

“성관련 비위공무원의 교육이수 명령 등의 도입을 위한 법제분석”



KOREA
LEGISLATION
RESEARCH
INSTITUTE

“성관련 비위공무원의 교육이수 명령 등의 도입을 위한 법제분석”

이유봉(부연구위원)

법제분석 요약

개요▶▶▶

- 최근 공무원 또는 공직자들의 성관련 비위행위가 지속적으로 발생하면서 정부에 대한 사회적 또는 국가적 신뢰를 저하시키는 원인 중 하나가 되고 있음
- 성관련 비위행위의 범위에 대하여, 여기에서는 성폭력, 성희롱, 성매매를 포함하며, 이러한 행위에는 형사처벌의 대상이 되는 범죄행위 외에도, 공무원의 공무 수행자로서의 체면과 위신을 손상하는 행위까지도 포괄하여 이해하고자 함
- 왜곡된 성관념을 가진 공직자로 인하여 공직사회의 신뢰가 떨어지는 것을 방지하고, 행위자의 의식을 건전한 방향으로 교정함으로써 공무의 건전성과 공정성을 강화하기 위한 제도적 수단을 마련하는 방안에 대하여 검토하였음
- 「형법」(제62조의2), 「성폭력범죄의처벌등에관한특례법」(제16조), 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」(제21조), 「성매매알선등행위의처벌에관한법률」(제14조), 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」(제9조의2) 등에서 재범의 가능성이 있는 성범죄자의 성에 관한 의식을 수정함으로써 재범의 가능성을 낮추기 위해 형사처분시 부과되는 수강명령, 이수명령 등의 프로그램들을 마련하고 있음
- 그러나 검찰로 송치된 공무원 성관련 비위행위의 경우(특히, 성매매), 공무원 징계절차를 감안하여 불기소율이 높게 나타나고 있으므로, 공무원인 비위행위자에 대한 제재수단으로서 징계에 대한 의존이 높은데 반하여, 법으로 규정된 징계절차로는 행위자의 왜곡된 성관념에 대한 교정의 계기가 사실상 마련되기 어려움
- 따라서「국가공무원법」에 징계처분에 부가하여 성인식개선을 위한 교육의 이수를 명할 수 있는 근거를 마련함으로써, 성비위행위를 하였으나 기소되지 않은 공무원에 대하여도 성인식 개선의 기회를 제공하는 것이 필요함
- 또한 성관련 비위행위는 「국가공무원법」상 공무원의 체면 또는 위신을 손상하는 행위에 해당되어, 사법처분 또는 형사처분 여부를 불문하고 징계부과가 가능하다고 할 수 있을 것이나, 현행 「공무원 징계령 시행규칙」에서 정하고 있는 공무원 징계기준을 보다 세분화하고(성희롱·성매매) 강화할 필요가 있음
- 다만, 형사처분시 행해지는 사회봉사명령 및 수강명령 등에서도 논의되는 바와 같이, 이러한 제재수단들이 이중처벌에 해당하는가의 문제 등이 제기될 수 있으나, 현행법상 형사처분과 사회 내 처우인

사회봉사명령, 수강명령을 병과하는 것도 가능하며, 동일한 비위행위에 대하여 형사처분과 징계처분을 내리는 것도 양 제재가 그 목적과 대상, 법적 효과가 다른 것이므로 이중처벌에 해당한다고 보기 어려울 것

- 그러나 「성폭력범죄의처벌등에관한특례법」 기타 성범죄와 관련된 법률들의 경우, 동일한 범죄행위로 하나의 법에서 수강명령 등을 처분받은 자가 다른 법에 따른 처분을 병과하지 않도록 하고 있으므로, 사법 또는 형사처분에 의해 수강명령 및 이수명령을 받은 자에 대하여는 징계상 교육이수 등 명령을 면하도록 하거나, 해당 공무원에 적절한 내용을 반영하여 실시할 수 있도록 하는 것이 비례성의 원칙에 부합하다고 하겠음

CONTENTS

I. 분석의 배경	5
II. 공직자의 성 비위행위 관련 현황	7
III. 공무원 징계 관련 현행법 검토	10
1. 국가공무원법	10
2. 공무원징계령	12
3. 공무원행동강령	14
IV. 현행법상 유사제도	15
1. 사회 내 처우	15
2. 성희롱·성폭력·성매매 예방교육	26
V. 관련 외국 법제	29
1. 일본	29
2. 독일	33
VI. 법리적 검토사항	35
1. 형사처분과 보안처분	35
2. 형사처분과 징계처분	36
VII. 제도 및 법제 개선방향	38
1. ‘교육이수명령 등’의 성격과 명칭	38
2. 성관련 비위행위에 대한 징계처분	39
3. ‘교육이수명령 등’ 부과에 법적 근거	41
4. 형사처분 부과시 이중처벌 해당 여부	41
VIII. 참고문헌	43

01 / 분석의 배경

- 최근 공무원 또는 공직자들의 성관련 비위행위가 지속적으로 발생하면서 정부에 대한 사회적 또는 국가적 신뢰를 저하시키는 원인 중 하나가 되고 있음¹⁾
- 공무원 또는 공직자들의 성 관련 비위행위가 도덕적으로 더욱 비난받는 이유는 이러한 행위가 국민의 봉사자라는 공무원의 본분에 어긋남은 물론, 나아가 이로 인해 공무의 엄정성과 공정성이 담보되지 않는다는 데 있음
- 성관련 비위행위의 정의는 문화권 마다 차이가 있을 수 있으나, 여기에서는 성폭력, 성희롱, 성매매를 포함하며, 이러한 행위에는 형사처벌의 대상이 되는 범죄행위 외에도,²⁾ 공무원의 공무 수행자로서의 체면과 위신을 손상하는 행위까지도 포괄하여 이해하고자 함

1) 최근, 국제적인 국가신뢰를 실추시킨 사건으로 청와대 대변인의 성추행 사건, 지방자치단체장 성추행 사건, 고위 공직자 성 접대 사건, 검사의 불법 성매매, 국회의원 등 고위공직자 들의 성희롱 발언 등이 지속적으로 문제된 바 있음. 남·윤인순, 「법·제도의 제대로된 작동과 모니터링 활성화를 위하여」, “(윤창중 성추행 사건으로 본) 공직자 성희롱·성범죄 원인과 대책 : 긴급토론회,” (2013.5), pp. 30-33, 최근의 주요 공직자 성희롱·성범죄 사건 일지 참조.

2) 우리나라에서 통상적으로 성범죄로 분류하고 있는 행위는, 강간, 강간미수, 강간치상 및 직장 내 성희롱이며, 이는 실제적 근거에 기인한 실질적인 분류라기 보다는 형사정책적 의사결정의 용이성에 바탕한 분류라 할 수 있음. 이수정·고려진, 「성폭력 범죄자 재범방지 치료처우 강화방안: 미국사례를 중심으로」, 『한국범죄학』 2007년 제1권 제1호, (2007), p.111.



- 성관련 폭력행위 등의 비위행위를 유발하는 동기는 행위자의 권력적 성향, 가학적 성향, 기회주의적 성향 그리고 여성이나 어린이와 같은 약자를 분노 표출의 대상으로 삼으려는 행위자의 왜곡된 심리에 기인하게 되어,³⁾ 성범죄의 경우 다른 범죄에 비해 재범률이 매우 높음⁴⁾ 따라서, 일찍이 미국에서도 이중처벌이라는 논란에도 불구하고 고위험군에 속하는 성폭력범에 대하여는 형사처벌이 끝난 이후에도 별도의 치료프로그램을 부과하여, 재범의 위험요인을 파악하여 행위자의 왜곡된 사고와 행동을 수정하도록 하는 과정을 거치도록 함
- 따라서, 왜곡된 성관념을 가진 공직자로 인하여 공직사회의 신뢰가 떨어지는 것을 방지하고, 행위자의 의식을 건전한 방향으로 교정함으로써 공무의 건전성과 공정성을 강화하기 위한 제도적 수단을 마련하는 방안에 대하여 검토하고자 함
- 다만, 형사처분시 행해지는 사회봉사명령 및 수강명령 등에서 논의되는 바와 같이, 이러한 제재수단들이 이중처벌에 해당하는가의 문제 등이 제기될 수 있는 만큼, 이와 관련된 법적 논점에 대하여 검토하고자 함

3) 장홍수 외, 「성폭력 사범 수강명령 효과성 분석」, 『보호관찰』, 제10권 1호 (2010), pp.181-3.

