

정책브리핑



정책브리핑 | 2024-4호 | 2024년 1월 18일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 정태호 | idp.theminjoo.kr

尹정부의 여가부 무력화 시도에 대한 반론 - 삭감된 여성폭력 핵심예산, 전면 복구하라 -

류 이 현 연구위원(정책학 박사)

《요약》

■ 윤석열정부의 여성폭력방지 정책 기조: “구조적 성차별” 은폐

- 20대 대선 당시 윤후보의 발언 “구조적 성차별은 없다” → 차별 및 폭력의 개인화
- 여성 및 양성평등 주요 정책 안에서 ‘여성’, ‘여성폭력’, 그리고 ‘성평등’이 사라짐

■ 2024년 여성정책 방향: 핵심업무 예산삭감을 통한 여가부 무력화

- ‘여가부 폐지’ 잠정적 무산 → 핵심업무 예산 전년대비 약 120억 감액 → 실질적 무력화
 - ※ 여가부 핵심업무: 여성폭력 예방, 피해자 지원 및 인식개선 사업 등
- 전액삭감 내역(총 3,974백만 원): 가정폭력가해자 교정치료, 성인권교육, 성범죄자 재범방지, 직장 내 성희롱·성폭력예방, 이주여성 인식개선 및 폭력피해 관련 영역 등
- 부분삭감 내역(총 8,059백만 원): 가정폭력·스토킹, 가정폭력상담소, 성매매피해자, 가정폭력 피해자 치료회복, 인신매매방지 관련 영역 등

■ 정책방향 및 예산증액 필요분야별 정책제언

- 한국사회의 ‘구조적 성차별’ 개선에 초점을 두고 정책 수립
 - ‘규제적 접근’과 ‘사회정의적 접근’에 기반한 정책 동시 진행
 - 규제적 접근: 젠더폭력 발생 예방 및 피해자 보호를 위해 금지와 규제에 초점
 - 사회정의적 접근: 젠더폭력의 근본적 원인 해결을 위해 사회구조의 변화를 추구
- 예산증액이 절실한 여성폭력 분야에 대한 구체적 정책제언
 - 성매매 | 가정폭력·스토킹·데이트폭력 | 성폭력(강간·친족성폭력) | 디지털성폭력 | 이주여성 | 장애여성

▶ 키워드: 여성정책, 여성폭력, 구조적 성차별, 여가부, 예산삭감

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 윤석열정부의 여성폭력방지 정책 기초: “구조적 성차별” 은폐

(1) 끊이지 않는 여성폭력사건

○ 일상에 만연한 여성폭력

- 여성 10명 중 약 4명(38.6%)이 평생 1회 이상의 성추행, 강간 등 성폭력을 경험
- 피해자 10명 중 약 5명(46.0%)의 가해자는 과거 또는 현재의 배우자 및 연인 등 친밀한 관계
- 성폭력범죄의 가해자는 남성이 96%이며 스토킹으로 검거된 가해자는 남성이 82%
- 살인, 강도, 강간 등 전체 강력범죄 피해자는 여성이 85% 이상

