

KOREAN WOMEN'S
DEVELOPMENT
INSTITUTE

안전한 사회를 위한 여성폭력 정책의 방향과 과제

장미혜 한국여성정책연구원 선임연구위원

1. 들어가며: 여성폭력정책의 사회적 환경과 정책과제

1) 사회변화와 여성폭력의 최근 추세와 쟁점

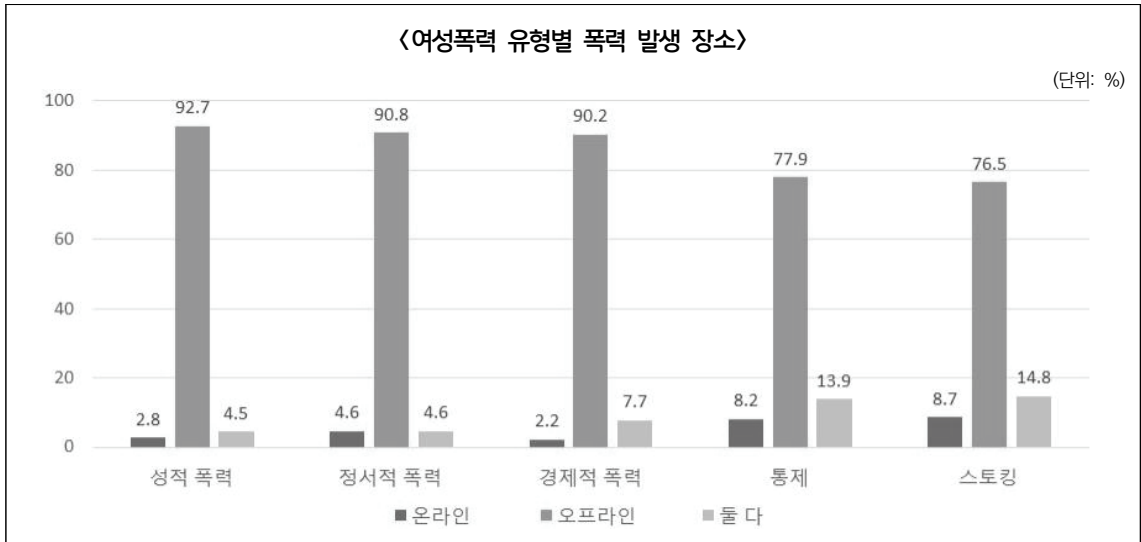
1993년 UN 제48차 총회에서 채택된 여성폭력 철폐선언은 여성에 대한 폭력(violence against women)을 젠더에 기반한 폭력(gender-based violence)으로 명시하였다.¹⁾ 보다 구체적으로 여성폭력의 의미와 영향면에서 살펴보면, 1) 폭력피해자의 성이 여성(생물학적 혹은 사회적인 의미에서)이고, 2) 공적인 영역과 사적인 영역에서 발생하며, 3) 폭력행위의 과정에서 젠더 위계에 기반한 위협이나 강압, 강제, 피해자의 자유나 자의성을 박탈한 상태에서 이루어진 폭력행위를 지칭하며, 4) 폭력행위로 인하여 신체적, 성적, 심리적(정서적), 경제적인 피

해를 입은 경우를 말한다.²⁾

여성폭력은 최근 들어 크게 두가지 측면에서 변화하고 있다. 첫 번째는 가족관계와 섹슈얼리티를 둘러싼 사회적 가치관이 변화하면서 여성 비혼 1인 가구가 증가하는 상황에서 ‘데이트폭력’이나 ‘스토킹’과 같이 혼인하지 않고 사귀는 혹은 사귀던 사람, 일방적으로 사귀기를 강요하는 가해자 등으로부터 발생하는 폭력이 증가하고 있다. 이에 따라 우리는 법적인 가족구성원은 아니나 낯선 사람도 아닌 사람으로부터의 폭력이 어느 정도 발생하고 있는지 파악하고 대처방안을 마련할 필요가 생기게 되었다. 이를 위해서 2021년 여성가족부와 한국여성정책연구원이 실시한 <여성폭력실태조사>에 의하면, 19세 이상 성인 여성 3명 중 1명(34.9%)은 평생동안 한번 이상의 여성폭력을 경험하는 것으로 나타났다(여성폭력실태조사, 2021: 182).

