

2018 연구성과 이슈페이퍼



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

Contents

이슈페이퍼명	작성자	Page
아이돌보미 처우 개선방안	김영란	02
디지털 성범죄 행위자에 대한 구상권 행사 방안	박복순	14
남성의 가정폭력 가해 특성 및 정책방안	황정임	28
아동수당 도입에 따라 현금지원과 서비스지원의 역할분담을 명확히 하고 보편적 수당의 원리를 구현해 나갈 필요	김은지	37
가정폭력 경찰 대응의 한계와 피해자 인권 보호를 위한 경찰 개입 방안	김정혜	46

아이돌보미 처우 개선방안

김영란 연구위원
02-3156-7147 younglan@kwdimail.re.kr

요약

- 사회보장기본법 개정 이후 사회서비스의 범위가 사회복지에서 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경까지 됨에 따라 공적 사회서비스 영역 또한 확장되고 있으며, 공적 사회서비스 근로자의 규모도 증가하고 있음.
- 아이돌봄서비스 등 공적 사회서비스가 국가 복지정책에 중요한 역할을 하고 있음에도 불구하고, 사회 서비스 근로자들에 대한 열악한 처우는 향후 복지수요인력의 확보와 공적 사회서비스의 품질 제고에 있어 문제가 되고 있음.
- 이에 본 연구는 근로기준법 상 근로자로서 아이돌보미에 대한 처우의 문제점을 분석하고, 근로자로서 처우를 보장하는 노무관리지침과 취업규칙을 마련하여 서비스 제공기관에서 활용할 수 있도록 다음과 같이 법제도 개선방안을 제시함.
 - 아이돌봄지원법에 아이돌봄서비스 종사자의 지위 향상 및 근로 특성을 고려한 근로조건 규정 신설
 - 아이돌봄사업지침 내 근로계약서 체결, 최저임금법에 의한 주·연차 수당 지급, 근로자 5대 보험 가입 및 퇴직금 명시, 휴일, 휴가 규정, 휴게시간, 이동시간 등에 대한 내용 반영 필요, 기관별 노무관리 지침 및 취업규칙 마련 의무 조항 반영
 - 취업규칙 표준안 마련

출처: 본 내용은 김영란·박선영·한진영·이철선·정숙희(2018). 아이돌보미 처우개선방안 연구. 서울: 한국여성정책연구원. 내용의 일부를 요약 정리한 것임.

1

논의의 배경

아이돌봄서비스 등 공적 사회서비스는 국민의 복지수요를 충족하는 동시에 일자리 창출의 효과도 가지고 있기 때문에 국가의 복지정책에서 중요한 기능과 역할을 수행하고 있음.

또한 사회보장기본법 개정을 통해 사회서비스의 범위가 사회복지에서 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경까지 확대됨에 따라 공적 사회서비스는 더욱 확대되고 있으며 공적 사회서비스 근로자의 규모도 증가하고 있음.

그런데 사회서비스 근로자들에 대한 열악한 처우로 인해 사회서비스 근로자에 대한 낮은 처우는 향후 복지수요를 충족할 인력을 확보하기 어렵다는 점과 공적 사회서비스의 품질을 제고하기 어렵다는 점에서 문제가 되고 있음. 이에 보건복지부의 경우 지속적으로 사회서비스 종사자 임금체계 및 처우 개선 방안을 모색하고 있음.

아이돌보미도 정부의 아이돌봄사업을 담당하는 사회서비스 인력으로서 처우 개선이 반드시 필요함. 특히 최근 근로시간 단축, 특례업종 축소 등 근로기준법 개정과 아이돌보미에 대하여 근로자로서의 지위를 일부 인정하는 법원 판결이 나옴에 따라 근로기준법 준수 등 처우 보호를 위한 실행방안을 마련할 필요가 있음.

2

조사 및 분석결과

아이돌보미 근로현황 데이터 아이돌보미 근로현황 데이터는 여성가족부 아이돌봄서비스 실적통계(2015년~2017년)를 분석함.

분석 정보는 서비스 제공기관의 아이돌보미 규모, 아이돌보미 이직률, 아이돌보미 근로시간, 임금 등 **분석결과에 따른 문제점**

서비스 제공기관의 아이돌보미 규모

- ▶ 5인 이상 기관이 전체의 99.5%로 종사자 규모 상으로는 근로기준법 준수 대상이 되지만, 미 준수 사항이 다수임.

(인건비)

- ▶ (수당) 시간당 단가에 준하여 수당을 지급받으며 시간당 7,800원임

- ▶ **(연장근로수당)** 휴일 및 야간 근로에 대한 1.5배 수당 지급
- ▶ **(활동지원금)** 활동지원금은 경력에 대한 보상 차원이며, 활동수당의 10%를 최대 10만원 내에서 지급함
- ▶ 주차수당, 연차수당 없음.
- ▶ 퇴직금 지급은 12개월 이상 활동 시에 한하며, 10개월인 경우 미적립
⇒ **(문제점)** 주차수당 및 연차수당 없음.

(사회보험) 4대 보험 가입이 의무적용 되나 실제 가입률 낮음

- ▶ 전체 아이돌보미의 국민연금 가입률은 53.4%, 건강보험은 69.9%, 고용보험 80.4%로 국민연금 가입률이 가장 낮음.
- ▶ 특히 보험 가입 의무대상인 월 60시간 이상 활동하는 아이돌보미의 경우에도 국민연금, 건강보험, 고용 보험 가입률이 100%가 되지 않음.

(복무관리)

- ▶ **(근로계약)** 아이돌보미는 활동계약서를 작성함. 동 계약서에는 근로시간이나 임금에 대한 내용이 없음.
- ▶ **(복리후생 수당 및 휴게시간)** 휴업수당, 가족수당 등 복리후생성 수당 지급과 휴게시간 등 근무시간 지침 부재
- ▶ **(원거리 교통지원금)** 원거리 교통비 지급
- ▶ **(연차휴가)** 미부여
- ▶ **(교육훈련)** 집합교육 등 보수교육 실시
⇒ **(문제점)** 전체 아이돌보미 중 68.4%의 활동시간이 월평균 60시간 이상이며, 월평균 근로시간은 2017년 기준 96.18시간임. 이에 법령상 단시간 근로자에 해당되지 않아 관련 법 준수가 요구됨. 아이돌보미 계약 시 소정근로시간이 정해져 있지 않아 주휴 및 연차 등을 산정할 기준이 없어 개선이 요구됨. 또한 휴업수당, 가족수당 등 복리후생성 수당 지급이나 휴게시간 등 근무시간 지침도 부재함.

FGI 분석 결과에 따른 문제점

아이돌보미 대상 FGI 결과 근로기준법 관련 처우보장에 있어서 거의 모든 내용이 미흡

<표 1>근로기준법 관련 처우보장 여부

영역	세부내용	여부	영역	세부내용	여부
인력 관리	근로계약체결 취업규칙 채용 시 호봉 계승 건강검진여부	없음 없음 없음 없음	복무 관리	인력배치기준 출퇴근시간 관리 관공서 법정공휴일 근무 관련 휴가, 연차 관련 연장초과근로시간 제한시간 존재 교대제 운영 방식 대체인력 채용	없음 안함 없음 없음 없음 미해당 미해당
인건비 관련	가이드라인 명절휴가비 가족수당 기본급 등 임금구성 퇴직금	없음 없음 없음 내용 없음 지급	복리 후생 수당	취업수당 연월차수당 특수근무처우수당 당직수당 교통비 식대 근로휴게시간 휴직휴가	없음 없음 없음 없음 일부지역 있음 없음 없음 없음
보험 관련	국민연금 건강보험 고용보험 산재보험 노인장기요양보험 상해재해배상보험	가입 가입 가입 가입 가입 가입	교육 부분	성희롱예방교육 보수교육 여성종사자 보호 휴가 인권 등 고충처리	없음 있음 없음 없음

아이돌봄서비스의 비정기성 및 근무시간대의 특수성 문제

- ▶ 아이돌봄서비스는 비정기적으로 이용 가능하며 당일 취소도 허용하고 있음.
 - 그 결과, 아이돌보미의 소정근로시간을 계획하고 약정하기 어려움. 특히 서비스가 시간제, 종일제, 긴급 지원 등 다양하기 때문에 더욱 그러함.
- ▶ 서비스 특성상 주요 근무시간대가 평일 오후 및 야간, 휴일이 많아 연장근로의 기준이 모호함.
 - 아이돌봄서비스는 틈새보육을 지원하는 것으로 보육시설 하원 이후, 학교 초등돌봄교실 이용 시간 이후에 주로 서비스를 이용하도록 설계되어 있음. 따라서 야간 시간대와 휴일에만 일하는 경우가 발생함.

서비스 제공기관의 아이돌보미 근로관리 문제

- ▶ 제공기관의 핵심기능이 서비스 연계임.
 - 이용자 가정의 요청에 따라 아이돌보미를 연계하는 것이 서비스 제공기관의 주요 역할이며, 이에 따라 담당자가 아이돌보미를 관리감독하기 어려운 측면이 있음.
 - 또한 아이돌보미가 근무시간을 자유롭게 선택할 수 있다는 특성이 있어 기관에서 아이돌보미의 의사에 반하여 업무를 하도록 강제하기 어려움.

서비스 제공기관의 아이돌보미 출퇴근 관리 의무

- ▶ 출퇴근 관리의 일환으로 간주될 수 있는 활동일지는 의무기록사항이 아니지만 작성하도록 하는 기관도 있고 아닌 기관도 있음. 활동일지에는 이용자 가정 도착 및 출발 시간을 기록함. 종일제 서비스인 경우 활동일지 작성 의무사항임.

유사사회서비스 사업 종사자 처우 및 시사점

보건복지부 9대 사회서비스 바우처 사업 중 사업 참여 민간기관이 돌봄종사자를 직접 고용하는 4대 사업을 대상으로 함.

(인력선발) 4대 바우처 사업은 근로계약서 체결, 취업규칙 그리고 일부 사업에서 건강관리가 이루어지고 있지만 아이돌봄사업은 건강관리와 경력관리 외에 근로계약서 체결 및 취업규칙이 부재.

- ▶ **(복지부 4대 바우처사업)** 4대 바우처는 표준근로계약서 체결과 사업주의 취업규칙을, 간병과 관련된 산모신생아건강관리사업과 가사·간병방문지원사업에 한해 종사자의 건강진단서 제출을 요구
- ▶ **(아이돌봄사업)** 근로기준법 상 필수 조건인 표준근로계약서 대신 종사자에게 활동계약서 작성과 건강진단서 제출을 요구함.

(인건비) 시급제 개념의 시간당 임금에 대한 지침은 바우처와 아이돌봄사업 모두 동일하고, 휴일·야간 근무 수당 적용 측면에서는 바우처 일부 사업과 아이돌봄사업이 동일함.

- ▶ **(복지부 4대 바우처사업)** 시간당 수가에 대한 인건비 및 운영비 지침에 따라 임금 수준이 결정되며, 노인돌봄사업과 장애인활동지원사업의 경우, 연장근로에 대한 가산금 지급사항이 존재
- ▶ **(아이돌봄사업)** 사업지침 상 활동수당에서 시간당 임금 이외에 야간·휴일에 대한 수당에 가산금을 포함해 적시
⇒ **(최저임금)** 4대 바우처 사업과 아이돌봄사업 모두 최저임금법과 관련된 주·연차 수당 지급에 대한 내용은 모두 부재한 상황

(사회보험) 바우처 사업과 아이돌봄사업은 사회보험과 배상보험 및 상해보험 제공 및 퇴직금 지급 모두 동일함.

- ▶ **(복지부 4대 바우처사업)** 근로기준법 상 근로자로서 1년 만기근무에 따른 1개월의 퇴직금 지급 조항이 존재
- ▶ **(아이돌봄사업)** 근로기준법상 근로자로 인정하고 있지는 않으나 12개월 이상 활동 시 퇴직금 지급

(인력관리) 자격증 소지 및 교육 측면은 4대 바우처 사업과 아이돌봄사업 모두 동일하나, 인력배치기준과 경력관리, 대체인력 운영은 아이돌봄사업만 존재

- ▶ **(복지부 4대 바우처사업)** 자격기준을 요양보호사 또는 보수교육 이수자만을 대상으로 하고 있으며, 이용자 당 종사자 1명으로 규정해 별도의 인력배치 기준이 없음.
- ▶ **(아이돌봄사업)** 이용자인 아이의 연령에 따라 아이돌보미 1인당 돌봄 아동 수를 산정해 사업지침서 상에 명시
 - ⇒ **(경력관리)** 활동지원비 지급상의 조건 부합을 위해 아이돌봄사업에 참여한 경력을 파악
 - ⇒ **(대체인력)** 서비스 제공자인 아이돌보미가 아동에 대한 학대·폭행·치상·유기 등과 서비스 제공 가정에서 무단이탈시, 긴급 당일 도우미로 대체인력을 파견

(복지후생 수당) 바우처 사업은 별도의 복지후생수당이 존재하지 않으나, 아이돌봄사업은 월 10만원 한도 내에서 활동지원비를 제공

- ▶ **(복지부 4대 바우처사업)** 바우처 종사자들은 복지부의 사회복지시설 종사자에게 제공되는 명절 휴가비, 가족수당 등의 복지후생성 대상자에서 제외
- ▶ **(아이돌봄사업)** 3개월 이상 영아종일제 돌봄서비스 제공시, 1년 이상 시간제 활동자에 대해 월 10만원 한도 내에서 지원

(교통비) 업무관련 경비인 교통비의 경우 4대 바우처 사업과 아이돌봄사업 모두 원거리 교통비만을 제공할 뿐 대부분 종사자가 부담. 또한 돌봄 종사자가 서비스를 제공하는 근무지는 서비스 이용자의 가정이므로 근로자가 이용자 가정까지 이동하는 시간을 대기시간으로 간주해 임금지급이 필요함에도 이동시간에 대한 임금 지급 규정이 없음.

- ▶ **(복지부 4대 바우처사업)** 도서·벽지 등 종사자 접근이 어려운 지역에 한해 원거리 교통비를 지급
- ▶ **(아이돌보미)** 4대 바우처사업과 동일하나 아이돌보미 가정에서 이용자 가정까지 편도 10Km 이상 이동하는 경우에 제공되며, 실비기준으로 1일 1만원 제공

(기타) 4대 바우처 사업 중 장애인 활동지원사업에 한해 연장/초과 근로시간 제시, 휴업수당 제공 등이 존재하나 아이돌보미 사업은 부재

※ **(휴업수당)** 제공기관장 귀책사유로 인한 휴업 시, 제공인력에 게 평균 임금의 100분의 70 이상의 휴업수당을 지급

아이돌봄지원법 개선 과제

아이돌봄서비스 종사자의 지위 향상 및 근로 특성을 고려한 근로조건 규정 신설

- ▶ 아이돌봄서비스 종사자의 근로 특성을 고려한 노동법적 지위 보장 필요
- ▶ 이를 위해 현행 아이돌봄지원법에 아이돌봄서비스 종사자의 지위 향상과 노동법적 보장을 위한 별도의 장, 즉 제2장의2를 신설
- ▶ 아이돌보미의 지위향상을 위한 국가와 지방자치단체의 책무, 아이돌보미의 처우개선을 위한 아이돌보미 일반현황 및 근무환경, 처우 등에 대한 정기적인 실태조사 실시, 아이돌보미의 근로시간, 연장근로, 휴일근로 등 아이돌보미의 근로 특성을 고려한 근로조건을 명문화는 필요

아이돌봄사업 개선 과제

(인력선발) 근로계약서 체결 명시

- ▶ 소정근로시간, 임금, 휴게시간 등이 명시된 근로계약서를 체결하도록 적시하여야 함.

