

## 가정폭력 경찰 대응의 한계와 피해자 인권 보호를 위한 경찰 개입 방안

김정혜 부연구위원  
(02-3156-7159, kjhye@kwidmail.re.kr)

### 요약

- 가정폭력 사건의 신고 증가, 사건 처리 건수 증가, 경찰의 가정폭력 대응 역량 개선을 위한 정책들에도 불구하고 경찰의 가정폭력 사건 대응에서 문제점이 지적되고 있음 가정폭력에 대한 경찰의 인식의 한계와 그 한계를 보완해주지 못하는 정책이 가정폭력 가해자 제재와 피해자 보호에서 사각지대를 만들어내고 있는 것으로 보임.
- 본 연구에서는 가정폭력 사건에 대한 경찰 대응의 실태와 문제점을 파악하여 대안을 모색하고자 경찰 1,148명의 설문조사, 가정폭력 사건 처리 경험이 있는 경찰 21명의 초점집단면접, 가정폭력으로 경찰 신고 경험이 있는 피해여성 8명의 심층면접을 수행함.
- 분석 결과를 종합하여, 다음과 같이 정책을 제언함.
  - 가정폭력에 대한 국가 개입의 목적을 가정 보호에서 '피해자 및 가족의 인권 보호'로 수정
  - 피해자 의사 존중 의무를 삭제하고, 가해자 형사처벌 여부에서 피해자가 인식하는 위험과 필요를 확인하는 것으로 피해자 의사 확인의 방향 전환
  - 사람을 기준으로 접근금지 범위 확대
  - 긴급임시조치 및 임시조치 위반 제재 강화
  - 재범위험성 평가 개선
  - 대항폭력 판단 기준 제시
  - 임시안전숙소 확대 및 지역사회 자원 활용 확대
  - 경찰 대상 가정폭력 관련 교육의 실질화와 가정폭력 인식 개선 교육 확대
  - 이주여성 피해자 지원을 위한 통역 인력 양성 및 관리 체계 수립
  - 여성청소년수사팀 업무 여건 향상

## 1

## 논의의 배경

가정폭력 사건의 신고 증가, 사건 처리 건수 증가, 경찰의 가정폭력 대응 역량 개선을 위한 정책들에도 불구하고 경찰의 가정폭력 사건 대응에서 문제점이 지적되고 있음. 가정폭력에 대한 경찰의 인식의 한계와 그 한계를 보완해주지 못하는 정책이 가정폭력 가해자 제재와 피해자 보호에서 사각지대를 만들어내고 있는 것으로 보임.

이 연구에서는 가정폭력 사건 처리에서 경찰의 대응 현황, 경찰의 대응 태도 및 인식을 검토하고 경찰 대응의 문제점을 분석하여 경찰의 가정폭력 사건 대응 역량 강화를 위한 대안을 모색하고자 함.

## 2

## 분석 결과

## 조사 대상, 방법 및 내용

구분	경찰 설문조사	경찰 면접조사	가정폭력 피해자 면접조사
대상	전국 지구대 및 파출소 소속 지역경찰, 지방청 및 경찰서 여성청소년수사팀 소속 경찰 등 1,148명	전국의 가정폭력 사건 처리 경험이 있는 지구대 및 파출소 소속 지역경찰, 지방청 및 경찰서 여성청소년수사팀 소속 경찰 등 21명	가정폭력 피해로 최근 3년 이내에 경찰 신고 경험이 있는 여성 8명
방법	온라인 설문조사	집단별 2~5명으로 구성된 6개 집단 초점집단면접	1:1 또는 1:2 심층면접
내용	경찰의 가정폭력 사건 대응 태도, 일반적 폭력 허용도, 성평등 의식, 가정폭력 사건 대응에서 어려운 점 등	가정폭력 사건 대응 경험, 가정폭력 사건 대응에서 어려운 점, 가정폭력 사건 대응력 향상 제도 경험 및 의견 등	가정폭력 경찰 신고 시 부담함을 느낀 경험, 가정폭력 사건 관련 정보를 제공받은 경험, 피해자 보호 조치 관련 경험, 경찰에게 적절한 지원을 받은 경험, 경찰 대응의 문제점 및 개선 방안 관련 의견 등

