

● 제314회 ●
서울특별시의회(임시회)
제3차 보건복지위원회

서울특별시 아동청소년 성착취 방지 및
피해자 지원 조례안
검 토 보 고 서

2022. 9. 23.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 서울특별시장 제출 】

의안번호 126

I. 조례안 개요

1. 제출자 및 제안경과

- 가. 제출자 : 서울특별시장
- 나. 제출일 : 2022. 8. 29.
- 다. 회부일 : 2022. 9. 2.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 아동·청소년 대상 성착취 급증 및 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 개정 등 정책환경 변화에 대응하고 인권보호를 위해 아동·청소년 성착취의 방지와 성착취 피해 아동·청소년 지원에 필요한 사항을 규정하고 관련된 시책을 추진하기 위하여 조례를 제정하고자 함.

나. 주요내용

- 아동·청소년 성착취 및 피해아동·청소년 정의, 아동·청소년의 권리 명시(안 제2조 및 제3조)
- 아동·청소년 성착취 방지 및 피해 아동·청소년 지원사업 등에 관한 규정(안 제5조)
- 관계기관 간 협력 및 비밀 엄수의 의무 규정(안 제8조 및 제9조)

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「성매매 방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」

나. 예산조치 : 비용추계서 참조

다. 기 타

(1) 입법예고(2022.6.30.~7.11.) 결과: 의견없음

(2) 신구조문대비표: 별첨

II. 검토의견 (수석전문위원 박지향)

1 조례안의 개요 및 제출 배경

가. 조례안의 개요

- 본 조례안은 아동·청소년 대상 성착취 급증과 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」(이하 “청소년성보호법”이라 한다) 개정 등 정책환경 변화에 대응하는 시책 추진을 위해 필요한 근거 규정을 마련하고자 제정하려는 것임.
- 제정안은 9개의 본칙 조문과 1개의 부칙으로 구성되어 있음.
 - 먼저, 조례의 목적(안 제1조)은 성착취 방지 및 피해아동·청소년 지원에 필요한 사항을 규정해 아동·청소년이 안전한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 하는 것을 목적으로 규정하고, 정의 규정(안 제2조)은 아동·청소년 성착취, 피해아동·청소년 등 핵심 용어의 뜻을 명확히 밝히고 있음.
 - 시장의 책무(안 제4조)로 아동·청소년 성착취 방지 및 피해자 지원에 대한 시장의 책임규정을 명시하고, 성착취 방지 및 피해자 지원에 관한 사업추진 내용(안 제5조), 비용의 보조(안 제6조), 사무의 위탁(안 제7조), 협력체계 구축(안 제8조) 및 비밀 엄수 의무(안제9조) 등에 대한 사항을 명시하고 있음.

<조례안의 조문 배열>

제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(아동·청소년의 권리) 제4조(시장의 책무) 제5조(사업추진 등)	제6조(비용의 보조) 제7조(사무의 위탁) 제8조(관계기관 간 협력 등) 제9조(비밀 엄수의 의무) 부 칙
---	--

나. 제출배경

- 스마트폰의 보급 등으로 채팅 또는 음란 사이트에 대한 아동·청소년의 접근성이 높아지면서 온라인 성적 유인이 오프라인으로 이어져 성매매·성폭력 등 피해 사례가 발생하고 있음.
- UN아동권리위원회 권고¹⁾와 청소년성보호법 개정²⁾에 따라 성매매에 유입된 아동·청소년은 ‘대상 아동·청소년’이 아닌 ‘피해자’로 규정됨.
- 그동안 서울시에서는 2021년도부터 국비매칭 사업으로 ‘성매매 피해 아동·청소년 지원사업’을 운영하였으나 ‘성매매’에 한정되어 있었음.

1) 대한민국 제5·6차 정부보고서(2017.12.)에 대한 UN아동권리위원회의 최종견해(2019.10.24.)로 성매매 및 성적학대에 연관된(“대상 아동”) 모든 아동, 다시 말해 만 18세 미만의 모든 개인을, 법률상 “피해자”로 명시, “보호처분” 폐지, 지원서비스 및 법적 조력 제공, 보상과 구제를 포함한 사법절차 접근성 보장 등을 포함하여, 범죄자로 취급하지 않고 피해자로 처우하도록 권고함.

2) 「청소년성보호법」 개정(‘20.5.19)에 따라 ‘대상아동·청소년’ 정의규정은 삭제하고, 성을 사는 행위의 상대방이 된 아동·청소년을 ‘피해아동·청소년’ 정의 규정에 포함하도록 함.