(인건비) 최저임금법에 의한 주·연차 수당 지급 명시

- ▶ 주·연차 수당 지급 및 산정 방식에 대한 가이드라인 지침에 명시 필요

(사회보험) 근로자 5대 보험 가입 및 퇴직금 명시

- ▶ 근로기준법과 관련된 사회보험 즉, 국민연금법, 국민건강보험법, 고용보험법, 산업재해보상보험법, 근로자 퇴직급여보장법을 적용해 근로자 5대 보험에 가입하도록 지침에 명시할 필요

(기타) 휴일, 휴가 규정, 휴게시간, 이동시간 등에 대한 내용 반영 필요

- ▶ 휴일 및 휴가에 대한 규정을 노무관리에 반영하도록 지침에 명시 필요
- ▶ 근로시간 및 휴게시간 특례업종에서 사회복지업이 제외됨에 따라 휴게시간 부여에 대한 내용 반영 필요
- ▶ 재가서비스의 특성상 이동거리가 근로시간으로 간주됨에 따라 이동시간을 근로시간으로 산입하는 내용이 포함되어야 함.

근로자로서 아이돌보미를 고용한 고용주로서 노동관계법령 준수 의무 내용을 지침에 반영할 필요

- ▶ 기관별 노무관리 지침 및 취업규칙 마련 의무 조항 반영

노무관리지원 가이드라인

근로계약 체결 및 명시하여야 할 사항

- ▶ **근로계약 체결 절차:** ① 근로조건을 정하고 ② 근로계약서를 작성하고 ③ 서명 날인하여 근로계약을 체결함
- ▶ 당사자 직접 체결의 원칙
- ▶ **근로조건에 기본 기재사항:** 근로기준법 제17조에 의해 임금 근로기준법 제17조 제2항 “사용자는 임금의 구성항목·계산방법·지급방법 및 제2호부터 제4호까지의 사항이 명시된 서면을 근로자에게 교부하여야 한다. 다만, 본문에 따른 사항이 단체협약 또는 취업규칙의 변경 등 대통령령으로 정하는 사유로 인하여 변경되는 경우에는 근로자의 요구가 있으면 그 근로자에게 교부하여야 한다”, 소정근로시간, 동법 제55조에 따른 휴일(주휴일), 동법 제60조에 따른 연차 유급휴가, 그 밖에 대통령령으로 정하는 근로조건으로 △취업의 장소와 종사하여야 할 업무에 관한 사항, △법 제93조 제1호부터 제12호까지의 규정에서 정한 사항, △사업장의 부속 기숙사에 근로자를 기숙하게 하는 경우에는 기숙사 규칙에서 정한 사항 명시
- ▶ **근로계약 시 유의사항:** △ 주요한 근로조건을 서면으로 작성하여 근로자와 사용자가 상호 서명날인 후 근로자에게 전달하여야 하며 근로계약서에 근로자와 사용자의 주요한 권리의무 내용과 근로계약 체결일, 사용자와 근로자 본인의 인적사항을 기재하고 서명 또는 날인한 후 각각 1통씩 보관하여야 함, △ 근로계약서, 임금대장, 근로자 명단 등 근로계약에 관한 중요 서류는 3년 간 보존해야 함.

임금 지급 준수

- ▶ “임금”이란 사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품을 말함(근로기준법 제2조 제5호)
- ▶ **평균임금:** 산정하여야 할 사유가 발생한 날 이전 3개월 동안에 그 근로자에게 지급된 임금의 총액을 그 기간의 총일수로 나눈 금액을 말하며, 근로자가 취업한 후 3개월 미만인 경우도 준용함(근로기준법 제2조 제6호)
- ▶ **통상임금:** “통상임금”이란 근로자에게 정기적이고 일률적으로 소정(所定)근로 또는 총 근로에 대하여 지급하기로 정한 시간급 금액, 일급 금액, 주급 금액, 월급 금액 또는 도급 금액을 말함(근로기준법시행령 제6조 제1항)으로 판례는 임금이 통상임금에 속하는지 여부는 그 임금이 소정근로의 대가로 근로자에게 지급되는 금품이라고 함.

- ▶ **임금 지급의 원칙:** 통화(通貨)로 직접 근로자에게 전액을 지급하여야 하며(근로기준법 제43조 제1항), 매월 1회 이상 일정한 날짜를 정하여 지급하여야 함(근로기준법 제43조 제2항)
- ▶ **임금대장의 작성:** 사용자는 각 사업장별로 임금대장을 작성하고 임금과 가족수당 계산의 기초가 되는 사항, 임금액, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 임금을 지급할 때마다 적어야 함(근로기준법 제48조)
- ▶ **금품청산 및 소멸시효:** 임금은 지급사유가 발생한 날로부터 14일 이내에 지급해야 하고(근로기준법 제36조) 위반 시 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.(근로기준법 제109조), 3년의 소멸시효가 적용됨(근로기준법 제49조)
- ▶ **최저임금의 준수:** 근로기준법상 근로자는 매년 정부에서 고시한 최저임금 이상을 지급하여야 함(최저임금법 제6조 제1항)
- ▶ **포괄임금계약 시 유의사항:** 월 임금의 총액을 정하고, 여기에 “해당 금액에는 퇴직금 및 법정수당 등 제 수당이 모두 포함되어 있다”라는 조항이 있는 포괄임금제의 경우, 퇴직금은 후불적 임금의 특성상 인정하지 않으며, 법정수당은 임금에 포함 할 수는 있지만, 구체적인 수당액이나 산정방식이 명시되지 않으면 무효가 됨.
- ▶ **손해배상액의 예정:** 근로계약은 사용자의 의무뿐 아니라 근로자의 의무에 대해서도 정하게 되므로 근로자가 사용자에게 손해를 끼쳤을 때 배상하는 내용을 정하면서 위약금으로 손해배상액을 정하는 경우 무효이며 근로계약은 사용자 주도로 이뤄지기 때문에 위약금을 사용자가 일방적으로 정할 우려가 크고 위약금으로 인해 근로자가 부당한 의무를 지거나 강제 근로를 하게 될 수도 있기 때문임. 다만, 근로자의 불법행위 등으로 사용자에게 손해를 발생시킨 경우 실 손해액의 일부를 청구할 수 있도록 노·사가 합의하여 단체협약에 정한 것은 위약예정의 금지에 위반되지 않음(1993.06.04. 근기 01254-1160), 임금으로 상계하는 것도 금지함.

근로시간 준수 및 소정근로시간의 명시

- ▶ 근로시간은 1주 40시간을 초과할 수 없고, 1일 8시간을 초과할 수 없음(근로기준법 제50조). 다만, 당사자 간 합의에 의해 1주 12시간을 초과하여 근로하게 할 수 있음(근로기준법 제53조)
- ▶ **근로시간 판단기준:** 근로시간이란 근로자가 사용자의 지휘·감독을 받으면서 근로계약에 따른 근로를 제공하는 시간으로서 휴게시간을 제외한 실 근로시간을 의미함(대법원 2017. 12. 5. 선고 2014다74254 판결 등)
- ▶ **초과근로의 상한:** 근로시간 산정 시 1주간을 7일로 하며, 휴일·연장을 포함하여 주 52시간을 초과할 수 없음
- ▶ **대기시간의 판단:** 업무를 위해 근로자가 사용자의 지휘·감독 아래에 있는 대기시간 등은 근로시간으로 봄(근로기준법 제50조 제3항)
- ▶ 아이돌봄 서비스 근로자의 ‘소정근로시간’은 근로계약에 의무적 명시사항이며, 주휴수당, 연차유급휴가 수당, 휴업수당 등의 기준이 됨.

- ▶ 아이돌봄 서비스 근로자의 이동시간에 대한 판단으로, 서비스를 제공하는 근무지는 서비스 이용자의 가정이 일반적이며, 근로자가 2곳 이상의 서비스를 제공하기 위해 이동시간이 소요되는 경우 교통비를 지급함 같은 마을 또는 이웃에 사는 이용자에게 이동 할 수도 있지만, 1시간 이상의 긴 시간을 이동하는 경우도 발생하며, 현재는 도서, 벽지 또는 보건복지부장관이 고지한 지역에 대해서만 이동에 소요되는 비용으로 교통비를 지급함. 판례는 이동시간이 회사의 지배·개입 하에 있는가에 따라 근로시간 여부를 판단함.

연장·야간·휴일근로수당에 대한 가산수당 지급

- ▶ 근로기준법 제56조에 의하여 아이돌봄서비스 근로자가 연장·야간·휴일근로를 제공한 경우 각 50%의 가산수당을 지급하여야 함.
- ▶ **연장근로수당**: 1일 8시간, 1주 40시간 이상 근로를 제공한 경우, 통상임금의 100분의 50을 가산하여 지급하여야 함.
- ▶ **야간근로수당**: 오후 10시부터 다음 날 오전 6시 사이의 근로를 제공한 경우, 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하여 근로자에게 지급하여야 함.
- ▶ **휴일근로수당**: 휴일근로 8시간 이내는 통상임금의 100분의 50 이상을, 8시간을 초과한 경우 통상임금의 100분의 100 이상을 지급하여야 함(2018. 3. 20적용)
- ▶ **특별연장근로**: 노사 서면 합의 시 특별연장근로의 도입으로 30인 미만 사업장에 1주 8시간 범위 내에서 한시적으로 특별연장근로 인정함 「근로기준법 일부 개정법률안」에 의해 인정되었으며, 2021. 7. 1부터 2022. 12. 31까지 적용함
- ▶ **보상휴가제**: 사용자는 근로자대표와의 서면 합의에 따라 근로기준법 제56조에 따른 연장근로·야간근로 및 휴일근로에 대하여 임금을 지급하는 것을 갈음하여 휴가를 줄 수 있음(근로기준법 제57조)

휴게시간 준수

- ▶ 사용자는 근로시간이 4시간의 경우 30분, 8시간의 경우 1시간 이상의 휴게시간을 근로시간 도중에 주어야 하며, 휴게시간은 근로자가 자유롭게 이용할 수 있어야 함(근로기준법 제54조)
- ▶ **휴게시간**: ① 취업규칙, 단체협약, 근로계약 등에 의하여 미리 정하여져 있어 사용자가 임의변경하거나 연장할 수 없어야 하고 ② 작업의 성질 또는 사업장의 근로조건 등에 비추어 사회통념상 필요하고 타당성이 있다고 일반적으로 인정될 수 있는 객관적인 사유가 있어야 하며 ③ 근로자가 근로의 제공으로부터 완전히 이탈하여 자유로이 이용할 수 있도록 보장되어야 하며 ④ 실질적인 휴식이 가능하도록 필요한 조치가 마련되어 있는 경우 장시간 휴게시간 설정이 가능함(1992. 08. 11. 근기 01254-1344, 1979. 03. 02. 법무 811-5124)

휴일

- ▶ 근로기준법 제55조 및 시행령 제30조에 의해 1주에 소정근로일을 개근한 근로자에게 평균 1회 이상의 유급휴일(주휴일)을 주어야 하며, 대통령령으로 정하는 휴일(관공서의 공휴일에 관한 규정 제2조 각호) 「근로기준법 일부 개정법률안」에 의해 300인 이상(2020. 1. 1.), 30인 이상~300인 미만(2021. 1. 1.), 5인 이상~30인 미만(2022. 1. 1.)의 기업에 단계적으로 국공휴일을 적용함 및 대체공휴일을 유급으로 보장하여야 함. 다만, 근로자대표와 서면합의가 있는 경우 특정한 근로일로 대체할 수 있음.
- ▶ **휴일의 정의:** 휴일이란 근로자가 근로의 의무뿐만 아니라 사용자로부터 일체의 구속에서 벗어나는 날을 의미하며, 휴일은 사용자에게 법적으로 부여의무가 강제되느냐에 따라 법정휴일(법률로 정해진 휴일)과 약정휴일(노사 간 합의에 의한 휴일로서 회사창립기념일 등)로 구분됨.
- ▶ **유급 법정휴일 및 확대 적용:** 근로기준법상 근로자의 유급 법정휴일은 주휴일(1주에 1회)과 근로자의 날(5. 1.)로서 지난 2월 28일 「근로기준법 일부 개정법률안」에 의해 관공서의 공휴일 및 대체공휴일을 2020년부터 단계적으로 적용받게 됨.
- ▶ 유급 법정휴일은 통상임금으로 지급하여야 함. 다만, 약정휴일은 취업규칙 또는 노사 간 단체협약 등의 규정에 따름.

휴가

- ▶ 연차유급휴가는 근로기준법 제60조에 의해 1년간 80% 이상 출근한 근로자에게 15일의 유급휴가를 근로자가 청구한 시기에 주어야 하고, 그 기간에 대하여는 취업규칙 등에서 정하는 통상임금 또는 평균임금을 지급하여야 함. 다만, 근로자가 청구한 시기에 휴가를 주는 것이 사업 운영에 막대한 지장이 있는 경우에는 그 시기를 변경할 수 있음.
- ▶ **연차유급휴가 부여:** 소정근로일수를 기준으로 계속하여 근로한 기간이 1년 미만인 근로자 또는 1년간 80% 미만 출근한 근로자에게 1개월 개근 시 1일의 유급휴가를 주어야

취업규칙 표준안 제안

취업규칙의 작성·신고

- ▶ 상시 10명 이상의 근로자를 사용하는 사용자는 취업규칙을 작성하여 고용노동부장관에게 신고하여야 하며, 변경하는 경우에도 동일함(근로기준법 제93조)
- ▶ **취업규칙의 작성·변경:** 사용자는 취업규칙의 작성 또는 변경에 관하여 해당 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수의 의견을 들어야 함. 다만, 취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경하는 경우에는 그 동의를 받아야 하며, 제93조에 따라 취업규칙을 신고할 때에는 이러한 의견을 적은 서면을 첨부하여야 함(근로기준법 제94조)

- ▶ **제재 규정의 제한:** 취업규칙에서 근로자에 대하여 감급(減給)의 제재를 정할 경우에 그 감액은 1회의 금액이 평균임금의 1일분의 2분의 1을, 총액이 1임금지급기의 임금 총액의 10분의 1을 초과하지 못함 (근로기준법 제95조)
- ▶ **단체협약의 준수:** 취업규칙은 법령이나 해당 사업 또는 사업장에 대하여 적용되는 단체협약과 어긋나서는 아니 되며, 고용노동부장관은 법령이나 단체협약에 어긋나는 취업규칙의 변경을 명할 수 있음(근로기준법 제96조)
- ▶ **위반의 효력:** 취업규칙에서 정한 기준에 미달하는 근로조건을 정한 근로계약은 그 부분에 관하여는 무효로 하며, 무효로 된 부분은 취업규칙에 정한 기준에 따름.

