

# KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 포스트 코로나 시대 가정폭력피해자 지원체계 전환을 위한 연구  
과제책임자 김효정 부연구위원

## 포스트 코로나 시대 가정폭력피해자 지원정책의 방향과 과제

### 초록

- ◆ 2020년 3월 코로나19 팬데믹 선언 이후, 감염병의 발생과 지속이 개인적·사회적 긴장 수준을 높이고, 감염병 예방을 위한 조치들이 폭력이 발생하는 공간에 머무르는 시간을 증가시켜 여성들이 가정폭력에 노출될 위험을 높이고 전체적인 성평등 수준의 악화로 이어질 수 있다는 높은 사회적 우려가 제기됨.
- ◆ 한국에서는 2022년 4월부터 사회적 거리두기가 완전히 해제되면서 본격적인 포스트 코로나 시대를 맞이함. 그러나 팬데믹 시기를 경과하며 드러난 가정폭력피해자 지원체계 및 지원 정책과 관련된 문제들은 향후 어떻게 개선될 수 있을지, 그간의 가정폭력피해자 지원체계가 갖고 있었던 한계와 쟁점은 무엇이며 그러한 문제들이 코로나 시기에 어떻게 변화되고 촉발되고 강화되었는지, 향후 가정폭력피해자 지원정책의 방향과 과제는 무엇인지 심도 깊게 살펴보는 연구는 부족한 실정임.
- ◆ 코로나19 시기 가정폭력피해자 지원 정책의 추진과정에서 드러난 문제들은 코로나19 팬데믹 상황에 국한되지 않으며, 미래사회의 또 다른 사회적 위기 상황에서 언제든지 재현될 수 있음. 따라서 현행 가정폭력피해자 지원체계의 문제점을 검토하고 개선하기 위한 적극적인 노력을 기울여야 할 필요성이 있음. 이는 넥스트 팬데믹(next pandemic) 등 미래사회에 나타날 수 있는 새로운 위기 상황에서 가정폭력 피해자 지원체계의 안정적인 운영을 담보할 수 있는 선제적인 대응 방법이 될 것임.
- ◆ 본 연구에서는 가정폭력피해자 지원체계의 개념 및 구성 요소를 검토하고, 가정폭력피해자 지원기관 종사자 및 피해자 인터뷰를 분석하고, 해외의 지원기관 사례를 통한 시사점을 도출하여, 향후 가정폭력피해자 지원 정책의 방향과 정책과제를 제시함.

## 배경 및 문제점

- 팬데믹 선언 초기 UN, WHO 등 주요 국제기구들과 해외 국가들을 중심으로 팬데믹의 발생과 지속이 개인적·사회적 긴장 수준을 높이고, 감염병 예방을 위한 조치들이 폭력이 발생하는 공간에 머무르는 시간을 증가시켜 여성들이 가정폭력에 노출될 위험을 높이고 전체적인 성평등 수준의 악화로 이어질 수 있다는 높은 사회적 우려가 제기됨.
- 우리 사회에서도 팬데믹 시기 집에 머무는 시간이 증가하여 피해자들이 가정폭력을 경험할 위험은 높아지는 반면 도움 요청은 어려워 질 수 있다는 점이 지적됨. 코로나19 팬데믹으로 인한 사회적 대응조치가 이루어진 초기에는 가정폭력 피해의 특수성을 고려한 대응조치에 미흡한 양상이 나타나기도 하였으나, 이후 젠더폭력/가정폭력 관련 정책의 감염병 위기 대응 방식은 점차 개선된 것으로 평가됨.
- 한국에서는 2022년 4월부터 사회적 거리두기가 완전히 해제되면서 본격적인 포스트 코로나 시대를 맞이함. 그러나 팬데믹 시기를 경과하며 드러난 가정폭력피해자 지원체계 및 지원 정책과 관련된 문제들은 향후 어떻게 개선될 수 있을지, 그간의 가정폭력피해자 지원체계가 갖고 있었던 한계와 쟁점은 무엇이며 그러한 문제들이 코로나 시기에 어떻게 변화되고 촉발되고 강화되었는지, 향후 가정폭력피해자 지원정책의 방향과 과제는 무엇인지 심도 깊게 살펴보는 연구는 부족한 실정임.
- 코로나19 시기 가정폭력피해자 지원정책의 추진과정에서 드러난 문제들은 코로나19 팬데믹 상황에 국한되지 않으며, 미래사회의 또 다른 사회적 위기 상황에서 언제든지 재현될 수 있음. 따라서 현행 가정폭력피해자 지원체계의 문제점을 검토하고 개선하기 위한 적극적인 노력을 기울여야 할 필요성이 있음. 이는 넥스트 팬데믹(next pandemic) 등 미래사회에 나타날 수 있는 새로운 위기 상황에서 가정폭력 피해자 지원체계의 안정적인 운영을 담보할 수 있는 선제적인 대응 방법이 될 것임.
- 본 연구에서는 가정폭력피해자 지원체계의 개념 및 구성 요소 검토, 해외 기관 사례 검토, 가정폭력피해자 및 종사자 심층면접 분석 결과를 바탕으로 포스트 코로나 시대에 적합한 가정폭력피해자 지원 정책의 방향과 정책과제를 제시하고자 함.

