



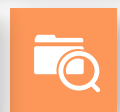
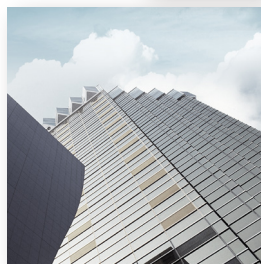
2022~2026 국가재정운용계획

지원단 보고서

| 공공질서·안전 분야 |

2022. 12.

본 자료는 2022~2026년 국가재정운용계획 지원단에서
준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을
유의하여 주시기 바랍니다.



2022~2026 국가재정운용계획

지원단 보고서

| 공공질서 및 안전 분야 |

2022. 12.

국가재정운용계획 지원단

공공질서 및 안전 분야

연구책임자 한국조세재정연구원: 최성은 재정정책연구실 선임연구위원

공동연구진 충북대학교: 이재은 교수

세한대학교: 이주호 교수

동국대학교: 김연수 교수

형사정책연구원: 김대근 연구위원

목 차

제1장 서론	1
제2장 국가 재난지원과 지자체 예방·대비 투자 연동제	3
제1절 재난안전 부문 재정투자 현황	3
1. 재난안전예산 투자 현황	3
2. 재난안전 유형별 재난안전예산 투자 현황	5
3. 재난안전관리 단계별 예산 편성 비율	5
4. 재난안전 R&D 투자 현황	6
5. 재난안전 예비비 및 추경예산의 현황	8
제2절 재난안전 부문 재정투자 성과 및 한계	9
1. 재난안전 부문 재정투자의 성과	9
2. 재난안전 부문 재정투자의 한계	10
제3절 재난안전 부문 정책환경 변화와 쟁점	12
1. 재난관리 양상의 변화	12
2. 신종위험의 등장과 복합재난	13
3. 국가핵심기반 마비 재난 대비	14
4. 위험예측 거버넌스의 필요성	15
5. 재정운용 환경 변화 및 전망	16
제4절 재난안전 부문 자원배분의 주요 과제	18
1. 지방정부 예방·대비 투자 확대	19
2. 재난관리 거버넌스를 통한 자원운용 역량 강화	23
참고문헌	26
제3장 미래치안 대응을 위한 과학치안 체계 도입	28
제1절 치안 부문 재정투자 평가	28
1. 개관	29
2. 재정투자의 현황과 추이	29

3. 성과와 한계	34
제2절 치안 부문 정책환경 변화 및 전망	38
1. 사회·경제적 여건 변화와 전망	38
2. 재정운용 환경 변화와 전망	41
제3절 미래치안 주요 과제	42
1. 개관	42
2. 전통적 치안수요 대응을 위한 과학치안	44
3. 신종범죄 대응을 위한 과학치안	49
4. 과학치안 추진을 위한 인프라 구축과 경찰조직 혁신	53
참고문헌	57
제4장 범죄피해자 법률구조 일원화	59
제1절 범죄피해자 보호·지원 사업의 재정투자 현황 및 문제점	59
1. 2018년도 범죄피해자보호기금 예산 및 집행현황	60
2. 범죄피해자보호기금 운용의 문제점 및 개선방안	65
제2절 범죄피해자 보호·지원 시스템 확립	67
1. 범죄피해자 보호·지원 시스템 현황	67
2. 범죄피해자 보호·지원 시스템의 문제점 및 대책	68
3. 범죄피해자 보호·지원체계의 전환	74
제3절 범죄피해자 보호체계의 개선과 법률구조 일원화	75
1. 범죄피해자 보호체계 개선	75
2. 법률구조 제도의 일원화를 통한 효율성 제고	79
참고문헌	85

표 목 차

〈표 1-1〉 공공질서 및 안전 분야 예산 추이	1
〈표 2-1〉 재난안전 유형별 R&D 재정투자 현황(민간, 지자체 제외)	7
〈표 2-2〉 재난안전관리 단계별 R&D 재정투자 현황(민간, 지자체 제외)	7
〈표 3-1〉 경찰청 예산구성	31
〈표 3-2〉 치안지표로 보는 경찰 10년의 변화	35
〈표 3-3〉 성별·연령집단별 범죄피해 두려움	36
〈표 3-4〉 경찰 정원 현황	37
〈표 3-5〉 경찰관서별 경찰인력 현황	38
〈표 3-6〉 예측적 경찰활동 관련 기술 및 치안서비스	45
〈표 4-1〉 2018년도 법무부 보호기금 예산 및 집행현황	61
〈표 4-2〉 2018년도 여성가족부 보호기금 예산	63
〈표 4-3〉 2018년도 보건복지부 보호기금 예산	63
〈표 4-4〉 2018년도 경찰청 보호기금 예산	64
〈표 4-5〉 2021~2022년도 보호기금 지출계획	65
〈표 4-6〉 법률상담 현황(2016~2018년 평균)	81
〈표 4-7〉 공단 인력운영 현황(2016~2018년 평균)	81
〈표 4-8〉 공단 직급별 인원수(2019년 4/4분기)	82
〈표 4-9〉 무료법률구조사업 현황(2016~2018년 평균)	82
〈표 4-10〉 주요 사건별 현황(2016~2018년 평균, 본안과 신청사건 등 포함)	83

그림 목 차

[그림 2-1] 2019년 기준 재난안전관리 재정의 구조	4
[그림 2-2] 연도별 재난안전예산 현황	4
[그림 2-3] 주요 재난사고 유형별 재난안전예산 현황	5
[그림 2-4] 재난안전관리 단계별 예산 편성 비율	6
[그림 2-5] 재난안전 R&D 투자방향	6
[그림 2-6] 최근 10년간 재해대책 예비비 지출 현황	8
[그림 2-7] 주요 재난 관련 추경예산 편성 추이	8
[그림 2-8] 재해예방사업 효과	9
[그림 2-9] 2018~2020년 재난안전 R&D 주요 성과	10
[그림 2-10] 사회 전반에 대한 안전체감도	10
[그림 2-11] 연도별 자연재난 피해	11
[그림 2-12] 연도별 자연재난 복구비 재원	11
[그림 2-13] 글로벌 공급망의 균열로 파생된 피해 사례	12
[그림 2-14] The Global Risks Report	14
[그림 2-15] 2020년 영국의 위험목록(Risk Register)	15
[그림 2-16] 특별재난지역 선포 현황(2017~2021)	16
[그림 2-17] 연도별 재해구호기금 조성 현황	17
[그림 3-1] 공공질서 및 안전 분야 예산 규모	29
[그림 3-2] 정부예산 대비 경찰예산 비율	31
[그림 3-3] 경찰청 R&D 예산규모 추이	32
[그림 3-4] 치안 부문 전체 및 치안 부문별 R&D 투자비용과 건수('16~'20)	33
[그림 3-5] 주요국가의 인구 10만명당 경찰관 수	37
[그림 3-6] 2022년 정부 R&D 예산 세부 아젠다의 중요도 및 예산증액 시급성	44
[그림 3-7] 치안 AI의 지향점	47

제1장 서론

공공질서 및 안전 분야의 예산은 2013년 15조원에서 2023년 22.9조원으로 증가하였다. 중앙정부 총지출 대비는 2023년 기준 약 3.6%로 국방 분야, 외교·통일 분야 및 문화·체육·관광 분야와 더불어 낮은 비중을 차지하고 있는 분야이다. 공공질서 및 안전 분야의 예산은 소관부처별로는 경찰청, 행정안전부, 기획재정부, 법무부, 소방청, 해양경찰청, 대법원, 헌법재판소 등의 지출을 포함하고 있으며, 내용별로는 법원 및 헌법재판소, 법무 및 검찰, 경찰, 해양경찰, 그리고 재난안전관리 부문으로 이루어져 있다. 공공질서 및 안전분야의 예산은 코로나 위기를 맞이한 2019~2021년 3년간 이전 기간에 비해 높은 증가율을 보였다. 그러나 동 기간동안 정부총지출의 증가속도가 전반적으로 높았기 때문에, 전체 중앙정부 총지출에서 공공질서 및 안전 분야가 차지하는 비중은 이전 연도에 비해 줄어드는 모습을 보이고 있다. 그러나 이는 재난안전부문의 주요 지출들이 주로 예측할 수 없이 발생하는 사후복구 비적 성격이 있어 예산편성으로는 가능하지 않으며, 소방교부세 등 지방정부로의 이전지출도 예산편성상에는 잡히지 않기 때문에 동 분야에 대한 전반적인 재정투자 비중이 감소한다고 쉽게 판단하기 어려운 측면도 있다.

〈표 1-1〉 공공질서 및 안전 분야 예산 추이

(단위: 조원, %)

	2013	2015	2017	2019	2020	2021	2022	2023
공공질서·안전	15	16.4	16	18.8	20.8	22.3	22.3	22.9
	(4.4)	(4.3)	(4.0)	(4.0)	(4.0)	(4.0)	(3.6)	(3.6)
증가율	3.4	6.5	-1.8	15.3	10.6	7.2	0.0	2.7

주: () 안은 중앙정부 총지출 대비 비율임

자료: 기획재정부, 『국가재정운용계획』, 각 연도; 「열린재정」 재정정보공개시스템

지난 세월호 사태 이후 재난관리 부문의 재정투자는 피해 복구 이전의 재난안전에 대한 사전예방에 대한 투자강화의 중요성을 인식하고 재난안전관리 부문의 사전예방 투자 강화라는 방향을 구축하여 왔다. 자연재난의 경우 재해복구액은 피해액 대비 예방 및 대비 부문 재정투자의 효과가 지속적으로 확인되고 있다. 재난안전 부문의 재정투자는 미흡한 예방과

대비가 복구비에 대한 재정지출의 증가로 이어지지 않도록 예방 및 대응에 대한 투자를 강화하고, 지자체의 적극적인 예방투자 유인을 제공할 수 있도록 현행의 복구비 중심 중앙정부 지원 기조의 체계적 변화를 꾀할 필요가 있다. 지자체의 자율성과 책무성을 담보할 수 있는 중앙-지방간 재난관리 협력체계 구축과 민관 거버넌스 구축이 필요하다. 이를 위해 중앙정부 재난복구비 지원 시 지자체 예방 및 대비 투자노력을 반영할 수 있는 국고지원방식의 개선이 필요하며, 지자체 및 민간 등의 자원을 효과적으로 운용할 수 있는 재난관리 거버넌스의 구축이 필요하다. 또한 재난발생시 재난복구비가 신속히 집행될 수 있도록 재난 복구 예비비 사용의 경직성을 해소하고 예비비 운용을 합리화하는 것도 필요하다.

공공질서부문에서 살펴보면 우리사회의 치안지표는 범죄율 및 교통사고율의 감소 등 전반적으로 양호한 상황을 보이고 있는 것으로 평가되고 있다. 치안 부문 재정투자가 치안의 필요도와 관련이 있다고 볼 때, 치안 부문의 재정투자의 방향은 변화하는 미래 치안환경에 대비한 스마트 과학 치안체계 구축에 대한 투자를 중심으로 전환될 필요가 있다. 또한, 경찰인력자원을 지역 중심으로 재배치하여 일선경찰을 강화하는 등 경찰조직의 재배치를 통한 인력활용의 효율화를 꾀할 필요가 있다. 동시에 데이터 기반 예측적 경찰활동의 구현, 스마트 디바이스의 도입과 인공지능 활용, 첨단기술 도입을 통한 과학수사의 품질 향상을 도모하고, 사이버 범죄 등 신종범죄 대응을 위한 과학치안을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 데이터 생태계 구축과 네트워크의 선진화, 과학치안을 위한 연구개발사업 및 과학 치안 기반 구성이 필요하다.

한편 범죄피해자 보호와 지원에 대한 재정투자의 재정비와 재점검도 필요하다. 현행의 간접비 지원방식의 범죄피해자보호기금을 피해자 지원방식으로 재구조화하고 범죄피해자에 대한 지원의 실효성을 도모하는 방향을 강구할 필요가 있다. 범죄피해자 보호지원 기관 및 관련 종사자의 전문성을 제고하며, 범죄피해자 구조대상외 피해자의 법률구조 시스템을 구축하고, 범죄피해자 지원센터 조직의 안정화를 도모할 필요가 있다. 범죄피해자 보호지원체계의 패러다임적 전환과 현행 범죄피해자에 대한 법률, 경제적 지원, 피해자 신변보호 등을 원스톱으로 지원할 수 있는 시스템 구축 등 범죄 피해자 보호체계의 개선이 필요하며, 범죄피해자 보호체계의 법률구조제도를 일원화하는 방향으로 재정투자 방향을 설정할 필요가 있다.

제2장

국가 재난지원과 지자체 예방·대비 투자 연동제

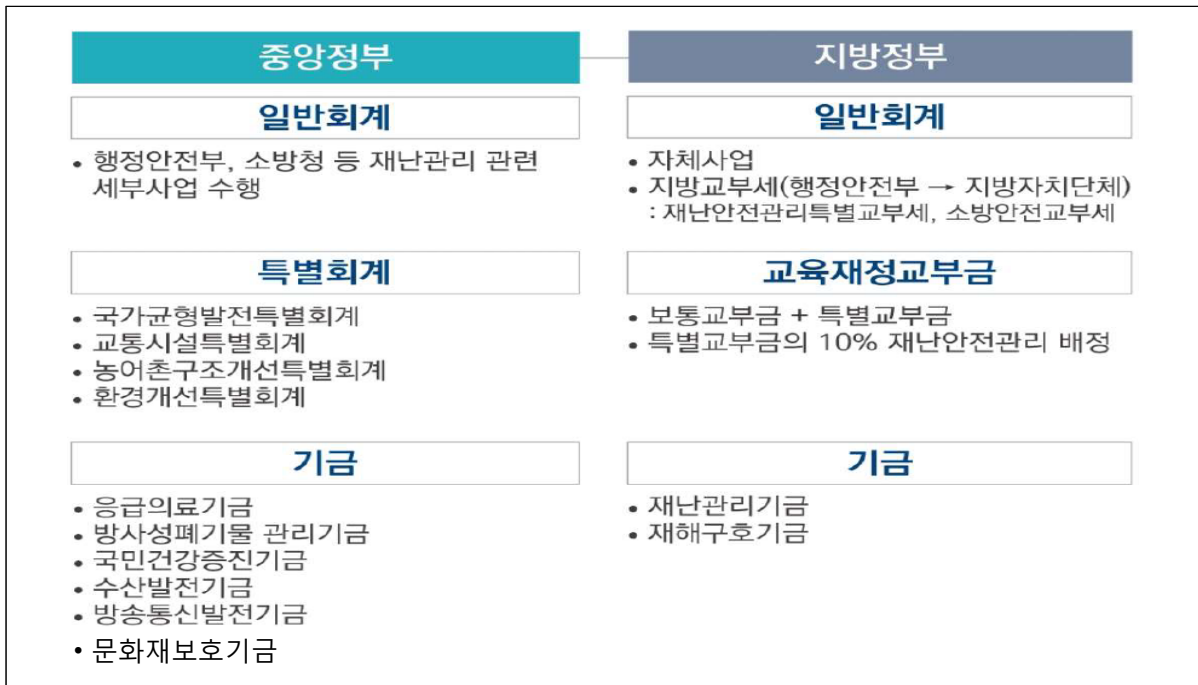
제1절 재난안전 부문 재정투자 현황

1. 재난안전예산 투자 현황

행정안전부를 중심으로 한 재난안전 부문의 예산은 중앙정부와 지방정부의 재난안전관리 사업과 재난피해지원 사업에 재정을 투자하고 있다. 중앙정부의 경우 일반회계로 행정안전부, 소방청 등을 비롯한 각 주무부처가 재난안전관리와 관련한 세부사업을 포함하고 있으며, 지역교통안전환경개선사업(국가균형발전특별회계), 해상교통안전시스템 운영(교통시설특별회계), 농업수리시설 개보수, 임업인 재해복구 긴급지원의 농어촌구조개선특별회계, 환경시설 재난재해대응 기술개발사업(환경개선특별회계)의 특별회계, 그리고 기금 중 국가재난의료체계 운영 등(응급의료기금), 처분시설 방사선 안전관리(방사성폐기물관리기금), 자살예방 및 지역정신보건사업(국민건강증진기금), 문화재 재난안전관리(문화재보호기금), 재해 등 대응 긴급경영안전자금융자(수산발전기금), 지상파를 활용한 재난경보서비스 도입 등(방송통신발전기금)의 총 6건의 기금을 활용하고 있다. 지방정부는 일반회계 중 자체사업, 지방교부세(재난안전관리특별교부세, 소방안전교부세), 교육재정교부금 중 보통교부금과 특별교부금(10% 재난안전관리 배정), 그리고 기금으로 재난관리기금과 재해구호기금을 재정운용하고 있다.

재난안전 부문의 예산은 2015년부터 2020년까지 증가 추세를 유지해 오고 있다. 구체적으로 살펴보면 재난안전 예산은 2015년 14.7조원에서 2017년 14.3조원으로 다소 감소하였으나, 이후 2020년까지 17.5조원으로 투자가 확대되어 왔다. 2020년 예산의 경우, 자연재난 약 4.3조, 사회재난 및 안전사고 약 8.7조, 재난안전일반(예비비, 교부세 등) 약 4.5조로 운용하였다.

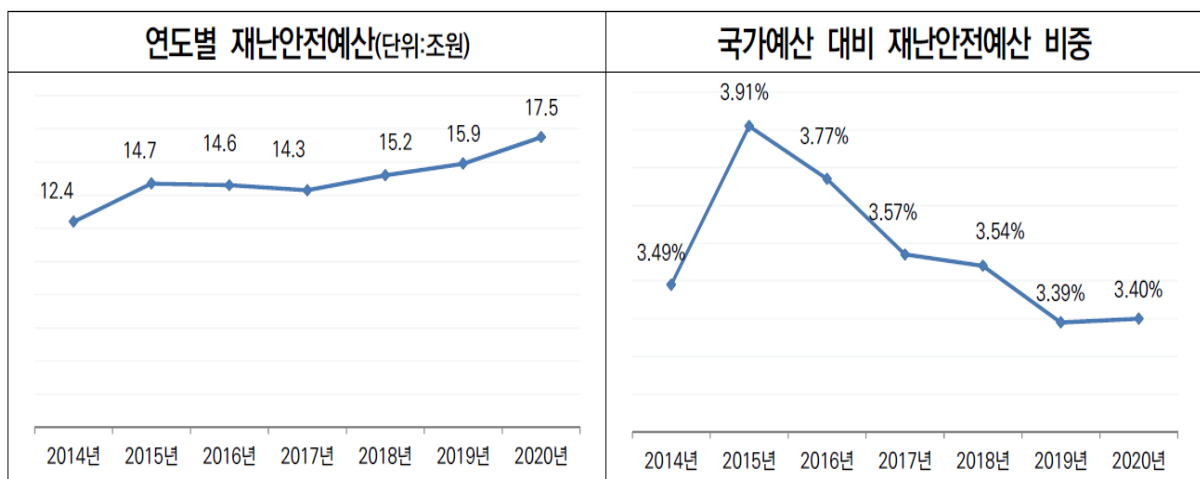
[그림 2-1] 2019년 기준 재난안전관리 재정의 구조



자료: 국회예산정책처, 『재난피해 지원 제도 현황과 재정소요 분석』, 2019, p. 19.

국가예산 대비 재난안전예산 비중은 재난안전예산 증가 추세에 대비하여 전체 비중이 2015년 이후 계속 하락하여 2020년 3.4% 수준으로 재난안전예산의 투자 적정성에 대해서는 여전히 개선의 여지가 있는 것으로 판단된다.

[그림 2-2] 연도별 재난안전예산 현황

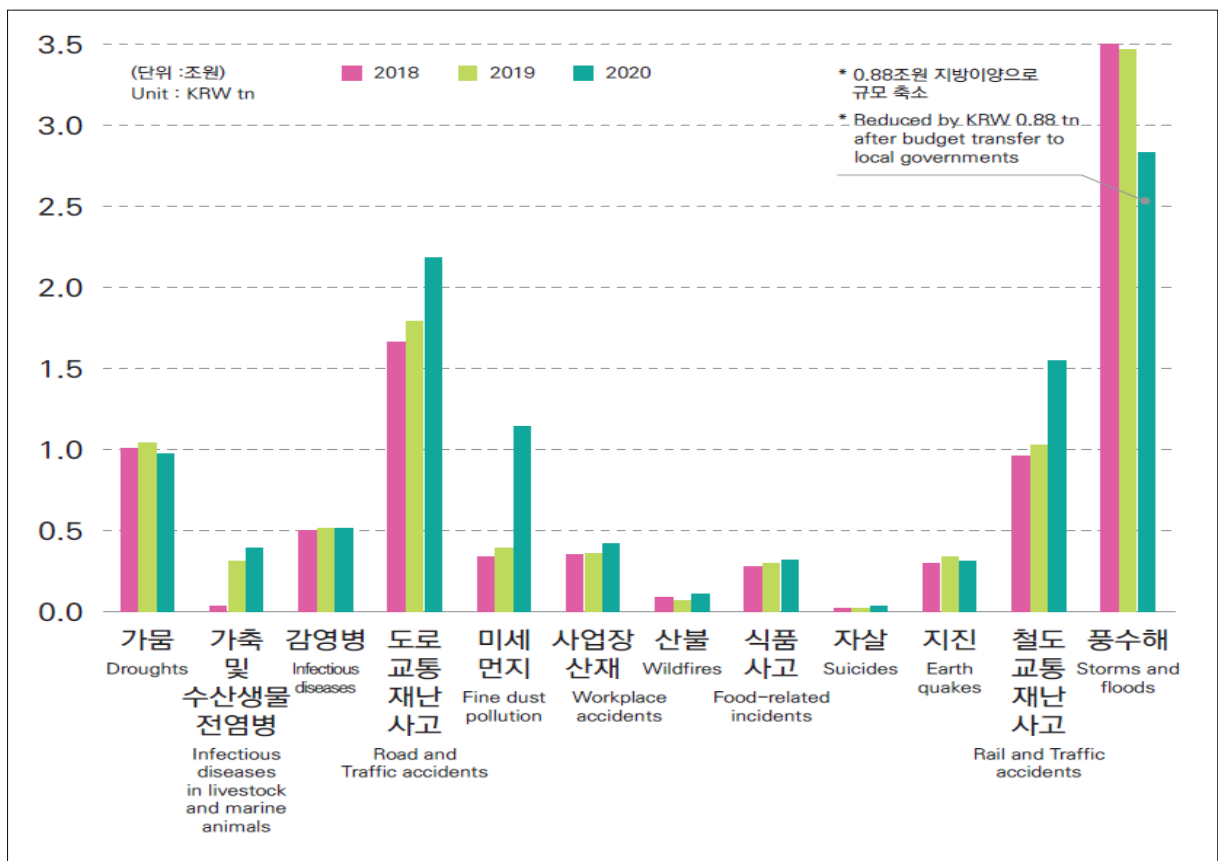


자료: 한국행정연구원, 『지방자치단체 재난안전예산관리 효과성 제고 방안 연구』, 2021, p. 21.

2. 재난안전 유형별 재난안전예산 투자 현황

재난안전 유형별 예산 추이를 살펴보면, 재난안전예산 중 가장 많은 비중을 차지하는 풍수해 부문의 예산은 2018년 이후 2020년까지 감소하였으나, 도로교통재난사고와 철도교통재난사고를 포함한 교통재난사고는 2018년 이후 2020년까지 계속적으로 증가하였다. 또한 2019년 미세먼지가 사회재난에 포함되면서 2020년 예산이 상대적으로 급격히 증가하였다.

[그림 2-3] 주요 재난·사고 유형별 재난안전예산 현황



자료: 행정안전부, 『대한민국 재난안전관리』, 2021, pp. 14~15.

3. 재난안전관리 단계별 예산 편성 비율

재난안전관리는 예방·대비·대응·복구의 4단계 관리체계를 유지하고 있으며, 각 단계별 예산 편성 비율은 2016년 이후 재난안전관리 예방 단계 투자는 감소하고 있는 반면, 대비·대응 단계와 복구 단계의 예산 편성이 증가하는 추세를 유지해오고 있다. 코로나19 이후 대규모 재난에 대비한 위협예측과 예방의 중요성이 강조되고 있는 상황을 고려할 때, 예방·대비 중심의 재정투자 운용 필요성이 제기되는 부분이다.

[그림 2-4] 재난안전관리 단계별 예산 편성 비율



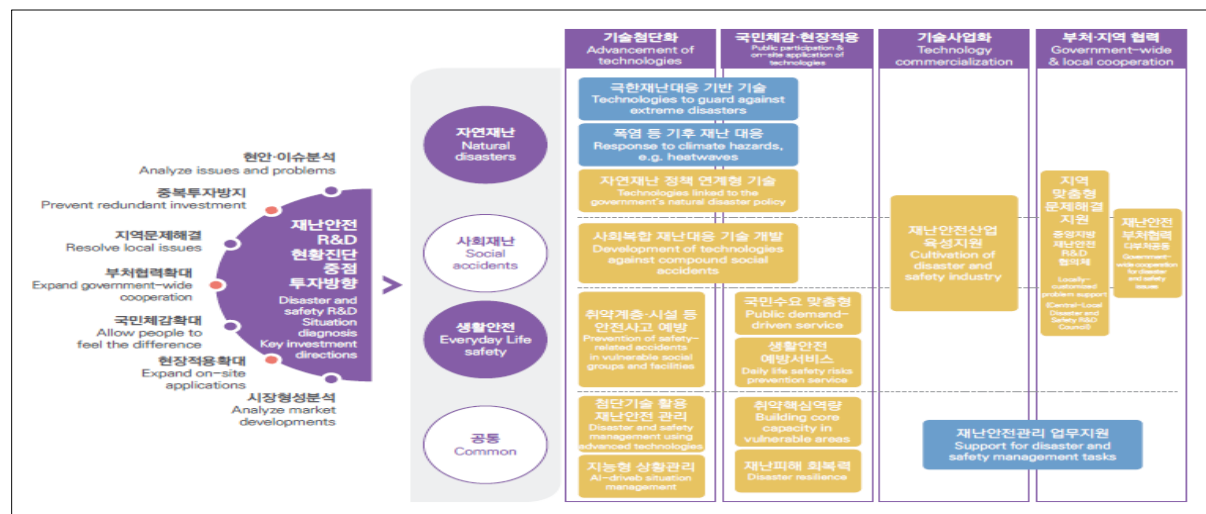
자료: 국립재난안전연구원, 『국가재난관리기금의 필요성 및 운영모델 개발』, 2021, p. 10.

하지만 현재까지도 재난관리 예산이라고 볼 수 있는 명확한 기준이나 지표가 없다. 그렇기 때문에 재난관리 단계인 예방, 대비, 대응, 복구 활동이라고 볼 수 있는 분류가 이루어지지 않은 것이 가장 큰 문제라고 할 수 있다.

4. 재난안전 R&D 투자 현황

재난안전 부문 R&D 투자는 2018년부터 정부중심 연구개발 방식을 국민 정책참여 방식으로 개선하면서 현안이슈 분석, 중복투자 방지, 지역문제 해결, 부처협력 확대, 국민체감 확대, 현장적용 확대, 시장형성 분석의 7대 분야 현황진단을 통해 재난유형별 기술첨단화, 국민체감현장적용, 기술사업화, 부처·지역협력의 4대 전략적 관점에서 R&D 투자를 확대 개편하였다.

[그림 2-5] 재난안전 R&D 투자방향



자료: 행정안전부, 『대한민국 재난안전관리』, 2021, pp. 72~73.

이에 따라 재난안전 R&D 재정투자는 2016년 851,568백만원에서 2020년 1,309,663백만원으로 꾸준히 증가하고 있는 추세이다. 재난유형별로는 자연재난 부문의 투자는 2017년 이후 감소하고 있는 반면, 사회재난은 지속적으로 재정투자가 증가하고 있으며, 안전사고에 대한 투자 또한 증가 추세에 있다. 이는 현장적용성이 높고, 국민체감도가 높은 재난안전 R&D 투자 방침에 따라 사회재난과 안전사고 등 재난의 규모와 별개로 재난 빈도가 높은 재난 부문을 중심으로 투자한 결과로 최근 자연재난의 대형화 추세를 고려할 때 자연재난에 대한 R&D 재정투자의 방향성에 대해서는 재검토가 필요한 것으로 판단된다.

〈표 2-1〉 재난안전 유형별 R&D 재정투자 현황(민간, 지자체 제외)

(단위: 백만원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020
자연재난	132,655(15.4)	160,714(15.7)	152,776(14.9)	152,499(14.8)	137,930(10.5)
사회재난	561,789(65.2)	676,591(66.0)	669,322(65.3)	684,138(66.3)	889,566(67.9)
안전사고	130,100(15.1)	144,874(14.1)	136,521(13.3)	116,641(11.3)	197,950(15.1)
기타	37,024(4.3)	43,178(4.2)	66,946(6.5)	78,753(7.6)	84,217(6.4)
합계	861,568(100.0)	1,025,357(100.0)	1,025,565(100.0)	1,032,031(100.0)	1,309,663(100.0)

자료: 재난·안전 R&D 정보포털, <https://www.safernd.kr/invest/investStatus.kst>

재난안전 R&D 재정의 재난안전관리 단계별 투자 추이를 살펴보면, 예측/예방에 활용하는 R&D에 대한 투자가 가장 높은 비중을 차지하고 있는 가운데, 대응에 활용하기 위한 R&D투자가 2016년 이후 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 위험예측 중심의 재난안전관리 필요성에 대한 논의가 높아지는 시점에서 예측/예방에 대한 R&D투자 규모를 높이고 있는 방향성은 긍정적으로 평가된다.

〈표 2-2〉 재난안전관리 단계별 R&D 재정투자 현황(민간, 지자체 제외)

(단위: 백만원, %)

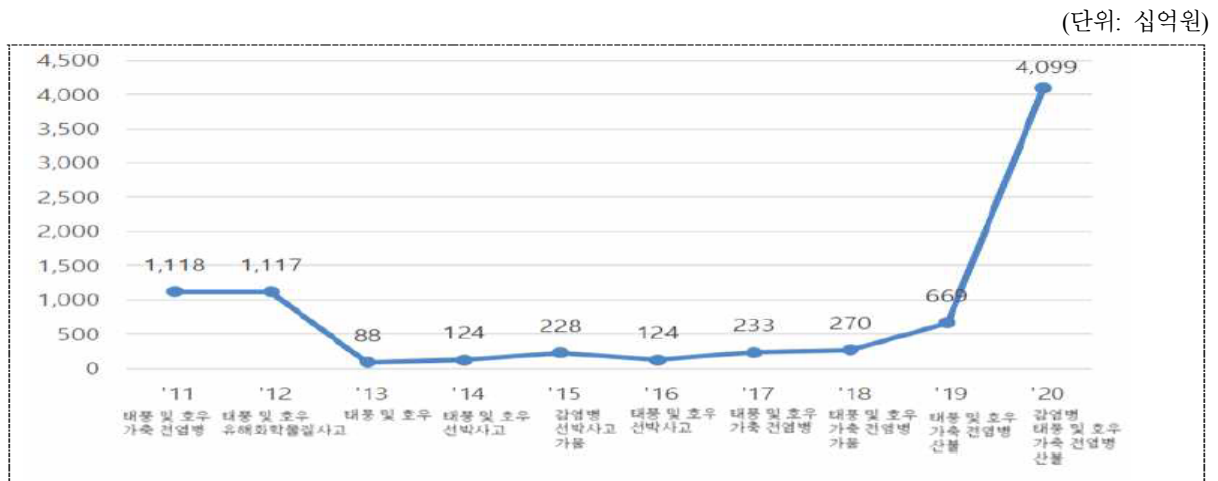
구분	2016	2017	2018	2019	2020
예측/예방	595,666(69.1)	713,684(69.6)	704,342(68.7)	655,595(63.5)	770,662(58.8)
대비	122,199(14.2)	147,399(14.4)	119,292(11.6)	122,066(11.8)	125,309(9.6)
대응	74,765(8.7)	86,161(8.4)	120,870(11.8)	167,049(16.2)	313,062(23.9)
복구	11,494(1.3)	11,518(1.1)	12,063(1.2)	10,177(1.0)	13,490(1.0)
기타	57,445(6.7)	66,594(8.4)	68,997(6.7)	77,093(7.5)	87,141(6.7)
합계	861,569(100.0)	1,025,356(100.0)	1,025,564(100.0)	1,031,980(100.0)	1,309,664(100.0)

자료: 재난·안전 R&D 정보포털, <https://www.safernd.kr/invest/investStatus.kst>

5. 재난안전 예비비 및 추경예산의 현황

예비비와 추경예산은 재난 피해 발생 시 지출되고 있는 점에서 재난안전 부문의 재정 중 주목할 부분이다. 2011년부터 2020년 사이 재난안전 부문에 해당하는 재해대책 목적의 예비비 지출은 2011년과 2012년 1조 1천억원을 넘었으나, 이후 2013년부터 2019년까지 다소 증가추세에도 상대적으로 지출규모가 낮은 편이었으나, 2020년 코로나19 발생으로 4조 990억원으로 2019년 대비 약 612.71%가 증가하였다.

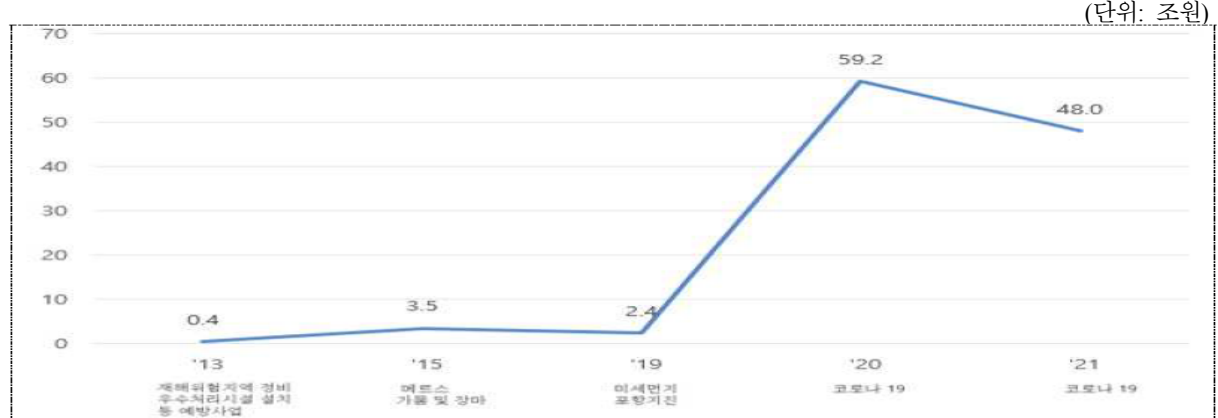
[그림 2-6] 최근 10년간 재해대책 예비비 지출 현황



자료: 국립재난안전연구원, 『국가재난관리기금의 필요성 및 운영모델 개발』, 2021, p. 20.