☑ 취업규칙에 명시하여야 할 사항

1. 업무의 시작과 종료 시각, 휴게시간, 휴일, 휴가 및 교대 근로에 관한 사항
2. 임금의 결정·계산·지급 방법, 임금의 산정기간·지급시기 및 승급(昇給)에 관한 사항
3. 가족수당의 계산·지급 방법에 관한 사항
4. 퇴직에 관한 사항
5. 「근로자퇴직급여 보장법」 제4조에 따라 설정된 퇴직급여, 상여 및 최저임금에 관한 사항
6. 근로자의 식비, 작업 용품 등의 부담에 관한 사항
7. 근로자를 위한 교육시설에 관한 사항
8. 출산전후휴가·육아휴직 등 근로자의 모성 보호 및 일·가정 양립 지원에 관한 사항
9. 안전과 보건에 관한 사항
 - 9의2. 근로자의 성별·연령 또는 신체적 조건 등의 특성에 따른 사업장 환경의 개선에 관한 사항
10. 업무상과 업무 외의 재해부조(災害扶助)에 관한 사항
11. 표창과 제재에 관한 사항
12. 그 밖에 해당 사업 또는 사업장의 근로자 전체에 적용될 사항

디지털 성범죄 행위자에 대한 구상권 행사 방안

박복순 연구위원
(02-3156-7129, pbs0113@kwidimail.re.kr)

요약

- 우리나라의 높은 스마트폰의 보급률과 카메라 등 기계장치의 빠른 발전에 따라, 타인의 신체를 촬영하여 성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 디지털 성범죄가 증가하면서, 정부는 이러한 디지털 성범죄에 대한 대책 마련을 위해 2017년 9월 디지털 성범죄 종합대책을 발표한 바 있으며, 그 후속조치가 이어지고 있음.
- 개정된 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 “성폭력처벌법”이라 함)은 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 “성폭력처벌법”이라 함) 제14조에 따른 촬영물이 정보통신망에 유통되어 피해를 입은 디지털 성폭력피해자에 대하여 국가가 불법촬영 영상물 삭제를 지원하고, 이러한 업무 수행 과정에서 발생한 비용은 성폭력행위자가 부담하도록 하되, 국가가 해당 비용을 지출한 경우에는 해당 성폭력행위자에게 구상하도록 하고 있음(「성폭력방지법」 제7조의3).
- 이에 본 연구에서는 디지털 성범죄 피해자 지원 강화를 위한 하위 법령을 구체화하고, 불법촬영 영상물 삭제 지원에 소요되는 비용을 산정할 수 있는 방안을 제안함으로써, 2018년 9월 14일부터 처음으로 시행되는 디지털 성범죄 행위자에 대한 구상권 행사의 원활한 운영에 기여할 것으로 기대함.
- 다만 본 연구에서는 정책담당자가 다방면으로 검토할 수 있는 여러 가지 대안 중 하나로 피해자를 기준으로 비용 산정안을 제시하고 있으나, 가해자가 다수 존재할 경우 가해자가 한 명일 때보다 각 1인당 부담하는 비용이 낮아질 수 있는 불합리함이 있는 만큼, 차후 국가의 삭제지원 서비스에 대한 삭제이력관리시스템 등을 개발할 때 삭제지원 건 당 비용 등을 구체적으로 산출할 수 있도록 하고, 유포된 영상물과 유포 행위자가 매칭될 수 있도록 하여 보다 정교한 모형 및 자료로 삭제지원 비용 표준(안)을 산출하기 위한 노력이 필요함.

출처: 본 내용은 박복순·조선주·윤덕경·정수연·김현아(2018). 디지털 성범죄 행위자에 대한 구상권 행사 방안. 서울: 한국여성정책연구원. 내용의 일부를 요약·정리한 것임.

1

논의의 배경

디지털 성범죄의 증가

- ▶ 우리나라의 높은 스마트폰의 보급률과 카메라 등 기계장치의 빠른 발전에 따라, 성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 타인의 신체를 촬영하는 디지털 성범죄가 증가하고 있음.

디지털 성범죄 종합대책 수립과 후속조치

- ▶ 정부는 이러한 디지털 성범죄에 대한 대책 마련을 위해 2017년 9월 디지털 성범죄 종합대책을 발표한 바 있으며, 그 후속조치로 「성폭력방지법」 일부개정법률안이 2018. 3. 13. 공포되어 2018. 9. 14. 시행됨.
- ▶ 개정된 「성폭력방지법」은 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 “성폭력처벌법”이라 함) 제14조에 따른 촬영물이 정보통신망에 유통되어 피해를 입은 디지털 성폭력피해자에 대하여 국가가 불법촬영 영상물 삭제를 지원할 수 있도록 하고, 이러한 업무 수행 과정에서 발생한 비용은 성폭력행위자가 부담하도록 하되, 국가가 해당 비용을 지출한 경우에는 해당 성폭력행위자에게 구상하도록 함(「성폭력방지법」제7조의3).

이에 따라 촬영물 삭제를 위한 지원의 내용과 방법, 구상권 행사의 절차·방법 등에 관한 세부 사항을 정한 시행규칙을 마련해야 하며, 불법촬영 영상물 삭제 지원에 소요되는 비용을 산정하는 방안에 대한 모색이 필요함.

본 연구는 디지털 성범죄 피해자 지원 강화를 위한 하위 법령을 구체화하고, 불법촬영 영상물 삭제 지원에 소요되는 비용을 산정할 수 있는 방안을 제안함.

2

디지털 성범죄 대응 및 피해자 지원 현황

디지털 성범죄 현황

- ▶ 카메라등이용촬영죄는 2007년 전체 성폭력범죄 중 3.9%였으나 2012년 이후 증가폭이 커져 2015년에는 24.9%로 최고치를 기록한 이후 감소하여 2016년에는 17.9%로 나타나서 성폭력범죄 중 지난 10년간 가장 급격한 증가를 보이고 있음(대검찰청, 2017:14-15).

- ▶ 방송통신심의위원회의 개인성행위정보 심의건수는 2012년 1,130건에서 2016년 7,356건, 시정요구는 2012년 1,044건에서 2016년 7,325건으로 증가하며, 개인성행위정보 심의건수 기준 2012년 대비 2016년에 6배 이상 증가(신경민 의원실(2017), 서승희, 2017:62 재인용)한 것으로 나타남.
- ▶ 최근에는 애인과의 성행위 영상을 몰래 촬영한다든지, 혹은 동의하에 촬영하였지만 동의 없이 온라인에 유포하는 비동의 영상유포 성적 촬영물의 피해도 나날이 늘어가고 있으며, 또한 '지인능욕'이라는 여성지인의 셀카를 성적인 모욕과 함께 합성하여 게시하는 행위 등 디지털 촬영기기를 이용한 다양한 행위들이 이루어지고 있어 심각한 상황임(서승희, 2017:63).

디지털 성범죄의 특수성 및 대응상의 문제점

- ▶ 디지털 성범죄 행위는 비록 물리적인 접촉은 없지만 현실공간에서의 성폭력과 마찬가지로 피해자의 '자아'에 심각한 충격을 가하는 폭력행위이며, 피해 결과 우울증, 분노, 보이지 않는 가해자에 대한 두려움, 실제 성폭력을 당하는 듯 한 모욕감 등에 시달리는 특성을 지님(김은경, 2001:72).
- ▶ 디지털 성범죄의 주된 피해자는 주로 여성이며, 디지털 성범죄가 통신 공간에서 발생할 때 여성의 심리적 위축 등으로 사이버 공간에서의 여성 참여와 활동은 직·간접적으로 제약받을 가능성이 존재함(김은경, 2001:73).
- ▶ 디지털 성범죄는 온라인 공간에서의 촬영물을 통한 괴롭힘이나 폭력을 통해 상대방에 대한 권력 행사, 남성 집단의 놀이 등으로 인식되며, 영상물이 한번 유포되면 인터넷과 SNS를 통해 빠른 속도로 전파되어 피해자의 인권을 침해함.
- ▶ 또한 불법 촬영물의 유포 댓가나 합성 대가에 대한 상품권 거래 등을 통해 디지털 성범죄는 돈이 거래되는 상품이 되고 거대한 디지털 포르노 시장을 형성하는 악순환을 낳기도 함(김은실, 2018:54).
- ▶ 이러한 특성을 지닌 디지털 성범죄는 위장 카메라 등의 판매 및 촬영, 유포 및 신고, 단속 및 수사, 가해자 처벌, 피해자 지원, 예방 및 교육과 관련된 다음과 같은 문제점을 갖고 있음.

< 표1 > 디지털 성범죄의 단계별 문제점

단계	문 제 점	단계	문 제 점
판매 · 촬영	소형 · 변형카메라 수입 · 판매 관련 무규제 → 이력관리 불가능	가해자 처벌	몰카 촬영자 및 불법영상물 유포자 실질적인 처벌 수준 경미(벌금형 등)
	몰카 촬영사실 인지 및 적발 · 단속의 어려움		보복성 영상물 유포 등 다양한 형태의 디지털 성범죄 처벌요건 미비
유포 · 신고	불법영상물 신속한 검출 · 차단 위한 기술적 · 제도적 방안 부재	피해자 지원	피해사실 신고-상담-사후관리까지 피해자 입장에서 체계적 지원 부재
	영리목적 유포자(웹하드 업체 등)에 대한 실효성 있는 제재 미흡		피해자가 불법영상물 삭제 비용을 스스로 부담하는 등 이중고
단속 · 수사	디지털 성범죄 특수성을 고려한 전문적 수사기법 · 대응력 부족	예방 · 교육	몰카 영상물에 대한 왜곡된 인식 및 피해방지를 위한 홍보 · 교육 미흡
	공중화장실 등 몰카 단속 위한 탐지기 등 인프라 미비		

출처: 관계부처합동(2017), 「디지털 성범죄(몰래카메라 등)피해 방지 종합대책 요약」 p.1에서 재인용함.

디지털 성범죄 지원 방법 및 내용

디지털 성범죄 관련 대책

- ▶ 정부는 관계부처 합동으로 2017년 9월 26일 「디지털 성범죄(몰래카메라 등) 피해방지 종합대책」을 발표함(관계부처합동, 2017:1). 종합대책은 ‘디지털 성범죄 Zero, 국민 안심사회 구현’을 목표로, 변형카메라 불법촬영 탐지·적발 강화, 불법촬영물 유통차단 및 유포자 강력 처벌, 디지털 성범죄 피해자 보호·지원 강화, 디지털 성범죄 예방교육 등 국민인식 전환을 4대 추진전략으로 설정하고, 변형카메라의 판매규제에서부터 피해자 지원에 이르기까지 디지털 성범죄 전 과정에 걸쳐 총 22개의 개선과제를 마련하여 추진 중임(관계부처합동, 2017:2).
- ▶ 특히 디지털 성범죄 피해자 지원과 관련하여 피해신고센터 운영 및 원스톱 종합서비스 시행, 범죄피해자 보호기금을 통한 피해자 지원, 디지털 성범죄 기록물 삭제비용 가해자 부과계획을 밝힌 바 있음.
- ▶ 이에 따라 정부는 “여성긴급전화 1366”을 디지털 성범죄 피해신고창구(gateway)로 운영하고, 신고 즉시 경찰 신고에 필요한 채증 및 긴급 삭제 지원, 방심위 연계 및 사후 모니터링, 전문상담, 의료비 및 보호시설 입소 지원, 무료 법률서비스 등의 피해자 종합서비스와 연계되도록 하고(관계부처합동, 2017:9), 디지털성범죄 피해자 지원센터(18.4.30.~현재)를 운영하고 있음(여성가족부, 2018b:38). 또한 생명 또는 신체를 해하는 범죄에 수반될 불법촬영 범죄피해자에 대한 정신적 피해 구조금의 지급 요건을 현재 입원기간 1주일에서 3일로 단축하고, 긴급구조금 지급 상한을 긴급구조금 지급 결정 시 예상되는 구조금액의 1/3에서 1/2로 상향조정하는 내용으로 디지털 성범죄 피해자에 대한 범죄피해자보호기금 지급 요건을 대폭 완화(「범죄피해자 보호법」시행령 개정, '17.12.19.)함. 그리고「성폭력방지법」일부 개정('18.3.13.공포, '18.9.14.시행)을 통해 디지털 성범죄 피해자에 대한 삭제 지원 및 구상권 행사 근거를 마련함.

디지털 성범죄 피해자 지원센터 운영 현황

- ▶ 불법촬영과 유포 등 디지털 성범죄 피해자들을 위해 종합 지원서비스를 제공하는 ‘디지털 성범죄 피해자 지원센터’를 운영하고 있음. 한국여성인권진흥원 내 마련된 디지털 성범죄 피해자 지원센터는 디지털 성범죄 피해에 대해 상담, 삭제 지원, 수사 지원, 소송 지원, 사후 모니터링(점검) 등 종합적인 서비스를 원스톱으로 지원함. 동 지원센터는 피해 사례를 수집해 해당 사이트에 대해 삭제를 요청하고, 경찰 신고를 위한 채증, 방송통신심의위원회 심의 요청 등을 지원하며, 무료 법률서비스 및 의료비 지원 등도 연계하며, 디지털 성범죄 피해 발생 시 전화(02-735-8994), 비공개 온라인 게시판(www.women1366.kr/stopds)을 통해 상담 접수하면 피해 양상에 따라 맞춤형 지원을 받을 수 있음(여성가족부, 2018c:7).

