토론회 자료집

‘출생등록에서 배제된 아이들’

보편적 출생등록 제도 도입을 위한 토론회

일 시 | 2017. 11. 27.(월) 오전 10시

장 소 | **국회의원회관 제3세미나실**



| 주 최 | **더불어민주당** 국회의원 **권미혁 · 백혜련** 국가인권위원회

보편적 출생신고 네트워크

공익인권법재단 공감 · 국제아동인권센터 · 뿌리의 집 · 민주사회를위한변호사모임
사단법인 두루 · 세이브더칠드런 · 안산글로벌청소년센터 · 유니세프한국위원회
유엔난민기구 · 이주민센터 친구 · 이주민지원공익센터 감동 · 재단법인 동천
플랜코리아 · 피난처 · 진실과 화해를 위한 해외입양인 모임 TRACK

목 차



인 사 말 **권미혁** 국회의원(더불어민주당) …… 1
백혜련 국회의원(더불어민주당) …… 2

축 사 **금태섭** 국회의원(더불어민주당) …… 3
◯◯◯ 국회의원(더불어민주당) …… 4

경과보고 보편적 출생신고 네트워크 활동 경과보고
채현영 법무담당관 (유엔난민기구) …… 5

사례 발표 한국에서 이주아동으로 산다는 것은
안산 글로벌청소년센터 …… 11

좌 장 **조영선** 사무총장(국가인권위원회)

주제발표1 아동인권 보장을 위한 출생통보제도의 도입 방안
송효진 박사(한국여성정책 연구원) …… 15

주제발표2 이주배경 아동의 출생신고 보장 방안
김 진 변호사(이주민지원공익센터 감동) …… 45

토 론 **정구태** 교수(조선대학교 법과대학) …… 59
김사강 연구위원(이주와 인권연구소) …… 63
윤채완 과장(국가인권위원회 아동청소년인권과)…… 69
장철웅 심의관(대법원 법원행정처 사법등기국) …… 75
김민지 전문위원(법무부 법무심의관실) …… 79
임대식 과장(보건복지부 아동권리과)…… 83

부 록 …… 87

인사말



안녕하십니까. 국회 보건복지위원회, 여성가족위원회 권미혁 의원입니다.

오늘 '출생등록에서 배제된 아이들 – 보편적 출생등록 제도 도입을 위한 토론회'에 참석해 주신 여러분께 감사의 말씀을 드립니다. 더불어 좌장을 맡아 주신 조영선 사무총장님을 비롯하여 발제자, 토론자 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다.

태어났지만 어디에도 기록되지 않는 아이들이 있습니다. 바로 출생등록에서 배제된 아이들입니다. 출생등록과 관련된 사건은 잊을만 하면 언론에서 다양한 형태로 보도되고 있습니다. 태어났지만 출생등록을 하지 않아 교육, 의료 등에서 제외된 경우, 태어나지 않았지만 허위로 출생등록을 하여 사회복지급여를 부정수급하는 경우가 발생하기도 하였습니다.

이러한 문제는 출생등록을 원칙적으로 부, 모에게 맡기고 있는 현행 출생등록제도의 문제로 인해 발생한 것입니다. 이에 저는 여러 논의 과정을 거쳐 지난 8월 출생통보제를 주요 내용으로 하는 「가족관계의 등록에 관한 법률」 개정안을 발의한바 있습니다. 개정안은 건강보험심사평가원을 통해 출생정보를 전송하도록 함으로써 출생통보제 도입에 따른 의료기관의 부담을 일정부분 경감 시킬 수 있을 것입니다.

그러나 출생신고가 의무화됨으로써 미혼모가 병원에서의 출산을 기피할 수 있는 문제가 제기 되는 등 출생통보제 도입에 따른 다양한 의견이 있는 것으로 알고 있습니다. 오늘 토론회에서 논의되는 이야기를 듣고 제도 개선에 잘 반영할 수 있도록 노력하겠습니다.

출생신고는 아동의 권리 보장의 첫걸음입니다. 선택 할 수 있는 것이 아니라 필수적으로 해야 하는 것입니다. 아동 권리가 보장될 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.

2017년 11월 27일

더불어민주당 국회의원 **권미혁**

인사말



안녕하십니까! 더불어민주당 경기 수원(을) 국회의원 백혜련입니다.

때 이른 한파가 기승을 부리는 가운데 '보편적 출생등록 제도 도입을 위한 토론회'에 참석해주신 모든 분들께 진심으로 감사드립니다.

지난 8일 법무부 주최로 '제3차 외국인정책 기본계획' 공청회가 열렸습니다. 법무부는 이번 3차 기본계획의 정책 비전을 '국민공감! 인권과 다양성이 존중되는 안전한 대한민국'으로 선언했습니다.

무엇보다 이민자의 인권 존중에 초점을 두고, 그동안 관심 받지 못했던 이주아동의 출생신고와 권리보호에 대한 내용을 기본계획에 포함시켰습니다. 국가인권위원회에서도 아동학대 예방과 아동의 인권보호를 위해 출생신고제도 개선을 권고했습니다.

그러나 여전히, '보편적 출생신고 제도'는 여전히 우리 사회에서 생경한 개념입니다. 유엔 아동권리위원회에 따르면, 보편적 출생등록(universal birth registration)'이란 부모의 법적 지위, 출생 지역, 출생 장소 등의 어떠한 요소나 출생여건과 관계없이 한 국가 관할권 내 모든 아동의 출생을 등록하는 제도"입니다.

출생신고가 되지 않은 아동은 의무교육 등 기본적 권리를 향유하지 못할 뿐 아니라 유기 및 인신매매 등 심각한 범죄에 무방비로 노출되는 경우가 발생합니다. 그렇기 때문에 사실상 출생신고는 아동을 사회적 위험으로부터 보호할 수 있는 최소한의 안전장치이며 보장받아야할 권리인 것입니다.

국내 인권단체뿐만 아니라 국제노동기구(ILO), 유엔 인종차별철폐위원회, 유엔 자유권위원회 및 유엔 사회권위원회 등 국내외적으로 '보편적 출생신고 제도'를 도입할 것을 꾸준히 촉구해왔습니다. 국제 인권규약 역시 보편적 출생신고제도의 필요성을 강조하고 있습니다.

오늘 이 자리를 계기로 오랜 기간 해결되지 않고 있던 유기 · 방임 아동과 난민 · 이주 아동의 출생신고제도가 보완되어 인권사각지대에 놓여있던 아동들의 권리가 보호받을 수 있게 되기를 희망합니다.

끝으로, 토론회에 귀한 시간을 내어 참석해 주신 귀빈 여러분께 감사의 말씀을 드리며 논의를 이끌어 주실 조영선 사무총장님, 송효진 박사님, 김진 변호사님을 비롯한 토론자 분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2017년 11월 27일

더불어민주당 국회의원 **백혜련**

축 사



안녕하십니까?
국회 법제사법위원회 소속 더불어민주당 금태섭 의원(서울 강서갑)입니다.

먼저 「보편적 출생등록 제도 도입을 위한 토론회」가 열리게 된 것을 진심으로 축하드립니다.

태어나는 모든 아이는 사회로부터 축복과 보호를 받을 자격이 있습니다. 국가는 모든 정책수단을 총동원해 이들을 위한 사회안전망을 구축할 의무가 있습니다.

그런데 여전히 우리 사회에는 출생신고 누락으로 기본적인 권리를 누리지 못하는 아이들이 있다고 합니다. 세상에 태어나 아무도 보호하지 않는 아이가 존재한다는 것입니다. 참으로 안타까운 이야기입니다.

출생신고가 되지 않은 아이들은 예방접종 등 의료서비스를 적기에 받지 못하거나 교육, 복지 등 기본적인 권리를 누리지 못하고 있습니다. 심지어 영아유기, 신생아 매매, 불법 입양 등 각종 범죄에 노출되는 경우도 있습니다.

나아가 이주 가정의 아동은 출생신고를 하지 못해 그 존재가 공적으로 기록되지 않고 있습니다. 우리 법에 의하면 국민만 출생신고를 할 수 있기 때문입니다. 국내에 거주하는 외국인이 200만 명이 넘고 난민 신청자도 3만명이 넘는 대한민국의 현 주소입니다.

이는 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」 등 글로벌 스탠다드에 맞지 않습니다. 부모의 인종, 국적, 체류자격, 출신지역 등과 무관하게 국내에서 출생한 모든 아동에 대해 출생신고는 물론 최소한의 보호를 제공하는 것이야 말로 격조 있는 국가의 모습이라고 생각합니다.

최근 국가인권위원회에서는 아동 인권 보장을 위해 출생통보제도를 개선하도록 법무부와 대법원에 권고했다고 합니다. 이와 관련된 법안이 이미 국회에 발의된 상황입니다. 이를 위해서는 출산정보를 송부하는 시스템 구축과 관련 기관의 협조가 필요할 것입니다.

오늘 토론회를 통해 보편적 출생등록 제도 도입을 위한 뜻깊은 성과물이 도출되길 기대합니다.

다시 한 번 토론회를 주최하신 관계자 여러분의 노고에 감사드리며 함께하신 모든 분들의 건승을 기원합니다. 감사합니다.

2017년 11월 27일

더불어민주당 국회의원 **금 태 섭**

축 사

경과보고

보편적 출생신고 네트워크 활동 경과보고

채현영

법무담당관 (유엔난민기구)



보편적 출생신고 네트워크 경과 보고



UNHCR
The UN Refugee Agency

네트워크 소개

- 모든 아동에게 '출생신고될 권리'가 보장될 수 있도록 사례 지원, 인식 개선을 위한 캠페인 및 근본적 문제 해결을 위한 제도개선 활동.

UNHCR
The UN Refugee Agency

활동 경과

- 2015. 4. 첫 회의
- 2015. 6. 워크샵
- 2016. 6. 16. '세상에서 가장 소중한 신고' 캠페인 런칭 - 홈페이지 www.ubrkorea.org 통해 2,000여명의 시민 제도개선 지지
- 2016. 9. 8. 출생신고 제도 개선을 위한 간담회

UNHCR The UN Refugee Agency



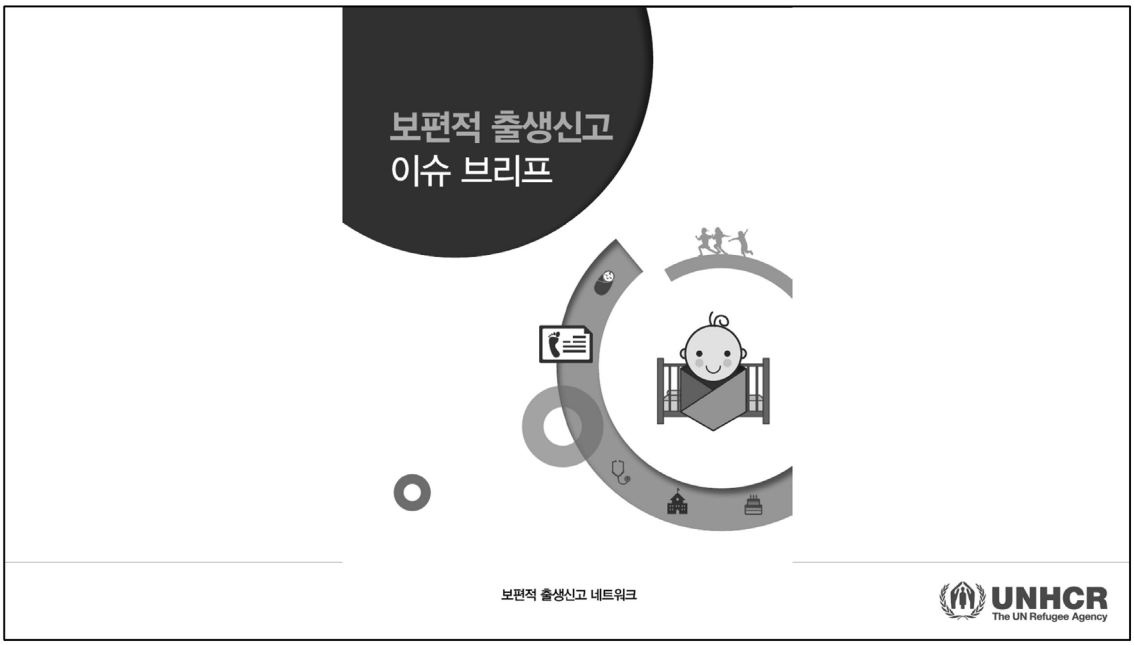
활동 경과

- 2016.10. ‘아동의 출생신고 권리보장 방안모색’ 토론회 국가인권위원회와 공동주최
- 2017. 7. ‘보편적 출생신고 법률지원단’ 발족
- 2017. 8. 카카오 같이가치 캠페인 – 참여기부 11,000명, 직접 기부 500여명 동참
- 2017.11. 보편적 출생신고 이슈브리프 발간

UNHCR The UN Refugee Agency



UNHCR The UN Refugee Agency


보편적 출생신고
이슈 브리프
보편적 출생신고 네트워크
UNHCR
The UN Refugee Agency


참여 단체
공감
국제아동인권센터
후리외집
KOROOT
세이브더칠드런
안산글로벌청소년센터
unicef
유니세프한국위원회
UNHCR
유엔난민기구
감동
이주민센터 친구
bkl
재단법인 동천
PLAN
플랜코리아
피난처
NAN
민주사회를 위한 변호사모임
사단법인 두루

사례 발표

한국에서 이주아동으로 산다는 것은

안산 글로벌청소년센터



Is it possible to live as a kid in Korea?

My name is M and I am from Democratic Republic of the Congo. I came to South Korea in 2004, I am married and have 2 sons who are 12 and 10 years old in Korean age.

Living in a foreign country is not easy for anybody. We have to deal with many things in order to survive. My children are born in Korea. Since they were toddler, they attended Korean kindergarten, and now they are attending a regular Korean elementary school. Just like all children born here, they have a good command of Korean.

Whenever they refer to "OURI NARA (our country)", they think about Korea, because since they are born, they have never lived in another country than Korea. If you close your eyes and listen to them speaking, you will think that they are Korean children because of their perfect accent and way of thinking which is totally Korean.

They naturally like Korean food and Korean culture as well. In their mind, they are just Korean kids with black skin.

Despite all the fact that I mentioned, is it possible for them (and for other foreigner children born in Korea) to live here?

All children have dreams, they have things that they would like to get and to achieve. When they really want something bad enough and have strong desire, they go after what they want. Three years ago, when my second son entered elementary school, I wanted to get a Kids phone for him. So I visited SKTelecom to get him one but I couldn't. The answer I got was that it is made only for Korean kids. I was upset and asked the clerk what is the difference between Korean kids and foreigner kids? Aren't they all children who need adult care and protection? I left the shop without any answer.

After that event, my son kept asking me for a while why he couldn't have a kids

phone, and why don't they consider him as a Korean kid since he is born here. I couldn't explain to him because until now I do not understand myself why.

How are you supposed to explain to a child born here that he is not like other Korean children? I know that this is a country of right, but how can a child understand that he doesn't have the same rights as his Korean friends even though he is born here? How can you explain to him that because of his stateless status, he cannot participate to any national competition, he can probably not enter high school or university, he cannot get access to many facilities because he is not recognized either by the Korean government nor by the embassy of his parents' country because they are refugees?

All people are born equal by the law, but what will happen to all those kids born here but who cannot get Korean citizenship? What kind of future can we offer them? How can we talk to them about hope when we, adults, don't even see any solution coming? How can they live her as kids knowing that they will never be integrate in the society? Why should we give them such a burden from their very young age, always keeping in mind that they have restriction in what they want to do? Shouldn't they be free just like all other kids?

That's why I am asking you to reconsider your decision and grant them the citizenship. They have so much to bring to the Korean society. They are smart, bright and really want to be part of this country which is their hometown.

주제발표1

아동인권 보장을 위한 출생통보제도의 도입 방안

송효진

박사(한국여성정책 연구원)



아동 인권 보장을 위한 출생통보제도의 도입 방안[1)]

송효진 (한국여성정책연구원 연구위원)

Ⅰ. 서론

우리 사회는 취약한 출생신고제도 하에서 연이어 발생하고 있는 출생신고 누락과 이 과정에서의 아동학대와 영아유기 등 아동 인권 침해 사례들을 언론보도를 통하여 접하고 충격과 안타까움에 가슴 아팠던 기억을 가지고 있다. 이러한 문제들이 사회적 이슈가 되면서 지난해 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」(이하 "가족관계등록법")의 일부개정[2)]으로 출생신고에 있어 인우보증제도가 폐지되고, 출생신고가 되어 있지 않아 자녀의 복리가 위태롭게 될 우려가 있는 경우에 국가(검사 또는 지방자치단체의 장)가 출생신고에 직접 개입할 수 있게 되었다.

그러나 허위의 출생신고 가능성은 여전히 존재하고 출생신고누락 및 지연 문제에 대한 대응 역시 사후적인 대책에 지나지 않아 현행 출생신고제의 문제에 대한 근본적인 해결 방안이 되기에는 미흡하다. 그리하여 아동의 인권 보호를 위해 출생신고제도의 근본적인 개선이 필요하다는 요구가 계속되면서, 보편적 출생등록제의 도입 및 개선방안으로서 의료기관 연계의 출생통보제도에 대한 논의가 이루어지고 있다.

본 발표에서는 현행 출생신고제도의 문제점 및 그 개선방안으로서 의료기관 연계의 출생통보제도의 도입을 모색해 보고자 한다.

---

1) 본 발표문은 송효진, "출생신고제도의 개선방안-의료기관 연계 출생통보제도의 도입을 중심으로-", 가족법연구 제31권 2호(통권 제59호), 한국가족법학회, 2017.7, 169-197; 2016년 11월 10일 법무부에 제출된 연구용역보고서 송효진·박복순·안경희, 출생신고제도의 개선을 위한 연구(법무부, 2016) 중 필자 집필 부분(다만 본 발표문의 결론은 발주처의 견해와 일치하지 않을 수 있습니다); 2016년 5월 11일 제6회 싱글맘의 날 국제컨퍼런스에서 발표한 송효진, "아동 인권 보호를 위한 출생신고제도의 개선", 제6회 싱글맘의 날 국제컨퍼런스-출생등록제와 양육비이행을 통한 아동권리 옹호의 길 자료집(주관 한국미혼모가족협회, 뿌리의 집, 2016.5.11.), 41-70면 발표문의 일부; 2016년 12월 17일 한국미래행정학회 동계학술대회에서 발표한 송효진, "출생신고제도의 개선방향 모색-외국 사례 및 시사점을 중심으로", 2016 한국미래행정학회 동계학술대회 발표논문집 정부3.0의 미래와 전망(한국미래행정학회, 정부3.0추진위원회, 2016.12.17.), 45-57면 발표문의 일부를 수정 보완한 것임을 밝힙니다.

2) 법률 제14169호, 2016.5.29. 일부개정, 2016.11.30. 시행.

Ⅱ. 현행 출생신고제도의 현황 및 문제점

1. 출생신고제도의 현황

출생신고와 관련하여 가족관계등록법은 출생 후 1개월 이내에(가족관계등록법 제44조 제1항), 혼인 중의 출생자는 부(父) 또는 모(母)가(가족관계등록법 제46조 제1항), 혼인 외의 출생자는 모(母)가 출생신고를 하도록 하고 있다(동조 제2항). 그리고 위 신고의무자가 신고를 할 수 없는 경우에 동거하는 친족, 분만에 관여한 의사·조산사 또는 그 밖의 사람 순으로 신고를 하도록 규정하고 있다(동조 제3항). 다만, 앞에서 언급한 바와 같이 2016년 개정으로 신고의무자가 1개월의 출생신고기간 내에 신고를 하지 아니하여 자녀의 복리가 위태롭게 될 우려가 있는 경우에는 검사 또는 지방자치단체의 장이 출생의 신고를 할 수 있게 되었다(가족관계등록법 제46조 제4항).[3] 또한 모의 성명·등록기준지 및 주민등록번호를 알 수 없는 경우에는 부(父)는 부의 등록기준지 또는 주소지를 관할하는 가정법원의 확인을 받아 출생신고를 할 수 있다(가족관계등록법 제57조 제2항). 즉, 출생신고의 책임은 원칙적으로 일차적인 신고의무자인 부 또는 모에게 맡겨져 있으며, 예외적으로 이들 신고의무자가 신고할 수 없는 경우에 동거친족, 그 후순위로 분만에 관여한 의사·조산사로 하여금 출생신고를 하도록 규정하고 있어, 출생신고에 있어 의료기관의 개입은 예외적인 경우에만 발생한다.

법은 출생신고시 원칙적으로 출생신고서에 의사나 조산사가 작성한 '출생증명서'를 첨부하도록 규정하고 있다(가족관계등록법 제44조 제4항 본문). 출생증명서는 의료법에 따라 의료업에 종사하고 직접 조산한 의사·한의사 또는 조산사가 환자(출산당사자)에게 발급한다(의료법 제17조 및 동법 시행규칙 제11조). 따라서 현행 법상 의료기관은 출생증명서를 출산당사자에게 발급할 뿐 일차적으로 출생등록에 관여하지 않는다.

