

여성폭력 통합 실태조사 추진의 필요성과 과제*

초록

- ▶ 2024년 3월 「여성폭력방지기본법」 개정으로 기존에 개별 관계 법률에 따라 분절적으로 실시되어 온 여성폭력 관련 실태조사를 통합적으로 실시할 수 있는 법적 근거가 마련됨. 이에 따라 여성폭력 통합 실태조사의 체계적 추진을 위한 조사 방향과 조사설계에 대한 사전 논의의 필요성이 제기됨.
- ▶ 이에 본 연구는 국내외 여성폭력 실태조사와 관련 가이드라인을 수집·검토하고, 그 결과를 토대로 통합 조사표 초안 개발의 방향을 도출하여 여성폭력 통합 실태조사 추진을 위한 사전 기반을 마련함.
- ▶ 연구 결과, 통합 실태조사는 젠더기반폭력으로서 여성폭력의 피해 현황과 실태를 종합적으로 파악하고, 여성폭력 방지 및 피해 대응 정책 수립에 필요한 기초자료를 구축한다는 데 조사 목적을 명확히 해야 한다는 점, 변화하는 여성폭력 양상에 대해 신속하고 구체적으로 파악할 수 있는 조사로 운영되어야 한다는 점, 국제비교 및 광역단위 비교가 가능한 체계적인 데이터 생산이 가능해야 한다는 점 등의 방향성을 도출함.
- ▶ 또한 도출한 방향성을 바탕으로 향후 통합 실태조사의 조사설계와 조사내용 구성 방안을 제시하고, 통합 실태조사의 안정적 추진을 위한 정책적 개선과제를 제안함.

1 연구 배경 및 필요성

- ▶ 여성폭력 실태조사, 성폭력 안전실태조사, 가정폭력 실태조사, 스토킹 실태조사는 모두 여성폭력과 관련이 있음에도 개별 법령에 따라 개별적으로 실시되어 왔음. 2023년 국무조정실의 행정조사 정비 과제로 여성폭력 실태조사, 성폭력 안전실태조사, 가정폭력 실태조사의 통합 검토 추진이 포함되었고, 통계청에서도 여성폭력 관련 실태조사들의 유사중복 문제 지적 및 해소 요구가 제기됨.
- ▶ 이에 향후 대응방안 마련을 위해 2023년 여성폭력방지정책전략센터 연구과제로 '여성폭력 관련 실태조사 개선방안 연구'를 수행함. 연구 결과, '여성폭력 실태조사 중심의 통합'이라는 방향 하에 두 가지 개선방안을 도출하고, 향후 로드맵을 제시함. 그러나 통합 실태조사의 조사설계 방법 및 구조 등에 관한 구체적 논의는 이루어지지 않음.

* 이 이슈페이퍼는 2025년 한국여성정책연구원의 연구보고서 내용을 일부 발췌하고 정리해 제작되었습니다.

출처: 김효정·박상민·홍미리·정다은·한민경(2025). 여성폭력 통합 실태조사 대비 사전연구. 서울: 한국여성정책연구원.

- ▶ 2024년 3월 「여성폭력방지기본법」이 개정되어 기존 관계 법률에 근거하여 분절적으로 실시되어 왔던 여성폭력 관련 실태조사의 통합실시 근거가 마련됨. 이로 인해 국제적인 통계생산 지침과 해외 실태조사의 조사설계 및 문항을 바탕으로, 통합조사의 목적과 방향을 확정하고 조사대상 및 통합 조사표의 구조 등에 대한 사전 논의가 이루어져야 할 필요성이 제기됨.
- ▶ 이러한 배경에서, 본 연구는 국내외 여성폭력 실태조사 및 관련 가이드라인을 수집·검토하고 그 결과를 바탕으로 통합 조사표 초안 개발의 방향성을 도출하여, 여성폭력 관련 통합 실태조사 추진과 성공적인 운영을 위한 기초작업을 수행함.

