



# 여성폭력방지기본법 제정, 평가와 과제

2019. 2. 18.<sup>(월)</sup> 13:00-15:00  
국회의원회관 제8간담회실

## | 주최



한국여성정책연구원



더불어민주당 국회의원 정춘숙



국회 아동·여성·인권정책포럼

## | 후원



국회 여성가족위원회



여성가족부

# 개 회 사

여성폭력방지기본법 제정, 평가와 과제

안녕하십니까? 한국여성정책연구원장 권인숙입니다.

먼저 바쁘신 중에도 “여성폭력방지기본법 제정, 평가와 과제”에 대한 제24차 젠더와 입법 포럼에 참석해주신 여러분께 감사드리며 특별히 이번 행사의 공동개최를 위해 힘써주신 정춘숙 의원님과 국회 아동·여성·인권정책포럼 관계자 여러분께 감사의 마음을 전합니다. 또한 포럼의 개최를 축하해주신 전해숙 국회여성가족위원회 위원장님, 그리고 행사를 후원해주신 국회여성가족위원회와 여성가족부 관계자 여러분께도 감사드립니다.



오늘 포럼은 작년 12월 국회 본회의를 통과해 올해 12월 말 시행을 앞두고 있는 여성폭력방지기본법의 주요 내용과 의의를 살펴보고, 입법과정에서 남겨진 과제가 무엇인지 검토하고자 마련되었습니다.

그동안 여성폭력 방지와 관련한 법과 제도는 관련 대책 위주로 분절적이고, 단편적으로 시행되어 왔습니다. 2018년 미투운동이 우리사회 전반을 뒤흔들었고, 불법촬영과 디지털 성범죄에 대한 사회적 경각심이 높아진 것은 사실이지만, 처벌과 예방을 위한 실질적인 방안 마련에 미흡했습니다.

이러한 상황에서 여성폭력방지기본법의 제정은 여성폭력의 정의를 법으로 규정하고, 폭력예방을 위한 계획 수립 및 지원책 체계화 등 정책이 종합적으로 추진될 수 있는 구조와 기반을 마련했다는 점에서 가장 큰 의의가 있습니다.

또한 법적으로 2차 피해를 규정하고, 피해자에게 2차 피해로부터 보호받을 권리를 부여함으로써 피해자 보호지원의 사각지대를 보완하기 위한 국가적 책무를 명시하였다는 점에서도 나름의 의미가 있다고 하겠습니다.

하지만 이러한 성과에도 불구하고, 법안의 논의과정이나 입법과정에 있어 용어가 수정되면서 성별 불평등에서 비롯된 젠더 기반 폭력의 본질이 제대로 드러나지 않았을 뿐만 아니라, 피해자 보호를 위한 책무나 가해자 처벌을 규정함에 있어 현장의 목소리를 두루 반영하지 못했다는 평도 있는 것이 사실입니다.

오늘 포럼을 통해 여성에 대한 다양한 폭력을 포괄할 수 있는 규정 마련과 범사회적인 폭력 예방 책무에 대한 기본원칙 제시 등 여성폭력방지기본법을 보완할 수 있는 실질적인 개선방향이 제안될 수 있도록 참석하신 여러분들의 고견을 부탁드립니다.

우리 연구원은 주요 여성가족 이슈에 대한 입법과제를 공론화하고 국회의 성인지적 입법 활동을 지원하기 위해 지난 2013년부터 젠더와 입법포럼을 지속적으로 개최하고 있습니다.

앞으로도 본 포럼이 다양한 성평등 현안에 대한 실질적이고 내실 있는 입법화에 기여할 수 있도록 노력하겠습니다.

끝으로 오늘 좌장을 맡아주신 정춘숙 의원님과 유익한 논의의 장을 위해 함께 해주신 발표자, 토론자 여러분께 감사드립니다.

감사합니다.

2019년 2월 18일  
한국여성정책연구원장 권 인 숙

# 환영사

여성폭력방지기본법 제정, 평가와 과제

안녕하십니까? 용인 수지에 살고 있는 국회 더불어민주당 여성가족위원회 간사 정춘숙입니다.

오늘 ‘여성폭력방지기본법 제정, 평가와 과제’에 대한 논의를 위해 참석해주신 내·외빈 여러분들께 감사의 인사를 드립니다.



작년 2월 서지현 검사의 용기 있는 고발을 시작으로 정치, 문화, 스포츠, 예술계, 학교 등에 번지고 있는 ‘미투’운동으로 우리사회 여성에 대한 폭력 문제가 우리사회를 뒤흔들었습니다.

그동안 국가는 가정폭력, 성폭력, 성매매 등 개별법으로 규정된 범죄 피해자만 지원할 뿐 데이트폭력, 스토킹, 디지털 성폭력 등 새롭게 등장하는 신종 여성폭력 ‘사각지대’ 피해자를 실질적으로 지원하지 못했습니다.

이에 저는 작년 2월 21일 여성폭력방지기본법의 발의 했고, 12월 7일 여성폭력방지에 대한 국가책임을 규정하는 제정안이 국회 본회의를 통과했습니다.

이번 제정안을 통해 여성에 대한 폭력을 방지하기 위한 국가 정책을 펼칠 수 있는 입법 공간이 마련되었으며, 최초로 2차 피해가 정의되었고, 이를 방지하기위한 지침마련과 교육 등 국가책무가 부과되었습니다.

또한, 피해자 정보보호 시책 마련, 종합적인 여성폭력 통계 구축, 여성폭력방지위원회의 운영 등 구명난 여성폭력피해자 지원체계의 공백을 매울 수 있게 되었습니다. 나아가 피해자의 권리조항을 도입하여 성별, 연령, 장애, 이주 배경에 따라 필요한 보호와 지원을 받을 권리를 규정했습니다.

하지만, 법제사법위원회 논의 과정에서 제가 발의했던 원안이나 여가위에서 의결된 수정안과 다르게 ‘성별에 기반한 여성에 대한 폭력’으로 좁혀서 피해자의 범위를 축소했고, 남성아동청소년 등 남성 피해자를 정책 개념상 포괄하지 못한 한계가 남아 있습니다.

여성폭력방지기본법 시행을 앞둔 남은 1년 동안 보완하도록 최선을 다하겠습니다. 오늘 젠더입법포럼에서 여성폭력방지기본법이 나아갈 방향에 대한 심도깊은 논의로 여성폭력 피해자의 인권을 보장하고, 가해자에 대한 실효성 있는 제재방안이 반영될 수 있도록 뜨거운 논의가 이루어지길 기대합니다.

끝으로, 토론회 준비를 위해 애써주신 관계자와 전문가 여러분들께 감사의 인사를 드립니다. 또한, 이 자리에 함께하신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

2019년 2월 18일  
더불어민주당 국회의원 **정 춘 속**

## 축 사

여성폭력방지기본법 제정, 평가와 과제

안녕하십니까? 국회 여성가족위원장 전해숙입니다.

제24차 ‘젠더와 입법포럼’ 개최를 진심으로 축하드립니다. 포럼을 이끌고 계신 권인숙 한국여성정책연구원장님과 연구원의 모든 팀원 분들에게도 격려와 감사의 인사드립니다.



올해는 세계 여성인권의 주요 이정표가 세워진 지 40년이 되는 해입니다. 유엔 총회가 여성차별철폐선언을 발표하고 법적 구속력을 가진 ‘여성차별철폐협약’이 1979년 제정됨에 따라 여성에 대한 차별을 금지하고, 여성차별을 인간 존엄의 침해로 선언했습니다.

여성인권에 대한 국·내외적인 관심과 노력으로 논의는 점차 다양화 되어 여성 차별과 폭력을 넘어 이제는 젠더와 양성평등 등에 이르게 되었습니다. 국내에서도 부당함에 맞서 여성들이 목소리를 내기 시작했으며 우리 사회도 제도 구축과 환경 조성을 위해 노력하고 있습니다.

한국여성정책연구원은 포럼을 통해 여성·가족 관련 주요 이슈에 대한 입법과제를 공론화 하고, 국회의 입법 활동 지원을 위한 연구를 통해 대한민국의 여성정책 저변 확대를 위해 노력하고 있습니다. 다가오는 제24차 포럼에서도 좋은 토론의 장이 되길 기대합니다. 저 역시 국회 여성가족위원장으로서는 논의를 바탕으로 하여 여성·가족 정책과 제도 마련을 위해 열과 성을 다하겠습니다.

다시 한 번 제24차 ‘젠더와 입법포럼’ 개최를 진심으로 축하드리며 대한민국의 여성정책 전문기관이자 성평등연구기관으로 진일보하기를 바랍니다. 감사합니다.

2019년 2월 18일

국회여성가족위원회 위원장 **전 해 숙**

# 프로그램

여성폭력방지기본법 제정, 평가와 과제

## 등 록

개회식	사회   박복순 (한국여성정책연구원 젠더폭력안전연구센터 연구위원)
인사말	권인숙 (한국여성정책연구원 원장)
환영사	정춘숙 (더불어민주당 국회의원)
축 사	전혜숙 (국회여성가족위원회 위원장)

좌장 | 정춘숙 (더불어민주당 국회의원)

제1주제	「여성폭력방지기본법」의 주요 내용 및 입법 의의 박선영 (한국여성정책연구원 선임연구위원)
제2주제	여성폭력방지기본법 제정 이후 남겨진 과제 고미경 (한국여성의전화 공동대표)

토론	배복주 (전국성폭력상담소협의회 상임대표) 신상숙 (서울대학교 여성연구소 객원연구위원) 차인순 (국회여성가족위원회 입법심의관) 최은순 (한국여성단체연합 공동대표/변호사) 최인숙 (한국여성평등교육진흥원 교수) 최창행 (여성가족부 권익증진국장)
----	--

# 차 례

여성폭력방지기본법 제정, 평가와 과제

## 제1주제

- 「여성폭력방지기본법」의 주요 내용 및 입법 의의 ..... 1  
박선영 (한국여성정책연구원 선임연구위원)

## 제2주제

- 여성폭력방지기본법 제정 이후 남겨진 과제 ..... 19  
고미경 (한국여성의전화 공동대표)

## 토론문

- 배복주 (전국성폭력상담소협의회 상임대표) ..... 37
- 신상숙 (서울대학교 여성연구소 객원연구위원) ..... 41
- 차인순 (국회여성가족위원회 입법심의관) ..... 51
- 최은순 (한국여성단체연합 공동대표/변호사) ..... 55
- 최인숙 (한국양성평등교육진흥원 교수) ..... 61
- 최창행 (여성가족부 권익증진국장) ..... 67

## 별첨자료

- 여성폭력방지기본법 ..... 71



제24차 젠더와 입법포럼

## 「여성폭력방지기본법」의 주요 내용 및 입법 의의

박선영

(한국여성정책연구원 선임연구위원)

## 「여성폭력방지기본법」의 주요 내용 및 입법 의의

박선영 (한국여성정책연구원 선임연구위원)

### I. 들어가며

지난 2018.12.7. 여성폭력방지기본법안(정춘숙의원 대표발의, 의안번호 2012065)이 국회 본회의를 통과, 2019.12.25.부터 시행된다.

이 법률은“여성폭력방지와 피해자 보호·지원에 관한 국가 및 지방자치단체의 책임을 명백히 하고, 여성폭력방지정책의 종합적·체계적 추진을 위한 기본적인 사항을 규정함으로써 개인의 존엄과 인권증진에 이바지함을 목적”으로 제정되었다.

그동안 여성폭력방지 관련법과 정책은 성폭력, 가정폭력, 성매매 등 분절적으로 발전되어 왔고, 성폭력, 가정폭력 등에 대해서는 각각의 법률에서 행위 중심으로 정의되어 있다. 이로 인해 여성폭력방지정책은 젠더불평등한 구조의 변화라는 관점에서 종합적, 체계적으로 추진 되기 보다는 성폭력, 가정폭력 등 행위 태양에 따라 분절적으로 이루어져왔다. 따라서 여성에게 가해지는 성적 침해 등의 폭력은 젠더간의 힘의 불균형에 기인하는 것이고, 이의 해결은 가해자에 대한‘합리적인 처벌’과 피해자 보호·지원뿐 아니라 성 불평등한 구조에 대한 시정 으로까지 확대되지 못했다. 또한 기존의 이른바‘여성폭력 3법’의 체계로는 관계성의 변화와 사회문화적 변화에 따른 데이트폭력, 스토킹, 디지털 성폭력 등 여성에게 가해지는 폭력의 태양 변화에 적극적으로 대응하기에는 한계가 있다는 문제를 노정하였다.

이와 같은 문제를 극복하고 젠더에 기반한 여성폭력방지정책의 종합적·체계적 추진을 위해 제정된 것이 여성폭력방지기본법이다.

그러나 이 법률은 국회법사위에서 여성폭력의 정의가‘성별에 기반한 폭력’에서 ‘성별에 기반한 여성에 대한 폭력’으로 수정·통과되어 젠더갈등의 양상으로 비화되기도 하였고, 여성계로 부터 입법취지가 훼손되었다는 비판을 받기도 하였다. 법안의 취지가 훼손되었다는 점은 아쉬움으로 남는다.

하지만, 이 문제는 이 법률이 처벌법이 아니고 기본법이라는 점, 그리고 현행 법률을 통해 남성 피해자에 대한 보호와 지원이 가능하다는 점, 젠더 폭력 피해자의 대다수가 여성이라는

점 등을 감안하면 정책적으로 해결이 가능하다. 또한 이 법률이 시행되기 전까지 개정안을 마련하여 사회적 공론화를 거쳐 여성폭력의 정의를 “성별에 기반한 폭력으로 신체적·정신적 안녕과 안전할 수 있는 권리 등을 침해하는 행위”로 변경하는 등 법적 미비를 보완하는 것으로 해결할 수도 있다. 법률은 고정불변한 완결체가 아니라 움직이는 실체로 자기 발전을 해나가는 물체이기 때문이다.

이런 상황에서 이 발표문은 여성폭력방지기본법의 구조와 주요 내용을 검토한 후에 이 법 제정이 갖는 의미를 살펴보는 것을 목적으로 한다.

## Ⅱ. 여성폭력방지기본법의 법적 성격

### 1. 기본법으로서의 지위

‘기본법’이라는 개념은 실정법이나 법 이론에 의하여 선형적으로 정의된 바는 없지만, 통상 i) 사회에 있어서 기본적인 원칙이나 준칙 내지 일정한 법 분야에 있어서 제도, 정책 등에 관한 기본과 원칙, 기준 등에 관하여 정한 법률(실질적 정의), ii) 법령의 제명에 ‘기본법’이라는 명칭을 지닌 법률(형식적 정의), iii) 국가의 기본조직을 정하는 법규범을 지칭하는 의미(이 경우 기본법은 헌법과 거의 동의어라고 할 수 있으며, 독일연방공화국 기본법 Grundgesetz이나 사우디아라비아의 통치기본법 등이 이에 속한다)로 쓰인다.<sup>1)</sup>

여성폭력방지기본법은 이 중 첫 번째 정의 -기본적 원칙과 정책의 기준 등에 관한 법률-에 해당하며, 그 의미를 i) 실생활에 있어서 광범위한 역할을 담당하는 개별법령들의 일련의 법, ii) 같은 위치에 놓인 법령임에도 어떤 특정한 사항을 통일적으로 규율하기 위하여 어느 하나의 법령을 다른 법령들보다 우월한 지위에 놓는 경우, iii) 어떤 분야의 정책의 기본방향을 제시하는 법령 등으로 달리 표현할 수도 있다.<sup>2)</sup>

이러한 법률들은 국가정책의 방향 제시와 추진 체계를 정하고, 제도·정책의 체계화·종합화를 시도하며, 정책의 일관성·계속성을 확보하고 행정을 통제하며, 국민에 대한 정책 메시지 전달 역할을 하면서 동시에 국가와 지방자치단체의 역할 분담을 명확히 하는 등 다양한 기능을 수행한다.<sup>3)</sup> 2019년 현재 기본법이라는 이름이 붙어 있는 법률은 85개<sup>4)</sup>이다. 지금까지 제정된 기본법을 그 제정배경과 목적, 규정내용 등으로부터 유형화하면 이념형(제도·정책에

1) 박영도(2006), 앞의 책, 19~20쪽

2) 조정찬, 「법령 상호간의 체계에 관한 연구」, 『법제』 제268호(1989. 6.), 17쪽 이하, 박영도(2006), 앞의 책, 19쪽에서 재인용

3) 박영도(2006), 앞의 책, 24~34쪽

4) 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/LSW/main.html>

관한 기본·이념·원칙을 정하는 것을 주목적으로 하는 것), 정책형(각각의 행정 분야에 있어서 국가의 정책·제도의 목표·방향·대강 등을 제시하고 그것을 토대로 정부에 대하여 시책의 추진을 촉구하는 것), 대책형(일정한 행정상의 대책의 기본을 정하고 사회질서의 유지, 복지 향상, 피해의 예방·구제 등을 도모하기 위한 것), 개혁추진형(국정상 주요과제로 되어 있는 특정개혁을 확실히 추진하기 위하여 법률의 형식을 사용하는 것)으로 나눌 수 있다.<sup>5)</sup>

여성폭력방지기본법은 이념형과 정책형의 성격을 동시에 가지고 있다. 또한 새로운 정책 분야를 전개하기 위한 것이라기보다는 사각지대 해소 등을 통해 종래 정책을 발전시키고 중요도를 부각시키며 추진 체계의 강화를 통해 시책의 종합조정을 도모하기 위해 제정된 법률이라고 할 수 있다.

## 2. 다른 여성폭력 방지정책 관련 법령과의 관계

기본법은 그 자체로 각각의 분야에 있어서 제도·정책에 관한 이념, 원칙, 기본방침, 대강 등이 제시되어 그것에 연유한 시책·조치를 강구하여야 할 취지를 정하는 것이 원칙이다. 그러나 동시에 그 분야에 있어서 이른바 모범 내지 지침 법으로서의 위치가 부여되어 제도나 정책의 방향을 제시하고 다른 법령이나 행정을 지도·유도하는 것으로 파악되고 있다.<sup>6)</sup>

이 법은“여성폭력방지 및 피해자 보호·지원에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정할 때에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다”(여성폭력방지기본법 제4조)는 규정을 두고 (두고 있지 않더라도) 여성폭력방지에 관한 기존의 다른 법령에 우선적 효력을 가지거나, 관계법령을 제정 또는 개정하는 경우 부합되어야 할 입법 기준으로 이에 모순되는 다른 법을 제정하는 것은 사실상 제한된다.

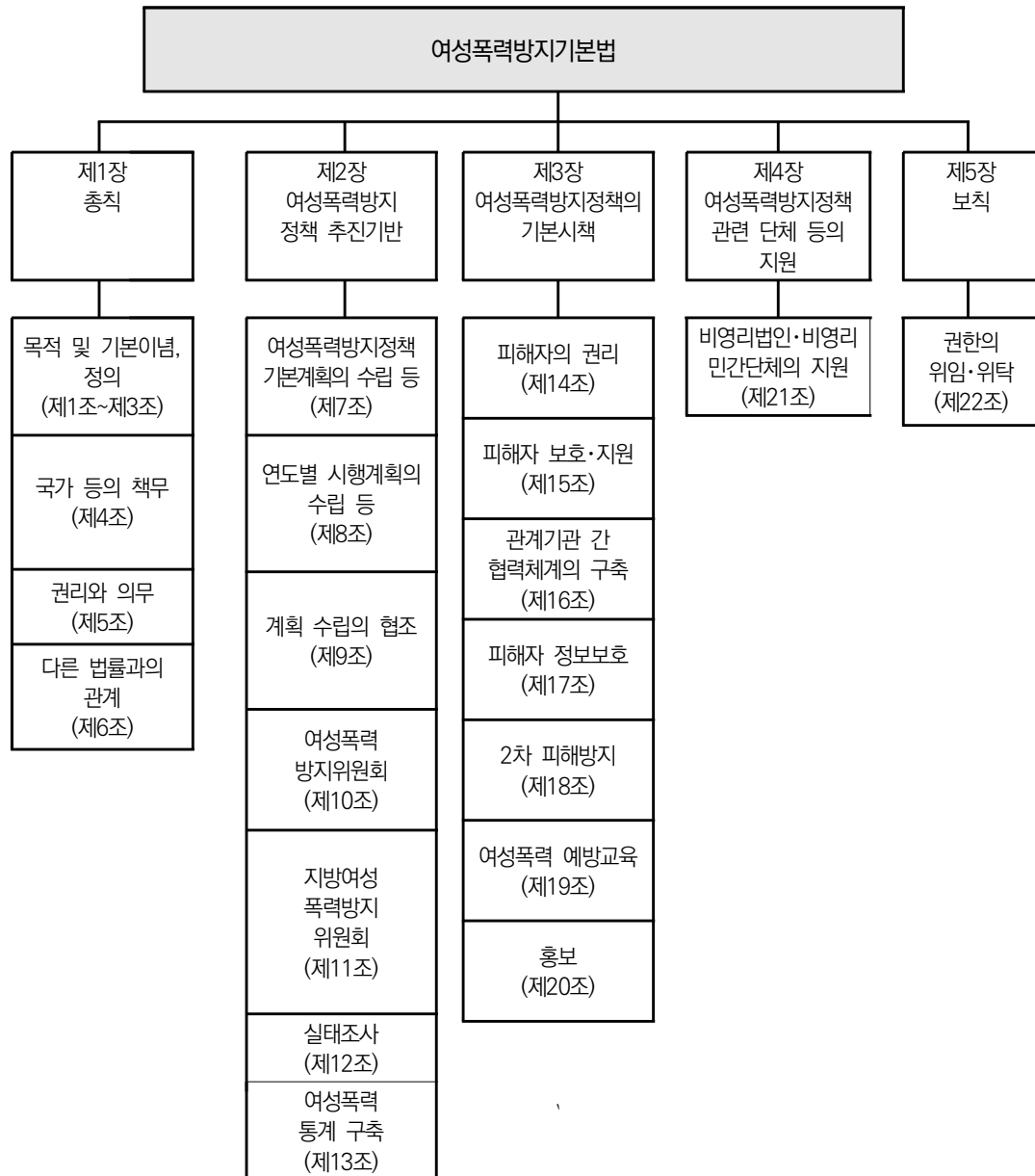
## Ⅲ. 여성폭력방지기본법의 구조 및 주요 내용

### 1. 여성폭력방지기본법의 구조

여성폭력방지기본법은 총 5개의 장(제1장 총칙, 제2장 여성폭력방지정책 추진기반, 제3장 여성폭력방지정책의 기본시책, 제4장 여성폭력방지정책 관련 단체 등의 지원, 제5장 보칙) 22개 조문으로 아래와 같이 구성되어 있다.

5) 박영도(2006), 앞의 책, 119~120쪽

6) 박영도(2006), 앞의 책, 122쪽



이상과 같은 구조로 되어 있는 여성폭력방지기본법을 그 내용과 기능을 중심으로 구분하면, 목적과 기본이념·정의에 관한 부분(I)과 국가 등의 책무와 권리와 의무를 정한 부분(II), 여성폭력방지정책의 수립과 시행 체계를 정한 부분(III), 여성폭력방지정책의 기본 시책을 열거한 부분(IV), 여성폭력방지정책 관련 단체 등의 지원(V), 권한 위임·위탁 구분(VI) 등이다.

