

● 제327회 ●
서울특별시의회(정례회)
제1차 보건복지위원회

서울특별시 디지털성범죄 예방 및 피해자 지원에
관한 조례 일부개정조례안
(의안번호 2212)
검 토 보 고 서

2024. 11. 21.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 강석주 의원 발의 】

의안번호 2212

I. 개정안 개요

1. 제출자 및 제출경과

- 가. 제출자 : 강석주 의원 (찬성28명)
나. 제출일 : 2024. 10. 16.
다. 회부일 : 2024. 10. 18.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 상위법령인 「성폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안」이 국회 본회의에서 가결(2024.9.26.)됨에 따라 상위법령의 변경사항을 반영하고자 함
- 디지털성범죄 피해 영상물 삭제지원을 하기 위해서는 개인 정보 보호 등 보안 및 안전성 확보가 매우 중요하며, 이는 방송통신위원회 '삭제 기관 지정' 고시에 따른 공공성 확보와 직결됨. 이에, 전문성과 공공성을 갖춘 기관이 사업을 운영할 수 있도록 위탁관련 근거 규정을 명확하게 하고자 함.

나. 주요내용

- (1) 피해자 지원의 범위 확대(안 제3조 및 제7조)
- (2) 디지털성범죄 피해자 지원시설 위탁 기관 명확화(안 제12조 제1항)

3. 참고사항

- 관계법령 : 「성폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」 등

II. 검토의견 (수석전문위원 주병준)

1 개정안의 개요

- 동 개정안은 허위영상물(딥페이크) 등이 급속히 확산되고, 그 피해가 심각한 상황에서 상위법령인 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」이 개정됨에 따라 삭제지원 대상에 피해자의 신상정보와 피해자의 일상회복 지원 규정을 포함하여 조례에 명시하고자 함.
- 또한 현재 디지털 성범죄 피해자 지원업무는 출연기관인 ‘서울여성가족재단’에 위탁하는 ‘공공기관에 대한 위탁’임에도 불구하고 현행 조례에서 민간위탁 절차에 따르도록 규정하고 있음. 따라서 개정안에서는 이러한 민간위탁 절차 준용 규정을 삭제하여 위탁의 형태와 위탁의 절차 간의 불일치를 해소하기 위한 것임.

< 서울 디지털 성범죄지원안심센터 개요 >

- 지원대상 : 디지털 성범죄 피해자, 서울시민
- 수행주체 : 서울시, 운영기관(공공기관)
- 추진방법 : 위탁을 통한 센터 운영 및 운영단체 공모, 선정
- 위탁기간 : 2022. 3 ~ 2025. 3 (3년)
- 주요내용 : 디지털 성범죄 예방 및 피해자 지원사업, 가해자 재발방지 운영
 - (예방사업) 디지털 성범죄 시민감시단 운영
: SNS 등 모니터링, 디지털성범죄물 신고 및 인터넷 기업 시스템 점검 등
 - (피해자 지원) 디지털성범죄 안심지원센터 운영
: 피해 영상물 삭제 및 법률, 소송지원, 심리치료 지원 등
 - (재발방지) 아동, 청소년 디지털 성범죄 가해자 재발방지 사업 운영
: 아동, 청소년 가해자 대상 교육 및 1:1 상담 운영
- 소요예산 : 1,510,288천원(전액 시비)

2 주요 개정사항 검토

가. 개정의 필요성

- 최근 딥페이크(deepfake, 딥 러닝(deep learning)과 가짜(fake)의 혼성어) 인공지능을 기반으로 한 인간 이미지 합성 기술을 이용한 성적 허위영상물을 비롯한 디지털 성범죄가 급격히 발생하고 있음.¹⁾
- 특히 교육부는 학교 딥페이크 허위영상물 피해가 심각하자 학생·교직원들의 불안감 해소를 위해 지난 8월부터 피해 현황을 매월 조사하여 발표하고 있으며²⁾ 관련하여 법적·제도적 대응 방안을 마련하고 있음.

〈학교 딥페이크 허위영상물 피해현황 조사결과〉

(교육부.2024.10.21.발표)

구분	피해 신고(건)				수사 의뢰(건)				삭제지원 연계(건)	피해자 현황(명)			
	계	초	중	고	계	초	중	고		계	학생	교원	직원등
누적합계 (1.1.~10.11.)	516	17	215	284	432	17	187	228	230	850	814	33	3

- 특히, 전통적인 성범죄 피해유형과 달리 디지털 기기와 정보통신기술 발전에 따라 온라인 상에서 불법·허위 영상물(사진)등이 유통·복제·공유·재가공되며 피해자의 피해범위가 확산된다는 점과, 가해자가 처벌되더라도 피해 영상 등이 2차 가해를 가져올 수 있는 점 등 문제의 심각성을 고려해 볼 때 디지털 성범죄에 예방과 지원을 위한 능동적이고 선제적인 대응이 요구됨.

