

기획특집

가정폭력방지법 및 처벌법 제정 20년 성과와 과제

- ‘가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’의 성과와 과제

윤덕경 | 한국여성정책연구원 연구위원

- ‘가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법’의 성과와 과제

정현미 | 이화여대 법학전문대학원 교수

- 가정폭력 법과 정책의 재설계

허민숙 | 이화여대 한국여성연구원 연구교수

‘가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’의 성과와 과제

윤덕경

한국여성정책연구원 연구위원

I. 들어가며

우리나라에서는 과거부터 남편의 아내구타가 빈번하게 발생하였으나 남편의 폭력은 가정내의 일이고, 따라서 사회의 감시대상이 아니라고 하는 인식이 팽배해 있었다. 1980년대말 이후 여성운동의 성장에 힘입어 가정폭력이 전 사회적 관심사가 되었고, 1997년 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 ‘가정폭력 처벌법’이라 함)과 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(이하 ‘가정폭력 피해자 보호법’이라 함)이 제정·시행되기에 이르렀다.¹⁾

가정폭력 처벌과 피해자 보호에 관한 법이 제정된 것은 가정폭력이 더 이상 가정의 일이 아니고 국가가 적극적으로 개입해야 할 사회적 범죄라는 사실을 확인한 것으로서 그 의미는 매우 크다고 할 것이다.

가정폭력 관련 2개의 법이 제정된 지 20년이 지나면서 성과와 한계가 있을 것이나 현재도 아내구타를 비롯한 가정폭력이 크게 줄지 않았다는 사실은 가정폭력 피해자 보호를 효과적으로 하지 못한 것을 반증하는 결과가 아닌가 생각해 보게 된다.

여기서는 가정폭력 예방과 피해자 보호·지원을 목적으로 하는 ‘가정폭력 피해자보호법’의 시행 20년을 중심으로 법·정책의 현황과 문제점을 검토하고 향후 개선과제를 제시해 보고자 한다.

II. 가정폭력 피해자보호법 및 관련 정책의 변화

1. 가정폭력 피해자보호법의 변화²⁾

가정폭력 피해자보호법은 1997.12.31. 제정,

1) 조국(2003), 「형사법의 성편향」, 박영사, p.151.

2) 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>)의 해당법률 연혁을 통하여 정리하였다.

1998.7.1. 시행되었다. 제정이유로 “가정내의 폭력으로 인하여 가정이 파산되고 가정구성원이 신체적·정신적 피해를 당하고 있어 가정폭력을 예방하고 가정폭력으로 인한 피해자를 보호함으로써 건전한 가정을 육성하려는데 있다”고 밝히고 있다.

법 내용 중 의료기관은 가정폭력 피해자 본인·가족·친지 또는 상담소나 보호시설의 장 등의 요청이 있는 경우 피해자에 대한 치료·상담 등을 실시하여야 하며, 이에 필요한 비용은 가정폭력을 행한 자가 부담하도록 하되, 가정폭력을 행한 자가 비용을 부담할 능력이 없는 때에는 국가 또는 지방자치단체가 이를 부담한 후 구상권을 행사하도록 하였다. 2004년 법 개정시 가정폭력피해자에게 지원한 치료비의 구상권 행사요건 완화와 관련하여 국가 또는 지방자치단체가 가정폭력피해자의 치료비를 부담한 경우에 가정폭력행위자가 「국민기초생활 보장법」에 의한 수급권자인 때에는 구상권 행사를 하지 않을 수 있도록 하여 가정폭력 피해자에 대한 치료보호제도를 활성화하고자 하였다.

2006년 법 개정에서는 당시의 법이 건전한 가정의 육성 및 가정의 보호와 유지를 기본으로 하고 있어 피해자의 관점에서 실질적인 지원이 미흡하다고 보아, 법의 목적을 피해자에 대한 보호와 지원으로 바꾸었고 피해자가 동반한 가정구성원에 대한 보호의 내용을 구체적으로 명시하였다. 가정폭력 실태조사 규정을 신설하여 3년마다 가정폭력 실태조사를 실시하도록 하고, 가정폭력 예방교육 실시 규정을 신설하여, 「초·중등교육법」에 의한 각급 학교의 장은 가정폭력의 예방 및 방지를 위한 교육을 실시하도록 하였다. 가정폭력 피해 아동에 대한 취학을 지원하는 규정을 신설하였는데, 국가 또는 지방자치단체는 피해자 또는 피해자가 동반한 가정구성원이 아동인 경우에 주소지 외의 지역에서 취학할 필요가 있는 때

에는 취학이 원활히 이루어지도록 지원할 것을 의무화한 것이다. 가정폭력피해자 치료비에 대한 구상권은 임의규정으로 변경하였다.

2009년 법 개정에서는 가정폭력피해자들이 폭력 피해로부터 벗어나기 위해 기존에 살던 집을 떠나는 경우 경제적 자립을 위한 안정적인 기반을 제공하기 위해 가정폭력 피해자에게 임대주택에 대한 우선 입주권을 부여하도록 하였다. 가정폭력피해자를 즉각적으로 보호하기 위하여 가정폭력피해자의 신고접수, 상담, 관련 기관·시설로의 연계 및 긴급한 구조를 위한 긴급전화센터를 설치·운영하도록 하고, 긴급전화센터·상담소 및 보호시설 종사자의 자질향상을 위한 교육실시 규정을 두었다. 또한 시행령에 규정되어 있었던 가정폭력피해자의 보호시설 입소 및 퇴소에 관한 사항을 법률에 명확히 규정하였다.

2010년 2월 법 개정으로는 보호시설 입소 피해자 및 동반아동에 대한 생계비, 아동교육지원비, 아동양육비 등의 지원 근거를 마련하였고, 2010년 5월 법 개정에서 「초·중등교육법」에 따른 각급 학교의 장은 가정폭력의 예방과 방지를 위하여 필요한 교육을 실시하는 경우, 성교육, 성폭력 예방교육, 성희롱 예방교육 및 성매매 예방교육 등을 통합하여 실시할 수 있게 하였고, 긴급전화센터, 상담소 또는 보호시설의 장은 가정폭력피해자 긴급구조시 관할 경찰관서의 장에게 그 소속직원의 동행을 요청할 수 있게 하였다. 여성가족부장관은 가정폭력의 예방과 계도, 피해자의 보호와 지원에 관한 홍보영상을 제작하여 방송사업자에게 배포하게 하였고, 긴급전화센터, 상담소 및 보호시설의 운영실적을 3년마다 평가하게 하였다.

2012년 법 개정에서 가정폭력범죄 신고를 받고 출동한 사법경찰관리가 행위자의 말에 의존하지 않고 직접 피해자의 안전 여부 등을 확인하기 위하여

신고된 현장에 출입하여 조사할 수 있게 하였고, 2013년에는 국가와 지방자치단체는 피해자와 가정 폭력 관련 시설 종사자의 신변보호를 위한 안전대책을 마련하도록 하고, 가정폭력행위자로부터 가정폭력 관련 시설 종사자를 긴급히 구조할 필요가 있는 경우 수사기관의 협조를 요청할 수 있도록 하였다. 각급 학교의 장 외에 국가기관, 지방자치단체 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공단체의 장은 가정폭력 예방교육을 실시하게 하였고, 보호시설입소자에 대한 지원 내용에 직업훈련비를 추가하는 규정을 신설하였다.

사법경찰관리는 가정폭력범죄의 신고가 접수된 때 지체 없이 현장에 출동하도록 하고, 긴급전화센터, 상담소 또는 보호시설의 장에게 소속 직원의 동행을 요청할 수 있으며, 피해자와 신고자 등이 자유롭게 진술할 수 있도록 가정폭력 행위자로부터 분리된 곳에서 조사하도록 법을 개정하였다.

2014년의 법 개정에서는 가정폭력 예방교육과 성폭력, 성매매, 성희롱 예방교육을 성평등 관점에서 통합하여 실시할 수 있도록 하고, 여성가족부장관으로 하여금 매년 가정폭력 예방교육 실시 결과에 대하여 점검을 하도록 하며, 점검 결과 교육이 부실하다고 인정되는 기관·단체 등에 대하여 관리자 특별교육 등 필요한 조치를 취하도록 하고, 점검 결과를 언론 등에 공표하도록 하였다.

2015년 법 개정은 가정폭력 피해자의 신변노출 방지 및 보호·지원 체계를 구축하고, 긴급지원센터의 업무에 피해자 및 피해자가 동반한 가정구성원의 임시보호 기능을 추가하며, 가정폭력 추방주관을 신설하고, 보호시설의 업무에서 구상권 청구 규정을

삭제하고, 긴급지원센터 등의 종사자의 자격기준을 정비하였다.

2016년 3월 법 개정에서 가정폭력 관련 상담소, 가정폭력피해자 보호시설 또는 가정폭력 관련 상담원 교육훈련시설의 장은 해당 시설이 일시적 중단 또는 폐지(廢止)하는 경우에 시설 이용자를 다른 시설로 옮길 수 있도록 하는 등 시설 이용자의 권익을 보호 하기 위한 조치를 취하도록 하고, 지방자치단체의 장은 시설의 중단·폐지 신고를 받은 경우에 해당 시설의 장이 시설 이용자의 권익 보호 조치를 취하였는지 여부를 확인하도록 법률로 명확히 규정하고, 해당 시설 등이 시설의 폐쇄, 업무의 폐지 등의 명령을 받은 경우에는 지방자치단체의 장이 해당 시설 이용자를 다른 시설로 옮기는 등의 조치를 하게 하였다.

2. 가정폭력 피해자 보호 및 예방관련 정책의 변화³⁾

가. 상담소 등 시설 확충

가정폭력 상담소는 폭력피해자 및 그 가족 구성원의 심신회복을 위한 전문상담 외에도 보호시설로의 연계, 의료, 법률구조, 학업 등 서비스를 제공하는 기관으로 2015년 말 현재 국비를 지원하는 상담소는 193개소(가정폭력상담소 83개소, 성폭력 상담소 100개소, 통합 상담소 10개소)로 전년 대비 4개소가 증가하였다.

피해자 보호시설은 폭력 피해자의 보호와 숙식제공, 심신회복을 위한 상담, 치료, 자립 및 자활 지원 등을 통해 건강한 사회인으로의 조속한 복귀를 돕는다. 정부 지원 시설은 2015년 현재 95개소(가정폭력 피해자 보호시설 65개소, 성폭력 피해자 보호시설

3) 여성가족부(2016), 「2015년도 양성평등정책 연차보고서」, pp.171-182.