## 조사 및 분석결과, 해외사례

### ● 가정폭력피해자 지원체계의 개념 및 구성 요소

- ▶ 1993년 UN의 「여성폭력철폐선언」과 2014년 발표된 「유럽평의회 협약」은 가정폭력이 발생한 이후 피해자의 안전 도모와 회복을 위한 필수서비스의 제공 및 지원을 개인의 책임이 아닌 사회적·국가적 책무로 규정함. 「여성폭력철폐선언」 제4조e는 “모든 형태의 폭력으로부터 여성에 대한 보호를 증진하기 위한 국가행동계획(national plans of action)을 개발하거나, 이를 기존에 존재하는 계획에 포함시킬 가능성을 고려”할 것을 제시하고, 해당 국가행동계획의 수립에서 여성폭력에 대한 통합된 대응체계 구축의 중요성을 강조함.

- ▶ 여성폭력방지 국가행동계획이 제시하는 대응체계(response system) 구축의 핵심 요소는 ▷피해자/생존자에 대한 보살핌과 지원 및 역량 강화(care, support and empowerment of victims/survivors), ▷보호와 사법(protection and justice), ▷시스템의 조정과 통합(system coordination and integration)의 세 가지 요소로 이루어짐(UN Women, 2012: 44).
- ▶ 가정폭력피해자들의 안전과 보호, 피해회복을 위해서는 적절한 지원서비스의 제공이 필수적임. UN Women은 가정폭력피해자들에게 무료로, 필수적으로 제공되어야 하는 대표적인 지원서비스로 긴급전화, 형사·사법적 대응, 보건의료적 대응, 숙소, 쉼터 및 상담 등의 항목을 제시함(UN Women, 2020: 2).
- ▶ 「유럽평의회 협약」이 제시하는 가정폭력피해자 지원서비스의 내용은 법률 및 심리상담, 재정적 지원, 주거공간 제공, 교육, 취업을 위한 훈련 및 지원 등을 포함함. 나아가 피해자의 의료 및 사회서비스 접근권을 보장하고, 그러한 서비스들을 제공하고, 관련 전문가들이 피해자를 위한 적절한 서비스를 제공하는데 도움이 되는 훈련을 받을 수 있도록 필요한 입법 및 기타 조치를 취하는 것까지 국가의 책무로 명시하고 있음.

