법에서 집행으로: 한국의 젠더 기반 폭력과 집행 격차

한국어 보고서 (요약본)

제시카 잉그리드 (Jessica Ingrid)

인스티투툼 렉스 페미나에 (Institutum Lex Feminae, ILF)

Lex Feminae Studies 제 1 호 한국어 요약본 · 파리 | 서울 · 2026 년 11 월

엠바고: 2026 년 11 월 25 일(수) 0 시(한국시간) 이후 보도 가능(25 일자 조간 게재 가능)

본 보고서는 영문 원본 『From Law to Enforcement: Gender-Based Violence and the Implementation Gap in South Korea』(ISBN 979-10-990268-0-4, DOI: 10.5281/zenodo.23202431)의 한국어 요약본이다. 본문의 모든 수치는 원본과 동일하며, 공개된 국내 자료 또는 그로부터 산술적으로 도출한 값이다. 수치는 2026 년 9 월 기준이다.

핵심 요약

한국은 젠더 기반 폭력에 관한 정교한 법체계를 갖추고 있다. 그러나 신고 이후 사건이 수사, 기소, 재판, 보호 조치를 거쳐 어떤 결과에 이르는지를 단계별로 보여주는 공식 통계는 존재하지 않는다. 본 보고서는 공개된 경찰, 검찰, 법원, 피해자 지원 자료를 바탕으로 가정폭력, 교제폭력, 스토킹, 성폭력, 디지털 성범죄, 친밀한 관계 내 여성살해의 집행 경로를 재구성했다.

주요 수치

- **4.6%**: 2024 년 가정폭력 사건 검찰 처분 가운데 정식재판 기소(구공판)의 비율 (법무부)
- **48.7%**: 2025 년 1~8 월 가정폭력 사건 불기소 비율. 2021 년 42.7%에서 매년 상승 (법무부)
- **1.04%**: 2023 년 가정폭력 검거 인원 가운데 구속된 비율 (55,176 명 중 578 명)
- **84% 대 32%**: 2021~2025 년 교제폭력 112 신고 증가율 대 검거 인원 증가율 (경찰청)
- **39.9%**: 2024 년 대비 2025 년 스토킹 신고 증가율 (31,947 건에서 44,687 건)
- **약 36%**: 2024~2025 년 스토킹 가해자 전자장치 부착 잠정조치 신청 가운데 법원이 결정한 비율 (1,183 건 중 424 건)
- **없음**: 친밀한 관계 내 여성살해에 관한 공식 국가 통계

핵심 결론

1. 가정폭력은 재판이 아니라 전환(diversion)으로 처리된다.
2. 신고는 급증하지만 집행은 따라가지 못한다.
3. 가장 위험한 사건에서 가장 강한 보호 조치가 가장 적게 쓰인다.
4. 성범죄는 유죄가 선고되지만 집행유예가 많다.
5. 여성살해는 공식적으로 보이지 않는다.
6. 문제 해결의 법적 근거는 이미 존재한다. 「여성폭력방지기본법」 제 13 조가 국가에 여성폭력 통계의 정기적 생산과 공표 의무를 부과하고 있다.

2026 년 렉스 페미나에 지수(Lex Feminae Index®)는 2024 년 자료를 기준으로 한국에 **D 등급(집행 취약)**을 부여했다.

1. 문제 제기: 법은 있는데 집행은 보이는가

젠더 기반 폭력 정책은 흔히 "올바른 법이 존재하는가"라는 질문으로 평가된다. 이 질문은 필요하지만 충분하지 않다. 법이 행위를 처벌하고, 보호명령을 만들고, 쉼터를 지원하더라도, 신고 이후 실제로 무슨 일이 일어나는지에 대한 증거가 거의 없을 수 있다.

본 보고서는 집행을 일련의 제도적 단계로 본다. 신고, 현장 조치, 검거, 송치 의견, 검찰 처분, 재판, 형 선고 또는 보호처분, 피해자 보호, 재발. 각 단계에서 공개 자료가 무엇을 보여주는지, 그리고 어디에서 자료가 끊기는지를 묻는다.

시점도 중요하다. 2023 년부터 2025 년 사이 가정폭력, 교제폭력, 스토킹 신고는 모두 두 자릿수 비율로 증가했다. 2025 년과 2026 년, 이미 가해자를 경찰에 신고했던 여성들이 연이어 살해되면서 집행은 기술적 주제에서 전국적 정치 문제가 되었다. 그러나 이후의 논의는 주로 개별 국회의원실이 공개한 단편적 통계에 의존해 왔다. 본 보고서는 이 단편들을 하나의 틀 안에 놓으려는 시도다.

2. 연구 방법과 한계

자료. 법령과 공식 번역, 경찰·검찰·법원 통계, 정부기관이 국회의원실에 제출해 공개된 자료, 공식 피해자 지원 보고서를 사용했다. 시민사회 자료는 국가 통계가 존재하지 않는 영역(여성살해)에서만, 맥락 설명 목적으로 인용했다.

분모의 문제. 경찰 자료는 신고, 사건, 검거 인원을 센다. 검찰 자료는 처분 건수 또는 인원을, 법원 자료는 피고인 또는 판결을 센다. 서로 다른 단위를 나누어 하나의 "탈락률"을 만들 수 없다. 예를 들어 2025 년 교제폭력 112 신고 105,327 건과 검거 인원 14,526 명을 나누면 약 14%의 "검거율"이 나오고, 이 수치는 언론에 널리 인용되었다. 그러나 신고는 전화 한 통이고 검거는 사람 한 명이다. 한 피해자가 같은 가해자에 대해 여러 번 신고할 수 있다. 이 비율은 시스템에 가해지는 압력의 지표일 뿐, 검거되지 않은 가해자의 수가 아니다.

