

이 발표는 진행중인 연구이므로 인용 및 복제를 금함

## 개회사



안녕하십니까?

한국여성정책연구원장 이명선입니다.

먼저 바쁘신 중에도 한국여성정책연구원이 류지영 국회의원·경찰청과 “가정폭력사건에 대한 경찰 초기대응 강화 방안”을 주제로 공동개최하는 제98차 양성평등정책포럼에 참석해주신 내외 귀빈 여러분께 감사드립니다.

특별히 이번 행사의 개최를 적극적으로 지원해주시고, 오늘 이 자리에도 함께 해주신 류지영 의원님, 이상원 경찰청 차장님께 감사의 뜻을 전합니다.

이번 포럼은 경찰관 및 피해자 지원단체 실무자 면접조사 결과를 중심으로 가정폭력 사건의 경찰초기 대응상 문제점을 살펴보고, 경찰의 가정폭력 대응현황 및 개선 방향을 논의하고자 마련되었습니다.

현재 4대악 추방의 주요 과제의 하나인 가정폭력 사건이 발생한 경우 가장 최일선에서 대응하는 것은 경찰입니다.

따라서 가정폭력 사건에 대한 경찰의 효과적 초기대응은 추가 폭력 예방과 피해자 보호에 매우 중요하며, 이를 적극적으로 지원해야 할 필요가 있습니다.

그런데 정작 경찰이 출동하여도 피해자들은 보호와 안전 보장에 두려움을 느껴 적극적으로 협조하지 않는 경우가 많습니다.

2013년 가정폭력실태조사에 따르면 가정폭력 피해자들이 가정폭력 피해 경험 시 경찰에 신고하지 않는 이유 중의 하나로 ‘신고해도 별 효과가 없다’고 답했다는 점도 가정폭력에 대한 소극적 대응을 말해줍니다.

가해자의 책임성을 규명하는 조치에도 개선되어야 할 점들이 있습니다.

2011년 가정폭력처벌법 개정과 정부의 4대악 추방 정책 실시로 가정폭력 심각성에 대한 경찰과 일반인의 인식이 어느 정도 향상된 것은 사실입니다.

또한 2011년~2013년 동안 가정폭력 검거 건수는 꾸준히 증가하였으며, 특히 경찰의 긴급임시조치권 행사가 2012년 119건에서 2013년 1,002건으로 742% 증가하여 가정폭력범죄에 대한 경찰의 대응이 보다 적극적으로 변화하였음을 보여주고 있습니다.

하지만 아직도 가정폭력을 심각한 사회적 범죄로 인식하는 경향이 약하고, 경찰이 적극적으로 개입하려 해도 피해자 중심의 응급조치 및 가해자 분리조치에 필요한 법적 근거가 미흡하여 현장에서의 효과적 대응에 어려움이 많습니다.

본 포럼이 가정폭력 피해자 보호 강화와 가정폭력 예방에 대한 사회적 공감대를 확산하고, 경찰의 가정폭력 초기 대응과 관련된 권한을 실질적으로 강화하여 가정폭력 사건에 효과적으로 대처할 수 있는 방안을 도출할 수 있는 시간이 되도록 참석하신 여러분들의 고견을 부탁드립니다.

끝으로 오늘 사회자, 발표자, 토론자로 참여하시는 전문가 여러분과 이번 행사를 준비하신 관계자분들께 감사드리며, 참석해주신 여러분의 건승과 행복을 기원합니다.  
감사 합니다.

2015년 10월 20일  
한국여성정책연구원 원장

이 명 선

## 인사말



안녕하십니까. 국회 여성가족위원회 간사 새누리당 국회의원 류지영입니다.

가정폭력과 해결방안 마련에 관심을 가지고 오늘 토론회를 찾아주신 모든 내외귀빈 여러분과, 뜻 깊은 행사를 위해 다방면에서 성심껏 노력해주신 이명선 한국여성정책연구원 원장님과 관계자 분들께 깊은 감사를 표합니다.

가정폭력은 사회의 근간이 되는 가족공동체를 파괴하여 사회질서를 흔들고, 피해자뿐만 아니라 다른 가족구성원에 대한 간접피해를 유발하며, 폭력행위를 답습하게 할 우려도 있는 심각한 범죄입니다. 그러나 그간 일반폭력사건과 다르게 가정폭력은 ‘가정 내 문제’ 내지는 ‘개인적인 일’이라는 사회적 인식이 팽배하여 근본적인 해결이 어려운 경우가 많았습니다.

이에 정부는 지난 2013년 가정폭력을 ‘사회 4대악 근절정책’에 포함하고 관련 정책을 시행하여 가정폭력 신고의 증가, 가정폭력 재범률 감소 등 소기의 성과를 이뤄냈습니다.

그러나 가정폭력의 추정치와 그 파급효과를 고려한다면 가정폭력 근절대책은 지금보다 보완되고 확대되어야 합니다. 특히, 가해자와 피해자가 밀접한 관계에 있어 심각하고 지속적인 범죄로 이어질 가능성이 높아 초동대처와 가해자에 대한 강력한 제재방안 마련이 시급한 실정입니다.

그래서 오늘 이 토론회가 참으로 귀한 시간이라 생각합니다. 사건현장에서 가해자가 경찰의 명령에 불복할 경우 강제조치를 집행할 권한이 없어 실효성이 없다는 등 초기대응현장에서 지속적으로 제기되었던 문제점과 대안을 각 분야의 전문가분들과 함께 논의하고 나아가 구체적인 대안 마련에 힘쓰도록 하겠습니다. 그리고 앞으로도 피해자 지원 확대, 가해자 처벌 강화 등 가정폭력이 우리 대한민국 사회에서 근절될 때까지 대안을 논의하는 자리에 언제나 함께 하겠습니다. 아울러 바쁜 중에도 모든 토론자 여러분께 진심으로 감사를 드립니다.

가족은 스스로 선택한 것이 아닌 만큼 ‘신의 선물’이라고도 합니다. 이처럼 소중하고도 대체할 수 없는 가정 안에서 일어난 불미스러운 일로 인해 상처받는 이들이 없도록 사회적 관심과 노력이 절실합니다. 모쪼록 오늘 토론회뿐만 아니라 앞으로도 가정폭력 근절방안 마련에 많은 관심과 성원을 부탁드립니다. 여러분의 모든 가정이 건강하고 화목하길 진심으로 기원합니다.

감사합니다.

2015년 10월 20일  
국회의원 류 지 영



반갑습니다. 경찰청장 강신명입니다.

청명한 하늘과 울긋불긋한 단풍이 완연한 가을임을 알리는 10월의 좋은 날입니다.

이러한 결실의 계절에 류지영 의원실, 한국여성정책연구원과 함께 가정폭력 근절을 위한 제98차 「양성평등 정책포럼」을 갖게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각하며,

행사를 위해 힘써 주신 류지영 의원님과 이명선 한국여성정책연구원장님을 비롯한 관계자 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

예로부터 ‘가화만사성(家和萬事成)’이란 말이 내려오듯이, 사회공동체의 근간인 가정의 화목이 사회의 안녕을 담보한다는 사실은 오랜 시간이 흐른 지금도 변치 않는 천고의 진리와 같습니다.

특히, 갈수록 세분화·다원화되어가는 사회 변화 속에서 ‘가정의 중요함’을 되새기려는 노력이 더욱 배가되고 있는 현실입니다.

경찰은 2013년부터 가정의 화목을 위협하는 가정폭력을 4대 사회악으로 삼고, 이를 근절하기 위해 적극 노력하고 있습니다.

모든 경찰서에 ‘가정폭력전담경찰관’을 배치하고 ‘여성청소년수사팀’을 신설하는 등 현장 초동대응부터 사건수사, 사후관리까지 전 과정을 일원화하는 대응체제를 확립하였으며, 지속적인 인식전환 교육과 전문교육을 통해 전문성을 강화하고 있습니다.

모든 가정폭력 신고에 대해서는 익일 ‘전수 합심조사’를 통해 현장 조치사항을 재검토하여 혹시 있을 지도 모를 미흡한 조치에 대해 보완할 수 있도록 하였으며,

위험도가 높은 가정을 재발우려가정으로 지정하여 관리하는 한편, 지역 전문가들과 함께 ‘가정폭력 솔루션팀’을 구성하여 사례회의를 통한 재발방지 활동을 전개하고 있습니다.

이러한 노력으로 신고가 활성화되어 가정폭력 신고건수가 점차 증가하고 있으며, 현장에서의 적극적이고 엄정한 대응으로 사건처리건수도 증가하고 있으며 재범률도 감소하고 있습니다.

하지만, 아직도 경찰의 바람직한 역할에 대한 요구들이 적지 않으며, 가정폭력 근절을 위해 풀어야할 과제들도 많습니다.

이러한 의미에서 오늘 포럼은 다양한 의견 교환과 토론을 통해 현실적인 대안을 마련하고 관련 대책들을 제도화하기 위한 소중한 밑거름이 될 것이라 확신하며,

모쪼록 이러한 노력들이 앞으로도 지속적으로 이루어져, 건전한 가정의 회복과 이를 통한 사회발전으로 이어질 수 있기를 바랍니다.

끝으로, 포럼 준비를 위해 애쓰신 관계자 여러분께 다시 한 번 깊은 감사를 드리며, 이 자리에 계신 모든 분들의 가정에 건강과 행운이 충만하시기를 기원합니다.

2015년 10월 20일  
경찰청장 **강 신 명**

## 축 사



“가정폭력사건에 대한 경찰 초기대응 강화 방안”을 주제로 제98차 양성평등정책포럼이 개최되는 것을 축하드립니다. 행사를 마련해주신 류지영 의원님, 이명선 한국여성정책연구원장님, 강신명 경찰청장님, 그리고 토론을 이끌어 가시는 전문가 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

최근 몇 년간 가정폭력은 중대한 범죄라는 인식이 확대되며, 가정폭력을 예방하고 처벌하기 위한 법제도가 강화되어 왔습니다. 2011년 5월에는 현장출입·조사권이 도입되었고, 같은 해 10월에는 관련법에 긴급임시조치권이 명시적으로 포함됨으로써 경찰이 가정폭력 현장에서 적극적으로 초기대응을 할 수 있게 되었습니다.

그 결과, 가정폭력 신고는 2013년 160,272건에서 2014년 227,608건으로 42% 증가했고, 가정폭력 검거도 2012년 8,762건에서 2014년 17,557건으로 100.4% 증가했습니다. 가정폭력 신고건수와 검거건수의 이러한 증가는 우리 사회에 가정폭력이 얼마나 만연해 있고 가정폭력의 예방과 처벌을 위해 얼마나 더 많이 노력해야 하는지를 잘 보여주고 있습니다.

이러한 성과에도 불구하고 가정폭력에 대한 현재의 법제도에는 미비한 점이 많다는 것이 일선에서 일하는 경찰관들의 의견입니다. 예컨대 경찰이 긴급임시조치나 임시조치를 통해 가정폭력에 개입할 수 있게는 되었으나, 가해자가 이를 무시할 경우 현장에서 이를 즉시 제지할 수 있는 실효적 수단이 없습니다. 긴급임시조치 위반자는 300만 원

이하의 과태료를, 임시조치 위반자는 500만 원 이하의 과태료를 사후적으로 무는 정도입니다. 이로 인해 피해자를 제대로 보호할 수 없는 상황이 일어난다는 것입니다. 이외에도 가정폭력은 사후관리가 중요한데, 사후관리가 필요한 건수가 폭증하는 데 비해 지원체계는 아직 부실한 상태에 있는 것도 큰 문제라고 합니다.

오늘 포럼은 가정폭력에 대한 경찰의 초기대응에서 나타나는 이러한 문제점들을 상세히 진단하고 대응책을 논의해보려는 자리입니다. 적절한 대안이 마련되면 국회도 입법화를 위해 적극적으로 노력하겠습니다.

오늘 행사에 참여하신 모든 분께 건강과 행운이 함께하기를 기원합니다. 감사합니다.

2015년 10월 20일

새누리당 대표최고위원 김 무 성



제98차 양성평등정책포럼  
가정폭력사건에 대한  
경찰 초기대응 강화 방안

프로그램

PROGRAM

13:30~14:00	등 록	
14:00~14:20	개 회 식	<p>사 회 : 전기택 (한국여성정책연구원 연구기획·평가팀장)</p> <p>개회사 : 이명선 (한국여성정책연구원 원장)</p> <p>인사말 : 류지영 (국회의원/국회여성가족위원회 간사)</p> <p>강신명 (경찰청 청장)</p>
14:20~15:00	발 표	<p>좌 장 : 이수연 (한국여성정책연구원 여성권익·안전연구실장)</p> <p>1. 가정폭력 사건의 경찰초기 대응상 문제점 - 경찰관 및 피해자 지원단체 실무자 면접조사 결과를 중심으로 윤덕경 (한국여성정책연구원 연구위원)</p> <p>2. 경찰의 가정폭력 대응현황 및 개선 방향 이광석 (경찰청 여성청소년과 총경)</p>
15:00~16:00	지 정 토 론	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강정민 (여성가족부 복지지원과장)</li> <li>• 변현주 (한국여성인권진흥원 가정폭력방지본부장)</li> <li>• 양수옥 (여성긴급전화 1366 전국협의회장)</li> <li>• 원혜옥 (인하대학교 법학전문대학원 교수)</li> <li>• 이미정 (한국여성정책연구원 여성권익연구센터장)</li> <li>• 진희경 (전국가정폭력상담소협의회 상임대표)</li> </ul>
16:00~16:30	종 합 토 론	

\* 토론자 가나다순

## 목 차

## CONTENTS

### 발표 1

- 가정폭력 사건의 경찰초기 대응상 문제점 - 경찰관 및 피해자 지원단체 실무자  
면접조사 결과를 중심으로 ..... 1
- 윤덕경 (한국여성정책연구원 연구위원)  
이인선 (한국여성정책연구원 부연구위원)

### 발표 2

- 경찰의 가정폭력 대응현황 및 개선 방향 ..... 23
- 이광석 (경찰청 여성청소년과 총경)

### 지정토론

- 강정민 (여성가족부 복지지원과장) ..... 41
- 변현주 (한국여성인권진흥원 가정폭력방지본부장) ..... 45
- 양수옥 (여성긴급전화 1366 전국협의회장) ..... 51
- 원혜욱 (인하대학교 법학전문대학원 교수) ..... 55
- 이미정 (한국여성정책연구원 여성권익연구센터장) ..... 59
- 진희경 (전국가정폭력상담소협의회 상임대표) ..... 61

제98차 양성평등정책포럼

■ 발표 1

# 가정폭력 사건의 경찰초기 대응상 문제점

- 경찰관 및 피해자 지원단체 실무자 면접조사 결과를 중심으로

윤덕경 (한국여성정책연구원 연구위원)

이인선 (한국여성정책연구원 부연구위원)



## I. 들어가며

가정폭력에 대한 경찰의 초기대응은 가정폭력 가해자에게나 피해자에게 중요한 의미를 갖는다.

가해자에 대한 경찰의 적절한 초기대응은 수사기관의 수사절차 개시와 함께 처벌의 가능성을 경고하는 것이기 때문에 가해자의 재범을 방지할 수 있다는 점에서 가해자에 대한 효력이 있다. 피해자에게는 피해자로부터 가해자를 즉각적으로 분리하여 가정폭력을 제지함으로써 가정폭력 상황을 종식시키고 피해자 보호·지원을 통해 피해자의 안전과 인권보장에 기여할 수 있다.

최근에 경찰의 가정폭력 초기대응을 위한 다양한 제도들이 도입되고 있다. 긴급임시조치, 현장 출입·조사권, 재범위험성 조사표 작성 등 가정폭력 현장에 직접적으로 접근하여 가정폭력 상황을 조사하고 긴급하게 가해자에 대한 각종 조치를 할 수 있는 제도들이 마련되었다.

이러한 제도의 도입으로 초기대응이 원활하게 이루어 질 것이라는 평가가 있는가 하면 이전과 크게 달라질 것이 없다는 지적도 있다.

이에 본 논문에서는 이러한 제도들이 현장에서 잘 이용되고 있는 지, 그렇지 않다면 무엇이 어떻게 개선되어야 하는 지를 살펴 보고자 한다.<sup>1)</sup>

현장 경찰관 대상의 심층면접(또는 FGI)을 통해 경찰의 초기대응 현황과 문제점을 살펴 보게 될 것이며, 가정폭력 피해자 지원단체 실무자와의 심층면접을 병행하여 가정폭력 피해자 지원의 중요한 파트너로서 현장단체가 느끼는 경찰 초기대응의 현황과 문제점에 대한 의견을 함께 분석하였다.

다만 여기서의 경찰관이나 가정폭력 피해자 지원단체 실무자 의견은 개인의 의견으로 조직 전체의 의견을 대표하는 것은 아니기 때문에 일반화할 수는 없다. 적은 사람들의 의견이라도 실제 현장에서 사건을 처리하면서 발생하는 문제점을 파악할 수 있고 이에 대한 개선방향을 논의해 볼 수 있다는 점에서 그 의의를 찾고자 한다.

## II. 경찰관 면접조사 결과에 의한 가정폭력 초기대응 현황과 문제점

### 1. 조사대상 및 방법

가정폭력 사건에 대한 경찰의 초기대응 현황, 문제점 및 개선방안을 알아 보기 위해 서울권,

1) 본 발제원고는 윤덕경·이미정·이인선·김상운(2014), 「가정폭력사건에 대한 경찰 초기대응 강화방안」, 한국여성정책연구원과 윤덕경(2014), “가정폭력사건에 대한 경찰초기대응 방안”, 『젠더리뷰』2014 겨울호, pp.20-28의 내용을 발췌, 보완한 것임.

경기권, 경상권, 충청권의 9개 기관을 방문, 경찰관 26명을 면접하였다. 파출소나 지구대는 가정폭력 발생시 초기출동하는 업무를 수행하고, 경찰서의 형사과는 조사를 담당하며, 여성·청소년과나 여성보호계는 피해자를 지원하는 업무를 담당하기 때문에 파출소, 지구대, 형사과, 여성·청소년과를 고르게 선정하였다.

조사일시는 2014. 11. 5. ~ 2014. 11. 20사이에 이루어 졌으며, 면접조사 내용은 가정폭력 초기대응 현황 및 문제점, 가정폭력 초기대응 관련 제도 활용 현황 및 문제점, 기관연계 현황 및 문제점, 경찰대상 가정폭력 대응교육 참여 현황 및 개선방안에 관한 것이다.

## 2. 분석결과

### 가. 가정폭력 초기대응 현황 및 경찰조사시 어려운 점

#### 1) 현황

##### 가) 가정폭력 초기대응 과정

경찰이 가정폭력 신고를 받고 현장에 나갔을 때 현장에서 폭력이 행해지는 경우라면 가·피해자를 격리시키고, 가해자를 현행범으로 체포하여 경찰서로 데려 오는 등의 초기대응을 하게 된다.

가정폭력 현장에서는 각종 보호와 권리에 관한 내용을 담고 있는 피해자 권리고지확인서를 피해자에게 건내 주고 피해자는 사인하는 방식으로 피해자의 권리를 알려주고 확인하는 과정을 거치게 된다. 가·피해자가 더 이상 가정폭력의 사건화를 원하지 않는 경우에도 경찰은 차후라도 가정폭력이 발생하면 어떤 절차를 밟으라는 것을 주지시켜 주고 온다.

피해고지 확인서를 서명을 받고 나와야하기 때문에 현장에서 피해자에게 확실하게 고지시켜준다. 맞고 살지 말라고 조언해주고 어떻게 처리해야 하는지 알려준다(Y지구대 K대장).

##### 나) 피해자의 처벌불원의사 처리

피해자들이 가정폭력사건의 더 이상의 진전을 원하지 않고 처벌불원을 요청하는 경우가 있다. 폭행죄는 반의사불벌죄이기 때문에 피해자가 가해자의 처벌을 원하지 않을 경우 처벌할 수 없으나 가정보호사건으로 보내는 것은 가능하다. 경찰관의 말을 들어 보면, 실제 피해자가 처벌을 원하는 경우는 20%이내라고 한다. 현장에서 가정폭력 사건화를 원하지 않는 경우 피해자가 경찰서에 오지 않으며 이 때는 사건을 종결하게 된다. 가정폭력을 신고한 이후 처벌을 원하지 않는 배경은 자식문제나 경제적인 문제가 연관되어 있다.

피해자와 당시 대화를 해보면 대부분 “남편이 때리지만 못하게 해 달라”, “잠깐 남편을

데리고 나가 달라”는 부탁을 많이 하는 것으로 볼 때 실질적인 처벌을 원하는 것이 아닌 것으로 판단할 수 밖에 없다.

피해자에게 직접적으로 처벌의 여부를 물어보고 예를 들어 처벌하고 싶다고 하는 경우에는 파출소로 모시고 와서 단계적으로 진행한다. 그러나 피해자가 처벌불원의 의사표현을 한 경우에 그 의사의 진위여부를 가려 내기가 어렵다. 피해자와 대화하고 처벌을 해야 할 상황이면 처벌을 권유하기도 하는데, 실질적으로 10~20프로 정도만 처벌을 원한다(K파출소 C경위).