2 국내외 여성폭력 관련 실태조사 및 가이드라인 검토·분석

가. 국내 여성폭력 관련 실태조사 검토 및 시사점

- **개별 법령에 따라 실시되는 국내의 여성폭력 관련 실태조사들은 젠더기반폭력으로서 여성폭력의 특성과 국제기준을 고려하여 추진되어 왔음.**
 - ▶ 조사별 조사표 구조 및 조사항목의 차이는 있으나, 여성폭력 실태조사, 성폭력 실태조사, 가정폭력 실태조사, 스토킹 실태조사 사전연구는 모두 UN 여성폭력 통계 생산을 위한 가이드라인의 내용을 상당 부분 반영함. 대표적으로, 세부 폭력 유형별 평생 및 지난 1년간의 피해 빈도, 가해자와의 관계, 피해 이후 대응/대처, 경찰이나 피해자 지원기관에 신고하거나 도움을 요청했는지 여부와 그 이유 등에 대해 조사하고 있음.
 - ▶ 조사대상자 연령대의 경우, 성폭력 안전실태조사, 가정폭력 실태조사, 여성폭력 실태조사, 스토킹 실태조사 사전연구는 모두 19세 이상의 성인을 대상으로 하고 있음. 성폭력 안전실태조사는 64세를 상한 연령으로 두었고, 스토킹 실태조사 사전연구는 온라인상 조사를 원활히 수행할 수 있는 연령대인 59세를 상한 연령으로 설정하였음.
 - ▶ 조사방법의 경우, 성폭력 안전실태조사, 가정폭력 실태조사, 여성폭력 실태조사는 대면조사를 원칙으로 하되, 코로나19 팬데믹 등의 상황에 따라 전화조사, 유치조사 등을 병행함. 스토킹 실태조사 사전연구는 본 조사에 앞서 실시되는 예비조사라는 점에서 상대적으로 조사 비용이 저렴한 온라인 조사로 수행되었음.
- **국내 여성폭력 관련 실태조사들 중 가장 차별점을 보이는 조사는 가정폭력 실태조사임.**
 - ▶ 가정폭력 실태조사는 노인 및 아동학대 피해 경험에 대해서도 조사한다는 점, 노인 학대 피해 경험을 조사하기 위해 65세 이상자에 대한 조사결과를 별도로 산출한다는 점, 피해자 및 관련기관 대상의 심층조사(부가조사)를 병행한다는 점, 피해/가해 경험을 모두 조사한다는 점 등에서 국내의 다른 여성폭력 관련 실태조사들과 차별성을 가짐.
 - ▶ 여성폭력 관련 실태조사의 주목적은 젠더기반폭력으로서 여성폭력 피해 실태 파악에 있으며, 피해자 보호·지원을 위한 정책 수립에 기여하기 위함임. 따라서 여성폭력 관련 실태조사는 피해자의 경험과 관점에 초점을 두는 피해자 중심 조사로 설계되는 것이 타당하고, 가해자 또는 가해 경험에 대한 조사는 조사 범위를 벗어난다고 볼 수 있음.
- **향후 과제**
 - ▶ 여성폭력 통합 실태조사가 수행되는 목적과 방향을 명확히 하고, 이를 조사설계 및 조사항목 개발 과정에 반영해야 함.
 - ▶ UN 여성폭력 통계 생산을 위한 가이드라인 및 지속가능발전목표(SDG)의 여성폭력 관련 지표에 대한 검토를 통해, 국제적으로 통용/활용될 수 있는 데이터를 생산해야 함.
 - ▶ 정책자료로 활용하기 위한 목적에서, 본조사와 다른 대상(피해자, 이주민, 장애인, 청소년, 관련기관 종사자 등) 또는 정책현안에 대한 별도의 면접조사나 설문조사를 활용한 심층조사 수행 여부에 대한 검토가 필요함.
 - ▶ 변화하는 여성폭력의 양상을 포괄할 수 있는 조사표 개발이 필요하며, 이를 위해 현장전문가들의 의견을 적극적으로 수렴하고 반영해야 함.

나. 해외 여성폭력 관련 가이드라인 및 실태조사 검토 및 시사점

- **국내 실태조사 중, 여성폭력 실태조사가 UN 가이드라인이 제시하는 조사 주제, 조사 대상, 조사 방법 등에 관하여 가장 높은 적합도를 보임.**

