

KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 젠더폭력정책에서 보호담론의 한계와 정책 방향 연구 : 성폭력 예방정책을 중심으로
과제책임자 김정혜 부연구위원 (Tel: 02-3156-7159 / E-mail: kjhye@kwidimail.re.kr)

평등정책으로서 젠더폭력 예방정책의 방향 전환

초록

- 사전 예방, 가해자 처벌, 피해자 보호의 젠더폭력 예방 체계에서, 젠더폭력의 발생 전 개입인 일차예방 정책의 비중은 낮은 편임. 개별 사건에 대응하는 정책이 강화되는 한편 사전 예방을 위한 정책은 주로 폭력예방교육에 집중되고 지방자치단체에서는 ‘안전’ 정책의 일환으로 추진되고 있으나 젠더폭력의 원인과 속성이 충분히 강조되지 못한 결과 교육과 사업의 과정에서 젠더폭력의 심각성과 고통을 강조하며 여성을 광범위하게 취약집단으로 분류하고 보호 대상으로 고착화하여 주체성을 제약함으로써 결과적으로 젠더폭력의 여성 통제를 반복하는 현상이 나타난.
- 젠더폭력이 ‘젠더에 기반한’ 폭력이라는 점, 즉 차별에서 비롯되며 다시 차별을 공고히 하는 효과를 갖는다는 점이 젠더폭력정책의 핵심이 되어야 함.
- 이 연구는 선행연구와 국내의 젠더폭력 정책 분석, 포커스 그룹 인터뷰, 국제기구 및 해외의 젠더폭력정책 분석 등을 토대로 하여, 젠더폭력 예방정책의 방향 전환(젠더폭력의 일상성에 문제제기, 사회구조적 변화 지향, 교차성의 반영), 젠더폭력 예방교육 개선(젠더폭력 예방교육의 보편화, 교육자 훈련 개선, 주변인 행동 촉진 접근법 확대), 국가 외부 행위자 참여 증진, 여성폭력방지기본법 개정을 개선 방안으로 제안함.

젠더폭력 예방정책의 개선방향

젠더폭력 예방정책의 방향 전환	<ul style="list-style-type: none"> • 젠더폭력의 일상성에 문제제기하는 젠더폭력 예방정책 • 사회구조적 변화를 지향하는 젠더폭력 예방정책 • 교차성을 반영하는 젠더폭력 예방정책
젠더폭력 예방교육의 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 젠더폭력 예방교육의 보편화 • 폭력예방교육 교육자 훈련 개선 • 주변인 행동 촉진 접근법 확대
국가 외부 행위자의 참여 증진	
「여성폭력방지기본법」 개정	

