

한국피해자학회 · 한국형사 · 법무정책연구원 춘계학술회의

- 제4차 범죄피해자 보호 · 지원 기본계획 수립을 위한 과제 -

2021. 5. 14. (금) 14:00~17:50

장소 한국형사 · 법무정책연구원 12층 운영회의실, ZOOM 화상회의
주최 한국피해자학회 · 한국형사 · 법무정책연구원 공동 주최

- 제4차 범죄피해자 보호 · 지원 기본계획 수립을 위한 과제 -

일 · 정 · 표

13:30~14:00	참석자 등록 및 확인
14:00~14:05	개회사 원혜욱 한국피해자학회장
14:05~14:10	축사 한인섭 한국형사정책연구원장 진행 김 혁 부경대 법학과 교수
14:10~15:10	발표 및 토론(주제1) 민간단체의 피해회복지원 사회 김지선 한국형사정책연구원 박사 발표 김성언 경남대 경찰학과 교수 토론 송귀채 서울북부범죄피해자지원센터 사무처장 장다혜 한국형사정책연구원 박사
15:10~15:20	휴식
15:20~16:20	발표 및 토론(주제2) 형사절차참여를 위한 정보접근 사회 김지선 한국형사정책연구원 박사 발표 김재민 경일대 경찰행정학과 교수 토론 심보영 경찰청 경정 서주연 한국형사정책연구원 변호사
16:20~16:30	휴식
16:30~17:30	발표 및 토론(주제3) 언론 등으로부터의 정보보호 사회 김지선 한국형사정책연구원 박사 발표 박경규 한국형사정책연구원 박사 토론 이승선 충남대 언론정보학과 교수 김재희 성결대 파이데이아학부 교수
17:30~17:50	종합토론

- 제4차 범죄피해자 보호 · 지원 기본계획 수립을 위한 과제 -

목 차

주제 1 범죄피해자의 피해 회복을 지원하는 민간단체의 현실 진단 1

- 발 표 김성언 | 경남대 경찰학과 교수
토 론 송귀채 | 서울북부범죄피해자지원센터 사무처장
장다혜 | 한국형사정책연구원 박사

주제 2 형사절차 참여 강화를 위한 피해자의 정보접근권 보장 57

- 발 표 김재민 | 경일대 경찰행정학과 교수
토 론 심보영 | 경찰청 경정
서주연 | 한국형사정책연구원 변호사

주제 3 언론보도 및 정보통신망을 통한 범죄피해자정보 공개·유포행위의 방지 93

- 발 표 박경규 | 한국형사정책연구원 박사
토 론 이승선 | 충남대 언론정보학과 교수
김재희 | 성결대 파이데이아학부 교수

◆ 한국피해자학회 · 한국형사 · 법무정책연구원 춘계학술회의 ◆

주제 1.

범죄피해자의 피해 회복을 지원하는 민간단체의 현실 진단

발 표 김성언 | 경남대 경찰학과 교수

토 론 송귀채 | 서울북부범죄피해자지원센터 사무처장

장다혜 | 한국형사정책연구원 박사

범죄피해자의 피해 회복을 지원하는 민간단체의 현실 진단

- 주요 쟁점의 정리와 발전 방향의 탐색

김 성 언 | 경남대 경찰학과 교수

I. 들어가는 말

범죄피해자의 피해 회복 지원에서의 민간 부문의 중요성은 아무리 강조해도 모자람이 없다. 현실적으로 피해 회복을 위한 서비스를 대부분 민간 부문에서 제공하고 있기 때문이다. 2019년 기준으로 18개의 여성긴급전화 1366센터, 39개의 해바라기센터, 168개의 성폭력 피해 상담소와 32개의 성폭력 피해자 보호시설, 208개의 가정폭력 피해상담소(통합상담소 46개 포함)와 66개의 가정폭력 피해자 보호시설, 67개의 아동보호전문기관, 72개의 학대 피해아동 쉼터, 14개의 스마일센터, 그리고 60개의 범죄피해자지원센터 등 무수히 많은 민간기구와 시설들이 각 지역에서 범죄피해자의 피해 회복 지원을 위해 활동하는 중이다.

현재 우리나라의 범죄피해자 피해 회복 지원 활동은 지역 사회 수준에서 지방 정부와 민간 지원 단체·시설들이 연계망을 구축하여 분업과 협업의 원리로써 피해자에게 실질적인 도움을 주는 방식으로 전개되고 있다. 피해 지원 관련 기관들 간의 네트워크 구축은 이미 1차 기본계획의 주요한 정책 목표이자 과제였다. 2차 기본계획에서는 경찰 및 민간단체 간 네트워크 강화가 구체적인 정책 과제로 제시되었으며, 3차 기본계획에 와서는 통합적인 피해 회복 지원 체계 구축이라는 정책 목표로 표현되었다. 이렇듯 피해 회복을 지원하는 정부와 지자체, 민간 부문의 지원활동가들 간 통합 지원 네트워크 구축은 피해자 정책의 핵심적인 목표이자 과제로 인식되어져 왔다. 그 정책 성과는 어느 정도 가시적으로 나타나고 있는데, 각 지역마다 범죄피해자지원센터를 중심으로 지역 실정에 맞는 협력 네트워크가 작동하고 있다는 점이 대표적인 예이다.

하지만 형식적인 측면에서는 네트워크가 작동하고 있으나 실질적인 측면에서는 해결되어야 할 과제가 산적해있다는 비판도 존재한다. 기관별 서비스 기능의 중복에 따른 공급 체계

의 비효율성, 중복 지원, 제한적인 접근성, 영세성, 지원 기관 · 단체별 인력 및 국고 지원의 불균형성(남궁석, 2015: 143-144; 이재영 · 김연수, 2016: 46에서 재인용) 등이 구체적으로 제시되는 문제점들이다. 여기에 재정적인 관(官)의존성, 민간단체 종사자에 대한 체계적인 전문화 교육 · 훈련의 문제 등이 덧붙여진다. 필자는 피해 회복 지원과 관련한 민간 부문의 역할을 분석한 선행 연구에서 출발하고 관련 통계, 현장의 목소리 등을 자료로 삼아 민간 단체들이 처해 있는 현실을 조망하고자 한다. 피해자 지원 정책과 민간 부문의 역할에 대해 어떤 평가가 내려지고 있고 어떤 개선책들이 제시되고 있으며 어떤 부분에서 논쟁이 일고 있는지 살피고자 한다. 이런 접근을 통해 피해자의 피해 회복 지원 활동에 있어 민간 부문의 역할과 기능을 강화할 수 있는 실마리를 찾고자 한다.

이 글은 크게 두 부분으로 구성되어 있다. 하나는 민간단체들이 처한 현실을 진단하는 공간이고, 다른 하나는 민간 부문 관련 문제의 해법들을 둘러싸고 다양한 관점과 이해관계들이 충돌하는 논쟁들을 살펴보는 공간이다. 두 공간의 관련 내용들은 서비스 공급 체계(거시 · 정책적 측면)와 서비스 공급자의 역량(미시적 측면)으로 나누어 정리할 것이며, 현실 진단과 쟁점 분석을 매개로 하여 민간 부문의 발전 방향을 탐색해볼 것이다.

II. 현실 진단

피해자 보호 · 지원에 관여하는 기관 · 단체 · 기구 · 활동가들 간의 네트워크를 구축하는 것은 한정된 사회 자원을 공유하고 서비스 자원의 이용을 극대화함으로써 피해 회복 지원의 전체적 효용성을 증대시킨다(송귀채, 2018: 44). 이미 피해자 지원 영역에서는 기관별로 혹은 범죄피해 유형별로 다양한 형태의 지원 네트워크가 구축되어 운용되고 있다(송귀채, 2018: 46-54). 대표적인 형태가 2013년부터 시작해온 범죄피해자지원센터 중심의 지원 네트워크이다. 송귀채(2018: 51)의 분석에 의하면, 2015년 기준으로 전국 58개의 범죄피해자지원센터는 센터별로 평균 28개 기관 · 단체와 협약을 체결한 것으로 나타났다. 특히 상담심리 · 치료 기관과의 연계 비중(20.6%)이 가장 높았고 그 다음으로는 검찰 · 경찰(13.8%), 의료 기관(13.1%), 지자체(10.1%), 복지 기관(8.5%), 다문화 관련 기관 · 시설(7.0%) 등의 순이었다. 이처럼 범죄피해자지원센터는 다양한 기관들과 연계를 맺고 있지만 범죄피해자지원센터를 제외한 나머지 기관이나 단체들 사이에도 긴밀한 협력 관계가 구축되고 있는지는 확실하지 않다. 많은 기관들이 서로 협약을 맺고는 있으나 실질적인 협력이 오가는 관계

는 상대적으로 적고 구체적인 협약 기관의 유형은 범죄 피해 유형에 따라 다소 다르게 나타난다. 예를 들어 가정폭력 피해의 경우 경찰서와 여성긴급전화 1366센터를 중심으로 가정폭력상담소, 해바라기센터, 보호시설(쉼터), 스마일센터, 가정법률상담소 등이 긴밀한 관계를 맺는다(송귀채, 2018: 54-55). 성폭력 피해 네트워크에는 원스톱 통합지원센터(해바라기센터 통합형), 성폭력 상담소, 임시 보호시설, 스마일센터, 1366센터, 국선변호인 등이 포함된다(송귀채, 2018: 55). 그리고 성폭력 피해이든 가정폭력 피해이든 범죄피해자지원센터는 여성가족부와 중복되지 않은 범위 내에서 지자체와 연계하여 치료비, 긴급 생계비 등을 지원하고 있다(송귀채, 2018: 55-56).

네트워크 구축에 있어 밀접한 관련을 맺는 민간 시설이나 단체가 피해 유형별로 다소 상이한 점은 네트워크 분석 연구 결과(백일홍, 2017)를 통해서도 뒷받침된다. 성폭력 피해와 가정폭력 피해의 경우 경찰의 연계성은 다소 낮았다(백일홍, 2017: 53). 반면 성폭력 피해의 경우 범죄피해자지원센터, 해바라기센터(아동형), 가정폭력 피해의 경우는 범죄피해자지원센터, 1366센터, 가정폭력상담소가 중앙성, 위세 중앙성이 높았다(백일홍, 2017: 53-54). 이는 이 기관들이 전체적인 연결망에서 중앙에 위치하고 있고 영향력이 큰 기관들과 연계되어 있음을 나타낸다. 일반 범죄 피해자를 위한 통합 지원 네트워크에서는 범죄피해자지원센터의 중심성을 확인할 수 있다(백일홍, 2017: 52-53). 이는 이 네트워크에서 범죄피해자지원센터가 허브 기관으로서의 역할을 맡도록 기획되었기 때문일 것이다. 하지만 성폭력 혹은 가정폭력 피해의 경우 범죄피해자지원센터와의 연계는 주로 경제적 지원의 기대 속에서 이루어지는 것으로 보인다.

통합 지원 네트워크 속에 많은 기관과 단체들이 포함되고는 있지만 긴밀한 관계가 나타나는 것은 결국 소수에 불과하다. 나머지는 미래의 필요성이라는 기대에 의해 약하게 연결되고 있을 뿐이다. 진정 중요한 것은 네트워크의 외양 확대가 아니라 피해자의 욕구를 충족시켜줄 수 있는 자원, 즉 피해 회복을 지원하는 데 필요한 지역 자원들 간의 연계일 것이다. 더 나아가 미래의 지원 가능성을 염두에 두는 네트워크의 외양 확대는 피해 회복 지원이 어느 범위까지 수행되어야 하는지에 대한 본질적인 질문을 제기한다. 범죄 피해자가 원하는 것, 그에게 필요한 것은 전부 들어주어야 하는가? 피해를 원상회복하는 데 필요한 것을 지원하는 것이 원칙이겠지만, 피해자가 겪는 어려움이 범죄 피해로 인한 것인지 그것과 관계 없는 것이 분명하지 않을 수도 있다.

어쨌든 선행 연구를 통해서 봤을 때, 피해 회복 지원을 위한 통합 네트워크에서 민간 부문의 핵심은 범죄피해자지원센터, 1366센터, 스마일센터, 해바라기센터, 성폭력·가정폭력

상담소, 보호시설 등이다. 통합 지원 네트워크의 성과는 이 핵심 기관 · 단체들이 분업과 협업을 통해 각기 특화된 지원 서비스를 제공할 수 있는 역량을 갖추었느냐에 의해 좌우될 것이다. 하지만 네트워크가 원활하게 작동하는 데 장애가 되는 몇 가지 요소들이 발견되고 있다.

1. 피해 지원 서비스의 공급 체계

가. 기관 간 기능의 중복성

통합 지원 네트워크의 강점은 제한된 자원으로 인해 한 기관에서 담당하지 못하는 지원 서비스를 다른 기관의 자원을 활용하여 제공함으로써 전체적인 자원의 효율성을 높일 수 있다는 점이다. 이때 자원 이용의 효율성은 분업과 협업의 원리에 의해 충족된다. 각 기관은 다른 기관이 갖지 못한 고유의 자원이 있어야 하며 그것들은 쉽게 교환될 수 있어야 한다. 하지만 기관들이 서로 비슷한 자원을 갖고 있다면 협력 대신 경쟁이 일어날 것이다. 바로 이 문제가 통합 지원 네트워크에서도 관찰이 된다.

〈표 1〉은 범죄피해자의 피해 회복 지원을 위해 민간 부문에서 활동하고 있는 주요 기관들의 직접적인 지원 서비스 유형들을 정리한 결과이다. ‘직접적인 지원’은 말 그대로 다른 기관과의 연계 방식을 통해서가 아니라 자체 자원을 가지고 해당 서비스를 제공하는 경우를 말한다. 각 기관은 지원 대상의 다소 상이하다. 해바라기센터, 여성긴급전화 1366센터는 성폭력 · 가정폭력 · 성매매 피해에 초점을 맞추며, 상담소의 경우 성폭력 · 가정폭력 · 성매매 피해 중 하나에 특화되거나 성폭력과 가정폭력 피해 모두에 관여하기도 하며, 보호시설은 성폭력 피해자 전용과 가정폭력 피해자 전용이 구분되어 있다. 반면 범죄피해자지원센터는 성폭력 피해와 가정폭력 피해를 포함한 강력범죄(살인, 강도, 강간, 상해, 방화 등) 피해자를 대상으로 하며 스마일센터는 이런 강력범죄 피해자 중 외상 후 스트레스 장애, 우울증, 불안장애 등 심리적인 어려움을 겪는 피해자와 그 가족을 대상으로 한다. 해바라기센터, 1366센터, 상담소, 보호시설이 주로 여성 대상 폭력 피해자(와 그 가족)의 지원에 한정한다면, 범죄피해자지원센터와 스마일센터는 이보다 지원 대상 범위가 훨씬 넓다.

각 기관의 직접적인 지원 활동을 보면, 6개 기관은 모두 상담 지원 활동을 제공한다. 피해자의 심리적 안정을 도모하는 상담은 가장 기본적인 활동이다. 그 다음으로 나타나는 공통적인 활동은 의료 지원과 법률 지원이다. 하지만 기관별 지원 내용은 다소 차이를 보인다. 예를 들어 스마일센터에서는 정신건강의학과 진료를 통해 후유증의 정도와 예후, 필요한 치

료적 개입 등을 평가하여 필요한 경우 약물 치료나 입원 치료 등을 제공한다. 해바라기센터에서는 응급조치, 응급치료, 외과·산부인과·정신건강의학과 치료, 진료 및 진단서 발급 등을 지원한다. 반면 범죄피해자지원센터, 상담소는 의료비, 심리치료비, 간병비 등 치료에 따른 비용을 지원하고 있다. 법률 지원의 경우 범죄피해자지원센터, 스마일센터, 해바라기센터에서는 수사 및 소송절차 관련 정보 제공, 법적 처리에 관한 법률적 지원, 재판 모니터링, 재판 동행 서비스 등을 지원하지만 상담소나 보호시설의 법률 지원 활동은 주로 무료법률구조 시스템에 연계하는 방식으로 피해자를 지원한다. 피해자에게 생계비 등을 지원하는 경제적 지원은 범죄피해자지원센터, 해바라기센터, 상담소와 보호시설에서 제공한다. 스마일센터와 해바라기센터는 모두 심리치료와 심리평가를 실시한다.

〈표 1〉 민간 부문 주요 기관의 직접적인 피해 지원 활동 현황

구분	범죄피해자 지원센터	스마일 센터	해바라기 센터	1366센터	상담소	보호시설
피해 유형	.	.	.	.	.	.
성폭력	○	○	○	○	△	△
가정폭력	○	○	○	○	△	△
성매매	.	.	○	○	△	.
일반 폭력성 범죄	○	○	.	.	.	.
심리치료	.	○	○	.	○	○
의료지원	○	○	○	.	○	.
상담지원	○	○	○	○	○	○
법률지원	○	○	○	.	○	○
심리평가	.	○	○	.	.	.
긴급구조/지원	.	.	△	○	.	.
수사지원	.	.	○	.	.	.
경제적 지원	○	.	○	.	○	○
환경개선 지원	○	.	.	.	.	.
취업/자립 지원	○	.	.	.	.	○
도우미/자조모임 지원	○	.	○	.	.	.
긴급피난처/임시주거 지원	.	○	.	.	.	.
동행서비스	○	○	△	.	.	.
사례관리	.	○	○	.	.	.
학교문제 지원	○	.	.	.	.	○

○: 해당 서비스를 지원함(타 기관 연계 방식이 아니라 해당 기관에서 관련 서비스를 직접 제공하는 경우임)

△: 일부 기관에서 해당 서비스를 지원함

출처: 범죄피해자지원연합회, 스마일센터(<https://www.resmile.or.kr/page/?p=2>), 여성가족부. 2001. 『2021년 해바라기센터 사업안내』, 성폭력상담소, 가정폭력보호시설

이렇듯 상이한 기관에서 유사한 지원 서비스를 제공하고 있음을 확인할 수 있었다. 특히 스마일센터와 해바라기센터의 경우 심리 지원, 심리평가, 의료 지원, 법률 지원, 수사 지원, 사례관리 등 상당수의 지원 활동이 서로 겹치는 것으로 나타났다. 더욱이 성폭력 · 가정폭력 피해자는 두 기관 어디에서든 지원을 받을 수 있다. 바로 이 부분을 두고 전문가들은 우리나라 피해자 정책에 있어 많은 기관 및 단체들이 유사한 서비스를 지원함으로써 자원을 낭비하고 중복 지원 등 운영상의 비효율성을 야기한다고 비판한다(백일홍 · 장규원, 2015: 72).

이러한 평가는 옳은 측면이 있다. 하지만 피해자의 입장에서 이 문제를 바라보면 어찌될까? 선택지가 많다는 점이 피해자나 피해자를 지원 기관에 소개하는 담당자에게 혼란을 야기할 수도 있지만(김지영 외, 2014: 87) 이용자의 접근성이라는 측면에서는 오히려 긍정적일 수도 있어 보인다. 서비스 공급 체계의 비효율성은 유사한 서비스를 제공하는 기관이나 단체의 수가 많을 때 문제가 되는 것이지 그 수가 원천적으로 작다면 문제가 되지 않을 수도 있다. 따라서 서비스 공급 체계의 비효율성의 문제는 공급자의 측면보다 수요자인 피해자의 서비스 접근성이라는 시각에서 파악해야 한다.

나. 서비스 접근성

피해 회복을 위한 통합 지원 네트워크에서 중요한 위치를 차지하는 민간단체 중 하나가 범죄피해자지원센터이다. 2021년 4월 현재 전국에 60개의 센터가 설립 · 운영되고 있다(<표 2>). 대도시(특별시 · 광역시)의 경우 서울 5개소, 부산 3개소, 대구 2개소, 인천, 광주, 대전, 울산 각각 1개소씩 총 14개소가 설치되어 그 비율은 23.3%이다. 나머지 66.7%는 경기(9개소), 강원(5개소), 충북(4개소), 충남(5개소), 전북(4개소), 전남(4개소), 경북(7개소), 경남(6개소), 제주(1개소) 등 지방 중소도시와 농어촌에 분포해 있다. 지방 검찰청이나 지청 관할 지역별로 1개씩은 설치되어 있는 셈이다. 실제 60개 센터 중 56개소가 지방 검찰청이나 지청 안에 사무실을 두고 있다. 대부분의 센터가 검찰청사 내부에 위치해 있다는 점은 최소한 두 가지 측면에서 피해자의 접근성에 영향을 미칠 수 있다. 하나는 검찰청사가 피해자로 하여금 범죄 피해의 부정적인 기억을 떠올리게 할 수 있다는 점이다(홍영오 · 이수정, 2006: 178 이하; 원혜옥, 2017: 80에서 재인용). 피해자들의 입장에서 봤을 때 검찰청사는 결코 유쾌하거나 편안한 공간이 되지 않는 것일 것이다. 특히 사건 담당 검사가 자신의 목소리에 귀 기울이지 않는다고 느끼는 피해자라면 더욱 더 그럴 것이다.

다른 하나는 그 검찰청사가 소재하고 있는 지리적 위치로 인한 영향이다. 개개의 검찰

청·지청이 여러 지역을 관할하듯 한 곳의 범죄피해자지원센터 역시 여러 개의 시·군·구를 지원 지역으로 삼는다. 대도시(특별시·광역시)의 경우 1개의 지원센터가 담당하는 지역은 평균 6.3개(시·군·구)이다. 반면 지방 중소도시·농어촌에 위치한 지원센터는 평균 3.1개 지역(시·군·구)을 포괄한다. 대도시가 중소도시·농어촌보다 훨씬 많은 지역을 관할하지만, 상대적으로 거리가 가깝고 교통 편의시설이 좋은 대도시가 피해자의 이동성과 접근성의 측면에서 더 낫다.

〈표 2〉 범죄피해자지원센터별의 소재지, 검찰청 내 소재 여부 및 관할구역

(단위: 개소)

지역	센터명	소재지	검찰청내 위치	관할구역	관할구역 (시군구) 수
서울	중앙	서초구	○	강남, 관악, 동작, 서초, 종로, 중구	6
	동부	송파구	○	강동, 광진, 성동, 송파구	4
	남부	양천구	○	강서, 구로, 금천, 양천, 영등포구	5
	서부	마포구	○	마포, 서대문, 용산, 은평구	4
	북부	도봉구	○	강북, 노원, 도봉, 동대문, 성북, 중랑구	6
부산	부산	연제구	○	금정, 동래, 연제, 부산진, 동구, 영도, 중구	7
	부산동부	해운대구	○	남구, 수영구, 해운대구, 기장군	4
	부산서부	강서구	○	사상구, 사하구, 북구, 강서구, 서구	5
대구	대구경북	수성구	○	수성구, 북구, 중구, 남구, 동구, 경산시, 영천시, 청도군, 칠곡군	9
	대구서부	달서구	○	달서구, 달성군, 서구, 성주군, 고령군	5
인천	인천	남구	○	강화군, 계양구, 남구, 동구, 부평구, 서구, 연수구, 옹진군, 중구	9
광주	광주전남	광주 동구	○	광산구, 북구, 서구, 남구, 동구, 곡성군, 담양군, 장성군, 영광군, 화순군, 나주시	11
대전	대전	서구	○	대덕구, 유성구, 동구, 서구, 중구, 세종시, 금산군	7
울산	울산	남구	○	남구, 동구, 북구, 울주군, 중구, 양산시	6
경기	경기북부	의정부시	○	의정부시, 남양주시, 구리시, 동두천시, 양주시, 포천시, 연천군, 가평군, 철원군	9
	고양·파주	고양시 일산동구	○	고양시, 파주시	2
	부천·김포	부천시	○	부천시, 김포시	2
	수원지역	수원시 영통구	○	수원시, 용인시, 오산시, 화성시	4
	성남·광주	성남시 수정구	○	성남시, 광주시, 하남시	3
	여주·이천·양평	여주시	○	이천시, 여주시, 양평군	3
	평택·안성	평택시	○	평택시, 안성시	2

지역	센터명	소재지	검찰청내 위치	관할구역	관할구역 (시군구) 수
	안산 · 시흥	안산시 단원구	○	안산시, 시흥시, 광명시	3
	안양지역	안양시 동안구	○	안양시, 과천시, 군포시, 의왕시	4
강원	춘천지역	춘천시	○	춘천시, 인제군, 홍천군, 화천군, 양구군	5
	강릉지역	강릉시	○	강릉시, 동해시, 삼척시	3
	원주 · 횡성	원주시	○	원주시, 횡성군	2
	속초지역	속초시		속초시, 고성군, 양양군	3
	영월지역	영월군 영월읍		태백시, 영월군, 평창군, 정선군	4
	청주	청주시 서원구	○	청주시, 청원군, 보은군, 괴산군, 진천군, 증평군	6
충북	충주 · 음성	충주시	○	충주시, 음성군	2
	제천 · 담양	제천시		제천시, 담양군	2
	영동 · 옥천	영동군 영동읍	○	영동군, 옥천군	2
	홍성지역	홍성군 홍성읍	○	보령시, 서천군, 예산군, 홍성군	4
충남	공주 · 청양	공주시	○	공주시, 청양군	2
	논산 · 부여 · 계룡	논산시 강경읍	○	논산시, 계룡시, 부여군	3
	서산지역	서산시	○	서산시, 당진시, 태안군	3
	천안 · 아산	천안시 동남구	○	아산시, 천안시	2
	전주지역	전주시 덕진구	○	전주시, 김제시, 무주군, 완주군, 임실군, 진안군	6
전북	군산 · 익산	군산시	○	군산시, 익산시	2
	정읍지역	정읍시	○	정읍시, 고창군, 부안군	3
	남원 · 순창 · 장수	남원시	○	남원시, 순창군, 장수군	3
	목포지역	목포시	○	목포시, 신안군, 영암군, 무안군, 함평군	5
전남	장흥 · 강진	장흥군 장흥읍		강진군, 장흥군	2
	전남동부	순천시	○	여수시, 순천시, 광양시, 고흥군, 보성군, 구례군	6
	해남 · 완도 · 진도	해남군 해남읍	○	해남군, 완도군, 진도군	3
	경북북부	안동시	○	안동시, 영주시, 봉화군	3
경북	경주	경주시	○	경주시	1
	포항	포항시 북구	○	포항시	1
	김천 · 구미	김천시		김천시, 구미시	2
	상주 · 문경 · 예천	상주시	○	상주시, 문경시, 예천군	3
	의성 · 군위 · 청송	의성군 의성읍	○	의성군, 군위군, 청송군	3
	영덕 · 울진 · 영양	영덕군 영덕읍	○	영덕군, 울진군, 영양군	3
	영덕 · 울진 · 영양	영덕군 영덕읍	○	영덕군, 울진군, 영양군	3
경남	경남	창원시 성산구	○	성산구, 의창구, 진해구, 김해시	4
	진주지역	진주시	○	진주시, 사천시, 남해군, 하동군, 산청군	5
	통영거제고성	통영시 용남면	○	거제시, 통영시, 고성군	3
	밀양 · 창녕	밀양시	○	밀양시, 창녕군	2

지역	센터명	소재지	검찰청내 위치	관할구역	관할구역 (시군구) 수
	거창·합천·함양	거창군 거창읍	○	거창군, 합천군, 함양군	3
	마산·함안·의령	창원시 마산합포구	○	마산합포구, 마산회원구, 함안군, 의령군	4
제주	제주	제주시	○	제주시, 서귀포시	2
계	60		56		232

출처: 전국범죄피해자지원연합회 홈페이지(www.kcva.or.kr)

선행 연구(김지영 외, 2014: 115)의 지적처럼 지리적인 제약성은 피해자가 지원센터의 손길을 외면하게 되는 요인으로 작용할 수 있어 주목하지 않으면 안 된다. 내실 있는 온라인 상담이나 전화 상담을 활성화하고 피해자가 센터로 찾아오기 어려운 상황이라면 센터에서 피해자를 찾아가는 쪽으로 접근 방식을 달리 할 필요가 있다.

〈표 3〉 스마일센터와 해바라기센터의 소재지 현황

지역	스마일센터	해바라기센터			합
		위기지원형	아동·청소년형	통합형	
서울	마포구, 송파구	송파구, 동작구	마포구	종로구, 동대문구, 중구	8
부산	금정구	연제구		서구	3
인천	미추홀구	동구, 부평구	남동구		4
광주	동구	동구	동구		3
대구	수성구	서구	중구		3
대전	서구			중구	2
울산	중구			남구	2
경기	수원시 권선구, 의정부시	의정부시, 안산시 단원구	성남시 분당구	수원 영통구(거점, 통합), 고양시 덕양구	8
강원	춘천시 동내면			춘천시, 강릉시, 원주시	4
충북	청주시 청원구	청주시 흥덕구	충주시		3
충남		천안시 동남구			1
전북	전주시 덕진구	전주시 덕진구	전주시 덕진구	익산시	4
전남	목포시	순천시		영광군 영광읍	3
경북		안동시, 김천시		포항시 남구	3
경남	창원시 진해구	창원시 마산합포구		진주시	3
제주	제주시			제주시(본관, 별관)	2
계	16	16	7	17	56

스마일센터와 해바라기센터에 대한 이용자의 지리적 접근성은 범죄피해자지원센터보다 훨씬 더 열악하다. 스마일센터의 경우 2021년 4월 현재 전국적으로 16개가 운영 중인데, 이중 절반이 대도시(특별시 · 광역시)에 위치해 있다. 2019년 현재 우리나라 전체 인구(51,779천 명) 중 대도시 거주자의 비율은 43.5%, 전체 도시지역 면적(17,765km²) 중 대도시의 도시지역 면적의 비율은 25.9%(통계청, e-지방지표)¹⁾이다. 이런 사실에 비춰봤을 때, 대도시가 중도소시 · 농어촌에 비해 인구의 측면에서는 1.04개, 면적의 측면에서는 3.86개의 스마일센터를 더 많이 보유하고 있는 셈이다. 피해자의 접근성을 ‘물리적 거리’가 아닌 피해 회복 지원 서비스에 대한 ‘수요’의 측면에서 바라보더라도 사정은 비슷하다. 대검찰청의 『범죄분석』에 따르면, 스마일센터의 지원 대상인 강력 범죄²⁾는 2019년 총 267,382건이 발생했는데, 이중 대도시(124,689건)의 발생 비율은 46.6%로 중소도시 · 농어촌(142,693건)의 비율(53.4%)보다 낮다(대검찰청, 2020: 442-443). 즉 강력범죄의 발생량을 기준으로 대도시는 0.54개의 스마일센터를 더 확보하고 있는 것이다.

한편, 성폭력, 가정폭력, 성매매 피해에 특화되어 있는 해바라기센터는 2021년 4월 현재 위기지원형 16개소, 아동 · 청소년형 7개소, 통합형 17개소(거점 1개소) 등 총 40개가 설치 · 운영되고 있다(여성가족부, 2021: 9). 지역 규모에 따른 해바라기센터의 분포를 보면, 위기지원형의 43.8%(7개소), 아동 · 청소년형의 57.1%(4개소), 통합형의 35.3%(6개소) 등 42.5%(17개소)가 대도시에 위치해 있다(〈표 3〉). 그 비율은 대도시 지역의 인구 비율과 유사하다. 그렇지만 2019년 전체 성폭력 범죄의 발생 건수(32,029건) 중 대도시의 발생 비율이 53.2%(대검찰청, 2020: 442-443)인 점을 놓고 보면, 중소도시 및 농어촌 지역이 상대적으로 혜택을 보고 있다고도 할 수 있다. 물론 도시 지역 면적을 기준으로 한다면 해바라기센터의 지리적 접근성은 대도시가 훨씬 좋다고 평가된다.

이상과 같이 스마일센터와 해바라기센터의 접근성 문제에 대해 검토해보았다. 그러면 이 문제를 유사 기능의 중첩성에 따른 서비스 공급 체계의 비효율성이라는 앞의 쟁점과 결부시켜보자. 두 센터는 피해자의 심리 치료나 심리적 지원이라는 측면에서 기능적으로 유사하다. 그럼에도 불구하고 그 서비스를 제공하는 기관 자체가 많지 않다면 기능의 중복성은 문제되지 않을 수 있다고 했다. 다만 유사한 지원을 제공하는 기관들이 특정 지역에 집중되지 않는다는 조건에서 그렇다. 하지만 몇몇 지역에서는 스마일센터와 해바라기센터의 소재지가 겹치는 것으로 나타났다(〈표 3〉). 서울에는 총 8개의 스마일센터와 해바라기센터가 있는

1) 통계청 KOSIS의 e-지방지표 중 2019년도 인구총조사 인구(시도), 도시지역면적(시도) 자료 참조.

2) 강도, 방화, 살인, 성폭력, 공갈, 상해, 약취 · 유인, 체포 · 감금, 폭력행위, 폭행, 협박 등

데, 이중 마포구와 송파구에 각각 2개씩 설치되어 있다. 광주에는 3개의 센터가 모두 동구에 위치해 있고, 4개의 센터가 운영 중인 전북의 경우 전주시 덕진구에 3개가 있다. 제주특별자치도의 스마일센터와 해바라기 센터 소재지는 모두 제주시이다. 경기도에 설치된 스마일센터와 해바라기센터 8개소 중 2개는 의정부시에 있다. 이처럼 기능적 중복성과 지리적 편중성이 동시에 나타난다면, 서비스 공급 체계가 비효율적이라는 비판을 면하기 어렵다.

다. 중복 지원의 문제

전문가들은 피해 회복 지원 기관들 사이에 기능상의 중복이 있을 경우 중복 지원의 문제가 발생하고 효율적인 사례 관리가 어려워진다고 우려한다(김지영 외, 2014: 120). 선행연구는 하나의 기관에서 지원받은 피해자가 서비스 완료 후 혹은 서비스 제공 중에 다른 기관에서도 비슷한 지원을 받은 사례가 있음을 보고한다(김지영 외, 2014: 120). 그렇지만 중복 지원 서비스를 받은 경우가 얼마나 되는지에 대한 정보는 거의 없다. 중복 지원은 유사 기능을 수행하는 기관의 존재를 전제로 하는 것이기에, 만약 있다면 심리적 지원(심리 치료)이나 경제적 지원 분야일 가능성이 높다. 의료비 지원 등의 경제적 지원의 경우 범죄피해자 지원센터, 해바라기센터, 성폭력·가정폭력상담소, 성폭력·가정폭력 피해자 보호시설 등에서 서비스를 제공하므로 중복 지원이 나타날 수 있다. 중복 지원은 형평성 문제를 야기하므로 피해자 정책적으로도 민감한 사안이다. 실제 여성가족부는 『여성·아동권익증진사업 운영지침』에서 동일한 폭력 피해에 대해 타 기관으로부터 의료비 지원을 받은 경우 중복 지원이 되지 않음을 사전에 고지하도록 규정하고 있다(남궁석, 2015: 144 주 89; 이재영·김연수, 2016: 46).

추가 지원은 이전 지원이 미흡했고 추가 지원의 필요성·당위성이 있는 경우에 한정된다. 범죄피해지원센터에 근무하는 한 실무자는 범죄피해자지원센터의 피해자 지원은 범죄피해자보호법에 따라 사건 발생지나 주소에서 일차적으로 하도록 되어 있어 범죄피해지원센터 간 중복 지원 문제는 통제 가능하다고 말한다. 중복 지원은 해당 업무를 여러 부처에서 관장하는 경우에 발생하는데, 특히 부처 간에 사례를 통합적으로 관리할 수 있는 시스템의 부재가 문제를 더욱 악화시킨다(김지영 외, 2014: 121).

중복 지원 문제가 발생하는 원천적인 이유는 지원 분야가 전문화되지 않아 상호 중첩적인 대상에 대한 서비스 제공이 가능하다는 점이었지만, 비록 기능상의 중첩성이 있더라도 부처 간 혹은 기관 사이에 통합적인 사례 관리 시스템이 구축되어 있다면 어느 정도는 극복할

수 있는 문제이다. 그러기 위해서는 피해자 지원 업무를 담당하는 단체나 기관들 간에 지원 대상 피해자의 정보가 공유되어야 한다(김지영 외, 2014: 122). 그런데 문제는 피해자의 어떤 정보를 누가 수집하고 누구하고 어느 선까지 공유해야 할지에 대한 합의가 이루어지지 않고 있다는 점이다. 피해자 관련 개인 정보는 매우 민감한 내용들을 포함하고 있을 텐데, 이를 민간단체가 수집하고 민간단체들끼리 공유하는 부분에 대한 우려들이 존재한다. 더욱이 지원 내용에 따라 필요한 피해자 정보가 달라질 수도 있다. 예를 들어 현장에서는 법률적인 지원을 하려면 가해자 관련 정보를 포함한 거의 모든 수사 관련 자료가 필요하다는 의견도 제시된다(김지영 외, 2014: 124).

수집되는 피해자의 개인정보 목록이 확대되고 이를 많은 기관 · 단체들이 공유한다면, 피해자에 대한 부정적인 낙인화와 2차 피해화 가능성도 그만큼 커지는 것이기에 신중한 접근이 요구된다. 수집되는 정보는 최소화되어야 하고(제공받은 피해 지원 서비스 내용, 지원 기관, 일시 등) 엄격한 지침에 따라 개인정보의 관리 및 공유가 이루어져야 한다.

라. 정부의 민간단체 육성

1990년대 이전까지만 하더라도 우리나라에는 범죄피해자를 보호하고 피해 회복을 지원할 수 있는 민간단체가 거의 존재하지 않았다. 1990년대에 들어와서 여성에 대한 폭력 문제에 대응하기 위해 성폭력 상담소 등이 출현하였으나 일반 범죄피해자를 위한 민간 조직의 등장을 위해서는 좀 더 많은 시간이 필요했다. 2005년 범죄피해자보호법이 제정되고 이에 기초하여 2006년 제1차 범죄피해자 보호 · 지원 기본계획이 발표되면서 서비스 공급 주체로서의 민간단체 육성과 지원의 문제가 우리 사회에서 본격적으로 다루어지게 되었다. 피해자 보호 · 지원 문제를 처음부터 민간단체들이 주도했던 영국, 독일, 미국 등 서구 사회(김동률 · 박노섭, 2019: 237)와 달리 한국에서는 정부가 민간단체들의 성장에 관여하고 그들의 역량을 끌어올리기 위해 개입했다. 국가와 지방자치단체는 범죄피해자를 지원하는 법인에 보조금을 교부하고 그 업무 · 회계 및 재산에 관한 사항을 감독(범죄피해자보호법 제34조, 제36조)함으로써 민간단체의 육성과 발전에 기여해왔다. 특히 2011년 범죄피해자보호기금의 확보로 인해 안정적인 피해자 정책 시행이 가능해졌다. 더욱이 기금 재원인 벌금 수납액 전입 비율이 2011년 4%에서 2013년 5%, 2015년 6%, 2021년 8%로 상향되어 왔는데(법무부, 2021: 31), 이에 따라 범죄피해자를 지원하는 민간단체에 대한 국가의 재정적 지원 역시 점차 확대되고 있다.

민간단체에 대한 국가의 지원은 주로 재정 지원의 형식을 띠므로, 범죄피해자보호기금의 규모와 용도, 활용 방식 등은 민간단체의 성장과 발전에 중요한 영향을 미친다. 범죄피해자보호기금에 기초한 피해자 지원 사업은 검찰청, 경찰청 등이 수행하는 치료비, 심리치료비, 긴급생계비 지원, 강력범죄 현장 정리 등 직접 지원 사업과 민간보조로 수행하는 범죄피해자지원센터 및 스마일센터 설치·운영 등 간접 지원 사업으로 나뉜다(전상수, 2019: 227). 직접 지원 사업비는 2016년 196억 1300만 원에서 2020년 210억 7200만 원으로 증가했다(〈표 4〉). 반면 간접 지원 사업비는 같은 기간 670억 8300만원에서 795억 9100만원으로 확대되었다. 2016년을 기준을 할 때, 지난 4년 사이에 범죄피해자보호기금의 직접 지원 사업비 규모는 7.4% 증가했으나 간접 지원 사업비는 18.6% 증가했다. 지난 4년 동안 해바라기센터는 37개에서 40개, 스마일센터는 10개에서 16개, 지역아동보호전문기관은 5개에서 71개(예정), 범죄피해자지원센터는 59개에서 60개로 각각 늘어났는데, 간접 사업비의 증가는 이러한 민간단체의 신규 설치와 밀접한 관련이 있다.