## 2) 문제점

가) 가·피해자 모두 가정폭력이 범죄라는 것에 대한 인식 없음

가정폭력 초기대응의 어려움은 가정폭력이 혈육이나 가족문제이기 때문에 범죄라고 생각하지 않거나 부부문제에 개입하지 말라는 등 가정폭력이 범죄라는 사실에 대한 인식이 부족하며, 이것은 가해자나 피해자 모두 비슷하다고 한다.

제가 현장에 나가보면 남자들이 왜 가정사에 개입하느냐 우리 부부문제라고 한다. 그런 경우가 있는데, 여자 분도 피해를 당한 분들도 어느 정도는 그런 시각이 있을 수 있다는 생각이 든다. 현장에 가면 피해자 분한테 처벌 원하느냐, 해드리느냐 마느냐, 어떤 피해가 있는지 확인을 한다. 그럴 경우에는 여자 분들은 사건처리까지는 원하지 않는 분이 있다(G경찰서 H경사).

나) 가정폭력 정도에 대한 수위 예측의 어려움

가정폭력 출동시 발생한 가정폭력의 정도가 어느 만큼인지 알 지 못하고 대응하게 되는 부분에 어려움이 있다고 한다. 예측보다 상황이 더 중한 경우도 있고 그 반대인 경우도 있는데 확실히 알지 못하는 상황에 대처하기에 긴장감이 고조되기도 한다. 경찰이 전화로 가정폭력 신고를 받을 당시에는 심각하게 설명했고 막상 출동하면 가해자와 피해자가 거부하는 경우 가정사라서 적극적으로 개입하고 선뜻 나서기가 어렵다고 한다. 가해자와 피해자가 경찰에게 그냥 그대로 돌아가 달라고 하며, 신고는 했지만 취하할 테니 갔으면 좋겠다고 해서 돌아 왔는데 또 문제가 또 생길 수도 있다. 그런 경우 경찰이 적극적으로 대처할 수 없기 때문에 상당히 어려운 부분이 있다고 한다.

신고내용이 녹취가 되어 듣고 출동하는데, 예측하기가 어렵다. 뺨 한 대를 맞았다고 하는 등 신고가 들어오는 경우도 있는데 현장에 가기 전까지는 잘 모른다. 상황이 100이라고 생각하고 갔는데 20이나 30정도인 경우도 있다. 오히려 반대로 50으로 생각하고 갔는데 100인 경우도 있다(A경찰서 Y경위).

다) 가해자와 피해자 모두 거주지에서 분리되지 않겠다고 하는 경우

가정폭력 초기대응과정에서 가해자와 피해자의 분리문제가 쉽지 않은 일로 작용한다. 가·피해자 분리에도 불구하고 공간이 협소하여 분리의 효과가 미약하거나 자녀 문제 등으로 피해자가 집을 떠나려 하지 않거나 경찰에서 제공하는 임시숙소를 피해자가 거부하는 경우 등이 사례로 제시되고 있다. 가정폭력에서 가장 어려운 부분은 가족들이 한 공간에 살아야 한다는데 오는 문제로 다른 폭력사건의 경우는 가해자와 피해자가 분리될 수 있기 때문에 상황이 끝나는데 비해 가정폭력은 그렇지가 못하다는 것이다. 임시숙소에 가 있으면 직장 생활도 어렵고 아이 양육에도 어렵기 때문에 가지 않으려 한다.

최근 경찰에서는 예산을 들여서 피해자 임시숙소를 마련하였다. 관내 깨끗한 모텔 같은 데와 협약을 맺어서 가정폭력, 성폭력 피해를 입었을 경우 이용할 수 있도록 하고 있으나 모텔이라는 특수성도 있고 현장을 떠나면 안 되겠다는 생각이 있어서 피해자들이 이용하지 않으려 한다.

똑같은 폭력사건이라고 하더라도 현장조치가 일어나서 둘이 헤어지면 싸움이 끝나는데 가족같은 경우에는 분리조치를 하더라도 가정폭력이 일어나는 집은 거의 대부분이 50평, 60평이 아니라 열 몇평 아파트에서 일어날 수도 있고 공간 작은 시골집 등에서 일어나기 때문에 분리를 한다고 해도 상대가 다 듣기 때문에 싸움이 끝나는 경우라고 볼 수 없다(A경찰서 Y경위).

## 나. 가정폭력 초기대응 관련 제도 활용 현황 및 문제점

### 1) 현황

#### 가) 현장 출입·조사권 활용 현황

사법경찰관리의 현장출입·조사권을 규정한 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(제9조의 4, 2012.2.1. 신설)에 의하면 사법경찰관리는 가정폭력범죄의 신고가 접수되면 지체없이 가정폭력의 현장에 출동하여 피해자 보호를 위하여 현장에 출입하여 피해자 등 관계인에 대한 직접적인 조사, 질문을 하도록 하고 있다. 심층면접사례에 직접적인 조사에 관한 내용은 포함되어 있지 않지만 현장의 경찰관들은 현장출입·조사권에 관한 경찰들의 인지가 잘 되어 있고 활용도도 높다고 하였다.

가정폭력특례법이 시행되면서 아주 적극적으로 활용되고 있다. 출입조사는 경찰들이 중요사건으로 취급한다. 아동학대나 가정폭력 같은 경우에는 code1, 2라고 해서 분류한다. 강력사건이라고 취급하는 것이 따로 있는데 이 경우 지령을 내린다. 예를 들어 집에 강아지가 집을 나가서 신고하는 경우는 code2로 접수가 되며, 납치를 당하고 있는 상황 등은 위급한 상황으로 code 0 라고 한다. 가정폭력 아동학대는 code 1으로 보고 처리하는

것이다. 0, 1, 2 가정폭력이나 아동학대 등은 code1, 2라고 해서 적극적으로 하고 있다. 그래서 출입조사를 제대로 하고 있다(N경찰서 P과장).

#### 나) 재범위험성조사표 작성

재범위험성 조사표는 경찰이 현장에서 재범위험성을 판단하는데 기초자료로 쓸 수 있도록 현장에서 작성하도록 되어 있다. 면접대상 경찰관들의 보고에 따르면 현장에서 작성하는 경우도 있고 형사과에서 작성하는 경우도 있는 것 같다. 최근에는 재범위험성조사표를 일일이 서류로 처리하지 않고 단말기로 처리하는 방법이 모색되고 있다고 한다. 경찰들이 가지고 다니는 서류가 너무 많은 것을 감안하여 스마트폰 식으로 모두 체크하고 자동으로 경찰서로 넘겨서 바로 데이터베이스화할 수 있도록 한다는 것이다.

경찰들에게는 의무조항이다. 체크리스트라는 것이 따로 아주 세밀하게 작성이 되어있다. 예를 들어 피해자가 그 당시에는 급했는데 지금은 괜찮다고 가보셔도 된다고 해도 신고가 접수되면 사건처리를 하지 않더라도 재범우려가 있는지, 평상시에도 사건이 발생했었는지 작성한다. 경찰관이 신고가 들어왔을 때 피해자가 다시 가보라고 해도 그냥 돌아가는 법은 없다. 무조건 그 집에 가서 작성해야한다. 사건처리를 하고 하지 않고의 문제가 아니라, 이러한 서류를 파출소장이나 지구대장에게 결재를 받게 되어있다(N경찰서 P과장).

## 2) 문제점

#### 가) 재범위험성조사표 작성 관련 문제점

재범위험성조사표와 관련하여 사건처리시 가정환경조사서 등을 따로 만들기 때문에 현장에서 작성하는 것은 큰 의미가 없다는 의견을 제시하기도 한다.

현실적으로는 큰 필요가 없다. 사건을 처리 할 경우 가정환경조사서를 만들 때 서류를 따로 작성하기 때문에 가정폭력신고가 들어왔을 때 현장에서 하는 의미가 없으므로 실효성이 의문시 된다(Y파출소 J경위).

한편 재범위험성조사표 작성과 관련하여 오랫동안 누적된 가정폭력의 재범위험성을 잠깐 보고 판단할 수 있겠느냐에 대한 의문을 제기하는 경찰관도 있었다. 짧은 시간내에 재범을 할 것이라고 보는 것은 주관적인 판단에 치우칠 가능성이 있다는 점을 내포하고 있다고 할 것이다.

현재 재범위험성조사표를 작성할 만큼의 그런 사안은 없었다. 그런데 이 부분도 표로는 돼 있어서 현장에서 하계끔 돼 있는데 솔직히 작성하기가 쉽지는 않다. 왜냐하면 상중하가 어떤 사안에 대해서 딱딱 나오는데 그것을 자체적으로 판단을 해야 하는 것이 문제이다. 가정폭력이라는 의미 자체가 거의 대부분이 오랜 세월

있었던 폭력이고 그것이 외부로 표출되고 신고되는 것인데 그 사안을 순간에 뽑아낸다는 게 어렵다. 상습성이라든지 폭력의 정도가 심한지 어떤지는 외관상으로 잡아내기가 쉽지는 않다. 그래도 최대한 생각을 많이 해서 작성하기는 하는데, 쉽지는 않다. 가정폭력이 며칠 있어서 나오는 게 아니고 얘기를 듣는 것만으로도 많은 시간이 걸리는데 그 부분을 이 사람이 재범 하겠다 안 하겠다 것을 판단하기는 쉽지는 않다. 그렇더라도 재범 위험성을 판단을 하고 분리조치도 하고 있다(A경찰서 Y경위).

#### 나) 긴급임시조치 활용상 문제점

긴급임시조치를 활용함에 있어서 위반시 과태료 조항만 있기 때문에 실효성이 없다고 본다. 긴급임시조치를 위반했을 경우 현행법으로 체포를 하든지, 벌칙조항을 넣든지 하는 강제성이 있어야 하는데 현장에서 제재 할 조항이 따로 없다는 것이다. 격리시키거나 퇴거시켰을 때 위반하는 경우가 많은데, 위반했을 때 강제성을 띄는 다른 규정이 없다. 사후적으로 과태료를 받고 형사상 처벌 벌칙조항자체가 없기 때문에 긴급임시조치처리자체가 실효성이 없다고 한다.

과태료 부과는 동의할 수 없다. 흥분해서 폭력을 행사하는 사람에게 과태료를 부과하면 100명 중 1명도 따르지 않을 것이다. 또한 경찰관이 법집행을 해버리면 되는데 과태료를 부과하는 것은 말이 되지 않는다고 생각된다. 일반적으로 과태료(불법주차단속 등)는 받아내기가 힘든 상황인데, 밥 세끼도 먹지 못하고 알코올중독으로 술만 먹는 가해자에게 합당하지가 않다. 그리고 지금까지 과태료 부과한 예도 없다(K파출소 C경위).

또한 임시조치 위반의 경우 바로 유치장 구금을 할 수 있어야 하는데 현행법상으로는 또 다시 임시조치를 청구해야 하기 때문에 시간만 소요되고 실제 위반자에 대한 신속한 제재를 할 수 없는 문제점이 있다. 긴급임시조치 1·2·3호를 위반한 경우 5호인 유치장 구금을 바로 할 수 있어야 하는데 경찰관이 긴급으로 할 수 없고, 법원에 가서 판사의 결정을 받아야 할 수 있다. 경찰관이 긴급임시조치를 하면서 5호의 내용도 사안에 따라 할 수 있도록 개선되어야 할 필요가 있다.

현장에서 임시조치를 신청해서 결정서를 받았는데도 불구하고 가해자가 접근을 한다 했을 때 우리가 출동을 나갔을 때 이 사람을 강제적으로 끌어내지를 못 한다. 법은 그렇게 돼 있다. 만약에 이 사람을 법으로 끌어내서 유치장에 넣으려면 다시 임시조치를 신청해야 하는데 검사한테 신청하고 검사는 또 판사한테 갔다가 그 기간이 아무리 빨리 걸려도 하루는 걸릴 것이다. 검사는 당직 검사가 있어서 서류 만들어서 결재를 받으면 되는데 판사한테 올렸을 때 과연 판사가 그 새벽 시간에 해줄 것이냐는 거다. 아침 출근해서 여유 있게 해줄 것이다. 그런 게 전혀 실효성이 없다는 것이다. 예를 들어서 접근금지 조항을 위반했을 때 둘이 분리해서 끌어낼 수 있게 강화된 조항이 있으면 좋겠다(H지구대 I경위, P경사).

## 다. 기관연계의 문제점

### 1) 보호시설 연계의 어려움

많은 경우 경찰과 보호시설간 연계가 잘 되고 있었지만 그렇지 않은 경우 예컨대 보호시설이나 상담소가 적극적이지 않거나 시간적으로 새벽에는 연계할 수 없도록 되어 있는 경우 등은 연계에 있어서 어려움을 가진다고 하였다.

병원 또는 Y지역 1366으로 연락취하고 장소는 비공개로 한다. 경찰이 직접 인계 할 수 없는데 보통 피해자는 돈이 없기 때문에 갈 수가 없다. 그런데 상담소나 센터가 적극적이지 않은 경우 보낼 수가 없다. 또한 지하철로 보내는 경우도 있다. 새벽에 많이 일어나는 일인데 그쪽에서 적극적으로 나오지 않는 경우 많고 지체 장애자 등은 가기가 어렵다. 그런 것이 제대로 되어있지 않은 것 같다(Y지구대 K대장).

또한 상담소의 전문성이 부족하거나 피해자가 이용해 보았으나 실질적인 도움을 받지 못한 경우 등은 상담소 연계의 어려움으로 작용한다고 하였다.

나가서 여성긴급지원센터나 이런 데 전화를 해봤자 그쪽에서 출동식으로 나와서 도와준다는 이런 시스템은 없다. 모든 게 우리가 데려다 주고 상담 연계해주고 그쪽 자체는 모든 상담소가 안내식으로 되어 있는 것 같다. 그나마 전문가 분들이 계실 거라는 생각 하에 전화해서 여건이 되면 나오셔서 진짜 심각한 상황에서는 도움을 주셨으면 좋겠다는 생각을 하는데, 실제로 개입을 해서 피해자 진정도 시키고 그런 것을 할 만한 전문가가 없거나 인력이 적은 것 같다(H지구대 P경사).

### 2) 가해자치료기관 연계의 문제점

가정폭력이 대부분 음주에 원인이 있는 경우가 많기 때문에 알코올치료센터의 개입은 적극적으로 필요하다. 경찰이 가해자를 센터에 데려 가는 것의 근거가 없어 강제로 데려 갈 수는 없는 상황이고, 센터에 다녀 온 가해자가 크게 도움을 받지 못했다는 경험을 이야기하는 등 가해자 치료기관 연계의 어려움을 지적하고 있었다. 알코올 치료센터의 인적, 물적 여건 조성이 시급히 이루어 져야 할 것으로 보인다.

우리 관에서는 알코올치료센터가 따로 없어서 다른 곳에 연계를 하려고 해도 잘 되지 않는다. 가해자들이 가지도 않고, 강제로 데려갈 수도 없고, 연계를 하면 좋을 것 같은데 가해자는 ‘내 일은 내가 하겠다.’ 그런 식으로 말한다. 가해자 사건 처리 전 단계에서 의무상담도 하고 의무자를 두면 담당형사가 체크를 하고 그 부분에 의무적으로 치료를 받게끔하면 좋을 것 같다(D경찰서 K경위).

### 3) 경찰서 보호시설의 활용도가 낮음

최근에 경찰서에 가정폭력 피해자를 보호하기 위한 보호소가 마련되어 있다. 모텔이나 여관을 보호소로 꾸며서 활용하고 있는데 이에 대한 활용도가 높지 않은 것으로 나타났다. 모텔, 여관 등의 특수성과 이미지 때문에 피해자들이 쉽게 이용할 가능성이 높아 보이지 않는다. 피해자를 보호하기 위한 보호시설 설치에 그 취지는 굉장히 좋지만 기존의 모텔 등을 이용하는 것에 대한 재검토가 있어야 할 것으로 보인다.

정작 피해자들은 보호소에 가는 것을 원하지 않는다. 노출을 꺼리고, 심적으로 불편해서 인 듯하다. 친척집, 친구 집 등에 가겠다고 하는 경우가 더 많은 듯하고 보호소에 가려고 하지 않는다(Y파출소 J경위, H지구대 P경사).

## Ⅲ. 피해자 지원단체 실무자 면접결과에 의한 가정폭력 초기대응 현황과 문제점

### 1. 조사대상

가정폭력피해자 지원시설 현장실무자가 생각하는 경찰의 초기대응상의 문제점과 개선점을 파악하기 위해 현장실무자 면접조사를 실시하였다. 현장실무자 면접은 가정폭력상담소, 가정폭력보호시설, 1366센터 종사자 15명을 대상으로 실시하였으며, 면접참여자는 상담소 10명, 보호시설 2명, 1366센터 3명이었다. 현장실무자는 지역에 따른 차이를 반영하기 위하여 지역을 고려하여 선정하였다. 지역은 서울 2명, 경기도 3명, 부산 4명, 대구 1명, 충청도 3명, 전라도 2명이었다.

### 2. 조사방법

면접은 3-4명이 참여한 집단면접으로 실시하였으며, 거리상으로 집단면접 참여가 어려운 경우 서면으로 실시하였다. 면접은 11월 3일부터 21일까지 3주에 걸쳐 진행하였다.

조사내용은 경찰의 초기대응상의 문제점, 관련제도 활용상의 문제점, 경찰의 초기대응 강화를 위한 개선점에 중점을 두고 실시하였다. 관련제도는 경찰의 현장출입·조사권, 응급조치, 긴급임시조치, 재범위험성 조사표, 경찰 현장대응 업무수첩 및 현장대응 매뉴얼 등을 포함하였다.

면접참여자에게는 면접 전에 미리 면접참여자의 익명성 보장과 면접내용을 연구 외의

용도로 사용하지 않는다는 점을 고지하였으며, 면접내용은 면접참여자의 동의를 받아 녹음을 한 후 추후 녹취록을 작성하였다.

### 3. 분석결과

#### 가. 경찰 초기대응상의 문제점

##### 1) 가정폭력에 대한 인식 부족

현장실무자들은 전반적으로 정부의 4대악 정책 이후 가정폭력의 심각성에 대한 경찰의 인식과 초기대응이 향상되었다고 평가하고 있었다. 그러나 일선 경찰과 지구대가 여전히 가정폭력을 가정사로 여겨 적극적으로 개입하지 않는 경향이 있음을 초기대응상의 가장 큰 문제점으로 지적했다. 경찰을 대상으로 한 교육 등으로 최근 가정폭력에 대한 경찰관의 인식이 많이 바뀌고 있지만, 아직 가정폭력이 범죄라는 인식이 전반적으로 부족하며 가정폭력에 대한 인식과 개입에 있어 경찰관 간에 편차가 크다는 점도 지적되었다. 연령에 따른 차이도 있어 비교적 연령이 젊은 층의 경찰관들과 중년 이상 연령의 경찰관간의 초기대응에 편차가 크다고 느끼고 있었다.

비교적 나이가 젊은 경찰관은 가정폭력에 대한 인식을 정확히 하여 내담자에게도 선입견을 가지지 않고 대하는 태도를 보이나 간혹 나이가 많은 경찰관이 내담자를 대하는 태도는 남성주의 사상에 젖어 있는 경우도 있어 내담자가 제2의 상처를 입는 경향이 발생한다. 이러한 이유로 피해자의 상담 시 피해자로 하여금 재발되는 폭력에 대해 공권력의 도움 받는 것을 두려워하는 경우가 발생한다(참여자 11, 1366 센터장).

또한, 피해자에게 고소하면 가해자가 벌금을 받을 건데 고소를 하겠냐고 질문을 하여, 가해자를 고소할 경우 가족에게 경제적인 부담만 지울 뿐 가해자가 중한 처벌은 받지 않는다는 메시지를 전달하여 피해자가 이후 폭력의 재피해가 있어도 신고를 하지 못하게 되는 경우도 많다고 한다. 이에 대해 한 현장 실무자는 ‘경찰은 피해자가 가해자 처벌에 대한 의사가 없으면 사건진행이 불가하다는 입장을 갖고 있으며 그 책임을 전적으로 피해자에게 전가’하는 것이라고 지적했다.

##### 2) 반복 신고에 대한 심각성 인식과 대처 미흡

폭력이 1회 이상 일어나서 경찰에 신고를 하는 폭력사태에 대해, 경찰이 그 심각성에 대한 인식과 대처가 부족하다는 점이 지적되었다. 반복해서 신고를 하는 피해자를 경찰은 ‘상습적’으로 신고를 한다고 표현하기도 하며 이에 대한 적절한 대응을 하지 않아, 반복신고 사건에

대한 경찰의 조사와 피해자에 대한 태도에 피해자가 불만을 느끼는 경우가 많다고 한다.