피해자 지원체계 운영상의 시사점

- ▶ 그동안 여성가족부의 성폭력 피해자 지원체계는 현실 생활에서 발생하는 성폭력 지원을 중심으로 하고 있어, 불법 촬영물 유포 피해와 관련된 삭제 지원이나 트라우마 치유 심리상담 등의 지원은 미흡했고, 디지털 성범죄 피해자 지원센터 운영을 통해 새로운 도약단계를 맞이함.
- ▶ 2017.10.25.~12.31.까지 서울시예산사업으로 사이버성폭력 피해자지원 시범사업을 실시하였는데 디지털 성범죄 피해자 지원을 위한 시사점을 줄 수 있어 소개함(최자은, 2018:57-69). 시범사업을 통한 사이버성폭력 피해자 지원의 한계로는, 현재 사이버성폭력 피해자 지원을 위한 환경이 조성되지 않아 사이버성폭력 상담의 경우 실제 본인의 영상 확인 및 이를 통한 상담가와의 면대면 상황을 피하거나 노출되는 것을 극도로 꺼리는 문제가 있어 상담가의 신뢰성 확보 및 이를 통한 상담환경 마련이 필요함(최자은, 2018:64). 법률 지원과 관련하여 성폭력피해자 국선변호사와 여성가족부 성폭력 피해자 무료법률 구조사업에 의한 변호사 선임제도는 유포 피해 중 「성폭력처벌법」이 아닌 「정보통신망법」상 음란물 유포나 명예훼손의 경우에도 이용할 수 있도록 하는 것이 필요함(최자은, 2018:65). 수사 지원과 관련해서는 자신이 촬영된 영상물을 증거로 제출하고 재생하여 확인하는 과정에서 성기 등 ‘음란한’신체가 드러나는지 확인하는 과정 자체가 피해자들에게 수사를 기피하게 하는 요인으로 작용하며, 사이버성폭력에 대한 수사관의 인식 부족으로 인해 피해를 경미하게 판단하거나 피해자에게 2차 피해를 입히는 경우도 있음. 트라우마 치유 심리상담 연계와 관련해서는 트라우마 심리상담은 심리치료, 법률 지원, 삭제 지원이 동시에 진행되는 점에서 기존의 트라우마 치료와 차별성이 있으므로 이를 고려한 심리상담 연계가 필요함(최자은, 2018:66).

3

디지털 성범죄 행위자에 대한 구상권 행사

디지털 성범죄 행위자에 대한 구상권 행사의 필요성

피해자 개인이 불법 촬영물의 삭제를 위해 노력하는 것은 많은 한계가 있기 때문에, 국가가 먼저 주체가 되어 삭제 지원을 한 후 이에 소요되는 비용을 사후에 가해자에게 구상하는 방식은 무엇보다도 피해자의 신속한 피해 구제에 의미가 있음.

가해자에 대한 국가의 적극적인 구상권의 행사는 가해자에 대한 형사책임 외에, 가해자의 피해자에 대한 불법행위로 인한 민사책임을 적극적으로 실현하는 수단으로 작용하게 됨. 또한 이는 범죄유발요인이 되는 충동적 욕구를 차단시키는 효과를 발생시킴으로써 범죄를 억제하는 외부적 요소로서 기능하게 될 것임(원혜욱 외, 2014:17).

더불어, 불법촬영물 삭제 지원 후 국가가 불법행위를 행한 가해자에게 구상권을 행사하여 그 비용을 회수한다면, 국민의 세금으로 소요된 삭제지원 비용을 보전함으로써 국가의 재정 부담을 완화시킨다는 측면에서도 의미가 존재함.

구상권 행사의 요건

디지털 성범죄 행위자에 대한 구상권을 행사하기 위한 요건은 다음과 같음.

- ▶ 우선 「성폭력처벌법」 제14조의 범죄 구성요건을 충족하여야 함. 「성폭력처벌법」 제14조에 따른 촬영물이어야 하며, 그 촬영물이 「정보통신망법」 제2조제1항제1호의 정보통신망에 유포되어야 함.
- ▶ 피해자가 국가로부터 촬영물 삭제지원을 받아야 하며, 삭제 지원에 소요되는 비용을 구상 청구할 수 있기 때문에 구상권 청구금액의 산출기준을 어떻게 설정하느냐가 문제됨.
- ▶ 구상권 행사의 상대방이 특정되어야 함. 먼저 피해자가 자신의 불법 촬영물을 유포한 가해자가 누구인지 알고 있어 신고하거나 경찰의 수사를 통해 가해자가 특정되는 경우에는 「성폭력방지법」 제7조의3의 성폭력행위자에 해당하며, 국가는 이 특정된 성폭력행위자에게 청구할 수 있음. 원칙적으로 성폭력행위자에 대한 형사재판에서 유죄가 확정되면 구상권을 행사할 수 있을 것이나, 기소유예 등으로 검찰에서 종결되는 경우에도 적극적으로 구상권을 행사하여야 함.
- ▶ 또한 피해자가 가해자를 알고 있음에도 불구하고 2차 피해를 우려하는 등의 이유로 가해자를 형사고소하지 않고 촬영물만 삭제하기를 원하는 경우도 존재하기 때문에 구상권 행사와 관련된 심의를 할 수 있는 위원회 등을 설치하여 관련 자료를 심사한 후 성폭력행위자성을 판단하여 구상권을 행사하는 제도적 보완이 요청됨.
- ▶ 「성폭력방지법」 제7조의3에서 정한 구상권을 국가의 성폭력행위자에 대한 금전채권으로 본다면 「국가재정법」 제96조제1항의 규정에 의해 소멸시효는 5년을 적용받게 됨. 그런데 끊임없는 재유포와 삭제가 반복됨으로 인하여 장기간에 걸쳐 삭제지원이 이루어져야만 하는 디지털 성범죄 특성을 고려하면 소멸시효 기간을 연장하는 특별 규정을 마련할 필요가 있음.

- ▶ 「성폭력방지법」 제7조의3에서 규정하고 있는 불법촬영물 삭제에 따른 비용 구상을 언제부터 할 수 있는지가 문제됨. 「민법」은 소멸시효의 기산점과 관련하여 ‘권리를 행사할 수 있는 때’로부터 진행한다고 규정하고 있음(「민법」 제166조제1항). 불법촬영물 삭제 지원으로 인한 구상권의 경우는 삭제지원이 진행된 후에 성폭력행위자가 확인되는 경우도 있음.
- ▶ 「따라서 성폭력행위자의 특징은 「성폭력방지법」 제7조의3에서 정한 구상권 행사의 요건으로서 국가가 「성폭력처벌법」 제14조에 따른 촬영물에 대한 삭제지원을 하고, 「성폭력처벌법」 제14조에 해당하는 죄를 범한 행위자가 특정되기 전에는 권리를 행사함에 법률상의 장애가 존재하는 것으로 시효가 기산되지 않는다고 해석함이 상당함.

구상권 행사 절차

삭제 비용 구상 절차는 일반적으로 구상권 행사 결정과 함께 채권보전을 위한 처분, 임의변제 통보에 따른 변제 시 회수절차 종료, 불응 시 소제기 결정에 따른 소송절차를 진행하는 순으로 아래의 그림과 같음.



불법촬영물 삭제지원 비용 구상을 위한 절차 도식

출처 : 원혜옥 외(2014), 구상권 행사 활성화 방안 연구, 법무부, p.27 재구성

구상비용 산정의 필요성

「가정폭력방지법」의 ‘치료보호비’와 「범죄피해자 보호법」의 ‘범죄피해구조금’, 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」의 ‘한시적 양육비 긴급지원금’에 대한 구상 시에는 ‘치료보호비’와 ‘범죄피해구조금’, ‘한시적 양육비 긴급지원금’이라는 국가가 사전에 지급한 금액이 정해져 있어 구상 비용 산정이라는 과정을 거치지 않아도 됨.

그러나 촬영물 삭제 지원에 소요되는 비용은 국가가 삭제지원을 한 후 「성폭력처벌법」 제14조에 해당하는 죄를 범한 성폭력행위자에게 구상할 수 있도록 규정(「성폭력방지법」 제7조의3)하면서도, 법안 논의 과정에서 법 개정 이후 재정부담 주체들에게 미치는 영향은 사전에 점검되지 않음.

비록 입법 당시에 삭제 비용에 대한 충분한 논의는 이루어지지 않았지만, 구상권 규정이 실질적으로 작동할 수 있도록 불법촬영 영상물 삭제지원에 소요되는 비용의 적절한 산정방안을 모색할 필요가 있음.

구상비용 산정 방안

[1안]

- ▶ ‘촬영물 삭제 지원에 소요되는 비용’은 2018.6. 현재 여성가족부의 ‘디지털 성범죄 피해자에 대한 삭제 지원서비스’로 사업이 실시되고 있으므로, 해당 사업의 삭제인력의 시간당 인건비를 계산하고, 피해자 1인당 소요된 시간을 산출하여 삭제에 소요된 비용 산정

식1

삭제인력 시간당 인건비 × 피해자 1인당 소요시간

- ▶ 삭제지원인력(8인)의 시간당 인건비는 주 5일(일 8시간) 근무 기준으로 계산(한 달에 약 22일 근무)하였고, 피해자 1인당 소요시간은 피해자 1인에게 얼마만큼의 시간을 투입했다는 삭제지원인력의 판단에 기반함. 이 때 삭제지원인력의 시간당 인건비는 해당 인력이 하는 모든 업무가 포함되어 있음. 즉, 삭제에 소요되는 비용 뿐 아니라, 경찰 신고를 위한 채증 자료 작성, 간접비용인 상담 비용, 법률 및 의료비지원 연계비용 등도 반영된 비용임.

- ▶ 삭제지원인력의 월급명세서는 디지털 성범죄 피해자 지원센터의 인건비 자료(여성가족부 내부자료, 2018)를 사용하였고, 1인당 연간 34,000,000원으로 계획되어 있음. 이를 하루 8시간, 주 5일 근무로 한 달에 약 22일 근무하는 것을 기준으로 하면, 시간당 인건비는 $((34,000,000\text{원}/12\text{개월})/22\text{일})/8$ 시간인 16,099원으로 산정할 수 있음.
- ▶ 삭제지원인력의 근무일지 등 피해자 1인당 소요시간을 파악할 수 있는 원자료는 입수하지 못함. 피해자 1인당 소요시간은 원자료가 없으면 산출하기 어려우므로, 대체 방안으로 피해자 1인당 최소 소요시간이 3개월인 점을 감안하여 $(3\text{개월} \times 22\text{일}) \times 8\text{시간}$ 으로 528시간으로 계산함. 이에 의하면 구상권 행사의 기본금액이 $16,099\text{원} \times 528\text{시간} = 8,500,272\text{원}$ 이 됨. 보다 정확한 산정을 위해서는 피해자 1인당 소요시간에 대한 산출근거를 제시할 수 있는 원자료 구축이 필요함.

[2안]

- ▶ [2안]은 [1안]에서처럼 사업인건비를 기준으로 하게 되면, 매해 확보 예산에 따라 비용이 달라지는 단점을 극복하기 위하여, [1안]과 동일한 계산 방식을 사용하면서도 삭제지원인력 1인당 시간당 평균 인건비 기준을 한국소프트웨어 산업협회에서 매해 공시하고 있는 소프트웨어 기술자 평균임금으로 대체하여 적용한 것임.
- ▶ 「2017년 SW기술자 임금실태조사」(통계승인 제37501호)의 SW기술자 평균임금은 자료입력원은 14,245원, 초급기능사는 14,364원, 중급기능사는 19,811원임. 삭제 지원 인력은 해당 분야에서 교육을 받아 일정기간 경력을 갖추거나 근무한 사람이므로 초급기능사 정도의 임금 14,364원을 적용하는 방안을 검토해 볼 수 있음. 이에 따르면 구상권 행사의 기본금액이 $14,364\text{원} \times 528\text{시간} = 7,584,192\text{원}$ 이 됨.

[3안]

- ▶ 삭제 인력의 인건비를 삭제지원인력의 인건비 증명자료로 계상하는 방식은 그 인건비 자체가 적정한지에 대해서부터 논란이 될 수 있으며, 복잡해 질 수 있음. 또한 불법촬영물 유포는 그 특성으로 인해 재유포 가능성이 존재하여 한 번의 인건비 계상으로 피해회복 금액을 산정하기는 어려움이 있음. 또한 한번 삭제한다고 하여 모두 찾아서 삭제하는 것이 어렵고 집중삭제 기간이 지난 후에도 지속적인 모니터링이 필요하므로 피해자 1인당 소요시간의 산정이 어려움. 소요되는 시간도 불법촬영물 유포 플랫폼(웹하드, SNS, 포르노 사이트 등)에 따라 한 건의 삭제요청 처리과정에 소요되는 시간이 매우 다른 상황이기 때문에 소요시간 산정의 어려움이 있음.

- ▶ 그러므로 3안은 플랫폼에 따라 디지털 영상물의 유포에 대처하는 시간과 인력의 배분과 시간이 차이가 나며, 이에 적절하게 대응하지 못하는 경우 범죄자에 대한 처벌과는 별도로 온라인상에서 피해자가 직면하는 피해는 지속될 수밖에 없다는 점을 고려한 청구방안이라고 할 수 있음. 실제로 디지털장외사 업체도 한 달에 200만 원 혹은 사건에 따라 업체가 선정하는 방식 등 정액제로 서비스 비용을 청구하고 있으며, 각 사건의 피해규모에 따른 인건비를 직접 계상하는 것은 매우 어려울 것으로 사료됨. 불법촬영물 구상권 행사시 비용 산정은 건당 표준액을 정하고 특별한 경우 증액이나 감액이 가능하도록 규정하는 방법을 취한다고 할 때 가장 복잡하지 않은 방법이라고 할 수 있음.

식2

①피해자 1인당 월평균 삭제요청 건수 x ②삭제지원인력 1인당 월평균 인건비 x ③피해자 1인당 삭제 소요개월 수

- ▶ 먼저 피해자 1인당 월평균 삭제요청 건수는 플랫폼별 피해자 1인당 월평균 삭제 요청 건수임. 구체적으로 플랫폼별로 살펴보면 < 표2 >와 같음.

< 표2 > 플랫폼 별 삭제 지원 현황

(기간: 18. 4.30. ~ 7.31.)

구분	소계	성인 사이트	P2P	SNS	웹하드	검색결과 삭제*	기타 (커뮤니티 등)
삭제요청 (%)	5,287건 (100%)	2,597건 (49.1%)	602건 (11.4%)	899건 (17%)	290건 (5.5%)	573건 (10.8%)	326건 (6.2%)

* 검색결과삭제 : 포털사이트(구글, 네이버 등)에 'OO녀' 등 검색결과 삭제 요청

자료: 디지털 성범죄 피해자 지원센터 내부자료, 2018.8.

- ▶ 피해자 88명에 대한 성인사이트 3개월 누적 삭제지원건수는 2,597건, 월평균 삭제지원 건수가 29.5건이므로 피해자 1인당 월평균 삭제지원 건수는 9.8건임. 같은 방법으로 계산하면, 개인 간 파일공유(P2P)는 2.3건, 사회관계망서비스(SNS)는 3.4건, 웹하드는 1.1건, 검색결과와 삭제는 2.2건, 기타는 1.2건으로 총합 피해자 1인당 월평균 삭제 요청건수는 약 20.0건으로 볼 수 있음.
- ▶ 삭제지원인력 1인당 월평균 인건비는 3,400만원¹⁸년 디지털 성범죄 대응 및 지원 사업 예산의 1인당 인건비이다(디지털 성범죄 피해자 지원센터 내부자료(사업설명자료), 2018)÷12월=283만원으로 산출할 수 있음([3-1안]). 이 때 월평균 인건비 283만원은 삭제지원인력 1인이 피해자 1인의 업무에 100% 투입되는 경우임. 실제로 삭제지원인력 8명이 모두 삭제지원업무를 하고 있으므로 283만원÷8=35만원을 적용할 수도 있음([3-2안]).