1) UN General Assembly(1993), Declaration on the Elimination of Violence against Women, 20 December 1993, A/ RES/48/104.

2) 장미혜(2021). ‘여성폭력이란 무엇인가’ “개념과 유형”, 젠더법학연구 제13권 제3호.



[그림 1] 여성폭력 유형별 발생장소

여성폭력과 관련된 두 번째 중요한 변화로는 디지털 기술과 결합되어 새로운 형태의 여성폭력이 등장하고 있다는 점을 들 수 있다. 온라인 공간을 통해 발생하는 온라인 성범죄는 온라인 공간에서 서로 관계를 맺는 순간 누구나 경험할 수 있다는 점에서 일상적인 경험으로 바뀌었다.³⁾ 디지털 성폭력과 온라인 성폭력, 통신매체를 이용한 다양한 유형의 폭력과 신종 성폭력, 사이버 성폭력, 디지털 기술기반 젠더폭력(GBV) 등 다양한 용어가 혼용되어 사용되고 있는데, 이는 이제까지와는 다른 유형의 여성폭력이 발생했다고 보기보다는 모든 유형의 여성폭력이 이제는 온라인과 오프라인에서 동시에 발생하고 있다고 보는 것이 적절한 것 같다. 2021년 〈여성폭력실태조사〉의 결과에 따르면, 여성들이 경험하는 가장 심각한 폭력 피해는 대부분 오프라인에서 발생하는 것으로 나타났다. 오프라인에서 가장 심각한 폭력피해가 발생했다는 응답은 성적 폭력에서 92.7%로 가

장 높았고, 다음으로 정서적 폭력 90.8%, 경제적 폭력 90.2%, 통제 77.9%, 스토킹 76.5% 순이었다. 온라인과 오프라인 둘 다에서 폭력피해를 경험했다는 응답은 스토킹(14.8%)과 통제(13.9%) 피해에서 상대적으로 높게 나타났다(여성폭력실태조사, 2021).

2. 여성폭력과 정책 현황

1) 여성폭력관련 법률과 제도적 성과

전반적인 사회적인 변화를 통해서 여성폭력의 범위나 성격이 변화하고 있기 때문에, 우리나라의 경우도 최근 몇 년간 이를 반영하기 위한 법률의 제·개정작업이 이루어져 왔다. 기존의 현행법에서는 젠더폭력의 문제를 가정폭력, 성폭력, 성매매에 대해

3) Anastasia Powell, Nicola Henry(2017), 'everydayness of Sexual violence: shame punishment', p. 26.

서만 협소하게 규정하고 있어 스토킹, 인신매매,데이트 폭력, 여성에 대한 증오범죄 등 점점 다양해지는 젠더폭력에 대한 처벌 및 피해자 보호가 필요하다는 점을 반영하여 2018년에 제정된 「여성폭력방지기본법」이 대표적이라고 할 수 있다.

그러나 기존의 개별법이 존재하는 상황에서 「여성폭력방지기본법」이 기존의 법률에 포함되지 못한 여성폭력에 제한을 둘 것인가, 아니면 보다 포괄적으로 모든 유형의 여성폭력을 포함시킬 것인가는 법률 제정 당시부터 논란이 되어왔다. 법률이 제정된 이후에도 가정폭력, 성폭력, 성매매 등은 기존의 법률에 의거해서 처벌되고 있기 때문에 새롭게 등장한 폭력에 대해서는 법률이 계속해서 제정되거나 개정되고 있는 중이다. 대표적으로 2021년 1월 21일부터 시행되고 있는 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법(2020년 10월 20일 일부 개정)」은 성폭력범죄의 2차 피해를 방지하기 위하여 성폭력범죄 피해자의 신원과 사생활 비밀 누설 금지 의무를 위반한 자와 성폭력범죄 피해자의 인적사항과 사진 등을 공개한 자에 대한 벌칙을 상향(제50조 제2항)하도록 하였으며, 2021년 9월에 시행되는 「청소년성보호법」은 온라인 그루밍에 대한 처벌이 가능해졌다. 또한 2021년 4월 20일 제정된 「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률(2021년 10월 21일 시행)」, 「인신매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(2023년 1월 1일부터 시행)」이 2021년 4월 20일 제정되어 시행되고 있다.⁴⁾

