



2018년도
치안정책연구소 학술세미나

젠더 폭력과 경찰의 대응

2018. 10. 24. 14:00~17:30

바비엡2 교육센터 그랜드볼룸



주 최



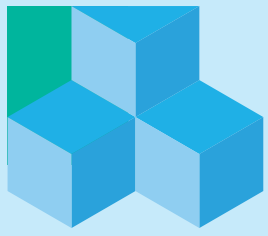
Total Solutions in Policing

치안정책연구소

후 원



여성가족부



축사

안녕하십니까. 여성가족부장관 진선미입니다.

‘젠더 폭력과 경찰의 대응’을 주제로 한 2018 치안정책연구소 학술세미나 개최를 축하드립니다. 젠더 폭력 근절에 대한 사회적 관심과 국민의 요구가 어느 때보다 강하게 표출되고 있는 상황에서 젠더 폭력의 원인과 그 심각성을 짚어보고 경찰의 적절한 대응방안을 논의하는 오늘의 자리가 매우 의미 있는 자리라고 생각합니다.



성희롱·성폭력, 데이트폭력, 가정폭력 등 성별에 기반한 젠더 폭력은 오래 전부터 우리사회에 존재해왔습니다. 그러나 이를 말하지 못했고, 말을 해도 우리 사회의 심각한 ‘문제’로 인식되지 못해 왔습니다.

그동안 이를 극복하기 위한 과정들이 이어져왔고, 최근 미투 운동을 계기로 ‘젠더 폭력 근절과 성차별 해소’를 외치는 강력한 목소리로 폭발되었습니다.

이는 국민의 안전을 책임지는 치안당국과 여성정책을 책임지는 여성가족부 모두 막중한 책임감을 느껴야 하는 지점이라고 봅니다.

국민이 위기에 처했을 때 가장 먼저 달려가 도와주는 사람이 바로 경찰입니다. 그렇기 때문에 경찰의 말 한마디와 조치 하나하나가 매우 중요하고 큰 힘을 발휘합니다.

수사과정에서 2차 피해를 예방하기 위해 피해자 중심주의에 입각한 세심한 관심과 배려가 필요합니다. 또한, 젠더 폭력 사건 현장에서 여경의 존재와 여경의 역할이 여성폭력 피해자에게는 아주 큰 힘이 되고 있습니다. 이는 경찰 내 적극적 여경확대가 필요한 부분이기도 합니다.

이번 행사 준비를 위해 애써주신 치안정책연구소 관계자 여러분의 노고에 감사드리며 발표와 토론을 맡아주실 전문가 여러분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

끝으로, 지난 10월 21일이 ‘제73주년 경찰의 날’이었던 것으로 알고 있습니다. 대한민국의 안전을 위해 항상 애쓰시는 수많은 경찰 여러분들의 노고에 다시 한 번 감사드립니다.

감사합니다.

2018. 10. 24.

여성가족부장관 진 선 미

치 사

안녕하십니까? 경찰청장 민갑룡입니다.

오늘 바쁘신 가운데 귀한 시간을 내어 참석해주신 진선미 여성가족부 장관님과 세미나 주제발표와 토론을 맡아 주신 각계 전문가분들, 그리고 청중 여러분들께 깊이 감사드립니다.

최근 우리 경찰은 제복 입은 시민의 관점에 서서 변화를 요구하는 다양한 목소리를 겸허히 받아들이는 한편, 여러 분야에서의 개혁을 추진해 나가고 있습니다.

여성 범죄분야 또한 사회적 인식의 전환과 경찰업무의 개선이 필요한 분야라고 생각합니다.

이에 금년 경찰청에서는 ‘대여성 악성범죄 집중단속’을 실시하고 ‘여성대상 범죄 근절 추진단’을 신설하는 등 여성의 일상을 위협하는 불법·불안요인들을 근절해 나가고자 다양한 노력을 기울이고 있습니다.

이러한 시점에 치안정책연구소에서 ‘젠더 폭력과 경찰의 대응’을 주제로 세미나를 개최하게 된 것은 의미 있는 일이라 생각합니다.

금일 세미나는 각 계 전문가, 정부부처 등이 함께 마음껏 의견을 개진할 수 있는 젠더 폭력 문제해결을 위한 ‘열린 토론의 장’이 되리라 기대합니다.

또한 경찰은 여성범죄와 관련해서는 여성들이 느낄 절박한 심정을 제대로 헤아리고, 반드시 정책과 수사활동에 반영하는 등 여성의 안전에 대한 국민의 요청에 적극적으로 대응하여야 합니다.

따라서, 세미나에서 합의된 내용들은 「국민과 경찰을 위한 법제개혁」을 통해 여성의 위협에 합리적으로 대응할 수 있는 명확한 법적 근거 마련으로 이어져야 할 것입니다.

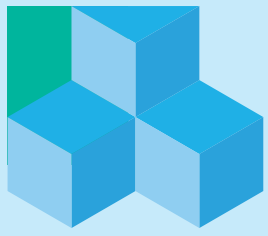
금일 학술 세미나가 ‘여성이 안전한 삶’을 위한 의미 있는 이정표가 되기를 기대합니다.

감사합니다.



2018. 10. 24.

경찰청장 민갑룡



환영사

청명한 가을하늘 아래 한 해의 풍성한 결실을 기다리는 계절이 되었습니다.

최근 사회적으로 젠더 폭력에 대한 관심과 문제의식이 높아지고 있는 가운데, 우리 대학 치안정책연구소에서 ‘젠더 폭력과 경찰의 대응’을 주제로 학술 세미나를 개최하게 되어 매우 시의적절하고 의미 있게 생각합니다.



우선 바쁘신 일정에도 불구하고 금일 세미나에 참석해 주신 진선미 여성가족부 장관님과 각 세션별 사회, 발표자 및 토론자들에게 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

아울러, 민갑룡 경찰청장님을 비롯한 치안현장의 동료 경찰관 여러분들께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

치안정책연구소는 1980년 발족 이래 국민들의 안전을 최우선적으로 생각하는 국내 유일의 치안종합연구기관으로 현장에 맞는 ‘치안 토탈 솔루션’ 제공에 주력하고 있으며,

특히 여성의 안전을 지키기 위한 경찰의 정책과 제도개선에 대한 연구활동도 지속적으로 진행해 오고 있습니다.

오늘 세미나는 성폭력, 데이트폭력 등 외에도 스토킹, 디지털 성폭력, 여성대상 증오범죄 등 다양한 양상으로 나타나는 젠더 폭력의 문제점과 이를 해결하기 위한 경찰의 바람직한 역할을 모색하는 의미있는 토론의 장이 되리라 확신합니다.

또한, 이러한 폭넓은 토론을 통해 도출된 결과는 반드시 현장에서 제대로 작동할 수 있도록 연구소에서 운영하는 「경찰법제개혁 T/F팀」의 활동을 통해 경찰직무집행법 개정 및 표준 직무절차 마련 등 합리적인 법적 근거 마련으로 이어져 안전한 여성의 삶이 구현되는데 기여해야 할 것입니다.

끝으로, 세미나의 내실 있는 개최를 위해 노력하신 치안정책연구소장을 포함하여 연구소 관계자 분들께 깊은 격려의 말씀을 전합니다.

다시 한 번 귀한 시간을 내어 자리를 빛내주신 각계 전문가 여러분과 치안현장의 동료 여러분들께 감사드리며, 한 분 한 분의 앞날에 큰 발전이 있기를 기원합니다.

2018. 10. 24.

경찰대학장 이 상 정

2018년도
치안정책연구소 학술세미나

젠더 폭력과 경찰의 대응



목 차

제1주제

젠더 기반 폭력의 실태와 대응의 문제점

변현주 본부장(한국여성인권진흥원) 1

제2주제

젠더 폭력 경찰대응의 문제점과 개선방안

이동환 총경(치안정책연구소 법제개혁팀장) 15



2018년도

치안정책연구소 학술세미나

젠더 폭력과 경찰의 대응



제1주제

젠더 기반 폭력의 실태와 대응의 문제점

변현주 본부장(한국여성인권진흥원)



젠더 기반 폭력의 실태와 대응의 문제점

- 젠더 기반 폭력피해 상담현황 및 지원사례 중심으로 -

한국여성인권진흥원 가정폭력방지본부 변 현 주

I. 들어가며

우리는 그동안 우리사회에서 일어나는 다양한 형태의 폭력 문제에 대응하기 위해 다양한 방법의 노력을 긴 시간 해 왔다. 각 영역별 대응을 위한 개별법 제정과 개정 노력, 피해자에 대한 보호와 지원을 위한 노력, 각 대상별 개입을 위한 노력, 그리고 다양한 현안등에 대한 대책안 마련과 긴급하게 지원체계를 마련하면서 여성에 대한 폭력문제, 그리고 그 폭력과 함께 파생되는 다양한 형태의 범죄로부터 대응하기 위한 여러가지의 노력들을 해 왔음에도 여전히 사각지대와 과히 신중으로 말할 수 있는 다양한 피해들이 또 쏟아지고 있다.

이런 힘든 상황에도 불구하고 피해 당사자 스스로 싸워내고 자발적 연대와 지지를 통한 사회적, 문화적인 변화로 새로운 패러다임이 나타나고 있는 것은 매우 고무적인 현상이다.

특히 법과 제도의 한계로 사각지대의 피해자가 발생할 수 밖에 없는 것은 가정폭력의 경우와 같이 한국사회의 가부장적이고 권위적인 특성이 작용되어 “개인의 문제”로 “피해자의 문제”들로 여전히 바라보고 있는 인식들이 남아 있음을 인정하고 피해자의 관점에서 무엇을 어떻게 할 것인가를 더 고민해야 한다. 그 역할을 하는 조직이 무엇을 할 수 있는지나 법과 제도를 만드는 것이 목적이 아닌 여러 폭력들이 어떤 구조와 맥락에서 연결되어지는 지 각각의 폭력과 연관성, 연속성이 있는 사회폭력으로 피해자와 주변의 삶이 바뀔 수 있도록 각 지원체계간 구체적인 연결성을 위한 협력도 필요하다고 생각한다.

이 자료는 발제문이라기보다는 진흥원에서 위탁받아 운영하는 피해자 지원 직접 또는 간접사업으로 진행되는 피해자 지원 영역의 상담통계를 통한 젠더 기반 폭력의 실태를 함께 나누어 보면서 피해자의 관점에서 이후의 제도와 정책들을 더 고민하고 다지는 것을 목적으로 하였다. 특히

초기지원체계인 여성긴급전화 1366사업부터 각 폭력특성에 맞는 전문 서비스지원까지 하고 있는 피해자지원체계로서 가해자의 수사, 처벌의 초기 역할을 하는 경찰과의 통합적인 협력과 정체성에 맞는 전문성 간의 연계는 피해자 보호를 넘어 삶을 바꾸는 계기가 되는 제도를 만들 수 있을 것이다.

II. 영역별 상담통계로 살펴보는 젠더 기반 폭력 현황¹⁾

1. 여성긴급전화 1366 상담현황 및 추이

상담그룹	합계	상담유형						
		가정폭력	성폭력	성매매	데이트 폭력	스토킹	디지털 성범죄	그외
18년 상반기	176,684	92,040	13,354	1,585	6,303	411	863	62,128
	100%	52.1%	7.6%	0.9	3.6%	0.2%	0.2%	35.1%
17년 상반기	134,204	81,853	10,163	1,326	2,984	.	.	37,878
	100.0%	61.0%	7.6%	1.0%	2.2%	.	.	28.1%

* 17년은 스토킹과 디지털성범죄가 성폭력, 데이트폭력에 포함되어 있음

* 디지털성범죄 : 촬영물유포, 촬영물 유포협박, 불법촬영

여성긴급전화 1366은 초기지원체제로 다양한 영역의 젠더 기반의 모든 폭력피해자의 위기 상담을 받고 있으며 전체 상담의 70%이상을 차지하고 있다, 실제 이곳 상담의 50%이상을 차지하고 있는 가정폭력 피해상담과 신고는 한국사회의 일상 특성을 담은 미투일 것이다. 우리들 일상의 미투인 가정폭력을 가정내의 문제, 개인의 문제로 넘긴 끝자락에서 지금의 새로운 이슈와 현안을 맞이한 듯도 싶다. 이러한 우리 사회 인식전환의 한 획을 긋고 있는 #미투 정국이나 친밀한 관계에서 점점 더 심각하게 확산되고 있는 데이트폭력과 스토킹, 온라인상에서 나타나는 새로운 형태의 여성혐오와 연결된 기술변화의 역기능처럼 나타난 또 다른 세계의 위력과도 같은 디지털 성범죄, 변종으로 나타나 성행하는 성매매 산업 등 모두 연결되어 있음을 각 영역의 현장에서 확인되어지고 있음을 종종 확인하게 된다. 특히 1366의 경우에서 각 폭력문제의 초기상담과 보호를 하며 반복적으로 연결되어지는 사례들을 많이 접하게 된다.