1. 연구배경

- ▶ 1990년대 이후 국내외에서 젠더에 기반한 폭력(gender-based violence, 이하 ‘젠더폭력’) 방지 정책이 지속적으로 확대, 강화되어왔음. 국제적으로는 유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW)의 일반권고와 「여성폭력철폐선언」(1993) 등을 통하여 젠더에 기반한 여성폭력 근절을 위한 국제사회의 노력이 촉구되었으며, 국내에서는 1980년대 이후 성장한 반여성폭력운동의 추동으로 1990년대 들어 젠더폭력 방지를 위한 법률들이 제정되고 예방, 처벌, 피해자 보호의 체계가 구축되었음.
- ▶ 그러나 젠더폭력을 사소화하는 문화 속에서 이후 젠더폭력 대응 운동과 정책에서 ‘젠더 기반’ 폭력의 의미는 희석되고, 젠더폭력의 심각성과 피해를 더욱 부각시키며 범죄의 처벌과 피해자 보호라는 개별 사건의 처리 문제로 축소되는 경향이 나타남. 초기 젠더폭력에 대한 대응은 특히 성폭력을 중심으로 가해자를 비난하고 여성과 아동에게 성폭력을 당하지 않기 위한 예방 수칙 목록을 제공하는 교육과 홍보를 실시하였음. 성폭력 피해의 심각성 강조는 성폭력이 용인되어서는 안 된다는 인식의 확산에 기여하는 한편으로, 성폭력 위험의 인식을 퍼뜨렸는데, 위험에 대한 인식이 높아지면서 젠더폭력은 ‘사적인 문제’에서 ‘공적 개입이 필요한 안전 문제’로 부상하였지만, 여성은 스스로 위험을 회피하기 위한 노력을 요구받았으며 여성에 대한 남성의 보호는 필요성과 정당성을 확보함. 더불어 성폭력 근절을 촉구하는 여론에는 여성과 아동의 보호와 처벌 강화를 중심으로 하는 젠더폭력정책의 강화가 뒤따랐음.
- ▶ 2013년 박근혜 정부의 출범과 더불어 젠더폭력은 근절해야 할 ‘4대 사회악’으로 지정되었고 뒤이어 지방자치단체들은 여성을 주요 대상으로 하는 ‘안전’ 정책들을 도입하였지만, 2010년대의 성폭력, 가정폭력 정책은 폭력의 위험 강조를 통하여 일상적 두려움을 확산하고 역설적으로 안전감을 떨어뜨리기도 했음. ‘젠더폭력’이 정책 용어로 등장한 것은 2017년 발표된 문재인정부 국정운영 5개년 계획임. ‘젠더폭력 방지 기반 구축’은 ‘실질적 성평등 사회 실현’ 과제의 하나로 분류되었음. 그러나 젠더폭력을 차별 문제로 이해한다는 것이 어떤 것인지는 여전히 모호했던 것으로 평가되며, 여전히 ‘사회적 약자 보호’ 관점에서 접근하고 정책 대상을 여성으로 명시하는 내용을 확인할 수 있음.
- ▶ 폭력유형별로 구분된 법률과 정책에 따라 예방과 피해자 보호, 범죄의 처벌이 분절적으로 이루어지면서 젠더폭력으로서의 성질을 반영하지는 못한다는 오랜 비판에 따라, 2018년 「여성폭력방지기본법」이 제정되었음. 이 법은 성폭력, 가정폭력, 성매매, 성희롱, 스토킹 등 유형별로 구분되어 있는 폭력들이 “성별에 기반한 여성에 대한 폭력”임을 명시함으로써(제3조) 성별 권력관계에 의한 폭력이라는 젠더폭력의 속성을 드러낼 가능성을 보여주었지만 법안 논의 과정을 거치면서 폭력 대상을 ‘여성’으로 명시하고 ‘젠더에 기반한’ 폭력의 의미를 약화시켰고, 젠더폭력정책에서 젠더폭력과 평등을 어떻게 연관지을 것인지는 여전히 모호한 상태로 남겨 두었음.
- ▶ 지금까지 젠더폭력에 대한 정책적 대응은 폭력 발생의 사전 예방, 폭력 발생 후의 가해자 처벌, 피해자 보호라는 소위 ‘3P’ 구도를 모델로 하고 있지만 실상 예방 영역은 미약한 반면 가해자 처벌과 피해자 보호에 좀 더 치중하고 있음. 예방 영역은 주로 교육에 집중되는 경향을 보이며, 지방자치단체들이 젠더폭력 예방을 목적으로 ‘안전’ 정책을 도입하였음.
- ▶ 예방교육의 의무화, 여성 보호적 ‘안전’ 정책, 가해자 처벌의 강화, 피해자 보호의 확대와 같은 젠더폭력정책들은 젠더폭력의 범죄성 인식을 향상시키는 데 기여하였지만 젠더폭력이 차별과 연관된 사회구조적 폭력이라는 이해에 바탕을 둔 접근은 아직 부족한 것으로 평가됨. 젠더폭력정책에서 구조적

폭력으로서의 젠더폭력의 성질에 초점을 두어야 할 필요성이 부각되고 예방교육 분야를 중심으로 이와 같은 관점이 반영되고 있기는 하지만 젠더폭력을 성별 권력관계로 설명하고자 하는 시도는 번번이 장벽에 가로막히는 현실임. 젠더폭력을 가능하게 하는 일상의 문화를 점검해야 한다는 요청이 백래시에 직면하고, 여전히 주요 대응 정책은 가해자 처벌 강화에 초점을 두고 있고 가해자를 병리화 하는 태도 또한 유지되고 있으며, 집단으로서의 여성을 널리 보호 대상으로 두어 통제하는 동시에, ‘진정한’ 피해자를 선별하여 보호하려는 태도도 지속되고 있음. 젠더폭력의 구조적 원인에 도전하고, 젠더폭력과 동일한 효과를 야기하지 않으면서 젠더폭력을 근절하기 위한 정책은 상대적으로 주목받지 못하고 있음.

- ▶ 이에 이 연구는 젠더폭력정책으로서 젠더폭력 발생 전에 사전적으로 개입하는 일차 예방에 주목하여, 집단으로서의 여성을 젠더폭력에 취약한 집단으로 분류하고 포괄적으로 보호 대상으로 삼는 태도가 젠더폭력 예방에서 야기하는 한계점을 파악하고 향후 젠더폭력정책의 개선 방향을 모색하고자 수행되었음.