2) 폭력유형별 성과와 과제

가) 「스토킹처벌법」

여전히 여성폭력은 해결되지 않은 상태에서 속제는 남아 있는 상황이며, 이를 줄여가기 위한 정책적 노력도 필요한 상황이다. 이를 폭력유형별로 보면 스토킹의 경우 2021년 「스토킹처벌법」이 제정된 것이 큰 성과라고 할 수 있다. 이로 인해 1) 스토킹 폭력 긴급응급조치 불이행죄 신설이 추진되었고, 2) 스토킹의 정의에 보충적 구성요건을 추가하고, 스토킹의 대상 및 피해 지원 범위를 스토킹 피해자와 밀접한 관계에 있는 사람으로 확대되었으며, 3) 피해자보호명령·수사·재판 과정에서 피해자 보호·지원 제도를 도입하고, 형벌에 피해자 보호조치를 병과하도록 「스토킹처벌법」 개정 및 피해자 보호·지원에 관한 법률도 제정되었다. 다만 스토킹의 규정과 관련하여 현행 규정상 ‘상대방에게 직접 접근하거나 도달하는 행위’라고 되어 있는 부분은 1) 접근이나 도달의 개념의 한계를 지니고 있다는 점이 지적되고 있다. 예를 들어 상대방에게 접근하거나 도달하지 않더라도 감시나 온라인을 통해서 스토킹이 이루어질 수 있기 때문이다. 2) 지속적 괴롭힘과의 구분이 모호하다는 점도 계속 지적되고 있다. 3) 스토킹방식에 있어 정보피싱, GPS 위치추적장치 등을 이용하여 피해자의 위치 등을 확인하는 행위도 포함시킬 필요가 있어 보인다. 4) 그리고 스토킹의 성립요건은 현재의 기준에 의하면, ‘상대방에 의사에 반하여’, ‘정당한 이유가 없이’, ‘상대방에게 불안감 또는

4) 온라인 공간을 통한 성폭력의 처벌규정을 마련하기 위한 최근의 법률동향을 보면 「성폭력처벌법」 제13조에서 통신매체를 이용한 음란행위, 제14조에서는 카메라 등을 이용한 촬영을, 제14조의 2항에서 허위영상물 등의 반포 등을, 제14조의 3항에서 촬영물 등을 이용한 협박·강요한 행위에 대해서 처벌할 수 있도록 하는 법률이 신설되었다. 이로써 온라인에서 이루어지는 성폭력범죄에 대한 처벌이 가능해지기는 했지만, 여전히 모든 종류의 온라인상의 성폭력이 법률상 처벌의 대상이 되지 않고 있다.

공포심을 일으키는 것'이라고 되어 있는데, 피해자의 의사나 불쾌감, 분노와 같은 감정은 피해자의 감정보다는 행위의 객관적 지속적 반복적인 발생가능성에 주목해서 기준을 정해야 한다는 주장도 제기되고 있다. 마지막으로 현재의 법률적인 규정으로는 온라인을 통한 스토킹 피해에 대한 보호조치가 부재하여 이에 대한 보완이 필요한 상황이다. 그 외에 스토킹 폭력 긴급응급조치⁵⁾ 불이행죄 신설이 추진되고 있다.