4) 우리나라에서는, 강간의 경우 재범률이 64.1%로(2001년 기준) 다른 범죄에 비해 높게 나타나고 있으며, 미국의 경우에도 성범죄자의 경우 재범률이 45%로(2003년 기준) 나타나고 있으며, 이 중 미성년자를 대상으로 하는 성범죄의 경우 재범률은 더욱 높게 나타나고 있음. 장홍수 외, 「성폭력 사범 수강명령 효과성 분석」, 『보호관찰』, 제10권 1호 (2010), p.180, 이수정·고려진, 앞의 글, pp.113-4

02 / 공직자의 성 비위행위 관련 현황

- 2007-2011년 국가공무원의 경우 성범죄로 징계를 받은 건수는 총 162건이며, 그 중 성매매 관련이 80건으로 절반가량을 차지함⁵⁾

[표 1] 국가공무원 성범죄 관련 징계 현황(1)(2007-2011년)

성매매	성추행	성희롱	기타	계
80건	42건	26건	14건	162건

- 그러나 징계 수위의 경우 62%가 경징계에 해당하는 견책 및 감봉에 해당하여 징계의 정도가 미약하다는 지적이 있음⁶⁾

[표 2] 국가공무원 성범죄 관련 징계 현황 (2)(2007-2011년)

중징계				경징계		계
정직	파면	해임	강등	견책	감봉	
25	21	15	1	64	28	164건

5) 2008-2012년 동안에도 중앙부처 소속 공무원 중 성범죄 관련하여 징계처분 받은 건수는 총 177건인데, 특히 이 중 경찰이 83건(46.89%)에 달하는 것으로 나타남. 「부처별 공무원 성범죄 관련 징계현황 (2008~2012)」, 안전행정부.

6) 남윤인순, 「법·제도의 제대로된 작동과 모니터링 활성화를 위하여」, “(윤창중 성추행 사건으로 본) 공직자 성희롱·성범죄 원인과 대책 : 긴급토론회,” (2013.5), p.24.



[표 3] 최근 공무원 성매매 범죄 검찰송치 건수(2007-2011년)⁷⁾

	2007	2008	2009	2010	2011
성매매법 위반 건수(명)	99	200	265	229	131

- 특히, 성매매로 검찰에 송치된 사건들의 경우 불기소율이 현저히 높게 나타나는 데(2011년의 경우, 73건 중 71건),⁸⁾ 법무부 『범죄백서 (2012)』에 따르면, 범죄사실이 인정될 경우 파면 등의 징계처분이 수반되므로 경미한 범죄사실에 대하여는 기소유예처분을 내리는 경우가 많음⁹⁾

[표 4] 성매매법 위반 공무원범죄 검찰처리 현황(2011년)

기소	불기소					참고인 증지	기소 중지	계
	혐의 없음	기소 유예	죄가 안됨	공소권 없음	계			
2	23	48	-	-	71	-	-	73

- 한편, 성매매로 적발된 공무원의 수는 매년 증가하고 있으나, 그 중 징계를 받는 비율은 낮으며(2008년에는 229명 중 38명, 2009년에는 266명 중 50명), 구체적 징계 기준이 없어 징계처분이 미약한 것으로 지적됨¹⁰⁾

7) 법무부, 『범죄백서』, 법무부, (2012), p.234.

8) 2011년, 전체 범죄의 불기소율은 56.8%, 기소유예율은 18%, 강간범의 기소유예율의 경우, 8.1%, 성매매법 위반의 경우, 56.8%였으며, 공무원 범죄의 경우, 모든 범죄의 기소유예율은 20.6%, 성매매법위반의 경우, 65.8%이었음.

9) 더불어, 확실한 증거 없이 공무원을 고소·고발하는 사례 또한 많아 혐의없음의 처분비율이 높음. 법무부, 『범죄백서』, 법무부, (2012), p.233.

10) 남윤인순, 앞의 자료, (2013.5), p.24. 「공무원 징계령 시행규칙」상 성폭력, 성희롱·성매매 등 품위유지 의무 위반 공무원에 대한 징계기준이 있으나, 형사처벌의 대상이 되는 성매매와 성희롱은 성격이 다름에도 불구하고 이를 구별하지 않고 동일한 징계기준을 적용한다는 점이 지적되고 있음. 앞의 자료, p.23.



[표 3] 최근 공무원 성매매 범죄 검찰송치 건수(2007-2011년)¹¹⁾

	2005	2006	2007	2008	2009
적발 건수(명)	98	204	223	229	266

- 이러한, 공무원 성 비위행위에 대한 현황을 볼 때, 적발된 많은 건수가 성매매에 관한 것인데, 이에 대하여는 불기소율이 현저히 높은 것을 알 수 있음. 따라서 이러한 행위에 대하여는, 결국 형사처벌보다는 오히려 징계에 의한 제재의 역할이 크에도 불구하고, 징계수단으로서는 형사처분시 내려지는 수강명령 등의 과정이 마련되어 있지 않음으로 인해 성비위 공무원의 성에 대한 왜곡된 의식을 전환할 수 있는 계기가 존재하지 않음

11) 남윤인순, 앞의 자료, (2013.5), p.23.



03

공무원 징계 관련 현행법 검토

01 국가공무원법

- 「헌법」은 공무원이 국민전체에 대한 봉사자로서, 국민에 대하여 책임을 질 것과 (제7조제1항), 공무원의 신분과 정치적 중립성을 법률로 보장하고 있는데(제7조제2항), 이러한 내용을 구체화하고 있는 법이 「국가공무원법」임
- 「국가공무원법」은 공무원들이 국민전체의 봉사자로서 민주적이고 능률적인 근무가 가능하도록 공정한 인사행정의 기준에 관한 내용을 규율하고 있으며, 공무원의 직위, 임용, 인사, 보수, 능률, 복무에 관한 기본적 내용과 법에 따른 공무원의 신분보장과 아울러, 징계의 근거와 요건에 대하여 규정하고 있음¹²⁾
- 공무원의 신분은(고위공무원은 제외) 형의 선고, 징계처분 또는 「국가공무원법」에서 정하는 사유에 따르지 아니하고는 본인의 의사에 반하여 휴직·강임 또는 면직을 당하지 아니함으로서 보장되어짐(제68조)

12) 2014.1.7., 법률 제12202호로 일부개정, 2014.4.8. 시행.



- 「국가공무원법」이 정하는 징계 사유는 첫째, 「국가공무원법」 및 이 법에 따른 명령을 위반한 경우, 둘째, 직무상의 의무(법에 의해 공무원의 신분상 부과된 의무를 포함)를 위반하거나 직무를 태만히 한 때, 셋째, 직무의 내외를 불문하고 그 체면 또는 위신을 손상하는 행위에 한하며, 이러한 사유에 해당하는 경우 징계의결을 요구하여야 하고 그 징계 의결의 결과에 따라 징계처분을 하여야 함(제78조제1항)
- 「국가공무원법」 제1항의 징계의결 요구는 5급 이상 공무원 및 고위공무원단에 속하는 일반직공무원은 소속 장관이, 6급 이하의 공무원은 소속 기관의 장 또는 소속 상급기관의 장이 하며, 각급 기관의 장은 다른 기관 소속 공무원이 징계 사유가 있다고 인정하면 관계 공무원에 대하여 관할 징계위원회에 직접 징계를 요구할 수 있음(제78조제4항)
- 징계의 종류에는 파면·해임·강등·정직(停職)·감봉·견책(譴責)이 있음(제79조)
- 한편, 공권력을 남용하여 금전적 이득을 취하는 비위행위에 보다 효과적으로 대처하기 위하여, 2010년 3월에 '징계부가금'제도를 신설하였는데, 공무원의 징계 의결을 요구하는 경우 그 징계 사유가 금품 및 향응 수수(授受), 공금의 횡령(橫領)·유용(流用)인 경우에는 해당 징계 외에 금품 및 향응 수수액, 공금의 횡령액·유용액의 5배 내의 징계부가금 부과결을 징계위원회에 요구하도록 함(제78조의2)





[표 6] 「국가공무원법」상 징계의 종류

구분	종류	내용
징계	강등	1계급 아래로 직급을 내리고, 공무원신분은 보유하나 3개월간 직무에 종사하지 못하며 그 기간 중 보수의 3분의 2를 감함
	정직	1개월 이상 3개월 이하의 기간으로 하고, 정직 처분을 받은 자는 그 기간 중 공무원의 신분은 보유하나 직무에 종사하지 못하며 보수의 3분의 2를 감함
	감봉	1개월 이상 3개월 이하의 기간 동안 보수의 3분의 1을 감함
	견책	전과(前過)에 대하여 훈계하고 회개
병과 수단 (징계등)	징계부가금	징계 사유가 금품 및 향응 수수, 공금 횡령·유용인 경우, 해당 징계 외에 금품 및 향응 수수액, 공금 횡령액·유용액의 5배 내의 징계부가금 부과

