

# 젠더기반 여성폭력 총선 정책 제안

23.12.19(화) 10시  
이룸센터 누리홀 **토론회**

○ 사회 이소희 (한국여성민우회 성폭력상담소 소장)

○ 기조발제

**정부의 여성폭력방지 정책 추진의 기초 변화와**

**2023년 여성폭력 피해자 지원 현장의 지형**

\_김혜정(한국성폭력상담소 소장), 송란희(한국여성의전화 상임대표)

○ 젠더 기반 여성폭력 분야별 정책 발표

- 1) 성매매 분야: 이하영(성매매문제해결을위한전국연대 공동대표)
- 2) 이주여성 분야: 허오영숙(한국이주여성인권센터 상임대표)
- 3) 장애여성 분야: 변은희(장애여성공감 장애여성성폭력상담소 소장)
- 4) 가정폭력·스토킹·데이트폭력 분야: 최유연(한국여성의전화 여성인권상담소 소장)
- 5) 성폭력 분야: 최란(한국성폭력상담소 부소장)
- 6) 디지털 성폭력 분야: 김여진(한국사이버성폭력대응센터 대표)

○ 토론

더불어민주당 류이현(민주연구원 연구위원)

정의당 박지아(젠더폭력대응센터장)

기본소득당 노서영(여성위원장)

진보당 이기원(여성-엄마당 집행위원장)



젠더기반 여성폭력  
총선 정책 제안 토론회





# 자료집 목 차

---

사회 이소희 (한국여성민우회 성폭력상담소 소장)

---

## ● 기초발제

정부의 여성폭력방지 정책 추진의 기초 변화와  
2023년 여성폭력 피해자 지원 현장의 지형  
\_김혜정(한국성폭력상담소 소장)·송란희(한국여성의  
전화 상임대표) 9

---

## ● 젠더기반 여성폭력 분야별 정책 발표

### 성매매 분야

\_이하영(성매매문제해결을위한전국연대 공동대표) 33

### 이주여성 분야

\_허오영숙(한국이주여성인권센터 상임대표) 41

### 장애여성 분야

\_변은희(장애여성공감 장애여성성폭력상담소 소장) 53

### 가정폭력·스토킹·데이트폭력 분야

\_최유연(한국여성의전화 여성인권상담소 소장) 71

### 성폭력 분야

\_최란(한국성폭력상담소 부소장) 87

### 디지털성폭력 분야

\_김여진(한국사이버성폭력대응센터 대표) 95

---

## ● 토론

### 토론1. 더불어민주당

\_류이현(민주연구원 연구위원) 105

### 토론2. 정의당

\_박지아(젠더폭력대응센터장) 109

### 토론3. 기본소득당

\_노서영(여성위원장) 115

### 토론4. 진보당

\_이기원(여성-엄마당 집행위원장) 119





# 기조발제



# 정부의 여성폭력방지 정책 추진의 기조 변화와 2023년 여성폭력 피해자 지원 현장의 지형

\_김혜정(한국성폭력상담소 소장)·송란희(한국여성의전화 상임대표)

총선을 4달 앞둔 현재, 국회가 정부 정책을 감시, 견제하고 입법으로 견인해야 한다는 점에서 그간의 과정을 짚고, 국회의 제대로 된 역할을 촉구하는 것은 반드시 필요하다. 본고에서는 정부의 여성폭력방지 정책 추진의 기조 변화와 현재 여성폭력피해자 지원 현장의 지형 위에서, 21대 국회의 활동을 돌아보고 22대 국회의 역할에 대해 제안하고자 한다.

## 1. 윤석열 정부 출범 1년 반, 사라진 정책과 단어\_여성, 여성폭력, 성평등

“구조적 성차별은 없다”로 시작한 윤석열 정부의 젠더 기반 여성폭력 대응 정책은 애초부터 제대로 추진될 것을 기대하기 어려웠다. 말 그대로 ‘젠더 기반 여성폭력’이라 함은 ‘구조적 성차별’을 원인과 토대로 발생하는 여성폭력을 의미하기 때문이다. “구조적 성차별은 없다”는 말이 “젠더 기반 여성폭력이 없다”, 라는 말과 동일한 이유다. 이에 윤석열 정부의 1년 반, 현실 부정의 기반 위에서 지내온 시간은 정책이라 할 것도, 따라서 평가라 할 것도 마땅치 않다. 그럼에도 불구하고 지난 1년 반 동안 발생한 일을 중심으로 현재 지형을 짚어 보면 다음과 같다.

### 1) 여성과 여성폭력이 사라진 양성평등정책기본계획과 2023 여성가족부 주요 업무 추진 계획

윤석열 정부의 “여성가족부 폐지” 공약은 시민들의 거센 반대에 부딪혀 결국 정부조직법 개정엔 반영되지 않았다. 그러나 이번 정부의 ‘여성’지우기는 다양한 방식으로 추진되고 있는 중이다. 대표적으로 양성평등정책기본계획과 여성가족부 주요 업무 추진계획이 이를 드러낸다.

제3차 양성평등정책 기본계획(2023-2027년)에서 정부는 ‘공공부문 여성 대표성 제고’를 ‘공공부문 성별 대표성 제고’로, ‘여성폭력’을 일괄 ‘폭력’으로 변경했다. “좀 더 다양하고 포괄적인 모드를 위한 양성평등정책을 담았다”는 여성가족부의 설명은 빈약하기 짝이 없었다. 성인 여성 3명 중 1명이 살면서 한 번 이상의 여성폭력 피해를 경험하고, 강력범죄 중 여성 피해율이 86%에 달하는 현실 속에서 ‘다양하고 포괄적인 양성평등’을 위해 ‘여성폭력’이라는 단어를 ‘폭력’으로 바꾸는 것이 ‘평등’으로 이해될 수는 없다.

여성폭력 피해의 실재가 버젓이 존재하고 있음에도 불구하고 ‘모두’라는 이름으로 여성을 지우는 태도는 올해 1월 8일에 발표된 여성가족부 2023년 주요 업무 추진계획에서도 다르지 않았다. 다양한 가족 지원, 아동·청소년 보호, 폭력 범죄피해자 보호 확대 등 6대 핵심 과제 중 ‘여성’이라는 단어가 언급된 것은 단 한 번에 불과했다. 여성 정책의 총괄 부서인 여성가족부에서 여성폭력 관련 정책의 핵심이 되어야 할 ‘성평등’을 외면하기 위해 ‘여성’이란 단어를 의도적으로 삭제한 것이 아니라면 무엇으로 설명할 수 있을 것인가. 이러한 정책 기조는 2024년 여성가족부 예산안에 그대로 반영되었다.

## 2) 잇따른 젠더 기반 여성폭력 사건에 대한 정부종합정책의 부재

윤석열 정부 집권 초기부터 현재까지 세간의 이목이 집중된 젠더 기반 여성폭력 사건은 한둘이 아니다. 작년 5월 임기 시작 직후인 7월 인하대학교 교내에서 한 학생이 추락한 채 발견되었고, 성폭력 피해도 입은 것으로 밝혀졌다. 가해자는 같은 학교 동급생이었다. 피해자는 끝내 목숨을 잃었다. 이어 9월, 서울 신당역에서 한 여성노동자가 동료의 스토킹 끝에 직장에서 업무 중 살해당했다. 역시 9월, 가정폭력으로 수차례 신고했고, 접근금지명령까지 받은 가해자가 피해자의 직장까지 쫓아와 피해자를 살해했다. 11월엔 대구에서 역시 접근금지명령을 어긴 가해자가 피해 여성의 아들을 살해하고 피해자를 납치·감금했다.

올해 새해 벽두에는 가정폭력으로 경찰의 신변보호를 받던 한 여성이 살해당했다. 피해자의 전 남편인 가해자는 작년 가정폭력으로 검찰로 송치돼 처벌받은 전력이 있었고, 작년 12월 피해자의 요청으로 경찰의 신변보호가 이루어지고 있는 사건이었다. 5월에는 서울 금천구에서 동거하던 여성에게 데이트폭력 피해를 입힌 남성이 경찰 조사를 받은 직후 피해 여성을 살해했다. ‘폭행이 경미했고 처벌을 원하지 않는다’는 피해자의 진술을 근거로 경찰은 이를 단순한 ‘연인 간 다툼’으로 판단했다고 했다. 같은 달, 인천 강화에서도 가정폭력 신고 전력이 있으나 제대로 보호받지 못하던 피해자가 가해자로부터 구타당해 뇌사에 빠진 사건이 발생했다. 7월 인천에서는 법원으로부터 접근금지 등의 잠정조치 명령을 받은 가해자가 피해자의 집에 찾아가 피해자를 흉기로 살해하고 피해자의 어머니에게 상해를 가한 사건이 일어났다. 8월에는 여자친구를 4박 5일 동안 감금하고 각종 폭력을 행사한 일명 ‘바리깡 사건’이 알려졌다. 같은 달, 출근길 공원에서 폭행 및 성폭행 끝에 결국 피해자가 살해당한 사건이 발생했다. 10월에는 이주여성이 ‘재산을 상속받게 되는 것이 못마땅하다’라는 이유로 한국인 남편에 의해 폭행당해 끝내 사망했다. 같은 날, 50대 남성이 ‘자신을 비웃는 것 같다’며 10대 여성을 길에서 폭행했다. 11월에는 한 남성이 “머리가 짧은 것을 보니 페미니스트”, “페미니스트는 맞아야 한다”라며 편의점에서 일하는 여성을 무차별적으로 폭행했다. 집게손가락 모양이 남성을 비하하는 페미니스트의 상징이라며 게임 홍보영상을 만든 애니메이터를 지목하여 집단적으로 사이버 불링을 하고 직장으로 찾아가고 위협한 사건도 발생했다.

애써서 찾아보지 않아도 언급할 수 있는 사건들 속에 윤석열 정부의 대응은 없는 것이나 다름없었다. 그나마 집권 초기에는 관할 장관들이 사건장소를 방문하기라도 했으나, 이후에는 아예 언급조차 없는 형국이다. 지난 정부가 “최근 몇 년 새 폭행, 살인으로까지 이어진 스토킹·데이트폭력 사건이 지속적으로 증가하는 상황에서, 여성 등 사회적 약자에 대한 안전을 제고하고 국민 불안감을 덜어주기 위해 범정부 차원의 종합 대책<sup>1)</sup>을 마련”한 것과는 (실제 종합대책을 실천했는가에 대한 평가는 차치하고) 매우 대조적이다<sup>2)</sup>.

“권력형 성범죄, 디지털성범죄, 가정폭력, 교제폭력, 스토킹 범죄”라는 여성도 젠더도 보이지 않지만 정부가 국정과제로 삼은 5대 폭력 피해자에 대한 보호·지원 강화가 무색한 지경이다. 특히, 보건복지부 국장급 공무원의 불법촬영, LA총영사관에 파견된 부총영사급 직책 공무원의 강제추행, 해양경찰청 간부의 유사강간, 종로구청장 권한대행 성추행, 환경부 간부급 공무원의 불법 촬영, 전남도청 간부급 공무원의 강제추행, 여수시청 간부 공무원 상습 성추행 등의 고위직 공무원에 의한 성범죄가 지속적으로 발생했음에도 불구하고, 전 정부와 차별성을 두고자 차용했음이 분명한 “권력형 성범죄”에 대해서조차 마땅한 대책을 내놓지 않았다.

### 3) 정부종합대책을 대신한 법무부장관의 ‘인터뷰’

정부종합대책이 부재한 가운데, 이를 대신한 것은 법무부장관의 ‘인터뷰’였다.

“신당역 사건 이전과 이후로 분명히 나눌 수 있다고 나중에 말할 수 있도록 파격적인 조치를 준비하겠다.”<sup>3)</sup>

“비정상적인 범죄 가능성이 큰 분들에 대한 관리 대책을 준비하고 있다”<sup>4)</sup>

“범죄 피해자 지원을 위해 원스톱 서비스 센터를 추진 중”<sup>5)</sup>

(소위 ‘돌려차기 사건’ 피해자와 통화하면서) “앞으로 걱정하는 일 생기지 않도록 최선을 다하겠다”, “(가해자가) 수감된 뒤 상황도 특별히 더 챙기고 있다고 했다”, “혹시라도 걱정할 일 생기지 않도록 수감도 제대로 하고 허투루 하지 못하도록 노력하겠다.”<sup>6)</sup>

(스토킹 피해자 보호 정책을 소개하며) “이번에 개발한 피해자 알림 시스템, 피해자 보호장치, 모바일 애플리케이션은 피해자들이 좀 더 안심하고 일상생활을 하는 데 도움을 줄 것으로 기대한다”, “법무부는 앞으로도 피해자 중심의 정책들을 신속하게 추진해 나갈 것.”<sup>7)</sup>

(한국형 제시카법을 도입하겠다고) “고위험 범죄자의 출소로 국민이 많은 불안감을 느끼고 있다.”<sup>8)</sup>

1) 2018년 2월 22일, 스토킹·데이트폭력 피해방지 종합대책 발표

2) 그나마 올해 7월 21일과 8월 3일, 신림역, 서현역 등에서 잇달아 소위 ‘묻지마’ 범죄가 일어나자 ‘흉악범죄’에 엄정 대응하겠다고 8월 17일 ‘묻지마 범죄 관리·감독 대책’을 발표하고, 8월 23일 구무총리가 ‘이상동기범죄 재발 방지를 위한 국민담화문’을 발표한 바는 있으나, 이마저도 흉악범죄 예고 글 게시행위 강력대응, 폭력사범 검거 과정 정당한 물리적 사용, 가석방 없는 무기형 신설 및 사법입원제 추진과 같은 여러 토론이 필요한 내용을 담고 있다.

3) 한동훈 “신당역 사건 이전-이후 나눌 수 있도록 파격적 조치 준비”, 2022.9.22., 뉴스원,

<https://www.news1.kr/articles/4811009>

법무부 장관의 입을 통해서 나온 정부의 정책 혹은 정책 방향에는 복잡함이 없다. 모든 사건은 개별화되어 있다. 개별 사건의 피해자와 가해자가 있을 뿐이다. 역시 구조의 문제를 피해간다. 비슷한 사건의 발생, 비슷한 피해자 ‘보호’ 실패에 관한 탐구가 없다. 피해자는 (그가 어떤 방식의 지원을 원하는지와 상관없이) ‘보호’하면 되고, 가해자는 거주지를 제한하거나 입원시키면 된다. 피해자 저마다의 사정은 ‘효율성’이라는 이름에 가려지고, 이러한 정책이 불러 올 특정 집단, 특정 범죄에 대한 ‘낙인’과 잘못된 통념의 확산에 대한 고려는 없다. 다각도로 검토해야 할 사안에 대한 의견수렴이 없다. 이런 면에서 법무부장관의 ‘인터뷰’는 윤석열 정부의 기조에 매우 부합한다. 젠더 기반 여성폭력 피해자 ‘보호’와 ‘예방’의 주무부서인 여성가족부가 그 어디에도 언급되지 않는 것 또한 그렇다.

## 2. 2024년 여성가족부 예산안을 통해 본 정책 기조의 문제

### 1) 여성폭력 관련 예산안 감축 개요

2024년 여성가족부의 예산안 중 여성폭력 방지와 피해자 지원 관련한 예산은 전년 대비 약 120억 감액되었다. 여성폭력 예방 및 인식개선 사업 예산은 거의 전액 삭감되어 대폭 축소되었고, 피해자 구조지원, 의료비, 치료회복 프로그램 등 피해자를 직접 지원하는 예산 또한 축소되었다. 가정폭력상담소 및 가정폭력피해자보호시설 예산 역시 인력 감축의 방식으로 큰 폭으로 축소되었다.

### 2) 예산안 삭감 내역

#### (1) 전액 삭감 내역 - 총 3,974백만 원

(단위: 백만 원)

내역사업명 (또는 내내역사업명)	23년 본예산 (A)	'24년 정부 안(B)	증감액 (B-A)	감액사유
디지털성범죄 예방교육 콘텐츠 제작	996	0	-996	아동·청소년 온라인 성착취 예방교육 홍보(신규, 2억)사업으로 연계 및 기 개발 콘텐츠 활용

4) 사법입원제, 정신질환자를 ‘쉽게 가두는’ 제도가 아니다, 2023.9.3., 한겨레,

<https://www.hani.co.kr/arti/society/health/1106885.html>

5) "2차 피해 국가가 입혔다"...한동훈, "많이 부족하다 느꼈을 것" 사과, 2023.10.11., 한국일보,

<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2023101116320005449?did=NA>

6) 한동훈, 돌려차기 피해자와 통화...'보복협박 재발 방지' 약속, 2023.10.17., 연합뉴스,

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20231017129500051>

7) 스토키 2km이내 접근시 자동 문자... "피해자 보호", 2023.11.20., 뉴시스,

[https://www.newsis.com/view/?id=NISX20231120\\_0002527633&cID=10201&pID=10200](https://www.newsis.com/view/?id=NISX20231120_0002527633&cID=10201&pID=10200)

8) 한동훈 "고위험 범죄자 출소에 국민 불안감...관리역량 집중", 2023.12.7., 연합뉴스,

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20231207115100004?input=1195m>



내역사업명 (또는 내내역사업명)	23년 본예산 (A)	'24년 정부 안(B)	증감액 (B-A)	감액사유
가정폭력 가해자교정치료프로그램	791	0	-791	유사·중복 사업으로 법무부로 일원화
성인권교육 운영	556	0	-556	사업 수요 감소, 성문화센터 성교육 및 복지부 사업(발달장애인 성교육)과 유사성 등으로 감액 ※ 학교 재정으로 요청 시 청소년성문화센터를 통해 지원 가능
성범죄자 재범방지 교육	524	0	-524	부정수급 발생, 수강명령 집행을 담당하는 법무부로 추진체계 일원화
직장내 성희롱·성폭력 예방을 위한 인식개선 및 홍보	300	0	-300	기 제작 홍보 콘텐츠 활용
인신매매방지 및 피해자지원 - 지역권익보호기관 시범 운영	217	0	-217	지자체 수요부족으로 중앙권익보호기관 중심으로 운영 전환
조직문화개선교육 프로그램 운영	200	0	-200	한국여성인권진흥원에서 '성희롱 방지 조직문화 진단' 사업과 통합하여 효율적 사업 운영
가정폭력 예방·홍보	82	0	-82	스토킹 예방·홍보 사업과 통합운영
중앙인신매매등피해자권익보 호기관 운영	80	0	-80	사업 운영 방식 변경 / (진흥원 출연사업 → 여성가족부 보조사업)
이주여성 인식개선 및 폭력피해 예방 홍보	76	0	-76	기 제작된 홍보자료 활용
북한이탈여성 폭력피해 예방 및 지원	58	0	-58	'23년 보조사업 연장평가 결과에 따라 사업실효성 제고 차원에서 추후 전문교육기관위탁수행 검토
인신매매방지 및 피해자지원 - 지역피해자지원사업 위탁연구	50	0	-50	지역권익보호기관 미설치로 관련 연구 수요 부족으로 순감
인신매매방지 및 피해자지원 - 피해자지원 협업프로그램 운영	44	0	-44	지자체 수요부족으로 중앙권익보호기관 중심으로 지원

(2) 부분 삭감 내역 - 총 8,059백만 원

(단위: 백만 원)

내역사업명(또는 내내역사업명)	23년 본예산(A)	'24년 정부안(B)	증감액 (B-A)	감액율	감액사유
가정폭력·스토킹 방지 및 피해자 지원 - 가정폭력상담소운영	11,637	8,440	-3,197	-27%	여성폭력 피해 개별상담소를 통합상담소로 개편 추진
성매매피해자 구조지원사업	2,255	1,249	-1,006	-45%	
성폭력 피해자 의료비 등 지원	4,341	3,536	-805	-19%	집행을 반영 및 부정수급 발생에 따른 사업 효율화

내역사업명(또는 내내역사업명)	23년 본예산(A)	'24년 정부안(B)	증감액 (B-A)	감액율	감액사유
가정폭력피해자 치료회복 프로그램·의료비 등	1,853	1,156	-697	-38%	
신상정보 고지 제도 운영	4,377	3,934	-443	-10%	고지대상자 및 고지대상 세대수 감소 및 모바일 고지 열람률 증가 등 반영
일본군'위안부' 피해자 생활안정 및 기념사업 피해자기념사업	720	320	-400	-56%	'한국여성인권진흥원'으로 이관 * 기획전시, 유네스코등재지원
가정폭력 피해자 보호시설 운영	13,644	13,254	-390	-3%	입소율 저조 등 '23년 보조사업 연장평가 결과에 따른 지원단가 조정
성매매집결지 현장지원사업	946	670	-276	-29%	-성매매 방식·환경의 급속한 변화나 집결지 추이 등을 고려하여 내역사업 규모 조정
성매매피해자 지원 시설 및 상담소 운영	14,464	14,261	-203	-1%	○ '23년 보조사업 연장평가, 지원실적 등 반영
성폭력 피해상담소 및 보호시설 운영 지원	14,377	14,181	-196	-1%	지역 수요 고려
성범죄 예방 및 홍보	704	608	-96	-14%	3년 주기 성착취물 실태조사('23)에 따른 감액
일본군'위안부' 피해자 생활안정 및 기념사업 생활안정지원	681	590	-91	-13%	지원 대상자(일본군위안부 피해자) 감소에 따른 감액(11명→9명)
신상정보 인터넷 공개 제도 운영	339	264	-75	-22%	기 제작한 공개 고지 홍보영상 활용
인신매매방지 홍보	150	80	-70	-47%	기 제작 콘텐츠 활용
가정폭력·스토킹 방지 및 피해자 지원 - 폭력피해여성주거지원운영	1,105	1,041	-64	-6%	
인신매매방지 교육	50	22	-28	-56%	기 제작 교육자료 개정 등 보완
성범죄자 취업제한 및 신고의무 제도 운영	172	154	-18	-10%	관련 교육 시 기존 자료 활용
인신매매방지 및 피해자지원 - 피해자지원기관협의체운영	9	5	-4	-44%	지자체 수요부족으로 중앙권익보호기관 중심으로 지원

### 3) 여성가족부 예산안을 통해 드러난 윤석열 정부 젠더 기반 여성폭력 방지 '정책' 방향

#### (1) 예방, 홍보 등 인식개선 사업 폐기

젠더 기반 여성폭력은 불평등한 성별 권력관계와 성차별이 만연한 사회구조·문화에 기인하는 범죄이기에, 문제의 해결을 위해서는 일반 시민뿐 아니라 수사·사법기관을 대상으로 하는 예방 및 홍보 활동이 필수적이다. 이는 여성폭력 관련 모든 법률에서 예방을 위한 교육 및 홍보를 국가의 책무로 규정하고 있는 이유이기도 하다.

그럼에도 불구하고 여성가족부는 가정폭력 예방·홍보 사업 예산을 스토킹 예방·홍보 사업과 통합 운영하겠다는 이유로 전액 삭감했고, '디지털성범죄 예방교육 콘텐츠 제작', '직장 내 성희롱·성폭력 예방을 위한 인식개선 및 홍보', '이주여성 인식개선 및 폭력피해 예방 홍보' 사업의 예산은 기 제작 홍보 콘텐츠를 활용하겠다는 이유로 전액 삭감했다.

#### (2) 피해자 지원강화 혹은 효율로 포장된 무분별한 사업/기관 통합

대표적으로 성인권교육 예산을 수요감소 및 폭력예방교육, 보건복지부 발달장애인 성교육 사업과의 유사·중복성을 사유로 전액 삭감했다. 가정폭력피해자보호시설의 경우에도 입소율 저조 등을 이유로 인력을 감원하고 운영 예산을 감축했다. 그러나 성인권교육의 경우 오히려 예산부족으로 지역운영기관별로 수요대비 교육을 충족하지 못하고 있는 상황이며, 장애 아동·청소년 성인권교육 참여 경험이 없는 경우는 27.4%로 여전히 교육에서 소외되고 있다. 가정폭력피해자보호시설의 경우 "입소율"이 감소하고 있는 것은 사실이나, 입소율을 통한 실적 압박이 현장의 운영원칙을 흔들 수 있다는 점이 간과되어서는 안 되며, 가정폭력상담과 경찰신고가 증가하고 있는 상황에서 피해자들이 보호시설 입소를 하지 않는 이유를 살펴보는 것이 우선이다. 단적으로, 여성가족부 운영지침상 설치기준 면적이 입소정원 한 명당 6.6㎡에 불과해 국토교통부가 제시한 1인 최저 주거기준인 14㎡의 절반에도 미치지 못하는 수준이다. 보호시설이 필요한 피해자가 이용할 수 있도록 환경을 먼저 점검하고 이를 개선할 예산을 투입해야 한다.

한편, '신종범죄(스토킹, 교제폭력, 디지털 성범죄 등)' 피해지원을 위해 '(가)여성폭력 피해 통합상담소(25개소, 이하 통합상담소)'를 확대 추진하겠다고면서 현존하는 가정폭력상담소를 감축(30개소)하고, 가정폭력상담소 종사자 인력도 감축하겠다고 밝혔다. 사실상 가정폭력상담소를 통합상담소로 전환하여 가정폭력·성폭력·데이트폭력·스토킹 등의 피해지원을 하도록 하는 것인데, 현장 논의 없이 추진된 것이라는 문제는 차치하더라도, 1인만 충원할 수 있는 예산을 배정하여, 사실상 인력과 예산이 축소되어 제대로 된 피해자 지원을 할 수 없도록 하고 있다.

일반예산이던 사업을 기금사업으로 돌리면서 현장에 혼란을 야기하기도 했다. 디지털성범죄특화프로그램 운영 예산은 일반예산이던 것을 양성평등기금예산으로 옮기면서 통합상담소로 신고된 곳 중심으로 디지털성범죄특화형 통합상담소를 선정하겠다고 한 경우다<sup>9)</sup>.

별다른 근거 없이 예산이 감축되기도 했다. 성매매 관련 예산의 경우, 성인 남성의 성구매 경험이 42.1%인 상황에서 전국에 31개소에 불과한 성매매피해상담소 중 3개소를 폐쇄, 현장지원사업 4개소를 축소했다.

### (3) 중앙정부와 지자체 중심의 피해자 지원체계 구축

반면, 여성가족부는 ‘원스톱 지원’ 강화를 위해 해바라기센터(39→41개), 여성긴급전화 1366(18→19개), 5대 폭력 피해자 통합솔루션 지원단(2→5개)을 확대한다고 밝혔다. 이를 위해 ‘5대 폭력 피해자 통합지원 사업’이라는 이름으로 지역 상담소 등이 통폐합<sup>10)</sup>될 수순에 놓여있다. 궁극적으로 민간을 축소하고, 중앙정부와 지자체 중심의 지원체계를 구축하고자 하는 것이다.

### 4) ‘여성가족부 폐지’ 기조를 그대로 반영한 예산안

결과적으로, 2024년 여성가족부 예산안은 ‘여성가족부 폐지’라는 윤석열 정부의 정책 기조를 그대로 반영했다. 폐지가 안 된다면 무력화하겠다는 것이다. 이는 여성가족부의 핵심적 기능, 즉, 여성폭력이 발생하는 근본적인 원인, 즉 성차별 문제를 드러내고 해소하는 데 필요한 예산을 모두 삭감한 것으로 대표된다. 또한, (잠정적으로 무산됐지만) 여성가족부를 폐지하고 그 기능을 보건복지부나 법무부로 이관하겠다는 계획도 “효율성” 혹은 법무부 소관 예산이라는 명분으로 예산안에 스며들어 있으며, 이는 명확한 기준과 원칙 없는 무분별한 기관 통합 추진으로 나타났다. 마지막으로, 피해자 보호·지원을 강화하겠다고 했지만 실질적 증액은 전혀 하지 않은 점, 무엇보다 여성폭력근절에 대한 로드맵을 마련할 예산을 마련하지 않은 것이 이번 예산안이 여성가족부 무력화의 연장선으로 평가될 수밖에 없는 지점이다.

9) 비슷한 맥락에서 성폭력상담소는 예산 출처가 범죄피해자보호기금이라는 이유로 디지털성범죄특화형 통합상담소로 전환할 수 없도록 했다. 성매매상담소도 디지털성범죄특화프로그램을 운영할 수 없도록 했는데 이는 여성가족부가 그러는 통합상담소의 업무영역에 성매매가 포함되지 않기 때문인 것으로 추정된다.

10) 통합상담소 전환 개요

- ‘가정폭력상담소 1인 감축’, ‘가정폭력상담소 5개소 폐쇄’를 통한 예산 확보-> 25개소 통합상담소로 전환(현 가정폭력상담소만 전환 지원 자격 있음)

- 디지털성폭력특화프로그램: 통합상담소 설치·운영 기준을 갖춘 상담소로 이전, 디지털성범죄특화형 통합상담소

### 3. 거버넌스로 만들어 온 여성폭력 피해자 지원 정책과 제도, 그러나 거버넌스의 폐기

#### 1) 현행 여성폭력 피해자 지원 체계\_반여성폭력운동의 결과

우리나라는 1980년대 이후 성장한 반여성폭력운동의 영향으로 1990년대 들어 젠더 기반 여성폭력 방지를 위한 법률들이 제정되었고, 이를 근거로 가해자 처벌, 피해자 ‘보호’, 예방의 체계가 구축되었다. 피해자 지원이 국가의 책무로 규정되기 전까지 상담소, 쉼터 등 여성폭력 피해자 지원은 여성단체의 회비와 후원금으로 충당했다.

관련 법률이 시행되고 정부가 예산을 확보하여 지원하게 되면서 상담소와 쉼터가 양적으로 성장했다. 그러나 젠더 기반 여성폭력 관련 법률이 폭력 유형별, 피·가해자 관계별로 개별적으로 입법되면서 성폭력, 성희롱, 가정폭력, 성매매, 스토킹 등 각 폭력이 대한 이해와 지원체계가 분절적으로 구축되는 한계를 갖게 되기도 했다.

피해자 지원 체계는 여성폭력의 유형과 특성에 따라 상담소, 피해자 보호시설, 자활센터, 여성긴급전화 1366, 해바라기센터 등으로 구성되어 있으며, 피해자 지원 시설의 종류와 개수 등은 다음의 표<sup>11)</sup>와 같다.

번호	시 설 별	시설수	대 상	보호기간(최대)	비고
1	성폭력피해 상담소	167	성폭력 피해자		이용 시설
2	성폭력 피해자 보호시설 (일반, 장애인, 특별지원, 자립지원 공동생활)	34	성폭력 피해여성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반(1년+1년6월)</li> <li>• 장애인(2년+회복시)</li> <li>• 특별지원(19세+2년)</li> <li>• 자립지원(2년+2년)</li> </ul>	생활 시설
3	해바라기센터	39	성폭력·가정폭력·성매매 피해자		이용 시설
4	성매매피해자 지원시설 (일반·청소년)	38	성매매피해자 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반(1년+1년6월)</li> <li>• 청소년(19세가 될 때까지+2년)</li> </ul>	생활 시설
5	자립지원 공동생활시설	11	성매매피해자 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2년+2년</li> </ul>	생활 시설
6	대안교육 위탁기관	2	청소년 성매매피해자 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1년(1년 단위로 최대 3년까지 연장가능)</li> </ul>	이용 시설

11) 2023년도 여성·아동권익증진지침

번호	시 설 별	시설수	대 상	보호기간(최대)	비고
7	외국인 여성 지원시설	1	외국인 성매매 피해여성	• 3개월(수사·소송진행 중인 경우 이에 필요한 기간까지 연장)	생활 시설
8	자활지원센터	13	성매매피해자 등		이용 시설
9	성매매피해상담소	31	성매매피해자 등		이용 시설
10	폭력피해 이주여성 보호시설	33	가정폭력·성폭력·성매매 등 피해이주여성 및 동반자녀	• 2년 이내	생활 시설
11	폭력피해 이주여성 상담소	9	가정폭력·성폭력·성매매 등 피해이주여성 및 그 가정 구성원		이용 시설
12	가정폭력상담소 (통합상담소)	211 (56)	가정폭력 피해자 (가정·성폭력 등 피해자)		이용 시설
13	가정폭력 피해자 보호시설	65	가정폭력 피해자 및 그 가정구성원	• 6월(+3개월 2회 연장) ※ 장기시설:2년 이내	생활 시설
14	여성긴급전화 1366센터	18	가정폭력·성폭력·성매매 등 피해자		이용 시설
15	폭력피해여성 주거지원	354호	가정·성폭력 피해여성 및 그 가정 구성원	• 2년(+2년)	생활 시설
16	청소년성문화센터	57	유아·초·중·고생 부모 등 전국민		이용 시설

여성폭력피해자지원시설은 여성가족부 관할이지만, 사회복지법에 따른 사회복지시설로 분류되어 관리되어 오기도 한 바, 그간 현장에서는 여성폭력피해자지원시설을 별도의 체계로 관리할 것, 개별법에 따라 차이가 나는 여성폭력 피해자 지원 기준을 일원화 할 것, 중첩적·교차적 폭력피해 지원을 위한 통합적 지원 서비스 제공 등의 필요성을 제기해왔다.

요컨대, 여성폭력 방지 및 피해자 지원은 반여성폭력운동 현장의 동력을 기반으로, 매우 긴밀한 민관협력으로 추진되어 현재에 이른 것이다.

## 2) 정부와 지자체 주도의 통합상담소로의 전환?

현장에서 제안한 통합적 지원의 의미는 단순히 이 상담소와 저 상담소를 통합하자는 것이 아닌, 여성폭력이 젠더규범에 기반하여 일어난다는 것을 명확히 하면서 중첩적, 교차적으로 겪는 폭력 피해를 더욱 잘 발견하고, 이를 토대로 필요한 지원을 막힘없이 할 수 있어야 한다는 것이었다. 이는 아직 입법이 되지 못한 (소위 사각지대로 일컬어지는) 여성폭력 피해도 발견하고 지원할 수 있어야 한다는 의미를 포함한다.

피해자에 대한 통합적 지원이 제대로 이루어지기 위해서는 현장 단체들과의 논의, 충분한

정책적 연구와 제도 정비가 선행되어야 한다. 그러나 여성가족부는 2024년 예산안에서 드러난 무분별한 통합에 대해 현장과의 논의도, 제도 정비도 진행하지 않았을 뿐 아니라, 이러한 정책적 판단의 근거나 이후의 청사진 역시 제시하지 못하고 있다.

### 3) 소통과 논의의 부재, 무엇을 위함인가

2024년 여성가족부 예산안이 마련되어 정부에 제출되고, 8월 말 국무회의에서 의결될 때까지 이러한 예산감축과 집행 정책 기조 변화에 대해 여성폭력피해자를 지원하는 현장과의 소통이 전혀 이루어지지 않았다. 여성가족부는 9월 중순에 이르러서야 지자체의 관련 부서와 회의를 진행했고, 이 회의를 통해 여성가족부의 예산과 정책 방향을 알게 된 일부 지자체에서 관할 지역 상담소 및 시설에 관련 기조를 전달하여, 예산 상황이 조금씩 알려졌다. 9월 말에 이르러서야 여성가족부는 예산 관련 설명할 것이 있다며 각 협의회 상임대표들을 개별적으로 접촉했다. 그나마 설명한 내용도 예산안과 일치하지 않았다.

이후 2024년 여성가족부 예산안에 문제의식을 가진 현장단체들을 주축으로 ‘여성폭력 방지 및 피해자 지원 예산 감축 철회 촉구 공동행동(이하 공동행동)’을 꾸려 기자회견, 시민선언, 국회 여성가족위원회 면담, 정당 원내대표 면담, 여성가족부 장관 면담 요구, 여성가족부 공개 질의서 발송 등을 진행했다.

당장의 예산액보다 더 중요한 것은 예산이 가리키는 정책 방향이다. 그러나 여성가족부는 삭감된 예산 규모를 축소하고, “피해 지원 체계 강화”를 위한 예산은 확대했다는 해명 자료를 내는 데 그쳤고, 공동행동의 면담 요구를 최종적으로 거절했다.

#### 〈공동행동의 여성가족부 장관 면담 요청 경과〉

날짜	내용	비고
2023. 11. 15.	공동행동, 여성가족부 장관 면담 요청 공문 발송	
2023. 11. 17.	여성가족부, 권익증진국장 면담 가능 회신	유선 회신
2023. 11. 22.	공동행동, 장관 면담 재요청	
2023. 11. 23.	공동행동, 여성가족부에 여성폭력방지 및 피해자 지원 예산 관련 공개 질의서 발송	
2023. 11. 30.	여성가족부, 공개 질의서에 대한 답변서 회신	비공문 형태 회신
2023. 12. 5.	여성가족부, 장관 면담 요청 최종 거절(이미 예산안 국회로 넘어간 상황, 현장 의견 수렴은 국별로 했고, 새로 의견 받을 것 없음)	유선 회신

예산 감축과 무분별한 상담소 통합 추진에 있어 핵심적인 문제는 가장 중요한 당사자인 ‘피해자’의 입장을 반영할 수가 없었다는 것이다. 윤석열 정부에서 사용하는 “피해자 중심의 지원”이라는 말이 쓴 이유다.

소통과 논의의 부재가 지향하는 바는 어찌 보면 자명하다. 국민의 상식과 반하는 방향-즉, 구조적 성차별은 없다, 여성가족부를 폐지하겠다, (누구를 위한 효율성인가는 가린 채) ‘효율성’을 중심에 두고 재편하겠다-으로 가는 데 어떤 설명도 가능하지 않기 때문일 것이다.

#### 4. 21대를 통해 본 국회 역할 점검과 방향

21대 국회는 2020년 4월 15일에 치러진 선거를 통해 2020년 5월 30일부터 4년의 임기를 시작하였다. 선거권 연령이 만 18세까지 확대되었으며, 코로나19 시기였으며, 비례대표 국회의원 의석배분이 정당득표율과 지역구 당선인 수를 동시에 고려하는 준연동형 비례대표제의 도입이 있었다. 개정과 동시에 소위 ‘위성정당’을 포함한 신생 정당 창당이 줄어졌다.

