

2017



第三十三輯

治安論叢

警察大學 治安政策研究所

총 목 차

- ◆ 범죄피해자 보호 예산의 효율적 편성·운영 방안 연구 1

- ◆ 경찰활동에 대한 국민의 인식결정 요인 비교연구 107

- ◆ 경찰활동에서의 드론(무인항공기) 활용방안과 그 법적 문제 연구 217

범죄피해자 보호
예산의 효율적
편성·운영 방안 연구

《연구진》

연구위원 : 김두열 (명지대학교 경제학과 교수)
김진영 (건국대학교 경제학과 교수)
최준규 (서울대학교 법학전문대학원 교수)



●●● 목 차

제1장 서론	9
제2장 범죄피해자 보호 예산의 법적 근거와 예산 운영의 원칙	13
제1절 범죄피해자 보호의 헌법적 근거	13
제2절 범죄피해자 보호의 법적 측면에 대한 추가적 검토	14
1. 권리자인 피해자의 관점	14
2. 의무자인 국가의 관점	15
3. 헌법상 범죄피해자 구조청구권의 내용	16
4. 범죄피해자 보호제도와 다른 사회복지 제도와의 관계	20
제3절 범죄피해자 보호 예산 운영의 원칙	25
1. 국가복지시스템 내에서의 위치 확립	26
2. 피해자 중심의 예산 편성과 운영	27
3. 효과적인 집행: 효율성과 형평성	29
제3장 범죄피해자 보호 예산의 운영 현황	31
제1절 범죄피해자 보호의 부처별 업무 현황	31
1. 법무부	31
2. 검찰청	33
3. 여성가족부	34
4. 보건복지부 등 기타 국가기관	36
5. 경찰청	38
6. 평가40	
제2절 범죄피해자 보호 예산분석 : 부처별 분석	43

1. 법무부	43
2. 여성가족부	51
3. 보건복지부	55
4. 경찰청	55
제3절 예산 운영의 원칙과 현황의 비교	57
1. 복지시스템과의 연계	57
2. 피해자 중심의 예산	60
3. 예산의 효과적 집행	66
제4장 범죄피해자 보호기금 운영에 대한 평가	69
제1절 피해자보호예산 운영 원칙에 비추어 본 문제점	70
1. 사업범위와 우선순위의 문제	70
2. 피해자 중심의 예산편성의 문제	72
3. 일관된 체계 부재로 인한 비효율성 문제	77
제2절 기금의 본질적 성격과 관련된 평가	79
1. 기금설치의 장단점에 대한 일반적 논의	79
2. 범죄피해자보호기금의 성격	83
3. 향후 기금 수입과 지출요인에 대한 예측	86
제3절 소결: 기금 운영의 성과와 문제점	88
제5장 범죄피해자 보호예산의 효율적 편성 및 운영방안	90
제1절 예산편성의 체계성과 피해자 직접 지원 강화	90
제2절 초기단계 피해자 보호 사업 강화	92
제3절 사업효율화를 위한 부처 간 협업체제와 부처 간 적정 예산 배분	97
제4절 범죄피해자 보호 기금의 장기적인 수입과 지출 균형 문제 검토	99
제6장 결 론	102

●●● 표 목 차

〈표 1〉 범죄피해자 보호 관련 근거법률, 업무내용 및 소관부처	21
〈표 2〉 법무부의 범죄피해자 보호·지원제도	32
〈표 3〉 검찰청의 범죄피해자 보호·지원 제도	33
〈표 4〉 여성가족부의 범죄피해자 보호·지원 제도	35
〈표 5〉 보건복지부의 범죄피해자 보호·지원 제도	37
〈표 6〉 기타 정부기관의 범죄피해자 보호·지원 제도	38
〈표 7〉 경찰의 범죄피해자 보호·지원 제도	39
〈표 8〉 피해자 보호 업무의 대상별, 정책특성별 업무 수행기관	40
〈표 9〉 피해자 보호 업무의 대상별, 기간 별 업무 수행기관	43
〈표 10〉 법무부 범죄피해자보호기금 사업별 집행내역(검찰청 포함)	44
〈표 11〉 법무부 범죄피해자 보호기금의 세부예산	45
〈표 12〉 범죄피해자지원 센터의 업무	47
〈표 13〉 범죄피해자지원센터 채용 구성 현황	48
〈표 14〉 여성가족부 범죄피해자보호기금 사업별 집행내역	51
〈표 15〉 여성가족부 성폭력방지 및 피해자 지원 세부예산(2016년)	52
〈표 16〉 양성평등기금의 가정폭력방지 및 피해자 지원(2015년 기준)	53
〈표 17〉 여성가족부 범죄피해자 보호 관련 복권기금 집행 내역	54
〈표 18〉 보건복지부 범죄피해자보호기금 사업별 집행내역	55
〈표 19〉 경찰청 범죄피해자보호기금 사업별 집행내역	56
〈표 20〉 2016년 범죄피해자보호기금예산(복지시스템과 연계되어야 할 예산 음영처리)	59
〈표 21〉 2016년 범죄피해자보호기금예산(직접지원비 음영처리)	61
〈표 22〉 각 부처 소관 범죄피해자 지원 시설 비교	63
〈표 23〉 부처별, 주관기관별 예산배분	64
〈표 24〉 범죄피해자 지원기관별 국가보조금 지원현황	65
〈표 25〉 2016년 범죄피해자보호기금예산(초기단계에 제공되어야할 서비스 음영처리)	66
〈표 26〉 범죄피해자보호기금내 구조금 사업 예산 비율	70
〈표 27〉 범죄피해자보호기금내 신변보호 사업 예산 비율	71

〈표 28〉 2015년 범죄피해자보호기금의 사업수행 부처 및 내역	73
〈표 29〉 2015년 사업별 국고보조금 징수결정액 수납현황	74
〈표 30〉 성폭력방지 및 피해자 지원 주요사업 집행잔액 현황	75
〈표 31〉 스마일센터 사업예산 비율	76
〈표 32〉 일반회계, 특별회계, 기금의 차이	81
〈표 33〉 자체수입 비중 상하위 5개 기금	84
〈표 34〉 사업성 기금의 경상사업비 비중(상위 및 하위 5개 기금)	85
〈표 35〉 기간에 따른 기금 지출운영 구조와 관계부처, 개선방안 등	96
〈표 36〉 세부사업별 범죄피해자 보호기금사업의 적정성 평가 및 우선순위	98

●●● 그림 목 차

〈그림 1〉 피해자에 대한 보호·지원 서비스의 개입 순서와 경찰의 역할	41
〈그림 2〉 피해자 보호·지원 강화를 위한 경찰의 역할	42
〈그림 3〉 법무부 벌금 세외수입의 최근 변화 추이	87
〈그림 4〉 강력범죄 발생 추이 (2000~2014)	87
〈그림 5〉 범죄피해자보호 사업체계	91

제1장 서론

국민의 생명과 재산을 보호하는 것은 근대 민주주의 국가의 존재 이유(Raison d'Etat)이다. 헌법은 국민과 국가 간에 맺은 계약으로, 이러한 목적을 위해 설립된 국가가 국민들에게 얼마만큼의 보호를 제공해 줄 수 있는지 그리고 이를 위해 국민들은 어떤 부담을 져야 하는지를 규정한다. 치안과 국방은 생명과 재산 보호라는 목적 달성을 위해 국가가 대내외적으로 수행하는 가장 기본적인 활동이다. 이 두 영역 중 치안 측면을 보자면, 국가는 국민들이 어떤 범죄로부터도 피해를 입지 않도록 모든 범죄를 예방하는 것을 지향한다. 하지만 불행하게도 범죄발생을 아예 없도록 하는 것은 현실적으로 불가능하다. 국가가 이것을 달성하려면 엄청난 비용이 드는데, 국민들이 그러한 비용을 감당하는 것은 쉽지 않기 때문이다. 혹은 범죄 발생을 근원적으로 차단하는 것에 치중하다 보면 국민의 기본적인 권리나 재산권을 침해하는 일도 발생할 수 있기 때문이다.

근대 민주주의 국가는 이런 이유 때문에 범죄 발생을 최대한 억지하는 노력을 기울이되, 불가피하게 범죄가 발생하는 경우 범죄피해자들이 피해로부터 회복하여 가능한 정상적인 생활을 영위할 수 있는 제도적 장치를 운영하는데, 이것을 흔히 범죄피해자 지원제도라고 지칭한다. 우리나라의 경우는 1987년 헌법 개정 과정에서 범죄피해자 지원을 헌법에 명시함으로써 이와 같은 정신을 보다 명확히 밝히고 있다. 그리고 2000년대 들어서는 범죄피해자 지원 관련 법령을 개정하고 피해자에 대한 지원이 실질적으로 이루어질 수 있도록 예산과 기금을 마련하는 등 다양한 노력을 기울여 왔다.

하지만 이러한 노력에도 불구하고 범죄피해자에 대한 지원은 여전히 미흡한 측면이 많이 있으며 개선되어야 할 사항들이 산적해 있다. 경제적 차원에서 볼 때 이 문제의 해결을 위해서는 크게 두 가지 차원을 고려해야 한다. 첫째는 정부가 충분한 예산을 지원하고 있는가이다. 국가가 아무리 범죄피해자 지원의 중요성을 법령에서 강조한다

고 하더라도, 이것을 실제로 구현할 수 있는 자원이 충분히 확보되지 못한다면 범죄피해자 지원은 그저 구호에 불과할 수 있기 때문이다.

둘째는 주어진 자원의 효율적인 사용이다. 어떤 정부 사업이건 주어진 예산을 낭비 없이 적절하게 사용해야 하며, 범죄피해자 지원 역시 예외가 아니다. 비록 충분하지 못한 자원일지라도 누수 없이 범죄피해자들에게 실질적인 도움을 줄 수 있도록 예산을 활용하는 것은 범죄피해자들에게도 더 많은 도움을 줄 뿐 아니라 국가경제 발전에도 크게 기여하는 것이다.

본 보고서는 위의 두 가지 측면 가운데 후자, 즉 범죄피해자 지원 예산을 보다 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 제안하려는 작업이다. 우리나라의 범죄피해자 지원 예산은 충분한 수준이라고 보기는 어렵다. 하지만 이런 현실을 인정하더라도 현재 그 예산이나마 적절하게 사용하고 있는가라는 질문은 여전히 유효하다. 나아가 자원의 효율적 활용이 전제될 때만이 더 많은 예산을 청구할 수 있는 정당성이 강화될 수 있다. 그런 의미에서 범죄피해자 지원 예산의 효율적 활용 방안 분석은 향후 범죄피해자 지원제도의 발전을 위한 기초를 마련하고 범죄피해자들의 복지를 증진시키는 실질적인 작업이라고 할 수 있다.

