

● 제298회 ●
서울특별시의회(정례회)
제8차 보건복지위원회

서울특별시 성평등 기본 조례 일부개정조례안 검 토 보 고 서

2020. 12. 17.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 권수정 의원 발의 】

의안번호 1858

I. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 권수정 의원의외 10명
- 나. 제안일 : 2020. 8. 12.
- 다. 회부일 : 2020. 8. 21.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 서울시 직장 내 성희롱·성폭력 사건 처리 시스템이 마련되어 있지만 지나치게 복잡해 피해자 보호가 보장되지 않으며, 나아가 피해자의 2차 피해가 우려되는 상황임. 특히 그 가해자가 단체장일 경우 가해자의 위력과 가해자를 비호하는 주변인으로 인해 피해자의 권리 보호가 힘든 실정임
- 따라서 현행 「서울특별시 성평등 기본 조례」상 피해자 보호 관련 내용이 모호하며 피해자의 고용형태에 대한 범위가 명확하지 않아 조례 개정을 통해 피해자의 권리를 보호하고자 함

나. 주요내용

- 시장·소속기관 및 투자기관의 장의 피해자 보호의무와 시책 마련 조항을 신설함(안 제21조제1항)
- 시장은 직장 내 성차별 및 성희롱 피해자 보호대상을 확대 명시함 (안 제21조제3항)
- 피해자등 보호 및 2차 피해 방지 등에 관한 조항을 신설함(안 제22조제2호)

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「양성평등기본법」

나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 참조)

다. 기 타 : 신·구조문 대비표 참조

II. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 조례안의 개요

- 동 개정안은 서울시와 소속기관 등에서 직장내 성차별 및 성희롱으로 인한 피해자 보호 및 지원, 2차 피해 방지 및 비밀누설 금지, 가해자가 시장인 사건의 외부 조사의뢰 사항 등을 규정하여, 피해자의 권리를 보장하고 사건 조사의 공정성과 객관성을 담보하여 서울시 조직 내 성희롱·성폭력을 예방 및 피해자 보호를 강화하고자 하려는 내용임.

2 주요사항 검토

□ 성차별 및 성희롱 금지 등 (안 제21조)

- 개정안(안 제21조제1항)은 서울시 및 사업소등 소속기관, 투자기관의 장으로 하여금 성차별 및 성희롱 금지·예방 및 이에 필요한 시책을 마련하도록 하고 있는데, 이는 「양성평등기본법」 제29조1) 및 제31조2)에서 성차별 금지 및 성희롱 방지조치의 의무를 규정하고 있는

1) 「양성평등기본법」 제29조(성차별의 금지) 국가와 지방자치단체는 관계 법률에서 정하는 바에 따라 성차별 금지를 위한 시책 마련에 노력하여야 한다.

2) 「양성평등기본법」 제31조(성희롱 예방교육 등 방지조치) ① 국가기관등의 장과 사용자는 성희롱을 방지하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 성희롱 예방교육의 실시, 자체 예방지침의 마련, 성희롱 사건이 발생한 경우 재발방지대책의 수립·시행 등 필요한 조치를 하여야 하고, 국가기관등의 장은 그 조치 결과를 여성가족부장관 및 주무부처의 장에게 제출하여야 한다. <개정 2018. 12. 18.>

② 여성가족부장관은 제1항에 따른 국가기관등의 성희롱 방지조치에 대한 점검을 대통령령

바, 그 타당성이 인정된다 할 것임.

- 안 제21조제1항은 직장 내 성차별 및 성희롱 사례를 접수·처리하기 위해 운영되는 창구의 이용대상이 서울시 공무원외에도 공무원직 직원, 그 외 서울시 본청 및 사업소에서 직접 고용한 지원인력 등 까지 포괄하여 규정하려는 것으로 보이나, 공무원은 직업의 한 종류이고, 종사자 또는 노동자와는 그 범주가 다르므로, 현행처럼

으로 정하는 바에 따라 매년 실시하여야 한다.

