KOREAN
WOMEN'S
DEVELOPMENT
INSTITUTE

젠더리뷰

기획특집

변화하는 젠더폭력의 사각지대와 피해자 보호지원을 위한 정책적 과제

- **인공지능 매개 젠더폭력의 확장·변형과 피해자 보호·지원의 과제**
  김애라 | 한국여성정책연구원 연구위원

- **교제폭력 법제화 논의의 쟁점과 과제 : 관계 기반 위험과 피해자 안전을 중심으로**
  박상민 | 한국여성정책연구원 부연구위원

- **여성폭력 피해자 주거지원의 한계와 개선방안 : 현행 공공주거지원제도와 여성폭력 피해자 지원제도를 중심으로**
  황정임 | 한국여성정책연구원 선임연구위원

KOREAN WOMEN'S DEVELOPMENT INSTITUTE

교제폭력 법제화 논의의 쟁점과 과제 : 관계 기반 위험과 피해자 안전을 중심으로[1)]

박상민 한국여성정책연구원 부연구위원

1. 들어가며

교제관계에 있거나 있었던 상대방에 의한 폭력이 살인으로 이어지는 사건이 반복되면서 교제폭력에 대한 입법적 대응 필요성이 강조되고 있다. 교제폭력은 더 이상 연인 사이에서 발생하는 사적인 갈등이나 우발적인 폭력으로 다루기 어렵다는 사회적 인식 역시 확산되고 있다. 이에 따라 국회에서는 교제폭력을 별도의 법률로 규율하거나, 현행 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 가정폭력처벌법) 또는 「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」(이하 스토킹처벌법)의 적용범위를 확대하는 다수의 법률안이 발의되어 왔다. 정부 역시 교제폭력 법제화와 피해자 보호를 위한 잠정조치 및 피해자보호명령 등의 도입을 주요 정책과제로 제시하고 있다.

교제폭력에 대한 별도의 법적 대응이 필요한 이유는 교제관계에서 발생하는 폭행이나 협박이 현행 형사법으로 처벌되지 않기 때문은 아니다. 교제 중인 상대방에 대한 폭행·협박·상해·감금·성폭력·재물손괴 등은 이미 각각의 형사법규에 따라 처벌될 수 있다. 그럼에도 교제폭력 법제화가 지속적으로 요구되는 것은 일반적인 폭력범죄에 대한 사후적 처벌만으로는 교제관계에서 나타나는 지속적·반복적 위험에 충분히 대응하기 어렵기 때문이다.

교제폭력의 특징은 개별적인 폭력행위 자체뿐 아니라 가해자와 피해자 사이에 형성되어 있는 관계에서 비롯된다. 가해자는 교제관계를 통해 피해자의 주소와 직장, 일상생활의 패턴, 가족 및 지인관계 등 다양한 사적 정보를 알고 있으며, 피해자에게 반복적으로 연락하거나 접근하기도 용이하다. 이러한 특성은 폭력의 반복과 통제를 가능하게 할 뿐만 아니라 피해자가 관계를 종료하거나 신고·고소와 같은 공적 대응

1) 이 글은 박상민·홍미리·정다은·전윤경(2026), 친밀한 관계 기반 폭력 대응 및 피해자 보호 강화를 위한 법제화 연구(한국여성정책연구원)를 바탕으로 관련 자료를 추가하고 일부 내용을 정리하여 재구성한 것입니다.

을 선택하는 경우 보복 위험으로 전환될 수도 있다. 따라서 교제폭력에 대한 법적 대응에서는 이미 발생한 개별 범죄를 어떻게 처벌할 것인지뿐만 아니라, 추가 폭력의 위험을 어떻게 조기에 발견하고 가해자와 피해자를 분리하며 그 위험이 해소될 때까지 어떠한 방식으로 관리할 것인지가 중요한 과제가 된다.

실제로 친밀한 관계에서 발생하는 범죄는 중대한 결과로 이어지는 비율이 높게 나타난다. 2023년 경찰청 집계에 따르면 친밀한 관계에서 발생한 살인은 192건으로 전체 살인사건 778건의 약 25%에 해당한다.[2] 또한 2016년부터 2021년 사이 신변보호 기간 중 추가 범죄가 발생한 사건을 분석한 연구에서는 피해자와 가해자가 전·현 배우자나 연인 등 친밀한 파트너 관계인 경우가 88.7%에 이르렀으며, 추가 범죄 중에는 살인 및 살인미수 등 중대범죄도 상당한 비중을 차지하였다.[3] 이러한 자료는 교제폭력을 포함한 친밀한 관계에서의 폭력이 신고나 공권력의 개입 이후에도 지속될 가능성이 있으며, 사건 초기부터 재범 및 보복 위험을 적극적으로 관리할 필요가 있음을 보여준다.

그러나 현행 법체계에서는 교제폭력 피해자를 가해자로부터 신속하게 분리할 수 있는 법적 수단이 충분하지 않다. 가정폭력처벌법은 응급조치, 긴급임시조치, 임시조치, 피해자보호명령 등 다양한 보호수단을 마련하고 있지만 현재 또는 과거의 법률상·사실상 배우자 등 법에서 정한 '가정구성원' 사이의 폭력에 적용된다. 따라서 혼인 의사가 없는 일반적인 교제관계에서 발생하는 폭력은 그 적용대상에서 제외된다. 한편, 스토킹처벌법에 따른 긴급응급조치와 잠정조치 등은 피해자와 가해자의 관계와 무관하게 적용될 수 있으나, 문제되는 행위가 법에서 정한 스토킹행위에 해당하여야 한다는 한계를 갖는다.