현재 우리나라 범죄피해자 지원제도는 큰 틀에서 볼 때 세 가지 문제에 대해 좀 더 심도 있는 논의가 필요하다. 첫째는 범죄피해자 지원과 복지정책과의 연계성이다. 어떤 국민이 범죄피해를 입을 경우, 해당 피해에 대해 즉각적인 조치를 취하는 것은 범죄피해자 지원 사업을 통해 이루어지는 것이 당연하다. 하지만 피해자가 일상생활로 복귀하는 과정에서는 복지체계와의 연계성이 매우 중요하다. 예를 들어 범죄로 인해 영구적인 신체장애가 발생하였을 경우, 사건 발생 당시에는 범죄피해자 지원제도를 통해 여러 가지 응급조치를 제공해야 하지만, 이러한 단계를 넘어선 다음에는 기본적으로는 범죄피해라는 특성을 고려하면서도 장애자를 위한 복지 체계 속에서 지원을 제공하는 것이 효율적이기 때문이다. 의료에서 응급조치와 장기 치료 간의 관계처럼 범죄피해자 지원제도와 복지체계 간의 역할 구분은 어떻게 이루어져야 하는지, 그리고 이러한 역할 구분을 전제할 때 양자 간의 연계성이 잘 구축되어 있는지, 만일 미진한

부분이 있다면 어떤 부분이 문제이고 어떻게 개선해 나아가야 하는지를 따져보는 것은 현 단계에서 범죄피해자 지원제도를 발전시키기 위한 중요한 문제이다. 이러한 구분과 역할 설정이 명확해야 예산의 효율적 활용도 가능해지기 때문이다.

둘째는 부처 간 협업체제의 정비이다. 현재 우리나라에서 범죄피해자 지원사업은 여러 부처가 수행하고 있다. 사업의 성격상 여러 부처가 관여하는 것은 불가피할 수도 있으나, 현재는 부처 간 협조 부족 등으로 인해 예산이 필요한 부분에 배정되거나 제대로 집행되지 못하는 측면이 있다. 특히 여러 부처가 업무를 수행하는 사업들의 경우에는 사업의 수혜자보다는 사업 담당 기관의 관점에서 예산 배정이나 사업 체계가 만들어지는 경향이 있는데, 범죄피해자 지원제도 역시 여기에서 자유롭지 못한 측면이 있으며, 이것이 예산의 효율적 활용을 저해하기도 한다. 앞서 이야기한 범죄피해자 지원과 복지정책과의 연계성 문제가 적절하게 해결된 것을 전제로 할 때, 현재의 부처 간 분업체제나 예산은 수혜자 중심으로 과감하게 정비할 필요가 있다.

셋째는 집행의 효율성 제고이다. 정부가 어떤 국민에게 재정 지원을 하고자 할 때, 그 국민이 혜택을 받기까지는 긴 전달 과정을 거치는 경우가 많다. 정부는 사업을 수행할 때 예산의 규모를 적절하게 확보하는 것만큼이나 이러한 전달 과정에서 불필요한 누수가 발생하지 않도록 세심한 주의를 기울여야 한다. 범죄피해자 지원의 경우도 마찬가지이다. 위에서 제시한 두 가지 측면에 대한 고려를 통해 적절한 사업이 무엇이고 얼마만큼 예산이 배정되어야 하는지가 정해진 것을 전제할 때, 과연 해당 사업을 어떤 방식으로 수행하는 것이 누수를 최소화하는가라는 문제를 검토해야 한다. 우리나라에서는 국고보조금 사업의 비효율성 문제가 많이 제기되어 왔으며, 비슷한 사업체계를 가지고 있는 범죄피해자 지원사업들 역시 철저한 점검이 필요하다.

본 보고서는 복지체계와의 연계성, 부처 간 협업체제 정비, 예산 집행의 효율성 제고라는 측면에 초점을 맞추어 범죄피해자 지원제도를 평가하고 개선 방안을 제시해 보기로 한다. 범죄피해자 지원 제도와 관련된 기존의 논의들이 지원의 당위성에 초점을 맞추어 온 측면이 강한데 비해, 본 보고서는 지원의 효과성 제고에 중점을 둬으로써 논의를 발전시키는데 기여하고자 한다. 이를 위해 먼저 제2장에서는 논의의 기초로서

범죄피해자 보호 예산의 법적 근거와 예산 운영 원칙을 살펴본다. 이후 제3장에서는 현재 예산의 운영 현황을 살펴보고 평가를 제시하며, 제4장에서는 예산의 가장 핵심이라고 할 수 있는 범죄피해자보호기금을 별도로 살펴본다. 제5장에서는 이상의 논의에 기초해서 범죄피해자 보호 예산을 보다 효율적으로 편성하고 운영하는 방안을 제시한다. 이후 제6장에서 결론을 제시한다.

제2장 범죄피해자 보호 예산의 법적 근거와 예산 운영의 원칙

이번 장에서는 범죄피해자 보호의 법적 근거와 범죄피해자 보호 예산의 바람직한 운영 원칙들에 대해 생각해 본다. 우리나라에서 어떠한 근거로 범죄피해자 보호와 관련한 제도를 운영하고 있는지를 살펴보고, 범죄피해자 보호 예산 운영의 이상적인 모습을 먼저 생각해 보는 것이다. 이러한 고찰을 통하여 현재의 실제 운영 상태를 평가해 볼 근거를 얻고 또한 향후 운영 개선 방안에 대한 시사점을 얻을 수 있으리라 생각된다.

제1절 범죄피해자 보호의 헌법적 근거

헌법 제30조는 “타인의 범죄행위로 인하여 생명, 신체에 대한 피해를 받은 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가로부터 구조를 받을 수 있다.”고 규정한다. 이는 1987년 헌법에서 처음 규정된 것이다.¹⁾ 이에 따라 1987년 범죄피해자구조법이 제정되었고, 2005년에는 범죄피해자보호와 지원에 대한 기본 법률인 범죄피해자보호법이 제정되었다. 범죄피해자 보호 및 지원에 필요한 자금을 조성하기 위하여 2010년 범죄피해자보호기금법이 제정되었다.²⁾ 미국, 독일, 프랑스, 일본 등의 나라에서는 헌법에서 직접 범죄피해자의 기본권에 대해서 규정하고 있지 않은 점을 고려할 때,³⁾ 우리 헌법이 범죄

- 1) 1983년 유럽연합은 “피해자보상에 관한 유럽협약”(European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes)을 마련하여 범죄피해자 보호를 위한 최소한의 지침을 제정하였다. 또한 1985년 11월 29일 국제연합은 “범죄 및 권력남용 피해자를 위한 사법의 기본원칙 선언”(Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power)을 채택한 바 있다.
- 2) 범죄피해자보호기금법의 입법연혁에 관해서는 본문 III. 1. 참조.
- 3) 다만, 미국 수정헌법 제14조는 “어떤 주도 정당한 법의 절차에 의하지 아니하고는 어떠한 사람으로부터

피해자 보호에 대하여 적극적 의지를 표명하고 있는 점은 주목할 부분이다.

대한민국이라는 국가가 범죄피해자 구조제도를 시행하는 궁극적 근거는 바로 위 헌법조문이다.⁴⁾ 따라서 범죄피해자 구조제도의 바람직한 운영방안이라는 각론을 살펴보기에 앞서, 우리 헌법이 예정한 범죄피해자 보호의 기본적 모습(像)을 살펴볼 필요가 있다. 결론부터 말하면 위 헌법조문의 해석론으로부터 우리는 ① 생명, 신체에 대한 피해를 입은 범죄피해자의 기본권 보호는 헌법이 직접 명(命)하는 것이므로, 위 헌법조문이 선언적 의미에 그치지 않기 위해서는 - 비록 국가의 기본권 보호 의무에 관해서 과소보호금지 원칙이 적용될지라도 - 국가는 범죄피해자 보호를 위해 적극적 자세로 각고(刻苦)의 노력을 기울여야 한다는 점, ② 예산의 제약 등으로 인해 불가피하게 범죄피해자 구조 방안들 사이에 집행의 우선순위를 둘 수밖에 없다면, 생명, 신체에 대한 피해를 받은 국민의 피해회복에 직접적으로 도움을 주는 것을 1순위 정책목표로 삼아야 한다는 점을 도출할 수 있다.

제2절 범죄피해자 보호의 법적 측면에 대한 추가적 검토

1. 권리자인 피해자의 관점

범죄피해자의 구조청구권은 국가에게 범죄피해의 구조를 요구할 수 있는 청구권적 기본권이다. 범죄피해자가 헌법상 구조청구권을 행사하려면, 입법자가 법률로써 구조청구권을 구체적으로 형성해야 하며, 입법자가 구조청구권의 구체적 요건과 내용, 절

도 생명, 자유 또는 재산을 박탈할 수 없으며”라고 규정한다. 또한 독일 기본법 제16a조 제1항은 “정치적으로 박해받는 자는 망명권을 가진다”라고 규정하며, 프랑스 헌법 제71의1조 제2항은 “공공서비스 또는 제1항에서 규정한 기관의 직무수행과 관련하여 권리의 침해를 받았다고 판단하는 모든 사람은 조직법이 규정하는 조건 하에 시민권리보호관에게 제소할 수 있다”고 규정한다. 위 조항들로 인해 일정영역에서 범죄피해자의 권리가 보호될 수는 있다.

4) 헌법에서 규정한 범죄피해자 이외의 범죄피해자(재산상 피해를 입은 자)나 범죄에 준하는 심신에 유해한 영향을 미치는 행위로 인해 피해를 입은 자(ex. 실종자 가족, 자살기도자 등)도 국가의 보호가 필요할 수 있다. 그러나 이는 우리의 분석대상 밖의 문제이다.

차 등을 확정하기 전에는 헌법 제30조만을 근거로 국가에게 구체적인 급부를 요구할 수는 없다.⁵⁾ 범죄피해자의 구조청구권은 개별 입법을 통해 권리의 구체적 내용이 비로소 형성되는 사회권적 기본권⁶⁾의 성격도 갖는다. 입법자는 범죄피해자보호법을 제정하여 이러한 헌법적 위임을 이행하였다.

범죄피해자 구조청구권은 법률을 통해 그 내용이 '제한되는' 기본권이 아니라 그 구체적 내용이 '형성, 확정'되는 기본권이다.⁷⁾ 따라서 범죄피해자보호법을 통해 구체적으로 형성된 피해자의 구조청구권이 헌법에 부합하는지 여부를 검토할 때에는, 입법자가 헌법 제30조에 부합하게 입법형성권을 행사하였는지를 검토해야 한다. 범죄피해자 구조청구권의 제한이 헌법 제37조 제2항에 따라 과잉금지원칙에 부합하는지를 검토해야 하는 것이 아니다.