30개소)로 전년 대비 1개소가 증가하였다. 10세 이상 남아 동반 가정폭력 피해자를 위한 가족보호시설을 2012년 5개소, 2013년 3개소, 2014년 2개소, 2015년 현재 총 20개소를 운영하고 있다. 피해자 보호시설 여건상 10세 이상 남아를 동반한 피해자는 보호시설에 입소하는데 어려움이 있어 10세 이상 남아 동반 피해자가 쉽게 입소할 수 있는 가족보호 시설을 제공하게 되었다.

취약계층 피해자에 대한 보호 강화를 위해 2015년 말 현재 장애인 상담소는 25개소(성폭력 상담소 23개소, 가정폭력 상담소 2개소), 장애인 보호시설은 11개소(가정폭력 보호시설 3개소, 성폭력 보호시설 8개소)를 설치·운영 중에 있으며, 장애인 상담소 및 보호시설에 교통비 및 종사자 인건비(상담소 1, 보호시설 2)를 추가 지원하는 등 장애인 시설에 대한 지원을 실시하였다.

여성긴급전화 1366센터는 가정폭력 등 긴급한 구조·보호 또는 상담을 필요로 하는 여성들이 언제라도 전화로 피해 상담을 받을 수 있도록 운영하고 있는데 긴급구조 기능을 강화하기 위하여 2015년 긴급피난처 전담인력을 센터별 1명씩 총 18명을 배치하였다.

나. 상담, 주거, 의료, 법률지원 등 피해자 지원

상담지원을 보면, 가정폭력 피해자 보호시설, 상담소에서는 피해자에 대한 심리적 안정을 위한 전문상담, 심신회복 등을 위한 정서·심리치료 등을 실시하고 있으며, 시설 입소 시 동반한 자녀를 대상으로 아동 프로그램도 운영하고 있다. 2006년부터 가정폭력 피해자 치료회복 프로그램을 운영하고 있으며, 신체적, 정신적 치료가 필요한 가정폭력 피해자에게 치료 보호에 소요된 비용을 전액지원하고 있다.

전국 가정폭력 상담소의 상담건수를 보면, 2015년

현재 연간 전체 상담은 296,104건이며 이 중 가정폭력 상담은 164,250건이었다. 전체 상담은 전년 대비 1.7% 증가하였고, 가정폭력 상담은 전년대비 14.7% 증가하였다. 2015년 경찰에 검거된 가정폭력 범죄 건수는 40,822건으로 전년대비 132.5% 증가하였으며, 검거인원은 47,549명이었다.

2003년 12월에는 가정폭력행위자의 교정 및 치료를 위한 프로그램을 개발하여 보급하였고 2004년 이후 현재까지 가정폭력행위자 교정·치료 프로그램을 운영하고 있다.

주거지원은 2008년에 주거지원사업이 시범 실시되어 서울, 부산 2개 지역에 임대주택 21호를 공급한 이래 현재까지 실시되고 있다. 주거지원 사업은 국토교통부에서 ‘주거복지사업’으로 매입한 임대주택 중 일부를 별도로 확보하여, 폭력피해여성과 그 가족들의 자립을 지원하고 이들이 사회에 적응하는데 어려움이 없도록 국가 차원에서 주거공간을 마련해 주는 사업이다.

의료지원을 보면, 2005년에는 1월에 여성폭력 피해자 진료지원 협약식을 체결하고 가정폭력피해자와 그 동반아동에 대하여 무료진료를 지원한 이래 2013년에는 보호시설에 입소한 비수급자에 대하여 비밀상적인 질병에 대한 의료비 지원을 추가하였다. 2014년 1월부터 가정폭력피해자 보호시설 입소자의 건강검진비와 가정폭력피해자 보호시설 입소자의 취업과 창업 지원을 위한 직업훈련비를 신규지원하게 되었다.

법률지원을 보면, 무료법률구조 사업은 법률지식과 시간적 여유가 부족하고 수치심 등으로 인하여 자신의 권익을 지키지 못하는 방· 보호 능력이 부족한 성폭력·가정폭력 피해자들의 권익보호를 강화할 목적으로 2003년 대한법률구조공단에 형사 및 민사·가사 사건에 대한 무료 법률구조사업을 위탁

하였다. 2010년부터는 대한법률구조공단, 한국가정법률상담소, 대한변호사협회, 한국성폭력 위기센터 등 4개 단체로 위탁을 확대하여 사업비를 지원하고 있다. 2015년도 성폭력·가정폭력 피해자 무료법률구조 처리건수는 6,909건이었다.

다. 가정폭력 예방

가정폭력 예방을 위해 폭력예방교육의 확대 및 강화, 가정폭력실태조사 등이 실시되었다.

2014년 가정폭력 예방교육의 실적점검 및 부진기관에 대한 점검 결과를 언론에 공표하고 교육이 부실한 기관에 대해서는 관리자 특별교육 등 필요조치와 정부업무평가 등에 반영하는 등 제재조치를 마련하였고, 가정폭력에 대한 사회적 경각심을 높이고 예방문화 확산을 위해 ‘가정폭력 추방주간’을 신설하였다.

가정폭력의 실태를 파악하여 가정폭력 방지정책의 근거자료로 삼기 위한 가정폭력실태조사가 3년을 주기로 2010년, 2013년, 2016년에 실시되었다.

Ⅲ. 가정폭력 피해자보호법 및 관련 정책의 문제점

1. 가정폭력피해자 보호재원의 불안정성

여성가족부의 2017년 여성·아동권익증진예산은 일반예산, 양성평등기금, 청소년육성기금, 범죄피해자보호기금으로 이루어져 있다. 이 중 양성평등기금에서 가정폭력·성폭력 재발방지사업 29.2억원, 가정

폭력 피해자 지원사업 208억원이 편성되었다.⁴⁾

2016.1.1. 기준으로 전국적으로 18개의 여성긴급전화 1366센터, 203개의 가정폭력 상담소, 70개의 가정폭력 피해자 보호시설이 설치 운영 중이다. 이들 시설지원을 포함한 가정폭력피해자 지원사업에 대한 중앙정부의 지원예산은 208억원이다. 2015년 현재 국비를 지원받는 가정폭력상담소는 83개소로 전체 가정폭력상담소 203개소의 41%에 해당된다. 가정폭력 피해자보호법 제4조에 의한 국가의 의무를 충실히 이행하기 위해서는 국비지원의 비율을 더욱 높일 필요가 있다.⁵⁾

또한 예산 편성방식에 있어 가정폭력 피해자 지원과 재발방지사업은 일반회계가 아닌 양성평등기금(이전 여성발전기금)예산으로 편성되어 있어 일관성 있는 예산확보가 어렵다는 문제점이 지적된다.⁶⁾

2. 기관연계의 미흡

가정폭력 피해자보호법은 경찰의 현장출동 시 수사기관의 장은 긴급전화센터, 상담소 또는 보호시설의 장에게 가정폭력 현장에 동행하여 줄 것을 요청할 수 있고, 요청을 받은 긴급전화센터 등의 장은 상당한 사유가 없으면 그 소속 상담원을 가정폭력 현장에 동행하도록 하고 있다(법 제9조의 4 제5항).

전문상담가 동행제도는 경찰이 현장에서 초동조치시 전문가의 도움을 받고 피해자에게 실질적인 도움을 줄 수 있다는 관점에서 필요한 일이나 상담소 등의 현재의 인원과 열악한 근무조건을 고려한다면 반영되기 어려운 제도라고 하겠다.⁷⁾

4) 여성가족부(2017), 「2017 여성·아동권익증진사업 운영지침」, pp.67-70.

5) 2012년 가정폭력 상담소는 228개였는데 이 중 93개소의 상담소만 국비지원을 받았기 때문에 전체 상담소에 대한 국가지원은 40%에 불과한 것으로 볼 수 있다 : 정세종(2015), 「가정폭력 피해자 보호실태와 개선방안」, 「한국민간경비학회보」 제14권 제2호, p.94.

6) 2006년~2014년까지 여성발전기금을 보면 정부출연금은 전혀 없고 복권기금 전입금이 대부분을 차지하고 있는데, 동 기간 복권기금전입금은 최소 41.4억원에서 최대 1,505억원으로 1,464억원의 차이를 보이고 있다 : 정세종(2015), 위 논문, p.95.

7) 정세종(2015), 위 논문, p.96.

3. 폭력피해자의 개인정보 집적에 따른 인권침해 및 지원 축소

폭력피해자 보호시설이 사회복지시설로 분류되고 사회복지통합관리망(이하 ‘사통망’이라 함)의 의무적 사용 대상이 됨에 따라 폭력피해자의 개인정보가 집적되면서 가정폭력 피해자의 개인정보가 보호받지 못할 가능성이 있다는 점에서 문제가 제기된다. 사통망, 사회복지시설정보시스템 사용 시 여성폭력 피해여성의 안전위협과 인권침해의 가능성이 늘 존재하는 문제가 있다. 입소자 정보는 전산관리번호로 관리되며, 담당 공무원이 검색했을 경우 검색자의 기록이 남는다는 것이 정부가 제시한 대안이나 주민 등록번호와 성명을 한번은 입력해야 하는 문제, 전산 웹번호로 관리한다고 하더라도 입소자의 상황을 다른 지자체 공무원 또는 다른 공무원이 열람할 위험이 존재한다. 또한 2010년의 경우 가정폭력피해자가 피해자 보호시설에 3개월 이하의 기간 동안 생활하고 있는 비율이 높은 현실을 고려할 때 개인정보 보유 기간을 5년으로 한 것은 지나치게 장기라고 할 수 있다.⁸⁾

IV. 가정폭력 피해자보호법의 향후 개선과제

1. 가정폭력피해자 보호관련 예산의 효율성과 안정성 확보

가정폭력피해자 보호관련 예산배분의 효율성 제고가 필요하다. 전년 대비 일정 비율의 증액방식이 아닌 가정폭력피해자 보호지원의 효과성 제고를 위한 중장기 운영계획 수립 등 보다 체계적인 예산대응이 필요하다.

가정폭력 피해자보호지원시스템 운영예산이 일반 회계에서 범죄피해자 보호기금으로 전환되면서 가정폭력 피해자 보호지원 관련 주무부처 입장에서는 운영 예산 확보를 위한 타 부처와의 협의가 절대적으로 중요하고 필요한 과정이 되었다. 가정폭력 피해자 보호법 이외에도 「범죄피해자보호법」, 「법률구조법」, 「아동복지법」 등 다양한 법에 근거한 조치들이 함께 규정되어 있기 때문에 이들과의 배분에 있어서의 경합과 조정이 불가피해 보인다.