주요 재난에 편성된 추경예산 또한 2013년 재해위험지역 정비 및 우수처리시설 설치 등 예방사업에 편성된 바 있으나, 대응/복구 중심에 편성되었으며, 코로나19 발생으로 2020년 59.2조원, 2021년 48조원이 추경 편성되면서 재정에 큰 부담을 안겨주고 있다.

[그림 2-7] 주요 재난 관련 추경예산 편성 추이



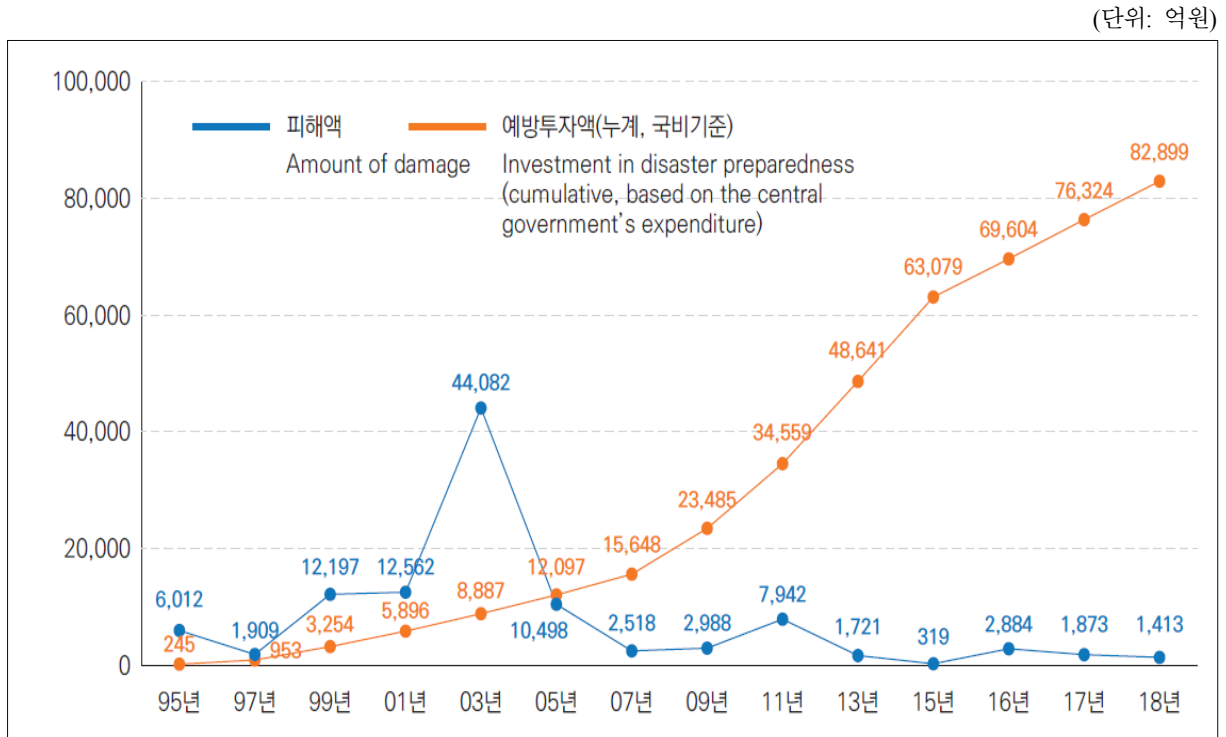
자료: 국립재난안전연구원, 『국가재난관리기금의 필요성 및 운영모델 개발』, 2021, p. 21.

제2절 재난안전 부문 재정투자 성과 및 한계

1. 재난안전 부문 재정투자의 성과

제4차 국가안전관리기본계획 수립 이후 재난안전 부문에 대한 집중적인 투자로 재난안전관리 역량을 강화하고 있으며, 자연재난을 중심으로 추진해 온 재해예방사업은 2005년 이후 재난피해액 대비 예방·대비 투자의 효과가 있는 것으로 확인되고 있다.

[그림 2-8] 재해예방사업 효과



자료: 행정안전부, 『대한민국 재난안전관리』, 2021: p. 57.

특히 2018년부터 재난안전 R&D 분야의 종합계획 수립을 통한 재난안전 유형별 및 재난안전관리 단계별 투자는 정부중심형에서 국민참여형으로 전환 이후 사업별 주요 성과가 확산되고 있는 것으로 파악되었다.

[그림 2-9] 2018~2020년 재난안전 R&D 주요 성과

3년간 주요 성과 변화 추이

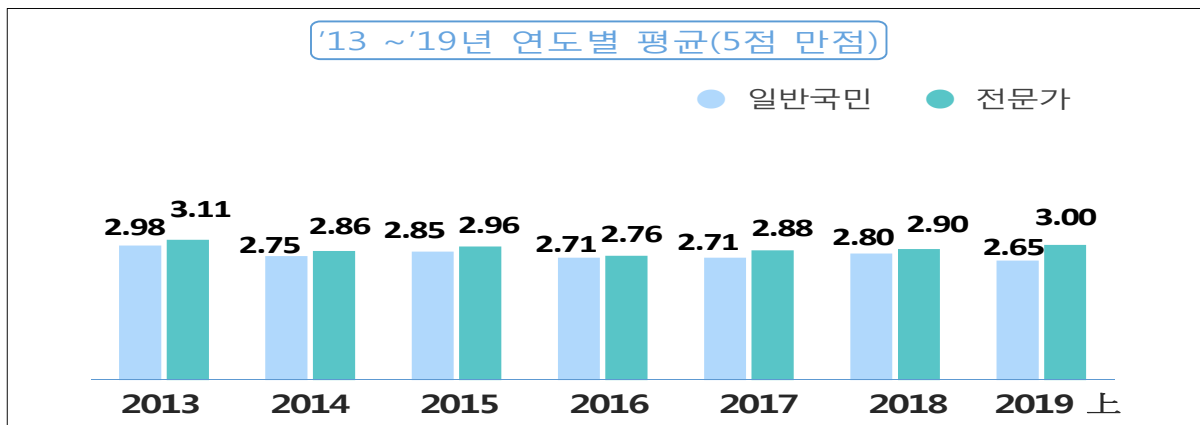


자료: 국립재난안전연구원, 『2020 재난안전기술개발 성과요약집』, 2021, p. 7.

2. 재난안전 부문 재정투자의 한계

행정안전부가 2019년 상반기까지 발표한 각 연도별 국민안전의식 조사 결과, 정부의 재난안전 부문 재정투자 노력에도 불구하고 일반 국민의 안전체감도는 처음 조사를 실시한 2013년에 대비하여 지속적으로 하락하고 있으며, 전문가의 만족도는 다소 개선되었으나 여전히 낮은 수준으로 나타나고 있어 재난안전 부문의 국가정책기조와 재정투자에 대한 근본적인 개선이 필요한 것으로 판단된다.

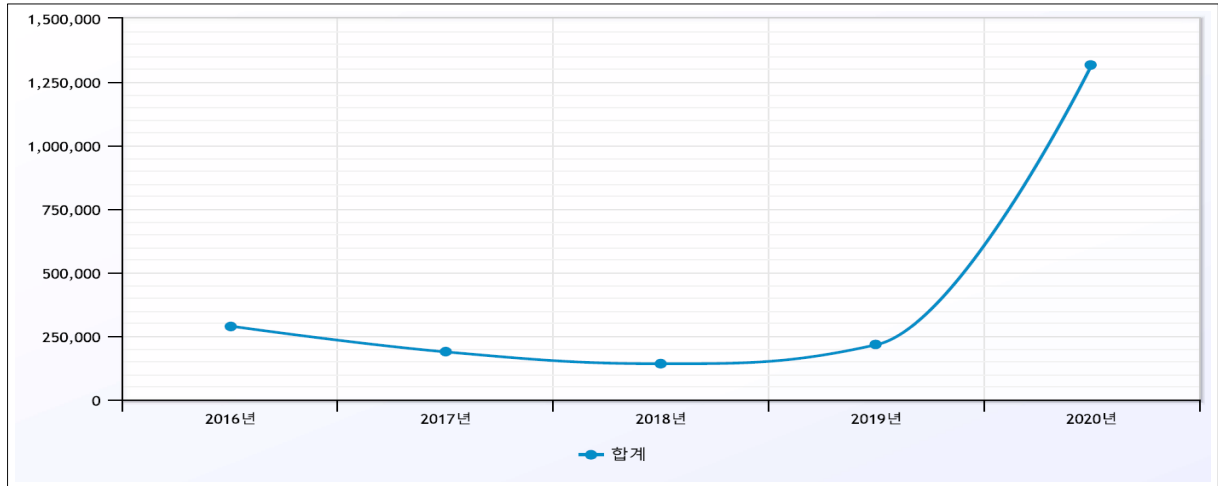
[그림 2-10] 사회 전반에 대한 안전체감도



자료: 행정안전부, 「2019년 상반기 국민 안전의식 조사결과 공개」, 2019.

행정안전부 통계연보에 따른 최근 5년(2016~2020) 사이 자연재해 피해는 다소 낮아지다, 2020년 피해¹⁾가 증가한 것으로 나타나고 있다. 이뿐만 아니라 사회재난 또한 2016년 12건, 2017년 16건, 2018년 20건, 2019년 28건, 2020년 25건으로 해마다 증가하는 등 재난 예방에 대한 투자 대비 성과는 낮게 나타나고 있다.

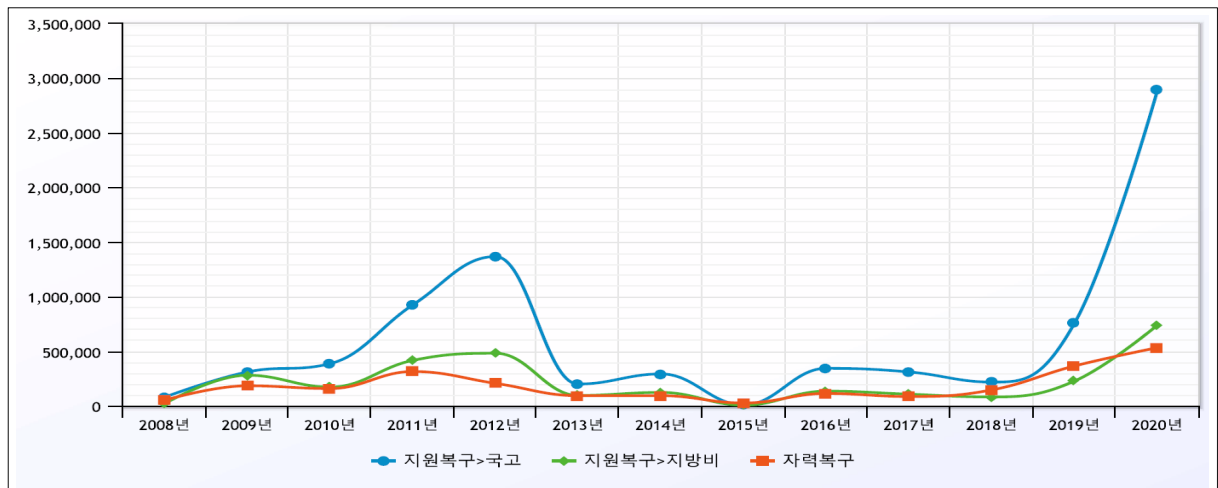
[그림 2-11] 연도별 자연재난 피해



자료: 행정안전부, 행정안전통계 시각화, <https://data.mois.go.kr/mois/visual/statMain.do>

특히 자연재해 발생에 따른 복구비가 재난 발생 규모에 따라 크게 소요되는 가운데 재원 별로 재난 발생 시 국고부담이 급증하고 있어 재난 예방과 대비 중심으로 재난 피해를 줄이기 위한 재난경감대책 중심의 재정운용에 대한 고려가 필요하다.

[그림 2-12] 연도별 자연재난 복구비 재원



자료: 행정안전부, 행정안전통계 시각화, <https://data.mois.go.kr/mois/visual/statMain.do>

1) 2020년 집중호우로 인한 공공시설 피해액(1,095,172백만원)이 발생하면서 재난 피해액이 크게 발생함(행정안전부, 『2022 행정안전통계연보』, 2022, p. 366)

제3절 재난안전 부문 정책환경 변화와 쟁점

1. 재난관리 양상의 변화

오늘 날의 현대 사회는 물론 미래 사회 역시 수많은 위험 요인들에 노출되어 있다. 이러한 위험 요인들은 시간을 초월하여 나타나는 한편, 한 지역의 문제가 특정 지역에 머물지 않고 국가 차원을 넘어 세계적인 이슈로 확산됨으로써 공간 차원을 넘어서기도 할 것으로 예측된다. 국제 환경에서는 이미 단일한 개별 국가로서의 개념보다는 세계 공동체로 확산되어가는 상위 개념이 보다 강하게 나타나고 있다. 국제 환경은 국경이 존재하지 않는 하나의 세계, 즉 지구촌 시대로 재편되어 나가는 시대적 추세로 정의될 수 있다. 국가의 경계가 불분명해지고 세계 각 국가들이 상호 의존하는 정도가 증가된 현실을 반영하는 것이다.

[그림 2-13] 글로벌 공급망의 균열로 파생된 피해 사례



자료: 국립재난안전연구원, 『FUTURE SAFETY ISSUE』, Vol. 19, 2022, p. 2.

재난관리의 양상 역시 포괄적 안보(comprehensive security) 개념하에서 테러, 대량 살상 무기, 전쟁, 마약, 범죄, 재난 등으로 발생한 위기를 총괄적으로 관리·통합·조정하는 체제로 발전하고 있다.

미래 사회는 국경 없는 세계 사회가 됨으로써 어느 국가든지 재난이나 테러 등의 위협으로부터 자유롭지 못하다.

물리적인 차원에서 고층 빌딩, 대형 상업시설이나 공항, 항만 등의 국가핵심기반 시설에 대한 테러는 물론 자연 환경적인 차원에서 슈퍼 태풍이나 지진 등의 재난이 발생할 수 있

다. 전염병이나 대형 댐의 붕괴는 전국적인 차원에서 인명 피해와 재산 피해를 가져올 수 있으며 이로 인하여 국가 산업 기반 시설의 마비는 물론 국가 경쟁력의 기반이 붕괴 될 수 있다.

정치적인 차원에서의 재난관리 관련 법률의 규정들이 새로운 환경의 변화에 대응할 수 있도록 다양한 재난 유형을 법령에서 규정하는 것이 중요하다. 국회와 행정부를 중심으로 한 재난관리 법령의 정비는 물론 지방의회와 지방자치단체를 중심으로 한 지역 실정에 맞는 조례 및 규정의 제정 및 개정이 요구된다. 특히, 지역사회에서는 광역 및 기초 자치단체를 중심으로 생활안전 관련 조례의 제정과 재난관리 조직 체계의 정비, 실생활에서의 안전 확보를 위한 민간 NGO 등과의 밀접한 연계가 요구된다.

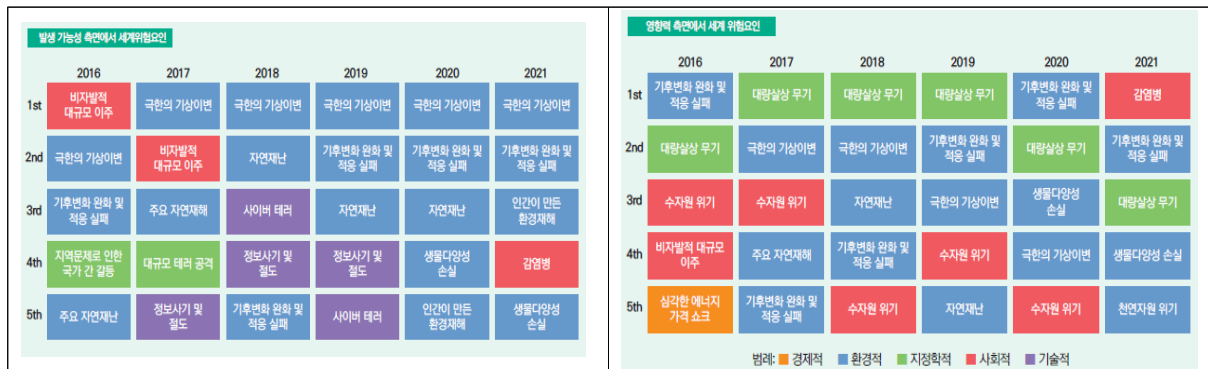
2. 신종위험의 등장과 복합재난

미래 경제 환경은 도시화, 산업화, 첨단화, 고도화, 집적화, 지능화 기반을 특징으로 하게 될 것이다. 따라서 각종 재난으로 인한 피해 규모와 피해 정도가 과거보다 훨씬 더 대규모화 될 것으로 예상된다. 미래 사회의 기반이 되는 유비쿼터스 IT 기반 사회에 대한 위기 피해나 인공지능 사회(artificial intelligence society)의 침해 모두가 재난 상황으로 나타나게 될 것이다. 또한 인공지능 사회에서의 하부구조는 현재와는 차이가 있는 각종 인공지능 시설이나 온라인 시스템 기반이 될 것이다. 따라서 미래 사회의 기반이 되는 정보통신 기반의 붕괴, 전력시스템의 중단, 물류·수송시스템의 마비 등이 오히려 유비쿼터스 정보통신 기반이나 인공지능 기반 사회에 대한 위협요인으로 등장하게 될 것이다.

미래 사회에서는 현재보다도 사회 문화적 측면에서 더욱 더 ‘안전사회 문화(safe society culture)’가 보편적 현상으로 자리 잡을 것이다. 안전사회 문화 구축에는 현재의 위기 유형 보다는 새로운 유형의 신종 위기 출현에 대비하는 방안이 요구된다. 한반도의 경우 과거 풍수해 중심의 기상 재난으로부터 슈퍼 태풍이나 폭설, 가뭄, 태풍, 집중호우, 황사, 지진, 미세먼지 등이 대규모화되고 더욱 빈번하게 발생할 것으로 예상된다. 다양한 유형의 자연재난 발생으로 인한 피해도 점점 더 빈번해지고 대규모화되었다. 2002년도의 태풍 루사로 인한 피해가 6조원 이상의 직접 피해를 가져온 한편, 2003년도 태풍 매미는 4조원 이상의 피해를 가져왔다. 간접 피해 및 복구비까지 포함할 경우 단일 재난으로 인한 피해가 10조원 이상에 이를 것으로 추정된다. 2006년부터 2015년까지 최근 10년간 우리나라가 자연재난으로 입은 경제적 손실액은 약 5조 5천억원에 이른다. 이러한 대규모 경제적 손실 외에도 피해 복구를 위해 들어간 비용은 10조 8천억원에 달할 정도로 직접 피해와 복구비의 대규모성을 특징으로 한다. 또한 자연환경에 의한 기반체계 마비에 의하여 정보통신 기반 인공지능 사회를 마비시킬 수 있다.

자연현상에 의해 나타날 수 있는 새로운 재난 피해 현상 중의 하나는 재난이 복합 재난 (hybrid disaster) 형태로 발생하기 때문에 이에 대한 대처 역시 과거의 단선적 방식으로는 한계가 있다는 점이다. 자연재난과 인적재난의 결합, 사회적 안전 불감증과 부정부패로 인한 부실공사와 자연재난의 결합, 사이버 위협으로 인한 국가핵심기반 마비 재난 결합 등이 빈번할 것으로 예상된다.

[그림 2-14] The Global Risks Report



자료: 국립재난안전연구원, 『FUTURE SAFETY ISSUE』, Vol. 18, 2021, p. 3.

미래 사회에서는 이 같은 복합 재난이 일상적으로 나타날 수 있기 때문에 자연 환경 측면의 논의는 정치, 경제, 사회·문화적 측면에서도 함께 이루어지는 것이 필요하다. 또한 복합 재난에 대한 대비를 위해서는 중앙정부와 지방정부, 정부 부문과 시민사회 부문, 온라인과 오프라인, 정부의 개입과 시장 경제가 함께 협력할 수 있는 체계를 구축하는 것이 필요하고, 학문 분야도 다양한 학문의 협력을 통한 복합 학문에 의한 재난관리가 요구된다.

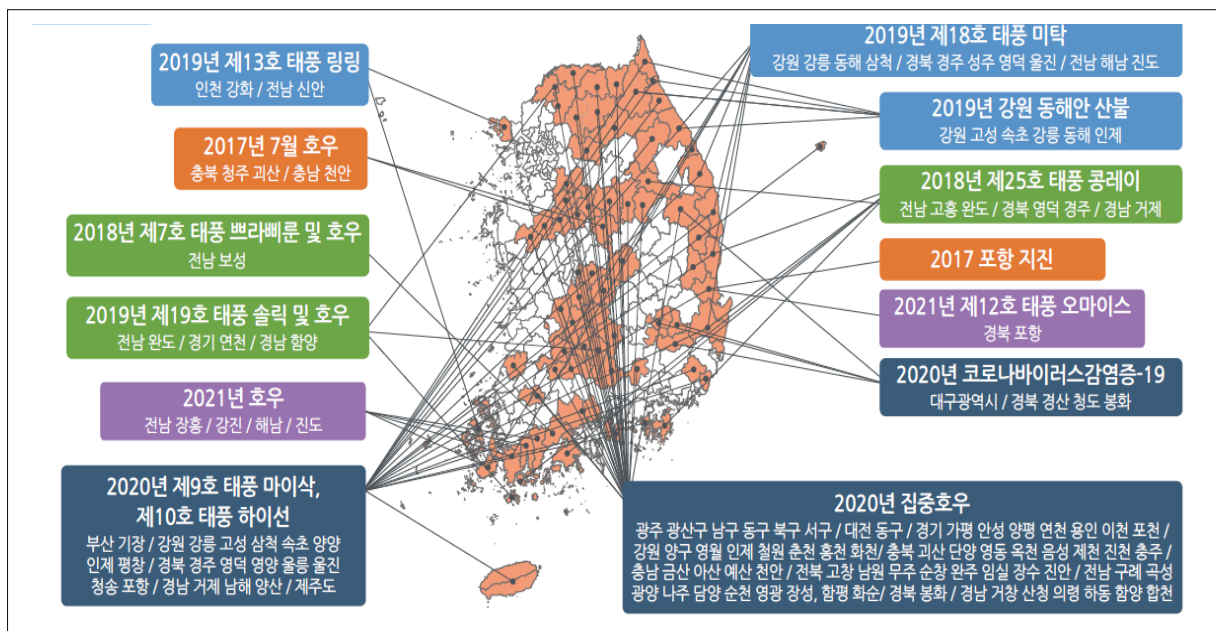
3. 국가핵심기반 마비 재난 대비

오늘날 세계 각국은 기존의 자연재난과 인적재난 외에 대규모 시위, 파업, 폭동, 소요, 테러 등의 사회적 위기로부터 국가의 핵심 시설, 시스템, 기능과 같은 국가핵심기반(critical infrastructure)을 보호하는 것을 주요 과제로 삼고 있다. 최근 우리 사회는 도시화, 산업화, 정보화, 세계화 등의 사회구조 변화 및 복잡화로 인하여 국가 사회 전반의 제반 운영시스템 중 어느 하나가 마비되면 연쇄적으로 위협받고 있다. 또한 고도화된 교통·수송체계의 형성, 원자력 발전의 이용, 에너지 의존율의 고도화, 정보통신시스템의 첨단화, 첨단산업 기업의 증가로 말미암아 이들의 마비는 국민의 일상생활, 산업활동, 안보 등에 심각한 영향을 미치고 있는 실정이다.

5. 재정운용 환경 변화 및 전망

최근 2017년부터 2021년까지 정부의 특별재난지역 선포는 자연재난 11건, 사회재난 2건으로 특히 2020년에는 태풍과 호우 피해, 코로나19까지 연속하여 발생하면서 매우 큰 규모의 재정투입이 이루어졌으며, 향후에도 재난의 대형화 추세를 고려할 때 재난 예방에 대한 투자 없이는 재난 복구를 위한 중앙정부의 재정부담은 더욱 증가할 것으로 판단된다.

[그림 2-16] 특별재난지역 선포 현황(2017~2021)

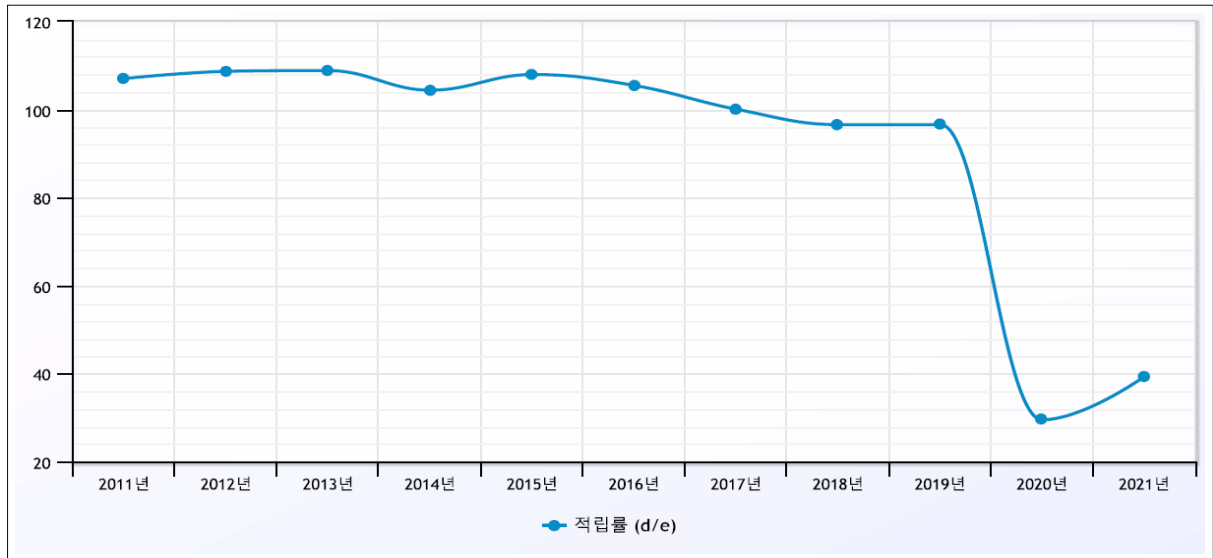


자료: 행정안전부, 『2022 행정안전통계연보』, 2022: p. 18.

특히 코로나19 영향으로 중앙정부의 재정지출 부담 가중은 현재 진행형이며, 건축 기초의 재정운용 방향에도 불구하고 대규모 재난이 발생하는 경우, 이에 대한 재난경감역량을 강화하지 않고는 중앙정부가 많은 복구비를 부담하는 방식의 문제해결로는 재정효율성을 실현하기 어려울 것으로 예상된다.

동시에 지방정부 또한 코로나 19의 영향으로 그동안 재해구호기금의 상당액을 코로나19 기간 동안 지역주민 피해 지원과 지역경제 안정을 위해 소진하였기 때문에 재난 예방과 대비 중심의 경감투자를 강화하지 않고는 재난 발생 시 중앙정부에 대한 의존도를 배제하기 어려운 실정이다.

[그림 2-17] 연도별 재해구호기금 조성 현황



자료: 행정안전부, 행정안전통계 시각화(<https://data.mois.go.kr/mois/visual/statMain.do>)

따라서 재난 예방과 대비에 대한 투자를 강화하고, 재난경감 노력에 대비한 재정지원 기조로 전환하지 않는 경우 중앙정부 재정악화의 한 요인이 될 것으로 파악된다. 다만, 지방정부의 재난 예방 투자에 대한 중앙정부의 관심과 지원 정책을 고려하지 않는 경우, 지방정부의 적극적 예방 투자를 유인하기도 어려운 실정이다. 지방정부는 재난 예방 투자를 통해 추가적인 혜택을 받지 못한다면 현재와 같은 재난복구비 중심의 중앙정부 지원 기조하에서는 향후 예방투자를 회피하게 된다. 재난 예방을 위한 사업을 무시하였던 지역에서 대규모 재난이 발생하게 되면 피해 규모가 크고, 피해규모에 따라 정부의 지원도 커질 것이다. 결과적으로 예방 사업을 하지 않은 지역에서 혜택을 보게 되는 상황이 발생하게 된다.

반면에 부족한 예산이지만 예방 및 대비 사업을 꾸준히 지속적으로 추진해온 지방정부는 동일한 규모의 재난이 발생하게 되는 경우, 상대적으로 적은 피해가 발생하게 되고 결과적으로 중앙정부의 지원 규모도 줄어들게 된다. 이는 결국 재난 예방·대비 사업을 하지 않아도 재난 피해가 대규모로 발생하게 되면 중앙정부의 많은 지원 및 투자를 받게 되는 결과가 나온다.

이로 인해 정작 재난이 발생하기 이전에 재난을 예방하고 대비하기 위한 사업에 예산을 투입하고 노력을 기울인 지역에서는 중앙정부의 사후 지원이 줄어들게 되어 지역주민에게 예방·대비 사업의 필요성과 관심이 오히려 저하되는 결과를 가져온다. 또한 중앙정부 차원에서는 재정 투자를 통해 재난으로부터 안전한 사회를 만들겠다는 효과를 확보하지 못하고 낭비적·사후복구적 재정 지출을 하게 되는 한편, 오히려 지방정부로 하여금 평소에 재난 예방 및 대비 투자를 하는 것이 오히려 중앙정부의 예산을 확보하지 못하게 한다는 잘못된 학습효과를 준다.

지방정부가 재난예방 투자에 소극적인 이유의 하나로 지방정부의 열악한 재정상황을 지목할 수 있다. 그러나 이러한 관점은 열악한 지방재정에도 불구하고 왜 재난예방 사업에 비해 다른 사업, 가령 도로건설과 같은 사업에 더 많은 투자가 이루어지는가에 대해서는 충분한 설명을 제공하지 못한다. 그렇다면 질문은 지방정부의 열악한 재정상황의 문제로부터 왜 여타의 사업에 비해 재난예방 사업에 대한 투자가 적극적으로 이루어지지 않는가의 문제로 전환된다. 재난관리와 관련된 기존 연구를 보면 지방정부가 재난예방 투자에 적극적이지 않은 이유를 외부성, 도덕적 해이, 그리고 재난관리 참여자의 비합리적 성향과 같은 유인구조의 문제에서 찾을 수 있다. 따라서 지방자치단체 재난관리 책임성이 담보되는 중앙과 지방 간의 재난관리 협력체계 구축 방식으로의 전환이 필요하다.

제4절 재난안전 부문 자원배분의 주요 과제

최근 재난환경은 재난의 대형화, 복합화 추세와 함께 기후위기, 초연결사회, 신종감염병, 네트워크화에 따른 국가핵심기반의 기능연속성에 대한 국가 차원의 집중적 투자와 예방 정책에 대한 수요가 증가하고 있다. 특히 기후위기로 인해 태풍, 집중호우, 대설 등은 그 시기와 규모가 예측하기 어려워지고 있으며, 폭염과 한파 기간도 변화하고 있어 재정 수요가 증가하고 있으며, 4차 산업혁명과 신기술 변화를 활용한 정책대응 과제 또한 증가하고 있는 만큼 중앙정부 차원의 재정투자 과제는 재난 예방과 대비 중심으로 전환 요구가 더욱 가속화하고 있다. 반면 지방정부는 여전히 재난 예방에 대한 투자방향이 불명확하며, 중앙정부와 같은 대규모 재정투자를 하기도 어려운 구조에서 재난 발생으로 인해 증가한 복구 부담 비용을 중앙정부가 지원하는 방식은 이미 한계에 다다르고 있다.

이에 지방정부의 재난관리를 위한 재난예방 재정투자 과제와의 영역 기준을 명확하게 정립하고, 적극적 예방투자과 사업성과를 고려하여 중앙정부의 재난관리 재정지원을 연계하는 방향으로 전환해야 한다. 지방정부의 재난예방 투자 영역 중 예방시설 투자는 관리대상 시설에 따라 재정회계와 재원이 분산되어 있으며, 정책사업은 안전교육을 중심으로 전개하고 있으나 지방정부별 차이가 없고, 지역 수요를 반영한 특화된 예방투자가 이루어지지 않고 있다. 따라서 지방정부의 예방투자 과제를 지역 특화의 집중투자 과제와 재난경감을 위한 레질리언스 관점에서 재난안전교육, 거버넌스 구축, 시민중심 예방활동 프로그램을 장려하고 이를 중심으로 예방투자를 통해 재난피해 경감의 효과를 제고하도록 설계하는 방안이 고려되어야 한다.

또한 미래 사회의 새로운 이슈(초연결사회, 빅데이터, 인공지능, 스마트도시 등)와 기후위기를 포함한 사회문제(노후화, 유전자조작, 지역소멸, 환경문제, 인포데믹 등)로 인해 향

후 예상하기 어려운 신종위험이 더욱 다양한 형태로 발생할 것으로 예측된다. 환경변화에 대응하여 재난 대응 중심에서 위험의 예측과 대비를 통한 재난 예방 중심의 국가위기관리 전략과 위험예측 거버넌스에 대한 구축방안이 함께 강구되어야 한다. 특히 코로나 팬데믹의 경험을 토대로 연결성과 복잡성을 이해하고 새로운 이슈로부터 위험을 예측하고 관리전략을 마련할 거버넌스의 구축이 필요하다.

기술발전에 따른 기계적 예측만으로는 새로운 위험을 예측하는데 한계가 있으며, 전문가의 경험과 예측을 통합하고, 민간부문의 전문가그룹을 연계하여 상시적인 의사결정지원 체계를 확립하여야 한다. 특히 공공부문 중심의 선형적 위험예측에서 민간부문의 지식이 통합된 유연한 위험예측 거버넌스 구축이 필요하다. 민간부문의 지식 생산이 연구의 축적과 시장 자산에 머무르지 않고, 새로운 위험을 사전에 예측하고 예방하는 한편, 재난 발생 시 상황판단과 의사결정에 연계될 수 있는 거버넌스의 조직화 과정과 지식공유시스템이 함께 마련되어야 한다.

동시에 지역사회의 민간 자원을 재난관리를 위한 가용한 자원으로 전환하고 민관의 협력적 거버넌스를 통해 자원 통합을 통해 비용효과를 제고하도록 지방정부의 재정운용 효율화를 유인하는 투자 부문의 효율적 개편이 요구된다. 이를 위해 민관 거버넌스를 통한 재난 관리자원과 인력, 장비 등의 운용의 효율화로 재정부담을 완화하는 것이 필요하다.

