

국 민 권 의 위 원 회

의 결

의안번호 제2020 - 490호

의 안 명 가정폭력피해자 보호를 위한 주민등록 열람제한 제도개선

대상기관 행정안전부

의 결 일 2020. 10. 26.

주 문

‘가정폭력피해자 보호를 위한 주민등록 열람제한 제도개선’ 방안을 별지와 같이 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제47조 규정에 따라 행정안전부장관에게 권고한다.

이 유

별지와 같다.

<별 지>

국민의 내일을 위한 헌정기관
보다 나은 **국민권익위원회**

가정폭력피해자 보호를 위한 주민등록 열람제한 제도개선

2020. 10.

|| 순 서 ||

I. 추진 배경	1
II. 제도 현황	2
III. 문제점	5
1. 가정폭력피해자 입증서류 종류 제한	5
2. 비(非)동거 부모·자녀의 주민등록 열람제한 불가	8
3. 가정폭력행위자인 이해관계인의 피해자 주민등록 열람 ...	9
4. 미성년 자녀 전입신고 사각지대 발생	11
IV. 개선방안	13
1. 아동폭력피해자 입증서류 확대	13
2. 직계존비속의 주민등록에 대한 열람제한 신청 허용 ...	15
3. 가정폭력행위자인 이해관계인에 대한 열람 제한	17
4. 자녀에 대한 전입신고 개선	19
V. 조치사항	22

I. 추진 배경

- 추진근거: 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제47조 (제도개선의 권고 및 의견의 표명), 제52조(권고 및 이행실태의 확인·점검)
- 국정과제: 국민 인권을 우선하는 민주주의 회복과 강화(6번), 민생치안 역량 강화 및 사회적 약자 보호(14번), 다양한 가족의 안정적인 삶 지원(65번)

□ 추진 배경

- 주민등록표 열람·교부 신청은 원칙적으로 본인이나 세대원이 할 수 있고, 일정 범위의 가족* 등도 예외적으로 가능
 - 한편, 가정폭력 피해자는 주소 노출로 인한 피해 방지를 위해 일정 범위 가족 중 대상자를 지정하여 본인의 주민등록 열람을 제한 가능
- * 세대주의 배우자·직계혈족·직계혈족의 배우자, 세대원의 배우자·직계혈족 등
- 그러나, '09년 열람제한 제도 시행 이후 가정폭력 피해자의 주민등록 열람제한 신청 과정에서 지속적으로 고충민원 발생
 - 가정폭력피해자 입증서류 제출 곤란, 열람제한 신청권자 및 제한 대상자의 범위 한정, 가정폭력행위자의 자녀 주민등록 관리 문제 등
- ※ 국민신문고 민원 : ('17년) 4,657건 → ('18년) 7,927건 → ('19년) 3,442건
- 위원회에서 가정폭력 피해자 보호를 위한 주민등록 열람제한 관련 제도개선을 권고('10.11월)하였으나 일부 과제는 미이행* 상태
 - 이에 따라 현행 제도의 미비점을 보완하여 가정폭력을 예방하고, 피해자 등의 신변보호를 강화할 수 있도록 제도개선 추진
- * 자녀에 대한 주민등록 열람제한 동시 신청, 열람제한 대상자의 범위 확대, 미성년 자녀에 대한 가해자의 전입신고 차단 등

□ 추진 일정

- 고충민원 분석 및 실태조사 : '20. 8.
- 제도개선 방안 마련 및 관계기관 협의 : '20. 9.
- 위원회 상정 및 권고 : '20. 10.

II. 제도 현황

□ 가정폭력 관련 개념(가정폭력방지법, 가정폭력처벌법)

- (가정폭력) 가정 구성원 사이의 신체적, 정신적 또는 재산상 피해를 수반하는 행위
- (가정폭력 피해자) 가정폭력으로 인하여 직접적으로 피해를 입은 자
- (가정폭력 행위자) 가정폭력범죄를 범한 자 및 가정구성원인 공범
- (가정 구성원) 배우자(사실혼 포함) 또는 배우자관계에 있었던 자, 자기 또는 배우자와 직계존비속 관계(사실상 양친자 포함)에 있거나 있었던 자, 계부모와 자의 관계 또는 적모(嫡母)*와 서자(庶子)의 관계에 있거나 있었던 자, 동거하는 친족관계에 있는 자

* 혼인 외의 자녀(서자)가 아버지의 배우자(본처)를 이르는 말

□ 가정폭력 발생 현황

- 경찰청이 최근 5년 동안 가정폭력으로 검거된 사건을 분석한 결과, 검거 인원은 약 21만 5,000명, 피해자 수는 약 18만 명에 달함
- 매년 약 4만여 건의 가정폭력 사건이 발생, 가해자 중 79.9%(17만 1,464명)가 남성, 피해자 중 75%(13만5,663명)가 여성으로 조사됨

※ 연도별 가정폭력 사건 발생 건수는 ('15) 40,828건 → ('16) 45,619건 → ('17) 38,583건 → ('18) 41,905건 → ('19.6.) 21,199건

- 여성가족부의 '2019년 가정폭력실태조사 연구' 결과*에 따르면, 가족구성원 중 배우자에 의한 폭력 피해 경험이 다수를 차지
- 배우자 중 남성보다 여성의 피해가 더 많으며, 통제 폭력(감시, 의심, 강요 등) 다음으로 정서적 폭력(모욕, 욕설, 위협 등)이 많음

* 여성가족부에서 가정폭력방지법에 따라 만19세 이상 국민이 속한 9,060 가구를 표본조사 한 결과로 배우자 폭력, 아동 폭력, 노인 폭력 등을 포함

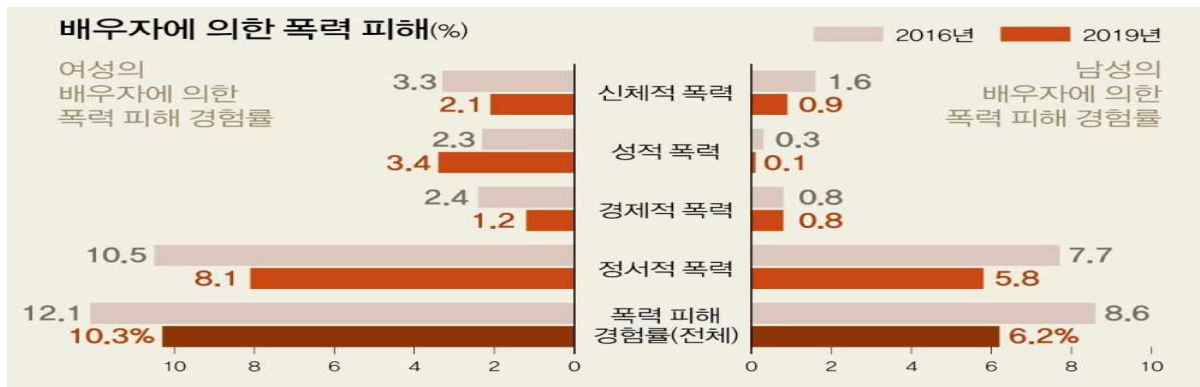
<여성의 배우자에 의한 가정폭력 경험률>

분석 대상수	배우자폭력 경험률	(5가지) 폭력유형별 가정폭력 경험률				
		통제	정서적 폭력	성적 폭력	신체적 폭력	경제적 폭력
2,976	28.9%	25.4%	8.3%	4.6%	2.1%	1.2%