나) 「데이트폭력처벌법」

친밀한 관계에서의 폭력/데이트폭력(교제폭력)과 관련해서는 「데이트폭력처벌법」이 발의중이나 그 개념과 별도입법과 기존법에 추가에 관한 논란 중에 있다. 2021년 여성폭력실태조사에서 '데이트 폭력'이란 과거 사귀었으나 피해 시점에서는 '헤어졌던 사람'이나 '피해 당시 사귀고 있던 사람'으로부터 행해진 폭력으로 규정하고 있는데, 이는 친밀한 관계에서의 폭력보다는 혐의의 개념이다. 향후 정책 과제로는 교제관계의 상호 합의에 대해서는 해석이 달라질 수 있기 때문에 데이트 혹은 교제에 대한 개념과 범위를 좀 더 분명히 할 필요가 있다. 그리고 데이트폭력과 스토킹의 명확한 구분이 가능한가에 대한 검토가 필요하다. 별도의 유형의 여성폭력이라기보다는 데이트폭력이 관계에 초점을 둔 개념이라기보다는 스토킹은 행위방식에 초점을 둔 개념이라고 보는 것이 더 정확할 것이다.

데이트폭력을 다른 폭력으로 보고 별도의 입법화

가 필요한가에 대해서 논의가 진행중이다. 「가정폭력처벌법」의 규율대상인 가족구성원의 범위(사실혼 관계의 배우자뿐만 아니라 연인(데이트나 스토킹 대상)까지 포함시키고 처벌규정은 「가정폭력처벌법」을 적용할 수 있는 방안도 있기 때문이다.

현재 발의중인 법안을 보면 공통적으로 신고의무, 경찰의 현장조사 및 응급조치, 피해자 신변안전조치, 불이익처우금지, 가해자에 대한 임시조치, 긴급임시조치, 피해자보호명령 등에 대한 내용을 포함하고 있기 때문에 내용상 가정폭력처벌법과 유사하다. 여성폭력의 범위를 확대해서 가족구성원이 아닌 친밀한 관계의 파트너(혹은 교제관계의 연인)으로부터의 폭력에 대한 대응방안을 만들 것인가에 대해서도 검토 중에 있다.

아울러 어떠한 방식이더라도 데이터폭력 가해자를 처벌할 수 있는 법적인 근거가 필요한 이유는 데이터폭력의 경우 가해자가 피해자의 개인정보를 잘 알고 있기 때문에 집이나 직장에 찾아가 또 다른 중범죄를 저지를 가능성이 높아서이다. 실효성 있는 피해자에 대한 신변안전조치가 필수적이라고 할 수 있겠다.

다) 온라인 혹은 디지털 성범죄

온라인 혹은 디지털 성범죄 관련해서는 많은 법률적 정책적 성과가 있었다. 2021년 온라인 그루밍 처벌 규정과 위장수사 근거⁶⁾규정을 마련(「청소년성보호법」 개정)되어 인터넷 사업자의 기술적·관리적 조치를 의무화(「전기통신사업법」·「정보통신망법」)

5) 긴급응급조치란 재발우려가 있는 경우 시행 1) 상대방이나 그 주거 등으로부터 100미터 이내의 접근금지, 2) 상대방에 대한 전기통신을 이용한 접근금지 조치를 말한다.

6) 2021. 9. 24. 시행된 「청소년성보호법」 제15조의 2 성적 착취를 목적으로 정보통신망을 통하여 아동·청소년에게 성적 욕망이나 수치심 또는 혐오감을 유발할 수 있는 대화를 지속적 또는 반복적으로 하거나 그러한 대화에 지속적 또는 반복적으로 참여시키는 행위나 제2조 제4호 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 하도록 유인·권유하는 행위를 금지

하여 디지털 성범죄물 유통방지 책임을 강화하였으며, 「양성평등기본법」(제46조의2)에 따른 법정 기관인 한국여성인권진흥원(디지털성범죄 피해자지원센터)이 설립 및 운영되었고, 경찰청과 여성가족부 ‘디지털 성범죄 피해자 보호·지원 강화를 위한 업무협약’을 체결하여 핫라인을 강화하였으며, 방송통신위원회와 기존의 여성폭력단체들과의 연계를 시도해 2020년 12월 30일 제72차 방송통신위원회 전체회의에서 경기도여성가족재단 등 총 10개소⁷⁾를 ‘불법촬영물 신고·삭제요청 기관·단체’로 지정 및 고시했다. 여성폭력실태조사가 통계청에서 국가승인 통계 인정⁸⁾되어 2021년 첫 조사가 시행되었고, 그 조사 속에 모든 유형의 여성폭력이 온라인과 오프라인 공간에서의 각각의 발생률을 비교할 수 있게 되었다. 2020년 4월 정부의 관계부처 합동 「디지털 성범죄 근절대책」이 수립되었다.

