

코로나19와 젠더폭력: 가정폭력 현황과 대응*

작성자: 이미정(한국여성정책연구원 젠더폭력·안전연구센터 선임연구위원)

요약

- 전 세계적으로 코로나19로 인해 공적공간에서의 활동이 위축되고 가정 내 생활시간이 증가함에 따라 가정폭력 심화 가능성에 대한 우려 가운데, 사회적 거리두기, 이동제한 조치 등으로 인해 가정폭력 피해자를 위한 정책 대응이 더욱 어려워졌다는 인식이 존재함
- 유엔인권최고대표사무소 및 유엔여성기구 등 국제사회에서는 코로나19 위기 상황에서 여성폭력 피해자 구조 및 지원을 위한 여러 지침을 수립하고, 해외에서는 코로나19 상황에서 더욱 어려워진 피해자 지원을 강화하기 위해 노력하고 있음
- 국내에서도 코로나19 진행 상황에서 가정폭력 피해자에 대한 상담 및 보호쉼터를 지속하고 긴급재난금 등을 원활하게 제공하기 위해 노력해오고 있으나, 현실적으로 감염의심자에 대한 보호시설 연계, 가해자와 피해자의 분리 조치, 피해자 사후관리상 어려움이 야기되고 있음
- 한편, 가정폭력 피해자 지원 현장에서는 코로나19 장기화에 따른 가정폭력의 심화 가능성을 체감하고 있으나, 사회적 거리두기로 인해 언택트(untact)가 보편화되고 외출이 어려운 상황 속에서 피해자를 효과적으로 지원하기 위한 체계는 미비한 실정임
- 코로나19 상황이 야기한 젠더폭력 관련 정책 이슈를 가정폭력을 중심으로 살펴보고, 이에 대한 정책 대응을 성인지적으로 검토한 후 정책 개선방향을 제시하고자 함

*여성가족부와 한국여성정책연구원은 코로나19로 야기된 여성의 고용·소득 위기, 가족생활 변화 및 가정폭력 현황을 파악하고, 정책 대응 방안을 모색하기 위해 「코로나19 관련 여성·가족 분야별 릴레이 토론회」를 4차례 개최함. 본 호는 “코로나19와 젠더폭력: 가정폭력 현황과 대응”을 주제로 개최된 「제4차 코로나19 관련 여성·가족 분야별 릴레이 토론회」의 발표 및 토론 내용을 바탕으로 작성됨

코로나19 팬데믹의 그림자(Shadow Pandemic)와 해외의 정책적 대응 사례

- 코로나19로 인한 감염병 예방을 위한 사회적 거리두기, 외출제한 등으로 인해 공적공간에서의 활동이 위축되고 사적공간인 가정에서의 생활시간이 크게 증가함에 따라, 가정 내에서 폭력이 발생할 가능성이 높아지고 학대와 통제가 더욱 심화될 수 있다는 것에 대해 국제사회에서 우려를 표명하고 있음(UN Women, 2020; UNFPA, 2020; 국가인권위원회, 2020; 미국보건복지부, 2020)
- 여러 국가에서 가정폭력 증가가 보고되고 있으나, 외출금지령이나 기타 이동제한 조치 등으로 인해 가정폭력 피해자는 지원요청을 하기도 어렵고 지원 또한 더욱 어려워진 실정임
 - 코로나19 팬데믹 상황에서 가정폭력을 포함한 젠더기반 폭력의 증가가 유엔인권최고대표사무소 및 인권운동가들에 의해 보고됨(UNOHCR, 2020 4. 15.; 국가인권위원회, 2020 재인용)

