

한국 정부의 유엔여성차별철폐위원회 최종견해
중간이행 현황에 관한 NGO 보고서

2026 년 9 월

‘강간죄’ 개정을 위한 연대회의,
일본군성노예제 문제해결을 위한 정의기억연대,
차별금지법제정연대,
한국여성단체연합

*코디네이터 단체: 한국여성단체연합 (kwau@women21.or.kr)

목 차

개요.....	3
차별금지법 제정 (최종견해 제 13 항 (a) 관련).....	4
국가 성평등 추진체계 확대 (최종견해 제 19 항 (b) 관련)	5
비동의 ‘강간죄’ 도입 (최종견해 제 27 항 (a) 관련)	7
일본군 성노예제 문제 해결 (최종견해 제 31 항(a) 관련).....	10

개요

2024년 12월 당시 대통령의 위헌·위법적 비상계엄령 선포 이후 2025년 6월 신임 정부 출범에 이르기까지 한국사회는 중요한 사회·정치·문화적 격동기를 경험했다. 전 정부 시기 추진된 끊임없는 여성가족부 폐지 시도와 예산 삭감 등으로 여성·성평등 정책이 크게 후퇴한 상황에서 윤석열 탄핵 광장에 모인 시민들은 차별과 혐오 없는 평등한 사회 실현을 강력히 요구했다. 이에 따라 현 정부는 후퇴된 여성·성평등 정책을 복원하고 한국사회에 존재하는 여성에 대한 폭력과 차별을 근절해야 하는 책무를 안고 있다.

그러나 2025년 6월 출범한 신임 정부의 국정과제에 차별금지법 제정과 강간죄 동의 중심 개정 내용은 포함되지 않아 시민들이 지속적으로 요구해 온 과제에 대한 이행은 여전히 미흡하다. 차별금지법 제정(최종견해 제 13 항 (a))과 관련해서는 국회가 발의한 법안 논의에 적극 참여하여 사회적 대화의 장을 여는데 협력하겠다는 원론적 태도에 그쳤다. 또한 비동의 강간죄 도입과 부부 강간 처벌을 위한 「형법」 개정(최종견해 제 27 항 (a))에 대해서는 사회적 논의가 필요하며, 현재 부부강간죄는 처벌이 가능하다는 형식적인 답변만을 되풀이했다.

또한 국가 성평등 추진체계 강화(최종견해 제 19 항 (b)) 측면에서 성평등가족부 확대·개편, 양성평등위원회 실질화 등을 통해 성평등가족부의 총괄·조정 기능을 강화·확대해나가고 있으나, 해당 부처의 예산이 전체 정부 예산의 0.3%에 불과하여 실질적인 총괄·조정 기능을 가지기에는 한계를 보이므로 실효성 있는 예산과 인력 확대가 필요하다. 일본군 성노예제 문제 해결(최종견해 제 31 항 (a))에 대해 정부는 국제사회 논의, 피해자 지원 확대, 관련 법 개정을 통해 피해 사실의 반복적 부정과 피해자에 대한 명예훼손에 대응할 수 있는 법적 근거를 마련하였다고 하였다. 그러나 한국정부는 여전히 ‘2015 한일합의’에 대한 합의를 유지하겠다는 입장을 견지하고 있으며, 일본국을 상대로 한 피해자들의 손해배상 청구에 대한 대한민국 법원의 원고 승소 판결 이후에도 이에 대한 구체적인 조치가 취해지고 있지 않아 피해생존자들의 효과적인 구제와 배상에 대한 권리 보장이 시급하다.

차별금지법 제정 (최종견해 제 13 항 (a) 관련)

이재명 정부는 국정과제를 통해 혐오·차별 방지 및 인권존중문화 확산을 세부과제로 제시¹했다. 해당 국정과제의 주관부처는 국가인권위원회이다. 이에 따라 국가인권위원회는 '해외 차별금지법제의 시행 사례 및 영향 실태조사' 추진을 위해 외부 연구자를 섭외하여 연구를 진행 중인 상황이다.² 그러나 차별금지법 제정에 대한 명확한 반대 입장을 가지고 있는 현 국가인권위원장의 임기가 시작된 2024 년 9 월 이후, 한국의 시민사회단체에서 일관되게 지적하듯 국가인권위원회와 현 위원장은 차별금지법 제정에 소극적이거나 심지어는 반성소수자 시각을 대변하고 있다.

이와 더불어 정부의 국정과제 일환이 되기도 한 이번 해외 차별금지법제 연구도 차별금지법 제정에 반대하는 저서를 출간한 연구책임자의 팀이 수임하게 된 상황이다. 이에 대한 시민사회의 강력한 반대는 물론 국가인권위원회 내부 직원들도 관리자급 인사 여러 명이 보직을 반납하며 이러한 국가인권위원회의 반차별금지법 기조에 강력한 의사를 표명하며 강하게 반발하고 있다. 그럼에도 불구하고 문제의 연구는 진행 중이다.³ 한국의 시민사회는 국가인권위원회 명의로 차별금지법을 제정해서는 안 된다는 취지의 보고서가 발행될 것을 매우 우려하는 상황이다. 특히 해당 연구는 정부의 국정과제 완수를 위한 과제로도 언급되고 있기에 이에 대한 정부의 적극적인 대책마련과 명확한 입장이 필요하다.

