



# 가정폭력 피해자 보호강화를 위한 법제도 개선방안

치안정책연구소  
POLICE SCIENCE INSTITUTE



가정폭력 피해자 보호강화를 위한  
법제도 개선방안

치안정책연구소 수사구조개혁연구실  
경찰연구원 이 기 수

# 목 차

I. 서론 .....	1
II. 가정폭력의 개념과 실태 .....	3
1. 가정폭력의 정의 .....	3
2. 가정폭력의 실태 및 경찰의 대응 .....	4
III. 현행 가정폭력 관련 법제도의 문제점 .....	8
1. 법체계상 문제점과 입법목적의 혼선 .....	8
2. 가정폭력에 대한 형사사법적 접근의 문제점 .....	11
3. 피해자 의사 존중의 함정 .....	12
4. 가정폭력 대응의 연계성 부족 .....	14
IV. 피해자 보호강화를 위한 법제도 개선방안의 모색 .....	18
1. 입법목적과 이원적 제재시스템의 수정 .....	18
2. 피해자보호 패러다임 재설정-가해자 불이익 모델의 도입 .....	20
3. 다기관 협력시스템 구축 .....	24
4. 위험성 평가와 정보공유 .....	35
5. 긴급입시조치 실효성 강화 등 .....	38
V. 결론 .....	41

**참고문헌** ..... **44**

## I. 서론

가정은 건강한 사회구성원을 길러내는 사회의 기초단위이자 개인의 안식처라고 할 수 있다. 구성원간의 관계를 통해 인간관계의 기초를 형성하고, 일상에 지친 사람들에게 안락한 휴식을 제공해준다. 그러나 이런 가정 내에서 폭력을 경험하게 되는 경우 인간관계의 신뢰는 깨어지고, 피해자는 우울증이나 자살충동 등을 겪게 되며, 아동은 건전한 인격 형성에 장애를 초래할 수 있다. 더불어 가정폭력은 구성원 개인의 문제에 그치지 않고 범죄로 연결될 확률도 높다. 2012년 우리나라에서 남편에게 살해당한 아내가 언론에 보도된 숫자만 83명에 이른다고 한다.<sup>1)</sup> 폭력의 피해를 당하다가 이를 회피하기 위해 여성이 남편을 살해하는 경우도 종종 발견된다. 실제 살인사건에 관한 실증 연구에서 살인 피해자와 가해자의 관계 중 배우자관계가 가장 높게 나타나고 있다.<sup>2)</sup>

가정폭력은 이러한 외형적 문제점뿐만 아니라 그 자체로도 독특한 속성을 지니고 있다. 가정구성원 사이에서 발생하기 때문에 오랫동안 반복·지속되는 경향이 있고, 잘 드러나지 않는다. 신고율<sup>3)</sup>도 높지 않고 만일 경찰이나 상담소 등 외부에 보고되는 경우, 가정폭력이 극도로 악화될 가능성도 높아지며 그에 따라 피해자의 위험성은 더욱 커진다. 이러한 특성 때문에 가정폭력은 일반 범죄와는 다르게 대처할 필요성이 있고 법 집행기관들도 어려움을 느끼게 되는 것이다.

1) 내일신문, 2013.5.14.일자 기사(가정폭력의 끝 ‘죽거나 혹은 죽이거나’).

2) 국내 연구에서는 배우자 관계가 16.5%, 내연 혹은 동거관계가 17.4%로 나타났고(박형민, 살인범죄의 실태에 관한 연구(II), 146-147쪽), 미국 역시 친밀한 파트너에 의한 살인이 전체 살인사건의 33.5%로 나타났다(Callie Marie Rennison, "Intimate Partner Violence 1933-2001"(U.S. Department of Justice Office of Justice Programs, 2003), p.2).

3) 2010년 여성가족부의 가정폭력 실태조사에 따르면 가정폭력 신고율이 8.3%로 나타났다. 그리고 2013년 같은 조사에서는 가정폭력을 당한 후 여성은 97.6%, 남성은 98.9%가 외부에 도움을 요청한 경험이 없다고 응답했고, 경찰에 신고한 경우는 여성 2.1%, 남성 0.3%에 불과했다.

요컨대 이러한 가정폭력의 내외부적 특성에 보다 효율적으로 대처하기 위해서는 국가적 차원에서 법제도를 설계함에 있어 그 특성을 반영할 필요가 있다. 이 연구의 목적은 현행 법체계가 가진 문제점을 검토하고, 이를 극복하기 위한 개선방안을 제시하고자 함이다. 특히, 가정폭력 특별법인 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」과 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」을 중심으로 법률의 이원적 체계와 입법목적, 그리고 이원적 제재구조, 형사법 체계적 접근의 문제점, 피해자 의사 존중, 가정폭력 대응의 연계성 부족 등 문제점을 자세히 살펴보고, 이를 극복하기 위한 대안을 모색할 예정이다.

연구방법은 문헌연구를 통해 현행 법제도가 갖는 문제점을 고찰하고, 선진국의 가정폭력 관련 최근 입법 동향, 다기관 협력 대응체계 등을 심층적으로 고찰하고, 국내의 법제와 비교분석하여 가정폭력 피해자보호 강화를 위한 법제도적 개선방안을 제시하도록 할 것이다.

## II. 가정폭력의 개념과 실태

### 1. 가정폭력의 정의

우리나라 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에서는 가정폭력을 ‘가정구성원 사이의 신체적, 정신적 또는 재산상 피해를 수반하는 행위’로 정의하고 있다. 여기서 가정구성원은 i)배우자 또는 배우자였던 사람을 포함하고, ii)자기 또는 배우자와 직계존비속관계에 있거나 있었던 사람, iii)계부모와 자녀의 관계 또는 적모와 서자의 관계에 있거나 있었던 사람, iv)동거하는 친족을 그 범위로 보고 있다.<sup>4)</sup> 이들 사이에 신체적, 정신적 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위를 가정폭력으로 규정하고 있는 것이 우리법의 태도인 것이다.

경제적 폭력을 포함시킴으로써 미국이나 일본의 정의와 비교할 때 범위를 더 넓게 잡고 있는 차이점을 보여주고 있다. 즉, 미국은 ‘언어폭력, 신체적 폭력, 성적 폭력 심한 경우에는 살인에 이르는 행위’라고 정의하고 있고, 일본은 ‘신체에 대한 폭력 또는 그에 준하는 심신의 유해한 영향을 미치는 언동’이라고 정의하고 있다.<sup>5)</sup> 구체적으로 우리 특례법은 제 2조 3에서 가정폭력범죄로 형법상 i)상해와 폭행의 죄, ii)유기와 학대의 죄, iii)체포와 감금의 죄, iv)협박의 죄, v)강간과 추행의 죄, vi)명예에 관한 죄, vii)주거·신체 수색의 죄, viii)권리행사를 방해하는 죄, ix)사기와 공갈의 죄, x)손괴의 죄 등을 규정하고 있다.

4) 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조.

5) 김잔디, “배우자폭력·아동학대 피해자 보호방안-미국의 Greenbook 정책을 중심으로”, 「일감법학」 제23호, 2012, 187-188쪽.

가정폭력은 사안마다 다양한 양상으로 나타나고 있고, 장기적이고 반복적으로 행하여지는 특징을 보인다. 또 시간이 갈수록 폭력의 유형이 다양화되고 정도가 심화되는 속성을 갖는다. 일반적으로 아내에 대한 폭력은 자녀 혹은 친정식구에 대한 폭력으로 확대되는 경향을 보인다. 그리고 피해자는 신체적 손상은 물론 외상 후 스트레스 장애 등 정신질환에 시달리게 되며, 학습된 무기력으로 탈출을 포기하는 경향을 보인다. 그리고 가정폭력을 보며 자란 아동은 건전한 인간관계를 형성하지 못하고 폭력으로 문제를 해결하는 성향을 보이기도 한다.<sup>6)</sup>

## 2. 가정폭력의 실태 및 경찰의 대응

### 가. 가정폭력 실태

여성가족부는 3년마다 가정폭력 실태조사를 실시하고 있다. 이 조사는 한국여성정책연구원에 의뢰하여 실시하고 있으며, 일반가구 5천명을 대상으로 가정폭력 발생현황, 가정폭력에 대한 인식, 정책에 대한 인지도, 체감도 등을 파악하는 조사이다. 지난해 실시한 「2013년 가정폭력 실태조사<sup>7)</sup>에 따르면 만 19세 이상 65세 미만 기혼남녀의 부부 폭력률은 45.5%로 나타났다. 이는 2007년 조사결과보다 5.2% 증가, 2010년보다는 8.3% 감소한 수치이다. 조사결과를 절반에 가까운 부부가 가정폭력을 경험하고 있다는 높은 수치를 나타내고 있다.

또한 55%에 달하는 조사대상자들이 가정폭력이 있을 경우 신고할 의사를 나타냈지만, 실제 가정폭력이 발생한 이후 외부에 도움을 요청하지

6) 노순규, 「가정폭력의 원인과 해결방법」, 한국기업경영연구원, 2012, 16쪽.

7) 「2013년 가정폭력 실태조사」, 2013.12. 여성가족부(여성정책연구원).

않은 경우가 여성은 97.6%, 남성은 98.9%에 달했다. 피해자들이 신고의사는 있으나 실제로는 피해를 당한 후 신고하지 않는 경향을 보여주고 있다. 경찰신고 경험이 있다고 답한 비율은 여성 2.15%, 남성 0.3%였다. 여성긴급전화 1366에 도움을 요청한 경우는 여성 0.4%, 남성 0.3%에 불과하였다. 이와 같이 공식적인 지원체계인 경찰, 여성긴급전화 1366, 쉼터 및 가정폭력 상담소 이용은 저조한 것으로 밝혀졌다. 이들이 신고하지 않는 이유는 ‘배우자의 폭력이 심각하지 않다고 생각해서’, ‘집안일이 알려지는 것이 창피해서’ 등이 주요인으로 제시되었다.

가정폭력 이후 피해자들은 ‘자신에 대한 실망·무력감·자아상실감’을 느낀 경우가 65.1%, 가해자에 대한 적대감이나 분노 감정 43.6%, 매사에 불안하고 우울한 감정 38.5%, 폭력 당시의 생각이 지속되는 경험 23.6%의 순으로 나타나 피해자가 다양한 후유증을 겪고 있음을 확인할 수 있었다.

#### 나. 경찰의 대응

가정폭력대책에 있어 경찰의 대응은 매우 중요한 의미를 갖는다. 가정폭력이 발생해 신고할 경우 경찰은 가장 많은 인력으로 가장 먼저 현장에 출동해 대응하는 공적기관이기 때문이다. 정부의 가정폭력 대응정책의 성패가 경찰에 달려 있다 해도 과언이 아니다.

최근 10여 년간 경찰청의 통계를 보면 가정폭력 검거건수는 2003년 이후 2012년까지 계속해서 감소추세를 보이다 2013년에 들어서 극적인 증가를 보여주고 있다.

<표1. 가정폭력 검거현황>

자료 : 경찰청 생활안전국

구분	검거 건수	검 거 인 원			가정보호사건 송치	
		계	구 속	불구속	건 수	인 원
'03년	16,408	17,770	496	16,787	4,186	4,459
'04년	13,770	15,208	329	13,969	2,587	2,616
'05년	11,595	12,775	181	11,800	1,881	2,022
'06년	11,471	12,837	113	12,011	1,722	1,903
'07년	11,744	13,165	87	12,587	1,455	1,629
'08년	11,461	13,143	77	12,748	940	1,044
'09년	11,025	12,493	87	12,406	657	756
'10년	7,359	7,992	60	7,932	425	450
'11년	6,848	7,272	51	7,221	336	341
'12년	8,762	9,345	73	9,272	451	494
'13년	16,785	18,000	262	17,738	1,520	1,579
전년 대비	91.6% ↑	92.6% ↑	258.9% ↑	91.3% ↑	237.0% ↑	219.6% ↑

그뿐 아니라 가정폭력 대응의 초기단계에서 이루어지는 응급조치와 긴급입시조치의 실적도 큰 폭으로 증가하고 있음을 보여주고 있다.