- ▶ 피해자 1인당 삭제 지원 소요 개월 수는 디지털 성범죄 피해자 지원센터에 접수되어 집중 삭제하는 기간이 최소 3개월에서 6개월 정도 소요되므로 최소 기간을 3개월로 설정함. 실제로 센터에서 기간이 지나야 알 수 있지만, 디지털 장의사가 평균 3-6개월을 소요하므로 최소 3개월을 하는 방안, 평균값 하는 방안, 6개월을 최대치로 하는 방안과도 유사하다고 할 수 있음. 또한 본 연구에서는 성인사이트/개인 간 파일공유(P2P) 등 해외 기반 플랫폼의 경우, 삭제 요청이 받아들여지지 않는 경우가 많고(승인 비율 약 50%), 유포 범위가 넓기 때문에 집중 삭제 지원 기간(6개월)이 필요하므로 이에 근거하여 6개월을 청구기간으로 함. SNS는 삭제 소요 기간이 평균 10일이나, 지속적인 모니터링이 요구되므로 최소 삭제 집중 기간인 3개월을 청구기간으로 함. 웹하드/커뮤니티는 국내 사업장이기 때문에 평균 2-3일 내에 삭제 가능하나, 최소 개월인 3개월을 청구기간으로 함. 검색 결과 삭제의 경우, 원 게시글이 남아있지 않으면 평균 2-3일 내에 삭제 가능하지만 마찬가지로 집중 삭제 기간인 3개월을 청구기간으로 함.
- ▶ 식2에 따른 표준비용(안)은 다음과 같이 제시할 수 있음.

< 표3 > [3안]에 따른 플랫폼별 삭제지원 표준 비용(안)

구분	①피해자 1인당 월평균 삭제 요청 건수 (건)	②삭제지원 인력 1인당 월평균 인건비 (만원)		③피해자 1인당 삭제 소요개월 수(개월)	월 표준비용 (안) (만원)	
		3-1안	3-2안		3-1안	3-2안
성인사이트	9.8	283	35	6	16,640	2,058
P2P	2.3	283	35	6	3,905	483
SNS	3.4	283	35	3	2,887	357
웹하드	1.1	283	35	3	934	116
검색결과 삭제	2.2	283	35	3	1,868	231
커뮤니티	1.2	283	35	3	1,019	126

[4안]

- ▶ [4안]은 월 표준비용 산출식은 [식2]를 사용하고, [3안]에서 삭제지원인력 1인당 월평균 인건비만 한국소프트웨어 산업협회의 「소프트웨어 사업대가 산정가이드」를 따른 것임. 「통계법」 제27조(통계의 공표)에 따라 「2017년 SW기술자 임금실태조사(통계승인 제37501호)」의 SW기술자 평균임금은 자료입력원은 2,370,347원, 초급기능사는 2,390,211원, 중급기능사는 3,296,592원임. 삭제 지원 인력은 해당 분야에서 교육을 받아 일정기간 경력을 갖추거나 근무한 사람이므로 초급기능사 정도의 임금 2,390,211원을 적용하는 방안을 검토해 볼 수 있음([4-1안]). 이 때 월평균인건비는 삭제지원 인력 1인이 피해자 1인의 업무에 100% 투입되는 경우임. 실제로 삭제 인력 8명이 모두 삭제지원업무를 하고 있으므로 $239\text{만원} \div 8 = 29.8\text{만원}$ 을 적용할 수도 있음([4-2안]). 피해자 1인당 월평균 삭제 요청 건수, 피해자 1인당 삭제 소요개월 수는 [3안]과 동일함. [4안]에 따른 표준비용(안)은 다음과 같이 제시할 수 있음.

< 표4 > [4안]에 따른 플랫폼별 삭제지원 표준 비용(안)

구분	①피해자 1인당 월평균 삭제 요청 건수 (건)	②삭제지원 인력 1인당 월평균 인건비 (만원)		③피해자 1인당 삭제 소요개월 수(개월)	월 표준비용 (안) (만원)	
		4-1안	4-2안		4-1안	4-2안
성인사이트	9.8	239	29.8	6	14,053	1,752
P2P	2.3	239	29.8	6	3,298	411
SNS	3.4	239	29.8	3	2,438	304
웹하드	1.1	239	29.8	3	789	98
검색결과 삭제	2.2	239	29.8	3	1,577	197
커뮤니티	1.2	239	29.8	3	860	107

소결

불법촬영물의 삭제지원으로 인한 구상권은 범죄피해자구조금에 대한 구상 등 다른 구상권과 달리 비용 지급이라는 출제 방식이 아닌 인력을 통한 삭제 지원 서비스를 제공함으로써 발생하는 것임.

그런데 불법게시물이 삭제되는 결과가 발생하기는 하였으나, 피해자가 실제로 지출하지 않는 비용을 지급한 것으로 보아 구상하는 것은 구상권의 본질에 적절하지 않을 수 있으며, 국가가 기관을 운영하기 위하여 지출한 비용을 구상하는 것도 적절하지 않을 수 있음. 이는 기관에서 처리하는 피해건수가 많아질수록 피해 건당 처리비용이 낮아질 수 있기 때문임.

그러므로 피해자가 삭제를 요청한 사건 하나당 처리시간을 고려하여 비용을 산출하는 것이 타당할 것임. 그러나 사건을 신고 받아서 처리하는 기간을 어디까지 포괄할지 그 범위를 명확하게 나누어 시간을 계산하는 데에는 무리가 따름. 즉, 이를 위하여 접수를 받아 피해자와 상담하는데 소요되는 시간, 삭제를 지원하기로 결정한 후 삭제할 촬영물을 검색하는데 소요되는 시간, 검색한 촬영물에 대한 삭제를 요청하는데 필요한 시간과 검색한 촬영물을 경찰에 증거로 제출하기 위하여 수집하는 작업을 하는데 필요한 시간, 삭제가 진행된 후 이를 검증하기 위한 시간과 차후에 일정기간 동안 지속적으로 모니터링을 하기 위한 시간 등이 정확히 산출되어야 함. 아울러 피하자 1명에 대해 산출한다고 할지라도 플랫폼 별로 처리 시간이 정확하게 산출되어야 함. 그러나 현재는 디지털 성범죄 피해자 지원센터가 개소한지 얼마 지나지 않아 그 업무의 목적과 종류를 일원화하여 정리하기 어렵고, 아직 삭제지원 인력의 효율적인 업무 수행을 위한 기반 구축이 미비한 실정으로 해당 자료를 산출하는데 어려움이 존재함.

본 연구에서 제시한 안은 정책담당자가 다방면으로 검토할 수 있는 여러 가지 대안 중 하나로 피해자를 기준으로 비용 산정안을 제시하고 있으나, 가해자가 한 명일 때보다 가해자가 다수 존재할 경우 각 1인당 부담하는 비용이 낮아질 수 있는 불합리함이 있음. 따라서 차후 국가의 삭제지원 서비스에 대한 삭제이력관리시스템 등을 개발할 때 삭제지원 건 당 비용 등을 구체적으로 산출할 수 있도록 하고, 유포된 영상물과 유포 행위자가 매칭될 수 있도록 하여 보다 정교한 모형 및 자료로 삭제지원 비용 표준(안)을 산출하기 위한 노력이 필요함.

5

종합 논의

피해자 지원 방법 및 내용 관련 시행규칙 구체화

- ▶ 법률상 지원 근거가 명시되어 있음에도 불구하고 현재의 사업수행 방식을 통해서는 불법촬영물 삭제지원 사업 수행의 전문성과 지속성을 유지하며, 예산을 안정적으로 확보하는데 어려움이 따를 수 있음. 따라서 현재의 사업운영 방식을 기관설치 운영 방식이나 지정위탁방식으로 전환할 필요가 있으며, 삭제 지원을 전담하는 기관을 설치하여 운영하는 방식을 취할 경우 법 또는 시행령 상에 삭제지원을 위한 센터의 설치·운영을 위한 법적 근거 마련이 필요
- ▶ 그 밖에 원활한 구상권 행사를 위해서는 구상권 행사 결정을 위한 정보제공 요청 근거 조문 신설, 고유식별정보 및 민감정보의 처리 근거 조항 개정, 형사정보 관련 정보조회를 위한 규정 도입 등에 대한 추가 검토 필요

삭제비용 산출 근거의 한계와 개선방안

- ▶ 본 연구에서 제시한 안은 현 시점에서의 가용 자료로 산출한 안으로, 디지털 성범죄 피해자 지원센터의 업무 범위, 누적 자료, 적정 인력 활용 등 센터 업무가 효율적으로 정착된다면 보다 정교한 모형 및 자료로 삭제지원 비용표준(안)을 산출 가능할 수 있을 것임.

현행법상 삭제 지원 대상의 한계

- ▶ 현행법의 한계 내에서는 불법촬영물이 유포되어도 「성폭력방지법」 제7조의3의 불법촬영물에 포섭되지 않고, 따라서 국가가 이들에 대한 삭제 지원을 할 수 없으며 성폭력 행위자에 대한 구상권을 행사할 수도 없는 만큼, 「성폭력처벌법」의 개정안의 조속한 통과 필요

국제공조의 강화

- ▶ 디지털 성범죄는 장소적 한계가 없이 누구든지 세계 어디에서 불법촬영물을 유포할 수 있다는 특성을 지니는 만큼, 국가적 차원의 수사공조를 통해 불법촬영물이 유포된 해외 사이트 폐쇄 및 유포자 처벌 및 불법촬영물 확산 차단 필요

인터넷사업자에 대한 규제 강화

- ▶ 불법촬영물의 유포를 막기 위해서는 디지털 성폭력 피해촬영물 및 음란물을 통해 막대한 이득을 얻고 있는 인터넷서비스사업자들에 대한 규제 강화 필요

남성의 가정폭력 가해 특성 및 정책 방안

황정임 선임연구위원
(02-3156-7146, imhwang@kwidmail.re.kr)

요약

- 가정폭력이 발생하는 양상은 매우 다양하고 여러 가지 요인들이 복합적으로 영향을 미칠 것으로 예상되는 만큼, 효과적인 가정폭력 예방정책을 마련하기 위해서는 우리나라 가정폭력의 발생 현황과 변화 추세를 파악하는 것이 필요함.
- 본 글에서는 가정폭력 실태조사 자료를 2차 분석하여 남성의 부부폭력 가해 특성 및 관련요인을 중심으로 우리나라 가정폭력의 실태를 살펴보고자 함.
- 분석결과 개인과 관계적 요인뿐 아니라, 성역할태도, 가정폭력 허용도 등 사회문화적인 측면과 가정폭력과의 관계가 확인되었음. 이는 가정폭력에 있어서는 개인, 가족, 지역사회, 사회 등 여러 체계에서의 개입이 필요함.
 - 아동기 가정폭력 경험, 성인기 배우자 폭력 가해 경험, 본인의 자녀에 대한 학대 경험과의 연관성이 나타나, 폭력이 3세대에 걸쳐 전이될 위험이 높음을 확인함.
 - 또한 배우자 통제가 가정폭력과 관련성이 있음이 확인되었음. 남성의 통제행동은 배우자 폭력과 자녀 학대 발생과 연관성이 강한 변수로 나타나, 향후 가정폭력 예방과 지원 정책에서 배우자의 통제 행동에 대한 관심과 접근을 확대해 나갈 필요가 있음.

출처: 본 내용은 이인선·황정임·최지현·조윤주(2017). 가정폭력 실태와 과제 : 부부폭력과 아동학대를 중심으로. 서울: 한국여성정책연구원 연구책임자의 퇴사로 인해, 공동연구자가 내용의 일부를 요약 정리한 것임.

1

논의의 배경

그 동안 가정폭력에 대한 우리사회의 관심은 꾸준히 확대되어 왔고, 가정폭력과 관련된 법제도도 상당히 발달되어 왔음.

가정폭력이 발생하는 양상은 매우 다양하고 여러 가지 요인들이 복합적으로 영향을 미칠 것으로 예상되는 만큼, 효과적인 가정폭력 예방정책을 마련하기 위해서는 우리나라 가정폭력의 발생 현황과 변화추세를 파악하는 것이 필요함.

그간 많은 연구들이 가정폭력 피해에 초점을 맞춰서 진행되었는데, 본 글에서는 2016년 가정폭력 실태조사 원자료를 2차 분석하여 남성의 부부폭력 가해 특성 및 관련 요인을 중심으로 살펴보고 시사점을 도출하고자 함.

2

분석결과

분석 방법 : 가정폭력 유형 분석

- ▶ 우리나라 가정폭력처벌법 제2조(정의)에서는 가정폭력을 '가정구성원 사이의 신체적, 정신적 또는 재산상 피해를 수반하는 행위'로 규정하여 법상으로는 신체적/정서적/경제적 폭력이 가정폭력에 해당하며, 가정폭력 실태조사에서는 배우자 폭력 유형으로 성적 폭력을 포함하여 신체적/정서적/경제적/성적 폭력 4유형을 조사하고 있음. 배우자 폭력에 대한 정의 유형은 각 국가와 문화마다 차이가 있으나, 국가 간 폭력발생률을 비교하는 국제 연구에서는 일반적으로 신체적, 성적 폭력 2유형으로 제한하는 경우가 많음(예, WHO, 2005).
- ▶ 이러한 맥락에서 본 연구에서는 신체적/정서적/경제적/성적 폭력 4유형에 대한 분석과 국제기준에 따라 신체적/성적 폭력 2유형에 대한 분석을 각각 실시함. 가해남성 분석에서는 각 폭력유형에서 여성 배우자로부터 폭력 피해 경험은 없고, 남성이 배우자에게 폭력을 행사한 경우에만 해당유형의 폭력을 가한 것으로 정의함.
 - 다만, 각 폭력유형에서 상호폭력을 경험한 응답자는 제외하였기 때문에, 본 연구에서의 남성의 배우자 폭력 가해율은 2016년 실태조사 분석결과에 비해 축소 보고되었다는 점에 유의할 필요가 있음.

- ▶ 분석사례수의 제한으로 지난 1년간 가해남성 분석은 본 연구에서 제외하고, 평생 동안(지난 1년 동안 또는 지난 1년 이전 한 번이라도 가해행동을 한 경우) 가해만 분석함. 따라서 남성의 폭력 가해 분석에서는 평생 4유형/2유형 2개의 통계를 산출하였음.