또한 향후 여성가족부의 성폭력 및 가정폭력 피해자 보호지원사업을 기금이 아닌 일반회계로 전환하는 방안을 강구해야 할 것이다.⁹⁾

2. 다기관 협력체계 구성 및 협업

여성가족부와 지방자치단체는 가정폭력범죄에 대응하는 업무를 관장하면서 여성긴급전화 1366, 가정폭력상담소, 가정폭력 피해자 보호시설 등을 지도, 감독하고 있다. 이러한 시설들을 독자적으로 운영하는 것도 필요하지만 경찰, 법원 등 타 기관과의 협업을 통해서 효율성을 극대화할 필요성이 있다. 기관협회의회는 경찰, 보건담당기관, 가정폭력 대응전담관, 아동청소년 보호부서, 주택담당부서, 교육담당부서, 보호관찰소, 성인지지원부서, 약물 및 알코올 대응팀 등으로 구성되어 지역사회 실정에 맞도록 운영될 수 있다.¹⁰⁾ 외국의 사례로 비정부기구인 ‘가정폭력 개입 프로그램’의 주도로 경찰, 시민단체, 법원, 검찰, 의료기관간 유기적 협업을 지원하는 미국의 ‘Duluth 모델’이나 영국의 가정폭력 개입프로그램, 일본의 지역사회 연계활동 등이 참고할 만하다.¹¹⁾ 현재 우리나라 지방자치단체에서 운영되고 있는 ‘아동·여성

8) 주삼채(2015), “제주특별자치도의 가정폭력 예방 및 피해자 보호정책”, 「입법정책」 제9권 제2호, pp.121-122.

9) 주삼채(2015), 위 논문, pp.134-135.

10) 정세중(2015), 위 논문, P.97.

11) 한국여성정책연구원(2015), 「가정폭력사건에 대한 경찰 초기대응 강화방안」, 제98차 양성평등정책포럼 자료집, 2015.10.20., p.35.

12) ‘아동·여성안전지역연대’는 지역의 아동·여성폭력 서비스 기관간 네트워크 구축을 통해 아동·여성대상 범죄예방 및 피해자에 대한 신속한 보호·지원을 목적으로 하는 지방자치단체, 의료기관, 교육기관, 경찰사법기관, 아동 및 여성폭력피해 지원시설 등의 ‘민·관 협의체’로써 2010년 현재 전국의 244개 광역시 및 기초 지자체에 구성되어 있다.

안전지역연대¹²⁾에 가정폭력 피해자 보호·지원기능을 강화하는 것이 필요해 보인다.

3. 가정폭력피해자의 개인정보 비밀보장 우선

가정폭력피해자 보호를 위하여 피해자의 개인정보에 대한 비밀보장이 우선되어야 할 필요가 있다. 이들은 가해자의 재범을 두려워하기 때문에 가정폭력 피해자의 개인정보가 가해자에게 알려지지 않도록 개인정보를 적극적으로 관리하는 정책이 필요하다. 현행의 각종 폭력피해자의 주민등록번호가 포함된 개인정보가 5년 동안 보관되는 현행 방식은 재검토되어야 하며 피해자의 정보인권과 안전이 보장될 수 있는 방안이 모색되어야 한다.¹³⁾

그 하나의 방안으로 피해자의 최소한의 안정과 치료에 필요한 3~6개월 동안은 복지수급 대상자가 아닌 피해에 대한 긴급보호대상으로 보아 복지 전산망에 등록하지 않으면서 보호와 재정지원을 할 수 있게 하는 것을 모색할 필요가 있다.¹⁴⁾

4. 여성폭력방지기본법 제정 필요

가정폭력을 비롯한 성폭력, 성매매 피해자 보호법과 데이트 폭력, 사이버 성폭력 등 다양한 여성폭력을 포괄하는 기본법을 제정하여 여성폭력 피해자 보호에 관한 단일 입법을 통한 시너지 효과를 모색할 필요가 있다.

현행의 여성폭력의 예방과 피해자 보호·지원하는 법은 성폭력, 가정폭력, 성매매의 예방과 피해자

보호에 국한되어 있어 현실에서 일어나는 다양한 유형의 폭력을 포괄하지 못하는 측면이 있다. 여성폭력에 관한 국제기준은 가정폭력, 성폭력, 성매매에 한정되지 않고 훨씬 더 넓고 다양한 폭력을 예정하고 있으나 우리 법은 거기에 미치지 못하고 있는 실정이다.

여기서 유사한 면이 많은 3개의 피해자보호법을 포괄하고 여성폭력의 범위를 데이트폭력, 스토킹 등으로 확장하는 내용의 여성폭력방지기본법 제정을 제시하고자 한다.

이러한 기본법을 제시하는 이유는 가정폭력, 성폭력, 성매매가 성별에 기초한 폭력이고, 피해자의 다수가 여성인 점을 고려하여 여성폭력으로 자리매김하고, 데이트 폭력, 스토킹, 사이버 성폭력 등 범죄피해가 증가 일로에 있으나 현행 법이 제대로 규율하지 못하는 점을 고려하여 이를 해결하기 위한 방안으로 고안된 것이다.¹⁵⁾

여성폭력기본법(안)의 특징적인 면은 폭력피해자 개념을 확대하였고, 여성폭력 범위를 확장하였으며, 2차 피해방지 강조와 정보인권을 위한 재정지원 조항을 두었다. 국가 및 지방자치단체의 책무조항에서는 특히 성별을 고려하여 관련 조치를 취하도록 하여 남성피해자 보호·지원을 위한 전달체계를 마련할 수 있게 하였다.

입법안은 총칙, 여성인권증진정책의 수립 등, 피해자 권리와 주요 시책, 시설, 보칙과 부칙으로 구성된다.

13) 주삼차(2015), 위 논문, p.133.

14) 윤덕경·차인순(2016), “여성폭력 방지를 위한 포괄적 입법에 관한 연구”, 『이화젠더법학』, 제8권 제3호, 2016.12., 이화젠더법학연구소, p.70.

15) 윤덕경·차인순(2016), 위 논문, pp.69-74.

참 · 고 · 문 · 헌

여성가족부(2016), 「2015년도 양성평등정책 연차보고서」, 여성가족부.

여성가족부(2017), 「2017 여성·아동권익증진사업 운영지침」, 여성가족부.

윤덕경·차인순(2016), “여성폭력 방지를 위한 포괄적 입법에 관한 연구”, 『이화젠더법학』 제8권 제3호, 2016.12., 이화젠더법학연구소, pp.43-77.

정세종(2015), “가정폭력 피해자 보호실태와 개선방안”, 『한국민간경비학회보』 제14권 제2호, pp.75-103.

조국(2003), 『형사법의 성편향』, 박영사.

주삼차(2015), “제주특별자치도의 가정폭력 예방 및 피해자 보호정책”, 『입법정책』 제9권 제2호, pp.103-142.

한국여성정책연구원(2015), 「가정폭력사건에 대한 경찰 초기대응 강화방안」, 제98차 양성평등정책포럼 자료집, 2015.10.20.

‘가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법’의 성과와 과제

정 현 미

이화여대 법학전문대학원 교수

I. 서론

「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 ‘가정폭력처벌법’)은 「가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」과 함께 1997. 12. 13. 제정되고 1998. 7. 1. 시행된 특별법으로 어느덧 시행 20주년을 한 해 앞두고 있다. 1990년대 당시 가정폭력에 대한 특별법에 의한 빠른 대응은 국제적으로도 앞선 것이었고, 우리 사회에서 가정폭력을 범죄로 규명하여 공적 개입을 할 필요가 있다는 인식을 강화하는 촉발제가 되었다. 법제정 이후 지금까지 20년 가까운 세월 동안에도 가정폭력 방지를 위한 더 나은 방법을 모색하려는 시도는 결코 소극적이지 않았으며, 21차에 걸친 법개정(타법개정 포함)이 제도개선을 위한 열정을 반증한다고 할 수 있다.

그런데 그러한 제도개선의 시도에도 불구하고 가정폭력은 현실적으로 줄지 않고 있으며, 단순한 폭력을 넘어 살인과 같은 중범죄로 이어지는 경우가 적지 않다.

지난 해 2016년 7월 3일 한 30대 남성이 30년 이상 계속된 아버지의 가정폭력을 참지 못하고 끝내 아버지를 숨지게 하여 경찰에 체포되었는데, 만취한 아버지가 어머니를 때려 말리다가 순간적으로 화를 참을 수 없었다고 진술하여 가정폭력 피해로 인한 참화의 안타까움을 주었다. 그에 대해 네티즌들은 피해자가 가해자를 죽일 때까지 양쪽 누구도 보살펴 주지 않는 행정의 공백, 가정폭력의 피해자가 오히려 그 피해의 몫을 감당해야 하는 현실이 개탄스럽다고 비판하고 있다.¹⁾

2014년 11월 18일 안산에서 50대 남편이 아내를

1) <http://cafe.naver.com/trailer/1184411>

살해한 뒤 암매장한 사건의 경우, 숨진 피해자는 12년 동안 남편의 상습적인 가정폭력에 시달리면서 구속 수사를 해달라고 고소한 것을 포함해 살해당하기 전까지 5차례나 112에 신고해 도움을 요청했음에도 사실상 방치되어 처참한 결말로 이어졌다는 것이 밝혀졌다.²⁾

2012년 4월초 일어난 경기도 수원 살인사건의 경우에도 당시 112센터 근무경찰관은 공포를 호소하는 여성의 목소리를 듣고서도 “부부싸움인 것 같은데”라며 소극적으로 대처하여 신고자를 죽음에 이르게 하였다.³⁾

20년 정도의 세월은 한 제도를 정착시킬 정도의 기간이 아닐까 생각해보지만, 아직도 가정폭력을 ‘집안 문제’로 보거나 ‘폭력이 아닌 부부싸움’ 정도로 여기는 인식이 남아있고, 가정폭력처벌법이 있어도 현실에서 제대로 작동 못하는 근본적인 제도적 문제가 있는 듯하다. 이에 이 글에서는 ‘가정폭력처벌법’에 초점을 두고 법제도적 대응의 성과와 과제를 다시 한 번 돌아보고 정리하고자 한다.

II. 가정폭력처벌법의 개정 경과

제정이후 현재까지 21차례 개정을 거치면서 “가정의 평화와 안정 회복”이라는 법의 목적 이외에 “피해자와 가족구성원의 인권 보호”가 추가되었고 대응수단은 거듭 수정·변화되었다.