1) 본 통계는 한국여성인권진흥원에서 중앙지원 사업으로 위탁받아 간접지원을 수행하고 있는 기관 및 직접 지원서비스를 수행하는 기관의 통계임, 여성긴급전화 1366(18개소), 해바라기센터(38개소), 성매매방지시설(95개소)

가정폭력의 영역에서도 늘 아쉬운 부분인 피해자의 안전과 지원을 위한 가해자 조치는 법체계 마련이 당연히 필요하겠지만 구체적인 법체계 마련 전이라도 행정조치나 업무지침으로 사각지대를 없애는 노력도 필요할 것이다. 친밀하기 때문에 더 있음을 감안한 사회 구조적인 시도가 필요할 것 같다. 피해자 스스로 피해증거를 찾아야 하고 피해자에게 가해자 처벌 선택권을 주지 말고 안전을, 보호를 그리고 그 폭력을 벗어나기 위해 선택할 수 있는 권리를 알려주고 지원하기 위한 준비를 할 수 있도록 해야만 가해자의 처벌이 당연한 제도가 자리 잡을 수 있을 것이다. 피해자 지원을 위한 새로운 법 제정과 개정은 좀 더 통합적으로 해야 한다는 고민이 필요한 지점이다. 피해자 지원기관의 경우도 개별법의 한계로 성폭력이 없는 데이트폭력 피해자를 지원하는데 한계들이 있는 것이 현실이다.

1) 최근 3년간 스토킹 및 데이트 폭력 상담 건수

구분	2014	2015	2016	2017	2018.6월
총 상담	265,792	274,226	266,901	289,032	176,682
스토킹	898	1,066	711	634	411
데이트폭력	1,591	2,096	4,138	8,291	6,303

- 실제 스토킹이나 데이트 폭력의 지원의 경우 피해자의 상황에 맞게 연계할 수 있는 기관이 없기도 하고 수사기관 연계시 법적인 한계로 경찰이 해 줄 수 있는 것이 없다고 한다는 호소가 가장 많이 나타난다. 반복된 피해와 두려움에 신변보호 요청을 하면 실질적인 폭력 또는 구체적인 폭력이 있느냐고 되묻고 있다는 불만도 자주 있어 초기 신고 출동 후 강력한 경고형 조치를 할 수 있는 방안에 대한 고민이 필요할 것이다.

2) 여성긴급전화 1366의 성폭력 상담에 포함 된 미투 피해 상담

(단위: 건)

구분	성폭력 전체 상담 (1.1.~9.30.)	미투 피해		
		누적 (1.1.~9.30.)	18.9월	17. 9월 (전년동월대비)
성폭력피해 접수(건)	21,548	4,062	358	256건 (39.8%증)

○ 주요 현안 및 문제점

- 사회적인 이슈가 되고 있는 미투운동을 보며 오래전의 성희롱, 성추행에 대한 호소를 하거나 피해 당사자인 자신이 알려지지 않고 고소를 할 수는 없는지?, 주변의 상황에 대한 안타까움

으로 제보한다는 사례이며 작년 동월대비 100여건이 늘어난 현황이다. 여성긴급전화 1366이 초기상담을 하는 게이트웨이인 관계로 기본적인 상황파악과 정보제공 후 관련 상담과 지원을 하고 있는 기관으로 연계하여 이후의 후속 지원이 이루어질 수 있도록 하고 있다. 이는 본 원에서 운영하고 있는 성희롱신고센터와도 연계되는 상담현황이기도 하다.

3) 데이트폭력 피해자 긴급피난처 입소현황

구분	전체 보호인원	데이트폭력피해 보호인원	전체 대비 데이트폭력 피해 입소율
2017(1.1~12.31)	6,423 명	64 명	1.0%
2018(1.1~8.31)	4,283 명	130 명	3.0%

○ 주요 현안 및 문제점

- 여성긴급전화 1366 긴급피난처 입소자 중 피해 유형으로 분류해 본 결과이며 지난해 데이트 폭력 대책안 발표 후에는 데이트폭력 피해자에 대한 사각지대 해소를 위해 긴급피난처 입소 기간을 최대 30일까지 확대하여 보호하고 있다.
- 피해자에 대한 이후의 의료비 지원이나 법적 지원은 각 센터의 법인지원금이나 후원금으로 충당하고 있고 현안 대응을 위해 운영중이므로 연계시 사전 조율이 필요하다. 특히 친밀한 관계에서 이루어진 폭력으로 가해자가 피해자의 모든 일상이 공유되고 있는 사례가 대부분이라 한시적 보호에서 벗어나 일상을 영위해 나갈 수 있는 근본적인 대책이 필요한 실정이다.
- 실제 데이트폭력 피해자가 성폭력을 당한 사례가 아니면 입소할 수 있는 보호시설도 어려울 뿐 아니라 다른 가족 및 주변인들에 대한 협박, 법적 대응의 한계 등으로 결국 피해자가 숨어 지내야 하는 상황을 선택하는 경우가 발생한다.

<사례1>

직장도 알고 있고 부모님 댁도 알고 있어요, 직접적인 폭력을 쓰는 것도 아니고 집 앞에서 계속 기다리고 회사로 찾아 오겠다고 협박을 하고 매일 매일 정말 살 수가 없어요. 경찰에 신고를 해도 직접 피해도 없는데 24시간 보호해 줄 수도 없다고 하고 남자친구를 처벌할 수도 없다고 해요. 제가 결국 직장 그만두고 숨어 지내는 방법 말고는 방법이 없어요.

<사례2>

제가 직장은 다녀야 되거든요. 직장을 안 다니면서 지낼 수 있는 것은 없어요. 몇 번 이상 찾아와야 처벌할 수 있는데이요?

4) 1366 중앙센터 사이버 상담 현황

구 분	전체상담 건		소계	사이버 상담 채널			
	상담건수	점유율		채팅사이트	카카오톡	게시판	이메일
18년 상반기	상담건수	25,288	4,912	3,398	1,071	426	17
	점유율	100.0%	19.4%	69.2%	21.8%	8.7%	0.3%
17년 상반기	상담건수	14,464	2,064	2,064	0	0	0
	점유율	100.0%	14.3%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%

4-1) 사이버상담센터 상담내용별 현황

상담그룹	합계	사이버상담 상담유형					
		가정폭력	성폭력	성매매	데이트폭력	디지털 성범죄	그 외
18년 상반기	4,912	2,063	1,309	68	1,149	291	268
	100%	40.4%	25.4%	1.3%	22.3%	5.6%	5.2%
17년 상반기	2,064	1,206	404	14	269	-	171
	100.0%	58.4%	19.6%	0.6%	13.1%	-	8.3%

○ 주요 현안 및 문제점

- 중앙센터에서 운영하고 있는 사이버 상담센터의 상담은 특히 데이트폭력과 디지털성범죄 상담이 눈에 띄게 늘었다. 현재는 본 원의 디지털성범죄피해지원센터가 개소하면서 상담 및 삭제지원까지 원스톱으로 지원하고 있음
- 이전의 불법촬영물 삭제신고건으로 사이버수사대에서 경찰서로 연계되고 다시 피해 당사자의 거주지 등의 경찰서로 재연계되는 번거로움을 겪어 피해자들로부터 민원제기를 받기도 함
- 디지털 성범죄와 같은 새로운 사안은 전문가로 구성된 전담팀 구성과 각 기관간 협조체계 중요

2. 해바라기센터 상담현황

상담그룹	합계	상담유형							
		가정폭력	성폭력	성매매	데이트 폭력	스토킹	디지털 성범죄	그 외	
18년 상반기	이용자	14,209명	2,130	10,222	86	*	-	416	1,355
		100%	15.0%	71.9%	0.6%	-	-	2.9%	9.5%
	지원(건)	192,679	17,108	163,711	735	*		4,594	6,531
		100%	8.9%	85.0%	0.4%			2.4%	3.4%

* 데이트폭력은 성폭력에 포함

3. 성매매 피해 현황

구분	계(건)	상담지원	의료지원	법률지원	직업·진학교육
계(1월~6월)	62,329건	31,515	8,681	9,333	12,800
전년 상반기 대비	58,863건	29,175	9,270	8,092	12,326
점유율(%)	100.0% (62,329건)	50.6% (31,515건)	13.9% (8,681건)	15.0% (9,333건)	20.5% (12,800건)

성매매 피해로 상담을 한 피해자들은 18년 상반기 동안 약 4,600명에 대해 전국의 95개 상담소와 지원시설에서 피해자를 위한 지원서비스가 62,329건 이루어졌다. 이는 작년 지원 58,863건 대비 약 3,466건 지원서비스가 증가하였다. 성매매피해 지원시설의 주요 지원내용은 상담, 의료, 법률 지원과 이후 자립을 위한 직업진학교육 지원으로 이루어지고 있다.

○ 주요 현안 및 문제점

- 성매매피해 여성에 대한 일반인과 해당 업무종사자들의 선입관으로 인해 피해당사자 뿐 아니라 지원기관 조차 어려움을 겪고 있는 실정이다. 업소 여성에 대한 편견으로 조사 과정에서부터 반말을 한다거나 성인이라는 이유를 들어 신뢰하는 자에 대한 동석을 거부하거나 피해자로 인정하지 않고 피의자 신분으로 조사가 이루어지는 사례가 종종 발생하고 있다.
- 피해 청소년에 대해서도 미리 판단 후 처벌 될 수 있다는 의견을 주어 피해자가 불안해 하는 사례도 있다.

<사례1>

전 이제 업소를 나오려고 상담받으러 가는데 업소의 실장이 따라와 공증서 들고 빗 값으라고 위협하며 데리고 가려하고 경찰서까지 따라와서 신변의 위협이 느껴진다고 호소했더니 경찰서는 누구나 방문 할 수 있는 곳이라고 위협으로 볼 수 없다고 해요.

<사례2>

경찰서 조사중에 문 좀 달아달라하니 경찰관 밖에 없으니 괜찮다고 기본적인 피해자보호도 해 주지 않았어요.

<사례3>

내 진술도 듣기 전에 “왜 이제와서 신고하냐?” “빚이 있냐? 업주가 빗 값으라고 했냐? 업주한테 고소 당했냐?”며 비아냥거리며 처음부터 피의자 취급을 해요

〈사례4〉

제가 성매매업소에서 도망을 나와서 많이 힘들고 지쳐 좀 쉬고 싶기도 하고 이후 어떻게 해야 할지 도움을 받고 싶어서 상담소에 전화를 하여 며칠 쉬고 싶어서 상담을 했더니 어떤 도움이 필요하냐길래 성매매업소에서 일을 했었다고 했더니 자리가 없다고 하는 거예요. 제 생각에 내가 성매매여성이라고 꺼리는 것 같았어요

4. 직장내 성희롱신고센터 상담현황

1) 운영현황

(3.8.~6.30. 기준)

이용자(명)	계	신고	비신고			
	1,048(100%)	262(25.0%)	786(75.0 %)			
피해유형(건)	계	성희롱	성폭력	2차 피해	상담	기타
	1,638(100%)	356 (21.7%)	443(27.0 %)	204(12.5%)	136(8.3%)	499(30.5%)
지원(건)	계	상담	법률	의료	기타	
	2,203(100%)	2022(91.8%)	73(3.3%)	14(0.6%)	94(4.3%)	

직장내 성희롱 사건 중 경찰연계 건은 3월 8일 개소 후 6월 30일 기준 300건이다. 이 건중 이전 아무런 조치사항이 없었던 116건과 이전 경찰신고 등의 조치가 있었으나 잘 처리되지 않아 재조치를 원한 건이 184건으로 파악되었다. 이는 직장내 성희롱 건이 조직내 위계관계 등으로 적극적 대응을 하지 못했거나 법적인 한계로 고소 진행이 어려웠던 사례나 피해자가 조력자도 없이 자신의 피해를 스스로 찾아내고 증명해 가는 과정을 겪은 후 신고센터의 지원을 받아 가해자에 대한 조치를 요청하게 된 사례들이다.