분류		조문	주요 내용
I. 총론		제1조 목적	개인의 존엄과 인권 증진
		제2조 기본이념	폭력 없는 사회
		제3조 정의	여성폭력, 여성폭력피해자, 2차 피해,
II. 책무 등		제4조 국가와 지자체 책무	여성폭력방지 및 피해자 보호·지원 등을 위하여 필요한 종합적인 시책 수립·시행, 법적, 제도적 장치를 마련과 필요한 자원 확보
		제5조 권리의 의무	모든 영역에서 여성폭력으로부터 안전하고 자유로운 생활을 영위할 권리 여성폭력 방지노력.
		제6조 타법과의 관계	여성폭력방지 및 피해자 보호·지원에 관한 다른 법률을 제정·개정할 때에 본 법의 목적과 기본이념에 맞아야 함
III. 여성 폭력 방지 정책 기본 계획 & 추진 체계	계획 수립	제7조 여성폭력 방지 정책 기본계획	여성이족부 장관이 5년마다 수립 • 국내외 여성폭력방지정책 환경의 변화와 전망 • 여성폭력방지정책의 추진방향과 기본목표 • 여성폭력방지정책의 추진과제와 추진방법 • 여성폭력방지정책 추진과 관련한 자원의 조달 및 운용방안 • 그 밖에 여성폭력방지정책에 필요한 사항으로 대통령령으로 정하는 사항
		제8조 연도별 시행 계획	여성이족부 장관, 중앙행정기관의 장, 시도지사 수립·시행 추진실적에 대한 여성이족부 장관의 분석·평가
		제9조 계획수립 및 시행의 협조	계획 수립·시행 단계에서 국가기관, 공공기관, 관련 기관, 비영리법인, 비영리 민간단체 등 상호간 협조
	정책 추진 & 심의 조정	제10조 여성폭력 방지 위원회	여성이족부 소속 - 여성폭력방지정책에 관한 사항 심의·조정 • 기본계획 및 시행계획의 수립·시행에 관한 사항 • 여성폭력방지정책의 분야별 주요 시책에 관한 사항 • 여성폭력방지정책의 제도개선에 관한 사항 • 여성폭력방지정책 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항 • 여성폭력방지정책의 분석·평가에 관한 사항 • 여성폭력방지 관련 대한민국이 체결한 국제조약 이행 점검에 관한 사항 • 그 밖에 여성폭력방지정책의 수립·시행에 필요한 사항으로 대통령령으로 정하는 사항
		제11조 지방여성 폭력방지 위원회	시도지사 소속 지방여성폭력방지위원회
		제12조 실태조사	• 여성폭력에 관하여 3년마다 여성폭력실태조사를 실시 • 시·도지사는 필요한 경우 여성폭력에 관한 실태조사 실시
		제13조 여성폭력 통계 구축	여성폭력통계 정기적으로 수집·산출·공표

분류		조문		주요 내용
IV. 양성 평등 계획 기본 시책	기본 시책	제14조	피해자의 권리	피해로부터 구제, 보호, 회복 및 자립·자활을 위한 지원, 성별, 연령, 장애, 이주 배경 등의 특성에 따라 필요한 보호와 지원, 2차 피해로부터 보호받을 권리
		제15조	피해자의 보호·지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>피해자에 대한 상담, 의료 제공, 구조금 지급, 법률구조, 취업 관련 지원,</li> <li>주거 지원, 취학 지원 등</li> <li>피해자 보호·지원을 위한 시설을 설치·운영 및 행정적·재정적 지원</li> <li>피해자 보호·지원에 필요한 경비의 전부 또는 일부 지</li> <li>피해자는 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 등에 따른 보호·지원 시설 이용</li> </ul>
		제16조	관계기관 간 협력체계 구축	피해자 지원 관련 시설, 의료기관, 교육기관, 법률 및 수사기관 등 관계기관 간의 협력체계 구축
		제17조	피해자 정보보호	피해자 정보 보호를 위한 시책 수립·시행
		제18조	2차 피해 방지	<ul style="list-style-type: none"> <li>2차 피해 방지지침과 업무 관련자 교육 등 필요한 대책 마련</li> <li>수사기관의 장은 여성폭력 사건 담당자 등 업무 관련자를 대상으로 2차 피해 방지교육 실시</li> <li>2차 피해가 발생한 경우 피해를 최소화할 수 있는 조치 마련</li> </ul>
		제19조	여성폭력 예방교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>여성폭력 예방교육 수립·시행</li> <li>교육부장관과 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 교육감은 「유아교육법」 제2조제2호의 유치원, 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조의 학교에서 여성폭력에 대한 이해와 예방교육 시책 수립·시행</li> </ul>
		제20조	홍보	<ul style="list-style-type: none"> <li>여성폭력 인식 개선, 피해자 보호·지원에 관한 홍보사업 시책 수립·시행</li> <li>여성폭력 추방 주간 운영</li> <li>여성폭력방지, 피해자 치료와 재활 등에 관한 홍보영상을 제작 배포 등</li> </ul>
V. 단체 등의 지원		21조	비영리법인· 비영리민간 단체의 지원	여성폭력방지 등을 위하여 활동하는 비영리법인 및 비영리민간단체에 대한 행정적, 재정적 지원
VI. 보칙		제22조	권한의 위임·위탁	여성가족부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 시·도지사에게 위임할 수 있음.

## 〈여성폭력방지3법의 구조〉

성폭력방지법	가정폭력방지법	성매매피해자보호법
<b>제1장 총칙</b> 목적 정의 국가 등의 책무 성폭력 실태조사 성폭력 예방교육 등 성폭력 예방교육 지원기관의 설치·운영 등 성폭력 예방 홍보영상의 제작·배포·송출 성폭력 추방 주권 피해자 등에 대한 취학 및 취업 지원 피해자에 대한 법률상담 등 불법촬영물로 인한 피해자에 대한 지원 등 피해자에 대한 불이익처분의 금지 신고의무	목적 기본이념 정의 국가 등의 책무 가정폭력 실태조사 가정폭력 예방교육의 실시 아동의 취학 지원 피해자에 대한 불이익처분의 금지 긴급전화센터의 설치·운영 등 가정폭력 추방 주권 상담소의 설치·운영 상담소의 업무 보호시설의 설치 보호시설의 종류 보호시설의 입소대상 등 보호시설의 퇴소 보호시설에 대한 보호비용 지원 보호시설의 업무 긴급전화센터, 상담소 및 보호시설 종사자의 자격기준 가정폭력 관련 상담원 교육훈련 시설 보수교육의 실시 임대주택의 우선 입주권 부여 피해자 의사의 존중 의무 수사기관의 협조 홍보영상의 제작·배포 등 사법경찰관리의 현장출동 등 상담소·보호시설 또는 교육훈련 시설의 폐지 등 감독 인가의 취소 등 청문 경비의 보조 긴급전화센터 등의 평가 상담소 또는 보호시설의 통합 설치 및 운영 영리목적 운영의 금지 비밀 엄수의 의무 유사 명칭의 사용 금지 치료보호 권한의 위임 벌칙 양벌규정 과태료	목적 정의 국가 등의 책임 성매매 실태조사 성매매 예방교육 성매매 방지 홍보영상의 제작·배포·송출 성매매 추방주권 성매매피해자 등 및 가족의 취학 지원 지원시설의 종류 지원시설의 설치 지원시설의 업무 지원시설 입소 등 지원시설의 운영 지원시설에 대한 보호비용 지원 자활지원센터의 설치 및 운영 자활지원센터의 업무 상담소의 설치 상담소의 업무 성매매방지중앙지원센터의 설치 등 보수교육의 실시 수사기관의 협조 성매매피해자들의 의사 존중 의료비의 지원 전담의료기관의 지정 등 비용의 보조 상담소 등의 평가 지도·감독 폐지·휴지 등의 신고 영리목적 운영의 금지 비밀엄수 등의 의무 상담소 등의 폐쇄 등 상담소 연락처 등의 게시 정보통신서비스 제공자 및 온라인서비스제공자의 의무 출입 및 지도 권한의 위임 명칭사용에 대한 특례 벌칙 양벌규정 과태료
<b>제2장 피해자 보호·지원 시설 등의 설치·운영</b> 상담소의 설치·운영 상담소의 업무 보호시설의 설치·운영 및 종류 보호시설의 업무 등 보호시설에 대한 보호비용 지원 보호시설의 입소제16조 보호시설의 입소기간 보호시설의 퇴소 피해자를 위한 통합지원센터의 설치·운영 상담원 등의 자격기준 상담원 교육훈련시설 보수교육의 실시 폐지·휴지 등의 신고 시정 명령 인가의 취소 등 피해자들의 의사 존중 상담소·보호시설 및 통합지원센터의 평가 경비의 보조 성폭력 전담의료기관의 지정 등 의료비 지원 영리목적 운영의 금지 비밀 엄수의 의무		
<b>제3장 보칙</b> 경찰관서의 협조 사법경찰관리의 현장출동 등 보고 및 검사 등 유사명칭 사용 금지 청문 권한의 위임		
<b>제4장 벌칙</b> 벌칙 양벌규정 과태료		



## 2. 여성폭력방지기본법의 주요 내용

이하에서는 2019년 12월 25일부터 시행될 여성폭력방지기본법의 주요 내용을 장별로 나누어 살펴본다.

### 가. 총칙

제1장 총칙은 그 법령 전반에 공통적으로 적용되는 규정을 정하는 것으로서 그 법령 전체의 원칙적·기본적·총괄적 사항을 내용으로 한다(법제처, 2012년). 이 법은 목적과 이념과 정의 등은 다음과 같다.

#### 1) 법의 목적과 기본이념

법의 목적과 기본이념은 법의 지향점이라고 할 수 있다. 이 법은“여성폭력방지와 피해자 보호·지원에 관한 국가 및 지방자치단체의 책임을 명백히 하고, 여성폭력방지정책의 종합적·체계적 추진을 위한 기본적인 사항을 규정함으로써 개인의 존엄과 인권 증진에 이바지” 하는 것을 목적으로 한다. 또한“여성폭력방지정책의 추진을 통하여 모든 사람이 공공 및 사적영역에서 여성폭력으로부터 안전할 수 있도록 하고 이를 지속적으로 발전시킴으로써 폭력 없는 사회를 이루는 것을 기본이념”으로 하고 있다. 즉 이 법의 목적과 기본이념은 “개인과 존엄과 인권 증진”과 “폭력없는 사회 건설”에 있다.

#### 2) 정의

이 법은 다음과 같이 여성폭력에 대한 정의를 최초로 법정화 하였고 피해자의 범위와 2차 피해를 확대하였다.

여성폭력	성별에 기반한 여성에 대한 폭력으로 신체적·정신적 안녕과 안전할 수 있는 권리 등을 침해하는 행위로써 관계 법률에서 정하는 바에 따른 가정폭력, 성폭력, 성매매, 성희롱, 지속적 괴롭힘 행위와 그 밖에 친밀한 관계에 의한 폭력, 정보통신망을 이용한 폭력 등을 말한다.
여성폭력 피해자	여성폭력 피해를 입은 사람과 그 배우자(사실상의 혼인관계를 포함한다), 직계친족 및 형제자매를 말한다.
2차 피해	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수사·재판·보호·진료·언론보도 등 여성폭력 사건처리 및 회복의 전 과정에서 입는 정신적·신체적·경제적 피해</li> <li>- 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언, 그 밖에 정신적·신체적 손상을 가져오는 행위로 인한 피해(정보통신망을 이용한 행위로 인한 피해를 포함한다)</li> <li>- 사용자(사업주 또는 사업경영담당자, 그 밖에 사업주를 위하여 근로자에 관한 사항에 대한 업무를 수행하는 자를 말한다)로부터 폭력 피해 신고 등을 이유로 입은 다음 어느 하나에 해당하는 불이익조치</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치</li> <li>• 징계, 정직, 감봉, 강등, 승진 제한, 그 밖에 부당한 인사조치</li> <li>• 전보, 전근, 직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치</li> <li>• 성과평가 또는 동료평가 등에서의 차별과 그에 따른 임금 또는 상여금 등의 차별 지급</li> <li>• 교육 또는 훈련 등 자기계발 기회의 취소, 예산 또는 인력 등 가용자원의 제한 또는 제거, 보안정보 또는 비밀정보 사용의 정지 또는 취급 자격의 취소, 그 밖에 근무조건 등에 부정적 영향을 미치는 차별 또는 조치</li> <li>• 주의 대상자 명단 작성 또는 그 명단의 공개, 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언, 그 밖에 정신적·신체적 손상을 가져오는 행위</li> <li>• 직무에 대한 부당한 감사 또는 조사나 그 결과의 공개</li> <li>• 인허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위</li> <li>• 물품계약 또는 용역계약의 해지, 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치</li> </ul>
--	---

### 3) 국가 등의 책무와 권리와 의무

이 법은 국가와 지방자치단체로 하여금 여성폭력방지 및 피해자 보호·지원 등을 위하여 필요한 종합적인 시책을 수립·시행하도록 하였고, 여성폭력방지 및 피해자 보호·지원 등을 위하여 필요한 법적, 제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 재원을 확보하게 하였다.

또한 국민으로 한정하지 않고 모든 사람에게 가족과 사회 등 모든 영역에서 여성폭력으로 부터 안전하고 자유로운 생활을 영위할 권리가 있다는 것을 분명하게 하였고, 더불어 여성폭력을 방지하기 위하여 노력해야 한다는 것을 명문화하였다.

#### 나. 여성폭력방지정책 기본계획 수립 및 추진체계

여성폭력방지기본법 제2장은 여성폭력방지정책의 수립·조정·집행 등을 정한 부분이다. 이 장은 기본 정책이 어떠한 절차를 통해 수립되고, 이에 따른 구체적인 추진 계획이 어떻게 마련되고 집행되는지에 관한 것을 내용으로 하고 있기 때문에 여성폭력방지기본법의 기본법으로서의 성격이 가장 잘 드러난 핵심적인 부분이라고 할 수 있다. 제2장의 주요 내용은 다음과 같다.

##### 1) 여성폭력방지정책 기본계획 및 연도별 시행계획

이 법은 여성가족부 장관으로 하여금 여성폭력방지정책 기본계획을 5년마다 수립하도록 하고 있다. 그 계획에는 i) 국내외 여성폭력방지정책 환경의 변화와 전망, ii) 여성폭력방지정책의 추진방향과 기본목표, iii) 여성폭력방지정책의 추진과제와 추진방법, iv) 여성폭력방지정책 추진과 관련한 재원의 조달 및 운용방안 등이 포함되어야 한다. 기본계획은 후술하는 여성폭력방지위원회의 심의를 거쳐 확정한다.

또한 여성가족부 장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사에게 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 매년 수립·시행토록 하고 있고, 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 다음 연도 시행계획 및 전년도 시행계획에 따른 추진실적을 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 여성가족부 장관에게 제출하도록 하고 있다. 여성가족부 장관은 전년도 시행계획에 따른 추진실적을 분석·평가하고 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 알려야 하고, 여성가족부 장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 제3항에 따른 분석·평가 결과를 다음 연도 시행계획에 반영하여야 한다.

## 2) 여성폭력방지위원회

이 법은 여성폭력방지정책에 관한 중요사항을 심의·조정하기 위하여 여성가족부에 여성폭력방지위원회를 설치하도록 하고 있다. 이 위원회에서는 i) 기본계획 및 시행계획의 수립·시행에 관한 사항, ii) 여성폭력방지정책의 분야별 주요 시책에 관한 사항, iii) 여성폭력방지정책의 제도개선에 관한 사항, iv) 여성폭력방지정책 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항, v) 여성폭력방지정책의 분석·평가에 관한 사항, vi) 여성폭력방지 관련 대한민국이 체결한 국제조약 이행 점검에 관한 사항 등을 심의·조정한다.

이 위원회의 위원장은 여성가족부 장관이 되고, 성별, 연령, 장애, 이주 배경 등을 고려하여 구성해야 한다. 위원은 i) 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관 및 차관급 공무원, ii) 여성폭력방지정책 등에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로서 여성가족부 장관이 위촉하는 사람으로 구성된다. 위원회는 위원회의 운영을 지원하기 위하여 실무위원회를 둘 수 있다.

이 법은 또한 여성폭력방지에 관한 지방자치단체의 주요 시책을 심의하기 위하여 시·도지사 소속으로 조례에 근거해 지방여성폭력방지위원회를 설치하도록 하고 있다.

## 3) 실태조사 및 여성폭력통계 구축

이 법은 여성가족부 장관으로 하여금 관계 법률에 따른 성폭력, 가정폭력, 성매매, 성희롱 실태조사에서 누락된 여성폭력에 관하여 여성폭력실태조사를 3년마다 실시하고 그 결과를 발표하도록 하여 이를 여성폭력방지를 위한 정책수립의 기초자료로 활용토록 하고 있다. 또한 시·도지사는 필요한 경우 여성폭력에 관한 실태조사를 실시할 수 있도록 하였다.

그리고 여성가족부 장관은 여성폭력통계를 체계적으로 관리하기 위하여 이를 정기적으로 수집·산출하고 공표해야 한다.

#### 다. 여성폭력방지정책의 기본시책

여성폭력방지기본법 제3장은 국가와 지방자치단체 등의 여성폭력방지정책의 시책을 다음과 같이 규정하고 있다.

첫째, 여성폭력피해자에게 i) 여성폭력 피해로부터 구제, 보호, 회복 및 자립·자활을 위한 지원을 받을 권리, ii) 성별, 연령, 장애, 이주 배경 등의 특성에 따라 필요한 보호와 지원을 받을 권리, iii) 2차 피해로부터 보호받을 권리가 보장된다는 것을 명문화하였다.

둘째, 국가와 지방자치단체로 하여금 여성폭력 피해자에 대한 상담, 의료 제공, 구조금 지급, 법률구조, 취업 관련 지원, 주거 지원, 취학 지원 및 그 밖에 피해자의 보호, 회복, 자립·자활에 필요한 시책을 마련하도록 하였다. 또한 여성폭력피해자 보호·지원 시설 설치·운영하도록 하였고, 국가 또는 지방자치단체 외의 자가 관계 법률에 따라 시설을 설치·운영할 경우 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 하였다. 국가와 지방자치단체는 피해자 보호·지원에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있고, 여성폭력 피해자에게 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 등에 따른 보호·지원 시설을 이용할 수 있도록 하고 있다.

셋째, 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 효율적인 여성폭력 피해자 보호·지원을 위하여 피해자 지원 관련 시설, 의료기관, 교육기관, 법률 및 수사기관 등 관계기관 간의 협력체계를 구축하도록 하였다.

넷째, 국가와 지방자치단체에게 피해자 정보 보호를 위한 시책을 수립·시행하도록 하였다.

다섯째, 국가와 지방자치단체는 2차 피해를 방지하기 위하여 2차 피해 방지지침과 업무 관련자 교육 등 필요한 대책을 마련해야 하고, 수사기관의 장은 여성폭력 사건 담당자 등 업무 관련자를 대상으로 2차 피해 방지교육을 실시해야 한다. 또한 국가와 지방자치단체는 2차 피해가 발생한 경우 피해를 최소화할 수 있는 조치를 취하여야 한다.

여섯째, 국가와 지방자치단체는 여성폭력 예방교육을 실시하기 위한 시책을 수립·시행할 수 있고, 관계 법률에서 정하는 바에 따라 여성폭력 예방교육을 양성평등 관점에서 통합적으로 실시할 수 있다. 교육부장관과 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 교육감은 「유아교육법」 제2조제2호의 유치원, 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조의 학교에서 여성폭력에 대한 이해와 예방교육을 실시하기 위한 시책을 수립·시행해야 한다.

일곱째, 국가와 지방자치단체는 여성폭력에 대한 인식을 개선하고 피해자 보호·지원에 관한 홍보사업을 실시하기 위한 시책을 수립·시행해야 하고, 관계 법률에서 정하는 바에 따라 여성폭력 추방 주간을 운영하여야 하며 이는 성폭력 추방 주간, 가정폭력 추방 주간, 성매매 추방 주간과 통합적으로 실시할 수 있다. 또한 여성가족부 장관은 여성폭력방지, 피해자

의 치료와 재활 등에 관한 홍보영상을 제작하여 방송사업자에게 배포해야 하고, 「방송법」 제2조제3호가목의 지상파방송사업자에게 같은 법 제73조제4항에 따라 대통령령으로 정하는 비상업적 공익광고 편성비율의 범위에서 홍보영상을 채널별로 송출하도록 요청할 수 있다.

#### 라. 여성폭력방지정책 관련 단체 등의 지원

이 법 제4장(여성폭력방지정책 관련 단체 등의 지원)에서는 국가와 지방자치단체로 하여금 여성폭력방지 등을 위하여 활동하는 비영리법인 및 비영리민간단체에 대하여 그 활동에 필요한 행정적, 재정적 지원을 할 수 있도록 하고 있다.

#### 마. 보칙

보칙 규정은 법령의 총칙과 실체 규정에 규정하기에는 적합하지 않는 절차적·기술적·보충적인 사항에 대한 규정을 보칙 규정이라고 한다(법제처, 2012년).

이 법에 따른 여성가족부 장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 시·도지사에게 위임할 수 있고, 여성가족부 장관은 이 법에 따른 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 여성폭력방지정책 관련 전문기관이나 법인 또는 단체에 위탁할 수 있도록 하고 있다.

### Ⅳ. 여성폭력방지기본법 제정의 입법 의의

이상의 내용으로 구성되어 있는 여성폭력방지기본법의 제정의 입법 의의는 다음과 같다.

#### 1. 여성폭력방지정책 추진 체계 강화

이 법 제정의 가장 큰 의의는 목적 조항을 통해서도 알 수 있듯이 여성폭력방지정책을 종합적이고 체계적으로 추진할 수 있는 구조를 마련했다는 것이다. 그동안 성폭력, 가정폭력, 성매매 등은 개별적인 법률체계 속에서 관련 정책이 발전되어옴으로써 여성폭력방지정책의 분절성이라는 한계를 노정하였다. 따라서 이 법은 이런 분절성을 극복하고, 여성폭력방지정책의 사전대응방식을 지양하기 위해 중장기적 목표 하에 관련 정책이 통합적으로 추진될 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 즉 여성가족부 장관은 5년마다 여성폭력방지정책 기본계획을 수립해야 하고, 여성가족부 장관과 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·시행해야 한다.

또한 기본계획과 연도별 시행계획 등 여성폭력방지정책 심의·조정 기구인 여성폭력방지위원회를 여성가족부에 설치하게 한 것은 2018년 미투 이후 여성가족부가 여성폭력방지정책의 컨트롤 타워로서의 역할을 해오고 있는 점을 감안하면 여성가족부의 관련 기능을 강화시킬 수 있는 법적 기반을 마련했다는 점에서 진일보했다고 할 수 있다. 더 나아가 여성폭력방지에 관한 지방자치단체의 주요 시책을 심의하기 위하여 시·도지사 소속으로 지방여성폭력방지위원회를 설치하도록 하여 추진체계를 지방자치단체로까지 확대하였다.