현재 국회에는 차별금지법 제정안이 2 개나 발의되어 있으나 정부 여당의 참여는 단 1 명의 의원으로 그 어느 때보다 저조하다. 차별금지법 제정에 대해 이번 정부 역시 소극적인 태도에 머물고 있다. 이번 정부보고서⁴에도 “해당 법안들이 국회에서 논의되면 적극 참여하여 사회적 대화의 장을 여는 데에 협력하겠다”고 밝히고 있다. 정부는 정책 추진의 주체로서 차별금지법 제정의 역할을 회피해서는 안 된다. 정부는 국회의 논의를 기다릴 것이 아니라 적극적으로 입법 의지를 밝히고 차별금지법 제정을 적극적으로 추진해야 한다.

한국에서 포괄적 차별금지법은 20 년 넘게 답보 상태다. 국회의원들은 이와 같은 민감한 이슈에 있어 대통령의 의지에 따라 추진 여부가 결정되는 경향이 강하다. 입법의 영역이지만 포괄적 차별금지법은 이미 보편적인 국제 이슈이며 유엔의 조약 기구에서만 14 번의 제정 촉구 권고를 받았으며 보편적 정례인권검토(Universal Periodic Review, UPR)에서도 매 정기검토마다 복수의 포괄적 차별금지법 제정 권고를 받고 있는 사안이다. 그러므로 정부가 국회의 추진을 따라가기보다 정부 주도적으로 포괄적 차별금지법에 대한 사회적 대화의 장을 적극 마련해야 한다. 정부와 국회가 서로의 책임을 떠미는 사이 한국은 포괄적 차별금지법이 사회적 이슈로 본격 등장한 20 년째 관련 기본법 제정이 전무한 상황이다.

1 조선일보, '정부, 혐오 표현·차별 방지 법제화 시동', 2026.06.01.,

https://www.chosun.com/politics/politics_general/2026/06/01/BGFKLOUKHNESDAAAM34XWJLXM4/

2각주 1과 동일

3 경향신문, '시민사회단체, “동성애 받아들이면 삶이 불행” 성소수자 혐오 인사 주도 차별금지법 연구용역 계약한 인권위 규탄', 2026.06.09.,

https://www.khan.co.kr/article/202606091411001/?utm_source=urlCopy&utm_medium=social&utm_campaign=sharing

4 정부 보고서(CEDAW/C/KOR/FCO/9) 2번 문단

국가 성평등 추진체계 확대 (최종건해 제 19 항 (b) 관련)

성평등정책실 기능에 부합하는 실질적인 예산 확대 필요

2025 년 6 월에 출범한 이재명 정부가 성평등가족부를 확대·개편하고 성평등정책실을 신설하여 성평등 정책의 전문성과 실행력을 높이기 위해 조직구조를 개편⁵한 것은 성과이나, 성평등정책실에 부여된 기능을 실질적으로 수행하기 위한 인력과 예산은 여전히 부족한 상황이다.

인력과 관련하여, 성평등가족부는 2025 년 조직개편을 통해 인원이 총 17 명 확대되었다고 발표하였다. 그러나 개편 전 여성가족부의 정원과 현원은 각각 286 명, 310 명(2025 년 9 월 30 일 기준)이었으며, 개편 후 성평등가족부의 정원과 현원은 각각 303 명, 314 명(2025 년 10 월 1 일 기준)으로 집계되었다. 즉, 정원은 17 명 증가하였으나 실제 현원은 4 명이 증가하는 데 그쳤다.

예산과 관련하여 정부는 성평등가족부 예산이 2026 년 2 조 87 억 원으로 2025 년 대비 13%(+2,303 억 원) 증가하였다고 밝혔다⁶(정부보고서 문단 4). 그러나 그중 성평등정책실 예산은 약 2,908 억 원(전년 대비 11.8% 증가)으로 성평등가족부 전체 예산의 14.5%에 불과하다. 이는 성평등가족부 내에서 성평등정책실이 차지하는 재정적 비중이 여전히 제한적임을 보여준다⁷.

2026 년 정부 총 지출 약 727 조 9,000 억 원 가운데 성평등가족부 전체 예산은 정부 총 지출의 0.3%대에 머물러 있고, 성평등정책실 예산은 정부 총 지출의 0.04% 수준이다. 이러한 인력과 예산 규모는 성평등가족부가 ‘성평등 사회 실현의 전담 컨트롤타워’로서의 역할을 실질적으로 수행하기에는 미흡한 수준이다. 따라서 성평등정책실에 부여된 성평등 정책 조정·총괄 기능에 부합하도록 실질적인 인력과 예산을 확대할 필요가 있다.

신설된 성형평성기획과, 성평등 실현이라는 정책방향을 명확히 해야

성평등정책실 조직 확대의 가장 큰 부분은 성형평성기획과의 신설이다. 성형평성기획과에는 성평등정책관 산하 과 가운데 가장 많은 인원이 배치되어 있다. 그러나 아직 해당 과의 명확한 정책 방향과 목표가 충분히 제시되지 않고 있다.