가족관계등록 담당공무원은 출생신고자의 출생신고 기재사항의 사실여부를 확인하거나 심사할 권한이 없다. 출생신고의무자가 출생신고를 하기 전 까지는 현행 출생신고체계를 통하여서는 국가는 아동의 출생사실을 파악할 수 없으며 출생신고의 지연도 파악할 수 없는 것이다. 다만, 법은 출생신고의 의무가 있는 사람이 정당한 사유 없이 기간

3) 가족관계등록법 제46조(신고의무자) ① 혼인 중 출생자의 출생의 신고는 부 또는 모가 하여야 한다.
② 혼인 외 출생자의 신고는 모가 하여야 한다.
③ 제1항 및 제2항에 따라 신고를 하여야 할 사람이 신고를 할 수 없는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 각 호의 순위에 따라 신고를 하여야 한다.
1. 동거하는 친족
2. 분만에 관여한 의사·조산사 또는 그 밖의 사람
④ 신고의무자가 제44조 제1항에 따른 기간 내에 신고를 하지 아니하여 자녀의 복리가 위태롭게 될 우려가 있는 경우에는 검사 또는 지방자치단체의 장이 출생의 신고를 할 수 있다. <신설 2016.5.29.>

내에 해야 할 신고를 하지 아니한 때에는 5만 원 이하의 과태료를 부과하고(가족관계등록법 제122조), 공무원에 대하여 허위신고를 하여 가족관계등록부에 부실의 사실을 기재 또는 기록하게 한 자에 대하여는 5년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하는(형법 제228조 제1항)[4] 사후적인 대처방식으로서의 제재 규정을 두고 있을 뿐이다.

2. 출생신고제도의 문제점

(1) 출생신고 관련 언론 보도 사례

현행 출생신고제도의 문제를 드러내고 있는 일련의 사건들이 최근 언론을 통해 보도된 바 있다. 주요 사례를 살펴보면 다음과 같다.

> 광주에서 10남매를 둔 40대 부부가 10남매 중 둘째(25세)부터 여덟째(13세)까지 모두 7명의 자녀를 제때 출생신고하거나 취학시키지 않은 사실이 드러나 교육당국과 행정기관을 당혹하게 만든 사례가 있었다. 자녀들 중 4명(다섯째~여덟째)은 출생신고조차 되어 있지 않아 이와 같은 사실이 적발된 후에야 최대 18년 이상 뒤늦게 출생신고가 이루어졌다.[5]

지난해 아동학대사건을 계기로 정부가 취학연령에 도달한 아동 중 미취학, 장기결석 아동에 대한 전수조사를 실시하면서, 그 과정에서 미취학한 아동과 그 남매들 중 출생신고를 하지 않은 4명이 함께 발견된 사건이다. 위 사례는 원칙적으로 부모에게만 아동의 출생신고를 맡겨 놓고 있는 현행 제도 하에서, 부모의 고의 또는 태만으로 얼마든지 출생신고의 누락과 지연이 가능하다는 것을 보여 준다. 전수조사를 하지 않았으면 정부는 위 아동들의 출생사실조차 파악하지 못했을 것이다. 그나마 남매들 중 일부가 출생신고는 되어 있었으나 취학을 시키지 않아서 출생 미신고 아동까지 발견된 것일 뿐이어서, 매년 취학대상 아동에 대한 전수조사를 한다고 할지라도, 출생신고 자체가 누락된 아동은 심각한 사건이 발생하거나 우연히 존재가 드러나지 않는 한 국가가 아동의 출생사실을 파악하는 것은 거의 불가능하다.

---

4) 박지영, "출생신고제도 보완을 위한 입법방안," 이슈와 논점 제1015호(국회입법조사처, 2015.6.19), 2면.
5) 광주일보 2016.4.4.자 기사 "18년 지나 출생신고 … 사회안전망 무용지물,"
http:// www.kwangju.co.kr/read.php3?aid=1459695600574117006(최종검색일: 2016.11.1).

> 2017년 6월에는 부산에서 30대 여성이 신생아 2명의 시신을 냉장고에 보관해 온 충격적인 사건이 보도된 바 있다. 위 보도에 의하면 2014년 9월 산부인과에서 낳은 아이와 지난해인 2016년 1월 집에서 출산한 아이까지, 2명 모두 출생신고도 하지 않은 상태로 신생아 2명이 시신으로 발견되었다.[6]

위 사례는 출생신고제도의 사각지대에서 발생한 아동인권 침해의 극명한 예를 보여준다. 사망한 신생아 중 1명은 산부인과에서 출생했음에도 불구하고 시신으로 발견되기까지 수년간 출생사실 조차 전혀 파악되지 않았다. 출생신고제도의 사각지대에서 학대와 유기에 아동은 매우 취약한 상황에 놓이게 된다.

> 항공사 승무원인 류모씨는 '출생증명서'를 가지고 구청에 직접 방문하여 2010년 이후 지난 해(2016년)까지 3차례의 출생신고를 하였는데, 출생신고에 첨부된 출생증명서는 모두 위조된 증명서였다. 류모씨는 허위의 출생신고를 한 후, 출산휴가와 육아휴직을 사용하고 육아휴직 급여와 정부지원금 4000여만 원을 수령한 혐의를 받고 있다.[7]

최근 2017년 4월에 보도된 위 사건은 아동 인권 침해 사례에 해당하지는 않지만 위조된 출생증명서를 이용한 허위의 출생신고 사례로서 인우보증제도가 폐지되었음에도 불구하고 여전히 허위의 출생신고가 가능한 현행 제도의 허점을 보여 주고 있다. 관련 후속 보도[8]에 의하면, 인터넷을 통하여 위조업자에게 위조된 출생증명서를 구하는 데는 불과 10분밖에 걸리지 않으며, 동 보도에 의하면 위조된 서류는 육안으로는 구분이 어려울 만큼 정교하다고 한다. 분만에 관여한 의사나 조산사는 출산당사자에게 출생증명서를 발급할 뿐, 출생증명서가 출생신고 담당공무원에게 송부되지는 않으므로, 신고자가

6) MBN 뉴스 2017.6.19.자 보도 "'구멍 뚫린' 출생신고제 … 신고 안 하면 그만," http://mbn.mk.co.kr/pages/news/newsView.php?category=mbn00009&news_seq_no=3257526(최종검색일: 2017.6.30).

7) MBC 뉴스데스크 2017.4.5.자 보도, "[집중취재] '출산자작극' 죽은 의사 이름으로 출생증명서 위조," http://imnews.imbc.com/replay/2017/nwdesk/article/4263199_21408. html(최종검색일: 2017.6.30).

8) 조선일보 2017.4.6.자 기사, "위조 출생증명서 구매, 10분이면 할 수 있어," http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/04/06/2017040600301.html", http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/04/06/2017040600301.html(최종검색일: 2017.4.25).

출생신고서에 첨부한 출생증명서를 담당공무원이 육안으로만 확인할 수밖에 없는 현행 시스템 하에서는 위와 같은 방법으로 얼마든지 허위의 출생신고가 재발될 수 있다. 인우보증제도가 폐지되어 영아를 매매하거나 불법 입양하여 허위의 출생신고를 하는 아동인권 침해사례를 상당부분 예방할 것으로 기대하였으나, 위와 같은 방식으로 허위의 출생신고가 가능할 수 있다는 제도의 허점이 여전히 존재한다는 것을 보여 주는 사례이다.

> 대구의 한 보육원에 출생신고를 하지 않은 4세 여아를 키우고 있다는 신고가 전화로 접수되었다. 태어나자마자 선천성 다운증후군을 앓고 있던 여아는 부모에게 버림받고 보육시설에 맡겨져 키워졌다. 아이는 보육원의 도움으로 별다른 탈 없이 자랐으나 출생신고가 되어 있지 않아 교육·의료 혜택을 받지 못했다. 경찰의 8개월간의 수사로 행방을 찾아 입건된 친모는 남편과 별거중어어서 출생신고를 포기한 것으로 알려졌고 아동학대 혐의로 검찰에 넘겨졌다.
> 해당 구청은 개정된 가족관계등록법에 따라 직권으로 출생신고를 했다.[9)]

최근의 사례인 위 보도는 개정된 가족관계등록법 제46조 제4항에 의하여 출생신고를 한 사례이다. 그러나 사례에서 나타나는 바와 같이 직권에 의한 출생신고는 그야말로 사후적인 조치에 불과하고 출생신고권자가 임의로 신고를 하지 않으면 앞으로도 언제든지 위와 같은 사례가 발생할 수 있음을 여실히 보여준다. 장애를 가진 채 유기된 이 사례의 아동은 출생신고가 되지 않아 4년간을 당연히 받아야할 의료 혜택을 받지 못하고 존재하지 않는 아이로 살아왔다. 개정된 제도에도 여전히 한계가 있음을 알 수 있다.

(2) 현행 출생신고제도의 문제점

가. 취약한 신고체계로 인한 아동 인권 침해 문제

살펴본 바와 같이 현행 출생신고제도는 기본적으로 출생의 신고를 일차적으로 부 또는 모, 즉 개인에게만 맡겨 두고 있어 신고의 누락과 지연이 발생할 여지가 있는 매우 취약한 체계를 가지고 있다.[10)] 의료기관은 출생증명서를 출생아의 부모에게 발급할 뿐, 아동의 출생 사실을 국가에 통보하거나 일차적으로 신고에 관여하지 않는다. 최근 개정에 의하여 사후적으로 국가가 출생신고에 개입할 근거는 마련되었으나, 현행 출생신고체

9) 뉴시스 2017.11.15.자 기사 "'유령처럼 살아온 4세 장애 여아'…4년만에 출생신고", http://www.newsis.com/view/?id=NISX20171115_0000149020&cID=10810&pID=10800(최종검색일 2017.11.16.)

10) 박선영·송효진·구미영·김정혜·유혜경, 여성·가족 관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구(II): 출생등록 의무자 및 스토킹 규제 관련 외국의 입법례와 시사점(한국여성정책연구원, 2014), 73면.

계 하에서는 국가가 출생 미신고 사실을 발견할 수 있는 상시적인 스크린 시스템은 없는 상황이다. 최근 아동학대가 사회적 이슈로 부각되면서 취학 아동 전수조사 과정에서 출생 미신고 아동이 발견된 바 있다. 앞에서 소개한 첫 번째의 경우가 여기에 해당한다. 그러나 이러한 전수조사는 매우 예외적이고 일회적인 성격을 가지고 있을 뿐이다. 상시적으로 사전에 최대한 출생 미신고를 방지할 수 있는 체계가 없다는 것이 여전히 문제이다.

부모의 고의 또는 태만에 의해 출생신고가 되지 않음으로써, 아동은 출생하였음에도 권리보장과 마땅히 받아야 할 의료·보건·복지 그리고 교육 등 국가 지원체계의 밖에 놓이게 된다. 예방접종 등의 의료혜택을 적기에 받지 못하거나, 의무교육을 받지 못한 채 방치된다든지, 더 나아가 영아 유기, 신생아 매매, 불법·탈법적인 입양 등 아동의 인권을 심각하게 침해하는 사회문제들[11]로 연결된다.

나. 유엔아동권리위원회의 권고 사항인 보편적 출생등록제도의 미비

우리나라의 출생신고제도는 우리나라가 가입 비준한 국제규약의 규정에서 요구하는 사항을 충족시키지 못하고 있다. 유엔 아동권리위원회(Committee on the Rights of the Child)는 이러한 사항을 지속적으로 지적하며 보편적 출생등록제도의 도입을 권고하고 있다. "'보편적 출생등록(universal birth registration)'이란 부모의 법적 지위, 출생 지역, 출생 장소 등의 어떠한 요소나 출생여건과 관계없이 한 국가의 관할권 내 모든 아동의 출생을 등록하는 제도"이다.[12]

「아동의 권리에 관한 협약」(Convention on the Rights of the Child, 이하 "유엔아동권리협약")은 1989년 11월 20일 유엔 총회에서 채택되었다. 우리나라는 1990년 9월 25일 서명하여 조약당사국이 되었으며, 1991년 11월 20일 비준함으로써 위 협약은 국내법과 동일한 효력을 가지게 되었다.[13] 유엔아동권리협약은 아동의 출생등록에 관하여 제7조 제1항에서 "아동은 출생 후 즉시 등록되어야 하며, 출생 시부터 성명권과 국적취득권을 가지며, 가능한 한 자신의 부모를 알 권리와 부모에 의하여 양육 받을 권리를 가진다."고 규정하고 있다. 동조 제2항에서는 "당사국은 이 분야의 국내법 및 관련 국제문서상의 의무에 따라 이러한 권리가 실행되도록 보장하여야 하며, 권리가 보장되지 않으면 무국적 상태가 되는 아동의 경우에는 특히 그러하다."고 하여 출생등록에 있어서의 국가의 의무를 규정하고 있다.

유엔아동권리협약의 당사국 이행 여부에 대한 감독을 관장하고 있는 유엔 아동권리위

11) 박선영·송효진·구미영·김정혜·유혜경, 앞의 책, 73면.
12) 김철효·김기원·소라미·신예진·최서리, 이주배경 아동의 출생등록(세이브더칠드런, 2013), 26면.
13) 송효진·김소영·안소영·김연재, 다문화가족의 자녀보호를 위한 법·제도 개선방안 연구(한국여성정책연구원, 2015), 40면 참조.

원회는 2001년 “아동의 출생등록과 관련해서 모든 아동이 인간으로 인정받고 아동의 완전한 권리를 누릴 수 있도록 하는 것에 우선순위를 두어야 한다.”[14]고 명시[15]한 바 있다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 출생등록제도는 출생 즉시 등록을 담보하기 어려운 상황이다. 출생신고를 출생 후 1개월 내에 하도록 규정(가족관계등록법 제44조 제1항)하고 있어 출생의 시점과 신고 시점까지 1개월의 간격을 두고 있다. 이는 유엔아동권리협약상 요구되는 “출생 즉시 등록되어야 한다.”는 요구에 부응하지 못하고 있는 것으로 평가된다. 출생신고를 원칙적으로 부 또는 모에게만 맡겨 놓고 있어, 신고의무자의 고의, 해태로 인한 신고 누락과 지연을 방지하지 못한다는 점, 모든 아동의 출생등록이 보장될 수 있는 제도는 아니라는 점에서 보편적 출생등록을 요구하는 위 협약을 이행하고 있다고 보기 어렵다.

이러한 우리나라의 출생신고제도에 대해 유엔 아동권리위원회는 우리나라의 2011년 제3·4차 국가보고서에 대한 심의결과(2011.10), 우리나라의 출생신고제도는 보편적 출생등록제도라고 보기 어렵고, 이러한 제도 하에서 사실상의 입양이 일어날 수 있다는 점에 대해 우려를 표명하였다.[16] 나아가 유엔아동권리협약 제7조에 따라 우리나라가 부모의 법적 지위 또는 출신에 관계없이 모든 아동의 출생이 신고 되도록 조치를 취할 것과 출생신고에 아동의 생물학적 부모가 정확히 명기되도록 보장하고 이를 확인할 것을 촉구하였다.[17]

그간 우리나라는 출생신고제도에 있어 인우보증제도의 폐지, 국가의 출생신고 개입 근거 마련, 미혼부의 출생신고를 위한 개정 등 개선이 있었다. 그러나 유엔 아동권리위원회의 권고 사항 중 가장 주요한 부분에 대해서는 아직 이행하지 못한 상황이다.

다. 인구동태 통계의 부정확성

정확한 출생등록은 영아출생·사망의 정확한 집계 및 영아보건정책 수립을 위한 근거로 활용될 수 있다[18]는 점에서 매우 중요하다. 그러나 살펴본 바와 같이, 신고의 누락과 지연이 발생하고 있고, 영유아 사망 등도 정확히 집계가 되고 있다고 보기 어려워, 인구동태통계의 부정확성을 초래한다는 지적을 받고 있다. 인구동태 통계와 출생아동에 대한

14) Committee on the Rights of Child. 2001. Concluding Observations: Paraguay (UN Doc. CRC/C/15/Add.166), para. 30(김철효·김기원·소라미·신예진·최서리, 앞의 책, 25면 주 20)에서 재인용).
15) 김철효·김기원·소라미·신예진·최서리, 앞의 책, 20면.
16) 박선영·송효진·구미영·김정혜·유혜경, 앞의 책, 73면.
17) 박선영·송효진·구미영·김정혜·유혜경, 앞의 책, 74면.
18) 송효진·박복순, 가족관계의 등록 등에 관한 법률 시행 5년: 평가 및 개선방안(한국여성정책연구원, 2013), 109면.

의료보건행정 서비스를 제공함에 있어서 정확하고 신속한 출생사실의 등록이 무엇보다도 중요[19]한 만큼 현행 출생신고 체계의 개선이 요구되고 있다.

라. 행정서비스와 국민의 편의 관점에서의 문제

현행 출생신고제도는 출생신고를 신고의무자인 국민이 담당 관청을 직접 찾아가서 하도록 설계되어 있기 때문에 국민의 편의와 행정서비스의 관점에서도 개선이 필요한 부분이다. 출생아동의 등록과 지원은 국가에서 나서서 서비스해야 하는 부분이지, 국민에게 과태료를 부과하여 의무를 지워 처리해야 할 사무로 두는 것은 적절하지 않다.

아동의 복리를 위하여 출생의 등록은 신속하고 정확하게 이루어져야 한다. 그러나 우리나라는 출생 즉시 출생사실을 통보하는 제도 없이 출생의 신고기간을 한 달 이내로 하고 있다. 한 달의 출생신고 기간은 아동의 복리의 관점에서 본다면 결코 짧지 않다.[20] 선행연구[21]에 의하면 주요 외국의 입법례에서는 아동의 출생 후 즉시 혹은 길어야 일주일 이내에 출생사실이 당국에 통보되도록 하고 있다.

〈표 1〉 국가별 출생통보 및 출생신고 기간

국 가	의료기관 등에 의한 출생사실의 통보	부모 등에 의한 출생신고
호주 (ACT)	7일	6개월
뉴질랜드	5일	2개월
영국(잉글랜드 · 웨일스)	출생 후 바로 정보등록 및 의료보장(NHS)번호 부여	42일
미국 (뉴욕)	5일	
미국 (캘리포니아)	10일	
캐나다 (브리티시 컬럼비아)	48시간	30일
독일	-	1주일(의료기관/부모)
프랑스	병원에서 퇴원 전 출생신고 가능	3일
싱가포르	병원에서 퇴원 전 출생신고 가능	14일
중국	-	1개월
일본	-	14일
한국	-	1개월

출처: 박선영·송효진·구미영·김정혜·유혜경, 여성·가족 관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구(II): 출생등록의무자 및 스토킹 규제 관련 외국의 입법례와 시사점(한국여성정책연구원, 2014), 68-69면에서 일부 발췌.

19) 박선영·송효진·구미영·김정혜·유혜경, 앞의 책, 75면.
20) 박선영·송효진·구미영·김정혜·유혜경, 앞의 책, 75면.
21) 박선영·송효진·구미영·김정혜·유혜경, 앞의 책, 68-69면.

그러나 한편으로 한 달의 기간은 출생신고의무자인 부모의 입장에서도 결코 여유로운 기간이 아니다.[22] 기간 내 출생신고를 하지 못하여 과태료를 내는 건수가 2007년부터 2011년에 이르기까지 5년간 89,253건에 이르고, 이와 관련하여 2006년 국민고충처리위원회의 권고도 있다는 점을 이유로 하여 출생신고기간을 늘리는 것을 주요 내용으로 하는 가족관계등록법 일부개정안이 발의된 바도 있다.[23]

22) 박선영·송효진·구미영·김정혜·유혜경, 앞의 책, 75면.
23) 박주선 의원 대표발의(의안번호: 1902301 제안일: 2012.10.26). 물론, 출생신고기간을 늘리는 것으로 고충으로 개선하는 방안은, 아동은 출생 즉시 등록되어야 한다는 아동권리협약의 취지에 비추어 아동 인권의 차원에서는 바람직한 대안은 아닌 것으로 생각된다.

Ⅲ. 대안으로서 출생통보제도 도입의 모색

1. 논의의 배경

(1) 출생통보제도에 대한 논의의 경과

일련의 아동학대 사건에 따른 후속 조치로 취학 아동에 대한 전수조사 결과 출생누락의 사실이 여러 건 발견되면서 아동 인권 보호의 차원에서 최근 들어 출생신고제도의 근본적인 개선 필요성이 대두되었고, 의료기관에 의한 출생통보제도의 도입을 둘러싼 논의가 본격적으로 이슈화되고 있다.

전산시스템을 통한 의료기관의 출생증명서 발급과 연동한 출생신고체계의 개편 방향에 관한 연구와 논의는 이미 1998년 박정한 외의 연구[24] 및 뒤이은 보건복지부(2000)의 연구용역[25]을 통하여 시도된 바 있다. 가족관계등록법의 제정 이전 호적법 시행 하에서 수행된 위 연구들은 각종 보건지표와 인구동태 분석의 근간이 되는 정확한 출생통계 구축을 위해서 1990년대 이미 전체 분만의 약 99%가 의료기관에서 발생하고, 정부의 보건소 전산화 사업 및 의약분업 실시와 의료보험진료비의 EDI(electronic data interchange) 청구 증가 등으로 보건의료 자료 수집과 분석을 전산화할 수 있는 기반이 조성되고 있는 사회적 여건을 배경으로 출생 및 사망 전산신고체계의 확립을 통하여 출생 및 영아사망의 신고누락 방지, 출생과 관련된 각종 보건지표의 신속·정확한 산출, 적시·적절한 보건의료서비스 제공을 모색하였다.