주요 개정 내용을 보면, 2002.12.18. 6차 개정에서 **피해자보호**를 제1조 법의 목적에 추가하여 가정폭력 피해자의 보호가 가장 우선되어야 한다는 지적을 불식하고자 하였다. 그리고 임시조치 위반에 대한

유치장이나 구치소에의 유치 청구(제8조제2항), 검사의 보호처분의 변경·취소와 그에 대한 항고 청구를 가능하게 하였다(제45조제1항·제46조·제47조 및 제49조제1항·제2항).

2005.1.27. 7차 개정에서는 피해자가 고소를 취소 하거나 불처벌의사를 표시한 경우에도 보호처분을 할 수 있게 하고(제9조제2항), 보호처분의 불이행시에 과태료를 부과할 수 있도록 하였다(제65조).

2007.8.3. 11차 개정에서는 검사의 경우 바로 임시조치를 청구할 수 있도록 사법경찰관리의 응급 조치 선행요건을 삭제하고(제8조), **상담조건부 기소 유예제도**(제9조의2)와 **보호관찰소의 장에 대한 판사의 조사요구권**(제21조)을 신설하였다.

2011.7.25. 14차 개정에서는 사법경찰관이 응급 조치에도 불구하고 가정폭력범죄가 재발될 우려가 있다고 인정하는 때에는 직권 또는 피해자의 신청에 의하여 **긴급임시조치**를 할 수 있도록 하고(제8조의2) **피해자보호명령제도**를 도입하여 피해자보호와 권한을 강화하였다(제55조의2).

2014.1.30. 19차 개정에서는 가정폭력범죄에 유사강간죄를 추가(제2조제3호마목), 피해자 신변 안전조치(제55조의2제5항 및 제6항), 정당한 사유 없이 경찰의 긴급임시조치를 이행하지 아니하는 경우 300만원 이하의 과태료 등을 신설하였다(제66조).

이와 같이 가정폭력처벌법은 형사처벌이 아닌 보호사건으로 처리하는 경우에도 응급조치, 긴급 임시조치, 피해자보호명령 등의 피해자보호를 위한 제도를 꾸준히 보완해 왔으며, 그것은 입법적 발전으로 평가할 수 있다.

2) <http://qlcanft.tistory.com/1785>

3) <http://news.kbs.co.kr/society/2012/04/28/2468803.html>

Ⅲ. 가정폭력처벌법의 운용 현황

1. 경찰의 가정폭력 처리

최근 5년간의 통계를 보면 가정폭력 검거인원은 해마다 증가하고 있으며, 2013년에 전년대비 2배 상승, 2015년에는 전년대비 2.5배로 대폭 상승하였다. 가정폭력사건이 급속히 증가한 이유는 분명하지 않으며, 이 정권의 초기부터 국가적 시책으로 다루면서 검거 인원 및 건수가 상승한 것이 아닌지 추측된다.

〈표 1〉 가정폭력 검거인원

구분	검거건수	검거인원	동종재범인원	재범률
2011	6,848	7,272	2,395	32.9%
2012	8,762	9,345	3,011	32.20%
2013	16,785	18,000	2,131	11.80%
2014	17,557	18,666	2,072	11.10%
2015	40,822	47,549	2,348	4.90%

자료: 2015년 경찰통계연보

1) 응급조치

응급조치는 경찰관이 현장에서 가장 적극적으로 행사할 수 있는 조치이다. 가정폭력범죄 신고를 받은 사법경찰관리는 즉시 현장에 나가서 폭력행위 제지, 피해자의 분리 및 범죄수사, 피해자의 상담소, 보호 시설 또는 의료기관의 인도, 재발 시 임시조치를 신청할 수 있다는 것을 통보해야 한다(제5조). 그런데 응급조치는 피해자가 처벌의사가 없거나 피해자가 보호시설 인도에 동의하지 않는 경우 피해자와 가해자를 분리시킬 수 없다는 점에서 경찰관이 돌아간 후 가해자의 보복범죄가 이루어질 가능성이 있다는 점에서 한계가 있다.⁴⁾

2) 임시조치 신청

수사단계의 임시조치는 검사가 사법경찰관의 신청 혹은 직권으로 법원에 청구하여 판사가 결정으로 내리게 된다. 임시조치의 종류로는 1호퇴거 등 격리, 2호100미터 이내 접근금지, 3호전기통신을 이용한 접근금지, 4호의료기관이나 요양소위탁, 5호유치장 또는 구치소 유치에 있다(제29조). 임시조치는 경찰의 초기 대응수단으로 적절할 것 같지만 실제로는 많이 활용되고 있지 않는데, 그 이유는 담당검사에게 임시조치를 신청하여 판사가 결정을 내리기까지 통상 7~10일 정도가 소요되기 때문에 경찰의 초기 대응수단으로 한계가 있기 때문이다.

4) 김상운, 가정폭력특례법 분석 및 개선방안 연구-경찰단계에서의 가정폭력 대응방안 모색을 중심으로, 한국경찰학회보, 제14권 3호, 2012, 9면.

3) 긴급임시조치

경찰이 임시조치 결정을 받기까지 시간이 지체되어 초기대응이 어려운 점을 개선하기 위해, 긴급한 경우 경찰이 직권으로 긴급임시조치를 내릴 수 있는 권한을 2011년 7월 25일 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」의 개정으로 부여하였다. 그리하여 동법 제8조의2에 따라, 사법경찰관이 응급조치에도 불구하고 가정폭력범죄가 재발될 우려가 있다고 인정하는 때에는 직권 또는 피해자나 그 법정대리인의 신청에 의하여 제29조의 임시조치 중, 1호퇴거 등 격리, 2호100미터 이내 접근금지, 3호전기통신 이용 접근금지 중 하나의 긴급임시조치를 할 수 있다. 긴급임시조치권의 부여와 2012년 ‘가정폭력 피해자보호법’의 개정으로 도입된 현장조사권한으로 경찰의 초기대응의 폭이 넓어졌다.

2. 검찰의 가정폭력 처리

〈표 2〉 검찰의 가정폭력 처분결과

연도	계	기소			가정보호 송치	불기소			소년부 송치	타관이송	미제
		소계	구공판	구약식		소계	기소유예	기타*			
1998.7. -12.	1,455 (100.0)	462 (31.8)	205 (14.1)	257 (17.7)	495 (34)	426 (29.3)	320 (22.0)	106 (7.3)	11 (0.8)	6 (0.4)	55 (3.8)
1999	9,210 (100.0)	2,037 (22.1)	524 (5.7)	1,513 (16.4)	3,384 (36.7)	3,620 (39.3)	3,078 (33.4)	542 (5.9)	69 (0.7)	39 (0.4)	61 (0.7)
2000	13,325 (100.0)	2,506 (18.8)	623 (4.7)	1,883 (14.1)	4,894 (26.7)	5,783 (43.4)	4,952 (37.2)	831 (6.2)	90 (0.7)	23 (0.2)	29 (0.2)
2001	17,281 (100.0)	3,506 (20.3)	623 (3.6)	2,883 (16.7)	6,425 (37.2)	7,173 (41.5)	5,944 (7.1)	1,229 (7.1)	64 (0.4)	41 (0.2)	72 (0.4)
2002	15,347 (100.0)	2,682 (17.5)	561 (3.7)	2,121 (13.8)	4,998 (32.6)	7,468 (48.6)	3,546 (23.1)	3,922 (25.5)	104 (0.7)	33 (0.2)	62 (0.4)
2003	19,004 (100.0)	2,807 (14.8)	658 (3.5)	2,149 (11.3)	5,907 (31.1)	10,125 (53.3)	5,305 (27.9)	4,820 (25.4)	58 (0.3)	45 (0.2)	62 (0.3)
2004	17,373 (100.0)	2,429 (14.0)	463 (2.7)	1,966 (11.3)	5,218 (30.0)	9,543 (55.0)	4,756 (27.4)	4,787 (27.6)	72 (0.4)	32 (0.2)	79 (0.5)
2005	15,545 (100.0)	2,161 (13.9)	361 (2.3)	1,800 (11.6)	4,475 (28.8)	8,802 (56.7)	4,368 (28.1)	4,434 (28.6)	36 (0.2)	24 (0.1)	47 (0.3)
2006	13,576 (100.0)	1,972 (14.5)	315 (2.3)	1,657 (12.2)	4,197 (30.9)	7,307 (53.9)	3,449 (25.4)	3,858 (28.5)	33 (0.2)	22 (0.2)	45 (0.3)
2007	12,840 (100.0)	1,757 (13.7)	265 (2.1)	1,492 (11.6)	4,735 (36.9)	6,173 (48.1)	2,847 (22.2)	3,326 (25.9)	42 (0.3)	32 (0.2)	30 (0.2)
2008	13,370 (100.0)	1,841 (13.8)	354 (2.6)	1,487 (11.1)	4,833 (36.1)	6,549 (49.0)	2,593 (19.4)	3,956 (29.6)	12 (0.1)	28 (0.2)	29 (0.2)
2009	12,193 (100.0)	1,262 (10.4)	266 (2.2)	996 (8.2)	4,579 (37.6)	6,215 (51.0)	2,197 (18.0)	4,018 (33.0)	17 (0.1)	23 (0.2)	39 (0.3)
2010	5,240 (100.0)	577 (11)	112 (2.1)	465 (8.9)	1,908 (36.4)	2,715 (51.8)	918 (17.5)	1,797 (34.3)	40 (0.8)		

연도	계	기소			가정보호 송치	불기소			소년부 송치	타관이송	미제
		소계	구공판	구약식		소계	기소유예	기타*			
2011	6,627 (100)	1,103 (16.6)	221 (3.3)	882 (13.3)	1,100 (16.5)	3,993 (60.3)	1,206 (18.2)	2,787 (42.1)		31 (0.1)	
2013	19,561 (100)	2,959 (15.1)	1,108 (5.7)	1,851 (9.5)	4,706 (24.1)	11,820 (60.4)	2,831 (14.5)	9,031 (46)		76 (0.4)	

자료: 법무부 여성통계 (최근 2년마다 통계가 나오면서 2012년 통계 누락)

*불기소 기타: 혐의 없음, 죄가 안 됨, 각하

1) 가정보호사건으로 송치

가정보호사건으로 법원에 송치되는 비율은 한 해 1/3 정도를 차지했으나, 가장 최근인 2013년에는 1/4정도에 불과하다. 2013년을 기준으로 보면 가정 보호송치가 24.1%, 기소가 15.1%인 반면, 불기소 처분은 60.4%로 매우 높다. 가정폭력의 건수가 올라가더라도 불기소처분으로 끝나고 가정보호사건은 최근 들어 더 낮아지고 있다.