21대 국회가 형성된 2020년 초는 미투운동, 디지털-불법촬영 성폭력에 대한 의제가 한국사회를 강타한 후고, N번방 사건에 대한 국민적 관심이 집중되었을 때다. 2016년 강남역 사건부터 이어온 흐름은 젠더가 작동하는 사회 각 분야 성별권력관계와 불평등에 대한 시민들의 의식을 높였다. 또한 한국사회의 구조적 맥락과 얽여 있는 젠더기반 여성폭력에 대한 시민들의 발화, 감시, 제언, 참여를 질적, 양적으로 높였다. 예컨대 문재인 정부에서 운영한 사회적 공론장인 ‘청와대국민청원’에 등록된 104만 건 중 청원의 내용으로 보면 정치개혁(16.6%), 보건복지(9.1%), 안전/환경(7.4%), 교통/건축/국토(6.1%) 순으로 청원이 등록되었지만, 국민 동의를 많이 얻은 분야는 인권/성평등(18.4%), 정치개혁(14.3%), 안전/환경(12.1%), 보건복지(8.6%), 육아/교육(8.1%) 순서였다.<sup>12)</sup>

정치와 정부 영역에서는 안희정 전 충남도지사 성폭력 사건 등 한국사회 각계 고위층, ‘우월적 지위’자에 의한 성폭력이 제기되었고, 문재인 정부에서 각계 성폭력 문제와 디지털 성폭력 관련 정부종합대책이 발표된 후다. 21대 국회 선거는 성평등 관점의 여성폭력, 젠더 불평등 의제에 대해 더 나아간 책임을 보여야 했던 시기였던 반면, 소극적으로 대응하는 모습이 나타나기 시작하기도 했다.

예컨대 ‘비동의강간죄 도입’을 보면 20대 국회에서는 5개 정당 10개 법안이 발의될 만큼 주목했다가, 2020년 총선에서 더불어민주당은 ‘도입 검토’, 통합당은 공약에서 제외, 정의당

12) 2022.2.14. [그래?픽]청와대 국민청원, 무얼 묻고 얼마나 답했을까  
<https://m.nocutnews.co.kr/news/5705345>



은 ‘형법상 강간죄 개정’을 공약했다<sup>13)</sup>. 2년 후인 2022년 초 대선에서 더불어민주당은 관련 공약을 내놓지 않았으며, 국민의 힘은 ‘성폭력 무고죄 강화’를 내세웠으며, 정의당은 ‘비동의강간죄 도입’을 공약했다. 아래 표는 21대 총선을 치르고 20대 대선까지 치른 원내 세 정당의 공약을 간단 정리하여 비교한 것이다.

	2020년 21대 국회 총선 공약 <sup>14)</sup>	2022년 20대 대선 공약 <sup>15)</sup>
더불어민주당	<ul style="list-style-type: none"> <li>가정폭력 처벌법 개정</li> <li>디지털 성범죄 근절 대책</li> <li>강간죄 구성요건을 ‘동의’ 여부로 판단하는 비동의 간음죄 도입 검토</li> <li>성차별·성희롱 금지 및 권리 구제 등에 관한 법률 제정 추진</li> <li>여성폭력방지 국가행동계획 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>데이트폭력처벌법 제정</li> <li>스토킹처벌법 반의사불벌죄 폐지</li> <li>성폭력처벌법 ‘온라인 스톱킹’ 포함</li> </ul>
미래통합당/ 국민의힘	<ul style="list-style-type: none"> <li>데이트 폭력범죄 강력 대응</li> <li>스토킹 처벌 강화, 피해자 지원체계 마련</li> <li>영상협박도 성폭력처벌법에 포함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>성범죄 무고죄 조항 신설</li> <li>성범죄 흉악범 처벌 강화</li> <li>디지털 성착취물 징벌적 손해배상제 도입</li> <li>디지털 성범죄 위장수사 전면 확대 허용, 영상 삭제 지원</li> <li>스토킹처벌법 반의사불벌죄 폐지</li> <li>가정폭력처벌법에 데이트폭력 포함</li> </ul>
정의당	<ul style="list-style-type: none"> <li>디지털 성범죄 강력 대응</li> <li>스토킹 처벌법 제정</li> <li>젠더폭력 법·제도 전면 정비</li> <li>비동의 강간죄 신설</li> <li>가정폭력처벌법 입법목적 개정, 상담조건부 기소유예 전면폐지</li> <li>성희롱 행위자 형사처벌</li> <li>성매수자 처벌강화, 성산업 규제</li> <li>성폭력 공소시효 연장 및 폐지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>비동의 강간죄 도입</li> <li>스토킹피해자보호법 제정</li> <li>직장 내 성폭력에 징벌적 손해배상제 도입</li> <li>성폭력에 성적괴롭힘 포함, 성적수치심 등 부적절한 용어 관련 법에서 삭제</li> <li>디지털성범죄 수사기관이 촬영물 삭제, 디지털성범죄 활용수익 전면 몰수추징</li> </ul>

13) 2020.4.10 4·15 총선: ‘여성’ 관련 공약만 살펴봤다

<https://www.bbc.com/korean/features-52241332>

2020.4.11 [21대 총선 여성 공약 분석] 더불어민주당, ‘여성 폭력 근절’에 초점

<https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=197805>

14) 2020.4.11. [21대 총선 여성 공약 분석] 더불어민주당, ‘여성 폭력 근절’에 초점

<https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=197805>

[21대 총선 여성 공약 분석] 미래통합당, 여성 안전·경력단절 예방에 중점

<https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=197806>

[21대 총선 여성 공약 분석] 정의당, 디지털 성폭력 종식 위한 국가 비전 수립 약속

<https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=197868>

15) 2022.3.4. 성폭력 예방 대선 공약, 가장 구체적인 후보는

2020년 총선 당시 ‘종합대책’, ‘국가행동계획’처럼 전면적인 대응 계획에 해당하던 공약이 2022년 줄어들거나 없어졌고, 성차별, 성희롱, 강간죄개정, 가정폭력법 전면개정과 같은 성차별적인 기본 구조를 변경하는 과제가 2022년엔 대거 줄어들거나 없어진 모습을 볼 수 있다. 스토킹, 디지털, 데이트라는 소위 ‘신종’ 여성폭력에 거대양당이 유사하게 투여했고, 국민의힘은 흉악범 처벌 강화와 무고죄 조항 신설, 여성가족부 폐지라는 백래시 공약을 더했다.

2022년 대선 당시 비동의강간죄 공약의 부재에 대해 더불어민주당 선대위 정춘숙 여성위원장은 “공약에 들어가 있지는 않다. 그러나 몇몇 의원들이 법안으로 발의한 바 있고, 논의 과정을 거쳐 국회에서 충분히 할 수 있다”<sup>16)</sup>고 설명했다. 위와 같은 설명을 고려하면 국회는 정부/정권/정책 흐름과 견제하고 영향을 주고받으며 총선-대선의 진행흐름을 바꾸는 가운데 존재한다. 21대 국회는 어떤 역할을 하였나. 또한 22대 총선은 어떤 시기여야 하며, 22대 국회는 어떤 역할을 해야 하는가. 이러한 맥락에서 21대 국회의 역할을 평가하고, 22대 국회의 역할기대를 형성하는 것이 필요하다.

### 1) 21대 국회 활동과 역할 : 법률 제·개정

예시로 가정폭력, 성폭력 분야에 대한 21대 국회 ‘통과’ 법률을 살펴보고자 한다. 우선 가정폭력범죄 처벌법 및 피해자보호법에서 통과, 공포된 법안은 다음과 같다.

의안번호	발의일	법안명	핵심제안사항
2104163	2020.9.23. (법제사법위원장)	가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안(대안)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 주거침입죄와 퇴거불응죄 및 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」의 카메라 등을 이용한 촬영범죄 등을 추가</li> <li>2. 유죄판결을 선고받거나 약식명령을 고지받은 가정폭력행위자에게 수강명령 또는 가정폭력치료프로그램 이수명령을 병과할 수 있도록 하고, 이를 불이행할 경우에는 형사처벌</li> <li>3. 응급조치 사항에 현행범인의 체포를 명시하고, 피해자에게 피해자보호명령 또는 신변안전조치를 청구할 수 있음을 고지</li> <li>4. 임시조치에 ‘상담소등에의 상담위탁’을 추가</li> <li>5. 접근금지 조치를 특정 장소가 아닌 ‘피해자 또는 가정구성원으로부터 100미터 이내’에 대해서도 가능하도록 함</li> <li>6. 검사도 피해자보호명령의 청구 등을 할 수 있음.</li> <li>7. 피해자보호명령에 ‘면접교섭권행사의 제한’을 추가</li> </ol>

<https://m.khan.co.kr/politics/politics-general/article/202203041327001>

16) 2022.2.22 서울신문 비동의 강간죄 공약 4인 4색… “페미 반작용에 이대남 눈치만 봐”

<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20220223011004>

의안번호	발의일	법안명	핵심제안사항
			8. 피해자보호명령의 기간 및 합산 처분기간을 연장 9. 접근금지 등의 임시조치 위반 시 징역 또는 벌금
2105522	2020.1 1.19. (전주혜 의원 등 11인)	가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안	1. 긴급임시조치를 이행하지 아니하거나 보호처분의 결정을 3회 이상 받은 등의 경우에는 가정보호사건으로 처리하지 않도록 함 2. 가정폭력범죄의 상습성이 인정되는 경우 또는 흉기나 그 밖의 위험한 물건을 휴대하여 가정폭력범죄를 저지른 경우에는 상담조건부 기소유예처분을 할 수 없도록 함 3. 상습적으로 보호처분의 불이행죄를 저지른 자에 대한 법정형을 “5년 이하의 징역이나 5천만원 이하의 벌금”으로 상향
2113960	2021.1 2.17. (정부)	집행유예 선고에 관한 결격사유 명확화를 위한 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 등 2개 법률의 일부개정에 관한 법률안	“금고 이상의 형을 선고받은 자”에는 집행유예를 선고받은 자도 포함 규정

21대 국회 임기가 시작된 직후부터 발의된 개정안을 살펴보면 21대 국회 선거 공약에 등장했던 가정폭력처벌법 목적조항 개정, 가정보호처분제도 폐지, 상담조건부 기소유예 폐지 및 금지, 반의사불벌죄 적용 배제 등이 개정안으로는 다수 발의된 것으로 보인다. 그러나 통과된 것은 이러한 가정폭력 처벌에 관한 기본 구조를 바꾸는 개정이 아니라, 현재의 구조에 일부 내용을 추가하거나 보완한 개정에 해당한다.

‘발의’로 보면 데이트폭력이 피해자 사망에 이른 사건 등이 일어나자 가정폭력처벌법 대상에 데이트폭력이 추가되도록 하는 개정안이나, 어떤 정도에 이른 해당 범죄에 대해서는 상담조건부 기소유예를 적용하지 않도록 하는 등의, 사회적으로 등장하는 ‘심각한’ 가정폭력, 데이트 폭력에 반응할 수밖에 없는 내용이 발의되었다. 그러나 통과된 의안번호 210552 법안을 보더라도 가정보호사건 처분 제외, 상담조건부 기소유예 제외에 해당하는 범죄는 ‘긴급임시조치 이행하지 않거나 보호처분 결정 3회 이상 받은 경우’, ‘상습성 인정, 흉기나 그 밖의 위험한 물건 휴대하여 저지른 경우’에 한정하였다. 이는 최근 여성폭력 사안을 ‘흉악범’에 한정하듯 엄벌주의로 대하는 정부주도의 보수적 경향성과 유사하기도 하다. 더불어 임시조치에 상담위탁 추가, 긴급임시조치에 상담위탁 추가 등 피해자 지원현장 상황과는 다른 개정내용 또는 개정안이 포함되기도 하였다.

성폭력 분야에서 가결된 법안의 목록은 다음과 같다. 가결된 개정법률 개수는 총 40개

며, 같은 개정안도 내용에 따라 임의로 주제를 부여, 분할해서 기재한 결과 총 56건이었다<sup>17)</sup>.

주제	법안명 [법률제호] (개정일)
피해자 보호 및 2차 가해 방지	[17538] 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 (2020-10-20) [17679] 군무원인사법 (2020-12-22) [17895] 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 (2021-01-12) [18203] 5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률 (2021-06-08) [19341] 국가공무원법 (2023-04-11) [19517] 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 (2023-07-11) [19516] 민사소송법 (2023-07-11) [19632] 주민등록법 (2023-08-16) [19787] 군인사법 (2023-10-31)
가해자 취업 및 자격 제한	[18868] 우편법 (2022-06-10) [18285] 가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률 (2021-06-15) [18333] 장애인복지법 (2021-07-27) [18346] 여객자동차 운수사업법 (2021-07-27) [18848] 자율방범대 설치 및 운영에 관한 (2022-04-26) [19174] 국민 평생 직업능력 개발법 (2023-01-03) [19329] 새마을금고법 (2023-04-11) [19421] 의료법 (2023-05-19)
사건 신고 및 조사	[17895] 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 (2021-01-12) [19363] 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 (2023-04-18) [18099] 양성평등기본법 (2021-04-20) [18472] 지방공무원법 (2021-10-08)
성폭력 방지 및 예방	[17895] 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 (2021-01-12) [17821] 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 (2021-01-05) [18099] 양성평등기본법 (2021-04-20) [18456] 교육기본법 (2021-09-24)
징계시효	[19074] 군무원인사법 (2022-12-13) [18237] 국가공무원법 (2021-06-08) [18208] 지방공무원법 (2021-06-08) [18520] 국가정보원직원법 (2021-10-19)
스토킹 범죄	[18083] 스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률 (2021-04-20) [19216] 스토킹방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 (2023-01-17) [19518] 스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률 (2023-07-11)
군 성폭력	[18843] 공군 20전투비행단 이예람 중사 사망 사건 관련 군 내 성폭력 및 2차 피해 등의 진상규명을 위한 특별검사 임명 등에 관한 법률 (2022-04-26)

17) 본 내용 및 표는 한국성폭력상담소 가을 자원활동가의 정리자료를 바탕으로 한 것임.

주제	법안명 [법률제호] (개정일)
	[18721] 국가인권위원회법 (2022-01-04) [18465] 군사법원법 (2021-09-24)
디지털 성폭력	[17895] 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 (2021-01-12) [18099] 양성평등기본법 (2021-04-20)
체육계 성폭력	[17480] 국민체육진흥법 (2020-08-18) [17498] 학교체육 진흥법 (2020-10-20)
예술계 성폭력	[18466] 예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률 (2021-09-24) [18161] 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 (2021-05-18)
진상규명	[17886] 5·18민주화운동 진상규명을 위한 특별법 (2021-01-05)
전자장치 부착	[17644] 전자장치 부착 등에 관한 법률 (2020-12-15)
손해배상청구권 소멸시효	[17503] 민법 (2020-10-20)
학교폭력	[17668] 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 (2020-12-22)
진술조력인의 자격	[17507] 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 (2020-10-20)
신상정보 공개	[19743] 특정중대범죄 피의자 등 신상정보 공개에 관한 법률 (2023-10-24)
피고인 반대신문권	[19517] 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 (2023-07-11)

21대 국회에서 ‘가결’된 성폭력 관련 개정안을 보면 그동안 형성되어 온 피해자 보호 및 2차 가해 방지, 가해자 취업 및 자격제한, 사건신고 및 조사, 징계시효 등과 같이 성폭력 관련 대응체계의 일종의 ‘표준안’이 확대되는 개정이 많은 분량을 차지함을 볼 수 있다. 이는 미투운동 이후 사회 각 영역에서 성폭력의 발생과 대처에 대한 관심이 높아진 결과 도출된 해결과제의 순차적 처리이기도 하다. 체육계, 예술계 성폭력 또한 그러한 범주에 해당된다. 법에 성폭력 문제해결을 위한 각 영역의 책임이 명시화된 만큼 실효성 있게 시행되고 있는지에 대한 점검과 모니터링이 요구된다.

21대 국회를 통과하며 큰 변화가 이루어진 것은 스토킹처벌법 및 피해자보호법, 군성폭력 관련 제, 개정일 수 있는데 스토킹처벌법은 1999년 최초 스토킹처벌법이 발의된 지 무려 22년만인 2021년 3월 24일 통과된 것이다. 그러나 피해자보호법 제정, 반의사불벌죄 폐지와 같은 개정은 신당역 스토킹 살인사건과 같은 피해자의 충격적인 죽음과 희생 이후에야 이루어졌고, 군 성폭력 관련한 과제도 공군 이예람 중사 사망사건과 같은 희생 이후에야 오래된 과제였던 군인권보호관 도입, 군사법원 폐지를 향한 일부 개정이 뒤따라 이루어졌다.

그 외 디지털성폭력에 대한 종합대책이나, 형법상 강간죄 구성요건 변경-동의여부로의 변화, 성희롱 및 성적괴롭힘 입법 논의 등에 대해서는 진척되지 않았다. 반면 발의와 개정이 보수적 최소주의를 향하는 기류도 있다. 아동 청소년 대상 성범죄에 대한 엄중한 처벌을 강

화하고 있으며, 성폭력 필벌을 넘어선 엄벌주의 기초의 전자장칙 부착강화 등이 통과되었다. 또한 보호수용제, 치료감호 연장 등 ‘흉악범’에 대한 격리수용 제도 확산 법안이 다수 발의되었다.

## 2) 21대 국회 활동과 역할 : 정부 정책 및 예산 심의

여성가족위원회로 좁혀서 보면 20대 국회 여성가족위원회 소관 법률개정안 중 21대와 비교하여 처리결과를 살펴보면 아래와 같다<sup>18)</sup>. 21대 국회가 회기 만료까지 4개월여의 시간이 남았으므로 법안 심의 및 의결이 향후 계속 이루어질 것을 기대하며 이를 고려할 것이다.

	여성가족위원회 소관 개정안 법률 (건)	결과 (건(현재 비율))			
		처리			미처리
		원안가결	수정가결	대안반영 폐기	
21대 국회 (2020.5.30.- 2023.12.17. 현재)	295(100%)	3(1.0%)	7(2.4%)	45(15.3%)	240(81.4%) ※폐기1건포함
20대 국회 (2016.5.30.- 2020.4.29.)	320(100%)	6(1.8%)	30(9.1%)	118(35.9%)	임기만료폐기 166(50.5%)

그러나 전망은 밝지 않다. 20대 국회와 비교했을 때 21대 국회에서 미처리되고 있는 여성가족위원회 계류법안은 81.4% 이상에 달하고 있다. 국회 여성가족위원회가 새만금 세계 스카우트 잼버리 사태 책임론, 김행 전 장관 후보자 둘러싼 공방으로 ‘대립’이 발생하여 2023년 6월 이후로 회의가 열리지 않고 있다. 20대 국회와 21대 국회 여성가족위원회 회의 개최 현황은 아래와 같다<sup>19)</sup>.

		전체회의	법안심사소위	예산결산심사 소위원회	공청회	기타
21대 국회 (2020.5.30.-20 23.12.17. 현재)	24(상반기)					
	23(하반기)	5	0	0	0	0
	23(상반기)	3	3	0	1	0
	22(하반기)	8	2	1	1	0
	22(상반기)	6	0	1	0	0
	21(하반기)	5	1	2	0	0

18) 국회 여성가족위원회 > 검토보고를 기준으로 집계하여 2023년 12월 17일 현재 21대 국회 여성가족위원회 계류 의안 315건 중 검토보고가 이루어진 295건을 기준으로 하였음

19) 국회여성가족위원회 웹사이트 전체위원회 일정  
<https://women.na.go.kr:444/women/schedule/schedule01.do>

		전체회의	법안심사소위	예산결산심사 소위원회	공청회	기타
	21(상반기)	3	4	1	1	0
	20(하반기)	10	2	2	0	0
	20(상반기)	2	0	0	0	0
	계	42	12	7	3	0
20대 국회 (2016.5.30.-20 20.4.29.)	20(상반기)	2	1	0	0	0
	19(하반기)	4	2	2	0	0
	19(상반기)	2	2	0	0	0
	18(하반기)	13	2	2	0	0
	18(상반기)	3	2	0	0	1
	17(하반기)	11	4	3	1	1
	17(상반기)	5	1	0	0	0
	16(하반기)	8	1	2	0	0
	16(상반기)	2	0	0	0	0
	계	50	15	9	1	2

임기만료를 앞두고 계류 중인 법안 심사를 해야 할 2023년 하반기에 법안심사소위는 한 번도 개최되지 않았고<sup>20)</sup>, 예산결산심사위원회는 하반기 역사상 처음으로 열리지 못했다. 그런데 여야 정쟁이라 하더라도 다른 상임위원회는 개최되고 있고, 2024년 예산을 검토하는 예산결산심의위원회도 상임위 차원에서 개최되고 있다. 그러나 여성가족위원회는 어떻게 회의개최가 되지 않고 있는가. 더불어 대통령 선거가 있던 시기이기도 했던 2022년 상반기에도 법안심사소위가 한 번도 개최되지 않았다. 현 정부와 여당은 ‘여성가족부 폐지’, ‘여성삭제’를 앞세우고 있다. 그런데 이를 저지하고, 성평등 법안과 예산, 정책, 현안 심의를 더욱 힘 있게 가져가는 방법은 없는 것일까? 정부, 정권의 강력한 반성평등 흐름을 막아내는 역할로 ‘국회’는 중요한 거점인데, 국회 여성가족위원회 진행 현황을 통해 보면 이는 현재 거점으로서 기능을 어떻게 하고 있는지 의문이 된다. 가치와 지향의 차이로 인해 대립이 유의미하다면 그 내용이 보다 널리 확산될 필요가 있고, 그렇지 않다면 국회의원들이 성평등 지향의 법안과 예산, 정책 조정과 감시 견인을 위해 내용상으로 더 적극적인 장을 열어갈 필요가 있다.

## 5. 22대 국회 총선 및 향후 역할 방향과 제언

위와 같이 현재 21대 국회 시기를 거쳐, 20대 대선을 지나 현 정부에서 여성폭력 현실은 한국사회 입법부와 정부의 정치적 정책적 환경 하에 놓여 있다. 22대 국회에 제안하는 여성

20) 2023.12.6. 아이돌봄, 폭력 피해자 보호...여야 정쟁에 여가워 민생현안 뒷전  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20231205152000530>



폭력 여러 분야의 정책을 설명하기 전에 너른 방향에서 향후 방향과 역할을 제언한다.

### 1) 교육·홍보, 통계·연구, 조직·공동체·지역사회 예방역량에 대한 사회투자

2024년 여성폭력 및 성평등 관련 정부 예산안에서 볼 수 있듯이, 홍보와 인식개선, 교육에 해당하는 예산은 대거 삭감되었고, 달리 말하면 시민들이 참여하고 주체성과 역량을 발휘할 수 있도록 하는 사회투자는 삭제되고 있다. 여성폭력 피해자 지원을 통해 사회적 대응 역량을 높이고, 젠더폭력을 용인하지 않는 사회로 나아가는 활동을 하는 민간단체에 대한 고립과 배제 역시 그러한 효과에 해당된다.

22대 국회에서는 여성폭력 문제에 대해서 protection, 즉 피해자로 법적 판명되는 사람에 대한 최소한의 보호에 그치지 않고, promotion, 사회전반이 활력을 가지고 여성폭력에 대한 인식, 문화개선, 참여, 대안행동을 모색할 수 있도록 정책방향을 견인하고 관련 법안을 연구하여 투여하는 것이 필요하다. 이는 극소수 흉악범에 대한 처벌을 가중하는 정책이 아니라, 한국사회 곳곳의 영역과 지역사회의 조건과 환경을 상정하고 예산, 인력, 계획, 시간을 투여하는 방향이며 - 가장 불안과 좌절감을 주기도 하는 젠더폭력에 대한 문화를 바꿈으로써 시민들의 효능감을 높이는 방향이다.

### 2) 우리 사회의 기본이 되어야 할 관점과 방향을 담은 젠더폭력 관련 법 개정

가정폭력처벌법 목적 조항 개정, 상담조건부 기소유예 폐지, 반의사불벌죄 폐지 등은 젠더에 기반한 '가족'에 폭력에 대한 인식을 전환할 것을 요구한다. '데이트폭력', '스토킹'에 대한 사회적 개입, 1인 가구 안전 대책 역시 기존의 가부장적인 문화에 기반한 이데올로기('정상가족주의')를 넘어서야 가능하며, 이를 기반으로 법-정책 체계의 목적, 조항, 실행방향이 성립될 수 있다. 이것이 정비되지 않은 상태에서 추가되는 데이트폭력 개별입법 등은 '데이트폭력'을 문제화했던 배경과 맥락을 삭제하고, 데이트폭력을 개별 행위에 따라 판단하는 방식으로 형해화하면서 애초의 입법 취지를 구현하기 어렵게 될 수 있다.

강간죄, 강제추행죄 등 형법 및 성폭력특별법에서 성폭력 판단기준을 개정하는 과제 역시 2023년 9월 21일 대법원 전원합의체 판결이 실시하듯이 피해자에 대한 피해자다움을 요구하고, 과거의 정조이데올로기를 연장하는 문화와 효과를 바꾸고자 제시되고 있다. 이미 달라지고 있는 시민들 사이의 인식, 생활과 법이 더 이상 부딪히지 않도록, 70년 된 형법, 30년 된 성폭력특별법 상의 성폭력 판단기준이 개정되어야 한다. 왜곡된 남성중심적 인식이 혐오와 차별을 조장하고 폭력으로 이어지지 않도록 법 개정이 더 늦지 않게 연구되고 추진되어야 한다.



성매매특별법이 성매매 여성을 처벌하는 방식은 한국사회에서 성매매를 다루고 있는 가장 모순된 매커니즘이다. 21대 국회에서 ‘인신매매 방지법’에 대한 체계가 도입되었지만, 국제 사회의 압력에 따른 도입 이외에 한국사회 성산업에 대한 점검, 빈곤과 착취의 악순환이 ‘성문화’라는 남성중심적 용인에 가려지고 증진되는 문제가 방치되고 있다. 극단적인 양극화 사회를 가속시키는 것은 성차별적인 이데올로기와 정상성 규범의 작용이 크다. 그 사이에 수사, 재판, 정책, 예산에는 성산업 종사 여성에 대한 범죄화, 표적추적, 과정에서의 인권침해 문제가 심각해지고 성매매 산업에 대한 예방과 개입 정책은 삭제되어 가고 있다. 더 늦지 않기 전에 이 역시 개정과제가 추진되어야 한다.

### 3) 젠더폭력을 흉악범죄로 대체화하고 병리화하는 엄벌주의적 정책 반대

보수적 정치와 정부는 여성폭력을 일상의 문화개선, 차별적 구조의 변경, 시민감시와 참여로부터 분리하여 흉악범죄에 대한 국가주의적 제압과 격리의 문제로 대체한다. 그러나 이 과정에서는 무엇이 폭력이고, 누가 피해자인가? 판단 역시 보수적이고 형벌주의적으로 이루어진다. 아동청소년 대상으로, 3회 이상 동종전과, 사회성관념상 극도의 허용될 수 없는 수법과 같은 조건이 형성되는 것이다. 그러나 이제까지 디지털성폭력, 온라인성폭력과 싸웠을 때 ‘아동청소년’이 문제인 것은 실제 물리적 나이의 문제이기도 하지만, 성적 착취를 통한 이익을 극대화하는 방식에서 사회적 안전망과 존엄성에 대한 협의를 깨는 것이 작용했기 때문이다. 따라서 물리적인 범행방식, 횡수, 피해자 물리적 연령이나 엄격한 장애 정도를 기반으로 한 ‘엄벌주의’는 여성대상 폭력이 계속 증폭되고 진화하는 방식을 제재하기 어렵다. 문제는 이러한 방식의 담론, 용어, 법안, 정책, 예산이 국회에 양적으로 내용적으로 밀고 들어올 때 명확히 이에 대해 문제를 제기하고 막아내는 행동이다. 이를 위해서는 젠더폭력에 대한 이해와 관점, 전문성이 요구된다.

### 4) 복합적, 중층적인 여성폭력에 대한 전문적 이해 증진

여성가족부는 2024년 여성폭력 피해자지원 예산 삭감안에서 여성폭력 피해자지원 업무현장에 대한 일방적 구조조정을 시도하고 있다. ‘맞춤형’, ‘통합’, ‘중복 방지’ 등을 내세우고 있으며 이는 피해자 입장에서의 편의, 효율과 비용절감이라는 가치가 제시된 것으로 여겨진다. 세계적으로 사회복지, 사회보장, 안전망 정책과 예산집행에 ‘중복 방지’라는 이유로 대규모 전산망을 활용해 사회보장 대상이 되는 시민의 정보를 실시간으로 추적하고, ‘통합’이라는 명분으로 사회보장을 구조적 문제해결, 역량증진이 아닌 위험관리와 실적관리로 몰아가고 있기도 하다.

이에 대한 대응과 필요한 방향, 비전은 적극적으로 연구하고 제시하고 사회적으로 공론화해갈 필요가 있다. 쉼터에 대해 ‘입소인’ 숫자를 기준으로 등급을 매기고, 등급에 따라 인건

비 운영비 등을 삭감하는 식의 평가방식을 도입할 때, 정부의 정책을 점검하고 견제하는 국회는 쉼터의 역할과 통합적 지원의 24시간을 이해하고 있을 필요가 있다. 또한 일방적 구조 조정을 ‘통합’이라는 말로 추진하려고 할 때, 이미 여성폭력 사안 하나하나가 복합적인 차별 상태가 녹아진, 중층적인 폭력과 불평등의 연쇄적 경험임을, 피해자지원 현장단체가 그 상황을 어떻게 파악하고 협력적이고 종합적인 지원을 하고 있는지 이해하고 있어야 한다.

맥락, 역사, 복잡성을 삭제하는 시대에 이를 읽어낼 수 있고 기억하고 업데이트하는 역량이야말로 요구되는 전문성이다.

##### 5) 현장성, 자율성을 통한 역량증진 확보 - 협의기구를 통한 비전의 추진

본 발제에서 21대 국회 활동 평가를 하면서 2020년 총선에서 제시한 공약, 과제와 2022년 대선에서 제시한 공약, 과제의 흐름 하에서 보다 큰 비전, 종합대책, 기본법안의 정비와 개정이 추진되지 못했음을 지적하였다. 여기에는 여성폭력 현장을 청취하고, 여기에서 제안되는 정책적 필요를 소통하면서, 법안으로 정책으로 발전시키는 과정이 필요하다. 이를 통해 개별 국회의원의 ‘발의’에 그치는 의정활동의 무력감을 넘어서고, 신중하게 검토되지 않은 법률 개정이 일으킬 수 있는 문제점과 효과에 대한 점검을 높이고, 더 큰 개정과 비전의 추진으로 나갈 수 있는 힘을 형성할 수 있다. 또한 여성가족부와 성평등 정책 체계를 삭제하고, 차별과 혐오에 기반한 양극화를 심화시키는 현 정부, 시대의 기초를 제지하고 사회적 안전망을 확보할 수 있는 방향 전환을 튼튼히 하는 힘이 될 수 있다.

현장의 단체, 자료는 사회적 문제해결을 설계하고 추진하는 데 동등하고 전문적인 파트너다. 협력과 소통이 원활하게 증진될 때 효능감, 역량, 결과적 개선이 가능하다.



# 젠더기반 여성폭력 분야별 정책발표



# 성매매 분야

\_이하영(성매매문제해결을위한전국연대 공동대표)

## 1. 현황

○ 성매매는 성별 불평등한 구조에서 발생하는 여성에 대한 성적, 경제적, 사회적, 정서적 착취이자 폭력임. 성매매로 인해 여성의 열악한 사회, 경제적 지위는 지속되며 취약한 사람의 성적 종속과 착취는 악화됨. 성매매는 이러한 착취의 제도화임. 성매매를 규율·규제해왔던 다양한 정책과 법이 존재했으며 체계적인 산업이 있어왔음. 성매매를 법으로 금지했지만 성매매를 허용했던 지역이 있었고 성매매여성의 성병을 국가가 관리해왔던 법과 시스템이 여전히 남아있음. 성매매를 가능하게 하는 ‘유혹接客업’도 여전히 합법적으로 존재함.

○ 성매매의 조장·육인·방치의 결과, 한국은 남성 중 한명이 성구매 경험이 있고, 연간 14조 4천억~37조 6천억의 성매매 시장 규모(이는 세계 6위 규모임)를 갖게 되었음.<sup>21)</sup> 또한 국내 최대 성구매 알선 사이트의 회원은 70만명, 광고 중인 성매매업소는 2,613개<sup>22)</sup>로 알려짐.

○ 2000년 이후 성매매가 여성에 대한 폭력으로 지목되면서 2004년 두 개의 법률로 이루어진 성매매방지법이 제정됨. (「성매매알선등행위의처벌에관한법률」(이하 성매매처벌법)과 「성매매방지및피해자보호등에관한법률」(이하 성매매피해자보호법)) ‘성매매처벌법’은 성매매 문제의 핵심을 성을 알선하는 행위 및 성을 사는 행위에 있는 것으로 보아 책임을 강력히 묻기 위한 것이었고, ‘성매매피해자보호법’은 성매매 방지 및 성매매여성의 피해회복 및 탈성매매를 지원하기 위한 것이었음.

○ ‘성매매처벌법’은 성매매 착취구조의 핵심으로 알선고리를 지목하고 업주, 건물주, 소개업자 등에 대한 처벌 규정을 마련하였음. 그 결과 업주와 건물주들이 처벌되고 불법이익에 대해서는 몰수추징되는 성과가 있었음.<sup>23)</sup> 또 디지털 기술의 발전으로 범망을 피해 새로운 방식으로 성매매를 광고, 알선하는 ‘성구매 알선 사이트’에 대해서도 강력히 수사하여 국

21) 미국 암시장 전문업체 하보스코프닷컴(2015), 한국형사정책연구원(2015) 『조직범죄단체의 불법적 지하경제 운영실태와 정책대안 연구』.

22) 출처: kbs뉴스, <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4206855> (2019. 5. 23)

23) “경찰, 범죄수익 4389억원 몰수... 성매매 장소로 쓰인 180억 건물 포함” (한겨레, 2023. 2. 2)

[https://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/1078006.html](https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1078006.html)

내 최대 사이트가 폐쇄되는 성과가 있었음.<sup>24)</sup> “성매매는 사라지지 않는다”는 회의론에도 불구하고, 전국 성매매집결지가 다양한 방식으로 폐쇄되고 성매매여성에 대한 자활지원이 이루어짐.<sup>25)</sup>

○ 그럼에도 불구하고 성매매처벌법의 법 집행은 지속적이지 않으며 처벌 수위 또한 매우 낮은 편임. ‘성매매처벌법’상 영업으로 성매매 알선 등 행위를 하면 징역 7년 이후, 또는 7,000만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있지만 대부분이 벌금 또는 집행유예 처벌을 받음.<sup>26)27)</sup> 성구매 행위 역시 거의 처벌되지 않는데, 거의 단속되지 않을뿐더러 단속되더라도 ‘존스쿨’ 16시간 교육을 조건으로 기소유예 처분을 받음. 이런 상황에서 성매매 알선업자들은 성구매 알선 사이트 개설,<sup>28)</sup> 오픈 채팅 등 다양한 플랫폼 이용, 성구매자 DB구축<sup>29)</sup> 등 더욱 교묘한 방식으로 범망을 피해 성산업을 확장해 가고 있음.

○ 여전히 열악한 여성의 사회, 경제적 지위는 여성들의 성산업 유입을 지속시킴. 업소형태의 성매매에는 중고령층 한국인 여성 또는 외국인 여성들이 유입되며, 온라인 플랫폼을 통한 성매매로는 주로 20대 또는 청소년들이 피해를 경험하고 있음.

## 2. 문제

### 2-1. 국가의 모순된 관점과 성매매 방지 정책의 실종

○ 성매매는 오랫동안 ‘건전한 성풍속’의 관점에서 금지되거나 관리되어 왔음. 2000년 이후 요구된 새로운 성매매방지법은 성매매를 ‘여성인권’ 관점에서 폭력으로 재규정하려는 것이었음. 그러나 국회에서 법이 통과되는 과정에서 ‘성매매피해자보호법’은 성매매를 여성폭력의 관점을 받아들인 반면, ‘성매매처벌법’은 여전히 성매매를 성풍속의 관점이 유지됨. 이에 따라 이를 집행하는 부처도 성매매에 대해 다른 관점을 유지하고 있음. 즉 하나의 정부 안에 모순된 두 관점이 공존하고 있음. 그 결과 일관성 있고 강력한 성매매 방지 정책을 수

24) “국내 최대 성매매알선사이트 ‘밤의 전쟁’ 폐쇄” (대전일보, 2019. 7. 9)

<http://www.daejonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1377808>

25) “수원역 성매매집결지는 어떻게 60년만에 폐쇄될 수 있었나” (여성신문, 2022. 1. 13)

<https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=219341>

26) “오피스텔 성매매 알선업자 형량, 75%가 벌금·집행유예” (한국일보, 2019. 10. 1)

<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201909241722354018>

27) “1200명에게 성매매 알선한 마사지 업주 집행유예”(대전일보, 2023. 2. 7)

<https://www.daejonilbo.com/news/articleView.html?idxno=2047121>,

“성매매 7600회 알선 4억 챙긴 20대 포주... 범행인정+초범=집유”(머니투데이, 2023. 3. 28)

<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2023032809454720661>

28) “다시 등장한 성매매알선사이트(상), ‘밤의 전쟁’ 폐쇄 1년도 안돼 재개설” (전북일보, 2020. 4. 7)

<https://www.jjan.kr/article/20200407707088>

29) “성매수자 DB 8만건, 이미 800명 입건... ‘두 팔 걷어붙인 경찰’” (경인일보, 2021. 12. 3)

<http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20211203010000495>

립하고 실행할 수 없는 구조적 한계를 안게 됨.

#### ○ 여성폭력으로서의 ‘성매매’ 삭제와 숨기기

성매매를 여성폭력으로 인정하지 않으려는 기류는 상당히 오래 지속되어 왔음. MB정부는 성매매집결지 업주들의 민원을 받아들여 성매매집결지 현장사업을 축소하였고, 박근혜 정부는 ‘4대악’을 지목하면서 성매매를 삭제하였음. 윤석열 정부 또한 국정과제로 ‘5대 폭력’으로 권력형 성범죄, 디지털 성범죄, 가정폭력, 교제폭력, 스토킹 범죄를 지목하면서 성매매를 제외하였음. 이런 흐름 안에서 중앙정부와 지방정부의 여성폭력방지위원회에서 성매매 분과는 제외되었음. 최근 여성가족부 직제 변경은 이런 흐름의 일환이 아닌지 의심스러움. 최근 여성가족부는 시행규칙 변경을 통해 여성폭력 방지 업무를 하는 ‘권익증진국’ 산하 과들의 명칭을 변경하였는데, 권익지원과, 권익침해방지과, 권익보호과, 권익기반과, 아동청소년성보호과를 최근 성폭력방지과, 디지털성범죄방지과, 가정폭력및스토킹방지과 등으로 변경하면서 성매매 방지 업무를 하던 권익기반과만을 ‘폭력예방교육과’로 명칭을 변경하였음. 권익기반과의 업무가 성매매방지업무 및 폭력예방교육 업무임을 감안하더라도 직제변경의 목적을 각 과에서 수행하는 고유 업무를 알기 쉽게 하기 위해서라는 목적에 비추어 볼때 ‘성매매’라는 이름을 뺀 것은 이번 정부가 성매매를 여성폭력에서 숨기려 하는 것이 아닌지 의심스러움.