- ③ 여성가족부장관은 제2항에 따른 점검결과 성희롱 방지조치가 부실하다고 인정되는 국가기관등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 관리자에 대한 특별교육 등 필요한 조치를 취하여야 하며, 성희롱 방지조치가 부실하다고 인정되는 국가기관등의 장은 제2항에 따른 점검결과를 반영한 성희롱 방지조치 개선계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 여성가족부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2018. 12. 18.>
- ④ 여성가족부장관은 제2항에 따른 국가기관등의 성희롱 방지조치 점검결과를 대통령령으로 정하는 바에 따라 언론 등에 공표하여야 한다. 다만, 다른 법률에서 공표를 제한하고 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ⑤ 여성가족부장관은 국가인권위원회 또는 대통령령으로 정하는 기관을 통하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사실이 확인된 경우에는 관련자의 징계 등을 그 관련자가 소속된 국가기관등의 장에게 요청할 수 있다.
 - 1. 국가기관등에서 성희롱 사건을 은폐한 사실
 - 2. 성희롱에 관한 국가기관등의 고충처리 또는 구제과정 등에서 피해자의 학습권·근로권 등에 대한 추가적인 피해가 발생한 사실
- ⑥ 여성가족부장관은 제2항에 따른 국가기관등의 성희롱 방지조치 점검결과 및 제5항에 따라 확인된 사실을 다음 각 호의 평가에 반영하도록 해당 기관·단체의 장에게 요구할 수 있다. <개정 2015. 6. 22.>
 - 1. 「정부업무평가 기본법」 제14조제1항 및 제18조제1항에 따른 중앙행정기관 및 지방자치단체의 자체평가
 - 2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조제1항에 따른 공기업·준정부기관의 경영실적 평가
 - 3. 「지방공기업법」 제78조제1항에 따른 지방공기업의 경영평가
 - 4. 「초·중등교육법」 제9조제2항에 따른 학교 평가
 - 5. 「고등교육법」 제11조의2제1항에 따른 학교 평가
- ⑦ 제1항에 따른 성희롱 예방교육의 내용·방법 등 성희롱 방지조치, 제3항에 따른 성희롱 방지조치가 부실하다고 인정되는 국가기관등의 기준 및 제5항에 따른 징계 등의 요청 방법·절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2018. 12. 18.>

‘공무원 등’이나 ‘공무원, 공무원, 기타 서울시 본청 및 사업소에서 직접 고용한 지원인력 등’으로 수정하는 것을 고려해 볼 수 있을 것임.

현행	개정안
<p>제21조(성차별 및 성희롱의 금지 등) ① 시장·소속기관 및 투자기관의 장은 문서, 회의, 근무형태 등에서 성차별 및 성희롱을 <u>금지·예방하여 평등한 시정문화를 확립하여야 한다.</u></p> <p>② (생략)</p> <p>③ 시장은 시 및 소속기관에서 근무하는 <u>공무원</u> 등의 직장 내 성차별 및 성희롱 사례를 접수·처리하기 위한 창구를 운영하여야 한다.</p> <p>④·⑤ (생략)</p>	<p>제21조(성차별 및 성희롱의 금지 등) ① ----- ----- -----</p> <p>- <u>금지·예방하고 피해자를 보호하여야 하며, 이를 위하여 필요한 시책을 마련</u> ---.</p> <p>② (현행과 같음)</p> <p>③ ----- ----- <u>공무원, 종사자 또는 노동자</u> ----- ----- -----.</p> <p>④·⑤ (현행과 같음)</p>

□ 피해자등 보호 및 2차 피해 방지 등 (안 제22의2 신설 등)

- 개정안은 서울시 및 사업소등 소속기관, 투자기관의 장으로 하여금 성희롱·성폭력 피해자등³⁾의 보호 및 지원(안 제22조의2제1항 및 제3항),

3) 성희롱·성폭력 피해자 또는 피해를 주장하는 자 및 조사 등에 협력하는 자

2차 피해 방지·교육 및 징계(안 제22조의2제2·3항 및 안 제9조제5항제4항), 업무담당자의 비밀유지(안 제22조의2제4항) 관련 사항을 규정하고 있는데, 이는 여성가족부 예규인 성희롱·성폭력 예방지침 및 서울시 성희롱·성폭력 예방지침에 명시되어 있는 사항으로 그 내용에 별다른 문제는 없다 할 것임.