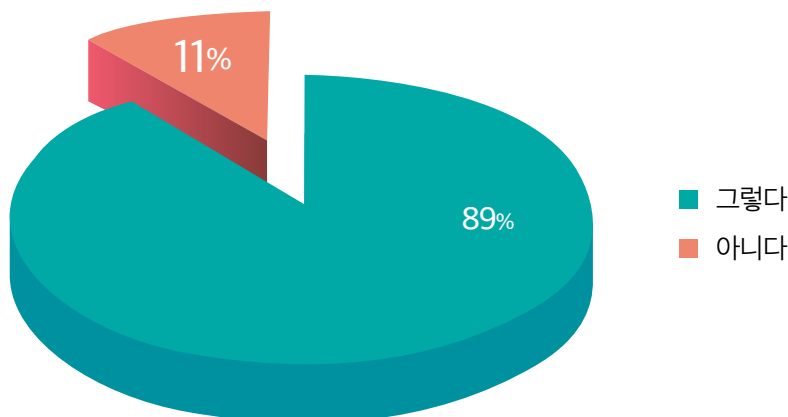
## 경찰 설문조사 분석 결과

- ▶ 응답자들의 성평등의식은 평균 2.85점으로 중간값보다 다소 성평등적인 태도를 보임. 응답자 특성별로는 지역경찰보다 여성청소년수사팀이, 남성보다 여성이, 연령이 낮을수록, 계급이 낮을수록, 경력이 짧을수록 성평등적 태도가 좀 더 높았음.
- ▶ 일반적 폭력허용도는 평균 3.46점으로 폭력에 대하여 매우 비허용적인 태도를 보임. 응답자 특성별로는 남성보다 여성이 폭력에 더 비허용적인 태도를 나타냄.

- ▶ 설문에서 제시한 9가지 가정폭력 사례에 대한 대응 태도에서는 현행법 체포, 긴급임시조치 등 현장에서 적극적 대응을 하겠다는 응답도 많았으나, 신체적 폭력이 아닌 언어적·정서적 폭력 사례, 신고 당일에는 폭력이 아직 발생하지 않은 사례, 피해자가 처벌 또는 이혼 의사를 명확히 하지 않은 사례, 쌍방폭력을 주장하는 사례 등에서는 현행법 체포 및 긴급임시조치의 비율이 낮아졌으며 임의 동행 이상의 조치를 취하지 않은 채 현장에서 진술서를 받고 발생 보고, 현장 종결 등을 선택한 비율도 적지 않았음.
- ▶ 사건 대응 태도와 성평등의식 또는 일반적 폭력 허용도는 일부 사례에서 상관관계가 있는 것으로 나타남. 일반적 폭력에 더 허용적인 집단이 긴급임시조치와 같은 적극적 대응보다 현장에서 진술서를 받고 발생보고, 현장 종결 등 소극적 대응을 더 많이 하는 것으로 볼 수 있으며, 더 성평등적이고 폭력에 더 비허용적인 집단이 다른 집단에 비하여 즉각적인 피해자 보호에 더 적극적인 태도를 보인다고 평가할 수 있음.
- ▶ 현장 종결을 선택한 이유로는 전반적으로 ‘현행법 체포 요건이 되지 않음’이 비교적 높은 편이었음. 그 외에 ‘피해자의 처벌 불원’, ‘경찰 개입으로 가족관계 악화 우려’등이 높게 나타나 피해자의 의사를 중요시하는 태도, ‘가정 보호’ 목적을 강조하는 태도 등을 엿볼 수 있음.
- ▶ 모든 사례에서 대응 방법으로 ‘현행법으로 체포’와 ‘현행법 체포 요건이 되지 않아 현장 종결하겠다’는 응답이 모두 나타나, 경찰 개입의 비밀관성이 우려됨.
- ▶ 피해자의 신고에도 불구하고 가해자가 현장 진입 및 조사를 거부하는 경우 진입하지 않겠다는 응답이 11.0%나 되었고 진입하지 않는 이유로는 ‘피해자가 개입을 원하지 않아서’, ‘강제 진입하였다가 민원, 배상 등이 문제될 수 있어서’ 등이 많았으며 ‘가정폭력은 당사자가 거부하면 강제 진입이 불가능하다’는 응답도 나타나, 여전히 법 내용의 숙지가 부족한 문제가 드러남.

<표1> 가해자가 현장 진입 및 조사를 거부하는 경우 강제로 진입할 것인가?