1. 지방정부 예방·대비 투자 확대

코로나19 이후 위험예측 중심의 예방 중심 재난관리의 중요성이 강조되고 있음에도 현재 중앙정부의 재정투자는 재난 발생에 따른 대응과 복구 중심으로 예산이 증가되고 있으며, 재난 피해로 인한 사회적 비용의 증가 문제는 간과되고 있다. 더욱 큰 문제는 재난 발생 시 국고를 통한 재난피해 복구비가 급격히 증가하고 있어 지방정부의 중앙정부 의존도가 매우 높다는 것이다.

특히 지방정부 예산 중 재난방재민방위 부문의 최근 10년간 예산 추이(순계)를 살펴보면, 2012년부터 2015년까지 감소하다가 2016년부터 증가 추세로 나타나고 있으며, 2020년과 2021년 급격한 증가를 보이고 있다. 그러나 2020년부터 2021년까지는 코로나19 및 각종 재난 피해가 지난 정부 말에 집중되면서 복구 예산이 증가한데 따른 것으로 파악된다.

재난관리 책임을 지고 있는 지방정부가 재난 예방 및 대비 투자를 늘리면 재난 피해를 줄이고 복구 비용을 줄일 수 있는데도 불구하고, 재난 예방·대비 투자를 늘리지 않는 이유는 무엇인가? 지방정부는 현재 재난 피해가 클수록 중앙정부로부터 더 많은 지원을 받고 있고 또 받을 수 있기 때문에 지방정부 입장에서는 재난 예방·대비 투자를 위해 별도로 많은 재정 지출을 할 이유가 없다. 특히, 지방정부의 입장에서는 대규모 재난이 발생하고 그

피해가 크면, 중앙정부, 해당 지역구 국회의원, 대통령에게 특별 재난지역 선포를 요청하는 것이 관례화되어 있는 상태다. 특별재난지역선포제도는 실제로는 공공시설물 복구 위주의 지원이지만, 현재 지역 주민의 경우에는 특별재난지역선포제도가 재난피해자에게는 별다른 혜택이 없다. 하지만 특별재난지역으로 선포를 받으면, 중앙정부로부터 각종 피해를 복구할 지원받을 수 있기 때문에, 재난이 발생하기 이전에 예방·대비 노력을 기울이지 않는다. 지방정부가 재난복구 지출을 하는데 있어 중앙정부가 지원해 주기 때문에 지방정부는 재난 예방·대비를 위한 지출을 하지 않거나 최소 수준에서 재난 예방 및 대비 투자를 하는 것이 경제적으로 효과적이라는 것을 알 수 있다. 또한 지방정부의 경우, 피해 규모가 클수록 중앙정부로부터 특별재난지역선포를 받아내는 정치적 이익을 얻을 수 있다. 지방정부는 특별재난지역으로 선포 받은 것 자체를 주민들에게 자신의 치적으로 홍보할 수 있는 정치적 효과를 얻을 수 있다.

따라서 향후 지방정부가 재난을 예방하는 활동을 적정 수준까지 증가시키기 위해서는 현행 방식으로 불가능하다는 결론이 도출된다. 중앙정부의 비합리적 지원 방식이나 대규모 재난 피해를 당한 사람들에게 퍼주기식 복구 지원 방식을 탈피하는 것이 바람직하다. 이를 위해 중앙정부 차원에서는 미래 재난 환경 변화에 대응하여 위험예측과 예방 중심으로의 투자 전환을 도모하는 한편, 지방정부는 재난관리의 1차적 책임이 지방정부에 있음을 명확히 하고, 중앙정부의 의존도를 낮추는 한편, 동시에 국가 계획에 일치하는 지방정부의 재난 안전투자의 장려와 정책 지원, 그리고 보조금 및 교부금 제도의 효과적 연계가 필요하다.

그러나 재난 및 안전 관련 예산은 기반시설 등의 SOC 관련 사업과 방재 및 각종 R&D 사업이 주를 이루게 되는데, 한 사업 내에서도 통상적인 성격과 재난 예방 및 안전관리 부문이 혼재되어 있기 때문에, 협의의 재난 및 안전 부문 범주를 제시하고 이의 예산 규모를 파악하는 것은 보다 어렵다. 예컨대 기상예보는 수해 등의 재해 예방에 필수적인 부분이지만 기상예보 내에서 통상적인 성격과 재난 예방 성격을 분리하기가 어렵다. 또한 도로, 철도, 항공 등의 시설에 대한 투자도 통상적 성격과 재난 예방 및 안전을 위한 투자를 구분하기는 어려운 부분이 있다.

이에 미국의 경우, 사전위험완화기금 프로그램(Pre-Disaster Mitigation grant program)²⁾을 통해 중앙정부가 위험완화 지침과 계획을 마련하고, 지방정부가 이에 부합하여 지역 상황에 부합하는 장기적 재난관리 투자 계획을 수립하고 그 계획을 지역의 승인을 거쳐 중앙에 제안하는 경우, 의회 등의 승인을 거쳐 최종 보조금 등의 지원(연방:주=75:25)을 하도록 설계(Pre-Disaster Mitigation(PDM) Grant)에 해당)하고 있으며, 관련된 세부 지원 프로그램³⁾을

2) Stafford Act 203조에 근거하며, 2022년도 Consolidated Appropriations Act가 승인되면서 2022년에는 68개 프로젝트에 대한 자금 지원이 결정됨

3) Pre-Disaster Mitigation grant program에는 BRIC(Building Resilient Infrastructure and Communities), HMGP (Hazard Mitigation Grant Program), Flood Mitigation Assistance (FMA) Grant, Pre-Disaster Mitigation (PDM)

다원화하고 있다. 이와 동시에 재난 발생 시 비상관리를 위한 국가목표계획에 부합하는 지역의 성과가 있는 경우 이에 대응한 비상대비 성과교부금(Emergency Management Performance Grant)을 대비 교부금(Preparedness Grant)을 통해 지원하고 있다.

따라서 재난관리 부문에 대한 투자는 지방정부를 중심으로 중앙정부가 지원하는 방식으로 전환하되 중앙정부가 재난 예방 및 대비 중심의 투자에 대한 정책사업의 경계를 설정하고 정책프로그램을 고안해 지방정부의 예방·대비 투자에 연동한 국가 재난지원제도 방식으로 재설계하는 것이 필요하다.

구체적으로는 지방정부의 재난 예방 및 대비에 대한 투자를 확보하기 위한 투자 비율에 따른 국비의 차등적 배분 및 재난관리 인센티브 제도를 도입하여 자발적 투자를 유도하는 방안이다. MBF(Management By Fund) 방식의 경우, 중앙-지방 간 재난관리 협력체계를 구축하여 재난 예방·대비 사업의 투자 정도에 따른 재정지원 정책을 마련하는 것이다. 이와 함께 재난관리사업의 기준과 지원 규칙을 개발하여 명확한 사용 범위, 사용 기준, 투자 계획 수립 기준을 제시하여 재정지원 기준을 명확하게 하는 것이 병행될 필요가 있다. 그리고 재난 예방 및 대비에 대한 예산 증액과 재난관리기금의 재난 예방·투자 사용 등 지방정부 노력에 따라 국고보조 지원 프로그램을 다양화하여 최종적으로 재난 대응·복구 중심에서 예방·대비 중심의 재정 운용으로 전환할 필요가 있다.

이를 통해 지방정부 스스로 지역의 위험을 줄이는 동시에 미래 재난에 대비하여 중앙정부의 재정의존도를 낮추는 방안을 고안하는 것이 필요하다.

첫째, 중앙정부의 지방정부 재난 예방 및 대비 투자에 대한 명확한 기준을 전제로 재정 지원을 결정하는 것이 필요하다. 이를 위해 비용분담은 자기책임성을 고려하여 중앙정부와 지방정부의 분담비율을 설정하고, 지방정부의 재정력 차이를 고려하여 중앙정부의 비용부담비율을 조정할 수 있도록 하는 동시에 일정 수준 이상을 초과하지 않는 재정지원의 한계 비용을 함께 포함하여야 한다. 즉 지방의 재난관리 예산지원에 있어서 매칭 펀드 방식의 장점을 살리고 지방의 재정자립도를 감안한 방식을 충분히 고려해야 한다. 이 방식의 장점에도 불구하고 지방비 확보가 용이한 지방에 예산 배정의 우선순위가 주어질 수 있는데, 이는 지방재정자립도가 열악한 현실을 충분히 감안하지 못하고 있음은 물론 재난예방을 목적으로 하고 있는 측면에서 보면 예방사업의 효과를 떨어뜨릴 수 있다. 따라서 피해규모를 감안하여야 함은 물론 평소 재난관리에 관한 예방 사업의 집행 등 재난관리 평가를 고려한 중앙정부의 국비배정 기준에 대한 세밀한 검토를 전제로 해야 한다.

이와 함께 중앙정부의 재정지원의 전제는 첫째, 지방정부가 수립하는 재난 예방 및 대비에 대한 계획의 정당성과 지역 특수성을 고려한 정합성이 전제되어야 한다. 이를 통해 일정

Grant가 주요한 보조금 및 교부금 방식의 프로그램에 해당하며, 위험완화지원 프로그램 외에 Preparedness Grants, Resilience Grants를 별도로 두고 있음

주기(예산회계연도)에서 사업 경과에 대한 주기적 평가를 통해 계속지원을 결정하는 엄격성이 전제되어야 한다. 둘째, 비용효율성 측면에서 지방정부의 재난 예방 및 투자에 대해서는 비용편익 측면에서 비용효율성을 입증하는 과정으로 당해 재정투입 부문뿐만 아니라 전체 재난관리 부문 재정운용에 따른 포괄적 성과를 통해 검토되는 것이 필요하다. 셋째, 지방정부가 수립하는 재난 예방 및 투자의 기술적 타당성 및 효율성에 대한 검증이 전제되어야 한다. 현재 중앙정부는 재난안전 R&D에 대한 집중적 투자과정에서 재난안전 부문별, 재난 유형별 통합 R&D 조정을 통해 재정낭비를 최소화하는 한편, 필요한 기술 부문에 대한 집중적 투자를 유지하고 있다. 따라서 검증가능한 기술과 표준을 통해 지방정부가 수립하는 재난 예방 및 투자 계획의 효율성을 확인하는 과정이 함께 연계되어야 한다. 넷째, 지방정부의 중앙정부 재정의존 과정에서 나타나는 도덕적 해이 재난 복구를 넘어 지역의 숙원사업과 개발로 변형되는 우려가 논의되어 온 만큼, 지역 사회의 도시계획과 보존계획의 범위에서 당해 지방정부의 재난 예방 및 투자 계획과의 중복성 및 요구사항을 반영하여 추진되도록 검토되어야 한다.

둘째, 지방정부 재난 예방 및 대비 프로그램의 범주 설정이 요구된다. 재난 예방과 대비는 재난에 취약한 시설의 능력을 높이고 자원을 확보하는데 그치지 않으며, 다양한 재난안전 교육훈련이 병행된다. 그러나 중앙정부가 설정한 교육훈련 프로그램에 따라 일률적인 강의방식으로 이루어지는 재난안전 교육과 훈련은 지역주민의 참여를 유인하는데 한계가 있으며, 교육의 효과성 또한 제한적이다. 따라서 지방정부가 수립하는 재난 예방과 대비 투자 계획은 시설 측면뿐만 아니라 피해 경감을 위한 시민과 공공기관, 그리고 기업 등 지역 공동체의 포괄적 참여를 전제로 교육참가자의 요구가 반영된 맞춤형 교육이 필요하다. 이를 위해 중앙정부가 지방정부의 재난안전 교육의 성과는 관리하되, 지방정부가 지역 실정과 수요에 대응한 교육훈련 투자계획을 수립하여 이를 중앙정부가 지원하는 방향으로 설계하는 것이 필요하다. 특히 지방정부의 재난안전교육을 위한 공간, 시설, 교육프로그램 개발, 개발전담 연구기관 및 인력운용의 범위를 재난 예방 및 투자의 범주에서 함께 평가하여 물리적 측면에서의 지원을 중앙이 담당하고, 지방정부가 프로그램의 운영과 개발, 교육 실시에 대한 재정을 운영하도록 할 필요가 있다.

셋째, 중앙정부 차원에서 예비비 운용에 재난안전법을 통한 예비비 운용의 유연성을 제시하고 있으나, 여전히 특정 재난이 발생이 하는 경우 추가경정예산 등 예상 밖의 재정수요가 발생하며, 이로 인해 중앙의 부담이 큰 만큼, 지방정부가 재난 피해 이후 복구과정에서 미래 재난에 대비한 예방과 투자 차원에서 재정 보조를 활용하여 단순히 성과 중심으로 중앙의 재정지원 대상에서 배제되지 않도록 유연한 재정프로그램의 개발이 필요하다. 가령, 재난 복구에 대비한 기금 확보 차원에서의 접근 논의에서 한발 더 나아가 지방정부가 재난관리기금과 재해구호기금에 법정 기준 이상의 재정을 확보하는 경우, 재난관리기금이 효과

적으로 활용되도록 지방정부의 재난관리기금 활용계획을 전제로 보조금을 제공하는 방식으로 재난 예방 및 투자뿐만 아니라 재난 복구 과정의 중앙정부 재정지원 방식을 인센티브 방식으로 전환하는 것을 고려할 필요가 있다. 현재 지방정부의 재난관리기금은 형식적인 관리에 지나지 않는다. 동시에 대부분의 재난에 대한 사후 조사를 보면 주먹구구식 예방대책으로 인해 피해와 사건들이 재발하고 있다. 이는 복구나 재난 발생 이전에 충분한 연구조사가 이루어지지 못하고 있음을 뜻한다. 따라서 재난의 예방을 강화하기 위하여 지역별로 특성에 맞는 원인분석에 기초한 복구계획 수립을 전제로 복구비 운영이 이루어져야 한다. 특히 재난관리기금을 활용한 복구는 피해에 대한 복구계획뿐만 아니라 지역의 재난에 대한 피해 경감과 복원력(resilience) 강화를 위한 혁신적인 연구개발과 프로그램 등까지 포괄적으로 고려하여 지방정부의 재난관리기금이 적극적으로 활용될 수 있도록 할 필요가 있다.

넷째, 지역사회의 피해 경감과 복원력 강화를 위한 인프라와 커뮤니티 구축은 지방정부의 재난 예방 및 투자의 핵심임을 고려하여 지역사회의 재난안전 역량 강화를 위한 커뮤니티 활성화를 위한 중앙정부의 재정지원 연동이 포함되어야 한다. 지방정부의 커뮤니티 중심 역량 강화는 지역공동체의 파트너십을 촉진하고 거버넌스를 활성화하며, 지방정부의 대규모 재난관리 프로젝트 개발과 일관성을 기대할 수 있다. 즉 지방정부의 변화에 따라 추진되는 정책공약 중심의 사업뿐만 아니라 이미 지역사회가 사회적 합의를 이룬 장기적인 대형 프로젝트에 대한 유지와 일관성을 확보하여 장기적 관점에서 지역의 복원력 강화를 위한 인프라 확충이 이루어지도록 지원하여야 한다. 이러한 복원력 강화 프로젝트는 인적 서비스, 사회기반시설, 또는 지역사회의 리스크 요인에 대한 근원적 접근을 유인하며 이를 통해 지역의 안전을 강화하는 동시에 전국적 확산으로 재난관리 중심의 지방정부 간 경쟁적 성장 모델을 유인하도록 고안되어야 한다.

2. 재난관리 거버넌스를 통한 자원운용 역량 강화

우리나라 거버넌스가 지닌 문제점을 살펴보면, 평상시 역할 및 협력관계가 이루어지지 않아 실제 재난이 발생하는 상황에서는 거버넌스가 작동되지 않고 있다. 재난 유형별 대응기관의 가용자원 고갈 시 자원 및 인력 등에 대한 체계적 지원이 어렵다. 이 같은 협력의 문제는 비단 부처 간이나 중앙과 지방 간의 문제뿐만 아니라 정부와 민간 간의 협력체계도 문제점으로 나타나고 있다.

우리나라의 재난대응체계는 재난 유형별 책임기관이 지정되어 있는 조직중심형 분산관리 방식이다. 따라서 복합재난이나 대형재난이 발생하는 경우 부처별 임무와 역할의 구분이 어려울 수밖에 없으며, 특히 우리나라의 인사행정시스템이 계급제와 순환보직제를 기반으로 하고 있기 때문에, 거버넌스 형태의 협력적 재난관리체계를 운영하기에는 많은 어려움이 있다.

거버넌스는 여러 수준의 정부(지방, 지역, 국가), 시민단체, 민간 부문 등의 다양한 구성원들의 자발적인 참여로 구성된 네트워크식 국정관리체계이다. 네트워크식 국정관리체계는 전통적인 관료제와는 다르게 개별적인 단일한 프로젝트 또는 개별적인 문제를 다루기 위한 다양한 집단들 사이의 연계 유형을 말한다. 거버넌스는 전통적 정부관료제의 수직적 정책 방식에서 벗어나 민간과의 수평적 협력을 이루어내는 협치를 의미한다. 특히, 재난관리 현장에서는 정부를 비롯한 공공부문의 조직보다 현지의 시민의 역할이 매우 중요한 기능을 하고 있으나, 대부분의 현장에서는 이들의 활동이 위축되고 있는 실정이다.

따라서 성공적인 지역 재난관리 거버넌스를 구축하기 위한 가장 중요한 정책적 고려 사항은 지역 주민의 자발성을 훼손하지 않는 정부의 지원에 있다. 지역 재난관리 거버넌스는 지역의 특성을 가장 잘 알고 있는 지역주민이 중심이 되어 지역의 안전을 스스로 책임지는 주민자치활동이다. 정부의 지원은 주민의 자발성을 고양시킬 수 있는 형태가 되어야 하는데, 너무 많은 지원이나 간섭은 주민의 자발성을 꺾어버리고 지역 재난관리 거버넌스의 지속가능성을 떨어뜨린다.

재난은 ‘대규모 인명 피해와 재산 손실을 유발함으로써 불가피하게 변화를 가져오게 하는 사건’으로, 재난에 효과적으로 대응하기 위해 관 주도하에 시민들이 개입하고 동원되는 경우가 많이 있지만, 실제로는 시민들이 보다 적극적으로 재난대응 활동이나 재난관리 활동에 개입하는 경우가 많다. 이를 레질리언스와 관련하여 살펴보면, 재난은 자연적 사건일 뿐만 아니라, 경제적·정치적 속성은 물론 사회적 속성을 지니고 있다. 즉 재난 이전과 이후의 상황은 순전히 사회적 현상이다.

재난관리에 있어서 민간의 영역은 그 가치를 평가할 수 없을 정도로 귀중한 역할을 수행한다. 민간 영역에는 건설회사, 화학회사, 자원봉사단체, 시민단체들이 포함된다. 건설회사의 중장비는 대형재난이 발생한 후에 도로를 치우거나 붕괴되거나 부서진 건축물이나 시설의 잔해물을 제거하는데 필요하다. 포크레인이나 크레인과 같은 중장비를 운영하거나 활용하기 위해서는 장비 자체의 확보도 중요하지만, 장비를 작동할 수 있는 전문 인력이 있어야 하므로, 재난 발생 이전 평상시에 장비를 운영하는 유관 기업은 물론, 이들 장비가 필요한 시점에서 공사에 활용하려는 건설회사와도 사전 협력 및 조정을 하는 것이 필요하다.

가령, 일본의 경우, 안전도시 만들기를 위한 주요 정책과 방향이 도시계획에 포함되어 반영되고 있다. 이는 크게 ① 하드웨어 측면의 환경 정비와 관련된 재난·재해에 강한 도시 만들기(방재마을 만들기)와 ② 소프트웨어 측면의 운영상의 자율·자치·자조를 강조하는 주민의 생활안전을 위한 마을 만들기(안전·안심 마을 만들기)의 두 방향으로 추진되고 있다.

따라서 범정부적 성격의 민관협력 네트워크 활용을 위해서는 우선 공동으로 활용 가능한 재난정보시스템의 구축과 활용이 선결되어야 하며, 관련 단체나 참여자에게 자동 통보가 가능한 정보시스템의 구축이 마련되어야 한다.

특히 민간부문의 적극적 활용을 위해서는 민간부문의 성격 및 재원 분석이 먼저 선행되어야 하는데, 각 민간단체가 가진 인적·물적 자원에 관한 정보를 데이터베이스화하고 재난 유형별로 동원 가능한 민간단체를 분류하여 비상연락체계를 구축하는 것이 실용적이다.

또한 거버넌스에의 참여기관의 협력 체계를 개선하기 위해서는 무엇보다도 협력과 조정을 강화하기 위한 조직의 재구조화가 필요하다. 재난관리를 위한 기구는 상호 협력체계를 이룰 수 있는 기구가 필요하고, 재난에 대한 예방, 대비, 대응, 복구 차원에서 협력·협동 기구가 설치될 필요가 있으며, 더불어 조직을 효과적으로 운영할 수 있는 절차가 필요하다. 또한, 정보시스템의 활용과 관련하여 상황판단 기능을 향상시키는 것이 필요하다. 무엇보다 재난 상황은 매우 빠르게 시시각각 상황이 바뀌므로 최적의 재해대응 의사결정이 이루어져야 하며, 재난관리 소프트웨어나 신뢰성이 높은 통신 수단 등의 IT기술이 활용되어야 한다.

동시에 안전 거버넌스가 제대로 기능하기 위해서는 무엇보다 참여 구성원들에 대한 안전에 대한 교육과 훈련이 이루어져야 한다.

최근 우리 사회도 자원봉사에 대한 인식이 많이 개선되고, 자기 개발에 대한 욕구의 증대로 개인이 자원봉사에 참여하는 경우가 늘어나는 추세지만 최소한의 교육이나 훈련을 받지 않은 개인은 때에 따라서 재난 피해 복구와 재해 구호에 도움이 되지 않을 뿐만 아니라 오히려 방해가 된다.

따라서 자원봉사에 대한 자발적인 참여도 중요하지만 프로그램 및 활동의 원활한 수행과 목표 달성을 위해서는 관련 업무나 활동에 대한 전문교육이 선행되어야 한다. 미국의 지역재난대응팀(CERT)은 평상시에 자원봉사자를 교육하고, 교육을 이수한 자원봉사자가 지역에서 재난이 발생하는 경우 현장지휘자의 지시에 따라 대피소 운영 지원, 군중 통제, 대피 활동 등에 참여하고 있으며, 동시에 필수 교육을 이수하지 못한 경우에는 참여할 수 없도록 규정하고 있다.

그러나 재난관리에 참여하는 국내 민관협력기관의 대부분은 정부주도, 관주도로 설립되어 운영되고 있으며, 자발적으로 설립된 기관은 매우 한정적이고 이들의 역할과 책임 또한 명확하지 못한 상황이다.

따라서 민관협력 거버넌스 구축 방안으로 자원봉사(조직)와 전문가 및 전문가 단체, 그리고 기업 등 민간부문 행위자의 역할 확대, 민간 부문이 보유하고 있는 재난안전관리 관련 자원의 데이터베이스화 기반이 우선되어야 하고, 민간부문들 간의 네트워크 활성화, 민관협력 규모의 탄력적 운용, 그리고 다양한 인센티브 등을 통한 민관협력을 강화하는 재정 운용과 지원이 요구된다.

참고문헌

- 국립재난안전연구원, 『FUTURE SAFETY ISSUE』, Vol. 18. 2021.
- _____, 『FUTURE SAFETY ISSUE』, Vol. 19. 2022.
- _____, 「국가재난관리기금의 설치 필요성과 향후 과제」, 『재난안전 Policy Review』, 제30호. 2021.
- _____, 『국가재난관리기금의 필요성 및 운영모델 개발』, 2021.
- _____, 『2020재난안전기술개발 성과요약집』, 2021.
- 국회예산정책처, 『2021 대한민국 지방재정』, 2021.
- _____, 『재난안전 관리 현형과 주요 대책 분석 I: 총론-재난·안전 예산 관리 현황 분석』, 2017.
- _____, 『재난피해 지원 제도 현형과 재정소요 분석: 재난지원금과 풍수해보험을 중심으로』, 2019.
- 기획재정부, 『국가재정 운용계획』, 각 연도.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『지방자치단체의 안전투자 책임성 확보방안』, 2018.
- 김영록, 『재난안전 예산 및 평가체계 정립방안 연구』, KIPA 연구보고서 2016-26, 2016.
- 김은주 외, 『지방자치단체 재난안전예산관리 효과성 제고 방안 연구: 재난안전예산 사전검토제도 도입을 중심으로』, 한국행정연구원 수시과제 2020-40, 2020.
- 소방방재청·성균관대학교, 『국가 재난안전 예산 분류체계 정립 및 재정책충 방안-소방방재예산을 중심으로』, 2014.
- 오윤경·이제복, 『지방자치단체 재난안전예산 변화 분석 연구』, 한국행정연구원 수시과제 2018-07, 2018.
- 이재은, 『우리나라 재난관리 예산배분의 정책방향. 예산정책연구』, 제3권 제2호, 2014, pp. 27~48.
- 정운한, 「재난 및 안전관리 예방정책의 현황과 과제」, 『방재저널』, 제19권 제4호, 2017, pp. 8~14.
- 행정안전부 안전사업조정과, 『안전관리계획 실효성 제고방안』, 2019.
- 행정안전부, 『2017(2016. 12. 31.기준) 재난안전통계연보』, 2017.
- _____, 『2018(2017. 12. 31.기준) 행정안전통계연보』, 2018.
- _____, 『2019(2018. 12. 31.기준) 행정안전통계연보』, 2019.
- _____, 「2019년 상반기 국민 안전의식 조사결과 공개」, 보도자료, 2019. 8. 16.
- _____, 『2020 재난연감: 사회재난』, 2021.
- _____, 『2020 재해연보: 자연재난』, 2021.

- _____, 『2020(2019. 12. 31.기준) 행정안전통계연보』, 2020.
- _____, 『2021(2020. 12. 31.기준) 행정안전통계연보』, 2021.
- _____, 『2022(2021. 12. 31.기준) 행정안전통계연보』, 2022.
- _____, 『대한민국 재난안전관리』, 2021.
- _____, 「지자체와 함께 재난안전 재정투자 강화한다」, 보도자료, 2020. 12. 10.

CBO, Potential Increases in Hurricane Damage in the United States: Implications for the Federal Budget. 2016.

기획재정부, 「열린재정」 재정정보시스템, <https://www.openfiscaldata.go.kr/>
재난·안전 R&D 정보포털, <https://www.safernd.kr/invest/investStatus.kst>
지방재정365, <https://lofin.mois.go.kr/>
행정안전부, 「행정안전통계」, <https://data.mois.go.kr/mois/visual/>
FEMA, <https://www.fema.gov/grants/mitigation/pre-disaster>

제3장

미래치안 대응을 위한 과학치안 체계 도입

제1절 치안 부문 재정투자 평가

1. 개관

치안서비스 수요의 급증과 다양화는 현대국가가 공통으로 경험하고 있는 현상이다. 그럼에도 한정된 자원 내에서 이러한 수요에 부응하기 위해, 그리고 장기적인 관점에서 치안수요를 적절히 예측하고 대응하기 위해서는 치안서비스의 적정 공급수준을 어떻게 설정할 것인가에 대한 문제를 고민해야 한다. 이는 재정자원의 제한에 따른 서비스 공급의 제약 상황에서 최선의 결과를 추구해야 하는, 발목이 묶인 상황에서의 최적화를 추구해야 하는 제약된 최적화(constrained optimization) 문제인 것이다(이황우·주성진, 2009).

전통적으로 치안서비스는 비배제성(non-excludability)과 비경합성(non-rivalry) 성격을 갖는데, 혼합재로서의 성격을 갖는 서비스도 상당수 발견된다. 즉, 운전면허제도를 예로 들면, 면허취득을 위한 수수료 납부는 사적 재화로서, 자동차운전면허 전문학원과 운전면허시험장 면허취득 절차의 이원화는 공유자원으로서, 면허시험장이 창출하는 사회적 효과는 공공재로서의 성격을 갖는 것이다(함우식, 2005). 이러한 혼합재로서의 성격을 갖는 치안서비스가 많지는 않더라도 재정자원의 한계 속에서 기하급수적으로 증대하는 치안수요에 효율적으로 대응하기 위해서는 재정투자의 우선순위를 판단하는 노력이 필요하다.

이와 관련하여, 미 정부재정관리협회(Government Finance Officers Association)의 보고서에서는 경찰예산에 대한 새로운 접근법을 제안하고 있다(Kavanagh, Wardell, & Park, 2020). 이 보고서에 따르면, 경찰예산 책정을 위한 프로세스를 제안하고 있는데, 이 가운데 명확한 예산 수립 기준으로 7가지를 제시하고 있다. 첫째, 과거의 관행에 따른 예산 수립이 아닌 목표달성에 비용 대비 가장 효율적인 방법인가에 따라 지출을 결정한다. 둘째, 관서나 부서 단위가 아닌 구체적인 서비스의 수요 파악을 통해 예산을 수립한다. 셋째, 부처 이기주의를 극복하고 공공안전 이슈에 대한 다학제적 해결방안을 찾는다. 넷째, 예산편성에 범죄대응

만을 우선하지 않고 사전예방적 대응전략에도 공정한 기회를 제공한다. 다섯째, 효과가 있는 정책과 그렇지 않은 정책을 구분한다. 여섯째, 예산 절감을 위한 현명하고 전략적인 방안을 모색한다. 끝으로, 다각적인 관점에서 예산 간의 조화가 가능한 방안을 찾아야 한다.

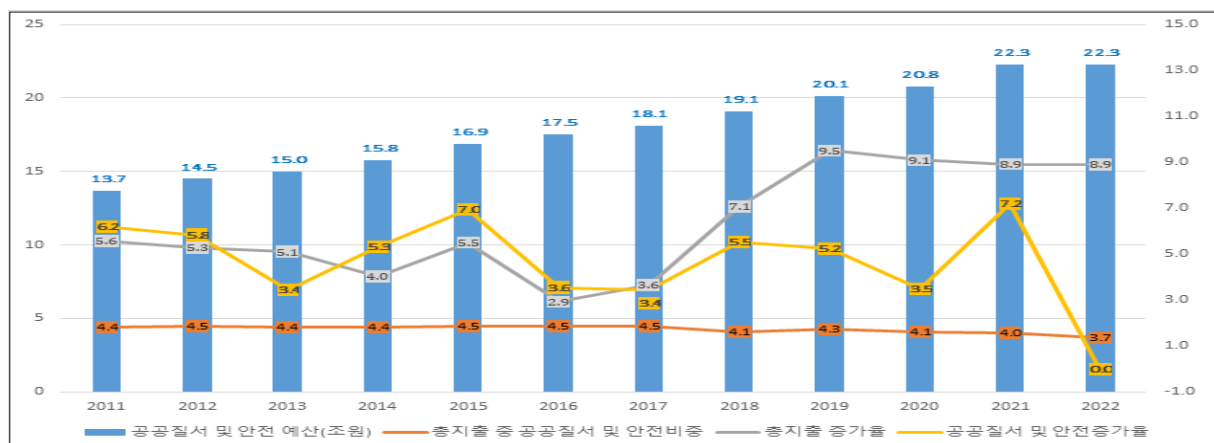
결국 치안 부문 재정투자의 적정성 판단기준은 효율성과 형평성이라는 말로 귀결될 수 있다. 효율성은 최소 자원의 투입으로 설정된 치안 목표수준 달성을 추구하는 것이라면, 형평성은 치안서비스가 계층이나 지역, 집단에 편차가 없이 골고루 분배되도록 하는 것이다. 이하에서는 현재 치안분야 재정투자의 현황과 치안을 둘러싸고 있는 환경 여건을 검토하고 미래사회의 치안전략을 모색하고자 한다.

2. 재정투자의 현황과 추이

가. 공공질서 및 안전 분야 재정투자 현황

경찰을 포함한 공공질서 및 안전 분야의 예산은 2011년부터 매년 3.4~7.2% 수준으로 꾸준히 예산이 증가하고 있다.⁴⁾ 하지만, 2022년은 전년과 동일한 수준으로 예산규모가 편성되었고, 총지출 가운데 공공질서 및 안전의 비중 역시 4.0~4.5% 수준을 유지하다가 2022년에는 3.7%로 감소한 것을 확인할 수 있다. 특히, 2016년 이후 총지출의 증가율이 최대 9.5%까지 큰 폭으로 증가하고 있는 것에 비하면 공공질서 및 안전 분야의 예산은 상대적으로 증가폭이 작고, 오히려 2022년에는 전년 수준에 그치고 있어 실질적으로 예산감소의 효과가 나타나고 있다.

[그림 3-1] 공공질서 및 안전 분야 예산 규모



자료: 기획재정부, 『국가재정운용계획』, 각 연도; 「열린재정」 재정정보공개시스템

4) OECD 기준 공공질서 및 안전(Public order and safety)에는 경찰서비스(police service), 소방서비스(fire protection service), 법원(law courts), 교도소(prison), 공공질서 및 안전 R&D(public order and safety R&D), 기타 미분류 공공질서 및 안전(public order and safety n.e.c)로 구성되는데, 우리나라의 소관 부처로는 경찰청, 행정안전부, 기획재정부, 법무부, 소방청, 해양경찰청, 대법원, 헌법재판소 등이 해당된다.

이와 같이 총지출 중 공공질서 및 안전 예산의 비중이 감소하는 현상은 공공질서 및 안전에 대한 정부차원의 중요성 인식이 낮아지고 있음을 의미하며, 실질적으로 국민들의 치안수요와 기대에 부응하지 못할 우려를 낳게 한다. 한편, 공공질서 및 안전 예산의 증가율이 안정적이지 못하고 큰 폭으로 오르내리는 형태를 보이는 것 역시 예산사업의 안정성 확보를 어렵게 하므로 바람직하지 않다고 하겠다.

한편, OECD(2022)의 일반정부지출 관련 데이터를 살펴보면, 2020년 기준 우리나라의 GDP 대비 공공질서 및 안전 분야 재정 규모는 1.28%로 OECD 주요 국가보다 낮은 수준으로 확인된다.⁵⁾ 특히, 2020년 기준 OECD 국가의 평균 비중 1.80%에 한참 미치지 못하는 수준으로 공공질서 및 안전에 대한 정부지출 수준이 매우 낮은 것을 알 수 있다.

또, G7 국가 가운데 캐나다를 제외한 미국, 영국, 이탈리아, 프랑스, 독일, 일본과 한국의 GDP 대비 공공질서 및 안전 예산규모 비율은 주요 선진국에 비하여 확연히 낮다. 다만, 이렇게 재정투자가 낮은 것 자체를 부정적으로 해석하는 것은 무리가 있다. 그 이유는 우리나라와 비슷한 수준의 재정투자를 하는 일본의 경우, 전 세계적으로 범죄로부터 안전한 국가라는 평가를 받고 있고, 실질적인 범죄율 역시 낮은 국가에 해당하기 때문에, 매우 효율적으로 공공질서 및 안전 수요에 대응하는 것으로 이해할 수 있다. 그럼에도, 충분한 예산확보가 안되는 경우 사회적 수요가 증대하는 치안 및 안전수요에 대해 “효과적”으로 대처하는 것에는 한계가 있을 수 밖에 없다.