<표2. 가정폭력 피해자 보호조치 현황>

자료 : 경찰청 생활안전국

구분	응급조치		긴급입시조치	입시조치 신청
	보호시설 연계	의료기관 인도		
'09년	1,217	490	-	221
'10년	787	370	-	191
'11년	1,134	461	14	255
'12년	817	312	119	702
'13년	7,100	3,768	1,002	3,789
전년 대비	769.0% ↑	1,107.7% ↑	742.0% ↑	439.7% ↑

이처럼 가정폭력 검거건수가 대폭 상승하고, 보호조치 실적이 급격히 증가한 것은 특히, 경찰에게 부여된 긴급임시조치('11.10월)권 및 현장출입조사권('12.5월) 도입으로 제도가 정착되고, 2013. 6.28. 정부가 관계부처 합동으로 발표한 「가정폭력 방지 종합대책안」 이후 경찰의 적극적인 대응노력을 엿볼 수 있는 통계로 분석된다.

이런 사정들을 감안하면 최근 들어 경찰의 노력은 가정폭력 대응에서 합당한 방향을 잡고 올바른 자리를 잡아가는 것으로 평가할 수 있다. 반면, 실태조사에서 보았듯이 경찰을 비롯한 여성긴급전화 등에 공적 피해자 지원체계에의 신고율이 3%에도 미치지 못하고 있는 사정을 감안할 때 지원을 받는 가정폭력 피해자의 비율은 아직 미미한 수준이라고 볼 수 있다. 따라서 경찰의 노력은 올바른 법제도, 유관기관이나 관련 단체, 지역사회와 함께 유기적으로 작용할 때 가정폭력의 예방과 제지라는 궁극적 목표달성에 이를 수 있을 것으로 보인다.

### Ⅲ. 현행 가정폭력 관련 법제도의 문제점

#### 1. 법체계상의 문제점과 입법목적의 혼선

우리나라의 가정폭력 관련 법체계는 이원화된 구조를 가지고 있다. 즉, ‘가정폭력범죄의 형사처벌 절차에 관한 특례를 정하고 가정폭력범죄를 범한 사람에 대하여 환경의 조정과 성행(性行)의 교정을 위한 보호처분을 함으로써 가정폭력범죄로 파괴된 가정의 평화와 안정을 회복하고 건강한 가정을 가꾸며 피해자와 가족구성원의 인권을 보호함을 목적’으로 하는 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법(이하 ‘가정폭력처벌법’으로 칭함)과 ‘가정폭력의 예방과 가정폭력 피해자의 보호·지원을 목적’으로 하는 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(이하 ‘가정폭력방지법’으로 칭함)로 이원화 되어 있다. 간단히 하면 가정폭력처벌법과 방지법으로 이원화되어 있는 것이다. 이는 법 제정당시 가정보호와 피해자보호라는 대립된 가치를 주장하는 정당에 의한 정치적 타협의 산물<sup>8)</sup>이라고 할 수 있는데 이러한 구조는 입법직후부터 많은 논란이 있어왔다.

학자들의 주장을 살펴보면 다음과 같은 문제점을 지적한다. 첫째, 법적용 과정에서 처벌법에 의한 가해자 성행교정 및 처우에 초점을 두게 되어, 피해자 안전보호는 그것을 통하여 간접적으로 도달할 수 있는 목표 정도로 이해되는 경향이 있어 피해자보호의 실효성을 확보하기 어려운 점이 있다.<sup>9)</sup> 둘째, 가정폭력방지법의 피해자보호정책도 가정폭력처벌법

8) 한인섭, “가정폭력법의 법적 구조와 정책지향에 대한 검토”, 「법학」 제39권 제2호(서울대학교 법학연구소, 1998), 299-300쪽.

9) 정현미, “가정폭력특례법의 문제점과 개선방안”, 「법학논집」 제17권 제2호(2012.12), 이화

상의 소송절차와 유기적 연계성을 구체화하지 않은 채 별도로 전개되는 현상을 보인다.<sup>10)</sup> 이렇게 가정폭력 피해자에 대한 보호활동과 가해자에 대한 규제처분의 연계성이 약화되면 양 법률에 규정된 피해자에 대한 각종 보호 장치들이 제대로 작동하지 못하는 경우가 발생하게 되고, 이내 재(再)피해자화로 이어지게 되므로 개선이 필요하다는 것이다.<sup>11)</sup> 셋째, 가정폭력방지법이 법의 명칭 및 목적에 비추어 볼 때 일반법적 성격을 가짐에도 불구하고 실제적으로는 가정폭력처벌법의 적용과 관련하여 피해자를 보호·지원하는 보충적인 성격의 법으로 자리하고 있는 점이다.<sup>12)</sup>

한편 가정폭력처벌법은 법의 목적을 ①‘가정폭력범죄를 범한 사람에 대하여 환경의 조정과 성행의 교정을 위한 보호처분을 활용함으로써 가정폭력범죄로 파괴된 가정의 평화와 안정을 회복한다’는 가정보호의 목적과 ②‘피해자와 가족구성원의 인권 보호’라는 피해자 보호의 상호 모순점을 가진 2가지 목적을 규정하고 있다.

이것은 우리 법이 가정해체를 방지하면서 폭력의 제지와 교정을 통해 건강한 가정을 육성할 수 있다는 ‘가족체계론적 접근법’에 근거하고 있음을 말해준다. 이러한 관점에서 폭력가해자는 범죄자라기보다는 도움을 필요로 하는 가족체계의 한 구성원으로 위치 지워지며 부부는 폭력종식을 위한 공생관계 및 동반자관계로 규정된다. 실제 이런 시각에서 접근하게 되면 이혼을 원치 않지만 격리보호만을 원하는 피해자는 가해자가 임시조치나 보호처분을 불이행하더라도 형사처벌을 원치 않아 신고하

여자대학교, 148쪽.

10) 홍춘의, “가정폭력법제의 개혁-민사보호명령제도의 도입과 관련하여”, 「가족법연구」 제25권 2호, 2011, 333쪽.

11) 김재민, “가정폭력 관련 특별법 체계의 개선방향”, 「피해자학 연구」 제21권 제2호 (2013.10), 피해자학회, 47쪽 ; 同旨, 이호중, “가정폭력범죄의 처벌에 관한 특별법 10년의 평가”, 「형사정책연구」 제19권 제3호, 2007, 162-163쪽.

12) 김재엽, “가정폭력방지관련법의 개정방안에 대한 연구”, 「사회과학논집」 제28집, 연세대 사회과학연구소, 1997, 189쪽 참고.

지 않을 가능성이 크다. 결국 가정의 보호나 유지를 중시하는 입법정책은 특히 심각한 학대에 시달리는 피해자 보호에는 역효과를 가져올 개연성이 높다.<sup>13)</sup> 이러한 입법의 목적 규정은 결과적으로 ‘가정보호’라는 입법목적에 과도하게 집착한 결과 가정폭력에 대한 효과적 위기개입 및 피해자보호에도, 그리고 가해자의 처벌·교정에도 실패한 것으로 보인다.<sup>14)</sup>

또한 법적 개입도 이원적 개입구조, 즉 형사소송절차와 가정보호절차<sup>15)</sup>의 구조를 갖고 있다. 이런 이원적 처벌구조는 형사절차와 보호절차라는 선택적 구조에서 검사의 재량이 폭넓게 인정되고, ‘가정보호’라는 입법목적과 결부되어 실질적으로는 가정폭력 범죄를 ‘경미한 폭력사건’ 정도로 취급하는 결과를 가져왔다. 이처럼 경찰이나 검찰이 실무에서 가정폭력사건 처리에 있어 적극적인 형사처벌을 회피하는 경향을 띠면서 가정폭력 사건의 기소율도 매우 낮은 현상으로 나타났다.<sup>16)</sup> ‘가정보호’라는 입법목적과 ‘가정보호사건으로 처리’라는 처벌법의 기본구조는 국가의 과도한 개입이 가정을 파괴할 수 있다는 입법초기의 정책목표에는 타당했을지 모르지만, 현재의 시점에서 가정폭력의 속성이나 재범의 위험성 등을 신중하게 고려하지 않음으로써 가정폭력에 대한 적절한 대응에 실패한 것으로 평가<sup>17)</sup>되고 있다. 결과적으로 가정보호라는 입법목적에 피해자 보호라는 더 중요한 목적이 매몰되는 결과를 초래하고 있다고

13) 김은경, “피해자 관점에서 본 가정폭력특례법의 실효성과 한계”, 「피해자 연구」 제10권 제1호, 한국피해자학회, 2002, 74-75쪽.

14) 김은경, “가정폭력범죄처벌특례법 개정안의 주요 내용과 쟁점”, 「사회폭력의 시작 가정폭력 근절을 위한 법률개정방안」, 새누리당 가족행복특별위원회, (2013.11월), 25-26쪽.

15) 가정폭력처벌법 제9조(가정보호사건의 처리) ①검사는 가정폭력범죄로서 사건의 성질·동기 및 결과, 가정폭력행위자의 성행 등을 고려하여 이 법에 따른 보호처분을 하는 것이 적절하다고 인정하는 경우에는 가정보호사건으로 처리할 수 있다. 이 경우 검사는 피해자의 의사를 존중하여야 한다.

16) 가정폭력사범에 대한 기소율은 2013년 10월 15.3%, 11월 16.2%, 12월 15.3%에 이어 지난달에는 12.7%로 낮아졌다. 반면 불기소비율은 지난해 10월 57.2%에서 올 1월에는 62.2%까지 올라갔다(헤럴드 경제 2014.2.22.자 기사)

17) 이호중, “가정폭력범죄의 처벌에 관한 특례법 10년의 평가”, 「형사정책연구」 제19권 제3호, 2007, 149쪽.

할 수 있다.

## 2. 가정폭력에 대한 형사사법적 접근의 문제점

그 동안 가정폭력에 대한 대응에 있어서 가정폭력범죄의 형사처벌 절차에 관한 형사특례법인 ‘가정폭력처벌법’이 중심적인 역할을 하였고, 가정폭력 관련 법제의 성격은 완전히 형사법적인 것으로 정착되었다고 할 수 있다. 이렇게 된 이면에는 가정폭력을 범죄로 규정하여 국가가 적극적으로 개입함으로써 가정폭력을 방지하고 피해자를 효과적으로 구제할 수 있다는 국민의 기대가 배경<sup>18)</sup>에 있었다고 할 수 있다. 실제 가정폭력 처벌법이 취하고 있는 기존의 형사처벌과 보호처분이라는 이원적 구조는 모두 형사적 제재이며 이것이 가정폭력에 대한 주된 대응책이 되어 왔다. 그러나 이러한 형사법 중심의 대응은 한계를 보이고 있다고 평가받는다.<sup>19)</sup>

형사사법의 개입으로 가해자를 처벌함으로써 일시적인 폭력의 중단상황을 만들 수는 있지만 가해자로 하여금 신고에 대한 반발로 더 큰 폭력을 행사하도록 해 피해자의 위험을 악화시킬 수 있는 문제점이 존재하고 있다. 결국 효과적으로 가해자를 교정하거나 재범을 억제하지 못해 가정폭력에 대한 근본적인 해결책이 되지 못하고 있는 것이다. 또한 형사법적 개입은 사건의 처리기간이 너무 길다는 점에서도 한계를 보인다. 가정폭력처벌법은 제38조에서 가정보호사건을 다른 사건에 우선하여 처리하도록 하고, 특별한 사유가 없으면 3개월 이내에 처리하도록 하고는 있으나 경찰수사, 검찰기소 기간까지 감안하면 기본적으로 5-6개월의 기

18) 홍춘의, “가정폭력관련법제의 개혁”, 「가족법연구」, 제25권 제2호, 2011, 334쪽.