구분	%
그렇다	89.0
아니다	11.0



- ▶ 가정폭력 사건 대응에서의 어려움으로는 ‘피해자가 소극적이거나 처벌을 원하지 않는 경우가 많다’는 응답이 가장 많아 사건 처리에서 피해자의 의사가 중요한 요소가 됨을 확인할 수 있음.

<표2> 가정폭력 사건 대응에서의 어려움(복수응답)

구분	%
피해자가 소극적이거나 처벌을 원하지 않는 경우가 많다	55.8
다른 사건에 비해 가정폭력은 경찰의 적극 대응을 뒷받침할 법적 제도가 불충분한 편이다	34.4
적극 개입했다가 가족이 해체되거나 폭력이 오히려 심해질까 우려된다	29.8
신체적 폭력은 없고 정서적·언어적 폭력만 있는 경우 마땅히 취할 수 있는 조치가 없다	25.5
가정폭력범죄까지는 아닌 부부싸움 정도가 많다	16.0
타 기관의 지원이 필요할 때 협조를 얻기가 어렵다	13.3
평소에는 문제가 없고 특별한 상황에서만 폭행을 하는 경우 대응하기 어렵다	10.0
폭력이 우발적이고 상습성이 없는 경우 대응하기 어렵다	6.7
피해자와 가해자를 구별하기 힘든 경우가 많다	6.4
기타	2.1

## 경찰 면접조사 분석 결과

- ▶ 가정폭력 사건 처리 경험
  - 긴급임시조치, 재범위험성 평가 방법, 대항폭력 사건 처리, 임시조치 위반 사건 처리 등에서 면접참여자별, 지역별로 편차가 크게 나타남. 긴급임시조치는 위반 시 직접 제재가 어렵고 피해자 보호에 한계가 있음이 지적됨. 재범위험성 조사표의 효과성은 부정적 응답이 많았음. 담당 경찰이 대항폭력 여부를 판단하는 데 부담을 느끼고 당사자 주장대로 쌍방폭력으로 처리하는 사례가 있어, 쌍방폭력이 주장된 사례에서 사건 처리에서의 어려움이 엿보임. 임시조치 위반 사건은 과태료 부과 신청 및 가해자 경고 정도의 대응이 많았으며, 유치를 신청한 적이 있고 유치가 효과적이라고 평가하는 사례도 있었으나 유치 활용 경험이 전혀 없는 사례도 나타남.
- ▶ 피해자 보호 및 지원 경험
  - 임시숙소의 상당수가 숙박업소여서 안전 보장이 미흡하고 시기에 따라 이용이 불가능한 경우가 있고, 피해자가 선입견으로 이용을 꺼리거나 안정을 취하기 어려운 환경 등의 문제가 발생할 수 있으며, 이주여성의 경우 의사소통의 한계로 숙박업소 형태의 임시숙소는 이용하기 어려웠음.
  - 임시숙소와 보호시설의 공통적 한계로서, 피해자의 생활반경에서 거리가 먼 경우 피해자가 이용을 포기하게 되는 문제가 발생함. 또한 이주여성 폭력피해자의 경우 통역 인력 부족으로 의사소통에서 한계가 나타남.

▶ 가정폭력 사건 처리 관련 교육 경험

- 올해 가정폭력 사건 처리 관련 교육을 전혀 받지 못한 면접참여자가 있었고, 교육을 받은 경우에도 업무 전반에 대한 교육 중 일부로 가정폭력 사건 처리 절차 중심의 교육이 실시된 경우가 많았으며 교육 참석이 필요성보다 근무 일정에 좌우되는 문제가 있었음.

▶ 가정폭력에 대한 인식

- 가정폭력 사건 처리에서 ‘가정 보호’라는 목적이 중요하게 작동하고 있으며, ‘심각한 폭력’ 외의 가정폭력은 폭력보다 부부간의 갈등 상황으로 보는 인식이 나타남. 폭력의 심각성 여부의 판단은 경찰마다 차이가 있는 것으로 보임.
- ‘심각한 폭력’ 외의 가정폭력 사건을 처리하는 가장 중요한 기준은 실무상 피해자의 의사로, 반의사불벌죄나 친고죄가 아닌 범죄에서도 피해자의 의사에 따라 사건을 처리함으로써 대부분의 가정폭력범죄가 사실상 반의사불벌죄와 마찬가지로 처리되는 경향이 나타남.
- 나아가 처벌 의사를 표하는 피해자로 하여금 처벌 불원 의사를 이끌어내고자 유도하였던 사례도 나타났음.

