 사이버 공간 내 성적 괴롭힘을 성폭력의 관점에서 다루고 있는 유일한 법 조항인 「성폭력처벌법」 제13조(통신매체이용음란죄) 역시 ‘도달’요건을 전제로 하며, 이마저도 성폭력 사안을 판단하는 기준인 ‘음란’ 개념을 다시 활용하고 있어 그 적용이 매우 제한적이다. 결국 피해자는 피해 중단과 가해자 처벌을 위해 수사가 필요한 상황에서 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7 ‘사이버 명예훼손죄’, 「형법」 제311조 ‘모욕죄’, 「스토킹 범죄의 처벌 등에 관한 법률」, 「개인정보보호법」, 「민사상 초상권 침해 손해배상청구 소송 등 여러 방법을 검토하게 되나, 성폭력처벌법이 아니므로 수사재판 과정에서 성폭력 피해자의 권리를 보장받지 못하고 피해 대응의 과정에서 여러 부당한 경험을 하게 된다.¹¹⁰⁾

110) 신성연이, 「‘젠더 기반’ 폭력으로서 사이버성폭력」, 한국여성정책연구원, 『5대 폭력 대응 정책의 쟁점과 향후 과제』, 63~64쪽, 2023

- 또한 가해자의 신상을 알기 어렵다는 익명성, 온라인 기록의 영속성과 전파성과 같은 온라인 젠더폭력의 특성으로 인해 사이버 공간 내 성적 괴롭힘의 피해자는 압도적이고 연속적인 피해 상황에 처하는 반면, 법망에서는 피해가 가해 행위별로 분절적으로 다루어지고 있어 피해 전체를 포괄적으로 보호하지 못하고 있다.

2) 정책과제

- 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 개정
 - 제14조, 제14조의2, 제14조의3의 구성요건 중 ‘성적 욕망 또는 수치심 유발’ 문구를 ‘성적인 속성의 이미지’¹¹¹⁾개념을 고려하여 ‘성적인’과 같은 표현으로 개정¹¹²⁾
 - 제14조, 제14조2의 ‘촬영, 복제, 편집·합성·가공’, ‘반포·판매·임대·제공 또는 공공연한 전시·상영’, ‘소지·구입·저장 또는 시청’ 등의 행위태양을 ‘생성’, ‘대상자의 동의 없이 취득·이용하거나 타인이 인식할 수 있도록 촉진하는 행위’로 재구성
- 온라인 기반 젠더폭력 대응 법제 정비
 - 사이버 공간 내에서 발생하는 다양한 형태의 ‘성적 괴롭힘’을 젠더 기반 폭력으로 정의하고, 이를 규율할 수 있는 관련 처벌 법제 마련

111) 장다혜·김수아(2018), 온라인 성폭력 범죄의 변화에 따른 처벌 및 규제방안, 형사정책연구원, 385쪽

112) 김정혜·김애라·박보람·홍남희·정수연(2021), 기술매개 성폭력 대응을 위한 법제 정비 방안, 한국여성정책연구원, 217쪽

IV. 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장

1 젠더폭력 관련 법·제도 개선

13. 디지털성폭력 유통 구조 해체와 플랫폼 사업자 책임 강화 제도화

1) 현황 및 문제점

- 불법 성인사이트를 통해 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 ‘성폭력처벌법’) 제14조에 따른 불법촬영물 및 복제물, 제14조의2에 따른 편집물·합성물·가공물 등의 유통이 대규모로 이루어지고 있다. 그러나 운영자에게 피해촬영물 유통 시장을 운영한 책임을 물을 수 있는 법적 근거는 부재한 상황이다. 현재는 개별 유포 및 판매 행위에 대해서만 처벌이 가능하며, 「성폭력처벌법」 제14조 제2항 혹은 4항 또는 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제11조 제2항을 적용하고 있다.
- 2022년 발생한 ‘웰컴투비디오’ 사건은 이러한 한계를 보여주는 대표적인 사례다. 다크웹을 기반으로 한 세계 최대 규모의 아동·청소년 성착취물 사이트의 운영자 손정우는 아동·청소년 성착취물을 영리 목적으로 판매한 혐의로 징역 1년 6개월의 형을 선고받았다. 이는 유통 시장 전체를 관리·운영한 책임을 묻지 못한 법제도의 한계 때문이다.
- 구글, 텔레그램, 메타 등 해외 플랫폼 사업자를 포함한 국내외 부가통신사업자에게는 2020년 개정된 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 및 「전기통신사업법」에 따라, 국내 대리인 지정 및 불법촬영물 유통방지 의무가 부과되어 있다. 그러나 온라인 플랫폼 사업자들이 법적 의무를 이행하고 있는지를 체계적으로 감시할 수 있는 시스템이 부족하며, 위반 시 제재 수단도 실효성이 낮아 법률의 적용이 제대로 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 방송통신위원회와 방송통신심의위원회는 구체적인 이행 계획을 수립해야 한다.
- 나아가 디지털 성폭력은 영상·이미지 형태의 피해촬영물 유통을 넘어, 커뮤니티, 유튜브, 인터넷 방송 등 다양한 사이버 공간을 경유해 새로운 형태로 확산되고 있다. 그러나 이러한 현상에 대한 온라인 플랫폼 사업자의 사회적·법적 책임은 충분히 논의되지 않고 있으며, 온라인에서의 젠더에 기반한 폭력을 해결하기 위한 플랫폼의 책임을 강화해야 할 필요가 있다.

2) 정책과제

- 불법 성인사이트 운영자에 대한 규율 강화

- 국내 등록 부가통신사업자가 아닌 불법 성인사이트 운영자의 유통 책임을 명확히 규정할 수 있도록 입법
- 해외 사업자 및 국내 부가통신사업자에 대한 법적 책임 강화
 - 「정보통신망법」과 「전기통신사업법」상 의무 이행 여부 점검 및 이행체계 마련
- 디지털 성폭력에 대한 플랫폼 사업자 책임 강화
 - 온라인에서 발생하는 다양한 형태의 여성폭력에 대해 인터넷서비스 사업자 책임을 명문화할 수 있는 제도 정비

IV. 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장

② 피해자 존엄과 권리 · 회복 지원

1. 선출직 공무원 성폭력범죄 사건처리절차 등 제도화

1) 현황 및 문제점

- 국가공무원이나 지방공무원의 경우 경찰청 범죄수사규칙 제46조에 따른 수사개시사실 통보가 이루어지면 소속기관 장은 직위해제를 할 수 있게 되어 있다. 그러나 공공기관 '임직원'의 경우 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제53조의2(수사기관등의 수사개시 종료 통보)에 따라 '직무에 관련된 사건에 관한 조사나 수사를 시작한 때' 통보하게 규정되어 있었다. 신당역 스토킹 살해사건 이후 이러한 격차에 대해 문제제기가 이루어진 후, 2022년 3월 26일 법개정이 이루어져 공공기관 임직원인 경우에도 직무에 관련된 사건 뿐 아니라 '가. 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제4조에 따른 금지행위, 나. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조에 따른 성폭력범죄' 사건인 경우 수사개시 통보 대상이 된다.
- 그러나 실제로 공공기관의 장이나 임직원인 경우 '성관련 비위행위와 관련된 사건'이 수사개시될 때 통보가 이루어지는지, 이에 따라 직무배제나 직위해제가 이루어지는지 확인이 필요하다. 직위해제의 결정권자는 공공기관이나 지자체 장이기 때문이다. 「양성평등기본법」에 제31조의2에 따라 여성가족부 장관은 국가기관 현장점검을 실시할 수 있는데, 현장점검 대상이 되는 '국가기관의 장, 시도지사, 시장 군수, 구청장 또는 교육감에 의한 성희롱' 및 성폭력 사건에서 직무배제 및 직위해제가 어떻게 이루어지는지 점검해야 한다.
- 현재 「국가공무원법」 제33조에서는 6의3항에 따라 가. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조에 따른 성폭력범죄, 나. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제74조제1항제2호 및 제3호에 규정된 죄, 다. 「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 스토킹범죄에서 “100만원 이상의 벌금형을 선고”받으면 공무원 임용 결격사유에 해당하게 되며, 「지방공무원법」 제31조 6의3항에서도 마찬가지다. 그러나 대통령, 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체 장 등의 경우 「공직선거법」 제19조에 따라 ‘금고 이상의 형의 선고’를 받아야 직을 상실하게 된다. 현 경남 의령군수는 기자 강제추행 벌금 1천만원이 대법원에서 2025년 3월 6일 확정되었음에도 직을 유지하고 있다. 일반공무원 결격사유의 10배 달하는 범죄선고였음에도 직을 유지하는 것이다.

