

# 스포츠인권 보호 및 증진을 위한 범국가적 대응조직의 성과와 과제 I: 국가인권위원회 ‘스포츠인권특별조사단’의 진단과 정책을 중심으로\*

## Achievements and Challenges of a National Organization for the Protection and Promotion of Human Rights in Sport: A Case of the ‘Special Investigation Task Force on Human Rights in Sports’ in the National Human Rights Commission of Korea

김현수 전(前) 국가인권위원회 스포츠인권특별조사단장 · 홍덕기\*\* 경상국립대학교 부교수

Kim, Hyunsu National Human Rights Commission of Korea · Hong, Deock Ki Gyeongsang National Univ.

### 요약

본 연구의 목적은 한국 사회의 스포츠 인권침해 문제 대응을 위해 각 정부 부처의 인력과 예산이 투입된 범국가적 대응조직인 국가인권위원회 ‘스포츠인권특별조사단’에서 실시한 스포츠인권침해 실태조사와 스포츠인권 정책들을 탐색하고, 이에 대한 진단과 평가를 통해 향후 정부 차원의 효과적인 스포츠인권 정책 방안의 기초자료를 마련하는 데 있다. 2019년 출범한 스포츠인권특별조사단이 남긴 성과는 다음과 같다. 첫째, ‘학교운동부 및 체육 관련 단체를 대상으로 인권침해 전수조사를 포함한 실태조사(10회)’, 둘째, ‘종목별 현장 심층 조사(10회)’, 셋째, ‘선수인권보호체계 및 대학운동부 폭력문화 개선에 대한 직권조사(2회)’, 넷째, ‘장애인, 여성, 학생선수 등 대상별 정책권고(8회)’, 다섯째, ‘정책권고에 대한 이행점검(102개소 286개 기관 대상)’, 여섯째, ‘스포츠인권캠페인 및 플랫폼 혁신’ 등이다. 한편, 과제로는 첫째, ‘인권환경 개선을 위한 스포츠 패러다임 변화’, 둘째, ‘스포츠인권 개념의 확장과 의제의 다각화’를 제시했다. 향후 범국가적 차원의 스포츠인권 대응조직에서는 스포츠패러다임 전환에 대한 중장기적인 국가정책 및 입법 추진을 통해 정책 추진 기구로서의 위상과 역할을 제고하고, 조직의 안정성을 확보한 가운데 법적 권한을 갖추어 나갈 필요가 있다.

주요어: 국가인권위원회, 스포츠인권특별조사단, 스포츠패러다임, 정책권고, 스포츠인권

### Abstract

The purpose of this study was to examine the achievements and challenges of the ‘Special Investigation Task Force on Human Rights in Sports’ established in the National Human Rights Commission of Korea. The ‘Special Investigation Task Force on Human Rights in Sports’ founded in 2019 examined a series of the actual condition surveys for the human rights violation cases in various sports fields. Based on the survey results, the organization presented several policy recommendations for the shift of sport paradigm, an extension of the concept of the human rights in sport, and the diversification of the agenda. Future recommendations and suggestions for the national organizations are provided based on the stable status of the organization, long-term national policy plan and human rights in sport-related law establishment.

Key words: National human rights commission of Korea, Special investigation task force on human rights in sports, Sports paradigm, Policy recommendations, Human rights in sport

\* 본 논문은 국가인권위원회(2021)에서 발간한 ‘스포츠인권특별조사단 백서(2019-2021)’의 일부 내용을 발췌하여 수정 및 보완함.

\*\* deockkihong@gnu.ac.kr

## 서론

한국 사회의 스포츠 분야는 1970년대 이후 국가주도적 정책을 통해 급성장했다(류태호, 2005). 이러한 배경에는 정권의 정당성 확보, 결과 중심의 사회 분위기, 그리고 무엇보다 국위선양을 목적으로 하는 「국민체육진흥법」을 통한 법적 뒷받침 등이 있다. 특히, 국제적 스포츠 성과는 선수 개인의 자기희생과 열정, 지도자의 헌신, 그리고 국가의 지원 등 민주사회의 인간 승리 요소들이 고루 결부되면서 국민 대통합이라는 기제를 충족해왔다(김현수, 2021). 이러한 상황에서 1972년 도입된 체육특기자제도, 1973년 병역특례조치, 1984년 국군 체육부대 창설 및 국제대회 메달리스트를 위한 포상금제도 등은 소수의 선수를 집중적으로 육성하는, 이른바 엘리트스포츠 시스템을 정착시키는 계기가 되었다(임용석, 홍덕기, 2021).

하지만, 승리지상주의로 대표되는 엘리트스포츠 시스템은 학습권 침해, 자유권 침해, (성)폭력 등 다양한 인권침해 문제를 낳았다. 스포츠 분야 승리지상주의로 인한 피해는 2000년대 들어서면서 시민사회의 성장과 각성으로 인해 의미 있는 문제 제기가 이루어졌다(홍덕기, 임용석, 2021). 2000년 3월, 명문대학들의 입시 부정 사건으로 인해 체육특기자들은 동일계열로만 진학을 할 수 있게 되면서 직업선택의 자유가 제한되었고, 2000년 5월, 중학생 국가대표 수영선수의 제명사건을 통해 학생선수의 학습권에 대한 사회적 논의도 촉발되었다. 2003년 3월, 9명이 사망하고 17명이 부상한 천안초등학교 축구부 합숙소 화재 참사는 학생선수의 강제적 합숙과 관리체계에 대한 총체적 부실을 드러냈다(김현수, 2021; 김현수, 박성주, 2020).

이후에도 2007년 5월, 국가대표 여자농구 감독 성추행 사건, 2013년 11월, 롯데아이언즈구단 CCTV사찰 사건, 2016년 1월, 역도 금메달리스트의 후배 폭행 사건, 2016년 8월, 진천선수촌 여자수영 탈의실 불법 촬영 사건, 2016년 10월, 테니스 코치의 미성년자 제자 성폭행 판결, 2018년 12월, 국가대표 여자 쇼트트랙 코치의 성폭력 사건, 2020년 6월, 철인 3종 국가대표 출신 선수의 자살 사건, 2021년 2월, 국가대표 여자배

구 선수들의 학폭 논란에 이르기까지 한국형 엘리트스포츠 시스템의 한계는 인권사회를 지향하는 한국의 사회문화적 성장과는 괴리가 존재한다(안민석, 홍덕기, 2019).

한국 사회 엘리트스포츠 분야의 인권침해 문제는 반복적이고 지속적으로 발생한다는 점에서 가해자 개인의 일탈 문제가 아닌 구조적 차원의 문제라는 지적이 제기되고 있다(대한변호사협회, 2016; 홍덕기, 2021). 예를 들어, 구조적 차원에서 승리지상주의, 폐쇄주의, 온정주의, 부실한 보호 체계, 과도한 제재 등의 문제는 개인이나 어느 한 분야의 개선만으로 문제를 해결하기 힘들며, 체육인 당사자의 인식개선과 패러다임 전환 등 총체적이고 구조적인 변혁이 동시에 수반되어야 하는 상황이다.

그동안 문화체육관광부와 교육부를 중심으로 수많은 국가적 대책과 대한체육회를 중심으로 한 자구적 대응책, 그리고 지속적인 시민사회의 문제 제기를 통한 해결책 등 이해당사자들의 다양한 방안들이 모색되었다. 특히 대한체육회는 2010년 이후 2년마다 스포츠 (성)폭력 실태조사를 하고, 스포츠인권 교육 등을 실시해왔으나 단체의 지향점이 경기력 향상을 바탕으로 한 대회 성과, 지역 및 회원단체 우선주의, 그리고 스폰서십 확보 등 내부 결속과 외형적 결과와 관련된 운영 지표를 추구하는 등 조직의 한계가 뚜렷하여 인권침해 문제에 대해 효과적으로 대응하지 못했다. 그리하여 스포츠인권 문제의 가장 직접적이고, 실질적인 자정작용의 주체가 되어야 할 대한체육회가 제 역할을 하지 못하고 있다는 지적이 시민사회를 중심으로 잇따르게 되었으며(홍덕기, 임용석, 2021), 독립성을 갖춘 외부 기관이 개입하기에 이르렀다(국가인권위원회, 2021a).

이러한 흐름 속에서 2019년 1월 8일 발생한 한 쇼트트랙 국가대표 선수의 #MeToo가 촉발되자, 인권사회를 주요 가치로 삼는 문재인 정부에서 범국가적 차원의 대응들이 나타나기 시작했다. 1월 22일 국가인권위원회 위원장 긴급성명이 발표되고, 2월 25일 범국가적 스포츠인권 대응조직인 국가인권위원회 스포츠인권특별조사단(이하 특조단)이 출범하게 된 것이다(김현수, 2020).

스포츠인권 보호 및 증진을 위한 정부 차원의 노력은 국회를 중심으로 이른바 스포츠 3법으로 불리는 국민체육진흥법, 스포츠기본법, 체육인복지법 등의 개정과 문화체육관광부를 중심으로 한 스포츠혁신위원회의 운영, 그리고 그 결과로 2020년 설립된 스포츠윤리센터 등이 있다. 하지만, 특조단은 과거 정부에서는 시도되지 않았던 가장 실질적인 스포츠인권 대응조직으로서 체육계로부터 독립적이고, 교육부, 문화체육관광부, 여성가족부, 그리고 국가인권위원회가 합동으로 인력을 구성하며, 국회가 급하게 예비비를 투입하여 출범한 범국가적 차원의 대응조직이라는 점에서 특조단의 지난 3년간 활동과 평가를 통해 국가적 차원에서의 스포츠인권문제 대응 과정의 적절성을 다루고자 하는 시도는 추후 필연적이고, 반복적으로 나타나게 될 스포츠인권 문제에 대한 효과적인 구제와 보호, 그리고 증진을 위한 디딤돌이 될 수 있다.

따라서, 본 연구의 목적은 국가인권위원회 스포츠인권특별조사단의 활동을 탐색하고 이에 대한 진단과 평가를 통해 향후 정부 차원의 효과적인 스포츠인권 정책방안의 기초자료를 마련하는 데 있다. 본 연구는 총 두 편의 연구물로 이루어진 시리즈 중 그 첫 번째로 2021년 발간된 「국가인권위원회 스포츠인권특별조사단 백서 2019-2021」에 나타난 내용 중 실태조사 결과에 기반한 진단과 정책을 중심으로 특조단의 활동 내용을 구체적으로 살펴보고자 한다. 또한, 특조단 활동에 대한 적절성을 정책 성안 과정을 중심으로 평가하고, 향후 유사한 대응조직이 고려될 시 참고할 과제를 제안하고자 한다.

## 스포츠인권특별조사단의 구성

### 1. 설치근거, 목적 및 기능

특조단은 독립기구인 국가인권위원회(이하 인권위)가 「국가인권위원회법」 제20조(관계기관등과의 협의)에 근거하고, 교육부, 문체부, 여가부 등과 협의하여 「국가인권위원회」 소속 별도 정원 기구로 설치하여 운

영했다. 별도 정원 기구인 관계로 인권위 내에서도 파견근무에 해당한다. 그 권한과 관련해서는 제22조(자료제출 및 사실조회), 제25조(정책과 관행의 개선 또는 시정권고) 및 제30조(위원회의 조사대상)등을 근거로 하고 있으며, 세부적인 사항은 2019년 2월 7일, 국가인권위원회 훈령 제308호로 정한 「스포츠인권특별조사단 설치 및 운영에 관한 규정」에 목적과 기능 및 구성 등을 규정함으로써 법적 근거를 갖추었다. 특조단의 운영목적은 “스포츠 분야의 인권침해 및 인권상황에 대한 실태를 조사하고 국가 차원의 개선 방안을 마련”하는 것이다.