이후 가족관계등록법이 제정되었으나, 새로운 등록제도 하에서 정작 출생신고제도는 호적법 시대의 체계를 그대로 가져와서 운용되어 왔다. 우리나라에서 병원에서의 출생은 전체 출생의 98.7%에 이르고 있을 정도로 병원에서의 분만이 일반화되어 있다(〈표 2〉 참조).

---

24) 박정한·이영숙·이정애·조현·정영해·박순우·전혜리, "출생 및 영아사망 신고체계 및 전산정보체계 개발," 보건행정학회지 8(2)(한국보건행정학회, 1998), 125-148면.

25) 박정한·박순우·이주영·이석구·이정애·김영택, 출생 및 영유아 신고체계 개발—출생 및 사망 전산신고체계(대구가톨릭대학교 의과대학·보건복지부, 2000).

〈표 2〉 출생 장소 별 출생건수

(단위: 건, %)

연 도	전체 출생 건수	자 택	병 원	기 타	미 상
2013	436,455(100)	3,774(0.9)	430,801(98.7)	1,538(0.4)	342(0.1)
2008	465,892(100)	6,010(1.3)	455,897(97.9)	2,366(0.5)	1,619(0.3)
2003	490,543(100)	6,617(1.3)	477,847(97.4)	1,725(0.4)	4,354(0.9)
1998	634,790(100)	9,349(1.5)	623,275(98.2)	2,166(0.3)	0(0.0)
1993	715,826(100)	27,673(3.9)	677,071(94.6)	11,074(1.5)	8(0.0)

출처: 통계청 자료를 표로 재구성(통계청, http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action 참조(박선영·송효진·구미영·김정혜·유혜경, 앞의 책, 74면에서 재인용).

그러나 출생신고제도는 지금과 같이 병원에서의 분만이 일반화되기 전인 구(舊)호적시대에 이용되었던 신고제도의 프레임에서 크게 벗어나지 못한 채 변화된 사회에 뒤떨어져 있다는 지적이다.[26] 아동인권 차원에서 출생신고제도의 문제는 계속된 유엔아동권리위원회의 보편적 등록제도의 도입 권고로 이어진다. 이후 가족관계등록법 개선을 위한 개정 논의 및 관련 연구들이 이루어지면서 출생신고체계의 개선 문제가 이슈화되기 시작하였는데, 이러한 이슈가 뜨거워진 계기는 출생신고 누락 및 영아 유기와 영아 매매, 아동학대 등 일련의 심각한 아동인권 침해 사건의 보도였다. 출생신고체계의 근본적인 개선을 위해 19대 국회에서의 법안 발의 및 시민사회단체의 가족관계등록법 개정 움직임[27]이 가시화되면서 이전의 선행 연구들 및 외국의 입법례[28]를 통하여 도입 논의가 있어 왔던 의료기관 연계 출생통보제의 도입에 대한 논의가 구체화되기 시작하였다.

한편 정부차원에서는 지난 정부에서 정부 3.0 맞춤형 서비스의 일환으로 병원기반 출생통보제에 대한 논의와 접근이 이루어진 바 있으며,[29] 행정자치부와 대법원 법원행정처의 시범사업이 추진 중이다. 기획재정부에 의하면[30] 대법원 전자가족시스템과 분만병

26) 송효진·박복순, 앞의 책, 108면.

27) 2016.5.11. 제6회 싱글맘의 날 국제 컨퍼런스ㅡ출생등록제와 양육비 이행을 통한 아동권리의 길. 주관: 한국미혼모가족협회, 뿌리의집; 2016.10.25. 아동의 출생신고 권리보장방안모색 토론회. 주최: 국가인권위원회, 보편적 출생 네트워크.

28) 외국의 입법례 연구를 통하여 시사점으로 출생통보제의 도입을 제언한 연구로는 박선영·송효진·구미영·김정혜·유혜경, 앞의 책; 서종희, “출생신고 및 등록절차에 관한 비교법적 연구ㅡ국내입법방향에 대한 소고,” 연세법학 제27호(연세대학교 법학연구원, 2016.6), 39-65면.

29) 정부 3.0추진위원회는 새정부 출범 이후 2017.6.30. 해산됨. 2015년 정부 3.0 합동 브리핑에 의하면 2015년 시범사업으로 병원에서 출생신고를 우편으로 할 수 있도록 하고, 2016년 온라인으로 언제 어디서나 출생신고를 할 수 있도록 추진 사업을 기획된 바 있음(정부 3.0 추진위원회 관계부처 합동, 정부 3.0 합동브리핑ㅡ국정1기 핵심성과 및 2기 중점 추진방향(정부 3.0 추진위원회 관계부처 합동, 2015), 45면).

원 및 민원24의 연계를 통해 구청 등 관공서 방문 없는 인터넷 출생신고 시스템 구축을 추진 중으로, 993,000,000원의 예산이 2017년도에 편성되어 2017년 현재 행정자치부와 대법원이 시범사업을 추진 중이다. 아동의 인권 보장을 위해 보편적 출생등록제도의 도입을 모색하는 NGO 단체들의 움직임 역시 활발하게 지속되고 있다.[31)]

(2) 출생자동등록제도와 출생통보제도

의료기관이 연계된 형태의 출생등록제도는 외국의 입법례의 경우 의료기관이 신고의무를 갖는 경우("출생자동등록제"라 함), 출생의 통보만을 하고 이후 부모 등 신고의무자가 상세한 사항을 신고하는 경우("출생통보제"라 함)로 크게 그 유형을 구분할 수 있다.

우리나라의 경우에도 의료기관 연계 출생등록제도에 대하여는 두 가지의 논의가 있으나, 의료기관에 대한 지나친 부담을 지우는 것에 대한 우려 등으로, 최근 국내의 논의는 후자의 의료기관에 의한 출생통보제도를 중심으로 논의의 초점이 옮겨지고 있는 것으로 보인다. 나아가 앞에서 언급한 행정자치부와 대법원의 시범사업계획에 의하면, 실무적으로는 대법원 전자가족시스템과 분만병원 및 민원24를 통하여 전자적으로 출생증명서를 발급·전송하는 안[32)]으로 이해된다.

〈표 3〉 의료기관 연계 출생등록제도—출생자동등록제와 출생통보제도

구 분	출생자동등록제	출생통보제
주요 내용	의료기관에 의한 출생등록	의료기관에 의한 출생통보 ⬇ 통보 후 신고의무자(원칙적으로 부 또는 모)가 출생신고
주요 입법례[33)]	미국 일부 주 (뉴욕주, 캘리포니아 등)	호주, 뉴질랜드, 영국, 캐나다 일부 주(브리티시 컬럼비아 주)
장점	통보와 신고라는 이중의 행정절차 없이 간소	아동의 출생사실을 즉시 통보하여 아동인권을 보호하면서, 부모가 작명 등에 걸리는 시간을 고려 여유 있게 신고 가능. 출생자동등록제도보다는 상대적으로 의료기관의 부담이 덜함
단점	의료기관의 부담이 상대적으로 큼	통보와 신고라는 이중의 행정 절차

30) 기획재정부 보도자료, "내년 예산 이런 사업도 있습니다" 이색사업 50선(기획재정부, 2016.8), 4면.
31) 보편적 출생신고 네트워크 홈페이지(http://ubrkorea.org/ 최종검색일: 2016.10. 25). 관련 자료: 국가인권위원회·보편적 출생 네트워크, 「아동의 출생신고 권리보장방안 토론회」자료집(국가인권위원회·보편적 출생 네트워크, 2016).
32) 기획재정부 보도자료(2016.8), 4면.

구 분	출생자동등록제	출생통보제
발의안/ 추진단체 / 관련 참고 문헌		19대 국회 윤명희 의원 대표발의 (발의일: 2014.9.25.) 19대 국회 부좌현 의원 대표발의 (발의일: 2015.8.13.) 19대 국회 신경림 의원 대표발의 (발의일: 2016.2.5.) 20대 국회 함진규 의원 대표발의 (발의일: 2017.6.27.) 20대 국회 권미혁 의원 대표발의 (발의일: 2017.8.8.) 보편적 출생신고 네트워크[34] 시범사업: 정부 3.0위원회 맞춤형 서비스[35] 행정자치부 · 대법원 법원행정처 소라미(2016)[36]; 송효진 · 김소영 · 안소영 · 김연재(2015); 박선영 · 송효진 · 구미영 · 김정혜 · 유혜경(2014); 송효진 · 박복순(2013)

이하에서는 현재 논의되는 의료기관 연계 출생통보제도를 중심으로 검토하기로 한다.

2. 출생통보제도의 내용

출생통보제도는 아동이 출생한 의료기관에서 아동의 출생사실을 출생등록 담당공무원에게 통보하거나, 또는 건강보험심사평가원에 출생통보서를 제출하고 건강보험심사평가원에서 담당 공무원/관서에 이를 제출하고, 이후 신고의무자(현행 제도와 같음. 원칙적으로 부 또는 모)가 출생신고를 하는 방안이다. 현재 논의되는 통보의 방식은 온라인 전산시스템을 통하여 의료기관에서 출생증명서를 바로 출생신고를 담당하는 공공기관에 전송하는 방식으로 이해된다. 출생통보제의 도입을 위해서는 의료기관과 관련 공공기관 간의 전산망 구축 및 출생통보의 근거가 되는 법 규정의 개정이 전제된다.

33) 박선영·송효진·구미영·김정혜·유혜경, 앞의 책, 68-69면을 토대로 재구성, 독일은 의료기관과 부모가 동시에 일차적으로 신고의무를 부담함.
34) 보편적 출생신고 네트워크 홈페이지(http://ubrkorea.org/ 최종검색일: 2016.10.25) 관련 자료: 국가인권위원회·보편적 출생 네트워크, 앞의 책.
35) 병원기반 출생통보제의 시범사업을 추진 중인 것으로 이해됨. 다만 국민 편의를 위한 행정서비스적 접근으로 현재 사업안만으로는 보편적 출생등록제도의 도입으로 이해하기는 어려움.
36) 소라미, “아동인권의 관점에서 바라본 출생신고제도의 문제점 및 과제”, 가족법연구 제30권 제3호(한국가족법학회, 2016.11), 481-496면.

(1) 제19대 및 제20대 국회 발의안의 내용

출생통보제의 도입을 주요 내용으로 하는 제19대 및 제20대 국회 발의안의 내용은 다음과 같다.

〈표 4〉 제19대 국회 출생통보제 관련 가족관계등록법 일부개정법률안

김춘진 의원 발의안(2013.11.18.)	윤명희 의원 발의안(2014.9.25.)	부좌현 의원 발의안(2015.8.13.)	신경림 의원 발의안(2015.8.13.)
제44조의2(출생증명서 정본의 제출 등) ① 제44조 제4항에 따른 출생증명서를 작성한 의사·조산사나 그 밖에 분만에 관여한 사람은 출생지 시·읍·면의 장에게 그 정본을 제출하여야 한다. ② 시·읍·면의 장은 출생신고서를 제출받은 경우 출생지 시·읍·면의 장에게 제1항에 따른 정본을 송부받아 첨부된 출생증명서와 동일한지 여부를 확인하여야 한다. 제84조의2(진단서 또는 검안서 정본의 제출 등) ① 제84조 제1항에 따른 진단서 또는 검안서를 작성한 사람은 사망지 시·읍·면의 장에게 그 정본을 제출하여야 한다. ② 시·읍·면의 장은 사망신고서를 제출받은 경우 사망지 시·읍·면의 장에게 제1항에 따른 정본을 송부받아 첨부된 진단서 또는 검안서	제44조(출생신고의 기재사항) ⑤ 의사·조산사나 그 밖에 분만에 관여한 사람은 출생증명서를 작성하여 출생 후 7일 이내에 출생지를 관할하는 시·읍·면의 장에게 제출하여야 한다.	제44조(출생신고의 기재사항) ④ 의사·조산사나 그 밖에 분만에 관여한 사람은 출생증명서를 작성하여 출생 후 7일 이내에 출생지를 관할하는 시·읍·면의 장에게 제출하여야 한다. ⑤ 출생증명서를 송부 받은 시·읍·면의 장은 이를 바탕으로 출생신고의무자가 제1항에 따른 기간 내에 출생신고를 하였는지 여부를 확인하고, 출생신고를 하지 않은 경우 그 기간 내에 신고할 것을 최고하여야 한다. ⑥ 제4항에 따른 출생증명서의 송부는 대법원규칙으로 정하는 바에 따라 전산정보처리조직을 이용하여 할 수 있다. 이 경우 출생증명서는 출생증명서의 정보가 전산정보처리조직에 저장된 때에 접수된 것으로 본다.	제46조의2(출생증명서의 송부 등) ① 의사·조산사나 그 밖에 분만에 관여한 사람은 다음 각 호의 사항을 포함한 출생증명서를 작성하여 출생 후 30일 이내에 출생지를 관할하는 시·읍·면의 장에게 송부하여야 한다. 1. 자녀의 성별 2. 출생의 연월일시 및 장소 3. 부모(부를 알 수 없는 경우는 모)의 성명·주민등록번호, 주소(부 또는 모가 외국인인 때에는 그 성명·출생연월일·국적) ② 출생증명서를 송부 받은 시·읍·면의 장은 이를 바탕으로 출생신고의무자가 제44조제1항에 따른 기간 내에 출생신고를 하였는지 여부를 확인하고, 출생신고를 하지 않은 경우 30일 이내에 신고할 것을 최고하여야 한다. ③ 제1항에 따른 출생증명서의 송부는 전산정보처리조직을

김춘진 의원 발의안(2013.11.18.)	윤명희 의원 발의안(2014.9.25.)	부좌현 의원 발의안(2015.8.13.)	신경림 의원 발의안(2015.8.13.)
와 동일한지 여부를 확인하여야 한다.			이용하여 전자문서로 할 수 있다. 이 경우 출생증명서는 출생증명서의 정보가 전산정보처리조직에 저장된 때에 접수된 것으로 본다. ④ 출생증명서의 양식, 송부, 접수 및 처리절차에 관한 사항은 대법원규칙으로 정한다.
제121조(과태료) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게는 10만 원 이하의 과태료를 부과한다. 1. 시·읍·면의 장이 제38조 또는 제108조에 따라 기간을 정하여 신고 또는 신청의 최고를 한 경우에 정당한 사유 없이 그 기간 내에 신고 또는 신청을 하지 아니한 사람 2. 제44조의2 제1항 또는 제84조의2 제1항을 위반하여 정당한 사유 없이 출생증명서 등의 정본을 제출하지 아니한 사람		제122조(과태료) ① (현행 제목 외의 부분과 같음) ② 의사·조산사나 그 밖에 분만에 관여한 사람이 제44조 제4항에 따라 출생지를 관할하는 시·읍·면의 장에게 출생증명서를 제출하지 아니한 때에는 5만 원 이하의 과태료를 부과한다.	제122조(과태료) ① (현행 제목 외의 부분과 같음) ② 제46조의2 제1항에 따라 출생증명서를 작성하고 송부할 의무가 있는 사람이 정당한 사유 없이 기간 내에 송부를 하지 아니한 때에는 5만 원 이하의 과태료를 부과한다.

출처: 국회 법제사법위원회, 가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정법률안(신경림의원 대표발의, 제18546호) 검토보고서(국회 법제사법위원회, 2016), 7면에서 발췌(출처: 국회의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr)에서 검색).

〈표 5〉 제20대 국회 출생통보제 관련 가족관계등록법 일부개정법률안

함진규 의원 발의안 (2017.6.27.)	권미혁 의원 발의안 (2017. 8. 8.)
제46조의2(출생증명서의 송부) ① 의사·조산사나 그 밖에 분만에 관여한 사람은 다음 각 호의 사항을 포함한 출생증명서를 작성하여 출생 후 30일 이내에 출생지를 관할하는 시·읍·면의 장에게 송부하여야 한다. 1. 자녀의 성별 2. 출생의 연월일시 및 장소 3. 부모(부를 알 수 없는 경우는 모)의 성명·주민등록번호, 주소(부 또는 모가 외국인인 때에는 그 성명·출생연월일·국적) ② 출생증명서를 송부받은 시·읍·면의 장은 이를 바탕으로 출생신고의무자가 제44조 제1항에 따른 기간 내에 출생신고를 하였는지 여부를 확인하고, 출생신고를 하지 않은 경우 30일 이내에 신고할 것을 최고하여야 한다. ③ 출생증명서의 양식, 송부, 접수 및 처리 절차에 관한 사항은 대법원규칙으로 정한다.	제44조의3(출생의 통보) ① 분만에 관여한 의사·조산사 또는 그 밖의 사람은 출생 후 14일 이내에 「국민건강보험법」 제62조에 따른 건강보험심사평가원(이하 이 조에서 "심사평가원"이라 한다)에 출생통보서(의사·조산사의 경우 출생증명서, 의사·조산사 외에 분만에 관여한 사람의 경우 출생사실을 증명하는 서면을 말한다. 이하 같다)를 제출하여야 한다. ② 심사평가원은 제1항에 따른 출생통보서를 제출받은 때에는 이를 출생지를 관할하는 시·읍·면의 장에게 송부하여야 한다. ③ 제1항 및 제2항에 따른 출생통보서의 제출 및 송부는 전산정보처리조직을 이용하여 전자문서로 할 수 있고, 그 밖에 출생통보서의 제출, 송부 등에 관하여 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.
	제44조의4(출생신고의 확인) 제44조에 따라 출생신고를 받은 시·읍·면의 장은 이를 제44조의3제2항에 따라 송부받은 출생통보서와 대조하여 확인하여야 한다.
	제44조의5(출생신고 미신고 조사 등) 제44조의3제2항에 따라 출생통보서를 송부받은 시·읍·면의 장은 이를 바탕으로 출생신고의무자가 제44조제1항에 따른 기간 내에 출생신고를 하였는지 여부를 확인하고, 기간 내에 출생신고를 하지 아니한 경우에는 신고할 것을 최고하거나 제46조제4항에 따른 절차를 이행하여야 한다.
	제122조(과태료) ① (현행 제목 외의 부분과 같음) ② 제44조의3제1항에 따라 출생통보서의 제출의무가 있는 사람이 정당한 사유 없이 기간 내에 이를 제출하지 아니한 때에는 5만원 이하의 과태료를 부과한다.

출처: 국회의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr)에서 검색.

출생통보제도의 도입을 주요 내용으로 하는 19대 국회의 위 가족관계등록법 일부개정법률안(신경림 의원 대표발의, 제19018546호)에 대한 국회법제사법위원회 검토보고서[37]는, "출생신고 외에 의료기관 등에게 출생통지의무를 부과할 경우에는 출생신고의 누락이나 거짓된 내용의 출생신고를 사전에 예방할 수 있는 효과"가 있다는 점은 긍정하면서도, 첫째, 의료기관 등에 대하여 출생증명서 작성과 제출 의무를 부과하고 위반시 과태료를 부과하는 것은 지나친 의무부과라는 지적이 있을 수 있어 관련 단체와의 충분한 협의 및 연계시스템 구축 등에 대한 보건복지부 등 관련 부처 및 의사협회 등 유관단체와의 충분한 논의를 거칠 필요가 있다는 점, 둘째, 출생신고를 꺼리는 미혼모 등의 의료기관 출산기피에 따른 부작용에 대한 제도적 보완이 필요하다는 점, 셋째, 개정안은 의사·조산사와 더불어 의료기관 외에서 출생한 경우 '그 밖에 분만에 관여한 사람'에게까지 출생통지 의무를 부여하고 있는데, 특정의 어려움 및 과태료 부과에 과잉 규제의 측면이 있다는 점을 고려하여 입법 정책적으로 결정할 필요가 있다는 의견을 제시한 바 있다.

20대 국회에서 발의되어 현재 계류 중인 출생통보제 도입 법안은 의료기관등이 출생증명서를 시·읍·면의 장에게 송부하는 안(함진규 의원 대표발의안) 및 의료기관 등이 건강보험심사평가원에 출생통보서를 제출하고, 출생통보서를 제출받은 시·읍·면의 장은 출생신고가 접수되면 출생통보서와 출생신고를 대조하여 확인하도록 하는 안(권미혁 의원 대표발의안)이다. 두 안 모두 출생통보를 받은 시·읍·면의 장에게 신고지연시 출생신고의 최고를 하도록 하는 내용도 포함하고 있다.

(2) 정부의 시범사업 내용

가. 정부 3.0 추진위원회의 출생신고체계 개선 기획내용

새 정부 들어 활동이 종료되었으나, 정부 3.0추진위원회의 맞춤형서비스분과위원회는 출생통보제도의 도입에 있어 정부차원에서 구체적인 기획안을 제시한 바 있다. 동 위원회의 출생신고체계 개편안의 개요는 출생신고시 기존 오프라인으로 진행되는 방식을 우선 우편 신고방식으로 신설하고, 의료기관에서 출생사실 정보를 온라인으로 통보할 수 있도록 자동 출생통보(Birth Registry)체계를 구축하는 것이다.[38] 병원기반 출생신고(통보)체계로의 전환(안)은 단기방안과 장기방안으로 다음과 같이 제시되었다(〈표 6〉 참조).