<각국 가정폭력 증가 사례>

- [미국]** 2020년 4월 초 NBC 뉴스에서 22개 경찰기관을 대상으로 조사한 결과, 18개 기관에서 전월과 비교해 가정폭력 신고 증가 보고(Kingkade, NBC News, 2020. 4. 5.)
- [영국]** 가정폭력 지원단체 레퓨지(Refugee)에 봉쇄 이후 구조전화(helpline) 및 웹사이트 검색 급증 (Townsend, The Guardian, 2020. 4. 12.). 잉글랜드 및 웨일즈 지역 봉쇄 이후 3주 간 가정폭력으로 인한 살인 증가(Williamson et al., 2020. 5. 15., The Conversation)
- [중국]** 2020년 2월 가정폭력 신고건수 전년도 2월 대비 약 3배 증가(2019년 2월: 47건 → 2020년 2월: 162건)(Wanqing, Sixth Tone, 2020. 3. 2.)
- [호주]** 중부지역 봉쇄 이후 첫 한달 간 가정폭력이 최대 25%까지 증가(Jonscher and Brash, ABC Alice Springs, 2020. 6. 22.)
- [스페인]** 2020년 4월 첫째주와 둘째주, 2019년 동기간 대비해 구조전화(helpline) 상담건수 47% 증가(Burgen, The Guardian, 2020. 4. 28.)

- [지원요청 어려움] 가해자와 함께 격리된 가정폭력 피해자들의 경우, 가해자의 통제력이 더욱 커져 적절한 지원을 요청하기 어려울 수 있다는 점이 지적됨(UNOHCR, 2020 4. 15.; 국가인권위원회, 2020 재인용). 이탈리아의 경우, 코로나19로 인한 봉쇄 이후 구조전화(helpline) 상담 건수와 가정폭력 신고율이 대폭 감소했음. 뉴욕시 봉쇄 이후에도 경찰에 가정폭력 신고 건수가 급감하였고, 스페인에서도 가정폭력 신고 건수가 급감하였음. 봉쇄로 인한 피해자들의 고립으로 인해 지원요청 자체가 어려워졌다고 설명할 수 있음

- [피해자 지원 어려움] 코로나 상황에서 피해자 지원에 필요한 보호소, 의료서비스, 경찰 및 사법서비스 등의 중요성이 과소평가되어 서비스가 축소되거나 폐지될 수 있어서 피해자 지원 자체가 어려워지기도 함. 또한, 피해자가 보호소 입소 전에 코로나 감염여부를 입증해야 하는 책임이 증가하는 등의 어려움이 존재함(UNOHCR, 2020 4. 15.; 국가인권위원회, 2020 재인용)

• 유엔인권최고대표사무소(UNOHCR)나 유엔여성기구(UN Women) 등 국제기구는 젠더기반 폭력 피해자에 대한 적극적인 구조 활동 필요성과 대응 방안을 구체화하고 있음

- 유엔인권최고대표사무소의 대응지침은 젠더기반 폭력피해자 대상 보호 구조와 서비스를 코로나19 팬데믹 상황의 필수 서비스화 할 뿐만 아니라 이동 제한 조치 등에도 불구하고 폭력을 신고하거나 피하려고 봉쇄 조치를 어길 때는 처벌에서 면제해야 한다는 등의 내용을 담고 있음(UNOHCR, 2020 4. 15.; 국가인권위원회, 2020 재인용)

<유엔인권최고대표사무소(UNOHCR)의 대응지침>

- 젠더기반 폭력피해자 대상 보호 구조 및 서비스를 필수 서비스로 선언
- 수용가능 보호시설 변동사항을 반영하도록 상담의뢰 경로를 업데이트하고, 주요 커뮤니티 및 서비스제공자에게 업데이트된 경로에 대한 정보를 지속적으로 제공
- 서비스제공자 및 기타 전문가는 각별히 주의해서 의뢰 경로에 대해 보고 받고, 가정폭력 신고용 암호메시지를 설정
- 가정 폭력 피해자와 자녀를 위한 충분하고 안전한 보호소를 보장하고, 감염 가능성으로 보호소 입소가 불가능한 여성과 여아를 위한 구체적인 대책을 세워 안전하게 격리
- 원격으로도 안전하게 접속할 수 있는 직통 상담 전화, 온라인 채팅, 기타 다양한 지원 및 신고 도구를 적절히 활용
- 접근 가능한 다양한 방법을 활용하여 가정폭력이 예견되는 경우 잠재적 피해자가 미리 도움 받거나 도움을 요청하는 방법, 목격자 대응법에 관한 인식 제고
- 가정 내 학대자를 퇴거시키고 피해자 보호를 위한 사법부의 즉각적이고 능동적인 조치를 보장. 가해자 출소 여부 판단 시, 젠더기반 폭력 피해자 안전보장 조치 마련
- 폭력을 신고하거나 피하려고 봉쇄 조치를 어길 때는 처벌에서 면제
- 생존자에 대한 의료, 심리사회적, 경제적 지원의 지속과 성폭력, 특히 부부강간 등 강간 피해자의 안전한 치료 관리 보장
- 여성단체, 성소수자(LGBTI+)단체, 보호 쉼터 및 상담 전화 관리자와 협의하여 폭력의 예방 및 대응방안 마련

1) Cristoferi and Fonte, Reuters, 2020 4. 6.; Goldin, Time, 2020. 3. 18.