※ 19세 이상 유배우 여성의 응답 결과이며(중복응답), 비율은 가중치를 부여하여 추정한 값임

* 출처: 2019년 가정폭력실태조사 연구(여성가족부, 2019.12.)

<배우자에 의한 가정폭력(4유형) 피해 경험률>



* 출처: 여성가족부, 연합뉴스(2020.3.)

○ 한편, 보건복지부의 통계자료에 따르면, '18년 기준 아동학대 행위자의 76.9%가 부모이며, 아동학대의 약 80%는 가정 내에서 발생

- 아버지의 사실혼 배우자에 의한 9세 아동 사망('20.6. 천안), 계부와 친모에 의한 아동 학대('20.6. 창녕) 등 아동보호 사각지대는 여전한 상황

※ '아동학대' 관련 국민신문고 민원 : ('17) 3,912건 → ('18년) 4,371건 → ('19년) 3,422건

<아동학대 행위자 유형>

(단위 : 건, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
계	10,027(100)	11,715(100)	18,700(100)	22,367(100)	24,604(100)
부모	8,207(81.8)	9,348(79.8)	15,048(80.5)	17,177(76.8)	18,920(76.9)
친인척	559(5.6)	562(4.8)	795(4.3)	1,067(4.8)	1,114(4.5)
대리양육자	990(9.9)	1,431(12.2)	2,173(11.6)	3,343(14.9)	3,906(15.9)
타인	124(1.2)	187(1.6)	201(1.1)	294(1.3)	360(1.5)
기타	129(1.3)	166(1.4)	454(2.4)	441(2)	304(1.2)

* 출처: 보건복지부(2020.7.)

□ 가정폭력피해자 보호 제도

- 가해자로부터 피해자를 보호하기 위해 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 따른 응급조치, 임시조치 및 보호처분 가능
- 피해자의 충격 해소 및 안정을 위해 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」에 따른 상담, 긴급피난, 가정폭력 보호시설 입소 등 지원
 - ※ 이 외에도 의료 지원, 아동의 주소지 외 지역 학교로의 입학·전학 등 취학 지원, 배상명령, 임대주택 주거지원 등

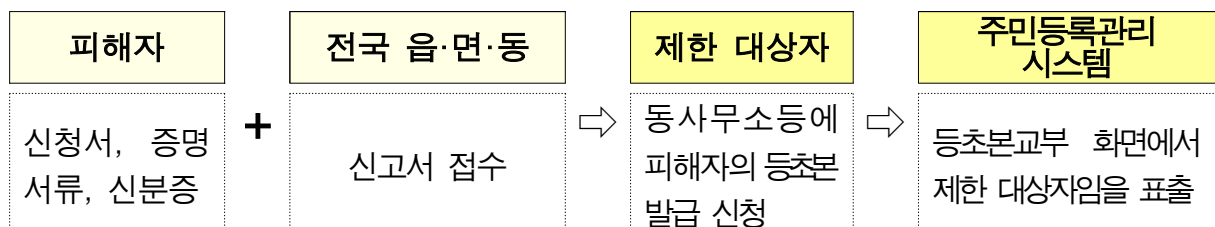
□ 주민등록 열람 및 등·초본 교부 제도

- (원칙) 주민등록표 열람 및 등·초본 교부는 본인 및 세대원이 신청 가능
 - ※ 주민등록초본은 개인별 주민등록표를, 등본은 세대별 주민등록표를 발급하는 것
- (예외) 공무상, 법령에 근거가 있을 경우, 가족구성원(직계존비속, 배우자의 직계존속, 직계비속의 배우자 등), 이해관계자 등이 신청
 - ※ 가족구성원의 열람·교부 신청은 가족 중 일부가 다른 가족을 위하여 대신 열람할 수 있게 하여 세대주 본인과 세대원의 편익을 증진하기 위한 것

□ 주민등록 열람 및 등·초본 교부 제한 신청 제도

- 가정폭력피해자가 주민등록표 열람 및 등·초본교부 제한을 신청할 경우, 지정된 가정폭력행위자는 피해자의 주민등록을 열람할 수 없음
 - 가정폭력피해자의 주민등록 등·초본 발급으로 인해 주소가 드러나 2차 폭력에 노출되는 것을 방지하려는 목적

<주민등록 열람·교부 제한 절차>



Ⅲ. 문제점

1 가정폭력피해자 입증서류 종류 제한

□ 주민등록 열람제한 신청 시 피해사실 입증서류를 제한적으로 열거

- 가정폭력 피해자가 주민등록 열람 제한을 신청하기 위해서는 「주민등록법 시행규칙」(제13조의2)에 규정된 증거서류 제출 필요
- 증거서류 종류가 예시규정이 아닌 열거규정으로 엄격히 해석되어 다양한 폭력 피해자 보호시설의 발급서류를 제출하지 못하는 한계

가정폭력피해자 증거서류의 종류

- ✓ 가정법원의 임시보호명령결정서 또는 피해자보호명령결정서
- ✓ 검찰의 고소고발사건 처분결과통지서 또는 사건처분결과증명서
- ✓ 가정폭력피해자 보호시설 또는 긴급피난처 입소 확인서
- ✓ 한부모가족 일시지원복지시설 입소 확인서
- ✓ 학대피해노인 전용쉼터 입소 확인서
- ✓ 노인보호전문기관의 장이 발급한 상담사실확인서
- ✓ 가정폭력·성폭력 관련 상담소의 장이 발급한 상담사실확인서+의사 진단서*
- ✓ 범죄피해자·성폭력피해자 보호시설 입소 확인서+의사 진단서*
- ✓ 가정폭력피해자 주민등록번호 변경 결정 통지서