1) 이투데이(2024.8.28.).[종합]교실 뒤편 ‘딥페이크 성범죄’ 피해 200건 육박...교육부 긴급 TF 운영

- 이에 디지털 성범죄 피해 예방 및 피해자 지원을 위한 법적 근거 강화와 문제 해결을 위한 고도의 공공성이 요구되는 정책 추진의 안정성과 연속성을 위한 지원 방안이 필요한 것으로 보임.

나. 개별 조항 검토

(1) 피해자 지원의 범위 확대(안 제3조 및 제7조)

- 안 제3조 및 제7조는 시장의 책무로 디지털 성착취물 등과 피해자 신상정보를 삭제지원 대상에 포함하고, 피해자의 일상회복 지원을 규정하고 있음.

현 행	개 정 안
<p>제3조(시장의 책무) ① 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 디지털 성착취물 등의 유포 및 확산을 예방하고 <u>피해자를 지원</u>하기 위한 정책을 수립·추진하고, 이에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.</p> <p>② (생략)</p> <p>제7조(사업) 시장은 디지털성범죄 예방 및 피해자 지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.</p> <p>1. 디지털성범죄 피해자 관련 <u>영상</u> 삭제 지원 및 사후 모니터링</p>	<p>제3조(시장의 책무) ① ----- ----- <u>성착취물</u> <u>등과 신상정보(디지털 성착취물 등의 대상자의 주소, 성명, 나이, 직업, 학교, 용모, 그 밖에 대상자를 특정하여 파악할 수 있게 하는 인적사항과 사진 등을 말한다. 이하 같다)</u>--- <u>피해자의 일상회복을</u> --</p> <p>② (현행과 같음)</p> <p>제7조(사업) ----- ----- -----.</p> <p>1. ----- <u>영상 및 신상정보</u> -----</p>

- 동 개정안은 상위법령인 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제7조의3(불법촬영물등으로 인한 피해자에 대한 지원 등) 피해자의 신상정보 삭제지원을 위한 규정이 신설됨에 따라 동 조례에 반영하고자 함.

「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」
 제7조의3(불법촬영물등으로 인한 피해자에 대한 지원 등)
 ① 국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 촬영물 또는 복제물 등(이하 “불법 촬영물등”이라 한다)이 정보통신망(「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제 1항제1호의 정보통신망을 말한다. 이하 같다)에 유포되어 피해(불법촬영물등의 대상자로 등장하여 입은 피해를 말한다. 이하 이 조 및 제7조의4에서 같다)를 입은 사람에 대하여 불법촬영물등 및 신상정보(불법촬영물등의 대상자의 주소, 성명, 나이, 직업, 학교, 용모, 그 밖에 대상자를 특정하여 파악할 수 있게 하는 인적사항과 사진 등을 말한다. 이하 같다)의 삭제를 위한 지원을 할 수 있다. <개정 2024. 10. 16.>

○ 디지털 성범죄 피해자의 개인신상 유출과 2차 가해 등을 고려하여 피해자 신상정보를 삭제지원하는 등 유포 및 확산을 예방할 수 있도록 하는 근거를 마련하고, 피해자 일상회복 지원을 시장의 책무로 규정하는 것은 바람직한 입법조치로 보임.

(2) 디지털성범죄 피해자 지원시설 위탁 기관(안 제12조제1항) : 공공위탁 (개정내용)

○ 안 제12조제1항은 디지털성범죄 예방 및 피해자 지원을 위한 운영위탁과 관련하여 출자·출연기관에 ‘공공위탁’ 하는 근거를 신설하고, 현행 조례 제12조제2항의 민간위탁 절차 등을 준용한다는 규정을 삭제하고자 함

현 행	개 정 안
제12조(사무의 위탁) ① 시장은 디지털성범죄 예방 및 피해자 지원의 효율적인 추진을 위하여 제7조에 따른 사무 및 제9조의 운영사항의 전부 또는 일부를 <u>관련 전문기관 또는 법인·단체 등에</u> 위탁할 수 있다. ② 제1항에 따라 위탁하는 경우에 필요한 절차, 방법 등 구체적인 사항은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따른다.	제12조(사무의 위탁) ① ----- ----- 제7조에 따른 사무 및 제9조의 운영사항의 전부 또는 일부를 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따라 지정·고시된 <u>출연기관에 공공위탁</u> 할 수 있다. <삭 제>