02 공무원징계령

- 「공무원징계령」은 「국가공무원법」에 따라 공무원의 징계와 징계부가금 부과에 관한 사항을 규정함(제1조)
- 피규제자: 「공무원징계령」은 행정부 소속의 경력직국가공무원 및 「국가공무원법」이 준용되는 별정직국가공무원에 대하여 적용되며, 경찰, 교육, 소방, 지방공무원은 별도의 징계령을 두공 있음(제1조의2)
- 징계의 분류: 「국가공무원법」에서 정하는 여섯 가지 징계 수단은 중징계와 경징계로 구분하며, 전자에 파면, 해임, 강등, 정직이 해당되며, 후자에는 감봉, 견책이 해당됨
- 징계결정 및 절차: 징계위원회의 설치 및 구성, 위원의 임기, 징계의결의 요구, 징계협의자의 출석, 심문과 진술, 위원회의 의결에 대하여 규정



- 징계 등의 정도 결정: 징계위원회가 징계등 사건을 의결할 때에는 징계등 혐의자의 평소 행실, 근무성적, 공적(功績), 우수치는 정도, 징계등 요구의 내용 또는 그 밖의 정상을 참작하여야 함(제17조)
- 보다 상세한 징계기준에 대하여는 「공무원 징계령 시행규칙」에서 규정하고 있는데, 각 비위유형별로 비위정도의 중함과 고의·과실여부에 따라서 징계정도에 차등을 두고 있음¹³⁾
- 징계의결이 요구된 자가 일정한 공적이 있는 경우에는 징계를 감경할 수 있도록 되어 있으나, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 따른 성폭력범죄, 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」에 따른 성매매, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호 라목에 따른 성희롱에 대한 징계는 감경할 수 없도록 되어 있음(제4조)¹⁴⁾

[표 7] 성폭력·성희롱·성매매 등 품위유지 의무 위반 공무원에 대한 징계기준¹⁵⁾

비위의 정도 및 과실 여부 비위의 유형	비위의 정도가 심하고 고의가 있는 경우	비위의 정도가 심하고 중과실이거나, 비위의 정도가 약하고 고의가 있는 경우	비위의 정도가 심하고 경과실이거나, 비위의 정도가 약하고 중과실인 경우	비위의 정도가 약하고, 경과실인 경우
7. 품위유지의 의무 위반				
가. 성폭력(미성년자)	파면	파면-해임	해임-강등	정직-감봉
나. 그 밖의 성폭력	파면	파면-해임	강등-정직	감봉-견책
다. 성희롱·성매매	파면-해임	해임-강등	정직-감봉	견책
라. 기타	파면-해임	강등-정직	감봉	견책

※ 여기서 '성희롱'이란 업무, 고용, 공무원이 그 직위를 이용하여 또는 업무 등과 관련하여 성적 언동 등으로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하거나 성적 언동 또는 그 밖의 요구 등에 따르지 아니한다는 이유로 고용상의 불이익을 주는 행위를 말함 (「국가인권위원회법」 제2조제3호라목)

13) 「공무원 징계령 시행규칙」 제2조.

14) 「공무원 징계령 시행규칙」 제4조제1항.

15) 「공무원 징계령 시행규칙」 제2조제1항 관련 별표 1.





03 공무원행동강령

- 공무원 행동강령은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제8조제1항에 의거하여 공무원이 준수하여야 할 행동기준을 대통령령으로 정한 것
- 피규제자: 공무원 행동강령은 국가공무원(국회, 법원, 헌법재판소 및 선관위 소속 국가공무원은 제외되며, 별도의 행동강령이 적용됨) 및 지방공무원을 대상으로 함
- 규율대상행위: 공무원 행동강령은 직무관련자로부터의 향응·금품 등을 받는 행위를 금지·제한, 인사 청탁 등의 금지, 직무 관련 정보를 이용한 거래 등의 제한, 공용물의 사적 사용·수익의 금지, 외부강의·회의등의 신고 등에 대한 규정을 주요 내용으로 함
- 제대수단: 공무원이 행동강령을 위반한 경우, 소속 기관의 장은 해당 공무원을 징계하는 등 필요한 조치를 할 수 있으며(제20조), 직무관련자로부터의 금품등 수수(제17조) 및 기준을 초과한 경조 금품 등 수수 시(제17조제2항), 기준을 초과한 부분이나 수수가 금지된 금품등을 즉시 반환토록 함(제21조)

04 / 현행법상 유사제도

01 사회 내 처우

- ‘사회 내 처우’란 수형자의 사회복귀와 재범방지라는 형사정책적 목적을 보다 효과적으로 달성할 수 있다는 입장에서 구금 형 등의 시설내처우의 폐단을 극복하기 위하여 도입되었으며, 보호관찰제도, 가석방제도, 사회봉사명령제도, 수강명령제도, 갱생보호제도 등이 있음
- 사회내 처우를 위한 자유제한적 보안처분의 경우, 우리나라에서는 1963년 「소년법」 개정을 통하여 범죄소년과 비행소년에 대한 보호관찰제도 도입으로 시작되었으나, 1988년 다시 「소년법」의 전면개정으로 보호관찰제도 외에도 사회봉사명령과 수강명령제도가 새로 도입되었으며, 1989년 「사회보호법」의 제정으로 성인에 대하여도 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령을 실시할 수 있는 제도적 틀이 마련됨
- 1994년에 제정된 「성폭력범죄의처벌및피해자보호등에 관한 법률」은 소년법과 성인 모두에게 가석방시 필요적 보호관찰을 하도록 하였고, 소년법에 대하여는 선고유예와 집행유예시도 필요적 보호관찰을, 성인에 대하여는 임의적 보호관찰을 실시하도록 규정하였으며, 1995년 5월에는 보호관찰선도조건부 기소유예 제도를 실시함
- 1995년 「보호관찰법」과 「갱생보호법」을 통합한 「보호관찰 등에 관한 법률」의 제정과 「형법」의 개정으로 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령제도가 성인범에도 확대되었고, 1995년 「형법」개정을 통하여 선고유예시에는 보호관찰을, 집행유예



시에는 보호관찰 및 사회봉사명령과 수강명령을 할 수 있는 근거를 마련함으로써 피처분자의 자발적인 사회복귀를 위해 형사처분이 사회내처우와 결합됨

- 1997년 「가정폭력범죄의처벌등에관한특례법」의 제정으로 통해 가정보호사건에 대해서도 보호관찰제를 적용하는 등, 사회보안처분의 적용범위가 확대되었고, 그 종류도 사회봉사명령, 수강명령 등으로 다양화되었으며, 전자적 장치와 결합된 새로운 보안처분의 방식으로 발전되었음
- 2007년 4월에는 성범죄자의 재범위험성을 통제하기 위한 「특정 성폭력범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착에 관한 법률」이 제정되었고, 2009년 3월 경미한 벌금미납으로 구금시설에 감금되는 대신 사회봉사명령으로 대체할 수 있도록 하는 「벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법」을 제정하였으며, 영업 및 사업 정지, 기업에 대한 사회봉사명령, 병영체험 등 다양한 형태의 사회보안처분 유형이 정책적 대안으로 제시되고 있음



[표 8] 현행법상 성관련 범죄 행위와 이에 대한 사회내처우로서의 수강명령 등

법률	구성요건	수강명령 등				
「형법」 (제62조 의2)	<ul style="list-style-type: none"> 성폭속에 관한 죄 음행매개(제242조) 음화반포등(제243조) 음화제조등(제244조) 공연음란(제245조) 약취, 유인 및 인신매매의 죄 추행, 간음, 성매매, 성적 착취 목적의 약취·유인 등(제288조) 추행, 간음, 성매매, 성적 착취 목적의 인신매매(제289조) 약취·유인, 매매 등의 상해·치상(제290조) 약취·유인, 매매 등의 살인·치사(제291조) 약취·유인, 매매된 자 등의 수수·은닉(제292조) 미수범(제294조) 강간과 추행의 죄 강간(제297조) 유사강간(제297조의2) 강제추행(제298조) 준강간, 준강제추행(제299조) 미수범(제300조) 강간등 상해·치상(제301조) 강간등 살인·치사(제301조의2) 미성년자등에 대한 간음(제302조) 업무상위력등에 의한 간음(제303조) 미성년자에 대한 간음, 추행의 죄(제305조) 강도강간의 죄(제339조) 	수강명령	대상	전자장치의 부착명령을 받은 자 (성폭력범의 재범위험성이 있는자)		
			집행기간	부착기간 이내		
			시간	200시간 이내		
		사회봉사명령	대상	집행유예를 받은 자		
			집행기간	집행유예 기간 내		
			시간	500시간 이내		
		「성폭력범죄의처벌 등에관한 특례법」 (제16조)	<ul style="list-style-type: none"> 위 「형법」상의 죄 특수강도강간 등(제3조) 특수강간 등(제4조) 친족관계에 의한 강간 등(제5조) 장애인에 대한 강간·강제추행 등(제6조) 13세 미만의 미성년자에 대한 강간, 강제추행 등(제7조) 강간 등 상해·치상(제8조) 강간 등 살인·치사(제9조) 업무상 위력 등에 의한 추행(제10조) 공중 밀집 장소에서의 추행(제11조) 성적 목적을 위한 공공장소 침입행위(제12조) 통신매체를 이용한 음란행위(제13조) 카메라 등을 이용한 촬영(제14조) 미수범(제15조) 	수강명령	대상	유죄판결을 선고받은 자
					집행기간	<ul style="list-style-type: none"> 징역형: 형기 내 집행유예: 집행유예 기간 내
					시간	500시간 이내
				이수명령 (성폭력 치료프로그램)	대상	유죄판결을 선고받은 자 (벌금 이상의 형을 선고받은 자)
집행기간	<ul style="list-style-type: none"> 징역형: 형기 내 벌금형: 형확정일로부터 6개월 이내 					
시간	500시간 이내					