- 지방의회의원 행동강령에는 제18조 성희롱 금지 조항과 제19조 위반행위의 신고 및 확인 조항이 있다. 누구든지 이 영을 위반한 사실을 알게 되었을 때에는 그 의원이 소속된 지방의회의 의장 또는 국민권익위원회에 신고할 수 있고, 지방의회 의장은 위반행위가 확인되면 「지방자치법」에 따른 징계 요구 등 필요한 조치를 하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 현실적으로 선출직 공무원인 의원에 대한 신고접수가 쉽지 않고 신고를 하더라도 정치적 이해관계가 얽혀 있는 동료의원들이 다루다보니 정치적·정파적 목적으로 활용된다. 여성 직원을 강제추행한 혐의로 기소된 대전시의원에 대한 징계요구서가 5명 동료의원 동의가 없어 2025년 3월 무산되었고, 어떠한 제재도 없이 의회 동료의원 비호 속에서 의원직을 유지하고 있는 것이다.
- 공무원은 “국민 전체에 대한 봉사자로서 다른 직영과 달리 고도의 윤리성과 도덕성을 갖출 것이 요구됨”(헌법재판소 2022헌마1276, 2023.6.29), 일반 국가공무원 및 지방공무원, 공공기관 종사자의 경우 적용되고 있는 성폭력 범죄 시 결격사유 기준이 선출직 공직자에게 적용되지 않는다는 것은 매우 심각한 문제다.

2) 정책과제

- 「공직선거법」 제19조 피선거권 박탈 사유 개정
 - 성폭력 등 성관련 비위행위 관련된 사건에서 100만원 이상의 벌금형을 선고받은 자 조항 신설
- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제34조 결격사유
 - 「국가공무원법」, 「지방공무원법」과 동일하게 성폭력 관련법에서 100만원 이상의 벌금형을 받을 경우 조항 신설
 - 임원 뿐 아니라 공공기관의 장이 해당되도록 개정
- 국회 및 지방의회 및 정당 내 성폭력사건 처리 지침 마련 및 정기적 공개의무 제도화
- 지방의원 행동강령 실효적 작동을 위한 장치 마련

IV. 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장

② 피해자 존엄과 권리 · 회복 지원

2. 여성폭력 피해자 자립·주거, 노동권 및 학습권 지원 정책 강화

1) 현황 및 문제점

- 여성가족부는 2025년부터 미성년 성폭력 피해자 퇴소자립지원금 및 자립수당 정책을 적용하고 있다. 피해자 보호시설 퇴소시 500만원에서 1천만원으로 퇴소자립지원금을 인상하고, 시설 퇴소 후 최대 5년간 월 50만원을 지급하는 수당을 신설하였다. 이는 보호종료아동에게 2019년 혹은 2021년부터 적용되어 온 지원정책이 4~6년만에야 미성년자 성폭력 피해자에게 적용되는 것이다.
- 그러나 이는 성폭력피해자 보호시설 입소당시 미성년자(19세 미만)이어야 하며, 퇴소시 나이가 19세 이상 또는 취업이나 대학입학이 결정된 18세 이상이어야 한다는 연령 조건을 전제로 한다. 만 19세에 성폭력피해자 보호시설에 온 경우나 만 19세 이상 피해자가 보호시설에서 거주하다가 퇴소하는 경우는 자립지원금 및 자립수당 지원은 불가능한 상황이다. 보호종료아동 지원정책에서는 ‘퇴소자립지원금’이 아니라 ‘자립정착금’이라고 명칭할 정도로 자립 정착을 위해 사회적으로 비용이 든다는 점을 고려하고 있으며, 2024년부터는 15세 이후 보호종료된 자로 확대하였다. ¹¹³⁾ 성폭력피해자 역시 자립정착금 또는 퇴소자립지원금 적용대상과 연령을 확대해야 한다.
- 인천시가 지자체 최초로 2023년부터 성폭력 피해자 보호 시설 자립 지원금 자격 기준을 확대하여 입소 연령 제한 없이 보호시설에서 4개월 이상 입소하고 퇴소하는 19세 이상인 자가 국비 자립지원금을 받지 못하는 경우, 전액 시비로 자립지원금을 500만원 지원하고 있다. 전남도 2025년부터 인천과 동일한 요건으로 도비로 자립지원금을 지원하겠다고 밝혔다. 이는 가정폭력 피해자 퇴소자립금 지원기준과 동일하게 적용한 것으로서, 여성폭력 피해자 자립지원금을 가장 보편적인 범위에서 확대 적용하는 것이 필요하다.
- 「공공주택특별법」 시행 규칙에 따라, 보호시설에 6개월 이상(특별지원의 경우 1년 이상) 입소한 피해자 또는 주거지원시설에 2년 이상 입주한 피해자는 국민임대주택 우선공급 대상으로 선정하는 특례가 적용된다. 그러나 국민임대주택 우선공급은 신규로 건설되는 국민임대주택만 해당되어 그 수가 희소하고, 퇴소일로부터 2년이 지나

113) ‘자립준비청년 지원 대상 15세 이후 보호종료자로 확대 | 보호종료아동, 자립수당 등’
대한민국 보건복지부 <https://blog.naver.com/mohw2016/223347206264>

기 전에 신청할 수 있어 입주권을 획득하기 어려워 실효성있는 주거지원 정책이 되지 않는다.

- 직장내 성희롱·성폭력 피해자의 경우 고용평등상담실 조사 결과 8%가 직장을 떠났으며, 피해 6개월 이내가 대부분을 차지한다.¹¹⁴⁾ 한국노동연구원 2019년 조사결과에 따르면 현 직장에서 성희롱·성폭력 피해를 입은 근로자 중 비자발적으로 고용을 변동할 가능성이 있는 경우는 51%다.¹¹⁵⁾ 직장내 성희롱·성폭력 발생 이후 피해자 노동권 보장을 위한 사후모니터링 및 현장점검, 2차 피해와 불이익 방지가 절실하다.
- 전국여성장애인폭력피해지원상담소및보호시설협의회의 장애인피해자 보호시설(성폭력·가정폭력)이 최근 3년간(2022년~2024년) 지원한 통계에 따르면 보호기간이 2년 이상의 장기보호가 45.7%로 확인되었다. 퇴소 후 거주상황으로는 원가정, 타시설(거주시설, 타보호시설, 정신병원 등) 등 비율이 무려 70%에 달한다. 보호시설은 장기보호나 퇴소 이후 상황에 대해 지역사회에 자립관련한 자원이 미비한 점, 자립 프로그램 등 다양한 활동이 보호시설 내 확보되기 어려운 점 등을 중요하게 꼽았다. 보호시설을 선택하지 않고 고시원, 거리 등 불안정한 거주를 감수하고 있는 피해자들도 고려하면 지역사회내 자립지원제도는 피해자 지원에서 절실하게 필요한 정책이다. 그리고 피해자 보호시설을 이용하는 피해자의 연령대가 10~20대에 집중되어 있는 부분은 주목할 필요가 있다. 피해자의 연령대를 고려하면 누구보다도 일상생활 및 향후 자립지원 등이 중요하게 연결되어야 하는 시기라 할 수 있다.

2) 정책과제

- 여성폭력 피해자 자립 및 주거지원정책
 - 공공임대주택, 공동생활가정, 그룹홈, 자립홈, 사회적 주택 등 다양한 주거지원정책 마련
 - 만 19세 이상 보호시설 퇴소자 대상 자립지원금 지급 및 지급대상 확대
 - LH매입임대주택, 장애인 대상의 지원주택 등 우선 지원대상 포함
- 여성폭력 피해자 노동권·학습권 보장
 - 학교, 직장 등 불이익 조치 금지 및 사안해결 사후 모니터링 체계 강화
 - 고용평등상담실 민간운영 보장 및 지원

114) 직장내 성희롱 피해자보호 및 실효성강화를 위한 법개정 토론회, 2017.7 한국여성노동자회, 서울여성노동자회 등, 이용득 의원실.