결국 교제폭력 법제화에서 문제되는 법적 공백은 '교제폭력을 처벌할 수 없는 공백'이라기보다, 교제관계를 기반으로 반복·심화될 위험이 있는 폭력에 조기에 개입하여 피해자를 보호할 수 있는 '위험관리의 공백'이라고 할 수 있다. 이하에서는 이러한 문제의식에 기초하여 교제폭력 법제화에서 중점적으로 검토할 필요가 있는 세 가지 과제를 살펴본다. 첫째, 교제폭력에 대한 특별한 법적 개입이 필요한 근거를 관계 기반 위험이라는 관점에서 검토하고, 이를 토대로 교제관계 또는 친밀관계의 법적 개념화 방향을 살펴본다. 둘째, 교제폭력을 가정폭력과 함께 규율하는 경우 기존 가정폭력처벌법의 '가정 보호' 중심 목적을 어떠한 방향으로 재구성하여야 하는지 검토한다. 셋째, 피해자의 처벌 의사와 가해자의 객관적인 위험성을 구분하여 사건처리와 피해자 보호체계를 재설계할 필요성을 살펴본다.

2. 교제폭력의 관계 기반 위험과 법적 규율

가. 교제폭력에 대한 특별한 개입의 필요성

교제폭력에 대한 법제화 논의에서는 주로 어떠한 법률의 형식으로 교제폭력을 규율할 것인지가 먼저 문제되어 왔다. 19대 국회 이후 발의된 법률안은 대체로 ① 교제폭력을 독립적으로 규율하는 특별법을

2) 허민숙(2025), 친밀 관계 살인 예방을 위한 사망검토(Death Review) 도입의 입법·정책 과제, 이화젠더법학 제17권 제2호, 109면.

3) 김혁·엄윤호(2022), 범죄 피해자 보호를 위한 실효적 가해자 조치 법제화 방안 연구, 치안논총 제38집, 718면. 신변보호사건 71건 중에서 피해자와 가해자의 관계가 '전 연인, 전 남편, 부부, 연인, 헤어짐과 만남을 반복한 사이, 전 배우자, 전 동거남, 배우자, 사실혼 관계, 전 동거인, 동거남, 내연관계, 법적 부부'인 사례를 집계하였다.

제정하는 방식, ② 현행 가정폭력처벌법의 적용범위를 교제관계까지 확대하는 방식, ③ 스토킹처벌법을 개정하여 교제폭력에 대한 보호조치를 포함하는 방식으로 나누어 볼 수 있다.

세 방식은 법체계상 상당한 차이가 있지만, 실제 발의된 법안의 내용을 보면 교제관계 또는 친밀관계를 정의하고 응급조치, 잠정조치 등 피해자 보호수단을 도입한다는 점에서는 상당한 공통점을 갖는다. 따라서 입법형식의 선택도 중요하지만, 그에 앞서 검토되어야 할 것은 왜 교제폭력에 대하여 일반 폭력범죄와 다른 특별한 개입수단이 필요한가 하는 문제이다.

교제폭력에 대한 별도의 규율 필요성은 피해자와 가해자 사이에 존재하는 '관계'를 통해 설명할 수 있다. 일반적인 폭력범죄에서는 개별 범죄행위가 종료되면 행위자와 피해자의 접촉 역시 종료되는 경우가 많다. 반면 친밀한 관계에 있는 가해자는 피해자의 주소, 직장, 일상생활, 가족·친구 관계 등 다양한 정보를 이미 알고 있다. 피해자가 연락을 차단하더라도 가해자가 직장이나 주거지 등으로 찾아오거나 주변인을 통해 접촉할 가능성이 있으며, 이전의 관계를 근거로 지속적인 연락과 접근을 정당화하기도 한다.

또한 교제폭력은 단발적인 폭력사건이라기보다 일정 기간 동안 통제와 폭력이 누적되는 형태로 나타날 수 있다. 최근 국내 연구에서도 교제폭력의 피해경험은 물리적 폭력에 한정되지 않고 피해자의 인간관계, 외출, 연락, 경제생활 등을 통제하는 강압적 통제와 결합되어 나타나는 양상이 확인되고 있다.[4] 가정폭력·교제폭력·스토킹 등 관계성 범죄의 피해경험을 분석한 연구 역시 가해자가 관계를 통해 확보한 정보와 접근 가능성을 통제의 수단으로 활용하며, 피해자가 관계에서 벗어나려는 과정에서 긴장과 위험이 오히려 증대될 수 있음을 보여준다.[5]

특히 친밀한 관계에서의 폭력은 관계의 종료와 함께 당연히 종료되는 것이 아니다. 오히려 피해자가 이별을 요구하거나 신고·고소를 하는 등 가해자의 통제에서 벗어나려 할 때 폭력이 심화되거나 스토킹·보복으로 전환될 수 있다. 가해자의 관점에서 관계 종료는 기존의 통제력을 상실하는 계기가 될 수 있기 때문이다. 교제폭력의 법적 대응에서 관계 종료의 과정과 종료 이후의 위험을 중요하게 다루어야 하는 이유도 여기에 있다.

