

2015

연구보고서-6

I S S U E P A P E R

여성폭력 피해자 보호·지원의 통합적 운영을 위한 법제 정비방안 연구


수행과제명 • 여성폭력 피해자 보호·지원의 통합적 운영을 위한
법제 정비방안 연구

과제책임자 • 윤덕경 연구위원




한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

여성폭력 피해자 보호·지원의 통합적 운영을 위한 법제 정비방안 연구*

수행과제명  여성폭력 피해자 보호·지원의 통합적 운영을 위한 법제
정비방안 연구

과제책임자  윤덕경 연구위원

 Tel: 02-3156-7102

 e-mail: dkyoon@kwidimail.re.kr

요약

개별법의 형태로 운영되는 가정폭력, 성폭력, 성매매 피해자에 대한
보호와 지원으로 인해 법률과 실제 정책집행간의 내용 불일치 등을
해소하기 위한 방안으로 통합적인 지원체계로 운영하여 문제점을
해소할 수 있도록 이에 대한 법·정책검토, 외국 입법례와의 비교
분석을 통해 여성폭력방지기본법(안)을 제안하였음.

* 이 이슈페이퍼는 다음과 같이 인용해 주십시오.

윤덕경·이미정·천재영·차인순·윤정아(2015). 여성폭력 피해자 보호·지원의
통합적 운영을 위한 법제 정비방안 연구. 서울: 한국여성정책연구원.

1 배경 및 문제점

- 이 연구는 가정폭력, 성폭력, 성매매 피해자 보호법으로 각각 독립적으로 운영되고 있는 법체계를 여성폭력 관련 기본법 체계로 전환하기 위해 법, 정책, 외국 입법례 검토와 전문가 의견조사를 근거로 향후 여성폭력방지기본법(안)을 제시하는 것을 목적으로 함.
- 현재 가정폭력, 성폭력, 성매매방지법이 중립적으로 규정되어 있지만 폭력피해자의 대다수가 여성이기 때문에 정책은 여성피해자를 지원하는 것을 목표로 하고 있음. 그러나 2014년 「여성발전기본법」이 「양성평등기본법」으로 전면개정되면서 폭력피해에 있어서의 양성평등 지원에 대한 인식이 생겨 나고 있음.
- 여성에 대한 폭력 또는 여성폭력은 남성과 여성의 힘의 불균형에 따라 발생하는 여성에 대한 인권침해이고, 아직까지 이러한 현상이 다수 나타나고 있는 상황에서 남성피해자에 대한 지원정책이 시작, 확대되면 여성피해자에 대한 지원정책이 축소될 가능성이 있음. 정책이 축소되거나 미약해 지는 것을 방지하기 위해 여성폭력 피해자 보호·지원을 위한 기본법을 논의해야 할 시점이 되었음.
- 또한 가정폭력, 성폭력, 성매매 피해자 보호법의 서비스간 유사한 경우나 긴급전화 1366센터와 같이 법률과 실제 정책집행간의 내용이 불일치하는 경우를 찾아 기본법에 규정할 수 있을 것임.

2 조사 및 분석결과

- 여성폭력 개념 검토

- 우리나라는 1994년 성폭력특별법 제정으로 인해 공식 법률 용어로 채택되는 과정에서 성폭력 개념 논의가 상당기간 이루어짐.
- 성폭력의 개념을 여성에 대한 폭력을 뜻하는 광의의 성폭력과 성적인 폭력을 뜻하는 협의의 성폭력으로 분류하여 여성폭력 개념에 관한 논의가 이루어진 결과, 실제 입법에서는 협의의 성폭력이 채택되었으며 성폭력과 가정폭력을 독립적인 법으로 입법화하게 되었음.
- 광의의 성폭력에 대한 개념은 현재도 여성학, 법여성학 등 학문적인 분야에서 여성에 대한 폭력을 성차별적인 권력관계속에서 발생하는 여성(젠더)에 대한 폭력으로 정의하고 있음.

■ 여성폭력 피해자 보호 3법 비교

- 성폭력, 가정폭력, 성매매 3개의 방지법은 체계적인 측면에서 유사성과 차이점을 동시에 가지고 있고, 대강의 체계성은 3법이 유사하다고 볼 수 있으나 절의 구분에 있어서는 성폭력방지법에만 존재하며, 세부 실체적 규정의 위치가 3개 방지법에서 모두 일치한다고 보기 어려움.
- 각각의 여성폭력이 갖는 사회적 낙인 등의 성격을 고려할 때 확대된 통일 규정을 마련해 나가는 동시에 기본 원칙이 포함된 기본법안을 적극 검토해 볼 필요가 있음.