네 가지 원칙. 모든 수치는 단위와 출처를 밝힌다. 비율은 분자와 분모가 호환될 때만 계산하며, 단위가 다른 비율은 "참고용"으로 표시한다. 시계열 비교는 같은 계열과 정의를 사용한다. 단계 간 연계가 불가능한 경우, 추정으로 메우지 않고 그 자체를 발견으로 보고한다.

제외 사항. 렉스 페미나에 지수의 평가 방법론(가중치, 산식, 내부 평가 절차)은 연구소의 영업비밀로 본 보고서에 공개하지 않는다. 공개 자료로 재현할 수 없었던 이전 연구소 내부 자료의 수치는 모두 제외했다.

3. 한국의 법·제도 체계

가정폭력. 1997 년 제정된 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(가정폭력처벌법)과 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」이 근간이다. 가정폭력처벌법은 한국 제도의 핵심 특징인 이중 경로를 만든다. 검사는 사건을 형사사건으로 기소하거나, 불기소하거나, 가정법원에 가정보호사건으로 송치할 수 있다(제 9 조). 형사법원도 보호처분이 적절하다고 보면 사건을 가정보호사건으로 송치할 수 있다(제 12 조). 보호처분은

접근 제한, 전기통신 이용 접근 제한, 보호관찰, 사회봉사, 상담 위탁 등이며 형사처벌이 아니다. 대법원은 가정보호사건 송치가 의무가 아니라 재량이라고 판시했다(대법원 2021 도 13881).

성폭력. 「형법」과 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(성폭력처벌법), 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」(청소년성보호법), 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」이 적용된다.

스토킹. 2021 년 10 월 「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」(스토킹처벌법)이 시행되기 전까지 스토킹은 경범죄로 소액 벌금 대상이었다. 2023 년 7 월 11 일 공포된 개정법(법률 제 19518 호)은 반의사불벌 규정을 즉시 폐지하고, 온라인 스토킹을 처벌 대상에 포함했으며, 잠정조치 기간을 최장 9 개월로 늘렸다. 가해자에 대한 전자장치 부착(잠정조치 제 3 호의 2)은 2024 년 1 월 12 일부터 시행되었다.

디지털 성범죄. 텔레그램 성착취 사건(이른바 'n 번방' 사건)과 2024 년 학교·대학가 딥페이크 확산 이후 성폭력처벌법이 잇따라 개정되었다. 2024 년 10 월 16 일 시행된 개정법에 따라 성적 허위영상물(딥페이크)을 알면서 소지·구입·저장·시청하면 3 년 이하의 징역 또는 3 천만 원 이하의 벌금에 처한다. 제작은 유포 목적이 없어도 7 년 이하의 징역에 처하며, 이를 이용한 협박·강요는 별도의 가중 범죄가 되었다(제 14 조의 2, 제 14 조의 3).

교제폭력. 교제폭력을 다루는 별도의 법률은 없다. 혼인 또는 동거 관계가 아닌 연인 사이의 폭력은 가정폭력처벌법의 응급조치와 임시조치를 적용받지 못하며, 스토킹이나 성범죄에 해당하지 않는 한 일반 형법으로만 다뤄진다. 관련 법안은 반복적으로 발의되었으나 통과되지 않았다.

여성폭력방지기본법. 2019 년 12 월 25 일 시행된 「여성폭력방지기본법」(법률 제 16086 호)은 이들 법률의 상위에 있다. 3 년마다 여성폭력 실태조사를 실시하고(제 12 조), 여성폭력 통계를 정기적으로 수집·산출·공표하도록 하며(제 13 조 제 1 항), 장관이 요청하면 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관이 통계를 제공하도록 의무화한다(제 13 조 제 2 항). 이 법의 여성폭력 정의는 친밀한 관계에서의 폭력을 명시적으로 포함하므로(제 3 조) 교제폭력도 포괄한다. 이 통계 의무가 본 보고서 권고의 대부분에 대한 법적 근거다.

4. 가정폭력: 재판이 아닌 전환

신고 규모. 가정폭력은 경찰에 접수되는 젠더 기반 폭력 가운데 가장 큰 흐름이다. 가정폭력 112 신고는 2023 년 230,830 건, 2024 년 236,647 건, 2025 년 289,368 건으로 마지막 1 년 동안에만 22.3% 증가했다.

검거에서 송치 의견까지.

표 1. 가정폭력 검거 인원과 송치 의견, 2018~2022 년

연도	검거	기소 의견	구속	불기소 의견	가정보호사건	기타
2018	43,576	11,778	355	16,431	14,689	678
2019	59,472	15,422	490	21,592	21,228	1,230
2020	52,431	13,100	330	18,437	19,379	1,515
2021	53,985	16,364	410	10,507	24,867	2,247
2022	52,146	14,997	496	9,789	25,319	2,041

출처: 경찰청 자료(권인숙 의원실 제출, 2023), 한국여성의전화 공개. 단위: 명. "구속"은 기소 의견 중 구속 인원. 2022 년 가정보호사건 및 기타 수치는 공개된 합계 35,108 명에서 도출.