2) Southall, The New York Times, 2020. 4. 17.; Burgen, The Guardian, 2020. 4. 28

- 유엔여성기구는 코로나19의 위기상황에서 여성폭력에 대한 지원을 위한 5개 영역을 수립하였음. 주요 내용은 예방과 의식제고, 긴급평가(rapid assessment), 구조요청(hotline)과 쉼터를 포함한 필수 서비스에 대한 접근, 공공 영역에서의 여성폭력, 여성단체에 대한 지원 등임(UN Women, 2020. 5. 30.). 동시에 유엔여성기구의 각국 지부는 여성폭력 종식을 위해 일하는 여성단체를 핵심 파트너로 지원하고, '여성폭력 종식을 위한 유엔 신탁기금(the UN Trust Fund to End Violence against Women)'을 통해 지역 여성단체에 대한 즉각적 지원을 도모함

<코로나19 대응 유엔여성기구(UN Women)의 활동>

- 여성과 여아에 대한 폭력에 대해 모니터링 및 긴급평가 실시(보스니아, 헤르체고비나, 이집트, 피지, 요르단, 레바논, 리비아, 말라위, 모로코, 팔레스타인, 남아프리카, 통가, 튀니지와 바누아투 등)
- 젠더폭력 관련 서비스 제공 프로토콜과 연계 경로를 업데이트를 위해 경찰과 사법기관 등 협력기관 지원(볼리비아, 에콰도르, 남아프리카, 수단, 트리니다드토바고)
- 봉쇄 시기 85개 단체와 교회와 협력해 '긴급 젠더폭력 연계 체계(Emergency GBV Referral System)' 구축 지원(남아프리카)
- 난민 캠프에서 여성 젠더폭력 생존자를 위한 전화 상담서비스 제공, 병원과 쉼터에 필수 위생용품 제공(요르단)

- 주요 국가들에서는 암호와 기술 등을 적극 활용하여 가정폭력 피해 신고를 개선하고 선제적 대응을 강화하는 경우도 있으며, 피해자 지원서비스를 강화하는 조치들을 추진함
 - 가정폭력 피해 신고를 개선하기 위해 약국 방문 시 암호를 활용을 통해 피해 신고를 용이하게 이루어질 수 있도록 하거나(프랑스, 스페인의 "mask 19" 암호 사용), 다양한 채널과 기술을 활용하여 여러 방식으로 신고를 할 수 있도록 함(스페인 위치파악 채팅 서비스, 이탈리아 왓츠앱 및 모바일앱 활용 등)
 - 신고가 어려울 수 있다는 점을 감안해서, 가정폭력 관련 신고전력이 있는 모든 피해자에게 선제적으로 연락해 상황을 확인하는 것과 같은 선제적 방안도 모색함(아일랜드)
 - 피해자 지원을 위해 접근성 높은 전국 상점에 팝업 상담센터를 운영하고(프랑스), 호텔 및 수녀원 등을 피해자들을 위한 쉼터로 활용함(프랑스, 이탈리아)
 - 코로나 대응체계 하에 가정폭력 전담부서를 설치하거나(호주), 여성폭력 피해자를 지원하는 단체에 대한 정부 지원을 확대하고(프랑스, 아일랜드), 가해자에 대한 처벌강화와 접근금지 신청을 용이하게 하는 경우도 있음(호주). 젠더기반폭력에 대한 캠페인 시행과 피해자 지원에 대한 적극 홍보 사례도 다수 있음(스페인, 아일랜드, 스코틀랜드)