2. 분석결과

■ 젠더폭력의 개념과 예방정책의 이론적 논의

① 젠더폭력의 개념과 성질

- ▶ 국제인권규범은 ‘여성에 대한 폭력’이 젠더에 기반한(gender-based) 폭력이며 차별임을 명확히 하고 있음. UN 여성차별철폐위원회의 여성폭력에 대한 일반권고는 여성폭력이 여성에 대한 차별에 해당함을 확인하였으며, 1993년 「여성폭력철폐선언」에서는 여성폭력이 ‘젠더에 기반한’ 폭력임을 선언하면서 ‘여성폭력’을 “공적 또는 사적 생활에서 발생하는, 여성에게 신체적, 성적 또는 심리적 해악이나 고통을 주거나 줄 수 있는 젠더에 기반한 폭력행위, 그러한 행위를 하겠다는 협박, 강압 및 자유의 박탈”로 정의함(제1조). 2014년 발효된 「유럽평의회 협약」 또한 「여성폭력철폐선언」의 ‘여성폭력’ 개념을 다소 확장하여 사용하고 있으며, ‘여성에 대한 젠더에 기반한 폭력’을 “여성이라는 이유로 여성에게 가해지는 또는 여성에게 불균형하게 영향을 끼치는 폭력”(제3조 d)으로 정의하여 젠더폭력이 차별임을 명시함.
- ▶ 1990년대 초 성폭력특례법 제정 및 2018년 「여성폭력방지기본법」의 논의 과정에서는 젠더에 기반한 폭력 개념이 강조되었으나 법 제정 과정에서 젠더폭력의 구조적 성질은 약화되고 폭력과 차별의 관계는 미약해진 반면 성적 폭력, ‘여성’에 대한 폭력이라는 의미가 부각되는 한계가 드러나게 되었음.
- ▶ 젠더폭력은 ‘잠재적 피해자’ 집단으로서의 여성을 널리 통제하여 차별을 공고히 하는 효과를 가짐. 폭력의 심각성에 집중하거나, 젠더 차이를 강조하고 여성을 피해자의 위치에만 두는 등의 젠더폭력 대응 방식도 역설적으로 여성을 피해자의 위치에 고착화하고 보호 대상으로 삼아 주체성을 제한함으로써 젠더폭력과 마찬가지로의 효과를 초래할 수 있음.

② 젠더폭력에서 젠더 범주 및 교차성의 고려

- ▶ 성차별적 사회에서 젠더폭력이 대부분 여성을 대상으로 함에도 불구하고, 젠더폭력 개념이 여성폭력과 동일하지는 않음. ‘생물학적 여성’뿐 아니라 남아, 낮은 계급의 남성, 게이, 트랜스젠더 등 남성성이 결핍되거나 남성성을 획득해서는 안 된다고 여겨지는 존재에 대해서 젠더폭력이 가해지는 것임. 이분법적 젠더질서에 대한

문제제기를 토대로 할 때, 이분법적 젠더가 개인에게 부착된 것으로 고정하고, 할당된 젠더에 일치하는 존재로 살아가도록 강압하는 실천(루인, 2010: 71)으로 확대된 젠더폭력 개념을 고려할 필요가 있음.

- ▶ 젠더폭력을 오로지 ‘여성에 대한 폭력’으로 보고 남성, 여성이라는 성별을 젠더폭력의 단일한 요인으로 설명하는 방식은 타고난 성별이라는 개념을 전제함과 동시에 각자가 갖는 다양한 지위와 정체성들이 권력관계에 끼치는 영향을 가리게 됨. 사회구조적 차별과 폭력은 젠더만이 아니라 성적지향, 성별정체성, 나이, 장애, 학력, 종교, 경제적 지위, 고용관계, 출신 지역, 이주 지위, 언어, 혼인 여부, 가족 형태 등등 다양한 정체성들과 관련되어 있으며, 각 정체성은 서로 교차하면서 고유한 형태의 차별과 폭력으로 이어짐. 젠더폭력 개념의 이해와 대응에서는 젠더와 젠더 외의 정체성들이 교차적으로 폭력에 끼치는 영향에 대한 고찰을 포함할 것이 요청됨.



젠더폭력 예방 모델

- ▶ 젠더폭력 예방정책은 젠더폭력의 원인을 어디에서 찾는지, 젠더폭력 예방을 위해 주로 어디에 초점을 두는지에 따라 다양한 접근법을 채택함. 각종 안전정책들이 토대를 두는 범죄학 모델은 범죄의 기회를 제공하는 요인들을 확인하고자 함. 범죄학 모델은 폭력의 설명에 가해자를 끌어오기는 했지만 실제로는 피해자와 보호자에게 중점을 두는 전략을 사용하는 경향이 있는데 이는 젠더폭력에서 가해자를 비가시화하고 피해자의 책임을 강화한다는 점 등에서 비판이 제기됨.
- ▶ 공중보건 모델은 폭력을 개인, 관계, 지역사회, 사회라는 4단계의 층위에서 상호작용하는 여러 요인들의 결과로 이해하는 생태학적 모델임. 폭력 위험을 예측 가능한 것으로 보고 예방 중에서 일차 예방을 강조함. 공중보건 모델은 폭력을 ‘위험’의 언어로 설명하며, ‘위험’ 평가에서 개인적 요소가 강조되는 반면 구조적 문제는 잘 다루어지지 않고 폭력의 원인과 영향을 개인에게 귀속시킨다는 문제가 지적됨.
- ▶ 페미니스트 접근은 젠더폭력에서 가부장제, 남성성과 여성성의 위계 구조와 성별 권력관계에서 젠더폭력의 원인을 발견하고자 함. 특히 사회구조적 불평등에 초점을 두는 입장은 젠더폭력이 여성에 대한 오랜 억압과 불평등의 결과라고 봄(Kuskoff&Parsell, 2020: 229). 젠더폭력의 문화적 측면과 구조적 측면은 상호 연관되어 작동함.
- ▶ 범죄학 모델 및 공중보건 모델이 개인에게 좀더 초점을 두는 데 비하여, 페미니스트 모델은 젠더폭력이 집단으로서의 여성과 남성에게 허용되는 사회적 자원의 불평등, 젠더 권력관계의 문제라는 점, 이분법적 젠더질서가 강요하는 젠더 수행과 젠더폭력의 관계를 고찰할 가능성을 열어줌.