개 정 안	여성가족부 성희롱·성폭력 예방지침 (2020. 12. 3. 일부개정)	서울특별시 성희롱·성폭력 예방지침 (2019. 5. 9. 일부개정)
<p>제9조(피해자 등 보호 및 비밀유지) ⑤ 시장·소속기관 및 투자기관의 장은 제1항에 따른 2차 피해가 발생한 경우 관련자에 대해 행위자에 준하여 징계 등을 할 수 있다.</p>	<p>제15조(징계) ③ 성희롱·성폭력 사건을 은폐하거나 피해자에게 2차 피해를 준 경우 관련자를 엄중 징계한다.</p>	<p>제15조(징계) ② 성희롱·성폭력 사건을 은폐하거나 피해자에게 제10조제1항 각 호의 불이익 조치에 해당하는 추가 피해가 발생한 경우 관련자에 대해 행위자에 준하여 징계 할 수 있으며, 제10조제2항에 따른 적절한 조치 또는 제10조제4항에 따른 비밀유지 불이행으로 인한 추가 피해에 대해</p>

개 정 안	여성가족부 성희롱·성폭력 예방지침 (2020. 12. 3. 일부개정)	서울특별시 성희롱·성폭력 예방지침 (2019. 5. 9. 일부개정)
<p><u>제22조의2(피해자등 보호 및 2차 피해 방지 등) ① 시장·소속기관 및 투자기관의 장은 성희롱·성폭력 피해자 또는 피해를 주장하는 자 및 조사 등에 협력하는 자(이하 “피해자등”이라 한다)에 대하여 고충의 상담, 조사신청, 협력 등을 이유로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 불이익한 조치를 하여서는 아니된다.</u></p> <p><u>1. 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실</u></p>	<p><u>제9조(피해자 등 보호 및 비밀유지) ① 장관(인사·복무 등에 관한 권한을 장관으로부터 위임받은 자를 포함한다)은 피해자 등에 대하여 고충상담, 조사신청, 조사협력 등을 이유로 다음 각 호 어느 하나에 해당하는 불리한 처우를 하여서는 아니된다.</u></p> <p><u>1. 파면, 해임, 강등 등 징계 및 그 밖에</u></p>	<p><u>서도 <u>관련자에게 책임을 물을 수 있다.</u></u></p> <p><u>제10조(피해자 등 보호 및 비밀유지) ① 시장(인사, 복무 등에 관한 권한을 시장으로부터 위임받은 자를 포함한다)은 성희롱·성폭력 피해를 주장하는 자 및 조사 등에 협력하는 자에 대하여 고충의 상담, 조사신청, 협력 등을 이유로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 불이익한 조치를 하여서는 아니된다.</u></p> <p><u>1. 파면, 해임, 그 밖에 신분상실에</u></p>

개 정 안	여성가족부 성희롱·성폭력 예방지침 (2020. 12. 3. 일부개정)	서울특별시 성희롱·성폭력 예방지침 (2019. 5. 9. 일부개정)
<p><u>에 해당하는 불이익 조치</u></p> <p>2. <u>징계, 정직, 감봉, 강등, 승진 제한 등 부당한 인사조치</u></p> <p>3. <u>직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치</u></p> <p>4. <u>성과평가 또는 동료평가 등에서 차별이나 그에 따른 임금 또는 상여금 등의 차별 지급</u></p> <p>5. <u>직업능력 개발 및 향상을 위한 교육훈련 기회의 제한</u></p> <p>6. <u>집단 따돌림, 폭행 또는 폭언 등 정신적·신체적 손상을 가져오는 행위를 하거나 그 행위</u></p>	<p><u>신분상실에 해당하는 불이익 조치</u></p> <p>2. <u>승진 제한 등 부당한 인사조치</u></p> <p>3. <u>직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치</u></p> <p>4. <u>성과평가 또는 동료평가 등에서 차별이나 그에 따른 상여금 등의 차별 지급</u></p> <p>5. <u>직업능력 개발 및 향상을 위한 교육훈련 기회의 제한</u></p> <p>6. <u>집단 따돌림, 폭행 또는 폭언 등 정신적·신체적 손상을 가져오는 행위를 하거나 그 행위</u></p>	<p><u>해당하는 불이익 조치</u></p> <p>2. <u>징계, 정직, 감봉, 강등, 승진 제한 등 부당한 인사 조치</u></p> <p>3. <u>직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사 조치</u></p> <p>4. <u>성과평가 등에서 차별이나 그에 따른 임금 또는 상여금 등의 차별 지급</u></p> <p>5. <u>직업능력 개발 및 향상을 위한 교육훈련 기회의 제한</u></p> <p>6. <u>집단 따돌림, 폭행 또는 폭언 등 정신적·신체적 손상을 가져오는 행위를 하거나 그 행위</u></p>