* 의료기관의 진단서 대신 경찰관서의 폭력사건 관련 소명서류 제출 가능

□ 학대피해아동 보호시설 상담·입소아동의 주민등록 열람제한 곤란

- 가정 구성원으로부터 폭력 등 학대를 받은 아동도 가정폭력피해자 범위에 포함되나, 학대피해아동 보호시설의 발급서류는 불인정
- 수사기관 신고 전에 보호시설 입소 시 학대피해아동쉼터*의 입소 확인서로는 주민등록 열람제한 신청 불가

* 학대피해아동쉼터는 「아동복지법」(제53조의2)에 따라 시장·군수·구청장이 지정한 시설로, '19년 현재 전국 73개소 운영 중

※ 학대피해아동쉼터 입소를 위해서는 지자체의 보호조치 의뢰, 사법경찰관리 또는 아동학대전담공무원의 사실조사 등의 절차를 거침

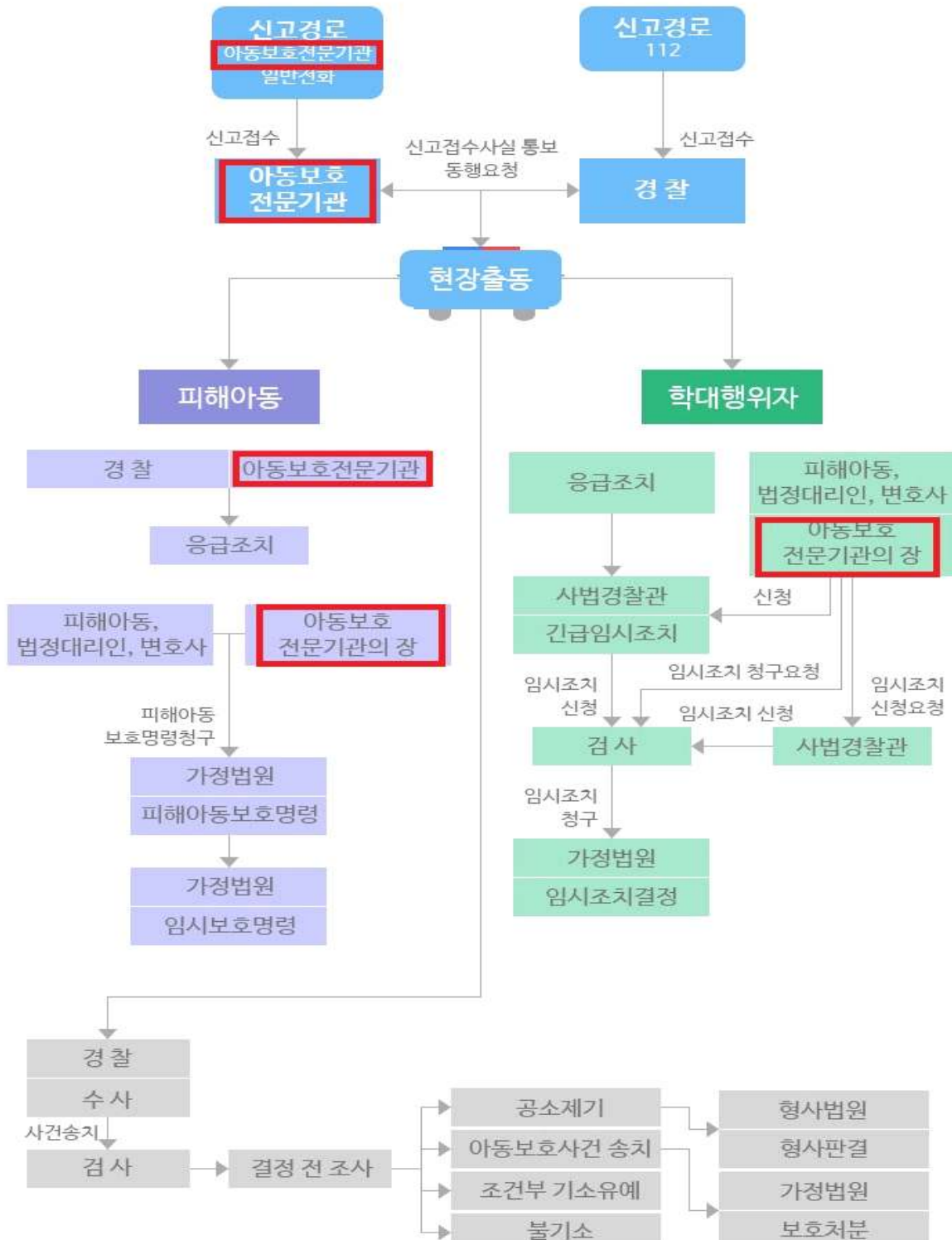
- 아동보호전문기관*의 장이 발급한 상담사실확인서는 의료기관 진단서 또는 경찰관서의 가정폭력 소명서류와 함께 제출해도 주민등록 열람제한신청 증거서류로 불인정

* 아동보호전문기관은 지방자치단체에서 「아동복지법」(제45조)에 따라 설치한 시설로, 학대피해가족에 대한 상담·치료·교육 등 업무를 담당

※ 한편, 유사시설인 노인보호전문기관의 장이 발급한 상담사실확인서나 학대노인 전용쉼터의 장이 발급한 입소 확인서는 증거서류로 인정됨

- 부모의 학대를 피해 학대피해아동 쉼터에 거주하는 아동이 있는데, 부모가 아동의 주민등록 조회를 할 수 없도록 열람·발급 제한 신청을 하기 위해 동주민센터에 문의하였으나 수사기관의 사건처분결과통지서 등을 제출해야만 열람 제한이 가능하다고 함. 쉼터에 입소하는 아동 중에는 고소·고발하지 않거나 신고사건화 하지 않는 경우도 많으며, 신고가 되더라도 결과가 나오기까지는 상당 시간이 소요되는데, 그런 한정된 서류만 인정한다면 보호시설에 입주한 아동의 신변보호가 어려움 ('16.5월 국민신문고)
- 동주민센터 주민등록업무 담당자인데, 아동복지법 제15조(보호조치) 및 동법 시행령 제15조(입소조치 의뢰 등)에 의해 학대피해아동 보호시설에 입소한 아동이 학대 부모에 대해 주민등록 열람·교부 제한 신청을 하려고 하나 주민등록법 시행규칙에서 규정한 서류는 없다고 함. 구청에서 발급한 보호시설 입소의뢰서(아동복지법에 근거함), 아동보호전문기관의 소견서 등이 있고, 어머니로부터 학대받은 내용이 명백한데, 이럴 경우 관련서류를 종합적으로 판단하여 동주민센터에서 주민등록 열람제한 신청을 받아줄 수는 없는지 궁금함. 요즘 아동학대나 폭력이 심각한 사회문제인데 주민등록 법령상 가정폭력 입증서류의 범위가 너무 좁은 것 같음 ('16.2월 국민신문고)
- 평소 엄마의 방임과 폭행 등 학대 상태에 있었던 인천 초등학생 형제가 엄마가 집을 비운 사이 라면을 끓여 먹으려다 화재로 중상을 입음. 아동보호전문기관에서는 법원에 아이들과 어머니의 분리를 요청한 상태였으나 법원의 판단에 따라 분리조치 없는 상담·치료 중 사고가 발생 ('20.9월 언론보도)

[참고] 아동학대 발생 시 아동보호전문기관의 역할



* 출처: 아동권리보장원 누리집(2020.9.)