- 이러한 배경에서 본 조례안은 ‘성매매’에서 ‘성착취’로 포괄하여 아동·청소년 성착취 방지와 피해자 지원에 대한 보다 구체적인 법적 근거를 담은 별도의 조례를 제정하기 위해 제출된 것으로 사업의 책무성을 보장하기 위한 측면에서 타당함.

<現 성매매 피해 아동·청소년 지원사업>

운영기관 (운영인력)	십대여성인권센터 (3명)
기관선정	공모에 의한 보조사업자 선정·운영
대 상	19세 미만 성매매 피해 아동·청소년
주요사업	성매매 피해 상담, 사례관리
지원근거	청소년성보호법 제38조3), 제47조의24)
예 산 액	124,000천원 ('22년)
재 원	국비(50%), 시비(50%)

- 3) 「청소년성보호법」 제38조(성매매 피해아동·청소년에 대한 조치 등) ③ 여성가족부장관은 제2항에 따른 통지를 받은 경우 해당 성매매 피해아동·청소년에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치를 하여야 한다. <개정 2020. 5. 19.>
1. 제45조에 따른 보호시설 또는 제46조에 따른 상담시설과의 연계
 2. 제47조의2에 따른 성매매 피해아동·청소년 지원센터에서 제공하는 교육·상담 및 지원 프로그램 등의 참여
- 4) 「청소년성보호법」 제47조의2(성매매 피해아동·청소년 지원센터의 설치) ① 여성가족부장관 또는 시·도지사 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 성매매 피해아동·청소년의 보호를 위하여 성매매 피해아동·청소년 지원센터(이하 “성매매 피해아동·청소년 지원센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

- 다만, 「서울특별시 어린이·청소년 인권 조례」 제10조⁵⁾ 및 제45조⁶⁾ 등에 따라 성폭력·착취 등 중대한 인권 침해 사안에 관해 어린이·청소년 인권위원회의 도움을 받을 수 있음.
- 따라서 본 조례안이 정책적 실효성을 확보하기 위해서는 기존 유사제도와 차별성, 중복여부를 소관부서가 고민할 필요가 있음.

2 주요사항 검토

□ 조례 제정 목적, 정의, 아동·청소년의 권리 및 시장의 책무 관련(안 제1조~제4조)

- 본 조례안은 조례 제정의 목적(안 제1조), 정의(안 제2조), 권리(안 제3조), 시장의 책무(안 제4조)를 통해 아동·청소년 성착취 방지 및 피해자 지원에 필요한 기본적, 총괄적 사항을 규정하고 있음.
- 안 제2조는 “아동·청소년 성착취”를 ‘아동·청소년을 부당하게 성적으로 이용하여 정신적, 물질적, 경제적, 사회적, 그 밖의 이득

5) 「서울특별시 어린이·청소년 인권 조례」 제10조(폭력으로부터 자유로울 권리)① 어린이·청소년은 모든 종류의 신체적·정신적 폭력, 성폭력, 학대, 착취, 괴롭힘, 비하 등으로부터 자유로울 권리가 있다. 특히 소수자 어린이·청소년에 대해 앞에서 언급한 일체의 행위는 금지된다.

6) 45조(어린이·청소년 인권위원회) ① 시의 어린이·청소년 인권에 관한 중요 정책과 중대한 인권침해 사안에 관한 대응방안을 심의하고, 어린이·청소년 인권에 관한 지역사회의 공론을 형성하고 협력을 이끌어 내기 위하여 어린이·청소년 인권위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

을 추구하는 행위로서 청소년성보호법 제11조~제15조, 제15조의 2를 포함'으로 정의하고 있음.

※ 청소년성보호법 제11조~제15조, 제15조의2

- | | |
|-----------------------------|----------------------------------|
| - 제11조(아동·청소년성착취물의 제작·배포 등) | - 제14조(아동·청소년에 대한 강요행위 등) |
| - 제12조(아동·청소년 매매행위) | - 제15조(알선영업행위 등) |
| - 제13조(아동·청소년의 성을 사는 행위 등) | - 제15조의2(아동·청소년에 대한 성착취 목적 대화 등) |

- 그동안 사용되어 온 성매매(성매수) 개념은 '자발적 거래'라는 통념이 내포되어 있어 UN아동권리협약⁷⁾에 준하여 아동·청소년의 권리 및 인권보호를 최우선으로 하기 위하여 '성착취'라는 용어를 사용하고 청소년성보호법 처벌규정을 인용하여 아동·청소년 성착취 범위에 대한 근거규정을 두고 있음.