특조단의 주요 기능은 스포츠 분야 인권에 관한 법령·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견표명, 스포츠 분야 인권침해에 대한 조사와 구제, 스포츠 분야 폭력·성폭력 등 인권상황과 인권보호체계 실태조사, 스포츠 분야 인권교육 및 홍보, 스포츠 분야 인권 관련 관계기관 등과의 협력, 스포츠 인권 가이드라인 정비 및 실행지침 수립, 그 밖에 스포츠 분야 인권보장·향상에 필요하다고 인정하는 사항 등에 관한 것이다. 특조단의 업무는 「국가인권위원회 사무처 및 소속기관 업무에 관한 규정」에 따라 인권위의 업무나 기능을 수행하는 것으로 규정되었으나 그 대상을 ‘스포츠’로 넓혀 인권위의 조사 영역을 확장하는 형태로 규정되었다(국가인권위원회, 2021b).

특조단의 활동기간은 훈령으로 정한 「스포츠인권특별조사단 설치 및 운영에 관한 규정」 제8조에 따라 “1년 이내로 하되 필요시 관계기관과의 협의를 거쳐 연장”할 수 있도록 했다. 여기서 관계기관은 정원의 경우 행정안전부, 예산의 경우 기획재정부를 의미한다. 특조단은 단장을 포함해 공무원 14명 규모로 운영되었으며, 2020-2021년 두 번의 연장 협의 후 2022년 2월부터는 8명으로 조직이 축소되고, 2023년 2월 28일 운영이 종료될 예정이다(국가인권위원회, 2021a).

### 2. 인력 및 업무분장

「스포츠인권특별조사단 설치 및 운영에 관한 규정」 제4조(구성 등)에는 ‘단장과 팀장 및 팀원으로 구성’

하는 것으로 되어있는데, 인력은 행정안전부와 협의하여 인권위 내의 파견, 재배치 인력, 타 부처로부터의 파견인력, 그리고 목적 달성을 위해 선발한 전문임기제 공무원 등으로 구성되었다.

특조단은 2021년 12월 9일 기준, 1단 2팀으로 스포츠인권특별조사단 아래 총괄기획팀(6명), 특별조사팀(7명)으로 편성되었으며, 인력은 단장 1명(전문임기제 가급), 팀장 2명(4급), 5급 6명(타 부처 파견 3명 포함), 6급 2명, 8급 1명, 전문임기제 나급 1명, 다급 1명으로 총 14명으로 구성되었다. 특조단 단장은 인권위 훈령 제308호 제4조(구성 등) 제3항에 명시된 바와 같이 “국가인권위원회 위원장의 지휘 아래 사무총장의 명을 받아 특조단 업무를 총괄하고, 팀장 및 팀원을 지휘·감독”하도록 했으며, 2019년 4월부터 2022년 2월까지 외부에서 국장급으로 선발된 공무원이 업무를 총괄하였다(국가인권위원회, 2021b). 2022년 3월부터는 행정안전부와 협의에 따라 특조단 정원이 8명으로 축소되면서 과장급 스포츠인권팀장이 해당 업무를 총괄하게 되었다.

특조단의 업무분장에 있어 총괄기획팀은 ‘특조단 행정 총괄, 진정사건 조사 및 직권조사, 상담 및 피해자 지원관리, 대외 협력·홍보 업무, 자문위원회 운영’ 등을 담당했고, 특별조사팀은 ‘스포츠 분야 인권 상황 실태조사, 실태조사 관련 인권교육 프로그램 운영, 실태조사 관련 연구용역 기획 및 실행, 법령·정책·관행의 개선, 대외 간담회, 공청회 등 구성과 실시, 스포츠인권가이드라인 정비’ 등의 업무를 담당했다(국가인권위원회, 2021a, 2021b). 또한, 스포츠 분야의 인권상황에 대한 검토와 자문을 위해 「국가인권위원회 스포츠인권 자문위원회 운영규칙」에 따라 20인이내로 구성된 자문위원회를 운영했으며 위원은 전원 위원회의 심의·의결을 거쳐 위원장이 위촉했다.

### 3. 예산

특조단의 운영 예산은 2019년 출범 시 국회의 승인을 얻어 예비비 18억 5,318만원을 편성하여 출범했다. 출범 당시 사안이 중대했던 만큼 스포츠 분야 이해당사자에 대한 전수조사를 고려한 예산이 편성되었으

며, 국회의 신속한 승인을 통해 예비비를 확보했다. 2차년도 예산은 예비비를 포함한 총액 14억 8,886만원으로 운영되었다(국가인권위원회, 2021a, 2021b). 이례적으로 예비비가 2년 연속 편성된 이유는 특조단이 1년 단위로 관계기관과 연장 협의해야 하는 특성상 차기년도 연장 여부가 확정되지 않은 상황에서 활동기간이 확정된 1-2월 기간의 최소비용인 1,127만원만 본예산에 편성하고, 나머지 14억 7,759만원은 예비비로 추후 편성되었기 때문이다. 하지만 이 같은 방식은 국회의 지적에 따라 다음 연장 시부터 활동기 전액을 본 예산으로 편성토록 하였고, 2021년도부터는 전액 본예산으로 1억 4,330만원을 편성하여 업무를 추진했다.

예산이 1/10수준으로 삭감된 이유는 국회 예산결산위원회 등의 지적에 따라 2020년 문화체육관광부 산하 스포츠윤리센터와의 업무 중복성, 예비비 사용 불가 및 본예산으로 편성변경 등의 이유였다. 그 외에 인권위 자체의 본예산 편성 시 예산의 순증 없이 임시조직을 운영하기 위해 타 부서의 예산을 감액하고, 특조단 예산을 확대 편성하기 어려운 이유도 있었을 것으로 본다. 2021년 예산 부족으로 인해 다소간의 사업 위축이 있었던 가운데 2022년 예산 편성 시 신규사업을 개발하는 등 증액을 시·도하였으나 2021년 삭감된 예산을 재차 증액하려 한다는 국회의 문제 제기에 따라 큰 변화 없이 편성 운영하게 되면서 스포츠 분야의 인권침해 및 인권상황에 대한 실태조사 및 국가 차원의 개선방안 마련은 점차 위축되는 상황을 맞이하게 되었다.

### 4. 핵심목표와 과제

특조단은 3대 핵심 목표와 10대 과제를 설정했다. 이는 2006년 이후 3년 주기로 수립되는 인권위의 ‘인권증진행동전략, 2021-2025’에서 정한 3대 전략 목표 중 하나인 ‘급변하는 인권환경과 지구적 재난·위기 상황에 선제 대응’의 성과 목표 6. ‘스포츠인권환경의 패러다임 전환과 스포츠인권 강화’ 등과 연계하여 수립되었다(국가인권위원회, 2020).

첫 번째 핵심 목표인, ‘인권환경 개선을 위한 스포



츠 패러다임 변화 주도'는 1) '인권친화적 스포츠 패러다임 전환의 방향성 모색', 2) '인권의식 확산 및 증진을 위한 매체 및 플랫폼 혁신', 3) '스포츠인권보호를 위한 선제적 예방 활동 강화' 등이 세부 과제로 설정되었다. 두 번째 핵심 목표인, '스포츠인권 개념의 확장과 의제의 다각화'의 세부 과제는 1) '현장 모니터링의 다각화를 통한 선제적 의제 발굴', 2) '직권조사의 확대 및 이행결과점점 강화', 3) '스포츠인권정책 영역확대 및 지속가능성 제고'이다.

마지막 핵심 목표인 '스포츠인권 보호체계 확립 및 조직 안정성 확보'와 관련하여 1) '피해자 중심 인권침해 대응 전략 모색', 2) '스포츠 패러다임 전환을 위한 전담기구 검토와 역할 정립', 3) '인권증진 업무의 표준화', 4) '스포츠분야 관리행정 인력 대상 중심 교육 강화' 등의 세부 과제가 설정되었다(특조단 내부자료, 2021. 1. 22.). 특조단의 핵심 목표와 과제들은 다소 명목적으로 다뤄지기는 하였으나 위원장 업무보고 등을 통해 각 연도별로 추진된 활동들의 체계성을 확보하고, 업무성과의 명료함을 유지하는데 일정 부분 역할을 했다.

## 인권침해 실태 진단과 정책 권고

### 1. 진단: 직권조사

「국가인권위원회법」 제30조(위원회의 조사대상) 제3항은 “위원회는 제1항의 진정이 없는 경우에도 인권침해나 차별행위가 있다고 믿을만한 상당한 근거가 있고, 그 내용이 중대하다고 인정될 때 직권으로 조사할 수 있다.”고 하여 위원회 결정으로 직권조사 권한을 보장하고 있다. 특조단은 2019-2020년 두 건의 직권조사를 시행했는데 1) ‘스포츠계 선수 인권보호체계 등에 대한 직권조사,’ 2) ‘학교운동부의 폭력 문화·관습에 대한 직권조사’가 그것이다.

첫째, ‘스포츠계 선수 인권보호체계 등에 대한 직권조사’의 경우, 특조단 출범 이후 진정 사건들의 내부 분석을 통해 체육 관련 단체들의 조사부실, 피해

자 보호조치 부실로 인한 2차 피해 등 자체적 조사 및 상벌 심의 구조에 관행적인 문제가 있다고 판단해 직권조사로 확대 시행하였다. 조사대상은 문화체육관광부, 체육단체, 교육부, 지방자치단체 등 500여 개 단체를 대상으로 했다. 조사결과, 인권 보호 체계 부실과 관련해 학교, 직장, 그 외의 다양한 주체들이 산발적으로 운영하는 신고, 상담시설의 인력, 체계 등 총체적인 부실이 지적되었으며, 사건처리 과정에 있어 관대한 처리, 고의적 지연처리, 잦은 이첩 관행, 임의적이고 편파적인 징계 결정 등의 일상화로 권리 당사자들로부터 신뢰가 상실되어 있음을 확인했다. 또한 사건처리 시 징계기준이 불명확하여 가해자가 학생선수일 경우 학교폭력예방법에 따라 학교폭력자치위원회의 양형 기준이 적용되고, 지도자일 경우, 계약 주체가 학교, 체육회 등 지도자의 소속기관 등에 따라 사건처리가 이루어져 징계 절차 및 징계기준이 통일되지 못하는 문제가 지적되었다(국가인권위원회 결정문, 2020. 7. 6.).

한편 피해자 보호조치와 관련해서 피해자 보호 규정에도 불구하고, 선언적 성격에 그쳐 실행이 미비한 나머지 피해자들의 불안이 가중되었고, 지도자가 가해자일 경우, 훈련이나 경기에 차질을 이유로 현직을 유지하며, 조사가 진행되는 경우들까지 있어 피해자의 보호가 부실한 관행이 드러났다. 더불어, 징계대상자의 사후관리와 정보관리도 부실하여 징계 전력 지도자들의 현장 복귀가 이루어지는 등 제도적 허점도 드러났다. 한편, 문화체육관광부, 교육부, 대한체육회 등의 인권침해 예방정책들이 현장에서 제대로 작동하지 않아 정책의 실효성에 대한 의문과 정책 이행에 대한 모니터링이 절실한 것으로 나타났다(국가인권위원회 결정문, 2020. 7. 6.). 이에 관계기관에 개선방안을 권고하고, 이행계획을 제출받고 이행 조치를 확인하는 등 제도 및 관행 개선을 위한 체계적인 업무를 추진했다.