□ 피해자 자녀의 주민등록 열람제한 불가

- 가정폭력 피해자가 주민등록 열람 제한을 신청할 경우 피해자의 주민등록상 세대원인 자녀는 함께 열람 제한이 되나,
 - 피해자와 자녀가 같은 세대에 속할 수 없는 사정*이 있는 경우에는 피해자가 자녀의 주민등록에 대해 열람제한 신청하는 것이 불가
- * 보호시설의 여건상 피해자와 자녀가 함께 거주할 수 없는 경우, 피해자가 자활 등을 위해 동반 자녀를 친인척이나 지인에게 맡긴 경우 등
- 가정폭력 행위자가 직계혈족임을 근거로 자녀의 주민등록 열람 후 피해자의 주소까지 알아낼 수 있어 2차 폭력에 노출될 우려

※ 피해자가 이혼한 경우에도 가해자인 전(前) 배우자는 자녀의 주민등록 열람 가능

- 남편의 가정폭력을 피해 아내와 자녀가 함께 집을 나왔으나 직장 문제로 자녀는 피해자의 여동생(아이의 이모) 집에서 돌봐주고 있었음. 가정폭력 가해자가 직계혈족이라는 이유로 자녀의 주민등록을 조회하여 찾아왔고, 바로 피해자인 아내의 거처도 알아냈음 ('20.8월 권익위, 성폭력·가정폭력 상담소 실태조사)
- 주민등록 열람제한 신청 시 임시보호명령서 등 입증서류를 내야 하나 법원의 판단 전에 다수의 가정폭력 피해자는 가해자에게 현 거주지가 노출되는 문제가 있으며, 이혼했음에도 세대원의 직계혈족이라는 이유로 가해자(前 배우자)에게 자녀의 주민등록 정보를 제공하는 경우 자녀와 동거하고 있는 가정폭력피해자와 그 재혼가족의 거주지가 노출되는 위험에 놓임 ('16.1월 공무원제안)

□ 피해자 부모의 주민등록 열람제한 불가

- 가정폭력 피해자와 그 부모가 서로 다른 세대에 속하는 경우 직접적 피해자가 아닌 부모의 주소에 대해서는 열람제한 신청 곤란

- 가정폭력 행위자가 ‘세대주의 직계혈족의 배우자’ (사위, 며느리 등)의 자격으로 장인·장모 또는 시부모 등의 주민등록 열람 가능

※ 가정폭력 가해자는 피해자인 배우자 외 그 부모에게까지 찾아가 협박 등을 행하는 경우가 많으며, 현행법상 배우자의 부모가 이사를 해도 주소 열람 가능

- 현재 가정폭력피해자는 특정 가정폭력행위자에 대해 **피해자 본인 및 세대원의 주민등록표 열람** 또는 등초본 교부 제한을 신청할 수 있으나 **피해자의 (비동거) 직계존비속(부모, 자녀 등)은 등·초본 교부 제한 신청 대상이 아니어서** 가정폭력 행위자로부터 보호를 받을 수 없음 ('17.6월 국민신문고)

3 가정폭력행위자인 이해관계인의 피해자 주민등록 열람

□ 주민등록법상 다양한 주민등록 열람 신청권자 존재

- 「주민등록법」상 주민등록표 열람이나 등·초본 교부신청은 원칙적으로 본인이나 세대원이 할 수 있으나, 예외적으로 일정범위의 가족과 이해관계인 등도 신청 가능(제29조 제2항)
- 가족 및 일정한 관계인에 대한 행정 편의 제공, 권리구제 지원 등을 위해 폭넓은 예외를 인정하나, 가정폭력 피해자의 인권 보호에는 취약

일정범위 가족 (제29조2항 5호)	[예외적 열람·교부권자]	이해관계인 등 (제29조2항 6호)
√ 세대주의 배우자 √ 세대주의 직계혈족 √ 세대주의 배우자의 직계혈족 √ 세대주의 직계혈족의 배우자 √ 세대원의 배우자 √ 세대원의 직계혈족		√ 소송 관계인 √ 채권·채무 등 이해관계인 √ 국가·지자체의 공무상 필요 √ 다른 법령의 규정 등

□ 가정폭력행위자가 이해관계인임을 내세워 피해자의 주민등록 열람

- 가정폭력 피해자는 일정범위 가족 중에서 가정폭력 행위자*를 지정하여 본인과 세대원의 주민등록 열람을 제한할 수 있으나,
 - 열람제한 대상자로 지정된 자가 채권·채무 등 이해관계인임을 주장하여 피해자의 주소를 열람하는 사례가 지속적으로 발생
- * ‘가정폭력 행위자’는 가정폭력범죄를 범한 자 및 가정구성원인 공범을 포함하므로 ‘가해자’보다 넓은 개념임
- ※ 열람제한 제도는 주민등록 열람에 따른 행정편의 지원보다 피해자의 신변을 보호하고자 하는 취지임에도, 실무에서는 이해관계로 인한 혼선 발생
- 또한, 더 이상 가족으로서의 열람신청권자가 아닌 이혼한 전(前) 배우자, 전(前) 부모 등도 이해관계인 자격으로 피해자 주민등록을 열람
 - 이해관계인 입증은 법원 서류가 아닌 계약서, 반송 우편물 등으로도 가능하여 가정폭력 피해자 보호에 취약하며 악용될 우려가 큼

주민등록 열람제한 대상자 (주민등록법)	《	가정폭력 행위자 (가정폭력처벌법)
일정범위 가족		배우자였던 자 일정범위 사실혼관계였던 자 가족 + 직계존비속 관계였던 자 계부모 관계였던 자 등 포함