■ 여성폭력 피해자 보호·지원 관련 정책

- 실무상 정책은 가정폭력, 성폭력, 성매매로 구분되어 시행되고 있으며, 정책대상은 여성 폭력피해자를 대상으로 함.
- 「양성평등기본법」 시행과 ‘양성평등정책기본계획’의 수립으로 여성폭력 정책이 약화될 가능성이 존재하므로 이에 대한 대안으로 가정폭력, 성폭력, 성매매 피해자보호법을 통합하는 여성폭력 피해자 보호·지원 관련 기본법 또는 통합법이 마련될 필요가 있음.

■ 여성폭력통합법제에 대한 현장전문가 심층면접(FGI)

● 여성폭력 관련 통합 입법의 필요성에 대한 전문가 의견조사

- 내용 : 여성폭력 용어, 분리된 여성폭력 관련법, 여성폭력통합 입법의 필요성 등에 대한 의견 수렴
- 일시 : 2015. 9. 18. 14:00 / 2015. 10. 2. 13:00

● 조사결과

- 법률적으로 여성폭력 용어 사용의 어려움
 - 우리나라에서 ‘여성폭력’이라는 용어가 법적으로나 정책적으로 사용되지 않는 이유는 여성폭력 반대 운동이 태동하던 시기의 사회적 맥락과 관련이 있음.
 - 여성운동의 뿌리가 깊지 않은 상황에서 아내폭력 및 성폭력 문제가 이슈화되어, 법률명에 이것을 포함하기에는 사회적 권한이나 지지가 부족했음.
 - ‘여성폭력’이라는 용어 대신 ‘가정폭력’이나 ‘성폭력’과 같이 성중립적 용어를 사용하였음.
- 여성폭력 피해자 관련 통합적 지원의 필요성
 - 개별화된 가정폭력, 성폭력, 성매매 피해자 지원법에 따라 서비스가 제공되고 있음.
 - 인구규모가 크지 않은 지방 소도시의 경우 개별법에 근거한 특정 유형의 상담소는 자주 성폭력, 가정폭력, 성매매 피해자를 모두 지원해야 하는 상황임.
 - 개별유형의 피해자를 상정하고 기획된 현재의 지원체계에서 복잡한 여성폭력 피해문제를 안고 오는 피해자를 지원하는데 많은 어려움이 있음.
- 통합적 여성폭력 피해자 관련법 제정에 대한 우려
 - 개별법에 근거하여 자리를 잡은 현재의 피해자 지원시스템의 지원시설에 대한 구조조정이 발생할 수 있는 가능성에 대한 우려가 있음.
 - 현재 개별법에 근거한 피해자 지원에 있어서도 부족한 점이 있어

개선이 필요한데, 통합법제의 제정 시에도 개별법이 갖고 있는 문제점이 간과될 수도 있다는 점에 대해서도 우려를 표명함.

- 여성폭력피해자 지원 관련 통합법제의 방향
 - 피해자 지원에 있어서 유관 기관 및 상이한 유형의 피해자를 위한 여타 지원기관과의 협력이 필요함.
 - 사회복지사업법에 근거하고 있는 여성폭력 피해자 지원시설이 여성인권과 안전을 우선 순위에 두고 운영될 수 있도록 개선하고, 관련 예산의 출처 일원화가 요구됨.
 - 여성폭력 피해자 지원 통합법은 가정폭력, 성폭력, 성매매를 기계적으로 통합하는 법이기 보다, 여성폭력 피해자 상황에 맞는 지원을 제공하는데 효과적인 법이어야 함.

● 소결

- 여성폭력이라는 통합적 법제를 수립하지 못한 채 가정폭력, 성폭력, 성매매에 대한 개별적인 법이 제정되면서 대중의 인식 및 지지에 따라 관련 정책의 내용이 상이하게 되는 점을 지적함.
- 개별화된 가정폭력, 성폭력, 성매매 피해자 지원법에 따른 서비스 제공의 문제점으로 특정 유형의 피해자 이외의 복합적 여성폭력 피해를 안고 오는 피해자에 대한 지원이 어려운 점을 토로함.
- 반면에 여성폭력 피해자를 지원하는 통합법 제정의 취지에는 동의하지만 이미 개별법에 근거하여 자리 잡은 현재의 지원시스템에 대한 구조조정 등이 발생할 수 있는 가능성에 대해 우려의 의견도 있음.
- 여성폭력 피해자 지원을 위한 통합법제를 구축하기 위하여 유관 기관 및 상이한 유형의 피해자를 위한 여타 지원기관과의 협력이 필요함.
- 여성폭력 피해자 지원이 통합법에 근거한다면 보다 효과적으로 피해자 지원이 이루어질 수 있을 것임.