둘째, 2020년에 시행한 ‘학교운동부의 폭력 문화·관습에 대한 직권조사’의 경우, 2019년 조사가 완료된 대학 학생선수 인권상황 실태조사 결과와 체육을 전문으로 하는 대학을 비롯한 대학운동부 내 폭행, 성희롱 등 인권침해 행위에 대한 개별진정을 검토했다.

그 결과, 운동부의 엄격한 위계 문화와 관습 문제의 심각성을 파악하여 전문운동선수 100명 이상, 운동부 10개 이상의 대규모 운동부를 운영하는 9개 대학교를 대상으로 조사를 확대 시행하였다(국가인권위원회, 2021a).

조사결과, 84%의 학생선수가 합숙생활을 하는 대학 운동부는 외출, 외박 제한, 통금시간, 점호, 복장제한, 선배와 공동생활 등 자기결정권을 침해하는 환경에서 생활하는 것으로 나타났으며, 이 같은 통제환경은 곧 폭력을 유발하는 원인으로 나타났다. 특조단은 “이러한 일상 행위의 통제는 운동부의 위계적 문화를 배경으로 이루어지며, 평범한 통제가 아니라 이를 강제적으로 이행시키기 위해 폭력적 수단과 관습이 적용되는 상황(국가인권위원회, 2021a: 101)”으로 인식하고, 이를 ‘폭력적 통제’로 명명하면서 “성인으로서 본인 스스로 삶을 결정해야 하는 대학생들을 관리와 통제의 대상으로 취급하는 것이며, 선수들의 자기결정권, 일반적 행동자유권, 행복추구권 등 헌법 제10조에서 보장하고 있는 인권을 침해하는 행위로 판단했다(국가인권위원회, 2021a: 101).” 이에 인권침해의 범위를 폭력과 성폭력 등으로 국한한 기존의 정책에 대해 폭력적 통제를 포함하고, 인권침해 사건 발생 시 처벌 근거와 교육, 인식개선을 위한 방안을 마련할 것을 관계기관 등에 권고하고, 이행계획 제출 및 이행 여부를 확인했다.

## 2. 진단: 실태조사

### 1) 실태조사(특조단)

특조단은 인권위 조사관들을 주축으로 1) ‘2019년 초·중·고 학생선수 인권상황 전수조사’, 2) ‘대학교 학생선수 인권상황 전수조사’, 3) ‘직장운동경기부 선수 전수조사’, 4) ‘빙상종목 인권상황 특별조사’, 5) ‘유도종목 인권상황 특별조사’, 6) ‘학생선수 기숙사 실태조사’ 등 대상별 인권실태 전수조사를 직접 수행하였다(국가인권위원회, 2019a). 이 중 대학생 대상 직권조사로 확대된 한 건을 포함하여 모든 전수조사 결과는 정책권고의 바탕이 되었다. 각 실태조사 별 개요를 정리하면 다음과 같다.

### (1) 초·중·고 학생선수 인권상황 전수조사

특조단은 2019년 7월 1-12일까지 전국 5,274교교 초·중·고 선수 63,211명을 대상으로 전수조사를 진행했으며, 총 57,557명(91.1%)이 응답했다. 또한, 개방형 질문을 통해 2,313명의 자유 의견과 29명 학생선수에 대한 심층면접을 실시했다(국가인권위원회, 2019a). 최초의 전수조사였던 만큼 조사의 객관성을 담보하기 위해 다음과 같은 절차를 거쳤다(국가인권위원회, 2019. 11. 7.).

- (3.28.) 2019 시·도교육청 체육담당자 정책실무협의회 협조
- (4.24.~5.9.) 초·중·고 학생선수 대상 사전탐색조사 실시
- (5.1.) 교육부에 초·중·고 학생선수 현황 자료 요청
- (5.22.) 초·중·고 학생선수 인권 실태조사 기본 계획 수립
- (5.30.) 학생선수 인권 실태조사 연계 영상물 제작 완료
- (6.10.) 시·도교육청에 학생선수 실태조사 관련 자료 제출 요청(전국 5,274교, 63,211명 참여 확정)
- (6.19.) 시·도교육청 학교운동부 담당 장학사 협의회 개최
- (6.25.) 시·도교육청에 조사 실시 협조 요청
- (6.28.) 학생선수 인권 실태조사 개시 보도자료 배포
- (6.28.) 시·도교육청에 학생선수조사 현장 모니터링 요청
- (7.1.~7.12.) 학생 운동선수 인권 실태조사(양적조사) 실시
- (8.9.~9.30.) 양적조사 분석을 위한 연구진 구성 및 수행
- (9.1.~9.30.) 질적조사 수행을 위한 연구진 구성 및 수행
- (11.7.) 결과보고회 개최

조사결과 주요 쟁점은 ‘학기 중 주중대회 금지’, ‘출석인정결석 폐지’, ‘훈련시간 기준 마련 및 훈련계획서 선공개’, ‘가해자의 징계 실효성 강화’ 등이었으며, ‘학생선수 인권보호 안전망 확대’, ‘학생선수 인

권침해 예방', '학생선수 폭력 및 성폭력 피해 대처 강화' 등 3개 주제로 구성된 제도개선 방안을 2020년 6월 23일 상임위원회 결정으로 교육부장관, 문화체육관광부장관, 시·도교육감, 대한체육회장에게 권고했다(국가인권위원회, 2021a).

## (2) 직장운동경기부 선수 전수조사

특조단은 2019년 7월 22일부터 31일까지 지방자치단체 및 공공기관 소속 직장운동경기부<sup>1)</sup> 4,069명 중 답변에 응한 1,251명(30.7%)을 조사했다(국가인권위원회, 2019b). 조사응답률이 다소 낮게 나타난 이유는 초·중·고 학생선수 전수조사가 각 지역 교육청의 협조를 통해 응답률을 제고한 반면, 직장운동경기부의 경우 성인 선수들로 개인정보 제공 동의 절차와 실제 설문에 응하는 것을 강제하기 어려웠기 때문이다. 어려운 여건에도 불구하고 30%가 넘는 응답률을 보인 것은 당시의 스포츠 혁신에 대한 사회적 분위기가 반영된 결과로 볼 수 있다. 주요 쟁점은 언어적, 신체적, 성적 폭력 방지에 대한 시책 수립, 여성 선수의 성평등 및 고용 촉진, 계약의 관리 감독의 강화 및 표준 근로계약서의 마련, 강제 합숙 관행의 개선 등이다. 2019년 11월 21일, 결과보고 및 인권 보호 방안 토론회를 통해 의견수렴을 거쳐 2020년 6월 23일, 상임위원회 결정으로 문화체육관광부장관 등 총 266개 기관에 권고했다(국가인권위원회, 2019. 11. 21.).

## (3) 대학교 학생선수 인권상황 전수조사

특조단은 2019년 7월 1일부터 8월 30일까지 한국대학스포츠협의회 소속 대학을 중심으로 한 총 102개 대학 7,031명을 대상으로 조사했다. 이 중 전국 94개 대학 4,924명의 대학생이 개인정보 제공 및 설문에 응답했으며, 이들은 각 대학의 정해진 장소에 모여 인권교육을 병행하여 조사가 이루어졌다. 조사 결과는 2019년 12월 16일 대한체육회, 한국대학스포츠협의회, 문화체육관광부, 문화체육관광부 혁신위원회 등 체육관계자와 전문가들을 초청하여 정책간담회로 이어졌

으며, 관련 내용과 실태조사 결과, 그리고 특조단으로 진정된 대학 관련 사건들을 종합하여 '학교운동부의 폭력 문화·관습에 대한 직권조사'로 확대되었다(국가인권위원회, 2021a).

## (4) 빙상선수 인권상황 실태조사

특조단은 2019년 7월 1일부터 8월 30일까지 대한빙상경기연맹 등록선수 1,554명을 대상으로 설문조사를 실시했다. 빙상종목은 특조단이 출범하게 된 직접적인 계기가 될 수 있는 국가대표 빙상선수의 미투 사건이 언론을 통해 드러나면서 특별조사로 기획되었다. 특히 빙상의 경우, 내부적 경쟁이 치열한 가운데 개별 피해 사례가 많고, 파벌 및 빙상장 사유화 문제가 대두되어 피해 조사는 물론 인식개선이 중요한 과제로 대두되었다. 따라서 선수들을 대상으로 한 인권캠프와 다양한 조사기법을 동원한 성인 선수 대상 집단면접 등을 통해 피해규명과 인식 전환을 도모하고자 했으며, 조사결과는 2021년 2월 28일 상임위원회의 결정으로 교육부장관, 지방자치단체장, 대한빙상경기연맹회장에게 권고했다(국가인권위원회 보도자료, 2021. 4. 15.).

## (5) 유도선수 인권상황 실태조사

특조단은 2019년 7월 25일부터 8월 21일까지 대한유도회 등록 학생 및 성인선수 2,633명을 대상으로 설문조사를 진행했다. 유도 종목은 빙상과 마찬가지로 성폭력 피해자가 고등학생 때부터 지도자에게 20차례 이상 성폭행당한 사실을 폭로하면서 사회적 공분을 일으킨 종목이다. 인권위는 상임위원회를 통해 문화체육관광부장관, 스포츠윤리센터이사장, 대한유도회장에게 개선방안 마련을 권고했다(국가인권위원회, 2021a).

## (6) 학생선수 기숙사 실태조사

특조단은 전국 약 380개의 학생선수 기숙사 가운데 1) 지역과 종목, 학교 및 성별 분포 고려, 2) 교육부 실태점검 결과 원거리 학생을 초과하여 근거리 학생을 포함한 상시합숙이 이뤄지는 곳으로 추정되거나 (성)폭력 등 사건이 발생한 것으로 보고된 학교, 3) 학교 외부에서 운영 중인 축구클럽의 합숙소나 체육고등학교 등과 같은 특수한 조건에서 운영 중인 합숙소

1) 「국민체육진흥법」 제2조 및 제10조에 따라 “직장운동경기부”라 한다.

를 주요 대상으로 포함시켜 최종 16개 학교운동부 합숙소를 대상으로 조사했다. 학생선수 기숙사 실태조사는 별도의 현장 방문 조사를 통해 이루어졌으나 조사 대상이 학생선수인 관계로 조사결과는 초·중·고 학생선수 인권상황 개선 정책권고에 반영되었다(국가인권위원회, 2021a).

## 2) 실태조사(연구 용역)

특조단은 2019-2020년에 걸쳐 1) ‘장애인 체육선수 인권상황실태조사’, 2) ‘체육관련 단체, 기관 종사자 성폭력 등 실태조사’, 3) ‘스포츠폭력, 성폭력 판례분석 연구’, 4) ‘고등학교 학부모 대상 스포츠인권에 대한 인식조사’, 5) ‘학교운동부 지도자 인권상황 실태조사’, 6) ‘여성스포츠인 인권상황 실태조사 연구용역’, 7) ‘해외 선진사례 연구용역’을 외부조사기관에 의뢰하여 연구를 진행했다. 이 중 ‘장애인 인권상황 실태조사’와 ‘여성스포츠인 인권상황 실태조사’ 결과를 바탕으로 장애인 체육선수 및 여성전문체육인 인권 보호와 증진을 위한 정책권고를 진행했다. 각 조사의 개요는 다음과 같다.