 - ▶ 여성폭력 실태조사의 여성폭력 피해 유형은 신체적·성적·정서적·경제적 폭력 및 통제, 스토킹의 6개 유형으로, UN 가이드라인에서 제시하는 신체적·성적·정서적(심리적 학대 및 통제)·경제적 폭력의 유형을 포함함.
 - ▶ 여성폭력 실태조사는 피해자·가해자 유형에 따른 폭력 피해 경험률을 재분석하여, 친밀한 파트너 및 교제폭력 피해 경험률을 산출함. 2021년 조사에서는 폭력 유형별 평생 친밀한 파트너 폭력 및 교제폭력 피해 경험률을, 2024년 조사에서는 폭력 유형별 평생 및 지난 1년간 친밀한 파트너 폭력 및 교제폭력 피해 경험률을 모두 산출함.
 - ▶ 그러나 여성폭력 실태조사의 조사 대상은 19세 이상의 여성으로, UN 가이드라인이 제시하는 만 15세 이상과 차이가 있음. 발생 장소의 경우에도, 2021년에는 평생 가장 심각한 피해 경험에 근거하여 발생장소를 조사하여 UN 가이드라인의 내용과 부합하지 않고, 2024년에는 발생 장소에 대한 항목이 삭제되어 산출이 불가함.
 - ▶ 친밀한 파트너 폭력 및 교제폭력 피해 경험률의 경우에도, 산출 시 모수를 전체 응답자로 설정하고 있어 파트너 폭력 피해 경험률이 과소추정될 우려가 있음. 향후 친밀한 관계에서의 폭력 피해 경험률 산출은 친밀한 파트너가 있(었)던 응답자에 대해서만 산출해야 함.
 - ▶ 국제기준에 부합하는 통계자료 생산을 위해서는 문항 구조, 조사 대상, 산출 방식 등의 전반적인 검토와 수정이 필요함.
- **해외 여성폭력 관련 실태조사는 UN 여성폭력 통계 생산 가이드라인의 내용을 대체로 반영하되 국가별 차이를 고려하여 수행되고 있음.**

 - ▶ 미국의 '친밀한 파트너 폭력 및 성폭력 실태조사(NISVS)'나 유럽연합의 '젠더폭력 실태조사(EU-GBV)'처럼 젠더기반폭력으로서의 여성폭력 유형에 집중하여 조사하는 경우도 있었고, 호주의 '개인안전조사(PSS)'와 같이 안전과 웰빙의 차원에서 개인이 경험하는 다양한 유형의 폭력 피해를 포괄하여 조사하는 경우도 있었음.
 - ▶ 조사 대상의 경우, 여성만 조사하는 경우도 있었고(예: 유럽연합의 EU-GBV) 여성과 남성을 모두 포함하는 경우도 있었음(예: 미국 NISVS, 호주 PSS).
 - ▶ 조사 대상 연령대의 경우, 12세 이상부터 조사하는 경우도 있고(미국 NCVS), 18세 이상을 대상으로 하는 경우(예: 미국 NISVS, 유럽연합 EU-GBV)도 있음. EU-GBV의 경우 74세를 상한 연령으로 설정함.
 - ▶ 조사 방법은 표본 가구 대면조사 및 전화조사, 무작위 전화 면접 등 국가별로 다양한 방법을 통해 이루어지고 있음.
 - ▶ 조사 항목(내용)은 조사표가 공개되지 않아 구체적으로 파악하기는 어려우나 공개되는 조사 결과에 비추어 볼 때, UN 가이드라인을 반영한 조사 항목으로 구성하되 국가별 상황을 고려하는 방식의 조사가 이루어지고 있는 것으로 보임.

3 여성폭력 통합 실태조사 운영방안 및 정책제언

○ 조사 목적 및 방향

- ▶ 젠더기반폭력(GBV)으로서 여성폭력의 피해 현황과 실태를 파악하고, 여성폭력 방지 및 피해 대응의 기초자료 구축이라는 조사 목적에 대한 재확인 필요함.
- ▶ 사회변화에 따라 빠르게 변화하는 여성폭력 양상에 대한 신속하고 구체적인 파악이 가능한 조사표 설계가 필요함.
- ▶ 생애 전반의 복합적 피해 경험을 바탕으로 국제비교 및 광역단위 비교가 가능한 체계적인 데이터 생산을 목적으로 해야 함.
- ▶ 여성폭력의 다양한 유형을 포괄적으로 조사하고 있는 '여성폭력 실태조사' 중심의 통합조사 추진이 이루어질 필요 있음.

○ 조사설계

- ▶ (조사 운영방식) 기존 '여성폭력 실태조사' 중심으로 성폭력, 가정폭력, 스토킹 등 여성폭력 피해의 양상을 완전 통합하여 재구조화한 후, 3년마다 실시하고 그 결과를 발표하는 방안이 바람직함.
- ▶ (조사대상자의 성별) 성별에 따른 젠더폭력의 발생 양상과 특성, 대응 방식에 차이가 나타날 수 있으므로, 이를 파악하기 위해 조사 대상을 남성까지 확장해야 함.
- ▶ (조사대상자의 연령) 통합 실태조사 수행의 현실성과 실효성을 고려할 때, 성인을 대상으로 하되 고령 인구에 대한 상한 연령을 설정하는 방안(19~79세)이 가장 적절할 것으로 보임.
- ▶ (조사대상자의 성비) 다수의 심각한 젠더폭력 피해가 여성에게 집중되는 현실을 반영하면서, 성별 분석을 동시에 수행하기 위해 여성을 과표집할 필요가 있음. 구체적인 성별 표집 비율은 향후 예산 및 이에 따른 구체적인 표본 규모를 바탕으로 논의가 필요함.
- ▶ (조사 규모 및 방법) 외부 공개 수준의 통계를 생산하고 정책의 기초자료로 활용하기 위해서는 최소 25,000명 규모의 조사가 필요함.