2. 의무자인 국가의 관점

국가는 타인의 범죄행위로부터 국민의 생명과 신체를 보호해야 할 의무를 부담한다. 이를 위해 국가는 경찰제도 및 형사사법제도를 운영한다. 그럼에도 불구하고 국민의 생명과 신체에 피해가 발생하였고 가해자로부터 적절한 배상을 받지 못한 경우 국가는 범죄피해자에 대하여 기본권 보호의무를 제대로 이행하지 못한 것에 대한 책임을 구조의무라는 형태로 부담한다.⁸⁾

5) 한수웅(2016), 947면.

6) 환경권이 이러한 사회권적 기본권의 대표적 예이다. 헌법 제35조 제1항은 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”고 규정한다. 이러한 환경권은 기본권의 일종이긴 하나 사법(私法)적 권리로서 환경권이 인정되려면 그에 관한 명문의 법률규정이 있거나 관계 법령의 규정취지나 조리에 비추어 권리의 주체, 대상, 내용, 행사방법 등이 구체적으로 정립될 수 있어야 한다(대법원 1995. 5. 23.자 94마2218 결정).

7) 한수웅(2016), 947면.

8) 헌법재판소 1989. 4. 17. 선고 88헌마3 결정은 “국가가 존립하기 위한 최소요건은 영토와 국민의 보전이다. 국가는 이를 위해 국민에게 국방의 의무와 납세의 의무를 부과함과 아울러 국민에 대하여 국가 외부에서 초래되는 외적의 침입과 국가 내부에서 초래되는 범죄의 발생을 예방하고 이를 물리칠 의무를 스스로 부담하고 있는 것이다. 따라서 국가는 이미 범죄가 발생한 경우에는 범인을 수사하여 형벌권을 행사함으로써 국민을 보호하여야 할 것이고, 형벌권을 행사하지 아니하는 경우에도 최소한 형벌권을 행

국가는 '구조'의무를 부담하므로 이는 국가의 잘못에 대한 책임이라는 측면보다는 국가의 지원이라는 성격이 강하다. 따라서 범죄피해자 구조의무를 국가배상의무와 같은 맥락에서 접근하는 것은 문제가 있다. 아래에서 보는 것처럼 사회복지의 측면에서 접근하는 것이 '구조'의무의 본질에 더 부합한다. 범죄피해자 보호법 제1조도 이 법의 목적으로 "범죄피해자 보호·지원의 기본 정책 등을 정하고 타인의 범죄행위로 인하여 생명·신체에 피해를 받은 사람을 구조함으로써 범죄피해자의 복지 증진에 기여함"이라고 규정한다.

또한 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 부담한다(헌법 제34조 제2항). 범죄피해자 구조제도는 본인의 귀책사유 없이 재해를 당한 국민에 대한 사회적 연대감의 표현이다.⁹⁾ 범죄피해자는 범죄행위로 인해 자력(自力)으로 생계를 유지할 수 없는 상황에 빠질 가능성이 높다. 범죄피해자 구조제도를 통해 국가는 자연재해뿐만 아니라 인공적 재해(범죄행위)로 인하여 스스로 생계를 유지할 수 없는 상황에 놓인 국민을 부조하게 된다.¹⁰⁾

범죄피해자 구조제도를 사회부조의 일종으로 파악한다면, 위 제도의 구체적 내용을 설계함에 있어 사회정책적 측면(국가의 예산상황, 국가가 국민에 대하여 부담하는 다른 급부의무와의 균형, 제도시행 당시의 정책목표를 고려한 구조의 우선순위 설정 등)을 고려할 여지가 늘어나게 된다.

3. 헌법상 범죄피해자 구조청구권의 내용

범죄피해 구조청구권을 소유한 주체는 "타인의 범죄행위로 인하여 생명, 신체에 대

사하지 아니하는 것이 오히려 보다 더 나은 결과를 초래할 수 있다고 기대되는 경우에 한정되어야 할 것이다. 그런데, 헌법은 위에서 본 바와 같이 범죄로부터 국민을 보호하여야 할 국가의 의무를 이와 같은 소극적 차원에서만 규정하지 아니하고 이에 더 나아가 범죄행위로 인하여 피해를 받은 국민에 대하여 국가가 적극적인 구조행위까지 하도록 규정하여 피해자의 기본권을 생존권적 기본권의 차원으로 인정하였다."고 판시하고 있다.

9) 한수웅(2016), 946면.

10) 김두열(2011), 209-212면은 범죄피해자 지원제도의 사회보장제도로서의 성격을 강조하면서 국가에 의한 손해배상적 측면을 강조하는 '국가책임설'을 비판한다.

한 피해를 받은 국민”이다. 따라서 법인 기타 단체는 구조청구권의 주체가 될 수 없다. 범죄피해자 보호법은 위 헌법규정을 구체화하여 ① 사망피해가 발생한 경우 유족(유족구조금), ② 장해나 중상해 피해가 발생한 경우 본인(장해구조금, 중상해구조금)을 구조청구권의 주체로 규정한다. 주목할 점은 타인의 범죄행위로 피해를 당한 사람뿐만 아니라 범죄피해 방지 및 범죄피해자 구조활동으로 피해를 당한 사람도 구조청구권의 주체가 된다는 점이다(범죄피해자 보호법 제3조 제2항). 이는 헌법 제30조가 규정한 타인의 범죄행위와 생명, 신체에 대한 피해 사이의 인과관계(“타인의 범죄행위로 인하여 생명, 신체에 대한 피해를 받은 국민”) 요건을 헌법규정의 문리(文理)보다 넓게 해석하여 개별 법률에서 구체화시킨 것이다.

외국인은 구조피해자거나 유족인 경우 해당 국가의 상호보증이 있는 경우에는 보호를 받을 수 있다(범죄피해자 보호법 제23조). 이는 헌법 규정을 뛰어 넘어 법률로써 일정한 범죄피해자를 보호하는 것이다.¹¹⁾

헌법 규정상으로는 “타인”에 의한 범죄행위로 피해를 입은 국민은 구조청구권의 주체가 된다. 그러나 범죄피해자 보호법은 타인의 범위를 제한하고 있다. 즉 구조피해자와 가해자 사이에 친족관계에 있는 경우 구조금을 지급하지 않거나 그 일부를 지급하지 않을 수 있다(범죄피해자 보호법 제19조 제1, 2항). 이는 친족관계 사이에서까지 국가의 기본권 보호의무를 적극적으로 인정하지는 않겠다는 뜻이다. 친족관계에서는 법률상 부양의무 등 일정의무를 부담하는 경우가 많은 점을 고려한 것이다.¹²⁾

11) 참고로 오스트리아에서는, 유럽공동체 회원국 국민은 범죄행위가 내국 또는 오스트리아 선박이나 항공기에서 일어난 경우, 외국에서 일어나고 관련자들이 국내에 거소를 갖고 있으며 그 거소를 기초로 범죄행위가 일어난 경우, 오스트리아 국민과 마찬가지로 범죄피해자구조법에 따라 보호를 받는다(오스트리아 범죄피해자보호법(Verbrechensopfergesetz). 그 밖의 외국인은 보호를 받지 못한다. 독일의 경우 유럽공동체 회원국 국민뿐만 아니라 합법적으로 계속해서 3년 이상 독일에 체류한 외국인도 독일인과 동등한 보호를 받을 수 있다(독일 범죄피해자보상법(Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten) 1조 5항 1호).

12) 그러나 범죄자와 피해자가 인척관계라는 점이 국가의 범죄예방의무의 치외법권이 될 수 없으며, 사회보장의 면에서는 인척관계가 아닌 피해자의 물적 상태가 기준이 되어야 하므로, 본문과 같은 예외 사유는 식제함이 타당하다는 비판도 경청할 필요가 있다. 김혜경 (2015), 137면; 김재민 (2011), 212면 참조.

헌법 규정상으로는 타인에 의한 “범죄행위”로 피해를 입은 국민은 구조청구권을 행사할 수 있다. 그러나 범죄피해자 보호법 제3조 제1항 제4호는 “대한민국의 영역 안에서” 또는 “대한민국의 영역 밖에 있는 대한민국의 선박이나 항공기 안에서” 행하여진 사람의 생명 또는 신체를 해치는 죄에 해당하는 행위“(형법 제9조, 제10조제1항, 제12조, 제22조제1항에 따라 처벌되지 아니하는 행위를 포함하며, 같은 법 제20조 또는 제21조제1항에 따라 처벌되지 아니하는 행위 및 과실에 의한 행위는 제외한다)”로 범죄행위의 의미를 제한하고 있다. 즉 범죄행위의 발생장소를 대한민국 영역 안과 대한민국의 영역 밖에 있는 대한민국의 선박이나 항공기 안으로 제한하고, 과실범도 제외하며, 문제된 범죄행위가 정당행위나 정당방위에 해당하여 위법성이 조각되는 경우에도 범죄피해자의 구조청구권은 발생하지 않는다. 그러나 형사미성년자의 범죄행위나 심신장애, 강요된 행위, 긴급피난을 이유로 형사처벌을 받지 않는 경우에는 그 행위로 피해를 입은 자는 구조청구권을 행사할 수 있다.

정당행위나 정당방위에 해당하는 경우 범죄피해자는 문제된 범죄행위를 유발하는 등 그 보호필요성이 크지 않은 경우가 대부분일 것이므로, 이 경우 구조청구권의 보호범위에서 제외하는 것은 합리성이 있다. 과실범이나 해외에서 이루어진 범죄로 인한 피해를 보호범위에서 제외하는 것은 예산상 제약 등을 고려해 보호대상의 순위에서 제외할 것일 뿐, 본질적으로 위와 같은 피해가 그 밖의 경우보다 보호필요성이 떨어진다고 보기는 어렵다.¹³⁾ 그러나 이러한 범죄로 생명이나 신체에 피해를 입은 국민의 손해를 전보해 주는 것은, 다양한 종류의 범죄피해자 구조제도 중 우선순위가 가장 앞서야 할 과제이다.

헌법재판소는 ① 국가의 주권이 미치지 아니하고, 따라서 국가가 경찰력 등을 행사할 수 없거나 행사하기 어려운 해외에서 발생한 범죄에 대하여는 국가가 범죄를 방지할 의무를 해태하고 있다고 보기 어려운 점, ② 외교통상부를 통하여 해외여행위험지역 등을 고지하고 해외영사 등을 통하여 국민을 보호한다고 하여도 타국의 주권으로

13) 따라서 해외범죄피해자를 보호대상에서 아예 제외하는 현 범죄피해자 보호법은 위헌이라는 주장도 있다. 방승주 (2015), 155면 이하.