1-1) 경찰 연계 현황

3.8.~6.30. 기준(단위 : 건, %)

합계	이전 조치 사항 없음	이전 조치 사항 있음
300	116	184
100.0%	38.7%	61.3%

1-2) 이전 조치 내용사항

합계	기관 상담	이전 조치 사항 있음 (복수 선택)		
		기관 신고	경찰 신고	형사 고소
184	59	72	28	25
100.0%	32.1%	39.1%	15.2%	13.6%

* 이전 조치 사항 없음 건 제외한 건 중

1-3) 공공부문 중 가해자 조사 등 조치요청사건 진행 현황

(단위 : 건수, 3.8.~8.31.)

합계	징계	수사 중	기관내부 조사 중	조치불가*	조치계획 수립 중
66	8	8	14	17	25

* 조치불가 사유 : 조사결과 사유 불충분 8, 피신고인 퇴사 3, 시효 도과 3, 당사자 간 합의3

2) 주요 현안 및 문제점

- 직장내 성희롱, 성추행에 대한 업무 담당자의 업무에 대한 인식 확대가 필요하다.
성희롱, 성추행에 대한 인식부족으로 경찰 신고후 담당자가 성희롱으로 인정될 수 없으니 직장 내 해결하라는 권고를 하는 등 대처가 미흡한 사례가 발생했다.
- 성희롱, 성추행 수사시 여성폭력 전문상담가와의 협업을 통한 성희롱 인정범위에 대한 인식 확대 노력이 필요하며 내부교육을 통한 성희롱 인정범위를 넓힐 수 있는 사례공유 교육이 필요할 것이다.
- 경찰 수사과정에서의 경찰 2차 가해에 대한 신고 접수가 발생하고 있어 신고되는 사건에 대한 대책 마련이 필요하다. 업무의 특성상 정보 접근성이 높아 경찰관이 개인정보보호 소홀 또는 동의없이 배우자 등 가족에게 피해 내용을 유출하는 등의 사례가 발생한다.
- 대민업무 및 수사관계자들에게 수사상황에서 벌어 질 수 있는 2차 피해상황 공유 및 교육 확대로 방지대책 마련과 동시에 발생 시 내부 처벌규정을 강화할 필요가 있다.
- 경찰로 바로 신고되는 건으로 신고 어려운 사례의 경우 “직장내 성희롱 사건”으로는 조치 될 수 있도록 신고인에게 안내 및 관련 정보 제공으로 피해자가 시의적절하게 지원체계를 활용할 수 있도록 해야 한다.

5. 디지털 성범죄 피해자지원센터 상담 현황

1) 운영현황

('18.4.30~9.30, 누적건수)

지원건수 (피해자 수)	상담 지원	삭제 지원*	수사법률지원	의료지원
18,201건 (1,550명)	3,051건	15,003건	109건	38건

1-1) 피해자 세부 현황

('18.4.30~9.30, 누적명수)

구분	합계	연령별					
		10대	20대	30대	40대	50대 이상	연령 미상
합계	1,550 (100%)	112 (7.2)	268 (17.3)	114 (7.4)	42 (2.7)	34 (2.2)	980 (63.2)
여	1,378	102	241	98	26	27	884
남	172	10	27	16	16	7	96

2) 피해 유형별 현황

('18.4.30~9.30, 누적건수)

합계	유포	불법촬영	유포협박	사진합성	사이버 괴롭힘	몸캠 및 해킹	기타
3,515 (100%)	1,452 (41.3%)	1,117 (31.8%)	313 (8.9%)	88 (2.5%)	159 (4.5%)	27 (0.8%)	359 (10.2%)

3) 플랫폼별 삭제지원 현황

('18.4.30~9.30, 누적건수)

계	성인 사이트	P2P	SNS	웹하드	검색결과 삭제	기타 (커뮤니티등)
15,003 (100%)	4,791 (31.9%)	937 (6.2%)	5,496 (36.6%)	308 (2.1%)	3,075 (20.5%)	396 (2.6%)

4) 주요 현안 및 문제점

디지털 환경에서 이루어지는 폭력으로 재유포와 반복적인 피해를 가져올 특성을 가진 영역으로

관련법 개정과 관계기관의 협조와 공조가 절실히 요구되는 영역이다.

- 관련법 개정 : 성폭력처벌법 제14조의 성범죄 개념 및 범위 등 확대
 - 성적 사진합성(지인능욕), 몸캠피싱(셀카), 채팅앱 상의 성적모욕(사이버불링) 등은 성폭력 피해자 범주에 포괄되지 않아 삭제지원에 어려움이 있음
 - 유포협박은 명백한 범죄임에도 형법에 의해 처벌수위가 낮고, 성범죄로 포괄되지 않아 수사·법률·의료지원에 한계가 있음
- 비동의 촬영 또는 유포범죄의 최대 공소시효가 7년임. 현재 피해촬영물이 통신매체를 통해 계속 재유포되고 있는 상황일 경우 최초유포자에 대한 처벌 및 재유포자의 유기적 연속처벌 방안 필요
- 해외에 서버를 두고 있는 한국인 대상 성인사이트의 경우 피해유포물이 가장 많이 게시되는 사이트임에도 불구하고 운영자는 국내법을 적용 받지 않는다는 이유로 삭제에 협조적이지 않으며 처벌할 근거가 없음
- 2차 피해 예방을 위한 경찰청 실무자 대상 성인지적 교육 필요
- 피해촬영물의 신속한 삭제지원을 위해 경찰청에서 개발하고 있는 크롤링 프로그램 연계활용 가능여부 검토 필요

III. 나가며

각 영역에서의 공통적인 제언들을 정리해보면

1) 각 영역 수사기관의 전문성 확보와 지속근무 필요

- 기존 법체계에서의 폭력영역 뿐 아니라 현안의 젠더 기반 폭력에 대한 통합적인 이해를 위한 전문성은 업무수행을 보다 원활하게 할 것임
- 또한 전문성을 갖춘 담당자의 지속근무 보장과 인센티브제를 통한 전문성 확보 노력

2) 관련 교육의 확대 및 강화

- 사건 처리시 기존의 폭력 사건처리와 달리 특히 2차 피해가 발생하지 않도록 해야 하는 등 민감성이 요구되는 영역이므로 지속적인 교육이 확대·강화 필요

3) 지역사회 유관기관과의 연계시스템 재구축 및 협력 필요

- 지역사회 유관기관과의 연계를 위한 공동의 노력 필요
- 피해자지원 현장의 인력 등 인프라 부족에 대한 이해 및 지역 상황을 감안한 지역별 네트워크 구축 필요
- 업무 관계자와의 현장 단위에서의 협업 워크숍 진행

4) 영역별 현장의 업무종사자 업무 매뉴얼 제작 필요

- 실제 그 업무를 담당하는 사람들의 입장과 상황을 반영한 공동 업무 매뉴얼 제작 및 공유 필요
예를 들어 미국의 문화예술계의 시카고 스탠다드²⁾와 같이 협업을 하는 사람들과의 협력과 현장 지침서 필요

2) 미국의 공연제작 작업을 함께하는 스텝들의 지침. 오디션 과정부터 연습, 공연 종료 시점까지 제작 환경에서 있을 수 있는 모든 상황을 시카고 극단의 공동 대표인 로라 피셔(Laura T.Fisher)에 의해 만들어진 자율성을 전제로 한 실제적 규약집으로 법적 구속력이나 강제성은 없으며 각 지역, 문화, 작업 현장의 현실에 맞게 변형하여 사용한다고 함

2018년도
치안정책연구소 학술세미나

젠더 폭력과 경찰의 대응



제2주제

젠더 폭력 경찰대응의 문제점과 개선방안

이동환 총경(치안정책연구소 법제개혁팀장)



젠더 폭력 경찰대응의 문제점과 개선 방안

치안정책연구소 법제개혁팀장 총경 이 동 환

I. 집중하고자 하는 주제

1. 젠더 폭력

사회적 의미의 성을 의미하는 젠더와 폭력이 합쳐진 말로 성별 차이를 기반으로 발생하는 신체, 정신, 성적 폭력을 말한다. 젠더 폭력은 젠더 기반 폭력¹⁾이라고 하기도 한다. 경찰실무상 이는 성폭력, 가정폭력, 데이트폭력, 스토킹, 디지털(성)폭력으로 분류할 수 있다.

2. 젠더 폭력의 특징

젠더 폭력은 주로 ‘관계 내 폭력’이다. 관계 내 폭력은 보통 범죄와는 달리 피해자가 소극적이다. 피해를 호소한 이후에도 응징을 주저하거나 포기하기 쉽다. 관계 내 폭력이므로 증거 확보나 외부 조력이 어렵다. 여기에 남녀 차별에 기한 젠더 폭력의 특성이 더해지면 이러한 특성은 더욱 강화된다.

1) 젠더 기반 폭력(Gender Based Violence)은 1993년 UN의 ‘여성에 대한 폭력철폐선언’에서 그 종류를 가정폭력, 성폭력, 성적 착취, 강요된 성매매, 인신매매, 성희롱, 성기절단, 지참금 살인, 명예살인, 전쟁무기로서의 강간 등 여성에 대한 모든 종류의 물리적, 성적, 언어적 폭력을 포괄한다.

3. 젠더 폭력에 대한 경찰대응

젠더 폭력에 대한 경찰의 대응은 크게 두 가지로 분류된다. 발생한 젠더 폭력에 대한 사후적 진압작용과 사전적 예방작용이다. 진압작용은 수사·기소·재판을 통해 실제적 진실을 발견하여 이에 상응한 처벌을 하는 것이다. 예방작용은 진행되는 피해를 차단하거나 피해를 방지하는 것이다. 피해를 최소화시키고 피해자를 보호하는 작용 역시 예방작용으로 볼 수 있다.

4. 집중하고자 하는 ‘경찰대응의 문제점과 개선 방안’

젠더 폭력에 대한 사회적 관심이 높아지기 시작하고 법제도가 개선되기 시작한 것은 대략 1990년도에 들어서서이다. 경찰 대응에 대한 문제를 살펴보기 위해서는 폭력별 법률 재개정 연혁을 우선 살펴 볼 필요가 있다. 법률 재개정은 사회적 인식을 반영한 것이고 경찰은 그 인식을 따라 가는 존재이기 때문이다. 그리고 관련법들이 특별법으로 제정되면서 얼마나 많이 복잡해졌는지도 짐작할 수 있다.

1) 성폭력(디지털 성폭력 포함)

김부남 사건('91. 1), 김보은·김진관 사건('92. 1)을 계기로 구) 성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률이 제정되었고, 신촌 백화점 몰래카메라 사건('97. 7), 밀양 집단성폭력 사건('04. 12) 등 사회적 충격이 있을 때마다 개정되었다.

조두순('08. 12), 김길태('10. 2), 김수철('10.6) 사건을 겪으면서 구법은 처벌과 피해자에 대한 보호·지원으로 분리하여 성폭력처벌법(성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법)과 성폭력방지법(성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률)이 2010년에 제정되었다. 아동·청소년의 성보호에 관한 법률과 정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률 등의 관련 규정의 정비도 대부분 이 시기에 이루어졌다.²⁾

2) 가정폭력

가정폭력처벌법(가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법)은 1997년에 만들어졌다. 동시에 가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률도 제정되어 두 법률은 1998년 7월 1일부터 시행되었다. 이 두 법률 역시 사회적 이슈에 따라 개정을 거듭했다.

2) 장응혁·김상훈, 젠더 폭력의 이해와 대응, 박영사 2018, 30

3) 데이트폭력·스토킹

데이트폭력에 대한 특별법은 없고 일반 형법상의 죄로 처리하고 있다. 스토킹은 경범죄처벌법 제 3조 1항 41호(지속적 괴롭힘)으로 10만원 이하의 벌금, 구류, 과료로 처벌한다. 그리고 이에 대한 특별법 제정이 논의되거나 발의된 상태로 있다. 참고로 15대 국회부터 시작해 19대까지 8건이 발의됐지만 철회되거나 임기 만료도 모두 통과되지 못했다. 20대에는 이동섭(바른미래당), 정춘숙·표창원(더불어민주당), 김정훈(자유한국당) 의원이 다양한 명칭으로 발의하였다.