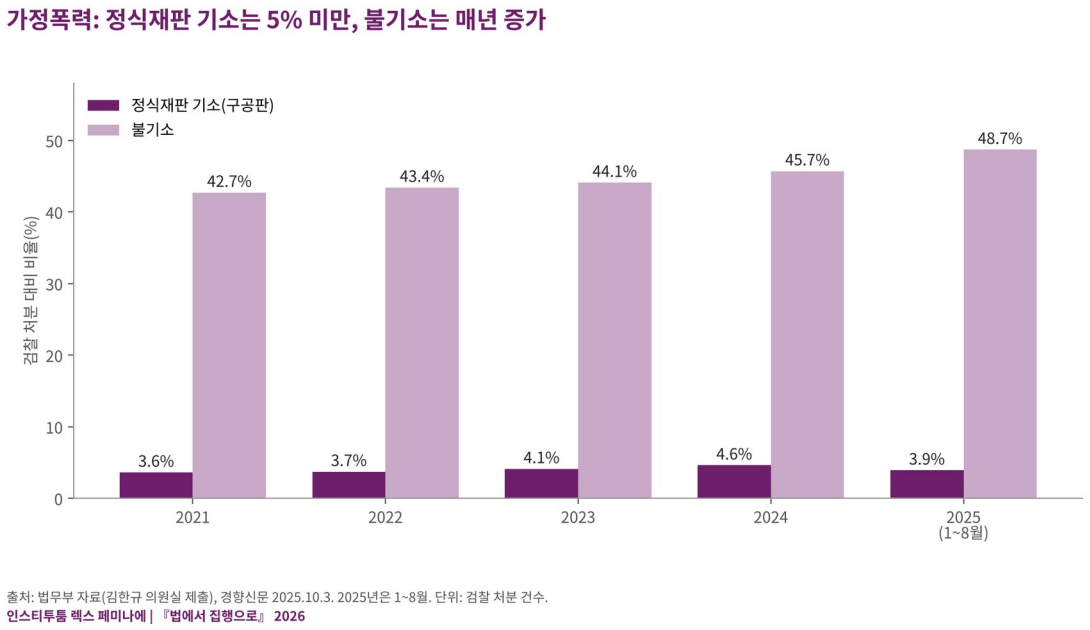
가정보호사건 송치는 2018 년 검거 인원의 약 3 분의 1 에서 2022 년 절반 가까이로 늘었다. 구속은 어느 해에도 검거 인원의 1%에 미치지 못했다. 2022 년에는 검거 인원의 약 3 분의 2(52,146 명 중 35,108 명, 67.3%)가 가정보호사건으로 송치되거나 불기소 의견으로 처리되었다. 2023 년에도 같은 양상이었다. 검거 인원 55,176 명 가운데 38.32%가 가정보호사건, 30.83%가 기소 의견, 28.29%가 불기소 의견이었고, 구속은 578 명(1.04%)이었다.

"기소"의 의미. 경찰 통계의 "기소"에는 정식재판 청구(구공판)와 약식명령 청구(구약식)가 모두 포함된다. 약식기소는 검사가 공판 없이 서면으로 벌금을 청구하는 절차다. 이 구분이 결정적이다.

표 2. 가정폭력 사건 검찰 처분 중 정식재판 기소와 불기소 비율, 2021~2025 년

연도	정식재판 기소(구공판)	불기소
2021	3.6%	42.7%
2022	3.7%	43.4%
2023	4.1%	44.1%
2024	4.6%	45.7%
2025(1~8 월)	3.9%	48.7%

출처: 법무부 자료(김한규 의원실 제출, 2025), 경향신문 보도(2025 년 10 월 3 일). 단위: 검찰 처분 건수.



2025 년 1~8 월 검찰이 처분한 가정폭력 사건은 34,305 건이었고, 이 가운데 구속 기소는 366 건(1.1%), 불구속 정식재판 기소는 957 건이었다. 불기소, 가정보호사건 송치, 기타 처분을 합하면 가정폭력 처분의 약 열 건 중 아홉 건이 정식 형사재판 없이 종결되었다. 두 계열(경찰 송치 의견은 인원 기준, 검찰 처분은 건수 기준)은 직접 비교할 수 없다. 다만 함께 보면 가정폭력 "기소"의 대부분이 벌금으로 끝나는 약식절차임을 시사한다.

약식명령이 범죄 유형별로 공개되지 않아 이를 확인할 수는 없으며, 이는 한국 통계 체계의 가장 중대한 공백 가운데 하나다.

참고로 스코틀랜드 검찰은 2024~2025 년 가정폭력 표지가 붙은 혐의의 92%에 대해 법원 회부 결정을 내렸다고 보고했다. 법체계와 단위가 다르므로 예시일 뿐이지만, 정식 기소를 기본 대응으로 삼는 것이 가능한 정책 선택임을 보여준다.

가정보호사건 경로. 2023 년 가정법원은 가정보호사건 21,637 건을 접수해 13,074 건(약 60%)에 보호처분을 내렸다. 공개 통계는 보호처분 가운데 접근 제한이 몇 건인지, 위반이 몇 건인지, 위반이 어떻게 제재되는지, 보호처분을 받은 사람의 재범률이 기소된 사람과 어떻게 다른지를 보여주지 않는다. 이 수치 없이는 보호처분 경로를 지지하는 쪽도 비판하는 쪽도 자신의 주장을 입증할 수 없다.

재발. 재발은 모든 개입의 결정적 시험대이지만 가장 보이지 않는다. 한국은 재신고, 재검거, 재범 유죄, 보호처분 위반, 반복 피해를 구분하는 통합 재발 지표를 공표하지 않는다.

