

2015

연구보고서-18

I S S U E P A P E R

지역 여성안전현황과 위험대응역량 강화 방안 : 서울특별시를 중심으로


수행과제명 • 지역 여성안전현황과 위험대응역량 강화 방안
: 서울특별시를 중심으로


과제책임자 • 장미혜 연구위원




한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

지역 여성안전현황과 위험대응역량 강화 방안: 서울특별시를 중심으로*

수행과제명  지역 여성안전현황과 위험대응역량 강화 방안
: 서울특별시를 중심으로

과제책임자  장미혜 연구위원

 Tel: 02-3156-7133

 e-mail: mhchang@kwdimail.re.kr

요약

서울특별시를 대상으로 여성의 안전을 위협하는 요소인 가정폭력과 성폭력 발생현황에 대하여 112신고통계와 1개 지역구의 성폭력 발생 통계를 분석함. 여성을 대상으로 하는 지역적 특성을 고려한 여성안전 지수와의 상관성을 분석한 후 지역사회조사를 실시하여 지역사회에 필요한 정책대안을 제시함.

* 이 이슈페이퍼는 다음과 같이 인용해 주십시오.

장미혜·박복순·이훈·노성훈·정지연(2015). 지역 여성안전현황과 위험대응 역량 강화 방안: 서울특별시를 중심으로. 서울: 한국여성정책연구원.

1 배경 및 문제점

■ 여성안전현황 파악의 어려움.

- 여성의 안전에 대한 사회적 관심은 높아지고 있으나 여성의 안전을 위협하는 사건들에 대한 전반적인 파악이 용이하지 않음.
- 여성의 안전을 위협하는 성별화된 요인으로 폭력을 들 수 있으며 대표적으로 가정폭력과 성폭력을 들 수 있음.
- 가정폭력과 성폭력을 파악하는 방법은 범죄통계의 기소율을 통해서 알 수 있으나 실제 발생률을 파악하기에는 한계가 있음.

■ 여성안전을 위협하는 폭력이 감소하지 않음.

- 가정폭력 방지와 성폭력 방지를 위한 다양한 정책이 시행되고 있음에도 불구하고 여성을 대상으로 하는 폭력은 감소하고 있지 않음.
- ONE-STOP 지원센터에 방문한 가정폭력 피해 여성의 수는 2011년 1,788명, 2012년 2,020명, 2013년 3,303명으로 점점 증가하는 추세임.
- 성폭력 발생건수는 2011년 21,912건, 2012년 22,933건, 2013년 28,786건으로 증가하고 있음.

■ 지역사회 특성과 여성안전과의 관계를 분석할 필요가 있음.

- 이제까지 폭력의 원인에 대한 연구들은 개인의 성향, 가치관, 태도, 소득, 성별 등 개별적인 요소에 초점을 맞추어 진행하였음.
- 그러나 개인은 지역사회에 속한 행위자이며 지역사회의 문화, 환경, 구조에 영향을 받으며 자신이 속한 집단과 상호작용하는 존재이기 때문에 개인이 속한 지역사회의 특성이 폭력의 원인에 미치는 영향을 분석할 필요가 있음.

2 조사 및 분석결과

■ 2014년도 가정폭력 112신고통계 분석 결과.

- 2014년도 서울특별시에서 발생한 가정폭력 신고자료 46,127건을 분석하였음.
- 아래의 <표 1>에서 보듯이 행정구별 가정폭력 신고건수를 보면 강서구가 2,761건으로 가장 많고 그 다음이 노원구 2,738건, 송파구 2,631건의 순임.