한 사례로 가해자인 남성에게는 OO선생님이라고 부르고 피해자인 여성에게 아줌마라는 호칭을 사용하여 호칭에서부터 경찰이 가해자에 대해 우호적이고 피해자를 무시하는 듯한 태도를 보인 경우도 있었으며, 여섯 번이나 신고가 들어왔음에도 불구하고 경찰에서 적절한 조치를 취하고 않고 상담소나 1366 센터 등 지원기관으로 전혀 연계를 하지 않은 사례도 있었다고 한다.

면접참여자들은 경찰이 반복적인 폭력신고의 심각성을 인식할 필요가 있으며, 반복적인 폭력신고에 대해서는 대응하는 방법이 처음 신고하는 가정폭력 사건과는 달라야 한다는 의견이었다.

### 3) 지원기관으로의 연계와 협력 미흡

현장실무자들은 최근 경찰의 상담소, 1366 센터 등 가정폭력피해자 지원기관으로의 연계와 협력이 이전에 비해 상당히 미흡하다고 평가하고 있었다. 경찰이 신고를 받아 현장에 출동한 후에 피해자에게 지원기관에 대한 정보를 제공하고 지원기관에 연계하기보다, 피해자를 경찰이 마련한 임시보호처로 분리하는 조치를 취한다는 것이다.

현장실무자들은 이러한 경향에 대해 긴급임시조치 실적 위주의 조치이며, 지원기관으로 연계시에 기관으로 피해자를 데려다주는데 걸리는 시간과 거리상의 문제로 연계를 꺼린다고 평가하고 있었다.

## 나. 관련제도 활용상의 문제점

### 1) 현장 출입·조사권

가정폭력방지법에 근거하여 경찰은 현장 출입·조사권을 행사할 수 있으며, 가정폭력 행위자가 이에 응하지 않을 경우 과태료가 부과될 수 있다. 또한 가해자가 경찰에 불응하여 현관문을 열지 않아 경찰이 물리적으로 문을 여는 경우, 손상된 현관문의 수리에 대한 지원이 이루어지고 있다. 이러한 법적 근거와 지원에도 불구하고 경찰의 출입·조사권은 현장에서 실질적으로 잘 이루어지지 않고 있으며, 현장실무자들은 이를 경찰의 인식의 문제로 지적했다.

경찰은 여전히 가해자가 자발적으로 문을 열지 않는데 가정에 들어가는 것을 가정에 대한 침범, 사적 영역에 대해 침해라고 인식하고 꺼리는 경향이 있다는 것이다. 경찰이 현장에 들어가 조사할 권한이 있음을 가해자에게 고지하고 권한을 행사하기보다, 가해자가 불응하여 과태료를 징수받으면 그 부담이 폭력피해자를 포함한 가정에게 돌아간다는 점을 피해자에게

말함으로써 오히려 피해자가 신고를 꺼리게 되는 결과를 낳기도 한다고 한다.

현장실무자들은 피해자의 안전과 사건의 조사를 위해 경찰이 신고를 받아 출동을 하면, 가해자나 피해자가 문을 열지 않는 경우에도 반드시 현장을 확인하고 조사해야할 권한과 의무가 있다고 강조하였다.

... 그래서 제가 경찰한테 ‘영장 없이도 들어갈 수 있으니까 문을 따고 들어가야죠, 그 사람이 어떤 상황인지 우리가 모르잖아요’... 그리고 피해자나 가해자나 어느 누가 신고를 하더라도 문을 안 열어준다 하더라도 경찰이 열고 들어가게 해야 합니다. 일단 아무리 상습적으로 하거나 가볍거나 그렇지 않는 경우라도 일단은 경찰이 확인해야지 된다니까요(참여자 10, 1366 센터장).

내담자 중 경찰과 함께 본인의 집 앞에 있는데 가해자가 문을 열어주지 않는다면 어떻게 해야 하나고 문의 하는 경우가 종종 있었다. 경찰과 동행을 했음에도 불구하고 경찰들은 최대한 책임을 면피하려는 행동을 많이 하는 것을 느끼게 되며, 현장에 들어가서도 가해자에게 피해자들의 정당한 권리에 대해서 말하기를 꺼려하며 잘 화해하라는 분위기를 조성하는 경우가 많다(참여자 11, 1366 센터장).

## 2) 응급조치

가정폭력처벌법상 가정폭력 신고를 받은 경찰은 즉시 현장에 나가서 폭력의 제지와, 가해자와 피해자의 분리 및 수사, 피해자가 동의한 경우 피해자를 지원기관으로 인도, 긴급 치료가 필요한 피해자를 의료기관으로 인도, 폭력재발시 임시조치를 신청할 수 있음을 통보 하는 응급조치를 취해야할 의무가 있다. 응급조치는 피해자보호를 위해 경찰이 초기대응에서 기본적으로 취해야할 의무조치이지만 현장에서는 제대로 이루어지고 있지 않다는 문제점이 지적되었다.

가장 큰 문제점으로 지적된 것은 경찰이 우선적으로 피해자와 가해자를 분리하여 피해자를 보호하는 조치를 취한 후 가해자에 대한 조사를 해야함에도 불구하고, 피해자와 가해자를 분리하는 기본적인 조치를 하고 있지 않다는 점이다.

피해자와 가해자를 분리시키지 않은 상태에서 피해자에게 고소의사 등을 질문하고, 피해자가 가해자가 두려워서 제대로 대답하지 않으면 현장을 면밀히 조사하지 않은 채 돌아가 버리는 경우가 많다고 한다. 이에 대해 면접에 참여한 현장실무자들은 경찰은 현장에 출동하면 아무리 가벼워 보이는 상황이거나 피해자가 괜찮다고 해도 출동 즉시 반드시 피해자와 가해자를 분리하여 상황을 면밀히 조사해야한다고 강조했다.

(경찰관들이) 폭력장면을 보고도 피해자에게 가해자와 분리되지 않은 상황에서 고소하겠느냐고 물었다. 가해자를 옆에 두고 묻기 때문에 후환이 두려워 고소한다고 말할 수 없어 고소한다는 말을 못하자 경찰은 돌아가 버렸다. 경찰이 현장에 도착하면 반드시 피해자와 가해자 분리가 우선되어야 한다. 뿐만 아니라,

피해자가 고소를 하지 않더라도, 출입조사를 거부하더라도 피해상황을 최종적으로 확인하여야 한다(참여자 13, 상담소 소장).

남편이 불 지르고 칼로 덤비며 죽이겠다고 폭력을 행사하여 경찰을 불렀는데, 경찰이 오니 (남편이) 가만히 있자 경찰은 아무 조치도 하지 않고 가버리기를 두 번, 아내가 방어하다 남편이 칼에 찔려 위독하자, 경찰은 당일 세 번째 와서 사건을 접수하였다. 결국 남편이 사망하고 피해자는 살인범이 되었다(참여자 13, 상담소 소장).

또한, 다수의 피해자들은 상담소, 1366 센터 등 상담을 받을 수 있는 곳을 안내받지 못했다고 하여, 경찰에 현장에서 피해자에게는 지원기관에 대한 정보를 제공하고 상담소에 연계하여 상담을 받게 하는 것이 필요하다는 의견이었다. 피해자의 권리고지의 경우에도 현장 조사만을 하고 갈 경우에는 고지 등이 잘 이루어지지 않고, 경찰서나 지구대로 이송되는 경우에도 내용에 대한 자세한 설명없이 고지 등의 안내를 받았다는 것에 서명만 하는 경우도 많다고 한다.

피해자들이 경찰연계로 인도되어 온 경우 ‘가정폭력피해자 권리 및 고지확인서’를 받게 되는데 내담자들에게 한 번씩 읽어만 주는 경우가 많아, 법률적인 자문을 구하는 상담 시에 경찰에서 안내서를 받지 못했냐는 질문을 하면 ‘뭔지는 모르겠지만 쪽지 하나를 받았다’고 답변하는 경우가 많으며 내용은 알지 못한다고 한다 (참여자 11, 1366 센터장).

### 3) 긴급임시조치

현장 실무자들은 올해 긴급임시조치를 위한 지원예산이 확대되면서 지정된 모텔이나 병원으로 피해자를 분리하여 보호하는 조치가 증가하고 있다는 점에 우려를 보였다. 피해자를 분리시킨 후에는 피해자에게 지원기관을 연계하거나 지원기관에 대한 정보를 제공하는 조치나 가해자에 대한 조치없이 다음 날 피해자를 대부분 가정으로 돌려보내고 있어, 경찰의 조치는 피해자에 대한 보호와 사후조치없이 긴급임시조치에만 편중되고 있다고 평가하였다.

한 1366 센터의 장은 1366센터의 긴급피난처가 24시간 운영됨에도 불구하고 내담자와 동반 자녀를 경찰의 임시보호소(모텔)에 임시조치하는 경우, 내담자의 안전이 확보되지 않고 지원 서비스가 제공되지 않는다는 문제점을 지적하였다. 현장실무자들은 이러한 경향이 긴급임시조치에 대한 예산배정에 따른 실적위주의 대응이라고 지적하면서, 피해자 보호를 위해 경찰의 조치가 적절하게 이루어져야한다는 의견을 제시하였다.

후속조치가 전혀 이루어지지 않는다는 문제. 그 분들이 결국은 모텔에 2~3일 있다가 집으로 돌아간다는 소린데, 그럼 이걸 제2의 폭력, 폭력이 계속 순환된다고 밖에 이해할 수 없거든요. 그 뒤로 과연 그분들이 어디로 갈 것인가?(참여자 8, 상담소 소장)

피해 여성들이 제대로 상담 및 지원으로 갈 수 있는 통로를 아예 접근조차 못하면서 집으로 돌아가는, 혹은 폭력의 고리 속에서 제대로 끊어지지 않는 그런 형태가 반복이 되고 있다는 게 가장 큰 문제거든요(참여자 2, 상담소 소장).

또한, 오히려 경찰이 피해자가 머물고 있는 임시거처의 정보를 가해자에게 노출시키는 경우도 있다는 점이 지적되었다. 예를 들어, 1366 센터의 직원이 피해자를 만나기 위해 모텔을 방문했는데, 경찰에서 인도한 사람이라고 하자 모텔주인이 신분을 확인하지 않고 안내할 만큼 피해자 보호를 위한 조치가 없었던 사례도 있었다고 한다. 다른 1366에서는 경찰이 가해자에게 1366 센터의 상담원의 이름과 피해자가 머물고 있는 모텔의 호실까지 알려준 사례를 예로 들었다.

신고가 와서 경찰이 출동했을 때 1366이나 쉼터에 대한 정보를 경찰이 먼저 제공을 해주지 않는대요. 않고, 모텔로 안내를 하는 거예요. 안내를 하면서, 제가 직접 어머니들한테 들은 얘긴데 이분도 경찰이 모텔로 안내를 하면서 돈을 5만원 주고 ‘오늘 여기서 자라, 내일 아침에 데리러 오겠다’하고 이제 그냥 갔다는 거죠. 그러니까 이 어머니가 너무 두렵고 공포스러워서 울고, 이 경찰이 또 남편한테 연락을 했대요. 그러면서 남편하고 내일 와서 화해를 하면 좋겠다는 식으로 얘기해서, 이 어머니가 도저히 있을 수 없어서 그냥 지인 집에 전화해서 새벽에 그냥 나왔다고 하고(참여자 8, 쉼터 시설장).

형사가 태워서 어디로 간다는 말도 없이 모텔에 가서 ‘내일 아침에 9시에 올 테니까 있어라’... 그런데 그 전에 보여준 경찰의 태도 이야기도 나오겠지만, 계속 ‘잘해보시지, 왜 남편이랑 잘해보시지’... 그런 얘기를 계속해서 이 부인이 ‘나를 분리시켜 달라’고. (경찰이) 짐을 싸라고 하면서 막 신경질적으로 짐 싸라고 해서, 짐을 싸가지고 그냥 무조건 차에 태워서 가는데 이제 모텔에 데려다 준거예요. 그런데 그 동안에 보여준 (경찰의) 일련의 태도들에 대해서 (피해자가) 신뢰감이 없으니까, 이 피해자가 9시가 안 되서 나온 거예요. 나와서 교회 지인의 집에 있다가. (집에) 아들을 놓고 나왔어요. 그래서 할 수 없이 남편한테 전화를 해서 아들을 돌려 달라 하려고 전화를 했더니, 남편이 ‘어제 그 모텔에 9시에 갔었다’고. 그리고 모텔에 있는 날 밤에도 밤 12시에 경찰이 전화해서 남편이랑 잘해보라고. (경찰이) 남편이랑 술 한 잔 하고 있다고 하더라고... 그래서 그날 확인을 해 보니까 남편이 찾아왔다는 거예요, 모텔에. 몇 호까지 다 알고 있었고. 그래서 너무 황당했었고, 형사가 그 남편이랑 술을 마신다는 자체도 너무 어이없는... 그 남편이랑 형사랑 잘 알게 된 계기가 이번이 첫 번째 신고가 아니었던 거예요. 그 전에 신고했을 때 형사가 또 담당을 했었던 거예요. 남편이랑 친분이 생긴 거예요. 또 시골이라는 특성이 있잖아요, 지역사회가 좁으니까. 그래서 그 형사가 남편 편에 서가지고는 남편이랑 술 마시면서 전화해서 잘해보라고 이렇게...(참여자 4, 쉼터 시설장).

면접에 참여한 현장실무자들은 이러한 조치는 마치 피해자가 잘못해서 쫓겨난다는 느낌을 줘서 피해자에게 2차 피해를 주며, 가해자의 폭력에 대해 관대한 태도를 보여 폭력이 재발 되게 허용하는 조치라고 지적했다.

긴급임시조치는 피해자가 아닌 가해자가 분리되어야 하며, 가해자나 피해자의 분리조치가

필요한 경우는 최소한 피해자에게는 피해자의 보호권리를, 가해자에게는 가해자가 받을 수 있는 법적인 처벌 등이 무엇인지를 제대로 고지해야 폭력의 재발을 막고 피해자를 보호할 수 있다는 것이다.

#### 4) 재범위험성 조사표

현장조사 시에는 경찰은 재범위험성 조사표를 작성하고, 그 기준에 따라 긴급임시조치 등의 적절한 조치를 취하도록 되어 있다. 그러나 현장실무자들은 재범위험성 조사가 현장에서 제대로 이루어지지 않고 있으며, 실질적으로 경찰이 이러한 가이드라인을 따르지 않는 경향이 있다는 점을 지적했다. 예를 들어, 재범위험성 조사표에 따르면 폭력의 심각성 정도에 상관없이 이전에 폭력신고 전력을 가진 경우는 위험성이 상으로 분류되어 이에 대한 적절한 조치가 이루어져야 하지만, 앞에서 지적했듯이 경찰은 반복적인 폭력으로 신고가 1회 이상 들어온 경우에도 적절한 조치를 취하지 않는 경우가 많다.

또한, 재범위험성 조사에 대한 가이드라인이 분명하지 않고 이에 대한 교육이 부족하여, 경찰관에 따라 재범위험성을 인식하고 판단하는데 편차가 있는 것으로 나타났다. 현장을 면밀히 조사하여 객관적으로 재범위험성을 판단하기보다 경찰의 주관적인 판단에 따르는 경향이 있으며, 이 때문에 재범위험에 대한 경찰의 주관적인 판단을 어느 정도 신뢰해야 하는지 의문이 있다는 의견도 있었다. 이에 대해 현장실무자들은 가이드라인에 따라 객관적인 재범위험성 평가가 이루어져야 하며, 1회 이상 폭력 신고를 받은 사례나 재범위험성이 높은 사례에 대해서는 대응매뉴얼이 달라져야한다고 강조했다.

## Ⅳ. 가정폭력 사건의 경찰초기 대응 관련 개선과제

경찰관 대상의 면접조사, 지원단체 실무자를 통해 가정폭력 초기대응이나 조사과정에서의 어려운 점, 가정폭력 초기대응 제도의 운영현황과 문제점을 중심으로 개선방안을 제시해 보겠다.

### 1. 긴급임시조치, 임시조치 관련 개선사항

#### 가. 긴급임시조치 행사를 위한 실효성 확보수단 마련

현행법상 긴급임시조치 위반시 500만원 이하의 과태료 부과가 규정되어 있는데 가해자에게 심리적 압박이나 준수이행을 기대하기 어렵다. 실질적인 피해자 보호를 위해 가해자가

긴급임시조치를 위반한 경우 징역 또는 벌금형을 처할 수 있는 형사처벌 규정을 신설하여 현장 경찰관이 실효성 있게 가해자를 제지하고, 가해자 스스로 심리적 강제력을 일으켜 임시조치를 이행할 수 있도록 하여야 할 것이다.

#### 나. 긴급임시조치 처리절차 간소화

긴급임시조치나 임시조치는 사실상 사법기관이 수행하는 업무이기는 하나 형사처분이 아닌 행정처분적 성격이 강하고, 긴급성을 요하며 최대한 빠른 시간 안에 임시조치가 결정되어 피해자에 대한 보호가 신속히 이루어져야 하므로 굳이 검사를 반드시 경유시켜 임시조치 확정 결정을 받을 필요가 없다고 판단된다. 따라서 긴급임시조치나 임시조치 결정시 그 절차로써 검사 경유를 배제할 필요가 있으며, 경찰에서 판사단계로 절차를 간소화하여 실효성 있는 피해자 보호가 될 수 있도록 하여야 할 것이다.

또한, 현재 긴급임시조치 행사를 위한 지역경찰 작성서류가 너무 많고 서류 별로 그 내용이 중복되고 지역경찰이 현장에서 작성하기 어려운 점이 많으며, 장시간 지구대·파출소에서 관련 서류를 작성하기 위해 또 다른 112신고 대응조치가 부실할 수 있다는 점을 감안한다면 긴급임시조치 행사를 위한 서류 간소화 작업이 내부적으로 필요할 것으로 판단된다.

#### 다. 임시조치 제5호 신청을 1차적인 임시조치로 활용

임시조치 제5호는 국가경찰관서의 유치장 또는 구치소에 유치하는 것인데 임시조치 제1호(퇴거 등 격리), 제2호(접근금지), 제3호(전기통신을 이용한 접근금지)를 위반하여 가정폭력이 재발될 우려가 있다고 인정되는 경우 직권 또는 사법경찰관의 신청에 의해 법원에 청구할 수 있도록 하고 있다.

임시조치를 위반한 경우 즉각적으로 가해자에 대한 처분을 할 수 있어야 하는데 현행법상으로는 검사경유, 판사결정의 단계를 거쳐야 하기 때문에 가해자에게 아무런 제재를 가할 수 없다. 임시조치를 위반하더라도 경찰이 아무 조치를 할 수 없는 것은 임시조치제도의 실효성을 떨어트리게 하는 것이다.

따라서 임시조치 제5호 활용시 즉각적인 처분을 하고 사후 승인을 받도록 할 필요가 있다. 또한 다른 임시조치(제1호-제3호)를 위반하여 가정폭력범죄가 재발될 우려가 있는 경우에 제5호 처분을 할 수 있도록 하고 있는 바 1차적으로 유치장이나 구치소에 유치할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

## 2. 재범위험성 평가관련 개선사항

### 가. 재범위험성 평가에 근거한 경찰의 조치 의무화

현장에서 가정폭력 재범위험성 조사표가 재범위험성을 평가하는 중요한 도구로서 활용되고 있다. 그러나 재범위험성 평가에 따른 경찰의 조치상의 차이는 엇볼 수 없었다.

가정법원의 보호처분사건을 분석한 다른 연구에서 고위험가해자로 분류되는 13점 중 7점이 넘는 가해자의 경우에도 긴급임시조치나 임시조치가 취해지지 않은 것을 볼 수 있었다 (윤덕경 외, 2014:218)

재범위험성이 높은데도 불구하고 긴급임시조치나 임시조치가 이루어지지 않은 것에 대한 이유는 모두 피해자의 신청의사 없음이라고 밝히고 있었으며, 가정폭력특례법상 명백히 사법경찰관의 직권에 의한 긴급임시조치권이 규정되어 있었으나 직권은 발동하지 않았다.

재범위험성 조사표는 가이드라인에 따라 적절하게 작성되어야 하고 작성된 평가표는 그에 상응한 처분이 이루어 지도록 해야 한다. 고위험가해자로 분류된 경우 임시조치 등이 필요하다면 피해자의 의사와 무관하게 처분이 이루어 질 필요가 있다. 이를 위한 상세한 매뉴얼과 직무교육이 필요할 것으로 보인다.

### 나. 재범위험성 판단시 전문가 조력 의무화

가정폭력 재범 위험성 판단하는 경우 경찰 자신들은 전문가가 아니기 때문에 판단하기 어려운 부분이 있다. 이 때 전문가의 지원이 이루어 진다면 가해자의 성행을 정확하게 판단하여 이후 대처가 정확하게 이루어 질 수 있고, 경찰관 입장에서도 부담을 덜 가질 수 있다. 예산문제가 따르겠지만 경찰서별로 또는 몇 개의 경찰서를 묶어서 전문가로 구성된 위원회를 설치하여 재범위험성 판단을 하는 것이 필요하다.