〈표 4〉 연도별 범죄피해자보호기금 중 직접 지원 사업비와 간접 지원 사업비 추이

(단위: 백만 원, %)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
직접 지원 사업비	19,613	20,001	20,266	20,290	21,072
간접 지원 사업비	67,083	64,294	67,738	75,302	79,591
계	86,696	84,295	88,004	95,592	100,663
직접지원율(%)	22.6	23.7	23.0	21.2	20.9

출처: 전상수(2019: 224)

범죄피해자보호기금의 사업비 중 직업 지원 사업비의 비중은 2016년 22.6%에서 2017년 23.7%로 조금 늘었으나 이후 2018년 23.0%, 2019년 21.2%, 2020년 20.9%로 조금씩 감소하였다. 이처럼 직업 지원 사업비의 증가율이 간접 지원 사업비보다 낮고 그 비중까지 점차 줄어들고 있다는 사실로부터 서비스 공급 체계를 중시하는 정부의 정책 의지를 읽을 수 있다. 그에 따라 범죄피해자지원센터나 스마일센터의 설치·운영을 지원하는 기금의 몫도 증가하고 있다(〈표 5〉).

범죄피해자지원센터 운영을 지원하기 위한 국고 보조금은 2017년 30억 6500만원에서 2018년 31억 1100만원으로 증액되었고, 스마일센터 운영에 대한 국고 보조금은 49억 7000만원에서 54억 6700만원으로 증가했다. 스마일센터 신규 설치, 스마일센터 총괄지원팀 운영, 스마일센터 기능 보강을 위한 예산 지원까지 더하면 스마일센터 관련 국고 보조금

은 더욱 늘어난다(2017년 80억 4400만원에서 2018년 88억 5800만원). 2018년의 경우 전체 범죄피해자보호기금 중 범죄피해자지원센터 운영 지원비가 차지하는 비율은 3.1%이고, 스마일센터 운영 지원비의 비율은 5.4%, 스마일센터 관련 지원비의 비율은 8.8%이다. 2018년 스마일센터 관련 국고 보조금은 강력범죄 피해자 치료 및 자립지원 국고 보조금(181억 8900만원)의 48.7%나 된다. 몇몇 학자들은 범죄피해자지원센터나 스마일센터 등 민간단체의 설치·운영을 지원하기 위한 국고 보조금이 늘어날수록 범죄피해자에게 돌아가야 할 직접적인 지원의 몫은 줄어든다고 우려한다(이재영·김연수, 2016: 47). 실제 전국범죄피해자지원센터의 2020년 전체 예산 집행 내역을 보면, 인건비의 비중이 30.6%, 운영유지비는 16.1%이고 피해자 지원비는 48.3%로 나타나고 있어(〈표 6〉), 이러한 우려에 이유가 있음을 느끼게 한다.

정부의 민간단체 지원·육성과 관련하여 검토가 필요한 쟁점 중 하나는 유사한 기능을 수행하는 기관들 사이에 나타나는 정부 지원의 비형평성 문제이다(남궁석, 2015: 144). 현재 법무부, 여성가족부, 보건복지부는 각각 스마일센터, 해바라기센터, 지역아동보호전문기관을 통해 범죄피해자에 대한 심리 치료, 치료비 등을 지원하고 있다. 그런데 세 기관은 국고 보조금 규모, 국고 보조율, 지원 실적에 있어 다소 차이를 보인다(〈표 7〉).

〈표 5〉 범죄피해자보호기금 지출 내역

(단위: 백만 원, %)

구 분	2017년 기금	비율	2018년 기금(안)	비율
강력범죄 등 피해자 보호·지원	32,208	31.6	33,806	33.4
범죄피해자 치료 및 자립지원	17,091	16.8	18,189	18.0
범죄피해자지원센터 운영	3,065	3.0	3,110	3.1
스마일센터 운영	4,970	4.9	5,467	5.4
스마일센터 설치	2,924	2.9	3,000	3.0
스마일센터 총괄지원팀 운영	0	0.0	241	0.2
스마일센터 기능보강	150	0.1	150	0.1
범죄피해자 자립지원	1,564	1.5	1,564	1.5
범죄피해자 치료비 지원	3,401	3.3	3,516	3.5
강력범죄 피해현장 정리	285	0.3	409	0.4
범죄피해자 법률구조	412	0.4	412	0.4
홍보 행사 교육 회의비	170	0.2	172	0.2
연구용역	100	0.1	100	0.1
유관기관 업무협약	30	0.0	28	0.0

구 분			2017년 기금	비율	2018년 기금(안)	비율
		지도점검 등	20	0.0	20	0.0
		성폭력, 가정폭력 피해자 보호·지원	33,790	33.2	31,040	30.7
		아동학대 피해자 보호·지원	18,297	18.0	18,733	18.5
		운영비	54	0.1	56	0.1
		여유자금 운용	17,520	17.2	17,510	17.3
		범죄피해보호자기금 예산 총액	101,869	100.0	101,145	100.0

출처: 박수철(2017: 184, 187)

〈표 6〉 전국 범죄피해자지원센터의 예산 지출 현황(2020년)

	인건비	운영유지비	피해자 지원비	기타*	합
금액(백만 원)	4,498	2,365	7,114	745	14,721
비율(%)	30.6	16.1	48.3	5.1	100.0

* : 교육, 홍보 등

주: 전국 범죄피해자지원연합회를 제외한 59개 센터의 집계 자료임

출처: 전국 범죄피해자지원연합회 내부 자료

〈표 7〉 스마일센터, 해바라기센터, 아동보호전문기관의 운영비 지원 현황 비교(2016년)

(단위: 개소, 백만 원, 건)

구 분		스마일센터	해바라기센터	아동보호 전문기관
2015년 말 기관 수(개소)		8	34	56
2016년 운영비	총액(백만원)	3,875	15,691	13,945
	기관 당 운영비(백만원)	484.4	461.5	249.0
	국고 보조율(%)	100	50~70	50
지원 실적	총 건수(건)	19,067	109,892	12,732
	기관 당 1개월 실적(건)	297.9	538.7	28.4
	측정 시점	2015년 8월	2015년 상반기	2015년 8월

출처: 남궁석(2015: 143-144)

2016년의 경우, 1개소 당 운영비는 스마일센터(4억 8440만원)가 가장 많고, 그 다음이 해바라기센터(4억 6150만원)이며, 아동보호전문기관(2억 4900만원)이 가장 적다. 아동보호전문기관은 기관 당 월 피해자 지원 실적이 28.4건으로 가장 적다는 점에서 운영비 규모가 가장 작다는 점이 이해가 된다. 반면 해바라기센터는 센터 당 월 지원 실적이 538.7건으로, 센터 당 월 지원 실적이 절반 수준 정도인 스마일센터보다 운영비 규모가 작다. 물론 두 기관의 대상자와 업무 성격이 일치하지 않기 때문에, 지원 실적을 기준으로 업무량과 업무 강도, 정부 지원 규모의 적정성 등을 비교하는 것은 어렵겠지만, 기관별로 정부의 지원에

차이가 있음을 확인할 수는 있다. 사업비 보조 방식도 다른데, 스마일센터의 국고 보조율은 100%이나 해바라기센터는 50~80%, 지역아동보호전문기관은 50%이다.

유사 기능을 수행하는 민간단체 종사자의 인건비 지원액 규모에 있어서도 부처별로 차이를 보인다(남궁석, 2015: 144, 주 90). 2015년 기준으로 범죄피해자지원센터 직원 1인당 월 인건비는 145만원으로 성폭력·가정폭력 상담소 근무자(163만원)나 지역아동보호전문기관 근무자(200만원)보다 적다. 그리고 성폭력·가정폭력 상담소(3인)와 아동보호전문기관(15인)의 경우, 전 직원에 대한 인건비를 범죄피해자보호기금 및 지자체의 매칭 방식으로 지원했지만, 범죄피해자지원센터의 경우 직원 1명에 대해서만 지원이 이루어졌다.

이러한 기관별 인건비 지원의 비형평성 문제를 인지한 정부는 2017년부터 센터 당 인건비 국고 지원 인원을 1명에서 2명으로 증원함으로써 범죄피해자지원센터 종사자 인건비 지원액을 증액하였다. 범죄피해자지원센터 종사자 1인 인건비 연간 지원액은 2019년 2,140만원에서 2020년 2,226만 6,660원으로 증액되었고, 2021년에는 2,268만 9천원으로 인상될 계획이다(전상수, 2019: 228; 박장호, 2020: 242). 한편, 성폭력·가정폭력 피해자 지원 시설 종사자의 인건비도 2015년 3.5%, 2016년 3.5%, 2017년 3%, 2018년 평균 9% 인상됨에 따라 유사 기관 종사자 간 처우의 형평성 문제는 여전히 과제로 남아 있다(법무부, 2021a: 222).

2. 피해 지원 서비스 공급 기관의 역량

가. 영세성

전문적이고 실효성 있는 지원 활동이 이루어지기 위해서는 인력, 예산 등이 뒷받침되어야 한다. 그런데 지역에서 활동하고 있는 민간 조직의 규모는 대체로 영세한 수준인 것으로 나타났다(〈표 8〉). 여성긴급전화 1366센터를 제외하면, 상담소, 보호시설 당 평균 상근 직원 수는 6명을 넘지 않고 있다. 자료의 제약으로 인해 비교상의 어려움이 있지만 특히 범죄피해자지원센터의 평균 상근 인력이 가장 적은 것으로 나타난다. 최근 5년 간 추이를 보면, 1366센터, 상담소, 보호시설 모두 기관 당 상근 인력 수가 점차 증가하는 경향을 보여 왔다. 반면 범죄피해자지원센터의 경우 2020년 평균 상근 인력 수가 2.4명으로 집계되었는데, 이는 2006년 한국형사정책연구원(김지선·이동원, 2006: 153)에서 조사한 2.3명과 큰 차이가 없다.

기관별 종사자의 수는 해당 기관의 재정 상태와 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다. <표 9>는 2015년 성폭력 피해자 상담소의 지역별 평균 상근 및 비상근 직원 수를 정리한 것이다. 당시 전국적으로 약 160개의 성폭력 상담소³⁾가 실제로 활동하고 있었는데, 이중 68.8%만 국비 지원을 받았던 것으로 나타났다.

〈표 8〉 범죄피해자 지원 민간 조직 유형별 평균 상근 인력 추이

(단위: 명)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
1366센터	14.1	14.9	15.6	16.2		
성폭력 피해 상담소	3.1	3.5	3.4	3.7	3.7	
보호시설(성폭력 피해)	5.0	5.0	4.9	5.2	6.0	
가정폭력 피해 상담소	3.1	3.2	3.2	3.4	4.2	3.8*
보호시설(가정폭력 피해)	3.9	4.0	4.1	4.4	5.5	5.6*
범죄피해자지원센터						2.4

*: 2020년 6월 현재

출처: 전국범죄피해자지원연합회 내부 자료. 여성가족부(2020a, 2020b).

자료를 보면 지역에서 활동하는 상담소의 수가 적을 경우(대체적으로 6개소 이하)에는 전부 국비 지원을 받았지만, 많을 경우에는 서로 경쟁을 해야 했다. 충남과 경기도의 경우 모두 절반이 넘는 성폭력 상담소가 국비 지원을 받지 못했고, 경남과 광주에서도 열군데 중 네 곳 정도가 국비 지원을 받지 못했다. 반면 장애인 성폭력 피해자 상담소는 24개소 모두 국비 지원을 받은 것으로 나타났다.

<표 9>에서 주목할 부분은 성폭력 피해자 상담소의 상근직과 비상근직의 평균 인원수이다. 전체를 놓고 봤을 때 상담소의 평균 상근 인력은 3.26명이고 평균 비상근 인력은 3.81명으로, 비상근 인력이 상근 인력보다 조금 많다. 몇몇 예외가 있긴 하나, 상근 인력보다 비상근 인력이 좀 더 많은 특징은 대부분의 지역에서 관찰되는 현상이다. 그런데 상근 인력과 비상근 인력의 규모는 국비 지원 여부에 따라 다소 달라진다. 국비 지원을 받지 못하는 상담소의 평균 상근 인력 수는 2.78명으로 국비 지원을 받는 상담소의 평균 상근 인력 수(3.48명)보다 작다. 비상근 인력의 경우도 마찬가지이다. 국비 지원을 받는 상담소는 4.00명이나 그렇지 못한 상담소는 3.40명이다.

사실 민간단체의 재정에서 정부나 지방자치단체의 보조금이 차지하는 비중은 매우 높다.

3) 상담 대상자를 성폭력 피해자에게 맞춘 상담소는 136개소, 성폭력과 가정폭력 피해 모두를 상담하는 상담소(통합형)는 24개소였고, 장애인 상담소를 표방한 곳은 24개소였다.

이는 범죄피해자지원단체의 재정 현황을 통해 확인 가능하다(〈표 10〉). 일반적으로 범죄피해자지원센터의 재정원은 크게 정부와 지자체의 보조금, 기부금 · 후원금, 기타 수익 등으로 구성된다. 범죄피해자보호기금에서 전국 범죄피해자지원센터에 지급되는 국고 보조금은 2016년 1,882백만 원에서 2020년 3,352백만 원으로 늘어났으며 센터 당 평균 국고 보조금 역시 같은 기간 32.4백만 원에서 56.8백만 원으로 증가하였다. 지방자치단체의 보조금 총액 역시 2016년 5,942백만 원에서 2020년 7,058백만 원으로 증가하였고, 센터 당 지자체의 평균 보조금은 같은 기간 102.4백만 원에서 119.6백만 원으로 늘어났다. 각 센터는 공히 국가(범죄피해자보호기금)보다 지방자치단체로부터 훨씬 많은 재정 지원을 받는 것으로 나타났다. 2016년 국고 보조금 대비 지자체 보조금의 규모는 3.2배였으나 그 후로는 2.0 ~ 2.2배 수준을 유지하고 있다. 이러한 차이는 전체 범죄피해자지원센터 총 재정 중 국고 보조금과 지자체 보조금의 비중에도 반영되어 나타난다. 국고 보조금의 비중은 2016년 13.7%에서 2020년 20.5%로 증가하였지만, 지자체 보조금의 비중은 2016년 43.3%에서 2017년 39.5%로 낮아졌다가 2020년 다시 2016년 수준으로 회복했다. 2016년을 기준으로 했을 때 지난 5년 사이에 지방자치단체의 보조금 총액은 18.8% 증액되었지만 같은 기간 국고 보조금 총액은 78.1% 증가하였다.

〈표 9〉 지역별 성폭력 피해자 상담소 운영 현황(2015년)

(단위: 개소, 명)

지역	정부지원			통합 여부	장애인 상담소 수	평균 상근직	평균 비상근직
		개소	%				
서울	지원 무	7	36.8	1	0	3.29	2.14
	지원 유	12	63.2	0	4	3.42	4.33
	소계	19	100.0	1	4	3.37	3.53
부산	소계(지원 유)	6	100.0	4	1	4.5	5.0
대구	소계(지원 유)	4	100.0	2	1	4.5	6.8
인천	소계(지원 유)	4	100.0	1	2	3.3	3.5
광주	지원 무	3	42.9	0	0	2.67	3.33
	지원 유	4	57.1	0	0	3.25	0.00
	소계	7	4.0	0	0	3.00	1.43
대전	소계(지원 유)	4	100.0	0	2	3.50	14.75
울산	소계(지원 유)	3	100.0	0	1	3.33	0.33

지역	정부지원			통합 여부	장애인 상담소 수	평균 상근직	평균 비상근직
		개소	%				
세종	소계(지원 유)	2	100.0	1	0	5.00	1.00
경기	지원 무	19	52.8	3	0	2.89	5.47
	지원 유	17	47.2	0	4	3.24	7.88
	소계	36	100.0	3	4	3.06	6.61
강원	소계(지원 유)	6	100.0	4	0	4.33	0.00
충북	지원 무	1	14.3	0	0	2.00	4.00
	지원 유	6	85.7	1	1	3.67	1.83
	소계	7	100.0	1	1	3.43	2.14
충남	지원 무	8	53.3	0	0	2.50	1.50
	지원 유	7	46.7	0	2	3.29	4.00
	소계	15	100.0	0	2	2.87	2.67
전북	지원 무	3	33.3	0	0	1.00	0.00
	지원 유	6	66.7	0	1	3.17	0.17
	소계	9	100.0	0	1	2.78	0.33
전남	소계(지원 유)	9	100.0	1	1	3.11	0.11
경북	지원 무	2	18.2	1	0	3.50	10.00
	지원 유	9	81.8	5	2	3.22	4.56
	소계	11	100.0	6	2	3.27	5.55
경남	지원 무	7	46.7	0	0	2.57	0.43
	지원 유	8	53.3	0	1	3.13	3.25
	소계	15	100.0	0	1	2.87	1.93
제주	소계(지원 유)	3	100.0	0	1	3.33	4.33
전체	지원 무	50	31.3	5	0	2.78	3.40
	지원 유	110	68.8	19	24	3.48	4.00
	계	160	100.0	24	24	3.26	3.81

출처: 여성가족부(2016)

이와 대조적으로 기부금·후원금 총액은 2016년 4,431백만 원, 2017년 4,555백만 원, 2018년 4,625백만 원, 2019년 4,812백만 원, 2020년 4,332백만 원으로 들쭉날쭉하다(〈표 10〉). 이는 자체 수입금 구조가 불안정함을 나타낸다. 자체 수입의 상당 부분은 임원의 기부금에 의해 충당되는 데, 그 규모는 전체 재정의 약 19~20% 수준이다. 임원의 기부금은 2016년 2,744백만 원에서 2020년 3,075백만 원으로 규모가 커졌지만 전체 재정에서 차지하는 비중은 같은 기간 20.0%에서 18.9%로 줄어들었다. 일반 회원의 기부금(회비) 총액은 2016년 1,290백만 원에서 2020년 1,074백만 원으로 점차 감소하는 추세를 보인다.

지난 5년 사이에 센터 당 임원 기부금으로 충당되는 재정은 평균 47.3백만 원에서 52.1백만 원으로 증가했으나, 센터 당 일반 회원의 기부금으로 모이는 돈은 평균 22.2백만 원에서 18.2백만 원으로 감소하였다.

〈표 10〉 전국 범죄피해자지원센터의 재정 추이(2016-2020년)

(단위: 개소, 백만 원, %)

구 분			2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
단체 수(개소)			58	58	59	59	59
보조금	국고	금액 (%)	1,882 (13.7)	2,974 (19.7)	3,004 (18.4)	3,327 (20.0)	3,352 (20.5)
		단체 당 금액	32.4	51.3	51.8*	56.4	56.8
	지자체	금액 (%)	5,942 (43.3)	5,962 (39.5)	6,677 (40.9)	6,811 (41.0)	7,058 (43.3)
		단체 당 금액	102.4	102.8	113.2	115.4	119.6
	소계	금액 (%)	7,823.8 (57.0)	8,936.2 (59.2)	9,681.0 (59.3)	10,138.2 (61.1)	10,409.7 (63.8)
		단체 당 금액	134.9	154.1	164.1	171.8	176.4
기부금/ 후원금	임원	금액 (%)	2,744 (20.0)	2,890 (19.1)	3,068 (18.8)	3,270 (19.7)	3,075 (18.9)
		단체 당 금액	47.3	49.8	52.0	55.4	52.1
	일반회원	금액	1,290	1,372	1,238	1,240	1,074
		(%)	(9.4)	(9.1)	(7.6)	(7.5)	(6.6)
		단체 당 금액	22.2	23.7	21.0	21.0	18.2
	일반주민	금액 (%)	397 (2.9)	293 (1.9)	319 (2.0)	302 (1.8)	183 (1.1)
		단체 당 금액	6.8	5.0	5.4	5.1	3.1
	소계	금액 (%)	4,431 (32.3)	4,555 (30.2)	4,625 (28.3)	4,812 (29.0)	4,332 (26.6)
		단체 당 금액	76.4	78.5	78.4	81.6	73.4
	기타		금액 (%)	1,474 (10.7)	1,613 (10.7)	2,005 (12.3)	1,704 (10.3)
단체 당 금액			25.4	27.8	34.0	28.9	26.6
계		금액 (%)	13,728 (100.0)	15,104 (100.0)	16,316 (100.0)	16,601 (100.0)	16,312 (100.0)
		단체 당 금액	236.7	260.4	276.5	281.4	276.5

* 부산서부센터가 제외한 58개 센터의 평균임
출처: 전국범죄피해자지원연합회 내부 자료.

이처럼 국가 및 지방 정부의 보조금이 범죄피해자지원센터의 재정에 미치는 영향은 매우 크며 그 비중도 2016년 57.0%에서 2020년 63.8%로 매년 증가하고 있다. 이는 센터의 정부에 대한 재정 의존도가 점차 커지고 있음을 의미한다. 물론 자체 수입이 재정의 절반 이상을 차지할 정도로 재정 자립도가 양호한 지원센터가 없는 것은 아니다(〈표 11〉). 예를 들어 2020년의 경우, 영월(67.3%), 대전(67.1%), 수원(60.0%), 청주(57.9%), 안양(53.8%), 천안·아산(50.7%), 인천(50.6%), 군산·익산(50.6%) 등 8개 센터가 예산의 절반 이상을 자체적으로 조달했다. 또 다른 8개의 센터는 전체 예산의 40-49%를 자체적으로 충당했는데, 그중 전남동부(49.4%), 성남·광주·하남(49.0%), 마산(47.7%) 등 3곳은 거의 절반에 근접했다. 하지만 지원센터 3곳 중 1곳(35.6%)의 자체 예산은 전체 예산의 30~40% 수준이며, 5곳 중 1곳(20.3%)은 자체적으로 확보한 예산이 전체 예산의 1/5에도 미치지 못하는 것으로 나타났다.

〈표 11〉 범죄피해자지원센터의 자체 수입금 비중별 분포(2020년)

(단위: 개소, %)

구분	빈도(개소)	%
60% 이상	3	5.1
50% 이상-60% 미만	5	8.5
40%이상-50% 미만	8	13.6
30% 이상-40% 미만	21	35.6
20% 이상-30% 미만	10	16.9
10% 이상-20% 미만	10	16.9
10% 미만	2	3.4
계	59	100.0

이처럼 상당수의 지원센터가 정부의 보조금에 의존하는 실정이다. 하지만 정부 보조금에 의존하면 할수록 민간단체로서의 자기 정체성이 약화될 수 있어 우려가 된다. 정부에 대한 재정적 의존은 민간단체들이 정부의 간섭에서 벗어나 자유롭고 자율적인 지원 활동을 전개하는 데 있어 걸림돌로 작용할 수 있다. 민간단체가 재정적 영세성에서 탈출하기 위해선 정부의 보조금 지원이 절실하겠지만, 그 의존도를 낮춰가야만 민간단체로서의 독자적인 사업들을 수행할 수 있다. 하지만 우려스럽게도 정부에 대한 재정 의존도는 점점 심화되고 있는 것 같다. 앞의 분석에서 확인했듯이 자체적으로 마련하는 재정은 상당 부분 센터 임원들의 기부금으로 충당하고 있고 일반 회원들의 기부금(회비)이 차지하는 몫은 상대적으로 작다.

전국범죄피해자지원연합회의 내부 자료에 의하면, 2020년 12월 말 현재 60개 센터를 기준으로 했을 때, 센터 당 평균 임원 수는 13.8명, 평균 일반 회원 수는 59.8명이다. 이를 <표 10>의 자료에 적용하면, 임원 1인의 평균 기부금은 약 372만원, 일반 회원 1인의 평균 기부금은 약 30만원으로 계산된다. 상대적으로 임원의 재정 부담이 크다. 개인적 부담이 클수록 센터 활동을 지속하기란 쉽지 않을 것이다. 임원들의 경제적 부담을 완화하기 위해서, 더 많은 재정적 자립도를 향상시키기 위해서, 그리고 사회가 범죄피해자에게 무관심하지 않다는 점을 알리기 위해서라도 더 많은 일반 회원들을 확보할 수 있는 방안을 강구해야 하겠다.

나. 지원 활동과 역량: 상담 활동을 중심으로

통합 지원 네트워크가 잘 작동하려면 무엇보다 참여 기관들 사이에 적절한 역할 분화와 전문화가 이루어져야 한다. 그리고 원활한 소통과 연계가 일어나도록 허브 기능을 담당할 수 있는 중심 기관이 있어야 한다. 일반적으로 허브 기능은 상담 활동이 특화되어 있는 곳에서 맡는 것이 보통이다. 여성긴급전화 1366센터는 여성폭력 피해자 초기 지원 중심기관으로서 가정폭력, 성폭력, 성매매 등 폭력 피해로부터 위기에 처한 피해자 초기 상담 및 긴급 보호를 지원한다(여성가족부 · 여성인권진흥원, 2020: 6).

<표 12> 1366센터의 상담 현황(2019년)

(단위: 건, %)

구 분		빈도	%
폭력피해상담	가정폭력	206,885	58.5
	성폭력	20,771	5.9
	강간	8,672	2.5
	강제추행	7,351	2.1
	성희롱	3,900	1.1
	기타	848	0.2
	성매매	4,146	1.2
	데이트폭력	12,935	3.7
	스토킹	1,294	0.4
	디지털성범죄	3,692	1.0
	소계	228,952	64.7
일반상담	가족문제	12,560	3.5
	정서 및 정신건강	32,610	9.2
	이주지원	297	0.1
	소계	45,467	12.8
기타		58,757	16.6
계		353,947	100.0

출처: 여성가족부 · 여성인권진흥원(2020: 13)

〈표 13〉 1366센터의 상담 연계 및 조치 현황(2019년)

(단위: 건, %)

구분		빈도	%
관련기관 연계	보호시설	31,432	6.7
	전문 상담기관	228,254	48.8
	의료기관	13,201	2.8
	법률기관	13,539	2.9
	수사기관	72,475	15.5
	기타 관련기관*	22,575	4.8
	소계	381,476	81.6
현장 상담 지원		4,085	0.9
긴급 피난처 피신		6,507	1.4
기타**		75,530	16.2
계		467,598	100.0

*: 행정기관 등

**: 심리정서, 단순문의 응대, 귀가 등

※ 관련 기관 연계는 중복 가능함

출처: 여성가족부 · 여성인권진흥원(2020: 13)

2019년도 1366센터의 상담 현황을 보면 64.7%가 폭력피해에 대한 상담이었다(〈표 12〉). 흥미로운 점은 가정폭력 피해에 대한 상담이 전체 상담의 절반을 넘고 있다(58.5%)는 사실이다. 반면 성폭력 피해 상담 비율은 5.9%에 불과하다. 이러한 결과는 성폭력 피해의 통합 지원 네트워크에서는 1366센터가 중요한 비중을 차지하지 못한다는 선행 연구의 분석 내용과 부합한다(백일홍, 2017: 53-54).

1366센터의 주된 역할 중 하나는 긴급 상황에 처한 피해자를 관련 기관에 연계하는 일이다(〈표 13〉). 2019년의 연계 및 조치 현황을 보면, 거의 절반에 가까운 상담 사례(48.8%)가 전문 상담기관에 연계된 것으로 나타났으며, 그밖에도 수사기관(15.5%), 보호시설(6.7%), 법률기관(2.9%), 의료기관(2.8%)으로 연계하거나 긴급피난처 피신(1.4%) 조치를 취했다.

일반 강력범죄 피해자 지원 영역에서는 범죄피해자지원센터가 이와 유사한 ‘상담 - 타 기관 연계’의 역할을 맡는다. 2020년 전국 60개 범죄피해자지원센터의 지원 실적(119,228건) 중 상담이 차지하는 비중은 71.7%(85,464건)이나 된다(전국범죄자지원연합회 내부자료). 2020년 9월 말 기준으로 경기도 9개 범죄피해자지원센터의 범죄피해 유형별 상담 현황을 보면, 폭행 · 상해의 비율(54.3%)이 절반을 넘는다(〈표 14〉). 이는 공식통계 상 강력범죄 중 폭행 · 상해의 발생 비율이 높다는 점을 감안하면 충분히 이해할 수 있는 부분이다.⁴⁾ 그밖에 5건의

4) 대검찰청의 『범죄분석』에 의하면, 2019년에 발생한 강력범죄(267,382건) 중 폭행(161,915건)과 상해(40,306건)가 차지하는 비율은 75.6%로 매우 높았다(대검찰청, 2020: 98-99).

상담 중 1건은 성폭력(20.4%)과 관련한 것이었고 살인(미수) 관련 상담 비율은 14.5%였다.

〈표 14〉 경기도 9개 범죄피해자지원센터의 범죄피해 유형별 상담 실적(2020년 9월 말 기준)

(단위: 건, %)

구분	빈도	비율(%)
살인(미수)	981	14.5
강도	155	2.3
폭행 · 상해	3,670	54.3
성폭력	1,379	20.4
재산범죄	76	1.1
방화	93	1.4
기타	401	5.9
계	6,755	100

출처: 법무부(2021: 315)

이처럼 1366센터와 범죄피해자지원센터는 피해자 (초기) 상담과 관련하여 피해 유형의 비중을 달리하면서 자신의 영역을 특화하고 있는 것으로 보인다. 이는 각 기관의 설립 취지에 부합하는 일이기도 하다. 그런데 상담의 기능은 피해자에게 필요한 정보나 지원 기관을 단순히 안내하는 일에 머무르지 않는다. 상담을 맡은 직원은 피해자의 불안한 심리 상태를 이해하고 그를 위로하며 그의 말을 들어주고 피해자가 안정을 찾을 수 있도록 적절하게 대응할 수 있어야 한다. 어설픈 상담은 오히려 피해자에게 2차 피해를 유발할 수 있음에 주의해야 한다. 이런 측면에서 피해자 지원 활동은 이 일에 대한 전문적인 지식과 경험을 바탕으로 행해져야 한다. 하지만 전문성을 이미 갖춘 지원 활동가를 확보하는 것은 쉬운 일이 아니다. 때문에 피해자 지원 활동에 헌신하고자 자발적으로 참여한 사람들을 교육하고 훈련시킴으로써 이들이 전문성을 갖추도록 하는 일이 중요하다.

이미 법무부와 한국형사정책연구원에서는 범죄피해자지원센터 종사자들의 역량 강화를 위한 교육의 일환으로 2011년부터 프로그램의 공동 기획 · 개발을 추진해왔으며(김소라, 2017: 90), 이에 기초하여 범죄피해자 지원 전문가 양성 교육을 실시하고 있다(대검찰청, 2021: 145-147).⁵⁾ 교육 과정은 피해 유형별(일반 범죄피해, 성폭력 · 가정폭력, 학교폭력

5) 예를 들어 2011년 11-12월에 한국형사정책연구원에서 제1기 범죄피해자지원 전문가 양성교육과정을 실시하였는데, 전국 범죄피해자지원센터 상근 직원 103명이 '범죄피해자지원 전문가 양성 기본 교육'에 참여했다. 2012년 11-12월에는 2011년 기본 교육 과정 이수자 76명이 2단계 전문가 양성교육 과정에 참여했으며, 2013년 6-9월에는 기본 교육 과정(2011년)과 심화 교육 과정(2012년)을 이수한 범죄피해자지원센터 상근 직원(71명)을 대상으로 범죄피해자 전문가 양성 고급 교육 과정이 실시되었다. 2013-2015년에는 제2기 범죄피해자지원 전문가 양성 교육 과정에 총 156명이 참여했다. 2020년 9월에는 비대면 방식으로 범죄피해자 보호 · 지원 전문가 양성 교육을 실시하였다(대검찰청, 2021: 145-147).

등)로 나누어 시행되는 특징을 보인다. 연구 기관이나 학계에서는 정부와 연계하여 피해자 지원을 위한 매뉴얼을 개발하고 있고 몇몇 민간단체나 학회에서도 유사한 교육 과정을 진행하고 있다(김소라, 2017: 88). 그렇지만 중첩적인 교육 과정과 영역 갈등으로 인해, 통합적인 이해에 바탕을 둔 분야별 전문화된 지원 교육 매뉴얼은 여전히 미흡하고, 피해 단계별 매뉴얼에 부합하는 공식적 교육 훈련 체계가 요구된다는 지적도 없지 않다(김소라, 2017: 88).

III. 쟁점 분석

앞에서는 피해 지원 서비스를 공급하는 체계와 전달 기관들의 특성에 대해 살펴보았다. 분석한 내용들은 민간 부문이 피해자 지원 역할을 강화하고 보다 전문적인 기능을 수행하기 위해 검토와 개선이 요구되는 상황들이다.

이미 오래 전부터 민간 부문과 관련된 문제점을 극복하기 위해 많은 대안과 해법들이 제시되어 왔다. 더욱이 범죄 피해자의 피해 회복을 지원하는 민간 부문의 역할과 기능을 둘러싸고 복잡한 논쟁들이 전개되고 있다. 그것들은 크게 두 가지 층위로 구분되는데, 하나는 보다 거시적인 범죄피해자 보호·지원 정책에 의해 파생되는 쟁점과 관련된 것이고 다른 하나는 서비스 공급이라는 미시적인 차원에서 파생되는 쟁점과 관련된 논쟁이다. 거시적 차원의 쟁점으로는 피해 회복 지원 사업이 국가 주도형으로 이루어져야 하는지 아니면 지방 정부 중심의 분권형 방식으로 이루어져야 하는지, 범죄피해 보호·지원 정책의 기획과 추진에 있어 중앙 부처의 업무를 조정하고 총괄할 컨트롤 타워가 필요한지 여부 등이 거론된다. 미시적 차원의 쟁점은 주로 지역 수준에서의 통합 지원 네트워크 구축과 관련된 것인데, 구체적으로 지역 경찰의 역할, 피해 회복 지원의 범위와 단계, 민간단체의 독립성 확보 문제 등이 거론된다.

1. 거시적·정책적 차원

가. 범죄피해자 정책의 주도권 분쟁

우리나라의 범죄피해자 피해 회복 지원 정책의 특징 중 하나는 주요 정책이 중앙 정부에 의해 추진되어 왔고 지방자치단체의 역할은 매우 제약적이며 민간 지원 단체의 관(官)의존

적 특성이 강하다는 점이다(김지선 · 이동원, 2006). 범죄피해자보호법은 범죄피해자 보호 · 지원 정책 기획의 핵심 주체로 법무부장관을 지정하고 있고, 주요 정책은 법무부, 여성가족부, 보건복지부, 교육부, 고용노동부, 대법원, 경찰청 등 중앙 정부 기관을 중심으로 시행되고 있다. 더욱이 피해 회복을 지원하는 대표적인 민간단체인 범죄피해자지원센터의 경우 재정에 있어 법무부의 지원이 크기 때문에 법무부의 지침에 크게 영향을 받는 수동적이고 경직된 지원 시스템을 가지고 있다(김동률 · 박노섭, 2018: 238)

이에 지역 우선의 원칙을 제시하면서 지방자치단체가 피해자 보호 · 지원의 중심적 역할을 수행해야 한다는 주장이 제기된다(김동률 · 박노섭, 2018; 김혁, 2018). 이 입장에서는 그간 지방자치단체가 범죄 피해자 정책에서 소외되고 단지 중앙 정부의 정책을 시행하는 역할만을 담당해왔다고 평가하고, 실질적으로 범죄 피해자를 보호 · 지원하기 위해서는 중앙 정부가 제정한 법률 형식이 아니라 지방 정부가 지역의 특성을 반영하여 제정한 조례에 입각하여 정책이 전개되어야 한다고 강조한다(김동률 · 박노섭, 2018: 235).

이 입장에서 봤을 때, 범죄피해자보호법이 범죄피해자 보호 · 지원 사업을 지방자치단체의 주요한 책무로 규정하고 있음에도 불구하고 정책의 구체적 실현에 필요한 범죄피해자보호기금 사업비 예산을 중앙 부처가 독점하는 것은 문제가 된다(김혁, 2018: 77). 또한 지방자치단체는 지역에서 활동하고 있는 범죄피해자 지원 법인에 국고 보조금보다 더 많은 보조금을 지급하고 있다. 그럼에도 불구하고 법인의 등록 및 감독 권한이 법무부장관에게 있어, 지방자치단체가 이 단체의 위법 행위에 대한 제재조치나 행정처분을 할 수 없는 것도 부당한 부분이다. 권한은 없고 오로지 예산만 부담한다는 것이다(김혁, 2018: 77).

반면 우리나라의 경우 범죄피해자 보호 · 지원이 중앙 정부에서부터 시작되었고 현재 어느 정도 체계가 구축된 상황이므로 지원 체계를 변경하는 것보다 현재의 체계 하에서 실효적인 운영 방안을 모색하여 발전적 방향으로 나아가는 것이 중요하다는 견해도 존재한다(박상민, 2020: 362). 이 입장에 의하면, 범죄피해자 지원의 구체적인 시행은 피해자의 접근이 상대적으로 용이하고 상담과 법률 지원 등이 복합적으로 이루어질 수 있는 민간단체가 맡고 이에 대한 관리는 현재 체계를 반영하여 국가와 지방자치단체가 협력하여 업무를 분담하는 방식이 가장 적절하다는 것이다(박상민, 2020: 362).

범죄피해자가 피해로부터 회복하는 데 있어 지방자치단체의 참여적 역할을 확대하고 강화하자는 주장(백일홍, 2017: 33)은 충분히 공감할만한 부분이다. 피해 회복 지원 사업에 있어 지방자치단체의 역할은 지원 기관이나 민간단체에 보조금을 지급하는 정도에 그치고 있고, 자체적인 피해자 지원을 위한 자원 확보나 피해자에 대한 연계 등은 부족하다는 평가

를 받는다(백일홍, 2017: 33). 실효성 있는 피해자 지원을 위해서는 지방자치단체의 역할이 더욱 확대되어야 한다는 것이다.

요컨대 이 쟁점은 범죄피해자 보호·지원 정책에 있어 국가(중앙 정부)와 지방 정부 간 역할을 어떻게 정립할 것이냐 하는 문제로 이어진다. 사실 범죄피해자 정책은 보호 영역과 지원 영역으로 구분된다(박미숙, 2005; 장규원, 2005). 보호 정책은 형사사법 절차에서 피해자의 법적 지위나 피해자 보호를 위해 실시하는 적절한 조치와 관련된 것으로 주로 국가(형사사법기관)에 의해 수행된다. 반면 지원 정책은 범죄피해자의 고통 완화, 자립과 재활을 목표로 국가와 공공단체, 민간단체에 의해 추진된다(장규원, 2005: 237; 원혜옥, 2017: 58에서 재인용).