5성평등정책실은 성평등정책관(기존 여성정책국), 고용평등정책관(신설), 안전인권정책관(기존 권익증진국) 3개의 관으로 나뉜다. 기존의 여성정책국에 있던 업무를 성평등정책관, 고용평등정책관으로 확대·개편하였다. 성평등정책관에는 성형평성기획과와성평등문화협력과가 신설되었고 기존의 여성정책과가 성평등정책과로 개편되었다. 고용평등정책관은 성별 임금 격차 개선을 위한 고용평등 임금 공시제와 여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방, 여성새로일하기센터 사업 외에 고용노동부로부터 이관 받은 적극적 고용개선조치, 새일센터 집단상담에 관한 사항을 담당한다. 권익증진국은 안전인권정책관으로, 가정폭력스트로깅방지과는친밀한관계폭력방지과로 명칭만 변경되었다.

6 정부 보고서(CEDAW/C/KOR/FCO/9) 4번 문단

7 성평등가족부의 업무는 성평등 정책을 담당하는 성평등정책실의 업무 외에도 청소년 활동·복지 지원 및 보호, 가족정책의 수립·조정·지원 등으로 이루어지며, 성평등정책실의 업무를 제외한 나머지 예산이 전체의 85.5%를 차지한다.

특히 이재명 대통령은 작년 국무회의와 청년 관련 행사에서 지속적으로 ‘남성 차별’을 언급하며 남성이 차별받고 있는지에 대해 조사하고 필요한 시정 조치를 마련할 것을 여러 차례 지시했고 그 이후 성형평성기획과가 신설되었다⁸. 신설 당시 언론은 성평등가족부에 ‘남성 역차별’을 전담하는 기구가 생겼다고 보도하였다⁹.

성형평성기획과는 주요 업무로 성평등 토크콘서트 ‘소다팝(SODA POP)’을 다섯 차례 운영하였다. 청년세대의 다양한 경험과 인식을 듣고 사회적 대화를 확대하려는 시도는 의미가 있다. 그러나 이러한 행사가 실질적인 성평등 인식 개선이나 구체적인 정책 성과를 만들어냈는지 불분명하다. 또한 청년세대의 성별 인식 격차를 심화시키는 주요 요인인 청년 남성의 낮은 성평등 인식을 개선하기 위한 정책은 제시되고 있지 않다.

성형평성기획과의 역할과 관련 사업이 ‘남성 차별’ 대응에 집중되는 방향으로 이해되거나 추진되어서는 안 된다. 청년들이 경험하는 어려움의 상당 부분은 경제적 불평등, 불안정한 노동시장, 주거와 돌봄의 부담, 사회보장체계의 미비 등 경제와 노동, 복지의 구조적 문제에서 비롯된다. 이를 ‘남성 차별’이라는 프레임으로 환원하는 것은 문제의 원인을 왜곡하고 성평등 정책이 지향하는 본질적인 방향을 훼손할 수 있다. 성형평성기획과는 성평등 실현을 목표로 여성과 남성 모두에게 영향을 미치는 성별 고정관념을 해소하고, 성차별적 사회구조를 개선하는 역할을 수행해야 한다.

특히 남성 통합적 성평등 정책은 ‘남성 차별’이 아니라 가부장적 사회가 만들어낸 왜곡된 남성성의 규범을 어떻게 해체할 것인가에 초점을 맞춰야 한다. 또한 최근 몇 년간 성평등 의제의 주변화를 초래한 한국 사회의 강한 반페미니즘백래시에 대응하기 위한 정부의 책무성을 강화하는 방향으로 기획되어야 한다.

성평등 추진체계 복원은 시작, 실효성 확보 필요

성평등가족부 출범 이후 약 10 개월이 지난 현재(2026 년 8 월 초 기준), 정부는 지난 정부에서 무력화됐던 국가 성평등정책 추진체계를 복원하는 데 집중하고 있다¹⁰. 향후에는 추진체계가 정책

8 2026년 6월 10일 국무회의에서 이재명 대통령은 여성가족부 차관에게 “남성들이 특정 영역에서 차별받는다고 느끼는 영역이 있는데 남성 차별 부분을 연구하고 대책을 만드는 방안을 점점 해달라”고 지시했고, 10월 14일 국무회의에서도 “우리 사회 전체적으로 여성에 대한 구조적 성차별이 존재한다. 하지만 특정 영역에서는 예외적으로 남성들이 차별받는 부분이 있다”고 말했다. 특히 9월 19일 이재명 대통령은 ‘청년의 날’을 맞아 열린 2030 청년·공감 토크콘서트에서는 “여자가 여자를 미워하는 건 이해하지만 여자가 남자를, 남자가 여자를 미워한다는 건 상상하기 어렵다”는 발언을 했다. 또한 이날 행사 마무리 발언에서 원민경 성평등가족부 장관에게 ‘남성 차별에 대한 조사’를 지시하며, “여성들의 차별감, 차별 느낌은 이해한다. 워낙 많이 연구돼 있고 언급돼 있는데, 남성들이 차별받는다는(는 주장은)…”(중략) 구체적으로 무엇(이 차별)인지, 어떻게 시정할 수 있을지 알아봐 달라”고 지시했다.