## 2. 여성폭력 정의 법정화 및 피해자 범위 확대

둘째, 여성폭력에 대한 정의를 법정화하고, 여성폭력 피해자의 범위를 확대했다는 것이다. 여성폭력이 무엇인지에 대한 정의 규정을 두고 있는 현행법은 없다. 대신 성폭력, 가정폭력, 성매매 등 행위 유형별로 정의규정을 두고 있을 뿐이다. 이 법은 여성폭력을 ‘젠더에 기반한 폭력’이라는 점과 ‘신체적·정신적 안녕과 안전할 수 있는 권리 등을 침해’하는 행위로 정의하고 여성폭력의 범위를 가정폭력, 성폭력, 성매매, 성희롱, 지속적 괴롭힘 행위와 그 밖에 친밀한 관계에 의한 폭력, 정보통신망을 이용한 폭력 등으로 확대하였다.

또한 이 법은 피해자 범위에 피해를 입은 사람은 물론 그 배우자 및 직계친족 및 형제자매를 포함시켜 그간의 피해자의 당사자주의에서 벗어났다. 이로 인해 피해자 보호정책에 이들이 포함되었다.

현행 여성폭력 3법상의 피해자 정의 규정은 아래와 같다.

성폭력방지법	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 3. “성폭력피해자”란 성폭력으로 인하여 직접적으로 피해를 입은 사람을 말한다.
가정폭력방지법	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 3. “피해자”란 가정폭력으로 인하여 직접적으로 피해를 입은 자를 말한다.
성매매피해자보호법	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 4. “성매매피해자”란 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제2조제1항제4호에 따른 사람을 말한다. <sup>7)</sup>

7) 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “성매매피해자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

가. 위계, 위력, 그 밖에 이에 준하는 방법으로 성매매를 강요당한 사람

나. 업무관계, 고용관계, 그 밖의 관계로 인하여 보호 또는 감독하는 사람에 의하여 「마약류관리에 관한 법률」 제2조에 따른 마약·향정신성의약품 또는 대마(이하 “마약등”이라 한다)에 중독되어 성매매를 한 사람

다. 청소년, 사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 없거나 미약한 사람 또는 대통령령으로 정하는 중대한 장애가 있는 사람으로서 성매매를 하도록 알선·유인된 사람

라. 성매매 목적의 인신매매를 당한 사람

### 3. 2차 피해 유형 구체화 및 2차 피해 방지 대책 의무화

셋째, 2차 피해 유형 구체화 및 2차 피해 방지 대책을 의무화했다는 것이다. 이 법은 2차 피해 유형을 수사·재판·보호·진료·언론보도 등의 과정에서 입는 사후 피해, 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언, 그 밖에 정신적·신체적 손상을 가져오는 행위(정보통신망을 이용한 행위로 인한 피해 포함), 사용자(사업주 또는 사업경영담당자, 그 밖에 사업주를 위하여 근로자에 관한 사항에 대한 업무를 수행하는 자를 말함. 이하 같음)로부터 폭력 피해 신고 등을 이유로 입은 불이익 조치로 구분하여 그 불이익 조치의 태양을 구체화하였다.

2차 피해는 그 피해를 드러내지 못하게 하는 기제로 작동할 뿐 아니라 피해를 드러내는 순간 또 다른 피해를 입는다는 점에서 2차 피해에 대한 유형과 보호범위 및 불이익 조치의 구체적 내용 등을 명문화한 것은 2차 피해의 입증 및 방지대책 마련 등에 법적 근거로 작동할 것이다.

또한 2차 피해 방지 정책의 실효성을 높이기 위해, 국가와 지방자치단체로 하여금 2차 피해를 방지하기 위하여 2차 피해 방지지침과 업무 관련자 교육 등 필요한 대책을 마련하도록 하고 있다. 특히 수사기관의 장은 여성폭력 사건 담당자 등 업무 관련자를 대상으로 2차 피해 방지교육을 실시하게 함으로서 수사과정에서 발생하는 2차 피해방지를 교육을 통해 예방하도록 하고 있다.

현행 여성폭력 3법상의 2차 피해 금지규정은 아래와 같다.

성폭력처벌법	제23조(피해자, 신고인 등에 대한 보호조치) 법원 또는 수사기관이 성폭력범죄의 피해자, 성폭력범죄를 신고(고소·고발을 포함한다)한 사람을 증인으로 신문하거나 조사하는 경우에는 「특정범죄신고자 등 보호법」 제5조 및 제7조부터 제13조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 「특정범죄신고자 등 보호법」 제9조와 제13조를 제외하고는 보복을 당할 우려가 있음을 요하지 아니한다.
가정폭력처벌법	제4조(신고의무 등) ④ 누구든지 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 가정폭력범죄를 신고한 사람(이하 “신고자”라 한다)에게 그 신고행위를 이유로 불이익을 주어서는 아니 된다.
성매매처벌법	제6조(성매매피해자에 대한 처벌특례와 보호) ③ 법원 또는 수사기관이 이 법에 규정된 범죄를 신고(고소·고발을 포함한다. 이하 같다)한 사람 또는 성매매피해자(이하 “신고자 등”이라 한다. 이하 같다)를 조사하거나 증인으로 신문(신문)하는 경우에는 「특정범죄신고자 등 보호법」 제7조부터 제13조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 「특정범죄신고자 등 보호법」 제9조와 제13조를 제외하고는 보복을 당할 우려가 있어야 한다는 요건이 필요하지 아니하다. 제7조(신고의무 등) ② 누구든지 이 법에 규정된 범죄를 신고한 사람에게 그 신고를 이유로 불이익을 주어서는 아니 된다.
성폭력방지법	제8조(피해자에 대한 불이익처분의 금지) 누구든지 피해자를 고용하고 있는 자는 성폭력과 관련하여 피해자를 해고하거나 그 밖의 불이익을 주어서는 아니 된다.
가정폭력방지법	제4조의5(피해자에 대한 불이익처분의 금지) 피해자를 고용하고 있는 자는 누구든지 「가정

폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 따른 가정폭력범죄와 관련하여 피해자를 해고하거나 그 밖의 불이익을 주어서는 아니 된다.
---

#### 4. 여성폭력피해자 권리 명문화 및 보호·지원 사각지대 보완

넷째, 여성폭력피해자 권리 명문화 및 보호·지원의 사각지대를 보완했다는 것이다. 이 법은 앞서 살펴본 바와 같이 정의 규정에서 여성폭력을 가정폭력, 성폭력, 성매매, 성희롱, 지속적 괴롭힘 행위와 그 밖에 친밀한 관계에 의한 폭력, 정보통신망을 이용한 폭력 등으로 확대함으로써 여성폭력피해자의 범위를 확대하였다. 또한 i)가해자에게는 여성폭력 피해로부터 구제, 보호, 회복 및 자립·자활을 위한 지원을 받을 권리, ii) 성별, 연령, 장애, 이주 배경 등의 특성에 따라 필요한 보호와 지원을 받을 권리, iii) 2차 피해로부터 보호받을 권리가 있음을 분명하게 했다.“이는 여성폭력 피해자에 대한 보호·지원이 국가의 시혜 또는 배려라는 인식에서 벗어나 피해자가 받아야 하는 권리임을 선언하였다는 점과, 향후 여성폭력 피해자에 대한 각종 보호 및 지원시책 또한 피해자의 권리를 강화하는 방향으로 수립·시행 되도록 한다는 점에서 의미가 크다”<sup>8)</sup>.

이 법률은 국가와 지방자치단체가 마련해야 하는 피해자 보호 및 지원 시책과 피해자 보호 및 지원을 위한 시설 설치·운영, 피해자 지원에 필요한 경비의 지원에 관한 사항과 피해자의 성폭력, 가정폭력, 성매매 지원시설 이용에 관한 사항을 규정함으로써 피해자의 권리의 구체적 보장과 피해자 보호의 사각지대를 보완하였다.

#### 5. 여성폭력 통계구축 제도화

다섯째, 여성폭력 통계구축을 제도화했다는 것이다. 실효적인 정책 생산을 위해서는 증거에 기반 할 필요가 있다. 특히 여성폭력방지정책의 경우, 다른 정책 영역과는 달리 현장성을 필요로 한다. 그러나 여성폭력은 그 폭력의 성격상 통계의 정확성을 담보하기 어렵다는 문제가 있다. 이런 문제를 보완하기 위해 이 법은 여성가족부 장관으로 하여금 여성폭력통계를 정기적으로 수집·산출하고 공표하도록 함으로써 통계구축을 제도화하였다. 문제는 대통령령으로 위임되어 있는 여성폭력통계구축 방법이다.

8) 여성폭력방지기본법안 검토보고서(정춘숙의원 대표발의, 2018. 2. 21. / 2012065), 국회여성가족위원회 수석전문위원, 2018.8.51쪽



## 6. 학교 여성폭력예방교육 법정화

마지막으로 학교 여성폭력예방 교육을 법정화했다는 것이다. 이 법은 관계 법률에 따라 실시하는 여성폭력 예방교육을 양성평등 관점에서 실시하도록 하고, 교육부장관과 시·도 교육감으로 하여금 각 급 학교에서 여성폭력에 대한 이해와 예방교육을 실시하기 위한 시책을 수립·시행하도록 하고 있다. 특히 후자의 경우는 여성폭력에 대한 학교교육의 필요성이 나날이 증대되고 있는 현실에는 진일보한 입법적 조치라고 생각된다. 현행 교육 관련법에서는 성평등 관점의 여성폭력에 대한 이해와 예방교육에 관한 시책에 대한 명시적 규정을 가지고 있지 않다.

이런 상황에서 교육부장관과 시·도 교육감으로 하여금 각 급 학교에서 여성폭력에 대한 이해와 예방교육을 실시하기 위한 시책을 수립·시행하도록 한 것은 학교 정규교과 과정에 여성폭력에 대한 이해와 예방교육이 반영될 수 있도록 한 것으로 예방교육이 실효적으로 작동될 수 있는 법적 근거를 마련했다는 점에서 의미있는 발전이라고 할 수 있다.

제24차 젠더와 입법포럼

## 여성폭력방지기본법 제정 이후 남겨진 과제

고미경

(한국여성의전화 공동대표)

## 여성폭력방지기본법 제정 이후 남겨진 과제

고미경 (한국여성의전화 공동대표)

### 1. 여성폭력근절정책과 여성인권운동

#### ○ 한국여성의전화 창립취지문 (1983.6)

- “아내에 대한 남편의 폭행이 철저히 은폐된 범죄로 남게 되는 이유에는 ...(중략).. 둘째, 여자를 남자의 소유물로 생각하는 가부장적 의식구조가 사회에 아직 남아 있기 때문이다. ...(중략) 소유주인 남성은 소유물인 여성을 무슨 방법으로든지 다스릴 권리가 있다고 하는 극도의 성차별주의적 의식에서 나오는 폭력정당화의 자세를 반영하는 것이라 볼 수 있다.”

#### ○ 한국여성의전화 성폭력문제 간담회 (1985.9)

- 여자상업고등학교에 출신에게 외모를 중시하는 기업 풍토, 직장내 여성에 대한 물리적 폭력, 아내구타, 직장내 성폭행 등을 제시, 성폭력(gender violence)을 광범위하게 정의하여 “성폭력”은 “여성에 대한 차별이 폭력적으로 나타난 것”으로 보고 이 범주에 여성을 경시하는 말, 여성에 대한 희롱, 강제적 성관계, 물리적 구타 등 포함. 한국 여성의전화는 성폭력 개념을 통상적으로 쓰여지는 ‘성기 중심의 폭력’이라는 협의의 개념이 아닌 ‘남성과 여성의 힘의 불균형에서 비롯되는 다양한 폭력을 포괄하는 여성에 대한 폭력’으로 규정.

#### ○ 1993.12.12. 제48차 UN총회에서 채택된 여성폭력철폐선언(Declaration on the Elimination of Violence Against Women)

- ‘여성폭력’을 ‘공적 또는 사적 생활에서 발생하는 여성에게 신체적, 성적 또는 심리적 해악이나 고통을 주거나 줄 수 있는 성별에 기초한(gender-based) 폭력행위, 그리고 그러한 행위를 하겠다는 협박, 강압 또는 자유의 박탈’로 정의

- 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률 제정이유(1994.1)
  - “각종 성폭력범죄가 전차 흉포화, 집단화, 지능화, 저연령화 되고 있을 뿐 아니라 전화, 컴퓨터를 이용한 음란행위 등 새로운 유형의 성폭력범죄가 빈발하여 기존의 법체계로는 적절히 대처하기 어려우므로 성폭력범죄에 대한 처벌규정을 신설 또는 강화하고 성폭력범죄에 대하여는 수사, 판 등 사법처리절차에 있어서 특례를 인정하도록 하며 성폭력피해상담소 및 폭력피해자보호시설을 설치, 운영하도록 함으로써 특히 여성과 미성년자를 성폭력범죄의 위협으로부터 보호하고 건전한 사회질서를 확립할 필요가 있다.”
- 여성폭력근절을 위한 제도점검 및 개선 방안 토론회 (2011. 세계여성폭력추방주간 기념 토론회)
  - 여성폭력피해자지원정책의 문제점으로 1) 정부 거버넌스정책의 문제 2) 책임있는 여성폭력피해자지원정책의 부재 3) 여성폭력피해자지원사업에 대한 여성주의적 접근과 복지서비스 접근간의 갈등 문제를 제기하고 여성폭력피해자의 특성에 기반한 체계 마련, 여성폭력근절을 위한 사회적 시스템이 제대로 작동할 수 있게 법제도 개선이 필요함이 발표되었고 시스템상의 변화를 가져오기 위해서는 근거법령의 제·개정으로 1) 일반법 형태로 여성폭력피해자지원에 관한 법률(가칭) 2) 기본법 형태로 여성폭력피해자지원에 관한 법률(가칭)이 제안됨
- 현장의 목소리로 젠더폭력근절 정책을 밝히다.-2017. 3.8 세계여성의날 기념 젠더폭력근절 정책토론회에서 <가정보호가 아닌 피해자 인권 중심으로/성폭력 피해자 보호정책에서 권리보장정책으로/성매매여성비범죄화과 수요차단으로의 패러다임 전환/다문화가족 중심에서 모든 이주여성에 대한 인권보장으로/사회적 소수자에 대한 통합적·교차적 관점의 폭력근절정책 마련/미디어 속에 나타나는 여성폭력의 문제점과 대안모색>으로 현장에서 제안하는 젠더폭력 근절을 위한 핵심 정책 과제를 발표함.
- 한국여성의전화 -여성폭력근절기본법(가칭) 제정 및 독자적 지원체계 구축 정책제안

1) 현황 및 문제점

- 한국사회에서 발생하고 있는 가정폭력, 성폭력, 성매매, 디지털 성범죄, 데이트 폭력, 스토킹은 성별화된 범죄이며 본질적 원인은 남성과 여성간의 오랜 불평등한 권력관계와 이를 유지시키는 가부장적 사회구조, 여성차별적인 문화규범과 관습이다.
- 법제도와 정부 정책, 사법시스템은 한국사회에서 행해지는 여성에 대한 폭력의 본질을 외면하고 있거나

왜곡하고 있다. 여성에 대한 폭력의 국제사회 기준은 포괄적이며 이 문제가 젠더에 기반한 문제(gender-based violence/ Violence Against Women)임을 분명히 하고 있다. 이에 젠더폭력에 대한 기본적 정의, 국가의 책무성과 지원체계를 담은 여성폭력근절기본법(가칭) 제정이 필요하다.

- 현재 가정폭력, 성폭력 등 여성에 대한 폭력은 각각의 법률에 따라 별도의 피해자 지원의 근거를 두고 있으며, 이에 따라 피해자는 각각의 해당 상담소 등에서 지원을 받고 있다. 그러나 여성에 대한 폭력은 전 생애에 걸쳐 다양한 형태로 발생하며, 가정폭력이나 성폭력 중 한쪽으로만 정의하기 힘든 복합적인 형태로 발생하기도 한다. 예를 들어 ‘데이트폭력’은 ‘가정폭력’이나 ‘성폭력’으로 명명되지 않지만, 이제 드러나기 시작한 대표적인 여성에 대한 폭력의 한 형태이다. 그럼에도 불구하고, 지원근거가 없다는 이유로 데이트폭력 피해자는 정책의 사각지대에 놓여있다.
- 여성폭력피해자 지원은 사회복지사업법에 근거하여 집행되고 있는데, 경제적 취약계층을 중심으로 시혜적 차원에서 실시되는 사회복지사업과 범죄피해자 지원은 그 출발부터 다른 문제이다. 그러나 지원목적의 본질적 차이와 여성폭력의 특수성에 대한 고려 없이 ‘사회복지’ 차원에서 여성폭력피해자를 지원하면서 자산에 따른 차등 지원, 개인정보 수집과 집적으로 인한 피해 등 부가적인 피해들이 발생하고 있다.

## 2) 정책과제

- 사각지대 없는 여성폭력피해자 지원 근거 마련을 위한 ‘여성폭력근절기본법(가칭)’ 제정
- ‘여성폭력근절기본법(가칭)’에 근거한 여성폭력피해자 지원을 위한 독자적인 지원체계 마련

- 한국여성의전화는 국가가 여성에 대한 폭력 근절을 위한 정책 방향과 집행의 기본원칙, 여성에 대한 폭력의 개념부터 제대로 확립할 것을 촉구하며, ‘여성에 대한 폭력 근절을 위한 기본법’을 제정할 것을 지속적으로 제안해왔음.

## 2. 현장단체 논의<sup>1)</sup>

- 2017년 3월 젠더폭력 근절 정책 토론회를 공동으로 주최했던 6개 단위(성매매문제해결을 위한전국연대, 장애여성공감, 한국성폭력상담소, 한국여성민우회, 한국여성의전화, 한국이주여성인권센터)를 중심으로 문재인 정부정책 공약사항 중 하나였던 「젠더폭력방지기본법(가칭)」 제정을 급속하게 추진하려는 가운데, 본 기본법이 제대로 된 방향과 내용으로 제정될 수 있도록 대응 활동의 필요성을 공유하여 6월 현장단체 공동대응단위의 첫 논의 시작함. 이후 ‘여성폭력 근절을 위한 기본법(가칭) 마련 TFT’를 구성하여 여성폭력관련 기존 법의 한계, ‘젠더’, ‘2차 피해’ 개념 등을 논의하며 기본법에 담겨야 할 내용에 대한 조문 작업을 하는 등 운동현장에 기반을 둔 기본법의 방향과 내용을 만들고자 활동하였음.

1) 이 부분은 현장단체(성평등 사회 실현과 여성인권 보장을 위해 활동하는 여성운동단체를 지칭하는 것으로 사용)에서 공동주최한 “젠더기반 여성폭력기본법, 무엇이 필요한가” 토론회(2018.11.28.) 내용 재구성

## ○ 논의경과

- |          |  |
|----------|--|
| 17년. 6/5 | 법명 및 정의규정, 기본법 제정의 필요성, 기본법의 형태와 역할 논의   |
| 6/27     | 주요 논의점(여성폭력/젠더폭력 개념, 독자적 전달체계·교육·캠페인·홍보 및 통계·새로운 폭력 대응 등의 측면에서 기본법 제정의 필요성, 추진 및 전달체계, 기존 법과의 관계)에 따른 논의 |
| 7/27     | 〈차인순 국회 여성가족위원회 입법심의관 초청 간담회〉 여성폭력/젠더폭력 개념 규정, 기본법의 역할, 다른 법률과의 관계 등 논의                                  |
| 11/7     | 법 제정의 필요성과 우려점, 기본법에 담겨야 할 내용 및 향후 대응전략 논의   |
| 12/19    | 여성폭력 근절을 위한 기본법(가칭) 마련 TFT 구성 및 활동계획 논의  |
| 18년. 1/4 | 기본법 제정 관련 쟁점사항 논의  |
| 1/15     | 〈현장단체 집담회-1차〉 기존 법의 한계와 기본법 제정 필요성   |
| 2/27     | 〈현장단체 집담회-2차〉 법명과 정의규정   |
| 3/29     | 기본법안 조문별 들어가야 할 내용, 기본법상 추진체계 논의   |
| 4/19     | 〈법률자문회의〉 기본법안에 들어가야 할 개괄적 내용, 제정취지와 의의 및 전략논의  |
| 4/23     | 기본법안의 목적, 기본이념, 기본원칙, 정의, 기본시책에 대한 조문 구성안 논의   |
| 5/4      | 〈법률자문회의〉 총칙 조문 구성안 논의  |
| 5/15     | 총칙 조문 구성안에 대한 법률자문회의내용 공유 및 논의   |
| 5/23     | 〈법률자문회의〉 추진기반 및 기본시책 조문 구성안 논의   |
| 6/15     | 기본법상 주요 개념 및 쟁점(젠더, 여성, 통합성, 2차 피해, 민간과 사업자 책임) 논의   |
| 7/23     | 기본법상 주요 개념 및 쟁점(젠더, 여성, 통합성, 2차 피해, 민간과 사업자 책임) 논의   |
| 9/4      | 기본법상 여성폭력의 유형/양태에 대한 개념 논의(가정폭력, 데이트폭력, 스토킹, 성희롱, 성폭력, 디지털성폭력, 성착취, 취약성)                                 |
| 10/26    | 국회 발의안 대응 및 TFT 향후 활동방향  |
| 11/28    | 젠더기반 여성폭력 기본법, 무엇이 필요한가 토론회 공동주최   |
| 12/5     | 여성폭력방지법 법제사법위원회 통과에 따른 성명 발표   |
| 12/12    | TFT 활동평가 및 향후 모니터링 방안 논의   |

## ○ 기본법 필요성 논의 내용

- 여성에 대한 폭력은 성차별의 극단적인 형태이며, 성차별과 불평등한 성별권력구조에서 기인하는 동시에 성적 불평등을 강화시킴.
- 여성에 대한 폭력의 본질은 성차별에 있으며 이는 여성의 인권을 침해하는 것이라는 관점에서 여성폭력의 정의, 범주와 양태를 포괄적이고도 입체적으로 규정하여 여성폭력에 대한 사회적 합의를 명문화 필요.
- 여성폭력 근절을 위한 국가 기본이념과 책무를 명백히 밝히고 정책방향 제시.
- 여성폭력에 대한 성인지적 사법처리원칙 제시
- 범죄 피해자로서 여성폭력피해자 보호, 지원과 권리 보장
- 여성폭력 예방을 위한 교육 미디어 등 사회 각 분야별 과제를 실현하기 위한 기본원칙 제시 필요

## ○ 개념 및 법안명에 대한 논의

- 논의 과정에서는 ‘여성집단’에 대한 차별과 폭력을 (재)생산하는 성차별적 사회 구조와 불평등한 성별 권력관계를 더욱 가시화하기 위해 ‘여성폭력’을 사용하자는 논의와 ‘젠더폭력’을 ‘여성폭력’으로 표현할 경우 우리 사회의 성별 이분법적인 고정관념에 갇힐 우려가 함께 논의됨.
- 이에 성별 불평등의 문제가 폭력의 원인임을 명확히 하면서도 성별화된 폭력임을 보여줄 수 있는 ‘젠더에 기반한 여성에 대한 폭력’(Gender Based Violence Against Women)이라는 용어를 사용하는 것으로 정리.