■ 기본법이 제정될 경우 법안의 적절성 등에 대한 전문가 델파이 조사

● 기본법과 관련된 의견을 델파이 기법을 사용하여 수렴

- 내용 : 기본법안에 포함되어야 하는 내용, 그 내용의 중요성 및 적절성
- 대상 : 비영리기관 책임자, 여성가족부 담당 공무원, 여성폭력 학계 전문가
- 절차 : 3차에 걸친 온라인 설문을 통해 조사 진행함.

● 조사도구 및 절차

- 1차 조사 도구 및 절차

- 여성폭력 피해자 지원과 관련된 기본법에 포함될 수 있는 내용을 포괄적으로 수렴하기 위하여 개방형 질문(open-ended question)으로 1차 설문지 구성.
- 여성학 및 법학 관련 연구경험을 보유한 전문가 3명에게 타당성을 검증 받은 뒤, 이메일을 통해 25명의 패널에게 배포됨.
- 1차 델파이 조사의 결과 분석은 ATLAS ti 소프트웨어 프로그램을 이용하였으며, 자료 분석은 연구자가 반복검토 후 통합 및 분류의 방식으로 진행 함.

〈표 1〉 1차 조사 질문지 구성

| 구분 | 내용 |
|----|---|
| 질문 | 성폭력(「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 시행령, 시행규칙), 가정폭력(「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 시행령, 시행규칙), 성매매(「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 시행령, 시행규칙)피해자 보호관련법이 각각 독립적으로 운영되면서 정책효과가 낮던 부분이 있습니다. 그러나 법 조항과 실제 정책집행이 괴리가 있거나 중복되는 서비스를 통합하여 법제화하거나 폭력 예방교육처럼 같은 내용의 교육이 3가지 피해자보호법에 모두 포함되어 있어 통합의 필요성이 있는 경우 등을 고려하여 기존의 3가지 법들을 아우르는 “기본법” 제정을 상정하고 있습니다. 공통적인 사항은 기본법에 두고 특수한 사항은 각 법에 두는 것입니다. “기본법”을 제정할 경우 꼭 포함되어야 할 내용 3가지를 자유로운 형식으로 서술해 주십시오. |

- 2차 조사 도구 및 절차

- 2차 델파이 조사 도구는 1차 조사에서 도출되어 구성된 구조화된 설문지를 활용함.
- 피해자 지원 사업부문, 피해자 지원 시설(인프라) 부문, 집행체계·관리체계 부문, 예방 부문의 총 4개 영역임.
- 2차 델파이 조사 결과는 SPSS 18.0 프로그램을 활용하여, 평가지표별 전문가 집단의 의견 수렴도를 파악하기 위해 집중화경향(중앙값)과 분산도(평균, 표준편차)를 산출하였음.

〈표 2〉 2차 조사 질문지 구성과 항목

| 구분 | 문항 | 문항 수 |
|--------------------|---|------|
| 피해자 지원 사업 부문 | 피해자 보호를 위한 중·장기적인 프로그램 규정(주거지원, 생계비 및 의료비 지원, 취업 및 교육 훈련 지원, 상담프로그램 등) | 5문항 |
| | 여성폭력 피해자 지원 사업 영역 통일 | |
| | 외국인 여성(이주여성 등)에 대한 특례조항 | |
| | 남성피해자에 대한 고려 필요 | |
| | 치료보호 서비스 확대와 강화- 피해자와 피해자 주변인(가족 등)에 대한 지원근거 마련 | |
| 피해자 지원 시설 (인프라) 부문 | 여성폭력 피해자 지원시설 설치 및 운영의 확대 | 3문항 |
| | 시설운영 및 폐지 기준 통일, 관련 기관 시설에 대한 표준평가지침 개발, 평가위원회를 마련하여 평가결과 공유 | |
| | 기관 종사자와 상담사의 전문성 강화를 위한 인증제도 도입, 운영체제 수립, 보수교육 관련사항을 명시 | |
| 집행체계·관리체계 | 여성폭력을 방지하기 위한 폭력방지 위원회를 설치하여 폭력방지 정책에 대한 조정, 통합, 심의 기능을 담당 | 6문항 |
| | 중앙지원센터 설치 관련 규정(각 지원기관의 운영지원 및 영역별 컨트롤 타워 역할 필요, 컨설팅, 운영매뉴얼, 보수교육, 평가 등) | |
| | 실태조사 실시 규정, 실태조사를 바탕으로 한 법과 정책의 제도 개선 | |
| | 가족이 여성폭력의 가해자인 경우 법적 보호자의 권한을 제한할 수 있고, 공적인 기관으로 위임할 수 있다는 규정 | |
| | 통합 피해자 지원관 제도를 도입하여 법적, 행정적, 심리적 지원 규정 | |
| | 최근의 정책 환경(사회서비스, 법무부의 피해자 보호 지원 정책 등) 속에서 수요자(피해자) 중심 통합 서비스 제공에 대한 근거 명시 | |