인하여 경찰력 등 직접적인 보호는 곤란하므로, 해외에서 일어난 범죄에 대하여 그 방지책임이 국가에 있다고 보기는 어려운 점, ③ 해외에서 발생한 국민의 사망 또는 중장해의 결과가 범죄로 인한 것인지를 밝히기 위해서는 그 원인을 조사하는 것이 전제되어야 하는데, 그러기 위하여 해외에 인력을 파견하는 등의 방법으로 수사를 하는 것이 물리적으로 어려울뿐더러, 타국의 주권을 침해하는 결과가 발생할 수도 있는 점, ④ 구 범죄피해자구조법 제10조는 외국인에 대한 구조와 관련하여, “외국인이 피해자이거나 유족인 경우에는 상호의 보증이 있는 경우에 한하여 적용한다.”고 규정하고 있는바, 상호보증에 있는 외국에서 발생한 범죄피해에 대하여는 국민이 그 외국에서 피해구조를 받을 수 있는 길 또한 열어 두고 있는 점, ⑤ 범죄피해구조금은 국가의 재정에 기반을 두고 있으므로, 구조금청구권의 행사대상을 우선적으로 대한민국의 영역 안의 범죄피해에 한정하고, 향후 구조금의 확대에 따라서 해외에서 발생한 범죄피해의 경우에도 구조를 하는 방향으로 운영하는 것은 입법형성의 재량의 범위 내라고 할 수 있는 점을 언급하면서, 해외에서 발생한 범죄피해를 보호대상에 포함하지 아니한 것은 나름대로 합리적인 이유가 있어 자의적인 차별이라고 볼 수 없으므로, 문제된 법률조항은 평등원칙에 위반되지 아니한다고 보았다.¹⁴⁾

헌법 제30조는 범죄행위로 인하여 생명, 신체에 대하여 피해를 입은 국민이 구조청구권을 행사할 수 있다고 규정한다. 그런데 범죄피해자 보호법은 신체에 대한 피해를 “장해나 중상해”로 한정하였다(범죄피해자보호법 제3조 제1항 제4, 5, 6호). 즉 단순상해를 입었고 그로 인해 후유장해가 남지 않았다면 구조청구권을 행사할 수 없다.

이 또한 예산상 제약 등을 고려해 보호대상의 순위에서 제외한 것일 뿐, 본질적으로 위와 같은 피해가 그 밖의 경우보다 보호필요성이 떨어진다고 보기는 어렵다. 경미한 상해를 입어 일정기간 근로활동을 할 수 없게 된 범죄피해자도, 그로 인해 생계에 위협을 받게 되는 상황에 얼마든지 놓일 수 있기 때문이다.

다음으로 국가에 대하여 청구할 수 있는 ‘구조’의 내용에 대해 살펴보자. 헌법 제30조는 이에 대하여 구체적으로 규정하고 있지 않다. 범죄피해자보호법은 금전보상을 위

14) 헌법재판소 2011. 12. 29. 선고 2009헌마354 결정.

주로 규정하고 있다. 그러나 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률은 가정폭력 관련 상담소, 가정폭력 피해자 보호시설에 관하여, 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률은 성매매피해자 등을 위한 지원시설, 성매매피해상담소, 성매매방지중앙지원 센터에 관하여, 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률은 성폭력피해상담소, 성폭력피해자보호시설, 성폭력 피해자 통합지원 센터에 관하여, 아동복지법은 아동복지시설, 아동보호전문기관, 중앙가정위탁지원센터에 관하여, 자동차손해배상보장법은 금전보상 이외에 재활시설 운영 등에 관하여, 긴급복지지원법은 금전지원 이외에 의료지원, 주거지원, 사회복지시설 이용지원, 교육지원 등에 관하여 각 규정하고 있다.

범죄피해자의 보호는 범죄라는 불법행위의 피해자가 입은 손해를 '원상회복'시키는 것에 초점을 맞추어야 한다. 따라서 구조의 내용이 반드시 금전급부에 제한될 필요는 없으며, 피해자의 피해를 회복시키는 데 가장 적합한 것이라면 어떠한 형태의 것이어도 무방하다.¹⁵⁾ 우리 헌법이 규정하고 있는 범죄피해자 구조청구권의 내용은 개방적이다. 범죄피해자 보호법 제7조 제1항도 “국가 및 지방자치단체는 범죄피해자의 피해정도 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 있다.

4. 범죄피해자 보호제도와 다른 사회복지 제도와의 관계

범죄피해자 보호제도가 사회부조로서의 성격을 갖는다는 점은 앞서 언급하였다. 따라서 범죄피해자 보호제도는 기존 사회복지 제도와 중첩될 수 있다. 그렇다면 양자 간의 관계를 어떻게 설정할 것인가? 이는 범죄피해자 보호제도를 어떠한 각도에서 바라

15) 범죄피해자 '구조' 청구권이라고 표현하지 않고 '보상' 청구권이라고 표현한다면, 권리의 내용이 금전급부에 국한된다고 볼 여지가 없지 않다. 우리 민법상 불법행위에 대한 손해배상 방법은 금전배상이 원칙임을 고려할 때 특히 그러하다. 그러나 보상의 방법이 논리필연적으로 금전보상에 국한된다고 볼 이유는 없으므로, 보상청구권이라는 개념에는 '원상회복'을 통한 보상도 포함된다고 해석함이 타당하다. 원상회복의 개념에는 재산적 손실의 전보뿐만 아니라 정신적 피해의 전보도 당연히 포함된다. 정신적 피해의 전보방법이 반드시 금전지급에 국한될 이유가 없음은 물론이다.

보는 지와 관련된 문제로서, 범죄피해자 보호제도의 각론을 살피기 전에 고민할 필요가 있다. 우선 현재 법 상황을 살펴보고, 이어서 일반론으로서 양자 간의 관계를 어떻게 설정하는 것이 바람직한지 검토해 보자. 현행법상 범죄피해자 보호·지원 제도의 근거법률, 업무내용, 소관부처는 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 범죄피해자 보호 관련 근거법률, 업무내용 및 소관부처

근거법률	업무	소관부처
소송촉진 등에 관한 특례법	배상명령	대법원
범죄피해자보호법	범죄피해구조금, 형사조정	법무부
범죄피해자보호기금법	범죄피해자보호	법무부, 여성가족부, 보건복지부 경찰청
법률구조법	대한법률구조공단, 법률구조법인의 지원	법무부
특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법	증인의 신변안전조치	법무부
특정범죄신고자 등 보호법	신변안전조치, 범죄신고자 등 구조금	법무부, 경찰청
가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률	가정폭력 관련 상담소, 가정폭력 피해자 보호시설	여성가족부
성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률	성매매피해자 등을 위한 지원시설, 성매매피해상담소, 성매매방지 중앙지원센터	여성가족부
성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률	성폭력피해상담소, 성폭력피해자보호시설, 성폭력피해자 통합지원 센터	여성가족부
아동복지법	아동복지시설, 아동보호전문기관, 중앙가정위탁지원센터	보건복지부
자동차손해배상보장법	금전보상, 재활지원 등	국토교통부
긴급복지지원법	금전지원, 의료지원, 주거지원, 사회복지시설 이용지원, 교육지원	보건복지부

현행 범죄피해자 보호제도와 사회복지 제도의 중첩과 관련해서는 다음과 같이 3가지 상황 이 문제될 수 있다.

- ① 범죄피해를 입은 자가 범죄피해로 인해 국민기초생활 보장법상 수급권자의 요건을 갖추게 되었다면, 범죄피해자 구조금 등 범죄피해자 보호제도에 따른 급부와 국민기초생활 보장법에 따른 급부가 상당부분 중첩될 수 있다. 국민기초생활 보장법 제3조 제2항은 “다른 법령에 따른 보호는 이 법에 따른 급여에 우선하여 행하여지는 것으로 한다. 다만, 다른 법령에 따른 보호의 수준이 이 법에서 정하는 수준에 이르지 아니하는 경우에는 나머지 부분에 관하여 이 법에 따른 급여를 받을 권리를 잃지 아니한다.”고 규정한다. 따라서 범죄피해자는 범죄피해자 보호제도에 따른 급부를 모두 받을 수 있고, 그 후에도 국민기초생활 보장법 상 추가로 받을 급부가 있는 경우에 한해 해당 급부를 받을 수 있다. 즉 범죄피해자 보호제도는 국민기초생활 보장법 상 지원제도에 우선한다.
- ② 범죄피해자 보호법에 따른 장해구조금이나 중상해구조금은 범죄피해자가 정상적으로 근로활동을 하지 못하는 것에 대한 보상 내지 지원이라는 점에서, 고용보험법에 따른 실업급여와 비슷한 점이 있다. 현행법상 양자 사이의 관계를 조정하는 규정은 없다. 따라서 범죄피해자는 장해구조금이나 중상해구조금을 지급받고, 고용보험법상 요건을 갖춘 경우 실업급여도 지급받을 수 있다. 즉 범죄피해자구조금과 실업급여는 중복 수령이 가능하다.
- ③ 긴급복지지원법¹⁶⁾은 본인이나 본인과 생계 및 주거를 같이 하고 있는 가구구성원이 ㉠ 주소득자가 사망 등의 사유로 소득을 상실한 경우, ㉡ 중한 질병 또는 부상을 당한 경우, ㉢ 가구구성원으로부터 방임 또는 유기되거나 학대를 당한 경

16) 국민기초생활보장법 등에 긴급급여에 관한 규정이 있음에도 불구하고 별도의 단행법률이 만들어진 배경 및 긴급복지지원법 입법과정에 관한 연구로는 신영아 (2010), 59-90면 참조.

우, ㉔ 가정폭력을 당하여 가구구성원과 함께 원만한 가정생활을 하기 곤란하거나 가구구성원으로부터 성폭력을 당한 경우, ㉕ 화재 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 경우 등의 사유로 생계유지 등이 어렵게 되면, 지방자치단체 장이 생계지원, 의료지원, 주거지원, 사회복지시설 이용지원, 교육지원 등을 할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제2, 6, 9조).