- 가정폭력 가해자인 전(前) 남편이 사실혼파기 후 위자료를 달라고 하여 채권·채무관계가 되었고, 피해자가 일정액을 주고 서로 합의를 하였으나 전(前) 남편은 이해관계를 이유로 언제든지 가정폭력 피해자의 주민등록표를 열람할 수 있어 신변에 위협을 느끼며 살고 있음 (‘20.9월 국민생각함)

- 가정폭력 행위자인 남편과 시어머니(배우자의 직계혈족)를 주민등록 열람 제한 대상으로 지정하고 지금은 따로 사는 가정폭력 피해자인 며느리임. 그런데 **시어머니가 며느리에 대해 채권이 있다며 이해관계사실확인서를 제출하자 동사무소에서는 피해자의 주민등록표를 발급하겠다고 함** ('20.6월 국민신문고)

4 미성년 자녀 전입신고 사각지대 발생

□ 가정폭력행위자의 세대원으로서의 전입신고 차단 곤란

- 피해자가 양육하는 비동거 자녀를 친권자인 가정폭력 행위자가 본인의 주소지로 전입신고 가능하여 보완 필요
 - 가정폭력피해자와 자녀가 동일 세대인 경우 전입신고 하려는 자가 피해자(전(前) 세대주)의 동의를 받아야 하나, 다른 세대인 경우에는 실제 양육자인 피해자의 동의 없이도 전입신고 가능
- ※ 전입신고 시 전입 대상자의 종전 주소지를 기재하여야 하나, 신고자가 친권자인 경우 불분명한 정보를 기재해도 동 주민센터에서 민원인 편의를 위해 전산시스템을 통한 확인 후 전입신고 처리
- 가정폭력 행위자가 미성년 자녀의 주민등록을 이전시킴으로써 피해자에 대한 접근 수단으로 악용

- 10년 동안 자녀들을 위해 남편의 가정폭력을 참고 살다가 폭력의 심화로 보호처분을 신청하여 도망 나와 살고 있는데, 남편이 자녀들의 친권자라는 이유로 협박하며 괴롭히고 있으니, **친권자라 하더라도 가정폭력 가해자에 대해서는 권리제한 조치가 필요함** ('20.6월 국민청원)
- 현재 별거 상태인 아내(가정폭력가해자)와 그 공범(동거남)은 **미성년자 약취죄로 징역 선고를 받은 자들인데**, 남편인 친부의 동의도 없이 미성년 자녀의 주소를 **가해자 측으로 이전하였음**. 실제로 자녀는 친부의 아버지(아이의 할아버지)가 돌봐주고 있었고, 아내와는 여러 소송을 진행 중인데, 아내 측은 **엄마라는 이유로 자녀의 전입신고**를 하여 민형사상 이득을 취하려는 목적으로 보임 ('20.4월 국민신문고)

□ 가정폭력 행위자의 전입신고 부동의로 인한 자녀 보호 한계

- 세대주인 가정폭력 행위자의 주민등록상 세대원인 자녀를 다른 주소로 전입신고 할 경우 '전(前) 거주지 세대주 동의'를 받기 어려움
 - 자녀의 실제 거주지가 피해자와 같아도 가정폭력 행위자 측은 피해자와의 연락을 목적으로 자녀의 전입신고에 반대
 - 전입신고 하려는 피해자(친권자)와 전(前) 세대주(친권자 등)의 의견 충돌 시 주민등록 공무원은 사실조사 및 전입신고 처리에 소극적

※ 전입신고는 실제 거주하는 곳으로 하여야 하며, 필요 시 공무원에게 사실 조사권이 있으나 양쪽 친권자의 갈등상황에서는 개입하지 않으려는 경향

- 미성년자는 약자인데 부모가 가해자일 경우 동의를 해주지 않아 전입 신고도 하지 못한다면 가해자 밑에서 성인이 될 때까지 계속 고통을 받을 것임 ('20.9월 국민생각함)
- 사실혼관계에서 임신 당시 세 차례 가정폭력을 당했고 결국 혼인 없이 혼자서 아이를 키우고 있는 피해자임. 출산 당시 개인사정으로 어쩔 수 없이 출생신고를 아이 아빠 밑으로 하였고 주민등록 세대주는 아이 아빠의 어머니로 되어 있음. 아이는 계속 가정폭력 피해자인 본인과 살고 있고, 곧 초등학교도 가야 해서 수차례 자녀의 주민등록을 엄마 주소로 옮기려고 시도했으나 현재의 세대주인 아이의 할머니가 동의를 해주지 않아 전입신고를 못하고 있음 ('20.5월 국민신문고)
- 남편의 가정폭력으로 이혼하였는데 둘 사이에 미성년 자녀가 있음. 자녀의 주민등록은 전 남편과 같이 되어 있으나 실제로는 피해자와 동거하고 있고 학교도 피해자 주소지에서 다니고 있음. 자녀의 전입신고를 하려고 했지만 가정폭력 가해자이며 전(前) 거주지 세대주인 아이 아버지가 동의해주지 않았고, 주민등록법시행령 단서에 따라 주민등록 담당자의 사실조사를 통해 전입신고를 하려 했으나 아이 아버지 쪽에서 친권자라며 소송을 걸겠다고 하자 동 주민센터에서도 사실조사와 전입신고 수리에 난색을 표함 ('20.3월 국민신문고)

IV. 개선방안

1 아동폭력피해자 입증서류 확대

□ 학대피해아동 보호시설의 상담·입소 확인서 인정

- 주민등록 열람제한 신청을 위한 가정폭력피해자 입증서류에 학대 피해아동 쉼터의 장이 발급한 입소 확인서를 추가
 - 아동학대피해자의 신변보호를 위한 즉각적인 분리조치 필요 시 우선 피해자의 주민등록 열람을 일정기간* 제한할 수 있도록 개선
 - * 아동보호시설 등에서 지자체 또는 가정법원에 (임시)보호명령을 신청하여 결정을 받기까지의 기간 등을 고려할 필요
 - ※ 다만, 주민등록 열람제한 대상이 된 친권자의 이의가 있는 경우에는 행정심판 또는 법원의 판단에 따라 필요한 범위 내에서 자녀의 주민등록 열람을 허용
- 아동보호전문기관의 장이 발급한 상담사실확인서를 입증서류로 인정하되, 이 경우 의료기관의 진단서 또는 경찰관서의 가정폭력 피해사실 소명서류를 보완
 - 실질적으로 가정폭력(아동폭력) 관련 상담을 수행하는 기관임에도 명칭 등을 이유로 해당기관의 확인서를 인정하지 않는 불합리 해소
 - ※ 다만, 부정하게 열람제한 신청을 할 목적으로 허위상담서 등을 발급하지 못하도록, 필요 시 가정폭력 관련 상담시설 감독기관에 교육 등 협조 요청
 - ※ 아울러, 시행규칙 개정 시 국가, 지자체, 공공기관 등이 관리·운영하는 각종 복지시설 중 관계법률상 가정폭력 관련 상담업무 수행 기관이 상담사실 확인서 인정기관에서 제외되는 일이 없도록 추가 확인·검토 필요