## ○ 기본법의 구성요소

- 목적, 기본원칙, 정의, 책무, 권리와 의무, 다른 법률과의 관계를 담은 총칙, 국가행동계획 수립, 젠더 기반 여성폭력 근절위원회, 실태조사, 통계 구축을 담은 젠더 기반 여성폭력근절 정책 추진기반, 피해자의 권리 및 보호, 지원, 사법 절차에서의 책무, 관계기관 간 협력체계 구축, 피해자 정보 보호, 2차 피해 방지, 미디어 성차별 방지, 예방교육, 홍보, 시민협력, 국제협력 등을 담은 젠더 기반 여성폭력 근절 정책의 기본시책, 관련 기관 및 단체의 지원, 보칙 등으로 구성하고자 했음.

## ○ 현장단체 논의평가

- 젠더에 기반한 여성폭력 근절을 위한 현장단체의 고민과 지향하는 바에 대해 폭넓고 깊이 있는 논의를 진행하여 성평등 실현으로서의 제정방향, 여성폭력 근절을 위한 기업과 시민사회 등 참여주체 확장, 교육과 미디어 등 사회 각 분야별 과제 실현과 성인지적 사법처리의 원칙 등이 포함되어야 함을 도출하는 성과가 있었음.
- 목적, 개념, 정의, 기본원칙 등의 대한 토의를 진행하였으나, 단체들의 상황 등으로 인해 법률의 모든 항목에 대한 검토가 완료되지는 못함. 법 제정과정에서 보다 효과적으로 개입하지 못한 것은 아쉬움.
- 여성에 대한 폭력근절을 위한 국가시스템의 재구축과 사회적 합의, 전사회적 협력체계를 만들어 가기 위한 운동방향과 담론을 어떻게 만들어내고 확산할 것인지 고민해온 과정이었음.
- 2019년 기본법이 실제 시행되기까지 이 법안에 따른 여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원의 종합적 체계들이 만들어지는 시기일 것으로 보여 이에 대한 모니터링 활동과 함께, 지난 2년간 현장단체들이 고민해온 여성에 대한 폭력에 대한 논의를 사회적으로 공론화하고 확산하는 활동을 주요하게 펼쳐나가야 할 것임.

### 3. 과제

#### 1) 여성폭력방지기본법<sup>2)</sup>에 대한 평가

- 해당 법안은 여성폭력 방지와 피해자 보호·지원에 대한 국가 책임을 명시하고 2차 피해에 관한 규정을 둬으로써, 여성폭력 방지와 피해자 보호·지원의 국가 책무를 명문화하고 여성폭력 관련 정책의 종합적 추진기반을 마련하는 성과
- 법안에 대한 국회의 논의 과정에서는 법안명에 대한 의원들의 협소한 이해와 인식 수준이 드러나는가 하면, 여성폭력이 성차별에 기인하고 있음을 비가시화하고, 체계와 자구심사를 넘어 입법 취지에서 도리어 후퇴한 내용으로 수정해 통과되었음.
  - 여성폭력과 여성폭력피해자에 대한 정의 규정
  - 여성폭력 피해자 지원과 여성폭력 예방교육이 의무가 아닌 임의 조항으로
  - 법안에 담긴 ‘성평등’ 용어가 성별 체계를 여성과 남성으로 이분하여 차별을 만들어내는 근간으로서의 ‘양성평등’ 용어로 수정
  - 전 지구적 성착취 시대, 불법촬영물의 피해자와 피해자가 박제되는 서버가 국경을 초월하는 시대에 국제협력이라는 젠더폭력/여성폭력의 방지 혹은 근절에 대한 기본적인 전략 조항마저 삭제한 것은 이 법을 유명무실하고 힘없게 만들겠다는 뉘앙스에 다름 아님.
- 여성폭력관련 기존 법들이 가지는 문제점과 한계를 풀어가기 위한 국가 기본이념과 정신, 여성폭력피해자 지원현장의 고민이 충분히 담기지 못해 아쉬움.
  - 불평등한 성별권력관계와 성차별에서 기인하는 여성에 대한 폭력을 근절하는 것은 성평등을 실현하는 것과도 맞닿아 있으며, 여성에 대한 폭력근절은 여성폭력예방과 피해자 보호·지원 및 관리 보장뿐만 아니라 여성폭력 범죄에 대한 성인지적 사법처리 원칙, 여성폭력이 성별, 장애, 국적, 인종, 성적지향 등 다양한 사회적 차별구조에 기반하여 복합적으로 발생한다는 점 등 여성폭력 근절을 위한 사회 영역별 책무와 성인지적 사법처리의 원칙 등 현장단체가 요구하는 핵심내용을 온전히 담지 못함.

#### 2) 토론회(“젠더 기반 여성폭력 근절 기본법, 무엇이 필요한가?”)에서 제안된 내용

- 여성에 대한 폭력의 기본적 정의와 국가적 책무가 포괄적으로 규정없이 한국 사회에서 전생애에 걸쳐 복합적으로 발생하는 여성에 대한 폭력범죄를 사각지대 없이 처벌하거나

2) [시행 2019. 12.25 ] [법률 제16086호, 2018.12.24 제정]



피해자의 인권을 보장, 지원하는 것이 불가능함 지적

- 여성폭력 근절을 위한 국가 기본이념과 정책방향을 제시하며 국가 책무를 명백히 밝히는 것, 여성폭력에 대한 성인지적 사법처리, 여성폭력피해자 보호·지원과 권리 보장, 여성폭력 예방을 위한 사회 각 분야별 과제를 실현하기 위한 기본원칙을 제시하는 것이 기본법 제정의 가장 큰 필요성임을 강조

- 폭력으로부터의 안전과 자유를 인간의 기본적 권리로서 보장하는 것을 국가 책무로 확인하는 것, 여성폭력은 성차별적 사회구조의 산물이며 가해자 개인의 일탈로 간주해서는 안 되고, 피해자의 보호를 넘어 권리의 주체로 접근하는 것에서 본 기본법을 의미화할 수 있음
  - 여성폭력 근절을 위한 책임/참여주체를 국가와 지방자치단체뿐만 아니라 기업과 시민 사회 등으로 다양화하고, 성인지적 사법 실현을 위한 전략 및 기본법에 2차 피해를 명시하는 것의 의미 등 TFT에서의 쟁점 논의내용을 공유
- 기본법에 장애여성 피해자, 성소수자 피해자 등 소수자/피해자의 사각지대 해소를 위한 방안이 구체적으로 명시되어야 함을 지적
  - 기존의 형법과 개별법상 보호법익, 최협의설 등의 문제 해결에 대한 의지 없는, 포괄적 권리 보장을 위한 차별금지법 제정과 노동권 주거권의 보편적 확보 노력이 없는 기본법 제정은 그 한계가 명확하며, 폭력의 구조적 원인이 무엇이고 무엇을 침해하는 문제인지, 폭력의 방지/근절을 위한 책임이 누구에게 있는지, 다양한 상황에 놓여있는 피해자의 권리가 무엇인지를 구체적으로 정의할 수 있는 법안이 마련되어야 함
- 다양한 차별적 요소와 복합적으로 상호 교차하여 발생하는 피해 특성이 고려되어야 함을 지적. 장애인 성폭력 피해자의 특성을 고려한 법 해석과 범죄 구성 요건 완화, 폭력 피해로부터의 안전한 공간(쉼터)과 이후 독립이 가능한 지원체계, 장애를 가진 이주여성·아동·청소년 지원시스템 마련 등 현장의 어려움을 실질적으로 해소할 수 있는 방향이 기본법 안에 포함되는 것이 필요함
- 성별불평등한 구조로부터 발생하는 여성에 대한 폭력이 국경을 넘나들며 여성의 몸을 공유·거래·착취하는 방식으로 진화해 나가고 있음을 이야기하면서, 기본법에서 여성폭력의 발생원인을 제거하기 위한 구조 변화와 피해자의 특성과 위치성이 반영되어야 하고, 젠더폭력 관련 인신매매/성착취, 무력분쟁 하에서의 젠더폭력방지 원칙 등도 새롭게 규정

되어야 함을 역설. 또한 성평등 목표 달성을 위한 국가, 기업, 사회공동체의 책임성을 부각하고, 수사재판과정의 공정성과 정의실현에 대한 법적 규정력을 명시하는 것이어야 함

- 현재 한국사회에서 젠더폭력이 왜곡된 의미로 유통되고 있는 것에 대한 우려를 바탕으로, 법적 개념으로서 젠더에 기반한 폭력을 어떻게 정의하고 기술할 것인가와 이에 대한 사회적 이해를 맞추어 가는 것이 기본법 제정 과정에서 매우 중요한 과제임
  - 젠더기반 여성폭력 근절의 중요한 기반인 성차별에 문제제기하고, 성차별을 용인하지 않는 시민의식, 성평등한 시민되기, 모든 사람이 동료시민으로서 동등한 관계맺기를 할 수 있는 사회적 지향을 만들어가는 것과 기본법의 입법이 어떻게 만날 것인가에 대한 고민이 필요함 역설
- 이주여성들이 다양한 체류자격으로 존재하고 있음에도 한국의 이주여성 관련 정책이 한국인과 결혼한 이주여성 중심으로 이루어져 있어, 한국인이 포함되지 않는 젠더 기반 여성폭력에 대한 지원 근거가 마련되어 있지 않은 현실을 지적, 기본법에서 체류 지위와 신분 등에 상관없이 외국인 여성을 포함하고, 폭력 피해 발생 장소 역시 국내외 등을 망라할 수 있도록 개념 규정이 필요함을 강조
- 현행 법률상 성폭력, 가정폭력, 성매매, 성희롱 개념이 행위(구성요건) 중심으로 정의되어 있어 젠더에 기반한 폭력이라는 폭력의 본질이 제대로 드러나 있지 않은 상황을 꼬집으며, 기본법상에 젠더 폭력이 법적인 개념으로서 법률에 규정되면 불평등한 사회구조와 권력 불균형의 젠더 위계가 폭력과 연관되어 있다는 점이 드러날 수 있으며, 젠더 폭력에 대한 종합적이고 심층적인 이해의 기반이 될 수 있다는 점을 강조
  - 개별 법률상 중복되거나 비슷한 내용들에 대해 통합적으로 규율하고, 개별 법률 및 기관별로 흩어져 있는 추진체계를 중장기적 목표를 가지고 종합적으로 정비하며, 2차 피해 문제에 대한 종합적으로 대응하는 역할 가능성 제시
- 젠더폭력 개념이 성별 불평등한 사회구조가 여성에 대한 폭력을 어떻게 구성하고 지속시키는지를 드러내어 여성에게 일어나는 폭력을 사회적 법익 침해의 문제가 아니라 사회구조의 결과로 발생하는 법익 침해임을 이해하게 해준다는 점, 이에 따라 젠더폭력방지 정책이 여성폭력 대응으로서 사회구조적 성별위계에 대한 평등정책으로의 방향성을 담지해야 함
  - 젠더폭력 개념을 기초로 한 성적 폭력과 관련된 형사법 개선을 위해 이러한 범죄행위

들이 개인적 법익 침해임을 분명히 하고, 사회적 법익과 관련된 개념 구성, 즉 음란이라는 법적 개념뿐만 아니라 개인의 상습, 기질 등의 성품, 보호받을 만한 정조인지 여부를 판단하는 과거의 법해석을 변경하여 피해의 내용을 기준으로 구성요건을 재구성해야 할 필요가 있음

### 3) 법조문 비교

- 법률의 핵심적인 사안인 기본법의 목적, 정의, 기본원칙은 TFT에서 오랫동안 논의한 주제였음에도 모두가 합의한 내용으로 조문화되지는 못하였음
- 그러나 현장단체에서 입법에서 지향하는 바를 보여주는 것이고, 향후 법률의 개정과정의 과제일뿐만 아니라 향후 운동의 전략에 대한 방향이 될 수 있음.

#### ○ 목적

여성폭력방지기본법	젠더기반여성폭력기본법 <sup>3)</sup>
이 법은 여성폭력방지와 피해자 보호·지원에 관한 국가 및 지방자치단체의 책임을 명백히 하고, 여성폭력방지 정책의 종합적·체계적 추진을 위한 기본적인 사항을 규정함으로써 개인의 존엄과 인권 증진에 이바지함을 목적으로 한다.	이 법은 젠더에 기반한 여성폭력 근절을 위한 여성폭력 예방과 피해자 보호·지원 및 권리보장, 성인지적 사법 처리에 관한 국가 및 지방자치단체의 책무를 분명히 하고, 기업과 시민사회 및 모든 사람이 전사회적으로 협력하고 참여하며 노력을 기울임으로써 모든 사람의 인권과 성평등을 실현하는 것을 목적으로 한다.

#### ○ 기본이념/기본원칙

젠더기반여성폭력기본법
<p>젠더에 기반한 여성폭력은 다음의 기본원칙에 따라 근절되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 젠더에 기반한 여성폭력은 지배와 통제를 목표로 한 불평등한 성별 권력구조에서 발생하여 여성의 종속적 지위를 고착화하고, 이를 영구히 한다는 점에서 근절되어야 한다.</li> <li>2. 젠더에 기반한 폭력으로부터 자유로운 삶에 대한 여성의 권리는 시민적, 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 권리, 즉 생명권, 건강권, 자유권, 안보, 평등, 가족 내에서의 동등한 보호, 고문과 잔인하고 비인간적이거나 모멸적인 대우로부터의 자유, 표현의 자유, 이동의자유, 참여의 자유, 집회와 결사의 자유를 포함한 다른 인권과 불가분의 관계이며 상호의존적이다.</li> <li>3. 젠더에 기반한 여성폭력이 장애, 나이, 사회적 신분, 학력, 출신 지역, 출신 국가, 출신민족, 국적, 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 성적 지향, 성별정체성 등의 다양한 차별적 구조와 교차하여 복합적으로 발생한다는 점을 고려한 정책 시행이 이루어져야 한다.</li> <li>4. 젠더에 기반한 여성폭력에 대한 사법처리는 공정하고 신속하게 이루어져야 하며, 처리 절차를 잘 준수함으로써 여성폭력의 신고율, 기소율, 유죄선고율, 양형을 높일 수 있도록 여성폭력 사건을 다루는 경찰, 검찰, 판사 및 법조인의 여성폭력 인식과 젠더감수성은 중요하게 교육, 평가된다.</li> </ol>

- 3) 현장단체의 ‘여성폭력 근절을 위한 기본법(가칭)제정 TFT’에서는 민주사회를 위한 변호사모임 여성위원회의 이경환, 현지현 변호사와 함께 법률 자문회의를 진행하였음.

5. 여성폭력 관련 공무 관계자들이 적절한 조치를 취하지 않았을 시 제재가 이루어져야 하며, 이를 통해 여성폭력 피해자에 대한 2차 피해가 발생하지 않도록 하여야 한다.
6. 여성폭력 피해자가 피해로부터 구제, 보호 및 신체적, 정신적, 성적, 경제적 통합성(integrity)<sup>4)</sup> 회복이 보장되어야 할 권리의 주체로서 수사·사법절차 등 사건처리과정에 참여할 수 있어야 하며, 경제적, 심리적, 사회적 자립을 통해 다른 삶을 설계할 수 있도록 하는 정책 시행이 이루어져야 한다.
7. 생애주기 전반에 걸쳐 공교육과 사교육을 포괄하는 모든 단계의 교육과정에서 성평등과 인권에 관한 내용의 교육이 이루어져야 한다.
8. 젠더에 기반한 여성폭력을 근절하기 위해 학교, 기업, 지역사회 등은 인식증진 프로그램 등 예방조치를 개발하고, 폭력에 대응하는 자원에 관한 정보와 공적체계에 여성폭력 피해자가 효과적으로 접근할 수 있도록 하여야 하며, 미디어와 언론은 성역할 고정관념과 편견에 기반한 성차별적 묘사 및 보도를 지양하여 성평등한 미디어 환경을 조성하여야 한다.
9. 모든 사람은 젠더에 기반한 여성폭력의 근절과 성평등 증진에 기여할 기회가 증진되어야 한다.
10. 젠더에 기반한 여성폭력의 근절과 성차별 철폐, 성평등 실현을 위한 국제협력은 증진되어야 하며, 젠더에 기반한 차별 철폐와 여성폭력 근절에 관한 국제기준 및 국제협약 사항은 준수되어야 한다.

#### 여성폭력방지기본법

이 법은 여성폭력방지정책의 추진을 통하여 모든 사람이 공공 및 사적영역에서 여성폭력으로부터 안전할 수 있도록 하고 이를 지속적으로 발전시킴으로써 폭력 없는 사회를 이루는 것을 기본이념으로 한다.

#### 여성폭력방지기본법

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "여성폭력"이란 성별에 기반한 여성에 대한 폭력으로 신체적·정신적 안녕과 안전할 수 있는 권리 등을 침해하는 행위로서 관계 법률에서 정하는 바에 따른 가정폭력, 성폭력, 성매매, 성희롱, 지속적 괴롭힘 행위와 그 밖에 친밀한 관계에 의한 폭력, 정보통신망을 이용한 폭력 등을 말한다.
2. "여성폭력 피해자"란 여성폭력 피해를 입은 사람과 그 배우자(사실상의 혼인관계를 포함한다), 직계친족 및 형제 자매를 말한다.
3. "2차 피해"란 여성폭력 피해자(이하 "피해자"라 한다)가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 피해를 입는 것을 말한다.
  - 가. 수사·재판·보호·진료·언론보도 등 여성폭력 사건처리 및 회복의 전 과정에서 입는 정신적·신체적·경제적 피해
  - 나. 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언, 그 밖에 정신적·신체적 손상을 가져오는 행위로 인한 피해(정보통신망을 이용한 행위로 인한 피해를 포함한다)
  - 다. 사용자(사업주 또는 사업경영담당자, 그 밖에 사업주를 위하여 근로자에 관한 사항에 대한 업무를 수행하는 자를 말한다)로부터 폭력 피해 신고 등을 이유로 입은 다음 어느 하나에 해당하는 불이익조치
    - 1) 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치
    - 2) 징계, 정직, 감봉, 강등, 승진 제한, 그 밖에 부당한 인사조치
    - 3) 전보, 전근, 직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치
    - 4) 성과평가 또는 동료평가 등에서의 차별과 그에 따른 임금 또는 상여금 등의 차별 지급
    - 5) 교육 또는 훈련 등 자기개발 기회의 취소, 예산 또는 인력 등 가용자원의 제한 또는 제거, 보안정보 또는 비밀정보 사용의 정지 또는 취급 자격의 취소, 그 밖에 근무조건 등에 부정적 영향을 미치는 차별 또는 조치
    - 6) 주의 대상자 명단 작성 또는 그 명단의 공개, 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언, 그 밖에 정신적·신체적 손상을

4) integrity의 번역과 관련해서는 통합성, 온전성, 완전성 등의 단어들에 제안되었으나, 각 단어들의 한계가 있어 의견일치를 보지 못했으며, 본고에서는 임시로 '통합성'을 사용했다.

가져오는 행위

- 7) 직무에 대한 부당한 감사 또는 조사나 그 결과의 공개
- 8) 인허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위
- 9) 물품계약 또는 용역계약의 해지, 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치

## ○ 정의

젠더기반여성폭력기본법
<p>이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. “젠더에 기반한 여성폭력”이란 공사 모든 영역에서 불평등한 성별 권력 관계로 인해 발생하며 여성의 신체적, 정신적, 성적, 경제적 통합성과 존엄성, 자유를 침해하고 여성의 삶에 영향을 미치는 작위, 부작위적 행위 및 그러한 행위를 하겠다는 협박, 강제, 임의적인 자유 박탈로, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 피해를 입는 것을 말하나 그에 제한되지는 않으며, 그 양상은 혼인, 데이트 관계 등 친밀한 관계 내에서의 폭력, 지역사회에서의 폭력, 국가에 의한 폭력 및 무력분쟁 하에서의 여성에 대한 폭력 등을 포괄한다.               <ol style="list-style-type: none"> <li>가. 신체적 폭력 - 여성의 몸에 학대를 가하여 고통과 상해를 야기함으로써 신체적 통합성을 침해하는 행위</li> <li>나. 정신적 폭력 - 위협, 괴롭힘, 구속, 모욕, 평판을 나쁘게 하는 것, 조종, 고립, 비난, 죄책감을 갖도록 하는 것, 감시, 강요, 무관심, 방치, 의심, 공갈, 조롱, 착취, 이동권을 제한하는 것 등 여성의 자존감을 떨어뜨리고 행동, 신념, 결정을 통제하고자 하며 정신적건강, 자기결정권을 저해하는 행위</li> <li>다. 성적 폭력 - 혼인 또는 친족 관계를 포함한 강간, 성적 괴롭힘, 성착취, 성학대, 성적 인신매매 등 위협과 강요, 무력 사용 및 협박을 통해 성과 재산산에 대한 자기결정권을 침해하는 행위</li> <li>라. 경제적 폭력 - 재산 소유권을 박탈시키고, 경제적 자원을 제한하고, 수입에 대한 통제 혹은 제한, 동일 노동에 대해 임금을 낮게 주는 것 등 경제적 권리를 손상시키는 행위</li> <li>마. 상징적 폭력 - 젠더 고정관념에 기반한 메시지, 가치를 전달하며 지배, 성불평등과 차별을 재생산하여 여성의 종속적 위치를 고착화시키는 행위</li> </ol> </li> <li>2. “여성폭력 피해자”란 젠더에 기반한 여성폭력으로 인하여 직·간접적으로 피해를 입은 사람을 말한다.</li> <li>3. “2차 피해”란 가족, 친구 등 주변인, 수사사법기관, 의료기관, 언론 등의 여성폭력 피해자에 대한 성차별적 통념과 편견에 기반한 언행으로 인해 피해자가 겪는 정신적, 경제적, 사회적 고통과 불이익을 말한다.</li> </ol>

## ○ 권리와 의무

여성폭력방지기본법	젠더기반여성폭력기본법
<ol style="list-style-type: none"> <li>① 모든 사람은 가족과 사회 등 모든 영역에서 여성폭력으로부터 안전하고 자유로운 생활을 영위할 권리를 가진다.</li> <li>② 모든 사람은 여성폭력을 방지하기 위하여 노력하여야 한다.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 모든 사람은 가족과 사회 등 모든 영역에서 젠더에 기반한 여성폭력으로부터 자유로운 생활을 영위하며 통합성을 침해받지 않을 권리를 가진다.</li> <li>2. 모든 사람은 젠더에 기반한 여성폭력을 근절하기 위하여 노력하여야 한다.</li> </ol>

## ○ 다른 법률과의 관계

여성폭력방지기본법	젠더기반여성폭력기본법
여성폭력방지 및 피해자 보호·지원에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정할 때에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다.	젠더에 기반한 여성폭력 근절 등에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정할 때에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다.