이러한 긴급복지지원 서비스는 범죄피해자에 대한 경제적 지원, 의료지원, 주거지원 등과 상당부분 중첩된다. 긴급복지지원법 제4조는 “「재해구호법」, 「국민기초생활 보장법」, 「의료급여법」, 「사회복지사업법」, 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 등 다른 법률에 따라 이 법에 따른 지원 내용과 동일한 내용의 구호·보호 또는 지원을 받고 있는 경우에는 이 법에 따른 지원을 하지 아니한다.”고 규정한다. 여기서 범죄피해자 보호법이 언급되어 있지는 않지만 위 규정이 열거한 법률은 예시에 불과하므로 범죄피해자 보호법에 따른 지원도 위 조항이 규정한 다른 법률에 따른 지원에 해당한다. 위 조항에 따르면 긴급복지지원법에 따른 지원과 범죄피해자 보호제도 사이에 우선순위는 없고, 범죄피해자 보호제도를 통한 보호가 먼저 이루어졌다면 그 한도에서는 긴급복지지원이 이루어질 수 없다. 긴급복지지원을 먼저 받았더라도 그 한도에서 범죄피해자 보호제도를 통한 경제적 지원(치료비, 심리치료비, 생계비, 학자금, 장례비 지급)이 이루어질 수 없을 것으로 보인다. 대검찰청 예규인 “범죄피해자에 대한 경제적 지원 업무처리지침”(대검찰청 예규 제824호) 제11조 제3항은 범죄피해자 경제적 지원 심의위원회로 하여금 의결 시 “다른 범죄피해자 지원기관·시설에 의한 경제적 지원 여부”를 고려하도록 규정하고 있기 때문이다.

이상에서 범죄피해자 보호제도와 사회복지 제도 사이의 관계를 살펴보았는데 양자간의 관계를 획일적으로 하나의 방향으로 정리기는 어려운 것으로 보인다. 사회복지 제도의 취지, 재원, 보호대상 및 범위 등이 제각각이기 때문이다. 하지만 사회복지 시스템의 범위가 포괄적이기 때문에 범죄피해자 보호제도의 시행 후 최종적으로는 복지

시스템으로 연결되는 것이 자연스럽다.

사회복지 시스템과 범죄피해자 보호제도와의 선후관계나 중첩여부를 미리 단정하기 어렵지만 다음과 같은 일반 명제는 설정해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 범죄피해자에 대한 급부 액수는 범죄피해자 아닌 자에 대한 동일한 내용의 사회복지 급부와 같거나 그보다 많아야 한다. 다만 국가유공자나 의사상자에 대한 지원 수준보다 높을 수는 없다. 긴급복지지원법이나 국민기초생활보장법에 따르면 범죄피해자가 아닌 경우에도 일정한 요건을 갖추면 치료비 등을 지원받을 수 있다. 범죄피해자 보호제도를 통한 치료비 등의 지원은 이와 같거나 이보다 높은 수준에서 이루어져야 한다. 그래야만 우리 헌법이 제34조 제1항에서 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.”라고 규정한 것과 별도로 제30조에서 범죄피해자 보호를 규정한 의미가 살아난다고 볼 수 있다. 보편적 사회복지조로서 치료비나 생계비 지원은 국가가 국민에 대하여 할 수 있는 기본권보호의무의 최하한선이다. 범죄피해자의 경우에도 - 실사 그가 자력이 있더라도 - 그 최하한선은 지켜주는 것이 바람직할 것이다. 다만 국가유공자나 의사상자보다 보호수준이 높을 수는 없다. 이들은 적극적으로 국가 또는 다른 사람을 위해 자신을 희생한 사람들이므로 통상의 범죄피해자보다는 국가에 의한 보호필요성이 크기 때문이다.¹⁷⁾

둘째, 생명이나 신체 침해를 입은 범죄피해자에 대한 보상은 범죄피해자 보호제도의 틀 내부로 포섭하여, 피해자 중심의 관점에서 일원화된 체계를 통해 집행되어야 한다. 생명이나 신체 침해를 입은 범죄피해자가 입은 손해로는 적극적 손해(치료비 등), 소극적 손해(일실이익), 위자료가 있다. 범죄피해자의 이러한 피해를 원상복구하는 것이 헌법상 범죄피해자 보호제도의 주 목적이다. 그런데 이를 집행하는 법률은 범죄피해자 보호법뿐만 아니라, 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 아동복지법, 자동차손해배상보장법, 긴급복지지원법 등에 산재해 있다. 근거법률이 여기저기 흩어져 있기 때문에 주무부서, 집행에 필요한 예산의 재원, 집행기준 및 절차, 신청장소 및 신청요건 등이 다양하다. 비슷한 피해를 입은 사

17) 김두얼 (2011) 215-216면.

람들은 비슷한 보호를 받아야 한다. 그리고 피해자 보호절차는 전적으로 피해자의 편의라는 관점에서 설계되고 집행되어야 한다. 범죄피해자 보호제도는 피해자의 편의와 피해자들 간의 형평을 고려해 통합되고, 단일한 절차를 통해 운용되어야 한다. 이를 위해서는 일단 범죄피해자 보호의 핵심인 생명, 신체 피해에 관련된 예산은 다른 사회복지 예산과 분리해서 운영하는 것이 바람직하다.¹⁸⁾ 그렇지만 기존 사회복지 집행체계는 범죄피해자 보호제도에서도 충분히 활용하는 방법을 고민해야 할 것이다.

셋째, 범죄피해자 보호제도에 따른 급부가 이루어졌어도 그것이 다른 사회복지 급여와 중첩되는지 여부는 엄격히 판단하는 것이 바람직하다. 피해자 입장에서 범죄피해자 구조금은 범죄가 없었던 상태로의 원상회복을 의미할 뿐이다. 범죄피해가 없었다고 가정하여도 해당 피해자에게 사회복지 급여를 할 상황이었다면, 사회복지 급부를 제공하더라도 중복급여라 할 수 없다. 따라서 범죄피해자 구조금을 받은 피해자가 해당 구조금만큼 소득이 증가하였다고 보아 국민기초생활보장법상 수급권자 결정 시 이를 참작하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다.

제3절 범죄피해자 보호 예산 운영의 원칙

앞서 법적 측면에서 범죄피해자 보호의 근거와 운영 원칙을 살펴보았다. 이러한 과정에서 범죄피해자 보호 제도의 운영은 생명, 신체에 대한 피해를 받은 국민의 피해회복에 직접적으로 도움을 주는 것을 제일순위 정책목표로 삼아야 한다는 점을 강조하였다.

이제 법적인 원칙을 예산운영의 원칙에 적용시켜보자. 법적 원칙 충실하자면 범죄피해자 보호 예산 운영은 무엇보다 철저히 피해자 편에 서야 할 것이다. 피해자의 신체적인 안전과 정신적인 안정을 도모하고, 가능하면 피해 이전의 상황에 가깝게 회복시

18) 이를 위해서는 기존에 산재해 있는 범죄피해자 보호관련 법률을 범죄피해자 보호법으로 가급적 단일화하는 법통일 작업도 수반되어야 할 필요가 있다. 이에 관해서는 우선 강동욱, 송귀채 (2016), 73면 이하.

키는 것을 목적으로 해야 할 것이다.

하지만 다른 한편에서는 국가 예산이 투입된다는 면에서는 다른 예산 사업들과의 중복을 피하는 효율성을 생각하지 않을 수 없으며, 피해에 대한 보상에 있어서는 피해자들 간의 수직적 수평적 형평성 문제도 감안되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 예산 운영과 관련한 몇 가지 원칙에 대해서 짚어보자.

1. 국가복지시스템 내에서의 위치 확립

범죄피해자에 대한 보호는 불가피하게 국가의 복지시스템과 연결되어 있다. 현대 국가들은 정도의 차이는 있을지라도 기본적으로 불행한 처지에 놓인 국민들에 대한 보호를 위한 나름의 복지시스템을 운영하고 있다. 예를 들어 예상치 못한 사태로 실업 상태에 놓이거나 교통사고나 작업장에서의 사고로 인해 상해나 장애를 당할 가능성은 누구에게나 있는 것이고, 국가는 그러한 사람들을 위해서 사회보험제도를 마련하고 각종 보조 사업 등을 통해 불행한 처지에 놓인 사람들을 도우려 하고 있다.

범죄피해자 보호는 기본적으로 이러한 국가의 복지 시스템과의 연계를 감안하여 운영될 필요가 있다. 이러한 입장에서 김두열(2011)은 범죄피해자 지원제도는 신체적 상해를 입은 국민에 대해 정부가 제공하는 사회보장제도의 하나로 보고 의료지원, 소득 지원, 기타 지원 등의 요소로 피해자 보상을 해주되, 범죄피해자에 대한 의료지원은 다른 원인으로 동일한 신체적 상해를 입은 피해자에 대한 지원 수준을 넘지 않는 선에서, 범죄피해자에 대한 소득보전 수준은 사회보장제도의 기준에 의거해서 이루어져야 함을 지적한 바 있다.¹⁹⁾

이러한 원칙들은 기본적으로 범죄피해자가 받을 수 있는 혜택이 이미 운영되고 있는 복지제도에 포함되어 있다면 자연스럽게 범죄피해자가 복지제도의 수혜자가 되어야 하며, 범죄피해자에 대한 지원 수준도 일반적인 복지제도와 연계되어야 함을 주장하는 것이다. 이러한 원칙은 보다 큰 틀에서 범죄피해자 보호자 예산을 보는 시각을 제공해

19) 김두열(2011), 208~209면.

주며 제도의 복잡성과 중복을 피하고, 각기 다른 원인에 의한 상해와 장애 등에 대한 보상에 있어 수평적 공평성을 확보할 수 있는 합리적인 원칙이라 판단된다.

또한 이 원칙은 범죄피해자 보호 예산의 범위와 역할에 대해서도 중요한 시사점들을 제공해 준다. 첫 번째 시사점은 범죄피해자 보호 예산은 사회복지제도가 담당해 주지 못하는 영역을 담당해야 한다는 것이다. 이는 적절한 피해 보상 수준과 중복의 방지는 측면에서도 지켜져야 할 것이다. 다음의 시사점은 범죄피해 보호 예산이 범죄 피해 직후의 긴급한 위기 상황에서 안정적인 사회보장으로 연결해 주는 역할을 해야 한다는 것이다. 즉 범죄피해자 보호에 있어서 가장 중요한 단계는 초기 보호라고 할 수 있으며, 이 초기 단계에서 보호와 함께 이루어져야 할 중요한 서비스는 중장기적으로 제공되는 범죄피해자 보호 서비스와 범죄피해자들이 받을 수 있는 보편적 복지 서비스로 연결해 주는 작업이라고 할 수 있다.

2. 피해자 중심의 예산 편성과 운영

다음으로 지적할 수 있는 예산 운영의 원칙은 가능한 한 피해자에게 가장 편리하고 친절하게 예산이 편성되고 운영되어야 한다는 점이다. 이 원칙은 “수요자 지원 중심”이라고도 표현할 수 있으며 교육이나 복지 등 다른 분야의 예산에서도 적용이 확대되어 가고 있다. 범죄피해자 보호는 기본적으로 특정 시민들에게 필요한 서비스를 제공하는 것이므로 서비스는 수요자가 체감할 수 있는 방식으로 전달되어야 한다.