법률	구성요건	수강명령 등		
「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 (제21조)	<ul style="list-style-type: none"> • 아동·청소년에 대한 강간·강제추행 등(제7조) • 장애인인 아동·청소년에 대한 간음 등(제8조) • 강간 등 상해·치상(제9조) • 강간 등 살인·치사(제10조) • 아동·청소년이용음란물의 제작·배포 등(제11조) • 아동·청소년 매매행위(제12조) • 아동·청소년의 성을 사는 행위 등(제13조) • 아동·청소년에 대한 강요행위 등(제14조) • 알선영업행위 등(제15조) • 피해자 등에 대한 강요행위(제16조) 	수강명령	대상	유죄판결을 선고받은 자
			집행기간	<ul style="list-style-type: none"> • 징역형: 형기 내 • 집행유예: 집행유예 기간 내
			시간	500시간 이내
		이수명령 (성폭력 치료프로그램)	대상	유죄판결을 선고받은 자 (벌금 이상의 형을 선고받은 자)
			집행기간	<ul style="list-style-type: none"> • 징역형: 형기 내 • 벌금형 선고: 확정일로부터 6개월 이내
			시간	500시간 이내
「성매매 알선등 행위의 처벌에 관한법률」 (제14조)	<ul style="list-style-type: none"> • 성매매(제4조제1호) • 성매매알선 등 행위(제4조제2호) • 성매매 목적의 인신매매(제4조제3호) • 성매매를 위한 고용·모집행위, 직업소개·알선 행위(제4조제4호) • 성매매 행위 및 업소에 대한 광고행위(제4조제5호) 	사회봉사명령	대상	심리결과 필요성이 인정된 자
			시간	100시간 이내 변경사-200시간 이내
		수강명령	대상	심리결과 필요성이 인정된 자
			시간	100시간 이내 변경사-200시간 이내



법률	구성요건	수강명령 등		
「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」(제9조의2)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성폭력 범죄 • 「형법」상의 죄 • 강간(제297조) • 강제추행(제298조) • 준강간, 준강제추행(제299조) • 강간등 상해·치상(제301조) • 강간등 살인·치사(제301조의2) • 미성년자등에 대한 간음(제302조) • 업무상위력등에 의한 간음(제303조) • 미성년자에 대한 간음, 추행(제305조) • 강도강간(제339조) • 해상강도, 부녀강간죄(제340조) • 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」상의 죄 • 특수강도강간 등(제3조) ~ 업무상 위력 등에 의한 추행(제10조) • 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 • 아동·청소년에 대한 강간, 강제추행등(제7조) 	대상	전자장치의 부착명령을 받은 자 (성폭력범의 재범위험성이 있는자)	
		집행기간	부착기간 이내	
		시간	500시간 이내	

1) 수강명령제도

- 수강명령은 특정 강제적으로 범죄자에 교육을 받도록 함으로써 범죄자의 의식과 행동을 변화하여 재범을 억제토록 하는데 일차적 목적이 있으며,¹⁶⁾ 일정시간 범죄자의 자유를 박탈한다는 점에서 보호관찰이나 사회봉사명령과 유사하나, 국가가 정한 교육프로그램에 참여할 것을 명령한다는 점에서 차이가 있음(강제적 교육명령)
- 1989년 7월부터 소년범에 대한 보호관찰처분으로 부과되다가, 1997.1.1부터 「형법」에 의해 집행유예 판결을 받은 소년, 성인범에 부과하여 오고 있으며,¹⁷⁾ 현재, 「형법」 외에도 「성폭력범죄의처벌등에관한특례법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「성매매알선등행위의처벌에관한법률」에서 수강명령제를 두고 있음

16) 최영신, 「수강명령제도의 운용실태와 개선방안」, 『한국교정학회소식』, 한국교정학회, (2000), p.134. 수강명령 프로그램은 초점을 어디에 두는가, 즉 인간의 이성이나 사고, 감정 또는 행동에 초점을 두는가에 있어 다를 수 있으나, 궁극적으로 인간 행동변화를 목적으로 함.

17) 최영신, 위의 논문, p.133.





- 부과대상은 「형법」의 경우, 집행유예판결을 받은 자이나, 「성폭력범죄의처벌등에관한특례법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」의 경우 유죄판결을 받은 모든 자와, 「성매매알선등행위의처벌에관한법률」은 심리결과 필요성이 인정된 자를 대상으로 하며, 수강시간은, 성폭력 등의 범죄의 경우, 200시간 또는 500시간 이내의 범위에서, 성매매의 경우, 원칙적으로 100시간 이내의 범위에서 이루어짐(앞의 표 8 참조)
- 우리나라에서 실행되는 수강명령은, 1) 보호관찰에 따른 부수적 처분(「소년법」상 보호관찰처분을 받은 소년범에게 병과), 2) 형집행유예의 보완조치로서 형집행유예와 결합되는 대체처분(「형법」상 집행유예 선고시 보호관찰과 병과 또는 독립적으로 선고), 두 가지 성격으로 나뉨¹⁸⁾
- 수강명령제는 소년범을 대상으로 시작하였으나 성인범으로 확대 실시됨에 따라, 현재 성인범에 대한 시행이 더 큰 비율을 차지하고 있으며, 성인범 가운데서는 보호관찰부 병과인 경우보다는 단독명령으로 실시되는 비율이 더 큼¹⁹⁾
- 수강명령의 내용 중 현재, 가장 많이 이용되는 것이 준범운전에 관한 것이며, 그 다음 성폭력, 가정폭력, 약물, 심리치료 순임²⁰⁾

18) 최영신, 위의 논문, p.133.

19) “2014년 2월 사회봉사 및 수강명령 분야별 집행 건수-누계,” (<http://www.cppb.go.kr>) 내용 재구성.

20) 위의 자료.



- 법무부 「성폭력치료(성인) 수강명령의 효과성 분석 결과」, (2011.4) 수강이수 집단의 재범율(8.4%)이 비수강 집단의 재범률(12.0%)에 비해 3.6% 낮아 재범방지 효과가 있는 것으로 나타나는 등 이러한 프로그램을 수행한 행위자의 경우 행위자의 재구속률이 낮아지는 것으로 나타남²¹⁾

21) 미국 워싱턴과 캘리포니아의 성범죄자에 대한 민간 위탁프로그램의 경우에도, 치료프로그램을 수행한 성범죄자, 특히 재범 방지 인지-행동 프로그램을 이수한 행위자의 재구속률은 (7.2%) 현저히 낮아짐(미수행의 경우, 17.6%). 이수정 · 고려진, 앞의 논문, p.129.





[표 9] 2014년 2월 수강명령 분야별 집행 현황(성인, 누계)

구 분		전체							
		계	약물	준법운전	심리치료	가정폭력	성폭력	기타	
소계		1,221	28	705	5	81	228	174	
		1,923	63	1,117	5	144	371	223	
형법	보호관찰부	317	24	203	5	-	16	69	
		459	48	293	5	3	19	91	
	단독명령	611	4	502	-	1	51	53	
		967	13	824	-	3	63	64	
성폭력법	보호관찰부	11	-	-	-	-	10	1	
		18	-	-	-	-	17	1	
	단독명령	56	-	-	-	-	50	6	
		68	-	-	-	-	62	6	
가정폭력법	보호처분	보호관찰부	42	-	-	-	35	-	7
			68	1	-	-	60	-	7
		단독명령	49	-	-	-	45	-	4
			85	1	-	-	78	-	6
	기소유예	가정폭력교육	-	-	-	-	-	-	-
			-	-	-	-	-	-	-
성매매법	보호처분	보호관찰부	9	-	-	-	-	-	9
			9	-	-	-	-	-	9
		단독명령	14	-	-	-	-	-	14
			15	-	-	-	-	-	15
	집행유예	보호관찰부	2	-	-	-	-	-	2
			6	-	-	-	-	-	6
단독명령	4	-	-	-	-	-	4		
	11	-	-	-	-	-	11		
아동청소년법	보호관찰부	8	-	-	-	-	7	1	
		11	-	-	-	-	9	2	
	단독명령	25	-	-	-	-	21	4	
		31	-	-	-	-	26	5	
비율(%)		100.00	2.06	39.01	8.78	4.72	15.13	30.30	



2) 사회봉사명령

- 사회봉사명령은 범죄자가 사회에 끼친 피해를 배상하고 반성하는 기회를 갖도록 하는 데 일차적 목적이 있음²²⁾
- 수강명령과 마찬가지로, 현재, 「형법」, 「성폭력범죄의처벌등에관한특례법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「성매매알선등행위의처벌에관한법률」에서 사회봉사명령제를 두고 있으며, 명령대상과 봉사시간은 「형법」의 경우를 제외하면 앞의 수강명령과 동일함(앞의 표 참조)
- 사회봉사명령 역시 보호관찰부 병과인 경우보다는 단독명령으로 실시되는 비율이 더 크며, 사회봉사명령의 내용 중 현재, 가장 많이 이용되는 것이 복지분야이고, 그 다음 대민지원, 공공시설, 자연보호, 기타 순임²³⁾

22) 최영신, 앞의 논문, p.134.