## 가정폭력 피해자 면접조사 분석 결과

▶ 가정폭력 사건 처리

- 경찰이 피해자 분리에 중점을 두고 가해자에게는 별다른 조치를 취하지 않으며, 구두 경고조치 하지 않는 사례가 나타났고, 증거를 제대로 남기지 않는 문제가 제기됨.

▶ 피해자 보호 및 지원 조치

- 피해자 권리 고지 부족, 실효성 있는 분리가 이루어지지 않음, 분리 대상이 가해자보다 피해자에 집중되어 있는 점, 가해자 접근금지 정보를 피해자에게 제공하지 않은 점, 임시숙소 및 보호시설 연계에서 경찰의 소극적 대응, 지원 기관에 대한 부정확한 정보 제공, 가정폭력 피해자 보호시설 입소자 보호 미흡 등의 사례가 나타남.

▶ 경찰의 대응 태도

- 가정폭력의 경중 구분을 통한 피해의 사소화, 피해자에 대한 의심, 가정폭력 피해여성을 비하하는 태도, 피해자에 대한 가정 파괴자라는 비난, 대항폭력 판별 미흡, 피해자 의사 확인 과정에서의 한계, 피해자의 처벌 불원 의사 추정 등이 문제됨.

▶ 경찰에게서 도움을 받았다고 느낀 경험

- 경찰에게서 도움을 받은 경험으로 피해자의 진술에 대한 경찰의 집중과 신뢰, 피해자에게 가해자 제재 정보 제공, 가해자와의 분리 권유 등이 언급되었음. 이는 특별한 전문성이나 배려가 필요한 일이 아닌 경찰의 기본적 대응에 속하는 것이어서, 기본적 대응조치 제대로 이루어지지 않는 사례가 여전히 존재함을 알 수 있음.

### 이상의 내용을 바탕으로 다음과 같은 정책을 제언하였음.

- ▶ 국가의 가정폭력 개입 목적 수정
  - 「가정폭력처벌법」의 목적 조항에서 가정의 평화와 안정의 회복, 건강한 가정의 조성을 삭제하고 피해자 및 가족의 인권 보호 목적을 확실히 하여야 함.
  - 법률상 목적 조항 개정 전에도 경찰 대응에서는 「가정폭력처벌법」의 입법사를 고려하여 피해자 및 가족의 인권 보호를 강조하는 방향으로 실무 관행 및 지침을 수정함으로써 특례 규정의 실효성을 확보할 수 있도록 하여야 함.
- ▶ ‘피해자 의사 존중’의 방향 전환
  - 「가정폭력처벌법」의 피해자 의사 존중 ‘의무’를 삭제해야 함.
  - 법률에서 의무가 삭제되기 이전이라도 현행법에서 범죄를 ‘형사사건이 아닌 가정보호사건으로 처리하고자 할 경우’ 피해자의 의사를 존중하도록 하고 있다는 점, 경찰에게는 의사 존중의 근거가 없다는 점을 명확히 해야 함.
  - 피해자에게 가해자 형사처벌 여부를 질문함으로써 가정폭력 사건에서 모든 개입 여부를 결정하는 방식은 부적절함. 가해자 처벌 여부가 아닌, 가정폭력 상황에서 피해자의 필요가 무엇인지를 확인하는 방법으로 의사 확인의 방향을 수정하여야 하며, 피해자 권리 고지를 실질화할 방안을 마련하여 피해자에게 충분한 정보를 제공하여야 할 것임.
- ▶ 접근금지 범위 확대
  - 긴급임시조치 및 임시조치에서 퇴거 및 접근금지의 기준을 주거, 직장 등 고정된 장소뿐 아니라 피해자와 가정구성원으로 할 수 있도록 법 개정이 필요함.
  - 긴급임시조치 결정서 양식에 가정구성원에 대한 접근금지가 가능함을 가시화해야 함.
- ▶ 긴급임시조치 및 임시조치 위반 제재 강화
  - 긴급임시조치 및 임시조치 위반의 제재를 과태료에서 형사처벌로 개정하여 위반이 있을 때 곧바로 체포하여 격리할 수 있도록 해야 하며 긴급임시조치 위반에도 유치 신청이 가능하도록 할 필요가 있음.
  - 긴급임시조치의 효력이 법원의 임시조치 결정 또는 긴급임시조치 취소 시까지 지속되는 것임을 명확히 하여 긴급임시조치 위반 여부의 판단에서 혼란을 방지할 필요가 있음.
  - 경찰이 신청한 임시조치 외에도 보호처분, 피해자보호명령, 임시보호명령 등이 결정되는 경우, 경찰관서에 대상자와 결정 내용을 통보하여 피해자 보호에 도움이 되도록 해야 함.