개 정 안	여성가족부 성희롱·성폭력 예방지침 (2020. 12. 3. 일부개정)	서울특별시 성희롱·성폭력 예방지침 (2019. 5. 9. 일부개정)
<p><u>의 발생을 방지하는 행위</u></p> <p><u>7. 그 밖에 피해자 등의 의사에 반하는 불리한 처우</u></p> <p><u>② 피해가 발생한 해당기관의 장은 피해자등의 의사를 고려하여 행위자와의 업무·공간분리, 휴가 등 적절한 조치를 취하여 2차 피해를 방지하고 피해자등의 노동권 등을 보호하여야 한다.</u></p>	<p><u>의 발생을 방지하는 행위</u></p> <p><u>7. 그 밖에 피해자 등의 의사에 반하는 불리한 처우</u></p> <p><u>② 장관은 피해자의 의사를 고려하여 행위자와의 업무분장과 업무공간 분리, 직무정지, 기타 이에 준하는 적절한 조치를 취하는 등 피해자의 신변을 보호해야 한다.</u></p> <p><u>③ 장관은 조사 결과 직장 내 성희롱·성폭력 발생 사실이 확인된 때에는 필</u></p>	<p><u>의 발생을 방지하는 행위</u></p> <p><u>7. 그 밖에 피해를 주장하는 자 및 조사 등에 협력하는 자의 의사에 반하는 불리한 처우</u></p> <p><u>② 피해가 발생한 기관·부서의 장은 피해자와 피해를 주장하는 자의 의사를 고려하여 행위자와의 업무·공간 분리, 휴가 등 적절한 조치를 취하여 2차 피해를 방지하고 피해자의 근로권 등을 보호하여야 한다.</u></p>

개 정 안	여성가족부 성희롱·성폭력 예방지침 (2020. 12. 3. 일부개정)	서울특별시 성희롱·성폭력 예방지침 (2019. 5. 9. 일부개정)
<p>③ <u>시장·소속기관 및 투자기관의 장은 피해자등의 요청이 있을 경우 피해자등의 치료와 보호 및 법률서비스를 지원하며, 2차 피해 예방교육을 실시한다.</u></p> <p>④ <u>성희롱·성폭력 발생 사실을 조사한 사람, 조사 내용을 보고 받은 사람 또는 그 밖에 조사 과정에 참여한 사</u></p>	<p><u>요한 경우 피해자의 의사를 고려하여 근무장소의 변경, 배치전환, 휴가 등 적절한 조치를 하여야 한다.</u></p> <p>④ <u>성희롱·성폭력 사건 발생 시 피해자 치료 지원, 행위자에 대한 인사 조치 등을 통해 2차 피해를 방지하고 피해자의 근로권 등을 보호하여야 한다.</u></p> <p>⑤ <u>고충상담원 등 성희롱·성폭력 고충과 관계된 사안을 직무상 알게 된 자는 사안의 조사 및 처리를 위해 필</u></p>	<p>③ <u>시장은 피해자 등의 요청이 있을 경우 피해자 치료와 보호 및 법률서비스를 지원하며, 피해자 또는 행위자 소속 기관·부서가 원하는 경우 소속 구성원에 대해 2차 피해 예방교육을 실시한다.</u></p> <p>④ <u>고충상담원, 인권담당관, 시민인권보호관 등 성희롱·성폭력 고충과 관계된 사안을 직무상 알게 된 자는</u></p>

개정안	여성가족부 성희롱·성폭력 예방지침 (2020. 12. 3. 일부개정)	서울특별시 성희롱·성폭력 예방지침 (2019. 5. 9. 일부개정)
<u>랍은 사안의 조사 및 처리를 위해 필요한 경우를 제외하고는 해당 조사 과정에서 알게 된 비밀을 피해자들의 의사에 반하여 다른 사람에게 누설하여서는 아니 된다.</u>	<u>요한 경우를 제외하고는 동 사안 관계자의 신원은 물론 그 내용 등에 대하여 누설하여서는 아니된다.</u>	<u>사안의 조사 및 처리를 위해 필요한 경우를 제외하고는 동 사안 관계자의 신원은 물론 그 내용 등을 누설하여서는 아니된다.</u>

○ 다만 개정안의 내용이 시민의 자유나 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것, 시민의 사회생활 또는 경제생활 등에 영향을 미치는 것 그 밖에 시민의 이해관계가 있는 것은 조례나 법령으로서 규정해야 할 것이나 내용이 행정조직 내부만을 규율하는 경우에는 행정규칙으로 규정하는 것이 타당한 바, 먼저 조례와 행정규칙 중 어느 것에 규정하는 것이 적합한지에 대한 신중한 검토가 필요하다 할 것임.⁴⁾

○ 한편 「양성평등기본법」⁵⁾에 따라 여성가족부 예규인 「여성가족부

4) 법제처 정부입법지원센터의 법령안심사기준 행정규칙 입안·심사 기준 참조.

