

www.kwla.or.kr

# 제1회 여성·아동 인권보고대회

2023. 11. 21.(화) 11:00  
변호사회관 5층 정의실

 사단  
법인 한국여성변호사회





PROGRAM

# 제1회 여성·아동 인권보고대회

- 1. 일시 : 2023. 11. 21.(화) 11:00-15:00
- 2. 장소 : 변호사회관 5층 정의실 (서울 서초구 법원로1길 21)
- 3. 주최 : (사)한국여성변호사회

#### 4. 주요내용

여성·아동 관련 중요 사건 및 판결을 통해 현황과 문제점을 주제별로 고찰하고, 앞으로 여성·아동 인권의 나아갈 방향을 논의해보고자 함

○ 사회 : 이수연 변호사 (한국여성변호사회 사무총장)

시 간	내 용
10:30~11:00	○ 등록
11:00~11:15	○ 개회식 및 기념촬영   환영사   김학자 회장(한국여성변호사회)   축 사   한동훈 장관(법무부) 김현숙 장관(여성가족부) 김영훈 협회장(대한변호사협회) 김정욱 회장(서울지방변호사회) 신보라 원장(한국여성인권진흥원)   기념촬영
<b>섹션 1. 디지털 성범죄·스토킹피해·보호출산제</b>	
11:15~12:45	○ 발제1: 아동·청소년 대상 디지털 성범죄 법제 정비 방안 - 이경하 변호사(한국여성변호사회 인권이사)
	○ 발제2: 스톱킹범죄 피해자 보호제도와 개선방안 - 민고은 변호사(한국여성변호사회 인권이사)
	○ 발제3: 보호출산제 제정법안의 법적쟁점과 과제 - 신수경 변호사(한국여성변호사회 이사/아동청소년지원특별위원회 부위원장)



PROGRAM

# 제1회 여성·아동 인권보고대회

시 간	내 용
섹션 1. 디지털 성범죄·스토킹피해·보호출산제	
11:15~12:45	<p style="text-align: right;">좌장 : 전현정 변호사(한국여성변호사회 부회장)</p> <p>○ 토론</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 백미연 센터장(경기도 디지털성범죄피해자 원스톱 지원센터)</li> <li>- 윤지영 본부장(한국형사법무정책연구원 형사정책연구본부)</li> <li>- 강미정 팀장(세이브더칠드런 권리옹호부문 아동권리정책팀)</li> </ul>
12:45~13:00	휴 식 (15분)
섹션 2. 무차별 범죄·언론보도비판·모자 보건	
13:00~15:00	<p>○ 발제4: 2023 여성 대상 무차별 범죄</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서혜진 변호사(한국여성변호사회 인권이사)</li> </ul>
	<p>○ 발제5: 언론의 여성 및 아동인권침해보도에 관한 비판적 분석</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 김수현 변호사(한국여성변호사회 인권이사)</li> </ul>
	<p>○ 발제6: 보편적 복지로서의 모자보건지원제도-난임 지원제도 및 한부모가족 지원제도를 중심으로</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우지혜 변호사(한국여성변호사회 인권이사)</li> </ul>
	<p style="text-align: right;">좌장 : 김현아 변호사(한국여성변호사회 부회장)</p> <p>○ 토론</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전윤경 교수(한양대학교 법학전문대학원)</li> <li>- 박다해 기자(한겨레)</li> <li>- 김선혜 교수(이화여자대학교 여성학과)</li> </ul>
폐 회	



## CONTENTS

# 제1회 여성·아동 인권보고대회

### 발제

1. 아동·청소년 대상 디지털 성범죄 법제 정비 방안 ..... 21  
이경하 변호사 | (한국여성변호사회 인권이사)
2. 스토킹범죄 피해자 보호제도와 개선방안 ..... 40  
민고은 변호사 | (한국여성변호사회 인권이사)
3. 보호출산제 제정법안의 법적쟁점과 과제 ..... 57  
신수경 변호사 | (한국여성변호사회 이사/아동청소년지원특별위원회 부위원장)
4. 2023 여성 대상 무차별 범죄 ..... 72  
서혜진 변호사 | (한국여성변호사회 인권이사)
5. 언론의 여성 및 아동인권침해보도에 관한 비판적 분석 ..... 87  
김수현 변호사 | (한국여성변호사회 인권이사)
6. 보편적 복지로서의 모자보건지원제도-난임 지원제도 및 한부모가족 지원제도를 중심으로 ..... 98  
우지혜 변호사 | (한국여성변호사회 인권이사)

### 지정토론

- 백미연 센터장 | (경기도 디지털성범죄피해자 원스톱 지원센터) ..... 119
- 윤지영 본부장 | (한국형사법무정책연구원 형사정책연구본부) ..... 120
- 강미정 팀장 | (세이브더칠드런 권리옹호부문 아동권리정책팀) ..... 121  
- 보호출산제 제정법안의 법정 쟁점과 과제 토론문
- 전윤경 교수 | (한양대학교 법학전문대학원) ..... 126
- 박다해 기자 | (한겨레) ..... 127
- 김선혜 교수 | (이화여자대학교 여성학과) ..... 128  
- 보편적 복지로서의 모자보건 지원제도 - 난임 지원제도 및 한부모가족 지원제도를 중심으로



한국여성변호사회 회장  
**김학자** 변호사

안녕하십니까? 한국여성변호사회 회장 김학자입니다.

한국여성변호사회는 그동안 누구보다 적극적으로 여성·아동 인권과 관련된 많은 문제를 고민해왔고 토론회 등을 열어 공론화하였으며, 구체적인 입법안과 정책방향을 제시하는 등 여성·아동의 인권 증진을 위해 활발한 활동을 하여 왔습니다. 오늘 개최되는 ‘제1회 여성·아동 인권 보고대회’는 이러한 고민을 종합적으로 정리해보며, 여성·아동의 인권 관련 주요 현황과 문제점을 주제별로 고찰하여 향후 여성·아동 인권의 나아갈 방향을 논의해보는 뜻 깊은 자리입니다.

먼저 이처럼 뜻 깊은 ‘제1회 여성·아동 인권 보고 대회’를 격려해 주시기 위해 축사를 해주신 한동훈 법무부 장관님, 여성가족부 김현숙 장관님, 대한변호사협회 김영훈 협회장님, 서울지방변호사회 김정욱 회장님, 한국여성인권진흥원 신보라 원장님께 깊은 감사를 드립니다.

특히 오늘의 발제는 모두 한국여성변호사회에서 여성과 아동에 대해 활발히 고민해 오신 변호사님들께서 준비해주셨습니다.

제 1섹션에서는 N번방 사건 이후 관련법이 제·개정되었지만 여전히 사회적으로 심각한 아동·청소년 디지털 성범죄의 법제방안, 오랜 기간 논의되어 오다가 마침내 법이 만들어지고 한차례 개정이 이루어진 스토킹 관련 문제, 최근 관련법이 통과되었으나 사회적으로 많은 논란이 되고 있고 향후 개선이 필요한 보호출산제 문제를 다루고 있습니다. 제 2섹션에서는 여성의 기본적인 삶의 안정을 침해하는 무차별 범죄, 언론에서 다루고 있는 여성·아동의 보도 관점 현황과 문제점, 사회적으로 심각한 저출산 문제와 관련하여 난임지원 문제 등을 보편적 복지의 관점에서 짚어보는 발제가 준비되어 있습니다.

이처럼 오늘 준비된 발제문에서는 여성과 아동의 인권현황을 전반적으로 검토해보고 문제점과 개선방안을 다각적으로 살펴보고자 합니다.

또한 이러한 발제문에 대해 전문적 식견을 더해 주시고자 바쁘신 가운데 시간을 내서 토론을 맡아주신 토론자님들께도 다시 한 번 깊은 감사를 드립니다. 아울러 귀한 시간을 내서 관심을 가지고 함께 해주신 여러분께도 머리 숙여 감사의 말씀을 전합니다.

오늘 논의되는 내용은 앞으로도 지속적, 적극적으로 더 고민해야 할 주제이고, 관련법과 정책이 나아가야 할 방향을 제시하고 있습니다. 오늘 발제와 토론에서 말씀주신 좋은 의견들이 법과 정책에 반영되고 여성과 아동의 더 나은 삶에 기여할 수 있도록, 한국여성변호사회는 앞으로도 여성 아동의 인권 증진을 위한 노력에 앞장서겠습니다.

2023년 11월 21일

(사)한국여성변호사회 회장 **김 학 자**



법무부  
한동훈 장관

안녕하십니까.

제1회 여성·아동 인권보고대회의 개최를 진심으로 축하드립니다.

그리고 오늘 대회 준비에 노고를 아끼지 않으신 김학자 한국여성변호사회 회장님과 관계자 여러분께 감사드립니다.

한국여성변호사회는 우리 사회의 여성과 아동 인권을 증진하고자 1991년 설립된 이후부터 현재까지 공익사건 법률지원, 제도 개선, 입법 추진 등 적극적인 활동을 펼쳐 오신 것으로 알고 있습니다.

이러한 한국여성변호사회를 비롯한 사회 각계각층의 다양한 노력의 결과 대한민국은 정치, 사회, 교육 등 다양한 분야에서 여성·아동 인권의 상당한 진전을 이루어왔습니다.

그러나 성폭력, 교제폭력, 스토킹, 학대 등 여성과 아동을 대상으로 한 중대범죄가 끊이지 않고 있고, 최근에는 디지털 성범죄, 이상동기 강력 범죄, 청소년을 대상으로 하는 마약 범죄나 온라인 불법도박 범죄가 발생하고 있어 국민들의 불안함이 커지고 있습니다.

이러한 범죄에 적극 대응하고자 법무부는 중대범죄자에 대한 신상공개 확대 등을 내용으로 하는 「특정중대범죄 피의자 등 신상정보 공개에 관한 법률」을 제정하였고, 현재 「고위험 성범죄자 거주지 제한법」 제정안, 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 개정안 등이 입법예고 중에 있습니다.

또한 법무부는 피해자 보호를 위하여 ‘범죄피해자 원스톱 지원체계’ 구축을 추진하고, 내년엔 서울에 ‘원스톱 지원센터’를 설치할 예정이며, 범죄 피해자구조금, 피해자국선변호사 및 진술조력인 지원 대상을 확대하는 한편, ‘온라인 불법도박 근절과 청소년 보호를 위한 범정부 대응팀’, ‘디지털 성범죄 대응 관계기관 협의회’에 참여하는 등 여성·아동 인권 보장을 위해 총력을 기울이고 있습니다.

오늘 이 대회를 통해 제안될 변호사님들의 건설적인 의견에 대하여  
법무부는 귀를 기울이겠습니다.

다시 한 번 보고대회 개최를 축하드리며, 앞으로 이 대회를 통하여  
여성·아동 관련 의미 있는 정책이 지속적으로 제안될 것을 기대하겠  
습니다.

감사합니다.

2023년 11월 21일

법무부 장관 **한 동 훈**



여성가족부  
김현숙 장관

안녕하십니까? 여성가족부 장관 김현숙입니다.

한국여성변호사회의 제1회 여성·아동 인권보호대회 개최를 진심으로 축하드립니다. 여성·아동 관련 주요 사건과 판결문을 분석하여 여성과 아동에 대한 폭력 및 인권문제의 개선방안을 논의하는 것은 매우 가치 있는 일이라고 생각합니다. 이렇게 뜻깊은 장을 마련하는데 노고를 아끼지 않으신 김학자 회장님을 비롯한 한국여성변호사회 회원님, 그리고 오늘 발제를 맡아주신 여러 변호사님들께 깊은 감사와 경의를 표합니다.

정부는 국정과제 '5대 폭력(스토킹, 권력형 성범죄, 디지털 성범죄, 가정 폭력, 교제폭력) 피해자 보호 지원 강화' 실현을 위해 가해자에 대한 처벌 강화, 피해자 중심의 촘촘한 보호·지원을 위해 노력하고 있습니다.

이를 위해 제1차 여성폭력방지정책 기본계획(2020~2024)을 토대로 중앙행정기관과 지자체는 매년 시행계획을 수립하여 추진하고 있으며, 분석·평가를 통해 보완과제를 발굴하여 추진하는 등 현장 변화에 민감하게 대처해 나가고 있습니다.

특히 「스토킹 처벌법」이 2021년에 제정되고, 스톱킹 피해자 보호를 위한 「스토킹 방지법」이 2023년에 추가로 제정된 것은 매우 의미 있는 성과라고 생각합니다. 정부는 올해 스톱킹 가해자 처벌 강화를 위한 반의사불벌죄의 폐지, 긴급응급조치 위반 시 형사처벌 강화, 피해자 초기 지원을 위한 긴급주거지원 및 회복프로그램 제공 등 중대범죄로 이어지는 스톱킹 범죄 방지를 위한 선제적 대응에 주력하였습니다.

한편, 텔레그램 n번방, 박사방 등의 사건으로 촉발된 디지털성범죄에 대한 대국민 관심에 힘입어 짧은 기간 동안 법·제도가 만들어지고 지원체계도 구축되었습니다. 특히, 아동·청소년 대상 불법촬영물에 대해 피해자 동의 없이 삭제 지원을 요청할 수 있는 법적 근거와 온라인 환심형 성범죄(그루밍 성범죄) 처벌 근거 및 신분 위장수사 근거를 마련한 것 등은 유해한 디지털 환경으로부터 아동·청소년을 두텁게 보호할 수 있는 토대가 되었습니다.

디지털성범죄피해자지원센터 및 지역 특화상담소를 통한 불법촬영물 삭제지원, 피해자에 대한 심리 회복도 도왔습니다. 웹하드사업자를 단속함으로써 기술적 조치를 촉구하고 불법음란물을 차단하도록 하였으며, 디지털성착취물 원정보 삭제를 위해 구글, 틱톡, 텀블러 등 해외 사업자와 협력체계도 구축하였습니다. 그럼에도 불구하고 최근 스토킹, 교제폭력, 디지털성범죄 등 새로운 유형의 범죄가 확대되고 있고, 스토킹을 동반한 가정폭력과 같은 복합피해 등 새로운 유형의 여성폭력 범죄 피해가 늘고 있어 현상의 변화에 긴밀히 대처할 수 있는 대책안도 지속적으로 요구되고 있습니다. 오늘 개최하는 제1회 여성 아동 인권보고대회의장이 더욱 가치 있는 것은 우리 사회 모두가 함께 고민해야 할 문제를 선도적으로 다루고 있기 때문입니다.

정부는 앞으로도 5대 폭력 피해자에 대한 촘촘한 지원을 위해 스토킹 주거지원 사업 확대, 디지털성범죄피해자지원센터와 지역 특화상담소와의 연계 강화, 아동·청소년 대상 온라인 성착취 실시간 상담체계 구축, 권력형 성범죄 재발방지 및 여성폭력 예방 교육 강화, 2차 피해 방지 등을 지속 강화해 나가겠습니다. 아울러, 5대 폭력피해자 통합지원을 강화하기 위한 해바라기센터 및 여성긴급전화 1366 중심의 통합솔루션 지원단도 지속 확대해 나가겠습니다.

존경하는 한국여성변호사회 회원 및 관계자 여러분, 여성아동의 권익 향상을 위해 여러분께서 기울으신 노력에 다시 한번 감사의 말씀을 드립니다. 여성가족부도 여성과 아동의 폭력방지 및 인권보호를 위한 한국여성변호사회의 발걸음에 함께 하겠습니다.

제1회 여성·아동 인권보고대회를 거듭 축하드리며, 한국여성변호사회의 무궁한 발전을 기원합니다. 감사합니다.

2023년 11월 21일  
여성가족부 장관 **김 현 속**



대한변호사협회 협회장  
**김영훈** 변호사

안녕하십니까. 대한변호사협회 협회장 김영훈 변호사입니다.  
2023년도 제1회 여성·아동 인권보고대회 개최를 진심으로 축하  
드립니다.

먼저 변호사로서의 사명을 다하시며 여성과 아동의 인권 보호를 위해  
헌신해 오신 김학자 회장님을 비롯한 한국여성변호사회 임원 및 회원  
여러분께 존경과 감사의 말씀을 전합니다. 아울러 특별히 오늘 주제발표를  
준비해주신 김수현, 민고은, 서혜진, 우지혜, 이경하 한국여성변호사회  
인권이사님, 그리고 신수경 변호사님께 감사드립니다.

오늘날 여성의 교육기회가 늘어나고 노동시장 진출이 활발해지면서  
여성의 삶과 지위에도 많은 변화가 있었습니다. 한편 아동 또한 성인과  
동등한 인권의 주체라는 원칙이 통용되면서 아동 인권 보호와 증진을  
위한 인식 및 법제에도 많은 개선이 이루어져 왔습니다.

그러나 아직 우리 사회에서 여성과 아동이 사회적 약자의 지위에 있다는  
것은 부정할 수 없는 사실입니다. 최근 신당역 스토킹 살인사건, ‘n번방’  
사건 등으로 대표되는 여성과 아동 등 사회적 약자를 상대로 한 흉악한  
강력범죄와 같은 안전문제에서부터 여성의 사회적 진출과 함께 대다수  
여성의 일생에 중요한 부분을 차지하는 임신과 출산, 자녀 양육과 관련한  
문제 등 아직 사회적 논의가 필요한 과제가 많습니다.

한국여성변호사회는 지난 30여 년의 세월 동안 우리 사회의 다양한 영역  
에서 여성을 포함한 사회적 약자들이 용기를 내어 자신의 목소리를 내고  
그 역량을 펼칠 수 있도록 다양한 법률지원 활동에 힘써왔습니다. 이처럼  
여성·아동 등의 인권 향상에 앞장서 온 한국여성변호사회가 개최하는  
첫 인권보고대회인 만큼 우리 사회에서 여성과 아동의 인권 보호 및  
향상에 관한 깊이 있는 논의가 이루어지길 기대합니다.

오늘 진행될 제1회 여성·아동 인권보고대회에서는 여성·아동 관련하여 최근 발생한 중요 사건 및 판결 등을 돌아보는 시간이 마련되어있습니다. 스토킹 및 교제 폭력, 보호출산제, 아동·청소년 대상 디지털 성범죄, 여성 대상 무차별 범죄, 언론의 여성 및 아동 피해자 보도 분석, 모자보건 지원제도 등 여성과 아동 관련 쟁점을 망라하였습니다. 이를 통해 지금 우리 사회 곳곳에서 일어나고 있는 여성·아동 인권문제를 짚어보고, 더 나아가 여성·아동 인권 보장 및 증진을 위한 향후 과제를 발굴하고 해결책을 모색하는 기회가 되길 바랍니다.

대한변호사협회는 한국여성변호사회의 지난 30여 년간의 노고에 무한한 존경과 경의를 표하며, 앞으로의 눈부신 활약을 기대합니다. 대한변협 또한 여성·아동의 인권 증진을 위한 활동에 지원을 아끼지 않겠습니다.

다시 한 번 제1회 여성·아동 인권보고대회 개최를 축하드리며, 한국여성변호사회의 무궁한 발전과 함께 해주신 모든 분의 건승을 기원합니다. 감사합니다.

2023년 11월 21일

대한변호사협회 협회장 **김영훈**



서울지방변호사회  
김정욱 회장

안녕하세요. 서울지방변호사회 회장 김정욱 변호사입니다.

한국여성변호사회가 주최하는 제1회 여성·아동 인권보고대회 개최를 축하드립니다. 아울러 본 대회를 빛내주시기 위하여 바쁘신 중에도 귀한 걸음을 해주신 모든 분들께 깊은 감사의 인사를 올립니다.

한국여성변호사회는 여성·아동의 인권 보호와 권익증진을 위하여 부단한 노력을 기울여 오셨습니다. 여성과 아동의 인권에 관한 문제는 오랫동안 사회적 문제로 필히 해결되어야 할 과제임은 주지의 사실입니다. 이러한 문제해결에 가장 앞장서 주시며 이렇게 인권대회를 개최해 주신 한국여성변호사회의 노고에 진심어린 응원과 박수를 보냅니다.

금일 디지털 성범죄·스토킹피해·보호출산제와 무차별 범죄·언론보도 비판·모자 보건 등 다양한 주제에 관하여 심도있는 논의가 예정되어 있습니다. 이번대회를 통해 앞으로 여성·아동 인권의 나아갈 정도를 정함에 큰 도움이 될 것을 믿어 의심치 않습니다.

대한민국에서 가장 유서깊은 여성법조인 단체로서, 한국여성변호사회가 여러 활약상을 통해서 우리 사회에 많은 변화와 깨달음을 불러일으켰습니다. 그만큼 앞으로 한국여성변호사회의 역할과 위상도 매우 커질 것입니다.

아울러 여성·아동 인권보고대회의 번창을 기원하고, 올바른 법질서를 굳건히 세우며 적극적으로 실천의 계기가 되기를 희망합니다.

저희 서울지방변호사회 또한 한국여성변호사회와의 긴밀한 협조를 통해서, 보다 올바른 사회와 소중한 가치 정립을 위하여 도움과 노력을 아끼지 않겠습니다.

항상 여성변호사들의 권익과 법조계 발전을 위해 애써주시고, 오늘의 뜻 깊은 자리를 꾸려 주신 김학자 회장님과 임원분들, 자리를 빛내주신 김영훈 대한변호사협회 협회장님 및 참석자분들께 다시 한 번 감사의 인사를 드리며, 각 가정과 하시는 일들에 늘 행복이 가득하시길 기원합니다.

감사합니다.

2023년 11월 21일

서울지방변호사회 회장 **김 정 욱**



한국여성인권진흥원  
신보라 원장

안녕하십니까.

한국여성인권진흥원 원장 신보라입니다. 올해 처음 개최하는 제1회 여성·아동 인권보고대회에 참석하게 되어 기쁘게 생각합니다. 오늘의 대회를 기획하고 오랜 기간 준비한 사단법인 한국여성변호사회 김학자 회장님과 관계자 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 대회는 여성과 아동을 대상으로 한 중요 사건 판결에서 나타난 법적 제도의 문제점과 한계에 대해 살펴보고, 이를 보완하기 위한 법안 규정을 정비하고 입법 제언에 대해 논의하는 소중한 시간입니다.

2023년은 특히 여성을 대상으로 한 강력 범죄가 그 어느 때보다 많았던 해였습니다. 여성을 대상으로 한 성범죄는 과거에 비해 다양한 방식으로 확장 중이며 그중에서도 디지털 성범죄의 피해 규모가 매우 심각합니다. 우리 진흥원에서는 온라인에서 무분별하게 유포된 영상의 피해자들을 보호하고 지원하기 위해서 2018년부터 디지털성범죄피해자지원센터를 운영하고 있습니다. 2023년 2월부터는 사이버 상담채널 디포유스(d4youth)를 운영하며, 상담과 기관 연계를 통해 아동·청소년 성착취 피해를 지원도 함께 하고 있습니다.

전국 성착취 피해 아동·청소년 지원센터의 23년 연차 보고서에 따르면 온라인을 통해 성착취 피해에 노출된 경우가 77.8%, 그중에서도 채팅 앱이 49.1%로 가장 높습니다.

특히 피해 청소년들은 SNS나 메신저, 게임 등 온라인 공간을 매개로 한 성착취 피해를 경험하며, 그들의 연령은 매년 낮아지고 있습니다. 이에 따라 피해자 보호·회복을 위한 지원 확대와 범죄자 처벌 강화에 대한 국민들의 기대와 요구 또한 계속되고 있는 실정입니다.

따라서 진흥원에서는 각종 범죄의 온상인 채팅앱 온라인 플랫폼을 지속적으로 모니터링하면서 미성년자 성착취를 유인하는 유해한 정보들을 신고하고, 성착취 위험에 놓인 아동·청소년들에게 지원 정보를 알리는 사이버 아웃리치 활동도 펼치고 있습니다.

진흥원에서 다양한 피해자들을 지원하고 보호하는 사후적 조치도 중요하지만, 무엇보다도 여성과 아동을 대상으로 한 성범죄를 뿌리 뽑기 위해서는 관련 처벌 규정의 강화뿐만 아니라 법의 사각지대에서 놓친 부분을 수시로 재점검하고, 수사 및 재판 단계에서 발생하는 문제점과 한계를 보완한 법 개정이 필수입니다. 이를 위한 첫 단계로서 오늘과 같은 논의의 자리는 몹시 소중한 것입니다.

오늘 이 자리에는 디지털성범죄뿐만 아니라 스토킹피해, 보호출산제, 무차별 여성범죄, 언론보도의 문제점, 모자보건지원제도 등 다양한 주제로 함께 모였습니다. 여성, 아동의 성착취 피해 지원과 근절을 위한 실효성 강화 방안을 함께 논의하는, 더 나아가 연대의 계기가 되는, 의미 있는 시간이 되기를 바랍니다. 발표와 좌장으로 참여해주신 변호사분들께도 감사 인사를 전합니다.

한국여성인권진흥원은 앞으로도 여성폭력 피해자 지원기관과 관련 부처는 물론 정책입안자, 연구자 및 국민과 함께 피해 지원과 회복을 위한 개선 방안을 논의할 수 있는, 여성폭력 피해지원의 중추기관으로서의 역할을 더 열심히 수행하겠습니다. 감사합니다.

2023년 11월 21일

한국여성인권진흥원 원장 **신 보 라**



[여성·아동 인권보고대회] **발제**

**발제 1**

**아동·청소년 대상 디지털 성범죄 법제 정비 방안** 21

이경하 변호사

한국여성변호사회 인권이사

**발제 2**

**스토킹범죄 피해자 보호제도와 개선방안** 40

민고은 변호사

한국여성변호사회 인권이사

**발제 3**

**보호출산제 제정법안의 법적쟁점과 과제** 57

신수경 변호사

한국여성변호사회 이사/아동청소년지원특별위원회 부위원장

**발제 4**

**2023 여성 대상 무차별 범죄** 72

서혜진 변호사

한국여성변호사회 인권이사

**발제 5**

**언론의 여성 및 아동인권침해보도에 관한 비판적 분석** 87

김수현 변호사

한국여성변호사회 인권이사

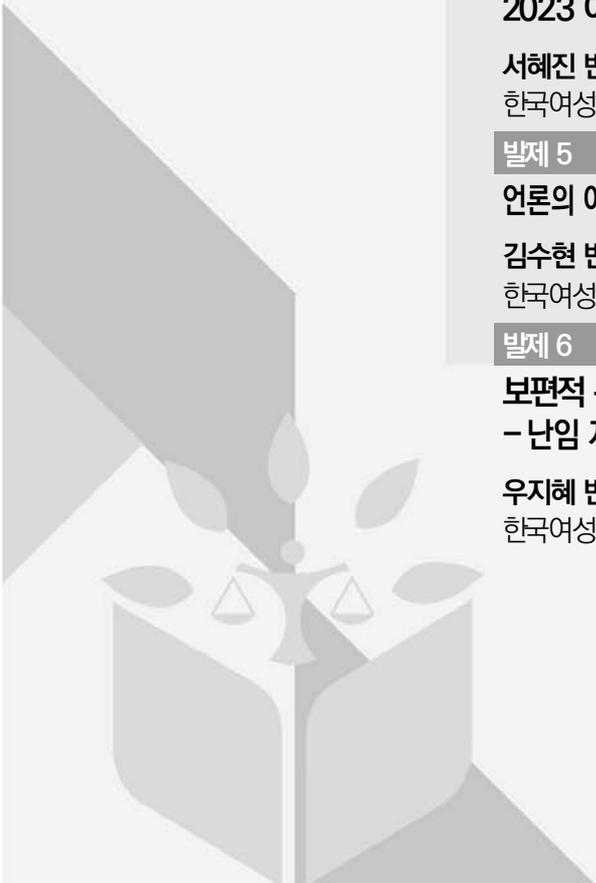
**발제 6**

**보편적 복지로서의 모자보건지원제도** 98

- 난임 지원제도 및 한부모가족 지원제도를 중심으로

우지혜 변호사

한국여성변호사회 인권이사





# 아동·청소년 대상 디지털 성범죄 법제 정비 방안

- 처벌규정 및 삭제·절차 규정과 지원제도를 중심으로 -

한국여성변호사회 인권이사 이 경 하

## 목 차

### I. 서론

### II. 아동·청소년 대상 디지털 성범죄 처벌 규정의 정비

1. 신상 유포와 결합한 아동·청소년 성착취의 처벌 공백 실태
2. 문제점
3. 입법제언

### III. 아동·청소년 성착취 영상물 삭제 규정의 정비

1. 실태
2. 문제점
  - 가. 임의적 몰수, 폐기로 인한 재유포 위험
  - 나. 방송통신심의위원회의 시정요구 불균형
  - 다. 협소한 삭제 대상 정보의 범위
  - 라. 성폭력방지법 제7조의3 제4항, 제5항, 제6항의 사문화
3. 입법제언
  - 가. 필요적 몰수, 폐기 규정의 신설
  - 나. 전기통신사업법 제22조의5의 제1항의 의무조치기한의 구체화 및 피해 자지원센터의 위상 강화 필요
  - 다. 삭제 등 유통방지 대상 정보 범위의 확대
  - 라. 가해자 인적사항 조회 권한 부여 및 구상금액 산출 기준 마련

#### IV. 수사, 재판 단계에서의 절차 규정 정비

1. 경찰청 범죄수사규칙 제13조 개정의 필요성
2. 아동·청소년 성착취물에 대한 증거조사방식 개선 필요

#### V. 결어

## I. 서론

아동·청소년 대상 디지털 성범죄의 발본색원을 위해 20대·21대 국회에서 관련 법률이 발의되고 제·개정되었으나, 여전히 취약한 아동·청소년을 범죄 대상으로 물색하는 디지털 성범죄는 쉽게 근절되고 있지 않으며, SNS, 메타버스 등 다양한 플랫폼에서 범죄 위험이 도사리며 범죄 수법이 더욱 고도화, 지능화, 조직화되고 있다.

아동·청소년 대상 디지털 성범죄<sup>1)</sup>의 발생 건수, 증감 추세는 경찰청의 경찰통계연보와 대검찰청의 분기별 범죄동향 리포트에서 확인할 수 있는데, 경찰통계연보에서 아동·청소년 성착취물의 발생 건수는 2019년에 756건, 2020년에는 2,623건으로 2020년 아동·청소년 대상 디지털 성범죄가 직전 연도 대비 3배 이상의 큰 폭으로 증가하였다. 2021년의 아동 성착취물 발생 건수는 1,747건으로 2020년 대비 다소 감소하였으나 여전히 2019년 대비 2배 이상의 증가율을 보인다. <sup>2)</sup>그리고 대검찰청의 분기별 범죄동향 리포트(2023년 2분기, 제27호)는 아동·청소년 성착취는 별도 유형으로 분류하고 있지 않아 제한적인 자료 분석만이 가능하나, 2022년의 성폭력처벌법의 카메라등이용촬영죄의 발생 건수는 7,108건으로 2021년의 6,525건 대비 583건이 증가한 것이 확인된다. 그리고 여성가족부의 2022 디지털 성범죄 피해자 지원 보고서에 따르면, 디지털 성범죄의 피해자 중 10대 피해자는 2021년 21.3%, 2022년에는 17.8%로 여전히 가장 높은 비중을 차지하고 있다<sup>3)</sup>.

N번방 성착취 사건 등 취약한 아동·청소년을 범죄 대상으로 삼은 디지털 성범죄의 근본적 해결을 위한 발본색원과 처벌이 필요하다는 국민적 공분에 힘입어, 20대·21대 국회에서 청소년성보호법, 전기통신사업법, 성폭력방지법, 성폭력처벌법 등 다양한 법률에서 개정안

1) 청소년성보호법 제11조, 제15조의2 범죄 및 성폭력처벌법 제 14조, 제14조의2, 제14조의3의 각 범죄에서 피해자가 아동·청소년인 경우를 포괄하여 편의상 아동·청소년 대상 디지털 성범죄라고 지칭하겠다.

2) “2023 통계로 보는 남녀의 삶”, 여성가족부, 2023. 9. 6., 61면

3) “2023 통계로 보는 남녀의 삶”, 여성가족부, 2023. 9. 6., 14면

이 발의되었고, 이는 아동·청소년 대상 디지털 성범죄라는 중차대한 문제 해결에 다각도의 접근이 필요한 현실을 방증한다고 할 것이다. 즉, 신속한 피해영상물 삭제, 아동·청소년 성물의 유통 방지, 재판 수사단계에서의 피해 아동·청소년의 참여권 보장, 궁극적으로는 피해 아동·청소년의 피해 회복이라는 과제를 달성하기 위해서는 처벌규정뿐만 아니라 영상물 삭제 규정, 피해자의 형사절차상 참여 규정에 대한 검토가 필요하며, 특히 아동·청소년 성착취 관련 법제도가 빠르게 발의·개정되고 변화하는 동시에 해당 범죄 수법과 양상이 발맞춰 진화하는 현시점에서 중간 점검을 통한 법제 정비가 필요하다.

이에 본 발제에서 ①아동·청소년 대상 디지털 성범죄 처벌규정 ②아동·청소년 성착취물 삭제 규정 ③수사, 재판 단계에서의 절차 규정의 순서대로 실태와 법제 현황과 한계점을 살펴보고 입법제언을 통한 개선과제와 입법방향을 제시하는 것으로 마무리하고자 한다.

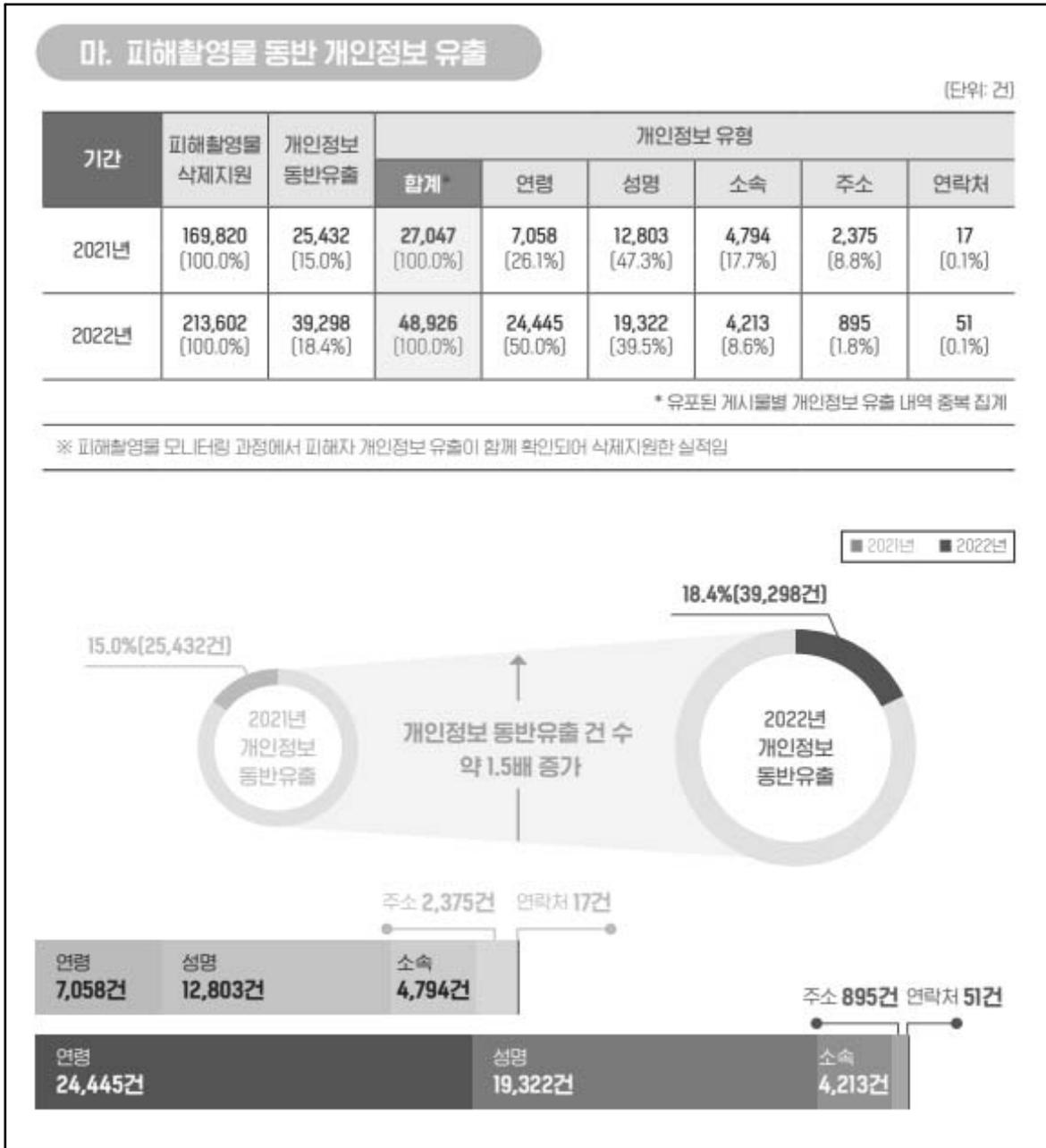
## II. 아동청소년 대상 디지털 성범죄 처벌 규정의 정비

### 1. 개인정보 유포와 결합한 아동·청소년 성착취의 처벌 공백 실태

2020~2021년 한국어 다크웹 11개 사이트의 게시글 71,387개를 분석한 결과, 다크웹 내 디지털 성범죄 관련 게시량에는 유의미한 변화는 없으나 디지털 성범죄 피해자의 개인정보가 노출된 게시글이 전체 글의 50.9%로 전년도(17%) 대비 약 3배 증가했다<sup>4)</sup>. 그리고 한국여성인권진흥원의 2022 디지털 성범죄 피해자 지원 보고서에 따르면, 피해 촬영물과 함께 피해자를 식별할 수 있는 개인정보가 유출된 경우는 2021년 기준 전체 삭제지원 16만 9,820건 중 2만 5,432건으로 15.7%의 비율을, 2022년 기준 전체 삭제지원 21만 3,602건 중 3만 9,298건으로 18.4%의 비율을 차지하여 전년도 대비 피해자의 개인정보가 동반 유포된 경우가 1.5배 증가하였고, 유포된 개인정보 유형은 연령 50%, 성명 39.5%, 소속 8.6% 순으로 나타났다.<sup>5)</sup>

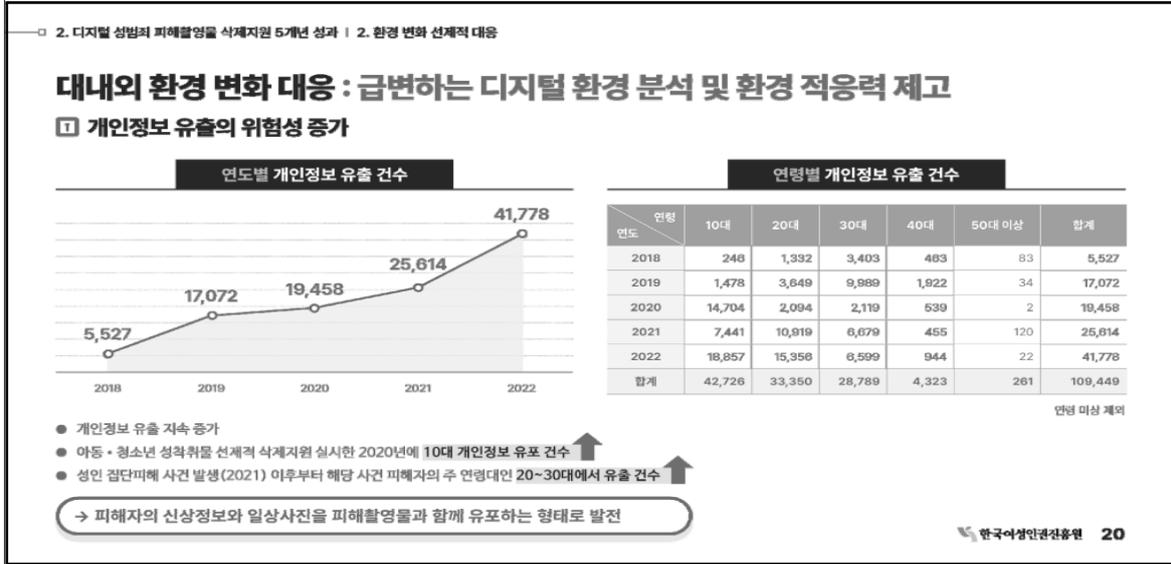
4) 메타버스 매개 아동·청소년 성착취 현황과 대응방안 토론회, 서지현, 2022. 1. 27., 26면

5) 한국여성인권진흥원, 2022 디지털 성범죄 피해자 지원 보고서, 26면, 2023



한국여성인권진흥원의 삭제지원 분석 결과에 따르면, 디지털 성범죄에서 10대 피해자의 개인정보가 유출된 건수는 2021년에 7,441건, 2022년 18,857건으로 2배 이상 급증하였다.

6) “디지털 성범죄 피해지원 발전방안 모색”, 한국여성인권진흥원 디지털성범죄피해자 지원센터 5주년 기념 토론회, 2023. 9. 19. , 20면



여성가족부 2022년 아동·청소년 대상 성범죄 발생추세 및 동향 분석에 따르면, 아동·청소년의 성적 이미지를 유포하겠다고 협박하면서 피해자에게 강요한 내용 중 ‘좀 더 강도 높은 성적 이미지 촬영 혹은 전송 요구’는 2019년에는 57.1%, 2020년에는 45.3%, 2021년에는 60.8%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 그리고 피해 아동·청소년이 가해자의 협박 등으로 인해 스스로 자신의 성착취 영상물을 촬영, 제작하게 된 비중은 2021년 15.7%로 2020년의 8.1% 대비 2배 이상으로 급증하였다<sup>7)</sup>.