| 구 분 | 문항 | 문항 수 |
|-----|--|------|
| 예방 | 여성폭력 통합(성폭력·가정폭력·성매매) 예방교육 실시 의무와 점검 및 후속조치에 대한 규정 | 4문항 |
| | 범죄방지 홍보영상 제작 배포, 추방주간 등의 홍보 | |
| | 여성폭력 피해자에 대한 사회적 인식 개선교육과 홍보 캠페인 | |
| | 여성에 대한 폭력 문제의 본질에 대한 공통교육과정 설계 | |

- 3차 조사 도구 및 절차

- 텔파이 3차 조사는 2차 설문지와 동일한 항목과 문항으로 구성하였고, 각 문항별로 2차 조사의 분석결과를 제시하였음.
- 이를 통해 개별 패널은 전체 패널들의 의견 및 합의 정도를 파악할 수 있게 됨.
- 2차 조사에서 산출된 평균(M)과 표준편차(SD)를 3차 결과와 비교하고, 패널 집단에 따라 평균(M)과 표준편차(SD)변화에 차이가 있는지 살펴 봄.

● 조사결과

- 전문가 텔파이 조사는 기본법 자체에 대한 찬반 논의보다 기본법이 제정될 경우 법안에 포함되어야 하는 내용과 그 내용의 중요성 및 적절성에 대한 평가와 분석을 하고자 하였음.
- 이를 위해 학계를 비롯한 비영리 단체, 관련 부처의 담당자를 대상으로 기본법과 관련된 의견을 텔파이 기법을 사용하여 수렴함.
- 1차 개방형 질문을 통해 기본법 제정 시 고려해야 하는 세부 내용을 다양한 측면에서 파악할 수 있었고, 2차와 3차 조사를 통해 전문가 집단의 특성에 따른 세부 내용에 대한 인식의 차이를 측정할 수 있었음.
- 여성폭력관련 기본법 제정에 대한 전문가의 의견은 대체로 긍정적이었으나, 전문가 집단의 특성에 따라 기본법에 포함되어야 하는 세부 내용에 대한 중요성 및 적절성 인식에는 차이가 있었음.

- 2차, 3차 델파이조사를 통해 네 가지 주요 영역에 따른 전문가 간의 의견 수렴 정도를 분석한 결과 중요성에 대한 합의 도출은 이루지 못하였으며, 적절성 부문에서는 2차 조사 대비 전문가 간의 이견이 확연히 줄어든 것을 확인 할 수 있었음.
- 중요성에 대한 논의는 추후에도 지속적으로 진행되어야 할 것으로 평가됨.

3 정책제언

제안 1) 여성폭력 피해자 보호·지원의 통합적 운영을 위한 법제 정비의 기본 방향 (구조적인 면)

- 여성정책의 양성평등정책으로의 변화에 따라 여성폭력 피해자 보호·지원 정책에 대한 합리적인 보강이 필요함.
- 법률과 실제 정책집행 간의 내용이 불일치한 점들을 해소하기 위하여 개별법이 아닌 통합법에서 규정할 필요가 있음.
- 여성가족부의 여성인권증진 기본계획, 아동·여성안전지역연대, 여성폭력에 관한 백서 등 분절된 폭력관련법에는 포함되기 어려운 제도의 도입을 위해 통합적인 법이 필요하며 이를 위해서는 개별법보다 한 단계 상위 수준의 법이 필요함.
- 법제 정비방안의 방법으로 여성폭력 3법의 기본법으로 할 것인가, 아니면 3개의 법을 통합하는 통합법으로 할 것인가에 대해 논의 될 필요가 있음.