#### ○ 실종된 ‘성매매방지종합대책’과 유명무실한 ‘성매매방지중앙센터’

성매매는 조직범죄, 국제범죄, 산업화된 경제, 성접대 등 권력형 범죄이므로 성매매피해자 보호만으로 방지, 근절될 수 없음. 또 산업의 발전, 특히 디지털 기술의 발전을 통해 고도화 되고 있음. 그러므로 국가 차원의 전방위적인 노력이 필요함. 2004년 성매매방지법이 제정 될 때 이런 측면을 고려하여 국무총리 산하에 성매매방지기획단을 구성하고 범정부적 성매매방지종합대책을 수립한 바 있음. 또 ‘성매매방지중앙센터’를 설립하여 이를 정책을 수립, 추진하는 틀을 만들어놓았음. 그러나 정부의 성매매 방지 정책에 대한 의지가 실종되면서 성매매방지중앙센터는 이름만 남아있고 아무런 역할을 하지 않고 있으며, 성매매방지종합대책은 실종됨.

#### ○ 성매매방지 및 피해자 보호 예산의 축소

이런 흐름의 결과, 성매매피해자 보호를 위한 예산도 축소되고 있음. 성매매피해상담소 3개 축소, 성매매집결지 현장지원사업 4개 지역 종결, 성매매피해자 구조지원사업비 약 50% 삭감. 성매매피해상담소는 전국 31개소임. 정부는 권역별 1개 상담소를 두겠다고 3개 상담소 예산 삭감. 그 결과 광역별 상담소가 전무한 지역 발생하고 1개 상담소가 대응해야 하는 지역 너무 커짐. 성매매피해상담소는 성매매 피해 상담뿐만 아니라 지역의 성산업 밀집지역 방문상담, 캠페인, 성매매예방교육까지 담당하고 있음. 성매매피해상담소의 축소는 성매매 대응 활동의 사각지대를 확대시키는 결과로 이어짐.

## 2-2. 성매매여성에 대한 집요한 처벌

「윤락행위등방지법」이 사문화된 것은 성매매여성에 대한 처벌 때문이었음. 성매매여성은 어떠한 피해가 있었어도, 또는 성매매에서 벗어나기 원한다 해도 성매매를 했다는 이유 하나로 처벌되었음. 그 결과 성매매여성은 법의 사각지대에 남겨졌고 성매매는 피해자 없는 범죄, 증거 및 증인 없는 범죄가 되어 더욱 활성화됨. 현행 성매매방지법이 ‘성매매피해자’ 규정을 두어 성매매여성이 처벌되지 않을 가능성을 열어두었지만 적용 범위가 매우 협소해 실제 피해자로 인정받기 어려움. 최근 이 법을 더욱 좁게 해석하려는 ‘공정주의’가 수사기관 안에 만연하고, 불법촬영, 성폭행, 폭력 및 사기 피해 등 성매매와 연루된 피해들에도 불구하고 성매매를 ‘자발적’으로 했다는 이유만으로 성매매여성을 처벌하고 있어 성매매여성은 다시 법의 사각지대에 놓일 수밖에 없음. 이는 ‘윤락행위등방지법’ 시대로의 회귀임. 최근에는 ‘성매매 행위자’ 외 다른 조항으로 처벌하는 사례 또한 증가하고 있음.

### ○ 성매매처벌법 상 ‘성매매행위자’ 로 처벌

- 성매매처벌법개정연대는 성매매여성의 처벌 실태를 파악하기 위해 2022년 6월 14일부터 2022년 8월 2일까지 성매매피해지원기관에서 지원한 총 85건의 사례를 취합하였음.

- 총 3건의 사례를 취합한 결과 성매매피해자로 지원하려 하였으나 ‘행위자’ 조사 요구를 받거나 실제 처벌된 경우는 45건, 피해자가 법률지원 요청하였으나 처벌 우려 때문에 지원을 포기한 결과가 27건, 피해자 인정을 받은 경우가 13건이었음. ‘행위자’ 처벌과 ‘피해자’ 인정 사례를 분석하였을 때 피해의 경중, 유형 등에는 차이가 없었고 수사기관의 성인지 감수성, 수사외지에 따른 차이로 드러남.<sup>30)</sup>

- 제21조(벌칙) ①성매매를 한 사람은 1년 이하의 징역이나 300만원 이하의 벌금·구류 또는 과료에 처한다.
- 제6조(성매매피해자에 대한 처벌특례와 보호) ①성매매피해자의 성매매는 처벌하지 아니한다.
- 제2조(정의) 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

30) 성매매처벌법개정연대, 2023. 11. 6. <성매매처벌법 전면 개정을 위한 토론회> 자료집.



○ 성매매처벌법 상 광고·유인죄로 처벌

- 성매매광고, 유인죄는 성매매알선 고리를 차단하기 위해 성매매 알선자와 광고업자를 처벌하기 위해 제정한 것임. 그런데 정작 알선업자와 광고업자 처벌은 ‘증거가 없다’, ‘수사인력이 부족하다’ 등의 이유로 처벌이 미비하면서 성매매 착취 구조의 가장 아래에 있는 성매매여성을 처벌하는 수단으로 악용되고 있음. 성매매수자는 성매매 행위가 발생하지 않았으므로 처벌하지 못 하면서 성매매여성은 행위가 발생하지 않았더라도 유인하였다는 명목으로 처벌하는 법 적용의 불균형 발생함.

- 대부분의 성매매 비범죄화 국가들은 개인간 성매매 행위는 처벌하지 않았지만, 호객행위를 처벌하여 실제 성매매여성만 처벌하는 효과가 있었음. 프랑스가 2016년 평등모델로 전환하면서 동시에 했던 것이 성매매 여성의 호객행위를 처벌하지 않는 것이었음.

○ 성매매여성을 ‘음란물’ 유포죄로 처벌

- 최근 아동·청소년들이 SNS에 올린 게시물로 인해 음란물 유포죄 적용을 받아 처벌되고 있음. 이 ‘음란물’을 사거나 성매매를 제안하거나 성매매 행위를 한 구매자는 수사하지도 않음.

- 경찰은 성매매 단속 실적을 위해 성매매 업소가 아니라 가장 손쉽게 단속하고 다룰 수 있는 ‘아동·청소년’에게 접근하는 것이 아닌가 의심스러움. 2020년 아청법의 개정으로 ‘성매매 대상 청소년’은 ‘성매매 피해 청소년’으로 전환되었고 불처벌의 대상이 됨. 그러자 성매매 피해 청소년을 단속할 다른 근거를 발굴하였고 그것이 ‘광고·유인죄’와 ‘음란물 유포죄’로 추정됨.

○ 이중으로 처벌되는 외국인 여성

- 외국인 여성은 E6-2비자(엔터테인먼트 비자)로 입국하여 외국인 전용 유흥업소에 배치되어 성매매를 강요당하거나 무비자/관광비자로 입국하여 업소형 마사지, 출장형 마사지, 오피스텔, 유흥주점 등의 성매매업소로 유입되고 있음. 결혼이주여성의 경우 노래방 보도, 유흥주점으로 유입되는 사례가 크게 급증하고 있음. 외국인 여성의 경우 입국 과정부터 성매매 업소 배치, 성매매 강요 등에 있어 인신매매 범죄 피해자로 이해되어야 하나, 성매매 행위자 및 비합법 체류, 노동으로 단속과 동시에 추방됨.

- 최근 유엔여성차별철폐위원회는 E6-2 비자로 입국하여 성매매 강요를 당한 필리핀 여성 3인에 대해 인신매매피해자로 인정하고 한국 정부가 배상할 것을 권고한 바 있음. 이 여성들은 한국 법원에 인신매매 피해자 인정을 요구하였으나 3심까지 패소한 바 있어 유엔여성차별철폐위원회에 진정을 제기하였음.

### 3. 정책 제안

#### 3-1. '성매매처벌법' 전면 개정

- 성매매에 대한 일관된 관점과 강력한 법 집행을 위해 무엇보다 전제되어야 할 것은 성매매여성을 처벌하지 않도록 '성매매처벌법'이 개정되어야 함.

- 유엔여성차별철폐위원회는 협약국에 성매매여성을 처벌하지 않도록 권고하고 있으며 한국정부에도 2011년 이에 대해 권고한 바 있음.<sup>31)</sup>

- 유럽연합은 2014년 <성착취 및 성매매가 젠더평등에 미치는 영향>에 관한 보고서를 통해 성매매는 젠더평등과 긴밀한 연관이 있음을 지적하였고, 2023년 9월 14일에는 회원국들에게 성매매여성을 비범죄화하고 성매매 알선과 구매를 금지하는노르딕 모델 채택을 권고하는 <유럽연합 내 성매매 규제에 관한 보고서: 성평등과 여성권리에 미치는 국경을 초월한 의미와 영향>을 발표하고 찬성 234표, 반대 175표, 기권122표로 채택한 바 있음.

- 성매매문제해결을위한전국연대 등 244개 단체는 2022년 3월 22일 국회 앞에서 '성매매처벌법개정연대 : 성매매여성 처벌조항 삭제, 성구매 수요차단을 위한 공동행동'(이하 개정연대)을 발족함. 개정연대는 법 개정을 위해 전국 릴레이 기자회견, 1만명 서명운동, 전국 행진, 공동행동, 토론회 등을 진행하고, 민주사회를위한변호사모임 여성인권위원회 내 성착취대응팀 변호사들과 개정법안을 마련하였음.

- '성구매 및 성구매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률' (전면 개정안)<sup>32)</sup>

#### 1. 개정이유

##### 1) 현행법의 입법취지와 한계

- 성구매자들의 수요를 충족시키기 위하여 여성을 성산업으로 끌어들이는 성구매 알선자를 처벌하여 성산업을 축소·근절하는 것이 목표
- 실제로는 '피해자'를 별로로 선별, 여성에 대한 원칙적 처벌·예외적 불처벌
- 피해자로 인정되지 못한 여성이 처벌되는 사례, 특히 최근에는 광고 조항 등으로 처벌되는 사례가 증가하고 있음

##### 2) 개정이유

- 성산업 근절 의지를 천명하고, 구조적·수탈적 폭력에서 여성을 보호하는 법이 될 수 있도록, 성구매 및 성구매 알선 행위가 중대한 범죄임을 명확하게 지적하고, 수요차단을 지향하는 방향으로 전면 개정이 필요함

#### 2. 개정취지

##### 1) 입법목적과 보호법의 재정립

31) <https://www.peoplepower21.org/welfarenow/%EC%9B%94%EA%B0%84%EB%B3%B5%EC%A7%80%EB%8F%99%ED%96%A52011/857157>

32) 출처 : 조은호, "성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 전부 개정안- 성구매 및 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률", <성매매처벌법 전면 개정 토론회: 이제는 성평등 모델> 자료집, 성매매처벌법개정연대, (2023. 11. 6)

- 성구매 및 성구매 알선 등은 성별 불평등한 구조의 문제로 여성에 대한 성폭력이나 구조적·수탈적 착취이며 명백한 인권침해라는 점, 이 법의 보호법익은 보편적 인권으로서 개인의 인격권, 심신의 온전성, 성평등이라는 점을 명시

2) 성구매 행위 대상자 불처벌, 성구매 및 성구매 알선자 등 처벌 강화

- 성구매 행위의 대상이 되는 자에 대한 비범죄화와 수요차단 (노르딕 모델)
- 성구매 대상자에 대한 원칙적 보호 지향. 이를 위해 보호처분, 광고·유인 조항 일부 삭제 및 개정
- 현장의 상황을 반영하여 성구매, 성구매 알선, 성구매 목적 인신매매의 행위 태양을 폭넓게 포섭하고, 가해자에 대한 처벌을 강화

**3. 주요내용**

제1조(목적) 이 법은 인간의 성을 상품화하는 것은 개인의 인격권과 심신의 온전성을 침해하고 성평등을 훼손함을 확인하고, 성구매 및 성구매 알선 등은 성산업 확대를 유발하여 국가 산업 구조를 왜곡하며 여성, 이주민, 아동·청소년, 장애인 등 사회·경제적으로 취약한 사람들의 지위를 하락시킨다는 점을 유의하여, 다른 사람의 성을 구매하는 행위 및 그 알선, 성구매 제공 목적의 인신매매, 성구매 유인 촬영물 제작을 처벌하여 성산업을 축소·근절하고 성구매 및 성구매 알선 등 행위의 대상자가 된 사람의 인권을 보호하여 국민의 인격권, 심신의 온전성을 보호하고 성평등한 사회를 이룩하는 것을 목적으로 한다.

(개정취지)

- 성구매 및 성구매 알선 등 행위는 성을 상품화하는 것으로 인격권, 심신의 온전성, 성평등 등 보편적 인권을 침해하는 위법행위임을 명시
- 성구매 및 성구매 알선 등 행위는 성산업을 확대하여 국가 산업구조를 왜곡하고 여성, 이주민, 아동·청소년, 장애인 등 사회·경제적으로 취약한 사람들의 지위를 더욱 열악하게 만드는 등 사회적 법익을 침해한다는 점을 명시
- 이 법의 목적은 수요 및 알선 차단을 통한 성산업 축소·근절과 인격권, 심신의 온전성 보호, 성평등한 사회의 지향임을 명시

**3-2. 성구매자 처벌 현실화**

- 현재 존스쿨 교육 조건의 기소유예는 성구매자에게 처벌의 효과가 있는지 의문임. 성구매를 차단하기 위해서는 성구매자에 대한 처벌을 현실화하여 성구매자가 성구매를 단념하게끔 하도록 강화될 필요가 있음

**3-3. 성매매 알선 차단 및 성산업 축소를 위한 법 집행력 강화**

- 성산업은 거대한 돈이 흐르는 시장이자 조직적 범죄임. 경찰의 어느 한 부서가 단속하고 처벌할 수 없음. 사이버 범죄부터 자본 흐름과 몰수 추징, 업소 단속, 성구매자 처벌, 피해자 보호까지 유기적이고 상시적으로 이루어지는 수사기관 내 성매매수사전담반이 필요함.

- 성매매 알선 범죄는 처벌 형량에 비해 큰 돈을 벌기 때문에 알선업자들이 법을 겁내지 않고 범죄를 반복한다는 특징이 있음. 그럼에도 벌금이나 집행유예라는 가벼운 처벌로 그침.

불법이익에 대해서는 전액 몰수추징하고 범죄 행위에 응당한 처벌을 받도록 강력한 법집행이 필요함.

### 3-4. 인신매매 처벌법 마련

- 한국은 지속적으로 인신매매 발생국, 경유국, 귀착국으로 지목되어 왔지만 인신매매 방지 및 피해자보호에 대한 제대로 된 대책을 수립하지 않아왔음. 2013년 개정된 형법에 ‘인신매매’를 추가하였지만 사람의 매매로만 정의하여 유엔 인신매매방지의정서(2000) 상 인신매매 정의 규정과 매우 다름. 실제로 이 법으로 처벌된 사례도 없음.

- 이로 인해 실제 인신매매 범죄를 처벌할 수 있는 인신매매 처벌법이 필요하다는 요구를 시민사회에서 해왔으나 정부는 2021년 ‘인신매매특별법’을 제정하면서 법무부의 반대로 처벌 내용은 삭제한 채, 피해자보호에 관한 내용만 담게 되어 처벌은 없고 피해자 보호만 있는 이상한 상황이 발생하게 됨.

### 3-5. 인신매매 피해자 보호를 위한 대책 마련

- ‘인신매매특별법’ 제정을 통해 인신매매 피해자 보호를 위한 근거가 마련됨. 그러나 전문가의 부재, 턱없이 부족한 예산, 정부의 로드맵 부재로 피해자 보호 체계 마련은 준비조차 못 하고 있는 실정임.

- 특히 성매매 여성 처벌 조항으로 인해 성매매 목적 인신매매 피해자와 성매매 행위자 간 법적 지위의 충돌, 노동 착취에 대한 개념의 불분명함, 관행에 따른 착취의 일상화로 인해 인신매매 법 적용에 어려움이 있음.

# 이주여성 분야

\_허오영숙(한국이주여성인권센터 상임대표)

## <이주여성 정책과 관련한 문제의식>

### □ 현황 및 문제점

○ 한국의 이주민 관련 정책은 크게 다문화가족정책, 외국인노동력정책, 동포정책의 세 갈래로 볼 수 있음. 한국의 이주관련 정책은 젠더화 되어 있음. 예를 들어 외국인노동력정책과 동포정책에서 여성이 고려되지 않으며, 다문화가족 정책에서 외국인 '남성' 배우자가 고려되지 않음. 다문화가족정책이 사실상 한국남성 가족 지원으로서 결혼이주여성을 고려하기 때문에 (이주)여성정책이기 보다는 가족정책 성격이 강함. 한국 정부의 외국인 정책 기조에서 결혼이주를 제외한 다른 형태의 여성 이주자에 대한 지원은 매우 제한적인 특징이 있음.

○ 2022.12.31. 기준 외국인 인구는 2,245,912명(남 1,229,615명 / 여 1,016,294)  
이주여성 인구는 100만명 수준으로 외국인 인구의 45%로 육박하고 있음.  
다문화가족정책의 대상인 결혼이주민 인구는 324,559명  
(외국인 배우자 169,633명 / 혼인귀화자 154,926명= 324,559명)

○ 이주여성인구 중 (혼인귀화 포함)결혼이주여성 인구는 30% 미만 수준이므로 다문화가족 지원 정책은 기본적으로 전체 이주여성의 30%만 포괄하는 정책으로 볼 수 있음. 취업, 유학, 성산업, 돌봄 지원, 난민 등 다양한 체류 형태로 존재하는 이주여성을 포괄하는 정책으로 전환할 필요가 있음.

○ 다문화가족지원정책의 지속에도 불구하고 결혼이주여성은 일자리에서 차별을 받고 있으며, 젠더 기반 폭력에 취약한 것으로 나타나고 있음. 한국인 배우자가 결혼이주여성의 체류, 귀화를 통제 수단으로 사용하는 경우도 발생하여, 이주여성 현장 상담에서 체류와 귀화는 여전히 중요한 사안임. 결혼이주여성이 이미 정착 단계가 진입하였지만 지역사회나 일터에서 리더로 성장하지 못하고 있으며, 다문화가족이라는 구별 자체가 또 하나의 사회적 낙인 효과를 발휘하고 있음.

○ 현행 정부의 법·제도는 사회권적 기본권을 원칙적으로 '국민'에게 한정하고 있음. 사회

보장권 역시 한국인과 가족을 형성하는 결혼이주민과 난민 인정자에 한하여 예외적으로 인정하고 있음. 이에 따라 아동보육 지원에서부터 코로나 19 관련 재난지원금 같은 재난 상황에서도 외국국적자는 배제되고 있음. 이주여성으로 한국에서 외국인과의 가족을 형성하거나 외국 국적 자녀를 출산, 양육하는 이주여성이 사회보장에서 배제의 대상이 되고 있음. 지원이 촘촘하더라도 이중적 약자의 위치에 놓일 가능성이 높은 이주여성에게 그 체류 자격과 무관하게 기본적인 사회복지 지원 시스템이 작동할 수 있어야 함.

○ 2023년 인신매매방지법이 시행되기 시작했음에도 현장에서 발생한 성착취 인신매매 피해자를 제대로 지정하지 못하고 있음. 사실상 인신매매 방지법이 작동하지 않고 있음. 외국인 여성 인신매매 피해자 지원을 위한 실질적인 대책이 필요함.

## □ 주요 내용

### 1) 이주여성 지원 체계 관련 흐름

년도	제도	주요 내용
2004	성매매 방지법 제정	외국인 여성 성매매 지원시설 포함
	고용허가제 도입, 시행	고용허가제로 이주여성노동자 유입
	외국인근로자지원센터 개소	결혼이주여성 통역 상담 직업 등장
	이주여성쉼터 정부 예산 지원 시작	시범사업
2006	결혼이민자지원센터 시범사업 (21개소)	현) 가족센터 (다문화가족지원센터) 218개소
	이주여성긴급지원센터1577-1366 설립	24시간 이주여성 핫라인
2007	특례고용허가제(방문취업제) 시행	2014년 다누리콜센터와 통합 중국, CSI 한국계 대상 (여성 노동자 비율 높음)
	외국인처우기본법 제정	
	결혼중개업의 관리법 제정	국내, 국제결혼 중개업 통합 관리
	가정폭력방지법 개정	이주여성쉼터 지원 근거 마련
2008	다문화가족지원법 제정	다문화가족지원센터 등 지원 사업과 다문화가족 실태조사 근거
2011	다누리콜센터1577-5432 설립	다문화가족 생활 정보
2013	서울이주여성상담센터 개소	서울시 위탁, 정부 지원 이주여성 상담소 모델 시작
2014	다누리콜센터 1577-1366 통합 (6개 지역 센터)	이주여성긴급지원센터 1577-1366과 다누리콜센터 1577-5732 통합
2017	가정폭력방지법 개정	이주여성상담소 지원 근거 마련
2019	폭력피해 이주여성 상담소 신규 설치	2019년 5개소 → 2021년 9개소 확대
2021	인신매매방지법 제정	2023 법 시행 외국인 포함 피해자 보호와 지원

2) 여성가족부 지원 체계 현황

구 분	생활 지원				위기 지원		
	현지사전 정보제공 (PDO)	다누리콜 센터1577 -1366	다문화 가족 지원센터	이주배경 청소년 지원재단	쉼터 (보호시설)		폭력피해 이주여성 상담소
주요 기능	결혼이민 예정자 대상 한국생활 기본정보 제공 및 상담	다문화가 족 종합정보 전화센터 로 24시간 13개 다국어 상담·통역	다문화가 족을 위한 가족교육· 상담·문화 프로그램	북한이탈· 중도입국· 등 이주배경 청소년의 사회적응 지원	여성폭력 피해 이주여성 및 동반아동 지원	성매매 피해 이주여성 지원	여성폭력 피해 이주여성 상담 지원
근거법	다문화가 족지원법	다문화가 족지원법	다문화가 족지원법	청소년복 지지원법	가정폭력 방지법 성폭력방 지법	성매매방 지법	가정폭력 방지법
규모	베트남, 필리핀, 태국	중앙센터 및 6개 지역 센터	가족센터 208개소 다문화가 족지원센 터 23개소	재단 1개소	28개소	1개소	9개소
운영 기관	유엔인권 정책센터	한국건강 가정 진흥원	한국건강 가정 진흥원	이주배경 청소년 지원재단	개별 운영 법인	두레방	개별 운영 기관

3) 선주민여성 지원 체계와 이주여성 지원 체계 비교

선주민 폭력피해 여성 지원 체계		
핫라인	상담소	쉼터
여성 1366 (긴급 지원/24시간) 운영:한국여성인권진흥원	폭력 유형별 상담소 (성폭력 상담소, 가정폭력 상담소, 성매매 상담소)	폭력 유형별 쉼터 (성폭력 쉼터, 가정폭력 쉼터, 성매매 쉼터)

이주여성 폭력피해 지원 체계		
<b>미약</b> (다누리콜센터 일부 기능) 운영:한국건강가정진흥원	폭력피해 이주여성 상담소 (성·가폭·성매매 포함)	쉼터 (성·가폭 혼합 쉼터 28 / 성매매 쉼터)

#### 4) 폭력 피해 이주여성 지원 체계 관련 논란

##### (1) 이주여성 핫라인 역할의 불분명

- 선주민 여성 1366은 여성 핫라인 역할, 반면 다누리콜센터 1577-1366은 다문화가족 생활정보 기능으로 이주여성 핫라인 기능 약화 (2006년 설치 당시 1577-1366은 이주여성 긴급지원센터로 이주여성 핫라인 기능이었음. 2014년 이주여성긴급지원센터와 다누리콜센터가 통합하면서 핫라인 기능이 약화되었음)

- 다누리콜센터 1577-1366은 현재 한국건강가정진흥원 가족상담서비스부 산하로 운영, 양육비 상담 가족 상담, 미혼모 상담 등과 통합되어 이주여성 핫라인 역할을 하기에 어려움이 있음

##### (2) 다누리콜센터 내 국제결혼 피해 전화 운영

- 국제결혼 피해 전화 설치 (2013년) : 주로 중개업에 의한 피해, 외국인 아내 가출 등 한국인 남성들의 욕구 반영하고 있음.

- 젠더폭력 피해 상담 기능에 가해 여지가 있는 상담이 공존하는 형태가 되었음

##### (3) 이주여성 핫라인 기능의 복원 또는 재구축 필요



## <정책 과제>

### 1. 외국인 가족을 포괄하는 다문화가족 범위 확대

#### 1) 현황 및 문제

○ 다문화가족지원법은 제2조 정의 조항에서 (귀화) 한국인 + 외국인이 결합한 가족만을 다문화가족으로 규정하고 있음.

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "다문화가족"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 가족을 말한다.

가. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼이민자와 「국적법」 제2조 부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족

나. 「국적법」 제3조 및 제4조에 따라 대한민국 국적을 취득한 자와 같은 법 제2조 부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족

2. "결혼이민자등"이란 다문화가족의 구성원으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

가. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼이민자

나. 「국적법」 제4조에 따라 귀화허가를 받은 자)

○ 현행 다문화가족지원법의 다문화가족 정의 조항은 한국인을 중심으로 하고 있어서 국제적인 흐름과 다문화 사회의 기본 의미와도 상충하고 있음

○ 전세계적인 한류의 영향으로 이주배경 인구의 다양성이 늘고 있으며, 이미 외국인으로 구성된 가족이 국내에 살고 있으나 정책 지원 대상이 아니라는 이유로 전체 규모 파악조차 어려움

○ 1994년 아동권리협약 가입이후에도 이주배경 아동에 대한 사회복지 지원을 제한하고 있어 국제적 수준으로 이주배경 아동을 포괄하여 지원할 필요가 있음

○ 인구 위기를 겪는 지역에서 이주민 인구를 인구 통계에 삽입하거나 지역특화형 비자 등으로 가족 동반을 허용하는 등 지역 인구 위기 대응에 능동적 대처 필요함

#### 2) 정책 과제

○ 다문화가족 범위 확대로 한국 사회에서 아이를 낳고 키우는 외국인 가족에 대한 포용 정책 추진 및 다양한 체류자격의 이주여성에 대한 복지 지원 체계 마련

## 2. 한부모 이주여성 지원 체계 구축

### 1) 현황 및 문제

○ 이혼·사별로 국제결혼에서 한부모의 지속적 증가 추세. 2021년 다문화가족실태조사에서 한부모 가정이 14.9%이고, 이중 배우자와 자녀 구성이 11.2%, 결혼이주여성과 자녀로 구성된 가구가 3.1%임.

○ 같은 조사에서 소득이 낮을수록 한부모나 이주여성 1인 가구 비중 높았음. 특히 가구 소득 100만원이하인 가구의 절반이 넘는 53.7%가 한부모나 이주여성 1인 가구였음

○ 상업적 중개업에 의한 국제결혼이 많았던 특징으로 한국남성과 연령 차이로 인하여 한국인 배우자와 사별하는 이주여성, 실질적으로 경제활동을 할 수 없는 한국인 배우자의 증가로 이주여성이 주생계부양자인 경우가 증가하고 있음

○ 한부모가족지원법에서 한국 국적 자녀 양육 외국인에 한해 한부모 가족 지원을 하도록 규정하고 있음

제5조의2(지원대상자의 범위에 대한 특례)

③ 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국적의 아동을 양육하고 있는 모 또는 부로서 대통령령으로 정하는 사람이 제5조에 해당하면 이 법에 따른 지원대상자가 된다.

○ 정보 접근성의 한계, 의사소통의 한계, 한부모 지원기관의 선주민 편중, 경제적 어려움 등으로 한부모 이주여성 지원 사각지대 발생

○ 국내에서 미혼모로 임, 출산하는 외국계 아동 한부모에 대한 지원이 전무한 상태로 인도적 차원에서 이주여성 한부모의 지원에 포함할 필요가 있음

### 2) 정책 과제

○ 국내에서 아동 양육하는 이주민 한부모 지원 체계 마련

○ 체류자격 여부와 무관하게 어려움에 처한 이주민 한부모 인도적 지원을 위한 이주여성 한부모 종합 지원 체계 마련

### 3. 이주민 지원 공공기관의 이주여성 일자리 보장

#### 1) 현황 및 문제

○ 가족센터, 외국인노동자지원센터, 다누리콜센터 1577-1366 등 정부 재원의 이주민 지원 기관이 다양하게 존재함. (가족센터 (전국 218개소 / 여성가족부), 외국인노동자지원센터 (외국인력상담센터 포함 전국10개소 / 고용노동부), 이주여성상담소(전국 9개소 / 여성가족부), 다누리콜센터 1577-1366 (여성가족부), 외국인종합안내센터 1345 (법무부) 등)

○ 2007년 결혼이민자지원센터로 출발한 다문화가족 지원 체계에서 이주여성이 리더십이 발휘되지 못하고, 복지의 수혜자로만 인식되고 있음. 전국의 가족센터를 통해 다양한 자조모임을 경험한 여성들이 이주민 지원기관의 중추 역할을 할 수 있도록 제도적 뒷받침이 필요함

○ 이주민 지원 공공기관에서 다양한 이주여성들이 이중언어 지원, 통역 상담원 등으로 일하고 있음. 이주여성 통번역사는 이주여성 노동시장에서 비교적 좋은 일자리로 인식되지만, 실제 노동조건은 한국노동시장 내에서 저임금과 고용불안정을 특징으로 하고 있음. 이중언어를 자원으로 외국인 노동자, 결혼이주민에 대한 생활 지원 등 다양한 업무를 하고 있음.

○ 이주여성 통역 인력 대부분이 1년마다 계약하는 비정규직으로 일하고 있음. 가족센터의 선주민 직원들이 대부분 정규직인 것과는 다른 차별을 받고 있음. 업무가 분리되어 있어 통번역 지원 업무외의 다른 업무의 기회가 주어지지 않으며, 승진의 기회도 주어지지 않음. 특히 고용노동부의 외국인노동자지원센터 2024년 예산이 반영되지 않아 통번역사 이주여성 일자리 불안이 가중될 가능성이 높음

#### 2) 정책 과제

○ 이주여성 지원기관에서 이주여성 리더 발굴과 지원

- 자격 조건, 경력 등을 고려하여 관리직에 우선 이주여성 선발
- 이주배경 센터장 배출 기관에 예산 인센티브 제공

○ 정부 재원이 투입되는 이주민 지원 기관의 이주여성 일자리 안정화

- 통번역 업무로 제한한 이주여성 직무 배치 전환 및 승진이 가능한 구조 마련
- 국비 지원 이주민 지원기관 관리직에 이주민 관리자 목표제, 할당제 도입

#### 4. 이주여성상담소 확대

##### 1) 현황 및 문제

○ 2019년 가정폭력방지법 개정에 따른 여가부 지원 이주여성상담소 개소 시작, 5개소 → 2021년 9개소로 확대되었음. 서울시 조례에 근거하여 2013년 개소한 서울이주여성상담센터 포함 전국 10개 이주여성상담소 존재.

○ 이주여성상담소는 17개 광역시도 중 9개 지역에만 있음.

이주여성상담소 소재 지역

광역 역 수	강 원	경 기	경 남	경 북	광 주	대 구	대 전	부 산	서 울	세 종	을 산	인 천	전 남	전 북	제 주	충 남	충 북	계
1	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0	1	1	1	1	1	1	10

○ 여가부 지원 9개 이주여성상담소의 개소에도 불구하고 다누리콜센터 1577-1366의 상담건수는 증가하였고, 서울이주여성상담센터의 상담건수에 별다른 영향을 미치지 않음. 이주여성상담소에 대한 수요가 많음을 알 수 있음.

다누리콜센터 1577-1366 상담 건수 (2015-2022)

년도	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
상담 건수	116,039	124,401	128,779	132,115	134,849	161,466	194,802	208,656

서울이주여성상담센터 상담 건수 (2013-2022)

년도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
상담 건수	1,476	5,336	8,534	10,201	10,478	11,960	12,502	11,301	11,608	12,341

○ 서울시는 여가부 지원과 서울시 위탁으로 2개의 이주여성상담소가 존재한다는 이유로 이주여성상담소의 축소 검토 중

##### 2) 정책 과제

○ 광역지자체별 이주여성상담소 확대

○ 이주민 인구의 수도권 집중과 대사관 등 인프라를 감안, 수도권 상담소 확대

## 5. 결혼이주여성 체류권 보장

### 1) 현황 및 문제

○ 2022년 12월 기준 결혼이주민 중 외국인 신분은 169,633명이며, 혼인귀화자는 154,926명. 2022년 F6(결혼이민)비자의 미등록(‘불법체류’) 신규 발생 인원 1,136명(법무부 출입국외국인정책 2022년 12월 통계월보)으로 결혼비자에서도 매년 1년에 천명 이상의 미등록 체류가 발생하고 있음. 이는 결혼비자의 체류 안정성이 보장되어 있지 않은 것을 반증함.

○ 외국인 배우자의 체류 연장과 귀화는 한국인 배우자에 의존하도록 설계되어 있음

○ 자녀가 있을 경우 체류 연장이 용이하고, 귀화 심사 기간도 짧아지며, 협의 이혼하더라도 자녀 양육이나 면접교섭권을 이유로 체류할 수 있음. 불임이거나 늦은 나이에 결혼해서 자녀가 없는 경우는 그 자체로 불이익을 받음.

○ 배우자 유무, 자녀 유무에 따라 다른 과정으로 체류, 귀화가 이루어져, 배우자 사망·이혼 한 경우, 자녀가 없는 외국인 배우자에 대한 차별이 나타나고 있음.

○ 결혼이민자 간이귀화 신청자 중 30%정도가 불허처분을 받고 있음(출처: 법무부). 불허 사유로는 면접2회 불합격이 가장 많은데, 면접심사의 객관성에 대한 비판 제기되고 있음. 귀화 면접 심사 객관화, 면접 심사관의 인권 침해 방지 노력 필요

### 2) 정책 과제

○ 자녀 출산, 양육, 배우자 동거 여부와 관계없이 체류자격 부여하여 체류 연장과 귀화 과정을 한국인 배우자의 통제 수단으로 사용하지 않도록 제도 개선. 이를 위해 한국인 배우자 동의 여부가 기준이 되는 결혼이주여성의 체류, 귀화 정책 완전 폐지 및 결혼이주민이 자력으로 체류, 귀화 가능한 제도 마련(예: 미국의 폭력 피해 이주여성이 자력으로 영주권 신청할 수 있는 VAWA 셀프 페티션)

○ 한국인 배우자 사망, 한국인 배우자와 이혼한 외국인 여성에 대한 차별적 체류, 귀화 정책 폐지: 한국인 배우자가 없는 경우에만 해당되는 면접 필기시험 폐지, 복수 국적 취득 기회 차단 등을 한국인 배우자 유무에 관계없이 동일한 귀화 과정으로 설계.

## 6. 이주여성 노동자의 인권보호와 성폭력 대책, 모성보호 방안 마련

### 1) 현황 및 문제

○ 외국 인력 정책에 따라 국내에서 일하는 이주여성 노동자 규모는 2022년 기준 고용허가제(E9 비자) 9%인 2만3천명, 방문취업제(H2 비자) 60%인 6만명 정도임.

○ 외국 인력 정책에서 임신, 출산, 젠더 기반 폭력 등 여성에 대한 정책이 없음.

○ 이주가사노동자 도입 추진에 대한 심각한 우려. 기존 중국동포 여성을 중심으로 간병·가사, 식당, 모텔 청소 등 하급 서비스직에 종사하는 이주여성에 대한 임금, 성폭력 등에 대한 실태 조사와 대책 마련 없이 이주가사노동자 도입을 추진하고 있어 향후 인권 문제 대두될 가능성이 높음

○ 고용허가제 확대에 근로기준법 적용이 되지 않는 5인 미만 음식점에서 이주노동자 고용 가능해짐에 따라 이주노동자의 노동권 보호가 어려울 것으로 예상됨.

○ 고용허가제는 사업장 이동을 제한하여, 폭력피해를 당한 이주여성이 다른 사업장으로 변경하는 것이 어려움. 폭력을 이유로 한 사업장 이동 변경의 어려움(성폭력 공개의 문제, 입증의 문제, 기간의 문제 등), 안전하지 않은 숙소로 인한 성폭력 위협에 노출 및 '쉼'의 어려움, 화장실과 욕실의 위생 수준이 이주여성 노동자에게 영향을 미치고 있음. 2017년 고용노동부의 지침에 따라 기숙사 기준 없이 기숙사비 공제가 가능해짐에 따라 열악한 숙소 환경에 대한 개선은 없이 기숙사비를 부담해야 하는 상황이 발생하고 있음.