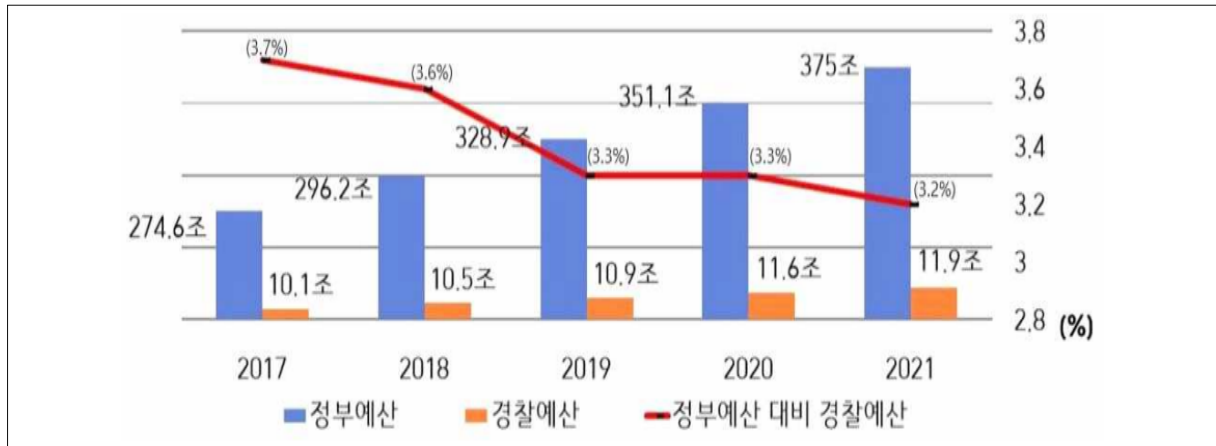
나. 경찰 예산 규모 현황

[그림 3-2]와 <표 3-1>을 보면, 경찰의 예산규모가 매년 증가하고 있고, 2020년 경찰예산은 10년 전보다 1.5배나 증대되었다. 하지만, 실질적으로 정부예산 대비 경찰예산의 비율은 2017년 이후 지속적으로 감소하는 것으로 확인된다. 공공질서 및 안전 분야의 재정투자가 총지출 대비 비중이 감소되고 있는 것과 같이 경찰예산의 감소폭은 더욱 큰 폭으로 감소하고 있다. 이러한 예산 규모는 실질적으로 경찰예산이 감소하는 것과 같은 효과로 나타날 수 있다.

공공질서 및 안전 분야 재정의 반 이상을 차지하는 경찰의 예산을 자세히 들여다보면, 2020년 예산규모는 2011년 7조 7,630억원에서 1.5배 가까이 증가한 11조 6,165억원에 이르고 있다. 그런데, 이 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 것은 인건비로 2020년 기준 8조 8,653억원(76.3%)을 차지하였고, 사업비는 2조 2,407억원(19.3%) 수준으로 확인되었다.

5) 2020년 시점에 확인된 OECD 회원국 33개 가운데 우리나라는 30위로 아일랜드(0.94%), 덴마크(1.00%), 핀란드(1.16%)를 제외하고 가장 낮은 수준이다.

[그림 3-2] 정부예산 대비 경찰예산 비율



자료: 경찰청, 「행정안전위원회 국정감사 업무보고 자료」, 2021. 10. 5.

비록 주요 사업비를 계속하여 확장하고 있으나, 2011년 전체 경찰예산의 21.9%를 차지한 이후 20.0% 이상 확보한 사례가 없다. 이는 박근혜 정부와 문재인 정부의 경찰 증원 정책 기조와 전의경제도 폐지에 따른 경력 대체 정책이 맞물리면서 인건비 등 경직성 경비 지출의 지속 내지 증가가 예상된다. 그런데, 인건비와 같은 경직성 경비는 사업추진에 필요한 채용의 확보를 어렵게 하는 요소인 점에서 인력에 의존하는 치안서비스의 적정성에 대한 근본적인 질문을 해볼 필요가 있다.

〈표 3-1〉 경찰청 예산구성

(단위: 억원, %)

연도	합계	일반회계				국가균형 발전 특별회계	책임운영 기관 특별회계	혁신 도시건설 특별회계
		소계	인건비	기본경비	사업비			
2016	98,092	96,874	75,596	3,949	17,330	55	668	496
2017	101,138	100,405	77,677	4,047	18,682	38	694	-
2018	105,362	104,592	81,390	4,091	19,111	40	730	-
2019	109,757	108,952	84,521	4,169	20,263	43	761	-
2020	116,165	115,343	88,653	4,283	22,407	44	778	-
	(100.0)	(99.3)	(76.3)	(3.7)	(19.3)	(0.04)	(0.67)	-

자료: 경찰청, 『2020 경찰통계연보』, 2021.

다. 치안 R&D 투자 현황

우리나라는 과학치안과 관련한 정책이 2014년 구 「경찰법」 개정으로 치안 부문 R&D의 법적 근거⁶⁾가 마련된 이후 2015년부터 관련 예산을 최초로 확보하게 되면서부터 매년 급

6) 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제33조(치안에 필요한 연구개발의 지원 등)

① 경찰청장은 치안에 필요한 연구·실험·조사·기술개발(이하 “연구개발사업”이라한다) 및 전문인력 양성 등 치안분야의 과학기술진흥을 위한 시책을 마련하여 추진하여야 한다.

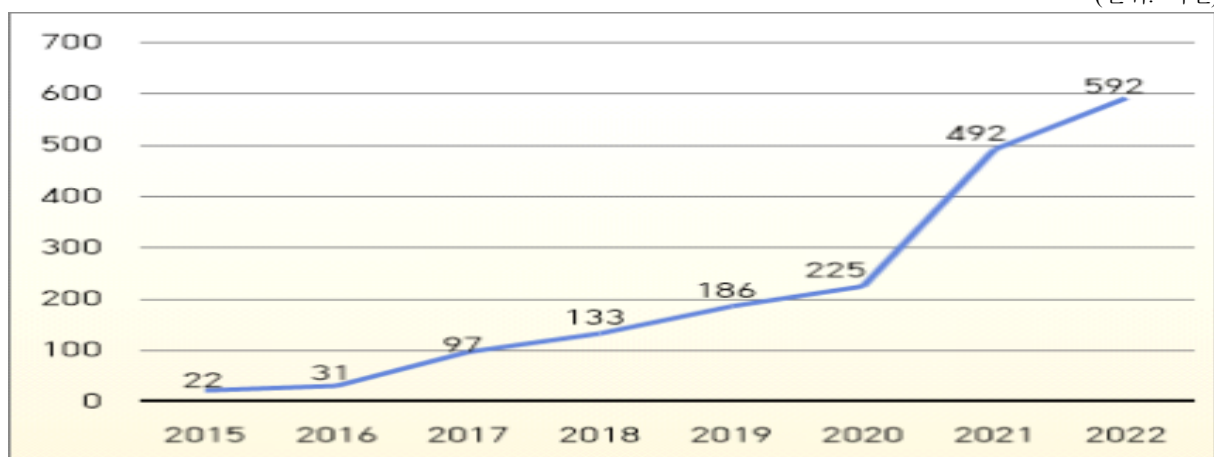
격한 성장을 하고 있다. [그림 3-3]에서 보는 바와 같이 2015년 22억원으로 시작한 경찰청 R&D 사업은 2022년 592억원으로 급속한 성장세를 보이고 있다. 경찰청 R&D 예산은 2020년까지 완만한 성장세를 보이다가 2021년부터 다시 한번 도약하는 모습을 볼 수 있다.

먼저, 2020년 이전의 초기 경찰 R&D 사업은 2015년 치안과학기술 연구개발 사업을 시작으로 2018년 치안현장 맞춤형 연구개발 사업, 국민안전증진 기술개발 사업, 과학수사감정 기법·바이오기반법과학 연구개발사업 등으로 과학수사 기법 개발이나 경찰 장비 개발 등이 주를 이루고 있다.

하지만, 2020년 이후 과학치안 R&D의 중점분야는 국민 체감형 서비스 개발(대화형 치안 지식서비스 폴봇 개발, 조건부 운전면허 도입 목적 운전적합성 평가 등)이나 국민 체감형 치안기술 개발(약물이용범죄 사전예방을 위한 휴대용 신속탐지 기술개발 등), 치안현장지원 기술개발(범인 안전검거를 위한 현장지원 장비개발, 실감형 가상훈련 프로그램 개발, 112긴급출동 의사결정지원기술, XR기반 복합테러 대응 교육훈련 TB 구축, IoT, AI 기반 경찰 인적자원 향상성 관리 플랫폼 개발 등), 그리고 일명 폴리스랩 2.0 사업(치안현장 맞춤형 연구개발사업) 등이 추진되었다. 이들 사업의 특징은 치안 일선에서 요구되는 다양한 문제들을 과학기술로 해결하자는 취지로, 기술 사용자 내지 수요자의 의견이 적극 반영된 연구개발 사업이라 하겠다. 이와 더불어, 이들 연구개발 성과가 단지 연구로 끝나지 않고 일선 현장에 적용되고, 해외 시장으로까지 확산될 수 있도록 하는 실용화 촉진 시범사업이나 표준·인증체계 구축 사업 등도 함께 추진되고 있는 것이 특징이다.

[그림 3-3] 경찰청 R&D 예산규모 추이

(단위: 억원)



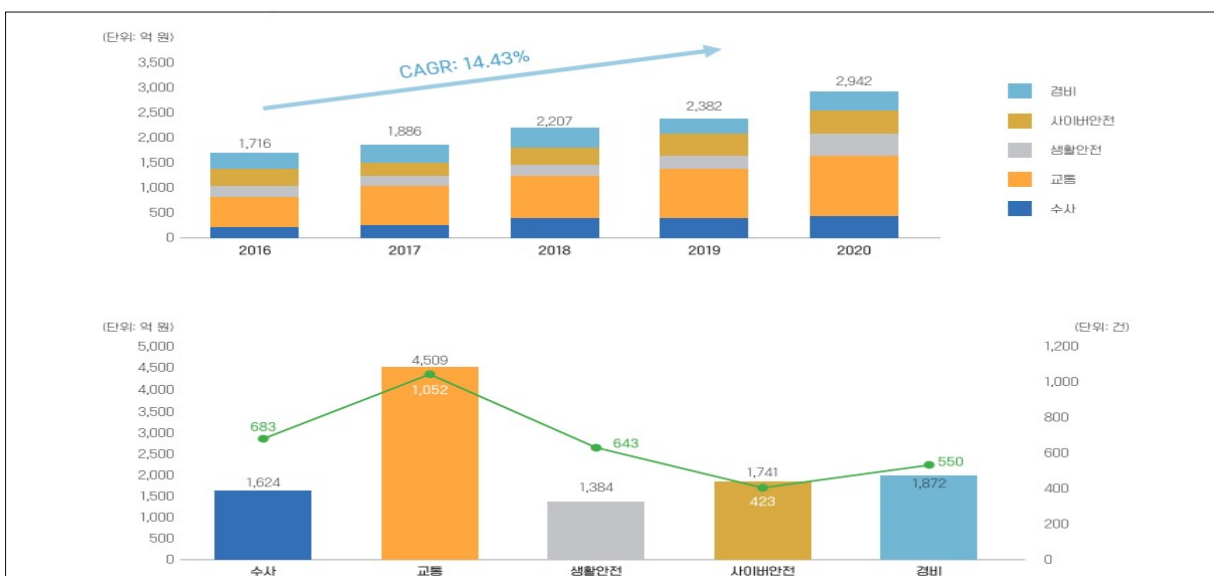
- ② 경찰청장은 연구개발사업을 효율적으로 추진하기 위하여 여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관 또는 단체 등과 협약을 맺어 연구개발사업을 실시하게 할 수 있다. <생략>
- ③ 경찰청장은 제2항 각 호의 기관 또는 단체 등에 대하여 연구개발사업을 실시하는데 필요한 경비의 전부 또는 일부를 출연하거나 보조할 수 있다.

한편, 2020년부터는 4차 산업혁명 기술의 고도화를 꾀하는 가운데 유례없는 코로나 팬데믹으로 미래산업의 발전과 경기부양의 두 가지 목적을 꾀하는 빅데이터 관련 사업이 범정부 차원에서 활발하게 추진되었다. 대표적으로, 2020년 7월 과학기술정보통신부가 일명 디지털뉴딜 사업으로 추진한 ‘데이터 댐’사업이 있다. 이 사업은 여러 분야의 데이터를 축적, 분석하여 인공지능을 학습시키고, 다양한 분야에 활용하는 것을 일컫는다. 인공지능, 데이터 경제 가속화와 함께 경기부양, 일자리 창출 및 전 분야의 혁신을 기대하는 이 사업은 빅데이터 플랫폼 및 센터 구축사업, 데이터 바우처 지원사업, 인공지능 학습데이터 구축사업, 데이터와 인공지능 융합 선도사업 등을 주요 사업으로 구성하고 있다.

이와 같이 인공지능 학습데이터의 구축을 위한 사업이 추진되는 가운데, 경찰에서도 경찰이 보유한 치안데이터와 지역 공공데이터를 인공지능으로 분석하고 지역별 맞춤형 치안정책 수립과 선제적 현장활동 지원이라는 목표로 ‘치안 빅데이터 플랫폼 구축사업’이 추진되었다. 본 사업은 경찰 전용의 데이터 댐을 구축하고, 빅데이터 활용을 위한 인공지능 분석도구를 제공하는 것을 핵심으로 한다. 2021년 1월부터 범죄위험도 예측분석 시스템의 시범 운용에 이어 순차적인 전국확대를 계획하고 있다. 국가의 디지털뉴딜 사업과 경찰의 치안빅데이터 플랫폼 구축사업이 상호 연계될 경우 상당한 시너지 효과가 예상된다.

[그림 3-4]에서와 같이 치안 부문 주제별(수사, 교통, 생활안전, 사이버안전, 경비 등) R&D 투자현황을 분석한 과학치안진흥센터(2022)의 검토내용을 살펴보면, 2016년 1,716억원에서 2020년 2,942억원으로 연평균 14.4%의 성장세를 보이고 있다. 분야별로는 교통, 경비, 사이버안전, 수사 등의 순으로 나타났다. 비록 매년 치안분야 R&D 투자규모는 성장하고 있지만, 상대적으로 일반 시민의 생활안전에 대한 연구비 투자는 적은 것을 알 수 있다.

[그림 3-4] 치안 부문 전체 및 치안 부문별 R&D 투자비용과 건수('16~'20)



자료: 과학치안진흥센터, 『2022 미래 과학치안 활성화 전략』, 2022, p. 14.

2016~2020년 5년간의 치안 부문 R&D 투자비용의 부처별 비중을 살펴보면, 과학기술정보통신부 40.1%, 국토교통부 26.7%, 산업통상자원부 7.5%, 행정안전부 6.8%, 경찰청 5.9%의 순으로 확인된다. 치안 부문의 주무부처인 경찰청을 통한 R&D 투자비중이 상대적으로 낮은 것도 알 수 있다. 지금까지의 R&D는 기초 및 원천기술 개발을 중심으로 추진되거나, 경제적 목적으로 투자가 진행된 측면이 있었다. 따라서 이들 연구투자와 그 성과가 국민들의 피부로 체감하기에는 상당한 거리가 있다는 지적이 있었다. 이에 최근 동향은 직접 치안담당부서인 경찰을 통해 연구개발 사업이 추진되고, 그 형태도 기초 및 원천기술개발보다는 실용화를 통한 치안 현장의 문제 개선에 초점을 두는 형태를 강조하고 있다. 이는 최근의 과학기술정책 투자기조로 일련의 사회문제해결형 R&D사업을 강조하는 상황과 상통한다.

3. 성과와 한계

가. 주요 지표에 나타난 치안성과

치안 부문 재정투자의 성과를 명확하게 확인하는 것은 상당히 어려운 일이다. 특히, 범죄와 관련해서는 개인적 차원, 지역사회 차원, 국가적 차원에서 다양한 영향요인이 복합적으로 작용하기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 전통적으로 치안 부문의 성과는 주로 범죄율, 검거율, 기소율, 유죄확정율 등과 같은 정량적 지표는 물론, 치안만족도 내지 범죄두려움, 경찰신뢰도 등과 같은 정성적 지표를 통해 일부 확인하기도 한다. 또, 치안의 중요한 역할 중 하나인 교통과 관련해서도 사고 건수나 사망자 비율 등을 통해 그 효과성을 가늠하기도 한다.

<표 3-2>에서 제시된 바와 같이 2010년 이후 약 10여 년간 치안 부문의 지표는 매우 양호하게 개선된 것으로 확인된다. 대표적으로 인구 10만명당 범죄건수는 14.9%로 괄목할만한 감소를 보였다. 또, 인구 10만명당 교통사고 사망자 수도 11.3명에서 5.6명으로 절반 이상 감소하였고, 경찰관 1인당 담당인구도 17.6%나 감소한 것을 볼 수 있다. 이러한 노력으로 경찰서비스에 대한 긍정인식 변화도 32.8%가 증가했고, 경찰에 대한 부패인식도 역시 19.3%가 감소하여 개선된 지표를 보여주고 있다.

다만, 인구 10만명당 범죄 건수에는 다양한 범죄유형이 섞여 있고, 개별 범죄유형에 대한 변화 트렌드를 확인하기 어려운 점에서 추가적인 검토가 필요하다. 또, 범죄피해자 신변보호제도가 본격적으로 제도화된 2015년(1,105건)과 비교하면 2021년 현재 24,810건으로 범죄피해자 신변안전서비스에 대한 수요가 5~6년 사이 20배 넘게 증가했다.

종합하면, 과거에 비해 치안상황이 전반적으로 양호해졌으나, 사회적 치안수요의 변화가 나타나고 있고, 이에 따라 치안조직의 변화가 있었다. 특히, 범죄피해자 보호·지원과 여성·아동·청소년 등 사회적 약자에 대한 보호 수요 증가는 국민들의 치안 수요나 기대수준이 상당히 높아졌음을 의미한다.

〈표 3-2〉 치안지표로 보는 경찰 10년의 변화

분야	지표	과거와 현재	비고
사회 안전 전반	인구 10만명당 범죄 건수	2010년 3,602건* → 2020년 3,064건	14.9% ↓
	살인(미수 포함) 발생 건수	2010년 1,251건 → 2021년 663건	47.0% ↓
	국외 도피 사범 송환	2010년 61명 → 2021년 373명	511.4% ↑
	범죄수익 보전성과	2016년 32.9억 → 2021년 8,351억	25,282% ↑
	실종아동 등 24시간 내 발견비율	2013년 69.7% → 2021년 84.4%	21% ↑
교통 안전	인구 10만명당 교통사고 사망자	2010년 11.3명 → 2021년 5.6명	50.4% ↓
	어린이 교통사고 사망자	2010년 126명 → 2021년 23명	81.7% ↓
	음주 교통사고 사망자	2010년 781명 → 2021년 206명	73.6% ↓
	보행자 교통사고 사망자	2010년 2,082명 → 2021년 1,018명	51.1% ↓
사회적 약자 보호	경찰관 1인당 담당 인구	2010년 492명 → 2021년 405명	17.6% ↓
	학교폭력 전담 경찰관	2012년 193명 → 2021년 1,128명	484.5% ↑
	학대 예방경찰관	2016년 349명 → 2021년 669명	69.7% ↑
	여성청소년 범죄수사인력	2010년 191명 → 2021년 3,856명	1,918.8% ↑
	사이버범죄 전담인력	2010년 828명 → 2021년 2,206명	166.4% ↑
	현장감식 과학수사관	2010년 629명 → 2021년 1,002명	59.3% ↑
	범죄피해자 지원 연계	2017년 13,310건 → 2021년 20,839건	56.6% ↑
	범죄피해자 신변보호	2015년 1,105건 → 2021년 24,810건	2,145.2% ↑
인권 · 청렴	조사과정 변호인 참여 건수	2015년 5,092건 → 2021년 31,533건	519.2% ↑
	국가인권위원회 권고 수용률	2013년 이전 8.5% → 2014년 이후 96.3%	12.6%p ↑
	경찰서비스 이용후 긍정인식 변화	2011년 56.7% → 2020년 75.3%	32.8%p ↑
	경찰에 대한 부패인식도(권익위)	2010년 48.7% → 2020년 29.4%	19.3%p ↓

주: 아래 보고서에 3,652건으로 표기되어있으나, 경찰범죄통계 확인 후 3,602건으로 바로잡음
 자료: 경찰 미래비전위원회, 『경찰 미래비전 2050』, 2022, p. 32.

한편, 실질적인 범죄 발생률은 치안 현황을 파악하는 중요한 지표가 되지만 실제 국민이 체감하는 범죄안전도는 또 다른 차원에서 중요한 의미를 갖는다. 범죄에 대한 두려움은 사람들이 범죄피해를 당할까봐 두려워하고 걱정하는 심리상태로 범죄피해 위협의 객관적 측

면과는 별개로 개인의 주관적 측면에서 일반국민의 일상생활에 큰 영향력을 갖는다. 즉, 두려움이 커질수록 안전감을 확보하기 위해 추가적인 시큐리티 비용을 부담하게 되고, 범죄를 회피하기 위한 전략으로 일상적인 생활양식에 변화 내지 위축이 발생하여 궁극적으로 삶의 질에까지 영향을 끼치게 되기 때문이다. 따라서, Steven P. Lab은 국가의 범죄예방 전략은 실질적인 범죄발생 감소뿐 아니라, 주민들의 범죄두려움 수준을 감소시키는 것 역시 목표에 포함되어야 한다고 주장한다(Lab, 2019). 이와 관련해 한국형사·법무정책연구원에서 격년으로 발표하는 「국민생활안전실태조사」의 전국범죄피해조사 결과는 중요한 시사점을 준다.

<표 3-3>에서 보는 바와 같이 우리나라의 범죄피해 두려움 수준은 꾸준히 감소하고 있다. 다만, 주목할만 것은 여성과 노인집단에서 발생하고 있는 범죄피해 두려움이다. 일반적으로 여성과 노인은 범죄피해 가능성은 상대적으로 낮지만, 범죄피해 두려움을 더 크게 느끼는 두려움과 범죄피해의 패러독스 상황을 경험하고 있다. 또, 60대와 70대 이상의 연령대는 다른 연령대에 비하여 두려움 수준이 낮은 편이지만, 2019년 조사에서는 60대가 50대를 앞질렀고, 2021년에는 70대 이상 집단이 40~50대 보다 더 높은 범죄피해 두려움을 보고하고 있다. 이는 노인인구의 증가 추세와 함께, 고령자에 대한 맞춤형 치안서비스 수요발굴과 대처가 필요함을 의미하는 지표라고 하겠다.

<표 3-3> 성별·연령집단별 범죄피해 두려움

(단위: %)

연도		2013	2015	2017	2019	2021
전체 평균		30.3	22.1	20.7	19.8	14.3
성별	남성	12.1	9.8	7.2	8.1	5.5
	여성	48.6	34.3	33.7	31.4	23.1
연령 집단	10대	39.0	28.4	29.1	28.2	18.4
	20대	37.6	25.1	26.6	23.0	17.4
	30대	34.9	25.4	22.5	22.3	14.9
	40대	27.8	20.4	18.7	18.2	13.8
	50대	28.9	20.6	17.2	17.3	11.9
	60대	21.3	18.6	15.9	18.4	12.1
	70대 이상	18.5	16.5	18.8	14.8	13.9

자료: e-나라지표, <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4264>

나. 경찰 인력 현황

경찰 예산에서 3/4 이상을 차지하는 인건비의 적정성을 확인해보기 위해 경찰인력 현황을 살펴보았다. <표 3-4>에서 보는 바와 같이 2020년 경찰 정원은 2011년 정원보다 24.7%가 증가한 12만 6,227명이다. 경찰관 수는 인구 10만명당 244명이고, 경찰 1인당 담당 인구는 411명 수준이다. 주요 선진국과 비교해 보면, 인구 10만명당 경찰관 수는 주요 국가와 비교해서 많은 편은 아니다. 그러나, GDP 수준 등 경제적 여건 및 정치적 상황을 고려했을 때, 결코 작은 규모도 아니다.

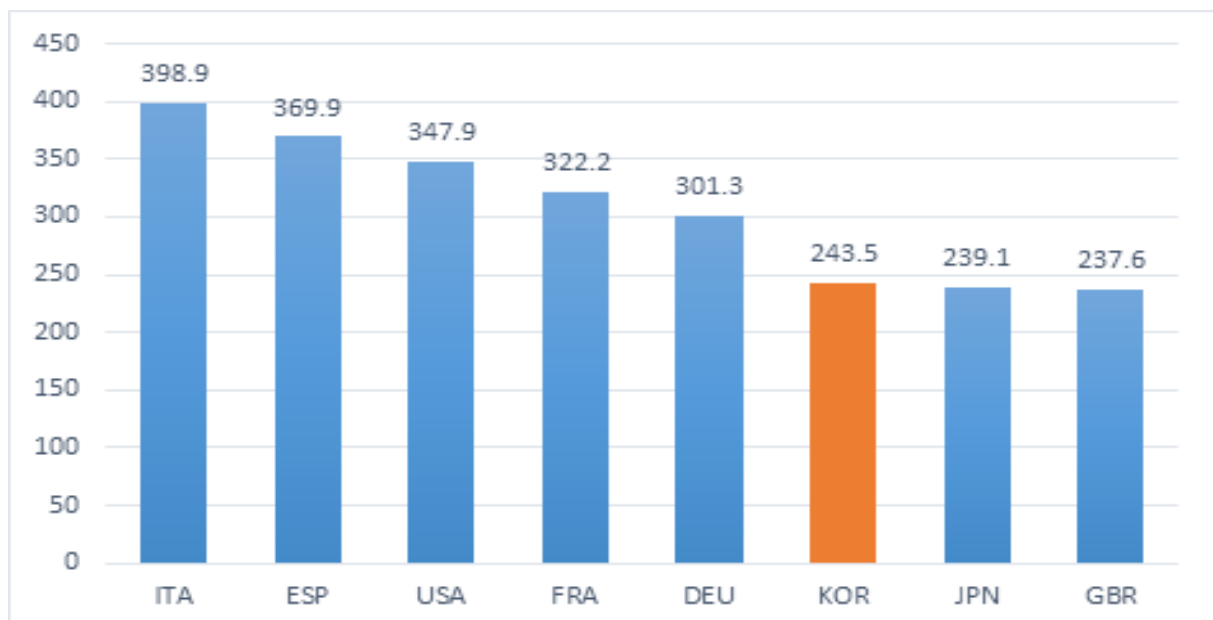
<표 3-4> 경찰 정원 현황

(단위: 명)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
총인구(만명)	5,073	5,095	5,114	5,133	5,153	5,170	5,178	5,183	5,185	5,183
경찰 정원	101,239	102,386	105,357	109,364	113,077	114,658	116,584	118,651	122,913	126,227
10만명당 경찰수	200	201	206	213	219	222	225	229	237	244
경찰1인당 담당인구	501	498	485	469	456	451	444	437	422	411

자료: 경찰청, 『2020 경찰통계연보』, 2021; 행정안전부, 「주민등록인구통계」, <https://jumin.mois.go.kr/index.jsp#>, 자료를 이용하여 재구성

[그림 3-5] 주요 국가의 인구 10만명당 경찰관 수



자료: 유럽연합 eurostat 홈페이지, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/CRIM_JUST_JOB_custom_3712554/default/table?lang=en/, 검색일자: 2022. 8. 25.

미 FBI UCR 자료, <https://ucr.fbi.gov/crime-in-the-u.s/2019/crime-in-the-u.s.-2019/topic-pages/police-employee-data/>, 검색일자: 2022. 8. 25.

다만, 지난 10여년에 걸쳐 경찰정원을 2만 5천여명 증원하였는데, 이러한 증원이 일선 경찰이나 일반 시민에게 체감할만한 수준으로 이루어졌는가에 대해 검토할 필요가 있겠다.

<표 3-5>를 통해 검토한 결과 지난 10년간 지구대 및 파출소 등 경찰서 정원 8,117명, 지역경찰 7,644명, 시도경찰청 5,322명, 경찰청 247명을 각각 증원하였다. 대민 접점부서인 지역경찰과 경찰서 소속의 경찰정원은 총 15,761명이 증가하여 상당히 바람직한 모습으로 보인다. 하지만, 지난 10년간 경찰관서별 정원의 연평균 증감률을 살펴보면, 시도청 6.0%, 경찰청 2.8%, 경찰서 2.1%, 지구대/파출소 1.9%로 나타났다. 실제, 지난 10년 동안 지역경찰의 경우 인구 10만명당 84명에서 13명, 경찰서의 경우 14명의 경찰관이 증원된 것으로 확인된다.⁷⁾ 이는 일반시민이 체감하기에는 매우 미미한 수준이다. 반면, 시도청의 경우 일부 수사 부서를 제외하고 시민에게 직접적으로 영향을 끼치는 부분이 미미한 부서인 점에서 이들 관서의 정원 증가가 바람직한가에 대해서는 비판적 검토가 필요하다.

<표 3-5> 경찰관서별 경찰인력 현황

(단위: 명, %)

구분	경찰청		시도청		경찰서		지역	
	경찰수	증감율	경찰수	증감율	경찰수	증감율	경찰수	증감율
2011	916	-	7,905	-	40,541	-	42,592	-
2012	923	0.8	8,488	7.4	41,267	1.8	42,661	0.2
...
2019	1,134	0.5	12,541	8.4	48,318	-0.1	49,808	1.1
2020	1,163	2.6	13,227	5.5	48,658	0.7	50,236	0.9
10년간 증원	247		5,322		8,117		7,644	
평균 증감율		2.8		6.0		2.1		1.9

자료: 경찰청, 『2020 경찰통계연보』 2021, 자료 재구성

제2절 치안 부문 정책환경 변화 및 전망

1. 사회·경제적 여건 변화와 전망

가. 미래 치안환경 전망 관련 선행연구

미래 치안환경에 대한 예측은 모든 시기, 모든 국가의 관심 사항이었다. 우리나라에서도 2015년 본격적으로 STEPPER 분석방법⁸⁾에 의한 경찰조직의 미래변화를 전망한 이래 꾸준

7) 경찰서의 수사, 경비, 교통, 여성청소년 기능 등은 직접적인 대민부서인 점에서 지역경찰(지구대/파출소)과 함께 국민이 시각적으로 체감할 수 있는 경찰조직이라 하겠다.

8) Society, Technology, Environment, Population, Politics, Economy, Resource 등 7대 분야의 미래변화를 전망하는 분석방법

히 비슷한 유형의 연구가 시도되고 있다(KAIST, 2015). 국회미래연구원(2019)은 미래의 급격한 기술발전과 공공서비스 패러다임의 변화를 예측하면서, 사회경제 전반의 급변을 기회와 위협 요인 등의 관점으로 분석하고 있다. 또, 서용석(2020)은 국내외 트렌드 변화를 예측하고, 새로운 치안이슈에 대한 과학치안 강화의 필요성을 강조하고 있고, 과학치안진흥센터(2022)에서도 STEEP 분석을 통해 사회, 기술, 경제, 환경, 정치 등 5대 분야의 장기 메가트렌드를 전망하고 주요 미래변화 양상을 조망하고 있다.

가장 최근에는 경찰 미래비전위원회(2022)에서 선행연구의 내용과 코로나19 팬데믹 상황, 치안여건의 변화 등을 종합 분석하여 치안관점에서의 경찰 미래변화의 핵심동인을 도출, 제시하였다. 이 보고서에 따르면 미래사회는 인구 측면에서 저출산, 초고령, 다문화 사회의 심화가 전망되고, 코로나 팬데믹 이후 온택트 시대의 보편화가 예상된다. 또, 경찰을 둘러싼 사법환경의 변화에 따라 경찰 책임성 강화가 요구되고, 4차 산업혁명과 기술발전에 따라 전혀 다른 양상의 치안문제가 예상된다. 더불어 범죄양상의 변화와 갈등이 새로운 치안수요를 산출하고, 더불어 시민의식의 성장에 따라 인권개념의 확장이 치안 부문에서도 부각될 것으로 예견하고 있다.⁹⁾

나. 3대 치안환경 전망

무엇보다 명확하게 나타나고 있는 치안환경의 변화는 인구구조 변화에 따른 치안수요의 변화가 예상된다. 통계청의 장래인구추계에 따르면 2050년부터는 전체인구의 40% 이상이 65세 이상의 노인인구로 구성될 것으로 예상되는데, 이 경우 노인범죄의 이중성에 대한 치안수요가 증가할 것으로 보인다. 또, 비혼인구의 증가와 생활방식 변화 등에 따라 1인가구 증가 추세가 가속화되어 2050년 전체 가구 중 1인가구의 비율은 39.6%에 이를 것으로 예상된다(국가통계포털, <https://kosis.kr/>). 이외에도 생산연령인구의 감소에 따라 외국인 노동자 유입의 증가, 그리고 다문화 사회로의 진화 역시 새로운 치안수요로 대두할 것으로 보인다.

9) 한국경찰의 미래변화 핵심동인과 미래치안 양상

미래변화 핵심동인	주요 미래변화 양상
Poulation 저출산·초고령·다문화 사회	△저출산·초고령화 △양극화 심화 △세대·문화·종교 갈등 △국제결혼 증가(다문화) △치안균질화 문제 대두
Ontact 온택트 시대 도래	△외부연결(On)을 통한 언택트 트렌드 확산 △가상세계(메타버스) 등 일상의 디지털화, 그 부작용 가속화
Law 사법환경 변화와 경찰책임	△수사구조 개편, 환경·재난·위기관리 등 영역 확장 △사법시장·수사여건 변화, 변호사 참여·역할 증대
Innovation Through S&T 4차 산업혁명과 기술발전	△기술발전 이면의 범죄·정보독점 등 부작용 양산 △디지털 전환전략을 통한 기술발전 대응 필요성 증대
Crime & Conflict 범죄양상 변화와 갈등	△초국경·경제·지능형 범죄 증가 △사이버범죄·사회갈등 심화 등 위험 증가 및 피해 대량화
Ethics 윤리의 중요성 증가	△디지털·네트워크 발달 부작용, 디지털 윤리에 주목 △인권개념 확장, 경찰에 대한 인권보호 요구 증가

자료: 경찰 미래비전위원회, 『경찰 미래비전 2050』, 2022, p. 17.