115) [보도자료] 직장 내 성희롱·성폭력은 근로자들의 경력단절이나 이직으로 이어져 부정적 고용효과 발생, 2019.7.23., 한국노동연구원

IV. 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장

② 피해자 존엄과 권리 · 회복 지원

3. 가정폭력 피해자의 이혼 과정에서의 신변안전 및 2차 피해 방지 등 권리보장 강화

1) 현황 및 문제점

- 한국가정법률상담소의 상담통계에 따르면, 2023년에 진행된 이혼상담 여성내담자 중 56.5%가 배우자의 폭력 등 부당대우를 호소하였으며, 이는 2020년부터 꾸준히 증가하고 있다.¹¹⁶⁾ 유엔 여성차별철폐위원회는 가정폭력 사건 처리에서 화해 및 조정 제도 사용을 금지할 것을 반복적으로 권고해왔다.¹¹⁷⁾ 그러나 한국 법원은 여전히 ‘가족의 유지’와 ‘화해’를 우선시하여, 가정폭력으로 인한 이혼 과정에서도 가해자와의 ‘부부상담’, ‘자녀교섭면접권’ 명령을 내리는 사례가 많다. 이로 인해 신속한 사건 처리가 지연되며 피해자에게는 또 다른 피해로 이어지고 있다.
- 가해자가 피해 여성을 끈질기게 스토킹하는 경우, 면접교섭과 부부상담은 피해자의 신변을 노출시키는 결정적 계기가 된다. 이 과정에서 피해자는 다시 폭력 상황으로 내몰리며 가해자와 대면하는 상황에 대한 극심한 불안과 두려움으로 이혼소송 자체를 포기하기도 한다. 비공개 가정폭력피해자 보호시설인 쉼터에서 안전을 확보하고 있던 피해자의 경우, 면접교섭 및 부부상담 명령으로 인해 뚜렷한 신변보호제도 없이 가해자를 맞닥뜨리는 상황에 처한다. 가해자의 미행과 스토킹으로 인해 피해자의 안전에 심각한 위협이 되어 쉼터를 옮기게 되거나 극심한 불안과 두려움을 느끼며 폭력 피해로부터의 치유·회복에 지대한 악영향을 받는 문제가 발생하고 있다.
- 이혼소송에서 부부상담은 ‘당사자가 희망하는 경우’에만 실시하도록 규정되어 있으나, 재판 결과를 좌우하는 판사의 권유를 피해자가 거부하기는 현실적으로 쉽지 않다. 면접교섭 역시 제한·배제·변경할 수 있는 규정이 있지만 피해자가 이를 청구해도 면접교섭 제한이 이루어지는 경우는 드물다.¹¹⁸⁾
- 한편 이혼소송과정에서 가사조사관에 의한 가사조사를 받게 되는데, 가사조사관의 상

116) 한국가정법률상담소 2023년도 상담통계. “남편의 폭력을 이혼 사유로 주장한 여성들은 2020년 48.3%, 2021년 48.8% 2022년 53.9%, 2023년 56.5%로 계속 증가하였다.”

117) 유엔 여성차별철폐위원회 대한민국 제8차 정기보고서에 대한 최종견해, 2018, UN Doc. CEDAW/C/KOR/CO/8 para 23(b); 유엔 여성차별철폐위원회 대한민국 제9차 정기보고서에 대한 최종견해, 2024, UN Doc. CEDAW/C/KOR/CO/9 para 23(b).

118) 「민법」 제837조의2(면접교섭권) 제3항 “가정법원은 자의 복리를 위하여 필요한 때에는 당사자의 청구 또는 직권에 의하여 면접교섭을 제한·배제·변경할 수 있다.”

당수가 가정폭력에 대한 낮은 인식으로 가정유지·보호의 관점에서 이혼을 말리거나 가정폭력의 원인을 피해자에게 돌리는 등 2차 피해를 일으키는 사례들이 발생한다. 가사조사관의 조사보고서는 면접교섭, 양육권 등에 지대한 영향을 미치지만, 가정폭력에 대한 조사관의 전문성을 담보하기 위한 교육 및 훈련 프로그램은 규정이 있음에도 제대로 마련되어 있지 않다.¹¹⁹⁾

2) 정책과제

- 이혼 과정에서 가정폭력 피해자의 신변안전 및 권리 보장
 - 이혼 관련 사법·행정 절차 전반에 ‘피해자 보호 우선’ 원칙 반영
 - 가정폭력 사유 이혼 시 부부상담 금지
 - 미성년 자녀에 대한 가해자(친권자)의 면접교섭권 제한 실질화
- 가사조사 과정에서의 2차 피해 방지
 - 가사조사 실태 모니터링 실시
 - 가사조사관에 의한 2차 피해 예방을 위한 지침 마련

119) 「여성폭력방지법」 제18조 제1항 “국가와 지방자치단체는 2차 피해를 방지하기 위하여 2차 피해 방지지침과 업무 관련자 교육 등 필요한 대책을 마련하여야 한다.”

IV. 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장

2] 피해자 존엄과 권리 · 회복 지원

4. 배상명령 확대 등 디지털성폭력 가해자 책임 강화 및 피해자지원 정책 확대

1) 현황 및 문제점

- 디지털성폭력 피해자 지원 정책은 2018년 이후 체계적인 중장기 계획 없이, 사회적으로 이슈가 되는 사건에 따라 즉각적이고 단기적인 대응 위주로 설계되어 왔다. 이로 인해 정책은 해마다 잦은 변동을 겪으며, 피해자와 지원 기관 모두에게 지속적인 혼란을 야기하고 있다.
- 2018년 여성가족부가 설립한 ‘디지털성범죄 피해자 지원센터’는 삭제 지원 중심으로 운영되고 있으나, 다음과 같은 여러 한계가 존재한다. ‘성적 욕망 또는 수치심’을 유발하는 신체가 드러나지 않은 이미지 관련 피해는 지원대상에 제외되며, 피해자가 인터넷 방송 BJ일 경우, 경찰 사건번호 발급 이후에 지원여부를 결정한다. 또한 피해자가 원본 이미지를 확보하지 못한 경우에는 모니터링 시스템을 활용하지 못한다는 이유로 지원이 어려운 상황이며, 유포 규모가 막대하여도 채증지원은 5개 게시물에 한해서만 한정적으로 가능하다.
- 더불어 디지털성범죄피해자지원센터의 삭제요청을 온라인 플랫폼 사업자가 무시하는 경우도 다수이므로, 피해지원기관인 센터의 삭제요청의 권위를 높여 플랫폼 사업자들이 삭제요청에 반드시 응하도록 해야 한다. 나아가 센터가 수행하는 성착취물 선제 모니터링과 개별 게시물 조치는 사건 발생 이후의 사후적 대응에 머무르므로, 문제 사이트 자체에 대한 조치가 가능하도록 센터의 역할을 확대할 필요가 있다. 이 문제들을 개선하기 위해서는 여성가족부의 기능 정상화와 함께 디지털성범죄피해자지원센터의 인력 확충이 필수적이다.
- 2021년~2023년 전국의 성폭력·가정폭력 통합상담소, 성폭력상담소, 성매매상담소, 여성폭력 피해자지원기관을 통해 ‘디지털성폭력 지역특화 프로그램’이 위탁 운영되었다. 그러나 2024년 여성가족부는 상담소들과의 사전 협의 없이 예산을 축소하고 피해자 지원정책을 개편하면서 해당 프로그램을 ‘통합상담소’로 이관하였다.
- 기존 디지털성폭력 지역특화 프로그램을 운영해 온 (통합상담소가 아닌) 일반 성폭력상담소는 ‘디지털성범죄 특화형 통합상담소’ 신청 자격조차 부여받지 못했다. 그 결과, 2024년에는 디지털성폭력 특화상담소가 다수 변경되며 피해자들은 기존 기관에

서 타 기관으로 이관되며 상당한 혼란을 겪게 되었다. 상담소 신청기준이 해당 기관의 디지털성폭력 피해자지원의 전문성이 아닌 면적과 종사자 수 기준이므로 이에 대한 개선이 필요하다. 또한 해당 지역에 배치된 디지털성폭력 피해자 지원 인력이 2명에 불과해 과다한 업무 과중 문제가 심각해 인원 확충이 시급하다.

- 한편 2018년에는 디지털 성범죄 영상물 등을 국가가 우선 삭제하고, 그 비용을 가해자에게 청구하는 ‘삭제비용 구상권 제도’가 도입되었다. 이 제도는 국가의 삭제 지원이 본격화되기 이전, 피해자가 사비를 들여 민간 삭제 업체에 삭제를 의뢰하던 시기에 마련된 제도이다. 즉, 삭제 비용을 피해자가 아닌 가해자가 부담해야 한다는 취지였다. 하지만 현재는 국가가 직접 삭제를 지원하고 있는 만큼 삭제비용 구상권 제도를 폐지하고, 대신에 피해자의 회복을 위한 비용을 가해자가 부담하도록 형사 절차 내 배상명령 제도를 확대할 필요가 있다. 또한 디지털성폭력의 경우 다수의 가해자가 존재하여 여러 건의 소송이 불가피하다. 그러나 기존 성폭력피해자 지원체계를 활용할 경우, 무료 법률구조기금의 지원기준이 이에 턱없이 부족해 디지털 성폭력의 특성을 전혀 반영하지 못하고 있는 실정이다.