○ 다만 상위법이라 할 수 있는 「청소년성보호법」 제2조제6호 '피해아동·청소년'에 대한 정의규정과 본 조례안의 '피해아동·청소년'에 대한 정의규정이 상이하야 법령의 집행과정에서 발생할 수 있는 혼란을 방지하기 위해 용어를 통일시켜 사용하는 것이 바람직하다 할 것임.

- 따라서 본 조례안의 '피해아동·청소년' 용어를 구체적으로 '성착취 피해아동·청소년' 용어로 대체하는 방안을 검토할 수 있을 것임.

7) 「UN아동권리협약」 제34조 당사국은 모든 형태의 성적 착취와 성적 학대로부터 아동을 보호할 의무를 진다.

<상위법 및 조례안에 따른 용어의 구분>

용어	피해아동·청소년	피해아동·청소년	성매매 피해아동·청소년
근거 조항	본 조례안 제2조제3호	청소년성보호법 제2조제6호	청소년성보호법 제2조제6의2호
정의	<ul style="list-style-type: none"> - 19세미만 - 아동·청소년을 부당하게 성적으로 이용하여 정신적, 물질적, 경제적, 사회적 등 이득을 추구하는 행위 및 - <u>청소년성보호법 제11조부터 제15조까지 및 제15조의2 포함 행위의 피해자</u> 	<ul style="list-style-type: none"> - 19세미만 - <u>청소년성보호법 제2호 나목부터 라목까지, 제7조, 제7조의2, 제8조, 제8조의2, 제9조부터 제15조까지 및 제15조의2의 죄의 피해자(제13조제1항의 죄의 상대방 포함)</u> 	<ul style="list-style-type: none"> - 19세미만 - <u>청소년성보호법 제13조제1항 죄의 상대방 또는 제13조제2항, 제14조, 제15조 조의 피해자</u>

□ 사업추진 등 관련(안 제5조)

- 안 제5조는 성착취 방지 및 피해 아동·청소년 지원사업의 지원 대상 및 서비스를 구체화하기 위한 근거 규정을 두고 있음.

<안 제5조 제1항 각 호별 지원사업>

구분	대상	지원내용
1호	피해·아동·청소년	상담 및 보호, 의료, 법률, 사례관리 등 지원
2호	피해·아동·청소년	수사, 재판시 상담원의 동석 및 관련 기관 연계 지원
3호	피해·아동·청소년의 보호자등 관계인	상담 및 교육 등 지원
4호	피해·아동·청소년	학업·취업 및 자립수당 등 지원
5호	성착취 피해 우려 아동·청소년, 일반시민	온·오프라인 모니터링, 시민 감시·신고 활성화
6호	일반시민 등	성착취 예방교육 등 인식개선

- 안 제5조제1항제2호는 ‘피해 아동·청소년이 검·경찰 수사 또는 재판시 상담시설 또는 센터 전문상담원의 동석과 관련 기관으로 연계 지원’에 대한 규정으로 아동·청소년 진술을 최소화하여 수사 과정에서 발생할 수 있는 2차 피해를 예방하기 위해 필요성은 인정된다 할 것임.
- 다만, 안 제5조1항제2호의 규정이 안 제5조제1항제1호의 ‘피해·아동·청소년 보호 등 지원’에 포함된다 볼 수 있고 입법 기술상 이처럼 구체적인 사항을 일일이 조례로 규정하기 보다는 시행규칙 등으로 위임하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것으로 판단됨.
- 안 제5조제1항제1호, 제3호 및 제4호(자립수당 등 지원 제외) 지원사업은 본 조례안의 상위법이라 할 수 있는 청소년성보호법 제47조의2⁸⁾에 근거하여 2021년도부터 국비매칭으로 ‘성매매 피해아동·청소년’을 대상으로 지원센터를 설치하여 운영하고 있는 사업임.

8) 제47조의2(성매매 피해아동·청소년 지원센터의 설치) ① 여성가족부장관 또는 시·도지사 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 성매매 피해아동·청소년의 보호를 위하여 성매매 피해아동·청소년 지원센터(이하 “성매매 피해아동·청소년 지원센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

② (생략)

③ 국가와 지방자치단체는 제2항에 따른 성매매 피해아동·청소년 지원센터의 업무에 대하여 예산의 범위에서 그 경비의 일부를 보조하여야 한다.