19) 김재민, 앞의 논문, 49쪽 ; 정현미, 앞의 논문, 149쪽; 홍춘의, 앞의 논문, 334쪽.

간이 걸린다. 이 기간은 위기의 가정이 충분히 이미 해체되든가, 또 다른 폭력을 양산할 수 있는 긴 시간이다. 가정폭력의 특성을 고려한 적시성이 결여되어 있는 것이다.

요컨대 형사사법적 접근은 가정폭력이라는 독특한 특성을 가진 범죄에 효율적으로 대응하지 못하고 여러 문제점을 노출하고 있다. 따라서 이러한 한계를 극복하기 위해서는 형을 선고받은 가해자라 해도 상담치료, 성행 교정 등 치료처분을 병과하거나 사후관리를 통해 재범을 억제하고 예방책을 마련하는 등 다양한 방식의 보완을 고려할 필요가 있다.

### 3. 피해자 의사 존중의 함정

우리의 가정폭력처벌법은 가정폭력 가해자에 대하여 형사처벌을 할 것인지 보호절차에 의해 처리할 것인지를 검사의 재량으로 결정하는 검사 선의주의를 채택하고 있으면서, 결정 시에 피해자의 의사를 존중하도록 함으로써 형사처벌 강제정책과 피해자선택모델을 절충하고 있다.

피해자선택모델은 가해자에 대한 형사처벌 여부를 피해자의 동의를 얻어 하도록 했던 것으로 서구에서도 1980년대 초반까지 유지해오던 형식이다. 그러나 실제 실무에서 피해자의 동의를 얻어 가해자를 구속하거나 기소한 사례는 매우 낮은 비율로 나타났다. 당시의 한 연구에 따르면 영국 런던에서 발생한 773건의 가정폭력 사건 중 2.2%만 기소되었는데 그 이유는 피해자가 자신의 주장을 철회하거나 법정에 출두하여 피해 진술 하는 일을 꺼렸기 때문이라고 한다. 그렇게 비협조적인 피해자의 태도가 존재하는 상황에서 검사 역시 기소를 적극적으로 할 이유가 없었던 것이다. 따라서 피해자선택모델 하에서 경찰이나 검사들의 형사법적 대

응은 가정폭력을 다루는데 매우 서툰 도구로 평가된다.<sup>20)</sup>

피해자선택모델의 문제점은 첫째, 피해자가 불기소의 효과에 대한 진지한 고려 없이 무엇이 최선인지 결정하도록 한다는 것이다. 둘째, 폭력의 노예화 혹은 학습된 무기력 증후군을 겪는 가정폭력 피해자가 제대로 된 지원이나 상담 등이 없이도 ‘올바른 결정’을 내릴 수 있다는 잘못된 가정에 근거하고 있다. 결국 이런 피해자선택모델에서 피해자는 법적 처리과정에 연관된 사람들 즉, 가족구성원, 사법기관 등의 영향력 하에 놓이게 한다.<sup>21)</sup> 게다가 피해자선택모델은 범집행자들이 가해자에 대한 처벌부담을 피할 수 있는 장치로 기능하면서 가해자를 제대로 처벌하지도 못하고, 피해자를 보호하지도 못하는 실패를 낳게 되는 것이다. 이 모델은 서구에서는 체포우선정책의 도입이나 종합적 피해자보호 정책으로 전환되면서 폐기된 모델이다.

피해자선택모델의 도입은 우리나라에서는 ‘피해자 의사존중’의 형태로 법제화되었는데, 실제로 우리나라 실무에서도 부정적인 현상으로 나타나고 있다. 경찰이나 검찰의 사건처리과정에서 피해자의 의사를 최우선으로 고려하는 것이 실무관행이라고 볼 수 있다. 많은 사건을 처리하는 경찰과 검찰의 여건상 피해상황에 대한 조사를 통해 파악할 수 있는 상습성이나 심각성이 명확치 않은 상황에서, 피해자의 의사를 무시하고 사건을 처리할 수 없는 것이 솔직한 실무자의 입장이라고 할 것이다.

초창기 영국에서 나타났던 사례처럼 피해자의 적극적인 피해 진술이나 증언이 없는 상황에서 검사는 기소를 하는 모험을 하려하지 않는 경향을 보이고, 기소가 전제되지 않는 경찰의 수사 역시 소극적으로 전개될 확률이 높다. 그 결과 상습성이 있거나 흉기를 사용하는 등 심각성이 존재

20) 김은경, “가정폭력범죄 대응정책에 대한 비판적 검토-피해자선택으로부터 피해자 권한강화로”, 한국여성정책연구보고서, 2006, 7-8쪽.

21) 김은경, 앞의 논문, 8-9쪽.

하는 경우에도 피해자의 진술거부 등 소극성으로 인해 경찰이나 검찰에 의해 인지되지 못하는 경우에는 가해자를 처벌할 수 없거나 피해자를 제대로 보호하기 어려운 문제점이 발생하는 것이다.

더구나 경찰이 피해자상담기법 등 전문적인 상담·자문서비스체계를 갖추지 못하거나 상담소와 연계성이 떨어지는 경우에 초기 대응절차에서 형식적이고 기계적인 질문에 의존할 가능성이 높다. 즉, ‘형사처벌을 원하는가?’, ‘이혼할 것인가?’ 등의 질문이 형사처벌 여부와 직접적으로 결부되면서 정신적 혼란 상태에 있는 피해자의 안전욕구는 왜곡될 가능성이 높아진다. 피해자의 진정한 욕구는 많은 경우 이혼이나 가해자의 형사처벌이 아니라 폭력의 종식이라고 한다.<sup>22)</sup> 그럼에도 그 점에 대한 진지한 고려 없이 기계적으로 질문하는 것은 피해자를 더욱 혼란에 빠뜨리고 올바른 의사결정을 힘들게 만든다. 한편 가해자 면담결과에 따르면 초기 경찰이나 검찰의 접촉 자체가 상당한 위압감과 처벌에 대한 두려움을 주지만 이후 대응과정에서 느슨함이나 약한 제재는 오히려 가정폭력이 범죄라는 상징적 메시지를 부식시키는 경향이 있다<sup>23)</sup>고 한다.

요컨대 의견상 피해자를 존중하는 것처럼 보이는 ‘피해자 의사존중’은 결국 피해자의 진정한 의사를 반영하지 못하고, 많은 가정폭력 피해자들이 가해자의 형사처벌을 포기하게 하여 가해자처벌을 형해화한다. 또한 그럼으로 인해 피해자를 다시 과거의 폭력상태로 회귀하게 하여 피해자 보호에도 실패하게 만드는 요인이 되고 있는 것이다.

22) 이호중, 앞의 논문, 157쪽.

23) 김은경, “피해자 관점에서 본 가정폭력특례법의 실효성과 한계”, 「피해자학연구」 제10권 제1호, 2002, 88-89쪽.

#### 4. 가정폭력 대응의 연계성 부족

가정폭력 피해자 보호에 있어 다음으로 지적할 수 있는 것은 관련 주체들의 운용상의 문제이다. 즉, 가정폭력 피해자를 보호할 유관기관이나 주체들의 연계성이다. 가정폭력 특례법 제정 이후 가정폭력상담소나 여성(긴급전화) 1366, 가정폭력 피해자 보호소인 쉼터 등이 증설되었다. 또 경찰은 전담인력을 확보하고, 초기단계에서 가정폭력에 적극적으로 대응하기 위한 노력들을 경주하고 있다. 그러나 현재 상담소, 여성1366, 보호시설 등 가정폭력 업무를 1차적으로 담당하고 있는 서비스기관들과 가정폭력 전달체계상 주요한 역할을 담당해야 할 경찰, 의료기관, 그리고 사회복지 전담공무원과 종합사회복지관의 사회복지사 등 가정폭력과 직간접적으로 관련된 기관들 간의 연계시스템이 구축돼 있지 못하다. 이는 오래전부터 지적<sup>24)</sup>되어온 문제점이기도 하며, 피해자보호에 문제점으로 부각되고 있다.

물론 여기에는 반론이 있을 수 있다. 경찰에서 2014년 3월부터 ‘Solution-Team’을 구성해 가정폭력에 대응하고 있기 때문이다. ‘Solution-Team’은 경찰이 가정폭력 상담소, 시청 담당부서(건강가정팀), 굿네이버스(아동 등 구호단체), 병원 등을 아우르는 다기관 협력체계를 구성해 운영하고 있기 때문이다. 피해자보호와 관련하여 경찰의 시도는 혁신적이라고 할 수 있다. 그러나 그럼에도 진정한 의미의 가정폭력 대응을 위한 다기관협력체계는 구축되었다고 보기 어렵다. 경찰청은 현재의 기관들을 통합·조정할 어떠한 권한과 법적 근거도 갖고 있지 않으며 기관협력을 위한 예산도 확보되지 않았다. 게다가 법원이나 보호관찰, 주택담당 등 피해자보호와 가해자 교정을 위한 기관이 모두 참여하

24) 김재엽, 박수경, “가정폭력 관련 기관들의 서비스 연계실태와 관련 요인”, 『Korea Journal of Social Welfare』 Vol.47, 2001, 107쪽.

고 있지는 않으며 참여자들에게 교통비조차도 지급할 수 없는 처지이다.

필요한 것은 ①법적 근거에 기반을 두어, ②활동지원을 위한 공적 예산이 확보되고, ③정부기관과 민간의 충분한 협의와 동의하에 협력체계가 결성되어야 하고, ④피드백 기능과 체계유지를 위한 최소한의 통제·조정 기능을 갖추어야 한다. 따라서 경찰의 노력은 높게 평가받아야 하겠으나 장기적인 측면에서 제도가 성공적으로 정착하기 위해서는 이상의 조건들이 갖추어지는 것이 바람직할 것이다. 그렇지 않다면 오히려 완전한 형태의 협력체계 구축이 추진되지 못하고, 단기간 내에 실패로 끝날 가능성을 배제할 수 없을 것이다.

가정폭력대응에 있어 다기관 협력체계가 구축되어 있지 않은 상태에서는 여러 문제점이 발생한다. 일례로 가정폭력 피해자가 경찰이나 119로 가정폭력 신고를 한 경우에 이들과 여성1366, 상담소, 피해자 보호시설 간에 연결이 체계적으로 이루어지지 않는다면, 이것은 초기단계에서 가정폭력을 대응하고 있는 경찰이나 119기능에 상당한 부담으로 작용하게 된다. 가정폭력 현장에 출동한 경찰이나 119구급대는 현장에서 폭력행위를 제지하고, 가해자나 피해자를 상담소나 보호시설 등으로 인계하고 본래 업무인 치안유지나 응급업무에 임해야 한다. 그러나 인근에 복지시설이 없거나 연계가 잘 이루어지지 못해 경찰관서나 구급대에서 장기간 대기케 하는 경우, 경찰이나 구급대는 업무에 상당한 부담을 안게 되고, 정신적 공황 상태의 피해자는 심적 안정을 취하거나 향후 거취 등에 대한 올바른 판단을 하기 어렵게 된다. 이처럼 복지인프라가 충분하지 못하거나 연계시스템이 구축돼있지 못한 경우에 현장의 경찰이나 구급대원의 부담이 커지고, 피해자도 제대로 보호받지 못하는 문제점을 드러내게 된다. 현장에서의 대응실패는 곧바로 피해자보호의 실패로 이어지고 이것은 입법취지를 살리지 못하는 입법목적의 실패로 귀결되는 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해 경찰의 24시간 신고접수 및 사건처리 뿐만 아니라, 24시간 상담 및 긴급구호를 제공할 수 있는 체계를 구축하는 것이 급선무인데 현실적으로 이를 담당해야 할 기관들은 재정, 인력 부족을 호소하고 있고, 이들과 연계할 연계기관도 부족한 실정이다. 중심적 역할을 할 ‘여성 1366’을 비롯해 가정폭력 상담소, 가정폭력 피해자 보호시설 등이 아직 충분하지 못한 상황이고 인력, 예산도 부족한 실정인 것이다. 게다가 지역적으로도 불균형적으로 분포되어 있으며 이들의 전문성 부족도 지적받고 있다. 실제로 상담소의 경우는 2001년 이후 크게 증가하지 않았고, 보호시설의 경우 성폭력 피해자와 가정폭력 피해자 보호시설을 합해 2001년 34개소에서 2013년 말 기준 68개소<sup>25)</sup>로 많이 증가하였으나 아직도 피해자의 특성에 따른 대상자별 기간별 다양한 보호시설의 증설요구가 많은 상황이다. 또한 가해자를 분리시켜야 한다는 인식이 충분히 확산되지 못한 상황에서 이들의 치료와 교정을 위한 전문적 수탁기관이나 프로그램이 부족한 것도 현실이다.