2) 정책과제

- 가해자 책임 강화 및 피해자 권리 보장
 - 디지털성범죄 피해자지원체계 중장기 계획 마련
 - 디지털성범죄 피해자지원 기관 권한 강화 및 인력 확대
 - 디지털성범죄 특화형 통합상담소 선정 기준 변경
 - 삭제비용 구상권 제도 폐지
 - 형사 절차 내 배상명령 확대
 - 피해자 지원 현실화를 위한 법률구조기금 기준 개선

IV. 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장

② 피해자 존엄과 권리 · 회복 지원

5. 젠더기반폭력 피해 이주여성 상담 인프라(이주여성상담소) 전국적 확대

1) 현황 및 문제점

- 2019년 「가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」 개정에 따라, 여성가족부의 지원을 통해 이주여성상담소가 개소하기 시작했다. 2019년 5개소에서 2021년 9개소로 확대되었으며, 현재까지 동일한 수를 유지하고 있다. 서울시는 2013년 자체 조례를 근거로 서울이주여성상담센터를 설립한 바 있으며, 이를 포함하면 현재 전국에 10개의 이주여성상담소가 운영 중이다. 여성가족부 지원 이주여성상담소는 현재 17개 광역자치단체 중 9개 지역(강원도, 대구광역시, 서울특별시, 인천광역시, 전라남도, 전라북도, 제주도, 충청남도, 충청북도)에만 설치되어 있다.
- 여성가족부가 지원하는 이주여성상담소가 9개소로 확대되었음에도 불구하고 다누리콜센터(1577-1366)에 접수된 이주여성의 가정폭력 관련 상담건수는 최근 증가추세에 있다. 여성가족부 산하 한국건강진흥원이 운영하는 다누리콜센터 통계에 따르면, 가정폭력 상담건수는 2022년 10,778건에서 2023년 14,133건으로 31.1% 증가¹²⁰⁾했다. 이 같은 급증은 이주여성의 폭력 피해 상담 수요가 빠르게 증가하고 있음을 보여주며, 전국 단위의 상담 인프라 확충이 시급함을 보여주고 있다.
- 특히 이주민 인구가 밀집해 있는 수도권이나 외국 공관과 연계기관 위치를 고려하여 수도권 내 이주여성상담소의 추가 설치가 필요하다.

2) 정책과제

- 광역자치단체별 이주여성상담소 설치 확대
- 수도권 내 이주민 밀집도, 대사관 등 인프라를 고려한 이주여성상담소 추가 설치

120) “이주여성 ‘성폭력 상담’ 40% 늘었는데…왜인지도 모른다”, 한겨레, 2024.03.12. <https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1131924.html>

IV. 젠더폭력 없는 존엄한 일상과 권리 보장

② 피해자 존엄과 권리 · 회복 지원

6. 여성폭력피해 여성장애인 보호시설 및 자립지원을 위한 체험홈 확충

1) 현황 및 문제점

- 여성장애인은 비장애 여성이 겪는 폭력피해와 다른 양상을 띠고 있다. 성폭력과 가정 폭력에 노출된 여성장애인들은 폭력에 대처하는 능력이 상대적으로 떨어지기 때문에 장애특성을 고려한 지지체계를 형성하지 않으면 현실적 지원이 매우 어렵다.
- 현재 전국적으로 운영 중인 폭력피해여성 보호시설은 13개소에 불과하며, 이 중 여성 장애인 피해자 보호시설은 단 5개소로 수요에 비해 턱없이 부족한 것이 현실이다. 비장애 폭력피해여성 보호시설의 경우 인력 부족과 장애 특성을 고려한 충분한 지원체계의 미비 등으로 폭력피해 여성장애인들에 대한 실질적인 지원에는 한계가 있다. 이로 인해 폭력피해 여성장애인들이 즉시 보호조치를 받지 못하고 결국 2차 피해의 현장으로 되돌아가는 악순환을 겪고 있다.
- 여성장애인의 경우, 폭력현장과 분리된 지원체계가 필요하며 보호시설 퇴소 후에도 원가정(무연고자, 친족성폭력, 가족구성원이 모두 장애인으로 구성되는 경우 등)으로의 복귀가 어려운 경우가 많다. 따라서 이를 고려한 보호시설 및 퇴소 후 자립지원을 포함한 실질적인 지원체계가 필요하다.
- 현재 부산과 광주에 각 1개소의 자립생활 공동가정이 운영 중이고, 전남지역에 1개의 체험홈이 설치되어 지역사회의 사회구성원으로 당당히 자립한 성공한 사례들이 있다. 기존의 시설 수용 중심의 패러다임을 넘어 탈시설의 관점에서 폭력피해 여성장애인들의 실질적인 자립지원 방안이 필요하다.
- 이에 기존의 성공적인 사례들을 참조하여 자립생활 훈련 기회 제공 등 폭력피해 여성들이 지역사회 안에서 공존하면서 자신의 삶을 영위할 수 있도록 체험홈 등을 통해 실질적인 자립 기반을 마련할 수 있도록 지원하는 것이 중요하다.

2) 정책 과제

- 여성폭력피해 여성장애인을 위한 보호시설 전국 시도 단위 확대 설치
- 보호시설 퇴소 여성장애인의 자립을 위한 체험홈 전국 시·도 단위 설치

V.

성평등한 교육과 미디어 실현

① 성평등 교육과 정책연구 강화

② 성평등한 미디어 환경 조성

V. 성평등한 교육과 미디어 실현

① 성평등 교육과 정책연구 강화

1. 성평등 문화 및 교육 확대

1) 현황 및 문제점

- 2024년 사회적 문제로 등장한 딥페이크 성폭력 사안의 원인 중 하나로 부실하고 형식적인 학교 성교육을 꼽을 수 있다. 서울시 초·중·고 학부모 67.2%가 학교 성교육에 대해 ‘만족하지 않는다’고 응답했고(2020년)¹²¹⁾, 서울시 13~18세 청소년 대상 온라인 설문조사에서도 학교 성교육이 ‘도움되지 않았다’는 응답이 남 27.4%, 여 49.2%로 집계되었다(2018년).¹²²⁾
- 2021년부터 울산시교육청은 ‘성교육 집중학년제’를 운영하고 있다. 초등 5학년은 지역 청소년성문화센터와 연계한 체험형 성교육, 중학교 1학년은 학교로 찾아가는 성인지 교육을 실시하고 있으며, 2021년 울산 교육정책 여론조사 결과 시민 84.2%가 해당 정책을 긍정적으로 평가했다. 초등 5학년 학생 대상 만족도 조사(2022년)에서는 90%, 성교육 집중학년제 학부모 연수(2021년)에서도 4.6점 만점에 4.4점이라는 높은 만족도를 기록했다.¹²³⁾
- 현재 교육부는 표준화된 성교육 지침을 마련하지 않고 있는 상황이며, 이로 인해 교사의 92.7%가 ‘성평등 관련 교육과정의 목적과 내용이 명확하지 않아 수업을 준비하기 곤란’해하고 있는 것으로 나타났다.¹²⁴⁾ 또한 시·도 단위 교육청에서 실시되는 교육과정과 가이드는 교육청장의 의지와 교육관에 따라 다르게 설정되고 실시되고 있어 지역별 균등한 교육 제공이 이뤄지지 못하고 있다. 이는 교육부가 공교육 내 성인지 교육 보장 및 성교육 가이드 마련과 논의, 제공을 소홀히 해 온 결과로 볼 수 있다. 따라서 정부 차원에서 성인지 교육과정을 체계적으로 편성하고 실행할 수 있는 계획을 적극적으로 수립할 필요가 있다.
- 나아가 학교교육만으로는 온라인 커뮤니티, 유튜브 등을 통해 확산되는 성차별주의, 여성혐오, 안티페미니즘, 소수자배제 및 차별문화에 효과적으로 대응하기 어려워 성

121) 연합뉴스, 학부모 10명중 7명, 학교 성교육에 불만…"횟수 늘려야", 2020.10.22

https://www.newsis.com/view/NISX20240308_0002654158

122) 한겨레, 여성 49.2% “학교 성교육 불만족”…남성은 27.4%, 2019.07.05.

<https://www.hani.co.kr/arti/society/health/900685.html>

123) 한겨레21, ‘국제적 수준 성교육’, 왜 없애죠?, 23.03.17,

https://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/53532.html?_ga=2.173009376.2126555181.1680246527-1411960240.1675850177

124) 전국교직원노동조합, ‘세계 여성의 날 116주년’ 특별 기획 설문, 2024

평등한 성문화를 확산하는데 한계가 있다. 이에 전국적으로 성문화센터, 성평등지원 센터를 확충하고, 다양한 지역과 세대를 아우르는 성평등 교안을 개발하여, 여러 시민영역 층위에서 보급할 수 있도록 적극적이고 종합적인 계획 수립과 제도적 뒷받침이 마련되어야 한다.