젠더폭력 예방정책과 보호담론



연구방법

- ▶ 젠더폭력 관련 정책에서 보호담론이 구체적으로 어떻게 나타나고 있는지를 살펴보기 위해 성폭력에 대한 정부의 언설 속에서 등장한 어휘들의 연결망과 각 어휘의 중심성을 분석함.
- ▶ ‘대한민국 정책브리핑’을 통해 제공되고 있는 보도자료 중 ‘성폭력’, ‘성범죄’라는 어휘가 포함된 문서를 분석대상으로 설정하였으며 2000년 8월 4일부터 2020년 6월 5일 현재까지 총 1,790건의 문서를 대상으로 분석을 실시함. 어휘 네트워크 분석 결과를 토대로 정책의 목적, 실행 방식, 대상 및 수행자, 시기별 변화 내용 등 예방정책의 내용을 분석함. 내용분석의 대상은 위의 보도자료를 비롯해 해당 부처의 홈페이지 자료, 관련 법률의 입법 목적, 여성정책 및 양성평등 정책 기본계획과 추진실적, 성인지 예산서와 성별영향평가 보고서, 각 정책의 이행 실태를 분석한 선행연구 등임.



분석결과

- ▶ 「양성평등기본법」, 「여성폭력방지기본법」, 여성정책 및 양성평등 기본계획 등을 통해 젠더폭력에 대한 예방 접근은 크게 ① 교육 및 홍보, ② 조사 및 연구, ③ 유해환경 개선의 세 측면에서 지속되어 왔음. 다만 예방정책에서 강조된 수단과 대상은 시기별로 달랐음.
- ▶ 2000년대 초반은 청소년 성매매의 해악에 대한 관심을 중심으로 예방교육, 유해환경 개선 정책이 이전보다 두드러졌으나 예방보다는 특정 피해자를 형사절차상 보호하려는 정책 담론이 우세했음. 예방정책이 본격적으로 세분화되기 시작한 2000년대 중반 이후는 지역사회의 안전망 구축이 해법으로 제시되면서 아동·여성안전지역연대, 여성친화도시 등 물리적 공간의 환경 개선을 주된 내용으로 하는 정책이 본격 도입됨. 젠더폭력은 불평등한 젠더관계의 문제라기보다는 잠재적 가해자의 범행 기회 차단 문제로 간주되고 예방 그 자체보다 ‘안심’이라는 주관적 안녕이 주요한 요소로 부상하는 변화가 나타남.
- ▶ 2010년대 후반, 젠더폭력에 대한 정책적 관심이 감소하던 상황에서는 디지털 기술을 통해 범행 기회를 차단하기 위한 물리적 공간 접근인 셉테드(CPTED)가 더욱 고도화되었음. 예방교육은 그 대상을 공공기관 등을 넘어 민간으로 확대하려는 시도들이 이어졌고 폭력예방교육 역시 젠더 관점에서 통합 추진되었으며 학교에서는 ‘성 인권 교육’을 확대하려는 움직임이 지속됨. 하지만 폭력 피해의 취약성을 중심으로 교육 대상이 선별되면서 피해를 회피하고 대응하는 방법 중심의 예방교육이 지속되는 한계도 나타남.
- ▶ 여성들이 경험하는 다종의 폭력에 대한 관심이 대두된 것은 ‘미투 운동’과 디지털 성폭력에 대한 문제제기가 본격화된 2018년 이후라 할 수 있음. 정부는 「여성폭력방지기본법」 제정을 통해 ‘여성폭력’에 대응하기 위한 정책을 지속하였고, 이를 통해 공간의 젠더화된 구성, 고등교육 과정에서의 젠더 교육의 필요성에 대한 논의가 확대됨. 한편으로 여성을 보호하기 위한 공간적 접근은 공용 공간을 넘어 여성 1인 가구로까지 확장되었음. 디지털 성폭력 예방 역시 피해 위험을 최소화하기 위한 공간에 대한 기술적 접근이 중심이 됨.
- ▶ 이와 같이 지난 20년간 젠더폭력 예방정책을 둘러싼 담론은 젠더를 문제화하기보다는 안전을 ‘위험이 최소화된 상태’라는 소극적 의미로, 공간을 ‘범행 기회의 장소’로서만 구성해왔음. 범죄 및 폭력 등 여하한 위험으로부터 자유로운 상태인 안전(safety)은 인권의 하나이며, 안전에 대한 요구가 그 자체로 젠더라는 구조의 문제보다는 개별화된 위험 대응을 촉구하는 탈정치적인 움직임을 정초하는 것이라 단정할 수는 없음. 오늘날 많은 여성들이 그 안전을 담보하지 못하는 기제로서 성적 이중규범과 자원의 젠더화된 분배에 문제를 제기하고 있는 것을 통해서도 알 수 있음. 공간 접근 역시 마찬가지로, 어떠한 몸이 어떠한 공간을 점유할 수 있는지, 그 조건이 무엇인지는 젠더 불평등에 대한 논의를 확장시킬 수 있는 충분한 매개가 됨.
- ▶ 다만 범행 기회 차단 중심의 예방 접근은 당장 유효하고 절실할 수 있으나 젠더 관계의 변화를 담보하지 못한 채 개인의 보호 혹은 그들의 안심 확보에 그칠 수 있다는 지적이 반복되어 왔음. 안전과 안전한 공간을 확보하기 위한 정책이 여성을 동등한 사회 성원으로서는 불완전한 존재, 보호가 필요한 존재로 영속화하지 않는 방식이 되지 않기 위해서 어떠한 전략이 필요한지에 대한 논의가 요청됨.