평생 폭력 가해율

- ▶ 배우자에게 평생 동안 신체적/정서적/경제적/성적 폭력 4유형 중 하나라도 가한 경험이 있는 응답자는 15.4%였으며, 신체적/성적 폭력 2유형 중 하나라도 가한 경험은 6.1%였음. 폭력 유형별 가해율을 살펴 보면, 신체적 폭력 3.8%, 정서적 폭력 8.9%, 경제적 폭력 5.3%, 성적 폭력 3.9%였음. 각 폭력유형에서 상호폭력을 경험한 응답자는 제외하였기 때문에, 본 연구에서의 남성의 배우자 폭력 가해율은 2016년 실태조사 분석결과에 비해 축소보고되었다는 점에 유의할 필요가 있음.

< 표1 > 배우자 폭력 가해율

(단위 : %)

구분	평생	구분	평생
가해율(4유형)	15.4	신체적 폭력	3.8
		정서적 폭력	8.9
가해율(2유형)	6.1	경제적 폭력	5.3
		성적 폭력	3.9

주: 1) 백분율은 1,272명(응답자수)을 기준으로 가중치를 부여하여 추정함

폭력 유형의 중복 가해

- ▶ 배우자에게 폭력을 가한 경험이 있는 응답자를 대상으로 다른 유형의 배우자 폭력을 중첩적으로 가했는지 살펴보았음. 4유형 기준으로 1개 유형만 가해한 남성은 가해 남성의 72%, 2개 유형은 17.3%, 3개 유형은 7.2%, 4개 유형은 3.6%였음. 2유형 기준으로는 1개 유형이 73.9%, 2개 유형은 26.1%였음. 남성 4명 중 3명이 1개 유형의 폭력을 가한 경험이 있으며, 4명 중 1명은 다른 유형의 폭력을 중첩적으로 가한 경험이 있다고 볼 수 있음.

< 표 2 > 중복 가해한 폭력유형의 개수

(단위 : %)

구분	평생	구분	평생
4유형	1개 유형	2유형	1개 유형
	2개 유형		73.9
	3개 유형		2개 유형
	4개 유형		26.1
	72.0		
	17.3		
	7.2		
	3.6		

주: 1) 백분율은 평생 4유형 179명, 평생 2유형 71명을 기준으로 가중치를 부여하여 추정함

2) 배우자 폭력을 행사한 응답자를 대상으로 분석함

폭력가해 관련 요인

▶ 개인특성별 폭력가해

- 응답남성의 연령, 교육수준, 취업여부, 아동기 가정폭력 경험, 배우자에 대한 통제행동 여부에 따라 폭력가해 경험을 살펴본 결과, 개인특성에 따라 평생 4유형과 2유형 기준에서 모두 유의미한 차이를 보였음.
- 연령이 높을수록 평생 가해 경험이 많았는데, 이는 연령이 높고 결혼기간이 길수록 배우자 폭력이 한 번이라도 발생할 가능성이 높기 때문인 것으로 해석할 수 있음.
- 교육수준별로는 중졸이하의 학력을 가진 남성이 고졸이하나 대졸이상의 학력을 가진 남성보다 폭력가해 비율이 높았고, 취업여부로는 취업을 하지 않은 남성이 취업한 남성보다 폭력가해율이 높게 나타남.
- 아동기에 가정폭력에 노출된 경험이 있는 남성과, 배우자에게 통제 행동을 한 적이 있는 남성이 그렇지 않은 남성보다 배우자 폭력 비율이 더 높았음.

<표 3> 개인특성별 배우자 폭력 가해

(단위 : %)

구분	평생 4유형	평생 2유형	구분	평생 4유형	평생 2유형
전체	15.4	6.1	취업여부		
만연령			취업	14.4	5.6
19-29세	0.0	0.0	미취업	22.7	9.4
30-39세	8.9	2.4	<i>p</i>	**	*
40-49세	12.4	6.2	아동기 가정폭력 경험		
50-64세	17.3	7.0	있음	18.7	7.2
65세 이상	23.1	7.4	없음	9.5	4.0
<i>p</i>	***	*	<i>p</i>	***	**
교육수준			배우자에 대한 통제행동		
중졸이하	23.7	10.6	있음	24.6	10.6
고졸	14.9	5.4	없음	11.1	3.9
대졸이상	12.8	5.1	<i>p</i>	***	***
<i>p</i>	***	**			

주: 1) 백분율은 1,272명(응답자수)을 기준으로 가중치를 부여하여 추정함

2) * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

가정폭력 관련 인식별 폭력 가해

- ▶ 가정폭력과 관련된 인식에 따라 배우자 폭력 가해에 차이가 있는지 살펴본 결과, 성역할태도, 가정폭력에 대한 허용적 태도, 가정폭력 신고의향에 따라 유의미한 차이를 보였음.
- ▶ 성역할태도가 가부장적일수록 배우자 폭력 가해 비율이 높았으며, 가정폭력에 대한 허용도가 상대적으로 높은 집단이 낮은 집단에 비해 가해 비율이 높게 나타났으며, 본인가정이나 이웃가정에 가정폭력 발생 시 신고의향이 없는 집단이 신고의향이 있는 집단보다 배우자 폭력 가해 비율이 더 높은 것으로 나타남.

<표 4> 가정폭력 관련 인식별 배우자 폭력 가해

(단위 : %)

구분	평생 4유형	평생 2유형	구분	평생 4유형	평생 2유형
가부장적 성역할태도			지원기관 인지		
상	22.9	8.8	0-3개	16.0	6.2
중	15.4	6.3	4-6개	14.8	5.9
하	8.8	2.7	<i>p</i>		
<i>p</i>	***	*	가정폭력 신고의향(본인가정)		
가정폭력 허용도			있음	12.8	5.2
중/상	17.9	8.3	없음	20.9	8.0
하	13.6	4.5	<i>p</i>	***	*
<i>p</i>	*	**	가정폭력 신고의향(이웃가정)		
법제도 인지			있음	14.1	4.8
0-3개	17.3	6.9	없음	19.6	10.0
4-6개	14.4	5.6	<i>p</i>	**	***
<i>p</i>					

주: 1) 백분율은 1,272명(응답자수)을 기준으로 가중치를 부여하여 추정함

2) * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

아동기 및 성인기 가정폭력 중복경험

- ▶ 아동기 가정폭력 경험
 - 응답남성 중 아동기에 부모로부터 학대를 당한 비율은 59.7%로, 성인 기혼남성 10명 중 6명은 아동기에 부모로부터 학대를 당한 경험이 있는 것으로 나타났음.
 - 학대유형별로 살펴보면, 신체적 학대 경험 55.5%, 정서적 학대 경험 33.6%, 방임 경험 6%였음. 학대를 경험했다고 응답한 남성의 약 과반수인 47.4%는 1개 유형의 학대를 경험했고, 46%는 2개 유형, 6.5%는 3개 유형을 경험한 것으로 나타남.

- 아동기에 부모 간 폭력을 목격한 비율은 응답남성의 37%였음. 아동기 가정폭력 경험률, 즉 부모로부터 학대나 부모 간 폭력 목격 중 하나라도 경험한 비율은 64%로, 아동기에 가정폭력에 노출된 경험이 상당히 높게 나타났음.
- 아동기에 부모로부터 학대를 경험한 비율과 부모 간 폭력을 목격한 비율을 볼 때, 학대를 경험한 응답자의 대부분은 부모 간 폭력도 목격했음을 알 수 있음. 이는 가정내 배우자 폭력과 자녀학대가 같이 발생할 위험이 높음을 시사함.

<표 5> 아동기 가정폭력 경험

		(단위 : %)	
구분	비율	구분	비율
아동기 학대 경험률	59.7	중복 학대유형 개수	
유형별 학대 경험률		1개 유형	47.4
신체적 학대	55.5	2개 유형	46.0
정서적 학대	33.6	3개 유형	6.5
방임	6.0	부모간 폭력목격률	37.0
		아동기 가정폭력 경험률	64.0

주: 1) 백분율은 1,272명(응답자수)을 기준으로 가중치를 부여하여 추정함

2) 중복 학대유형 개수는 아동기 학대 경험자를 대상으로 분석함

3) 아동기 가정폭력은 아동기 학대, 부모간 폭력목격 중 하나라도 경험한 비율임

▶ 아동기 가정폭력 피해와 성인기 배우자 폭력 가해

- 다음으로 아동기 가정폭력 피해와 성인기 배우자 폭력 가해의 중복 경험을 살펴본 결과, 평생 4유형을 기준으로, 응답남성의 31.6%는 둘 다 경험하지 않았다고 응답했음. 45.3%는 아동기 가정폭력만, 4.4%는 배우자 폭력가해만, 18.7%는 둘 다 경험했다고 응답하였음. 이를 보면 배우자에 폭력을 가한 남성의 상당 비율은 아동기에 가정폭력에 노출된 경험이 있음을 알 수 있음.

<표 6> 아동기 가정폭력 피해와 성인기 배우자 폭력 가해

			(단위 : %)		
변수	평생 4유형	평생 2유형	변수	평생 4유형	평생 2유형
경험없음	31.6	34.5	배우자 폭력가해만	4.4	1.5
아동기 가정폭력만	45.3	57.9	둘 다 경험	18.7	6.1

주: 1) 백분율은 1,272명(응답자수)을 기준으로 가중치를 부여하여 추정함

아동기 가정폭력 피해와 자녀학대

- ▶ 응답자의 아동기 가정폭력 피해와 응답자의 자녀에 대한 학대 가해의 중복경험을 미성년 자녀가 있는 응답자를 대상으로 분석한 결과, 응답남성의 35%가 둘 다 경험이 없었고, 42.7%는 아동기 가정폭력만 경험, 4%는 자녀학대 가해만, 18.3%는 둘 다 경험한 것으로 나타났음. 비율을 보면, 자녀를 학대한 경험이 있는 응답자의 상당수는 아동기에 가정폭력에 노출된 경험이 있다고 볼 수 있음.

<표 7> 아동기 가정폭력 피해와 자녀학대

(단위 : %)

변수	비율	구분	비율
둘다 경험없음	35.0	자녀학대만	4.0
아동기 가정폭력만	42.7	둘다 경험함	18.3

주: 1) 백분율은 미성년 자녀가 있는 519명(응답자수)을 기준으로 가중치를 부여하여 추정함

2) 미성년 자녀가 있는 응답자를 대상으로 분석함

- ▶ 아동기 가정폭력 노출경험과 성인기 배우자 폭력 가해의 중복경험에 따라 분류한 4집단 간 가정폭력 인식 수준에서 차이가 있는지 살펴본 결과, 둘 다 경험한 집단이 다른 집단에 비해 가부장적 성역할태도가 강하고, 가정폭력에 대해 보다 허용적인 태도를 보였으며, 가정폭력 신고의향은 낮은 것으로 나타났음.

<표 8> 아동기 가정폭력 피해와 자녀학대 집단간 가정폭력 관련 인식 차이

(단위 : 점)

구분	경험없음	아동기만	자녀학대만	둘다경험
가부장적 성역할태도	2.15	2.30	2.29	2.39
p	***			
가정폭력 허용도	1.80	1.83	1.80	1.99
p	***			
법제도 인지	4.29	4.43	3.87	4.10
p				
지원기관 인지	3.64	3.67	3.18	3.25
p				
가정폭력 신고의향	2.72	2.81	2.74	2.24
p	***			

주: 1) 백분율은 미성년 자녀가 있는 519명(응답자수)을 기준으로 가중치를 부여하여 추정함

2) 가정폭력 신고의향은 본인가정과 이웃가정의 가정폭력 발생시의 신고의향을 모두 포함함

3) * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

아동기 가정폭력, 성인기 배우자 폭력 가해, 자녀학대

- ▶ 미성년 자녀가 있는 남성을 대상으로 아동기 가정폭력 피해, 성인기 배우자 폭력 가해, 자녀학대 가해의 중복경험을 살펴본 결과, 세 가지 폭력의 중복경험이 전혀 없는 집단은 평생 4유형 기준으로 31.7%, 2유형 기준으로는 33.5%였음. 응답남성 3명 중 1명은 아동기 가정폭력 피해나 배우자 폭력 가해, 자녀학대 경험이 전혀 없으며, 3명 중 2명은 이 중 하나라도 경험하는 것으로 볼 수 있음.

<표 9> 아동기 가정폭력, 성인기 배우자 폭력 가해, 자녀학대(1)

(단위 : %)

변수	평생 4유형	평생 2유형	변수	평생 4유형	평생 2유형
모두 경험없음	31.7	33.5	아동기 가정폭력*배우자 폭력가해만	8.2	2.7
아동기 가정폭력만	34.5	40.0	아동기 가정폭력*자녀학대만	12.0	15.2
배우자 폭력가해만	3.3	1.5	배우자 폭력가해*자녀학대만	1.3	0.1
자녀학대만	2.7	3.9	아동기 가정폭력*배우자 폭력가해*자녀학대	6.3	3.1

주: 1) 백분율은 미성년 자녀가 있는 519명(응답자수)을 기준으로 가중치를 부여하여 추정함

- ▶ 평생 4유형 기준으로, 1세대만 폭력을 경험한 비율은 40.5%였고, 2세대만 경험한 비율은 21.4%, 3세대 모두 폭력을 경험한 비율은 6.3%로, 2세대 이상 폭력을 중복적으로 경험한 비율은 27.7%인 것으로 나타났음. 평생 2유형 기준으로는 2세대 경험이 18%, 3세대 경험은 3.1%로, 2세대 이상 중복경험 비율은 21.1%였음.

<표 10> 아동기 가정폭력, 성인기 배우자 폭력 가해, 자녀학대(2)

(단위 : %)

변수	평생 4유형	평생 2유형	변수	평생 4유형	평생 2유형
경험없음	31.7	33.5	2세대만 폭력경험	21.4	18.0
1세대만 폭력경험	40.5	45.3	3세대 모두 폭력경험	6.3	3.1

주: 1) 백분율은 미성년 자녀가 있는 519명(응답자수)을 기준으로 가중치를 부여하여 추정함

2) 미성년 자녀가 있는 응답자를 대상으로 분석함

3) 1세대 폭력경험은 아동기 가정폭력만, 배우자 폭력가해만, 자녀학대만 경험한 응답자의 비율임

4) 2세대 폭력경험은 아동기 가정폭력과 배우자 폭력가해, 아동기 가정폭력과 자녀학대, 배우자 폭력가해와 자녀학대를 경험한 응답자의 비율임

5) 3세대 폭력경험은 아동기 가정폭력, 배우자 폭력가해, 자녀학대를 모두 경험한 응답자의 비율임

3

시사점 및 정책제언

남성의 가해에서는 개인특성으로 연령이 높을수록, 교육수준이 낮을수록, 미취업 집단에서, 아동기에 가정폭력을 경험한 집단에서, 배우자에게 통제행동을 가한 경험이 있는 집단에서 가해 경험이 유의미하게 높게 나타났으며, 여성 분석에서도 마찬가지로 응답 기혼 남성 10명 중 6명 이상(64%)이 아동기 가정폭력 경험이 있다는 결과에서 주목할 필요가 있음.