## 3. 가정폭력전담반(팀) 신설

현재 경찰에서는 가정폭력 치안 수요가 많은 전국 138개 1급지 경찰서에 가정폭력 전담경찰관을 각 1명씩 배치하여 운영하고 있다. 가정폭력 전담경찰관은 가정폭력 신고 가정에 대한 지속적인 사후 모니터링을 실시하여 재발을 방지하고 가정폭력 피해자에 대한 보호와 지원업무를 전담하는 역할을 하고 있다. 기존 현장경찰관과 사건 수사관 2인 체제에서 가정폭력 전담경찰관이 추가됨으로써 가정폭력해결에 있어서 더욱 전문적인 해결을 할 수 있게 된 점은 매우 고무적이라 할 것이다.

그러나 가정폭력 전담경찰관이 전국 250개 경찰서에 모두 배치된 것도 아니고, 팀 단위가

아닌 1인으로 중요한 역할을 하는데에는 일정한 한계가 있어 보인다. 따라서 가정폭력 전담반(팀)을 운영하고 있는 미국 등 외국의 사례를 참고하여 조직을 확대하고 전문성을 확보할 필요가 있다.

#### 4. 체계적인 교육의 강화 및 의무교육 실시

현장실무자들은 경찰의 초기대응 강화를 위한 개선점으로 가정폭력에 대한 경찰의 인식 개선을 위한 교육을 강화하고, 나아가 교육을 의무화하는 것이 필요하다는 점을 가장 강조했다. 현재 경찰에게 가정폭력 교육을 실시하고 있으나 가정폭력, 성폭력, 성희롱 등 다양한 교육으로 인해 시간 축소와 형식적인 교육이 되고 있는 경우가 많기 때문에, 경찰들이 인권 문제로서 가정폭력 문제를 인식하고 가정폭력의 특수성을 이해할 수 있도록 의무적인 교육, 정규 직무교육으로 실시해야 할 필요가 있다는 것이다.

모든 경찰을 대상으로 의무교육, 정규교육이 필요하지만, 현장실무자들은 무엇보다 일선에서 가정폭력 신고를 받고 현장에 출동하는 경찰서와 지구대를 대상으로 한 교육이 시급하다고 강조했다. 현재 지원기관 종사자가 지역의 경찰서와 지구대를 방문하여 간담회를 가지는 형식으로 교육이 진행되고 있는데, 지원기관 종사자에 비해 경찰서와 지구대의 수가 많아 일년에 한 곳을 1-2번 정도 방문하는 것에 그치고 있고, 근무시간에 짧은 시간 교육이 이루어지기 때문에 전문적인 교육이 이루어지기 어려우며 형식적 교육에 그치기 쉽다는 것이다.

또한 경찰관의 인식과 초기대응에서 조직의 장인 경찰서장, 지구대장의 가정폭력에 대한 인식에 따라 조직의 구성원의 대응에도 차이가 있으므로 먼저 경찰서장과 지구대장에 교육을 실시하고 조직원에게 교육을 확대해 나가는 방법도 고려할 필요가 있다.

이와 함께 교육의 내용에서는 강의에 집중한 형식적인 내용보다 모의 훈련, 상황극, 역할극 등 실제 가정폭력 사건 신고를 받았을 때 현장 상황에 따라 어떻게 대응해야 하는지에 대해 실질적으로 체험훈련할 수 있는 교육이 마련될 필요가 있다.

#### 5. 경찰과 지원기관의 역할 조정 및 연계협력 강화

실무자조사에 의하면, 가정폭력 피해자에 대한 신속한 대응과 지원을 위해서는 피해자 지원기관으로의 연계시스템이 강화되어야 한다는 의견이 많았다. 이를 위해서는 먼저 가정폭력 사건의 초기대응에 있어서 경찰과 지원기관의 역할이 명확하게 분담되어야 할 필요성이 있다. 경찰은 피해자와 가해자를 분리하여 피해자를 보호하는 조치, 현장 조사와 가해자에 대한 조치, 피해자에게 권리고지와 지원기관에 대한 안내와 연계의 역할을 해야 하며, 지원기관은 연계받은 피해자에 대해 전문적인 사정을 통해 상담과 필요한 지원을 제공하는 역할을 하는 것으로 분담되는 것이 바람직하다.

여기서 피해자를 안전하게 보호하기 위해 긴급임시조치가 필요한 경우에는 우선적으로 지원기관의 임시피난처로 인도해야하며, 거리상의 문제로 지원기관의 임시피난처로 인도하기 어려울 경우에는 대안으로 경찰에서 마련한 모텔 등의 피난처에서 임시보호하는 것이 적절하다고 할 것이다.

피해발생 시 경찰이 현장에서 주관적으로 판단하여 피해자에 대한 조치를 하기보다, 피해자가 지원기관에서 전문적인 상담 및 보호조치를 받을 수 있도록 피해자를 의무적으로 지원기관으로 연계하도록 해야하며, 이를 법제화하는 것이 필요하다.

## 6. 가해자를 분리하는 긴급임시조치 강화

긴급임시조치는 가정폭력가해자를 피해자 또는 가족구성원의 주거지로부터 분리하는 조치이나, 현재 대부분 피해자를 주거지로부터 분리하는 조치가 취해지고 있다. 가해자가 분리를 거부할 경우 강제할 수 있는 법적 근거가 약하고, 과태료를 징수할 수 있도록 되어 있지만 처리에 시간이 걸리기 때문에 우선 현장에서는 피해자를 분리하는 조치를 취하게 된다.

가정폭력이 발생한 경우에 피해자는 일반적으로 긴급하게 피신하게 되므로 아무런 경제적 준비 없이 집에서 나오거나 겨우 자녀만을 동반하고 나오게 된다. 따라서 경제적 문제로 인하여 다시 주거에 들어가게 되면 또 가해자와 만나게 될 가능성이 크며, 거듭 폭력에 노출될 수 있다. 따라서 가해자를 주거로부터 우선 퇴거하도록 할 필요가 있다(김상운, 2014:80).

현장에 출동한 경찰관이 가정폭력 재범 위험성이 있다고 판단되어 가해자에게 긴급임시조치권을 행사할 경우 추운 겨울이나 야간에 가해자에게 주거 등 방실에서 퇴거 등 격리, 100미터 이내 접근금지 등의 조치를 취할 경우 마땅히 가해자가 갈 수 있는 장소가 없다는 점에서 가해자를 위한 별도의 일시적인 격리장소 마련이 필요하다.

독일의 경우 가해자가 퇴거명령을 당한 경우, 당장 갈 곳을 찾지 못하는 가해자를 위해 지방자치단체 등 지역사회에서 별도의 가해자 대상 임시 주거지를 지원해 주고 있다. 가해자 격리장소를 마련하는 것은 피해자 보호에 필수적인 일이라고 하겠다.

## 7. 피해자보호 중심의 응급조치 강화

현장실무자들은 피해자보호와 폭력의 재발을 예방하기 위해서는 현장에서 피해자보호 중심의 응급조치를 강화하는 것이 필요하다는 점을 강조하였다. 먼저 현장조사에서는 피해자와 가해자를 반드시 분리하여 수사를 하고, 피해자가 괜찮다고 해도 사건을 면밀히 조사하는 것이 필요하다.

또한 피해자의 보호권리, 가해자에 대한 법적 고지를 피해자와 가해자가 충분히 이해할 수 있도록 설명하고 피해자에게는 지원기관에 대한 정보를 제공해야하는데, 현장에서 이러한

조치가 제대로 이루어지지 않고 있다는 문제점이 있다. 현장실무자들은 매뉴얼이 있으나 현장에서 매뉴얼을 제대로 따르지 않고 있음을 지적하며, 경찰이 매뉴얼에 따라 피해자의 권리와 지원기관의 정보를 충분히 설명하고, 피해자가 현장에서 가해자 처벌의사를 밝히지 않더라도 가해자에게 처벌받을 수 있음을 고지해야한다고 강조했다.

가해자에게는 공권력있게 굉장히 엄하게 법적 처벌받을 수 있다는 권위를 행사하는 것이 필요하며, 가정폭력은 범죄행위라는 것을 심어주고, 피해자에게는 피해자에 맞는 정보를 명확하게 전달해서 그들이 우발적인 살인 사건이 안 일어나도록 정보를 주고 치료가 필요하면 치료할 수 있도록 해 줄 것을 경찰의 역할로서 요청하고 있다.

가정폭력 가해자들은 경찰대응에 대해서 ‘아, 정말 이제 가정폭력을 하면 국가가 개입하고 경찰이 우리 집에 와서 나를 잡아가서 자기는 정말 기분 나쁘다’고 하지만 실제로는 사람들이 무서워하기 때문에 경찰이 ‘당신, 이거 범죄야. 유치장에 가’라고 해 주어서 가해자들이 가정폭력 행위를 그칠 수 있도록 할 필요가 있다.

## 8. 가해자에 대한 상담교육 조치 의무화

가해자에 대한 개입은 피해자가 고소의사가 없으면 그대로 종결되어 아무런 조치가 이루어지지 않는 경우가 많다. 현장실무자들은 경미한 가정폭력사건이라도 폭력의 재발을 막기 위해서는 신고된 사건의 가해자에 대한 개입이 이루어져야 점을 강조하였고 신고된 가해자에 대한 상담교육 조치를 법적으로 의무화하는 것이 필요하다는 의견을 제시하였다.

신고된 가해자에 대해서는 상담명령 등을 받지 않아도 기본적으로 1-2시간 정도라도 교육을 실시하여, 가정폭력 행위가 범죄이며 처벌을 받을 수 있다는 것을 인식시키는 것이 필요하다. 특히 일반 상담소에서 가해자에 대한 접근은 매우 어렵기 때문에 법집행기관인 법무부나 경찰청에서 주관하여 신고된 가해자에 대한 의무교육을 실시하는 것이 필요하다. 이에 대한 법적 근거의 도입이 필요하다.

## V. 마치며

가정폭력에 대한 경찰의 초기대응이 이전에 비해 많이 향상된 것으로 평가되어 상당히 고무적이다. 가정폭력을 가장 일선에서 맞게 되는 경찰의 대응상황이 점점 나아지고 있다는 것은 가정폭력 피해자를 비롯한 전 국민 모두에게 가정폭력사건의 안전한 처리에 대한 신뢰감을 줄 수 있어 긍정적으로 평가된다.

경찰관과 가정폭력 지원단체 실무자 대상의 면접조사는 가정폭력의 초기대응에 관한 처리

현황을 살펴 보고 같은 상황에 대한 다양한 의견청취를 통해 더 나은 제도개선에 기여할 수 있을 것이다. 경찰과 지원단체는 가정폭력에 있어서 밀접한 관련성이 있으며, 각자의 역할을 충실히 수행하면서 또 한편으로 적극적인 연계 협력을 해 나간다면 가정폭력 대응에 크게 기여할 수 있을 것이다.

일반적으로 가정폭력이 9번 발생하면 1번 신고가 이루어 진다고 한다. 또한 한국여성의 전화에 따르면 2012년 한해 남자친구나 남편 등 여성과 친밀한 관계에 있는 남성에 의해 살해된 여성만 150여명에 이른다고 한다(윤이화, 2014:274). 이것은 사전에 가정폭력에 대한 신호를 보내거나 구호를 요청했을 것이나 적시의 초기대응을 놓쳐 피해자가 사망하는 비극적인 결과를 초래한다는 것을 잘 보여주는 사례라고 하겠다. 적시의 초기대응과 초기대응시 활용할 수 있는 제도를 좀 더 완전하게 고쳐서 가정폭력의 발생과 재발을 막는 것이 중요하다.

가정폭력은 대물림되는 무서운 범죄라고 한다. 면접과정 중 만난 한 경찰관의 말에 의하면, “가정폭력이 있는 가정에서 자란 사람은 학교폭력범죄를, 학교폭력을 경험한 사람은 군대 폭력범죄를, 군대폭력을 경험한 사람은 사회에서 폭력범죄를 저지른다. 가정에서, 학교에서, 군대에서 맞아본 사람 등은 피해자가 가해자로 되는 경우가 많다. 폭력이 학습이 되어 있는 사람은 절제력이 떨어져서 무의식중에 화를 다스리지 못하고 위기상황에서 돌발적인 행동을 하는 경우가 많다. 가정폭력문제는 일개 가정안의 문제가 아니고 우리 사회의 전체의 문제로 봐야 한다”는 말을 하고 있다. 가정폭력 피해자의 인권보장을 위한 적극적인 대응과 함께 차세대를 짊어 질 아동·청소년들이 피해자가 가해자로 되는, 따라서 가정폭력을 대물림 하는 일이 일어나지 않도록 우리 사회 전체가 가정폭력을 예방하는 일에 적극적인 관심을 기울여야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김상운(2014), 「한국경찰의 가정폭력범죄에 대한 전략적 대응방안 연구 - 미국·영국·독일·일본 비교 연구를 중심으로 - 」, 경찰대학 치안정책연구소.
- 윤덕경(2014), “가정폭력사건에 대한 경찰초기대응 방안”, 『젠더리뷰』2014 겨울호, pp.20-28
- 윤덕경·이미정·이인선·김상운(2014), 「가정폭력사건에 대한 경찰 초기대응 강화방안」, 한국여성정책연구원.
- 윤덕경·박복순·황의정·김차연·정선영(2014), 「여성·가족 관련 판례에 대한 성인지적 분석 및 입법과제 (Ⅲ) :여성폭력 관련 판례를 중심으로」, 한국여성정책연구원.
- 윤이화(2014), “여성폭력에 대한 여성운동의 대응과 향후과제-성폭력특별법과 가정폭력방지법의 제·개정 과정을 중심으로-”, 『평화학연구』, 제15권 4호, pp.253-280.

제98차 양성평등정책포럼

■ 발표 2

# 경찰의 가정폭력 대응현황 및 개선 방향

이광석

(경찰청 여성청소년과 총경)



## I. 들어가며

현장 경찰관들이 가장 흔히 접하면서도 막상 출동하게 되면 그 대응이나 수사에 많은 어려움을 호소하는 것 중 하나가 바로 가정폭력 사건이다. 재산·치정관계, 남모를 가족문제까지 그 발생원인도 다양할 뿐더러, 사소한 언어폭력으로 시작된 싸움이 상해, 살인과 같은 돌이킬 수 없는 결과를 낳는 등 그 양태도 천차만별이다. 사건처리에 요구되는 부가적인 절차에 대해 현장 경찰관들이 복잡하고 실효성 없는 것이라 인식하는 것도 부담을 키우는 중요한 원인이다.

이러한 문제해결을 위해 관련법 개정과 함께 경찰 자체적으로 다양한 시책·제도들을 개발하여 시행해 왔지만, 현장의 원활한 업무수행을 완벽히 지원하는 데에는 아직도 넘어야 할 과제들이 산적해 있다.

2011년 5월 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」에 현장출입·조사권이 도입되고, 같은 해 10월에는 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 긴급임시조치권이 명시적으로 포함되었다. 이에 따라, 경찰이 가정폭력 현장에 적극적으로 개입하여 조사할 수 있는 명시적 근거가 마련되고, 필요한 경우 가해자를 즉시 퇴거시키는 등 효과적인 대응도 가능해졌다. 다만, 경찰의 긴급임시조치를 가해자가 무시하고, 위반할 경우 현장에서 이를 즉시 제지할 수 있는 실효적 수단이 없다는 점은 여전히 풀어야 할 숙제로 남아 있다.

한편, 최근 가정폭력에 대한 경찰의 적극적인 대응 기조와 신고 활성화를 위한 대대적인 홍보활동은 가정폭력 신고 및 검거건수의 급격한 증가를 불러왔다. 가정폭력과 관련한 경찰의 업무량도 대폭 늘어남에 따라, 피해가정에 대한 지원 및 재발방지를 위한 사후관리 등 내실 있는 대응에는 불가피하게 한계를 드러내기도 한다.

여기에서는, 그간 가정폭력에 대한 경찰의 대응 현황, 이와 관련한 현장의 문제점 및 법·제도적 한계 등을 살펴보고, 이에 대한 해결방안을 제시한 후 여러 기관 및 전문가들과 함께 논의함으로써 보다 바람직하고 발전적인 개선 방향을 모색해 보고자 한다.

## II. 경찰의 가정폭력사건 대응 현황

### 1. 경찰의 가정폭력 대응 체계

#### 가. 경찰서 「여성청소년 수사팀」 운영

경찰은 올해 초 여성과 아동, 청소년 등 사회적 약자를 대상으로 한 범죄에 전문적으로

대응하기 위해 전국 경찰서에 ‘여성청소년 수사팀’을 발족하였다.<sup>1)</sup> 이에 따라 기존 여성 청소년 기능의 ‘가정폭력 예방’ 업무와 형사 기능의 ‘수사 업무’로 이원화되어 있던 체계를 여성청소년 기능으로 단일화하였다.

‘여성청소년 수사팀’은 가정폭력 사건이 발생하면 현장에 직접 출동하거나, 출동한 지역 경찰에 대해 전화코칭을 실시하는 등 초동조치부터 전문적인 대응을 실시하고, 긴급임시 조치나 임시조치 등 피해자 보호 및 재발방지 조치에도 보다 적극적으로 임하고 있다.<sup>2)</sup>

아울러, 상습적인 가정폭력 가해자에 대해서는 무관용 원칙<sup>3)</sup>에 따라 구속수사를 원칙으로 하고, 피해자가 처벌을 원하지 않더라도 재발 가능성이 농후한 경우에는 가정보호사건으로 처리하는 등 엄정하게 대응하고 있다.

## 나. 「가정폭력 전담경찰관」 제도

가정폭력은 가정 내에서 은밀하고, 지속·반복적으로 이루어지는 특성을 가진다. 가족구성원 들에게 심각한 피해를 입힐 뿐만 아니라, 또 다른 범죄로 이어질 위험도 매우 높아, 발생 초기 경찰의 개입뿐만 아니라 사후관리의 중요성도 나날이 커져가는 실정이다.

경찰은 2014년부터 전국 1급지 경찰서를 중심으로 가정폭력의 예방, 재발방지 및 피해자 지원 등 사후관리를 전담하는 ‘가정폭력 전담경찰관’ 제도를 운영하고 있다.<sup>4)</sup>

전담경찰관은 ‘여성청소년 수사팀’에서 담당하는 사건수사를 제외하고, 가정폭력 신고 사건에 대한 「全數 합심조사」, 가정폭력 통계 관리, 재발방지 및 피해자 지원을 위한 「가정폭력 솔루션팀」 운영 등 사후관리, 가정폭력 예방 및 신고 활성화를 위한 각종 홍보·교육 등의 임무를 수행하고 있다.

## 다. 가정폭력 신고 전수 합심조사

올해 초 도입된 「전수 합심조사」는 전일 접수된 모든 가정폭력 신고사건에 대해 그 내용 및 현장의 조치결과가 적정한지 여부를 면밀히 검토하고, 미흡한 부분을 보완하거나 추가로 필요한 조치를 시행하기 위한 제도이다.

출동현장에서 급박하게 사건을 처리하는 과정에서 자칫 간과할 수 있는 부분을 다음날

1) 올해 상반기 치안수요가 높은 경찰서(149개서)를 시작으로, 하반기 전국 250개 모든 경찰서에 여성청소년 수사팀이 설치되어 운영 중에 있다.

2) 그 결과, 2015. 8월 기준 긴급임시조치 건수는 전년대비 113% 증가(794 → 1,691건)하였으며, 임시조치도 전년대비 95.7% 증가(2,307 → 4,514건)하였다.

3) 무관용 원칙 ①상습성 ②흉기 휴대 ③3년 이내 가정폭력 2회 이상 재범 시 원칙적으로 구속수사 실시

4) 가정폭력 수요가 많지 않은 2급지, 3급지 경찰서에도 가정폭력 업무를 담당하되 다른 업무를 병행하는 ‘가정폭력 전담경찰관’을 두고 있다.

재차 세심하게 살펴봄으로써 사건처리에 신중을 기하고, 미비한 부분을 보완함으로써 2차 피해 예방이나 재발방지에 많은 효과를 나타내고 있다.<sup>5)</sup>

#### 라. 재발우려가정 지정 및 사후 모니터링

가정폭력 유관단체 전문가들이 모여, 사건내용, 피해정도 및 과거 신고이력 등 제반 상황을 종합적으로 검토하여, 가정폭력이 재발할 위험이 높은 가정을 선정(이하 ‘재발우려가정’)하고, 정기적인 사후 모니터링을 통해 재발 여부 및 그 위험성을 지속적으로 점검하고 있다.

재발우려가정은 그 위험도에 따라 ‘위험’과 ‘우려’ 등급으로 구분하여 모니터링 주기를 달리한다. 방문 또는 전화통화 등 적절한 방법으로 가정폭력 재발 여부를 확인하고, 필요한 경우에는 상담이나 치료, 법률상담 등 지원이나 관련 기관 연계를 주된 내용으로 하고 있다.