### (1) 장애인 체육선수 인권상황 실태조사

특조단은 전문가 자문을 통해 과거 조사와 비교해 장애인 스포츠 인권상황이 크게 개선된 바 없다고 판단하고 한국여성정책연구원에 의뢰하여 2019년 9-10월 장애인체육선수 1,554명을 대상으로 인권상황 실태조사를 진행했다. 2020년 2월 13일 결과발표 및 토론회를 개최하고, 장애인에 대한 공공체육시설의 편의시설 설치 여부 및 세부 기준 적합 여부 등을 정례적으로 점검 실시, 장애 유형과 특성을 고려한 신고 및 구제 절차 방법 등 지원방안 마련, 스포츠 분야 장애인 차별과 인권침해 방지를 위한 가이드라인 마련, 장애인 체육선수의 인권보호 및 향상을 위한 장기적인 방안 마련 등을 포함한 “장애인 체육선수의 인권보호와 증진을 위한 정책 권고”를 했다(국가인권위원회, 2021a).

### (2) 체육관련 단체, 기관 종사자 성폭력 등 실태조사

특조단은 2019년 (주)한국정책리서치에 의뢰하여 대한체육회, 대한장애인체육회(시·도, 시군구 조직 및

종목별 가맹단체 포함), 국민체육진흥공단 등 체육 관련 단체 및 기관 종사자 1,378명 대상으로 성폭력 등 인권상황 실태조사를 진행했다. 주요 조사항목들은 최근 1년간 ‘직장 내 괴롭힘’ 관련한 직·간접 피해 경험과 성희롱·성폭력 직간접 피해 경험, 피해 관련 대응 양상과 소속 단체나 기관의 조직문화 관련 인식 등이었다. 조사결과 이른바 ‘직장 내 괴롭힘 금지법’이 시행된 이후임에도 불구하고 체육단체 및 기관의 조직문화는 여전히 남성중심, 상명하복 등의 위계적 조직문화를 답습하는 것이 확인되었다(국가인권위원회 보도자료, 2020. 3. 5.).

### (3) 스포츠 분야 폭력 및 성폭력 사건 판례분석 및 구제방안 연구

특조단은 스포츠 분야에서 발생한 실제 인권침해 사건에 대한 법원의 판결을 통해 선수들의 인권실태를 파악하기 위해 한국여성정책연구원에 의뢰하여, 스포츠 분야 성폭력·폭력 판례 127건을 분석했다. 이 연구는 통상 인권침해 사건 중 재판까지 가는 사건들은 사건의 정도가 심각한 경우가 많으나 재판과정에서 개인의 프라이버시 보호를 이유로 잘 드러나지 않았던 내용에 대한 심층적인 조사를 하기 위한 목적으로 이루어졌다. 조사결과, 판례를 통해 나타난 스포츠 분야 성폭력 실태는 분석 대상 71건 중 학교체육 38건, 생활체육 18건(태권도 15건, 복싱 2건, 합기도 1건), 전문체육 6건(골프 3건, 역도, 유도, 쇼트트랙 각 1건) 등이었으며, 폭력 실태로는 분석 대상 39건 중 세부 내용 불상의 1건을 제외한 38건 중 학교체육 25건, 전문체육 7건(골프, 럭비, 빙상, 수영, 태권도, 피겨스케이팅, 뇌성마비 장애인 특수경기 등 각 1건), 생활체육 6건(태권도 4건, 수영, 쇼트트랙 각 1건 등)으로 나타났다(국가인권위원회 보도자료, 2020. 11. 7.).

### (4) 고등학교 학부모 대상 스포츠인권에 대한 인식조사

특조단은 학생선수들의 인권침해가 학부모의 과열 경쟁의 결과로 나타날 수 있다는 점에 주목하여 KCF 파트너스에 의뢰하여 2019년 10월 4일부터 3일간 잠



실주경기장 등 72개 경기장 총 47개 종목으로 개최되는 제100회 전국체육대회를 방문, 고등학생 선수의 학부모 250명을 대상으로 설문조사를 실시했다(국가인권위원회, 2021a).

### (5) 학교운동부 지도자 인권상황 실태조사

특조단은 엘리트 스포츠 현장에서 진학 및 취업 등에 영향을 미치는 중추적인 역할을 담당하고 있는 학교운동부 지도자들의 역할이 중요하다고 판단해서, 경일대학교 산학협력단에 의뢰하여 학교운동부 지도자(2019년 7월 기준 대한체육회 소속 지도자 남자 11,935명, 여자 2,806명 등 총 14,741명) 중 대한체육회의 도움을 받아 조사 대상을 선정, 2차례에 걸쳐 6,000명을 대상으로 문자메시지를 발송하여 최종적으로 518명(남자 422명, 여자 96명)을 조사했다(국가인권위원회, 2021a).

### (6) 여성스포츠인 인권상황 실태조사 연구용역

특조단은 인권침해로 국한된 스포츠인권에 대한 지평을 확대하고, 체육계에 만연한 성차별 문제를 공론화할 필요성이 있다고 판단해, 행복한 일 연구소에 의뢰하여 여성스포츠인 인권상황에 대한 조사를 시행했다. 실태조사는 국민체육진흥법상의 학교 및 직장운동부 소속 선수와 지도자를 대상으로 하되, 특히 노동관계법상 ‘근로자’의 지위를 동시에 갖는 직장운동부 선수와 여성지도자에 중점을 두었다. 설문조사 응답자는 총 819명(여성 641명, 남성 178명)이며 이 중 여성 응답자 유형은 초·중·고 선수 172명, 대학선수 274명, 일반선수 125명, 지도자 70명이었다(국가인권위원회, 2021a).

### (7) 해외 선진사례 연구 용역

특조단은 숙명여자대학교 산학협력단에 의뢰하여 스포츠인권에 대한 해외 선진사례 분석을 통해 정책에 반영하고자 했다. 실태조사는 스포츠인권 관련 법, 제도, 정책 등 해외 선진사례를 국내에 적용할 수 있도록 미국, 영국, 캐나다, 일본, 호주, 캐나다, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등의 스포츠 인권정책 및 프로그램, 해외선수들의 인권실태를 분석한 것으로 향후 스포츠

분야 해외 선진국의 주요 이슈 및 동향 파악을 통해 향후 인권친화적 스포츠페라다임을 위한 법과 제도의 도입 등 정책 개발 시 활용하고자 했다(국가인권위원회, 2021a).

### 3) 심층 현장조사

특조단은 2019년 실시된 인권침해 실태 전수조사 결과를 분석하고 이 중 10개 종목(체조, 근대5종, 유도, 태권도, 수영, 테니스, 야구, 농구, 축구, 자전거 등)을 선정해서, “폭력·성폭력 피해의 구체적인 양상과 실제 훈련방식 및 생활상을 확인하고 단체종목 여부, 경기규칙, 운동장비·유니폼, 선수층·성비 등 개별 운동 종목이 가진 고유한 특성과 환경이 인권침해로 연결되는 맥락을 파악(국가인권위원회, 2021: 68)”하고자 했다. 심층 조사는 학생선수, 지도자, 학부모, 체육회 관계자, 운영 학교 및 교육청 관계자 등을 면접하고, 인권침해 취약성이 노출된 영역(인권침해 발생원인, 개별 인식·훈련 여건 등)에 대해 기본계획 수립 및 취약 분야 통계분석, 전문가 자문, 조사지원단 인력풀 확보 후 개별 기관 단위 현장 조사를 진행했다(국가인권위원회, 2021a). 「스포츠인권특별조사단 백서 2019-2021」에 나타난 각 종목별 조사 개요는 다음과 같다.

#### (1) 농구, 야구

특조단은 11개 학교의 농구, 야구 종목에서 활동 중인 학생선수, 지도자, 학생선수의 학부모 등 총 66명을 대상으로 현장 조사를 진행하고 조사지원단을 구성해 종목이해도 및 역량 향상을 위한 사전워크숍을 개최했다. 이후, 2020년 7월부터 약 2개월간 심층 면담에 대한 전문성을 갖춘 조사지원단이 현장을 방문하여 독립성이 확보된 공간에서 학생선수, 지도자 및 학부모를 대상으로 면접조사를 실시했다. 특히 학생선수인 경우 조사대상자를 현장 조사 당일에 임의로 지정함으로써 지도자 등으로부터 사전에 간섭 및 강요받지 않도록 조치했다.

#### (2) 체조, 근대5종

특조단은 특성화 중고등학교(체육 중·고) 14곳의

운동부와 일반 학교 3곳의 운동부 소속 학생선수·지도자와 진로 변경 선수·실업팀 선수 중 체조 65명, 근대5종 37명 등 중고등학교에 재학 중인 학생선수 75명, 지도자 등 총 102명을 대상으로 현장 조사를 진행했다.

### (3) 테니스

특조단은 중학교 5, 고등학교 4개교의 학교운동부와 직장운동부 1곳의 학생선수 51명과 감독교사 9명, 지도자 7명에 대한 면담 및 현장조사를 통해 인권침해의 원인 파악 및 개선방안을 마련했다.

### (4) 자전거

특조단은 자전거부, 대한자전거연맹, 진로를 변경한 선수 등 활동 지역, 성별, 운영 형태가 다양하게 분포하도록 현장 조사 대상 기관을 무작위로 선정하여 현역선수, 지도자, 학교관리자, 학부모, 진로변경 선수 등 관계자를 대상으로 설문조사 및 면담을 진행했다.

### (5) 수영

특조단은 수영 종목 학생선수들의 인권침해 실태 파악 및 제도개선의 필요성을 인식하고 2020년 6월, 9개교(초등 1개교, 중등 5개교, 고등 3개교)에 대해 심층면접 및 현장 조사를 진행했다.

### (6) 유도, 태권도

특조단은 유도와 태권도 종목에서 현재 활동 중인 학생선수 38명, 지도자 18명, 학생선수의 학부모 10명, 진로변경선수 11명 등 총 77명을 대상으로 개별 면접 조사, 전화 면접 등 현장 조사를 진행했다.

### (7) 축구

특조단은 축구 종목 선수들의 인권상황과 합숙 생활 실태를 보다 심층적으로 점검하고 관련된 제도적 환경을 검토할 필요가 있다고 판단하여 학교 축구팀, 프로구단에서 운영하는 중·고등부 축구팀(유소년클럽), 클럽팀, 실업팀 등 활동 지역, 성별, 운영 형태가 다양하게 분포하도록 현장 조사 대상기관을 무작위로 선정하여 일정 협의 후 방문, 현역선수, 지도자, 학교

관리자, 학부모 등 조사를 진행했다. 조사 결과를 바탕으로 특조단은 2021년 5월 25일부터 7월 20일 사이 관계기관과 업무협의를 통해 현장 조사 결과를 공유하고, 제도개선 등 관계기관의 의견을 수렴했다. 구체적인 일정은 다음과 같다.

