

● 제333회 ●

서울특별시의회(정례회)

제7차 보건복지위원회

**서울특별시 여성폭력방지와 피해자보호 및
지원에 관한 조례 일부개정조례안**
(의안번호 3188)

검토보고서

2025. 12. 18.

**보건복지위원회
수석전문위원**

【 박성연 의원 발의 】

의안번호 3188

I. 개정안 개요

1. 제안자 및 제안경과

가. 제안자 : 박성연 의원(찬성 23명)

나. 제안일 : 2025. 10. 20.

다. 회부일 : 2025. 10. 23.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 여성폭력 피해자뿐만 아니라 이를 지원하는 기관 종사자까지 보복·스토킹 등 2차 피해 위험에 노출되고 있음.
- 이에 피해자와 종사자의 신변보호 대책을 마련하도록 규정하고, 법률상담 지원사업을 명시하여 보호체계를 강화하고자 함.

나. 주요내용

- 가정폭력피해자 지원에 법률상담 지원사업을 규정함(안 제14조의3 제7호).
- 제18조의 제목을 “2차 피해 방지”에서 “신변보호 및 2차 피해 방지”로 변경함(안 제18조).
- 피해자 및 피해자 보호·지원기관 종사자의 신변보호를 위한 안전대책을 마련하도록 규정함(안 제18조제1항).

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「여성폭력방지 기본법」
- 나. 예산조치 : 비용추계서 비대상 사유서 별첨
- 다. 입법예고 (2025.10.28.~11.1.) 결과 : 의견없음

II. 검토의견 (수석전문위원 임영미)

1 개정안의 개요

- 개정안은 가정폭력 피해자 지원사업에 ‘법률상담 지원’을 추가로 신설하고, 여성폭력 피해자 뿐만 아니라 이들을 지원하는 기관의 종사자까지 신변보호 및 안전대책 대상에 포함하도록 규정하기 위함임.

2 주요사항 검토

□ 개정안의 취지

- 개정안은 가정폭력 피해자 지원사업에 ‘법률상담 지원’을 명시하여 기 추진 중인 사업의 법적 근거를 명확히 하고(안 제14조의3 제7호 신설), 피해자뿐만 아니라 지원기관 종사자까지 신변보호 및 안전대책 마련 대상에 포함하도록 규정(안 제18조제1항 신설)하기 위함임.
- 단, 개정안의 제안이유에서는 여성폭력 피해자 뿐만 아니라 기관 종사자까지 스토킹 등의 ‘2차 피해’ 위험에 노출되고 있다고 하나¹⁾, 「여성폭력방지기본법」 제3조(정의)제3호에 따르면 ‘2차 피

1) 위(p.1.), 2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 여성폭력 피해자뿐만 아니라 이를 지원하는 기관 종사자까지 보복·스토킹 등 2차 피해 위험에 노출되고 있음.

해’는 피해자 본인(가족 포함)에게 적용되는 개념임.

- 따라서 본 개정안은 종사자의 ‘2차 피해’ 위험이 아닌 가해자 대
면 등으로 인한 업무 특성상 겪을 수 있는 보복 범죄 등의 위험
으로부터 안전을 확보하고, 이에 대한 시장의 안전대책을 제도화
하기 위함으로 이해하는 것이 타당해 보임.