가해남성은 가부장적 성역할태도, 가정폭력에 대한 허용적 태도, 가정폭력 신고의향이 배우자 폭력 가해와 연관성이 있는 것으로 나타남. 이는 관련 선행연구에서 강조하고 있듯이, 배우자 폭력을 예방하기 위한 정책에서 보다 평등적인 성규범, 가정폭력을 허용하지 않는 문화를 강화하는 것이 필요하며, 여성과 남성 모두의 인식을 변화하도록 하는 개입이 필요함을 시사함.

본 연구에서는 사회의 전반적인 폭력 허용도를 분석에 포함하고 있지 않지만, 가정폭력에 대해 허용적인 사회는 사회의 전반적인 폭력 허용도도 높은 경향이 있을 것으로 추정할 수 있음.

- ▶ 남성이 더 높은 수준의 폭력을 경험하는 사회에서 여성폭력도 더 많이 일어나는 것으로 보고되고 있기 때문에(Jewkes et al., 2015: 1580), 가정폭력과 여성대상 폭력뿐 아니라 사회의 전반적인 폭력 허용도를 낮추는 통합적인 변화와 개입 노력이 필요함.

배우자 통제가 가정폭력과 관련성이 있음이 확인되었음.

- ▶ 배우자 통제가 일어나는 관계에서는 직접적인 폭력이 발생하지 않더라도 부부뿐 아니라 자녀에게도 억압적인 가정환경과 가족관계가 형성될 수 있으며, 이는 이후 배우자 폭력이나 자녀학대로 이어질 위험도 높은 것으로 나타남. 지금까지 우리나라의 가정폭력에 대한 접근은 폭력적인 행동에 집중되어 왔으며, 비폭력적이지만 배우자를 통제하기 위해 다양한 방법으로 사용되는 통제행동에 대한 관심과 개입은 매우 미흡했음.
- ▶ 선행연구에서도 마찬가지로 본 연구결과에서도 남성의 통제행동은 배우자 폭력과 자녀학대 발생과 연관성이 강한 변수로 나타났음.

아동수당 도입에 따라 현금지원과 서비스지원의 역할분담을 명확히 하고 보편적 수당의 원리를 구현해 나갈 필요

김은지 연구위원
02-3156-7104 kimeunji@kwidmail.re.kr

요약

- 아동수당은 아동을 키우는 가족에게 매달 지급하는 보편적 수당형태의 현금급여로, 자산조사를 통한 낙인이나 빈곤의 덧 문제를 유발하지 않고 사회통합에 기여하는 사회적 급여의 가장 진화된 형태로 볼 수 있음.
- 본 연구는 아동수당이 아동양육의 어떤 비용까지를 잠재적인 비용지원의 범위로 볼 것인지, 기존 유자녀가족 지원정책과의 관계는 어떻게 설정한 것인지를 모색하고자 하였음.
- 본 연구의 주요 연구결과는 다음과 같음.
 - 아동수당이 목표로 하는 소비지출의 지원범위를 필수재이면서 개별재의 성격이 강한 소비지출로 제한하였음. 이와 같은 재화를 소비지출 영역에서 확인해보면 식료품, 피복신발, 가사집기 및 광열수도 공공이용료 등이 포함됨. 즉 일상생활에서 가장 필요한 의(衣)·식(食)과 관련된 범주와, 주(宙) 관련 범주 중 가사집기 및 공공 난방·수도 이용료 등을 우선적 현금지원의 대상으로 볼 수 있음.
 - 해외 주요 국가들의 가족 관련 소득보장제도를 분석한 결과, 주요 국가들은 가족 관련 수당, 기초생활보장제도, 자녀관련 세제 혜택을 다층적으로 구비하고 있었으며, 전체 유자녀가족 지원체계 내에서 아동수당은 중요한 역할을 수행하고 있었음. 아동수당은 대부분의 국가에서 보편적 급여로 소득계층에 관계없이 지급되고 있었으며, 급여액은 대부분 아동양육에 사용될 것이므로 과세범위에서도 제외되는 것이 일반적인 경향이었음.
- 이상의 내용을 바탕으로 다음과 같은 정책을 제언함.
 - 아동수당은 우선 기초생활보장 생계급여 등과 별도로 지급하되, 장기적 소득보장 패키지 방향은 사회적 합의를 이루어 갈 필요가 있음.
 - 한부모가족 아동양육비는 기초생활보장제도가 커버하지 못하는 한부모가족의 추가비용에 대한 지원으로 자리매김하고, 아동수당과 병급을 허용함.
 - 아동수당은 전계층에 보편적으로 지급하도록 하고, 역진성의 문제가 발생한다면 과세소득에 포함하여 조세체계 내에서 해결하도록 함.
 - 아동양육비용 중 현금으로 지급할 범위와 서비스로 지원할 범위를 구분하고, 보육서비스의 경우는 서비스 지원을 원칙으로 하여 양육수당은 아동수당에 장기적으로 흡수, 통합될 필요가 있음.

- ▶ 아동수당은 아동을 키우는 가족에게 매달 지급하는 보편적 수당형태의 현금급여로, 자산조사를 통한 낙인이나 빈곤의 덧 문제를 유발하지 않고 사회통합에 기여하는 사회적 급여의 가장 진화된 형태로 볼 수 있음.
 - 아동수당은 1930년대에서 1950년대까지 서구 복지국가의 가족지원체계의 중심을 이룬 정책으로서, 비교적 단기간에 압축적으로 모든 유럽 국가에 도입이 완료된 정책임. 이전에는 찾아보기 어려운 파격적인 형태의 보편적 수당으로서, 수직적 재분배보다 수평적 재분배를 본격적으로 개념화한 특별한 사회보장제도의 특성을 지니고 있음(김수정, 2002).
- ▶ 이와 같은 개념적 특이성 때문에 아동수당을 도입하고 제도화하는 과정에서 아동수당의 성격과 지원근거에 대한 새로운 논거가 필요함.
 - 김수정(2002)이 제시하는 바와 같이, 유럽국가에서 아동수당은 아동이 있는 가구의 비용을 보전하는 것을 전반적인 목표로 하는 가운데, 인구나 국력에 대한 관심, 거시 경제관리의 차원, 보편적 급여를 통한 계급연대적 복지제도의 정비 필요성, 양육역할에 대한 사회적 인정과 보상 필요성 등의 다양한 요인이 아동수당의 도입에 영향을 미쳤음. 이와 같은 요인들은 현재의 한국사회에서 아동수당의 도입을 추동한 요인으로 작동하고 있는 것으로 보임.
- ▶ 한국의 아동수당은 여러 제도의 각축 과정에서 특정된 제도적 경로 내에서 도입되기 때문에, 제도적 역할 재분배의 논거를 구축할 필요가 있음.
 - 아동수당이 아동을 키우는 가족에 대한 정책이라면, 어떤 비용까지를 잠재적인 비용지원의 범위로 볼 것인지, 기존에 확대되었던 보육서비스나 양육수당 등과의 관계를 어떻게 설정할 것인지, 저소득층에 대한 공공부조제도인 기초생활보장제도 및 저소득층 부가급여인 한부모가족 아동양육비 등과의 관계는 어떻게 설정할 것인지를 모색할 필요가 있음.

소비지출의 분류와 현금지원의 필요영역

- ▶ 아동을 양육하는 데에 다양한 소비지출이 발생한다면, 그 중 어떤 영역은 국가가 책임질 것인지, 책임진다면 어떤 영역을 현금으로 지원하고 어떤 영역은 서비스로 지원할 것인가에 대한 탐색이 이루어질 필요가 있음.
 - 소비지출의 비목을 기본적으로 사회적인 욕구충족을 위해 필수적인 정도에 따라 ‘필수재’와 ‘선택재’로, 주로 국가에 의해 대규모로 제공되거나 통제되고 집합적으로 소비되는 정도에 따라 ‘집합재’와 ‘개별재’로 구분할 수 있음. 예컨대 식료품은 가장 분명한 개별재이자 필수재의 성격을 보이며, 피복신발, 가사집기 등은 개별재이면서 필수재에 해당하는 항목이 상당히 많은 것으로 나타남(여유진, 2002).
- ▶ 이와 같은 지출항목 분류에 따라 아동양육의 지원범위를 다음과 같이 설정해볼 수 있음.
 - 우선 필수재에 가까운 성격을 지닌 것에 대해서는 국가가 지원함. 특히 아동의 경우 초기의 안정적인 성장환경을 제공한다는 측면에서 아동을 위한 소비지출 필수재를 국가가 지원할 필요성에 대해서는 사회적 동의가 어렵지 않게 이루어질 것으로 기대할 수 있음.
 - 필수재 중 집합재로서의 가치가 적은 것에 대해서는 현금으로 지원하는 것을 원칙으로 함. 예컨대 식료품이나 피복신발비의 경우는 개별재로서의 성격이 강하므로 개별적으로 생산된 재화에 대한 소비자원으로서 현금지원을 하는 것이 적절할 것임.
 - 필수재이면서 집합재로서의 성격이 비교적 분명한 경우에는 현금이 아닌 서비스로 제공하고, 국가가 안정적인 집합적 소비체계를 제공하는 것이 원칙이 되어야 할 것임. 이와 같이 집합재의 성격이 강한 경우, 집합적 소비체계가 이미 구축된 경우에는 그 공공이용료에 대한 현금지원이 이루어질 수 있을 것임. 그러나 집합재의 성격이 강함에도 공공 소비체계가 구축되어 있지 않고, 시장에 공급이 맡겨져 있어 사실상 개별재의 성격이 크게 나타나는 경우, 그 비용에 대한 지원은 시장공급을 더욱 활성화시켜 공공 소비체계를 잔여화시킬 우려가 있기 때문에 이용료에 대한 지원은 제한하는 것이 원칙이 되어야 할 것임. 그러나 이 영역은 때로 불평등이 가장 크게 나타나는 영역으로, 이용하지 못하는 사람에 대한 불이익이 가장 크게 나타날 수 있어, 공공 전달체계가 구축되기 전까지 한시적으로 비용지원을 할 수 있는 여지도 있음.

- ▶ 이러한 원칙에 비추어 볼 때 본 연구에서는 현금지원으로서 아동수당의 지원범위를 필수재이면서 개별재의 성격이 강한 소비지출로 제안하고자 함. 나아가 필수재이면서 집합재의 성격이 있는 경우, 공공 이용료에 대해서도 지원범위에 포함되는 것으로 함. 민간 이용료에 대해서는 공공 전달체계가 활성화되기 이전까지라는 전제하에서 부분적으로 포함 가능한 것으로 함. 이와 같은 지원범위를 앞서의 소비지출 영역에서 확인해보면 식료품, 피복신발, 가사집기 및 ‘광열수도’의 공공이용료가 포함될 수 있음. 즉 일상생활에서 가장 필요한 의(衣)·식(食)과 관련된 범주와, 주(宙)는 거주에 필요한 공공 서비스이용료를 우선적인 현금지원의 대상으로 볼 수 있을 것임.
- ▶ 실제로, 아동수당의 지원근거와 범위를 서술한 역사적 문건들에서도 이와 같은 영역을 기준으로 아동수당을 지급할 것을 명시한 경우들이 발견됨. 예컨대 1942년 영국의 베버리지 보고서는 “아동수당은 모든 아동에게 음식, 의복, 광열수도 욕구를 충족시킬 수준이어야” 하며, “음식, 의복, 광열수도 비용을 고려해서 주 8실링으로 정한다”고 설명하고 있음(Beveridge, 1942: 155). 1952년 규정된 ILO의 사회보장 협약 또한 식료품, 피복신발, 가사집기 지출을 아동수당의 우선적인 지원범위로 규정하고 있음.

아동양육비 지출 분석

- ▶ 본 연구는 2016년 통계청 「가계동향조사」를 활용하여 아동양육비 지출을 분석하였음. 가계동향조사의 대분류를 기준으로 소비지출항목을 집계하였으며, 소득5분위별로 무자녀가구, 1자녀가구, 2자녀가구를 구분하여 평균값을 제시하였고, 노인가구는 제외하였음.
- ▶ 아동양육비 분석결과를 주요 소비지출 범주 확대에 따라 자녀수별, 소득분위별로 제시하면 <표 1>과 같음. 2016년 가계동향조사에서 비노인가구의 평균 미성년아동수는 1.69명으로, 1자녀 비용과 2자녀 비용 사이에서 아동수당의 수준을 제시할 수 있을 것임. 아동수당이 빈곤층에 대한 최저비용의 보장이 아니라 모든 아동에 대해 적절한 수준의 비용을 보장하는 것을 목표로 한다는 점에서 최저소득층이 아닌 전체 평균을 기준으로 비용을 제시하고자 하였음.
- ▶ 가장 좁은 범위의 지출을 목표로 하여 식료품, 의류·신발비용만을 추계해 볼 경우 1자녀는 13만 2천원, 2자녀는 자녀당 9만 4천원 정도의 비용이 평균적으로 지출되므로, 아동수당 지원수준은 1자녀와 2자녀 사이인 10만원을 아동 1인당 지원액으로 제시할 수 있음. 이는 현재 아동수당의 수준으로 논의되고 있는 내용과 유사함. 즉 현재의 10만원의 아동수당은 필수재이면서 개별재의 성격이 가장 분명한 식료품, 의류·신발에 대한 지원을 목표로 하는 금액으로 볼 수 있을 것임.

- ▶ 다음으로 좀더 필수재의 성격이 약한 가정용품·가사서비스의 비용을 추계해볼 경우, 1자녀는 17만 1천원, 2자녀는 12만원 정도의 비용이 평균적으로 지출됨. 추가로 집합재의 성격이 강한 주거·수도광열의 비용까지 포함하더라도 1자녀는 20만 7천원, 2자녀는 13만 7천원으로 큰 차이가 발생하지 않음. 즉 필수재의 성격이 좀 더 약한 가정용품·가사서비스, 집합재의 공공이용료에 주로 해당되는 주거·수도광열 지출에 대한 지원까지 목표로 할 경우, 아동수당의 지원수준은 15만원을 아동1인당 지원액으로 제시할 수 있을 것임.
- ▶ 한편 아동에 대한 소비지출에서 큰 비중을 차지하며 집합재로 소비되는 것이 적절하나 선택재로서 소비되고 있는 교육지출까지 포함할 경우, 1자녀는 52만 8천원, 2자녀는 38만 4천원 수준까지 급격하게 비용이 증가하게 됨. 공교육의 역할을 회복하고 집합재로서 교육시스템이 적절히 작용하기 전까지 한시적으로 이 영역에 대한 부분적인 지원을 할 수도 있을 것이나, 평균 수준까지 교육비지출을 아동수당으로 지원하는 것은 지원 적절성이나 재정 규모 측면에서도 과다할 것으로 판단됨.