표 1. 관계기관 업무협의 및 의견수렴 기관 및 일정

| 기 관     | 일 자                          | 장 소         |
|---------|------------------------------|-------------|
| 대한유도회   | 2021. 5. 25.                 | 올림픽테니스장 회의실 |
| 대한농구협회  | 2021. 5. 26.                 | 대한농구협회 회의실  |
| 대한야구협회  | 2021. 5. 28.                 | 대한야구협회 회의실  |
| 대한태권도협회 | 2021. 5. 31.                 | 영천실내체육관 회의실 |
| 근대5종연맹  | 2021. 6. 03.                 | 근대5종연맹 회의실  |
| 대한체조협회  | 2021. 6. 03.<br>2021. 6. 17. | 체조협회 회의실    |
| 대한테니스협회 | 2021. 6. 04.                 | 대한테니스협회 회장실 |
| 대한자전거연맹 | 2021. 6. 09.                 | 대한자전거연맹 사무실 |
| 대한수영연맹  | 2021. 6. 11.                 | 대한수영연맹 사무실  |
| 대한축구협회  | 2021. 6. 25.                 | 대한축구협회 사무실  |
| 대한체육회   | 2021. 7. 20.                 | 대한체육회 사무실   |

참조 국가인권위원회(2021a). 스포츠인권특별조사단 백서 2019-2021

## 3. 정책권고

특조단은 앞서 살펴본 직권조사, 실태조사, 심층현장조사, 연구용역 결과 등을 바탕으로 1) ‘스포츠계 폭력·성폭력 사안 대응 및 보호과정에서의 인권침해 직권조사’, 2) ‘초·중·고 학생선수의 인권 보호 및 증진을 위한 정책권고’, 3) ‘직장운동경기부 선수의 인권 보호 및 증진을 위한 정책권고’, 4) ‘유도 선수의 인권 증진을 위한 정책권고’, 5) ‘빙상종목 운동선수의 인권 보호와 증진을 위한 정책권고’, 6) ‘장애인 체육 선수 인권 보호와 증진을 위한 정책권고’, 7) ‘학교운동부 폭력 문화·관습에 대한 직권조사’, 8) ‘여성전문 체육인 인권증진을 위한 정책권고’ 등 총 8회의 정책 권고안을 마련했다.

### 1) 스포츠계 폭력·성폭력 사안 대응 및 보호과정에서의 인권침해 직권조사

특조단은 2019년 스포츠계 인권보호체계에 대한 직권조사를 통해 스포츠계 인권보호체계 개선을 위한 정책권고를 했다. 스포츠계는 관행적으로 신고나 상담 체계 등 인권보호체계가 부실하게 운영되고 있었다. 예를 들어, 사건처리 과정을 고의로 지연시키는 경우, 지역 단위 체육회 등으로 이첩하여 자체 조사하는 경우, 임의로 징계를 감경 결정하여 피해자의 신뢰를 떨어뜨리는 경우뿐 아니라 징계기준의 불명확, 피해자 보호조치 미흡, 징계대상자의 사후관리 부실로 복귀가 가능한 문제 등 부실이 드러났다. 더불어 문제부를 비롯한 다양한 스포츠관련 단체들에 다양한 인권침해 예방책들이 마련되어 있음에도 제대로 역할을 하지

못하는 등 구조적 문제가 존재하고 있었다. 이에 다음과 같이 정책권고안을 마련했다(국가인권위원회 결정문, 2020. 7. 6.).

### 2) 초·중·고 학생선수의 인권 보호 및 증진을 위한 정책권고

특조단은 초·중·고 학생선수 전수조사와 학생선수 기숙사 실태조사 등을 검토했다. 검토 결과, 학교 안과 밖의 이원화된 법률 구조로 인해 학생선수 인권 보호 안전망에 공백이 발생했고, 경기실적을 중심으로 한 평가 체계를 통해 무한경쟁을 심화시키는 구조로 결석이나 수업결손이 과다하게 발생하는 구조적 모순이 나타났다. 또한, 체육 분야의 좁은 인간관계로 인해 소수의 동료나 지도자에 의존하는 체계로 피해에

표 2. 스포츠계 인권보호체계 개선을 위한 정책권고

| 대상                     | 권고내용                         |
|------------------------|------------------------------|
| 대통령                    | 스포츠인권 패러다임으로 전환              |
|                        | 독립적 국가 조사기관 활용               |
| 문화체육관광부                | 국민체육진흥법 시행령에 징계 전력, 선수보호 의무  |
|                        | 통일된 징계 절차 및 양형 기준 마련         |
|                        | 신고·상담시설 설치·운영에 대한 개선         |
|                        | 사건처리 적정성에 대한 정기 감사           |
| 교육부                    | 학교체육진흥법 시행령에 선수, 지도자 인권보호 명시 |
|                        | 학제법 시행령에 징계 전력 및 인권보호 의무 포함  |
|                        | 통일된 징계 절차 및 양형 기준 마련         |
|                        | 사건처리 적정성에 대한 정기 감사           |
| 대한체육회/대한장애인체육회         | 외부 위원으로 된 통합징계위원회 설치 및 운영    |
|                        | 조사 및 징계 과정에서 피해자 보호조치 의무     |
|                        | 징계 양형 기준의 과도한 경감 방지 규정 마련    |
| 교육부/문체부/대한체육회/대한장애인체육회 | 관련 체육인들에 신고 의무 부여            |
|                        | 징계 정보 데이터베이스 마련              |
|                        | 인사에 징계 정보의 상호 반영 기반 구축       |
|                        | 관련 기관 징계 정보 공유               |
|                        | 체육 행정 기관 간 협조체계 강화           |

참조 국가인권위원회(2021a). 스포츠인권특별조사단 백서 2019-2021 재구성

표 3. 초중고 학생선수의 인권보호 및 증진을 위한 권고

| 대상                   | 권고내용                      |
|----------------------|---------------------------|
| 교육부                  | 학교체육진흥법상 학교장 및 지도자 의무명시   |
|                      | 지도자 채용, 평가 시 인권보호 노력 반영   |
|                      | 학제법상 합숙 근절 노력을 의무로 개정     |
| 문화체육관광부              | 학생선수 보호조치 마련              |
|                      | 학교 밖 학생선수 인권보호 위한 법 개정    |
| 교육부/문체부              | 체육특기자 선발방법 개선             |
| 시·도교육감               | 지도자 평가항목 개선(인권보호 노력 반영)   |
| 교육부/시·도교육감           | 결석인정일수 단계적 폐지, 초·중은 조기 폐지 |
|                      | 학교의 다양한 주체가 학생선수 지원환경 구축  |
|                      | 학폭대응체계 적극 활용 및 대상자 교육     |
| 교육부/문체부/시·도교육감       | 정기적 실태조사 협력 실시, 인권교육과 연계  |
| 문화체육관광부/대한체육회        | 학교 밖 지도자 관리, 감독체계 마련      |
|                      | 주중대회 최소 개최, 주말 및 방학으로 전환  |
|                      | 단체 및 시설 관계자도 인권 보호에 참여    |
| 교육부/문체부/시·도교육감/대한체육회 | 적정 훈련시간 및 휴식권 보장          |
|                      | 다양한 가해자 유형에 따른 예방조치 마련    |

참조 국가인권위원회(2021a). 스포츠인권특별조사단백서 2019-2021 재구성

적극적인 대처가 어렵고, 피해 유형이 다양하여 피해 대처 방법을 숙지하는데 어려움이 가중되었다. 따라서 특조단은 교육 현장에서 이해당사자들의 의무규정을 법제화하고, 승리 지상주의에서 탈피할 수 있는 지도자 평가 규정, 지원체계를 도입하는 등 체육계의 구조적 문제를 해결하기 위한 정책권고안을 마련했다(국가인권위원회, 2019a).

### 3) 직장운동경기부 선수의 인권 보호 및 증진을 위한 정책권고

특조단은 직장운동경기부 인권상황 실태조사를 기반으로 정책권고안을 마련했다(국가인권위원회, 2019b). 직장운동경기부 선수들은 성인임에도 전 연령대 중 가장 심각한 인권침해 비율을 보였는데, 계약 당시 내용을 정확히 숙지 못한 상태에서 계약이 진행되는 관행이 있었고, 일상적인 언어 및 신체폭력, 성폭력은 물론, 상시합숙이 86.4%에 이르는 등 폭력과 통제의 취약성이 심각한 수준이었다. 특히 여성 선수들의 경우 회식 강요, 직장 내 성희롱, 성차별, 재생산권 문제 등 다양한 유형의 인권침해를 겪는 것으로 나타났다(국가인권위원회, 2019. 11. 21.).

### 4) 유도선수의 인권 증진을 위한 정책권고

유도선수들은 투기 종목의 특성상 신체접촉이 많아

표 4. 직장운동경기부 선수의 인권보호 및 증진을 위한 권고

| 대상          | 권고내용                    |
|-------------|-------------------------|
| 문화체육<br>관광부 | 인권침해 보호 시책 및 이행방안 마련    |
|             | 실효성 있는 인권침해 예방 교육 마련    |
|             | 성차별 해소 및 재생산권 보장정책 수립   |
|             | 체육지도자 성비균형을 위한 제도적 방안   |
| 여성가족부       | 표준근로계약서 도입 및 관련 교육      |
|             | 스포츠 분야 모성보호 정책 수립       |
| 광역지자체       | 지방자치단체 차원의 인권침해 보호 방안   |
| 기관          | 중장기적 통제된 합숙소 폐지         |
|             | 합숙소 운영 시 운영관리지침에 맞게 운영  |
|             | 합숙소 관련 조례 및 규정 개정, 예산확보 |

참조 직장운동경기부 운영 광역 및 기초지방자치단체장, 시·도체육회장, 시군구체육회장, 공공기관장, 공공단체장(이행계획 화신기관 기준 242개 기관). 국가인권위원회(2021a). 스포츠인권특별조사단백서 2019-2021. 재구성

성추행 의심 상황이 발생하고, 기술훈련 시 기절, 방뇨 등을 유발하는 인권이 유린 되는 극한의 상황도 장난스럽게 대하는 등 인권 의식 개선이 필요한 것으로 나타났다. 또한 아동의 경우, 혹사 수준의 훈련량으로 인한 인권침해가 두드러졌다. 이에 투기 종목의 특성을 반영한 인권침해 예방지침 마련 등 유사 투기 종목들을 고려한 선도적인 역할을 요구하는 정책권고를 했다(국가인권위원회, 2021a).

표 5. 유도선수의 인권증진을 위한 정책권고

| 대상          | 권고내용                     |
|-------------|--------------------------|
| 문화체육<br>관광부 | 실효적 인권교육 지원 및 모니터링       |
| 스포츠<br>올리센터 | 유도 특화형 인권교육 운영           |
| 대한유도회       | 부적절한 신체접촉 관행 개선, 예방지침 마련 |

참조 국가인권위원회(2021a). 스포츠인권특별조사단백서 2019-2021. 재구성

### 5) 빙상종목 운동선수의 인권 보호와 증진을 위한 정책권고

빙상은 학교 밖 개인 교습을 통해 훈련하는 대표적 종목으로 지도자 검증 및 징계 이력에 대한 사후관리도 부실하였으며, 빙상장을 중심으로 한 권력 다툼의 결과로 인권침해가 쉽게 발생하는 환경이었다(국가인권위원회 보도자료, 2021. 4. 15.). 이에 특조단은 빙상 연맹을 주축으로 총체적인 개선 방안의 마련에서부터 시설 대관의 적절성에 이르기까지 새로운 인권보호 환경 구축을 위한 권고를 검토했다.

한편, 인권위의 '과외교습에 체육이 포함되도록 학원법을 개정'하도록 한 권고에 대해 교육부가 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에서 다루는 것이 타당하다며 불수용하면서 관리의 사각지대에 놓여있다(국가인권위원회 보도자료, 2021. 11. 29).<sup>2)</sup>

2) 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에는 학교 밖 학생선수 등의 체육교습을 관리·감독하는 내용이 없는 점, 체육시설법이 제정되었을 당시(1989년)와 달리 스포츠 분야 사교육 급증으로 학교 밖 운동선수 등 체육교습에 따른 관리 감독의 사각지대가 크게 확대된 점, 이미 「학원의 설립·운영 및



표 6. 병상종목 운동선수의 인권보호와 증진을 위한 권고

| 대상    | 권고내용                     | 비고  |
|-------|--------------------------|-----|
| 병상 연맹 | 종합대책 수립 및 정기적 실태점검       |     |
|       | 지도자 자격기준 강화, 임원 결격 사유 강화 |     |
| 교육부   | 건강 휴식권 보장 가이드라인 마련       | 불수용 |
|       | 과외교습에 체육 포함되도록 학원 법 개정   |     |
| 지자체   | 징계자 대관 제한, 독점화 방지책 마련    |     |

참조. 국가인권위원회(2021a). 스포츠인권특별조사단백서 2019-2021. 재구성

#### 6) 장애인 체육선수 인권보호와 증진을 위한 정책권고

장애인 선수들은 법 규정에도 불구하고, 체육시설 사용의 차별과 시설·장비 등에서 접근권의 문제가 있었다. 또한 인권침해 이후 2차 피해 발생 등으로 인권 보호 체계가 제대로 작동하지 않는 것으로 드러났다. 더불어 개선방안 마련 등에도 소극적인 면이 있어 종합적인 개선대책을 수립과 시행을 권고하였다(국가인권위원회, 2021a).