<표 1> 코로나19 팬데믹 상황에서 가정폭력에 대한 각국 정책대응 시사례

국가	대응사례
스페인	- 피해자 신고를 위한 위치 파악 기술이 포함된 채팅 서비스 발표 - (카나리제도) 가정폭력 피해 시, 약국 방문을 통해 구조를 요청할 수 있도록 암호 (“mask 19”) 활용 - 젠더기반 폭력에 대한 캠페인 시행, 온라인 팸플렛 통한 피해자 지원서비스 홍보
프랑스	- 가정폭력 피해 시, 약국 방문을 통해 구조를 요청할 수 있도록 암호 (“mask 19”) 활용 - 피해여성 숙소로 호텔방 2만여개 지원 - 전국 상점 중 약 20%에 폭력 피해자 지원을 위한 팝업 상담센터 운영 - 여성폭력 피해자 지원 단체에 100만 유로(약 110만 달러) 지원계획 수립
이탈리아	- 왓츠앱(WhatsApp) 등 메시지 서비스를 통한 신고채널 마련 * 학교폭력 및 마약거래 신고를 위해 개발된 모바일 앱(application)을 개조하여 (메세지나 사진 등으로) 가정폭력 피해 신고 - (에밀리아-로마냐(Emilia-Romagna) 지역)수녀원으로 사용되던 시설을 가정폭력 피해자 지원시설로 전환, 피해자들이 온라인 예약서비스(Booking.com)를 이용해 여성 전용 숙소를 찾을 수 있도록 지원
호주	- 지역사회부 내 가정폭력 전담반 설치, 경찰 및 서비스 제공업체와 협력하여 서비스이용 보장 - 범죄자들에게 전자적 감시(electronic monitoring) 부과 허용 - 온라인 상에서 피해자에 대한 접근 금지 명령 신청 가능하도록 개선
아일랜드	- 경찰의 ‘구조 작전(Operation Faoisimh)’을 통해 가정폭력 관련 신고 전력이 있는 모든 피해자에게 사전 연락해 선제적 대응 - 법무부는 지역사회와 자원단체에 16만 유로 할당 - 피해자 지원에 대한 TV, 라디오, 소셜 미디어 광고를 통한 홍보 및 캠페인
스코틀랜드	- 가정폭력 방지 캠페인을 통한 24시간 상시 피해자 지원시스템 홍보

출처: 국가인권위원회(2020); Kottasová and Donato, CNN, 2020.4.6.; Fance24, 2020.3.30.; Cristoferi and Fonte, Reuters, 2020.4.6.; Davies and Batha, Swissinfo.ch, 2020.3.26.; Shepherd, ABC News, 2020.4.14.; Fletcher, RTE News, 2020.4.16.; Stafford, Edinburgh Live News, 2020.4.11.

코로나19 시기 가정폭력 관련 정책대응 현황³⁾

- 여성가족부와 경찰청은 비대면 환경에서 가정폭력피해자 지원을 위해 다음과 같은 조치들을 취하고 있음
 - [피해자 지원 상담소 운영] 코로나19 확산 및 위기경보단계 상향 조치에 따라 상담소 등 이용시설 중심으로 휴관공고가 된 바 있으나, 상담소 휴관 기간 중에도 대면서비스를 자제하는 대신 비대면서비스를 강화 운영하도록 하였음. 사회적 거리두기에서 생활속 거리두기로 전환됨에 따라 지자체 판단 하에 시설운영을 재개하도록 지침이 안내되었음(6월).
 - [피해자 보호 쉼터 운영] 쉼터 등 생활시설과 24시간 운영되는 1366센터는 2월 말 휴관 권고 대상에서 제외함. 1366센터와 생활시설은 전 시설 정상 운영 중이며, 입소가 필요한 피해자의 경우, 의료비 지원을 통해 코로나 감염여부 진단 후 입소 가능하도록 지원하고 있음