다음으로, 4차 산업혁명과 기술발전에 따라 기술발전 이면의 범죄문제나 정보독점 등의 부작용이 예상된다. 이에 경찰도 선도적으로 디지털 전환전략을 통한 기술발전에 대응할 필요성이 증대되었다. 더구나 코로나 팬데믹의 영향으로 비대면이 일상화된 외부연결을 통한 언택트 트렌드의 확산, 즉 온택트 시대가 더욱 확장될 것으로 예상된다. 메타버스와 같은 가상세계의 일상화는 그 부작용이 막대해질 것이다. 특히, 윤지영과 오정현(2021)은 4차 산업혁명 시대의 신기술이 다양한 형태의 위협을 가져올 수 있다고 경고하고 있다. 딥페이크와 AI, 로봇 등은 범죄의 지능화와 고도화를 유도하고, 자율주행기술, 사물인터넷, 암호화 및 익명화 기술은 범죄의 원격화와 암호화를 가져오며, 네트워크 환경과 AI의 접목은 피해의 대량화와 심각화로 연결된다고 보았다. 또, 확장현실과 디지털 제조기술 등의 활용은 새로운 방식의 법익 침해 우려가 있다고 보았다.¹⁰⁾

끝으로, 지난 정부부터 추진된 경찰 및 사법제도 개혁과 관련하여 경찰의 정책환경에는 상당한 변화가 진행되고 있다. 2021년 수사경찰과 치안경찰의 분리에 따른 국가수사본부의 설치, 2022년 경찰의 수사개시권과 제한적 종결권 부여, 2024년 대공수사권의 경찰 이관 예정 등 그 기능은 계속해서 확대되고 있다. 이처럼 경찰 수사기능의 강화는 경찰단계부터의 변호사 참여와 역할 증대로 연결될 것이므로 이에 대한 객관적이고 수사인권을 보장할 수 있는 절차적 장치가 강화될 것이다. 또, 2022년 행정안전부 경찰국 설치에 따라 재난 및 위기관리 영역에서의 경찰 기능 확장이 예상된다. 더불어, 2021년 7월 「국가경찰과 자치경찰

10) 4차 산업혁명 시대 도래에 따른 신종범죄와 위협증대

구분	주요 유형	법익침해 양상
범죄 지능화·고도화	딥페이크 범죄	△육안으로 구분이 어려운 목소리·말투·표정 구현 △음란물·피싱·사기 등 악용 △초상권 침해 분쟁 확산
	AI 이용 맞춤형 범죄	△SNS 등에서 수집한 정보를 토대로 특정인의 취약성 공격 △사이버 공격 가능성 증대 △위치정보 수집, 스토킹 악용
	로봇 이용 범죄	△적발위험 증가 등 리스크가 큰 범죄행위 대행 및 고도화
범죄 원격화·암호화	자율주행기술 이용 범죄	△자율주행차·드론 등에 무기·폭발물 탑재 등을 통한 테러 △시스템 해킹, 자율주행차 탑승자 위해·납치 등 악용
	사물인터넷 해킹 범죄	△원격지에서 살인·상해·방화·불법촬영 △스마트홈 시스템 해킹, 거 주자 감금·화재 유발 △초국경 범죄수단으로 악용
	암호화·익명화 기술 이용 범죄	△테러·청부살인·마약·총기·성착취물·불법SW 등 거래·유통·범죄모 의 △고도화된 다크넷 등 출현, 범죄 암흑화
피해 대량화·심각화	네트워크 감염으로 피해확산	△악성코드 유포 등 사이버공격 및 연결된 웹사이트·네트워크 마비 △스마트시계·스마트홈 등 막대한 피해발생
	AI 이용 데이터 수집 및 협박	△이메일·브라우저·휴대폰·SNS 등에서 대규모 개인정보 수집, 협박· 피싱 등 악용 △인공지능을 통한 가짜증거 생성
	AI 시스템 자체 공격	△인공지능 시스템, 특히 안전·보안·산업·금융 시스템 등 공격시도 증가 △혐오·차별적 학습화된 챗봇 등 문제 증가
새로운 방식의 법익침해 우려	확장현실 속 법익 침해	△메타버스 등 가상공간 내 섹스·성착취물·도박 등 증가 △테러단체 모집·훈련·자금세탁 △가상세계 갈등·분쟁이 현실세계로 전이 △ 가상현실 관련 다양한 법적 쟁점 대두
	디지털 제조 기술 이용 범죄	△3D 프린터 보급확산 △총기 등 무기류 제작 증가(일련·등록번호가 없어 추적 곤란) △위조지폐·위조지문·합성마약 등 제조·유통 △ 연예인 등 특정인 형상화한 섹스로봇 등장

자료: 윤지영·오정현, 『4차 산업혁명 시대 신기술의 위협과 대응 연구』, 2021.

의 조직 및 운영에 관한 법률」 개정에 따라 전면 시행된 자치경찰제의 실질적 운영을 목표로 현재의 일원화 모델에서 이원화 모델로의 확대발전이 불가피할 것으로 예상된다.

2. 재정운용 환경 변화와 전망

가. 치안 패러다임 전망

이상의 치안환경은 저출산·양극화 등 인구 및 사회환경의 변화와 급격한 과학기술의 발전이 맞물려 복잡성과 불확실성이 증폭하는 상황을 가져오고 있다. 또, 더욱이 지능화되고 암흑화된 신종범죄가 출현함에 따라 피해 양상도 대규모화, 초국경화됨으로써 위험이 사회의 중심이 되는 ‘위험사회’가 될 우려가 크다. 앞으로 치안이 직면할 환경은 어느 한 분야의 변화가 아닌 사회, 문화, 기술, 환경, 인구, 정치, 경제, 자원 등 전 분야의 급변이 상호작용하면서 ‘격동의 장(turbulent field)’¹¹⁾이 될 것이라는 예측이다(경찰 미래비전위원회, 2022).

우리나라 경찰의 패러다임은 효율성과 전문성을 핵심가치로 한 경찰 1.0시대(1945~1991년), 전통성과 민주성을 강조한 경찰 2.0시대(1991~2013년), 참여와 공유를 핵심가치로 한 경찰 3.0시대(2013~현재)로 구분하고 있다. 특히, 경찰 3.0시대부터는 과거와 달리 사후대응이 아닌 선제대응과 선도를 경찰 운영방식의 특징으로 하고 있다. 그런데, 경찰 미래비전위원회(2022)의 보고서에 따르면, 미래경찰에게는 미래지향적이고 혁신을 선도하며, 국민의 신뢰를 강조하는 새로운 경찰 패러다임이 요구된다고 보았다. 세계 경찰은 분권화와 중앙집권화를 동시에 추구하는 형태로 나타나고 있는데, 주민이 참여하여 지역문제를 선제적으로 해결하며, 지역 내 갈등을 중재하는 역할을 강조하는 지역사회 경찰활동(community policing)의 패러다임 안에서 과학기술을 적극 활용하여 조직 혁신을 유도하고 범죄통제와 사회질서 및 공공의 안전에 효율적인 소위 과학치안을 추구하고 달성할 것을 요구받고 있는 것이다.

나. 치안분야 재정 전망

2022년 8월 발표된 『2022~2026년 국가재정운용계획』은 재정운용의 기본방향을 제시하고 있다. 이 계획에 따르면 “경제·사회 여건변화를 고려한 전략적 자원배분의 확대와 분야 및 부문간 지출 재구조화를 통한 탄력적 재정운용 추진”을 자원배분의 기본 방향으로 설정하

11) 에머리(F.E. Emery)와 트리스트(E.L. Trist)가 제시한 일반환경 중 가장 복잡성과 불확실성을 나타내고 있는 환경으로, 매우 복잡하고 급격한 변화가 자주 일어나는 환경을 의미한다. 매우 복잡한 데다 그 구성요소들이 서로 얽히고 설키며 변화무쌍하게 격동하기 때문에 격동의 장으로 이름붙인 것인데, 환경 내에 있는 조직들 사이의 상호작용에서 뿐만 아니라 조직과 환경 사이 그리고 환경들 상호간의 작용에서 비롯된 현상으로 본다(네이버 지식백과, <https://terms.naver.com/entry.naver?cid=42152&docId=659422&categoryId=42152/>, 검색일자: 2022. 10. 25).

였다. 이를 위해 ① 재정의 지속가능성 확보 기반 마련, ② 성역없는 지출 효율화, ③ 재정제도 개혁, ④ 수입기반 확충 및 재원조달 다변화, ⑤ 재정성과 관리체계 강화, ⑥ 데이터·AI기반 과학적 재정운용을 재정혁신의 추진방향으로 제시하고 있다. 종합하면, 고강도 지출효율화 노력으로 건전재정의 기초를 확립하고, 경제 및 사회의 재도약을 위한 중기 재정총량 관리·투자계획을 수립하여 재정이 필요한 역할을 성실히 수행한다는 계획이다.

이러한 기초는 장기적으로 치안 부문의 투자방향에 상당부분 관련이 있다고 본다. 특히, 지금까지 지속되었던 치안 부문 예산확대와 인력증원 기초가 어느 수준까지 유지될 수 있을지 장담하기 어려운 상황이다. 경찰이 처한 현재와 미래의 상황은 더 이상 재정과 인적자원 확대를 담보할 수 없는 가운데 국민의 높아지는 치안서비스의 기대수준에 대한 부응 압력에 대처해야 하는 “이중부담의 상태”이다. 그렇기에 효율적인 재정투자가 무엇보다 중요한 상황이다. 치안을 둘러싼 사회 전영역의 급변에 따른 격동의 장이 가져올 구조적 도전과제에 대응하기 위해서는 보다 장기적인 시계의 비전과 전략 수립, 그리고 역량 결집이 요구된다.

다만, 국민의 안전과 사회질서는 단순한 경제논리로 설명할 수 없는 부분이 있다. 사회기반(基幹)으로서 치안은 그 기능이 상실되거나 약화될 때 국가전반의 안정성이 흔들릴 수 있다. 그렇기 때문에 국방과 함께 국가의 필수기능으로 분류된다. 치안 부문에 대한 재정압박을 극복하면서도 국민의 치안서비스 수요에 부응하며, 핵심적인 기능을 수행하기 위한 전략적 접근이 필요한 시점이다.

미래사회가 요구하는 치안 패러다임은 지금까지 추구했던 참여치안의 패러다임에 과학적 접근법을 가미한 과학치안이 추진되어야 한다. 이하에서는 앞서 살펴본 치안을 둘러싼 사회경제적 환경의 변화추이에 효과적으로 대응하고 치안 패러다임의 미래상을 준비하기 위한 미래치안의 핵심전략 도출과 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 장치 마련방안에 대해 검토해본다.

제3절 미래치안 주요 과제

1. 개관

2025년의 치안현장을 상상한 시나리오가 2017년 미국 법무부 사법지원(Bureau of Justice Assistance)의 경찰리더십 간부회의에서 발표된 바 있다(Joyce, Lyons, Scott, & Sloly, 2017). 이 시나리오에 따르면, 미래 경찰은 자율주행차를 타고, 빅데이터 분석으로 확인된 범죄패턴이 입력된 순찰경로를 따라 순찰을 한다. 또, 출발하기 전 순찰차 앞 유리창 스크린에서

는 증강현실로 가상지도에 밤새 발생한 범죄현황을 보고하고, 수배자의 범죄기록을 알려준다. 순찰 중 긴급상황이 발생하면, 순찰차 지붕에 탑재되어 있던 드론이 비행을 하면서 사건현장 상황을 실시간으로 지휘통제실로 전파한다. 이 시나리오에 등장하는 모든 기술은 이미 2019년에 구현이 가능한 것으로 확인된다(김연수·심민규·라광현, 2019).

실제, 5년 전에 미국에서 발표된 미래경찰 시나리오 속의 기술에 대해 우리나라에서도 상당부분 기술적인 성취를 이뤄내고 있다. 이는 소위 CSI Effects로 불리는 시민의 안전욕구가 반영된 경찰에 대한 기대가 경찰조직을 보다 기술 친화적이고 높은 기술수준의 조직(high tech organization)으로 변화시키고 있는 것으로 이해할 수 있다. 아이러니하게도 치안 환경의 변화속도는 과학기술의 성장·발전이 기인하는 측면이 있어 기술발전이 가속화될수록 경찰은 더욱 기술에 의존적일 수밖에 없는 상황이다. 따라서, 경찰의 미래는 공동체 경찰활동(community policing)의 현대 경찰의 패러다임 내에서 첨단 과학기술 내지 적정 과학기술을 전략적으로 활용하는 수준에 따라 치안수요에 대한 부응 정도가 달라질 것이다.

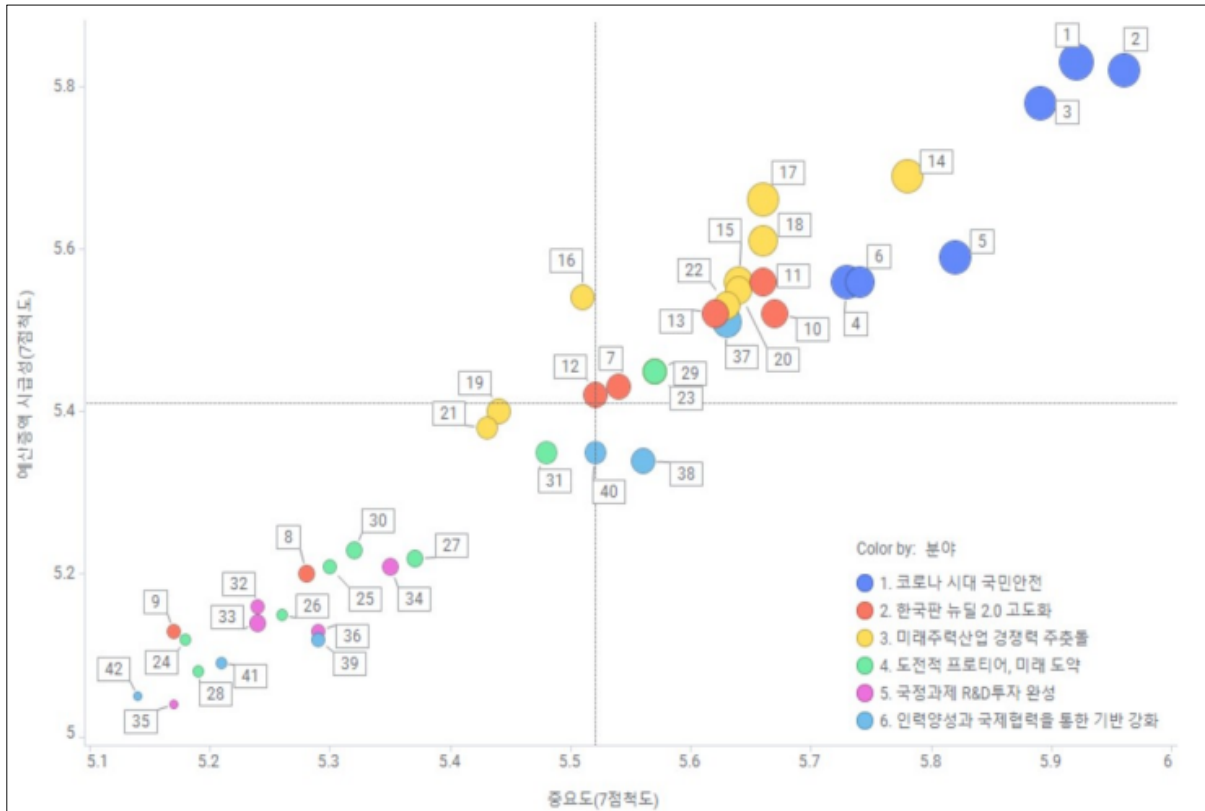
우리나라는 2014년 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(구 경찰법)에 경찰 R&D의 근거규정이 마련되면서 다양한 치안 부문 연구개발 사업을 추진하게 되었다. 관련 규정의 제정 이전에는 경찰의 과학치안에 대한 관심은 상대적으로 낮았다. 이것은 Manning(1992)의 지적처럼 경찰이 전통적으로 과학기술의 도입과 활용과는 다소 거리가 먼 조직(low tech organization)으로 간주되었기 때문이다. 인력을 통한 치안확보가 보편적이라고 보았던 것이다.

또, 민간의 입장에서 치안분야 과학기술 개발은 타 분야에 비해 그 시장규모가 매우 제한적이기 때문에 투자가 적극적이지 못한 측면이 있다(권창국 김연수, 2013). 치안분야에 대한 기술개발 투자는 새로운 시장 형성을 예측하기 어려운 실장실패(market failure) 요소가 강한 특징이 있다. 홍형득(2016)은 공공재 성격이 강한 분야의 연구개발 투자의 필요성에 대해 시장실패 외에도 정부의 책무성과 기술협력의 측면에서 그 가치가 있다고 보았다.

그러나, 흥미롭게도 최근 발표된 KISTEP Issue Paper에 따르면, 우리 국민은 코로나 시대의 국민안전, 미래주력산업 경쟁력 주춧돌, 한국판 뉴딜 2.0 고도화 등 3개 분야에 대해 상대적으로 중요하게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 주목할 점은 코로나 팬데믹이 한창인 가운데 이루어진 조사였음에도 범죄예방, 가정안전, 재해재난 등의 재정투자가 상대적으로 시급하면서도 중요한 대상이라고 인식한 점이다.

이상과 같은 과학치안에 대한 수요를 바탕으로, 이하에서는 2050년 장기적 관점에서 전략적 투자가 필요한 부분에 대해 크게 전통적 치안수요 대응을 위한 과학치안, 신중범죄 대응을 위한 과학치안, 과학치안 추진을 위한 인프라 구축과 경찰조직 혁신 등 3가지 영역으로 나눠 살펴보았다.

[그림 3-6] 2022년 정부 R&D 예산 세부 아젠다의 중요도 및 예산증액 시급성



주: 아젠다 ① 차세대 감염병 대응, ② 코로나19, ③ 방역 대응체계·생태계, ④ 재난재해, ⑤ 범죄예방, ⑥ 가정안전

자료: 이승규·박지윤, 『KISTEP 이슈페이퍼』, 제327호, 2022.

2. 전통적 치안수요 대응을 위한 과학치안¹²⁾

가. 데이터 기반 예측적 경찰활동 구현

특정 공간에서 발생하는 전통적 범죄는 시공간적으로 반복, 집중되는 특징을 갖고 있다. 노상에서 발생하는 강력범죄는 물론 가정폭력이나 학교폭력의 경우, 그리고 대중교통수단 내에서 발생하는 성폭력 등에서도 범죄발생의 반복과 집중현상이 나타난다. 이러한 범죄의 특성은 데이터를 기반으로 한 예측적 경찰활동을 가능하게 한다.

특히, 코로나 팬데믹으로 인한 경기침체를 극복하기 위해 추진했던 디지털 뉴딜¹³⁾ 사업을 통해 확보된 다양한 빅데이터 플랫폼 등 디지털 댐은 과학치안 혁신을 유도할 수 있는

12) 이하 ‘전통적 치안수요 대응을 위한 과학치안’의 내용은 경찰 미래비전위원회(2022)의 『경찰 미래비전 2050』의 내용 가운데 뉴노멀 치안분야의 3개 도전과제(경찰관의 신체적·지적 능력 보완·확장, 데이터 기반 경찰활동 실현, 과학기술 기반 수사역량 강화로 공정사회 견인)를 발취·재정리한 것이다.

13) 디지털 뉴딜은 정부가 2020년 7월 14일 확정·발표한 정책으로, 코로나19 사태 이후 경기회복을 위해 마련한 국가프로젝트인 한국판 뉴딜의 한 분야로, 그린뉴딜, 안전망 강화 등과 함께 2025년까지 분야별 투자 및 일자리 창출이 이루어진다.

자양분이 될 것이다. 디지털 뉴딜 사업의 일환으로 추진된 DNA 생태계 강화는 디지털 신제품, 서비스 창출 및 우리 경제의 생산성 제고를 위한 전 산업의 데이터·5G·AI 활용·융합 가속화를 목표로 국민생활과 밀접한 분야의 데이터 구축/개발/활용, 1·2·3차 전 산업 5G·AI 융합 확산, 5G·AI기반 지능형 정부 추진, K-사이버 방역체계 구축 등을 추진하고 있다 (<https://digital.go.kr/>, 검색일자: 2022. 10. 31.).

실제 해외에서는 다양한 분야에서 선제대응 치안서비스가 제공되고 있다. 선제대응 치안서비스는 사전예방 중심으로 인공지능 기반 범죄예측(인지) 및 대응, 분석결과(범죄유형, 위험성 등)에 따라 경찰력 투입을 조정하고, 상황 및 단계별 맞춤형 정보를 제공한다(방준성 외, 2019. 2). <표 3-6>은 인공지능 기반의 범죄예측 및 대응은 통계적 예측을 통해 범죄를 예방하고 경찰의 개입을 결정하는 예측적 치안(predictive policing) 관련 서비스 사례를 제시하고 있다.

<표 3-6> 예측적 경찰활동 관련 기술 및 치안서비스

구분		관련 기술 및 치안서비스
빅데이터 분석기술		데이터 마이닝, 군집분석, 연결분석
분석모델		사례기반 추론모델, 회귀분석 모델, 베イズ 분류 모델, 마코프체인 모델, Decision Tree, NPLS(Nonlinear Patial Least Square) 모델, 연관성 분석 모델, 여진예측 모델, 인공신경망 모델
치안 서비스	범죄·위험상황 예측 정확도 향상	범죄유형별 적응 알고리즘, 복잡사건에서 범죄유발 인자 추출, 범죄인자 사이의 불확실성 감소 방법 연구, 신종범죄의 유사 유형 분류 및 대응방법 추천 알고리즘
	신속·정확한 범죄대응	AI 기반 지능형 치안시스템, 능동적 범죄예측 기술
	양질의 데이터 확보	개인정보 활용 정책·제도 규정

자료: 방준성, 2019. 2.

물론 데이터 기반의 예측적 치안은 빅데이터의 학습을 통한 인공지능 기반의 치안서비스 제공을 위해 선결해야할 과제가 많다. 첫째, 무엇보다 경찰 내 여러 기능에서 각각 수집·관리하고 있는 데이터를 표준화하고 정제하여 중앙의 허브 내 플랫폼에서 취합·분석할 수 있는 인프라가 확보되어야 한다. 둘째, 범죄정보와 같은 민감한 데이터를 다루는 치안

부문의 경우 기술 개발과 도입에 앞서 관련 법과 제도의 정비가 선결되어야 한다.¹⁴⁾ 셋째, 향후 디지털 플랫폼 정부 정책기조에 발맞춰 ‘통합 데이터 댐’ 구축과 더불어 데이터 활용 역량 강화를 위한 노력도 병행되어야 한다. 넷째, 경찰의 데이터 댐, 빅데이터 플랫폼 등 다양한 인프라에 수록된 데이터 처리량은 데이터 송수신에 지장을 초래할 수 있으므로 엣지 컴퓨팅 기술¹⁵⁾을 도입하여 현장 대응력을 제고해야 한다. 끝으로 경찰 정보의 민감성을 보호하는 측면에서 양자암호기반의 보안기술¹⁶⁾ 고도화와 양자암호통신 기술의 도입 및 확대가 필요하다.

나. 스마트 디바이스 도입과 인공지능 활용

경찰 미래비전위원회(2022)는 뉴노멀 치안의 선도를 위한 첫 번째 도전과제로 경찰관의 신체적·지적 능력의 보완과 확장을 제안하고 있다. 필연적으로 범죄자와 현장에서 대처해야 하는 경찰관의 임무를 고려할 때 피해자는 물론 경찰관 스스로의 안전을 보장하고 인명 구조에 효과적인 장비가 요구되는 것이다. 그러나, 흉포화된 범죄문제에 비해 치안현장의 인력과 장비는 늘 부족함을 느낀다. 특히, 현장대응 업무 수행 중 경찰관이 순직이나 공상 피해를 입거나, 적극적인 피해자 보호에 실패하여 사회적 지탄을 받는 경우도 다수 있었다. 경찰관의 신체적 능력의 한계로 말미암은 국민안전 실패를 극복할 수 있는 전략으로 웨어러블 장비 도입을 고려할 수 있다.

현재 국내에서는 근력증강 슈트가 개발되어 산업현장을 중심으로 시범적으로 사용되고 있는데, 치안현장 맞춤형 슈트 개발을 고려해볼 수 있다. 실제, 현장경찰관이 근력증강 슈트 내지 웨어러블 장비를 구비한다면, 피해자의 구조활동은 물론 다중운집 군중의 해산에 상당한 효과가 있었을 것으로 기대한다.¹⁷⁾ 경찰복제에도 친환경 스마트 기술이 적용된 경량 방탄·방검복이 지급된다면 불시의 피습에 현장 경찰의 안전을 확보할 수 있다. 센서나 집적회로가 내장된 스마트 패브릭 기술은 현장근무자의 업무 효율성과 활동성, 편의성을 증진시킬 것으로 기대된다.

14) 대표적으로 「형사사법절차 전자화 촉진법」 제6조에서 KICS 내 데이터는 수사 목적을 제외하고 사용할 수 없다는 규정을 국민안전, 범죄예방, 학술적 목적으로는 비식별화 및 암호화하여 제한적으로 사용할 수 있다는 규정으로 개정할 필요가 있다.

15) 기기 자체 또는 근거리 서버를 활용하여 데이터를 분석 처리하는 기술로 네트워크 불안정이나 데이터 처리 지연 등을 해결할 수 있고, 정보처리의 속도 향상과 운영비용 절감의 장점이 있음

16) 양자보안은 0 또는 1이라는 특성이 결정되어 있지 않고 수신자가 받는 순간에 정보가 결정되며, 한 번만 열어볼 수 있기 때문에 보안성이 더욱 강화된 암호형식을 말한다.

17) 실제 영국의 기마경찰은 일반 시민보다 압도적인 높이와 부피로 무력시위대를 진압하는데 활용되기도 한다. 불법 시위대에 대한 통제목적이 아니라도 웨어러블 디바이스는 경찰관의 신체역량을 강화시켜 위급 시 인명구조에 효과적인 수단이 될 것이다.

한편, 지능형 로봇은 인간의 지적 능력으로 놓칠 수 있는 다양한 시그널을 포착하여 보다 정확한 상황판단으로 인간에 의한 치안을 보완할 수 있을 것이다. 지능형 로봇은 단순반복 민원을 처리하거나, 현장 경찰관이 접근하기 어려운 공간에서의 사건·사고에 대한 초동 조치 등 업무의 효율성과 치안서비스의 질을 동시에 제고할 수 있는 수단이 된다.

이 밖에 드론과 자율주행차량 역시 미래사회의 치안력 강화에 기여할 수 있는 장비가 된다. 먼저, 현장상황에 대한 판단을 높일 수 있는 수단인 드론은 교통관리, 범인추적, 실종자 수색 등으로 그 활용범위가 넓어지고 있다. 자율주행이 가능한 스마트 순찰차의 도입은 신고현장까지 출동하는 경찰관이 현장의 초동대응에 집중할 수 있는 기회를 제공한다. 다만, 아직까지 드론과 자율주행차량에 대한 관련 법령과 제도의 정비가 요구되는 상황이다.

앞서 치안 빅데이터의 구축은 다양한 치안 AI 기술로 연계될 수 있다. 현재는 업무 성격과 활용분야에 따라 개별 시스템으로 활용하고 있으나, 데이터와 서비스는 개방하고 연계할수록 가치가 커지는 특징을 갖는다. 따라서, 치안 부문 초거대 AI 데이터 인프라를 구축하고 범죄수사·범죄예방·피해자 보호 등의 데이터를 통합하여, 진화하는 범죄양상에 신속히 대처할 수 있도록 대비해야 한다(경찰 미래비전위원회, 2022: 75~76).

[그림 3-7] 치안 AI의 지향점



자료: 경찰 미래비전위원회, 『경찰 미래비전 2050』, 2022, p. 76.

다. 첨단기술 도입으로 과학수사의 품질향상

경찰의 수사환경은 수사관 개인의 직관이나 역량, 경험 등에 의지하는 것에서 탈피하여, 축적된 수사데이터를 토대로 유의미한 결론을 도출하는 시스템으로 변모했다. 변화된 환경에서는 과학기술 기반의 수사역량 강화가 무엇보다 중요하다. 즉, 첨단기술을 접목한 수사 기법 및 장비와 시스템의 개발을 통해 수사의 전문성과 효율성을 제고해야 한다. 효율성 강화를 위해서는 가용한 수사자원을 통합관리하면서 적재적소에 연결해줄 수 있는 시스템 마련을 모색해야 할 것이고, 전문성 확보를 위해서는 과학수사 전문인력의 확보와 양성에 관심을 집중해야 한다.

경찰 미래비전위원회(2022)는 과학기술 기반 수사의 전문성과 효율성 강화 전략으로 ① 과학수사 플랫폼 구축으로 증거기반 수사 확립, ② 디지털 포렌식 역량 강화를 통한 디지털 증거 신뢰성 제고, ③ 지능형 사건처리 지원시스템 도입을 통한 수사역량 상향 평준화, ④ 범죄분석 프로그램 활용으로 과학기술 중심 수사 전환 모색 등의 과제를 제안하고 있다(경찰 미래비전위원회, 2022: 159~166).

먼저, ‘과학수사 플랫폼’은 복잡한 사건을 효과적이면서도 신속하게 대처할 수 있도록 사건 발생 이전 사건의 데이터 분석 결과를 토대로 수사의 착안점과 시사점을 제공하고, 증거 수집 및 분석을 지원하는 역할을 한다. 특히, 수사과정에서 확보된 텍스트나 이미지 자료를 표준화된 틀에 따라 자동으로 정제하여 입력하고, 유사사건과 수사의 단서를 효과적으로 추출하여 수사관의 현장 증거 수집 및 분석을 지원한다. 장기적으로 국립과학수사연구원 등 과학수사 관계기관이 참여하는 과학수사 플랫폼의 통합 활용으로 증거의 무결성과 연계성을 확립할 수 있다. 증거물 연계성(chain of custody)은 과학수사 활동을 통해 수집한 증거물이 법적 증거능력을 확보할 수 있도록 수집과 채취부터 감정, 송치까지 매 단계 이력을 관리하는 것으로 법정에서의 유무죄 판단에 결정적 역할을 한다.

둘째, 폭증하는 디지털 포렌식 수요¹⁸⁾에 대응하여 ‘디지털포렌식 현장분석팀을 신설’하고, 디지털포렌식 장비·시스템·기법을 개발하여 관련 기술을 확보해야 한다. 더불어, 데이터 처리 속도가 빠른 ‘퀀텀컴퓨팅 장비를 도입’하여 범죄혐의자의 디바이스 암호해제(복호화) 및 증거분석에 활용하는 방안도 모색해야 한다. 또, ‘AR 포렌식 장비의 도입’은 수사관이 압수수색 등 현장의 디바이스 탐색 시 필요한 정보의 즉시제공을 지원하는 한편, 디지털 증거관리 시스템은 초동조치부터 재판까지 증거의 연계성을 유지할 수 있도록 지원한다.

셋째, 수사관의 수사품질 균질화 및 향상을 위한 ‘지능형 사건처리 지원서비스’와 ‘AI 형사사건 민원도우미’의 도입 방안이 있다. 지능형 사건처리 지원서비스가 도입될 경우 수사관은 수사 단계별로 참고할만한 수사기법과 정보·수사조서 등을 자동으로 추천받게 되어,

18) 경찰청 디지털 포렌식 분석 현황에 따르면, 2010년 6,247건에서 2020년 6만 3,935건으로 약 10배 이상 증가하였다.

양질의 수사업무 처리가 가능해진다. 또, 정형화·반복적인 수사민원 상담과 기초조사는 민원도우미가 담당함으로써 수사관은 사건 추적과 분석 등의 업무에 집중할 수 있는 환경이 조성되는 장점이 있다.¹⁹⁾

끝으로, 범죄분석 프로그램은 빅데이터·AI·데이터마이닝 등을 적용하여 수사과정의 수집정보와 범죄분석관의 사건 및 용의자 대상 분석결과를 DB화하여 키워드를 입력하면 유사사건, 용의자 특성, 수사단서 등을 제공하는 프로그램이다. 분석 항목 자동입력과 비정형 데이터 가공이 이루어지는 데이터 정제 기능과 범죄분석관의 수집자료와 축적된 사건정보의 분석을 통해 신속·정확한 사건해결을 지원하는 데이터 분석 기능이 핵심이 된다. 장기적으로는 경찰보유 데이터와 공공 및 민간데이터를 통합하는 데이터 융합으로 범죄분석 프로그램의 고도화를 꾀할 수 있다. 고도화는 슈퍼·양자컴퓨터 기술, 선진 통신기술, 만물인터넷 등을 적용한 ‘고속화’와 인공지능과 기계학습 기술을 적용한 ‘범죄분석의 자동화’까지 계획한다.

3. 신종범죄 대응을 위한 과학치안

가. 디지털 신기술 관련 사이버범죄 대응

세계경제포럼은 다보스 어젠다 2022에서 글로벌 위험요소 상위 10대 분야에 이상기후, 감염병 등에 이어 사이버보안 실패를 선정하고 있다. 또, 프라이스워터하우스쿠퍼스(PwC)가 전세계 최고 경영자 4,446명을 대상으로 실시한 ‘2022년 글로벌 CEO 설문조사’에 따르면 회사 성장을 위협할 글로벌 리스크로 사이버보안 위협을 가장 심각한 문제로 꼽았다(매일경제, 2022. 1. 17.).

경찰청은 사이버범죄를 크게 정보통신망 침해범죄, 정보통신망 이용범죄, 불법콘텐츠 범죄 등 3가지로 구분하고 있는데,²⁰⁾ 국내 사이버범죄 발생건수는 2020년 234,098건으로 전년대비 29.7% 증가했고, 2021년 217,809건으로 전년대비 소폭(-7.0%) 감소한 것으로 확인된다(국가수사본부 사이버수사국, 2022). 이 가운데 정보통신망이용범죄(80.2%), 불법콘텐츠범죄(18.0%), 정보통신망침해범죄(1.8%)의 순으로 나타났다.

19) 김연수 등(2022)의 연구에 따르면, 수사실무상 수사부서 업무 가운데 직접 수사 외 민원상담 등 기타업무의 감경방안 모색을 제안하고 있다.

20) 사이버범죄의 유형과 개념

종류	내용
정보통신망 침해범죄	해킹, 악성프로그램 유포 등 정보통신망에 불법 침입하는 방식으로 저지르는 범죄
정보통신망 이용범죄	사이버사기, 사이버금융범죄 등 정보통신망을 이용해 저지르는 범죄
불법콘텐츠 범죄	사이버성폭력, 사이버도박 등 법이 금지하는 정보 등을 생산·유포하는 범죄

디지털 신기술이 확산되고 있는 디지털 대전환 환경에서 고도화·지능화된 사이버범죄가 급증하고 있다. 특히, 비대면·비접촉이 보편화된 뉴노멀의 온택트 사회의 심화로 AI, 클라우드, 네트워크 등 ICT 기술과 메타버스 등 융합 ICT 기술이 빠르게 발전하고 있다. 이러한 디지털 대전환은 삶의 편리성도 제고했지만 보안취약점, 악성프로그램 설치, 개인정보 유출과 사생활 침해 등 새로운 위협을 증가시켜 사회전반의 불안을 야기하고 있다.