성폭력 예방정책 현장의 보호담론



연구방법

- ▶ 포커스 그룹 인터뷰 내용을 분석하여, 교육과 정책 현장에서 어떤 보호담론이 생산·재생산되고 있으며 그 효과는 무엇인지, 보호담론이 작동하게 되는 맥락이 무엇인지, 인터뷰 참여자들은 향후 성폭력 예방정책의 방향이 어떠해야 한다고 보고 있는지를 살펴보았음.



보호담론의 내용과 효과

- ▶ 성폭력 예방교육 강화 추세 속에서 교육 참여자의 반발 또한 확대되는 가운데 교육의 정당성, 필요성을 전달하기 위해 성폭력의 심각성, 피해자의 고통을 강조하게 됨. 지역 안전정책 역시 여성친화도시 사업 추진과 함께 확대되고 있는데, 성폭력 예방 관련 사업의 추진에서 사업 필요성을 설득할 때 성폭력의 심각성, 피해자의 고통을 강조하게 됨. 이처럼 성폭력 예방을 위한 사업에서 역설적으로 여성을 보호 대상으로 위치시키고 피해자의 취약성을 부각하며 ‘피해자다움’을 재생산하는 효과가 나타남.
- ▶ 과거 ‘피해자되지 않기’를 중심으로 한 성폭력 예방교육이 ‘피해자 유발론’을 야기한다는 비판이 제기되면서, 최근 ‘적극적으로 대응하기’, ‘가해자되지 않기’가 중요한 교육 내용이 되고 있음. 이러한 방식의 접근은 폭력 피해의 책임을 개인화하고 성폭력의 구조와 권력 문제를 비가시화함. 일반시민의 성폭력 예방에 대한 책무도 강조되고 있지만, 폭력예방 의무의 언설화 방식이 여전히 여성을 남성과 동등한 시민으로서보다는 개인 남성에게 복속된 존재로 위치시키고, 남성은 보호의 주체, 여성은 보호의 대상으로 뒤편으로써 성폭력을 야기하는 가부장적 질서와 권력구조를 강화할 위험을 내포함.
- ▶ ‘안심사업’으로 명명되는 지역의 물리적 공간 개선을 중심으로 한 안전정책들이 실질적인 젠더폭력 근절 효과보다는 가시적인 성과 중심으로 추진되는 문제가 지적됨. 범죄발생 공간을 중심으로 안전사업을 추진하고, 안전공간을 구성함으로써 여성으로 하여금 안전공간 중심으로 생활하도록 요청하는 새로운 규율을 만들어내어 여성의 활동 반경을 축소시키고 행동을 제약함. ‘안전한 공간’ 외부에서의 피해 책임이 피해자에게 전가될 위험도 발생함.



