

## '검찰개혁'(안)에 대한 전국성폭력상담소협의회 의견

제출일	2025년 9월 5일(금)
연락처	전국성폭력상담소협의회 정책대응팀 (02-739-8858, 한국여성민우회 부설 성폭력상담소 )

### - 전국성폭력상담소협의회 소개 -

전국성폭력상담소협의회(이하 전성협)는 성폭력 피해자를 상담·지원하는 성폭력 상담소 134개소로 구성된 협의회입니다. 1995년부터 활동을 시작으로 현재까지 전국 9개 권역(서울·인천권역, 경기북부권역, 경기남부권역, 강원권역, 대전·충청·세종권역, 광주·전라·남북·제주권역, 대구·경북권역, 부산·울산·경남권역, 장애권역) 134개소의 성폭력상담소가 연대하고 있습니다. 전성협은 전국적으로 연결된 피해자 지원 네트워크로서 피해자 지원 및 법·제도 정책을 바꾸기 위한 활동을 진행합니다.

현재 정부와 여당에서 의지를 가지고 추진하고 있는 '사법개혁', '검찰개혁'은 크게 경찰이 수사종결권을 확보하고, 검찰의 수사권을 박탈하고, 검찰을 해체하여 중대범죄수사처와 기소청을 분리 신설하는 내용을 포함하고 있습니다.

'검찰개혁'(안)은 **형사사건의 99%가 민생 사안인 가운데, 성폭력 범죄를 겪고 있는 피해자의 입장과 상황이 반드시 고려되어야 합니다.** 특히 **2021년부터 검경수사권 조정이 시행된 이후로,** 경찰의 불송치나 이에 대한 이의제기 신청 이후 상황은 수사 기간이 지연되고, 성폭력 가해자 전문 변론 시장화가 가중되고, 따라서 피해자에 대한 공격이 심각해지는 문제를 낳았습니다. **범죄 피해자의 권리보장이 안정·강화되기보다 불안정성이 커진 상황입니다.**

이에 대한 면밀한 평가가 우선되어야 합니다. 특히 검찰 보완수사권 박탈 확정 은 공판중심주의에서의 사실심리, 그 결과로서 형사 처벌이라는 형사 사법체계에서 큰 어려움을 낳지 않을지 우려됩니다. 최소한 경찰의 예산, 인력, 권한이

보강되어야 하는데 이에 대해 보장되었는지도 의문입니다.

검찰개혁과 사법개혁은 검찰의 과도한 권한을 민주적으로 통제하는 방향에서 도출된 과제입니다. 그러나 성폭력 피해자 등 범죄 피해자 입장에서 민주적으로 통제되어야 하는 것은 경찰, 검찰, 재판부 모두 마찬가지입니다. 피해자의 상황과 처지에 귀 기울여야 합니다. 현장 경험을 바탕으로 아래와 같은 의견을 개진하오니 적극 경청하고 반영해주시기 바랍니다.

- 아 래 -

- **검찰개혁, 형사사건의 상당수가 민생 사건이라는 것을 전제해야 합니다**

- 연간 200만 건 이상의 형사사건 중 99%가 일반 민생사건입니다. (한국일보, 2025.08.21 "현재 검찰 개혁안, 범죄자만 살판나는 세상될 우려") 내란의 죄 및 외환의 죄, 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등은 0.7% 정도에 불과합니다.
- 검찰개혁의 필요성은 정치인 등을 대상으로 한 검찰권 남용 문제에서 주로 도출됩니다. 그러나 그렇게 도출된 검찰개혁 이후 대다수의 민생사건 처리가 어떻게 바뀌고, 피해자 삶에 영향을 미치는지의 관점으로 검토될 필요성이 있습니다.

- **경찰이 수사를 완전히 종결시키게 된다면**

- **지역별 경찰 수사력 편차**

- 서울지역에서는 여성청소년과에서 경사 이상 수사관이 사건을 수사합니다. 그러나 지역 경찰서에서는 수사경력이 거의 없는 순경급 수사관이 피해자 조사를 진행하고 있습니다. 성폭력 사건 수사에서 성폭력 사건의 특성과 맥락을 이해하는 역량과 성인

지 감수성이 중요함에도, 이를 결여한 채 연령, 상황, 장애유무, 디지털 사건 등 피해 유형 고려 없이 피해자와 사건을 수사하는 경우가 발생하고 있습니다.