2) 정책과제

- 공교육 내 성인지 교육 보장, 포괄적 성교육 가이드라인 수립·보급
- 성평등 확산 기구 설립 및 지원 (성문화센터, 성평등활동지원센터)
- 성적 동의, 전환의 남성성 등 시민대상 성평등 교육 프로그램 개발 및 확대

V. 성평등한 교육과 미디어 실현

① 성평등 교육과 정책연구 강화

2. 지역 성평등 정책 기반 확충 및 정책 연구·교육 기능 강화

1) 현황 및 문제점

- 지역 사회의 실질적 성평등 실현과 지속가능한 사회를 위해서는 중앙과 지방정부의 역할이 매우 중요하다. 특히 여성이 무급노동과 불안정·저임금 노동에서 벗어나 다양한 사회경제적 참여를 도모할 수 있도록 여성의 역량강화와 성주류화 정책은 여전히 우리 사회의 중요한 과제이다.
- 지역별 여성·성평등 정책 연구기관은 지역의 특성과 상황에 따른 여성·성평등 정책을 연구하고, 이에 기반한 정책 수립 및 지원을 통해 여성들이 지역에서 지속적으로 정주할 수 있는 성평등한 문화와 사회 환경을 조성하는 데 기여할 수 있다. 성평등활동지원·교육기관은 지역 내 여성주의 커뮤니티 활동 지원과 성평등교육을 통한 지역 내 성평등 문화를 확산할 수 있다. 이처럼 여성·성평등 정책 연구기관과 성평등활동지원·교육기관은 각 지역에서 중요한 역할을 행한다.
- 그러나 현재 지역별 여성·성평등 정책연구 및 성평등활동지원·교육기관은 기관의 존재 여부, 업무 내용, 지방자치단체 내 역할과 권한 등에 있어서 지역 간 편차가 크다. 또한 기존에 존재하던 지역 내 여성·성평등 정책 연구기관들이 2021년 이후 지역에 존재하는 목적과 기능이 다른 기관과 통폐합되어 연구기능이나 권한이 축소되거나, 예산과 전문연구인력 규모가 제한적이어서 연구 및 정책제안 활동에 큰 제약을 받고 있다. 지역 간 편차를 해소하고 지속가능한 성평등 정책 환경을 조성하기 위해서는 여성·성평등 정책 연구, 성평등활동지원·교육 등을 위한 기관을 각 지역별로 설립하여 지역 내 젠더거버넌스 구축과 사업을 이어나가는 것이 필요하다.

2) 정책과제

- 지역 성평등 정책 기반 확충
 - 지역별 여성정책연구·교육, 성평등 활동지원·교육 강화 및 확대를 위한 지역별 기구설립
- 여성정책 연구 및 전담조직 강화
 - 성인지 관점을 갖춘 전담조직 운영
 - 여성정책 연구 기능 강화, 전문연구인력 및 예산 확보

○ 성평등 활동지원 및 지역 젠더거버넌스 구축 지원 확대 등

V. 성평등한 교육과 미디어 실현

② 성평등한 미디어 환경 조성

1. 젠더 관점 미디어 정책기반 마련 및 미디어 다양성 확보

1) 현황 및 문제점

- 미디어 정책을 결정하고 콘텐츠를 관리·감독하는 규제기구의 여성 참여 비율은 매우 낮은 수준이다. 방송통신위원회 위원 5명 중 여성은 1명, 방송통신심의위원회 위원 9명 중 여성이 2명¹²⁵⁾에 불과하다. 미디어 정책 논의기구인 국무총리 직속 ‘미디어·콘텐츠 산업 융합발전위원회’는 위원 20명 중 1명, ‘국민통합과 미디어특별위원회’는 13명 중 3명이 여성이다. 이는 「양성평등기본법」 제21조에서 명시한 국가·지방자치단체 위원회에서 특정성별이 위촉직 위원의 60%를 초과해서는 안 된다는 규정에 위배된다. 이처럼 미디어 정책 심의 및 결정구조에서 성별 불균형은 심각한 수준이며, 미디어 정책 결정 구조에서 여성대표성이 제고되도록 규정이 마련되어야 한다.
- 여성가족부는 2020년 정부 부처가 시행한 정책을 대상으로 특정성별영향평가를 실시한 결과, 인공지능(AI)기술 연구 등 10개 정책에 대해 관계부처에 개선을 권고하였다. 인공지능 활용 과정에서 성차별과 혐오 표현 등 부작용이 발생하고 참여인력의 성별 다양성도 부족한 것으로 나타나 이에 대한 개선이 필요하다고 지적되었다.

2) 정책과제

- 통신·미디어·과학기술 정책에 젠더관점 개입을 위한 제도적 기반 마련
 - 방송통신위원회와 방송통신심의위원회 위원, 공영방송사 이사, 국가 인공지능위원회 위원 등 통신·미디어·과학기술 정책 심의 및 결정에 참여하는 위원 임명시 특정 성이 10분의 6 초과 금지 규정 마련
 - 위원회 추천 기준에 ‘성인지 관점’ 부과
 - 인공지능 영향평가에 성별영향평가 실시, 젠더관점 가이드라인 마련 및 종사자 성인지 교육 의무화
 - AI시스템 개발자, 연구자 내 여성비율 확대 제고, R&D(연구와 개발)지원사업에 여성인력 가산점 부여 등 적극적 조치 도입

125) 2024년 3월 기준

V. 성평등한 교육과 미디어 실현

② 성평등한 미디어 환경 조성

2. 기술매개 젠더폭력 근절과 혐오·차별 없는 미디어 환경 조성

1) 현황 및 문제점

- ‘2022년 대중매체 양성평등 내용 분석 보고서’에 따르면, 시사보도 프로그램 출연자 327명 중 여성이 66명(20.2%), 남성이 261명(79.8%)으로 남성이 여성에 비해 4배 더 많이 등장하는 등 성차별적 미디어 재현뿐 아니라 어린이 애니메이션과 예능프로그램 등에서의 성별고정관념이 두드러지는 것으로 분석되었다.
- KBS 수신료 분리징수 추진과 YTN 지분 매각을 통한 민영화 강행 등으로 미디어 공공성이 심각하게 훼손되고 있다. 또한 정부의 각종 규제 완화와 미디어 산업의 경쟁 심화는 정치적 편향성 강화, 사회적 분열 조장, 폭력성·선정성의 증가로 이어지고 있다. 그럼에도 불구하고 미디어가 공익적 가치를 실현할 수 있도록 뒷받침하는 정책과 제도는 미비한 실정이다.
- 사이버 공간(메신저, 소셜미디어, 온라인 게임, 온라인 커뮤니티 등 다양한 플랫폼)에서는 사이버 스토킹, 언어 성폭력, 신상정보 유포 또는 사칭·도용, 허위사실 유포와 성적인 모욕을 동반한 다양한 피해가 지속적으로 발생하고 있다. 그러나 이러한 성적 괴롭힘을 성폭력 관점에서 다룰 수 있는 유일한 법적 근거인 「성폭력처벌법」 제13조 통신매체이용음란죄는 구성요건이 매우 협소하고, ‘음란’이라는 개념을 판단 기준으로 삼고 있어 성폭력 피해 현실을 제대로 반영하지 못하는 명확한 한계가 있다.

2) 정책과제

- 차별 예방 및 성평등 문화 조성을 위한 법·제도 개선
 - ‘차별금지법’ 제정
 - 「양성평등기본법」 제37조(양성평등 문화조성) 실효성 제고
 - 디지털 공간 내 성차별·여성혐오 방지를 위한 플랫폼 사업자 책임 강화 정책 마련
- 기술 매개 젠더폭력 예방 및 규율 강화
 - 디지털 공간 및 기술을 활용한 여성폭력에 대한 인터넷서비스 사업자 책임 강화
 - 「성폭력처벌법」 및 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 개정
 - 성착취물 유통 플랫폼의 기획·운영 행위에 대한 별도 처벌 조항 신설 및 형량 가중
 - 사이버 공간 내 성적 괴롭힘을 처벌하는 법률 제정

VI.