## ● 심층면접 분석 결과

### ● 가정폭력피해자 지원기관 종사자 인터뷰

- ▶ 여성긴급전화1366, 가정폭력상담소, 가정폭력피해자보호시설에 근무하면서 가정폭력피해자 지원업무 경력 5년 이상의 활동가 총 16명에 대한 인터뷰를 진행함. 각 기관의 활동가들은 모두 각자의 위치에서 마주하는 가정폭력피해 지원의 수요와 정책환경의 변화, 제도와 시스템상의 한계와 문제점 등에 직면하고 있었고, 각각의 구체적인 내용과 상황은 조금씩 달랐지만, 초기에 설정된 운영 방향과 실질적 이행을 위한 운영 모델(운영방안), 인적·물적 기반 등에 대한 전반적인 재점검과 재설정이 필요한 것은 비슷한 양상을 보임.
- ▶ 1997년 「가정폭력특별법」 제정 이후 가정폭력피해자 지원체계와 관련된 법과 제도는 점진적으로 변화되어 왔지만, 한계와 문제상황을 해소하지 못한 채 누적된 측면이 있었고 여기에 새로운 이슈와 양상들이 추가된 것으로 볼 수 있음. 현행 가정폭력피해자 지원체계로 대처할 수 있을지, 전면적인 개편이 필요한지에 대한 검토와 준비가 필요한 시점임.
- ▶ 코로나19 팬데믹 시기 피해자 지원과 관련해서는 맞춤형 운영 매뉴얼이나 지침, 제도적 연계가 부족한데 따른 어려움과 기관 운영 중단 및 지원방식의 변경 등에 따른 서비스 공백 등으로 인한 문제를 공통적으로 경험함. 이는 이후 가정폭력피해자 지원체계의 개선 필요성을 시사함.

### ● 가정폭력피해자 인터뷰

- ▶ 가정폭력 피해지원 서비스를 제공받은 경험이 있고, 코로나19로 인한 시설 내 감염 예방 조치가 실시된 2020년 2월부터 조사 시점까지 경찰, 여성긴급전화1366, 상담소, 보호시설을 이용한 경험이 있는 가정폭력피해자 총 15명에 대한 인터뷰를 진행함.

- ▶ 대부분의 피해자들이 경험한 가정폭력은 최근 혹은 코로나19 등의 환경적 요인에 따라 발생한 것이 아니라 연애/결혼 초기부터 시작되었음. 피해자들은 가해자로 인한 고립과 통제를 경험했고, 이는 시간이 지날수록 더욱 심해져 급기야 집착과 스토킹(의처증)으로 발전해 언어·정서·심리·신체·성·경제적 폭력 등으로 가정폭력 양상이 심각해짐.
- ▶ 가해자는 가정유지와 자녀를 빌미로 피해자가 폭력 신고를 하지 못하게 하거나 폭력에 대한 용서를 구하기도 함. 그러나 피해자가 가해자의 용서를 수용해줄수록 폭력에 대한 민감도가 감소하고, 시간이 지나며 오히려 가해자를 용서해준 피해자의 행위가 스스로를 고립시키고 폭력을 연장시켰다는 비난의 대상이 되기도 함.
- ▶ 폭력 초기에 신고하지 못한 이유로는 가해자의 폭력이 ‘신고할만한’ 정도의 폭력 범죄라고 인식하지 못한 경우가 많았음. 피해자들은 가정폭력을 개인적이거나 사소한 일로 여기는 협소한 사회적 인식, 가족을 지켜야 한다는 책임감, 피해자의 책임론을 유발하는 사회적 인식 등으로 인한 어려움을 겪고 있었음.
- ▶ 경찰, 여성긴급전화1366, 가정폭력상담소, 가정폭력피해자 보호시설 등에서 제공받은 서비스는 대체로 많은 도움이 된 것으로 나타남. 정책 수요 및 개선 사항으로는 피해자의 자립 지원 정책 강화, 가해자 분리 및 처벌 강화, 이혼 후 가해자 면접교섭권 제한, 감염병 대응 상담소 시스템 개선, 가정폭력 피해자 보호시설 현대화 등의 과제 등이 도출되었음.