⇒ [행정안전부] 주민등록법 시행규칙 개정(제13조의2)

<주민등록법 시행규칙 개정안>

현행	개정안(예시)
제13조의2(가정폭력피해자의 주민등록표 열람 또는 등·초본 교부제한 신청) 영 제47조의2에 따른 신청을 하려면 시장·군수 또는 구청장에게 영 제17조제3항에 따른 신분증명서를 제시하고, 별지 제14호의3서식에 따른 신청서 및 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 증거서류를 제출하여야 한다. 다만, 제1호 및 제3호부터 <u>제5호까지</u>의 규정에 따른 서류를 제출하는 경우에는 「의료법」 제3조제2항제1호 또는 제3호의 의료기관이 발급한 진단서 또는 경찰관서에서 발급한 가정폭력 피해사실을 소명할 수 있는 서류를 함께 제출하여야 한다. 1. ~ 5. (생략) <u>6. <신설></u> <u>7. <신설></u> 8. ~ 12. (생략)	제13조의2(가정폭력피해자의 주민등록표 열람 또는 등·초본 교부제한 신청) 영 제47조의2에 따른 신청을 하려면 시장·군수 또는 구청장에게 영 제17조제3항에 따른 신분증명서를 제시하고, 별지 제14호의3서식에 따른 신청서 및 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 증거서류를 제출하여야 한다. 다만, 제1호 및 제3호부터 <u>제6호까지</u>의 규정에 따른 서류를 제출하는 경우에는 「의료법」 제3조제2항제1호 또는 제3호의 의료기관이 발급한 진단서 또는 경찰관서에서 발급한 가정폭력 피해사실을 소명할 수 있는 서류를 함께 제출하여야 한다. 1. ~ 5. (생략) <u>6. 「아동복지법」 제45조에 따라 설치된 아동보호전문기관의 장이 발급한 상담 사실확인서</u> <u>7. 「아동복지법」 제53조의2에 따라 설치된 학대피해아동쉼터의 장이 발급한 학대피해아동쉼터 입소 확인서</u> 8. ~ 12. (생략)

□ 피해자와 세대를 달리하는 자녀에 대해서도 열람제한 신청 허용

- 가정폭력 피해로 인해 피해자와 다른 세대로 주민등록을 옮기게 된 자녀에 대해서도 피해자가 주민등록 열람 제한을 동시 신청
 - 미성년 자녀에 대해서는 별도 증빙 없이 같이 열람 제한을 신청하고, 성년 자녀의 경우 본인의 동의를 받아 신청할 수 있도록 개선
 - ※ 주민등록 열람제한 조치 없이 보호명령 등 법원의 결정이 있을 때까지 방치할 경우 자녀와 피해자가 2차 폭력 위험에 노출될 수 있음
 - ※ 한편, 열람제한 대상자(가정폭력행위자)의 입장에서는 가정법원의 친권 배제·양육권 변경 결정, 가정폭력 관련 형사재판 또는 자녀의 주민등록 열람제한 처분에 대한 행정심판·소송 등의 절차를 통해 권리 주장이 가능함

□ 피해자 직계존속의 주민등록에 대한 열람제한 신청 허용

- 가정폭력 피해자는 그 부모, 형제 등 직계가족과 접촉하는 경우가 많아 부모의 주소 및 신변 보호 필요
 - 가정폭력피해자가 특정 대상자에 대한 주민등록 열람·교부 제한 신청 시 그 부모의 동의를 받아 부모의 주민등록 열람·교부 제한도 동시에 신청할 수 있도록 개선
 - ※ 주민등록 열람 신청권자인 ‘세대주(장인·장모 또는 시부모)의 자녀의 배우자(사위 또는 며느리)’가 가정폭력 행위자인 경우 가족 간 행정적 편의 지원 보다는 피해자 측의 신변 안전을 우선 고려할 필요
- ⇒ **[행정안전부] 주민등록법(제29조제6항), 시행규칙(별지 제14호의3서식) 개정**

<주민등록법 개정안>

현행	개정안(예시)
제29조(열람 또는 등·초본의 교부) ⑥ 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」제2조제5호에 따른 피해자(이하 이 조에서 "가정폭력피해자"라 한다)는 같은 법 제2조제4호에 따른 가정폭력행위자가 본인과 주민등록지를 달리하는 경우 제2항제5호에 해당하는 사람 중에서 대상자를 지정하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 본인과 <u>세대원의</u> 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부를 제한하도록 신청할 수 있다. <신설 2009. 4. 1.>	제29조(열람 또는 등·초본의 교부) ⑥ 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」제2조제5호에 따른 피해자(이하 이 조에서 "가정폭력피해자"라 한다)는 같은 법 제2조제4호에 따른 가정폭력행위자가 본인과 주민등록지를 달리하는 경우 제2항제5호에 해당하는 사람 중에서 대상자를 지정하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 본인과 <u>세대원 및 직계존비속의</u> 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부를 제한하도록 신청할 수 있다.

<주민등록법 시행규칙 별지 서식 개정안(발체·예시)>

[별지 제14호의3서식]

주민등록표 열람 또는 등·초본 교부 제한				[]신청서 []해제 신청서
※ 아래의 유의 사항을 읽고 작성하기 바라며, 해당하는 내용 앞의 []에 √ 표를 합니다. (앞쪽)				
접수 번호	접수일자	처리 기간: 즉시		
※ 열람 또는 등·초본 교부 신청 제한(해제) 대상자 (총 명)				
신청인과 의 관계	성명	주민등록번호	주소	
「주민등록법 시행령」 제47조의2에 따라 주민등록표의 열람 또는 등·초본 교부 제한을 ([]신청, []해제 신청)합니다. 년 월 일				
신청인	성명		주민등록번호	
	(서명 또는 인)			
	주소 (시·도)		(시·군·구)	
전화번호		휴대전화 번호		
<신설> 동반 신청인 (직계존속 ☐) (직계비속 ☒)	성명		주민등록번호	
	(서명 또는 인)			
	성명		주민등록번호	
	(서명 또는 인)			
성명		주민등록번호		
(서명 또는 인)				

유의 사항

1. 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제5호에 따른 피해자는 같은 법 제2조제4호에 따른 가정폭력행위자가 피해자 자신과 주민등록지를 달리하는 경우 「주민등록법」 제29조제2항제5호에 해당하는 사람을 대상으로 지정하여 피해자 자신과 직계존비속의 주민등록표 열람 또는 등·초본 교부 제한을 신청하거나 해제할 수 있습니다.
2. 주민등록표 열람 또는 등·초본 교부 제한 신청은 가정폭력 피해자 본인이 읍·면사무소나 동 주민센터에서 주민등록증 등의 신분증명서와 첨부 서류를 함께 제출하고 신청해야 합니다.