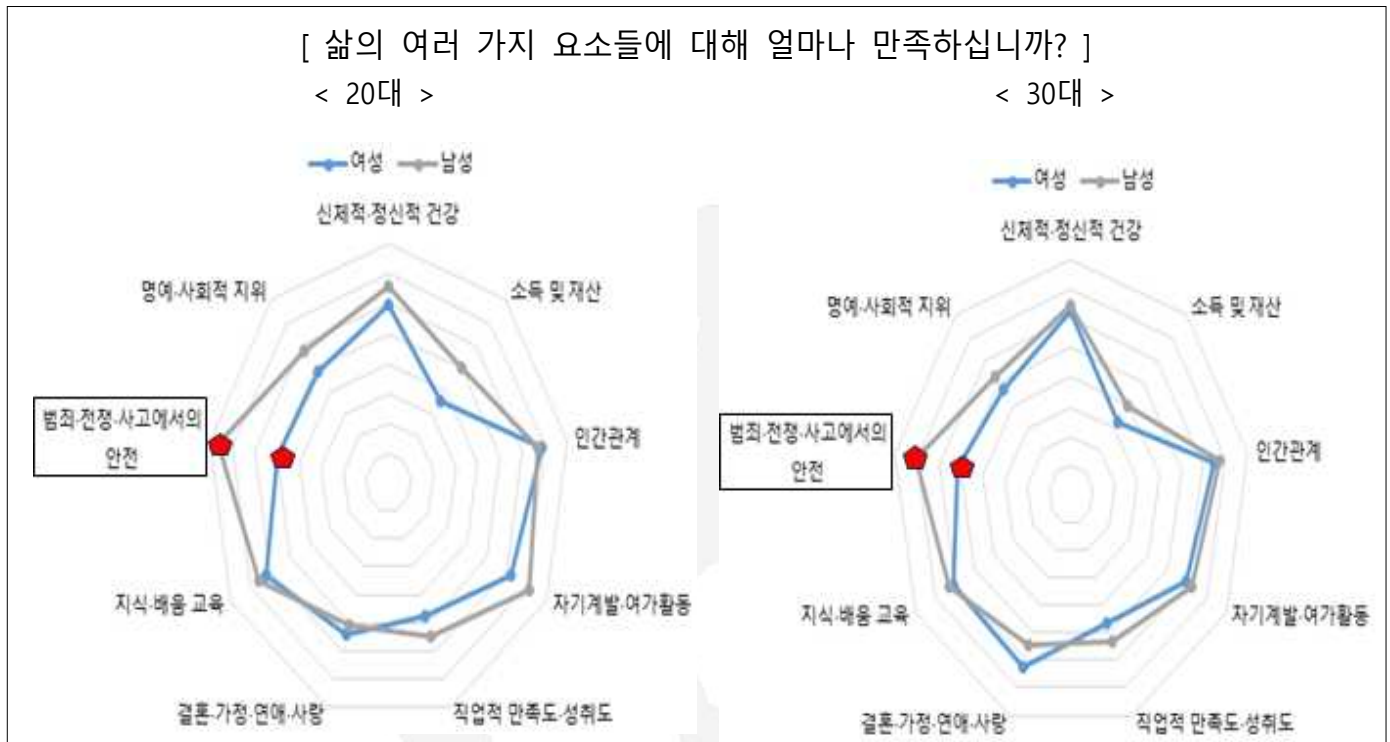
○ 윤석열정부 집권 초부터 끊이지 않는 여성 대상 강력범죄

- 2022년 7월 인하대학교 동급생에 의한 성폭력 및 살해
- 2022년 9월 신당역 여성노동자 스토킹 및 살해
- 2022년 9월 접근금지명령 어긴 후 여성 살해
- 2022년 11월 접근금지명령 어긴 후 여성 납치 감금
- 2023년 1월 가정폭력으로부터 신변보호 중인 여성 살해
- 2023년 5월 서울 금천구 데이트 폭력 및 살해
- 2023년 7월 접근금지명령 어긴 후 여성 살해 및 여성의 어머니 상해
- 2023년 8월 바리깡 사건 - 여자친구 감금 폭행
- 2023년 8월 출근길 공원 성폭행 및 살해
- 2023년 10월 남편에 의한 이주여성 폭행 및 살해
- 2023년 10월 50대 남성 10대 여성 길거리 폭행: ‘나를 비웃는 것 같다’
- 2023년 11월 편의점 여성 노동자 무차별 폭행: ‘페미니스트는 맞아야 한다’

○ 일상화된 여성폭력과 여성대상 강력범죄의 증가는 구조적 성차별에서 기인

- 20대 대선 당시 윤석열후보는 ‘구조적 성차별은 없다’, ‘차별은 개인 간의 문제이다’라는 차별 및 폭력의 개인화(individualization) 발언으로 공분을 일으킴
 - 유럽평의회 ‘구조적 성차별’ 정의: 특정 조직에서 그 조직의 절차, 관행, 문화 등으로 인하여 (의도와 무관하게 혹은 간접적으로) 소수자 집단이 겪게 되는 불이익
 - ※ **일반적 사례:** 임금격차, 승진기회 차별, 가사노동 과중, 정·재계의 낮은 여성 대표성 등
 - ※ **의학연구에서 성별차이 미반영**(수컷동물 및 남성위주의 임상실험): 코로나-19백신 등 약에 의한 부작용 경험은 여성이 더 많음(CDC 발표: 코로나-19백신 부작용 중 여성이 79.1%)
 - ※ **제설작업 순서:** 칼스코가시(스웨덴)가 기존 제설작업 순서(도로→인도→자전거도로)를 보행자와 대중교통 이용자를 우선시하도록 변경하자 여성들의 보행사고가 줄고 사회적 비용까지 절감 → 기존 제설순서는 주로 자동차를 이용하여 출퇴근하는 남성들을 중심으로 고안되어 돌봄노동과 가사노동을 주로 담당하는 여성들의 복잡한 이동패턴을 고려하지 못했던 것
- 여성에 대한 차별 & 폭력은 성별·성역할에 대한 고정관념이 만연한 가부장적 사회구조의 결과
 - 한국사회의 구조적 성차별로 인해 언제, 어디서나, 누구나 다양한 정도(degree)와 층위의 여성 폭력에 노출될 수 있다는 현실은 개선되지 않고 더욱 심화되고 있음