이러한 구분에 따르면, 지방 정부의 역할과 기능이 문제가 되는 것은 바로 지원 정책 부분이다. 현행 범죄피해자보호법은 국가의 책무와 지방자치단체의 책무를 구분하고 있다. 국가는 범죄피해자 보호·지원 체제를 구축하고 운영하며, 범죄피해자 보호·지원을 위한 실태 조사, 연구, 교육, 홍보를 해야 하고, 범죄피해자 보호·지원을 위한 관계 법령을 정비하고 각종 정책을 수립·시행해야 할 책무를 갖는다(범죄피해자보호법 제4조). 반면 지방자치단체는 국가의 범죄피해자 보호·지원 시책이 원활하게 시행되도록 협력하고 이에 필요한 재원을 조달해야 한다(동법 제5조). 범죄피해자보호법은 범죄피해자 보호·지원 정책의 수립과 시행, 보호·지원 체제의 구축 및 운영 책임을 국가에 부여하였고 지방 정부에게는 국가 정책을 보조할 책무를 부여한 것처럼 보인다. 그런데 동 법률은 범죄피해자의 보호 영역과 지원 영역을 구분하여 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하지 않고 있기 때문에 혼란이 야기되는 것처럼 여겨진다. 보호 영역에서 국가가 주요 시책을 수립하고 필요한 보호 체제를 구축하여 시행하고 운영하는 것은 문제될 것이 없다. 하지만 지원 영역에서는 사정이 다르다. 이 영역에서 중요한 문제는 어려운 상황에 놓여 있는 범죄피해자가 신속하게 구제를 받도록 하는 일이다. 이는 현장성 및 신속성과 관계된 문제로서 피해 회복 지원의 경우 국가 보다는 지방 정부가 훨씬 유리한 위치에 있다. 특히 지역마다 발생하는 범죄의 양상이나 특성이 상이하고 가용 자원에 차이가 있기 때문에 구체적인 피해자 지원 정책의 시행은 지방자치단체의 책임 하에 두는 것이 합리적이라는 주장(김혁, 2018: 77-78)이 설득력을 갖는다. 따라서 최소한 피해 회복 지원 영역의 경우 국가는 주요 정책을 기획하고 지방자치단체는 그 정책을 집행하는 것으로 서로의 역할을 조정하는 일이 필요하다. 국가는 지원 정책의 방향성과 가이드라인을 책정하고 지방 정부는 가용한 지역 자원을 활용하여 현실적인 지원 정책을 시행하는 것으로 역할이 분담되어야 한다(김혁, 2018: 60). 이를 위해서는 지역 단

위에서 지방자치단체가 실질적인 피해자 지원 서비스 사업을 추진할 수 있도록 범죄피해자 보호법에 위임 또는 업무 이양을 명확히 설정할 필요가 있다(김동률 · 박노섭, 2018: 252). 범죄피해자 지원 사업을 지방자치단체로 이관할 때 예산 지원이 뒷받침되어야 함은 물론이다. 특별교부금이나 국고보조금 형태로 범죄피해자보호기금을 지방자치단체에 교부하여 관련 예산을 확보 · 운용할 수 있도록 해야 한다(김혁, 2018: 78).

그렇다면 어떤 사무를 국가가 지방자치단체로 이양하는 것이 좋은가? 지방분권형 정책을 주장하는 진영에서는 범죄피해자 지원 사업과 관련된 모든 사무를 원칙적으로 지방자치단체의 책임 하에 뒀야 한다고 주장한다(김혁, 2018: 77). 특히 치료비, 긴급생계비, 학자금, 장례비, 간병비 등 경제적 지원은 지방자치단체장의 책임 하에 실시하는 것이 필요하다는 의견이 제시된다(김혁, 2018: 78).

범죄피해자의 피해 회복을 위한 지원 정책의 시행 주체가 국가에서 지방자치단체로 바뀌는 일은 민간단체에게도 중요한 영향을 미친다. 지역에서 지방 정부를 대신하여 범죄피해자에게 지원 서비스를 제공하는 일이 민간단체의 소임이라면 그에 대한 감독 역시 지방 정부가 담당하는 것이 합리적일 수 있다.

나. 부처 간 업무 조정과 컨트롤 타워의 필요성

우리나라 범죄피해자 정책과 관련하여 제기되는 또 다른 중요한 쟁점 중 하나가 부처 간 업무 중복성 문제이다. 전문가들은 오래 전부터 피해자 정책을 담당하는 주무 부처(법무부, 여성가족부, 보건복지부, 교육부 등) 사이에 법규에 대한 충분한 검토와 유사 규정의 정비가 이루어지지 않고 있고 여러 기관에서 유사 업무를 수행하고 있어 고비용 저효율의 문제를 야기할 수 있다고 지적하였다(박상식, 2006: 273; 최영승, 2009: 283-284; 장승수, 2011: 191; 김지영 외, 2014: 249에서 재인용). 더욱이 유사한 업무가 부처마다 다른 방식으로 집행됨으로써 피해 유형별로 차이가 발생한다는 지적도 제기되고 있다. 예를 들어 법무부가 주관하는 강력범죄 피해자에 대한 경제적 지원은 검찰청의 경제지원심의위원회에서 심의하지만, 여성가족부가 담당하는 성폭력 및 가정폭력 피해자 지원의 경우 상담소, 보호시설, 해바라기센터 등에서 지원 여부를 결정한다(김지선 · 김성언, 2015: 264-275). 이처럼 피해자 지원 기준이나 방식이 다를 경우 형평성 문제가 발생할 수 있다.

어떤 학자들은 범죄피해자 정책이야말로 여러 부처가 관여하는 종합적인 국가 정책이므로, 정책 수립에 앞서 이해관계가 있는 부처 간 사전 협의 절차가 마련되어야 한다고 주장한

다(김동률 · 박노섭, 2018: 253-254). 피해자 정책에 관계된 중앙행정부처와 지방자치단체의 협력 강화, 참여 촉진을 위해서는 기본계획의 수립이나 예산 배분과 같은 정책 기획에 앞서 협의 절차가 마련되어야 한다는 것이다. 하지만 부처 간 상호 협의 과정이 없고 부처를 통합하는 피해자정보관리체계도 없어 피해 회복을 위한 체계적인 지원이 이루어지지 않고 있는 것이 현실이다(김혁, 2018: 78). 이에 이 문제의 해법으로 각 부처의 업무를 조정할 수 있는 컨트롤 타워를 국무총리실에 설치하자는 의견이 제시되었다(김지영 외, 2014: 249). 비슷한 맥락에서 범죄피해자보호위원회의 위상 재정립이 필요하다는 의견도 존재한다(김동률 · 박노섭, 2018: 254). 현행처럼 범죄피해자보호위원회를 법무부장관 소속으로 둘 경우, 중앙 행정 부처 및 지방자치단체 간 협력 부족, 정부 부처 간 조정 기능의 부재로 인해 관련 정책의 중복성, 비효율성의 문제를 극복하기 어렵다는 것이다. 이 관점을 지지하는 학자들은 범죄피해자보호위원회를 국무총리 산하에 두고 국무총리가 위원장이 되어 범죄피해자 보호 · 지원 기본계획 등에 대한 심의, 관련 부처 간 업무 조정, 범죄피해자보호금의 관리 · 운용에 관한 사항 심의 등을 주관하게 할 때 종합적 · 통일적인 정책 집행이 가능할 것이라고 생각한다(김동률 · 박노섭, 2018: 254).

그런데 부처 간 업무 중복성의 문제가 업무 조정 기관의 부재에 따른 결과라고 규정할 수 있을까? 업무 협력이나 조정이 되지 않은 이유부터 파악하는 것이 순서가 아닐까? 독일의 경우 컨트롤 타워가 없어도 피해자 정책이 시행되는 데 큰 어려움을 겪지는 않는다는 의견도 있다(박상민, 2020: 361). 그렇다면 진짜 중요한 문제는 부처 간 업무의 분업, 전문화의 부재가 아닐까? 각 부처가 범죄피해자 지원과 관련하여 전문화된 고유 업무 영역을 갖추고 있다면 중복성의 문제는 제기되지 않을 수도 있지 않을까? 혼란은 각 부처별로 범죄피해자 문제를 대하는 관점과 방식의 차이에서 비롯된 것으로 보인다. 범죄피해자보호법이 범죄피해자 보호 · 지원 정책의 필요성을 제기했을 때, 이미 여성가족부, 보건복지부, 교육부에서는 각각 여성, 아동, 학생을 정책 대상으로 삼아 나름의 보호 · 지원 사업을 전개해 왔다. 여기서의 중복과 혼란의 문제는 제기되지 않았다. 하지만 법무부가 범죄피해자 보호 · 지원 정책의 대상으로 강력범죄 피해자를 정함에 따라 중복과 혼란의 문제가 비로소 발생하였다. 더욱이 법무부 중심의 새로운 범죄피해자 정책에 따른 구체적인 지원 내용이 이미 유사한 정책을 시행하고 있었던 여성가족부, 보건복지부의 지원 내용과 다름으로 인해 형평성, 중복성 등의 문제가 불거지게 되었다. 이 문제를 해결하기 위해 법무부의 피해자 지원 대상을 성폭력 · 가정폭력 피해 여성, 학대 피해를 입은 아동을 제외한 나머지 강력범죄 피해자로 한정하는 방안도 검토해볼 만하다. 그러려면 무엇보다 각 부처가 전담하는 특

화된 범죄피해자들이 서로 유사한 기준에 따라 유사한 지원을 제공받을 수 있는 체계가 마련되어야 할 것이다.

2. 미시적 · 서비스 공급의 차원

가. 통합 지원 네트워크 내 경찰의 역할

범죄피해자의 피해 회복 지원을 위해 관련 지역 자원들이 통합적으로 연계되어야 한다는 견해는 이미 피해자 정책의 주요 원리로 자리매김 되었다. 이미 일반적인 지역 사회복지 서비스 영역에서는 복지 서비스를 수행하는 기관 및 단체 사이에 공동 네트워크를 구축하여 업무의 효율성을 증대시켜왔는데(백일홍 · 장규원, 2015: 74-75), 이 원리가 피해자 지원 정책에도 접목되었다. 통합 지원 네트워크 구축은 서비스 공급자와 수요자 모두에게 중요한 이점을 제공한다. 수요자 입장에서는 한 기관을 방문하더라도 다양한 지원 기관의 자원들이 연계됨으로써 개별화되고 종합적인 맞춤형 지원 서비스를 제공받을 수 있고 서비스의 접근성도 좋아지게 된다(백일홍 · 장규원, 2015: 74-75). 서비스 공급의 측면에서 통합 지원 네트워크는 피해 회복 지원을 담당하는 각 기관 및 단체의 인적 · 물적 자원의 한계와 격차를 해소할 수 있게 한다(백일홍, 2017: 33). 더욱이 기관 및 단체들의 사례 공유를 통해 서비스의 중복 지원 문제를 해결할 수 있다(백일홍, 2017: 34). 뿐만 아니라 네트워크에 참여하는 기관 · 단체들은 각기 공유한 업무를 특화할 수 있어 서비스 공급의 전문화와 분업화를 도모할 수 있다. 이는 결과적으로 한정된 자원의 효율적 활용이라는 긍정적 결과로 이어질 뿐만 아니라 피해 지원 사업에 관여하는 각 기관들이 공생 · 발전하는 시너지 효과를 낳게 될 것이다.

그런데 문제는 어떻게 통합 지원 네트워크를 구축하느냐이다. 통합 지원 네트워크가 필요한 이유는 크게 두 가지이다. 하나는 피해자의 욕구가 다양하고 복합적이라는 것이고, 다른 하나는 개별 기관이나 단체 한 군데에서 이러한 복합적이고 중층적인 피해자 욕구를 다 충족하기 어렵다는 점이다. 결국 피해자의 욕구에 가장 잘 부합하기 위해 통합 지원 네트워크가 만들어진다고 이해할 수 있다. 그렇다면 이 네트워크는 공급자보다 수요자 중심으로 구축되어야 한다. 하지만 현실은 어떠한가? 피해자 지원 정책에 관여하는 각 부처, 기관마다 자신을 중심으로 지원 네트워크를 구축하려는 움직임을 보여 오지 않았는가? 기능 중심의 통합 지원 네트워크가 필요하다고 말하지만 현실은 특정 기관 중심으로 네트워크를 구축해 오지는 않았는가?

최근 상당수의 학자들이 통합 지원 네트워크에서 경찰의 위상과 역할이 강화되어야 한다는 주장을 펼치고 있다(백일홍·장규원, 2015; 이재영·김연수, 2016; 백일홍, 2017; 김동률·박노섭, 2018). 경찰은 신속하게 사건을 인지할 수 있다는 특징을 활용하여 초기에 피해자를 보호·지원할 수 있고 범죄피해자전담경찰관을 통해 피해자를 유관 기관에 연계하기가 용이하다는 점이 주장의 논거이다(백일홍·장규원, 2015: 22-25). 피해자들의 24.9%가 경찰로부터 서비스를 가장 먼저 받고 있고 가정폭력, 성폭력을 제외한 강력 범죄 피해자의 경우 그 비율이 30% 이상이나 된다는 조사 결과(황지태·노성호, 2010: 177-181)는 이 주장의 경험적 근거로 활용된다(백일홍, 2017: 36).

그렇다면 피해자가 가장 먼저 접하는 기관이 경찰(황지태·노성호, 2010; 최수형 외, 2014: 135-136)⁶⁾임에도 불구하고 경찰에 의한 체계적인 개입이 이루어지지 못하는 이유는 무엇인가? 경찰의 역할을 강조하는 학자들은 피해자 지원에 대한 대부분의 권한이 법무부에 집중되어 있을 뿐만 아니라(김동률·박노섭, 2018: 240) 직접적 지원에 필요한 예산을 거의 배정받지 못한다는 점(이형세, 2015: 54; 김학신, 2016: 131에서 재인용)을 주요 이유로 내세운다.

요컨대 범죄피해자에 대한 신속하고 효과적이며 실질적인 지원을 위해서는 경찰을 중심으로 하는 네트워크가 구축되어야 하고 경찰은 중심 허부로서의 역할을 수행해야 한다는 것이 이 입장의 핵심 주장이다(김동률·박노섭, 2018: 240). 여기서 논쟁적인 요소는 이 지원 네트워크에서 경찰의 역할을 어떻게 어느 범위까지 설정할 것인가 하는 점이다. 두 가지 선택지가 제시되는데, 하나는 피해자에 대한 직접적인 지원은 지역의 민간단체 등에 맡기고 경찰은 오직 연계 기능에만 머무르는 것이고, 다른 하나는 현장에서 긴급하게 지원해야 할 부분(이른테면 강력범죄 현장 정리, 긴급 생계비, 치료비, 장례비 지급)을 직접 수행하는 기능까지도 경찰의 주된 역할에 포함하는 것이다.⁷⁾ 물론 후자를 위해서는 관련 예산 확보가 선결요건이다(김학신, 2016: 136).

어떤 역할을 선택하든 경찰 중심형 네트워크는 기존 범죄피해자지원센터 중심형 네트워크와 어느 정도 겹친다. 일차적으로 경찰과 범죄피해자지원센터의 중요한 역할은 피해자의 욕구가 충족될 수 있도록 관련 기관에 피해자를 연계하는 일이다. 또한 범죄피해자지원센터는 현재 피해자에 대한 긴급한 지원(경제적 지원)을 담당하고 있는데, 경찰의 역할이 이 부

6) 2014년 한국형사정책연구원에서 실시한 『전국범죄피해조사(Ⅳ)- 2014년 범죄피해자 생활실태 및 사회적 지원현황 조사』에서는 피해자가 가장 먼저 이용한 기관으로 경찰의 비중(19.4%)이 가장 높았고 그 다음이 상담소 및 쉼터(2.4%)인 것으로 나타났다(최수형 외, 2014: 135-136).

7) 현재 경찰에게는 피해자 임시숙소 숙박비용 명목으로 범죄피해자보호기금의 일부가 배정되고 있다. 이 예산은 보호 영역에 해당하는 것으로서 지원 영역에 배정된 예산은 거의 없다고 해도 무방하다.

분까지 확대된다면 지원 내용이나 범위 등에 있어 두 기관 사이에 조정과 분담이 이루어져야 한다. 긴급성, 신속성, 현장성 등의 요소가 강조되어 경찰이 더 많은 역할을 맡는다면, 지금까지 범죄피해자지원센터에서 담당해왔던 역할이 축소될 여지도 없지 않다.

범죄피해자 지원 영역에서 경찰의 역할과 범위를 이해하는 데 있어 영국과 일본 사례는 참고할 만하다. 영국 경찰은 전국적인 조직망을 갖춘 피해자지원협회(Victim Support, VS)와 긴밀한 연계를 통해 피해자 지원 활동을 수행하고 있다. 영국 경찰은 피해자에 대한 정보 제공을 원칙적으로 VS에 위임하고 모든 피해자가 VS의 도움을 받을 수 있도록 관할 VS에 위탁한다(박광민, 2009: 14-15; 이재영, 2012: 34에서 재인용).⁸⁾ 구체적으로 사건이 발생하면 경찰은 현장을 방문해 피해자에게 자신의 연락처를 알려주고 범죄 처리 절차를 소개하는 소책자를 제공한다. 그리고 2일 이내에 사건 내용을 VS에 통보한다. VS는 피해자가 원할 경우 전화나 편지, 이메일 등을 통해 연락을 취함으로써 피해자를 지원하게 된다. 이처럼 영국 경찰은 민간단체에 피해자를 연계하고 민간단체는 연계 받은 피해자를 지원하는 식으로 서로의 역할을 분담한다.

일본의 경우 피해자 지원 활동에 있어 경찰의 역할은 훨씬 더 강력하다. 우리와 달리 일본의 경우 범죄피해자 보호 기본 계획의 작성·추진 사무를 국가공안위원회(경찰청)가 맡으며 각 지방(도도부현)의 공안위원회(지방경찰청)는 범죄피해자구조금 신청 접수 및 결정하고 실질적으로 범죄피해자 보호·지원 활동을 담당하는 ‘범죄피해자 조기 지원 단체’를 지정·감독한다(이동규, 2008: 59; 김동률·박노섭, 2018: 241에서 재인용). ‘조기 지원 단체’의 주요 역할은 범죄 피해 등에 관한 상담, 경찰·법원·검찰·지방자치단체 등의 범죄피해자 지원 활동 보조, 물품의 공여 또는 대여, 서비스 제공, 그 밖의 다른 방법에 의한 범죄 피해자 등 지원, 범죄피해급부금 등 재정적 지원 신청 보조, 범죄 피해자 지원에 대한 홍보와 계몽 등이다(이재영, 2012: 38-39; 원혜옥, 2017: 67). 일본에서는 ‘조기 지원 단체’가 이러한 사업을 적절히 수행할 수 있도록 경찰본부장 등이 피해자의 동의를 얻어 피해자의 성명, 주소, 범죄 피해 내용에 관한 정보를 이 지원 단체에 제공할 수 있도록 제도화되어 있다(이재영, 2012: 39). 뿐만 아니라 지방(도도부현) 경찰을 중심으로 지방자치단체, 검찰청, 변호사회, 교육·의료·복지 기관과 민간단체로 구성된 ‘피해자지원 연락협의회’가 운영되고 각 경찰서 단위로도 피해자 지원 지역 네트워크가 구축되어 긴밀하게 협력하고 있는 상황이다(김동률·박노섭, 2018: 241). 그런데 최근에는 이 피해자 지원 통합 네트워크(피해

8) 다만 살인, 교통사고사, 성범죄, 아동학대, 가정폭력 등 특정 범죄의 경우에는 피해자의 명시적인 동의가 있어야 VS에 위임할 수 있다(이재영, 2012: 34, 주 5).

자 지원 연합협의회)를 지방자치단체의 피해자 정책 담당 부서로 이관하거나 경찰과 지방자치단체가 공동으로 관리하는 움직임이 나타나고 있다고 한다(박병식, 2011: 366; 김동률 · 박노섭, 2018: 242에서 재인용). 이는 수사 종료 후에도 계속해서 피해자의 사회복귀 지원이 이루어질 수 있도록 배려하기 위한 조치로 풀이된다(김동률 · 박노섭, 2018: 242).

피해자 지원에 있어 영국과 일본에서 나타나는 경찰의 역할 중 흥미로운 부분은 경찰-민간단체의 연계가 제도화되어 있다는 점이다. 경찰은 피해자(정보)를 민간단체에 연계하는 역할에 충실하고 직접적인 지원은 지역의 민간단체가 주도하도록 한다는 점 역시 두 나라의 공통점이다. 현실적으로 봤을 때, 경찰이 피해자 지원에 관여할 수 있는 시기는 수사가 진행되는 동안일 것이다. 아마도 수사 단계에서 경찰의 역할은 피해자 보호에 더 많은 초점이 맞춰질 것이다. 이런 이유로 인해 피해 회복에 대한 경제적 지원, 심리적 지원 등은 지자체나 민간단체의 역할로 남겨두는 것이 좋을 것 같다. 피해자 지원의 긴급성과 신속성 등을 이유로 통합 지원 네트워크에서 경찰의 위상과 역할은 강화되어야 한다. 하지만 모든 지원의 중심에 경찰을 위치지우는 것은 기존의 서비스 공급 체계를 대대적인 변화를 초래할 수 있는 문제여서 신중한 접근이 요구된다. 대신 통합 지원 네트워크에서의 경찰의 역할에 대해서는 좀 더 깊은 논의가 필요하다. 이 문제는 피해자에 대한 위기 개입 문제와 관련되는 쟁점이므로 뒷부분에서 다시 언급하도록 하겠다.

나. 초기 개입이나 중 · 장기 개입이나?

범죄피해자의 피해 회복 지원은 다차원에서 전개된다. 피해는 물질적 · 신체적 차원에만 한정하지 않고 정신적 · 심리적 차원으로까지 확산된다. 범죄 피해의 심리적 후유증은 즉각적으로 나타나는 경우도 있지만 물질적 · 신체적 피해가 회복된 이후에 나타날 수도 있다. 때로 오랜 기간에 걸쳐 피해자에게 영향을 미치기도 한다. 이런 이유로 인해 심리적 회복의 지원은 피해자 정책의 중요한 요소가 된다.

그런데 우리나라의 피해자 심리적 회복 지원 정책과 관련하여 엇갈리는 평가가 제시되고 있다. 몇몇 학자들은 범죄 피해자들의 충격과 욕구가 위기 개입만으로는 해결될 수 없다고 보고, 역량 있는 피해자 지원가의 발굴과 전문 인력 양성이 중요하다는 견해를 피력한다(공정식, 2015; 김소라, 2017). 이들은 그동안 피해자 지원가들이 제공한 위기 개입 서비스가 단기 심리 상담과 구조금 지원에 치중되는 경향이 있었다면서(김소라, 2017: 77), 범죄 피해자를 지원하는 민간단체나 지원가들은 피해자가 일상으로 복귀할 수 있을 때까지 장기적

인 틀 속에서 조정자의 역할을 해야 한다고 주장한다(공정식, 2015: 144; 김소라, 2017: 77에서 재인용).

하지만 다른 논평자는 반대로 우리나라 정책에서는 피해자에 대한 단기적인 심리 지원보다 장기적인 심리 상담이 지나치게 강조되고 있다고 진단한다(김희균, 2016). 그는 영국의 범죄피해자지원협회(Victim Support)의 견해를 인용하면서 범죄 피해를 입은 피해자들에게 가장 중요한 것은 전문적인 심리 상담이 아니라 심리 지원이라고 주장한다(김희균, 2016: 163). 영국의 VS의 입장에 따르면, 상담은 전문 지식을 가지고 있는 사람들이 대상자의 병력과 생활을 분석한 다음 그들이 스스로를 더 잘 이해할 수 있도록 도와주는 치료 방법의 하나인데, 이런 것은 대부분의 피해자가 원하는 바가 아니라는 것이다. 대신 피해자들은 그저 피해자로서 느끼는 정서적인 혼란과 스트레스를 경감시켜 주기를 바란다는 것이다. 심리 지원은 그저 피해자를 돕는 것, 그들이 정신적인 스트레스를 많이 받지 않도록 돕는 것이다(김희균, 2016: 163에서 인용).⁹⁾ 이 견해는 앞의 입장과 대조를 이루는데, 장기적 차원의 범죄 피해자 심리 상담과 관련하여 제기되는 심리학적 전문성의 부재, 효율적이지 못한 시스템, 관련 예산의 부족 등의 문제(문성원, 2010)를 극복하는 것만으로는 해결할 수 없는 근본적인 문제가 심리 지원 제도에 존재한다고 본다.

이처럼 우리나라 피해자 정책의 심리적 측면의 지원과 관련하여 초기 위기 개입이 부실하다는 의견과 장기적인 개입 체계가 미흡하다는 견해를 살펴보았는데, 이 두 견해가 서로 대립적인 것처럼 보이지는 않는다. 이미 2차 기본계획에서 24시간 상담 및 긴급 구호 시스템 구축이 주요 정책 목표 중 하나로 선정되었고, 3차 기본계획에서도 ‘피해 회복 지원 영역’의 주요 정책 과제로 ‘사건 초기 개입 및 지원 강화’(범죄피해자 긴급 상담 및 구조 체계 확립, 응급 위기 지원 강화 등)와 ‘중장기적 피해 회복 지원 강화’(피해자 심리 치료 전문성 강화)가 지정되었다. 특히 3차 기본계획은 초기 긴급 개입과 중·장기 개입 체계의 개선 모두를 염두에 두고 있는데, 이는 피해 회복 지원과 관련하여 단계별 접근이 필요하다는 학계와 현장의 목소리가 반영된 결과인 것으로 보인다.

9) 피해자 심리 지원의 구체적 사례로는 미국 루이스 브라운 평화연구소(Louis Brown Peace Institute)가 운영하는 생존자 지원 서비스(survivors outreach services)(<http://ldbpeaceinstitute.org>; 김희균, 2016: 159)와 영국의 살인 사건 사례관리자(homicide caseworker)의 역할(Turley and Thompkins, 2012: 21; 김희균, 2016: 165에서 재인용)이 제시된다. 미국의 생존자 지원 서비스의 경우 48시간 내 유족과 접촉하는 것을 원칙으로 하며, 부고 발송과 장례식 준비, 장례 후 머물 안전한 장소 섭외, 유족 측 보도자료 준비, 지역 지원 기관과 연락, 자치단체와 중앙 정부 기관 내 유관 부서 연락 방법 안내, 공사기관과 시민단체 등으로부터 필요한 서비스를 제공받는 방법 전수, 심신의 안정 및 치료 계획을 수립하고 멘토 및 자원봉사자의 연결, 살인 범죄 피해자 지원 센터의 협력을 얻어 무료로 놀이 치료, 집단 치료, 심리 상담을 받을 수 있는 곳의 섭외와 같은 서비스를 제공한다. 영국의 사례관리자는 자원봉사자가 아닌 국가 기관의 일부로서 피해자 가족 및 유족의 동의를 얻어야 개입할 수 있다(김희균, 2016: 157). 사례관리자는 맞춤형 서비스를 준비하고 피해자를 찾아가는데 그에게 먼저 무엇이 필요한지 파악하는 것이 주된 임무이다(Turley and Thompkins, 2012: 24; 김희균, 2016: 159에서 재인용). 사례관리자의 구체적인 지원 유형으로는 상담(counselling), 전문가 지원(specialist support), 아동 돌봄(childcare), 교통수단 제공(transport), 보안 잠금장치 제공(security locks), 제거(removals), 해석 및 번역(interpreting and translating), 수리와 청소(repairs and cleaning), 응시(gazing) 등이다(김희균, 2016: 162).

피해자 심리 상담, 심리 지원을 둘러싸고 전개되는 논쟁은 피해자의 욕구 분석에서 피해자에 대한 지원이 시작되어야 한다는 함의를 담고 있다. 피해자의 욕구는 피해 초기이든 피해 후기이든 변함없이 일정한 것이 아니라 시간의 흐름에 따라 달라지는 특성을 지닌다(Zehr, 2005; Johnston, 2011: 53). 때문에 단계별 접근이 요구된다. 하지만 아쉽게도 피해자의 단계별 욕구 조사를 실시한 국내의 선행 연구는 거의 없는 실정이다. 다만 황지태·노성호(2010)의 『범죄피해자들의 피해실태 및 피해지원욕구 조사』와 한국형사정책연구원에서 전국범죄피해조사의 일환으로 실시한 『2014년 범죄피해자 생활실태 및 사회적 지원 현황 조사』 결과로부터 범죄피해자들이 어떤 지원을 가장 필요로 하고 있는지를 파악할 수 있는 정도이다.

먼저 황지태·노성호(2010: 155) 연구의 경우, 피해자나 그 가족이 가장 중요하다고 인식하는 1순위의 피해자 지원 방안은 ‘사법기관으로부터 사건처리 및 절차 등에 대한 설명을 받을 수 있는 것’(18.8%), ‘신변보호’(18.7%), ‘구조금’(9.7%), ‘보호시설 이용’(9.5%), ‘가정 폭력·성폭력·아동 상담소의 이용’(8.1%), ‘주거지원’(6.2%), ‘범죄피해자구조제도의 활용’(5.4%) 등의 순이었다.¹⁰⁾ 지원 영역에 속하는 활동(구조금, 상담소 이용)보다 보호 영역에 속하는 활동(사건처리 및 절차에 대한 설명, 신변보호, 보호시설 이용)에 대한 관심이 보다 높다는 점이 흥미롭다. 그것들은 모두 긴급을 요하는 지원 활동이라는 점에서 공통적이다. 그런데 이 조사에서는 구조금 이외의 경제적 지원에 대한 활동과 의료 지원 활동 등이 조사 항목에서 빠져 있다. 때문에 범죄피해자나 그 가족들이 피해 발생 초기에 보호 활동을 더 중요시 하는지 지원 활동을 더 중요시 하는지 판단하기가 쉽지 않다.

다음으로 『2014년 범죄피해자 생활실태 및 사회적 지원현황 조사』 결과를 보면, 긴급히 지원할 필요성이 가장 높은 서비스 유형은 경제적 지원(30.3%), 의료 지원(14.7%)의 순이었고 상담 서비스 제공(9.4%)의 비중은 상대적으로 다소 낮았다.¹¹⁾ 여기서 경제적 지원과 의료 지원은 비교적 초기에, 즉 범죄 피해 이후 신속하게 요구되는 서비스 유형에 가깝다. 범죄 피해를 입었을 때, 피해자와 그 가족들은 대개 당혹스럽고 불안해하며 범죄로 인한 즉

10) 15개의 선택 항목 중 피해자 보호 영역에 속하는 것이 5개(사건처리·절차에 대한 설명, 신변보호, 수사기관 출석 거부, 영상매체 등을 통한 증언, 소송기록의 열람·등사), 지원 영역에 속하는 것이 7개(범죄피해자구조제도 활용, 배상명령제도 활용, 상담소 이용, 범죄피해자 지원센터 이용, 구조금 지급, 주거지원, 보호시설 이용), 보호 및 지원 영역이 5개(경찰의 피해자 서포터 제도 이용, 검찰청 내 범죄피해자 상담실 이용, 법률구조공단 이용방법 통지)이다(황지태·노성호, 2010: 155).

11) 좀 더 구체적으로 살펴보면, 경제적 지원(생계비, 장례비, 학자금, 각종 생필품 지원 등)(30.3%)이었고, 그 다음이 의료 지원(치료비, 간병비 등 치료부대 비용, 병의원 등 의료서비스 연계)(14.7%), 신변 보호(수사기관 동행, 법정 동행, 위치 추적 장치 및 이사비 제공, SOS국 민안전서비스)(9.8%), 상담서비스 제공(대면 상담, 방문 상담, 전화·이메일·사이버 상담), 전문 치료 프로그램(9.4%), 법률 지원(법률 상담, 재판 모니터링, 진술조력인, 피해자 국선변호사 이용·지원)(7.9%), 주거 지원(7.7%), 사건 정보 제공(범행 사실의 구체적인 내용, 수사 및 공판 진행 상황, 국가 및 민간단체의 피해자 지원 제도 등)(5.2%), 범죄피해구조금(3.2%), 복지 지원(긴급 복지, 기초생활 수급 지정)(1.9%), 취업 지원(취업 훈련비 및 부대비용, 취업 연계)(1.8%), 강력 범죄 피해 현장 정리(0.8%), 범죄피해자 형사조정지원(0.5%)의 순으로 나타났다(최수형 외, 2014: 147-148).

각적인 피해 결과를 수습하는 데 정신이 없을 것이다. 범죄 피해로 인한 금전적 손실이나 신체적 손상의 부정적 결과는 즉시 나타날 것이므로, 피해자들이 경제적 지원이나 의료 지원의 필요성을 강조하는 것은 충분히 합리적이다. 피해자의 욕구에 대한 위의 조사 결과들은 초기 위기 개입의 필요성과 중요성을 강조하고 있다.

그런데 현재 범죄피해자에 대한 위기 개입 혹은 긴급 지원의 사정은 어떠한가? 앞에서 언급했던 것처럼 피해 회복 지원과 관련하여 긴급 위기 개입 체제를 마련하는 일은 2차는 물론 3차 기본계획에서도 중요한 정책 목표 혹은 정책 과제로 설정되었다. 계속해서 특정 사안이 정책 과제로 제시되었다는 것은 정책적으로 그것이 매우 중요하지만 현실은 기대한 결실이 나타나지 않은 상태가 지속되고 있음을 시사한다.

피해자에 대한 중·장기적 지원에서 요구되는 전문화된 심리 상담, 심리 치료 관련 정책 역시 사정은 비슷하다. 1차 기본계획의 손실복구 지원 영역에 가장 먼저 제시된 정책 과제가 “효율적인 범죄 피해 상담체계 구축”이며 범죄피해자 상담전문가의 육성은 그 세부 과제에 포함되어 있다. 3차 기본계획의 피해 회복 지원 영역은 초기 개입·지원과 중·장기적 피해회복 지원으로 정책 목표가 나뉘는데, 중장기적 목표 속에 ‘피해자 심리 치료 전문성 강화’가 정책 과제로 제시되어 있다. 범죄피해자 보호·지원 정책이 시행된 지 10년이 지난 시점에서 보더라도 정책 당국은 중·장기적 지원 체제가 미흡하다고 판단하는 것 같다. 앞에서 검토했던 범죄피해자보호기금의 운용과 관련하여 직접 지원 사업비보다 간접 지원 사업비 규모가 훨씬 크다는 점이 이러한 정책적 관심을 반영하고 있다고 생각된다.

사실 긴급 지원이나 중·장기적인 지원 모두 민간기구나 민간단체의 활동과 밀접한 관련을 갖는다. 초기 위기 개입에서 경제적 지원 활동은 물론 수사기관 동행, 법정 동행 등의 신변 보호 활동조차 대개는 범죄피해자지원센터와 같은 민간단체나 자원봉사자에 의해 수행된다. 전문적인 심리 상담이나 심리 치료 또한 민간 부문의 위탁기관, 상담소, 의료 기관에서 담당하고 있다. 결국 단계별 피해 회복 지원 체제의 완성은 현실적으로 이를 담당할 민간기구, 민간단체, 자원봉사자 등의 역량 강화를 전제로 한다. 현재 서비스 공급 체계는 피해자에 대한 초기의 긴급 지원에도 취약할 뿐만 아니라 중·장기적인 지원에도 취약한 것으로 평가받는다. 중·장기 지원의 필요성은 초기 지원의 성과와 무관할 수 없다. 당장의 문제가 해결되지 못하는 데 중·장기적인 부분까지 신경 쓸 수 있을까? 이런 측면에서 범죄피해자보호기금의 사업비 중 직접 지원 부분의 비중이 1/5에 머무르고 있다는 점은 충분히 주목되어야 한다. 직접 지원 사업의 대개 긴급을 요하는 피해자 지원 활동과 관련되기 때문이다. 단계적 지원을 염두에 두면서도 초기 긴급 지원의 비중을 늘리고 위기 개입을 담당할

수 있는 활동가와 민간단체의 역량을 강화할 필요가 있다.

다. 위기 개입에 있어 경찰 - 민간 부분의 관계 설정

초창기 범죄피해자 지원은 검찰 단계에서 대상자를 발굴하여 민간 부문에 지원을 연계하는 방식을 취했으나, 최근에는 경찰 단계에서 피해자를 발굴하여 관련 민간단체로 연계함에 따라 초기 지원이 가능해졌다는 평가가 나온다(김소라, 2017: 86). 이 평가에서 핵심은 초기 지원에 있어 경찰의 역할이 막중해졌다는 점이다. 이와 관련하여 몇몇 학자들은 위기 개입을 위한 초기 상담을 경찰의 차별화된 범죄피해자 보호·지원 정책으로 발전시켜야 한다고 주장한다(이재영·김연수, 2016: 50). 구체적으로 이들은 경찰이 피해자에게 필요한 서비스를 파악하여 이를 지원할 수 있는 민간 기관으로 연계하는 것 이외에도 피해자의 심리적 안정을 위해 민간의 전문상담사들이 동행하는 재가 방문 형식으로 상담 서비스를 제공하는 방안을 제시하고 있다. 비슷한 맥락에서 또 다른 학자들은 신속 지원을 위해 평소 경찰이 지역의 유관 기관 및 단체들과 긴밀한 협조 관계를 유지해야 할 뿐만 아니라 신변 보호 시설이나 상담소 운영에도 적극적인 역할을 수행해야 한다고 강조한다(김동률·박노섭, 2018: 249). 법 개정을 통해 지방자치단체와 지방경찰청장·경찰서장은 신변 보호시설이나 상담소의 설치·운영에 관한 상호 협력 방안을 마련하거나 국가 혹은 지방자치단체가 범죄피해자 상담소를 직접 설치·운영하는 경우에는 피해 사건의 원활한 연계와 적절한 보호·지원이 가능하도록 경찰에서 소속 공무원을 파견하여 상담·수사 지원 업무를 수행해야 한다는 것이다(김동률·박노섭, 2018: 249).¹²⁾

피해자 초기 지원에 대한 경찰의 역할 강화에 대한 의지는 범죄피해평가제도에도 반영되어 나타난다(경찰청, 2016; 이성애·조민상, 2018). 이 제도는 2016년 4월 시범 사업을 거쳐 2017년부터 본격적으로 시행되고 있는데, 제도가 원활하게 작동하려면 피해자전담경찰관과 지역의 범죄피해평가 전문가 사이의 협력이 매우 중요하다. 그 과정을 보면, 먼저 피해자전담경찰관은 사건이 접수된 후 3일 이내에 범죄피해자와 면담을 갖고 이 제도를 안내하며, 피해자가 동의하면 그를 권역별 범죄피해평가 전문가에게 연계한다. 그 전문가는 14일 이내에 피해자와 면담을 갖고 피해자의 심리적, 신체적, 경제적, 사회적 피해, 2차 피해 여부와 그 정도를 종합적으로 진단하여 ‘범죄피해평가보고서’를 작성하고 피해자전담경

12) 심지어 이 연구자들은 지방자치단체가 상담소와 보호 시설에 대한 보조금 지급을 위해 이 시설들의 운영 실적을 평가할 때 지방경찰청장 또는 경찰서장의 의견을 반영할 수 있도록 하고 이들에 대한 감독 업무도 지방경찰청장 혹은 경찰서장에게 위임하는 방안도 검토할 필요가 있다고 말한다(김동률·박노섭, 2018: 249-250).

찰관에게 제출한다. 피해자전담경찰관은 이를 바탕으로 범죄피해자가 범죄로 인한 외상을 극복할 수 있도록 지원하고 보호한다(경찰청, 2016; 이성애 · 조민상, 237-239에서 재인용함). 범죄피해평가 전문가는 피해자전담경찰관과 긴밀하게 소통함으로써 범죄피해자에게 필요한 요소들을 파악할 수 있으며 피해자전담경찰관은 이에 기초하여 지역 기관 · 단체와의 협력 · 연계함으로써 피해자에게 실질적인 지원을 제공할 수 있다는 점이 이 제도의 기대 효과로 인식된다(이성애 · 조민상, 2018: 239).

분명 범죄피해평가제도는 위기 개입과 관련하여 경찰과 민간 부문의 협력을 강화하는 효과가 있을 것이다. 이 제도는 민간 부문은 진단하고 경찰은 지원(정확히 표현하자면 지원을 위한 연계)하는 식으로 역할을 분담한다. 경찰은 민간 부문의 진단 결과에 기초하여 피해자에게 필요한 지원 내용과 그 방식을 결정(혹은 선택)한다. 물론 구체적인 서비스 공급은 해당 경찰관이 선택 · 연계한 민간단체나 시설에서 맡는다. 여기서 진단과 자원 연계의 결정을 민간 부문에 다 맡는 방식은 어떤가? 지역 사회의 적절한 자원과 피해자를 연결하는 기능은 이미 범죄피해자지원센터 등 민간단체에 수행해 왔었다. 이 부분을 경찰이 담당할 수 있으려면 바뀐 방식이 이전보다 더 낫다는 근거가 있어야 한다.