### 2) 정책 과제

○ 고용허가제 여성이주노동자의 성폭력 피해 상담과 신고로 사업장 변경 보장

○ 열악한 기숙사 퇴출 및 사업주 책임 강화

○ 모든 취업 가능 비자에 대한 관련 교육과정 마련 및 젠더기반폭력 예방 교육 실시

○ 젠더기반 폭력피해 여성노동자에 대한 조력과 통역, 관련 상담 전문가 동석할 수 있는 지원 체계 보장

○ 외국인노동자원센터(고용노동부), 동포체류지원센터(법무부), 1345(법무부) 등 정부 보조금 지원 노동자 상담기구에 젠더기반 여성폭력 피해 상담 기능 확대

○ 취업 가능 비자 여성노동자의 임신, 출산에 따른 산전산후 휴가 보장 및 모성권 보호 방안 마련

## 7. 국내 출생 이주배경아동에 대한 출생통보제 시행

### 1) 현황 및 문제

○ 한국의 출생등록을 비롯한 가족관계 등록은 한국인이 포함될 때만 가능하며, 외국계의 출생등록이 원천적으로 불가능한 상황임. 2023년 6월 30일 국회를 통과한 출생통보제 도입하는 내용의 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에는 이주배경 아동의 출생 통보에 대한 부분이 빠져 있음

○ 한국에서 외국인 남성과의 사이에서 자녀를 출산한 외국인 여성은 (국가에 따라 다르지만 기본적으로) 본국 대사관에서 자녀 출생등록을 할 수 있음. 친부의 존재를 알리고 싶지 않거나 친부를 밝힐 수 없는 경우 자녀의 출생등록이 어려운 상황이 발생하고 있음. 혼인관계가 아닌 경우 대사관에 따라 친부 입증을 요구하는 등 절차가 까다로워 영아의 출생등록을 포기하는 경우가 생김. 대사관이 한국에 없는 국가, 난민 등 자국과의 관계가 적대적인 경우에는 원천적으로 출생등록이 불가함

○ 자국 대사관을 통한 출생등록이 절차가 쉽지 않은 경우 어머니인 이주여성에게 부과되는 책임이 과도하고, 이에 따라 이주여성 지원 현장에서는 출생등록을 못하는 미등록, 무국적 상태의 아동을 둔 이주여성을 지속적으로 마주하고 있음.

○ UN 아동권리협약에 따라 이주배경 아동에 대해서도 출생 통보제를 시행할 필요가 있음. 출생이 누락되는 이주배경 아동을 위한 조치가 필요함

### 2) 정책 과제

○ 이주배경 아동에 대한 출생통보제 실시. 그 과정은 국내 아동과 동일하되, 최종 통보지를 출입국외국인청으로 일원화하여 출생과 동시에 외국인으로 등록될 수 있도록 함

	의료기관	건강보험심사평가원	등록지
한국인 아동	모의 인적사항과 출생자 정보를 진료기록부에 기재하고, 14일 이내에 출생정보를 건강보험심사평가원에 제출	지체없이 모의 주소지 관할 시·읍·면의 장에게 출생사실 통보	시·읍·면
이주배경 아동	상동	지체없이 모의 주소지 관할 외국인출입국청의 장에게 출생사실 통보	외국인출입국청





# 장애여성 분야

변은희(장애여성공감 장애여성성폭력상담소 소장)

## 1. 제안배경

장애여성의 폭력 및 차별 경험은 단일한 상황에서 존재하지 않는다. 가족, 기관/시설, 노동현장, 학교, 지역사회(동네)의 일상에서 성폭력, 가정폭력, 학대, 차별, 경제적 착취(핸드폰 명의도용, 아파트 분양 및 대출사기 등), 주거 불안정, 빈곤 등 복합적인 차별과 인권침해 상황을 동시에 겪는다. 사회적으로 불평등한 낮은 위치에서 삶의 '주도권'이 박탈되는 것은 장애여성에게 특정 시기가 아닌 전생애에 걸쳐 일상적이다.

젠더기반 폭력피해 장애여성에 대한 지원제도와 정책은 복합적이고 다층적인 장애여성의 정체성 및 차별 조건에 대한 교차적인 이해에 기반하여 수립되어야 한다. 그러나 현행 제도들은 장애여성의 궁극적인 권리보장 형태가 아닌 장애라는 '취약성'만이 극대화되고 그 조건이 입증되어야 지원되는 선별적, 분절적 방식의 지원에 머물러 있다. 이는 국가인권위원회 [2019 장애인차별예방 정책모니터링 결과보고서] “다양한 부처들이 장애여성관련 정책들을 담당하며, 장애여성이 사회에서 살아갈 수 있도록 포괄적인 형태의 서비스를 제공하고 있지만, 다른 시각에서 보면 다양한 정책들이 부처들 간에 분절되어 있어 실질적으로 여성장애인을 위한 법률과 이를 담당하는 부처를 명확하게 구분하기 힘들다” 는 보고내용을 통해서도 확인할 수 있다.

2019년 유엔은 “장애관련 법 제도 및 정책에서 성주류화(mainstreams a gender perspective)가 이루어지고, 중복/중첩되는 다양한 차별에 맞서는 것을 포함하여 장애여성을 위한 특별 정책을 개발한다”와 같이 한국정부에 권고한 바 있다. 그리고 2022년 유엔 장애인권리협약 대한민국 제2·3차 병합 보고에 대한 최종견해에 따르면 “국내 법률 체계는 장애여성과 장애여아가 직면한 다중 및 교차 차별을 명백하게 다루고 있지 않고, 적절한 정책 대응을 설계하는 관점을 가진 장애여성과 여아가 경험하는 다중, 교차 차별에 대한 데이터나 연구가 부재한 점”을 들었다. 더불어 “장애 관련 법률 및 정책에 성별 관점이 포함되지 않은 것은 물론, 성평등 관련 법률 및 정책에 있어 장애 관점이 부족하여 장애여성과 장애여아에 대한 차별, 소외 및 배제가 더욱 심화되고 있는 점”을 주목하며 언급하였다. 이렇듯, 한국정부와 국회는 시설과 지역사회 내 장애여성에 대한 젠더기반 폭력 문제해결과 복합적·교차적 관점에 기반한 제도적 지원이 제대로 되고 있지 않으며, 장애와 성인지적 관점

의 정책을 통합적으로 도입하고 있지 않음을 확인할 수 있다. 심지어 복합적이고 다층적인 차별에 대한 정책적 대안으로서의 포괄적 차별금지법안도 발의된 상태에서 제정되고 있지 않는 현실이다.

이러한 여러 현실에서 2022년 윤석열 정부는 여성가족부 폐지를 전면에 내세우며 정권을 획득하였다. 심지어 2023년은 여성폭력 및 피해자지원 등 전반적인 성평등 정책 예산 삭감이라는 초유의 사태를 초래하며 그동안 어렵게 이뤄놓은 인권의 성과를 후퇴시키고 있다. 이 과정으로 인해 장애여성에 대한 지원제도와 정책은 그동안의 한계와 문제를 개선하기 보다 더욱 가속화 되거나 오히려 퇴보할 가능성이 높다. 이러한 퇴보는 전사회적으로 이슈화 되었던 도가니 사건 이후 장애학생에 대한 정부의 종합대책 결과 중 하나로서 시행되었던 장애아동·청소년 성인권교육을 2024년부터 예산 전액삭감하며 사업을 폐지한 여성가족부 2024년 예산안을 통해 확인할 수 있다. 이러한 후퇴 속에 2024년 총선을 앞두고 있다. 장애여성 반성폭력 운동, 피해자 지원현장은 위축되지 않고 제도적·정책적으로 보장해야 할 권리들에 대해 더욱 구체화하고, 요구하고자 한다.

## 2. 정책요구안

가. 장애여성의 ‘장애정도’ 입증에만 주력하는 [성폭력범죄의 처벌등에 관한 특례법 제6조 4항] 폐지

제6조 (장애인에 대한 강간·강제추행등)

④신체적인 또는 정신적인 장애로 항거불능 또는 항거곤란 상태에 있음을 이용하여 사람을 간음하거나 추행한 사람

### ① 현황 및 문제의식

-[성폭력범죄의 처벌등에 관한 특례법](이하 성폭력 처벌법) 제6조 4항은 장애여성 성폭력 사건을 판단하는 여러 근거 조항 중 하나임. 이 조항에 근거하여 범죄를 입증하려면 1) 피해자의 장애정도가 심하여 저항이 현저히 불가능한 항거불능 상태였는지 2) 가해자는 피해자의 장애를 알고 이용했는지가 증명되어야 함.

-수사기관은 피해자의 항거불능 상태를 파악하기 위해 ‘장애정도’를 알 수 있는 의사소견서, 종합심리평가결과, 장애인등록증 등의 자료 제출을 요구함.

-수사 또는 재판과정에서 가해자가 부인하거나 증거자료를 부동의하면 피해자의 진술을 청취한 주변인들을 참고인 또는 증인으로 소환하여 피해자의 인지능력, 사리분별력/대처 및 문제해결력, 의사소통 정도, 상황에 대한 이해도 등을 질문함. 재판에서 무려 9명이 증인으

로 출석하여 11회의 증인신문이 이뤄진 경우도 있었음. 이와 같은 과정(난관)을 통해 장애 여성의 '장애가 심한 항거불능' 상태가 입증되어야 함.

-해당 조항의 항거불능 의미는 술, 잠, 약물에 의한 심신상실·항거불능 상태가 아닌 장애 자체가 항거불능 상태임을 말하는 것임. 본 조항의 입법 취지는 강간죄 구성요건인 가해자의 폭행·협박이라는 행위수단이 반드시 전제되지 않아도 장애여성에 대한 성폭력은 발생할 수 있다는 사회적 인식으로 인해 장애로 인한 다양한 조건들을 폭넓게 보기 위함. 그러나 항거불능 상태에 대해 장애정도만을 보는 것은 해당 법조항의 취지도 아니며, 장애 자체가 '항거불능'이라는 것은 한국사회가 장애여성을 매우 취약한 존재로 규정하고 있음을 단적으로 보여주는 것임.

-이러한 법적 기준은 장애여성 피해자 지원 현장에도 고민과 딜레마를 양산. 범죄 입증이 용이한 장애여성의 취약성, 장애자체가 항거불능이라는 통념에 기반한 유리한 전략들을 딜레마와 갈등 속에 채택하며 항거불능을 주장하는 위태로운 오류에 빠지기도 함.

-장애여성 피해자의 '장애정도'만을 입증하는 방식은 정당한 권리보장이라고 보기 어려움. 성폭력 사건의 본질인 장애여성의 권리를 침해하는 사회적 차별과 인권의 문제가 아닌 피해자의 장애정도 입증에 수사총력을 기울이고 있는 것은 변화되어야 함.

-성폭력 처벌법 제6조 4항은 강간죄 구성요건을 폭행·협박 기준에 가두는 것과 동일하게 장애여성 성폭력 사건을 항거불능이라는 협소한 기준에 가두는 것임. 그리고 항거불능이라는 용어 자체가 입법취지에 무색하게 폭행·협박이라는 행위수단을 전제에 깔고 있음.

-국가인권위원회 [2019 장애인차별예방 정책모니터링 결과보고서] 전문가의견 조사 결과에도 여성장애인 폭력(가정폭력, 성폭력 모두 포함) 지원의 문제점 및 개선사항 '법' 부분에 "여성장애인이 얼마나 항거했느냐에 초점이 맞춰져 있는 성폭력 법률 조항 문제"에 대해 지적한 바 있음.

-2022년 유엔 장애인권리협약 대한민국 제2·3차 병합 보고에 대한 최종견해에 따르면 "법률에서 장애여성과 여아에 대한 다중 및 교차 형태의 차별을 인정하고 성별 관점과 교차성을 반영하는 특정 법률 및 전략을 채택할 것"이라고 권고하였음.

-따라서 해당 조항은 강간죄 구성요건 폭행·협박에서 동의여부로의 개정운동과 연결하여 동시에 폐지되어야 함이 타당함. 즉, 장애여성 성폭력 사건에 대한 판단은 장애여성의 장애정도가 아닌 '동의여부'를 면밀히 살펴야 하는 것이 되어야 함.

## ② 정책요구안

- [성폭력범죄의 처벌등에 관한 특례법 제6조 4항] 폐지

## 나. 강간죄 구성요건 폭행·협박에서 동의여부로 개정과 동시에 아동·청소년, 장애인의 동의 및 의사결정 무능력자 판단에 대한 법적 규정 및 기준 전면 개정

### ① 현황 및 문제의식

-강간죄 구성요건 동의여부로 전환이라는 중요한 국면에서 국가에 의해 동의여부가 ‘동의 능력’의 문제로 협소화되지 않는 것 중요함.

-아동·청소년, 장애인은 한국사회 법 체계 및 지원제도에서 ‘동의 및 의사결정능력’ 등이 성인의 결정과 동일하지 않고, 자유로운 동의 의사를 선택할 능력이 없거나 제한되어 있다고 판단하고 있음. 전반적인 사회인식도 그러함. 그로 인해 ‘보호’라는 이름으로 아동·청소년, 장애인의 동의여부를 면밀히 살피지 않으며, 당사자의 동의 및 의사결정권이 법적 보호자, 후견인, 부양의무자 등에 의해 대리되고 있음.

-[2019 장애인차별예방 정책모니터링 결과보고서]에 따르면 성폭력방지법 제15조 2항의 경우,

“미성년자 또는 지적장애인 등 의사능력이 불완전한 사람으로서 성폭력행위자가 아닌 보호자가 입소에 동의하는 경우”로 되어 있는데 해당 조항의 삭제 필요성을 언급하고 있음.

-2022년 유엔 장애인권리협약 대한민국 제2·3차 병합 보고에 대한 최종견해에 따르면 “장애여성과 여아의 권리를 모든 성평등 법률, 특히 제3차 양성평등기본계획(2023-2028)에 주류화하고, 성인지 관점을 장애정책과 프로그램에 주류화하며, 성평등 및 장애 관련 법과 프로그램 기획 및 이행에 있어 장애여성 및 여아와의 협의와 효과적인 참여를 보장할 것”이라고 권고하였음.

-강간죄 구성요건이 동의여부로 전환되어도 사회적 인식과 법적 규정 및 제도적 기준은 유효할 것임. 따라서 동의여부로 전환운동에서 이러한 불평등한 위치에 있는 아동·청소년, 장애인 등 다양한 소수자들의 동의여부가 더욱 적극적으로 사회에서 쟁점화 되어야 함.

-아동·청소년, 장애인의 동의 및 의사결정권은 더 이상 ‘논외 대상’이 되어서는 안 됨. 이어 형법, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률, 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 중 아동·청소년, 장애인의 동의를 필요로 하지 않는 특례조항들이 과연 보호조항인가에 대한 사회적 토론 필요.

### ② 정책요구안

-강간죄 구성요건 폭행·협박에서 동의여부로 개정과 동시에 아동·청소년, 장애인의 동의 및 의사결정 무능력자 판단에 대한 법적 규정 및 기준 전면 개정

## 다. 모자보건법 제14조 폐지 및 젠더기반 폭력 피해자의 성과 재생산권 보장

제14조(인공임신중절수술의 허용한계) ① 의사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에만 본인과 배우자(사실상의 혼인관계에 있는 사람을 포함한다. 이하 같다)의 동의를 받아 인공임신중절수술을 할 수 있다.

1. 본인이나 배우자가 대통령령으로 정하는 우생학적(優生學的) 또는 유전학적 정신장애나 신체질환이 있는 경우
2. 본인이나 배우자가 대통령령으로 정하는 전염성 질환이 있는 경우
3. 강간 또는 준강간(準強姦)에 의하여 임신된 경우
4. 법률상 혼인할 수 없는 혈족 또는 인척 간에 임신된 경우
5. 임신의 지속이 보건의학적 이유로 모체의 건강을 심각하게 해치고 있거나 해칠 우려가 있는 경우

② 제1항의 경우에 배우자의 사망·실종·행방불명, 그 밖에 부득이한 사유로 동의를 받을 수 없으면 본인의 동의만으로 그 수술을 할 수 있다.

③ 제1항의 경우 본인이나 배우자가 심신장애로 의사표시를 할 수 없을 때에는 그 친권자나 후견인의 동의로, 친권자나 후견인이 없을 때에는 부양의무자의 동의로 각각 그 동의를 갈음할 수 있다.

### ① 현황

-한국의 경우, 강제불임수술과 관련하여 50-70년대 한센인 관리 시설에서 이루어졌던 강제정관절제술이나 강제인공임신중절수술 피해실태에 대한 조사가 이루어졌으며(국가인권위원회, 2005; 보건복지부, 2011), 2011년 10월 국가 대상 손해배상청구소송들이 제기되어 2017년 대법원을 통해 국가배상책임이 인정된 바 있음(대법원 2017. 2. 15. 선고, 2014다 230535, 판결).

-1999년 8월 김홍신 의원실에서는 전국 8개 정신지체장애인시설에서 83년부터 98년까지 지적장애인에 대한 강제불임수술이 시행되었으며, 미혼자를 대상으로 집단 강제수술을 시킨 뒤에 이를 은폐하기 위해 반강제적으로 결혼을 시켰다고 보고한 바 있음.

-장애인통계(보건복지부, 2019)를 통해 학대 피해 상황을 보면 62%가 거주시설에서 발생하고, 그중에 여성이 26.5%를 경험하고 있으나 구체적으로 장애여성이 경험하는 인권침해의 내용이 제대로 조사되고 있지 않음. 성과 재생산권리의 영역은 인권침해, 차별, 학대 피해로 제대로 인지되지 않고 있어 신고로 이어지기 어려움.

-보건복지부 [2020년 장애인실태조사]에 따르면 임신중절 경험이 있다고 답한 장애여성 100%가 자기 의사가 아닌 주위의 권유로 임신중절을 했다고 밝혔음. 그리고 국가인권위원회 [2019 장애인차별예방 정책모니터링 결과보고서]에 따르면 장애여성 중 원하지 않는 임신 중단 경험이 26.2%, 장애여성과 부부 대상 임신 중단에 관한 정보가 충분한가에 58.6%가 그렇지 않다, 70.5%가 정보제공이 필요하다고 보고하고 있음.

-한국여성정책연구원 [중증장애여성의 성, 재생산 영역에서 차별 경험과 인권증진 방안 연구]에 따르면, 연구 참가자(장애여성)는 자신의 성적 권리와 재생산 권리에 대한 “외부 결정”을 경험함. 예를 들어, 한 발달장애여성은 “내가 임신을 해가지고 수술을 해서, 루프를 낀 거예요, 저도 몰랐어요, 엄마는 알고 있었는데 저한테 안 알려 줬어요.”라고 말했음. 이 연구는 강제 불임과 피임 절차가 참가자들 자신의 의도와 인식과 상관없이 부모에 의해 결정된다는 것을 발견했음을 보고하고 있음.

-성폭력 피해를 경험한 경우, 강제적인 불임 및 피임시술은 재피해로 인한 임신예방을 위해 시도되기도 함. 피해자 지원 과정에서 ‘산부인과적인 예방조치’라 하며 지자체 사례회의에서 장애여성의 피임시술 지원이 공식적으로 논의되고, 이러한 지원으로 가족은 당사자 의사확인 없이 병원에 데려가는 현실이 발생하고 있음. 병원에서도 당사자는 의료인과 보호자가 면담하는 과정에서 진료실 밖에 나와있음. 피해자 지원기관에서 당사자 의사 확인 후 찾아간 병원에서는 당사자 의사를 확인해도 보호자 동의까지 전제되어야 당사자의 부동의 의사를 인정 받음.

## ② 문제의식

- 2019년 4월, 낙태죄 헌법불합치 결정이 났지만, 이후 관련 대안입법이 없어 모자보건법 14조는 여전히 효력을 발휘하고 있음.

-모자보건법 제14조 1항은 1970년 국가주도의 인구계획하에 소위 생산적인 인구조로 도움이 되지 않는다고 규정된 장애인에 대해 생명을 선별해온 국가의 인권침해 역사가 점철된 명백한 차별 조항. 그리고 여전히 현재를 살아가는 장애여성의 성과 재생산권리 및 자기결정권을 침해하는 근거로 사용됨.

-국가인권위원회는 “유엔장애인권리위원회가 장애여성을 강제불임 시술이나 낙태로부터 보호할 것을 권고했다”라며 “모자보건법 제14조는 우생학을 바탕으로 한 장애 차별적 조항으로 장애 여성 당사자의 동의 없는 강제불임 시술이나 낙태를 정당화할 수 있다는 우려가 있고 장애인을 열등한 존재로 인식하게 하는 낙인효과를 가져올 수 있어 폐지에 대해 심도 있는 검토가 필요하다”고도 밝혔음.<sup>33)</sup>

-여성가족부 운영지침에 2023년 현재까지도 모자보건법 제14조 허용사유에 근거하여 강간, 준강간 성폭력 피해로 인한 임신중지 지원이 가능하다고 나와있음. 그러나 정신상 장애로 피해 사실을 소명할 수 있는 구체적 증거 확보가 어려운 경우에는 예외적으로 모자보건법 제14조 1항에 의해 임신중지 지원이 가능하다고 명시.

-제14조 3항은 본인이나 배우자가 심신장애로 의사표시를 할 수 없을 때에는 그 친권자나 후견인의 동의로, 친권자나 후견인이 없을 때에는 부양의무자의 동의로 각각 그 동의를 갈음할 수 있다고 되어 있음.

-민법 제9조에 따라 한국에서는 여전히 ‘정신적 제약’이 있는 사람은 성년후견제도<sup>34)</sup>라는

33) [인권위 “장애인에 낙태 허용’, 모자보건법 제14조 폐지 검토해야”]. 연합뉴스. 2019.3.5.

34) 제9조(성년후견개시의 심판) ① 가정법원은 질병, 장애, 노령, 그 밖의 사유로 인한 정신적 제약으로 사무를 처리할 능력이 지속적으로 결여된 사람에 대하여 (...) 성년후견개시의 심판을 한다.

대체의사결정제도가 있음. 제14조 3항과 민법 제9조의 결합으로 성과 재생산권리 실현에 있어 ‘외부 결정’ 현상이 발생함.

-국가는 빈틈없이 당사자의 의사와 무관하게 가족, 후견인, 부양의무자 등 법적 보호자로 호명되는 다른 이에게 당사자의 권한을 정당한 절차로 부여하고 있음.

-당사자 권한에 대한 단서조항들은 모자보건법이 만들어졌던 1973년부터 장애여성이 임신의 유지 및 중단, 성과 재생산 권리 실천에 있어서 자기결정권을 배제하고, 차별하며 인권을 침해해온 역사임.

-그러나 이러한 관행에 대한 공식적 데이터나 통계는 부재함. 정부는 장애인 거주시설, 지역사회에 거주하는 장애여성의 강제불임 및 피임시술 등 재생산권리 침해에 대한 실태조사는 진행하지 않음.

-모자보건법 제14조는 낙태죄가 실효성이 없어졌기 때문에 폐지해야 하는 것뿐만 아니라 장애와 질병을 가졌다는 이유로 생명과 인권이 박탈되어왔던 그 역사를 중단하는 시작임. 더 이상 장애여성의 성과 재생산 권리가 침해될 수 없도록 반드시 폐지되어야 함.

### ③ 관련 참고자료

-국가인권위원회 결정문. 낙태죄에 관한 헌법소원(헌법 제269조 제1항, 제270조 제1항 위헌소헌)에 대한 의견. 2019.2.25.

#### [2. 낙태죄가 침해하는 기본권 > 가. 여성의 자기결정권]

-이처럼 출산은 여성의 삶에 중대한 영향을 끼치는 사안임에도, 여성 스스로 임신 중단 여부를 결정할 자유를 박탈하는 낙태죄는 경제적·사회적 사안에 관하여 공권력으로부터 간섭받지 않고 스스로 결정할 수 있는 자기결정권을 전혀 인정하고 있지 않는 것으로 보인다.

-동시에 장애, 질병, 연령, 경제적 상황, 혼인 여부, 교육 수준, 가족상태, 국적, 성적지향 등 다양한 상황에 놓인 사회구성원들이 언제 어떻게 누구와 어떠한 방식으로 아이를 낳을 것인가 혹은 낳지 않을 것인가 등의 결정권을 실질적으로 보장하는 것과 국가의 책임을 이행하는 것은 낙태의 형사처벌과는 관련이 없다.

#### [3. 형사정책적 정당성의 문제]

-1990년대 후반까지만 하더라도 국가 주도 하에 한센인에 대한 강제 불임 조치를 시행하거나, 장애인시설 등에서 장애인이나 특정 질환을 가진 환자, 부랑인 등에 대한 불임수술을 시행하도록 조장하였다는 비판을 부인하기 어렵다.

-낙태죄는 일본의 용형법으로부터 유래한 것으로, 국가의 인구 정책적 필요에 따라 작동 여부가 변화해왔고, 「모자보건법」상 우생학적 허용조건을 활용하여 생명을 선별하였다는 문제 제기에서 자유롭지 못하다는 측면에서 낙태죄의 입법목적이 정당하게 실현되었는지 수궁하기 어려운 부분이 있다.

-UN(2016), ‘모든 이들은 성과 재생산 건강권의 완전한 향유를 위한 시설, 재화, 정보 일

체에 대해 방해받지 않고 접근이 가능해야 하고, 이를 통해 개인 스스로 자유롭게 책임있는 결정을 내릴 수 있는 자율성을 보장'하도록 국가의 의무를 명시하였음.

-더불어민주당 권인숙 의원(발의년월일. 2020.10.12.), 남인순 의원(발의년월일. 2021.1.14), 이은주 의원(발의년월일. 2020.11.5)은 모자보건법 일부개정법률안을 발의함. 의원 모두 모자보건법 제14조 삭제를 발의하였음 . 그 중 권인숙 의원 발의안은 제14조2 (인공임신중단에 관한 자기결정권) 조항을 신설하였음. 그리고 해당 조항 5항에 “정보의 이해와 의사결정과정에 조력이 필요하다고 판단할 경우 임신부가 신뢰할 수 있는 사람의 조력을 요청할 수 있다”고 명시하였음.

-제6차 장애인정책종합계획(2023-2027. 관계부처 합동)에 따르면 우생학적 관점에서 장애인의 출산에 대해 혐오적 인식을 조장할 수 있는 모자보건법 제14조 삭제 추진(20.11, 정부안 국회 제출), 자기결정권 보장을 위해, 부모의 정신상태·신체질환 등으로 낙태 허용 및 부양의무자 등의 갈음하는 모자보건법 제14조 개정에 대해서 언급하고 있음.

#### ④ 정책 요구안

-모자보건법 14조 폐지 및 장애여성을 포함한 모든 여성의 성과 재생산권리 보장을 위한 법안 마련.

- '외부결정'의 차별적 관행에 대한 정책적 대안 마련 필요. 임신중지, 피임시술 등 전반적인 성과 재생산권리 실현에 있어서 장애여성의 자기결정권 우선 보장을 위한 모자보건법 내 별도 조항 신설 필요. 이어 장애여성의 자기결정과정에 있어서 법적 보호자만이 아닌 신뢰할 수 있는 사람으로 조력을 요청할 수 있는 조항 신설 필요.

-시설 및 지역사회에 거주하는 장애여성의 강제적인 불임 및 피임시술에 대한 인권침해 실태조사 실행 및 정기적인 수립 계획 명시.



## 라. 젠더기반 폭력 피해 장애여성의 시설화 방지를 위한 지역사회 지원 및 자립지원 정책 확충

### ① 현황

○ 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률에서의 보호시설은 일반보호시설, 장애인보호시설, 특별지원 보호시설, 외국인보호시설, 자립지원 공동생활시설, 장애인자립지원 공동생활시설의 6가지 종류로 구성

-장애인성폭력상담소 : 25개소(서울 4개소, 통합 3개소 포함)

-장애인성폭력피해자보호시설 : 9개소(부산, 광주, 대전, 충북, 충남, 전남, 경남, 제주)

-자립지원장애인공동생활시설 : 3개소(부산, 광주, 충북)

-체험홈 : 1개소(전남)

\*전국성폭력상담소협의회 회원 소속 기준

-장애인보호시설의 입소 기간은 2년 이내가 원칙이지만 피해 회복이 되지 않아 심리적 안정이나 치료가 필요하다고 인정되는 경우, 회당 2년 이내로 연장할 수 있다(성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제16조 1항, 시행규칙 제7조의2)

-2021년 성폭력피해자 보호소 거주자 256명 중 145명(56.64%)이 장애인으로 절반이 넘으며, 2021년 기준 보호소 3년 초과 거주 67%가 장애여성이고, 보호소 방문 장애여성 중 32.5%가 3년 이상 보호소에 거주<sup>35)</sup>하는 상황.

-비장애인 보호시설, 특별지원 보호시설, 장애인학대쉼터로의 입소시 문제는 다양한 장애에 맞는 편의시설 및 지원 부족, 학대 쉼터의 경우 긴급피난 형식이라 적적할 혜택을 받을 수 없음<sup>36)</sup>.

-“시설이 8년이 됐으면, 8년 계시는 분이, 10년 됐으면 10년, 6년 됐으면 6년 계신 분이 있는 거죠. 실제로 장애인 피해자 분들이, 계속해서 비슷한 어떤 피해 반복이 되고, 그걸 가족들이 진짜 어떻게 감당이 안 되고, 케어도 안 되기 때문에, 퇴소시기가 됐어도, 이분들을 집으로 돌려보낼려고 했을 때, 원가정에서 받지를 않는 거예요. 못 받겠다라고 한다거나 연락을 끊어버리겠다고 한다거나. 그래서 실제로 이분들을 가정으로 돌려보낼 수가 없기 때문에 계속해서 그냥 생활을 하게 하고. 그럼 어떤 상황이 발생하냐면 거의 모든 장애인 시설 정원이 꽉 차있고, 초과가 되어 있어서 그때그때 발생하는 긴급한 그 장애가 있는 피해 여성분들이 갈 데가 없는 거예요.”<sup>37)</sup>

-가정폭력과 성폭력 피해현황에서 장애여성은 비장애여성에 비해 인구 대비 폭력피해가 심각함에도, 장애여성 피해자의 상담 시설은 이용 수요에 비해 공급이 상대적으로 매우 부족함. 여성가족부의 [2021년 여성폭력실태조사]에 따르면, 장애여성 가운데 배우자나 연인 등으로부터 신체적·성적·정신적·경제적 폭력 및 통제 피해를 평생에 한 번이라도 경험한 비

35) 성폭력상담소 보호시설 운영실적(여성가족부). 2021.

36) 여성장애인 지원과 권리, 현실 그 너머. 피해자 지원을 중심으로. 경남여성장애인연대. 서혜정. 2023.

37) 서울특별시, 2017, <폭력피해여성 지원기관의 장애여성 지원 실태 및 지원 방안>

율은 22.2%로, 같은 피해를 경험한 비장애여성은 15.9%에 비해 높은 상황임. 그러나 전체 성폭력/가정폭력 상담소 412개 중 장애여성 상담소는 32개소로 7.76%에 불과함<sup>38)</sup>.

## ② 문제의식

-일반 보호시설 입소자 중 다수가 장애여성이며, 지역사회 자립 지원이 부재함. 이로 인해 퇴소 후 적절한 지원 체계나 이용할 수 있는 자원이 부족하여 장애인 피해자가 오랫동안 보호시설에서 머무르며 장기시설화되고 있음. 더불어 새로운 피해자가 보호시설에 입소하기 어려운 현실<sup>39)</sup>을 만들고 있음. 이는 여러 연구조사를 통해 확인할 수 있음.

-보호시설을 퇴소하는 장애여성의 자립지원 뿐만 아니라 지역사회에 거주하는 장애여성 피해자의 자립지원도 중요하게 사회적으로 가시화될 필요가 있음.

-장애인인권침해예방센터 연구조사를 보면 2015~16년까지 장애인학대신고자 중 거주형태를 응답한 상담에서 재가 57%, 시설거주 17.8%로 재가장애인이 더욱 많은 학대경험을 하고 있는 것으로 나타나고 있음. 학대행위자와의 관계에도 가족 및 친인척이 전체 767건 중 243건으로 가장 높은 비율을 차지하고 있음.

-이와 같이 원가족에 의한 인권침해가 심각한 현실에서 탈가정하는 장애여성이 적지 않음. 그러나 탈가정 이후 대안이 없고, 보호시설에 입소하기 원하지 않는 지지적 지원체계 및 자원망이 부재한 장애여성은 고시원, 쪽방, 노숙 등 불안정한 주거 형태의 삶을 살게 됨. 해당 조건에 놓여있는 장애여성 피해자에 대한 지역사회 내 자립 지원 제도 및 정책이 절실함.

-사건 지원 이후 지역사회로의 안정적인 복귀를 위한 연계 및 쉼터, 주거, 독립지원은 여전히 공백으로 남아있어 사건이 발생했던 가정 혹은 장소로의 복귀를 반복하고 있음. 이로 인해 당사자가 의지가 있어 폭력의 중단을 요구하고 조력을 요청하는 경우도 사건 지원 과정에서 거주, 직업 등을 갖기 위한 자립지원의 부재로 지역사회로의 안정적인 정착이 어려움.

## ③ 관련 참고자료

-〈2019 장애인차별예방 정책모니터링 결과보고서 - 장애여성의 교육, 고용, 재생산, 폭력을 중심으로〉. 국가인권위원회. 2019

-장애여성 폭력 피해자 지원 정책 또는 사업에 대한 전반적인 평가에서 종사자 보수 교육을 통한 역량 강화와 장애아동, 청소년 성인권교육(폭력 예방교육) 강화 정책에 대한 평가가 긍정적인 반면, 장애인 자립지원 공동생활시설과 여성장애인 전담 보호시설, 여성장애인 전담 상담소 등 시설 확대 정책에 대한 평가는 부정적이었다.

-폭력피해 장애여성을 위한 정책 및 서비스 중요성 인식에서 종사자들은 폭력 피해 장애여성

38) 배우자·연인의 폭력, 장애여성이 더 많이 당했다. 한겨레. 2022.8.29

39) 서울특별시, 2017, 〈폭력피해여성 지원기관의 장애여성 지원 실태 및 지원 방안〉

을 위해 상담소, 보호시설 운영지원 확대와 장애인 자립지원 공동생활시설이 중요하고 시급한 정책으로 인식하고 있었고, 폭력피해 장애여성 지원시 겪는 어려움으로는 장애인전담보호시설 부족, 종사자의 열악한 처우, 홀로서기를 위한 자립지원체계 부족을 들었다.

-한편 폭력 피해 장애여성의 안전한 보호 및 자립을 위하여 장애인전문 성·가폭 보호시설 확대와 장기근속을 위한 종사자 처우개선(임금 인상 등) , 퇴소 후 자립지원이 가장 우선시 되어야 하는 것으로 나타났다.

#### ④ 정책요구안

-절대적으로 부족한 장애인성폭력상담소, 보호시설, 자립지원 시설 확충 필요. 지역별 각 1개소 이상 젠더기반 폭력 장애여성을 위한 자립지원공동생활가정과 체험홈 확충

-젠더기반폭력 장애여성이 시설 퇴소, 탈가정 이후 지역사회에 생활할 수 있는 독립적인 형태의 주거보장 등의 구체적인 지원제도 및 정책을 정부·지자체에서 적극 수립

-한국정부가 2021년 발표한 탈시설 로드맵에 보호시설 이용/폭력피해 장애여성의 지역사회 자립 및 완전한 사회참여 보장을 위한 방안 적극 포함 및 계획 수립

## 마. 장애여성 성폭력 피해자 권리보장 체계 모니터링 및 내실화

### ① 현황 및 문제의식

-2013년 6월 「성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 개정을 통해 정부는 성폭력 피해 아동·장애인에게 진술조력인을 지원하기 시작하였음. 진술조력인은 정신건강의학, 심리학, 특수교육학, 언어병리학 등 아동·장애인의 심리 및 의사소통 관련분야의 전문성이 있는 자 중 법무부장관이 정한 소정의 교육을 이수하고 진술조력인 자격을 부여받은 사람들을 말함.

-정부는 진술조력인은 조사 또는 증언 시 피해자의 옆에서 피해자가 심리적 안정감을 가지고 편하게 진술할 수 있도록 환경을 조성하고, 피해자가 쉽게 질문을 이해하고 수월하게 진술할 수 있도록 의사소통을 중개, 보조하여 실체진실 발견에 기여하고 피해자의 2차 피해를 방지한다고 밝혔음.

-이와 같은 제도적 보장하에 장애여성 피해자 진술시 피해자변호사, 진술조력인, 진술속기사, 진술분석가, 수어통역사 등이 배치됨.

-현행 제도가 오랜 기간 진행되었음에도 불구하고 피해자변호사, 진술조력인, 진술분석가에게 장애인 피해자 이해, 장애 및 인권감수성에 대한 양성 및 보수교육 과정, 필요한 정보 제공 등이 제대로 되고 있는지 모니터링 및 실태조사가 진행, 어떻게 선발되고 양성되는지 등 공개되는 내용이 부재하여 제대로된 지원이 현장에서 이뤄지고 있는지 평가하기 어려움. 그러나 장애여성성폭력 상담소는 피해자 지원시 해당 지원체계를 직접 경험하기 때문에 우려 및 고민점은 있음.

-진술조력인은 피해자가 피해 진술 하기 전 2-30분정도 면담 하고 의사소통을 보조/중개를 함. 이런 과정만으로 장애여성 특히, 지적장애여성 피해자의 피해경험의 맥락에 대한 이해에 기반하여 조력하는 것은 현실적으로 한계가 있음.

-진술분석보고서의 경우, 장애여성 피해자의 진술에 대해 '진술신빙성 없음'으로 보고가 나오는 경우가 적지 않으며, 진술분석보고서가 혐의없음(증거불충분)의 주요 근거가 되는 현실임. 장애여성 진술의 맥락적 이해에 기반하여 분석되고 있는지 제대로 확인하고 평가하기 어려움.

-농인/청각장애여성 피해자를 위한 수어통역도 제도적 미비점이 많음. 수사법적 과정에서 요청시 수어통역이 기본 배치되지만 매번 다른 수어통역사가 의사소통 조력을 하는 것은 근본적으로 변화가 필요함. 의사소통 조력 이전에 성폭력 피해자 지원이라는 관점이 주요하게 전제되어야 함. 매번 다른 수어통역사가 배치되는 방식이 아니라 수사 시작단계부터 마무리할 때까지 피해자의 맥락을 이해하고, 장애 및 성인지적 관점에 기반한 전담 수어통역사 배치가 매우 중요. 그러나 정부 보조금에서 수어통역사 지원을 위한 별도 항목이 책정되어 있지 않음. 이로 인해 개별 상담소가 지자체와 협의하여 지원하는 상황임. 따라서 언제든 농인/청각장애여성 성폭력 피해자 지원 필요시 보조금 사용 가능한 제도 역시 마련 필요함.

-이와 같이 피해자 권리보장의 의미로 지원되는 제도들이 제대로 실행되고 있는지 평가하기 어려운 현실에서 장애여성 성폭력상담소는 성폭력 방지법에 근거하여 공식적 지원을 하

고 있음에도 불구하고, 피해 진술시 정당한 지원자로서 위치하기 어려움. 법적 보호자나 대리인이 아니라는 이유로 제3자라 칭해지기도 함.