〈표 1〉 가해자가 성적 이미지를 유포하겠다고 협박할 때, 강요한 내용 추세(2019~2021년)

유포 협박 시 강요한 내용	신상정보등록연도			
	2019	2020	2021	계
좀 더 강도 높은 성적 이미지 촬영 혹은 전송 요구	24 (57.1)	34 (45.3)	118 (60.8)	176 (56.6)
피해자 지인의 성적 이미지 촬영 혹은 전송 요구	0 (0.0)	4 (5.3)	5 (2.6)	9 (2.9)
오프라인에서 성관계(유사성행위 포함) 요구	2 (4.8)	4 (5.3)	7 (3.6)	13 (4.2)
금전 요구	3 (7.1)	4 (5.3)	8 (4.1)	15 (4.8)
가해자의 잘못된 행동을 경찰에 신고하지 말라고 요구	1 (2.4)	4 (5.3)	11 (5.7)	16 (5.1)
(오프라인) 만남 요구	0 (0.0)	11 (4.7)	10 (5.2)	21 (6.8)
이별에 대한 보복		4 (5.3)	3 (1.5)	7 (2.3)
요구 특정할 수 없음	12 (28.6)	10 (13.3)	5 (2.6)	15 (4.8)
기타		-	27 (13.9)	39 (12.5)
계	42 (100.0)	75 (100.0)	194 (100.0)	311 (100.0)

주: 1. 피해자 조사표 분석 결과  
 2. 2019년에는 '요구 특정할 수 없음'은 기타에 포함됨  
 3. 응답(responses) 기준 복수 응답 분석 결과임

7) 여성가족부, “아동·청소년 대상 성범죄 발생추세 및 동향 분석”, 여성가족부 연구용역보고서, 2022., 494면, 501면

## 2. 문제점

아동·청소년 성착취물 유포에서 피해 아동·청소년이 누구인지 식별할 수 있는 개인정보를 함께 유포하는 범죄 유형이 계속 증가하여 전체 아동·청소년 성착취물 유포에서 18.4%라는 높은 비중을 차지하고 있고, 이러한 유형의 범죄가 피해 아동·청소년의 성적자기결정권을 더 심각하게 침해한다는 것 역시 자명하다.

나아가, 피해 아동·청소년에게 이름, 소속(학교, 학원 등), 주소 등의 신상 정보를 결합하여 성적 이미지를 유포하겠다고 협박하면서 더 강도 높은 성착취를 손쉽게 자행하는 범죄 수법 및 양상에도 주목해야 한다. ‘N번방 성착취 사건’, ‘박사방 성착취 사건’ 등 연이어 발생하는 조직적인 아동·청소년 성착취 사건에서 피해 아동·청소년이 어디에 사는 누구인지 명확히 알 수 있도록 휴대전화번호, 이름, 학교 등의 정보를 함께 기재하여 성적 이미지를 유포하겠다는 협박은 피해 아동·청소년을 고립시키고 지속적인 성착취를 가능케하는 이른바 ‘성 노예화’라는 단계로서 작용하였다. 이처럼 피해 아동·청소년의 신상정보와 성적 이미지를 취득하고, 이를 결합하여 유포하거나 유포 협박을 하는 과정이 아동·청소년 대상 디지털 성범죄의 전형적인 범죄 수법 및 행위 태양으로 나타났던 만큼 이러한 메커니즘을 반영한 관련 법제 정비의 필요하다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔다<sup>8)</sup>. 그리고 여성가족부의 2022년 아동·청소년 대상 성범죄 발생추세 및 동향 분석에 따르면, ① 피해 아동·청소년에게 유포 협박을 하며 강요한 내용에서 ‘좀 더 강도 높은 성적 이미지 촬영 혹은 전송 요구’가 60.8%의 비중을 차지하는 점(2021년 기준), ② 피해 아동·청소년이 가해자의 협박 등으로 인해 스스로 성착취 영상물을 촬영, 제작하게 된 피해 비중이 2021년 기준 15.7%로 전년도 대비 2배 이상 증가한 점 역시 아동·청소년 대상 디지털 성범죄에서 상기의 메커니즘을 추단케 하는 통계적, 실증적 근거라고 볼 수 있다.

20대 국회에서 반포 등이 된 불법촬영물이나 불법촬영물과 관련하여 게시된 정보 등과 결합하여 촬영대상자를 알아볼 수 있는 경우 가중 처벌하는 성폭력처벌법 개정안이 발의된 바 있으나(정춘숙 의원 대표발의, 성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안, 의안번호 2013255, 제안일 2018. 4. 25.)<sup>9)</sup>, 법제사법위원회의 논의 과정에서 “알아볼 수 있다”라는 구성요건의 모호성이 지적되어 임기만료 폐기되었다.

8) “N번방 방지법 그 한계를 해결한다 디지털 성폭력 근절을 위한 21대 국회 입법과제”, 한국형사정책연구원, 2020. 7. 1., 42면.

9) 김정혜, “기술매개 성폭력 대응을 위한 법제 정비 방안”, 한국여성정책연구원 2021 연구보고서, 2021. 12. 31., 230-231면

### 3. 입법제언

가. 불법 촬영물을 이용하여 피해자를 협박하거나 협박하여 권리행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게 한 경우 성폭력처벌법 제14조의3 제1항, 제2항10)에 따라 처벌되는데, 청소년성보호법에서 아동·청소년 성착취물을 이용하여 피해 아동·청소년을 협박한 경우에 상응하는 처벌규정이 없다. 성폭력처벌법의 카메라등이용촬영죄와 청소년성보호법의 성착취물의 제작 배포죄는 그 죄질과 불법성이 상이하여 후자가 더 무겁게 처벌되는 점을 고려할 때, 청소년성보호법 제14조(아동·청소년에 대한 강요행위 등)에 아동·청소년 성착취물을 이용한 협박·강요죄의 별도 신설을 제안한다.

나. 피해 아동·청소년을 식별할 수 있도록 개인정보를 결합한 성착취를 가중 처벌하는 처벌규정의 정비안이 필요하다. 법제사법위원회에서 ‘알아볼 수 있는 경우’라는 문언의 모호성을 지적하였으나 형법상 명예훼손죄, 모욕죄에서 피해자의 특정성에 관한 형사 실무례와 판례가 충분한 논의를 거쳐 확립되어 있기 때문에, 이로써 ‘알아볼 수 있는 경우’라는 문언을 해석, 적용한다면 구성요건의 명확성에 관한 문제가 제기될 위험은 다소 적어 보인다(대법원 2002. 5. 10. 선고 2000다50213 판결 등 참조<sup>11)</sup>). 일례로, 유포 등이 된 성착취 영상물 자체만으로는 피해 아동·청소년을 인식하기 어렵더라도, 피해 아동·청소년이 다니는 학교, 핸드폰 번호 등을 성착취 영상물의 게시글의 내용으로서 명시한 경우 그 표현의 내용을 주위사정과 종합해보면 피해자가 누구인지 알아볼 수 있는 경우에 해당한다고 할 것이다.

청소년성보호법 제11조 제8항에 “제1항부터 제5항에 따라 제작, 수입, 수출, 판매, 대여, 배포, 제공, 소지, 운반, 광고, 소개, 알선 등이 된 아동·청소년성착취물이 촬영 대상자를 알아볼 수 있는 경우(해당 촬영물만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없어도 촬영물과 관련하여 게시된 정보 등과 결합하여 알아볼 수 있는 경우를 포함한다) 그 죄에 대하여 정하는 형의 2분의 1까지 가중한다.”라는 내용으로 조항 신설을 제안하는 바이다.

10) 제14조의3(촬영물 등을 이용한 협박·강요) ① 성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 촬영물 또는 복제물(복제물의 복제물을 포함한다)을 이용하여 사람을 협박한 자는 1년 이상의 유기징역에 처한다.  
 ② 제1항에 따른 협박으로 사람의 권리행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게 한 자는 3년 이상의 유기징역에 처한다.  
 ③ 상습으로 제1항 및 제2항의 죄를 범한 경우에는 그 죄에 정한 형의 2분의 1까지 가중한다.

11) 위 대법원 판례는 명예훼손에 의한 불법행위가 성립하기 위한 요건으로서의 피해자의 특정 정도에 관하여, “명예훼손에 의한 불법행위가 성립하려면 피해자가 특정되어 있어야 하지만, 그 특정을 할 때 반드시 사람의 성명이나 단체의 명칭을 명시해야만 하는 것은 아니고, 사람의 성명을 명시하지 않거나 또는 두문자(두문자)나 이니셜만 사용한 경우라도 그 표현의 내용을 주위사정과 종합하여 볼 때 그 표시가 피해자를 지목하는 것을 알아차릴 수 있을 정도이면 피해자가 특정되었다고 할 것이다”라고 판시하였다.

### III. 아동·청소년 성착취물 삭제 규정의 정비

#### 1. 실태

디지털 성범죄는 기술 발달과 결합하여 성착취물의 항상성, 복제가능성, 변형가능성, 확산성의 특성으로 인하여 한 번 유포되면 다양한 경로로 원본과 동일한 수준으로 재생산되고, 결국 피해 아동·청소년은 끊임없는 재유포피해를 겪는 영구적인 불안 상태에 놓이게 된다. 따라서 피해 발생 초기에 아동·청소년 성착취물의 추가 유포 및 확산을 막고 신속하고 완전한 삭제를 하는 것은 피해 아동·청소년의 회복에서 가장 중요한 과제라고 할 수 있다<sup>12)</sup>.

아동·청소년 성착취물은 형법 제48조에 따라 임의적 몰수, 폐기 대상에 해당하며, 현행 규정에 따른 삭제지원 절차를 개략적으로 살펴보면 다음과 같다. 성폭력방지법 제7조의3, 전기통신사업법 제22조의5제1항, 동법 시행령 제30조의5 제1항에 따라 한국여성인권진흥원, 성폭력피해상담소, 방송통신위원회가 정하여 고시하는 기관·단체는 아동·청소년 성착취물의 삭제 및 접속차단을 인터넷 사업자에게 요청할 수 있고, 그 밖에도 피해자나 피해자가 지정하는 대리인은 인터넷 사업자에게 성착취물을 신고할 수 있다. 인터넷 사업자가 위와 같은 신고, 삭제요청 등으로 아동·청소년 성착취물을 인식한 경우에는 지체 없이 해당 정보의 삭제·접속차단 등 유통방지에 필요한 조치를 취해야 한다. 인터넷 사업자가 전기통신사업법 제22조의5 제1항을 위반하여 필요한 조치를 취하지 아니한 경우, ①인터넷 사업자는 전기통신사업법 제95조의2에 따라 3년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금형에 처해지고, ②전기통신사업법 제22조의6에 따라 방송통신위원회가 인터넷 사업자에게 매출액의 100분의 3이하에 해당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있다. 방송통신심의위원회는 방통위법 제21조 제3호 및 제4호, 동법 시행령 제8조에 따라 인터넷 사업자에게 아동·청소년 성착취물에 관한 삭제, 접속차단 등의 시정요구를 할 수 있고, 방송통신위원회는 정보통신망법 제44조의7 제3항에 따라 인터넷 사업자에게 해당 정보의 처리를 거부·정지 또는 제한하도록 명하여야 한다.

성폭력방지법 제7조의3 제4항, 제5항, 제6항<sup>13)</sup>에 따라 아동·청소년 성착취물을 제작,

12) 김정혜, “텔레그램 n번방 등 온라인 매개 성폭력 사건들을 통해 본 이 시대 성폭력의 특성”, 한국여성정책연구원 KW DI Brief, 2020. 4. 24., 6면

13) 성폭력방지법 제7조의3(불법촬영물등으로 인한 피해자에 대한 지원 등) ① 국가는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 촬영물 또는 복제물 등(이하 이 조에서 “촬영물등”이라 한다)이 정보통신망(「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호의 정보통신망을 말한다. 이하 같다)에 유포되어 피해(촬영물등의 대상자로 등장하여 입을 피해를 말한다)를 입은 사람에 대하여 촬영물등의 삭제를 위한 지원을 할 수 있다.

④ 제1항에 따른 촬영물등 삭제지원에 소요되는 비용은 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제14조·제14조의2에 해당하는 죄를 범한 성폭력행위자 또는 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제11조에 해당하는 죄를 범한 아동·청소년대상 성범죄행위자가 부담한다.

배포, 소개 등을 한 행위자(이하 ‘아동·청소년 성착취 가해자’라고 한다)는 아동·청소년 성착취물 등 삭제 지원에 소요되는 비용을 부담하며, 국가는 삭제지원에 소요되는 비용을 지출한 경우 위 행위자에게 구상권을 행사할 수 있고, 동법 시행규칙 제2조의6 제5항, 제6항<sup>14)</sup>에 따라 여성가족부장관은 구상권을 행사하려는 경우에 위 행위자에게 구상금액의 산출근거 등을 명시하여 이를 납부할 것을 서면으로 통지해야 한다.

## 2. 문제점

### 가. 임의적 몰수, 폐기로 인한 재유포 위험

아동·청소년 성착취물은 디지털 성범죄의 특성상 원본, 사본의 구별이 무의미하며 원본 및 모든 사본 파일이 삭제되지 않는 한 언제든지 재유포될 수 있는데, 형법상 임의적 몰수, 폐기 대상에 해당하여 성착취물이 담긴 휴대전화 등 저장매체에 대하여 몰수 판결을 선고하지 않은 사례가 발생하고 있다<sup>15)</sup>.

대법원은 2017. 10. 23. 청소년성보호법(강간), 성폭력처벌법위반(카메라등이용촬영)등 사건에서, “휴대전화기는 형법 제48조 제1항 제1호가 정하는 ‘범죄행위에 제공된 물건’에, 이 사건 동영상은 이 사건 휴대전화기에 저장된 전자기록으로서 형법 제48조 제1항 제2호가 정하는 ‘범죄행위로 인하여 생긴 물건’에 각각 해당하고, 이러한 경우 이 사건 휴대전화기와 이 사건 동영상의 몰수 여부는 법원의 재량이므로, 법원이 이 사건 휴대전화기를 몰수하지 않고 이 사건 휴대전화기 중 이 사건 동영상만을 몰수하였다고 하여 이를 위법하다고까지 할 수는 없다.”라고 하며 피고인이 피해 아동·청소년을 강간하는 범행을 촬영하여 저장한 동영상이 저장된 휴대전화에 대하여 몰수 판결을 선고하지 않은 항소심이 위법하다는 검사의 상고를 기각하였다(대법원 2017. 10. 23, 선고 2017도5905판결 참조). 그리고 대법원은 2021. 9. 9. 성폭력처벌법(카메라등이용촬영)에 대해 유죄를 선고하면서도 “형법 제48조 제1항에 따른 몰수는 임의적인 것이므로, 피고인으로부터 압수한 물건들에 대한 몰수를 선고하지 아니하였다고 하여 판단에 상고이유 주장과 같이 형법 제48조 제1항에 정한 몰수에

⑤ 국가가 제1항에 따라 촬영물등 삭제지원에 소요되는 비용을 지출한 경우 제4항의 성폭력행위자 또는 아동·청소년 대상 성범죄행위자에 대하여 구상권(求償權)을 행사할 수 있다.

⑥ 제1항 및 제2항에 따른 촬영물등 삭제지원의 내용·방법, 제3항 후단에 따른 자료 보관의 방법·기간 및 제5항에 따른 구상권 행사의 절차·방법 등에 필요한 사항은 여성가족부령으로 정한다.

14) 성폭력방지법 시행규칙 제2조의6(불법촬영물등 삭제 지원 내용 및 방법 등) ⑥ 여성가족부장관은 법 제7조의3제5항에 따라 구상권을 행사하려는 경우에는 성폭력행위자 또는 아동·청소년대상 성범죄행위자에게 구상금액의 산출근거 등을 명시하여 이를 납부할 것을 서면으로 통지해야 한다.

⑦ 제6항에 따른 통지를 받은 성폭력행위자 또는 아동·청소년대상 성범죄행위자는 통지를 받은 날부터 30일 이내에 구상금액을 납부해야 한다.

15) 법무부 기획조정실 디지털 성범죄 대응 TF팀, 디지털 성범죄 등 대응TF 전문위원회 활동과 성과, 2022. 5, 162-163면.

관한 법리를 오해한 잘못이 있다고 할 수 없다”고 하며 피고인이 범행에 사용한 휴대전화를 몰수하지 않은 항소심이 위법하다는 검사의 상고를 기각하였다(대법원 2021. 9. 9. 선고 2021도7233 판결 참조).

#### 나. 방송통신심의위원회의 시정요구 불균형

방송통신심의위원회가 2019. 말부터 2023. 8. 월까지 약 5년간 디지털 성범죄 관련하여 심의한 건수는 18만4722건이었고, 그중 접속차단 시정요구는 18만3,489건으로 가장 많았고, 삭제 시정요구는 509건으로 전체의 0.27%에 불과했다<sup>16)</sup>. 인터넷에서 VPN 우회 등 접속차단조치에 대한 다양한 우회법이 공공연히 공유되고 있는 현실을 고려하여 더욱 적극적인 시정요구 및 대응이 필요하다고 할 수 있다.

#### 다. 협소한 삭제 대상 정보의 범위

성폭력방지법, 전기통신사업법, 방통위법 등 관련 삭제 규정에서 인터넷 사업자가 삭제, 접속차단 등 유통방지에 필요한 조치를 취해야 하는 대상은 “성폭력처벌법 제14조에 따른 촬영물 또는 복제물”, “성폭력처벌법 제14조의2에 따른 편집물·합성물·가공물 또는 복제물”, “청소년성보호법 제2조 제5호에 따른 아동·청소년 성착취물”에 국한된다. 그런데 디지털 성범죄의 특성상 성착취물을 직접 게시하지 않더라도 성착취물의 링크, 관련 검색 키워드, 피해자 신상 정보 등을 게시하여 성착취물의 유포 및 확산을 촉진할 수 있으며, 이는 청소년성보호법 제11조 제3항에서 정한 성착취물의 배포, 제공, 소개 등의 행위로도 포섭될 수 있는 점을 고려할 때<sup>17)</sup> 관련 규정에서 삭제 대상 정보의 범위를 확대할 필요가 있다. 특히 피해 아동·청소년의 신상 정보를 게시하는 행위는 성착취물의 유포 및 확산을 촉진할 뿐만 아니라 해당 행위 자체로서 청소년성보호법 제31조 제3항, 제4항<sup>18)</sup>에 따른 처벌 대상으로 피해 아동·청소년의 인격권을 심각하게 훼손하므로 이를 반영한 법제 정비가 필요하다.

16) “디지털 성범죄 심의 18만 건 중 ‘삭제’조치 509건에 불과”, 아시아경제, 2023. 10. 1.

17) 대법원 2023도5757 판결

18) 청소년성보호법 제31조(비밀누설 금지)

③ 누구든지 피해아동·청소년의 주소·성명·연령·학교 또는 직업·용모 등 그 아동·청소년을 특정하여 파악할 수 있는 인적사항이나 사진 등을 신문 등 인쇄물에 실거나 「방송법」 제2조제1호에 따른 방송(이하 “방송”이라 한다) 또는 정보통신망을 통하여 공개하여서는 아니 된다. <개정 2020. 5. 19.>

④ 제1항부터 제3항까지를 위반한 자는 7년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 징역형과 벌금형은 병과할 수 있다.

### 라. 성폭력방지법 제7조의3 제4항, 제5항, 제6항의 사문화

여성가족부 보도자료 등에서 구상권 행사 건수 및 회수 비용 등 구상권 행사와 관련된 객관적인 기초자료가 부재한 상태로 구상권 현황 파악이 어려운 실정이며, 2020년 여성가족부 국정 감사에서 ‘유포된 불법촬영물 삭제지원 비용을 실질적으로 가해자에게 청구할 수 있는 방안을 마련할 것’이 시정·처리 요구사항으로 제시되었던 점, 여성폭력방지기본법에 따른 제1차 여성폭력방지기본계획(2020~2024)의 정책과제 중 하나인 ‘여성폭력방지 정책 추진 기반 마련’의 세부 과제인 디지털성범죄 기록물 삭제 비용 가해자 부과(4-1-3-③)로도 포함되어 있다. 그간의 추진 실적을 살펴보면, i) 성폭력방지법 개정을 통한 구상권 행사 근거 마련(2018), ii) 구상권 청구에 필요한 자료 수집 근거 마련을 위한 개정 추진(2020), iii) 디지털 성범죄 정책 연구 추진(2021)을 언급하고 있을뿐 그밖에 구상권 행사 현황에 관한 언급이 전혀 없는 점 등에서 아동·청소년 성착취 가해자에 대한 구상권 행사가 저조한 것으로 보인다<sup>19)</sup>.

## 3. 입법제언

### 가. 필요적 몰수, 폐기 규정의 신설

21대 국회에서 성폭력처벌법 제14조, 제14조의2, 제14조의3까지에 규정된 죄를 범한 사람이 소유 또는 점유하는 범죄행위에 사용, 제공되거나 취득한 물건(전자정보를 포함한다. 이하 이 항에서 같다) 및 범죄 후 범인 외의 사람이 사정을 알면서 취득한 물건은 몰수하고, 이를 몰수할 수 없는 경우에는 그 가액을 추징한다는 성폭력처벌법 개정안이 발의되어 현재 소관위 심사 단계에서 계류 중인 상태이다(신현영 의원 대표발의, 성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안, 의안번호15948, 제안일 2022. 6. 14.). 디지털 성범죄의 특성상 저장매체의 완전한 폐기가 담보되지 않는 한 언제든지 성착취물의 복구, 재유포가 가능하며, 피해 아동·청소년은 상시적인 재유포 위협과 불안에 시달리며 일상생활로의 복귀나 온전한 피해 회복이 사실상 불가능해지는 피해 맥락을 고려한 제도적 개선이 필요하며, 청소년 성보호법에도 위 발의안과 같은 취지에서 아동·청소년 성착취물을 필요적 몰수, 폐기 대상으로 정하는 조항의 신설을 제안한다.

19) 형사정책연구원, “성폭력방지법상 디지털 성폭력행위자에 대한 구상권 행사 조항의 입법 평가 및 그 실효성 확보를 위한 법제 개선방안”, 2023. 364면, 367면.

## 나. 전기통신사업법 제22조의5의 제1항의 의무조치기한의 구체화 및 피해자지원센터의 위상 강화 필요

인터넷 사업자가 피해자의 신고, 한국여성인권진흥원, 방송통신심의위원회 등의 삭제·차단 요청으로 성착취물을 인식하였음에도 지체 없이 해당 정보의 삭제·접속차단 등 유통방지에 필요한 조치를 취하지 않은 경우 3년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금형에 처하는 전기통신사업법 제95조의2<sup>20)</sup> 처벌규정이 존재하므로, 이를 적극적으로 활용하여 인터넷 사업자의 신속한 협조를 이끌어내기 위해서는 인터넷 사업자가 ‘지체 없이’ 필요한 조치를 취해야 하는 기한의 범위를 보다 구체적으로 규정할 필요가 있다. 한편, 디지털성범죄피해자지원센터는 전기통신사업법 제22조의5 제1항<sup>21)</sup>, 동법 시행령 제30조의5 제1항에 따라 인터넷 사업자에게 삭제를 요청할 권한이 있음에도, 인터넷 사업자가 과징금 부과 권한 등이 있는 방송통신위원회의 시정요구를 받았을 때보다 피해자지원센터의 삭제요청에 비협조적으로 대응하는 사례가 일부 존재하므로<sup>22)</sup>, 피해자지원센터로부터 삭제요청을 받은 날을 인터넷 사업자가 필요한 조치를 취해야 하는 기한의 기산점으로 규정한다면, 피해자 지원센터의 삭제요청에 실질적인 강제력을 부여할 수 있으리라 예상된다. 의무조치기한의 범위에 관하여는, 방통위법 제21조 제3호 및 제4호, 동법 시행령 제8조 제5항에 따라 방송통신심의위원회로부터 삭제, 접속차단 등 시정요구를 받은 인터넷 사업자는 그 시정요구를 받은 날부터 15일 이내에 이의신청을 할 수 있으므로, 해당 이의신청기한과 동일한 15일을 의무조치기한으로 설정하는 것이 타당하다고 판단된다.

## 다. 삭제 등 유통방지 대상 정보 범위의 확대

성폭력방지법 제7조의3<sup>23)</sup>의 제1항 제4호 및 전기통신사업법 제22조의5<sup>24)</sup> 제1항 제4호에,

20) 전기통신사업법 제95조의2(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.

1의2 제22조의5제1항에 따른 불법촬영물등의 삭제·접속차단 등 유통방지에 필요한 조치를 취하지 아니한 자. 다만, 불법촬영물등을 인식한 경우 지체 없이 해당 정보의 삭제·접속차단 등 유통방지에 필요한 조치를 취하기 위하여 상당한 주의를 기울이지 아니하였거나 해당 정보의 삭제·접속차단 등 유통방지에 필요한 조치가 기술적으로 현저히 곤란한 경우에는 그러하지 아니하다.

21) 전기통신사업법 제22조의5(부가통신사업자의 불법촬영물 등 유통방지) ① 제22조제1항에 따라 부가통신사업을 신고한 자(제22조제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 포함한다) 및 특수유형부가통신사업자 중 제22조제14호가목에 해당하는 자(이하 “조치의무사업자”라 한다)는 자신이 운영·관리하는 정보통신망을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 다음 각 호의 정보(이하 “불법촬영물등”이라 한다)가 유통되는 사정을 신고, 삭제요청 또는 대통령령으로 정하는 기관·단체의 요청 등을 통하여 인식한 경우에는 지체 없이 해당 정보의 삭제·접속차단 등 유통방지에 필요한 조치를 취하여야 한다.

22) “디지털 성범죄 피해지원 발전방안 모색”, 한국여성인권진흥원 디지털성범죄피해자 지원센터 5주년 기념 토론회, 2023. 9. 19.

23) 성폭력방지법 7조의3(불법촬영물등으로 인한 피해자에 대한 지원 등) ① 국가는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 촬영물 또는 복제물 등(이하 이 조에서 “촬영물등”이라 한다)이 정보통신망(「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에

“아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제2조 제5호의 아동·청소년성착취물을 판매, 구입, 대여, 배포, 제공, 소지, 운반, 광고, 소개, 알선하는 내용의 정보”를 신설하고, 성폭력방지법 제7조의3 제1항 제5호 및 전기통신사업법 제22조의5 제1항 제5호에 “피해아동·청소년의 주소·성명·학교 또는 직업·용모 등 그 아동·청소년을 특정하여 파악할 수 있는 인적사항이나 사진 등 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제31조 제3항을 위반한 정보”를 신설할 것을 제안한다.

#### 라. 가해자 인적사항 조회 권한 부여 및 구상금액 산출 기준 마련

성폭력방지법 제7조의3 제4항, 제5항, 제6항 및 동법 시행규칙 제2조의6 제5항, 제6항은 국가가 아동·청소년 성착취 가해자를 상대로 구상권을 행사하는 경우 구상금액의 산출 근거를 명시하여 서면으로 통지해야 한다고 정하면서도, 구상금액을 산출할 수 있는 계산식이나 기준에 관한 규정이 없다. 이에 디지털성범죄피해자지원센터의 삭제지원 업무의 범위 및 관련 예산 등을 바탕으로 삭제 비용을 산정하는 계산식을 마련하여야 한다<sup>25)</sup>

그리고 구상권 행사의 실효성을 확보하기 위해서는 구상채무자가 되는 행위자의 재산, 소득을 포함한 인적사항 및 범죄경력자료가 필요한데, 현행법상 여성가족부가 수사기관에 위와 같은 자료를 요청할 수 있는 법적 근거가 없다. 이에 21대 국회에서 여성가족부장관이 구상권 행사를 위하여 성폭력행위자의 인적사항, 범죄경력 자료 등을 관계 행정기관의 장에게 요청할 수 있도록 하고, 구상권 행사에 관한 업무를 관련 기관 또는 단체에 위탁할 수 있도록 하는 취지의 성폭력방지법 개정안이 발의되어 소관위 심사 단계에서 계류 중인 상태이다(김정재 의원 대표발의, 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 일부개정법률

관한 법률」 제2조제1항제1호의 정보통신망을 말한다. 이하 같다)에 유포되어 피해(촬영물등의 대상자로 등장하여 입은 피해를 말한다)를 입은 사람에 대하여 촬영물등의 삭제에 대한 지원을 할 수 있다. <개정 2020. 1. 29., 2021. 1. 12.>

1. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제14조에 따른 촬영물 또는 복제물(복제물의 복제물을 포함한다)
  2. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제14조의2에 따른 편집물등 또는 복제물(복제물의 복제물을 포함한다)
  3. 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 아동·청소년성착취물
- 24) 전기통신사업법 제22조의5(부가통신사업자의 불법촬영물 등 유통방지) ① 제22조제1항에 따라 부가통신사업을 신고한 자(제22조제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 포함한다) 및 특수유형부가통신사업자 중 제22조제14호가목에 해당하는 자(이하 “조치의무사업자”라 한다)는 자신이 운영·관리하는 정보통신망을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 다음 각 호의 정보(이하 “불법촬영물등”이라 한다)가 유통되는 사정을 신고, 삭제요청 또는 대통령령으로 정하는 기관·단체의 요청 등을 통하여 인식한 경우에는 지체 없이 해당 정보의 삭제·접속차단 등 유통방지에 필요한 조치를 취하여야 한다. <개정 2020. 6. 9.>
1. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제14조에 따른 촬영물 또는 복제물(복제물의 복제물을 포함한다)
  2. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제14조의2에 따른 편집물·합성물·가공물 또는 복제물(복제물의 복제물을 포함한다)
  3. 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 아동·청소년성착취물
- 25) 형사정책연구원, “성폭력방지법상 디지털 성폭력행위자에 대한 구상권 행사 조항의 입법 평가 및 그 실효성 확보를 위한 법적 개선방안”, 2023., 382면.

안, 의안번호 7017, 제안일 2020. 12. 29). 위 발의안과 같은 취지에서 성폭력방지법 시행규칙 제2조의6 제8항에, “여성가족부장관은 법 제7조의3제1항에 따른 구상권 행사를 위하여 성폭력 행위자 또는 아동·청소년 대상 성범죄 행위자의 인적사항 및 범죄경력 확인에 필요한 자료 등을 관계 행정기관이나 그 밖의 관계 기관에 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 행정기관이나 그 밖의 기관은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.”라는 내용으로 조항 신설을 제안한다<sup>26)</sup>.

## IV. 수사, 재판 단계에서의 절차 규정 정비

### 1. 경찰청 범죄수사규칙 제13조 제1항의 개정 필요성

#### 가. 법정대리인 통지 의무조항의 문제점

경찰청 범죄수사규칙 제13조 제1항<sup>27)</sup>은 “피해자가 미성년자일 경우 그 법정 대리인에게 수사 진행 상황을 통지하여야 한다”라고 명시하며 예외조항을 두고 있지 않다. 성년 피해자인 경우에도 성폭력 피해 사실을 가족에게 밝히는 걸 꺼리는 경우가 적지 않으며, 특히 아동·청소년 성착취 피해자의 경우 실제 보호자에게 성착취 피해 사실이 알려질 경우 보호자로부터 적절한 조력이나 지원을 받기보다는 아동학대, 2차 가해를 당하는 경우도 적지 않다<sup>28)</sup>. 성착취 피해를 입은 미성년자가 경찰에 신고한 경우 담당 수사관은 향후 피해자 신변에 문제가 생기거나 피해자 부모가 뒤늦게 알고 민원을 제기할 것을 우려하여 경찰청 범죄수사규칙 제13조 제1항을 기계적으로 준수하려는 경향이 있고, 그 결과 가족에게 피해 사실이 드러나는 것을 꺼리는 아동·청소년 성착취 피해자들은 신고를 포기하게 된다. 따라서 피해 아동·청소년의 성폭력 피해 사실을 그 의사와 상관없이 법정대리인에게 즉각적으로 고지하는 것은 오히려 피해 아동·청소년의 고소권을 사실상 제약하는 결과를 야기함으로써 미성년자의 고소권과 법정대리인의 고소권을 분리하여 보장하는 형사소송법상 취지에 반하고<sup>29)</sup>, 피해자의 신원과 사생활 비밀 누설 금지를 규정한 성폭력처벌법 제24조의

26) 한국여성정책연구원, “디지털 성범죄 행위자에 대한 구상권 행사 방안”, 2018. 8., 92면.

27) 제13조(수사 진행상황의 통지) ① 경찰관은 「경찰수사규칙」 제11조제1항의 통지대상자가 사망 또는 의사능력이 없거나 미성년자인 경우에는 법정대리인·배우자·직계친족·형제자매 또는 가족(이하 “법정대리인등”이라 한다)에게 통지하여야 하며, 통지대상자가 미성년자인 경우에는 본인에게도 통지하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 미성년자인 피해자의 가해자 또는 피의자가 법정대리인등인 경우에는 법정대리인등에게 통지하지 않는다. 다만, 필요한 경우 미성년자의 동의를 얻어 그와 신뢰관계 있는 사람에게 통지할 수 있다.

28) “피해 신고시 법정대리인 통지 및 증거채취과정에서의 법정대리인 동의 문제”, 국회의원 강선우, 임호선, 2022. 2. 22., 50면

취지에도 반한다고 할 것이다.

## 나. 입법제언

경찰청 범죄수사규칙 제13조 제3항에 “제1항에도 불구하고 청소년성보호법 제2조 제2호에서 정하는 ‘아동청소년대상 성범죄’ 피해를 입은 경우에는 미성년자인 피해자의 의사에 반하여 수사 진행상황을 통지할 수 없다”라는 내용의 조항 신설을 제안한다.

## 2. 아동·청소년 성착취물에 대한 증거조사방식 개선 필요

### 가. 문제점

성폭력처벌법 제29조(수사 및 재판절차에서의 배려), 제31조(심리의 비공개), 제32조(증인지원시설의 설치·운영 등), 제34조(신뢰관계에 있는 사람의 동석), 청소년성보호법 제28조(신뢰관계에 있는 사람의 동석) 등 피해 아동·청소년의 형사절차상 참여권을 보장하는 규정이 다수 존재하고, 형사소송법 제297조(피고인등의 퇴정)에 따라 재판장은 증인신문 과정에서 피해자 보호를 위해 피고인의 퇴정을 명할 수 있다. 하지만 형사소송법 제292조의3(그 밖의 증거에 대한 조사방식), 형사소송법 규칙 제134조의8(음성·영상자료 등에 대한 증거조사)에 따라 아동·청소년 성착취물의 증거조사는 해당 영상을 법정에서 재생하여 청취 또는 시청하는 방법으로 하여야 하는데, 해당 영상의 재생 자체가 피해아동·청소년에게 추가적인 피해임에도 이러한 피해 맥락을 고려한 증거조사 규정이 부재하고<sup>30)</sup>, 피해아동·청소년이 차후 법정에서 재차 성착취물이 재생될 것을 염려하여 신고나 고소를 포기하는 경우도 발생하고 있다.

N번방 성착취 사건에서 피해자 대리인이 피해아동·청소년의 모습이 담긴 성착취물을 재판장의 집무실에서 재생하는 방식의 증거조사를 하자는 의사를 밝혔으나 관련 법령의 부재로 결국 법정에서 영상이 재생되었고<sup>31)</sup>, 지하철에서 여성의 신체를 불법 촬영한 사건에서 다수의 방청객들이 있는 법정에서 불법촬영물이 재생된 경우도 있었다<sup>32)</sup>. 성폭력처벌법 제31조 제2항에 따라 피해아동·청소년은 증인으로 소환 받은 경우 증인신문의 비공개를 신청할 수 있으나, 피해자의 증인소환 없이 피해 성착취물만을 법정에서 재생하는 증거조

29) 위의 글(각주 12번), 51면

30) “N번방 방지법 그 한계를 해결한다 -디지털 성폭력 근절을 위한 21대 국회 입법과제-”, 한국형사정책연구원, 2020. 7. 1., 33면

31) “‘조주빈 성착취 영상’ 증거 시청 놓고 고민 깊은 법정”, 한겨레, 2020. 6. 11.

32) “방청석 모두가 봤다... ‘디지털성범죄 영상’ 공개 재생한 법원”, 오마이뉴스, 2021. 9. 3.

사의 경우 피해자가 비공개 신청을 할 방법이 없어, 증인 소환을 받지 않은 피해자라 하더라도 심리 과정에서 피해자의 인격, 명예 손상, 사적 비밀 침해 등이 우려되는 경우에는 증인신문 외에도 심리 비공개를 신청할 수 있도록 하는 등 성착취물이 공판에서 재생되는 증거조사방식을 개선할 수 있는 법률적 근거를 구체적으로 마련해야 한다<sup>33)</sup>.

#### 나. 입법제언

성폭력처벌법 제31조의2(증거조사에 관한 특례)에 “법원은 피해자의 신체 전부 또는 일부가 등장하는 피해자의 인격이나 명예, 사적인 비밀을 보호할 필요가 있는 녹음·녹화테이프, 컴퓨터디스크, 그밖에 이와 비슷한 방법으로 음성이나 영상을 녹음 또는 녹화하여 재생할 수 있는 매체(이하 녹음·녹화매체 등)에 대해서는 다음 각 호의 방법으로 증거조사를 하여야 한다. 1. 해당 녹음·녹화매체를 판사, 검사, 변호인별 개별 모니터를 통해 재생하는 방법 2. 해당 녹음·녹화매체의 음향을 판사, 검사, 변호인별 개별 모니터에 연결된 개별음향장치를 통해 재생하는 방법 3. 범죄사실의 증명 등에 필요한 최소한의 범위를 지정하여 해당 녹음·녹화매체를 재생하는 방법 4. 기타 피해자의 인격이나 명예, 사적인 비밀을 보호하기 위해 필요한 방법”이라는 내용의 조항 신설을 제안한다<sup>34)</sup>.

## V. 결어

아동·청소년 대상 디지털 성범죄 문제의 중대성, 심각성에 대한 국민적 공감대가 형성되어 20대·21대 국회에서 성폭력방지법, 성폭력처벌법, 청소년성보호법, 전기통신사업법 등 다양한 법률이 제·개정된 것은 분명 주목할 만한 발전이라고 할 수 있다. 하지만 아동·청소년 대상 디지털 성범죄의 범죄 수법, 양상 역시 발맞춰 진화하여 여전히 피해 아동·청소년의 온전한 피해회복과 일상복구를 위한 법제 지원에 사각지대가 존재한다. 그리고 이러한 사각지대는 아동·청소년 대상 디지털 성범죄의 특수성과 피해 맥락에 대한 몰이해에서 비롯되었다고 해도 과언이 아닌 만큼, 그 특수성과 피해 맥락을 면밀하게 분석하고 개선과제와 입법 방향을 제시하는 작업이 필요하다고 할 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 ①피해 아동·청소년의 이름, 얼굴 사진, 소속 학교, 학원 등의 개인정보 유포가 동반되는 범죄 양

33) “N번방 방지법 그 한계를 해결한다 -디지털 성폭력 근절을 위한 21대 국회 입법과제-”, 한국형사정책연구원, 2020. 7. 1., 33면

34) 법무부 기획조정실 디지털 성범죄 대응 TF팀, 디지털 성범죄 등 대응TF 전문위원회 활동과 성과, 2022. 5., 138면

상이 증가하고 있고, 이는 피해 아동 청소년의 일상을 심각하게 무너뜨릴 뿐만 아니라 효과적인 성착취 수단으로서 주요한 범죄수법으로 활용되는 점, ②성착취물을 직접 게시하지 않더라도 성착취물의 링크, 관련 검색 키워드, 피해자 신상 정보 등을 게시하여 성착취물의 유포 및 확산을 촉진할 수 있고 이는 피해아동·청소년에게 재차 새로운 가해를 구성하는 점, ③성착취물의 완전하고 신속한 삭제가 담보되지 않는 한 피해 아동 청소년의 생애 전체에 걸쳐 재유포 피해가 발생할 수 있는 점, ④ 성착취 피해아동·청소년은 법정 대리인에게 피해 사실이 밝혀지는 것을 대부분 극도로 꺼려하며 피해 사실이 통보될 경우 보호자로부터 적절한 지원을 받지 못하고 2차 가해 노출 위험이 적지 않은 점, ⑤기존의 형사소송법 및 규칙에 따른 영상 촬영물 증거조사방식은 피해 아동 청소년에게 추가적인 피해로 다가오는 점과 같은 특수성과 피해 맥락을 충분히 고려하고 반영한 법제 정비가 반드시 필요하다. 본 발제에서 제안한 입법 방향을 포함하여, 법제도 및 실무의 영역에서 아동·청소년 대상 디지털 성범죄의 근절과 피해 아동·청소년의 보호를 위한 꾸준한 관심과 논의가 진행되어 실효성 있는 처벌, 삭제 규정과 피해자의 충분한 참여권 보장이 이어질 수 있기를 기대한다.