이후의 추진상황을 보면, 온라인 그루밍 처벌 및 위장수사 근거가 마련 후 시행되고 있고(‘21.9월), 인터넷 사업자의 디지털 성범죄물 유통방지를 위한 기술적·관리적 조치가 의무화되었으며(‘21.12월), 범정부 ‘공공 특정값 데이터 베이스(DNA DB)’가 구축·배포되었고, 불법 촬영물의 고유한 특징값(DNA값)을 추출, 방심위에서 통합 관리하고, 민간(조치의무사업자 등)에서 자사 서비스 내 차단 등을 목적으로 활용할 수 있게 제공하는 데이터 저장소가 설치되었다.

피해자의 2차 피해 방지 강화를 위한 정책들도 시행되었는데 대표적인 것으로는 1) 수사·재판 과

정에서 성폭력 피해자의 2차 피해 방지를 강화하기 위해 변호사 등에 의해 2차 피해를 입지 않도록 정책과 관행 전반을 점검하여 헌법재판소의 아동청소년 진술녹화물 증거능력 인정 조항 위헌 결정 이후 아동, 청소년, 장애인 성폭력 피해자의 실효적 보호 방안을 마련하였다. 2) 가정폭력행위자 처벌 강화 및 피해자 인권보호를 위해 가정폭력사건을 가정보호사건으로 송치하는 것을 제한, 상담조건부 기소유예 제도를 폐지, 접근금지명령 위반 시 가정폭력범죄에 대한 체포 의무정책을 도입하여 가정폭력 범죄에 엄정 대처 등 가해자 처벌을 강화하였다.

스토킹을 포함한 모든 여성폭력은 오프라인과 온라인 모두에서 발생할 수 있기 때문에 온라인 성범죄는 다른 여성폭력과 구분되는 새로운 유형의 폭력인가로 볼 것인가에 대한 검토가 필요하다. 그리고 향후 정책방향은 초기의 삭제지원에서 과학기술을 이용한 디지털 폭력 발생이전의 예방에 좀 더 주력하여야 한다.

3. 여성 안전정책

여성폭력관련 정책 대부분은 연속적이어서 현재 진행 중인 정책을 보완해야 할 과제가 많다면, 여성 정책 중 새롭게 변화가 예상되는 과제의 영역은 안전분야라고 할 수 있겠다. 2022년 5월 발표된 윤석열 정부 110대 국정과제를 보면, 공약 69에 국민이 안심하는 생활안전 확보속에 여성·아동 대상 범죄

7) 「전기통신사업법 시행령」 제30조의5 제1항 제3호에 따라 지정·고시된 기관·단체는 ① 경기도여성가족재단, ② 나무여성인권상담소, ③ 대구여성전화부설 여성인권상담소 피아라, ④ (사)부산성폭력상담소, ⑤ 성폭력예방치료센터부설 성폭력상담소, ⑥ 심대여성인권센터, ⑦ 여성긴급전화1366 경남센터, ⑧ 여성긴급전화1366 충남센터, ⑨ (사)제주YWCA, ⑩ (사)포항여성회부설 경북여성통합상담소 등 10개소이며, 지정기간은 2021년 1월 1일부터 12월 31일까지임.

8) 승인번호 : 제154023호(통계청, 2021. 9. 17.)

대응력 강화를 위한 시스템 구축이 포함되어 있다. 출범 전부터 현 정부는 '여성 안전 문제는 여성의 문제가 아니다. 인간으로서 누려야 할 가장 기본적인 권리에 관한 문제이다'라고 천명하였다.