- 삶의 다양한 요소에 대한 만족도 중 ‘범죄·전쟁·사고와 같은 위험에서의 안전’에서 2030 남녀 간의 인식차이가 가장 큼
- 20대 남성의 만족도는 76.1%, 여성의 만족도는 49.7%, 30대 남성과 여성은 각각 70.3%, 51.2%로서 다양한 삶의 요소 중 안전에 대한 인식의 가장 큰 차이를 보임



자료: 여론조사포털(2022.10.7.) 제9차 정례여론조사.

- ※ 2030 남성과 여성의 격차가 두 번째로 큰 항목은 ‘소득 및 재산’이며, ‘명예·사회적 지위’ 등이 뒤이음
- 범죄발생 경향 및 인식의 차이에도 불구하고, 구조적 차별을 개인 간의 폭력이나 갈등으로 프레임화하고 페미니즘에 대한 백래시(backlash)¹⁾를 방치한다면, 결국 젠더갈등의 심화·고착화로 연결될 것

(2) ‘여성’이 사라진 여성정책

○ 여성 및 양성평등 주요 정책안에서 ‘여성’, ‘여성폭력’, 그리고 ‘성평등’이 사라짐

- 제3차 양성평등정책기본계획(2023-2027)
 - 대과제 5개, 중과제 14개, 소과제 43개로 구성된 기본계획에서 ‘여성폭력’이라는 단어는 하나의 소과제 ‘여성폭력에 대한 단속·수사 강화’에만 사용됨
 - 그 외의 과제들에서는 ‘여성’, ‘여성폭력’ 등이 사라짐

제2차 기본계획 과제명
• 공공부문 여성 대표성 제고
• 공공기관 여성폭력 예방교육 실효성 강화
• 여성폭력 근절

⋮

제3차 기본계획 과제명
• 공공부문 성별 대표성 제고
• 폭력 예방교육 실효성 제고
• 폭력 피해 지원

⋮

1) 여권(女權)의 신장을 위협으로 상정하는 사람들이 페미니즘에 대한 반발을 일으키는 현상: 페미니즘에 대한 비이성적인 비난과 공격, 폭력, 성과 부정 등.

○ 성차별 및 여성폭력 문제가 ‘인구’와 ‘가족’ 이슈로 덧씌워짐

- 2023년 여가부 주요 업무 추진계획: 3대 목표 6대 핵심과제에서 ‘여성’이 사라짐

3대 목표	6대 핵심과제	키워드
< 동행 > 약자에게 더 따뜻하고 안전한 사회 조성	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 가족을 촘촘하게 지원하겠습니다. 아동·청소년을 더 안전하게 보고하겠습니다. 5대폭력 등 범죄피해자 보호·지원을 확대하겠습니다. 	가족/아동·청소년/ 범죄피해자
< 미래 > 저출산·저성장 위기를 극복할 미래인재 양성	<ul style="list-style-type: none"> 함께 돌보고, 함께 일하는 사회를 만들겠습니다. 청소년을 미래인재로 키우겠습니다. 	저출산/청소년
< 혁신 > 촘촘하고 든든한 지원을 위한 사회서비스 고도화	<ul style="list-style-type: none"> 가족·청소년 지원 서비스를 혁신하겠습니다. 	가족/청소년

○ 다양성의 시대, 더욱 다양한 구조적 차별과 폭력이 결합하여 정책사각지대 발생 우려

- 장애인, 아동, 노인 등 한국사회에서의 전통적 사회적 약자뿐만 아니라 성적소수자 및 이주민 등 이전에는 주목받지 못했던 사회적 약자 집단의 가시화
- 차별과 폭력의 사회구조적 특성을 인정하지 않는다면, 차별의 교차성(intersectionality)²⁾에 의해 정책의 사각지대 발생 및 확대 우려
- ※ LGBTQA와 같은 여성 성적소수자, 여성 노인, 여아, 난민여성 등