연계의 문제는 법적인 장애요인도 존재한다. 가정폭력 관련 서비스를 제공하는 기관 간에는 업무의 속성상 관계기관들 사이에 현실적인 긴장감이 존재하기 때문에 이들의 활동을 연계하고, 정보를 교류하는 등 협력활동을 하기 위해서는 법적인 기반의 마련이 필요하다. 그러나 현재는 이들의 연계시스템 구축을 위한 법적 기반이 마련되어 있지 못하다. 이를테면 기관 간 연계를 위한 예산지원의 근거규정 부재, 가정폭력 관련 정보의 공유근거 부족 등이 기관 간의 칸막이를 걷어내고 적극적으로 협력과 연계를 촉진하는 기반을 조성하지 못하는 요인이 되고 있다.

그리고 피해자보호를 위해서는 정부의 노력만으로 실효를 거두기 어렵다. 복지예산의 한계가 있고, 다양한 피해자의 욕구에 부응하기 위해서

25) 경찰청 보유 통계,

는 지역사회와의 협력과 지원이 필수적이다. 그러나 필요에 의해 경찰이 자체적으로 협의체를 구성하고 대응하는 사례들은 찾아볼 수 있지만 자치단체나 지역사회 단체가 주도적으로 다기관 연계시스템을 구축하고 대응하지는 않고 있는 실정이다. 가정폭력의 심각성에 대한 인식은 공공기관만이 아니고 시민들의 의식도 아직 미흡한 실정으로 보인다.

## IV. 피해자보호 강화를 위한 법제도 개선방안의 모색

### 1. 법체계의 통합적 정비와 입법목적의 수정

가정폭력처벌법과 가정폭력방지법으로 이원화된 법체계에서 오는 문제점을 극복하기 위한 방안으로 양 법률을 통합하여 단일 법안을 만들자는 주장<sup>26)</sup>이 있는가 하면, 제3의 법률을 제정하는 방안<sup>27)</sup>, 가정폭력과 관련하여 가해자의 처벌여부 문제뿐만 아니라 가해자의 성행교정, 피해자의 안전도모, 자녀의 안전문제, 더 나아가서 이혼문제까지 가정폭력에서 연유하는 모든 법적 쟁점을 하나의 법원에서 하나의 절차 속에서 다루는 영·미의 문제해결법원의 도입을 주장하는 견해<sup>28)</sup> 등 다양한 방안이 제시되고 있다.

생각건대 가정폭력이 갖는 다양한 문제점을 탄력적으로 대응하기 위해서는 이원화된 법률구조를 하나로 통합해 단일 법안으로 제정하고, 그 안에 여러 가지 상이한 법체계를 포괄하는 다원적 법체계를 구성<sup>29)</sup>하는 것이 타당하다고 판단된다. 즉, 하나의 법률 내에서 가해자 규제를 위한 영역, 위험예방 및 제거를 위한 경찰권 발동 영역, 피해자의 안전 확보를 위한 영역으로 나누고, 각각 형사법적 체계, 행정법적 체계, 민사법적 체계를 적용하여 다원적 법체계를 구성하는 것이다. 이를 통해 가정폭력이 갖는 독특한 특성을 반영하고, 피해자의 안전 확보와 욕구에 대응할

26) 홍춘익, 앞의 논문, 366-369쪽; 정현미, 앞의 논문, 153쪽; 김재민, 앞의 논문, 50-54쪽.

27) 정현미, 앞의 논문, 153쪽.

28) 이호중, 앞의 논문, 158-160쪽.

29) 김재민, 앞의 논문, 58쪽.

수 있도록 법체계를 재구성하는 것이 필요해 보인다. 또한 그럼으로써 이원화된 법체계에서 지적되었던 피해자 보호와 가해자에 대한 형사소송 절차와의 연계성 부족을 극복하고 가정폭력의 예방과 피해자 보호라는 목표를 달성할 수 있을 것이다.

또한 입법 목적을 명확히 해 가정보호보다 피해자 보호를 우선순위로 명확히 설정할 필요가 있다. 법제정 당시부터 비판받아온 가정보호라는 목표설정은 피해자보호를 오히려 소홀하게 하는 부정적인 결과를 초래했다고 할 수 있으므로 이를 수정해 입법의 최우선 목표를 피해자 보호로 명확히 할 필요가 있다. 이것은 앞서 지적되었던 가족체계론적 관점을 페미니즘적 관점으로 전환함을 의미한다. 가정의 보호라는 전통적 관념에서 벗어나 여성이 폭력으로부터 벗어나 스스로 삶을 통제할 수 있는 힘을 주는 전략<sup>30)</sup>을 기반으로 하는 것이다. 따라서 오랫동안 비판을 받아온 가정보호라는 입법 목적을 과감히 삭제하고 ‘피해자 보호’를 명확한 최우선의 입법 목적으로 명시할 것을 제안한다.

그리고 현행 특례법이 형사처벌과 보호절차로 이원화하여 취하고 있는 제재구조를 수정해야 한다. 앞서 밝힌 대로 ‘가정폭력은 중한 처벌을 받지 않는 경한 범죄’라는 잘못된 인식을 심어주고 있는 제재의 이원화구조를 과감하게 형사절차의 특례사건으로 일원화 할 필요가 있다. 그럼으로써 일원적 제재구조를 확립하고, 일원화된 제재구조 및 혼합형 양형체계의 도입을 고려할 필요가 있다.<sup>31)</sup> 이 체계는 i) 각종 조치(임시조치, 보호명령 조치, 보호조치 등)에 따른 누진적 제재형식을 조건적으로 활용하여 가해자로 하여금 그 이행의 실효성을 확보하고, ii) 형사절차의 각 단계별로 다이버전(기소 전 다이버전, 선고 전 다이버전, 집행유예부

30) 김은경, 앞의 논문(가정폭력범죄 대응정책에 대한 비판적 검토-피해자선택으로부터 피해자 권한강화로), 25쪽.

31) 관련 자세한 내용은 김은경, 앞의 논문(가정폭력범죄처벌특례법 개정안의 주요 내용과 쟁점), 36쪽 참고.

다이버전)을 도입하여 가해자의 행동변화를 강제하는 동인을 제공할 수 있다. 또한 양형선고에 있어서도 형벌과 교정처분을 결합한 혼합형 양형을 채택하도록 하고 있다. 이렇게 함으로서 앞서 문제점으로 지적되었던 가정폭력에 대한 형사사법적 접근의 문제점도 해소할 수 있을 것으로 판단된다. 즉, 형사절차가 갖는 경직성과 피해자 보호 미흡이라는 한계를 극복하고, 피해자 보호를 강화함과 동시에 가해자 행동교정 등을 통한 교정효과 제고 등 긍정적 효과를 거둘 수 있을 것이다.

## 2. 피해자보호 패러다임의 전환

### - 가해자 불이익 모델의 도입

가정폭력 법제가 피해자보호를 위해 설정한 보호방식은 임시조치나 보호명령의 경우는 피해자를 중심으로 가해자의 접근을 제한하는 방식이다. 하지만 그 외 가정폭력과 관련한 복지인프라 즉, 보호시설, 상담소, 여성1366 등의 전제는 가정폭력을 당한 피해자가 아이와 함께 짐을 싸서 보호시설로 주거를 이동하고, 안락하지 못한 주거환경에서 생활의 변화와 거주 불편, 가해자로부터의 위협 등에 시달리며 생활하는 구조를 형성해왔다. 폭력행위를 한 가해자는 기존의 주거에서 우월한 지위를 유지하며 일상적인 생활을 유지하였고, 피해자는 주거를 이전하여 각종 불편을 감수해야 하는 형태였다. 그나마 부족하다고 지적되는 복지인프라도 그런 체계에 맞추어 구축되어 있었던 것이다.

그러나 이것은 피해자를 보호하지 못하고 오히려 불이익을 주는 소위 비정상적 제도였다고 할 수 있다. 따라서 이 연구에서는 가정폭력을 행한 가해자가 떠나는 ‘가해자 불이익 모델’의 도입을 통해 피해자 보호의 패러다임을 과감하게 전환할 것을 제안한다.

## 가. 피해자 주거권의 보장

가정폭력 피해자가 집을 나가는 것이 아닌 ‘가해자 축출체제’를 확고히 할 필요가 있다. 다시 말해 가정폭력 가해자에 대해서는 주거의 인도를 명하도록 해야 한다. 선진국의 시행경험에 따르면 임시조치로 퇴거만 시킨 경우 공동소유의 집이라도 자신의 집인데 왜 떠나야 하는가라는 생각으로 다시 돌아오고 명령을 잘 이행하지 않아 실효성이 없었다고 한다. 그러나 가해자가 주거를 박탈당한 경우에는 매우 충격을 받고 풀이 죽는다고 한다.<sup>32)</sup> 가해자에게는 주거박탈이 형사처벌을 받을 때보다 더 강한 자극을 주고, 행동교정의 동인을 크게 제공할 수 있는 것이다.

오스트리아, 독일은 ‘가해자가 집을 나가야 한다’는 인식의 대전환을 통해 새로운 폭력방지법을 제정하고, 가정폭력 가해자에 대한 불이익을 강조하는 법안을 통과시켰다.<sup>33)</sup> 즉, 가정폭력 피해자는 주거지에 머무르게 하고 가해자를 퇴거시킨다는 정책을 기본으로 하고 있다. 가해자는 스스로 자신의 거처를 마련해야 하고 동시에 지금까지 거주한 친숙한 집과 환경을 포기해야만 하며, 특히 아동들에게는 친숙한 환경에 남아 있는 것이 중요하므로 이에 대한 문제현실에 적극적으로 대처하기 위한 것이다.<sup>34)</sup>

구체적으로 독일은 2002년부터 시행된 ‘폭력에 대한 민사보호법’을 통해 가정폭력 피해자가 혼인주거의 인도청구권을 갖도록 규정하였다. 즉, BGB 제1361조 b 제1항에서 ①폭력행위나 협박이 없는 경우일지라도 ‘부당하게 가혹한 상태’를 회피하는 범위 내에서 필요하다고 인정되면 피해배우자에게는 단독사용을 목적으로 하는 주거의 전부 또는 일부의

32) 정현미, 앞의 논문, 157쪽.

33) 김은경, “가정폭력범죄의 대응동향과 정책제언”, 형사정책연구원, 2003, 11쪽.

34) 김상운, “한국경찰의 가정폭력범죄에 대한 전략적 대응방안 연구-미국·영국·독일·일본 비교 연구를 중심으로”, 2013 치안정책연구소 용역연구과제, 69쪽.

