



제432회국회(임시회)
제1차 교육위원회

학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 학생 대상 성희롱·성폭력 실태조사 의무화 〉

■ 민형배의원 대표발의(의안번호 제2214403호)

2026. 2.

교 육 위 원 회

수석전문위원 최선영

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
[참고자료]	7

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 민형배 의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2025. 11. 19.
3. 회부연월일 : 2025. 11. 20.

II. 제안이유 및 주요내용

2018년 학생들이 학교 내 성폭력을 고발하는 ‘스쿨미투’ 운동이 시작되면서 학생 대상 성폭력에 관심이 높아졌음. 디지털성폭력 등 신종 성범죄도 증가하고 범죄 대상과 방식이 다양화·심각화하고 있음.

현재 학교폭력 실태조사 제도는 성희롱·성폭력을 학교폭력의 한 유형으로만 다루는데, 보다 고도화된 학생 대상 성희롱·성폭력 실태 파악과 분석 및 대안 마련이 필요하다는 지적이 있음.

이에 교육감이 학교폭력 실태조사와 별도로 학생 대상 성희롱·성폭력 사안에 대한 실태조사를 실시하도록 의무화하려는 것임. 다만, 효율적 추진 및 학교 현장 부담 경감을 위해 이를 학교폭력 실태조사와 동시에 실시할 수 있도록 함.

학생 대상 성희롱·성폭력 실태를 면밀하게 파악 및 분석함으로써 예방에 더욱 기여할 수 있을 것임(안 제11조제9항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

가. 개정안의 요지

- 개정안은 교육감에게 학생 대상 성희롱·성폭력 실태조사를 정기적으로 실시하고 그 결과를 공표하도록 하면서, 학교의 부담 경감을 위해 학교폭력 실태조사와 동시에 실시할 수 있도록 함.

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제11조(교육감의 임무) ① ~ ⑧ (생략) <u><신설></u>	제11조(교육감의 임무) ① ~ ⑧ (현행과 같음)
	<u>⑨ 교육감은 학생 대상 성희롱·성폭력 실태를 파악하고 이를 예방하기 위하여 성희롱·성폭력 실태조사를 정기적으로 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다. 이 경우 교육감은 제8항에 따른 학교폭력 실태조사와 동시에 성희롱·성폭력 실태조사를 실시할 수 있다.</u>
<u>⑨ ~ ⑬ (생략)</u>	<u>⑩ ~ ⑭ (현행 제9항부터 제13항까지와 같음)</u>
<u>⑭ 제1항에 따라 설치되는 전담부서의 구성과 제8항에 따라 실시하는 학교폭력 실태조사, 제9항에 따른 전문기관의 설치 및 제13항에 따른 교육의 실시에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>	<u>⑮ ----- -----제8항·제9항에 따라 실시하는 실태조사, 제10항----- ----- -----.</u>

나. 검토의견

□ 현행법 제11조제8항에서는 교육감에게 학교폭력의 실태를 파악하고 학교폭력에 대한 효율적인 예방대책을 수립하기 위하여 ‘학교폭력 실태조사’를 연 2회 이상 실시하고 그 결과를 공표하도록 하고 있음.¹⁾

이러한 학교폭력 실태조사에는 성폭력(성희롱 포함)을 신체폭력·언어폭력·따돌림 등과 함께 학교폭력의 한 유형으로 보고 다루고 있음.²⁾

이에 따라 현행 실태조사의 경우 성폭력과 관련하여서는 조사문항수와 내용이 제한적이며, 디지털성폭력, 권력형 성폭력, 반복·지속적 성범죄 등의 특수성이 충분히 포착되지 못한다는 지적이 제기됨.

즉, 학교폭력 실태조사만으로는 성폭력 특유의 은폐성·지속성·권력관계성을 제대로 반영하여 조사하기 어려운 측면이 있음.