5. 교제폭력: 법이 없는 범주

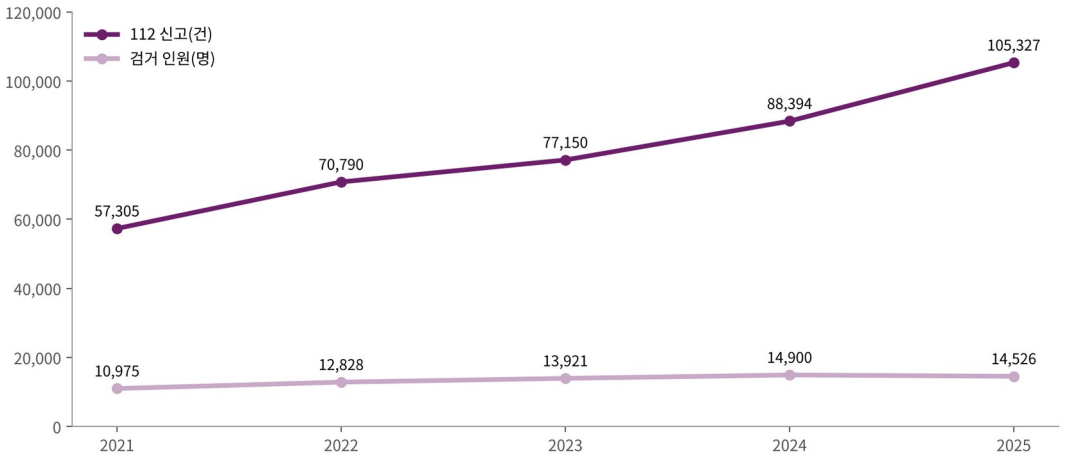
교제폭력은 경찰 실무에서 인정되고, 경찰 통계에 집계되며, 국회에서 거듭 논의되지만 전용 법률이 없다. 남자친구에게 폭행당한 여성은 스토킹이나 성범죄에 해당하지 않는 한 일반 형사절차만 이용할 수 있으며, 가정폭력의 응급조치와 임시조치(퇴거, 접근 금지 등)는 적용되지 않는다.

표 3. 교제폭력 112 신고와 검거 인원, 2021~2025 년

연도	112 신고	검거 인원
2021	57,305	10,975
2022	70,790	12,828
2023	77,150	13,921
2024	88,394	14,900
2025	105,327	14,526

출처: 경찰청 자료(박정현 의원실 제출, 2026). 단위: 신고 건수, 인원.

교제폭력: 신고 84% 증가, 검거 32% 증가 (2021~2025)



출처: 경찰청 자료(박정현 의원실 제출, 2026). 신고와 검거는 단위가 달라 직접 나눌 수 없음.
인스티투툼 렉스 페미나에 | 『법에서 집행으로』 2026

신고는 2021 년부터 2025 년까지 84% 증가했고 검거 인원은 32% 증가에 그쳤으며 마지막 해에는 오히려 소폭 감소했다. 이 격차가 핵심 발견이다. 신고와 검거는 단위가 달라 그 차이를 검거되지 않은 가해자 수로 읽어서는 안 되지만, 경찰에 대한 수요가 집행 산출보다 훨씬 빠르게 늘고 있음을 보여준다.

검거가 구속으로 이어지는 경우도 드물다. 2024 년 5 월까지 5 년간 교제폭력 피의자 56,079 명 가운데 구속은 1,242 명(2.21%)이었다.

반복 신고 피해자. 경찰청 사회적 약자 보호 통합 플랫폼(SAN)에는 첫 신고 이후 열 번 이상 경찰에 신고한 교제폭력 피해자가 411 명 기록되어 있다(이후 신고가 다른 가해자에 관한 것인 경우 포함). 2025 년 경찰의 고위험 피해자 모니터링은 110,942 회에 달했다. 그럼에도 열 번 이상 신고한 피해자가 수백 명 존재한다는 사실은, 당사자를 분리할 권한이 없는 모니터링만으로는 반복 폭력을 막지 못한다는 점을 시사한다.

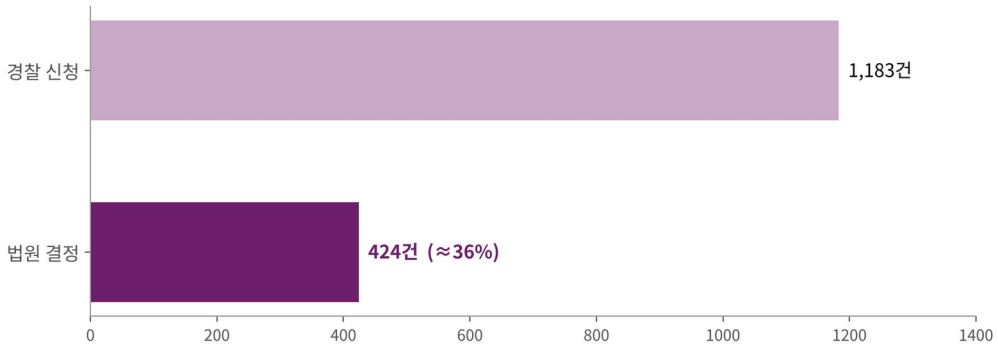
6. 스토킹: 압박받는 보호 체계

스토킹처벌법은 신고를 바꿔 놓았다. 스토킹 신고는 2023 년 31,824 건, 2024 년 31,947 건에서 2025 년 44,687 건으로 1 년 사이 39.9% 증가했다.