〈「여성폭력방지기본법」 ‘2차 피해’ 정의규정〉

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “여성폭력 피해자”란 여성폭력 피해를 입은 사람과 그 배우자(사실상의 혼인관계를 포함한다), 직계친족 및 형제자매를 말한다.
3. “2차 피해”란 여성폭력 피해자(이하 “피해자”라 한다)가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 피해를 입는 것을 말한다.
 - 가. 수사 · 재판 · 보호 · 진료 · 언론보도 등 여성폭력 사건처리 및 회복의 전
과정에서 입는 정신적 · 신체적 · 경제적 피해
 - 나. 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언, 그 밖에 정신적 · 신체적 손상을 가져오는 행
위로 인한 피해(정보통신망을 이용한 행위로 인한 피해를 포함한다)
 - 다. 사용자(사업주 또는 사업경영담당자, 그 밖에 사업주를 위하여 근로자에
관한 사항에 대한 업무를 수행하는 자를 말한다)로부터 폭력 피해 신고 등
을 이유로 입은 다음 어느 하나에 해당하는 불이익조치
 - 1) 과면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치
 - 2) 징계, 정직, 감봉, 강등, 승진 제한, 그 밖에 부당한 인사조치
 - 3) 전보, 전근, 직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인
사조치
 - 4) 성과평가 또는 동료평가 등에서의 차별과 그에 따른 임금 또는 상여금 등
의 차별 지급
 - 5) 교육 또는 훈련 등 자기계발 기회의 취소, 예산 또는 인력 등 가용자원의
제한 또는 제거, 보안정보 또는 비밀정보 사용의 정지 또는 취급 자격의
취소, 그 밖에 근무조건 등에 부정적 영향을 미치는 차별 또는 조치
 - 6) 주의 대상자 명단 작성 또는 그 명단의 공개, 집단 따돌림, 폭행 또는 폭
언, 그 밖에 정신적 · 신체적 손상을 가져오는 행위
 - 7) 직무에 대한 부당한 감사 또는 조사나 그 결과의 공개

- | |
|--|
| 8) 인허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위 |
| 9) 물품계약 또는 용역계약의 해지, 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치 |

□ 가정폭력피해자에 대한 법률상담 지원사업 신설 (안 14조의3 제7호 신설)

- 안 제14조의3제7호에서는 가정폭력피해자의 보호 및 자립을 위한 지원사업에 '법률상담'을 신설하여 규정하고 있음.

<신·구조문 대비표>

현 행	개 정 안
제14조의3(가정폭력피해자 지원) 시 장은 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제2조제3호 에 따른 가정폭력피해자의 적정한 보호 및 자립을 위하여 다음 각 호 의 사업을 지원할 수 있다.	제14조의3(가정폭력피해자 지원) -- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. ~ 6. (생 략) <u><신 설></u> 7. (생 략)	1. ~ 6. (현행과 같음) <u>7. 법률상담 지원사업</u> 8. (현행 제7호와 같음)

- 여성긴급전화1366(서울센터)의 2025년 9월 상담통계 자료에 따르면 폭력피해상담 중 가정폭력이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 가정폭력의 경우 이혼, 양육권, (긴급)임시조치, 보호처분 등 민·형사적 법률 대응이 필수적으로, 스스로 방어·보호 능력이 부족한 가정폭력 피해자의 기본적 인권을 보호하기 위해 법률상담 지원은 매우 중요함.

- 따라서 가정폭력피해자에 대한 법률상담 지원에 관한 근거를 조례에 명확히 규정하려는 개정안의 입법취지는 타당한 것으로 보여짐.

<여성긴급전화1366 서울센터 2025년 9월 상담통계>

(단위:건)

계	폭력피해상담					
	가정폭력	성폭력	성매매	교제폭력	스토킹	디지털 성범죄
1,859	1,163	325	33	112	134	92

- 또한 상위법인 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(이하 “「가정폭력방지법」”) 제4조제1항에서 지방자치단체는 가정폭력피해자의 보호·지원을 위하여 법률구조 등을 제공해야 한다고 규정하고 있어 개정안의 법적 타당성도 인정됨.

<「가정폭력방지법」 제4조제1항>

제4조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 가정폭력의 예방·방지와 피해자의 보호·지원을 위하여 다음 각 호의 조치를 취하여야 한다.
1. 가정폭력 신고체계의 구축 및 운영
2. 가정폭력의 예방과 방지를 위한 조사·연구·교육 및 홍보
3. 피해자를 보호·지원하기 위한 시설의 설치·운영
4. 임대주택의 우선 입주권 부여, 직업훈련 등 자립·자활을 위한 지원서비스 제공
5. 법률구조 및 그 밖에 피해자에 대한 지원서비스 제공
6. 피해자의 보호와 지원을 원활히 하기 위한 관련 기관 간의 협력 체계 구축 및 운영
7. 가정폭력의 예방·방지와 피해자의 보호·지원을 위한 관계 법령의 정비와 각종 정책의 수립·시행 및 평가
8. 피해자와 제4조의6에 따른 긴급전화센터, 제5조에 따른 가정폭력 관련 상담소, 제7조에 따른 가정폭력피해자 보호시설의 상담원 등 종사자의 신변보호를 위한 안전대책 마련