이러한 특징은 가정폭력에서도 유사하게 나타난다. 배우자 또는 가족이라는 법적 관계와 연애를 기반으로 한 교제관계에는 분명한 차이가 있지만, 피해자에 대한 높은 정보접근성, 지속적인 접촉 가능성, 장기간에 걸친 통제와 폭력의 반복, 관계 종료 과정에서의 위험 증가라는 측면에서는 공통점을 갖는다.

따라서 교제폭력에 대한 특별한 법적 개입의 근거는 특정한 관계가 가해자의 피해자에 대한 접근과 통제를 용이하게 하고, 폭력의 반복 및 보복 위험을 증가시킨다는 관계 기반 위험성에서 찾아야 한다. 이러한 관점은 교제폭력 법제화의 방향을 설정하는 데 중요한 의미를 갖는다. 교제폭력 법제화의 목적은 새로운 범죄를 추가적으로 구성하는 데 있기보다, 이미 발생한 폭력의 맥락과 향후 위험을 평가하여 필요한 경우 국가가 신속하게 개입할 수 있는 특별한 절차와 보호수단을 마련하는 데 두어야 하기 때문이다.

4) 김효정·유화정(2024), 강제된 동의, 강요된 관계: 교제폭력 피해자의 경험을 통해 본 강압적 통제의 메커니즘과 자유 탈환을 위한 여성 행위성, 여성학논집 제41권 제1호, 80면 이하.

5) 이태린(2026), 관계성 범죄 가해자의 강압적 통제와 피해자의 긴장성 부동화 메커니즘 분석: 아동·가정·교제 폭력 및 스토킹 피해 경험에 관한 혼합방법론적 접근, 한국범죄심리연구 제22권 제1호, 40면 이하.

나. 교제관계의 법적 정의와 명확성의 문제

교제폭력 대응 법제를 마련하기 위해서는 어떠한 관계에서 발생한 폭력을 법의 적용대상으로 할 것인지가 명확하여야 한다. 특히 접근금지, 퇴거 등과 같이 상대방의 기본권을 제한하는 조치를 도입하려면 해당 조치가 적용되는 관계의 범위를 충분히 예측할 수 있어야 한다.

그동안 발의된 법안에서는 '친밀한 관계', '애정에 기인한 관계', '정서적 유대가 있는 관계' 등 다양한 개념이 사용되어 왔다. 그러나 이러한 용어는 일상적인 의미에서는 이해하기 어렵지 않더라도 법적 적용 범위를 결정하는 기준으로서는 불명확할 수 있다. '친밀성'이나 '정서적 유대'의 존재 여부가 법 집행자의 주관적인 판단에 좌우될 가능성이 있기 때문이다.

실제로 국회 법제사법위원회 검토보고서에서도 '친밀한 관계'의 법적 개념화 가능성에 대한 신중론이 반복적으로 제시되어 왔다. 일부 법률안에 대해서는 제시된 정의만으로 단순한 친구관계 등을 명확히 배제하기 어렵고, '친밀한 관계'를 개념화할 객관적인 요소가 분명하지 않다는 점이 지적되었다.[6)]

이러한 문제 제기는 일정 부분 타당하다. 다만 친밀관계를 법적으로 정의하기 어렵다는 이유만으로 교제관계에 대한 특별한 법적 보호를 포기하는 것 역시 바람직하지 않다. 결국 필요한 것은 모든 교제관계를 하나의 문장으로 완벽하게 정의하는 것이 아니라, 법률에서는 기본적인 관계의 성격을 제시하고 구체적 사건에서 객관적으로 확인할 수 있는 여러 요소를 종합하여 판단할 수 있도록 하는 것이다.

교제관계를 일정 기간 이상의 만남이나 일정 횟수 이상의 연락과 같이 정량적인 기준만으로 판단하는 것은 적절하지 않다. 짧은 기간의 관계에서도 폭력과 통제가 빠르게 심화될 수 있고, 대면보다는 온라인 또는 비대면 연락을 중심으로 관계가 형성되는 경우도 있기 때문이다. 일정한 기간이나 횟수를 법률상 요건으로 규정하면 오히려 실질적인 보호가 필요한 피해자가 배제될 가능성이 있다.

따라서 교제관계의 기본적인 성격을 객관화하면서 구체적인 관계의 실질을 함께 고려할 필요가 있다. 예컨대 '연애 의사에 기반하여 수차례의 대면 또는 비대면으로 사적 교류를 하는 관계에 있거나 있었던 경우'와 같이 기본적인 정의를 두고, 해당 여부를 판단할 때 관계의 지속기간, 대면·비대면 연락의 빈도와 방식, 공동 활동의 정도, 생활 또는 경제적 연계, 관계 종료의 경위 등을 고려하도록 하는 방식이 가능하다.

이러한 정의 방식에서 중요한 것은 국가가 두 사람이 '진정한 연인'이었는지를 판단하는 데 있지 않다. 판단의 목적은 특별한 보호조치가 필요한 관계인지, 즉 그 관계를 통해 상대방의 일상과 사적 정보에 쉽게 접근할 수 있었고 지속적인 접촉과 통제가 가능한 관계였는지를 확인하는 데 있다.