[사례1] 준강간으로 고소장을 제출한 피해자가 진술 조사 전 국선변호사 선임을 요청했으나 담당 수사관은 증거를 조사하기 전에는 “진짜 피해자”인지 판단할 수 없다며 피해자에게 증거영상 제출을 요청함. 증거영상 또한 국선변호사와 검토를 통해 정리하여 제출이 필요한 자료인데 피해자 변호사 선임을 우선해달라고 요청하자 이를 반려함. 피해자가 수사관 변경요청을 하자 경찰 수사과정 심의를 하겠다고 하더니 빠르게 사건을 각하 처리하고 재고소하게 함.

[사례2] 준강간 사건의 피고소인(가해자)이 ‘피해자와 오해가 있었던 것 같다’는 취지로말하자 담당 수사관이 피해자의 번호를 알려주며 피해자에게 전화하도록 함.

#### ○ 지역 내 유착-지인 관계가 사건 수사에 영향을 미침

- 성폭력 가해자가 지역 내 경찰과 ‘아는 관계’임을 과시하거나, 지역 경찰에게 정보를 얻는 등 친분에 따라 경찰관을 ‘활용’할 수 있음을 보여주는 경우가 있습니다. 지역 내 오랜 유착이 범죄에 수단으로 악용됩니다.
- 소/중 도시에서 성폭력 가해자가 지역 내 명망 있는 경우 경찰위원회에 지역 인사로 참여하는 경우도 많습니다. 이 경우 피해자는 경찰 수사의 공정성, 투명성을 신뢰하기보다 두려움을 갖게 됩니다. 타지역에 도움을 요청하고 고소하고 싶으나, 가해자 관할지에서 수사가 시작되기 때문에 신고 자체가 어려워집니다

#### ○ 이의제기 후 보완수사 시에도 같은 팀 옆자리 경찰에 배정

- 검경수사권 조정 이후 경찰이 불송치한 사례를 보면 성폭력에 대한 편견, 피의자를 비합리적으로 신임, 피해자를 비합리적인 불신 등이 나타납니다. <2022년 한국성폭력상담소 상담통계 및 상담 동향분석>에 따르면 불송치 된 피해 사례에서 피-가해자 관계를 들여다보면 피해자와 가해자의 관계가 친밀한 경우가 29.4%로 가장 많았습니다. 또한 고소 사건 불송치 사유로 ‘피해자다움에 대한 통념 작용’이 32.4%로 가장 높았습니다. 피해장소를 벗어나 주위에 도움 청하지 않았다는 것을 불송치 결정 이유로 삼고, 신고를 사건 이틀 후에 했다는 것이 불송치 결정 이유에 기재된 사례도 있습니다.
- 불송치 후 피해자가 이의제기신청을 한다 해도 보완수사를 검찰이나 타 수사기관이 하지 않고 본래 수사담당자나 옆자리 경찰에 배정된다면 사건에 대해 수사관 입장이 일전에 이미 결정된 상황이기 때문에 보완수사가 제대로 이루어지기 어렵습니다.

- 담당 수사관이 심각한 2차 가해 언행을 해도 피해자는 청문감사실 민원을 주저합니다. 같은 경찰서 청문감사실에 민원을 넣어야 하는 상황 속에서 피해자는 해당 부서 전체에 밋보이게 되지 않을까 우려되고, 그러한 우려 속에서, '2차 피해'를 함구하게 되는 것이 피해자가 겪는 현실입니다.