보호 조치. 경찰이 직권으로 내리는 긴급응급조치는 2022 년 3,402 건, 2023 년 4,046 건, 2024 년 4,610 건, 2025 년 7,911 건으로 늘었다. 법원은 대부분을 승인하지만 승인율은 하락하고 있다. 긴급응급조치 사후 승인율은 2022 년 98.1%에서 2024 년 95.8%, 2025 년 1~7 월 93.3%로 낮아졌고, 경찰이 신청한 잠정조치 인용률은 2022 년 94.1%에서 2024 년 92.2%로 낮아졌다.

가장 위험한 사건에서의 공백. 가해자 전자장치 부착(잠정조치 제 3 호의 2)은 가장 위험한 사건을 위한 수단이다. 2024~2025 년 경찰은 이를 1,183 건 신청했고 법원은 424 건을 결정했다. 결정 비율은 약 36%다. 2026 년 실무 점검에 따르면 유치장·구치소 유치 신청은 60% 이상 기각되었다. 경기남부 지역에서는 전자장치 부착 신청이 2024 년 50 건에서 2025 년 101 건으로 두 배가 되었지만, 법원 인용률은 46%에서 23%로 떨어졌다.

스토킹 가해자 전자장치 부착: 신청 3건 중 약 1건만 결정



출처: YTN 2026.3.22, 잠정조치 제3호의2 신청 및 결정, 2024~2025년 합계.
인스티투툼 렉스 페미나에 | 『법에서 집행으로』 2026

보호가 실패할 때. 2025 년 7 월 일주일 사이 이미 경찰에 신고했던 여성 여러 명이 살해되거나 중상을 입었다. 의정부 사건의 피해자는 스토킹 가해자를 세 차례 신고했고, 경찰이 신청한 잠정조치는 검찰 단계에서 기각되었다. 2026 년 3 월 남양주에서는 스토킹을 하던 전 연인에게 여성이 살해되었다. 피해자는 경찰이 지급한 스마트워치를 착용하고 있었고 공격 전에 이를 눌렀다. 가해자는 과거 성범죄로 부과된 전자발찌를 차고 있었지만, 그것은 스토킹 방지 목적이 아니었다.

남양주 사건 이후 대검찰청은 2023~2025 년 교제폭력·살인 사건 80 건 분석을 근거로 고위험 관계 범죄에서 전자장치 부착과 구속을 적극 청구하도록 지시했다. 2026 년 5 월 중순 기준 경찰이 관리하는 피해자는 29,906 명이었고, 이 가운데 21,423 명이 고위험으로 분류되었다. 전국 전자장치 부착자 약 5,200 명 가운데 피해자 보호 목적의 부착자는 354 명에 불과했다. 2025 년 경찰은 스마트워치 1,988 대를 지급하고 임시숙소 736 건을 제공했다. 가해자를 제지하기보다 사후에 감시하고 피해자를 대피시키는 구조다.

스토킹 이후 살해되거나 다친 사람에 대한 공식 통계는 없다. 전국의 스토킹 전담 경찰관은 293 명에 불과했다.

7. 성폭력: 유죄는 선고되지만 집행유예가 많다

성폭력에는 형사법원 밖으로 사건을 돌리는 보호 경로가 없으며, 한국 통계 체계는 다른 젠더 기반 폭력보다 성범죄의 수사와 재판을 더 잘 보여준다. 그럼에도 각 자료는 연계된 코호트를 이루지 못한다. 범죄 유형별, 불기소 사유별로 분류된 안정적인 성범죄 기소율은 공개되지 않으며, 이 자체가 발견이다.

재판. 2020~2024 년 일반 성범죄 재판(형법상 강간·추행, 성폭력처벌법, 청소년성보호법)의 1 심 평균 무죄율은 3.48%였다(사법연감). 반면 같은 기간 국민참여재판으로 진행된 성범죄 사건의 평균 무죄율은 45.45%였고 2024 년에는 52.3%였다. 피고인이 혐의를 다툴 때 배심재판을 선택하므로 두 비율은 직접 비교할 수 없지만, 일반인 판단자에 대한 강간 통념의 영향이라는 정당한 질문을 제기한다.

양형. 높은 유죄율이 높은 실형률을 뜻하지는 않는다. 2022 년 국회에 제출된 법원 자료에 따르면 성범죄 사건의 집행유예 비율은 전체 형사사건보다 높았다.

표 4. 1 심 집행유예 비율, 성범죄와 전체 형사사건, 2022 년

범죄군	피고인	집행유예	비율
청소년성보호법 위반	2,418	1,029	42.56%
형법상 강간·추행	6,424	2,469	38.43%
성폭력처벌법 위반	5,205	1,859	35.72%
전체 형사사건	223,504	76,827	34.37%

출처: 대법원 자료(박용진 의원실 제출, 2023). 단위: 1 심 피고인.

집행유예 비율이 가장 높은 범죄군은 아동·청소년 대상 범죄로, 엄정한 처벌에 대한 사회적 기대가 가장 큰 영역이다. 항소심에서는 피해자의 처벌불원 등 1 심 이후의 사정 변경을 이유로 실형이 집행유예로 바뀌는 사례도 보고되었다.