가정폭력 신고와 사건 처리건수 증가에 따라 재발우려가정의 수도 급격히 늘고 있으며, '15. 8월말 현재 14,539개소(위험 5,502, 우려 9,037)에 이르는 가정을 모니터링하고 있으며 이는 지난 해 같은 기간에 비해 약 2배 가깝게 늘어난 숫자이다.

한편, 재발우려가정 관리는 경찰의 자체시책일 뿐 별도 법적근거가 없어 경찰관의 모니터링을 피해자가 거부하거나 성실히 응하지 않을 경우 실효성에 한계를 보일 수밖에 없다. ‘가정폭력전담경찰관’의 입장에서도 전문상담능력을 필요로 하는 모니터링에 상당한 부담을 가지고 애로점을 호소하는 실정이다.

#### 마. 가정폭력 솔루션팀 운영

가정폭력의 재발을 억제하는 데에는 강력한 형사처벌만이 능사가 아니다. 가정폭력 가해자에 대한 적극적인 대응에 병행하여, 해당 가정의 근본적 문제가 무엇인지 그 원인과 해결책을 찾은 후 적절한 대책과 지속적인 사후 관리·지원이 수반되어야만 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다.

이를 위해, 경찰은 지역별 지방자치단체, 유관단체와 관련 전문가(상담원, 의사, 변호사, 교수 등)들로 ‘가정폭력 솔루션팀’을 구성하고, 재발우려가정에 대한 주기적 사례회의를 통해 상담·의료·법률 등 전 분야에 걸쳐 종합적이고 체계적으로 지원하고자 노력하고 있다.

현재, 전국 213개 경찰서에 2,439명의 외부위원들이 위촉되어 활동하고 있으며,<sup>6)</sup> '15. 8월 까지 총 782회의 사례회의를 개최하여 1,814건의 사후 지원을 실시한 바 있다.<sup>7)</sup>

5) 대표적인 사례로, 합심조사를 통해 가정폭력 신고에 대해 현장종결되었던 사안을 재검토한 바, 피해자 자해 우려 및 재발 위험이 있다고 판단, 가정폭력전담경찰이 직접 피해가정에 방문하여 수면제를 다량 복용하고 쓰러져있는 피해자를 발견하여 생명을 구조한 사례가 있다 <서울 서대문>

6) 나머지 37개 경찰서는 지역의 ‘여성·아동지역연대’와 협력하여 사례회의를 개최하고 있다.

하지만, 이 역시 법적 근거가 없고 관련 예산이 부족하여 경찰과 위원들의 자발적인 참여로 이루어지고 있는 실정이다. 다행히 '15년부터는 경찰에서 관련 예산을 일부 확보하여, 참여 위원에 대한 활동수당 등을 지원하고 있으나, 이마저 턱없이 부족한 수준이다. 앞으로 이 제도를 보다 내실 있게, 지속적으로 운영하기 위해서는 무엇보다도 관련 예산의 확보가 선행되어야 할 것이다.

## 바. 가정폭력 인식 개선을 위한 교육 및 홍보

가정폭력은 소수 특별한 가정 내 문제만은 아니다. 내 주변 가까이 누구라도 겪을 수 있는 일이며, 엄연한 범죄행위이다. 경찰에서는 법집행의 최 일선에 선 현장 경찰관부터 이러한 인식을 가지고, 적극적으로 개입하여 문제를 해결할 수 있는 능력을 키울 수 있도록 지속적인 교육과 홍보를 실시하고 있다.

가장 가까이에서 가정폭력을 접하는 가정폭력 전담경찰관, 지역경찰, 여성청소년 수사팀을 대상으로 지방청별 경찰교육센터와 경찰교육원에 가정폭력 대응 전문화과정<sup>8)</sup>을 운영하는 한편, 관서별 직장교육을 실시<sup>9)</sup>하여 업무 전문성 향상을 도모하고 있고 있다.

또한 한국여성인권진흥원과 협조하여 가정폭력 현장전문가(교육강사)를 경찰서 및 지구대·파출소에 파견, ‘찾아가는 간담회·교육’을 실시하는 등 현장 대응력을 강화하고 지역별 상호 협력체계 구축을 위해서도 노력하고 있다.

아울러 현장 근무자의 가정폭력 처리절차에 대한 이해를 증진시키고 원활한 업무수행을 지원하기 위해 가정폭력 현장대응 매뉴얼 및 가정폭력전담경찰관 매뉴얼 등을 제작·배부하고, 정기적으로 워크숍을 개최하고 있다.

한편, 국민들에 대해서는 가정폭력에 대한 인식 개선 및 신고 활성화를 위한 홍보와 함께, 피해자에 대한 보호·지원을 강화하기 위해 '13년부터 모든 가정폭력 신고현장에서 피해자에게 ‘가정폭력 피해자 권리고지서’를 배부하고 있다. 또한 '14. 8월부터 매월 8일 ‘가정폭력 예방의 날(보라데이<sup>10)</sup>)’에 여가부 등 유관부처와 합동으로 가정폭력에 대한 대국민 인식개선 및 관심촉구를 위한 집중 홍보 캠페인<sup>11)</sup>을 실시하고 있다. '15년에는 우수사례를 적극 발굴하고 콘텐츠화하여 다음 뉴스펀딩 가정폭력 특집편을 연재(10회) 하였고, 언론 기고 등을

7) 대표적인 사례로, 남편으로부터 상습적으로 흉기 위협·폭행당하던 피해 모녀 가정에 대한 솔루션팀 사례회의를 개최, 가정폭력의 원인이 남편의 알코올중독에 있다고 진단하고, 치료를 거부하는 피의자를 경찰이 적극 설득하여 병원 및 보건센터에 연계, 피의자 알코올중독·우울증 집중치료를 지원한 사례가 있다 <부산 동래>

8) '13년 경찰교육센터(17개)에 가정폭력 대응 심화교육 과정(연간 20회) 및 경찰교육원에 가정폭력 강사 양성과정 신설(연간 5회), '14년 가정폭력 대응 전문화과정으로 확대 개편(연간 7회), 현장맞춤형 교육 실시

9) '15년 8월 기준 총 8,408회, 173,506명(중복 포함) 대상으로 자체 직장교육 실시

10) '보라데이'는 가정폭력 예방과 피해자 조기 발견을 위해 주변에서 관심을 갖고 적극적인 시선으로 보라는 의미

11) '15. 8월 기준 가정폭력 캠페인 7,792회 / 398,679명 대상 실시, 대국민 교육 18,287회 / 251,251명 대상 실시

통한 홍보활동<sup>12)</sup>도 적극적으로 추진하고 있다.

## 2. 효과

'13년부터 4대 사회악 근절 정책의 일환으로 가정폭력 대응 전담 체제를 구축하고 지속적인 예방 교육 및 신고활성화 홍보를 전개한 결과 가정폭력 신고는 '13년 160,272건에서 '14년 227,608건으로 42% 증가하였고 '15. 8월 현재 152,034건으로 지속 증가하는 추세이다. 가정폭력 검거건수는 '12년 8,762건에서 '14년 17,557건으로 100.4% 증가하였으며, 전수 합심 조사와 '여성청소년수사팀' 신설 등 보다 적극적인 현장 대응을 주문하고 있는 올해는 8월 현재 벌써 25,653건으로 전년과 비교하여 2배 이상의 증가세를 보이고 있다.

신고 건수의 증가세에 비해 사건처리 건수의 증가세가 훨씬 더 높은 결과로 미루어, 단순히 “가정폭력 사건 발생이 늘어났다”라고 해석하기 보다는 가정폭력은 명백한 범죄라는 사회적 인식이 확대되고, 경찰에서도 엄정하게 대응함으로써 사건처리율이 증가한 결과로 해석하는 것이 보다 타당다고 할 수 있다.

한편, 재발우려가정 모니터링, 가정폭력 솔루션팀 운영 등 재범을 방지하기 위한 적극적인 사후관리의 노력을 통해 가정폭력 재범률 역시 2011년 32.9%에서 2014년 11.1%로 66.3% 감소하였으며, '15. 8월 현재 5.5%로 지속적인 감소세를 보이고 있다.

## Ⅲ. 문제제기

가정폭력 범죄에 대한 경찰의 대응과 관련한 문제점은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 경찰의 현장 초기 대응에 있어 긴급임시조치 및 임시조치 제도의 실효성과 관련한 문제이며, 다른 하나는 사건처리 이후 피해가정에 대한 사후관리의 업무 부담 문제이다.

### 1. 긴급임시조치의 실효성 문제

긴급임시조치는 사법경찰관의 직권, 즉 현장경찰관의 판단에 따라 가해자를 피해자로부터 격리시키는 등 가정폭력 사건 가해자에 대해 적극적으로 대항할 수 있는 ‘현장조치권’이다. 그러나 이를 위반한 자를 경찰이 현장에서 즉시 제재할 수 있는 수단이 없어 일선 현장에서는 공권력 집행에 많은 애로를 겪고 있다.

2015년 7월 1일, 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」의 개정으로 긴급임시조치

12) '15. 7. 4. 국민일보에 경찰청장 기고문(죽음이 우리를 갈라놓을 때까지) 기고 등 가정폭력 관련 언론보도 575회

위반자에게 300만원 이하의 과태료를 부과하도록 하는 제재수단이 마련되었으나 이 역시 사후 경제적인 제재에 불과하여 현장에서 강제력을 행사할 근거가 될 수 없어 실효성 확보에는 미흡하다는 평이다.

이런 이유로 현장 경찰관들은 피해자에게 ‘처벌이 약한 긴급임시조치보다 위반 시 현행범으로 체포가 가능한 ‘피해자보호명령’ 제도를 법원에 신청하도록 유도하고 있다’<sup>13)</sup> 안타까움을 토로하는 실정이다.

## 2. 임시조치제도의 실효성 문제

임시조치를 위반했을 경우 역시 500만원 이하의 과태료를 부과하거나 임시조치 5호(유치장·구치소 유치)를 신청할 수 있을 뿐 현장에서 즉시 제재할 방법이 없다. 법원의 결정에 따른 임시조치마저도 이를 위반했을 경우에는 사후에 과태료를 부과하거나 또다시 임시조치 5호를 법원에 신청하는 것 밖에 현장 경찰관이 할 수 있는 것이 없다.

2014년 9월 29일 시행된 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」의 경우 임시조치 위반 시 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금 또는 구류에 처하도록 하고 있어 보다 적극적인 현장대응이 가능한데 반해 형평성이 많이 떨어진다고 보여 진다.

또한 최초 임시조치는 1호 내지 4호만 가능하도록 한 것도 실효성에 의문을 갖게 한다. 재발위험이 현저하게 높다고 판단되는 경우 피해자에 대한 안전을 확보하기 위해 바로 임시조치 5호를 신청하여 가해자를 경찰서 유치장이나 구치소에 유치하여야 함에도 현행법은 임시조치 5호 신청에 ‘임시조치 1호부터 3호의 위반’을 전제 요건으로 하고 있다. 이 역시 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에서 임시조치 7호(유치장·구치소 유치)를 사법경찰관이 최초 신청 시에 할 수 있는 것과 비교된다.

## 3. 사후관리의 문제점

현재 가정폭력전담(담당)경찰관은 각 경찰서당 1명씩 배치되어 전수 합심조사는 물론, 재발우려가정에 대한 사후 모니터링 업무와 가정폭력 솔루션팀 운영 등 과중한 업무를 전담하고 있다.

특히, 재발우려가정에 대한 사후 모니터링은, '15. 8월 기준 총 14,539개소의 재발우려가정에 대해 264명의 인력이 사후 모니터링을 실시하고 있어 단순히 산술적으로만 봐도 업무부담이

13) 피해자보호명령(가정폭력 특례법 제55조의2)은 피해자가 법원에 청구하는 보호조치로, 긴급임시조치나 임시조치의 내용과 같지만, 위반시 2년이하 징역 또는 2천만원 이하의 벌금형으로 되어있어 현행범으로 체포가 가능

클 뿐만 아니라 모니터링을 실시중인 재발우려가정에서 재차 가정폭력이 발생한 경우 관리 책임에 대한 심적 부담도 적지 않다는 것이 현장의 의견이다.

피해자에 대한 사후 모니터링이 경찰의 고유업무가 아님에도 뚜렷한 근거도 없이 재발 방지의 목적으로 피해자 동의를 얻어 사후 모니터링을 실시하고, 나아가 그 관리책임까지 떠맡고 있는 것이다.

사후관리는 전문 상담사, 지자체·의료기관·보호기관 간 유기적인 협업을 통해 이루어져야 하며, 궁극적으로 이를 통괄하는 별도 기관이 설치·운영되는 것이 바람직하나, 현실은 경찰이 전적으로 책임과 부담을 짚어지는 실정이다. 갈수록 늘어가는 재발우려가정에 대한 내실 있는 관리를 위해서는 시급히 풀어야 할 문제가 아닐 수 없다.

## IV. 개선방안

### 1. 긴급임시조치 실효성 확보

긴급임시조치 위반자에 대한 처벌은 가해자가 다시 주거지로 돌아와 피해자를 위해하려는 심리를 압박하고 억제하는 효과가 있다.

현행과 같이, 현장에서의 즉시 납부도 아닌 과태료 부과에 부담을 느끼는 가해자가 있을지는 의문이며, 이혼을 전제로 하지 않는 경우 해당 가정에 고스란히 그 부담이 지워질 가능성이 높다.

이는 가해자가 접근금지를 위반하더라도 피해자의 신고를 꺼리게 만들며, 가해자에 대한 확실한 경각심을 주기 위해서는 긴급임시조치 위반 시 과태료 외에 별도의 강화된 제재 수단을 마련할 필요가 있다.

다만, 「가정폭력범죄 등의 처벌에 관한 특례법」의 과태료 부과 규정이 개정된 지 채 얼마 되지 않은 만큼, 일정 기간 과태료 부과 규정의 시행을 거쳐 그 실효성 등을 검토하고, 피해자 보호에 얼마나 효과가 있었는지 충분한 분석이 선행되어야 한다.

이를 바탕으로 제재수단 강화에 대한 개정 논의를 추진하는 것이 바람직하며, 이때에는 긴급임시조치 뿐 아니라 임시조치 위반시 제재수단의 강화까지 함께 논의하여 법구조상 유사한 체계를 가진 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」과 형평성을 맞출 필요가 있다.

## 2. 임시조치 5호 절차의 개선

임시조치 5호(유치장·구치소 유치)의 신청 조건<sup>14)</sup>에서 ‘임시조치 1호 내지 3호를 위반’이라는 전제를 삭제할 필요가 있다. 임시조치 1호 내지 3호에 대한 위반행위가 있는 경우만을 피해자에 대한 현저한 위험이 존재하는 것으로 한정할 수 없으며, 이외에도 재발 우려가 명백하고 피해자에 대한 위험 상황이 예견된다면, 가해자를 유치장이나 구치소에 유치하는 등의 가장 강력한 제재 수단이 필요한 것이다.

『아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법』의 경우 최초 임시조치 결정에도 가해자를 경찰서 유치장이나 구치소에 유치할 수 있도록 하고 있으며, 호주의 경우 피해자가 직접 ‘접근금지’, ‘가해자 보호유치’ 등의 임시조치를 신청할 수도 있지만, 피해자를 대신하여 경찰이 법관에게 직접 전화로 신청할 수 있도록 하였다. 또 긴급한 경우에는 경찰이 법원의 명령이 내려질 때까지 가해자를 격리 또는 구금할 수 있도록 하고 있다<sup>15)</sup>.

한편, 우리 경찰도 경찰관직무집행법 개정을 추진하면서 피해자보호를 위한 경찰활동을 좀 더 다양하게 구체적으로 규정함으로써 위험방지 작용의 실효성을 높이려는 노력을 하고 있다. 이를 통해 가정폭력 뿐 아니라 최근에 많은 사회문제가 되고 있는 대여성 범죄인 데이트 폭력, 스토킹 등에 대한 예방대책이 될 것으로 보고 있다.<sup>16)</sup>

## 3. 접근금지 이행여부 감독에 전자발찌 도입 <독일과 스위스의 전자감시>

임시조치 위반자에 대한 사후 제재만으로는 사전 예방 및 실질적인 피해자 보호효과를 달성할 수 없다. 현장에서 즉시 강제조치 수단을 확보하는 것과는 별개로 미연에 이를 방지하기 위해서는 가해자에 대한 철저한 감독이 이루어져야 할 것이다.

독일과 스위스의 경우, 최근 가정폭력 가해자에 대해 법원에서 접근금지 명령을 부과하면서 그 이행여부를 감독하기 위해 전자발찌를 부착하고 있다. 그러나 전자발찌 같은 보안 처분은 원래 형사제재이며 과도한 인신 상 제약이라는 인권침해 논란이 있을 수 있어 국내 도입에는 다소 조심스러운 부분이 있다.

14) 『가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법』 제8조(임시조치의 청구 등)

① 검사는 가정폭력 범죄가 재발될 우려가 있다고 인정되는 경우에는 직권으로 또는 사법경찰관의 신청에 의하여 법원에 제29조 제1항 제1호·제2호·또는 제3호의 임시조치를 청구할 수 있다.

② 검사는 가정폭력행위자가 제1항의 청구에 의하여 결정된 임시조치를 위반하여 가정폭력범죄가 재발될 우려가 있다고 인정하는 경우에는 직권으로 또는 사법경찰관의 신청에 의하여 법원에 제29조제1항 제5호의 임시조치를 청구할 수 있다.

15) 현행 가정폭력처벌 특례법의 운용실태 및 입법적 개선방안 연구<한국형사정책연구원> 중 외국의 정책 사례

16) 개정 요지는 일반적인 학설에서 ‘표준권한규범’이라 말하는 경찰관직무집행법 제4조(경고와 제지), 제5조(억류와 격리), 제6조(보호조치)를 개정하여 그 적용 범위를 확대하는 동시에 그 집행수단을 좀 더 다양하게 구체적으로 규정함으로써, 일선 경찰관이 수행하는 위험방지작용의 실효성을 높이는 것이다.

#### 4. 가해자 체포 정책 도입 <미국의 의무적 체포 제도>

미국 대부분의 주에서는 가정폭력 가해자에 대한 의무적 체포 제도를 채택하고 있다. 중죄가 범해졌다고 믿을만한 정당한 이유가 있는 경우, 담당 경찰은 해당 범죄가 결과적으로 경범죄로 기소될 것으로 판단하는지 여부와는 상관없이 체포해야 한다. 경범죄인 경우에도 ‘△현장에서 가정폭력이 행해지는 경우, △확인 가능한 금지명령의 위반이 있는 경우, △불법적 무기의 소지를 발견한 경우 등’의 상황에서 경찰이 직접 목격했을 때는 체포가 가능하다.

한 예로 미시간 주의 형사소송법에서는 가정폭력 가해자 체포 기준·절차·요건·한계·방법 등을 구체적으로 제시하고 있으며,<sup>17)</sup> 미네소타 주 Duluth 시에서는 1980년대 초부터 가정폭력 가해자가 한명이고 일정 조건 충족 시 72시간 내에 체포하도록 명시하고 있다.<sup>18)</sup>

우리나라의 경우, 현행법으로 체포하거나 또는 긴급체포할 경우를 제외하면 가해자에 대한 긴급임시조치만이 가해자를 즉시 제재할 수 있는 수단이며 현재 그 실효성이 정면으로 도전 받고 있는 상황에서 가정폭력 가해자에 대한 의무체포제도 또한 고려해 볼만하다.

#### 5. 사후관리 전담기구 신설 필요

앞서 언급한 바와 같이, 가정폭력 피해가정에 대한 사후관리는 별도의 기관이 주도하는 가운데 경찰이 협업을 통해 이루어지는 것이 바람직하다 할 것이다.

아동학대의 경우 「아동복지법」에서 아동학대 예방과 피해아동 보호 등을 위해 ‘지역 아동 보호전문기관’을 두도록 하고 있으며, 그 책무 중 하나로 사후관리를 명시하고 있다.<sup>19)</sup> 이에

17) MCL 776.22 The Code of Criminal Procedure, Act 175 of 1927 : ① 가정폭력 현장에 임장하여 체포에 상당한 이유가 존재하고 당사자의 행위가 범죄를 구성한다면 원칙적으로 체포할 수 있지만 ② 일방 혹은 쌍방을 체포함에 있어서는 피해자 보호를 위하여 당사자들이 입은 상해의 정도, 당사자들의 신체적 상해에 대한 두려움의 정도, 당사자들의 가정폭력 전과 등을 고려하여야 하며 ③ 일방이 타방의 공격에 대하여 정당방위를 행한 것이라고 믿을 상당한 이유가 있으면 결코 체포해서는 안 되고(Sec. 22 (3) b. (ii) ), ④ 가해자를 체포할 것 인지를 결정함에 있어서 단지 피해자의 동의에 의존하지 않도록 규정하고 있고(Sec. 22 (3) b. (iii) ) ⑤ 불체포 결정을 함에 있어서는 단지 외관상 상해가 없다는 가시적인표지 존재 여부에 기초해서도 안 된다고 명시하고 있다.(김재민, 2005)

18) Duluth Policy Manual 310(Domestic) : If a person is determined to be the sole aggressor, and the persons involved meet the definition of **family or household member**, that person **shall be arrested within 72 hours** for misdemeanor offenses if located(Probable Cause Does not Expire for Felonies) and **taken into custody** when an officer has **probable cause to believe** that person has...etc

- ▶ 가해자를 체포할 수 있는 가해자의 행위는 신체적 폭력, 신체적 위협에 처하게 두는 것, 흉기로 위협, 신고 방해, 성폭력, 그 밖의 경범죄 등이 있다.
- ▶ 가해자가 위와 같은 행위를 하였거나 또는 행위를 하였다고 믿을만한 충분한 이유(probable cause to believe)가 있다면 체포할 수 있다.