* 관련기사: 경향신문, ‘이 대통령의 ‘남성 차별’ ‘여적여’ 발언…‘남녀 대립 관점 깔렸나’ 우려’ 2025.09.21.

<https://www.khan.co.kr/article/202509211716001>

9) 한국일보, “여성’ 페어낸 성평등가족부 출범…‘남성 역차별 담당’ 부서 만든다는데”, 한국일보, 2025.09.30.,

<https://www.hankookilbo.com/news/article/A2025093011320004769>

ii) 경향신문, ‘성평등정책과 성평등가족부 주무과에서 밀려났다, 왜?’, 2025.10.18.,

<https://www.khan.co.kr/article/202510180700001>

10 양성평등위원회를 대면회의 체계로 운영하고, 국가 성평등정책의 총괄·조정 기능을 강화하기 위해 위원회의 권한 확대와 위원회 산하

결정과 예산, 법·제도 개선 과정에서 실질적인 조정 권한과 영향력을 발휘하며 범정부 성평등정책을 이끌 수 있도록 권한과 책임을 강화하고 이행 점검 체계를 구체화하는 것이 핵심 과제이다.

한편 양성평등위원회가 범정부 성평등정책의 컨트롤타워로 제대로 기능하기 위해서는 정책 심의조정 역할에 머무르지 않고 관계 부처에 성평등정책 이행을 점검하고 개선을 요구할 수 있는 실질적인 권한을 갖추어야 한다. 특히 최근 신설된 양성평등위원회 산하 성주류화, 고용평등, 성평등문화 전문위원회가 제대로 작동할 수 있도록 충분한 인력과 예산이 배치되어야 한다. 또한 각 부처의 양성평등정책담당관 제도의 실효성을 확보하기 위해서 충분한 권한과 인력, 예산을 마련하고, 부처별 성평등정책 추진 성과의 평가·환류체계를 마련해야 한다.

비동의 ‘강간죄’ 도입 (최종견해 제 27 항 (a) 관련)

한국 정부는 수 년째 사회적 논의가 필요하다는 핑계로 강간죄 개정을 미뤘었다. 정부는 이번 중간이행 보고서¹¹에서도 “다양한 견해를 고려하여 향후 사회적 논의가 필요한 상황”이라며 적극적인 역할을 회피하고 있다. 그러나 더 이상 사회적 논의는 필요하지 않고 이미 많은 시민이 법 개정을 원하고 있다. 2025 년, 시민단체 직장갑질 119 가 직장인 1 천 명을 대상으로 실시한 조사 결과, 직장인 10 명 중 7 명이 강간죄 구성요건을 동의 여부로 바꿔야 한다고 응답했다. ‘동의 없는 성관계는 성폭력이다’라는 사실은 이미 한국 사회에서 상식이 되어가고 있으나 현행 법은 시민들의 인식을 따라가지 못하고 있다. 한국 정부는 국제 인권 기준에 따라 강간죄 「형법」의 구성요건을 피해자의 적극적이고 자발적인 동의 중심으로 개정해야 한다.

강간죄 동의여부 개정 시 검사의 입증책임 원칙 명확화

한국 정부는 “입증 책임의 원칙 및 형사절차 상의 부담과 관련한 쟁점, 성적 자기결정권의 보호방식” 관련하여 여전히 사회적 논의가 필요하다는 이유로 비동의 강간죄 도입을 미루고 있다. 그러나 이미 많은 전문가가 비동의 강간죄가 도입되어도 입증 책임은 검사가 부담한다는 원칙을 확인하고 있다.

현재 한국의 성폭력 재판 현장에서 주요 쟁점으로 다루어지고 있는 피해자 동의 여부에 따른 가해자의 유형력 행사 및 고의성 입증 관련 사례를 보면, 입증 책임의 원칙에 대해 더 추가적인 사회적 논의가 필요하지 않다는 것을 알 수 있다. 가령, 피해자가 동의하지 않았는데 피고인이 동의한 줄 알았다고 주장하며 강간에 대한 고의성을 부인할 경우, 피고인에게 강간의 고의가 있었다는 점은 공소제기된 범죄사실에 관한 것이므로 검사가 증명책임을 진다. 또한 무죄추정 원칙을 따르고 있는

전문위원회 구성을 추진하고 있다. 또한 양성평등정책담당관을 기존 9개 부처에서 전 부처로 확대하고 이를 실질화하기 위한 준비를 진행하는 한편, 중앙정부와 지역 간 협력 강화를 위한 협의체도 구성하고 있다. 이처럼 현재까지는 국가 성평등정책 추진체계의 기본적인 틀을 복원하고 재구축하는 단계로 평가할 수 있다.