수요자 지원 중심은 피해자에 대한 직접 지원을 중심으로 예산이 편성되어야 함을 의미한다. 수요자 지원의 의미에 대해 좀 더 알아보기 위해 수요자 지원과 대조적인 개념이라고 할 수 있는 공급 중심 조치와 대비시켜 생각해 보자. 범죄 피해자 보호를 위해 각 부처가 설립, 운영하는 각종 센터와 보호시설들을 공급 중심 조치의 일종이라고 할 수 있다. 만약 범죄피해자들을 보호하는 시설이 있다고 하더라도 이용자가 없거나 이용하기 불편한 위치에 있다면 그것은 피해자를 위한 시설이라기보다는 공급자를 위한 시설이라 해야 할 것이다.

피해자의 입장에서 피해자가 가장 편리한 시점과 장소에서 필요한 서비스를 이용할

수 있도록 필요한 제도들을 마련해 가는 것이 피해자 보호 제도의 원칙이 되어야 할 것이다. 이러한 수요자 중심 제도 설계를 통해 제도의 효율성도 확보할 수 있으리라 판단된다.

첫 번째 원칙과도 상응하는 것이지만 피해자 중심의 예산편성을 위해서는 생명 및 신체에 대한 피해의 보상이 가장 우선이 되어야 할 것이다. 그 이후 장기적인 돌봄 서비스가 필요한 사업은 일반적인 사회복지 서비스, 혹은 기존에 제공되고 있는 서비스로 이동해야 할 것이다.

물론 이러한 과정에서 앞서 언급한 바와 같이 생명 신체에 대한 피해를 보상하고 안정을 회복하는 초기 서비스에서 장기적인 서비스로 이동하는 과정을 원활하게 하는 서비스 역시 매우 중요하다. 피해자의 입장에서 범죄의 피해가 있을 것을 미리 안다거나 범죄 피해자로서 받을 수 있는 각종 공적 부조를 사전적으로 알기는 어렵다. 따라서 직접적인 생명신체 피해 보상과 더불어 피해자 보상과 관련한 제도의 안내와 필요한 다음 단계로 이동을 돌보는 서비스는 피해자의 입장에서 매우 중요하고 필요성이 높다고 할 수 있다. 이는 범죄 피해자 보호 체제에 대한 만족도에도 직접적인 영향을 미칠 것이다.

뒤에서 자세히 논하게 되겠지만 피해자 중심의 예산 편성이라는 원칙에 충실하기 위해서는 예산을 범죄사건 발생 후 시간 경과에 따라 구분해 볼 필요가 있다. 그 동안 범죄피해자보호와 관련한 예산은 담당 부처를 기준으로 구분되어 왔고 담당부처는 피해자가 당한 범죄의 유형에 따라 결정되는 경향이 있었다. 물론 이러한 구분의 유용성은 충분히 인정된다. 하지만 피해자의 입장에서 생각해 보면 범죄피해를 입은 즉시 필요한 서비스, 적절한 시기에 적절한 방법으로 이루어지는 범죄에 대한 보상, 범죄의 결과로 발생한 불행한 상황이 지속됨에 따라 장기적으로 받아야 할 장기적인 서비스 등의 기간 상의 구분이 더 유용하게 된다. 피해자 중심의 예산 운영에서는 범죄피해자 보호 서비스를 제공되는 시점에 따라 구분하고 그에 따른 부처 간 분업을 고려하는 노력이 범죄 유형에 특화된 서비스 제공 이상으로 중요하다는 사실을 인식할 필요가 있다.

3. 효과적인 집행: 효율성과 형평성

범죄피해자 보호를 위해 편성된 각종 예산사업들은 효과적으로 집행되어야 한다. 범죄피해자 보호와 관련해서는 피해자가 만족할 수 있는 최대한의 보상과 높은 수준의 서비스 제공이 바람직하지만 국가예산이 투입되는 다른 사업들과 마찬가지로 범죄피해자 보호 예산의 편성과 집행에서도 효율성과 형평성을 감안하지 않을 수 없다.

효율성과 관련해서 생각해야 할 문제 중 하나는 집행기관과 편성기관의 거리이다. 즉, 가능하다면 사업을 집행하는 기관이 예산을 편성하는 것이 바람직하다. 이는 상식적이고 합리적인 예산편성 실무 기준이라고 할 수 있다. 유사한 논리가 집행자와 피해자 간의 거리에도 적용될 수 있다. 즉 피해자와 가장 근접해 있는 기관이 집행자가 되어야 한다는 것이다. 종합해 보면 피해자와 가장 근접해 있는 기관이 예산을 편성하고 집행하는 것이 상식적이면서 자연스러운 예산 운영 원칙이 될 것이다.

형평성과 관련해서는 피해자 개인단위에서 형평성과 사업을 운영하는 부처 단위에서 형평성을 생각해 볼 수 있다.²⁰⁾ 피해 보상에서 형평성은 보상이 피해 정도에 비례하는 것이라 할 수 있다. 기본적으로는 형평성의 원칙 역시 광범위한 국가복지 시스템과의 연계를 통해 적용될 수 있을 것이다. 즉, 국민이 받게 되는 피해의 원천과는 무관하게 피해 정도에 따른 보상이 일관되게 적용된다면 범죄피해에 대한 보상에서도 형평성이 적용될 수 있을 것이다. 또한 기술적으로 어려운 일이기는 하지만 범죄유형별 예산 편성(강력범죄, 성범죄, 아동학대 등)에서도 가능하다면 형평성을 이루는 것이 바람직할 것이다. 부처별로 지원체계가 다르고 보상에 대한 기준이 다르다면 범죄 유형별 예산 편성에서는 형평성 부족 문제가 발생할 수 있다.

이러한 형평성의 원칙에 비추어 본다면 현재 범죄피해자 보호 사업들의 경우, 각 부처들이 범죄 유형에 따라 업무를 담당하며 각기 다른 보상 기준과 보호 서비스가 제

20) 여기서 생각하는 형평성은 조세의 형평성 개념과 상응하는 개념이라고 이해할 수 있다. 조세에서 형평성은 수평적 형평성과 수직적 형평성으로 나누는데 수평적 형평성은 같은 능력을 가진 사람은 세 부담이 같아야 한다는 것이며 수직적 형평성은 능력이 다른 사람의 세 부담은 능력에 맞게 달라야 한다는 것이다.

공되고 있어 형평성을 고려한 일관된 보상기준 설정이 이루어진다고는 보기 어렵다. 가능하다면 동일한 기준을 적용할 수 있는 범위를 범죄피해자 보호로 지정하는 것도 이를 시정할 수 있는 방법이라 생각된다.

제3장 범죄피해자 보호 예산의 운영 현황

앞장에서 범죄피해자 보호 사업들의 법적인 근거를 비교적 소상히 살펴보았으며 범죄피해자 보호 예산 운영의 원칙에 대해서도 생각해 보았다. 자연스럽게 이어지는 본장의 주제는 앞에서 원론적 논의에 비추어 현재의 운영현황을 평가해 보는 것이다. 범죄피해자 보호에는 경찰청, 검찰, 법무부, 여성가족부, 보건복지부 등 여러 부처가 관여하고 있다. 따라서 각 부처 별 업무가 어떻게 이루어지는 지, 그리고 예산의 편성은 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴본 이후, 사업과 예산 운영이 원칙과 어떤 차이를 보이는지를 검토하여 문제점들을 찾아내게 될 것이다.

제1절 범죄피해자 보호의 부처별 업무 현황

1. 법무부

여러 부처들 중에서도 현재 예산 운영에서 가장 핵심적인 역할은 법무부가 맡고 있다. 법무부의 범죄피해자 보호 지원제도에는 <표 2>에 제시된 바와 같이 범죄피해 구조금 제도, 주거지원제도, 스마일센터 운영, 피해자 국선변호사 지원제도, 진술조력인 제도, 법률상담터 사업 등이 있다.

이 중 범죄피해구조금 제도는 범죄피해자 보호 서비스의 핵심 중 하나라고 볼 수 있다. 주거지원 제도는 범죄피해자에 대해 주거환경개선 및 자활의 기반을 마련할 수 있도록 국민임대주택, 매입임대주택 또는 전세임대주택을 저렴하게 임대하는 제도로 범죄피해 보호를 위해 마련된 제도라 볼 수도 있지만 전체 사회복지제도의 일환으로 이해할 수 있다. 즉 일반 사회복지 제도의 일환으로 운영되고 있는 주거지원 제도를 이용할 수 있는 자격 중 하나로 범죄피해자를 포함한 것이라고 볼 수 있는 것이다. 그의 법무부의 다른 지원 제도인 피해자 국선변호사 제도, 진술조력인 제도는 일반 복지

시스템과는 구별되는 범죄피해자에게 특화된 정책으로, 범죄피해자가 형사절차에 자의 또는 타의에 의해 참여하는 경우 피해자의 형사절차 참여를 지원하는 제도이다. 다만 법률홈닥터 사업의 경우 범죄피해자에게 특화된 사업이라기보다는 사회적 취약계층에게 법률적 서비스를 지원하는 복지제도의 일환이라고 할 수 있다.