□ 또한, 성폭력은 발생할 경우 그 피해의 정도와 지속성을 고려할 때 사후 처벌보다는 사전 예방과 인식 개선이 중요한 사안임.

이에 성폭력 문제를 예방하기 위해서는 연령·성별·학교급별 위험 요인 파악, 반복 피해 여부, 교육·상담·신고 제도의 실효성 등을 종합적이고 체계적으로 점검할 필요가 있음.

1) 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제11조(교육감의 임무) ⑧ 교육감은 학교폭력의 실태를 파악하고 학교폭력에 대한 효율적인 예방대책을 수립하기 위하여 학교폭력 실태조사를 연 2회 이상 실시하고, 각 학교폭력 실태조사가 완료된 날부터 120일 이내에 그 결과를 공표하여야 한다.

2) <참고 1> 2025년 1차 학교폭력 실태조사 결과

□ 이러한 점을 고려하여 개정안은 현행 학교폭력 실태조사와 별도로 학생 대상 성희롱·성폭력 실태조사를 실시하도록 함으로써 성폭력 문제에 보다 체계적이고 종합적으로 대처하기 위한 정책자료를 확보하기 위한 취지에서 제안된 것임.

학생 대상 성희롱·성폭력 실태조사 의무화는 학생 대상 성희롱·성폭력을 독자적 정책 영역으로 인정하여 적극적으로 대처하도록 함으로써 성폭력 문제 발생 및 그 피해를 줄이는데 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

□ 다만, 다른 유형의 학교폭력과 달리 성희롱·성폭력의 경우 「성폭력 방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제5조의4³⁾, 「양성평등기본법」 제31조의2에 따라 학교에서 해당 사실이 발생할 경우 지체 없이 성평등가족부에 통보하여야 하고, 종료 후에도 재발방지대책을 제출하도록 하고 있어 사안 파악 및 분석을 위한 데이터 수집이 가능한 상황임.

3) 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제5조의4(성폭력 사건 발생 시 조치) ① 국가기관등의 장은 해당 기관에서 성폭력 사건이 발생한 사실을 알게 된 경우 피해자의 명시적인 반대의견이 없으면 지체 없이 그 사실을 성평등가족부장관에게 통보하고, 해당 사실을 안 날부터 3개월 이내에 제5조제1항에 따른 재발방지대책을 성평등가족부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 기관장 등에 의한 사건인 경우 해당 사실을 안 날부터 1개월 이내에 재발방지대책을 성평등가족부장관에게 제출하여야 한다.

「양성평등기본법」 제31조의2(성희롱 사건 발생 시 조치) ① 국가기관등의 장은 해당 기관에서 성희롱 사건이 발생한 사실을 알게 된 경우(국가기관등의 장이 해당 성희롱 사건의 행위자인 경우를 포함한다) 피해자의 명시적인 반대의견이 없으면 지체 없이 그 사실을 성평등가족부장관에게 통보하고, 해당 사실을 안 날부터 3개월 이내에 제31조제1항에 따른 재발방지대책을 성평등가족부장관에게 제출하여야 한다.

또한, 성평등가족부에서도 「청소년 보호법」 제33조⁴⁾ 및 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제53조의2에 따라 학생을 대상으로 한 성폭력 등의 피해현황 및 인식 실태조사를 주기적으로 실시·공표하고 있다는 점을 고려할 필요가 있음.⁵⁾

한편, 동 개정안의 심사 시에는 익명의 대규모 설문조사로는 고도화된 실태를 파악하기 어려우며, 2차피해 발생 가능성 및 업무부담 가중을 우려하는 현장의 의견을 고려할 필요가 있겠음.