4) 젠더 폭력 관련 법령의 특징과 추세

범죄는 기본권과 법익의 침해가 반복되어 정형적이 될 때 비로소 법률로서 처벌을 한다. 우리가 흔히 범죄 예방이라고 하는 것은 처벌에 대한 위협(위하)으로 범의를 포기시키거나 축소시키고자 하는 것이다. 문명의 발전에 따라 기본권과 법익에 대한 침해는 많아지고 다양해진다. 그것이 반복되고 정형화되어야 사회적 인식의 공감을 바탕으로 그에 대한 처벌 규정을 만드는 것이다. 그래서 늘 늦다. 피해자의 희생을 먹고 자란다는 표현이 과하지 않을 정도로 형사법은 그렇게 발전해 나간다. 그래서 최근에는 피해방지와 피해자 보호에 관한 법령들이 처벌법에 뒤따르거나 동시에 만들어진다.

젠더 폭력 등 관계 내 폭력은 로마법부터 내려온 전통적 관점에서 경시될 수밖에 없었다. ‘법은 가정에 개입하지 않는다’는 원칙이 근대를 거쳐 현대에까지 영향을 미쳤다. 영·미에서도 그랬고, 대륙법계 국가들도 그랬다. 영미에서도 최근까지 아예 공권력의 개입을 금지하는 교범을 둘 정도였다.³⁾ 1970년대에 이르러서야 이러한 폭력에 대한 국가의 개입을 하기 시작하였고, 한국은 1990년대에 이르러 인식의 전환이 마련되었다. 법령이 정비되는 시기에도 ‘집안 일’, ‘가족간의 문제’, ‘연인사이의 다툼’, ‘좋아서 하는 일을..’ 등의 젠더 폭력에 대한 경시는 완전히 없어지지 않았다.

그런데 정작 남성위주의 사고방식에서 경시되었던 젠더 폭력의 피해는 1회성이 아닌 지속성을 가졌고, 회복되기 어려운 피해다. 법정 형량이 낮다거나 구형이나 선고형이 솜방망이 처벌이라는 비난과는 별도로 아무리 높은 법정형량과 구형, 선고가 내려도 젠더 폭력의 피해자는 아무런 영향을 받지 않는다. 그래서 사전적 피해 방지와 피해자 보호에 대한 중요성이 증대되었다. 앞에서 살펴 본 피해방지와 피해자 보호에 관한 법령뿐만 아니라 최근 심각성을 인식한 디지털 성범죄에 대해 행정기관이 우선 불법촬영물을 차단·삭제하고 게시·유포한 자에게 그 비용을 구상하는 방안도 처벌보다는 예방이나 피해 확산방지를 위한 조치들이다.⁴⁾

3) 성홍재, 가정폭력 피해자 보호의 실효성 확보방안에 관한 연구, 한독 사회과학논총, 2011, 183

5) 사전적 경찰 대응의 문제점과 개선방안에 집중 필요

강력한 처벌을 통한 젠더 폭력 대응에 있어 그 법령상의 미비와 오류에 대해서는 많은 분들이 이야기해 왔다. 그리고 사후적 진압작용인 경찰 수사와 관련해서도 많은 불만과 비판이 있어 왔다. 최근 수사작용에 대해서는 여전히 미흡한 경찰대응에 대한 불만과 비판이 있는 것은 사실이지만, 경찰이 더 많은 노력을 기울이고 있다.

최근 미투 운동과 관련된 유명인사의 수사에서도 특별법을 그때 그때 개정하는 바람에 처벌에 허점이 생긴 부분도 최대한 매우면서 수사를 진행하였다. 친고죄와 공소시효를 도과한 사건까지도 다수의 피해자와 진술을 확보하여 '상습성'을 전제로 친고죄 폐지 이전의 성폭력을 처벌하는 등 적극적으로 수사를 하였다.

아래 표에서와 같이 2010년 4월 15일부터 2013년 6월 18일 기간 중의 범행은 이미 고소 기간이 도과하여 미투와 고소를 했으므로 처벌 곤란하지만, 여성단체 등과 긴밀히 협력하여 다수 피해자의 고소와 진술을 이끌어 냄으로써 상습범으로 수사할 수 있었다.

2010. 4. 15 (형법상 상습범 신설)	2013. 6. 19 (형법상 친고죄 폐지)	
처벌불가	상습강간 상습강제추행 상습업무상위력간음	강간 강제추행 상습강간 상습강제추행 상습업무상위력간음 업무상위력추행
2010. 4. 15 (성폭력처벌법상 업무상위력추행 규정)		

하지만 업무상 위력추행죄에 대해서는 형법상 규정이 없고, 2010년에 성폭력처벌법에 규정은 되었으나, 형법에 상습범이 신설 될 당시 누락되고, 성폭력처벌법에도 상습범 처벌규정이 없어 2013년 6월 19일 이전에 발생한 업무상위력추행 범행은 처벌이 곤란하였다. 사회적 이슈에 따라 급하게 만들어진 특별법상의 이러한 오류는 종종 발견된다. 그러한 이유로 특별법을 활용한 젠더 폭력 대응에는 신중해야 한다.

결론적으로 이런 저런 문제점이 아직 남아 있지만, 사후적 범죄진압적 경찰작용인 수사에 있어서 문제점은 경찰의 의지와 충분한 인력의 문제로 남는다. 그러나 여전히 남는 것은 바로 피해자에 대한 보호와 피해 방지 및 피해 확산 방지의 부분이다. 결국 본 소고에서는 피해를 당하기 전에, 또한 피해를 당하고 있다면 빠른 차단과 구제, 그리고 이어지는 피해를 막는 방안에 대한 경찰의 대응과 그 문제점, 그리고 대안을 제시하고자 한다.

4) 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 제 7조의 3

II. 젠더 폭력 유형별 경찰 사전적 대응의 실태

1. 성폭력(디지털 성폭력 포함)

1) 전통적 성폭력 사전적 대응

현재(2018. 3. 14 서울지방경찰청 맞춤형 성폭력 예방활동 강화계획) 경찰은 전통적인 성폭력에 대해서는 기본 성범죄의 유형과 가·피해자 관계를 파악하여 대응하고 있다. 관계 내 성폭력에 대해서는 신고와 예방 홍보를, 관계 외에 대해서는 지리적 프로파일링을 통한 취약지 분석을 하여 환경 개선과 집중 순찰을 실시한다.

⇨ 가·피해자 면식 관계 (*16년 성폭력 실태조사, 여성가족부)

구분 (복수응답)	강간	강제추행		불법촬영
		폭행 수반	폭행 미수반	
아는 사람	77.7%	70.0%	17.0%	23.8%
모르는 사람	22.3%	31.8%	86.0%	76.2%

- 「관계 내 성폭력」 : 친구, 지인, 가족 외에도 채팅 앱 등으로 사전 접촉이 있는 경우는 관계 내로 분류 ↳ 피해자의 피해의사 표출 없이는 범죄의 인지가 어려운 특성으로 피해자 신고 활성화, 성폭력 중대성 홍보로 가해자 범의 억제
- 「관계 외 성폭력」 : 전혀 모르는 사람으로부터 발생하는 성폭력 ↳ 취약지 분석을 통한 범죄환경 개선과 집중 순찰을 통해 예방

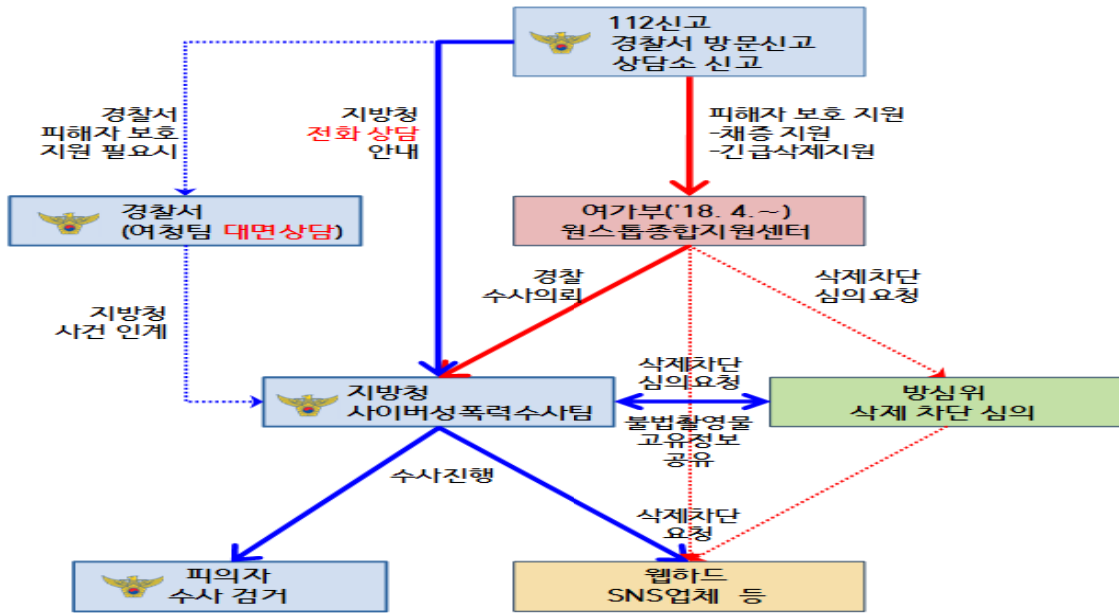
2) 디지털 성폭력 사전적 대응

음란물에 대해서는 사이버상 음란사이트를 지속적으로 단속하여 차단하거나 폐쇄하고 있다. 불법촬영에 대해서는 지하철 등 상습 범행지를 파악하여 순찰 및 적발을 하고 있다. 아울러 피해자 보다는 가해자에게 경고하는 홍보물을 게시하고 있다.

이 밖에 소형·변형 카메라 수입·판매에 대한 규제, 영리목적 유포의 근원인 웹하드 업체에 대한 단속 등 실효적인 대책, 해외 사이트에 대한 국제적인 공조, 인공지능을 이용한 실시간 차단 기술 도입 등은 관계부처와 합동으로 계속 추진되고 있으나 체감상 지지부진함은 어쩔 수 없다. 그러나 불법촬영물 혹은 음란물을 국가에서 선 삭제하고, 그 비용을 책임이 있는 자에게 구상하는 방안은 앞으로 사전대응에 큰 의미를 가진다고 할 수 있다.⁵⁾ 그리고 2018. 4월부터 여성가족부, 방송

5) YTN, 2018. 6. 28 '음란동영상 차단에 AI활용, 몰카 판매업 등록제 도입'

통신심의위원회, 경찰이 협업으로 원스톱 종합지원센터를 운영하여 사전 대응에 나선 것은 향후 젠더 폭력에 대한 좋은 모델이 될 것이다.



2. 가정폭력

가정폭력에 대해서는 순찰 및 단속 등 사전 대응은 불가능하다. 하지만 신고 이력이 있는 가정에 대해서는 주기적 모니터링 및 사후 지원을 하여왔다. 최근(2018. 9. 5) 서울지방경찰청은 서울시와 협약을 맺어 이러한 모니터링과 사후지원은 서울시 산하 자치단체 통합사례관리팀에서 전담하고, 경찰은 응급상황 조치와 사례 통보를 맡도록 하고 있다.⁶⁾

진행중인 가정폭력에 대해서는 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법(이하 가폭처벌법)에 의해 처리하고 있다. 가정폭력범죄에 대한 신고를 받은 경찰은 즉시 현장에 출동하고 있으며 다음과 같은 응급조치를 한다. 즉 폭력행위를 제지하고 가·피해자를 분리하여 피해자의 동의를 받아 관련 상담소 또는 보호시설로 인도하고, 긴급치료가 필요한 피해자는 의료기관으로 인도한다. 그리고 가해자에게 폭력행위 재발 시 경찰의 긴급임시조치 및 법원의 임시조치를 받을 수 있음을 통보

6) 경찰은 형식적 경찰과 실질적 경찰로 나뉜다. 경찰청 산하 경찰관서가 하는 업무가 형식적 경찰의 업무다. 하지만 여타 각부처나 지방자치단체에서도 공공의 안녕과 질서유지를 위한 업무를 맡고 있다. 도로, 건축, 건강, 식품, 생명·신체 등의 안전을 담당한다. 모니터링과 사후지원 등은 형식적 경찰에서 시작했으나, 점차 지방자치단체의 인식 변화로 안전과 복지에 대한 통합사례관리 등으로 많은 발전이 있어왔다. 그런 의미에서 본 협약과 시행은 당연한 것이기도 하다.