인도청구권이 인정되게 되었다. 이것은 기존의 ‘중대한 가혹행위’에서 ‘부당하게 가혹한 상태’로 법원의 개입장벽을 낮춘 것으로 평가된다. ② 제2항을 신설하여 구체적으로 폭력행위나 협박이 있었던 것을 요건으로 하여 원칙적으로 혼인주거 전체의 인도를 청구할 수 있게 되었다. 게다가 ‘새로운 침해 및 협박의 염려가 없는 때’에는 주거인도청구권이 인정될 수 없다고는 했지만, 한번 피해가 있었던 것을 증명하면 새로운 침해의 발생이 사실상 추정되기 때문에 가해자 측이 더 이상 그런 염려가 없다는 점을 입증할 책임을 지게 된다. 인도 후의 혼인주거의 사용은 원칙적으로 이혼 이후까지 인정된다.<sup>35)</sup>

이때 가해자가 혼인주거에 침입하거나 피해자를 위협하는 상황이 발생할 수 있다. 이런 위험에 대해서는 선진국에서 사용 중인 비상벨(일명 Panic bell)<sup>36)</sup>을 설치해 가해자 침입이나 접근 시 벨을 누름으로써 경찰에 자동신고 되어 즉시 피해자를 보호해주는 시스템을 도입할 수 있고, 아예 가해자에게 전자발찌를 착용<sup>37)</sup>토록 하는 방안도 검토할 수 있다. 이러한 노력들을 통해 가정폭력의 재범우려를 현저히 낮출 수 있다.

이처럼 가해자를 주거로부터 축출하는 경우 피해자가 아동과 함께 피해시설로 이동해 생활함으로써 생기는 아동의 학교 등하교 및 복지비용 추가소요의 문제도 자연스럽게 해결된다. 정상생활을 유지하면서 기존의 학교를 다님으로써 심적 동요를 방지할 수 있기 때문이다. 그리고 또 다른 측면에서는 가정폭력 가해자로 인해 생긴 국가·사회적 복지부담도 크게 줄이고 가해자에 대한 민사적 제재효과도 거둘 수 있다는 장점을 가지므로 선진국에서도 채택하는 최근의 입법추세라고 할 수 있다.

35) 이와 관련 자세한 내용은 백승흠, “독일의 ‘폭력에 대한 민사적 보호법제’에 관한 고찰, 「한독사회과학논총」, 2008년 가을, 109-113쪽 참고.

36) 영국에서 가정폭력 피해여성 보호시설인 쉼터에 비상호출을 설치하고 있음.

37) 스페인은 가해자에 대하여 전자발찌를 착용토록 하여 2013년 2월 기준 751명의 가정폭력 가해자가 착용하고 있다(스페인 내무안전연구소·경찰학교와 학술교류를 위한 공무국외출장 결과보고서, 치안정책연구소, 2013).

추가적으로 고려할 사항으로 가해자를 혼인주거에서 축출하더라도 가해자의 명의로 되어 있는 주택을 처분하는 경우, 혹은 현재의 시스템처럼 피해자가 쉼터 등 보호시설로 이동한 기간 동안에 가해자가 자신 명의의 혼인주거를 처분해버리는 경우 피해자의 주거권은 보호될 수 없는 문제점이 있다. 따라서 피해자와 자녀들이 안전하게 계속 거주할 수 있도록 주거권을 보호하기 위해서는 가족이 함께 생활하는 혼인주거에 대한 처분권을 법적으로 제한할 필요가 있는 것이다.<sup>38)</sup>

또한 가정폭력 피해자가 가해자와 분리되어 생활하는 동안 부양의무자인 가해자로부터 생활비, 양육비를 지급받지 못하면 일상생활을 영위할 수 없게 된다. 현재는 통상 양육비를 지급받기 위해서 가정법원에 생활비지급청구소송을 제기해야 한다. 그런데 현행 가정폭력처벌법은 제57조에서 보호처분 결정시 법원의 직권 또는 피해자의 신청에 의해 생활비(피해자 또는 가정구성원의 부양에 필요한 금전의 지급) 지급을 명할 수 있도록 명문규정을 두고 있다. 그럼에도 현실에서는 이런 경우가 거의 없는 것으로 나타나고 있다.<sup>39)</sup> 따라서 피해자보호 강화의 일환으로 피해자의 청구가 없는 경우라도 법관이 생활비지급 필요성에 대해 판단하여 적극적으로 생활비를 지급하도록 명함으로써 이를 활성화할 필요가 있다.

## 나. 가해자 감호위탁 처분 활성화

앞서 밝힌 바와 같이 가정폭력 피해자의 주거권 보장을 위해 피해자와 자녀는 기존의 주거에 남고 가해자가 떠나는 피해자보호 패러다임의 전환이 있게 되면, 집을 나온 가해자에 대한 대책도 필요하다. 현행법에

38) 2013.2.6. 강은희 의원 대표발의, 가정폭력처벌법 개정안 참고.

39) 김재련, “가정폭력 대응현황과 관련법적 보완점”, 사회폭력의 시작 가정폭력 근절을 위한 법률개정방안 토론회, 새누리당 가족행복특별위원회, 2013, 132쪽.

따르면 가해자를 감호위탁 처분할 경우 가정폭력보호법이 정하는 보호시설에 감호 위탁하도록 하고 있다. 그러나 해당 보호시설은 가정폭력 피해자의 심리적 안정과 보호 및 지원을 목적으로 설치·운영되는 시설로서 가해자를 별다른 조치 없이 피해자보호시설에 감호 위탁하는 것은 가정폭력가해자와 가정폭력피해자가 동일한 시설에서 생활하게 되는 불합리한 문제를 초래할 수 있다. 그리고 피해자 보호시설에서 가정폭력 가해자에 대한 적절한 교육프로그램의 운영 등 성행교정 효과를 기대하기 곤란하며, 실제로 위탁시설 선정 상의 문제로 감호위탁의 보호처분이 제대로 활용되지 못하고 유명무실화되고 있는 실정<sup>40)</sup>이다.

따라서 가정폭력 가해자에 대한 감호위탁시설을 별도로 국가가 지정하는 시설로 하고 시설의 지정과 감독, 비용보조 등에 관한 규정을 마련할 필요가 있다. 이 방법은 별도의 국가예산이 필요한 것으로 보이지만 현행처럼 가정폭력 피해자와 자녀를 함께 수용하고 생활을 보조하는 복지시스템보다 오히려 예산을 절감할 수 있다. 그리고 시설 내에서 가해자를 대상으로 한 폭력 교정프로그램의 운영이나 전문가 상담, 심리치료 등을 통해 가해자의 재범도 예방할 수 있는 보다 선진적인 시스템이라고 할 수 있다. 그와는 별도로 독일의 사례처럼 지역사회와 협력을 통해 가해자의 거주시설을 확보하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

### 3. 다기관 협력시스템 구축

#### 가. 외국사례

현대사회에서 가정폭력은 살인범죄에 이를 수 있고, 아동학대, 소년비

40) 2011년 11월 7일 이자스민의원 대표발의, 가정폭력처벌법 일부개정안 참고.

행과도 연결된다. 개인과 가정의 문제를 넘어 사회적 위험과 범죄로 연결되는 만큼 국가기관과 지역사회의 체계적이고 협력적인 대처방안 마련이 필요하다. 여기서는 영국의 MARAC(Multi Agency Risk Assessment Conference, 가정폭력위험대응 기관협의회)와 미국의 Greenbook 정책을 중심으로 고찰하고 개선방안을 모색하도록 한다.

## 1) 영국의 MARAC

### 가) 개념 및 특징

영국의 MARAC은 2003년 Cardiff에서 시작되어 현재는 국가 전역에서 운영되고 있는 가정폭력 다기관 협력시스템으로서 가정폭력 피해자를 안전하게 보호하는데 효과적인 모델로 평가받고 있다. 이것은 가정폭력 피해자 보호에 많은 애로를 겪고 있는 우리나라가 가정폭력의 다중적 위험에 예방적이고 전략적으로 대응하는 정책수단으로 참고할 만하다.

MARAC은 Multi Agency Risk Assessment Conference의 약자인데, ‘가정폭력위험대응 다기관협의회’로 번역할 수 있다. 각 지역별로 여건에 맞춰 조직되고 운영되고 있는데, 경찰, 보호관찰, 건강, 아동보호, 주택지원, 가정폭력대응 전문관(Independent Domestic Violence advisors, IDVA), 사회복지 담당(Social Services)<sup>41)</sup>, 기타 법적 혹은 지원 부문 관련자 등 다수의 기관과 단체가 참여하게 된다.<sup>42)</sup> 참여기관들은 각 기능별 영역의 대표성을 갖고 적극적으로 의견을 개진하고 피해자 보호계획을 수립하게 된다. 보건소는 피해자의 건강문제, 피해자 지원기관은 피

41) 이상의 6가지 기관은 핵심참여기관으로 분류하고, 그 외에 정신건강, 교육, 약물남용, 노약자 서비스 부문 등이 참여할 것을 권장하고 있다(Nerissa Steel, Laura Blakeborough and Sian Nicholas, Supporting high risk victims of domestic violence:a review of MARACs, 2011. p.55).

42) CAADA DV MARAC IMPLEMENTATION GUIDE, CAADA, 2006, p.16.; Northern Ireland MARAC Administration Templates, 2011.

해자의 관점에 따른 정보를 제공하고, 경찰과 보호관찰소는 가해자의 범죄경력이나 마약 및 흥기 등 위험요소들에 대한 정보를 제공하며 이를 공유한다. 피해자는 참여하지 않지만 가정폭력 대응 전문관이 피해자의 입장에서 정보를 제공한다.

MARAC의 목표는 i)희생자의 안전과 건강, 행복을 증진시키고, ii)가해자가 개인이나 사회공동체에 대한 중대한 위험을 가하는지 판단하여, iii)위험을 감소시키고 전문적 지원을 제공하는 위험관리 계획을 협력적으로 수립·시행한다. 또한 iv)가해자의 재범을 감소시키고, v)기관의 책임성을 향상시키며, vi)위험성이 높은 가정폭력과 관련된 사람들에 대한 지원을 강화하는 것이다.<sup>43)</sup> 이와 같이 목표선정에서 피해자의 안전을 최우선목표로 선정하고 있음을 주목할 필요가 있다. 그리고 MARAC의 핵심적인 2가지 요소는 위험성평가(Risk Assessment)와 다기관 협력적 대응(Multi Agency Approach)이다. 즉, 개별 가정폭력 사안에 대한 위험성 평가를 실시하고, 위험성이 높다고 판단되는 사안에 대하여 다기관의 협력적 조치를 취하게 되는 것이다.<sup>44)</sup>

#### 다) MARAC의 업무처리 원칙

MARAC의 업무처리는 ①사안확인 및 위험평가, ②사안회부(referral), ③사전조사, ④회합 및 정보공유, ⑤조치계획, ⑥사후관리의 순서로 이루어진다. 가정폭력 사건이 발생하면 사안에 대한 조사와 위험평가가 이루어지고, 위험성이 인정될 경우 MARAC에 사안이 회부되고, 사전조사를 거쳐 회합과 정보공유가 이루어진다. 이를 통해 필요한 조치계획을 수립하고, 조치 후에는 사후관리가 진행된다.<sup>45)</sup>

43) CAADA DV MARAC IMPLEMENTATION GUIDE, CAADA, 2006, p.4.

44) 김한균, “가정폭력 위험에 대한 지역사회와 관련기관의 협력대응:영국 MARAC의 경우”, 「형사정책연구 소식」, 2011년 봄, 18-20쪽.

45) 보다 상세한 내용은 김한균, 앞의 논문, 20-22쪽 참조.

업무처리를 함에 있어 MARAC은 효율성을 확보하기 위해 다음과 같은 10가지 지도원칙을 가지고 있다.