2) 형사사건으로 기소

기소율은 법 시행초기 1998년 후반에 31.8%로 가장 높았고, 점차 낮아져 2009년에는 10.4%로 가장 낮았고, 2013년에는 15.1%에 그쳤다. 기소된 사건 중에는 구공판의 비율이 낮아지는 반면 구약식의 비율이 증가하고 있다. 가정폭력이 기소되어 형사 사건으로 처리되더라도 대부분이 약식재판에 의해 벌금형으로 처리되고 있음을 알 수 있다. 이러한 처리 결과에 미루어, 가정폭력은 대체로 가볍게 처벌되는데 그치기 때문에 예방적 효과가 적다고 비판된다.⁵⁾

3) 불기소처분

가정보호송치와 기소의 감소는 불기소처분의 지속적인 증가와 반비례한다. 불기소처분 중 기소 유예는 점차 감소하고 있으며, 기타가 -공소권 없음, 혐의 없음, 죄가 안 됨- 증가하고 있다. 기소유예의 비율은 2003년부터 증가하였으나, 2007년부터 다시 감소하고 있다. 상담조건부기소유예가 2007년 특례법상 제도로써 도입되었음에도 그 활용도 감소하고 있다고 볼 수 있다. 2013년 가정폭력 사건 중 전체의 46%가 기타(공소권 없음, 혐의 없음, 죄가 안 됨)로 처리된다는 것은 검찰이 가정폭력에 대해 적극적인 개입을 하고 있지 않다는 것을 추측케 한다.

3. 법원의 보호처분

법원의 보호처분에는 사회봉사수강명령, 보호관찰, 상담위탁 및 이것들의 병과처분이 주를 이루고 있다. 그런데 가정보호사건으로 접수된 것 중에 보호처분을 하지 않은 불처분의 비중은 대략 2006년 32%, 2007년 30%, 2008년 34%, 2009년 32%, 2010년 33%이다. 전체의 1/3정도가 불처분 되고 있다.⁶⁾

5) 김자영, 가정폭력방지를 위한 효율적 방안에 대한 고찰, 수감명령제도, 배상명령제도 및 친권제한을 중심으로, 보호관찰, 제11권 2호, 2011, 151면: 가정폭력이 적절하게 처리되지 않음으로 인해 살인과 같이 중한 또 다른 범죄가 발생하고 있다고 한다.

6) 사법연감, 2007-2011년.

불처분은 (1)보호처분을 할 수 없거나 할 필요가 없는 경우, (2)사건의 성질·동기 및 결과, 가정폭력 행위자의 성행, 습벽 등에 비추어 가정보호사건으로 처리하는 것이 적당하지 않은 경우 하게 된다(제37조 제1항). 통계상 불처분의 구체적인 이유는 나타나지 않지만, 수개월 동안 절차가 진행되는 동안 이혼 등으로 보호처분이 필요하지 않는 경우도 많다고 한다. 가정폭력사건으로 접수까지 된 사안에 대해 단순히 보호처분이 필요 없다는 판단이 내려지지 않도록 법원의 적극적인 개입이 필요하다.

4. 소결 : 가정폭력에 대한 미흡한 처리

가정폭력에 대한 미흡한 대처로 발생한 중범죄가 언론으로 보도되면 대체로 경찰단계의 처리가 비판의 대상으로 되곤 하지만, 가정폭력의 처리현황을 보면 사실상 검찰과 법원에서 가정폭력이 제대로 다루어지지 않고 있다는 것을 지적하지 않을 수 없다. 가정폭력처벌법이 아무리 세심한 처리절차를 두고 있더라도, 검찰로 송치된 사건은 불기소처분으로 절반 이상이 처리되고, 형사사건으로 기소하는 경우에도 구약식이 2/3 정도 차지하여 벌금형으로 가볍게 처리된다. 법원에 가정보호사건으로 이송되는 1/4 정도에 불과한 사건은 다시 그것의 1/3이 법원의 불처분으로 끝나면서 보호처분의 결정은 미약한 정도로 남는다.

검찰의 가정폭력처리 결과 불기소처분율이 절반 이상이나 차지하는 것은 가정폭력 대처에서 가장 미흡한 점이다. 위험성 평가 없이 불기소처분하거나 피해자의 의사에만 의존하여 보호사건으로 결정하고

보호사건은 다시 불처분으로 이어지는 처리구조 속에서는 가정폭력을 예방할 수 없다. 가정폭력사건이 접수되면 수사초기단계에 전문가에 의한 위험성 평가와 함께 처리절차가 진행되어야 할 것이다.

IV. 가정폭력처벌법의 문제점과 개선책

1. 가정폭력 처리절차에서의 개선책

1) 경찰단계의 개선책

최근 가정폭력 현장조사, 긴급임시조치 권한이 부여됨으로써 경찰 초기대응의 문제점들은 많이 보완되었지만, 경찰이 가정폭력 가해자에게 퇴거 등 긴급임시조치를 내리더라도 그것을 따르지 않는 경우의 피해자보호는 여전히 문제로 남는다. 피해 신고를 받고 출동한 경찰관에게 피해자가 처벌을 원하지 않는다고 할지라도 일단 행위자를 경찰서로 강제 인치하여 경위를 조사한 후 돌려보낼 수 있도록 가정폭력 신고사건에 대하여는 경찰이 개입할 수 있는 근거 규정을 명확하게 규정할 필요가 있다.⁷⁾

2) 검찰단계의 개선책

가정폭력이 줄지 않은 현실에서 강력한 처벌이 필요하다는 여론의 영향으로 형사사건으로 많이 넘어가지만, 결국 불기소처분으로 절반 이상을 흘려 보낸다면 보호사건으로 넘기는 것보다도 더 경미하게 끝내는 모순을 범하는 것이다. 물론 가정폭력으로 경찰에 신고된 것 중에는 혐의가 없거나 죄가 안 되는 경우도 있겠지만 가정폭력의 재발과 심각성을 인식 하면 신중하게 처리해야 할 것이다. 가정폭력에 대한

7) 김운곤, 가정폭력범죄의 처리절차에 관한 문제점과 개선방안, 법학연구, 제40집, 2010, 209면.

형사적 처리절차를 두는 한, 형사사건 처리로 인한 위하적인 효과를 살릴 필요가 있다. 보호사건이 아닌 형사사건으로 분류된 만큼 절차와 제재를 통한 예방적 효과를 거두기 위해서는 단순한 기소유예로 불기소 처분을 하는 것보다는 상담조건부 기소유예의 기준을 재정비하여 이 제도의 장점을 강화하면서 활용하는 것도 한 방법이다. 상담조건부기소유예를 다른 처리 방법에 보충적으로 이용함으로써 다른 제도의 단점을 보완할 수 있다.

약간 다른 의견으로는 검찰의 상담조건부기소유예는 너무 경미한 것이므로 경찰 초기대응시 경범죄 이거나 초범일 경우 피해자의 처벌의사와 경찰의 초기조치로 의무적 상담조건을 조항에 포함시키자는 의견이 있다.⁸⁾ 가정폭력을 형사적 처리로 접근하든, 민사적 처리로 접근하든 일반적으로 상담은 성행 교정에 가장 중요한 방법으로 평가되고 있다. 상담은 사법처리의 어떤 단계나 보호처분으로 활용할 수 있으므로 사건처리 초반에 위험성평가와 함께 상담의 적합성을 심사하여 어떤 방식으로 할 것인지 정하면 좋을 것이다.

3) 법원의 보호처분에 대한 개선책

가정폭력에 대한 법원의 보호처분의 저조한 결정이 법원의 소극적인 자세에서 비롯되었다는 의심을 받지 않아야 한다. 가정폭력으로 신고·접수된 사건 이라면 경한 행위로 보이더라도 가정에서는 사소한 폭력도 결코 용납될 수 없다는 인식을 행위자에게 심어주고 폭력성과 단절하도록 반드시 적절한 처분을 부과하는 것이 공식적 경고와 통제효과가 있을 것이다.

사회봉사명령은 보호처분 중에서 가장 치료교정적

효과가 적은 유형의 처분으로 사회봉사명령은 가정 폭력의 특성에 비추어볼 때 적절한 보호처분인지 의문이다. 사회에서는 매너가 좋지만 가정에서 폭력을 행사하는 사람도 많은데, 그런 사람을 집밖으로 돌리며 사회를 위해 봉사시킨다고 폭력성이 근절되지 않을 것이기 때문이다. 실질적 인력과 자원의 제공 없이 법 규정만 강화하거나 신설하는 것은 매우 제한적인 효과만을 나타낼 것이다. 교정치료의 효과를 높이기 위해서는 행위자들이 처분을 제대로 이행하는지 감독을 철저히 해야 하며, 법원은 행위자를 정기적으로 법원에 출두하게 하여 이행상황을 보고하게 하는 제도가 마련되어야 한다.⁹⁾

2. 가정폭력처벌법의 기본적인 정책방향 점검

가정폭력 문제의 해결이 어려운 것은 사건 처리 기관의 미흡한 대응 때문만이 아니라, 가정폭력처벌법에 의한 접근방식이 근본적으로 잘못된 것일 수 있다. 가정폭력처벌법이 19년 동안 시행되면서 여러 개선책들을 받아들여 속속 수정하고 대응해왔지만, 여전히 쏟아지는 개선책들이 책상위에 쌓이고 있다. 앞으로도 계속하여 개선책들을 취사선택하여 수용할 것이고, 법은 강력한 처벌과 보호처분의 특례 사이에서 더욱 복잡한 처리절차를 담아갈 것인데, 이것이 과연 가정폭력대처에 적절할지는 의문이다.

1) 가정폭력에 대한 형사제재 구조의 탈피

가정폭력처벌법은 가정폭력에 대한 기존의 사법 처리 방식인 형사처벌 외에 보호처분을 부과할 수 있도록 이원적 방식을 취하지만, 형사처벌이든, 보호처분이든 모두 형사적 제재이며, 이것이 가정폭력의

8) 변현주, 가정폭력방지 종합대책에 대한 제언, 「가정폭력방지 종합대책 방안」 토론회 자료집 지정토론, 여성가족부·한국여성정책연구원, 2010, 50면.

9) 조현각·정희숙, 상담을 통한 가정폭력 행위자의 교정, 아시아교정포럼학술지, 교정담론, 제5권 제1호, 2011, 233면.

주된 대응책이 되어 있다. 가정폭력을 범죄로 규명한 것은 개인적 가정의 사소한 문제로 보지 않겠다는 공식적인 선언의 효과가 있었지만, 그것을 대응하는 이원적인 방법은 방향성을 제대로 잡기 어려웠다.