8. 디지털 성범죄와 딥페이크

디지털성범죄피해자지원센터(한국여성인권진흥원 운영)는 2024 년 피해자 10,305 명을 지원했다. 2023 년(8,983 명)보다 14.7% 늘었고 2018 년 개소 이후 최대다. 2025 년에는 10,637 명으로 다시 늘었다. 2024 년 지원 건수 332,341 건 가운데 302,397 건(90.3%)이 불법촬영물 삭제 지원이었다.

합성·편집물(딥페이크) 피해는 2023 년 423 건에서 2024 년 1,384 건으로 227.2% 증가했다. 피해자의 46.2%가 10 대, 46.4%가 20 대였다. 전체 디지털 성범죄 피해자 중 10 대 비율은 2022 년 17.8%에서 2024 년 27.9%로 높아졌다.

입법 대응은 빨랐다. 그러나 공개 자료는 피해자 지원을 보여줄 뿐 형사 결과를 보여주지 않는다. 디지털 성범죄 신고 가운데 몇 건이 피의자 특정, 기소, 유죄, 실형으로 이어졌는지를 보여주는 공개 계열은 없다. 이 계열 없이는 처벌 강화의 효과를 평가할 수 없다.

9. 여성살해: 공식 통계의 부재

한국에는 친밀한 관계에서의 여성살해에 관한 공식 통계가 없다. 살인은 범죄 유형별로 집계될 뿐, 가해자와 피해자의 관계를 기준으로 친밀한 관계 내 여성살해를 분리하는 경찰·사법 코드가 없다.

국가 자료가 없는 상황에서 한국여성의전화는 2009 년부터 언론 보도를 바탕으로 친밀한 관계의 남성에게 살해되거나 살해 위협을 받은 여성을 집계해 왔다('분노의 게이지').

표 5. 친밀한 관계의 남성에게 살해되거나 살해 위협을 받은 여성(언론 보도 기준), 2024~2025 년

	2024 년	2025 년
살해된 여성(최소)	181 명	137 명
살인미수 등으로 생존한 여성(최소)	374 명	252 명
자녀, 부모, 지인 등을 포함한 전체 피해자(최소)	650 명	673 명

출처: 한국여성의전화 '분노의 게이지' 2024 년판(2025 년 3 월), 2025 년판(2026 년 3 월). 언론 보도 사건만 집계한 최소치.

2024 년 수치 기준으로 약 15.8 시간마다 한 명의 여성이 친밀한 관계의 남성에게 살해되거나 살해될 위험에 처했다. 한국여성의전화는 또한 2024 년 경찰에 신고하고 보호 조치를 받았음에도 살해되거나 살해 위협을 받은 여성 114 명을 집계했다. 이 수치가 공식 자료로 확인된다면 한국 보호 체계 실패의 가장 중요한 단일 지표가 될 것이다. 국가는 이에 상응하는 수치를 공표하지 않는다.

렉스 페미나에 지수는 시민사회 자료를 평가에 사용하지 않는다. 이 수치를 소개하는 이유는 공식 통계가 보지 못하는 영역의 크기를 보여주기 위해서다. 삭제 지원 건수는 소수점까지 보고하면서 신고했던 상대에게 살해된 여성의 수는 말하지 못하는 국가의 통계는 보호가 아니라 활동을 측정하고 있다.

10. 처벌인가 보호인가

한국의 정책 논의는 젠더 기반 폭력을 처벌과 보호 사이의 선택으로 보는 경우가 많다 . 실제로 두 목표는 겹치고, 갈라지고, 때로 충돌한다.

피해자 의사의 문제. 가정 내 단순폭행과 협박은 여전히 반의사불벌죄다. 검사는 상담을 조건으로 기소를 유예할 수도 있다. 제 22 대 국회에서 2025 년 10 월까지 가정폭력처벌법 개정안 22 건이 발의되었고, 그중 6 건은 반의사불벌 규정 또는 상담조건부 기소유예의 폐지를 담았으나 상임위원회를 통과한 법안은 없었다. 피해자의 자율성은 정당한 가치다. 그러나 지속적인 강압 관계 속에서 피해자의 의사에 의존하는 제도는 집행의 부담을 그것을 감당하기 가장 어려운 사람에게 지운다 . 스토킹처벌법은 반의사불벌 규정을 폐지했다. 가정폭력처벌법은 그렇지 않다.

정책 결정자에게 던져야 할 질문은 모든 가정폭력 사건이 징역형으로 끝나야 하느냐가 아니다. 각 절차 경로가 보이고, 이유가 제시되고, 검토 가능하며, 측정되느냐다.

11. 통계 공백

한국은 젠더 기반 폭력에 관한 자료를 많이 생산한다. 문제는 구조다.

- 가정폭력 자료는 경찰 송치 의견은 인원 기준, 검찰 처분은 건수 기준으로 집계하며, 범죄 유형별 공개표에서 정식재판과 약식 벌금을 구분하지 않는다.
- 교제폭력 자료는 신고와 검거 인원을 세지만, 법적 범주가 아니기 때문에 검거 이후의 결과는 세지 않는다.
- 스토킹 자료는 신고, 긴급응급조치, 잠정조치 결정을 세지만, 그 이후에 발생한 폭력은 세지 않는다.
- 성폭력 자료는 피고인 기준 재판 결과를 보고하지만, 사유별로 분류된 안정적인 기소 계열은 공개하지 않는다.
- 디지털 성범죄 자료는 피해자 지원을 보고할 뿐 형사 결과를 보고하지 않는다.
- 친밀한 관계 내 치명적 폭력은 국가가 전혀 집계하지 않는다.