〈표 2〉 법무부의 범죄피해자 보호·지원제도

제 도	내 용	법적 근거
범죄피해 구조금 제도	생명 또는 신체를 해하는 범죄로 인하여 사망한 피해자의 유족 또는 범죄로 인해 장애, 중상해를 입은 피해자에게 국가가 구조금을 지급하는 제도	범죄피해자 보호법 제7조, 제16조 내지 제32조
주거지원 제도	범죄피해자에 대해 주거환경개선 및 자활의 기반을 마련할 수 있도록 국민임대주택(우선공급), 매입임대주택 또는 전세임대주택을 저렴하게 임대하는 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 범죄피해자 보호법 제7조 • 주택공급에 관한 규칙 제32조 제1항 내지 제3항 • 주거취약 계층 주거지원 업무처리지침 제3조
스마일센터	범죄피해자 및 그 가족 등에게 심리치료 및 임시주거시설 입소 등의 서비스를 제공하여 정상적인 생활로의 복귀를 지원하는 제도. 강력범죄 피해자들에 대하여 체계적인 심리상담 및 진단평가, 심리치료 등을 실시하고, 범죄로 인하여 기존 주거지에서의 생활이 곤란한 피해자들에게 일시적으로 임시주거시설 제공	범죄피해자보호법 제7조
피해자 국선변호사 제도	검사가 지정한 국선변호사로 하여금 성폭력 사건 발생초기부터 수사·재판에 이르는 전 과정에서 피해자가 전문적인 법률지원을 받을 수 있도록 돕고, 그 비용은 국가가 지원하는 제도 모든 성폭력범죄 피해자를 대상으로 하며, 국선변호사는 지정 받은 성폭력 사건의 수사와 재판에 있어 피해자의 권익을 대변하는 역할 수행	성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제27조 제6항
진술조력인 제도	의사소통·표현이 어려운 성폭력 피해아동·장애인을 위해 전문 인력이 수사·재판과정에 참여하여 의사소통을 중개·보조함으로써, 2차 피해를 방지하고 실제적 진실발견에 기여하는 제도 성폭력 피해 아동·장애인의 진술과 행동 특성에 관하여 이해도가 높은 전문가가 형사사법절차에서 아동·장애인에 대한 조사 또는 재판시에 동석하여 의사소통을 조력	<ul style="list-style-type: none"> • 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제35조 내지 제39조 • 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제17조
법률홈닥터 사업	찾아가는 서민 법률주치의 개념아래, 변호사 자격을 가진 '법률홈닥터'가 지방자치단체와 사회 복지협의회 등 지역 거점기관에 상주하면서 취약계층을 상대로 1차 법률서비스를 제공하는 제도	

자료: 장석현 외 (2015).

2. 검찰청

검찰청에서 운영하는 제도는 신변보호, 경제적 지원, 법률 서비스 지원 등으로 나누어 볼 수 있다. 이전비 지원제도나 피해자 보호시설은 범죄피해자나 증인 등의 신변안전을 도모할 수 있도록 이사비용을 제공하거나 안전한 임시거처를 마련해 주는 제도들로서 범죄피해자의 재피해 또는 보복피해를 방지하기 위한 정책인 만큼, 범죄피해자에게 특화된 정책으로 볼 수 있다. 또한 범죄피해자에 대한 통지제도의 경우 형사절차에 참여하는 피해자에게 자신의 사건에 대한 진행과 결과를 알려줌으로써 형사절차상 피해자의 지위를 보완하는 역할을 한다는 점에서 범죄피해자에게 특화된 정책이다.

다만, 형사조정제도, 형사소송절차에서 화해제도 등은 재판 이전의 합의를 유도하는 제도들로 신체 정신적 피해에 대한 직접적 보상이라고 보기는 어렵다.

검찰에서 운영하는 경제적 지원제도는 신체적, 정신적, 심리적 치료비를 지원해 주는 제도와 부양을 제공할 친족이 없는 피해자에 대한 생계비 지원 등이 있다. 검찰의 피해자에 대한 경제적 지원은 검찰청 내 경제적 지원 심의위원회를 통해 심의·집행되고 있다.²¹⁾

〈표 3〉 검찰청의 범죄피해자 보호·지원 제도

제 도	내 용	법 적 근 거
이전비 (이사실비) 지원제도	보복을 당할 우려로 인해 거주지 이전을 한 범죄피해자나 중대범죄의 범죄 신고자, 증인, 그 친족 등에 대해 이사비를 지원함으로써 신변안전을 보호하는 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 범죄피해자 보호법 제9조 • 범죄피해자에 대한 위치확인 장치 및 이전비 지원 지침 (대검예규)
피해자 보호시설 (안전가옥)	중대범죄의 신고자 등이나 범죄피해자, 증인, 그 친족 등이 보복을 당할 우려가 있어서 신변의 안전을 특별히 보호 해주어야 할 경우, 그들을 대검찰청 또는 지방검찰	<ul style="list-style-type: none"> • 특정범죄신고자 등 보호법 제13조 제1항, 동법 시행령 제7조

21) 치료비의 경우 5주 이상의 진단을 받은 경우 피해자 1인당 연1,200만원, 총액 3,000만 원의 한도에서 지급되고, 심리치료를 받은 경우에도 정신과 치료비 또는 심리상담서비스 비용을 제공한다. 생계비는 범죄로 인하여 생계가 곤란한 경우, 매달 범죄피해자 1인 50만원, 2인 가족 80만원, 2인 초과하는 가족의 경우 1인당 20만원씩 증액하여 6개월까지 지급이 가능하다. 학자금은 초등학교 50만원, 중학교 80만원, 고등학교·대학교 100만원을 학기당 1회씩 최대 연2회까지 지급하며, 장례비는 사망한 피해자 본인 1인당 300만원을 상한으로 실비를 지급한다.

제 도	내 용	법 적 근 거
	청이 마련한 피해자 보호시설에 일정기간 동안 거주하도록 하는 제도	• 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 지침(대검예규) 제16조 제3항
범죄피해자에 대한 통지제도	범죄피해자에 대하여 당해사건 처분결과, 공판의 일시·장소, 재판결과, 구속·석방 등 구금에 관한 사실, 출소 사실, 보호관찰 집행상황 등을 통지함으로써 범죄피해자의 권리를 보호하는 제도	• 형사소송법 제259조의2 • 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 지침 제19조 내지 제28 조
형사조정제도	사기·횡령·배임 등 재산범죄 고소사건과 의료·명예 훼손, 지적재산권 침해범죄 등 일정 한 형사사건에 대해 형사조정위원회에서 피해자와 가해자의 원만한 합의로 분쟁을 조정해 실질적 피해회복과 화해를 도모하는 제도	• 범죄피해자 보호법 제41조 내지 제46조 • 형사조정 실무운용 지침(대검예규)
경제적 지원제도	치료비 지원: 피해자가 범죄피해로 인해 지출한 신체적·정신적 치료 관련 의료비 지원	
	심리치료비 지원: 범죄피해로 심리적 충격을 받은 피해자가 임상심리상담사 등 일정한 자격자가 제공하는 심리상담 서비스를 이용하여 발생한 실비 지원	
	생계비 등 지원: 달리 부양을 제공할 친족 등이 없는 피해자가 생계비, 학자금, 장례비 지원을 필요로 하는 경우 비용지원	

자료: 장석현 외 (2015)를 기초로 해서 작성.

검찰청을 통해 이루어지는 경제적 지원이 유사한 취지를 가진 법무부의 범죄피해구조금과 갖는 차이점은 검찰에서 제공하는 경제적 지원이 보다 더 긴급한 상황에서 지원된다는 데에 있는 것으로 판단된다. 이러한 법무부와 검찰청의 분업은 유사한 지원이라 할지라도 사건 이후 시간 경과에 따라서 다른 서비스로 분리될 수 있음을 보여주고 있다. 시간 경과에 따른 서비스 분리는 사실상 범죄피해자 보호 예산에 있어서 매우 중요한 의미를 지닌다고 생각된다. 이와 관련한 논의는 뒤에서 다시 진행하기로 한다.

3. 여성가족부

여성가족부는 범죄피해자 보호와 관련한 사업을 실시하는 부처들 중에서도 가장 많은 수의 사업을 운영하고 있다. 내용상으로는 법무부나 검찰의 지원과 유사한 사업들

도 많으나 성폭력이나 가정폭력 등 여성을 대상으로 한 범죄피해자들을 대상으로 한 지원이라는 것이 다른 부처의 사업들과의 가장 큰 차이점이며, 특히 장기적 관점에서 피해자의 자립과 자활을 돕는 정책들이 주를 이루고 있다.

여성가족부에서 시행하고 있는 범죄피해자 보호·지원 제도에는 여성긴급전화 1366센터 운영, 성폭력피해자 등 통합지원센터 운영, 폭력피해여성 주거지원 제도, 성폭력·가정폭력상담소 운영, 성폭력피해자 보호시설운영, 성폭력피해자 회복지원제도, 가정폭력피해자 보호시설 운영, 가정폭력피해자 의료비 지원제도, 성매매피해상담소 운영, 성매매피해자 일반 및 청소년 지원시설 운영, 대안교육 위탁기관 운영, 외국인여성 지원시설 운영, 이주여성 보호시설 운영 등이 있다. 이런 많은 제도들은 주로 상담소나 보호시설 등의 기관을 통해 운영되고 있다.

〈표 4〉 여성가족부의 범죄피해자 보호·지원 제도

제 도	내 용	법적 근거
여성 긴급전화 1366센터	가정폭력·성폭력·성매매 등으로 긴급한 구조·보호 또는 상담을 필요로 하는 여성의 인권을 보호하기 위한 제도	가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제4조의6
성폭력피해자등 통합지원센터	여성가족부, 지방경찰청, 시·도, 의료기관 협약으로 센터(원스톱지원센터, 해바라기아동센터, 해바라기 여성·아동센터)를 운영하면서 한 번의 방문으로 모든 지원(상담·의료·수사·법률지원)을 원스톱으로 제공하는 제도	성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제18조
성폭력·가정폭력 상담소	성폭력·가정폭력피해를 미연에 방지하고, 피해자에 대한 상담, 의료지원 등으로 자립기반을 마련하며, 폭력 피해여성의 권익증진을 도모하기 위한 제도	<ul style="list-style-type: none"> 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제10조 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제4조 내지 제6조
성폭력피해자 보호시설	성폭력피해자에게 보호시설을 통해 숙식 및 맞춤형서비스를 제공함으로써 피해자의 심신안정 및 조기사회복귀의 기반을 마련하는 제도	성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제12조
성폭력피해자 회복지원제도	성폭력피해자의 심신회복을 위한 의료·돌봄·간병·치료회복 등의 서비스를 통해 피해자의 조속한 사회복귀를 지원하는 제도	성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률

제 도	내 용	법적 근거
가정폭력피해자 보호시설	가정폭력피해자에게 보호시설을 통해 숙식 및 맞춤형서비스를 제공함으로써 피해자의 심신안정 및 조기사회복귀의 기반을 마련하는 제도	가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제7조, 제8 조
가정폭력피해자 의료비 지원 제도	신체적·정신적 치료가 필요한 가정폭력피해자에게 의료비를 지원함으로써 폭력피해자의 후유증을 최소화하는 등 피해자에 대한 보호를 강화하기 위한 제도	가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제18조
성매매피해 상담소	성매매피해자 등에 대한 현장상담, 법률·의료지원, 관련시설 연계 등을 통해 인권유린 상황에 조기 개입하고 피해자 보호와 탈 성매매를 지원하는 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제10조 내지 제11조 • 동법시행령 제3조
성매매피해자 일반 및 청소년 지원시설	성매매피해자를 대상으로 숙식을 제공하고 자립을 지원하기 위한 제도	성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제7조
대안교육 위탁기관	청소년 성매매피해자에 대한 심리적·정서적 상실감을 치유하고 제도권 교육과 연계하여 학습의 결손을 보완하기 위한 제도	성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률
외국인여성 지원시설	외국인 성매매피해자의 긴급구조, 귀국 및 자립을 지원하기 위한 제도	성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률
이주여성 보호시설	가정폭력 등 피해 이주여성 및 동반아동을 보호하고 심신의 안정, 의료지원, 출국지원, 주거지원, 직업훈련·취업·창업 등 자립지원을 제공하는 제도	가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제7조

자료: 장석현 외 (2015)를 기초로 해서 작성.