성평등 평화 · 역사정의 실현

- ① 성평등한 평화체제 구축
- ② 역사정의 실현과 공공성 확보

VI. 성평등 평화·역사정의 실현

1 성평등한 평화체제 구축

1. ‘대화와 협상을 통한 평화’ 구축과 평화협정 체결

1) 현황 및 문제점

- 전 세계적으로 유례없이 긴 정전체제는 한반도의 미래를 불안하게 만드는 근본적 원인 중의 하나이다. 윤석열 정부는 “힘을 통한 평화” 기조 아래 9.19 남북군사합의 파기, 한미연합 군사훈련과 한미일 군사협력 강화 등 한반도의 군사적 긴장을 높여왔다. 특히 12.3 비상계엄 준비 과정에서는 NLL 포사격 훈련, 오물풍선 원점 타격, 평양 무인기 침투 등 북한을 의도적으로 도발하여 전쟁을 유발하기 위한 시도들도 있었음이 확인되었다. 이는 남과 북의 적대적 관계를 해결하지 않고는 한반도의 평화도, 민주주의도 이룰 수 없다는 것을 단적으로 보여준다.
- 2024년 한 해 동안 한미연합 군사훈련은 총 109회, 275일 진행되었고, 한미일연합 군사훈련(대잠수함훈련 등)도 동해 공해와 제주도 이남 해상에서 진행되었다. 2024년 한국의 군사력은 세계 5위(핵무기 제외), 군사비 지출은 세계 10위로 군사력강화 기조가 뚜렷하고 이러한 군사주의 심화는 미·중 경쟁이 격화되는 상황에서 한반도의 지정학적 위기를 고조시킬 가능성을 높이고 있다. 과도한 군비 경쟁의 악순환 고리를 끊고 한반도와 동북아의 온전한 평화 정착을 위해서는 70년 간 유지된 한국전쟁을 종식하고 평화협정을 체결하여 평화체제를 구축해야 한다.
- 항구적인 남북한 적대관계 해소와 평화공존을 위해서는 정부 차원의 ‘대화와 협상을 통한 평화’와 함께 민간 차원의 보다 폭 넓은 교류협력을 활성화해야 한다. 그러나 현재 남북 사이의 모든 합의는 사실상 백지화되었고, 어떤 대화채널도 가동되지 않고 있으며 민간교류도 진행되지 않고 있다. 1980년대 가장 먼저 민간교류를 물꼬를 트고 화해와 협력의 길을 연 것은 남·북·해외여성들이었다. 다시 남북여성들의 민간교류를 통해 군사주의를 배격하고 살생과 방치가 아닌 살림과 돌봄의 여성주의 패러다임을 반영한 평화와 인권, 공존의 미래를 열어야 한다. 이를 위해 여성들의 실질적 참여를 보장하고 지원할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 한다.
- 평화·통일에 관한 정책 제도에 대한 논쟁과 이념적 갈등이 심각하고 정권이 바뀔 때마다 크게 변경되는 문제가 지속되고 있고 특히 윤석열 정부 들어 더 심각한 퇴행이 일어났다. 상대방을 굴복시키거나 힘으로 무너뜨리는 것이 아니라 평화공존, 북한에 대한 객관적 이해와 공존, 군사적 해결이 아닌 평화적 해결 원칙, 혐오와 폭력이 아

닌 대화와 존중 등을 중심으로한 평화교육이 초· 중· 고 교육과정에 포함, 활성화되는 것이 필요하다.

2) 정책과제

- 군비 경쟁과 한미연합 군사훈련 중단, 한국전쟁 종식과 평화협정 체결
- 평화공존협력 위한 민간 교류 활성화 및 남북여성교류 인프라 구축
 - 남북사회문화교류협력위원회 산하에 젠더분과 설치
 - 교류협력 분야별 위원회 및 실무기구에 여성의 실질적 참여 보장을 위한 제도 마련
 - 남북여성교류협력위원회(가칭) 설치를 통한 민관 거버넌스 전담 부서 운영
- 현행 공교육 체계 내 평화통일교육 포함 및 활성화

VI. 성평등 평화·역사정의 실현

① 성평등한 평화체제 구축

2. 여성·평화·외교·안보 정책 수립과정에서의 여남 동수 참여 제도화

1) 현안 및 문제점

- 여성·평화·안보에 대한 유엔안보리 결의 1325호(UNSCR 1325)는 “오직 여성이 완전하고 동등하게 참여할 수 있을 때만이 우리는 지속가능한 평화, 발전, 좋은 협치, 인권과 정의의 위한 토대를 쌓을 수 있다”는 전제 하에 모든 분쟁 예방·관리·해결과 평화구축과정에서 여성참여의 중요성을 확인하고 분쟁 및 성폭력의 예방과 여성의 인권을 보호하기 위해 평화과정에서 성인지적 관점을 채택하도록 요구했다.
- 유엔 여성·평화·안보에 관한 결의안 1325호 국가행동계획과 「양성평등기본법」은 한반도 평화체제 구축 과정에서 여성대표성 제고, 여성·평화·안보 영역의 성인지적 의제 개입을 통해 남북여성의 실질적 삶의 조건을 개선하고, 성평등한 한반도 형성을 촉진하는 활동을 지원할 것을 명시하고 있다.
- 그러나 외교안보 분야 고위공무원단 여성 비율, 국방부, 통일부, 국가안보실, 외교부 등의 여성 고위 공무원은 각각 8.7%, 4%, 6%, 5%에 불과할 정도로 매우 낮다. 이는 한반도 평화 프로세스를 비롯한 분쟁예방, 평화, 통일, 국제개발협력 등의 정책 결정 과정에 성인지 관점의 적용은 물론 여성들의 목소리와 요구가 제대로 반영되지 못하게 한다.
- 현재 유엔 여성·평화·안보에 관한 결의안 1325호 제4기 국가행동계획(2024~2027)이 수립 이행 중이다. 그러나 내용은 여전히 지극히 형식적이고 친정부적인 자문단 구성으로 인해 정부 중심성을 벗어나지 못하고 있다. 국가행동계획이 본연의 목적에 부합하게 이행되기 위해서는 시민 참여와 거버넌스가 중요하고 이행을 강제하는 것이 필요하다. 그러나 ‘1325 국가행동계획’ 이행에 관한 국회보고가 의무화되어 있지 않고 관련 예산 역시 ‘의무’가 아닌 ‘노력’ 조항으로 되어 있고, 이행 모니터링·평가 체계와 정부-민관 협력 거버넌스가 제대로 갖추어지지 않아 민간자문단의 부처별 이행점검과 전체 민간자문단 회의가 각 연 1회 수준에 머무르고 있어 한계적이다.
- 이에 ‘한반도 평화 과정에의 여성참여 기반 확대, 남북여성 역량강화와 협력 지원, 국제사회 분쟁 하 여성인권 옹호 활동을 위한 여성·평화·안보 정책’ 등을 보다 체계적이고 지속적으로 추진하기 위해서는 독립적인 법률로서 ‘여성·평화·안보법’ 제정이 필요하다.

2) 정책과제

- 외교안보 분야 고위공무원단과 각종 위원회에 여성과 남성의 동수 참여 제도화
- 한반도 평화 구축 정책의 여성 참여 제도화 및 성주류화
 - 남북교류협력기금 및 지자체 교류협력기금 내 ‘남북여성 경제협력기금’ 신설
 - ‘1325 제4기 국가행동계획’의 ‘구호와 회복(Relief&Recovery)’ 영역에 북한 여성 개발협력, 혹은 남북 여성 경제역량강화를 위한 개발협력 포함
- ‘유엔안보리 결의 1325호 국가행동계획’의 효과적 이행을 위한 법·제도 정비
 - 「양성평등기본법 시행령」개정 : 예산 배정 및 국회보고 의무화
 - 시민사회 이행 보고서 제출 의무화 등 민관 협력 기반의 모니터링 체계 마련
 - ‘여성·평화·안보법’ 제정을 위한 조사연구와 방향 수립
 - 대통령 비서실 내 ‘여성·평화·안보 비서관’ 설치를 통한 관련 정책 조정 기능 강화