## [참고문헌]

### <논문>

- 김정혜, “기술매개 성폭력 대응을 위한 법제 정비 방안”, 한국여성정책연구원 2021 연구보고서, 2021. 12. 31.
- 김정혜, “기술매개 성폭력의 특성에 따른 대응 강화 방안”, 한국여성정책연구원 KWDI 이슈페이퍼, 2022. 4. 30.
- 김정혜, “텔레그램 n번방 등 온라인 매개 성폭력 사건들을 통해 본 이 시대 성폭력의 특성”, 한국여성정책연구원 KWDI Brief, 2020. 4. 24.
- 김한균, “디지털 성범죄 및 성착취 대응방향”, 한국형사정책연구원 KIC ISSUE PAPER 2020 특별호, 2020. 5. 31.
- 법무부 기획조정실 디지털 성범죄 대응 TF팀, 디지털 성범죄 등 대응TF 전문위원회 활동과 성과, 2022. 5.
- 여성가족부, “아동·청소년 대상 성범죄 발생추세 및 동향 분석”, 여성가족부 연구용역보고서, 2022.
- 전윤정, “디지털 아동·청소년성착취 근절 제도개선 현황 및 과제”, 국회입법조사처, 2020. 9. 4.
- 전윤정, “다크웹상 아동·청소년 음란물의 규제 현황 및 개선과제”, 국회입법조사처 이슈와 논점 제1636호, 2019. 12. 18.
- 조주은, “디지털 성범죄 대응 정책의 운영실태 및 개선과제”, 국회입법조사처 입법정책 보고서 Vol. 7, 2018. 8. 8.
- 이미정, “아동·청소년 온라인 성착취 피해자 지원 개선방안”, 한국여성정책연구원 2020 연구보고서, 2021. 1. 21.
- 이미정, “온라인상 아동·청소년 성착취 피해자 보호의 문제와 정책대응 방안”, 한국여성정책연구원 2021 연구보고서, 2021. 12.
- 윤정숙, “아동·청소년 성범죄에서 그루밍의 특성 및 대응방안 연구”, 한국형사정책연구원 연구총서, 2019. 12.
- 한국여성인권진흥원, “2022 디지털 성범죄 피해자 지원 보고서”, 2023.
- 형사정책연구원, “성폭력방지법상 디지털 성폭력행위자에 대한 구상권 행사조항의 입법 평가 및 그 실효성 확보를 위한 법제 개선방안”, 2023.
- 한국여성정책연구원, “디지털 성범죄 행위자에 대한 구상권 행사 방안”, 2018. 8.

### 〈학술대회 자료집, 보도자료 등〉

- “피해 신고시 법정대리인 통지 및 증거채취과정에서의 법정대리인 동의 문제”, 국회의원 강선우, 임호선, 2022. 2. 22.
- “N번방 방지법 그 한계를 해결한다 -디지털 성폭력 근절을 위한 21대 국회 입법과제-”, 한국형사정책연구원, 2020. 7. 1.
- “성착취 피해 아동·청소년 보호 법제화 방안 모색 국제 세미나”, 국회 아동여성인권정책포럼, 2018. 8. 28.
- “메타버스 매개 아동·청소년 성착취 현황과 대응방안 토론회”, 서지현, 2022. 1. 27.
- “디지털 성범죄 피해지원 발전방안 모색”, 한국여성인권진흥원 디지털성범죄피해자 지원센터 5주년 기념 토론회, 2023. 9. 19.
- “2023 통계로 보는 남녀의 삶”, 여성가족부, 2023. 9. 6.

### 〈언론 기사〉

- “아이템 벗고 XX하라’ 메타버스 파고든 10대 성범죄”, 일요신문, 2021. 12. 30.
- “스토킹에 유사성행위까지... ‘신종’ 메타버스 아동성범죄, 처벌 가능한가”, 한겨레신문, 2021. 9. 23.
- “[여성이 안전한 사회 3부 ②] 급속히 퍼진 한개의 불법촬영물...한국선 3천회 삭제도”, 매일경제, 2019. 10. 9.
- “방심위 차단 비웃는 도박사이트들... “오늘도 우회 접속 중”, 세계일보, 2023. 6. 6.
- “디지털 성범죄 심의 18만 건 중 '삭제' 조치 509건에 불과”, 아시아경제, 2023. 10. 1.
- “방청석 모두가 봤다... '디지털성범죄 영상' 공개 재생한 법원”, 오마이뉴스, 2021. 9. 3.
- “‘조주빈 성착취 영상’ 증거 시청 놓고 고민 깊은 법정”, 한겨레, 2020. 6. 11.
- “불법촬영물 삭제 비용, 구상권 청구 쉽지않네”, 매일경제, 2020. 3. 29.

### 〈국회 발의안〉

- 신현영 대표발의, 형사소송법 일부개정법률안 15941, 2022. 6. 14.
- 강선우 대표발의, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안, 14465, 2022. 1. 18.
- 김정재 대표발의, 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 일부개정법률안, 7017, 2020. 12. 29.
- 정춘숙 대표발의, 성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안, 2013255, 2018. 4. 25

# 스토킹범죄 피해자 보호제도와 개선방안

한국여성변호사회 인권이사 민 고 은

## 목 차

1. 들어가며
2. **현행 피해자 보호제도와 개선방안**(개정된 스토킹처벌법을 중심으로)
  - 가. 스토킹처벌법 제17조의2 피해자 등에 대한 신변안전조치
  - 나. 스토킹처벌법 제9조 스토킹행위자에 대한 잠정조치 등 피해자 보호조치
  - 다. 스토킹처벌법 제17조의4 피해자에 대한 변호사 선임의 특례
3. 나가며

## 1. 들어가며

「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」(이하 ‘스토킹처벌법’)은 2021년 4월 20일 제정되어 2021년 10월 21일 시행되었다(이후 스토킹처벌법은 2023. 7. 11. 한차례 개정이 이루어졌다). 스토킹범죄 처벌 법안은 1999년 제15대 국회에서 처음으로 발의되어 20여 차례 발의되었으나 모두 국회의원의 임기 만료로 폐기되면서 법안 통과는 이루어지지 않다가 결국 스토킹범죄자가 2021년 3월 23일 서울 노원구에서 스토킹하던 여성의 집에 침입해 어머니와 여동생, 피해자 세 모녀를 살해한 사건이 발생하면서 그 다음 날인 2021년 3월 24일 스토킹범죄 처벌 법안이 국회본회의를 통과하였고 그 결과 스토킹범죄를 규율하는 스토킹처벌법이 제정되었다.

스토킹처벌법 시행 전에는 스토킹범죄가 경범죄처벌법위반죄<sup>1)</sup>, 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률위반죄<sup>2)</sup>등에 불과하였지만 스토킹처벌법이 시행되면서 스토킹범죄자

에게는 징역 3년 이하 또는 3천만 원 이하의 벌금이 부과되고, 스토킹범죄자가 흉기 등을 이용할 경우 징역 5년 이하 또는 5천만 원 이하의 벌금이 부과되면서 스토킹범죄자에 대한 이전보다 높은 수준의 처벌과 잠정조치 등 피해자 보호조치가 가능해졌지만 스토킹범죄가 살인 등 강력 범죄로 이어지는 사례들이 여러 차례 발생하면서 현재의 법제도로는 피해자를 보호하기 어렵다는 것이 확인되었다.

이에 국회는 스토킹범죄 피해자 보호조치를 중심으로 스토킹처벌법을 개정하였고, 개정된 스토킹처벌법은 2023년 7월 11일부터 시행되었지만, 스토킹범죄자가 스토킹범죄 피해자를 살해하거나 살해하고자 하였던 사건은 계속하여 발생하였고 우리 사회는 스토킹범죄 피해자 보호의 필요성에 대해 다시 한 번 경각심을 갖게 되었다. 유엔 마약범죄사무소의 2013년 전 세계적인 살인범죄 통계에 의하면 친밀한 파트너<sup>3)</sup> 살인 범죄의 피해자 82%는 여성으로 확인되었고, 살해당한 피해자의 최대 85%가 살해되기 전 전파트너에 의해 스토킹 피해가 존재하였음이 확인되기도 하였다.<sup>4)</sup> 국내의 경우에도 스토킹이 살인에 이를 수 있는 중대한 범죄라는 점에 대해서는 그 간의 사례를 통해서도 확인이 되었다. 분석 대상을 2023년 1월 2일부터 2023년 5월 31일까지 1심 또는 2심 판결이 선고된 스토킹처벌법 위반죄 사건 1,295건 판결문으로 진행한 연구에 따르면, 스토킹 피해자에 대한 경합범죄가 살인범죄(살인미수, 살인예비, 특정범죄가중처벌등에관한법률위반(보복살인))인 것은 14건으로 확인되었고(5개월 간 14건으로, 1개월 간 약 2.8건)<sup>5)</sup>, 언론 보도를 통해 알려진 사건은 아래 표와 같다.

---

1) 경범죄처벌법 제3조(경범죄의 종류) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 10만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료(料料)의 형으로 처벌한다.  
 41. (지속적 괴롭힘) 상대방의 명시적 의사에 반하여 지속적으로 접근을 시도하여 면회 또는 교제를 요구하거나 지켜보기, 따라다니기, 잠복하여 기다리기 등의 행위를 반복하여 하는 사람

2) 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 제44조의7(불법정보의 유통금지 등) ① 누구든지 정보통신망을 통하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 유통하여서는 아니 된다.  
 3. 공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하도록 하는 내용의 정보, 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 제74조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.  
 3. 제44조의7제1항제3호를 위반하여 공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하게 한 자

3) 친밀한 파트너 관계는 현재 연인, 전 연인, 부부 및 전 배우자, 별거 중인 부부와 단순 성적 교류만 있는 섹스 파트너, 성적 관계와 애정이라는 친밀성이 존재하는 동성 부부나 동성 연인도 포함하여 정의하고 있다.

4) 김성희·성현준, “스토킹 살인의 잠재계층분석 : 헤어진 친밀한 파트너 관계를 중심으로”, 한국경찰연구 제20권 제4호, 2021, 50면

5) 한나라, “스토킹범죄와 양형(스토킹범죄의 양형 현황과 양형기준 수립 방향)”, 양형연구회·한국여성정책연구원 공동 심포지엄 발표자료, 2023, 18면

〈표 1〉 2021년부터 현재까지 스토킹범죄가 살인, 살인미수로 이어진 사건

	보도일자	기사내용
1	2023. 7. 17.	YTN, “인천에서 옛 연인 스토킹 살인 후 자해...3명 사상” 가해자가 피해자(전 연인)를 스토킹하다가 접근금지과 통신제한 등 잠정 조치 결정을 받았지만 가해자가 2023년 7월 17일 접근금지 명령을 위반하여 피해자의 집 앞에서 피해자와 피해자의 모친에게 흉기를 휘둘렀고 결국 피해자는 사망하고 피해자의 모친은 상해를 입은 사건
2	2023. 3. 28.	조선일보, “스토킹 신고에 앙심... 전 여친 직장 찾아가 살해 시도한 30대 구속기소” 가해자가 2023년 3월 2일 피해자(전 연인)를 스토킹하다가 경찰 조사를 받게 된 것에 앙심을 품고 피해자의 머리를 둔기로 내려친 뒤 흉기로 가슴 부위를 수차례 찔러 중상을 입히고 이를 말리던 직장동료의 손 등을 다치게 한 사건
3	2023. 1. 25.	SBS, 스토킹 당하다 살해될 뻔한 여성... 작년부터 7차례 112신고 가해자가 2023년 1월 24일 피해자(전 연인)가 가해자의 스토킹행위를 경찰에 신고한지 1시간 만에 가해자가 피해자를 흉기로 찔러 피해자가 중상을 입은 사건
4	2022. 12. 23.	한국일보, 스토킹 신고했다고 아이까지 살해한 40대... 범행 후 성폭행 시도까지 가해자가 2022년 11월 28일 스토킹 신고를 했다는 이유로 피해자(전 연인)와 아들에게 흉기를 휘둘러 아들을 숨지게 하고 피해자를 강제로 차량에 태워 성폭행까지 시도한 사건
5	2022. 10. 25.	대구일보, 대구지검 스토킹 일삼고 전 여친 살해하려 한 20대 구속기소 가해자가 2022년 9월 27일 스토킹하던 피해자(전 연인)를 흉기로 위협해 차에 태운 후 피해자를 흉기로 찌르고 피해자가 도망치자 뒤따라가 대로변에서 피해자를 수십차례 찔러 살해하려고 한 사건
6	2022. 9. 21.	조선일보, 신당역 살인 전주환 “9년 구형 받고 원망 사무처 범행” 가해자가 2022년 9월 14일 스토킹 등 관련 재판 선고기일 하루 전 신당역 여자화장실에서 피해자를 흉기로 살해한 사건
7	2022. 6. 9.	MBN, 안산서 스토킹 당하던 여성 흉기에 찔려 사망... 올 상반기 벌써 세번째 가해자가 2022년 6월 8일 스토킹 피해로 경찰로부터 범죄피해자 안전조치(신변보호조치)를 받고 있던 피해자(전 연인)를 흉기로 살해한 사건(경찰이 피의자로 입건한지 하루만에 이루어진 범행)
8	2022. 2. 15.	데일리안, 구로 신변호소자 살해 후 도주 50대 용의자, 야산서 숨진채 발견 가해자가 2022년 2월 14일 경찰의 신변보호를 받던 피해자(전 연인)를 흉기로 살해한 사건(경찰이 스토킹처벌법상 긴급응급조치 1, 2호를 결정하였던 사안, 스마트워치로 신고 후 4분 뒤 경찰이 현장에 도착하였지만 가해자는 흉기를 휘두르고 도망감)

	보도일자	기사내용
9	2021. 12. 17.	해럴드경제, 이석준 “피해자 신고해 보복 살인”… 범행수법 등 검색정황 가해자가 2021년 12월 10일 경찰의 신변보호를 받던 피해자(전 연인)의 집에 찾아가 피해자 모친을 살해하고 10대 초반의 피해자의 남동생에게 중상을 입힌 사건
10	2021. 11. 29.	조선일보, ‘스토킹 살해’ 김병찬, 경찰신고하자 보복 살해 가해자가 이별을 통보한 피해자(전 연인)를 스토킹하고 2021년 11월 19일 서울 중구의 한 오피스텔에서 피해자를 흉기로 살해한 사건(피해자가 스마트워치로 경찰에게 긴급구조요청을 보냈고 경찰은 12분 뒤 도착함)
11	2021. 4. 27.	한국경제, 김태현, 세 모녀 살해한 이유 “찾아오지 말라며 전화번호 바꿔” 가해자가 온라인게임을 통해 알게된 피해자를 스토킹하다가 2021년 3월 23일 서울 노원구의 아파트에서 피해자를 포함하여 피해자의 모친과 여동생을 살해한 사건

최근(2023년 8월 8일)에는 30대 남성이 흥기를 소지한 채 스토킹 피해 신고를 하고 나오는 전 여자 친구를 경찰서 주차장에서 기다리고 있다가 현장에서 체포되기도 하였다.<sup>6)</sup>

앞서 살펴본 통계와 위 사례들을 살펴보면 스토킹범죄는 해당 범죄뿐만 아니라 스토킹범죄가 살인 등 강력 범죄로 이어질 수 있다는 점에서 스토킹범죄 피해자 보호는 매우 중요함을 알 수 있다. 그뿐만 아니라, 분석 대상을 2023년 1월 2일부터 2023년 5월 31일까지 1심 또는 2심 판결이 선고된 스토킹처벌법위반죄 사건 1,295건 판결문으로 진행한 한 위 연구에 따르면, 분석 대상 판결 중 스토킹처벌법위반 단일 범죄인 경우 385건의 선고형을 분석하면 징역형의 집행유예 126건, 벌금형 106건, 징역형 실형 21건, 벌금형의 집행유예 6건, 선고유예 3건, 무죄 1건, 공소기각 122건으로, 징역형의 집행유예(33%), 공소기각(32%), 벌금형 실형(27%)이 대부분을 차지하였는데<sup>7)</sup> 이와 같은 점을 고려하면 스토킹범죄자 처벌로 인한 스토킹피해자와 스토킹범죄자의 분리 효과를 기대할 수 없는바 경찰 수사 단계부터 판결 선고 이후까지의 스토킹피해자에 대한 보호조치의 연속성은 매우 중요함을 알 수 있다. 따라서 아래에서는 개정된 스토킹처벌법을 중심으로 스토킹범죄 피해자를 보호하기 위한 제도와 위 제도의 개선방안을 주로 살펴보려고 한다.

6) 김근주, “경찰서에서 스토킹 신고 전 여친 기다린 남성 체포…가방엔 흥기”, 연합뉴스(2023. 8. 10.)

7) 한나라, 위의 글(각주 5), 22면

## 2. 현행 피해자 보호제도와 개선방안(개정된 스토킹처벌법을 중심으로)

### 가. 스토킹처벌법 제17조의2 피해자 등에 대한 신변안전조치(범죄피해자 안전조치<sup>8)</sup>)

스토킹처벌법 제17조의2에서는 “법원 또는 수사기관이 피해자등 또는 스토킹범죄를 신고(고소·고발을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)한 사람을 증인으로 신문하거나 조사하는 경우의 신변안전조치에 관하여는 「특정범죄신고자 등 보호법」 제13조 및 제13조의2를 준용한다. 이 경우 “범죄신고자등”은 “피해자등 또는 스토킹범죄를 신고한 사람”으로 본다.”라고 하여 피해자등에 대한 신변안전조치를 규정하고 있다.

「특정범죄신고자 등 보호법」제13조 제1항, 「특정범죄신고자 등 보호법 시행령」 제7조에서는 신변안전조치의 종류로 ① 일정기간 동안의 특정시설에서의 보호, ② 일정기간 동안의 신변경호, ③ 참고인 또는 증인으로 출석·귀가 시 동행, ④ 대상자의 주거에 대한 주기적 순찰, ⑤ 기타 신변안전에 필요하다고 인정되는 조치를 규정하고 있다.

이러한 신변안전조치(이하 ‘범죄피해자 안전조치’)는 피해자가 신청하거나 경찰관이 직권으로 신청한 후 위험성 판단 체크리스트 등을 통해 위험성을 판단하고, 신변보호심사위원회를 개최하여 신변보호 여부, 기간, 조치 등을 결정하고 심사위원회에서 결정한 보호조치에 따라 보호조치를 실시하되 보호조치 기간이 종료되거나 가해자의 사망, 구속 등으로 위험성이 사라졌다고 볼 사유가 있는 경우 보호조치를 종결하고 있다. 다만, 종료시점에도 위험성이 존재할 경우에는 연장심사를 통해 보호조치를 연장하고 있다.<sup>9)</sup>

이와 같은 보호조치의 과정을 살펴보면 위험성 판단의 구체적 내용이 피해자 보호의 정도와 방향을 결정하는 중요한 근거가 될 것이다. 이에 대해서 경찰청은 2022년 말경 안전조치 위험성 판단 체크리스트 계량화 연구를 진행하였고<sup>10)</sup>, 2023년 5월 22일 일선 경찰서에 개선된 체크리스트를 배부하기도 하였지만, 2023년 5월 26일 위험성이 낮음으로 평가되었던 사건에서 교제폭력 신고가 살인 동기로 밝혀진 보복살인이 발생하기도 하였다. 이에 대해서 정서적 관계를 기반으로 한 교제폭력·스토킹 등의 위험성을 계량적인 체크리스트로 확인하기 어렵다는 등 체크리스트 자체의 한계라고 지적하는 의견도 있지만<sup>11)</sup>, 피해자 보호조치의 신속성을 고려하면 가·피해자 면담뿐만 아니라 빠르게 위험성을 판단할

8) 인천 흥기난동 부실 대응과 서울 중구 스토킹 살인 이후 현장 대응력 강화 태스크포스(TF)를 운영해온 경찰은 2021년 12월 30일 그간 논의 결과를 토대로 종합대책을 발표하였고, 주된 내용은 신변보호 시스템 개편이었다. 이 과정에서 신변보호라는 명칭을 범죄피해자 안전조치로 변경하였다(이정현, “경찰 신변보호→범죄피해자 안전조치로 변경…위험등급별 대응”, 뉴스1(2021. 12. 31.)).

9) 김광현, “범죄피해자 등 신변보호제도의 현황과 개선방안”, 국회입법조사처 NARS 입법·정책 제120호, 2022, 23면

10) 정책연구관리시스템, “안전조치 위험성 판단 체크리스트 계량화 연구”, 2023. 10. 15. 접속, [ps://www.prism.go.kr/homepage/entire/researchDetail.do?researchId=1320000-202200042&menuNo=10000002](https://www.prism.go.kr/homepage/entire/researchDetail.do?researchId=1320000-202200042&menuNo=10000002)

11) 전지현·강은, “‘위험성 판단’ 보강했다면 경찰 ‘체크리스트’ ... 현장선 무용지물”, 경향신문(2023. 5. 28).

수 있는 체크리스트의 필요성은 인정된다고 생각한다.

다만, 체크리스트의 정확성을 높이기 위한 노력이 이루어져야 할 것이다. 정확성을 높일 수 있는 방법 중의 하나는 ‘검증’이다. 실제 사건에서 체크리스트 전체 문항 중 몇 문항이 체크되어 어떠한 정도의 위험성을 판단하였는데 실제 재범이 발생하는지·발생하지 않았는지에 관한 사례의 추적과 분석이 곧 체크리스트를 검증할 수 있는 방법이 될 것이다. 체크리스트를 통해 위험성이 ‘낮음’으로 평가된 사건에서 보복살인 범죄가 발생하였다고 하여 다시 체크리스트를 만드는 방식도 의미 있을 수 있지만 체크리스트가 실제 사건에서 어느 정도의 정확성을 가지고 있는지 검증을 해나가면서 체크리스트를 수정해나간다면 체크리스트의 정확도를 높일 수 있는 것은 물론 체크리스트의 신뢰성 또한 확보할 수 있을 것이다. 그리고 이러한 체크리스트를 제작할 때에는 외국에서 사용하고 있는 체크리스트 등을 참고하여 제작하게 되는데 외국에서 사용하고 있는 체크리스트는 해당 국가의 문화에 비추어 적절할 수 있으나 우리나라에서 사용하기에는 문화적 차이 등으로 인하여 그 정확도가 달리 평가될 가능성도 있다는 점에서 검증을 통한 정확도 향상은 매우 중요하다고 생각한다.

스토킹처벌법이 개정되기 전부터 스토킹범죄 피해자 보호는 경찰의 범죄피해자 안전조치가 주된 역할을 해왔다.<sup>12)</sup> 스토킹처벌법이 개정되기 전에는 현재와 같은 신변안전조치에 대한 규정이 존재하지 않았지만, ① 「범죄피해자보호법」, 「형사소송법」 및 「수사준칙」 그리고 이에 기초하여 마련된 「경찰수사규칙」 또는 ② 경찰청 훈령으로 마련된 「피해자 보호 및 지원에 관한 규칙」을 근거로 스토킹범죄 피해자에게도 범죄피해자 안전조치가 적용되었다.<sup>13)</sup>

이러한 스토킹범죄 피해자의 범죄피해 안전조치와 관련하여 경찰은 피해자 또는 경찰관이 직권으로 한 안전조치 신청에 100%에 가까운 승인율을 보이고 있다는 점, 스토킹범죄 피해자의 범죄피해자 안전조치 신청 건수도 급증하고 있다는 점<sup>14)</sup> 등을 고려하면 이후에

12) 김광현, “사회적 약자인 범죄피해자의 일상회복을 위한 공동 학습 세미나”, 경찰청·한국여성변호사회·고려대학교 국제법연구소 공동 학습 세미나 발표자료, 2023, 73면

13) 김광현(2022), 위의 글(각주 9), 23면

14) 김광현(2023), 위의 글(각주 12), 73면

시도청	'18년			'19년			'20년			'21년			'22.1-8월		
	신청	승인	승인율	신청	승인	승인율	신청	승인	승인율	신청	승인	승인율	신청	승인	승인율
합계	9,460	9,442	99.8	13,711	13,686	99.8	14,825	14,773	99.6	24,901	24,810	99.6	18,902	18,806	99.5
	살인·강도 등 강력범죄		상해·폭행 등	성폭력	가정폭력	협박	데이트 폭력	스토킹	기타	합계					
2021	139		2,299	6,458	4,442	3,201	3,679	1,428	3,164	24,810					
2022 8.	95		1,581	3,899	3,443	1,677	2,143	4,266	1,702	18,806					

자료 : 경찰청 제출자료, 2022.

도 스토킹범죄 피해자 보호는 경찰의 범죄피해자 안전조치가 1차적 기능을 수행할 것으로 보인다.<sup>15)</sup> 그리고 경찰이 신청한 잠정조치가 제2호(피해자나 그 주거등으로부터 100미터 이내의 접근 금지, 인용률 : 80.95%)와 제3호(피해자에 대한 「전기통신기본법」 제2조제1호의 전기통신을 이용한 접근 금지, 인용률 : 91.35%)의 경우에는 인용율이 높지만 그 인용율도 범죄피해자 안전조치의 인용율에 비해서는 낮고 제4호(국가경찰관서의 유치장 또는 구치소에의 유치)의 경우에는 인용율이 48.22%로 높지 않다는 점<sup>16)</sup>, 잠정조치의 적용을 받지 못하는 스토킹범죄 피해자는 범죄피해자 안전조치로 보호를 받을 수 있다는 점 등을 고려하면 피해자 보호의 측면에서 스토킹처벌법상의 응급조치, 긴급응급조치, 잠정조치는 물론 범죄피해자 안전조치의 중요성 또한 인정된다는 것을 알 수 있다.

하지만, 범죄피해자 안전조치 결정·적용을 규정한 법률 규정은 미비한 상태이다. 관련 법률인 「특정범죄신고자 등 보호법」에서는 피해자가 범죄피해자 안전조치를 신청하고 경찰이 위험성을 판단한 후 피해자에게 적용할 보호조치를 결정하는 과정에 대해서 구체적으로 규정하고 있지 않다. 그저 ‘검사 또는 경찰서장은 해당 검찰청 또는 경찰서 소속 공무원으로 하여금 신변안전을 위하여 필요한 조치를 하게 할 수 있다’는 내용 정도가 규정되어 있는 상황이다. 그렇기 때문에 피해자의 관점에서는 경찰에 범죄피해자 안전조치를 신청하는 신청서를 작성하는 것 이외에는 어떠한 것을 할 수 있는지 관련 법률만으로는 알 수 없고, 피해자의 주관적인 위험성에 대한 인식이 객관적인 위험성과 일치한다고 볼 수 없을 수도 있으나 피해자가 해당 사건의 위험성을 높게 평가하고 있음에도 경찰에서 사건의 위험성을 낮게 판단하여 범죄피해자 안전조치를 결정하지 않거나 연장하지 않고 종료하는 경우 이에 대한 이의신청권 등이 보장되지 않는 상황이다. 물론, 재신청하는 방법을 고려할 수 있으나 경찰의 판단에 이의신청하는 이의신청권과는 그 성질이 다르다고 생각한다.

범죄피해자 안전조치는 「특정범죄신고자 등 보호법」을 따르더라도, “범죄신고자등이나 그 친족등이 보복을 당할 우려가 있는 경우”인 때 신변안전조치가 이루어지는 것이므로 범죄피해자 안전조치는 경찰 수사단계 뿐만 아니라 검찰 수사단계, 법원 공판 단계, 판결 선

15) 김광현(2023), 위의 글(각주 12), 74면

16) 김광현(2023), 위의 글(각주 12), 73면

	계	2호	3호	4호	2호·3호	3호·4호	2호·4호	2·3·4호
경찰신청	3,695	231	81	141	2,897	9	6	330
법원결정	3,136	187	74	68	2,665	3	4	135
인용비율	84.87%	80.95%	91.35%	48.22%	91.99%	33.33%	66.66%	40.9%

자료: 경찰청 내부자료, 2022.

고 후까지 이루어질 수 있다고 해석된다. 현재 범죄피해자 안전조치에 대해서는 경찰이 담당하고 있는데 경찰 수사가 종료되면 경찰이 관련 법률에 근거하여 해당 사건의 진행상황을 확인할 방법은 존재하지 않는 것으로 보인다. 피해자 보호를 담당하는 경찰관이 피해자 보호조치를 위한 가·피해자의 상황을 객관적으로 확인할 수 있는 자료에의 접근이 불가능한 것이다. 이러한 점을 개선하기 위해서는 피해자 보호를 위한 경·검의 업무 협조는 필수적이다. 즉, 사건의 위험성 판단의 정확성을 높이고 보호조치의 연속성을 고려하여 경찰 수사가 종료된 이후에는 수사와 공판을 담당하는 검사가 검찰에서의 수사, 공판 과정에서 확인된 객관적 상황을 바탕으로 피해자 보호조치를 담당하는 경찰관에게 피해자 보호조치에 대한 의견을 제시하는 등 보호조치를 담당하는 경찰관과 검사의 업무 협조에 관한 규정 또한 마련되어야 할 것이다.

즉, 개정된 스토킹처벌법에서는 「특정범죄신고자 등 보호법」을 준용하고 있는 방식으로 신변안전조치를 규정하고 있으므로 「특정범죄신고자 등 보호법」내지는 스토킹처벌법상 보호조치의 내용을 구체화하고, 그 절차에 대해서도 체계적이고 분명하게 규정할 필요가 있다고 생각한다.

한편, 범죄피해자 안전조치에 대한 현실적인 문제도 존재한다. 안전조치의 실효성을 논하기에 앞서 인력과 예산이 부족하다는 것이다. 2019년 기준, 전체 범죄피해자보호기금<sup>17)</sup> 중 법무부는 405억, 여성가족부는 313억, 보건복지부는 225억 원이 배정되었지만 경찰청 배정예산은 11억 9천만 원으로, 범죄피해자 안전조치의 중요성을 고려하였을 때 매우 적은 금액임을 알 수 있다.<sup>18)</sup>

스토킹처벌법이 2021년 10월 시행된 이후 범죄피해자 안전조치 신청 건수는 급격히 증가하였다. 경찰이 2021년 10월부터 12월까지 접수한 안전조치 신청 건수(스토킹 범죄 한정)는 1,428건이지만, 2022년 1월부터 8월까지의 4,266건에 달했고, 개별범죄로 비교하더라도 2022년 기준 스토킹범죄의 안전조치 신청 건수가 가장 많았다.<sup>19)</sup> 그런데, 경찰이 2022년 9월 25일 국회의원실에 제출한 자료에 따르면 서울 시내 경찰서 31곳에 배치된 피해자 보호 전담경찰관은 총 52명에 불과하고, 서울 시내 경찰서 중 동대문경찰서(3명)를 제외하면 경찰서 11곳에 1명, 19곳에 2명이 배치되었다. 이에 따라 2021년 경찰 1명이 연간 100건이 넘는 신변보호사건을 처리한 것으로 확인되었다. 그리고 전담경찰관 1명이 배치된 경찰서의 경우에는 업무 대행자가 없다보니 출장이나 휴가 중에도 안전조치 요청이

17) 범죄피해자 안전조치에 관한 예산 배정 또는 기금 활용을 규정하고 있는 법은 범죄피해자보호기금법시행령 제5조 제1항 제6호이다.

18) 이정원, “경찰청 신변보호제도에 관한 현행법상 문제점과 개선방안”, 피해자학연구 제27권 제3호, 2019, 36면

19) 각주 13번 두번째 표 참조

들어오면 출동하는 실정이고 업무 담당자는 피해자의 상황을 꼼꼼히 확인하는데 한계가 있다고 토로하고 있다.<sup>20)</sup>

경찰의 범죄피해자 안전조치의 실효성을 논하기에 앞서 먼저 선행되어야 하는 것은 충분한 인적·물적 자원일 것이다. 충분한 인적·물적 자원 없이 범죄피해자 안전조치가 의도한 바대로 작동하기는 어렵고 현행 범죄피해자 안전조치의 효과를 명확히 평가할 수도 없기 때문이다.

#### 나. 스토킹처벌법 제9조 스토킹행위자에 대한 잠정조치 등 피해자 보호조치

스토킹처벌법에서는 피해자 보호조치로 ‘응급조치<sup>21)</sup>’, ‘긴급응급조치<sup>22)</sup>’, ‘잠정조치’ 등을 규정하고 있는데 피해자 보호조치는 신속하게 이루어져야 한다는 점에서 잠정조치를 중심으로 스토킹처벌법상 피해자 보호조치들을 살펴보고자 한다.

잠정조치는 법원이 스토킹범죄의 원활한 조사·심리 또는 피해자 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 결정으로 스토킹행위자에게 ① 피해자에 대한 스토킹범죄 중단에 관한 서면 경고, ② 피해자나 그 주거등으로부터 100미터 이내의 접근 금지(조치 기간 : 3개월, 두 차례에 한정하여 각 3개월의 범위에서 연장 가능), ③ 피해자에 대한 「전기통신기본법」 제2조제1호의 전기통신을 이용한 접근 금지(조치 기간 : 3개월, 두 차례에 한정하여 각 3개월의 범위에서 연장 가능), ④ 「전자장치 부착 등에 관한 법률」 제2조제4호의 위치 추적 전자장치의 부착(조치 기간 : 3개월, 두 차례에 한정하여 각 3개월의 범위에서 연장 가능), ⑤ 국가경찰관서의 유치장 또는 구치소에의 유치(조치 기간 : 1개월을 초과할 수 없음)를 할 수 있는 것으로 위 조치들은 병과할 수 있다.

20) 김소희 “경찰 1명이 100건... 신변보호 요청 급증에도 전담인력은 태부족”, 한국일보(2022. 9. 26.)

21) 스토킹처벌법 제3조(스토킹행위 신고 등에 대한 응급조치) 사법경찰관리는 진행 중인 스토킹행위에 대하여 신고를 받은 경우 즉시 현장에 나가 다음 각 호의 조치를 하여야 한다.

1. 스토킹행위의 제지, 향후 스토킹행위의 중단 통보 및 스토킹행위를 지속적 또는 반복적으로 할 경우 처벌 서면경고
2. 스토킹행위자와 피해자등의 분리 및 범죄수사
3. 피해자등에 대한 긴급응급조치 및 잠정조치 요청의 절차 등 안내
4. 스토킹 피해 관련 상담소 또는 보호시설로의 피해자등 인도(피해자등이 동의한 경우만 해당한다)

22) 스토킹처벌법 제4조(긴급응급조치) ① 사법경찰관은 스토킹행위 신고와 관련하여 스토킹행위가 지속적 또는 반복적으로 행하여질 우려가 있고 스토킹범죄의 예방을 위하여 긴급을 요하는 경우 스토킹행위자에게 직권으로 또는 스토킹행위의 상대방이나 그 법정대리인 또는 스토킹행위를 신고한 사람의 요청에 의하여 다음 각 호에 따른 조치를 할 수 있다. <개정 2023. 7. 11.>

1. 스토킹행위의 상대방등이나 그 주거등으로부터 100미터 이내의 접근 금지
2. 스토킹행위의 상대방등에 대한 「전기통신기본법」 제2조제1호의 전기통신을 이용한 접근 금지
- ② 사법경찰관은 제1항에 따른 조치(이하 “긴급응급조치”라 한다)를 하였을 때에는 즉시 스토킹행위의 요지, 긴급응급조치가 필요한 사유, 긴급응급조치의 내용 등이 포함된 긴급응급조치결정서를 작성하여야 한다.

위와 같은 잠정조치는 스토킹처벌법 제8조 제1항에서 검사는 스토킹범죄가 재발될 우려가 있다고 인정하면 직권 또는 사법경찰관의 신청에 따라 법원에 청구하는 것으로 그 청구 방법을 규정하고 있다. 그런데, 이와 같은 청구절차는 검사의 영장청구와 같은 구조를 띠는 것으로 위 규정만 보더라도 많은 시간이 소요됨을 알 수 있다(검사의 청구 절차 존재 여부에 따라 1~3일 정도의 시간 차이가 발생하고, 검사의 청구 절차 존재 시 필연적으로 피해자 보호에 시간적 공백이 발생한다<sup>23)</sup>). 현재 스토킹처벌법상 잠정조치에 대한 경찰 신청과 법원 결정까지 최대 15일이 소요되는 것으로 알려져 있다.<sup>24)</sup> 스토킹처벌법상 피해자 보호조치는 스토킹범죄자 처벌에 대한 것이 아니라 점, 피해자 보호의 관점에서 신속한 절차가 필요하다는 점에서 현재와 같은 절차는 적합하지 않다고 생각한다. 실제로 스토킹범죄자가 2022년 6월 8일 안산에서 스토킹처벌법위반 혐의로 입건된 지 하루 만에 피해자를 살해하는 사건이 발생하였고<sup>25)</sup>, 경찰이 2022년 2월 11일 서울 구로구에서 발생한 스토킹범죄에 대하여 구속영장을 신청하였으나 검찰은 일부 혐의에 대한 소명이 부족하다고 판단하여 보완수사를 지시하며 구속영장 청구를 반려하였는데 경찰에서 보강수사를 진행하던 중, 2월 14일 스토킹범죄자가 스토킹피해자를 살해하는 사건<sup>26)</sup>이 발생하기도 하였다. 즉, 피해자 보호의 필요성이 인정된 사건에서 보호조치 필요성 판단 시기와 보호조치 적용 간의 시간적 간격은 매우 짧아야 함을 알 수 있다. 스토킹범죄 피해자가 스토킹범죄자의 단 한 번의 스토킹행위로 경찰을 찾는 것이 아니라, 수차례의 스토킹행위로 말미암아 피해자 자신 또는 가족 등 주변인들이 신변의 위협을 느끼는 순간에 경찰을 찾는 것이라는 점을 고려하면 신속성은 피해자 보호조치에서 매우 중요하다고 할 것이다.

헌법에서 규정하고 있는 영장주의에 따라 구속영장 신청의 경우에는 경찰의 신청, 검사의 청구, 법원의 발부의 과정을 거쳐야 하겠지만 피해자 보호조치인 잠정조치의 경우에는 위와 같은 영장주의의 적용을 받지 않는 행정작용으로 보고, 스토킹처벌법상 피해자 보호조치는 사법작용이 아닌 스토킹범죄 재발을 방지하기 위한 행정작용으로 규정되어야 하며<sup>27)</sup>, 신속하게 경찰이 법원에 그 조치의 결정을 신청할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 이와 같이 스토킹범죄 피해자 보호조치를 규정하더라도 최종적으로 법원의 결정 및 통제를 받는다는 점에서 기존 절차와 비교하여 최종 판단 주체가 달라지지 않고, 범죄의 위험성을 관계의 특수성에 기반하여 파악하여야 하는 스토킹범죄의 특성상 피해자와 가해

23) 이은구, “끝나지 않는 스토킹과 주거침입 성범죄, 우리는 안전한가?”, 2019년 성폭력방지 정책 토론회 발표자료, 한국여성인권진흥원, 2019, 41면

24) 이지혜, “해외 스토킹 처벌법 입법례 관련 시행 효과 및 시사점”, 형사법의 신동향 통권 제79호, 196면

25) 디지털뉴스부, “안산서 스토킹 당하던 여성 흉기에 찔려 사망... 을 상반기 벌써 세번째”, MBN뉴스(2022. 6. 9.)

26) 이한나, “구로 신변호소자 살해후 도주 50대 용의자, 야산서 숨진채 발견”, 데일리안(2022. 2. 15.)

27) 이은구(2019), 위의 글(각주 23), 41면

자를 모두 조사한 담당 경찰관의 판단은 보호조치 판단에 중요한 고려요소가 될 수 있을 것이므로 경찰 신청과 법원 결정 구조로 이루어지는 보호조치는 스토킹범죄 피해자 보호조치의 성격과도 배치되지 않는다. 물론 검찰 수사 및 공판단계에서 검사가 법원에 잠정조치를 신청할 수 있도록 하는 것 또한 유지하여야 할 것이다.

따라서 잠정조치를 비롯하여 응급조치, 긴급응급조치에 대한 스토킹처벌법상 규정의 주체는 경찰이 되는 것이 적절하고<sup>28)</sup>, 현재의 사법경찰관리, 사법경찰관은 경찰관으로 규정되어야 할 것이다. 이는 「경찰관 직무집행법」 제2조에서 경찰의 직무를 ‘범죄의 예방’과 ‘범죄피해자 보호’를 포함하여 규정하고 있는 점을 고려하면 긴급응급조치, 응급조치, 잠정조치는 경찰의 업무에 해당할 뿐 아니라, 위 조치들은 범죄의 예방이라는 점에서 검사의 잠정조치 청구가 스토킹처벌법상 잠정조치 청구 절차에 포함되지 않더라도 관련 법률과 저촉되지도 않는다고 생각한다.

이에 더하여 스토킹처벌법상 스토킹범죄자의 인신을 구속할 수 있는 잠정조치는 ‘국가경찰관서의 유치장 또는 구치소에의 유치’로 이는 1개월을 초과할 수 없다. 그렇기 때문에 스토킹범죄 피해자는 잠정조치로 스토킹범죄자와 공간적으로 분리된다고 하더라도 1개월 이후를 걱정할 수밖에 없는 상황으로, 1개월을 초과하는 스토킹범죄자의 인신 구속 방법은 구속 제도만이 유일한 상황이다.

구속제도의 목적은 형사절차의 진행과 형벌의 집행을 확보하는 것이지만<sup>29)</sup>, 피의자가 불구속 상태에서 재범을 저지르거나 피해자에게 위해를 가할 수 없도록 하기 위한 구금의 필요성이 논의되었고, 2007년 「형사소송법」을 개정하면서 「형사소송법」 제70조 제2항에는 “법원은 제1항의 구속사유를 심사함에 있어서 범죄의 중대성, 재범의 위험성, 피해자 및 중요 참고인 등에 대한 위해 우려 등을 고려하여야 한다.”고 하여 재범의 위험성과 피해자 등에 대한 위해 우려를 고려하도록 규정되었다. 이에 대해 피해자 보호가 구속의 목적 중 하나가 될 수 있음을 보여주는 것이라는 견해가 있으나<sup>30)</sup> 그렇다고 하더라도 이는 구속사유 판단의 고려사항에 불과하여 재범의 위험성, 피해자 및 중요 참고인 등에 대한 위해 우려가 인정된다고 하여 이를 근거로 구속이 가능하다고 해석하기에는 어렵다. 하지만, 1개월을 초과하여 스토킹범죄자의 인신 구속이 필요한 중대한 스토킹범죄의 경우에는 수사기관은 피의자에게 구속사유가 존재하는지 적극적으로 검토해보고, 법원은 피의자에게 구속사유가 존재하는지, 피의자의 구속사유 판단 시 피해자에 대한 위해 우려는 존재하지 않는지 적극적으로 검토 및 고려하여야 할 필요성은 존재할 것이다.