다. '친밀관계폭력'이라는 통합적 접근의 가능성

교제관계를 정의하는 문제는 가정폭력과 교제폭력의 관계를 어떻게 설정할 것인지와도 연결된다. 별도의 교제폭력 특별법을 제정하면 교제관계와 사실

6) 박동찬(2024.9.), '정춘생의원 대표발의, 제안일 2024.7.10., 의안번호 제2201584호, 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 전부개정법률안'에 대한 법제사법위원회 검토보고, 13면; 박동찬(2024.9.), '소병훈의원 대표발의, 제안일 2024.7.12., 의안번호 제2201685호, 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안'에 대한 법제사법위원회 검토보고, 12-13면.

혼 등 가정폭력처벌법상 가정구성원을 엄격하게 구분하여야 하는 문제가 발생할 수 있다. 예컨대 일정 기간 동거한 연인 사이에서 폭력이 발생한 경우 두 사람의 관계가 사실혼인지 단순한 교제관계인지를 먼저 판단하여 적용 법률을 결정해야 할 수 있다. 그러나 피해자 보호의 관점에서는 해당 관계가 사실혼인지 교제관계인지를 세밀하게 구분하는 것보다 그 관계에서 지속적 폭력과 보복의 위험이 있는지를 확인하여 신속하게 보호조치를 취하는 것이 중요하다.

그렇다고 교제폭력을 단순히 스토킹처벌법에 포함시키는 방식만으로도 충분하다고 보기는 어렵다. 스토킹처벌법은 특정한 '행위'를 중심으로 적용대상을 설정하는 반면 교제폭력에서 특별한 대응이 필요한 이유는 폭행·협박·상해·감금·스토킹 등 다양한 범죄가 동일한 관계에서 반복되거나 서로 전환될 수 있다는 점에 있기 때문이다.

이러한 점에서 가정폭력과 교제폭력을 '친밀관계폭력'이라는 상위 범주를 통해 함께 규율하는 방향을 검토할 수 있다. 이는 가정폭력과 교제폭력이 모든 면에서 동일한 폭력이라는 의미가 아니다. 가족관계와 교제관계는 법적 지위와 생활관계에서 상당한 차이가 있으며, 피해자가 직면하는 구체적인 문제 역시 서로 다를 수 있다.

다만 두 폭력 모두 특정 관계를 통해 형성된 높은 정보접근성과 지속적 통제 가능성, 폭력의 반복과 보복 위험이라는 점에서 형사사법적 대응의 공통된 필요성을 갖는다. 따라서 친밀관계폭력이라는 개념은 단순히 '정서적으로 친밀한 사람 사이에서 발생한 폭력'을 의미하는 것이 아니라, 관계의 특성으로 인해 피해자에 대한 접근과 통제가 용이하고 폭력이 지속·반복될 위험이 높은 관계에서 발생하는 폭력이라는 기능적 개념으로 이해할 필요가 있다.

이와 같은 관점에서 가정폭력처벌법을 단순히 교제폭력까지 확대하는 것이 아니라, 장기적으로는 친밀관계에서 발생하는 폭력에 대한 공통적인 위험관리와 피해자 보호를 위한 법체계로 재구성하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3. 교제폭력 대응 법제의 목적과 피해자 안전

가. 가정폭력처벌법상 '가정 보호' 목적의 한계

교제폭력을 가정폭력과 함께 규율하는 방안을 검토할 경우 반드시 함께 논의되어야 할 문제가 현행 가정폭력처벌법의 입법 목적이다.

1997년 제정된 가정폭력처벌법은 가정폭력범죄에 대한 형사처벌 절차의 특례와 보호처분을 규정하면서 그 목적으로 "가정폭력범죄로 파괴된 가정의 평화와 안정을 회복하고 건강한 가정을 가꾸는 것"을 명시하였다. 이후 2002년 개정을 통해 "피해자와 가족구성원의 인권을 보호"한다는 내용이 추가되었으나, 현재까지도 가정의 평화와 안정 회복이라는 목적과 피해자의 인권 보호라는 목적이 병렬적으로 규정되어 있다.

가정폭력처벌법의 '가정 보호' 목적은 법 시행 이후 지속적으로 비판의 대상이 되어 왔다. 폭력의 피해자 보호와 가족관계의 유지가 충돌하는 상황에서 국가가 가족관계의 유지에 독립적인 가치를 부여하는 경우 피해자의 안전과 의사가 후순위로 밀릴 수 있기 때문이다. 또한 가정폭력범죄를 일반적인 형사사건과 달리 가정보호사건으로 처리할 수 있도록 한 현행 제도와 결합하여 가정폭력을 '형사처벌보다 관계의 회복이 우선되는 범죄'로 인식하게 만드는 요

인으로 작용하였다는 지적도 제기되어 왔다.[7]

다만 '가정 보호'라는 목적이 도입된 역사적 맥락도 살펴볼 필요가 있다. 1996년 가정폭력방지법 제정을 추진하던 당시에는 가해자를 형사처벌함으로써 가족관계가 해체될 경우 피해여성과 아동·노인 등이 충분한 사회보장 없이 생계의 어려움에 놓일 수 있다는 현실적인 문제가 크게 고려되었다. 미국이나 유럽 국가들과 비교해 피해자와 가족구성원을 보호할 사회보장체계가 충분하지 않은 상황에서 가해자에 대한 처벌과 동시에 피해자의 생활을 보장하기 어려웠고, 이러한 현실적 조건 속에서 위기가정의 보호라는 목적이 포함된 것이다.[8] 이러한 배경을 고려하면 가정 보호라는 목적은 본질적으로 형사법이 보호하여야 할 독립적인 이념이었다기보다 당시의 사회경제적 조건 속에서 피해자와 가족구성원의 생존을 고려한 실용적인 타협의 성격도 갖고 있었다고 볼 수 있다.