먼저, 최근의 사이버범죄는 광범위한 피해를 동시에 양산할 수 있는 랜섬디도스(분산 네트워크 기술)를 이용하거나, 익명성을 담보할 수 있는 다양한 기술(암호화폐, 다크웹 등)을 악용하여 공격 근원지 파악이 어려운 특징이 있다. 이처럼 익명으로 발생하는 사이버범죄의 근원지를 분석하기 위해서는 정부주도의 기술 확보와 수사기관 및 민간 등 유관기관의 협업체계 구축이 필요하다. 하지만, 관련 기술의 시장성이 낮아 민간투자 유치에는 한계가 있으므로 정부주도의 연구개발 투자가 요구된다. 사이버범죄 수사기관과 유관기관은 물론 국제적 협력 네트워크를 구축하고 정보공유 체계도 마련되어야 한다.

특히, 익명성을 특징으로 하는 금융자산의 경우 시장규모의 급성장에도 불구하고 제도권의 보호가 취약한 문제가 있다. 경찰 미래비전위원회(2022)는 이에 대해 중기 전략으로 전담수사팀을 신설하고 민생금융범죄 단속을 강화하는 방안을 제시하고 있다. 또, 가상자산 범죄조기경보 시스템을 구축하여 범죄를 예측하고 차단하는 방안을 제시했다. 장기 전략으로는 가상자산 정책 컨트롤타워 구축 등 범정부 협력 대응 강화와 국내외 공동대응 체계 구축을 제안하고 있다.

다음으로, 비대면 수요의 증가로 메타버스 서비스 이용이 활성화됨에 따라 이용자 측면에서의 서비스 이용에 대한 보안 위협 증가와 공급자 측면에서의 시스템 및 데이터 대상 보안 위협이 증가할 것으로 예측되고 있다(민경식 외, 2022). 여기서 요구되는 기술은 메타버스 인증 및 메타버스 프라이버시 보호 및 가상의 신뢰공간 기술 등이다. 이러한 치안수요에 필요한 가상환경 기반의 신 디지털 플랫폼의 보안기술은 정부주도의 핵심원천기술 개발과 민간투자와 참여를 확대하여 상용화를 촉진하는 전략을 취하는 것이 타당할 것이다. 다만, 윤리적 쟁점이나 법률관계 등에 대한 검토도 함께 고려되어야 한다. 이 밖에도 메타버스 등 가상공간에서의 범죄대응을 위한 ‘메타경찰청’의 구축이나 ‘AI 메타경찰 운영’, ‘가상공간 범죄예측 AI 도입’ 등도 고려되고 있다(경찰 미래비전위원회, 2022: 120~122).

끝으로, 스마트시티 기반의 일상 속 다양한 영상시스템에 대한 불법 영상 탈취나 범죄 등 오남용 사례가 증가하고 있다. D.N.A. 기술의 발전으로 지능형 영상분석 기술이 점차 확대되는 가운데, On-device 자율보호 내재화 기술이나 영상보안 자율 분석 및 대응기술, 광대역 영상보안 AI 통합관리 기술 등이 요구된다. 특히, 사회적 이슈가 되는 요양병원과 같은 노인보호시설이나 어린이집 등 보육시설에서의 영상보안서비스 요구에 우선 대응해야 할 것이다.

나. 가짜뉴스 및 알고리즘 편향성 대응

“영국의 경찰활동: 2040 미래 치안환경(Policing in England and Wales: Future operating environment 2040)” 보고서에 따르면 10가지 미래 트렌드 가운데 확장되고 규제되지 않은 정보공간(an expanding and unregulated information space)에 대한 전망이 있다. 여기에서는 온라인상의 정보조작이 일반 시민의 일상에까지 미치는 위협이 확대되고 있음을 지적하고 있다. 즉, 기술 진보에 따른 광범위한 정보조작의 기회 창출이 온라인에서의 가짜뉴스와 허위정보 확산, 그리고 정보의 악용으로 이어질 것이라는 전망이다(오경석·장지현·조미지, 2022). SNS와 같은 개인화된 통신수단의 발달은 자신의 신념과 일치하는 정보만 받아들이는 확증편향 현상이 심화되는 문제가 있다. 또 딥페이크, 가짜뉴스 등도 증가 추세이다. 편향·왜곡된 정보가 범죄에 악용되거나 사회적 갈등을 심화시키지 않도록 하는 제도적 방안이 필요하다.

정치적 양극화, 미디어 환경의 변화, 대량확산을 가능케 하는 기술출현, 인간의 인지처리 과정에서의 확증편향 문제 등이 복합적으로 작동하여 디지털 허위정보가 등장하게 되는 것으로 본다. 디지털 허위정보의 규제를 위해서 경찰은 ① 정보의 진위 구분능력 확보, ② 디지털포렌식 및 이미지 분석 역량 강화, ③ 공공신뢰와 경찰 정당성 확보 노력, ④ 허위정보에 대한 신속한 대응, ⑤ 정치적 중립유지 등의 태도 혹은 노력이 필요하다.

경찰 미래비전위원회(2022)는 이 문제에 대해 보다 구체적인 해결방안을 제안하고 있다. 먼저, AI를 활용한 딥페이크 및 가짜뉴스를 탐지하는 것이다. 여기에는 대응기술 연구로 딥페이크 분석시스템을 구축하고 사이버범죄 수사에 적극 활용하는 방안이 있다. AI 기반 가짜뉴스 자동 감지 시스템을 도입하여 개인적 법익침해는 물론 사회적 혼란 등 회복 불가능한 피해가 우려되는 심각한 가짜뉴스에 대해 선제적 대응을 하는 것도 포함된다. 가짜뉴스 AI를 개발하여 가짜뉴스의 진위를 판별하고 관리하여 국민의 피해와 사회적 비용을 최소화하는 방안도 제안하고 있다(경찰 미래비전위원회, 2022: 177~179).

한편, 편향되고 왜곡된 알고리즘이 가짜뉴스와 그 해악이 증폭되는 특징이 있다. 가짜뉴스 등을 통해 확증편향이 발생하면 AI가 제공하는 편향된 맞춤형 정보를 여과없이 소비하게 되고, 개인인식이 강화됨으로써 정보의 사일로(Silo)에 갇혀 탈진실 현상이 가속화될 수 있는 것이다. 이러한 탈진실 형성 과정은 시민의 규범적 판단과 행위에 직접적인 영향을 미쳐 자칫 통제불능의 상태로 발전할 수 있다. 따라서, 가짜뉴스에 대응만큼 알고리즘의 편향성에 대한 대응전략도 중요하다.

현재수준에서 알고리즘의 중립성을 검토하고 규제할 수 있는 대응체계가 충분하지 않을 뿐더러 관련 근거규정도 미비한 상태이다. 알고리즘의 법인격에 대한 검토부터 편향 및 왜곡된 알고리즘의 제재와 선순환 알고리즘 거버넌스의 구축까지 중장기적 관심과 노력이 요

구된다. 이를 위해 단기로는 알고리즘 중립성 확보와 관련한 사회적 숙의와 기준 마련이 우선되어야 하고, 독립 관리감독 기관의 설치와 윤리 지표 및 입법 환경이 조성이 요구된다. 중장기적으로는 공공부문 알고리즘의 투명성을 강화하고 공공 및 민간분야의 선순환 알고리즘 거버넌스의 구축이 추진되어야 하겠다(경찰 미래비전위원회, 2022: 181~184).

다. 개인 및 기업대상 정보유출 방지

랜섬웨어나 기업 이메일 공격(business email compromise, BEC), 이메일 계정 침해(email account compromise, EAC), 피싱 등은 개인은 물론, 기업, 국가에까지 막대한 금전적 손실이나 중요 정보의 유출을 발생시킨다. 북한을 비롯한 사이버전 능력을 갖춘 국가들은 국가지원의 해커조직을 두고 경쟁국이나 기업의 정보를 탈취하고 있다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 랜섬웨어 공격이나 해킹 공격을 신속하게 탐지 및 대응하는 전략이 필요하다.

해커조직들이 사용하는 공격도구인 악성코드의 종류와 특징을 빅데이터로 수집·분석하고 프로파일링하여 그 대응법을 마련해야 한다. 악성코드는 사이버 무기로서 각 해커조직마다 고유의 특징이 나타나므로 악성코드의 이력과 특징을 분석하면 조직의 특성과 위험도 등을 파악할 수 있다.

이상과 관련하여 필요한 전략으로 우선, 랜섬웨어 데이터베이스를 구축하고 복호화 도구 개발을 지원하는 일명 랜섬웨어 암호화 분석 및 복호화 방법 자동 추출 플랫폼을 개발하는 것이다. 사이버범죄의 비국경성을 고려하여 국제 관련 기구와 국제적 파트너십을 구축하고, 긴밀한 정보교류와 협력을 병행해야 한다. 또한, 기업의 시스템과 네트워크, 서버 등의 취약점을 자동 진단하는 시스템의 개발이 필요하다. 현재는 취약점 진단도구와 프로그램 성능의 다양성, 해외 오픈소스 도구 의존성 등으로 한국형 시스템 개발과 지속적인 고도화가 요구된다.

한편, 랜섬웨어 등 범죄피해 이후 피해복구나 범죄수사도 중요하지만 개인의 정보가 유출되는 것을 사전에 차단하는 것이 오히려 더 경제적인 대안이 될 수 있다. 따라서 개인자료의 유출 및 노출을 최소화할 수 있는 시스템의 개발과 보급도 고려해볼 수 있다. 비정형 데이터 개인정보를 탐지, 개인정보의 파편화 및 결합 기술, 비정형 데이터에서 선택적 개인정보 파기 등 핵심요소 기술을 우선 확보하여 표준화를 추진하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

4. 과학치안 추진을 위한 인프라 구축과 경찰조직 혁신

가. 데이터 생태계 구축과 네트워크 선진화

미래 치안수요에 대응하기 위해 우선적으로 고려한 것은 전통적 치안수요에 대한 과학적 대응전략의 제안으로, 데이터 기반의 예측적 경찰활동 구현이다. 이외에도 과학치안 전략의 대부분은 빅데이터 분석과 기계학습을 통한 인공지능 기반의 과학기술 도입이 상당부분을 차지하고 있다. 범죄예방과 예측, 범인식별과 수사, 사이버범죄의 추적과 대응, 랜섬웨어 등에 대한 피해복구 등 미래사회의 치안전략은 디지털 생태계가 조성되지 않으면 무용지물이 되는 것들이다. 특히 초연결 시대 원활한 업무지원을 위해서는 그에 맞는 통신망의 구축이 무엇보다 필요하다. 첨단 ICT 기술을 활용한 새로운 치안서비스의 등장은 경찰 정보통신망의 사용량 증대와 그에 대한 대응이 요구된다. 따라서 차세대 경찰 정보통신 인프라 구축과 지능형 무선통신과 양자암호통신 기술의 도입이 요구된다.

다음으로, IoT 디바이스의 증가 등 데이터 처리량의 급증은 네트워크 불안정이나 지연현상을 불러올 수 있는데, 이를 해결할 수 있는 대안으로 ‘엣지 컴퓨팅’시스템이 있다. 엣지 컴퓨팅 시스템은 간단히 말해 방대한 데이터를 중앙집중 서버가 아닌 분산된 소형 서버를 통해 실시간으로 처리하는 기술이다.²¹⁾

덧붙여, 양자컴퓨터 기술의 양면적 속성에 따라 발생 가능한 해킹의 위협을 해소하고 경찰 정보시스템의 보안성을 강화하기 위한 장치가 마련되어야 한다. 양자암호통신은 양자(quantum)의 물리적 상태를 활용해 고안한 암호체계로 보안·초고속 연산 등이 가능하여 기존 정보통신의 한계를 극복할 수 있는 차세대 ICT 기술이다. 따라서 양자암호통신 기술의 고도화를 통해 양자컴퓨터로도 해킹할 수 없는 보안체계의 구축이 무엇보다 시급하다. 이와 관련하여 경찰 미래비전위원회(2022)는 단기과제로 관련 예산확보와 보안성 인증 및 양자암호 전용회선을 확보하고, 중장기 과제로 ① 경찰 전용 암호·복호화 장비 도입, ② 양자암호 기반 보안기술 고도화, ③ 양자암호통신 기술 도입 확대, ④ 미래 신기술 등 신종위험 대비 등의 과제를 제안하고 있다.

나. 과학치안의 토대구축

과학치안의 핵심은 치안 부문과 과학기술의 적극적인 융합을 통해 조직의 혁신을 꾀하

21) 엣지는 가장자리라는 의미로 중앙서버가 모든 데이터를 처리하는 클라우드 컴퓨팅과 달리 네트워크 가장 자리에서 데이터를 처리한다는 뜻이다. 사물인터넷의 본격적 보급으로 데이터 양이 폭증하여 나타난 클라우드 컴퓨팅의 한계를 보완하기 위해 개발된 기술이다. 모든 데이터를 클라우드로 보내 분석하는 대신 중요한 데이터를 실시간으로 처리하는 기술로, 자율주행차, 스마트팩토리, 가상현실 등 4차 산업혁명 구현에 핵심적 역할을 할 것으로 기대된다(네이버 지식백과, 2022. 10. 25.).

는 것이다. 이를 위해 연구개발사업은 필수적으로 요구되는 절차이다. 그리고 연구개발 성과물이 치안현장에 적용되어 치안역량 강화로 나아가는 것이 과학치안의 정착과정이라고 본다. 이를 위해 크게 과학치안 기반조성, 치안산업 연계로 구분할 수 있다. 과학치안 기반 조성은 다시 ① 과학치안 추진 전담조직 설치, ② 과학치안 연구조직 설립, ③ 과학치안 거버넌스 구축의 관점으로 구분할 수 있다.

먼저, 과학치안 추진 전담조직은 과학치안 주무 부처로 정책수립과 부처간 의견조정, R&D 기획 담당 기능을 할 수 있는 조직으로 원활한 업무협약과 과학기술 관련 전문성 향상을 도모할 수 있는 조직이어야 한다. 장기적으로 경찰의 치안 패러다임을 과학치안 패러다임으로 전환하여 이끌어갈 역할을 담당해야 하는 점에서 경찰청의 국 단위 조직(가칭 과학치안정책국)으로 신설하여 과학치안 추진을 전담하게 하는 것이 바람직하다. 한편, 이와는 별도로 연구개발 전담기관으로 경찰청 산하 전문기관의 설치도 장기적인 관점에서 필요하다고 본다. 현재 경찰 R&D 예산의 규모는 정부 R&D 예산의 0.2% 수준에 불과하여 여러 형태로 과제 및 사업관리가 되고 있으나, 장기적으로는 효과적 사업관리와 협업을 위해 전문기관의 설치가 요구된다.

다음으로, 경찰분야의 실증적 연구기관으로서 과학치안 연구조직의 설치가 요구된다. 현재는 경찰대학 부설 치안정책연구소 내에 과학기술연구부가 일부 기능을 담당하고 있으나, 직접연구를 수행하기에 영세한 조직인 점에서 가칭 치안과학원으로의 확대개편이 바람직하다. 실증적 전문 연구기관으로서의 (가칭) 치안과학원은 치안 R&D 사업의 선순환 발전을 견인하는 구심점으로서의 역할과 기능을 하게 된다. 향후 장기적으로는 해당 과학원에서 경찰장비의 안전성과 성능 평가 및 표준인증 업무를 담당함으로써 치안산업진흥의 기초를 마련하게 된다.

끝으로, 과학치안의 추진에 필요한 연구개발이 경찰만의 노력으로 가능하지 않기 때문에 과학치안 거버넌스의 구축이 필요하다. 과학치안 거버넌스에는 치안분야 연구개발사업에 참여했던 연구인력과 연구사업 등으로 협업을 하는 국책 및 대학 연구기관, 그리고 치안 리빙랩 사업을 수행하는 지방자치단체 등이 포함된다. 과학치안 거버넌스 구축을 통해 연구개발 생태계를 조성하고 우수 과학기술의 유입을 가속화하며, 치안 산업 진흥의 토대를 구축할 수 있을 것이다.

한편, 과학치안의 또 다른 토대인 치안산업과 관련해서는 ① 기본법의 마련, ② 인적자원 확보, ③ 기술표준 인증체계 구축, ④ 기업육성과 실용화 지원 등으로 나눠 살펴볼 수 있다. 먼저, 과학치안의 기저에는 치안산업의 육성과 진흥이 함께 고려되어야 할 것인바, 현재 국회에 계류중인 「치안산업 진흥에 관한 법률」(가칭)을 제정하여 치안 장비·기술의 표준화, 과학치안 분야 창업 지원, 해외시장 진출 및 우수인력 유치 지원 등의 근거규정이 마련되어야 한다. 둘째, 과학치안 및 치안산업의 활성화를 위해서는 전문성을 함양한 인적자원 확보

가 무엇보다 중요하다. 이들 전문인재가 조직과 산업계로 끊임없이 유입된다면 과학치안의 인적 기반을 확대할 수 있을 것이다. 셋째, 기술표준 인증체계의 구축은 치안 부문 글로벌 시장 선점의 토대가 될 뿐 아니라 경찰관과 시민에게 안전하고 질 좋은 치안제품과 서비스를 제공하게 하는 점에서 중요하다. 끝으로, 기업육성과 실용화 지원은 치안 부문 시장과 산업은 경쟁력이 약한 공공재 성격이 강한 영역인 점에서 일정수준 정부지원을 통해 시장에서 경쟁력과 자생력을 확보하도록 지원하는 것이다.

다. 경찰자원 배치의 개혁과 경찰조직문화 혁신

경찰은 전통적으로 낮은 기술수준의 조직으로 치안인력에 의존하는 조직이었다. 그러나, 경찰이 직면하고 있는 치안환경은 경찰의 개혁과 혁신이 불가피한 상황임을 보여주고 있다. 미래치안 대응을 위해 도출된 과학치안 패러다임에서 한 가지 주목해야 할 것은 현재의 경찰패러다임인 공동체 치안 내지 지역사회 경찰활동(community policing)의 철학이 완전히 사라지는 것은 아니라는 점이다. 지역주민과의 밀접한 관계 속에서 과학기술의 도입을 통해 새로운 위협에 보다 효율적으로 대처하고자 하는 것이다. 그렇지만, 장기적으로 경찰의 인력증원은 쉽지 않은 상황을 전제로 할 때 경찰조직의 개선을 모색하는 것은 합리적인 선택이 될 것이다.

우리나라의 인구 10만명당 경찰수는 주요 선진국에 비하여 다소 부족한 것은 사실이다. 하지만, 지난 10여 년간 약 2만 5천명의 증원이 국민이 체감하기 어려운 수준인 점에서 대민접점에서 활동하는 경찰관의 수를 증가하는 방향으로 조직구조 개혁이 요구된다. 무엇보다 시도청의 경찰수는 감원하여 경찰서 및 지역경찰에 배치하여 일선경찰을 강화하는 방향으로의 재배치가 필요하다.

다음으로, 중장기 관점에서 조직의 업무량에 대한 중장기 관점의 점검을 통해 부서별 재배치가 논의되어야 한다. 예를 들어 경찰서 수사부서의 경우 범죄유형별, 수법별 발생추이의 변화를 면밀히 검토하여 수사인력 재배치에 반영해야 한다. 관성적으로 이루어지던 경찰업무에 대해서도 과감하게 선택과 집중, 즉 과학기술을 통해 간소화할 수 있는 것을 발굴하여 경찰관은 본연의 업무에 집중할 수 있는 구조를 만들어야 한다.

이러한 자원의 효율적 배치는 인력에 한정되는 것이 아니다. 범죄예방 환경개선 사업(CPTED 사업)의 경우, 엄격한 범죄분석을 통한 사업대상지 선정이 우선되어야 한다. 하지만, 사업 이후 해당 지역의 범죄예방효과 지속여부의 모니터링 지속과 유지 관리 사업의 여부 등 후속관리를 위한 의사결정 과정은 추가적인 자원의 분배에 의미있는 시사점을 제공해준다. 단순히 지역의 낙후지역을 선정하고, 물리적 환경개선을 하는 것으로 끝나는 것이 아닌, 관할 구역 내의 물리적·인구사회학적 환경특성과 범죄의 유기적 관계를 종단적으로 관찰함으로써 사업비 등 자원분배에 합리적인 의사결정을 유도할 수 있다.

끝으로, 충분한 이해와 공감의 부족 상태에서 과학치안으로의 경찰패러다임의 무게중심 이동은 경찰조직 구성원의 저항과 반발을 초래할 수도 있다. 과학치안이 왜 필요한지, 어떠한 절차로 업무가 변경되는지, 업무추진을 위해 필요한 지식과 기술은 무엇인지, 그것을 수용할 준비는 되어 있는지, 저항이 크다면 그 원인은 무엇인지, 저항의 원인은 극복 가능한 것인지 등등을 설명할 수 있어야 한다. 또, 단순한 장비나 시스템의 도입 이면에 그것을 받아들이는 경찰관의 태도가 어떠한가에 따라, 혹은 그러한 태도를 형성한 이유가 무엇인지에 대한 이해수준에 따라 개혁은 성패가 달라진다. 결국은 변화에 대한 조직구성원의 수용의지가 과학치안 패러다임의 정착을 결정할 수 있음을 인지하고, 이 사실을 과학치안을 추진하는 과정에서 끊임없이 상기해야 할 것이다.

참고문헌

- 경찰 미래비전위원회, 『경찰 미래비전 2050』, 2022.
- 경찰청, 『2020 경찰통계연보』, 2021.
- _____, 「행정안전위원회 국정감사 업무보고 자료」, 2021. 10. 5.
- 과학치안진흥센터, 『미래 과학치안 활성화 전략』, 2022
- 국가수사본부 사이버수사국, 「사이버범죄 트렌드(2022)」, 2022.
- 국가통계포털, www.kosis.kr
- 국회미래연구원, 『미래의 급격한 기술발전과 공공서비스 패러다임 변화』, 2019
- 권창국·김연수, 「경찰활동과 과학기술의 관계에 관한 연구: 경찰 R&D기관 도입을 위한 환경분석」, 『한국경찰학회보』, 15(1), 2013, pp. 3~39.
- 기획재정부, 『2022~2026년 국가재정운용계획 주요내용』, 2022. 8.
- 김연수·심민규·라광현, 「치안분야 과학기술정책의 발전방안 연구: 경찰청 소관 연구개발사업을 중심으로」, 『한국경찰연구』, 18(1), 2019, pp. 27~54.
- 김연수·이승주·김가은, 「치안산업 진흥법의 필요성과 정책방향 연구」, 『한국공안행정학회보』, 26(4), 2017, pp. 51~76.
- 김연수·정웅·조은경·조영일·심민규·임현정, 『경찰서 수사부서 업무진단 표준모델 개발에 관한 연구』, 국가수사본부 연구용역 보고서, 2022.
- 민경식 외, 「메타버스와 NFT, 사이버보안 위협 전망 및 분석」, 『KISA Insight』, Vol. 4., 2022.
- 방준성 외, 「지능형 치안 서비스 기술 동향」, 『전자통신동향분석』, 2019.
- 오경석·장지현·조미지, 『해외 미래치안전략 비교연구』, 경찰대학 치안정책연구소 국제경찰지식센터, 2022.
- 윤지영·오정현, 『4차 산업혁명 시대 신기술의 위협과 대응 연구』, 경찰청 연구용역보고서, 2021.
- 이승규·박지윤, 「일반국민은 2022년 정부R&D예산에 대해 어떻게 생각하고 있을까?」, KISTEP 이슈페이퍼, 2022-07, 2022.
- 이황우·주성진, 「한국경찰예산의 문제점과 개선과제」, 『한국공안행정학회보』, Vol. 35, 2009, pp. 293~324.
- 서용석, 『상시적 미래 충격에 대응한 기민(agile)하고 유연한(flexible) 정부 모색』, 2020
- 함우식, 「경찰예산이 변화에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」, 박사학위논문, 동국대학교 대학원, 2005.

홍형득, 『과학기술정책론』, 대영문화사, 2016.

KAIST, 『경찰 미래비전 2045』, 2015.

Kavanagh, S., Wardell, C. and Park, J., “Time for Change: a Practical Approach to Rethinking Police Budgeting,” Government Finance Officers Association, 2020, https://gfoaorg.cdn.prismic.io/gfoaorg/350fe9a8-57e6-4327-9e86-9fa97bd2a0d3_GFOA_TimeforChange_1.20.21.pdf

Lab, S.P., *Crime Prevention: Approaches, Practices, and Evaluations*(10th ed.), Routledge, 2019, <https://doi.org/10.4324/9780429423420>

Manning, Peter K., “Information Technologies and the Police,” *Crime and Justice*, Vol. 15, 1992, pp. 349~398.

OECD, “한국의 삶의 질”, in *How's Life? 2020: Measuring Well-being*, OECD Publishing, 2020, Paris, <https://doi.org/10.1787/18f1f8fe-ko>.

OECD, “General government spending(indicator),” doi:10.1787/a31cbf4d-en, 2022.

국가재정운용계획, 「열린재정」 재정정보공개시스템, 각 연도, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index/>, 검색일자: 2022. 8. 25.

네이버지식백과 시사상식사전, 격동하는 환경, <https://terms.naver.com/entry.naver?docId=659422&cid=42152&categoryId=42152>

네이버지식백과 시사상식사전, 예지 컴퓨팅, <https://terms.naver.com/entry.naver?docId=5670180&cid=43667&categoryId=43667>

매일경제, 「전세계 CEO 을 최대위협은 사이버 보안」, 2022. 1. 17., (<https://www.mk.co.kr/news/economy/10187471/>), 검색일자: 2022. 9. 30.

미 FBI UCR 자료., <https://ucr.fbi.gov/crime-in-the-u.s/2019/crime-in-the-u.s.-2019/topic-pages/police-employee-data/>, 검색일자: 2022. 8. 25.

유럽연합 eurostat 홈페이지, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/CRIM_JUST_JOB_custom_3712554/default/table?lang=en/, 검색일자: 2022. 8. 25.

청년정책길잡이-디지털 뉴딜, <https://digital.go.kr>

행정안전부, 「주민등록인구통계」, <https://jumin.mois.go.kr/index.jsp#>

_____, 「e-나라지표」, www.index.go.kr

제4장 범죄피해자 법률구조 일원화

제1절 범죄피해자 보호·지원 사업의 재정투자 현황 및 문제점

범죄피해자 보호·지원 사업의 주된 재원은 2021년도 기준 약 106,054백만원의 보호기금(재정운영수입, 구상금, 일반회계 전입금 포함)과²²⁾ 센터가 주 재원으로 하는 지방자치단체 보조금(약 60억원), 자체 회비 등이다. 2022년도 법무부 기금예산 집행계획은 범죄피해자 치료 및 자립 지원 17,796백만원, 형사조정수당 4,620백만원, 범죄피해자구조금 10,553백만원, 신변보호 등 2,955백만원, 진술조력인 운영 및 양성 11,358만원, 피해자 국선변호사 지원 9,187백만원으로 등 총 56,469백만원이고, 여성가족부의 성폭력피해자지원 기금예산 계획은 36,172백만원으로 전체 기금예산 계획은 92,641백만원이다.²³⁾ 이러한 결과는 2020년 ‘범죄피해자보호기금제도 개선방안 연구’에서 제시된 내용 일부가 반영됨으로써 그동안 보호기금에서 집행된 보건복지부 아동학대 예방사업 예산을 일반 예산으로 전환한 결과로 보호기금 수입 중 약 191억원 정도의 유동자금이 발생하였다. 그러나 보호기금 운용상 문제점이 해소된 것은 아니며 현행 간접비로 분류된 예산을 일반 예산으로 전환하려면 관련 부처의 설득이 우선되어야 하고 피해자 보호·지원 사업의 특수성을 고려할 때 여성가족부 사업이나 피해자지원센터, 스마일센터 등과 같은 시설에 지원되는 간접비용을 일반 예산으로 전환하는 것도 쉽지 않아 보인다. 한편, 언론이나 국회에서는 여전히 보호기금에서 간접비가 차지하는 비율이 70%를 넘는다면 법무부의 보호기금 운용에 문제가 많다고 지적한다. 그러나 이와 같은 문제는 현행 피해자 보호·지원체계에서 불가피하고 예견된 문제로 근본 원인은 첫째, 급증하는 관련 사업 성장과 이로 인한 서비스 수요(예산) 증가, 둘째 관련 법제 개정 지연(「보호기금법」 제4조 제2항 및 동 시행령 제2조 제1항에서 규정한 「형사소송법」 제477조 제1항에 따라 집행된 벌금의 전입 비율에 관한 법령 개정이 탄력적으로 이루어지지 못함), 셋째 보호기금 사용 용도의 포괄적 규정에 따른 간접비용 집행 확대에 요약된다.

22) 법무부, 「2022년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료」, p. 225.

23) 법무부, 「2022년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료」, pp. 225~248.

2021년 범죄피해자보호기금(이하 ‘보호기금’이라 한다) 운영과 관련하여 2020년 기준 총 기금 1,033억원 중 피해자에게 직접지원 금액은 총예산의 30%에 불과하다는 언론 지적이 있었고, 법무·검찰 개혁위원회도 제20차 권고를 통해 피해자에 대한 직접지원 확대를 권고한 바 있다. 따라서 보호기금 운용 주무부처인 법무부는 2019년도 “범죄피해자보호기금제도의 개선방안”²⁴⁾ 연구를 통해 보호기금의 지원사업별 배분(기금의 사용용도) 내용을 점검하고 현행과 같이 피해자지원 교부금으로 존치하거나 일부 간접비용을 일반회계로 전환하는 방안을 제시한 바 있다. 그 결과 1차 2022년도 보호기금 예산집행부터 매년 약 200억원 정도의 예산이 필요했던 보건복지부 아동학대피해자지원사업이 일반회계로 전환되어 보호기금 유동성 확보와 여성가족부 성폭력피해자지원사업 추가예산 집행에 사용될 계획이다.

1. 2018년도 범죄피해자보호기금 예산 및 집행현황

1) 법무부

피해자 보호·지원을 위해 법무부가 직접 관리하는 사업은 검찰의 구조금, 경제적지원, 형사조정수당, 피해자지원법인의 민간경사보조금(스마일센터 포함), 진술조력인 양성 및 배치, 피해자 국선변호인 수당 등이다. 2018년도 법무부 사업별 예산 중 피해자에게 직접 집행되는 직접사업비는 20,470백만원, 간접사업비는 17,072백만원이다.

위 금액 중 검찰에서 집행되는 사업비는 총 19,116백만원으로 법무부 집행예산의 약 50.9%를 차지한다. 이중 형사조정수당 4,430백만원을 제외하면 약 76.8%가 직접사업비에 해당한다.

2006년경 시범 도입된 형사조정제도는 「범죄피해자보호법」에 근거하여 시행되고 있고 피해자 회복을 그 목적으로 한다는 점에서 지금까지 범죄피해자보호기금에서 집행되어 왔다. 그러나 넓은 의미에서 형사조정은 가해자의 재사회와 가해자와 피해자의 갈등조절 등 사회통합의 기능이 더 큰 의미를 갖는다. 따라서 형사사법제도의 일환으로 시행되는 형사조정위원 수당은 반드시 법무부의 일반회계 예산으로 전환되어야 한다. 또한, 아동범죄피해자 지원 목적으로 시행하는 진술조력인 양성 및 인건비와 피해자 무료법률구조, 성폭력 범죄 피해자 국선변호인 수당과 같은 사업도 형사사법 절차에서 피해자 보호를 위한 직접비용으로 볼 수 있다고 하나²⁵⁾ 이러한 비용을 모두 보호기금 내 존치사업으로 분류하면 간접사업비 지출비율을 개선할 수 없다. 따라서 「범죄피해자보호기금법 시행령」 제2조에서 정한 벌금 등의 전입 비율을 현행 100분의8에서 그 이상으로 상향하거나 기금 재원 수익

24) 2019년도 법무부 인권구조과/한국형사·법무정책연구원 수탁과제

25) 원혜숙, 「범죄피해자보호기금제도의 개선방안」, 『피해자학연구』, 제28권 제2호, p. 205.

재창출(구상금, 기부 등 출연확대)을 통한 재원의 추가 확보가 없다면 2022년도 기준 전체 보호기금에서 약 9%정도(지출계획 약 92억원)를 차지하는 국선번호인 수당이나 운영비도 보호기금 운용에 상당한 부담이 된다. 특히, 피해자 국선번호인 제도는 일부 성폭력범죄에 한하여 제공되는 서비스로 보호법에서 보호·지원 대상으로 하는 전체 형사사건 유형 중 성범죄가 차지하는 비율을 감안하면 매우 기형적 구조이다.

보호기금에서 단일 성폭력피해자지원에 소요되는 전체예산은 2022년 기준 여성가족부 사업비 예산 36,172백만원에 국선번호인 운용계획 예산 9,187백만원을 합하면 45,359백만원이 된다. 그 외 검찰청 및 피해자지원센터를 통해 추가 연간 지원되는 성폭력피해자 치료비, 생계비 등을 합하면 총 약 460억원 이상이 될 것으로 판단되며 1년 전체 보호기금 예산의 약 45%에 해당한다.

피해자지원센터 및 스마일센터 운영비는 직접지원사업비는 아니지만 통합지원체계 구축 및 운영에 필수적인 업무를 수행하는 공익단체로 일반적인 간접비용으로 구분하기 어렵고 피해자 보호·지원에 필수요소로 불가피한 측면이 있다. 한편, 스마일센터 신규설치비용은 국가 자산(부동산) 취득에 소요된 비용이 주 집행 용도이다. 따라서 피해자지원센터 및 스마일센터의 수행 업무 중요도와 피해자 보호·지원체계 안정적 운영을 위해서는 현행 간접비용으로 분류된 두 단체의 운영비를 일반 예산으로 전환하고²⁶⁾ 향후 약 2개소 추가설치가 예상되는 스마일센터 신규설치에 따른 부동산 취득비용도 취득한 재산이 정부 재산으로 장기간 보유되는 점을 고려하면 보호기금 예산에서 일반 예산으로의 전환이 바람직하다. 법무부 보호기금 예산과 집행현황은 아래 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 2018년도 법무부 보호기금 예산 및 집행현황

(단위: 백만원)

집행기관	사업내용	예산액	집행액	예산구분
검찰청	구조금	9,870	10,184	직접사업비
	경제적 지원	4,516	3,944	직접사업비
	주거이전비	300	134	직접사업비
	형사조정 운용	4,430	4,713	간접사업비
	소계	19,116	18,975	직접사업비 14,686 간접사업비 4,430

26) 원혜옥 앞의 논문 p. 211.

