



제429회 국회 (정기회)
제14차 행정안전위원회

재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈국가 등의 2차 가해 방지 대책 수립·시행 및
적극적인 조치 책무 신설〉
■ 백혜련의원 대표발의(의안번호 제2212643호)

2025. 11.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 나 아 정

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 백혜련의원 등 10인
2. 제안연월일 : 2025. 9. 3.
3. 회부연월일 : 2025. 9. 4.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 재난 대응 시 국가 체계, 국가의 책무 등에 대하여 규정하고 있음.

그런데 세월호참사, 이태원참사, 여객기참사 등 최근 발생한 사회적 참사에 대해 2차 가해문제가 심각함.

이에 재난 발생 시 국가 등의 책무로 2차 가해 방지를 위한 대책의 수립·시행과 법적·행정적 지원을 포함한 적극적 조치 의무를 추가하고자 함(안 제4조제4항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 국가와 지방자치단체로 하여금 일정한 방법의 피해자 또는 희생자의 명예를 훼손하거나 모욕하는 행위(이하 “2차 가해”라 한다)를 방지하기 위한 대책을 수립·시행하도록 하고, 법적·행정적 지원을 포함한 적극적인 조치를 취할 책무를 부여하려는 것임(안 제4조제4항 신설).

현행	개정안
제4조(국가 등의 책무) ① ~ ③ (생략) <u><신설></u>	제4조(국가 등의 책무) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ <u>국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 공연히 피해자 또는 희생자의 명예를 훼손하거나 모욕하는 행위(이하 “2차 가해”라 한다)를 방지하기 위한 대책을 수립·시행하고, 법적·행정적 지원을 포함한 적극적인 조치를 취하여야 한다.</u> 1. <u>신문, 잡지, 방송, 그 밖의 출판물 또는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망의 이용</u> 2. <u>전시물 또는 공연물의 전시·게시 또는 상영</u> 3. <u>그 밖에 공연히 진행한 토론</u>

현행	개정안
④ (생략)	회, 간담회, 기자회견, 집회, 가 두연설 등에서의 발언 ⑤ (현행 제4항과 같음)

4·16세월호참사, 10·29이태원참사, 12·29여객기참사 등 다수 희생자가 발생한 사회적 참사는 피해자와 남겨진 유가족에게 계속적인 정신적 고통으로 남아 있는 기억임.

그런데 일부 인터넷 사이트와 SNS를 중심으로 희생자와 피해자에 대한 악의적인 모욕과 명예훼손이 행해지면서 피해자 등의 정신적 고통이 지속적으로 악화되고 있음.

행정안전부에 따르면 10·29이태원참사가 있었던 2022년 10월부터 2025년 9월까지 경찰청 수사 43건, 방송미디어통신위원회 심의 2,181건, 개인정보보호위원회의 개인정보삭제 조치 726건 등 희생자 또는 피해자에 대한 모욕 또는 명예훼손과 관련한 조치 사항이 다수 이루어졌음.

[10·29이태원참사 희생자 또는 피해자 대상 모욕·명예훼손 행위에 대한 조치 현황]

경찰청			방통위			개보위		
수사착수		삭제·차단 조치요청	공문발송	방심위 심의		개인정보침해 집중점검	탐지	삭제
송치	불송치			방송	통신			
17	26	784	3	26	2,155	3	755	726

(자료 : 행정안전부)

※ 2022. 10월 ~ 2025. 9월 집계 현황임.

한편, 12·29여객기참사에 대해서도 참사 직후 유가족 모욕, 유가족 명예훼손, 피해자 명예훼손 등 혐의가 있는 자들을 수사하기 위해 경찰청에서 ‘여객기 참사 관련 명예훼손·모욕 대응 수사단’을 구성하여 상당한 인원을 검거한 바 있음¹⁾.

특히 우리 국회는 12·29여객기참사와 관련해서는 허위 사실 유포, 명예훼손, 악의적 비난 등 피해자와 그 가족에 대한 2차 가해 방지 및 엄중한 대처를 촉구하는 결의안을 의결한 바 있음.

[12·29 여객기 참사 피해자와 유가족에 대한 2차 가해 방지 및 엄정 대처 촉구 결의안]

구 분	내 용
의안번호	2207578
제안일자	2025. 1. 16.
제안자	국토교통위원장
본회의 의결	2025. 1. 17.
주요 내용	1. 대한민국 국회는 참사 피해자와 그 가족의 인권을 최우선으로 보장하고, 이들이 2차 가해로부터 보호받을 수 있도록 정부와 관계기관의 강력한 대책 마련을 촉구한다. 2. 대한민국 국회는 사회적 비극을 악용하여 피해자와 그 가족에 대한 허위 사실 유포, 명예 훼손, 악의적 비난 등 모든 형태의 2차 가해 행위에 대해 강력히 경고하며, 정부와 사법기관이 관련 법률에 따라 엄중히 조치할 것을 요구한다.

1) 경찰청에 따르면 2025년 3월 기준 검거한 인원은 48명임.

그리고 2025년 4월 29일 제정되어 6월 30일 시행된 「12·29여객기참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」은 12·29여객기참사 희생자 또는 피해자에 대한 2차 가해를 방지하기 위한 국가 등의 대책 수립·시행과 법적·행정적 지원을 포함한 적극적인 조치를 취할 책무를 입법화하였음.

[12·29여객기참사지원법의 2차 가해 방지 조항]

제5조(2차 가해 방지) ① 국가등은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 공연히 희생자 또는 피해자의 명예를 훼손하거나 모욕하는 행위(이하 "2차 가해"라 한다)를 방지하기 위한 대책을 수립·시행하고, 법적·행정적 지원을 포함한 적극적인 조치를 취하여야 한다.