이 피해평가 제도의 제안자는 이 제도의 취지에 대해 피해자의 피해 상황을 (주관적 · 감정적인) 피해자의 관점이 아닌 (객관적인) 전문가의 관점에서 제시함으로써 검사 · 판사에게 정보를 제공하려는 것이라고 말한다(류경희, 2015: 150-151). 하지만 평가 결과가 양형 자료로 쓰이지 않는다면, 피해자의 감정을 굳이 전문가의 언어로 옮기면서 착색할 필요는 없어 보인다. 피해자는 이를 통해 검사나 판사 혹은 피고 측과 소통할 수도 있기 때문이다. 피해 영향 정보나 진술의 객관성을 유지하고자 하는 노력들이 어찌면 이 평가 제도를 피해자의 피해 회복보다 기소나 공소 유지를 위한 근거 자료로 활용하도록 유도할지도 모르겠다. 더군다나 피해가 심각한 피해자의 경우, 평가서 작성에 필요한 사항들을 세세히 답변할 수 있을 정도의 심리적 상태를 유지하기도 쉽지 않을 것이며(김소라, 2017: 85), 그러한 평가 자체를 범죄 피해로 인해 혼란을 겪는 피해자들이 원하는 일인지도 의문이다. 보다 큰 문제는 이렇게 세세하게 조사한 피해자 및 피해 관련 정보를 실제 피해자에게 지원 서비스를 제공하는 민간기구나 단체들이 공유할 수 있느냐 하는 점이다. 아마도 평가보고서에는 상당히 민감한 개인 정보들이 포함될 것인데, 이를 민간 부문과 공유하는 문제는 제대로 논의되지 않고 있다.

피해자에 대한 위기 개입 단계에서 경찰의 역할이 중요하다는 점은 재론의 여지가 없다. 특히 경찰은 피해자의 보호를 위해 신변보호나 보호시설의 제공 등 특화된 노력들을 전개할

수 있다. 하지만 지금껏 피해 회복을 위한 초기·긴급 지원은 민간 부문에서 맡아왔고 이 활동에는 기소나 공소 유지에 필요한 증인으로서의 피해자 확보라는 또 다른 이해관계가 자리하지 않기 때문에 보다 피해자 중심으로 지원이 전개될 수 있을 것이다. 범죄 피해로 인해 어쩔 줄 몰라 하는 피해자에게 정말 필요한 것은 정확한 피해의 평가가 아니라 피해자가 당장 해야 하는 일을 안내하고 그것을 할 수 있도록 도움을 주는 일이다.

초기 긴급 지원의 측면에서 봤을 때, 피해자에게 필요한 서비스를 신속하게 제공할 수 있으려면 경찰(피해자 발굴)과 민간단체(서비스 공급) 간에 긴밀한 소통이 이루어져야 한다. 현장에서는 언론매체 등을 통해 범죄피해자에 대한 정보를 확인한 후 관할 경찰관서에 연락을 취하는 경우도 있다고 한다. 개별적인 인맥이나 친분 관계를 통해 사례가 연계되는 것은 문제가 있다. 영국이나 일본의 경우처럼 경찰 - 민간 부분 간 사례 연계는 제도화되어야 한다. 그래야 경찰과 민간단체 사이의 협력 관계가 안정적으로 유지될 수 있고 비슷한 사정에 처한 피해자들이 유사한 지원을 제공받을 수 있게 될 것이다. 이런 기대가 충족될 수 있으려면 무엇보다 경찰(피해자전담경찰관)은 피해자 보호 부분에 주력하고 지원 관련 부분은 민간 부문에 위임하는 식의 역할 분담이 필요하다.

라. 민간 부문의 역할 강화 및 활성화 방안과 관련하여

국가나 지방 정부가 피해자의 피해 회복을 위한 모든 지원을 도맡아할 수는 없는 일이다. 때문에 서비스를 제공하는 민간기구와 민간단체, 피해자지원 활동가를 양성하고 그 역량을 강화하는 일은 성공적인 피해자 지원 정책의 필수 요건이라 할 수 있다.

2000년대 초반까지만 하더라도 성폭력이나 가정폭력 피해자가 아닌 일반 범죄 피해자를 지원하는 자생적인 민간기구나 단체는 거의 전무하다시피 했던 것이 우리의 처지였는데, 2021년 현재 전국적으로 60개의 범죄피해자지원센터가 설립되어 피해자의 피해 회복을 지원하고 있다는 사실은 무척 고무적인 일이 아닐 수 없다. 이제 민간단체와 관련된 과제는 그 역량을 강화하고 역할을 확대하는 일이다. 이런 청사진은 이미 3차 기본계획에서 ‘정책 추진 주체의 역량 강화’라는 목표 하에 ‘민간단체 종사자의 역량 강화 및 처우 개선’이라는 정책 과제로 구체화되었다. 그러면 어떻게 해야 하는가?

2006년도에 『범죄피해자지원센터의 운영현황 및 활성화방안』을 연구한 김지선·이동원(2006)은 범죄피해자지원센터의 활성화 방안을 내적 역량 강화 부분과 정부의 지원 체계 개선으로 나누어 제시한 바 있다. 내적 역량 강화를 위한 방안으로는 피해자 지원 업무 수행

의 전문화(피해자 지원 관련 일정 자격 조건의 마련, 지속적인 교육 · 훈련, 피해자 지원 프로그램과 활동가를 위한 가이드라인의 마련), 회원과 자원봉사자의 확보와 체계적인 관리, 전국연합체의 구성 및 센터 간, 형사사법기관 간, 지역 사회 내 다양한 서비스 제공 기관 간 협력 네트워크의 강화, 정부(법무부 · 검찰)로부터의 독립성과 자율성의 확보, 대국민 홍보 강화 등이 제시되었다(김지선 · 이동원, 2006: 265-282).

정부 지원 체계 개선과 관련해서는 재정적 지원 체계 개선(보조금 지급 요건의 완화, 법무부가 보조금신청대상자에 대한 직접 심사를 거쳐 지급대상자를 결정하는 방식이나 실적 위주의 보조금 지급 방식의 개선, 보조금 지급 액수의 확대와 구체적인 재원 마련, 관리 · 감독의 완화), 간접적 지원 방식의 제도화(조세감면, 우편요금의 감면, 행정지원, 공공시설 이용 지원 등), 기타 지원의 제도화(교육, 훈련, 홍보, 조사활동에 있어 국가의 적극적 참여, 경력 인정, 보험제도 구비 등 자원봉사 활동 활성화를 위한 국가의 적극적 여건 마련 등) 등이 거론되었다(김지선 · 이동원, 2006: 282-288).

이와 같은 활성화 방안 중 전국연합체의 구성, 보조금 지급 액수 확대 및 구체적인 재원 마련 등 몇몇 제안들은 이미 결실을 맺었고 전문화, 교육 · 훈련, 지자체 · 형사사법기관 · 민간기구나 단체들과의 협력 체계 구축 등 나머지 방안들은 지금도 여전히 유효하다. 이 연구자들은 2010년에 수행한 『범죄피해자지원센터의 활동성과 분석 및 활성화 방안』 연구에서도 2006년의 연구와 거의 유사한 활성화 방안을 제시한 바 있다(김지선 · 이동원, 2010: 263-278).¹³⁾

선행 연구에 기초하여 민간 지원 단체의 역할 강화에 필요한 조건들을 정리해보면, 전문적인 지원 영역 개발, 전문 인력의 발굴 및 교육 · 훈련 등을 통한 서비스 제공 능력의 향상, 피해자 지원에 관여하는 정부 · 지자체 · 지역 사회기관들과의 협력 체계 강화, 정부로부터의 독립과 재정적 자율성의 확보 등을 꼽을 수 있다. 이중 독립성과 자율성의 문제는 민간 지원 단체의 정체성 및 역할과 관련된 것이므로 보충적인 논의가 필요하다.

이론적인 수준에서 봤을 때, 피해자 지원과 관련하여 민간 부문에 요구되는 역할 기대가 존재한다. 서구의 경험에 비춰봤을 때, 형사사법이 가해자의 권리에 초점을 맞추고 피해자의 곤궁에 대해 무관심했을 때 자생적으로 생겨난 민간단체들이 피해자를 보호하고 지원하는 데 힘을 보태기 시작했다. 그들은 범죄피해자를 지원하는 법률 제정에 앞장섰고 정부로

13) 구체적으로 종합적이고 연속적인 피해자 지원서비스의 제공(현금지원에 편중된 피해자 지원활동에서 벗어나 정부가 제공하지 못하는 사건 직후 초기단계에서의 긴급보호 서비스와 피해 복구를 위한 다양한 서비스 제공), 경찰과의 공조체계 강화, 범죄피해자지원연합회의 활동 강화(무료상담전화 개설, 정부 · 지자체 지원 확보, 피해자 지원 프로그램 개발 보급, 피해자 지원 내역 표준화, 센터 직원 인건비 표준화, 피해자 지원활동가의 전문협회로서의 기능 수행 등), 피해자 지원 인력의 전문성 제고(자격기준 마련, 지속적인 교육 · 훈련, 피해자 지원 프로그램과 활동가를 위한 가이드라인의 마련), 정부 지원 체계 개선(범죄피해자보호금의 활용방안에 대한 체계적 연구, 교육 · 훈련 등의 지원 확대) 등이다(김지선 · 이동원, 2010: 263-278).

하여금 보다 적극적인 피해자 정책을 펼치도록 압박했다(원혜옥, 2017; 김동률 · 박노섭, 2018; 박상민, 2020). 이렇듯 민간단체들은 정부가 하지 않거나 하지 못하는 틈새들을 메우고 잘못된 정책을 비판하며 피해자의 빠른 회복을 지원하고 그들의 권익을 옹호하는 데 필요한 대안들을 제시하도록 기대되고 있다.

그런데 민간단체가 정부와의 비판적 거리를 유지하려면 무엇보다 재정적으로 자립할 수 있어야 한다. 하지만 현실은 어떠한가? 앞의 분석을 통해 확인할 수 있었던, 대부분의 민간 지원 기구나 단체들은 재정상의 어려움을 겪고 있으며 정부나 지방자치단체의 재정적 뒷받침이 없다면 존립 자체가 위협을 받을 정도이다. 중앙 혹은 지방 정부의 보조금 · 지원금은 민간단체들이 활동할 수 있는 기반이면서도 이들을 옥죄는 양면의 칼날인 것이다. 정부의 자금으로 운영되는 단체가 정부 정책에 대해 비판의 목소리를 내기는 쉽지 않으며, 이에 순응하다보면 민간단체로서의 정체성과 역할이 모호해진다. 때문에 많은 전문가들은 민간단체의 재정 자립성을 강조해왔다.¹⁴⁾ 그럼에도 불구하고 비영리기관으로서의 민간 지원 단체들이 재정적인 자율성을 확보할 수 있는 방안은 그리 많아 보이지 않는다. 기업 후원금과 일반 회원들의 회비가 민간단체의 중요한 재자원일 수 있지만 아직 기부 문화가 정착되지 않은 것이 우리의 현 상황이라면 보다 안정적인 재원 확보 방안이 마련되어야 한다.

현재 활동하고 있는 상당수의 피해자 지원 단체들의 설립과 성장에 정부(법무부 · 검찰청)의 역할이 매우 컸다는 태생적 한계로 인해 당분간 이들의 관(官)의존성 문제는 쉽게 극복되기 어렵다(김지선 · 이동원, 2006; 김동률 · 박노섭, 2018: 238). 더 나아가 민간단체가 발전하기 위해서는 정부의 예산 지원이 확대되어야 한다는 주장(김지영 외, 2014: 133-134)도 제기된다. 민간 지원 단체의 피해자 지원 활동을 국가나 지방자치단체의 위탁 사업 형태로 전환하자는 의견도 있다(김지영 외, 2014: 254).

현실적으로 봤을 때, 민간단체의 재정적 자립 문제는 단계 모형을 따를 필요가 있다고 생각된다. 국가 및 지방자치단체의 보조금에 의존해 왔던 현실을 당장 무시하기는 힘들다. 따라서 당분간은 정부의 지원을 받아들이되 재정 자립을 이룰 수 있도록 준비해 나아가야 한다. 정부의 보조금이 없더라도 피해자의 회복에 기여할 수 있는 활동들을 발굴하고 전개해 나가야 한다. 민간단체의 재정 자립성 정도는 업무의 성격 및 내용과 불가분의 관계가 있다. 큰돈이 들지 않으면서도 피해자에게 꼭 필요한 지원 활동을 제공할 수 있어야 한다. 범죄피

14) 이런 측면에서 몇몇 학자들은 우리나라 민간단체, 특히 범죄피해자지원센터의 발전 모델로 독일의 바이셔 링(Der Weißer Ring e.V.)(백색고리연합)을 주목하기도 한다(원혜옥, 2017: 84). 바이셔 링은 독일의 범죄피해자보호법 제정을 이끌어낸 정도로 범죄피해자 보호 · 지원에서 선도적인 역할을 수행해왔고 국가 또는 지방 정부로부터 재정적으로 완전히 독립하여 운영되고 있다(원혜옥, 2017: 74; 박상민, 2020: 354).

해를 겪은 피해자에게 조기에 개입하여 위로와 격려를 해주고 피해 회복과 관련한 정보를 제공하며 피해자가 수사기관이나 법정에 갈 때 동행해주는 일들은 비록 사소한 것처럼 보이지만 피해자에게 필요하면서 도움이 되는 활동들이다. 민간 지원 단체들은 그간 금전에 기초한 지원 활동에만 스스로 가치를 부여했던 것은 아닌지 되돌아볼 필요가 있다. 만약 국가와 지방자치단체를 대신해서 피해자에게 경제적 지원을 제공하는 것이 민간단체의 중요한 업무라는 정책적 판단이 선다면, 그것은 위탁 사업의 형태를 취해야 하지 자원봉사 활동이 되어서는 안 된다.

민간단체들이 재정적으로 어느 정도의 자립적 기반이 갖춰질 때까지 정부의 안정적인 예산 지원이 유지되는 것이 필요하다. 현재 민간단체는 국가와 지방자치단체로부터 각각 예산을 지원받고 있는데, 그 몫은 지방자치단체가 훨씬 크다. 민간단체에 대한 지자체의 재정 지원은 지자체의 재정 악화로 이어질 수도 있으므로 국고보조금 규모 자체가 커질 필요가 있다. 그나마 2020년 10월 범죄피해자보호기금법 시행령 개정으로 2021년부터 범죄피해자보호기금의 벌금 수납액 전입 비율이 6%에서 8%로 상향 조정된 것은 다행스러운 일이다(법무부, 2021a: 31).

그런데 민간단체의 정부 보조금 활용 방식과 관련해서도 논란이 제기된다. 한쪽에서는 피해자를 위한 지원 사업비에 지원가를 위한 재정 항목을 별도로 명기하여 운용해야 한다고 주장한다(김소라, 2017: 91). 예산이 한정되어 인건비 사용에 제약을 겪기 때문에 전문적인 인력 확보가 어렵다는 것이다. 반면 앞서 살펴본 것처럼 다른 몇몇 학자들은 범죄피해자보호기금 중 경직성 경비의 비중이 커서 기금의 재정건전성이 문제가 된다고 지적하면서 인건비 등 경직성 경비를 줄이고 범죄피해자에 대한 직접 지원을 확대해야 한다고 주장한다(남궁석, 2015: 이재영 · 김연수, 2016: 47-8).

양측의 주장은 현재 우리나라 민간 지원 단체가 처해 있는 상황을 요약적으로 보여준다. 단체별로 운용할 예산이 넉넉지 않기 때문에 정부 보조금의 도움을 받아야 하며, 그에 따라 피해자 지원에 투여할 기금의 몫은 줄어들게 된다. 반면 불안정한 임금 체계, 무거운 책임감과 희생을 당연시하는 풍조, 현장에서 죽음, 부상, 폭력, 파괴와 같은 잔인한 일들을 수없이 목격하거나 피해자의 고통과 분노 감정과 지속적으로 마주하는 근무 환경, 사회적 무관심 등이 피해자 지원가의 업무 관련 스트레스를 유발하며(김소라, 2017: 90), 이는 다시 피해자 지원 활동에도 부정적인 영향을 미치게 된다. 이러한 악순환에서 벗어나려면 일차적으로 민간단체가 사업 운영에 필요한 자체적인 예산을 확보하여야 한다. 이차적으로 정부는 민간단체가 자립할 수 있도록 여건을 마련해줘야 한다. 조세감면이나 우편요금 감면, 전기 · 수

도 사용료 등의 감면, 사무실 임대료의 감면, 민간단체의 홍보 등도 미시적 측면의 지원도 필요하고, 기부 문화의 조성 등 같은 거시적 차원의 지원도 필요하다. 정부는 당분간 재정적인 지원 등을 통해 민간단체의 성장·발전에 관여하되 서서히 그 역할을 낮추어야 한다.

III. 마치면서

본문을 통해 피해 지원 분야에서 활동하고 있는 우리나라 민간단체들의 처한 환경상의 어려움과 이를 개선하는 데 필요한 여러 지혜들을 검토해보았다. 피해 지원 서비스 공급 체계와 관련하여 부처별·기관별 기능의 중복성, 서비스 접근성, 중복 지원의 문제, 정부의 재정 지원의 특성들을 살펴보고, 서비스 공급자의 특성과 관련하여 영세성과 정부에 대한 재정 의존성의 심화 문제를 검토하였다. 그리고 이를 바탕으로 민간 부문의 역할과 기능의 강화를 위한 방안들을 둘러싸고 전개되는 논쟁들을 정리하였다. 구체적으로 국가-민간단체 간 강한 관계는 지방자치단체-민간단체 간 관계가 강화되는 쪽으로 바뀌어야 한다는 주장, 부처 간 정책의 중복적 추진과 비효율성 문제를 해결하기 위한 컨트롤 타워 설치와 관련된 논란, 통합 지원 네트워크에서의 경찰의 역할, 위기 개입 강화를 위한 경찰-민간 부문의 역할 조정, 민간단체의 재정 자립의 중요성 및 재정 자립 방안 등에 대한 논의들을 탐구하였다.

범죄피해 지원 단체와 활동가들은 피해자들이 범죄피해로 인한 아픔을 떨쳐버리고 스스로 일어설 수 있도록 많은 도움을 제공한다. 민간단체들은 상담 등을 통해 피해자의 고민을 들어주고 피해자에게 필요한 정보를 알려주며 피해자의 피해 회복에 도움이 될 기관들을 연계하기도 한다. 정부나 지자체를 대신하여 범죄피해자들에게 경제적 지원, 의료적 지원, 법률적 지원 등을 제공하기도 하며, 수사기관이나 법정에 동행함으로써 피해자의 불안감을 누그러뜨리기도 한다. 이런 측면에서 피해자 지원 정책이 실효성 있는 결과를 낳기 위해서는 민간 부문이 활성화되고 제 기능을 다할 수 있어야 할 것이다. 분명 지난 15년 사이에 민간 부문의 피해자 지원 역량은 성장하였다. 민간 기구와 시설, 단체의 수는 증가했고 활동가들의 경험은 더욱 풍부해졌다. 범죄피해자보호기금의 규모가 확대되고 정부의 민간 부문 육성 정책에 따라 더욱더 많은 시설과 단체들이 피해자 지원 활동이 종사하게 되었다.

하지만 이러한 발전의 뒷면에는 어두운 그림자가 존재한다. 부처별로 유사한 정책을 시행한 데서 비롯되는 기능의 중복성, 서비스 공급자의 지역적 편중성, 서비스 조달 체계의 비균

질성, 민간단체 간 과도한 경쟁에 따른 실적주의 폐단, 정부에 대한 재정 의존성, 관의존성의 심화 등은 시급히 해결해야 할 숙제로 남아 있다. 이와 관련하여 많은 해법과 개선책들이 제시되고 있는데, 무엇을 선택하고 어떤 방향으로 나아갈지를 결정하는 데에는 어떤 원칙이 필요하다. 그것은 바로 기관이 아닌 피해자의 관점에서 문제를 바라봐야 한다는 점이다. 기능의 중복성이나 접근성은 누구의 관점에서 접근하느냐에 따라 문제로 보일 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 대개의 범죄피해자들은 피해 회복에 있어 복합적인 욕구를 갖는 것이 보통이므로 피해 지원 방식 역시 이 욕구의 복합성이라는 측면을 염두에 두고 설계되어야 한다. 네트워크 구축을 통한 통합 지원 방식은 피해자 중심성이라는 원리를 만족하며, 다음과 같은 점에서 실천적 함의가 크다. 이 방식은 한정된 자원들을 연계함으로써 공급자 측면에서는 서비스 공급의 효율성을 높일 수 있고 수요자 입장에서는 복합적 욕구를 원스톱 방식으로 충족할 수 있다. 그리고 지역 자원들을 발굴하고 이를 피해 지원 활동에 참여하도록 함으로써 범죄 피해 문제에 대한 지역 사회의 관심을 고양하고 연대감을 강화할 수 있다.

이러한 의미를 갖는 통합 지원 네트워크가 더욱 발전하기 위해서는 무엇보다 여기에 참여하는 민간기구와 단체들, 개인 활동가들의 역량이 강화되어야 한다. 각 기관별로 역할의 전문화를 이루어야 하고, 재정적 한계를 극복해야 하며, 더 많은 지역 주민들이 일반 회원이나 자원봉사자로서 관여하도록 독려함으로써 조직의 역량을 확대해야 한다. 역량 있는 사람들이 피해 지원 분야에 더 많이 헌신할 수 있도록 환경을 조성하고 계몽과 홍보 활동을 강화해야 한다. 민간단체들은 단지 정부 사업을 대신 수행하는 역할에서 벗어나 정부 정책의 틈새를 찾고 정부 정책에 대한 감시자, 건전한 비판자가 되며 피해자에게 필요한 새로운 정책을 제안할 수 있어야 한다.

참고문헌

- 경찰청. 2016. 『전문가용 범죄피해평가 매뉴얼』.
- 공정식. 2015. “강력범죄 사건 이후 피해자들의 욕구와 지원에 관한 연구.” 한국범죄학 9(2): 103-149.
- 김동률 · 박노섭. 2018. “범죄피해자 보호 · 지원 정책에 관한 연구 - 바람직한 개선방향과 입법 · 제도적 준비를 중심으로.” 비교형사법연구 20(1): 231-260.
- 김소라. 2017. “범죄피해자지원가의 전문성과 역량강화에 관한 연구.” 피해자학연구 25(1): 71-96.
- 김지선 · 김성언. 2015. 『제3차 범죄피해자 기본계획(2017년 ~ 2021년)의 방향과 과제』. 한국형사정책연구원.
- 김지선 · 이동원. 2006. 『범죄피해자지원센터의 운영현황 및 활성화방안』. 한국형사정책연구원.
- 김지선 · 이동원. 2010. 『범죄피해자지원센터의 활동성과 분석 및 활성화 방안』. 한국형사정책연구원.
- 김지영 · 박형민 · 최인화 · 김혜숙. 2014. 『범죄피해자 심리지원체계의 구축과 치료프로그램 개발을 위한 연구』. 한국형사정책연구원.
- 김학신. 2016. “경찰의 범죄피해자 보호 실태와 개선방안.” 미국헌법연구 27(2): 117-155.
- 김혁. 2018. “범죄피해자 보호 · 지원에 있어서의 지방자치단체의 역할 재정립 - 지방분권형 범죄피해자 보호 · 지원체계로의 전환을 염두에 두고.” 피해자학연구 26(2): 59-84.
- 김희균. 2016. “범죄피해자 심리지원제도의 개선방안.” 전북대학교 법학연구소 법학연구 제47집: 147-169.
- 남궁석. 2015. 『2016년도 법무부소관 예산안 및 기금운용계획안 검토보고』. 법제사법위원회. 2015. 10.
- 남궁석. 2016. 『2017년도 법무부소관 예산안 및 기금운용계획안 검토보고』. 법제사법위원회. 2016. 10.
- 대검찰청. 2020. 『2019년도 범죄분석』.
- 류경희. 2015. “경찰의 범죄 피해자정책 활성화 방안에 관한 연구 - 실무 현황을 중심으로.” 피해자학연구 23(1): 135-160.
- 문성원. 2010. “범죄피해자에 대한 지원의 심리학적 측면.” 피해자학연구 18(2): 5-45.
- 박광민. 2009. “범죄피해자 보호지원제도의 실태와 연계강화방안.” 피해자학연구 17(1): 5-32.
- 박미숙. 2005. 『형사사법 모델 간 피해자보호 프로그램 비교분석: 미국의 모델을 중심으로』. 한국형사정책연구원.
- 박병식. 2011. “지방자치단체의 범죄피해자 지원 정책에 관한 연구 - 일본의 예를 중심으로.” 성균관법학 23(3): 363-389.
- 박상민. 2020. “범죄피해자지원제도 개선을 위한 독일 실태 분석과 시사점.” 한국법학회. 법학연구 20(1): 343-372.
- 박상식. 2006. “범죄피해자 보호 · 지원 방안에 관한 연구 범죄피해자 지원 단체와 범죄피해자보호

- 법을 중심으로.” 교정복지연구 3권: 255-274.
- 박수철. 2017. 『2018년도 법무부소관 예산안 및 기금운용계획안 검토보고』. 법제사법위원회. 2017. 11.
- 박장호. 2020. 『2021년도 법무부소관 예산안 및 기금운용계획안 검토보고』. 법제사법위원회. 2020. 11.
- 백일홍. 2017. “범죄피해자 통합적 지원네트워크에 있어 사회연결망 분석을 통한 경찰의 역할 고찰.” 피해자학연구, 25(2): 31-60.
- 백일홍 · 장규원. 2015. “피해자를 위한 통합적 지원네트워크 구축에 있어 경찰의 기대역할.” 한국경찰학회보 17(4): 71-106.
- 법무부. 2021. 『2021년 범죄피해자 보호 · 지원 시행계획』.
- 송귀채. 2018. “범죄피해자 통합지원 네트워크 구축과 효율적 운영방안 - 실무적 접근을 중심으로.” 피해자학연구 26(3): 43-70.
- 여성가족부 권익지원과. 2012. 『여성 · 학교폭력 원스톱지원센터 사업안내집』.
- 여성가족부. 『성폭력 피해자 상담소 현황』. 2016. 6.15 게시물
(www.mogef.go.kr/mp/pcd/mp_pcd_s001d.do?mid=plc504)
- 여성가족부. 2020a. 『2019년도 성폭력 피해 상담소 · 보호시설 등 운영실적』. 2020.8.
- 여성가족부. 2020b. 『2020년 상반기 가정폭력피해자 지원시설 운영실적』.
- 여성가족부. 2021. 『2021년 해바라기센터 사업안내』.
- 여성가족부 · 한국여성인권진흥원. 2020. 『해바라기센터 2019 연감』.
- 원혜옥. 2017. “범죄피해자 보호 · 지원제도의 개선방안.” 피해자학연구 25(3): 57-88.
- 이동규. 2008. 『경찰의 피해자 보호대책에 관한 연구』. 치안정책연구소 책임연구보고서.
- 이성애 · 조민상. 2018. “경찰 수사단계 내 범죄피해자 지원 활성화 방안.” 한국경찰연구 17(2): 231-250.
- 이재영. 2012. “범죄피해자 보호 지원을 위한 경찰과 민간단체의 협력체제 활성화 방안.” 동국대학교 사회과학연구원 사회과학연구 19(3): 29-54.
- 이재영 · 김연수. 2016. “범죄피해자 보호 · 지원을 위한 네트워크 구축과 경찰의 역할에 관한 연구.” 한국경찰학회보 18(1): 263-293.
- 이형세. 2015. “한국 경찰의 피해자 보호활동 고찰과 발전방안.” 경찰청 · (사)코바포럼 공동학술 세미나 자료집. 2015. 4. 8. 미간행.
- 장규원. 2005. “우리나라 범죄피해자 지원제도의 발전방향.” 피해자학연구 13(1): 235-262.
- 장승수. 2011. “범죄피해자 보호 실태 및 개선 방안에 관한 연구.” 자치경찰연구 4(1): 180-203.
- 전상수. 2018. 2019년도 법무부소관 예산안 및 기금운용계획안 검토보고. 법제사법위원회. 2018. 11.
- 전상수. 2019. 『2020년도 법무부소관 예산안 및 기금운용계획안 검토보고』. 법제사법위원회. 2019. 11.
- 최수형 · 황지태 · 장다혜 · 이동원. 2014. 『전국범죄피해조사(IV)- 2014년 범죄피해자 생활실태 및

- 사회적 지원현황 조사』. 한국형사정책연구원.
- 최영승. 2009. “범죄피해자 지원 센터 운영 실태의 평가 및 전망 -범죄피해자 보호법 시행, 그 3년 후.” 피해자학연구 17(2): 265-288.
- 최영승. 2013. “범죄피해자지원센터와 연합회의 지원활동 평가 및 발전방안.” 피해자학연구 21(2): 111-136.
- 통계청. KOSIS 국가통계포털, e-지방지표(통계표)(https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_03_01&vwcd=MT_GTITLE01&parmTabId=M_01_03_01&outLink=Y&entrType=#content-group).
- 홍영오 · 이수정. 2006. 『범죄피해 청소년에 대한 보호방안 및 지원체계 연구』. 한국형사정책연구원.
- 황지태 · 노성호. 2010. 『범죄피해자들의 피해실태 및 피해지원욕구 조사』. 한국형사정책연구원.
- Johnston, Gerry. 2011. Restorative Justice: Ideas, values, debates (Second Edition). New York NY: Routledge.
- Turley, C. and Thompkins, C. 2012. “Early Learning from Victim Support’s Homicide Services.” Ministry of Justice Research Series 2/12.
- Zehr, H. 2005. Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice (3rd Edition). Scottsdale, PA: Herald Press.

토 론 문

범죄피해자의 피해 회복을 지원하는 민간단체의 현실 진단

- 주요 쟁점의 정리와 발전 방향의 탐색

송 귀 채 | 서울북부범죄피해자지원센터 사무처장

I. 들어가며

1980년 후반 성범죄와 여성의 인권침해, 성적차별이 사회적 이슈로 등장하면서 1980년대 후반부터 여성단체를 중심으로 자생적 민간단체 활동이 시작되었고, 1990년대 후반부터 관련 입법을 통한 민간단체의 설립근거가 마련되면서 아동보호전문기관, 범죄피해자지원센터, 해바라기센터, 1366 통합지원센터, 스마일센터, 성폭력·가정폭력·성매매 상담소 및 보호시설 등이 각각 설립되었다. 이러한 단체들의 범죄피해자 보호·지원은 그 사업 특성과 소관 부처에 따라 특화되어 오늘에 이르고 있으며 약 20년이 지난 현시점에서 관련 민간단체들의 설립 현황과 운영 실태를 상세히 연구하고 아울러 장래 역할과 기능을 강화할 수 있는 거시적·미시적 대안을 제시하신 발제자께 깊이 감사를 드린다.

특히, <표 1>의 ‘민간 부문 주요 기관의 직접적인 피해 지원 활동 현황’을 병렬적으로 비교한 자료는 관련 기관의 업무 중복성을 이해하기에 유용하였다. 다만, 본 발제 내용이 실용적 대안이 되기 위해 현황 진단과 분석의 명확성이나 확장성 측면에서 고려되지 못한 문제를 실무자 측면에서 몇 가지 개선하고자 한다.

II. 서비스 단체의 현황 진단

1. 서비스 중복과 접근성 측면

발제 내용 중 스마일센터와 해바라기센터의 서비스 중복과 지리적 접근성 중첩이라는 전제로 비효율적이라는 비판은 각 단체의 설립 취지나 기능을 우선 이해함이 필요하다. 스마일센터의 경우 살인·강도·상해·방화·강간 등 강력범죄 발생 후 수사나 기소단계에서 피해자와 그 가족의 외상후스트레스장애 개선을 통한 정신적·심리적 회복을 그 목적으로 한다.

반면, 해바라기센터(아동형·위기지원형·통합형)의 경우 기능에 따라 다소 차이는 있으나 아동 및 성인의 성범죄(성폭력·성매매) 및 가정폭력 발생단계부터 개입하여 특화된 통합서비스를 제공한다. 주요 수행 서비스는 13세 미만 아동과 지적장애인 성폭력 피해자에 대한 의학적 진단과 평가 및 치료, 사건조사, 법률지원서비스, 지지체계로서의 가족 기능 강화를 위한 상담 서비스, 심리치료를 지원한다.

한편, 위기지원형이나 통합형의 경우 일반인의 성폭력 가정폭력 성매매 피해자를 중심으로 발생단계에 개입하여 상담, 의료, 법률, 수사, 심리치료 지원을 원스톱(on-stop)으로 제공함으로써 피해자가 위기 상황에 대처할 수 있도록 한다.¹⁾ 따라서 위 두 단체가 상담과 진단을 통한 피해자의 외상후스트레스장애 증상의 개선이라는 업무 유사성이 없는 것은 아니지만 서비스 대상과 운영체계를 비교할 때 단순히 지리적 중첩이나 일부 제공 서비스 중복만으로 비효율을 판단하기에는 한계가 있다. 즉, 효율성을 제고하기 위해서는 기능상 통합이 가능한지, 서로 다른 소관 부처의 정책적 통합이 가능한지 등이 우선 검토된 후 서비스 공급체계 효율성이 검토되어야 할 것으로 본다. 이러한 검토 사례로 여성가족부 소관 사업인 성폭력·가정폭력·성매매 상담소 등은 각각 다른 법률에 근거하여 설립되었으나 지리적으로 서로 인근에 있는 경우 동일한 정부 보조금으로 각각 운영된다면 예산이나 서비스 측면에서 비효율이 존재한다고 볼 수 있다.²⁾

범죄피해자지원센터와 가정폭력·성폭력상담소, 관련 보호시설 간의 중복지원 문제도 마찬가지다. 범죄피해자지원센터의 경우 스마일센터와 같이 범죄에 해당하는 행위로 수사기관에 수사중이거나 기소된 사건에 대하여 해당 피해자의 사건이 범죄에 해당하는지가 서비

1) 여성가족부 해바라기센터 설명자료 참조

2) 여성가족부는 2015년 범죄피해자보호기금 중 소관 500여 상담소 등의 운영비로 지출한 금액이 연간 28,943백만원(보조금 지원액 53,737백만원의 53.6%)을 집행하였으나 이후 통합지역 내 통합상담소 설치 등을 통해 2018년 기준 21,680백만원으로 감소하였다(송귀채, '범죄피해자지원시스템의 문제점 및 개선방안에 관한 연구', '피해자학연구 제23권 제2호, 2015, 112면; 원혜옥, '범죄피해자보호기금제도의 개선방안', '피해자학연구 제28권 제2호, 2020. 190면).

스 제공에 중요한 판단 기준이 된다. 반면 성폭력·가정폭력·성매매 상담소의 경우 수사나 기소와 관계없이 사건 발생단계에서 수요자에게 서비스가 제공된다는 점에서 차이가 있음을 고려할 필요가 있다.

2. 정부의 민간단체 육성 측면

2000년대 이후 취약계층 및 피해자 보호·지원을 목적으로 설립된 아동보호전문기관, 해바라기센터, 1366 통합지원센터, 다문화가족지원센터, 청소년상담복지센터 등 대부분의 민간단체들이 관련 법률에 근거하여 설립되었고 정부 또는 지방자치단체 보조금에 의하여 운영되어왔다. 이러한 유사 기능을 가진 단체들의 운영예산 문제는 국내뿐 아니라, 미국이나, 영국, 독일, 일본, 뉴질랜드 등 관련 국가 단체들도 정부 보조금이 주요 운영 재원으로 보인다. 그러나 범죄피해자지원센터의 경우 초기 정부의 지원 없이 설립되어 운영되었고, 현재에도 주요 운영비는 센터가 임원의 회비 등으로 충당하고 있으며 일부 인건비와 사업비는 지방자치단체와 국고보조를 받는 시스템이다. 따라서 다른 유관단체들의 경우 대부분의 운영비를 국가 또는 지방자치단체로부터 전액 보조를 받고 있어 인력이나 예산 측면에서 형평성에 문제가 있다.

물론 민간단체 운영체계는 예산을 자체적으로 충당하고 정부의 불필요한 통제에서 벗어나 독립적인 활동으로 공공시스템을 감시하는 기능도 갖추는 것이 가장 바람직할 것이다. 그러나 국내 대부분의 기부는 정부의 보호와 지원을 받는 법인이 모금을 독점하고 있으므로 그 외의 민간단체 들이 자체적으로 모금을 통하여 사업을 수행하기에는 큰 장벽이 존재한다.

따라서 민간단체들은 예산의 부족이 인력을 충원할 수 없는 원인이 되고 이러한 문제가 서비스의 질적 하락의 원인으로 귀결된다. 본 발제 내용은 이러한 문제의 해결방법으로 기부자(회원)의 추가 확보를 제시하였다. 그러나 어려운 사회적 환경에서 범죄피해자를 위해 기부를 하거나 봉사하는 회원들은 모집하는 일은 인력이 부족한 상황에서 또 다른 업무이고 전문성을 요한다. 따라서 문제의 대안으로 공동모금회가 기업들의 통해 모금한 기부금을 공익 민간단체에게 재분배할 수 있는 제도의 개선이 오히려 현실적으로 타당해 보인다.

III. 쟁점 분석

1. 피해자 보호·지원 체계 개편과 관련

가. 거시적·정책적 차원

‘피해자 보호·지원 체계’ 개편과 관련하여 여러 차례 정부 차원에서 지방자치단체 중심으로 개편이 필요하다는 문제 제기가 있다. 이러한 협의의 원인으로 피해자지원센터의 관에 예측, 시스템의 경직, 업무의 비효율 등을 들고 있으며, 정책적 차원에서 지방자치단체의 참여확대를 위한 기능과 역할 강화 등을 그 원인으로 제시하고 있다. 그러나 이러한 피해자 보호·지원체계 개편에 경시해서는 안 될 중요한 요인이 바로 예산 문제이다.

2017년 정성호 의원 주최 ‘범죄피해자 보호·지원 비전과 발전방향’ 정책토론회에서도 제시된 바와 같이 약 243개소에 단체 이르는 지방자치단체로의 관련 사무 위임시 조직의 구축이나 공무원 및 민간위원회 구축, 센터의 설립과 전문인력의 충원을 통한 독립적인 사무를 시행하게 된다면 결국 이러한 시스템 개편에 따른 추가 간접 예산이 현재 피해자 보호·지원 예산 규모로 감당할 수 없는 상태에 이를 것으로 예측된다. 이러한 필요예산은 결국 피해자를 지원하는 직접비용 규모보다 더 많은 금액이 될 수 있으므로 비록 당해 사업이 지방자치단체로의 이양이 가능하더라도 이미 구축한 관련 시스템을 전면 개편하는 문제는 신중하여야 한다.

현 시스템의 문제점을 보완하는 방향으로의 개선이 오히려 효율적이라는 의견에 수긍이 가는 이유도 바로 이점 때문이며 관련 시스템 개편은 예산의 효율성과 연관성이 있으므로 그 대안 연구와 검토가 우선되어야 할 것이다.

나. 미시적·서비스 공급의 차원

발제자의 시스템 개선에 따른 여러 미시적 접근 방식에 공감하고 수긍한다. 다만, 민간단체의 자립과 관련하여 단체들이 처해 있는 현실은 ‘2019 코로나 바이러스 감염증’ 확산에 따른 사회적 영향으로 재정 자립도가 이전보다 심각한 상황이다. 한편, 업무 강도나 중요성으로 보더라도 범죄피해자지원센터가 다른 민간단체와 비교하여 인력이나 보수 측면에서 열악한 근무여건을 부인할 수 없다. 반면, 정부와 지방자치단체는 보조금에 대한 투명성 강

화와 간접비용 사용제한 등이 점차 강화되고 있고, 2021년도 개정된 소득세법에 따라 국세청의 지정기부금 단체지정 요건에도 기부금 집행과 관련하여 여러 법적 제약이 강화되었다. 따라서 범죄피해자지원센터는 매년 법무부로부터 보조받은 운영비도 일부 사업비로 집행하고 있다.