23) “2014년 2월 사회봉사 및 수강명령 분야별 집행 건수-누계,” 앞의 자료.





[표 10] 2014년 2월 사회봉사명령 분야별 집행 현황(성인, 누계)

구분		전체						
		계	자연보호	복지분야	공공시설	대민지원	기타	
소계		1,942	5	1,567	42	248	80	
		3,878	5	3,154	81	501	137	
형법	보호관찰부	592	-	478	20	70	24	
		1,162	-	946	28	154	34	
	단독명령	1,242	5	1,021	22	156	38	
		2,515	5	2,081	52	301	76	
성폭력법	보호관찰부	7	-	5	-	2	-	
		19	-	10	-	6	3	
	단독명령	17	-	9	-	7	1	
		33	-	19	1	10	3	
가정폭력법	보호관찰부	21	-	10	-	3	8	
		30	-	17	-	4	9	
	단독명령	17	-	14	-	2	1	
		32	-	24	-	7	1	
성매매법	보호 처분	보호관찰부	2	-	2	-	-	-
			2	-	2	-	-	-
		단독명령	-	-	-	-	-	-
	집행 유예	보호관찰부	1	-	1	-	-	-
			10	-	3	-	3	4
		단독명령	14	-	6	-	4	4
아동청소년법	보호관찰부	10	-	7	-	1	2	
		20	-	15	-	2	3	
	단독명령	8	-	5	-	1	2	
		10	-	5	-	3	2	
비율(%)	단독명령	12	-	10	-	2	-	
		21	-	16	-	3	2	
비율(%)		100.00	0.10	81.16	2.21	12.48	4.06	



3) 이수명령

- 「성폭력범죄의처벌등에관한특례법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」과 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」은 성폭력치료프로그램 이수명령과 특정범죄 치료프로그램의 이수명령에 대하여 규정하고 있음
- 이수명령은 수강명령과 사실상 유사하나, 성폭력 범죄자의 성의식 개선을 위한 치료 프로그램을 이수하도록 하는 명령으로서 벌금 이상의 형을 선고할 경우에 병과하도록 한다는 점에서, 주로 집행유예시 병과하며 습관성·의존성·중독성 있는 범죄자 등을 대상으로 전문기관에서 재범예방 위주의 강의를 받도록 하는 수강명령과 구별됨
- 그러나, 이수명령과 수강명령의 내용에 대하여, 동일하게 ① 일탈적 이상행동의 진단·상담, ② 성에 대한 건전한 이해를 위한 교육, ③ 그 밖에 성범죄를 범한 사람의 재범예방을 위하여 필요한 사항으로 구성되도록 규정하고 있다는 점에서 내용상의 차이는 없다고 할 수 있음(「성폭력범죄의처벌등에관한특례법」제16조제7항, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」제21조제7항)

4) 유사 제도들 간의 관계

- 「형법」은 집행유예시 보호관찰을 명하거나 사회봉사 또는 수강을 명할 수 있도록 하고 있으며(제62조의2제1항), 「성폭력범죄의처벌등에관한특례법」과 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」은 집행유예에 병과되어 수강명령이 내려지는 경우 집행유예기간 내에서 보호관찰 또는 사회봉사 중 하나 이상의 처분이 병과될 수 있도록 하고 있음(「성폭력범죄의처벌등에관한특례법」제16조제4항, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」제21조제4항)





- 「성폭력범죄의처벌등에관한특례법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」은 어느 한 법에 의해 수강명령을 받은 경우, 다른 법률에 따라 수강명령을 병과하지 않도록 하고 있으며, 「성폭력범죄의처벌등에관한특례법」제16조제5항, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」제21조제5항) 이수명령의 경우에도, 두 법률 중 다른 법률이나 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」에 의해 이수명령을 부과받은 경우에는 병과하지 않도록 하고 있음(「성폭력범죄의처벌등에 관한특례법」제16조제3항, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」제21조제3항)

02 성희롱·성폭력·성매매 예방교육

- 「여성발전기본법」은 국가와 지방자치단체 및 사업주로 하여금 성희롱 방지를 위한 교육 등의 조치와, 국가와 지방자치단체가 관계 법률로 정하는 바에 따라 성폭력·가정폭력·성매매 가해자의 교정을 위한 시책을 강구하여야 한다고 규정(제25조제3항)
- 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」은 성폭력, 성매매, 직장 내 성희롱, 가정폭력의 예방을 위한 교육을 실시하도록 국가기관, 교육기관의 장 및 사업자에게 의무를 부과하고 있음
- 이들 법률들에 의한 예방교육의 대상은 해당 기관에 소속된 사람이나 학생이며, 기간은 연 1회 이상으로 규정하고 있으며, 이러한 예방교육은 범죄혐의나 범죄 사실이 인정된 자가 아닌 자를 대상으로 한다는 점에서 앞에서의 형사처분으로서의 수강명령 등과 차이가 있음



- 국가와 지방자치단체 등은 각 법률에 따른 성폭력·가정폭력·성매매 범죄 예방교육과 성희롱 예방교육을 성평등 관점에서 통합하여 실시할 수 있음(「여성발전기본법」제25조제2항)
- 한편, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」에 따르면 성폭력 등으로 검찰에 송치된 14세 이상 16세 미만의 가해 아동·청소년을 법원 소년부로 송치하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우, 검사가 재범예방에 필요한 교육과정 및 상담과정의 이수를 명하도록 하여야 함(제44조)





[표11] 현행법상 성희롱·성폭력·성매매 예방교육제도

법률	구성요건	예방교육 등	
「여성발전기본법」	<ul style="list-style-type: none"> • 성희롱 예방교육 (제17조의2) • 성폭력·가정폭력·성매매 범죄 예방교육(제25조) 	실시의무자	<ul style="list-style-type: none"> • 국가기관 등의 장(국가기관·지방자치단체, 공공단체의 장) • 사업주
		횟수	연 1회 이상
「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> • 성교육 및 성폭력 예방교육(제5조) 	실시의무자	<ul style="list-style-type: none"> • 국가기관 및 지방자치단체의 장 • 유치원의 장(「유아교육법」제7조) • 어린이집 원장(「영유아보육법」제10조) • 각급 학교의 장(「초·중등교육법」제2조) • 공공단체의 장
		교육대상자	해당 기관·단체에 소속된 사람 및 학생
		횟수	연 1회 이상
「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> • 성매매 예방교육 (제4조) 	실시의무자	<ul style="list-style-type: none"> • 국가기관 • 지방자치단체 • 초·중·고등학교의 장 • 공공단체의 장
		교육대상자	해당 기관 또는 단체에 소속된 사람, 학생(초등학생 제외)
		횟수	연 1회 이상
「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> • 직장 내 성희롱 예방교육 실시 (제13조) 	실시의무자	사업주(국가기관등이 아닌 사업·사업장의)
		교육대상자	사업주 및 근로자
		횟수	연 1회 이상
「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> • 가정폭력 예방교육 (제4조의3) 	실시의무자	<ul style="list-style-type: none"> • 국가기관 및 지방자치단체의 장 • 각급 학교의 장(「초·중등교육법」제2조) • 공공단체의 장
		교육대상자	해당 기관·단체에 소속된 사람 및 학생
		횟수	연 1회 이상
「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> • 가해아동·청소년에 대한 재범예방에 필요한 교육과정 및 상담과정 이수명령 (제44조) 	명령권자	검사
		교육대상자	소년부 송치가 적절하지 아니한 경우 가해아동·청소년
		시간	100시간 이내