1. 인지 - 모든 참여기관들은 적절한 시점에 고위험 사안들을 회부할 수 있는 절차와 시스템을 갖추고 있어야 한다.
2. 사안회부의 원칙 - MARAC은 가시적인 고위험을 포함할 수 있는 명확한 회부원칙과 전문적인 판단 및 단계를 가져야 한다.
3. 관련 법적 기관, 가정폭력 전문가와 자원봉사자, 공동체조직 등 참여기관은 적절하게 MARAC에서 대표성을 갖고 활동해야 한다.
4. 피해자의 참여 - 피해자는 절차의 중심에 있다. MARAC 절차 내에서 피해자는 효과적으로 지지받고 대변되어야 한다. 일반적으로 IDVA(Independent domestic Violent Advisers)에 의해 이 역할이 수행된다.
5. 연구와 정보공유 - 모든 참여기관은 사안을 조사하고, 관련 정보를 참석자들과 공유하고 논의해야 한다.
6. 조치계획 - 회합에서 확인된 위험을 다루는 광범위한 조치계획을 수립해야 한다.
7. MARAC에서 논의된 내용들은 지역주민들에게 제공되어야 한다.
8. MARAC의 행정은 안전과 효율 그리고 신뢰를 증진해야 한다.
9. 전략과 관리 - MARAC의 절차는 지속성을 증진하기 위해 지역사회와의 협력에 기반해야 한다.
10. 평등 - MARAC은 모두에게 평등한 결과물을 제공하도록 구조화된 절차임을 입증해야 한다.<sup>46)</sup>

---

46) Nerissa Steel, Laura Blakeborough and Sian Nicholas, Supporting high risk victims of domestic violence:a review of MARACs, 2011. p.11.

## 라) MARAC에 대한 평가

다수의 연구에 따르면 MARAC모델은 관련 전문가의 평가에 따르면 피해자의 안전을 확보하고 재범을 감소시켰다.<sup>47)</sup> 현장실무자들에 대한 면접조사에서도 관련기관 간 정보공유와 피해자안전에 신뢰할만한 모델로 평가받고 있다. 특히, 경찰신고 및 출동과 전화상담건수가 감소했고, 피해자 안전 확보에 긍정적 효과를 거두었다고 평가된다.<sup>48)</sup>

## 2) 미국의 Greenbook 정책

### 가) Greenbook의 시작

미국은 1970년대 이후 여성폭력과 아동학대에 관심을 갖고 관련 법률을 제정하여 국가가 적극적으로 대처하기 시작하였다. 그러던 중 가정폭력과 아동학대가 중복적으로 발생한다는 사실을 인식하게 되었다. 관련 연구에서도 매년 대규모의 병원에서 아동학대나 방임 사건 중 45%가 아내에게도 폭력을 행사하였다고 보고되었고, 배우자 폭력이 행해지는 가정은 그렇지 않은 가정에 비해 아동학대의 발생률이 3배정도 높다고 조사되었다.<sup>49)</sup> 그럼에도 아동학대와 가정폭력에 대응하는 기관들은 서로 분리되어 있거나 이들 이슈간의 관계에 대한 오해를 갖고 있었다.

이러한 문제인식의 기반 위에 ‘소년·가정법원판사전국위원회(National Council of Juvenile and Family court Judges : NCJFCJ)’는 「가정폭력과 아동학대 사건에 대한 효과적 개입(Effective Intervention in Domestic Violence and Child Maltreatment Case : Guidelines for

47) Nerissa Steel, Laura Blakeborough and Sian Nicholas, 앞의 논문, p. ii.

48) 김한균, 앞의 글, 23-24쪽.

49) 김잔디, 앞의 논문, 197쪽.

Policy and Practice, Greenbook<sup>50)</sup>)’을 발간하게 되었다.<sup>51)</sup> 이 책의 권고내용을 시행하기 위해 미국 보건사회국과 법무부는 협약을 체결하였고, 시범지역에 보조금을 지급하기로 결정하였다. Greenbook의 권고내용은 미국의 6개 지역에서 시범 실시되었다.

### 나) Greenbook의 의의

Greenbook은 미국에서 가정폭력과 아동폭력에 각각 대응해오던 기관들의 행태를 변화시켰는데, 가정에서 배우자 폭력과 아동학대가 동시에 존재하는 경우에 대처하기 위해 가정폭력 피해자 지원기관, 아동복지기관, 법원, 지역사회 공동체 등 각 기관의 협력을 통한 종합적인 지원방안을 제시하고 있다는 데 큰 의의<sup>52)</sup>가 있다고 할 수 있다.

Greenbook은 총 5개의 장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 가정폭력 피해자를 위한 안정, 행복, 안전 및 폭력가해자에 대한 책임의 필요성을 위한 전체 원칙을 설명하고 있다. 제2장에서는 가정폭력 피해자를 지원하기 위한 커뮤니티의 대응에 대한 지도의 내용, 제3장-제5장에서는 아동보호체계, 가정폭력 피해자 지원기관의 네트워크, 법원에 대한 특별한 권고에 초점을 맞춘다. 각 장에서는 배우자폭력과 아동학대가 동시에 존재하는 가정에 대한 지원을 위하여 16개의 원칙을 제시하고 있는데, 관계기관과 커뮤니티 리더들의 협력과 책임을 강조하고, 폭력을 멈추기 위해 필요한 법적 중재, 사회서비스 등을 제공해야 함을 강조하고 있다.<sup>53)</sup>

### 다) Greenbook의 효과와 성공의 요건

Greenbook은 시행초기 단계에서 협력관계 구축에 관한 많은 문제에

50) Greenbook이란 명칭은 이 책의 표지가 녹색이기 때문에 붙여진 별칭이라고 한다.

51) The Greenbook Initiative Final Evaluation Report, Greenbook National Evaluation Team, 2008, p.i.

52) 김잔디, 앞의 논문, 199쪽.

53) 김잔디, 앞의 논문, 200쪽.

직면하였다. 각 기관의 다른 철학적 이념이나 조직구조, 권한, 타 기관의 이해부족 등이 협력관계 구축에 장애요인으로 작용하였다. 각 기관은 이런 장애를 극복하기 위해 타 기관에 대하여 배우거나 신뢰관계 구축을 위해 노력하고 소통을 활성화하는 노력을 통해 협력체제 구축에 성공하였으며 이것은 지속가능한 Greenbook의 성취라고 평가된다.<sup>54)</sup> 특히, 협력관계를 구축하는 것이 매우 큰 노력을 필요로 하지만 이것이 성공의 토대임을 잊지 말아야 한다.

Greenbook의 시행 후 가정폭력 관련 안전과 지원, 아동복지에 대하여 직접적인 서비스 제공자와 협력기관은 많은 부분에서 향상이 있었다고 응답했고, 법원 관계자는 일부 향상이 있었다고 응답하였다.<sup>55)</sup> 가정폭력 대응과정에서 기관 간 상호 업무처리에 대한 이해를 넓히고, 협력관계가 향상되었다고 평가되고 있다.<sup>56)</sup> 이런 점으로 볼 때 Greenbook 정책의 시행은 가정폭력 대응기관들의 협력을 강화하고 피해자의 안전과 지원에 성공적으로 기여하였다고 할 수 있을 것이다.

이상에서 살펴본 Greenbook정책이 성공하기 위해서는 다음의 요건을 갖출 것이 요구된다.

첫째, 국가기관과 민간 커뮤니티의 협력이 매우 중요하다. 각 개별기관의 분리된 대처는 발생한 현상 자체에 대처할 수 있지만 다기관이 협력을 통해 대응하게 되면 가정폭력이라는 근본적인 문제를 해결할 수 있다.<sup>57)</sup> 이것이 가정폭력대응에 있어 다기관 협력체계의 본질인 것이다. 따라서 이 정책의 성패는 사실상 협력체계의 구축 여부에 따라 결정될 가능성이 크다. 그만큼 정책적으로 기관 및 민간단체와의 협력은 매우

54) The Greenbook National Evaluation team, The Greenbook Initiative Final evaluation report(2008), p.iii.

55) Ibid, p.60.

56) Ibid, p.iii- x.

57) The Greenbook Initiative Final evaluation report(2008), p.11.

중요하나 초기단계에서 존재하는 여러 가지 어려움 때문에 곤란을 겪고 실패로 귀결될 소지가 많다. 따라서 가정폭력피해자 보호라는 대명제하에 협력체계를 구축하기 위한 최선의 노력을 경주할 것이 필수적으로 요구된다.

둘째, 동일한 가해자에 의한 다수의 피해자를 보호하기 위해서는 가해자의 정보 및 가정환경 등에 대한 정보를 관계기관이 공유하는 것이 매우 중요하다. 기존의 대응방식에서는 피해자 지원기관, 아동복지기관, 경찰이나 법원 등은 비밀엄수의 원칙을 준수하여 왔고 각 기관들 사이에 업무상 긴장관계가 존재하여 사실상 정보공유에 매우 큰 어려움을 겪었다.<sup>58)</sup> 따라서 이를 해소하기 위한 정보공유 정책의 수립과 시행을 강화할 필요가 있다.

### 3) 소결

이상에서 영미의 사례를 살펴보았는데 대륙법계 국가에서도 가정폭력에 대하여 다기관 협력체계를 구축한 것은 마찬가지이다. 독일이나 오스트리아의 경우에도 수요나 지역적 여건에 따라 조금씩 다르기는 하지만 대체로 경찰, 법원, 여성 지원기관, 청소년 지도국, 청소년 지원기관, 가해자를 위한 프로그램 운영기관, 외국인 담당부서, 평등정책 담당위원, 보건 소 등 국가기관과 민간기관이 가정폭력 대응을 위해 협력체계를 구축해 대응하고 있다.<sup>59)</sup> 독일은 경찰기관 내에 ‘사회사업국’을 두어 이곳을 중심으로 민사법원과의 조정 하에 다기관 협력제안을 도출하고 있고, 호주, 뉴질랜드 등은 경찰과 지역사회 간 ‘Forum’을 중심으로 전문적 개입과 지원을 통해 사건해결방안을 모색하고 있다.<sup>60)</sup>

58) 김잔디, 앞의 논문, 202-204쪽.

59) 보다 자세한 내용은 김은경, “가정폭력범죄 대응동향과 정책제언”, 형사정책연구원 연구보고서, 2003, 142-145쪽.

60) 김은경, 앞의 논문(가정폭력범죄처벌특례법 개정안의 주요 내용과 쟁점), 33쪽.

요컨대 가정폭력 대응에 있어 국가기관과 민간지원 기관간의 협력은 피해자를 보다 안전하게 보호함과 동시에 가해자를 효과적으로 처벌·교화하여 가정폭력을 예방하기 위한 전제조건이라고 할 수 있다.

## 나. 국내의 대응방안

가정폭력이 단순히 개인이나 가정의 문제에서 끝나지 않고 살인 등 중범죄로 확대되거나 아동의 인격형성에 심대한 악영향을 미치며 폭력성향을 강화시키는 등 사회적인 위험요인으로 발전하게 됨을 이미 확인하였다. 또한 가정폭력에 대하여 단순히 형사정책적 입장에서 가정폭력 가해자를 형사처벌한다고 해서 폭력이 멈추어지거나 문제가 해결되지 않는다는 것도 명확하다. 그만큼 가정폭력은 복잡다기한 양상으로 나타나고, 장기간에 걸쳐 은밀하게, 지속적으로 발생하는 속성을 갖고 있음을 알 수 있다. 또한 경찰이나 법원 등 형사적 대응기관 외에 피해자 보호시설이나 상담기관, 지역사회 등이 대처를 하더라도 개별적인 대응을 통해서 는 실효적인 가정폭력의 예방이나 폭력의 종식을 이룰 수 없다는 것이 명약관화한 현실이다. 이러한 점들을 고려해 선진 각국에서는 이미 경찰이나 법원 등 형사사법기관을 포함해 피해자 지원기관, 민간단체, 지역사회 등이 협력해 공동으로 가정폭력에 대처하고 있고 이것이 성공적으로 가정폭력을 예방하고 피해자를 실효적으로 보호하고 있음을 알 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이 우리나라에서도 2014년부터 경찰에서 ‘가정폭력 Solution-team을 구성·운영하고 있다. 공동대처의 필요성을 인식하고 유관기관의 협력과 지원을 이끌어내며 가정폭력 대응에 주도적으로 나서고 있는 경찰의 노력은 높이 살만하다. 그러나 법적인 기반마련이나 관련예산의 지원이 전제되지 않은 상태에서 장기적으로 성공을 거둘 수 있을지는 미지수이다. 게다가 경찰에는 단지 현장에서 처음 가정폭력을 대

응한다는 이유로 초기단계 피해자 상담, 보호 등의 부담이 충분한 지원 없이 부과되고 있는 현실이다.<sup>61)</sup> 경찰은 가정폭력 초기 대응단계에서 피해자를 보호하고, 가해자를 입건하는 등 임무만을 수행토록 하고, 이후의 상담을 포함한 피해자보호조치는 전문적 복지기관에서 부담하도록 명확히 업무를 분장할 필요가 있다.