IV. 결론

범죄피해자 보호·지원 사업은 국가책임에 바탕을 둔 사업으로 민간이 그 사무를 일부 수행한다면 마땅히 제도적으로 장려하고 예산 지원을 하여야 하며, 이러한 시스템은 국내뿐 아니라 다른 선진국에서도 보편적으로 운영하는 방식이다. 그나마 범죄피해자지원센터는 자체 자금을 통하여 상당한 사업비를 부담하고 있으므로 단지, 민간단체라고 하여 정책적·공익적 기능을 고려하지 않고 사회 내 일반 민간단체 틀에서 운영시스템을 논한다면 현실적인 대안을 찾기 어려울 것이다.

MEMO

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

MEMO

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

◆ 한국피해자학회 · 한국형사 · 법무정책연구원 춘계학술회의 ◆

주제 2.

형사절차 참여 강화를 위한 피해자의 정보접근권 보장

발 표 김재민 | 경일대 경찰행정학과 교수

토 론 심보영 | 경찰청 경정

서주연 | 한국형사정책연구원 변호사

형사절차 참여 강화를 위한 피해자의 정보접근권 보장

- 제3차 범죄피해자 기본계획의 이행성과에 대한 분석을 중심으로 -

김재민 | 경일대 경찰행정학과 교수

I. 서설

오늘날 문명국가를 표방하고 있는 많은 나라들이 피해자의 형사절차 참여를 촉진하고, 심리적·물질적 지원을 강화하며, 그들의 신변안전 확보를 위한 정책 마련에 고심하는 등 범죄 피해자 보호·지원에 관한 이슈들에 대하여 관심을 높여가고 있다. 14~15세기 절대왕정을 통해 강력한 국가체제가 형성된 이후 형사사법권을 국가가 독점하게 되면서, 형사절차에서 피해자를 소외시킨 ‘암흑기(Dark Age)’시대가 열렸던 것을 생각해 보면, 최근 전개되고 있는 이와 같은 ‘피해자의 재부상(Reemergence of the Victim)’현상은 실로 놀라운 시대 전환의 한 국면이라고 할 것이다.¹⁾

하지만 피해자들에 대한 관심이 이처럼 뜨겁다고 하여 이 시대를 고대사회에 버금가는 피해자의 ‘황금기(Golden Age)’라고 부르는 것은 어려울 것이다. 범죄행위를 규율할 성문의 법전도 없고 체계적인 법집행기구도 존재하지 않았던 고대사회에서는 범죄자에게 어떤 조치를 취할 것인지 여부가 피해자에 의해 결정될 수 있었고, 피해회복에 있어서 피해자가 전적으로 주도권을 가지고 행동할 수 있었지만,²⁾ 사회질서를 규율하는 법체계가 갖추어져 있고 그 법을 집행할 수 있는 형사사법 시스템을 구축하고 있는 현대사회에서는 피해자를 범죄해결의 협력자 정도로 인식하는 경우가 아직도 존재하고 있기 때문이다.

형사사법 체제의 기능에 대한 위와 같은 인식의 근저에는 형사사법 시스템을 범죄피해자의 권리를 보장하는 장치로 이해하기 보다는, 국가와 범죄자간의 공방(攻防)의 틀로 바라보고, 형사사법 절차를 범죄자의 비행에 대한 법의 우위를 보여주는 과정이라고 이해하는 국

1) R.A. Jerin, & L.J. Moriarty, *The Victims of Crime*, Prentice Hall, 2010, pp.6-7.

2) R.A. Jerin, & L.J. Moriarty, 위의 책, p.6.

가중심적 사고가 밑바탕에 깔려 있다.³⁾ 최근 피해자 보호·지원에 대한 당위성이 힘을 얻어가고 있지만 형사사법 체계에 스며든 국가주의 국가론 사상의 잔재(殘滓)들을 극복하지 않고서는 형사절차에서 진정한 의미의 피해자 권리 보장은 어렵다고 볼 것이다. 범죄와 무질서로부터 국민의 안전과 생명을 지켜낸다는 미명 하에 피해자의 권리보호라는 소중한 가치를 희생시킬 여지가 있기 때문이다. 따라서 브리넨(Marion Brienens)과 뢰겐(Ernestine Hoegen)이 말하였듯이 범죄란 범죄피해자 개인의 권리에 대한 침해로 파악되어야지 더 이상 공공질서에 대한 침해로 여겨져서는 안 되는 것이며, 범죄피해자에게 행해진 불법적 범죄행위에 대하여 유죄판결을 입증하기 위한 주도권도 1차적으로 피해자에게 주어지는 것이 옳은 방향이라고 할 수 있다.⁴⁾ 피해자에게 유죄입증의 주도권을 부여한다는 것은 피해자를 형사절차의 주요 당사자로 인정하여야 함을 의미하는 것이자, 자기의 권리실현을 위하여 형사절차에 적극적으로 참여할 수 있도록 그에 상응하는 법적 지위를 부여하는 것을 뜻한다. 국가는 이처럼 피해자의 형사절차 참여와 피해회복을 위한 노력들이 원활하게 전개될 수 있도록 제도적으로 지지해주고 보완해주는 역할을 수행하는 한편, 피해자의 활동이 피의자·피고인의 권익을 위법·부당하게 침해하지 않도록 균형을 잡아주는 역할을 하는데 머무르는 것이 이상적이라고 할 수 있다.

유죄입증을 위한 주도적 지위를 피해자에게 인정해 주고자 한다면 피해자의 형사절차 참여가 강화되어야 하는데 이를 위해서 피해자는 자기가 필요로 하는 정보에 자유로이 접근할 수 있어야 한다. 국가가 피해자의 필요에 부응할 수 있는 정보를 적시에 제공하거나 그 정보에로의 접근을 가능하도록 하는 것은 피해자 권리보호를 위해서 필요할 뿐만 아니라 피해회복적 측면에 있어서도 다른 어떤 보호·지원정책 못지않은 중요성을 가지고 있다. 피해자 지원정책에 대한 피해자의 만족도 조사에서 형사절차 진행 중 피해자에 대한 정보제공의 결핍이 피해자가 느끼는 불만족의 가장 큰 요인이 되고 있다는 사실과,⁵⁾ 수사진행 중에 피해자에게 제공되는 적절한 정보들이 그 적절한 시기를 놓친 뒤 기울이는 다른 보호·지원정책보다 훨씬 더 큰 효과를 발휘하게 된다는 연구결과가 이를 뒷받침 해 주고 있다.⁶⁾

그러므로 형사사법기관은 피해자가 필요로 하고 있는 정보를 적극적으로 제공하려는 노력을 기울여야 함과 동시에 피해자로 하여금 필요로 하고 있는 정보에 언제든지 접근 가능

3) Albin Dearing, *Justice for Victims of Crime*, Springer, 2017, p.9

4) M.E.I. Brienens & E.H. Hoegen, *Victims of crime in 22 European criminal justice systems*. Nijmegen, The Netherlands: Wolf Legal Productions, 2000, pp.30-31.

5) FRA(EU Agency for Fundamental Rights), *Victims of Crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, Vienna-Austria: Publications Office of the EU, 2014, p.49.

6) Bree Cook et. al., *Victims' Needs, Victims' Rights, Policies and Programs for Victims of Crime in Australia*, *Australian Institute of Criminology Research and Public Policy Series* No. 19. 1999. pp.46-47.

한 형사사법 환경을 구축해 놓을 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 한국의 형사사법 절차 속에서 피해자의 정보접근권이 어느 수준으로 보장되고 있는지 법무부가 펴낸 제3차 범죄 피해자 보호·지원 기본계획(이하 ‘기본계획’이라 한다) 기간 동안의 이행성과를 토대로 살펴 보는 동시에, 미이행된 부분을 바탕으로 현행 정보접근권의 한계와 문제점을 고찰해본 뒤 피해자의 정보접근권 강화를 위한 몇 가지 방안을 모색해보고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 정보접근권의 개념

피해자의 정보접근권은 헌법적 가치를 지닌 기본권의 일종으로 이해되는 ‘알 권리(right to know)’와 밀접한 관련이 있으므로 우선 알권리의 개념을 분석해 볼 필요가 있다. 한국 헌법에는 알 권리에 대한 명문의 근거는 없지만 학자들은 헌법상 국민주권주의의 실질적 구현을 지향하는 제1조와, 인간존엄 실현을 지향하는 제10조, 언론의 자유를 규정하고 있는 제21조 제1항, 인간다운 생활을 할 권리를 규정하고 있는 헌법 제34조 제1항 등을 그 근거로 제시한다.⁷⁾

이에 대하여 한국 헌법재판소는 알 권리의 근거를 주로 헌법 제21조(언론·출판의 자유)에 토대를 둔 ‘표현의 자유’에서 찾고 있다.⁸⁾ 사상 또는 의견의 자유로운 표명은 자유로운 의사 의 형성을 전제로 하는데, 자유로운 의사 의 형성은 충분한 정보에의 접근이 보장됨으로써 비로소 가능하다고 본 것이다.⁹⁾ 이와 더불어 알 권리는 일반적으로 정보에 접근하고, 그 정보를 수집·처리함에 있어서 국가권력의 방해를 받지 아니한다는 자유권적 성질과, 의사형성에 필요한 정보를 적극적으로 수집하고 수집행위의 방해 배제를 청구할 수 있는 청구권적 성질, 그리고 국민주권과 인간존엄의 실현을 위한 생활권적 성질 등을 지녔다고 한다.¹⁰⁾

알 권리는 크게 소극적인 정보수령권과 적극적인 정보수집권으로 나누어 볼 수 있다. 전자는 국민이 정보를 수령하고 수집함에 있어서 국가권력의 방해를 받지 아니할 권리로서 자유권적 성질이 강하다고 볼 수 있으며, 후자는 국민이 필요로 하는 정보를 스스로 수집할

7) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2015, p.1187.

8) 헌재 1989.9.4. 선고, 88 헌마22

9) 김철수, 헌법개설, 박영사, 2015, pp.186-187.

10) 헌재 1991.5.13. 90헌마 133, 기록등사신청에 대한 헌법소원; 성낙인, 앞의 책, p.1189.

수 있는 권리로서 청구권적 성질을 지녔다고 볼 수 있는데 현실적으로 정보공개의 법제화를 통해 이 권리가 실현된다.¹¹⁾

이러한 이론을 토대로 피해자의 정보접근권을 다음과 같이 정의해 볼 수 있다. 즉, 피해자의 정보접근권이라 함은 피해자가 형사절차에서 향유해야 할 다양한 권리의 내용과 피해회복을 위해 필요한 정보를 아무런 방해 없이 형사사법기관 등으로부터 수령·수집할 수 있는 권리를 의미함과 동시에, 형사사법기관이 보유하고 있는 정보 중 피해자 권익실현에 필요한 정보원천에 자유롭게 접근하여 그 정보를 요구·수집할 수 있는 권리를 의미한다고 할 수 있다. 그러므로 대한민국 국민의 일원이라고 할 수 있는 피해자가 형사사법기관으로부터 자신이 향유해야 할 권리의 내용을 통보받거나, 피해회복에 필요한 정보의 공개를 청구하는 것은 국민주권의 행사이자 인간존엄성을 유지하고 인간다운 생활을 할 권리를 보장받고자 하는 것으로서 헌법상 기본권을 행사하는 행위로서의 의미를 지닌다고 볼 것이다

2. 피해자의 형사절차 참여와 정보접근권

현행 형사소송법은 피의자·피고인의 권리를 피해자의 권리보다 훨씬 두텁게 보호하고 있다. 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 형사절차에서 피해자가 향유할 수 있는 권리로 명문화된 규정은 14개 조문인 반면, 피의자·피고인의 권리로 명문화된 조문은 무려 41개에 달한다. 피해자 권리규정보다 65%가 더 많은 셈이다. 특히 형사절차 참여를 촉진할 수 있는 피해자의 정보접근권 관련 근거는 9개 조문에 불과한데 비하여, 피의자·피고인의 정보접근권 관련 조문은 피의자가 5개, 피고인이 12개, 도합 17개 조문에 달하여 피해자보다 약 47% 이상 많은 규정을 두고 있다.¹²⁾ 범죄로 인해 현실적으로 고통을 당하고 있는 자는 바로 피해자이기에 그의 형사절차상 법적 지위 및 제반 권리의 보장은 적어도 피의자·피고인과 대등한 수준이 유지되어야 함에도 이처럼 차이가 있는 것은 형사사법의 주요기능을 사회질서유지를 위한 범죄의 진압과 통제에 두고 있는 전통적 국가중심주의 형사사법 체계의 틀을 탈피하지 못하고 있기 때문이다.

11) 성낙인, 위의 책, p.1191.

12) <표1> 내부의 굵은 글씨체로 표시한 것이 정보접근권 관련 조문에 해당한다.

〈표 1〉 피해자와 피의자·피고인의 형사절차상 권리 및 정보접근권 비교

피해자의 권리	피의자 및 피고인의 권리
- 압수물처분과 당사자 통지(제135조) - 증언거부권의 고지(제160조) - 신뢰관계 있는 자와의 동석권(제163조의2) - 고소권(제223조) - 고소취소권(제232조 제1항) - 사법경찰관의 검찰 불송치 결정에 대한 이유 통지(제245조의6) - 고소인의 이의신청에 대한 처리 결과 이유 고지(제245조의7) - 고소인등에 대한 처분 통지권(제258조) - 공소 불제기 이유 고지를 받을 권리(제259조) - 형사절차 진행에 관한 정보를 통지받을 권리(제259조의 2) - 재정신청권(제260조 제1항) - 재정신청사건 기록에 대한 제한적 열람·등사(제262조의2) - 법정진술권(제294조의2) - 공판기록 열람·등사권(제294조의4)	[피의자의 권리] - 변호인과의 접견교통권(제34조) - 증거보전 청구권(제184조) - 증거보전청구서의 서류열람·등사(제185조) - 긴급체포 통지서 및 관련서류 열람·등사(제200조의4) - 체포와 피의사실 등의 고지(제200조의5) - 체포·구속의 취소를 청구할 권리(제200조의6) - 구속영장심사위한 심문기일·장소 통지(제201조의2) - 체포·구속 적부심사 청구권(제214조의2) - 압수·수색·검증에 참여할 권리(제219조) - 변호인 조력을 받을 권리(제243조의2) - 진술거부권 고지(제244조의3) - 장애인 등 특별히 보호를 요하는 자에 대한 신뢰관계 있는 자와의 동석권(제244조의5) [피고인의 권리] - 기피신청권(제18조) - 서류·증거물의 열람·등사권(제35조) - 공판조서열람·등사권(제55조) - 공판정에서의 속기록·녹음물 또는 영상녹화물 사본 청구 - 구속의 이유 고지(제72조) - 구속사실의 통지(제87조) - 구속 피고인이 공소사실 등의 고지를 받을 권리(제88조) - 구속된 피고인의 접견권(제89조) - 변호인 선임권(제89조) - 보석청구권(제94조) - 압수수색영장 집행에의 참여(제121조) - 압수수색영장 집행 전 피고인 통지(제122조) - 압수물처분과 당사자 통지 - 증인신문권(제161조의2), 증인신문참여권(제163조) - 감정참여권(제176조) - 증거보전 청구권(제184조) - 공소장부본 송달받을 권리(제266조) - 공소제기후 검사보관 서류의 열람·등사(제266조의3 이하) - 검사가 보관하는 서류등의 열람·등사 거부처분에 대한 법원의 이의신청권(제266조의4) - 공판기일 변경신청권(제270조) - 공판기일예의 증거제출권(제274조) - 장애인 등에 대한 신뢰관계있는 자와의 동석권(제276조) - 진술을 거부할 권리(제283조의2) - 법정에서 이익 되는 사실을 진술할 권리(제286조 제2항) - 증거조사에 대한 의견진술권(제293조) - 증거신청권(제294조), 이의신청권(제296조) - 공소장변경사유를 고지 받을 권리(제298조 제3항)

국가중심주의에 입각한 전통적 형사사법 시스템에서는 범죄행위를 개인의 권익에 대한 침해라고 보기보다는 국가가 형법으로 정해 놓은 추상적 공공선(abstract goods, 公共善) 혹은 공익(public interests, 公益)을 침해하는 행위라고 인식한다.¹³⁾ 또한 국가의 최대 목표를 사회안전 확보와 질서유지에 두기 때문에 범죄로 인해 이러한 핵심가치들이 침해되었다면 국가를 피해자로 여길 수 있다고 보고 있다. 최근 피해자에 대한 보호·지원을 강화하는

13) Albin Dearing, 앞의 책, pp.9-10.

선진 국가들의 입법동향에 부응하고자 범죄피해자 보호·지원을 위한 기본계획을 마련하는 등 피해자의 권리를 보다 충실히 보장하는 방향으로 나아가고는 있지만 피해자의 형사소송 법상의 지위는 아직 형사정의 달성에 협력해야 할 조력자이자 증인의 지위를 크게 벗어나지 못하고 있는 것이다. 그것은 일부 특별법의 적용을 받는 피해자를 제외한 대부분의 피해자에게는 변호인 선임권을 인정하지 않고 있고, 증인신문 외의 절차에서의 피해자 진술권은 아직 법률로 명문화하고 있지 못하고 있으며,¹⁴⁾ 검사의 불기소처분에 대하여 독일이나 프랑스에서와 같이 피해자가 사소당사자를 구성하여 사적으로 소추할 수 있는 제도를 두고 있지 못하다는 점 등을 생각해 볼 때 그러하다.¹⁵⁾

더구나 실제 형사사법 실무현장에서는 피해자와 가족들이 수사결과나 형사절차의 진행내용에 접근하기 어려운 경우가 많고, 형사소송 중에 피해자로서 경험한 사실이나 의견을 전달할 수 있는 통로가 제한적이며, 검사가 가해자와 대립하며 피해자를 위하여 그들의 죄를 추궁한다 할지라도 피해자의 법률상 대리인의 역할을 할 수 없는데다가, 수사나 재판과정에서 검사가 피해자의 의사를 적극적으로 대변 하는 데는 한계가 있는 등 피해자 권리보호에 취약한 상황이 유지되고 있는 것이다.¹⁶⁾

이제 개인의 생명·신체·재산을 침해하는 범죄행위는 국가의 공익을 침해하는 행위이기에 앞서 명백히 개인의 권리를 침해하는 행위임을 인정하고 피해자가 형사절차에서 실질적으로 권리를 행사하고, 피해구제를 받을 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 개인에 대한 범죄행위로 인해 사회안전과 질서유지가 위협을 받을 수는 있으나 그것은 추상적·간접적 피해에 그치는 경우인 반면, 피해자 개인은 범죄로 인해 구체적이고 직접적인 타격을 받게 되어 삶의 질이 저하되는 고통스런 경험을 하게 되는 것이다. 국가중심주의적 형사법 체계에서는 국가가 범죄문제를 해결하면 개인의 피해회복이 이뤄지고 피해자의 삶의 질이 향상될 것이라고 예상하지만 그런 성과가 피해자 개인에게 필수적으로 수반되는 것도 아니다. 오히려 형사절차에서 소외됨으로 말미암아 피해자의 고통이 가중되는 경우가 허다하다. 결국 이러한 문제를 극복하려면 법원을 정점에 두고 범죄피해자, 범죄자, 검사가 각각 소송당사자의 자격으로 형사절차에 참여할 수 있게끔 형사사법 체계가 변화되어야 한다. 이는 형사사법 시스템이 현행 ‘증인 패러다임(witness paradigm)’에서 ‘권리 패러다임(rights paradigm)’

14) 형사소송법 제294조의2는 피해자의 법정진술권을 증인신문 절차에 한정하고 있다. 다만 하위 법령인 형사소송규칙(대법원규칙 제2949호, 2021. 1. 29) 제134조의10에서 법원이 필요하다고 인정하는 경우 직권이나 피해자 등의 신청에 의하여 증인신문 외의 절차에서 범죄사실의 인정에 해당하지 않는 사항에 관하여 의견을 진술할 수 있도록 규정하고 있다. 피해자의견진술권의 실효적 보장을 위하여 형사소송법상 명문의 규정을 둘 필요가 있다.

15) 프랑스의 경우 중죄나 경죄의 피해자가 고소를 한 후 3개월이 지나도록 검사가 어떤 결정도 하지 않는 경우 고소인인 피해자는 사소당사자를 구성하여 사소를 개시할 수 있으며, 죄질이 낮고 경미한 위경죄에 대해서는 검사의 공소에 부대하여 사소를 제기할 수 있도록 하고 있다(손병현, “프랑스 형사법상 범죄피해자의 당사자적 지위,” 피해자학 연구 제22권 제2호, 2014, pp.67-69).

16) 최수형 외 3인 공저, 전국범죄피해조사(IV), 한국형사정책연구원, 2014, pp.197-201.

으로 전환되는 것을 의미한다.¹⁷⁾

한편, 피해자가 이처럼 소송 당사자의 자격으로 형사절차에 적극적으로 참여할 수 있으면 피해자의 정보접근권에 대한 실효적 보장이 전제되어야 한다. 즉, 형사절차에서 피해자가 일정한 권리를 행사하고자 한다면 자신에게 부여된 제반 권리가 무엇인지를 알아야 하고, 그 권리를 어떻게 행사할 수 있는지를 사전에 인지하거나 형사절차 진행 중이라도 파악할 수 있어야 한다는 뜻이다. EU의 기본권 보호국(EU Agency for Fundamental Rights)이 ‘피해자에게 제공되어야 할 정보야말로 피해자 권리를 구성하는 중핵적인 요소’라고 말하고 있는 것도 정보접근권을 실효적 권리로 보장해야 할 필요성을 시사하고 있다.¹⁸⁾

그런 의미에서 법무부가 범죄피해자 보호·지원 기본계획에 피해자에 대한 정보접근권 보장을 정책과제로 제시하고 형사사법기관으로 하여금 이 과제수행을 위해 매진하도록 한 점은 매우 고무적인 일이라 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 법원, 검찰, 경찰과 같은 주요 형사사법기관이 제3차 범죄피해자 보호·지원 기본계획의 이행 기간(2017년 ~ 2021년) 동안 어떠한 성과가 있었는지를 살펴보고 미진한 점에 대하여 정책대안을 제시해 보고자 하는 바, 우선 피해자의 정보접근권 보장과 관련된 외국의 입법 동향 등을 살펴보고자 한다.

3. 외국의 입법 동향

(1) UN과 EU

피해자 보호정책의 국제적 가이드라인이라고 할 수 있는 ‘UN의 범죄와 권력남용에 의한 피해자를 위한 사법의 기본원칙 선언(UN Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, 이하 UN Declaration이라 한다)’은 “피해자의 필요에 대한 사법적·행정적 대응은 피해자에 대한 정보제공을 통하여 촉진될 수 있어야 한다.”라고 강조하고 있는데,¹⁹⁾ 이는 피해자에 대한 정보접근권 보장이 형사절차 참여를 촉진하는데 있어서 중요한 역할을 하고 있음을 의미한다. 더 나아가 UN Declaration은 “특히 피해자가 심각한 범죄피해를 당했을 경우와 피해자가 정보제공을 요청한 경우에는 한층 더 정보제공이 필요하다.”²⁰⁾고 함으로써 중대 범죄행위로 피해를 입은 경우 및 피해자

17) Albin Dearing, 앞의 책, pp.9-23.

18) FRA(EU Agency for Fundamental Rights), 앞의 책, 같은 면.

19) UN Declaration Resolution 6.

20) UN Declaration의 같은 조항.

가 정보제공을 신청한 경우 국가의 정보제공 의무와 책임이 강화되어야 함을 역설하고 있다. 또한 UN Declaration을 기반으로 피해자 보호업무의 실천지침용으로 활용하고자 제작된 핸드북에서는 폭력범죄 피해자의 경우 수사진행 상황이 정기적으로 피해자에게 통보될 수 있도록 필요한 시스템을 구축해 놓아야 한다고 기술하고 있다.²¹⁾

한편, EU의 ‘피해자보호 지침(The Victims’ Rights Directive 2012/29/EU, 이하 Victims’ Directive 2012라 한다)’의 전문(前文)에서는 피해자 정보접근권과 관련하여, “피해자에게 가해자에 대한 정보를 알림으로써 가해자가 위험에 처할 수 있다는 것이 확인되지 않는 한, 가해자가 석방되거나 도주함으로써 피해자가 위험한 상황에 처할 수 있거나 해를 당할 수 있는 사정이 있을 때에는, 피해자에게 가해자의 상황과 관련된 특별한 정보를 제공해 주어야 한다.”²²⁾라고 기술하고 있다. 이와 더불어 본문 제5조에서는 피해자가 고소를 했을 경우 고소접수 증명서를 범죄사실과 함께 서면으로 통지받을 수 있는 권리를 규정하고 있으며, 제6조에서는 형사사건이 진행되는 단계에 따라 피해자가 정보제공을 받을 수 있다는 것과, 가해자에 대한 수사를 중단하거나 불기소 처분을 내렸을 경우 통지를 받을 수 있는 권리 및 기소를 했을 경우 재판의 일시와 장소를 고지 받을 권리가 있음을 규정하고 있다. 그 외에 제6조 제2항과 제3항에서는 재판 진행상황 및 최종적인 재판결과를 통지받을 권리와, 실형을 선고하거나 소송기각을 했을 때 그 이유를 고지 받을 권리 등을 규정하고 있다.²³⁾

(2) 미국

미국의 경우 2004년 제정된 ‘범죄피해자권리법(Crime Victims’ Rights Act, 이하 CVRA라 한다)’ §3771(a)의(2)는 피해자가 형사사법기관으로부터 정보제공을 받는 것이 ‘피해자의 권리’에 속하고 있음을 명시하면서, “피해자가 범죄피해를 입은 경우 공판절차나 가석방 절차에 관련된 정보 및 피고인의 석방이나 도주에 관련된 정보를 정확하게 고지해야 하고, 적합한 시기에 타당한 방법으로 고지해주어야 한다.”라고 규정하고 있다.²⁴⁾ 이 외에도 유죄협상(plea bargain)이나 기소협의 유예(deferred prosecution agreement) 사실을 적시에 통보받을 권리, CVRA의 §3771 규정 및 ‘피해자 권리와 피해배상법(Victims’ Rights and

21) Anonymous, *Handbook on Justice for Victims*, University of Michigan Library, 2011, p.58.

22) Victims’ Directive 2012, Recital 32.

23) André Klip, On Victim’s Rights and its Impact on the Rights of the Accused. *European Journal of Crime, Criminal Law & Criminal Justice*, [s. l.], v. 23, n. 3, p. 177-189, 2015. DOI 10.1163/15718174-23032067. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=108558189&lang=ko&site=ehost-live>. Acesso em: 30 abr. 2021(2021년 5월 5일 검색).

24) 18 U.S. Code §3771 – Crime Victims’ Rights (<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/3771>, 2021년 5월 5일자 검색).

Restitution Act of 1990)’에 기술된 제반 권리들을 통보받을 권리 등을 규정하고 있다.²⁵⁾

(3) 영국

영국은 2004년에 제정된 ‘가정폭력과 범죄피해자에 관한 법률(Domestic Violence, Crime and Victims Act 2004)’에 의거하여 2020년 12월 ‘범죄피해자 보호를 위한 시행령(Code of Practice for Victims of Crime in England and Wales)’을 마련하였는데, 여기에서는 총 12개의 피해자 권리가 제시되어 있고, 그 중 8개가 피해자의 정보접근권과 관련이 되어 있다. 즉, ① 피해자가 이해하기 쉬운 방법으로 필요한 정보를 제공받을 권리, ② 사건직후 경찰에서 관리하는 자신의 범죄피해와 관련된 상세기록을 확인할 수 있는 권리, ③ 범죄피해 신고를 한 경우 앞으로 진행될 형사절차와 피해자 지원에 관한 정보 등에 대하여 서면으로 통지받을 권리, ④ 범죄피해보상에 관한 정보를 제공받을 권리, ⑤ 수사과 기소절차에서 중대한 의사결정이 있을 때 그에 관한 최신 정보를 제공받을 권리, ⑥ 청문기 일, 시간, 장소 및 청문결과에 대하여 적시에 통지받을 권리, ⑦ 재판결과를 통지받을 수 있는 권리, ⑧ 가해자가 유죄판결을 받은 경우 가해자의 수감, 가석방, 출소 여부 등 신분변동에 관한 정보를 통지받을 권리 등이 그것이다.²⁶⁾ 특히 영국의 경우 위와 같은 정보접근권이 침해된 경우 형사사법기관 담당자들에 대하여 이의신청을 제기할 수 있고, 그 결과에 대하여 불만족한 경우 의회나 정부기관의 옴부즈맨에게 이 사안을 호소할 권리 등이 규정되어 있다.²⁷⁾

(4) 프랑스

프랑스의 경우 형사소송법은 피해자의 정보접근권과 관련하여 다음과 같은 규정을 두고 있다. 즉, 형사소송법 제53-1조와 제75조에 의거하여 수사단계에 있는 피해자에게, ① 범죄피해보상에 대한 권리, ② 사소당사자를 구성할 수 있는 권리, ③ 사소당사자 구성을 원할 경우 변호인을 선임하거나 변호사협회장이 지명한 변호인의 조력을 받을 권리, ④ 범죄피해자배상위원회에 배상을 청구할 수 있는 권리, ⑤ 폭력범죄에 따른 보호처분 청구권 존재여

25) Crime Victims' Rights Act (<https://www.justice.gov/usao/resources/crime-victims-rights-ombudsman/victims-rights-act>, 2021년 5월 5일자 검색).

26) Ministry of Justice, *Code of Practice for Victims of Crime in England and Wales*, November 2020 (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/974376/victims-code-2020.pdf, 2021년 5월 5일자 검색).

27) Ministry of Justice, *Code of Practice for Victims of Crime in England and Wales*, November 2020, p.38.

부와 폭력범에게 가해질 구체적 형벌 집행조건을 고지 받을 권리 등을 통지하도록 하고 있다. 아울러 중대범죄로 피해를 입은 경우에는 형사소송법 제80-3조에 의거하여 예심수사판사로부터 ⑥ 예심수사의 개시, ⑦ 사소당사자 구성권 및 방법, ⑧ 사선 혹은 국선 변호인의 조력을 받을 권리, ⑨ 매 6월마다 예심수사진행 상황, ⑩ 피의자 대상 의학적·심리적·검사 청구권, 감정청구권, 증거무효청구권 보유 사실 등에 대한 고지를 받을 수 있음을 규정하고 있다. 이 밖에 형사소송법 제756-15조를 토대로 재판단계에서 ⑪ 범죄피해자배상위원회에 제소할 권리가 있음을 고지 받을 수 있고, 형벌집행단계에서는 형사소송법 712-16-2조에 따라 ⑫ 판사가 피구금자에게 금지조치를 부과한 부과한 사실 및 의무위반시 발생할 결과 등에 대하여 고지를 받을 권리가 있음을 명시하고 있다.²⁸⁾

(5) 독일

2014년에 개정된 독일 형사소송법 제406h조 (1)에서는 피해자의 정보접근권을 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 피해자는 가능한 한 일찍, 피해자가 이해할 수 있는 언어로, 통상적인 서면고지의 방식을 통하여 형사소송법 제406d조에서 406g조까지 규정된 피해자의 권리를 통지받을 권리가 있는바, ① 형사소송법 제395조와 제396조 또는 소년법원법 제80조 (3)의 선결요건에 따라 부대공소자(private accessory prosecutors)가 검사의 공소제기에 참가할 수 있다는 것과, 형사소송법 제397a조에 따라 법률조력인을 선임할 수 있거나 법률조력을 요청하여 수혜를 받을 수 있다는 것을 고지 받을 권리가 있으며, ② 형사소송법 제403조에서 406c조까지의 규정 혹은 소년법원법 제81조 규정에 따라 형법 위반 범죄에 대해서 형사절차 내에서 배상명령을 청구할 수 있음을 통지받을 권리가 있고, ③ 범죄피해자 보상법에 의거하여 보상금을 청구할 수 있음을 고지 받을 권리가 있으며, ④ ‘폭력행위와 스토킹행위에 대한 민사적 보호에 관한 법률(Act on Civil Law Protection against Violent Acts and Stalking)’ 규정에 따라 피고인에게 대하여 피해자 보호명령을 발할 수 있다는 사실을 통지 받을 권리가 있고, ⑤ 피해자가 형사절차 진행 중에 상담 또는 심리적 지원의 형태로 피해자 지원기관을 통해 필요한 지원을 받을 수 있다는 사실을 고지 받을 권리가 있다.²⁹⁾ 한편, 2004년 피해자권리개선법을 통해 피해자의 정보청구권에 관한 형사소송법

28) 손병현, 앞의 논문, pp.69-74.

29) 다만, 어떤 권리의 경우 선결요건이 충족 안 된 경우라 할지라도 필요한 정보가 피해자에게 배포될 수 있으며, 관련 서류에 피해자가 자신의 주소를 특정하지 않을 경우 위의 정보를 고지해야 할 의무는 없고, 위의 ①와 ③의 내용은 피해자의 친족이나 상속인이 피해자를 대신할 수 있는 자격이 있는 한 그들에게도 동일하게 적용된다(Tyrone Kirchengast, *Victimology and Victim Rights*, Routledge, 2017, pp.33-34).

제406d조가 개정되어 기존의 피해자의 정보청구권 외에 절차중단, 공판절차 개시에 관한 결정, 소송내용에 관한 상황, 피의자·피고인의 구속·석방·가석방 등에 관한 정보를 청구할 수 있도록 하였으며, 형사소송법 제214조를 개정하여 부대공소의 권한이 있는 피해에 대해서는 직권으로, 그 밖의 피해자에 대해서는 신청에 의하여 공판기일을 통지해 주도록 하고 있다.³⁰⁾

(6) 캐나다

캐나다의 ‘피해자 권리장전법(Victims Bill of Rights Act 2015)’은 피해자가 다음의 정보들을 요청할 권리가 있음을 규정하고 있다. 즉, ① 형사절차에서의 피해자 역할에 관한 정보, ② 회복적 사법 프로그램을 포함하여 피해자가 활용할 수 있는 서비스나 프로그램에 관한 정보, ③ 이 법률에 규정된 권리가 부정되거나 침해되었을 때 고소를 할 수 있다는 정보(이상 제6조), ⑤ 범죄자 수사진행 상황과 그 결과에 관한 정보, ⑥ 형사절차가 진행되고 있을 경우 그 절차진행의 장소와 절차진행 상황 및 그 결과에 관한 정보(이상 제7조), ⑧ ‘교정과 조건부 석방에 관한 법률’에 의거 범죄자를 조건부로 석방할 때 그 심사에 관한 정보와 석방시기 및 석방조건에 관한 정보, ⑨ 피고인이 정신질환이 있어 형사책임을 부과하기 어렵거나 또는 재판을 받기에 부적합한 사유가 있어서 일정한 조치를 해야 할 경우, 그러한 목적으로 수행될 청문절차에 관한 정보(이상 제8조) 등이 바로 그것이다.³¹⁾

4. 소결

피해자의 역할을 국가의 형사사법 행정에 기여하는데 두었던 국가중심주의적 형사사법 체계에서 벗어나 피해자가 자신의 권리를 형사절차에서 주도적으로 실현할 수 있도록 소송 당사자의 법적 지위를 부여하는 것은 이미 자유민주주의 국가의 형사사법이 추구해야 할 당위적 과제가 되었다. 이에 과도기적으로 일본과 같이 피해자의 형사절차 참가권한을 확대하는 과정을 거칠 수 있겠으나 종국적으로는 독일이나 프랑스와 같이 범죄피해자를 소송의 당사자로 인정하는 방향으로 나아가야 할 것인바,³²⁾ 이에 대한 선결과제로 피해자에 대한

30) 이진국, “피해자중심적 사법개혁의 발전방향, - 독일 피해자보호입법의 발전과 비교를 중심으로 -,” 피해자학연구 제16권 제2호, 2008. p.196.

31) Canadian Victims Bill of Rights (2015), Clause 6~7.

32) 조균석, “형사재판절차에서의 범죄피해자 참가제도의 도입방안,” 피해자학연구 제18권 제1호, 2010. p.9.

정보접근권을 철저히 보장해주는 일은 우리나라 형사사법체계가 ‘권리 패러다임’으로 전환하는데 있어서 보다 유리한 제도적 환경으로 작용할 것이다. 아울러 영국의 ‘범죄피해자 보호를 위한 시행령’과 캐나다의 ‘피해자 권리장전법’에서 보았던 것처럼 피해자의 정보접근권이 침해되었을 때 이에 대한 사후구제의 장치를 마련함으로써 피해자의 정보접근권이 실효적 권리로 자리매김 하도록 해야 할 것이다.

III. 기본계획의 이행성과

법무부의 제1,2,3차 기본계획에서 피해자를 위한 정보접근권 보장의 이슈는 주로 피해자의 형사절차 참여 권리를 보장하기 위한 문제로 다루어졌다. 특히 제3차 기본계획에서는 정보접근권 보장이라는 목표를 달성하기 위하여 ‘피해자의 정보접근권 확대 및 강화’라는 명칭의 정책과제를 제시하였고, 이 정책과제는 ① 사건진행상황에 관한 정보제공 강화, ② 피해자의 열람·등사권 확대, ③ 피해자권리고지제도의 합리적 개선과 같이 3가지 유형의 세부추진과제로 분류되어 추진되었다.³³⁾ 다만, 보복범죄 우려가 있는 피해자를 대상으로 신속하고 구체적인 가해자 관련 정보를 제공해야 한다는 세부추진과제는 피해자의 신변보호 강화 영역의 정책과제로 다루어졌으나 피해자의 정보접근권의 주요 내용을 구성하기에 여기서 함께 다룰 필요가 있다.

제2차 기본계획 시행기간 중 피해자 정보권 보장과 관련한 획기적인 진보는 인터넷으로 피해자가 원하는 정보를 열람할 수 있도록 하는 정보전달체계의 구축과 범죄피해자에 대한 권리고지를 의무화시킨 점이었다. 특히 2013년 8월부터 인터넷 기반의 형사사법포털(KICS)이나 모바일 앱을 통해 중요범죄 피해자들이 형사사법기관에 가지 않고도 자기 사건을 조회해 볼 수 있고, 피해자가 지원받을 수 있는 기관을 안내받을 수 있으며, 피해유형별 대처요령도 숙지할 수 있는 서비스를 시작한 점은 피해자의 정보접근권 보장에 크게 기여했다고 볼 수 있다. 인터넷 기반의 정보검색 시스템은 신청주의 방식이 갖는 한계를 극복할 수 있는 강점이 있기 때문이다.³⁴⁾ 요컨대, 제3차 기본계획은 제1,2차 기본계획 시기의 성과를 이어 나감과 동시에 사건진행 상황에 따른 정보제공 내용을 보다 확대하고, 범죄피해자 사건조회

33) 세부 추진과제 ①은 당해사건의 형사절차 진행과 관련된 정보제공의 문제이고, ②는 당해사건의 수사기록, 공판기록 등 사건내용과 관련된 정보제공의 문제이며, ③은 피해자가 형사절차에서 향유할 수 있는 권리에 대하여 무지할 때 어떻게 그 권리내용을 인지하도록 하여 적극적인 권리행사를 하도록 할 것인가가 문제라고 할 수 있다(이정수, “범죄피해자 권리의 새로운 해석: 수사청구권 등을 중심으로”, 학위논문, 연세대학교, 2012, p.170).

34) 김지선·김성연, 제3차 범죄피해자 기본계획(2017~2021년)의 방향과 과제, 형사정책연구원, 2015, p.168.