37) 국회 법제사법위원회, 가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정법률안(신경림 의원 대표발의, 제18546호) 검토보고서(국회 법제사법위원회, 2016), 11면에서 발췌[출처: 국회의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr)에서 검색].

38) 정부 3.0 추진위원회, 정부 3.0 국민중심서비스 추진방안 제언ㅡ병원기반 출생·사망신고간소화 서비스, 정부 3.0 이슈페이퍼 제1호(정부 3.0 추진위원회, 2015.10), 20-21면(다만 이 내용은 기획 초기 단계에서의 추진안임).

〈표 6〉 정부 3.0 추진위원회 병원기반 출생신고(통보) 체계로의 전환(안)

▫ 단기적 방안 ① 의료기관이 출생관련 증빙을 우편으로 신고하거나 전자문서 형태로 온라인 포털(민원24등) 혹은 정부로 전송 ⇒ 정부는 출생사실 정보를 기반으로 한 서비스 제공, 국민은 원하는 시점에 신고 가능 ※ 우편 접수시에는 신분증명서 사본이나 인감증명서를 첨부하여 신고해야 함 (가족관계의 등록 등에 관한 규칙 제40조) ② 의료기관에서 부모의 동의시 출생신고 대행서비스를 제공 - (시범추진) 국립대학병원 및 지방공사 의료원(46곳) 위주의 국·공립 병원 중심으로 우선 추진 ※ 분만 전문 대형병원, 상급 종합병원 등 선제적 실시를 원하는 병원도 고려 ▫ 중장기적 방안 ○ 의료기관이 행정기관에 출생사실을 의무적으로 통보하는 출생통보제의 도입 검토 - 의료기관의 출생사실 통보 이후에 출생신고의무자(부모 등)가 현행과 같이 출생자 성명 등을 정해서 일정 기간 이내 출생신고 - (전국확대) 종합병원, 일반 분만병원을 포함하여 전국으로 확대 - 종합적인 연구분석 및 제도 준비 후 추진 ⇒ 현행 출생신고제의 문제점 근본적 해결 가능 ○ 주요 선결사항 - 행자부, 대법원(법무부), 복지부, 병원협회 등 관련부처와의 긴밀한 협업 - 가족관계등록법, 의료법 등 관련 법규 개정 - 의료기관과 정부 간 효율적 정보시스템 연계 및 정보공동활용체계 마련 - 임신-출산-양육으로 이어지는 찾아가는 원스톱서비스 구현을 위한 프로세스 개선 추진

출처: 정부 3.0 추진위원회, 정부 3.0 국민중심서비스 추진방안 제언ㅡ병원기반 출생·사망신고간소화 서비스, 정부 3.0 이슈페이퍼 제1호(정부 3.0 추진위원회, 2015.10), 20-21면.

정부 3.0 추진위원회는 맞춤형서비스 분과에서 국민에게 다가가는 서비스의 일환으로 부처 간 연계를 통하여 국민 편의의 관점에서 온라인 기반의 출생신고가 가능하도록 하고, 출생통보제를 도입하는 방안을 거버넌스를 통하여 정부 차원에서 본격적으로 논의하였다는 점에서 의미가 있다.

나. 행정자치부·대법원 법원행정처의 시범사업추진 내용

2016년 기획재정부 보도자료[39]에 의하면 행정자치부와 대법원에서 시범사업이 추진되고 있는데, 그 시범사업 내용의 개요는 대법원 전자가족시스템과 분만병원 및 민원24의

연계를 통해 구청 등 관서 방문 없는 인터넷 출생신고 시스템 구축하고자 하는 것이다. 위 사업 추진 상황과 관련한 2016년 언론 보도에 의하면,[40] 시범사업 기획단계에서는 행정자치부는 2017년 상반기부터 온라인으로도 출생신고가 가능하도록 하고, 출생증명서는 출생병원에서 주민센터의 전자가족관계 등록 시스템으로 바로 전송할 수 있도록 한다는 계획이었던 것으로 보인다. 위 보도에 의하면 행정자치부는 2017년 초부터 17개 광역 지방자치단체의 민간 병원[41]을 대상으로 '출생 전자등록'을 시범적으로 추진한 다음 참여를 희망하는 전국 병원으로 확대할 예정이라고 한다.

최근 행정자치부·법원행정처·건강보험심사평가원의 2017년도 온라인 출생신고 추진을 위한 시범사업설명회에서는 기관 간 온라인 기반 출생신고시스템 구축을 위해 모색 중인 연계 방안들이 소개되었는데, 종전의 연구와 논의 그리고 당초의 시범사업 기획안에서 실무적으로 더 구체화된 안으로 진전된 모습을 보이고 있다. 아직 초기 안이고 협의 단계이지만, 대략적인 안의 개요[42]는 산모가 병원에서 온라인 출생신고를 위한 개인정보 제공 동의서를 작성하면, 분만병원은 개인정보(모의 성명 · 생년월일 · 출생자의 출생일시 · 성별 · 병원명)를 건강보험심사평가원에 전송하고, 건강보험심사평가원은 병원이 전송한 출생정보를 행정정보공동이용망을 통해 가족관계등록정보 시스템으로 전송하는 방식으로 출생사실이 대법원에 통보되는 안이다. 그리고 출생신고자는 전자가족관계등록시스템(홈페이지)에서 출생신고서를 작성하고 출생증명서를 스캔하여 파일을 첨부하는 방식으로 온라인으로 출생신고를 할 수 있도록 하며, 가족관계등록 담당 공무원은 건강보험심사평가원에서 전송된 정보와 출생신고자가 작성한 신고서와 첨부된 출생증명서를 대조 확인하여 출생신고를 수리하게 된다.

위 안은 출생사실의 통보 방식을 기존에 모색되던 분만병원에서 출생증명서를 전자적 방식으로 시·읍·면 또는 대법원에 송부하는 방식이 아닌, 분만병원에서 건강보험심사평가원에 출생정보를 온라인 시스템으로 전송하는 방식을 제안하고 있다는 점이 특징이다. 또한 개인정보 동의 절차를 고려에 넣고 있다. 건강보험심사평가원을 통한 출생정보 전송 방안은 기존에 이용되던 체계를 활용하면서 의료기관이 새로이 출생증명서를 관계당

39) 기획재정부 보도자료, "내년 예산 이런 사업도 있습니다" 이색사업 50선(기획재정부, 2016.8), 4면.
40) 조선닷컴 2016.10.7.자 기사, "출생신고, 주민센터 안 가고 클릭 한 번으로,"
출처: http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/10/07/2016100700262.html
(최종검색일: 2016.11.1).
41) 제일병원(서울중구·성남 분당구), 차병원(서울 강남구·성남 분당구), 순천향대 서울병원(서울 용산구), 순여성병원(부산 금정구) 등 17개 광역단체의 민간 병원. 출처: 조선일보 2016.10.7.자 기사, "출생신고, 주민센터 안 가고 클릭 한 번으로,"
http:// news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/10/07/2016100700262.html(최종검색일: 2016.11.1).
42) 행정자치부·법원행정처·건강보험심사평가원, 2017년도 온라인 출생신고 추진을 위한 시범사업설명회 자료집(행정자치부·법원행정처·건강보험심사평가원, 2017.4.25), 5-6면. 공식적인 정부안 내지는 확정안은 아닌 협의를 위한 설명회 회의 자료임.

국에 별도로 송부하여야 하는 부담이 없다는 점에서는 장점이 있는 안으로 평가할 수 있다. 다만 만약 위 시범사업안과 같이 개인정보와 관련하여 동의를 한 경우에만 활용이 된다면, 시범사업 단계라면 수긍할 수 있으나, 아동인권 보호와 보편적 출생등록이라는 출생통보제도의 도입 필요성과 취지 면에서 볼 때에는 한계가 있다. 또한 건강보험 미가입자의 경우에도 포괄이 가능한 것인지에 대한 검토도 필요하다. 출생신고자가 온라인시스템을 통하여 출생신고를 하는 방안이 가능하도록 하는 안은 매우 중요하다. 다만, 출생증명서를 스캔하여 첨부하는 방식과 관련하여서는 편리성과 신뢰성이 담보되는 대안을 더 고민할 필요가 있다. 그럼에도 보다 현실적인 고민이 반영된 구체적인 안을 바탕으로 관계 기관 간 협의가 이루어지고 있다는 점에서 매우 의미 있는 진전이다.

3. 출생통보제도 도입을 둘러싼 찬반론

(1) 찬반론의 논점

이상에서 살펴본 바와 같이 출생통보제도는 선행 연구와 시민단체 등의 논의를 거쳐 제19대 국회 및 20대 국회에서도 관련 법안이 연이어 발의되고 있고, 행정자치부와 대법원에 의해 시범사업을 추진하는 단계에까지 이르렀다. 그러나 제도도입의 장점과 단점에 대한 논의는 여전히 계속되고 있다.

출생통보제도 도입에 따른 장점은 다음과 같은 사항들을 들 수 있다.

첫째, 아동 인권 보장에 기여한다. 출생정보가 출생 즉시(적어도 출생신고기간보다는 단시일 내에) 국가기관에 통보됨으로써, 출생신고의 누락 및 지연에 따른 아동인권 침해를 예방할 수 있다.

둘째, 복지서비스 수준 향상을 기대할 수 있다. 출생사실의 통보와 함께, 출생후속 서비스가 제공될 수 있어 아동 복지 서비스 향상 효과도 기대할 수 있다.

셋째, 출생통보제의 도입으로 국민 편의가 증진된다. 직접 출생신고를 위해 방문해야 하는 번거로움과 불편을 해소할 수 있으며, 출생신고 기간 해태로 인한 과태료 부담의 감소도 기대할 수 있다.

넷째, 출생통계의 정확성과 신뢰성을 제고하고, 영유아 사망률 및 주산기 통계의 정확한 구축으로 영유아 및 임산부를 위한 보건·복지 정책의 중요 정보 근거로 활용할 수 있다.

출생통보제도의 도입의 단점 내지 도입에 따른 우려의 지점으로는 다음과 같은 점들이 주로 거론되고 있다.

첫째, 병원에서 출생사실이 통보될 경우, 미혼모 등 출산 사실을 기록에 남기고 싶어하지 않는 경우 병원에서의 출산을 기피하여 오히려 산모와 태아에게 위험을 초래할 우

려가 있다는 지적이다.

둘째, 의료기관에게 통보의무가 부담이 될 것이라는 점 및 책임소재의 문제가 우려된다는 의견이 있다.

셋째, 전산망 구축 등 비용이 들어간다는 점이다.

전반적으로 출생통보제도의 도입에 따른 장점에 대해서는 크게 이론은 없는 것으로 보인다.

의료기관에 부담이 된다는 우려는 제19대 국회에서 관련 법안 발의 당시 전국의사 총연합 등 의료계에서 의료기관에 대한 출생통지의무 부과에 대하여 의료기관의 행정업무 가중 등을 지적하며 반대 입장을 표명한 바 있다.[43] 다만 최근에는 앞에서 살펴본 행정자치부와 대법원의 시범사업 추진과 관련하여, 적어도 시범사업에 있어서는 이미 민간병원에서의 참여 및 협조가 이루어지고 있는 현황을 살펴볼 수 있다. 또한 건강보험심사평가원을 통하여 출생정보를 전송하는 안에 따르면 의료기관의 추가적인 부담도 없을 것으로 보인다. 출생증명서를 건강보험심사평가원을 거치지 않고 담당공무원에게 전자적으로 전송하는 방안도 어차피 출생증명서는 발급을 하고 있으므로, 전자적 전송망과 개인정보보호의 문제 등 기술적, 법률적 기반을 정비한다면 의료기관의 업무와 책임부담이 크게 가중되지 않는 방향으로 제도를 협의할 수 있을 것이다. 비용의 문제에 대해서는 이미 건강보험 및 행정 전산 인프라 기반이 잘 구축되어 있는 우리나라의 경우 큰 비용이 소요되지는 않을 것으로 보이지만, 본 연구에서 출생통보제도의 비용추계까지는 시도해 보지 아니하여 추측만으로는 분석을 하기 어렵다. 다만 대법원과 행정자치부에서 9억여 원 정도의 예산으로 2017년 시범사업을 추진하겠다는 입장인 만큼 사업추진의 결과를 주시할 필요는 있을 것이다. 또한 건강보험심사평가원을 통하여 출생정보가 전송되는 안은 기존의 전산망 인프라를 이용하게 되므로 새로운 비용이 크게 들어갈 것으로 생각되지는 않는다.

(2) 관련 논점으로서 익명출산제도를 둘러싼 논의

출생통보제도의 도입에 대한 부정적 견해와 관련하여, 병원에서의 출산기피의 우려에 대해서는 근본적으로 미혼모를 위한 지원 강화 등으로 해결되어야 하며, 미혼모 단체에서는 오히려 출생신고는 의무이며 미혼모가 병원에서의 출산을 기피할 것이라는 선입견에 대해 반론을 제기하기도 한다.[44] 최근 개정된 가족관계등록법상 개인정보보호를 위

43) 국회 법제사법위원회, 가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정법률안(신경림의원 대표발의, 제18546호) 검토보고서(국회 법제사법위원회, 2016), 11면. 출처: 국회의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr).

44) 최형숙, “자동출생등록과 미혼모 인권,”「아동의 출생신고 권리보장 방안모색 토론회」자료집(국가인권위원회·보편적 출생신고 네트워크, 2016), 69-70면.

한 증명제도가 대폭 강화되었으므로 그 운용 효과를 기대하는 견해도 있다.[45)]

출생통보제도의 도입과 관련하여, 2013년 한국여성정책연구원에서 [가족관계의 등록 등에 관한 법률: 평가 및 개선방안] 연구[46)]의 일환으로 전문가조사[47)]가 진행된 바 있다. 동 조사결과에 의하면, 의료기관 등에서 출생사실을 국가기관으로 통보하는 출생통보제도의 도입[48)]에 대해 가족관계등록 업무 담당공무원의 77.9%와 법률전문가의 82.4%가 찬성하는 것으로 나타났다. 다만 일부는 출생통보제로 전환되면 의료기관 밖에서 출생한 아동 등 출생등록을 하지 못하는 사례가 존재하기 때문에 이에 대한 보완이 필요하다는 의견을 제시하였다(〈표 7〉 참조).

〈표 7〉 출생통보제도의 도입에 관한 전문가 의견

빈도(%)

전문가 / 문항	담당공무원 (N=68)	법률전문가 (N=34)
찬성한다	53 (77.9)	28 (82.4)
반대한다	14 (20.6)	4 (11.8)
기타	1 (1.5)	2 (5.9)

출처: 송효진·박복순, 앞의 책, 61면.

관련하여 위 보고서의 전문가 조사결과에 의하면 자신의 인적사항을 밝히고 싶어 하지 않는 친생모의 익명성을 보장하기 위하여 독일이나 프랑스 등에서 시행하고 있는 '익명출산제도'의 도입에 대하여 법률전문가 70.6%가 찬성, 29.4%가 반대하는 것으로 나타났다.[49)] 위 조사에서 익명출산제도의 도입에 찬성한 응답자들을 대상으로 그 도입방안을 묻는 질문에 대하여 익명출산제도의 도입에 찬성한 응답자의 과반 이상인 54.2%는 임신한 여성이 원할 경우 병원에서 익명출산이 가능하며 자녀의 연령이 16세가 되면 친생모의 인적사항을 열람할 수 있도록 하는 독일 방식의 도입을 지지하였으며, 반면 임신한 여성이 원하는 경우 병원에서 익명출산이 가능하며, 출생신고시 친생모에 대한 가족관계등록부의 기록 공개여부를 친생모가 선택하도록 하는 방안을 지지하는 응답자가

45) 소라미, "현행 출생신고제도의 문제점 및 개선방안," 「아동의 출생신고 권리보장 방안모색 토론회」 자료집, 국가인권위원회·보편적 출생신고 네트워크(국가인권위원회·보편적 출생신고 네트워크, 2016), 42면.
46) 송효진·박복순, 앞의 책, 60-61면.
47) 위 조사는 가족관계등록 업무를 담당하는 공무원 68명과 교수, 학자, 변호사, 상담위원 등 법률전문가 34명을 대상으로(총 102명) 2013년 9월 16일부터 29일 사이에 실시되었으며, 구조화된 질문지를 통하여 임의 표집방식을 활용하여 조사대상 목록을 구성한 후 온라인 설문조사 방식으로 진행되었다.
48) 송효진·박복순, 앞의 책에서는 "출생통보제"라는 표현을 사용하였음.
49) 송효진·박복순, 앞의 책, 61면.

37.5%로 나타났다[50](〈표 8〉 참조).

〈표 8〉 익명출산제도의 도입방안에 관한 의견(법률전문가 대상)

(N=24)

구 분	빈도(%)
임신한 여성이 원하는 경우 병원에서 익명출산이 가능하며, 자녀가 16세가 되면 친생모의 인적사항을 열람할 수 있는 방식(독일의 예)	13(54.2)
임신한 여성이 원하는 경우 병원에서 익명출산이 가능하며, 친생모의 인적사항을 전혀 기록하지 않는 방식(프랑스의 예)	2(8.3)
임신한 여성이 원하는 경우 병원에서 익명출산이 가능하며, 출생신고시 친생모에 대한 가족관계등록부의 기록 공개여부를 친생모가 선택하도록 하는 방식	9(37.5)

출처: 송효진·박복순, 앞의 책, 62면.

참고로 위 조사에서 찬성하는 응답자가 가장 높았던 독일의 예는 2013년 8월 28일 제정되어 2014년 5월 1일부터 시행되고 있는 「임신여성의 지원확대 및 신뢰출산에 관한 법률(이하 '신뢰출산법')에 근거한 신뢰출산제도이다. 선행연구[51]에 의하면 신뢰출산제도는 동 제도의 도입으로 일정한 요건 하에 종래 위법하다는 평가를 받았던 익명출산제도가 제도권 내로 포섭되었다는 점, 임신·출산의 전 과정에서 여성이 익명으로 의료서비스를 받게 되어 임신여성은 물론 아이가 보다 안정적인 환경에 놓이게 된다는 점, 익명성을 유지하고자 하는 친생모의 이익과 혈통을 알고자 하는 자녀의 이익을 가정법원에서 교량하여 열람여부를 결정하므로 자녀의 혈통을 알 권리도 보호되고 있다는 점 등에서 시사점을 가지고 있는 것으로 평가되고 있다.

익명출산제도는 비혼모를 위한 사회적·제도적 지원책이 부족한 현실에서 비혼모의 보호와 출생아의 알 권리라는 법익을 어떻게 조화시킬 것인가 하는 문제와 관련된 매우 민감하고 중대한 이슈이다.[52] 출생통보제도의 도입에 있어, 제도의 도입으로 병원출생을 기피할 것이라는 우려에 대해서는 현재로서는 예상이나 전망치를 내놓기는 매우 어렵다. 최근 도입된 개인정보보호가 강화된 증명제도의 실효성과 효과성을 지켜볼 필요가 있다. 출생통보제도의 도입에 대한 논의와는 별도로 임신 출산과정에서 비혼모에 대한 상담과 의료지원 등 세밀한 지원책은 반드시 필요한 부분이다. 비혼모의 보호와 지원, 그리고 출생아의 친부모를 알 권리의 보장이라는 법익을 조화롭게 할 수 있도록 하는 신중한 접근과 고민이 필요하다.

50) 송효진·박복순, 앞의 책, 61-62면.
51) 안경희, 독일법상 신뢰출산제도에 관한 소고, 이화젠더법학 제9권 제1호(통권 제19호, 2017년 5월), 이화여자대학교 젠더법학연구소, 32-33면.
52) 박선영·송효진·구미영·김정혜·유혜경, 앞의 책, 72면.

Ⅳ. 결론-출생통보제도의 도입 방안

현행 가족관계등록법상의 출생신고제도의 문제를 개선하기 위해서는 부모 등에 의한 출생신고가 이루어지기 전에 신속하게 아동의 출생에 관여한 의료기관 등에 의하여 출생의 사실이 통보되도록 하는 제도를 도입하는 것이 가장 이상적이다. 유엔아동권리협약의 이행을 지속적으로 권고 받고 있고 제도의 사각지대에서 심각한 아동인권 침해사례가 지속적으로 발생하고 있는 상황에서 출생신고체계의 개편은 불가피하다. 더욱이 이미 행정자치부와 대법원이 의료기관 연계 출생통보제의 도입을 위해 시범사업을 시작한 이상 출생통보제 도입의 방향성을 부정하기는 어렵다고 본다.

행정자치부와 대법원은 2016년과 2017년 시범사업 이후 전국적인 확대를 추진하고 있다. 매우 부분적인 제도의 시범 운용이지만, 시범사업을 통하여 제도 도입에 대한 국민 수용도, 편의 제고의 실효성, 관련 제도와의 충돌문제, 비용, 의료기관의 협조 등 관련 문제들에 대한 검토가 가능할 것이다. 또한 최근 개정된 가족관계등록법상 사생활보호 강화 대책의 실효성을 평가하고, 비혼모와 출생아의 보호를 위해 추가적인 보완이 필요할 것인지도 심도 깊게 논의되어야 할 것이다.