05 / 관련 외국 법제

01 일본

- 일본에서는 국가 공무원의 징계에 대하여는 「국가공무원법」, 지방공무원의 징계에 대하여는 「지방공무원법」이 정하고 있음
- 일본 「국가공무원법」에 의하면, 공무원이 ① 「국가공무원법」 및 「국가공무원윤리법」 및 이들 법률에 근거한 명령(「국가공무원윤리법」제5조제3항의 규정에 근거한 훈령 및 동조 제4항의 규정에 근거한 규칙 등)에 위반한 경우, ② 직무상의 의무에 위반하거나 직무를 게을리한 경우, ③ 국민 전체의 봉사자로서 적절치 않은 비행행위를 한 경우, 징계권자(임명권자)가 징계처분을 할 수 있음(제82조)
- 국가공무원은 관직의 신용을 손상하거나, 관직 전체의 불명예가 되는 행위를 해서는 아니 되며(「국가공무원법」제99조), ‘전체의 봉사자’(「헌법」제15조제2항)로서의 공무원은 그 신분에 따라 여러가지 복무상의 의무가 부과되고 있지만, 그 중에는 직무 수행시 지켜야 할 의무와, 직무수행의 유무에 불구하고 직무수행 외 시간에 공무원으로서의 신분을 가진 한, 당연히 지켜야 할 의무가 있음
- 예를 들면, 음주운전의 경우는 「도로교통법」 위반 및 공무원으로서의 신용실추 행위(「국가공무원법」제99조)에 해당하는 경우, 「국가공무원법」제82조제1항1호(법령위반) 및 3호(국민전체의 봉사자에 부합하지 않은 비행)의 규정에 의한 징계처분을 받게 되는데, 이런 신분상의 의무는 근무시간의 내외를 불문하고 공무원이라는 신분에 수반되는 것이며, 근무시간 외라는 이유로 면책되는 것은 아님





- 「국가공무원법」은 징계의 종류를 면직, 정직, 감봉, 계고 4가지로 규정하고, 동법에서 정하는 사유에 의한 경우가 아니면 징계처분을 못하도록 하고 있으며(제 82조), 제재의 효과의 경중은 계고, 감봉, 정직, 면직 순임

[표12] 일본 「국가공무원법」에서의 징계의 종류

징계의 종류	정의
계고(견책)	직원의 비위행위에 대한 책임을 확인하고 장래에 대해 경고하는 처분
감봉	월급을 감소시키는 처분(다만 월급의 기본금액 자체를 변경하지 않고 소정의 기간이 지나면 처분을 받기 전의 월급에 복귀)
정직	직원의 직업을 유지시킨 채, 1년 이내의 기간동안 직무에 종사시키지 않는 것 (급여가 지급되지 않음)
면직	직원인 지위를 상실케 하는 처분, 직원의 직무집행의 권리를 박탈하고 공무원관계에서 배제시키는 처분

- 징계 종류는 이상에서 말한 4종류에 국한되며, 그 이외의 종류의 처분을 하는 것은 인정되지 않으며, 동일한 사유로 인해 위 4종류의 처분 가운데 2종류 이상의 처분을 조합한 처분을 하는 경우, 위 법정의 4종류 외의 처분에 해당하는 것으로 볼 여지가 있으므로 이러한 이중 처분은 불가능하다고 해석되고 있음
- 일본에서의 국가공무원 징계사유로 ‘공무 외 비행’에 해당하는 경우는, 2009년에는 14.3%, 2008년에 19.1%, 2007년에는 26.1%에 해당하였으며, 징계의 수준은 감급 또는 계고, 정직, 면직 순으로 징계처분이 내려지는 비율이 높았음²⁴⁾
- 징계 여부 또는 처분의 내용은 그 처분이 전혀 사실상의 근거를 가지지 않는 경우나, 사회 통념상 현저하게 타당성이 떨어져 징계권자에게 맡겨진 재량권의 범위를 넘을 경우를 제외하고는 원칙적으로 징계권자의 재량에 맡겨지고 있음

24) 2009년에는 감급(42.5%), 계고(39.5%), 정직(13.5%), 면직(4.5%)의 순서였다. 2008년에 감급(47.2%), 계고(32.7%), 정직(13.2%), 면직(6.9%)의 순서였으며, 2007년에는 계고(42.7%), 감급(37.4%), 정직(11.2%), 면직(8.6%)의 순서였다. 김종백, 「일본의 공무원 부패에 대한 제도적 대응에 관한 연구」, 한국조직학회, 한국조직학회보 7(3), (2010.12), pp. 60-61.



- 2000년 12월 31일 「국가공무원윤리법」 위반의 경우 이외의 일반적인 비위 행위에 대해 임명권자가 징계 양정을 결정하는데 있어서의 지침으로서 인사원이 「징계처분지침」을 제정·공표하였으며, 2008년 4월 1일, 간부직 공무원의 비위 사건으로 인한 국민신뢰의 실추를 만회하기 위하여 비위행위의 원인을 분석, 재발방지책을 강구하고 이에 따라 복무규율의 준수를 철저히 함과 동시에 비위 행위 시 적절한 징계처분에 의한 엄정한 대처를 강조하면서 위 「징계처분지침」을 개정하고 음주운전, 입찰담합 관여행위 등에 징계를 강화
- 구체적인 양정의 결정에 있어서는, 1) 비위 행위의 동기, 상태 및 결과는 어떠했는지, 2) 고의 또는 과실의 정도는 어느 정도였는지, 3) 비위 행위를 저지른 직원의 직책은 어떠했는지, 4) 그 직책은 비위 행위와의 관계에서 어떻게 평가해야 하는지, 다른 직원 및 사회에 미치는 영향은 어떤 것인가, 5) 과거에 비위행위를 하고 있는지 등을 제시하고 있으며 그 외, 평소의 근무 태도나 비위행위 후의 대응 등도 포함하여 종합적으로 고려하고 판단하도록 함²⁵⁾
- 개별 사안의 내용에 따라서는 표준 징계 양정예를 제시하고 있는데, 이 중, 음행이나 치한행위에 대하여는 정직과 감봉처분으로 하고 있으며, 표준 예로 제시되지 않은 비위 행위에 대해서도 징계처분의 대상이 될 수 있고, 이들에 대해서는 표준 예를 참고하여 판단함

25) 일본 『인사원 연차보고서(헤세이 11년)』, <http://ssl.jinji.go.jp>.





[표13] 일본 공무외 비위행위에 대한 표준 징계 양정예

	비위 행위	면직	정직	감봉	계고
공무외 비행관계	방화	○			
	살인	○			
	상해		○	○	
	폭행, 협박			○	○
	기물손괴			○	○
	횡령	○	○		
	절도, 강도				
	절도	○	○		
	강도	○			
	도박			○	○
	상습도박		○		
	마약 환각제 등의 소지 및 사용	○			
	음주로 인한 조야한 언동 등			○	○
	음행		○	○	
치한행위		○	○		

- 형사재판중인 비위행위에 대하여도 징계권자는 인사원 또는 인사원의 승인을 거쳐 징계 절차를 진행할 수 있으며, 징계처분된 동일하거나 관련된 행위에 대하여 형사상 소추도 무방함(제85조)
- 덧붙여 징계 처분과 유사한 것으로서, 훈고와 엄중주의라는 것이 있는데, 법률상의 처분인 징계와는 달리, 직원의 규율 위반에 대해 징계처분을 내리는 경우에 이르지 않을 때, 징계권자가 사실상의 행위로서 주의를 촉구하거나, 장래에 대해 경고하는 것으로서, 복무감독권자의 감독권행사의 한 형태임

02 독일

- 「독일기본법」제103조제3항은 동일사건에 대해 2회 이상의 형벌권 부과를 금하는 이중처벌금지에 대하여 규정하고 있는데, 형사벌과 징계의 병과를 금하는 것은 아님²⁶⁾
- 이미 내려진 형사처분에 대하여도 징계적 관점에서 양형이 충분하지 않다고 생각되는 경우 해당 공무원을 교육하고, 공무원관계의 질서유지를 위하여 필요불가결한 정도의 징계조치를 형사벌에 추가하여 병과하는 것이 가능한 것으로 해석됨²⁷⁾
- 독일 「연방공무원법」 또는 「공무원법대강법」에 공무원의 의무에 관한 내용이 규정되어 있는데, 「형법」이 범죄행위를 대상으로 처벌을 가하는데 반하여, 공무원 징계관련법은 공무원인 행위자를 대상으로 징계처분을 가하므로, 직무상 위반 판단에 있어서도 구체적인 비위행위와 기타 일상적 행위를 종합적으로 검토하여 판단함²⁸⁾
- 공무원의 의무에는 성실근무의무·직무전념의무, 중립·공정의무, 명령복종의무, 직무상 비밀유지의무, 정치적 충성의무, 품위유지의무가 있는데, 「연방공무원법」제54조에서 규정하는 품위유지의무는 근무 중은 물론 근무 외에 있어서도 공무원으로서의 존엄 및 품위를 실추시키는 행위를 한 경우에 해당할 수 있음²⁹⁾

26) 吉田耕三, 「西獨의 公務員懲戒制度」, 李珪潭 譯, 『立法調査月報』, (1984), p.64.