11 정부 보고서(CEDAW/C/KOR/FCO/9) 9번 문단

한국의 「헌법」과 「형사소송법」의 해석에 기반하여, 검사는 피고인의 고의성이 있다고 할지라도 외부적으로 드러난 피고인의 행위 등 정황증거를 통해 범죄를 증명할 책임을 가진다.¹² 따라서 실제 재판에서 피해자 진술을 포함한 검사 측의 증거에 대한 반증으로 피고인이 ‘피해자가 동의했다’고 주장할지라도 이는 검사의 주장을 반박하는 것이기 때문에 동의에 대한 합리적 믿음의 증명책임은 피고인에게 전환시킬 필요가 없고, 여전히 증명 책임은 검사에게 있다.¹³

한국의 법에는 이미 피해자의 의사를 주요하게 판단하는 법률이 있고 이에 대한 형법학계의 이론도 정립되어 있다. 성폭력 법에서도 동의와 관련한 판단요소를 보유하고 있는 조항을 찾아볼 수 있는데 피해자의 연령과 장애 유무에 따라 구성요건, 형량에 차등을 둔 조항은 피해자가 “자유로운 동의 의사를 선택할 능력이 없거나 제한되어 있는 경우”를 전제하고 있다.¹⁴ 그리고 「성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 법률」 제 14 조(카메라 등을 이용한 촬영)는 “촬영대상자의 의사에 반하여 촬영한 자”를 명시하고 있어 피해자의 의사에 대해 직접적으로 언급하고 있다. 이처럼 피해자의 의사를 주요하게 고려하는 죄에 대한 판단 시 입증책임은 여전히 검사가 부담하고 있으며 이것은 동의 기준 강간죄를 도입한 다른 나라들의 경우도 마찬가지다.

성폭력 피해자의 성적 자기결정권 보장을 위한 강간죄 동의중심 개정 추진

재판 현장에서 동의가 이미 주요 쟁점으로 다뤄진다고 하지만, 이는 “폭행 또는 협박”이라는 강간죄 구성요건을 중심으로 판단된다. 특히, 대법원은 성폭력을 판단할 때 성적자기결정권 침해 여부를 기준으로 하여야 한다고 판시¹⁵하면서도 강간죄 성립에 필요한 유형력의 정도에 대해 “피해자의 항거를 불가능하게 하거나 현저히 곤란하게 할 정도여야 한다”¹⁶는 최협의설의 입장을 일관되게 유지하고 있어 성폭력 범죄를 처벌하는 데에 수많은 사각지대가 발생하고 있다. 수사기관 및 법원은 피해자가 피해 당시 적극적으로 저항했는지 여부를 기준으로 피해자 진술의 신빙성을 판단하고 있으며 이때 수사관, 법관이 가지고 있는 성폭력 피해자에 대한 편견과 통념이 그대로 수사결과와 판결에 담긴다. 그러나 성폭력을 피해자의 저항 유무에 따라 판단하는 것은 ‘여성의 정조’가보호법익이던 과거 시절의 산물이며 성적 자기결정권을 보장하기 위해서는 유형력 중심의 강간죄가 동의 중심으로 전면 개정되어야 한다.

성평등가족부에서 실시한 ‘2025 년 성폭력 안전실태조사’에 따르면, 강간 피해를 경험한 사람들이 응답한 강간(미수 포함) 피해 당시 상황(복수응답)에서 가해자의 강요(84.4%)가 가장 높았다. 협박은 47.6%, 폭행은 25.5%로 폭행은 낮은 응답 비율로 나타났다. 2022 년, 강간(미수 포함)을 대상으로 전국의 119 개의 기관이 참여한 전국성폭력상담소협의회의 상담 사례 조사 결과에서는 전체 4,765 건 중 직접적인 폭행·협박이 있었던 비율이 984 건으로 20.7%로 나타났다. 경제적으로 의지할

12 이창환, ‘성범죄 재판에서 피해자의 동의에 관한 고찰 - 강간죄, 강제추행죄를 중심으로’, 「사법발전재단」 Vol.1 No.71, 2025, p. 493

13각주 12와 동일

14 이경환, “비동의의 강간죄” 반대주장에 대한 검토, 「폭행협박에서 동의여부로: 형법 297조 강간죄 구성요건 개정 쟁점과 과제 - 국회토론회 자료집」, p.43-48

15 대법원 2019. 6. 13. 선고 2019도3341 판결

16 대법원 2017. 10. 12. 선고 2016도16948 판결 등

수밖에 없는 친족에 의한 성폭력, 인사권을 좌우하는 고용주에 의한 성폭력, 교수에 의한 성폭력, 입원 중 의료인에 의한 성폭력 등 피해자가 상황을 벗어날 수 없거나 가해자가 큰 위력을 가지고 있을 경우, 직접적인 폭행·협박 없이 성폭력이 발생하지만 현행 강간죄로 이 사례들을 처벌하기 어렵다.