□ 개정안에 대하여 시·도교육청은 성희롱·성폭력은 현행법상 학교폭력의 범주에 있으며, 학교폭력 실태조사의 한 유형으로 조사하고 있는데, 별도의 실태조사 신설 또는 기존 실태조사 내 성희롱·성폭력 문항을 확대할 경우 조사체계 중복, 학교 현장 행정·업무부담 과중, 응답 피로도 상승으로 조사결과의 신뢰도·정확성 저하 우려가 있다는 의견임.⁶⁾

4) 「청소년 보호법」 제33조(청소년보호종합대책의 수립 등) ④ 성평등가족부장관은 종합대책의 효과적 수립·시행을 위하여 청소년의 유해환경에 대한 접촉실태 조사를 정기적으로 실시하여야 하고, 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장과 협력하여 청소년유해환경에 대한 종합적인 점검 및 단속 등을 실시할 수 있다.

「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제53조의2(아동·청소년성착취물 관련 범죄 실태조사) ① 성평등가족부장관은 아동·청소년성착취물과 관련한 범죄 예방과 재발 방지 등을 위하여 정기적으로 아동·청소년성착취물 관련 범죄에 대한 실태조사를 하여야 한다.

5) 청소년 매체이용 및 유해환경 실태조사 : 성폭력 피해유형 및 경험, 가해자 현황 등 조사 (초등 4학년~고3학년, 2년 주기)

아동·청소년성착취물 인식 및 피해경험 등 조사 : 성적 이미지 촬영·제작, 유포, 유포 협박·강요 피해 경험, 대응 방법, 처벌 필요성 인식 등 조사 (중·고등학생, 3년주기)

6) <참고 2> 개별 시·도교육청 의견

- 교육부는 실태조사 추가에 따른 학교 현장의 행정업무 및 비용 부담
가중과 학생들의 응답 피로도 상승에 따른 집중력 저하와 이에 따른
응답 결과 왜곡 등으로 조사결과의 신뢰도·정확도가 저하될 우려가
있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5188

참고 1

2025년 1차 학교폭력 실태조사 결과

【 2025년 1차 학교폭력 실태조사 개요 】

- ▷ 조사대상 : 초4~고3 재학생 전체(397만 명) / 참여율: 82.2%(326만 명)
- ▷ 조사기간 : '25.4.14.~5.13.(4주) / 온라인 조사
- ▷ 조사내용 : '24년 2학기부터 응답 시점까지의 학교폭력 목격·피해·가해 경험 등

□ 피해 경험

조사 내용		주요 결과표													
피해 응답률	구분	전체		초		중		고							
	비율(%)	2.5		5.0		2.1		0.7							
	명수(천 명)	82.9		51.2		23.8		7.5							
피해 유형별 비율(%) (복수응답, 건수기준)	구분	언어폭력	강요	금품갈취	신체폭력	성폭력	사이버폭력	스토킹	집단따돌림						
	전체	39.0	5.8	5.1	14.6	6.0	7.8	5.3	16.4						
	초	38.4	6.5	5.3	16.3	5.5	6.5	6.5	14.9						
	중	39.7	4.8	4.9	12.7	6.4	9.6	3.3	18.6						
	고	41.5	4.3	4.0	9.9	7.3	10.8	3.3	19.0						
가해자 유형 (%) (복수응답, 건수기준)	구분	우리 학교 같은 반	우리 학교 같은 학년 다른 반	같은 학교 다른 학년	다른 학교 학생	잘 모르는 사람	기타								
	전체	49.3	29.5	8.0	6.1	4.1	3.0								
	초	49.3	28.5	9.2	5.4	4.2	3.5								
	중	50.1	30.8	6.0	7.2	3.7	2.2								
	고	46.8	32.8	5.9	7.7	4.4	2.4								
피해 장소 (%) (복수응답, 건수기준)	구분	학교 안 (70.5)							학교 밖 (27.1)						기타
		교실 안	특별실 방과후 교실 등	복도 계단	화장실	운동장 체육관 강당 등	급식실 매점 등	기숙사	학원 학원 주변	집 집 근처	PC방 노래방 온라인 게임 등	공원 놀이 아파트 골목 등	학교 밖 체험동 장소	사이버 공간	
	전체	28.9	5.0	16.6	5.6	9.4	4.5	0.5	5.5	4.1	1.2	6.5	3.4	6.4	2.4
	초	27.9	4.5	15.2	5.3	10.0	3.8	0.2	7.1	5.0	1.0	9.0	3.6	4.8	2.7
	중	30.6	5.3	18.9	6.0	8.8	5.1	0.4	3.4	2.9	1.6	3.2	3.1	8.6	2.0
	고	29.4	6.6	18.0	6.0	8.3	6.9	1.9	2.4	2.2	1.4	2.0	3.1	9.7	2.0
피해 시간 (%) (복수응답, 건수기준)	구분	등교 시간	수업 시간	쉬는 시간	점심 시간	방과후 시간	하교 시간	학교 밖 체험활동 시간	학교 일과가 아닌 시간	기타					
	전체	4.3	10.3	30.1	20.9	4.5	9.7	4.5	13.4	2.3					
	초	4.0	8.2	29.3	20.0	4.9	11.4	4.6	15.0	2.6					
	중	4.6	12.5	32.1	22.4	3.6	7.5	4.4	11.3	1.7					
	고	5.0	15.3	28.7	21.0	5.0	7.6	4.6	10.4	2.4					