미국에서 Greenbook 정책을 시행하기 전에 가장 먼저 했던 것은 연방정부 차원에서 보조금을 지급한 것이었다. 하나의 제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 법적 근거규정의 마련이나 예산의 확보가 필수적이다. 더구나 정보의 공유에는 개인정보 보호의 민감한 법적 문제도 포함되어 있는 상황이다. 따라서 정부차원에서 여성가족부, 경찰, 법원, 교정기관 등 정부기관과 보호시설, 상담소 등 보호기관, 민간단체와 지역사회를 아우르는 가정폭력 다기관협의체를 구성하는 것이 필요하다. 이를 위해 법적 기반을 마련하고, 예산확보를 통해 공식적이고 체계적인 공동 대응체계를 확립할 필요가 있는 것이다. 또 이 협력체계를 주도해나갈 전문가적 지식을 확보한 ‘가정폭력 전문담당관제’의 신설도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

#### 4. 위험성 평가와 정보공유

가정폭력에 있어서 가해자의 위험성을 평가하는 작업은 피해자의 생명·신체에 대한 안전의 확보, 곧 피해자의 인권보장과 직결이 되는 것으로 가정폭력사건에 대한 형사사법기관의 위기개입에 성공률을 높이는 측

61) 2013년도부터 일성경찰관들을 대상으로 실시한 면담을 토대로 보면 상담소나 쉼터 등이 피해자보호에 적극적으로 나서지 않고 있으며, 그 배경에는 이들의 열악한 인력·예산의 문제가 있고, 이런 실정은 그대로 현장에서 일하는 경찰관들에게 부담으로 전가되고 있는 것으로 보인다.

면에서도 매우 중요하다.<sup>62)</sup>

영국에서는 이미 오래 전부터 위험평가 모델(Risk Assessment Model)을 도입해 가정폭력사건의 위험성을 평가하고 이를 체계적으로 관리해왔다. 이것은 미국의 SARA 모델에 근거해 발전시킨 것으로 ①과거의 폭행경력, ②접근금지 명령 위반 여부, ③최근 배우자와의 관계, ④최근 취업이나 실업 등 고용문제, ⑤최근 약물남용, ⑥최근 자살 혹은 살해의도, ⑦최근 정신병적 혹은 광적인 증상들, ⑧과거 친밀한 파트너에 대한 신체폭행 여부, ⑨배우자 성폭행 경력, ⑩과거 무기사용 혹은 살해 위협, ⑪배우자 폭행 기록의 부인 또는 인정(배우자 비난 여부 등) 등의 내용을 중심으로 구성되어 있다. 경찰은 가정폭력 현장에 출동했을 때 혹은 조사 시에 위험평가 모델을 활용하여 위험성을 평가하고, 평가 내용은 모두 전산화되어 신고대응 시 가정폭력 대응의 참고자료로 활용한다는 점을 주목할 필요가 있다.<sup>63)</sup>

이처럼 평가된 내용은 전산화되어 경찰 자체에서만 활용되는 것이 아니고 앞서 자세히 소개된 MARAC(Multi Agency Risk Assessment Conference, 가정폭력위험대응 기관협의회)에서 정보가 공유되고 피해자 보호계획 수립을 위한 핵심자료로 활용된다. 위험성 평가와 정보공유를 통한 기관·지역사회 협력대응은 가정폭력 대처의 핵심내용이기도 하다. 미국에서도 가정폭력 가해자들의 위험수준을 평가하여 관리하고 있다. 콜로라도 주의 보호관찰국이 ‘가정폭력 행동 체크리스트’를 활용하여 가해자들의 위험수준을 분류하여 관리하고 있고, 미시간 주는 가정폭력 사건 발생 시에 피해자에 대한 치명적 위험상황을 예시하고 경찰관이 이에 대처할 수 있도록 구체적 행동지침을 제시하고 있기도 하다.<sup>64)</sup>

62) 김재민, “가정폭력 피해자 신변안전확보 과정에서의 수사경찰의 위험성 평가에 관한 연구”, 『피해자학연구』 제14권 제2호(2006.10), 338쪽.

63) 김상운, 앞의 논문, 64-66쪽.

64) 김재민, 앞의 논문(가정폭력 피해자 신변안전확보 과정에서의 수사경찰의 위험성 평가에

우리나라에서도 2011년 10월 경찰청에서 ‘가정폭력 재범 위험성 조사표’를 개발하여 초기 현장 대응 시에 활용하고 있다. 초기 20문항으로 구성되었던 위험성 조사표는 절차의 간소화를 요구하는 현장의 목소리를 반영하여 10개 문항으로 간소화되어 있다. 이렇게 실무상 위험성 조사표를 작성하고 활용하고 있는 것은 매우 적절하고 바람직한 활동으로 평가할 수 있다. 다만 10개 문항으로 구성된 조사표는 형사절차상 응급조치 단계에서 활용될 수는 있지만 가해자 처우를 위한 선별평가기준 및 피해자 안전조치 계획수립의 근거자료로 활용하기에는 다소 미흡한 것으로 보인다.<sup>65)</sup> 따라서 응급조치와 별도로 조사 시에 작성할 위험성 평가서는 보다 세밀하게 발전시켜 이를 적극적으로 활용할 필요가 있다.

이에 대하여 경찰청에서는 절차상의 복잡성과 현장경찰관에게 과도한 부담 등을 들어 반대의견을 내고 있다.<sup>66)</sup> 분명 현장에서의 초동대응에 있어서 어려움이나 번거로움을 해소하고 경찰관들의 긍정적 인식을 고양해 적극적인 대응을 하도록 하기 위해서 절차의 간소화는 필요하다. 그러나 수사단계에서 보다 심도 있는 평가를 할 필요성이 크고, 현재 가정폭력 유관기관, 지역사회 등과 협력을 통한 공동대응을 전제로 본다면 조사 시에 보다 상세한 내용의 위험성 평가가 필수적임을 부인할 수 없다. 외국의 사례에서 살펴보면 위험성의 평가와 이 자료를 전산화하고 관계기관과 공유를 통해 함께 대처하는 것은 가정폭력 대책의 핵심이 되어야 하는 것이다.

따라서 초동대응 시에는 현재의 간소화된 위험성 조사표를 활용하되, 조사 시에는 보다 상세한 내용을 담을 수 있는 단계별 조사표를 마련하

관한 연구), 338-339쪽.

65) 김은경, 앞의 논문(가정폭력범죄처벌법 개정안의 주요 내용과 쟁점), 41쪽.

66) 우지원, “가정폭력 대응 현황과 관련법적 문제점”, 「사회폭력의 시작 가정폭력 근절을 위한 법률개정방안」, 새누리당 가족행복특별위원회, 토론문, 144쪽.

고 이를 전산화 해 관계기관과 공유하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그럼으로써 ‘피해자 의사존중’으로 인한 문제점들을 극복하고 객관적인 자료와 합리적 판단 하에 가해자에 대한 조치를 취하고, 피해자보호대책도 수립할 수 있게 될 것이다. 그리고 여기에는 개인정보 보호와 상충되는 법적 문제를 해소하기 위한 입법적 결단도 필요할 것으로 선진국이 이미 경험한 정보공유의 주요 장애물 제거를 위한 노력도 필요할 것이다.

## 5. 긴급임시조치 실효성 강화

이 연구는 앞서 ‘피해자 의사존중’이 결과적으로 ‘폭력의 종식’이라는 진정한 피해자의 의사를 실현시키지 못하고, 오히려 이혼이나 가해자 처벌을 꺼리는 피해자로 하여금 가해자의 형사처벌을 원치 않는다는 의사 표시를 통해 기존의 폭력상태로 회귀하게 하는 메커니즘을 논한 바 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 가정폭력 초기 대응에서 가해자와 피해자를 일정기간 격리하고, 피해자가 안정된 심적 상태에서 전문가의 상담과 조언 등 도움을 받아 폭력의 종식을 위한 보다 적극적인 노력을 전개하도록 지원할 필요가 있는 것이다.

따라서 가정폭력 대응에 있어 초기단계에 가해자와 피해자를 일정기간 격리하고 이 중요한 시간에 피해자를 전문가에 의한 상담과 필요한 지원을 받도록 해주는 것이 필수적이다. 현행 법제 하에서 초기단계에 가해자와 피해자를 분리해주는 조치가 바로 경찰의 긴급임시조치이다. 즉, 경찰은 가정폭력 현장에서 재범의 우려가 있고, 긴급을 요하는 경우에는 피해자의 신청 또는 경찰관 직권으로 긴급임시조치를 결정할 수 있도록 가정폭력처벌법(제8조의 2)이 규정하고 있다. 이때 조치의 내용은 가해자의 퇴거 등 격리, 피해자의 주거·직장으로부터 100m 이내 접근금지,

전기통신 등 이용 접근금지 등이다.

가정폭력은 경찰에 신고 이후 11일 이내에 가정폭력의 재발위험이 전형적으로 높아진다고 한다. 따라서 선진 각국의 실무 규약에서는 형사법적 개입이 시작될 때, 최우선적 조치는 피해자의 안전과 보호에 두도록 권하고 있다.<sup>67)</sup> 이런 이유로 경찰의 초기단계 긴급임시조치는 피해자 보호와 관련하여 매우 중요한 기능을 하게 된다. 그런데 우리의 가정폭력 처벌법은 가해자가 긴급임시조치를 위반한 경우 과태료만을 규정하고 있어 문제점으로 지적되고 있다.

긴급임시조치 위반에 대한 과태료 처분은 긴급임시조치의 실효성을 확보하는데 많은 문제점을 내포하고 있다. 질서위반행위규제법에 따르면 우선 긴급임시조치에 위반하여 과태료부과처분을 할 경우 당사자에게 이를 통지하고, 10일 이상의 기간을 정하여 의견을 제출할 기회를 주어야 한다. 또 가해자는 60일 이내에 행정청에 서면으로 이의제기를 할 수 있고, 이의제기가 있으면 해당 행정청은 14일 이내에 관할 법원에 통보해야 한다. 가해자는 적어도 84일의 시간적 여유를 갖게 되는 것이다.<sup>68)</sup> 따라서 가해자는 긴급임시조치를 위반하더라도 이 기간 동안 여전히 피해자의 주거에 들어가거나 피해자를 폭행·협박하거나 전화 등으로 피해자를 위협할 수 있게 방치되는 것이다.

따라서 긴급임시조치 위반에 과태료부과는 위험성이 높은 시기에 가정폭력 피해자를 보호하려는 취지를 살리기 어렵고, 긴급임시조치가 피해자보호에서 점하는 비중을 감안할 때 가정폭력 대책의 핵심인 피해자보호에 실패할 확률이 높게 만든다. 가해자를 피해자로부터 격리할 수 있는 보다 강력한 법적 기반마련이 없다면 경찰에 신고한 피해자는 오히려

67) 김은경, 앞의 논문(가정폭력범죄처벌특례법 개정안의 주요 내용과 쟁점), 30쪽.