3 가정폭력행위자인 이해관계인에 대한 주민등록 열람 제한

□ 이해관계를 이용한 가정폭력행위자의 피해자 주소 추적 차단

- 채권·채무 등 이해관계가 있다고 하더라도 가정폭력 행위자인 경우 피해자의 주민등록 열람을 제한
 - 가정폭력피해자 주민등록 열람제한은 일반적 주민등록 열람제도에 대한 특례로, 생명권·안전권과 직결되며 재산권 등에 비해 더 중요
 - 피해자 보호를 우선 고려하여 주민등록 열람신청이 가능한 '정당한 이해관계가 있는 사람'을 엄격히 적용할 필요
 - 금융기관, 법원 등의 서류 외 개인이 제시하는 계약서, 반송우편물 등에 의해 가정폭력 피해자의 주소가 쉽게 공개되지 않도록 개선
- ※ 다만, 이를 통해 이해관계인의 권리 실현이 완전히 차단되는 것은 아니며 소송 등을 통한 권리 구제 가능

⇒ [행정안전부] 주민등록법 개정(제29조)

<주민등록법 개정안>

현행	개정안(예시)
제29조(열람 또는 등·초본의 교부) ② 제1항에 따른 주민등록표의 열람이나 등·초본의 교부신청은 본인이나 세대원이 할 수 있다. 다만, 본인이나 세대원의 위임이 있거나 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그러하지 아니하다. 1. ~ 5. (생략) 6. 채권·채무관계 등 대통령령으로 정하는 정당한 이해관계가 있는 사람이 신청하는 경우(주민등록표 초본에 한정한다) ⑥ 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제5호에 따른 피해자(이하 이 조에서 "가정폭력피해자"라 한다)는 같은 법 제2조제4호에 따른 가정폭력행위자가 본인과 주민등록지를 달리하는 경우 <u>제2항제5호에</u> 해당하는 사람 중에서 대상자를 지정하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 본인과 세대원의 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부를 제한하도록 신청할 수 있다. ⑦ 열람 또는 등·초본교부기관의 장은 제6항의 제한신청이 있는 경우 제한대상자에게 가정폭력피해자의 주민등록표 열람을 하지 못하게 하거나 등초본을 발급하지 아니할 수 있다. 이 경우 그 사유를 제한대상자에게 서면으로 알려야 한다. <u><신설></u>	제29조(열람 또는 등·초본의 교부) ② (좌동) 1. ~ 5. (생략) 6. (좌동) ⑥ 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제5호에 따른 피해자(이하 이 조에서 "가정폭력피해자"라 한다)는 같은 법 제2조제4호에 따른 가정폭력행위자가 본인과 주민등록지를 달리하는 경우 <u>제2항제5호 또는 같은 법 제2조제4호에</u> 해당하는 사람 중에서 대상자를 지정하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 본인과 세대원의 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부를 제한하도록 신청할 수 있다. ⑦ (좌동) ⑧ <u>제2항에도 불구하고 제7항에 따른 제한대상자가 가정폭력피해자의 주민등록표 초본의 열람 또는 교부를 신청한 경우에는 열람 또는 등초본교부기관의 장은 그 열람을 하지 못하게 하거나 발급하지 아니할 수 있다.</u>

※ 다만, 행정안전부에서 모든 개인간의 채권·채무관계에 따른 주민등록초본 열람제도에 대해 개선을 검토 중이라고 하므로, 가정폭력행위자인 이해관계인의 피해자 주민등록 열람 제한을 포함하는 내용의 다른방안 추진도 가능

4

자녀에 대한 전입신고 개선

□ 주민등록 열람제한 상태인 친권자의 전입신고 제한

- 가정폭력피해자와 자녀가 세대를 달리할 경우에도 가정폭력 행위자가 피해자의 동의 없이 자녀의 전입신고를 할 수 없도록 개선
 - 친권 행사에 있어서는 자녀의 복리를 우선적으로 고려하여야 하며 (민법 제912조), 친권자가 가정폭력 행위자인 경우 **자녀 보호방안 필요**
 - ※ 다만, 가정폭력 피해자와 주민등록 열람제한 대상자 간 자녀의 복리에 관한 다툼이 있는 경우에는 법원의 판단에 따름
- 친권자라는 이유로 주민등록 담당자가 주민등록 전산정보를 조회하여 가해자의 전입신고를 처리하는 일이 없도록 **업무지침 마련**
 - 가정폭력으로 주민등록 열람제한 대상이 된 친권자가 자녀의 전입신고서에 불분명한 전(前) 주소지를 기재한 경우 신고서 수리 제한
 - ※ 자녀에 대한 전입신고 개선방안은 가정폭력 2차 피해를 예방하기 위한 것으로, 법원의 판단 전에 주민등록법 시행규칙이 정한 증명서류에 의해 이미 피해사실이 확인된 상황을 전제로 함

⇒ [행정안전부] 주민등록법 시행령(제23조), 주민등록 사무편람 개정

<주민등록법 시행령 개선안>

현행	개정안(예시)
제23조(전입신고) <신설>	제23조(전입신고) ③ 법 제29조제7항에 따른 제한대상자가 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제5호에 따른 피해자의 자녀를 전입신고하기 위해서는 피해자의 동의를 받아야 한다.