(내용적인 면)

- 가정폭력방지법상 가정폭력 피해자 개념을 가정폭력으로 인하여 간접적으로 피해를 입은 자 예컨대 가정폭력 피해자의 가족에게

까지 확대할 필요가 있음.

- 피해자 보호라는 법률적 용어를 쓰고는 있으나, 피해자 보호의 관점은 피해자를 배려의 대상에서 권리의 주체로 인식할 필요가 있고, 특히 형사절차상 피해자 보호와 관련하여 이를 명시적으로 규정할 필요가 있음.
- 피해자 보호 원칙 중 특별히 2차 피해 방지 규정이 강조될 필요가 있으며, 법에서의 2차 피해방지 규정의 강조와 함께 법 이행 감시를 위한 모니터링과 관계자의 인식전환을 위한 교육 및 홍보가 필수적으로 이루어 져야 함.
- 사회복지전산망에 대한 개선방안으로 피해자의 최소한의 안정과 치료에 필요한 3~6개월 동안은 복지 수급 대상자가 아닌, 피해에 대한 긴급 보호 대상으로 보아 복지 전산망에 등록되지 않고, 보호와 재정지원을 할 수 있도록 제도 변경을 논의해야 함.
- 가정폭력, 성폭력, 성매매 등 여성폭력을 담당하는 수사기관 담당자들에 대한 교육 명문화가 필요함. 「범죄피해자보호법」에 여성폭력 관련 수사기관 종사자 교육을 명시하여 범죄피해자보호기금에서 교육예산을 충당할 수 있도록 한다면 좀 더 실질적인 교육이 이루어 질 수 있음.

제안 2) 여성폭력 피해자 보호·지원의 통합적 운영을 위한 법제 정비의 주요 내용

- ‘총칙’에는 법의 목적과 기본이념, 용어, 국가 및 지방자치단체의 책무, 다른 법률과의 관계에 관한 규정을 둠.
- ‘여성인권정책의 수립 등’에서는 5년마다 수립해야할 여성인권증진 기본계획을 수립 하도록 하고 연도별 시행계획의 수립, 여성폭력 실태조사에 관해 규정함.
- ‘피해자의 권리와 주요 시책’에서는 피해자의 각종 권리보장과 2차 피해방지, 재발 방지, 예방교육 등에 관해 규정함.

- ‘시설 등’에서는 긴급전화 설치, 여성폭력 피해자 통합지원센터의 설치·운영, 한국여성인권진흥원의 설립·운영에 관해 규정함.
- ‘보칙’에서는 1년마다 여성폭력 백서를 발간하고 국회에 보고한다는 것 등을 규정함.
- ‘부칙’에서는 법 시행일에 관한 규정을 둠.

참고자료



- 관계부처 합동(2015), 「제1차 양성평등정책 기본계획(2015-2017)」.
- 김엘림·윤덕경·박현미(1999), 「성폭력·가정폭력 관련법의 시행실태와 과제」, 한국여성개발원.
- 김연경·송해덕·이지현(2015), “텔파이 조사를 통한 국가직무능력표준(NCS) 교육전문가의 역할 및 역량 탐색”, 한국인력개발학회. 『HRD연구』 제17권 제3호.
- 이나영·허민숙(2012), ““여성폭력” 담론과 실천의 재구성”, 『여성정책 환경 변화와 미래정책 패러다임 : 쟁점과 의제』, 2012.11.21., 한국여성정책연구원.
- 이미경(2012), “젠더폭력 관련 법의 최근 변화와 쟁점: 성폭력특별법을 중심으로”, 한국젠더법학회, 『젠더법학』, 제4권 제1호, pp.1~39
- 장미혜·윤덕경·김영택·곽은미(2010), 「여성·아동 피해보호 지원서비스 선진화 및 사각지대 해소방안」, 여성가족부.
- 정춘숙(2009), “가정폭력방지법 제·개정과 여성운동”, 「가정폭력: 여성인권의 관점에서」, 한국여성의전화 기획, 김은경 외, 한울
- 한국성폭력상담소 엮음(2011), 「성폭력 뒤집기-한국성폭력상담소 20년의 회고와 전망」, 이매진.

United Nations(2006), 『Ending Violence against Women: From Words to Action』
Study of the Secretary-General.

주관부처 : 여성가족부 권익정책과, 복지지원과, 권익지원과