#### 4) 법안의 실효성 문제

- 여성폭력방지법에서 명시한 여성폭력 방지와 피해자 보호·지원에 대한 국가 책임과 지방자치단체의 책무가 실효성을 가질 수 있는 구체적인 시행방안이 마련되어야 함.
- 여성폭력근절정책은 가해자에 대한 분명한 사법처리(법무부, 경찰청), 적극적이고 완전한 지원과 예방정책(여성가족부), 사회문화적 인식제고(교육과학기술부, 문화관광부) 등 다양한 분야에서 유기적이며 통합적으로 이루어져야 함. 여성가족부는 여성폭력을 근절하기 위해 피해자보호정책뿐만 아니라 보다 근본적이고도 효과적인 방안과 협력체계를 구축하여야 함.

#### 5) 기타

- UN 여성차별철폐위원회(CEDAW)는 2018년 3월 12일, 다음과 같이 우리 정부에 젠더에 기반한 여성에 대한 폭력 근절을 위한 노력을 강화할 것을 권고하였음. CEDAW 권고는 우리나라의 젠더에 기반한 폭력 문제의 개념규정 등 근본적인 문제점을 짚고 있다는 점에서 매우 고무적이며, 이후 국내 법·정책의 국제적인 준거틀이 되리라 기대함. 그러나 한국정부는 권고사항을 제대로 이행하지 않고 있음. 국회에서는 권고사항이 제대로 이행될 수 있는 활동이 필요함.

##### 〈 젠더에 기반한 여성에 대한 폭력분야 권고 〉

- a. 「형법」 제 297조를 개정하여, 피해자의 자유로운 동의의 부족을 중심으로 강간을 정의하고, 특히 배우자 강간을 범죄화할 것.
- b. 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」의 주요 목적을 피해자와 그 가족의 안전 보장이 되도록 개정할 것.
- c. 성폭력 피해자에 대한 무고죄 적용과 같은 형사소송절차 상의 남용을 방지하기 위한 모든 조치를 취하고 사법 절차에서 성 이력을 증거로 채택하는 것을 금지할 것.
- d. 사이버 성폭력을 예방하는 조치를 강화하고 새로운 형태의 폭력을 명확히 범죄화하는 법안을 마련할 것.
- e. 직장 내 성희롱 사건에 대한 효과적인 관리 및 감독 체계를 수립하고, 가해자에 대한 의무적인 징계 조치 이행할 것.
- f. 학교, 대학, 군대 등 공공 기관에서의 성폭력 가해자에 대한 엄격한 처벌을 보장하고 신고와 상담을 용이하게 하기 위해 철저한 비밀유지를 보장할 것.
- g. 성폭력 피해를 겪은 여성들을 포함하여, 북한이탈여성에 대한 효과적인 심리치료와 상담 서비스 제공을 위해 이들을 위한 센터에 충분한 재정을 지원할 것.

##### 〈 인신매매와 성매매 착취분야 권고 〉

- a. 인신매매 피해자의 지원과 보호에 있어서 팔레르모 의정서 상의 기준과 부합하도록 인신매매에 관한 포괄적인 법을 제정할 것.
- b. 현행 E-6-2 비자 제도를 개선하고, E-6-2 비자로 입국한 여성들이 실제 일하는 업소에 대한 현장 조사 등 외국인 여성을 채용하는 연예기획사에 관한 모니터링을 강화할 것; 모든 인신매매 피해 여성들이, 수사 기관에 대한 협조여부와 상관없이 G-1비자를 취득할 수 있도록 할 것.

- c. 여성·여아 인신매매 및 유괴 범죄 가해자에 대한 유죄 판결을 늘리기 위한 적절한 조치를 취하고, 이들의 형 집행 유예 비율을 감소시키기 위한 적절한 법적 조치를 마련할 것.
- d. 인신매매 및 성매매 착취 방지를 위한 노력에 있어서 피해자·인권 중심적 접근법을 도입할 것.
- e. 탈성매매를 원하는 여성들의 사회 복귀를 돕는 프로그램(exit programmes)을 수립·이행할 것.

- 미투운동 국면에서도 여성인권에 관한 법들이 제대로 제·개정되고 있지 못함. 여성폭력 근절에 대한 장기적인 전망과 종합적인 계획없이 성평등을 지향하는 기조로서의 법안들 보다는 형식적인 수준의 개정, 보호담론의 연장선상의 법안들이 주를 이루는 측면이 있고 현장단체에서 개정을 촉구하는 법안들은 제대로 개정이 이루어지지 않고 있음.
- 여성폭력피해생존자 지원예산은 여전히 불안정한 기금사업으로 편성되어 있음. 여성폭력 피해자 지원예산이 안정성과 확장성을 가질 수 있도록 여성가족부의 일반예산으로 편성되어야 함.

## 토 론 문

- 배복주 (전국성폭력상담소협의회 상임대표)  
신상숙 (서울대학교 여성연구소 객원연구원)  
차인순 (국회여성가족위원회 입법심의관)  
최은순 (한국여성단체연합 공동대표/변호사)  
최인숙 (한국양성평등교육진흥원 교수)  
최창행 (여성가족부 권익증진국장)



## 「여성폭력방지법」 토론문

배복주 (전국성폭력상담소협의회 상임대표)

### - 기대와 실망

2016년 강남역 여성살해 사건, 2017년 촛불시민혁명으로 탄생한 문재인 정부, 2018년 #미투운동의 촉발 등으로 근본적이고 실제적인 변화를 요구했고, 그 응답을 기대했다.

‘여성폭력’, ‘젠더기반폭력’ 등의 법적 정의가 제대로 배치되어, (가해자)개인의 일탈, 비정상적 행동으로 인식하는 통념을 넘어서서 불평등한 성별 권력관계가 원인이 된 성차별적인 사회구조적 문제로 인식할 수 될 수 있기를 강하게 기대했다.

여성폭력을 지원하는 상담소 현장은 피해자의 권리구제를 위해서는 법과 정책에 의존하게 된다. 여성폭력방지 관련 개별법(성폭, 가폭, 성매매) 어디에도 여성폭력에 대한 정의는 없고 행위유형에 따른 법적구성요소 중심으로 정의되어 있다. 그러다보니, 현장에는 피해자가 법과 정책에 맞는 지원대상이 되는지를 선별하게 된다. 법적으로 규정된 성폭력범죄의 피해자가 되는지, 가정폭력 범죄의 피해자가 되는지, 성매매범죄의 피해자가 되는지를 피해자에게 질문해야 한다. 개별법으로 구획된 여성폭력 유형에 맞지 않는 경우에는 국가에서 제공하는 서비스가 제한되거나 받지 못하게 된다. 그래서 젠더에 기반한 여성폭력의 정의조항은 매우 중요하다. 이를 여성폭력방지기본법에서 규정함으로서, 젠더불평등한 사회구조에서 여성이 폭력의 피해자로 등장될 수밖에 없는 맥락적인 이해가 가능해지고 개인의 불행한 서사를 넘어서서 공동체적인 해결을 모색할 수 있다. 이는 정부정책의 기초를 피해자 보호 정책을 넘어서서 성평등을 지향하는 인권정책으로 전환할 수 있도록 길을 안내할 수 있게 한다.

기존의 성폭, 가폭, 성매매의 피해유형을 좀더 확장하여, 지속적 괴롭힘 행위(스토킹), 친밀한 관계에 의한 폭력(데이트폭력), 정보통신망을 이용한 폭력(사이버성폭력) 등을 열거하여 여성폭력에 포섭했다는 것은 의미가 있다. 하지만 처벌법이 구체화되지 않는 상황에서 이러한 피해유형의 피해자 지원을 정책으로 연결하는데 한계가 있을 것으로 생각된다.

피해자의 범주를 피해자와 그 가족까지 확장한 것에 대해서 의미가 있지만, 사실상 현장에서 지원대상은 서비스의 내용별로 정책적으로 확장이 가능한 측면이 있다.(예. 여성가족부 권익증진지침에서, 성폭력피해자의 경우에는 그 가족까지 치료비 지원이 가능함) 더 중요한 것은 이 법에서 성평등이 아닌 양성평등으로 규정함으로써 성별정체성과 성적지향에 따른 피해자 공백과 성별에 기반한 ‘여성’에 대한 폭력으로 여성을 강조함으로써 남성피해자를 포섭하지 못해 피해자를 선별하는 방식이 된다는 점이다. 기존 개별법에서 피해유형으로 지원대상 피해자를 선별하는 것과 비슷한 양상이 벌어질 수 있어 우려스럽다.

이 법에서 주목되는 것은 ‘2차 피해’를 정의하고 방지안을 제시한 것이다. 성폭력 피해자가 겪는 2차 피해는 성폭력 피해를 지속하게 하고, 피해가 확장되고 재생산된다는 점에서 심각하다.

성폭력 피해상담과 지원을 하는 현장에서 피해자들이 호소하는 2차 피해는 피해자의 피해 경험을 의심하거나 비난받기 때문에 사회적 고립을 경험하는 경우, 수사나 재판과정에서 자신의 피해를 부정당하거나 증거가 부족하여 피해사실이 축소되어 가해자 처벌이 제대로 이루어지지 않게 되는 경우, 가해자로부터 명예훼손, 무고 등으로 역고소를 받게 되는 경우, 인터넷 등을 통해 피해사실이 본인의 의사에 반하여 폭로되어 일상을 유지하지 못하게 되는 경우 등이다. 대체로 이처럼 2차 피해가 발생되면, 피해자들은 제대로 가해자를 향해 거절이나 저항, 방어하지 못한 것에 대해 자신의 책임이나 잘못으로 인식하여 위축감을 느끼면서 스스로 힘을 잃게 된다. 피해자가 힘을 잃게 되면, 2차 피해는 진실을 가리고 피해의 본질을 빚겨가게 한다. 결국 2차 피해는 피해자가 자신의 경험을 증언하지 못하게 하는 큰 장벽이 되고 만다.

이러한 현장의 상황을 고려해볼 때, 법에서 2차 피해의 정의는 포괄적으로 적시하되, 구체적인 피해유형을 적시하는 것은 정책과제로 넘겨 현장의견을 수렴하는 방식이 더 효과적일 수 있었을 것으로 생각된다. 그에 따라 2차 피해에 대한 대응방식도 교육을 비롯하여 교육현장, 조직문화 개선까지 연결하여 사회문화적인 인식전환까지 확장적이고 통합적 접근의 가능성을 폭넓게 해석할 수 있도록 했으면 하는 아쉬움이 남는다.

제정된 여성폭력방지기본법의 정의조항은 최소한으로 서술되고 피해의 맥락과 확장성을 제한적으로 구성되어 실망스럽다. 향후 개정을 통해 불평등한 성별 권력관계와 성차별에 기반한 여성에 대한 폭력을 포괄적으로 정의하고 명명하여 국가의 대책과 근절의지를 명문화함으로써 입법 취지에 맞게 변화해야 할 것이다.

## - 입법공간의 의미와 변화의 가능성

젠더기반 폭력에서 견지해야할 것은, 차별과 혐오가 기반된 성별간 권력관계의 작동이 불평등하고 불균형하기 때문에 폭력으로 연결된다는 점과 사회구조적으로 낮은 위치에 놓여진 사회적 소수자들에 대한 차별과 혐오의 문제를 확장하고 교차하여 인식하는 것이 중요하다. 따라서 모든 개인이 평등하고 존중받는 성평등 정책이 필요하다. 구체화된 피해자 지원 정책은 피해자가 ‘보호할 만한 사람’이라는 것을 증명해야 한다. 여성폭력피해자는 현재 정책 수혜자가 되기 위해서 ‘취약한 상태’ ‘병리적인 상황’ ‘비정상적 일상생활’ 등 이러한 여러 요소들을 갖추어야 한다. 이는 피해자에게 피해자다움을 강요하게 되고, 피해자다움은 다시 통념으로 연결된다. 결국 폭력피해 여성은 권리주체가 아니라 보호대상이기 때문에 최근 미투운동에 동참하는 여성들은 피해자다움에 부합하지 않는다. 그래서 피해자답지 않는 행위로 여겨져 더 심각한 2차 피해를 겪게 된다.

이제 입법공간에 여성폭력방지기본법이 등장했고, 기대와 달리 실망스러운 법이라고 평가할 수 있지만 변화의 가능성을 또다시 기대할 수밖에 없다. 시행시기가 올해 12월 25일이다. 그때까지 우리는 입법의 공간에서 무엇을 더 논의하고 토론해야할까?

국제사회의 흐름, 유엔 여성차별철폐위원회의 권고, 사회적 소수자에 대한 혐오와 차별에 대한 대응, 젠더기반 여성폭력에 대한 성평등적인 접근 등으로 모든 사람이 존엄하고 존중받는 사회로의 전진이 필요하다.

권력적이고 위계적인 조직문화를 평등하고 존중하는 조직문화를 위해 권력을 분산하고 견제할 수 있는 시스템이 필요하다. 성역할에 기반한 업무배치와 기회제한, 성차별에 기반한 불공정한 업무평가 방식과 인사배치, 여성에게 강요되는 이중적인 성규범 등에 조직문화의 혁신을 위한 사회적 인식이 필요하다.

결과적으로 폭력 발생의 맥락, 구조, 문화적인 요소에 주목하고 국가적의 책임있는 대책을 강조하는 것이 이 법의 실효성을 높일 수 있을 것이다.

## 여성폭력방지기본법: 운동의 오래된 미래, 정책의 새로운 비전

신상숙 (서울대학교 여성연구소 객원연구원)

여성폭력방지법기본법이 2018년 12월에 국회 본회의를 통과하여 시행을 앞두고 있다. 첫 발제에서 언급되었듯이, 이 법률은 “여성폭력 방지와 피해자 보호·지원에 관한 국가 및 지방자치단체의 책임”을 명확히 밝히고 여성폭력방지정책의 종합적·체계적 추진을 위한 기본적인 사항을 규정하는 것에 비중을 둔 것으로 이해된다. 또한 이 법률은 대부분의 여성들이 생애에 걸쳐 경험하는 다양한 개별 폭력의 유형들을 아우르는 포괄적 정의를 법문에 명시하여 통합적 접근을 가능하게 만든 최초의 법률이란 점에서 그 의의가 남다르다고 할 것이다.

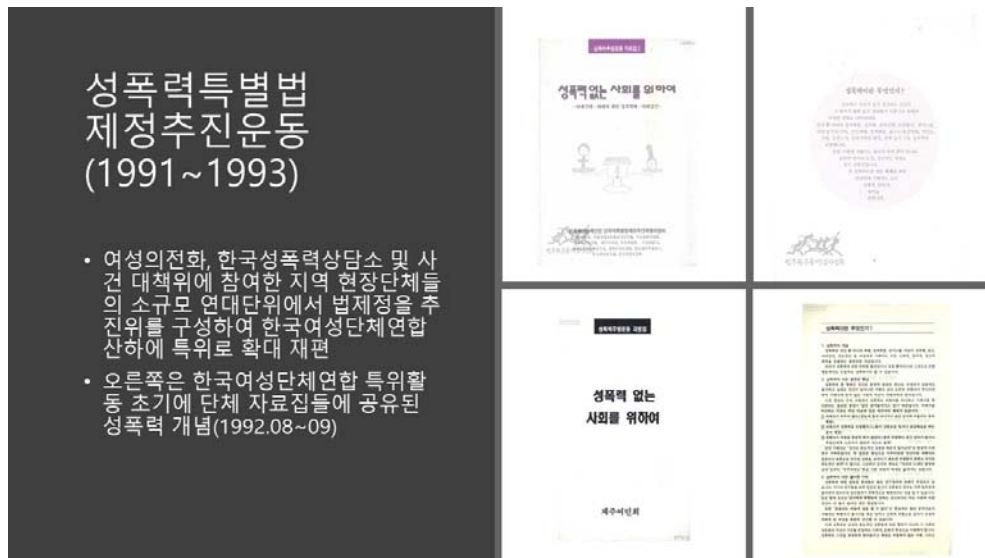
「젠더폭력방지기본법(가칭)」의 제정이 새 정부의 정책 공약 사항이자 국정과제의 일부로 제시되면서 기본법에 관한 논의가 급속히 진행되었기에 애로사항이 적지 않았을 것 같다. 고민의 흔적이 곳곳에서 배어나는 두 분 선생님의 발제 내용을 읽으면서, 정책 전문가와 현장의 단체들께서 머리를 맞대고 애쓰신 그 논의 과정이 얼마나 지난하였을지 미루어 짐작해 볼 따름이다. 비록 제정된 법률이 다 담아내지 못하였을지라도, 이 법률에 구현하고자 한 문제의식과 쟁점들은 여전히 살아있고 또한 중요하므로, 향후 법률의 개정 과정에 적절히 반영되기를 기대해 본다.

### 1. 여성폭력방지기본법의 역사성과 의의

앞서 발제에서 간략히 언급되었듯이, 한국의 여성단체들은 1980년대의 아내구타 상담 활동과 경찰의 여대생 추행 사건 등 다양한 사건 관련 공대위 활동 경험을 바탕으로 1991년부터 성폭력특별법 제정추진 운동을 전개하였다. 1980년대의 현장 활동 속에서 구성된 ‘성폭력’의 개념은 강간이나 강제추행 등의 성폭력범죄에 한정되기보다 그것을 포함하여 성별에 기반한 여성폭력 전반을 포괄할 수 있는 넓은 범주로 상정되었다.

성폭력은 우리가 흔히 생각하는 것보다 그 범주가 훨씬 넓고 성차별적인 구조 속에서 다양한 형태로 나타납니다. 강간 뿐 아니라 성적희롱, 성추행, 음란전화, 음란통신, 성기노출, 아내(동거자)구타, 인신매매, 강제매춘, 포르노(음란영화, 비디오, 만화, 음란도서, 컴퓨터게임) 제작, 판매 등이 모두 성폭력에 포함됩니다. 또한 신체에 가해지는 물리적 폭력 뿐만 아니라 음란한 말이나 눈짓, 정신적인 학대도 모두 성폭력입니다. 즉 성폭력이란 성을 매개로 하여 인간에게 가해지는 모든 신체적, 언어적 폭력을 말합니다.<sup>1)</sup>

성폭력은 강간 뿐 아니라 추행, 성적희롱, 성기노출, 어린이 성추행, 윤간, 아내강간, 강도강간 등 여성에게 가해지는 모든 신체적, 언어적, 정신적 폭력을 포괄하는 광범위한 개념입니다.<sup>2)</sup>



이런 ‘광의의 성폭력’ 개념은 입법운동 초기(1991-92)까지 지속되었으나, 법제화의 추진을 위한 의견 수렴 과정에서 당시의 척박한 현실과 사회인식 수준을 고려하여 섹슈얼리티에 초점을 맞추는 ‘협의의 성폭력’으로 범위가 한정되었다(그러나 협의의 성폭력 역시 범죄로 처벌되는 강간, 강제 추행에 한정된 것은 아님). 비록 현실화되지 못한 채 불발되었으나, 1991년에 “성폭력추방운동”으로 한국에서 모습을 드러낸 입법 추진의 움직임은 UN의 여성폭력철폐선언(1993)이나, 미국의 여성폭력방지법(VAWA, 1994)보다 앞선 것이기에 획기적인 시도로 기억될 만하다.

- 1) 한국여성단체연합 성폭력특별법제정추진특별위원회(1992), 『성폭력추방운동 자료집 2: 성폭력 없는 사회를 위하여』.
- 2) 제주여민회(1992), 『성폭력추방운동 자료집: 성폭력 없는 사회를 위하여』.

이 같은 역사적 맥락에 비추어볼 때, 포괄적 기본법의 제정이란 과제는 피해자를 상담하고 지원해 온 단체들과 한국 여성운동의 오랜 숙원이 아닐 수 없다. 여성폭력방지기본법의 제정은 ‘성폭력’을 필두로 ‘가정폭력’, ‘성희롱’, ‘성매매’에 이르기까지 개별적으로 제정·시행된 관련 법률들을 엮어내고 부족한 곳을 채워 조율하면서 체계적인 틀을 잡는 새로운 전기를 마련하였다는 점에서 그 역사적인 의의와 시의성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

## 2. 법률 제정과정의 한계와 아쉬움

여성폭력방지기본법은 정책적 기능뿐 아니라 상징적·교육적·정치적인 면에서 사회적인 파급력이 커질 수 있는 법률이다. 법률의 중요성과 비중이 큰 만큼, 이 법률의 제정 과정은 적지 않은 아쉬움을 남겼다. 과거 1995년 (구) 여성발전기본법의 제정 과정이 그러하였듯이, 충분한 공론화와 폭넓은 여론수렴이 이뤄지지 못한 채 급속하게 추진된 면이 없지 않다.

기존의 여성폭력 관련 개별 입법 과정에서도 빈발한 문제이지만, 무엇보다 국회 법사위의 심의 과정에서 수정된 법안의 결과물이 본래의 취지를 벗어났다는 비판을 면하기 어렵게 되었다. 이번 여성폭력방지기본법의 제정과정에서 오해와 논란이 빚어진 데는 국회 법사위의 책임이 적지 않지만, 실제와 무관한 내용으로 갈등을 부추기는 보도행태와 여론몰이도 무시할 수 없다. 이는 역설적으로 ‘젠더 기반 여성폭력’에 대한 우리 사회 전반의 인식과 성인지 감수성을 끌어올리기 위해서도 이 법률이 자임해야 할 역할이 적지 않음을 시사한다. 따라서 큰 틀의 윤곽이 모습을 갖춘 만큼, 구체적인 내용을 보다 더 정교하게 가다듬어가는 후속 작업과 개선의 노력이 필요할 것 같다.

두 개의 발제를 종합해 보면 현장단체들의 논의는 주로 법률의 목적, 기본원칙, 개념 정의 등에 할애된 것으로 보이는데, 현재 법률에서 이를 반영하는 내용은 소략한 편이며, 안타깝게도 국회 법사위의 심의 과정에서 내용이 변경되거나 논란이 야기된 쟁점은 주로 이 대목에 집중되어 있다.

법안심의 과정에서 ‘성평등’이 ‘양성평등’으로 전환된 것이 문제라는 발제문의 지적에 기본적으로 공감한다. 기존의 법령이나 기관명에 ‘양성평등’이 명시되어 있더라도, ‘성평등’을 적용하여 전환의 계기로 삼는 것이 필요하고 바람직하였을 것이다. 성소수자를 차별하고 배제하기 위한 목적으로 ‘양성평등’이란 용어가 악의적으로 해석되는 것은 안타까운 일이다. 그러나 ‘gender equality’를 어떻게 번역하더라도, 국제사회의 인권레짐을 통해 보편성을 획득해 가는 해석의 경향 자체를 거스르는 것은 가능하지 않을 것이다.

양성평등이나, 성평등이나의 논란 탓도 있겠지만, 소관 상임위 심의 단계의 법안에서부터

‘성평등’이란 표현은 제19조(여성폭력 예방교육)의 제2항, “국가와 지방자치단체는 관계 법률에서 정하는 바에 따라 여성폭력 예방교육을 성평등 관점에서 통합적으로 실시할 수 있다”는 문언에만 포함되어 있었다. 그러나 토론자가 보기에 (양)성평등이란 용어가 적절히 자리잡아야 할 곳은 오히려 제1조 법 제정의 목적이나 제2조 기본 이념이라고 생각한다.