3) 이 부분은 채명숙 (여성가족부 권익보호과장), 박순기 (경찰청 여성안전기획과 가정폭력대책계 경감)의 토론 중 일부 내용을 정리한 것임

- [긴급재난지원금] 보호시설 거소 가정폭력 피해자에 대해 별도 가구로 간주되어 긴급재난지원금이 지급되도록 하고 해당 시설장이 대리신청하도록 안내가 이루어지고 있고, 긴급재난지원금의 이의 신청 시 쉼터 관할 주민센터 소재지가 가해자에게 노출되지 않도록 행안부에 협조요청 한 바 있음
- 동시에 감염병 위험 상황은 다음과 같은 어려움도 동시에 유발하고 있음
 - 재발우려 시 피해자를 긴급피난처나 보호시설 연계해야 하나 발열 등 감염 의심이되는 경우 피해자 보호시설 연계가 어려움. 특히, 피해자가 감염의심자나 자가격리자인 경우, 입소가 불가능해서 사각지대가 존재함
 - 코로나19 감염 위험으로 인해 임시조치를 통해 가정폭력 현장에서 가해자와 피해자의 분리하는 조치가 더욱 신중해지고 어려워짐
 - 코로나19로 인해 언택트(untact)가 보편화된 상황에서 대면활동이 감소함에 따라 피해자 사후관리 업무에 차질이 존재함

코로나19 시기 가정폭력 피해자 지원 현장의 경험과 대안 모색⁴⁾

- 한국의 가정폭력 신고율은 워낙 낮기 때문에 가정폭력 신고율 등으로 가정폭력의 증감을 유의미하게 확인할 수 없는 상황이지만 현장에서는 가정폭력이 증가되고 있는 것을 체감할 수 있음
 - 한국여성의 전화 상담소 통계를 근거로 할 때, 코로나19가 확산되기 전후 전체 상담 중 가정폭력의 비율을 비교할 때, 1월 26%에서 2~3월 40%대로 가정폭력 상담 비율이 증가함
 - 전국가정폭력상담소 현장에서는 코로나19 장기화로 재택근무, 등교 중단, 실직 등이 늘어나고, 경제적 문제까지 가중되면서 갈등과 폭력이 증가해 가족상담 요청이 많았다고 평가함
 - 여성긴급전화1366의 전국현황에서 2020년 가정폭력 피해상담 비율은 57.6%이고, 작년 동기간 4~6월 전화상담율이 감소했던 것과 달리 올해는 증가 추세를 보이고 있음. 반면, 내방상담율은 2019년 8.5%에서 2020년 6.8%로, 방문상담율은 2019년 3.7%에서 2.0%로 감소하고 있어, 코로나19로 인해 피해자들이 참고 견디는 상황에 머물러 있을 가능성이 존재한다고 분석할 수 있음
- 코로나19 장기화로 가족 갈등 요소 증가를 현장에서 체감하고 있으나, 충분한 피해자 지원체계가 구축된 수준은 아님
 - 신체적 폭력이 없는 정서적 폭력의 경우, 폭력으로 인식되지 않는 경향이 존재함. 이러한 상황 속에서 코로나19로 인한 강력한 사회적 거리두기 정책 하에서 외출도 어렵고 재택이 강화되는 상황 속에서 피해자의 선택지는 제한될 수밖에 없음

4) 이 부분은 송란희 (한국여성의전화 사무처장), 제오복 (전국가정폭력상담소협의회 공동대표), 양시영 (여성긴급전화1366 전국협의회 총무)의 토론 중 일부 내용을 정리한 것임