최근 피해자가 가해자에게 1 시간이 넘는 시간 동안 75 차례에 걸쳐 “그만하라”, “아프다” 등의 거부 의사를 밝혔으나 1 심과 2 심 재판부가 모두 무죄를 선고한 성폭력 사건이 공분을 사고 있다. 재판부는 녹음 파일을 통해 피해자의 거부 의사를 명확히 파악할 수 있었으나 가해자가 피해자의 의사를 오인했을 가능성이 있고, 항거를 곤란하게 할 정도의 폭행 또는 협박을 하였다고 단정하기 어렵다는 이유로 무죄를 선고했다. 2026 년 4 월 피해자 측은 재판부가 무죄를 선고함으로써 피해자의 성적 자기결정권이라는 기본권을 침해하였으므로 판결을 취소해야 한다는 취지의 재판소원을 헌법재판소에 청구했다.¹⁷

또한, 피해자가 술이나 약물에 취한 상태를 이용하여 강간하는 경우 한국에서는 「형법」 299 조의 ‘준강간죄’를 적용하고 있으나 이 조항에서 요구하는 ‘심신상실 또는 항거불능’이라는 구성요건 역시 최협의설에 준해 매우 엄격하게 판단하고 있다. 실제 현장에서 피해자가 술에 취했지만 의식이 희미하게나마 남아 있어서 당시 피해 상황을 진술했다면, 의식이 없는 상태가 아니었기에 준강간이 아니라고 하고 피해자가 아예 의식이 없을 때에는 당시의 상황을 진술할 수 없어서 피해를 입증하기 어렵기 때문에 준강간죄는 사실상 제대로 기능하지 않고 있다. 대부분의 가해자는 피해자가 기억하지 못하는 당시 상황을 편집하고 동의로 착각했다는 변명을 한다. 이때 법원은 ‘피해자가 가만히 있길래 동의한 줄 알았다’는 왜곡된 통념에 기반한 피고인의 주장을 들어주고 가해자의 고의를 충분히 입증할 근거가 부족하다며 무죄 선고를 한다. 이러한 모순적인 상황을 만들어내는 준강간죄는 한국의 유형력 중심의 성폭력 형법체계가 현실과 괴리된다는 사실을 잘 보여준다.

부부 강간을 포함한 친밀한 관계 내 동의없는 성폭력에 대한 실질적 처벌과 피해자 보호 필요

한국 정부는 이번 중간이행 보고서에서 이미 「형법」 제 297 조 강간죄에 따라 부부강간죄 처벌이 가능하다고 밝혔으나¹⁸, 유형력 중심의 강간죄 아래 부부강간을 처벌하는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 2013 년, 대법원은 남편이 아내를 흥기로 위협해 강간한 사건에서 아내 강간을 최초로 인정했다.(2012 도 14788, 2012 전도 252 전원합의체 판결) 그러나 재판부는 최협의설 입장을 취했고 폭행 또는 협박을 “부부 사이의 성생활에 대한 국가의 개입은 가정의 유지라는 관점에서 최대한 자제하여야 한다”는 전제에서 판단해야 한다고 언급했다. 한편, 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제 1 조는 해당 조항의 목적을 “가정폭력범죄로 파괴된 가정의 평화와 안정을 회복하고 건강한 가정을 가꾸는 것”으로 정의하고 있다. 이러한 관점이 배우자에 의한 강간을 더 신고하기 어렵게 만든다. 또한 부부 강간은 현행 정부의 통계로도 수집되지 않기 때문에 정확한 발생 건수나 신고 건수, 이하 법적 처벌 현황 등의 실태를 파악하기조차 어려운 한계가 있다.

17 경향신문, ‘Evenaftershouting “Stop” 75 times, sexualviolenceruled ‘notguilty’...headstoajudicialconstitutionalcomplaint’ 2026.06.10., <https://www.khan.co.kr/en/article/202606101632007>

18 정부 보고서(CEDAW/C/KOR/FCO/9) 9번 문단

한국 사회에는 여전히 파트너의 폭력 행위를 애정으로 인식하거나 친밀한 관계 사이에 ‘동의 없는 성폭력은 있을 수 없다’는 편견이 있다. 친밀한 관계 내 성폭력 피해자는 피해를 쉽게 인지하지 못해 지속적인 성폭력을 경험하고 피해를 인지한다고 하더라도 2 차 피해를 우려해 신고를 망설인다. 2025 년 한국여성의전화 상담통계에 따르면, 친밀한 관계 내 여성폭력 피해자 중 경찰에 의해 2 차 피해를 경험했다고 응답한 비율은 27.7%로 가해자 가족·주변인(40%)에 이어 두 번째로 많았다. 상담 사례 중 경찰은 ‘부부 관계에서 어떻게 성폭력이 있을 수 있는지’ 피해자에게 반문하거나 ‘남편 성격 알면서 그렇게 왜 건드렸냐’고 묻거나 이혼 소송을 진행하고 있는 피해자에게 ‘남편 재산 뜯어 내려고 일부러 가정폭력으로 신고한 거냐’며 가해자 입건 또는 피해자 보호조치를 제대로 하지 않았다.

친밀한 관계 내 여성폭력은 성폭력뿐 아니라 폭행, 스토킹, 감금, 갈취, 언어폭력, 통제와 억압 등 다양한 피해 유형이 복합적으로 발생한다. 2025 년 한 해 동안 최소 22.5 시간마다 1 명의 여성이 남편이나 애인 등 친밀한 관계의 남성 파트너에 의해 살해되거나 살해될 위험에 처해 있었다.¹⁹ 동의 없는 성폭력을 처벌하는 규정과 함께 친밀한 관계 내 여성폭력에 대한 인식을 변화시켜야 근본적으로 문제를 해결하고 피해자를 보호할 수 있다.