28) 정현미, “스토킹범죄 규제를 위한 입법방향”, 이화젠더법학 제12권 제3호, 2020, 253면

29) 김희옥·박일환, “주석 형사소송법”, 한국사법행정학회, 2017, 380면, 386-387면

30) 김 혁, “보복범죄 방지와 범죄피해자 보호를 위한 구속제도의 재설계”, 피해자학연구 제29권 제3호, 2021, 9면

#### 다. 스토킹처벌법 제17조의4 피해자에 대한 변호사 선임의 특례

스토킹처벌법 제17조의4에서는 피해자 및 법정대리인은 변호사를 선임할 수 있다고 규정하면서 검사는 피해자에게 변호사가 없는 경우 국선변호사 선정이 가능하도록 규정하고 있다. 그리고 그 피해자 변호사는 피의자에 대한 구속 전 피의자심문, 증거보전절차, 공판준비기일 및 공판절차에 출석하여 의견을 진술할 수 있다고 규정하면서 필요한 절차에 관한 구체적 사항은 대법원규칙으로 정한다고 규정하고 있다. 이는 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제27조(성폭력범죄 피해자에 대한 변호사 선임의 특례)와 유사하게 규정되어 있는 것으로, 「성폭력범죄 등 사건의 심리·재판 및 피해자 보호에 관한 규칙」(대법원 규칙)에서는 성폭력범죄 피해자에 대한 변호사 선임의 특례에 관한 구체적 사항에 대하여 ‘피해자 변호사의 공판, 구속 전 피의자심문, 증거보전절차, 공판준비기일 절차에서의 의견진술권’, ‘피해자 변호사의 의견진술 기일의 통지’, ‘의견진술에 갈음한 서면의 제출’을 규정하고 있다.

현재 스토킹처벌법 제17조의4 제3항에서는 “필요한 절차에 관한 구체적 사항은 대법원 규칙으로 정한다”고 규정하고 있는데 관련한 대법원 규칙은 현재 마련되어 있지 않은 상황으로, 대법원 규칙에서는 성폭력범죄와 마찬가지로 ‘피해자 변호사의 공판, 구속 전 피의자심문, 증거보전절차, 공판준비기일 절차에서의 의견진술권’, ‘피해자 변호사의 의견진술 기일의 통지’, ‘의견진술에 갈음한 서면의 제출’을 규정하여 피해자 변호사의 의견진술권을 구체적으로 보장하여야 할 것이다. 보복의 위험을 느끼는 스토킹범죄 피해자의 경우에는 공판과정에 직접 출석하기 어렵고 직접 출석한다고 하더라도 증인으로 진술하지 않는 이상 피고인 퇴정이 불가능하다고 해석되기 때문에(형사소송법 제297조 제1항), 피해자의 의사를 법원에 전달할 수 있는 피해자 변호사에게 의견진술권을 보장하는 것은 매우 중요하다고 생각한다.

그리고 스토킹처벌법에서 규정한 필요한 사항을 규정하기 위하여 마련될 대법원 규칙에는 「성폭력범죄 등 사건의 심리·재판 및 피해자 보호에 관한 규칙」과 마찬가지로 피해자 변호사에 대한 공판기일 통지, 피해자 변호사의 좌석 등을 규정하여 앞서 설명한 바와 같이 피해자가 직접 공판절차에 참석할 수 없는 경우 피해자 변호사가 피해자를 대리하여 적극적으로 공판 과정에 참여할 수 있는 환경을 마련해주어야 할 것이다.

이에 더하여 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」제28조에서 규정하고 있는 성폭력범죄에 대한 전담재판부, 제29조에서 규정하고 있는 수사 및 재판절차에서의 배려, 제31조에서 규정하고 있는 심리의 비공개에 대해서 스토킹처벌법에서도 규정하는 것을 고려할 필요가 있다고 생각한다. 전담재판부는 해당 사건을 주로 다루는 재판부라는 점에서 관계를

기반으로 발생하는 스토킹범죄의 맥락을 이해하는 재판부에서 스토킹범죄사건이 다뤄진다면 스토킹범죄 처벌을 넘어서 스토킹범죄 피해자 보호에 대해서도 조금 더 정확하게 판단할 수 있는 가능성을 기대할 수 있고, 법원의 피해자 보호조치에 대한 결정은 수사기관이 법원에 신청 내지 청구하는 절차를 감안할 때 그 어떤 기관보다 신속하고 강력하다는 점에서 유의미하다고 생각한다.

특히, 스토킹범죄의 경우에는 피의자의 범행을 증명할 수 있는 증거로, CCTV, 통화녹음, 문자메시지, 카카오톡 메시지 등이 존재하여 성폭력범죄와는 달리 스토킹범죄 피의자의 자백이 존재하지 않는다고 하더라도 피해자의 피해 진술과 그 외 객관적 증거로 범행의 증명이 가능한 경우가 상대적으로 많다. 그리고 위 객관적 증거는 피해자가 확보하였거나 수사기관이 피의자에 대한 강제수사를 진행하지 않더라도 확보 가능한 증거들이다. 이와 같이 증거로 범죄사실이 증명되는 경우 피의자는 범행을 부인하기보다는 조금 더 가벼운 형을 받기 위해 범행을 인정할 가능성이 높다. 이러한 경우 수사기관은 물론 법원은 피고인 처벌의 측면에서 해당 사건을 피고인이 자백하는 간단한 사건으로 여길 수도 있다. 피해자 보호의 문제는 피고인 처벌과는 그 차원을 달리하는 문제라는 인식을 하지 못하는 문제가 발생할 수 있다는 것이다. 이러한 점을 고려하더라도 스토킹범죄에 대한 전담재판부는 피해자 보호의 측면에서도 유의미하다고 생각한다.

스토킹범죄의 경우 관계를 기반으로 한다는 점에서 범죄 사실 자체가 보호의 필요성이 존재하는 피해자의 사생활인 경우가 대부분이고, 피고인은 자신이 범한 스토킹범죄가 상대방에 대한 우호적인 감정에 기반한 것이라고 재판부에 설명하면서 피해자의 사생활이 노출되고 피해자의 명예를 훼손할 여지가 존재할 수 있어 재판절차의 비공개에 대한 규정은 피해자의 2차 피해(여성폭력방지기본법 제3조 제3호 가목)를 방지하는데 기여할 것이라고 생각한다.

#### 4. 나가며

앞서 살펴본 바와 같이 스토킹범죄는 해당 범죄뿐만 아니라, 살인 등 강력 범죄로 이어질 수 있다는 점에서 스토킹범죄 피해자 보호는 매우 중요하다. 이에 피해자 보호제도는 분명하고 효과적인 방법이 되어야 할 것이고 그 절차는 신속하게 이루어져야 할 것이다.

스토킹처벌법 제17조의2 피해자 등에 대한 신변안전조치와 관련하여서는, 보호조치의 정도와 방향을 결정하기 위한 위험성 판단의 정확도를 높여야 할 것이고 이는 위험성 판단 체크리스트의 검증이 하나의 방법이 될 수 있을 것이라고 생각한다. 그리고 보호조치의 연속성을 위해 경찰 수사가 종료된 이후에는 검사가 피해자 보호조치에 대한 의견을 담당 경

찰관에게 제시하는 등 피해자 보호조치를 담당하는 경찰관과 수사와 공판을 담당하는 검사의 업무협조에 관한 규정 또한 마련되어야 할 것이다. 한편 보호조치의 실효성을 논하기에 앞서 보호조치를 위한 충분한 인적·물적 자원을 마련하여 보호조치 운영을 위한 충분한 기반이 마련되어야 할 것이다.

스토킹처벌법 제9조 스토킹행위자에 대한 잠정조치 등 피해자 보호조치와 관련하여서는, 잠정조치 등 스토킹처벌법상 피해자 보호조치의 신속한 적용을 위하여 스토킹처벌법상 피해자 보호조치는 사법작용이 아닌 행정작용으로 보고 신속하게 경찰이 법원에 그 조치의 결정을 신청할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 피해자에 대한 위해 우려가 인정된다고 하여 이를 근거로 구속이 가능하다고 해석하기는 어렵지만, 1개월을 초과하는 인신 구속이 필요한 중대한 스토킹범죄에 대해서는 수사기관은 피의자에게 구속사유가 존재하는지 적극적으로 검토하고, 법원은 피의자에게 구속사유가 존재하는지, 피의자의 구속사유 판단 시 피해자에 대한 위해 우려가 존재하지는 않는지 적극적으로 검토 및 고려하여야 할 필요성은 존재할 것이다.

스토킹처벌법 제17조의4 피해자에 대한 변호사 선임의 특례와 관련하여서는, 피해자 변호사에게 성폭력범죄에서와 마찬가지로 ‘피해자 변호사의 공판, 구속 전 피의자심문, 증거보전절차, 공판준비기일 절차에서의 의견진술권’, ‘피해자 변호사의 의견진술 기일의 통지’, ‘의견진술에 갈음한 서면의 제출’을 규정하여 보복의 위험으로 법정에서 직접 진술할 수 없는 피해자를 대신하여 피해자의 의사를 법원에 전달할 수 있는 피해자 변호사에게 의견진술권을 구체적으로 보장하여야 할 것이다. 이에 더하여 법원에서 관계를 기반으로 발생하는 스토킹범죄의 특수성을 이해할 수 있는 전담재판부를 마련하여 스토킹범죄자 처벌을 넘어 스토킹범죄 피해자 보호에 대해서도 더욱 정확하게 판단할 수 있는 환경을 마련하고, 스토킹범죄의 특성상 범죄사실 자체가 보호가 필요한 피해자의 사생활과 관련이 있거나 사건 심리 과정에서 피해자의 명예가 훼손될 여지가 존재한다는 점을 고려하여 스토킹범죄 심리의 비공개 등에 대한 내용도 스토킹처벌법에서 규정하는 것도 필요하다고 생각한다.

본 발표문에서는 별도의 목차를 설정하여 서술하지 않았으나, 스토킹범죄가 살인으로 나아간 사건에서 수사단계에서 피의자에 대한 신상공개가 이루어졌던 점에 대해 추가로 서술하고자 한다. 스토킹범죄가 살인으로 나아간 경우 그 범죄의 중대함과 재범 방지 및 범죄 예방을 고려하여 수사단계에서 피의자 신상공개를 하기도 하였다. 수사단계에서의 신상공개도 의미가 있을 수 있겠으나 살인까지 나아간 범죄의 경우 그 범죄자에 대한 형은 매우 중한 형이 선고될 것이라고 예상이 되는바 신상공개가 재범 가능성을 고려하여 이루어지는 것이라면 피해자 보호의 측면에서 신상공개는 범죄를 행한 시점이 아닌 범죄자가 사회로

복귀한다면 그 복귀 시점에 이루어져야 할 것이다.

범죄 피해가 발생한 경우 특히 그 범죄가 사람의 생명을 앗아가는 형태로 발생하는 경우 그 피해는 회복될 수 없다는 점에서 피해자는 물론 피해자의 가족과 지인들에게 매우 중대한 피해를 남기게 된다. 그렇기에 실효성 있는 피해자 보호조치는 매우 중요하다. 현재도 범죄는 계속 발생하듯 국가가 모든 범죄를 예방하는 것은 불가능한 것일지 모르지만 피해자를 보호하고 범죄를 예방하기 위한 노력은 계속되어야 할 것이다.

## [참고문헌]

### 〈단행본〉

김희옥·박일환, “주석 형사소송법”, 한국사법행정학회, 2017

김광현, “범죄피해자 등 신변보호제도의 현황과 개선방안”, 국회입법조사처 NARS 입법·정책 제120호, 2022

### 〈학술논문〉

김성희·성현준, “스토킹 살인의 잠재계층분석 : 헤어진 친밀한 파트너 관계를 중심으로”, 한국 경찰연구 제20권 제4호, 2021, 50면

김 혁, “보복범죄 방지와 범죄피해자 보호를 위한 구속제도의 재설계”, 피해자학연구 제29권 제3호, 2021

이정원, “경찰청 신변보호제도에 관한 현행법상 문제점과 개선방안”, 피해자학연구 제27권 제3호, 2019

정현미, “스토킹범죄 규제를 위한 입법방향”, 이화젠더법학 제12권 제3호, 2020

### 〈학술대회 발표문〉

김광현, “사회적 약자인 범죄피해자의 일상회복을 위한 공동 학술 세미나”, 경찰청·한국여성변호사회·고려대학교 국제법연구센터 공동 학술 세미나 발표자료, 2023

이소진, “경찰 신변보호제도의 현황과 개선방안”, 국회입법조사처 전문가간담회 발표자료, 2022

이은구, “끝나지 않는 스토킹과 주거침입 성범죄, 우리는 안전한가?”, 2019년 성폭력방지 정책 토론회 발표자료, 한국여성인권진흥원, 2019

한나라, “스토킹범죄와 양형(스토킹범죄의 양형 현황과 양형기준 수립 방향)”, 양형연구회·한국 여성정책연구원 공동 심포지엄 발표자료, 2023

### 〈기사〉

강승연·김희량, “이석준 “피해자 신고해 보복 살인”...범행수법 등 검색정황”, 헤럴드경제(2021. 12. 17.)

김근주, “경찰서에서 스토킹 신고 전 여친 기다린 남성 체포...가방엔 흉기”, 연합뉴스(2023. 8. 10.)

김민소, “스토킹 신고에 앙심”... 전 여친 직장 찾아가 살해 시도한 30대 구속기소”, 조선일보 (2023. 3. 28.)

김소희 “경찰 1명이 100건... 신변보호 요청 급증에도 전담인력은 태부족”, 한국일보(2022. 9. 26.)

김정혜, “스토킹 신고했다고 아이까지 살해한 40대... 범행 후 성폭행 시도까지”, 한국일보 (2022. 12. 23.)

김종광, “제주 중학생 피살 전 스마트워치 지급 안 해...경찰 안일한 대처 '논란'”, BBS 뉴스(2021. 7. 26.)

김지혜, “대구지검 스토킹 일삼고 전 여친 살해하려 한 20대 구속기소”, 대구일보(2022. 10. 25.)

디지털뉴스부, “안산서 스토킹 당하던 여성 흥기에 질려 사망... 올 상반기 벌써 세번째”, MBN뉴스(2022. 6. 9.)

박지민·김승현, “신당역 살인 전주환 “9년 구형 받고 원망 사무처 범행””, 조선일보(2022. 9. 21.)

유영규, “스토킹 당하다 살해될 뻔한 여성... 작년부터 7차례 112신고”, SBS(2023. 1. 25.)

이미나, “김태현, 세 모녀 살해한 이유 "찾아오지 말라며 전화번호 바꿔””, 한국경제(2021. 4. 27.)

이정현, “경찰 신변보호→범죄피해자 안전조치로 변경...위험등급별 대응”, 뉴스1(2021. 12. 31.)

이한나, “구로 신변호소자 살해후 도주 50대 용의자, 야산서 숨진채 발견”, 데일리안(2022. 2. 15.)

전지현·강은, “‘위험성 판단’ 보강했다건 경찰 ‘체크리스트’ ... 현장선 무용지물”, 경향신문 (2023. 5. 28).

한예나, “‘스토킹 살해’ 김병찬, 경찰신고하자 보복 살해”, 조선일보(2021. 11. 29.)

### 〈웹사이트〉

정책연구관리시스템, “안전조치 위험성 판단 체크리스트 계량화 연구”, 2023. 10. 15. 접속,  
[ps://www.prism.go.kr/homepage/entire/researchDetail.do?researchId=1320000-202200042&menuNo=I0000002](https://www.prism.go.kr/homepage/entire/researchDetail.do?researchId=1320000-202200042&menuNo=I0000002)

# 보호출산제 제정법안의 법정쟁점과 과제

한국여성변호사회 아동청소년지원특별위원회 부위원장 신수경

## 목 차

### I. 들어가며

1. 아동의 출생등록 될 권리
2. 출생통보제 도입 경과
3. 보호출산제 도입 경과

### II. 보호출산제 제정법안의 한계

1. 보호출산제의 근본적 한계
2. 여성을 보호하지 못하는 보호출산제
3. 이주여성과 그 아동을 배제하는 보호출산제
4. 보호출산제 선택이 유리하도록 설계
5. 상담 핵심기능 부재

### III. 보호출산제 제정법안의 조문별 검토

1. 보호출산제 제정법안 제14조의 문제
2. 보호출산제 제정법안 제9조, 제15조, 제17조의 문제
3. 보호출산제 제정법안 제9조 제2항의 문제

### V. 결 어

## I. 들어가며

### 1. 아동의 출생등록 될 권리

아동은 사회의 법제도 하에서 보호받는 동시에 제도적으로 구체화 된 자신의 권리를 보장 받는다. 그러나 이러한 아동의 권리는 국가 차원의 정책과 법제도 하에서 실질적으로 구현

될 수 있으므로, 최소한 국가에 아동의 존재가 인지되는 것을 전제로 행사될 수 있다 할 것이다. 이에 아동의 출생신고 될 권리는 아동의 기본권이자 다른 기본권을 보장하기 위한 전제로서의 기본권의 성격을 가진다<sup>1)2)</sup>.

이러한 아동의 출생신고가 누락 되거나 지연되는 경우, 아동은 국가에 의해 공적으로 인지되지 못함에 따라 법적 보호의 사각지대에 놓이게 된다. 이 경우, 아동학대나 불법입양, 인신매매 등 각종 범죄에 노출되는 것은 물론이고 그 피해사실조차 객관적으로 파악되기 어려워 아동에게 이미 돌이킬 수 있는 피해가 발생한 이후에 그 사실이 사후적으로 발견되는 경우가 많다. 또한, 아동은 국가가 제공하는 의료제도나 교육제도의 혜택을 누리지 못하게 되므로, 아동이 건전한 인격체로서 성장하기를 기대하기 어렵다. 이처럼 아동에 대한 출생신고를 하지 아니하는 것은 그 자체로 아동의 기본권을 침해하는 것임은 물론, 아동을 기본적인 법적 보호 및 각종의 사회서비스 등에서 배제되도록 하는 것이므로, 출생신고를 하지 아니하는 행위는 곧바로 아동에 대한 유기 또는 방임이라 할 것이다<sup>3)</sup>.

## 2. 출생통보제 도입 경과

이상과 같이 아동 인권 보호의 출발점으로서 아동의 출생등록 될 권리는 중요하므로, 국제사회는 아동의 출생과 동시에 공적기록에 아동의 출생사실이 기재될 수 있도록 하는 것을 내용으로 하는 “보편적 출생등록(Universal Birth Registration)”의 도입을 해외 각국에 지속적으로 요청하였다<sup>4)</sup>. 우리나라 역시 부모에게 의존하는 출생신고 체계로 인하여 아동의 출생신고가 되지 않아 보호의 공백이 발생하는 사례가 지적되면서, 의료기관의 출생등록의 무 부과를 주요 내용으로 하는 보편적 출생등록제도 도입을 위한 학계의 제안이 꾸준히 제시되었다. 이에 정부는 2019. 5. 「포용국가 아동정책」 발표를 통하여, 가족관계등록

1) UN 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights) 제24조 제2항, 그리고 이를 반영한 「아동의 권리에 관한 협약」 제7조 제1항은 아동은 출생 후 즉시 등록되고 이름을 가질 권리를 가진다고 규정하고 있다.

2) 대법원 또한 최근 「가족관계등록법」 제57조 제2항의 해석이 문제된 사건(대법원 2020. 6. 8. 자 2020스575결정)에서 “사회적 신분의 취득은 개인에 대한 출생신고에서부터 시작하고, 대한민국 국민으로 태어난 아동은 태어난 즉시 ‘출생등록 될 권리’를 가진다. 이러한 권리는 ‘법 앞에 인간으로 인정 받을 권리’로서 모든 기본권 보장의 전제가 되는 기본권 이므로 법률로써도 이를 침해할 수 없다.”라고 판시한 바 있다.

3) 인천지방법원 2016. 6. 9. 자 2015고단6538판결, 위 판례는 보호자가 자녀의 출생신고를 하지 아니한 행위를 아동학대범죄의 유형 중 “방임”에 해당한다고 보고 실제 보호자에게 실형을 선고하였다.

4) UN 아동권리위원회(Committee on the Rights of the Child)는 2005년 일반논평 제7호에서 국가의 아동의 출생등록 보장 의무를 강조하였다. 위원회는 아동의 출생등록이 제대로 이루어지지 않을 경우, 아동의 개인적 정체성에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 아동이 기본적인 건강과 교육, 사회복지서비스 혜택을 누리지 못하게 될 수 있다고 언급하면서, 모든 아동의 생존과 발달, 사회복지 서비스를 위한 접근권을 보장하기 위한 첫 단계로서 국가가 아동출생 등록을 보장할 의무가 있음을 강조하였다. 그리고 2011년의 국가보고서에 대한 최종견해, 2019년의 국가보고서에 대한 최종견해에서는 우리나라의 출생등록 제도를 보편적 출생등록 시스템으로 전환할 것을 권고하였다.

법 개정을 통해 의료기관이 출생하는 모든 아동을 누락 없이 국가기관 등에 통보하도록 하는 출생통보제 도입을 추진하겠다고 밝히고, 법무부는 2021. 6. 21. 아동의 출생등록 될 권리를 보장하기 위한 출생통보제도 도입을 골자로 하는 가족관계등록법 일부개정법률안을 입법예고 하기도 하였다.

그리고 2023년에 이르러 감사원의 보건복지부 정기 감사에서 출생신고 되지 않은 영아들의 유기 및 학대 사건들이 심각한 사회적 이슈가 되었고, 영아들이 이러한 피해를 입지 않도록 법령 및 제도의 정비가 신속히 필요하다는 지적에 따라, 2023. 6. 「가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정법률안」(이하 “출생통보제 법안”이라 한다)이 단 일주일 만에 국회 본회의를 통과하여 시행을 앞두고 있다. 출생통보제의 내용은, 의료기관에서 출생정보를 건강보험심사평가원에 제출하고 건강보험심사평가원이 지자체장에게 출생사실을 통보하도록 하여 출생신고의무자의 출생신고여부를 확인하도록 한 것인데, 이는 의료기관에서 출생한 아동이 가족과 사회의 보호를 받고 건강하게 성장할 수 있게 하는 최소한의 보호 장치를 마련한 것이라 평가할 수 있겠다.

### 3. 보호출산제 도입 경과

이상과 같이 출생통보제가 시행되는 경우, 모의 인적사항 및 출생자의 출생사실이 의료기관의 장을 통해 시·읍·면의 장에게 통보되어 종국적으로 직권으로 출생기록까지 가능하게 되므로, 자신의 출산사실을 제3자에게 알리고 싶지 않은 산모는 이를 회피하기 위하여 의료기관이 아닌 비인가기관 등에서 비정상적인 출산을 하고 아동유기 등을 함으로써 아동의 출생신고가 되지 않아 아동이 법적 보호의 사각지대에 놓일 위험이 있다는 우려의 목소리가 있었다. 보호출산제도는 이처럼 자신의 출산 사실을 외부에 알리고 싶지 않은 산모의 익명성을 보장함으로써 산모가 아동을 유기하거나 베이비박스에 방치하여 아동의 안전에 심각한 위협을 줄 가능성을 줄여줄 수 있다는 취지에서 논의되었으며, 이에 따라 국회에 계류 중이던 보호출산제 관련 법안들에 대한 국회의 법안심사도 본격적으로 시작되었다.

그리고 2023. 10. 6. 「위기임신 및 보호출산 지원과 아동보호에 관한 특별법」(이하 “보호출산제 제정법안”이라 한다)이 국회 본회의를 통과하여 2024. 7. 19.로 시행이 예정되어 있다. 보호출산제 제정법안의 목적은 ‘출산·양육에 어려움을 겪고 있는 임신부 지원 및 안전한 출산과 양육환경의 보장(법안 제1조)’이며, 정부는 법안에 포함된 보호출산제의 도입 취지를 ‘위기임산부의 의료기관 밖 출산과 영아유기 방지’로 들고 있다.

## II. 보호출산제 제정법안의 한계

### 1. 보호출산제의 근본적 한계

시민사회단체는 보호출산제가 여성과 아동을 모두를 보호하지 못한다며 거세게 반발하고 있는바, 그 비판의 취지는 보호출산제의 도입이 역설적이게도 위기의 임신 및 출산 과정에 있는 임신부들이 사회적 편견 속에서 낙인 되거나 자기결정권의 진지한 행사를 방해하는 또 다른 부작용을 가져올 우려가 있고, 보호출산제 제정 법안에는 위기임신, 출산 및 양육에 대한 보호체계가 담겨있지 않다는 것이다. 더욱이 근본적으로 보호출산제의 도입으로서 영아살해 및 아동유기와 같이 출생 직후 아동에게 발생할 수 있는 위험이 해소될 수 없다<sup>5)</sup>는 지적에 대하여는 추가적인 연구가 반드시 필요하다 할 것이다.

또한, 2019. 10. UN 아동권리위원회는 한국 정부에 “위원회는 종교단체가 운영하면서 익명으로 아동유기를 허용하는 베이비박스를 금지하고, 병원에서 익명으로 출산할 가능성을 허용하는 제도의 도입을 최후의 수단으로 고려할 것을 당사국에 촉구한다.”고 권고한 바, 이는 보호출산제는 도입한다 하더라도, 최후의 수단으로 보충적으로만 기능할 수 있도록 도입되어야 한다는 취지이다.

생모의 익명의 이익을 지나치게 존중한 나머지 아동이 자신의 생모를 파악할 수 있는 방법을 원천적으로 봉쇄하는 경우 아동의 출생근원을 파악할 수 있는 권리 침해가 이루어진다는 점에서도 보호출산제의 운영에 있어서 신중한 검토가 필요하다 할 것이다.

5) - 영아살해의 경우, 많은 연구들은 임신거부증과 같이 본인의 임신사실 자체를 부정하는 심리적·정신적 증상을 동반한 일시적인 비정상적 정신기능을 원인으로 하고 있다고 보고 있다(정세미나, 2012). 보호출산제를 시행한다고 하여도, 임신거부증의 증상이 있는 임신부는 보호출산을 위한 상담을 받지 않을 것이기 때문에 보호출산제를 통하여 실제로 영아살해의 위험이 있는 임신부를 조기에 발굴하고 아동살해의 가능성을 줄이지 못할 것으로 보인다. 특히, 2000년 이후 독일에서 베이비박스를 설치했지만, 밖에서 버려져 죽는 영아의 수가 줄었다는 보고는 아직 없다고 한다.

- 영아유기의 경우는 영아살해와는 달리 산모의 ‘합리적 판단’ 하에 이루어지는 것으로 보고 있는데(현소혜, 2017), 베이비박스에 아동을 유기한 산모들을 인터뷰한 결과에 따르면, 대부분의 베이비박스에 유기된 아동들은 병원에서 출생하였으며, 산모가 아동을 키우려 노력했으나, 아무런 지원도 받지 못해서 고민하다가 ‘합리적 결정’에 따라 계획을 세워 아동을 유기하는 것임을 알 수 있다. 즉, ‘가장 최선의 방법’이라는 생각으로 아동을 유기한 것이므로, 만약 미혼모에 대한 사회적 편견이 점차 줄어들고, 이들에게 아동 양육에 대한 경제적 지원(실질적인 주거지원, 양육비 지원, 양육수당, 부모수당 및 돌봄 지원 등)이 충분히 이루어져서, 아동을 양육하는 것도 나쁘지 않은 선택이라는 판단이 들면, 충분히 아동을 유기하지 않고 양육을 선택할 수 있을 것이다. 따라서 이는 위기임산부 관련 지원을 강화하는 제도적 개선을 도모하여야 할 부분이다.

- 한편, 영아유기 방지와 관련하여, 보호출산 제정법안이 오히려 양육의 어려움을 예상하는 임신부가 구개파열, 다지증, 단지증, 사지결손, 외모상 기형, 선천적 대사이상, 청각장애 등과 선천적 심장병, 선천성 매독, 다운증후군을 비롯한 염색체 질환 등을 가지고 태어나는 장애아동들을 합법적으로 유기하는 통로로 활용될 가능성이 크다는 우려도 있다. 프레시안, 보호출산제, 장애아동의 합법적 유기 수단으로 악용될 수 있다., 2023. 9. 14. <https://www.pressian.com/pages/articles/2023091409590338179>

## 2. 여성을 보호하지 못하는 보호출산제

지난 복지부 감사 및 전수조사 과정에서 밝혀진 아동살해 및 유기사건의 대부분이 경제적 어려움, 원치 않는 임신, 남편 또는 연인과 헤어져 홀로 임신과 출산을 하는 등 사회경제적으로 궁박한 상황에서 발행된 것으로, 이는 2019년 헌법재판소가 낙태죄에 대하여, 임신한 여성의 자기결정권을 과도하게 침해한다고 보아 헌법불합치 결정을 내릴 당시에 판결 이유에 명시한 “사회적·경제적 사유에 의한 낙태갈등” 상황에 해당한다고 할 것이다. 즉, 이미 현재에서 보장하여야 한다고 밝힌 여성의 임신중지할 권리가 제대로 보장되지 않은 결과 여성은 영아유기죄, 영아살해죄, 사체유기죄, 아동매매죄를 행한 범죄자로 전락하게 된 것이다<sup>6)</sup>.

위기임신상태에 있는 여성이 아동의 양육을 포기를 결정할 때는 상대 남성의 책임회피, 임신중단권이 보장되지 않는 현실, 사회적 편견, 경제적 불안, 불안정한 고용 등 여러 가지 원인이 복합적으로 작용함에도 불구하고, 이러한 사정에 따른 근본적 해결방안을 고려하지 않은 채, 여성의 미혼임신을 은폐되어야 할 대상으로 규정하고, 미혼모는 자녀의 유기를 원하는 것으로 간주하는 등 여성에 대한 왜곡된 시각으로 접근하여 만들어진 제도임을 알 수 있다. 나아가 ‘보호출산제’는 단순히 ‘아이를 키우지 못하겠으면 여기 아이를 맡기고 가라’라는 메시지만을 주는 바, 여성을 단순히 ‘기록에 남는 것이 두려워서 아기를 버리거나 죽일 수 있는 자’로 낙인을 찍으며 여성에 대한 혐오를 조장하고 편견을 고착화한다.

여성에게 시급하게 필요한 것은 몰래 출산할 권리의 보장이 아니라, 안전하게 임신중지를 할 수 있도록 먹는 약의 시판을 허용하고, 임신중지에 필요한 비용을 의료보험으로 처리할 수 있도록 하는 등 임신의 유지와 종결에 관한 자기결정권을 실질적으로 보장받도록 보편적 임신출산기 상담·지원체계를 갖추고 다양한 선택의 자유를 제공함으로써 임신갈등 상황을 해결할 수 있도록 전폭적인 지원과 지지체계를 갖추는 것이라 할 것이다.

## 3. 이주여성과 그 아동을 배제하는 보호출산제

### 가. 이주여성 관점에서 보호출산제 제정법안의 한계

#### 〈보호출산제 제정법안〉

**제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “위기임산부”란 「모자보건법」 제2조제1호에 따른 임산부로서 경제적·심리적·신체적 사유 등으로 인하여 출산 및 양육에 어려움을 겪고 있는 여성을 말한다.

6) 소라미, “여성을 보호한다는 ‘보호출산제’의 환영”, 2023. 8. 8., 창비주간논평

〈모자보건법〉

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “임산부”란 임신 중이거나 분만 후 6개월 미만인 여성을 말한다.

제3조의3(결혼이민자에 대한 적용) 이 법은 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼이민자에 대하여도 적용한다.

보호출산제 제정 법안은 ‘위기임산부’에 대한 정의를 「모자보건법」상의 규정을 준용하고 있는데, 이에 따른다면 이주여성의 경우, 「재한외국인 처우 기본법」상의 결혼이민자만 ‘위기임산부’에 해당할 수 있어, 대한민국 국적을 가지지 아니한 이주여성은 모자보건법의 적용은 물론이거니와 보호출산제 제정법안의 적용도 받지 못하는 한계를 가진다. 이처럼 이주여성을 그 보호대상으로 포섭하지 못할 경우, 보호출산제가 시행된다고 하더라도 복지부가 우려하는 아동 유기 및 아동 사망을 예방하지 못할 가능성이 있다<sup>7)</sup>8).

나 이주아동 관점에서 보호출산제 제정법안의 한계

감사원의 보건복지부 정기 감사에 따르면, 출생신고 의무가 없는 외국인 아동은 4천여 명에 이르렀다는 것으로, 이러한 이주아동들의 경우 이후의 보건복지부 전수조사의 대상에서도 빠져 결국 어디에서 어떻게 지내고 있는지 그 소재조차 파악할 수 없는 상황이다. 이주아동의 경우 출생신고와 함께 국적의 문제가 수반되게 되는데, 보호출산제 제정법안과 관련하여 가장 문제되는 상황은 외국인 여성으로부터 태어난 아동으로서 친부가 한국인이 아닌 경우로 부모가 보호출산을 선택한 경우라 할 것이다. 부모가 모두 분명하지 아니한 경우나 국적이 없는 경우에는 대한민국에서 출생한 자는 대한민국 국적을 취득한다는 국적법 규정이 존재하나, 보호출산제도 하에서는 최소한 친모의 신원이 공공기관에 의해 확보된 상황이므로 이러한 조항이 직접 적용될 수 없을 것이기 때문이다. 따라서 국적 취득에 관한 법적 사실관계를 확정할 수 없거나 행정 절차를 진행할 수 없어 무국적 위험에 놓인 외국인 아동이 대한민국 국적을 취득할 수 있도록 하는 별도의 규정이 마련되지 않는다면, 아이는 사실상의 무국적자로 전락할 가능성이 크다.

7) 이예지, “보호출산제와 이주민의 권리”, 여성과 아동 모두를 보호하지 않는 보호출산제 제정법안을 둘러싼 현안과 과제 발표자료, 2023, 보편적 출생신고 네트워크 등 ; 일반적으로 법률혼 관계보다는 혼인 관계 외에서 임신이 되었을 때 여성이 더욱 불안정한 지위에 놓인다는 점을 고려하면, 보호출산 제도를 찾고자 하는 위기임신 상황의 이주 여성은 결혼이주여성보다는 유학생, 비호신청자, 외국인근로자 등 국내 사회보장 시스템의 혜택을 받을 수 있는 자가 아닐 가능성이 높다. 이러한 상황에서 보호출산제가 사회복지, 건강보험 제도의 차별적 운영을 극복하고 모든 임산부를 포용하는 형태로 운영될지 회의적이라 할 것이다.

8) 독일의 경우 신뢰출산을 선택하는 위기임신여성이 사회적·경제적으로 가장 취약한 계층일 수 있다는 점을 인지하여, 임신갈등상담을 19개 언어로 제공하고 있는 만큼, 국내에 있는 이주여성들도 이를 이용할 수 있도록 다양한 언어로 상담을 제공하여 그 보호대상으로 포섭하여야 할 것이다.

#### 4. 보호출산제 선택이 유리하도록 설계

보호출산제 제정 법안에 따르면, 위기임산부의 병원 밖 출산을 막기 위하여 보호출산 상담을 통한 임산부의 산전검사, 출산비용 지원하고 향후 산후 보호(산후조리도우미 이용 연계)를 하는 등의 경제적 지원이 제공 된다. 그러나 현재 일반 임산부에게 지원되는 금액은 산부인과에서 시행되는 산전검사로 대부분 소요되는 임신바우처 100만원 내용이 전부이며, 산후도우미 지원 등을 받기 위해서는 소득 수준 및 재산 등을 증명하여야 한다. 이처럼 경제적, 사회적 지원이 부족하나 아동을 양육하고자 하는 친생부모에게는 실질적으로 위와 같은 지원(산전, 출산, 산후 보호)이 이루고 있지 않거나 이를 ‘증명’해야만 하는 현실에서, “의명을 통하여 아동을 입양 보내겠다”고 하는 위기임산부에게는 이러한 증명절차 없이 지원이 이루어질 수 있기 때문에, 위기임산부들은 오히려 아동의 양육을 포기하고 보호출산을 선택하는 것이 유리한 선택이 되는 셈이다.

#### 5. 상담 핵심기능 부재

보호출산제 제정 법안에 따르면, 위기임산부가 언제든지 상담기관에 상담을 요청할 수 있으며, 지자체는 양육과 가능한 서비스를 위기임산부에게 연계할 수 있도록 되어 있다. 이러한 체계 및 내용은 독일의 임신갈등법의 내용을 본떠서 만든 것으로 보이나, 상담내용에 ‘성교육, 피임 및 가족계획’과 ‘낙태를 수행하는 방법, 낙태의 신체적 심리적 결과 및 관련된 위험’이라는 독일 「임신갈등법」의 상담의 핵심적인 내용이 들어있지 않다는 점으로 보건대, 보호출산제 상담은 제대로 기능하지 못할 것이 예견된다 할 것이다<sup>9)</sup>.

9)

<p><b>독일의 「임신갈등의 예방 및 관리에 관한 법률(임신갈등법, SchKG)」</b></p> <p><b>1장. 교육, 피임, 가족계획 및 상담</b></p> <p><b>1조. 설명</b></p> <p>(1) 연방보건교육센터는 성교육의 개념을 제정하고, 다양한 연령 및 개인집단에 맞는 예방적 보건 및 임신 갈등의 회피 및 해결을 목적으로 성교육 개념을 작성하여야 하며, 이러한 자료는 정신적 신체적 장애아동의 삶에 관한 정보 및 법적 권리 등을 포함한다(1a)</p> <p>(2) 연방보건교육센터는 피임방법 및 피임약이 포괄적으로 제시된 전국적 교육자료를 보급하여야 한다.</p> <p>(3) 교육자료는 무료로 배포되며, 각 학교, 직업훈련기관, 상담센터, 산부인과 의사 및 의료기관, 유전학자, 조산사 및 모든 청소년 및 교육기관에 배포되어야 한다.</p> <p>(4) 연방은 임산부와 산모에 대한 지원을 공포하며, 익명상담 및 비밀출생에 관한 권리도 안내한다</p> <p>(5) 연방은 전국적인 중앙 긴급전화를 통해 갈등상황에 처한 임산부가 즉시 상담센터와 연결되도록 보장한다.</p> <p><b>2조. 상담</b></p> <p>(1) 모든 여성과 남성은 성교육, 피임, 가족계획 및 임신과 관련된 직간접적 문제에 관하여 상담센터로부터 익명으로 통보 및 조언(상담)을 받을 권리가 있다.</p> <p>(2) 조언(상담)받을 권리는 다음 사항을 포함한다.</p> <p>1. 성교육, 피임 및 가족계획</p>
---

### Ⅲ. 보호출산제 제정법안의 조문별 검토

#### 1. 보호출산제 제정법안 제14조의 문제

**제14조(출산 후 아동 보호 신청)** ① 임산부가 아동을 출산한 후 출생신고를 마치지 아니하고 제 9조제1항에 따른 출산 및 제12조의 아동의 보호조치를 희망하는 경우에는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 **출산일로부터 1개월 내에 신청**하여야 한다.

② 제1항에 따른 신청이 있는 경우, 지역상담기관의 장은 신청인에게 제7조에 따른 상담을 제공하고 제15조에 따른 출생증서를 작성하여야 한다.

③ 제1항에 따른 아동의 출생신고 및 보호, 출생증서의 영구보존 및 공개, 신청의 철회 등에 대해서는 제11조부터 제13조, 제16조 및 제17조의 규정을 준용한다.

④ 제1항부터 제3항까지 규정한 사항 외에 출산 후 보호출산 신청에 관한 구체적인 방법, 절차 등에 대하여는 **보건복지부령**으로 정한다.

#### 가. 출생통보제 취지 물각

지난 2023. 6. 30. 통과된 출생통보제 법안은, 의료기관에서 출생한 아동의 부와 모 중 생물학적으로 가장 확실하게 확인되는 일방인 산모의 주소지를 관할하는 시·읍·면의 장에게 아동의 출생사실을 지체 없이 통보하도록 하여, 출생한 아동의 출생신고가 누락되지 않도록 하고, 아동학대·아동매매와 같은 불법적인 상황에 아동이 놓이지 않게 하는 것을 물론, 아동으로서 당연히 누려야하는 각종의 권리와 혜택에서 배제되지 않도록 하였다. 정부는 이러한 출생통보제의 경우, 의료기관 밖의 출산 등을 사각지대가 발생할 수 있다는 우려를 표하며, 이를 위한 보호출산제를 도입하여야 한다는 주장을 지속하고 있으나, 이상과 같이 보호출산제 제정 법안은 오히려 **출산이 의료기관에서 완료되고 난 후 1개월 이내에도 보호출산이 가능하도록** 하는 내용을 담고 있으므로, 논리적 일관성이 없다 할 것이다.