표 7. 장애인체육선수 인권보호와 증진을 위한 권고

| 대상      | 권고내용                     |
|---------|--------------------------|
| 보건복지부   | 관련 법에 따라 장애인시설 실태조사 실시   |
|         | 장애 공공체육시설, 장비, 편의시설 개선   |
| 문화체육관광부 | 장애체육지도자 대상 인권교육 강화       |
|         | 장애 고려한 신고 및 구제 절차 마련     |
| 스포츠인권센터 | 장애인스포츠지도사 연수에 장애인권교육강화   |
|         | 장애유형과 특성을 고려한 조사절차와 체계   |
| 장애인체육회  | 2차 피해 예방 등 피해자 보호 방안 마련  |
|         | 장애 차별 및 인권침해 방지 가이드라인 마련 |

참조. 국가인권위원회(2021a). 스포츠인권특별조사단백서 2019-2021. 재구성

과외교습에 관한 법률」을 통해 체육 이외의 지식·기술·예능 개인 교습이 관리·감독 되고 있는 점 등에도 불구하고 교육부는 불수용 의사를 밝혀 언론에 공표함(국가인권위원회 보도자료, 2021. 11. 29.).

#### 7) 학교운동부 폭력 문화·관습에 대한 직권조사

표 8. 학교운동부 폭력 문화, 관습에 대한 권고

| 대상         | 권고내용                         |
|------------|------------------------------|
| 대한체육회      | 폭력적 통제관련 징계기준 및 근거 마련        |
|            | 지도자 인권교육에 폭력적 통제 포함          |
| 조사대학       | 학내 인권센터에서 폭력적 통제 규제 규정 정비    |
|            | 지도자 평가시 폭력적 통제 예방 및 관리 사안 포함 |
| 한국대학스포츠협의회 | 운동부 전용기숙사 운영에 대한 검토와 관리·감독   |
|            | 소규모 인권교육 진행                  |
| 교육부, 문화부   | 폭력적 통제 예방 매뉴얼, 계획수립, 배포      |
|            | 폭력적 통제에 대한 주기적 현장점검          |
| 교육부, 문화부   | 운동부 평가 지표에 폭력적 통제 포함         |
|            | 일반학생과 운동부 학생의 학습교류 확대        |
| 교육부, 문화부   | 소규모 인권교육 진행                  |
|            | 각 대학 폭력적 통제 관련 운영 예산 지원      |
| 교육부, 문화부   | 0000대학교 지원금 지급 시 평가를 반영      |

참조. 국가인권위원회 결정문(2021. 1. 27.) 재구성

대학교 학생선수들은 외출·외박 제한, 통금시간, 점호, 복장 제한 등 자기결정권 침해 문제가 심각한 것으로 드러났다. 개인보다는 집단을 중시하는 문화, 집단생활로 인한 폭력과 통제, 통제를 거부하는 경우 이어지는 폭력 등 부정적인 영향을 미치는 환경에 노출된 것으로 나타났다. 특히 대한체육회 공정위원회 등은 직접적인 구타나 폭행에 대해서만 징계 심의하고, 폭력을 유발하는 통제 상황은 책임을 묻지 않거나 경미한 사안으로 처리하는 관행을 통해 현장 지도자들 사이에 구타의 대안으로 사생활 통제를 고려하도록 하는 잘못된 인식도 지적되었다(국가인권위원회 보도자료, 2021. 4. 6.).

#### 8) 여성전문체육인 인권증진을 위한 정책권고

이 정책권고는 2020년 실시한 여성전문체육인 인권 상황 실태조사를 기반으로 하였으며, 여성체육인 전체가 아닌 여성전문체육인으로 범위를 국한하여 정책

표 9. 여성전문체육인 인권 증진을 위한 권고

| 대상             | 권고내용   |
|----------------|--|
| 교육부            | 성평등한 학교운동부 지도자 선발기준 마련<br>여성지도자 취업체계 정비 및 역량 강화  |
| 문화체육관광부        | 성평등한 체육단체 운영 지향(임원 확대)<br>단체관계자, 임원 인권교육시 성평등 포함<br>성희롱 근절, 모성보호권 보장 방안<br>직장 내괴롭힘 근절 및 보상책 마련 |
| 여가부/노동부        | 임신, 육아 등으로 인한 불평등 방지책 마련   |
| 대한체육회/대한장애인체육회 | 성평등한 직장운동경기부 지도자 선발기준 마련<br>임원들의 괴롭힘, 휴식권 침해 등 징계기준 강화   |

참조: 국가인권위원회 결정문(2021. 11. 25.) 재구성

검토를 한 것이다. 그 결과 채용·선발 기회, 임금 및 각종 지원 등에서의 차별을 경험하고 있으며, 성희롱, 직장 내 괴롭힘, 모성보호 어려움 등 인권침해가 발생하며, 그리고 전반적인 체육활동 참여의 구조적 제한이 존재하고 있음을 확인하고 개선방안을 마련하였다(국가인권위원회, 2021. 11. 25.).

## 스포츠인권특별조사단의 성과와 과제

### 1 연도별 업무추진 성과

「스포츠인권특별조사단 백서 2019-2021」에 따르면, 특조단은 “2019년 출범 이후 스포츠계에서 벌어지는 인권문제와 관련하여 법령, 제도, 정책, 관행의 개선을 위해 2019년 실태조사, 2020년 정책권고, 2021년 권고이행점검을 실시”하였다(국가인권위원회, 2021a: 35). 특조단의 성과는 스포츠인권이 현장에 안착할 수 있도록 스포츠인권침해 실태에 대한 조사, 연구, 정책(권고 또는 의견표명), 이행점검의 과정을 긴밀하게 추진한 점이다. 특히, 2021년에는 후속 조치에 해당하는 정책권고 이행점검에 큰 비중을 두며 현장 개선을 위한 노력을 지속했다.

각 연도별 업무추진 성과를 보면 1단계(2019년)는 주로 특조단이 보호기관 및 정책 실천 기관으로서 기반을 구축하는 단계였다. 이를 위해 현장 협의를 강화하고, 스포츠 분야 개혁모델을 제시하기 위한 활동을 추진했다. 이와 관련한 주요 활동으로 전수조사 등 실태조사 10종(초·중·고, 대학, 직장, 유도, 빙상,

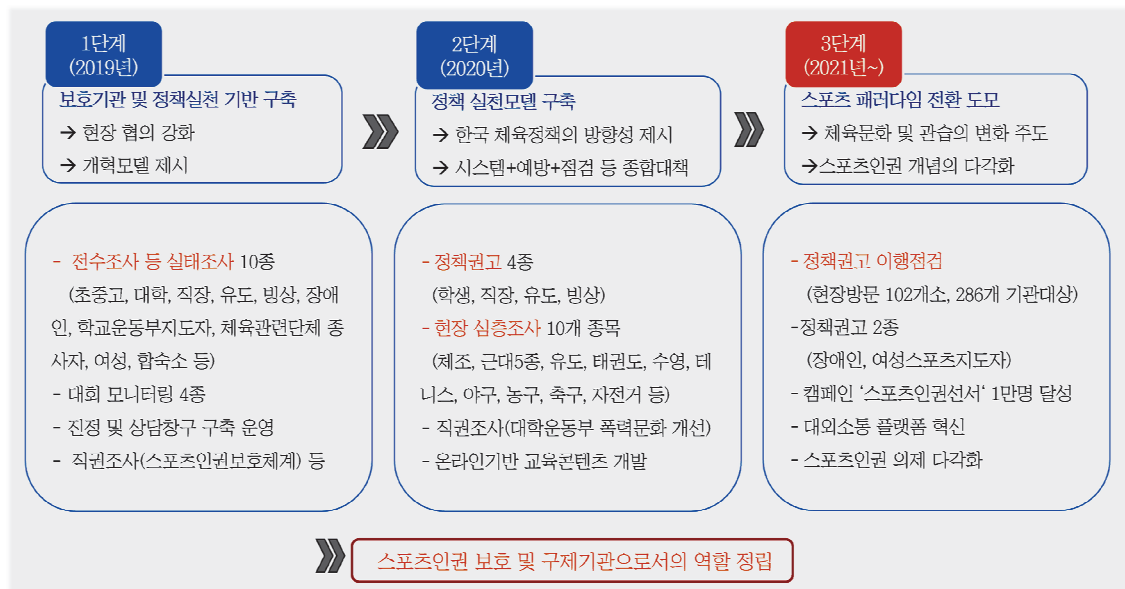


그림 1. 국가인권위원회 스포츠인권특별조사단 업무추진 성과

장애인, 학교운동부지도자, 체육관련단체 종사자, 여성, 합숙소 등)을 시행했는데 비교적 소수의 조사인력이 스포츠계 다양한 권리당사자들을 위한 피해규명을 통해 체육계 전반에 대한 종합적인 실태 파악에 주력한 것으로 볼 수 있다. 또한 대상별 조사와 직권조사 등 입체적인 조사를 통해 등 폐쇄성으로 대변되는 체육계의 부조리한 관행과 구조적 실태를 밝혀내고 이를 세부적으로 지적하여 대한체육회, 대한장애인체육회를 중심으로 한 지역체육회, 각 종목별 단체들의 징계 절차에서 나타나던 피해자 보호 문제, 좌주기 관행, 징계기준의 불명확성 등 체육계 내부의 연고주의, 폐쇄주의 등에 대한 처벌 및 시정의 근거를 남김으로서 스포츠인권보호체계 구축에 기여했다고 평가할 수 있다.

2단계(2020년)에서는 특조단의 목적인 “스포츠 분야의 인권침해 및 인권상황에 대한 실태를 조사하고 국가 차원의 개선방안을 마련”하기 위해 정책 실천 모델을 구축하고자 한국 사회의 인권친화적 체육정책의 방향성을 제시하고, 스포츠인권 보호시스템과 예방, 그리고 점검체계 등에 이르기까지 종합대책을 수립·권고하였다. 또한, 2019년 실태조사를 완료한 초·중·고 학생선수, 직장운동경기부, 유도 및 방상선수 조사 결과, 문화체육관광부 스포츠혁신위원회 권고안을 포함한 기존의 스포츠인권 정책 검토, 전문가 자문 등을 토대로 정책권고 4종을 실시했다. 이를 토대로 낸 인권위의 정책권고 이후 문제부, 교육부, 대한체육회 등을 비롯한 각 기관의 권고 이행계획이 대부분 ‘수용’ 의견을 회신하였다는 점에서 정책의 현장 적용 측면에서 큰 의미가 있었다. 특히 스포츠혁신위원회의 권고 이후 엘리트 체육인들을 중심으로 큰 반발이 있었고, 기존의 각 부처가 추진하던 스포츠인권 정책들이 현장에 쉽게 안착되기 어려웠던 상황에서 체육계 외부에 있는 인권위의 정책권고는 그 영향력이 상당히 있었던 것으로 평가할 수 있다(홍덕기, 2020).