한다.

경찰은 응급조치에도 불구하고 재발 우려와 긴급을 요하여 법원의 임시조치 결정을 받을 수 없을 때는 가해자에 대해서 퇴거 등 격리, 주거와 직장으로부터 100미터이내 접근금지, 전기통신을 이용한 접근 금지를 명령할 수 있다. 이러한 긴급임시조치를 이행하지 않은 가해자에겐 300만원 이하의 과태료를 부과한다.

3. 데이트 폭력·스토킹

가정폭력과 마찬가지로 관계 내 폭력의 특성상 순찰 및 단속 등 사전 대응은 불가능하다. 진행 중인 데이트 폭력과 스토킹에 대해서는 행위에 따라 폭행, 협박, 특수협박, 명예훼손 등으로 현행범 체포를 하는 방법으로 일시적으로 방지할 수 있다. 스토킹은 형법과 특별법 상 범죄에 이르지 않으면 경범죄처벌법상 지속적 괴롭힘으로 10만원 이하의 벌금·구류 또는 과료의 형으로 현행범 체포는 주거가 일정하지 않아야 가능하다.

데이트폭력과 스토킹은 그 행위가 미약하더라도 그 행위가 점점 강화되는 특성을 갖고 있기 때문에 경찰의 개입은 그 이후 강화되는 폭력에 대한 사전 대응이 되어야 한다. 이에 대해 경찰관직무집행법의 제 4조 보호조치, 제 5조 위험발생의 방지 등, 제6조 범죄의 예방과 제지, 제7조 위험 방지를 위한 출입 등의 적용을 고려해 볼 수 있다. 데이트 폭력·스토킹 가해자가 정신착란자나 주취자 일 경우, 생명·신체에 대한 급박한 위해 우려가 있는 경우이다.

Ⅲ. 젠더 폭력 경찰 사전 대응의 문제점

젠더 폭력은 주로 관계 내 폭력이기 때문에 순찰 및 단속 등 사전 대비활동이 실제 곤란하다. 문제는 신고를 받고 출동한 경찰이 있으면서도 대응이 미흡하거나 곤란하여 피해가 확산되거나 강화되는 경우이다. 이러한 문제점을 이해하기 쉽게 하기 위해 최근 실제 사례를 중심으로 살펴본다.⁷⁾

7) 필자는 2017. 12월에서 2018. 8월까지 서울지방청 여성청소년과장으로 재직하였고, 실제 사례들은 재직 기간 중 취급한 사건들이다.

1. 불법촬영

2018. 7. 25일 서울 00구 한 아파트 옥상에서 카메라를 이용하여 여성을 불법촬영을 한 사건이 있었다. 지나가는 행인이 카메라를 들고 옥상으로 오르는 사람이 수상하다고 신고하였고, 경찰은 출동하여 카메라의 SD카드를 확인하여 불법 촬영한 사실을 인지하였다. 그러나 현행법 체포를 하지 않아(당시 출동경찰관은 사진촬영 중인 피의자를 적발한 것이 아니었기 때문에 현행법 체포를 해야 할 사안인지 판단이 서지 않았다고 함) SD카드를 제외한 카메라는 압수하지 않았고 당연히 주거지 수색도 하지 않았다. 피해자는 불법 촬영한 가해자가 자신의 집 위치를 알고 있었고, 불법촬영물이 유포될지 모른다는 불안감에 경찰에게 강력하게 항의를 하였다. 다행히 이 후에 행해진 주거지 압수수색에서 확보한 컴퓨터를 복원하여 다른 불법촬영물을 밝혀냈으나, 유포는 없었다. 유포 가능성을 피의자에게 맡겨 놓은 꼴이 되었다.

경찰관이 순찰 중 불법촬영의 상당한 의심이 있는 자를 발견해도 현행법 체포하지 않는 한 불법 촬영물을 확인하거나 압수하기 곤란하다. 이런 사정은 피해를 당했다고 생각하는 여성이 피혐의자를 지목을 해도 마찬가지다. 실무에서는 소지한 핸드폰이나 카메라를 임의로 확인해 줄 때까지 가로막는 것이 최선이다.⁸⁾ 이때 피혐의자가 경찰관서에 임의동행형식으로 가겠다고 하고, 중간에 이탈하면 속수무책이다.⁹⁾ 또한 불심검문 시 소지품 검사는 흥기에 한한다. 다른 성폭력은 수사 절차로 전환하여 신속하게 영장 등을 통해 증거를 확인할 수 있는 여유가 있는데 반해, 이러한 불법촬영은 현장에서 증거를 확보하지 못하면 증거인멸이나 유포의 가능성이 크다. 구체적이고 급박한 위험이 있다고 할 것이다.

2. 디지털 음란물 유포

유명 유튜버의 피팅모델 시절 음란물이 유포된 사건을 수사중에 발생한 사례다. 00파일에 게시된 사진의 최초촬영자와 게시자 양측의 연결고리를 수사하던 중 게시자로 추정되는(타인 명의 도용이나 IP우회 등의 기법으로 확정하기가 쉽지 않다) 모씨의 존재를 알게 되었다. 지방에 있는 모씨의 주거지에서 조사를 해 봐야 피의자인지 확정할 수 있는 사안이다. 모씨를 만나서 조사를 해 본 바, 게시자이자 해비업로더란 것을 알게 되었다. 관건은 사건과 사건의 음란물이 저장되어 있는 모씨의 컴퓨터를 어떻게 확보하는가였다. 디지털로 이루어지는 유포나 삭제 등의 증거인멸은 순식간의 일이기 때문이다. 그래서 출석요구 수차례 후 출석거부를 이유로 신청하는 체포영장은

8) 대법원 2012. 9. 13. 선고 2010도 6203

9) 대법원 1997. 8. 22. 선고 97도 1240, 경찰관직무집행법 제3조 제2항 제2문

컴퓨터자체를 없앨 시간을 주는 것이었다. 그리고 압수수색영장을 발부받는 시간도 마찬가지다. 실무상 방법은 긴급체포를 하면서 먼저 증거물을 확보하고 사후 영장을 받는 방법이다. 그러나 이러한 방법은 법원에서 인정받지 못하였다.

이미 음란사이트에 게시된 사진과 사실은 확인했으므로, 증거가 확보되어 있다고 본 것이다. 법원의 판단은 존중하지만, 헤비업로더의 컴퓨터에 있는 방대한 불법촬영물과 음란물에 대해서 그 피해확산을 차단하는 시도는 법적인 테두리 내에서는 곤란하게 되었다. 결국 임의제출형태(순순히 내놓지 않았을 것이다)로 제출받아 수사를 진행할 수 밖에 없었다.

3. 가정폭력

2017. 9. 23일 경기지방청 경찰은 가정폭력 112신고(남편이 아내를 칼을 이용하여 머리를 때리고 목을 찌를 듯 위협 등 폭행)를 받고 나갔으나, 임시조치나 처벌은 원하지 않는다고 하여 가정보호사건으로 송치하였다. 그러던 중 동년 11. 26일 서울청에서 가정폭력(동년 11. 25일 23:30경 경기 모지역 피의자의 집에 아이를 보러 갔는데, 폭행 후 강간, 계속 협박하여 피의자를 진정시켜 잠이 들게 한 후 빠져나와) 112를 받아 피해자를 경찰병원 해바라기센터에 인계하고 국선변호사를 신청하여 11. 29일 조사예정이었다. 하지만 신고 당일 오후 18시경 피해자는 피살되었다. 신고와 1차 조사당시 별거 상태였고, 안전을 위해 여성쉼터로의 피신을 권유하였으나, 직업상 힘들다고 하여 지인과 함께 귀가시켰다. 사건담당 경찰관은 경찰병원 상담 경찰관으로부터 피해 상담 중 '남편에게서 자꾸 전화가 온다'는 이야기를 전해 듣고, 가정폭력처벌법 상 긴급임시 조치에 준해서 피의자에게 '피해자에게 직접 만나거나 전화, 문자, 이메일 등을 통하여 접근하지 말라'고 구두 경고하였다.¹⁰⁾ 이 사건은 살인사건의 원인이 경찰관의 구두 경고였다는 비난 보도로 이어졌다.¹¹⁾

이 사례에 있어 해당경찰관에 대한 비난보다는 가정폭력 재발방지에 대한 법적장치에 대한 아쉬움이 더 남는다. 경찰관이 가정폭력처벌법상 긴급임시조치를 명령했다고 하지만, 피의자에게 있어서는 실효적이지 않다. 이를 어긴다고 해도 과태료는 300만원 이하에 불과하고 부과된다고 해도 총 84일이 소요된다.¹²⁾ 차라리 강간 등의 피의사실을 빨리 확정하여 구속영장을 신청하여 구속되었다면 어떻게 되었을까 생각해본다. 하지만 사실관계에 대한 법적 공방 속에 피의자가 피해자로부터 격리되었을 수 있다고 장담할 순 없는 것 같다.

10) 가정폭력처벌법, 제8조의 2(긴급임시조치), 제29조 제1항

11) 한겨레, 2018. 4. 13. '신고받은 경찰, 남편에 "성폭행 아닌 증거, 사진 남겨라"'

12) 성홍재 같은 논문, 197

4. 데이트폭력·스토킹

데이트폭력과 스토킹도 피해자의 신고에 의해서 경찰에 인지된다. 인지될 당시에는 구속 등의 격리가 이루어지지 않을 정도의 폭력과 스토킹이지만 앞서 설명했듯이 이런 행위는 점차 강화되는 특성이 있다. 이에 대해 경찰은 2016. 2월부터 전국 경찰관서에 '데이트폭력 근절 특별팀'을 편성하여 운영하여 여성 피해자를 상담할 여경을 배치하고, 보복이 우려되는 피해자들에게 신변보호 조치를 한다. 신변보호조치는 24시간 밀착 보호조치가 아니라 CCTV나 스마트워치, 신고 핫라인 구축 등이다. 그러나 2014. 12월 대구에서 헤어진 남자친구가 피해자를 협박하고 난동을 부려 6차레나 신고되었다. 경찰은 일시 격리(임의동행)하여 설득·경고하였으나, 결국 피살되었다. 2014. 2월 전주에서도 동거하던 남자친구로부터 지속적인 괴롭힘을 당한다는 신고를 받아 출동하여 고소장을 제출토록 하였으나, 이후 남자친구에게 납치되어 피살되었다. 이후 이러한 피해 사례는 수없이 많다.¹³⁾

5. 그리고 몇 가지 사례

어금니아빠 사건으로 알려진 실종신고 및 성폭행 후 사체유기 사건은 젠더 폭력이었다. 실종 사건에 대한 합심회의¹⁴⁾로 '범죄 가능성'이 판단되고 난 뒤에 경찰은 신속하게 범인을 검거하고 사체를 발견하였다. 문제는 실종신고에 대한 경찰의 대처였다. 여중학생이 별 이유도 없이 귀가 하지 않고 있다는 점에 있어서 범죄여부를 떠나 구체적 위험이 발생한 것이다. 즉시 탐문을 하거나 수색을 실시하였지만, 정작 전화로 약속한 후 약속장소로 나간 사실을 알면서도 통신조회를 생각하지 못하였다. 물론 통신조회나 수사는 범죄관련성이 있어야 한다고 실무상 알고 있다. 사실 핸드폰의 명의로는 아버지 명의로 되어 있었기에 통신사에 본인 이름으로 통신 조회를 할 수 있었음에도 불구하고, 통신수사는 범죄 관련이란 통념에서 해 볼 엄두조차 내 보지 않았던 것이다. 아울러 어울릴 만한 친구를 탐문하여 범인의 가택에 도달하였으면서도 수색을 해 볼 엄두를 내지 못하였다. 유족의 적극적인 수색 요구에 지게차 등을 이용한 외부 관찰에 그쳤었다.