(공공위탁의 개념)

- 행정사무의 위탁은 행정기관의 장의 권한에 속하는 사무 중 주민의 권리 의무와 직접 관련되지 아니하는 사무(조사·검사·검정·관리업무 등)를 하위기관(보조기관, 하위행정기관 등)이 아닌 동등한 수준의 다른 행정기관의 장이나 민간(법인·단체 또는 그 기관이나 개인)에게 맡겨 그의 권한과 책임 하에 행사하도록 하는 것을 말함.
- 이 때 위탁방식은 공공부문 내에서의 위탁인가, 아니면 순수 민간부문에 위탁한 것인가에 따라 ‘공공위탁’과 ‘민간위탁’으로 구분되며, ‘공공위탁’은 지방자치단체를 중심으로 여타의 지방자치단체 또는 공공단체와의 사이에서 이루어지는 공공기관 간 협력방식을 말함³⁾

<2024년 서울시 행정사무의 민간위탁 관리지침>

구분	민간위탁	공공위탁
개념	법령 및 조례, 규칙에 규정된 시장의 사무 중 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무 일부를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하는 것 (민간위탁 조례 제2조)	조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 시장의 사무 중 일부를 관할 지자체나 공공단체에 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하는 것 (법제처 행안부회신 ※법률상 용어정의없음)
근거규정	지방자치법 제117조제3항 서울시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례	지방자치법 제117조제2항 지방출자출연법 제25조
예산과목	민간위탁금(307-05) 민간위탁사업비(402-03)	공기관등에 대한 경상적 위탁사업비(308-11) 공기관등에 대한 자본적 위탁사업비(403-02)
사무특성	민간참여로 경쟁이 가능한 사무·경제성·효율성 추구	민간 경쟁자가 없거나 공공성과 공익성을 갖추고 있어 경쟁원리 적용이 바람직하지 않은 경우
법적책임	수탁기관의 권한과 책임	
계약기간	3년 이내 (사회복지시설, 시립병원 5년 이내)	별도규정없음

3) 한국지방행정연구원(2015). 지방자치단체 공공위탁의 운영실태 및 개선방안

(공공위탁의 법적 근거)

- 「지방자치법」 제117조제2항은 시장의 권한에 속하는 사무의 일부를 조례에 정하는 바에 따라 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함)에 위임 또는 위탁할 수 있도록 하고 있음.
- 이외에도 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제7조의4(중앙디지털성범죄피해자지원센터등의 설치·운영) 제3항에서는 시도지사가 지역 디지털성범죄피해자지원센터 설치·운영을 공공기관에 위탁할 수 있도록 규정하고 있음.

<p>「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제7조의4(중앙디지털성범죄피해자지원센터등의 설치·운영)</p> <p>③ 시·도지사는 불법촬영물등 및 신상정보 삭제지원과 해당 불법촬영물등이 정보통신망에 유포되어 피해를 입은 사람에 대한 보호·지원을 위하여 다음 각 호의 업무를 담당하는 지역디지털성범죄피해자지원센터를 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도에 둘 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none">1. 불법촬영물등 피해 신고 접수·상담 및 사후관리2. 불법촬영물등·신상정보 삭제지원3. 불법촬영물등·신상정보 삭제지원 및 피해 예방 관련 교육·홍보4. 그 밖에 여성가족부령으로 정하는 불법촬영물등·신상정보 삭제지원 및 피해 예방 관련 업무 <p><본조신설 2024. 10. 16.></p>

(‘서울디지털성범죄안심지원센터’ 위탁 현황)

- 그동안 서울시의 산하 투자·출연기관에 위탁은 ‘공공위탁’에 관한 일반 조례가 없는 상황에서 직접 개별조례에 근거를 두었으며, 다만 절차에 있어서는 민간위탁에 관한 조례상의 절차(민간위탁운영평가위원회, 의회 동의, 종합성과평가 등)을 따르도록 규정하는 경우가 있었음.

- 「서울디지털성범죄안심지원센터」의 경우에도 조례 규정에 따라, 공공기관 대상으로 공개경쟁 방식으로 선정하여 시의회의 동의(2021.10.15.)를 거치는 등 민간위탁 절차에 따라 ‘서울시여성가족재단’에 위탁하였음.