68) 성홍재, “가정폭력 피해자 보호의 실효성 확보방안에 관한 연구”, 「한독사회과학논총」, 2011년 가을, 197쪽.

복수심과 악감정에 사로잡힌 가해자로부터 폭력의 위험이 더 커지게 되는 것이다.

독일의 경우는 경찰이 가정폭력 현장에서 가해자에게 퇴거명령, 접근 금지명령 등을 발할 수 있고 가해자가 명령에 위반할 경우 구금할 수 있도록 하고 있다.<sup>69)</sup> 가정폭력 현장에서 경찰의 대응이 매우 중요함을 인식하고 경찰의 피해자보호명령에 대하여 강력한 조치와 실효성을 확보해 주고 있는 것이다.

우리나라 현행법에 따르면 법원의 피해자보호명령에 대하여 가해자가 이를 위반할 경우에는 징역형 또는 벌금형의 형사처벌을 규정하고 있다. 그러나 유사한 내용의 긴급임시조치 위반에는 과태료를 규정하고 있다. 가정폭력 대응의 핵심인 피해자보호라는 측면에서 볼 때 피해자에게 위험도가 가장 높은 시기인 경찰에 신고 된 시점에서 실시되는 경찰의 긴급임시조치는 오히려 일정기간이 지나야 가능한 법원의 피해자보호명령보다 훨씬 더 중요한 의미를 갖는다. 그럼에도 그 위반에 대하여 과태료를 규정한 것은 피해자보호의 현실을 무시한 불합리한 입법이라고 할 수 있다. 따라서 피해자보호의 실효성 확보를 위해서는 긴급임시조치 위반에 대하여 가해자를 구금할 수 있도록 하는 내용의 법개정을 추진할 필요가 있다.

---

69) 김상운, 앞의 논문, 76쪽; 성홍재, 앞의 논문, 36쪽.

## V. 결론

이상에서 국내의 가정폭력 실태와 우리나라 가정폭력 관련 법제도가 가진 문제점을 살펴보고 이를 극복하기 위한 개선방안을 제시하였다. 우리의 가정폭력 관련 법제도상 문제점은 다음과 같이 5가지를 지적하였다. ①법체계상 가정폭력처벌법과 가정폭력방지법의 이원적 구조를 띠고 있는데, 법적용과정에서 처벌법이 우선시 되면서 가정폭력 피해자 보호가 후순위로 밀리는 경향이 있다. 또 가정폭력보호법의 피해자보호정책도 처벌법상의 소송절차와 유기적 연계성을 확보하지 못하는 등 이원화 구조가 갖는 한계를 보이고 있다. ②입법목적에서는 가정보호와 피해자 보호의 두 가지 모순되는 목적을 규정하고 있고, 형사절차와 보호절차라는 이원적 제재구조를 채택하고 있다. 이런 상태에서 가정의 보호를 피해자보호보다 우선시함으로써 피해자보호와 가해자 처벌 및 교정의 두 가지 목적달성에 모두 실패하고 있는 것으로 평가된다. ③가정폭력에 형사사법적 접근태도를 취함으로써 가정폭력이 갖는 독특한 특성에 탄력적·효율적으로 대응하지 못하고 민사적 대응이 더 많이 필요한 피해자 보호에 문제점을 드러내고 있다. ④가정폭력의 대응에 있어서도 경찰과 검찰, 법원 등 사법기관과 피해자보호기관, 민간단체 등의 연계성이 부족하고 피해자 보호관련 복지인프라도 충분하지 못하다. 그에 따라 가정폭력의 다양한 양상이나 피해자 욕구에 적절하게 대응하지 못하는 문제점을 보이고 있다.

이 연구에서는 이러한 가정폭력 관련 법제도의 문제점을 극복하기 위해 4가지의 개선방안을 제시하였다. 먼저 이원화된 가정폭력 법체계를 단일법으로 통합하고 그 안에 형사법 체계뿐 아니라 민사법, 행정법 등 피해자보호를 포함한 가정폭력 관련 대응 전 분야를 포괄하는 다원적 법체계를 구성할 것을 제안하였다. 또한 입법목적에 있어 피해자보호를 최

우선 목표로 설정하여 혼선을 극복할 것을 주문하였다. 그리고 형사절차와 보호절차로 이원화된 제재시스템도 일원화하여 누진적 제재형식과 단계별 다이어전 도입, 혼합형 양형체계의 도입을 대안으로 제시하였다.

둘째, 기존의 피해자보호의 패러다임을 과감하게 전환할 것을 대책으로 제시하였다. 구체적으로 i)서구 선진국의 최근 입법경향과 마찬가지로 가정폭력 가해자가 주거를 떠나도록 하여 아동을 포함한 피해자의 주거권을 보장하도록 하였다. ii)가해자에 대하여는 별도의 시설에 수용하는 감호위탁을 활성화 해 가해자의 행동교정 등을 통해 재범을 예방할 수 있도록 하였다.

셋째, 경찰과 법원, 각 피해자 보호시설, 민간단체 등이 연계성이 부족한 현재의 상황을 타개하기 위해 영미의 사례를 자세히 소개하고, 지역사회가 함께 참여하는 다기관 협력시스템을 구축하고 이를 위한 법적 기반을 마련할 것을 제안하였다.

넷째, 가정폭력 가해자에 대한 위험성 평가를 통해 이를 전산화하고 경찰뿐만 아니라 가정폭력 유관기관이 이 정보를 공유하여 가정폭력 대응에 활용토록 하였다. 그럼으로써 피해자 의사에 의존하는 경향을 감소시키고, 합리적인 근거에 의해 미래의 위험성을 차단하고, 피해자보호를 위한 적실성 있는 대응을 할 것을 주장하였다.

다섯째, 경찰이 개입하는 초동단계에서 피해자의 보호필요성이 급격히 증가함을 강조하고, 이 시기에 경찰이 취하는 긴급임시보호조치의 실효성을 강화하기 위해 위반 시 현행 과태료처분 규정을 개선하여 구금으로 처벌을 강화할 것을 제안하였다.

이러한 개선방안을 통해 현행 가정폭력 관련 법제도가 가진 한계와 문제점들을 극복하고 가정폭력의 종식과 피해자보호라는 궁극적 입법목적

의 달성을 해낼 수 있을 것이다. 요컨대 가정폭력 문제는 개인의 문제도, 가정만의 문제도 아니며 국가사회가 함께 해결해야할 중차대한 사회 문제라고 할 수 있다. 그리고 이를 해결하기 위해서는 여성가족부, 경찰, 법원 등 정부기관 뿐 아니라 피해자보호기관, 지원기관과 민간단체, 지역사회 등이 협력해 공동으로 대처할 필요가 있다는 것을 다시 한 번 강조하고 싶다.

## 참고문헌

- 노순규, 「가정폭력의 원인과 해결방법」, 한국기업경영연구원, 2012
- 박형민, 살인범죄의 실태에 관한 연구(Ⅱ), 2003.
- 「2010년 가정폭력 실태조사」, 2010.12. 여성가족부(여성정책연구원)
- 「2013년 가정폭력 실태조사」, 2013.12. 여성가족부(여성정책연구원)
- 김상운, “한국경찰의 가정폭력범죄에 대한 전략적 대응방안 연구-미국·영국·독일·일본 비교연구를 중심으로”, 2013 치안정책연구소 용역연구과제.
- 김은경, “가정폭력범죄의 대응동향과 정책제언”, 형사정책연구원, 2003
- 김은경, “피해자 관점에서 본 가정폭력특례법의 실효성과 한계”, 「피해자 연구」 제10권 제1호, 한국피해자학회, 2002.
- 김은경, “가정폭력범죄처벌특례법 개정안의 주요 내용과 쟁점”, 「사회폭력의 시작 가정폭력 근절을 위한 법률개정방안」, 새누리당 가족행복특별위원회, (2013.11월).
- 김은경, “가정폭력범죄 대응정책에 대한 비판적 검토-피해자선택으로부터 피해자 권한강화로”, 한국여성정책연구보고서, 2006..
- 김잔디, “배우자폭력·아동학대 피해자 보호방안-미국의 Greenbook 정책을 중심으로”, 「일감법학」 제23호, 2012.
- 김재련, “가정폭력 대응현황과 관련법적 보완점”, 사회폭력의 시작 가정폭력 근절을 위한 법률개정방안 토론회, 새누리당 가족행복특별위원회, 2013.
- 김재민, “가정폭력 관련 특별법 체계의 개선방향”, 「피해자학 연구」 제21권 제2호(2013.10), 피해자학회.
- 김재민, “가정폭력 피해자 신변안전확보 과정에서의 수사경찰의 위험성 평가에 관한 연구”, 「피해자학연구」 제14권 제2호(2006.10)
- 김재엽, “가정폭력방지관련법의 개정방안에 대한 연구”, 「사회과학논

- 집」 제28집, 연세대 사회과학연구소, 1997.
- 김재엽, 박수경, “가정폭력 관련 기관들의 서비스 연계실태와 관련 요인”, 「Korea Journal of Social Welfare」 Vol.47 2001.
- 김한균, “가정폭력 위험에 대한 지역사회와 관련기관의 협력대응:영국 MARAC의 경우”, 「형사정책연구 소식」, 2011년 봄.
- 백승흠, “독일의 ‘폭력에 대한 민사적 보호법제’에 관한 고찰”, 「한독사회과학논총」, 2008년 가을.
- 성홍재, “가정폭력 피해자 보호의 실효성 확보방안에 관한 연구”, 「한독사회과학논총」, 2011년 가을.
- 우지완, “가정폭력 대응 현황과 관련법적 문제점”, 「사회폭력의 시작 가정폭력 근절을 위한 법률개정방안」, 새누리당 가족행복특별위원회, 토론편.
- 이호중, “가정폭력범죄의 처벌에 관한 특례법 10년의 평가”, 「형사정책연구」 제19권 제3호, 2007.
- 정현미, “가정폭력특례법의 문제점과 개선방안”, 「법학논집」 제17권 제2호(2012.12), 이화여자대학교.
- 한인섭, “가정폭력법의 법적 구조와 정책지향에 대한 검토”, 「법학」 제39권 제2호(서울대학교 법학연구소, 1998)
- 홍춘의, “가정폭력법제의 개혁-민사보호명령제도의 도입과 관련하여”, 「가족법연구」 제25권 2호, 2011.
- 스페인 내무안전연구소·경찰학교와 학술교류를 위한 공무국외출장 결과 보고서, 치안정책연구소, 2013.
- 2013.2.6. 강은희 의원 대표발의, 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부 개정안.
2011. 11. 7. 이자스민 의원 대표발의, 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정안.
- A L Robinson, Advice, Support, Services and Information

Together: The Benefits of Providing Assistance to Victims of Domestic Abuse in Glasgow, 2006.

CAADA DV MARAC IMPLEMENTATION GUIDE, CAADA, 2006

Callie Marie Rennison, "Intimate Partner Violence 1933-2001"(U.S. Department of Justice Office of Justice Programs, 2003)

MARAC Flyer, CAADA, 2010.

Nerissa Steel, Laura Blakeborough and Sian Nicholas, Supporting high risk victims of domestic violence:a review of MARACs, 2011.

Northern Ireland MARAC Administration Templates, 2011.

The Greenbook Initiative Final Evaluation Report, Greenbook National Evaluation Team, 2008.

책임연구보고서 2014-15

## 가정폭력 피해자 보호강화를 위한 법제도 개선방안

---

2015년 3월 31일 발행

발행인 : 치안정책연구소장

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 연남로 74

홈페이지 : [www.psi.go.kr](http://www.psi.go.kr)

---

**이 책의 무단 복제를 금합니다.**

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며  
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀둡니다.