27) 吉田耕三, 위의 논문, p.64.

28) 吉田耕三, 위의 논문, p.65.

29) 吉田耕三, 위의 논문, pp.65-6.



- 공무원으로서의 존엄과 품위를 실추시켰다는 것은 추상적으로 규정되어, 구체적인 경우 이에 해당하는가는 판단이 어려울 수 있는데, 단순한 교통법규위반은 이에 해당하지 않는다고 보지만, 모욕적 언사, 절도, 성범죄 등이 이에 해당하는 것으로 보고 있음³⁰⁾
- 형법상 저촉되지 않는 행위인 경우에도, 판례는 현재의 도덕감정(관습, 명예, 예의 등)에 따라, 성범죄, 매춘부와의 교제, 파렴치한 행위, 성적으로 문란한 교제 행위, 투기나 고리대금업 참여, 근무영역과 관련된 이혼, 알콜중독 등 사적인 행위라도 직무와 관련이 있다고 볼 수 있는 경우에는 이에 해당하는 것으로 판단한 바 있음³¹⁾

30) 吉田耕三, 위의 논문, p.66.

31) 吉田耕三, 위의 논문, pp.66-7.



06 / 법리적 검토사항

01 형사처분과 보안처분

- 형사처분은 행위자의 과거 행위에 대한 책임을 기초로 하여 행위자에게 귀속할 수 있는 비난가능한 책임의 범위한도에서만 제재를 가하는데 반하여, 보안처분은 행위자의 장래의 재범위험성을 기초로 하여 보안, 개선, 치료 등의 예방적 조치를 한다는 점에서 차이가 있음³²⁾
- 「헌법」제13조제1항은 “동일한 범죄에 대하여 거듭 처벌받지 아니한다”는 이중처벌금지의 원칙에 대하여 선언하고 있는데, 헌법재판소는 “이중처벌은 동일한 행위를 대상으로 처벌이 거듭 행해질 때 발생하는 문제이고,³³⁾ 이때 ‘처벌’에 대하여는 “원칙적으로 범죄에 대한 국가의 형벌권 실행으로서의 과벌을 의미하는 것이고, 국가가 행하는 일체의 제재나 불이익처분을 모두 그 ‘처벌’에 포함시킬 수는 없다”고 판단하였음³⁴⁾
- 그리고 사회봉사명령 또는 수강명령에 대하여는 “그 성격, 목적, 이행방식 등에서 형벌과 본질적 차이가 있어 이중처벌금지원칙에서 말하는 ‘처벌’이라 보기 어렵”다고 하고, 「형법」 집행유예시 부과하는 사회봉사명령과 수강명령에 대하여

32) 강우에·박학모, 「형사법개정연구(IV): 보안처분제도의 정비방안(형사정책연구원 연구총서)」 한국형사정책연구원, (2009.12), pp.77-80.

33) 헌법재판소 2013. 10. 24. 자 2011헌바106 결정, (「아동·청소년의성보호에관한법률」 제38조 제1항 제1호 위헌소원).

34) 헌법재판소 2003. 6. 26. 자 2002헌가14 결정, (「청소년의성보호에관한법률제20조제2항제1호등 위헌제청).





집행유예의 취소시 본형이 부활하더라도 이중처벌금지원칙에 위반되는 것이 아니라고 보았으며,³⁵⁾ 형벌과 신상정보 공개명령에 대하여도 이중처벌금지원칙에 위반되는 것이 아니라고 판단하였음³⁶⁾

02 형사처분과 징계처분

- 징계는 공무원관계에 있어 질서유지를 위해 직원의 의무위반에 대하여 임명권자가 직원에게 부과하는 제재로서, 직원이 직무집행에 관하여 의무를 위반한 경우 또는 공무원의 복무의무를 위반한 경우 등에 있어 직원에게 부과되는 특별한 의무에 대한 처벌
- 공무원 징계의 기능은 ① 질서유지, ② 정화, ③ 권리보호인데, 공무원의 의무이행의 촉구와 부적절한 직무수행의 경우 직무로부터의 배제를 통한 공무원제의 질서와 완전성을 추구하는 한편, 비위사실이 명백하고 적정한 절차가 아닌 한 공무원의 신분에 제한을 가할 수 없도록 함으로써 공무원 신분을 법적으로 보장하기 위한 것임³⁷⁾
- 일반적으로 형벌은 사회 공공의 법익을 침해하는 행위에 대한 처벌로 국가의 통치권에 기초한 것으로, 직원이든 아니든 차별없이 행해지는 데 반해, 징계처분은 사용자가 고용하고 있는 재직자(피용자)에 대하여 행하는 것임

35) 헌법재판소 2013. 6. 27. 자 2012헌바345 결정, (『형법』제64조제2항 위헌소원).

36) 헌법재판소 2013. 10. 24. 자 2011헌바106 결정, (『아동·청소년의성보호에관한법률』제38조제1항제1호 위헌소원).

37) 吉田耕三, 앞의 논문, p.64.



- 형사벌이나 행정벌은 일정한 법률요건에 해당하는 행위가 있는 경우 법에서 정한 법적 효과가 따른다는 점에서, 징계권자의 재량에 의하여 부과되는 징계와는 차이가 있음
- 「국가공무원법」이 공무원이 법령상 직무상의 의무를 위반한 경우를 징계요건으로 하고(제78조제1항제2호), 「공무원행동강령」이 법률과 규율대상행위가 유사한 경우에 징계사유가 되도록 하고 있는 점을 고려할 때, 징계대상행위와 법률상 금지되는 행위가 동일하다 하더라도 이중처벌금지원칙의 위반 등으로 법률상 문제될 여지는 없을 것
- 「형법」 등 위법한 행위에 형사처벌이나 행정벌이 따르는 경우, 「공무원 행동강령」이 유사한 행위에 대하여 징계사유로 규정한다고 하더라도 법적 효과가 다르며, 양자에 의한 사법처분과 징계처분은 처분주체가 다른 별개의 처분으로서 병렬적으로 부과가 가능함
- 헌법재판소도 공무원의 범죄행위로 인한 형사처벌과 신분상 불이익처분인 징계처분에 대하여 전자의 처분에 후자가 구속되도록 하는 규정방식과, 별도의 징계처분으로 신분상의 불이익처분을 하는 규정방식은 입법자의 재량에 속하는 것으로 판단한 바 있음³⁸⁾³⁹⁾

38) 헌법재판소 1997. 11. 27. 95헌바14, (「경찰공무원법」제21조 등 위헌확인).

39) 다만, 이러한 헌법재판소와 대법원의 견해도 불구하고, 사실상 보안처분의 형사벌적 성격으로 인해 실질적으로 이중처벌이 될 수 있다는 학계의 비판을 받고 있음.



07

제도 및 법제 개선방향

01 '교육이수명령 등'의 성격과 명칭

- 성비위행위를 한 공무원에 대한 징계처분과 관련하여 기존의 징계수단 외에 수강명령과 같은 제도를 도입하는 입법적 방안으로는, 첫째, 독립한 처분, 둘째, 기존의 징계처분의 대체처분, 셋째, 징계처분과 병과되는 부가처분으로 도입하는 방안을 생각해 볼 수 있음
- 여기서 논의하는 성관련 비위공무원에 대한 수강명령 등(이하에서는, '교육이수명령 등'으로 칭함)의 경우, 그 대상자가 공무원으로 한정되고, 형벌(또는 보안처분)과의 병과가 가능할 수 있으므로, '교육이수명령 등'은 형사처분을 대체 또는 그와 병과되는 사회보안처분과는 그 성격을 달리해야 하며, 행정처분인 징계처분의 일환으로서 구성하는 것이 바람직
- 또한 '교육이수명령 등'이 파면·해임·강등·정직·감봉·견책으로 이루어지는 기존의 징계처분을 대체하는 것으로 한다면, 오히려 징계를 면탈하는 수단으로 작용할 가능성이 없지 않으므로, 원칙적으로는 기존의 징계처분에 부가하여 처분할 수 있도록 규정하는 것이 입법목적에 부합
- '교육이수명령 등'은 국민전체에 대한 봉사자로서의 신뢰성 확보와 공무원 조직 질서유지, 공무원의 위신과 품위유지를 위한 성관련 비위공무원의 성관련 의식 및 행위개선에 목표를 두어야 하고, 형사정책적 고려 하에 장래의 재범의 위험성에 비추어 부과되는 사회보안처분의 일종으로 부과되는 형사상 수강명령 또는 사회봉사명령과는 구별되는 제도의 목적을 제시해야 할 것