보호담론 작동의 맥락

- ▶ 성폭력 개념에 대한 과몰입 등으로 성폭력 예방교육이 여성의 취약성을 부각시키고 그 결과 피해자다움의 통념을 재생산하는 결과를 낳기도 함. ‘젠더 기반’ 폭력에 대한 강사의 이해 부족 또는 전달의 한계로 차별로서의 젠더폭력의 속성을 명확히 하기보다는 이성간의 폭력이라는 의미가 부각되고, 젠더 권력이 작동하는 맥락이나 젠더가 다른 정체성들과 교차되는 지점을 드러내지 못하는 한계가 지적됨.
- ▶ 최근 ‘공평’의 강조와 성평등, 성차별 및 성폭력의 예방에 대한 남성들의 반발이 심화되고 있음. 예방교육 강사들은 교육 현장에서 반발에 직면하여, 성폭력의 심각성을 강조하거나 남성의 피해사례를 ‘공평하게’ 제시하는 등의 ‘타협’을 하기도 함. 백래시와 공평의 요구는 지역 안전정책에서도 경험되고 있음. 기계적인 평등 개념 하에 남정도 안전정책의 수혜를 입어야 한다는 주장이 제기되면서, 그에 대한 대응으로 여성의 취약성을 더욱 부각시키게 되거나 5:5 평등을 위해 사업명에서 ‘여성’을 삭제하는 상황이 발생하기도 함.
- ▶ 그간 가해자 처벌이 강조되어오면서 교육 참여자들은 성폭력의 근원보다 처벌 수위나 처벌 기준에 관심을 보이고 성폭력 개념과 사례 중심 교육 요구가 나타나게 됨. 예방교육에서 젠더기반 폭력의 의미를 전달하기란 쉽지 않고, 처벌의 정당성 강조는 결국 피해의 심각성, 피해자의 고통과 연계되어 설명되면서 피해자다움이 더욱 공고해지고, 피해자 선별 역시 강화되는 효과를 초래할 위험을 내포함.



성폭력 예방정책의 개선 방향

- ▶ 포커스 그룹 인터뷰에서 다음과 같은 대안이 제시됨. 첫째, 예방교육, 지역 안전사업 등 성폭력 예방정책에서 성평등 관점이 더욱 강조되어야 함. 예방교육 강사들과 지역 안전사업 추진 주체, 참여자들이 성평등 관점을 확보할 수 있도록 하는 사업을 확대해야 함. 둘째, 지역에서부터 성불평등한 구조와 문화를 변화시키기 위한 노력이 적극적으로 이루어져야 하며, 피해나 예방의 책임을 개인화하기보다 공동체 혹은 공동의 책임을

강조해야 함. 셋째, 여성에 대한 폭력이 여성의 낮은 사회경제적 지위에서 기인한다고 할 때, 폭력예방을 위해서는 불평등한 정치·경제·사회적 구조와 문화의 변화가 필연적임. 성폭력 예방정책이 성차별적 구조를 변화시키는 성평등 정책과 연동되어야 함.

■ 해외의 젠더폭력 예방정책의 방향과 시사점

④ 국제기구의 젠더폭력 대응 정책

- ▶ UN Women은 여성폭력방지 국가행동계획 수립을 위한 가이드라인을 통해 여성폭력을 인권의 관점에서 접근할 것, 여성폭력을 성차별의 한 형태로 바라볼 것, 여성폭력이 중층적이고 교차적인 양상으로 발생함을 인지하고 포괄할 것, 여성폭력의 근본 원인, 속성, 효과에 주목할 것, 다양하게 나타나는 여성에 대한 차별과 불이익을 이해할 것을 요청함.(UN Women, 2012: 10~15)
- ▶ 2019년 11개 국제기구들이 공동으로 여성폭력의 발생 및 재발 방지를 위한 국제적 프레임워크 “RESPECT women”을 발표하였음. 이 프레임워크는 일차 예방에 초점을 두는 전략으로, 여성폭력을 예방하고 방지하기 위한 핵심 전략으로서 강화된 관계 기술, 여성의 역량 강화, 서비스 보장, 빈곤 감소, 안전한 환경, 아동·청소년 학대 방지, 태도, 신념, 규범의 전환이라는 7가지 전략을 제시함.(WHO, 2019)

④ 영국의 젠더폭력 대응 정책

- ▶ 2010년 여성폭력 근절 전략을 수립하고 예방, 적절한 지원의 제공, 협력, 위험 감소를 주요 원칙으로 제시함.(Home Office, 2010: 5) 여성폭력 근절을 위한 전략의 첫 번째는 일차 예방으로, 2016~2020년 일차 예방 분야의 달성 목표는 아동·청소년들에게 건강한 관계와 학대, 동의에 대해 교육하는 것, 여성과 소녀에 대한 폭력 근절을 위한 실천과 캠페인에 남성과 소년을 관여시키는 것임.(Home Office, 2019: 26)