조사 내용	주요 결과표									
피해 사실을 알린 대상 (%) (복수응답, 건수기준)	구분	보호자나 친척	학교 선생님	학교 상담실 선생님	신고함 학교 익명 게시판	친구 선·후배	학교전담경 찰과 경찰	117 신고센터	학교 밖 상담 기관	아무에게도 알리지 않음
	전체	주위에 알림 (92.3)								7.8
	초	36.4	29.8	5.8	1.3	13.4	1.8	2.3	1.5	
	중	39.4	28.8	3.8	1.2	12.9	1.3	2.3	0.9	9.4
	중	33.2	31.5	7.7	1.4	13.9	2.2	2.1	1.9	6.1
	고	30.1	30.3	10.3	1.4	14.8	3.3	2.3	2.9	4.6
피해 사실을 알리지 않은 이유 (%)	구분	별일이 아니라고 생각해서	스스로 해결하려고	이야기해도 소용이 없을 것 같아서	누구에게 (어디에) 도와달라고 해야 할지 몰라서	더 괴롭힘을 당할 것 같아서	나의 보호자나 선생님이 걱정하거나 속상해할까봐	일이 커질 것 같아서	기타	
	전체	21.3	12.6	13.7	1.5	12.0	7.5	24.5	6.9	
	초	19.1	12.8	13.2	1.7	13.5	8.0	25.1	6.6	
	중	26.1	12.0	13.9	1.1	9.4	6.6	23.2	7.8	
	중	25.6	12.7	18.5	0.8	7.1	5.7	22.5	7.1	
	고									

□ 가해 경험

조사 내용	주요 결과표									
가해 응답률	구분	전체			초		중		고	
	비율(%)	1.1			2.4		0.9		0.1	
	명수(천 명)	36.5			25.0		9.9		1.4	
가해 유형별 비율(%) (복수응답, 건수기준)	구분	언어 폭력	강요	금품 갈취	신체 폭력	성폭력	사이버 폭력	스토킹	집단 따돌림	
	전체	43.5	6.0	3.0	28.9	3.3	4.6	3.0	7.7	
	초	43.1	6.1	2.8	29.8	3.0	3.9	3.7	7.6	
	중	44.8	5.5	3.2	27.2	3.8	5.6	1.6	8.2	
	중	41.3	8.0	4.4	26.0	4.7	7.6	1.9	6.1	
	고									
가해 이유 (%) (복수응답, 건수기준)	구분						전체	초	중	고
	장난이나 특별한 이유 없이						32.2	30.5	36.4	32.1
	화풀이 또는 스트레스 때문에						6.7	6.8	5.8	8.8
	나의 보호자나 선생님께 관심을 받고 싶어서						1.1	1.1	0.9	1.6
	강해 보이려고						3.0	3.2	2.6	3.2
	친구나 선·후배가 시켜서						2.4	2.6	2.0	3.0
	다른 친구나 선·후배가 하니까						3.8	3.4	4.7	4.5
	상대방(해당 학생)과 오해가 있거나 의견이 달라서						12.0	11.6	12.7	13.8
	상대방(해당 학생)이 먼저 나를 괴롭혀서						27.5	30.7	21.5	16.7
	상대방(해당 학생)의 행동이 마음에 안 들어서						11.3	10.2	13.3	16.3