19) ▶ 아동복지법 제45조 (아동보호전문기관의 설치 등) ① 국가는 아동학대예방사업을 활성화하고 지역 간 연계 체계를 구축하기 위하여 중앙아동보호전문기관을 둔다. ② 지방자치단체는 학대받은 아동의 발견, 보호, 치료에 대한 신속처리 및 아동학대예방을 담당하는 지역아동보호전문기관을 시·도 및 시·군·구에 1개소 이상 두어야 한다.

따라 전국 55개소의 중앙·지역아동보호전문기관이 아동학대 사례를 판정하고 피해아동 보호와 사후관리 업무까지 수행하고 있다. 아동학대 사건 발생 시 경찰은 초동조치 및 사건 수사를 담당하고 있으며, 피해아동 보호와 사후관리는 아동보호전문기관으로 연계·처리하는 협업시스템이 갖춰져 있어 상호 전문성을 극대화하고 있다. 물론, 아동보호전문기관이 사후 관리에 필요시 경찰과 동행 현장조사를 요청할 수 있도록 함으로써 상담원들이 처할 수 있는 불시의 위험에도 대비토록 하고 있다.

가정폭력은 아동학대보다 훨씬 많은 숫자의 사건이 발생하고 있지만, 아동보호전문기관과 유사한 업무를 수행하는 여성긴급전화 1366센터는 전국에 18개소뿐이며, 『가정폭력 방지 및 피해자보호에 관한 법률』에 사후관리에 대한 법적 근거가 없는 실정이다.

따라서 아동학대 경우와 같이 가정폭력 사후관리에 대해서도 법적 근거를 마련하고 전문 기관을 두어야 한다. 현재 상담업무 중심의 여성긴급전화1366센터를 확대하고 사후관리 업무 인력도 충원하는 한 편, 업무 전문성을 높임으로써 가정폭력 사후관리 컨트롤타워 역할을 하도록 해야 한다.

이를 위해 해결해야 할 과제가 또 하나 있다. 아동학대의 경우 아동학대 발생 시 아동보호 전문기관에 통보하도록 아동복지법에 명시<sup>20)</sup>하고 있으며, 수사기관과 아동보호전문기관의 정보공유를 위한 법적 근거를 두고 있어<sup>21)</sup> 사후관리 업무를 효과적으로 할 수 있으나, 가정 폭력 관련 법령에는 이러한 내용이 없어 개선이 필요하다.

- ▶ 동법 제28조(사후관리 등) 아동보호전문기관의 장은 아동학대 종료 후에도 가정방문, 전화상담 등을 통해 아동학대의 재발 여부를 확인하여야 한다.
- ▶ 동법 제46조(아동보호전문기관의 업무) ② 지역아동보호전문기관은 다음 각 호의 업무를 수행한다.
  1. 아동학대 신고접수, 현장조사 및 응급보호 2. 피해아동, 피해아동의 가족 및 아동학대행위자를 위한 상담·치료 및 교육 3. 아동학대예방 교육 및 홍보 4. 피해아동 가정의 사후관리 5. 아동학대사례전문위원회 설치·운영 및 자체사례회의 운영 6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 아동학대예방사업과 관련된 업무

20) 아동복지법 제27조의 2(아동학대 등의 통보) 사법경찰관리는 아동학대 사건 발생(의심) 시 아동보호전문기관에 통보하여야 한다.

21) 아동학대범죄 등의 처벌에 관한 법률 시행령 제7조(민감정보 및 고유식별정보의 처리)

- ① 법무부장관 등 관계 행정기관의 장, 검사, 보호관찰소의 장, 교정시설의 장, 사법경찰관, 보호관찰관, 아동복지전담기관·아동복지시설의 장과 그 종사자, 수사기관의 장과 그 직원은 다음 각 호의 사무를 수행하기 위하여 불가피한 경우 「개인정보 보호법」 제23조에 따른 건강 및 성생활에 관한 정보, 같은 법 시행령 제18조제1호 및 제2호에 따른 유전정보와 범죄경력자료에 해당하는 정보 및 같은 영 제19조에 따른 주민등록번호, 여권번호, 운전면허의 면허번호 또는 외국인등록번호가 포함된 자료를 처리할 수 있다. (각 호 생략)
- ② 수사기관, 아동보호전문기관의 장과 그 종사자, 신고의무자는 법 제10조에 따른 신고 등에 관한 사무를 수행하기 위하여 불가피한 경우 「개인정보 보호법」 제23조에 따른 건강에 관한 정보 및 같은 법 시행령 제19조에 따른 주민등록번호, 여권번호, 운전면허의 면허번호 또는 외국인등록번호가 포함된 자료를 처리할 수 있다.
- ③ 법무부장관, 검사 또는 사법경찰관은 다음 각 호의 사무를 수행하기 위하여 불가피한 경우 「개인정보 보호법」 제23조에 따른 건강에 관한 정보, 같은 법 시행령 제18조제2호에 따른 범죄경력자료에 해당하는 정보 및 같은 영 제19조에 따른 주민등록번호, 여권번호, 운전면허의 면허번호 또는 외국인등록번호가 포함된 자료를 처리할 수 있다.

## 6. 지역사회·유관기관 연계로 전방위 대응

지난 9월, 경찰과 1366상담사 간 전국 합동 워크숍이 개최되어 서로 우수사례를 공유하고 현실의 문제점과 향후 개선방향에 대해 고민하는 자리를 가졌다. 가정폭력 범죄에 전방위적 대응을 위해서는 법 개정이나 전담기구의 신설만큼 지역사회와 유관기관의 유기적인 협업 시스템 마련이 절실하다.

선구적 사례로, 국내 일부 지역에서 특수시책으로 1366여성긴급전화나 자치단체와 협업을 추진하고 있다. 가정폭력 사건에 효과적인 개입프로그램으로 '14년 UN 여성위원회 미래 정책상을 수상한 미국의 'Duluth 모델'이나, 영국의 가정폭력 개입프로그램, 독일의 가해자 대상 임시주거지, 일본의 지역사회 연계활동 등 국외의 다양한 시책들도 효과를 분석하여, 우리 실정에 접목을 고려해 볼만 하다.

### < 대표적 지역 협업사례 >

#### ▶ <경북도청 '15년부터 1366센터 전문상담원 현장 출동비 등 지원>

가정폭력 사건 피해자 보호 업무를 1366경북센터를 통해 경찰과 지역 상담소를 연계, 경북도청에서 지역 상담소에 출동비·응급처치 의료비 지원

※ '15년 예산(경북도) : 출동비 600건×3만 = 1,800만원 / 응급처치 의료비 42건×5만원 = 210만원

#### ▶ <수원시 '16년에 가정폭력 상담소 內 사후모니터링 전담 상담사 총원>

가정폭력 재발우려가정 현장방문 시 경찰과 동행하고 재발우려가정에서 해제 시 까지 지속적으로 협업하여 관리하는 전문상담사 3명 신규채용 예정

※ 소요 예산(수원시) : 3명 × 2,500만원 = 7,500만원

### < 가정폭력 사건 개입 'Duluth 모델' >

▶ 비정부기구(NGO)인 '가정폭력 개입프로그램(D.A.I.P)'이 주체하여 경찰, 시민 단체, 법원·검찰, 의료기관, 시민단체 간 유기적 협업 지원

- 가정폭력전문가, 가정폭력 시스템 전문가, 가정폭력 법적 변호인으로 구성
- 경찰의 초기대응 보고서\*를 검토하고 이를 관계기관·단체에 공유

\* 가해자, 증거·증인, 수사상황, 과거폭력이력, 접근금지명령여부 등

### < 기타 외국의 지역사회 연계 >

- ▶ 영국 : 가정폭력 피해 여성 대피소인 쉼터에 경찰 비상호출 장치를 설치하여 연계를 강화, 지자체나 시민단체 등이 협력하여 피해자에게 경보장치 등을 제공하거나 24시간 상담 서비스 제공
- ▶ 독일 : 가해자가 퇴거명령을 받고 당장 갈 곳을 찾지 못하는 경우 가해자를 위해 지역사회에서 별도로 가해자 대상 임시 주거지를 지원해주고 있어, 경찰의 퇴거명령이나 접근금지명령의 효과적인 행사 가능
- ▶ 일본 : 지역방법 간담회 개최, 방법 팸플릿 제작, 휴대용 방법 경보기대여 등 예방중심의 경찰활동을 지역사회와 연계하여 운영

## V. 맺으며

가정폭력을 ‘4대 사회악’으로 규정하고, 이를 뿌리 뽑기 위한 범국가적인 노력들이 이제 하나 둘 그 성과를 맺고 있다. 다양한 관련 정책들의 시행과 함께, 그동안 개인 문제로만 치부되던 가정폭력이 중대한 사회 문제로 떠오르면서 사회 전반적인 인식도 많이 바뀌어 가고 있다. 이는 가정폭력 신고 및 검거건수의 증가, 재범률의 감소 등 객관적인 통계수치상으로 그 성과를 쉽게 확인할 수 있다.

가정폭력이 범죄라는 인식에는 공감대가 형성되었지만, 이를 강력히 처벌해야 하는지에 대해서는 ‘원 가정의 평화로운 회복’과 ‘피해자 보호’라는 두 가지 가치가 부딪힘에 따라, 이견이 있을 수 있다.

과거 1997년 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」의 제정 당시에는 ‘가정의 평화와 회복’이 법제정의 주된 목적이었으나, 이후 2003년 ‘피해자와 가족구성원의 인권보호’라는 패러다임이 추가되며 두 가지 이념을 모두 안게 되었다.

현장 경찰관도 과거 가정폭력에 대해 “남의 가정사에는 끼지 않는게 좋다”는 인식 아래 소극적으로 대응해 오다, 최근 적극적인 대응 기조로 인해 인식 전환 및 업무처리에 어려움을 겪은 것도 사실이다.

가정폭력을 완전히 뿌리 뽑기 위해서는 우리 사회가 암묵적으로 외면해 온 가정폭력에 대한 소극적인 자세부터 버리는 것이 무엇보다 중요하다. 가정폭력 대응에 대한 국가의 정책 기조도 당분간은 ‘원 가정 회복’에서 ‘피해자 보호와 가해자 처벌’로 전환할 필요가 있다. 이를 위해 ‘피해자 보호’의 패러다임이 정립된 외국의 우수 사례들을 적극 검토하고 우리 실정에 맞춰 접목하려는 노력도 병행되어야 할 것이다.

끝으로, 의무적 체포제도, 긴급임시조치 실효성 확보, 사후관리 전문기구 설치 등 앞서 언급한 여러 제언들이 빠른 시일 내 이루어질 수 있도록 관련 부처, 유관단체와의 협력을 아끼지 않을 것이다.

가정폭력 현장에서 경찰의 초동조치가 가정폭력 정책의 핵심적 역할을 담당하는 만큼 현장 경찰관들이 보다 전문성을 키우고, 체계적으로 대응할 수 있도록 구체적인 처리지침을 마련하고, 지속적인 교육을 강화 하는 등 경찰 내부적인 노력에도 최선을 다할 것이다.

제98차 양성평등정책포럼

## ■ 지정토론

# 가정폭력사건에 대한 경찰 초기대응 강화 방안

- 강정민 (여성가족부 복지지원과장)
- 변현주 (한국여성인권진흥원 가정폭력방지본부장)
- 양수옥 (여성긴급전화 1366 전국협의회장)
- 원혜옥 (인하대학교 법학전문대학원 교수)
- 이미정 (한국여성정책연구원 여성권익연구센터장)
- 진희경 (전국가정폭력상담소협의회 상임대표)

## 가정폭력사건 초기대응 강화 및 피해자 보호



■ 강정민 (여성가족부 복지지원과장)

발제문을 통해 가정폭력 사건에 대한 경찰의 초기대응과 관련하여, 경찰을 대상으로한 조사와 현장종사자를 대상으로 한 조사 결과에서 경찰과 현장실무자의 인식의 차이를 느끼게 된다.

대표적으로, 경찰은 행위자와 피해자 모두 가정폭력이 범죄라는 것에 대한 인식 없음의 문제를 지적 하는데 비해, 현장종사자는 초기대응상의 문제로 경찰의 가정폭력에 대한 인식부족을 지적하고 있다. 또한, 피해자 보호조치와 관련하여, 경찰에서는 새벽시간 등 보호 시설로 연계의 어려움을 지적하고 있는데 반해, 현장종사자는 피해자가 시설에 대한 안내를 받지 못했다고 하는 등 경찰의 연계노력이 부족하다고 지적하고 있다.

이는 경찰과 피해자지원 단체의 종사자라는 각각의 역할과 입장의 차이가 가져온 결과라고 볼 수도 있으나, 경찰의 사건대응과 피해자지원 기관의 역할이 연결고리를 갖고 통합적으로 이루어진다는 점에서, 이러한 인식의 간극을 좁히기 위한 기관 간 네트워크와 적극적인 소통이 필요하다고 생각한다.

경찰관 면접조사 결과 문제점으로 지적한 행위자와 피해자 모두 가정폭력이 범죄라는 것에 대한 인식 없음의 문제에 대해서는, 가정폭력은 범죄이며 행위자는 처벌받는다라는 사회적 인식확산이 선행되어야 한다고 본다. 이에, 2014년부터 1만6천여개 학교와 공공기관에 의무화된 가정폭력 예방교육과 일반국민을 대상으로 찾아가는 교육 등 교육을 통한 방법과, 매월 8일 가정폭력 예방의 날(보라데이), 내년부터 신설되는 가정폭력 추방 주간(11월25일~12월1일 예정) 등 계기별 다양한 매체를 활용한 적극적인 홍보를 통해 사회전반의 인식개선과 대국민 관심을 유도할 필요가 있다.

초기대응시 어려움으로 지적된 가해자와 피해자 모두 거주지에서 분리되지 않으려 한다는 문제에 대해서는, 현재는 피해자를 보호시설로 인도하는 등 결국 피해자가 피신하는 방법으로 운영되고 있으나 이 경우, 피해자가 동반한 아동의 전학 등 여러 가지 불편함을 감수하여야 하는 문제가 있으므로, 향후에는 행위자를 별도시설에 분리시켜 교육 등의 방법으로

성행을 교정시키고, 피해자와 아동은 살던 집에서 계속 안정적으로 거주할 수 있도록 시스템을 전환할 필요가 있다. 이와 관련하여 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법상 감호위탁 처분(보호처분)의 실효성을 제고할 수 있도록 법무부장관이 지정한 시설에서 행위자를 감호위탁토록 하는 법률 개정안이 국회 법사위 계류 중으로, 조속한 개정처리와 시설관리 및 예산지원 등이 병행되어야 한다.

피해자 지원과 관련하여, 여성가족부와 지자체에서는 '15년 1366건급피난처에 전담인력(18명)을 배치하였고, '16년에도 18명을 증원할 예정이며, 남아동반이 가능한 가족보호시설과 임대주택을 활용한 주거지원시설도 매년 지속적으로 확대하고 있다. 전문가가 부족하다는 의견에 대해서는 보수교육 등을 통한 전문성 제고, 처우개선을 통한 이직방지가 필요할 것으로 본다.

현장종사자들이 지적한 초기대응상 문제로 경찰의 가정폭력에 대한 인식부족에 대해서는 - 많이 바뀌었다고는 하나 경찰이 여전히 가정폭력을 가정사로 여기고 적극적으로 개입하지 않는 경향이 있다는 - 여성가족부에서 인권진흥원 위탁을 통해 운영하고 있는 경찰 대상 교육 및 지구대(파출소) 간담회 사업 등을 통해 피해자지원기관 종사자와 경찰이 적극적인 소통과 의견교환을 함으로써, 현장출동 경찰관이 피해자의 입장을 보다 잘 고려할 수 있도록 할 필요가 있으며, 경찰 자체적으로도 자체강사양성, 직무교육, 직장교육 등의 방법을 통해 인식전환 노력을 하고 있는 바, 그 변화의 모습은 경찰의 피해자보호조치에 대한 노력과 결과 등을 통해서 조금씩 확인되고 있다고 본다.

반복신고에 대한 심각성 인식과 대처 미흡지적 등에 대해서는 경찰에서 새로 도입한 전수합심조사제도, 재발우려가정에 대한 분류와 모니터링, 경찰 출동 후 현장에서 작성하는 재범위험성 조사표(이는 현장경찰 작성시 어려움이 있다는 지적에도 불구하고 가이드라인 준수와 필요시 전문가가 조력하여 작성하는 노력이 필요하다), 피해자에게 배부하는 권리고지 확인서 등 다양한 제도가 잘 마련되어 있는바, 현장에서 이러한 제도들이 피해자의 입장을 고려하여 잘 운영될 수 있도록 경찰과 피해자지원단체가 함께 노력할 필요가 있으며, 피해자와 가해자의 분리조사는 응급조치로 당연히 하여야 하고 초기대응에 있어 그 중요성 상당히 큰 만큼 이 또한 피해자의 입장을 충분히 고려하고자 하는 사건처리 담당자의 마인드 정립과 조사·상담 방법에 대한 교육이 병행될 필요가 있다.

경찰의 현장대응 관련 제도의 실효성 부족문제에 대해서는 관련 법에 긴급임시조치권이 추가되고 위반시 과태료 부과 등이 신설되었으나, 현장에서의 경찰 대응의 실효성이 부족하다는 의견이 다수 있는 바, 경찰관 직무집행법이든 가폭처벌법 등 특별법이든 간에 경찰 조치의 실효성을 제고할 수 있는 제도 보완은 필요하다고 본다. 그것이 일반 국민에 대한 과도한 경찰 권한 남용의 우려가 있다면 조문마련시 다양한 의견수렴을 통해 보완하여

부작용을 최소화하면 될 것이다. 아울러, 해외사례를 통해 언급된 체포우선주의 도입도 함께 검토할 필요가 있다.

아울러, 경찰관의 현장출입 조사 거부시와 긴급임시조치 위반시 과태료 부과 제도에 대해서는 실효성이 부족하다는 문제외에도 행위자에게 과태료 부과시 피해자에게 전가될 수 있고, 2차피해의 우려도 있다는 점에서, 실제 행위자 제재에 효과가 있도록 과태료 조항을 형사벌로 대체하는 제도개선을 논의할 필요가 있다.

## 폭력피해자보호와 지원을 위한 경찰과의 협업방안 -가정폭력피해자지원을 중심으로-



■ 변현주 (한국여성인권진흥원 가정폭력방지본부장)

### 들어가며

우리는 그동안 여성에 대한 폭력문제, 그리고 그 폭력의 문제에서 파생되는 다양한 형태의 범죄로 부터 대응하기 위한 여러 가지의 노력들을 해 왔다. 여성폭력(가정폭력, 성폭력, 성매매) 영역에 대한 개별법들이 만들어지고 여러 차례 개정작업을 거쳐 정비하였고 그에 맞는 서비스를 위해 정책을 세우고 다양한 제도와 역할을 위한 기구들을 만들어 내는 엄청난 노력을 해 왔다. 그럼에도 불구하고 가정폭력, 성폭력, 성매매 문제가 당연히 “범죄”로 인식되지 못하는 한계는 한국사회의 남성중심의 가부장적 문화특성이 작용되었음을 부인할 수 없는 게 우리의 현실이다. 여성이라는 이유로 직접적인 인권침해 뿐 아니라 간접적으로 사회참여의 기반을 약화시킴으로서 직,간접적인 폭력과 차별의 피해자로 남는 악순환을 여전히 겪고 있고 여성폭력의 영역에서 대부분 여성이 피해자로 정의될 수 밖에 없는 듯하다.