의료기관 연계의 출생통보제도의 도입을 위한 구체적인 방안은 지금까지의 논의를 바탕으로 두 가지를 검토해 볼 수 있다. 1안은 분만병원에서 출생증명서는 전자적인 형태로 등록 관서에 전송하고, 추후 부모 등 출생신고의무자가 신고하는 방안이다. 2안은 분만병원에서 출생통보서를 건강보험심사평가원에 제출하고 건강보험심사평가원은 이를 등록관서에 송부하며, 부모 등 출생신고 의무자가 분만병원에서 발급받은 출생증명서를 첨부하여 출생신고하는 안이다. 1안과 2안 모두 출생신고의무자의 출생신고에 있어서는 온라인을 통한 출생신고가 가능하도록 하는 방안이 함께 검토될 수 있을 것이다.

1안은 의료기관에서는 출생사실에 대한 간단한 기본정보(출생증명서)만을 전산망을 통하여 신속하게 대법원(가족관계등록 사무를 위임받은 시·읍·면의 장－주민센터)에 전송하고, 추후 기간의 여유를 두고 부모 등 신고의무자로 하여금 출생아의 이름을 기재하여[53] 출생신고하도록 하는 안이다. 이는 지난 19대 국회와 20대 국회에서 발의된 법률안(함진규 의원 발의안)과 같은 방향이다.

이러한 절차는 출생사실의 신속한 통보와 추후 부모의 신고 편의를 동시에 가능하게 한다는 점에서 장점이 있다. 출생증명서의 위조가능성을 원천적으로 차단하면서, 가장 신속하고 정확하게 아동의 출생이 등록될 수 있는 방안이다. 이를 위해서는 가족관계등록법이 개정되어야 함은 물론, 의료기관에서 출생증명서를 대법원(또는 가족관계등록사무의 처리를 위임받은 시·읍·면의 장)에 전자적으로 전송하기 위한 근거 규정도 마련되어야 한다. 또한 개인정보보호법상의 관련 규정 정비도 필요하며, 의료기관의 협조가 필요한

53) 작명(作名) 등 우리나라의 문화를 고려한 것이다.

만큼 도입을 위해 사전협의가 충분히 전제되어야 한다.

2안은 의료기관이 출생통보서를 건강보험심사평가원에 제출하고, 건강보험심사평가원은 병원이 전송한 출생통보서를 가족관계 등록 담당 관서에 송부하며, 추후 출생신고의무자가 출생신고를 하도록 하는 안이다. 20대 국회에서는 이러한 방안을 주요 내용으로 하는 법안이 발의되어 있다(권미혁 의원 발의안). 이 방안은 기존에 의료기관에서 건강보험심사평가원에 정보를 전송하고 있는 기존의 정보전송 시스템을 활용할 수 있고, 상대적으로 의료기관의 부담 문제가 경감된다는 점에서 현실적인 대안이 될 수 있다. 다만, 의료기관의 건강보험심사평가원에 대한 신속한 출생정보 전송이 담보되어야 제도의 취지를 살릴 수 있다. 건강보험 비가입자의 경우 대상에서 제외되는 것인지도 검토되어야 한다.

1안과 2안 모두 개인정보보호법상의 문제가 해결되어야 하지만, 개인정보관련 동의를 받도록 할 경우 동의하지 않은 자에 대하여는 아동의 출생사실 통보 여부에 대하여 선택권을 주는 결과가 되어 보편적 출생등록제도의 취지에 적절한지 의문이 있다.

또한 1안과 2안 모두 출생통보 후 추후에 신고의무자가 신고하는 방식을 취하게 되는데, 출생사실이 통보된 출생아의 출생신고가 지연되는 경우 신고를 최고제도를 두어야 할 것이며(위 20대 국회 발의안 모두 최고제도는 포함하고 있음), 최고에도 불구하고 신고가 지연되는 경우 국가가 직권으로 출생신고가 가능하도록 할 것인지[54] 등 세밀한 보완책도 필요하다. 그리고 출생아동에 대한 예방접종 등 적절한 의료적·보건상의 조처가 이루어지는지, 아동학대 등은 발생하지 않는지를 모니터링 할 수 있는 행정적 조치도 함께 도입되면 좋을 것으로 생각된다. 지금처럼 초등학교 취학 시점에서 전수조사를 하는 것보다는 아동인권 보호를 위해 훨씬 더 효과적일 것이다.

가족관계등록법상 출생신고제도에 대해서는 지난해 아동인권보호의 관점에서 매우 의미 있는 개정이 이루어졌다. 그러나 출생신고는 아동의 인권과 직접적으로 연결되는 문제이므로, 여전히 아동인권의 사각지대가 발생할 수 있는 현행 출생신고체계는 근본적으로 개선되어야 한다. 이를 위해서는 부모 등에 의한 출생신고가 이루어지기 전에 신속하게 아동의 출생에 관여한 의료기관 등에 의하여 출생의 사실이 통보되도록 하는 제도를 도입하는 것이 가장 이상적이다.

출생통보제도 대한 본격적인 도입 논의가 이루어진 후 그간 학계에서 다양한 연구가 수행되었고 정부 시범사업도 실시되고 20대 국회에서 더욱 진전되고 정교해진 법안들이 발의되기에 이르렀다.

54) 권미혁 의원안은 이 경우 최근 개정된 가족관계등록법 제46조 제4항에 의하도록 하는 내용을 담고 있다.

최근 보도[55]에 의하면 2017.11.2. 국가인권위원회는 상임위원회에서 "부모만 자녀의 출생신고를 할 수 있도록 한 현행 제도가 아동학대로 이어질 수 있어 의사가 별도로 국가기관에 출생사실을 통보하도록 관련법을 개정해야한다"고 판단하고 "아동 출생 시 분만에 관여한 의사·조산사 등에게 아동의 출생 사실을 국가기관에 통보할 의무를 부여하도록 가족관계의 등록 등에 관한 법률을 개정하라고 법무부와 대법원에 권고하기로 의결"한 것으로 전해진다.

아동의 인권 보장을 위해 개정안이 통과되어 출생통보제도가 조속히 도입되기를 기대한다.

55) 연합뉴스 2017.11.2.자 보도 "인권위 '출생신고제 아동학대 우려…의사도 통보의무 져야", http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/02/0200000000AKR20171102113900004.HTML?input=1195m(최종검색일 2017.11.15.)

[참고문헌]

1. 국내문헌

국가인권위원회·보편적 출생 네트워크, 「아동의 출생신고 권리보장방안 토론회」 자료집(국가인권위원회·보편적 출생 네트워크, 2016).

국회 법제사법위원회, 가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정법률안(신경림 의원 대표발의, 제18546호) 검토보고서(국회 법제사법위원회, 2016).

기획재정부 보도자료, "내년 예산 이런 사업도 있습니다" 이색사업 50선(기획재정부, 2016.8).

김철효·김기원·소라미·신예진·최서리, 이주배경 아동의 출생등록(세이브더칠드런, 2013).

박선영·송효진·구미영·김정혜·유혜경, 여성·가족 관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구(Ⅱ): 출생등록의무자 및 스토킹 규제 관련 외국의 입법례와 시사점(한국여성정책연구원, 2014).

박정한·박순우·이주영·이석구·이정애·김영택, 출생 및 영유아 신고체계 개발—출생 및 사망 전산신고체계(대구가톨릭대학교 의과대학·보건복지부, 2000).

박정한·이영숙·이정애·조현·정영해·박순우·전혜리, "출생 및 영아사망 신고체계 및 전산정보체계 개발," 보건행정학회지 8(2)(한국보건행정학회, 1998).

박지영, "출생신고제도 보완을 위한 입법방안," 이슈와 논점 제1015호(국회입법조사처, 2015.6.19).

서종희, "출생신고 및 등록절차에 관한 비교법적 연구—국내입법방향에 대한 소고," 연세법학 제27호(연세대학교 법학연구원, 2016.6).

소라미, "아동인권의 관점에서 바라본 출생신고제도의 문제점 및 과제," 가족법연구 제30권 제3호(한국가족법학회, 2016.11).

소라미, "현행 출생신고제도의 문제점 및 개선방안," 「아동의 출생신고 권리보장 방안모색 토론회」 자료집, 국가인권위원회·보편적 출생신고 네트워크(국가인권위원회·보편적 출생신고 네트워크, 2016).

송효진, "아동 인권 보호를 위한 출생신고의 개선," 제6회 싱글맘의 날 국제컨퍼런스—출생등록제와 양육비이행을 통한 아동권리 옹호의 길 자료집(주관 한국미혼모가족협회, 뿌리의 집, 2016.5.11).

송효진, "출생신고제도의 개선방향 모색—외국 사례 및 시사점을 중심으로," 2016 한국미래행정학회 동계학술대회 발표논문집 정부3.0의 미래와 전망(한국미래행정학회, 정부3.0 추진위원회, 2016.12.17).

송효진·박복순·안경희, 출생신고제도의 개선을 위한 연구(법무부, 2016).

송효진, "출생신고제도의 개선방안-의료기관 연계 출생통보제도의 도입을 중심으로-", 가족법연구 제31권 2호(통권 제59호)(한국가족법학회, 2017.7).

송효진·김소영·안소영·김연재, 다문화가족의 자녀보호를 위한 법·제도 개선방안 연구(한국여성정책연구원, 2015).

송효진·박복순, 가족관계의 등록 등에 관한 법률 시행 5년: 평가 및 개선방안(한국여성정책연구원, 2013).

안경희, 독일법상 신뢰출산제도에 관한 소고, 이화젠더법학 제9권 제1호(통권 제19호)(이화여자대학교 젠더법학연구소, 2017.5).

정부 3.0 추진위원회 관계부처 합동, 정부 3.0 합동브리핑—국정1기 핵심성과 및 2기 중점 추진방향(정부 3.0 추진위원회 관계부처 합동, 2015).

정부 3.0 추진위원회, 정부 3.0 국민중심서비스 추진방안 제언—병원기반 출생·사망신고간소화 서비스, 정부 3.0 이슈페이퍼 제1호(정부 3.0 추진위원회, 2015.10).

최형숙, "자동출생등록과 미혼모 인권," 「아동의 출생신고 권리보장 방안모색 토론회」 자료집(국가인권위

원회·보편적 출생신고 네트워크, 2016).
행정자치부·법원행정처·건강보험심사평가원, 2017년도 온라인 출생신고 추진을 위한 시범사업설명회 자료집(행정자치부·법원행정처·건강보험심사평가원, 2017.4.25).

2. 인터넷 사이트 및 인터넷 자료
국회의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr)
보편적 출생신고 네트워크 홈페이지(http://ubrkorea.org/ 최종검색일: 2016.10.25).
광주일보 2016.4.4.자 기사 "18년 지나 출생신고 … 사회안전망 무용지물," http://www.kwangju.co.kr/read.php3?aid=1459695600574117006 (최종검색일: 2016.11.1.).
뉴시스 2017.11.15.자 기사 "'유령처럼 살아온 4세 장애 여아'…4년만에 출생신고", http://www.newsis.com/view/?id=NISX20171115_0000149020&cID=10810&pID=10800(최종검색일 2017.11.16.)
MBN 뉴스 2017.6.19.자 보도 "'구멍 뚫린' 출생신고제 … 신고 안 하면 그만", http://mbn.mk.co.kr/pages/news/newsView.php?category=mbn00009&news_seq_no=3257526(최종검색일: 2017.6.30).
mbc 뉴스데스크 2017.4.5.자 보도, "[집중취재] '출산자작극' 죽은 의사 이름으로 출생증명서 위조," http://imnews.imbc.com/replay/2017/nwdesk/article/4263199_21408. html(최종검색일: 2017.6.30.).
연합뉴스 2017.11.2.자 보도 "인권위 '출생신고제 아동학대 우려…의사도 통보의무 져야", http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/02/0200000000AKR20171102113900004.HTML?input=1195m(최종검색일 2017.11.15.)
조선일보 2017.4.6.자 기사, "위조 출생증명서 구매, 10분이면 할 수 있어," http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/04/06/2017040600301.html", http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/04/06/2017040600301.html(최종검색일: 2017.4.25).
조선닷컴 2016.10.7.자 기사, "출생신고, 주민센터 안 가고 클릭 한 번으로", 출처: http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/10/07/2016100700262.html(최종검색일: 2016.11.1).

주제발표2

이주배경 아동의 출생신고 보장 방안

김 진

변호사(이주민지원공익센터 감동)



이주배경 아동의 출생신고 보장 방안[1)]

김진 (이주민지원공익센터 감동)

2017년 현재, 대한민국에는 200만 명이 넘는 외국인이 거주하고 있다. 법무부 통계에 의하면 이는 전체 인구의 약 4%에 해당하는 수치로, 최근 5년간 매년 평균 9.26%의 증가율을 보이고 있다.[2)] 대한민국 내 이주민의 수가 증가함에 따라 이에 비례하여 이주민의 동반 자녀 및 국내 출생 이주민 자녀의 수 역시 함께 증가하였다. 2017년 9월, 법무부는 국내 체류 이주아동[3)]이 총 135,491명이라고 파악하고 있다. 하지만 이는 법무부에 의해 외국인 등록이 된 아동에 대한 통계로, 국내 출생 아동 중 외국인 등록을 하지 않았거나 하지 못한 아동의 수는 반영되지 않았다. 이들 중 많은 수는 대한민국에서 출생신고할 수 있는 방안이 없어 그 존재가 기록되지 못하고 있다. 이에, 대한민국에서 태어나 거주하고 있지만 공적으로 그 신분을 증명하지 못하여 어디에도 '존재하지 않는' 아동이 점차 늘고 있다. 하지만 정부는 이러한 아동이 어디에 있는지, 얼마나 있는지조차 파악하지 못하고 있다.

1. 아동의 출생신고 될 권리: 국제법과 국제 기준

출생신고는 아동이 권리를 누리기 위해 반드시 이루어져야 하는 시작점이다. 법과 제도가 아동의 다양한 권리를 명시하고 있다 하더라도 아동의 존재가 확인되지 않으면 권리를 누릴 수 없을 가능성이 높기 때문이다. 이에, 국제사회는 협약 및 지침을 통하여 아동의 출생신고 될 권리를 보장하고 있으며, 협약 당사국으로 하여금 모든 아동의 출생신고를 보장하는 '보편적 출생신고 제도'를 도입할 것을 촉구하고 있다. 유엔 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child)은 "아동은 출생 후 즉시 등록되어야 하며, 출생 시부터 성명권과 국적 취득권을 가진다"고 규정하고 있으며 (제7조), 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Civil and Political Rights, 이하 "자유권규약") 역시 "모든 아동은 출생 후 즉시 등

1) 본 발제문은 2016년 국가인권위원회와 보편적 출생신고 네트워크가 주최한 『아동의 출생신고 권리보장 방안 모색 토론회』 중 '이주배경 아동 출생신고 보장 방안' (이탁건, 2016)의 발제문을 수정, 보완한 것으로, 본 발제문에 제시된 법안 등은 보편적 출생신고 네트워크에서 논의, 정리된 것임.

2) e나라지표, '체류 외국인 현황': http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2756 참고.

3) 출입국외국인정책 통계월보 2017년 9월호, 14페이지, '체류외국인 연령별 분포도' 중 19세 이하 외국인의 수.

록되고, 성명을 가진다."(제24조)고 규정하여 아동의 출생 후 즉시 등록될 권리에 대하여 명시하고 있다. 유엔 아동권리위원회와 자유권규약위원회, 유엔 인권이사회 등은 일반 논평과 권고, 견해를 통하여 아동의 출생등록 될 권리와 보편적 출생신고 제도 도입의 필요성에 대하여 정리하여 왔다. 이러한 권리는 아동 또는 그 부모의 인종적 또는 사회적 출신, 기타의 신분에 관계없이, 그리고 어떠한 종류의 차별 없이 보장되어야 할 권리이다 (유엔 아동권리협약 제2조).

관련하여 유엔 통계처는 신분의 등록에 대하여, 수집된 정보는 법적으로 그 권위가 인정되어야 하며, 등록된 자의 존재, 신분, 개인 및 가족의 상황에 대하여 명확하게 입증할 수 있어야 한다고 정리하였다. 따라서 신분등록의 일종인 출생신고 역시 국제 기준에 부합하기 위해서는 법적인 절차에 의해 출생 정보를 국가 시스템에 등록하고, 필요 시 이러한 정보를 국가로부터 발급받을 수 있어야 하며, 국가는 이 정보에 대한 진위를 보장할 수 있어야 하는 것이다.[4] 또한, 유엔 사무국 경제사회국은 출생의 법적 증명과 아동의 식별 기능을 위하여 아동의 출생 신고 시 '본인의 성명, 부모의 성명, 출생일시 및 장소, 출생 신고자 성명 및 담당 의사 성명' 등을 포함할 것을 권고하고 있다.[5]

즉, 출생신고 제도가 국제 기준에 부합하기 위해서는 국가가 출생 사실을 확인하고 검증하여, 국가가 관리하는 공적인 시스템에 등록하고, 출생 사실과 출생과 신분에 대한 구체적인 사항을 출생증명서 등의 서류를 통하여 증명할 수 있어야 하며, 본인이 원할 때에는 이러한 서류를 발급할 수 있어야 하는 것이다.

2. 현행 출생신고 제도의 한계

가. 현행 가족관계등록법 상 출생신고 수리 증명의 한계

한국의 현행 출생신고는 가족관계등록 등에 관한 법률(이하 "가족관계등록법")에 의해 처리되며, 가족관계등록제도의 일부로서 존재한다. 대한민국 국민의 자녀가 출생하

4) UN Statistics Division, 2014 Handbook, para 302.
5) UN Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, Handbook on Civil Registration and Vital Statistics System. Preparation of Legal Framework, United Nations (1998), 106.

고, 부모에 의해 출생신고가 접수되면, 그 내용이 가족관계등록부에 기재된다. 출생한 아동이 출생을 통하여 기존 등록되어 있던 가족과 가족 관계를 맺게 됨을 기록하는 것이다. 하지만 가족관계등록법이 국민의 출생에 대한 등록과 그 증명에 대한 사항을 규정한다고 명시함에 따라 (법 제1조) 국민이 아닌 외국인 아동의 출생에 대한 등록과 증명은 사실상 불가능하다.

따라서 외국인 아동의 출생신고는 '가족관계등록부 작성에 관한 신고 이외의 가족관계 등록신고'에 해당하며, 이러한 등록 신고는 '특종신고편철장'에 편철하여 보관하도록 되어 있다. 관련 규칙은 이러한 특종신고편철에 대해 신고서에 자녀의 성명, 성별, 거주지, 출생의 연월일시 및 장소, 부모의 개인정보 등의 사항을 기재하며, 특종신고편철장은 영구적으로 보존하도록 하고 있다.[6] 신고인은 신고의 수리 또는 불수리에 대한 증명서를 청구하여 발급받을 수 있지만, 이러한 편철장은 온라인으로 관리되고 있지는 않다.[7]

하지만 이러한 특종신고와 수리 증명서의 발급은 국제 기준에 부합하는 출생신고에 해당한다고 보기 어렵다. 먼저, 신고 절차 및 증명서의 발급에 대한 법적 근거가 명확하지 않다. 또한, 해당 서류는 신고를 접수, 수리하였음을 증명하는 서류로 아동의 출생 사실 자체를 증명하는 서류가 아닐 뿐 아니라 수리증명서에 기재되는 아동의 성명, 출생연월일, 성별, 국적만으로는 출생 증명을 위한 충분한 정보에 해당한다고 보기도 어렵다. 따라서 이러한 수리 증명서는 해당 아동의 출신국에서 공적인 출생증명서로 인정받지 못할 수 있다.

나. 국적국 재외공관을 통한 출생신고의 문제점

보편적 출생신고 제도를 도입하라는 국제사회의 목소리에 대하여 대한민국 정부는 '국내 출생한 외국인 자녀는 부모의 국적국 재외공관에서 출생신고를 할 수 있다'는 입장을 고수해 왔다. 하지만 모든 아동이 재외공관에서 출생신고될 수 있는 것은 아니다. 크로아티아, 슬로베니아, 라이베리아 등 한국에 영사관 또는 대사관이 없는 국가가 30여 개 이상 존재한다. 또한, 체류자격이 불분명한 미등록 이주아동의 경우, 재

6) 가족관계의 등록 등에 관한 규칙 제69조 (가족관계등록을 할 수 없는 신고서류의 보존)
① 가족관계등록이 되어 있지 아니한 사람에 대한 신고서류 그 밖의 가족관계등록을 할 수 없는 신고서류는 시·읍·면의 장이 접수순서에 따라 특종신고서류편철장에 편철하여 보존한다.
7) 대법원, 백혜련 의원의 질의에 대한 회신 (2016. 9. 12.)

외공관을 통한 출생신고가 쉽지 않다. 해당국 대사관이 부모의 불법 체류 사실을 이유로 수수료를 요구하거나 어려운 조건을 제시하는 경우도 있기 때문이다. 한국 정부가 불법체류자의 감소를 위하여 각 인력 송출국 대사관에 노력할 것을 압박함에 따라, 해당 대사관에서는 아동의 출생신고 시 체류자격 여부를 확인하거나, 출생신고를 조건으로 귀국할 것을 종용하는 등의 불이익을 가하는 것이다.[8] 이에, 미등록 체류 이주민의 경우에는 자국 공관에서 출생신고를 꺼리게 되고, 이는 출생신고가 되지 않은 아동의 피해로 이어진다.