2. 직장생활의 특별한 권리를 포함한 아동 및 가족을 위한 가족친화적 혜택 및 지원
  3. 임신 중 예방 검진 및 출산비용
  4. 임산부를 위한 사회적, 경제적 지원, 특히 재정적 혜택 및 주택, 고용 또는 훈련
  5. 신체적, 정신적 또는 정서적 건강이 손상된 아동의 출생 전후에 장애인과 그 가족이 이용할 수 있는 지원
  6. 낙태를 수행하는 방법, 낙태의 신체적, 심리적 결과 및 관련된 위험
  7. 임신과 관련된 심리 사회적 갈등에 대한 가능한 해결 책
  8. 입양과 관련된 법적, 심리적 측면
- 임산부는 또한 숙소를 찾고, 보육시설을 찾고, 교육을 계속하기 위한 지원을 받아야 한다.
- (3) 상담을 받을 권리에 는 낙태 후 또는 출산 후의 후속 치료도 포함한다
  - (4) 자신의 신분을 밝히고 싶지 않고, 출산 후 아이를 포기하고 싶은 임산부에게 심리사회학적 갈등 상황에 대처하기 위한 상세한 개방형 상담을 제공한다

출생통보제의 원래의 내용을 따른다면, 의료기관에서 출생이 완료된 아동은 “출생등록”이 되어야 하는 것이고, 만약 산모가 여러 가지 사정으로 인하여 도저히 아동을 양육할 수 없다고 하면, 그때는 기존의 「아동복지법」제15조 상의 각종 보호조치(입양, 가정위탁보호, 시설보호 등)을 이행하면 되는 것이다. 만약 출생신고 의무자가 ‘출생신고를 미이행’ 하는 경우는, 정부로서는 오히려 아동학대 여부를 확인하여 관련된 개입과 조치를 함으로써 아동을 보호하여야 한다. 이러한 출생통보제 법안과 보호출산제 제정법안 간의 충돌의 가능성에 대하여, 제14조는 제4항을 통하여 막연히 “보건복지부령”차원에서 이를 규율도록 하고 있는데, 법률상의 충돌을, 더욱이 아동의 입장에서는 “부모를 알 권리”, “정체성을 알 권리”와 같이 기본권 침해가 분명한 사안을 시행규칙 차원에서 규율하려고 하는 것은 위입입법의 한계를 위반한 것이고, 체계정당성상으로도 맞지 않다 할 것이다.

#### 나. 현행 입양특례법과의 충돌·형해화

현행 「입양특례법」상 입양절차를 진행하기 위해서는, 우선 산모는 아동에 대한 출생신고를 하여야 한다. 아동에 대한 모의 신원이 적시된 출생신고 후, 친생부로 예상되는 자가 이를 부인할 경우, 유전자 검사 등을 통해서라도 친생관계를 확인하여 친생부로서의 입양동의를 받고 그 정보까지도 기입한 후에 입양절차가 진행된다. 이러한 과정들은 향후 아동이 정보공개청구를 하였을 때 아동의 정체성을 알 권리를 보장하기 위하여 최대한 상세하게 작성하는 것으로, 이 과정에서 친생부모 중 일부는 입양 동의를 철회하고 아동을 직접 양육하기도 한다.

그러나 보호출산제 제정 법안에 따르면, 산모가 원할 경우, 출산 후 1개월 이내라면 보호출산제로의 진입이 가능하게 되고, 이 경우 앞서 언급한 바와 같이 친모의 정보 또는 친부의 정보를 굳이 공을 들여 언급할 유인이 사라지므로, 위기산모로서는 기존의 입양특례법상 입양이 충분히 가능한 경우일 때에도, 보호출산으로 진행할 유인이 더 강해질 것으로 당연히 추정된다. 결국 현행 입양특례법상의 절차와 보호출산제 제정 법안은 충돌하는 것이고, 이상의 편의성, 유인 등으로 인하여 현행의 입양특례법은 형해화될 것으로 보인다.

#### 다. 장애아동 유기의 우려

보호출산제 제정법안 제14조는 출산 이후에도 1개월 내에 보호출산을 선택할 수 있도록 하는바, 해당 조문을 통하여 출산 후 아동이 장애가 있다는 이유로 부모가 장애아동의 양육을 합법적으로 포기하는 제도로 이용될 가능성이 높다는 우려의 목소리가 있다. 아동들의 유기를 방지하고 보호를 위하여 만들어졌다는 보호출산제 제정 법안이 결국 장애를 가

진 아동의 입장에서는 가정에서 성장할 수 있는 가능성을 차단하여 더 큰 어려움을 주는 상황을 가져오게 될 수 있다는 것이다<sup>10)</sup>.

## 2. 보호출산제 제정법안 제9조, 제15조, 제17조의 문제

**제9조(보호출산 신청)** ① 제7조제2항에 따른 상담을 받은 임신부로서 보호출산을 원하는 사람은 제7조제2항에 따른 상담을 받은 지역상담기관의 장에게 스스로의 의사결정에 따라 보호출산을 신청할 수 있다. 이 경우 신청 방법과 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

② 제1항에도 불구하고 임신부가 의사를 결정할 능력이 충분하지 아니하다고 판단할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보호자가 제1항에 따른 신청을 할 수 있다. 이 경우 보호자의 신청은 임신부의 신청으로 본다.

③ 지역상담기관의 장은 제1항 및 제2항에 따라 보호출산을 신청한 임신부(이하 “신청인”이라 한다)에 대하여 비식별화가 이루어질 수 있도록 제18조에 따른 정보시스템에 대통령령으로 정하는 바에 따라 관련 정보를 입력한다.

④ 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 장에게 제3항에 따른 비식별화에 필요한 사항을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 정당한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.

**제15조(출생증서 작성)** ① 제9조제1항에 따른 신청을 받은 지역상담기관의 장은 신청인에 대하여 다음 각 호의 사항이 포함된 출생증서를 작성한다. 다만, **생부에 관한 정보로서 소재불명 등 대통령령으로 정하는 사유로 직접 또는 신청인을 통하여 확인이 불가능한 사항에 대해서는 기재 생략할 수 있다.**

1. 신청인 및 생부의 성명·본·등록기준지 및 주민등록번호(내국인에 해당)
2. 신청인 및 생부의 유전적 질환 및 그 밖의 건강상태
3. 신청인이 아동의 성명을 지어준 경우에는 그 성명
4. 신청인이 보호출산을 선택하기까지의 사회적·경제적·심리적 상황 등 상담 내용
5. 그 밖에 보건복지부령으로 정하는 사항

② 지역상담기관의 장은 제1항에 따라 작성한 출생증서를 봉투에 넣어 밀봉하고, 봉투 표면에 출생증서가 들어있다는 사실, 제9조제3항에 따른 신청인의 가명, 출생증서를 작성한 지역상담기관의 명칭 및 주소를 기재한 후 제16조제1항에 따른 아동권리보장원으로 이관할 때까지 이를 보관한다.

**제17조(출생증서의 공개 청구등)** ① 제9조의 신청에 따른 출산을 통하여 태어난 사람은 보장원장에게 자신의 출생증서 공개를 청구(이하 이 조에서 “증서공개청구”라 한다) 할 수 있다. 다만,

10) 김성연, “보호출산제와 장애인의 권리”, 여성과 아동 모두를 보호하지 않는 보호출산제 제정법안을 둘러싼 현안과 과제 발표자료, 2023, 보편적 출생신고 네트워크 등; 많은 장애아동의 부모들이 어려움 속에서도 아이를 양육하며 장애를 가진 아이들도 사회의 일원으로 성장하도록 하기 위해 국가에 강력하게 제안하고 싸우며 제도를 하나씩 만들어가고 있습니다. 이렇게 조금씩이지만 장애를 가진 아이들을 위해 바꾸어나가고 있는 사회 환경속에서 이 법안은 장애아동의 현실을 반영하지 못하고 권리를 찾기 위한 이러한 흐름을 역행하는 반인권적인 법안입니다.

미성년자인 경우에는 법정대리인의 동의를 받아야 한다.

② 제1항의 청구를 받은 보장원장은 신청인 및 생부의 동의를 받아 보관하고 있는 출생증서를 지체 없이 공개하여야 한다. 이 경우, 보장원장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 신청인 또는 생부의 동의 여부를 확인할 수 있다. 다만, 신청인 또는 생부의 동의 여부가 확인되지 아니하거나 신청인 또는 생부가 동의하지 아니하는 경우에는 그 신청인 또는 생부의 인적사항을 제외하고 출생증서를 공개하여야 한다.

③ 보장원장은 제2항의 단서에도 불구하고 신청인 또는 생부가 사망이나 그 밖의 사유로 동의할 수 없는 경우로서 보호출산을 통하여 태어난 사람의 의료상 목적 등 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 신청인 또는 생부의 동의 여부와 관계없이 출생증서를 공개할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 정한 사항 외에 증서공개청구의 신청 방법과 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 가. 민법 제844조(친생추정)와의 충돌

만약 보호출산을 선택한 임신부가 법률상 혼인 중에 있는 경우, 출생아동은 민법 제844조 친생자 추정 규정에 따라 법률혼 배우자의 자녀로 추정되므로, 법률상의 남편은 출생아동의 아버지로서 법적 지위가 인정된다.

그러나 보호출산제 제정 법안은 이러한 민법상 남편의 지위를 일체 고려하지 않고, ① 생모의 의사만으로 보호출산을 결정할 수 있도록 하며, ② 법률상 남편에게 보호출산 결정을 통지하는 절차도 두고 있지 않고, ③ 법률상 남편을 포함한 생부의 정보 기재 여부를 전적으로 생모의 의사에 의하도록 하고 있다.

즉 친모가 원치 않는 경우, 친모는 친부에 대한 정보를 전혀 남기지 않을 수 있으므로, 친부는 아동의 존재한다는 사실을 알더라도 아동을 찾을 방법이 전무하다. 또한 민법상 친생 추정이 미치지 않기 때문에 기혼 부부 사이에 낳은 아동이라고 할지라도, 아동의 친모가 보호출산을 이용하여 아동의 친부에 대한 정보를 숨길 경우, 아동은 성인이 된 이후에도 친부에 대한 정보를 전혀 확보하지 못할 수도 있다. 이처럼 보호출산제 제정법안 민법상의 친생추정조항을 탈법<sup>11)</sup>하여 법률상 남편의 권리를 부당히 침해할 가능성을 가지고 있다<sup>12)</sup>.

11) - 법률혼 중인 아내가 법률상 남편과 협의하지 아니하고 보호출산을 선택한 후, 생부(법률상 남편)의 정보를 전혀 기재하지 아니하고 보호출산에 이른 경우, 법률상의 남편은 자신의 친자임에도 불구하고 출생아동에 대한 아버지의 법적 지위를 부당히 박탈당함

- 법률혼 중인 아내가 법률상 남편이 아닌 자와의 관계에서 임신한 후 보호출산을 선택하였고, 법률상 남편은 이러한 상황을 전혀 모른 채 이혼에 이른 경우, 혼인관계 파탄 등에 있어 아내의 책임이 분명함에도 법률상 남편은 이러한 파탄책임을 묻지 못함

12) 이러한 지적에 대하여, 법사위에 출석한 복지부 차관은, 보호출산제 제정법안이 특별법이므로 친권이 정지되는 형태로 진행하겠다고 답변하였는데, 친권자인 생부(법률상 남편)의 의사를 확인하지 아니하면서 친권이 정지되는 형태가 가능한 것인지, 제대로 된 논의 후에 법안을 정비하여야 할 것으로 보인다.

나. 생부의 권리와 충돌

2021년 통계에 따르면 미혼모가 2만 여명이고, 미혼부도 6,300여명이 된다. 보호출산은 상담의 주체도 임신부이고 아동 출산 후에 아동을 인도하는 주체도 산모이므로, 이 과정에서 아동의 친부의 아동에 대한 모든 권리는 완전히 배제된다.

보호출산제 제정 법안은 출생증서의 공개청구 규정을 현행 「입양특례법」제36조와 유사하게 친생모의 동의가 없이는 정보공개가 불가능하도록 한 바, 이는 실질적으로 아동의 알 권리<sup>13)</sup>를 침해하는 규정이라고 할 것 이다. 더욱이 제15조는 생부에 관한 정보 중 신청인을 통하여 확인이 불가능한 사항에 대해서는 기재를 생략할 수 있다는 규정을 두어, 오로지 생모의 정보만 출생증서에 기재될 가능성이 크며, **생부의 정보를 확보할 방안은 전혀 두고 있지 않고 있다.**

이처럼 대안은 미혼부(생부)의 권리에 대한 최근 일련의 논의에 역행하여, 미혼부(생부)가 양육을 원하고 있는 상황이라도 전적으로 생모의 의사에 의하여 보호출산 여부를 결정할 수 있도록 하고 있으며, 생부 정보의 기재도 생모의 의사에 따르도록 하고 있다. 이는 현행 「입양특례법」상 아동보호전담요원이 친생모에게 아동의 친생부의 정보를 최대한 확보하도록 하는 규정에 비하여, 오로지 위기임산부의 ‘익명성 보호’라는 법의만을 추구하는 것으로, 친부 또는 생부의 정보의 누락을 명시적으로 허용함으로써 오히려 본 제도는 **제정 취지와 관계없이 비적출자<sup>14)</sup>인 아동에 대한 ‘출산사실의 비밀을 보장하기 위하여’ 널리 이용될 가능성이 크다**고 할 수 있다. 또한 생부 정보의 정확성을 보장할 방안도 전혀 마련하고 있지 아니한 바, 향후 출생증서 공개 시 생부 관련 정보의 오류로 인한 문제가 발생할 가능성이 높고, 아동이 성인이 되어서 출생증서의 공개를 청구한다고 할지라도 친생부에 대한 아무런 정보도 확보하지 못할 위험도 있다<sup>15)</sup>.

13) UN 아동권리협약은 아동의 등록될 권리, 친부모의 신원을 알 권리 등(CRC 제7조)을 명시하고 있고, 헌법재판소는 ‘특히 아동의 부모에 관한 정보는 단순히 아동과의 혈연관계가 있음을 알리는 의미를 넘어서서 아동을 양육할 권리와 의무가 당해 부모에게 있음을 대외적으로 공표하는 의미를 갖는다’고 하여, 출생등록을 통한 친부모의 신원을 알 권리에 대하여 실시한 바 있다.(헌법재판소 2023. 3. 23. 선고 2021헌마975)

14) 혼인 관계에 있는 남녀 사이에 난 자녀가 아닌 자

15) 이에 반해, 독일의 경우 아동 만 16세에 도달하면 신원정보를 열람하는 것을 기본으로 하고 친모가 정보 공개를 반대 하는 경우 아동이 만 15세가 되는 때에 정보공개거부신청을 하면, 그때 가정법원이 개입하여 아동의 알권리와 친생부 모의 개인정보보호 법익 간의 이익형량을 통하여 공개여부를 결정하도록 규정하고 있다.

**\* 독일의 신뢰출산제에서 아동의 알권리 보장 관련 규정(임신갈등법)**

**제31조**

(1) 아동이 16세가 되면 비밀출산으로 출생한 자녀는 연방 가족 및 시민사회 업무국에서 보관하는 혈통증명서를 검사하거나 사본을 요청할 권리가 있다.

(2) 친생모는 자녀가 15세가 되는 시점부터 제26조 제1항 제1호에 따라, 가명으로 열람권과 상충되는 우려사항을 제3항 및 제8항에 따라 상담센터에 신고할 수 있다. 이 경우 제26조 제3항 제2호의3에 따른 정보를 제공하

이처럼 생모의 전적인 의사결정만으로 보호출산이 진행될 경우, 가족관계 관련공부상 법률상 배우자의 정보가 명확히 확인됨에도 불구하고, 해당 정보를 누락하였거나, 생부 정보에 오류가 있는 경우, 생모가 적극적인 허위 정보를 제공하였다는 것이 증명되지 않는 한, 향후 보호출산으로부터 출생한 자로부터 기관(국가)의 고의, 중과실에 따른 국가배상청구가 가능할 수 있다.

### 3. 보호출산제 제정법안 제9조 제2항의 문제

**제9조(보호출산 신청)** ① 제7조제2항에 따른 상담을 받은 임신부로서 보호출산을 원하는 사람은 제7조제2항에 따른 상담을 받은 지역상담기관의 장에게 스스로의 의사결정에 따라 보호출산을 신청할 수 있다. 이 경우 신청 방법과 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

② 제1항에도 불구하고 **임산부가 의사를 결정할 능력이 충분하지 아니하다고 판단할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라** 보호자가 제1항에 따른 신청을 할 수 있다. 이 경우 보호자의 신청은 임신부의 신청으로 본다.

③ 지역상담기관의 장은 제1항 및 제2항에 따라 보호출산을 신청한 임신부(이하 “신청인”이라 한다)에 대하여 비식별화가 이루어질 수 있도록 제18조에 따른 정보시스템에 대통령령으로 정하는 바에 따라 관련 정보를 입력한다.

④ 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 장에게 제3항에 따른 비식별화에 필요한 사항을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 정당한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.

보호출산제 제정법안 제9조 제2항은 ‘임산부가 의사를 결정할 능력이 충분하지 아니하다고 판단할 만한 상당한 이유가 있는 경우’ 임신부의 보호자가 보호출산 신청을 할 수 있도록 하고 있다. 이에 따르면, 발달·정신장애 여성과 미성년자가 임신한 경우, 보호자의 강요로 보호출산이 이루어질 위험이 존재하여 **장애인차별금지법**에서 금지하고 있는, **모·부성권의 차별금지(제28조)**, **성에서의 차별금지(제29조)에 위반**하고, **유엔 장애인권리협약 제23조 제1항(b)**에서 규정하는 출산 및 가족계획 교육에 대한 접근권 및 이러한 권리들을 장애인

여야 한다. 상담센터는 친생모에게 이용 가능한 지원을 알리고 우려되는 위험을 피하기 위한 가능한 조치를 친생모와 논의해야 한다. 아동이 법정에서 접근권을 주장할 수 있음을 친생모에게 알려야 한다.

(3)(4) 생략

#### 제32조

(1) (전문생략) 가정법원은 열람으로 인해 발생할 수 있는 생명, 신체, 건강, 개인의 자유 또는 이와 유사한 보호할 가치가 있는 이익에 대한 위험으로 인해 신원을 계속 비밀로 하는 친생모의 이익이 자신의 친자관계를 알고자 하는 자녀의 이익보다 더 큰지 여부를 검토해야 한다.(후문 생략)

이 행사할 수 있도록 적절한 조치가 제공되어야 한다는 규정을 위반하여 장애여성의 재생산권 및 아동청소년의 자기결정권에 반하는 중대한 인권침해의 결과를 초래<sup>16)</sup>할 수 있다.

이러한 위험에도 불구하고, 정부의 입장은 “상당한 이유” 등의 판단 등에 있어 시행령으로서 이를 구체화 한다는 것으로, 전인적인 결정에 해당하는 이러한 내용을 구체적인 판단 사유와 결정 주체조차 정하지 아니한 채 위임한 본 규정은 그 자체로 **포괄위임입법금지 원칙에 위반**하였다 할 것이다.

#### IV. 결어

이상과 같이 보호출산제 제정 법안은 보호출산제가 근본적으로 영아 살해나 유기를 막을 수 있는 해결방안이 되지 못한다는 것에서부터 한계를 지니고 있으며, 여성을 보호하지 못하고, 이주여성과 이주아동을 배제하는 문제, 위기임신 상태에서 아동의 양육보다는 오히려 보호출산을 선택하도록 잘못 설계된 제도상의 문제, 당장 시행을 앞두고 위기임신부 상담 등에 있어 상담의 핵심기능이 빠져 있다는 문제가 있다 할 것이다. 또한, 각 조문을 검토해 보았을 때, 가족관계등록법(출생통보제), 민법(친생추정조항), 입양특례법 등과 충돌 가능성이 존재하고, 이러한 충돌 가능성을 시행령 또는 시행규칙에 위임하는 방식을 택하여, 위임입법 금지의 한계를 넘은 법안으로서의 문제가 있었다.

이러한 보호출산제 제정법안의 한계에도 불구하고 보호출산제 제정 법안은 2024. 7. 19.로 시행이 예정되어 있다. 이상과 같이 우려되는 문제 발생을 최소화하기 위하여 위기임신부가 출산과 양육과정에서 겪는 어려움을 해소하고, 원가정 내에서 자녀를 양육할 수 있는 최대한의 지원을 하며, 이로써 보호출산은 최후의 수단이 될 수 있도록 환경을 조성할 필요가 있음은 당연하다. 또한, 앞서 살펴본 바와 같이 보호출산제 제정 법안이 갖는 한계 각 조문별 헌법과 법률 위반 및 저촉 등의 문제점을 신속히 개선할 필요도 있다 할 것이다.

---

16) 김성연, “보호출산제와 장애인의 권리”, 여성과 아동 모두를 보호하지 않는 보호출산제 제정법안을 둘러싼 현안과 과제 발표자료, 2023, 보편적 출생신고 네트워크 등 ; 장애인에 대한 성적자기결정권의 침해와 함께 임신 출산과정에서 가족 등 주변인에 의한 자기결정권 침해가 매우 심각한 상황입니다. 여전히 장애를 가진 부부나 교제과정에 있는 장애인에 대하여 강제적인 불임시술이 시행되고 있으며, 중증장애를 가진 부부의 경우 원하지 않은 임신중단의 상황도 비일비재하게 발생하고 있습니다. 이런 상황에서 보호출산이라는 중요한 결정을 해야하는 제도안에서 당사자가 아닌 주변인에게 결정권을 부여하는 것은 명백한 장애인차별금지법 위반이며, 인권침해행위이다.

## [참고문헌]

- (사)한국여성변호사회, 『출생신고제도 개선방안에 관한 연구』, 법원행정처, 2021
- 김성연, “보호출산제와 장애인의 권리”, 보편적 출생신고 네트워크 등 공동주최 여성과 아동 모두를 보호하지 않는 보호출산제 제정법안을 둘러싼 현안과 과제, 2023
- 김영주·박보람, “보호출산제의 도입, 우리는 무엇을 준비해야 하는가”, (사)한국여성변호사회 심포지움, 2023
- 소라미, “출생미등록 아동 사례의 분석과 제도개선 방향”, 초저출생·인구위기대책위원회, 아동 인권포럼 공동주최 긴급좌담회, 2023.
- 신수경, “보호출산 법안의 문제”, 보편적 출생신고 네트워크 등 공동주최 여성과 아동 모두를 보호하지 않는 보호출산제 제정법안을 둘러싼 현안과 과제, 2023
- 이예지, “보호출산제와 이주민의 권리”, 보편적 출생신고 네트워크 등 공동주최 여성과 아동 모두를 보호하지 않는 보호출산제 제정법안을 둘러싼 현안과 과제, 2023

# 2023 여성 대상 무차별 범죄

한국여성변호사회 인권이사 서혜진

## 목 차

1. 들어가며
2. 2023년 여성 대상 무차별 범죄 주요 사건
  - 가. “부산 돌려차기 강간살인미수사건”
  - 나. “정유정 사건” - 과외 앱 또래 여성 살인사건
  - 다. “최윤종 사건” - 신림동 강간살인 사건
3. 여성 대상 무차별 범죄 현황과 문제점
  - 가. 수사기관의 여성 피해자 통계
  - 나. 최초로 공표된 여성가족부 “2022년 여성폭력통계”
  - 다. 통계에 드러난 여성폭력에 대한 인식 실태
  - 라. 여성폭력의 특성을 반영한 통계 구축 필요성
4. 관련 제도의 개선 경과 - 돌려차기 사건과 정유정 사건이 불러온 피의자 신상 공개제도의 변화
  - 가. 피의자 신상공개 제도 개관
  - 나. “부산 돌려차기 강간살인미수” 과 “정유정 사건”으로 본 제도의 문제점
  - 나. 관련 법률 제정 및 개정안
  - 다. 「특정중대범죄 피의자 등 신상정보 공개에 관한 법률」 제정 및 주요내용
5. 제언 - 무차별범죄, 혐오범죄 등에 대한 밀도 있는 연구와 실효적인 예방 정책을 기대하며

## 1. 들어가며

2023년 여성 대상 강력 범죄의 최대 화두 중 하나는 ‘무차별 범죄’<sup>1)</sup>일 것이다. 7월 신림역에서 행인을 대상으로 칼부림을 하는 방식으로 범행이 이루어진 “조선 사건” 이후 이어진 흥기난동사건 등 일련의 무차별 범죄는, 다양한 양상을 띠며 전국민적 불안과 공포를 야기하였다. 무차별 범죄는 ‘불특정 다수를 대상으로 하는 범죄’ 등으로 불리며 과거에도 발생한 바 있으나, 급격한 사회문화적·경제적 변화를 경험하면서 범죄 양상이 다양해지고 발생 빈도도 높아지고 있다.<sup>2)</sup> 특히 최근 주요 무차별 범죄 사건의 범행 대상이 여성으로 알려지면서, 무차별 범죄가 여성의 인권에 대한 새로운 실존적 위협이 된다는 점을 부인하기 어려운 상황이다. 불특정한 여성이나 일면식 없는 여성이 범행 대상인 각종 강력사건들 역시 끊임없이 이어지고 있다.

문제는 여성에 대한 무차별 범죄가 무지 혹은 부지의 영역에 놓여 있다는 점이다. 어떤 이름을 부여할지 사회적으로, 법률 실무적으로 충분한 논의가 이루어지지 못한 것도 현실이며, 여성을 대상으로 하는 무차별 범죄의 원인, 증가 양상, 예방과 재발 방지 대책 등에 대한 고민도 여전히 시작 단계에 머물러 있다. 그 무엇보다 이 모든 것의 기초가 되는 여성 대상 무차별 범죄에 대한 구체적 범죄통계 작성 및 분석이 거의 이루어지지 못하고 있다.

본 장에서는 “부산 돌려차기 사건”을 포함하여 “정유정 사건”, “최윤종 사건” 등 여성 대상 무차별 범죄의 주요 사건을 정리하면서 주요 특징을 도출하고, 여성 대상 무차별 범죄를 포함한 여성폭력의 현황과 문제점을 살펴본다. 그리고 피의자신상공개제도 등 여성 대상 무차별 범죄와 관련된 제도의 개선 경과와 향후 과제를 짚어본다.

1) 본 장에서 사용한 ‘무차별 범죄’는 법률실무 또는 강학상 확립된 용어가 아니라는 점을 밝혀둔다. ‘무차별 범죄’는 일반적으로 “가해자와 피해자 간에 직접적인 관계가 없다는 점” 및 “가해자의 범행의 동기를 명확하게 확인하기 어렵다는 점” 등을 개념요소로 하나, 실무상 또는 강학상 그 개념과 범위가 확립되어 있지 않다. 그간 무차별 범죄는 언론 등이 가해자의 동기에 방점을 두며 ‘묻지마 범죄’로 칭해 왔다. 그러나 이는 범행의 형태나 피해자의 피해를 충분히 설명하는 표현으로는 보기 어렵다. 참고로 경찰청은 2022년 1월부터 이러한 범죄를 ‘이상동기 범죄’로 규정하고 있으나, 동기만으로 본 범죄의 특성을 설명하게 될 경우 다른 원인이 배제되거나 희석될 가능성이 높다는 점에서 적절하지 않다고 보이므로 ‘무차별 범죄’라는 용어를 사용한다.

2) 박형민, 무차별 범죄(Random Crime)의 개념과 특징: 불특정인을 대상으로 한 범죄, 한국공안행정학회보, 제22권 제1호, 2013, 225-258면

## 2. 2023년 여성 대상 무차별 범죄 주요 사건

### 가. “부산 돌려차기 강간살인미수사건”

(1) 2022. 5. 22. 부산의 한 오피스텔 공동현관에서 30대 남성 이 모씨가 일면식도 없는 20대 여성에 대하여 성폭력을 하기 위하여 뒤따라가, 건물 엘리베이터 앞에서 있는 피해자의 뒤에서 돌려차기로 뒷머리를 강하게 걷어차 쓰러뜨리고 머리를 밟아 의식을 잃게 한 사건이다. 이 사건은 당초 경찰이 가해자에게 중상해죄를 적용하여 수사하였으나, 검찰은 머리만 집중적으로 가격하는 등의 행동을 근거로 살인미수로 기소하였다.

(2) 2022. 10. 28. 부산지방법원은 피고인에게 살인미수죄를 인정해 징역 12년을 선고하였다. 이후 항소심에서는 추가로 최초 목격자와 출동경찰관 등의 증언, 피해자 의복에 대한 DNA 재감정 결과 등을 근거로 피고인에게 강간할 목적이 있었음이 드러나, 부산고등검찰청이 기존의 살인미수 혐의를 예비적 공소사실로 변경하고 대신 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 상 강간살인미수 혐의를 주위적으로 추가하는 내용으로 공소장변경신청을 하여 받아들여졌다.<sup>3)</sup> 이후 항소심 재판부는 피고인 이씨에게 강간등살인 미수죄를 인정하여 징역 20년을 선고하였다. 피고인은 상고하였으나 기각되었다.

(3) 특히 이 사건 1심 판결이 선고된 후 피해자는 한 인터넷 커뮤니티에 “12년 뒤, 저는 죽습니다”라는 글을 올려 피해에 대한 세부 경위, 반성은커녕 피해자에 대한 보복을 예고한 가해자의 태도 등을 알렸다. 이후에도 피해자는 적극적으로 피해자의 피해사실이 담긴 영상을 공개하고, 이 사건에 대한 초동 수사과정의 부실 등에 대한 문제제기, 이씨에 대한 신상공개를 하지 못하는 법률의 한계, 민사소송 과정에서 피해자의 주소가 가해자 이씨에게 그대로 노출되어 보복 협박에 시달리는 상황 등 피해자의 시각에서 바라본 피해자의 현실과 한계에 대한 문제를 제기하였다.

### 나. “정유정 사건”- 과외 앱 또래 여성 살인사건

(1) 2023. 5. 26. 부산에서 정유정이 일면식도 없는 또래 20대 여성을 살해한 뒤 시신을 훼손한 사건이다. 정유정은 과외 중개 앱에 가입한 뒤 중학교 3학년 자녀를 둔 학부모인 척하며 영어 과외를 해 줄 사람을 찾는다는 글을 올려 피해자를 물색한 후, 아이를 보내는 척하며 자신이 직접 교복을 입고 피해자의 집에 방문해 살해한 것으로 알려졌다.

3) 부산고등검찰청 2023. 5. 31.자 보도자료 “돌려차기 살인미수”사건 항소심 검찰 공소장 변경

(2) 부산지방법원은 2023. 5. 29. 자로 정유정에 대하여 구속영장을 발부하였고, 2023. 6. 1. 부산경찰청은 신상공개위원회를 정유정의 신상을 공개하였다. 신상공개위원회는 “범죄의 중대성과 잔인성이 인정되고, 공공의 이익을 위한 필요가 크다”며 결정 이유를 밝히며, 정유정의 증명사진을 공개하였다. 이후 정유정이 검찰 송치 과정에서 마스크를 쓴 채 얼굴을 가린 모습, 증명사진이 아닌 정유정의 다른 사진 등이 온라인상에 공개되면서 공개된 증명사진으로는 동일인이 여부를 확인하기 어렵다는 등의 비판이 제기되면서 신상공개제도에 대한 실효성 논란이 다시 한 번 일어났다.

(3) 현재 부산지방법원에서 이 사건의 1심 재판을 진행하고 있다.

#### 다. “최윤종 사건” - 신림동 강간살인 사건

(1) 2023. 8. 17. 11:44경 신림동 소재 공원 돌레길에서 발생한 사건으로, 이 사건의 가해자 최윤종은 공원을 지나가는 피해자를 기다렸다가 너클을 낀 주먹으로 일면식 없는 여성을 상대로 폭행하고 강간을 시도하다가 피해자를 사망하게 하였다. 수사과정에서 최윤종은 사전에 범행 장소를 물색하고 흥기를 구입하는 등 범행에 대한 사전 계획을 하였다는 점이 드러났다. 최윤종은 경찰조사에서 범행 동기에 대하여 “강간하고 싶어서”라고 하였으며, 범행 장소에 CCTV가 없는 것을 알고 있었다고 진술한 것이 언론을 통해 보도된 바 있다. 특히, 최윤종은 위 부산 돌려차기 사건의 범행 당시 녹화된 CCTV 영상을 본 후 피해자를 기절시키고 CCTV가 없는 곳에서 성범죄를 저지르기로 계획하였다는 것이 알려진 바 있다<sup>4)</sup>.

(2) 서울중앙지방법원은 2023. 8. 19. 최윤종에 대하여 구속영장을 발부하였고, 서울특별시경찰청은 신상공개위원회를 피의자 최윤종의 신상을 공개하였다. 신상공개위원회는 “흥기를 구입하고 범행 장소를 물색하는 등 범행을 치밀하게 계획했고 공개된 장소에서 불특정 여성에 성폭행을 시도해 사망하게 한 사실 등에 비춰 범행의 잔인성과 피해의 중대성이 인정되고, 자백과 현장 폐쇄회로, 범행도구 등 증거도 충분하다, 연이은 범죄 발생으로 인한 국민 불안, 유사한 범죄 예방효과 등 공공의 이익을 고려해 신상을 공개하기로 결정했다”고 밝혔다.<sup>5)</sup> 또한, 이 사건은 대부분 신상공개결정에서 사용되지 않는 경찰에서 직접

4) 2023. 9.12.자 중앙일보 보도, “신림성폭행 살인” 최윤종 부산 돌려차기 보고 범행 계획  
[https://mobile.newsis.com/view.html?ar\\_id=NISX20230912\\_0002447060#\\_PA](https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20230912_0002447060#_PA),  
 2023. 9.12.자 한겨레 보도, 신림 성폭행 살인 최윤종 “돌려차기男 보고 범행 결심했다”  
<https://www.joongang.co.kr/article/25191781#home> (이상 최종방문일 : 2023. 10. 20.)

5) 2023. 8. 23.자 연합뉴스 보도, “신림동 성폭행 살인범 30세 최윤종..머그샷 공개”(최종방문일 : 2023. 10. 20.)

피의자를 촬영한 “머그샷”이 공개되었다. 다만, 이 사건은 앞선 사건과는 다르게 경찰의 공식적인 피의자 신상공개가 있기 전 언론사가 먼저 최윤종의 이름을 공개하였다.

(3) 현재 서울중앙지방법원에서 이 사건 1심 재판을 진행하고 있으며, 최윤종은 살인에 대하여는 고의가 없음을 주장하고 있는 것으로 알려졌다.<sup>6)</sup>

### 3. 여성 대상 무차별 범죄 현황과 문제점

#### 가. 수사기관의 여성 피해자 통계

(1) 여성 대상 무차별 범죄에 대한 세부 통계 자료는 현재 없다. 다만, 강력범죄 내지 흉악범죄, 주요 젠더폭력범죄로 분류되는 성폭력, 교제폭력, 스토킹 등의 범죄의 성별 통계로 여성 대상 범죄 실태와 변화 추이를 제한적으로 확인할 수 있을 뿐이다.

(2) 전체범죄, 강력범죄 및 주요범죄군의 여성 피해자 발생건수와 비율은 대검찰청 범죄 통계로 확인할 수 있다. 2023년 1분기 전체 여성피해자 발생건수는 106,729건으로 2022년 1분기(100,184건) 대비 6.5% 증가하였다. 2022년 1분기 전체 여성피해자 발생건수는 2021년 1분기(85,922건) 대비 16.6% 증가한 것에 비해 올해 1분기 증가폭은 감소하였다. 최근 3년간(2021-2023년) 1분기 여성피해자 발생 건수와 여성피해자 발생건수가 차지하는 비율은 전년 동 분기 대비 지속적으로 증가추세에 있음을 확인할 수 있다. 2023년 1분기 여성피해자 발생건수가 차지하는 비율이 가장 높은 범죄유형은 강력범죄(74.7%)이고, 재산범죄(38.0%), 폭력범죄(37.6%) 순으로 높았다.<sup>7)</sup>

(3) 경찰의 경우 112 신고 접수건과 관련하여 ‘주요 젠더폭력범죄 신고자 성별 분류 현황’을 별도로 두어 관리하고 있어, 성폭력, 가정폭력, 데이트폭력, 스토킹의 피해 성별 통계를 관리하고 있다. 2019년부터 2021년도까지 주요 젠더폭력범죄에서 여성 피해자가 신고한 비율은 모두 60%이상을 기록하고 있다.<sup>8)</sup> 112 전체 신고 건수 중 ‘데이트 폭력’의 경우 2019년도 50,581건에서 2020년도 49,225건, 2021년도 57,305건으로 증가하였다.

6) 2023. 9. 25.자 문화일보 보도, ‘신림동 등산로 살인’ 최윤종...“고의 없었다”일부 혐의 부인  
“<https://munhwa.com/news/view.html?no=2023092501071021289001>”(최종방문일 : 2023. 10. 20.)

7) 한국형사·법무정책연구원, 분기별 범죄통향 리포트 중 ‘범죄 피해와 피해자의 특성별 동향’, 44~46면, 2023

8) 경찰통계 중 “112 전체 신고 건수 현황” 및 “주요 젠더폭력범죄 신고자 성별 분류 현황” 자료 참조, <https://www.police.go.kr/www/open/public/public0210.jsp>

[표 Ⅲ-1] 전체범죄 및 주요 범죄군의 분기별 여성피해자 발생건수 및 비율

(단위: 건, %, %p)

구분	전체범죄		강력범죄		폭력범죄		재산범죄		교통범죄		
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	
'21	연간	413,154	39.4	28,152	87.6	60,740	40.0	197,881	38.5	61,679	32.4
	1분기	85,922	38.4	4,793	88.0	12,904	40.0	40,999	38.3	15,073	31.2
	2분기	112,721	39.7	6,803	89.2	15,891	39.9	54,685	39.3	18,270	33.1
	3분기	116,647	39.7	8,288	88.5	16,749	40.1	54,869	38.8	18,286	33.0
	4분기	97,864	39.5	8,268	85.3	15,196	40.1	47,328	37.2	10,050	31.7
'22	연간	436,871	39.5	32,746	79.0	64,719	38.8	222,602	37.4	38,394	31.7
	1분기	100,184	39.8	7,158	79.6	14,996	40.0	51,442	38.3	9,188	31.2
	2분기	108,691	39.1	8,158	79.9	16,418	38.4	56,457	37.5	9,070	30.9
	3분기	113,652	39.5	9,044	79.5	17,061	38.8	56,864	36.8	9,589	32.1
	4분기	114,344	39.5	8,386	77.0	16,244	38.1	57,839	37.0	10,547	32.6
'23	1분기	106,729	39.9	7,500	74.7	16,275	37.6	55,035	38.0	7,478	31.8
2022년 1분기 증감률		16.6%	1.4%p	49.3%	-8.3%p	16.2%	0.1%p	25.5%	0.0%p	-39.0%	0.0%p
2023년 1분기 증감률		6.5%	0.1%p	4.8%	-4.9%p	8.5%	-2.4%p	7.0%	-0.4%p	-18.6%	0.6%p

주: 1) 증감률은 전년 동분기 대비 증감률임  
 2) 전체범죄는 형법범죄와 특별법범죄를 모두 포함한 전체 범죄를 의미함  
 3) 여성피해자 비율=[여성피해자/(전체피해자-성별 미상)]×100  
 자료출처: 대검찰청, 발생통계원표 원자료

• 주요 젠더폭력범죄 신고자 성별 분류 현황

연도	성별	성폭력	가정폭력	데이트폭력	스토킹
'19년	전체	29,548	240,594	50,581	5,466
	남자	9,594 (32.5%)	70,642 (29.4%)	13,844 (27.4%)	1,390 (25.4%)
	여자	18,205 (61.6%)	158,424 (65.8%)	34,752 (68.7%)	3,829 (70.1%)
	불상	1,749 (5.9%)	11,528 (4.8%)	1,985 (3.9%)	247 (4.5%)
'20년	전체	23,926	221,824	49,225	4,513
	남자	7,440 (31.1%)	65,898 (29.7%)	13,404 (27.2%)	996 (22.1%)
	여자	15,141 (63.3%)	144,628 (65.2%)	33,764 (68.6%)	3,295 (73.0%)
	불상	1,345 (5.6%)	11,298 (5.1%)	2,057 (4.2%)	222 (4.9%)
'21년	전체	25,190	218,680	57,305	14,509
	남자	7,409 (29.4%)	62,929 (28.8%)	15,943 (27.8%)	3,523 (24.2%)
	여자	15,505 (63.3%)	135,624 (62.0%)	36,500 (63.6%)	9,828 (67.6%)
	불상	2,276 (9.1%)	20,127 (9.3%)	4,862 (8.6%)	1,158 (8.2%)

나. 최초로 공표된 여성가족부 “2022년 여성폭력통계”

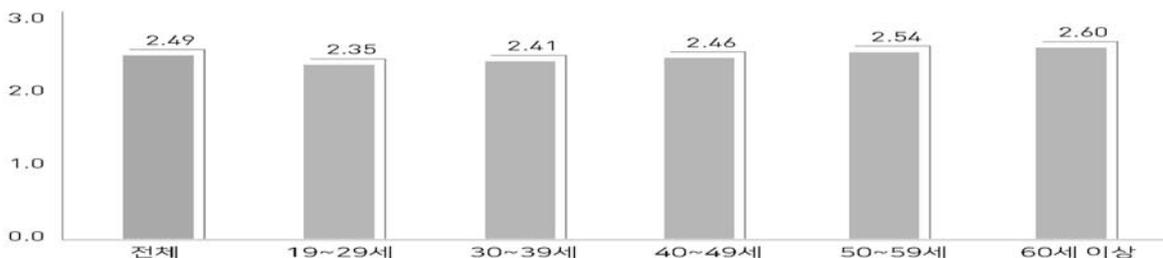
(1) 2022년 12월 여성가족부는 여성폭력방지기본법에 근거한 여성폭력 통계 152종을 한 곳에 모아 “2022년 여성폭력통계”를 처음으로 공표하였다. 이 통계는 그동안 산재되어 있던 성폭력, 가정폭력 등의 개별 실태조사와 각 부처가 발표한 행정통계, 비공개 내부통계 등 수집 가능한 모든 통계를 종합하였다는데 의미가 있고, 여성폭력 발생현황, 피해현황, 피해자에 대한 보호·지원, 범죄자 처분까지 현황을 주요 내용으로 담고 있다.