○ 조사내용

- ▶ (조사 영역) 신체적 폭력, 성적 폭력, 정서적 폭력, 경제적 폭력, 스토킹의 5개 영역으로 구성하는 방안이 적절함. 다만, 기술매개폭력은 디지털 성폭력에만 한정되지 않으므로, 기술매개폭력을 별도의 폭력 유형으로 포함할지, 각 폭력 유형의 세부 항목으로 포함할지에 대한 논의가 필요함.

〈표 1〉 조사 영역(안)

구분	신체적 폭력	성적 폭력	정서적 폭력	경제적 폭력	스토킹
세부 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 평생/지난 1년 • 모든 관계 유형 	<ul style="list-style-type: none"> • 평생/지난 1년 • 모든 관계 유형 • 미수/기수 포함 • 디지털 성폭력 포함 	<ul style="list-style-type: none"> • 지난 1년 • 친밀한 파트너에 의한 행위로 한정 		<ul style="list-style-type: none"> • 평생/지난 1년 • 모든 관계 유형

- ▶ (조사 문항) 세부 유형별 폭력 피해 경험에 대한 조사 문항은 기존 실태조사들의 문항과 연속성을 가질 수 있도록 되도록 유지하고, 피해 발생 이후의 대응 여부와 도움 요청 여부 및 그 이유에 대한 항목을 보다 구체적으로 파악하여 경찰 미신고 이유와 신고 이후 만족도 등에 대한 구체적인 의견 수렴이 필요함.

- ▶ (친밀한 파트너 폭력의 측정 구조) 응답자의 응답 부담을 줄이고 조사 신뢰성과 효과성을 제고하기 위해, 지금까지 친밀한 파트너가 한 명 이상 있었다고 응답한 응답자를 대상으로 친밀한 파트너 폭력 경험을 조사하는 방안을 고려할 수 있음. 다만 이러한 방식을 채택할 경우, 정확한 통계 생산을 위해 스크리닝 문항에서 '친밀한 파트너'의 정의를 명확히 제시하여 응답 오류를 방지할 필요가 있음.
- ▶ (심층연구 주제 및 방법) 심층연구 주제 발굴은 본조사 시행 주기에 맞추어 시의적절한 현안 중심의 주제로 선정하고, 이에 맞는 조사방식을 채택하는 것이 적절함.

참고자료 ABS. Personal Safety, Australia. <https://www.abs.gov.au/statistics/people/crime-and-justice/personal-safety-australia/latest-release> (검색일 2025.08.18.)

BJS. National Crime Victimization Survey (NCVS), <https://bjs.ojp.gov/data-collection/ncvs#0-0> (검색일: 2025.07.07.)

CDC. National Intimate Partner and Sexual Violence Survey (NISVS), <https://www.cdc.gov/nisvs/about/index.html> (검색일: 2025.07.07.)

EIGE. EU gender-based violence survey: Key results, <https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/eu-gender-based-violence-survey-key-results> (검색일: 2025.08.11.)

FRA(2014a). Violence against women: An EU-wide survey, Results at a glance, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-vav-survey-main-results-apr14_en.pdf.

UN(2014). Guidelines for Producing Statistics on Violence against Women.

WHO(2025). Violence against women prevalence estimates, 2023.

김정혜·황정임·주재선·정수연·송란희(2022). 2022년 가정폭력 실태조사 연구, 여성가족부.

김효정·조선미·홍미리·정다운·한민경·송란희·최란·임세연(2024a). 2024년 스토킹 실태조사 사전연구, 여성가족부.

김효정·조선미·홍미리·정다운·한민경·송란희·최란·임세연(2024b). 2024년 여성폭력 실태조사, 여성가족부.

황정임·주재선·김정혜·동제연(2023). 여성폭력 관련 실태조사 개선방안 연구, 여성가족부.

황정임·주재선·김정혜·동제연·최란·권하늬(2022). 2022년 성폭력 안전실태조사 연구, 여성가족부.

주관부처 성평등가족부

관계부처 성평등가족부, 국가데이터처