### 3. 목적과 기본이념 : 성평등의 관점, 차별 및 불평등과의 연관성 필요

폭력의 개별 유형에 초점을 맞춘 기존의 처벌법이나 보호법과 달리 여성폭력에 대한 포괄적이고 통합적인 접근이 필요한 까닭은 젠더에 기반한 여성폭력이 ‘차별’받는 행위와 ‘보호’되어야 할 피해의 개별성을 넘어서는 집합적 위상을 갖기 때문이다. 한 사회에서 여성폭력이 구조적 불평등의 원인이자 결과로 자리잡는 악순환이 지속되는 현상이야말로 개인의 인간적 존엄을 침해할 뿐 아니라 시민적 평등의 지향에 역행하는 문제임을 명시하는 것은 필요하고 바람직하다는 생각이다. 이를 예시하면 아래와 같다.

- 제1조(목적): “개인의 존엄과 인권증진에 이바지함” → “개인의 존엄과 인권증진, 성평등 사회의 구현에 이바지함”으로.
- 제2조(기본 이념): 현재 문장이 다소 어색함. “폭력 없는 사회” → “차별과 폭력 없는 사회”로.

### 4. 여성폭력과 피해자의 정의에 관한 의견

1993년 UN의 여성폭력철폐선언이 여성에 대한 폭력(violence against women)을 정의하면서 이를 성별에 기반한 폭력(gender-based violence)으로 규정한 이래, ‘여성에 대한 폭력(여성폭력)’과 ‘젠더기반폭력’(젠더폭력)이 국제사회에서 널리 사용되고 있다. ‘젠더’에 기반함을 명시한 뜻은 이 폭력이 역사적으로 불평등한 권력관계로부터 비롯되며 성별관계가 폭력의 기반이라는 점을 강조하기 위해 포함된 것이라면 여성폭력은 피해자의 대다수가 여성이고 여성의 의지와 반하여 이뤄지는(원하지 않는) 폭력임을 보여주는 표현이다.

이번에 법사위의 수정으로 논란의 중심에 놓인 “여성폭력”의 정의는 문구가 다소 이상하게 자리잡게 되었지만, 이로 인하여 ‘생물학적 여성’만이 법률의 보호 대상에 포함된다는 주장에 대해서는 국제인권규범의 추이에 비추어 볼 때 선뜻 동의하기 어려운 면이 있다. “여성폭력”을 정의하면서 ‘여성’이란 표현을 피해갈 수는 없다고 생각한다. UN이 1979년 여성차별철폐

협약에서 여성차별(DAW)을 정의할 당시 “basis of sex”라는 표현을 사용한 것은 젠더에 관한 논의가 충분히 진전되지 못하였기 때문이지만, 동 협약의 효과와 정신을 계승하면서도 1993년의 여성폭력철폐선언에서 그것은 “gender-based”로 변경되었다. 이것은 여성(women)을 바라보는 기존의 관점과 기준 역시 확장되어야 함을 시사한다.

여성폭력	성별에 기반한 여성에 대한 폭력으로 신체적·정신적 안녕과 안전할 수 있는 권리 등을 침해하는 행위로서 관계 법률에서 정하는 바에 따른 가정폭력, 성폭력, 성매매, 성희롱, 지속적 괴롭힘 행위와 그 밖에 친밀한 관계에 의한 폭력, 정보통신망을 이용한 폭력 등을 말한다.
여성폭력 피해자	여성폭력 피해를 입은 사람과 그 배우자(사실상의 혼인관계를 포함한다), 직계친족 및 형제자매를 말한다.

출처: 발제문 1 중에서 인용.

“여성폭력”에 관한 정의를 수정함으로써 문제가 더 심각하게 착종된 것은 “여성폭력 피해자”(제3조의 2)의 정의 내용이다. 여성가족위원회 심의 단계의 법률안은 여성폭력의 피해가 당사자 개인에게 국한되지 않는 현실을 감안하여 직접적인 피해뿐 아니라 간접 피해를 포괄하고자 하였다. 그러나 법제사위 단계의 수정 결과 국회를 통과한 최종 법률에서 피해자의 정의조항은 그 의미가 무엇인지 잘 전달되지 않을뿐더러(여성폭력 피해를 입은 사람), 대상 범위의 서술이 오히려 혼란을 야기할 소지가 있다(아내구타 사건에서 피해자의 배우자는 가해자이면서 동시에 피해자가 됨. “직계친족”은 직계 존·비속과 다르며 직계혈족으로 표현을 변경해도 문제가 사라지는 것은 아님).

젠더기반폭력은 대상 범위가 넓어지는 효과도 있으나 여성폭력의 핵심적 특성을 보여주는 한에서만 그 의미를 지닐 수 있다는 점을 지적하고 싶다. 엄밀히 보자면 “성별에 기반한 폭력”으로 바꾸어 정의한다고 해도 문제가 말끔하게 해결되는 것은 아니다. 법률적 명확성을 이유로 법률의 취지와 문제의식을 외면한다면, 친밀한 관계의 폭력(IPV)을 비롯하여 가정폭력(DV)의 상당수 피해자는 배제되는 난점이 있다. 유럽평의회 협약이 법명에서 ‘여성폭력’과 ‘가정폭력’을 함께 명시한 이유는 사각지대를 없애려는 고민의 산물이었을 것으로 이해된다. 현재의 “여성폭력 피해자” 정의 조항은 가정폭력방지법 상의 “가정구성원” 범위조차 포괄하기 어렵고 의미전달이 명확하지 않으므로 개정시 충분한 논의를 거쳐 바로잡을 필요가 있을 것이다.<sup>3)</sup>

3) 여성폭력방지기본법의 약칭은 ‘여성폭력방지법’이지만, 미국의 ‘여성폭력방지법(The Violence Against Women Act, VAWA)’이나 유럽연합 회원국들이 서명한 ‘여성폭력 및 가정폭력에 대한 폭력 예방 및 방지를 위한 협약(Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence)’과는 적지 않은 차이가 있다.



## 5. 여성폭력방지기본법의 성과와 과제

여성폭력방지기본법은 총 5개 장, 22개의 조문으로 구성되어 있다. 첫 번째 발제자께서 설명해 주셨듯이, 시행을 앞두고 있는 여성폭력방지기본법은 ‘이념형’과 ‘정책형’의 성격을 동시에 가지고 있으며, 기존 정책으로 포괄되지 않는 “사각지대의 해소” 등에 역점을 두고 있는 것으로 파악된다. 현재의 법률은 내용의 구체성과 조문의 비례 상 ‘이념형’의 측면보다 ‘정책형’의 측면이 더 부각되는 편이고, 제2장 여성폭력방지정책 추진기반과 제3장 여성폭력방지정책의 기본시책이 비교적 짜임새 있게 구성되어 향후 여성폭력방지정책의 발전에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

여성폭력방지기본법의 중요한 성과이자 매우 참신하고 시의적인 접근 중 하나는 ‘2차 피해’를 정의하고 피해자의 권리와 보호 시책을 세밀하게 규정하였다는 점이다. 현재 제3장 여성폭력방지정책의 기본시책 아래 피해자의 권리를 서술하여 여성폭력방지 정책을 구성하는 다양한 내용이 무엇을 위한 활동인가를 잊지 않게 한다는 점에서 의미가 있다고 생각한다. 특히 국가와 지방자치단체에 대하여 “2차 피해 방지” 대책을 수립·시행하도록 명시하고, 수사기관의 장이 여성폭력 사건 담당자 등 업무 관련자를 대상으로 2차 피해 방지교육을 실시하여야 한다”고 명시한 점이 중요하다고 생각한다. 바라건대 경찰과 검찰 등의 수사기관 뿐 아니라 각급 법원의 사건 담당 재판부 역시 이런 교육대상의 범위에 포함되면 좋겠다 (폭력예방교육의 임의성 논란은 기존 법령의 의무부와 조치가 존치하는 한 당장 문제가 되지는 않을 것으로 보지만, 이 역시 면밀한 검토가 필요).

앞서 제정된 여러 법률들이 선행하는 사정과 ‘기본법’의 틀을 유지해야 할 필요성은 이 법의 강점이자 약점이 될 수도 있을 것이다. 기본계획의 수립 및 추진체계의 법적 근거를 마련하고 절차 등을 명시하는 것에 그칠 것인지, 아니면 보다 확장된 통합적 접근을 취할 것인지, 어느 쪽이 바람직한가를 판단하기는 쉽지 않다. 단기적으로는 법률 자체보다 시행령 및 규칙, 기본계획의 내용, 컨트롤타워와 위원회의 실질적인 권한과 역량에 따라 실질적인 효과가 좌우될 가능성이 높을 것으로 예상된다.

새롭게 제정된 여성폭력방지기본법은 개별 폭력 유형에 조응하는 기존 법률들을 포괄하는 통합적 접근을 가능하게 하는 추진체계와 로드맵을 제시할 수 있고, 범죄에 관한 처벌법/보호법의 이원적 구성의 틀에 얽매이지 않아도 되는 장점을 지니고 있다. 기존의 법률들이 범죄 가해자 개인에 대한 처벌과 피해자의 보호의 필요에 부응하는 것이라면, 여성폭력방지법기본법은 정책의 핵심을 이루는 범주들을 제시하고 그 의미를 명확히 하며 중·장기적인 로드맵을 제시할 수 있어야 할 것으로 본다. 끝으로 향후의 법률 개정과 관련하여 통합적 접근이나 ‘사각지대 해소’ 등의 목적을 달성하기 위한 확장과 후속작업의 방향을 어떻게 전망하시는지 두 분 발제자 선생님의 고견을 청하면서 토론을 마무리한다.

[참고] Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Council of Europe, Istanbul, 11.V2011) 중 일부.

## Chapter I – Purposes, definitions, equality and non-discrimination, general obligations

### Article 1 – Purposes of the Convention

1. The purposes of this Convention are to:
  - a. protect women against all forms of violence, and prevent, prosecute and eliminate violence against women and domestic violence;
  - b. contribute to the elimination of all forms of discrimination against women and promote substantive equality between women and men, including by empowering women;
  - c. design a comprehensive framework, policies and measures for the protection of and assistance to all victims of violence against women and domestic violence;
  - d. promote international co-operation with a view to eliminating violence against women and domestic violence;
  - e. provide support and assistance to organisations and law enforcement agencies to effectively co-operate in order to adopt an integrated approach to eliminating violence against women and domestic violence.
2. In order to ensure effective implementation of its provisions by the Parties, this Convention establishes a specific monitoring mechanism.

### Article 2 – Scope of the Convention

1. This Convention shall apply to all forms of violence against women, including domestic violence, which affects women disproportionately.
2. Parties are encouraged to apply this Convention to all victims of domestic violence. Parties shall pay particular attention to women victims of gender-based violence in implementing the provisions of this Convention.
3. This Convention shall apply in times of peace and in situations of armed conflict

### Article 3 – Definitions

For the purpose of this Convention:

- a. “violence against women” is understood as a violation of human rights and a form of discrimination against women and shall mean all acts of gender-based violence that result in, or are likely to result in, physical, sexual, psychological or economic harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or in private life;
- b. “domestic violence” shall mean all acts of physical, sexual, psychological or economic violence that occur within the family or domestic unit or between former or current spouses or partners, whether or not the perpetrator shares or has shared the same residence with the victim;
- c. “gender” shall mean the socially constructed roles, behaviours, activities and attributes that a given society considers appropriate for women and men;
- d. “gender-based violence against women” shall mean violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately;
- e. “victim” shall mean any natural person who is subject to the conduct specified in points a and b;
- f. “women” includes girls under the age of 18.

### Article 4 – Fundamental rights, equality and non-discrimination

1. Parties shall take the necessary legislative and other measures to promote and protect the right for everyone, particularly women, to live free from violence in both the public and the private sphere.
2. Parties condemn all forms of discrimination against women and take, without delay, the necessary legislative and other measures to prevent it, in particular by:
  - embodying in their national constitutions or other appropriate legislation the principle of equality between women and men and ensuring the



practical realisation of this principle;

- prohibiting discrimination against women, including through the use of sanctions, where appropriate;
- abolishing laws and practices which discriminate against women.

## <여성폭력방지법 제정, 평가와 과제> 토론문

차인순 (국회여성가족위원회 입법심의관)

### 1. 제정의 의의와 한계

#### ○ 제정의 의의

- 여성폭력 피해자 지원의 사각지대 축소함.  
: 가정폭력, 성폭력, 성매매 문제 외에 데이트폭력, 스토킹, 디지털 성폭력 등 피해자 지원
- 피해자 권리 조항을 도입함.  
특히 성별, 연령, 장애, 이주 배경에 따른 필요한 보호와 지원을 받을 권리
- 2차 피해에 관해 최초로 법적으로 정의를 내리고,  
2차 피해 방지를 위한 지침 마련과 수사기관 업무관련자에 대한 2차 피해 방지 교육을 의무화함.
- 국가와 지자체가 피해자 정보 보호 시책을 마련하도록 함.
- 종합적인 여성폭력통계를 구축하도록 함.
- 여성폭력방지정책 추진체계를 마련함.  
: 기본계획 및 시행계획의 수립, 여성가족부장관의 추진실적 분석 및 평가 도입  
: 장관이 위원장인 여성폭력방지위원회를 운영하고, 위원회 구성 시 성별, 연령, 장애, 이주 배경 등을 고려하도록 함.

#### ○ 심사 과정 및 한계

##### ‘여성폭력’ 정의와 명확성의 딜레마

여가위 토론 (여성폭력, 젠더폭력, 여성을 대상으로 한 폭력 등등)

법사위에서 여성폭력에 대한 정의 내용 중 ‘성별에 기반한 폭력’ ==> ‘성별에 기반한 “여성에 대한” 폭력’으로 수정되어 결과적으로 원안에서 성별에 기반한 폭력에 의미의 무게를 두었던 ‘여성폭력’의 정의가 ‘여성’을 대상으로 하는 폭력으로 무게 중심이 옮겨가게 됨.

## 체계 문제

우리의 가정폭력, 성폭력, 성매매법은 피해자가 사실상 여성이 압도적 다수이나 성별로 특정되어 있지 않은 특징을 가짐에도 불구하고 여성폭력방지기본법은 “여성에 대한” 폭력으로 정책 대상의 범위가 제한되어 기본법으로서 개별법을 정책개념상 포괄하지 못하는 문제가 야기 됨. 또한 제14조(피해자의 권리) 제2호 중 성별 등의 특성에 따라 필요한 보호와 지원을 받을 권리의 입법 취지를 형해화하게 됨.

기존 가정폭력, 성폭력, 성매매와 성희롱 규정에서의 피해자 보호는 변함없이 이루어질 것이므로 남성 피해자 발생 시에 배제의 문제가 발생하지는 않을 것으로 보이나 성별을 기반으로 하는 폭력의 사각지대를 메꾸는 법률 제정으로서의 의의를 갖는다면, 기존의 4대 젠더 폭력 이슈 외에 새로운 젠더폭력에 대한 접근이 비록 그 수가 소수일지라도 “여성에 대한” 폭력으로 제한되어서는 안 될 것으로 생각됨.

## “성별에 기반한 gender-based” 의 해석 문제

성별에 기반한 폭력으로서의 여성폭력이 동 법의 가장 핵심어임에도 불구하고 ‘성별을 기반으로 하는 폭력’이라는 것이 무엇인가에 대한 논의는 충분히 토론되지 못하고, 법문에서도 예시로써 유추할 뿐임.

이와 관련하여 영국의 웨일즈주법에서의 정의 규정을 참고해 볼 수 있음.

### 〈참조〉 : 영미법에서의 “여성폭력”

#### 가. 영국

- 1) 연방법률에서는 없음.  
대신 “(다양한) 여성폭력”을 연방 정책집행범주로 설정,  
집행보고서 발간
- 2) 웨일즈의 〈여성폭력 가정학대 성폭력법〉 2015
  - 여성폭력의 정의 : 피해자가 여성인 젠더 기반 폭력, 가정 학대, 성폭력
  - **젠더 기반 폭력이란**
    - (a) 직접 또는 간접적으로 **젠더 혹은 성적 지향과 관련된 가치, 신념, 관습으로 부터 기인한** 폭력, 폭력의 위협, 또는 괴롭힘
    - (b) 여성생식기 절단
    - (c) 혼인 강요

#### 나. 미국 : 1994년 여성폭력방지법 The Violence Against Women Act(VAWA)

- 1) 기존 가정폭력, 성폭력, 스토킹 관련 법률에도 불구하고 제정
- 2) 이 외에 데이트 폭력, 이민자 가정폭력 등 학대, 캠퍼스 여성폭력, 구금하의 성학대, 온라인 괴롭힘, 성적 착취, 인신매매 등 관련 개별 법규들을 광범위하게 포함하여 개정하는 방식
- 3) 남성 및 성소수자 피해자 배제금지 조항 추가

## 2. “여성폭력방지기본법 제정 이후 남겨진 과제” 토론

### ○ 법의 목적(시안)

‘성인지적 사법 처리’에 관한 내용이 동 법에 규정되는 것이 적정한가? 에 대한 의문이 있으며 관련하여 이미 2018년 4월과 10월 대법원의 두 판결 (2017두74702 판결, 2018도7709 판결)에서 법원의 심리의 원칙 혹은 기준으로 제시된 “성인지 감수성”을 고려할 필요가 있음.

### ○ 기본이념/기본원칙(시안)

앞서 논의한 것처럼 ‘여성폭력’ 정의의 명확성의 딜레마를 고려할 때, 또 ‘성별에 기반한’이란 내용의 추상성 정도를 고려할 때, 발제자의 기본 원칙에 대한 제안은 깊이 수긍됨.

다만, 이러한 기본 원칙의 내용이 여성폭력의 원인과 성격, 교차성의 내용과 더불어, 행정부와 사법부, 학교, 기업, 지역사회, 언론, 미디어 등 우리 사회의 모든 기관과 공동체가 함께 할 것을 요청하는 동시에 여성폭력과 성차별, 성평등을 아우르는 내용으로 구성되어 있어, 해당 현안에 대한 국가의 정책추진의 방향과 추진체계를 규정하는 기본법의 기능과 동 법 상의 ‘여성폭력’의 범위를 넘어서게 되는 문제가 있음.

반면, 이러한 내용이 해당 입법정책의 내용을 상세히 설명하는 사업안내 격인 지침에서 단순히 소화되기도 어려울 것으로 여겨 짐.

따라서 이를 법문화하기 보다는 “여성폭력방지헌장” 제정을 고려해 보는 것도 방안이 될 수 있음. 새로이 구성될 여성폭력방지위원회에서 공공과 민간이 함께 우리 사회의 여성폭력방지에 대한 방향과 목적과 기준을 제시하는 헌장을 제정하여 우리 사회 전체에서 보다 명확한 지표로 삼는 방안도 검토해 볼 필요가 있다고 봄.

예) “21세기 남녀평등헌장”, 여성부. 2001.7.3. (여성발전기본법, 1995)

- 2001년을 남녀평등사회로 가는 원년으로 선포하고 지표(방향, 목적, 기준) 제시

### ○ 정의규정(시안)

유엔의 ‘여성폭력’에 대한 정의규정처럼 폭넓은 정의규정을 직접 도입하기 보다는 구체

적인 현안을 중심으로 여성폭력방지의 규율력을 높여 나가는 것이 입법의 효과성을 더 높이는 방법일 것으로 생각됨.

시안에서 대상이 여성에 국한된 문제, 성차별과 성불평등 문제가 여성폭력의 구체적 내용으로 포함된 것은 우리의 법체계상 혼돈을 초래.

#### ○ 법안의 실효성 문제

범부처 기본계획과 시행계획의 운영 및 여성폭력방지위원회의 운영을 통해 구축해나갈 수 있다고 보나 기본값은 행정부의 의지와 국회 및 시민사회의 감시가 지속적인 강도를 가져야 가능할 것임.

#### ○ 기타

국제협약에 따른 권고 사항의 심의 조정 사안은 여성폭력방지위원회의 임무로 위원회에서 충실히 심의할 필요가 있으며, 관련 예산이 범죄피해자보호기금에서 여가부 일반회계로 이관 필요성에도 깊이 동의함. 현재의 예산 편성 구조는 국회여성가족위원회 심의권도 심각하게 제약하고 있음. ( \* 2011년 「범죄피해자보호기금법」 제정 당시부터 발생한 문제임)

### 3. 추가 입법과제

- ‘여성폭력’의 정의를 우리의 법체계에 부합하게 개정하는 방안 검토
- 복합 피해자에 대한 실태 파악과 지원 방안 혹은 지원 개선 방안 검토
- 한국여성인권진흥원 관련 규정을 양평법에서 동 법으로 이관 필요



## “여성폭력방지기본법 제정, 평가와 과제” 토론 요지

최은순 (한국여성단체연합 공동대표/변호사)

### 1. 들어가는 말

여성폭력 근절과 성평등 사회 실현을 위하여 「여성폭력방지기본법」(이하 “법률”) 제정 의의를 올바르게 평가하고 후속 과제를 다각도로 검토하는 것은 의미있는 일이다.

입법과정에서 법률 제정을 추동해 가던 여성운동 진영에서의 논의 근거에는 ‘입법에는 찬성하나 충분한 공론화와 내부 합의가 필요하다’는 일정정도의 공감대가 형성되어 있었다. 오히려 국회와 정부에서 입법을 서두른 면이 있는데, 이는 미투 운동과 해화역 시위 등에 대한 사회적 대책의 일환에서였던 것으로 생각된다. 법률은 일부 법사위 위원들의 입법 취지와 소위 “젠더에 기반한 폭력” “젠더 폭력”에 대한 이해 부족과 무지, 반동성애 진영의 주장과 궤를 같이하는 “성평등” 용어에 대한 반감, 여성폭력 예방교육의 성평등 관점에서의 의무화에 대한 반대 등으로 제2법안심사 소위를 거치면서 법안의 취지가 훼손되어 통과되었다.

2019. 12. 25. 법률의 시행을 앞두고 입법이 갖는 사회적 의미를 평가하고, 훼손된 법안을 가급적 입법취지를 살리는 방향으로 해석 적용하여 실효성을 갖추도록 하는 방안을 모색하며 기타 보완방안 등에 대해 논의하는 자리가 매우 필요한 상황이었다. 이런 자리를 마련해 주신 한국여성정책연구원과 더불어민주당 정춘숙 의원님, 귀중한 발제를 맡아 주신 발제자분들과 훌륭한 통찰력으로 함께 고민하는 토론자 분들, 이 자리에 함께 한 모든 분들께 감사인사를 먼저 드린다.

법률 내용과 의의 그리고 법 제정 과정에서의 현장단체의 활동경위와 남겨진 과제에 대한 발제를 충실하게 해 주신 두 분의 발제 내용에 이견이 있는 것은 아니고(발제자인 고미경 대표는 여성연합도 소속되어 있는 현장단체에서 같이 활동해 오), 이미 많은 토론자분들께서 많은 쟁점을 말씀해 주셨으므로 저는 법률 제정에 대한 개인적인 평가와 함께 특히 강조하고픈 몇 가지 과제에 대해서 간단히 추가하고자 한다.