한편, 각 종목별 심층적인 원인 분석을 위해 초·중·고 학생선수 전수조사 결과를 분석하여 인권침해로부터 취약한 10대 종목(체조, 근대5종, 유도, 태권도, 수영, 테니스, 야구, 농구, 축구, 자전거 등)을 선정하여 현장 심층 조사를 병행했다. 심층조사는 선수,

지도자, 그리고 그 외 이해당사자들을 대상으로 서면 또는 현장 면접조사를 통해 이루어졌는데 그동안 스포츠계에 적용하기 위한 가이드라인 성격의 현장 지침이나 교육 내용 등을 확정할 때 각 종목별 특성이 고려되지 않았다는 비판을 의식한 것이다. 이 조사를 통해 종목별 특성을 고려한 접근 방식의 가능성을 볼 수 있었고, 특조단의 스포츠 인권침해 원인 분석을 위한 정책역량 제고의 역할을 했다. 다만, 인권침해 피해자 중심의 면담대상자 선정으로 인해 내밀한 진실이 포함된 관계로 개인정보 유출 우려로 인한 대외 정책자료로의 활용이 제한된 점은 불가피한 한계로 나타났다. 따라서 향후 개인정보 보호를 최우선으로 하면서 효과적인 면접조사를 통해 정책 개발의 논거를 확보해내는 것은 중요한 고려사항이라 할 것이다.

또한, 2019년 직권조사를 통해 스포츠인권보호체계의 구조적 문제를 지적했던 특조단은 최근의 인권침해 유형이 직접적인 구타나 폭행의 형태보다는 언어 폭력이나 사생활 침해 등 폭력적인 통제의 형태를 보인다는 기존의 진정 사건 및 대학교 학생선수 인권상황 실태조사 결과분석에 따라 합숙이 80%를 상회하는 집단인 대학운동부에 대해 직권조사를 실시해 대학운동부 폭력문화 개선을 위한 처벌 근거의 확보와 관행의 개선을 도모했다. 이는 한국대학스포츠협의회를 비롯한 체육대학 규모의 9개 조사대상 대학을 중심으로 인권친화적 대학운동부 문화 조성을 위한 정책을 제안하고, 이를 위한 예산확보를 권고하는 등 실질적인 대학스포츠의 변화를 유도했다. 그 결과 한국대학스포츠협의회 인권위원회를 중심으로 각 대학에 대한 조사와 개선방안의 마련, 관련 예산의 편성 등 실질적인 변화가 감지되고 있다. 특히 대학스포츠 문화의 변화는 초, 중, 고교의 운동부 문화의 변화를 견인하는 역할이 매우 크다는 점에서 업무의 지속적인 추진을 통해 인권상황 개선의 모범적인 사례로 남길 필요가 있다.

3단계(2021년)에서는 스포츠 패러다임 전환을 도모하기 위해 체육문화 및 관습의 변화를 주도하고, 스포츠인권 개념의 다각화를 도모하고자 했다. 특히, 지금까지 마련된 스포츠인권 구체 정책들이 그 실효성 측면에서 현장 안착의 문제점을 발견하고, 정책권고들

이 제대로 이행되기 위한 점검과 협조를 강화하였다. 예를 들어, 현장 방문 102개소를 포함한 총 286개 기관을 대상으로 정책권고 이행점검을 통해 현장의 고충을 듣고 정책권고의 취지를 설명하며, 이행을 위한 협조 관계를 구축했다. 이 과정에서 현장 이행점검과 상급 기관의 권고 이행계획 제출에 따른 실행에도 불구하고, 관련 정책, 지침, 공문 등이 하급 기관에서 구체적인 실행 상 제한점 발생, 관리 감독의 부재, 취지에 대한 이해도 결여 등으로 인해 정책이 현장에 정착되지 못하고 있음을 확인했다. 이는 스포츠인권 상황 개선에 있어 현장의 실행 여건 마련이 중요한 요소가 된다는 점을 시사하는 것으로 추후의 법령 개선 및 행정력은 이 부분에 집중되어야 할 것으로 보인다.

또한, 2019년 조사를 완료한 장애인 선수들과 여성 스포츠지도자들의 인권침해 문제를 다룬 정책권고를 각각 시행하여 장애인 선수들의 2차 피해예방, 스포츠 시설 접근성 강화를 도모했으며, 한국 사회에 만연한 여성전문체육인들의 유리천장 문제를 개선하기 위한 노력을 지속했다.

## 2. 향후 과제

### 1) 인권 환경 개선을 위한 스포츠 패러다임 변화

앞서 언급한 특조단의 핵심 목표(스포츠 패러다임 변화, 스포츠인권 개념의 확장과 의제의 다각화, 스포츠인권 보호체계 확립 및 조직 안정성 확보) 중 첫 번째 목표인 ‘인권 환경 개선을 위한 스포츠 패러다임 변화’는 체육인 당사자의 노력과 더불어 국가적 차원의 지원이 적극적으로 수반되어야 한다. 이런 배경에서 인권위는 ‘스포츠계 폭력·성폭력 사안 대응 및 보호과정에서의 인권침해 직권조사’를 통해서 대통령에게 스포츠 패러다임 전환에 대한 책임을 물었다.

#### 1. 대통령에게

가. 체육계에서 끊임없이 반복되는 전문 체육인의 폭력 피해는 오랜 기간 우리 사회가 스포츠에 대해 승패의 결과만을 중시하고 승리, 성공, 국위 선양 등을 우선해온 편향된 인식에 근원이 있으므로, 행정수

반으로서 체육계에 인권을 기반으로 한 인식패러다임 변혁을 주요 국가적 책무로 하는 등 스포츠가 전문 체육인뿐만 아니라 국민의 기본적 권리로 보장되고 행복을 높이는 기제가 될 수 있도록 모든 국가적 노력을 결집하고 이끌어 주길 권고합니다.

인권위의 이러한 결정은 조사 과정에서 검토된 것이라기 보다는 심의·의결 과정에서 익명의 인권위원들이 스포츠 인권 문제해결의 근본적인 원인은 체육계라고 하는 한정된 범위가 아니라 국가적 차원에서 검토되고, 국민의 인식변화가 수반되어야 한다는 문제의식에 크게 공감한 결과다. 실제로 한국 사회에서 스포츠의 결과는 승리지상주의에 기반해 있고, 이를 관장하는 체육단체, 체육인들은 국민체육진흥법에 명시된 바와 같이 ‘국위선양’을 스스로의 임무로 받아들이고 실천해 왔다. 체육계의 근본적인 인식의 변화가 수반되지 않는다면 스포츠 분야의 폐쇄적 인권침해 구조는 지속적으로 나타날 수밖에 없다.

이에 특조단은 출범 초기부터 대통령이 수석보좌관 회의(2019. 1. 14.)를 통해 언급한 바와 같이 “드러난 일뿐 아니라 개연성이 있는 범위까지 철저히 조사·수사하고, 엄중한 처벌이 반드시 이뤄져야 한다.”, 그리고 “체육계의 성적 지상주의, 엘리트 체육 위주의 육성 방식에 대해서도 전면적으로 재검토하고 개선하는 계기가 됐으면 한다.”는 주문에 적극적으로 동의하고, 스포츠계 전체를 대상으로 한 조사와 구조적 관행에 대한 개선을 통한 근본적인 스포츠 환경의 변화, 그리고, 사회 전반의 스포츠에 대한 인식개선을 통해 스포츠 패러다임 전환을 주도하고자 노력했다. 이를 위한 주요 활동으로 다양한 실태조사를 진행하고 그 결과를 순차적으로 언론에 공표함으로써 스포츠인권 문제가 지속적으로 공론장에 남을 수 있도록 의제화 시켰다.

특히, 스포츠혁신위원회 2차 권고안과 이에 대한 일부 엘리트 체육인들의 반대의견이 대립하던 시기에 학생선수 기숙사 실태조사 결과 보고 토론회(2019년 10월 24일)를 시작으로 11월 ‘학생선수 전수조사 결과 발표’와 ‘실업팀 인권실태 결과발표’, 12월 ‘스포츠인권 선서의 날’ 개최, 2020년 2월 ‘장애인 체육선수 인



권실태 조사 결과발표’ 등 연이은 주의 환기를 시도 하며 스포츠 패러다임 변화를 위한 국민의 관심을 유지하도록 노력했다. 이에 2020년 3월 26일 인권위원장의 제주특별자치도 「스포츠인권조례」 제정 환영 성명에서 나타난 바와 같이 각 지방자치단체들이 스포츠인의 인권 보호를 위한 조례를 만들고, 스포츠계 인권 보호에 동참하는 등 지역 사회에서도 변화가 일어났다.

하지만 스포츠인권과 관련한 이슈들은 국민 생활과 밀접한 관련성이 적은 특수한 영역으로 그 관심이 지속적으로 유지되기 어려웠다. 하지만, 2020년 6월 26일, 철인 3종 선수의 안타까운 사건이 국민의 공분을 사면서 스포츠 패러다임 변화에 대한 요구는 다시 일어났다. 이는 곧 「국민체육진흥법」 개정을 통해 그 목적에 ‘국위선양’ 대신 ‘체육인의 인권 보호’가 포함되는 큰 변화로 이어졌으며, 문화체육관광부가 그동안 의욕적으로 추진해오던 스포츠윤리센터가 법적 근거를 갖추고 출범하는 계기가 되었다.

그러나 그 이후에도 계속 불거지는 스포츠계 인권침해 사건들에 대해 체육계는 ‘여전히 인권침해 문제가 개선되지 못했다는 반성’이나 ‘개선에 대한 의지’보다는 ‘체육인들에 대한 자존감을 상실케 한다는 인식’이 강했으며, 지속적인 사건 발생으로 인한 관련 기관이나 이해당사자들의 피로도 증가와 선거 시기에 따른 정치권의 이슈몰이 등으로 관심도가 떨어져 적절한 대응이 즉각 일어나지 못했다. 특히, 2022년 대통령 선거 과정에서 여러 후보들의 ‘스포츠 혁신안’ 전면 재검토 공약은 기존 권고안의 건전성 여부를 떠나 정권에 따라 스포츠패러다임 변화를 위한 그 당위성 자체에 큰 변화가 있을 수 있다는 정책적 불안 요소를 여실히 보여주었다. 이에 향후 체육 정책 수립 시 일관성 유지를 위한 입법적 방편이 필요하다고 볼 수 있다.

## 2) 스포츠인권 개념의 확장과 의제의 다각화

한국 사회에서 스포츠인권의 범위는 폭력, 성폭력, 그리고 학습권 침해에 주로 한정되어왔다(김현수, 박성주, 2020; 홍덕기, 2021). 이 같은 주장의 배경에는 국민체육진흥법, 초·중등교육법, 학교체육진흥법 등

스포츠인권을 다루는 법안이나 대한체육회 스포츠인권 가이드라인 등에서 주로 언급된 내용들이 이에 국한되었기 때문이다. 따라서 한국 사회에서 스포츠인권 예방, 보호 및 증진되어야 한다는 차원에 이르지 못하고, 피해를 구제하는 수준에서 머무를 수밖에 없었다. 특조단 또한 그 출범 자체가 성폭력이라는 심각한 인권침해 문제로부터 비롯되어 스포츠계 인권의 증진보다는 구제와 보호에 집중될 수밖에 없었던 부분이 있었다. 따라서 특조단에서는 1년차에는 폭력, 성폭력, 학습권 문제에 집중하고, 2년차부터 스포츠인권 개념을 증진함으로써 스포츠인권 의제를 다각화하고자 노력했다.