박해를 받을 우려가 있다는 공포로 인하여 국적국으로 돌아가지 못하는 나민 역시 재외공관을 통한 출생신고가 어렵거나 불가능하다. 난민 신청자를 포함한 난민은 출신국 정부로부터 박해를 받아 한국으로 피신하였거나, 출신국 정부가 박해로부터 보호해주지 않아 피신한 사람들로, 출신국 정부 기관인 재외 공관에 방문하는 것을 피할 수 밖에 없으며, 재외공관이 협조해주지 않을 가능성이 매우 높다. 이와 관련하여 유엔 아동권리위원회 역시 현행 한국 출생신고 관련 법제 및 그 이행이 보편적 출생신고라 하기에 부적절하다 평가하며, 특히 "난민, 난민신청, 비 정규 이주 상황에 있는 사람들이 실질적으로 혹은 일관되게 출생등록을 할 수 없다는 사실에 대해 우려하"며, 따라서 대한민국 정부가 "부모의 법적 지위나 출신과 관계없이 모든 아동의 출생이 등록될 수 있도록 조치를 취할 것"을 촉구한 바 있다.[9]

다. 출생신고와 외국인 등록

한편, 재외공관에서의 출생신고가 어렵거나 불가능한 이주아동도 출생신고를 할 수 있도록 보편적 출생신고 제도를 마련하라는 국제사회의 권고에 대해 대한민국 법무부는 "병원에서 발급한 출생증명서를 제출하면 외국인 등록을 할 수 있도록 하였다"고 답변하면서[10] 사실상 권고를 수용하지 않겠다는 뜻을 밝혀 왔다. 하지만 외국인 등록은 외국인의 체류 관리라는 정부의 정책으로, 출생 등 개인의 신분을 등록 및 증명하는 제도가 아니다. 뿐만 아니라, 2013년 진행되었던 난민 아동 실태 조사에 의하면, 일부 난민 아동의 경우 부모의 국적국에 출생신고를 하지 못하고 국적을 확인받지 못

8) 김철효 등, 이주배경 아동의 출생등록, 세이브더칠드런 (2013), p59.
9) Committee on the Rights of the Child. 2012. Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Concluding observations: Republic of Korea (UN Doc. CRC/C/KOR/CO/3-4), para. 36-7.
10) 2017. 11. 9. UN 제3차 국가별 정례인권 검토 심의 중 대한민국 정부의 발언 등

해 사실상 무국적, 또는 법률 상 무국적 상태임에도 불구하고, 외국인 등록 시 출입국관리공무원 혹은 부모에 의해 임의로 부모의 국적국에 따라 국적이 기재된 사례가 발견되기도 하였다.[11] 이렇게 사실 확인도 되지 않고, 임의로 국적과 같이 중요한 사항이 기재되는 외국인 등록증은 공신력있는 출생증명서라 볼 수 없다.

3. 보편적 출생신고 네트워크의 법 개정안

국민만을 대상으로 운영되는 현행 출생신고 제도의 한계를 보완하기 위해서는 이주배경 아동 역시 공적으로 기록될 수 있도록 하는 법 개정이 필요하다. 보편적 출생신고 네트워크는 관련하여 1) 현행 가족관계등록법에 이주아동의 출생신고에 대한 별도의 특례 조항을 도입하는 방안, 2) 이주아동의 출생신고에 대한 별도의 법을 제정하여 부모의 인종, 국적, 체류자격, 출신지역 등과 무관하게 대한민국에서 출생한 모든 이주아동의 출생신고를 보장하는 방안을 고려해 왔다.

가. 가족관계등록법에 이주 배경 아동 특례 조항의 삽입

먼저, 기존의 가족관계등록제도의 근간을 유지하되, 이주아동과 관련해 별도의 특례조항을 도입하여 현행 가족관계등록 체계에 이주아동을 포섭하는 방식이 가능하다. 즉, 외국인의 경우에는 대한민국에서 출생하였거나 출신국에서 출생신고가 불가능한 경우 특별히 대한민국 국민이 아님에도 불구하고 출생신고를 할 수 있도록 하고, 관공서로부터 출생에 대한 증명서를 발급받을 수 있도록 하는 특례조항을 다음과 같이 신설하는 것이다.

> 가족관계의 등록 등에 관한 법률 제44조의2(외국인에 대한 특례)
> ① 제1조에도 불구하고 대한민국 국적을 가지지 아니한 부모 사이에서 국내에서 출생한 아동은 이 법에 따라 출생신고를 할 수 있다.
> ② 제1항에 따른 출생신고서에는 다음 사항을 기재하여야 한다.
> 1. 자녀의 성명 및 성별
> 2. 출생의 연월일시 및 장소
> 3. 부모의 성명, 출생연월일, 국적
> ③ 제1항에 따른 출생신고는 법 제11조에 따라 전산정보 처리하여야 한다.
> ④ 신고인 및 출생신고된 자는 시, 읍, 면장에게 신고 서류의 열람 또는 그 서류에 기재한 사항에 관하여 증명서를 요구할 수 있다.

11) 김철효 등, 이주배경 아동의 출생등록, 세이브더칠드런 (2013), p.57.

⑤ 출생신고의 장소, 신고 의무자 및 출생증명서 등 그 밖의 사항은 동 법의 규정을 준용한다.

또는, 다음과 같이 가족관계등록법 제44조에 이주배경 아동을 포함한 '가족관계등록이 되어 있지 않은 자'의 출생신고 시 가족관계등록법이 적용된다는 사실을 명문화한 후, 검증을 위한 서류 제출 등에 대한 근거 규정을 마련하는 방안도 고려할 수 있다. 조항의 신설에 따른 출생신고 정보의 전산 처리 및 증명서의 발급과 관련된 내용은 대법원 규칙 등의 정비를 통해 구체적 절차를 정할 수 있다.

현 행	개 정 안
제44조(출생신고의 기재사항) ① 출생의 신고는 출생 후 1개월 이내에 하여야 한다. ② 신고서에는 다음 사항을 기재하여야 한다. 1. 자녀의 성명·본·성별 및 등록기준지 2. 자녀의 혼인 중 또는 혼인 외의 출생자의 구별 3. 출생의 연월일시 및 장소 4. 부모의 성명·본·등록기준지 및 주민등록번호(부 또는 모가 외국인인 때에는 그 성명·출생연월일·국적 및 외국인등록번호) 5.「민법」 제781조 제1항 단서에 따른 협의가 있는 경우 그 사실 6. 자녀가 복수국적자(複數國籍者)인 경우 그 사실 및 취득한 외국 국적 ③ 자녀의 이름에는 한글 또는 통상 사용되는 한자를 사용하여야 한다. 통상 사	제44조(출생신고의 기재사항) ① ~ ⑤ (현행과 같음)

현 행	개 정 안
용되는 한자의 범위는 대법원규칙으로 정한다. ④ 출생신고서에는 의사나 조산사가 작성한 출생증명서를 첨부하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 서면을 첨부하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 분만에 직접 관여한 자가 모의 출산사실을 증명할 수 있는 자료 등을 첨부하여 작성한 출생사실을 증명하는 서면 2. 국내 또는 외국의 권한 있는 기관에서 발행한 출생사실을 증명하는 서면 ⑤ 제4항 단서에 따라 첨부하는 서면에 관한 구체적인 사항은 대법원규칙으로 정한다.	
<신 설>	⑥ 이 법에 따라 가족관계등록을 할 수 없는 사람의 출생신고와 이를 증명할 전산정보자료에 관한 구체적인 사항은 대법원규칙으로 정한다.

한편, 가족관계등록제도에 이주아동과 관련한 특례 조항을 도입하는 방안에 대하여 현행 가족관계등록법이 국민만을 대상으로 하는 만큼 외국인 아동의 출생신고를 포함하는 것이 법 체계 상 맞지 않는다는 주장이 제기될 수 있다. 하지만 목적조항에서 그 대상을 국민으로 한정하고 있더라도 변화하는 시대에 맞춰 외국인을 포함하는 사례는 이미 다수 발생하고 있다[12]. 그리고 현행 제도에서 이미 특종신고절차를 통해 외국인의 출생신고를 다루고 있는 만큼 그 대상을 외국인으로 확장하지 못할 이유는 없다.

12) 예를 들어 교육기본법은 의무교육의 대상을 국민으로 규정하고 있으나, 난민법에 따라 난민 인정자 역시 초등 중등 교육의 대상이 된다.

나. 이주아동의 출생신고에 대한 특례법 제정

그럼에도 불구하고 가족관계등록제도에 이주아동을 편입하는 방식이 법 체계 상 맞지 않는다는 주장이 제기된다면 이주아동의 출생에 대한 신고와 그 증명에 법적 근거를 마련하기 위한 특례법을 제정하는 방안 역시 고려 가능하다. 보편적 출생신고 네트워크에서 마련한 이주아동의 출생신고에 관한 특례법안의 구체적인 내용은 다음과 같다.

이주아동의 출생신고에 관한 특례법안

제1조(목적) 이 법은 이주아동의 출생에 관한 신고와 그 증명에 관한 사항을 규정함으로써 「아동의 권리에 관한 협약」에 따라 모든 아동의 출생이 신고될 권리를 보장함을 목적으로 한다.

제2조(기본이념) ① 모든 이주아동은 존중 받으며, 헌법과 「아동의 권리에 관한 협약」 및 관계 법령에서 금지하는 어떠한 종류의 차별도 받지 아니한다.

② 이주아동은 「아동의 권리에 관한 협약」 제7조에 따라 출생신고 될 권리를 갖는다.

제3조(정의) 이 법에서 "이주아동"이란 대한민국에서 거주하는 대한민국의 국민이 아닌 18세 미만의 사람을 말한다.

제4조(관장) 이주아동의 출생에 관한 신고와 등록 및 그 증명에 관한 사무(이하 "등록사무"라 한다)는 대법원이 관장한다.

제5조(권한의 위임) 대법원장은 등록사무의 처리에 관한 권한을 시·읍·면의 장에게 위임한다.

제6조(등록사무처리) 제5조에 따른 등록사무는 이주아동의 출생에 관한 신고를 접수하거나 수리한 신고지의 시·읍·면의 장이 처리한다.

제7조(출생의 신고) 출생의 신고는 출생지를 관할하는 시·읍·면의 장에게 부 또는 모가 하여야 한다.

제8조(출생신고의 기재사항) ① 출생의 신고는 출생 후 1개월 이내에 하여야 한다.

② 신고서에는 다음 사항을 기재하여야 한다.

1. 자녀의 성명, 성별 및 주소지
2. 출생 연월일시 및 장소
3. 부모의 성명, 출생연월일, 국적 및 외국인등록번호(외국인등록을 한 사람의 경우에 한정한다)

③ 출생신고서에는 의사나 조산사가 작성한 출생증명서를 첨부하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 서면을 첨부하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 분만에 직접 관여한 자가 모의 출산사실을 증명할 수 있는 자료 등을 첨부하여 작

성한 출생사실을 증명하는 서면
2. 국내 또는 외국의 권한 있는 기관에서 발행한 출생사실을 증명하는 서면
④ 제3항 단서에 따라 첨부하는 서면에 관한 구체적인 사항은 대법원규칙으로 정한다.

제9조(이주아동출생등록부의 작성 및 기록사항) ① 이주아동출생등록부(이하 "출생등록부"라 한다)는 전산정보처리조직에 의하여 입력·처리된 출생신고사항에 관한 전산정보자료를 개인별로 구분하여 작성한다.
② 출생등록부에는 다음 사항을 기록하여야 한다.
1. 성명, 성별 및 주소지
2. 출생연월일시 및 장소
3. 부모의 성명, 출생연월일, 국적 및 외국인등록번호(외국인등록을 한 사람의 경우에 한정한다)
4. 그 밖에 출생등록에 관한 사항으로서 대법원규칙으로 정하는 사항

제10조(전산정보처리조직에 의한 등록사무의 처리 등) ① 시·읍·면의 장은 대법원규칙으로 정하는 바에 따라 등록사무를 전산정보처리조직에 의하여 처리하여야 한다.
② 출생등록부를 관리하는 사람 또는 등록사무를 처리하는 사람은 이 법 또는 다른 법에서 규정하는 사유가 아닌 다른 사유로 출생등록부에 기록된 등록사항에 관한 전산정보자료를 이용하거나 다른 사람에게 자료를 제공하여서는 아니 된다.

제11조(출생증명서의 교부 등) ① 본인 또는 부모(이하 이 조에서 "본인등"이라 한다)는 출생등록부의 기록사항에 관하여 열람 또는 증명서의 교부를 청구할 수 있고, 본인등의 대리인이 청구하는 경우에는 본인등의 위임을 받아야 한다.
② 출생증명서의 양식 등 그 밖에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

제12조(정보보호) 이 법에 따른 업무수행 과정에서 이주아동 또는 출생신고인의 신상정보를 지득한 공무원은 「출입국관리법」 제84조제1항에도 불구하고 업무상 지득한 정보를 지방출입국·외국인관서의 장에게 통보해서는 아니 된다.

다. 공무원의 통보 의무 면제

모든 아동의 출생신고를 실질적으로 보장하기 위해서는 보편적 출생신고 제도의 도입과 동시에 공무원의 통보의무에 대한 법 개정이 필요하다. 출입국관리법 제84조 제1항은 국가나 지방자치단체의 공무원으로 하여금 그 직무를 수행 시 출입국관리법을 위반한다고 인정되는 사람을 발견하면 그 사실을 지체 없이 지방 출입국、외국인관서의 장에게 알려야 한다고 하고 있다.

다만 이러한 통보의무에는 일부 예외가 있어, "통보로 인하여 그 직무수행 본연의 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 때"에는 공무원의 통보 의무를 면제하도록 하여 공무원에게 재량권을 인정하고 있다.[13] 하지만 출생신고 담당 공무원은 이러한 통보 의무 면제 대상이 아니므로 여전히 통보 의무가 부과된다.

이러한 공무원의 통보의무는 출생신고에 가장 취약한 미등록 이주아동이 출생신고를 할 때에 있어 장벽이 될 수 있다. 출생신고 과정에서 미등록 체류 사실이 노출되고, 담당 공무원이 이러한 사실을 출입국관리사무소에 통보할 우려가 있다면 사실상 미등록 이주아동의 부모가 출생신고를 회피할 가능성이 높기 때문이다. 따라서 이주아동의 출생신고와 관련된 법 개정에는 공무원의 통보 의무와 관련된 법령의 개정이 반드시 필요하다.

또한, 통보의무의 면제 조항은 재량 형식의 규정으로서 통보를 하지 않아도 된다는 내용에 불과하다. 즉, 통보 자체를 막을 길이 없다는 근본적인 문제가 남아있는 것이다. 따라서 출생신고에 대한 실질적인 접근성을 보장하기 위해서는 통보의무의 면제에 그치지 않고, 담당 공무원이 미등록 이주민의 개인정보를 출입국관리사무소에 제공하지 못하도록 하는 적극적인 조치를 도입할 필요가 있다. 이에 대하여 이주아동의 출생신고에 관한 특례법안은 다음과 같은 조항을 두어 이주아동과 부모의 체류자격이 출생신고 과정에서 노출되지 않도록 절차적으로 보호하고 있다.

> 제12조(정보보호) 이 법에 따른 업무수행 과정에서 이주아동 또는 출생신고인의 신상정보를 지득한 공무원은 「출입국관리법」 제84조제1항에도 불구하고 업무상 지득한 정보를 지방출입국·외국인관서의 장에게 통보해서는 아니 된다.

13) 제92조의2(통보의무의 면제) 법 제84조제1항 단서에서 "대통령령으로 정하는 사유"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유를 말한다.
1. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교에서 외국인 학생의 학교생활과 관련하여 신상정보를 알게 된 경우
2. 「공공보건의료에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 공공보건의료기관에서 담당 공무원이 보건의료 활동과 관련하여 환자의 신상정보를 알게 된 경우
3. 그 밖에 공무원이 범죄피해자 구조, 인권침해 구제 등 법무부장관이 정하는 업무를 수행하는 과정에서 해당 외국인의 피해구제가 우선적으로 필요하다고 법무부장관이 인정하는 경우

4. 결론

대한민국의 현행 출생신고 제도에 사각지대가 존재하며, 특히 이주아동의 경우 국내에서 출생했다 하더라도 출생신고 자체가 불가능할 수 있다는 점에서 개선이 필요하다는 논의는 이번에 처음 시작된 것이 아니다. 제18대와 제19대 국회 임기 중에는 이주아동의 권리를 보장하기 위한 기본법이 발의되었으나 폐기되었다.[14] 세이브더칠드런 등 아동단체에서는 대한민국 내 아동의 출생신고에 대한 실태조사를 실시하는 등 다양한 활동을 진행했으며, 2015년부터는 보편적 출생신고 네트워크가 마련되어 출생신고와 관련된 사례 지원, 인식 개선을 위한 캠페인, 제도개선 활동을 진행하고 있다. 국제사회에서도 우리나라의 출생신고 제도에 대한 문제를 인식하여, 유엔 아동권리위원회, 인종차별철폐위원회, 자유권위원회 등 각종 국제기구에서 대한민국 정부에 모든 아동이 출생신고 될 수 있도록 보편적 출생신고 제도를 마련할 것을 권고해 왔다.

출생신고 될 권리는 아동의 기본권과 직결된 권리로, 아동 인권 보장의 시작이다. 그럼에도 불구하고 정부는 아직도 출생신고를 단순한 행정 절차로만 인식하고 있는 것으로 보인다. 그러한 의미에서 대한민국 정부가 2017년 11월 9일 진행된 UN 제3차 국가별 정례인권검토 심의에서까지도 이란, 카자흐스탄, 페루 등이 권고한 보편적 출생신고 제도의 도입에 대해 재외공관에서의 출생신고와 외국인 등록에 대해 언급하며 사실상 권고를 거부한 점은 실망스럽다. 출생신고 될 권리를 아동의 권리로 인식하고, 아동 또는 부모의 체류 자격과 이주 배경과 관계없이 국내에서 출생한 모든 아동이 그 권리를 누릴 수 있도록 하는 제도의 마련이 시급하다.

14) 이주아동권리보장법안 (2010. 10. 22. 김동성의원 대표발의), 이주아동권리보장기본법안 (2014. 12. 18. 이자스민의원 대표발의).

토 론

‘출생등록에서 배제된 아이들’ 보편적 출생등록 제도 도입을 위한 토론회

정구태

교수(조선대학교 법과대학)



토론문

정구태(조선대학교 법과대학 교수)

안녕하십니까. 조선대학교 정구태입니다. 아동의 출생등록 권리 보장을 위한 뜻 깊은 토론회에서 토론을 맡게 되어 큰 영광입니다. 출생등록은 아동이 법적으로 인지되는 첫 관문으로서 아동의 인권 보장이라는 관점에서 그 중요성은 실로 막대합니다. 최근 가족관계등록법의 일부개정으로 ① 친부가 모의 성명·등록기준지 및 주민등록번호를 알 수 없는 경우에는 가정법원의 확인을 받아 출생신고를 할 수 있게 되었고, ② 출생신고에 있어 인우보증제도가 폐지되었으며, ③ 출생신고가 되어 있지 않아 자녀의 복리가 위태롭게 될 우려가 있는 경우에 국가가 출생신고에 직접 개입할 수 있게 되었습니다. 그러나 이러한 개선방안에도 불구하고 출생신고는 여전히 신고의무자에 의존하고 있으므로, 이로써 현행 출생신고제도의 문제점이 근본적으로 해결되었다고 보기는 어렵습니다. 결국 "부모의 법적 지위 등에 관계없이 모든 아동의 출생이 등록되도록" 하기 위해서는 보편적 출생등록제도가 반드시 도입되어야만 합니다. 송효진 박사님께서 주창하신 의료기관과 연계된 출생통보제도의 도입은 대부분의 아동이 의료기관에서 출생하는 현실에서 보편적 출생등록제도를 실현하기 위한 매우 효과적인 방안이라고 생각하며, 아동의 인권 보호에도 크게 이바지할 것으로 기대됩니다. 저 또한 이에 전적으로 찬동하는 바입니다.

의료기관과 연계된 출생통보제도의 도입방안으로서 박사님께서는 분만병원에서 출생증명서를 전자적인 형태로 등록 관서에 전송하고 추후 부모 등 출생신고의무자가 신고하는 방안(1안)과 분만병원에서 출생통보서를 건강보험심사평가원에 제출하고 건강보험심사평가원은 이를 등록관서에 송부하며 부모 등 출생신고 의무자가 분만병원에서 발급받은 출생증명서를 첨부하여 출생신고하는 안(2안)을 소개하셨는데, 개인적으로는 2안이 보다 더 실현가능성이 높지 않은가 생각합니다. 의료기관과 연계된 출생통보제도를 도입함에 있어서는 의료기관의 협조가 필수불가결한데, 19대 국회에서 의료기관의 출생사실 통지의무화를 규정한 개정안에 대하여 전국의사총연합이 공식적으로 반대 입장을 표명한 사실을 상기한다면, 1안보다 의료기관의 부담을 경감할 수 있는 2안이 현실적인 방안이라고 여겨집니다. 다만, 이에 의하더라도 신고의무자가 신고를 지연하는 경우 1차적으로 신고의무자에게 신고를 최고하도록 되어 있는데, 최고에도 불구하고 여전히 신고의무자가 신고를 지체하는 경우에는 국가가 직권으로 출생신고에 개입할 수 있도록 해야만 보편적 출생등록제도의 취지를 살릴 수 있을 것입니다.