(2) 일면식도 없는 여성을 대상으로 하는 위와 같은 전형적인 여성 대상 무차별 범죄에 대한 별도의 통계나 실태는 포함되어 있지는 않으나, 여성들에 대한 폭력의 실태를 유형별로 파악할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 그러나 여성폭력통계는 각 기관의 관련 통계를 취합하는 것 이상의 의미를 가질 필요가 있다. 추후에는 단순히 형사입건 및 사법처리 된 통계 외에 실제 현장에서 일어나는 상담통계를 반영하여 여성폭력이 가지고 있는 특성을 좀 더 직관적으로 파악할 수 있는 통계방식을 고안하여야 할 것이다.

다. 통계에 드러난 여성폭력에 대한 인식 실태

(1) 현재 우리 사회가 여성폭력 범죄로부터 얼마나 안전하다고 생각하는지를 ‘전혀 안전하지 않다’부터 ‘매우 안전하다’까지의 5점 척도로 조사한 결과, 여성폭력 범죄로부터의 안전도 전체 평균은 2.49점이었다. 연령별로는 연령이 감소할수록 우리 사회 여성폭력 범죄로부터 안전도도 감소하여, 19~29세가 2.35점으로 가장 낮고, 30~39세 2.41점, 40~49세 2.46점, 50~59세 2.54점, 60세 이상 2.60점의 순이다. 응답 비율로 살펴보면, 현재 우리 사회가 여성폭력 범죄로부터 안전하다(약간 안전하다+매우 안전하다)고 생각하는 비율은 16.3%인 반면, 안전하지 않다(전혀 안전하지 않다+별로 안전하지 않다)고 생각하는 비율은 57.8%로 3배 이상 높게 나타났다.9)

〈그림〉 여성폭력 범죄로부터의 안전도



9) ‘2022 여성폭력 통계’, 여성가족부, 217면

또한, 성별에 따라 범죄피해에 대한 두려움 역시 다르게 나타났다. 9개 세부 항목별로 범죄피해에 대한 두려움 정도를 '①전혀 그렇지 않다'부터 '④매우 그렇다'의 4점 척도로 조사한 결과, 전체 응답자 평균은 2.1점으로 나타났다. 여성 응답자 평균은 2.5점, 남성 응답자 평균은 1.6점으로 여성 응답자의 범죄피해에 대한 두려움 정도가 남성 응답자보다 높다는 것을 확인할 수 있다. 9개 세부 항목별 범죄피해에 대한 두려움에 '그렇다(약간 그렇다+매우 그렇다)'고 응답한 비율을 살펴본 결과, 모든 항목에서 여성의 두려움 비율이 남성보다 높다는 것을 알 수 있다.<sup>10)</sup>

〈그림〉 성별 범죄피해에 대한 두려움



자료: 여성가족부, 「성폭력실태조사」 2016, 115-116쪽; 여성가족부, 「성폭력안전실태조사」 2019, 125쪽  
 주: 평균(점)은 1~4점 분포로 점수가 높을수록 범죄피해에 대한 두려움 정도가 큰 것을 의미함. 범죄피해에 대한 두려움과 관련된 9개 세부 항목에 1 '전혀 그렇지 않다', 2 '별로 그렇지 않다', 3 '약간 그렇다', 4 '매우 그렇다'로 측정함.

〈표〉 성별 범죄피해에 대한 두려움 인식률

(단위: %)

구분	2016			2019		
	전체	여성	남성	전체	여성	남성
평소에 폭행, 강도, 절도 등의 피해를 입을까봐 걱정한다	39.4	61.5	18.3	38.9	58.1	20.6
지하철, 버스 등에서 성추행을 당할까봐 두렵다	27.6	49.3	6.7	27.9	45.8	11.0
택시, 공중화장실 등을 혼자 이용할 때 성폭력을 당할까봐 걱정한다	36.0	64.5	8.6	36.0	62.0	11.2
밤늦게 혼자 다닐 때 성폭력을 당할까봐 두렵다	43.2	76.3	11.4	42.5	73.2	13.4
집에 혼자 있을 때 낯선 사람의 방문(수리기사, 택배 등)이 무섭다	37.3	65.3	10.4	37.4	63.9	12.1
나도 모르는 사이에 내가 촬영되었거나 내가 찍힌 영상물이 유포되고 있을까봐 두렵다	23.7	36.1	11.6	26.8	41.7	12.6
길거리를 지날 때 남자들이 모여 있으면 무슨 일이 생길까봐 신경이 곤두선다	32.7	52.0	14.3	29.3	46.5	13.0
성별을 이유로 범죄의 표적이 될까봐 두렵다	30.7	50.9	11.2	29.3	48.6	11.0
온라인상에서 나의 성별을 이유로 음란쪽지, 음란채팅, 욕설 등을 받을까봐 두렵다	18.5	29.8	7.7	22.2	34.3	10.7

자료: 여성가족부, 「성폭력실태조사」 2016, 115-116쪽; 여성가족부, 「성폭력안전실태조사」 2019, 126-127쪽  
 주: 범죄피해에 대한 두려움에 '그렇다(약간 그렇다+매우 그렇다)' 응답 비율

10) '2022 여성폭력 통계', 여성가족부, 219면

라. 여성폭력의 특성을 반영한 통계 구축 필요성

(1) 경찰청이나 대검찰청의 범죄통계 자료에는 대표적인 범죄를 몇 가지로 분류하고 그 유형에 대한 현황 정도만 파악하여, 강력, 흉악 범죄 중 여성폭력으로 유의미하게 분류될 수 있는 범죄 통계가 사실상 부재하다. 이런 상황에서 여성폭력 전반은 물론 여성을 대상으로 하는 무차별범죄에 대한 수사기관의 검거율이나 기소율을 파악할 자료 역시 없다.

(2) 다양한 피해가 중첩되어 발생하는 여성폭력의 실태, 증가율, 유형, 피해자와 가해자와의 관계 등 맥락에 대한 최소한의 파악은 여성폭력 연구를 위한 전제조건이다. 여성폭력 원인 분석과 예방을 위한 정책적 대안 제시하기 위해서는 여성폭력이 가진 특성을 고려하여 피해 실태 등을 확인하는 통계 구축이 필수적이다. 국가 주도의 현 범죄통계 등도 유의미한 자료임에는 틀림없으나, 피해자와 가해자 관계의 다양성, 피해 맥락, 중첩 피해, 피해 유형 등 여성폭력의 현실을 제대로 담아내지는 못하는 것이 현실이다.<sup>11)</sup>

(3) 「여성폭력방지기본법」상 여성가족부장관은 여성폭력 발생 현황 등에 관한 통계를 체계적으로 관리하기 위하여 이를 정기적으로 수집·산출하고 공표하여야 할 의무가 있다(제13조). 동법 시행령이 규정하는 여성폭력통계는, 여성폭력 발생 현황, 여성폭력 피해 현황(2차 피해를 포함한다), 여성폭력 피해자(2차 피해를 입은 사람을 포함한다) 지원 현황, 그 밖에 여성폭력통계의 효율적 구축을 위해 여성가족부장관이 필요하다고 인정하는 사항을 정하고 있다(시행령 제9조). 여성폭력방지기본법을 2018년 제정하면서 여성폭력통계의 관리 등의 의무를 부과한 궁극적 이유는 여성폭력 실태를 정확히 파악하고, 현실을 기반으로 한 여성폭력 근절과 예방 정책, 피해자 보호 정책을 정확히 제시하기 위해서이다. 피해자를 직접 만나 상담하고 지원하는 기관이 가진 통계에 더욱 관심을 가지고, 이러한 데이터를 토대로 여성폭력이 가진 특성과 현실을 반영한 통계 구축에 대한 고민이 반드시 필요하다. 구체적 통계에 기반한 여성폭력에 대한 연구는 여성을 대상으로 한 무차별 범죄의 실태나 원인을 파악하고, 예방을 위한 정책에 다다른 첫 걸음이 될 수 있을 것이다.

11) 경찰청 범죄통계에 따르면, 범죄자와 피해자와 관계 표지는, 국가, 공무원, 고용자, 피고용자, 직장동료, 친구, 애인, 동거친족, 기타친족, 거래상대방, 이웃, 지인, 타인, 기타, 미상으로 분류되며, 2022년 통계에 따르면 강력범죄의 경우 타인 33.6%, 미상 25.8%로 과반수 이상을 차지하고 있다.

## 4. 관련 제도 개선 경과 - 돌려차기 사건과 정유정 사건이 불러온 피의자 신상 공개제도의 변화

### 가. 피의자 신상공개 제도 개관

(1) 피의자 신상공개제도는 연쇄살인범 ‘강호순 사건’ 이후 2010년 4월, 「특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법」(이하 “특정강력범죄법”) 및 「성폭력범죄의 처벌등에 관한 특례법」(이하 “성폭력처벌법”)에 최초로 도입되었다. 유죄 확정판결을 받지 않은 수사 중인 피의자의 신상을 공개할 수 있는 제도로, 강력범죄, 흉악범죄, 반인륜범죄 등을 저지른 가해자의 신상에 대한 국민의 알권리를 보장하고 범죄예방의 효과를 높이기 위하여 만들어진 제도이다. 2000년대 초반 연쇄살인사건 등이 이어짐에도 불구하고 가해자의 얼굴을 포함한 신상을 구체적으로 확인할 수 없다는 것에 대한 국민적 피로와 불만이 증폭되면서 예외적인 경우 피의자의 신상을 공개할 수 있는 법률적 장치를 마련한 것이다. 지난 7월 “신림역 흥기 난동 사건(조선 사건)”을 비롯하여 앞서 언급한 무차별범죄 사건과 관련된 논의 중 가장 뜨거운 관심의 대상이 되었던 주제이기도 하다. 피의자 신상공개제도의 운용 실태나 실효성에 대한 지적이 있었고, 국민들의 법감정에 맞지 않는 부분에 대한 개선 논의가 일어났다.

(2) 신상공개를 하기 위해서는, ①「특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법」상의 특정강력범죄사건일 것, ② 범행수단이 잔인하고 중대한 피해가 발생한 특정강력범죄사건일 것, ③ 피의자가 그 죄를 범하였다고 믿을 만한 충분한 증거가 있을 것, ④ 국민의 알권리 보장, ⑤ 피의자의 재범방지 및 범죄예방 등 오로지 공공의 이익을 위하여 필요할 것, ⑥ 피의자가 「청소년보호법」제2조제1호의 청소년에 해당하지 아니할 것이라는 법률상 요건을 충족하여야 한다. 검사와 사법경찰관은 위와 같은 모든 요건을 충족한 경우 피의자의 얼굴, 설명 및 나이 등 신상에 관한 정보를 공개할 수 있다.

#### 특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법

##### 제8조의2(피의자의 얼굴 등 공개)

- ① 검사와 사법경찰관은 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 특정강력범죄사건의 피의자의 얼굴, 성명 및 나이 등 신상에 관한 정보를 공개할 수 있다.
1. 범행수단이 잔인하고 중대한 피해가 발생한 특정강력범죄사건일 것
  2. 피의자가 그 죄를 범하였다고 믿을 만한 충분한 증거가 있을 것
  3. 국민의 알권리 보장, 피의자의 재범방지 및 범죄예방 등 오로지 공공의 이익을 위하여 필요할 것
  4. 피의자가 「청소년보호법」 제2조제1호의 청소년에 해당하지 아니할 것

**성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법**

**제25조(피의자의 얼굴 등 공개)** ① 검사와 사법경찰관은 성폭력범죄의 피의자가 죄를 범하였다고 믿을 만한 충분한 증거가 있고, 국민의 알권리 보장, 피의자의 재범 방지 및 범죄예방 등 오로지 공공의 이익을 위하여 필요할 때에는 얼굴, 성명 및 나이 등 피의자의 신상에 관한 정보를 공개할 수 있다. 다만, 피의자가 「청소년 보호법」 제2조 제1호의 청소년에 해당하는 경우에는 공개하지 아니한다.

② 제1항에 따라 공개를 할 때에는 피의자의 인권을 고려하여 신중하게 결정하고 이를 남용하여서는 아니 된다.

나. “부산 돌려차기 강간살인미수” 과 “정유정 사건”으로 본 제도의 문제점

(1) 신상공개제도를 둘러싼 찬반 논의는 항상 있어 왔다. 흉악범죄 및 강력범죄를 저지른 피의자의 신상공개제도 자체가 헌법에서 정하고 있는 무죄추정의 원칙에 반하고 공개에 일관성이 없는 등 폐지되어야 제도라는 비판도 있어 왔다.<sup>12)</sup> 특히, 피의자 신상을 공개함으로써 얻게 되는 이익이나 범죄예방의 효과가 크다는 연구결과가 없고, 오히려 공개된 피의자의 가족이나 주변 인물 등이 신상공개로 인하여 예기치 못한 피해를 입는 경우가 있다는 점이 반대의 주요 논거이다. 신상공개제도에 대한 이러한 부정적 견해가 분명 존재하나, 이하에서는 신상공개제도의 법률적 근거와 운용에 초점을 맞추어 문제점을 다룬다.

(2) 앞서 설명한 “부산 돌려차기 강간살인미수” 사건은 피고인에게 최종적으로 인정된 죄명은 성폭력처벌법상 강간살인미수죄이자 특정강력범죄법이 정하고 있는 “특정강력범죄”에 해당하여, 죄명만 놓고 본다면 신상공개 대상 범죄이다. 그러나 이 사건의 경우 경찰 수사 단계에서 가해자 이씨가 적용받은 혐의는 중상해죄였던바 신상공개 대상 범죄자체가 아니어서, 신상 공개 고려 대강조차 되지 못하였었다. 송치 후 검찰은 이씨를 살인미수죄로 기소하기는 하였으나 마찬가지로 신상공개는 이루어지지 않았다. 이후 이씨에 대한 재판과정에서, 언론을 통해 범행 당시 무차별적 폭행 장면이 담긴 CCTV 영상이 공개되고, 추가 수사를 통하여 이씨의 강간 목적 범행 등이 밝혀지게 되었다. 또한, 과거 이씨의 범죄전력, 범행수법의 잔인함과 중대성, 이 사건 피해자에 대한 보복성 협박 등이 드러나며 피고인 신분의 이씨를 신상공개 할 수 없는 현 피의자 신상공개제도의 실효성에 대한 비판이 제기되었다. 기소 후에 비하여 수사에 대한 성숙도가 상대적으로 떨어지는 수사단계의 피의자는 신상공개대상이 되는 반면, 기소 후 피고인은 신상공개대상이 되지 못한다는 모순적인

12) 박찬걸·정광진, 강력범죄 피의자 신상공개제도에 대한 비판적 검토, 형사정책 제31권 제3호, 33~55면, 2019

상황이 발생하는 것이다.

(3) 또 다른 문제점으로는, 신상공개에 대한 구체적 절차가 법률상 부재하다는 것이다. 특정강력범죄법 또는 성폭력처벌법에 따라 신상정보가 공개 요건이 충족되어 수사기관이 공개를 결정하는 경우 어떤 절차와 방법으로 공개가 되어야 하는지에 대하여는 구체적 내용이 규정되어 있지 않다. 수사기관은 관행적으로 공부에 등록된 피의자의 증명사진을 공개하는 경우가 대부분이었는데, 이 경우 촬영 시기와 사진 보정 등의 이유로 피의자의 현재 모습과 공개된 사진이 달라 동일인 식별이 어려운 점이 문제점으로 지적되었다. 증명사진이 공개된 “정유정 사건”에서 실제 학창시절에 촬영된 사진, 마스크를 착용하고 얼굴을 가린 정유정의 모습이 공개되면서 이러한 비판이 더욱 강해졌다.

(4) 종합하면, ① 현 법률상 신상공개 대상 범죄가 특정강력법상의 강력범죄와 성폭력범죄에 한정되어 매우 제한적이라는 점, ② 공개 대상자가 검사의 공소제기 이전 피의자에 한정되어 피고인 신분인 경우에는 공개 대상이 될 수 없어 불합리하다는 점, ③ 신상 공개에 대한 구체적 절차와 내용이 부재한 점이 신상공개제도의 대표적 문제점으로 꼽힌다. 이는 흉악범죄, 강력범죄자에 대한 신상을 공개하여 국민의 알권리 충족과 범죄 예방에 목적을 둔 본 제도가 실효성 있게 운용되고 있지 못한 현실에 대한 문제제기였다고 평가할 수 있다.<sup>13)</sup>

#### 다. 관련 법률 제정 및 개정안

(1) 21대 국회는 피의자 신상공개제도와 관련하여 총 17건의 법률안을 발의하였고, 대부분은 특정강력범죄법에 대한 개정안이었다. 주로 피의자 신상공개를 확대하고 구체화하는 것으로, 이는 흉악범죄를 저지른 사람에 대한 신상공개에 찬성하는 압도적 국민여론을 배경으로 한다.

(2) 주요 내용은, ① 얼굴, 성명 및 나이 등 피의자의 신상에 관한 정보 공개의 방법에 필요한 사항은 대통령령으로 정할 수 있도록 하여 구체적 기준을 마련하는 안(이성만 의원 대표발의), ② 피의자의 얼굴을 공개하는 경우 정보 공개가 결정된 시점으로부터 30일 이내의 모습으로 공개하도록 하는 안(송언석 의원 대표발의), ③ 특정강력범죄사건에서 피고

13) 국민권익위원회의 2023. 7.19.자 보도자료에 따르면, 국민권익위원회가 2023. 6.부터 7. 까지 피의자 신상공개에 관하여 시행한 설문조사에서, 응답자 7,474명 중 7,196명(96.3%)은 “강력범죄자의 신상공개 확대가 필요하다.”라고 답했다. 강력범죄자의 최근 사진 공개와 관련해서는 응답자의 95.5% (7,134명)가 “범죄자 동의와 상관없이 최근 사진(머그샷 등)을 공개해야 한다.”라고 답했다.

인도 얼굴을 공개하는 안(양금희 의원 대표발의), ④ 현행 신상공개 요건에 ‘여성·청소년 대상 강력범죄’를 추가하는 안(박대출 의원 대표발의), ⑤ 특정강력범죄법이 아닌 새로운 법률을 제정하여 특정한 중대범죄에 대해 수사 및 재판 단계에서 신상정보 공개에 대한 대상과 절차 등을 규정하는 안(정점식 의원 대표발의) 등이었다.<sup>14)</sup>

#### 라. 「특정중대범죄 피의자 등 신상정보 공개에 관한 법률」 제정 및 주요내용

(1) 2023. 10. 6. 「특정중대범죄 피의자 등 신상정보 공개에 관한 법률」 제정안이 국회 본회의를 통과하였다. 피의자 신상공개와 관련된 개정안 등을 위 17건의 법률안의 취지와 내용을 통합·조정하여 법제사법위원회가 제안한 대안이었다. 특정한 중대범죄에 대하여 수사 및 재판 단계에서 신상정보 공개에 대한 대상과 절차 등을 규정함으로써 신상정보 공개 제도의 실효성을 확보하고, 국민의 알권리 보장 및 범죄예방 강화를 통해 범죄로부터 안전한 사회를 구현하는 것이 이 법률의 제정 목적이다.<sup>15)</sup>

(2) 주요내용은 다음과 같다. ① 내란·외환죄, 범죄단체조직죄, 폭발물사용죄, 살인 등 강력범죄, 성폭력범죄, 일부 아동·청소년대상 성범죄, 일부 마약범죄 등을 신상정보 공개 대상이 되는 특정중대범죄로 정하고, ② 신상정보 공개 대상을 ‘피고인’까지 확대하여, 재판 단계에서 특정중대범죄로 공소사실이 변경되는 경우에는 법원 결정으로 신상공개가 가능하게 하였다. ③ 신상 공개를 결정하는 경우 피의자의 최근(30일 전후)모습을 공개하였고, 수사기관이 피의자의 얼굴을 강제로 촬영하여 공개할 수 있는 근거 규정을 마련하여 속칭 ‘머그샷’의 강제 촬영과 공개가 가능해졌다. 또한, ④ 공개한 신상정보에 대하여도 정보통신망을 통해 30일 동안 공개하도록 하도록 하여 공개의 기간도 명확하게 규정하였으며, ⑤ 구체적 규정이 없었던 신상정보공개심의위원회에 대한 법률상 근거 규정을 마련하고, 위원의 비밀누설죄도 규정하였다. ⑥ 신상 공개된 피의자가 검사로부터 불기소처분을 받거나 사법경찰관으로부터 불송치결정을 받은 경우 원칙적으로 「형사보상 및 명예회복에 관한 법률」에 따른 형사보상과 별도로 국가에 대하여 신상정보의 공개에 따른 보상을 청구할 수 있도록 하였다. 또한, ⑦ 수사 및 재판 단계에서 신상정보의 공개에 대하여는 다른 법률의 규정에도 불구하고 이 법률이 우선 적용된다.

14) 국회의안정보시스템, <https://likms.assembly.go.kr/>

15) 특정중대범죄 피의자 등 신상정보 공개에 관한 법률안(대안) 제안서, 의안번호 24607, 법제사법위원장, 2023. 9.

(3) 위 법률 제정으로 신상공개 대상 범죄의 범위를 확대하고, 피고인 지위에서도 공개 대상이 될 수 있도록 한 점, 신상공개의 구체적 방법을 규정하였다는 점 등에서 기존 신상공개제도의 실효성을 강화하였다고 평가할 수 있다. 위 법률은 내년 1월부터 시행된다.

## 5. 제언 - 여성 대상 무차별 범죄, 혐오범죄 등에 대한 밀도 있는 연구와 실효적인 예방 정책을 기대하며

여성 대상 무차별 범죄는 최근에 나타난 특이한 현상이 결코 아니다. 여성에 대한 편견, 잘못된 인식, 혐오감 등 다양한 원인에서 비롯된 여성 대상 무차별 범죄는 혐오범죄 또는 증오범죄와도 일부 중첩되는 특징이 있다.<sup>16)</sup> 흔히 “묻지마 범죄”로 불려온 무차별 범죄에 대한 통계, 충분한 고민과 연구가 부재한 것이 현실이다. 이러한 범죄의 특성을 객관적으로 설명해 줄 수 있는 이름조차 없다. 이런 현실 속에서, 여성을 대상으로 하는 무차별 범죄에 대한 연구나 유의한 정책 등은 더욱 찾아보기가 어렵다. 2023년 8월 대낮 공원에서 일면식도 없는 여성을 상대로 강간을 목적으로 폭행하여 결국 피해자를 사망하게 한 “최윤중 사건” 이후에 나온 돌레길 순찰 강화 및 산악순찰대의 임시 운영과 같은 방식은 결코 궁극적 대책이 될 수는 없다.

우리 사회는 무차별범죄 피해의 맥락, 젠더 권력, 사회적 약자, 소외된 사람들에 대한 연구보다는 가해자 개인의 심리적 특성, 사이코패스 성향 여부, 정신질환 등에 유독 관심이 많았고, 실제 관련 연구도 여기에 집중되어 있다는 경향이 있다.<sup>17)</sup> 비단 여성 대상 범죄가 아닌 무차별 범죄를 언론이 다루는 방식 또한 가해자의 심리나 비정형적인 모습을 묘사하는데 더욱 관심을 두는 경우가 많은 것도 이런 분위기의 방증일 것이다.

또한, 혐오표현이나 증오범죄에 대한 사회적 논의도 성숙되지 않은 상황에서, 여성 대상 무차별 범죄에 내재된 여성 집단에 대한 편견이나 혐오의 특성 파악에도 매우 소극적이다. 실제 우리나라에서 과거에 일어난 무차별 범죄 중 여성에 대한 혐오나 증오가 범행 동기로 추정되는 사건들을 찾아 볼 수 있다<sup>18)</sup>. 대표적 예로, 2016년 5월 발생한 “강남역 살인사건”을 들 수 있다. 이 사건은 강남역 부근 한 노래방 화장실에서 여성을 살해한 사건으로

16) “개념적 측면에서 증오범죄와 묻지마 범죄는 부정적인 감정을 표출하는 것을 목적으로 하는 표출적 범죄이며, 가해자와 피해자가 비면식 관계라는 점에서 공통점을 지님. 그러나 증오범죄의 경우, 가해자가 특정 집단에 대해 지닌 편견이 작용하여 피해 대상이 구체적으로 선택된다는 점에서 차이가 있음.”(장현근·백미연·조계원, 혐오표현과 증오범죄 관련 입법을 위한 법제도연구, 한국정치사상학회, 2016.12, 요약문)

17) 김민정, “묻지마 폭행, 누가 여성을 죽이는가”, 젠더리뷰, 이슈브리프, 37~38면 참조

18) 장현근·백미연·조계원, 혐오표현과 증오범죄 관련 입법을 위한 법제도연구, 한국정치사상학회, 2016.12, 60면

여성 대상 무차별 범죄와 증오범죄에 대한 사회적 관심을 촉발한 사건이다. 이는 단순 묻지마, 무차별 범죄가 아닌 여성에 대한 혐오범죄라고 볼 만한 요소들이 있었다. 특히 가해자가 여성을 범행 대상으로 선택한 사실과 “여성들에게 무시를 당해 범행했다”는 진술 내용이 알려지면서 해당 살인사건은 여성 혐오에 기반한 살인이라는 논쟁이 불붙기도 하였다. 그러나 피해망상증을 가진 남성의 범죄일 뿐 여성혐오로 확대해석하는 것은 갈등을 일으키는 과잉반응이라는 반대 의견도 상당하였다.<sup>19)</sup>

2023년은 무차별 범죄에 대한 정확한 규명, 연구, 분석보다는 범죄를 저지른 가해자가 누구인지, 국가를 통한 합법적 신상 공개의 확대에 논의가 집중되었다고 생각한다. 피의자 신상공개제도가 법제화 된지 13년 만에 새로운 법률이 제정되어 신상공개의 범위를 확대하고 정확한 사진 등을 공개하도록 한 사실 자체가 신상공개 확대를 찬성하는 국민 여론의 방증이라고 할 수 있다. 형법상 피의사실공표죄가 존재하는 우리의 형사법 체계상 수사 중인 피의자에 대한 신상공개의 구체적 법률적 근거 마련은 우리 법제에 있어 매우 중요한 부분이며, 국민의 알권리와 피의자의 권리 보장 측면에서 불충분한 부분을 입법적으로 보완한 것은 환영할만한 일이다. 그러나 피의자 신상공개제도의 또 다른 목적인 재범방지 및 범죄 예방이라는 목적이 달성되기 위해서는 문제되는 범죄의 발생 원인과 분석, 예방 정책 마련 및 피해자 지원책에 대한 개선도 반드시 함께 논의되어야 한다. 오히려 이러한 문제에 더 방점을 찍어야 한다. 2023년에 경험한 비극적 사건이 피의자 신상공개제도의 개선에만 국한되지 않고 실제 국민들이 체감할 수 있는 무차별 범죄의 원인 분석, 강력범죄의 상당 비율을 차지하는 여성에 대한 폭력의 체계적 통계 구축과 연구, 실효성 있는 예방 정책으로 이어질 수 있기를 기대한다.

19) 위의 글, 45면 참조. 이 사건에 관하여 경찰은 가해자의 피해망상 조현병에 의한 묻지마 범죄 유형에 부합하며 혐오범죄는 아니라는 결론을 내렸다

# 언론의 여성 및 아동 인권침해 보도에 관한 비판적 분석

한국여성변호사회 인권이사 김수현

## 목 차

1. 들어가며
2. 여성혐오 및 성차별적 고정관념의 개념적 정의 및 언론보도현황
  - 가. 여성혐오의 정의 및 특성
  - 나. 성차별적 고정관념의 정의 및 특성
  - 다. 언론보도현황
3. 언론보도와 관련된 아동인권 및 언론보도현황
  - 가. 언론보도 관련 아동인권 보호지침
  - 나. 언론보도현황
4. 개선방안
  - 가. 언론사별 구체적 가이드라인 제작 및 철저한 준수
  - 나. 표현의 법적 규제
5. 맺으며

## 1. 들어가며

최근 경기도 의왕의 한 아파트 엘리베이터에서 이웃 여성을 때리고 성폭행을 하려 한 남성은 “평소 군대에 가지 않는 여성에 대한 불만이 있어 범행을 저질렀다.”며 범행동기를 밝혔다<sup>1)</sup>. 이렇듯 2016년 발생한 일명 ‘강남역 살인사건’을 비롯하여 여성 혐오로 인한 범죄는

1) 2023. 9. 21. 자 파이낸셜 뉴스 “군대 가지 않는 여성에 불만, 아파트 엘리베이터 강간상해 20대男, 女혐오 주장”

꾸준히 발생하고 있는데, 이는 결국 언론을 통해 쉽게 접하는 여성 혐오 또는 성차별적 고정관념이 바탕이 된 표현들이 영향을 미친 것으로, 이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위하여 올해 초 전국언론노동조합 성평등위원회가 젠더보도 가이드라인을 제작·배포하였음에도 불구하고, 온라인상에서 발생하는 성차별적 표현에 대하여 구체적으로 개입할 수 있는 근거가 여전히 부족하다는 지적과 더불어 실제 이러한 조치가 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이다. 아울러 여성에 비해 그 수가 적긴 하나 아동의 인권보호에 미흡한 방송이나 언론 보도 표현들도 반복되고 있으므로, 이 부분에 대한 고찰이 필요하다.

이에 언론의 여성 혐오 및 성차별적 고정 관념적 표현과 아동 인권침해 보도현황에 관하여 살펴보고, 이를 분석하여 개선방안을 제안하고자 한다.

## 2. 여성혐오 및 성차별적 고정관념의 개념적 정의 및 언론보도현황

### 가. 여성혐오의 정의 및 특성

여성혐오에 대한 개념적 정의는 다양하게 나타나고 있으나, 이를 일반화시킬 경우 ‘여성을 여성이기 때문에 증오하는 문화적 태도로, 혐오, 증오, 적대, 사소화, 폭력, 성적 대상화 등 다양한 방식으로 나타나는 것’으로 볼 수 있으며<sup>2)</sup>, 여성혐오를 외부로 드러내는 여성혐오 표현은 ‘여성을 비하하고 성적 대상화하며 종속시키는 표현’으로 정의할 수 있다<sup>3)</sup>. 이러한 여성 혐오 표현은 피해자에게 해악을 끼친다는 점에서 상당히 부정적인 영향을 미치며, 여성혐오를 표출하는 것은 피해자에게 심리적 불안감을 가중시키고 성차별적 인지를 통한 일련의 폭력행위에도 해당한다.

특히 여성혐오는 ‘여성을 싫어 한다’는 개인적인 감정적 차원으로 해석하기 보다는 여성에 대한 뿌리 깊은 편견으로 인해, 여성이라는 이유만으로 여성을 주체성을 가진 인격적 존재로 보지 않고 성적대상화, 타자화 하는 사회적 차원으로 해석하여야 하며, ‘성별’이라는 자신의 선택에 의해 만들어지지 않은 특성을 기본전제로 하여 일어나는 고착된 편견과 고정관념에 기인하여 장기간 축적되어 온 지배적 관념으로 여성에 대한 극단적인 태도를 보인다는 점에서, 성차별과는 구분되는 특성이 있다.<sup>4)</sup>

2) 박건우, 이정우 “한국의 여성혐오에 관한 실증적 연구.” 서강대학교 사회과학연구소 사회과학연구 제27권 제1호, 2019.

3) 이수연, 윤지소, 장혜경, 김수아 “여성혐오표현에 대한 제도적 대응방안 연구.”한국여성정책연구원, 2018.

4) 김경령, 서은희 “젠더 감수성 측정을 위한 구인 탐색 및 척도 개발.” 충남대학교 교육연구소 교육연구논총, 2020.

### 나. 성차별적 고정관념의 정의 및 특성

성차별적 고정관념은 성역할 고정관념(gender role stereotypes)과 동일한 의미로, 젠더 체계에 따라 사회적 역할을 부여하면서 이것이 고정적으로 타고 태어난 것이라서 변할 수 없는 것이라 여기게 만드는 것이다. 즉, 여성은 이리이러한 특성이 있어 이러한 역할에 적합하고, 남성은 저러저러한 특성이 있어 저러한 역할에 적합하다고 생각하게 하는 것을 말한다. 우리 사회에서 가장 강력한 성차별적 고정관념은 남성은 공적 영역에서 활동하는 사람이고, 여성은 사적 영역 즉 가정과 관련되어 있다는 인식이다. 이러한 성차별적 고정관념의 대표적인 예는 아래와 같다.

**성차별적 고정관념**

- 여성에 대하여  
 여성은 부드럽다. 여성은 돌봄에 능숙하다. 여성은 감정적이다. 여성은 직장 생활에서 남성  
 에 비해 충실하기 어렵다. 여성에게는 모성이 우선이다. 여성은 제도나 질서에 비순응적이  
 다. 여성은 수학적 능력이 부족하다. 여성은 외모를 중시한다. 여성은 질투가 심하다. 여성  
 은 남의 험담을 잘한다 등
- 남성에 대하여  
 남성은 강인하다. 남성은 씩씩하다. 남성은 감정 표현에 서툴다. 남성은 합리적이고 이성적  
 이다. 남성은 직장에 잘 적응한다. 남성은 위계질서에 잘 순응한다. 남성은 직장에 충성한다.  
 남성은 경쟁에 능숙하다. 남성은 수학을 잘한다. 남성에게는 리더십이 있다 등

### 다. 언론보도현황

일반적으로 언론 기사보다 기사 댓글이나 커뮤니티 등에서 쉽게 찾아볼 수 있는 여성 혐오표현과 달리, 성차별적 고정관념 관련 보도는 아래와 같이 정치 기사에서 흔히 확인된다.

위 화면은 2016. 1. 14. 방송된 TV조선 '이슈 해결사 박대장'이라는 프로그램 중 여성 정치인을 '안철수의 여자', '문재인의 여자' 등으로 표현한 방송 캡처이다. 이는 전형적인 성차별적 고정관념이 바탕이 된 언



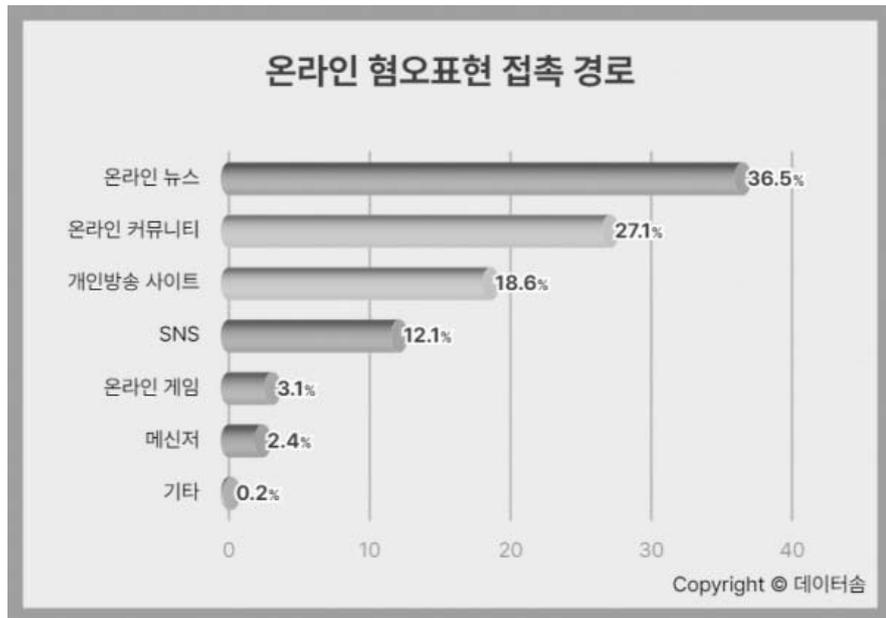
론 보도로, 여성은 정치와 관련 없다는 오래된 고정관념이 작동된 전형적인 예이며, 정치 영역에서 여성은 언제나 부차적 존재로 여겨진다는 것을 언론이 심각하게 자각하지 못한 결과이다.

여성을 통한 우리 사회의 혐오는

언론 보도에서 가장 잘 드러난다. 이른바 ‘OO女’가 그 단적인 예인데, 피해자인 경우에도 언론은 아무렇지 않게 기사 제목에 위와 같은 혐오표현을 게시한다. 그러나 언론이 갖는 공적인 지위와 사람들에게 미치는 막대한 영향력 때문에, 언론을 통해 나타나는 혐오 표현은 각별히 주의해야 한다. 언론은 있어 보이고 논리적으로 보이면서 효과적으로 편견을 조장할 수 있는 힘이 있기 때문에, 사회에서 나오는 혐오 또는 성차별적 표현에 대한 문제의식을 갖는 것이 매우 중요하다. 이러한 현장의 목소리에도 여전히 언론은 그대로 ‘받아쓰기’를 하면서 혐오와 차별에 암묵적으로 동의하고 있고, 이를 넘어 혐오표현을 조장하고 있다는 비판에서조차 자유롭지 못하다.

언론이 혐오표현을 조장하고 있다는 근거는 우리나라 국민들이 온라인 뉴스를 통해 혐오 표현을 가장 많이 접했으며, 오프라인에서는 대중매체를 통해 가장 많이 접하는 것으로 나타난 통계 결과를 통해서도 확연히 알 수 있다.

위 그래프는 ‘2022년 혐오표현 관련 대국민 인식조사 결과 보고서’를 분석한 것으로, 혐오 표현을 경험한 매체에 관하여 온라인 커뮤니티보다 온라인 뉴스가 더 높다는 점이 매우 유의미하다.<sup>5)</sup> 결국 언론은 혐오표현의 발화주체로, 혐오표현 보도를 할 경우 관련 보도는 공신력이 있으며, 직관적·즉각적으로 영향력을 줄 수 있는 데다, 온라인 매체일수록 혐오표현이 쉽게 복제되고 유포된다는 특성을 고려하면, 그 해악성에 대하여 심각하게 인지하는 자세가 요구된다.



5) 데이터숨, “2022년 혐오표현 관련 대국민 인식조사 결과 보고서.” 문화체육관광부, 2022.

Chosun Biz

국제 > 국제 일반

## [Why] ‘엄마 리더십’ 메르켈이 퇴임식 음악 ‘핑크록’ 고집한 이유

황민규 기자

입력 2021.12.03 15:10

나아가 위 기사 제목은 앞선 사례와 마찬가지로 여성 정치인을 평가하면서 ‘엄마 리더십’이라는 용어로 어머니라는 가족 내 역할을 부여하며 표현하고 있는데, 이는 정치인의 역량을 공적 용어로 평가하거나 논의하지 않고, 사적 영역의 관계적 용어로 표현한 대표적 사례로서 성차별적 고정관념이 고스란히 드러난 사례이다.

이렇듯 언론이 어떠한 거름장치 없이 일상생활에서 무의식적으로 사용하는 성차별적 표현을 무차별적으로 반복하고 있는 것이 현실이므로, 언론 스스로 끊임없이 성찰하며 보도 지침을 준수하는 것이 필요하다.

### 3. 언론보도와 관련된 아동인권 및 언론보도현황

#### 가. 언론보도 관련 아동인권 보호지침

어린이는 신체적, 정신적으로 발달단계에 있어 어른과는 다르기 때문에, 적절한 법적 보호를 포함한 특별한 보호와 배려가 필요하다. 모든 어린이가 안전하고, 행복한 환경에서 잠재력을 충분히 발휘하기 위한 것들을 모아 놓은 것이 UN아동권리협약으로, 아동의 총 4가지 기본권 중 언론보도와 관련된 아동인권은 ‘모든 형태의 학대와 방임 등 어린이에게 유해한 것으로부터 보호받을 보호권’에 해당한다. 유해한 방송환경으로부터 아동이 보호의 대상이 되어야 한다는 것은 주지의 사실임에도 불구하고, 언론보도 특히 아동의 권리와 인권을 보호한다는 뉴스 등에서 오히려 아동의 권리와 인권을 훼손시키는 경우가 적지 않은 것이 현실이다.

언론보도 관련하여 2011. UN인권위원회와 기자협회가 발표한 ‘인권보도준칙’은 언론보도 시 아동 인권 및 권리 침해를 미연에 방지하기 위한 것으로 아동 관련 아이টে임을 다루는 과정에서 견지해야 할 자세와 태도를 적시하고 있다. 즉, 언론이 어린이와 청소년을 어른과 동등한 인격체로 인식하는 자세를 가져야 하며, 그 실천원리로서 어린이와 청소년이 어리다는 이유로 그들의 권리를 무시하지 않아야 한다는 점을 명시한 것이다<sup>6)</sup>.

이러한 인권보도준칙의 실천 매뉴얼은 아동 관련 뉴스보도의 지침도 구체적으로 제시하고 있다. 첫째는 어린이를 인터뷰할 경우 부모나 법적 보호자의 동의를 얻을 필요가 있다는 것이고, 둘째는 아동과 관련된 이슈일 경우 익명으로 보도하여 신원을 보호해야 한다는 것이며, 셋째는 아동의 경우 어른에 비해 미성숙하기 때문에 질문자의 유도에 넘어가거나 자신의 의견을 그대로 말하기 어려우므로, 고유한 생각을 표현할 수 있도록 세심한 배려를 해야 한다는 것이다.