그 성과로는 먼저 ‘여성스포츠인 인권상황 실태조사’와 ‘해외 선진사례 실태조사’ 등이 있다. 여성체육인 조사의 경우 ‘여성전문체육인 인권증진을 위한 정책권고’로 발전하였으나, 여성전문체육인들이 겪고 있는 고질적인 문제를 지적하는 것을 넘어 여성의 체육 활동 참여에 있어서 포괄적인 권리 보장과 접근권, 재생산권 등에 대한 세부적인 권고에는 미치지 못한 아쉬움이 있다. 향후의 과제로 스포츠인권의 보편성을 확보하고, 아동, 노인, 장애, 여성, 성소수자 등 모든 사람을 위한 스포츠의 역할을 제고하며, 아동 스스로의 발전에 대해 말할 수 있는 권리, 신체적, 정신적 최고 수준의 건강 도모를 위한 권리당사자의 결정 존중 방안 등 다양하고 세밀한 주제로 그 지평을 확장해 나갈 수 있는 연구 기반 조성이 시급해 보인다.

## 3. 중장기 국가적 정책 및 입법 추진

특조단의 운영기간 동안 인권위는 각 영역별로 수많은 정책권고를 했다. 하지만 특조단이 확인한 결과, 스포츠인권관련 정책에 대한 각 부처와 체육단체들의 실천성은 매우 부족한 것으로 나타났다. 이런 현상은 크게 1) 권고 이행계획을 제출했지만 이행하지 않은 경우, 2) 관련 지침을 만들어 현장에 공문 등의 형태로 하달한 후 추가적으로 이행여부를 점검하지 않은 경우, 3) 이행관련 예산 부족을 이유로 극히 일부에게만 적용한 후 이행한 것으로 보고하는 경우 등 주로

편의적 대응에 따른 것이다.

특히 이행과제 중 일부 과제를 문제 삼아 세력을 결집하여 불필요한 공방전을 펼치면서 전체 과제들의 이행을 지연하는 경우들도 있었는데, 이런 경우 협의를 통해 해소될 수 있는 여지가 있어도 협의에 응하지 않는 경우들도 존재했다. 이는 스포츠인권 정책이 답보상태에 놓이게 되는 원인으로 작용한다. 사회적으로 큰 이슈화되는 인권침해 사건이 발생했을 때만 잠시 대응책을 내놓고 대중의 관심에서 멀어지면 다시 이전의 모습으로 돌아가는 현상은 스포츠패러다임의 변화를 더디게 만든다. 결국, 인권친화적 스포츠 환경 조성을 위해서는 인권침해 사건의 사회적 이슈 여부나 정치권의 유희리 문제에 영향을 받지 않고 중장기적인 국가정책 및 입법 추진이 요구된다. 예를 들어, 2021년 8월 10일 공포되고, 2022년 2월 11일부터 시행된 스포츠기본법에서 정한 국가스포츠정책위원회<sup>3)</sup>에서 위원들은 국가인권위원장의 의견을 청취하고, 체육 시민사회의 요구를 반영하는 노력 등 적절한 조치를 통해 인권에 기반한 중장기적 스포츠정책을 마련할 필요가 있다.

## 결론

2019년 2월 25일부터 2023년 2월 28일까지 만 4년 간 운영될 예정인 특조단은 한국 사회의 스포츠 분야에서 오랜 기간 지속된 인권침해 문제에 대응하기 위해 범국가적으로 각 정부 부처의 인력과 예산이 동시에 투입된 한시적 대응조직으로써 그 출범과 운영에 있어서 스포츠계의 반복적이고, 오랜 기간 지속된 인권침해 문제에 대해 구제, 보호, 그리고 증진을 목적으로 활동해왔다.

특조단은 국가인권위원회법에 따라 스포츠 분야의

법령·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선, 인권침해에 대한 구제, 실태조사, 교육 및 홍보, 관계 기관과의 협력, 가이드라인 정비, 그리고 그 밖의 사항 등에 대한 활동을 수행하는 등 일반적인 인권침해 구제기구로서 역할을 했다. 특조단의 성과는 다양한 권리당사자들을 대상으로 한 포괄적인 실태조사와 결과 공표를 통해 국민들이 스포츠인권 문제를 대하는 인식을 바꾸는 데 일조했다는 점에 있다. 특조단에서 진행한 실태조사들은 최근 2년간 스포츠 분야 인권 개선을 위한 기반이 되어 정책권고로 이어졌고, 이는 현장의 변화를 주도하고, 한국 사회의 스포츠 인권 환경 개선에 역할을 했다.

다만, 스포츠 인권과 관련한 권고안들은 2000년대 스포츠인권이라는 개념이 한국 사회에 소개(홍덕기, 류태호, 2007)되고, 공론화된 이후 지금까지 반복적으로 스포츠 개혁의 직전까지 갔다가 다시 무력화되는 과정을 거쳐왔던 지난 20년과 같이 제20대 대통령 선거 국면에서 혁신위 권고안 재검토라는 결과를 맞이하면서 다시 반복될 조짐을 보이고 있다. 한국 스포츠의 국가주도적 엘리트 시스템의 문제점과 이의 결과로서 불거지는 인권침해 문제들에 대해 체육계는 ‘엘리트 체육인들의 자존심’, ‘현장의 목소리’ 등이라는 명목으로 변화를 주저하고 있고, 그들만의 헤게모니를 지켜나가는 중이다. 하지만 체육계의 권력관계가 양립하고, 갈등하는 가운데 구조적 문제로 인해 현장에서 여전히 또 다른 인권침해가 발생하는 현실은 스포츠를 하는 모든 이들에게 이롭지 못한 상황이다.

특조단이 지난 3년간 수행한 실태조사, 정책권고, 심층조사, 권고 이행점검, 직권조사, 모니터링, 인식개선, 인권교육 등 종합적인 인권증진 활동들은 스포츠 인권 보호에 있어서 스포츠강국 패러다임이 아닌 모두를 위한 스포츠로의 패러다임 전환이 요구(홍덕기, 2021)된다는 총론에 큰 의의가 없다는 점을 확인해주었다. 또한, 특조단은 방법론의 측면에서 일부 엘리트 스포츠를 중심으로 한 현장의 인권정책에 대한 반발론자들과 스포츠인권옹호론자들 간의 이견을 조율하고, 정책권고와 이행상황 점검, 현장의 지원 등 지속적인 추진을 통해 현장의 변화를 직접 주도하려 하였다는 점에서 그 의미와 과제를 남겼다.

3) 제9조(국가스포츠정책위원회) 제1항에 적시된 바와 같이 “국민의 스포츠권 보장과 주요 시책의 평가·점검, 기본계획의 수립·조정, 국제경기대회 개최와 관련된 주요 정책의 수립·조정 등에 관한 사항을 심의·의결하고 스포츠 관련 정책을 총괄 조정하기 위하여 국무총리 소속으로 국가스포츠정책위원회(이하 “정책위원회”라 한다)를 둔다.”

그동안 특조단의 활동들은 정부 조직으로부터 독립된 의사결정 기구인 인권위의 체계적 정책 결정 기반과 인권에 대한 전문성, 그리고 견고한 지원이 있었기에 가능했다. 그런 점에서 특조단 운영의 종료로 인해 스포츠인권 보호 및 증진 약화가 우려된다. 인권위는 향후에도 스포츠윤리센터 등과는 별개로 인권친화적 스포츠 환경 조성을 위한 범국가적 컨트롤 타워로서의 역할을 모색할 필요가 있다. 또 다른 충격적인 사건들을 기다리기보다는 선제적이고, 정책적인 판단하에 스포츠인권 보호 및 증진이 국가적 책무라는 사실을 새길 필요가 있다.

## 참고문헌

- 국가인권위원회(2019a). **초·중·고 학생 운동선수 인권상황 실태조사 결과분석 보고서**. 서울: 국가인권위원회 스포츠인권특별조사단.
- 국가인권위원회(2019b). **실업팀 선수 인권실태조사 결과보고 및 인권보호 방안 마련 토론회 자료집**, 1-101. 서울: 국가인권위원회 스포츠인권특별조사단.
- 국가인권위원회(2020). **국가인권위원회 인권증진 행동전략 2021-2025**. 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회(2021a). **스포츠인권특별조사단 백서 2019-2021**. 서울: 국가인권위원회 스포츠인권특별조사단.
- 국가인권위원회(2021b). **국가인권위원회 법규집**. 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회 결정문(2020. 7. 6.). **스포츠계 인권보호체계 개선을 위한 권고(19작권0001700)**. 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회 결정문(2021. 1. 27.) **대학 운동부 폭력 문화 개선을 위한 권고(20작권0001100)**. 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회 결정문(2021. 11. 25.). **여성 전문체육인 인권증진을 위한 정책 권고의 건**. 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회 보도자료(2019. 11. 7.) **인권위 스포츠 인권특별조사단, 초·중·고 63,211명 전수조사 결과발표**. 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회 보도자료(2019. 11. 25.). **인권위, 실업팀 성인선수대상 인권실태 조사결과 발표**. 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회 보도자료(2020. 3. 5.) **인권위, 체육단체 및 기관종사자 성폭력 등 실태조사 결과 발표**. 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회 보도자료(2021. 4. 6.). **대학 운동부 내 폭력 유발하는 통제 문화와 관행 개선 시급**. 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회 보도자료(2021. 4. 15.). **빙상종목 인권상황 개선 종합대책 수립권고**. 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회 보도자료(2021. 11. 29.). **빙상종목 인권상황 개선 권고 이행사항 공표**. 서울: 국가인권위원회.
- 김현수(2020). 학생선수 스포츠 인권 정책 분석과 개선방향 : (성)폭력 피해구제와 보호를 중심으로. **움직임의 철학: 한국체육철학회지**, 28(3), 67-83.
- 김현수(2021). **인권과 스포츠**. 서울: 노사이드.
- 김현수, 박성주(2020). 스포츠 인권 정책분석과 개선방향: 학습권 보호를 중심으로. **한국체육학회지**, 59(5), 13-30.
- 대한변호사협회(2016). **2016 인권보고서, 31**. 서울: 대한변호사협회.
- 류태호(2005). 학원스포츠의 과제와 전망. **한국스포츠교육학회지**, 12(2), 91-108.
- 안민석, 홍덕기(2019). **스포츠인권백서: 언론보도를 통해 본 스포츠 반(反)인권 사례모음**. 서울: 국회의원 안민석 의원실 정책자료집.
- 임용석, 홍덕기(2021). 엘리트스포츠 분야 인권침해 예방을 위한 방안 탐색. **한국체육교육학회지**, 26(3), 57-76.
- 스포츠인권특별조사단 내부자료(2021. 1. 22.). **특조단 업무추진계획**. 서울: 국가인권위원회 스포츠인권특별조사단.

홍덕기(2020). 스포츠혁신위원회 권고문 분석을 통한 한국사회 스포츠패러다임의 방향 설정과 과제. **한국체육학회지**, 59 (2), 285-302.

홍덕기(2021). 스포츠 인권 정책분석을 통한 인권 침해 원인과 향후 과제. **스포츠엔터테인먼트와 법**, 24 (1), 23-52.

홍덕기, 류태호(2007). 인권으로 바라본 학생선수: 교육적 담론. **한국스포츠교육학회지**, 14 (4), 131-154.

홍덕기, 임용석(2021). 스포츠 분야 시민사회단체의 역할에 관한 연구: “체육시민연대”를 중심으로. **한국체육학회지**, 60 (5), 81-100.