그러나 법 제정 이후 약 30년이 지난 현재에도 동일한 논리를 유지할 필요가 있는지는 별도의 검토가 필요하다. 피해자 지원과 사회복지제도는 당시보다 확대되었고, 여성폭력 피해자를 대상으로 하는 상담·주거·자립 지원 등 다양한 제도 역시 마련되어 있다. 무엇보다 폭력 관계를 유지하는 것이 피해자의 생활 안정을 보장하는 유일한 수단이라는 전제 자체를 더 이상 국가의 형사사법 정책이 받아들여서는 안 된다. 유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW) 역시 대한민국 정부에 대한 최종견해를 통해 가정폭력처벌법의 목적을 피해자 및 가족구성원의 안전을 우선하는 방향으로 개정하고, 화해·조정보다는 가해자에 대한 실효적인 형사사법적 책임을 강화할 것을 반복적으로 권고해 왔다.[9]

나. 교제폭력 법제화와 입법목적의 재구성

가정폭력처벌법의 이러한 문제를 그대로 둔 채 단순히 교제관계를 법의 적용대상에 추가하는 경우에는 새로운 문제가 발생할 수 있다. 기존의 '가정의 평화와 안정 회복'이라는 목적을 교제관계에도 확장할 것인지의 문제이다.

실제로 일부 개정안은 현행법의 가정 회복 목적을 유지하거나 교제관계의 신뢰와 보호를 추가하는 방식으로 교제폭력을 포함하고 있다. 그러나 폭력이 발생한 교제관계의 유지 또는 회복은 국가가 추구하여야 할 형사정책적 목적이라고 보기 어렵다.

교제관계는 본질적으로 당사자의 자율적인 의사에 의해 형성되고 유지되는 관계이다. 피해자가 폭력 이후에도 관계를 계속 유지할 것인지, 일시적으로 관계를 중단할 것인지, 완전히 종료할 것인지는 피해자가 결정할 문제이다. 국가가 해야 할 역할은 관계를 유지하거나 해체하도록 유도하는 것이 아니라 피해자가 어떠한 선택을 하더라도 폭력의 위험으로부터 안전할 수 있도록 조건을 마련하는 것이다.

따라서 교제폭력을 가정폭력과 함께 규율하기 위해서는 현행 가정폭력처벌법의 목적 자체를 재구성

7) 이호중(2004), 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 개정안에 대한 의견, 가정폭력방지법 개정안 공청회-가정의 보호·유지에서 피해자의 보호·인권강화로, 한국여성의전화연합, 70면; 고미경(2013), 가정폭력범죄처벌특례법 개정 방향과 쟁점, 가정폭력방지법 전면개정을 위한 토론회-무력화된 현행법, 이대로 둘 것인가?, 한국여성의전화, 59면; 김수정(2018), 친밀한 관계 내 여성폭력 문제, 어떻게 해결해야 하는가?, 세계여성폭력추방주간 기념 토론회 - 가정폭력을 '여성인권'의 관점에서 해결한다는 것, 7면.

8) 이찬진(1996), '가정폭력방지법' 시안의 내용과 방향, 가정폭력방지법 시안 공청회, 가정폭력방지법 제정추진 범국민운동본부, 16-17면; 이찬진·이종걸(1996), '가정폭력방지법' 시안, 같은 자료집, 28면.

9) 유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW)(2018), 대한민국 제8차 정기보고서에 대한 최종견해; 유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW)(2024), 대한민국 제9차 정기보고서에 대한 최종견해.

할 필요가 있다. 즉 '가정의 보호와 관계의 회복'이 아니라 친밀한 관계에서 발생하는 폭력의 예방, 피해자의 안전과 인권 보호, 재범 및 보복의 방지를 법의 중심적인 목적으로 명확히 설정하여야 한다.

입법목적의 변화는 단순한 선언적 의미를 갖는 데 그치지 않는다. 법의 목적은 사건을 어떤 관점에서 처리할 것인지에 영향을 미친다. 관계 회복이 중요한 목적이라면 피해자의 처벌불원 의사나 가해자와의 화해 가능성이 사건처리에서 중요한 기준이 될 수 있다. 반면 피해자 안전과 재범방지가 중심이 된다면 사건의 중대성뿐 아니라 반복된 폭력의 이력, 보복의 위험, 보호조치 위반 여부 등을 객관적으로 평가하는 것이 보다 중요해진다.

따라서 교제폭력 법제화는 단순히 기존 가정폭력 처벌법의 적용대상을 넓히는 방식이 아니라, 가정폭력 대응체계 자체를 '관계의 보호'에서 '피해자의 안전'으로 전환하는 계기가 되어야 한다.

4. 피해자의 의사와 국가의 위험관리 책임

가. 피해자의 처벌불원 의사와 객관적 위험성의 구분

친밀한 관계에서 발생하는 폭력의 사건처리에서 가장 어려운 문제 중 하나는 피해자의 처벌의사를 어떻게 다룰 것인가이다.