▶ 재범위험성 평가 개선

- 재범위험성 조사표를 통하여 가정폭력의 연속성을 살필 수 있도록 해야 하며, 신체적 폭력 및 상해의 정도에 중점을 두기보다는 정서적·언어적 폭력, 강압적 통제 효과 등을 다층적으로 살필 수 있어야 하고, 다양한 가정폭력 중 당사자들의 관계 및 폭력 유형에 따른 특성을 반영하는 문항 개발이 요청됨.
- 위험성 평가 결과를 긴급임시조치 필요성 판단 외에 가해자 조치, 피해자 지원, 사후 관리 등에서 자료로 활용하여 그 활용도를 높일 필요가 있음.
- 일선 경찰들이 재범위험성 조사표 항목의 의미와 필요성을 충분히 이해하여야 조사표가 가정폭력의 위험을 측정하는 도구로 활용될 수 있을 것이라는 점에서 위험성 평가 지표를 경찰 교육에 포함해야 함.

▶ 대항폭력 판단 기준 마련

- 당사자들의 주장에만 의존하여 '쌍방폭력'으로 처리하지 않도록 주된 가해자를 식별하고 누구의 폭력이 대항폭력이었는지 여부를 판별할 수 있는 기준을 마련하고 교육해야 함.

▶ 임시안전숙소 확대 및 지역사회 자원 활용 확대

- 임시안전숙소 확대와 정비가 요청됨. 특히 중소도시에서 피해자가 이동해야 하는 거리를 중심으로 필요한 임시숙소 및 보호시설 수를 재산정하고 임시숙소 및 지역사회 연계기관 확보 계획을 수립해야 함.
- 인근 지역 기관과 적극적으로 연계하여 숙박업소 중심의 임시숙소를 재정비해야 할 것임.
- 임시숙소 및 보호시설 연계에서는 관할보다 피해자의 생활반경에서 거리를 중심으로 연계가 가능하도록 실무 관행과 연계기관 목록 등을 개선해야 함.

▶ 가정폭력 관련 경찰 교육 개선

- 여성청소년수사팀 배정 후에는 가급적 빨리 가정폭력 전문 교육을 이수하도록 하고, 교육 의무를 개인의 필요에 따라 부과하고 관리해야 함.
- 지역과 상황에 따라 지역경찰이 가정폭력 사건 대응에서 주요 역할을 하기도 하므로 지역경찰을 대상으로 하는 가정폭력 사건 대응 교육도 확대해야 함.
- 교육 내용에서는 사건 처리 절차, 매뉴얼, 지침 등 사건 대응 관련 지식 교육이 필요할 뿐 아니라 가정폭력의 특성 이해 및 가정폭력에 대한 인식 개선 교육이 보강되어야 함.

▶ 통역 인력 양성 및 관리 확대

- 경찰 조사 등 형사사법절차에서 필요한 전문적 통역 인력 양성 및 관리 확대를 통하여 언어 소통의 한계로 이주여성 피해자가 신고하지 못하거나 필요한 지원을 받지 못하는 문제를 줄이도록 노력해야 함.
- 통역인의 전문성 검증 기준 마련, 통역 업무 지침 확립, 수사 단계의 통역 전문 교육 계획 수립 및 시행, 통역요원 관리 및 적절한 통역요원 처우 방안 마련을 통하여 수사 단계에서부터 정확하고 중립성이 확보되는 전문적 통역이 이루어질 수 있도록 해야 함.

▶ 여성청소년수사팀 업무 여건 향상

- 가정폭력 사건 대응을 담당하는 여성청소년수사팀의 인력 및 장비 보강, 팀 지원 확대 등 업무 여건 향상으로 가정폭력 피해자 보호 기반을 확보해야 함.