<주민등록 사무편람 개선안>

현행	개정안(예시)
(전입신고) <신설>	(전입신고) 법 제29조제7항에 따라 주민등록 열람이 제한된 자가 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제5호에 따른 피해자의 자녀를 전입신고 하는 경우 정확한 전(前) 주소지를 기재한 경우에만 처리함(주민등록 전산정보시스템 등을 이용한 대신 확인 금지)

□ 주민등록 열람제한 상태인 전(前) 세대주의 동의 배제

- 가정폭력 행위자의 주민등록 세대원이던 자녀가 다른 주소로 전입할 경우 ‘전(前) 거주지 세대주의 동의’ 절차를 생략
- 특히, 자녀의 실제 거소가 가정폭력피해자와 같은 경우 가정폭력 행위자인 친권자의 반대에도 불구하고 자녀의 전입신고 허용 필요

⇒ [행정안전부] 주민등록법 시행령 개정(제23조제2항, 별지 제16호의2서식)

<주민등록법 시행령 개선안>

현행	개정안(예시)
제23조(전입신고) ② 법 제16조제1항에 따른 전입신고를 하는 경우 전입지의 세대주 또는 세대를 관리하는 사람과 전(前) 거주지의 세대주 또는 세대를 관리하는 사람이 다른 경우에는 전 거주지의 세대주, 세대를 관리하는 사람 또는 전입자의 확인을 받아야 한다. 다만, <추가> 전 거주지의 세대주, 세대를 관리하는 사람 또는 전입자의 확인을 받기 어려운 경우에는 읍면동장 또는 출장소장의 사실조사로 갈음할 수 있다.	제23조(전입신고) ② 법 제16조제1항에 따른 전입신고를 하는 경우 전입지의 세대주 또는 세대를 관리하는 사람과 전(前) 거주지의 세대주 또는 세대를 관리하는 사람이 다른 경우에는 전 거주지의 세대주, 세대를 관리하는 사람 또는 전입자의 확인을 받아야 한다. 다만 <u>전 거주지의 세대주, 세대를 관리하는 사람이 법 제29조제7항에 따라 주민등록 열람이 제한된 사람이거나</u> 전 거주지의 세대주, 세대를 관리하는 사람 또는 전입자의 확인을 받기 어려운 경우에는 읍면동장 또는 출장소장의 사실조사로 갈음할 수 있다.

<시행령 별지 서식 개선안(발체·예시)>

■ 주민등록법 시행령 [별지 제15호의2서식]

[] 전입(세대 일부 이동, 편입, 합가, 위임용) [] 재등록신고서

※ 뒤쪽의 유의사항과 작성방법을 읽고 작성하기 바랍니다.

(앞쪽)

접수 번호		신고일			
		년 월 일			
전에 살던 곳	구분	[] 세대 모두 이동 [] 세대주 포함 일부 이동 [] 세대주 미포함 일부 이동			
	세대주	성명	주민등록번호	남은 세대의 세대주 성명 (연락처)	
	주소 (행정상 관리주소)	(시·도) (시·군·구) ※ 시·도, 시·군·구까지만 작성 (상세 주소는 작성하지 않아도 됩니다.)			
현재 사는 곳 (이사한 곳)	구분	[] 세대 구성 [] 다른 세대로 편입 [] 세대 합가(두 세대주가 하나의 세대 구성)			
	세대주	성명		연락처	
	주소	(서명 또는 인)			
	다가구주택 명칭		동 호		
전입자, 전 세대주 확인	※ 전입자가 아닌 사람이 신고하는 경우에만 작성합니다.				
	전입자(대표자)	성명	(서명 또는 인) 주민등록번호		
	※ 세대주가 변경되는 경우 또는 미성년자를 전입신고 하는 경우에만 작성합니다.				
	전(前) 세대주	성명	(서명 또는 인)		

작성방법

1. 신고인은 ‘신고인’ 칸에 도장을 찍는 대신 한글 서명을 해도 되며, ‘세대주’의 ‘성명’ 칸에는 세대주의 확인(세대주의 서명 또는 날인)을 받아야 합니다. 세대주의 위임을 받아 신고하는 세대주의 배우자, 세대주의 직계혈족, 세대주의 배우자의 직계혈족 또는 세대주의 직계혈족의 배우자는 ‘위임장’ 칸에 세대주의 위임을 받고, 세대주의 주민등록증 등 신분증명서를 함께 제시해야 합니다.
2. 세대주를 포함해 세대 일부 또는 전부가 전입하면서 전(前) 세대주를 세대원으로 신고하는 경우에는 전 세대주의 확인(서명 또는 날인)을 받아야 하며, 미성년자를 전입신고하는 경우에는 전 세대주 또는 전 세대의 세대원 중에서 법정대리인(친권자 또는 후견인)의 확인(서명 또는 날인)을 받아야 합니다.
3. 전 세대주나 전입자(본인)의 확인을 받을 수 없는 경우 또는 전 세대주가 가정 폭력행위자로 피해자 등의 주민등록에 대한 열람·교부가 제한된 자인 경우에는 “전입자, 전 세대주 확인” 란은 읍·면·동장 및 출장소장의 사실조사로 갈음할 수 있습니다.
4. 세대주와 함께 세대 일부가 전출한 경우에는 남은 세대의 세대주 성명과 연락처를 작성합니다.
5. ‘전입자 또는 재등록자’ 칸의 ‘세대주와의 관계’ 칸에는 전입지(재등록지)의 세대주와 전입(재등록)하는 사람의 관계를 작성합니다.

V. 조치사항

□ 관계기관 : 행정안전부

□ 조치사항 및 조치기한

과제구분	조치사항	관련법령	조치기한
① 아동폭력피해자 입증서류 확대	- 학대피해아동쉼터의 장이 발급한 학대피해아동쉼터 입소 확인서 추가 - 아동보호전문기관의 장이 발급한 상담사실확인서(진단서, 경찰관서 소명서류 보완) 추가	주민등록법 시행규칙 (제13조의 2)	'21.4.
② 가정폭력피해자 직계존비속의 주민등록에 대한 열람 제한	- 피해자와 자녀가 다른 세대에 속한 경우에도 피해자가 자녀의 주민등록 열람제한을 신청 - 피해자가 그 직계존속의 주민등록에 대한 열람제한을 동시 신청	주민등록법 (제29조 6항), 주민등록법 시행규칙 [별지 제14호의3서식]	'21.10.
③ 가정폭력행위자인 이해관계인에 대한 피해자 주민등록 열람 제한	채권·채무 등 이해관계인이라 해도 가정폭력으로 주민등록 열람제한 상태인 자에 대해서는 피해자의 주민등록 열람·교부를 제한	주민등록법 (제29조)	'21.10.
④ 자녀에 대한 전입 신고 개선	- 가정폭력으로 주민등록 열람제한 중인 친권자의 자녀 전입신고 제한 - 실제 양육자인 가정폭력 피해자의 동의를 받도록 제한 - 자녀의 전(前) 주소를 정확히 기재 하지 않은 전입신고서 처리 제한	주민등록법 시행령 (제23조)	'21.10.
		주민등록 사무편람	'21.4.
	자녀가 다른 주소로 전입신고 시 가정폭력으로 주민등록 열람제한 중인 전(前) 세대주의 동의 배제	주민등록법 시행령 (제23조 2항 [별지 제16호의2서식])	'21.10.