2. 윤정부의 2024년 여성정책 방향: 핵심기능 예산삭감을 통한 여가부 무력화

○ 윤석열정부의 ‘여가부 폐지’ 공약은 시민사회단체와 민주당의 반대로 (잠정적) 무산

○ 2024년 여가부 핵심기능 관련 예산 대폭 감액

- 여성폭력예방 및 인식개선 사업 거의 전액 삭감 & 피해자 구조지원, 의료비, 치료회복 프로그램 등 직접 지원 예산 축소
- 가정폭력 상담소 및 가정폭력 피해자보호시설 인력감축 형식으로 예산 축소
 - 전액삭감 내역: 총 3,974백만 원
 - ※ 가정폭력 가해자 교정치료 프로그램, 성인권교육 운영, 성범죄자 재범방지 교육, 직장 내 성희롱·성폭력 예방을 위한 인식개선 및 홍보, 이주여성 인식개선 및 폭력피해 예방 홍보 등
 - 부분삭감 내역: 총 8,059백만 원
 - ※ 가정폭력·스토킹 방지 및 피해자 지원-가정폭력상담소 운영, 성매매피해자 구조지원사업, 가정폭력 피해자 치료회복 프로그램·의료비 등, 인신매매방지 교육 등

2) 1980년대부터 흑인 여성이 겪는 차별을 정교하게 분석하고 이론화하는데 주로 활용되어온 개념. 여성, 인종, 섹슈얼리티, 계급, 장애 등에 따른 차별이, 마치 차가 네 방향에서 오고가는 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.

○ 예산 전액 및 부분삭감의 근거

- 여가부장관 曰, “국민들에게 급여·서비스로 직접 수혜가 가는 사업이 아닌 사업은 삭감”
 - 기존사업 통합 또는 기 제작홍보 콘텐츠 활용 명분으로 예방·홍보 등 인식개선 사업 폐기
 - 법무부 및 복지부의 일반폭력 예방교육과의 유사·중복 이유로 사업 및 기관 통합
 - 중앙정부 및 지자체 중심의 지원체계 구축을 앞세워 지역상담소 등 통폐합 추진
 - 그러나 ‘직접 수혜’의 정의가 모호하며, 여가부의 역할은 급여 및 서비스의 직접 전달만이 아님
 - 효율성 추구를 위한 조직 “재구조화”를 내세우지만, 기능 이전에 대한 기준과 원칙이 부재함
 - 재정건전성 강화를 내세우지만, ‘실적’ 기준으로 사업 및 프로그램의 필요성·가치 판단 어려움
- ※ 가정폭력피해자보호시설 입소율(실적)은 감소하였으나, 가정폭력 상담과 경찰신고는 증가하는 현상
→ 여가부 운영지침에 따른 보호시설 설치기준 면적(6.6㎡)이 국토부 1인 최저주거기준(14㎡) 절반에 미치지 못하는 현실 등을 고려해야 함
- 정부중심의 지원체계 구축 주장은, 1980년대부터 반성폭력운동을 중심으로 정부정책의 사각지대를 보완해 오던 현장의 동력 및 민-관 협력 거버넌스 폐기를 야기

○ 결과적으로, 2024년 여가부 예산안은 ‘여가부 무력화’의 의지가 반영됨

- (잠정적 무산된) ‘여가부 폐지’ 대신 ‘여가부 무력화’를 위해 핵심기능 관련 예산 대폭 삭감
 - 여성폭력 및 차별이 발생하는 근본적 원인인 구조적 성차별 문제 해소에 필요한 예산 삭감
 - 효율성 명목으로 법무부와 복지부로 주요 사업 및 기능들 이관 및 통합
 - 피해자 보호 및 지원 예산은 증액되지 않았고 여성폭력 근절 로드맵 마련 예산도 책정되지 않음
- 2024년 여가부 전체 예산은 9.4% 증가(총 1조7153억 원)하였으나, 가족정책 및 저출생 지원정책 예산의 증가가 주요 요인(16.6% 증가, 총 1억1969억 원)
 - 인구대책·가족정책을 중심으로 하는 정책은 ‘전통적 가정 내의 여성’의 역할 지원에 매몰될 위험