④ 스코틀랜드의 젠더폭력 대응 정책

- ▶ 여성폭력 근절을 위해 ‘평등한 안전’ 전략을 채택함. 여성에 대한 뿌리 깊은 불평등에 기인한 여성폭력 문제가 ‘평등의 국가’ 원칙에 위배된다는 문제의식을 토대로 하여, 성불평등 제거를 통해 여성폭력 근절을 도모하는 전략임.(Scottish Government, 2018: 6~7) 이 전략은 남성의 여성, 소녀에 대한 폭력에 초점을 맞추고 있지만, 남성도 젠더 기반 폭력의 피해자가 될 수 있음을 주지하면서 성불평등한 관계 변화를 위한 남성의 역할을 강조하고 있음.(Scottish Government, 2018: 20)
- ▶ 평등한 안전 전략의 목표 달성을 위해 첫째, 모든 형태의 폭력 거부 및 평등한 관계의 함양, 둘째, 여성과 소녀에 대한 평등한 시민으로서의 존중, 셋째, 조기개입의 효과성과 중요성, 넷째, 가해자에 대한 강력 대응 및 처벌을 우선순위로 두고 있음.(Scottish Government, 2018: 36~45)

④ 호주의 젠더폭력 대응 정책

- ▶ 여성폭력 대응 국가계획은 장기적인 관점에서 ‘존중하는 관계’를 형성하고 성평등 수준을 높여 폭력을 사전에 예방하고자 함. 이에 따라 학교를 중심으로 세대 및 문화 변화를 도모하는 ‘존중하는 관계 교육’이 추진됨. ‘존중하는 관계 교육’은 젠더기반 폭력의 동인 규명, 장기적 관점에서의 비전, 접근, 재정 지원, 전체 학교를 대상으로 하는 접근방식 채택, 협력과 공동 노력을 위한 체제 구축, 통합적 평가 및 지속적인 개선 보장, 교사를 위한 자원과 지원 제공, 연령에 적합한 상호적이고 참여적인 커리큘럼 사용을 핵심 요소로 함.(Gleeson et al., 2015: 15~28)



해외 사례의 시사점

- ▶ 첫째, 평등과 인권의 관점에서 젠더폭력 문제에 접근한다는 점을 명확히 해야 함. 둘째, 젠더 개념, 그리고 젠더가 이해되는 방식에 대한 심도 깊은 고찰이 요구됨. 셋째, 통합적, 종합적, 장기적 관점에서 젠더폭력 예방정책을 마련할 필요가 있음. 넷째, 젠더폭력 대응을 위한 통합적 역할 수행의 주체로서 국가와 지역사회의 역할에 대한 고민이 요청됨. 다섯째, 젠더교육의 중요성과 효과에 주목해야 함.

3. 정책제언



젠더폭력 예방정책의 방향 전환



젠더폭력의 일상성에 문제제기하는 젠더폭력 예방정책

- ▶ 젠더폭력 예방정책은 국가가 ‘범죄’로 인정한 여성에 대한 신체적, 성적 폭력만이 아니라, 신체적, 성적, 심리적, 경제적 해악이나 고통을 주는 행위와 줄 가능성이 있는 행위, 그러한 행위를 하겠다는 위협, 강요, 자의적인 자유의 박탈까지 포함하는 젠더폭력의 포괄적 개념에 근거를 두어야 함. 젠더폭력을 처벌 대상이 되는 폭력 또는 심각한 폭력으로 좁게 이해할 때 젠더폭력의 일상성은 드러나지 않게 되고 그 결과 예방교육에서 젠더폭력과 젠더 차별, 젠더 규범과의 연관성이나 더 광범위한 구조적 문제를 다루기 어려워지고 단지 개인의 인식과 행동을 통제하는 수준에 머무르게 됨.



사회구조적 변화를 지향하는 젠더폭력 예방정책

- ▶ 젠더폭력 예방에서 페미니스트 모델은 젠더폭력이 사회적, 정치적, 경제적 자원 접근성이나 참여의 제한과 같이 구조적인 차별과 연관을 맺고 있음을 지적하였다는 데 의의가 있음. 인식과 규범의 변화 등 문화적 변화는 중요하지만, 문화는 구조적 불평등과 결합하면서 젠더폭력을 가능하고 수월하게 하는 환경을 조성하므로, 젠더폭력정책은 젠더폭력의 사회문화적 기반과 더불어 구조적 기반에도 도전하는 것이어야 함.



교차성을 반영하는 젠더폭력 예방정책

- ▶ 젠더폭력정책에서 젠더만을 고려 대상으로 삼고 젠더 이분법 하에서 ‘생물학적 여성’ 젠더만을 가정하는 접근법은 ‘여성’을 동질적인 집단으로 가정하고 동일한 방식으로 젠더폭력 피해를 경험할 것으로 간주함으로써 오히려 많은 젠더폭력 피해 경험들을 이해할 수 없는 것으로 만들고 다양한 필요에 대응하지 못하게 함. 사람들이 가진 다수의 정체성들이 젠더와 복합적으로 상호교차하면서 고유한 차별과 폭력을 만들어내는 것이라면 젠더폭력 예방정책에 있어서도 동질적 경험을 하는 ‘여성’이라는 가정에 매몰되지 않고 다양한 정체성이 젠더와 상호작용하여 생성하는 폭력을 고려한 연구와 대응 정책의 개발이 요청됨.