○ **경찰 권한, 인력, 예산 확대가 보장·선행되어야**

- 경찰에 영장 청구 권한이 부여되어야 합니다. 스토킹, 교제폭력, 가정폭력 사건 등 긴급응급조치가 이루어져야 하는 사안에서 현장 사법경찰관리가 체포·구속을 위한 영장 청구 권한을 지녀야 제대로 된 수사권이 실행될 수 있습니다.
- 검경수사권 조정 이후 경찰은 사건 수사 및 이의신청 사건에 대한 보완수사 등으로 사건이 쏟아지고 있습니다. 인력 및 예산 부족으로 수사관 1인이 담당하는 사건 양이 상당하고 이로 인해 1차 사건 수사 기간이 과도하게 지연되는 상황입니다. 인력과 예산 확대가 보장되지 않는다면, 경찰의 수사종결권한은 무기한 수사 지연이라는 결과로 이어질 수 있습니다.

○ **경찰 수사 과정에서 수사로 확인된 증거. 피해자도 확인하고 의견개진할 수 있어야**

- 경찰은 수사 중인 사안에 대해 사회적으로 여론이 환기될 때 수사 시 확보한 CCTV 영상도 언론에 제공하는 등, 획득한 증거에 대해서 적극 공개하는 경우가 있습니다.
- 그러나 성폭력 수사에서 당사자인 피해자가 요청하는 증거물 확보 현황이나 내용에 대해서는 전혀 공개하지 않고 있습니다. 피해자는 자신이 겪은 일이라 하더라도 당시 객관적 정황이나 자료를 확인하거나 파악하지 못한 채 의견 개진을 제대로 할 수 없고, 공판 이후에나 확인하게 됩니다. 이러한 상황 자체가 피해자 권리보장 측면에서 부당합니다.
- 경찰 수사권 종결이 권한으로 확립된다면, 경찰 수사 과정에서 확보된 증거에 대해서도 피해자가 열람할 수 있고 의견 개진할 수 있도록 보장되어야 합니다.

- **현재 검찰개혁(안)에 대한 우려점**

- **이의제기 후 초기수사와도, 공소제기와도 무관한 기관이 보완수사 하게 될 때의 문제**

- 검찰개혁안 일부 내용 중 이의제기 후 국가수사위원회가 검토, 보완수사 혹은 명령을 하게 된다는 체계가 존재합니다. 그러나 국가수사위원회는 여성청소년계의 전문성이라는 1차 수사기관의 전문성을 기대하기도 어렵고, 공소제기와 공소유지라는 공판을 전제로 한 연결성을 담보하기도 어렵습니다. 때문에 국가수사위원회에서 이의제기 사건을 별도 검토한다는 것은 실효성이 없습니다.

- **공소청 전환으로 검찰의 보완수사가 폐기될 시의 우려**

- 2021년 1월 검경수사권 조정 실행부터 성폭력 사안의 경우 경찰이 수사하고 있습니다. 검찰은 송치받은 사건이나, 경찰 불송치에 대해 고소인이 이의제기한 사안에 대해 검찰이 검토하여 보완수사를 요구하고 있으나, 필요한 경우 직접수사하고 있습니다. 아래 사례와 같이 피해자는 검찰의 보완수사 및 직접수사를 통해 사안에 대한 재검토의 기회를 얻기도 합니다.

[사례3] 상담소 지원 사례 중 검찰이 직접 수사한 사례가 있었음. 청소년기 친부에 의한 성추행 피해 겪음. 피해자는 성인이 되어 형사고소 결심. 경찰 수사 거친 이후 사건 검찰로 송치되었고, 검찰이 보완수사뿐만 아니라 피해자 직접 수사 및 성폭력상담소 상담사실확인서 관련 상담기관과 직접 소통. 이를 기반으로 검찰 사건 기소함.

- **수사 시 '쟁점 도출'에 대해 피해자 의견 제출 필요**

- 피해자는 검찰의 보완수사 명령 과정에서, 또는 검찰 직접수사 과정에서 피의자가 무엇을 주장하고 있는지, 추가 반박이 필요한지 인지하게 되고, 관련하여 피해자 측에서 추가 수사 필요성에 대해 의견을 제출할 기회가 있었습니다. 검찰의 보완수사 과정을 통해 피해자는 쟁점이 되는 사안에 있어 의견을 개진할 수 있는 기회를 얻기도 합니다.