그러나 현실은 당연하게 여겨져야 할 위 지침이 지켜지지 않고 선언적인 수준에 머물고 있는데, 이는 공영방송인 KBS를 비롯한 방송 3사 모두 자체적으로 정하고 있는 방송제작 가이드라인에서 대부분 ‘아동의 권리나 인권 보호에 앞장서야 하며, 권리 및 인권침해가 발생하지 않도록 각별하게 주의해야 한다’는 식의 규범론에 머물고 있을 뿐 세부적인 기준이 없다는 점을 통해서도 확인할 수 있다.<sup>7)</sup>

## 나. 언론보도현황

언론보도에서 가장 빈번히 아동인권 침해가 발생하는 경우는 뉴스보도에서 영유아 아동의 얼굴을 클로즈업하거나 어린이집을 비롯한 각종 보육시설에서 생활하는 모습을 자료 화면으로 반복적으로 보여주는 방송이다. 특히 자기 의사표현 능력이 부족한 영유아는 위와 같은 보육시설에서, 결식아동 등 소외 계층 아동은 정부 정책이나 홍보성 뉴스에서, 부주의하게 얼굴이 노출되는 침해가 자주 발생하므로 세심한 접근이 요구된다.

일반적으로 예상할 수 있는 위와 같은 언론보도 이외에도 아동인권에 더하여 성(性) 관련된 문제가 맞물린 방송과, 아동 개인이 아닌 전체 아동에 대한 세밀하지 못한 표현 등이 문제 된 경우가 있어, 이를 소개하고자 한다.

2022. 9. 17. KBS 2TV에서 방영된 ‘살림하는 남자들’에서는 출연자의 아들과 친구들 총 5명이 함께 비뇨의학과에서 포경수술을 받는 장면이 방송되었다. 이 과정에서 아동들은

6) 김동윤, “텔레비전 뉴스보도와 아동권리 침해 : 아동권리 보호를 위한 방송뉴스 제작 가이드라인 제안”, 경북대학교 사회과학기초자료연구소 연구방법논총 제4권 제2호, 2019. 7.

7) KBS 방송제작가이드라인, 2020.

포경수술을 받지 않겠다는 의사를 밝혔음에도 성적인 농담을 하며 출연자가 강제로 포경수술을 시키는 과정과 아동이 나체 상태로 수술대 위에 누워있는 장면이 여과 없이 방송되었을 뿐 아니라, 성적으로 민감한 부분임에도 불구하고 이 장면이 희화화 되어 인권침해라는 비판이 쏟아졌다. 심지어 출연자가 아들이 야한 동영상을 본다는 말을 듣고 기뻐하며 무려 ‘유쾌하고 솔직하게 성에 대해서 얘기했던 두 사람’이라는 자막까지 나왔는데, 이는 아동뿐만 아니라 여성을 성적 대상화 하는 발언이 분명함에도 그대로 방송되었다. 더구나 수술 과정에서 아동을 향해 ‘넌 서비스로 확대까지 해줄게’라고 말하는 의사의 모습까지 방영하면서, 성희롱적 발언, 성기 크기에 집착하는 잘못된 남성의 성문화까지 보여준 데다, 의사가 아동들에게 마취 크림이 발라진 자신의 성기를 만져보라고 하는 장면 및 아동들이 수술 전 불안해하는 모습 등 아동인권침해가 명백한 장면을 계속 보여주었다.



위 방송은 2022. 10. KBS 시청자위원회에서 맹비난을 받았고, 이에 대해 제작진은 “방송을 준비하게 된 계기는 청소년기 자녀에게 올바른 성교육을 하고자 했던 부부의 고민에서 시작됐다. 가족 사이에서도 이야기를 꺼내는 것이 쉽지 않았던 자녀의 성교육과 포경수술에 대해 진솔한 이야기를 나누고, 이를 통해 부모와 자녀가 서로를 이해하는 과정을 보여드리고 싶었다. 가족 간의 대화를 통해 학생들 스스로가 포경수술이 필요하다고 판단했다. 한 달 반의 충분한 기간 동안 학생과 부모님이 함께 고민과 의논 끝에 결정한 내용이며 본인들의 자발적인 의사결정이 있었다.”고 하였으나, 결국 2022. 통틀어 방송통신심의위원회에 두 번째로 많이 민원이 접수된 프로그램이 되었다.<sup>8)</sup>

2023. 6. 일명 ‘수원 냉장고 영아 살해 관련 보도’는 올해 가장 큰 이슈였던 출생통보제와 보호출산제 입법을 끌어내는 반향을 일으켰으나, 대부분의 언론은 관련 사안을 보도하면서 출산기록은 있으나 출생신고가 되지 않은 아동에 대하여 ‘그림자 아이’라는 표현을 하였다.

8) <https://audiencecenter.kbs.co.kr/audience>, 2022년 10월 회의록



언론 보도 시 정확한 용어를 사용하는 것은 보도 지침 중 가장 기본적인 사항임에도, 그 어떤 언론도 ‘그림자 아이’라는 용어가 명확한 용어인지, 출처는 어디인지 밝힌 적이 없다. 굳이 위 용어의 어원을 찾아 보자면 중국 정부가 2명 이상의 자녀를 낳을 경우

막대한 벌금을 내야 하는 엄격한 산아제한정책을 실시한 시기에 출생신고를 하지 못한 아동을 흑해자(黑孩子)라고 부른 기록에 따라 이를 ‘그림자 아이’라고 번역한 것으로 보이는데, 이 또한 우리나라의 고유 용어가 아니고 아동을 대상화 시키는 표현이기 때문에 출생신고가 누락된 아동의 인권을 넘어 복리에도 반하는 표현이다. 그런데도 언론은 받아쓰기 하듯 모두 ‘그림자 아이’ 혹은 ‘유령 아이’라는 표현을 사용하였다.

KBS는 뉴스에서 반복된 위와 같은 표현을 지적한 시청자위원의 의견에 ‘언론이 정확한 용어를 보통의 경우 쓰기도 하지만 간혹 은유를 통해 의제화하는 경우도 많이 있다. 유령 아이는 아동의 사망을 전제로 한 것이라 부적절한 용어라는 의견이 많아 그림자 아이라는 표현을 사용하였다. 그 자체가 혼선을 주는 용어는 아니라고 생각하지만, 사실관계의 명확성을 위해 미신고 아동 등으로 추후 지칭하겠다’고 답변하였다.<sup>9)</sup>

언론은 그 특성상 사회적 약자의 권리와 이해를 반영해야 하며, 이를 위하여 명백한 원칙과 기준을 따라야 한다. 그러나 각종 방송과 언론에서 당연히 보호되어야 할 아동의 인권은 오히려 침해의 대상이 되고 있으며, 이러한 문제는 아동의 모습이 시각화될 때만 불거지는 것이 아니라 위 사례처럼 성적인 부분과 아동 복리의 점에서도 나타나고 있어, 사회 전반에 부정적 영향을 미치고 있다. 이는 결국 사회적 구성원으로서 아동을 동등한 사회적 참여자 관점으로 보지 않고, 피관찰자적인 입장으로 두는 과정에서 비롯된 것이므로, 아동 인권보호를 위한 보다 세심하고 다각적인 노력이 필요하다.

9) <https://audiencecenter.kbs.co.kr/audience>, 2023년 7월 회의록

## 4. 개선방안

### 가. 언론사별 구체적 가이드라인 제작 및 철저한 준수

방송 3사 중 KBS는 346쪽에 달하는 방송제작가이드라인을 두고 있으나, 이 중 여성 혐오, 성차별, 아동인권과 관련된 표현에 대한 가이드라인은 약 20쪽에 불과하다. MBC는 파일 형태의 가이드라인은 존재하지 않고, 홈페이지에 방송 분야별로 프로그램 제작가이드라인을 두고 있으며, SBS는 자체 제작가이드라인이 없다<sup>10)</sup>. 각 언론사가 가이드라인 제작의 필요성을 자각하지 못하는 점은 비판의 대상이 되어왔는데, 2023. 3. 통일된 기준이 없는 점을 보완하여 드디어 전국언론노동조합 성평등위원회가 ‘젠더보도 가이드라인’을 발간하였다. ‘젠더보도 가이드라인’은 다양한 사례와 함께 성평등 보도의 실천을 위한 기본적인 사항을 체크리스트 형태까지 포함하여 만든 것으로, 모든 언론사가 필수적으로 준수하여야 할 사항을 담고 있다. 결국 중요한 건 기자 개개인의 변화와 이를 통한 언론사 전반의 변화이므로, 제도와 시스템 안에서 지속적으로 젠더 감수성을 유지하며 가이드라인을 철저히 준수하여야 할 것이다. 이러한 가이드라인이 지금이라도 만들어진 것은 반가운 일이나, 사회가 발전할수록 더욱 다양한 표현이 나올 수밖에 없으므로 궁극적으로는 각 언론사별 특성에 따른 구체적 가이드라인의 제작이 필요하다.

### 나. 표현의 법적 규제

법령	주요 조문
형법	제307조(명예훼손) 제311조(모욕)
국가인권위원회법	제2조(정의) 3호 라목 성희롱
남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률	제12조(직장 내 성희롱의 금지)
근로기준법	제76조의2(직장 내 괴롭힘의 금지) 제76조의3(직장 내 괴롭힘 발생시 조치)
장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률	제32조(괴롭힘 등의 금지)
청소년보호법	제9조(청소년유해매체물의 심의 기준)
방송심의에 관한 규정	제29조(사회통합) 제30조(양성평등) 제31조(문화의 다양성 존중)
방송광고심의에 관한 규정	제13조(차별금지)
정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	제44조(정보통신망에서의 권리보호) 제44조의7(불법정보의 유통금지 등)
정보통신에 관한 심의규정	제8조(선량한 풍속 기타 사회질서 위반 등)
옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률	제5조(금지광고물 등)

10) <https://with.mbc.co.kr/public/pledge/code3/index.html>, MBC 프로그램제작가이드라인

혐오 표현 등이 발생했을 때 그 자체를 대상으로 하여 금지하는 행위 규제 조치는 형사, 민사, 행정 규제 등으로 나눌 수 있고 이와 관련된 법령은 아래와 같다<sup>11)</sup>.

주요 조문을 통해 살펴볼 수 있듯이 혐오 표현 특히 여성혐오 내지는 성차별적 표현에 대한 직접적인 규제 규정은 없다. 여성혐오표현이 한창 뜨거운 이슈였을 당시 여성폭력기본방지법을 입법 제안하며 혐오 표현 규제에 관한 내용을 구체화 하자는 목소리가 있었으나, 결국 반영되지 못하고 법령이 제정되었다. 그러나 ‘여성에 대한 폭력 방지와 피해자 보호 지원에 관한 국가 책임을 명백히 하고, 여성폭력방지정책의 종합적·체계적 추진을 규정하며, 여성폭력 특수성을 반영한 피해자 지원시스템 및 일관성 있는 통계구축, 교과과정 내 폭력 예방교육을 통한 성평등 의식 확산 등 여성폭력 피해자 지원정책의 실효성을 높이겠다’는 여성폭력기본방지법의 제정이유에 비춰 보건대, 여성폭력의 정의 조항에 단순히 ‘정보통신망을 이용한 폭력 등’만 규정하는 것은 부족하고, 혐오 표현은 비단 온라인뿐만 아니라 오프라인에서도 빈번하게 이루어지고 있으므로, 혐오 표현의 구체적인 정의 조항 및 이를 규제하는 법안 마련이 요구된다<sup>12)</sup>.

#### IV. 맺으며

사회적으로 부당한 현상과 그로 인한 해악이 발생할 경우 가장 효과적으로 이를 제재할 수 있는 방안은 법제도로 이를 규율하는 것이다. 따라서 지금껏 살펴본 혐오 표현 등을 규제할 수 있는 법적 방안의 모색은 필요하고 시급하다. 한편 법적 규제가 가장 직접적이고 강력한 효과를 가질 수 있는 것은 사실이나, 근본적인 원인을 제거할 수 있는 유일한 방안이 아님은 분명하다. 혐오 및 성차별적 표현, 아동인권에 반하는 표현 등은 무엇보다 의식과 이념, 그리고 뿌리 깊은 편견에서 기인하기에 이를 구조적인 틀에서 사회 전체의 문제로 인식하고 나아가야 함에도, 아직도 개인의 가치관 및 정서적 문제로 치부하는 사회적 분위기가 만연하고 있어, 문제 해결에 걸림돌이 되고 있기 때문이다. 결국 가장 중요한 것은 이른 시기부터 존엄에 대한 감수성을 기르는 교육 즉, 나의 존엄을 자각하고 남의 존엄을 존중하는 이념이 바탕이 되어 체계적인 성교육, 성평등 교육, 인권교육의 제공이 이루어져야 한다는 것이며, 이러한 과정과 교육을 통해 비로소 서로를 존중하며 공존하는 보다 성숙한 사회로 나아갈 수 있을 것이다.

11) 혐오표현리포트, 국가인권위원회, 2019.

12) 여성폭력방지기본법 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “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.

## [참고문헌]

### 〈논문〉

박건우, 이정우 “한국의 여성혐오에 관한 실증적 연구.” 서강대학교 사회과학연구소 사회과학연구 제27권 제1호, 2019.

이수연, 윤지소, 장혜경, 김수아 “여성혐오표현에 대한 제도적 대응방안 연구.” 한국여성정책연구원, 2018.

김경령, 서은희 “젠더 감수성 측정을 위한 구인 탐색 및 척도 개발.” 충남대학교 교육연구소 교육연구논총, 2020.

김동윤, “텔레비전 뉴스보도와 아동권리 침해 : 아동권리 보호를 위한 방송뉴스 제작 가이드라인 제안”, 경북대학교 사회과학기초자료연구소 연구방법논총 제4권 제2호, 2019. 7.

### 〈안내 및 실태조사〉

데이터숨, “2022년 혐오표현 관련 대국민 인식조사 결과 보고서.” 문화체육관광부, 2022.

KBS 방송제작가이드라인, 2020.

<https://audiencecenter.kbs.co.kr/audience>, 2022년 10월 회의록.

<https://audiencecenter.kbs.co.kr/audience>, 2023년 7월 회의록.

<https://with.mbc.co.kr/public/pledge/code3/index.html>, MBC 프로그램제작가이드라인.

혐오표현리포트, 국가인권위원회, 2019.

### 〈보도자료〉

파이낸셜 뉴스, “군대 가지 않는 여성에 불만 아파트 엘리베이터 강간상해 20대男, 女혐오 주장”, 2023. 9. 21.

TV조선 “이슈 해결사 박대장”, 2016. 1. 14.

조선비즈 “엄마 리더십, 메르켈이 퇴임식 음악 핑크록 고집한 이유”, 2021. 12. 3.

KBS 2TV, “살림하는 남자들2”, 2022. 9. 17.

KBS 1TV, “뉴스9”, 2023. 6. 23.

# 보편적 복지로서의 모자보건 지원제도

- 난임 지원제도 및 한부모가족 지원제도를 중심으로

한국여성변호사회 인권이사 **우 지 혜**

## 목 차

1. 들어가며
2. 난임 지원제도와 관련하여
  - 가. 난임 지원 관련법률
  - 나. 난임 지원제도의 경과
  - 다. 난임 지원제도에서 드러나는 문제점
  - 라. 난임 지원제도의 개선 논의
3. 한부모가족 지원제도와 관련하여
  - 가. 한부모가족 지원 관련법률
  - 나. 한부모가족 지원제도 현황
  - 다. 한부모가족 지원제도에서 드러나는 문제점
  - 라. 한부모가족 지원제도의 개선 논의
4. 제언-모자보건 지원제도의 보편적 복지로의 발전과 실효성 있는 제도 개선을 기대하며

## 1. 들어가며

임신과 출산, 양육은 여성의 성·재생산 건강과 권리<sup>1)</sup>, 헌법상 자기결정권, 여성과 아동의

1) 성·재생산 건강과 권리는 1994년 카이로에서 개최된 유엔 국제인구·개발회의(ICPD: International Conference for Population and Development)에서 채택된 카이로 강령(Aktionsprogramm)에서 처음으로 정의된 개념이다. 성·재생산 건강은 인권의 관점을 기반으로 하여 섹슈얼리티와 재생산 관계에서 연령과 성별에 적합하게 보장되어야 하는

건강권 및 행복추구권, 국가의 모성보호의무 내지 아동보호의무와 연관된 문제로써 중요성을 가진다. 더욱이 우리나라의 지난 2022년 출생아 수는 24만 9천 명으로 전년 대비 1만 1천 명 감소하였고 합계 출산율은 0.78명으로 출생통계를 작성한 1970년 이래로 최저치를 기록한바 있다<sup>2)</sup>. 이제 임신과 출산, 양육 과정에서 발생하는 문제는 여성과 아동의 권리 보장 및 보호의 측면에서는 물론 국가 존망이 걸린 저출산<sup>3)</sup> 문제 극복을 위한 측면에서도 중차대한 문제가 되었다.

그 중에서도 특히 ‘난임’은 여성이 임신과 출산을 원함에도 생물학적 요인, 환경적 요인 등으로 인하여 자연 임신이 어려운 경우로서 해결하기 위해서는 의료 지원이 필수적으로 수반되어야 한다는 측면에서 여성의 성·재생산 건강과 권리의 문제로 직결된다. 2022년 기준 난임시술 환자 수는 14만 458명으로 5년간 연평균 3.8%로 지속적으로 증가하고 있는 추세이며, 난임시술의 1인당 진료비는 184만 4,534원으로 파악되는데 이 중 남성의 1인당 진료비가 21만 3,812원인 것에 비해 여성의 1인당 진료비는 321만 4,829원<sup>4)</sup>에 달할 정도로 부담이 커서 경제적 지원 또한 문제된다.

한편, 2021년 기준 18세 이하 자녀를 양육하는 한부모가구는 37만 가구로 18세 이하 자녀 양육 가구(483만)의 7.7%를 차지하는데, 이 중 저소득 한부모가구는 18.5만 가구로 18세 이하 자녀를 양육하는 한부모가구의 50%에 이른다<sup>5)</sup>. 이는 18세 이하 자녀를 양육하는 한부모가구의 구성은 모자가구 및 모자와 기타가구원으로 이루어진 경우가 전체 한부모가구의 68.1%로 조사<sup>6)</sup>되는 점을 미루어 보면, 한부모가 특히 경제활동에 사회적 제약이 존재하는 여성인 경우 비양육부모로부터 양육비를 제대로 받지 못하는 상황에서 생계와 자녀양육까지 오롯이 책임져야 하는 한부모가족의 구조를 고려할 때 불가피한 결과이다. ‘한부모가족’에 대한 지원문제는 아동의 건강과 복지, 여성에 대한 모성보호 문제로 연결된다.

그런데 우리의 모자보건 지원제도는 그 지원대상 선정에 있어 소득기준을 지나치게 높게

---

것으로서 신체적·정서적·정신적·사회적 안녕상태를 의미한다. 재생산권은 모든 커플과 개인들이 자녀의 수, 터울, 시기를 자유롭게 책임 있게 결정할 수 있는 기본적 권리 및 그 권리를 행사할 수 있는 정보와 수단을 제공받고, 가장 높은 수준의 성적·재생산적 건강을 누릴 권리를 의미한다. 기존에는 여성의 재생산 능력을 인구정책의 관점에서 보고 접근한 반면, 카이로강령을 통하여 재생산권이 개인이 자신의 성과 재생산과 관련하여 외부의 강요나 억압 없이 자신의 자율성을 실천할 수 있는 권리라는 점에 초점이 맞추어지면서 관점의 변화가 일어난 것으로 평가된다(신옥주, “헌법적 관점에서 본 여성의 재생산권 보장을 위한 방안”, 사단법인 한국공법학회 공법연구 제49집 제2호, 2020년 12월, 308~309p.).

- 2) 통계청 보도자료, “2022년 출생통계”, 2023. 8. 30., 1p.
- 3) 여성계를 중심으로 용어에 있어 아이를 적게 낳는 주체인 여성에 초점을 맞춘 ‘저출산’이 아니라 태어난 아이의 수가 줄어드는 사회 구조에 무게를 둔 ‘저출생’을 사용해야 한다는 주장이 있으나, 본 글에서는 저출산·고령사회기본법에 따라 ‘저출산’으로 칭한다.
- 4) 건강보험심사평가원 보도자료, “불임 및 난임 시술 진료현황 분석”, 2023. 5. 25., 5p.
- 5) 여성가족부, “2021년 한부모가족 실태조사”, 2022. 5. 23.
- 6) 여성가족부, “2021년 한부모가족 실태조사”, 2022. 5. 23.

설정하거나, 현실을 반영하지 못하는 내용으로 인해 지원이 필요한 여성과 아동, 가정에게 실질적인 혜택이 미치지 못하는 문제가 지속적으로 지적되어왔다. 이에 본 발제에서는 난임 지원제도 및 한부모가족 지원제도를 중심으로 우리의 모자보건 지원제도가 여성과 아동의 권리를 실질적으로 보장하고 보호하는데 적절하게 작동하고 있는지를 살펴보고, 소득기준 완화 내지 폐지, 현실을 반영한 내용으로의 제도 개선 등을 통해 보편적 복지로서 자리잡을 필요성에 대하여 논의하고자 한다.

## 2. 난임 지원제도와 관련하여

### 가. 난임 지원 관련법률

국내의 난임 지원사업은 「저출산·고령사회기본법(2005년 5월 제정)」 제10조 제1항<sup>7)</sup>에 근거<sup>8)</sup>하여 시작되었다. 이후 2012년 5월에는 「모자보건법」이 제11조 지원사업 대상을 ‘불임’에서 ‘난임’으로 개정<sup>9)</sup>함으로써 난임 부부 시술비 지원사업의 추진 근거가 되었고<sup>10)</sup> 이때 난임시술의 기준 고시(제11조의2), 난임시술 의료기관의 지정(제11조의3), 난임 전문상담센터의 설치·운영(제11조의4), 통계관리(제11조의6) 등의 규정이 신설되면서 건강보험 급여 적용의 근거가 마련되었다. 2019년 4월에는 동법 제2조 제11호 ‘난임’에 대한 정의에서 부부를 “사실상의 혼인관계에 있는 경우를 포함한다”고 개정하여 난임 부부의 범위를 사실상 혼인관계에 있는 부부로 확대하였다. 2017년에는 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 개정으로 난임치료를 위한 휴가 제도(제18조의3, 제39조 제3항 3의2)가 도입되었다.

### 나. 난임 지원제도의 경과

난임 치료 시술(인공수정 및 체외수정 등 보조생식술)은 기존에는 건강보험 비급여 항목으로 1회 시술당 300~500만원(체외수정)에 이르는 비용을 전액 본인이 부담해야 했다. 정부는 2006년 최초로 난임부부 국가지원사업을 시작하면서 도시근로자 월평균소득 130% 이하에 해당하는 난임 부부에게 지원횟수 2회, 1회당 150만원(기초수급자 225만원)에 한

7) 국가 및 지방자치단체는 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

8) 김태환, “우리나라의 난임 지원제도에 관한 고찰”, 사회법연구 제47호, 2022. 8., 538p.

9) ‘불임’을 ‘쉽게 임신이 되지 않지만 치료를 통해 임신이 가능한 상태’를 의미하는 ‘난임’으로 변경한 것이다.

10) 김태환, 위의 논문, 539p.

하여 제외수정 및 인공수정 시술비를 지원하였다<sup>11)</sup>.

2017년 10월 1일부터는 난임 치료 시술 과정을 표준화하고 이 중 필수적인 시술과정 등에 건강보험을 적용하여 본인부담율을 30%로 감경하였다<sup>12)</sup>. 난임치료 시술은 정자·난자 채취 및 처리, 배아생성(수정 및 확인, 배아 배양 및 관찰), 배아이식, 동결·보관, 해동 등으로 구분하고 동결·보관 등 본인 선택에 따른 시술을 제외한 필수 행위에 대해서는 건강보험을 적용하며, 난임치료 시술 과정에서 이루어지는 진찰, 마취 등 처치 및 각종 혈액·초음파 검사 등 일련의 진료 비용과 과배란유도 등 시술과정에서 필요한 약제에도 건강보험을 적용하였다<sup>13)</sup>. 이때부터 난임시술이 건강보험 급여범위에 포함되어 소득수준과 관계없이 모든 난임부부가 건강보험 재정에서 급여하는 보조생식술을 시술받게 되었으며, 기존 난임부부 지원사업은 저소득층을 대상으로 본인부담금을 국가 예산으로 지원해주는 사업으로 변경된 것이다.

2019년부터는 난임부부 지원대상은 기준중위소득 기준 130% 이하에서 180% 이하에게까지 확대되었고 지원횟수도 제외수정(신선배아 4회, 동결배아 3회)과 인공수정(3회)까지 건강보험과 연동된 횟수만큼 지원을 확대하고 지원범위도 착상유도제, 유산방지제, 배아동결·보관비용까지 확대하였다<sup>14)</sup>.

2023년 기준 난임 지원 신청 자격은 난임시술을 요하는 의사의 ‘난임진단서’ 제출자이면서 법적 혼인상태에 있거나, 신청일 기준 1년 이상 사실상 혼인관계를 유지하였다고 관할 보건소로부터 확인된 난임부부로 하고, 선정기준으로 가족수별 건강보험료 기준중위소득 대비 180% 이하인 가구 및 기초생활보장수급자, 차상위계층의 요건을 두고 있다. 기준중위소득 선정기준은 난임부부 건강보험료 본인부담금 고지금액 기준으로 가족수별 건강보험료 기준중위소득 대비 180% 이하인 가구를 의미하고 구체적인 기준은 아래 <표1>에서 보는 바와 같다.

11) 보건복지부 보도자료, “난임 고통·난임 치료 궁금증 전문가와 상담하세요!”, 2015. 6. 29., 1p.

12) 보건복지부 보도자료, “난임치료 시술 및 치매 신경인지검사 건강보험 적용”, 2017. 9. 15., 3p.

13) 보건복지부 보도자료, “난임치료 시술 및 치매 신경인지검사 건강보험 적용”, 2017. 9. 15., 3~4p.

14) 김태환, 위의 논문, 541p.

〈표 1〉<sup>15)</sup> 2023년 기준중위소득 180% 이하 기준표

(단위 : 원)

가구원수	기준중위소득(180%)	건강보험료 본인부담금(고지금액 기준)		
		직장가입자	지역가입자	혼합
2인	6,222,000	222,624	187,378	226,361
3인	7,983,000	284,769	264,991	291,898
4인	9,722,000	346,067	335,569	359,887
5인	11,396,000	434,962	436,179	476,875
6인	13,011,000	476,875	481,248	521,613
7인	14,594,000	521,613	527,523	563,270
8인	16,177,000	625,329	628,210	729,187

※ 건강보험료 본인부담금 : 노인장기요양보험료 미포함 금액임

※ 소득판별 기준표 적용기간 : 별도 변경안내가 있을 때까지

지원범위는 제외수정(신선배아, 동결배아), 인공수정 시술비 중 일부 및 전액본인 부담금, 비급여 3종(배아동결비, 유산방지제 및 착상보조제)에 대하여 신선배아 최대 9회, 동결배아 최대 7회, 인공수정 최대 5회에 한하여 아래 〈표 2〉와 같은 금액으로 지원한다.

〈표 2〉<sup>16)</sup> 2023년 기준 난임 지원최대금액

적용대상 연령(여성 기준)		만 44세 이하	만 45세 이상
체외수정	신선배아(1~9회)	최대 110만원	최대 90만원
	동결배아(1~7회)	최대 50만원	최대 40만원
인공수정(1~5회)		최대 30만원	최대 20만원

#### 다. 난임 지원제도에서 드러나는 문제점

##### 1) ‘난임지원 선정기준’의 문제점

2023년 현재 난임지원 대상이 되기 위해서는 가족수별 건강보험료 기준중위소득 대비 180% 이하인 가구에 해당해야 하는데, 이에 따르면 2인 가구의 경우 소득이 6,222,000원 이하여야 한다. 여성의 사회참여 증가와 부동산 가격 및 물가 상승 등의 영향으로 많은 수의 부부들이 맞벌이를 하고 있는데, 맞벌이를 하는 경우 기준중위소득 180%를 이하 기준을

15) 보건복지부, “2023 모자보건사업 안내”, 2023. 1., 100p.

16) 보건복지부, “2023 모자보건사업 안내”, 2023. 1., 98p.

맞추는 것이 어려운 경우가 많다고 한다. 건강보험료를 기준으로 살펴봐도 맞벌이 부부들의 경우 대부분 ‘국민건강보험법’상 각각 건강보험료를 납부하고 있어 난임지원 선정기준을 충족하기 어렵다는 한계가 있다<sup>17)</sup>. 이 기준이 현실적이지 못하다는 지적이 끊이지 않고 있고, 아이를 출산할 의지가 있는 부부임에도 소득기준으로 인해 시술비 지원을 받지 못하여 경제적 어려움을 호소하는 사례가 발생하고 있다. 저출산 해결을 위해 엄청난 금액의 정부 예산을 사용하면서도 정작 아이를 가지기를 희망하는 불임, 난임 부부에게는 지원의 사각 지대가 존재하고 있는 것이다<sup>18)</sup>.

한편, 난임 지원 사업은 정부가 추진한 2단계 재정분권에 따른 지방이양사업으로 확정이 되어 2022년 1월부터 지방자치단체로 이양되어, 행정안전부 예규인 「2022년도 지방자치단체 전환사업 운영기준」에 따라 사업지침을 준수하여 지원하되, 재정분권의 취지에 따라 자치단체가 자율적으로 사업을 추진할 수 있도록 하였다<sup>19)</sup>. 난임 시술비 지원사업이 지방이양 사업으로 변경되면서 국비 지원이 중단되자 지방자치단체의 여건과 재정능력에 따라 예산이 자율적으로 정해지게 되었다. 일부 지방자치단체들에서는 기준중위소득 180% 기준을 완화하거나 폐지하여 난임부부들에게 시술비를 지원하는 곳들이 늘어난 반면에, 여전히 난임 지원에 대한 소득기준이 적용되는 지방자치단체들도 있어 난임 부부가 속한 지역에 따라 소득기준으로 지원대상에서 배제되는 문제가 발생하고 있다.

## 2) ‘난임치료를 위한 휴가제도’의 문제점

2017년 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률(이하 ‘고용평등법’)」 개정으로 난임치료를 위한 휴가 제도(제18조의3, 제39조 제3항 3의2)가 도입되면서 근로자는 인공수정 또는 체외수정 등 난임치료를 받기 위하여 사업주에게 연간 3일 이내의 휴가를 신청할 수 있게 되었고, 이 경우 최초 1일은 유급으로 받을 수 있게 되었다.

그런데 한국여성정책연구원이 2021. 8. 17. ~ 9. 1. 전국에 거주하는 만 18세 이상 50세 미만 기혼여성 중 2016년 이후 난임시술을 경험한 자를 대상으로 조사<sup>20)</sup>한 내용에 따르면 임금노동자의 과반이 조금 넘는 51.8%만이 난임치료휴가가 있는 것을 인지하고 있었고, 여기서 41.1%(전체의 21.3%)만 난임치료휴가를 실제로 사용하였다. 과반 가까이인 48.2%는 직장에서 난임치료휴가가 없었거나 있었는지조차 모르는 상황으로 파악된다. 한편, 난임시술 과정에서 퇴사를 한 비율은 39.7%에 달하는데 난임치료 기간이 길어질수록, 난임치료

17) 김태환, 위의 논문, 553p.

18) 김태환, 위의 논문, 553p.

19) 보건복지부, “2023 모자보건사업 안내”, 2023. 1., 93p.

20) 김동식, “난임부부 지원정책에 대한 성인지적 분석과 개선 과제”, 한국여성정책연구원, 2022. 5. 31.

횟수 및 전원 횟수가 늘어날수록 퇴사율도 높아지는 경향을 보였다.

난임 치료 휴가제도 사용률이 낮은 이유는 난임 치료 휴가로 사용할 수 있는 일수는 연간 3일로 짧고 심지어는 이 중 1일만이 유급으로 인정되어 근로자가 난임 치료 휴가 사용으로 얻을 수 있는 혜택 범위는 적은 반면에, 휴가 사용시 직장 상사나 동료들이 난임 사실을 인지하는 것에 대한 불편감이나 업무평가지 악영향 등 불이익이 더 크다고 받아들이고 있기 때문인 것으로 분석된다.

## 라. 난임 지원제도의 개선 논의

### 1) 난임시술에 대한 건강보험 보장성 강화

스웨덴, 덴마크, 프랑스 등 선진국에서는 난임시술은 소득에 상관없이 누구에게나 주어진 권리라는 인식에 기반하여 의료보험 재정을 통해 국가별로 지정된 지원횟수에 한해 비용 부담 없이 국민 누구나 이용 가능<sup>21)</sup>하다. 국가의 난임 지원은 국민의 재생산권 보장 내지 보호를 위해 보편적 복지로서 보장되어야 할 과제이며 국가의 모성보호의무의 이행이라는 점을 시사한다.

우리도 난임시술이 모든 난임부부에게 보편적 복지로서 제공되도록 개선하기 위하여 난임 시술 관련 의료서비스를 모두 건강보험 급여범위에 포함시키고 건강보험재정에서 지불하는 비율(급여율)을 높이는 등 건강보험 보장성을 강화하는 방안이 논의되고 있다.

### 2) 난임부부 지원사업의 국가사업으로의 전환 등

난임 시술비 지원사업이 지방이양 사업으로 변경되면서 서울 30%, 기타 지역 50%의 비율로 지원되던 국비 지원이 중단되고 각 지방자치단체별로 지역 상황을 고려하여 지원 범위를 자율적으로 결정할 수 있도록 함에 따라 지역별로 제공되는 난임시술 지원 혜택 격차가 벌어지는 불합리가 발생하였다.

결국 난임지원 사업을 지방자치단체에게만 맡겨놓을 것이 아니라 국가사업으로 전환하여 국가 예산을 투입하고 정부 부처에서 관할하는 것이 마땅하다. 난임지원 사업을 현실적으로 지방이양 사업으로 할 수 밖에 없는 상황이라면, 정부는 적어도 지방자치단체에 대한 개별 평가 내지 난임지원 지방재정 확보를 위한 조치를 시급히 마련해야 한다<sup>22)</sup>.

21) 인구보건복지협회, “국내외 난임지원정책. 글로벌인구정책동향, 2”, 15p.

22) 이와 관련하여 보건복지부는 지방소멸대응기금을 난임 시술 지원에 쓰자는 제안을 한바 있는데, 이에 대해 행정안전부는 현금성 복지는 기금 사용 지침에 맞지 않다는 입장을 밝히고 있다(행정안전부, “행정안전부는 지방소멸대응기금이 지방소멸 위기 대응에 효과적으로 활용될 수 있도록 지원하겠습니다”, 2023. 4. 19.).

한편, 2023. 10. 16. 한겨레 신문에 따르면 보건복지부 관계자는 내년 1월부터 난임 부부는 전국 모든 지역에서 소득 기준에 따른 제한 없이 난임 시술비를 지원받을 수 있도록 보건복지부와 각 지방자치단체 간에 협의하였다고 밝힌바 있다<sup>23)</sup>.

### 3) 난임치료 유급휴가 일수 연장 및 난임치료 준비 휴직제도 신설

현행법은 근로자가 체외수정 또는 인공수정 등의 난임치료를 희망할 경우 3일간의 난임 치료휴가를 주도록 하고 있으나, 치료를 위한 충분한 기간으로 보기 어렵고 유급으로 보장 되는 기간도 3일 중 1일에 불과하다. 난임치료를 위하여는 체질 개선 등 준비기간도 필요하나 현행법에서는 이를 보장하지 않는다는 문제 또한 제기되고 있다. 상술한 한국여성정책연구원 보고에 따르면 조사자 중 현행 난임치료휴가 기간 3일에 대해 ‘지금으로 충분하다’는 응답은 6.1%에 불과했고, 나머지는 연장이 필요하다고 응답했는데 그 기간 연장을 1개월 이상이라고 대답한 비율이 전체의 39.7%를 차지하기도 했다. 한국여성정책연구원 등은 전 산업분야의 난임치료휴가 사용실태 파악 및 근로감독 강화, 노동현장의 난임에 대한 부정적 인식 개선, 난임치료휴가 기간 연장 및 임금 보전 강화, 난임치료휴가의 분할 사용 지원 및 산전휴가 사용 검토, 난임휴직제도 도입 등에 대한 정책 제언을 한바 있다.

최근에는 서영석 의원이 위와 같은 내용을 담은 고용평등법 개정안을 대표발의하였다. 해당 개정안에는 ① 제18조 출산전추휴가 등에 대한 지원 범위에 ‘제18조의3에 따른 난임 치료 휴가’를 추가하고, ② 제18조의3에서 난임치료휴가 기간을 3일에서 30일로, 유급 휴가 기간을 1일에서 사용한 기간만큼으로 확대하도록 하고, ③ 제18조의4로 근로자가 인공수정 또는 체외수정 등 난임치료를 받기 전 체질개선 및 배란유도를 위한 사전 준비 등 ‘난임치료 준비를 위한 휴직제도’를 신설하여 그 유급휴직 기간을 연간 60일 이내로 하고 1회에 10일 이상 나누어 사용할 수 있도록 하며, ④ 제18조의5를 신설하여 국가가 제18조의4에 따른 난임치료준비휴직을 사용한 근로자 중 일정한 요건에 해당하는 사람에게는 그 휴직기간에 대하여 통상임금에 상당하는 금액을 지급할 수 있도록 하는 근거규정이 포함되어 있다.

### 4) 난임시술비에 대한 세액공제 확대 등

구 소득세법 제59조의4 제2항에서는 근로소득이 있는 거주자가 기본공제대상자를 위하여 해당 과세기간에 대통령령으로 정하는 난임시술비를 지급한 경우 100분의 20에 해당하는 금액을 해당 과세기간의 종합소득산출세액에서 공제하는 것으로 정하고 있었다. 소득세법

23) 한겨레 신문, “내년부터 난임 시술비 소득기준 폐지…최대 110만원 지원”, 2023. 10. 16.

이 2021. 12. 8. 법률 제18578호로 일부 개정됨에 따라 난임시술비 및 난임시술과 관련하여 처방을 받은 의약품을 구입하고 지급하는 비용에 대해서는 그 100분의 30을, 미숙아·선천성이상아에 대한 의료비의 경우 그 100분의 20을 해당 과세기간의 종합소득산출세액에서 각각 공제하도록 범위와 수준이 확대되었다.

### 3. 한부모가족 지원제도 현황

#### 가. 한부모가족 지원 관련법률

우리나라는 1989년 「모자복지법」 제정을 통해 국가가 모자가정의 복지를 증진할 책임이 있다(구 모자복지법[법률 제4121호, 1989. 4. 1., 제정] 제2조 제1항)는 점을 명시하며 모자가족에 대한 지원을 규정하였다. 이후 2002년 부자가족의 증가에 따라 지원대상을 모자가족뿐만 아니라 부자가족까지 확대하기 위해 법명을 「모·부자복지법」으로 개정하였고, 이후 2007년에는 이를 「한부모가족지원법」으로 개정하여 현재에 이르고 있다. 이외의 한부모가족지원 관련 법률로는 「국민기초생활보장법」, 「아동복지법」, 「긴급복지지원법」, 「영유아보육법」, 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」 등이 있다<sup>24)</sup>.

#### 나. 한부모가족 지원제도 현황

한부모가족 지원제도는 주로 국민기초생활보장법과 한부모가족지원법에 의거하여 저소득가구를 대상으로 이루어진다. 저소득에 대해서는 2016년 이전에는 최저생계비를 기준으로 판단하였으나, 현재는 2015년에 국민기초생활보장제도가 통합형 급여체계에서 맞춤형 체계로 전환됨에 따라 최저생계비 기준 통합급여방식에서 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 등으로 세분화 되었으며, 급여별 수급자의 선정기준도 다층화 하는 등의 새로운 한부모가족 지원기준이 마련되었다<sup>25)</sup>.

국민기초생활보장법에서 제공되는 급여는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여로서 수급자의 필요에 따라 급여의 전부 또는 일부를 실시하게 된다. 차상위계층에 있는 자에 대해서도 보장기관이 그 자의 가구별 생활여건을 고려하여 예산의 범위에서 주거급여, 의료급여, 교육급여, 장제급여, 자활급여의 범위에서 급여의 전부

24) 최영진, “한부모가족지원 정책 및 법적과제”, 법학연구 제29권 제2호, 2021. 4., 28p.

25) 이충은, “한부모가족 지원정책에 관한 비교법적 고찰”, 제주대학교 법과정책연구원 국제법무 제9집 제1호, 2017. 5. 30., 135p.

또는 일부를 실시할 수 있다<sup>26)</sup>.

한부모가족지원법에 따른 복지의 내용으로는 크게 복지급여, 복지자금대출, 고용촉진, 국민주택의 분양 및 임대, 보호시설의 입소, 가족지원서비스 등이 있다. 2023년 기준으로 18세 미만 자녀가 있는 한부모가구에는 아동양육비 월 20만원, 부모 연령에 따른 추가아동양육비, 학용품비, 생활보조금 등이 지급되며 청소년학부모에 대하여는 자립지원을 위한 지원이 추가된다. 구체적인 지원사업 내용은 아래 <표3>에서 보는바와 같다.