- 코로나19 상황 속에서 면접상담이 중단되고 전화상담이 이루어지는 경우가 많은데, 전화상담만으로 개입하기 어려운 부분들이 존재하며, 가해자의 재택근무 등으로 인해 전화상담 역시 어려워질 때도 있어 피해자들이 피해사실을 신고하거나 상담전화를 하는 것이 어렵고 고립된 상황이 발생하고 있음. 그럼에도 불구하고, 사회적 거리두기 정책 실시로 2월 28일부터 6월 12일까지 네차례 가정폭력 상담소가 휴관되었음
- 쉼터는 지속운영되고 방역비 지원도 충분했으나, 사실상 신규입소를 받을 수 없는 상황이었음. 또한, 쉼터 입소자에 대한 한시생활지원금 역시 수급자와 비수급자를 나누어 정부가 지급하다보니 불공평해보일 수 있었고, 긴급재난지원금 역시 가정폭력 피해여성들의 실질적 수혜 정도를 파악하기 어려움
- 코로나19로 인해 피해자는 더욱 고립되어 지원받기 어려운 실정이므로 피해자 상담 서비스 유지를 위한 인프라 구축, 관련 서비스에 대한 홍보 강화, 피해자에 대한 안전한 보호와 지원을 위한 지원 체계 개선, 경찰 등 유관기관과의 유기적 협력 강화, 행위자의 신속 처벌 강화, 긴급피난처 안전성 보장 등이 필요함
 - 피해자 지원을 개선하기 위해 우선, 중단된 면접상담을 대체할 수 있는 전화상담 및 화상상담의 활성화와 안전한 전화/화상상담이 이루어질 수 있는 구조적 세팅이 필요함. 또한, 코로나19로 피해자들이 고립된 상황에서 피해자들의 구조요청 가능성에 대해 인지할 수 있도록 홍보가 강화되어야 함
 - 가정폭력 피해자에 대한 안전한 보호와 지원을 위한 체계 개선이 필요함. 1366 내 긴급피난처의 경우, 개인이 독립된 공간이 아니라 공동 생활공간과 다인실로 운영되어 생활속 거리두기, 사회적 거리두기를 통한 예방조건에 부합하지 못해 1인 1실 구조 등 환경 개선이 필요하고, 입소정원 초과 시 경참 임식숙소 일시보호가 제공되어야 함
 - 긴급피난처의 24시간 코로나 검사 지원 등 긴급체계 시설 안전성 보장을 위한 방역과 이를 위한 사회적 공공의료화 대책이 요청되며, 현장의 종사자의 인권도 고려되어야 함
 - 여성폭력 피해자 초기지원체계인 1366과 경찰 등 지원기관 간 유기적 협력 강화를 통해 위기가정 관리와 모니터링이 효과적으로 이루어져야 함
 - 가정폭력 피해자의 신변안전 조치 확대와 행위자 처벌의 신속한 조치 강화가 필요함. 가해자에 대한 강력한 처벌이 이루어짐으로써 가해자와 피해자를 분리하고 피해자에게 안정적으로 자립할 수 있는 시간을 제공해야 함. 또한, 가정폭력이 증가하는 가운데 아동학대 역시 증가할 수 있기 때문에 아동상담에 대한 지원도 필요함
- 코로나19 팬데믹 상황에서 한국은 강제적인 전면봉쇄나 이동제한 조치가 실시되지는 않았으나, 코로나19로 인해 확산된 재택근무, 음식점 및 상점 휴업, 휴교, 사회적 거리두기는 각 가정에 경제적 어려움과 더불어 가정 내 책무를 증가시켜 가족 구성원 간 갈등요인으로 작동할 수 있음
 - 하지만, 한국의 가정폭력 사건의 증감을 명확히 보여주는 자료는 부재함. 따라서 코로나19 팬데믹 상황에서 국내 가정폭력 발생 현황 파악과 피해자 지원 개선을 위한 지속적 노력이 요청되며 종합적인 정책 실행이 요구됨

코로나19와 젠더폭력에 성인지적 접근과 정책 개선방향

- 코로나19는 제한된 공간 내에서의 생활을 강화시켜 가정폭력과 같은 친밀한 관계에서의 젠더폭력 이슈를 증가시키는 한편, 기존 젠더폭력 관련 정책이 작동하는 데는 장애요인으로 작용하고 있음. 이에 코로나19와 젠더폭력에 대한 성인지적 관점의 정책 대응이 필요한 상황임
- 지속·반복되고 있는 코로나19 위기 상황에서 가정폭력을 효과적으로 예방하고, 피해자를 보호·지원하기 위해 다음과 같은 정책 개선이 필요함
 - 팬데믹 상황 피해자 지원서비스 유지를 위한 비대면 상담/신고 등을 위한 인프라 구축
 - 방역 및 집단감염 예방을 위한 피해자 긴급피난처 1인 1실 제공 등 환경 개선 및 입소자에 대한 코로나 검사 지원 등 공공의료화
 - 피해자 고립 방지를 위한 관련 신고 및 상담 등 서비스 접근성 제고 및 홍보 강화
 - 피해자와 가해자 분리를 위한 가해자에 대한 신속하고 강력한 처벌
 - 재난지원금 등 경제적 지원에 대한 성인지적 접근을 통한 피해자의 경제적 자립 지원
 - 젠더폭력 위기관리와 모니터링을 위한 지원단체와 경찰 간 유기적 협력 강화

참고문헌

국가인권위원회(2020.5) COVID-19 관련 국제 인권 규범 모음집,

UN Women(2020.5.30.) UN Women's Response to COVID-19. IN BRIEF. <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/brief-un-womens-response-to-covid-19-en.pdf>>