(https://www.lawmaking.go.kr/lm_Knlg/jdgStd/info?astSeq=2247&astClsCd=)

5) 「양성평등기본법」 제31조(성희롱 예방교육 등 방지조치) ① 국가기관등의 장과 사용자는 성희롱을 방지하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 성희롱 예방교육의 실시, 자체 예

성희롱·성폭력 예방지침」을 표준안으로 하여 여성가족정책실 방침으로 운영 중인 “서울특별시 성희롱·성폭력 예방지침”(여성권익담당관-5875, 2019.5.9.)은 서울시 조직 내에서도 구속력 있는 법규명령의 효력을 가지지 않는다는 점을 고려할 때, 행정규칙으로 제정하여 그 실제적 영향력을 강화시킬 필요가 있다 할 것임.

□ 시장이 행위자인 경우 조치 규정 (안 제9조제6항)

- 개정안은 시장이 성희롱·성폭력 가해자인 경우, 수사기관이나 외부 조사기관에 수사 또는 조사를 의뢰할 수 있도록 하고 있는데, 서울시의 조직구조의 특성상 시장에게 막대한 권한이 집중되어 있어 객관적이고 투명한 조사나 공정한 결과를 기대하기 어려울 수 있는 바, 그 취지가 인정된다 할 것임.

현행	개정안
<p><u><신설></u></p>	<p><u>제22조의2(피해자등 보호 및 2차 피해 방지 등) ⑥ 성희롱·성폭력 행위자가 시장인 경우에는 공정하고 객관적인 조사 등을 위하여 수사기관이나 외부 조사기관에 수사 또는 조사를 의뢰할 수 있다.</u></p>

방지침의 마련, 성희롱 사건이 발생한 경우 재발방지대책의 수립·시행 등 필요한 조치를 하여야 하고, 국가기관등의 장은 그 조치 결과를 여성가족부장관 및 주무부처의 장에게 제출하여야 한다. <개정 2018. 12. 18.>

- 다만 2020년 12월 개정된 「여성가족부 성희롱·성폭력 예방지침」 제 5조에서 “성희롱·성폭력 행위자가 공직유관단체의 기관장이거나 임원급에 있는 자인 경우에는 직근 상급기관⁶⁾ 감사담당 부서로 성희롱·성폭력 고충에 대한 조사를 이관하고, 이후의 조치도 상급기관의 지휘·감독을 받도록 한다”고 신설하여 규정하고 있는 바, 이를 반영하여 조문을 수정하거나, 서울시 예방지침을 개정하는 방안을 고려해볼 수 있을 것임.