교제폭력이나 가정폭력 피해자는 최초 신고 이후 가해자의 처벌을 원하지 않는다는 의사를 밝히거나 다시 관계를 유지하기도 한다. 이러한 상황에서 피해자의 의사를 존중해야 한다는 요청과 반복되는 폭력의 위험에 국가가 개입해야 한다는 요청이 충돌하는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 두 문제를 반드시 대립적인 것으로 볼 필요는 없다. 피해자가 형사처벌을 원하는지 여부와 가해자가 다시 폭력을 행사할 위험이 어느 정도인지는 서로 다른 판단 대상이기 때문이다.

피해자가 처벌을 원하지 않는 이유는 다양할 수 있다. 가해자와의 정서적 관계가 여전히 유지되고 있을 수도 있고, 경제적 의존이나 주거·자녀 문제 등으로 관계를 즉시 종료하기 어려울 수도 있다. 가해자의 사과와 재발방지 약속을 믿을 수도 있으며, 처벌 이후의 보복을 두려워하여 처벌을 원하지 않을 수도 있다. 피해자가 이러한 사정을 고려하여 처벌불원 의사를 밝힌다고 하여 그 결정을 일률적으로 비합리적이라고 평가하거나 피해자의 의사결정능력을 부정하는 것은 적절하지 않다.

그러나 피해자의 처벌불원 의사를 존중하는 것과 가해자의 재범위험성을 평가하지 않는 것은 전혀 다른 문제이다. 피해자가 처벌을 원하지 않는 상황에서도 폭력이 반복되어 왔는지, 과거 신고·처벌 이력이 존재하는지, 흉기 등 위험한 물건을 사용하였는지, 살해나 보복을 암시하는 위협이 있었는지, 접근금지 등 보호조치를 위반한 전력이 있는지, 관계 종료 이후 통제와 접근이 심해지고 있는지 등은 별도로 평가될 수 있다. 이러한 점에서 친밀관계폭력 사건에서는 피해자의 처벌 의사와 피해자의 안전을 동일시하지 않는 관점이 필요하다.

현행법상 폭행죄와 협박죄 등은 피해자의 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없는 반의사불벌죄이다. 그러나 친밀관계폭력의 경우 처벌불원 의사만으로 수사와 형사절차가 조기에 중단되면 비교적 경미한 폭력이 반복되다가 중대한 범죄로 확대될 가능성을 충분히 통제하기 어렵다.

따라서 친밀관계폭력에 해당하는 폭행·협박 등에 대해서는 반의사불벌죄 적용을 배제하는 방안을 검

토할 필요가 있다.[10] 이때 적용 배제의 근거를 '피해자는 자신의 의사를 제대로 결정할 수 없다'라는 후견주의적 관점에서 찾는 것은 적절하지 않다. 피해자의 의사는 존중하되, 재범 및 중대한 위해의 위험을 판단하고 이를 방지하는 것은 국가가 독립적으로 부담하는 책임이라는 점에서 근거를 찾아야 한다.

반의사불벌죄의 적용을 배제하더라도 피해자의 의사가 무의미해지는 것은 아니다. 피해자의 처벌의사는 검사의 사건처분이나 법원의 양형 과정에서 충분히 고려할 수 있다. 다만 피해자의 처벌불원 의사만으로 국가의 모든 개입이 당연히 종료되는 구조를 수정할 필요가 있다는 것이다.

나. 재범위험성에 따른 사건처리 원칙

피해자의 처벌 의사와 객관적인 위험성을 구분한다는 원칙은 반의사불벌죄 뿐 아니라 상담조건부 기소유예와 가해자 처우에도 동일하게 적용할 수 있다.

현행 가정폭력처벌법 제9조의2는 검사가 가정폭력행위자의 성행 교정을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 상담을 조건으로 기소유예할 수 있도록 하고 있다. 그러나 상담조건부 기소유예가 중대한 가정폭력사건에서도 폭넓게 활용되어 가해자로 하여금 자신의 행동을 범죄로 인식하지 못하게 하고, 사건 종결 이후 사후관리가 제대로 이루어지지 않는다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다.

국회에 제출된 일부 법률안은 이를 전면 폐지할 것을 제안하고 있으며, 다른 법률안에서는 재범위험성이 없는 사건이나 전문가의 의견을 토대로 재범 우려가 낮다고 판단되는 사건에 한하여 적용하도록 제한하는 방안을 제안한다.[11]

상담조건부 기소유예의 효과에 대해서도 신중한 평가가 필요하다. 2018년 대검찰청과 한국여성정책연구원이 공동 개최한 포럼에서 발표된 자료에 따르면 상담프로그램 종료 이후 피해자가 보고한 신체적 폭력의 재발률은 30.8%, 언어적 폭력의 재발률은 68.4%였고, '심각한 폭력'의 재발률도 18.8%에 이르는 것으로 나타났다.[12] 상담프로그램 참여만으로 재범위험이 충분히 통제된다고 보기 어렵다는 점을 보여주는 자료이다.

그렇다고 상담조건부 기소유예를 전면적으로 폐지하는 것이 반드시 유일한 해결책이라고 보기도 어렵다. 위험성이 매우 낮고 폭력의 정도가 경미한 사건에서 상담조건부 기소유예를 폐지하면 검사가 아무런 조건 없는 단순 기소유예를 선택할 가능성도 있기 때문이다. 이 경우 오히려 행위자에 대한 교정적 개입 자체가 사라질 수 있다.