일본군 성노예제 문제 해결 (최종견해 제 31 항(a) 관련)

2015 년 12 월 28 일, 한국과 일본의 외무장관은 피해생존자들이 협상 과정에 참여하지 못하고 그들의 요구가 충분히 반영되지 않은 상태에서 기자회견을 통해 일본군성노예제 문제²⁰가 “최종적이고 불가역적으로 해결”되었다고 발표했다(이하 “2015 한일합의”). 유엔 인권조약기구들은 해당 합의가 피해자 중심 접근에 부합하지 않는다는 점에서 우려를 반복적으로 표명하고, 합의의 수정 또는 재검토를 권고해 왔다.²¹

한국 정부는 피해자들의 “명예와 존엄을 회복하고 마음의 상처를 치유하기 위한 노력”을 계속하고 있다고 밝혀 왔다. 그러나 동시에 해당 합의가 “양국 간에 이루어진 공식 합의”이므로 “뒤집지

19 한국여성의전화, 「2025년 분노의 게이지 : 언론 보도를 통해 본 친밀한 관계의 남성 파트너 및 일면식 없는 남성에 의한 여성살해 분석」 통계, 2026.

20 해당 용어는 라디카쿠마라스와미 특별보고관의 유엔 보고서, 「전시 군 성노예 문제에 관한 조선민주주의인민공화국, 대한민국 및 일본 방문 보고서」, 라디카쿠마라스와미, E/CN.4/1996/53/Add.1, 8번 문단, 1996.01.04.를 따른다.

21i) 제7-8차 유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW) 일본 정부 심의 최종견해(CEDAW/C/JPN/CO/7-8), 28-29번 (c) 문단, 2016.03.07.

ii) 제3-5차 유엔 고문방지위원회(CAT) 한국 정부 심의 최종견해(CAT/C/KOR/CO/3-5), 47-48번 문단, 2017.05.30.

iii) 제10-11차 유엔 인종차별철폐위원회 일본 정부 심의 최종견해(CERD/C/JPN/CO/10-11), 27-28번 문단, 2018.09.26.

iv) 「유엔 파비안살비올리 진실, 정의, 배상 및 재발방지 보장 증진 특별보고관 보고서」, 파비안살비올리, A/HRC/54/24/Add.1, 34, 84 번 문단, 2023.07.06.

않겠다”고 밝히며 합의를 유지하겠다는 입장을 견지하고 있다.²²

2019 년 한국 헌법재판소는 “2015 한일합의”가 피해자들의 배상청구권의 포기나 처분을 다룬 것이 아니며, 정부의 외교적 보호 권한 행사 권한도 소멸시키지 않았다고 판단했다.²³ 이후 한국 법원은 2021 년²⁴, 2023 년²⁵, 2025 년²⁶, 세 차례의 판결에서 일본국을 상대로 한 피해자들의 손해배상 청구에 대해 원고 승소 판결을 내렸다. 2023 년 판결은 유엔 여성차별철폐위원회의 제 9 차 한국 정부 심의에서도 언급되었다.²⁷ 2024 년 일본 정부는 해당 판결과 관련해 “2015 한일합의”를 근거로 문제가 이미 해결됐다고 주장했다.²⁸

한국 정부는 피해자 승소 판결의 실효적 이행을 위한 구체적인 외교적 또는 행정적 조치를 취하지 않고 있다. 피해생존자들은 여전히 법원이 명한 배상이 실효적으로 이행되기를 기다리고 있다. 이러한 이행 지연은 피해자와 유족의 진실, 정의, 배상 및 만족에 대한 권리가 실질적으로 실현되는 것을 저해하고 있다.

「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 보호·지원 및 기념사업 등에 관한 법률」 개정을 통해 피해 사실의 반복적 부정과 피해자에 대한 명예훼손에 대응할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 2026 년 4 월, 한국에서 7 년간 피해자들을 지속적으로 비방하고 피해자들의 자택을 찾아가 위협한 인물이 구속·기소되었다.²⁹

그러나 일본과 한국의 일부 시민사회단체 및 개인들, 일본의 정부 관계자, 공직자는 반복적인 부정과 명예훼손을 통해 피해자들에게 지속적인 트라우마를 야기하며, “2015 한일합의”를 근거로 해당 문제가 “최종적이고 불가역적으로 해결”되었다고 주장하고 있다. 한국 정부는 해당 합의가 문제의 최종적 해결을 의미하지 않는다는 점을 공식적으로 밝히거나 일본 정부에 책임 이행을 요구하지 않은 채, 합의를 유지한다는 공식 입장을 계속 견지하고 있다. 이러한 입장은 피해자들의 명예와 존엄을 온전히 회복하고, 피해자들에 대한 추가적인 명예훼손이나 피해 사실 부정을 방지하는 데에는 한계가 있다.

한국 정부는 중간이행 보고서³⁰에서 “개정 법률에는 일본군‘위안부’ 피해자를 기리는 추모조형물(일명 ‘평화의 소녀상’)에 대한 실태조사 근거를 마련하여 관련 기념물의 현황을

22 한겨레, ‘이 대통령, 회담 앞 “위안부·강제동원한·일 합의 뒤집진 않겠다”’, 2025.08.22.