<표 3><sup>27)</sup> 2023년 기준 한부모가족 지원 내용

사업명 및 개요	사업대상	수행기관
<b>&lt;한부모가족자녀 양육비 등 지원&gt;</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 아동양육비 : 만 18세 미만 자녀, 월 20만원</li> <li>○ 추가아동양육비                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조손 및 만 35세 이상 미혼 한부모가족 5세 이하 자녀, 월 5만원</li> <li>- 만 25~34세 한부모가족 자녀, 월 5~10만원 지원</li> </ul> </li> <li>○ 학용품비 : 중학생·고등학생 자녀, 연 9.3만원</li> <li>○ 생활보조금 : 시설 입소가구, 월 5만원</li> </ul>	소득인정액 기준 중위소득 60% 이하 한부모 및 조손가족	지방자치단체
<b>&lt;청소년한부모 자립지원&gt;</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 아동양육비 : 월 35만원</li> <li>○ 검정고시 등 학습지원(연 154만원 이내), 자립촉진수당(월 10만원) 등</li> </ul>	소득인정액 기준 중위소득 65% 이하 만 24세 이하 한부모가족	지방자치단체
<b>&lt;청소년한부모 등 자립지원패키지&gt;</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 청소년한부모 등 자립지원패키지 수행기관 운영</li> <li>* 청소년 한부모 및 미혼모·부의 양육·취업 등 각종 지원 정보를 종합적으로 안내하고 필요한 서비스 연계, 제공</li> </ul>	중위소득 72% 이하의 청소년한부모, 미혼모·부자 가족	지방자치단체 19개 지원기관

한편, 한부모가족지원법상의 지원기준은 수급자 선정기준이 절대적 빈곤에서 상대적 빈곤으로 전환됨에 따라 2016년부터 기준 중위소득으로 변경되었다. 기준 중위소득 기준은 보건복지부장관이 급여의 기준 등에 활용하기 위해 중앙생활보장위원회의 심의, 의결을 거쳐 고시하는 가구소득의 중위 값으로 경상소득에의 중간 값에 최근 가구소득 평균 증가율, 가구 규모에 따른 소득수준의 차이 등을 반영하여 가구규모별로 산정하고 있다<sup>28)</sup>. 여성가

26) 이충은, 위의 논문, 135p.

27) 여성가족부, “2023 한부모가족지원사업 안내”, 2023., 12p.

족부고시 제2022-57호(2023년도 한부모가족 지원대상자의 범위 고시)에 따라 2023년 한 부모 및 조손가족지원 대상의 기준은 기준 중위소득 60% 이하이며, 청소년 한부모가족 지원의 대상은 기준 중위소득 65% 또는 72% 이하이다. 구체적인 금액은 아래 <표4>에서 보는바와 같다.

<표 4><sup>29)</sup> 2023년 기준 한부모가족 지원기준

(단위 : 원/월)

구 분		2 인	3 인	4 인	5 인	6 인
2023년 기준 중위소득		3,456,155	4,434,816	5,400,964	6,330,688	7,227,981
〈참고〉 생계급여수급자 (기준 중위소득 30%)		1,036,846	1,330,445	1,620,289	1,899,206	2,168,394
한부모 및 조손가족	기준 중위 소득 60%	2,073,693	2,660,890	3,240,578	3,798,413	4,336,789
청소년 한부모가족	기준 중위 소득 65%	2,246,501	2,882,630	3,510,627	4,114,947	4,698,188
	기준 중위 소득 72%	2,488,432	3,193,068	3,888,694	4,558,095	5,204,146

#### 다. 한부모가족 지원제도에서 드러나는 문제점

##### 1) ‘선정기준’의 문제점

2021년 기준 18세 이하 자녀를 양육하는 한부모가구의 구성은 모자가구 및 모자와 기타 가구원으로 이루어진 경우가 전체 한부모가구의 68.1%로 조사되는데, 이는 미성년 자녀를 양육하는 대부분의 한부모가 여성이라는 점을 시사한다. 한편 한부모가구의 월평균소득은 전체가구 평균소득인 416.9만원의 58.8% 수준에 그치는 245.3만원으로 파악되고, 이혼 후 양육비를 지급 받는 비율도 27.9%에 불과한 상황이다<sup>30)</sup>. 우리나라 대다수의 여성 한부모는 비정규직 일자리, 낮은 소득, 불충분한 돌봄으로 특징 지어지는 시혜적 복지정책의 그늘에서 불안정한 생계부양자 역할을 담당하고 있다<sup>31)</sup>.

28) 이충은, 위의 논문, 138p.

29) 여성가족부, “2023 한부모가족지원사업 안내”, 2023., 3p.

30) 여성가족부, “2021년 한부모가족 실태조사”, 2022. 5. 23.

31) 박구용, “코로나 팬데믹 이후 여성 한부모 가족의 탈빈곤과 돌봄의 질 개선에 대한 고찰: 함께 돌봄과 돌봄 복지국가”, 문화산업연구 제23권 제2호 2023. 6., 3p.

정부는 한부모가족지원법 및 국민기초생활보장법 등 한부모가족 지원을 위한 여러 법률로부터 한부모가족의 자립 및 생활안정, 자녀 양육 등 일정한 지원을 통하여 한부모가족의 욕구를 충족시키고자 많은 노력을 해왔다. 그럼에도 여전히 많은 한부모가족이 지원 대상에서 제외되고, 현재 시행되고 있는 정책에도 실효성이 없다는 지적이 계속해서 나오고 있다<sup>32)</sup>. 실제로 여성가족부가 발표한 ‘2021년 한부모가족 실태조사’에 따르면 한부모가족 중 정부지원을 받는 비율은 꾸준히 증가하긴 하였으나 여전히 54.5%에 머물고 있다<sup>33)</sup>.

이러한 결과의 가장 큰 이유는 바로 한부모가족 지원대상에 대한 소득기준 때문이다. 2023년 기준 한부모가족 지원대상 소득기준인 중위소득 60% 기준은 2인 가구 기준으로 207만 3693원인데, 2023년 최저시급 기준으로 계산된 월급이 201만 580원이라는 점을 고려하면 우리의 한부모가족 지원대상의 소득기준 요건은 한부모가 소득활동을 하기만 하면 충족하기 쉽지 않은 기준으로 설정된 것으로 보여진다.

공공부조와 생계급여가 한부모 가구의 경제적 빈곤을 일정 부분 경감시킨 측면도 있으나, 소득기준의 엄격성 때문에 대부분 한부모들은 하고 싶은 만큼 일을 수행하기 어렵고 돌봄 책임을 다하기도 어렵<sup>34)</sup>게 되어, 여전히 지원이 필요한 가구에게 제도가 적용되지 않는 사각지대가 존재한다.

## 2) 한부모에 대한 돌봄 공백 내지 경제적 자립 지원 대책 미비

한부모가족에게 사회적 돌봄 인프라가 돌봄 공백을 보완해주지 못하는 상황일 경우 한부모가 개인적으로 감당해야 할 돌봄책임과 양육부담이 더욱 커질 수 밖에 없는 구조적 한계에 봉착한다<sup>35)</sup>. 특히 우리나라의 빈곤한 여성 한부모들은 어머니 역할에 비중을 두는 경향이 높으므로 모성권과 노동권을 보장하기 위해 일과 양육 양립 지원을 하는 복지서비스에 대한 재검토가 필하다는 연구들이 존재한다<sup>36)</sup>. 돌봄공백과 일의 불일치성에 관한 선행연구는 저소득층 여성 한부모 가족이 돌봄으로 인한 불이익이 해소되지 않을 경우 경력단절과 노동시장에서의 낮은 지위로 인해 사실상 탈빈곤이 어렵다는 점을 보여준다<sup>37)</sup>.

뿐만 아니라 앞서 지적한 소득기준의 엄격성과 더불어 한부모에 대한 직업훈련, 안정적인 양질의 일자리 제공 등에 대한 대책 미비로 인하여 한부모 가정이 빈곤의 늪에서 헤어

32) 이충은, 위의 논문, 141p.

33) 여성가족부, “2021년 한부모가족 실태조사”, 2022. 5. 23.

34) 박구용, 위의 논문, 3p.

35) 박구용, 위의 논문, 2p.

36) 박구용, 위의 논문, 2p.

37) 윤자영, “돌봄 불이익과 기본소득”, 한국사회정책, 2018

나오지 못한다는 문제 또한 꾸준히 지적되고 있다. 빈곤 여성 한부모들은 생계를 위한 최소의 소득을 지원받고, 가내 작업, 식당일 등 여러 유형의 부업이나 아르바이트와 같은 비합법적 노동을 통해서 수입을 보충한다. 그런데 이때 부업으로 발생하는 수입이 한부모가족지원의 소득기준을 초과하면 수급자 지위를 박탈당할 수 있기 때문에, 임시직이나 아르바이트 형태의 근로를 하며 소득의 감소는 현물지원, 보조금, 복지 수당과 같은 복지서비스를 활용하여 보충하는 악순환에 빠지게 되는 것이다.

전체 근로자 대비 임시 및 일용 근로자 비율이 25.9% 수준인데 반해 한부모가족 전체 근로자 대비 임시 및 일용 근로자 비율이 33.7%에 달한다는 점과 한부모가 취업시 어려움을 겪는 사유는 자녀 돌봄 문제가 18.4%로 상당한 비중을 차지하고 있다는 점<sup>38)</sup>은 한부모에 대한 돌봄 공백 내지 경제적 자립 지원 대책 미비로 인하여 한부모가족의 탈빈곤이 현실적으로 어려운 상황이라는 점을 방증한다.

### 3) 불충분한 수준의 아동양육비 지원범위와 금액

한편, 빈곤은 교육격차의 주요한 원인으로 작용한다. 빈곤 아동의 가족의 경제적 결핍은 비빈곤 아동과 빈곤 아동에게 형성되는 실생활에서의 욕구와 생활여건의 불리함을 다르게 만든다는 연구가 존재하는데, 빈곤 지위 여부에 따라 시간투자가 달라지고 빈곤 가정의 아동이 일상에서 경험하는 기회도 박탈됨으로써 결핍감을 경험하게 된다<sup>39)</sup>는 것이다. 현재 한부모가족지원과 관련하여 자녀 양육 내지 교육과 관련하여 지원되는 비용이 아동양육비인데, 기본적으로 ‘만 18세 미만 자녀’의 경우에 ‘월 20만원’ 한도로 지급되고 추가적인 조건에 따라 추가아동양육비가 지급되는 구조이다.

아동양육비 지급과 관련하여 기존에 가장 크게 문제로 지적되었던 문제는 생계급여와 중복지급이 불가하다는 점이었다. 한부모가족지원법 제12조 단서에서 “국민기초생활보장법 등 다른 법령에 따라 지원을 받고 있는 경우에는 그 범위에서 이 법에 따른 급여를 하지 아니한다”고 정하고 있어 국민기초생활보장법상 생계급여를 지급받는 경우에는 한부모가족지원법상 아동양육비를 중복하여 수령할 수 없게 되는 문제가 있었다. 법률이 산발적이고 개별적으로 설계되어 복지급여의 병급 여부와 요건이 복잡하게 설정되었기 때문에 발생한 문제였다. 이러한 문제는 2020. 10. 20. 한부모가족지원법 일부 개정시 제12조 단서 규정을 삭제함으로써 해결되었다.

38) 여성가족부, “2021년 한부모가족 실태조사”, 2022. 5. 23.

39) 이수진, “청소년의 일상생활과 행복:빈곤과 비빈곤 청소년의 비교”, 이화여자대학교 박사논문, 2019.

빈곤에 내몰린 한부모가족의 교육지원 대책으로 지급되는 아동양육비 지원 범위와 금액이 '만 18세 미만' 자녀에 대하여 월 20만원에 그치고 있어 적절한 수준으로 보기 어렵다는 비판들이 지속적으로 제기되고 있다. 보건사회연구원 "2021년도 가족과 출산 조사"에 따르면 자녀양육비용은 1명당 월 평균 72만 1천원으로 산정되고 있는데 이에 비하여 월 20만원은 금액이 지나치게 적고 물가상승률 반영 또한 적절히 이루어지지 못한 상태로 지급 금액이 정해졌고 실질적으로 교육비 지원이 필요한 시기인 만 18세 이상 고등학생 시기에 정작 지원이 끊기게 되어 실제 도움이 필요한 수준으로 지원이 되고 있지 못하다는 것이다.

## 라. 한부모가족 지원제도의 개선 논의

### 1) 소득기준 완화

앞서 지적한바와 같이 2023년 기준 한부모가족 지원대상 소득기준인 중위소득 60% 기준은 2인 가구 기준으로 207만 3693원인데, 2023년 최저시급 기준으로 계산된 월급이 201만 580원이라는 점을 고려하면 소득기준 요건이 지나치게 엄격하다. 이로 인해 실질적으로 혜택이 돌아가야 할 한부모가족에게 지원의 혜택이 미치지 못해 복지 사각지대가 발생하는 문제, 나아가 소득기준 요건을 충족하지 못할 것을 걱정하여 한부모들이 계속적으로 고용안정성이 없는 임시직이나 일용직 일자리를 찾아가면서 종국적으로 빈곤에서 탈피할 수 없는 구조를 만들게 되는 문제까지 발생하고 있다.

한부모가족 지원은 아동의 건강과 복지, 국가의 모성보호의무와 아동보호의무로 연결되는 문제이다. 한부모가족 지원 소득기준을 대폭 완화하여 실질적으로 지원이 필요한 한부모가구에 혜택이 돌아갈 수 있도록, 현실성이 없는 기준으로 인해 혜택이 반드시 필요한 한부모가구가 소외되는 일이 발생하지 않도록 보편적 복지로 나아가기 위한 논의가 지속되어야 한다. 한국미혼모가족협회측은 적어도 지원대상이 되는 소득기준이 중위소득 70~75% 수준까지는 완화되어야 지원 정책이 실효성을 가질 수 있다는 입장을 밝히고 있다<sup>40)</sup>.

### 2) 아동양육비 지원수준 확대

아동양육비 지원과 관련하여서는 자녀양육비용 평균금액, 물가상승률 등을 반영하여 지원 단가를 현실화해야하고, 지급 대상 연령 범위 또한 '만 18세 이하'에서 적어도 '만 20세 이하'까지로 확대하여 고등학생 전시기에 걸쳐 지원이 가능하도록 지원수준을 확대해야 한다.

40) 여성신문, "한부모가족 정책, '짚뭉' 지원으로 안된다", 2023. 4. 13. 기사

또한 수급자격 박탈 우려에 따른 근로 회피를 방지하기 위하여 한부모가족 아동양육비 수급 기준 초과시에도 일정기간 지급 중단을 유예하는 방안과 더불어 한부모가족 지원 소득기준을 대폭 완화하는 방안 등이 더불어 적극적으로 검토되어야 한다.

### 3) 포괄적 지원체계와 맞춤형 지원으로의 제도 개선

한부모들이 겪는 돌봄 공백 내지 경제적 자립 지원 불충분 문제를 개선과 관련하여서는 한부모의 자녀 돌봄 완화를 위하여 방과 후 돌봄 서비스 제공 및 사교육비 부담완화를 위한 교육기회 및 체험학습 기회 제공 활성화, 한부모에 대한 직업 훈련 및 취업지원, 근로연계형 소득 지원의 활용, 학업중단 학부모에 대한 학습지원 및 대학 교육 지원, 취업 교육 훈련 프로그램 운영시 자녀 돌봄 연계 강화 등에 대한 논의가 있다. 여성가족부도 제1차 한부모가족정책 기본계획에서 한부모 직업 훈련 및 취업지원, 학업지원, 일가정 양립 지원을 골자로 하여 향후 5년간 개선해 나갈 구체적인 청사진을 그리고 있는 것으로 보인다.

한편, 한부모가족지원법상 지원내용의 주요골자는 한부모 가족이 일정한 소득 이하이면서 특정 연령의 자녀를 양육하는 경우 아동양육비 지급, 한부모 가족 중에서 특정 연령 이하의 청소년 한부모인 경우 자립촉진수당, 아동 양육비, 검정고시 학습비 등 지급, 저소득 무주택 한부모 가족인 경우 한부모가족복지시설 등의 주거 및 양육 지원 등이다. 그런데 각 제도는 산발적으로 설계되어 있어서 한부모 가족을 위한 공공부조제도로써 긴밀하게 연결되지 못할 뿐만 아니라 한부모 가족의 현실적 욕구를 고려하여 설계되지 못하고 있다<sup>41)</sup>. 또한 우리나라의 가족복지와 관련한 법제는 사회복지사업법과 건강가정기본법으로 이분화되어 있어서 서비스 간의 중복성과 편협성, 비효율성을 초래하고 있는바<sup>42)</sup>, 각 법제에서 정하고 있는 급여나 지원내용의 성질상 중복지원이 불필요한 경우와 필요한 경우를 선별하여 정비할 필요가 있다고 보인다.

## 4. 제언-모자보건 지원제도의 보편적 복지로의 발전과 실효성 있는 제도 개선을 기대하며

우리 헌법 제36조 제2항에서는 “국가는 모성의 보호를 위하여 노력하여야 한다”고 규정함으로써 모성보호를 위한 국가의 노력의무를 명시하고 있다. 헌법상 모성보호의무에서

41) 박구용, 위의 논문, 6p.

42) 박구용, 위의 논문, 6p.

모성<sup>43)</sup>은 여성의 재생산권의 실현에 따른 임신, 출산, 수유와 관련이 있는 모에 대한 신체적·정신적 보호를 의미한다고 볼 필요가 있다<sup>44)</sup>. 이에 따라 국가의 모성보호의무는 국가가 광범위한 재량을 가지고 임신, 출산, 수유의 기간 동안 노동영역뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 문화의 각 영역에서 임신부가 차별받지 아니하도록 조치를 취할 의무가 있고 임신부와 출생아동의 건강을 보호하기 위한 조치를 취할 의무가 있다는 것이다<sup>45)</sup>. 더욱이 성·재생산 건강과 권리가 재생산 관계에서의 신체적·정서적·정신적·사회적 안녕상태를 의미하고 모든 커플과 개인들이 자녀에 대한 계획을 자유롭게 책임 있게 결정할 수 있는 기본적인 권리라고 해석되는 한, 국가는 모성보호의무로서 여성이 임신과 출산을 원함에도 생물학적 내지 환경적 요인으로 인하여 의료적으로 난임 시술이 필요한 경우 이를 지원하여 임신과 출산의 전 단계까지 지원해야 한다.

한편, 헌법 제10조는 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호할 의무를 진다’고 규정한다. 아동 또한 인간으로서 존엄과 가치를 지닌 인격체이며, 기본적 인권을 누릴 자격을 가진 권리주체로서 국가는 아동의 인권을 보호할 의무를 진다<sup>46)</sup>. 또한 우리나라는 1991년 유엔아동권리협약에 가입하였는데 아동권리협약상 아동의 권리는 보통 생존권, 보호권, 발달권, 참여권 등으로 구분<sup>47)</sup> 되는데 구체적 내용으로 ‘건강의료지원’, ‘생활보장권’, ‘교육을 받을 권리’ 등이 포함되어 있다. 결국 국가는 모든 아동에 대한 보호의무를 부담하고, 특히 취약한 구조 속에 있는 한 부모가구 내 아동에 대하여는 강화된 보호의무를 진다고 보는 것이 타당하다.

우리의 난임지원제도와 한부모가족지원제도는 제도는 시행된 이래 여러 비판과 논의과정을 거쳐 지금의 모습으로 발전해 왔다. 그러나 여전히 엄격한 소득기준 요건 내지 현실성이 떨어지는 제도의 내용 등으로 인하여 복지 사각지대가 발생하고 있고 제도가 실효성을 가지기에는 부족하다는 비판이 제기되고 있다. 앞서 발제문에서 지적한 각 제도의 문제점과 관련하여 활발한 논의를 통해 두 제도에서 모두 가장 큰 문제점으로 지적되는 소득기준 요건의 완화 내지는 폐지, 현실을 반영한 수준으로 제도 개선 등을 통하여 보편적 복지로서의 발전과 실효성 있는 제도로의 개선을 기대한다.

43) 동조에 따른 보호대상인 모성이 무엇인지, 즉 재생산권의 실현에 따른 모의 보호인지 혹은 재생산기능을 보호하기 위한 가임여성의 재생산건강의 보호인지는 명확하지 않다(신옥주, 위의 논문, 313p.).

44) 신옥주, 위의 논문, 315p.

45) 신옥주, 위의 논문, 316p.

46) 나달숙, “아동의 인권에 관한 법적 조명-아동권리협약을 중심으로”, 한국법학회 법학연구 제20권 제2호, 2020. 6., 3p.

47) 나달숙은 위의 논문 11p에서 한국청소년정책연구원(2006), UNICEF, 자신의 연구에서 아동 인권을 4가지 권리로 구분한 내용을 정리하면서, 아동 인권의 4가지 권리를 구분하는 것에 대해서는 이견이 있을 수 있다는 점을 밝혔다.

## [참고문헌]

### 〈논문〉

- 김동식, “난임부부 지원정책에 대한 성인지적 분석과 개선 과제”, 학국여성정책연구원, 2022. 5. 31.
- 김태환, “우리나라의 난임 지원제도에 관한 고찰”, 사회법연구 제47호, 2022. 8.
- 나달숙, “아동의 인권에 관한 법적 조명 아동권리협약을 중심으로”, 한국법학회 법학연구 제20권 제2호, 2020. 6.
- 박구용, “코로나 팬데믹 이후 여성 한부모 가족의 탈빈곤과 돌봄의 질 개선에 대한 고찰: 함께 돌봄과 돌봄 복지국가”, 문화산업연구 제23권 제2호 2023. 6.,
- 신옥주, “헌법적 관점에서 본 여성의 재생산권 보장을 위한 방안”, 사단법인 한국공법학회 공법연구 제49집 제2호, 2020. 12
- 윤자영, “돌봄 불이익과 기본소득”, 한국사회정책, 2018
- 이수진, “청소년의 일상생활과 행복: 빈곤과 비빈곤 청소년의 비교”, 이화여자대학교 박사논문, 2019.
- 이충은, “한부모가족 지원정책에 관한 비교법적 고찰”, 제주대학교 법과정책연구원 국제법무 제9집 제1호, 2017. 5. 30.
- 최영진, “한부모가족지원 정책 및 법적과제”, 법학연구 제29권 제2호, 2021. 4.

### 〈안내 및 실태조사〉

- 보건복지부, “2023 보건복지부 모자보건사업 안내”, 2023. 1.
- 여성가족부, “2021 여성가족부 년 한부모가족 실태조사”, 2022. 5. 23.
- 여성가족부, “2023 여성가족부 한부모가족지원사업 안내”, 2023.
- 여성가족부, “제1차 한부모가족정책 기본계획”, 2023.

### 〈보도자료〉

- 건강보험심사평가원 보도자료, “불임 및 난임 시술 진료현황 분석”, 2023. 5. 25.
- 보건복지부 보도자료, “난임 고통·난임 치료 궁금증 전문가와 상담하세요!”, 2015. 6. 29.
- 보건복지부 보도자료, “난임치료 시술 및 치매 신경인지검사 건강보험 적용”, 2017. 9. 15.
- 보건복지부 보도자료, “난임부부 시술비 지원 연령제한은 폐지되고 지원횟수는 확대된다”, 2019. 7. 4.

보건복지부 보도자료, “사실상 혼인 관계 부부도 난임치료시술 가능해진다”, 2019. 10. 7.  
통계청 보도자료, “2022년 출생통계”, 2023. 8. 30.  
행정안전부 보도자료, “행정안전부는 지방소멸대응기금이 지방소멸 위기 대응에 효과적으로  
활용될 수 있도록 지원하겠습니다”, 2023. 4. 19.

#### 〈신문기사〉

여성신문, “한부모가족 정책, ‘짚کم’ 지원으로 안된다”, 2023. 4. 13. 기사  
한겨레 신문 기사, “내년부터 난임 시술비 소득기준 폐지…최대 110만원 지원”, 2023. 10. 16.

#### 〈국회 발의안〉

서영석, 남녀고용평등과일가정양립지원에관한법률 일부개정법률안, 24073, 2023. 8. 30.



[여성·아동 인권보고대회] **토론**

**지정토론**

**백미연 센터장** 119

경기도 디지털성범죄피해자 원스톱 지원센터

**지정토론**

**윤지영 본부장** 120

한국형사법무정책연구원 형사정책연구본부

**지정토론**

**보호출산제 제정법안의 법정 쟁점과 과제 토론문** 121

**강미정 팀장**

세이브더칠드런 아동권리정책팀장

**지정토론**

**전윤경 교수** 126

한양대학교 법학전문대학원

**지정토론**

**박다해 기자** 127

한겨레

**지정토론**

**보편적 복지로서의 모자보건 지원제도** 128

- 난임 지원제도 및 한부모가족 지원제도를 중심으로

**김선혜 교수**

이화여자대학교 여성학과









## 토론

## 보호출산제 제정법안의 법정 쟁점과 과제 토론문

강 미 정(세이브더칠드런 아동권리정책팀장)

*그들의 부모나 생물학적 어머니에 의해 낯선 사람의 돌봄에 넘겨진 근본적인 경험은 이 아이들의 정체성 형성에 강한 영향을 미친다. 이것은 종종 심각한 트라우마, 낮은 자존감, 동일한 일이 반복될 것 같은 두려움, 그리고 많은 경우 아동 자신의 죄책감으로 이어진다.(독일윤리위원회, 2009. P.331)*

지난 봄 보건복지부의 ‘임시신생아번호 아동의 소재 및 안전 확인을 위한 전수조사(23.7.18. 기준) 결과에 따르면, 지난 8년 간 출생 미신고 된 아동 중 수사의뢰한 1,095명의 54.9%는 베이비박스 등에 유기된 아동이었습니다. 2015년에서 2022년까지 출생신고가 되지 않은 채 임시 신생아번호로만 살아간 6,179명의 아동들의 삶이 세상에 드러난 뒤에는 아동의 출생등록 될 권리 보장을 위한 첫 걸음인 ‘출생통보제’ 도입을 위한 「가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정법률안」이 통과되었습니다. 세상에 자신의 존재를 뒤늦게 알린 아이들은 야산에서, 냉장고에서 발견되기도 하였습니다. 베이비박스에 유기된 아이들이 살아갈 앞으로의 생의 경험을 온전히 채워주는 것은 남은 우리 어른들과 국가의 책임으로 남았습니다.

### 보호출산제는 아동을 보호하지 않는다

많은 시민사회단체의 반대에도 불구하고, 지난 10월 「위기 임신 및 보호출산 지원과 아동보호에 대한 특별법」이 본 회의를 통과하여 내년 7월 시행을 앞두고 있습니다. 모가 병원에서 출산을 기피할 것 등 출생통보제가 도입된 후의 부작용-추론과 편견에 치우친-을 최소화하기 위해 정부가 지속적으로 병행 도입을 추진한 결과입니다.<sup>2)</sup> 그러나 제정안으로 운영될 보호출산은 유엔아동권리협약을 위반하므로, 다가오는 제7·8차 대한민국 국가 심의에서 아동의 정체성에 대한 권리 침해 등으로 국제사회의 비판을 면하기 어려워 보입니다.

1) German Ethics Council (2009). Anonymous relinquishment of infants: tackling the problem Opinion

2) 관계부처합동(2019). 포용국가 아동정책; 관계부처합동(2020). 제2차 아동정책 기본계획(‘20~’24)

1) 아동의 정체성과 부모를 알 권리

아동의 온전하고 조화로운 인격 발달에 있어 아동의 초기 생애는 중요합니다. 주요 애착 대상과 이후 다른 사람과의 안전하고 수용적이며 신뢰할 수 있는 관계는 아동의 정체성 형성에 필수적이기 때문입니다. 이에 유엔아동권리 협약 제7조(출생등록 될 권리), 제8조(정체성의 권리)의 보장은 아동권리를 지키는 시작이라 할 수 있습니다.

익명출산을 제도화한 프랑스에서는 아동은 부모에 대한 정보 접근이 거의 가능하지 않습니다. 2016년 유엔아동권리위원회는 프랑스 정부에 생모의 신원 공개에 대한 동의 요건을 제거할 것을 포함하여 아동이 자신의 친부모와 형제자매를 알 권리를 행사하도록 모든 조치를 취할 것을 권고하였습니다.

프랑스 (CRC/C/FRA/5, 2016)	33. 위원회는 <u>아동이 자신의 친부모와 형제자매를 알 권리를 충분히 행사할 수 있도록 모든 적절한 조치를 취하라는 권고를 반복하고, 아이가 가능한 한 적절한 시기에 자신의 부모를 알 수 있도록 허용하기 위해 부모에 관한 모든 정보가 등록 및 제출되는 데 필요한 조치를 채택할 것을 촉구한다.</u> (CRC/C/FAR/CO/4 및 Corr.1, para. 44 참조). 위원회는 또한 당사국이 <u>친모의 신원 공개에 대한 동의 요건을 제거하고 부모가 비밀 출산을 선택하게 만드는 근본 원인을 해결하기 위한 노력을 강화할 것을 권고한다.</u>
-------------------------------	---

보건복지부는 제정안의 국회 본회의 통과 후 관련 보도자료에서 ‘보호출산 임산부는 본인에 대한 정보를 남기고, 그 자녀는 향후 이 정보의 공개를 요청할 수 있다’라고 밝혔으나<sup>3)</sup>, 제정안 제17조는 원칙적으로 생모의 동의가 없는 한 자녀는 생모의 식별정보에 접근할 수 없습니다. 신수경 변호사님께서 지적하신 바와 같이 아동의 친부를 알 권리 또한 배제되어 있습니다. 또한 출산 후 1개월 이내에도 생모에 대한 비식별화 후 아동보호조치를 할 수 있도록 하여 익명인도를 합법화하고 있는 점도 심각한 문제라 할 수 있습니다(제14조).

2) 아동의 차별 받지 않을 권리

감사원의 보건복지부 감사결과에 따르면 6,179명의 출생 미신고 아동 중 보호자가 외국인인 아동이 4,025명이었습니다. 그러나 위기 임산부 지원을 위한 논의나 출생 미신고 아동의 조기발견을 위한 체계 구축에서도 외국인 아동은 대상이 되지 못했습니다. 발제에서 지적된 바와 같이 아동의 출생등록 될 권리 보장의 취지로 도입된 보호출산제 또한 이주여성과 그 아동을 배제하고 있습니다. 비국민 차별에 대한 인종차별철폐위원회의 일반권고

3) 보건복지부 보도자료(2023.10.6.) 위기 임신 및 보호출산 지원과 아동보호에 대한 특별법 국회 본회의 통과. [https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&cg\\_code=](https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&cg_code=)

제30호는 출생등록이 인권 향유를 위한 기본 전제임을 강조하며, 한국이 영토 내 출생한 모든 아동이 국적 및 체류자격과 무관하게 출생등록 될 권리를 보장할 것을 권고하였습니다.<sup>4)</sup> 유엔아동권리협약 또한 아동의 출생등록 될 권리와 부모를 알 권리에 있어 국적이 없는 아동의 경우 보다 특별한 조치를 취할 것을 당사국의 책무로 두었습니다. 그러나 신수경 변호사님께서 지적하신 바와 같이 향후 보호출산으로 태어난 이주아동은 무국적이 될 가능성이 높습니다. 제정안은 ‘모든 아동이 출생한 시점에 국적을 지닐 수 있도록, 국내에서, 그리고 다른 국가들과 협력하여, 모든 적절한 조치를 취해야 할’<sup>5)</sup> 정부의 의무를 도외시 하였다고 볼 수 밖에 없습니다.

유엔아동권리협약 제7조

1. 아동은 출생 후 즉시 등록되어야 하며, 이름과 국적을 가져야 하며, 가능한 한 부모가 누구인지 알고 부모에 의해 양육을 받아야 한다.
2. 당사국은 국내법 및 관련 문서상의 의무에 따라 아동이 이러한 권리를 누릴 수 있도록 보장해야 하며, 국적이 없는 아동의 경우 보다 특별한 보장을 해야 한다.

### 3) 가능한 아동이 부모로부터 양육 받을 권리

2008년 유럽평의회는 신생아 유기를 방지하기 유럽 국가들의 경험을 통해 아동과 부모를 모두 보호하기 위한 제도가 위기 가정에 대한 사회적 지원 강화, 2세 미만의 자녀가 있는 가정에 대한 재정 지원, 지역사회 수준에서 제공되는 가족 계획 및 상담 서비스, 저소득 가정에 대한 재정적 지원, 부모와 어린 엄마들을 위한 프로그램을 포함해야 함을 제시하였습니다.<sup>6)</sup> 유엔아동권리위원회 또한 아동의 건강과 영양 및 발달은 산모의 건강권 및 부모와 기타 돌봄의 역할과 밀접한 관계가 있음을 명확히 하였습니다. 특히 임신 중, 그리고 출산 직후 산모의 건강과 양육을 지원하는 것을 아동의 생명, 생존과 발달의 권리를 보장하는데 필수적이라 보았습니다.

2013년 유엔아동권리위원회는 아동에 대한 대안적 양육에 있어 ‘재정적, 물질적 빈곤, 또는 그러한 빈곤이 직접적 또는 유일한 이유가 되는 조건이 부모의 보살핌으로부터 아동을 분리시키는 근거가 되어서는 안된다’<sup>7)</sup>고 표명하였습니다. 제정안은 보호출산을 원하는 임산부에게 자녀를 직접 양육할 수 있도록 상담을 제공하도록 하나, 보호출산의 숙려 기간

4) 유엔인종차별철폐위원회(2018). 대한민국의 제 17, 18, 19 차 통합 정기 보고서에 대한 위원회의 최종 견해  
 5) 유엔아동권리위원회(2017). 국제이주 맥락에서의 아동 인권에 관한 출신국, 경유국, 목적국 및 귀환국에서의 국가의무에 관하여 채택한 이주노동자권리위원회 공동일반논평 4호와 아동권리위원회 공동 일반논평 23호  
 6) The EU Parliamentary Assembly report (2008). Child abandonment and its prevention in Europe  
 7) 유엔아동권리위원회(2013). 자신의 최선의 이익을 제1의 고려사항으로 할 아동의 권리(제3조 제1항)에 관한 일반논평 14호

을 최소 7일 밖에 두고 있지 않으며, 이를 주무해야 할 기관이 갖추어야 할 자격과 역량에 대한 충분한 논의를 하지 않았습니다. 또한 제정안은 아동의 복리보다 모의 익명 출산으로 인한 사생활의 비밀 보장 이익을 도모하는 것에 더 우선적으로 두고 있는 근본적인 문제를 가지고 있습니다. 출생통보제 도입 후 정부는 보호출산을 고려하는 여성이 아니라 위기상황의 임산부에 대한 두터운 지원 체계를 마련하는 것을 우선적으로 논의했어야 합니다.

### 보호출산제 도입에 따른 향후 과제

내년 시행을 앞둔 보호출산제는 여성과 아동의 권리를 모두 보장하는 제도로서 기능해야 합니다. 유엔아동권리협약 제18조는 ‘부모 또는 후견인이 아동의 양육과 발달에 일차적인 책임을 지니며, 아동의 최상의 이익이 그들의 기본적인 관심이 되어야 한다’(제1항)고 규정하며, 아동의 이러한 권리를 보장하기 위해 부모와 후견인에게 적절한 지원을 해야 할 국가의 책무(제2항)를 제시하였습니다. 이에 보호출산제의 시행에 앞서 정부는 원가정 양육 지원을 강화하고, 위기 상황의 임산부 및 출생아에 대한 실태조사를 실시하여 이에 근거한 종합대책을 마련해야 할 것입니다.

또한 보호출산제는 베이비박스를 포함하여 익명으로 아동을 유기하는 것을 방지하기 위한 목적으로 운영되어야 합니다. 이에 발제에서 제시된 바와 같이 현재 제정안이 담고 있지 못한 상담의 핵심기능을 추가적인 조치로 보완해야 합니다. 2008년 유럽평의회는 피임과 임신중단에 대한 접근, 성교육, 임산부와 어린 산모에 대한 의료 및 사회적 지원, 재정적 지원, 임시 거주시설 및 돌봄 센터 제공 등이 아동유기를 방지할 것으로 제시하였습니다. (아래 표 참조) 무엇보다 출생 미신고, 영아유기, 영아 살해, 영아 매매 등의 근본적인 원인에 대한 충분한 연구와 사회적 논의가 선행되어야 합니다.

#### 〈신생아 유기를 방지하기 위한 10가지 권장 사항(아동유기 방지를 위한 유럽평의회 보고서, 2008)〉

1. 의료진이나 정부 당국이 어머니에게 자녀를 포기하도록 압력을 가하는 것을 금지한다.
2. 접근 가능한 리셉션 시설을 통하여 자녀의 생명을 위협하는 익명 유기를 예방한다.
3. 익명출산의 위법화 또는 익명출산의 합법화 방지. 반면에 어머니는 원할 경우 자신의 신원을 보호할 권리가 있어야 하지만, 이 때 아이는 자신의 부리를 알 권리가 박탈되어서는 안 되며 부모를 추적할 기회가 있어야 한다.
4. 출생 시 모든 어린이의 등록을 장려한다. 등록은 무료여야 하며, 자녀가 태어나는 경우 지원금과 같은 인센티브가 제공되어야 하며, 추가 보육 및 생활 유지 보조금이 제공되어야 한다.
5. 입양을 위해 신생아를 포기하는 명확한 절차를 도입한다. 어머니는 마음을 바꿀 수 있는 합리적인 기간을 가져야 하며, 입양 시 가능한 한 아버지의 동의를 구해야 한다. 국내 입양이나 국제 입양이 아동의 부리를 찾는 것을 방해해서는 안 된다.

6. 피임과 임신중단에 대한 합법적이고 용이하면서도 적절한 접근을 제공해야 한다.
7. 특히 효과적인 성교육을 통해 원하지 않는 임신 비율을 낮춘다.
8. 산모와 아기가 분리되지 않는 것을 포함하여 임신부와 어린 산모에 대한 의료 및 사회적 지원을 제공한다.
9. 어머니가 이용할 수 있는 재정적 지원 또는 기타 지원에 관한 정보를 제공한다.
10. 어머니와 아동을 위한 임시 거주시설 및 돌봄 센터를 활성화한다.

정부는 또한 유엔아동권리위원회가 익명 또는 신뢰출산제를 도입한 국가들에 지속적으로 권고한 바와 같이 아동의 부모를 알 권리를 최대한 보장하기 위한 추가적인 조치들을 마련해야 합니다. 이 조치에는 출생증서에의 자녀 접근에 있어 생모의 동의 여부 요건 제거, 출생증서 내 부모에 대한 추가 정보 등을 포함해야 합니다. 무엇보다 보호출산의 전반적인 과정에서 아동의 최선의 이익이 제1의 고려사항으로 채택되고 이행이 되었는지에 대한 평가가 지속적으로 이루어지고 환류 되도록 하는 표준화된 절차가 마련되어야 합니다. 또한 보건소, 지방의료원 외 제정안에서 규정하는 지방상당지원기관-대통령령으로 정하는 자격을 갖춘 단체 또는 기관-의 지정에서 보호출산으로 인한 이해관계를 갖는 기관은 철저히 배제되어야 합니다. 긴급한 상황에서 모와 아이의 생명과 신체를 즉각적으로 보호할 수 있도록 하면서, 아동이 자신의 생물학적 기원을 알고 가능한 부모로부터 양육 받을 수 있는 모든 조치를 국가가 취할 때 진정한 보호출산이 이루어질 것입니다.





토론

## 보편적 복지로서의 모자보건 지원제도 - 난임 지원제도 및 한부모가족 지원제도를 중심으로

이화여자대학교 교수 김 선 혜

### 1. 모자보건과 성재생산 건강과 권리

1994년 카이로 국제인구개발회의(ICPD: International Conference on Population and Development): 이제까지 여러 국가의 재생산과 관련한 정책들이 가족계획사업 등 인구통제의 테두리 안에서 이루어져 온 것에 대한 문제점을 국제사회에 환기시키는데 기여함. 임신·출산을 비롯한 개인의 재생산 실천과 관련된 문제는 이제 인구문제에서 인권의 문제로 패러다임이 전환되어야 함을 명확하게 보여주고 있음

모자보건법 제4조 (모성 등의 의무): “모성은 임신·분만·수유 및 생식과 관련하여 자신의 건강에 대한 올바른 이해와 관심을 가지고 그 건강관리에 노력하여야 한다”

2019년 형법 낙태죄 조항의 헌법불합치결정이 이루어졌음에도 불구하고 모자보건법 제 14조 (인공임신중절수술의 허용한계) 개정이 되지 않고 있음

모자보건 지원제도가 국가의 인구정책의 테두리 안에서 시행되고 있는 근본적인 문제에 대한 고찰이 요구됨

### 2. 난임 지원과 의료접근성

난임 지원이 확대되어 온 과정은 저출산 대책으로서 출산장려 정책이 확대되어 온 과정과 일치함.

난임진단 환자와 보조생식기술의 사용이 급속도로 증가해온 사회적, 경제적, 환경적 맥락에 대한 고려와 이는 여성의 성재생산 건강과 권리에 어떤 영향을 끼치는지에 대한 종합적인 고려가 필요함.

시술비 지원, 휴가 확대, 건강보험 보장성 강화 등은 매우 중요한 부분이지만 소득제한 외에도 실질적인 의료접근성을 저해하는 요인들은 무엇이 있는지 살펴볼 필요가 있음. 난임

클리닉이 서울에 집중적으로 분포되어 있으며, 장애가 있는 여성의 경우 다른 문화적 제약 요소들이 존재함. 비혼여성의 경우 실질적으로 보조생식기술을 이용하는 것이 불가능함.

왜 여성 난임 진단자의 숫자가 더 많은지에 대한 비판적인 분석이 요구되며, 체외수정의 시술 과정 속에서도 급여가 되는 항목과 그렇지 않은 항목들이 어떤 기준에 의해서 정해졌는지에 대한 고민이 함께 요구됨.

### 3. 한부모가족 지원제도

**한부모:** 법적 혼인상태가 미혼, 이혼, 사별이며, 미혼자녀와 함께 거주하고 있는 가구로 정의 됨.

한부모가족에 대한 보편적 복지로서 경제적 지원은 매우 중요한 문제이지만, 차별적 제도 등도 함께 개선될 때 건강하고 안전한 환경에서 양육할 수 있는 개인의 권리로서 재생산 권리가 보장될 수 있음.

건강가정기본법, 민법 자녀의 성결정 방식, 출생신고 관련 법정비가 필요함.