## ● 해외의 가정폭력피해자 지원기관 사례 분석 및 시사점

- ▶ 글로벌 사례 검토 결과, 피해자 지원의 모든 측면에서 ‘안전 최우선’의 원칙이 강조되었고, ‘생존자 중심’의 원칙에 따라 피해자의 목소리를 반영하고 피해자의 자기결정권 보장을 중요한 원칙으로 삼고 있었음. 피해자 지원의 방향과 내용으로는 지속적인 서비스 제공, 피해자 및 피해자 욕구의 다양화에 따른 서비스 범위 확장, 종사자 역량 강화, 자금 및 서비스 지침을 제공하는 법과 정책의 개선, 증거기반 서비스와 프로그램 효과성 평가 실시 등이 중요하게 고려됨.
- ▶ 국가 차원의 가정폭력피해자 지원기관들은 피해자에게 직접적인 서비스를 제공하는 기관들을 연결하고 소통하는 기능을 수행하고 있었음. 이때 기관 간 연결과 소통의 근간이 되는 것은 가정폭력에 대한 젠더 관점의 공유임. 젠더 관점으로 연결된 기관들 간의 소통을 통해 국가 차원의 가정폭력피해자 지원기관은 사회변화에 따른 가정폭력 문제의 변화에 대응하기 위한 동력과 위상을 가질 수 있음. 또한 코로나19 시기 원활한 피해지원을 위한 기술적 지원이나 관련 사업의 전개 등도 이루어지고 있었음.
- ▶ 지역 차원의 가정폭력피해자 지원기관들은 교차되고 중첩되는 폭력피해에 대한 이해를 바탕으로 다양한 피해자들의 욕구를 지원하기 위한 노력을 전개하고 있었음. 피해자에게 다양한 서비스들의 연계를 통한 통합적인 지원을 제공하고, 이들이 안전하게 자녀를 양육하면서 경제활동을 할 수 있도록 돕고, 반려동물을 돌볼 수 있는 안전한 장소를 제공하고, 장애나 고령을 이유로 배제되는 피해자가 없도록 살핌으로써 가정폭력피해자들이 폭력으로 인해 단절된 삶과 일상을 이어나갈 수 있도록 실질적인 지원을 제공하고 있었음.

### ● 가정폭력피해자 지원정책의 방향 전환

#### ● 젠더 관점에서 가정폭력 문제에 접근

- ▶ 가정폭력의 젠더 위계적인 속성에 대한 이해를 바탕으로, 가정폭력이 폭력적인 개인의 성향으로 발생한 문제이거나 우연히 발생한 불운한 사건이 아니라 성별화된 사회구조 속에서 발생하는 젠더 기반 폭력(gender-based violence)이라는 인식이 중요함. 이를 이해하기 위해서는 젠더 관점에서의 접근이 필수적임.
- ▶ 젠더 관점에서 가정폭력 문제에 접근한다는 것은 가정폭력의 젠더 위계적인 속성에 대한 이해를 바탕으로 가정폭력이 폭력적인 개인의 성향으로 발생한 문제이거나 우연히 발생한 불운한 사건이 아니라 성별화된 사회구조 속에서 발생하는 사회적 문제임을 이해하는 것임. 젠더 관점에서의 접근을 통해 젠더 불평등한 사회질서 안에서 존재하는 가정폭력피해의 맥락을 이해하고, 나아가 성평등한 변화를 추동하는 실천적 측면으로까지 이어질 수 있음.

#### ● 피해자/생존자 중심성 강화

- ▶ 가정폭력피해자 지원정책에서 가장 중요하게 고려되어야 할 것은 피해자에게 직접적으로 제공되는 서비스와 프로그램 개발임. 이러한 서비스와 프로그램 제공의 목적과 효과는 피해자의 안전과 일상으로의 회복, 그리고 자립에 얼마나 도움이 되는지 여부에 따라 판단되고 평가되어야 함. 피해자 지원기관의 업무는 피해자에 대한 직접적인 지원에 명확히 초점을 맞추어야 하며, 피해자에 대한 직접적인 서비스 제공 및 프로그램 개발에 보다 힘을 쏟아야 할 필요성이 있음.

#### ● 폭력피해의 다양성과 교차성에 대한 이해

- ▶ 가족과 사회의 변화에 따라 앞으로 다양한 관계와 조건에서 발생하는 젠더폭력 상황은 더욱 증가할 것으로 예상됨. 성별, 혼인상태, 연령, 계층, 인종, 성적체성, 장애 여부 등에 관계 없이 모든 가정폭력피해자가 적절한 지원을 받을 수 있도록 폭력피해의 다양성과 교차성, 피해자의 다양성에 대한 이해가 확장되어야 하며, 이를 바탕으로 지원서비스 및 제도의 전반적인 정비가 필요함.