<표 1> 소비지출 범주 확대에 따른 아동1인당 평균 양육비

(단위: 원)

자녀수	총계				
					+ 교육
				+ 주거·수도광열	
	식료품, 의류·신발	+ 가정용품·가사서비스			
1자녀	131,950	170,824	207,056	527,630	884,991
2자녀	94,425	120,465	136,531	383,941	566,914

자료: 2016년 통계청 「가계동향조사」 재분석

- ▶ 본 연구에서는 아동수당의 지출범위를 필수재이면서 개별재의 성격이 분명한 식료품, 의류·신발을 1차적 지원범위로, 필수재의 성격이 보다 약하고 집합재의 성격도 일부 가지는 가정용품·가사서비스, 주거·수도광열지출을 2차적 지원범위로 할 것을 제안함. 1차적 지원범위에서는 현 수준에서 10만원을, 2차적 지원범위에서는 현 수준에서 15만원 정도를 지출액으로 설정할 수 있을 것이며, 이 비용은 이후 물가상승에 맞추어 함께 조정될 필요가 있을 것임.

주요국의 가족 관련 소득보장제도 분석

- ▶ OECD 주요 국가들의 아동수당 등 가족급여와 공공부조, 조세체계와의 관계를 정리해 보면 다음과 같음.
- ▶ 우선 보편적 아동수당이 분명하게 자리잡고 있는 북구국가들의 경우, 아동수당과 양육비지원수당(양육비대지급수당)이 전계층 보편급여로 명확하게 자리잡고 있고, 이들은 공공부조의 자산조사 대상인 소득에 포함되지만, 과세대상에서는 제외되고 있음.
 - (핀란드) 한부모의 아동에 대해서는 별도의 추가 아동수당을 지급하고 있음. 이들 국가의 공공부조의 경우 급여수준 자체가 가족구성과 아동의 연령을 반영하여 결정되기 때문에, 공공부조에 아동을 위한 특별 제도를 따로 두고 있지 않음. 즉 제도간의 역할 분배가 매우 분명하며, 수당은 명확하게 보편적 급여의 역할을 하고 있고, 이는 생계비 지원의 성격으로 공공부조의 자산조사 대상에는 포함되며 과세소득의 대상은 아닌 것으로 나타나고 있음.
 - (독일) 아동과 관련된 각종 사회보장제도가 복잡하게 얽혀 있음. 아동수당의 경우 보편적 수당이지만, 조세체계와 연동되어 있음. 독일의 아동수당은 수당과 자녀세액공제 중에서 선택해서 받을 수 있어 부모의 소득이 높은 일부 가구의 경우 후자를 통해 혜택을 받게 되며, 부모의 수입으로 본인들의 생활유지는 가능하지만 자녀의 최저생계비를 충당하지 못하는 일부 가구에게는 추가 아동수당이 지급됨. 이와 같은 아동수당들은 북구국가들과 마찬가지로 공공부조의 자산조사 범위에는 포함되지만, 과세범위에는 포함되지 않음. 이는 수급가구의 생계비지원 목적의 소득은 공공부조의 자산조사 범위에 포함하고, 다른 목적의 소득은 포함하지 않는 원칙과 아동의 최저생계비에는 세금을 부과하지 않는다는 연방 헌법재판소의 판결에 따른 것임. 독일은 복잡한 소득보장체계를 구축하고 있기 때문에 급여들간의 관계에 대해서 이와 같은 원칙을 수립해두고 있음. 가족급여의 하나로 분류되기도 하는 한부모 부가급여는 공공부조와 연동된 시스템으로, 공공부조 자산조사나 과세가 적용되지 않음.
 - (영국) 모든 소득보장제도가 탈빈곤에 집중되어 있고, 유자녀가족 지원체계 역시 조세환급시스템을 활용하여 빈곤층에 급여를 집중시키고 고소득층의 급여는 최소화하는 정책구조를 보여주고 있음. 오랜 전통을 가지고 있는 영국의 아동수당제도는 최근 일부 고소득층에 대해 아동수당을 세금으로 반납하는 제도를 신설하였음. 그 외에 선별적 세액공제 형태의 아동세액공제, 근로세액공제제도를 갖추고 있으며, 아동세액공제는 영국 유자녀가족 지원정책의 핵심적인 역할을 담당하고 있음. 아동수당과 두가지 세액공제는 모두 자산조사 소득에 포함되지 않고 별개로 운영되며, 최근의 고소득층에 대한 아동수당 과세 이외에는 과세범위에도 해당되지 않음. 특히 공공부조 소득여부에 아동 관련 급여들이 적용 제외되고 있는 것은, 이들 수당이 아동을 양육하기 위한 보편적 생계비 지원의 특징보다는 빈곤층에 대한 선별적 제도의 성격이 강함을 보여주는 것으로 볼 수 있음.

- (일본) 선별적인 형태의 아동수당이 지급되고 있고, 자산조사가 더 엄격한 한부모급여도 따로 구축하고 있음. 이 급여들은 공공부조의 소득으로 포함되지 않고, 과세소득에 포함되지도 않음.
- ▶ 이상의 사례를 종합해보면, 본 연구에서 검토한 국가들의 대다수는 가족급여를 과세대상으로 설정하고 있지 않으며, 이는 독일의 헌법재판소에서 명확히 제시한 것처럼 아동의 생계비는 과세대상이 아님을 전제하고 있기 때문으로 판단됨. 단 영국과 같이 고소득층에 대한 급여를 줄이는 과정에서 일부 계층의 아동수당에 과세를 부과하는 형태는 발견됨.
- ▶ 가족급여 중 보편적 급여의 경우 대부분 공공부조의 자산조사 소득에 포함되고 있으며, 이는 생계비 지원의 급여에 대해서는 이중지원을 하지 않는다는 독일의 원칙과 맥을 같이 하는 것으로 판단됨. 스웨덴, 핀란드, 독일 등 보편적 수당이 확충된 국가들에서는 아동수당이나 양육비대지급수당과 같이 보편적 급여의 경우 모두 공공부조 자산조사 소득에 포함함. 단 독일의 경우 보충아동수당과 같은 선별적 급여는 공공부조의 자산조사 대상에 포함하지 않고 있음.
- (영국) 보편적 아동수당을 공공부조의 자산조사 대상에 포함하지 않고 있어 저소득층에게 집중된 급여체계를 보여줌. 일본이나 우리나라의 경우 가족급여를 선별적으로 운영하며, 공공부조 내에 급여를 소득으로 산정하지 않고 분리운영하고 있음.
- ▶ 아동수당에 한정해서 살펴보면, 대부분의 국가들에서 아동수당은 보편적으로 지급되고 있고, 공공부조의 자산조사 소득에는 포함하고 있으며, 과세소득에는 포함하지 않고 있음. 이러한 경향에서 벗어나는 것은 영국으로, 영국의 아동수당은 보편수당이지만 공공부조 자산조사에 포함하지 않고, 최근에는 일부 고소득층에게 세금을 부과하는 방식으로 아동수당을 환수하고 있음. 아동수당을 제도 자체에서 선별적으로 지급하고 있는 국가는 가족급여가 충분하지 않은 일본이 유일함.

<표 2> 공공부조와 가족급여 간 대체관계

국가	가족급여명	보편급여/선별급여, 아동연령 (학생인 경우)	공공부조 자산조사 소득에 포함여부	과세소득에 포함여부
스웨덴	아동수당(Barnbidrag, child benefit)	보편, 15세(19세)	포함	비과세
	양육비지원수당 (Undehållsstöd, maintenance support)	보편, 15세(19세)	포함	비과세
핀란드	아동수당 (Lapsilisä, child benefit)	보편, 16	포함	비과세
	한부모추가 아동수당 (Lapsilisän Yksinhuoltajakorotus, single-parent supplement to child benefit)	보편, 16	포함	비과세
	양육비지원수당 (Elatustuki, child maintenance allowance)	보편, 17	포함	비과세
독일	아동수당/가족세액공제 (Kindergeld)	보편, 18(25)	포함	비과세
	보충아동수당 (Kinderzuschlag)	선별, 18(25)	-	비과세
	양육유지수당 (Unterhaltsvorschuss)	보편, 11 *최대 6년	포함	비과세
	한부모 부가급여 (Grundsicherung für Arbeitsuchende)	선별, 18(25)	-	-

국가	가족급여명	보편급여/선별급여, 아동연령 (학생인 경우)	공공부조 자산조사 소득에 포함여부	과세소득에 포함여부
영국	아동수당(Child Benefit)	보편, 15(19) *고소득층 과세로 선별효과	비포함	비과세, 고소득층 일부과세
	아동세액공제(Child Tax Credit)	선별, 15(19)	비포함	비과세
	근로세액공제(Working Tax Credit)	선별	비포함	비과세
일본	아동수당(Jido Teate, child allowance)	선별, 15	비포함	비과세
	한부모급여(Jido Fuyo Teate, lone parent benefit)	선별, 18	-	비과세
한국	한부모 아동양육비	선별, 12	비포함	비과세

3

정책제언

- ▶ 이상의 내용을 바탕으로 다음과 같은 정책을 제안하였음.
 - 아동수당은 우선 기초생활보장제도의 가구특성별 지출 항목 내에 포함하여 기초보장 생계급여와 별도로 지급하되, 장기적인 소득보장 패키지 방향은 향후에도 논의가 필요함.
 - 본 연구에서 검토한 대부분의 유럽 국가들에서 아동수당은 생계비 지원의 역할을 하기 때문에 공공부조 자산조사 범위에 포함되고 있었음. 그러나 수당 제도가 확충되지 못한 국가들에서는 공공부조 자산조사 범위에 아동수당을 포함하지 않는 사례들도 발견됨.
 - 아직까지 아동에 대한 수당제도가 충분하지 않은 한국사회에서 아동수당을 도입하는 단계에서 공공부조 자산조사 범위에 아동수당을 포함하는 시도는 저소득층에 대한 지원수준을 낮출 수 있는 위험을 가져올 수 있기 때문에, 안정적인 수당체계가 구축된 이후에 공공부조 제도에서 공제하는 방안을 검토해 나갈 필요가 있음.
 - 한부모가족 아동양육비는 기초생활보장제도가 커버하지 못하는 한부모가족의 추가비용에 대한 지원으로 자리매김하고, 아동수당과 병급을 허용함.
 - 아동수당은 모든 아동에게 꼭 필요한 재화 중에서 개별적으로 소비되는 것이 적절한 식료품, 의류 등의 지원을 위한 것으로, 한부모가족 아동양육비는 공공부조 제도 내에서 한부모가족의 추가적인 욕구를 지원하기 위한 것으로 제도의 목표를 구분하여 설계할 필요가 있음.
 - 한부모가족 아동양육비와 아동수당의 상호 공제는 장기적으로 기초생활보장제도와 아동수당의 상호 공제와 함께 이루어지는 것이 적절한 제도개선의 속도와 방향으로 판단됨.

- 아동수당은 전계층에 보편적으로 지급하도록 하고, 고소득층에 대한 혜택을 줄이고자 한다면 과세소득에 포함하여 조세체계 내에서 역진성을 해결하도록 할 필요가 있음.
 - 본 연구에서 검토한 주요 국가들의 지원체계에서 아동수당은 대부분 보편적 급여로 지급되고 있었으며, 고소득층을 제외하려는 경우에도 직접적으로 자산조사를 통해 제외하기 보다는 보편적 지급 이후에 과세를 통해 환급하는 방식을 취하고 있는 것이 일반적이었음.
 - 지급 단계에서 고소득층을 제외하는 방식은 아동을 키우는 모든 가족에 대한 비용 지원이라는 아동수당의 본래적 목표를 훼손할 수 있으며, 아동수당이라는 사회정책을 지지하는 정치적 연대에도 큰 결함을 낳을 수 있는 위험한 방식이 될 수 있음.
- 아동양육비용 중 현금으로 지급할 범위와 서비스로 지원할 범위를 구분하고, 보육서비스의 경우는 서비스 지원을 원칙으로 하며 양육수당(child-care allowance)은 아동수당(child allowance)에 장기적으로 흡수, 통합될 필요가 있음.
 - 한국사회에서는 그동안 서비스 중심의 정책지원으로 인해 서비스를 이용하지 않는 사례에 대한 제한적인 소득보장을 실시하고 있고, 그 결과 서비스와 수당의 역할분배에 대한 적절한 논리가 구축되지 않고 있음.
 - 본 연구는 개별재의 성격이 강한 지출은 수당으로, 집합재의 성격이 강한 지출은 서비스로 지원할 것을 제안함. 이러한 구분에 따르면 기본적인 의(衣)·식(食)에 드는 비용과 주(宙)에 필요한 일부 공공요금에 대한 지출은 현금으로 지원하고, 돌봄이나 교육과 같은 지출은 서비스로 지원하는 것이 적절한 역할분배가 될 것임.
 - 양육수당의 경우는 원칙적으로 보육서비스로 지원되도록 하며, 보육서비스가 지원되기 어려운 지역에 한해서 제한적으로 지원되는 것이 원칙이 될 필요가 있음. 물론 이러한 원칙이 단기간에 정책으로 실현되기는 쉽지 않을 것으로 예상되지만, 장기적으로는 이와 같은 제도들 간의 논리적 역할 정립을 염두에 두고 정책을 개선해나갈 필요가 있을 것임.

참고문헌

김수정(2002). 복지국가 가족지원체계의 구조변화에 관한 일연구: 가족수당과 보육지원 프로그램을 중심으로 (서울대학교 박사학위논문).

여유진(2002). 한국에서의 소비지출 불평등에 관한 연구 : 집합적 소비의 사회복지적 함의를 중심으로 (서울대학교 박사학위논문).

주관부처: 저출산·고령사회위원회, 보건복지부 아동복지정책과·보육정책과, 여성가족부 가족지원과

가정폭력 경찰 대응의 한계와 피해자 인권 보호를 위한 경찰 개입 방안

김정혜 부연구위원
(02-3156-7159, kjhye@kwdimail.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

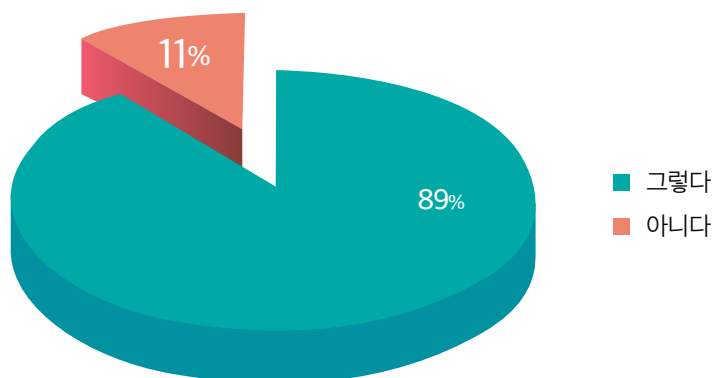
경찰 설문조사 분석 결과

- ▶ 응답자들의 성평등 의식은 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 폭력 허용도는 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 비일관성이 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 경고조차 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 대응조차 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.