## 2. 법률 평가 및 입법 특징

### - “여성폭력” 명명(命名)을 위한 시작점 마련 및 운동적 과제의 법적 언어로의 구체화 과정

법률은 여성폭력이 갖는 구조적 특징, 본질을 드러내고 국가와 지방자치단체의 여성폭력 방지와 여성폭력 피해자 보호·지원에 관한 책임을 명백히 하며 분절적이던 여성폭력 방지 정책을 종합적·체계적으로 추진하기 위한 체계를 갖추어 사각지대를 없애고 폭력없는 사회를 이루는 것을 기본이념으로 한다. 특히, “여성폭력” 관련 정의(법률 제3조 제1호)가 법사위에서 뒤늦리긴 했으나, 젠더에 기반한 폭력을 드러내기 위하여 “여성폭력”이라는 용어를 사용한 점과 “신체적·정신적 안녕과 안전할 수 있는 권리 등을 침해하는 행위”로 넓게 그 폭력의 태양을 포괄한 점은 1990년대 초반부터 시작한 반성폭력 운동으로 드러내고자 했던 “여성폭력”에 관한 제대로 된 명명(命名)을 위한 첫 발걸음을 뗀 것으로 평가할 수 있겠다. 법률 제정의 의의에 관하여 기본법으로서 성격과 다른 법령과의 관계 등과 연계하여 긍정적인 평가를 하면서 여성폭력 개념의 협소성과 문제점은 정책적, 입법적으로 보완이 가능하다는 박선영 선임연구위원의 발제내용에 기본적으로 동의한다. 법률은 아이의 뇌처럼 주변환경(시민들의 역량, 정부의 입법취지에 맞는 정책입안과 집행, 민간 거버넌스, 국회의원들의 입법 개정 노력 등등)에 조응하며 정체성과 내용을 더 풍부하게 만들어져 가야 할 것이다.

법률 입법과정은 지난한 여성의 경험을 법에 반영하기 위한 지난한 “운동 과제의 법적 언어로의 구체화 과정”이었다. 법률 제정을 추진해 온 연대체의 기본 발상은 소위 “젠더에 기반한 폭력(gender-based violence against women)”을 법적 언어로 구체화하고 이에 대한 국가 책무를 명문화하며, 이의 근절을 위한 정책방향과 세부적인 기본원칙을 제시하고, 여성폭력 피해자에 대한 지원과 보호가 피해자의 권리이며 이를 통합적으로 구축하고자 하는 것이었다. 발제자와 다른 토론자들이 제시한 해외 입법 사례들은 기본적으로 판례법 국가 즉, 영미법 체계 국가에서 발전시켜온 법안들로 이를 우리 법체계 내에서 구현하기 위해서는 더 많은 논의와 공감대 형성 및 (입법형식에 대한 논의까지 포함한) 치밀한 입법 전략이 필요하였다. “여성폭력”의 정의 규정에서부터 법사위의 장벽에 막혀 원안에서 후퇴하였으며, 여성폭력 교육은 임의규정화되고 말았다. 연대체에서 제시한 기본원칙의 입법화에는 관행화되어 있는 법 형식의 법률안과 하위법 위임 방안 등 유연한 전략이 필요하지 않았나 하는 아쉬움도 남는다. 원안에서의 “성별에 기반한 폭력”이 “성별에 기반한 여성에 대한 폭력”으로 협애화되면서 입법화되고 여성이 아닌 사람들에 대한 역차별 논란을 중심으로 반동성에 세력 등이 뭉치고 젠더갈등의 모양새가 연출하고 있으며 이에 언론도 가

세하고 있는 점은 이러한 주장의 당부를 떠나 무척 우려스러운 지형이 되어가고 있다. 선입법 후 보완 전략이나 아니냐에 따른 입법의 효과성을 판단하기에 아직 이르다. 법률을 둘러싼 담론형성과 젠더규범의 변화를 추동하는 운동으로 선입법된 법률의 공백을 메워나가는 입법이후의 지난한 법률형성 과정이 다시 남게 되었다.

### 3. 법의 실효성 제고를 위한 노력의 필요 및 미비사항의 개정 필요성

여성폭력 근절을 위하여는 다방면의 노력이 필요하다. 법률이 실효성 없는 선언적 규정의 나열에만 그치지 않도록 실효성을 담보하기 위한 노력이 절실히 필요할 때이다. 무엇보다 여성폭력 근절과 예방을 위한 국가적 책무의 주무부처인 여성가족부의 역할이 중요하다. 제대로 된 여성폭력 통계구축, 입법취지를 살린 법의 해석적용 및 하위 법령의 입안과 시행이 중요하다. 법률에서 규정하고 있는 여성폭력 근절과 예방을 위한 국가와 지방자치단체의 책무 부여와 이행만으로는 부족하고 전 사회가 함께 젠더규범과 인식변화를 위해 다 같이 힘을 기울여야 할 것이다. 그러고도 부족한 입법 미비사항은 개정을 해 나가야 할 것이다.

첫째, **정의 규정**(법률 제3조 제1호)에서의 “성별에 기반한 여성에 대한 폭력”을 법률안의 원안대로 “성별에 기반한 폭력”으로 회귀시킬 것. 그리하여 사회적 소수자들과 일부 남성도 포괄하고 있음을 명확히 하여 역차별 논란을 없애야 한다.

둘째, 위 같은 **정의 규정**에서 “**관계 법률에서 정하는 바에 따라.....**”라고 되어 있어 말미에 “등”이라고 하고 있더라도 관련 추가 입법이 되지 않은 이상 “지속적 괴롭힘 행위와 그 밖에 친밀한 관계에 의한 폭력, 정보통신망을 이용한 폭력 등”의 경우에 피해자 보호·지원 규정(법률 제15조 제4항)을 종합하여 볼 때 “**여성폭력 피해자**”로 보아 피해자 보호·지원을 받기 어렵다고 해석될 가능성이 높다. 이는 이 법률의 제정 의의에서 말하는 “**사각지대 해소**”라는 취지를 무색하게 될 우려가 있으므로 빠른 관련 입법의 필요성을 알 수 있게 한다.

물론 위 두 가지 점에 대해 개정 전에는 입법취지에 부합한 해석론을 펼쳐야 하겠지만 한계가 있을 수밖에 없다.

셋째, **2차 피해**와 관련하여 열거적인 개념이 아닌 한정적 개념으로 한 부분에 대한 비판이 있을 수 있으나 거의 모든 2차 피해를 망라한 선도적인 내용으로 정의규정은 높이 평가할만하다. 아쉬운 점은 관련 정의 규정에서 언론(제3조 제3호 가목) 및 정보통신망을 이용한 피해(위 나목) 등을 포괄하고 있음에도 피해방지(제18조) 조항에서는 수사기관의 장을

제외하고는 전부 국가와 지방자치단체의 책무로만 규정하고 있고 권리와 의무(법률 제 5조 제2항 관련)에서 “모든 사람”으로 자연인으로 한정하고 있어 언론 기업과 정보통신 사업주 등의 2차 피해 방지 책무가 빠진 점이다. 보완이 필요하다.

넷째, **국제협력**과 관련하여 원안의 여성폭력방지 및 피해자 보호에 관한 국제개발협력(ODA) 사업 추진 내용은 삭제한 점에 대해서는 차치하고, 디지털 성범죄 관련 서버가 많은 부분 해외에 존재하는데다 전지구적인 인적, 물적 자본의 이동 시대에 살고 있어 성매매, 성착취 등도 함께 경계없이 흐르고 있는 점에 비춰 국제적인 공조는 반드시 필요하다. 그런데, 국제협력에 관하여서는 여성폭력방지위원회 권한(법률 제10조 제2항 제6호) 조항으로만 들어가 있어 사업과 정책 추진에 한계가 있으리라 보여지고, 예산 문제 해결에도 애로가 발생할 것이므로 별도 조항의 신설이 필요한 것으로 보인다.

다섯째, 근본적으로 **성평등과 여성 폭력법 관련한 체계 문제**가 존재한다. 여성 폭력 문제를 “평등한 안전”의 관점이나 여성폭력의 본질이나 폭력의 근본적인 원인을 사회구조적인 성불평등의 문제에서 찾는다고 하더라도 「양성평등기본법」에서 여성폭력 문제를 별도의 기본법 체계로 독립시킨 이상 이들 두 법률의 체계를 잘 세우는 것이 필요해 보인다. 이 문제는 당초 여성폭력방지위원회를 국무총리 소속으로 하였던 원안에서 노정되었던 문제인데, 여성가족부 의견을 받아들여 여성가족부 산하 위원회로 정리하였다. 여성폭력과 성평등의 관계를 여성폭력 근절로 인한 성평등 사회 실현으로 법의 목적이나 기본 이념에서 정리하여 입법취지가 더 선명히 드러나도록 할 필요도 있다. 여성폭력 관련 업무를 하는 여성인권진흥원을 특수법인화하는 근거조항을 이 법률과 「양성평등기본법」개정안 두 군데 똑 같이 조문화작업을 하여 놓았는데, 국회 법제사법위원회 회의에서 「양성평등기본법」 개정안은 제8차 회의에서 통과시키고 법률안은 제2소위 회부하기로 함에 따라 입법 편의상 「양성평등기본법」에 근거조항이 자리잡게 되었다[제364회-법제사법 제8차(2018년 11월 28일) 회의록 제38쪽 참조]. 국회 입법의 가벼움을 엿보는 대목이다. 체계상 맞지 않으므로 이 법률로 옮겨야 한다는 주장이 벌써부터 제기되고 있다.

#### 4. 형법 개정 등 타 여성폭력 관련법의 제·개정 노력

초기 법률안 성안 단계에서 법률안의 성격부터 설계해야 정의 조항을 만들 수 있음을 강하게 피력했던 적이 있었다. 처벌법인 형사법인지 실체법인지 절차법인지, 피해자 보호와 지원에 초점을 맞춘 것인지에 따라 정의, 개념 구성이 달라지기 때문이다. 우여곡절 끝에 법률은 기본법으로 자리잡았고 그랬기 때문에 그나마 입법이 가능했던 것 같다.

그런데, 여성폭력을 예방하고 근절하기 위한 방안으로서는 가별적인 행위에 대한 처벌과 제도, 정책적인 툴의 사용, 젠더 규범과 인식의 변화를 위한 각종 홍보, 교육 등도 함께 필요하다. 이 법률은 기본법으로서 성격을 갖기 때문에 여성폭력 근절을 위한 형사법의 보완에 대해서는 아무런 대책이 될 수 없다.

우리 사회는 UN 남녀차별개선위원회에서 지적된 강간죄 구성요건 재구조화, 가정폭력처벌법의 목적조항 개정, 사이버 성폭력에 대한 수사과 처벌 강화, 무고죄, 아동청소년 성착취 관련 대상아동 조항의 삭제, 성매매 피해자에 대한 비범죄화 등 많은 입법과제를 안고 있고 이들 이슈들은 이미 입법하기에 숙성되어 있다. 이들 의제들을 포함하여 지난 해 11월 한국여성단체연합의 “#미투 법을 바꾸다” 시리즈 1. 법·제도 개선 토론회에서는 국회의 많은 미투 관련 입법과제를 정리·주장한 바 있다. 국회의 역할이 시급할 때이다.

## 5. 맺음말

- 근본적인 아주 근본적인.

이 법률의 입법과정과 법률의 시행 등은 모두 성주류화의 일환으로 볼 수 있다. 현 정부의 국정과제로 성평등사회 실현 및 지속가능한 포용국가를 설정하고 있다고 하나, 지난 개헌과정에서 보았듯이 정부와 국회의 한계는 자명하다. 이 법률에서 정한 정한 국가와 지방자치단체의 책무로서의 여성폭력방지 및 피해자보호·지원 등을 위한 종합적인 시책 수립·시행의 책무와 필요한 법적·제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 재원을 확보하여야 할 책무(법률 제4조)는 많은 국가정책 과제 중 병렬적인 하나의 책무일 뿐일 것이다. 문제는 우선순위이다. 성평등 사회 실현이 헌법상의 국가의 지도적인 이념원리 정도로까지 우선적인 국가 아젠다가 되어야만 우리사회의 성평등 사회 실현을 앞당길 수 있을 것이다. (끝)

## 여성폭력방지기본법 제정과 교육현장의 과제

최인숙 (한국양성평등교육진흥원 교수)

여성폭력방지는 궁극적으로 폭력근절을 위한 정책 및 사회 각 분야의 실천과제를 공유하고, 실행하여 일상화하는 것이 중요하다. 여기에서의 일상화는 결국 '민주시민성'과 일맥상통하며, 그 실천적 측면은 '민주시민으로서 살아가기'와 맥락을 같이하는 것이라 여겨진다. 그런 의미에서 여성폭력방지기본법 제정 및 시행(2019. 12.25)을 통해 보다 통합적이고 체계적인 여성폭력방지 정책이 추진될 수 있는 계기가 마련되었다는 점은 매우 반갑고 의미있다고 본다.

그러나 발제문에 제시된 것처럼, '젠더에 기반한 폭력'에서 '성별에 기반한 여성에 대한 폭력'으로 수정, 입법취지가 훼손되었다는 점에 동의하며, 이후 개정안 등을 통한 법적 보완이 가능할 것으로 기대한다. 본 토론문에서는 여성폭력방지기본법의 주요내용 중 '예방 교육'에 초점을 두고 몇가지 의견을 제시하고자 한다.

### 1. 행위 유형별 폭력예방에서 성별에 기반한 폭력예방으로의 범주 확장

여성폭력방지기본법에 따르면 여성폭력이란 "성별에 기반한 여성에 대한 폭력으로 신체적·정신적 안녕과 안전할 수 있는 권리 등을 침해하는 행위로서 관계 법률에서 정하는 바에 따른 가정폭력, 성폭력, 성매매, 성희롱, 지속적 괴롭힘 행위와 그 밖에 친밀한 관계에 의한 폭력, 정보통신망을 이용한 폭력 등을 말한다"라고 정의하고 있다. 박선영 박사의 발제문에서도 언급했듯이, 여성폭력이 무엇인지에 대한 정의 규정을 두고 있는 현행법은 없었으며, 대신 성폭력, 가정폭력, 성매매 등 행위 유형별로 정의규정을 두고 있을 뿐이다. 따라서 여성폭력방지기본법 제정을 통하여 행위 유형별 교육에서 보다 본질적으로 여성폭력의 의미와 범주, 특성, 폭력근절을 위한 실천적 측면 등을 교육에 담을 수 있을 것으로 본다.

특히 젠더폭력, 여성폭력, 여성에 대한 폭력, 4대 폭력 등으로 혼용되어왔고, 때로는 맥

락없이 분절적으로 사용되어 왔던 개념을 ‘성별에 기반한’으로 명시하고, 대다수 피해자가 여성임을 드러내는 ‘성별에 기반한 여성에 대한 폭력’으로 정의한 점은 교육의 수용도 측면에서 적절하다고 생각한다. 즉 남성 가해자 - 여성 피해자 구도의 불편함을 해소하고 교육 피로도를 감소시키는 배경이 될 수 있으며, 여성수혜 차원이 아닌 인권과 권리보장 관점에서 여성폭력피해자 지원의 필요성을 분명히 했다는 점 등은 고무적이다.

또한 “지속적 괴롭힘 행위와 그 밖에 친밀한 관계에 의한 폭력, 정보통신망을 이용한 폭력” 등을 정의 부문에 포함함으로써 그동안 교육현장에서 중점적으로 다루지 못하고 소위 4대폭력 의무교육에 묻혀왔던 데이트 폭력, 사이버성폭력, 스토킹 등을 보다 명시적, 구체적으로 다룰 수 있을 것으로 기대한다.

## 2. 여성폭력 피해자에 대한 정의 및 2차피해 예방 강화

여성폭력 피해자의 범위를 확장하여 “피해당사자와 그 배우자(사실상의 혼인관계를 포함한다), 직계친족 및 형제자매”를 포함한 점은 피해 당사자주의, 사건 중심의 교육을 탈피할 수 있는 계기가 될 것으로 보인다. 또한 국가와 지방자치단체로 하여금 2차 피해를 방지하기 위한 지침과 업무 관련자 교육 등을 마련하도록 하고 있으며, 특히 수사기관의 장은 여성폭력 사건 담당자 등을 대상으로 2차 피해 방지교육을 실시하도록 명시하고 있다. 그런데 신고, 소송 등을 통해 노출되지 않는 직장 내(학교 등) 성희롱 2차 피해는 다양한 이해관계에서 복합적으로 발생하는 경우가 많으므로 대상별, 직급별 기관특성별 교육이 절실하다. 따라서 성폭력, 가정폭력, 성매매 3법상의 업무 관련자 대상 2차 피해 교육과 함께 직장 내 성희롱 2차 피해 교육의 강화도 요구된다.

## 3. 여성폭력 예방을 위한 통합교육의 방향 공유

여성폭력방지기본법은 총 5개의 장 22개 조문으로 구성되어 있는데, 그 중 제3장 ‘여성폭력방지정책의 기본시책’ 제19조에 ‘여성폭력예방교육’을 담고 있다. 제19조 여성폭력예방교육에서는 “국가와 지방자치단체는 여성폭력 예방교육을 실시하기 위한 시책을 수립·시행할 수 있고, 관계 법률에서 정하는 바에 따라 여성폭력 예방교육을 양성평등 관점에서 통합적으로 실시할 수 있다...”라고 명시하고 있다.

여기서 “여성폭력 예방교육을 양성평등 관점에서 통합적으로 실시할 수 있다”고 명시한 부분은 현재의 공공기관 폭력예방 의무교육과 유사하므로 향후 기본법에 근거한 예방교육

의 구체적 실행계획이 수립되어야 할 것으로 보인다. 현재 여성가족부 운영지침에 따르면 ‘개별’ 또는 ‘통합’에 대한 교육방식은 기관 특성에 따라 자율 선택할 수 있으나 ‘통합’ 방식을 선택하는 경우 성평등 관점에서 교육할 수 있는 전문강사를 적극 활용할 것을 권장하고 있다.<sup>1)</sup> 통합교육은 상반기, 하반기 1회씩 ‘성희롱·성매매 통합’ 또는 ‘성폭력·가정폭력 통합’ 연 2회 교육을 권장하고 있으며(2018년 폭력예방교육 운영안내 제6장 ‘통합교육 실시 방법 및 내용’), 교육현장에서는 성희롱·성폭력·성매매까지 통합교육으로 실시하기도 하는 등 통합교육의 형태는 확장, 유연화되고 있는 추세다.

또한 현행 양성평등기본법 상의 여성폭력관련 추진과제와 동 법률의 정책과제 시행에 대한 부분도 검토가 필요해보인다. 즉 제2차 양성평등정책기본계획(2018~2022)의 정책과제 중 5. 여성폭력 근절과 여성 건강 증진 부문<sup>2)</sup>과 어떻게 통합 또는 이관할 것인지에 대한 방안이 마련되어야 할 것으로 본다.

#### 4. 실태조사 등 통계산출의 의미있는 환류

동 법률은 여성가족부장관으로 하여금 여성폭력통계를 정기적으로 수집·산출하고 공표하도록 함으로써 통계구축을 제도화하고 있으며, 기존 성폭력, 가정폭력, 성매매, 성희롱 실태조사에서 누락된 여성폭력에 관하여 여성폭력실태조사를 실시할 것을 명시하고 있다. 이러한 통계구축은 여성폭력방지정책의 방향수립은 물론 피해자 지원체계를 설계하고 실행하는 데 중요한 영향을 미칠 수 있고, 통계결과를 교육에 활용함으로써 교육의 현장성을 확보하는 데 유용하다.

그런데 여성가족부에서 매 3년 주기로 실시하고 있는 실태조사는 성희롱, 성폭력, 가정폭력, 성매매 4개 범주로 나뉘어있고, 조사기관 및 조사방식 등도 상이하며, 교육현장에서 이 통계를 사용하는 경우 심도있는 해석이나 통합적인 연관성을 찾기가 어려운 측면이 있다. 특히 교육현장에서는 실태정도만을 알리는 숫자로서의 메시지에 머무는 경우가 대부분이다. 예를 들어 매 3년마다 실시하는 성희롱 실태조사는 민간, 공공기관을 표본조사 방식으로 실시하고 있는데, 민간과 공공의 특성비교를 통해 맞춤형 교육을 한다거나, 공공기관 유형별 성희롱 실태를 보다 더 분석적으로 교육에 반영하는 데는 제한적이다. 따라서 여성

- 1) 동 지침에 따르면, 통합교육의 목표는, “성희롱·성매매·성폭력·가정폭력 예방과 교육에 있어, 성평등과 인권의 관점에서 폭력의 통합구조에 대한 이해를 바탕으로 교육함으로써 폭력예방교육의 효과성과 실행력을 높이기 위함”으로 설명하고 있다.
- 2) 제2차 양성평등정책 기본계획(2018~2022) 중 여성폭력 근절과 여성건강 증진의 핵심과제에는 ‘젠더폭력방지 국가행동계획 수립 및 온라인 성범죄, 스토킹 등 처벌 및 피해자 보호 근거 마련’과 ‘공공기관 성희롱에 대한 부·처·청 관리·감독 강화 및 사업장 내 예방·대응장치 강화’가 포함되어 있다.



폭력방지기본법 제정에 따라 관련 실태조사가 보다 통합적이고 전략적으로 추진될 필요가 있다.

## 5. 학교현장의 여성폭력예방교육 확산과 현안

동 법률 제정을 통해 학교 여성폭력예방교육을 법정화하고, 교육부장관과 시·도 교육감으로 하여금 각 급 학교에서 여성폭력에 대한 이해와 예방교육을 실시하기 위한 시책을 수립·시행하도록 한 것은 시사점이 크다고 본다. 그러나 이러한 취지가 교육현장에서 제대로 실행되려면 현재의 학교교육 시스템으로 얼마나 가능할지 의문이 드는 것도 사실이다.

현재 초·중·고 각급 학교에서 양성평등 교육, 폭력예방교육이 정규교과과정에 편성되기란 현실적으로 쉽지 않으며 대부분 재량학습이나 정규교과 외의 시간에 보건교사를 중심으로 실시되고 있는 실정이다. 일부 양성평등 시범학교에서 학한기 또는 1년 과정으로 10차시 내외의 양성평등교육이나 성인권 교육을 실시하고는 있지만 학교장이나 교사가 관심을 갖고 적극적으로 신청한 일부 학교에 국한되고 있는 실정이다. 또한 공교육 현장에서 난무하는 소수자 혐오와 성차별적 관행에 문제의식을 가진 평교사들이 모임, 연구회<sup>3)</sup> 등을 통해 성평등 수업안을 개발, 적용하는 정도이다.