특히 가정폭력의 경우 한국사회의 가부장적 특성이 작용되어 “가정 내의 문제”나 단순한 “부부싸움”으로 치부되어 적극적인 개입을 방해받아 온 게 사실이다. 실제 상담현장에서는 가정폭력의 넓은 스펙트럼에서 다양하게 나타나는 여러 폭력에서 가정폭력과의 연관성과 폭력의 연속성을 확인하고 사회폭력의 원인임에도 가정폭력정책과 지원체계는 여전히 열악하고 어려운 서비스 영역으로 머물러 있는 현실이다. 그래서 가정폭력예방과 근절을 위해서는 피해 당사자나 가해자, 그리고 관련 업무를 하는 직무역할 관계자 등의 가정폭력에 대한 인식정도는 가정폭력 문제해결의 중요한 기준이 될 것이다. 특히 가정폭력사건의 초동조치와 수사를 담당하는 경찰관의 인식정도는 그 어느 영역보다 중요하다 할 수 있다. 가정폭력에 대한 특수성에 대한 이해와 각 영역 전문가간의 적극적인 협조체계가 예방과 대응의 첩경일 것이다.

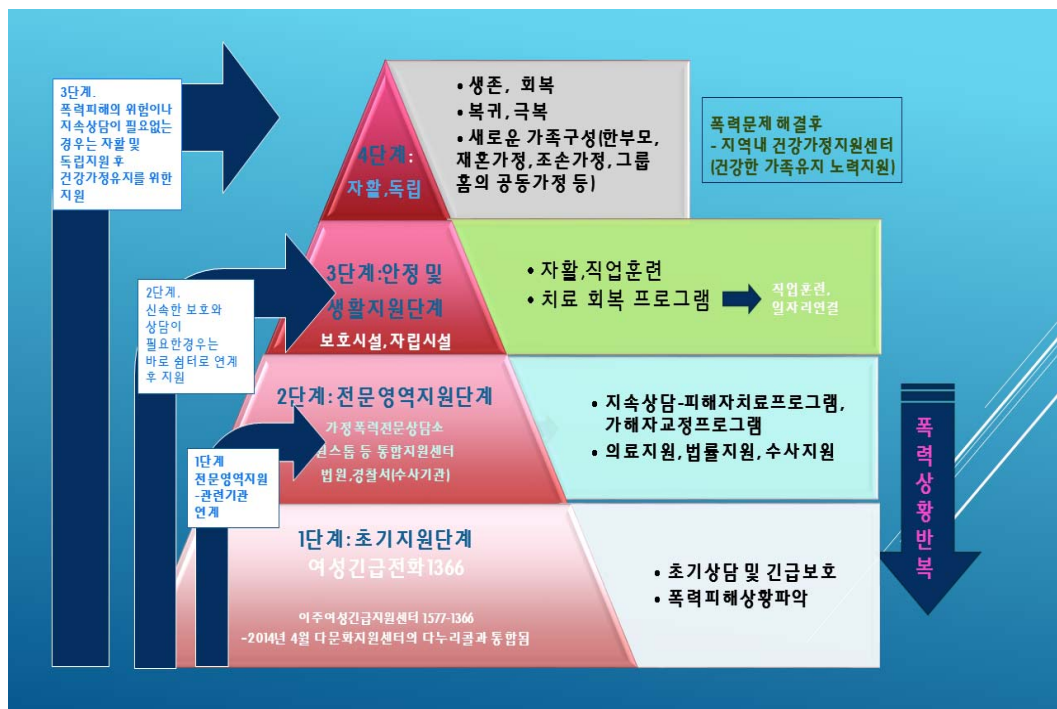
다행히 정부의 4대 사회악 영역에 “가정폭력”이 포함되면서 사회적 관심과 문제의식을 가지게 되었고 각 부처에서 다양한 가정폭력방지 정책을 만들어 실천하면서 많은 변화들을

가져오게 되었다. 특히 가정폭력 재범방지를 위한 전체 경찰의 교육과 상담소 등의 현장 지원 기관간의 간담회로 가정폭력예방과 근절을 위한 경찰활동이 활발하게 이루어졌다. 특히 피해자 지원을 위해 지역경찰관의 인식변화와 경찰의 4대약 방지를 위한 다양한 정책들이 폭력피해자지원 현장과의 협력체계 구축으로 피해자들에게도 실질적인 도움을 주는 효과를 거두었다 할 수 있다.

그러므로 가정폭력이 가지고 있는 여러 가지 특성상 가장 최일선에서 관련 업무를 담당하는 경찰관 등 직무수행자들의 가정폭력에 대한 인식정도와 변화는 가정폭력근절을 넘어 우리 사회의 심각한 사회문제의 수치를 낮추는 보다 실질적인 효과로 나타날 것이다.

여기에서는 다양한 가정폭력사건에서 초동조치를 하고 있는 경찰과 피해자지원의 초기단계에서의 협업과 효과적인 업무수행을 위한 몇 가지 제안을 하고자 한다.

## 1. 여성폭력 피해자보호지원의 단계별 전달체계 이해



## 2. 경찰의 효과적인 초기대응을 위한 제언

가정폭력종합대책안 발표이후 경찰의 가정폭력범죄에 대한 적극적인 역할로 폭력피해자 전달체계인 여성긴급전화1366, 상담소나 보호시설, 원스톱지원센터 등으로 직접연계 하거나 경찰의 정보제공으로 피해자지원을 받게 되었다는 사례가 증가하고 있다. 그러므로 경찰관과

피해자지원기관은 효과적인 지원을 위한 협업방안을 다양하게 고민해야 할 것이다.

### 1) 적극적인 가정폭력 인식변화 필요

2011년부터 피해자지원 현장과 연계되어 이루어지고 있는 가정폭력 관련 경찰교육이 이론적인 교육으로 그치지 않고 다양한 형태의 교육으로 이루어져야 할 것이다.

초기 사건조사와 처리과정부터 개인의 인식점검을 통해 현장에서 부딪치는 현실적인 문제를 극복하고 현장기관과의 협업을 위한 교육이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

이때 필요한 교육 내용은

첫째, 인권의 문제와 피해자적 관점으로 접근하고 둘째, 경찰관 자신의 폭력민감성을 위해 자기점검의 시간을 가짐으로써 가정폭력의 특성과 피해자와 가해자를 정확히 이해하도록 해야한다. 자신의 인식변화와 함께 이루어진 교육을 통한 직무수행은 실질적인 효과로 나타날 것이다. 또한 가정폭력예방교육을 인권교육의 차원에서 폭넓게 접근한다면 다양한 특성을 가진 가정폭력사건을 처리하고 피해자에 대한 적극적인 개입에 효과적으로 작용될 것이다.

### 2) 효과적인 개입을 위한 상호 협력 체계 점검과 재구축 필요

가정폭력사례의 경우 대부분 복합적인 문제 상황을 내포하고 있어 피해자에 대한 초기상담 및 이후의 서비스지원을 위한 후속조치를 위해서는 여러 관련기관의 협조체계가 필수적으로 요구되고 있다. 또한 다양한 가정폭력의 문제에 폭력피해자적 관점으로 개입함으로써 이후 지원이 관련기관의 협조체계 구축으로 보다 효과적인 개입이 이루어질 수 있을 것이다.

이러한 개입은 가정폭력을 포함한 위기가정의 복합적인 문제 상황에 대한 해결시점을 앞당길 수 있는 효과를 거둘 것이다. 특히 오랫동안 내재화된 가정 내 폭력문제가 해결된다면 가정 내 구성원의 자활능력을 향상시키는 효과를 거둘 수 있어 2차적인 가족해체방지와 서비스비용 절감을 가져 올 것이다.

또한 가정폭력 피해자의 효과적이고 통합적인 지원을 위해서는 경찰단계인 폭력 상황에서의 초동조치와 수사에서 피해자지원체계의 단계인 초기상담과 이후의 지속상담이 어떤 시스템으로 이루어지는가는 매우 중요하고 이후 폭력피해자의 자립의지 및 2차 가족해체방지에 커다란 영향을 미칠 수 있으므로 연계 서비스를 위한 서비스전달체계의 제도적 재정비나 관련 기관 실무 네트워크 형성을 위한 심도 있는 논의도 함께 이루어져야 할 것이다.

각 지역마다 비슷한 형태의 위원회 등이 구성되어 나름의 역할을 하고 있으나 적어도 가정폭력이라는 특수성을 가진 영역의 피해자 가해자를 만나는 직무 담당자간 촘촘한 협력체계의

재구축과 함께 각자 ‘또 할 수 있는 일’을 찾아서 경쟁적으로 중복되어야 할 것이 아니라 ‘꼭 해야만 하는 일’ ‘더 잘 하는 일’ 영역별로 어떻게 더 잘 할지에 대한 논의의 장을 상시적으로 운영하여야 할 것이다.

### 3. 전담경찰관의 역할과 제언

경찰의 가정폭력근절을 위한 정책으로 시행된 대표적인 것이 “전담경찰관” 제도의 정착이라 할 수 있다. 그러나 현재는 시범운영의 형태로 운영되어 관련 업무대비 너무나 부족한 인력으로 전담경찰관으로써의 정확한 업무수행의 어려움이 있을 것이다. 뿐만 아니라 우리의 전담경찰관 제도는 미국이나 영국같이 “체포우선주의”를 표방하지 않고 있어 가정폭력 사건 개입시 경찰의 업무수행의 한계들이 많이 있을 것이다. 그럼에도 피해자지원과 재발방지의 차원에서 시행된 바람직한 정책이므로 높은 성과를 거두기 위해 몇 가지 제언을 하고자 한다.

가정폭력범죄처리에 있어 초기 가정폭력방지법의 목적<sup>1)</sup>이기도 했고 현재 한국사회의 특성으로 여전히 처벌의 기조가 되고 있는 “가정의 보호”의 목적이 현재의 가정폭력특별법의 목적대로 정확히 “피해자의 보호” 및 “인권보호”를 기조로 집행되어야 그야말로 재발방지의 효과와 전반적인 사회 문제의 수치를 줄이는 효과로 나타날 것이다. “피해자의 보호” 및 “인권보호”의 목적은 폭력가해자에 대한 개입을 해야 하는 경찰관의 역할수행에 있어서도 정확한 권한을 가질 수 있도록 할 것이고 가해자에 대한 조치와 처벌을 통한 피해자 보호를 할 수 있는 계기가 될 것이다. 법의 목적과는 다르게 한국사회의 문화적 특성이 우위가 되어 심각한 폭력상황조차 가족이라는 이유 “가정보호사건”으로 처리하여 폭력을 재발하게 하거나 폭력정도를 다시 가중시키는 상황을 만들고 있다. 또한 전담경찰관 본인의 의지와 다르게 가해자에 대한 개입 아닌 피해자에 대한 개입을 함으로 피해자 지원 하는 현장 상담소와 역할이 혼재되는 혼란을 겪는 경우도 발생하게 되곤 한다. 무엇보다 심각한 문제는 가해자에 대한 처벌조항이 낮아 결국 피해자에게 책임을 묻거나 피해자 스스로 폭력을 대응하거나 피신할 것을 선택하도록 하는 무책임한 업무를 수행하게는 상황이 만들어지고 있다.

그런 의미에서 가정폭력사건 발행 후 초동조치와 수사과정은 사법처리과정으로 이어지는 과정까지 아주 중요한 골든타임이므로 경찰의 역할인 적극적 개입의지나 기관간 공조체제는 무엇보다 중요하므로 전담경찰관의 역할 또한 가정폭력근절 및 재방방지에 있어 매우 중요하다고 볼 수 있다.

그런 의미에서 가정폭력 전담경찰관의 이후 업무확대와 역할의 전문성을 위해 몇 가지 제언 하고자 한다.

1) 현재는 피해자보호로 목적이 개정되었음

### 1) 가정폭력 가해자 재범방지업무로 전환 필요

현재 전담경찰관은 피해자보호와 사후관리에 집중되어 있는 한계를 극복할 필요가 있다. 전담경찰관은 현장경찰의 조치결과를 보고 가정폭력사건에 대한 초동수사 분석 후 수사 마무리, 그리고 검찰송치까지 가정폭력사건의 조사와 수사를 통합하여 담당할 수 있도록 내부적인 역할정리가 필요하다. 그러한 역할 규정을 함으로써 가정폭력을 정확히 ‘범죄’로 인식할 수 있을 것이고 경찰의 개입이 공권력으로써의 개입임과 범죄 수사를 함에 있어 경찰의 정확한 권한을 명확히 규정할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

### 2) 가정폭력전담경찰관의 직무 전문성 향상 필요

현재 가정폭력사건처리는 형사과로 이관되고 전담경찰관은 의견을 제시하고 있는 역할의 한계가 가해자에 대한 사후관리가 아닌 피해자 사후관리의 역할을 하고 있어 오랫동안 지역에서 가정폭력피해자 상담을 하고 있는 현장 상담원 같은 역할로 오해될 수 있다.

도리어 가정폭력에 대한 인식과 이해가 높은 전문가인 전담경찰관에게 수사권을 부여함으로써 현장 경찰에서 간과된 피해자나 가해자의 특성을 정확히 인지하여 가정폭력범죄 사건을 처리할 수 있는 전문 인력으로 구성되어야 할 것이다.

### 3) 지역 네트워크 활용을 통한 역할 정리 필요

피해자 보호와 상담지원 및 이후의 사후관리는 지역 내 피해자 상담소와 지역자원을 적극 활용하여 각 영역의 정체성을 발휘할 수 있는 체계로 구축되어야 할 것이다. 물론 현장 피해자지원체계의 상담소들이 현실적인 열악함이나 한계가 있을 수 있으나 이 또한 바람직한 협업체계가 구축된다면 전담경찰관과 현장상담원 전문성을 각각 발휘한다면 충분히 극복할 수 있는 부분일 것이다. 협업은 각각의 영역의 전문성과 ‘해야만 하는 일’과 ‘잘 하는 일’을 각 기관의 정체성에 맞게 수행할 때 더 큰 시너지효과를 거둘 것이다.

## 4. 가정폭력사건 실적관리 시스템 개선 필요

가정폭력을 범죄로 보고 적극적인 개입을 하고 있음에도 불구하고 가정폭력사건의 특성상 형사법에 따라 사건처리 할 수 없는 많은 한계가 있어 가정폭력의 적극적인 조치가 어려운 상황이다.

이와 함께 경찰의 “가정폭력재범률”을 낮추어야하는 과업성과에 대한 불합리성으로 도리어 가정폭력의 문제가 은폐되거나 사소한 부부싸움으로 희석될 수 있는 문제점을 가지고 있다.

그러므로 경찰 내부적으로 가정폭력사건처리와 실적보고 시스템의 개선이 절실히 필요하다.

가정폭력 재범률이 낮아졌다는 경찰의 발표와 다르게 가정폭력에 대한 인식전환과 정책 마련으로 그동안 은폐되고 심각한 문제들이 수면위로 나타난 심각한 사건으로 나타나기도 하여 실제 상담현장에서는 도리어 피해자의 상담건수가 점점 늘고 있는 것이 가정폭력 종합 대책과 경찰의 적극적인 개입으로 인한 고무적인 현상으로 분석하고 있다.

그러나 경찰의 “가정폭력 재범률” 낮추기의 성과보고 시스템에 따른 실적보고로 인해 그동안 중하거나 심각한 사건으로 반복되어진 많은 사건이 ‘사후관리’ 대상으로 처리되어 은폐된 채로 다시 수면 아래로 감추어지게 만드는 오류를 범할 수 있다.

경찰내부의 조율을 통해 “가정폭력재범률”에 대한 용어정리와 각 경찰서의 가정폭력처리 및 기소의견 송치 등 적극적인 업무추진을 과업과제로 보고할 수 있는 내부 실적보고 시스템 점검이 요구된다.

## 5. 나가며

4대 사회악 관련 정책실천에 있어 가정폭력범죄뿐 아니라 학교폭력, 성폭력 에 대한 다양한 정책마련과 실천 있어 경찰은 담당 부처인 여성가족부 못지않은 적극적인 역할을 한 것이 사실이다.

이 글의 여러 가지 제안은 가정폭력피해자 지원체계인 1366,상담소, 보호시설 등의 입장에서 보다 적극적인 피해자보호와 지원의 위한 의견으로 제시되었음을 밝힌다. 또한 어떠한 정책과 법, 제도라도 그 시행의 목적을 정확히 이해하고 어떤 관점에서 집행되고 해석되는지에 따라 그 제도와 정책의 가치는 달라 질 수 있을 것이라 생각된다. 특히 그 업무를 책무성을 가지고 수행하는 담당자의 자기철학과 관점은 그 성과를 높이는 중요한 요인으로 작용될 것이다. 힘들고 어려운 영역의 업무를 수행하는 현장기관의 담당자들간의 네트워크와 협업이 그 업무를 수행함에 가장 큰 힘으로 작용될 수 있다고 본다.

그러므로 모든 범죄 특히 가정폭력범죄의 초기개입에서 수사를 담당하는 경찰과 피해자의 초기상담과 이후의 후속지원을 하고 있는 폭력피해자 지원 체계간 정확한 정체성에 대한 정리와 그에 따른 협업체계가 재구축되어 범죄 가해자에 대한 단호한 처벌과 피해자에 대한 적극적 보호의 역할들이 시너지효과를 더 발휘할 수 있길 기대해 본다.



■ 양수옥 (여성긴급전화 1366 전국협의회장)

## 1. 가정폭력의 전환점

2013년 6.28일 정부는 「가정폭력 방지 종합대책」을 발표하였다.

뒤 늦게라도 정부의 종합대책은 적절한 시기에 실시되었으나 현장은 준비되지 못함으로 인해서 초기개입의 문제와 지속적 반복적 사례개입에 이르기까지 역할정립이 되지 않고 혼란을 가중시켰다. 그럼에도 불구하고 경찰은 지금까지 가정폭력을 개인적인 가정의 문제로 사적인 영역으로 인식하여 될 수 있으면 공권력의 개입을 꺼려왔던 경찰이 적극적으로 개입하는 매우 중요한 인식개선이 되었다. 피해자 지원기관은 폭발적으로 늘어난 상담과 현장 지원으로 준비되지 않은 인프라로 일대 혼란을 격을 수밖에 없었다. 특히 현장동행 상담에 있어서 현장의 의미가 어디인가? 어떤 상태에서 동행이 필요한가? 어느 시간대에 동행을 해야 하는가? 등은 많은 문제를 안고 출발이 되었다. 여기서는 초기대응 및 현장 동행상담, 피해자 보호, 피해자 지속사례개입, 1366의 초기개입에 있어서의 역할, 경찰과의 협업에 문제 등을 개진하고 싶다

## 2. 초기대응 및 현장 동행상담

현재 가정폭력이 발생할 경우 경찰은 가정보호사건으로 적극조치하고 현장에서 긴급임시 조치나 임시 조치등은 전년에 비해 3배가 넘게 적극적으로 조치하고 있다. 그러나 초기개입에 있어서 가해자 피해자 분리시에 가해자에게 경찰이 개입할 법적 근거가 미약해 사실상 피해자중심으로 초기개입이 이루어지고 있다. 가정보호사건 처리되는 가해자에게는 또한 짧은 시간의 상담명령과 지속적이고 반복적인 가정폭력의 원인인 알콜이나 정신과적 문제 등은 사실상 가해자의 인지행동의 변화를 이끌어 내는데는 한계가 있다.

재발가정 모니터링의 문제도 사실은 가해자의 모니터링이 되어야 함에도 불구하고 피해자

중심으로 이루어지다 보니 재발 원인이 피해자에게 있는 피해자가 원인제공자로 인식되어지는 문제점도 노출이 되어 향후 가해자 중심의 모니터링 또는 정책이 이루어져야 할 것이다. 또한 초기지원을 강화하기 위한 ‘전문 상담가 동행’은 피해자에게 꼭 필요한 상담지원 방법이지만 현장의 열악함으로 인해 ‘가정폭력 종합대책’중에 가장 중요한 피해자를 초기에 심리지원 및 긴급 지원을 할 수 있는 ‘현장동행상담’은 거의 이루어지지 않고 있어 피해자의 초기심리 지원 등 중요한 부분들이 사실상 방치되고 있어 향후 보완되어야 할 부분이다.

### 3. 피해자 보호

경찰의 초기대응에 있어서 가해자 피해자 분리가 원칙이지만 현장에서는 사실상 가해자를 분리해야 함에도 불구하고 경찰 집무집행법에 가해자에 대한 단순 ‘경고와 제지’를 넘어서 가정폭력은 엄연한 범죄이므로 ‘억류와 격리’, ‘보호조치’, ‘임시영치’등 물리력이 수반되는 조치가 반드시 필요함에도 불구하고 명시화 되어 있지 않아 가해자 개입에 소극적일 수 밖에 없다. 때문에 가해자를 격리시키기 보다는 피해자를 격리하는 현실이다. 피해자를 격리함에 있어서 임시보호소(호텔, 모텔, 사회복지기관)를 운영하고 있다. 임시보호소(호텔, 모텔, 기타 공공기관)에 일시보호를 하더라도 반드시 피해자 지원기관과 연계가 되어 지속적인 사례 지원이 이루어져야 하고 임시보호소(호텔, 모텔 기타공공기관) 운영을 피해자 지원기관과 협업관계를 어떻게 해서 피해자 지원을 할 것인지 모색이 필요하다.