서비스 대상을 확장해 나가는데 주안점이 주어졌다. 이하에서는 법원, 검찰, 경찰과 같은 주요 형사사법 기관들이 정보접근권 보장을 위해 어떤 노력을 기울였는지를 살펴보기로 한다.

1. 법원

(1) 사건진행상황에 관한 정보제공 강화

법원의 경우 2017년도의 이행성으로 성폭력범죄나 아동학대범죄 피해자의 변호사에게 공판기일을 통지해주는 정책을 추진한 것으로 제시하고 있으나 이 정책은 2014년 ‘성폭력 범죄 등 사건의 심리·재판 및 피해자보호에 관한 규칙’에 근거하여 이미 제2차 기본계획 시기인 2014년에 법적 근거가 마련된 것으로서 이 통지실무는 과거부터 지속되어 왔다고 볼 수 있다.³⁵⁾

(2) 피해자의 열람·등사권 확대

법원은 제3차 기본계획의 첫 해인 2017년부터 2021년 현재까지 ‘가해자에게는 허용되지만 피해자에게는 허용되지 않는’ 이른바 ‘정보접근의 불평등’을 개선하는 방안으로서 피해자에 준하는 자에 대하여 소송기록 열람·등사를 점진적으로 허용하는 방안을 추진하겠다는 계획수립을 이행성으로 제시하였으나 구체적 성과의 산출로는 이어지지 못했다.

(3) 피해자 권리고지 제도의 합리적 개선

피해자권리고지제도 강화와 관련된 2017년도의 이행 성과로서 법원은 3가지를 제시하였는바, ① 성폭력범죄처벌법 제27조 제3항과 형사소송법 제294조의2에 의거 피해자를 상대로 한 증인신문시 피해의 정도나 결과, 피고인 처벌에 관한 의견 등에 관해 피해자나 변호인이 의견진술을 할 권리가 있음을 고지해주고 있다는 것, ② 성폭력범죄 전담 재판부에 소속된 법관들에 대하여 법관연수시 피해자 증인신문과정에서 피해자에 대한 배려조치 내용을 교육시키고 있다는 것, ③ 형사소송규칙 제134조의10(피해자등의 의견진술)에 따라 범죄사실의 인정에 해당하지 않는 사항에 관하여 증인신문 외의 절차에서 피해자 의견을 진술할

35) 성폭력범죄 등 사건의 심리·재판 및 피해자보호에 관한 규칙(대법원규칙 제2948호) 제4조(공판기일의 통지) 제1항 참조

수 있음을 증인지원관 및 리플릿 배포를 통해 알리고 있다는 것 등이 바로 그것이다.³⁶⁾

2. 검찰

(1) 사건진행상황에 관한 정보제공 강화

검찰의 경우 1,2차 기본계획 단계에서 피해자를 위한 정보전달 체계 구축을 완료했던 것을 기반으로 KICS상에 피해자에게 정보제공을 원하는지 여부를 묻는 ‘통지의사 확인’ 기능을 추가하였고(2017년),³⁷⁾ 수형자의 가석방 및 출소 사실을 피해자에게 신속히 통지하기 위해 교도소 수형자 전산정보를 KICS와 연계하고자 하는 안건을 ‘형사사법정보체계실무협의회’에 제출하는 조치를 취하는 한편, 법무부 · 검찰 · 경찰 · 해양경찰청이 상호 협력하여 최신 IT기술을 기반으로 하는 지능형 형사사법 서비스 체재를 구축하는 사업을 개시하였으며(2018년),³⁸⁾ 가정폭력 사범 등에 대한 임시조치 실효사실을 피해자에게 통지하는 기능을 KICS수사결정 시스템에 구축하는 작업을 추진하였다(2019년).³⁹⁾ 아울러 2020년 대통령령 제31089호로 제정된 검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반작 수사준칙에 관한 규정(이하 ‘검경수사준칙’이라 한다) 제12조에 종래 미비하였던 수사진행상황 통지 근거규정을 마련하였고, 2021년부터는 고소인뿐만 아니라 인지 사건 피해자도 KICS에 등록하여 사건 처분 결과를 이들 모두에게 통지해 주고 있다.

(2) 피해자의 열람 · 등사권 확대

검찰청은 2018년 기본계획 이행 성과로서 피해자 국선변호사의 진술조서 및 공소장 열람 · 등사 권한 및 사건정보에 대한 통지를 받을 수 있는 권리를 부여하는 방안을 검토한 사항을 제시하였다. 이미 2013년부터 성폭력범죄처벌법 제27조에 근거하여 피해자의 국선변호인은 증거보전 후 관계 서류나 증거물, 소송계속 중의 관계 서류나 증거물을 열람하거나 등

36) 2021.3.30. 서면 질의서를 통한 현직 판사와의 인터뷰 결과임.

37) 2021년 현재 검찰은 5대 범죄뿐만 아니라 약식 기소가 아닌, 구공판하는 모든 사건에 대해 피해자 의사를 확인하고 있다(2021.4.4. 서면 질의서를 통한 현직 검사와의 인터뷰 결과임).

38) 이 사업은 형사사법 포털에 ‘대화형 챗봇’이 탑재되어 국민 눈높이에서 형사사법 정보를 알기 쉽게 설명해 주고, 피해자에게는 자기 사건진행에 대하여 보다 발전된 형태의 종합 안내가 가능한 이른바 ‘차세대 KICS’로서 2023년 완성을 목표로 개발이 진행되고 있다(법무부 형사사법공동시스템 운영단, KICS(형사사법정보시스템) 해설서, p.13; <https://www.kics.go.kr/> 2021.4.20. 검색).

39) 피해자가 가해자에 대한 임시조치의 실효사실을 모르면 피해자의 신변안전에 대한 위협으로 이어질 수 있기에 추진된 사항이긴 하지만, 2021년 현재 KICS상에서 이 기능이 실무현장에서 사용되고 있는지 확인이 어렵다고 한다(2021.4.4. 서면 질의서를 통한 현직 검사와의 인터뷰 결과임).

사할 수 있는 권한이 부여되어 있었기에 위의 성과는 특별법상의 피해자 변호인이 현장실무에서 관계서류에 대한 열람·등사권을 더욱 철저히 보장받도록 하기 위한 검토 작업이었다고 생각된다. 2021년 현재 피해자의 국선변호사는 검찰청 민원실을 통해 피해자 진술 및 피해자 제출서류에 관하여 열람등사를 하고 있는데, 공소장의 경우는 원본을 소장한 법원에서 열람·등사를 하는 경향이 있다고 한다.⁴⁰⁾ 한편, 검찰의 경우 피해자에게 수사진행상황을 통지해 줄 수 있는 근거가 대내외적으로 불비하였으나 ‘검경수사준칙’이 제정되어 2021년부터 시행됨에 따라 같은 규정 제69조에 의거 검사가 수사 중인 사건의 수사서류 등에 대한 열람·등사가 가능하게 되었다.

(3) 피해자 권리고지 제도의 합리적 개선

법무부와 검찰청은 2017년 범죄피해자가 보유하고 있는 형사절차상의 권리들을 보다 효율적으로 알리기 위하여 피해자보호지원제도 안내 홍보 동영상 제작하여 보급하였고, 2019년도에는 범죄피해를 당한 외국인의 권리 및 지원제도 안내서를 16개국 언어로 번역하여 각국 대사관이나 유관기관에 배포하는 한편, 피해자에게 인권보호 수사준칙의 주요 내용을 표준화하여 누락 없이 고지할 수 있도록 ‘인권보호수사준칙 고지 표준화 방안’을 시범 실시 하였으며, KICS수사결정시스템상의 ‘배상명령제도 안내’ 자동통지 시스템 구축을 추진하여 2021년 현재 시행 중이다. 이 외에도 다문화음악방송을 통해 외국인 피해자보호·지원 제도를 안내하였다.

3. 경찰

(1) 사건진행상황에 관한 정보제공 강화

경찰청은 전국 경찰관서 홈페이지에 ‘내 사건 검색’ 메뉴를 만들어 제공함으로써 피해자가 자신의 사건에 대한 진행상황을 잘 파악할 수 있도록 하였으며, 형사사법포털(KICS)에 피고소인과 피고발인을 조사한 사실에 대한 정보 및 사건담당자 변경에 관한 정보를 추가함으로써 정보제공의 내용을 확장하였음은 물론, 수사진행상황을 잘 이해할 수 있도록 ‘설명통지 기능’을 추가하였다(2017년). 또 검경 수사권 조정에 따라 고소사건을 검사에게 송치

40) 2021.4.4. 서면 질의서를 통한 현직 검사와의 인터뷰 결과임.

하지 아니하는 경우 그 취지와 이유를 피해자 등에게 통지하는 제도를 형사소송법 에 반영 하였고(형사소송법 제245조의6), 범죄피해자보호법 시행령의 개정을 통해 수사단계에서의 정보제공의 범위를 검찰에 불송치한 사건과 수사중지 사건으로까지 확장하였으며(2020년),⁴¹⁾ 앞서 언급한 ‘검경수사준칙’ 제12조와 행정안전부령 제233호로 제정된 ‘경찰수사규칙’ 제 11조에 수사진행 상황 통지 근거를 마련하여 2021년부터 시행하도록 하였다.⁴²⁾

(2) 피해자의 열람 · 등사권 확대

경찰청은 2017년 수사서류 공개에 대한 통일된 내부 심사기준을 정하고자 ‘경찰 수사서류 열람 · 복사에 관한 규칙(경찰청 예규 제562호, 이하 ‘경찰수사서류규칙’이라 한다)’을 제정하여, 2018년 일부 지방청에서는 변호인이 수사서류를 열람·복사 신청할 경우 지체 없이 검토한 후 원칙적으로 제공하도록 하는 정책을 추진하기 시작하였다.⁴³⁾ 위 규칙은 법적 구속력이 없어 피해자 정보접근권의 실효적 보장이 어려웠으나, 2021년 ‘검경수사준칙’이 시행에 들어가면서 위 규정 제69조에 의거하여 피해자와 그 변호인의 수사서류 등에 대한 열람·복사의 권리가 더 충실히 보장받을 수 있는 근거를 확보하였다. 실무적으로도 현재 수사기관이 보관 중인 수사서류에 대하여 피해자가 정보공개를 청구하면 가해자의 권익을 침해하지 않는 한 수사 중인 기록, 내사 중인 기록, 종결된 내사 기록 중 본인진술서류 및 본인 제출서류의 전부 또는 일부에 대하여 열람 · 복사를 허용하고 있다(검경수사준칙 제69조 제1항 내지 제2항, 경찰수사서류규칙 제3조 제1항).⁴⁴⁾

(3) 피해자 권리고지 제도의 합리적 개선

제3차 기본계획 시행기인 2017년에 경찰청은 KICS를 통한 안내서 교부방식을 보완하고 자 핸드북 안내서를 E-book형태로 제작하여 사이버경찰청을 통해 모든 피해자에게 온라인 서비스를 제공하는 한편, 형사절차 단계별로 권리고지가 되도록 하는 표준 안내서를 제작하여 배포하였으며, 2018년에는 외국인 피해자를 위해 피해자권리 및 지원제도 안내서를 6개

41) 형사소송법 제245조의6(고소인 등에 대한 송부통지)와 범죄피해자보호법시행령 제10조(범죄피해자에 대한 형사절차 관련 정보의 제공) 제1항 1호 참조.

42) 사법경찰관은 신고, 고소, 고발, 진정, 탄원에 따라 수사개시를 한 날로부터 7일 이내에, 그리고 위 수사의 단서를 통해 수사를 개시한 날로부터 매 1개월이 경과하면 7일 이내에 피해자에게 수사 진행상황을 통지하도록 하고 있다(경찰수사규칙 제11조 제2항).

43) 법무부, 2019년 범죄피해자 보호·지원 시행계획, p.214.

44) 2021.4.28. 제4차 범죄피해자 보호·지원 기본계획 1차 세미나에 참가한 경찰실무자를 통해 확인한 사항임.

국 언어로 번역하여 제공하였고, 범죄피해자 권리 및 지원정보를 맞춤형으로 제공할 수 있는 모바일 앱을 개발하여 보급하기도 하였다. 아울러 경찰청은 2019년 피해자의 자기사건 조회 및 형사절차상 권리 확인을 위한 앱 개발뿐 아니라⁴⁵⁾ 사건현장에 진출하는 경찰관 휴대폰에서도 피해자 지원제도에 관한 정보를 탐색할 수 있는 모바일 앱을 개발하여 보급하였다. 2020년에는 피해자 지원카드 작성 대상이 되는 범죄유형에 디지털 성범죄를 추가함과 동시에 범죄피해자 권리 및 지원제도 안내서에도 이러한 디지털 성범죄 피해자에 대한 지원 내용을 추가하였으며, 효율적인 피해자 권리고지를 위하여 모바일 전자명함 앱을 제작하여 배포하였다.⁴⁶⁾

4. 소결

제1,2차 기본계획과 비교할 때 제3차 기본계획에서는 아래 <표 2>에서 보는 바와 같이 피해자의 정보접근권 보장이 더욱 강화되었다고 볼 수 있다. 특히 검경수사준칙의 제정으로 수사진행 상황 통지에 대한 명문의 법적 근거가 마련됨으로써 종래 규정이 사건처분 이후의 형사절차에 대한 정보제공에 국한되었던 것에서 벗어나 그 범위가 더욱 확장되었을 뿐만 아니라(검경수사준칙 제12조), 검사나 사법경찰관이 수사 중인 사건과 검사가 불기소 결정을 한 사건 및 사법경찰관이 불송치 결정을 한 사건에 관한 기록의 전부 또는 일부에 대해 열람·복사를 신청할 수 있는 권한도 피해자에게 부여함으로써(검경수사준칙 제69조) 형사절차 참여를 보다 용이하게 할 수 있는 여건을 조성한 점은 의미 있는 성과라 하겠다. 한편, 법원의 경우 이미 시행되고 있는 제도의 충실을 기하는 것 외에 피해자 정보접근권 보장을 위한 법제의 개선 등에 대한 구체적인 성과는 발견되지 않았으나, 형사소송규칙 제134조의 10에 의거하여 피해자로 하여금 증인신문 외의 절차에서의 의견진술을 할 수 있다는 내용을 고지해주고자 노력함으로써 증인 패러다임에서 벗어나려는 작은 시도를 보여주었다.

45) 2018년에 범죄피해자 권리 및 지원정보 맞춤형 제공 기능이 탑재된 소위 '폴케어' 모바일 앱이 개발되어 경찰 조사를 받은 범죄피해자로 하여금 현재 활용하도록 하고 있다. 즉, 경찰관이 피해자에게 폴케어 앱에 대해 안내하면, 피해자가 직접 자신의 휴대폰에서 앱을 다운받아 피해자 지원제도, 형사절차상의 권리 등에 대한 조회가 가능하도록 하고 있으며, 마음건강 상태도 체크해 볼 수 있다(2021.4.2. 서면 질의서를 통한 현직 경찰관과의 인터뷰 결과임).

46) '모바일 전자명함' 앱을 통해 피해자를 조사한 경찰관이 명함을 만든 후 피해자에게 범죄피해안내서 URL과 함께 MMS 문자를 전송함으로써 해당 경찰관의 명함에 접속할 수 있는 링크를 제공해주고 있다(2021.4.2. 서면 질의서를 통한 현직 경찰관과의 인터뷰 결과임).

〈표 2〉 제3차 기본계획 기간 중 정보접근권 관련 주요 성과

	법원 · 법원행정처	법무부 · 검찰	경찰
사건진행상황에 대한 정보제공 강화		① KICS에 정보제공 전 피해자 의사 확인기능 탑재 ② KICS에 가폭 임시조치 실효 사실 통지기능 탑재 ③ 사건처분 결과 통지범위를 인지 사건 피해자에게로까지 확대 ④ 수사진행상황 통지 근거 마련 ⑤ 정보제공 범위 확대	① 수사진행상황 통지 근거 마련 ② KICS에 수사진행상황 통지시 사건담당자 변경사항 및 설명 통지 기능 추가 ③ 수사중지결정에 대한 이의제기 신고권 고지(검경수사준칙 제54조 제4항) ④ 고소사건 불송치, 수사중지, 이송시의 이유 고지(형사소송 법 제245조의6) ⑤ 정보제공 범위 확대
피해자 열람·등사권의 확대		① 수사서류 등 열람·복사 근거 마련(수사준칙 제69조)	① 수사서류 등 열람·복사 근거 마련(수사준칙 제69조, 경찰 수사서류규칙 제3조) ② 현장실무에서 수사서류 등 열람·복사 허용 실행 중
피해자권리고지제도의 합리적 개선	① 피해자 법정진술권의 고지 ② 증인신문 외의 절차에서의 피해자 의견진술 제도 고지 (형사소송규칙 제134조의10)	① 피해자권리 안내를 위한 홍보동영상 제작 보급 ② KICS에 배상명령제도 자동 안내기능 탑재 ③ 다문화 음악방송 통해 외국인 피해자 권리 등 안내 ④ 외국인 피해자권리 안내서 16개국 언어로 번역배포	① 핸드북 안내서 e-book 제작 ② 외국인 피해자권리 안내서 6개국 언어로 번역배포 ③ 경찰관의 휴대전화로 피해자 권리 및 지원제도 안내가 가능한 앱 개발 ④ 모바일 전자명함 앱 개발 활용

IV. 기본계획상의 미이행 과제와 그 한계

제3차 기본계획 이행시기에 각 형사사법기관이 피해자의 정보접근권 보장을 위해 3개의 세부추진과제 영역에서 나름의 노력을 기울임으로 말미암아 제1,2차 기본계획에 비하여 상당한 진전을 이루었지만 아직 이행되고 있지 않은 사항들도 있는바 그러한 미이행 과제에는 어떤 것들이 있는지, 그리고 그 한계는 무엇인지를 살펴본다.

1. 사건진행상황에 관한 정보제공 영역의 한계

(1) 정보제공 근거 법령 상호간 정합성 부족

피해자 정보접근권의 근거가 되는 법령은 형사소송법 제259조의2와 범죄피해자보호법

제8조 및 제8조의2, 그리고 범죄피해자보호법시행령 제10조와 검경수사준칙 제12조 및 제53조, 경찰수사규칙 제81조 등인데 이 법령들 상호간에 정합성이 약해 피해자들은 물론 피해자업무 담당자들조차 정확한 내용을 파악하기 어려워 피해자의 정보접근권 보장에 부정적 영향을 끼치고 있다. 예를 들어 형사소송법 제259조의2에는 정보제공의 범위를 당해 사건의 공소제기여부, 공판의 일시·장소, 재판결과, 피의자·피고인의 구속·석방 등 구금 등에 관한 정보에 국한시키고 있는데 반해, 범죄피해자보호법 제8조는 수사 결과, 공판기일, 재판 결과, 형 집행 및 보호관찰 집행 상황 등 광범위하게 정보제공의 범위를 책정하고 있으며 보다 상세한 내용은 시행령에 위임하고 있다.⁴⁷⁾ 뿐만 아니라 정보제공의 주체, 정보제공 신청이 필요한 지 여부, 정보제공의 제한사유 제시 여부 등에서도 법령 간 차이가 있다.⁴⁸⁾

(2) 정보제공의 신속성과 적시성의 결여

대검찰청예규 제777호로 2015년에 공포된 ‘범죄피해자 보호 및 지원에 관한 지침’ 제25조와 제27조는 수감된 가해자가 출소하거나 석방될 경우 피해자에게 정보제공을 하도록 하는 내용을 규정하고 있다. 이에 따르면 가해자의 출소를 포함한 형집행 상황은 재판이 확정된 다음에 신청할 수 있도록 하고 있는데(제25조), 피해자의 신청이 있는 경우에는 피해자 지원담당관이 별지 서식의 ‘수형자 출소일자 점검부’를 작성하고, 매월 1회 가석방 및 출소 여부를 점검하고 있다(제27조 제5항). 또한 피해자 전담검사는 가해자가 수감된 교도소의 장에게 형집행 상황 통보의 취지를 설명하고, 가석방 또는 만기 출소할 경우 미리 통보해 주도록 협조요청을 하도록 하고 있는바(제27조 제6항), 현장실무에서 피해자지원담당관이 가해자의 석방 및 출소여부를 점검한 후 석방사실이 확인되면 수기로 피해자에게 통지하고 있다.⁴⁹⁾ 이와 같은 통지방식은 정보제공의 신속성과 적시성이 결여되어 피해자 신변에 위협을 초래할 수 있는 요인이 되므로 개선이 필요하다.

47) 범죄피해자보호법시행령 제10조에서는 정보제공의 범위를 수사결과(공소제기, 불기소, 기소중지, 참고인중지, 불송치, 수사중지, 이송 등), 공판진행 사항(공판기일, 공소제기된 법원, 판결주문, 선고일, 재판의 확정 및 상소 여부 등), 형집행 상황(가석방, 석방, 이송, 사망, 도주 등), 보호관찰 집행 상황(관할 보호관찰소, 보호관찰·사회봉사·수강명령의 개시일 및 종료일, 보호관찰의 정지일 및 정지 해제일 등) 등 수사진행에 관한 정보 외의 대부분의 정보들을 망라하고 있다.

48) 예를 들어 형사소송법 제259조의2가 피해자의 신청을 전제로 하고, 정보제공의 주체를 검사로 한정하고 있는데 반해, 범죄피해자보호법 제8조의2는 피해자의 신청을 전제하지 않으며 정보제공의 주체를 국가로 정하고 있다. 또한 형사소송법은 정보제공에 대한 제한사유를 두지 않고 있는데 비해 범죄피해자보호법은 하위 법령인 범죄피해자보호법 시행령에는 제한사유를 두고서 정보제공을 통제하고 있다.

49) 2021.4.4. 서면 질의서를 통한 현직 검사와의 인터뷰 결과임.

(3) 소년범 피해자에 대한 정보제공의 미비

소년범죄가 소년보호사건으로 다루어질 경우 소년심판을 비공개로 진행하도록 하면서 수사단계에서 소년범죄 피해자에 대한 정보제공이 부정되고 있는 현실을 개선해야 한다는 비판이⁵⁰⁾ 제1,2차 기본계획 이행성과 평가단계와 제3차 기본계획 방향설정 시기에 제기되었으나 아직 이에 대한 개선이 이뤄지지 않고 있다. 소년보호사건에 있어서 가해 소년의 건전한 성장을 방해할 우려가 없다고 인정되는 한 해당 사건의 심리 개시 여부, 심리 기일과 장소, 심리 결과, 임시조치 등 감호에 관한 사실 등을 피해자에게 통지해 줄 필요가 있으나 소년범 피해자에게는 이러한 통지가 허용되지 않고 있는 것이다. 소년범 피해자에 대한 정보제공을 골자로 하는 소년법 일부개정 법률안이 2014년 제19대 국회에서 발의되었으나 법안이 통과되지 못한 채 임기만료로 자동폐기되었던 점은 바로 그 한계를 보여주고 있는 것이라고 하겠다.⁵¹⁾

2. 피해자의 소송기록 열람·등사권 보장 영역의 한계

법원은 ‘가해자에게는 허용되지만 피해자에게는 허용되지 않는’ 이른바 ‘정보접근의 불평등’을 개선하는 방안으로서 피해자에 준하는 자에 대하여 소송기록 열람·등사를 점진적으로 허용하는 방안을 추진하겠다는 계획을 제시하였으나, 이에 대한 명백한 성과는 확인되지 않았으며, 현행 재판실무에서 대체로 피해자에게公所장 정도에 국한하여 열람·등사를 허용하는 소극적 입장을 취하고 있다.⁵²⁾ 현재 소송기록 열람·등사에 관한 형사소송법 제294조의4 규정은 피해자의 열람·등사 신청에 상당한 이유가 있는지 판사의 허가를 받도록 하고 있기에 판사의 재량판단에 의해 피해자의 정보접근권이 거부되거나 제한을 받을 수 있음은⁵³⁾ 물론 피해자의 열람·등사 신청에 대한 판사의 불허 처분과 열람·등사에 대한 제한조치 및 조건부과 처분에 대해서는 불복을 허용하지 않고 있어서 피해자의 적극적인 정보수집권을 약화시키는 요인 중 하나로 지적할 수 있겠다.

50) 황순평, “피해자의 정보접근권”, 한국형사정책연구원 주최 ‘제3차 범죄피해자 보호지원에 관한 기본계획 정책과제 제언을 위한 외부전문가 세미나’ 자료집 참조.

51) 2014.7.14. 강기정위원이 대표 발의한 ‘소년법 일부개정법률안(의안번호 11134)’ 참조; 김혁, 앞의 논문, p.240.

52) 2021.3.30. 서면 질의서를 통한 현직 판사와의 인터뷰 결과임.

53) 실제로 재판현장에서는 재판기록의 열람·등사 허가 여부가 재판부의 인식과 업무처리 방식에 따라 일관되게 운영되지 않고 있어 피해자가 진실과 반하는 피고인의 주장을 탄핵하거나 실제적 진실을 밝힐 수 있는 추가 증거 제출에 어려움을 겪는다고 한다.

한편, 제3차 기본계획 추진방향과 과제에 관한 토론회에서, 가해소년이 보장받아야 할 성장 발달권의 본질적 내용을 침해하지 않는 한, 소년범죄 피해자에게도 소송기록 등을 열람·등사할 수 있도록 허용해 주어야 한다는 점이 제시되었으나⁵⁴⁾ 이 또한 실행되지 못하고 있다.

3. 피해자 권리고지 제도 영역의 한계

(1) 피해자의 ‘이해할 권리’ 보장 문제

EU의 Victims’ Directive 2012에서는 피해자의 ‘이해할 권리(the right to understand)’ 보장을 명시하고 있다. 이는 피해자가 형사절차에서 자신이 향유해야 할 권리의 내용을 잘 모를 경우 그 내용을 잘 이해할 때까지 국가의 도움을 받을 수 있는 권리를 의미한다.⁵⁵⁾ 이와 관련하여 피해자 권리를 고지할 때에 피해자가 그 권리의 내용을 잘 이해할 수 있도록 해야 한다는 사항이 제3차 기본계획 운영방향으로 논의되었다. 이에 2017년 경찰청에서 형사사법 포털에 ‘설명 통지 기능’을 신설하였는가 하면, 검찰청의 경우에는 전용전화 1577-2584를 ‘범죄피해자 지원 콜’로 지정하여 운영함으로써 피해자 권리고지에 부수하는 의문사항에 대한 대응을 진행하고 있는바,⁵⁶⁾ 이 같은 설명통지 기능 활용과 범죄피해자의 의문사항 해소를 위한 전용 콜센터 운영이 일부 형사사법기관에만 국한되어 운영되고 있다는 점이 문제이다.

(2) 정보접근권 침해에 대한 구제의 문제

정보접근권 중 소극적인 의미의 정보수령권은 국가기관이 적극적으로 피해자의 권리를 알릴 의무가 있음을 전제로 한다. 그 의무는 배상명령청구권, 범죄피해자구조금 청구권과 같은 일반정보에 대한 고지의무뿐만 아니라 피의자·피고인의 구속·석방 및 수형자의 가석방·출소 사실과 같은 개별정보에 대한 고지의무도 포함한다. 이러한 정보들에 대한 국가의 정보제공 거부처분과 상당한 이유 없는 정보제공의 지연행위에 대해서 불복할 수 있는 구제 방법이 강구되어야 하지만 현행 형사소송법과 범죄피해자보호법은 국가의 정보제공 의무규정에도 불구하고 구제에 대한 규정을 두고 있지 않아 피해자의 정보접근권이 실효성 없는

54) 황순평, 앞의 자료집 참조; 김혁, “소년사건에서의 피해자의 정보권 보장을 위한 개선방안,” 피해자학연구 제24권 제1호, 2016, pp.237-238.

55) FRA, *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, Luxembourg: Publications Office of the EU, 2014, p.33.

56) <https://www.spo.go.kr/site/spo/02/10211010000002018100812.jsp>(2021년 5월 5일 검색).

명목적 권리에 불과하다는 비판을 받고 있다.⁵⁷⁾

V. 정책적 제언

1. 피해자의 정보접근권 보장을 위한 법령간 정합성 확보

앞서 지적한 바와 같이 형사소송법과 범죄피해자보호법 및 관련된 하위 법규명령에는 피해자에게 형사절차 진행과 관련된 정보를 의무적으로 고지하도록 하는 근거를 두고 있지만 정보제공의 주체와 수사진행상황 통지여부의 측면에서 법령 간 통일성이 없음으로 인해 피해자의 정보접근권에 대한 실효적 보장을 약화시키고 있는바 아래와 같이 관련 법령을 개정하여 상호 정합성을 확보해야 할 것이다.

〈표 3〉 정보접근권 관련 법령의 개정 방향

	현행안	개정안
형사소송법 제259조의2 (피해자 등에 대한 통지)	- 검사는 범죄로 인한 피해자 또는 그 법정대리인(피해자가 사망한 경우에는 그 배우자·직계친족·형제자매를 포함한다)의 신청이 있는 때에는 당해 사건의 공소제기여부, 공판의 일시·장소, 재판결과, 피의자·피고인의 구속·석방 등 구금에 관한 사실 등을 신속하게 통지하여야 한다.	- 검사 또는 사법경찰관은 당해 사건의 수사진행 상황, 공소제기 여부, 공판의 일시·장소, 재판결과, 피의자·피고인의 구속·석방·보석, 수형자의 가석방·출소 등 구금에 관한 사실 등을 사유발생일 혹은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 날로부터 7일 이내에 고소인·고발인·피해자 또는 그 법정대리인에게 신속하게 통지하여야 한다.
범죄피해자보호법 제8조	- 제8조 제2항: 국가는 범죄피해자가 요청하면 가해자에 대한 수사 결과, 공판기일, 재판 결과, 형 집행 및 보호관찰 집행 상황 등 형사절차 관련 정보를 대통령령으로 정하는 바에 따라 제공할 수 있다.	- 제8조 제2항: 국가는 범죄피해자에게 수사진행 상황, 가해자에 대한 수사 결과, 공판기일, 재판 결과, 형 집행 및 보호관찰 집행 상황 등 형사절차 진행에 관련된 정보를 대통령령으로 정하는 바에 따라 피해자에게 제공하여야 한다.
범죄피해자보호법시행령 제10조	제10조 제1항: 법 제8조에 따라---(중략)---세부사항은 다음 각 호와 같다. <개정 2020. 12. 29.> 1. 수사 관련 사항: 수사기관의 공소 제기, 불기소, 기소중지, 참고인중지, 불송치, 수사중지, 이송 등 결과 ----- 이하 생략 -----	제10조 제1항: 법 제8조에 따라---(중략)---세부사항은 다음 각 호와 같다. <개정 2020. 12. 29.> 1. 수사 관련 사항: 수사진행상황, 수사기관의 공소 제기, 불기소, 기소중지, 참고인중지, 불송치, 수사중지, 이송 등 결과 ----- 이하 생략 -----

57) 황순평, “범죄피해자에 대한 정보제공, - 경찰의 피해자통지제도를 중심으로 -,” 경찰학연구 제8권 제2호, 2008, p.48; 김재민, 피해자학, 박영사, 2021, pp.231-232.

2. 정보접근권 침해에 대한 구제수단 강구

형사소송법 제294조의4에서 피해자 등에 대하여 공판기록 열람·등사의 권리를 인정하고 있는바, 피해자가 소송계속 중인 사건에 대하여 소송기록의 열람·등사를 재판장에게 신청하였을 때 불허처분을 당하더라도 불복을 하지 못하도록 하고 있다. 이에 피해자 정보접근권을 보다 충실히 보장한다는 차원에서 형사소송법 제23조나 제97조와 같이 법원의 결정에 즉시항고할 수 있는 불복절차를 마련할 필요가 있다. 아울러 중대한 사건의 경우 검사나 사법경찰관이 정보제공 의무를 위반하여 정당한 이유 없이 정보제공을 지연하거나 정보제공을 거부할 때에도 이러한 처분에 불복할 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 이런 구제수단이 없으면 피해자의 정보접근권은 명목상 권리로 전락하게 되기 때문이다.

이에 관하여 영국의 경우 피해자의 정보접근권이 침해될 경우 다음과 같은 순서로 구제절차를 밟도록 하고 있으므로 참고할 필요가 있다. 즉, ① 우선 자기 사건을 취급한 담당자에게 이의신청에 관련된 내용으로 상담을 한다. ② 담당자 상담을 통해서도 문제가 해결되지 않으면 사건 담당자가 근무하는 기관에서 정한 공식적 이의신청 절차를 통해 자신의 불만사항을 제기한다. ③ 해당 기관에서는 앞으로 진행될 이의신청 절차와 심리일정에 관한 정보를 피해자에게 제공한다. ④ 이의신청서가 자기 사건담당자가 아닌 다른 공무원에게 송달이 되었거나 피해자의 이의신청 사건처리에 1명 이상의 공무원이 투입되어야 할 경우 피해자에게 이 사실을 알려야 한다. ⑤ 해당 기관의 이의신청절차에 따라 심리가 종결되었음에도 그 결과에 만족하지 못한 경우 또는 심리기일 지연으로 결과를 통보받지 못한 경우에는 의회 및 보건부 소속 옴부즈만에게 이의신청 사안을 처리해 주도록 위탁할 수 있으며, 위탁을 받은 옴부즈만은 필요한 경우 독자적 수사활동을 전개하여 이의신청 내용을 처리하게 된다.⁵⁸⁾

3. 자동고지시스템을 겸한 콜센터의 설치

피해자의 피해회복과 신변의 안전을 확보하는데 필요한 정보는 형사절차 진행단계에 따라 변동사항이 있는 즉시 컴퓨터 시스템을 통해 자동으로 통지해 주고, 피해자 권리에 대하여 이해 못하는 부분은 미국에서처럼 상담직원이 제한된 범위에서 상담을 진행하면서 정보를 제공하거나 설명을 해 주고, 필요한 때에는 적정 기관에 연결시켜 줄 수 있는 콜센터를 설치·운영할 필요가 있다. 미국의 ‘바인(VINE, Victim Information and Notification

58) Ministry of Justice, Code of Practice for Victims of Crime in England and Wales, November 2020, p.38.

Everyday)’이 바로 그러한 콜센터를 겸한 자동고지시스템인데 여기서는 ‘애프리스(Appriss)’라고 하는 기관이 연방피해자통지시스템의 백업 서버와 콜센터를 유지하면서 피해자에게 가해자의 체포날짜, 보석금 감면여부, 도주사실, 수감여부, 수감장소, 석방 및 이송여부 등 가해자 제반 상태에 관하여 24시간 전화나 인터넷, 그리고 이메일을 통해 정보를 제공해주는 한편, 실시간으로 구치소와 교도소의 기록작성 시스템과 교신하면서 업데이트 된 정보를 피해자에게 제공해 주고 있다.⁵⁹⁾ 이러한 정보를 받기 위해서 피해자는 사전에 본인 인적사항과 고지를 원하는 내용 및 피해자의 주소나 전화번호를 정보제공 요청서에 작성하여 제출하고 있다.⁶⁰⁾

우리나라의 경우에도 범죄피해자 권리에 대한 문의나 제반 안내사항에 대한 대응을 지원하는 콜센터를 KICS와 연동시켜 운영하도록 하되, 사건발생 초기에 정보제공 수신을 동의했던 피해자에게는 도중에 별도의 신청이 없더라도 수사진행 단계, 공판 단계, 형집행 단계, 보호관찰 단계 등 형사절차 전 과정에서 사건진행 단계별로 변동사항 및 가해자 신병에 대한 변화가 발생하는 즉시 자동으로 피해자에게 통지되는 시스템을 구축하여 운용해야 할 것이다.⁶¹⁾

4. 소년범죄 피해자에 대한 정보제공 추진

현행 소년법에는 가해소년과 그 보호자에 대한 정보제공 규정은 있지만⁶²⁾ 피해자에 대한 정보제공 규정은 없다. 그러나 최근 소년 보호사건으로 인한 피해가 소년 형사사건으로 인한 피해 못지않을뿐 아니라, 보호사건을 심리한 법원 소년부가 형사사건으로 다루는 것이 타당하다고 판단되어 관할 검찰청에 이송하는 사건에서조차 피해자에게 아무런 통지를 하지 않고 있는 것은 가해자 보호를 위해 피해자를 과도하게 희생시키는 것으로서 당사자들의 권리보호라는 측면에서 균형을 잃은 상황이라고 볼 수밖에 없다. 피해자는 가해소년이 현재 어떠한 절차를 밟고 있는지를 알고 싶어 하고, 검찰청으로 이송된 이후의 형사절차 진행에 대하여도 필요

59) 이 시스템에 따라 자동고지를 받기를 원하는 피해자는 미리 관계기관에 등록을 해야 하며, 등록절차를 마친 후 누름단추식 전화기로 가해자의 성명 또는 자신의 신분증 고유번호를 입력하면 가해자 신분변동이 있는 즉시 최신의 가해자 관련 정보가 컴퓨터를 통해 자동으로 통지된다. 피해자가 초기에 전화수신을 하지 않을 경우 VINE은 피해자를 접촉하려는 노력을 지속하게 된다. 등록비는 무료이며 전화로 필요한 정보를 체크하는 방법을 교육받을 수도 있다(장규원, “피해자와 정보제공에 관한 연구”, 형사정책연구 제21권 제4호, 2010, pp.259-260; HARRY, J. L. Focus On Victims’ Rights in Minnesota. Corrections Today, [s. l.], v. 64, n. 4, p. 12, 2002. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=6981069&lang=ko&site=ehost-live>. Acesso em: 30 abr. 2021.(2021년 5월 5일 검색).

60) 이영돈, “미국의 범죄피해자의 법적 권리에 관한 고찰”, 서강법률논총 제4권 제2호, 2015, p.12.

61) 김혁, “영국 피해자 보호·지원 정책의 최근 동향과 그 시사점”, 피해자학연구 제24권 제2호, pp.179-204. 참조

62) 소년법 제8조 참조.

한 정보를 얻고 싶어 한다. 이에 소년심판의 심리기일, 심판결과, 보호처분의 집행 상황 등에 대한 정보와 같이 소년의 프라이버시권 및 성장발달권 등과 충돌이 없는 정보에 대해서는 피해자가 필요로 하는 시기에 통지가 될 수 있도록 법률적, 제도적 뒷받침이 되어야 한다.⁶³⁾

5. 수형자 가석방 및 출소사실 통보의 적시성 확보

2018년 법무부는 수형자 가석방 및 출소사실을 피해자에게 신속하게 통지하기 위해 교도소 수형자 전산정보를 KICS와 연계하여 운용하겠다는 정책을 제시한 바 있으나 아직 활성화 되고 있지 않은 것으로 보인다. 하지만 피해자의 신변안전을 확보하기 위해서는 수형자의 가석방 및 출소에 관한 정보는 해당 처분의 결정이 난 즉시 피해자에게 통지가 되도록 해야 한다. 또 이러한 통지는 교정기관이 사유발생과 동시에 직접 통지하든지 KICS와 실시간으로 해당 정보를 연동시켜 신속하게 통지하는 시스템을 구축하는 것이 바람직하다. 피해자 신변보호를 위한 이러한 정보제공은 가정폭력사범에 대한 각종 조치의 경우에도 동일하게 적용되어야 한다. 즉, 임시조치나 긴급임시조치, 보호처분 및 피해자보호명령을 받은 가정폭력 사범에 대하여 각종 조치들이 실효되거나 가해자가 해당 조치를 위반한 경우에도 피해자의 신변에 위협이 될 수 있기 때문에 피해자에게 즉각적인 통지가 이뤄져야 하는 것이다.

VI. 결어

형사사법 체계가 ‘증인 패러다임’에서 ‘권리 패러다임’으로 변화할 경우 피해자는 소송당사자의 자격을 갖게 되어 형사절차에서 자신의 권리를 실현하기 위하여 주도적으로 참여할 수 있는 사법환경이 조성되기에 피해자의 정보접근권도 그만큼 충실히 보장되리라고 본다.