따라서 성평등 관점에 기반한 여성폭력예방교육이 정규교과 과정에 편성될 수 있는 교육추진체계 마련과 기존 교과내용에 융합적으로 녹아들 수 있는 교육용 콘텐츠 개발의 다각화 등 보다 체계적이고 중기적인 학교교육 계획이 수립되어야 할 것이다. 또한 시도 교육청은 관련 교육의 필요성을 적극 공감하고, 학교에서의 여성폭력예방 추진체계 마련 및 홍보, 예산 및 인력지원, 유인방안 마련 등에 보다 적극적인 역할을 수행해야 할 것이다.

## 6. 친밀한 관계에서의 폭력, 혐오 등에 대한 교육접근 구체화

성평등을 양성평등으로 변경하여 여성폭력방지기본법이 제정되었는데, 이는 다소 정치적인 이해관계 등 현실적 요인을 고려한 것으로도 해석된다. 그러나 특정 집단이나 특정 상황을 배제하는 것은 결국 모두의 부메랑으로 돌아올 것이며, 학교교육 현장에서는 성평등 관점에서 성소수자, 성인권 교육을 보다 적극적으로 담아내야 할 것으로 보인다. ‘게이스럽

3) 초등성평등연구회는 2016년 전국 각지의 초등 교사 22명이 모여 만든 모임으로, 오프라인 정기모임을 통해 교육현안을 논의하고 다양한 성평등 학습안을 개발하여 교과수업에 적용하고 있으며, 강연과 글을 통해 학교의 페미니즘 교육의 필요성을 알리는 역할을 하고 있다.

다 ‘흑형’ 등 성별은 물론 인종, 성 소수자 등에 대한 혐오정서가 그대로 표현되는 곳이 교실이기도 하다. 따라서 성별에 기반한 여성폭력이 장애, 출신, 인종, 성적 지향, 나이 등 다양한 차별적 구조와 교차, 복합적으로 발생하는 것임을 인지할 수 있는 ‘성인지 교육’ ‘성인권 교육’ ‘젠더 감수성 교육’이 지속적이고 통합적으로 이루어져야 할 것이다.

다른 하나는 ‘친밀한 관계에 의한 폭력’ 등 새롭게 강조된 교육에 대한 목표 설정의 구체화이다. 현재 데이트 폭력은 성폭력예방교육에 포함시켜서 실시하는 경우가 많은데, “데이트폭력범죄의 정의는 가정폭력의 정의규정을 채용하고 있는 점을 고려한다면 연애, 데이트, 결혼을 전제로 한 관계집착 등 데이트폭력 교육의 범주와 예방교육의 목표 등에 대한 고민이 필요하다(장응혁, 계명대 경찰행정학과 교수/2018. 9. 국회여성가족위원회, 「여성폭력방지법안 및 데이트폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률안」공청회)”는 것이다. 예를 들어 데이트 폭력 예방교육의 대상범주 및 우선순위는 필요한가? 예방, 대응, 개입 등 구체적인 교육방향과 교육내용에 대한 논의가 지속적으로 필요하다.

본 토론문을 통해 여성폭력방지기본법 제정과 시행에 즈음한 교육의 현안과 과제를 몇가지 살펴보았다. 결론적으로 여성폭력방지기본법 제정 및 시행을 계기로 학교교육은 물론 성평등에 기반한 여성폭력예방 교육이 생애주기 전반에서 이루어져야 할 것이다. 또한 피해자 중심의 방어적 교육, 사건사고 처리 등 행위 중심의 예방교육에서 진일보하여, 인권존중과 지속가능한 일상을 공유하기 위한 민주시민 교육으로 확장되길 기대하며, 모든 사람이 여성폭력의 근절과 성평등 증진에 스스로, 적극적으로 참여할 기회를 증진시키는 실천적 교육으로 발전되길 기대한다.

## 여성폭력방지기본법 제정의 정책적 성과와 향후 보완방향

최창행 (여성가족부 권익증진국장)

### 1. 배경 및 경과

- 여성폭력분야는 사회적으로 큰 이슈를 일으킨 사건을 계기로 하여 특정 유형별로 법이 제정되고, 법을 기반으로 제도·사업 등이 정착 발전 되어옴

성폭력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 21년 전 성폭력 가해자인 이웃을 살해('91년)</li> <li>• 12년간 강간한 의부를 살해('92년)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 「성폭력범죄 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률*」 제정('94년)</li> <li>▶ 「성폭력 범죄의 처벌에 관한 특례법(법무부)」, 「성폭력 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률(여가부)」로 분리 입법('10)</li> </ul>
가정폭력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가정폭력방지법제정추진 범국민 운동본부 발족('96년)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」을 제정('97년)</li> </ul>
성매매	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 군산 대명동('00년), 군산 개복동('02년) 화재사건으로 집결지 내 업소 성매매 여성 사망</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(여가부)」, 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률(법무부)」 제정('04년)</li> </ul>

- 그 결과, 각 유형별 특수성에 맞는 각각의 현장이 발전된 반면 새롭고 변형된 형태의 여성폭력 또는 통합적 여성폭력에 대한 접근에 한계가 나타남
- 이에, 현재 개별법 체계의 한계를 극복하고 중장기적 정책발전의 기반을 갖추기 위해 '기본법 제정'이 새정부 공약으로 제기되고 100대 국정과제로 선정된 것임
- 이를 위해 2017년 하반기부터 정부, 국회, 연구기관, 현장이 함께 법 제정을 위한 TF를 구성·운영하고, 관련 연구용역을 추진하였으며 이를 바탕으로 정춘숙의원 대표 발의, 국회 법안 심사 과정을 거쳐 지금의 여성폭력방지기본법이 제정이 되었음
- ※ 여성폭력방지기본법 공포('18.12.24.) 및 시행('19.12.25.)

- 정춘숙 의원실을 주축으로 '젠더폭력방지기본법(가칭) 제정을 위한 TF' 구성·운영('17.6월~) \* '정춘숙의원실, 여기부, 한국여성정책연구원, 한국여성의전화'로 구성
- '젠더폭력방지에 관한 법제화 방안 연구' 연구용역 실시(7.28.-12.31)
  - 입법 필요성, 법 형식 검토, 현장의견 등 정리
- 양성평등정책전략센터 과제로 제정안 도출

## 2. 정책적 성과와 의의

- 사회문제가 발생하고, 정책적으로 해결해야 되는 과제로 인지하는 경우 정부는 정책 목표, 정책 대상범위 등을 정하고 구체적 정책과제를 발굴하게 됨.
  - 이를 위해 기본법을 제정하여 기본적 정책방향과 기준을 정한 후 이를 바탕으로 특수성을 고려한 개별법을 만들고 정책을 심화세분화시키는 것이 체계적일 수 있으나 현실적으로는 특히 이슈가 되는 특정사안에서부터 정책이 발전되며 유사사안이 많아지면서 통합적 정책의 필요성이 제기 되기도 함
  - 여성폭력분야가 그러한 데 이럴 경우, 기존에 형성된 체계 위에서 통합적 정책추진 기반을 마련한다는 점에서 현실적 어려움이 있을 수 있는 상황임
  - 그럼에도 개별법 체계 하에서 발생하는 정책의 사각지대를 메우고 지금까지도 통합적 정책 추진기반을 만들었다는 점에서 동 기본법 제정은 정책적으로 의미가 있음. 이는 지난해 미투 운동, 해화역 시위 등을 통해 여성폭력에 대한 사회적 경각심이 상당히 높아지고, 여성폭력을 개인의 문제가 아닌 범죄로 정부가 적극적으로 해결해야 한다는 시류변화가 있었기에 가능한 결과이기도 함
- 그간 현장에서는 법상 성폭력, 가정폭력, 성매매 피해자 외의 형태의 여성폭력 피해자를 지원하는데 있어 부담이 있어온 면이 있음. 정책적으로도 지원근거가 불분명해 새로운 정책이나 사업을 하는데 쉽지 않은 부분이 있었으나 기본법 제정으로 여성폭력 방지 및 피해자지원을 위한 정책적 역할 수행의 확실한 근거를 마련하게 된 것이고 이를 바탕으로 추가 필요한 법을 만들고 예산을 확보할 수 있을 것으로 기대함
- 정책추진체계가 담긴 것이 정책공급자 위주의 법령이라고 보여질 수 있으나, 체계적 정책 수립의 근거가 마련되었다는 것은 그만큼 정책추진의 힘이 실린다는 것으로 해당 정책현장의 발전과 정책대상의 수혜 확대로 이어진다고 볼 수 있음

- 구체적으로 살펴보면

- 기본계획 수립 및 연도별 시행계획 수립 이행 : 여성폭력방지를 위해 5개년 단위의 중장기적 시각을 바탕으로 정책적 방향성 제시 및 도전적 정책 추진 가능
- 여성폭력방지위원회 : 여성폭력분야 정책을 심의 의결하는 별도의 민관위원회 운영으로 정책 추진의 전문성·민주성 확보
- 여성폭력 통계체계 구축 : 통계체계 마련을 통해 여성폭력분야의 실태(발생 및 처리현황 등) 한눈에 파악 가능
- 여성폭력 실태조사 : 개별법에 근거한 실태조사 외에도 필요한 분야의 실태조사 실시 가능

- 입법취지가 정책화되어 현장에서 체감할 수 있도록 하는 것이 중요

### 3. 향후 나아갈 길 -보완사항-

- 여성폭력방지기본법 국회 법안심사(법사위) 과정에서 당초 입안취지와 다른 방향으로 의결된 상황임
  - 당초 제정취지가 남성·여성 구분하지 않고 성별에 기반한 폭력을 방지하고 피해자를 보호·지원하자는 것 인만큼 여성폭력방지기본법에 남성이 포함될 필요가 있다고 봄
  - 이럴 경우 법제명 수정이 필요한데 ‘성별에 기반한 폭력방지기본법’, ‘여성폭력 등 방지 및 피해자 보호지원에 관한 기본법’ 등이 대안이 될 수 있을 것임.
- 또한, 내용적인 측면에서 기본법안만큼 향후 각 개별법 상 공통적인 부분의 기준이 되는 사항을 추가 발굴 하여 방향을 제시해 나갈 필요가 있겠음

## 별첨자료

## 여성폭력방지기본법

[시행 2019. 12. 25] [법률 제16086호, 2018. 12. 24, 제정]

### 제1장 총칙

**제1조(목적)** 이 법은 여성폭력방지와 피해자 보호·지원에 관한 국가 및 지방자치단체의 책임을 명백히 하고, 여성폭력방지정책의 종합적·체계적 추진을 위한 기본적인 사항을 규정함으로써 개인의 존엄과 인권 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

**제2조(기본이념)** 이 법은 여성폭력방지정책의 추진을 통하여 모든 사람이 공공 및 사적영역에서 여성폭력으로부터 안전할 수 있도록 하고 이를 지속적으로 발전시킴으로써 폭력 없는 사회를 이루는 것을 기본이념으로 한다.

**제3조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "여성폭력"이란 성별에 기반한 여성에 대한 폭력으로 신체적·정신적 안녕과 안전할 수 있는 권리 등을 침해하는 행위로서 관계 법률에서 정하는 바에 따른 가정폭력, 성폭력, 성매매, 성희롱, 지속적 괴롭힘 행위와 그 밖에 친밀한 관계에 의한 폭력, 정보통신망을 이용한 폭력 등을 말한다.
2. "여성폭력 피해자"란 여성폭력 피해를 입은 사람과 그 배우자(사실상의 혼인관계를 포함한다), 직계친족 및 형제자매를 말한다.
3. "2차 피해"란 여성폭력 피해자(이하 "피해자"라 한다)가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 피해를 입는 것을 말한다.
  - 가. 수사·재판·보호·진료·언론보도 등 여성폭력 사건처리 및 회복의 전 과정에서 입은 정신적·신체적·경제적 피해
  - 나. 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언, 그 밖에 정신적·신체적 손상을 가져오는 행위로 인한 피해(정보통신망을 이용한 행위로 인한 피해를 포함한다)
  - 다. 사용자(사업주 또는 사업경영담당자, 그 밖에 사업주를 위하여 근로자에 관한 사항에 대한 업무를 수행하는 자를 말한다)로부터 폭력 피해 신고 등을 이유로 입은 다음 어느 하나에 해당하는 불이익조치
    - 1) 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치
    - 2) 징계, 정직, 감봉, 강등, 승진 제한, 그 밖에 부당한 인사조치
    - 3) 전보, 전근, 직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치
    - 4) 성과평가 또는 동료평가 등에서의 차별과 그에 따른 임금 또는 상여금 등의 차별

지급

- 5) 교육 또는 훈련 등 자기개발 기회의 취소, 예산 또는 인력 등 가용자원의 제한 또는 제거, 보안정보 또는 비밀정보 사용의 정지 또는 취급 자격의 취소, 그 밖에 근무조건 등에 부정적 영향을 미치는 차별 또는 조치
- 6) 주의 대상자 명단 작성 또는 그 명단의 공개, 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언, 그 밖에 정신적·신체적 손상을 가져오는 행위
- 7) 직무에 대한 부당한 감사 또는 조사나 그 결과의 공개
- 8) 인허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위
- 9) 물품계약 또는 용역계약의 해지, 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치

**제4조(국가와 지방자치단체의 책무)** ① 국가와 지방자치단체는 여성폭력방지 및 피해자 보호·지원 등을 위하여 필요한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 여성폭력방지 및 피해자 보호·지원 등을 위하여 필요한 법적, 제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 재원을 확보하여야 한다.

**제5조(권리와 의무)** ① 모든 사람은 가족과 사회 등 모든 영역에서 여성폭력으로부터 안전하고 자유로운 생활을 영위할 권리를 가진다.

② 모든 사람은 여성폭력을 방지하기 위하여 노력하여야 한다.

**제6조(다른 법률과의 관계)** 여성폭력방지 및 피해자 보호·지원에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정할 때에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다.

## 제2장 여성폭력방지정책 추진기반

**제7조(여성폭력방지정책 기본계획의 수립 등)** ① 여성가족부장관은 여성폭력방지 및 피해자 보호·지원정책(이하 "여성폭력방지정책"이라 한다) 기본계획을 5년마다 수립하여야 한다.

② 여성폭력방지정책 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국내외 여성폭력방지정책 환경의 변화와 전망
  2. 여성폭력방지정책의 추진방향과 기본목표
  3. 여성폭력방지정책의 추진과제와 추진방법
  4. 여성폭력방지정책 추진과 관련한 재원의 조달 및 운용방안
  5. 그 밖에 여성폭력방지정책에 필요한 사항으로 대통령령으로 정하는 사항
- ③ 여성가족부장관은 기본계획을 수립할 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.



④ 기본계획은 제10조에 따른 여성폭력방지위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 여성가족부장관은 확정된 기본계획을 관계 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)에게 알려야 한다.

⑤ 그 밖에 기본계획의 수립 및 변경 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제8조(연도별 시행계획의 수립 등)** ① 여성가족부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 기본계획에 따라 연도별 시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 매년 수립·시행하여야 한다.

② 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 다음 연도 시행계획 및 전년도 시행계획에 따른 추진실적을 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 여성가족부장관에게 제출하여야 한다.

③ 여성가족부장관은 전년도 시행계획에 따른 추진실적을 분석·평가하고 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 알려야 한다.

④ 여성가족부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 제3항에 따른 분석·평가 결과를 다음 연도 시행계획에 반영하여야 한다.

⑤ 시행계획의 수립, 추진실적의 분석·평가 등 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제9조(계획 수립의 협조)** ① 여성가족부장관은 기본계획 및 시행계획을 수립·시행하기 위하여 필요한 때에는 관계 중앙행정기관, 지방자치단체 또는 공공기관에 협조를 요청할 수 있다.

② 여성가족부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 기본계획 및 시행계획을 수립·시행하기 위하여 필요한 때에는 관련 기관, 비영리법인 및 비영리민간단체 등에 협조를 요청할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 협조요청을 받은 자는 특별한 사정이 없으면 이에 협조하여야 한다.

**제10조(여성폭력방지위원회)** ① 여성폭력방지정책에 관한 중요사항을 심의·조정하기 위하여 여성가족부에 여성폭력방지위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 기본계획 및 시행계획의 수립·시행에 관한 사항
2. 여성폭력방지정책의 분야별 주요 시책에 관한 사항
3. 여성폭력방지정책의 제도개선에 관한 사항
4. 여성폭력방지정책 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항

5. 여성폭력방지정책의 분석·평가에 관한 사항
6. 여성폭력방지 관련 대한민국이 체결한 국제조약 이행 점검에 관한 사항
7. 그 밖에 여성폭력방지정책의 수립·시행에 필요한 사항으로 대통령령으로 정하는 사항
- ③ 위원회는 위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 성별, 연령, 장애, 이주 배경 등을 고려하여 구성한다.
- ④ 위원회의 위원장은 여성가족부 장관이 되며, 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.
  1. 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관 및 차관급 공무원
  2. 여성폭력방지정책 등에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로서 여성가족부 장관이 위촉하는 사람
- ⑤ 제4항제2호에 따른 위원의 임기는 2년으로 한다.
- ⑥ 위원회에서 심의·조정할 사항을 미리 검토하거나 위임된 사항을 처리하는 등 위원회의 운영을 지원하기 위하여 실무위원회를 둔다.
- ⑦ 그 밖에 위원회와 실무위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제11조(지방여성폭력방지위원회)** ① 여성폭력방지에 관한 지방자치단체의 주요 시책을 심의하기 위하여 시·도지사 소속으로 지방여성폭력방지위원회(이하 "지방위원회"라 한다)를 둔다.

- ② 지방위원회의 구성·조직 및 운영 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

**제12조(실태조사)** ① 여성가족부 장관은 관계 법률에 따른 성폭력, 가정폭력, 성매매, 성희롱 실태조사에서 누락된 여성폭력에 관하여 여성폭력실태조사를 실시한다.

- ② 여성가족부 장관은 여성폭력실태조사를 3년마다 실시하여 그 결과를 발표하고, 이를 여성폭력방지를 위한 정책수립의 기초자료로 활용하여야 한다.
- ③ 시·도지사는 필요한 경우 여성폭력에 관한 실태조사를 실시할 수 있다.
- ④ 여성폭력실태조사의 방법·내용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제13조(여성폭력통계 구축)** ① 여성가족부 장관은 여성폭력 발생 현황 등에 관한 통계(이하 "여성폭력통계"라 한다)를 체계적으로 관리하기 위하여 이를 정기적으로 수집·산출하고 공표하여야 한다.

- ② 여성가족부 장관이 여성폭력통계를 요구하는 경우 관련 중앙행정기관과 지방자치단체 및 공공기관은 여성폭력통계를 제공하여야 한다.
- ③ 여성폭력통계의 종류, 공표시기 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 제3장 여성폭력방지정책의 기본시책

**제14조(피해자의 권리)** 피해자에게는 다음 각 호의 권리가 보장된다.

1. 여성폭력 피해로부터 구제, 보호, 회복 및 자립·자활을 위한 지원을 받을 권리
2. 성별, 연령, 장애, 이주 배경 등의 특성에 따라 필요한 보호와 지원을 받을 권리
3. 2차 피해로부터 보호받을 권리

**제15조(피해자 보호·지원)** ① 국가와 지방자치단체는 피해자에 대한 상담, 의료 제공, 구조금 지급, 법률구조, 취업 관련 지원, 주거 지원, 취학 지원 및 그 밖에 피해자의 보호, 회복, 자립·자활에 필요한 시책을 마련하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 피해자 보호·지원을 위한 시설을 설치·운영할 수 있고, 국가 또는 지방자치단체 외의 자가 관계 법률에 따라 시설을 설치·운영할 경우 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

③ 국가와 지방자치단체는 피해자 보호·지원에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

④ 피해자는 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 등에 따른 보호·지원 시설을 이용할 수 있다.

**제16조(관계기관 간 협력체계의 구축)** 시·도지사와 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 효율적인 피해자 보호·지원을 위하여 피해자 지원 관련 시설, 의료기관, 교육기관, 법률 및 수사기관 등 관계기관 간의 협력체계를 구축하여야 한다.

**제17조(피해자 정보보호)** 국가와 지방자치단체는 피해자 정보를 보호하기 위한 시책을 수립·시행하여야 한다.

**제18조(2차 피해 방지)** ① 국가와 지방자치단체는 2차 피해를 방지하기 위하여 2차 피해 방지 지침과 업무 관련자 교육 등 필요한 대책을 마련하여야 한다.

② 수사기관의 장은 여성폭력 사건 담당자 등 업무 관련자를 대상으로 2차 피해 방지교육을 실시하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 2차 피해가 발생한 경우 피해를 최소화할 수 있는 조치를 취하여야 한다.

④ 제2항에 따른 수사기관의 범위와 2차 피해 방지교육에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제19조(여성폭력 예방교육)** ① 국가와 지방자치단체는 여성폭력 예방교육을 실시하기 위한

시책을 수립·시행할 수 있다.

② 국가와 지방자치단체는 관계 법률에서 정하는 바에 따라 여성폭력 예방교육을 양성평등 관점에서 통합적으로 실시할 수 있다.

③ 교육부장관과 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 교육감은 「유아교육법」 제2조제2호의 유치원, 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조의 학교에서 여성폭력에 대한 이해와 예방교육을 실시하기 위한 시책을 수립·시행한다.

**제20조(홍보)** ① 국가와 지방자치단체는 여성폭력에 대한 인식을 개선하고 피해자 보호·지원에 관한 홍보사업을 실시하기 위한 시책을 수립·시행한다.

② 국가와 지방자치단체는 관계 법률에서 정하는 바에 따라 여성폭력 추방 주간을 운영하여야 하며 이는 성폭력 추방 주간, 가정폭력 추방 주간, 성매매 추방 주간과 통합적으로 실시할 수 있다.

③ 여성가족부장은 여성폭력방지, 피해자의 치료와 재활 등에 관한 홍보영상을 제작하여 「방송법」 제2조제3호의 방송사업자에게 배포하여야 한다.

④ 여성가족부장은 「방송법」 제2조제3호가목의 지상파방송사업자에게 같은 법 제73조제4항에 따라 대통령령으로 정하는 비상업적 공익광고 편성비율의 범위에서 제3항의 홍보영상을 채널별로 송출하도록 요청할 수 있다.

#### 제4장 여성폭력방지정책 관련 단체 등의 지원

**제21조(비영리법인·비영리민간단체의 지원)** 국가와 지방자치단체는 여성폭력방지 등을 위하여 활동하는 비영리법인 및 비영리민간단체에 대하여 그 활동에 필요한 행정적, 재정적 지원을 할 수 있다.

#### 제5장 보칙

**제22조(권한의 위임·위탁)** ① 이 법에 따른 여성가족부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 시·도지사에게 위임할 수 있다.

② 여성가족부장관은 이 법에 따른 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 여성폭력방지정책 관련 전문기관이나 법인 또는 단체에 위탁할 수 있다.

**부칙** <제16086호, 2018. 12. 24.>

이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

# Memo

Handwriting practice lines consisting of 25 horizontal dotted lines.

# Memo

Handwriting practice area with 20 horizontal dotted lines.

# Memo

Handwriting practice lines consisting of 25 horizontal dotted lines.

# Memo

Handwriting practice lines consisting of multiple horizontal dotted lines.