- 9. 가정폭력 피해의 특성을 고려한 피해자 신변노출 방지 및 보호·지원체계 구축
- 10. 가정폭력을 목격하거나 피해를 당한 아동의 신체적·정신적 회복을 위하여 필요한 상담·치료프로그램 제공

- 현재 서울시는 「가정폭력방지법」에 따라 가정폭력피해자를 보호 및 지원하기 위해 상담소(11개소, 붙임1)와 보호시설(12개소, 비공개시설)을 운영하고 있으며, 각 시설에서는 피해자에 대한 수사·재판 과정 지원과 법률구조기관 등에 연계 업무를 수행하고 있음.
- 2024년 기준 서울시 소재 상담소에서 1,320건, 보호시설에서는 673건의 법률지원이 이루어졌음²⁾.

<「가정폭력방지법」의 피해자 지원시설 운영 및 업무 관련 법 조문>

제5조(상담소의 설치·운영) ① 국가나 지방자치단체는 가정폭력 관련 상담소(이하 “상담소”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

제6조(상담소의 업무) 상담소의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 가정폭력을 신고받거나 이에 관한 상담에 응하는 일
- 1의2. 가정폭력을 신고하거나 이에 관한 상담을 요청한 사람과 그 가족에 대한 상담
2. 가정폭력으로 정상적인 가정생활과 사회생활이 어렵거나 그 밖에 긴급히 보호를 필요로 하는 피해자등을 임시로 보호하거나 의료기관 또는 제7조제1항에 따른 가정폭력피해자 보호시설로 인도(引渡)하는 일
3. 행위자에 대한 고발 등 법률적 사항에 관하여 자문하기 위한 대한변호사협회 또는 지방변호사회 및 「법률구조법」에 따른 법률 구조법인(이하 “법률구조법인”이라 한다) 등에 대한 필요한 협조와 지원의 요청
4. 경찰관서 등으로부터 인도받은 피해자등의 임시 보호

2) 제2차 여성폭력방지정책 기본계획(2025~2029), 2025년도 지방자치단체 시행계획, p.10. (※ 구체적인 법률지원 세부내용은 집행부서에서 파악된 바 없다고 회신)

5. 가정폭력의 예방과 방지에 관한 교육 및 홍보
6. 그 밖에 가정폭력과 그 피해에 관한 조사·연구

제7조(보호시설의 설치) ① 국가나 지방자치단체는 가정폭력피해자 보호시설(이하 “보호시설”이라 한다)을 설치·운영할 수 있다.

제8조(보호시설의 업무) ① 보호시설은 피해자등에 대하여 다음 각 호의 업무를 행한다. (생략)

1. 숙식의 제공
2. 심리적 안정과 사회적응을 위한 상담 및 치료
3. 질병치료와 건강관리(입소 후 1개월 이내의 건강검진을 포함한다)를 위한 의료기관에의 인도 등 의료지원
- 4. 수사·재판과정에 필요한 지원 및 서비스 연계**
- 5. 법률구조기관 등에 필요한 협조와 지원의 요청**
6. 자립자활교육의 실시와 취업정보의 제공
7. 다른 법률에 따라 보호시설에 위탁된 사항
8. 그 밖에 피해자등의 보호를 위하여 필요한 일

- 개정안을 통해 기존에 수행되던 법률상담 지원을 조례에 구체적으로 명시함으로써 보다 안정적이고 체계적인 사업 수행이 가능할 것으로 기대됨.

□ 피해자 및 피해자 지원기관 종사자에 대한 안전대책 마련(안
제18조제1항 신설)

- 안 제18조에서는 조문제목을 ‘2차 피해 방지’에서 ‘신변보호 및 2차 피해 방지’로 변경하고, 제1항을 신설하여 여성폭력 피해자뿐만 아니라 피해자 지원기관 종사자의 신변보호를 위해 시장이 안전대책을 마련하도록 규정하였음.

<신·구조문 대비표>

현 행	개 정 안
제18조(2차 피해 방지) <신 설> (생 략)	제18조(신변보호 및 2차 피해 방지) ① 시장은 피해자와 피해자 보호 · 지원기관 종사자의 신변보호를 위 한 안전대책을 마련하여야 한다. ② (현행 제목 외의 부분과 같음)

- 한국여성인권진흥원의 2022년 조사에 따르면 종사자³⁾ 중 74.4% 가 직무에 따른 소진(번아웃)을 경험했으며⁴⁾, 주된 원인으로 이 용자 혹은 가해자의 직·간접 폭력으로 인한 불안과 각종 위험에 노출된 열악한 업무환경 등이 지적되었음⁵⁾.
- 또한 여성가족부 ‘2024년 여성폭력 실태조사’에서도 여성폭력 문제 해결을 위해 가장 필요한 정책으로 ‘가해자로부터의 안전과 보호’가 가장 높게 나타나⁶⁾, 피해자 및 관련인에 대한 신변보호 강화가 정책적으로 최우선 순위임을 보여줌.
- 최근 서울시 내 여성폭력 중 스토킹범죄(’20년 1,444건 → ’24년 7,857건)와 테이트폭력(’21년 10,266건 → ’23년 15,991건) 등 관계 기반 폭력이 급증함⁷⁾에 따라 서울시는 2023년 9월부터 고위험

3) 전국 여성폭력피해자 지원기관 종사자 930명을 대상, 서울특별시 소재 기관 종사자 149명 (16%)

4) 한국여성인권진흥원, 여성폭력 피해자 지원기관 종사자 소진현황 분석 및 개선방안 연구, 2022.10.31. p.49.

5) 한국여성인권진흥원, 여성폭력 피해자 지원기관 종사자 소진현황 분석 및 개선방안 연구, 2022.10.31. p.81.

6) 여성가족부, 2024년 여성폭력 실태조사, 2024.12. p.54.

7) 제2차 여성폭력방지정책 기본계획(2025~2029), 2025년도 지방자치단체 시행계획, p.3.

스토킹 피해자 등을 대상으로 민간경호 서비스를 지원하는 등 안전 조치를 시행하고 있음.

〈서울시 고위험 스토킹범죄 및 데이트폭력 피해자 민간경호 사업 개요〉

- **사업대상** : 서울시 경찰서(31개) 결정 및 서울경찰청 승인된 고위험 피해자
- **지원기간** : (원칙) 7일 이내, 1일 10시간 (단, 위험 정도 등을 고려, 서울시-서울경찰청 협의하에 최대 14일 조정 가능)
- **운영방식** : 민간경호 업체 용역계약
- **소요예산** : 2억 1,650만원 ('25년 기준)
- **기관별 역할**

서 울 시	사업 추진계획 수립 및 총괄, 민간경호업체 선정 관리 등
서울경찰청	민간경호 서비스 대상자 승인 및 서울시 통보 등
경 찰 서	위험성 판단 후 지원 대상자 결정, 경호 계획수립 등
민간경호업체	개별 경호계획 수립 및 경호 실시, 경호원 감독·관리 등

- 개정안은 이러한 현실을 반영하여 피해자 뿐만 아니라 위험에 노출된 지원기관 종사자까지 보호대상으로 확대하여 시장의 안전 대책 마련에 대한 의무를 규정하는 것으로, 입법취지는 타당한 것으로 보여짐.
- 개정안을 통해 피해자 뿐만 아니라 피해자 지원기관 종사자의 보호도 강화될 것으로 사료됨.

※ 집행기관 의견(여성가족실 양성평등담당관, 붙임1)

- 개정안과 관련해 집행부서에서는 가정폭력피해자 법률상담 지원 사업의 법적 근거를 명확히 하고 피해자 및 기관 종사자의 신변 보호를 위한 안전대책 마련 조항을 신설함으로써, 여성폭력 피해자 보호체계를 강화하고 종사자 안전 확보를 위한 서울시 차원의 대응을 제도화하는데 기여할 것으로 판단되며 ‘원안 동의’ 의견을 제출한 바 있음.

3 종합의견

- 개정안은 가정폭력 피해자에 대한 ‘법률상담 지원’을 명시하고, 여성폭력 피해자 및 피해자 지원기관 종사자의 신변보호를 위해 시장이 안전대책 마련하도록 규정하기 위함임.
- 가정폭력 피해자 법률상담 지원(안 제14조의3제7호)과 관련해 가정폭력 피해자는 이혼, 양육권, 임시조치 등 복잡한 법적 문제에 직면하는 경우가 많아 법률 지원의 필요성이 매우 높고, 현재 서울시 상담소와 보호시설에서 일부 수행 중인 법률 지원사업을 조례에 구체적으로 명시하여 안정적이고 체계적인 지원을 도모 한다는 점에서 타당하다고 판단됨.
- 피해자 및 종사자 신변보호 대책(안 제18조제1항)의 경우, 최근

스토킹, 교제폭력 등 관계기반 폭력과 가해자의 보복 범죄가 증가함에 따라 피해자뿐 아니라 지원기관 종사자까지 각종 위험에 노출되고 있음.

- 지원기관 종사자가 이러한 각종 위험에 노출된 열악한 환경에 처해 있는 점을 고려할 때 개정안을 통해 피해자와 종사자의 안전 대책을 마련하도록 규정하는 것은 이들의 기본적인 인권을 보호하고 보다 촘촘한 사회안정망을 구축하는데 기여할 것으로 기대됨.

전문위원 김소은	02-2180-8144
입법조사관 김종훈	02-2180-8148

붙임1	조례안 관련 집행부서 의견
-----	----------------

의안번호3188	서울특별시 여성폭력방지와 피해자보호 및 지원에 관한 조례 일부개정조례안
----------	---

발 의	제 안 자	안건 소관 상임위	규제철폐 안건
	박성연(1인발의)	보건복지위원회	해당없음
〈개정 필요성〉		<ul style="list-style-type: none"> ○ 가정폭력피해자 지원사업에 법률상담 지원을 명시하여 보호 체계 강화 필요 ○ 여성폭력 피해자 및 기관 종사자의 경우 보복·스토킹 등 추가 피해 위험에 노출되어 있어 피해자와 종사자에 대한 신변보호 관련 규정 마련 필요 	
〈주요 입법 요지〉		<ul style="list-style-type: none"> ○ 가정폭력피해자 지원 조항에 법률상담 지원사업 명시(안 제14조의3) ○ 제18조 제목을 '2차 피해 방지'에서 '신변보호 및 2차 피해 방지'로 변경(안 제18조) ○ 피해자 및 기관 종사자의 신변보호를 위한 안전대책 마련 조항 신설 (안 제18조제1항) 	
부 검 토 의 견	원안동의(○) / 수정요청 () / 보류요청()		
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 가정폭력피해자에 대한 '법률상담 지원사업'은 「가정폭력방지법」 및 「여성·아동권익 증진사업 운영지침」에 근거하여 기 추진 중인 사업으로 본 조례에 명시함으로써 법적 근거를 명확히 할 수 있음 	
쟁점사항 (의회동향, 문제점 등)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 피해자 및 기관 종사자의 신변보호를 위한 안전대책 마련 조항 신설은 여성폭력 피해자 보호체계를 강화하고, 종사자 안전 확보를 위한 지자체 차원의 대응을 제도화하는 것으로 본 조례 개정안에 동의함 		
담당부서	양성평등담당관	팀장	오부자(☎2133-5342)
		담당	박주현(☎2133-5348)

붙임2	서울시 내 가정폭력상담소
-----	---------------

연번	시설명	소재지	전화번호
1	양실가정상담센터	중구	02-2238-6551
2	서울성동가정상담센터	성동구	02-2297-2911
3	(사)남성의전화 부설 서울가정폭력상담센터	양천구	02-2653-1366
4	(통합)월계우리가족상담소	노원구	02-904-0179
5	은평종합사회복지관 부설 은평가정폭력상담소	은평구	02-326-1366
6	서대문가정폭력상담소	서대문구	02-364-0413
7	나우미가정폭력상담센터	양천구	02-2062-1366
8	서울강서양천여성의전화 부설 강서양천가정폭력상담소	강서구	02-2605-8455
9	동산가정폭력상담소	서초구	02-599-7646
10	까리따스가정폭력상담소	송파구	02-2202-7806
11	(통합)(사)여성의전화 부설 여성인권상담소	은평구	02-3156-5400

(출처 : 서울시 홈페이지*)

- 분야별정보, 복지, 양성평등·외국인·다문화, 성희롱·성폭력, 가정폭력피해자 지원