#### ● 항구적이고 안정적인 지원시설 운영

- ▶ 향후 경험할 수 있는 넥스트 팬데믹(next pandemic) 또는 새로운 위기 상황에서도 가정폭력피해자 지원기관이 항구적이고 안정적으로 운영될 수 있도록, 어떠한 환경적 변수에도 운영되어야 하는 필수서비스 기관으로서 가정폭력피해자 지원시설에 대한 인식과 운영원리 확립이 필요함.

## ● 가정폭력피해자 지원체계 개선

### ● 지원기관 운영방향 및 운영방식의 전환

- ▶ 피해자/생존자 중심성 및 자립 강화의 운영원칙 확립
  - 피해자/생존자에 대한 직접적인 서비스 제공을 피해자 지원기관의 최우선적인 운영원리로 확립해야 함. 또한 피해자를 보호의 대상이 아니라 피해 지원을 통한 자립의 주체로 바라보는 인식의 전환이 필요함.
- ▶ 모두에게 장애물 없는(barrier-free) 피해자 지원시설 운영
  - 성별, 폭력 유형, 혼인상태, 자녀유무, 연령, 계층, 인종, 성적체성, 장애 여부 등에 관계없이 모든 가정폭력피해자가 이용할 수 있는 지원시설로서의 이용가능성(availability) 및 접근가능성(accessibility)의 원칙을 확립하고 보장해야 함.
- ▶ 가정폭력피해자 통합지원 연계체계 구축
  - 피해자 지원과 관련된 기관과의 연계체계 구축, 관련 정보 제공, 통계 및 데이터 공유 등의 방법이 체계적으로 구축되어 활용될 수 있어야 함. 관련 내용에 대한 종사자 교육을 마련하여 보수교육 등에 포함하거나 매뉴얼 개발·배포 등이 이루어져야 함.

### ● 시설별 개선사항

- ▶ 여성긴급전화1366
  - 가정폭력피해자 지원의 최전선(frontline)에 위치하는 기관으로서 여성긴급전화1366의 역할과 인식, 정체성에 대한 검토 및 재확인이 이루어져야 하며, 젠더폭력 초기 대응을 위한 긴급지원시설로서의 1366의 역할과 위치성을 명확히 해야 함.
  - 긴급전화센터 운영의 가장 중요한 두 축인 초기상담 제공과 긴급피난처 운영이 전국적으로 통일된 표준화된 지침을 바탕으로 안정적으로 운영될 수 있도록, 표준화된 운영 가이드라인 또는 지침을 마련하고 이를 정기적으로 검토·개선하여 적극적으로 활용해야 함.
  - 시설 입소자 변화 추세를 고려한 긴급피난처 운영 방법의 변화를 도모해야 함. 또한 중장기적 차원에서의 시설개선 방안이 모색되어야 함.
- ▶ 상담소 및 보호시설
  - 대면/온라인 상담의 목적과 내용을 확립하고, 각각의 상담 채널의 특성과 방법에 맞는 전문적이고 표준화된 상담 방법을 마련하여 활용해야 함.
  - 대면 상담과 비대면 상담을 통합적으로 관리할 수 있는 통합관리시스템 구축 및 활용이 필요함.
  - 상담 채널별로 특화된 표준화된 상담 방법이 마련되고 대면/비대면 상담의 통합관리시스템이 구축된 이후에는 이를 실제 현장에서 사용할 수 있도록 관련 교육이 이루어져야 함.
  - 이외에도 피해자/생존자 중심성 및 자립 강화의 운영원칙, 피해 지원과 피해자의 다양성과 교차성에 대한 이해 확장, 모두에게 장애물 없는(barrier-free) 피해자 지원시설 운영 방법 등의 내용도 종사자 보수교육 등에 추가하는 방안을 검토할 필요가 있음.



## ● 관련 법과 제도 개선

### ▶ 「가정폭력처벌법」 개정

- 「가정폭력처벌법」의 목적 조항에서 ‘가정보호’를 삭제하고, 피해자의 안전과 회복, 자립에 명확히 초점을 맞출 수 있도록 「가정폭력처벌법」을 개정해야 함.
- 해외사례 수집과 전문가 의견조치를 통해 현행 가정보호사건제도의 효과성과 개선방안을 검토하는 연구과제를 수행할 필요가 있음.