또 한가지 사례는 '한국여성의 전화'의 가정폭력 피해 여성 보호시설에서 있었던 일이다. 가해자였던 남편이 비밀장소를 알아내고 시설에 접근을 한 것이다. 접근은 하였으나 출입을 할 수 없어 '아들을 만나러 왔는데 만나게 해주지 않는다'고 112신고를 하였고, 시설측에서는 '가정폭력

13) 시사저널 1477호, 2018. 2. 9. '“사랑하기 때문에 때린다?” 위험 수위 넘은 데이트 폭력“

14) 가출이나 실종 사건에 대해서 범죄와 관련된 개연성이 있는 지를 여청, 수사, 형사 부서들이 합동 심의한 후, 개연성이 있다고 판단되면 수사에 착수한다.

가해자가 시설에 침입하였고, 시설 앞에 있는데 피해자 측을 긴급히 대피시켜야 하니 격리시켜 달라'고 지역경찰에게 직접 신고를 하였다. 각각의 신고를 받은 경찰관들이 도착했을 때는 가해자는 시설의 골목길에 있었다. 시설측은 대피사실과 방향을 숨길 수 있도록 가해자의 격리(보이지 않는 장소로 강제 동행)를 요청하였지만, 경찰은 가해자의 접근을 가로막는 정도의 조치를 취하였다. 주거침입 사실은 나중에 밝혀져 입건되었지만, 현장에서 피해자측이 순조롭게 대피할 수 있도록 하지 못했다는 비난과 항의를 받았다.

IV. 젠더 폭력에 대한 경찰 사전 대응의 한계 및 원인

1. 범죄여부판단증후군

범죄란 말은 이미 가해자는 저지른 것이고, 피해자는 당했다는 말이다. 범죄에는 처벌이 뒤따른다. 처벌로 위협(위하)하여 범죄의 시도나 의지를 꺾는 것으로 시민의 안전을 도모한다. 그래서 젠더 폭력에 대해서도 특별법 등을 만들어 형량을 높이거나 피해자 보호하고 지원하고자 하는 것이다. 그러나 범죄에 이르렀다면 처벌로서 피해자가 회복되는 것은 아니다. 범죄에 대해서는 엄격한 형사사법절차에 의해 그 실제적 진실을 밝히고 거기에 맞는 형벌을 가한다. 그 과정은 길고 번잡스럽다. 젠더 폭력 피해자의 입장에서는 수사기관의 해태로 여겨지기도 한다. 구속이 되지 않아 가해자를 마주해야 하거나 2차 피해를 당하기도 한다. 피해를 입었는데 가해자에게 무죄가 선고 되는 경우도 있다. 미성년자가 화상채팅 중 신체부위를 보여 달라고 하여 화상카메라를 비추자, 이를 휴대전화로 찍어 동영상 파일로 저장했는데, 성폭력처벌법은 '다른 사람의 신체 그 자체'를 '직접' 촬영하는 경우에 한다고 판결을 내려 무죄를 선고하였다.¹⁵⁾ 그리고 피해자가 휴대전화 카메라로 거울에 비친 자신의 나체를 촬영한 후 그 사진파일을 휴대전화로 전송하자 가해자가 그 나체사진을 전시한 것도 무죄를 선고하였다.¹⁶⁾ 이렇듯 범죄 처벌을 위한 형법과 특별법들에는 미처 상정하지 못한 공백이 있기 마련인데, 젠더 폭력에 대한 사법기관과 경·검의 개입과 조치는 답답할 때가 많을 것이다.

근대이후 형사사법절차의 원리를 한마디로 말하면 인권보호와 적법절차, 그리고 합법주의다.

15) 대법원, 2013. 6. 27, 2013도4279

16) 대법원, 2015. 3. 15, 2015도21656

자의적인 처벌이 되지 않아야 한다는 것이 그 맥락이다. 형사법절차는 과거를 다룬다. 불가역적이어서 피해를 회복하는 것은 불가능하다. 단 그 실제적 진실을 밝혀 억울하지 않게 처벌함으로써 범죄에 대한 일반 예방 효과와 범죄자의 교정을 목적으로 한다. 실제적 진실을 밝히는 경찰·검찰·판사는 그 현장에 있지 않았다. 그 현장에 있지도 않은 사람들에게 의해서 실제적 진실을 구성해야 하니까, 서로 대립·투쟁하는 형사법절차를 만들어 둔 것이다. 거기에 정말 형사책임을 져야 하는지에 대한 논의도 덧붙여졌다. 주취상태 등의 심신미약, 형사미성년자 등의 여러 법리가 있다. 가해자가 행위책임이 없든 미약하든, 미성년이든 피해자의 피해는 존재한다. 하지만 그 피해에 대한 처벌과정은 복잡하고 까다롭다. 회복하기 어려운 피해도 피해지만, 피해가 지속되거나 확산, 강화되는 두려움을 현 처벌 위주의 형사(특별)법들이 해결해 줄 수 있는 유일한 수단인지 의문이 남는다.

경찰은 수사작용을 통해 과거 사건·사고에도 개입을 하지만, 검찰, 판사와 달리 현재의 상황에도 개입한다. 바로 젠더 폭력의 현장에 출동한 경찰관이 있다. 범죄를 제지하거나, 젠더 폭력의 위험을 방지할 수 있다. 이미 젠더 폭력이 행해진 후라도 그런 젠더 폭력 상황이 계속되지 않도록 조치할 수 있다. 그러한 시간과 장소에 존재하는 것이다. 그런데 경찰은 그런 직무와 권한을 적극적으로 수행하지 못한다. 현장에서 범죄임이 명백할 때는 그렇지 않지만, 범죄에 이르지 않거나 애매한 경우에는 무기력하고 무능한 모습을 보인다. 필자는 이를 ‘범죄여부판단증후군’이라고 부른다. 이런 증후군은 경찰 스스로 자초한 면이 있다. 범죄를 다루는 형사법절차조차 잘 지키지 않아 비판과 함께 인권보호와 적법절차에 대한 대대적인 교육·교양이 이루어지던 지난 20여년의 세월이 있었다. 그 세월동안 경찰작용의 한 축은 강화되고, 또 다른 한 축은 정체되었다. 현재 진행형인 위해(위험과 장애)에 대한 경찰작용이 또 다른 한 축이었다. 가정폭력에 대한 소극적 자세, 처벌근거가 없으면 어쩔 수 없다는 식의 태도, 피해를 당했으면 고소를 하라는 식의 대응은 젠더 폭력 방지를 위해 노력하는 많은 사람을 실망시켰다. 앞의 사례에 있어 경찰의 현장 조치가 미흡했거나 소극적인 이유가 이런 인식에서 비롯되었다. 그리고 이러한 경찰작용의 정체에는 언론 등 사회적 인식도 한 몫을 했다. 모든 것을 형사법절차를 기준으로 경찰을 비판하고, 사회단체나 입법기관은 처벌위주의 특별법을 만드는 데만 열중하였다. 무엇을 범죄로 규정할 것인지, 얼마나 강하게 처벌할 것인지만 몰두하였다. 필자가 보기엔 이 사회 전체가 ‘범죄여부판단증후군’에 걸려있다.

2. 특별법 만능주의

사회이슈가 생길 때마다, 사회단체와 입법기관은 서둘러 특별법을 제·개정한다. 법률전문가가

참여하고 치열한 토론과 정치적 타협을 통해서 특별법이 만들어진다. 그럼에도 불구하고 앞에서 간간히 지적한 특별법의 오류, 공백은 있을 수밖에 없다. 모든 특별법은 일반법인 형사법과 그 정의와 특례를 규정해야 하고, 다른 특별법과의 관계도 규정해야 하므로 복잡하다. 특별법의 정의 규정과 기본법에 대한 특례 규정을 일목요연하게 정리하기 쉽지 않다. 그런 것들이야 충분한 여유를 가지고 수사하고 기소하고 재판을 하는 과정에서 소화할 수 있다고 하더라도, 급박한 현장에서 판단하기 쉽지 않다. 현장에서 판단하고 즉시 조치해야 할 수 있도록 하기 위하여 형벌과는 별도로 사전대응을 위한 몇몇의 수권조항을 마련해 둔다. 현장경찰관에게 필요한 수권조항은 특별법마다 산재되어 있다. 형벌을 전제로 만들어진 특별법에는 형사절차법적인 사고로 불필요한 절차도 규정되어 있다. 형벌 부과를 위해서는 검사의 기소, 그리고 영장청구 시 경우가 있을 수 있지만, 급박한 위해를 방지·제거하는 작용에도 검사를 경유토록하고 있다. 이는 처벌을 염두에 둔 특별법상 체계에서 비롯된 것으로 짐작된다. 이러한 범죄 수사작용이 아닌 위해 방지작용에 검찰의 개입은 피해 방지를 더디게 할 뿐 아니라 법리상으로도 맞지 않다.¹⁷⁾

가정폭력에 이어 아동학대에 대한 관심이 고조되자 아동학대(범죄의 처벌 등에 관한 특례법)에 관한 법률을 제정하여, 그 현장조치는 응급조치(제12조), 긴급임시조치(제13조)로 가정폭력처벌법의 규정을 동어 반복한다. 특이한 점은 가정폭력에서 경찰의 긴급임시조치를 이행하지 않는 사람에게는 300만원 이하의 과태료, 아동학대에서 경찰의 긴급임시조치를 이행하지 않는 사람은 500만원 이하의 과태료를 부과한다. 피해자 입장에서는 긴급한 필요조치이고 경찰단계에서의 빠른 조치가 더 아쉬운데 경찰의 긴급임시조치 불이행의 벌칙이 법원의 임시조치보다 낮아야 하는 합리적 이유를 찾아 볼 수 없다. 그리고 법원의 임시조치에 대해서도 가정폭력은 500만원 이하의 과태료, 아동학대에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금 또는 구류에 처하는 등 특별법은 그때 그때의 잣대가 특별하다.

결국 특별법상 긴급임시조치, 임시조치, 보호처분의 핵심은 피해자가 안전하고 안심하도록, 접근 금지와 퇴거 명령을 하는 것이고 이러한 접근금지와 퇴거명령은 전형적인 경찰작용에 해당한다. 이러한 접근금지와 퇴거명령은 경찰작용법인 경찰관직무집행법에 규정해 두면 충분하다. 그런데 이런 규정을 특별법에 산재해 두고 있는 바, 경찰이 그 특별법 규정들을 다 살피면서 급박한 현장 조치를 하도록 하는 것은 비효율적이다. 그리고 의무를 명령하고 그 이행을 담보하기 위해 과태료를 부과하는 발상은 경찰은 법률유보원칙을 받는 수권조항이 존재하면 경찰하명(고지, 요구, 경고)을 발할 수 있고, 그 수권조항의 목적과 비례의 원칙에 따라 직접 강제할 수 있음을 간과한 입법이라고 할 수 있다.

17) 이에 대한 자세한 연구는 성홍재, '경찰의 긴급임시조치권과 검사의 지휘권에 대한 법적 검토', 경찰학 연구. 2011' 참조

V. 젠더 폭력에 대한 사전 대응에 대한 경찰작용법 개선

1. 형사법적 논의의 변화 가능성

젠더 폭력에 대한 사회적 인식 제고, 젠더 폭력 예방과 처벌 등과 같은 담론들의 목적은 젠더 폭력이 없도록 하고, 발생하면 강력한 처벌을 하여 젠더 폭력을 억제하며, 젠더 폭력 특성상 발생하는 피해의 지속과 확산을 방지하여 사회적 약자를 보호하자는 것이다. 강력한 처벌에 관련된 형사법작용에 대해서는 특별법 재·개정상 문제점 외에 심신상실·미약 등의 책임무능력자, 죄형법정주의에 의한 엄격한 해석, 피의자 인권과 피해자 인권의 대립, 솜방망이 처벌 논란 등의 논의가 계속되고 있다. 한 가지 확실한 것은 근대 형사법 원리들이 확립되기 시작한 시점은 젠더 이슈가 시작된 시기보다 훨씬 앞서 있었다는 점이다.¹⁸⁾ 남성·가부장 중심의 역사에서 페미니스트 운동과 젠더 차별 철폐의 역사가 접하는 시간상 비율보다는 형사법원리와 젠더 이슈의 시간상 비율은 더 높을 것이다. 하지만 근대이후 견고하게 자리 잡은 형사법원리 속에서 젠더 폭력 등의 충분한 해결을 기대하는 것은 아주 지루한 투쟁과 기다림이 있어야 할 것이다. 데이트폭력·스토킹 젠더 폭력에 대한 특별법 제정 시도가 필자에겐 그 지루한 투쟁과 기다림, 그리고 문제의 반복으로 보인다. 다만 가정폭력 등에 있어 체포¹⁹⁾우선주의를 담은 ‘가정폭력처벌법 개정안’ 발의²⁰⁾와 여성계의 논의²¹⁾ 등의 움직임은 여전히 형사법적 사고에 묶여 있는 것은 사실이나, 실제로 필요한 경찰(행정)법적작용을 인식하기 시작했다는 점은 고무적인 현상이다.