-그로 인해 장애여성 성폭력상담소에서 피해자 진술 시 동석하겠다고 하면 해바라기센터, 수사관 등 모두 난색을 표함. 그리고 진술 중간 수사관, 조사관, 피해자 변호사 등 질문 내용 재확인 및 추가 질문 논의하는 시간에 성폭력상담소 활동가는 배제되기도 함.

-피해자를 지속적으로 만나고 소통하며 조력하고 있음에도 불구하고 장애여성 성폭력상담소의 위치와 역할은 수사법적 과정에서 중요한 요소로 반영되지 않음. 이러한 과정에 참여하기 위해서는 사전에 해바라기센터, 수사관과 협의한 긴장감을 가지고 왜 참여해야 하는지를 피력하는 과정이 피로도 높게 전제되어야 함.

## ② 정책요구안

-장애인 성폭력상담소 지원의 제도적 보장 실질화 및 피해 진술시 참여권, 의견개진권 보장

-피해자 변호사, 진술조력인, 진술분석가에게 장애인 피해자 이해, 장애 및 인권감수성에 대한 양성 및 보수교육 과정, 필요한 정보 등의 제공이 제대로 되고 있는지 모니터링 및 실태조사 계획 수립

-수사기관의 장애여성 성폭력 상담소와 협력적 파트너십 강화 필요

-피해자 변호사와의 협력적 파트너십이 가능한 무료법률지원사업 예산 증액

## 바. 장애아동·청소년 성인권교육 사업 폐지 철회 및 예산 증액

### ① 현황

-여성가족부는 「학교보건법」에 따른 의무교육으로서의 폭력예방교육과 보건복지부에서 진행하는 발달장애인 성교육과의 유사·중복성, 지자체 수요 감소를 이유로 장애아동·청소년 성인권교육 예산은 전액삭감하고 사업을 폐지하였음.

-폭력예방교육은 비장애 학생 참여가 높아 장애학생이 고려되지 않으며, 일회성 교육인 경우가 많음. 보건복지부 발달장애인 성교육은 시·청각, 지체 등 다양한 장애학생의 참여는 보장되지 않음. 따라서 다양한 장애학생을 포괄하며 10회기 정도의 지속교육을 진행하는 장애아동·청소년 성인권교육이 폭력예방교육, 발달장애인 성교육과의 유사·중복성은 전무함.

-여성가족부의 지자체 수요감소는 전혀 근거없는 주장임. 최근 3년간 교육 현황을 보면, 장애아동·청소년 성인권교육 신청은 매해 늘고 있으며, 예산 부족으로 수요대비 충족을 못하고 있는 상황임.

년도	신청그룹	진행그룹
2021년	425	154
2022년	660	157
2023년	814	158

2023년 총 27개 지역운영 기관 수요 현황 조사. 응답기관 12개소.  
지역분포 현황 : 충북·충주, 경기·성남, 울산, 대전, 인천, 제주, 경북·구미, 충남·아산, 천안, 부산 등

-최근 3년간 장애아동·청소년 성인권교육 신청 그룹수는 약 2배 가까이 늘었으며 그 효과성을 증명하고 있음. 2023년의 경우, 장애아동·청소년 성인권교육 신청그룹 814개는 진행그룹 158개 대비 비율이 무려 515%에 이룸.

-장애아동·청소년 성인권교육은 오히려 예산 부족으로 지역 운영기관 당 평균 10~22개 그룹만 진행할 수 있어 수요대비 충족을 못 하고 있는 상황임.

### ② 문제의식

-성인권교육을 제도적으로 보장하지 않겠다는 것은 장애아동·청소년이 교육받을 권리인 시민권을 박탈하는 것임.

-2022년 장애아동·청소년 성인권교육 사전·사후 의식변화 및 만족도조사 결과보고서(2023. 한국양성평등교육진흥원)에 따르면 장애아동·청소년 성인권교육 만족도는 4.77점(5점 만점)으로 매우 높은 결과를 보이고 있음. 그러나 아직도 장애아동·청소년 성인권교육 참여 경험이 없는 경우가 27.4%에 달하고 있음.

-장애아동·청소년 성인권교육은 장애학생들이 성적 주체로서 내가 가진 성적권리가 무엇인지 이해하고, 자기결정권, 사생활, 성과 재생산권, 평등한 관계 맺기 등 필요한 내용을 토

론하고 배우는 유일한 현장이며 시민권 보장을 위해 필수적인 교육임.

-여성가족부는 실제 상황을 반영하지 않은 근거로 장애아동·청소년 성인권교육 사업 폐지하였음.

-장애아동·청소년 성인권교육은 전사회적으로 이슈화되었던 도가니 사건 이후 사회적 요구와 국가 책임의 결과, 장애 학생에 대한 정부의 종합대책 결과 중 하나로서 실행되었음. 다양한 장애학생들의 참여권 보장, 차별 없는 포괄적 성교육을 지향하며 성적권리 보장을 목표로 10년 넘게 진행하였음.

-장애학생들이 성적 주체로서 자신의 목소리를 내고, 학부모, 특수/교사들도 장애 학생의 성적권리 보장을 위해 함께 배우며 공동의 역량을 강화해온 역사임.

-성폭력·인권침해의 문제를 가해자와 피해자 개인의 문제로만 해석하고 개인의 변화만을 요구하는 징계/교육/상담과 같은 방식은 한국사회의 교육과 학교문화의 구조적인 문제를 파악하고 변화에 이르기엔 어려운 한계가 있음. 문제를 해결하는 과정에서 '폭력' 프레임 외 다른 방식의 문제접근과 해결방식이 부재하고 폭력을 행사하는 환경의 변화에 대한 고민을 놓치고 있는 현실임.

-따라서 유사·중복성, 지자체 수요감소를 이유로 성인권 교육을 폐지할 것이 아니라, 다양한 학생들의 층위와 조건을 고려하여 여러 형태의 성인권교육, 성평등교육, 인권교육, 폭력 예방교육 등이 진행되어야 함.

### ③ 정책요구안

-장애아동·청소년 성인권교육 사업 폐지 즉각 철회

-장애학생의 포괄적 성교육을 위해 현장의 특성과 목적에 맞게 일관된 정책으로 예산 증액

-장애아동·청소년의 포괄적 성교육 권리 보장

## 사. 장애인 정책 전반에 장애여성의 참여, 성인지 통계와 성인지 예산 수립, 성별영향평가 반영

### ① 현황 및 문제의식

-여성가족부가 한국여성정책연구원에 연구용역을 의뢰해 진행한 [2021 여성폭력 실태조사] 보고에 따르면, 장애여성과 결혼이주여성이 처한 실태 전반을 파악하는데는 한계가 있었음. 조사 대상이 적었음. 2022년 9월22일부터 10월22일까지 진행된 조사에 응한 전국 19살 이상 여성 7,000명 중 장애여성은 1.9%(133명), 결혼이주여성은 2.2%(152명)에 그쳤음. 조사 보고서를 작성한 연구진도 “이들 취약계층의 폭력 피해율을 더 정확하게 파악하기 위해 이들이 (조사 대상에서) 차지하는 비율을 더욱 늘리는 방안이 검토돼야 한다”고 제안했음.<sup>40)</sup>

-성인지 통계 조사 시 장애여성, 이주여성 등 소수자 여성이 조사 대상에서 차지하는 비율 자체가 적은 것은 근본적인 문제임.

-국가인권위원회 [2019 장애인차별예방 정책모니터링 결과보고서]에 따르면 폭력피해와 정책(자문, 심의, 의결 등 위원회) 과정에서 장애여성의 참여는 적절했다에 64.5%가 그렇지 않다고 답변하였음.

-여성이라 하더라도 장애, 성별 정체성, 인종, 국적 등에 따라 피해 경험이 다름. 젠더 기반한 폭력 피해 실태를 파악할 때 다양한 요인들을 충분히 고려하고 조사해야 함.

-2022년 유엔 장애인권리협약 대한민국 제2·3차 병합 보고에 대한 최종견해에 따르면 “장애여성과 여아의 권리를 모든 성평등 법률, 특히 제3차 양성평등기본계획(2023-2028)에 주류화하고, 성인지 관점을 장애정책과 프로그램에 주류화하며, 성평등 및 장애 관련 법과 프로그램 기획 및 이행에 있어 장애여성 및 여아와의 협의와 효과적인 참여를 보장할 것”이라고 권고하였음.

-성차별적인 문제를 해소하고 성평등한 사회구조를 형성하기 위해 중앙행정기관 및 광역자치단체에서 시행하는 사업을 중점으로 2005년부터 성별영향평가제도를 본격적으로 도입하기 시작함. 그리고 2011년 「성별영향분석평가법」을 제정하였고, 2012년에는 법령, 조례, 규칙 등에 대해서도 성별영향평가를 실시함으로써 성별영향평가의 범위를 확장하였음.

-서울특별시의 경우, 2019년에 「서울특별시 성별영향평가 조례」를 제정함. 따라서 서울시는 정책을 수립·시행함에 있어 성평등 확보를 위한 대책을 강구해야 하며 이는 시장의 책무임을 분명히 함. 그리고 성별영향평가의 결과를 서울시의 정책 및 사업은 물론 성인지 예산서 및 성인지 기금운용계획에 반영하여야 함을 명시함. 또한 성인지 예산제가 성차별을 개선하고 성평등을 증진하는데 실효성이 향상될 수 있도록 「서울특별시 성인지 예산제 실효성 향상 조례」를 2020년 12월 31일 제정하였고, 2021년 1월 1일에 본격적으로 시행함.

-그러나 위와 같은 취지의 제도도 성평등 정책 후퇴와 함께 각 정부부처 및 지자체는 성

40) 배우자, 연인의 폭력, 장애여성이 더 많이 당했다. 한겨레. 2022.8.29



인지 예산을 삭감하고 있는 현실임. 더불어 장애인 관련 정책의 경우 성별영향평가와 그에 따른 성인지 예산 수립 반영은 거의 전무함. 대표적 예시로 보건복지부에서 실시하고 있는 「장애인실태조사」의 경우 사회인구학적, 장애유형별, 보건 및 교육, 경제적, 복지서비스 이용 및 욕구 등의 특성에 관한 실태를 파악함으로써 장·단기 장애인복지정책을 수립·시행할 수 있는 기초자료로 활용하는 것을 목적으로 하고 있으나, 성별에 따른 실태파악에 대한 분석은 장애여성의 결혼과 출산·양육에만 국한되어 문제임.

-현재 한국정부는 성주류화를 기반으로 한 젠더 폭력 피해자에 대한 통합적 지원이 아닌 사후 조치에만 집중되어 있음. 국가승인통계인 가정폭력 실태조사와 성폭력 실태조사가 3년 주기로 진행되나 장애인 응답자에 대한 통계결과가 분리되어 있거나 그에 대한 분석 결과가 별도로 제시되어 있지 않고 있음<sup>41)</sup>.

-2022년 유엔 장애인권리협약 대한민국 제2·3차 병합 보고에 대한 최종견해에 따르면 우려와 함께 “장애인 관련 활동을 기획·이행하기 위한 인권적 장애모델 기반의 성인지예산 부족”에 주목하며 “일반적인 장애 문제와 관련된 프로그램 및 활동이 젠더 관점에 입각하여 계획되고 예산이 수립되도록 보장할 것”을 권고하였음.

## ② 정책요구안

-성별영향평가를 실행함에 있어 장애인 관련 정책 수립에 있어서도 ①성별에 따른 실태파악 ②성별 수혜분석 ③성별영향평가 결과에 따른 정책개선 등이 마련될 수 있는 방안 마련.

-성평등 원칙을 실현하기 위하여 장애인 관련 정책 수립에 성인지적 예산 배정을 위한 실제적인 방안 마련

-성평등을 실현함에 있어서 단순히 ‘양성평등’만으로 전제하여 현 사회가 가지고 있는 이분법적 성별규범을 강화하는 강화하지 않아야 함. 성인지 통계와 성인지 예산수립 및 성별영향평가에 장애, 이주, 청소년, 성소수자, 난민 등 다양한 정체성을 가진 이들이 배제되는 문제가 발생하지 않도록 하는 복합적·교차적 관점에 기반한 제도 및 정책 마련 필요

41) 2019 여성장애인 폭력피해자 지원을 위한 정책방안(한국장애인개발원)



## 가정폭력·스토킹·데이트폭력 분야

최유연(한국여성의전화 여성인권상담소 소장)

가정폭력, 데이트폭력, 스토킹 등 여성에 대한 폭력은 여성의 생명권과 생존권을 위협하는 심각한 인권침해인 동시에 사회적 범죄행위이다. 또한 대부분의 가해자가 남성, 피해자는 여성이라는 점에서 ‘성별화된 범죄<sup>42)</sup>’이며, 여성폭력이자 젠더폭력이다. 특히 파트너 관계에서 발생하는 사건이 대부분을 차지하며 매우 친밀한 관계의 상대에 의해 일상적인 공간에서 발생한다.

여성에 대한 폭력은 한 개의 유형에 한정되어 발생하지 않고, 복합적으로, 때로는 연속적으로 나타난다. 그러나 분절된 여성폭력 지원제도는 다양한 범죄 유형으로 변화·발전하는 여성폭력의 특성을 반영하지 못해 피해자 지원에 사각지대를 만들어 낸다. 명백히 사회적 범죄이자 성별화된 폭력임에도 불구하고 데이트폭력을 “데이트폭력”으로 규율할 수 있는 법·제도가 없으며, 스토킹처벌법 또한 협소한 정의 등 많은 한계를 가진다.

「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(약칭: 가정폭력처벌법)은 1997년 제정 당시부터 본회가 제안한 법안과 다르게 구성되어 한계점을 가진 채 시행되었다. 가정폭력처벌법은 가정 유지 관점의 목적 조항으로 인해 법 전반의 패러다임이 가정의 유지와 보호에 초점이 맞춰져 있다. 이로 인해 가정폭력 가해자에 대한 제대로 된 처벌이 이루어지지 않고, 피해자에 대한 2차 피해가 지속 발생하며, 가정폭력을 근절하는 데 있어 가장 큰 걸림돌이 되고 있다.

윤석열 정부는 “신고부터 피해회복까지 5대 폭력(권력형성범죄, 디지털성범죄, **가정폭력, 교제폭력, 스토킹범죄**) 피해자 보호강화”를 국정과제로 삼고 있다. 그러나 2022년 한 해 만도 남편이나 애인 등 친밀한 관계의 남성 파트너에 의해 살해된 여성<sup>43)</sup>이 최소 86명, 살인 미수 등으로 살아남은 여성은 최소 225명, 최소 1.17일에 1명의 여성이 남편이나 애인 등 친밀한 관계의 남성 파트너에 의해 살해되거나 살해될 위험에 처해있는 것으로 나타났다.

42) 대검찰청, 「범죄분석」 2021 가정폭력범죄 범죄자 남성 90.6%, 피해자 여성 86%

경찰청, 2022 데이트폭력 범죄 처리현황 피해자 여성 76.6%

경찰청, 2022 스토킹 수사결과 가해자 남성 81%, 피해자 여성 81%

43) 한국여성의전화는 2009년부터 언론에 보도된 사건 분석을 통해 혼인이나 데이트 관계 등 친밀한 관계의 남성 파트너에 의한 여성살해 통계를 발표하여 여성에 대한 폭력의 심각성을 사회적으로 알리는 활동을 하고 있다.

이렇게 여성들이 매일 목숨을 잃거나 위협받고 있음에도 피해자 보호의 가장 우선 조건인 제대로 된 가해자 처벌을 위해 필요한 법 제·개정안은 여전히 국회에 계류 중이다. 21대 국회에서 발의되었던 가정폭력처벌법의 목적조항 개정, 상담조건부 기소유예 폐지, 체포우선주의 도입, 긴급임시조치 위반시 형사 처벌 규정 마련, 가정보호사건 송치 기준 마련, 피해자의사존중 삭제 등은 논의조차 되지 못하고 폐기될 수순이다. 데이트폭력 입법안도 독립된 법률 제정 2건과 「가정폭력처벌법」을 개정해 데이트폭력을 가정폭력 범위에 포함하는 법안 2건이 발의되었으나 역시 국회에 계류 중이다. 스토킹처벌법은 반의사불벌조항이 삭제되고, 보호법이 제정되는 성과는 있었지만 협소한 스토킹의 정의, 스토킹 피해자의 범위 문제, 피해자 신변보호조치 제도의 미비점 등으로 인해 여전히 피해자의 안전이 보장 받지 못하고, 가해자 처벌이 제대로 이루어지고 있지 않다.

가정폭력, 데이트폭력, 스토킹을 5대 폭력으로 규정하고 국정과제로 추진하겠다는 윤석열 정부는 여성폭력 피해자 지원 및 성평등 정책을 총괄하는 여성가족부 폐지를 지속적으로 시도하고 있으며, 2024년 예산안에서는 여성폭력 방지 및 피해자 지원 예산을 대폭 감축하는 등 여성 정책 전반을 심각하게 후퇴시키고 있다. 오랫동안 용인되어 온 여성폭력의 해결은 이제는 단호히 대응하겠다는 사회적 메시지와 실행에서 시작되는 것으로, 가해자에 대한 제대로 된 처벌이 그 첫걸음이라 할 수 있다. 하지만 정부와 국회는 실효성이 담보되지 않은 정책과 법안을 내놓으며, 일관된 '의지 없음'으로 문제를 해결하기는커녕 '문화'가 되어버린 여성폭력과 성차별적 인식을 키우는 데 일조하고 있다.

여성폭력 피해자들은 지금, 이 순간에도 법·제도의 공백과 제약으로 폭력 피해를 경험하고 있다. 22대 국회는 여성폭력 근절을 최우선 과제로 삼고 성평등한 사회로 나가는 데 함께 해야 한다

## 2024년 총선 정책과제 - 가정폭력, 데이트폭력, 스토킹 분야

1. '가정 보호'가 아닌 '피해자 인권' 중심으로 「가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 전면 개정

1-1. 폭력이 있음에도 가정이 유지되어야 하는가?

- 「가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 목적조항 개정
- 가정보호사건의 명확한 송치 기준 마련

1) 현황 및 필요성

○ 현 「가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 목적조항은 '가정폭력 범죄로 파괴된 가

정의 평화와 안정을 회복하고 건강한 가정을 가꾸며 피해자와 가족 구성원의 인권을 보호함을 목적으로 한다. 이 조항으로 인해 가정폭력처벌법 전반의 패러다임은 가정의 유지와 보호에 초점이 맞춰져 있다.

○ 가정폭력 피해자 중 0.8%만이 경찰에 신고한다.<sup>44)</sup> 2022년 한 해 동안 가정폭력으로 112에 신고된 225,609건 중 입건 처리된 건수는 44,816건에 불과하다. 단 19.8%만이 입건 처리되는 것이다. 입건 처리된다고 해서 모두 처벌로 이어지는 것도 아니다. 2018년부터 2022년까지의 가정폭력 신고건수 대비 평균 기소율은 6.2%에 불과하다.<sup>45)</sup> 가정폭력 범죄는 사실상 형사 처벌되지 않는다는 것을 의미한다.

〈가정폭력 수사결과 및 사법처리 현황〉<sup>46)</sup>

구분	신고건수(건)	검거건수(건)	검거인원(명)						
			계	기소			불기소	가정보호사건	기타
				소계	구속	불구속			
'18년	248,660	41,905	43,576	11,778	355	11,423	16,431	14,689	678
'19년	240,439	50,277	59,472	15,422	490	14,932	21,592	21,228	1,230
'20년	221,824	44,459	52,431	13,100	330	12,770	18,437	19,379	1,515
'21년	218,680	46,041	53,985	16,364	410	15,954	10,507	24,867	2,247
'22년	225,609	44,816	52,146	14,997	496	14,501	9,789	25,319	2,041

\* 불기소계: 혐의 없음, 기소유예(상담조건부, 교육조건부, 기타) 죄가 안 됨, 공소권 없음, 각하

○ 검찰에 접수된 가정폭력 사건은 형사 처벌 대신 상당수가 가정보호사건으로 처리된다. 2022년 가정폭력으로 검거된 인원 52,146명 중 48.6%가 가정보호사건으로 처리되었으며, 가정보호사건으로 송치된 사건의 약 46.9%는 불처분 되었다. 처분을 받더라도 대부분은 상담위탁(49%) 및 사회봉사·수강명령(28.1%) 위주이다. 이에 반해 접근행위금지는 0.5%에 불과하고 전기통신이용 접근행위금지 및 친권행사 제한, 감호위탁은 전혀 이루어지지 않았다. 보호사건 중 가장 많은 비율을 차지하는 죄명은 상해·폭행 74.6%로 심각한 폭력이 있어도 형사 처벌되지 않고 불처분 되거나 상담위탁 등 보호처분 되는 것이다.<sup>47)</sup>

○ 가정보호사건은 가정폭력처벌법에 근거해 가정폭력 범죄를 형사 처벌하는 대신 가정법원이 접근 제한·보호관찰·치료위탁 같은 보호처분을 결정하는 제도다. 가정폭력처벌법 제9조 및 제12조에 따르면 검사와 법원은 가정폭력 사건을 '가정보호사건'으로 가정법원 및 지방법원으로 송치할 수 있다. 이때 가정보호사건 송치 기준은 '사건의 성질·동기 및 결과, 가정폭력행위자의 성행 등을 고려'한다는 모호한 기준만 제시하고 있을 뿐이다.

44) 여성가족부, '2022년 가정폭력 실태조사', 2022.

45) 권인숙 의원실, '2023년 경찰청 제출자료', 2023.09.

46) 권인숙 의원실, '2023년 경찰청 제출자료', 2023.09.

47) 대법원, 「2022 사법연감」 (2019).

○ 한국가정법률상담소의 2018년 상담위탁 받은 가정폭력 가해자 분석 결과를 보면 배우자의 목을 조른 경우 13.3%, 칼이나 흉기로 위협한 경우 21.9%, 담뱃불로 지지거나 칼이나 흉기를 휘두른 경우가 21.6%로 형사 처벌이 필요한 중대 사건으로 분류될 만한 사건임에도 불구하고 상담위탁 보호처분 되고 있다. 보호처분은 가해자에게 가정폭력이 처벌되어야 할 범죄가 아니라 상담과 교육으로 교정이 가능한 행위 정도로 인식하게 하는 문제점이 있다. 가정폭력가해자에 대한 보호처분을 폐지하고, 가정폭력사건을 형사적 범죄로 인정하여 실질적인 조사와 처벌이 이루어지도록 개정해야 한다.

## 2) 정책 과제

○ 「가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제1조 목적조항을 ‘가정폭력 범죄의 형사 절차에 관한 특례를 정하고, 가정폭력 범죄의 피해자와 가정구성원의 안전을 도모하고 인권을 보장함을 목적으로 한다’로 개정

- 가정폭력 사건, 형사처벌로 일원화. 가정보호사건으로의 처리 절차 폐지
- 보호처분 폐지 전까지 가정보호사건의 명확한 송치 기준 마련
- 가정보호사건 송치 시 피해자에게 처분 이유 고지

### 1-2. 가정폭력 가해자에 대한 분명한 처벌

#### - 상담조건부 기소유예 폐지와 가정폭력 범죄자 체포우선제도 도입

##### 1) 현황 및 필요성

○ 가정폭력은 인간의 존엄성을 해치는 중대하며 심각한 사회 범죄이므로 다른 범죄와 같은 기준으로 엄격히 대응하고 처벌해야 한다. 가정폭력만 예외적으로 처벌 없이 상담을 조건으로 기소유예를 하는 것은 형사사법 체계에서 형평성에도 어긋나며, 피해자를 다시 폭력 상황에 내모는 것이다.

○ 「가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제9조의2는 ‘가정폭력행위자의 성행 교정을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 상담조건부 기소유예를 할 수 있다’고 명시하고 있다. 이 조항으로 인해 가정폭력 가해자는 상담을 조건부로 가정폭력 범죄에 대한 처벌을 면제받을 수 있다. 가정폭력 가해자의 상담에 대한 모니터링과 사후 조치도 제대로 이루어지지 않는다는 점 역시 문제적이다. 가해자가 출석 불응, 불성실 상담 등으로 임할 경우, 검찰청에 통보하도록 하고 이때 검사는 가해자에게 공소를 제기하거나 가정보호사건으로 처리한다고 하지만, 법무부 관계자에게 확인한 결과 실제로 이런 경우는 소수에 불과하다고 밝혔다.<sup>48)</sup>

48) “박경미 ‘상담조건부 기소유예, 가정폭력 가해자 처벌 무력화’”, 공감신문 (2017. 11. 1).  
기사링크: <https://www.gokorea.kr/news/articleView.html?idxno=30350>

○ 가정폭력 범죄 발생 시 가해자를 현행범으로 체포하여 신속하게 격리해야 한다. 2022년 가정폭력으로 구속된 사람은 496명으로 사건처리 인원의 0.95% 뿐이었고 신고건수 대비 구속률도 0.2%였다. 미국의 경우 가정폭력 가해자를 현장에서 체포했을 때 가정폭력 재범 가능성이 10% 이상 감소하였다는 연구 결과에 따라 1980년대에 가정폭력 가해자 체포를 의무화하는 법을 미국 대부분의 주에 도입하였다.<sup>49)</sup> 한국은 2020년 경찰 응급조치 사항에 '현행범인 체포'를 명시하여 가해자를 신속하게 피해자로부터 격리할 수 있게 하였으나, '도망 또는 증거인멸의 염려' 등 체포 필요성 요건의 문제로 적극적으로 시행되고 있지 않다. 가정폭력은 재범위험성이 높고 피해자의 안전과 직결되는 범죄이기 때문에 현행범체포가 적극적으로 이루어질 수 있도록 요건을 마련하여야 한다.

## 2) 정책 과제

- '상담조건부 기소유예' 전면 폐지
- 가정폭력 사건 현장에서 '가정폭력 범죄자 체포우선제도' 도입

### 1-3. '친밀한 관계 내 여성폭력' 관련 법안 마련

#### 1) 현황 및 필요성

○ 데이트폭력은 가정폭력과 마찬가지로 대표적인 젠더 기반 여성 폭력이다. 현재 여성폭력 피해자 보호 및 지원과 관련해서는 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」, 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「스토킹방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 등 각 개별법으로 규정되어 있다. 이에 적용되는 법에 따라 여성폭력 피해자에 대한 지원은 차이가 있으며, 개별법에 적용되지 않는 유형의 여성폭력의 경우 피해자 지원의 사각지대가 발생한다.

○ 한편, 데이트폭력이 사회적으로 문제가 되면서 가정폭력처벌법의 구조를 따른 별개의 '데이트폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법안'이나, 가정폭력, 스토킹처벌법 등 관련 법에 데이트폭력을 끼워 넣는 형태의 개정안이 발의되기도 했다. 그러나 이러한 방식의 입법은 기존 여성폭력 관련 법·제도의 한계를 되풀이할 우려가 크다. 엄연한 범죄임에도 가해자를 형사 처벌하지 않을 수 있게 하거나, 범죄자를 처벌해야 할 국가적 책임을 피해자에게 돌리는 방식으로 작동하는 것이 주요한 문제다. 가정폭력범죄를 형사 사건이 아닌 가정보호사건으로 처리할 수 있으며 이 경우 '피해자의 의사를 존중'한다는 조항, 이제야 개정된 스토킹처벌법에 잔존했던 반의사불벌죄 등이 그 예이다. 이외에도 산재한 기존 법안의 문제점을 개

49) 한국여성인권진흥원, 「해외 가정폭력방지 법 정책 및 활동-미국, 영국, 호주」 (2013).

선하지 않은 채 유사한 법안을 양산하는 것은 여성폭력 근절도, 피해자의 존엄과 인권 보장도 실현하지 못할 우려가 크다.

○ 폭력의 특성을 반영한다면 현실적으로는 데이트폭력과 가정폭력 모두를 아우를 수 있는 방식으로 입법방향을 잡는 것이 맞을 것이다. 이 경우, 혼인 및 혈연관계를 중심으로 협소하게 설정되어 있는 가정폭력처벌법의 ‘가정구성원’의 범위를 친밀한 파트너 또는 그 외 친밀한 관계 등 어디까지 확장할 것인지 논의가 필요하며, 회복 및 가해자 교정에 맞추어져 있는 목적조항 개정 및 가해자 처벌 강화 등 가정폭력방지법의 전면 개정이 반드시 전제되어야 한다.

## 2) 정책 과제

○ 데이트폭력 등 친밀한 관계 내 여성폭력 처벌 및 피해자 지원 절차를 규정하는 관련 법률 마련

## 2. 형사처벌에 대한 의사결정의 책임을 피해자에게 전가하는 ‘피해자 의사존중’ 삭제

### 1) 현황 및 필요성

○ 「가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제9조에 따르면 검사는 피해자의 의사를 존중하여 가정폭력 범죄를 형사 사건이 아닌 가정보호사건으로 송치할 수 있다. 그러나 가정폭력 범죄는 가해자를 피해자와 분리하지 않는 이상, 같은 집에서 일상을 보내며 폭력에 지속·반복적으로 노출되고, 사법 절차를 진행하더라도 안전이 전혀 확보되지 않을뿐더러 보복의 위험에 놓이거나 고소 취하를 종용당하기 쉽다. 이러한 복합적인 이유로 가정폭력 피해자는 수사기관에 가해자를 처벌해달라는 의사를 밝히거나 그 의사를 유지하기 어려운 사정에 있다. 피해자가 말하는 ‘처벌을 원치 않는다’는 의사는 불가피한 ‘선택’일 가능성이 높다.

○ 가정폭력 사건에서 피해자의 ‘처벌불원’ 의사는 특별양형인자로 가정폭력 가해자에게 기본 형량을 하회하는 형을 선고할 수 있는 감형 요소로 작용하기도 한다.<sup>50)</sup> 친밀한 관계 내에서 주로 발생하는 가정폭력·데이트폭력·스토킹 등 여성폭력은 가해자가 인적 신뢰 관계를 이용하여 피해자의 취약점을 알고 통제하며 지속·반복적으로 폭력을 행사하는 죄질이 매우 나쁜 범죄이다. 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법에서는 친족간 성폭행을 가중처벌하고 있으며, 대법원 양형위원회는 ‘인적 신뢰 관계’<sup>51)</sup> 이용 성범죄의 경우 양형 가중 요소로

50) 박복순·전혜상·정수연·고현승, ‘여성폭력 검찰 통계분석(1): 가정폭력 범죄를 중심으로’, 한국여성정책연구원, 2019.

51) 해당 유형은 제자, 지인의 자녀, 환자, 부하, 신도 등이 포함되어 있으나, 데이트 상대나 배우자는 포함되어 있지 않음.



고려하고 있다. 따라서 가정폭력 범죄도 피해자에게 처벌불원 의사를 물을 것이 아니라 가해자를 가중처벌하는 제도가 마련되어야 한다.

## 2) 정책과제

○ 「가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제9조(가정보호사건의 처리)에서 ‘피해자의 의사 존중’ 관련 내용 삭제

○ 데이트 상대·배우자·동거인·친족 등 인적 신뢰 관계에 있거나 있었던 사람의 여성폭력에 대한 가중처벌 규정 마련

○ 가정폭력·성폭력 범죄의 양형 감경 요소에서 피해자 처벌불원 의사 삭제 등 양형기준 개선

## 3. 피해자보호명령 강화 및 피·가해자 분리 적극 시행

### 1) 현황 및 필요성

○ 피해자보호명령제도는 가정폭력 피해자가 법원에 직접 보호를 신청하는 제도이다. 현행법에는 피해자보호명령 기간이 1년을 초과하면 2개월 단위로 다시 신청해야 하고, 최대 기한이 3년을 초과하지 못한다.<sup>52)</sup> 재신청을 놓칠 경우, 피해자 보호에 공백이 생기는 것도 문제지만, 이혼, 형사 등의 소송 기간과 가해자의 추적이 수년간 지속되는 사례 등을 볼 때, 기간이 충분치 않은 것도 문제다. 이에 피해자보호명령제도의 최대 기한을 피해자가 필요로 할 때까지 할 수 있어야 하며, 필요가 없을 때 취소할 수 있는 방식으로 운영되어야 한다. 스토킹 역시 접근금지로 피해자를 보호할 수 있는 조치가 마련되어 있으나, 이용 가능한 기간은 최장 9개월로 매우 짧아 현실화할 필요가 있으며, 스토킹처벌법에도 피해자보호명령을 도입하여 피해자의 직접 청구권을 보장해야 한다.

○ 가정폭력과 스토킹은 주로 배우자, 애인과 같이 친밀한 관계에 있거나 있었던 남성에 의해서 발생한다. 이러한 여성폭력은 지속, 반복되며 살인 등 강력 범죄로 이어질 확률이 높아 빠른 개입과 대응이 필요하다. 피해자를 보호하기 위한 가장 효과적인 방법은 신속히 피·가해자를 분리하고 가해자를 구속하여 재범을 방지하는 것이다. 이에 가정폭력처벌법과 스토킹처벌법에는 가해자를 경찰관서의 유치장 또는 구치소에 유치할 수 있는 임시조치 5호와 잠정조치 4호가 있다. 그러나 2020년 경찰의 전체 임시조치 신청 건수(4,003건) 중 임시조치 5호 신청 건수는 24건<sup>53)</sup>으로 0.5%에 불과했다. 스토킹 역시 2021년 10월부터 2022년 7월까지 신청된 잠정조치 4호 건수는 486건, 인용 건수는 210건에 불과하다.<sup>54)</sup>

52) 「가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제55조의3 제1항 및 제2항.

53) 정춘숙 의원실, ‘2021년 경찰청 제출자료’, 2021.09.

추가적인 범죄를 막을 수 있는 제도가 있음에도 수사·사법기관은 소극적으로 대응하고 있는 것이다.

## 2) 정책과제

- 「가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제55조의3 피해자보호명령의 기간 연장
- 「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」 내 피해자보호명령제도 신설
- 「가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제29조 1항 5호 적극적 집행
- 「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」 제9조 1항 4호 적극적 집행

## 4. 피해 여성의 방어행위가 '쌍방폭력'?

- 수사·재판과정에서 정당방위로서 여성의 방어권 보장을 위한 기준 마련

### 1) 현황 및 필요성

○ 친밀한 관계 내에서 지속적으로 정서적·신체적·경제적 폭력을 당해온 피해자의 방어행위는 가해자의 폭력과 동일시되는 경우가 많다. 한국여성의전화의 많은 상담사례에 따르면 가해자의 폭력에 대처하는 과정에서 발생한 최소한의 저항·저지 행동을 경찰이 기계적으로 '쌍방폭력'으로 처리함으로써 가정폭력 피해자는 '피의자'로 수사받고, 합의나 고소 취하로 마무리되거나 부당한 처벌을 받는 문제가 반복적으로 포착되었다.

○ 성폭력 사건에서도 이러한 경향은 이어진다. 일례로 2016년 한 여성이 강제 입맞춤에 방어하기 위해 혀를 깨물었다가 혀가 절단되어 징역 6개월에 집행유예 2년을 선고받았다.<sup>54)</sup> 사건 당시 가해자는 성관계를 요구하며 얼굴을 때린 후 강제로 입맞춤하려 했다. 무자비한 폭행과 강간을 당할 수도 있는 상황에서 방어하려 했던 피해자는 '피의자'가 되었다. 이는 강간범의 혀를 자른 피해자의 방어행위를 정당방위로 인정한 1988년의 판례<sup>56)</sup>보다 후퇴한 판결이다.

○ '쌍방폭력' 문제는 수사기관이 이 사건을 어떻게 해석하는가에 달려있다. 폭력 사건의 정당방위를 고려하지 않고 기계적으로 기소 의견으로 송치하는 관행을 개선하기 위해 '폭력 사건 수사 시 사건의 정황, 피해의 정도 등을 면밀히 확인·검토하여 정당방위·정당행위를 적극 적용'하라는 경찰의 '폭력사건 수사지침'이 2014년 4월부터 시행되고 있다. 그러나 실제

54) “스토킹 신고해도 구속 2.7%뿐...‘잠정조치 4호’ 절반이 기각”, 중앙일보, 2022.09.19. <https://www.joongang.co.kr/article/25102787>

55) “‘강제 입맞춤’ 남성 혀 깨물어 절단한 50대여성 “집행유예””, 법률신문 (2017. 4. 21.).  
기사링크 : <https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=109612>

56) 대법원, 1989. 8. 8, 선고 89도358 판결.

여성폭력 사건에서 제대로 적용되고 있지 않다. 누가 두려움을 느끼는지, 누가 선제공격을 했는지, 누가 통제했는지 등 여성폭력의 특수성을 고려하여 종합적으로 판단할 수 있는 수사·재판 과정의 지침이 필요하다.

## 2) 정책 과제

○ 「폭력사건 수사지침」 등에 수사·재판과정에서 정당방위로서 여성의 방어권 보장을 위한 기준 마련

## 4. 「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」 개정

### 1) 현황 및 필요성

○ 올해 6월 ‘반의사불벌조항 삭제’ 등이 담긴 「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」(이하 스토킹처벌법) 개정안이 통과되었다. 스토킹처벌법은 제정 당시부터 그 본질을 제대로 담아 내지 못했기에 꾸준히 개정의 필요성이 제기되었다. 법률의 미흡함으로 인해 시행 이후에도 여성들이 목숨을 잃는 사건은 연이어 발생했다.

○ 스토킹처벌법에는 스토킹 ‘행위’를 나열하여 스토킹을 한정적으로 규정하고 있다. 새로운 사안이 발생할 때마다 개별 행위를 추가하는 것만으로는 현실에서 발생하는 모든 스토킹을 처벌할 수 없다. 가해자가 스토킹처벌법에 나열된 행위만을 하지는 않기 때문이다. 그렇기에 스토킹 가해자를 제대로 처벌하기 위해서는 스토킹 정의를 “상대방 또는 그와 밀접한 관계에 있는 사람을 감시 또는 추적하거나, 감시 또는 추적당하고 있다고 상대방이 느끼도록 하는 행위” 혹은 “기타 이에 준하는 행위”와 같이 포괄적인 정의규정으로 개정해야 한다.

○ 긴급응급조치, 잠정조치 보호 대상이 피해자의 동거인, 가족으로 확대된 것은 일면 다행이나, 근본적으로 스토킹범죄로부터 안전을 보장받기 위해서는 피해자 범위가 확대되어야 한다. 현행 법률은 피해자를 ‘직접적’인 피해를 입은 사람으로만 한정하고 있어, 피해자뿐만 아니라 동거하지 않는 친밀한 관계의 사람, 직장 동료 등 생활상 밀접한 관계에 있는 사람도 스토킹범죄로 인한 피해를 입을 수 있다는 점을 간과하고 있다. ‘상대방(피해자)과 밀접한 관계에 있는 사람’을 피해자 범위에 포함해야 한다.