### ▶ 가해자 분리 및 처벌 강화

- 가정폭력 발생 시 피해자와 자녀의 안전 보장을 위해 피해자가 아닌 가해자를 통한 분리를 강화하는 방안을 검토하고, 이를 어긴 가해자에 대해서는 엄중한 처벌을 내리는 등의 조치를 마련해야 함.
- 특히 접근금지 등 피해자 보호와 관련된 제재나 조치를 어긴 가해자에 대해서는 즉각적이고 엄격한 개입이 이루어져야 하며, 가해자 동선을 추적 또는 감시하거나, 유치장 또는 구치소에 유치하거나, 가중 처벌하는 방안 등을 마련할 필요가 있음.

### ▶ 가해자 면접교섭권 제한

- 가정폭력피해자 및 자녀의 안전 보장을 위해 가정폭력 전력이 있는 가해자에 대한 자녀 면접교섭권을 제한하는 제도의 도입을 검토할 필요가 있음.
- 자녀의 복리를 판단하는 중요한 참고 요인으로 가정폭력 및 자녀학대 여부를 고려해야 하며, 주 가해자 개념에 대한 검토가 필요함.

### ▶ 지원시설 운영 및 설치기준 점검 및 개선

- 일상생활의 독립성과 자율성을 보장할 수 있는 방향으로 보호시설 운영 및 설치기준을 점검하여 개선해야 함.
- 1가구 1실 보호시설 운영의 효과성을 진단하고 중장기적 차원에서 확대 방안을 마련해야 함.
- 모두에게 장애물 없는(barrier-free) 시설 이용이 가능하도록 현행 지원기관 운영 및 설치기준을 전반적으로 점검하여 장기적인 차원에서 점진적인 개선이 이루어져야 함.

### ▶ 자산 기준에 따른 피해자 지원 방식 개선

- 보호시설에 피해자가 입소한 즉시 생계비를 지급할 수 있는 예산을 확보하여 우선 지급하고, 이후 자산조사 결과에 따라 국비 또는 지방비 사용 여부를 결정하는 등의 개선 방안 마련이 필요함.

### ▶ 자립지원 및 주거지원 제도의 확대

- 피해자 주거지원 제도를 효과적으로 신청할 수 있도록 LH 등 관련 기관과의 정보 공유 추진이 필요함.
- 피해자의 생계보장 및 자립지원을 위한 한시적 기본소득 보장 제도 등 자립지원 제도의 확대와 개선을 위한 지속적인 연구 수행과 제도 발굴이 이루어져야 함.

## ● 가정폭력 피해지원의 사각지대 발굴

- ▶ 보호시설 입·퇴소자에 한정되지 않는 피해 지원방안 모색
  - 보호시설에 입소하지 않은 다수의 피해자들을 포괄할 수 있는 가정폭력피해자 지원제도의 적극적인 모색이 필요함.
- ▶ 피해자의 일상과 경제활동을 지속하면서 지원받을 수 있는 제도의 발굴과 도입
  - 가정폭력피해자에 대한 유급병가나 안전휴가 등, 피해자들이 일상과 경제활동을 계속하면서도 자립과 회복을 위한 지원을 받을 수 있는 신규 제도의 발굴과 도입이 필요함.
- ▶ 피해자 및 관련 종사자의 경험과 정책 수요에 대한 정기적 확인
  - 가정폭력 피해자 및 현장 종사자들의 경험과 의견을 심층적으로 청취하여 분석하는 연구를 일정 규모 이상의 정기적인 방식으로 수행해야 할 필요가 있음.

### 참고자료

Council of Europe. The Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention) (CETS No.210).

UN Human Rights. Declaration on the Elimination of Violence against Women.

UN Women(2012). Handbook for National Action Plan on Violence Against Women.

UN Women(2020). Brief: COVID-19 and Essential Services Provision for Survivors of Violence Against Women and Girls.

주관부처 : 여성가족부 권익지원과