18) 근대법의 원리들은 르네상스를 거치고, 1789년 프랑스혁명을 전후하여 태동하였다. UN에서 젠더 기반 폭력이란 용어를 쓴 것이 1993년이고, 각국에서 젠더 폭력에 대한 입법이 이루어지는 시기도 거의 1990년대 이후다.

19) 형사소송법상 체포보다는 가정폭력 현장에서 피해자를 피신시키는 것보다 가해자를 퇴거하게 만드는 것으로 경찰 작용법상 퇴거명령 및 보호조치에 가깝다. 처벌을 전제로 한 현행법 또는 긴급체포라고 하면 가정폭력처벌법의 전체 목적(가정폭력범죄를 범한 사람에 대하여 환경의 조정과 성행의 교정을 위한 보호처분을 함으로써 가정폭력범죄로 파괴된 가정의 평화와 안정을 회복하고 건강한 가정을 가꾸며 피해자와 가족구성원의 인권을 보호함)상 맞지 않게 된다.

20) 더불어민주당 남인순 의원, 2017. 3. 8, 세계여성의 날을 계기로 19대 국회부터 관련단체 및 전문가들과 논의 끝에 발의하게 되었다고 발의 계기를 밝힘

21) 2017. 10. 24, 한국여성인권진흥원, 제 5차 가정폭력 방지 월례포럼, ‘피해자 인권중심의 가정폭력 사건 수사 절차 개선 방안’

2. 경찰행정법적 작용에 의한 해결 방안 모색

경찰작용의 법원리 : 경찰행정법적 사고

시제와 경찰작용

과 거	현 재	미 래
형사법 원리	(경찰)행정법 원리	(경찰)행정법 원리
되돌릴 수 없다	막을 수 있다	대비할 수 있다
사후진압(수사)	사전 예방(조치)	위험사전대비
실체적 진실 규명 (경찰, 검사, 판사 부재)	위해 방지·제거 (현장 경찰관 존재)	정보수집·단속
급할 것이 없다	급하다	필요하다
수사·기소·재판	판단·하명·강제	개인정보 수집·관리, CCTV 설치·운영, 순찰, 음주운전 단속 등
치밀한 매뉴얼 (장기간입법 과정, 법령집, 판례, 학술적 논쟁)	복잡다양, 예측 불가 매뉴얼화 곤란	대비필요 매뉴얼 사전규정
~하여야 한다	~할 수 있다	혼용
합법주의 원칙	재량주의 원칙	법률유보 원칙
증거주의	합목적주의	합목적주의
영장주의	영장불요	영장불요

앞서 설명했듯이 처벌을 전제로 한 형사법적처치는 느리고 엄격하다. 처벌이라는 위협 요소로 젠더 폭력의 의지나 행위를 예방하겠다는 취지이나, 실제 그것이 피해 방지나 확산에 얼마나 기여하는지는 아직도 논란중이다. 피해를 당한 후 처벌보다는 피해를 방지하고 제거하는 것이 더 중요하고 모두가 바라는 것은 분명하다. 출동한 경찰이 그 눈앞의 피해를 방지하고, 제거해 줄 수 있다면 더욱 바람직할 것이다. 우리 사회는 형사법적사고, 즉 범죄여부판단증후군에 치우쳐있다. 경찰행정법적 작용이 무엇인지에 대해서 관심과 연구, 그리고 그 활용이 저조했다. 경찰은 과거, 현재, 미래의 시점 모두에 개입한다. 과거의 사건·사고에는 진압작용으로, 그리고 현재 일어나는 일에 대해서는 위해 방지·제거작용으로, 그리고 미래에 대해서는 미리 대비하는 작용으로 개입한다. (표 참조)

자동차도로 무단횡단을 했다가 딱지(통고처분)를 떼이는 것은 형사법적 작용이다. 만약 무단 횡단을 하려고 하는데 경찰이 제지를 하였다면 이것은 경찰행정법적 작용이다. 야외공연을 하는데 추락우려 등의 위험한 곳에 있으면 경찰이 다른 곳으로 가라고 한다. 다른 일행과 시비가 붙어 싸움이 날 것 같으면 112신고를 하여 경찰을 출동시킨다. 지인이나 가족이 자살의 징후를 보이면

경찰에게 신고를 한다. 누군가 자신을 뒤쫓거나 괴롭히면 경찰에게 신고를 한다. 가정폭력범죄로 복역한 전남편이 전화로 용서를 빌며 집으로 찾아오겠다고 하는데 끔찍한 대면을 하고 싶지 않으면 경찰에게 신고를 한다. 이러한 사례는 범죄에 이르지 않지만 위협을 느끼는 경우다. 이러한 것에 대해 방지, 제지, 퇴거, 보호, 격리 등의 조치를 취하는 것이 경찰행정법적 작용들이다. 바로 눈앞에서 이루어지는 자유와 권리에 대한 침해 위험과 장해를 방지하고 제거해 주는 작용이다. 공공의 안녕과 질서유지가 경찰의 임무이자 수권인 것이다. 공공의 안녕은 국가적, 사회적 법익 뿐만 아니라 공동체나 개인적 법익(생명, 신체, 재산 등)의 평온한 상태를 말한다.²²⁾ 국민의 기본권과 인권의 급박한 침해, 즉 모든 성문법상의 법익에 대한 침해를 방지할 수 있는 법률상 수권조항이 있으면 개입할 수 있는 것이 경찰이다. 그 개입은 즉시적이고 실효적이다. 공공의 질서는 성문법 이외의 현상에 대해 개입하게 되는데, 법률에서 미리 규제를 하지 못한 현상(대형 놀이공원의 공짜입장 발표로 극심한 혼잡과 압사위험이 있을 때, 사람을 쏘고 도피에 성공하면 상품을 주는 서바이벌게임, 나체촌을 만들어 운영할 때 등)에 대해서 경찰 관청차원에서 중지나 영업장폐쇄를 요청하는 경우다. 즉 공공의 질서는 주로 법규범 외의 다른 사회규범, 특히 도덕과 윤리의 보호가 문제된다.

젠더 폭력에 대한 경찰행정법적 작용은 경찰관직무집행법의 수권조항과 각 특별법상에 명시된 수권조항에 의해서 이루어진다. 이러한 개별적 수권조항이 없을 경우, 헌법에서부터 각 법률상에 보장된 법익을 침해하는 위해에 대해 ‘개괄적 수권조항’이란 ‘가교’를 통해 그 위해에 대응할 수 있다. 즉 헌법에서 기본권과 언급되지 않는 기본권이라도 보장하는 것을 국가의 의무로 하고 있다.²³⁾ 그 헌법에 따라 법률은 국민의 기본권을 보장하기 위한 구체적 규정을 두고 있다. 그 법률 속에는 처벌규정이 없거나 오류가 있더라도 법익은 분명히 내포하고 있다. 그 법익 침해에 대한 위험과 장해를 방지하고 제거하는 것이 경찰작용이다. 그 법익은 개별법에서 일정한 작위 또는 부작위 의무를 부과하도록 한다. 그 작위 또는 부작위 의무에 대해 경찰은 개별적 수권조항에 명시되어 있으면 그 방식대로 경찰하명을 하고 그 의무를 이행시킨다. 즉 직접 집행을 할 수 있는 것이다. 그러나 형벌과 과태료가 부과될 수 있음을 규정할 뿐 이러한 의무를 경찰하명을 통해 직접 이행시킬 수 있는 권한도 갖는지에 대해서 아무런 규정이 없는 경우는 개별법상 명령 또는 금지규범은 그 자체로는 경찰하명에 대한 수권근거가 되지 못한다. 법률유보원칙은 경찰이 개별사례에서 법률상 의무를 어떠한 종류의 방식으로 이행시킬 것인지에 대해서도 적용되어야 한다. 개별법상 명령 또는 금지에 대한 임박한 또는 계속된 위반은 공공의 안녕에 대한 위협 또는 장해를 의미하므로 이 경우에 개괄적 수권조항이 경찰에게 하명을 통해 법률상 의무를 직접 이행시킬 수 있는

22) 손재영, 경찰법, 박영사, 2018 등

23) 대한민국 헌법 제 10조~37조

권한을 부여한다.²⁴⁾ 이것이 개괄적 수권조항의 ‘가교’역할이다.

성폭력처벌법 제 14조(카메라 등을 이용한 촬영)상 금지된 불법촬영은 그 촬영물을 현장에서 확인하지 못하면, 범죄 여부는 물론이고 음란사이트 게시 등의 피해 확산을 막을 수 없다. 이러한 급박한 상황에서 경찰은 성폭력처벌법에 의거한 ‘확인’하명을 하고 응하지 않을 시 직접 강제하여 확인해야 할 필요가 있다. 이럴 때 필요한 것이 개괄적 수권조항이다. 성폭력뿐만 아니라 가정폭력, 데이트폭력, 스토킹 등은 생명, 신체 등의 법익과 연결되어 있다. 보다 폭넓게 보면 헌법 제10조 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리가 있다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다’는 행복추구권에 기해서도 이러한 권리에 급박하고 회복 불가능한 침해가 있다면 개괄적 수권조항을 매개로 경찰은 개입할 수 있는 것이다. 물론 생명, 신체, 중대한 재산상의 손해이외에는 반드시 개입해야 하는 것은 아니다. 하지만 경찰의 즉각적인 보호와 조치가 필요할 때 처벌근거가 없거나 명시적 규정이 없다고 소극적으로 대처하는 일은 감소시킬 수 있다.

그러나 이러한 개괄적 수권조항이 경찰관직무집행법에 존재하느냐에 대해서는 많은 논란이 있다. 다수설은 개괄적 수권조항의 필요성은 인정되지만, 현행법에는 개괄적 수권조항으로 인정될 수 있는 법률조항이 존재하지 않기 때문에 결국 입법을 통해 개괄적 수권조항을 마련하여야 한다고 주장한다.²⁵⁾ 개괄적 수권조항은 명시적 규정은 없지만 어떤 식으로든 그 존재를 인정해야 한다는 주장도 있다. 경직법 제2조 제7호(그 밖에 공공의 안녕과 질서 유지)를 그 근거로 하자는 주장이 있는데, 제 2조는 임무규정이라는 점에 한계가 있다. 요즘 이슈가 되고 있는 경찰의 정보 활동이 제2조 제4호의 ‘치안정보의 수집·작성 및 배포’가 수권조항이라고 하는 것과 같기 때문이다. 그 밖에 제5조 1항(위험 발생의 방지 등), 제6조(범죄의 예방과 제지) 규정을 개괄적 수권조항이라고 주장하는 의견도 있다. 또한 제2조 제7호와 결합한 제5조 1항 제3호가 개괄적 수권조항에 해당한다²⁶⁾고 하는 의견도 있다. 그 이유는 실제 경찰작용에 있어 개괄적 수권조항의 존재를 인정하지 않으면 현재 경찰이 위험방지나 장해제거를 위하여 행하고 있는 경찰작용들 가운데 개별적 수권조항에 근거하지 않은 상당수의 경찰작용들이 수권근거의 부재로 인하여 위법한 경찰작용이 되고 말기 때문이라고 한다.²⁷⁾ 일부 견해에 따르면 개괄적 수권조항은 요건부분에 ‘공공의 안녕’,

24) 손재영, 경찰법, 박영사, 2018. 149 등

25) 구형근, “한국 경찰법상 일반적 수권조항”, 법학연구 제23집, 2006. 59 ; 김동희, 행정법 II, 박영사, 2008. 211 ; 김연태, 행정법사례연습, 홍문사, 2004. 738 ; 김철용, 행정법II, 박영사, 2009. 268 ; 정하중, 행정법개론, 법문사, 2016. 1109 ; 홍정선, 경찰행정법, 박영사, 2010. 285 등

26) 손재영, 앞의 책, 123

27) 손재영, 앞의 책, 98, 99, 113. 가령 3.1절을 앞두고 과거 폭주전력이 있는 사람에게 폭주적발시 엄중처벌방침을 문자로 2~3회 보내는 행위, 맹견에게 목줄과 입마개를 하지 착용하지 않고 산책을 하는 사람에게 목줄과 입마개를 하도록 명령하고 강제하는 행위, 휴양지에서 이상야릇한 옷차림으로 음주를 하면서 음악을 크게 틀어놓고 주변

‘공공의 질서’, ‘위험’, ‘장해’와 같은 불확정 법개념이 사용되는 등 명확성원칙에 반하기 때문에 허용될 수 없다고 한다. 하지만 개괄적 수권조항은 오늘날 학설과 판례에 의하여 동 조항 속에 규정된 목적과 내용 및 범위가 이미 충분히 명확해졌기 때문에²⁸⁾ 다수설은 개괄적 수권조항이 필요하다고 본다. 이러한 논란을 불식시키고, 경찰이 젠더 폭력에 적극적으로 대응하기 위해서는 경찰관직무집행법상에 명시적인 개괄적 수권조항을 두는 것이 필요하다.