따라서 중요한 것은 상담이라는 수단 자체의 존폐보다 어떠한 위험수준의 사건에서 어떠한 개입을 적용할 것인지를 명확히 하는 것이다. 예컨대 폭력의 정도가 중하지 않고 반복적인 폭력이나 중대한 강압적 통제의 이력이 없으며, 위험한 물건을 사용하지 않았고, 접근금지 등 보호조치를 위반한 전력도 없으며, 객관적인 위험평가 결과 재범위험성이 낮은 사건에 한하여 상담·교육·치료를 조건으로 한 기소유예를 제한적으로 활용할 수 있다. 반면 단기간에 폭력이 반복되었거나, 흉기 등 위험한 물건이 사용된 경우,

10) 문지선(2025), 교제폭력범죄 대응을 위한 가정폭력처벌법 체계 개편—친밀관계 내 폭력 대응 법률로의 전환을 중심으로, 이화젠더법학 제17권 제1호, 25면.

11) 서미화의원 대표발의, 제안일 2024.7.24., 의안번호 제2202219호; 서지영의원 대표발의, 제안일 2024.7.30., 의안번호 제2202404호.

12) 박소현(2018), 상담조건부 기소유예의 실제와 과제, 제115차 KWDI 양성평등정책포럼—가정폭력 가해자 상담조건부 기소유예제도 평가와 향후 과제, 대검찰청·한국여성정책연구원, 35면.

중대한 위해 또는 보복을 구체적으로 위협한 경우, 기존의 보호조치를 위반한 경우, 반복적인 신고나 형사처벌 전력이 존재하는 경우에는 원칙적으로 조건부 기소유예 대상에서 제외할 필요가 있다.[13]

상담이나 교육을 실시하는 경우에도 프로그램의 실효성을 확보하기 위한 제도적 보완이 필요하다. 단순히 일정 시간 프로그램에 출석하였는지만 확인하는 방식이 아니라 전문기관의 구조화된 프로그램, 최소 이수 시간, 행위자의 태도 및 위험성 변화에 대한 평가, 전문기관의 이행 결과 통보와 검사의 확인절차를 구체화할 필요가 있다. 정당한 이유 없이 프로그램을 이행하지 않거나 상담기간 중 다시 폭력을 행사하는 경우에는 기소유예를 유지하지 않고 공소제기로 전환할 수 있는 명시적인 근거 역시 마련되어야 한다.

이러한 접근에서 상담·교육·치료는 피해자와 가해자의 관계를 회복하기 위한 수단이 아니라 가해자의 위험성을 낮추기 위한 형사사법적 개입수단으로 이해되어야 한다.

다. 위험평가와 피해자 보호조치의 연계

교제폭력 법제화에서 가장 중요한 제도적 과제 중 하나는 접근금지 등 피해자 보호조치를 마련하는 것이다. 현재의 법적 공백 역시 교제폭력 사건에서 가해자에 대한 강제적인 접근제한을 신속하게 명하기 어렵다는 점에서 가장 직접적으로 나타난다.

그러나 교제폭력 대응체계가 단순히 새로운 잠정조치 또는 피해자보호명령을 추가하는 데 그쳐서는 안 된다.

친밀관계폭력의 위험은 고정되어 있지 않다. 최초 신고 당시에는 비교적 경미한 폭행사건으로 보이더라도 피해자가 관계 종료를 통보하거나 경찰에 신고했다는 사실을 계기로 가해자의 통제와 보복위험이 급격하게 증가할 수 있다. 반대로 높은 위험성이 확인된 사건에서도 가해자에 대한 실질적인 분리와 적절한 관리가 지속된다면 위험수준을 낮출 수 있다. 따라서 사건 초기부터 종료 이후까지 위험의 변화를 지속적으로 평가하고, 그 결과를 각 단계의 사건처리와 보호조치에 반영하는 체계가 필요하다.

위험평가에서는 이번 사건에서 발생한 상해의 정도만을 기준으로 해서는 안 된다. 과거의 폭력과 신고 이력, 폭력의 빈도와 심화 양상, 흉기 사용, 살해 또는 자살 위협, 강압적 통제, 피해자의 일상과 사회적 관계에 대한 개입, 관계 종료 과정의 갈등, 보호조치 위반 여부 등 친밀관계 전체의 맥락을 함께 고려할 필요가 있다.

그리고 이러한 위험평가의 결과는 경찰 단계에서만 활용되고 사라져서는 안 된다. 경찰이 초기 신고 단계에서 확인한 반복성·보복 위험 등의 정보가 검찰의 사건처분과 법원의 잠정조치 결정에도 활용되고, 수사와 재판 과정에서 새롭게 확인된 위험 요소 역시 이후 피해자 보호에 반영되는 구조가 필요하다.

피해자보호명령도 이러한 맥락에서 중요하다. 형사사건의 처리 결과와 피해자의 현재 안전은 반드시 일치하지 않는다. 증거 부족이나 사건의 경미성을 이유로 가해자에 대한 형사처벌이 이루어지지 않더라도 지속적인 접근과 보복의 위험은 남아 있을 수 있다. 반대로 형사처벌이 이루어진 경우에도 형의 선고 자체가 피해자에 대한 향후 위험을 제거하는 것은 아니다. 따라서 피해자보호명령은 형사절차의 진행 여부와 일정

13) 가정보호사건 및 상담조건부 기소유예의 적용 제외 사유로 상습성, 위험한 물건의 사용, 일정 기간 내 재범 등을 명시할 필요가 있다는 견해로 이승현(2019), 가정폭력처벌법을 통해 본 입법쟁점과 개선방안, 이화젠더법학 제11권 제2호, 97-99면.

부분 독립하여 피해자의 현재 위험과 보호 필요성에 근거하여 작동할 수 있도록 설계할 필요가 있다.

궁극적으로 교제폭력 대응에서는 응급조치나 긴급조치, 수사·재판 단계의 잠정조치, 피해자보호명령, 가해자에 대한 상담·교육·치료, 형사처벌 및 집행유예 등의 제도가 각각 독립적으로 작동하기보다 하나의 연속된 위험관리체계로 연결되어야 한다. 이러한 방향은 교제폭력에 대한 국가의 대응을 '발생한 범죄에 대한 처벌'에서 '향후 위험의 예방과 관리'를 포함하는 체계로 확장한다는 의미를 갖는다.

5. 맺는 말

결국 교제폭력 법제화의 실질적인 성패는 새로운 법률의 제명이나 범죄명을 만드는 데 달려 있지 않다. 신고된 교제폭력 사건이 다시 중대한 폭력으로 이어지지 않도록 '국가가 언제 개입하고, 어떠한 기준으로 위험을 판단하며, 어느 시점까지 피해자 보호와 가해자 관리를 지속할 것인지에 관한 일관된 체계를 마련할 수 있는가'가 보다 본질적인 문제이다.

향후 교제폭력 법제화 논의는 이러한 관점에서 '어떠한 관계를 법의 적용대상으로 할 것인가'라는 질문을 넘어, '어떠한 관계에서 어떠한 위험이 발생하며 국가가 그 위험에 어떻게 대응하여야 하는가'라는 질문으로 확장될 필요가 있다. 이를 통해 교제폭력에 대한 대응 역시 사후적 처벌을 중심으로 한 체계를 넘어 친밀한 관계에서 누적되는 위험을 조기에 발견하고 피해자의 안전을 지속적으로 확보하는 방향으로 전환되어야 할 것이다.

• 참고문헌 •

고미경(2013), 가정폭력범죄처벌특례법 개정 방향과 쟁점, 가정폭력방지법 전면개정을 위한 토론회-무력화된 현행법, 이대로 둘 것인가?, 한국여성의전화.

김수정(2018), 친밀한 관계 내 여성폭력 문제, 어떻게 해결해야 하는가?, 세계여성폭력추방주간 기념 토론회-가정폭력을 '여성인권'의 관점에서 해결한다는 것

김효정·유화정(2024), 강제된 동의, 강요된 관계: 교제폭력 피해자의 경험을 통해 본 강압적 통제의 메커니즘과 자유 탈환을 위한 여성 행위성, 여성학논집 제41권 제1호.

김혁·엄윤호(2022), 범죄 피해자 보호를 위한 실효적 가해자 조치 법제화 방안 연구, 치안논총 제38집.

문지선(2025), 교제폭력범죄 대응을 위한 가정폭력처벌법 체계 개편—친밀관계 내 폭력 대응 법률로의 전환을 중심으로, 이화젠더법학 제17권 제1호.

박동찬(2024.9.), '정춘생의원 대표발의, 제안일 2024.7.10., 의안번호 제2201584호, 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 전부개정법률안'에 대한 법제사법위원회 검토보고, 13면

박동찬(2024.9.), '소병훈의원 대표발의, 제안일 2024.7.12., 의안번호 제2201685호, 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안'에 대한 법제사법위원회 검토보고, 12-13면.

박소현(2018), 상담조건부 기소유예의 실제와 과제, 제115차 KWDI 양성평등정책포럼—가정폭력 가해자 상담조건부 기소유예제도 평가와 향후 과제, 대검찰청·한국여성정책연구원.

유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW)(2018), 대한민국 제8차 정기보고서에 대한 최종견해.

유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW)(2024), 대한민국 제9차 정기보고서에 대한 최종견해.

이승현(2019), 가정폭력처벌법을 통해 본 입법쟁점과 개선방안, 이화젠더법학 제11권 제2호.

이찬진(1996), '가정폭력방지법' 시안의 내용과 방향, 가정폭력방지법 시안 공청회, 가정폭력방지법 제정추진 범국민운동본부.

이찬진·이종걸(1996), '가정폭력방지법' 시안, 가정폭력방지법 시안 공청회, 가정폭력방지법 제정추진 범국민운동본부.

이태린(2026), 관계성 범죄 가해자의 강압적 통제와 피해자의 긴장성 부동화 메커니즘 분석: 아동·가정·교제 폭력 및 스토킹 피해 경험에 관한 혼합방법론적 접근, 한국범죄심리연구 제22권 제1호.

이호중(2004),「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」개정안에 대한 의견, 가정폭력방지법 개정안 공청회-가정의 보호·유지에서 피해자의 보호·인권강화로, 한국여성의전화연합.

허민숙(2025), 친밀 관계 살인 예방을 위한 사망검토(Death Review) 도입의 입법·정책 과제, 이화젠더법학 제17권 제2호.