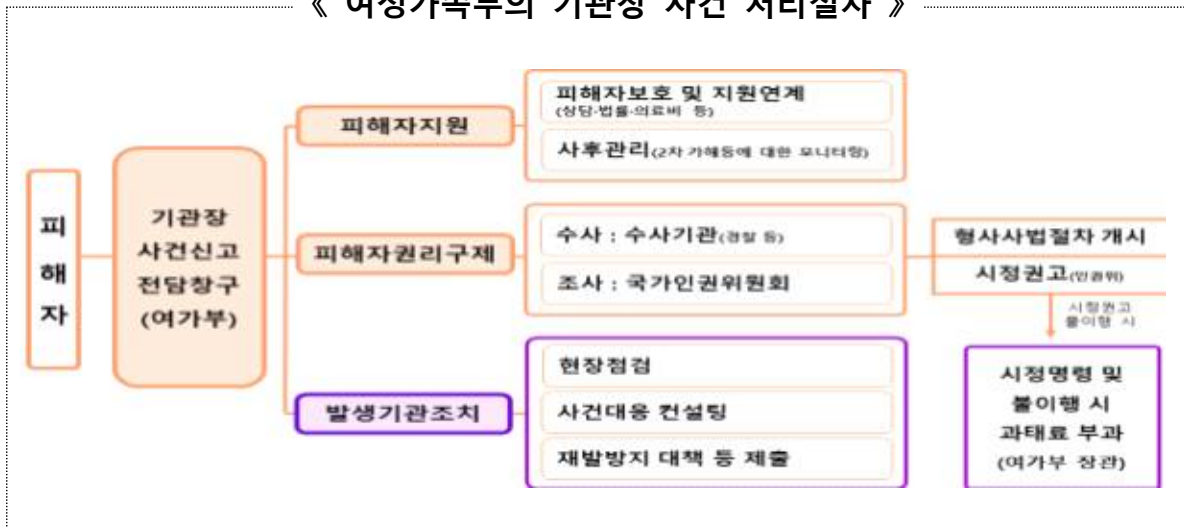
「여성가족부 성희롱·성폭력 예방지침」	
[시행 2020. 12. 3.] [여성가족부훈령 제149호, 2020. 12. 3., 일부개정]	
제5조(상급기관의 관리·감독 강화)	<p>① 장관은 소속 공직유관단체의 감사 시 성희롱·성폭력 예방을 위하여 성희롱·성폭력 방지조치 등 관련 사항을 점검하여야 한다.</p> <p>② <u>성희롱·성폭력 행위자가 공직유관단체의 기관장이거나 임원급에 있는 자인 경우에는 이 지침에도 불구하고 지체없이 직근 상급기관 감사담당 부서로 성희롱·성폭력 고충에 대한 조사를 이관하고, 이후의 조치도 상급기관의 지휘·감독을 받도록 한다.</u></p> <p>③ 제2항에 따라 조사를 이관하는 경우에는 당사자에게 그 사실을 알려주어야 하고 사건발생기관에서는 피해자 보호조치를 취해야 한다.</p>

- 이와 관련하여 여성가족부에서 2차 피해에 대한 두려움 등으로 기관 내 신고 시스템이 제대로 작동되지 않는 문제를 개선하기 위한

6) 행정 조직 계층상 처분청 또는 부작위청을 일반적으로 지휘·감독하는 권한을 가진 상급 행정 기관 가운데, 가장 가까운 상급 행정 기관으로 서울시의 경우, 여성가족부에 해당한다 할 수 있음.

조치로 2020년 12월 ‘공공부문 직장 내 성희롱·성폭력 신고센터’ 내에 기관장 전담 신고창구(2020년 12월 개설 예정)를 개설하였으며,

《 여성가족부의 기관장 사건 처리절차 》



* 출처 : 여성가족부 보도자료(20.11.6.), “공공부문 성희롱·성폭력 사건, 피해자 중심의 권리구제 절차 마련한다”

- 서울시는 서울시 성차별·성희롱 근절 특별대책위원회 특별대책(여성정책담당관-18856, 2020.12.15)⁷⁾의 일환으로 업무책임자인 여성가족정책실장이 시장의 성희롱·성폭력 문제 인지 즉시, 발생 사실을 여성가족부 ‘공공부문 직장내 성희롱·성폭력 신고센터 전담창구’에 통지하도록 하겠다고 발표하였음.

7) 서울시장에 의한 위력 성추행 사건 발생에 따라 서울시 성희롱·성폭력 사건 처리절차 및 제도, 조직문화 등 점검, 대책안 논의하기 위해 2020년 8월 7일 구성된 위원회(김은실 이화여대 교수, 서정협 서울시장 권한대행 공동위원장 포함 총 15명) 운영 결과, 지난 12월 10일 특별대책(안)을 발표하고, 행정1부시장 방침(제283호)을 수립하였음.

3 종합 의견

- 본 개정안은 서울시 및 소관기관 등의 성희롱·성폭력 방지 및 피해자 보호 강화하기 위해 관련 사항을 규정하려는 것으로, 그 입법취지가 정된다고 할 것임.
- 다만 개정안의 대부분의 사항이 「양성평등기본법」에서 자체 예방지침으로 마련하도록 한 여성가족부 및 서울시 성희롱·성폭력 예방지침에 이미 규정되어 있으며, 서울시 내부 행정조직만을 규율하는 내용으로 조례보다는 행정규칙으로 규정하는 것이 타당하다는 점을 고려할 때, 조례와 행정규칙 중 어느 것에 규정하는 것이 적합한지에 대한 신중한 검토가 필요하다 할 것임.