3. 대안적 정책방향 및 예산증액 필요분야별 정책제언³⁾

(1) 대안적 정책방향

- ‘개인 간 갈등’ 혹은 ‘개별피해자 vs. 직접적 가해자’의 이분법적 대립구도가 아닌, ‘구조적 성차별’에서 기인한 문제로서 접근
 - 구조적 성차별의 개선을 위해서는 ‘규제적 접근(regulatory approach)’과 ‘사회정의적 접근(social justice approach)’에 기반한 정책을 동시에 진행해야 함
 - 규제적 접근: 성차별이나 젠더폭력 발생 예방 & 피해자 보호를 위해 금지와 규제에 초점
 - 사회정의적 접근: 성차별이나 젠더폭력의 근본적 원인의 해결을 위해 사회구조적 변화를 추구
 - 차별적 구조에 대한 이해, 일상의 문화개선, 시민감시와 참여 활용

3) 한국성폭력상담소와 한국여성의전화 공동주최로 열린 ‘젠더기반 여성폭력 총성정책 제안 토론회(2023.12.19.)’의 발제문 및 토론문 내용 활용.

(2) 예산증액이 요구되는 분야별 주요 정책 제언

○ 여성폭력 주요 분야별 특징

여섯 가지 주요 여성폭력 분야의 분류 및 특징			
• 성매매	산업, 시장	• 이주여성	여성+이주민
• 가정폭력, 스토킹, 데이트폭력	애정 관계(표방)		
• 성폭력(강간, 친족성폭력)	성적자기결정권	• 장애여성	여성+장애인
• 디지털폭력	사이버 공간		
특징: 일상에 만연한 구조적 불평등에 주목		특징: 교차성 이슈 부각	

- 사이버 공간과 가정 및 친밀한 관계 내의 여성폭력은 일상적인 성차별 및 폭력이 전이되거나 오랜 기간 묵과되어 온 폭력이 이제야 조명받기 시작한 것: 구조적 불평등을 전제
- 새롭게 가시화된 사회적 약자 집단은 교차성 이슈에 대한 섬세한 이해가 더욱 강조되어야

○ 여섯 가지 주요 분야별 정책 제언

만연한 불평등 → 규제적 & 사회정의적 접근 조화 필요	
성매매 분야	<ul style="list-style-type: none"> 「성매매처벌법」 전면개정: 유엔여성차별철폐위원회의 권고 존중 : 성매매는 젠더평등과 긴밀한 관련이 있으므로 성매매 여성을 비범죄화하고 성매매 알선과 구매를 금지하는 노르딕 모델 채택
가정폭력, 스토킹, 데이트 폭력 분야	<ul style="list-style-type: none"> 「가정폭력범죄의처벌등에관한특례법」 개정: ‘가정 보호’가 아닌 ‘피해자 인권’ 중심으로 「스토킹범죄의처벌등에관한법률」 개정: 직접적 피해자 이외에도 생활상 밀접한 관계에 있는 사람까지 피해자 범위 확대, 친밀한 관계 내에서 발생했을 때 가중처벌 및 친족고소 특례 신설
성폭력 분야	<ul style="list-style-type: none"> 강간죄의 구성요건을 ‘폭행 또는 협박’에서 ‘동의 여부’로 개정 「성폭력범죄의처벌등에관한특례법」 개정: 친족 성폭력 공소시효 폐지 등 엄벌주의가 아닌 처벌의 확실성 담보 방안 마련: 형법 제53조(정상참작감경)의 무분별한 적용 금지 방안 마련
디지털 성폭력 분야	<ul style="list-style-type: none"> 사이버 공간 내 성적 괴롭힘에 관한 입법공백 보완책 마련: 디지털 성범죄 대응체계 근거 및 기능 강화, 수사 법제화 및 전문성 강화 등 사이버 공간에서 발생하는 다양한 양상의 여성폭력에 대해 인터넷서비스 사업자의 책임을 강화할 수 있는 정책적 대책 마련
교차성 → 사회정의적 접근 강조 필요	
이주여성 분야	<ul style="list-style-type: none"> 다문화가족지원법 제2조 개정: 외국인 가족을 포괄하는 다문화가족 범위 확대 체류자격과 무관하게 국내 아동 양육 이주민 한부모 종합지원 체계 이주민 지원 공공기관의 이주여성 일자리 보장
장애여성 분야	<ul style="list-style-type: none"> 젠더기반 폭력피해 장애여성의 시설화 방지를 위한 지역사회 지원 및 자립지원 확충 장애아동·청소년 성인권교육 사업 폐지 철회 및 예산 증액 장애인정책 전반에 장애여성의 참여, 성인지통계와 성인지예산 수립, 성별영향평가 반영