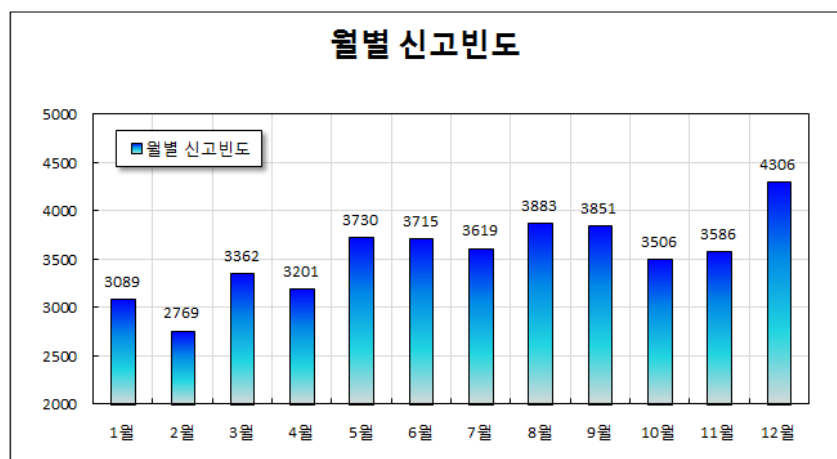
<표 1> 행정구별 가정폭력 신고건수

(단위: 건)

행정구	신고건수
강서구	2,761
노원구	2,738
송파구	2,631
은평구	2,522
관악구	2,330
강남구	2,307
중랑구	2,294
강동구	2,172
양천구	2,108
구로구	1,739
도봉구	1,667
동대문구	1,588
동작구	1,554
광진구	1,442
금천구	1,442
성북구	1,436
마포구	1,425
영등포구	1,391
서초구	1,379

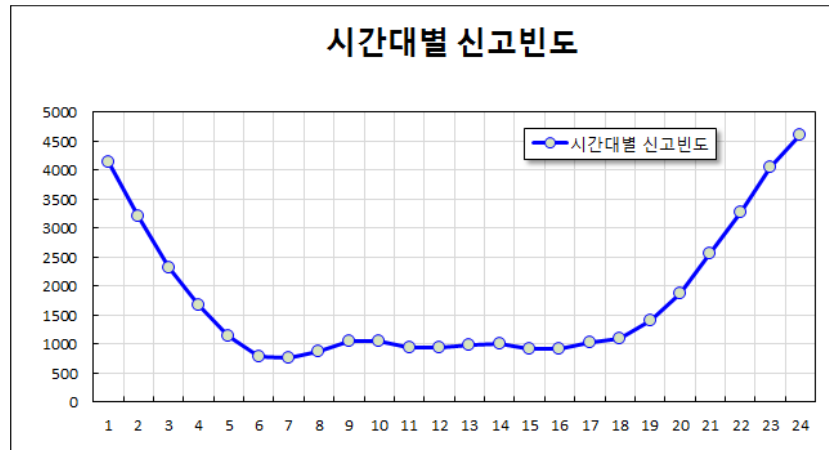
행정구	신고건수
서대문구	1,172
성동구	1,117
강북구	1,088
용산구	1,072
종로구	645
중구	597
전체	42,617

- 월별로 신고건수를 분석하였을 때 2014년도 전체 신고건수 중 12월 신고건수가 4,306건(10.1%)로 가장 많고 2월 신고건수가 2,769건(6.5%)로 가장 적음.



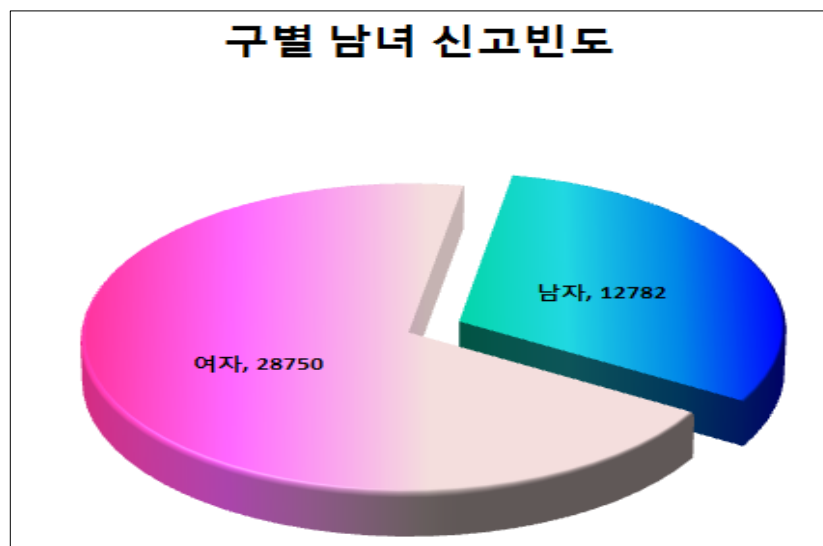
[그림 1] 월별 신고빈도

- 시간대별 신고빈도를 분석한 결과 18시부터 신고건수가 차츰 증가하여 새벽 1시를 기점으로 신고건수가 감소하기 시작함. 특히 21시부터 새벽 3시 사이에 이루어지는 신고율이 54.5%를 차지하며 23시에서 24시 사이의 신고율이 10.8%로 가장 높음.



[그림 2] 시간대별 신고빈도

- 성별 신고빈도를 분석한 결과 남자는 12,782건(30.0%)이며 여자는 28,750건(67.5%)를 차지하고 있어 가정폭력이 여성에게 더 위협적이라는 것을 보여줌.



[그림 3] 성별에 따른 신고빈도

- 행정구별로 인구 천명당 신고건수를 분석한 결과 금천구가 5.95건으로 가장 많고 그 다음으로 중랑구(5.66건), 은평구(5.60건)의 순서로 나타남. 인구 천명당 신고건수가 가장 낮은 행정구는 성북구(3.14건)으로 나타남.

〈표 2〉 행정구별 인구 천명당 신고건수

(단위: 천명당/건)

행정구	천명당 신고건수
서울특별시	4.35
강남구	4.37
강동구	4.66
강북구	3.35
강서구	5.05
관악구	4.47
광진구	3.92
구로구	4.17
금천구	5.95
노원구	4.66
도봉구	4.78
동대문구	4.58
동작구	3.91
마포구	3.86
서대문구	3.73
서초구	3.51
성동구	3.77
성북구	3.14
송파구	4.07
양천구	4.49
영등포구	3.51
용산구	4.71
은평구	5.60
종로구	4.15
중구	4.93
중랑구	5.69

자료: 구별 인구는 통계청 2010년도 인구 자료 참고

〈표 3〉 지역특성과 112 신고건수 상관관계분석

	신고건수	여성 가구주 가구	국민기초 생활보장 수급자 가구	행정구역별 소득인식 수준중 전체응답자수중 저소득가구비율	생활안전 인지여부중에서 심각하다고 응답한 사람 비율1 (범죄, 폭력)	생활안전 인지여부중에서 심각하다고 응답한 사람 비율2 (쓰레기)	생활안전 인지여부중에서 심각하다고 응답한 사람 비율3(주차)	행정구역별 인구 천명당 신고건수
신고건수	1							
여성가구주 가구	.781**	1						
국민기초생활보장수급자가구	.628**	.490*	1					
행정구역별 소득인식 수준중 전체응답자수중 저소득가구비율	-.169	-.122	.080	1				
생활안전 인지여부중에서 심각하다고 응답한 사람 비율1 (범죄, 폭력)	-.009	-.213	-.057	-.283	1			
생활안전 인지여부중에서 심각하다고 응답한 사람 비율2 (쓰레기)	-.003	-.142	-.015	.154	.390	1		
생활안전 인지여부중에서 심각하다고 응답한 사람 비율3 (주차)	-.102	-.344	-.135	-.045	.543**	.734**	1	
행정구역별 인구 천명당 신고건수	.386 +	-.079	.258	-.057	.327	.041	.243	1

- 행정구별로 112신고건수와 경제수준, 생활안전 관련 변인들의 상관관계를 분석한 결과 신고건수는 여성가구주 가구 비율, 국민 기초생활보장수급자 가구 비율 변인과 0.01수준에서 유의미한 상관관계가 나타남(<표 2> 참조).

■ 지역여성안전지수 산출

- 지역사회가 여성안전에 영향을 미치는 환경적 요인이 무엇인지 분석하기 위하여 서울시 행정구별로 환경적 요인들을 지수화하여 성폭력, 가정폭력과 관계를 분석함.
- 지역여성안전지수 산출을 위해 사용한 지표는 각 행정구의 인구 밀도, 상주인구, 유동인구, 조이혼율, 지역인구대비 여성비율, 행정구역별 소득인식수준, 국민기초생활보장수급자 가구비율, 여성가구주 가구비율, 직업 불안정 위험경험율, 구별 재정 자기 의존도, 대졸비율, 범죄·폭력 심각성 인지율, 길거리의 쓰레기방치 심각성 인지율, 주차질서 심각성 인지율, 아파트 비율, 주택매매 가격지수, 사회신뢰, 구별 생활환경 만족도, 경찰공무원수, CCTV 설피수, 지구대 1개소당 담당인구, 유흥업소 수, 위험경험율, 범죄 피해 위험경험율, 주거안정성/구변치안 선택율, 도시안전도 인식율임.
- 그 결과 각 행정구의 여성안전지수는 금천구가 가장 낮고 서초구가 가장 높은 것으로 나타남.

〈표 4〉 서울시 행정구별 지역여성안전지수

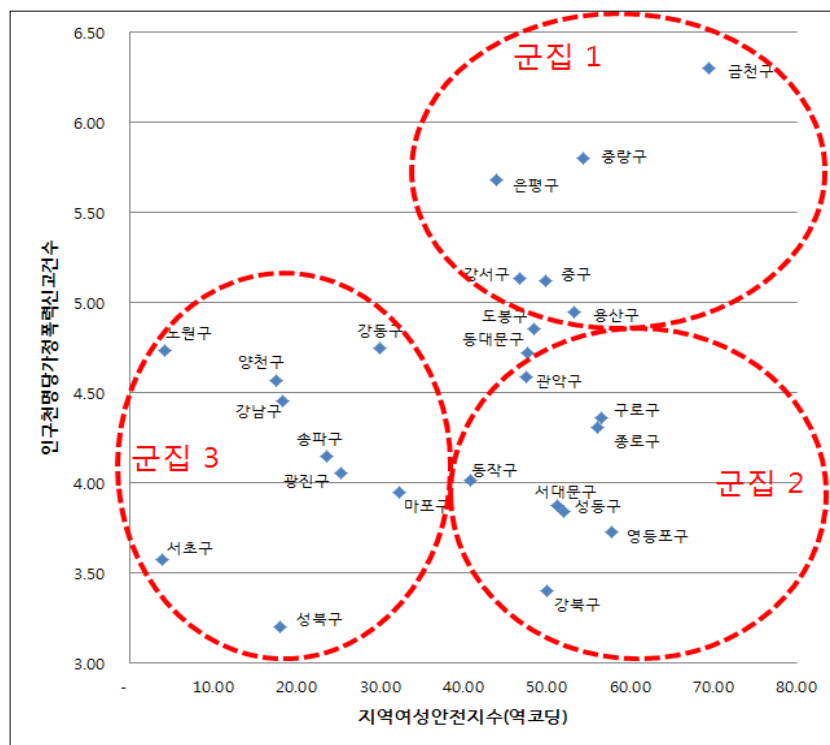
행정구	지역여성안전지수
종로구	-16.12
중구	-9.97
용산구	-13.29
성동구	-11.33
광진구	14.67
동대문구	-7.71
중랑구	-14.43
성북구	21.97
강북구	-10.10
도봉구	-8.45
노원구	35.85
은평구	-4.02
서대문구	-12.08
마포구	7.71
양천구	22.45
강서구	-6.80
구로구	-16.55
금천구	-29.57
영등포구	-17.83
동작구	-0.95
관악구	-7.53
서초구	36.05
강남구	21.64
송파구	16.39
강동구	10.01

〈표 5〉 지역여성안전지수와 서울시 여성안전 상관관계

	가정폭력 신고건수	성폭력 발생건수	성폭력 신고건수	여성가구주 가구수	국민기초생활보장 수급자기구수	소득인식 저소득비율	생활안전인지 (범죄/폭력)	생활안전인지 (쓰레기)	생활안전인지 (주차)	지역여성 안전지수
가정폭력신고건수	1	-.031	.174	.781**	.628**	-.169	-.009	-.003	-.102	.381
성폭력발생건수	-.031	1	.620**	.302	-.095	.003	-.117	-.063	-.183	.123
성폭력신고건수	.174	.620**	1	.514**	-.003	-.083	-.128	-.320	-.485*	.237
여성가구주가구수	.781**	.302	.514*	1	.490*	-.122	-.213	-.142	-.344	.487*
국민기초생활보장수급자 가구수	.628**	-.095	-.003	.490*	1	.080	-.057	-.015	-.135	.139
소득인식저소득비율	-.169	.003	-.083	-.122	.080	1	-.284	.155	-.046	-.179
생활안전인지(범죄/폭력)	-.009	-.117	-.128	-.213	-.057	-.284	1	.390	.543**	-.664**
생활안전인지(쓰레기)	-.003	-.063	-.320	-.142	-.015	.155	.390	1	.734**	-.381
생활안전인지(주차)	-.102	-.183	-.485*	-.344	-.135	-.046	.543**	.734**	1	-.526**
지역여성 안전지수	.381	.123	.237	.487*	.139	-.179	-.664**	-.381	-.526**	1

** p<0.01 * p<0.05

- 행정구 내 여성가구주 가구수와 가정폭력 신고건수, 성폭력 신고건수는 양적 상관관계를 보임(각 .781, .514). 국민기초생활보장수급자 가구수는 가정폭력 신고건수와 여성가구주 가구수와 양적 상관관계를 보임(각 .628, .490).
- 지역여성안전지수의 경우 여성가구주 가구수, 생활안전인지(범죄/폭력), 생활안전인지(주차)와 유의미한 상관관계를 보임.
- 산출된 지역안전지수와 서울시 행정구별 인구 천명당 가정폭력 신고건수 간에는 아주 약한 선형관계가 나타남.
- 지역여성안전지수와 가정폭력신고건수에 따른 행정구 분포를 아래의 [그림]에 제시함. 두 지표간 관계에 있어서 서울시의 행정구역들은 어느 정도의 군집을 이루고 있음.



[그림 4] 지역여성안전지수와 행정구별 인구 천명당 가정폭력 신고건수

■ 서울시 Hot Spot 지역조사 결과

- 가정폭력 핫스팟은 2014년 서울지역 가정폭력 112신고 데이터 중 유효한 데이터를 추려내어 최종 42,617건의 주소데이터를 이용하여 핫스팟 선정 작업에 활용함.
- 여성이 신고자인 가정폭력 신고사건만을 고려하였을 때 10만 세대 당 신고건수가 가장 높은 상위 3개 행정구는 금천구(957.7), 중랑구(868.7), 도봉구(835.6)였음.
- 성폭력 핫스팟은 경찰청 형사사법정보시스템(KICS)의 발생범죄 통계자료를 제공받아 분석하였으며, 2012년 1월부터 2013년 11월 까지 총 23개월동안 발생한 389건의 강간 및 강제추행사건의 주소를 활용함.
- 가정폭력 신고율이 높은 3개구에서 각각 2곳의 핫스팟과 콜드스팟을 선정하고 성폭력사건 발생자료를 확보한 강서구에서 핫스팟 한곳과 콜드스팟 한곳을 선정하여 총 14군데의 핫스팟과 콜드스팟을 선정하여 총 720명(여성 480명, 남성 240명)의 지역주민을 대상으로 설문 조사를 실시함.
- 가정폭력 지역조사 전체 표본을 상대로 가정폭력 핫스팟-콜드스팟 t-검정을 실시한 결과 비록 대부분의 변인이 유의미한 차이를 보이지는 않았으나 가정폭력 핫스팟에서 ‘이웃과의 교류 2’ 즉, 이웃과 도움을 주고받는 정도가 콜드스팟보다 통계학적으로 유의미하게 높으며, 생활수준은 가정폭력 핫스팟이 콜드스팟보다 통계학적으로 유의미하게 낮은 것으로 나타남. 이러한 결과는 가정폭력 발생의 가장 중요한 원인중의 한가지로 경제적 문제를 들 수 있다고 해석할 수 있음.
- 가정폭력 지역조사에 선정된 핫스팟-콜드스팟 사이의 가정폭력 사건 발생률이 명백히 차이가 있음에도 불구하고 가정폭력 지역조사 전체 표본의 경우 핫스팟 지역주민과 콜드스팟 지역주민의 자신의 거주 지역 내 가정폭력 사건 발생률에 대한 인식의 차이는 없는 것으로 나타남. 실제 지역주민들이 체감하는 가정폭력 빈도

가 실제 가정폭력 발생률을 정확하게 반영한다고는 할 수 없음.

- 또한 가정폭력 사건이 자신의 가정 내에서 발생하더라도 경찰에 신고를 하지 않는 가장 주된 이유가 가정폭력 문제는 가족끼리 해결해야 할 문제이기 때문이라는 것에서 보듯, 실제 가정폭력 사건이 자주 일어나는 지역이라고 하더라도 가정폭력 피해자들이 피해사실을 지역주민들과 공유하지 않는 이상 지역주민들이 실제 체감하는 가정폭력 사건 발생률과는 차이가 있을 수 있다는 점에 주목할 필요가 있음.
- 성폭력 핫스팟과 콜드스팟에서 실시된 설문조사를 분석한 결과 두 지역 간의 유의미한 차이를 보인 것은 오직 이웃과의 교류 정도에서였음. 콜드스팟 지역의 응답자가 핫스팟 지역에 비해 이웃과의 교류가 더 활발한 것으로 나타났는데, 이는 지역적 차이로 설명할 수 있음. 성폭력 핫스팟으로 분류된 두 지역은 유흥가와 숙박업소가 밀집된 지역인 반면에 성폭력 콜드스팟은 전형적인 주거지역이었음. 일반적으로 거주 목적의 주민들이 밀집된 지역과 비교할 때 외부인의 이동이 잦은 상업지역에서의 주민들 간의 유대감이 낮다고 할 수 있음. 따라서 핫스팟과 콜드스팟 사이에 이웃과의 교류의 정도에서 차이를 보인 것으로 해석할 수 있음.

3 정책제언

제안 1) 정보통신 기술을 이용한 여성안전 서비스 개선방안

■ CCTV에 대한 범죄예방 효과 분석 및 모니터링

- 국민 안전처의 경우 현재 CCTV 설치 이후에 폭력범죄예방 효과 및 범인검거 효과가 있는 것으로 파악하고 있음. 그러나 현재까지는 CCTV설치 효과에 대한 전문적인 분석과 효과성 분석이 부족함.

- 특히 여성의 안전이라는 측면에서 성폭력 및 가정폭력 범죄 예방에 CCTV가 어떤 작용을 하는지를 분석하여 효율적으로 운영할 필요가 있음.

■ 가정폭력 재범 방지를 위한 알람 서비스

- 가정폭력신고를 한 가정에 한하여 폭력 핫라인 서비스를 제공할 수 있음. 112를 통해 가정폭력 신고가 지속되는 경우에 신고자나 가족 구성원의 동의를 얻어 집안에 알람 및 녹음 장치를 부착하도록 하고 긴급한 상황에 알람을 누르면 관할 경찰서에 긴급 상황임을 전송하고 가정에서의 대화가 기록되는 방식으로 작동함.
- 이는 가정의 긴급 상황에 대해 경찰의 빠른 출동을 보장할 수 있고 경찰이 출동하기 이전에 발생하는 긴급 상황에 대한 증거자료로 사용이 가능함.

■ 안심귀가 서비스와 위치공유 어플리케이션

- 현재 제공하고 있는 위치 공유 서비스의 종류와 제공자가 지나치게 많아 사용자들이 혼선을 빚을 가능성이 존재함. 또한 상대적으로 스마트폰 사용이 익숙하지 않은 세대나 계층의 경우 무엇을 어떻게 사용해야 할지 모름. 그러므로 전 국민이 이용할 수 있도록 서비스의 통합이 필요하며 스마트폰을 사용하지 않는 대상자를 위한 위치 공유 기술을 개발할 필요가 있음.

■ 여성안전앱과 집단 지성 형태의 여성안전지도 구축

- 여성가족부에서 제공하는 아동안전지도와 마찬가지로 여성안전 지도를 구축하되 지도를 만드는 과정에 있어서 위험을 인지한 개인들의 참여를 통해 예방에 중점을 둔 여성안전지도의 구축이 가능함.

제안 2) 지역 여성안전을 위한 지역사회 협업체계 강화방안

■ 지역여성안전을 위한 지역사회 전문가 양성 및 정례화

- 지역사회의 상담, 의료, 법률, 복지 등 여러 분야로 나누어져 있는 전문가들이 정례화된 모임을 통하여 여성을 대상으로 발생가능한 폭력 상황에 대한 예방부터 폭력이 발생한 이후의 사후대처까지 긴급하게 대응할 수 있도록 긴밀한 협업체계를 구성할 필요성이 있음.
- 지역사회별로 여성안전을 강화하기 위해 지역에서 활동하는 전문가 집단의 특성을 파악하고 부족한 전문가 집단을 체계적으로 양성할 필요가 있음.

■ 지역사회 협력체계 확대 및 성공사례 발굴

- 현재 경찰에서는 가정폭력의 피해자 지원을 위한 지역사회 협업체인 솔루션팀을 운영하고 있음.
- 그러나 솔루션팀은 지역의 특성에 따라 피해자 보호 및 지원이 다양한 방향으로 발전할 가능성이 있음. 그러므로 각 지역에서 피해자 보호 및 지원하는 과정에서 협력이 잘 된 지역 사례, 개별 경찰서의 지원 프로그램을 공유하여 타 지역에서 벤치마킹할 수 있는 사례들로 개발하여 제시할 수 있음.

■ 지역의 야간시간 위험 대응체계 가동

- 지역사회에서 여성의 안전을 위협하는 상황이 낮 시간보다는 밤 시간에 주로 발생한다는 가능성을 고려하여 ‘야간 가로등 설치,’ ‘비상벨 설치’와 같은 다양한 예방책을 발전시킴.
- 이와 더불어 여성의 안전을 위협하는 상황이 발생하였을 때 긴급한 보호를 위하여 야간에 즉각적으로 이용할 수 있는 병원, 상담소, 응급처치기관 등을 확보할 필요가 있음.

제안 3) 가해자 대상 임시 주거지 지원방안

■ 지역사회 차원에서의 가해자 대상 임시 주거지 지원

- 가정폭력 사건 발생시 경찰이 긴급임시조치를 내리더라도 가해자가 마땅히 거주할 장소가 없어 접근금지명령을 어기는 사례가 발생하고 있음. 이에 지방자치단체는 가해자가 임시로 머물 수 있는 주거지나 시설을 제공함으로써 피해자를 보호할 수 있음.
- 가해자가 임시 주거지에 머무는 기간에 경찰은 가해자에 대한 신변을 확보할 수 있고, 지역 전문가들과 연계하여 가해자 상담 및 교육 등 사후조치를 할 수 있음.

4 기대효과

■ 지역사회 차원에서의 다양한 여성안전정책 도입

- 각 지역사회 별로 지역사회 환경을 고려하여 같은 프레임의 여성안전정책을 도입한다 하더라도 다양한 형태의 여성안전정책으로 발전할 가능성이 있음.
- 지역사회 별로 정기적인 전문가 조사 및 지역사회 조사를 통해서 지역의 수요에 따라 여성안전정책의 지역화가 이루어질 것으로 전망할 수 있음.

■ 지역사회의 인력활용 가능

- 지역을 가장 잘 파악하고 있는 지역사회 주민들과 시민단체들이 지역여성안전정책에 활발하게 참여함으로써 지역사회의 여성안전에 대한 정확한 현황을 제시하는 것이 가능하며 이를 통해 여성안전을 강화할 수 있음.
- 지역사회 민간단체, 지방자치단체, 중앙정부의 협업을 통해 여성

안전과 관련된 지역사회의 전문가들을 양성하고 발굴할 수 있는 계기가 될 것임.

참고자료



장미혜·박복순·이훈·노성훈·정지연(2015). 지역 여성안전현황과 위험대응역량 강화 방안: 서울특별시를 중심으로. 서울: 한국여성정책연구원.

주관부처 : 여성가족부

관계부처 : 국민안전처 생활안전개선과