VI. 성평등 평화·역사정의 실현

② 역사정의 실현과 공공성 확보

1. 미군 ‘위안부’ 문제 진상규명과 명예회복, 피해자지원체계 확대

1) 현황 및 문제점

- 2022년 9월 29일, 대법원¹²⁶⁾은 ▲국가가 전국 기지촌의 운영, 관리 전반에 걸쳐 성매매를 능동적, 적극적으로 정당화·조장 행위를 하여 미군 ‘위안부’들의 인격권, 나아가 인간적 존엄성을 침해한 점, ▲미군 ‘위안부’들의 손해배상 청구가 중대한 인권침해사건·조작의혹사건에서 공무원의 위법한 직무집행으로 입은 손해에 대한 국가배상청구에 해당하므로 ‘손해배상청구권의 소멸시효’가 적용되지 않는 점 등을 판시하며 원심 판결을 확정하였다. 대법원 판결로써 미군 ‘위안부’들이 국가폭력 피해자임이 인정되었지만 정부는 아직까지 어떠한 사과조치 없으며 피해 회복을 위한 지원 확대도 하지 않고 있다.
- 미군 ‘위안부’들은 대부분 10대에 기지촌에 유입되어 미군에 의해 장기간 성 착취 피해를 당했으며, 그 과정에서 살인미수, 감금, 폭행, 에이즈·성병 등의 질병, 결혼사기와 방임, 강제 ‘낙태’ 등의 피해로 정신적·신체적 피해가 매우 심각하다. 현재 미군 ‘위안부’들은 빈곤과 질병으로 여전히 고통 받고 있으며 대부분 고령으로 인해 남은 삶이 많지 않다. 미군 ‘위안부’들이 생존해 있는 동안이라도 미군 성 착취 피해를 회복하고 존엄한 삶을 살 수 있도록 다양하고 통합적인 지원이 시급하다.
- 2004년 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(약칭 성매매방지법) 제정과 2015년 여성가족부 고령성매매피해자지원사업의 시범운영으로 미군 ‘위안부’들의 지원이 일부 마련되었으나, 현재 고령의 미군 ‘위안부’들이 겪고 있는 고령과 질병으로 인한 의료문제 등을 해결 하는 데는 한계가 많다. 국가 폭력 피해자로서 미군 ‘위안부’들의 피해 회복을 위한 지원이 확대되어야 한다.
- 2004년 「성매매방지법」이 제정된 이후에도 기지촌 지역은 미군 성매매 범죄가 근절되지 못하였고 일본군 ‘위안부’를 시작으로 지금의 기지촌 외국인 성매매여성까지 국가와 군대에 의해 자행되는 여성과 아동에 대한 성착취와 인권침해가 지속되고 있다. 더 이상 미군 ‘위안부’가 겪은 고통이 이 땅에서 재발되지 않도록 제도적·법적 대책 마련이 시급하다.

2) 정책과제

126) 대법원 민사2부의 2018다224408(국) 판결문

- 대법원 판결로 인정된 미군 ‘위안부’문제에 대한 정부의 사과와 배상, 피해자 지원 확대
- 군 주둔지역 성착취 피해 재발방지를 위한 대책 마련
- 「유엔안보리 1325호 국가행동계획」에 미군 ‘위안부’ 문제 포함

VI. 성평등 평화·역사정의 실현

② 역사정의 실현과 공공성 확보

2. 동두천 낙검자 수용소(공식 명칭 : 옛 성병관리소) 보존 및 여성인권역사문화공간 조성

1) 현황 및 문제점

- 1945년 8·15 해방 이후 한미동맹이라는 이름으로 주한미군 기지촌에서 국가안보와 외화벌이의 희생양이 되었던 기지촌 미군 ‘위안부’의 인권침해 역사는 2022년 9월 29일 대법원 판결에서도 입증되었다. 그러나 아직까지 국가의 공식 사과는 없었고 이러한 역사에 대한 국가적 차원의 기억과 기록, 재발 방지를 위한 어떠한 노력도 하지 않고 있다.
- 2022년 9월 대법원 판결 이후 동두천 시민과 시민사회는 현재 유일하게 남아 있는 여성에 대한 국가폭력의 증거공간인 동두천시 낙검자 수용소(공식 명칭 : 옛 성병관리소)를 보존하고 여성인권역사문화공간으로 만들기 위해 노력하고 있다. 그러나 2022년 2월 27일에 사립재단으로부터 이 공간과 대지를 매입한 동두천시는 2024년 가을 두 차례에 걸쳐 포크레인을 동원해 건물을 철거하려는 시도를 감행하는 등 막무가내식 개발 논리를 앞세워 이 공간을 철거하려 하고 있다.
- 2025년 1월 15일, 유엔 3인의 특별보고관은 공동명의로 ‘동두천시 낙검자 수용소(옛 성병관리소)가 역사적 기억의 현장으로서의 위상을 가지고 있음을 인정하고 동두천시에 철거 중단과 박물관 등으로 전환할 것을 촉구하며 모든 시민이 해당 장소의 의미와 인권 침해의 역사를 알 수 있도록 할 것, 역사적 유적지에 대한 조치를 결정할 때 이해관계자의 참여 보장할 것, 그리고 국가에 그 책무가 있음을 강조했다. 그럼에도 여전히 동두천시는 철거 계획을 철회하지 않고 있고 경기도와 국회, 국가도 그 책무를 이행하지 않고 있다.

2) 정책 과제

- 국가의 기지촌 미군 ‘위안부’ 인권침해에 대한 공식 사과 및 후속 조치
 - 기지촌 미군 ‘위안부’ 피해자와 관련된 인권 침해의 규모와 역사 조사
 - 피해자들의 명예와 존엄 회복 위한 구제 조치 및 지원
- 동두천 낙검자 수용소(옛 성병관리소)에 대한 근현대문화유산 지정 및 여성인권역사문화공간으로 전환

VI. 성평등 평화·역사정의 실현

② 역사정의 실현과 공공성 확보

3. 피해자 명예훼손 처벌 강화를 위한 「위안부피해자법」 개정

1) 현황 및 문제점

- 일본군성노예제문제는 제국주의 일본이 1930년대 초 만주사변, 상하이사변을 기점으로 제2차 세계대전 중 아시아 전역에서 광범위하게 자행한 조직적인 전시 성폭력 범죄로, 세계사에 유례없는 중대한 인권침해이자 국제인도법 위반 범죄다.
- 피해자들과 시민들은 1992년 1월부터 33년간 변함없이 수요시위를 개최, 일본 정부에 공식사죄를 요구해왔으며, 수요시위는 인권과 평화의 중요성을 일깨우는 살아있는 역사교육의 장이자 세계 시민의 연대의 장으로 확대되었다.
- 그러나 2019년 말부터 극우 역사부정세력들이 수요시위 현장에 나타나 “‘위안부’는 거짓, 사기”라며 역사적 사실을 부정하는 것은 물론, 피해자에 대한 도를 넘는 모욕과 명예훼손, 참가자에게 욕설, 위협, 성희롱 등 공격을 함으로써 여성과 사회적 약자에 대한 무분별한 혐오와 차별을 확산시키고 있다.¹²⁷⁾ 타인의 인격을 폄훼할 자유, 혐오를 ‘표현할 자유’는 없다. 가해국이 사죄는커녕 제대로 된 역사교육을 하지 않는 상황에서, 이들의 행태는 피해자들에게 또 다른 폭력이다.
- 역사부정세력들은 현행법상 피해 사실을 부정하는 행태가 어떤 법으로도 금지되어 있지 않은 것을 악용하고 있다.¹²⁸⁾ 현행법상 피해사실 부정이나 왜곡 행위에 대해 이를 명시적으로 금지하거나 처벌할 수 있는 규정이 부재하여, 이러한 행태를 법적으로 제재하기 어려운 상황이다. 특히 형법상 명예훼손죄나 사자명예훼손죄는 고소권자가 친족으로 제한되어 있으며, 피해자의 유족이 없거나 고령인 경우 법적 대응이 사실상 불가능하다. 2025년 현재 일본군‘위안부’ 피해자의 평균 연령은 97세에 달해, 피해자와 유가족이 직접 구제를 요청하기에는 현실적인 한계가 있다.
- 이러한 공백을 방지하기 위해서는 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 보호·지원 및 기념사업 등에 관한 법률」을 개정하여, 일본군‘위안부’ 피해 사실을 부인·왜곡하거나 허위 사실을 유포하는 행위에 대해 명확한 금지 조항과 처벌 규정을 신설할 필요

127) “거리를 뒤덮은 혐오, 수요시위를 방해하는 사람들 <주간 뉴스타파>”, 뉴스타파, 2022.8.11.

<https://www.youtube.com/watch?v=bHhWCJak8zo>

128) “소녀상 둘러싼 극우들…‘위안부’ 부정’ 모욕 쏟아내도 막을 방법이 없다”, 한겨레, 2022.1.19.

https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1027998.html?_ga=2.20411064.1830511376.1692321457-1562109039.1655114029

가 있다. 이는 피해자의 존엄을 회복함과 동시에 역사부정과 혐오 확산을 방지하여 사회 전체의 인권 감수성을 높이는 기반이 될 것이다.