어떤 경우 어떤 처벌을 할지 기준이나 판단자료가 없는 처리절차에서 피해자의 의사에 의존하는 것은 어이없는 일이다. 폭력의 끈 끝자락에 묶여 있는 피해자는 가해자에 대한 합리적 대처를 생각하기 어렵다. 처리기관은 가정폭력사건이 터질 때마다 제기되는 여론의 비판으로 어떻게 대응할지 갈팡질팡한다. 가정폭력처벌법의 특징은 보호처분의 특례를 둔 점에 있지만, 보호처분의 효과성에 대한 검증이 19년 동안에도 그리 쌓지 못한 현실에서 강력한 대응이라는 주장에 휩쓸려 형사사건으로 넘기지만 별반 제재도 없이 끝나는 형국이다.

가정폭력처벌법의 시행 역사를 뒤돌아보면 가정폭력에 대한 형사사건 중심의 대응은 한계를 보이고 있다고 평가하지 않을 수 없다. 가정폭력을 범죄로 규정하고 대응하는 과정에서 피해자들의 상황은 가해자의 체포, 기소 및 처벌에 의하여 개선될 수도 있지만 더 나빠질 수도 있다. 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.¹⁰⁾

2) 검사의 선의권에서 피해자보호로

검사는 가정폭력사건을 형사사건으로 처리할 것인가 아니면 보호사건으로 처리할 것인가를 결정하는 선의권을 갖는다. 그런데 검사의 선의권 행사에는

피해자의 의사를 존중하게 되어 있어, 결국 가해자를 형사처벌할 것인가를 피해자가 결정하는 형식이 된다. 가정폭력의 특수성을 감안한다면 피해자가 어떤 처리를 원하는지에 관심을 둘 것이 아니라, 가족을 신고하였다는 이유로 다시 위기에 처할 수 있는 취약한 피해자를 보호하는데 관심을 두어야 한다.

가정폭력의 피해자는 신고함으로써 어떤 경우에도 피해의 재발에 노출되지 않고 보호받는 존재로 되어야 하며, 가해자를 어떻게 처벌할 것인가는 사법기관이 정할 일이다. 가정폭력의 예방을 위해서는 초기개입과 상담에서 피해자가 얼마나 신속하게 위기상황에서 벗어날 수 있도록 도울 수 있느냐, 피해자보호와 지원의 시스템이 피해자적 관점으로 체계가 갖추어져 있느냐가 중요하지, 가해자를 어떻게 처벌하느냐는 어쩌면 부차적인 문제이다.

V. 맺음말

지금까지 가정폭력 관련법제에서 피해자보호 명령, 경찰의 긴급임시조치권, 현장조사제도를 도입하는 등 노력을 기울이지 않았음에도 불구하고 가정폭력의 상황을 개선시키지 못했던 것은 대응에 한계가 있는 입법체계를 그대로 유지한 채 부분적인 문제에 대하여 임시적으로 대처하였기 때문이다.

가정폭력법제의 개선을 위해서는 관점을 전환하여, 가정폭력의 특수성을 감안하여 접근할 필요가 있다. 가정폭력은 일반 폭력과 달리 복잡한 구조에서 반복될 수 있는 속성을 가진다. 그것을 사적 공간에서 끌어내어 사회적 문제로서 다룸으로써 척결할 수 있는 발판을 마련하였지만, 가장 개인적인 영역의 문제이고 특별한 범죄로 다루지 않을 수 없다는 것을

10) 김자영, 위익글, 151면.

인정해야 한다. 그러므로 형사법적으로 대처하려는 관념 자체가 잘못된 출발이다. 가정폭력은 사회악이고 범죄이지만, 함께 살게 하지 않으면 이루어지지 않는다는 속성에 착안한 것이 민사법적 접근방법이다.¹¹⁾ 공동체에서 폭력을 일으킨 가해자를 공동체로부터 퇴거 또는 격리시키는 것이 가장 먼저 되어야 한다. 그것이 민사적 보호명령제도이다.

가정폭력에 대해 적어도 보호처분이라는 형사 제재를 가하지 않으면 매우 잘못될 것이라는 우려는 현행 가정보호사건의 보호처분의 내용을 검토해보면

기우에 지나지 않는다. 보호처분의 성격은 형사제재이지만, 내용은 사실상 민사적 보호명령의 유형을 벗어나지 않기 때문이다. 앞으로 가정폭력을 실효적으로 척결하기 위해서는 가정폭력처벌특례법과 가정폭력피해자보호법을 통합하고 가정폭력범죄의 본질적 특성에 기반한 민사적 대응책을 뒷받침하는 법제로 개선되어야 할 것이다.

참 · 고 · 문 · 헌

김상운, 가정폭력특례법 분석 및 개선방안 연구-경찰단계에서의 가정폭력 대응방안 모색을 중심으로, 한국경찰학회보, 제14권 3호, 2012.

김운곤, 가정폭력범죄의 처리절차에 관한 문제점과 개선방안, 법학연구 제40집, 2010.

김자영, 가정폭력방지를 위한 효율적 방안에 대한 고찰, 수감명령제도, 배상명령제도 및 친권제한을 중심으로, 보호관찰, 제11권 2호, 2011.

김혜정, 유럽의 가정폭력범죄 대응정책에 관한 검토, 피해자학연구, 제23권 제2호, 2015.

박소현, 가정폭력규제입법에 대한 비교법적 검토, 의정논총, 제8권 제2호, 2013.

변현주, 가정폭력방지 종합대책에 대한 제언, 「가정폭력방지 종합대책 방안」 토론회 자료집 지정토론, 여성가족부·한국여성정책연구원, 2010.

조현각·장희숙, 상담을 통한 가정폭력 행위자의 교정, 아시아교정포럼학술지, 교정담론, 제5권 제1호, 2011.

정현미, 가정폭력특례법의 문제점과 개정방향, 법학논집, 제17권 제2호, 2012.

11) 김혜정, 유럽의 가정폭력범죄 대응정책에 관한 검토, 피해자학연구, 제23권 제2호, 2015, 147면; 박소현, 가정폭력규제입법에 대한 비교법적 검토, 의정논총, 제8권 제2호, 2013, 232면 참조. 정현미, 가정폭력특례법의 문제점과 개정방향, 법학논집, 제17권 제2호, 2012, 153면 이하 참조.



가정폭력 법과 정책의 재설계

허민숙

이화여대 한국여성연구원 연구교수

1. 들어가며

1990년대 전지구적 여성운동의 가장 중요한 의제이자 국경을 넘은 여성 연대의 추동력이었던 여성에 대한 폭력은 모든 차이를 넘어서는 여성들 간의 공통 경험으로 자리매김한다. 사적이고도 우연한 사건, 성별차이의 본성, 그리고 갈등의 문제로 여겨졌던 오래된 통념을 넘어 성별권력에 관한 문제임이 합의된 것이다. 특히 가정폭력은 젠더에 기반한 폭력(gender-based violence)의 가장 위중한 형태로 명명되었다. 가장 신뢰해야 할 대상으로부터 받는 공격, 무엇보다 가장 안전하고 편안해야 할 공간이어야 할 가정에서 지속적으로 발생한다는 점에서 인간이 감내해서는 안되는 잔인한 폭력으로 재명명된 것이다. 가정폭력을 가장 치명적이고 위험한 폭력으로 인식하게 되면서 문제의 원인에 대한 분석도 그 깊이를 더하였다. 여성들이 폭력에 취약해질 수밖에 없는 긴밀하게 연관되고 복잡하게 얽혀진 사회문화적 조건과 맥락이 통찰되었다. 폭력에 대한 여성의 취약성은 단순히 신체적 허약함에 있기보다는 여성을 통제의 대상으로 위치시키는 성별 위계와 성별 권력 불균형이 문제의 원인이라는 점 역시 지적되었다. 자신의 몸에 대한, 노동에 대한, 유·무형의 자원에 대한 권리를 갖지 못할수록 사회적 존재로서의 인간의 취약성은 증폭된다고 본 것이다. 이러한 관점에서 가정폭력은 성차별에 관한 문제이며, 특정 성별이기 때문에 겪어야 하는 불공정이 이 폭력의 발생과 지속에 영향을 미친다면 이는 심각한 인권침해라는 주장이 논리적 완결성을 갖추게 되었다(Bunch, 1990; Pickup, Williams and Sweetman, 2001).

이 글은 가정폭력에 대한 국제적 기준, 인권보호의 관점에서 한국사회의 가정폭력 관련 법과 정책의 운영, 그 결과와 효과를 진단해 보고자 한다. 이러한

일은 가정폭력을 근절시키고자 하는 오래된 사회적 염원을 실현시키고, 그를 위한 미래 설계를 구체화하기 위해 고려해 볼 수 있는 의미 있는 과정일 수 있다.

2. 지워진 젠더, 외면하고 있는 어떤 현실

전 세계적으로 가정폭력에 관한 법이 속속 만들어 지던 1990년대 한국사회 역시 가정폭력 관련법을 제정하였다. 주관 부서를 지정하였고, 예산을 편성하였으며, 관련 정책들을 시행하면서 가정폭력에 대처하려는 노력을 기울였다. 이런 점에서 판단한다면, 한국사회가 가정폭력 근절에 대한 노력을 게을리 해온 사회라 단정하기 어렵다.

그러나 가정폭력 국가개입 20여 년은 가정폭력이 발생하고 지속되는 현실을 크게 변화시키지 못하였다. 2016년 국정감사 보도자료에 따르면 가정폭력사범에 대한 기소율은 2014년 13%, 2015년 9%, 그리고 2016년 8%로 지속적으로 감소하였다. 가정폭력에 대한 낮은 기소율은 낮은 신고율의 원인이 된다. 자신의 상황을 외부에 알려보야 아무것도 달라지지 않을 것이란 좌절과 두려움은 도움요청을 스스로 포기하게 한다. 피해자의 취약성이 곳곳에서 확인 될수록 피해자에 대한 가해자의 통제권은 확장된다. 안타깝게도 한국사회에서의 가정폭력에 대한 국가 개입은 가해자에게 이러한 확신을 심어준 듯하다. 1%를 상회하는 가정폭력 구속율, 상담을 조건으로 기소를 유예하는 “상담조건부기소유예제”는 오히려 가정폭력이 사회적 범죄라는 인식을 방해하는 역할을 하였다. 가정폭력은 처벌보다는 중재와 상담을 통해 해결될 수 있고, 그것이 더 적절하다는 안이한 인식이

고착되는 동안 가정폭력의 시발점이거나 그 연속선에 있는 범죄는 더 심각해졌다. 연간 발생하는 데이트 폭력이 7,300여건, 그로 인한 사망자가 100명이상, 5년 간 600여 명에 달하는 여성이 데이트폭력으로 사망하거나 죽음 직전에서 가까스로 살아남았다는 현실¹⁾은 이 같은 범죄에 대한 사회적 접근이 문제의 핵심에 다가가지 못하고 있다는 결론에 이르게 한다.