한편, 일각에서는 출생통보제도가 도입될 경우 미혼모가 의료기관을 이용하는 것을 꺼리게 됨으로써 오히려 산모와 태아에게 위험이 초래될 수 있다는 우려가 제기되고 있습니다. 이는 마치 입양특례법이 개정되어 미성년자 입양시 아동을 출생신고한 후에 가정법원의 허가를 받아야 하게 되자, 신원이 노출되길 꺼리는 미혼모들이 베이비박스에 아동을 유기하는 경우가 증가하게 되었다는 비판과도 유사하다고 생각됩니다. 그러나 이러한 우려는 출생통보제도의 도입을 주저해야 될 이유가 될 수 없습니다. 오히려 바로 그러한 우려 때문에라도 출생통보제도는 반드시 도입되어야 합니다. 아동에 대한 출생등록은 부모에게 주어진 당연한 의무로서 자신의 이익을 위해 자녀의 복리를 침해하는 것은 어떠한 경우에도 정당화될 수 없기 때문입니다. 미혼모의 인권은 자녀의 인권과 대립하는 것이 결코 아닙니다. 일부 언론에서 이 문제를 마치 양자의 기본권이 충돌되는 것처럼 호도한 나머지, 미혼모의 인권 보장이냐 자녀의 인권 보호냐의 양자택일의 문제로 이 문제를 접근하게 된 것이 아닌가 생각됩니다. 아동이 출생등록되어 인권이 보장될 때 비로소 미혼모의 인권도 보장될 수 있는 것입니다. 앞서 말씀드린 베이비박스에 유기된 아동의 증가와 관련하여 익명출산제도의 도입이 논의되기도 하였는데, 이러한 익명출산제도는 어디까지나 보편적 출생등록제도의 도입을 전제로 하고 있다는 것을 잊어서는 안 됩니다.[1] 모든 아동이 출생등록된다는 것이 전제되어야 비로소 이를 믿고 익명출산을 허용할 수 있는 것입니다(신뢰출산). 익명출산제도가 도입된 국가들이 예외 없이 보편적 출생등록제도를 시행하고 있는 것도 바로 이러한 이유 때문입니다. 물론 미혼모와 같이 위기에 처한 산모들에게 믿을 수 있는 출산 시스템을 지원하고, 미혼모가 유기나 입양이 아닌 양육을 선택하도록 복지체계의 그물망을 촘촘히 짜야 하는 것은 모든 사회 구성원들에게 부과된 책무입니다. 그러나 그러한 사회적 노력이 아직까지 미비하다는 것이 보편적 출생등록제도의 도입에 장애가 되어야 할 하등의 이유도 없습니다. 오히려 보편적 출생등록제도의 도입은 아동의 인권 보호는 물론 미혼모의 인권 보장이라는 관점에서도 막중한 의미가 있는 만큼, 오늘의 토론회를 계기로 보편적 출생등록제도가 도입됨으로써 아동은 물론 궁극적으로 미혼모의 인권이 보장될 수 있게 되기를 간절히 바라마지않습니다. 그러면 이상으로 토론을 마치겠습니다. 감사합니다.

1) 소라미, "아동인권의 관점에서 본 현행 출생신고제도의 문제점 및 제도개선 방안", 「가족법연구」 제30권 제3호(한국가족법학회, 2016.11), 493-494면.

토 론

‘출생등록에서 배제된 아이들’ 보편적 출생등록 제도 도입을 위한 토론회

김사강

연구위원(이주와 인권연구소)



토론문

김사강 (이주와 인권연구소 연구위원)

보편적 출생등록 제도 도입을 위한 오늘 토론회의 두 발제문은 국내에서 출생한 모든 아동들이 출생을 등록할 수 있는 권리를 보장받아야 한다는 전제에서 출발하고 있습니다. 그리고 이를 위해 하나는 현행 출생신고 절차의 개선을, 다른 하나는 출생등록 법제의 개선을 주장하고 있습니다.

한국여성정책연구원의 송효진 박사님의 발제문은 출생통보제도 도입을 주장하고 있습니다. 현재 아동의 출생신고는 원칙적으로 부 또는 모의 의무로 맡겨져 있습니다. 그러다보니 부 또는 모가 고의적으로 출생신고를 하지 않아 존재에 대한 공식적인 기록도 없이 자라는 아동들이 생기거나, 태어나지도 않는 아동을 허위로 신고하는 일들이 발생하고 있습니다. 이런 현실에서 아동이 출생한 의료기관 또는 건강보험심사평가원이 온라인으로 담당 기관에게 통보하는 방식이 도입된다면, 출생신고의 누락이나 허위 신고는 분명 줄어들 것이라 생각합니다.

그러나 이주아동에게는 출생신고 절차의 개선으로는 불충분합니다. 이주아동들은 부모가 고의로 출생신고를 하지 않는 것보다는, 출생신고를 할 수 없는 것이 문제가 되고 있기 때문입니다. 국내에서 태어난 이주아동은 국내의 공공기관(시·읍·면)에 출생신고를 하더라도, 출생사실이 등록되거나 필요한 경우 출생증명서가 발급되지 않습니다. 외국국적 아동의 출생등록을 위한 제도가 부재한 것입니다.

이주민지원공익센터 감동의 김진 변호사님의 발제문은 이러한 문제를 지적하고 있습니다. 한국 정부는 이주아동은 부모의 국적국 대사관에 출생등록을 할 수 있고, 이것이 여의치 않을 경우 (합법적으로 체류하고 있는 부모를 두었다면) 외국인등록을 할 수 있다고 주장하지만, 이 역시 국제 인권규범이 요구하고 있는 출생등록의 기준에는 부합하지 않습니다. 그렇기 때문에 발제문에서는 현행 가족관계등록법을 개정하거나 특례법을 제정하여 이주아동의 출생등록이 가능해져야 한다고 주장하고 있습니다. 어떤 방식이 되었건 관할권 내에서 출생한 모든 아동의 출생등록권을 국가가 보장해야 한다는 측면에서, 출생등록과 관련된 법률이 이주아동을 포함하게 되는 것은 반드시 필요한 일이라 생각합니다.

두 발제문의 문제의식과 개선 방안에 동의하면서, 본 토론문에서는 발제문에서 언급되지 않은 문제 두 가지를 짚어보고자 합니다.

첫 번째는 미혼부에 의한 혼외 자녀의 출생신고 문제입니다. 혼인 외 출생 아동은 부모가 모두 한국인인 경우에도 부에 의한 출생신고가 까다롭습니다. 부의 친자라는 것을 의학적으로 증명하더라도 이것이 아동의 출생등록을 보장하지 못합니다. 미혼부가 자녀 모의 성명, 등록기준지, 주민등록번호를 모두 알고 있거나, 하나도 몰라야만 출생신고를 할 수 있다는 규정 때문입니다. 모가 외국인인 경우는 더욱 까다롭습니다. 미혼부가 인지신고로 자녀를 가족관계등록부에 올린 뒤 한국 국적을 취득 받도록 해야 하는데, 그 과정에서 자녀가 모의 국적을 취득했다는 증명서나 모가 미혼임을 증명하는 서류를 요구하고 있습니다. 그러나 미혼모가 본국에 자녀의 출생신고를 할 수 없는 경우도 있고, 모의 전혼관계가 정리되지 않아 미혼증명서를 발급받을 수 없는 경우도 있습니다.

그러다보니 혼인 관계에 있지 않은 부모를 둔 아동들은 몇 년씩 출생등록을 하지 못한 채 존재하지 않는 사람으로 살아야 합니다. 부모의 혼인상태나 국적 때문에 아동의 출생등록권이 제한되는 것은 부당하고 불합리한 일입니다. 아동은 출생 즉시 등록되어야 하며, 이는 모두가 무료로 접근할 수 있는 보편적이고 잘 관리되는 등록 시스템에 의해 이루어져야 한다는 국제적인 기준에도 맞지 않는 것은 물론입니다.

두 번째는 출생등록 이후의 아동권리 보장에 대한 문제입니다. 국제 인권기구들이 아동의 출생등록권을 중요하게 강조하는 이유는, 출생등록을 해야 아동의 존재가 공식적으로 인정되고, 아동이 아동으로 식별되기 때문입니다. 출생등록을 하지 못한 아동은 공식적으로 존재하지 않기 때문에 의료, 교육, 복지 등 기본적인 사회서비스에 접근하는데 제약을 받게 되고, 아동으로 식별되지 않기에 학대, 노동착취, 조혼, 사법체계에서 성인으로 취급받는 것과 같은 문제로부터 보호받지 못하게 됩니다. 그렇기에 국제 인권기구들에서는 출생등록권을 아동의 인권보장을 위한 출발점이라고 보고 있습니다.

그런데 한국에서는 출생등록이 아동으로서의 권리를 보장받는 출발점이 되지 못합니다. 특히, 사회적인 권리를 국민에게만 한정하고 있는 법과 제도 속에서 이주아동은 출생등록 여부와 무관하게 기본적인 권리에서 배제되고 있습니다. 아동의 생존과 발달에 필수적인 건강권만 보더라도, 부모의 체류자격 때문에 건강보험에 가입하지 못하는 이주아동들이 존재합니다. 경제적으로 어렵다고 해서 의료급여의 수급권자가 될 수 있는 것도 아닙니다. 장애가 있어도 장애인등록을 할 수 없습니다. 아동복지법은 이주아동에게 그림의 떡입니다. 출입국관리법은 아동에게 성인과 동일한 잣대를 들이댑니다. 아동은

다른 무엇보다도 우선 아동으로 대우받아야 함에도, 국적과 체류자격이 아동이라는 사실에 우선합니다.

한국 정부는 국제 인권기구로부터 오랫동안 반복해서 이주아동이 출생을 등록할 수 있는 제도를 마련하라는 권고를 받아 왔습니다. 이주아동에게 출생등록의 권리를 보장해야 할 국가의 의무는 2018년에 유엔에서 채택될 난민과 이주민에 관한 글로벌 컴팩트에도 담기게 될 전망입니다. 이주아동을 포함하는 보편적 출생등록제도의 도입은 이제 찬반을 논의할 시점을 넘어섰습니다. 지금은 어떻게 하면 누락되는 아동 없이 모두가 쉽게 접근할 수 있는 출생등록 제도를 마련할 것인가를 논의할 때입니다. 그리고 더 나아가 출생등록이 아동의 인권 보장의 출발점이 될 수 있도록, 이주아동을 포함한 모든 아동에게 아동의 이익이 최우선으로 고려되는 정책을 실현할 수 있을까가 고민되어야 할 때입니다. 모쪼록 이번 토론회가 출생등록 절차와 제도의 변화를 이끌어내는 계기가 되기를 바랍니다.

토 론

‘출생등록에서 배제된 아이들’ 보편적 출생등록 제도 도입을 위한 토론회

윤채완

과장(국가인권위원회 아동청소년인권과)



토론문

윤채완(국가인권위원회 아동청소년인권과장)

1. 들어가며

국가인권위원회는 지난 11월 2일 의료기관에 출생통보 의무를 부과하는 내용으로 출생신고 제도를 개선하도록 권고하였습니다. 국가인권위는 2015년에 아동인권모니터링 사업 결과 출생신고 의무자인 부모가 고의로 출생신고를 하지 않거나 출생신고를 게을리 하여 아동이 방임되는 사례들을 발견하였습니다. 발제문의 사례들에서도 알 수 있듯이 이는 현행 제도의 문제점으로 인해 실제적으로 발생하고 있는 아동학대의 문제입니다. 더욱이 우려되는 점은 출생신고를 하지 않은 것이 드러난 사례들은 우연히 발견된 것이고, 출생신고되지 않은 아동 수가 얼마나 되는지 추정치조차 파악하기 어렵다는 점입니다. 국가인권위는 출생 미신고 아동 문제의 큰 원인이 부모에게 의존하는 출생신고 제도에 있다고 보아, 「아동학대 예방을 위한 출생신고 제도개선 권고」를 의결하기에 이르렀습니다.

2. 국가인권위 결정 내용

국가인권위원회는 지난해 10월에 보편적 출생신고 네트워크와 함께 아동의 출생신고 권리보장 방안모색을 위한 토론회를 개최하고, 다양한 이해관계자와 전문가 그리고 관련 부처 등과의 회의와 자문을 거쳐 지난 11월 2일 상임위원회에서 아래와 같은 내용을 의결하였습니다.

「아동학대 예방을 위한 출생신고 제도개선 권고」 (국가인권위원회 2017. 11. 2. 결정)

1. 법무부장관과 대법원장에게, 아동의 출생 시 분만에 관여한 의사·조산사 등에게 아동의 출생사실을 국가기관 또는 공공기관에 통보할 의무를 부여하도록 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」을 개정할 것을 권고한다.

2. 국회의장에게, 아동의 출생에 관여한 의사·조산사 등에 대해 아동의 출생사실을 국가기관 또는 공공기관으로 통보할 의무를 부과하는 내용으로 발의된 「가족관계의 등록

등에 관한 법률 일부개정법률안」의 통과를 위해 노력하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

의료기관에 출생사실 통보 의무의 부과에 관련하여, 국가인권위는 이번 결정에서 크게 아래와 같은 두 가지 제기되는 비판에 대한 판단을 하였습니다.

첫 번째는 의료기관에 아동의 출생사실 통보의무를 부과하는 것에 대하여, 의료기관에서 출생하지 않은 아동은 여전히 사각지대에 놓여 있게 되고, 미혼모 등 아동의 부모가 개인적인 이유로 출생신고를 꺼리는 경우 의료기관에서의 출산을 기피하여 불법 의료에 노출될 가능성이 있으며, 주로 미혼모 등 개인적인 이유로 아동의 출생사실을 감추고 싶은 사람이 있는데 이들이 병원에서 출산을 기피하게 될 수 있다는 문제제기입니다.

우선 의료기관에서 출생하지 않은 아동들은 여전히 사각지대에 있는 것이 맞습니다. 그러나 의료기관에서 태어나지 않는 아동들이 있다고 해서 의료기관에서 출생한 아동들에 대한 출생신고 제도 개선을 하지 말아야 하는 것은 아닙니다. 의료기관에서 출생하지 않은 아동들에 대해서 어떻게 출생등록을 보장하는지는 별개의 정책적 검토사항입니다. 그러나 대한민국은 발제문에서 나타난 바와 같이 전체 출생 아동 중 의료기관에서 태어나는 아동의 비율이 98.7%에 달하여 대부분의 아동이 의료기관에서 태어나고 있고, 의료기관으로 하여금 출생증명자료를 국가기관에 송부하도록 하고 국가가 정보를 체계적으로 관리한다면 이는 출생신고가 되지 않은 아동을 추적할 수 있는 가장 효과적인 방안이라 할 것입니다.

또한 의료기관에서 출산을 기피하여 아동과 산모가 더 위험해진다는 주장으로 제도 도입을 반대하는 것에 관해서도, 출생사실을 감추고 싶은 부모로부터 출생한 아동은 출생신고가 이루어지지 않아 의료적, 교육적 방임에 처하게 되고, 나아가 발제문의 사례에서와 같이 영아살해, 영아유기 등 극단적인 위험에 처하게 될 수도 있습니다. 따라서 출생신고를 하지 않고 싶은 사람도 병원에서 출생할수 있도록 현재의 제도를 유지할 필요가 있다는 주장은 이를 대가로 그 뒤에 아동에게 발생할 수 있는 심각한 학대를 암묵적으로 용인하겠다는 주장인지 의문입니다. 미혼모의 사생활의 보장과 익명출산을 보장할 것인지 여부 등은 별개로 다루어야 하는 정책적 검토사항입니다. 미혼모 문제는 궁극적

으로 이들의 임신, 출산, 양육의 전 과정을 지원하는 정책과 사회의 인식개선을 위한 정부의 적극적인 노력, 사생활의 비밀을 보호하기 위한 별도의 정책적 방안을 마련하여 해결해야 할 문제입니다. 조용히 병원에서 출산할 수 있게라도 해준다는 것은 심각한 아동학대 사례들에 비추어 지나치게 안이한 주장입니다.

두 번째는, 출생등록이라는 국가사무에 관하여 의료기관에 의무를 부담시키는 것이 부당하다는 것입니다. 그러나 「가족관계등록에 관한 법률」 제46조 제3항 제2호는 "분만에 관여한 의사·조산사 또는 그 밖의 사람"도 출생신고의무자로 규정하고 있고, 의료기관은 아동의 출생증명서를 발급하고 있습니다. 이미 의료기관은 아동의 출생신고와 관련하여 일정한 역할을 담당하고 있습니다. 출생증명서가 국가사무인 출생신고를 위한 공적증명의 성격을 가지고 있으므로, 의료기관에게 아동의 출생사실을 국가기관에 통보하도록 하는 것이 별도의 증명서를 작성·발급하는 등 새로운 의무를 발생시킨다고 보기 어렵습니다. 또한 아무리 민간 의료기관이라 하더라도 인간의 생사를 다루는 일을 통해 이익을 창출하는 기관으로서 이 일정 정도의 공적 의무부담이 헌법을 위반한다거나 직업의 자유를 제약하는 것도 아닐 것입니다. 만약 의료기관이 이와 같은 의무를 이행하는데 추가적인 비용이 발생한다면 국가의 재정 지원 등의 해결방안을 마련하는 것도 고려될 수 있습니다. 정부는 이미 발제문에서 소개된 바와 같이 대법원 전자가족시스템과 분만병원 및 민원24를 연계하여 인터넷 출생신고 시스템을 구축하고 있고, 이러한 시스템을 활용하면 행정적인 업무처리의 부담은 크지 않을 것으로 보입니다.

3. 향후과제

유엔 아동권리위원회나, 사회권규약위원회 등에서는 보편적 출생신고제도를 도입하라고 꾸준히 말하고 있습니다. 보편적 출생등록은 난민과 미등록 외국인 아동의 출생등록 등을 포괄하여 모든 아동의 출생부터 기본적인 권리보장을 위해서 신분, 지역, 국적 등에 상관없이 출생등록이 이루어져 아동인권이 보편적으로 보장될 수 있는 토대가 마련되어야 함을 강조하고 있습니다.

난민 아동이나 미등록 이주아동의 출생신고와 관련하여, 발제문과 같이 현행법을 개정하거나 특례법을 만들어 출생신고와 등록에 관하여 특례를 두는 것도 좋은 방안입니다. 이주아동의 출생신고가 법제화 되고 국가인권위의 권고와 같이 의료기관의 출생통보 의무가 도입되면, 병원에서 태어난 아동에 대한 출생등록은 이주아동과 난민아동을 포함하여 모두 출생정보의 전산화가 가능합니다. 이주아동도 출생신고의 대상이 되어야 한다는 인식의 확대되고, 정부기관의 개선 노력이 있어야 합니다.

토 론

‘출생등록에서 배제된 아이들’ 보편적 출생등록 제도 도입을 위한 토론회

장철웅

심의관(대법원 법원행정처 사법등기국)



MEMO

MEMO

토 론

‘출생등록에서 배제된 아이들’ 보편적 출생등록 제도 도입을 위한 토론회

김민지

전문위원(법무부 법무심의관실)



MEMO

MEMO

토 론

‘출생등록에서 배제된 아이들’ 보편적 출생등록 제도 도입을 위한 토론회

임 대 식

과장(보건복지부 아동권리과)



MEMO

MEMO

부 록

출생신고 법률지원 사업안내 공문

인권위 결정문 – 아동학대 예방을 위한 출생신고 제도개선 권고



보편적 출생신고 네트워크

수신
(경유)
제목 출생신고 법률지원사업 안내

1. 아동 인권 증진 및 보호를 위해 불철주야 노력 중인 귀 기관의 일익번창을 기원합니다.

2. ‘보편적 출생신고 네트워크’ 는 2014년 국내 시민단체 및 국제기구들의 연대체로 결성되었습니다. 대한민국에서 출생한 모든 아동이 유엔아동권리협약이 명시하는 출생 등록될 권리를 보장받을 수 있도록 입법 지원 및 인식 개선 활동을 전개하고 있습니다.

3. 이에 ‘보편적 출생신고 네트워크’는 출생신고가 되지 못했거나 출생신고를 하기 어려운 아동을 위한 법률 지원을 아래와 같이 실시하고자 합니다.

4. ▷대상: 출생신고를 하지 못하여 어려움을 겪고 있는 아동 및 보호자
   - ▸ 부모가 모두 한국인인 경우, 부모가 한국인과 외국인인 경우, 부모 모두 외국인인 경우 모두 해당합니다. 다만 사안별로 현행법제도의 한계로 인하여 법률 지원에 한계가 존재할 수 있습니다.