1. 신문, 잡지, 방송, 그 밖의 출판물 또는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망의 이용
2. 전시물 또는 공연물의 전시·게시 또는 상영
3. 그 밖에 공연히 진행한 토론회, 간담회, 기자회견, 집회, 가두연설 등에서의 발언

② 국가등은 언론, 교육기관 등과 협력하여 12·29여객기참사로 인한 피해자 보호의 필요성을 알리고 2차 가해 예방을 위한 홍보·교육을 실시하여야 한다.

또한, 2차 가해 금지, 2차 가해 방지 대책 수립 관련 국가 등의 책무, 2차 가해 금지 의무 위반에 대한 처벌 규정 신설을 내용으로 하는 「10·29이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법」 일부개정법률안(의안번호 2212185)이 발의(이해식의원 대표발의)되어 우리 위원회에 회부(2025. 8.18.)되어 있음.

[이태원참사진상규명법 일부개정법률안(2212185) 중 2차 가해 관련 조항]

신설 제3조의2(2차 가해 방지) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 10·29이태원참사 및 희생자 또는 피해자에 대하여 허위사실을 유포하거나 명예를 훼손하거나 모욕하는 행위(이하 "2차 가해"라 한다)를 하여서는 아니된다.

1. 신문, 잡지, 방송, 그 밖의 출판물 또는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망의 이용
2. 전시물 또는 공연물의 전시·게시 또는 상영
3. 국가등은 언론, 교육기관 등과 협력하여 12·29여객기참사로 인한 피해자 보호의 필요성을 알리고 2차 가해 예방을 위한 홍보교육을 실시하여야 한다.

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 관계 지방자치단체(이하 "국가등"이라 한다)는 피해자에 대한 피해구제 및 지원 등 피해자의 권리보장에 관한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다. **후단 신설**이 경우 2차 가해를 방지하기 위한 대책이 포함되어야 한다.

② (생략)

신설 ③ 국가등은 언론, 교육기관 등과 협력하여 피해자 보호의 필요성을 알리고 2차 가해 예방을 위한 홍보 및 교육을 실시하는 등 2차 가해 예방을 위한 법적·행정적 지원을 포함한 적극적인 조치를 하여야 한다.

④ (생략)

제79조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

신설 1. 제3조의2를 위반하여 10·29이태원참사 및 희생자 또는 피해자에 대하여 허위사실을 유포하거나 명예를 훼손하거나 모욕하는 행위를 한 사람

2. (생략)

2차 가해는 다양한 상황에서 발생할 수 있어 이를 방지하기 위한 대책의 수립·시행은 어느 하나의 개별적인 사회적 참사에만 관련된 것이 아니라 모든 사회적 참사의 희생자와 피해자를 보호하기 위해 일반적으로 규정될 필요가 있다고 보임.

사회적 참사뿐만 아니라, 특정인에 대한 허위사실 유포를 통해 명예를 훼손하거나 모욕하고, 범죄 피해자에 대한 인신공격 등 다양한 영역에서 발생하는 2차 가해를 방지하거나 처벌하기 위한 입법적 논의가 이루어지고 있는 것으로 보임²⁾.

이러한 맥락에서 개정안은 위와 같이 개별 사회적 참사에 대한 특별법에 규정되어 있거나 규정하려는 2차 가해 방지와 관련된 내용을 재난 및 안전관리에 필요한 기본적인 사항을 정하고 있는 「재난 및 안전관리 기본법」에 규정함으로써,

개별 참사에 대한 특별법의 제정 여부나 2차 가해 방지 관련 조문의 규정 유무에 관계없이 국가와 지방자치단체의 일반적인 책무로서 2차 가해 방지 대책을 수립·시행하여 희생자와 피해자의 명예와 권리를 보호하도록 한다는 점에서 타당한 입법조치로 보임.

다만, 행정안전부는 피해자 및 희생자의 명예 훼손·모욕 등의 2차 가해 행위를 방지하기 위한 대책 수립 및 지원 등의 필요성에 공감하나, 현재 행정안전위원회에 계류 중인 생명안전기본법안(의안번호 2208779)에 국가 등의 피해자 권리보장을 위한 지원의 원칙, 공연히 피해자를 모욕한 자에 대한 벌칙(모욕죄) 조항 등이 포함되어 있어, 개정안의

2) 참고로, 과학기술정보방송통신위원회에는 온라인 상에서 이루어지는 명예훼손에 대한 처벌을 상향하려는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 일부개정법률안(의안번호 제 2209282호 등)이 다수 계류 중이며, 법제사법위원회에는 출판물 등에 의한 명예훼손죄의 가해 수단의 범위를 넓히고 형량을 상향하며 사자명예훼손죄를 기존의 친고죄에서 반의사불벌죄로 변경하여 명예훼손 범죄의 발생을 억제하려는 「형법」 일부개정법률안(의안번호 제2210749호)이 계류 중임.

입법 취지를 고려할 때 해당 내용을 생명안전기본법안을 중심으로 검토할 필요가 있다]는 입장임.

[생명안전기본법안(2208779) 중 2차 가해 방지 관련 내용]

제16조(피해자 권리보장을 위한 지원의 원칙) ① 국가등은 피해자의 신체적·정신적·경제적 피해 회복을 위하여 필요한 조치를 시행하여야 한다.

② ~ ④ (생략)

제24조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 공연히 피해자를 모욕한 자
2. (생략)

문 의 처

02)6788-5349