그간 많은 학자들이 지적해 온 것처럼 여성에 대한 폭력은 각각의 분리된 개별적이고도 우연한 사건들이 아니다(Kelly, 1988). 여성이 성적 존재로 소비되고, 제한된 역할을 수행해 내야 하는 특정 인물로 폄하되고, 열등하고도 의존적인 존재로 여겨질 때, 여성은 손쉬운 분풀이 대상이 된다. 독립적이고 자율적인 삶을 영위 해나갈 수 있는 조건에 접근하기 어려울수록 여성의 삶은 존중받지 못하며, 덜 가치 있게 판단된다. 이 모든 사회적 여건과 맥락 하에서 여성의 피해 가능성은 확장되지만, 피해는 경미하게 취급되며, 더 나쁘게는 피해자가 초래한 일로 치부된다.

이와 같은 배경으로 인해 가정폭력은 사회문제화 하기 가장 어려웠던 범죄로 일컬어지고 있으며, 법 · 제도의 수립을 통한 국가개입이 선포된 이후에도 그 내용과 시행에 있어 적극적으로 검토해야 할 여러 사안을 지니고 있다.

일단 그 정의에 있어 가정폭력은 “가정구성원 사이의 신체적, 정신적 또는 재산상 피해를 수반하는 행위”로 규정되고 있다. 이러한 정의는 가정폭력의 대다수가 아내구타 내지는 아내학대라는 현실을 제대로 담아 내지 못한다.²⁾ 상호폭력을 전제하는 부부폭력이란 용어는 폭력의 원인과 본질을 부부간 다툼이나 싸움, 혹은 갈등으로 치부하며 이 문제가 젠더 권력에 의한

1) 경향신문. 2016.2.16.일자 보도 참조.

2) 2016년 국정감사 보도자료에 따르면, 가정폭력 중 아내구타가 70%, 남편학대가 6.7%, 노인학대 5.2%, 아동학대 4.4% 인 것으로 나타났다(경향신문, 2016.9.18.).

사회구조적 원인을 가지고 있음을 희석시킨다. 개인적이고도 사사로운 감정의 충돌 내지는 미숙한 의사소통 능력에 기인한 배우자 간 다툼은 중재나 타협, 혹은 상담을 통해 해결될 수 있으리라는 안이한 문제 해결 방식으로 귀결되었다. 가정폭력 행위자의 성행 교정을 위한 ‘상담조건부기소유예’ 제도의 도입은 가정폭력의 원인을 가해자의 심리적 기능저하로 진단하며 이를 치료의 대상으로 판단한 결과이다. 피해자의 의사존중이라는 명분으로 가해자에 대한 처벌 가능성을 피해자에게 떠넘기는 것은 피해자의 권리와 주체성을 확보해주는 것이라기보다는 피해자를 폭력에 더욱 취약하게 하는 결과를 초래해 왔다(한국여성의전화, 2017). 가해자를 처벌하지도 못하면서, 피해자를 보호하지도 못하는, 그리하여 가정폭력을 근절하는데 철저히 실패한 지금까지의 국가개입은 문제의 본질을 제대로 파악하지 못했기 때문이다.

3. 올바른 판단이 물고 올 중요한 변화들

가정폭력 문제가 젠더와 관련된 권력 불균형과 통제의 문제임을 면밀히 관찰하고 수용한다면 어떤 점이 달라지는 것일까? 미숙할 뿐 아니라 기질적으로 문제적인 개인 간의 소통방식이 원인이라는 관점에서 탈피하면 이 문제를 어떻게 진단할 수 있을까?

첫째, 여성에 대한 권한을 남성에게 주는 사회문화적 환경과 조건이 간파된다면 상담과 중재가 가정폭력의 가장 적절하고 효용 있는 정책이라는 대전제가 우선적으로 철회될 수 있다. 상담과 타협은 양자 간 힘과 권력이 균형을 이룰 때에나 효과적이거나 가능한 방안이다. 권력의 추가 심하게 기울어진 불균형 상황에서 대화와 중재, 그리고 용서의 미덕은 언제나 피해자에 대한 회유와 협박으로 이어진다. 피해자에게

가해자 처벌 의사를 묻는 현행법의 피해자 의사존중 조항은 피해자 뿐 아니라 사법시스템조차 가해자의 통제권 하에 두는 것이다. 피해자를 조종함으로써 사법시스템의 작동 여부를 가해자가 통제할 수 있기 때문이다(Sack, 2004; Wanless, 1996).

둘째, 가정폭력에 대한 처벌을 감행할 수 있다. 가정폭력 뿐 아니라 여성이 피해자가 되는 사건에 있어서 가해자 처벌을 망설이고 두려워하는 이유는 그것을 범죄라 여기기보다는 피해 여성의 폭력유발, 적절하지 않은 태도와 반응이 오히려 문제의 원인이라는 것에 초점을 두고 있기 때문이다. 이러한 인식은 친밀한 관계에서의 여성의 종속을 보호와 로맨스로 포장하며 여성에 대한 남성의 지배와 통제를 자연스러운 관계의 질서로 여기는 문화적 배경과 관련이 있다. 따라서 이러한 권력 지배관계는 개인의 특성과 자질을 문제 삼거나 교정하는 것에 그치는 것이 아닌 그러한 관계를 형성하고 개인을 특정한 자리에 위치시키는 사회구조를 재구성하는 것에 의해서만 변화될 수 있다. 이런 점에서 에반 스타크(Evan Stark)은 가정에서, 그리고 친밀한 관계에서 여성이 경험하는 폭력을 다툼이나 싸움이란 용어로 정의하는 것을 경계해야 한다고 말한다. 대신 그것은 어느 한쪽의 성을 다른 한쪽 성에게 의존시키는 비자연적인 질서를 만들어내는 산업자본주의, 그리고 가부장적 사회가 초래하는 여성에 대한 학대와 통제, 그리고 억압으로 불려야 함을 주장한다(Stark, 2010). 이러한 인식 하에서만 우리사회가 물어야 할 질문이 제대로 도출될 수 있다. 즉 단순히 누가 가해자이고, 피해자이며 어떤 폭력이 오갔는지에 대한 조사가 아니라, 이 폭력이 어떻게 성불평등을 지속시키고 유지시키는가(Stark, 2010: 209)에 대한 연구와 관찰만이 이 문제의 해결에 다가갈 수 있다.

셋째, 진정한 피해자 보호가 실현될 수 있다.

피해자 보호는 피해자를 ‘아무도 모르는 어딘가의 은신처에 숨겨놓는 것’을 의미해서는 안된다. 가해자 처벌유무를 피해자에게 결정하라는 요구가 피해자를 오히려 위협에 빠뜨리는 것처럼, 가해자에 대한 단호하고 엄격한 처벌이 부재한 상황이라면 피해자의 선택의 폭은 좁거나 없고, 혹은 무엇인가를 선택할 수 있다면 그것은 허울뿐일 가능성이 높다. 신고를 했을 때 신중히 받아들여지지 않고, 가해자로부터 보복당하며, 주변 가족들과 지인으로부터 비난받는다면 ‘가정폭력은 누구나 수사기관에 신고할 수 있다’는 법조항은 그 의미를 찾기 어렵다. 노동시장에서의 열악한 여성의 지위가 남성에 대한 경제적 의존의 배경이라 할 때, 경제적 곤란으로 인해 폭력으로부터 빠져나오지 못하거나, 관계로 다시 되돌아가는 여성의 선택을 ‘자발적’이라 칭하는 것은 폭력에 대한 공모와 견줄 수 있을 만큼 무책임한 것이다. 폭력으로부터 벗어나는 데 있어서 사법시스템이 도움이 되지 않는다면, 개인이 할 수 있는 일은 거의 없다시피 한 것과 마찬가지이다. 국가가 마련해 놓은 제도, 사법시스템을 이용하는 과정에서, 경찰, 검사, 판사 등에 의해 폭력피해의 사실이 부정되거나, 의심 받거나, 그리고 가해자로부터 더 큰 보복 폭행을 당하거나, 살해당하는 이런 현실에서 가정폭력은 근절되지 않는다. 아니 오히려 이런 사법시스템은 가정폭력을, 그리고 그와 관련된 범죄들을 더 빠른 속도로 양산해 낸다. 우리사회가 경험하고 있는 것이 바로 이것이다. 가해자를 처벌하지 않는 상황에서 가정폭력은 예방되기 어려우며, 피해의 지속적이고 반복적인 발생은 언제나 예측가능하며, 그럴수록 사회정의(social justice)에는 다다를 수 없다. 가해자에 대한 처벌이 관대하고 경미한 상태에서 피해자 보호를 목적으로 하는 정책은 그 어떤 방법으로도 달성되기 어렵다.