### 4. 피해자 모니터링 및 지속사례지원

경찰의 피해자 모니터링이 아닌 가해자 모니터링을 통해서 가정폭력 재발을 예방하는데 중점이 되어야 한다. 가정폭력을 당한 피해자에게 ‘피해자권리고지’를 하듯 가해자에게도 가정폭력이 범죄임을 인식시키고 이를 인지하게 하는 정책들이 필요하다. 예를 들면 ‘가해자 상담’을 의무화 하고 ‘경찰집무집행법’에 가해자 인지행동교정을 위한 물리적인 방법들이 함께 법적구속을 가질 수 있어야 한다.

### 5. 여성긴급전화 1366의 역할

현재 피해자 지원기관은 여성긴급전화 1366이 네트워크 중심으로 상담소 및 보호시설,

의료기관, 법률, 사법기관들이 함께 협업을 통해 피해자 지원을 하고 있다. 그러나 현실은 광역시도에 하나의 센터가 설치되어 있어 동시다발로 일어나는 가정폭력을 경찰과 함께 동시 현장동행 상담은 사실상 문제점을 내포 하고 있다. 그럼에도 불구하고 365일 24시간 현장을 출동하는 피해자 초기지원기관은 여성긴급전화 1366이 유일하다. 때문에 많은 부분이 경찰과 함께 초기지원이 필요하고 협업관계가 아주 중요하다. 여성긴급전화는 2013년부터 현장 상담원 및 긴급피난처 전담상담원을 충원하는 등 초기지원에 노력하고 있다. 그럼에도 불구하고 광역시도 시간차 없이 초기 개입이 어려운 부분도 어쩔 수 없는 상황이기도 하다. 향후 피해자 지원기관의 시간차 없이 초기 지원을 할 수 있는 인프라가 확보해야 하는 숙제를 가지고 있다.

## 6. 맺는 말

초기 개입에 있어서 가해자가 가정폭력 범죄임을 인식하고 재발을 방지하기 위해서는 ‘피해자권리고지서’와 같은 ‘가해자상담’ 또는 ‘물리적인 격리’를 위한 경찰집무집행법이 강화되어 실질적인 가해자 중심의 격리 및 제재가 필요하며 경찰은 가해자 중심, 피해자는 피해자 지원기관들이 전담할 수 있는 협업관계가 필요하다. 경찰의 ‘임시보호소’ 정책은 일선 경찰관서에서는 원거리에 있는 긴급피난처 활용이 어려운 피해자들에게 실질적인 효과를 내고 있다. 그럼에도 불구하고 지속적인 보호와 상담이 필요한 피해자들까지 임시보호되고 피해자 상담기관 및 지원기관과의 네트워크가 이루어지지 않는 현장의 문제점들도 보완되기 위해서는 임시보호소 운영을 1366과 함께 고민이 필요한 부분이다. 각자 노력도 중요하지만 유관기관의 협조와 협업은 결과적으로 피해자들에게 실질적인 지원이 될 것이다.

끝으로 경찰관들의 끊임없이 가정폭력에 고민해주고 적극적으로 개입하는 등 인식개선이 되어 피해자들이 좀 더 안전하게 구조되고 지원이 돼서 현장 활동가로서 감사를 드립니다.

# 가정폭력 대응방안에 대한 토론문



■ 원혜욱 (인하대학교 법학전문대학원 교수)

## 1. 들어가는 말

2013년 정부는 사회 안전과 관련한 국정목표로서 가정폭력·학교폭력·성폭력·불량식품을 소위 [4대 사회악]으로 설정하고, 그에 대한 종합대책을 수립하여 시행하고 있다. 이러한 정부의 정책기조로 인하여 각종 자료에 의하면 2013년부터 가정폭력에 대한 정부기관의 대응이 적극적으로 변화하고 있는 것으로 나타났다. 실제로 2011년~2013년까지 경찰의 가정폭력 검거건수, 검거인원, 가정보호사건 송치 현황에 대한 통계자료를 분석하면, 2013년 기준 전년 대비 검거건수가 91.6%, 검거인원은 92.6% 증가하였다. 특히 검거인원 중 형사사건 송치결과를 살펴보면, 구속이 전년 대비 258.9% 증가하였다. 가정보호사건 송치현황에서도 2013년을 기준으로 전년 대비 가정보호사건 송치건수는 237%, 송치인원은 219.6% 증가한 것으로 나타났다. 이는 수사기관의 가정폭력범죄에 대한 대응이 적극적으로 변화되고 있음을 나타내는 것이다. 그러나 1997년 가정폭력에 대한 특별법에 제정·시행된 이후 18년이 경과하였음에도 가정폭력은 여전히 우리 사회에서 심각한 사회문제로 제기되고 있으며, 해결해야 할 사회적 과제로 남아 있다. 최근에는 가정 내 자녀학대, 노부모학대, 장애인학대 등이 지속적으로 증가함에 따라 가정폭력이 아내에 대한 폭력뿐 아니라, 자녀, 부모에 대한 폭력으로 그 유형 및 대상이 다양화되면서 사회 환경 변화에 대응할 수 있는 적극적인 정책추진의 필요성이 제기되고 있다.

범죄에 대한 효율적인 예방 및 억제방안에 대한 논의는 두 가지 방향에서 이루어진다. 하나는 가해자에 대한 엄중하고 적절한 처우이고, 다른 하나는 범죄피해자보호를 위한 정책의 수립 및 시행이다. 가정폭력이 일회성 폭력행위가 아니라 지속적으로 행해지는 폭력행위임을 감안할 때 가해자에 대한 적절한 처벌은 재범을 방지하여 궁극적으로 피해자를 보호하는 방안이 될 수 있다. 그러나 실제적으로는 형사처벌이건 보호처분이건 가정폭력범죄의 특성을 제대로 반영하지 못한 일회적 처분으로 그치는 경우가 대부분이다. 가해자에 대한 처리가 제대로 이루어지지 않음으로 인하여 극단적으로 피해자에 대한 살해 혹은 피해자의 가해자에 대한 살해와 같은 또 다른 중대한 범죄가 발생하고 있는 것이 사실이다. 이는 가정폭력사건이 처리

되는 과정에서 범죄자의 위험성이 제대로 조사되지 않은 채로 외형적으로 드러난 사건 내용을 중심으로 기계적으로 처리되고 있기 때문이다. 가정폭력특례법에 규정된 보호처분의 대부분도 재범의 위험성에 대한 지속적이고 효과적인 개입을 보장해 주지 못하고 있으며, 오히려 단순히 징역형 등에 의한 가정파탄을 회피하기 위한 경미한 형사제재 정도로 인식되고 있는 상황이다. 폭력의 재발 방지를 위해 폭력 발생원인 및 가해자의 위험성, 폭력의 유형 등을 포함한 주요 요인들을 기준으로 가해자를 유형화하고, 그에 따라 처벌과 치료를 통한 성행의 교정을 위한 개입이 병행하여 이루어져야 한다. 이러한 재범방지의 중요성을 고려할 때 가해자에 대한 적절한 국가의 개입은 필요한 정책이라 할 것이다. 이러한 점을 고려할 때 가정폭력에 대한 대응방안은 피해자보호와 아울러 가해자에 대한 적절한 제재일 것이다. 그러나 본 발제문들은 피해자보호에 중점을 두고 작성되었으므로 본 토론은 발제문에 제시된 가해자에 대한 국가의 개입에 초점을 맞추어 의견을 제시하고자 한다.

## 2. 가정폭력 재범을 방지하기 위한 정책

가정폭력 가해자에 대한 적절한 국가의 개입은 재발방지를 위한 프로그램의 시행이라 할 것이다. 이를 고려하였을 때 발제내용 중 경찰청이 ‘가정폭력 솔루션팀’을 구성하고, 재발 우려가정에 대한 주기적 사례회의를 통해 상담·의료·법률 등 전 분야에 걸쳐 종합적이고 체계적으로 지원하고자 노력하는 “재발우려가정 지정 및 사후 모니터링”제도는 가해자에 대한 재범방지를 통해 피해자 보호가 달성될 수 있는 매우 효과적인 제도라고 생각된다. 아울러 우리나라도 가정폭력 전담반(팀)을 운영하고 있는 미국 등 외국의 사례를 참고하여 조직을 확대하고 전문성을 확보하여 가정폭력에 대한 전문적이고 신속한 대응을 통해 피해자를 보호하고 가해자에 대한 적절한 제재를 부과해야 한다는 발제자의 의견도 타당하다고 생각된다. 이를 위해서는 재범위험성평가가 중요한 요소가 될 것이므로 발제자가 제안한 재범 위험성이 제대로 평가되기 위한 제도의 개선이 필요할 것이다. 다만, 윤덕경 박사의 제안 중 재범위험성 평가에 전문가의 참여가 이루어져야 한다고 하였는데 경찰청의 재발방지를 위한 솔루션팀의 역할과의 조화가 문제로 제기될 수 있을 듯하다. 경찰청의 가정폭력 솔루션팀에 대한 구체적인 추가 설명을 부탁드립니다, 윤박사께서 제안하신 전문가의 참여는 어떠한 형식으로 이루어질 수 있는지에 대한 추가적인 설명을 부탁드립니다.

## 3. 가해자에 대한 상담 등 적극적 개입

“가정폭력의 위험성과 특수성을 고려할 때, 치료적 개입이 모든 가정폭력을 억제할 수 있는

최상의 방법은 아니지만, 특정한 가해자들에게는 단순한 구금전략보다는 사법적 감독과 결합된 치료프로그램이 유용한 대안이 될 수 있다. 그런 측면에서 문제해결지향적 모델을 구조화하기 위해 현행 상담조건부 기소유예처럼, 기소-전단계, 재판-전단계, 양형-전단계 등 각 단계별로 가해자의 자발적인 행동변화를 조건으로 다양한 조건부 유예제도의 활용이 제도화될 필요가 있다”는 견해가 제시되고 있다. 또한 여성정책연구원에서 현장실무가들을 대상으로 실시한 설문조사에서도 가해자에 대한 개입방안으로 상담의 중요성을 제시하고 있다. 즉 현장실무가들은 경미한 가정폭력사건이라도 폭력의 재발을 막기 위해서는 신고된 사건에 대해서는 가해자에 대한 개입이 이루어져야 함을 강조하고 있다. 이에 신고된 가해자에 대한 상담교육 조치를 법적으로 의무화하는 것이 필요하다는 의견도 제시되었다. 여기서 주장되는 상담은 가해자처리절차의 어느 한 단계에서 이루어져야 하는 것이 아니라 신고된 이후 처리되는 각 단계별로 이루어져야 한다는 의미이다. 이러한 점을 고려하였을 때 특히 음주의 영향을 받는 가정폭력 가해자에 대해서는 반드시 치료센터의 적극적 개입이 필요하다고 할 것이다. 다만, 음주 이외에도 다양한 원인에 근거한 가정폭력 가해자의 재범을 방지하기 위해서는 상담 등 치료적 개입이 필요할 것인데, 이를 위해서는 지역사회와의 연계가 중요하다. 발제문 중에서도 “신고된 가해자에 대해서는 상담명령 등을 받지 않아도 기본적으로 1-2시간 정도라도 교육을 실시하여, 가정폭력 행위가 범죄이며 처벌을 받을 수 있다는 것을 인식시키는 것이 필요하다. 특히 일반 상담소에서 가해자에 대한 접근은 매우 어렵기 때문에 법집행기관인 법무부나 경찰청에서 주관하여 신고된 가해자에 대한 의무 교육을 실시하는 것이 필요하다. 이에 대한 법적 근거의 도입이 필요하다.”는 의견이 제시되었다. 이와 관련하여 법적 근거의 도입이 필요하다면 어떠한 형태로 도입되어야 하는지 추가적인 설명을 부탁드립니다. 아울러 상담 및 치료적 개입의 활성화를 위한 지역사회와의 연계 모델에 대해 생각하고 있었던 바가 있으시면 설명을 부탁드립니다.

#### 4. 가정폭력 인식 개선을 위한 교육 및 홍보

가정폭력의 방지를 위해서는 국민들뿐 아니라 일선 수사기관의 종사자들도 가정폭력이 범죄라는 사실을 인식하는 것이 중요할 것이다. 이를 위해서는 가정폭력 인식 개선을 교육이 중요하다 할 것인데, 두 발제자께서는 수사기관에 대한 교육에 대해서 서로 다른 의견을 발표하셨다. 현장의 전문가들이 체감하는 수사기관 종사자의 가정폭력에 대한 인식은 그다지 높은 것 같지 않다. 이에 대해 현재 경찰청에서는 어떠한 교육프로그램으로 가정폭력에 대한 교육을 시행하고 있는지 설명을 부탁드립니다.

## 가정폭력 사건에 대한 경찰 초기 대응에 대한 토론문



■ 이미정 (한국여성정책연구원 여성권익연구센터장)

가정에 대해 가장 널리 공유되는 이미지는 가장 가까운 관계에 있는 사람들이 서로 아끼고 사랑하고 위하며 사는 곳이다. 이러한 긍정적 이미지와는 달리 가정 내의 폭력 발생의 위험성은 높다. 전문가들은 어두운 밤길 낯선 사람에게 맞을 확률보다 가정 내에서 맞을 확률이 더 높다고 한다. 우리사회에서 가정폭력 방지와 피해자 보호를 위해 민간과 정책담당자들은 꾸준히 노력해왔다. 최근 경찰의 긴급입시조치 건수가 급격히 증가했는데, 이는 가정폭력 사건에 대한 경찰의 적극적 개입을 보여주는 것이다.

경찰의 입장에서 가정폭력 처리는 매우 어려운 업무이다. 본 연구주제 발표자인 윤덕경 박사님과 공동으로 참여했던 2014년 한국여성정책연구원의 “가정폭력 사건에 대한 경찰 초기 대응 강화방안” 연구내용 중에서 가정폭력 사건 대응 관련 경찰의 애로사항을 소개하겠다. 2014년 가정폭력 사건을 담당한 전국 경찰관 156명을 대상으로 실시한 설문조사 내용을 소개하면 다음과 같다.

### 사건처리의 어려움

- 여타 사건 처리에 비해서 대응 업무가 매우 어렵다: 86.6%
- 가해사실 및 가해자 처리에 대한 피해자 진술번복 등 피해자 입장이 변화는 경우가 많다: 78.2%
- 피해자 진술확보가 어렵다: 51.3%

### 경찰대응의 어려움 및 개선요구

- 혼방위주 처리 방식 문제이다: 그렇다 42.9% vs 그렇지 않다 27.6%
- 가해자를 현장에서 체포하는 것이 필요하다: 그렇다 49.4% vs 그렇지 않다 17.3%
- 쌍방폭행시 주요 공격자를 구별하는 지침이 필요하다: 그렇다 72.9% vs 그렇지 않다 5.2%

- 사건의 복잡성을 고려할 때 가정폭력 전담반이 필요하다: 그렇다 69.2% vs 그렇지 않다 10.3%
- 긴급임시조치 행사 관련 실효성 확보 수단이 미흡하다: 그렇다 72.1% vs 그렇지 않다 7.8%
- 접근금지 명령을 받은 가해자를 위한 주거지가 지역사회에 있어야 한다(가해자 순응 강화할 수 있음): 그렇다 55.8% vs 그렇지 않다 10.9%
- 피해자 보호를 위해 신속한 처리가 필요하기에 긴급임시조치 법원신청시 검사를 경유하는 것이 필요 없다: 그렇다 63.9% vs 그렇지 않다 4.5%
- 가정폭력피해자 지원기관과의 긴밀한 협력이 필요하다: 그렇다 89.7% vs 그렇지 않다 1.3%

가정폭력 사건 대응의 어려움은 “가정폭력”이라는 사건이 갖고 있는 복합성에서 기인한다. 낯선 관계에서 발생한 폭행사건을 처리하는 것은 상대적으로 쉽다. 사건 및 가해자에 대한 피해자의 진술이나 처벌의사가 명확하기 때문이다. 그런데 가정폭력 사건의 경우 가해자는 가까운 사람이고, 생계를 공동으로 영위하고, 자녀를 공동으로 양육하는 사람이다. 경찰이 피해자 의사를 존중하여 “가해자 처벌을 원하십니까?”라고 물었을 때, 이혼을 생각하지 않는 피해자 중 과연 몇 명이 “그렇다”라고 답하겠는가? 본 발표에서 소개된 사례에서도 “피해자의 10-20%만 처벌을 원한다,” “폭력이 심해 처벌해달라고 신고를 해도 이삼일 지나면 처벌을 원치 않는다고 하여 종결을 많이 한다”고 한다. 그럼에도 불구하고 피해자가 신고한 이유는 폭력이 두렵고 이러한 가해자의 행위를 중지시키고 싶기 때문이다. 이러한 피해자의 상황을 고려할 때, 가정폭력 사건 대응과 관련된 제도와 집행은 정교하게 설계되고 집행되어야 한다는 것을 보여준다.

개선방안을 제안하며 마무리하려고 한다. 첫째, 2014년도 한국여성정책연구원 연구에 의하면, 가정폭력 관련 교육을 받지 않은 채 현장에 투입되는 경찰관이 있는데, 신입경찰 보수교육 관련 교육 강화가 필요하다. 둘째, 가해자가 심하게 저항하는 경우 현장출입, 피해자·가해자 분리조치 등이 어려운데 가해자의 의향에 따라 조사가 방해받지 않도록 가해자에게 보다 강력한 조치를 취할 필요가 있다. 조사대상 경찰관의 49.4%, 이들 중 여성경찰관 60%가 현장체포의 필요성을 느끼고 있다. 셋째, 위에서 논의한 것처럼 가정폭력 사건에 대한 대응은 쉽지 않은데, 미흡한 초기대응은 살인 등의 심각한 폭력으로 이어질 수 있다. 가정폭력피해자 지원기관과 적극적으로 협력하여 취약한 입지에 있는 피해자를 지원하면서 사건을 처리해야 한다. 넷째, 접근금지 명령을 받은 가해자가 기거할 공간을 지역사회에 마련하여, 접근금지 명령의 실효성을 높여야 한다.

## 가정폭력사건에 대한 경찰 초기대응 강화 방안



■ 진희경 (전국가정폭력상담소협의회 상임대표)

### 1. 경찰의 초기대응에 있어 긴급임시조치 및 임시조치 제도의 실효성과 관련하여

발표에서 제시된 경찰의 어려움에도 불구하고, 우선적으로 경찰의 긴급임시조치 및 임시조치에 대한 적극적인 의지가 요구된다. 가해자의 피해자에 대한 접근금지 조치는 피해자의 안전을 위해 매우 필요한 조치이므로 이에 대한 적극적 대처가 필요하다. 상담을 통해 만난 내담자들은 경찰의 적극적인 의지와 조치로서 가해자에게는 경각심을 피해자에게는 힘이 됨을 표현한다. 아울러 제도의 실효성을 높이기 위한 방안이 강구되어야 할 것이다.

또한 긴급임시조치 과정에서, 피해자가 집을 떠나 피신하는 것이 아니라 가해자를 피해자로부터 격리시키기 위한 가해자 격리장소 마련이 필요함에 동의한다. 그리고 실질적으로 이루어지고 있지 않는 보호처분, 즉 보호시설에의 감호위탁이 제대로 이루어진다면, 피해자의 안전과 가해자의 성행교정에도 큰 영향을 미칠 뿐만 아니라 가해자가 경찰의 초기대응을 무시하지 않고 따르는 데에도 간접적으로 영향을 미칠 것이다.

### 2. 사건처리 이후 피해가정에 대한 사후관리의 업무 부담 문제에 대하여

최근 경찰이 적극적으로 활동하고 있는 가정폭력 가정에 대한 관리가 가해자 중심이 아니라 피해자 중심으로 이루어지고 있다는 우려와 함께, 가해자를 관리하고 폭력이 발생하는지를 관리하는 것이 경찰의 역할임을 지적하는 목소리가 있다.

가정폭력예방 및 재발방지를 위한 접근은 경찰의 초동조치 및 상담, 교육, 의료, 법률, 보호기관 등 다양한 지원망을 통하여 이루어지며, 각각의 지원망은 그 고유역할을 담당하는 가운데 협력하며 피해자를 지원하는 것이 바람직하다.

발표내용 중 ‘가정폭력전담경찰관의 입장에서 전문상담능력을 필요로 하는 모니터링에 상당한 부담을 가지고 애로점을 호소하는 실정’이라는 부담감에 대하여 충분히 이해되며 연계의 필요성을 제안한다. 경찰이 가정폭력 업무를 담당하는 과정에서 가정폭력에 대한 충분한 이해와 가정폭력 피해자에 대한 공감하는 마음으로 조치하는 것이 매우 필요하고 또 중요하다. 또한 이후 전문상담은 상담소에서, 각각의 유관기관에서는 그 고유역할로써 피해자를 지원하는 것이 필요하며, 또한 각 영역에서 이러한 역할을 잘 감당할 수 있도록 국가의 지원이 필요하다.