〈표 4-1〉 계속

집행기관	사업내용	예산액	집행액	예산구분
법무부	진술조력인 운영	665	743	직접사업비
	무료법률구조	412	412	직접사업비
	국선변호인 수당 운영 등	4,143	5,786	직접사업비
	소계	5,220	6,941	전체 직접사업비
법무부	피해자지원센터 운영비 및 사업비	3,110	3,110	전국센터 2명 최저인건비 간접사업비
		64	64	취업지원비 직접사업비
		500	484	간병비 및 치료부대비용 직접사업비
	소계	3,674	3,658	직접사업비 564 간접사업비 3,110
	스마일센터 운영비 및 사업비	5,858	5,781	운영비
		5,962	5,945	신규설치
	소계	9,532	11,726	간접사업비
	합계	37,542	41,300	간접사업비 17,072(45.47%) 직접사업비 20,470(54.53%)

2) 여성가족부

보호기금을 통해 여성가족부가 수행하는 사업은 성폭력 피해자지원사업으로 간접사업비의 약 84%가 시설운영비로 집행되고 있다. 그러나 여성가족부의 성폭력피해자지원 사업 자체가 주로 관련 시설을 통해 서비스가 제공되고 있어 간접비용이 증가할 수밖에 없고 사업의 특성상 이러한 서비스 지원체계 구축으로 소요되는 비용은 포괄사업비 개념으로 이해하여야 하며 간접비 비중이 높을 수밖에 없다.

앞의 법무부 보호기금 집행사업 중 피해자지원센터와 스마일센터와 같은 지원체계 구축과 운영에 필요한 사업과 동일한 구조이다. 그러나 범죄피해자지원센터의 경우 법무부 보호기금에서 상근직원 2인의 최저인건비와 1개 센터(총 60개소)당 약 1천만원 정도의 운영비(총 3,110백만원)를 지원받고 있으나 보조받은 운영비의 대부분은 실제 피해자지원을 위한 직접사업에 집행하고 있고 자체 회비 모금을 통하여 운영비 대부분을 스스로 충당하고 있다(연간 약 40억원 정도 자체 충당). 이와 같은 금액은 여성가족부 관련 시설운영비(22,909백만원) 지원금액의 약13.6%에 해당하며, 여성가족부 관련 시설과 같이 운영비 전액을 보조받고 있는 스마일센터(총 16개소, 5,858백만원)와 단순 비교해도 약 53% 정도이다.

아래 <표 4-2>는 2018년도 여성가족부 보호기금 예산 현황이다.

<표 4-2> 2018년도 여성가족부 보호기금 예산

(단위: 백만원)

집행기관	사업내용	예산	비고
여성가족부	여성·아동 폭력 피해 중앙지원단 운영비	1,229	간접사업비
	성폭력상담소 운영비	4,539	간접사업비
	성폭력피해자 보호시설운영비	4,134	간접사업비
	성폭력피해자 통합지원센터운영비	12,653	간접사업비
	해바라기센터 신규설치	354	간접사업비
	의료비·간병비 등	2,125	직접사업비
	치료동행, 돌봄비용	1,067	직접사업비
	치료회복 프로그램	907	직접사업비
	합계	27,008	간접사업비 22,909(84.82%) 직접사업비 4,099(15.18%)

3) 보건복지부

보건복지부 보호기금 예산 사업은 아동복지법 및 아동학대범죄 관련 사업으로 주로 전국아동보호전문기관 운영과 관련된 비용이다. 2022년도 보건복지부 관련 사업은 보건복지부 일반회계 예산으로 전환되어 별도 분석이 불필요하게 되었다.

<표 4-3> 2018년도 보건복지부 보호기금 예산

(단위: 백만원)

집행기관	사업내용	예산	비고
보건복지부	중앙아동보호전문기관 운영비	1,446	간접사업비
	지역아동보호전문기관 운영비	17,212	간접사업비
	지역아동보호전문기관 신규설치	600	간접사업비
	합계	19,258	전액 간접사업비

4) 경찰청

범죄피해자보호기금에서 경찰의 예산 직접집행 비율이 현저히 낮아 지속적으로 법무부에 관련 예산증액을 요청하였다. 그러나 보호기금에서 경찰의 예산증액을 반영하려면 기존 검찰이나 피해자지원센터 수행사업과의 중복이 철저히 배제되어야 한다. 이러한 이유는 단순히 조직간 경쟁이 아니라 사건 발생단계에서 피해자에게 여러 기관이나 단체로부터 각각의 서비스를 안내하고 제공할 경우 피해자가 각각의 서비스를 여러 곳에 분산 신청하게 되어 통합지원체계에 혼란과 피해자 불편이 가중되고 신속한 지원에 오히려 방해요소가 된다. 따라서 피해자 보호·지원을 위해 경찰의 역할 확대는 사건 발생 단계에서 긴급한 보호와 지원으로 역할을 제한함이 타당하다고 본다.

피해자의 치료비와 생계비 지원은 사건 발생 당시뿐 아니라, 사건 발생 이후에도 지속적으로 발생하므로 현행 검찰과 피해자지원센터가 중복지원 배제를 원칙으로 역할을 분담하여 각각 관련 서비스를 제공하고 있으며 검찰은 가해자를 상대로 구조금과 경제적 지원에 대한 손해배상대위청구소송을 하고 있으므로 국가 송무를 경찰이 수행하기에는 제도적 한계가 있다. 따라서 경찰의 피해자 보호·지원은 사건 발생단계에서 응급을 요하는 보호·지원을 우선으로 수행하고 관련 기관에 신속히 연계하는 역할에 충실하는 것이 가장 바람직하다.

현행 경찰이 수행하는 피해자 보호·지원 업무는 사건 발생단계에서 피해자의 응급치료, 신변보호, 형사절차정보 제공, 현장정리, 초기 심리적 안정과 관련 시설 연계 등 있는데 강력범죄 현장정리 사업은 사건 현장 보존 및 관리 주관업무가 경찰이므로 종전 피해자지원센터 사업을 2016년 경찰로 이관하였고, 위치추적장치 지원과 임시숙소 지원사업은 피해자의 신변을 보호할 책임이 있는 경찰이 수행하고 있다. 이러한 경찰 수행사업은 피해자가 직접 수혜대상이므로 직접사업에 해당하며 예산 부족으로 사업에 차질이 발생하지 않도록 충분한 보호기금 예산확보가 필요하다. 아래 <표 4-4>는 2018년도 경찰청 보호기금 예산 현황이다.

<표 4-4> 2018년도 경찰청 보호기금 예산

(단위: 백만원)

집행기관	사업내용	예산	비고
경찰	강력범죄 현장정리	409	직접사업비
	위치확인장치	311	직접사업비
	피해자임시숙소	475	직접사업비
	합계	1,195	전액 직접사업비

〈표 4-5〉 2021~2022년도 보호기금 지출계획

(단위: 백만원)

용도	2021년도	2022년도	증감
피해자 치료 및 자립지원	18,013	17,796	▽217
형사조정수당	5,122	4,620	▽502
구조금	11,650	10,553	▽1,097
신변보호	1,417	2,955	1,538
진술조력인 운영	1,106	1,358	▽252
성폭력피해자지원	32,366	36,172	3,806
피해자국선변호사	6,869	9,187	2,318
아동학대피해지원	28,736	0	
합계	105,279	82,641	

2. 범죄피해자보호기금 운용의 문제점 및 개선방안

직접비용과 간접비용 구분에 관한 명확한 기준이 없어 일반화하기는 다소 객관성이 부족하나 피해자에게 직접 제공되는 서비스나 재화는 직접비용으로, 관련 서비스를 제공하기 위한 인프라 구축과 체계 운영비는 간접비로 볼 때 현행 법무부 피해자 보호·지원 사업은 약 17,072백만원(약 45.47%)이 간접사업비로 볼 수 있다. 이러한 간접비용 중 형사조정수당 4,430백만원, 센터운영비 3,110백만원, 스마일센터 운영비 등 9,532백만원 등을 일반회계 예산으로 편입할 경우 법무부가 집행하는 보호기금 예산은 100% 직접비로 전환된다. 그러나 여성가족부 사업은 현실적으로 간접비와 직접비를 구분할 실익이 있는지 의문이고 간접비 비중이 높을 수밖에 없다. 그러나 이러한 현실을 고려하지 않고 보호기금 예산의 간접비 비율이 낮추어야 한다고 주장하는 것은 피해자 보호·지원사업 구조를 잘 이해하지 못한 측면이 있다.

피해자 보호·지원은 상당 부분 관련 시설을 통해 서비스가 제공되고 있으므로 관련 시설이 없으면 사업을 수행하지 못하는 결과가 된다. 따라서 포괄사업비로 인정을 하거나 아니면 22,909백만원의 간접비를 일반 예산으로 전환하거나 현행과 같이 존치할 수밖에 없다. 이러한 결과는 2011년 「범죄피해자보호기금법」 제정 당시 여성가족부 성폭력, 가정폭력 사업을 기금법 사업에서 제외하도록 입법이 되었으나 공청회 과정에서 보호기금 사업에 포함하게 되었다. 그럼에도 기금 재원은 반영하지 않고 종전 법무부 사업만으로 설계된 당시와

같이 별과금의 100분의4로 입법이 되면서 비롯된 문제가 주 원인이 되었다.²⁷⁾ 경찰의 사업은 전액 직접비용으로 예산 부족 시 확대가 필요하고 보건복지부 아동학대 예방사업은 2022년도부터 일반 예산으로 전환되어 별도 검토가 불필요하게 되었다. 이와 같은 내용을 종합하면 법무부 집행사업 중 스마일센터 설치 운영비, 형사조정수당, 피해자지원센터 운영비 등 약 17,072백만원을 일반회계 예산으로 전환하고 보건복지부 아동학대피해자지원사업 19,258백만원이 이미 일반회계로 전환되었으므로 2022년도 보호기금 예산 편성액 총 82,641백만원 중에서 여성가족부 간접비용 22,909백만원을 제외한 59,732백만원(기금예산의 72.2%)이 직접지원비용으로 전환된다.

문제점에 대한 대책으로는 첫째, 보호기금 사업 중 일부가 일반회계로 전환이 필요하다. 앞서 지적한 바와 같이 보호기금에서 간접지출 비중이 높은 주요 원인 중 법무부의 스마일센터 운영비(개소비용은 향후 2개소 추가설치 계획임), 여성가족부 주관사업 종사자 인건비와 시설운영비, 검찰의 형사조정수당 지급, 국선변호인 수당 및 운영비용 등은 직접비·간접비와 관계없이 보호기금 운영에 상당한 영향을 미치고 있으며 간접비 비중이 높다는 비난에서 벗어나기 어려운 주요 원인 중의 하나이다. 따라서 보호기금 운용에서 사업 성격으로 볼 때 일반회계로 전환이 가능한 간접비용을 면밀히 검토하여 보호기금 집행대상에서 제외하고 구조금 및 경제적 지원 등 직접지출 사업체계로 개편하는 검토가 필요하다.

둘째, 현행 기금법 시행령 제2항의 전입 비율을 장차 100분의8에서 100분의10으로 법령 개정이 필요하다. 현행 보호기금 집행에 따른 문제가 해결되면 유동성 부족이 해소될지 모르나 별첨1의 【유형별 구조금 산출액】을 보면 구조금 산출공식도 복잡하고 구조대상 피해자가 받을 구조금액이 적다. 따라서 이러한 법령 개정을 통하여 확보된 예산으로 추가 구조 확대가 필요하고 법률 개정이 없어도 시행령 개정만으로 가능하므로 적극적 검토가 필요하다. 특히, 벌금 수입은 범죄피해로 정부가 수입을 얻는다는 점에서 피해자의 원상복구에 우선 사용되어야 함이 극히 타당하다고 볼 수 있으므로 벌금의 전입 비율도 현행보다 상향되어야 한다.

셋째, 보호기금 재원 중 일부인 가해자에 대한 손해배상대위청구 및 강제집행 등을 통한 구조금 등 회수 활성화가 필요하다. 현행, 검찰의 구조금, 경제적 지원 중 치료비 장례비는 가해자에게 손해배상대위청구 대상 채권이다. 이러한 대위청구로 얻는 수입은 다시 보호기금에 회입되고 있다. 그러나 법무부 범죄피해자보호기금 수입에서 변상금 수입액은 2017년 724백만원, 2018년 1,075백만원 회수 하였고²⁸⁾ 2018년도 집행대상이 되는 구조금 10,184백만원과 경제적지원 2,696백만원(치료비)을 합한 12,880백만원의 약 8.3% 정도이다. 따라서 기금 운영수입과 가해자에 대한 손해배상대위 행사도 중요한 보호기금의 재원이므로 보다 적극적인 소송 및 강제집행 등이 필요하다.

27) 강동욱·송귀채, 「범죄피해자지원시스템의 문제점 및 그 개선방안」, 『피해자학연구』, 제23권 제2호, p. 72.
28) 원혜숙, 앞의 논문 p. 186.

제2절 범죄피해자 보호·지원 시스템 확립

1. 범죄피해자 보호·지원 시스템 현황

현행 피해자 보호·지원은 사건 발생단계라 할 수 있는 1단계, 수사 및 공판(기소)단계인 2단계, 공판단계와 이후를 3단계로 구분할 수 있다. 이러한 단계별 피해자의 욕구와 필요에 따라 경찰, 검찰, 민간 피해자지원센터, 스마일센터 등이 각각의 역할을 분담하여 상호 협업하는 체계로 이루어져 있으며 각 기관 및 단체 수행 업무는 아래와 같다.

1) 경찰

범죄피해 발생 시 가장 초기 대응하는 기관이 경찰이며 피해자 초기상담, 관련 기관 및 단체 지원 연계, 신변 보호, 24시간 응급지원, 사건현장정리 등 주로 사건 발생 및 수사단계에서 1차 피해자 보호·지원을 하고 있다.

2) 검찰

검찰은 현행 피해자 보호·지원 주 집행기관으로서 구조금 심의 및 지급, 경제적 지원(치료비, 생계비, 장례비, 학자금 등), 주거 지원, 이전비 지원, 심리치료 지원, 피해자 국선변호인 운영, 사건정보 제공 등의 업무를 수행하고 있다. 이러한 검찰의 피해자 보호·지원 업무는 수사 및 공판단계에서 피해자를 지원하는 2차 지원이라 할 수 있으며 주로 금전 집행 기능을 수행한다.

3) 범죄피해자지원센터(통합지원)

피해자지원센터는 경찰 및 검찰에서 수행하는 피해자 보호·지원이 중복되지 않는 범위 내에서 원스톱 통합지원을 수행하고 있으며 초기 통합상담, 구조금 접수, 지원신청 및 5주 미만의 신체·생명 피해자에 대한 경제적 비경제적 지원, 심리치료 지원, 법정 동행 및 재판 모니터링, 자조 모임 지원, 사후관리 등 사건 발생단계에서 종결단계까지 포괄적 지원을 하고 있다. 피해자지원센터는 비록 민간 법인이지만 현 시스템 내에서 공공과 민간영역의 피해자지원을 모두 수행하고 있으며 유사 외국 민간단체 성격과 다소 다른 특징이 있다.

4) 스마일센터

스마일센터는 범죄피해자 트라우마 치료를 목적으로 설립된 단체로 피해자지원센터 또는 지역 의료기관 등에 수탁하여 운영하나 법무부로부터 운영비 전액을 보조받으며 보호기금으로 취득한 부동산을 무상으로 임대받아 경찰, 검찰, 피해자지원센터 등에서 연계의뢰를 받아 업무를 수행한다.

2. 범죄피해자 보호·지원 시스템의 문제점 및 대책

현행 형사사법은 범죄자에 대한 응당한 처벌과 피해자의 회복을 주요 정책과제로 삼고 있으며 범죄로 인한 피해자의 회복은 범죄자에 대한 처벌만큼이나 중요한 국가의 책무가 되었다. 피해자는 범죄로 인해 신체·생명의 침해, 정신적 고통, 경제적 손해 등이 발생하지만 가해자에 대한 어떠한 사적 보복도 할 수도 없고, 국가가 범죄자에게 상응한 처벌을 한다고 하여 피해자의 현실적인 피해가 복구되는 것도 아니다. 즉, 가해자에 대한 엄한 처벌은 피해자에게 심리적 위안이 될지 모르나 실질적인 피해복구는 경제적 회복이 수반되어야 함을 의미한다.

전통적으로 피해자 보호·지원은 국민의 생명과 재산을 보호할 의무를 다하지 못한 국가 책임성에 그 바탕을 두고 있으며 피해자의 희생으로 국가가 금전적 수입(벌금)을 얻는다는 점에서 사적 영역이 아닌 국가의 당연한 책무로 규정하고 있다. 특히, 피해자에게 생명·신체에 중대한 침해가 발생한 경우 신속하게 치료를 하지 아니하면 생명을 잃을 수 있으므로 소중한 생명을 보호하기 위해서는 피해자의 경제적 자력과 관계없이 국가가 충분한 치료를 보장하여야 한다.

한편, 피해자가 사망하거나 영구적인 장애 또는 중상해를 입게 된 경우 피해자와 그 가족의 장래 생활을 보장하기 위하여 지급하는 구조금도 이전보다는 상향되었으나 현행 법제상의 여러 제약으로 인해 현실적인 생활보장이 되지 못하고 있다는 비판이 있다. 이러한 근거로 현행 「범죄피해자보호법」(2017. 3. 14., 시행, 법률 제14583호, 이하 ‘보호법’이라 한다) 제19조 제1항, 제2항은 가해자와 피해자 사이 부부(사실상의 혼인관계를 포함한다), 직계혈족, 4촌 이내의 친족, 동거친족 관계가 있는 경우에는 원칙 구조금을 전부 또는 일부를 지급하지 아니할 수 있고, 동법 제19조 제3항, 제4항은 구조피해자가 범죄피해 발생에 중대한 원인을 제공한 경우 구조금의 전부 또는 일부를 지급하지 아니할 수 있다. 이 외에도 동조 제6항에 따라 범죄피해자구조심의회(이하 ‘구조심의회’라 한다)의 판단으로 구조피해자 또는 그 유족과 가해자 사이의 관계나 그 밖의 사정을 고려하여 구조금의 전부 또는 일부를 지급하는 것이 사회통념에 위배된다고 인정될 때에는 구조심의회 판단에 따라 구조금의 전부 또는 일부를 지급하지 아니할 수 있다. 또한, 유족의 수와 연령, 구조 및 생계유지 상황 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 개월 수를 곱한 금액에 동법 시행령 별표4, 5의 배수를 추가로 곱하게 되면 실제 각 피해 유형별 평균 구조금액은 현저히 감소하게 된다. 비록, 피해자의 피해복구에 미치지 못하는 금전을 지급하는 이유가 정부 예산상의 한계를 고려한 점이라는 사실을 모르는 바는 아니나 피해자로 인하여 정부가 얻게 되는 벌금 수입을 피해자 복구에 우선 사용해야 한다는 당위성도 부인할 수 없다. 따라서 현행 보호법과 동 시행령의 구조금 산출규정은 조속히 개선되어야 하고 아래 제시한 피해자 보호·지원체계도 점검할 필요가 있다.

1) 구조금액 증액

2010년 보호법 전면개정 이후 구조금액은 매년 평균임금 상승과 보호법 개정으로 점진적으로 상향되었으며 2022년 상반기 기준 구조금액은 별첨 1의 【유형별 구조금 산출액】과 같다. 그러나 유형별 구조대상자에 대한 연간 구조금액 평균은 2018년 41,362천원, 2019년 37,758천원, 2020년 45,310천원, 2021년 51,268천원이고, 4년간 평균 구조대상(유족, 장해, 중상해) 인원은 237명에 구조금 지급총액은 10,204,336천원이고 1인 평균지급액은 43,056천원이다.²⁹⁾

이러한 수치를 보더라도 사건 이후 피해자의 생계보호 목적으로 시행되는 구조제도가 그 목적을 충실히 이행하지 못하고 있다. 아울러 서언에서 지적한 바와 같이 구조금 산출시 고려되는 변수와 제한이 너무 많고 실제 고려되어야 할 구조대상자의 연령이나 소득 등이 제대로 반영되지 못하는 한계가 있다. 따라서 대책으로 최소한 1인 구조금 평균액수가 현행보다 약 2배 정도가 보장되도록 점진적으로 구조금제도 개편이 필요하다.

2) 구조대상 확대

현행 구조제도에서 구조금 대상이 되려면 상당한 중상해 이상의 피해가 수반되어야 하고 그 요건도 매우 엄격하다. 따라서 매년 발생한 형사사건 대상(『범죄백서』 참조) 중 구조금을 수령한 구조피해자 수는 2018년 246명, 2019년 305명, 2020년 206명, 2021년 191명으로 4년간 평균 구조대상은 연 237명에 불과하고 그 외 대다수 피해자가 단순히 경제적 지원이나 심리치료 대상에 그친다. 검찰의 5주 이상 치료를 요하는 피해자에 대한 경제적 지원도 2018년 1,797명에 41.152백만원, 2019년 1,808명에 4,293백만원, 2020년 1,556명에 3,446백만원, 2021년 1,547명에 3,716백만원이다. 위의 구조금 지급자 수와 5주 이상 신체(정신포함)피해로 경제적 지원을 받은 대상자를 합치면 2018년 2,043명, 2019년 2,113명, 2020년 1,762명, 2021년 1,738명이다.³⁰⁾ 따라서 우리나라 구조제도의 조건이 얼마나 제한적인지 가늠할 수 있고 이러한 원인은 보호기금 재원 부족이 가장 큰 이유이다. 그렇다면 앞의 보호기금 검토에서 지적한 바와 같이 관련 벌금 등 전입 비율을 현행 100분의8에서 100분의10으로 시행령을 개정해서라도 구조대상이 최소 연간 약 1,000명 정도가 되도록 확대할 필요가 있다. 이 경우 구조대상의 확대에 의한 현행 4년간 평균 1인 구조금액 43,056천원 보다 단위 금액이 현저히 낮아질 것으로 예상되나 추계로는 현행 연간 지급되는 구조금 약 100억원의 2배 정도 추가예산이 필요할 것으로 추정된다.

보호기금의 주 재원인 벌금 전입 비율 상향 법령 개정의 필요성은 구조대상 확대에 의한 재원의 추가수요와 벌금형 대상자에 대한 사회봉사 대체형벌제도 도입, 노역장 유치집행

29) 법무부, 「2022년도 범죄피해자 보호·지원 시행계획」, p. 33.

30) 법무부, 「2022년도 범죄피해자 보호·지원 시행계획」, pp. 33~34.

증가 등 영향으로³¹⁾ 수납율이 지속적으로 감소하고 있다.³²⁾ 반면, 기금의 지출은 지속적으로 증가함에 따라 정부가 기금 조성을 위하여 납입하는 벌금 수납액의 비율을 100분의6에서 100분의8로 상향하여 기금의 안정적 운영을 도모하려는데 목적이 있다.³³⁾ 그런데 2020년 보호기금법 시행령 개정으로 전입 비율이 상향되었음에도 이에 따른 벌금 등의 일반회계전입금 증가 효과가 기대에 미치지 못할 것으로 판단된다.³⁴⁾ 따라서 구조금액과 대상 확대를 위해서는 추가 법령 개정이 필요하다.

구조대상 확대 방안은 현행 검찰의 6주 이상 치료를 요하는 경제적 지원 대상 피해자를 모두 구조대상에 포함하고 경제적 지원 심의를 피해자지원센터로 일원화하는 것이 신속한 지원을 위해 바람직하다.³⁵⁾ 그러나 현행 검찰에서 가해자에 대한 손해배상대위청구를 하고 있으므로 범죄피해자지원센터 어떻게 이러한 시스템을 구축할 수 있는지가 선결 과제이다. 이에 대한 방안은 소송 비용이 발생하더라도 현행 법무부의 피해자 국선변호사를 추가 활용하는 방안을 제시할 수 있고, 지방변호사회나 공익소송을 저렴한 비용을 제공하는 변호사 등과 피해자지원센터 간 협약을 통하여 소송을 수행하는 방법도 좋은 대안이 될 수 있다. 그 외 외국인 배우자에 대한 구조도 신속히 법 개정이 이루어져야 하고 과실범죄도 가해자에게 배상받지 못한 경우 구조대상에 포함되어야 한다.³⁶⁾

3) 종사자 전문성 제고

피해자 보호·지원 종사자라 함은 검찰, 경찰, 피해자지원센터 등을 포함하며 그 중 가장 전문성이 부족한 종사자는 검찰이라 할 수 있다. 검찰의 경우 피해자 보호전담공무원(사건과 피해자 지원실)이 피해자 보호·지원에 관한 전문교육을 전혀 받지 못하고 배치를 받아 업무를 수행하고 있으며 심지어 피해자 보호·지원 교육과정도 법무연수원에 개설되어 있지 않은 상태로 수사직급의 공무원이 보직을 받고 배치되어 약 1년 정도의 근무를 한 후 다시 반복적으로 교체되는 실정이다.

피해자 보호·지원 주무기관이라 할 수 있는 검찰에서 관련 업무를 수행하는 직원이 교육도 받지 못하고 전문성 없이 갑자기 배치되어 업무를 수행하고 있다. 따라서 피해자지원센터와 보완관계로 상호 긴밀한 협업이 필요하나 업무 이해 부족과 민원업무 기피 현상 등으로 피해자 보호·지원에 걸림돌이 될 수 있다. 반면, 피해자지원센터는 설립 이후부터 법무

31) 원혜옥, 「범죄피해자보호기금제도의 개선방안」, 『피해자학연구』, 제28권 제2호, p. 186.

32) 2017년 벌금 수납현황을 살펴보면 1조 2,902백만원(수납율 85.4%)에서 2018년 1조 1,624백만원(수납율 69.8%)로 감소함

33) 국가법령정보센터 2020년 법률 「범죄피해자보호기금법 시행령」(시행 2021. 1. 1., 대통령령 제31116호) 일 부개정] 개정 취지 참조(<https://www.law.go.kr>)

34) 2016년도 94,856백만원, 2017년도 80,110백만원, 2018년도 80,110백만원, 2019년도 82,440백만원, 2020년도 82,440백만원이다.

35) 강동욱·송귀채, 「범죄피해자지원시스템의 문제점 및 그 개선방안」, 『피해자학연구』 제23권 제2호, pp. 79~80.

36) 송귀채, 「범죄피해자보호법의 문제점 및 그 개선방안에 관한 연구」, 동국대학교 박사학위 논문, 2018, p. 243.

부가 매년 형사·법무 정책연구원에 위탁하여 종사자 전문화 교육을 실시하고 있으며 법원 행정처도 2016년경부터 공무원교육원 증인지원관 연수교육과정에 범죄피해자지원제도 과목을 추가하여 전담공무원 교육을 정기적으로 실시하고 있다. 경찰청도 인재개발원에서 매년 피해자 전담인력 전문화 교육을 실시하고 있으며 피해자 보호·지원 사업을 경찰 사무로 도입한 이래 심리학 전공 상담전문가를 특채하여 피해자보호 전담경찰관 직무를 부여하고 일선 경찰서에 배치하여 전문성을 가지고 관련 현 직무에서 장기적인 근무를 하도록 제도화한 사실과 비교하면 피해자 보호·지원 주무기관인 검찰의 전담공무원 교육시스템 구축과 시행은 시급히 개선되어야 할 과제이다.

4) 구조대상 외 피해자 법률구조 시스템 부재

구조대상 외 피해자(진단 8주 이하 피해자)의 경제적 피해복구는 피해복구에 매우 큰 영향을 미친다. 그러나 현행 구조제도는 8주 이하 치료가 필요한 피해자들에게 구조금을 지급하지 아니하고 있으므로 피해자가 가해자에게 직접 배상(당사자 간 화해)을 받거나 불법행위에 근거한 민사 손해배상청구소송을 제기 후 민사 조정(재판상 화해)이나 집행력 있는 판결정본에 기한 강제집행을 통하여 실질적 회복절차가 구체화된다고 할 수 있다. 그러나 민사상 책임은 형사상 책임과는 다르게 강제적 수단에 한계가 있고 변제자의 자력이 없으면 마땅히 강제할 방법이 없다. 그렇다고 하여 국가가 범죄로 인해 발생한 피해자의 실질적 손해를 당사자 간 해결해야 할 민사분쟁과 같은 사적 영역으로 보아 피해자가 그 책임을 모두 부담해야 한다면 피해자 보호·지원제도 의미가 퇴색된다. 따라서 현행 성폭력범죄 피해자를 대상으로 지원하는 피해자 국선변호사제도를 일반 피해자까지 확대하여 필요시 법률구조를 대폭 확대하거나 대한법률구조공단으로 하여금 소송구조를 피해자들에게 확대할 필요가 있다. 다만, 현재 대한법률구조공단은 업무량 폭주로 모든 피해자에게 법률구조를 다 제공하지 못하는 한계에 있고 실제 범죄피해자라 하더라도 실제 법률구조 대상을 취약계층으로 제한하고 있는 현실이다.

5) 보호법 제7조 손실복구 지원 사무 위임

보호법 제7조(손실 복구 지원 등) 제1항은 ‘국가 및 지방자치단체는 범죄피해자의 피해 정도 및 보호·지원의 필요성 등에 따라 상담, 의료제공(치료비 지원을 포함한다), 구조금 지급, 법률구조, 취업 관련 지원, 주거지원, 그 밖에 범죄피해자의 보호에 필요한 대책을 마련하여야 한다.’고 규정하고 있고, 보호기금 사업 중 범죄피해자 자립 지원도 이 근거에 의하여 시행되고 있다. 한편, 피해자지원센터의 치료비, 생계비, 간병비, 학자금 등 대부분의 피해자 보호·지원 업무도 이 근거에 따라 수행하고 있으나 법률에 이러한 사무 근거가 명확히 명시되지 않고 있어 수행사무에 대한 법적 의무나 책임이 불명확하다. 따라서 피해자지

원센터의 안정적 운영과 권리·책임 관계의 명확성을 위하여 제7조의 사무 일부를 센터에 위임하는 법제도 개선이 필요하다.³⁷⁾

6) 범죄피해자지원센터 조직 안정화

외국의 피해자지원 민간단체와는 다르게 우리나라 피해자지원센터는 설립 초기부터 정부 기관 주도로 설립되었고 구조금 등 상담 및 접수, 치료비, 생계비, 장례비, 학자금, 간병비 등 경제적 지원과 사회보장제도 통합상담을 통한 피해자 손실복구지원에 중추적 기능을 수행하는 업무가 공적 사무에 가깝다. 그러나 3명 정도의 직원이 여러 지방자치단체 내 발생하는 수 많은 피해자를 지원하고 있으나 대부분 자체 기부금을 통해 스스로 운영비를 조달하는 상황이다. 이와 같은 시스템은 유사한 사회서비스를 수행하는 지방자치단체 내 청소년상담복지센터, 교육복지센터, 다문화가족지원센터, 정신건강증진센터 등과 아동보호전문기관, 해바라기센터 등과 법무부 스마일센터와 비교할 때 평균 근무 인력은 약 5분의1 수준이고 앞의 관련 단체들은 전액 운영비를 보조받고 있으나 피해자지원센터는 1개 센터당 연간 평균 52백만원(총 60개 센터, 2명 최저인건비 등 연간 3,110백만원) 정도이다. 따라서 업무 성격상 공적 사무라 할 수 있음에도 낮은 처우로 직원들의 퇴사가 빈번하여 장기적으로 전문성을 유지하기 어렵고 주로 퇴직공무원이나 고연령자 등이 저임금을 받고 사무를 수행하고 있다.

검찰의 경우 공무원 1명이 구조금과 경제적 지원 심의 등의 업무를 수행하고 있고 경찰도 관할 내에서 발생하는 피해자에 대한 1차적 초기지원을 수행할 뿐 장기적 피해자 관리와 돌봄은 대부분 센터를 통해 이루어지고 있음에도 피해자지원센터 발전과 조직 안정화에 대한 대안이 부재하다. 따라서 피해자 보호·지원제도 발전과 시스템 안정적 운영을 위해서는 장기적 계획에 따라 종사자의 근로여건 개선과 전문성 제고를 위한 시스템 정비가 필요하며 장기적 발전방안이 수립되어야 한다.

7) 피해자 국선변호인 제도 개선

피해자 국선변호인 제도는 정부가 성폭력 및 아동·장애인 학대 피해자에게 무상으로 법률 서비스를 제공하기 위해 2012년 도입한 제도로써 시행된 지 10년이 되었으나 아직도 정착되지 못하고 있다. 변호사회는 이러한 원인으로 국선 피해자에 대한 정부의 낮은 처우가 문제라고 지적한다. 그러나 제도가 시행된 이후 국선변호인을 수임받은 관련 피해자들을 다수 상담한 실무경험에 의하면 변호사들과 대면 상담이나 전화 상담을 원활히 받은 피해자가 많지 않았다. 더 나아가 변호사를 알지 못한다는 응답도 다수 있었다. 이러한 원인이 전적으로 단순히 낮은 보수에 기인한다고 볼 것인가에 대한 의문이 든다. 따라서 향후 피해자 국선변호인 제도는 반드시 서비스 수혜자의 의견을 들어 제도 개선이 필요하다.

37) 송귀채, 앞의 박사학위 논문, p. 261.

8) 원스톱 범죄피해자 솔루션 시스템 구축(법률, 경제적 지원, 신변보호 등)

현행 피해자에 대한 신변 보호는 경찰 사무로 스마트위치 지급과 민간 보안솔루션회사 간 협약을 통한 주택에 능동형 CCTV 설치지원, 관리대상자 집중관리, 검찰의 보복범죄 우려가 있는 피해자 주거이전비 지원 등을 통해 피해자의 신변을 보호하고 있다. 피해자지원센터도 공공이 제공하는 피해자 신변보호제도 외 민간 경호경비 회사와의 연계와 주택 내 보안 창호시설지원 등을 통해 공공 신변보호제도를 보충하고 있다. 법률지원은 종전 검찰의 피해자전담 공익법무관 배치를 통해 지원이 이루어졌으나 이후 공익법무관 배치가 중단되면서 관련 서비스도 중단되었다. 그러나 피해자에 대한 법률지원은 피해복구와 밀접한 관계가 있고 피해자의 서비스 욕구도 높다.

이에 대한 대안으로 법률구조공단을 통한 서비스 지원이 불가능한 것은 아니지만 현재에도 각 공단 지부에서 발생하는 법률 수요를 감당하지 못하고 있으므로 피해자에 대한 법률서비스는 각 검찰청 또는 피해자지원센터가 별도 지방변호사회나 소속 변호사를 통해 자체적으로 시스템을 구축할 필요가 있다.