<https://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/1214533.html>

23 헌법재판소 2019. 12. 27. 선고 2016헌마253 전원재판부 결정 [일본군 위안부 문제 합의 발표 위헌확인]

24 서울중앙지방법원 2021. 1. 8. 선고 2016가합505092 판결 [손해배상(기)]

25 서울고등법원 2023. 11. 23. 선고 2021나2017165 판결

26 청주지방법원 2025. 4. 25. 선고 2024가단52192 판결

27 여성차별철폐위원회 제9차 최종견해(CEDAW/C/KOR/CO/9) 30번 문단

28 일본 외무성, 「일본의 위안부 문제 해결 노력: 1. 일본과 대한민국 간의 위안부 문제」, 일자미상,

https://www.mofa.go.jp/policy/postwar/page22e_000883.html, 2026.08.13.

29 경향신문, “일본군 위안부” 모욕 단체 대표 김병현 구속…도망 염려”, 2026.03.21.

<https://www.khan.co.kr/article/202603202308011>

30 정부 보고서(CEDAW/C/KOR/FCO/9) 19번 문단

체계적으로 파악하고 관리 정책을 수립할 수 있도록 하였다. 대한민국 정부는 향후에도 일본군‘위안부’ 피해자의 명예회복과 역사 인식 제고를 위한 정책을 지속적으로 추진해 나갈 계획이다”라고 밝혔다. 그러나 이러한 조치는 한국 국내의 기념물에만 한정되었다.

한국 정부는 국내적으로 피해자 지원과 기념을 위한 제도적 조치를 추진해 왔으나, 해외에서 이루어지는 일부 기념사업에 대한 정부의 대응 방식에 대해서는 여전히 우려가 제기된다. 2025 년 뉴질랜드 오클랜드에서 한 시민사회단체가 추진한 평화의 소녀상 설치와 관련해, 해당 조형물이 시의 승인을 받고 설치를 앞두었으나 주 뉴질랜드 한국대사관 오클랜드 분관은 설치에 이의를 제기하였다.³¹ 이후 뉴질랜드 일본대사관도 오클랜드 시의회에 설치 허가 취소를 반복적으로 요청한 결과, 해당 조형물의 설치가 취소되었다.³²

2024 년 한국 정부 보고서 제출 당시 총 240 명의 피해자가 정부에 등록되어 있었으며, 그중 6 명이 생존해 있었다. 이후 피해생존자 한 분이 별세하여 현재는 5 명의 생존자가 남아 있다. 1928 년생 이용수는 2023 년 11 월 23 일 일본국을 상대로 한 사건에서 판결을 받은 원고들 가운데 유일한 생존자로서, 판결에 따른 배상이 이루어지기를 기다리고 있다.

피해자들이 고령이며, 남은 시간이 제한적이라는 점을 고려해, 한국정부는 더 이상의 지체 없이 한국 법원의 확정적이고 구속력 있는 판결이 실효적으로 이행될 수 있도록 구체적인 외교적·행정적 조치를 취해야 한다. 또한 법적 배상과 재화를 포함한 완전한 구제를 보장하고, 피해자들의 진실, 배상 및 재발 방지 보장에 대한 권리를 보장할 수 있도록 필요한 조치를 취해야 한다.

- 피해생존자들에게 적절한 구제가 제공될 수 있도록 “2015 한일합의”를 개정하라.
- 피해자들의 배상받을 권리를 보장하기 위해 국내 법원 판결 이행을 위한 구체적이고 실효적인 계획을 제시하라.
- 국내외에서 진실을 증진하고 피해자들의 명예와 존엄을 회복하며, 피해 사실의 부정과 피해자들에 대한 명예훼손에 적극 대응하기 위한 구체적인 정책과 조치를 마련하라.

31 이재정 의원은 오클랜드 시의회가 2025년 6월 코리안가든 내 평화의 소녀상 설치를 공식 승인했으나 2026년 4월 최종적으로 사업을 불허했다고 밝혔다. 또한 주뉴질랜드 대한민국대사관 오클랜드분관이“동포사회의 갈등과 분열” 가능성을 이유로 우려를 제기하고, 이 사안을 국가보훈부 지원으로 추진 중이던 코리안가든 내 한국식 정자 건립 사업의 예산 집행 중단 및 재검토와 연계했다고 지적했다. 이에 조현 외교부장관은 외교부가 관련 동향을 보고받고 기본 원칙을 재확인했으며, 세부 사항을 직접 확인하여 잘못된 점이 있을 경우 조치하고 국회가 요청한 자료를 제출하겠다고 답변했다. 이후 외교부는 추가 자료를 제출하지 않았다.

* 관련 자료: 대한민국 국회 외교통일위원회, 이재정 의원 질의, 2026.05.20., <https://www.youtube.com/live/114ax-diRDM?t=7084s>

32 더 가디언, “뉴질랜드 당국, 일본의 반대 이후 ‘위안부’ 소녀상(동상) 건립 안 거부”, 2026.04.29.

<https://www.theguardian.com/world/2026/apr/29/new-zealand-japanese-comfort-women-statue>