조금 더 유용한 것은 경찰관직무집행법에 젠더 폭력을 예상한 개별적 수권조항을 만들어 두는 방법이다. 그리고 또 한 가지 방법은 성폭력처벌법 등 특별법을 만들 때, 이러한 상황을 염두에 둔 위해 방지와 제거 방법을 명시하는 개별적 수권조항을 만들어 두는 것이다. 가정폭력처벌법은 제 5조에 폭력행위의 제지, 가·피해자분리 등의 응급조치를, 제 8조의 2에 가해자 퇴거 등 격리, 접근금지 등의 긴급임시조치의 개별적 수권조항을 두고 있다. 현장에서 제지, 분리, 퇴거 등의 명령에 응하지 않을 시 이 경찰하명에 의거하여 직접 강제할 수 있다. 그러나 경찰이 떠난 이후 경찰하명을 위반하는 경우와 통신매체를 이용한 접근에 대해서는 의무이행확보수단이 과태료 300만원 이하에 불과하다. 이에 대해 유재중 의원과 정춘숙 의원은 과태료를 형사처벌로 상향하여, 위반시 현행법체포를 통해 강제 격리가 가능하도록 하는 법안을 발의하였다.²⁹⁾ 목적에는 부합하지만 이러한 경향도 형사법적사고로 전과자를 양산할 우려가 있다. 전과자를 양산하지 않으면서 젠더 폭력을 차단하거나 방지, 제거하는 방안이 경찰행정법적 작용이다. 대륙법계 국가나 영미법계 국가에서는 이미 이러한 경찰행정법적 작용으로 젠더 폭력에 대처하고 있다. 외국 입법례로는 영국의 ‘Crime and Security Act(2010)’이 있다. 괴롭힘(스토킹) 금지, 특정 주소지 접근 금지, 특정 주소지 퇴거 등 경찰이 총경이상의 승인을 받아 보호명령(Police Order, 우리의 경우 긴급임시조치)을 발부하고, 발부 후 치안판사의 심리를 거친다. 이 명령 위반에 대해서는 24시간 치안판사의 감독 하에 구금을 당하는데, 형사범죄로 처리되지는 않는다. 이와 같은 법제는 미국, 독일, 서호주, 뉴질랜드 등 많은 나라에서 경찰단독 또는 법원 통제로 시행되고 있다.

이와 같은 제도는 현 경찰관직무집행법 제 4조 보호조치와 유사하다. 다른 사람의 생명·신체·재산에 위해를 끼칠 우려가 있는 사람은 경찰관서에 보호(격리)하는 등 적절한 조치를 할 수 있다. 단, 우리의 경우는 ‘정신착란을 일으키거나 술에 취하여’란 단서가 붙어 있어, 가정폭력, 데이트 폭력, 스토킹 등의 젠더 폭력에 대한 대응에 한계가 있다. 특별법에 개별적으로 규정해 놓는 방법 보다는 이 보호조치 규정을 법원의 통제를 받게 하면서 합리적으로 개정하면, 많은 경우의 젠더 폭력 대응에 실효적이고 유용할 것이다. 그리고 경찰관직무집행법 제5조의 위험 발생의 방지

휴양객들에게 욕설을 일삼는 무리에게 소란을 중지하라는 명령을 내리는 행위 등

28) 손재영, 앞의 책, 107 ; 헌법재판소 역시 일관된 결정에서 입법자가 불확정 법개념을 사용하는 것은 원칙적으로 헌법에 반하지 않는다는 입장을 고수하고 있다.

29) 각각 2017. 7. 14, 2017. 12. 22

조항은 사람의 생명 또는 신체에 위해를 끼치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 위험한 사태가 있을 때는 경고를 발하고 필요한 한도에서 억류하거나 피난시키는 등의 필요한 조치를 하게 하거나 직접 할 수 있도록 되어 있다. 젠더 폭력에 적용하기엔 다음과 같은 문제점이 있다. ‘천재, 사변, 인공구조물의 파손이나 붕괴, 교통사고, 위험물의 폭발, 위험한 동물의 출현, 극도의 혼잡’, 그 밖의 위험한 사태로 요건이 되어 있어 젠더 폭력에 대해서도 적용될지 의문이다. 위험한 동물의 출현은 있는데, 바바리맨과 같은 불법노출, 불법촬영 등 성폭력, 상습 가정폭력, 데이트 폭력, 스토킹을 하는 위험한 사람에 대한 것은 없다. 참고로 현 경찰관직무집행법은 1953년 일본 같은 법을 직역해서 제정된 이후 몇 가지조항 수정하거나 첨삭했을 뿐이다. 일본 패전이후 시대 상황에서 만들어진 법률을 우리가 그대로 쓰고 있는 꼴이다. 그 이후 달라진 사회변화와 인식변화, 그리고 치안여건을 반영한 전부개정은 없었다. 또한 제5조 위험발생의 방지조항은 매우 긴급한 경우에는 위해를 입을 우려가 있는 사람을 필요한 한도에서 억류하거나 피난시킬 수 있도록 했는데, 피해우려자는 억류하거나 피난시키면서 가해우려자에 대한 상응조치가 없다. 마치 가정 폭력 피해자만 보호시설로 피신시키는 것과 유사하다. 제5조 위험 발생의 방지 조항을 현 사회와 시대에 맞게 개정한다면 젠더 폭력 대응에 훨씬 효과적일 것이다. 마찬가지로 제6조 범죄의 예방과 제지 규정도 개정할 필요가 있다. 제 6조는 범죄행위가 목전에 행하여지려고 하고 있다고 인정될 때에는 필요한 경고를 하고, 긴급한 경우에는 그 행위를 제지할 수 있다고 되어 있다. 문제는 일시적으로 제지할 수 있을 뿐이고, 폭력의 재발이나 다시 그러한 행위가 용이하지 않는 장소로의 퇴거 등의 실효적 조치가 결여되어 있다. 이밖에도 젠더 폭력 사전대응을 위하여 경찰관직무집행법에 추가되거나 삭제, 또는 보다 체계적인 대응이 되도록 하는 조문 재배열에 대한 과제들이 있다. 이러한 부분에 대한 사회적 관심과 연구, 논의가 활발해지길 바란다.

VI. 발제를 마무리 하며

경찰은 그 기능과 임무를 수행하는 힘이 그 존재와 조치, 작용이 시민에 의해 승인 받고, 시민들로부터 존중을 받고 그 존중을 유지하는 능력에 달려있다는 것을 늘 인식하여야 한다.³⁰⁾ 즉 경찰의 임무를 수행하기 위해 필요한 힘은 시민의 지지와 승인 및 존중에 전적으로 의존한다. 한국

30) 로버트 필의 9가지 경찰원칙(Sir Robert Peel's 9 Principles of Policing) 중; To recognize always that the power of the police to fulfill their functions and duties is dependent on public approval of their existence, actions and behavior, and on their ability to secure and maintain public respect.

경찰의 태동은 그렇지 못하였다. 식민 일제경찰의 잔재를 청산하지 못한 채 태동했고, 우리 시민이 지지하고 승인해 준 경찰관직무집행법이 아닌, 전후 일본 경찰관직무집행법을 직역하여 경찰작용을 하고 있다. 그리고 형사법절차도 제대로 지키지 않는 경찰작용도 없지 않았다. 그래서 오랫동안 경찰작용은 위법과 인권침해의 논란을 불러일으켜 왔다. 그리고 경찰 안팎으로 경시되어 왔다. 형사사법작용에 대해서는 많은 비판과 이에 대한 부응으로 어느 정도 개선되었다. 그러는 사이 범인을 검거한 결과에 대한 격려보다는 피해를 막지 못한 과정에 대한 비난과 비판이 쏟아지기 시작하였다. 그 비난과 비판에 부응하여 적극적인 조치로 피해를 방지해 보겠다고 법률적 근거를 찾아보니, 경찰작용 관련법의 미비가 곳곳에 있었다. 그리고 있는 법률적 근거는 실제 현장에서 필요한 것과는 동떨어져 있었다. 법률의 미비에도 불구하고 적극적으로 조치하다가 민원, 언론의 비난, 정치적 공세에 혼이 난 경찰은 점점 더 소극적으로 변해갔다. 그리고 젠더 폭력과 같은 분야에서는 이러한 경찰의 모습에 실망을 하고 좌절을 느끼는 경우가 적지 않았다.

그런 경찰이지만, 신고를 하면 가장 먼저 현장에 도착하고 가장 가까이에서 안전을 보호한다는 사실은 부인할 수 없을 것이다. 특히 젠더 폭력과 같은 위해에 대해서 확실하고 실효적인 방지·제거 작용을 할 수 있는 현장성이 명백한 국가기능이다. 이런 경찰의 사용설명서 같은 것이 바로 경찰작용법이다. 지난 9월 27일 경찰청은 국내 유수의 경찰법학자들을 위원으로 하는 ‘인권과 정의적 절차를 위한 경찰작용법 개혁위원회’를 발족시켰다. 불심검문, 임의동행, 장비사용 등 인권침해적 요소에 대해 대폭 축소 또는 폐지가 논의될 예정이다. 중대한 인권침해적 경찰작용에 있어서는 법원의 개입 방안 등도 강구될 것이다. 그리고 안전을 보호하기 위한 필요한 조항은 명백한 규정으로 경찰을 통제할 수 있도록 할 예정이다. 진정으로 시민의 지지와 승인, 존중을 받을 수 있는 경찰작용법의 초안을 마련하여 공청회 등 치열한 토론을 거쳐 시민 건의 형식으로 정부와 국회에 제출될 것이다. 그래서 경찰작용법 개혁은 빠른 시일 내에 이루어지진 않을 것이라 예측된다. 지금 이 시간에도 젠더 폭력의 피해는 발생하고 있다. 지금 경찰작용 관련법으로라도 조금 더 적극적으로 젠더 폭력을 방지하고 조치하기 위해서 경찰청은 현장경찰관 표준 직무절차를 마련하여 교육중이다. 미비한 법률적 근거를 경찰 비례의 원칙에 따른 절차적 정의로 보완하려는 고육지책이다. 경찰작용을 활용한 젠더 폭력 등이 사회의 위협요인에 대한 대응이 되도록 많은 분들의 관심과 조언을 바라며 발제를 마친다.

현장경찰관 표준 직무 절차 (3*3절차)

판단
경찰권
발동요건

- ① 구체적 위험·장해 (신고 등)?
- ② 도발·유발·야기한 자?
- ③ 임무완수에 필요 충분한 물리력 준비?
※ 우세한 경력, 장구·장비·무기

**고지
요구·경고**
경찰하명

- ① 출동의 이유(신고·상황) 고지
- ② 위해 방지·제거에 필요한 행위 요구
※ 작위(이동, 투기, 투항), 부작위(접근금지, 부동)
- ③ 요구에 응하지 않을 시 물리력 행사 경고

**이유 있는
조치**
비례원칙

- ① 가볍게 밀거나 잡아 끄는 완력 사용
- ② 난동·저항 시 한 단계 높은 물리력 사용
- ③ 협박·폭행 시 공집방해 현행범 체포

시민에게
지지·승인·존중 받는
절차적 정당성 확보



인권과
법집행력
조화



현장 경찰의
역할과 책임성
정립

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO