

---

# 여성폭력피해자지원단체의 국가복지정보시스템 사용 문제점과 대안 검토를 위한 토론회

---

- ◆ 일시 : 2009년 6월 29일 (월) 오후 2시-5시
- ◆ 장소 : 사회복지공동모금회 대강당

반성매매 인권행동 이룸, 장애여성공감 성폭력상담소, 한국성폭력상담소,  
한국성폭력상담소 부설 성폭력피해자보호시설 열림터, 한국여성민우회  
성폭력상담소, 한국여성의 전화 성폭력상담소, 한국여성장애인연합 부설  
서울여성장애인성폭력상담소, 성매매 문제 해결을 위한 전국연대,  
전국가정폭력피해자보호시설협의회

---

# 여성폭력피해자지원단체의 국가복지정보시스템 사용 문제점과 대안 검토를 위한 토론회

---

- ◆ 일시 : 2009년 6월 29일 (월) 오후 2시-5시
- ◆ 장소 : 사회복지공동모금회 대강당

반성매매 인권행동 이룸, 장애여성공감 성폭력상담소, 한국성폭력상담소,  
한국성폭력상담소 부설 성폭력피해자보호시설 열림터, 한국여성민우회  
성폭력상담소, 한국여성의 전화 성폭력상담소, 한국여성장애인연합 부설  
서울여성장애인성폭력상담소, 성매매 문제 해결을 위한 전국연대,  
전국가정폭력피해자보호시설협의회

## 토론회 진행 순서

□ 사회 : 이윤상 (한국성폭력상담소장)

### □ 대응 경과 보고

- 사회자

### □ 발제

#### 1. 여성폭력피해자지원단체의 국가복지정보시스템 사용 검토

- 이임혜경 (한국여성민우회 성폭력상담소장)

#### 2. 여성폭력피해자지원단체 독자적 전달체계 마련을 위한 제언

- 정춘숙 (한국여성의전화 상임대표)

### □ 토론

#### 1. 정보인권관점에서 본 국가복지정보시스템의 문제

- 장여경 (진보네트워크센터 활동가)

#### 2. 여성폭력피해자의 생명과 안전에 대한 최우선적 선택

: 미국사례의 선형적 교훈

- 정혜숙 (서울시립대학교 사회복지학과 교수)

#### 3. 여성폭력피해자지원체계에서의 인권보호방안

- 최성지 (여성부 인권보호과장)

## 글 쓰는 순서

- 새울행정시스템 TFT / 국가복지정보시스템 대응진행과정  
정리: 한국여성민우회 성폭력상담소 ▶ 11p
- 여성폭력피해자 지원단체의 국가복지정보시스템 사용 검토  
이임혜경 (한국여성민우회 성폭력상담소장) ▶ 17p
- 여성폭력피해생존자 지원시설과 사회복지전달체계의 문제점  
정춘숙 (한국여성의전화 상임대표) ▶ 37p
- 정보인권 관점에서 본 국가복지정보시스템의 문제  
장여경 (진보네트워크센터 활동가) ▶ 51p
- 여성폭력피해자의 생명과 안전에 대한 최우선적 선택  
: 미국사례의 선형적 교훈  
정혜숙 (서울시립대학교 사회복지학과 교수) ▶ 57p

# 새올행정시스템 TFT / 국가복지정보시스템 대응 진행과정

## <1차 회의>

- 일시 : 2008년 6월 10일 오후 3:30-6:00
- 참석 : 한국여성민우회 성폭력상담소, 한국성폭력상담소, 장애여성공감, 서울여성장애  
인연합 성폭력상담소, 서울여성의전화, 용인성폭력상담소, 1366
- 내용 : 1. 진행사항 공유, 2. 1366의 새올행정시스템 사용에 관한 의견 - 1366 변현  
주 발표, 3. 대응을 위한 구체적인 계획 방안 고민 - 가폭, 성매매, 쉼터에  
제안하여 새올행정시스템에 대한 논의의 장 마련

## <2차 회의>

- 일시 : 2008년 6월 27일(화) 오후 2시 ~ 4시 30분
- 참석 : 성폭력상담소/쉼터, 가정폭력상담소/쉼터, 성매매상담소/쉼터
- 내용 : 성폭력상담소/쉼터 새올행정시스템 대응 진행과정, 각 단위의 논의, 입장 내용  
공유, 이후 대응 과정 모색
- 이후 진행 : 각자 정리 파일, 사례 모아 공동 문건으로 정리, 검토 진행 중. 여성부  
장관, 과장, 실장 면담 요청, 행자부 담당자 면담 계획

## <여성부 의견서 발송>

- 일시: 7월 28일 / · 내용: 새올행정시스템 의견서 여성부에 보냄

## <진보넷 미팅>

- 일시: 8월 19일 / · 참석 : 장여경(진보넷), 권박미숙, 이임혜경(새올TFT 사무국)
- 내용 : 개인정보인권의 측면에서 문제제기할 수 있는 부분들에 대한 조언 들음

## <3차 회의>

- 일시: 8월 20일(수)

- 참석 : 성폭력상담소/쉼터, 가정폭력상담소/쉼터, 성매매상담소/쉼터
- 내용 : 여성부와의 간담회를 대비한 전략회의. 정보전산화와 집적이 개인정보인권 침해이며 현장 업무를 과중시킨다는 입장 재확인, 행정전산화 전면거부와 행정전산화 과정에 대한 정보공개, 추진의 법적 근거 등에 대한 공식 질의서 준비

#### <여성부간담회>

- 일시: 8월 22일(금)
- 참석 : 전국성폭력상담소/피해자보호시설협의회 공동대표, 가정폭력상담소협의회 공동대표, 가정폭력쉼터 대표, 성매매근절을 위한 한소리회, 서울TFT, 여성부, 보건복지부, 행정전산화 담당자
- 내용 : 단체 의견과 질의 전달. 인권 침해 소지가 있는 상담입력을 요구하는 서울행정시스템 사용안은 폐기, 회계업무만 관리하는 사회복지시스템 사용 안을 제안. 공식 서면 답변 받고 추후 의견 전달하기로

#### <4차 회의>

- 일시 : 2008년 9월 11일(목) 오전 10시 ~ 12시
- 참석 : 반성매매인권행동 이룸, 한국여성민우회 성폭력상담소, 한국여성의전화 성폭력상담소, 한국성폭력상담소 부설 열림터, 전국성폭력상담소/피해자보호시설협의회
- 내용 : 회계시스템 사용이 1.회계투명성과 2.업무효율성을 보장한다는 근거가 없다는 점, 또한 회계시스템에서 요구하는 정보가 단지 회계에만 한정된 것이 아니기 때문에 단체의 3.업무 자율성이 침해받을 우려가 있다는 점에서 회계시스템 사용을 거부하기로 의견을 모음. 그에 따라 의견서를 작성,의견 수합 중 성매매 단체는 전산화 진행 상황에 대해 권익증진과에 따로 확인해보기로 함.

#### <5차 회의>

- 일시 : 2008년 10월 27일(월) 오후 4시 ~ 6시
- 참석 : 전국성폭력상담소/피해자보호시설협의회, 한국여성민우회 성폭력상담소, 반성매매인권행동 이룸, 서울여성장애인연합 성폭력상담소, 전국가정폭력피해자보호시설협의회, 전국가정폭력상담소협의회, 한국성폭력상담소 부설 열림터,

한국성폭력상담소, 성매매전국연대

- 내용 : 여성부에서 제시한 국가복지시스템 중 회계시스템 사용안을 거부하기로 4차 회의에서 결정, 거부입장 밝히는 의견서를 제출하기로 했으나 의견서를 회람, 검토하는 과정에서 내부 입장차가 확인되어 재회의를 하게 됨. 재회의 결과 회계시스템 사용 반대/수용 입장의 근거들을 정리함.

### <협의회 2008 가을워크숍>

- 일시 : 2008년 11월 25일(월)
- 강의 : 정보보호와 인권 ‘정보인권, 프라이버시’ 윤현식(진보신당 정책위원)

### <6차 회의>

- 일시 : 2009년 1월 5일(월) 오후 4시~ / · 장소: 민우회
- 참석: 전국가정폭력상담소협의회, 장애여성공감 성폭력상담소, 성매매전국연대, 전국가정폭력피해자보호시설협의회, 한국여성민우회 성폭력상담소, 전국성폭력상담소/피해자보호시설협의회, 반성매매인권행동 이룸, 한국성폭력상담소, 한국성폭력상담소 부설 열림터
- 내용 :
  - 여성부 의견서 답변은 새울행정시스템은 안 쓰기로 하고, 국가복지정보시스템 회계 부분은 쓰라는 내용.
  - 각 단위별 이후 입장에 대한 논의함

### <새울TFT 이후 진행 방향 논의>

1. 새울TFT 원칙을 두가지 정리하자면,
  - 1) 국가 정보 집적, 전자정부화 흐름에 반대, 2) 수집한다고 하더라도 여성폭력피해 지원 영역은 개인정보 민감성 높기 때문에 더 엄격한 기준을 적용해야 한다.  
결과적으로 새울시스템은 여성부가 안 쓰기로 하고, 국가복지시스템도 정보인권 침해 소지가 있는 부분은 협의하자고까지 이야기가 나왔으니 원칙 2)는 관철된 상황이고 원칙 1)이 쟁점.
2. 개인정보 침해 차원에서 협상해야 하지만 각 개별 상담소는 지자체나 여성부 등 유관기관과 협력관계를 잘 해나가는 게 업무 상 필요하여 전자정부화에 전면 반대는 어렵고, 또한 회계부분에 대한 투명성을 요구하면서 시스템을 쓰라고 하는 부분

에 대해 반박하기가 힘들다는 의견 있음.

3. 하지만 이 시스템을 사용하는 것은 단지 회계 투명성의 문제가 아니다. 이미 감사, 시설점검 등을 받고 있고, 또한 국고보조금 사용에 있어서도 국가에서 정한 인건비나 운영비 등의 사용원칙과 단체 내부의 원칙이 충돌할 때 회계 투명성을 내세워 단체의 원칙을 국가가 무시할 가능성이 많아진다. 전자정부화 문제는 사이버실명제를 비롯한 언론감시 강화 등 전체적으로 국가가 조절, 통제하고자 하는 시스템의 문제.

4. 결론적으로 한 목소리를 내기는 힘든 상황.

이후 1) 시스템 사용 전면 거부팀과 2) 수정보완팀으로 나눠 각자의 입장과 전략 논의하는 것으로 함.

#### <국가복지정보시스템 대응 각 팀별 회의>

- 수정보완팀(2월 3일 1차 회의 진행) (담당 : 가폭협의회)

: '정부보조금에 한해 전산화, 내담자 개인정보 기입 불가, 인사기록카드에 과도한 개인정보 기입 불가, 이후 지속적인 모니터링으로 개인정보와 인권관련 침해여부 확인'을 전제로 국가복지정보시스템 회계부문 사용을 고려

- 국가복지정보시스템 전면거부팀(2월 3일 1차 회의 진행) (담당 : 한국여성민우회 성폭력상담소)

: 띠앗자리, 한국성폭력상담소 부설 열림터, 한국성폭력상담소, 서울여성장애인연합 성폭력상담소, 서울여성의전화 중부여성쉼터, 장애여성공감 성폭력상담소, 한국여성민우회 성폭력상담소, 반성매매인권행동 이룸 참석

: 매뉴얼 검토, 피해 사례 및 외국 사례 조사, 인권위 제소 가능 지점 고려 등 이후 진행 예정

#### <전국성폭력상담소피해자보호시설협의회 총회>

· 일시 : 2009년 2월 20일 (금)

· 강의 : 정보보호와 인권 '정보인권, 프라이버시' 윤현식(진보신당 정책위원)

#### <국가복지정보시스템 전면거부팀 2차 회의>

- 일시 : 2009년 3월 11일 (수) 오후 4:00--6:00
- 참석 : 한국여성민우회 성폭력상담소, 한국여성의전화 쉼터, 한국여성의전화 성폭력상담소, 한국성폭력상담소, 한국성폭력상담소 부설 열림터, 서울여성장애인연합 성폭력상담소, 성매매 전국연대, 반성매매인권행동 이룸, 은평 가정폭력피해자쉼터
- 내용 : 1) 인권위 제소 가능한 부분 검토했고, 사용하지 않으면 보조금 주지 않겠다는 협박 정도로는 제소 어려울 듯. 실제로 지급하지 않은 사례가 있을 때 노력할 만함 . 2) 국가복지정보시스템 매뉴얼 검토하였고, 보조금에 국한한 회계만 입력하는 것은 사실상 불가능함을 확인. 그것만으로도 개인 정도 과다 입력 요구되고, 각 단체에서 2중 입력해야하는 업무 과중 발생. 3) 노숙인 관련 정보망 등 통한 개인정보유출피해사례가 제법 있음. 참고자료 더 조사해보기로 함.

#### <국가복지정보시스템 전면거부팀 3차 회의>

- 일시 : 2009년 4월 3일 (금) 오전 10:00-12:00
- 참석 : 서울여성장애인연합 성폭력상담소, 한국성폭력상담소, 은평 가정폭력피해자쉼터, 한국여성민우회 성폭력상담소, 한국여성의전화 가정폭력상담소, 한국여성의전화 성폭력상담소
- 내용 : 1) 전성협 총회에서 그간 대응팀 활동 공유하고 의견 수렴함 2) 토론회 개최에 대한 초벌 논의 진행 3) 회계 투명성 담보 논리로써 시스템 사용이 강요되고 있으나 실질적으로 투명성 담보할 수 있는 획기적인 방안 될 수 없으며 사용을 강제하는 근거가 되지도 못함을 논의함

#### <국가복지정보시스템 전면거부팀 4차 회의>

- 일시 : 2009년 5월 6일 (수) 오전 10:00-12:00
- 참석 : 한국여성민우회 성폭력상담소, 전국가정폭력피해자보호시설협의회, 한국여성의전화 성폭력상담소, 한국성폭력상담소
- 내용 : 1) 사회복지사업법 설명회 내용 공유 2) 종로구 등 지자체로부터 시스템 사용에 대한 권고 공문 받은 것에 대한 논의 진행함 3) 가폭 쉼터에서 시스템을 통한 피해자 정보 유출 사례 공유함. 이후 관련 사례가 더 많을 것으로 추정되어 적극적으로 사례수집 하기로 함 4) 장애인 복지관 등 사회복지시설의 사용 실태와 피해 사례 수집 및 공유 5) 6월 토론회 구성 논의

### <국가복지정보시스템 전면거부팀 5차 회의>

·일시 : 2009년 5월 26일 (화) 오후 3:00-6:00

·참석 : 장애여성공감 성폭력상담소, 한국여성민우회 성폭력상담소, 한국성폭력상담소, 전국가정폭력피해자보호시설협의회, 한국여성의전화, 한국여성의전화 가정폭력피해자쉼터, 한국여성의전화 성폭력상담소

·내용 : 1) 은평구 등 시스템 사용 권고 공문 상황 공유 및 논의 2) 관련 기관 담당자 및 전문가 자문의견 공유. 시스템 사용하게 된 배경이 사회복지사업법에 근거한 것이니 만큼 이 부분에 대한 논의가 필요하겠다는 의견 공유함. 3) 전국의 지원단체들에서 발생한 관련 피해사례 수집 및 공유함. 네이스, e-보육, 새울 등 인터넷망을 통해서 피해자들의 정보가 유출되고 신변 위협 받은 사례 다수 존재함을 확인. 4) 6월 29일 토론회 확정 및 발제와 토론 내용 확정함

◆정리 : 한국여성민우회 성폭력상담소

# 여성폭력피해자 지원단체의 국가복지정보시스템 사용 검토<sup>1)</sup>

- 이임혜경(한국여성민우회 성폭력상담소 소장)

## I. 들어가며

국가복지정보시스템이란 웹을 기반으로 한 사회복지시설 통합 관리 시스템으로서 사회복지시설의 회계, 시설 이용자 및 종사자 관리 등의 정보를 입력하여 운영되고 있다는 프로그램이다.

전자 정부화의 일환으로 추진된 이 시스템은 보건복지부 소관으로 구축, 보급되었고 현재 한국사회복지협의회 국가복지정보센터가 운영을 맡고 있는 상태이다. 보건복지가족부 관계자에 의하면 보건복지가족부 관할 약 13,000여 곳의 사회복지기관이 의무적으로 사용하도록 지자체에 하달하였고, 만약 쓰지 않는 곳은 불이익을 주거나 지자체를 평가하겠다는 의지를 밝히고 있다.

여성부 소관인 성폭력, 가정폭력, 성매매 상담소 및 피해자 보호시설(이하 여성폭력피해자 지원단체)은 위 시스템의 사용과 무관하였으나 최근 여성폭력피해자 지원단체에서도 위 시스템의 회계 부분을 사용할 것을 요구받게 되었고, 지역에 있는 상담소 및 시설들은 위 시스템을 사용하지 않을 경우 보조금을 지급하지 않겠다는 지자체의 압력으로 인해 원치 않게 위 시스템을 사용해야하는 상황이 발생하고 있다.

이미 2008년 당시, 성폭력피해자 지원단체들은 ‘새울행정시스템’이라는 정부의 개인정보 집적 시스템 사용에 대한 문제를 강하게 제기하며 사용거부를 표명한 바 있다. 물론 상담내용입력, 내담자 개인 신상 정보 입력, 시설종사자(이하 여성폭력 상담활동

---

1) 이 발제문은 국가복지정보시스템 전면거부팀(반성매매인권행동 이룸, 장애여성공감 성폭력상담소, 한국성폭력상담소, 한국성폭력상담소 부설 성폭력피해자보호시설 열림터, 한국여성민우회 성폭력상담소, 한국여성의전화 성폭력상담소, 한국여성장애인연합 부설 서울여성장애인성폭력상담소, 성매매문제해결을위한전국연대, 전국가정폭력피해자보호시설협의회)의 논의 내용을 기반으로 작성했다.

가) 등의 방대하고 지나치게 포괄적인 개인정보를 입력해야 하는 새울행정시스템 내용과 지금 화두로 떠오른 국가복지행정시스템 내용과는 다소 차이가 있다. 그러나 새울행정시스템 사용과 관해 제기됐던 문제의 지점이 ‘회계’프로그램만을 쓰기를 강조하는 국가복지정보시스템의 문제와 크게 달라 보이지 않는다.

2008년 당시 새울행정시스템 사용을 반대했던 이유를 요약하면 다음과 같다.

1) 여성폭력피해자의 사생활 침해와 신변 안전 위협이다.

성폭력 피해를 상당한 것을 이유로 새울행정시스템에 개인의 신상정보를 세세하게 기록하고 통합전산망에 등록하는 것은 사생활 침해의 소지가 있다. 그리고 여성폭력피해자 뿐만 아니라 여성폭력 상담활동가의 가족사항, 주소 등의 세세한 개인정보도 등록하게 되어 있는 새울행정시스템의 내용이 유출될 경우 상담활동가 또한 가해자로 부터 신변 위협을 받을 수 있다는 문제점이 있다.

2) 정보인권을 침해하는 것이다.

정부는 목적과 필요성도 뚜렷하지 않은 상황에서 방대한 개인의 정보를 집적하고자 하고, 정보의 이용, 폐기에 이르는 전 과정에 대한 원칙과 방법을 명확히 규정하지도 않았다. 이는 오직 공무원의 업무편의를 높이는 행정의 효율성에만 치중하여 추진하는 행정편의적 발상이기에 새울행정시스템 자체가 태생적으로 갖고 있는 근본적 문제이다.

3) ‘행정’ 효율성만을 위한 시스템이다.

정부는 전산화로 효율성을 높여 국가경쟁력을 향상시키고 추진하겠다는 의도를 갖고 있을지는 모르나 현재의 새울행정시스템은 상담 현장 업무의 효율성을 낮추는 결과를 낳을 뿐이다. 설령 행정시스템으로 인해 업무 효율성이 높아진다고 하더라도 그 과정에서 인권침해 소지가 있다면 인권보장을 최우선 순위에 두고 정책을 수행해야만 한다.

4) 우려가 아닌 실제 인권침해의 문제가 발생하였다.

실제로 현재 일부 사용되고 있는 새울행정시스템은 시행된 지 얼마 되지도 않아 정보노출 사고를 발생시켰다. 이를 통해 전면적으로 새울행정시스템을 시행한다면 정보노출로 인한 정보인권 침해와 신변위협이 얼마나 많이 발생할지 충분히 예상할 수 있다.

또한 피해자의 정보가 중앙 집적 되어 있는 전산시스템 접근성을 원천적으로 배제할 수 없기 때문에 마음만 먹는다면 피해자의 정보를 알아내서 2차, 3차 반복해서 가해를 하는 상황도 발생할 위험이 있다.

이와 더불어 시스템 내 회계정보를 입력하고 집적하는 것이 회계 투명성을 위한 사용 근거가 될 수 없다는 점, 회계 업무 효율성은 전문 소프트웨어의 사용으로도 달성가능하다는 점, 폭력 피해 위기 지원이라는 단체의 업무 특성을 고려한 자율적 운영을 저해할 우려가 있다는 점을 들어 사용 반대 의견을 밝혔다.

이에 본 글에서는 최근 여성폭력피해자 지원단체가 업무 효율성과 회계 투명성 확보를 이유로 국가복지정보 시스템을 사용할 것을 계속해서 요구받고 있는 상황에서 과연 국가복지정보시스템 회계프로그램 사용이 어떤 의미인지를 고민하며, 이 프로그램 사용에 대한 문제점과 우려의 지점에 대해 검토해 보고자 한다.

## II. 국가복지정보시스템 사용, 무엇이 문제인가?

### 1. 국가복지정보시스템?

국가복지정보시스템의 문제점을 살펴보기에 앞서, 보건복지가족부가 밝히고 있는 국가복지정보시스템의 추진배경과 도입목적은 보면 다음과 같다.

#### 1) 추진배경



<그림 1> 출처 : <http://www.w4c.go.kr>

## 2) 도입목적

### 사회복지시설 업무의 표준화

- 아동시설, 노인시설, 장애인시설, 부랑인시설, 정신요양시설, 모부자 시설의 내부 관리 업무 분석 및 단일 표준화
- 시설의 증別に 관계없이 모든 생활시설 및 이용시설에서 공통으로 사용 가능

### 업무처리 간소화와 효율화

- 한 시설 내 수기문서 관리 및 복잡한 업무처리를 간소화함.
- 시스템 내 모든 업무가 연결성을 갖고 처리되며 업무의 중복을 방지함.
- 과거의 자료 조회의 간편성 제공, 필요한 통계자료 산출의 자동 수행함.

### 외부 제출자료 작성의 편의성

- 외부 제출자료 작성의 편의성 증진
- 기본적이고 다양한 감사자료 제공
- 사용자의 목적에 맞게 다양한 별지서식(세입세출명세·현금 및 예금명세서 등)제공

<그림 2> 출처 : <http://www.w4c.go.kr>

위 <그림 2>에서 나타난 목적 외에도 인터넷에 접속하여 시설코드, 아이디, 비밀번호를 입력하여 사용, 100% 인터넷 기반으로서 시설의 필요에 따라 사용자 아이디가 제한 없이 발급되며 아이디별 권한이 시설에서 원하는 대로 엄격히 제한될 수 있다고 밝히고 있다. 또한 출장지나 퇴근 후에도 시스템에 접근하여 사용하는 것이 가능하다는 것이 웹기반 시스템에 대한 설명이다.

추진배경과 목적을 보자면 국가복지정보시스템은 ‘IT강국’다운 면모를 보여주는 시스템이다. <그림 1>의 추진배경에 따르면 국가복지정보시스템이 ‘신속하고 질 높은 국민 지향적 복지시스템’을 지향하고 있는 것처럼 보이나 목적의 면면을 살펴보면 일단 그 눈길이 사회복지서비스를 이용하는 ‘국민’(내담자, 생활인 등)을 향해있지는 않은 듯하다. 즉, 업무와 행정편의를 위한 시스템일 뿐, 이를 위해 집적되는 개인의 정보에 대한 고려나 고민은 전혀 담겨 있지 않다.

## 2. 1년 5900여만원의 보조금, 이 시스템 안 쓰면 횡령?

앞에서도 말한 것처럼 여성폭력피해자 지원단체들은 현재 국가복지정보시스템의 회

계프로그램을 쓰라는 지자체의 끊임없는 요구를 받고 있다. 심지어 어느 지자체에서는 이 프로그램을 쓰지 않는 곳은 보조금을 주지 않겠다는 압력을 행사하기도 한다. 또한 이 회계프로그램을 쓰는 것은 정부 보조금 사용에 대한 회계 ‘투명성’을 담보하는 절대 절명의 과제임을 지속적으로 암시하고 있다.<sup>2)</sup>

재정이 열악한 단체의 입장에서 보면 익숙해지면 편리할 수 있는 회계 프로그램을 무료로 얻게 된다는 장점이 있고, 정부의 입장에서 보면 앓은 자리에서 보조금 내역 뿐만 아니라 시설상황, 입소자, 종사자 등에 필요한 사항을 일괄 취합할 수 있어 업무 효율성, 회계의 투명성을 담보한다는 긍정성이 있을 수 있다. 그러나 국가복지정보시스템 사용의 문제는 그리 단순하지 않다.

### 1) 배보다 배꼽이 크다

먼저, 각 상담소와 보호시설이 국가복지정보시스템 홈페이지에 로그인, 회계프로그램을 사용하며 업무 효율성을 담보하기 위해서는 회계와 관련한 모든 사항들이 상세히 기록되어야 한다. 즉, 이 프로그램은 정부의 보조금에 한해서만 입력을 하는 구조가 아니라는 것이다.

참고로 아래의 <그림 3>은 국가복지정보시스템의 주요기능이다.

항 목	주요 기능
회계 관리	- 전표의 입·출력, 검색, 보고서 출력 - 거래내역 관리(지출결의서, 수입보고서 등) - 예산 관리 및 예산실적/잔액 관리
세무 관리	- 과세 수입에 대한 부가세신고, 임·직원 급여의 원천세 신고 - 세무신고 / 퇴직정산 / 연말 정산 관리 - 기타 원천세 관리(사업소득, 기타소득 등) - 매출/매입 세금계산서 관리, 신고서류 관리 등
인사/급여 관리	- 임·직원의 급여작업 / 급여미체 관리 - 교육 / 자격증 / 상벌 / 경력 관리 - 인사발령 / 인사카드 관리 - 근태 관리, 일용직 관리, 퇴직적립금 관리, 추경예산 관리 등 - 비품·소모품 관리
후원금 관리	- 후원자 등록, 후원금 입력, 영수증 발행 등 - 후원자 및 결연자 정보 관리 - 후원금 입금 / 지급 관리 및 CMS / OCR 관리 등 - 후원단체 관리 / 결연자 통장관리
미력 관리	- 서비스종별 서비스 미력관리 기능 - 생활자(이용자)등록, 검색, 입·퇴소의 History 관리 등 - 기본사항, 건강상태, 추가사항, 가족사항, 보관품, 방배치 등의 상세정보 관리
시군구보고	- 사회복지시설 소관 시군구로의 보고문서 자동 생성 - 사회복지시설 보조금 교부금 신청 및 정산보고, 정기/수시 보고 - 예산서, 추경예산서 작성 및 세입세출 결산 보고 등
시스템 관리	- 사회복지시설 정보관리 - 사용자 ID 추가·삭제·수정 / ID의 메뉴별 접근 권한 설정

<그림 3> 출처 : <http://www.w4c.go.kr>

2) 이는 5월 29일, 토론회와 관련한 보건복지가족부 관계자와의 통화 중에도 그 관계자는 ‘이걸 왜 안 쓰겠다고 하는 것이냐? 회계투명성을 위해 반드시 쓰는 것이 필요하다.’ 라고 말한 바 있다.

여성부는 애초 시스템 사용신청 후 <그림 3>에 나타나 있는 기능들 중에서 ‘회계 관리’만을 쓰라고 요구하였다. 그러나 이는 그렇게 간단한 문제가 아니다.

여성폭력피해자 지원단체들의 예를 들자면, 이들 기관에 지원되는 정부 보조금은 1년에 약 5900여만원(3인 인건비, 이 중 10~20%는 운영비 사용 지침)이다. 그러나 여성폭력피해자 지원단체들의 1년 예산액은 이 보조금의 두 배가 넘는 곳에서부터 전체 재정 상 정보보조금의 비중이 아주 적은 부분에 그치는 경우까지 다양하다. 이렇듯 각 여성폭력피해자 지원단체들의 재정의 형태와 상황에 상관없이, 국가복지정보시스템 회계프로그램의 효율성을 높이며 제대로 활용되기 위해서는 보조금 이외 단체의 모든 재정 내역을 입력해야 한다.

다시 말하자면, 어느 비영리법인이 정부보조금 5900여만원을 받는 성폭력상담소를 두고 있을 경우, 그 법인이 이 회계프로그램을 사용하며 효율성을 도모하고자 한다면 로그인을 하여 보조금 외 10배가 넘을 수도 있는 모든 재정 내역, 상황을 입력하여야 한다는 뜻이다. 정말 제대로 사용하자면 정부보조금 내역 외에도 각 상담소, 보호시설의 모든 사업과 활동 내역, 활동비, 회비 등을 모두 입력해야 한다.

물론 5900여만원의 정부보조금에 한해 입력하는 방법이 있을 수 있다. 그러나 이럴 경우 국가복지정보시스템과 함께 수기 장부 또는 각자 쓰고 있는 프로그램 등으로 나눠 이용해야 하기 때문에 결국 국가복지정보시스템은 효율성 높이는 회계프로그램이라기 보다는 이중삼중 작업을 해야만 하는 골치덩이로 남는다.

문제점의 출발은 여기서부터다. 다양한 형태의 재정 상황을 지닌 단체들의 회계 정보를 왜 정부가 소관, 운영하는 시스템에 로그인을 하여 입력하고 정보가 수집되고 관리 받아야 하는지, 그 시스템을 왜 의무적으로, 일괄적으로 이용하도록 요구받는지 의문이다.

## 2) ‘투명성’의 잣대는 시스템의 사용여부가 아니다.

정부의 입장에서 각 상담소와 시설들의 회계프로그램 사용은 정부보조금을 일정한 양식에 맞게, 편리한 방법으로 보조금 내역을 볼 수 있게 한다. 그러나 화두로 들고 있는 ‘투명성’을 이 회계프로그램으로 담보할 수 있는 문제인가, 누구의 투명성을 걱정하는가에 대한 의문을 제시하고 싶다.

현재 각 상담소, 보호시설 등의 상담 현장에서는 1년 동안 2~3회의 시설점검이 이루어지고 있다. 시설점검의 내용에는 상담환경, 행정서류, 시설상태 뿐만 아니라 중요하게 회계와 관련된 모든 자료(통장, 금전출납부, 원장 등)의 점검을 한다. 법인의 경우에는 소관 부처의 감사도 정기적으로 이루어지고 있다.

물론 이런 시설점검이 각 기관의 투명성을 완벽하게 담보하고 있다는 주장을 하고 싶지는 않다. 이를 바꿔 얘기하자면 국가복지정보시스템을 사용하는 것만이 투명성을 담보한다는 주장도 문제가 있다는 뜻이다.

참고로 아래는 최근 언론에 보도된 공무원 횡령 사례의 일부분이다.

#### <공무원 횡령 사례>

##### - 허점 투성이' 복지보조금 구청 직원이 26억 '꿀꺽' [경향신문] 2009-02-18 총40면 1238자

· 담당자만 지급확인... 장애수당 과다신청 수법 · 벤츠·집 구입 호화생활... 양천구 3년간 몰라

3년여 동안 장애인 수당을 과다 신청하는 방법으로 서울시 복지보조금 26억여원을 횡령한 양천구청 8급 직원이 자체 감사에서 적발됐다. 허술한 보조금 관리로 혈세가 새고 있음을 보여준 것으로, 서울시와 양천구는 감사 전까지 횡령사실을 전혀 파악하지 못했던 것으로 확인됐다.

17일 서울시와 양천구에 따르면 양천구 8급 공무원인 안모씨(38)는 2005년 5월부터 지난해 8월까지 서울시 보조금 26억4400만원을 횡령한 사실이 지난 15일 양천구의 자체 감사결과 적발됐다. 안씨는 직위해제됐고, 형사고발 돼 경찰조사를 받고 있다. 또 안씨가 장애인 수당을 횡령한 3년여 동안 상급자였던 양천구 사회복지과장과 장애인복지팀장 8명도 직위해제 됐다...[중략]...안씨는 장애인에게 1인당 3만원에서 20만원까지 지급되는 장애인 수당이 장애 급수에 따라 달라진다는 점을 이용, 돈을 챙겼다. 낮은 장애 급수를 가진 장애인을 높은 급수로 올려 신청하는 수법으로 매달 평균 9000여만원씩을 빼돌린 것이다. 안씨는 이 돈을 3년여 동안 자신과 부인, 장모, 어머니 등의 계좌에 분산 입금했다. 안씨가 횡령한 돈 중 16억원은 은행에 예금된 상태로 남아 있는 것으로 확인됐다.

안씨가 이처럼 오랫동안 거액을 횡령할 수 있었던 것은 서울시가 각 자치구에 지원하는 복지보조금이 담당자만이 확인 가능한 인터넷뱅킹을 통해 복지보조금 대상자에게 지급되는 허점 때문이었다.

서울시 및 자치구의 허술한 관리시스템도 안씨의 횡령을 가능하게 했다. 안씨의 상급자인 사회복지과장과 장애인복지팀장 등은 안씨가 서울시에 요청할 복지보조금의 총액만을 확인하고 결재했을 뿐, 세부내역은 확인하지 않은 것으로 밝혀졌다...[중략]...저작권자 © 경향신문

- 복지예산 횡령 사실로...동구청 공무원 직위해제 [영남일보] 2009-05-23 06면 907자

사회복지예산 관련, 감사원의 특별감사를 받던 대구 동구청 소속 권씨(42)의 횡령혐의(영남일보 5월18·20·21일자 8면 보도)가 결국 사실로 밝혀졌다. 동구청은 권씨만 직위해제한 뒤 추이를 지켜보기로 했다.

동구청은 22일 친인척에 복지급여를 부당 지급한 의혹으로 조사받던 권씨의 혐의가 감사결과 사실로 드러났다고 밝혔다. 동구청에 따르면 감사원 특별감사 결과 사회복지 7급 공무원인 권씨가 누나 가족을 자신의 근무지역에 위장 전입시킨 뒤 기초생활수급자로 책정하고, 근무지를 옮길 때마다 함께 전입하는 방법으로 2003년부터 2006년까지 4천여만원을 자신의 계좌로 부당수령한 것으로 밝혀졌다.

동구청은 "권씨에 대해 감사기간 중 대기발령을 내렸으며, 25일자로 직위해제할 예정"이라고 말했다.

동구청은 지휘계통에 있는 직원 징계 여부에 대해서는 언급을 회피하고 있다. 동구청은 "22일까지 권씨의 횡령혐의를 밝히는 데 집중, 사실을 밝혔고 관련자에 대해서 아직 조사가 진행되지 않아 현재로서는 할 말이 없다"고 전했다.

- 복지보조금 횡령 또 적발 [부산일보] 2009-05-08 009면 총1면 1266자

퇴직한 구청 직원의 복지보조금 횡령 사실이 뒤늦게 밝혀져 경찰이 수사에 나섰다. 이에 따라 일선 지자체의 복지보조금 횡령에 대한 허술한 감사 실태가 다시 도마에 오르게 됐다. 구청, 뒤늦게 확인 고발...[중략]...

부산 A구청에 따르면 지난해 4월 퇴직한 7급 공무원 B(41)씨가 일선 동 주민자치센터에 근무하던 2007년 기초생활수급자 생계주거비로 지급해야 할 163만원을 본인의 자녀 명의 통장으로 입금 받았다.B씨는 퇴직할 때까지 이 돈을 반납하거나 수급자에게 전달하지 않았다. A구청은 지난달 감사원 제출용 6년치 자료를 준비하다 이 사실을 확인하고 최근 B씨를 업무상 횡령과 배임 혐의로 경찰에 고발 조치했다. 고발장에 따르면 B씨는 치매와 고혈압 등으로 장기 입원해 정상적인 의사소통이 불가능한 기초생활보장수급자 C(당시 86세·여·2007년 사망)씨에게 지급해야 할 54만여원의 월 보조금을 사망할 때까지 석 달 동안 지급하지 않았다.C씨 의무부양자인 아들 D(51)씨는 당시 알코올 중독으로 연락이 되지 않은 것으로 알려졌다. 구청은 B씨가 횡령한 보조금을 최근 모두 회수했다. 구청 관계자는 "수급자가 통장을 관리하기 힘든 의사무능력자일 경우 담당 공무원이 직접 수령해 현금으로 지급할 수 있도록 돼 있다"며 "B씨도 자녀 명의로 입금 받아 현금으로 전달하려다 반납시기를 놓치고 퇴직하게 된 것 같다"고 밝혔다.고발장을 접수한 경찰은 조만간 B씨를 불러 피고발인 조사를 할 예정이다. 김희돈 기자 happyi@

- "나는 이렇게 복지예산 횡령했다" [경남도민일보] 2009-04-28 2664자

...[중략]...보조금 지급업무를 담당하던 ㄱ씨는 산하 읍,면,동에서 청구된 보조금 총액이 복지급여시스템에서 계산된 금액보다 많은 것을 발견하고 그 차액을 친척명의 계좌로 빼돌렸다. 그러나 이 첫 범죄 행각은 아무에게도 발각되지 않고 아무런 문제도 일으키지 않은 채 자신의 돈이 됐다.

이후 ㄱ씨는 이처럼 차액이 발생하면 다른 수급자의 이름과 주민등록번호를 써넣어 자신 또는 친, 인척의 계좌번호와 금액을 이중으로 입력해 횡령하기 시작했다. 수급자들에게 지급될 보조금을 부풀려 청구하거나 차액을 다른 수급자 이름과 주민등록번호를 이용해 친인척 등의 계좌로 입금했다...[중략]...

또 ㄱ씨는 "전국 시군구에서 매달 수십억 원의 복지보조금을 담당 공무원 1명이 인터넷뱅킹을 통해 통장으로 이체해주고 있어서 부패의 유혹에 빠지기 쉽다"고 지적했다. 담당 공무원이 복지급여프로그램을 이용해 수급대상자를 가상으로 입력해도 수급대상자 수가 많아 일일이 파악하기 어렵고, 산하 읍, 면, 동의 담당 공무원이 복지급여 수급자 내역을 입력하고 있으나 시, 군, 구에서 급여지급 때 수급자 성명, 주민번호, 계좌번호 등을 수정할 수 있을 뿐 아니라 타인 명의의 계좌번호로도 입금할 수 있는 맹점이 있다고 설명했다.

- 환급세금 횡령혐의 화성시 공무원 체포 인천일보 2009년

경기지방경찰청은 과오납 세금을 환급해주지 않고 개인 용도로 빼돌린 혐의로 화성시 공무원 P모씨(여, 6급)를 횡령 혐의로 긴급체포해 조사중이라고 23일 밝혔다.

P씨는 지난 2002년부터 지난해 12월까지 화성시 동부출장소 세정과에서 지방세 징수 등의 업무를 담당하면서 200여 차례가 넘게 과오납 세금을 환급한 것처럼 전산을 조작한 뒤 자신과 친인척 명의 계좌로 12억여원을 빼돌린 혐의를 받고 있다. 조사결과 P씨는 주로 사망하거나 이민 등으로 연락이 되지 않아 민원제기 가능성이 없는 납세자를 골라 범행한 것으로 알려졌다. 경찰은 P씨가 동료 직원의 IDfneh 전산조작한 점으로 미뤄 다른 공무원이 연루됐는지를 확인 중이며, 행정안전부도 P씨의 범행을 확인, 지방세 환급 비리가 조직적으로 이뤄졌는지를 파악하기 위해 화성시와 다른 시군의 비슷한 사례에 대한 감사를 진행 중인 것으로 전해졌다.

/ 송용환기자 (저작권자© 인천일보)

위의 사례에서 드러나듯이 복지예산에 대한 공무원들의 횡령은 발생하고 있고 공무원 뿐 아니라 대형 사회복지시설에서 시설장이 거액의 정부예산을 횡령하고 유용하는 일이 일어나기도 한다. 그리고 전산의 조작을 하기도 하고 맹점을 활용하는 등 횡령의 방법은 일일이 열거할 수 없을 만큼 다양할 것이며 이를 막기 위한 방안을 고민하

게 된다. 때문에 정부는 국가복지정보시스템의 회계프로그램이 횡령을 줄이기 위한 방법으로 생각하고 있다.

그러나 잘 생각해보면 이 프로그램 역시 ‘부패의 유혹’앞에서는 별 뽕족한 수는 아니다. 전산의 조작을, 잘못된 회계 정보의 입력을 어떻게 다 감시하고 막을 수 있나? 횡령을 하고자 하는 마음먹은 공무원, 복지시설 등의 ‘허위의 대상’ 기재를 어떻게 잡아낼 수 있나? 국가복지정보시스템이 이를 막아낼 수 없다. 또한 국가복지정보시스템 회계프로그램을 사용한다는 사실로 그 공무원 또는 시설의 ‘투명성’ 문제로 귀결시키거나 같은 의미로 인식되어서는 안 된다. 이런 시스템, 프로그램의 개발은 단지 업무, 관리의 편의를 높이는 한 방법일 뿐이고 내부 결재, 시설점검, 감사 등과 같은 시스템 일 뿐이다.

내부 결재를 엄격히 한다거나 시설점검의 철저히 하는 것처럼 국가복지정보시스템의 검색 프로그램을 마련하고 시스템의 맹점을 발견, 보완할 방안을 찾는 노력을 할 수는 있으나, 투명성의 담보는 이런 프로그램상의 문제가 아니라 사회 도덕성의 잣대, 각자의 책임, 의무에 기반한 투명한 재정 운영을 교육하고 기대하는 것이다.

다시 말해, 국가복지정보시스템을 사용하지 않는다고 해서 횡령을 하거나 투명하지 않는 재정을 운영하고 있다는 것으로 해석되어서는 안 되며, 국가정보시스템을 쓰냐 안 쓰냐의 문제를 여성폭력피해자 지원 단체의 투명성에 결부시키지 말아야 한다.

### 3) 회계 프로그램 사용으로 끝나지 않는다.

애초 여성부에서는 투명성을 얘기하며 국가복지정보시스템 중 ‘회계 사용만’을 요구하였다. 그러나 최근, 각 지자체에서 발송된 공문에서는 생활인, 종사자 명단 입력을 의무화하며 요구하였다. 국가복지정보시스템의 회계 관리, 인사/급여 관리, 이력관리 등 그 입력 영역이 넓혀진 것이다(별첨자료). 뿐만 아니다. 의료비를 받기 위해서는 내담자 정보를 기입해야 하고 후원자 정보 역시 입력하라는 요구를 받았고 여성폭력 피해자 지원 단체들은 또다시 문제제기를 하며 입력 요구를 거부해야 했다.

이는 마치 내가 원하지 않는 그 누군가가 대통령으로 뽑힐 경우, 단지 ‘당선됐다’는 문제로 끝나는 것이 아니라 그에 의해 시행되고 집행되는 정책 하나하나에 대해 끊임 없이 대응하고 제기해야 하는 상황과 비슷한 형국이다. 다시 말해 국가복지정보시스템 ‘회계’ 만을 쓰겠다고 신청을 하는 순간 이것은 단지 회계 입력의 문제로 끝나지 않는다. 자율성 침해, 국가가 정보의 집적하는 것 자체의 문제는 차치하더라도 명단 입력처럼 이후에도 업무, 행정편의를 위한 정부의 다양한 요구가 있을 것이고, 이에 대한 하나하나의 대응을 해야 한다는 것이다.

회계프로그램 사용으로 끝나지 않을 것이라는 예측에 심증을 굳히게 한 사례를 소개하고자 한다. ‘심스’라고 불리는 범죄정보관리시스템의 사용 변화 과정들을 보여주고 있는 최근의 한 기사이다.

**- 심스의 진화 ‘인사고과에 활용하면서 뿌리내려’ [한겨레 21] 2009. 6. 29 제766호 18p**

심스는 2004년 본격적인 모습을 드러내기 이전부터 이미 꾸준히 진화의 길을 걸어왔다...[중략]...그러나 점차 정보의 집적 욕구가 작용하기 시작하면서 입력 항목이 늘어났다. 피의자와 피해자 이름, 범죄 종류 등이 조금씩 추가됐다. 급기야 2004년에 들어 조서와 수사보고서 등 각종 경찰 서식을 모두 입력하는 현재와 같은 형태의 심스가 모습을 드러냈다.

이 때 경찰 내부에서도 많은 논란이 일었다. 컴스텟이 본래의 목적을 잃고 잡다한 정보들을 전부 입력하는 방식으로 가서는 안된다는 반대론자들과 정보 축적이 가져올 수사의 효율성을 믿은 찬성론자들 간에 논쟁이 벌어지기도 했다. 당시 시스템 개발에 참여한 한 현직 경찰 간부는 “원래 조서는 검찰로의 사건 송치와 더불어 없어지는 것이라 굳이 남길 필요가 없다는 주장들이 제기됐다”고 회고했다.

심스가 경찰조직 안에 뿌리를 내리게 된 결정적 계기 가운데 하나는 인사고과에 활용하면서부터다. ‘아이패스’라고 불리는 수사관직무능력평가에 심스를 적용하기 시작한 것이다. 수사를 짧은 시간에 많이 하고 조서도 많이 받고 외근수사 활동을 많이 한 형사에게는 가산점을 주고 그렇지 않으면 감점을 하는 방식인데, 심스에 입력된 각종 자료를 검색하면 이런 활동평가가 쉬워졌던 것이다...[중략]

**<전종휘 기자 [경찰은 지난 여름 네가 한 일을 알고 있다] 인용>**

지자체의 국가복지정보시스템의 명단입력 요구에 대한 문제제기에 보건복지가족부의 입장은 분명했다. (애초에) 국가복지정보시스템을 쓰라고 지자체에 시달렸을 뿐이고, 지자체는 그것이 여성부의 소관 단체인지 보건복지가족부 소관 기관인지 상관없이 사회복지사업법을 따라야 하는 기관이라면 국가복지정보시스템을 쓰라고 요구할 것이다, 그리고 여성폭력 관련 기관의 요구로 회계만 쓰기로 한 내용도 알고 있으나 이중수급의 문제로 감사원의 지적이 있어 어쩔 수 없다, 만약 명단 입력이 안 되겠으면 안 되겠다고 따로 또 요구하라는 것이 주 요지이다.

즉, 감사원이든 국회이든 지적 후 요구되는 사항이 있으면 여성부나 보건복지가족부는 이에 대한 시정 조치를 취한다. 이에 대해 여성폭력피해자 지원단체들은 생활인 명단 입력의 문제이든, 종사자 입력의 문제이든, ‘서비스’ 차원이라 불리며 요구되고 의무로 규정된 사항마다 왜 이것이 문제인지를 설명하고 제기하고 대응해야 한다. 그

러나 그렇게 한다면 정부보조금을 받은 자격은 없다는 식의 지자체의 답변 앞에 각 상담소와 시설들의 설명은 부질없어 보일 뿐더러 번번이 이런 대응은 불가능하다. 무엇보다 상담과 지원을 주 활동으로 하고 있는 여성폭력피해자 지원단체에서 이런 일로 많은 논의와 고민의 시간을 보낸다? 뭔가 목적이 전도된 것처럼 보이지 않는다.

## 2. 추적되는 인권 - 개인 정보 집적으로 인해 안전을 위협받다.

생계비 지급 확인을 위한 생활인 개인 정보 입력과 여성폭력 상담활동가 개인 정보를 입력이 의무로 요구받는 상황, 여성폭력피해자 지원단체들은 무엇을 염려하는 것일까.

일단 성폭력, 가정폭력, 성매매 피해를 상담한 것을 이유로, 컴퓨터에서 생활한다는 것을 이유로 개인의 신상정보를 통합전망에 등록하고 집적하는 것은 정보인권의 측면에서 얘기될 수 있다. 또한 개인 정보의 유출로 신변 안전을 보장받아야 할 피해자가 도리어 가해자로부터 위협받는 상황에 빠지기도 하고, 상담활동가 역시 상담을 했다는 이유로, 지원을 했다는 이유로 가해자가 찾아오거나 협박 받는 사례도 있다.

즉, 국가복지정보시스템과 같은 정부 차원의 거대한 시스템은 단지 서비스, 편의를 제공하는 역할로서가 아니라 그 속에 포함된 개인 정보, 정보망으로 인해 또 다른 위협의 도구, 위험물의 모습을 띄기도 한다.

### <여성폭력 피해자 정보노출 피해 사례>

#### 사례 1

2008년 8월말 \*\*시 내 초등학교에서 00시 초등학교로 전학하는 과정에서 네이스에 의해 학생의 인적사항, 전학 간 학교명 및 배정반이 명시되어 있어 이를 통해 가정폭력 행위자가 알게 되었고, 전학 온 학교의 행정실, 담임, 교감, 교장선생님을 하루 걸러 찾아다니거나 전화를 걸어 "칼로 다 죽이겠다" 는 등 위협적인 발언을 하면서 학교관계자들을 괴롭혔다. 아이들은 2주 이상 학교에 다니지 못하고 불안에 떨었고, 아이들과 엄마는 본 컴퓨터에서 두 달 정도 있었기에 적응이 어느 정도 된 상황에서 계속 머무르고 싶었지만 어쩔 수 없이 다른 컴퓨터로 이동해 학교도 전학해야 하는 상황에 이르렀다.

#### 사례 2

입소자 가족은 기초생활 수급자로서 생계급여를 받고 있는 상태에서 엄마와 아이들

이 시설에 입소를 하고 난 뒤 몇 개월이 지나 아빠가 중학교 아이 학교 회비가 통장에 들어오지 않는 이유를 사회복지사에게 문의를 했다. 사회복지사는 아무런 생각 없이 아이가 \*\*시 \*\*학교에 현재 다니고 있으며 현재 모 시설에 시설수급자로 있기에 회비와 생계급여를 줄 수 없다고 하여 알게 되었다고 하였다.

이 사례처럼 공무원은 입소자의 주민번호만 있으면 학교, 시설입소자들을 파악 할 수 있고 또 공무원이 가정폭력에 대한 기본적인 지식이 부족하거나 남편의 입장에서 가족을 찾아 준다는 명분하에 충분히 피해자의 신변을 노출할 수 있을 것이다.

### **사례 3**

가해자가 어린이집에 찾아가 선생님들을 괴롭히자 어린이집 선생님이 \*\*지역으로 갔다고 하자 가해자는 \*\*시 공무원을 찾아가 아내가 부정한 사람이고 빛이 많아 아이를 키울 수 없기에 자신이 찾는다고 하소연을 하자 공무원은 가해자가 있는 곳에서 컴퓨터에서 보육시설을 확인 해 주었고 아이의 보육시설 보호자 란에 시설의 연락처를 발견하게 되었다.

피해자를 급히 타시설로 연계를 하고 난 뒤 시설장이 가해자를 면담하게 되면서 이 사실을 발견하고 시공무원을 질책하였으나 시공무원은 가해자의 안타까운 사정만 생각하고 가족이 만나서 해결을 보면 되지 하면서 오히려 만나게 하지 않은 시설장에 대해 의문을 제기하였다.

### **사례 4(새울행정시스템 사용으로 인한 여성폭력 피해자 정보노출 사례 - 2008년)**

지자체 담당자가 새울시스템을 이용하여 가정폭력 피해자의 의료급여증을 발급하면서 컴퓨터입소자의 주민등록번호를 의료보험 공단에 노출시켰다. 의료보험공단에서는 가해자인 가족에게 의료보험사용 내역을 통보했고, 가해자는 의료보험공단에서 전화를 해서 컴퓨터 이름을 알아낸 후 해당 지자체를 방문, 담당공무원을 만났고, 가해자에게 컴퓨터의 위치를 알려주었다. 또한 컴퓨터에 전화를 해서 가해자가 갈 것이라고 알려줬다. 컴퓨터 담당자는 컴퓨터 정보가 노출되어 단체 활동가와 입소자의 신변에 위협을 느껴 안전조치를 취하고 정복경찰 출동을 요청하는 사건이 발생했다.

### **사례 5(새울행정시스템 사용으로 인한 여성폭력 피해자 정보노출 사례 - 2008년)**

지자체 담당자가 컴퓨터 담당자에게 기초생활수급자인 입소자에 관해 문의하면서, 입소자에 대해서 무기력하고 말없는 성격이라고 말했다. 어떻게 아느냐고 물었더니 입소자 중 기초생활수급자의 상담자료(상담내용)는 해당 공무원이 볼 수 있다고 말했다.

## 사례 6

친족성폭력으로 인해 아이를 다른 지역으로 비밀전학 시켰다. 주소 이전 없이 전학을 한 것인데 다른 지역의 교육청에서 서류가 보내졌다고 알고 있었는데 갔더니 서류가 아직 안왔고, 만약 서류가 온다고 하더라도 가해자가 와서 횡패를 부리면 어떻게 하나며 그런 가정적 문제에 개입할 수 없고 받아줄 수 없다고 말했다. 교사의 입장에서 친권자가 정보를 보여 달라고 하면 막을 수 있는 권한도 없다는 말도 했다. 이에 대한 문제제기를 하고 결국 전학을 하기는 했으나 교육청 관계자의 말이 현실이 될까 봐 두려웠다. 이와는 비교되는 경험으로, 피해자 부모가 아르헨티나 영주권이 있는데 어머니가 아이를 데리고 아르헨티나를 갔을 당시 신경정신과에 갔다가 친족성폭력의 상황을 의사에게 말했더니 따로 요구한 것이 없음에도 불구하고 피해자가 보호받아야 한다며 병원 담당변호사와 의논 후 가해자의 입국을 막는 절차를 처리해주었다. 그리고 만약 가해자가 앞에 나타나거나 위협할 경우 접근 금지령 조치를 하겠다고 했다.

위 사례에서 나타난 것처럼 가해자가 친권자라는 이유로 e-보육, 네이스 등의 시스템을 이용하여 피해자, 자녀의 정보를 검색하여 찾을 수 있고 이 시스템의 관리자의 협박, 회유를 통해 정보를 요구하면 거부하기는 어렵다. 이런 과정에서 정보가 유출될 가능성이 크며 위와 같이 실제 사례에서도 드러나고 있다. 물론 정보를 갖고 있는 기관 관계자의 사전 교육이나 상황을 인지시킴으로서 예방할 수 있는 부분도 있으나 전자정부에 발맞춘 다양한 정보통합시스템의 가동 하에서 역부족일 가능성이 높다. 한 개인의 정보가 다양한 통로를 통해 집적되고 유통되며 관리 되고 있기 때문에 오는 피해의 현주소이자 정보 집적, 정보 통합의 위험을 예고하는 것일 수 있다.

더구나 가해의 위협으로부터 안전을 보호받아야 할 사람들이, 단지 사회복지‘서비스’를 이용한다는 이유 하나 만으로 노출되고 유출될 수 있는 가능성은 최대한 낮추어야 하고, 정보인권에 대한 감수성에 대한 고민이 우선되어야 한다.

이러한 안전의 문제와는 또 다르게 ‘사회적 낙인’의 측면도 생각해 볼 수 있다. 여성폭력피해 관련 상담소나 쉼터의 생활인뿐만 아니라 사회복지서비스 시설 전반 이용자의 개인정보 유출은 일반적 개인 신용정보 유출과 또 다른 의미를 갖게 된다. 예를 들어 노숙인 사회복지시설 이용자들 역시 과거 또는 현재의 이러한 복지서비스 이용 사실에 대한 편견에 찬 사회적 시선에서 자유롭지 못한 경우가 많고 실제 은행 대출 시 불이익, 취업 등에서 차별을 겪게 되기도 한다. 이러한 편견이나 왜곡된 시선의 문제와 사회적 변화는 차치하고, 당사자로서의 나는 일단 알리고 싶지 않고 알려지는

것을 원하지 않는다는 것은 공통적이라 생각된다. 그러나 각종 시설의 생활인이나 사회서비스 이용자의 개인 정보는 현재 집적되고 있고 이용자로 기록이 남으며 관계자 또는 공무원에 의해 드러나거나 이동되는 것이 사실이다.

정부가 추진하는 국가복지정보시스템은 복지서비스의 이용자, 내담자보다는 이들의 정보를 집적하거나 관리하고자 하는 사람들의 편의나 이익을 우선하는 방식이라는 생각을 떨쳐버릴 수가 없다.

### Ⅲ. 나가며

여성폭력피해자 지원단체들은 성폭력, 가정폭력, 성매매 등의 여성폭력을 사회구조적 문제로 제기하며 활동해 왔다. 또한 내담자, 생활인의 상담과 지원을 통한 임파워먼트를 비롯, 잘못된 성폭력 통념과 싸우며 반성폭력 운동을 실천하고자 했던 역사가 있다. 그리고 피해자들의 상담내용과 정보들은 그 역사의 기록이며 각 단체들의 중요한 활동내용이기도 하다.

개인의 정보는 물론이거니와 상담의 내용은 비공개를 원칙으로 하며 일정 기간이 되면 개인 기록이 남지 않도록 폐기하며, 정보인권의 관점에서 내담자, 생활자, 종사자 등의 개인에 대한 정보와 기록은 최소한의 공간에서 보관될 필요가 있다고 생각한다.

그러나 새올행정시스템의 정보 입력 내용의 문제와 마찬가지로 국가복지정보시스템의 사용 요구 과정을 거치면서 이러한 기본 원칙은 간과되고 있다. 개인의 정보가 다른 공간으로 한 단계 이동하여 야기될 수 있는 유출, 안전의 위협, 정보인권의 침해 등의 문제에 대한 많은 고민과 논의가 있어야 한다.

또한 우리가 모르는 사이에 이러한 정보들이 또 다른 한 단계 정보 이동이 있을 가능성을 배제할 수 없는 상황이라는 점을 짚고자 한다. 무엇보다 보건복지가족부 소관으로 구축, 보급된 시스템에 여성폭력피해자 지원단체들의 정보를 입력, 집적하며 정부에 의해 관리, 통제되는 것을 의무화하고 투명성을 운운하는 것은 각 단체들의 독립성, 자율성을 침해하는 것이다.

이런 여러 가지 문제점을 지닌 국가복지정보시스템 보다는 각 상담소와 보호시설에서 스스로 관리하며 독자적으로 쓸 수 있는 쓸 수 있는 프로그램 개발 및 배급에 예산을 마련하는 것이 더 필요하고 효율적이다.

마지막으로, 여성폭력피해자 지원단체가 국가복지정보시스템 사용을 요구받는 지금의 상황은 그리 단순한 문제가 아니다. 반여성폭력 운동의 성과로 제도화되는 과정과 더불어 상담소, 시설(쉼터) 등의 운영이 사회복지사업법의 영향을 받음으로서 오는 다양한 고민들, 즉 제도화 자체에 대한 고민, 복지서비스 체계의 한 영역으로 위치되는 것에 대한 긍정성 및 갈등, 운동단체의 성격변화 등 수많은 논의와 방향의 정리가 요구되고 있다.

그러나 이런 고민 가운데서도 분명한 점은 사회복지서비스 전달체계의 논의 과정 속에서 여성폭력피해자 지원을 위한 상담소, 시설의 특성이라 말할 수 있는 내담자의 신변안전의 문제, 내담자의 임파워먼트는 고려되어 한다는 점이다.<sup>3)</sup>

#### <참고자료>

- 새올행정시스템 반대 TFT 외, 2008. 7. 28, 새올행정시스템의 문제점에 관한 여성폭력 피해자 지원 단체 공동 의견서
- 보건복지가족부 국가복지정보시스템 홈페이지, <http://www.w4c.go.kr>
- 노숙인다시서기지원센터, 2003년 노숙인 지원사업 정책 세미나 자료집 [사회복지 서비스 기록과 정보인권 보호]
- 진보네트워킹센터 외, 2009. 6. 16, [사이버통제법과 정보인권적 대안 토론회 자료집]

---

<sup>3)</sup> 이 내용은 발제 2 [여성폭력피해생존자 지원시설과 사회복지전달체계의 문제점] 에서 자세히 다루어진다.

[별첨자료]

2009-MAY-05 18:06 From:

To: 7365766

P. 1/3

[Redacted] 구

수신자 수신자참조  
(경유)

제목 사회복지 법인 및 사회복지시설 국가복지정보시스템 사용 권고

1. 여성의 권익 증진을 위해 노력하는 귀 시설의 무궁한 발전을 기원합니다.
2. 보건복지가족부에서는 사회복지사업법 제 6조의 2(사회복지업무의 전자화)에 의거 사회복지법인 및 사회복지시설 업무의 전자화를 위해 국가복지정보시스템을 구축보급함으로써, 사회복지법인 및 사회복지시설 업무의 전자적 처리를 통하여 업무효율성을 제고하고 회계투명성을 확보하고자,
3. 이에 사회복지법인 및 사회복지시설이 국가복지정보시스템을 의무적으로 사용하도록 귀 시설에 권고하니 적극적인 협조를 바라며, 시스템의 이용 절차와 방법은 아래의 홈페이지를 참고하여 주시기 바랍니다.
  - 한국사회복지협의회 국가복지정보센터
    - 홈페이지: <http://www.w4c.go.kr/>
    - 전화번호: 02-3273-4133 팩스번호: 02-3272-4507
4. 각 시설에서는 국가복지정보시스템 입력 후 동 입력내용을 국가복지정보시스템을 이용하여 구청에 보고하시기 바랍니다. ※보고방법은 붙임윤 참고
5. 또한 생활인 명부, 생활자 중 수급자 여부, 생활시설의 종사자 명부 등을 한 입력 완료하여 주시기 바랍니다.
  - 다음 표의 입력대상 시설 및 내용을 위 기한 내에 반드시 우선 입력하되, 나머지 대상시설과 내용은 위 기한 이후 입력 가능

입력대상 시설	입력 내용
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 생활인만 수용하는 생활시설</li> <li>※ 단 생활인 전체가 유료외숙자인 시설은 제외</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 생활인 명부 전체</li> <li>- 종사자 명부 전체</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 생활인과 이용자가 공동이용하는 시설 (예: 노인요양시설 중 소규모 요양시설)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 생활인 명부만 입력(이용자는 제외)</li> <li>- 상근 종사자(육박의사, 시간제 근무자, 수시 근무자 등 비상근자는 제외함) 명부만 입력</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이용자만 이용하는 시설 (L/S 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상근 종사자(육박의사, 시간제 근무자, 수시 근무자 등 비상근자는 제외함) 명부만 입력</li> </ul>

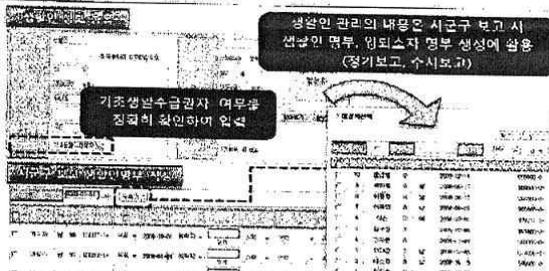
\* 생활인이란 시설에 거주하면서 일상생활을 영위하는 사람

붙임

### 사회복지법인 및 시설 온라인보고 및 승인요령

#### □ 사회복지시설의 온라인보고 요령 ⇒ 국가복지정보시스템에서 수행

- 사회복지시설에서는 국가복지정보시스템을 활용하여 생활인, 종사자 정보를 국가복지정보시스템에 입력한 후 지자체로 온라인 보고 실시
  - 생활인 입력 : 국가복지정보시스템의 "이력관리" 메뉴 중 생활인 관리 기능을 활용하여 생활인 정보 입력 및 퇴사자 정보 확인
  - 종사자 입력 : 국가복지정보시스템의 "관리→인사관리→인사카드 등록" 기능을 활용하여 종사자 정보 입력 및 퇴사자 정보 확인
  - 온라인 보고 : 생활인과 종사자 정보 입력 후 "시군구 보고→제출서 관리→제출서 작성"에서 온라인 보고 실시(정기보고 - 생활인 명부, 직원명부)

구분  생활인 입력 및 온라인 보고	국가복지정보시스템을 활용한 생활인, 종사자 등록 및 온라인 보고  
종사자 입력 및 온라인 보고	

# 여성폭력 피해생존자 지원시설과 사회복지전달체계의 문제점

- 정춘숙(한국여성의전화 상임대표)

## I. 서론(문제제기)

우리사회의 여성폭력 피해자에 대한 국가의 지원은 1994년 4월 1일 성폭력특별법이 시행된 이래 본격화되었고, 1997년 ‘가정폭력 방지 및 피해자 지원에 관한 법률’의 제정, 2004년 ‘성매매 방지법’의 시행으로 구체화 되었다.

관련 법의 제정과 함께 여성폭력 피해자에 대한 지원은 성폭력 상담소 206개소, 가정폭력 상담소 300개소(2008년 6월 현재, 여성부 홈페이지, 2009. 6. 6. 현재), 성폭력 피해자 일시 보호시설 18개소, 가정폭력 피해자 일시보호 시설 65개소(2008년 12월 현재, 여성부 홈페이지 2009.6.6. 현재), 성매매 피해자 상담소 29개소, 성매매 피해자 지원시설 42개소, 성매매 현장 지원 시설 5개소, 직업 재활 시설 6개소에서 이루어지고 있다(2009년 3월 현재 여성부 홈페이지, 2009.6.6.현재).

우리나라 여성폭력 피해자 지원의 특성은 여성폭력 피해자들에 대한 지원이 국가로부터 시작된 것이 아니라 민간의 자발적 노력, 특히 여성운동단체들의 노력으로 이루어지기 시작했고 운영되었다는 점이다.

그러나 이러한 민간의 움직임은 법률 제정이후 정부가 상담소와 보호시설 등 여성폭력 피해자들에 대한 재정 지원을 시작하면서 많은 변화를 겪고 있다. 특히 민간의 자율성은 정부의 재정지원을 일부 받으면서 과도한 감사를 받는 등 매우 심각히 침해당하고 있다.

여성폭력 피해자 지원 시설에 정부가 재정 지원을 하는 것은 폭력으로 인해 인권을 침해당한 국민(여성)에 대한 국가의 책임을 수행하는 것이라 하겠다. 그러나 이러한 정부의 예산지원에 대한 부정적·공정적 영향에 대한 논의가 있다.

부정적 영향으로 제기되는 것은 민간의 자율성 침해 민간 기관의 목적 및 활동 목

표 왜곡, 관료화 현상이고 긍정적 영향은 민간 기관은 물적 자원 확보를 통해서 안정적인 운영이 가능하게 되고 시민에게 보편적 서비스를 제공할 수 있다는 점이다<sup>4)</sup>.

폭력 피해 여성을 지원하는 가정폭력방지법과 성폭력특별법은 법적 체계상 17개의 하위 법률로 구성된 사회복지사업법에 속한다. 따라서 가정폭력 성폭력 관련시설은 소관 부처가 여성부에 해당하지만, 사회복지사업법을 법적 근거로 하는 사회복지시설에 속하므로 가정폭력 상담소와 성폭력 피해 상담소는 이용시설로 가정폭력피해자 보호시설과 성폭력피해자 보호시설은 생활시설로 분리되어 관리된다.

그런데 최근 정부가 여성폭력피해자 지원시설에 대한 재정 지원을 조건으로, 여성폭력 피해자 지원 시설들의 특수성에 대한 이해 없이, 획일적으로 사회복지사업법 등을 적용해 국가복지정보시스템 사용 등을 강요하는 것은, 여성폭력 근절과 폭력 피해자 지원이라는 여성폭력 피해자 지원시설의 설립 목적을 심각히 훼손하는 것이다.

구체적으로, 가정폭력 피해자 보호시설의 경우 담당 공무원의 인식부족으로 가정폭력 피해자들이 노출되어 보호시설을 떠나야 하는 경우가 속출하는 것은 물론이고, 현재 가정폭력피해자 보호시설 입소자를 대상으로 자산조사를 실시하여 자산이 부동산 4000만원, 동산 3500만원, 차를 소유하였거나 사업자 등록증이 있는 경우 생계비와 의료보호 등의 지원을 받을 수가 없게 하는 조치는 폭력피해 여성들의 상황을 전혀 모르 것이다.

폭력 피해 여성들은 통장에 돈이 있다 해도 급박한 상황에서 통장을 챙겨 나오지 못하는 경우가 허다하며, 쉼터에서 나간 이후 생계를 생각해 사업자등록증을 없애지 않은 경우 현재 판매가 전혀 없음에도 불구하고 지원받지 못하고 있다. 폭력 피해 여성의 명의로 집이나 전세 설정이 되어 있다 하더라도 만찬가지 이다. 이들에게 생계비나 의료 지원을 받지 못하게 하는 것은 결국 피해자를 보호시설(쉼터)에 입소조차 못하게 하는 것과 같다.

이러한 조치는 가정폭력 피해자 보호법상의 보호시설의 보호내용 및 국가의 책무에도 어긋나는 것이다.

이외에도 정부의 여성폭력 피해자 지원시설에 대한 과도한 개입과 자율성 침해는 다종다양하게 나타나고 있는데, 이는 민간단체의 자율성 침해의 문제뿐 아니라 국가가 인권을 침해당한 여성폭력 피해자에 대한 보호와 지원의 의무를 다하지 않는 근본적인 문제점을 가지고 있는 것이다. 따라서 본 글에서는 여성폭력 피해자 지원시설에 대한 적합한 지원 체계구축방안을 모색해 보고자 한다.

---

4) 이미정외(2008), 「여성폭력 관련 서비스 개선방안 : 가정폭력 성폭력 피해자 지원체계를 중심으로」, 한국여성정책연구원, p46.

## II. 본론

### 1. 여성폭력 피해자 지원시설의 특성

#### 1) 여성폭력 피해자의 심리사회적 특성

여성폭력 피해자인 가정폭력, 성폭력, 성매매 피해 여성들의 경우 심각한 폭력으로 인한 신체적, 심리적 고통과 후유증에 오랜 기간 시달리는 경우가 대부분이다.

#### (1) 가정폭력

가정폭력의 실태를 2007년 여성부의 조사 결과로 살펴보면 가정폭력의 경우 우리나라 가정의 2007년 조사시점 기준 최근 1년간 가정폭력발생률은 50.4%로 2가구 중 1가구에서 가정폭력이 발생하는 심각성을 보여주었다.

이 조사에서 612명의 피해자를 집중분석한 결과 피해자들은 지난 1년간 1회 이상 폭력 경험률이 67.6% 이상이었다. 가정폭력 지속기간의 평균은 134.57개월로서 약 11년 2개월 정도 지속되었다. 가정폭력이 장기간 지속되면서 보이게 되는 변화 양상은 폭력의 횟수가 점차 늘어감, 폭력의 정도가 심해져감, 여러 종류의 폭력으로 확대되어간다는 비율은 63.3%로 가장 많아 가정폭력은 장기화되면서 빈도, 질적인 면에서 점차 심화되는 양상을 보였다.

신체적 폭력에서 나타나는 신체적증상은 가벼운 상처, 멍이 드는 정도의 타박상이 66.3%로 다수이나 고막이 터지거나 이가 부러짐, 팔이나 다리가 부러짐, 유산 등 수술이 필요 등 극심한 형태의 폭력도 절반에 가까운 수준이었다.

심리적, 정서적 측면에서의 폭력의 피해는 중복응답 결과로 최고 73.2%(집을 벗어나고 싶은 생각)에서 최저 31.8%(피해자가 죽을 것 같은 생각)의 분포를 보였다.

사회생활 및 대인관계에서도 사람을 만나기 싫거나 기피하게 되었다는 경우가 응답자의 절반이상이며, 심하게는 혼자서는 아무데도 못가는 등의 행동장애가 발생하였다는 경우도 응답자의 13.9%에 해당되었다. 이렇게 가정폭력은 장기간 지속되며 피해자에게 심각한 신체적 상해와 심리적 문제를 나타내 피해자들은 심리적으로 심각히 위축되고 공포를 느낀다. 따라서 이들 피해 여성을 지원하는 시설은 피해자에 대한 안전보장을 최우선의 과제로 삼고 있다. 가정폭력 피해자 보호시설에 입소한 당사자들은 은행도 거의 가지 않는데, 모든 게 전산화되어있어 통장에 거래 은행이 찍히고, CCTV가 설치되어 있기 때문에 남편에게 잡힐 위험이 많다고 생각하기 때문이다.

## (2) 성폭력

2007년 여성부의 조사 결과 성폭력특별법이 시행('94.4.)되고 성폭력이 5대 폭력에 포함('06.5.)되었음에도 불구하고 성폭력범죄는 증가추세로, 사법기관에 공식 보고된 성폭력 발생건수는 지난 10년 사이 인구 10명당 15.1건에서 27.7건으로 83.4% 증가하였다.

성폭력범죄의 증가율은 전체범죄에 비해 높을 뿐만 아니라 전체 강력범죄에 비해서도 상당히 높은 수준이다.

전국의 성폭력 피해자 보호시설과 상담기관의 내담자 192명을 대상으로 조사 하였다. 강간 및 유사성교만 경험한 경우는 77건으로 전체 조사대상자의 40.1%에 해당해 가장 많은 경우였다. 피해자들의 피해 유형을 보면 신체적 피해를 입은 경우가 58.3%, 정신적 피해를 입었다는 경우가 87.0%, 사회생활에서 피해를 입었다는 경우가 78.1%로 나타났다.

신체적인 피해는 구체적으로 성기 부위의 상처가 54.5%로 가장 많았고, 성기 외 신체 부위에 상처가 25.0%, 임신 22.3%, 낙태 22.3%로 나타났다. 피해 후 병원 치료는 56.6%만이 받았고 43.3%가 병원치료를 받지 않았다.

응답자의 정신적 피해를 구체적으로 보면, 가해자에 대한 적개심이 63.5%, 우울증 46.7%, 불면증 45.5%, 불안증 40.1%, 성행위에 대한 혐오감 35.3%, 순결상실감 28.1%로 성폭력의 문제를 순결의 문제로 인식하는 비율이 63.4%, 자살 기도, 자해도 19.2%로 나타나 성폭력의 문제가 얼마나 심각한가를 보여주고 있다.

남자를 혐오하거나 믿지 않게 된 경우가 45.3%, 대인 기피증이 생긴 경우 43.3%, 친밀한 사람과의 관계가 중단 혹은 손상 31.3% 등 인간관계에 제약을 가져온 경우가 압도적으로 많았고, 혼자서는 아무데도 못가는 등 행동장애가 22.0%, 직장을 그만 둔 경우가 15.3%, 결혼할 기회가 차단되거나 제한된 경우가 5.3%로써 피해자의 행동반경을 축소시키고 있음을 알 수 있다. 이렇게 성폭력 피해는 심각한 심리적, 정서적, 행동적 후유증으로 이어질 수 있으며, 이로 인해 피해자들에게는 안전한 환경이 안정적으로 유지되어야 한다.

## (3) 성매매

성매매 피해 여성의 경우 매우 심각한 신체적 심리적 문제에 시달리게 된다. 성매매 문제가 사회적으로 대두 된 것은 2000년 군산에서 화재로 인해 감금상태에서 성매매를 강요받아왔던 성매매 여성들이 사망하는 사건이 발생하면서, 성매매여성들이 처한 인권문제가 심각하게 제기되었다.

2002년 형사정책연구원의 자료에 따르면 성매매 피해여성은 대략 22만명 정도로 추계되고 있다. 성매매 피해 여성들의 인권침해 현황은 성매매에 놓여있는 동안 소녀와 여성들의 96%가 신체적인 위협이나 무기를 사용한 위협, 신체적 성적 폭력의 피해를 경험하였다. 특히 이러한 폭력은 소녀나 장애인 여성, 감금 감시 상태의 여성들에게 더욱 심각하다. 90%의 응답자들이 신체적 위협을 당했고, 49%는 방망이나 병, 칼 등의 무기로 위협을 당했다. 76%가 얻어맞고, 차이고, 몽둥이로 맞는 신체적인 폭행을 당했다. 80%가 성매매업소에 유입된 후 강간을 당했고, 55%는 5회 이상의 강간을 당했다. 66%는 성구매자에게 강간을 당했고, 69%는 성구매자 외의 포주나 소개업자, 감시인, 폭력배 등에 의해 강간을 당했다. 또한 60%의 응답자들이 포주나 소개업자, 감시인, 폭력배, 성구매자로부터 포르노비디오나 책에 나와 있는 것을 하도록 강요당하였으며, 22%의 응답자들은 포르노비디오나 책을 제작하는 데 이용당하였다.

(김현선(2002), 64-69

쪽.(<http://kin.naver.com/detail/>)

성매매 피해 여성을 지원하는 단체들은 성매매 피해 여성들에게 신변보장과 비밀엄수는 성매매 피해 여성을 지원하는데 있어 가장 핵심적인 요소라고 지적한다.

「성매매 현장에서 업주나 알선업자·사채업자의 협박과 고소의 대상이 되고 있는 성매매 피해여성들이 정부에서 지원하는 사업에 참여하기 위해서 감수해야 하는 위험과 우리 사회에서 성매매여성에게 가해지는 사회적 낙인을 고려할 때, 참여자들의 신상정보를 보호하는 것은 ‘생존’의 문제와 같으며, 성매매 피해 여성들은 지원 사업에 참여하는 여성들의 대부분이 가명을 사용하길 원하며 같은 업소에서 일하고 있는 여성에게마저도 실명을 포함한 어떠한 사적정보의 노출도 기피하고 있다. 성매매 피해 여성들은 범죄수사의 대상이 되기도 하고 업주와 사채업자로부터 도주자가 되기도 해 성매매 피해 여성은 추적을 두려워해서 일부터 주민등록을 말소시키거나 혼인신고도 못하는 상황이다. 성매매 피해 지원 사건을 진행하다보면, 업주와 사채업자가 관공서를 통해서 알아낼 수 밖에 없는 여성들의 사적인 정보들을 알게 되는 경우를 자주 목격할 수가 있다」며 성매매 피해 여성들의 신상이 드러날지 모른다는 심각한 우려를 표명하고 있다.

## 2) 여성폭력 피해자 지원에 대한 법적 근거

여성운동에 근간을 두고 있는 여성폭력추방 운동이 국가의 정책적인 관심 사안으로 부상하고 사회 전반에 걸쳐 법제정의 필요성이 논의 될 수 있었던 까닭은, 수많은 피해자들의 용기 있는 증언과 지속적이고 끈질긴 여성운동단체들이 노력 있었기 때문이

다.

이러한 노력 끝에 한국 사회 가정폭력과 성폭력 성매매 문제를 더 이상 개인의 문제가 아닌 사회적인 문제로 인식하고 이에 대한 국가의 가장 기본적인 대응인 관련법을 제정하였다.

관련법의 제정은 국가가 가정폭력이나 성폭력 성매매 사건에 대하여 가해자(행위자)에 대한 처벌 및 피해자에 대한 보호·지원 등에 관한 책무를 가짐을 천명했다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다.

가정폭력방지법 제4조에는 국가와 지방자치 단체가 가정폭력의 예방 및 방지와 피해자의 보호·지원을 위하여 취해야 할 조치들이 규정되어있다. 동법 제4조의2에서는 정부는 가정폭력의 예방을 위한 정책수립의 기초 자료로 활용 될 실태조사를 3년마다 실시 할 것을 명시 하였으며, 동 법 제4조의3에서는 선언적인 국가의 가정폭력 예방 교육 의무 규정을 초·중등학교에서 실시하도록 규정하고 있다. 동법 제13조에서는 국가 또는 지방자치단체가 가정폭력상담소 및 보호시설의 설치 및 운영에 소요되는 경비의 일부를 보조 할 수 있음을 규정하였다. 또한 성폭력특별법 제3조에서는 국가 또는 지방자치단체가 성폭력 범죄 예방 및 피해자보호를 위한 법적·제도적 장치 마련과 재원조달의 의무가 있음을 밝혔다. 동법 제30조에서는 국가 또는 지방자치단체가 성폭력상담소 및 보호 시설의 설치·운영에 소요되는 경비를 보조 할 수 있음을 규정하고 있다.

성매매의 경우에도 제3조(국가 등의 책임)에서 ① 국가와 지방자치단체는 성매매를 방지하고, 성매매피해자 및 성을 파는 행위를 한 사람(이하 “성매매피해자등”이라 한다)의 보호와 자립을 지원하기 위하여 다음 각 호의 사항에 대한 법적·제도적 장치를 마련하고 필요한 행정적·재정적 조치를 하여야 한다. ㉠성매매, 성매매알선등행위 및 성매매 목적의 인신매매를 방지하기 위한 조사·연구·교육·홍보 ㉡ 성매매피해자등의 보호와 자립을 지원하기 위한 시설(외국인여성을 위한 시설을 포함한다)의 설치·운영

② 국가는 성매매 목적의 인신매매 방지를 위한 국제협력을 증진하기 위하여 노력하여야 한다.라고 국가의 책임을 규정하고 있다.

## 2. 사회복지 전달체계와 여성폭력 피해자 지원서비스

### 1) 사회복지 전달체계

사회복지 전달체계는 사회복지 서비스를 복지 대상자에게 전해주기 위한 모든 과정으로, 복지 대상자들이 필요로 하는 서비스를 효율적으로 전달하기 위해 취해지는

일체의 조직화된 민·관 협력방법이라고 볼 수 있다.

사회복지사업법 제 2조에서 공공 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담·재활·직업소개 및 제도·사회복지 시설 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것을 말한다.<sup>5)</sup>

사회복지정책이 추구하는 가치나 목표의 성취가 바로 이 전달체계에 따라 달라질 수 있기 때문에 김태성과 송근원은 사회복지 전달체계에 대한 분석이 중요하다고 밝히고 있다.

즉 아무리 정책의 내용이 바람직하다 하더라도 전달체계가 적절하지 못하면 그 정책이 추구하는 목표를 이루기가 어렵기 때문이다. 그 기준은 평등과 사회적 적절성의 성취(평등성), 제공되는 서비스의 조정과 체계화(통합성), 서비스의 지속성과 안정성과 연계(지속성), 수급자 간의 직접거래를 통한 효율성, 서비스 제공자들의 경쟁성, 공간적 시간적 측면에서 수급자가 서비스를 쉽게 이용할 접근성, 서비스 이용자들의 욕구에 맞는 대응성, 수급자의 선택의 자유, 서비스 이용자들의 남용과 오용을 막기, 등을 들고 있다. 이러한 사회복지전달체계를 판단하는 여러 기준 중에서 여성폭력피해자 지원시설에 적용될 수 있는 몇 가지 기준을 가지고 현재의 문제점과 앞으로의 개선방안을 모색해 보고자 한다.

여러 가지 기준 중 평등과 사회적 적절성은 가장 주요한 기준인데, 즉 어떤 전달체계가 평등의 가치를 구현하는데 커다란 장점을 가지고 있다면 다른 기준에서 다소 문제가 있더라도 바람직한 것으로 판단 될 수 있는 것이다.

## 2) 가정폭력방지 및 피해자 보호에 관한 법률과 국민기초생활 보장법

여성폭력 피해자들에게 사회복지서비스를 제공하는 법적 근거인 국민기초생활보장법과 사회복지사업법을 살펴보겠다.

국민기초생활보장법은 ‘생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적’으로 제정되었다. 그런데 이 국민기초생활보장법과 가정폭력 피해자 보호 등에 관한 법률이 충돌해 가정폭력 피해자들이 지원 받지 못하는 문제가 발생하고 있다.

### (1) 가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률

#### 제8조 (보호시설의 업무)

5) 이희숙(2007), 「한국 사회복지 전달체계 개선방안」, 강남대학교 대학원 박사학위 논문, p10.

① 보호시설은 피해자등에 대하여 다음 각 호의 업무를 행한다. 다만, 피해자가 동반한 가정 구성원에게는 제1호 외의 업무 일부를 하지 아니할 수 있고, 장기보호시설은 피해자등에 대하여 제1호부터 제5호까지에 규정된 업무(주거편의를 제공하는 업무는 제외한다)를 하지 아니할 수 있다.

② 장애인보호시설을 설치·운영하는 자가 제1항 각 호의 업무를 할 때에는 장애인의 특성을 고려하여 적절하게 지원할 수 있도록 하여야 한다.

③ 보호시설의 장은 제1항 각 호로 인한 비용의 전부 또는 일부를 가정폭력행위자로부터 구상(求償)할 수 있다. 이 경우 그 구상절차는 국세 또는 지방세 체납처분절차의 예에 따른다.

[전문개정 2007.10.17]

#### 나. 시행령 제4조 (보호비용의 보조)

법 제8조제3항의 규정에 의하여 보호시설의 장이 가정폭력행위자에 대하여 해당 보호비용에 대한 구상권을 행사한 결과 가정폭력행위자가 그 비용을 부담할 능력이 없어 비용을 받지 못한 때에는 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령」이 정하는 비율에 따라 국가 및 지방자치단체가 이를 부담한다. <개정 2006.10.23>

#### (2) 국민기초생활보장법

##### 제3조 (급여의 기본원칙)

① 이 법에 의한 급여는 수급자가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 그 소득·재산·근로능력등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충·발전시키는 것을 기본원칙으로 한다.

② 부양의무자의 부양과 다른 법령에 의한 보호는 이 법에 의한 급여에 우선하여 행하여지는 것으로 한다. 다만, 다른 법령에 의한 보호의 수준이 이 법에서 정하는 수준에 이르지 아니하는 경우에는 나머지 부분에 관하여 이 법에 의한 급여를 받을 권리를 잃지 아니한다.

사회복지 급여의 보충성의 원칙에 근거할 때 쉼터입소 여성은 자신의 자산과 소득을 먼저 생활 비용지급 과정에서 처분해야 한다. 그러나 ‘가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률’에서 제공하는 급여는 국민기초생활보장법에서 제공하는 급여보다 우선하여 제공해야 한다. 국민기초생활보장법 3조 ‘급여의 기본원칙’상 ‘가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률’에 근거한 급여를 우선적으로 제공해야 한다<sup>6)</sup>.

### 3) 사회복지사업법의 사회복지 업무의 전자화의 문제점

사회복지사업법은 ‘사회복지사업에 관한 기본적 사항을 규정하여 사회복지의 필요로 하는 사람의 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 사회복지의 전문성을 높이며, 사회복지사업의 공정·투명·적정을 기하고, 지역사회복지의 체계를 구축함으로써 사회복지의 증진에 이바지함을 목적으로’ 제정되었다. 그러나 이러한 사회복지사업법이 목적인 사회복지업무의 전자화로 인해 심각하게 왜곡되고 있다.

사회복지사업법 제6조의2(사회복지업무의 전자화) ① 국가 및 지방자치단체는 사회복지업무를 전자적으로 처리할 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다.

② 사회복지법인의 대표이사 및 사회복지시설의 장은 국가 및 지방자치단체가 실시하는 사회복지업무의 전자화 시책에 협력하여야 한다.

이와 같이 사회복지사업법에 의거해 많은 사회복지 시설에서는 이미 ‘국가정보복지시스템’을 쓰고 있으며 ‘국가복지정보시스템’ 사용에 대해, 정보인권의 문제를 제기하는 여성폭력피해자 지원시설에 대해 보건복지부의 담당자는 모든 사회복지시설에서 이미 쓰고 있는 프로그램을 왜 안 쓰겠다는 것이냐며 반문해 왔다.

그러나 정부에 의한 개인정보 집적의 문제는 정보인권의 측면에서 매우 심각한 상황을 발생시키고 있다.

**사례1)** 실제로 3년전 노숙인 쉼터를 이용했던 이용자가 사회에 복귀해 은행 대출을 받으러 갔다가 노숙인 쉼터를 이용했다는 이유로 대출을 거절당한 사례와 같이 시설 이용이 이용자의 평생을 따라다니는 낙인감의 문제가 심각한 현실이다.

**사례2)** 이와 같은 사례는 가정폭력보호시설에서도 발생하고 있는데, 가정폭력피해자 보호 시설(쉼터)에 학령기 전 동반아동이 입소하면 어린이집에 보내는데, 지자체 지원을 받기 위해서는 어쩔 수 없이 e보육시스템에 인적사항을 입력해야 하며, e-보육시스템에 아이의 주민등록 번호를 입력하면 어느 시,군,구 소재에 어린이집 재원 중이라고 나와서 가해자들에게 노출되고 있다.

**사례3)** 또 다른 사례로 입소자 가족은 기초생활 수급자로서 생계급여를 받고 있는 상태에서 엄마와 아이들이 시설에 입소를 하고 난 뒤 몇 개월이 지나 가해자인 아빠가 중학교 아이 학교 회비가 통장에 들어오지 않는 이유를 사회복지사에게 문의를 했

6) 정재훈(2009.4.6), 사회복지사업법의 역할과 가정폭력 피해 여성 대책, 한국여성의전화 내부 워크숍 자료.

다. 사회복지사는 아무런 생각 없이 아이가 \*\*시 \*\*학교에 현재 다니고 있으며 현재 모 시설에 시설수급자로 있기에 회비와 생계급여를 줄 수 없다고 하여 피해자들의 위치가 드러나게 되었다.

이처럼 공무원은 입소자의 주민번호만 있으면 학교, 시설입소자들을 파악 할 수 있고 또 공무원이 가정폭력에 대한 기본적인 지식이 부족하거나 남편의 입장에서 가족을 찾아 준다는 명분하에 충분히 피해자의 신변을 노출할 수 있다.

**사례4)** 여성부가 '09년 집결지 성매매 여성 자활 지원 사업 추진계획(시행: 가정복지과-16030, 시행일자: 2008.12.31)의 '09년 변경된 지침의 통보내용에서 「주민등록번호를 포함한 생계지원금 지급자 명단제출 요구」에 대해 성매매 피해 여성 지원단체들은 이러한 요구가 '성매매 피해자 보호'라는 성매매 관련 정부지원 시책의 기본적인 원칙에 위배되며, 이러한 방안이 여전히 범죄와 인신매매의 대상이 되고 있는 성매매 여성의 인권을 또 다시 침해할 우려가 있기에 여성부의 요구를 받아들일 수 없다는 입장을 표명 했다. 현장단체들이 여러 차례 문제제기를 했음에도 불구하고 여성부에서는 지침을 고수함으로 인하여 이에 동의하지 않는 현장단체들은 결국 사업을 포기 할 수밖에 없게 되었다. 무리한 사업지침변경과 현장의 상황을 전혀 고려하지 않은 일방적인 사업추진은 사업의 축소로 이어지고 그 피해는 결국 피해여성들에게 돌아 갈 수밖에 없음을 보여주는 한 사례이다.

이희숙은(2007) '한국사회복지 전달체계 개선방안'에서 일본과 영국, 미국의 복지 관련 사무소에서는 모든 업무를 전산화하지 않아도 서비스연계 관련 업무를 신속히 처리하고 관리하며, 컴퓨터는 틈별로 1대정도만 구비 되어 있고, 사례관리와 서비스연계도 수기로 관리하지만 지역에 있는 민간 기관과 협력하여 자원을 연결해 주고 기록을 철저하게 하여 이중지원 되는 일은 없다고 하였다. 반면 한국은 모든 직원들이 개인용 컴퓨터로 일을 하고 전자정부시스템이 잘 갖추어져 시간도 절약되고 노력도 절감된다. 그러나 한국의 문제는 서비스연계나 사례관리는 하지 않고 있는 체계라는데 있다며 지침서에만 양식이 나와 있을 뿐 공식적으로 지시하고 있지 않다<sup>7)</sup>. 고 지적하고 있다.

### III. 결론

7) 이희숙, 「한국 사회복지 전달체계 개선방안」, 강남대학교 대학원 박사학위 논문, p61.

2008년 여성부가 번역한 UN ‘여성폭력종식-담론에서 행동으로’에서는 여성폭력의 본질적 원인은 남성과 여성간의 오랜 불평등한 권력관계와 공공부문과 민간부문 모두에서 만연된 여성에 대한 차별에서 비롯되며, 가부장적 권력격차, 차별적인 문화 규범과 경제적 불평등은 여성인권을 침해하고 폭력을 유발시키며, 여성폭력은 여성의 힘과 성에 대한 남성이 지배를 지속시키는 주요한 방법 중 하나라고 정의하고 있다.

이 자료는 폭력 피해 여성에게 제공하는 서비스의 주요 원칙을 다음과 같이 설명하고 있다.

- 피해자/생존자의 안녕, 신체적 안전, 경제적 안전 도모 및 그들의 인생을 재설계하기 위해서 폭력의 여러 결과를 극복하게 해주기
- 서비스 제공자가 숙련되고, 성인지적이며 지속적인 훈련을 받고 분명한 지침서, 의정서 및 윤리 규범에 따라 그들의 업무를 수행하고, 가능한 곳에 여성인력 파견
- 피해자/생존자의 비밀과 프라이버시 유지
- 폭력 피해자/생존자를 위해 다른 서비스와 협력 및 조정
- 제공된 서비스 감독 및 평가
- 남성의 폭력을 용서 혹은 정당화하거나 피해자를 비난하는 의식 근절
- 여성이 자활할 수 있도록 역량 강화

위에서 언급한 여성폭력 피해자의 신체적 심리적 사회적 피해와 이에 따른 심리사회적 특성, 유엔의 폭력 피해 여성에 대한 서비스의 주요 원칙에 입각해 볼 때, 여성폭력피해자들을 지원하는 시설은 일반 사회복지시설과는 다른 특수성을 갖는다.

1) 여성폭력 피해자 지원에 있어서 피해자의 신변안전의 문제는 그 어떤 무엇보다 우선적인 요소이다. 따라서 여성폭력피해자들의 신변안전을 보장하면서도 사회복지서비스의 중복지원 등의 문제를 해결 할 수 있도록 여성복지 사업에 근거를 둔 여성복지시설로서 법적 근거와 예산상의 조치를 마련하는 것이 필요하다. 이는 사회복지 전달체계 분석의 첫 번째 요소인 평등의 가치와도 부합하는 것으로, 평등이 같은 것은 같게 다른 것은 다르게 대우하는 것이라고 할 때, 여성폭력피해자 지원시설을 여성폭력 피해자들의 심리 사회적 상황이 다른 사회복지시설 이용자들과는 매우 다르기 때문에 다르게 대우하는 것이 바람직하다.

2) 여성폭력피해자들이 지원 시설을 이용할 때 사회적 낙인감의 문제는 심각히 다루어야 한다. 이는 다른 사회복지 서비스를 이용하는 이용자의 경우도 마찬가지이나 가정폭력, 성폭력, 성매매 등 여성에 대한 폭력은 여전히 우리사회가 여성에게 피해의 책임을 묻는, 피해자 유발론 팽배한 현실에서 이들의 신상이 드러날 가능성이 매우 큰 ‘국가복지시스템’을 강압적으로 사용케 하는 것은 매우 심각한 문제이다.

성매매 피해 여성 지원 단체는 성매매여성의 개인정보는 성매매여성에 대한 우리나라의 사회적 인식, 낙인 등의 문제를 고려할 때 심각한 명예훼손을 입을 우려가 더 크고, 국가가 그 명단을 관리한다는 것은 있을 수 없는 일이라고 반발하고 있다. 여성부의 2003년 조사 ‘탈 성매매를 위한 사회복지 지원 프로그램 연구’에서도 성매매피해 여성들을 위한 상담기능의 강화를 위해 상담인력의 전문화, 신변보장, 상담인력 충원 등이 접근성 높은 상담을 하기 위한 방법 등이 제기되었다.

3) 여성폭력 피해자들에 대한 지원은 지속적으로 이루어져야 한다. 이는 사회복지 전달체계 분석의 지속성의 문제로 폭력 피해 여성들이 일시 보호에서 중장기보호로 연계되거나 주거지원 프로그램 등을 지원받아 보다 안정적으로 폭력 피해를 치유하고 인권을 회복하는데 있어 주요한 요소라 하겠다.

4) 전달체계를 분석하는 기준 중 재화나 서비스 접근의 용이성은 서비스가 이용자에게 공간적으로 근접해 있어야 하고, 시간적으로 자격심사, 급여제공 기간의 기간이 짧아야 한다는 것이다. 이 기준 중 자격심사를 짧게 하는 것은 여성폭력 피해자의 경우도 해당되나 공간적으로 근접해 있어야 하는 것은 여성폭력 피해자들의 특성과는 다른 기준이다.

다른 사회복지서비스 이용자와 달리 여성폭력피해자들은 폭력 재발의 두려움과 공포, 폭력 피해 사실에 대한 수치심 등으로 인해, 자신이 살던 지역사회가 아닌 가능한 한 먼 지역로 가서 은신하고자 하는 경향이 있다. 따라서 여성폭력피해자 지원 시설은 지역에 구애받지 않고 모든 폭력 피해 여성들을 포괄할 수 있어야 한다.

김인숙(1997)등은 가정폭력 피해자 보호시설(쉼터)는 모든 학대당하는 여성과 자녀에게 개방되어야 하고 쉼터 이용과 접근을 막는 어떠한 장애도 제거되어야 하며, 전 국민이 이용할 수 있어 쉼터에 오는 여성이 아무런 도움도 받지 못해 구타 남편에게 돌아가는 것을 막아야 한다고 주장한다. 또한 쉼터는 정부로부터 재정적, 행정적 지원을 보장받으면서 운영방식이나 프로그램을 자율적으로 개발 하며 수행할 수 있도록 제도적 뒷받침이 요구된다고 하였다.

5) 여성폭력피해자들은 사회복지서비스의 보충적 측면도 있으나 오히려 인권침해를 당한 피해자이며 생존자라는 적극적인 측면이 더욱 강조되어야 하기 때문에 서비스 제공자들 역시 ‘인권’의 측면과 성차별과 여성에 대한 폭력에 대한 인권감수성이 강화되어야 하고 피해자를 지원 할 때도 이러한 측면이 강조되어야 한다.

따라서 여성폭력피해자 지원에 대한 사회복지사업법에서 예외를 인정하거나 여성폭력피해자 지원에 대한 전달체계를 독립적으로 구축해야 한다.

6) 전달체계를 판단하는 마지막 기준인 얼마나 수급자들의 서비스에 대한 남용과 오용을 막을 수 있는가의 부분에 대해 보건복지부나 여성부는 ‘국가복지시스템’을 쓰면 회계의 투명성이 상당부분 보장 될 것이고 하고 있으나 최근 발생한 공무원들의 사회복지서비스 예산 횡령사건을 보면 과연 그럴까 하는 의구심이 든다.

공무원 횡령사건의 관계자는 담당 공무원이 복지급여프로그램을 이용해 수급대상자를 가상으로 입력해도 수급대상자 수가 많아 일일이 파악하기 어렵고, 산하 읍·면·동의 담당 공무원이 복지급여 수급자 내역을 입력하고 있으나 시·군·구에서 급여지급 때 수급자 성명·주민번호·계좌번호 등을 수정할 수 있을 뿐 아니라 타인 명의의 계좌번호로도 입금할 수 있는 맹점이 있다고 설명했다. 또 이 관계자는 "복지예산 감사 때, 복지급여 전산시스템에서 실제 입금 내역을 전수조사하거나 부정하게 입력한 자료를 찾아낼 수 있는 검색 프로그램이 마련되지 않는 한, 이 같은 횡령 사실은 밝혀내기가 어렵다"고 설명했다<sup>8)</sup>.

여성폭력피해자 지원 시설의 경우 서비스를 받기 위해서는 당사자가 폭력을 경험하거나 위협에 처해야 하는 비용이 발생하기 때문에 일반 사회복지서비스 이용자와는 다르다.

결론적으로 현재 여성폭력피해자 지원시설에 대한 규정은 사회복지사업법과 국민기초생활보장법을 기초로 한 사회복지서비스 전달체계에 포함되어 있다. 이로 인해 여성폭력피해자 지원시설이 사회복지사업법이 규율하는 회계 처리와 전자화의 의무가 있으나, 보다 본질적으로 여성폭력 피해자 지원은 여성폭력 피해생존자의 특성을 충분히 고려하여 폭력 피해 여성들이 역량 강화되어 자신의 삶의 주체가 되도록 해야 한다.

폭력 피해여성들은 단순히 복지서비스의 수혜자가 아니라 인권을 침해당한 피해자

---

<sup>8)</sup> Copyrights © 경남도민일보.

이며 생존자로서 여성 인권침해에 대한 국가의 책무를 고려해 폭력 피해 여성들은 권리의 주체로서 대접받아야 한다. 또한 여성폭력 피해자 지원시설의 주무부서는 여성부이며 여성폭력 피해자의 심리사회적 특성과 여성폭력피해자 지원의 주요한 요소를 생각한다면 여성폭력 피해자 지원시설에 대한 획일적인 사회복지사업법 적용은, 여성폭력피해자에 대한 적절한 지원을 하지 못하게 할 우려가 큼으로, 여성폭력 피해자 지원에 걸맞게 여성폭력피해자 지원을 위해 사회복지사업법이나 국민기초생활보장법에 예외 규정을 두거나 여성폭력피해자 지원에 대한 독립적인 전달체계를 구축하는 등 획기적인 조치가 있어야 한다고 본다.

### < 참고문헌 >

- UN 사무총장 보고서, 2008, 「여성폭력 종식-담론에서 행동으로」, 여성부.
- 김승권의, 2008, 「2007 전국가정폭력 실태 조사 보고서」, 여성가족부.한국보건사회연구원
- 김은경외, 2008, 「2007 전국성폭력 실태 조사 보고서」, 여성가족부.한국보건사회연구원
- 김태성·송근원, 1995(2008, 22쇄), 사회복지정책론, 나남출판사.
- 김인숙외, 1997, 「여성운동과 사회복지」, 나남출판사
- 변화순외, 2002, 「탈성매매를 위한 사회복지 지원 프로그램 연구」, 여성가족부.
- 이미정외, 2008, 「여성폭력 관련 서비스 개선방안 : 가정폭력 성폭력 피해자 지원체계를 중심으로」, 한국여성정책연구원.
- 이희숙, 2007, 「한국 사회복지 전달체계 개선방안」, 강남대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김현선, <http://kin.naver.com/detail/>

▪여성부 홈페이지, <http://www.moge.go.kr>

# 정보인권 관점에서 본 국가복지정보시스템의 문제

- 장여경 (진보네트워크센터 활동가)

언제 어디서나 유무선으로 인터넷에 접속할 수 있는 ‘유비쿼터스’ 시대에는 행정분야 역시 인터넷으로 이루어지는 것이 자연스러워 보인다. 행정 서비스가 점차 대면 서비스에서 원격 서비스로 이동하고 있는 시대인 것이다.

그런데 원격 행정이 가능하려면 반드시 필요한 것이 있다. 바로 ‘개인정보’이다.

## 1. 문제의식

국가가 개인정보를 수집하는 데 있어 적절한 선은 어디에 있는가? 해답을 구하는데 있어 한가지 매우 유용한 가이드라인이 있다. 정부가 의욕적으로 추진했던 전자정부 사업의 제 1탄, 교육행정정보시스템(NEIS)에 대한 국가인권위원회의 인권침해 결정이다. 2003년 국가인권위원회가 NEIS에 대하여 폐기하라고 권고하자 큰 논란이 일었다. 당국은 결국 과오를 인정하고 시스템을 재구축할 수 밖에 없었다.

국가인권위원회가 NEIS 시스템의 가장 우선적인 문제점으로 지적한 것은 ‘수집의 정당성’이다. 기본권 제한을 법률로써만 허용하고 있는 헌법과 OECD나 UN의 개인정보보호 가이드라인을 감안했을 때 다른 사람의 개인정보 수집이 가능한 경우는 두 가지 뿐이다. 당사자의 동의가 있거나 법률적 근거가 있거나. 그런데 당시 NEIS는 “학교에서 수집한 학생관련 개인정보를 16개 시·도 교육청 서버에 집적관리”하겠다고면서 그 법적 근거가 불분명했다.

개인정보를 수집할 때 법적 근거나 당사자의 동의가 확보되었다 하더라도 그 이후 개인정보 보관과 이용은 애초의 수집 목적에 부합해야 한다. 개인정보 보호의 측면에서 볼 때 무제한적인 복제가 가능하고 유출도 손쉬운 전자적 방식의 개인정보 보관보다는 손으로 꼼꼼히 기록한 한벌의 수기 보관이 더욱 안전할 것이다. 개인정보를 온라인으로 전송하거나 다른 기관과 공유하는 것보다 해당 기관 내에서만 이용하는 것이 안전성이 높음은 말할 것도 없다. 여기서 안전성은 “해킹을 막는다”는 의미에서의

기술적 보안만을 의미하는 것이 아니다. 개인정보에 대한 부당한 접근을 통제하여 애초 약속한 목적 내로만 이용되어야 한다는 것이다. 따라서 개인정보의 민감성과 수집 목적에 비추어 수기 기록, 전자기록, 그리고 온라인으로 다른 기관과 공유하는 정도가 결정되어야 한다. 그런데 국가인권위원회는 교사·학생·학부모의 방대한 개인정보를 전자적으로 수집하여 중앙정부에 네트워크로 전송·집적하는 것이 바람직하지 않다고 보았다.

행정업무의 효율화를 위한 정보화의 필요성은 인정되나, 순수한 교육행정만을 위한 정보 외에 교육을 목적으로 수집된 개인정보를 다른 행정정보와 동일하게 취급하는 것은 적절치 않고, 교무·학사, 보건 영역 등에 입력되는 정보는 한 개인의 장기간에 걸친 성장기록에 관한 것으로, 한 곳 또는 소수의 몇 군데에 집적되어 처리된다는 사실 자체가 헌법상 인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 침해할 소지가 있다고 판단한다. (국가인권위원회 결정문 가운데)

국가인권위원회는 학생의 보건, 성적, 체벌 등 개인정보가 매우 민감한 개인정보라는 점을 거론했다. 인권침해 가능성이 있는 민감한 개인정보의 수집은 현행 법률로도 금지하고 있다.

국가복지정보시스템에서도 이상의 정보인권의 문제의식과 원칙이 고려되어야 함은 물론이다.

## 2. 국가복지정보시스템의 검토

첫째, 국가복지정보시스템에 있어 개인정보의 수집과 이용 목적이 법률적으로 명확히 규정되어 있는지 의문이다.

국내외적으로 권위있는 개인정보보호 가이드라인으로 인정받고 있는 <개인데이터의 국제유통과 프라이버시보호에 관한 가이드라인(OECD 가이드라인)>에서는 다음과 같이 명시하고 있다.

### 1. 수집제한의 원칙

개인데이터의 수집에는 제한을 두어야 한다. 어떠한 개인데이터도 합법적이고 공정한 절차에 의하고 가능한 경우에는 데이터주체에게 알리거나 동의를 얻은 연후에 수집하여야 한다.

법률적 근거가 있거나 당사자 동의를 얻지 않은 개인정보 수집은 우리 헌법적으로 인정되지 않는다. 특히 국가가 개인정보를 수집하는 경우는 법률적으로 개인정보 수집을 위한 명확하고 타당한 목적을 명시하고 있어야만 하며 최소수집의 원칙을 견지해야 한다.

공공기관의 개인정보보호에 관한 법률

제3조의2 (개인정보보호의 원칙) ①공공기관의 장은 개인정보를 수집하는 경우 그 목적을 명확히 하여야 하고, 목적에 필요한 최소한의 범위 안에서 적법하고 정당하게 수집하여야 하며, 목적 외의 용도로 활용하여서는 아니 된다.

이러한 견지에서 볼 때 현행 사회복지사업법 제6조의2(사회복지업무의 전자화)에서 “① 국가 및 지방자치단체는 사회복지업무를 전자적으로 처리할 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다.”고 규정한 것은 행정정보화를 위한 근거는 될 수 있을 지언정, 방대한 양의 시설 이용자와 종사자의 개인정보를 수집하는 근거는 될 수 없다고 보인다.

둘째, 특히 여성폭력피해지원단체의 업무 특성상 그 시설 이용자 및 종사자의 개인정보가 혹여 유출된다면 신변 안전에 대한 위협을 야기하고 특히 시설 이용자 정보의 경우 사회적 낙인과 차별로 이어질 수 있다는 점에서 매우 민감한 개인정보로 간주해야 한다. 민감한 개인정보의 경우 수집 그 자체서부터 제한될 필요가 있다.

공공기관의 개인정보보호에 관한 법률

제4조 (개인정보의 수집) ①공공기관의 장은 사상·신조등 개인의 기본적 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집하여서는 아니된다. 다만, 정보주체의 동의가 있거나 다른 법률에 수집대상 개인정보가 명시되어 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

또한 발제자의 실태 보고에서는 수집 이후 이용되는 과정에서 국가정보시스템의 열람 조회 권한이 제대로 통제되지 않고 제3자 제공에 대한 현행법률상 의무가 제대로 준수되지 않는 징후를 볼 수 있다. 개인정보 부당이용이나 유출로 인한 신변 위협 등 2차적 피해도 문제이지만 현재 법원은 부당이용이나 유출 그 자체에 대한 형사 책임과 민사상 배상책임을 인정하고 있다. 얼마전에는 경찰이 범죄경력조회 시스템을 법률이 정하고 있는 목적 이외로 이용한 점에 대하여 법원이 300만원 국가배상 판결을

내리기도 하였다.(연합뉴스 2009.6.6자)

공공기관의 개인정보보호에 관한 법률

제10조 (처리정보의 이용 및 제공의 제한) ①보유기관의 장은 다른 법률에 따라 보유기관 내부 또는 보유기관 외의 자에 대하여 이용하게 하거나 제공하는 경우를 제외하고는 당해 개인정보파일의 보유목적 외의 목적으로 처리정보를 이용하게 하거나 제공하여서는 아니 된다.

②보유기관의 장은 보유목적에 따라 처리정보를 이용하게 하거나 제공하는 경우에도 업무수행에 필요한 최소한의 범위로 그 이용 또는 제공을 제한하여야 한다.

③보유기관의 장은 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 당해 개인정보파일의 보유목적외의 목적으로 처리정보를 이용하게 하거나 제공할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에도 정보주체 또는 제3자의 권리와 이익을 부당하게 침해할 우려가 있다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.

1. 정보주체의 동의가 있거나 정보주체에게 제공하는 경우
2. 처리정보를 보유목적 외의 목적으로 이용하게 하거나 제공하지 아니하면 다른 법률에서 정하는 소관 업무를 수행할 수 없는 경우로서 제20조에 따른 공공기관개인정보보호심의위원회의 심의를 거친 경우
3. 조약 기타 국제협정의 이행을 위하여 외국정부 또는 국제기구에 제공하는 경우
4. 통계작성 및 학술연구등의 목적을 위한 경우로서 특정개인을 식별할 수 없는 형태로 제공하는 경우
5. 정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 주소불명등으로 동의를 할 수 없는 경우로서 정보주체외의 자에게 이용하게 하거나 제공하는 것이 명백히 정보주체에게 이익이 된다고 인정되는 경우
6. 범죄의 수사나 공소의 제기 및 유지에 필요한 경우
7. 법원의 재판업무수행을 위하여 필요한 경우
8. 삭제

(하략)

따라서 수집되는 개인정보의 민감성과 수집 목적에 비추어 수집 여부를 원점에서 검토하고 어떤 정보의 수집이 결정된다 하더라도 수기 기록, 전자기록, 그리고 온라인

으로 다른 기관과 공유하는 정도가 각각 결정되어야 한다. 열람과 조회권자, 이용권자와 그 목적이 명확하게 규정되어야 함은 물론이다.

셋째, 여기서 주민등록번호의 수집과 전송 및 이용은 최소화되거나 금지될 필요가 있다. 대한민국에서 주민등록번호를 알면 완벽하게 다른 사람 행세를 할 수 있으며 얼굴을 보이지 않는 온라인에서는 그것이 더욱 용이하기 때문에 주민등록번호는 매우 제한적으로만 수집이 정당화된다. 현재 국회에 상정되어 있는 정부의 개인정보보호법안 또한 당사자 동의나 법률적 근거 없이 주민등록번호 처리를 금지하고 있다.

개인정보 보호법안(정부 발의안)

제23조(고유식별정보의 처리 제한) ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 경우를 제외하고는 법령에 따라 개인의 고유한 특성을 구별하기 위하여 부여된 식별정보로서 대통령령으로 정하는 정보(이하 “고유식별정보”라 한다)를 처리할 수 없다.

1. 정보주체에게 제15조제2항 각 호 또는 제17조제2항 각 호의 사항을 알리고 다른 개인정보의 처리에 대한 동의와 별도로 동의를 받은 경우
2. 법령에서 구체적으로 고유식별정보의 처리를 요구하거나 허용하는 경우
3. 공공기관이 법령에서 정하는 소관 업무를 수행하기 위하여 불가피한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

### 3. 정보인권의 침해 가능성 재고해야

행정업무의 효율화를 위한 정보화의 필요성은 인정하더라도, 지금 우리가 직면하고 있는 여성폭력피해지원단체에 대한 중앙의 원격관리 강화는 필연적으로 개인정보의 수집을 부수하게 되고 그에 따른 정보인권 침해 가능성을 증가시킨다. 기술적 환경이 확대될수록 이에 대한 원칙과 인권의식이 절실하다.

그런데 정보인권을 보호해야 할 중앙 정부가 이에 대한 침해 논란으로 민간단체와 갈등을 빚고 있으니 답답한 일이다. 판단컨대, 국가복지정보시스템에서 시설 이용자나 종사자의 민감한 개인정보를 수집해야 할 타당성도 법률적 근거가 대단히 부족해 보인다.

여성폭력피해지원 분야는 성폭력 핫라인 상담과 거버넌스 확대 등의 차원에서 민간과 공조하고 일정부분 그에 의존해왔다. 정부가 정보화를 매개로 민간단체의 활동

일거수 일투족을 실시간적으로 감시하면서 가부장적으로 통제하려는 추세는 난감한 일이 아닐수 없다. 무엇보다 개인정보 수집으로 인하여 여성폭력피해자지원단체와 상담의뢰인/피해자 간의 신뢰관계에 지장을 초래하고 본연의 업무를 수행하기 어려운 사태에 이른다면 국가복지시스템의 존재이유가 무엇인지 묻지 않을 수 없다.

## 여성폭력피해자의 생명과 안전에 대한 최우선적 선택 : 미국사례의 선험적 교훈

- 정혜숙(서울시립대학교 사회복지학과 교수)

미국에서 가정폭력이 사회문제로 공론화되기 시작하고 관련 법제와 사회적서비스들이 개발되어지는데 절대적으로 기여한 1970년대 이후 매맞는여성들의 운동(Battered Women's Movement)은 그 당시 여성인권증진을 위해 꾸준히 노력해왔던 페미니스트들의 의지와 노고에서만 이루어진 것이 아닌 실제 가정폭력으로 생존을 위협받고 있던 많은 피해여성들의 용기 있는 현실참여 투쟁과 목소리의 진정성으로 채워진 역사적 과정이라는 면에서 매우 의의가 크다.

섹시즘과 가족보존을 우선시하는 사회문화적이데올로기가 뿌리깊게 남아있음으로 인해 가정폭력문제해결의 적극적 대응에 대한 양면감정을 온전히 극복하는데 큰 어려움이 있었음에도 불구하고, 가정폭력방지와 예방과 관련된 법제와 실천전략들이 계속 발전될 수 밖에 없었던 것은 놀라운 인권, 교육, 기술 혁명을 성취한 현대산업사회조차 절대다수의 사회구성원들이 가정안에서 인간의 가장 기본적인 생명권과 안전권을 심각하게 위협받고 있다는 충격적인 현실을 마주하고 있었기 때문이다. 1990년대를 기점으로 서구 선진국들은 가정폭력문제에 대한 보다 적극적이고 개혁적인 의지를 표명하며 관련법제<sup>9)</sup>와 사회적 서비스들을 개발하는데 총력을 쏟는다. 90년대의 주요 보고서들에 의하면 미국에서 100만명의 가정폭력피해자들이 중상으로 병원치료를 받고 있으며, 매해 약 4000명이 가정폭력으로 사망하고 있고, 살해에 의한 전체여성사망 건수의 30% 가 가정폭력에 의한 것으로 밝혀지고 있다. 또한 영국, 호주, 북미지역의 최근 조사들을 종합검토해볼 때, 가정내 아내학대와 자녀학대가 동시에 발생할 확률은 30-60%로 높으며, 사망에 이를 정도의 심각한 피해의 경우 그 중복발생율은 높아지는 특성을 보인다고 보고하고 있다. 미국의 아동사망의 주원인을 전수조사로 추

9) 1994년 미국 클린턴정부에 의해 통과된 VAWA(Violence Against Women Act)법안은 현대적의미의 가정폭력근절에 대한 사회적 이상과 의지를 포함하고 있으며, 법제명에서도 알 수 있듯이 여성폭력의 모든 유형(가정폭력, 성폭력, 성매매등)들을 포괄하여 여성폭력범죄의 예방, 치료와 관련된 정책과 서비스들을 수립할 수 있는 핵심적 근거로 활용된다. 따라서 이하 내용에서 언급된 가정폭력관련 정부전담부서들의 행정과 서비스내용에는 가정폭력과 성폭력 등의 프로그램들은 동시에 포함하여 지원하는 경우가 대부분이다.

적할 결과에서도 가정폭력피해로 인한 사망이 56%에 이르는 수치를 보고하고 있다.

현재까지 피해자들의 안전(Safety) 보장을 가정폭력정책과 서비스의 최우선 지향으로 설정하여 피해여성들이 거주하고 있는 쉼터, 사회서비스기관, 관련된 제반 사회제도적 체계들이(경찰, 법원, 학교, 병원 등) 가정폭력관련 안전계획(Safety Planning)과 관련된 전문지식과 실천전략들을 훈련받고 실천하는데 보다 효과적인 제도적 장치들을 발전시켜온 것이 사실이다. 그러나 제도와 실천현장 차원에서 과거를 되짚어볼 때 미국역시 뼈아픈 시행착오를 경험하며 즉 많은 피해여성들의 희생과 죽음의 댓가로 보다 실제적이고 효과적인 지혜들을 축적보완해올 수 있었던 것 또한 사실이다.

가정폭력이 사회문제로 인식되기 이전에는 외부에 알리지도 못하고 숨어서 괴롭게 신음하고 있던 수많은 피해여성들이 가정폭력 법제와 쉼터의 마련으로 공적인 도움과 지원을 정당하게 요청할 수 있게 되었던 것은 분명 혁신적 변화로 평가될 수 있었으나, 그것으로 문제가 다 해결된 것은 아니었다. 피해여성들이 공적인 도움을 요청하고 지원을 제공받는 시점과 과정에서(경찰신고, 쉼터거주, 이혼재판, 양육권소송) 그들의 안전이 더 심각하게 위협받는 문제들이 속출하게 된 것이다. 요약적으로 그 원인을 살펴보면, 관련정책과 제도의 안전장치의 미비, 공적 도움을 제공하는 인력들의 가정폭력에 대한 몰상식과 몰이해, 가정폭력 자원의 부족으로 볼 수 있다. 덧붙여 가정폭력가해자들의 통제, 처벌 및 관리와 관련된 현존하는 법제도적 장치로는 일반인들의 상상을 초월하는 가해자의 피해자에 대한 집요한 추적과 심각한 폭력을 예방하는데 큰 한계가 있었다는 것이다.

가정폭력을 다룰 수 있는 관련 사회체계들의 준비성의 문제는 관련 정책수행리더들이나 현장에서 일하는 실천가들에 큰 화두거리였다. 가정폭력근절을 목적으로 하는 법제도의 정신을 현실로 구현하는 것은 결국 인력들이며, 그 인력들을 효과적으로 움직이게 지도하고 지원하는 모델들도 필요했다. 가정폭력에 대한 이해와 지식이 부족한 관련 공무원들과 서비스제공자들의 부적절한 대응은 피해자들의 안전보장을 책임지는데 실패하였다. 이와 관련된 사례들은 아래와 같다.

- 신고로 출동한 경찰은(대부분 남성) 피해여성보다는 가해남성의 증언에 더 귀울이거나 혹은 피해사실을 보고하는데 익숙하지 않거나 두려움을 갖고 있는 피해여성들의 현실에 둔감하여 실제 상황과 위험수준을 파악하는데 민감하지 못하였으므로 경찰 신고이후 피해여성은 더 큰 희생을 치루어야 했다.

- 때로는 경찰과 공무원들은 가해자들의 의도된 거짓말과 조종을 의식도 못한 채 그 가해자의 아내와 자식을 찾는 일에 적극적으로 나서주는 역할을 하였으며, 심지어는 피해자의 개인정보를 알려주고 쉼터까지 안내해주는 일도 종종 발생하였다.

- 법원의 경우 각종문서에 피해여성들의 신원관련정보(거주지(쉼터)주소 등)를 적지 않으면 법적권리(양육권, 재산권)를 갖지 못하도록 하여 실천가들과 갈등을 자주 빚게 되었으며, 일반부부사례와 똑같이 취급하여 피해여성의 경우 반드시 법원에 출두하여 가해자를 대면해야만 하는 규정들을 고집하여 법원관계자들이 오히려 가해자들이 피해자들에게 접근할 수 있도록 돕는 등의 해프닝이 발생하였다.

- 피해여성들의 경우 안전을 위해 직장을 옮기고 자녀의 전학을 우선적으로 고려하는 경우가 많은데 직장동료들이나 학교관계자들이 지원 및 협조를 꺼리고 남편과 아버지의 권리를 찾아준다는 명분으로 가해자들에게 협력하게 되어 피해당사자들은 더 큰 위협에 빠뜨리게 되었다.

- 전문실천가들의 경우에도 예외는 아니었다. 부부상담이나 가족치료 전문가들의 경우 가정폭력을 부부관계갈등으로 진단하여 분노조절이나 부부의사소통증진으로 부부동반치료프로그램을 진행하면서 가해자들에 의해 피해여성과 전문가들이 모두 심각한 폭력피해를 당하는 사례들이 생겨나면서 가정폭력전문영역에서 부부치료전략은 사라지게 되었다.

- 정신건강전문가들이인 경우 가정폭력의 원인을 피해여성의 정신병리문제로 초점을 두어 피해자개입모델을 개입하는데 집중함으로써 가해자개입과 가해자책임모델을 과소평가하게 되는 결과를 초래하였다.

- 아동복지전문가들의 경우 여성보다는 아동의 안전과 인권을 최우선으로 고려하고 모성역할의 중요성을 강조하기 때문에, 가정폭력으로 자녀들의 피해가 목격되는 경우 궁극적으로 개입과정에서 자녀보호실패의 일차적 책임을 피해여성 母에게 돌리고 만일 피해여성의 양육기술에 문제가 발견되는 경우 치료대상으로 낙인함으로써 결국 피해여성들은 자신의 안전보다는 자녀를 빼앗길 두려움 때문에 공적지원체계의 도움을 회피하는 결과를 초래하게 되었다.

- 위기개입차원에서 현장가들의 실천의지와 피해여성들의 생존의지를 좌절시킨 가장 큰 부분 중 하나는 유용하게 활용할 쉼터자원이 턱없이 부족하거나 쉼터자원역시 너무 열악하여(자녀양육을 고려할 수 없는 쉼터시설, 물리적환경) 결국 피해여성들은 가해자들이 기다리는 위험한 현장으로 다시 복귀해야 하는 선택을 해야 하는 것이다. 더불어 민간재원이 절대 다수인 쉼터기관들의 재정적 한계로 비밀보장과 안전을 담보할 수 있는 쉼터시설을 마련한다는 것 자체도 큰 한계를 내포하고 있었다.

-가해자들의 사회경제적 지위나 능력변인과는 무관하게 발생하는 가해자들의 폭력행위는 피해자들이 외부의 도움을 청하고 가해자로의 통제권 밖으로 벗어나려는 노력을 보일 때 더 악랄해지고 위협해지는 경향이 있으며, 어떤 가해자들의 경우 피해자

들의 분리노력을 절대적으로 통제하기 위해 각종 인적네트워크와 정보수집통로등을 총 동원하여 피해자들에게 접근하려고 한다. 따라서 허술하게 방치된 공적, 사적 피해자 정보네트워크에 접근하여 피해자들을 공격하고 괴롭히는 경우가 발생하고 이 과정에서 피해자들의 치명적인 부상이나 사망에 이르게 되는 사건들을 접하게 되었다.

위의 일련의 문제들로 인해 현장가들은 보다 확고한 신념과 행동전략으로 피해자 안전에 관한 현장수행원칙들을 세우고 실천하도록 조직내적으로 그리고 관련조직들의 연맹을 통해 실천가들을 위한 자체교육들을 수행해나가며 그 원칙들을 지켜나가는 것이 최우선의 과제를 천명하게 된다. 90년대 중반과 2000년대 초반에 걸쳐 이 현장에 있었던 본인은 같은 현장가들 사이에서 감도는 이 안전이슈와 관련된 긴장감을 충분히 느낄 수 있었다. 예로, 컴퓨터시설을 보유하고 있는 기관에서 조차도 컴퓨터전담직원들을 제외하고는 컴퓨터정보를 공유하거나 입밖으로 내지 않았고 외부 홍보자료는 물론이고 내부 문건에서조차도 그 정보를 가시적으로 들어내는 것은 금하였으며, 컴퓨터 직원들을 제외하고는 어떤 사유에서든 직접적으로 컴퓨터를 방문하는 일은 극도로 제한되어 있었다.

또한 실천가들, 운동단체들, 전문연구자들에 의해 피해자 안전권 문제들이 제기되고 공론화되면서 피해여성들의 안전보장과 관련된 이슈들이 다시 큰 관심을 갖게 되었고 사회정책과 사회적서비스차원에서 미국사회에 의미 있는 변화들이 일어났다. 가정폭력사례의 경우 피해자정보의 비밀보장과 안전계획을 가장 최우선하는 정책적 의지들을 뚜렷하게 표명하며 이에 걸맞는 지원체계들을 강화시켜나간다. 정리해 보면 다음과 같다:

첫째, 관련 공공체계들은 반드시 특화된 가정폭력전담 부서 및 인력들을 배치하여 행정과 서비스제공의 전문성을 증가시키며, 일선 전담인력들의 가정폭력대응 민감성을 습득하기 위해 관련 훈련과 재교육들을 의무화한다. 이를 위해 가정폭력전문 기관과 인력들과 공적인 협력체계를 구축하여 안전계획(safety planning)을 구체적으로 실행할 수 있는 전략을 담은 매뉴얼과 수칙(protocols)을 개발한다. 이때 대부분 민간체계에 소속되어 있었던 가정폭력전문실천가들이 공적체계에 소속되는 계기를 마련하기도 한다. 공공체계의 변화와 관련 예들은 아래와 같다:

-가정폭력전담반을 구성하고 있는 경찰체계는 피해자들을 위한 민감성을 더욱 높이기 위해 여경을 배치하는 경우가 많고 경찰들은 관련 지역사회기관 인력들과 네트워크가 활발하여 상호협력의 질을 높이고 있다.

-형사법원과 가정법원 모두 가정폭력사례를 다루고 있지만 전담법원을 특화하여 개발하는 주들이 생겨났으며, 가능한 가정폭력전문 변호사들과 검사들이 사례를 담당하

도록 하고 검사들은 가정폭력전문성을 갖고 있는 사회복지사직원들과 긴밀하게 협력하며 일을 수행한다. 가정폭력전담법원의 경우 판사, 법원사무관, 검사, 교정관, 변호사, 사례관리자들이 한 팀으로 구성되어 접근금지명령, 피해자지원서비스, 안전계획등과 관련된 사례협의를 진행한다. 최근 미국의 대부분의 형사정책체계들은 가정폭력 피해여성의 신원관련정보의 비밀보장을 철저히 지켜주고, 피해자의 신변안전을 위해 가해자와의 대면이나 법원출두에 대한 상황적 위험수준을 진단하여 유연성 있게 대처하는 것이 기본수칙으로 규정되어있다.

-학교, 병원의 경우 가정폭력피해 여성과 아동들을 돕는 기관들과 상호협력하여 피해자들의 안전보장을 기본 수칙과 전략들을 협약조건들로(Protocols) 구축하고 있으며, 최근에는 직장조직들에서도 피해여성들을 위한 보호규정들을 의무적으로 마련하도록 촉구하는 것을 지속적으로 추진하고 있다.

둘째, 가정폭력문제를 직접적으로 다루거나 관련지역사회기관들을 간접적으로 지원하는 정부예산이 증가하면서, 가정폭력전담 행정조직부서들이나 전문출현기관들이 생겨났고, 그 전담직원들은 가정폭력지원금을 받는 지역사회기관 및 단체들과 밀접적인 협력관계를 이루고 있다. 가정폭력관련 재원만을 할당, 평가관리하는 직원들은 대부분 가정폭력에 대한 기초지식과 직업적 경력을 갖춘 사람들로 구성되어 있으며, 신입인 경우 가정폭력관련 교육을 받고 일선에 투입된다. 미국의 정부재원들을 사용하는 현장들의 경우 공통적으로 정부지원의 관료적 성격과 현장중심의 관점 결여의 문제들을 여전히 지적하고 있는 것은 사실이지만 여성폭력의 최우선순위인 피해자안전에 대한 보호를 최대한 보장한다는 기본전제를 공유하고 있으며, 전담부서직원들의 전문적 민감성들을 담보하는 기초교육과 훈련 그리고 재원 공급자와 수혜자간의 상호소통노력을 지속할 수 있는 가시적 시스템들이 구축되어 있다. 또한 수혜자로 등록된 가정폭력관련기관 현황에 관한 정보의 경우 가정폭력전담 행정부서에서만 별도로 필수적인 정보에 한해서 집적하고 있으며 보다 구체적인 정보가 필요한 경우 현장방문 및 감사 등의 기회로 보완하고 있어 피해자 안전관련 보안문제는 최대한 존중하는 분위기들이 정착되어 있다.

마지막으로 최근 선진국들의 ICT(Information & Communication Technology)산업의 급속한 발전과 더불어 새롭게 구상하고 있는 가정폭력관련 정책과 서비스이슈는 가정폭력 피해여성들과 실천가들에게 'ICT와 안전'에 대한 지식과 민감성을 향상시키는 프로젝트를 개발하고 지원하는 것이다. 이 프로젝트를 통해 정부는 지역내 존재하는 피해자들과 실천가들의 컴퓨터, 인터넷사용의 접근성과 안전성을 증진시키는 것이며, 안전과 프라이버시보호에 대한 자기보호능력을 강화시켜 가해자들에 의해 야기될

수 있는 위험들을 감소시키는 것이며 더불어 피해자들의 생존과 자립능력을 배양시키는 것이다.

앞서 살펴본 미국의 선형적 역사가 시사하고 있는 바는, 현재 추진하고 있는 정부의 국가복지정보시스템의 통합관리 관점은 가정폭력현장과 피해여성들이 당면하고 있는 핵심적 이슈인 '안전(Safety)'과 '보안(Security)'에 대한 우선적 고려를 전제하여 검토해야 한다는 것이다. 이를 위해 무엇보다도 가정폭력에 대한 전문적 이해와 전략을 개발할 수 있는 인력 및 조직들과의 긴밀한 소통과 협력으로 진행해야 하는 것이 매우 중요하며, 바로 이것이 선진국들이 가정폭력문제에 대한 정책적 시행착오를 극복하고 보다 효용성있는 대안들을 개발하는데 가장 기본적 출발점으로 삼았다는 것을 명심해야 한다. 또한 ICT진보의 뛰어난 리더쉽을 보여주고 있는 한국의 자부심은 위에서 지적한 최근 선진국들의 움직임처럼 가정폭력 '현장과 피해자 중심의 관점'으로 ICT기술체계들을 구축하고 활용하는 정책과 서비스들로 채워지는 것이 올바른 방향이 될 것이다.



여성폭력피해자지원단체의  
국가복지정보시스템 사용 문제점과  
대안 검토를 위한 토론회

◇ 본 자료집은 전국성폭력상담소·피해자보호시설협의회와 전국가정폭력피해자보호  
시설협의회의 지원으로 제작되었습니다.

반성매매 인권행동 이룸, 장애여성공감 성폭력상담소, 한국성폭력상담소, 한국성폭력상담소 부설 성폭  
력피해자보호시설 열림터, 한국여성민우회 성폭력상담소, 한국여성의 전화 성폭력상담소, 한국여성장  
애인연합 부설 서울여성장애인성폭력상담소, 성매매 문제 해결을 위한 전국연대, 전국가정폭력피해자  
보호시설협의회