가장 최신 수치는 통계연보에 실리지 않고, 국회의원이 요청할 때 한 해씩 드러난다. 그 결과 공공의 기록은 개별 의원이 어떤 질문을 했는지에 좌우되며, 연속된 시계열로 신뢰할 수 없다. 「여성폭력방지기본법」 제 13 조는 이를 개선할 명확한 법적 근거를 이미 제공한다.

12. 발견: 집행은 어디에서 사라지는가

발견 1. 법의 범위가 측정의 통합을 앞선다. 어떤 유형에 대해서도 공개 통계는 사건이 모든 제도적 단계를 거쳐 어떻게 이동하는지를 보여주지 않는다.

발견 2. 가정폭력은 재판이 아니라 전환으로 처리된다. 2021~2024 년 정식재판 기소는 매년 처분의 3.6~4.6%였다. 불기소 비율은 매년 올라 2025 년 48.7%에 이르렀다. 구속은 검거 인원의 약 1%다.

발견 3. 신고가 집행을 앞지른다. 교제폭력 신고는 2021~2025 년 84% 증가했고 검거는 32% 증가했다. 스토킹 신고는 1 년 만에 40% 증가했다. 최소 411 명의 교제폭력 피해자가 첫 신고 이후 열 번 이상 신고했다.

발견 4. 가장 강한 보호 조치가 가장 약한 고리다. 2024~2025 년 스토킹 사건에서 법원은 경찰의 전자장치 부착 신청 가운데 약 36%만 결정했고, 유치 신청의 다수를 기각했다.

발견 5. 성범죄 재판은 유죄를 선고하지만 집행을 유예한다. 1 심 무죄율은 평균 약 3.5%이지만, 성범죄군의 집행유예 비율은 전체 형사사건 평균보다 높고, 아동·청소년 대상 범죄에서 가장 높다.

발견 6. 디지털 성범죄는 사법이 아니라 지원으로 측정된다. 지원 피해자는 2024 년 처음으로 1 만 명을 넘었고 딥페이크 피해는 세 배 이상 늘었지만, 형사 결과를 보여주는 계열은 없다.

발견 7. 여성살해는 공식적으로 보이지 않는다. 친밀한 관계의 남성에게 살해된 여성에 대한 유일한 연간 집계는 언론 보도를 토대로 한 시민사회 자료다(2024 년 최소 181 명, 2025 년 최소 137 명).

발견 8. 해결의 법적 근거가 있다. 「여성폭력방지기본법」은 이미 국가에 여성폭력 통계의 공표를, 관계 기관에 통계 제공을 의무화하고 있다.

렉스 페미나에 지수 평가. 2026 년 렉스 페미나에 지수는 집행 결과 기준에 따라 2024 년 자료를 대상으로 한국에 **D 등급(집행 취약)**을 부여했다. 이 평가는 가정폭력 사건에서 형사재판보다 전환이 구조적으로 우세하다는 점, 구속이 거의 없다는 점, 집행유예 의존도가 높다는 점, 위반 및 위험 고조 자료의 통합이 제한적이라는 점, 공식 여성살해 통계가 없다는 점에 근거한다. 사법기관이 작동하고, 재판에 이른 성범죄 사건의 유죄율이 높으며, 보호 조치가 제도적으로 마련되어 있고, 집행 자료가 분절된 형태로나마 공개된다는 점도 고려했다. 2026 년판은 한국의 기준선이며, 이후 판은 이 기준선 대비 변화를 측정한다.

13. 권고

1. **범정부 공통 단계 분류 체계 마련.** 법무부, 경찰청, 법원행정처, 성평등가족부는 모든 젠더 기반 폭력에 대해 공통의 단계 정의와 집계 단위를 정해야 한다.
2. **가정폭력 결과를 경로별로 공표.** 정식재판, 약식기소, 사유별 불기소, 조건부 기소유예, 가정보호사건 송치, 유형별 보호처분, 기각을 호환 가능한 분모로 구분해 매년 공표해야 한다.

3. **개인정보를 보호하는 기관 간 연계.** 식별 정보를 공개하지 않고 기관 간 진행과 재발을 측정하는 안전한 연계 체계를 만들고, 코호트 결과를 집계 형태로 공표해야 한다.
4. **사건 종결 사유의 의무 공표.** 불송치, 불기소, 기각, 종결의 주요 사유를 피해자 처벌불원과 합의의 역할을 포함해 공표해야 한다.
5. **공식 여성살해 통계 신설.** 살인 및 살인미수 통계에 가해자와 피해자의 관계를 코드화하고, 현재 또는 과거의 배우자·연인·가족에게 살해된 여성의 수를 이전 신고 여부와 함께 매년 공표해야 한다.
6. **교제폭력 입법.** 현재 및 과거 연인에게 응급조치, 임시조치, 피해자가 직접 신청하는 보호명령을 확대 적용하는 전용 법체계를 마련해야 한다.
7. **처벌뿐 아니라 보호를 측정.** 유형별 긴급응급조치와 잠정조치, 법원 결정률, 위반 건수, 위반에 대한 제재, 보호까지 걸린 시간, 조치 기간 중 발생한 중대 피해를 공표해야 한다.
8. **재발 지표의 표준화.** 재신고, 반복 피해, 재검거, 재범 유죄, 보호 조치 위반을 각각 추적 기간과 함께 구분해 보고해야 한다.
9. **정기 국가 집행 보고서 발간.** 「여성폭력방지기본법」의 통계 의무를 활용해 각 집행 단계를 보여주고 정의 변경과 통계 공백을 밝히는 연례 통합 보고서를 발간함으로써, 지금처럼 국회 자료 요청에 의존하는 구조를 대체해야 한다.
10. **개혁의 사전 평가 지표 설정.** 반의사불벌 규정과 조건부 기소유예에 관한 계류 법안을 포함한 주요 제도 개정은 바꾸려는 집행 결과와 이를 평가할 지표를 사전에 명시해야 한다.