- **공판(중심주의)를 예비하는 수사 필요**

- 성폭력 사건은 직접 증거확보가 어렵기때문에 당사자들의 진술을 중심으로, 진술 신빙성을 뒷받침하는 정황증거가 중요합니다. 당사자들의 진술이 부딪히는 부분이 재판

에서의 쟁점이 될 것을 예상하고 기초수사가 이루어져야 하는데, 경찰 수사관이 공판(중심주의)를 구체적으로 경험하지 않은 상태에서 이뤄진 수사는 이러한 부분들이 누락 될 수 있습니다. 피의자에게 꼭 확인해야 하는 부분을 누락하는 경우도 있습니다.

- 기소와 공판을 준비하는 검찰에서는 해당 부분을 보강하여 수사하는 경우가 있습니다. 하지만 이러한 공판을 예비하는 수사가 누락된다면, 공소유지를 하기 위해서 필요한 증거가 있음에도, 수사단계에서 누락되어 심증은 형성되었으나 증거 부족으로 무죄 선고되는 상황도 발생할 수 있습니다. (실제 발생했던 사례)

○ 공판에서 검사가 제출하는 증거의 필요성

- 디지털 성폭력의 경우 가해자가 무엇을 찍었는지 피해자가 보지 못한 채 기소되기도 하며, 준강간의 경우 피해자가 기억이 없는 상태에서 기소되었을 때 재판에 제출된 증거물의 내용과 그에 대한 피고인 측의 주장에 대해 피해자가 재판에서 추가 증거나 진술을 제출해야 하는 상황이 발생합니다.
- 이는 공판단계에서 검사가 증거를 제출하며 증거로서 주장해야 하는 상황이 되며, 보완수사 권한이 없을 때 이것이 제한되는지 쟁점이 될 수 있습니다.

○ 공판과정에서 피해자가 추가되는 경우, 검사의 보완수사 권한 필요

- 디지털 성폭력의 경우 이를 인지하고 고소한 특정 피해자 이외 다른 피해자가 피해를 인지하지 못하고 있는 사례도 있습니다. 공판 과정에서 재판부가 특정할 수 있는 피해자는 모두 특정하라고 명령한 경우가 있고, 검찰이 보완수사 명령하여 추가 피해자를 수사를 통해 확인하고, 공소장 변경을 하는 사례도 있습니다. 만약 검사의 보완수사 및 명령 권한이 보장되어 있지 않다면 공판 과정에서 확인되는 피해자에 대한 통합 조치는 어려워질 것입니다.

○ 경합범죄의 경우 수사, 재판 기관이 사건을 종합적으로 바라볼 수 있는 기회 필요

- 젠더폭력의 경우 단일한 피해만 발생하지 않습니다. 강간, 폭행, 스토킹, 협박 등 경합범죄가 발생합니다. 이런 경우 경찰은 사건 일부는 송치 결정하고, 일부는 불송치 하기도 합니다.
- 경찰이 일부 사건을 불송치 하더라도 검찰이 여죄에 대한 수사를 진행할 수 있기때

문에 불송치 된 사건에 대해서도 검찰이 종합적으로 사안을 재검토함으로써 인해 재판부에서도 경합범죄를 종합적으로 다룰 수 있습니다.

[사례4] 전성협 소속 성폭력상담소에서 지원 중인 스토킹 사례 중 경찰은 일부 사건은 불송치하고, 일부 사건은 송치함. 피해자는 경찰 불송치 건에 이의제기 함. 검찰이 송치 사건뿐만 아니라 불송치 건도 종합적 이해하고 있었음. 이를 기반으로 송치된 건에 대한 법원 기소를 하고, 불송치로 분류된 사안의 관련 증거를 법원에 증거목록으로 제출함. 피고인 측은 불송치 결정 사건의 증거 목록 제출은 위법하다고 주장하며 증거 배척 요구함. 피해자 불송치 건에 대한 이의제기 진행한 것을 재판부가 확인하였고, 재판부는 경찰이 불송치했지만 피해자 이의제기를 하였고, 사건이 검찰로 송치된 상황 속에서 해당 증거를 활용할 수 있음을 확인함.