○ 2021년, 한국여성의전화가 진행한 ‘스토킹 피해 경험 및 관련 제도 개선에 대한 설문조사’에서 스토킹처벌법에 마련된 피해자 보호조치가 피해자 보호 및 가해자 제재를 위해 충분한지 묻는 질문에 80%가 ‘그렇지 않다’고 응답했다. 응답자의 대부분이 그 이유로 보호

조치의 핵심 내용인 접근금지의 기간이 짧다는 점을 꼽았다. 개정된 스토킹처벌법은 잠정조치 기간을 기본 3개월로 하고, 두 차례에 한정하여 각 3개월의 범위에서 연장할 수 있도록 하여 최장 9개월까지 가능하도록 하고 있다. 기존 법률보다 고작 최장 3개월 늘어난 셈이다. 여전히 짧은 기간도 문제지만, 이러한 ‘임시적인 조치’로는 제대로 피해자를 보호할 수 없다. 잠정조치 기간을 확대하는 한편, 이번 개정에서 누락된 피해자보호명령을 도입하여 수사, 재판기관이 놓친 잠정조치가 필요한 사건에 대한 피해자의 직접 청구권을 보장해야 한다.

○ 스토킹은 전·현 배우자, 전·현 애인에 의해 가장 많이 발생한다. 친밀한 관계 내에 놓여있었기에 가해자는 피해자의 개인정보 및 취약점 등 각종 정보를 과도하게 알고 있고, 이는 스토킹을 용이하게 만든다. 그럼에도 불구하고 피고인이 피해자와 과거에 사귀어 사이였다는 사실이 감형 이유가 되기도 한다. 이는 친밀한 관계 내에서 발생하는 스토킹의 특성을 전혀 인지하지 못한 것으로 사실상 스토킹처벌법을 무력화하는 것이다. 친밀한 관계 내에서 스토킹이 발생했을 경우, 가중처벌할 수 있는 특례를 신설해야 한다. 같은 맥락에서 데이트 상대·배우자·동거인·친족 등 인적 신뢰 관계에 있거나 있었던 사람이 스토킹 범죄 피해를 입힌 경우에는 가중 처벌해야 한다. 또한, 본인 또는 배우자의 직계존속을 고소할 수 있는 특례도 신설되어야 한다.

## 2) 정책 과제

- 스토킹범죄에 관한 포괄적인 정의규정 필요
- 피해자 범위, 생활상 밀접한 관계에 있는 사람으로까지 확대 필요
- 잠정조치 기간 연장 및 피해자보호명령 도입 등 지원 제도 강화 필요
- 친밀한 관계 내 발생했을 경우 가중처벌 및 친족 고소 특례 신설 필요

## 5. 제대로 된 가해자 처벌과 스토킹 피해자 지원체계 필요

### 1) 현황 및 필요성

○ 스토킹으로 인한 여성살해 사건은 끊임없이 발생하고 있다. 신당역 여성살해 사건이 발생한 지 채 한 달이 지나지 않아 가정폭력 가해자가 접근금지명령을 어기고 피해 여성을 살해하는 사건이 발생했으며, 이어서 지난해 11월, 대구에서 역시 접근금지명령을 어긴 가해자가 피해 여성의 아들을 살해하고 피해자를 납치·감금한 사건이 발생했다. 지난 7월 인천에서도 법원으로부터 접근금지 등의 잠정조치 명령을 받은 가해자가 피해자의 집에 찾아가 피해자를 흉기로 살해하고 피해자의 어머니에게 상해를 가한 사건이 일어났다.

○ 스토킹처벌법 시행 다음 해인 2022년에 여성긴급전화1366센터에 걸려 온 스토킹 관련 상담전화는 2021년 2,710건의 약 세 배인 6,766건으로 집계되었다. 경찰청 자료에 따르면, 접수된 112신고 또한 2021년 14,509건에서 2022년 29,565건으로 2배 이상 증가하였다. 그러나 2022년 스토킹 검거 건수는 신고 건수의 8.4%에 불과한 2,485건에 그쳤다. 사건이 기소되어 재판에 넘어가더라도 사법부는 ‘피해자에게 직접 피해를 가하지 않았다’는 이유로 처벌 및 제재의 수위를 낮추는 미온적 태도로 임했다. 언론보도에 따르면, 스토킹처벌법 시행 후 1~3심 양형통계를 분석한 결과 80% 이상이 집행유예 이하의 가벼운 처벌을 받았다고 한다.<sup>57)</sup>

○ 윤석열 정부는 스토킹 범죄를 ‘5대 폭력’으로 규정하고 피해자 보호와 지원을 국정과제로 내걸었다. 단계별 지원을 위한 통합 대응체계를 만들겠다고 공언하였지만, 스토킹 피해자 지원을 위한 독립적 예산도 마련하지 않았다. 오히려 가정폭력 지원 사업에 통합하여 구색 맞추기 식으로 ‘스토킹’ 사업을 끼워 넣고서는 가정폭력 피해자 지원 예산마저 축소시키려 하고 있다. 한편, 내년도 스토킹 피해자 지원사업 예산은 올해보다 10억 원 확대 편성하겠다고 발표하였다. 그러나 확대된 스토킹 피해지원 예산 대부분은 긴급주거지원 사업으로 구성되어 있다.

○ 스토킹 피해는 단독으로 발생하기도 하지만, 주로 가정폭력, 데이트폭력과 맞물려 발생한다. 따라서 스토킹 피해자 지원은 단순히 주거지원 시설을 늘리기 전에 기존에 시범 운영되던 스토킹 피해자 보호시설의 운영 결과 등을 토대로 주 이용자 특성에 대한 분석, 수요도, 운영 방침에 대한 평가 등이 선행되어야 하며, 이를 토대로 기존 가정폭력, 성폭력 등 보호시설, 각종 주거지원 정책 등과의 연장선에서 설계되어야 한다. 또한, 현재 책정된 스토킹 피해자 주거지원 예산은 ‘효율성’ 측면에서도 기존의 가정폭력, 성폭력 등 보호시설 운영과의 차별성을 특별히 갖기 어렵다는 면에서 오히려 책정됐다고 보기 어렵고, 예산 규모를 보았을 때 스토킹 피해자의 안전 확보를 담보하는 주거지원이 될 것인지 알 수 없다. 특히, 보호시설의 형태도 아닌 임대주택의 제공인 경우, 스토킹의 특성상 112 핫라인 정도로 안전을 담보하기 매우 어렵다.

○ 스토킹 가해자는 피해자의 직장 혹은 학교 등 기본 정보를 알고 있는 경우가 많고, 보호시설 입소 후에도 피해자를 끈질기게 추적하는 경우가 많아 보호시설의 위치까지 노출되는 문제 등이 발생할 수 있다. 또한 가해자가 자신의 직장을 알고 있다는 사실은 피해자의 일상을 위축시키고 직장동료, 주변인까지도 괴롭힘 대상이 되기도 한다. 여성의 경제활동 참여가 일상적으로 일어나는 상황에서 피해여성들의 생존권과 안전을 위해 직장에 다니는 피해자의 고용 안전성 확보와 직장 내 피해자 지원제도 등의 개선이 필요하다. 여전히 개인적

57) “‘신당역 살인’ 1년에도 여전히 스토킹 공포…올해만 7천건”, 연합뉴스(2023. 09. 12)  
기사링크: yna.co.kr/view/AKR20230911137800004

인 일, 집안의 일로만 머물러 있는 가정폭력과 스토킹을 '직장에서 다룰 수 있는 일'로 확장하여 기업과 사업주의 책무를 강화하고 가족, 친구, 동료 등 주변의 역할과 인식개선을 위한 교육이 필요하다.

## 2) 정책 과제

- 명확한 가해자 처벌
- 스토킹 피해자 지원체계 및 예산 제대로 수립
- 직장에 다니고 있는 피해자를 위한 지원제도 마련 및 인식개선과 주변인 교육

## 6. 가정폭력 피해자의 안전과 보호시설의 안정적 운영을 위한 정책 마련

### 1) 현황 및 필요성

○ 여성가족부는 입소율 저조 등 '23년 보조사업 연장평가 결과에 따른 지원단가 조정'을 근거로 가정폭력피해자보호시설(이하 보호시설) 운영 예산 3억9천만 원, 가정폭력피해자 치료회복 프로그램 및 의료비 등 6억9천7백만 원을 삭감하겠다고 하였다. 그간 여성가족부와 지자체는 입소율이 저조한 경우 지원금을 줄이고 인력을 감축하겠다고 지속적으로 실적 압박을 해왔다. 이번 예산안에 따라 실제 일부 보호시설은 입소율 저조를 이유로 1인 인력 감축을 통보받았다. 입소율을 근거로 한 실적 압박은 피해자의 신변 보호에 중점을 두고 운영되고 있는 비공개 시설의 원칙을 흔들게 되고 결국 피해자와 종사자의 안전을 위협하는 상황으로까지 이어지고 있다. 최근 일부 보호시설은 입소율을 높이기 위해 보호시설 위치 노출의 위험을 감수하며 내부 규제를 완화하기도 했다. 이는 결국 가정폭력 가해자로부터의 피해자 추적을 용이하게 하여 중대범죄가 발생하게끔 한다.

○ 한편, 배우자 및 친족의 폭력으로부터 피신해 쉼터(피해자보호시설)에 입소한 피해자의 자산을 조사하여, 수급 및 비수급자로 나누고 차등 지원하는 등 여성폭력 피해자를 선별적 복지의 수혜자로 바라보고 있는 것도 문제이다. 이는 여성폭력 피해자 지원이 사회복지사업법에 근거하여 집행되기에 발생하는 한계이다. 또한, 국가가 지속해서 추진해야 할 여성폭력 피해자 지원사업을 일반예산으로 편성하지 않고 기금으로 운영하는 점도 안정적 사업 추진을 어렵게 하고 있다.

○ 가정폭력피해자 보호시설(이하 쉼터)은 가정폭력 피해 여성들이 폭력에서 탈출해 심신의 안정을 취하고 안전한 상황에서 폭력피해 회복과 쉼터 이후 자립의 삶을 준비하는 공간이다. 그러나 쉼터의 시설 설치기준 면적은 (입소정원)×6.6㎡로, 국토교통부의 1인 최저주거기준인 14㎡의 절반에도 미치지 못하는 수준이다.<sup>58)</sup> 더구나 여기에 종사자의 사무 공간,

공용 공간 등을 포함하면 실제로 입소자 1인에게 할당되는 공간은 더욱 협소하다. 사실상 쉼터에서 개인의 최소한의 주거권을 존중할 수 있는 환경을 마련하는 것은 불가능한 실정이다.

○ 가정폭력피해자 보호시설(이하 쉼터) 입소자 중에는 노출로 인한 위협의 정도가 낮거나 가해자가 찾을 가능성이 희박한 피해 여성도 있다. 그러나 현재 모든 쉼터가 비공개로 운영되고 있으며, 노출을 방지하기 위해 매우 엄격한 내부 운영원칙들을 적용하고 있다. 노출 방지를 위해 쉼터 입소자는 일상생활에 필수적인 신용카드, 통신기기(핸드폰, 인터넷 등), 의료기관 이용, 4대 보험이 가입되는 경제활동 등이 제한되어 피해자의 치유와 자립에 현저한 제약이 발생한다. 이런 이유로 많은 가정폭력 피해자들은 쉼터 입소를 포기하게 되어 쉼터에서 제공하는 각종 지원제도에 접근하는 것이 어려워진다.

## 2) 정책 과제

○ 국토교통부의 1인 최저주거면적에 준하는 쉼터 설치기준 면적 설정과 입소자 개인 공간 확보를 위한 지침 변경 및 예산 지원

○ 통신매체 활용 및 직장 생활 유지를 하면서 쉼터를 이용할 수 있는 안전장치 마련

○ 여성폭력 피해자의 자산에 따른 차등지원 체계 폐지

○ 여성폭력 피해자에 대한 독자적 지원체계 마련, 지원 예산을 일반예산으로 편성

○ 가정폭력 피해자들이 자신의 상황과 피해의 특성에 따라 적절한 지원을 받을 수 있도록 다양하고 전문적인 쉼터 모델 개발

## 7. 시설 퇴소 여성폭력 피해자를 위한 자립·주거지원 정책 정비

### 1) 현황 및 필요성

○ 가정폭력 피해 여성들에게 ‘자립’은 가해자의 폭력에 대항하기 위한 기본적인 조건이며, 폭력피해 상황에서 벗어나기 위한 최우선의 과제이다. 또한, 가정폭력피해자 보호시설(이하 쉼터)로 피신한 가정폭력 피해자는 폭력 피해에서 벗어나 살아남기 위해 집과 재산을 모두 두고 탈출한 ‘범죄피해자’이다. 자립지원금은 노출의 위험으로 재산에 대한 권리도 제대로 행사할 수 없는 피해자의 인권 보장과 치유회복을 위해 국가가 힘써야 할 최소한의 조치이다. 그러나 2022년 기준, 자립지원금 예산은 14억 천만원에 불과<sup>58)</sup>하다. 이는 전국 65개 쉼터에서 1인당 500만 원<sup>60)</sup>을 지원한다고 계산했을 때 한 쉼터마다 평균 약 4

58) 여성가족부, 「2020 여성·아동권익증진사업」(2020).

59) 여성가족부, 「2023년도 양성평등기금 운용계획안 각목명세서」, 2022

60) 여성가족부, 「2022 여성·아동 권익증진사업 운영지침」, 2022

명을 지원하는 데 그치는 금액이다. 2021년 한 해 쉼터 입소자 수가 한 개의 쉼터에 평균 23.8명<sup>61)</sup>이 입소하는 사실에 비추어 볼 때 자립지원금 예산은 턱없이 부족한 상황이다. 또한, 자립지원금은 원칙적으로 ‘쉼터 입소 기간이 4개월 이상인 퇴소자’를 지원 대상으로 제한하여 쉼터에 입소하지 않은 가정폭력 피해자는 자립지원금 지원을 받을 수 없다. 그러나 전체 가정폭력 피해자 중 보호시설에 입소하는 인원은 극히 일부로 추정된다. 2020년 기준 가정폭력 112신고는 221,824건<sup>62)</sup>, 전국 가정폭력 상담은 230,578건이지만, 보호시설 입소자 수는 1,702명에 불과하다. 보호시설에 입소하지 않는 가정폭력 피해자는 대부분의 자립지원제도에 접근조차 어려운 것이 현실이다.

## 2) 정책과제

- 가정폭력 피해자와 그 자녀의 생존권 보장을 위한 자립지원금 예산 확대
- 여성폭력피해자 보호시설 퇴소 후 자립지원금 지급 대상 확대

## 8. 여성폭력에 대한 사회적 인식 제고를 위한 예방교육 및 공익광고 제작

### 1) 현황 및 필요성

○ 여성폭력은 성별 고정관념을 기반으로 하는 불평등한 성별 권력관계와 성차별이 만연한 사회구조·문화에 기인하는 범죄로 국민의 성평등 의식 향상이 최선의 예방책이다. 「여성폭력방지기본법」, 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「스토킹방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」에서 범죄 예방을 위한 교육 및 홍보를 국가의 책무로 규정하고 있다.

○ 하지만 2024년 여성가족부 예산안을 보면 여성폭력 예방 교육 및 홍보 등의 인식개선 사업 예산이 대부분 삭감되었다. 여성가족부는 ‘기제작 콘텐츠 활용’, ‘기존자료 활용’, ‘사업수요 감소’, ‘효율’을 운운하며 여성폭력 방지를 위한 책무를 방기하고 있다. 또한 연 1회 이하의 공익광고 제작<sup>63)</sup>과 시청률이 낮은 심야시간대 공익광고 송출<sup>64)</sup> 등 국가의 책무를 제대로 이행하고 있지 않다. 따라서 성평등 의제 공익광고의 제작 편수 증대 및 주요 시청 시간대의 지속적·반복적 송출이 필요하다.

61) 여성가족부, ‘2022년도 상반기 가정폭력 피해자 지원시설 운영실적’, 2022.

62) 정춘숙 의원실, ‘경찰청 제출자료’, 2021.09.

63) 한국방송광고진흥공사가 2019년 3월 29일에 발표한 자료에 따르면 2010~2019년 제작한 79편의 공익광고 중 오직 4편만 가정폭력·여성폭력 예방/성평등 주제를 담은 공익광고임.(2016~2019년 연별 1편 제작). 분류 기준 또한 폭력예방, 타인배려/공공매너로 되어 있으며, 성평등은 없음.

64) 한국방송광고진흥공사에 따르면 2019년 지상파 3사 공익 광고 51.8%가 시청률이 가장 낮은 시간대인 새벽 0시 30분~오전 7시/낮12시~오후6시에 방송됐으며, 시청률이 가장 높은 시간대인 밤 8시~새벽 0시에 공익광고를 한 비율은 10.2%에 머물렀음(2019. 10. 14.).



## 2) 정책 과제

- 여성폭력 예방 교육 및 홍보 예산 확보 및 실행
- 여성폭력에 대한 사회적 인식 제고를 위한 중앙정부 차원의 공익광고 제작 및 지상파 방송 주요시간대 송출
- 성별 고정관념을 강화하는 광고에 대한 규제 기준 마련<sup>65)</sup>

---

65) 영국 광고표준위원회(ASA, Advertising Standards Authority)는 방송과 온라인, 소셜 미디어 등에서 성 고정관념을 일으킬 수 있는 광고를 전면 금지하고 있음.



# 성폭력 분야

\_최란(한국성폭력상담소 소장)

## 1. 제안 배경

### 1) 2024년도 정부 예산안 성폭력 분야 내용

- 윤석열 정부는 2024년 예산안을 마련하면서, 9월 1일 총수입 612조 1천억 원, 총지출 656조 9천억 원 규모의 예산안을 국회에 제출하고, 재정 운용의 효율화와 건전성을 내세워 부실 사업에 대한 구조조정을 통해 확보한 재원을 약자복지 강화, 미래준비 투자, 양질의 일자리 창출, 국가의 본질기능 뒷받침 등 4대 집중 정책 분야에 재원을 사용하겠다고 밝힘. 그러나 정부의 2024년 예산안은 내용적으로 타당성 검토가 없이 감액 편성되거나 오히려 집행 가능성이 낮거나 유사 또는 중복이 우려되는 사업, 효과가 저조한 사업, 사업 계획이 부실하거나 예비타당성조사 등 사전절차를 이행하지 않은 사업 등에 대한 예산이 상당 부분 편성되어있다<sup>66)</sup>는 평가를 받고 있는 실정임.
- 여성가족부 소관 2024년도 예산안 및 기금 운용 계획안은 일반회계, 1개 특별회계(지역균형발전특별회계), 2개 기금(청소년육성기금, 양성평등기금)으로 구성되어있는데, 2024년도 예산안 총수입은 1조 269억 원으로 전년 예산대비 856억(9.1%) 증가하였고, 총지출은 1조 7,549억 원으로 전년 대비 1,515억 원(9.4%) 증가<sup>67)</sup>하였음. 이중 젠더 폭력 피해자 지원에 사용되는 재원은 양성평등기금과 법무부 소관의 범죄피해자보호기금에서 편성되는데, 2024년 양성평등기금은 8,183억 원으로 이 중 대부분은 복권기금(7,557억 원)에서 전입 받고, 성폭력 피해자 지원 예산인 법무부 소관 범죄피해자보호기금 374억 원<sup>68)</sup>은 여가부에서 집행함.
- 2024년도 여성가족부 예산안의 총지출은 1조 7,153억으로 올해 예산 대비 1,475억 원(9.4%)증가하였음. 증가된 예산은 대부분 가족 정책 예산(1조 1,968억)이고, 성평등 정책 예산(2,407억원) 및 청소년 정책(2,352억)은 각각 2.5%, 6.9% 감소<sup>69)</sup>함. 여성가족부는 예산안 삭감 비판에 '효율적 예산 운영을 통해 보다 촘촘한 여성폭력 피해자 지원체계를 만들겠다'며, 해바라기센터, 여성긴급전화 1366, 5대 폭력 피해자 통합 지원 사업 확충, 스토킹 피해자 및 가정폭력 피해자 동반아동에 대한 지원 강화 등을 통해 지원체계 강화를 위한 예산은 확대되었다<sup>70)</sup>고 설명함. 그러나 확대된 예산은 지자체가 자체적으로 운영

66) 2024년도 예산안 총괄분석, 국회예산정책처

67) 2024년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회, 여성가족위원회), 국회예산정책처

68) 위의 자료

69) 성평등청소년예산삭감...아이돌봄 등 '가족정책'에 방점, 경향신문, 조해람기자, 2023. 8. 29일자.

70) 여성가족부 보도자료, 효율적 예산 운영을 통해 보다 촘촘한 여성폭력 피해자 지원체계를 만들겠습니다, 2023.

하는 기관 또는 사업에 대한 배분되어있고, 민간 상담소 등에서 운영하는 지원 사업은 삭감되었다는 것을 알 수 있음. 성폭력 분야의 경우, 성폭력 피해자 치료회복프로그램의 국비가 50% 삭감되었고, 성폭력 피해 상담소 및 보호시설 운영 지원비는 약 2억 원 감소, 성폭력 피해자 의료비는 8억 원이 감소하였음.

- 한편, 여성가족부는 2024년에는 기존 상담소 중에 30개소를 가정폭력·성폭력 통합상담소로 전환하고, 2025년에는 55개소로 전환할 계획인데, 과정에서 국가보조금 제외 상담소가 생길 수 있다는 현장의 이야기도 있음. 이는 모든 민간 상담소를 점진적으로 통합상담소로 전환하고 과정에서 민간상담소에 대한 구조조정을 이어나가겠다는 것으로 해석됨. 특히, 이 모든 과정에서 그간의 민관협력 거버넌스를 무너뜨리고 성폭력 피해자 지원 현장에서 정책협약과 예산 협의없이 독단적으로 진행하고 있음. 관련하여 국회에서 젠더 폭력 관련 제도를 실행하기 위한 예산 편성과 법안 발의 등 역할이 중요해지고 있음.

## 2) 21대 국회 시기 주요 성폭력 사안 및 법안 발의 경향<sup>71)</sup>

- 2020년 4월 15일 실시된 제21대 총선은 문재인 정부 집권 3년 차에 이뤄진 선거로 더불어민주당이 300석 중 180석을 차지하며 압승하여 과반의석을 차지함. 2020년 3월에는 텔레그램 성착취 사건이, 2020년 4월에는 오거돈 전 부산시장 성폭력 사건이 공론화되며 젠더 폭력 및 권력형 성폭력에 대한 사회적 관심도 높아졌음. 21대 총선 여성단체가 제기한 정책과제 중 성폭력 분야의 정책과제로는 ①형법 제32장 강간죄 개정-강간죄 동의기준으로 개정, ②형법 제27장 낙태죄 폐지 ③성폭력처벌법 개정-성적촬영 가공, 유포, 협박 등 사이버 성폭력 피해 포괄<sup>72)</sup> 등이 있었음.
- 2020년 7월 박원순 전 서울시장에 의한 위력 성폭력 사건 이후에는 공공기관 내 성희롱 성폭력 근절 및 위력 성폭력 문제가 가시화되었으며, 2021년 5월에는 공군 여성 부사관 사망 사건으로 군대 내 성폭력 2차 피해를 비롯한 피해자 보호조치 마련 및 성폭력 사건 민간 법원으로의 이양이 급물살을 타기 시작했음. 2022년 9월 신당역 여성 노동자의 스토킹 살해 사건, 2023년 8월 신림동 공원 여성 살해 사건을 경과하면서 스토킹 피해자 보호법 시행과 가해자에 대한 엄한 처벌을 요구하는 사회적 분위기가 형성되었음.
- 성폭력 관련 법안들은 대부분 그동안 젠더폭력 피해자 지원 단체들이 제기해왔던 정책과제들이 주요한 성폭력 사건 발생에 따른 사회적 요구와 만나 이뤄졌음. 2020년에는 2019년 전 쇼트트랙 국가대표 코치에 의한 성폭력 사건이 공론화된 이후, 체육계 폭력 및 인권침해에 대한 예방조치 및 가해자에 대한 강화된 제재 근거 마련, 신고자 및 피해자에 대한 보호를 강화하고 가해자 취업 제한 업종 확대 등을 반영한 법안 개정이 있었음. 2021년에는 잇달아 발생한 스토킹 범죄에 따른 피해자 사망 사건으로 인해 오랫동안 젠더 폭력 피해자 지원 단체들이 요구해온 스토킹처벌법이 최초발의 22년 만에 시행되었으며, 2014년 육군 일병이 선임 간부들에게 지속적으로 폭행 당해 사망한 사건으로 인권

10. 30일자.

71) 21대 국회 성폭력관련 법안 발의 현황은 한국성폭력상담소-서울대 인권센터 자원활동 연계 프로그램 인턴 가을이 작성한 보고서를 바탕으로 작성함.

72) 21대 국회에 바란다! 지속가능한 성평등사회를 위한 총선 젠더정책 자료집, 한국여성단체연합, 2019년.

단체들이 요구해온 군인권 옴부즈만 제도인 군인권보호관이 공군 여성 부사관 사망사건 이후 후속 조치 중에 하나로 설치 근거를 국가인권위원회법에 명시하는 법 개정이 이뤄졌음. 2022년에는 신당역 여성노동자의 스토킹 살해 사건으로 반의사불벌죄가 삭제된 스토킹 처벌법 개정안이 의결되었음.

- 한편 윤석열 정부가 후보시절부터 공약으로 내세운 '성폭력 무고죄 강화'나 피고인 방어권 보장이라고 하는 이름의 성폭력 관련 백래시 법정책도 시행되었음. 법무부는 2022년 7월 검경 수사권을 분리하는 법안에 맞서 마약 또는 폭력조직등의 경제범죄와 무고 및 위증죄와 같은 중요범죄는 검사가 수사를 개시할 수 있도록 하는 <검사의 수사 개시 범죄 행위에 대한 규정> 시행령 개정안을 제출하며 '무고죄를 제대로 걸러내야만 진짜 성범죄 엄벌이 가능해진다'는 '진짜' 성폭력 피해자가 있다는 사회적 의식을 확산하였음. 2023년에는 2022년 12월 말 헌법재판소가 19세 미만 성폭력 범죄 피해자의 진술을 재판과정에서 증거로 할 수 있도록 하는 규정이 피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 판단한 위헌결정에 따라 증인신문을 위한 공판준비절차 마련 등의 내용을 담은 법안 개정이 있었음.
- 이와 함께 21대 국회에서 발의된 법안의 내용을 살펴보면, 성폭력 가해자에 대한 엄벌주의 경향도 두드러지게 나타났는데, 특히 아동 청소년에 대해서는 더욱 엄중한 처벌과 조치를 요구하는 다수의 법안이 발의되었음. 엄벌주의는 범죄자에 대한 사회복귀와 재사회화를 도모하려는 교정복지의 관점보다 범죄나 일탈에 대한 광범위한 사회적 불관용, 가혹한 형벌 부과와 범죄와에 대한 무력화를 지향하는 담론과 실천을 지칭하는 개념<sup>73)</sup>임. 특히 한국의 엄벌주의 현상은 아동청소년 성폭력 가해자에 대한 엄벌주의를 중심으로 도입된 보안처분들이 타 범죄로 확장되는 양상을 보이는데 ①가부장적 섹슈얼리티 규범 및 양육 책임을 모성에 부과하는 젠더규범을 강화하고 ② 피해자보호라는 외양과 달리 피해자 전형에 맞는 피해자다움을 양산한다<sup>74)</sup>는 측면에서 엄벌주의가 성평등을 저해하고 피해자다움을 강화하는 요인으로 작동되고 있다는 점을 적극 고려할 필요가 있음.
- 무엇보다 20대 국회에서 발의되었다가 회기만료로 폐기된 강간죄 구성요건 개정을 담은 안이 21대 국회에서도 회기 만료로 폐기된다면 22대 국회에서는 반드시 국회 문턱을 넘을 수 있도록 국회의원의 책무성이 요구됨.

## 2. 2024년 총선 정책과제 \_ 성폭력 분야

### 1) 강간죄의 구성요건 '폭행 또는 협박'에서 '동의 여부'로 개정

#### (1) 현황 및 문제점

- 전국성폭력상담소협의회 소속 성폭력 상담소에서 이뤄진 강간 피해 상담 중 직접적인 폭행이나 협박 없이 발생한 강간은 전체 강간 상담의 62.5%에 달함.<sup>75)</sup> 2022년 성폭력 안

73) 추지현(2017), 엄벌주의 보편성에 대한 비판적 검토: 연구의 동향과 쟁점, 형사정책연구 제28권제2호

74) 위의 자료

전실태조사 결과<sup>76)</sup>에 따르면, 강간 피해 당시 상황에 대해 묻는 문항의 응답으로 가해자의 강요(41.4%) > 가해자의 속임 (34.3%) > 가해자의 협박 (30.1%) > 가해자의 폭행 (23.0%) 순으로 나와 폭행이나 협박보다는 강요나 속임 등의 비율이 더 높았음.

- 현행 강간죄는 ‘폭행 또는 협박’을 구성요건으로 두고 있고, ‘폭행 또는 협박’의 정도는 상대방의 반항을 불가능하게 하거나 현저히 곤란하게 하는 수준인 최협의설을 채택하고 있음. 최협의 폭행을 구성요건으로 하는 강간 피해는 정조관념을 강화하고, 성폭력 처벌의 공백을 만들고 있어 2018년 미투 이후 20대 국회에서는 5개 정당 10개의 법안이 발의되었으나 회기 만료로 폐기되었고, 21대 국회에서는 3개의 법안이 발의되어 계류 중이나 법안에 대한 상임위원회 심사가 진행되지 않고 있어 법안 통과를 기대하기는 어려운 상황임.
- 유럽연합은 2011년 이스탄불 협약을 통해 동의여부를 기준으로 동의가 없는 성적 행위를 성폭력으로 규정하는 입법적 조치를 취하도록 요구했고, UN 여성차별철폐위원회(CEDAW)는 2018년 대한민국 정부의 국가보고서에 대한 최종견해로 형법 제297조의 강간죄를 폭행과 협박이 아닌 동의여부를 중심으로 개정할 것을 권고한 바 있음. 2023년 UN 자유권위원회는 2023년 대한민국 정부의 국가보고서에 대한 최종견해로 모든 형태의 강간을 협박이나 폭력이 아닌 동의부재라는 측면에서 정의할 것을 권고함.
- 최근 대법원은 전원합의체 판결(2023. 9. 21. 선고 2018도13877 판결)을 통해 강제추행죄에 대한 최협의설을 폐기하고 ‘상대방의 신체에 불법한 유형력을 행사하거나 상대방으로 하여금 공포심을 일으킬 수 있는 정도의 해악을 고지하는 것’ 정도로 폭행협박을 해석하는 판례 변경을 하였으나, 강간죄에 대해서는 여전히 최협의에 해당하는 폭행협박을 구성요건으로 하고 있어 강간죄 개정의 필요성은 남아있음.

## (2) 정책과제

- 형법 297조 강간죄 구성요건을 폭행 또는 협박에서 동의 여부로 개정
- 강간죄에 구성요건에 대한 최협의설 폐기

## 2) 성폭력 범죄 엄벌주의 아닌 처벌의 확실성 담보 방안 마련

### (1) 현황 및 문제점

- 법무부는 불특정 다수를 대상으로 반복적 성폭력 범죄를 저지르는 등 재범 위험성이 높은 성폭력 범죄자가 출소할 때마다 거주지를 둘러싼 논란이 반복되고 있다며 고위험 성범죄자들이 출소 후 특정 장소에서 거주할 수 있도록 하는 「고위험 성폭력 범죄자의 거주지 제한 등에 관한 법률」안을 입법예고함.

75) 나무(2022), ‘폭행협박에서 동의여부로 형법 297조 강간죄 구성요건 개정 쟁점과 과제 21대 국회 토론회’ 발제문, ‘강간죄’개정을위한연대회의 및 여성시민사회 243개 단체 외 국회의원 6인, 국회 여성아동인권포럼

76) 황정임외(2022), 2022년 성폭력안전실태조사 연구, 여성가족부

- 이외에도 성폭력 범죄 또는 살인범죄를 저지르는 등 재범 위험성이 높은 사람들을 형기 종료 이후에도 일정기간 수용할 수 있도록 하는 법안<sup>77)</sup> (보호수용제), 재범 위험성이 있는 13세 미만 아동 대상 성폭력 범죄자에 대해서는 치료감호시설에 수용하는 기간을 2년 단위로 횟수의 제한 없이 연장할 수 있도록 하는 개정안도 정부안<sup>78)</sup>으로 발의된 상태임.
- 그러나 이와 같은 특정한 성폭력 범죄자에 대한 강도 높은 엄벌주의는 그 실효성이 확인된 바 없으며, 기본권 침해나 위헌소지가 다분한 문제가 있음. 헌법 14조는 ‘모든 국민은 거주·이전의 자유를 가진다’고 명시하고 있는데 이미 형이 만료된 사람을 특정 시설에 강제적으로 살도록 한다는 것 자체가 위헌 소송 가능성을 배제할 수 없음.
- 특히 이러한 성폭력 범죄에 대한 엄벌주의는 과도한 성폭력 가해자다움을 양산하여 괴물화된 성폭력 가해자를 상정하게 되어 일상에서 발생하는 보통의 성폭력에 대해 상대적으로 무감하게 만들고, 처벌의 확실성을 담보하기 보다는 특정한 가해자만을 선별하여 처벌하는데 기능하게 됨.
- 2022 범죄분석에 따르면 2021년 성폭력 피의자 31,991명 중 13,740명(42.9%)만이 기소되었으며(살인 기소율 68.8% 강도 66.9%, 방화 53.8%), 2022년 사법연감에 따르면 지난 2021년 1심 판결이 내려진 형사사건 중 집행유예가 선고된 경우는 37.5%인데 반해, 성폭력 사건의 경우 1심 판결에서 집행유예가 선고되는 비율은 39.1%로 전체 형사사건에 비해 1.6% 높음. 또한 형법<sup>79)</sup>상 감경사유가 없더라도 판사가 범죄에 비해 형이 과중하다고 판단되면 형량을 감경할 수 있는데 명확한 기준 없이 적용되고 있는 측면에 대한 검토도 필요함.

## (2) 정책과제

- 보호수용제 또는 일명 제시카법 도입 반대
- 형법 제53조(정상참작감경)의 무분별한 적용 금지 방안 마련

## 3) 공탁법 개정을 포함한 피해자를 고려하는 양형기준과 판단의 변경

### (1) 현황 및 문제점

- 현재 시행되고 있는 성범죄 양형기준상 일반감경요소로는 상당한 피해 회복(공탁포함), 진지한 반성, 형사처벌 전력없음이 있음. 「형법」 제51조(양형의 조건)의 형을 정함에 있어 다음 사항을 참작해야한다고 명시하고 있고, 제51조의4항은 범행 후의 정황으로 피해자에 대한 피해회복에 대한 양형 판단이 이뤄짐.
- 2022년 양형기준제에서는 일반감경요소로 상담금액 공탁을 표시하고, 이를 피해회복을 위해 진지한 노력을 하였으나 합의에 이르지 못하여 상당한 금액을 공탁한 경우로 설명

77) 의안번호 2104225 보호수용법안(양금희외90인), 2020. 9. 24

78) 의안번호 2118417 치료감호등에관한법률일부개정법률안(정부안) 2022. 11. 23

79) 형법 제53조(정상참작감경) 범죄의 정상에 참작할 만한 사유가 있는 경우에는 그 형을 감경할 수 있다

하였으나, 2023년 양형기준제에서는 설명 없이 상당한 피해회복(공탁포함)으로만 명시됨.

- 기존의 형사공탁은 피해자의 주민등록번호, 주소 등의 인적사항을 명시하게 되어있어 피해자의 인적사항을 알기 위해 불법적인 방법을 동원하거나 피해자에게 무리하게 합의를 요구하거나 협박하는 등의 2차 피해가 많았고, 이에 피해자를 특정할 수 있는 명칭이나 사건번호만으로도 형사공탁 할 수 있는 특례제도<sup>80)</sup>가 2022년 12월부터 시행됨.
- 그러나 제도 도입 취지와 달리, 가해자의 일방적인 공탁까지 곧 상당한 피해회복이라고 간주하여 판단하는 사례가 등장하고 있음. 한국성폭력상담소와 전국성폭력상담소협의회가 공동으로 진행한 형사공탁 사례 수집결과, 총 66개의 사례에서 38개(57.6%)에 해당하는 사례가 형사공탁이 감경사유로 적시되거나 감경사유로 판단된 것으로 파악됨.
- KBS가 1심과 2심에서 공탁이 이뤄진 형사판결 988건을 분석한 결과, 일방적인 공탁이 이뤄진 판결 가운데 절반 이상(56.4%)이 변론 종결 후 선고기일 전 기습적으로 이뤄지는 이른바 ‘기습공탁’<sup>81)</sup>이었음. 기습공탁의 경우 특히 피해자가 충분히 고민하거나 의사를 표시할 수 없어 피해자와의 합의가 불발되거나 피해자가 원치 않는데도 공탁하여 이를 형을 감형하는데 악용한다는 비판이 있음.
- 현재 형사공탁 발생 시, 공탁관이 법원과 검찰에 통지하고 법원 또한 공탁사실을 피해자 또는 피해자의 법률대리인에게 바로 고지하는 내용을 담은 공탁법 개정안이 발의<sup>82)</sup>되어 있는 상황이며, 대법원도 피해자가 공탁금 거절 의사를 밝힐 수 있는 절차를 간소화하여 기습공탁을 막겠다는 대책을 제시한 상황임.
- 그러나 기습공탁을 막더라도, 양형요소 판단에서 피해자의 의사나 피해자의 피해회복을 고려하는 기준 마련도 필요함. 한국성폭력상담소는 2022년 6월 성범죄 양형기준에 대해 의견서를 내면서 ‘성범죄 양형기준에 대해 피해자의 직접적인 용서, 직접적인 의사표현을 동반하는 합의, 처벌불원이 아닌 공탁 관련한 조항이 산입된다면 적어도 피해자의 동의 없는 공탁 제외 조항을 삽입할 것’을 요구한 바 있음. 이러한 피해자의 의사를 고려하는

80) 공탁법 제5조의2(형사공탁의 특례) ① 형사사건의 피고인이 법령 등에 따라 피해자의 인적사항을 알 수 없는 경우에 그 피해자를 위하여 하는 변제공탁(이하 “형사공탁”이라 한다)은 해당 형사사건이 계속 중인 법원 소재지의 공탁소에 할 수 있다.