14. 결론

한국의 과제는 법의 부재가 아니다. 한국은 형사 처벌 규정, 특별 절차, 보호 조치, 예방 의무, 피해자 지원 체계, 통계에 대한 법적 의무를 모두 갖추고 있다. 더 어려운 질문은 이 요소들이 하나의 작동하는 집행 체계로 평가될 수 있느냐이며, 본 보고서의 증거는 대부분 그렇지 않다는 것을 보여준다.

공개된 증거에 따르면 한국은 가장 잘 측정하는 단계, 즉 신고 접수와 재판에 이른 피고인의 유죄 선고에서는 좋은 성과를 보이고, 가장 덜 측정하는 단계, 즉 가정폭력의 기소, 고위험 가해자의 제지, 죽음의 예방에서는 낮은 성과를 보인다.

이 기준은 엄격하지만 달성 가능하다. 한국은 이미 대부분의 자료를 수집하고 있으며, 이를 연결할 법적 근거도 갖추고 있다. 남은 것은 국가가 무엇을 하는지 시민이 볼 수 있는 형태로 공표하려는 정치적 의지다.

법적 보호의 척도는 법조문의 정교함이 아니다. 전화를 든 여성을 위해 법적 약속을 관찰 가능하고, 신속하며, 검토 가능하고, 실효적인 행동으로 바꾸는 국가의 역량이다.

출처

법령 (국가법령정보센터, law.go.kr): 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법; 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률; 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법; 아동·청소년의 성보호에 관한 법률; 스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률(법률 제 19518 호로 개정); 여성폭력방지기본법(법률 제 16086 호). 대법원 2021 도 13881, 2015 도 13078.

공식 자료: 법원행정처, 사법연감 및 국민참여재판 성과 분석(2020~2024); 대검찰청, 범죄분석(2024); 성평등가족부(구 여성가족부)·한국여성인권진흥원, 2024·2025 디지털성범죄 피해자 지원 보고서; 스코틀랜드 검찰청(COPFS), Domestic abuse and stalking charges in Scotland 2024 to 2025.

국회 제출 자료(보도 기준): 김한규 의원실, 법무부 가정폭력 처분 자료(경향신문, 2025.10.3); 권인숙 의원실, 경찰청 가정폭력 수사 결과(2023.9, 한국여성의전화 공개); 박정현 의원실, 경찰청 교제폭력 신고·검거·반복 신고 자료(2026.9); 박용진 의원실, 대법원 성범죄 1 심 결과(세계일보, 2023.10.8); 서영교 의원실, 가정보호사건 및 가정폭력 검거 자료(경향신문, 2024.11.1).

언론 보도: 헤럴드경제(2025.9.6; 2026.5.17; 2026.7.7); 한국경제(2025.11.23); 법률신문(2026); 세계일보(2025.8.29; 2026.3.23); YTN(2026.3.22; 2026.4.18); 매일신문(2026.9.19); 경향신문(2025.4.10; 2025.8.5; 2025.11.14); 뉴시스(2026.4.16); 연합뉴스(2025.4.10); 한국기자협회(2025.8.5); 더시사법률(2026).

시민사회: 한국여성의전화, '분노의 게이지' 2024 년판(2025.3), 2025 년판(2026.3); 한국여성의전화, 2024 정책제안 3.

각 수치의 상세 출처(URL 포함)는 영문 원본의 각주를 참조.

보고서 정보

독립성. 본 보고서는 인스티투툼 렉스 페미나에가 독립적으로 조사·집필했다. 정부, 정당, 후원자 등 외부 주체는 발표 전에 결과를 검토하거나 승인하지 않았다.

재원. 본 연구는 외부 재원 지원을 받지 않았다.

검토. 본 보고서는 연구소 내부 검토를 거쳤으며 외부 동료 심사를 거치지 않았다.

자료. 모든 수치는 인용된 공개 자료 또는 그로부터 산술적으로 도출한 값이다. 비공개 자료나 개인정보는 사용하지 않았다.

면책. 본 보고서의 견해는 저자와 연구소의 것이며, 법률 자문이 아니다.

저자. 제시카 잉그리드는 파리와 서울에 기반을 둔 독립 여성인권 연구소 인스티투툼 렉스 페미나에의 설립자이자 대표다. 법적 보호와 제도적 집행 사이의 격차, 특히 젠더 기반 폭력, 형사사법, 국가 책임, 집행 결과의 측정을 연구한다. ORCID: 0009-0000-7818-9104

인용. 제시카 잉그리드, 『법에서 집행으로: 한국의 젠더 기반 폭력과 집행 격차』 한국어 요약본, 인스티투툼 렉스 페미나에, 2026. 원본: Ingrid, Jessica. *From Law to Enforcement: Gender-Based Violence and the Implementation Gap in South Korea*. Lex Feminae Studies No. 1. Paris: Institutum Lex Feminae, 2026. https://doi.org/10.5281/zenodo.23202431

Lex Feminae Index®는 인스티투툼 렉스 페미나에의 등록 상표다. © 2026 Jessica Ingrid, Institutum Lex Feminae.