젠더폭력 예방교육의 개선



젠더폭력 예방교육의 보편화

- ▶ 전문성을 가진 강사가 교육을 시행할 필요성 강조와 더불어, 젠더폭력 예방교육의 일반화, 보편화가 추진되어야 함. 특히 학교 영역에서, 전반적 교과에 젠더폭력 예방을 포함한 평등 교육을 통합하고, 모든 교사가 평등 교육 및 젠더폭력 예방교육을 할 수 있는 역량을 갖추도록 지원하며, 폭력예방교육이라는 일부 교육 내용에서만이 아니라 일상적 학교생활에서 젠더폭력 예방이 이루어질 수 있도록 해야 함.



폭력예방교육 교육자 훈련 개선

- ▶ 젠더폭력예방교육을 시행하는 교육자들, 교육 참여자들이 젠더와 젠더폭력에 대한 각자의 관점과 이론적 배경을 갖고 있음을 감안하여, 지식 전달 중심의 교육이 아닌 비판적 성찰 기회로서의 교육으로 초점을 이동해야 함. 교육자가 참여자들의 역동을 고려하고 적절히 대응할 수 있도록 훈련해야 하며, 방법론의 개발 및 공유를 활성화해야 함.



주변인 행동 촉진 접근법 확대

- ▶ 젠더폭력 예방에서 주변인(bystander)의 행동 촉진은 남성을 잠재적 가해자, 여성을 잠재적 피해자로 두는 접근법 대신, 공동체의 모든 사람에게 젠더폭력을 예방하고 개입할 책임을 부과함. 사회구조적 변화가 수반되어야 할 당위성과 더불어 주변인 접근법이 갖는 의의와 한계를 명확히 하면서, 주변인으로서의 개인들이 젠더폭력을 가능하게 하는 젠더 규범에 도전할 수 있도록 독려하는 교육을 확대해야 함.



국가 외부 행위자의 참여 증진

- ▶ 젠더 관점을 견지하는 시민사회 및 연구자와의 협력은 국가와 국가 행위자의 성별성을 완화하고 온정적 가부장제가 아닌 성평등을 지향하는 방향성을 정립하는 데 도움이 될 수 있으므로, 젠더폭력정책의 입안과 집행에서도 국가 외부의, 성인지적 관점의 개입이 활발해질 수 있도록 조직을 구성하고 시민사회의 의견을 적극 청취, 수용하도록 구조를 만들 필요가 있음.



「여성폭력방지기본법」개정

- ▶ ‘젠더기반 폭력’으로서의 ‘여성폭력’에 대해 통합적 접근이라는 「여성폭력방지기본법」의 입법 의도에 부합하기 위하여, 법안 논의 과정에서 희미해진 평등과 반차별의 이념과 목적을 명확히 하고, ‘여성폭력’의 정의를 수정하여 젠더폭력이 ‘여성에 대한’ 폭력만을 의미하는 것이 아님을 확인하여야 함. 또한 젠더폭력이 이분법적 젠더 위계에서 비롯되는 것이며 교차적 정체성으로 인하여 발생되거나 심화된다는 점을 중심으로 폭력예방교육이 이루어질 수 있도록 예방교육 조항을 정비하여야 함.

참고자료

루인(2010), “규범이라는 젠더, 젠더라는 불안: 트랜스/페미니즘을 모색하는 메모, 세 번째”, 『여/성이론』 제23호, 48~75쪽.

Gleeson, C, Kearney, S., Leung, L., et al.(2015), “Respectful relationship education in schools: Evidence paper”, <http://asq.kr/RqsdASBuVKm3zq> (검색일: 2021.1.28.)

Home Office(2010), “Call to end violence against women and girls: strategic vision”, <http://asq.kr/HTleBx3Dm8FOxk> (검색일: 2021.1.28.)

Home Office(2019), “Ending violence against women and girls strategy: 2016 to 2020”, <http://asq.kr/gJNaziFOgnFjP6> (검색일: 2021.1.28.)

Kuskoff, E. & Parsell, C.(2020), “Preventing Domestic Violence by Changing Australian Gender Relations: Issues and Considerations”, *Australian Social Work*, 73(2), pp.227~235.

UN Women(2012), “Handbook for National Action Plans on Violence against Women”, <http://asq.kr/Jx5tPsUhhvUHLH4> (검색일: 2021.1.28.)

WHO(2019), “RESPECT women: Preventing violence against women”, <https://www.who.int/reproductivehealth/publications/preventing-vaw-framework-policy-makers/en> (검색일: 2021.1.28.)

주관부처: 여성가족부 권익정책과, 경찰청 범죄예방정책과, 여성안전기획과, 지방자치단체 여성정책담당관
 관계부처: 여성가족부 권익정책과, 경찰청 범죄예방정책과, 여성안전기획과, 지방자치단체 여성정책담당관