4. 폭력의 연결고리를 ‘어떻게’ 사용할 것인가

피해자가 비난받는 유일한 범죄로 일컬어지는 다양한 형태의 젠더폭력은 그 원인이 복잡하고도 은밀해서 단 하나의 방법으로는 해결되기 어렵다. 문제의 원인을 진단해 나가는 과정도 단순하지 않고, 복합적 문제에 대한 법·정책적 대안을 마련하는 것도 간단하지 않다. 하지만 이는 세심하고 전략적인 방안을 마련해야 함을 뜻하는 것이지 문제 해결이 아예 불가능하다는 것을 의미하지는 않는다. 한국 사회에서 가정폭력에 관해 가장 긴급하고도 중요한 과제는 문제에 대한 정의를 제대로 내리는 것이다. 개인의 질병과 심리적 장애가 아닌 여성에 대한 편견과 성역할의 강요, 성차별로 인한 사법시스템의 소극적 대처, 성별에 따라 암묵적으로 강요된 사회적 위치의 결과와 관련된 문제라는 것이 재정립되면 이에 따라 법과 정책의 내용과 시행의 전략이 변화될 수 있다. 이를 위해 성차별과 성편견이 여성이 폭력에 취약한 원인임을 분명히 하는 젠더폭력에 대한 개념 정의가 가정폭력을 진단하고 처방하는 기본 토대가 되어야 한다. 여성에 대한 공격은 가해자의 행동을 주시하고 원인을 진단할 일이지 피해자를 힐난하거나 피해자에게 대처요령을 숙지시켜야 할 일이 아니다. 용서와 합의를 강요할 일은 더더욱 아니다. 때문에 현재의 상담조건기소유예와 같은 제도는 반드시 폐지되어야 한다. 상담과 성행의 교정은 처벌과 함께 활용되어야 하는 것이지, 처벌과 상담을 양자택일의 문제로 환원하는 것은 이 문제를 행동교정 정도의 사소하고도 가벼운 문제로 여긴다는 것이다. 성차별에 관한 문제라는 인식이 확립되면 이 법의 목적이 “파괴된 가정의 평화와 안정의 회복”, “건강한 가정”(가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제1조)이라는 부당성은 개선되어야 할 과제로 여겨질

것이다. 가정폭력이 가정 내 문제로 여겨져서는 안된다는 엄격한 당부가 1994년 미국의 여성폭력 방지법(Violence against Women Act) 제정의 기초(Biden, 1996)였던 것과 달리 한국은 ‘가정의 보호와 유지’가 가정폭력방지법의 주요 목적이자 필요로 증명되었다(Heo, 2010). 법제화의 중요한 목적 중 하나가 새로운 인식개선을 창출하는 것이라 할 때 한국의 가정폭력방지법은 그 목적을 달성하지 못했으며 오히려 오래되고 해묵은 정상가족 이데올로기를 재강화해왔다. 성차별, 그리고 시민권리보호의 차원에서 가정폭력이 재접근되면 법의 목적조항 개정은 더 이상 미룰 수 없는 당면과제가 될 수밖에 없을 것이다.

가정폭력에 제대로 대처하려거든, 그리하여 그 폭력을 사회에서 송두리째 퇴출시키고 싶거든 가해 남성의 행동에 대해 설명하고 행동에 책임을 묻는 태도로의 전환이 필요하다. 우리사회의 어떤 인식과 믿음, 관행과 암묵적 동조들이 여성에 대한 폭력적 행동을 부추기고 용인하며 정당화해왔는가를 명백히 밝힐 수 있어야 한다. 범죄를 처벌하는 그 온당한 일을 수행하면 여러 효과들이 수반될 것인데, 무엇보다 피해자의 안전 확보와 보호정책이 탄탄해 질 수 있다. 가해자가 처벌받는다라는 확신이 생기면 신고율은 증가하고 폭력에서 빠져나오려는 의지는 실천될 것이다. 가해자가 응당 치뤄야 할 대가로 인해 피해자가 고통 받거나 비난받는 일이 줄거나 없을수록 피해자를 보호하기 위한 법적 장치들을 여성들은 적극적으로 이용할 수 있다. 예를 들어 가해자 처벌에 대한 강경한 체포정책과 기소정책은 가정폭력을 범죄화 하는데 기여할 것이며, 무섭게 처벌 받는 중범죄에 대한 경찰들의 체포 의지도 강화될 것이다. 가해자가 처벌되거나 법의 감시망 하에 놓여 있을수록 폭력을 피해 빠져나온 여성들의 생활환경은 개선될

수 있다. 가해자의 추적과 감시에서 벗어날 수 있기 때문에 가정폭력 피해자 쉼터에서마저 숨죽여 지내며 자신의 행적을 감추기에 급급했던 지금의 상황은 더 이상 발생하지 않을 것이다. 대신에 자신과 자녀의 새로운 앞날을 위해 필요한 준비에 몰두할 수 있고 집중하게 될 것이다. 피해자 안전 확보는 가해자로 하여금 피해자의 흔적을 찾을 수 없게 만드는 것이 아니라, 현재와 미래에 더 이상의 인권침해가 발생하지 않는다는 확신을 당사자 스스로가 가질 수 있는 지를 기준으로 평가받아야 할 사안이다. 폭력 가해자의 의증과 심기를 요령 있게 살피고 그에 적절히 대처하고 기분을 맞추어 주는 것이 폭력 피해자, 즉 여성이 해야 할 일이 아니라는 것을 온 사회가 깨우칠 때, 가해자를 엄단하고 피해자의 권리회복과 장래의 법익침해 방지에 온 사회가 나설 때, 그때 비로소 폭력은 근절될 수 있다. 폭력의 피해자가 되지 않기 위한 교육이 아니라, 가해자를 만들지 말아야 한다는 각성은 사회구성원으로서의 성장과정에서 어떻게 타인의 자유와 자율성을 침해하지 않는 것이 중요한 지를 일깨우게 할 것이다. 여성의 역할은 남성의 요구와 욕구를 해결해 주는 것이 아니라는 것, 여성이라는 존재는 누구의 삶을 편리하고 즐겁게 해주기 위해서 소비되는 것이 아니라는 것이 인권교육의 이름으로 확산되어야 한다. 가부장제 하의 특정 역할을 수행하는 여성이 되기 위한 노력이 아닌 온전한 삶을 완전히 누릴 수 있는 삶의 중요성이 더욱 강조되어야 한다. 여성의 역량이 약화되는 모든 시점과 모든 계기가 정확하게 통찰될수록 역량강화를 위한 준비와 대책은 더욱 뚜렷해지고 분명해진다. 그것이 사법정의이든, 몸과 노동에 대한 권리가든, 존재적 가치에 대한 평등이든 부정의한 모든 것들은 사회적 위치에 영향을 미친다. 바로 이것이 폭력에 취약해지는 축적된 결과라는 점을 확인하고 인정하려는 노력은

따라서 가정폭력에 대한 전환적 계기를 마련했던 앞서간 어떤 사회들의 진지한 접근 방법이었고, 아직 그에 이르지 못한 사회라면 가까운 미래에 반드시 추구해야 할 지향점이다.

5. 나오며

가정폭력을 위시한 젠더폭력을 근절하기 위한 모든 관련 법과 정책은 유기적으로 긴밀하게 얹혀 있어야 한다. 한 사람의 가정폭력 피해자가 발생하는 것은 배우자를 잘못 만난, 혹은 스스로 잘못 선택한 불운과 관련지어 설명될 일이 아니다. 큰 신체적 상해를 남기지 않는 통제와 경멸, 비하와 모욕이 한 사람의 정신과 삶을 장시간에 걸쳐 파괴하는 것과 같이, 사회의 촘촘하게 얹힌 구조적 폐해는 사회구성원 누군가의 삶의 권리를 쉽게 파괴하고 절멸시킨다. 가정폭력과 관련하여 한국사회가 지금 해야 할 가장 시급한 일은 이를 인정하는 것이다. 피해자가 여성이기 때문에 여성을 손쉽게 비난했었던, 웬지 그래야 할 것 같은 습관적인 성차별적 사고와 젠더폭력, 그 중에서 가장 위중하고 무서운 결과를 초래하는 가정폭력의 근원적 원인이라는 그 출발점에서 이 문제의 해결책을 타진해 나가야 한다. 누차 강조했듯이 가해자를 처벌하는 것과 피해자를 보호하는 것은 별개의 과정이 아니다. 가해자에 대한

동정적 태도, 가해자의 앞날과 장래에 대한 온 사회의 염려와 걱정은 피해자 비난과 맞물린다. 자신의 분노를 자극한 피해자에게 복수를 예고하거나 감행하는 가해자의 태도와 행동은 남성의 욕구에 순응하는 것을 마치 여성의 태생적 의무인 것처럼 강조하는 사회에서 발생하는 일이다. 가정폭력에 대한 사회적 태도의 전환에는 여러 가지가 포함될 수 있다. 그 중에서 우리사회가 가장 발 빠르게 준비해야 할 것은 삶을 되찾으려는 적극적인 여성의 행동을 지원하고 이를 격려하는 일이다. 법과 제도를 통해 자신 스스로를 구하려는 여성들은 그 어떤 이들보다 더 넓은 관점을 가지고 있다는 점을 수용해야 한다. 그들이 필요로 하는 것들, 도움이 되는 것들, 유용한 것들을 간파할 수 있어야 한다. 그러기 위해선 그들이 경험한 폭력의 범위와 정도, 정의와 의미에서부터 피해자 보호의 방법과 대책, 접근과 대응의 전략은 치밀하고도 정밀하게 조사되어야 하고 추적되어야 한다. 이 문제는 인간의 존엄과 생사의 가름, 동시대를 살아가는 사회 구성원에 대한 존중과 평등, 그리고 사회정의에 관한 문제이다. 이 문제의 해결은 이 문제가 대체 무엇에 관한 문제인지를 판단하는 한 사회의 성숙도와 관련되어 있다. 그 지점에 와 있는지, 그를 향해 나아가고 있는지를 점검하고 되돌아보는 일은 이런 점에서 가정폭력 근절을 위한 대안적이고도 가장 현실적인 법, 그리고 정책 설계의 출발이자 척도일 수 있다.

참 · 고 · 문 · 헌

- 경향신문, 2016.2.16. “사랑을 핑계로 자행되는 ‘데이트 폭력’”.
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201602162211465&code=940100
- 경향신문, 2016.9.18. “가정폭력 10건 중 7건은 ‘매 맞는 아내’”.
<http://m.khan.co.kr/view.html?artid=201609181327001&code=940202>
- 한국여성정책연구원, 2017. 「3·8 세계여성의날 기념 젠더폭력 근절 정책토론회 자료집」.
- Biden, J. R. (1996). “Violence Against Women: The Congressional Response.” pp. 361–365. *Psychology and Public Policy : Balancing Public Service and Professional Need*. Washington DC : American Psychological Association.
- Bunch, Charlotte. (1990). “Women’s Rights as Human Rights : Toward a Re-Vision of Human Rights.” *Human Rights Quarterly* 12(4), 486–498.
- Heo, MinSook. (2010). “Women’s movement and the politics of framing : The construction of antidomestic violence legislation in South Korea.” *Women’s Studies International Forum* 33(3), 225–233.
- Kelly, Liz. (1988). *Surviving Sexual Violence*, Minneapolis : University of Minnesota Press.
- Pickup, F., and S. Williams. and C. Sweetman. (2001). *Ending violence against women: A challenge for development and humanitarian work*. London : Oxfam.
- Sack, Emily J. (2004) “Battered Women and the State : The Struggle for the Future of Domestic Violence Policy.” *Wisconsin Law Review* 35, 1657–1740.
- Stark, Evan. (2010) “Do Violent Acts Equal Abuse? Resolving the Gender Parity/Asymmetry Dilemma.” *Sex Roles* 62, 201–211.
- Wanless, Marion. (1996) “Mandatory Arrest: A Step Toward Eradicating Domestic Violence, But Is It Enough?” *University of Illinois Law Review* 2, 533–586.