실제 여성안전 현황을 보면 ‘2021 통계로 보는 여성의 삶’ 보고서에 따르면 사회가 안전하다고 느끼는 여성 비율은 27.6%였으며 ‘범죄 안전’ 항목에선 ‘매우 또는 비교적 안전하다’고 답한 여성은 21.6%에 불과한 것으로 나타났다.⁹⁾

아직 많은 여성들이 안전에 대한 불안감을 느끼고 있기는 하지만, 보편적인 안전이 아닌 여성만을 대상으로 하는 안전정책 시행되기 시작(안전취약계층에 대한)논란은 지속되고 있다. 기존의 여성안전 정책을 분류해보면, 1) 개인대상 안전정책으로는 안전용품 지급정책(현관문보조키, 문열림보조센서, 비상용안심벨로 구성), 안심비상벨, 스마트 안전등

이 시행되고 있고, 2) 공간안전정책으로는 안전도시, 안심주차장, 안심방범창, 범죄예방환경설계(CPTED)이 시행되고 있다. 3) 지역단위의 안전정책으로는 여성안심앱처럼 112, 119 상황실과 즉시 연계를 지원하는 스마트시티 통합 플랫폼 연계망구축과 'U-City: 도시통합운영센터'를 중심으로 실시간으로 수집되는 도시정보를 바탕으로 U-방법을 포함한 시민서비스들을 제공하는 사업이 진행 중이다.

여성안전과 관련하여 2022년 현재 한국여성정책 연구원은 ‘1인가구 여성 안전’에 대한 연구를 경찰 대 치안연구소와 협동연구로 진행 중이다. 이번 연구에서는 112에 신고된 범행 통계와 같은 각종 치안 데이터와 지역별 정보를 융합해 예측적 범죄 예방 시스템 운영 「스마트치안지능센터」를 활용해서 여성에 대한 범죄현황을 파악하고 예측할 수 있는 방안을 마련하고 있다.



[그림 2] 체감안전도 변화 예측 지도

9) 여성 10명 중 2명만 ‘안전하다’고 느끼는 사회, 2021. 9. 5. 한겨레 신문.

4. 여성폭력정책 향후 과제

여성안전을 위협하는 주요한 요인이 주거침입이나 여성폭력범죄라는 점에서 안전정책과 폭력정책은 여성의 안전을 위협하는 위험요인을 줄이는 정책이라는 같은 맥락에서 볼 수 있다. 그러나 폭력과

안전이 지향하는 정책의 초점은 조금 다르다. 폭력정책이 가해자 처벌과 피해자 보호의 개인에 초점을 둔 정책이었다면, 여성 안전정책은 치안과 범죄예방정책인 동시에 주거와 공간정책, 나아가서는 주거, 공간, 사회적 관계, 일자리정책까지 연계된 통합적인 사회정책의 관점에서 바라볼 필요가 있다.

〈표 1〉 여성안전정책의 향후 방향

정책단위	기존 정책	향후 정책
개인	안심귀가서비스, 안전용품의 공급, 무인택배 저예산의 미시적 안전정책	<ul style="list-style-type: none"> 거시적인 주거 및 공간 책과 안전정책으로의 방향 전환 필요
주거	안심방범창등 주거공간의 설비개선	<ul style="list-style-type: none"> 주거정책과 여성에 대한 폭력예방정책의 결합 주거비 지원, 안전한 주택의 공급
지역, 혹은 공간	안심주차장, 여성안심지역	<ul style="list-style-type: none"> 빅데이터를 활용한 지역단위의 여성대상 범죄 정보의 제공을 통한 범죄예방

• 참고문헌 •

- Anastasia Powell, Nicola Henry(2017), 「Sexual Violence In A Digital Age」, Palgrave macmillan.
 UN General Assembly(1993), Declaration on the Eliminaion of Violence against Women, 20 December 1993, A/ RES/48/104.
 WHO(2012). Understanding and addressing violence against women, http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/77432/1/WHO_RHR_12.36_eng.pdf (검색일: 2021.11.20.).
 장미혜·김효정·정연주·박상민·정다은·정지연·유경희(2021), 여성폭력실태조사, 여성가족부.
 장미혜(2021), '여성폭력이란 무엇인가' "개념과 유형", 젠더법학연구 제13권 제3호.