   ▷지원내용: 법률 상담 및 소송 지원
   ▷주관: 이주민센터 친구 (담당자: 이진혜 상근변호사)
   주소 영등포구 도림로 127 3층
   대표전화 02-6406-7179 팩스 02-848-3304 전자우편 friend79law@gmail.com

▷절차:



5. 법률지원이 필요한 출생신고 사례를 조력하고 있는 기관은 첨부된 '출생신고 법률상담신청서'(별지 1)를 작성하여, 법률지원 사업을 주관하는 '이주민센터 친구'에 팩스 또는 이메일로 보내주시기 바랍니다.

보편적 출생신고 네트워크

※ 소속 단체: 공익인권법재단 공감, 국제아동인권센터, 민주사회를 위한 변호사 모임 아동인권위원회, 뿌리의 집, 세이브더칠드런, 안산글로벌청소년센터, 유니세프한국위원회, 유엔난민기구, 유엔인권정책센터, 이주민지원공익센터 감사와 동행, 이주민센터 친구, 재단법인 동천, 진실과 화해를 위한 해외입양인 모임(TRACK), 플랜코리아, 피난처(가나다 순)

<별지 1>

출생신고 법률상담신청서

접수번호: 제 호

신청인정보	기관명						
	담당자	부서		직책		성명	
	주소						
	전화번호						
	이메일/팩스						
보호자정보	부	부를 알 수 없음 ( )					
		이름		연락처			
		국적		현 거주지			
		체류 자격					
	모	모를 알 수 없음 ( )					
		이름		연락처			
		국적		현 거주지			
		체류 자격					
	부모 외 보호자	이름					
		관계					
아동정보	대상아동	이름		현 거주지			
		생년월일					
기초사실	출생신고 시도 여부	□ 관공서 신고 □시도하지 않음 □ 소송 제기					
	출생신고를 하지 못한 사유	(자유롭게 기술)					
	현재 대상아동이 겪고 있는 어려움	(자유롭게 기술)					
사건의 경위	대상아동의 출생의 경위						
	기타 특이사항 (※유전자검사 하였는지 여부 기재)						

2017. . .

보편적 출생신고 네트워크 법률지원단 귀중

*부모 외 보호자: 생물학적 부모 외 아동의 보호자가 있는 경우 기재해 주세요.



국 가 인 권 위 원 회

상 임 위 원 회

결 정

제 목 아동학대 예방을 위한 출생신고 제도개선 권고

주 문

1. 법무부장관과 대법원장에게 아동의 출생 시 분만에 관여한 의사·조산사 등에게 아동의 출생사실을 국가기관 또는 공공기관에 통보할 의무를 부여하도록 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」을 개정할 것을 권고한다.
2. 국회의장에게 아동의 출생에 관여한 의사·조산사 등에 대해 아동의 출생사실을 국가기관 또는 공공기관으로 통보할 의무를 부과하는 내용으로 발의된 「가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정법률안」의 통과를 위해 노력하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

이 유

Ⅰ. 권고 배경

지난 2017. 3. 부모가 아동이 태어난 뒤 18년 동안 출생신고를 하지 않아 아동이 교육·의료 혜택을 받지 못한 채 방임된 사건이 알려졌다. 검찰이 직권으로 해당 아동의 출생신고를 하였으나, 부모의 신고에 의존하는 현재의

국가인권위원회 humanrights.go.kr

출생신고 제도에서는 부모가 아동의 출생신고를 하지 않으면 공적으로 아동의 존재가 확인되지 않으며, 신고되지 않은 아동은 학대나 매매 등 심각한 피해를 입게 될 가능성이 있다.

우리 위원회는 2015년 아동인권모니터링 사업의 일환으로 아동학대 현장 모니터링을 실시하면서, 출생신고가 이루어지지 않은 아동의 사례를 발견하였다. 이에 현행 출생신고 제도의 개선방안을 모색하고자 정책토론회를 개최하여 관계기관들과 관련 제도를 논의하고, 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 아래와 같이 개선방안을 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고기준

「헌법」 제10조, 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」 제3조, 제6조, 제7조, 제19조, 유엔 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제24조 등을 판단기준으로 하고, 유엔 아동권리위원회의 제3·4차 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해, 유엔 제2차 국가별 인권상황 정기검토(UPR)의 권고사항 등을 참고하였다.

Ⅲ. 판단

1. 현황 및 문제점

가. 아동학대의 개념과 유형

아동학대란 보호자를 포함한 성인이 아동의 건강 또는 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적·정신적·성적 폭력이나 가혹행위를 하는 것과 아동의 보호자가 아동을 유기하거나 방임하는 것을 말한다.

아동학대 예방사업을 수행하는 보건복지부 산하기관인 중앙아동보호전

문기관은 아동학대를 신체적 학대, 정신적 학대, 성적학대, 방임으로 분류한다. ① 신체적 학대는 보호자를 포함한 성인이 아동에게 우발적인 사고가 아닌 상황에서 신체적 손상을 입히거나 또는 신체손상을 입도록 허용한 모든 행위를 말한다. ② 정신적 학대는 보호자를 포함한 성인이 아동에게 행하는 언어적 모욕, 정서적 위협, 감금이나 억제, 기타 가학적인 행위를 말하며 정서적, 심리적 학대라고도 한다. ③ 성적 학대는 보호자를 포함한 성인이 자신의 성적 욕구 충족을 목적으로 만 18세 미만의 아동에게 행하는 모든 성적행위를 말한다. ④ 방임은 보호자가 아동을 위험한 환경에 처하게 하거나 아동에게 필요한 의식주, 의무교육, 의료적 조치 등을 제공하지 않는 행위를 말하며, 방임은 다시 물리적 방임, 교육적 방임, 의료적 방임, 유기로 나뉘는데, 중앙아동보호전문기관은 "아동의 출생신고를 하지 않는 행위"를 "기본적 의식주를 제공하지 않는 행위", "불결한 환경이나 위험한 상태에 아동을 방치하는 행위" 등과 함께 물리적 방임의 예로 들고 있다.

나. 아동학대에 대한 정부의 조치

정부는 2013년 울산·칠곡 아동학대 사망사건 등 심각한 아동학대 사건이 발생하고 아동학대에 대한 처벌 여론이 높아지자, 2014년 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」을 제정하고 아동학대 예방을 위한 종합적인 대책 마련에 노력을 기울였다. 또한 정부는 2016년 평택지역에서 미취학 아동이 학대로 사망 후 암매장된 사건이 발생한 것을 계기로, 같은 해 2월 '미취학 및 무단결석 등 관리·대응 매뉴얼'을 발표하고, 다음 달인 3. 29. '아동학대 방지 대책'을 발표하였다.

또한 정부는 2016년 아동학대 의심군에 대해서 장기결석 초등학생 합

국가인권위원회 humanrights.go.kr

동점검을 실시하고, 의무교육 미취학 및 장기결석 중학생 합동점검, 사례관리가 종결된 학대피해 아동에 대한 일제 점검, 건강검진 등 미실시 영유아 가정 양육환경 점검 등을 실시하였고, 2017년 초등학교 입학 대상 아동 48만여 명을 전수 조사하여 행방이 확인되지 않은 아동의 소재파악을 경찰에 의뢰하는 등 아동학대 피해아동을 조기에 발굴하고 가해자에 대한 처벌을 강화하려고 노력하고 있다.

다. 우리나라의 출생신고 제도 현황

「가족관계의 등록 등에 관한 법률」(이하 "가족관계등록법"이라 한다)은 출생·혼인·사망 등 가족관계의 발생 및 변동사항의 등록과 증명에 관한 사무는 대법원이 관장하고, 사무의 처리에 관한 권한을 시·읍·면(구)에 위임한다고 규정하고 있다.

출생신고는 출생 후 1개월 이내에 출생자의 부 또는 모가 자녀의 성명, 본, 성별 및 등록기준지, 혼인 중 또는 혼인 외 출생자의 구별, 출생의 연월일시 및 장소, 부모의 성명, 본, 등록기준지 및 주민등록번호 등을 기재한 신고서를 의사나 조산사가 작성한 출생증명서를 첨부하여 등록기준지 또는 주소지나 현재지 또는 신고대상 본인 출생지의 시·읍·면 또는 구의 장에게 제출함으로써 이루어진다.

만약 의사나 조산사가 작성한 출생증명서가 없는 경우, 출생신고 의무자는 분만에 직접 관여한 자가 작성한 출생사실을 증명하는 서면이나 국내 또는 외국의 권한 있는 기관에서 발행한 출생사실을 증명하는 서면을 첨부하여 출생신고를 할 수 있고, 이것 역시 불가능할 경우 가정법원의 출생확인을 받아 출생신고를 할 수 있다. 또한 출생자의 부 또는 모가 출생신고를

할 수 없는 경우는 동거하는 친족이나, 분만에 관여한 의사·조산사 또는 그 밖의 사람이 출생신고를 할 의무가 있으며, 신고의무자가 1개월 이내에 신고를 하지 않아 아동의 복리가 위태로울 우려가 있는 경우에는 검사 또는 지방자치단체의 장이 출생신고를 할 수 있다.

라. 등록되지 않은 아동이 처하게 되는 위험

정부는 아동학대 예방을 위해 다방면으로 노력하고 있으나, 아동의 출생등록에 대해서는 부모 등의 신고에 의존하는 현행 제도를 유지하고 있다. 중앙아동보호전문기관은 아동에 대해 출생신고를 하지 않는 것을 물리적 방임으로 판단하고 있는바, 현행 제도에서는 부모가 출생신고 의무를 게을리하거나 고의로 출생신고를 하지 않는 경우를 예방 및 점검하기 힘든 문제가 있다.

특히 공적으로 등록되지 않은 아동은 필수적인 예방접종을 받지 못하고, 질병 또는 상해로 치료가 필요한 경우에도 적절한 의료조치를 받지 못하는 의료적 방임에 놓이게 되며, 취학 연령에 이르러도 학교에 다니지 못하여 교육적 방임으로 이어진다.

또한 아동의 존재가 공적으로 인지되지 않기 때문에 부모 또는 주변사람들에 의한 신체적, 정신적, 성적 폭력에 노출될 가능성이 높고, 기본적인 의식주와 쾌적한 환경이 제공되지 않는 물리적 방임상태에 처하거나, 나아가 영아매매, 영아살해, 영아유기 등의 심각한 범죄의 피해를 입더라도, 우연히 발견되는 경우 외에 국가가 이러한 상황을 인지하기 어렵다.

2016년 「가족관계등록법」의 개정으로 제46조 제4항이 신설되어, 출생

국가인권위원회 humanrights.go.kr

신고가 이루어지지 않아 아동의 복리가 위태롭게 될 우려가 있는 경우에 지방자치단체장이나 검사가 출생신고를 할 수 있게 되었다 하더라도, 이는 출생신고가 이루어지지 않은 아동이 우연히 발견되었을 때 취할 수 있는 사후조치에 불과할 뿐, 여전히 아동을 위험으로부터 사전에 보호할 수 있는 수단이 되지는 못한다.

2. 개선방안 검토

가. 외국의 입법례

국가마다 다소 차이는 있지만 영미, 유럽 각국 등 선진국을 중심으로, 부모에게 출생신고 의무를 부여하는 것 외에 의료기관 등 제3자에게 출생신고 의무 또는 이와 관련된 정보를 제공해야 할 의무를 부여하는 제도가 운영되고 있다.

미국의 대부분의 주와 캐나다의 경우, 일반적으로 병원 등 아동이 출생한 기관에 대하여 출생에 관한 정보를 기록한 출생증명서를 지역신분등록 담당관에게 제출할 의무를 부과하고 있으며, 출생한 기관에서 출생증명서를 제출하면 지역신분등록 담당관에 의하여 아동에 대한 출생등록이 이루어진다.

영국의 경우, 병원에서 아동이 태어나면 병원의 등록시스템을 통해서 해당 아동에 대한 의료보장번호가 발급됨으로써 국가가 먼저 아동에 대한 정보를 수집하고, 이와 별개로 부모 등 일정한 사람이 출생에 대한 정보를 신분등록 담당관에게 제공하도록 하고 있다. 만약 부모가 모두 출생신고를 할 수 없는 상황일 경우에는 아동의 출생 시 그 자리에 있던 사람, 아동에게 법적인 책임이 있는 사람, 아동이 태어난 병원의 행정직원 등이 신고를

국가인권위원회 humanrights.go.kr

하도록 하고 있다.

호주에서는 병원에서 아동이 태어나면 병원이 이를 아동 출생 후 7일 이내에 담당공무원에게 서면으로 제출해야 하며, 부모 중 일방은 출생으로부터 6개월 이내에 일정한 양식의 출생신고진술서를 작성하여 신고할 의무를 부담한다.

독일은 양육권을 가진 부모일방, 기타 출생 시 현장에 있던 사람들에게 출생지를 관할하는 신분청에 출생을 신고해야 하며, 아동이 의료기관에서 태어난 경우에는 부모 외에 의료기관의 장 역시 아동의 출생 후 1주일 내에 출생신고를 해야 한다.

나. 국회 법 개정안 발의 현황

2017. 10. 현재 함진규 의원, 권미혁 의원이 각 대표발의한 2건의 「가족관계등록법 일부개정법률안」이 20대 국회에 제출되어 있는바, 함진규 의원이 대표발의 한 위 개정법률안(의안번호 제2007630호)은 분만에 관여한 의사·조산사 등에게 아동의 출생 후 30일 이내에 출생지를 관할하는 시·읍·면의 장에게 출생증명서를 송부할 의무를 부과하고, 시·읍·면의 장은 출생신고 의무자의 출생신고 여부를 확인하여 출생신고를 하지 않을 경우 30일 이내에 출생신고를 할 것을 신고의무자에게 최고하도록 규정하고 있다.

권미혁 의원이 대표발의한 위 개정법률안(의안번호 제2008435호)은 아동이 의료기관에서 출생할 경우 분만에 관여한 의사·조산사 등으로 하여금 아동의 출생 후 14일 이내에 건강보험심사평가원에 출생사실을 통보하도록 하고 이를 위반할 경우 과태료를 부과하며, 건강보험심사평가원은 출생통보

국가인권위원회 humanrights.go.kr

서를 출생지를 관할하는 시·읍·면장에게 제공하는데, 시·읍·면장은 출생신고 기간 내에 신고의무자가 신고하지 않는 경우 출생신고를 할 것을 최고하거나 직접 출생신고를 할 수 있도록 규정하고 있다.

다. 의료기관의 출생사실 통보의무 도입

1) 필요성

유엔 「아동의 권리에 관한 협약」 제7조와 제8조는 아동의 출생에 관한 권리를 규정하고 있으며, 우리나라가 연내 비준을 목표로 하고 있는 「헤이그 국제아동입양협약」 제30조 제1항 역시 아동의 출생에 관한 정보 보존과 아동의 출생에 대한 알권리를 보장하도록 하고 있다.

또한 출생신고에 의해 아동이 공적으로 등록되는 것은 한 사회에서 공식적으로 존재를 인정받는 것으로, 사회시스템에 공식적으로 편입되어 국가와 사회가 제공하는 기본적인 의료, 교육, 사회보장 제도를 누릴 수 있으며, 법과 제도가 보장하는 기본적인 권리를 향유할 수 있게 된다는 점에서 국가가 출생신고가 이루어지지 않는 아동이 없도록 노력해야 한다는 당위성을 부정할 수 없다.

그러나 현행 출생등록 제도는 위와 같이 신고의무자인 부모가 아동에 대한 출생신고 의무를 이행하지 않는 경우에 아동이 학대 및 범죄 피해의 위험에 처하는 문제가 있음에도, 5만원의 과태료를 부과하는 간접적 강제 외에 신고의무 해태를 효과적으로 예방하거나 의무 불이행자를 직접적으로 제재할 수 없고, 출생신고가 되지 않아 공적 등록 시스템에서 누락된 아동을 찾아내기도 어려운 한계가 있다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

이에 부모에게 출생신고 의무를 부과하는 것 외에 아동의 출산을 담당한 의료기관으로 하여금 아동의 출생사실을 관할 시·읍·면(구) 등 국가기관 또는 공공기관에 통보하도록 함으로써, 부모 등 신고의무자가 의무를 해태하는 경우에 출생신고가 이루어지지 않는 아동을 국가가 추적할 수 있도록 기초정보를 마련하여 아동이 학대 또는 매매, 유기 등의 범죄의 피해자가 되지 않도록 예방할 필요가 있다.

2) 제기되는 비판 및 이에 대한 판단

의료기관에 아동의 출생사실 통보의무를 부과하는 것에 대하여, 의료기관에서 출생하지 않은 아동은 여전히 사각지대에 놓여 있게 되고, 미혼모 등 아동의 부모가 개인적인 이유로 출생신고를 꺼리는 경우 의료기관에서의 출산을 기피하여 불법 의료에 노출될 가능성이 있으며, 출생신고업무는 국가사무임에도 의료기관에 업무적·경제적 부담을 지우는 것이 부당하고, 부모의 권리행사와의 충돌 또는 법적 문제 발생의 가능성 등의 문제가 있어 적절치 않다는 비판이 존재한다.

물론 해외에서 출산하거나 의료기관으로 이송할 상황이나 여건이 되지 않아 의료기관 외에서 출산이 이루어지는 경우 등 현실적으로 모든 아동이 의료기관에서 태어날 수는 없다. 그러나 우리나라의 경우 전체 출생아동 중 의료기관에서 태어나는 아동의 비율이 98.7%에 달하여 대부분의 아동이 의료기관에서 태어나고 있다고 할 수 있으므로, 의료기관으로 하여금 출생증명자료를 국가기관에 송부하도록 하고 국가가 정보를 체계적으로 관리한다면 이는 출생신고가 되지 않은 아동을 추적할 수 있는 가장 효과적인 방안이라 할 수 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

또한 일부 아동의 출생사실이 국가에 통보됨으로써 자신의 출산사실이 주변에 알려지게 될 것을 우려하여 의료기관에서의 출산을 피하려는 사례가 있을 수 있으나, 이러한 문제는 궁극적으로 이들의 임신, 출산, 양육의 전 과정을 지원하는 정책과 사회의 인식개선을 위한 정부의 적극적인 노력, 사생활의 비밀을 보호하기 위한 별도의 정책적 방안을 마련하여 해결해야 할 문제이다.

한편 현행 「가족관계등록법」 제46조 제3항 제2호는 "분만에 관여한 의사·조산사 또는 그 밖의 사람"도 출생신고의무자로 규정하고 있고, 의료기관은 아동의 출생증명서를 발급하고 있다. 따라서 이미 의료기관은 아동의 출생신고에 대한 의무를 일정부분 부담하고 있다고 할 수 있고 출생증명서가 국가사무인 출생신고를 위한 공적증명의 성격을 가지고 있으므로, 의료기관에게 아동의 출생사실을 국가기관에 통보하도록 하는 것이 별도의 증명서를 작성·발급하는 등 새로운 의무를 발생시킨다고 보기 어렵다. 만약 의료기관이 이와 같은 의무를 이행하는데 추가적인 비용이 발생한다면 국가의 재정 지원 등의 해결방안을 마련하는 것이 적절하다.

또한 의료기관의 출생사실 통보행위는 직접 신고의무자로서 출생신고를 하는 것이 아니라 출생증명서 또는 이에 준하는 정보를 송부하는 것에 불과하므로, 부모 등의 친권행사의 제한 또는 기타 다른 권리와의 충돌로 인한 법적분쟁이 야기될 것이라고 보기는 힘들다.

3) 소결

따라서 출생한 아동이 공적으로 등록되지 않아 위험에 처하게 되는 경우가 발생하는 것을 예방하기 위해, 의사·조산사 등 아동의 분만에 관여

한 의료기관에 대해 아동의 출생사실을 국가기관 또는 공공기관에 통보할 의무를 부여하고 이에 필요한 법적·제도적 개선조치를 취할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 법무부장관과 대법원장에 대해 권고하고 국회의장에게 의견을 표명하기로 결정한다.

2017. 11. 2.

위 원 장 이 성 호

위 원 이 경 숙

위 원 정 상 환

위 원 최 혜 리



<별지>

관 련 규 정

1. 「헌법」

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

2. 「아동의 권리에 관한 협약」

제3조

1. 공공 또는 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국, 또는 입법기관 등에 의하여 실시되는 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다.

제6조

1. 당사국은 모든 아동이 생명에 관한 고유의 권리를 가지고 있음을 인정한다.

제7조

1. 아동은 출생 후 즉시 등록되어야 하며, 출생시부터 성명권과 국적취득권을 가지며, 가능한 한 자신의 부모를 알고 부모에 의하여 양육받을 권리를 가진다.

제19조

1. 당사국은 아동이 부모 · 후견인 기타 아동양육자의 양육을 받고 있는 동안 모든 신체적 · 정신적 폭력, 상해나 학대, 유기나 유기적 대우, 성적 학대를 포함한 혹사나 착취로부터 아동을 보호하기 위하여 모든 적절한 입법적 · 행정적 · 사회적 및 교육적 조치를 취하여야 한다.



3. 「시민적 정치적 권리에 관한 규약」

제24조

2. 모든 어린이는 출생 후 등록되고, 성명을 가진다.



위 정본입니다.

2017. 11. 21.

국 가 인 권 위 원 회

의사담당 최 환 석 (인)