② 형사공탁의 공탁서에는 공탁물의 수령인(이하 이 조에서 “피공탁자”라 한다)의 인적사항을 대신하여 해당 형사사건의 재판이 계속 중인 법원(이하 이 조에서 “법원”이라 한다)과 사건번호, 사건명, 조서, 진술서, 공소장 등에 기재된 피해자를 특정할 수 있는 명칭을 기재하고, 공탁원인사실을 피해 발생시점과 채무의 성질을 특정하는 방식으로 기재할 수 있다.

③ 피공탁자에 대한 공탁통지는 공탁관이 다음 각 호의 사항을 인터넷 홈페이지 등에 공고하는 방법으로 갈음할 수 있다.

1. 공탁신청 연월일, 공탁소, 공탁번호, 공탁물, 공탁근거 법령조항

2. 공탁물 수령·회수와 관련된 사항

3. 그 밖에 대법원규칙으로 정한 사항

④ 공탁물 수령을 위한 피공탁자 동일인 확인은 다음 각 호의 사항이 기재된 법원이나 검찰이 발급한 증명서에 의한다.

1. 사건번호

2. 공탁소, 공탁번호, 공탁물

3. 피공탁자의 성명·주민등록번호

4. 그 밖에 동일인 확인을 위하여 필요한 사항

⑤ 형사공탁의 공탁서 기재사항, 첨부하여야 할 서면, 공탁신청, 공탁공고 및 공탁물 수령·회수 절차 등 그 밖에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

81) 절반 이상이 기습공탁, 감경사유로 판단, 이형관 기자, KBS, 2023년 11월 13일자.

82) 의안번호 2125737, 공탁법 일부개정법률안 (윤영찬외 11인), 제안일자 23.12.4



양형기준 반영이 되도록, 형사공탁시 진지한 반성과 피해회복을 위한 노력을 함께 소명하도록 증거제출을 의무화하거나 피해자의 의사를 반드시 확인하는 절차를 마련하는 등의 규칙 마련도 필요함.

## (2) 정책과제

- 기습공탁이 불가능하도록 「공탁법」 개정
- 성범죄 양형기준상 피해자와 관련된 요소를 대등한 양형 요소로 삽입

## 4) 친족성폭력 공소시효 연장 또는 폐지

### (1) 현황 및 문제점

- 친족 관계에 의한 성폭력(강간, 강제추행)은 경찰청 범죄통계에 의하면 2022년 394건 발생했으며, 한국성폭력상담소 상담통계에서는 2022년 전체 상담 중 13%, 2021년에는 15.8%를 차지함.
- 한국성폭력상담소 2019년 상담통계에 따르면 친족성폭력 상담 전체 건수 중 55.2%가 피해 이후 10년 만에 처음으로 상담을 한 경우였고, 한국성폭력상담소 2021년 상담통계에 따르면 친족성폭력 상담 중 57.9%는 공소시효가 도과한 이후에 상담을 진행하였음. 혈연 가족 중심으로 생애 자원이 편중 되어있는 사회에서 정상가족주의를 깨고 친족으로부터 성폭력 피해가 있었다고 밝히고, 가족 밖으로 나오는 선택을 하는 것이 쉽지 않다는 반증임
- 현행법상 ‘13세 미만의 사람 및 신체적인 또는 정신적인 장애가 있는 사람’에 대해서 공소시효를 배제하고 있으나, 친족관계에 의한 성폭력 범죄의 공소시효는 피해자가 성인인 경우, 신고가 어려운 친족 관계라는 특성에도 불구하고 공소시효 배제가 되지 않아 제도 보완이 필요함.
- 21대 국회에 법적 안정성, 다른 범죄피해자와의 형평성이 기준이 되어 공소 시효 연장 또는 배제에 대한 각기 다른 총 3개의 친족성폭력 공소시효 배제 또는 폐지를 담은 법안<sup>83)</sup>이 발의되어있으나 계류 중인 상황임.

### (2) 정책과제

- 친족 관계 의한 성폭력 공소시효 배제 또는 연장

## 5) 시설 퇴소 성폭력 피해자 자립, 주거지원 정책 정비

83) 의안번호 2100707 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안(이종배외9인), 2020. 6. 19  
의안번호 2107637 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안(양정숙외9인), 2021.1.26.  
의안번호 2116540 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안(소병철외9인) 2022. 7. 20

## (1) 현황 및 문제점

- 만 19세 미만의 미성년자로 보호시설 입소 후 1년 이상 경과하고 만 19세 이상 도달한 자가 퇴소할 경우에 자립지원금으로 500만원이 지급됨. 만 19세에 보호시설에 온 경우나 만 19세 이상 피해자가 보호시설에서 거주하다가 퇴소하는 경우는 자립지원금에 대한 지원이 불가함.
- 인천시가 지자체 최초로 2023년부터 성폭력 피해자 보호 시설 자립 지원금 자격 기준을 확대하여 입소 연령 제한 없이 보호시설에서 4개월 이상 입소하고 퇴소하는 19세 이상인 자가 국비 자립지원금을 받지 못하는 경우, 전액 시비로 자립지원금을 500만원 지원<sup>84)</sup>하고 있음. 전남도 인천과 동일한 요건으로 도비로 자립지원금을 지원할 계획<sup>85)</sup>을 밝힘.
- 「공공주택특별법」 시행 규칙에 따라, 보호시설에 6개월 이상(특별지원의 경우 1년 이상) 입소한 피해자 또는 주거지원시설에 2년 이상 입주한 피해자는 국민임대주택 우선공급 대상으로 선정하는 특례가 적용됨. 그러나 국민임대주택 우선공급은 신규로 건설되는 국민임대주택만 해당되어 그 수가 희소하고, 퇴소일로부터 2년이 지나기 전에 신청할 수 있어 입주권을 획득하기 어려워 실효성 있는 주거지원 정책이 되지 않음.
- 성폭력피해자보호시설 입소자의 상당수가 친족성폭력피해자이며, 가족 지원을 받을 수 없는 경우로, 아동복지시설, 가정위탁 보호종료아동, 청소년쉼터 퇴소 위기청소년등의 지원과 견줘 굉장히 부족한 지원체계를 가지고 있음. 예컨대 보호종료아동은 1인당 최소 1천만원 이상의 정착지원금이 권고되며, 보호종료일 기준으로 과거 2년 이상 연속하여 보호를 받은 경우, 최대 5년간 매월 40만원의 자립수당을 신청할 수 있음. 청소년쉼터 퇴소 위기청소년 역시 퇴소일 직전 6개월 연속 보호된 경우 월 40만원의 자립지원수당을 최장 36개월 동안 수령할 수 있음.
- 퇴소 자립지원금의 경우 지자체별로 국비 지원이 불가한 경우 시비나 도비로 지원하는 계획이 발표되고 있으나 전국적 확대 또는 국비로 안정적으로 지원할수 있는 근거마련이 필요하고, 주거지원 또는 자립지원체계와 관련해서는 보호종료아동 또는 청소년쉼터 퇴소 위기청소년과 비교하여 보호시설 퇴소 성폭력 피해자 역시 주거를 포함한 자립지원체계가 적절하게 마련될 필요가 있음.

## (2) 정책과제

- 만 19세 이상 성폭력피해자보호시설 입소 피해자 퇴소 후 자립지원금 지원
- 보호종료아동, 청소년쉼터 퇴소 위기청소년과 동일한 자립수당을 친족성폭력, 아동청소년 성폭력 피해자에게도 적용
- 성폭력피해자보호시설 퇴소 피해자 LH매입임대주택 우선 지원대상에 포함

84) 인천시 보도자료, '인천시, 성폭력 보호시설 퇴소자 자립지원금 기준 확대', 2023. 6. 9일자

85) 전라남도 보도자료, '전남도, 성폭력 피해자 퇴소 자립금 지원 확대', 2023. 10. 19일자

# 디지털성폭력 분야

김여진(한국사이버성폭력대응센터 대표)

## 1. 2023년, 사이버성폭력 불법화 이후의 한계와 나아갈 방향.

- 불법촬영과 비동의 유포 등의 이미지 기반 성폭력은 2015년 이후 사회문제로 급부상하며 온라인 공간에서 성적 침해로부터 안전할 권리를 호출함. 이 같은 문제의식은 2019년 텔레그램 성착취 사건에 다다라 관련 범죄들에 온정적 처분을 내려온 법제 영역에 강한 책임을 제기했고, 이로써 2020년 12월부터 시행된 이른바 “n번 방 방지법”<sup>86)</sup> 등의 형사처벌 강화를 이끔.

- 2021년의 디지털 성폭력범죄 통계를 살펴보면 형사입건 건수는 13,039건으로 전년의 9,698건에 비해 34.4퍼센트 증가했으며, 전체 인구 10만 명을 기준으로 한 범죄율 역시 25.3건으로 전년의 18.7건에 비해 35.3퍼센트 증가한 것으로 집계됨. 현재 디지털 성폭력 범죄는 전체 성폭력범죄에서 강간 및 강제추행 다음으로 높은 비율을 차지하며, 범죄율은 2014년 16.8건에서 증감을 반복하던 상황에서 2020년 이후 매년 대폭 증가하고 있는 것으로 보고됨.<sup>87)</sup> 이 같은 통계는 온라인 공간에서 발생하는 일부 성폭력이 법제의 한계 속에서나마 ‘불법화’된 상황을 나타냄.

- 한사성 역시 피해경험자들이 바라는 ‘정의’가 법제 안에서 구현되어야 한다는 회복적 목표에 입각해 입법 목표를 긴급히 실행해왔음. 그러나 실질적으로 ‘불법화’된 사이버성폭력의 유형은 불법촬영과 비동의 유포 등의 이미지 기반 성폭력, 그리고 성폭력처벌법 13조에 해당하는 ‘음란 행위’ 등 일부에 국한됨. 형사처벌 강화 이후 가해 양상은 불법적 요소를 더욱 우회하고 있으며, 지금의 법제에서 ‘피해자’로 인정받지 못한 피해경험자들은 자연히 지원제도에서도 소외되고 있음. 법제 등 거시적 구조에 대한 개입이 여전히 필요한 상황이나, 피해경험자의 삶에 직접적 영향을 미치는 미시적 개입을 더욱 적극적으로 모색해야 함.

- 여전히 디지털성폭력이 ‘디지털성폭력 피해’로 인정받지 못하는 상황은 법과 제도에 ‘젠더 위계에 기반한 폭력’이라는 관점이 반영되지 않은 결과임. n번방 방지법이 가해자에 대한 국민적 분노가 들끓는 상황에서 개정되었지만 디지털성폭력이 디지털 기술을 이용하여 사이버 공간이라는 장에서 온라인 상태를 경유하여 발생한다는 특성을 고려하면서도 이로써 발생하는 폭력이 본질적으로 구조적 불평등에 입각한 ‘젠더 위계에 기반한’ 폭력이라는 점이

86) “n번 방 방지법”은 「아동·청소년 성보호에 관한 법률」 「성폭력 처벌 등에 관한 특례법」 「정보통신망 이용 촉진 및 정보 보호 등에 관한 법률」 「전기통신사업법」에서 관련 조항의 징역형과 벌금형의 법정형 상향, 소지·구입·저장·시청을 처벌하는 조항 신설, 인터넷 서비스 제공자 혹은 부가통신사업자 등에게 성착취물 유통방지 조치 의무 부과와 이를 이행하지 않을 시 과징금을 부과할 수 있도록 한 것 등을 주요 내용으로 한다.

87) 여성가족부, 「2022년 여성폭력통계」, 2022.12, 71쪽.

누락되었을 때 ‘피해’는 ‘피해’로 여겨지지 않고 ‘가해’는 ‘가해’로 여겨지지 않는 다양한 한계 마주하게 됨. 텔레그램 성착취 사건의 발생 원인을 가해자 개개인을 악마화하는 데에서 찾는다면 디지털성폭력은 또 다른 플랫폼에서 더 다양한 방식으로 반복될 수 밖에 없을 것임. 결국 디지털성폭력의 근절 역시 성평등 사회가 실현되어야만 가능함.

- 현 정부는 권력형 성범죄, 가정폭력, 스토킹, 데이트폭력, 디지털성범죄를 5대 폭력으로 규정하고 주요 국정 과제로 선정하여 추진하고 있다고 하지만 현 정부는 디지털성폭력 문제를 ‘탈정치화’하는 전략으로 디지털성폭력을 ‘젠더’가 삭제된 곳으로 위치시키고 있음. 예컨대 제4차 국가인권정책기본계획(2023-2027) 초안에는 디지털 성범죄에 대한 대응이 여성폭력에 관한 분류가 아니라 ‘디지털 시대의 인권 보호 및 증진’ 분류에 들어가있음.<sup>88)</sup> 디지털성폭력을 “누구라도 겪을 수 있는, 디지털을 이용한, 성에 관련된 폭력”으로 여기는 것에서 “구조적 차별에 기인한 젠더기반폭력”으로 정치화시켜야 함. 페미니즘에 대한 백래시가 심각하고, 온오프라인에서 발생하는 사회적 약자에 대한 억압, 이에 관한 저항을 이룬바 ‘젠더 갈등’으로 부르며 정치권에서 ‘젠더 갈등’을 주요 전략으로 쓰고 있는 상황에서 ‘성평등’은 가장 어렵지만 가장 가리켜야할 곳임.

## 2. 정책 요구안

### 1) 사이버 공간 내 성적 괴롭힘에 관한 입법공백 보완책 마련

#### ① 현황 및 문제점

○ 2022년 한사성 상담통계에서 가장 많은 피해 유형은 ‘기타’와 ‘성적 괴롭힘’으로 각각 20퍼센트, 그다음으로 많은 유형은 불법촬영(19%)임.<sup>89)</sup> ‘기타’ ‘성적 괴롭힘’에는 예컨대 동의 없는 성행위 소리·성적 대화 녹음 행위, 온라인 데이트 애플리케이션이나 중고거래 사이트 등에서 얻은 개인정보를 이용한 사칭·성적 허위/사실 유포 행위, 해킹 등으로 신분증·학력·직장 등의 개인정보를 탈취해 성적으로 이용하는 행위 등 미처 유형화하지 못한 사례들이 포진해 있음.

○ ‘기타’ ‘성적 괴롭힘’에 해당하는 가해 행위는 지금의 성폭력처벌등에관한특별법(이하 성폭력처벌법)으로 대응하기 어려워 명예훼손, 모욕 등의 조항을 사용하고 있으나 이조차도 적용 불가능한 사례가 다수임. 이러한 상황은 사이버성폭력을 곧 이미지 기반 성폭력으로 이해하는 경향과 연결됨. 온라인 공간의 특성과 비약적으로 발전하는 기술을 이용하는 성폭력 양상은 다종다양하고 변종한다는 사실에 주목해야 함. ‘기타’ ‘성적 괴롭힘’의 사례들은 ‘불법화’가 포괄하지 못하는 피해 현상이 존재함을 드러내며, 따라서 이 영역을 지원하기 위

88) 법무부(2023), 제4차 국가인권정책기본계획 추진과제(초안), IV. 디지털 시대의 인권 보호 및 증진 4. 디지털 이용 인권침해 예방 및 대응 강화 ① ‘디지털 성범죄’에 대한 국가 대응 강화, 148~150쪽

89) 2022년 한 해 동안 피해경험자 65명과 782회의 상담이 이루어졌다. 피해 유형은 기타 20%, 성적 괴롭힘(명예훼손, 모욕, 사이버스토킹 등) 20%, 불법촬영 19%, 비동의유포 12%, 유포협박 9%, 불안피해 7% 등으로 집계됐다. 피해자 연령은 20대가 32%로 가장 많았으며, 미확인 26%, 30대 18%, 10대 11% 등이다. 한국사이버성폭력대응센터, 「2022 상담통계」, 2023(미간행).

한 다각적 탐구가 ‘불법화’ 이후의 과제로 설정됨.

○ 이러한 성적 괴롭힘을 성폭력의 관점에서 다루고 있는 유일한 법 조항인 성폭력처벌법 제13조 통신매체이용음란죄는 구성요건이 ‘도달’을 기준으로 하고 있는 등 매우 제한적이고, 이마저도 성폭력 사안을 판단하는 기준에서 ‘음란’ 개념을 다시 활용하고 있음.

○ 피해자는 피해 중단과 가해자 처벌을 위해 수사가 필요한 상황에서 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」제44조의7 제1항제2호 이른바 ‘사이버 명예훼손죄’나 「형법」제311조 ‘모욕죄’, 「개인정보보호법」, 민사상 초상권 침해 손해배상청구 소송 등 여러 방법을 검토하게 되나 각각의 법과 방법이 한계가 있음과 더불어 성폭력의 관점에 아니기 때문에 성폭력 피해자로서 권리를 보장받지 못하고 회복의 과정에서 여러 부당한 경험을 하게 된다.<sup>90)</sup>

○ ‘기타’ ‘성적 괴롭힘’ 피해경험자가 활용할 수 있는 피해지원제도가 사실상 존재하지 않음에 따라 피해 이후의 대응은 개인적 위험 관리로 초점이 이동되고 있음. 예컨대 피해에 이용된 경험자의 소셜미디어 계정을 삭제하거나 보안을 강화하는 등의 조치는 사정상 이를 실천하기 어려운 피해경험자로 하여금 할 수 있는 일이 없다는 무력감, 피해가 지속되는 상황을 ‘선택’했다는 부당한 자기 비난, 나아가 피해를 방지하기 위해 스스로를 통제함으로써 온라인 공간에서의 활동이 위축되는 데로 이어짐. 온라인과 오프라인의 경계가 불분명해지고 온라인 활동이 사회생활과 연결되는 지금의 매체 환경에서 위와 같은 피해 양상은 사회적 관계에서의 소외를 야기할 수 있음. 온라인에서 발생하는 피해를 더 이상 피해경험자의 ‘로그아웃’으로 모면할 수 없는 상황에 따라, 피해가 생애 전망에 미치는 부정적인 영향을 감소시키기 위해 대응을 할 수 있는 법과 지속적인 지원이 필요함.

## ② 정책과제

○ 성폭력처벌법 제13조 통신매체이용음란죄의 구성 요건을 ‘도달’에서 확대하고, ‘음란’ 기준을 걷어내는 방향으로의 개정이 필요

○ 다양한 양상으로 발생하는 사이버 공간 내의 ‘성적 괴롭힘’을 젠더 기반 폭력으로 다룰 수 있도록 관련 처벌법 등 입법을 촉구함

## 2) ‘성적 욕망 또는 수치심 유발’ 구성 요건 개정

### ① 현황 및 문제점

○ 성폭력처벌법 제14조(카메라등을이용한촬영)의 1항에서는 “카메라나 그 밖에 이와 유사한 기능을 갖춘 기계장치를 이용하여 성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 사람의 신체를 촬영대상자의 의사에 반하여 촬영한 자”를 처벌하고 있음. 이 밖의 성폭력을 다루는 여러 조항에 기입된 여러 ‘음란’개념을 포함하여 ‘성적 욕망 또는 수치심 유발’이라는 구성

90) 신성연이, 「‘젠더 기반’ 폭력으로서 사이버성폭력」, 한국여성정책연구원, 『5대 폭력 대응 정책의 쟁점과 향후 과제』, 63~64쪽, 2023

요건에 대한 문제제기와 논의는 오랫동안 이루어져왔음. 그러나 조항이 개정되지는 않은 채 오히려 이 조항을 그대로 빌려 제14조의2(허위영상물등의반포), 제14조의3(촬영물등을이용한협박강요) 조항이 신설될 때 그대로 반영되었음.

○ 피해지원 현장에서는 촬영물 속에 노출된 피해경험자 신체의 ‘음란함’의 정도, 곧 가슴이나 성기 노출 여부로 범죄 성립 여부가 판단되어 가슴이나 성기가 노출되지 않은 경우 피해로 여겨지지 않음. 한편 가슴이나 성기 노출 여부가 곧 범죄라는 판단으로 이어지므로 여성의 섹슈얼리티 실천이 제한되는 결과를 낳음. ‘수치심’이라는 구성 요건으로 피해경험자가 느낄 수 있는 감정은 다양하나 수사 과정에서 수치심을 느끼는 ‘피해자다움’을 강화하게 됨.

○ 장다혜·김수아(2018) 연구에서 제안된 “성적인 속성의 이미지”라는 개념을 고려하며<sup>91)</sup>, 김정혜·김애라·박보람·홍남희·정수연(2021) 연구에서 제안된 “성적인”과 같은 개정방안에 대해서 적극적으로 검토할 필요가 있음.<sup>92)</sup>

## ② 정책과제

○ 성폭력처벌법 제14조, 제14조의2, 제14조의3 ‘성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는’ 구성요건 개정 필요

## 3) 이미지 생성과 유포, 소지 행위 열거 방식에 관한 개정

### ① 현황 및 문제점

○ 영상과 이미지의 ‘생성’과 이를 유포하는 행위는 기존 성폭력처벌법에서 각각의 행위가 열거되는 방식으로 구성되어 있음. 성폭력처벌법 제14조 카메라등을이용한촬영의 1항에서는 “촬영”을 구성요건으로 두고 있으나 이것이 다양한 생성 과정을 거친 경우를 포함하지 못해 2020년 제14조의2 허위영상물등의반포등 신설을 통해 “편집·합성 또는 가공” 처벌하고 있음. 기술의 발전으로 촬영·편집·합성·가공의 방식이 아닌 영상이나 이미지의 생성·녹화는 최근 신설된 조항에도 불구하고 이 행위를 포섭할 수 없음.

○ 유포 행위 열거 역시 마찬가지인데, 성폭력처벌법 제14조의 2항에서는 “제1항에 따른 촬영물 또는 복제물(복제물의 복제물을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 반포·판매·임대·제공 또는 공공연하게 전시·상영(이하 “반포등”이라 한다)한 자 또는 제1항의 촬영이 촬영 당시에는 촬영대상자의 의사에 반하지 아니한 경우(자신의 신체를 직접 촬영한 경우를 포함한다)에도 사후에 그 촬영물 또는 복제물을 촬영대상자의 의사에 반하여 반포등을 한 자”를 처벌하고 있음. 열거 방식에 관한 조항 개정의 필요성은 김현아(2016), 김정혜(2022) 등에서 거듭 제기되었으나 개정되지 못하였음. 위에 해당하는 유포 방식이 아닌 경우에 범죄로 구성하기 어려운 한계가 있음.

91) 장다혜·김수아(2018), 온라인 성폭력 범죄의 변화에 따른 처벌 및 규제방안, 형사정책연구원, 385쪽

92) 김정혜·김애라·박보람·홍남희·정수연(2021), 기술매개 성폭력 대응을 위한 법제 정비 방안, 한국여성정책연구원, 217쪽

○ 소지 행위 역시 열거되고 있음. 성폭력처벌법 제14조의 4항에서는 “제1항 또는 제2항의 촬영물 또는 복제물을 소지·구입·저장 또는 시청한 자”를 처벌하고 있음. 소지 행위의 열거는 소지 행위에 대한 더 적극적인 해석-구글 드라이브 링크 소지- 필요함과 더불어 근본적으로 입법 취지를 고려하여 해당 행위의 내용을 세부적으로 다투기보다 피해촬영물을 확보하여 이용할 수 있는 상황인지를 중심으로 폭 넓게 이해되어야 함.

○ 김정혜·김애라·박보람·홍남희·정수연(2021) 연구에서 제안된 ‘생성’ 등의 개념을 적극적으로 검토할 필요가 있음.<sup>93)</sup>

## ② 정책과제

○ 성폭력처벌법 제14조, 제14조의2의 ‘촬영, 복제, 편집·합성·가공’과 같은 이미지 생성 행위, ‘반포·판매·임대·제공 또는 공공연하게 전시·상영’과 같은 유포 행위, ‘소지·구입·저장 또는 시청’과 같은 소지 행위 열거 방식에 관한 재고 필요

## 4) 사이버성폭력 산업화 문제와 인터넷서비스 사업자의 책임 강화

### ① 현황 및 문제점

○ 사이버성폭력이 산업화된 폭력이라는 문제를 짚는 목소리들로 2019년 ‘웹하드 카르텔 방지 대책’이 만들어지고 2020년 ‘N번방 방지법’이 통과되며 특수한 유형의 부가통신사업자를 비롯한 부가통신사업자의 의무는 일면 강화되었으나 여전히 한계가 많은 상황임.

○ 국내에 등록된 부가통신사업자가 아닌 경우 여전히 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 성폭력처벌법) 제14조에 따른 촬영물 또는 복제물, 제14조의2에 따른 편집물·합성물·가공물 또는 복제물 등(이하 불법촬영물등)의 유통 규모가 큰 상황이나 이 시장을 운영한 자에게 유통시장을 운영한 책임을 물을 수 있는 법적 근거가 없어 성폭력처벌법 제14조의 2항에 따른 유포행위 혹은 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」제11조 상의 2항에 따른 유포 및 판매 등에 관한 행위와 같이 개별적인 유포와 판매 행위 정도의 책임을 묻고 있는 상황임. 영리 목적으로 아동·청소년 음란물을 유포한 자에게 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」에 따른 처벌의 수위는 ‘10년 이하의 징역, 소지한 자는 1년 이하의 징역 또는 벌금 2천만원의 처벌’이지만, 이는 다른 국가에 비해 매우 낮은 처벌 수준이며, 실제 처벌 받지 않는 사례가 대다수다.<sup>94)</sup> 실제로 2022년, 다크웹 기반 아동 불법 촬영물 관련 세계 최대 웹사이트 ‘웰컴투비디오’의 운영자인 한국인 손정우가 1년 6개월의 징역형의 처벌만 받았던 판례는 큰 사회적 논란을 일으킨 바 있음.

○ 더불어 여전히 이 문제를 젠더 위계에 기반한 문제로 보지 않고 ‘음란’ 개념을 통해 접근함으로써 여성의 신체를 음란한 신체로 두고, 당사자에 대해 ‘문란한 여성’이라는 낙인

93) 김정혜·김애라·박보람·홍남희·정수연(2021), 기술매개 성폭력 대응을 위한 법제 정비 방안, 한국여성정책연구원, 218쪽

94) 한국사이버성폭력대응센터, ‘한국 정부의 유엔여성차별철폐위원회 최종견해 중간이행 현황에 관한 NGO보고서’, p.6, 2020.5.

과 기존의 도덕적 성규범을 강화하고 있음.

○ 나아가 사이버 공간에서는 이미지와 영상 유통의 방식이 아닌 다양한 유형의 성폭력이 발생하는데, 특히 최근 디시인사이드 ‘우울증 갤러리’를 비롯해 사이버 공간을 경유하고, 이를 통해 촉진되는 여성폭력에 대해 인터넷서비스 사업자의 책임은 사회적 논의가 덜 이루어지고 있다. 기존의 성규범을 강화하거나 보호주의적 관점의 접근이 아니라 구조적 관점으로 사업자의 책임을 강화할 수 있는 대책이 필요함.

## ② 정책과제

○ 국내에 등록된 부가통신사업자가 아닌 경우 유통 시장을 운영한 책임을 묻기 어려운 상황에 대한 정책적 대책 마련

○ ‘음란함’을 문제 삼는 것에서 젠더 위계를 고려하는 방향으로의 법과 정책의 관점의 변화

○ 사이버 공간에서 발생하는 다양한 양상의 여성폭력에 대해 인터넷서비스 사업자의 책임을 강화할 수 있는 정책적 대책 마련

## 5) 디지털성폭력 피해지원 체계 개선

### ① 현황 및 문제점

○ 2018년 여성가족부에서 ‘디지털성범죄 피해자 지원센터’를 개소해 운영하고 있고, 2021년부터 2023년까지는 전국에 14개소에서 ‘디지털성폭력 지역 특화 프로그램’을 위탁 운영하였음. 2024년 여성가족부 예산안이 현장과의 소통없이 일방적으로 축소되고 정책이 개편되며 ‘디지털성폭력 지역 특화프로그램’은 ‘통합상담소’로 이관됨. 그밖에 서울, 인천, 경기, 부산 지방자치단체 차원에서도 디지털성범죄 지원센터를 운영하고 있음.

○ ‘디지털성범죄피해자지원센터’에서는 삭제지원을 중심으로 지원되고 현 디지털성범죄 지원센터는 수사, 법률지원이나 의료서비스를 제공하는 관련 기관으로 연계해주는 역할에 머무르게 되는 한계를 지님.<sup>95)</sup> 지원이 이분화됨에 따라 삭제지원과 여타 지원의 연결성이 떨어지고 삭제지원이 삭제 서비스의 의뢰와 제공처럼 인식되며 여성주의적 피해지원의 성격이 약화됨.<sup>96)</sup>

○ 기존의 성폭력 피해자지원체계를 활용하게 되는 경우 다수 가해자가 있는 상황이라 여러 건의 소송이 필요하나 무료법률구조기금의 지원금 기준이 턱없이 부족하게 되는 등 사이버성폭력의 특성이 고려되지 않는 실정임.

○ 디지털성폭력의 특성 상 5년 이상 장기 지원이 필요한 사례가 많음에도 불구하고, 여러 피해지원체계 내에서 연단위 계약직 인력을 사용하며 피해지원의 안정성이 떨어짐.

95) 한국사이버성폭력대응센터, ‘한국 정부의 유엔여성차별철폐위원회 최종건해 중간이행 현황에 관한 NGO보고서’, p.4, 2020.5.

96) 김여진, 「사이버성폭력 피해지원 체계의 한계와 개선방향」, 전국사이버성폭력피해지원네트워크, 『전국사이버성폭력 피해지원네트워크 발족식 및 기념토론회 자료집』, 51쪽, 2022



○ 더불어 관 중심의 피해지원은 법을 중심으로 피해자 지원의 기준을 고려하게 되어 기존 법률에 해당되기 어려운 디지털성폭력 사건의 피해자의 지원에 공백이 지속, 확대될 수 있음.

## ② 정책과제

○ 현재 각 지원 현장에 분절되어 종합적 체계가 부재한 상황에서 여러 고충이 있는 바, 디지털성폭력의 특성을 고려한 전국적인 피해지원 체계의 구상 및 개선 방안 마련

○ 기존의 성폭력 지원체계에서 사이버성폭력의 특성을 고려한 개편이 필요.





豆点



# 젠더기반 여성폭력의 특성: 교차성(intersectionality) & 구조적 불평등 - Two-track (규제적 & 사회정의적) 접근 필요 -

류이현(민주연구원 연구위원)

## ■ 여섯가지 젠더기반 여성폭력 구조화

구조적 불평등		교차성 <sup>97)</sup>	
• 성매매	• 산업, 시장	• 이주여성	• 여성+이주민
• 가정폭력, 스토킹, 데이트 폭력	• 애정 관계(표 방)		
• 성폭력(강간, 친족성폭력)	• 성적자기결정 권	• 장애여성	• 여성+장애인
• 디지털폭력	• 사이버 세계		
▷ 가정, 연인 사이 등 가장 가까운 공간 및 관계에서부터 시장, 사이버 세계 등 모든 영역에서 발생하는 여성폭력의 원인 → 구조적 불평등		▷ 앞으로 더욱 다양한 교차(intersection) 지점이 정책영역으로 등장할 것임 → 여성+성적소수자, 여성+노인, 여성+난민 등	

○ 구조적 불평등으로 인해 언제, 어디서나, 누구에 의해서나 다양한 정도(degree)와 층위의 여성폭력에 노출되는 현실은 변하지 않고 더욱 심화되고 있음

- 페미니즘에 대한 백래시(backlash)로 인해 이런 폭력을 개인 간의 폭력이나 갈등으로 프레임화

→ 피해자의 개인적 특성(외모, 옷차림, 인성, 태도, 나이 등)을 앞세우며, 특성들이 ‘피해자다움’에서 벗어나는 경우 ‘꽃뱀’으로 공격함으로써 한국 사회의 구조적 불평등을 직시하지 않음

- 폭력의 발생 원인을 개인화시킴으로써 젠더폭력 피해자에 대한 정당한 지원을 ‘공정의 프레임’으로 왜곡시킴

→ 여성폭력 방지·피해자 지원 예산, 성인지 예산, 디지털 성범죄 예방 예산 등 대폭 삭감

- 디지털 사회에서도 현실 세계의 구조적 불평등이 반복되고, 익명성을 빌려 심화됨

97) 1980년대부터 흑인 여성이 겪는 차별을 정교하게 분석하고 이론화하는데 주로 활용되어온 개념. 여성, 인종, 섹슈얼리티, 계급, 장애 등에 따른 차별이, 마치 차가 네 방향에서 오고 가는 교차로(intersection)에서처럼, 서로 분리된 것이 아니라 서로 교차하면서 발생한다는 생각에서 기인함. 즉, 사회의 취약계층이 겪는 차별이 그 계층이 갖고 있는 어떤 하나의 요소로 인한 것이나 또는 각 차별의 단순 합이 아니라 서로 다른 차별이 교차하면서 서로 강화한다는 것.

○ 다양한 정체성이 수면 위로 올라오면서 더욱 다양한 차별과 폭력의 결합을 만들어 낼 것

- 장애인, 아동, 노인 등 한국사회에서의 전통적 사회적 약자뿐만 아니라 새로운 사회적 약자가 등장하고 있음

→ LGBTQ와 같은 여성 성적소수자, 여성 노인, 여아, 난민 여성 등

- 한국사회의 모든 사회적 약자 집단에서 여성은 남성에 비해 더 큰 어려움을 경험할 뿐만 아니라, 동질 집단안에서도 차별과 폭력에 노출될 위험이 있음

→ 정책의 사각지대가 발생할 우려 급증

### ■ 젠더폭력에 대한 프레임 다시 짜기

○ ‘여 vs. 남’의 대립구도가 아닌, ‘여성혐오 사회 vs. 여성’

- 프레임을 다시 짜기 위해서는 ‘규제적 접근(regulatory approach)’ 뿐만 아니라 ‘사회정의적 접근(social justice approach)’을 동시에 진행해야 함

→ 규제적 접근은 성차별이나 젠더폭력의 발생을 예방하거나 피해자를 보호하기 위해 금지와 규제에 초점을 맞추는 접근

→ 사회정의적 접근은 성차별이나 젠더 폭력의 근본적인 원인을 해결하기 위해 사회 구조적 변화를 추구하는 접근

### ■ 더불어민주당의 총선 의제

구조적 불평등 → 규제적 & 사회정의적 접근 조화	
성매매 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>성매매 피해여성의 비범죄화, 성구매자 및 성매매 알선자 처벌 강화</li> <li>성매수자 및 외국인 성산업 관련 업소에 대한 단속 및 처벌 강화 등</li> </ul>
가정폭력, 스토킹, 데이트 폭력 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>「가정폭력범죄의처벌등에관한특례법」 개정: ‘가정 보호’가 아닌 ‘피해자 인권’ 중심으로</li> <li>「가정폭력범죄의처벌등에관한특례법」에 교제관계 있는자 포함하여 적용 하도록</li> <li>「스토킹범죄의처벌등에관한법률」내 피해자보호명령제도 신설 및 신변안전조치 명시 등</li> </ul>
성폭력 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>형법 297조 강간죄 구성요건을 ‘폭행 또는 협박’에서 ‘동의 여부’로 개정</li> <li>「성폭력범죄의처벌등에관한특례법」개정: 친족 성폭력 공소시효 폐지</li> <li>젠더폭력 피해자 자립지원금 확대 및 주거지원 정책 마련</li> <li>피임·임신중지에 대한 공적 보건·의료서비스체계 구축 등</li> </ul>
디지털 성폭력 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>‘성적 수치심’을 ‘성적 불쾌감’으로 변경</li> <li>디지털 성범죄 대응체계 근거 및 기능 강화, 수사 법제화 및 전문성 강화 등</li> </ul>

교차성 → 사회정의적 접근 강조	
이주여성 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다문화가족지원법 제2조 개정</li> <li>• 체류자격과 무관하게 국내 아동 양육 이주민 한부모 종합지원 체계</li> <li>• 이주여성 노동자의 인권보호와 성폭력 대책, 모성보호 방안 등</li> </ul>
장애여성 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장애여성지원법 제정</li> <li>• 여성장애인 고용 의무할당제 도입</li> <li>• 성폭력, 가정폭력 장애인들을 위한 피해구제 및 자립지원환경 구축 등</li> </ul>

## ■ 기타 가능한 정책 대안

### ○ 공공기관 및 대학에 '성폭력 온라인 보고시스템' 도입 지원

- 성폭력 가해자 중 30%가 직장 및 학교 관계자
- 성폭력 사건의 높은 불송치율은 피해 입증의 어려움 때문
- 해외: 성폭력 온라인 보고시스템(ex. Callisto) 활용, 피해자들의 익명의 연대를 통한 성폭력 신고 및 재범 방지 시도
- 미국, 캐나다, 영국 등 대학을 중심으로 온라인 보고시스템 도입 및 활용

- 시스템 자체 매칭을 통해 복수의 피해자에게 동일한 가해자가 지목되면 기관의 책임자에게 보고되고, 피해자들은 익명의 연대를 통해 신고를 선택할 수 있음
- Escrow 중계 기술(피해자가 입력한 정보를 암호화하고 가해자 매칭이 완료되기까지 아무도 관련 내용을 확인할 수 없는 장치)을 활용하여 2차 피해를 방지함과 동시에 잘못된 가해자 지목도 예방

- 국내: 스마트폰 앱을 활용한 온라인 피해 신고 시스템 활용 중
- 한전KPS, 한국서부발전, 창업진흥원, 서대문구도시관리공단, 포항시, 대전 유성구 등에서 리스너투미(Listen2me) 어플리케이션 도입

### ○ 디지털성범죄 전담인력 확충 및 디지털장외의사의 일탈 단속 강화

- 최근 10년 간 23배 증가(전체 성폭력의 25%), 피해자 87%가 10~20대
- 디지털성범죄 전담인력 부족: n번방 이후 3년간 10인 증원 & 전국 258개 경찰서 중 157개소에서만 사이버수사팀 설치
- 피해자들은 '잊혀질 권리'를 위해 디지털 장외의사를 사적으로 고용하고자 하지만 높은 비용(매달 평균 200만원 이상)으로 포기하는 경우가 다수 발생
- 디지털장외의사가 '떡튀'하거나, 성범죄물 유포자가 오히려 디지털 장외의사로도 활동하는 등 범죄 발생

○ 여성안심귀갓길 및 안심귀가스카우트 서비스 운영시간 확대

- 관악구의 강력사건 발생과 여성안심귀갓길 예산 삭감으로 인한 시민들의 비판적 여론 형성
- 2013년 서울시가 안심귀갓길 제도 첫 시행 이후 10년 간 시설 정비 및 확충 미흡
  - 현재 전국 안심귀갓길 2600곳 정비 및 범죄 발생 빈도와 112신고 등의 치안데이터를 분석하여 4000곳까지 확대
  - 현재 새벽 1시까지 운영되는 스카우트 서비스를 **범죄 발생률이 높은 새벽 3시부터 6시까지 확대 운영**



## 성평등 총선의 출발점을 만드는 젠더기반 폭력 해결 정책

\_박지아(젠더폭력대응센터장)

입법, 국가 재정, 국정감사 등의 국정 감시, 외교활동까지 국회의 역할은 대한민국 운영의 방향을 제시하는 것부터 국민의 삶의 직접적인 영향을 미치는 법과 제도를 만들고 고치는 일까지 국회는 말 그대로 주권자인 국민을 대표하고 대리하는 역할을 하는 곳입니다.