<안 제5조제1항 제1호, 제3호 및 제4호 지원사업>

구분	제1호	제3호	제4호	
내용	상담 및 보호, 의료, 법률, 사례관리 등	피해 아동·청소년의 관계인에 대한 상담 및 교육 등 지원	자립지원	
			교육·학업·진로·취업 지원	자립수당 등 지원
근거	본 조례안 추진중 청소년성보호법 제47조의2		본 조례안 추진중	
재원	국비 50%, 시비 50%		시비100%	

- 기존 ‘성매매 피해 아동·청소년 지원사업’에서 ‘성착취 방지 및 피해 아동·청소년 지원’으로 지원대상 및 사업을 확대하여 성범죄 유형별 지원체계를 통합하여 종합 서비스 지원체계를 마련·운영하기 위함임.
- 안 제5조 제1항 제4호는 성착취 피해 아동·청소년 교육·자립 지원사업에 대한 근거규정을 두고 있음.
- 성착취를 경험한 피해 아동·청소년의 경우 대부분 보호자의 경제적, 정서적 지지기반이 부족하여 아동양육시설 청소년과 같은 상황에 놓여 있음에도 자립지원에는 현격한 차이가 있어 현재 보호종료아동 및 가출청소년쉼터 퇴소자에게 지급되고 있는 자립정착금 및 자립수당을 성매매 피해 청소년 지원시설 퇴소청소년에게도 지원하고자 하는 사업임.
- 최근 자립준비청년들의 안타까운 사망소식⁹⁾에 자립수당 지원 뿐만 아니라 지원금에 대한 사용법 교육 및 관리감독과 심리·

9)성윤수,(2022.09.01.).‘복지사 꿈’ 준현이는 왜... 아무도 돈 쓰는 법을 알려주지 않았다, 국민일보.url생략

정서 지원 등 지속적인 모니터링을 통해 올바르게 성장할 수 있도록 지원체계 구축에 대한 검토가 필요함.

□ 비용의 보조 관련(안 제6조)

- 안 제6조는 제5조1항의 사업이나 활동을 하는 ‘개인, 단체, 법인 자치구 등’에 시장이 보조금을 지급할 수 있는 근거 규정을 두고 있음.
- 하지만 ‘개인’에게 직접 보조금을 지급할 시 관리·감독에 문제가 생길 여지가 있으므로 ‘개인’을 삭제하는 방안이 대한 검토가 필요함.

□ 사회보장위원회 협의 관련

- 사회보장기본법상 사회보장¹⁰⁾에 해당하는 제도의 신설 또는 변경시 제26조¹¹⁾에 따라 지방자치단체의 장이 사회보장제도를 신설할 경우 신설의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 보건복지부 장관과 협의하도록 되어 있음.

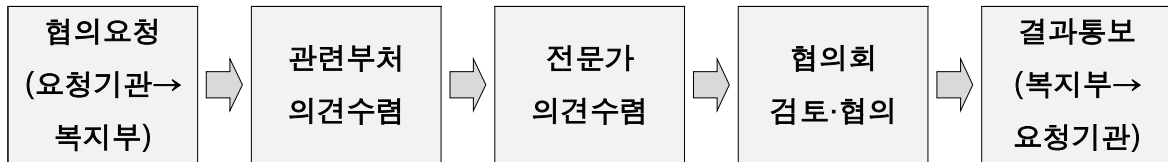
10) 「사회보장기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

<개정 2021. 6. 8.>

1. “사회보장”이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다.

11) 「사회보장기본법」 제26조(협의 및 조정) ② 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향, 지역복지 활성화에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다. <개정 2020. 4. 7.>

- 본 제정조례안은 아동·청소년 성착취 방지 및 피해자 지원에 필요한 사항을 규정하고 관련 시책을 추진하기 위한 것이므로 사회보장제도에 해당하여 협의 절차를 밟아야 함.



- 본 조례안과 관련해 소관부서가 '22년 04월에 복지부에 사회보장제도 신설 협의 요청 후 의견수렴 및 협의결과를 기다리고 있어 이에 대한 검토가 필요함.

3 종합 의견

- 스마트폰 등의 보급으로 아동·청소년 온라인 성적 유인이 오프라인으로 이어져 성매매·성폭력 등 피해 사례가 늘어나고 있는 상황에서 처벌적 개념인 '성매매'에서 예방적 개념인 '성착취'로 포괄하여 규정하여 아동·청소년 성착취 방지와 피해자 지원에 대한 법적 근거를 마련하고자 하는 동 조례안 제정의 필요성이 인정된다 할 것임.
- 다만 본 제정안의 상위법이라 할 수 있는 「청소년성보호법」에서 정의하고 있는 '피해아동·청소년' 용어를 제정안에서는 상이하게 정의하고 있는 바, 제정안의 취지와 목적에 맞도록 '피해아동·청소년'을 '성착취 피해아동·청소년'으로 용어의 수정이 요망된다 하겠음.

문 의 처

김종훈 입법조사관 (02-2180-8148)