경제적 지원과 일상회복 지원까지 통합지원시스템은 이미 구축되어 있으며 비교적 원활하게 운영되고 있다. 다만, 성폭력, 가정폭력, 아동학대, 학교폭력 등 부처별로 분산된 피해자지원사업을 어떻게 상호 협업하거나 시스템이 원활히 작동되고 있는지는 전반적인 실태 점검이 필요할 듯하다. 보호기금에서 성폭력피해자 지원사업 예산은 여성가족부에 배정되어 주무부처로서 운영한다. 그러나 성폭력 피해자의 치료비와 생계비 등은 피해자지원센터 예산으로 집행되는 경우가 상당히 많다. 이러한 이유는 여성가족부 성폭력피해자 지원단체가 예산이 없다는 이유로 다시 피해자지원센터에 경제적 지원연계를 하거나 경찰·검찰이 성폭력 피해자지원을 주로 센터에 의뢰하기 때문이다. 그렇다고 하여 지원이 의뢰된 성폭력 피해자를 여성가족부 관련 단체로 안내하면 피해자가 불편을 겪거나 통합 원스톱지원 취지에 반하기 때문에 피해자지원센터는 성폭력이나 가정폭력 피해자 모두에게 경제적·비경제적 지원을 동일하게 하고 있다.

따라서 실제 센터에서 매년 성폭력·가정폭력 피해자 지원예산을 별도 산출해 보면 피해자 보호·지원 예산에서 여성을 상대로 한 성폭력·가정폭력 피해자지원 예산은 보호기금 집행액보다 상당히 더 많은 것이다.

각 부처에 분산된 범죄피해자의 통합지원은 공단과 같은 통합기구 설립 없이는 현실적으로 대안이 없고 중복지원을 방지하면서 관련 기관과 부처가 유기적인 협력으로 현행과 같은 연계를 통해 수행할 수밖에 없다.

9) 기타 현안검토

가) 피해자 지원신청 다변화에 관한 검토

현행 성폭력·가정폭력피해자에 대한 구조금 및 피해자지원 신청 및 심의는 주로 피해자 지원센터에서 일괄 접수하여 자체 심의하거나 검찰에 추천하고 있으나 이러한 서비스는 당사자 신청주의를 취하고 있으며 보호법 제25조에 신청 기간과 접수 권한이 있는 기구(검찰청 지구심의회)를 명시하고 있다. 따라서 구조금은 당사자가 검찰청 지구심의회에 직접 신청하여야 한다. 다만, 피해자지원센터에서 제공하는 서비스의 경우 타 단체나 기관에서 신청서를 작성하더라도 반드시 본인이 자필 서명·날인을 하여야 하고 피해자 여부를 확인할 수사자료도 검찰이나 피해자지원센터에 제공되므로 신청서 창구 다변화는 불필요할 것으로 판단된다.

나) 온라인 상담 등 강화

코로나 상황 이후 비대면 서비스 제공이 필요함에 따라 온라인 상담과 피해자지원신청, 온라인 심리치료 등이 대폭 확대되었다. 다만, 온라인을 통한 법률지원 등은 제한적으로 가능할 것으로 판단되고 법원도 디지털 방식에 의한 소송이 도입되어 있으므로 이러한 플랫폼 구축은 검토할 필요가 있다고 본다. 특히, 가정폭력 피해자의 경우 피해자보호명령신청, 이혼청구소송, 양육비 청구 등 법률 수요가 많으나 가정법률상담소와 법률구조공단도 이혼전(재산분할 전) 배우자의 재산보유를 이유로 무료법률지원 대상에서 제외하고 있다. 따라서 법률구조 확대와 민사소송법에서 소송구조 조건 완화가 필요하고 온라인 법률지원 플랫폼을 통해 스스로 필요한 서비스를 받을 수 있다면 매우 효과적일 것이라 판단된다.

3. 범죄 피해자 보호·지원체계의 전환

전통적으로 피해자 보호·지원제도의 시작과 발전은 국민의 생명과 재산을 보호할 의무를 다하지 못한 국가 책임성에 그 바탕을 두고 있음은 부인할 수 없다. 그러나 현행 선진 여러 나라(뉴질랜드, 영국, 독일, 프랑스, 미국) 관련 법제를 살펴보면 제도의 성격이 사회국가 원리에 입각한 보충적 사회보장적 기능에 가깝다는 결론에 이르게 된다.³⁸⁾ 다만, 우리나라의 피해자 보호·지원 법제(「범죄피해자구조법」)는 1987년 최초 도입 당시 일본의 「범죄피해자급부법」을 기반으로 입법이 되었고 2010년 8월 현행 보호법으로의 전면개정에도 불구하고 폐지된 구 피해자구조법 내용이 그대로 반영되었다. 일본과 우리나라의 관련 법제 성격은 피해자의 책임과 국가책임을 구분하여 구조 조건을 정함으로써 제도가 비교적 엄격

38) 송귀채, 「범죄피해자통합지원 네트워크 구축과 효율적 운영방안-실무적 접근을 중심으로-」, 『피해자학연구』 제26권 제3호, p. 57.

하여 보충적 사회보장적 기능보다는 합리적 형사정책이론의 성격을 가진다는 것이 이전 학자들의 견해이다.³⁹⁾ 그러나 현행 보호·지원제도 중 구조금제도와 지원제도를 동일한 이론 구조로 이해하기에는 문제가 있으며 피해자지원제도(긴급생계비, 치료비, 장례비, 학자금, 심리치료, 취업 지원 등)는 보충적 사회보장체계로 전환이 이루어져야 하고 그러기 위해서는 「사회복지사업법」 제2조에 피해자지원 사업도 포함되어야 한다.⁴⁰⁾ 이러한 필요성은 피해자에게 다양한 사회보장제도 연계와 그 수혜대상이 될 수 있도록 하여 통합지원을 통해 피해복구가 촉진될 수 있는 제도적 기반이 되기 때문이다. 아울러 피해자지원센터도 사회복지 관련 단체로서 지방자치단체나 관련 단체에 서비스 연계를 원활히 할 필요가 있다.

피해자 보호·지원을 사회보장체계로 전환한다는 의미는 단순히 이론상의 전환이 아니라 피해자도 사회보장제도에서 수혜 대상자로 자신의 권리를 당당히 주장할 수 있어야 한다는 의미로 이해할 수 있다.

제3절 범죄피해자 보호체계의 개선과 법률구조 일원화

1. 범죄피해자 보호체계 개선

1) 부처별 범죄피해자 보호체계⁴¹⁾ 총괄기구의 부재와 범죄피해자의 낮은 서비스 접근성

현행 피해자 보호·지원체계는 법무부의 경우 강력범죄 외 여성가족부, 보건복지부, 교육부 학교폭력 관련 사업도 범죄피해(구성요건의 해당성, 위법성)에 해당하고 보호법상 생명·신체 침해피해에 해당하면 모두 보호·지원 대상으로 하고 있다. 반면, 가정폭력·성폭력 피해자 보호·지원은 여성가족부에서, 아동학대 및 아동복지법 위반 보호·지원은 보건복지부에서, 학교폭력은 교육부에 각각 분산되어 사업을 수행하고 있다. 그러나 총괄기구의 필요성은 서비스 접근성과의 관계성이 깊지 않아 보인다. 현행 서비스 접근성은 초기 경찰로부터 검찰청 내 범죄피해자지원센터에 보호·지원이 의뢰된 경우 필요에 따라 성폭력, 가정폭력, 학교폭력, 아동학대 유관단체나 기관에 연계되고, 반대로 이러한 유관단체에 연계된 사건도 필요에 따라 피해자지원센터에 상호 연계가 이루어진다. 즉, 주무부처와 관계없이 피해자 보호·지원을 위한 서비스 접근성은 문제가 없어 보인다. 다만, 총괄기구의 필요성을 논한다면 법무부는 각 부처 소관 부처 범죄피해자를 모두 서비스대상으로 하되 범죄 성립

39) 송귀채, 앞의 박사학위 논문, p. 55; p. 67.

40) 송귀채, 앞의 통합지원 네트워크 논문, p. 59.

41) <법무부> 범죄 피해자지원센터, <여가부> 성폭력상담소, 해바라기센터, 성폭력보호시설 등, <복지부> 중앙아동보호 전문기관, 학대피해아동 쉼터

을 전제로 서비스가 제공되는 반면, 이외의 부처 사업은 반드시 형사 사건화로 수사가 개시되지 않아도 서비스대상이 된다는 차이가 있다. 따라서 각 부처 간 서비스대상에 차이도 있고 피해자 보호·지원 정책도 차이가 있을 수밖에 없다.

피해자 피해복구 및 재피해 예방 등 거시적·포괄적 정책을 조율하고 적정한 예산을 배분하고 운용하기 위한 총괄기구의 필요성 제기가 오히려 설득력이 있어 보인다. 이러한 총괄기구 확대개편 예는 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제7조(학교폭력대책위원회의 설치)를 들 수 있다. 학교폭력의 경우에도 총리실 소속으로 기획재정부, 교육부, 과학기술부, 법무부, 행정안전부, 문화체육부, 보건복지부, 여성가족부 등 각부 장관 및 방송통신위원회 위원장, 경찰청장 등으로 하는 대책위원회 구성을 규정하고 있다.

2) 피해자 보호 법인 시설 등에 대한 높은 간접지원 비율의 문제

보호기금 운영과 관련하여 피해자에게 직접적인 서비스(재화의 공급)를 제공하는 직접비와 이러한 서비스를 제공하기 위한 체계구축과 운영에 소요되는 간접비를 단순히 비교하면 간접비 비율이 매우 높은 것이 사실이다. 그러나 앞서 의견을 제시한 바와 같이 여성가족부는 사업체계 구축 및 운영에 약 85%가 간접비로 집행되고(보건복지부는 2022년 개선되어 제외) 법무부도 형사조정수당, 스마일센터 운영 및 설립, 국선변호인 운영 및 수당, 진술조력인 운영 등이 대부분 간접비에 해당한다. 이러한 구조는 여성가족부 사업과 비교하면 같은 불가피한 이유인데 그렇다면 기금운용 방향을 직접비로 전환하고 이러한 간접비 사업을 모두 기금사업에서 중단하거나 일반회계 예산으로 전환하면 해결된다. 즉, 간접비 사업을 보호기금으로 집행하는 것이 옳은 판단인지 아니면 피해자 보호·지원에 필수적인 서비스가 아니면 중단하거나 없애도 되는 사업인지를 우선 검토하고 필수 서비스라면 직접 지원 비율을 높이기 위해 일반회계로 전환을 하면 된다. 그러나 「사회보장기본법」, 「범죄피해자 보호법」 등 기본법의 성격을 가지고 있는 법률은 법률이 정한 목적을 달성하기 위해 서비스전달체계를 반드시 갖추도록 명시하고 있으므로 피해자 보호·지원을 위해 운영체계를 갖추는 것은 필수이고 따라서 운영체계 구축 및 운용에 간접비가 다소 과다하게 소요된 것은 정책실현에 있어 불가피한 문제라 할 수 있다.

단순히 간접비 지출 비중을 문제 삼을 것이 아니라 현행 기금에서 정한 사업을 직접지원사업으로 단순화하도록 사업구조를 개선하거나 기금사업에서 제외된 사업을 일반회계 예산으로 전환하여 집행할 것인지를 결정하는 것이 옳은 판단이라 사료된다.

3) 기금재원의 낮은 안정성

「보호기금법」 제4조에 기금 재원 원천을 몇 가지로 규정하고 있으나 벌금수입 외 나머지 기금 재원은 수입이 사실상 미미하다.⁴²⁾ 따라서 변상금 수입 확보를 위한 가해자에 대한

대위청구의 활성화는 앞서 언급한 바와 같고, 민간기업 및 개인이 법무부 보호기금에 출연하는 출연금은 법정기부금으로 분류되어 출연금의 100%가 세액기부 대상이나⁴³⁾ 보호기금 출연 확대를 위한 해당 부처의 노력이 어떤 형태로 이루어지고 있는지는 잘 알려지지 않았다. 이러한 문제는 정부가 민간인이나 민간기업을 대상으로 보호기금 모금을 적극적으로 하게 될 경우 자칫 오해의 소지도 있어 보인다. 따라서 「사회복지공동모금회법」에 의한 사회복지공동모금액 중 일부를 출연(배분)으로 받는 방법으로 개선한다면 보호기금 재원의 원천을 전적으로 벌금에 의존하지 않아도 될 것으로 보인다.⁴⁴⁾ 서비스 제공방식 변경(공급자 중심 → 범죄피해자 중심), 지출 효율화, 자원 다양화 등으로 범죄피해자에 대한 지원 내실화 필요에 대한 의견은 앞 의견으로 대체하기로 한다.

- 4) 지원방식 변경, 자원발굴 등으로 범죄피해자 보호 강화(창구 단일화) 범죄피해 접수 최일선에 지원 창구를 단일화(예: 검찰청→경찰청 내 범죄 피해자지원센터)하여 조기·일괄·맞춤형 지원 → 범죄피해자 보호 지원기관 및 기존 복지서비스와 연결에 대한 의견 검토

이 사안은 현행 공공 및 민간 피해자 보호·지원체계 개편과 관련된 의견으로 사업 주무기관을 법무부와 검찰에서 행정안전부와 경찰로 이관하고 민간 피해자지원센터도 경찰의 지도 감독을 받도록 하자는 경찰의 일관된 의견인 것으로 보인다.

이 경우 사실상 현행 보호·지원 체계를 변경하자는 의견인 듯한데 경찰을 주무기관으로 변경할 경우 초기 사건 발생단계에서부터 개입하여 신속한 지원을 할 수 있다는 장점을 내세우고 있고 일본의 경우 공안위원회에서 이와 같은 체계로 피해자를 지원하고 있기도 하다. 그러나 선진국의 일부 예를 들면 우리나라와 같이 검찰, 법무부 또는 공단과 같은 정부 별도조직에서 각각 이 사업을 관리하고 있다.

42) 법무부, 「2022년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료」 범죄피해자보호기금 운용계획 참조.

43) 「법인세법」 제24조(기부금의 손금불산입) ① 이 조에서 “기부금”이란 내국법인이 사업과 직접적인 관계 없이 무상으로 지출하는 금액(대통령령으로 정하는 거래를 통하여 실질적으로 증여한 것으로 인정되는 금액을 포함한다)을 말한다. <개정 2018. 12. 24.>

② 내국법인이 각 사업연도에 지출한 기부금 및 제5항에 따라 이월된 기부금(제3항 제1호에 따른 기부금은 제외한다) 중 제1호에 따른 기부금은 제2호에 따라 산출한 손금산입한도액 내에서 해당 사업연도의 소득금액을 계산할 때 손금에 산입하되, 손금산입한도액을 초과하는 금액은 손금에 산입하지 아니한다. <개정 2020. 12. 22, 2021. 8. 17, 2021. 12. 21.>

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기부금

가. 국가나 지방자치단체에 무상으로 기증하는 금품의 가액. 다만, 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」의 적용을 받는 기부금품은 같은 법 제5조 제2항에 따라 접수하는 것만 해당한다.

나. 국방헌금과 국군장병 위문금품의 가액

다. 천재지변으로 생기는 이재민을 위한 구호금품의 가액

라. 다음의 기관(병원은 제외한다)에 시설비·교육비·장학금 또는 연구비로 지출하는 기부금

44) 「사회복지공동모금회법」 검토 결과 현행 범죄피해자 보호·지원을 위한 기금 배분은 충분히 가능하다는 결론이다.

피해자 보호·지원 사업은 크게 구조금 지급, 자립 지원 및 손실복구(치료비, 생계비 등 경제적 지원), 형사절차정보제공, 일상 평온보호(신변보호) 등으로 구분할 수 있는데 구조금은 수사가 종료되어 공판단계에서 주로 행해지는 절차이고 피해자의 사건 이후 생활보장을 목적으로 한다. 따라서 검찰에서 심의를 하고 있으며 가해자에 대하여 국가 송무라 할 수 있는 대위청구소송을 수행한다.

경제적 지원의 경우에도 수사단계에서 검찰과 피해자지원센터가 역할을 분담하여 수행하고 있으며 사건이 발생하면 무조건 서비스를 제공하는 것이 아니라 사건 발생원인, 인과관계, 당사자의 고의 또는 과실 및 법적 책임 한도, 지원대상 여부, 피해자의 생활 정도 등 지원의 적절성과 한도 등을 면밀히 검토하여 민관으로 구성된 심의회 개최 후 심의회 결정으로 집행하며 검찰은 가해자에게 손해배상대위 청구를 한다. 따라서 이러한 기능이 검찰에 있든지 경찰에 있든지 동일한 지원 절차를 거치는 것이 타당하고 특별히 경찰 소관으로 변경한다고 하여 절차에 신속성을 담보한다고 보기 어렵고, 수사나 기소 등의 절차와 연관되어 있어 일정한 기일이 소요될 수밖에 없다. 아울러 국가 송무(가해자 상대 소송)도 수행해야 하므로 경찰의 막중한 추가 업무 부담도 발생하므로 15년 동안 체계를 구축하여 안정화 단계에 들어선 현 체계를 경찰로 전환할 필요성에 동의하기 어렵다. 이러한 경우 시스템 혼란, 추가예산 소요 등 관련 조직 재구축, 경찰의 필요인력 추가 배치, 대위청구소송 수행 등 여러 면에서 상당한 비효율이 예상되므로 현 체계를 보완 발전시켜 나가는 것이 오히려 바람직하다.

현행제도 개선의 필요성 중 가장 중요한 부분은 피해자 보호·지원 주무 실행기관이라 할 수 있는 검찰의 직원 전문성이나 전 직원 대상 교육과정 개설 등에 문제가 우선적으로 개선되어야 할 것이다.(국가 송무는 원래 검찰의 역할이고 현행 벌과금 강제집행 등을 하고 있어 경찰이 피해자 지원을 한다 해도 결국 가해자에 대한 손해배상대위 청구는 검찰이 해야 하므로 오히려 현 체계에 혼란이 발생할 수 있음)

5) (재정바우처 도입) 낮은 이용률의 스마일센터⁴⁵⁾ 확대 대신 의료 바우처를 지급하여 피해자의 근거리에 위치한 병원을 활용

현행 스마일 센터는 전국 광역단체 중심으로 16개소가 설립되어 있고 앞으로 2개소 추가 설치가 계획되어 있다. 근무 형태는 약 12~15명 내외 인원이 근무하며 기금에서 운영비로 연간 60억(설치비 제외)이 전액 지원된다. 그러나 피해자가 심리상담을 받기 위해 원거리를 이동하여야 하는 문제로 접근성이 좋지 않아 실제 피해자들이 이용하기를 꺼려 하여 소재 지역 내 피해자들이 이용하게 되므로 이용률이 낮을 수밖에 없고 설립에 따른 운영유지 비용을 고려할 때 효율이 떨어질 수밖에 없다.

45) 강력범죄 피해자들에 대한 심리치료 기관(국비 100% 지원, 16개소)

이와 같은 문제는 수차례 제기된 바 있고 차라리 지역 내 성폭력, 가정폭력 등 모든 피해자가 동시 이용할 수 있는 민간 심리상담소와 협약을 체결하여 주로 연계하여 운영하고 있다. 따라서 바우처 이용이나 피해자지원센터와 연계하여 지역 상담소를 이용하는 방안은 매우 적절한 방안이다. 다만, 지역 병원(정신과 의원) 정신과 치료 연계는 심리상담 업무와는 다르다.⁴⁶⁾

6) (재원의 확대) 기부금 확대 방안 강구, 신규 자원(예: 과태료) 검토

우리나라 기금법 입법 당시 미국의 「범죄피해자기금법」이 중요한 검토모델이 되었고 미국은 1984년 연방 범죄피해자법 내 과태료, 벌금, 범죄로 인한 이익의 몰수금 등을 재원으로 하는 기금설치 근거를 마련하였다.⁴⁷⁾ 따라서 우리나라도 「보호기금법」 제4조 제1항 제1호에 규정한 벌금만을 재원으로 할 것이 아니라 과태료 등도 포함하는 방안도 대안이 될 수 있다고 본다. 그렇다 하더라도 벌금 외 과태료 등이 보호기금에 편입되면 나머지 다른 예산에 영향을 주게 될 것이다. 가장 현실적인 대안은 위 사회복지공동모금 출연금 배분을 통한 기금확대를 적극적으로 권장한다.

2. 법률구조 제도의 일원화를 통한 효율성 제고

1) 법무부의 법률 구조 일원화 제언

2021년 법무부는 국선변호인 제도를 수사 중인 피의자에게 확대하여 수사단계에서의 헌법상 변호인 조력권을 실질화하는 방안을 제시하였다. 법무부가 발의한 「법률구조법」 및 「형사소송법」 개정안은 수사 중 인권침해를 방지하고, 적법절차를 준수하며 억울한 사법 피해자가 발생하지 않도록 형사공공변호인 제도를 시행하는 안을 담고 있다. 이 같은 움직임에 따라 보다 심화된 주장이 제기되었는데 이는 피고인, 피의자에 대한 법률구조와 함께 더 나아가 범죄피해자에 대한 법률구조를 포함하는 방안에 대한 논의이다. 이처럼 피고인, 피의자뿐만 아니라 범죄피해자까지 법률구조를 확대하여 법률지원 내지 사법지원을 실질화하는 동시에 간이화함으로써 국가재정의 효율성을 도모해야 한다는 주장이 제기되었다.

2) 현행 법률구조제도의 문제점

현행 법률구조제도의 문제점으로 지적된 첫 번째 문제는 피의자 단계에서 실질적 조력

46) 병원은 진단과 약물 처방 등 치료이고 심리상담은 심리적 안정을 목적으로 하는 마음치유이다.

47) 미국은 1984년 「범죄피해자법」(Victim of Crime Act; VOCA)을 제정(포함)하고, 이 법률에 근거하여 과태료, 벌금, 범죄로 인한 이익의 몰수금 등을 재원으로 하는 범죄피해자기금(Crime Victim's Fund)을 설치하였다. 미국 연방정부의 「범죄피해자법」은 다른 나라와 비교할 때 입법 활동이 비교적 늦었다고 할 수 있으나 이 법률에 근거하여 현재는 모든 주에 피해자보상 재원을 보조하고 있다.

이 제공되지 않고 있다는 점이였다. 현행 국선변호제도는 피의자를 실질적으로 보호하고 있지 못하다는 한계를 안고 있는 바, 현행 법률과 국선변호제도의 체계를 살필 필요가 있다. 「형사소송법」 제33조에서 규정하는 바에 따르면 국선 변호인은 그 선정 형태 및 사유에 따라 필요적 국선변호, 청구에 의한 국선변호, 재량에 의한 국선변호로 분류할 수 있고, 모두 법원이 국선변호인을 선정하도록 되어 있다. 필요적 국선변호의 경우 주로 피고인에게 제공되고, 피의자의 경우 ① 구속 전 피의자 심문절차(「형사소송법」 제201조의2) 또는 ② 체포·구속적부심 절차(「형사소송법」 제214조의2)에서 해당 피의자에게 변호인이 없는 때 법원이 국선변호인을 선정하게 된다.

이 같은 제도 하에서는 피의자의 방어권 보장에 분명한 한계가 있는데, 피고인의 국선변호 위주인 현행 국선변호제도 아래서는 피의자는 법원의 심사단계에 이르러서야 국선변호인의 조력을 받을 수 있기 때문이다. 법원의 심사단계와 마찬가지로 수사단계에서도 변호의 조력이 필요하나, 일반적으로 피의자는 국선변호를 받을 수 없기 때문에 수사단계에서는 인권보호에 미흡하다. 형사절차상 피의자 신문에 따라 수사의 방향이 결정됨에도 불구하고, 수사단계에서는 변호인의 조력을 받지 못하다가 구속되거나 기소된 후에 비로소 국선변호를 제공받게 되면 피의자의 방어권 보장에 한계가 있을 수 밖에 없다, 따라서 수사단계에서 국선변호를 도입하여 법률구조를 내실화할 필요가 있다.

이처럼 현행제도를 살펴보면 법률구조가 피고인에게만 치중되어 있고 피의자에게는 법률구조가 제한적인 점도 문제지만, 법률구조의 한축이어야 할 범죄피해자 역시 법률구조의 대상에서 소외되어있다는 점을 문제로 지적할 수 있다. 법률구조 전반에서 범죄피해자에 대한 고려가 부족한 바 피의자, 피고인과 함께 통합적으로 범죄피해자를 지원할 필요가 있다.

또 다른 문제는 현행 법률구조의 한 축을 담당하는 법률구조공단이 비효율적인 운영을 하고 있다는 점이다. 현행 법률구조공단의 운영현황을 살펴보면, 법률구조공단은 사실상 유료 법률구조를 하는 셈에 가깝다. 공단에서 변호사의 소송대리 서비스는 중위소득 125% 이하의 법률구조대상자에 한하여 제공된다. 공단은 법률구조대상자로부터 직접 소송비용, 변호사보수 등을 징수하지 않는 경우 이를 무료법률구조사건이라고 칭하고 있다. 그러나 실제로는 출연기금 또는 국가기관으로부터 그 비용을 대납받고 있으므로 이 같은 서비스는 유료로 제공되는 서비스의 성격을 갖는다고 보아야 할 것이다. 특히 공단은 현재 법률구조대상자 중 대납 재원이 마련되지 않은 대상자에 대해서는 직접 비용을 징수하는 유료 서비스를 제공하고 있다. 이 유료서비스의 비중이 매우 낮기는 하나, 이를 통해 제공하는 공단의 법률구조서비스는 원칙적으로 유료라고 보아야 할 것이다.

〈표 4-6〉 법률상담 현황(2016~2018년 평균)

(단위: 건)

	면접상담	전화상담	사이버상담	서신상담	합 계
상담주체	일반직	일반직	변호사 등	변호사 등	-
상담건수	680,785	658,485	7,166	45,183	1,391,619
주요내용	① 일반민사 ② 형사 ③ 가사 ④ 근로 ⑤개인회생·파산 등				

공단의 법률 상담 현황을 살펴 보건대 변호사 등의 상담보다 일반직의 상담 비중이 더욱 큰 부분도 문제로 지적될 수 있다. 범죄피해자 등 사회적 약자가 실질적인 법률적 조력을 받을 수 있으려면 변호사 등의 법률적 조력이 더욱 확대되어야 할 것으로 보인다. 이 같은 문제에 대한 운영상의 개선이 없다면 법률구조공단의 조력은 형식적인 도움에 그칠 것이기 때문이다.

공단의 운영에 있어 인력의 운영과 관련한 문제도 주목할 만하다. 1987년 설립 후 약 30년간 일반직 직렬 정원이 급격히 늘어났다.

〈표 4-7〉 공단 인력운형 현황

(단위: 명, %)

구분	1987년 정원(A)	2018년 정원(B)	증감률(A/B)
상임임원	4	2	50
변호사	118	108	92
일반직	178	475	267
서무직	164	142	87
계	464	727	157

<표 4-7>을 통해 살펴볼 수 있듯 일반직의 정원이 크게 증가하였고 2018년 일반직의 정원은 변호사 정원의 4배 이상에 달한다. 이로 인해 일반직·서무직 승진자가 증가하고, 일반직·서무직 근속승진제, 호봉 상승 등으로 인해 공단 전체 인력의 평균 임금이 상승하였다. <표 4-8>을 통해 확인할 수 있다.

〈표 4-8〉 공단 직급별 인원수(2019년 4/4분기)

(단위: 명)

직급 구분	직제상 정원	현원		
		현원 계	남성	여성
상임임원	2	1	1	0
변호사	132	107	83	24
일반직	1급	4	1	0
	2급	9	4	0
	3급	18	19	3
	4급	42	42	2
	5급	129	131	12
	6급	141	151.75	20.75
	7급	171	133	44.5
	소계	514	591.75	106.25
서무직	152	141.75	18	123.75
무기계약직	46	45	15	30
합계	846	778.5	518.5	260
공익법무관	-			

법률구조공단은 최근 지속적으로 예산 부족 등의 문제를 겪고 있는데, 이는 위 같은 인력 구조 때문인 것으로 볼 수 있다. 법률구조공단의 예산부족은 공단이 예산 확보가 용이한 특정 사업 확장에 치중하게 되는 원인이기도 하다.

공단이 제공하는 서비스가 특정사업에 치중되어 있다는 것은 <표 4-9>를 통해서도 분명히 드러난다. 법률구조가 제공되는 사건이 임금 분야에 치중되어 있고, 대다수의 분야에 고르게 분포되어 있지 않다. 더욱이 범죄피해자의 경우 사건처리수는 2.5%에 불과하고, 법률구조금액은 전체의 1.3%에 불과하여 법률구조공단이 정작 필요한 이들에게 실질적인 법률구조를 제공하지 못하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-9〉 무료법률구조사업 현황(2016~2018년 평균)

(단위: 건, %, 원)

주요 사건	사건처리수		법률구조금액(소가 기준)	
	건	비율	금액	비율
임금	95,137	65.2	983,438,918	25.1
농·어업인	3,793	2.6	85,399,546	2.2
기초생활수급자, 도시영세민	11,708	8.0	296,084,759	7.6
범죄피해자	3,632	2.5	51,787,432	1.3
기타	31,729	21.7	2,504,937,256	63.9
합계	145,999	100.0	3,921,647,911	100.0

<표 4-10>을 보더라도 범죄피해자 등을 포함한 손해배상 사건의 비중은 높지 못하며 대다수의 사건 비중이 임금 등에 치중되어 있어 법률구조공단이 예산확보가 용이한 특정사업에 치중하고 있다고 논할 수 있다.

<표 4-10> 주요 사건별 현황(2016~2018년 평균, 본안과 신청사건 등 포함)

(단위: 건)

연도	임금	개인회생	파산	가사	손해배상 (범죄피해 등 포함)	임대차	대여금	기타	합계
2016	89,759	2,105	10,077	12,484	7,949	2,560	6,436	9,442	140,812
2017	90,151	1,582	9,485	12,248	6,522	1,953	4,632	14,466	141,039
2018	95,137	1,765	9,220	9,974	4,354	1,475	2,400	24,296	148,621
합계	275,047	5,452	28,782	34,706	18,825	5,988	13,468	48,204	430,472
연평균	91,682	1,817	9,594	11,569	6,275	1,996	4,489	16,068	143,491

3) 현행제도 개선방안

앞서 논한 문제와 같이 현행 법률구조제도가 변호의 조력이 필요한 다양한 이들에게 실질적인 도움을 제공하지 못하고 있고, 피의자와 범죄피해자는 법률구조의 대상에서 소외되고 있다고 할 수 있다. 특히 범죄피해자의 경우 적절한 법률구조, 예컨대 국선변호나 법률구조공단의 서비스 제공을 받기 더욱 어렵다. 이처럼 범죄피해자가 법률구조에서 소외된 까닭은 현재의 법률구조 체계에 범죄 피해자를 위한 고려가 결여되어 있기 때문이다. 법률구조체계에서 통합적으로 이를 관리할 수 있도록 피해자 국선변호사 등 피해자 보호 및 구조를 위한 전담기구를 설립하되 이를 법률구조와 일원화한다면, 실질적인 범죄피해자 구조를 지원하는 체계를 구축할 수 있을 것이다.

또 다른 실질적이고 구체적인 방안으로서 공단을 개혁하는 방안을 제시할 수 있다. 공단은 아직까지 1987년 설립될 당시에 만들어진 체계의 틀에 머물러 있다. 공단의 운영현황으로 보건대 공단은 변호사에 의한 법률상담을 시도하지 못하고 있고, 법률복지서비스에 대한 국민들의 변화된 눈높이에 제대로 부응하지 못하고 있다. 그 대안으로 현행 법률구조공단의 문제점을 극복하고 공공성을 최대화하는 한편 재정 효율성을 도모할 수 있는 사법지원 일원화 모델을 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫 번째 방안은 국무총리실 소속하의 사법지원위원회를 설립하는 방안이고 두 번째 방안은 법무부 소속하에 법인을 두는 방안, 세 번째 방안은 대한법률구조공단 내 센터를 두는 방안이다.

국무총리실 소속하의 사법지원위원회를 두는 안은 직제를 국무총리실 소속으로 하면서 일정 규모 이상의 규범력을 갖춘 사법지원위원회를 구성하는 방안이다. 사법지원의 요건으로 피의자국선 및 피해자지원을 명시하고 국무총리와 국회에 매년 사업보고를 하도록 함으로써 관리·감독하는 방안이다.

법무부 소속하의 법인으로서 사법지원위원회를 두는 안은 사법지원의 책무를 부담하는 주체를 법무부장관으로 명시하여, 위원회의 출연금 및 예산을 법무부가 관리하도록 규정하는 방안이다. 위원회의 직무상 독립성을 강조하는 조문을 별도로 둬으로써 직무상 독립의 법적 근거를 명확히 하도록 한다. 또한 사법지원의 요건으로 피의자국선 외에 피해자지원을 추가하고 법무부와 국회에 매년 사업 및 회계보고를 하도록 함으로써 사법지원에 대한 관리·감독을 강화하도록 하는 방안이다.

대한법률구조공단 내 센터 안은 공단의 전국적 조직을 활용할 수 있는 장점과 현행 공단의 운영상 여전히 우려되는 문제가 있다는 단점이 공존한다. 그러나 공단 내 형사공공센터, 피해자구조센터 등 내부조직을 활용할 수 있다는 점에서 여타 방안과 달리 비교적 간편하게 운영안을 제시할 수 있다는 점이 장점으로 사료된다. 기존 법률구조법 및 공단규칙을 개정함으로써 범죄피해자에 대한 사법지원을 도모할 수 있다는 점에서 실질적인 방안이라고 생각된다.

참고문헌

- 강동욱·송귀채, 「범죄피해자지원시스템의 문제점 및 그 개선방안」, 『피해자학연구』, 제23권 제2호, 2015.
- 송귀채, 「범죄피해자보호법의 문제점 및 그 개선방안에 관한 연구」, 동국대학교 박사학위 논문, 2018.
- _____, 「범죄피해자통합지원 네트워크 구축과 효율적 운영방안 -실무적 접근을 중심으로-」, 『피해자학연구』, 제26권 제3호, 2018.
- 법무부, 「2022년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료」
- _____, 「2022년도 범죄피해자 보호·지원 시행계획」
- 법무연수원, 『범죄백서』, 2020.
- 원혜옥, 「범죄피해자보호기금제도의 개선방안」, 『피해자학연구』, 제28권 제2호, 2020.
- _____, 『범죄피해자보호기금제도의 개선방안』, 법무부 인권구조과/한국형사·법무정책연구원 수탁과제, 2019.