하지만 권리 패러다임을 채택한다고 해도 피해자의 권리보호를 구실로 삼아 피의자·피고인의 권리보장과 균형을 잃어버리게 되면 과거 피해자가 경험했던 부정적 현상들을 이번에는 피의자·피고인이 겪을 가능성이 높다. 이에 피의자·피고인이라 할지라도 유죄판결을 받기 전까지는 무죄로 추정되어야 하고, 그 중에는 실제 억울한 피의자·피고인도 있을 수 있기 때문에 피해자의 정보접근권 보장은 적절한 한계와 범위를 설정되어야 한다.⁶⁴⁾

63) 김혁, “피해자 중심적 소년사법·보호정책으로의 전환에 관한 시론”, 피해자학연구 제28권 제3호, 2020. pp.127-128.

64) 현행 범죄피해자보호법 시행령 제10조 제3항에서 정보제공 제한사유를 둔 것도 이와 같은 취지에서 비롯된 것이다.

더 나아가 수사나 기소를 당한 피의자·피고인들 중에도 선의의 무고한 자들이 있듯이 피해를 당했다고 신고한 사람들 중에는 악의를 가진 거짓 피해자가 존재할 수 있다. 이러한 경우 악의의 피해자들에 대한 정보접근권의 보장은 선의의 피의자·피고인에게는 억울함을 가중시키는 요인이 될 것이다. 이는 피해자보호에 중점을 둔 ‘권리 패러다임’이 빠지기 쉬운 함정이기도 하다.

그러므로 형사절차의 초기 단계에서부터 범행과 피해사실의 인과관계를 정밀히 밝혀 진정한 피해자인지 여부를 판단하는 작업들이 선행되어야 하고,⁶⁵⁾ 설령 범행과 피해사실 사이에 인과관계가 인정되는 진실한 피해자라 할지라도 앞서 언급했듯이 피의자·피고인 및 사건관계인의 권익을 침해하지 않는 범위 내에서 정보접근권 보장 수준이 결정되어 정보제공이 이뤄져야 하는 것이다. 이를 위해서는 피해자에 대한 정보제공의 한계와 정보접근에 대한 허용의 기준을 관계 법령에 보다 구체적으로 명시하는 작업과, 각 기관의 정보제공 담당자들에 대한 해당 규정의 올바른 해석 및 적용방법에 관한 교육이 시행되어야 할 것이다.

65) 네덜란드 학자인 André Klip는 EU의 Victims'Directive 2012가 피해자 권리보장만을 강조한 채, 피의자·피고인의 방어권 보장에 대해서는 별다른 언급이 없다는 점을 지적하면서, 소송을 제기한 피해자가 진정한 피해자인지 여부에 대한 진지한 검토가 없기 때문에 '피해자 편향(victim-bias)'에 빠질 수 있음을 경고하고 있다(André Klip, On Victims'Rights and its Impact on the Rights of the Accused, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 23, 2015, pp.177-189).

토론문

「형사절차 참여 강화를 위한 피해자의 정보접근권 보장」 토론문

서주연 | 한국형사정책연구원 변호사

발표문은 피해자의 정보접근권에 있어 헌법적 의미, 피의자·피고인 권리와 비교, 외국의 입법동향, 그리고 ‘제3차 범죄피해자 보호·지원 기본계획(2016~2021년)’의 이행성과 및 한계 등 다각도로 섬세하게 검토하였습니다. 이를 바탕으로 제안된 정책들은 ‘제4차 범죄피해자 보호·지원 기본계획(2022~2027년)’이 설계되는 현 시점을 맞아 매우 가치 있는 자료라고 확신합니다. 본 토론문을 통해 피해자의 정보접근권과 관련하여 그간 가지고 있던 개인적인 의문들을 정리하고, 발표자님의 고견을 듣는 계기가 될 것을 기대하고 있습니다.

제2주제의 제명이나 발표문의 제목을 보고 가장 먼저 떠오른 생각은, 정보접근의 목적 내지 취지로 형사절차 참여를 위한 경우뿐만 아니라 온전히 피해자의 알 권리를 위한 경우를 고려해야 한다는 것입니다.

「헌법」 제27조 제5항이 피해자의 재판절차상 진술권을 보장하고, 「범죄피해자보호법」이 피해자의 형사절차상 권리 행사 및 형사절차 관련 정보제공에 대한 국가의 의무를 규정하고 있는 것은 물론 피해자의 정보접근이 형사절차 참여를 전제하거나 참여 여부를 선택할 수 있도록 위한 것으로 보입니다(법 제8조 및 제8조의2 제1호). 그러나 발표문이 실시하고 있는 바와 같이, 피해자의 알 권리는 헌법상 기본권으로서 국민주권의 행사이자 존엄을 유지하고 인간다운 생활을 할 권리를 위한 것이기도 합니다. 「범죄피해자보호법」은 피해자의 명예와 사생활의 평온 보호를 명문화하고 있으며, 형사절차상 권리 행사 및 형사절차 관련 정보 외에도 피해자의 권리보호 및 복지증진을 위해 필요하다고 인정되는 정보도 제공하도록 하고 있습니다(법 제8조의2 제3호, 제9조 제1항). 또한 피해자가 원하지 않는 경우 국가의

정보제공을 거부할 수 있는데, 그러한 정보가 사생활의 평온이나 피해회복에 반할 것이라는 피해자의 판단을 존중한 것입니다. 반대로 그러한 정보에 대한 피해자의 욕구나 피해회복에의 기여가 인정되는 한, 피해자의 정보접근은 형사절차 참여 여부와 관계없이 폭넓게 허용되어야 할 것으로 생각합니다.

그 같은 관점에서 특히 살펴보고자 하는 것은, 피해자의 알 권리에 있어 적극적인 알 권리로 구별되는 정보수집권, 그중에서도 사건기록의 열람·복사권입니다. 이는 피해자의 형사절차 참여를 위해서 필수적인 권리이기도 하지만, 피해자가 사건을 정확하게 파악하고자 하는 욕구와 필요를 충족하기 위해서도 보장되어야 하는 알 권리로서 그 의의가 큼니다. 그러나 관련 현행 규정들을 보면, 열람·복사의 허용 여부 및 그 범위에 있어 수사기관과 법원의 광범위한 재량을 인정하고, 특히 수사기록에 있어 피의자·피고인에 대한 열람·복사의 제한과 피해자의 그것을 구분하지 않고 있어 열람·복사의 신청 대상이 지나치게 제한적이어서 피해자의 권리로 제대로 보장되고 있는지 의문입니다. 아래에서 공판기록과 수사기록으로 나누어 살펴보겠습니다.

「형사소송법」 제294조의4는 소송계속 중인 사건에서 피해자의 공판기록의 열람·복사를 규정하고 있습니다. 즉 피해자는 가해자가 기소되어 재판이 개시된 이후에나 기록의 열람·복사를 청구할 수 있는 법률상 권리를 가지는 것입니다. 그마저도 발표문이 지적하고 있듯이, 재판장의 불허 또는 조건부 허용에 대해서는 불복할 수 없다는 한계가 있으므로 구제수단을 마련할 필요가 있습니다. 「형사소송규칙」 제84조의2는 피해자 자신에 대한 증인신문조서 및 그 일부로 인용된 속기록, 녹음물, 영상녹화물 또는 녹취서에 한하여 열람·복사를 규정하고 있는데, 공판과정에서 증인으로 출석한 경우에도 매우 제한된 범위에서 열람·복사가 허용된다고 할 수 있습니다.

수사기록의 열람·복사는 「검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정(이하 ‘수사준칙’)」 등 하위법령 및 수사기관 내부규칙으로 규율하고 있습니다. 「검찰보존사무규칙(법무부령)», 「사건기록 열람·등사에 관한 업무처리 지침(대검찰청예규)», 「경찰수사규칙(행정안전부령)», 「경찰 수사서류 열람·복사에 관한 규칙(경찰청예규)」 등입니다.

실상 피의자·피고인의 공소제기 전 수사기록의 열람·복사에 관해서도 법률이 아닌 하위법규에서 그 제한사유까지 정하고 있어 피의자·피고인의 방어권을 침해하고 법률유보원칙을 위반한다는 비판을 받고 있습니다. 다만 피의자·피고인의 열람·복사는 수사의 밀행성

과 사건관계인 보호를 위해 허용 범위를 제한할 수밖에 없다는 데에는 이견이 없으며, 그러한 제한과 그 사유를 법률로 정해야 한다는 지적이 계속되고 있습니다. 다시 피해자의 열람·복사로 돌아와 상항입법의 필요성은 별론으로 하더라도, 이들 관련 규정들이 피의자·피고인과 동일한 내용으로 피해자의 열람·복사를 불허 내지 제한하고 있는 것은 문제라고 생각합니다.

「수사준칙」은 피해자 또는 피의자·변호인이 수사기록에 있어 본인진술 및 본인제출 서류에 한하여 전부 또는 일부에 대한 열람·복사를 신청할 수 있으나, “정당한 사유”가 있는 경우 이를 허용하지 않을 수 있도록 하고 있습니다(수사준칙 제69조 제1항, 제5항). 피해자가 수사기록과 관련하여 필요한 정보는 주로 가해자와 그 형사절차에 관한 것이어서, 피해자 본인진술 및 본인제출 서류를 통해 얻을 수 있는 바는 매우 한정적일 것입니다. 또한 여기에서 정당한 사유란 “해당 서류의 공개로 사건관계인의 개인정보나 영업비밀이 침해될 우려가 있거나 범인의 증거인멸·도주를 용이하게 할 우려가 있는 경우 등”입니다. 사실상 예시규정이며, 피의자·변호인이 아닌 피해자의 열람·등사를 제한하는 사유로는 적절하지 않습니다. 피해자 입장에서 범인의 증거인멸·도주를 방조할 경우를 상정하기 어렵고, 피해자 외 사건관계인의 범위는 고소인·고발인인 피해자를 제외하면 참고인 정도로 축소되기 때문입니다.

수사기관 하위법규에 있어 피해자의 열람·복사 관련 규정도 마찬가지입니다. 먼저 검찰은 「검찰보존사무규칙」 제22조 제1항에서 「수사준칙」상 “정당한 사유”를 각호로 구체화하고 있습니다. 그러나 제1호 내지 제8호가 피의자·피고인뿐만 아니라 피해자에게도 적용될 수 있는 사유인지 의문이며, 제9호가 “그 밖에 기록을 공개하는 것이 적합하지 않다고 인정할 만한 현저한 사유가 있는 경우”를 규정하는 등 「수사준칙」 못지않게 광범위합니다. 「사건기록 열람·등사에 관한 업무처리 지침」 제4조 제2항에 이르러 본인제출 이외의 서류에 대해서 검사가 피해회복을 목적으로 하는 범위로 한정하여 열람·등사를 허가할 수 있다고 규정하고 있어 주목할 만합니다. 다만 검찰 내부지침에 불과하여 검사나 소속기관에 따라 자의적으로 해석·적용될 가능성은 여전합니다.

「검찰보존사무규칙(법무부령)」 제22조(수사서류 등의 열람·등사의 제한) ① 검사는 제20조의2 및 제20조의3에 따른 수사서류 또는 불기소사건기록 등의 열람·등사의 신청에 대하여 수사준칙 제69조제6항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 수사서류 또는 불기소사건기록 등의 열람·등사를 제한할 수 있다.

1. 다른 법률 또는 법률의 위임에 따른 명령에서 비밀이나 비공개 사항으로 규정하고 있는 경우
 2. 국가안전보장이나 국방 · 통일 · 외교관계 등에 관한 사항으로 기록의 공개로 인하여 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있거나 선량한 풍속 그 밖의 공공의 질서유지나 공공복리를 현저히 해칠 우려가 있는 경우
 3. 기록의 공개로 인하여 사건관계인의 명예나 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있거나 생명 · 신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는 경우
 4. 기록의 공개로 인하여 공범관계에 있는 자 등의 증거인멸 또는 도주를 용이하게 하거나 관련 사건의 수사, 공소의 제기 및 유지, 재판 또는 형집행에 관한 직무수행을 현저히 곤란하게 할 우려가 있는 경우
 5. 기록의 공개로 인하여 비밀로 유지할 필요가 있는 수사방법상의 기밀이 누설되는 등 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지 또는 재판에 관한 직무수행을 현저히 곤란하게 할 우려가 있거나 불필요한 새로운 분쟁이 야기될 우려가 있는 경우
 6. 기록의 공개로 인하여 사건관계인의 영업비밀이 침해될 우려가 있거나 사건관계인의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 경우
 7. 의사결정 또는 내부검토 과정에 있는 사항으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는 경우
 8. 기록의 공개로 인하여 사건관계인에게 부당한 경제적 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있거나 공정한 경제질서를 해칠 우려가 있는 경우
 9. 그 밖에 기록을 공개하는 것이 적합하지 않다고 인정할 만한 현저한 사유가 있는 경우
- ② 특수매체기록에 대한 등사는 제1항 각 호의 사유에 해당하지 아니하고, 조사자의 명예나 사생활의 비밀 또는 생명 · 신체의 안전이나 생활의 평온을 해할 우려가 없는 경우에 한하여 할 수 있다.

「사건기록 열람 · 등사에 관한 업무처리 지침(대검찰청예규)」 제4조(피고인 아닌 자의 공소제기 후 증거제출 전 기록 열람 · 등사) ① 피해자 또는 참고인은 본인진술서류 및 본인제출서류의 전부 또는 일부에 대하여 열람 · 등사를 신청할 수 있다. 이 경우 담당검사는 규칙 제22조 제1항 각호에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 사유를 명시하여 기록의 열람 · 등사를 제한 할 수 있다.

② 피해자가 피해회복을 목적으로 제1항의 열람 · 등사를 신청하는 경우에 담당검사는 그 필요성을 인정하는 때에는 피해회복을 목적으로 하는 범위로 한정하여 본인제출서류 이외의 서류의 열람 · 등사를 허가할 수 있다.

다음으로 경찰의 경우 「경찰수사규칙」 제87조 및 「경찰 수사서류 열람 · 복사에 관한 규칙(이하 ‘규칙’)」에서 수사기록의 열람 · 복사를 규율하고 있고, 이때 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따른 정보공개청구의 방법을 택하고 있습니다. 즉 인터넷, 우편을 이용하거나 기타 당해 사건을 관할하는 경찰청 및 소속기관에 방문하여 정보공개청구의 방법으로 접수할 수 있으며, 수사부서의 장이 공개, 부분공개, 비공개결정을 하게 됩니다(규칙 제4조 제1항, 제5조 제1항). 사건관계인은 본인진술 및 본인제출 서류의 전부 또는 일부에 대한 열람 · 복사를 신청할 수 있으며, 수사부서의 장은 요건이 충족되는 경우 원칙적으로 신청한

내용 전부의 열람·복사를 허용하는 공개결정을 해야 합니다(규칙 제3조 제1항, 제5조 제2항). 그러나 경찰 수사기록에 있어서도 본인진술 및 본인제출 서류에 한정하여 열람·복사할 수 있는 점, 부분 또는 비공개결정의 사유가 지나치게 광범위한 점, 무엇보다 이를 피의자와 동일하게 적용한다는 점 등에서 한계가 있습니다.

한편 동 규칙의 정의규정이 사건관계인을 “고소인, 고발인, 진정인, 피의자, 피진정인”으로 정하고 피해자는 명문화하고 있지 않다는 점이 다소 특이합니다(규칙 제2조).¹⁾ 피해자가 고소인 등이 아니어서 요건을 충족하지 못하여 공개가 거부될 가능성이 있다는 점에서 입법적 정비가 필요한 것으로 보입니다.

「경찰 수사서류 열람·복사에 관한 규칙(경찰청예규)」 제6조(부분공개 또는 비공개결정의 사유) 수사부서의 장은 제5조 제2항에도 불구하고 다음 각 호의 사유가 있을 경우에 제5조 제1항 제2호 또는 제3호의 결정을 할 수 있다. 이 경우 결정과 함께 그 사유를 명시하여야 한다.

1. 수사서류의 공개로 인하여 국가안전보장 등 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 경우
2. 수사서류의 공개로 인하여 사건관계인 또는 참고인의 명예나 사생활의 비밀 또는 생명·신체의 안전이나 생활의 평온을 현저히 해칠 우려가 있는 경우
3. 수사서류의 공개로 인하여 사건관계인 또는 참고인의 개인정보를 침해할 우려가 있는 경우
4. 수사서류의 공개로 인하여 자기 또는 공범의 증거인멸이나 도주를 용이하게 할 우려가 있는 경우
5. 수사서류의 공개로 인하여 당해 사건 또는 관련 사건의 내사나 수사에 중대한 장애를 가져올 우려가 있는 경우
6. 수사서류의 공개로 인하여 수사방법상의 기밀이 누설되거나 불필요한 새로운 분쟁이 야기될 우려가 있는 경우
7. 그 밖에 신청대상 서류 중 일부만을 공개할 필요가 있거나 수사서류를 공개함이 적합하지 아니하다고 인정되는 현저한 사유가 있는 경우

1) 「검찰보존사무규칙」 제20조의2 제1항 제2호, 제20조의3 제2호, 「사건기록 열람·등사에 관한 업무처리 지침」 제2조 제1호는 사건관계인을 “고소인·고발인 또는 피해자, 진정인, 참고인 등”으로, 「경찰수사규칙」 제2조 역시 “피의자와 그 밖의 피해자·참고인 등”으로 명시하고 있습니다.

MEMO

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

MEMO

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

MEMO

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

◆ 한국피해자학회 · 한국형사 · 법무정책연구원 춘계학술회의 ◆

주제 3.

언론보도 및 정보통신망을 통한 범죄피해자정보 공개·유포행위의 방지

발 표 박경규 | 한국형사정책연구원 박사

토 론 이승선 | 충남대 언론정보학과 교수

김재희 | 성결대 파이데이아학부 교수

언론보도 및 정보통신망을 통한 범죄피해자정보 공개·유포행위의 방지

박 경 규 | 성결대 파이데이아학부 교수

I. 들어가며

가해자에 의한 보복의 우려가 있는 경우 피해자의 신원이 공개되어서는 아니 되고, “특정 범죄”에서 보복의 우려가 있음에도 불구하고 피해자의 신원을 알 수 있는 사실을 알려주거나 공개·보도하는 행위는 범죄행위로 처벌된다.¹⁾ 가해자에 의한 보복의 우려가 인정되지 않는 경우일지라도 범죄피해자의 신원이 일반인에게 누설 또는 공개되는 경우(범죄피해자라는 사실이 알려지는 경우) 무분별한 언론보도 또는 대중에 기한 사실 또는 허위사실적시 등으로 인해 피해자의 인격권, 명예 또는 사생활의 자유가 침해될 수 있다. 이러한 점에서 피해자의 신원을 보호하는 것은 피해자가 언론 또는 대중에 의한 2차피해를 당하지 않도록 하기 위한 전제조건이라고 할 수 있는데, 성폭력범죄 등 일정한 범죄의 경우 그러한 범죄의 피해자라는 사실이 알려지는 것 자체만으로도 피해자는 온전한 생활을 하기 어려울 뿐만 아니라, 장래 자신의 삶을 제대로 영위하는데 어려움이 발생한다고 할 수 있기에 성폭력범죄 등 일정 범죄의 경우 다른 범죄에 비해 더욱 더 범죄피해자라는 사실 즉, 피해자의 신원이 공개되지 않도록 할 필요가 있다. 이러한 이유로 이미 현행법은 성폭력범죄 등 일정범죄에서는 “누구든지” 피해자를 특정할 수 있도록 하는 피해자의 인적사항이나 사진 등을 “누구든지” 공개할 수 없도록 하거나 언론기관이 공개할 수 없도록 하고, 위반하는 경우 형사 처벌하고 있는데, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 ‘성폭력처벌법’) 제24조제2항 및 제50조제2항제2호, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」(이하 ‘청소년성보호법’) 제

1) 「특정범죄신고자 등 보호법」 제8조 및 제17조에 의하면 전형적으로 보복범죄가 발생할 가능성이 높은 “특정범죄”(구체적인 범위는 동법 제2조제1호 참조)에서 “범죄신고자등이나 그 친족 등이 보복을 당할 우려가 있는 경우”에 “범죄신고자등이라는 정황을 알면서 그 인적사항 또는 범죄신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도”한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금으로 처벌된다.

31조제3항 및 제65조제4항, 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 ‘가정폭력처벌법’) 제18조제2항 및 제64조제2항, 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 ‘아동학대처벌법’) 제35조제2항 및 제62조제3항이 그러하다.²⁾ 이하에서는 논의의 편의를 위하여 이러한 규정들을 통칭하여 ‘피해자정보 공개죄’로 지칭한다.³⁾ 그리고 이 글에서 ‘피해자정보’란 피해자정보 공개죄 규정에 기해 공개될 수 없는 피해자를 특정할 수 있도록 하는 피해자관련 정보 즉, “피해자의 주소, 성명, 나이, 직업, 학교, 용모, 그 밖에 피해자를 특정하여 파악할 수 있는 인적사항이나 사진 등”을 지칭하는 용어로 사용된다.

2005년 12월 23일에 제정된 「범죄피해자보호법」에 기해 ‘범죄피해자 보호·지원 기본계획’은 5년마다 수립되는데, 이미 ‘제1차 기본계획(2007-2011)’에서부터 범죄피해자의 신원이 노출되지 않도록 하는 것 즉, ‘범죄피해자 정보보호’는 ‘피해자의 사생활평온과 신변의 보호’ 또는 ‘피해자의 정보·신변보호 및 2차피해 방지’라는 기본시책(또는 기본 정책영역)의 하위 3대 세부과제(① 2차피해 방지, ② 피해자의 신변안전 보장, ③ 범죄피해자의 정보보호) 중 하나로 다루어졌다.⁴⁾ 제2차 기본계획(2012-2016) 및 제3차 기본계획(2017-2018)에서는 ‘범죄피해자의 정보보호’를 위해 크게 ‘① 형사절차에서의 피해자정보 보호’ 그리고

2) 예컨대 성폭력처벌법 제24조제2항 및 제50조제2항제2호는 아래와 같이 성폭력범죄의 피해자를 특정할 수 있는 피해자인적사항이나 사진을 공개하는 자를 “누구든지” 상관없이 형사처벌하고 있다.

성폭력처벌법 제24조 (피해자의 신원과 사생활 비밀 누설 금지) ① 성폭력범죄의 수사 또는 재판을 담당하거나 이에 관여하는 공무원 또는 그 직에 있었던 사람은 피해자의 주소, 성명, 나이, 직업, 학교, 용모, 그 밖에 피해자를 특정하여 파악할 수 있게 하는 인적사항과 사진 등 또는 그 피해자의 사생활에 관한 비밀을 공개하거나 다른 사람에게 누설하여서는 아니 된다.
② 누구든지 제1항에 따른 피해자의 주소, 성명, 나이, 직업, 학교, 용모, 그 밖에 피해자를 특정하여 파악할 수 있는 인적사항이나 사진 등을 피해자의 동의를 받지 아니하고 신문 등 인쇄물에 실거나 「방송법」 제2조제1호에 따른 방송 또는 정보통신망을 통하여 공개하여서는 아니 된다.

제38조(진술조력인의 의무) ① 진술조력인은 수사 및 재판 과정에 참여함에 있어 중립적인 지위에서 상호간의 진술이 왜곡 없이 전달될 수 있도록 노력하여야 한다.
② 진술조력인은 그 직무상 알게 된 피해자의 주소, 성명, 나이, 직업, 학교, 용모, 그 밖에 피해자를 특정하여 파악할 수 있게 하는 인적사항과 사진 및 사생활에 관한 비밀을 공개하거나 다른 사람에게 누설하여서는 아니 된다.

제50조(벌칙) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 제24조제1항 또는 제38조제2항에 따른 피해자의 신원과 사생활 비밀 누설 금지 의무를 위반한 자
2. 제24조제2항을 위반하여 피해자의 인적사항과 사진 등을 공개한 자

한편, 가정폭력처벌법 제18조제2항 및 제64조제2항은 다음과 같이 가정폭력 피해자를 특정할 수 있는 인적사항이나 사진 등을 언론기관이 공개한 경우 형사처벌하고 있다.

가정폭력처벌법 제18조(비밀엄수 등의 의무) ① 가정폭력범죄의 수사 또는 가정보호사건의 조사·심리 및 그 집행을 담당하거나 이에 관여하는 공무원, 보조인, 상담소등에 근무하는 상담원과 그 기관장 및 제4조제2항제1호에 규정된 사람(그 직에 있었던 사람을 포함한다)은 그 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다.
② 이 법에 따른 가정보호사건에 대하여는 가정폭력행위자, 피해자, 고소인, 고발인 또는 신고인의 주소, 성명, 나이, 직업, 용모, 그 밖에 이들을 특정하여 파악할 수 있는 인적 사항이나 사진 등을 신문 등 출판물에 실거나 방송매체를 통하여 방송할 수 없다.

제64조(비밀엄수 등 의무의 위반죄) ① 제18조제1항에 따른 비밀엄수 의무를 위반한 보조인(변호사는 제외한다), 상담소등의 상담원 또는 그 기관장(그 직에 있었던 사람을 포함한다)은 1년 이하의 징역이나 2년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.
② 제18조제2항의 보도 금지 의무를 위반한 신문의 편집인·발행인 또는 그 종사자, 방송사의 편집책임자, 그 기관장 또는 종사자, 그 밖의 출판물의 저작자와 발행인은 500만원 이하의 벌금에 처한다.

3) ‘피해자특정정보 공개죄’로 지칭할 수도 있을 것이다.

4) 아래 II. 1. 참조.

‘② 언론 및 대중매체에 의한 피해자정보 유출 방지’ 분야로 나뉘어 세부추진과제가 계획되었다. 아래에서 살펴보듯이, ‘언론·대중매체에 의한 피해자정보의 공개·유출 방지’ 분야의 시행성과는 그리 높다고 하기에는 어려운 편이다. 이에 이 글은 제4차 기본계획(2022-2026)의 ‘피해자의 정보·신변보호 및 2차피해 방지’ - ‘피해자정보 보호’ - ‘언론보도 및 정보통신망을 통한 피해자정보공개의 방지’ 분야의 구체적인 정책과제 또는 실천방안 수립을 위한 몇 가지 안을 제시하고자 한다.

이를 위해 이 글은 먼저, II에서 ‘제3차 기본계획(2016-2021)’에서 ‘언론보도 및 정보통신망을 통한 피해자정보공개 방지’ 분야의 계획과 이행성과를 간략히 살펴본다. 다음으로 III에서는 언론보도·정보통신망을 통한 피해자정보 공개행위의 방지를 위한 현행 제도를 개관하면서 현행 제도 및 실무상의 문제점과 개선방안에 대해 살펴본다. 마지막으로 IV에서는 제4차 기본계획에서의 구체적인 실천방안을 제시한다.

II. 제3차 기본계획에서의 이행성과

1. 제1차, 제2차, 제3차 기본계획의 비교

아래 <표 1>과 <표 2>는 제1차 및 제2차 기본계획에서 수립된 ‘범죄피해자 정보보호’ 분야의 세부추진과제를 나타낸다. ‘언론 및 인터넷 등 대중매체에 의한 범죄피해자 정보 확산 방지’는 제2차 기본계획에서부터 독립된 세부추진과제로 설정되었다.

<표 1> 제1차 기본계획(2007-2011)

3대 기본시책	세부시책	세부과제
3. 사생활의 평온과 신변의 보호	3-1. 형사절차상 2차 피해 방지	
	3-2. 범죄피해자 정보보호	3-2-① 범죄피해자 등에 관한 정보보호 - 형사절차에서 피해자의 성명, 주소의 원칙적 비공개(3-2-1-1); 법정에서 성범죄 피해자 등의 가명 사용, 기소장 낭독에 있어 피해자 성명을 낭독하지 않도록 하는 제도 마련 연구 검토(3-2-1-2); 주민등록법상 주민등록의 열람제도와 관련하여 범죄피해자 보호를 위한 열람 제한 방안을 연구 검토(3-2-1-3) 3-2-② 범죄피해자정보 유출에 대한 조치: 범죄피해자보호법상 범죄피해자 보호·지원 업무에 종사하였던 자는 업무 수행 과정에서 알게 된 타인의 사생활 비밀 누설하거나, 범죄피해자 보호지원 이외의 목적에 사용해서는 안 되는 법 규정 설정
	3-3. 신변안전 보장	

〈표 2〉 제2차 기본계획(2012-2016)

3대 영역	세부 정책목표	세부과제
3. 사생활의 평온과 신변의 보호	3-1. 범죄피해자의 정보보호	3-2-① 언론 및 인터넷 등 대중매체에 의한 범죄피해자 정보 확산을 방지하여 범죄피해자와 가족들의 인권을 보호 - 범죄피해자 및 가족의 권리침해를 방지할 수 있는 수준의 피해사실 및 피해자 정보 공개기준 마련(3-2-1-1); 범죄피해자보호법 및 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 등의 개정을 통해 범죄피해자 정보 보호의 법적 근거 마련(3-2-1-2) 3-2-② 수사 및 재판기록 열람등사시, 피해자의 인적사항을 보호할 수 있는 법적 장치 마련 - 성폭력범죄 등 주요 강력범죄에 있어, 피해자 측의 승낙에 의해서만 인적사항을 제공할 수 있도록 법제화하여 정보보호 강화(3-1-2-1)
	3-2. 범죄피해자의 신변안전 보장	
	3-3. 형사절차상 2차피해 방지	

2016년 제3차 기본계획 수립 시에는 ‘언론·대중매체 등에 의한 피해자정보 유출 방지’와 관련하여 “피해자 정보유출 금지 및 처벌과 관련된 조항이 다수 법률에서 산발적으로 규정되어 있으며, 적용 범위가 협소하여 피해자 정보가 무분별하게 노출되는 사례가 빈번하게 발생하고 있음; 피해자 비밀엄수의무의 주체가 피해자 보호·지원 업무 종사자 등에 한정되거나, 공개 또는 보도 금지의 대상이 특정강력범죄, 성폭력범죄 등 일부 범죄에 제한; 직접적인 인적사항, 사진 이외에 피해자를 미루어 짐작할 수 있는 정보를 공개 또는 보도하는 경우 처벌의 어려움; 형사사법기관의 피해자 정보공개 금지 및 정보공개 기준에 관한 통일적 가이드라인 또는 업무매뉴얼 부재로 인하여 개별적·자의적 정보제공 관행”이 문제점으로 파악되어 ‘① 관련 법규정의 정비 및 ② 피해자 정보공개금지 및 정보공개 기준에 관한 가이드라인 또는 업무매뉴얼 마련’이 세부추진과제로 설정되었다.

〈표 3〉 제3차 기본계획(2017-2021)

5대 정책영역(전략)	세부분야	세부 추진과제
4. 피해자의 정보·신변보호 및 2차 피해 방지	4-1. 형사절차에서의 2차 피해 방지	
	4-2. 피해자의 정보보호 강화	4-2-① 형사절차에서의 피해자 정보보호 강화 - 형사절차에서 피해자 인적사항 비공개 강화(4-2-1-1); 형사공판과정에서 피해자의 인적사항 노출 방지 방안 마련(4-2-1-2) 4-2-② 언론 및 대중매체 등에 의한 피해자 정보 유출 방지 - 「범죄피해자보호법」 등 관련 법률의 정비(4-2-2-1)

5대 정책영역(전략)	세부분야	세부 추진과제
		- 형사사법기관의 피해자 정보공개금지 및 정보공개 기준에 관한 가이드라인 또는 업무매뉴얼 수립(4-2-2-2)
	4-3. 피해자의 신변보호 강화	

2017-2021년의 각 연도별 시행계획을 살펴보면, ‘대중매체에 의한 피해자정보 유출 방지’와 관련하여 관련부처는 구체적인 계획을 제시하지는 않은 채 “연중, 피해자 정보유출 방지 강화”, “연중, 「수사사건 언론보도 시 사건관계인 보호 등 유의사항」 및 「수사사건 홍보매뉴얼」 정기적인 교육 실시” 등과 같이 일반적인 차원에서의 추상적인 계획만 제시하거나 관련 세부 추진계획을 설정하지 않은 경우가 대부분이었다.⁵⁾ 구체적인 추진계획이 제시된 경우는 경찰청이 2017년 및 2018년에 추진계획으로 “언론에 대한 범죄피해자 정보공개 가이드라인 제작”, “언론보도에 따른 2차피해 방지 관련 연구용역 추진”을 제시한 것 정도이다.⁶⁾

2. 주요 시행성과

‘언론·대중매체 등에 의한 피해자정보 유출 방지’와 관련하여 2017-2021년 사이에 각 부처는 구체적인 추진계획을 설정하지 않은 경우가 대부분이었기에 연도별 시행계획의 ‘전년도 추진실적’ 부분에서는 추진실적이 아예 제시되지 않거나 제시되더라도 2차년도에서의 추진실적이 제시되거나⁷⁾ 상관없는 추진실적이 제시된 경우도 있다.⁸⁾ 필자가 파악한 바에 의하면, 제3차 기본계획 기간에서 ‘대중매체에 의한 피해자정보 공개 방지’ 분야의 시행성과를 정리하면 다음과 같다.

1) ‘피해자정보 공개죄’ 규정의 정비

2020년 10월 20일에 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제50조조제2항이 개정되어

5) 법무부 인권구조과, 범죄피해자 보호·지원에 관한 제3차 기본계획(2017-2021) - 2017년도 시행계획, 188-189면(법원행정처), 216-217면(경찰청); 법무부 인권구조과, 범죄피해자 보호·지원에 관한 제3차 기본계획(2017-2021) - 2018년도 시행계획, 253-254면(법원행정처), 299-300면(경찰청);

6) 법무부 인권구조과, 범죄피해자 보호·지원에 관한 제3차 기본계획(2017-2021) - 2018년도 시행계획, 299-300면(경찰청); 법무부 인권구조과, 범죄피해자 보호·지원에 관한 제3차 기본계획(2017-2021) - 2019년도 시행계획, 220-221면(경찰청) 참조.

7) 법무부 인권구조과, 범죄피해자 보호·지원에 관한 제3차 기본계획(2017-2021) - 2018년도 시행계획, 299면에서 경찰청은 2015년 및 2016년의 추진실적을 제시하고 있다.

8) 법무부 인권구조과, 범죄피해자 보호·지원에 관한 제3차 기본계획(2017-2021) - 2018년도 시행계획, 300면에서 경찰청은 “피의자 신상 공개 후 피의자 가족 등 주변인 신상정보 공개로 인한 2차피해 방지를 위한 ‘가족보호팀’운영”을 ‘대중매체에 의한 피해자정보 유출 방지’분야의 전년도 추진실적으로 제시하고 있다.

동 법률상의 피해자정보 공개죄 법정형이 기존 “2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금”에서 “3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금”으로 상향되었다. 그 외 ‘피해자정보 공개죄’ 관련 법규정의 정비는 없다.

2) 수사기관의 수사사건 공보 관련 규정의 제·개정

법무부/검찰은 2019년 10월 30일에 기존의 「인권보호를 위한 수사공보준칙」(법무부 훈령)을 대체하는 「형사사건 공개금지 등에 관한 규정」(법무부 훈령)을 제정하였고,⁹⁾ ‘형사사건공개심의위원회’ 제도를 도입하였다. 대검찰청예규인 「형사사건공개심의위원회 운영지침」은 2019년 11월 13일에 제정되었다(2019.12.1.부터 시행됨). 2014년 2월 26일에 제정된 경찰청 훈령 「경찰수사사건등의 공보에 관한 규칙」은 제정 후 지금까지 4차례 개정되었다(2017.2.22. 일부개정; 2019.3.11. 일부개정; 2020.1.9. 일부개정; 2021.1.1. 일부개정).

법무부/검찰은 형사사건공개심의위원회제도를 도입하면서 새로이 「형사사건 공개금지 등에 관한 규정」을 제정하여 기존의 「인권보호를 위한 수사공보준칙」을 대체하였지만, 양 훈령에서 범죄피해자정보의 원칙적 공개금지 및 예외적 공개에 관한 기준에서 내용상의 변화가 있는 것은 아니다. 예컨대 피의사건 공보에서 사건관계인의 명예와 사생활 등 인권이 침해되지 않아야 하고, 피의사건(또는 피의사실)을 공개하더라도 사건관계인(피의자, 범죄피해자 등) “A○○”, “B○○”와 같이 익명으로 처리되어야 하며, 공소제기전일지라도 예외적으로 사건관계인의 “1. 수사사건과 관련하여 언론에 실명이 이미 공개되어 대중에게 널리 알려진 경우 또는 2. 사건관계인이 공적(公的) 인물인 경우에 오해의 방지 또는 수사 및 보도의 공정성을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 실명과 구체적인 지위를 공개할 수 있”고, 공소제기전 피의사실을 공개하더라도 “사건관계인의 인격 및 사생활” 관련 정보는 공개될 수 없다는 기준은 이미 기존의 「인권보호를 위한 수사공보준칙」에서도 인정되었던 것이고,¹⁰⁾ 새로운 「형사사건 공개금지 등에 관한 규정」에서도 이러한 기준에 변화가 있는 것이 아니다.¹¹⁾ 「경찰수사사건등의 공보에 관한 규칙」의 개정에서도 포괄적이거나 추상적인 문구를 보다 구체적으로 표현하는 등 표현상의 개선에 중점이 있었지, 피해자정보 공개에 관한 기준이 변화된 것은 아니다. 즉, 제3차 기본계획 기간에 있었던, 수사사건공보에 관한 법무부 훈령 및 경찰청 훈령의 제·개정에서 피해자정보 공개에 관한 기준의 변화가 있었던

9) 2019.10.30.에 제정된 「형사사건 공개금지 등에 관한 규정」(법무부 훈령)은 2019.11.29.개정되어 2019.12.1.부터 시행되었다.

10) 구 「인권보호를 위한 수사공보준칙」 제4조, 제10조, 제16조, 제17조, 제19조 참조.

11) 「형사사건 공개금지 등에 관한 규정」 제3조, 제7조, 제8조, 제9조, 제12조 등 참조.

것은 아니라고 할 수 있다.

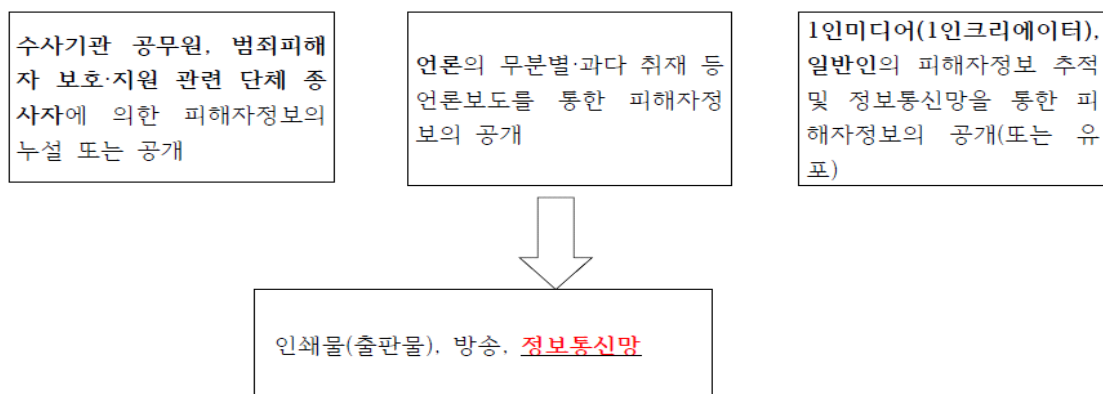
3) 언론기관의 보도지침 또는 보도권고 기준

국가인권위원회와 한국기자협회는 공동으로 2011년 9월 23일 ‘한국기자협회 인권보도준칙’을 제정하였었고, 2012년 12월 12일에는 ‘성폭력 범죄 보도 세부 권고 기준’을 제정하였었지만, 이러한 준칙/기준은 추상적·일반적인 차원의 기준만을 제시하고 있었다. 이에 한국기자협회와 국가인권위원회는 2014년 12월 16일 ‘한국기자협회 인권보도준칙’을 개정하여 주요 분야별 요강을 보다 상세히 하였다.¹²⁾ 한편, 여성가족부와 한국기자협회는 공동으로 미투운동의 성과 등을 반영하여 2018년에 성폭력·성희롱 사건에서의 언론보도 기준 및 유의사항에 대해 아주 상세히 정하고 있는 ‘성폭력·성희롱 사건보도 공감기준 및 실천요강’을 제정하였다.¹³⁾ 그리고 보건복지부와 중앙아동보호전문기관은 2018년 6월부터 ‘아동학대사건 보도 권고기준’을 제시하고 있다.¹⁴⁾

III. 대중매체를 통한 피해자정보공개행위 방지제도의 현황, 문제점 및 개선방안

1. 대중매체(특히, 정보통신망)를 통한 피해자정보 공개의 원인·유형 및 실태

[그림 1] 대중매체를 통한 피해자정보공개의 원인 및 유형



12) 개정된 ‘한국기자협회 인권보도준칙’은 한국기자협회 홈페이지 https://www.journalist.or.kr/news/section4.html?p_num=7에서 확인 가능함.