2) 정책과제

- 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 보호·지원 및 기념사업 등에 관한 법률」 개정
 - 일본군‘위안부’ 피해 사실 부인·왜곡 및 허위사실 유포 행위 금지
 - 피해자에 대한 모욕, 명예훼손 처벌 강화

VI. 성평등 평화·역사정의 실현

2 역사정의 실현과 공공성 확보

4. 경남지역 일본군 ‘위안부’ 역사관 건립 근거 제도화

1) 현황 및 문제점

- 일본군‘위안부’ 제도는 일본제국주의가 식민지배와 침략전쟁수행을 위해 조선을 비롯한 아시아태평양지역에서 수십만 명으로 추정되는 어린 소녀와 여성들을 일본군 성노예로 끌고 가 인간의 기본권과 행복권, 존엄성을 말살한 전대미문의 전시·성폭력 범죄이다.
- 일본군‘위안부’ 피해자 중 정부 등록자가 가장 많은 경상남도의 수많은 피해자들이 역사의 뒤편길로 사라지고 있는 현실이다. 일본군‘위안부’ 피해자분들의 인권 명예회복을 위한 역사적 책무가 경상남도에서 그 의미가 더욱 크다. 미래세대에게 전쟁없는 평화로운 세상을 물려주기 위해서 피해생존자가 이제 한 분 남아있는 상황에서 역사관 건립은 시급한 과제이며, 인권의식과 역사 인식의 교육장이 될 일본군‘위안부’역사기록관 설치가 이루어져야 한다.
- 일본군‘위안부’ 피해자들의 인권명예 회복과 역사정의 실현을 제대로 추진하고, 우리 아이들에게 차별과 폭력, 전쟁 없는 평화로운 세상을 물려주기 위해 경상남도의 일본군‘위안부’ 역사관 건립을 추진하는 것이 반드시 필요하다. 또한, 각 지방자치단체의 일본군‘위안부’ 관련 기록을 발굴, 수집하여 보존할 수 있는 법제화가 필요하다.

2) 정책과제

- 경남지역 일본군 ‘위안부’ 역사관 건립 추진법·제도 구축

VI. 성평등 평화·역사정의 실현

2 역사정의 실현과 공공성 확보

5. ‘2015 한일합의’ 폐기와 후속조치 및 일본정부의 사과와 배상책임 이행 촉구

1) 현황 및 문제점

- 2015년 12월 28일, 한일 외교부 장관 기자회견에서 기습 발표된 ‘2015 한일합의’ (이하 ‘합의’)는 일본정부의 사실인정 없는 애매한 유감 표명과 법적 배상이 아닌 위로금 10억 엔 출연을 조건으로 화해치유재단을 설립했다. 한국정부는 이를 전제로 주한일본대사관 앞 소녀상 문제 협조, 국제사회에서 비난·비방 자제, ‘최종적·불가역적 해결’을 약속해 준 불평등하고 굴욕적인 합의였다.
- 2017년 ‘2015 한일합의 검증 TF’는 이 ‘합의’가 ‘피해자 중심 원칙에 어긋난 정치적 합의’라 결론 내렸고¹²⁹⁾, 2019년 헌법재판소 역시 형식·절차상 ‘법적 구속력’이 없는 ‘단순한 정치적 합의에 불과’하므로 “일본군‘위안부’ 피해자들의 권리가 처분되었다거나 대한민국 정부의 외교적 보호 권한이 소멸하였다고 볼 수 없”다 판단했다.¹³⁰⁾
- 유엔 등 국제사회도 ‘합의’가 ‘진실·정의·배상’의 원칙에 어긋나며, 피해자 중심 접근이 결여되었다고 수차례 지적해 왔다. 2016년 유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW)는 ‘2015 한일합의’가 ‘피해자 중심의 접근을 충분히 택하지 않았음’을 우려하며 일본정부에 공식사죄·배상을 촉구, 2017년 고문방지위원회(CAT)도 ‘2015 한일합의’ 개정 권고¹³¹⁾, 2018년 유엔 인종차별철폐위원회(CERD)는 “생존하고 있는 ‘위안부’ 피해자들과 적절한 협의가 없었으며...분명한 책임도 인정하지 않았다”고 지적,¹³²⁾ 2022년 유엔 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(CCPR·자유권규약) 위원회는 일본 정부의 “즉각적이고 효과적인 입법 및 행정 조치”를 촉구,¹³³⁾ 2024년 국제노동

129) “한·일 일본군 위안부 피해자 문제 합의 검토 태스크포스 검토 결과 보고서 발표”, 외교부 https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4076/view.do?seq=367886&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=2

130) 헌법재판소 2019. 12. 27. 선고 2016헌마253 전원재판부 결정 <https://casenote.kr/%ED%97%8C%EB%B2%95%EC%9E%AC%ED%8C%90%EC%86%8C/2016%ED%97%8C%EB%A7%88253>

131) Concluding observations on the combined third to fifth periodic reports of the Republic of Korea**, (CAT/C/KOR/CO/3-5), 30 May 2017

132) Concluding observations on the combined tenth and eleventh periodic reports of Japan, (CERD/C/JPN/CO/10-11), 26 September 2018

133) UN Human Rights Committee, Concluding observations on the seventh periodic report of

기구(ILO) 전문가위원회도 피해자들이 ‘합의’를 받아들이지 않았다는 점을 상기하며, 일본 정부가 제2차 세계대전 중 일본군 ‘위안부’ 및 강제동원 문제를 해결하기 위한 구체적인 조치를 취하지 않았다는 점을 우려스럽게 지적했다.¹³⁴⁾

- 그럼에도 일본정부는 지난 10년 동안 이 ‘합의’로 문제가 최종 해결됐다 입장을 고수하고 있으며, 윤석열 정부는 양국 간 ‘공식합의’로 존중하겠다는 입장을 반복하며 피해자의 권리와 국민적 요구를 외면하고 있다.¹³⁵⁾
- 2025년은 ‘2015 한일합의’ 10년이 되는 해다. 그러나 이 ‘합의’는 일본군 ‘위안부’ 문제해결에 있어 어떠한 진전도 이루지 못했고, 사실상 아무런 효력도 발생시키지 못한 채 사문화되었다. 이제 정부는 이 ‘합의’를 ‘존중’할 것이 아니라 공식 폐기하고, 일본정부의 ‘공식 사죄, 법적 배상’이라는 문제해결의 원칙으로 돌아가야 한다.
- 한국정부는 이미 2018년, 일본 측 ‘위로금’ 10억 엔 반환을 위해 양성평등기금에 103억 원을 편성¹³⁶⁾한 바 있다. 또한 2019년 국민적 저항에 힘입어 해산된 화해치유재단 해산 잔여금(약 57억 원)¹³⁷⁾은 전액 국고로 환수되어야 한다.
- 2023년 11월, 일본군 ‘위안부’ 피해자들이 일본정부를 상대로 제기한 손해배상청구 소송에서 승소 판결이 내려졌으나, 일본정부는 여전히 이를 이행하지 않고 있다. 한국 정부는 해당 판결의 조속한 이행을 강력히 촉구하고, 외교적 책임을 다해야 한다.

2) 정책과제

- ‘2015 한일합의’ 공식 폐기 및 일본 정부의 공식 사죄와 법적 배상 촉구
- 화해치유재단 해산 잔여금 약 57억 원 국고 환수 및 국민 세금으로 마련한 103억 원 일본정부에 전액 반환 처리
- 일본군 ‘위안부’ 피해자 승소판결 이행 촉구

Japan, 30 November 2022, CCPR/C/JPN/CO/7, para.29

134) Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference 112th Session

135) “‘기시다 총리, 신뢰하는 파트너’ 박진 외교, ‘윤 대통령 메시지’ 전달”, 한겨레, 2022.7.19. <https://www.hani.co.kr/arti/international/japan/1051541.html>

136) “정부, 한일 ‘위안부’ 합의금 10억 엔 충당할 예비비 103억 편성”, 뉴스1, 2018.7.24. <https://www.news1.kr/articles/?3379912>

137) “여성가족부 “화해치유재단 잔여재산 57억 원, 처분계획 없다”, 여성신문, 2023.04.13. <https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=235063>



한국여성단체연합은 사회 각 영역에서 여성에 대한 차별과 폭력이 사라진 지속가능한 성평등 사회를 위해 전국의 7개 지부 29개 회원단체와 함께 활동하고 있습니다. 여성연합 활동을 응원해주세요!

- 여성연합 정기 및 일시 후원하기 : <http://women21.or.kr/donate>
- 계좌 : 국민은행 347-25-0008-902 예금주: (사)한국여성단체연합
- 문자 후원 (회당 3천원)
 - ① 번호: #2540-0308 입력(※'#'을 꼭 넣어야 합니다)
 - ② 응원메시지 작성 → 전송
 - ③ 3천원 문자 후원 끝!



- T.02-313-1632 / F.02-313-1649
- E-mail : kwau@women21.or.kr
- 홈페이지 : <http://women21.or.kr/>
- 트위터 : @kwau38 • 페이스북 : /kwau38 • 인스타그램 @kwau_women_21
- 주소 : (07229) 서울시 영등포구 국회대로55길 6 여성미래센터 501호