조사 내용	주요 결과표		
집단 가해 응답 비율 (%)	구분	주로 혼자 했다	주로 여럿이 함께 했다
	전체	63.6	36.4
	초	66.0	34.0
	중	57.6	42.4
	고	61.4	38.6

□ 목격 경험

조사 내용		주요 결과표					
목격 응답률	구분	전체	초	중	고		
	비율(%)	6.1	10.2	6.1	2.2		
	명수(천 명)	199.4	104.9	71.0	22.8		
목격 후 행동 (%)	구분			전체	초	중	고
	피해학생을 위로하고 도와주었다			34.6	35.2	33.4	35.9
	가해자를 말렸다			17.3	20.7	14.5	11.1
	주변 어른들에게 알리거나 신고했다			16.2	16.4	15.5	16.7
	나도 같이 피해학생을 괴롭혔다			1.1	1.0	1.3	1.0
	아무것도 하지 못했다			30.7	26.7	35.3	35.3

※ 소수점 둘째자리에서 반올림하여 제시하였으므로, 합계가 100%를 초과하거나 미만일 수 있음.

참고 2

개별 시·도 교육청 의견

- 성폭력은 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」상 학교폭력의 범주에 있으며, **현행 학교폭력 실태조사의 한 유형으로 조사하고 있어 현행 유지 필요**(부산, 대구, 대전, 세종, 경기, 강원, 충북, 충남, 전남, 경남, 제주)
 - ※ 피해·가해·목격 여부, 행동수준 및 대처 방법, 발생시간·장소, 사이버폭력(딥페이크 포함) 유형 및 발생공간 등
 - 별도의 실태조사 신설 또는 기존 실태조사 내 성희롱·성폭력 문항을 확대할 경우 조사체계 중복, 학교 현장 행정·업무부담 과중, 응답 피로도 상승으로 조사결과의 신뢰도·정확성 저하 우려가 있음
- 성희롱·성폭력은 민감성이 높고 피해자가 자신의 경험을 드러내기 매우 어려우며 **익명의 대규모 설문조사로는 고도화된 실태를 파악하기 어려움**(대구, 대전, 울산, 경기, 제주)
 - 문항이 구체적일수록 실태조사가 사안신고절차와 유사하게 작동할 위험이 있고 응답만으로 특정인이 추정·지목되는 등 **인권침해·2차 피해 발생 가능성 높음**(울산, 제주)
 - 민감한 성폭력 관련 통계를 매년 공표하는 과정에서 **학교나 지역사회 오해·낙인 유발하여 오히려 피해신고 위축 우려**(대구, 대전)
 - 전수조사 성격상 학교 구성원 특히, 교사 전체가 잠재적 범죄자로 취급되어 교사 반발 야기 우려(대전)
 - 법률적 지식이 부족한 학생들이 편향적·감정적으로 응할 경우 조사·처리에 대한 법률적 문제 발생 소지. 특히, **초등학생의 경우 성희롱·성폭력 관련 개념에 대한 이해도가 낮아 설문 내용 오해·상황 과장 및 축소 등 응답 오류 발생 가능성 존재**(대전, 경기)