## ● 필요한 수사·기소 기관의 역할과 방향

### ○ 모호한 검경 책임 속 피해자 혼란 및 사건 지연 중단

- 2021년 검경수사권 조정 이후 상담 현장에는 “수사를 진행하고 자료를 정리해서 모두 송치했는데 검찰이 왜 보완 수사를 요구하는지 모르겠다”는 말을 경찰로부터 들은 사례, 송치 사건 진행 상황을 파악하기 위해 검찰에 연락하면 “보완 수사 명령을 내렸으니 경찰과 소통하라”는 안내를 받은 사례도 있었습니다. 피해자 진술에 대한 정보공개청구를 하면 경찰은 “송치했으니까 검찰에 문의하라”고 하고, 검찰은 “담당 검사가 배정 되지 않았다 기다려라”고 하는 경우도 있어 피해자는 자신의 사건에 대한 문의를 어느 단위로 해야 하는지 모호한 사례도 많습니다.
- 검경수사권 조정 이전에는 지휘구조가 명확해 검찰 역시 수사 과정 책임자로서 사건 파악을 위한 역할을 해왔습니다. 하지만 현재는 경찰이 사건을 송치하고, 검사의 사건 검토까지 시간이 한참 지연되거나, 검사가 보완 수사 명령을 내리면, 경찰 보완 수사 이후 재송치하면 사건이 보완수사 명령을 내린 검사에게 전달되는 것이 아니라 다른 검사에게 재배정되어 사건 수사가 원활하게 이뤄지지 못하고 있습니다. 사건 수사 책임 단위가 명확하지 않음으로서 사건이 여기저기 ‘핑퐁’됨으로서 피해자는 어느 단위와 소통하면서 사건을 파악해야할지 혼란을 겪고, 사건이 지연되는 상황 발생하는 것입니다.
- 실제로 전체 사건 처리 기간은 2020년 142.1일에서 수사권 조정 이후인 2024년 312.7일로 2.2배 증가(한국일보 20250821, 검경 '사건 핑퐁'에 수사 하세월... 6개월 걸리던 사건 2,3년씩 떠돌아)하여 사건이 지연되는 상황 발생하고 있습니다.

○ **성폭력 가해자 변호 시장화 흐름 속 피해자 권리 퇴행 및 2차 피해 심화**

- 현재 성폭력 가해자를 위한 전문 로펌이 성행하고 있으며, 인터넷 포털사이트에서 '성폭력'을 검색하면 가해자 전문 로펌이 상위에 광고되어 있어 피해자들마저 공공적 지원제도를 미처 고지받지 못한 채, 과잉 시장화된 성폭력 관련 변호사 시장에 편입되고 있습니다.
- 성폭력 가해자를 위한 로펌은 '성공사례'를 광고하며 사건과 무관한 피해자 SNS 사생활 제출, 피해자에 대한 인격적 공격으로 불송치, 기소유예, 선고유예, 집행유예를 이끌어내며 막대한 수익구조를 만들고 있습니다.
- 이의신청, 보완수사 과정이 까다로워지고, 공소제기와 공소유지 과정이 수사와 동떨어지게 되면 이 과정에서 성폭력 가해자 변호를 위한 로펌이 개입하여 이를 상품화하는 일이 심화되고 피해자 진술을 탄핵한다는 명목으로 성폭력과 피해자에 대한 편견, 2차 가해성 행위가 확산될 수 있습니다.

○ **경찰과 검찰의 상호협력, 상호보완, 상호견제 필요**

- 미국의 경우 성폭력 사건에 대해 경찰 수사담당자와 검사가 협력하고 있습니다. 수사지휘권이 상호협력적 수사, 상호보완으로 유기적으로 진행되며, 공소제기로 연결되고 있는 것입니다.
- 경찰의 수사종결권이 남용될 경우 경찰 수사 권한이 권력화되며, 검찰의 수사-기소권이 남용될 경우 검찰의 권한이 권력화됩니다. 경찰 수사에 대해 검찰이 견제하거나 보완하는 게 가능하되, 검찰의 직접 수사개시는 제한되게 할 필요가 있습니다.