그렇기에 이러한 국회를 구성하는 국회의원을 선출하는 총선은 대한민국의 운영 방향을 결정하는 중요한 선거입니다.

더군다나 여성의 존재를 부정하는 윤석열 정부의 퇴행을 막기 위해서라도 젠더 문제에 있어서 어떤 입장을 가진 국회의원이 선출되는가는 여성의 삶에 심각하고 중요한 문제 일 수 밖에 없습니다.

이런 총선을 앞두고 ‘젠더기반 폭력 총선 정책’을 모아서 함께 논의하는 자리를 만들어주신 분들께 감사드립니다. 또한, 오늘의 정책이 나오기까지 현장에서 피해자와 함께 수많은 사건을 맞닥뜨리며 사건의 해결과 피해자의 보호를 위해 노력해오신 시간의 축적이 담겼다는 점에서 하나하나 한 줄 한 줄 의미 있는 정책일 수밖에 없다는 것을 더욱 의미 있게 새기도록 하겠습니다.

### 젠더폭력 공약의 방향

제안해주신 공약의 방향을 정리하자면 다음의 3가지로 정리할 수 있을 것입니다.

하나, 젠더폭력 해결에서의 국가 책무를 다하기 위한 법과 제도

분야별 공약의 핵심 내용은 젠더폭력에서 국가의 책무에 대한 것입니다. 젠더폭력은 성차별에 기반을 둔 사회적 폭력입니다. 이것은 폭력이 개인의 책임은 당연하지만, 이것을 넘어서 사회 구조적 문제라는 것입니다. 제안해주신 정책들의 출발점과 중요한 부분은 젠더폭력 해결에서 있어서 국가의 책무를 다하기 위한 법과 제도라는 점입니다.

둘, 젠더폭력에서의 피해자지원의 중요성

젠더폭력이 사회 구조적 차별의 결과일 때 피해자의 문제는 개인의 문제가 아니라 사회 전체가 책임질 문제가 됩니다. 분야별 공약에서 피해자에 대한 부분이 강조되는 것도 같은

이유일 것입니다. 또한, 피해자를 지원한다는 것은 피해자의 회복을 목표로 할 수밖에 없습니다.

유사한 사례로 미투 운동에서 함께 외친 ‘가해자는 감옥으로 피해자는 일상으로’라는 구호는 엄벌주의를 강조하는 의미가 아니라 피해자의 회복이라는 것이 어떤 형태이며 그것을 위한 선행조건으로서의 가해자 처벌의 의미를 밝히고 있는 것으로 보아야 할 것입니다. 즉, 사건 해결의 가장 중요한 목표는 ‘피해자의 일상회복’이라는 것입니다. 젠더폭력의 유형에 따른 피해자를 지원하기 위한 법과 제도는 반드시 필요한 영역입니다.

또한, 피해자의 회복이 피해자 혼자만의 과제가 아니듯이 지원 기관의 역할 또한 중요할 수밖에 없습니다. 피해자가 혼자가 아니라는 신뢰감을 느끼게 되며 처리 과정에서 사회적 편견이 아니라 해결의 믿음을 지킬 수 있는 것, 사건 종료 이후에도 남은 치유와 회복의 과정을 함께하는 것이 지원 기관이기 때문입니다.

### 셋, 젠더폭력 예방을 위한 사회문화 기반 조성

젠더폭력은 사건이 벌어진 후의 대응뿐만이 아니라 사건의 예방적 측면 역시 중요할 수밖에 없습니다. 젠더폭력을 가능하게 하는 사회문화를 개선하는 일, 성차별 고정관념을 깨고 존중과 평등의 새로운 관점을 내재화하기 위한 교육 등이 진행되어야 장기적으로는 젠더폭력이 예방될 것이기 때문입니다.

젠더폭력을 제대로 해결하기 위해서는 위의 3가지 방향이 반영된 정책이 필요하다는 것에 정의당은 적극적으로 동의하며, 이를 반영하기 위해 노력하겠습니다.

## 정의당의 젠더폭력 공약의 방향

제안해주신 분야별 정책들은 우선순위 등에서는 차이가 있을 수 있지만 모두 주요한 과제들이며, 정의당은 중요한 내용과 방향으로 삼아왔습니다. 이를 반영하여 젠더폭력 해결 정책을 더욱 발전시켜 나갈 것을 약속드리며, 그동안 정의당이 주요하게 다뤄 온 의제들을 중심으로 정책 방향을 설명드리겠습니다.

### ○ 젠더폭력방지정책 범정부 차원으로 성평등 정책으로 방향키 전환

- 잇따른 강력 범죄에 대해 “묻지마 범죄” 범정부 총력대응이 진행되는 중으로, “묻지마”라고 명명하는 방식이 아닌 범죄의 원인을 찾아 나가기 위한 노력이 필요함. 마찬가지로 이 사건에 대해서도 윤석열 정부는 “여성 지우기”를 멈추고, 정확한 원인 분석 및 여성폭력방지정책을 범정부 차원으로 점검, 총력 대응방침을 수립하여 여성들의 일상 불안을 잠재워 나가야 할 것임.

- 여성의 불안을 이해하고, 젠더 기반 폭력이라는 점의 인정이 정책에 반영되어야 함. 여

성들의 범죄 피해에 대한 두려움이 크다는 점, 여성에 대한 폭력이 대부분 젠더에 기반을 둔 폭력이라는 점, 구조적 성차별의 인정부터 정책 전반에서의 성평등으로의 방향키 전환이 우선되어야 함.

○ 여성가족부, 성평등 정책 전담부처이자 젠더폭력 해결의 컨트롤 타워

- 윤석열 정부 기간 동안 정권의 위기 시마다 등장하는 여성가족부 폐지 논쟁은 이것이 성별 갈라치기와 강등과 혐오 조장이라는 것이 계속 증명되고 있음. 그러나 결과적으로 여성지우기와 젠더폭력 해결에 심각한 문제가 발생하고 있음. 젠더문제 해결과 젠더폭력 해결을 위해서는 여성가족부의 폐지가 아니라 존치와 강화, 여성가족부의 역할 재정립이 필요함.

- 여성가족부의 재편 및 기능 강화를 위해서는 정부조직법 개정을 검토할 수 있음. 폐지를 위한 논의가 아니라 정부조직법 제42조 개정을 통해 여성가족부의 명칭 변경 및 기능 강화 논의를 이어가야 함. 부처 체계와 위상 정립, 실질적인 성평등 실현을 위한 컨트롤타워로서의 기능 강화, 여성폭력 등 여성 안전에 대한 지원, 피해자지원 확대를 위한 관련 기관 총괄 조정기능 강화와 인력 확대, 관련 예산 확보, 내부 조직체계를 정비가 우선 논의되어야 할 지점임. 또한, 지역의제 발굴과 성평등 관점을 범부처 지방자치단체에 확산하고 정책에 반영하는 총괄 역할이 강화되어야 국가 전반의 성주류화가 가능할 것임. 양성평등정책담당관 제도 또한 양성평등기본법 개정 등을 통해 제도의 실질화를 달성해 나가야 함.

○ 비동의 강간죄 우선 도입, 젠더폭력 대응 강화

- 미투 운동에도 불구하고, 비동의강간죄 논의는 제대로 진행되고 있지 않으며, 민주당 또한 미온적인 상황으로 진짜 미투법, 비동의 강간죄 우선 도입을 위한 논의를 이어가야 함. 게다가 최근 여성가족부는 1월 26일 제3차 양성평등정책 기본계획(2023~2027)에 비동의 강간죄 도입 검토 계획을 발표했다가, 법무부의 개정 계획이 없다는 입장 발표에 입장을 철회하는 등 후퇴에 후퇴를 거듭하고 있음. 유독 미온적인 의제에 대해 공론화하고 대응해야 하는 것이 정의당 역할임.

- 20대 국회부터 정의당의 중점 과제였으며, 형법 제297조 강간죄 구성요건을 '폭행과 협박'이 아닌 '동의 여부'로 개정하라는 국제사회의 권고, 국제 인권법상 강간 개념의 변화 등의 요구에 지속 대응해야 함. 관련 법이 여러 의원에 의해 발의되었으나 계류 중임.

- 또한, 권력형 성범죄 근절, 권력형 성범죄 무관용을 위한 성범죄 2가 가해에 대한 제재 강화, 직장 내 성폭력 은폐, 비호 등 징계 강화를 위한 관련 법·제도 보완도 이뤄져야 함.

- 스토킹처벌법의 제정에도 가해자 처벌 긴급조치, 잠정조치만이 규정되어 있어 실질적인 피해자 보호는 미흡하다 보니 법률 제정이 되자마자 피해자 보호 및 지원을 강화하는 방안에 대한 입법 개선 요구가 지속되어 옴. 지난 '22년 12월 28일 스토킹 피해자 보호법이 통과되어 피해자 보호 장치가 보완되었음에도, 여전히 실질적 피해자 보호에는 미진함. 최초 제정안이 논의될 당시, 정의당 안으로 스토킹 처벌법(장혜영 의원 발의, 21.02.25)이 포함되어 있었으며, 피해자 보호에 만전을 기하고자 했으나 심사 시 반영되지 못한 지점이 있음. 이후, 피해자 보호 조치 등을 강화하여 21년 2월 25일 기 발의한 스토킹처벌법을 재발의함. 재발의한 장혜영 의원안('22.10.25 발의)의 경우, 반의사 불벌죄 삭제, 피해자 보호를

위한 국가의 책무 명시, 스토킹 행위 유형 확대, 피해자지원 기관에 필요한 예산 지원 근거 마련, 피해자 보호명령제도 도입 및 피해자에 대한 변호사 선임 특례, 전담재판부 마련, 신변안전조치 강화 등등 스토킹 피해자에 대한 보호 지원을 확대하는 내용임. 이번 개정안에서 반영된 지점도 있지만 실질적 스토킹 행위유형 확대 및, 피해자 보호명령제 도입 등이 되지 않아 추후에도 관련 법률 개정 등 지속 논의를 이어 나가야 할 것임.

○ 안전하고 지속 가능한 일터 보장

- 미투 이후에도 일터에서의 성적 괴롭힘, 이차 피해 확산이 이루어짐. 미투 이후 일부 개선이 있었다고 하지만 2021년 성희롱 실태조사연구(2022.03 여성가족부)에는 성희롱 행위자는 ‘나의 상급자(기관장, 사업주 등 제외)’가 54.9%로 가장 많았고 그다음은 ‘나의 동급자’ 24.0%였고, ‘기관장, 사업주 등’은 3.5%였으며, 성희롱 행위자의 성별은 80.2%가 남성이었음. 피해 당시 성희롱 행위가 2회 이상 반복 혹은 지속되었는지 조사한 결과, 28.8%가 ‘그렇다’라고 응답하여 성희롱 피해자 10명 중 3명은 성희롱 피해가 2회 이상으로 반복되거나 지속되었던 경험을 한 것으로 나타남. 전체적으로 민간사업체, 여성, 20대 이하, 제조업, 30~99인 규모의 민간사업체에서 성희롱 행위가 2회 이상 반복되거나 지속됨

· 직장 내 성희롱 방지를 위해 가장 필요한 정책(1순위)은 ‘피해자 보호’가 32.7%로 가장 많았고 ‘조직문화 개선’(19.6%), ‘행위자에 대한 엄정한 징계’(18.7%), ‘사업주/기관장 책임 강화’(13.9%) 순이었으며, ‘참고 넘어감’이라고 응답한 비율이 66.7%로, 성희롱 피해자 10명 중 7명 정도는 성희롱 피해를 참고 넘어가고 있었음.

· 성희롱 가해자를 돕는 조력자 및 성희롱 피해와 관련된 이들에게 행해진 피해는 규정되어 있지 않음. 사업주가 직장 내 성희롱을 한 경우(제12조 위반)에도 과태료 1천만 원 이하에 불과함. 직장 내에서 이루어지는 성희롱의 목인, 은폐 등에 대한 규제 공백을 막기 위해 가해자에 대한 벌칙 강화 및 피해자 보호 조치가 필요

· 성폭력 범죄를 저지른 공무원에 대한 무관용 원칙이 무색하게 지속적인 미투가 공공기관에서 드러났으며, 피해자의 피해 사실을 알리고 하거나, 신상털기 등으로 2차 피해가 심각했음.

· 성희롱 가해자를 돕는 조력자 및 성희롱 피해와 관련된 이들에게 행해진 피해는 규정되어 있지 않음. 또한, 사업주가 직장 내 성희롱을 한 경우(제12조 위반)에게도 과태료 1천만 원 이하에 불과함. 직장 내에서 이루어지는 성희롱의 목인, 은폐 등에 대한 규제 공백을 메우기 위해 가해자에 대한 벌칙 강화 및 피해자 보호 조치가 마련되어야 함

- 또한, 직장 내 성적 괴롭힘 피해의 심각성에도 산업안전보건법 제52조에 명시된 작업중지권은 직장 내 성적 괴롭힘, 성차별적 괴롭힘 등은 명문화되어 있지 않아 관련 내용 등을 재해 유형으로 확대해 나갈 필요가 있음. 이에 직장 내 괴롭힘 처벌 강화를 포함한, 2차 피해 방지법 마련(남녀고용평등과 일가정양립지원에 관한 법률 개정 등) 등 일터에서의 안전을 보장하는 방향 또한 중요하다고 봄.

- 피해자의 의사에 반하는 사업주, 상급자, 근로자가 직장 내 성희롱을 한 경우 벌칙 규정 마련하고, ‘성희롱’이 사안의 심각성을 희석 시킬 수 있어 성폭력으로 용어를 일원화 할 필요성이 있음

○ 성·재생산 권리 보장

- 임신과 출산에 대한 지원을 중심으로 하는 모자보건법의 범위를 넘어 모든 사람의 성과 재생산 건강 및 권리 보장을 위한 국가의 책무를 확인하고, 지원 서비스의 다양화 및 제도적 지원 강화는 지속과제로 대응 필요. 또한, 법 개정 없이도 안전한 임신중단을 위한 보건 의료지원, 종합정보 제공 시스템을 마련하는 등 제도적 지원을 마련해야 함.

○ 진화하는 기술 기반 성범죄 입법 미비 개선 및 피해자지원 강화

- 관련 입법에도 불구하고, 현장 적용의 미비점에 대한 보완, 채팅앱 규제, 불법 촬영물의 유통 방지 등의 보완이 필요함. 또한, 법무부 산하 디지털 성범죄 전문 위원회에서는 메타버스 등 신종 플랫폼에서 발생하는 범죄에 대한 규정을 신설하라는 권고를 한 바 있음. 메타버스 플랫폼 등 온라인 공간에서 부적절하게 성적 인격권을 침해하는 사례, 신종 디지털 성폭력에 적극적 대응이 필요함.

## 성평등 총선을 위하여

총선의 계절이 다가오고 있습니다. 그러나 아직 국민을 위한 정치의 시간은 시작되지 않았습니다.

국회의원이 국민을 대표해서 국정 운영의 방향을 제시하고 정부를 견제하는 역할을 하는 존재이기 때문에 국회의원을 선출하는 총선은 대한민국의 국정이 국민을 위한다는 것이 어떤 방향이며 구체적으로 무엇이 필요한지 그리고 최소한 무엇을 하면 안 되는지를 치열하게 토론하고 선택받는 시간이어야 합니다. 그것이 바로 선거가 국민을 위한 정치의 시간이 되는 방법일 것입니다.

그러나 이것은 단지 기다려서 올 수 있는 것이 아니라는 것을 우리는 지난 몇 번이 선거를 통해 확인했습니다. 끝내는 국정의 방향이 아니라 표를 위한 선거를 위해 국민을 갈라놓는 선거를 경험했기 때문입니다. 그리고 이러한 갈라치기에 가장 먼저 표적이 된 것이 여성과 젠더정책이었습니다.

젠더폭력을 해결하는 것은 ‘국가는 국민의 안전을 보장해야 한다’는 기본적인 국가의 책무를 지키는 일입니다. 그렇기에 젠더폭력 해결을 위한 정책은 여성도 국민이고 주권자라는 당연한 명제를 지키기 위한 성평등 총선의 출발점이 될 수 있습니다.

정의당도 젠더기반 폭력의 해결과 성인지 관점을 담은 정책과 활동으로 성평등 총선을 만들기 위해 더욱 노력하겠습니다.



## 혐오정치·여성폭력과 결별하는 22대 총선을 준비하며

\_노서영(여성위원장)

### 기본소득당 제20대 대통령선거·제8회 전국동시지방선거 여성폭력 대응 정책

- (디지털 성범죄) 실효성 없는 디지털 성범죄 양형기준 개정
  - 피고인의 직업을 양형요소로 고려하지 않도록 개정
  - 성착취물의 피해자 신원 특정이 어렵다는 것이 감형요소로 고려되지 않도록 개정
  - 처벌불원을 감형요소에서 제외
  - 반성문, 성폭력상담소 후원, 헌혈 증빙으로 전락화된 '진지한 반성' 감형 요소에서 제외.
- (디지털 성범죄) 모든 디지털 성범죄에 위장수사 도입
  - 디지털 성범죄의 20대 피해자 비율은 41.5%로 10대와 비슷함에도 불구하고 현재 디지털 성범죄의 위장수사는 아동·청소년에 한해서만 적용되고 있음.
- (디지털 성범죄) 불법촬영물 선제적 삭제, 지원 예산과 인력 대폭 확충
  - 불법촬영물이 명확한 경우, 피해자의 신고 없이도 국가가 선제적으로 삭제
  - 삭제 지원 인력을 대폭 확충하고 모든 지자체에 디지털성범죄 지원센터 설립
  - 디지털성범죄 지원센터의 지원 예산 대폭 확충
- (디지털 성범죄) 플랫폼 사업자의 규제 강화, 부다페스트 협약 가입
  - 플랫폼에 대한 성착취물 유포 및 유통 방지 의무 조치 정교화
  - '부다페스트 협약' 가입. 부다페스트 협약은 인터넷상에서 발생하는 범죄행위에 대해 상세한 규정을 두고 이를 처벌하도록 한 최초의 국제조약으로, 실제적 규정뿐만 아니라 수사 절차 및 국제 공조수사 체제 규정 마련. 가입국 간 사이버 범죄에 공동으로 대처하는 핫라인이 설치되어 공동으로 대처할 수 있음. 특히 그동안 해외에 서버를 두었다는 이유로 단속이 어려웠던 불법사이트 운영자 검거도 수월해짐.
  - 범죄인 인도조약의 제대로 된 이행
- (디지털 성범죄) 초소형 카메라 판매 유통 규제
  - 변형 카메라를 제조·수입·판매·대여하는 이들에 대한 등록제 시행, 변형카메라 이력정보 시스템 운영
  - 변형 카메라 사용 가능 범위 제한

● (가정폭력) 가정폭력처벌법 전면 개정

- 피해자의 안전과 인권보장을 중심 내용으로 목적 조항 개정
- ‘체포우선주의’ 도입과 보호처분 및 상담조건부 기소유예 폐지로 가해자에 대한 적극적 체포와 기소, 실효적 격리 이행

● (교제폭력) 교제폭력을 포괄하는 가정폭력처벌법 개정

- 현행 가정폭력처벌법의 ‘가정폭력’, ‘가족구성원’의 정의와 함께 ‘교제폭력’, ‘교제관계’에 대한 법적 정의 명시
- 교제폭력 처벌을 두고 독자적인 특별법 제정과 스토킹처벌법에서 규정하는 방안도 논의되고 있지만, 중복 규정을 피하고 속성이 유사한 가정폭력처벌법에서 다루는 것이 효과적일 것.

● (교제폭력) 반의사불벌죄 폐지

- 스토킹처벌법과 교제폭력에 있어서 반의사불벌죄 폐지 \*2023년 스토킹처벌법 반의사불벌죄 폐지됨

● (교제폭력·스토킹처벌법) 경찰 보호조치 범위 확대

- 신변보호 조치의 범위를 피해자와 피해자의 지인까지 확대 \*2023년 피해자 가족과 동거인까지 확대됨
- 스토킹, 가정폭력 외의 성범죄에도 접근금지 명령 및 신변보호 조치 적용
- 신변보호 조치 관련 예산 및 인력 확대

● (권력형 성범죄) 비동의 간음·추행죄 도입

- 강간죄와 추행죄의 구성 요건을 ‘동의’ 여부를 중심으로 규정하는 형법, 성폭력처벌법 개정

● (권력형 성범죄) 고위공직자범죄수사처 수사 대상 범위에 권력형 성범죄 명시

- 권력관계 내 성범죄를 부패범죄로도 규율할 필요성 제기. 공직자의 성적 부패에 대한 형법적 책임을 묻는 방법에 새로운 관점 필요.
- 고위공직자범죄수사처에서 권력형 성폭력 수사할 수 있도록 함.
- 그밖에도 차관급 정무직 공무원에 대해서는 감사원 감사청구를 할 수 있도록 제도 개선, 지자체 내 인사위원회 및 감사위원회를 단체장의 영향력이 미치지 않도록 구성하여 독립성 강화하는 방안 모색

● (피해 지원 확대) 여경 비율 확대 및 경찰 내 성인지 감수성 강화

- 여성, 청소년, 생활 안전, 젠더폭력 등에 강화된 수사를 진행할 수 있도록 경찰 내부의 성인지 감수성을 증진하고, 일반 경찰 중 여성 비율을 확대



● (피해 지원 확대) 피해자 중심의 사건 처리 지침 마련

- 디지털성범죄의 경우, 수사 과정에서 증거물 첨부 관련하여 피해자 인격 침해 방지를 위한 증거물관리 지침 마련
- 손해 배상을 위한 민사 소송 시 신상 보호 강화
- 수사·재판절차 상 피해자의 안전과 권리보장

● (피해 지원 확대) 여성폭력, 성폭력 피해자의 자립 지원 (소득 및 주거 지원 확대)

- 피해자에 대한 무료법률구조 기금과 인력 확대
- 피해자 보호시설(쉼터) 외에도 독립적으로 생활할 수 있는 주거지 혹은 주거이전비 지원
- 직업훈련, 자녀돌봄 등 자립 지원제도 접근성 강화

## 여성폭력 방지 및 피해자 지원 예산 감축한 정부

● 사라진 청소년 성인권교육 예산

- 여성가족부가 내년도 청소년 관련 예산을 일률적으로 폐지·삭감하면서 각 지자체가 여성가족부와 함께 수행하던 주요 청소년 사업 102개 가운데 60개가 중단되었고, 사업 지속 여부를 정하지 못한 사업이 30개에 이른다. 특히 학교폭력 예방과 노동권 보호 관련 사업과 더불어 성인권교육은 전부 중단될 처지.
- ‘도가니 사건’ 이후 다양한 장애유형을 포괄하는 국가 차원의 유일한 성교육인 성인권교육 사업은 13곳에서 폐지 수순

● 여성폭력 피해자 지원기관 ‘구조조정’

- 2021년 스토킹처벌법 시행 이후 스토킹 신고는 1만 건 넘게 접수되었고, 교제폭력 신고 건수는 2020년 4만 8,882건에서 2022년 7만 312건으로 증가. 여성폭력은 나날이 증가하는데, 여성가족부는 여성폭력 피해자 지원 예산을 삭감.
- 성폭력 피해자 의료비, 피해회복 프로그램 등 직접지원 예산부터 피해자를 지원하는 상담소·쉼터 예산, 여성폭력 예방교육 및 홍보 예산까지 모조리 삭감되어 그 규모만 무려 120억원.
- 현재의 가정폭력 상담소를 통합상담소로 통폐합하고, 지원 실적이 낮은 상담소의 종사자를 감추하겠다는 계획. 그러나 여성폭력 피해지원의 본 목적은 실적을 경쟁하는 게 아니라, 포기하지 않고 끝까지 피해자의 곁에서 일상으로의 회복을 돕는 것. 그동안 진심을 다해 피해자의 곁을 지켜온 수많은 상담사, 종사자들의 존재를 외면하며 피해지원체계를 흔들고 있음. 현장에 대한 이해뿐 아니라 로드맵조차 없는 통합상담소 전환은 피해자 지원을 위축시키고 대규모의 구조조정을 낳을 뿐.
- 부처의 성평등을 점검하는 양성평등정책담당관 예산은 반토막이 났고, 일터에서 성차별·성희롱 상담을 24년간 이어온 고용평등상담실 운영 예산은 전액 삭감되었음. 교육부, 보건복지부의 성범죄 근절 및 성폭력 예방교육 예산 역시 대폭 삭감되었는데, 윤석열 대통령은 “약자 복지 강화 예산”, “저출산 극복하는 예산”이라며 자화자찬.

- 김행 여성가족부 장관 후보자의 사퇴로 아직 직을 유지하고 있는 김현숙 여성가족부 장관은 여성폭력에 단호하게 맞서 싸워야 한다는 말에 “그렇게 하고 있다” 변명했지만, 여성폭력 피해자를 지원하겠다는 의지가 없는 것. “예산은 줄지만 피해자 보호는 강화된다”는 궤변으로 일관.

- 대통령과 장관의 호언장담에도 불구하고, 이러한 예산 설계는 성인권교육이나 상담인력 등 여성폭력 예방 및 초동 조치에 필요한 인적 네트워크를 무너뜨리고 있어 위협적임. 기본소득당은 정부가 삭제하고 파괴한 성평등 예산을 국회가 되살릴 수 있도록 함께해왔으며, 앞으로도 제 정당의 관심과 연대가 절실함.

## 22대 총선, 혐오정치의 확산을 막기 위하여

● 최근 이준석 전 국민의힘 대표가 추진하는 신당이 득세하면서 이른바 ‘제3지대’가 혐오정치로 채워지고 있음. 그러나 분명한 방향성 없는 제3지대는 역사상 줄곧 보수정치로 흡수되어 그 동력이 되어왔으며, 그 핵심에 다시 혐오정치가 등장할 여지가 있음. 최근에는 진보정치 일각이 이러한 이준석 신당의 포섭을 원하는 듯한 안타까운 모습마저 보이고 있음.

● 지난 21대 총선이 다수의 후보자가 성평등 정책과 슬로건을 내걸고 당선되어 국회에 입성한 선거였다면, 내년 22대 총선은 모든 정당이 성평등의 지향을 분명히 하고 촘촘하게 성평등 정책의 공론장을 채워나가는 선거가 되어야 함. 성차별을 인정하지 않고 여성폭력 문제를 외면하거나 엄벌주의만으로 해결하려는 혐오정치는 고립되어야 함. 그럴 때 각 영역의 정책들이 흔들림 없이 22대 국회에서 진전을 보일 수 있을 것.

● 기본소득당은 이번 토론회에서 제안된 영역별 정책들을 다가오는 22대 총선 젠더 기반 여성폭력 공약 개발의 시작점이자 기준점으로 삼을 것. 또한 차별과 폭력으로부터 안전하고 평등한 사회, 피해가 인정되고 피해지원을 받기 위해 장애 여부나 자산 등에 대한 심사를 강요받지 않으며 피해자가 자립하고 회복할 수 있는 사회를 앞당기기 위해 지속적으로 노력하겠음.



기본소득당 여성위원회 ‘베이직페미’의 제8회 전국동시지방선거 출정식  
〈페미니즘은 기본이지: 혐오의 시대에 출정한 여자들〉

성매매문제해결을 위한 전국연대, 장애여성공감, 한국사이버성폭력대응센터, 한국성폭력상담소, 한국여성의전화, 한국이주여성인권센터에서 주신 젠더기반 여성폭력 총선 정책을 잘 살펴보았습니다. 진보당이 더 많은 노력을 기울여야 할 부분이기도 합니다.

### ○ 성매매 · 성산업 확산을 막기 위한 법 개정 및 강력한 법 집행

2004년 ‘성매매 피해자 보호법’이 시행된 이후 곳곳의 성매매 집결지가 폐쇄되고 있으나 성매매는 오히려 다양한 방식으로 일상 곳곳에서 이뤄지고 있습니다.

성매매 피해를 입증하지 못하는 성매매여성들이 오히려 처벌의 대상이 되는 상황에서 신고할수 없는 취약한 상황에 놓이게 되는 현실, 때문에 성매매 여성에 대한 전면 비범죄화 실현과 지원 확대를 위해 법 개정이 필요하다는 것에 동의 합니다. 성매매 역시 성별간의 권력, 여성을 취약한 성적 대상으로 위치해 놓는 가부장제와 자본에 대해 강력한 규제와 처벌이 필요합니다.

지금 당장 진보당이 할수 있는 역할로는 최근 성매매 집결지의 성매매여성 자립을 돕기 위한 지원조례가 만들어지는 지역들이 있으나 지원대상이 한정적이고 사각지대가 존재한다고 하니 진보당 전국의 20명의 시의원들과 지원조례를 살피고 함께 할수 있도록 하겠습니다.

: 성매매 알선자 · 성구매자 처벌 강화와 강력한 집행력(판사 및 고위공무원 가중처벌 신설)

: 5대 폭력에 추가하여 6대 폭력으로 폭력명명

: 성매매 또한 권력(위력)관계에서 발생하는 사회구조의 문제 명시 필요

### ○ 이주여성분야

여성정책에서 배제하는 사람 없이 모든 여성을 포괄해야 한다고 생각합니다. 국적과 이주 배경에 따라 이주여성들은 교차적 차별속에 놓여 있기에 세세한 정책들이 필요 합니다. 다문화가족지원과 출산 및 배우자 유무에 따라 여성을 의존적이고 재생산적인 역할로만 보는 차별적인 제도에 개선에 동의합니다. 실제로 귀화 면접 심사에 대한 객관화는 조속히 개선되어야 하며, ‘있지만 없는 아이들: 미등록 아이들’을 국가가 더 이상 만들지 않도록 진보당도 노력하겠습니다.

또한 노동에서의 고용허가제(2004.8월 시행)는 사업주에게 노동자의 체류와 노동여건에 대해 지나치게 많은 권리를 부여하고 있어 불평등한 체계와 사고가 반복되어 개선이 필요합니다. 진보당은 인권 침해적인 고용허가제를 폐지하고, 친인권적 이주노동환경 마련, 이주노동자 단속추방 중단, 일정 조건을 갖춘 이주노동자의 안정적 체류를 보장하고, 사업장 이동의 자유와 노동권을 보장하는 ‘노동허가제’ 실시해야 한다고 정책을 추진하고 있습니다.

## ○ 여성장애인

장애의 취약성이 아닌 비장애인과 똑같은 권리보장으로 정책이 수립되어야 합니다. 이동권과 학습권, 재생산권, 노동권 등은 누구나 차별없이 제공받을 수 있는 환경이 만들어져야 합니다. 이것은 기본권입니다. 장애/비장애 누구도 기본권의 침해 받지 않도록 정책이 제정되어야 하며 이에 진보당도 함께 하겠습니다.

여성장애인 성과 재생산권 보장에 최근 영유아 유기사건으로 인해 도입된 보호출산제 [위기임신 및 보호출산 지원과 아동보호에 관한 특별법안] 개정 또한 함께 이뤄져야 할 것 같습니다. 진보당 강성희의원은 ‘보호출산제를 둘러싼 현안과 과제’에 대해 관련 단체들과 토론회를 주최했습니다. 보호출산제 ‘제9조 제2항에 보면 임신부가 의사를 결정할 능력이 충분하지 아니하다고 판단할 만한 상당한 이유가 있는 경우는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보호자가 신청을 할 수 있다’라고 있습니다. 발달 및 정신장애 여성이 임신한 경우 보호자에 의해 보호출산이 이루어질 수 있고 이는 장애인차별금지법에서도 금하고 있는 내용입니다. 이 또한 개정되어야 한다고 생각하며 앞으로 함께 해나가겠습니다.

**제9조(보호출산 신청)** ① 제7조제2항에 따른 상담을 받은 임신부로서 보호출산을 원하는 사람은 제7조제2항에 따른 상담을 받은 지역상담기관의 장에게 스스로의 의사결정에 따라 보호출산을 신청할 수 있다. 이 경우 신청 방법과 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

② 제1항에도 불구하고 **임신부가 의사를 결정할 능력이 충분하지 아니하다고 판단할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라** 보호자가 제1항에 따른 신청을 할 수 있다. 이 경우 보호자의 신청은 임신부의 신청으로 본다.

③ 지역상담기관의 장은 제1항 및 제2항에 따라 보호출산을 신청한 임신부(이하 "신청인"이라 한다)에 대하여 비식별화가 이루어질 수 있도록 제18조에 따른 정보시스템에 대통령령으로 정하는 바에 따라 관련 정보를 입력한다.

④ 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 장에게 제3항에 따른 비식별화에 필요한 사항을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 정당한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.

제안 주신 정책들에 대해 진보당 장애인위원회와 장애인단체들과 토론하며 정책실현에 함께 참여하겠습니다.

## ○ 가정폭력 · 스토킹, 데이트폭력분야

[가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법] 목적 개정과 처벌 강화, 피해자 보호에 대해 정부의 기능과 예산을 더욱 강화해야 하는데 동의합니다. 친밀한 관계의 폭력의 다양한 진화도 포괄하여 피해자 신고 성립 및 보호조치가 필요합니다.

진보당은 파트너 폭력방지법 제정, 스토킹 처벌법 개정, 가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 전면개정을 정책으로 명시하고 있습니다. 또한 피해자가 자립할 수 있도록 최소 생계비와 거주지 마련 정착금을 현실화 해야 함을 제시하고 있습니다.

2022년 자립지원금 예산 14억 천만원에 불과했는데, 윤석열대통령 해외순방비 578억만 줄여도 여성폭력피해자 자립과 주거지원비 확대 지급할수 있다고 생각합니다. 예산 삭감이 아닌 예산 확대가 되도록 진보당도 목소리를 내겠습니다.

## ○ 성폭력 분야

낙태죄 헌법불합치 판결이 났고, 효력이 상실 되었지만 형법 제27장 낙태의 죄로 되어 있습니다. 형법 개정이 필요하다 생각합니다.

### 형법 제27장 낙태의 죄

**제269조(낙태)** ①부녀가 약물 기타 방법으로 낙태한 때에는 1년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다.  
[효력상실]

②부녀의 촉탁 또는 승낙을 받아 낙태하게 한 자도 제1항의 형과 같다.

③제2항의 죄를 범하여 부녀를 상해에 이르게 한 때에는 3년 이하의 징역에 처한다. 사망에 이르게 한 때에는 7년 이하의 징역에 처한다.

**제270조(의사 등의 낙태, 부동의낙태)** ①의사[**효력상실**], 한의사, 조산사, 약제사 또는 약종상이 부녀의 촉탁 또는 승낙을 받아 낙태하게 한 때에는 2년 이하의 징역에 처한다.

②부녀의 촉탁 또는 승낙없이 낙태하게 한 자는 3년 이하의 징역에 처한다

③제1항 또는 제2항의 죄를 범하여 부녀를 상해에 이르게 한 때에는 5년 이하의 징역에 처한다. 사망에 이르게 한 때에는 10년 이하의 징역에 처한다.

④전 3항의 경우에는 7년 이하의 자격정지를 병과한다.

진보당은 여성들이 임신과 출산·양육의 선택에서 체계적 상담을 받을 수 있도록 독일의 임신갈등상담소와 같은 기능의 상담소가 지자체별로 있어야 한다고 제안하고 있습니다.

또한, 최근 ‘숫컷’이라는 이유로 무차별 폭력을 가했던 ‘혐오’와 ‘혐오표현’에 대해 제도적 장치가 필요함을 제안합니다. 최근 성별, 성적지향, 종교, 장애로 특정되는 범주의 사람들에 대한 부정적인 믿음이나 감정을 담아 폭력이 자행되고 있습니다. 진보당은 이에 대해 ‘혐오표현 방지법’ 등이 법 제도의 필요에 대해 함께 고민해 주시길 제안드립니다.

## ○ 디지털성폭력분야

4가지 정책에 대해 진보당도 힘을 보태 나가겠습니다. 더욱이 전국민 디지털성폭력에 대한 의무교육이 필요합니다. 진보당 활동가 당원 대상으로 디지털성폭력에 대해 교육을 지속해 오고 있으나 사실 디지털 문화와 범죄에 대한 인식의 차이가 있습니다. 그래도 매년 꾸준히 디지털범죄에 대한 사례와 범죄현상에 대해 우리가 어디에 있어야 하는지 질문하고 있듯, 우선 학교와 공공기관에서 먼저 의무교육 할수 있도록 제도를 만들어가야 하겠습니다.

전체적으로 젠더기반 폭력이 발생하는 권력에 대해 국민구성원들이 알수 있는 교육의무화, 처벌 강화 및 피해자 지원 확대와 이를 담당할 부처의 기능 강화가 필요합니다. 진보당은 성평등부총리제 도입을 주장하고 있습니다. 성평등 추진체계를 강화하고, 모든 부처에 성주류화 실현을 위해 진보당도 여성정책이 요구가 아닌 기본이 될수 있도록 앞서 나가겠습니다.



공동주최

성매매문제해결을위한전국연대, 장애여성공감  
한국사이버성폭력대응센터, 한국여성민우회  
한국성폭력상담소, 한국여성의전화, 한국이주여성인권센터