- ‘교육이수명령 등’의 목적이 위와 같다고 할 때, 사회봉사명령의 경우, 해당 공무원에 대한 자유제약 정도가 크고, 공조직 및 공무의 복귀 이후 위와 같은 제도의 취지를 달성할 것으로 보여지지 않으므로, 이하에서는 수강명령에 준하는 것만을 ‘교육이수명령 등’에 포함하는 것으로 보기로 함
- ‘교육이수명령 등’은 「국가공무원법」상 징계처분의 성격으로 부과되는 것으로서 재판에 의해 결정되고 보호관찰소를 통해 집행되는 형사제재조치로서 「형법」상 수강명령 또는 사회봉사명령 등과는 다르므로 이와 구별되는 명칭을 사용하는 것이 바람직할 것(예: 교육이수명령, 성폭력방지교육처분, 성인식개선교육처분, 성윤리교육이수명령 등. 다만, 여기서는 ‘교육이수명령 등’으로 칭함)

02 성관련 비위행위에 대한 징계처분

- 현행 「국가공무원법」 제78조제1항제3호는 ‘직무의 내외를 불문하고 그 체면 또는 위신을 손상하는 행위를 한 때’ 국가공무원에 대해 징계처분을 할 수 있도록 규정하고 있으며 「지방공무원법」 역시 제69조 제1항 제3호 역시 ‘공무원의 품위를 손상하는 행위를 하였을 때’ 지방공무원에 대해 징계처분을 할 수 있도록 규정하고 있음
- 성관련 비위행위는 공무원의 체면 또는 위신을 손상하는 행위에 해당하는 것으로 볼 수 있으므로, 현행법상으로도 이를 근거로 사법처분 또는 형사처분 여부를 불문하고 징계부과가 가능하다고 할 수 있음
- 다만, 현행 「공무원 징계령 시행규칙」에서 정하고 있는 공무원 징계기준의 경우, 사실상 행위책임의 정도가 다른 성희롱과 성매매에 동일한 기준을 적용하고 있으므로 이에 대한 차별적 기준제시가 필요할 것임





- 또한, 성관련 비위행위에 대하여는 사실상 견책의 비율이 상당히 높게 나타나고 있으므로 이와 같은 비위행위에 대한 책임을 높여 일본의 징계 양정례와 유사하게 감봉 이상의 처분기준을 적용하고, 이를 통해 교육에 필요한 재원을 확보하도록 하는 것이 제도의 효과를 높일 수 있을 것
- 또한, 성관련 비위공무원에 대한 징계처분시-파면, 해임의 경우는 사실상 필요 없을 것이므로, 공무원 신분유지를 전제로 하는 강등, 정직, 감봉이나 견책의 경우-교육이수명령 등의 처분이 가능하기 위하여는 별도의 법적 근거가 필요할 것
- 성비위행위에 대하여 교육프로그램의 이수 등이 제도의 목적을 달성하기 위하여는 교육프로그램의 내용 및 방식을 어떻게 구성하는가 여하에 달려있다고 할 수 있으므로, 행위자의 특성과 성에 대한 왜곡된 인식의 원인 등에 대한 분석을 바탕으로 실질적으로 행위에 대한 반성과 인식의 변화를 가능케 할 수 있도록 교육을 실시하는 것이 사실상 중요할 것으로 보임
- 따라서, 교육이수 명령 등의 대상이 되는 성관련 비위행위의 유형과 공무원의 공무의 특성과, 직위에 따른 차별화된 교육 프로그램 등이 제시되어야 하며, 제도의 취지를 살리기 위하여는 이러한 교육프로그램은 여성가족부나 관련 전문 업무수행기관이 담당하도록 하는 것이 바람직 할 것



03 '교육이수명령 등' 부과에 법적 근거

- 징계처분에 부과하여 교육이수명령 등을 부과할 경우, 이는 고용관계 및 이에 따른 직무상의 의무를 전제로 하는 것이므로 이를 사회보안처분에서의 자유로운 개인의 신체에 대한 자유제한의 성격으로 볼 수는 없다고 할지라고, 현행법상 공무원에 대한 징계처분의 종류가 한정적으로 규정되어 있으므로(「국가공무원법」제79조, 「지방공무원법」제70조 및 「공무원징계령」제1조의3), 그 근거는 법률에 규정하는 것이 바람직 할 것
- 또한 구체적인 교육이수명령 대상 비위행위의 종류와 이에 따른 교육이수명령 기간 및 구체적인 이행 방법 등에 대하여는 제도의 취지와 「성폭력범죄의처벌등에관한특례법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「성매매알선등행위의처벌에관한법률」 등 유사제도를 참조하여 공무원 징계령으로 세부적으로 규정하도록 할 것

04 형사처분 부과시 이중처벌 해당 여부

- '교육이수명령 등'이 다른 징계처분과 병과되어질 경우, 또한 별도로 진행되는 형사절차에서 보안처분으로서 수강명령 등이 부과되어질 경우, 이중처벌에 해당되지 않는가 하는 문제가 제기될 수 있음
- 앞서 논의한 바와 같이, 대법원과 헌법재판소는 형벌과 보안처분의 관계에 관하여 보안처분은 그 본질, 추구하는 목적과 기능에 있어 형벌과는 다른 독자적 의의를 가진 사회보호적인 처분으로 보고 있으므로 형벌과 보안처분을 병과한다고 하여 이중처벌금지의 원칙에 반하는 것으로는 볼 수 없다고 함





- 징계처분 역시 형사처분과는 처분의 목적, 주체, 법적 효과가 다른 처분이므로, 동일한 행위에 대하여 형사처분과 징계처분이 내려진다고 하여 이중처벌에 해당하는 것으로 볼 수 없음
- 따라서 여기에서의 ‘교육이수명령 등’을 징계절차에서 다른 징계와 병과되는 별도의 징계 수단의 일환으로 볼 경우, 그 제도의 목적이 일반 형사처분과는 다르다고 할 것이며, 다만, 동일한 성 관련 비위행위에 대하여 형사처분에 포함되는 수강명령이 내려진 경우에, 이러한 사실이 징계처분에 영향을 줄 수 있는가가 문제될 수 있을 것임
- 동일한 사유에 대한 형벌과 공무원법상의 징계처분의 부과가 원칙적으로 이중처벌에 해당되거나 일사부재리의 원칙위반이라고 볼 수는 없지만, 형법 및 형사특별법에 따른 보안처분으로서의 수강명령을 받은 공무원에 대해 사실상 거의 유사한 목적과 내용을 가진 징계처분으로서의 교육이수명령을 다시 부과하는 것은 필요성과 균형성의 측면에서 비례원칙에 반할 수 있으므로, 이러한 경우에는 징계처분으로서의 ‘교육이수명령 등’의 부과를 제한하는 규정을 두는 것이 적절하다 할 것임
- 반대로, 형사절차에서 수강명령 등이 내려지지 않은 경우, 법관이 사법적 판단에 의해 재범의 위험성이 없는 것으로 본 것을 징계권자가 다시 교육이수명령 등을 내릴 수 있는가가 문제될 수 있겠으나, ‘교육이수명령 등’의 목적이 공무상의 품위와 신뢰 유지라는 점에서 독자적인 제도의 취지하에 필요성이 있는 경우 ‘교육이수명령 등’의 처분이 가능하다고 할 것

08

참고문헌

김종백, 「일본의 공무원 부패에 대한 제도적 대응에 관한 연구」, 한국조직학회, 한국조직학회보 7(3), (2010.12).

강우예 · 박학모, 「형사법개정연구(Ⅳ): 보안처분제도의 정비방안(형사정책연구원 연구총서)」 한국형사정책연구원, (2009.12).

남윤인순, 「법·제도의 제대로된 작동과 모니터링 활성화를 위하여」, “(윤창중 성추행 사건으로 본) 공직자 성희롱·성범죄 원인과 대책: 긴급토론회,” (2013.5).

법무부, 『범죄백서』, 법무부, (2012).

이수정 · 고려진, 「성폭력 범죄자 재범방지 치료 처우 강화 방안: 미국사례를 중심으로」, 『한국범죄학』 2007년 제1권 제1호, (2007).

장홍수 외, 「성폭력 사범 수강명령 효과성 분석」, 『보호관찰』, 제10권 1호, (2010).

최선웅, 「경찰공무원 징계처분의 법적 성질」, 『행정법연구』, 통권18호, 행정법이론실무학회, (2007년 하반기).





최영신, 「수강명령제도의 운용실태와 개선방안」, 『한국교정학회소식』, 한국교정학회, (2000).

2014년 2월 사회봉사 및 수강명령 분야별 집행 건수-누계, <http://www.cppb.go.kr>

吉田耕三, 「西獨의 公務員懲戒制度」, 李珪潭 譯, 『立法調査月報』, (1984).

日本『人事院 年次報告書(平成 11年)』, <http://ssl.jinji.go.jp>.

법제분석지원 IssuePaper 14-21-①

**성관련 비위공무원의 교육이수명령 등의
도입을 위한 법제분석**

발행일 2014년 6월 30일

발행인 이 원

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 한누리대로 1934(반곡동, 한국법제연구원)

T.044)861-0300 F.044)868-9913

등록번호 : 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.