13) 한국기자협회 홈페이지 https://www.journalist.or.kr/news/section4.html?p_num=11에서 확인할 수 있음.

14) 보건복지부/중앙 아동보호전문기관, 아동학대 사건 보도 권고 기준, http://www.korea1391.go.kr/new/bbs/board.php?bo_table=prom_nor&wr_id=9273에서 다운로드 가능(2021.5.1. 최종검색).

과거에는 신문, 잡지 등의 인쇄물(또는 출판물)과 방송매체가 대표적인 대중매체였지만, 현재에는 인터넷을 기반으로 하는 정보통신망이 가장 대표적인 대중매체라고 할 수 있다.¹⁵⁾ 피해자정보가 대중매체를 통해 공개되는 경우를 행위주체별로 나누면 ① 사건수사를 담당하는 수사기관의 공무원 또는 사건에 관여하는 범죄피해자 보호·지원단체의 종사자가 피해자를 특정할 수 있는 전형적인 피해자정보인, 피해자의 인적사항(성명, 주소 등)이나 사진을 수사공보의 형식으로 대중매체를 통해 직접 공개하거나 언론에 공개한 경우, ② 언론인이 수사기관 공무원 또는 범죄피해자 보호·지원단체 종사자가 누설하거나 공개한 피해자 정보를 언론보도를 통해 공개하거나 언론인 스스로의 무분별·과다취재에 기해 누설·공개되지 않은 피해자정보를 획득하여 언론보도를 통해 공개하는 경우, ③ 유튜버 등 1인미디어(또는 1인 크리에이터)가 이미 공개된 피해자정보를 다시 대중매체를 통해 공개하거나 수사기관 공무원, 피해자보호·지원단체 종사자 또는 언론인이 피해자정보를 공개하지 않았음에도 불구하고 언론보도 등을 통해 보도된 피의사실 등을 바탕으로 피해자의 신원을 추적하여 피해자정보를 대중매체를 통해 공개하는 경우로 나눌 수 있다. 피해자정보가 대중매체를 통해 공개되는 1차적인 원인은 대개의 경우 수사기관 공무원 또는 범죄피해자 보호·지원단체 종사자의 고의 또는 과실에 기한 피해자정보 누설행위에 있다고 볼 수 있지만, 언론인 또는 일반인 스스로 피해자정보를 추적하여 피해자정보 획득 후 언론보도나 대중매체를 통해 피해자정보를 공개하는 경우도 있다.

기존에는 수사기관 공무원, 범죄피해자 보호·지원단체 종사자의 고의 또는 과실에 기한 피해자정보 누설이나 공개행위 또는 언론보도를 통한 피해자정보의 공개가 많이 문제되었지만, 미투운동 이후 수사기관의 수사공보 또는 언론보도를 통해 피해자를 특정할 수 있는 ‘전형적인 피해자 정보’ 즉, “피해자의 인적사항(피해자의 주소, 성명, 나이, 직업, 학교, 용모)이나 사진”이¹⁶⁾ 공개되는 경우는 많이 줄어들었다.¹⁷⁾ 미투운동 이후에는 오히려 일반인에 의한 피해자정보 공개가 더욱 문제되고 있다고 할 수 있는데,¹⁸⁾ 박원순 전 시장 사건에서 박원순 지지자들에 의한 ‘피해자 실명’ 유포 사건이 대표적이다.¹⁹⁾ 대중매체를 통한 피

15) 이 글에서 ‘대중매체’라는 용어는 인쇄물(출판물), 방송 및 정보통신망을 포괄하는 상위개념으로 사용된다.

16) 피해자정보 공개죄 규정에서 명시적으로 적시하고 있는 피해자정보를 말한다.

17) 미투운동 이전에 발간된 언론중재위원회의 언론중재사례집에서는 피해자의 신원이 언론보도를 통해 공개되어 조정·중재가 이루어진 사건들이 소개되고 있지만(예컨대 언론중재위원회, 2016년도 언론조정중재·시정권고 사례집, 2017.4. 235면 및 238면 참조), 2019년 사례집에 의하면(언론중재위원회, 2019년도 언론조정중재 사례집, 2020.5) 피해자의 신원공개 관련 조정중재 사건은 2019년에는 없었다.

18) 이른바 일반인에 의한 ‘신상털기’는 주로 가해자를 대상으로 이루어지고 있지만, 일반인에 의해 피해자정보가 공개·유포되는 경우가 없지는 않다.

19) 예컨대 2020.8월경부터 네이버밴드 “박원순을 기억하는 사람들, 회원명 1,391명”, 네이버 블로그 “앨리의 윈터랜드” 메인화면에 피해자의 실명, 소속 근무기관경이 해시태그 형태로 기재되었는데, 피해자측의 고소에 기해 수사를 한 경찰은 해당 누리꾼을 ‘성폭력처벌법 제24조 위반’ 기소 의견으로 검찰에 송치했다. 관련 기사는 “경찰, 박원순 성폭력 피해자 실명·직장 공개 누리꾼 기소 의견 송치”, 경향신문 2021.3.31.자 기사, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=202103311053001#csidx8209a2af7ac94f189a784fff4a7a15e, 2020.5.1. 최종검색.

해자정보 공개의 최근 실태를 파악한 자료가 없어서 정확히 말하기는 어렵지만, 피해자의 실명 또는 사진과 같이 피해자를 직접 특정할 수 있도록 하는 피해자정보가 고의로 언론보도 등을 통해 공개되는 경우는 이제 거의 없고, 근래에는 범죄장소, 대략적인 피해자의 나이, 피해자의 직업 등의 정보가 범죄혐의사실과 결합되어 피해자를 특정할 수 있는 경우가 주로 문제되고 있다고 할 수 있다.²⁰⁾

2. 사후적인 형사제재

(1) 피해자정보 공개죄의 성격(피의사실공표죄 및 명예훼손죄와의 비교)

아래 표는 현행법상 성폭력범죄 등 일정범죄에서 인정되고 있는 피해자정보 공개죄의 행위주체, 행위객체, 행위방법 및 법정형을 상호비교한 것이다.

〈표 4〉 피해자정보 공개행위 관련 규정의 비교

	성폭력처벌법		청소년보호법		가정폭력처벌법		아동학대처벌법	
행위주체	수사·재판 담당 공무원, 진술조력인(24①;38②)	누구든지(24②)	수사·재판 담당 공무원, 보호·상담시설 종사자(31①, ②)	누구든지(31③)	수사등 담당 공무원, 상담소 등 종사자(18①)	언론사 관계자(18②; 64②)	수사등 담당 공무원, 상담소 등 종사자(35①)	언론사 관계자(35②)
행위객체	피해자정보 사생활비밀	피해자정보	피해자정보 사생활비밀	피해자정보	직무상 비밀	피해자정보	직무상 비밀	피해자정보
행위방법	공개 누설	인쇄물·방송·정보통신망을 통한 공개	공개 누설	방송·정보통신망을 통한 공개	누설	보도·방송	누설	보도·방송
법정형	3년이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금(50②)		7년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금(31④)		1년 이하의 징역이나 2년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금(64①)	500만원 이하의 벌금(64②)	3년 이하의 징역이나 5년 이하의 자격정지 또는 3천만원 이하의 벌금	500만원 이하의 벌금
기타		반의사불벌죄(50④)		양벌규정				

20) 예컨대 방송통신심의위원회 심의사건 중 ‘성폭행을 당한 지적 장애인 사건을 보도하면서 모자이크를 제대로 하지 않아 피해자가 특정될 수 있는 내용이 방송된 사건’에 대해서는 객원자, 방송프로그램에서의 인권보호강화를 위한 심의개선방안 연구, 방송통신심의위원회 연구총서, 2019.12, 40면 참조. “지난달 신안군 ○○도 섬에서 부임한지 얼마되지 않은 20대 여교사 A씨가 섬주민 3명을 상대로 윤간을 당하는 끔찍한 일이 일어나는데요”라고 보도함으로써 언론중재위원회로부터 시정권고를 받은 사건에 대해서는 언론중재위원회, 2016년도 언론조정중재·시정권고 사례집, 2017.4, 238면 참조.

“누구든지 피해자의 주소, 성명, 나이, 직업, 학교, 용모, 그 밖에 피해자를 특정하여 파악할 수 있는 인적사항이나 사진 등을 피해자의 동의를 받지 아니하고 신문 등 인쇄물에 실거나 「방송법」 제2조제1호에 따른 방송 또는 정보통신망을 통하여 공개하여서는 아니 된다.”고 하는 성폭력처벌법 제24조 제2항은 2006년 10월 27일에 구 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제22조에 제3항이 신설됨으로써 도입된 것이다.²¹⁾ 개정이유에 의하면 동 규정은 기존에는 성폭력범죄의 수사·재판을 담당하거나 이에 관여하는 공무원에 대하여만 피해자를 특정할 수 있는 인적사항과 사진 등의 공개금지의무를 부과하고 있었는데, 일반 국민에 대하여도 성폭력범죄 피해자의 인적사항 등의 공개금지의무를 부과하고, 그 위반에 대하여 처벌하되, 이를 반의사불벌죄로 함으로써 성폭력범죄에서 피해자정보의 보호를 강화하기 위해서 도입되었다. 성폭력처벌법 제24조제1항 및 제38조제1항을 제24조제2항과 비교하면 가장 두드러진 점은 행위주체가 ① 직무의 특성상 피해자정보를 취득할 수밖에 없는 수사등 담당 공무원 또는 피해자 보호·지원업무 종사자인 경우(진술조력인)와 ② 행위주체에 제한이 없는 경우(즉, “누구든지”인 경우)로 구분하여 전자의 경우 “누설”하는 경우를 처벌하는데 중점이 있는데 반해(다른 3개 법률의 관련 규정을 비교하면 “누설”행위가 기본행위라고 할 수 있다), 후자의 경우 인쇄물·방송 또는 정보통신망을 통하여 즉, 대량전달매체를 통하여 대중에게 공개한 경우만을 처벌하고 있다는 점이다.

이러한 차이점을 중요시하면 성폭력처벌법 제24조제1항 및 제38조제2항은 피의사실공표죄와 마찬가지로 직무상 취득한 비밀 누설죄의 일종인데 반해, 성폭력처벌법 제24조제2항의 피해자정보 공개죄는 오히려 명예훼손죄에 대한 특별규정의 성격을 가진다고 할 수 있다. 피의사실공표죄와 명예훼손죄는 법적 성격이 다르다. 피의사실공표죄는 공무상 비밀(수사기밀) 누설죄의 일종인 동시에 무죄추정원칙에 기초하여²²⁾ 피의자의 인격권을 보호하기 위한 규정이다.²³⁾ 범죄사건의 현상 등을 시민들에게 알리고 시민들의 알권리를 충족시키기 위해 수사상 기밀을 유지하면서 그리고 피의자의 인격권(특히 공적 인물 아닌 사인 피의자의 경우에도) 및 피해자의 인격권을 보호하기 위해 익명조치를 취하면서 범죄혐의사건에 대해 공보하는 경우 피의사실공표죄는 성립되지 않을 수 있을 뿐만 아니라, 그러한 방식으로

21) 구 「성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률」 제21조 (피해자의 신원과 사생활비밀누설금지) ①성폭력범죄의 수사 또는 재판을 담당하거나 이에 관여하는 공무원은 피해자의 주소·성명·연령·직업·용모 기타 피해자를 특정하여 파악할 수 있게 하는 인적사항과 사진등을 공개하거나 타인에게 누설하여서는 아니된다.

②제1항에 규정된 자는 성폭력범죄의 소추에 필요한 범죄구성사실을 제외한 피해자의 사생활에 관한 비밀을 공개하거나 타인에게 누설하여서는 아니된다.

③누구든지 제1항의 규정에 따른 피해자의 인적사항과 사진 등을 피해자의 동의를 받지 아니하고 출판물에 게재하거나 방송매체 또는 정보통신망을 이용하여 공개하여서는 아니 된다. <신설 2006. 10. 27.>

22) 무죄추정원칙이라는 제도의 보장을 피의사실공표죄 규정의 보호법익의 하나로 이해하는 견해는 류영재, “범죄사건 보도로 인한 불법행위 책임에 대한 검토”, 미디어와 인격권, 제4권 제1호, 2018, 135면 이하.

23) 한상훈, “피의사실공표죄의 문제점과 개선방안 - 사전적, 절차적 예방의 모색”, 형사정책 제32권 제4호, 2021, 262면 이하 참조.

범죄혐의사건을 공표하는 것은 오히려 알권리 충족 등의 측면에서 바람직한 것이라고 볼 수 있다. 피의사실에는 피해자에 관한 사실도 포함할 수밖에 없기에 피해자정보가 누설·유포된 경우도 피의사실공표죄에 어느 정도 포섭될 수 있지만, 일반적인 범죄에서 현행 형법상 범죄피해자의 인격권을 보호하기 위한 기본규정은 명예훼손죄라고 보아야 할 것이다. 그러나 일반적인 범죄에서 범죄피해자를 특정할 수 있을 정도로 피해자 관련 정보를 공개하면서, 범죄피해자의 명예와 관련되는 범죄사실 관련 구체적 사실을 공연히 적시하면, 공지의 사실일지라도 명예훼손죄가 성립할 수 있지만, 형법 제310조의 위법성 조각사유가 인정되는 경우(진실을 오로지 공익을 위해 전파한 경우)에는 명예훼손죄가 성립하지 않고, 민사상 손해배상책임도 인정되지 않을 수 있다.²⁴⁾

그러나 성폭력처벌법 제24조제2항에 의하면 피해자정보 공개·유포의 원인이 어디에 있든 상관없이(1차적 원인이 수사기관 공보에 의한 공개에 있는지에 상관없이) 피해자정보를 대중매체를 통해 공개한 자는 누구든지(① 수사기관 공무원이든, 피해자보호·지원 관련 직무 종사자이든, ② 언론인이든, ③ 일반인이든) 피해자정보 공개죄의 죄책을 부담해야 한다. 구 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제22조에 제3항의 신설이유에서는 성폭력범죄에서 “일반인”에 의한 피해자정보의 공개행위를 처벌할 필요성이 제정이유로 제시되고 있지만, 동 규정은 성폭력범죄의 경우 성폭력범죄 피해자라는 것이 대중에게 알려지는 것만으로도 성폭력범죄 피해자는 온전한 생활을 하기 어려울 뿐만 아니라, 장래 자신의 삶을 제대로 펼쳐나가는 데(자신의 인격을 발현하고 행복을 추구하는데) 어려움을 가질 수밖에 없다는 것을 고려하여 인쇄물, 방송 또는 정보통신망을 통하여 대중에게 그러한 범죄의 피해자임을 알 수 있도록 하는 전형적인 피해자정보(인적사항 및 사진 등)를 공개하는 행위 자체를 범죄로 처벌함으로써 피해자의 인격권 및 인간존엄성을 보호하기 위한 것이라고 보아야 한다.²⁵⁾ 이러한 이유에서 성폭력처벌법 및 청소년성보호법이 성폭력범죄의 경우 “누구든지” 상관없이 피해자정보 공개행위를 한 자를 처벌하고 있기에 피해자정보 공개죄는 피해자의 사생활보호 또는 피해자의 명예보호보다는 피해자의 인격권보호에 중점이 있다고 보아야 하고, ‘피해자를 특정할 수 있는 피해자정보’를 공개하기만 하면 그러한 피해자정보의 공개

24) 이에 관한 최근 판례는 서울중앙지방법원 2019. 10. 16. 선고 2018가합5527, 2018가합5534(병합) 판결: 피고 주식회사 SBS는 2018년 4월 1일 <SBS 8시 뉴스> 등에서 ‘원고를 비롯한 여성 직원들이 회사에서 성희롱 피해를 당하였고 이로 인해 퇴사하였다’는 취지의 방송을 보도하였다. 이에 원고는 허위사실 적시에 따른 명예훼손 및 사생활 침해로 이유로 손해배상을 구하는 소를 제기하였다. 1심 법원은 원고와 관련된 성희롱 피해 사실을 적시한 것이 명예훼손이라고 보기 어렵고 또 직장 내 성희롱에 대한 문제제기라는 기사의 취지가 공공의 이익을 위함이라고 보아 사생활 침해 역시 그 위법성이 조각된다 판단하여 원고의 청구를 기각하였다. 2심 법원 역시 원고의 청구를 기각하였으며, 원고가 상고하지 않아 판결이 확정되었다(서울고등법원 2019나2051100). 이 판결에 대해 자세히는 언론중재위원회, 2019년도 언론관련판결 분석보고서, 2020.238면 이하.

25) 범죄피해자 정보의 보호는 범죄피해자의 인권 내지 인간의 존엄성 보장을 궁극적 지향점으로 한다고 하는 박광민, 범죄피해자 정보보호에 관한 연구, 대검찰청 연구용역 과제, 2011, 29-30면.

가 피해자의 사생활을 침해하는가에 상관없이, 그리고 그러한 피해자정보 공개가 공익을 위한 것으로 볼 수 있는가라는 문제와 상관없이 피해자정보 공개죄가 성립한다고 보아야 할 것이다.

피해자정보 공개죄를 위와 같이 이해하면 이미 언론 또는 일반인에 의해 피해자정보가 공개된 경우일지라도 피해자정보를 공개하는 것은 피해자정보공개죄에 해당한다고 보아야 한다(명예훼손죄에서도 이미 알려진 사실일지라도 명예훼손죄 성립함). 수사사건 공보에 관한 훈령은 ‘형사사건과 관련하여 언론에 실명이 이미 공개되어 대중에게 널리 알려진 경우’ 사건관계인의 실명을 공개할 수 있도록 하고 있는데, 피해자정보 공개죄의 취지를 고려하면 이미 언론 등에 의해 피해자의 실명이 공개되었더라도 누구든지 피해자의 실명을 공개하는 것은 (제310조 이외의 위법성조각사유 또는 책임조각사유가 적용되는 경우가 아니라면) 피해자정보 공개죄에 해당할 수 있다고 보아야 한다. 다만 피해자가 사망한 경우이고 공개에 대한 공익의 필요성이 높은 경우라면(예컨대 정인이 사건) 형법 제310조에 의해 피해자정보 공개행위의 위법성이 조각될 수는 없지만, 다른 위법성조각사유 또는 책임조각사유에 기해 피해자정보 공개죄가 성립되지는 않을 수 있다고 보아야 한다.

(2) 공개될 수 없는 피해자정보의 구체적 범위

피해자정보 공개죄 규정이 예시적으로 나열하고 있는 “피해자의 인적사항(주소, 성명 등)이나 피해자의 사진”은 그러한 정보만으로도 충분히 피해자를 특정할 수 있기에 공개될 수 없는 피해자정보로 명시하고 있다. “인적사항이나 사진 등”이라고 하고 있기에 ‘피해자의 인적사항이나 사진은 아니지만, ‘공개된 범죄사실 등과 함께 이해하여 추적하면 피해자를 알 수 있도록 하는 정보 또는 사실’도 피해자정보에 해당할 수 있는 여지가 있지만, 구체적으로 어떠한 정보 또는 사실까지 공개될 수 없는 피해자정보에 해당하는지는 불명확하다. 해석을 통해 그러한 정보/사실을 폭넓게 피해자정보 공개죄에서의 피해자정보에 해당한다고 하면 고의범인 피해자정보 공개죄를 사실상 과실범화하는 효과가 발생해 버린다. 과실에 의한 피해자정보 공개행위도 당벌성이 인정된다고 보아 명문의 과실범 처벌규정이 마련되는 경우라면 과실행위도 형사처벌될 수 있겠지만, 그렇지 않은 상황에서 현행 피해자정보 공개죄 규정에서 명시적으로 나열되고 있는 “인적사항이나 사진” 이외의 피해자 관련 정보를 폭넓게 피해자정보 공개죄에서의 피해자정보로 인정하는 것은 어렵다고 보아야 할 것이다.

판례는 명예훼손죄의 경우 지인 등 일정 범위의 사람이 적시된 사실을 통해 ‘누가 피해자

인지를 알 수 있는 경우'에 '명예훼손행위의 대상자가 특정되었다'고 본다. 따라서 피해자정보 공개죄에서도 명시적으로 나열된 피해자정보는 아닐지라도 다른 범죄사실과 함께 이해할 경우 피해자를 특정할 수 있는 경우라면 공개될 수 없는 피해자정보로 인정될 여지는 있을 수 있다. 예컨대 범죄장소도 '방배동'과 같이 동 차원에서 한정되고, 피해자의 나이 또한 '30대', '40대' 등과 같이 대략적으로 적시되는 경우 이러한 사실들은 다른 범죄관련 구체적 사실 또는 피해자 관련 정보와 결합되어 피해자가 쉽게 특정될 수도 있다. 따라서 동 차원에서 한정된 범죄장소에 관한 정보도 구체적 사안에 따라서는 다른 사실과 결합하여 피해자정보 공개죄에서의 피해자정보에 해당 수도 있다고 보아야 한다.²⁶⁾ 그러나 이 경우에도 피해자정보 공개죄가 성립되는지 여부는 행위자에게 고의가 인정될 수 있는지 여부와도 상관관계를 가진다. 고의가 인정되지 않고, 과실에 기한 피해자정보 공개행위에 불과한 것으로 판단되어 피해자정보 공개죄가 성립되지 않는 경우일지라도 민사상의 불법행위는 인정되어 손해배상책임은 인정될 수 있다는 점에서 '피해자정보'에 해당하는 정보인지 아닌지를 판단하는 것은 독자적인 의미를 가진다고 할 수 있다.

그러나 인적사항이나 사진이 아닌 정보/사실 중 어떠한 정보/사실이 피해자정보 공개죄에서 의미하는 피해자정보에 해당할 수 있는지는 구체적 사안을 가지고 판단할 수밖에 없는 것이고, 추상적인 차원에서 판단기준을 마련하는데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 이러한 점에서 피해자정보 공개죄 규정이 실제로 적용되어 관련 판례가 집적될 필요가 있는데, 대법원 종합법률정보에서 검색하면 지금까지 피해자정보 공개죄가 문제된 사건은 검색되지 않는다.

(3) 피해자정보 공개죄 정비 방안

성폭력범죄와 같이 피해자라는 것이 알려지는 것만으로도 피해자의 인격권이 침해된다고 볼 수 있는 범죄에서만 피해자정보공개죄를 인정할 필요성이 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 성폭력범죄에서의 피해자정보공개죄와 같은 규정은 가정폭력범죄, 아동학대, 노인학대로 확대될 수는 있다고 생각된다. 즉, 가정폭력범죄, 아동학대 및 노인학대에서도 언론사 관련 인뿐만 아니라 “누구든지” 피해자정보를 “인쇄물, 방송 또는 정보통신망”을 통하여 공개하는 경우 형사처벌하는 방향으로 개정하는 것이 적절해 보인다. 그러나 스토킹 범죄로도 확대될 수 있는지에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 그리고 강력범죄라고 하여 모두, 피해자라

26) 사건을 쉽게 지칭·특정하기 위해서 일반적으로 '○○동 사건'과 같이 범죄가 발생한 동의 명칭을 사용하는 경우가 많은데, 사건 특성의 편의성을 위해서 구체적인 동 명칭까지 공개하는 것은 자제해야 할 것이다.

는 것이 알려지는 것만으로도 인격권침해가 발생한다고 보기에 어렵다(예컨대 강도죄의 경우). 물론 다른 범죄에서도 피해자와 관련하여 익명보도의 원칙, 피해자 인적사항 공개·유포금지의 원칙은 지켜져야겠지만, 성범죄, 가정폭력범죄, 아동학대, 노인학대 범죄에서와 같이 ‘피해자정보 공개죄’ 규정을 통해 대중매체를 통한 피해자정보 공개행위 자체를 범죄화하여 피해자정보를 강하게 보호할 것인지, 아니면 다른 범죄의 경우 피해자정보 공개행위를 명예훼손죄가 성립하는 경우에 한해 명예훼손죄로 형사제재하면서, 형법상의 명예훼손죄도 성립하지 않는 경우 민사불법행위의 성립을 인정하는 것 또는 행정상의 제재로 충분하다고 할 수도 있다. 따라서 위와 같은 일정 범죄 이외의 범죄로 피해자정보 공개죄를 확대하는 것에는 신중할 필요가 있다.

현행법상의 피해자정보 공개죄는 수사담당 공무원 및 범죄피해자 보호·지원단체 종사자에 의한 피해자정보 공개행위일지라도 범죄유형에 따라 법정형이 상이하다(성폭력처벌법은 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금으로 처벌하고 있는데, 가정폭력처벌법은 1년 이하의 징역이나 2년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금으로 처벌하고 있음). 법정형을 통일시킬 필요까지는 없겠지만 어느 정도 균형을 맞출 필요는 있다. 그리고 가정폭력 및 아동학대에서 언론사 관계자에 의한 피해자정보 공개행위는 500만원 이하의 벌금으로 처벌되고 있어서 성폭력범죄의 경우에 비해 매우 낮다.²⁷⁾ 게다가 성폭력범죄에서 수사·재판담당 공무원 및 피해자보호·지원단체 종사자와 일반인 간에 법정형에 차이가 나지 않는데, 전자의 경우 후자에 비해 좀 더 높은 법정형을 인정하면서 ① 수사·재판담당 공무원 및 피해자보호·지원단체 종사자, ② 언론사 관계자, ③ 일반인에 대한 법정형에 차이가 나도록 하는 방식으로 정비할 필요가 있어 보인다.²⁸⁾

(4) 철저한 법적용이 필요

위와 같이 피해자정보 공개죄 관련 법규정의 정비도 필요하지만, 보다 중요한 것은 해당 법규정을 실제로 철저하게 적용하는 것이라고 할 수 있다. 지금까지 ‘피해자정보 공개죄’ 규정이 적용된 사건이 있는지 의문이다. 지금까지 피해자정보 공개죄 규정이 거의 적용되지 않은 이유는 한편으로는 전형적인 피해자정보(인적사항이나 사진)가 공개되는 경우가 이전에 비해 줄어들었는데 있지만, 다른 한편으로는 해당 범죄규정에 대한 인지도가 낮았을 뿐만 아

27) 김서현 외 5인, 여성·아동 폭력보도와 관련한 언론의 2차 피해 방지를 위한 제도적 연구, 법무부 연구용역 보고서, 2014, 34면.

28) 류병관, “언론의 범죄보도에 있어 범죄피해자의 프라이버시권보호에 관한 연구”, 피해자학연구 제18권 제1호, 2010, 267면; 김서현 외 5인, 여성·아동 폭력보도와 관련한 언론의 2차 피해 방지를 위한 제도적 연구, 법무부 연구용역 보고서, 2014, 76면.

나라, 사법기관에 법규정을 적용하려는 의지가 없었기 때문으로 보인다. 현행법상의 피해자 정보 공개죄 규정의 정비도 중요하지만, 법정형의 상향이 중요한 것이 아니라, 언론보도 및 일반인에 의한 피해자정보 유포 사건에서 그러한 사건을 실제로 입건하여 수사함으로써 비록 기소에 이르지 않을지라도 그러한 언론인 및 일반인에 대한 형사절차가 진행되도록 하는 것이 보다 중요해 보인다.

3. 행정적 제재 및 예방

(1) 수사기관에 의한 피해자정보 공개에서 행정적 제재 및 예방

〈표 6〉 피의사실공표 사건 접수 및 처리 현황(2008-2018)

년도	접수	처리								미제
		기소	불기소					기소중지	이송	
			혐의없음	기소유예	죄가안됨	공소권 없음	각하			
2008	8	0	4	0	0	0	2	0	2	0
2009	46	0	8	0	12	1	18	0	3	4
2010	40	0	15	0	3	1	13	3	2	3
2011	38	0	14	0	4	0	13	1	5	1
2012	23	0	12	0	1	0	9	0	0	1
2013	20	0	1	0	3	2	4	1	0	9
2014	43	0	7	0	1	0	8	0	9	18
2015	32	0	6	0	8	0	12	1	1	4
2016	38	0	5	0	2	0	9	0	5	17
2017	41	0	11	0	0	2	14	2	4	8
2018	18	0	8	0	0	1	9	0	0	0
합계	347	0	91	0	34	7	111	8	31	65

출처: 법무부 검찰과거사위원회 보도자료(2019.5.28.)

위 표를 통해 알 수 있듯이 2010년부터 2019년 8월까지 10년간 피의사실공표죄 접수건수는 347건에 달하지만 기소건수는 없다. 거의 대부분 ‘혐의 없음’, ‘죄가 안됨’ 또는 ‘각하’ 처분으로 종결되었다. 피의사실공표죄와 피해자정보 공개죄의 성격을 다르게 본다면, 성폭력 범죄 등에서 수사기관 공무원에게 피의사건 공표와 관련하여 피의사실공표죄는 성립하지 않더라도 피해자정보 공개죄가 성립하거나 과실에 의한 피해자정보 공개행위에 해당하

여 민사상 불법행위가 성립할 수는 있으며, 이로 인해 수사기관 공무원에게 징계책임이 발생할 수도 있다. 지금까지 수사기관 공무원이 ‘부적절한 피의사실공표 또는 피해자정보 유출·유포’로 인해 징계처분을 받은 경우에 대한 연구는 없는 듯하다.

피해자정보 공개죄가 인정되는 범죄에서 어떻게 피의사실을 공표할 수 있는가, 피해자 관련 범죄혐의사실을 어떻게 공표할 수 있는가’의 문제는 추상적인 규정으로 규율하는데는 한계가 있기에 구체적인 업무매뉴얼 또는 가이드라인을 통해서 구체화할 수밖에 없다. 그러한 업무매뉴얼 가이드라인에서는 첫째, 범죄유형을 고려해야 하고(예컨대, 피해자정보 유포죄가 인정되는 범죄, 그렇지 않은 범죄 등), 둘째 구체적인 사안을 예로 들면서 기준이 제시되어야 한다(어떠한 정보/사실이 ‘유출·유포되는 경우 피해자를 특정할 수 있도록 해 주는 정보/사실’인지는 구체적인 사안을 가지고 얘기되어야 한다).

수사기관에 의해 피해자정보가 부적절하게 공표된 경우 해당 공무원이 피해자정보 공개죄 책임을 부담하는 것은 피해자정보 공개행위에 대한 처벌이고, 피해자보호를 위해서는 피해자정보가 공개되지 않도록 사전적으로 예방하는데 중점을 두어야 한다. 이를 위해서는 피의사실 공표에 관한 업무매뉴얼 또는 가이드라인에서 피해자와 관련된 피의사실을 어떻게 공표할 수 있는지에 대해 많은 구체적인 예시사례로 자세히 설명하는 것이 필요하다. 현재, 이러한 업무매뉴얼(또는 가이드라인)을 준비하는데 참조할 수 있는 기본자료는 ‘부적절한 피의사실공표로 수사기관 공무원이 징계처분을 받은 사례 중에서도 피해자정보가 유출된 사례’라고 할 수 있을 텐데, 이러한 사례에 관한 자료를 수집하여 구체적인 업무매뉴얼(또는 가이드라인)을 마련할 필요가 있다.

(2) 언론기관에 의한 피해자정보 공개행위에 대한 사후적인 행정적 제재, 사후적인 구제조치 및 사전적 예방수단

2018년에 ‘성폭력·성희롱 사건보도 공감기준 및 실천요강’이라는 세부적인 보도기준이 마련된 것은 큰 성과이다. 그러나 성범죄, 가정폭력범죄 등 피해자정보 공개죄가 인정되는 범죄에서 추상적인 차원에서 세부적인 보도기준을 마련하는 것도 중요하지만, 보다 중요한 것은 그러한 보도기준이 실제로 준수되도록 하는 것이다. 보도기준이 준수되도록 하기 위해서는 언론기관에 의해 피해자정보가 공개된 경우에(또는 언론기관이 보도기준을 위반한 경우에) 제재가 철저하게 이루어져야 할뿐만 아니라, 제재보다 더 중요하게, 보도기준을 위반한 보도가 이루어지지 않도록 사전적으로 예방하는 제도를 마련하는 것이다. 한편 언론기관

에 의해 피해자정보가 유포된 경우 실효적인 구제절차도 있어야 한다.

방송통신심의위원회는 방송통신심의규정을 위반하는 행위에 대해 제재조치, 권고, 의견제시를 할 수 있다. 방송통신심의위원회에서는 ‘피해자정보가 유포된 경우’가 ‘공개금지’조항 위반으로 심의되고 있는데, 피해자정보 유포문제로 심의된 사건 수가 많지 않을 뿐만 아니라(1년에 많아봤자 2~3건 정도인 것으로 파악됨. 2016년에 4건으로 가장 많았음), 피해자정보 유포로 인정된 경우에도 기껏해야 ‘의견제시’와 같은 행정지도 또는 ‘권고’처분이 내려졌다.²⁹⁾ 예컨대 2019년 ‘성폭행을 당한 지적장애인 사건을 다루면서 피해자가 특정될 수 있는 내용을 방송한 사안’에 대해서 행정지도인 ‘권고’가 내려졌다.³⁰⁾

언론중재위원회의 ‘시정권고 심의기준’ 제3조 및 제4조에 의하면 언론은 특정강력범죄사건의 피해자, 성폭력범죄의 피해자를 알 수 있는 내용을 당사자의 동의 없이 방송할 수 없고, 위반행위에 대해 언론중재위원회는 ‘시정권고’를 할 수 있지만 이는 권고적 효력밖에 없다. 언론중재위원회는 언론보도 관련 분쟁에서 중재·조정을 하고, 매년 중재·조정 사례집을 발간하고 있으며, 매년 언론관련 민사판결 분석보고서를 발간하고 있다.³¹⁾

사후적 구제조치 개선도 필요하지만, 피해자보호의 실효성을 위해서는 사전적 예방조치가 마련되어야 한다. 사전적 예방조치로 기능할 수 있는 것은 보도/방송이 이루어지기 전에 기자 스스로에 의해 또는 상급자에 의해 ‘누가 피해자인지를 알 수 있도록 해 주는 피해자정보’가 보도/방송에 포함되지 않도록 자율적 체크가 이루어지도록 하는 것이다.³²⁾ 이러한 언론사에 의한 자율적 준수가 이루어지도록 하기 위해서는 구체적인 많은 예시사례를 통해 ‘어떠한 경우에 위법한 피해정보 공개’인지를 설명해 주는 매뉴얼 또는 가이드라인이 있어야 하고, 그러한 자료를 바탕으로 언론사의 직무교육이 이루어져야 한다. 언론중재위원회의 중재·조정 및 방송통신심의위원회에 심의절차에서 다루어진 피해자 신원 공개 관련 사건들의 사실관계 및 방송통신심의위원회 및 언론중재위원회의 판단을 분석·정리하여 그러한 매뉴얼(또는 가이드라인)을 마련할 필요가 있다.

29) 상세히는 곽현자, 방송심의에서의 ‘권리침해금지’ 기준 적용에 관한 연구, 방송통신심의위원회 연구총서, 2018.12, 60면 참조.

30) 곽현자, 방송프로그램에서의 인권보호강화를 위한 심의개선방안 연구, 방송통신심의위원회 연구총서, 2019.12, 40면.

31) 언론중재위원회 홈페이지 <https://www.pac.or.kr/kor/pages/?p=63&magazine=M01&cate=MA05> 참조.

32) 언론기관의 내부검열시스템을 강화하여 언론사의 내부적인 검열절차와 토의내용에 대한 기록을 의무화할 필요가 있다고 하는 강동욱, “언론보도에 따른 피해자의 2차 피해 방지를 위한 제도와 그 개선방안”, 홍익법학 제16권 제1호, 2015. 471면.

IV. 제4차 기본계획에서 ‘대중매체를 통한 피해자정보 공개 방지’ 분야 추진계획의 방향

- 피해자정보 공개죄 규정의 정비
 - 성폭력범죄뿐만 아니라 가정폭력범죄, 아동학대 및 노인학대에서도 “누구든지”를 행위주체로 확대. 이외의 범죄로 피해자정보 공개죄를 확대하는 것에는 신중한 검토 필요
 - 범죄유형에 따라 너무 상이한 법정형을 어느 정도 조정할 필요 있음
 - ① 수사등 담당공무원, 피해자보호·지원단체 종사자, ② 언론사 관계자, ③ 일반인에 대한 법정형을 차등화하는 방안도 고려할 수 있음
- 피해자정보 공개죄 규정이 실제로 적용되도록 하기 위한 프로젝트를 피해자보호·지원단체, NGO와 협력하여 수행
 - NGO(예컨대 여성민우회, 언론인권센터): 언론, 정보통신망을 모니터링하여 언론사, 일반인에 의한 피해자정보유출 사례 고발 또는 고소 지원
 - 피해자에 대한 민사소송 경비의 지원
 - 피해자정보 공개죄에 대한 형사절차가 진행되어 관련 판례가 집적되어야 함
 - 추후 관련 판례는 ‘피해자정보유출 방지 가이드라인’에 반영되어야 함
 - 피해자정보 공개죄에 대한 홍보: 피해자를 대상으로(피해자보호·지원제도 안내에서) 피해자정보 공개죄를 홍보할 것이 아니라, 일반인을 대상으로 피해자정보 공개죄 안내를 강화
- 방송통신심의위원회, 언론중재위원회의 심의 또는 분쟁·조정 기준에 피해자정보 공개죄에 관한 내용이 충분히 반영되어 있는지 점검하여 그렇지 않은 경우 관련 기준의 개정 등을 유도할 필요 있음
- 피해자정보 공개행위를 방지하기 위해 수사기관 공무원, 피해자보호·지원단체 종사자, 언론종사자를 위한 업무매뉴얼 또는 가이드라인 마련 작업 병행
 - 추상적 기준에 관한 업무매뉴얼이나 가이드라인이 아니라 구체적 사례를 예시로 들면서 설명하는 매뉴얼 또는 가이드라인이 필요함

- 피해자정보가 공개된 사건에 대한 방송통신심의위원회 심의사례, 언론중재위원회의 중재·조정·시정권고 사례를 분석하여 매뉴얼(또는 가이드라인)에 반영하고 필요한 경우 방송통신심의위원회 및 언론중재위원회와 협업 추구
- 피해자정보 공개 사건에서 플랫폼사업자와의 협력 방안 고민
 - 불법정보의 공개 내지 유통이 주로 일어나는 통로는 네이버, 다음, 구글, 유튜브와 같은 플랫폼들임
 - 플랫폼사업자들의 책임과 의무가 점점 강화되고 있는 추세이므로 플랫폼사업자들이 피해자정보공개 내지 유통방지에 적극적으로 나서도록 인터넷기업협회(KISO), 문체부, 방송통신위원회 등 관계기관과의 협조방안 모색

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

MEMO

[illegible]

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

MEMO

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.