(해당사무의 공공성)

- 디지털 성범죄 피해 영상물 삭제지원에 관해서는 특히 보안 및 공공성 강화가 필요한 업무라고 볼 수 있음.
- 특히 디지털 성범죄 피해자 지원을 위한 불법촬영물 등에 대한 삭제는 「전기통신사업법」에 따라 방송통신위원회가 지정·선정된 기관만이 가능한 업무임.
 - ‘서울시여성가족재단’은 「전기통신사업법」 제22조의5와 같은 법 시행령 제30조의5제1항제3호에 따라⁴⁾ 불법촬영물등에 대한 신고·삭제요청 공기관으로 선정되어 있음.(방송통신위원회 고시2024-4호.)

(민간위탁 절차 준용규정 삭제)

- 개정안에서는 공공위탁을 규정하면서 민간위탁 절차 준용 규정을 삭제

4) 「전기통신사업법」 제22조의5(부가통신사업자의 불법촬영물 등 유통방지)

① 제22조제1항에 따라 부가통신사업을 신고한 자 및 특수유형부가통신사업자 중 제2조제14호가목에 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

제하여, 위탁 형태와 그 위탁 절차간에 불일치를 해소하고자 함.

- 앞서 언급한 바와 같이 「지방자치법」 제117조는 공공위탁(제2항)과 민간위탁(제3항)을 명시적으로 구분하고 있으며, 제3항에 근거하는 민간위탁에 관한 조례가 공동단체에 위탁하는 경우까지 적용된다고 보기는 어렵다는 것이 법제처의 의견임.

법제처 관련 의견

- ◆ 서울시 민간위탁 조례는 ‘지방자치법’ 제104조 제3항에 따라 민간위탁하는 경우에 그 민간위탁 사무 및 위탁 절차 등에 관하여 규정한 것으로, 서울특별시장이 동법 2동조 제2항에 따라 지방자치단체나 특정한 공공기관에 위탁하는 경우까지 적용된다고 보기는 어려움. 지방자치법 제104조 제2항에 따라 위탁하는 경우에는 동조 제2항에 근거하여 마련된 별도의 위임·위탁에 관한 자치법규에 따르는 것이 바람직하다고 할 것임(법제처 2017.5.23. 회신 의견 17-0103)

- 따라서 조례 개정안에서 공공위탁을 규정하면서 민간위탁절차 준용 규정을 삭제하는 것은 가능하다고 판단됨.
- 다만, 이 조례 개정안에는 공공위탁하면서 구체적인 수탁기관이 명시되지 않고 있는데, 어느 기관에 위탁할지에 대한 의회의 사전 통제수단으로서 위탁 시 시의회 동의나 사전보고를 하도록 규정하는 방안도 가능하다고 보임.

법제처 관련 의견

- ◆ 법제처의 의견도 같은 취지로서 ‘사업의 구체적 타당성 등에 대한 지방의회의 검토를 보완하기 위하여 실제 지방자치단체의 장이 공공기관에 소관 사무를 위탁할 때 사전에 지방의회의 동의를 얻도록 하는 규정을 두는 것은 가능하다고 봄(법제처 2020. 11. 12. 회신 의견 20-0228)

다. 부서 의견

- 집행부서인 양성평등담당관에서는 법령개정사항을 반영하고 서울시 여성가족재단이 불법촬영물 삭제요청 공기관으로 선정되는 등 해당

업무의 공공성을 고려해 볼 때 현행 민간위탁절차를 공공기관 위탁 방식으로 변경하는 것이 필요하다는 입장임.

3 종합 의견

- 동 개정안은 상위법령의 개정에 따라 허위영상물(딥페이크) 등으로 인한 디지털 성범죄 피해자들의 신속하고 구체적인 지원을 위해 ‘신상정보를 보호하고 피해자 일상회복’에 관한 내용을 조례에 규정하고자 하는 것으로 개정이 필요한 것으로 판단됨.
- ‘디지털성범죄 예방 및 피해자 지원’ 업무를 공공위탁하고 민간위탁절차 준용 규정을 삭제하는 개정안과 관련해서, 공공위탁이 관련 법령에 근거를 두고 있으며, 해당 업무의 공공성이 인정되고, 아울러 위탁 형태와 절차 간의 일치를 위한 것으로서 개정이 가능하다고 판단됨.
- 아울러 향후 공공위탁 시에는 공공위탁의 취지를 고려해 공익성을 담보할 수 있는 능력과 자격 등을 갖추고 있는 수탁자 선정에 만전을 기해야 할 것임.

문 의 처

02-2180-8146