4. 보건복지부 등 기타 국가기관

보건복지부의 범죄피해자 보호·지원 제도에는 의사사상자 예우 및 지원제도, 노인보호 전문기관과 아동보호 전문기관의 운영 등이 포함되고 있다. 보건복지부는 여성가족부가 여성이라는 피해자를 대상으로 한 사업을 진행하는 것과 같이 아동과 노인이라는 피해자를 대상으로 사업을 진행하고 있다. 여성가족부의 여러 사업과 유사한 보건복지

부 사업들의 특징은 주로 기관을 통한 지원을 위주로 사업들이 이루어진다는 점이다.

〈표 5〉 보건복지부의 범죄피해자 보호·지원 제도

제 도	내 용	법적 근거
의사상자 예우 및 지원 제도	직무와는 상관없이 타인의 생명·신체 또는 재산을 구하다가 사망하거나 부상을 입은 사람, 그 유족 또는 가족에 대하여 예우 및 지원을 하여 의사상자의 숭고한 뜻을 기리고 사회정의를 실현하기 위한 제도	의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률
노인보호 전문기관	학대받는 노인에게 일시보호, 법률지원, 전문상담 등의 서비스를 제공하는 제도로 지원대상은 학대를 받은 만 60세 이상의 노인이며, 학대를 받은 경우 및 학대가 발생하고 있지 않으나 학대위험 요인이 있는 경우 지원	노인복지법 제39조의5 내지 제39조의7
아동보호 전문기관	아동학대를 예방하고 피해아동을 보호하여 아동이 건강하고 안전하게 성장할 수 있는 환경을 조성하고 아동의 인권을 증진시키기 위하여, 피해아동에게 쉼터, 심리치료, 의료 및 법률 지원 등을 제공하는 제도	아동복지법 제45조 및 제46조

자료: 장석현 외 (2015).

이상에서 살펴본 바와 같이 범죄피해자 보호·지원의 주무부서는 법무부, 검찰, 경찰, 여성가족부, 보건복지부 등이지만 대상을 범죄 피해자에 제한하지 않고 어려운 처지에 놓인 국민들을 돕고자 하는 취지의 여러 가지 지원제도들도 있다. 이들도 당연히 넓은 범위에서는 범죄피해자와 보호의 일환으로 간주할 수 있을 것이다. 대표적인 제도는 보건복지부가 관장하는 긴급복지지원제도나 보험급여지원제도이다. 이 제도는 갑작스러운 위기상황으로 생계유지가 곤란한 위기가구를 신속하게 지원함으로써 조기에 위기상황에서 벗어날 수 있도록 하는 제도로 제도 운영의 취지가 범죄보호자 보호의 취지와 동일하다고 볼 수 있다. 이밖에 자동차에 의한 피해의 경우에는 국토교통부의 자동차손해배상 보장사업이나 자동차사고 피해자 등 지원사업을 이용할 수 있다. 법원행정처와 대한법률구조공단, 한국가정법률상담소 등의 법률 관련 서비스도 받을 수 있다.

〈표 6〉 기타 정부기관의 범죄피해자 보호·지원 제도

제 도	내 용	법적 근거
긴급복지 지원제도	갑작스러운 위기상황으로 생계유지가 곤란한 위기가구를 신속하게 지원함으로써 조기에 위기상황에서 벗어날 수 있도록 하는 제도	긴급복지지원법
보험급여 지원(치료지 원) 제도	형사사건으로 피해를 입은 경우라 하더라도 국민건강보험에 따라 보험급여 혜택을 받을 수 있도록 하는 제도	국민건강보험 요양급여의 기준에 관한 규칙 제4조
자동차손해배 상 보장사업	뺑소니·무보험, 도난차량 등에 의한 사고로 피해를 입은 사람이 다른 수단으로는 전혀 보상받을 수 없는 경우 정부가 책임보험 지급기준 한도 내에서 피해를 보상하는 제도	자동차손해배상보장법 제30조
자동차사고 피해자 등 지원사업	자동차의 운행으로 인한 사망자나 중증 후유장애인의 유자녀 및 피부양가족이 경제적으로 어려워 생계가 곤란하거나, 학업을 중단하여야 하는 문제 등을 해결하고 중증 후유장애인이 재활할 수 있도록 지원하는 제도	자동차손해배상보장법 제30 조 제2항
증인 지원 서비스	법원에 출석하는 증인이 편안하고 안정된 상태에서 증언할 수 있도록 각종 지원을 제공하는 제도 일반증인 지원서비스: 모든 형사재판의 증인 특별증인 지원서비스: 성폭력범죄 피해자 증인	<ul style="list-style-type: none"> • 범죄피해자 보호법 제4조 제1호 • 형사소송규칙 제84조의 10 • 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제32조
무료법률구조 제도, 한국가정법률 상담소	경제적으로 어렵거나 법을 잘 몰라 법의 보호를 충분히 받지 못하는 국민이 적법한 절차에 의하여 정당한 권리를 보호받을 수 있도록 돕기 위해 설립된 법률복지기관인 '대한법률구조공단' 및 '한국가정법률상담소'에서 법률상담과 무료 소송대리 등의 법률서비스를 지원하는 제도	법률구조법

자료: 장석현 외 (2015)

5. 경찰청

경찰청에서 운영하는 제도는 〈표 7〉에서 볼 수 있듯이 대략 형사절차상 피해자 참여 보장을 위한 제도, 신변안전 등 피해자 보호를 위한 제도, 조속한 피해회복을 돕기 위한 지원제도로 나누어 볼 수 있다. 피해자 정보제공, 여비 지원, 성폭력 진술분석 전문가 및 속기사 지원 등은 형사절차상 피해자 참여를 보장하기 위한 제도로 이해할 수

있다. 한편, 신변보호 사업 및 임시숙소 사업, 가명조서 작성 등은 피해자 보호를 위한 제도로, 강력범죄 현장정리사업 및 피해자 관련 전담인력 운영제도는 피해자의 조속한 피해회복을 돕기 위한 지원 제도로 판단된다.

〈표 7〉 경찰의 범죄피해자 보호·지원 제도

제 도	내 용	법적 근거
피해자 정보제공제도	피해자 조사 시 범죄피해자 권리 및 지원제도에 대한 안내서 제공 및 사건진행상황에 대해 중간 및 결과 통지 실시	범죄피해자보호법 제8조의2 피해자보호 및 지원에 관한 규칙 제17~20조
강력범죄 현장정리사업	강력범죄로 주거 등이 훼손되거나 혈흔, 악취 등 오염이 발생한 경우 악품청소 등 지원	범죄피해자보호법 제7조
피해자 임시숙소사업	신변위협 등으로 조사 후 바로 귀가 등이 곤란한 피해자에게 단기간 숙소 제공	범죄피해자보호법 제9조 피해자보호 및 지원에 관한 규칙 제34조
피해자여비 지원사업	강력범죄 피해자가 야간에 부득이 조사를 위해 출석하는 경우 교통편의 제공 차원에서 여비 지급	범죄피해자보호법 제8조 피해자보호 및 지원에 관한 규칙 제25조
신변보호 사업	보복범죄 우려 등 피해자에 대한 위험성이 있는 경우 시설, 인력, 기술 등을 활용하여 보호조치 실시	범죄피해자보호법 제9조, 특정범죄신고자 등 보호법 제13조
가명조서 작성	보복범죄예방 및 피해자 심리적 안정을 통한 적극적 수사협조를 위해 조서 등 서류 작성 시 인적사항 기재 생략, 별도 신원관리카드 작성	특정범죄신고자 등 보호법 제7조
피해자전담 경찰관 제도	강력사건 등 중요범죄 발생 시 피해자 상담 및 지원설계, 정보제공, 유관기관 연계 등을 전담하는 경찰관을 경찰서별 1명씩 배치	범죄피해자보호법 제7조
피해자심리 전문요원 (CARE)운영	심리학 전공자를 특채, 중요사건 현장출동 및 피해자 심리상담 등 발생초기 위기개입 지원	범죄피해자보호법 제7조
학대범죄 피해자지원	가정폭력·아동학대·노인학대 피해자를 위한 학대전담경찰관 지정, 유관기관·단체 참여 '가정폭력솔루션팀' 운영	가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제4조 등
학교폭력 피해자지원	학교폭력 피해자를 위한 학교전담경찰관 지정, 학교폭력 117 신고센터 운영	학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 제4조
성폭력 피해자지원	수사팀 내 성폭력피해자보호관 지정, 아동·장애인 피해자 조사 시 진술분석 전문가 및 속기사지원	성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제29조, 제33조

자료: 장석현 외 (2015)를 기초로 재구성.

6. 평가

이상 살펴본 바와 같이 범죄피해자 보호에는 여러 부처들이 관여하면서 각각의 예산 사업을 수행하고 있다. 제도의 운영에 여러 부처가 관여하는 이유는 각 부처의 고유 업무에 따라 서비스를 제공할 필요가 있기 때문인 것으로 판단된다. 예컨대 여성 피해자들에게는 여성가족부가, 아동이나 노인에게는 보건복지부가 각각 대상에 맞는 서비스를 제공한다는 취지인 것이다. 그 이외의 강력범죄 피해자인 경우 법무부와 검찰이 담당한다고 볼 수 있다. 유형별 피해자가 아닌 모든 피해자를 대상으로 피해자보호업무를 수행하고 있는 것은 경찰청이며, 각 부처에서 수행하고 있는 피해자보호업무의 대상별·정책특성별²²⁾구분에 따라 그 업무의 직접수행자를 분석하면 <표 8>과 같다.

이렇게 고유 업무 영역을 기준으로 부처별 업무 분장이 이루어지는 것과는 달리, 사건발생 후 시간 흐름에 따른 부처별 업무 분장에도 주목할 필요가 있다. 경찰의 경우 다른 부처에서 서비스를 제공하기 전 단계에서 범죄피해자를 보호하고 다른 서비스와 연결해 주는 역할을 주로 하고 있다. 범죄피해자를 가장 먼저 대면하게 된다는 점에서 사실상 경찰이 범죄피해자 보호 제도의 성공적 운영 여부를 첫 단계에서 결정하는 매우 중요한 역할을 한다고 평가할 수 있다.

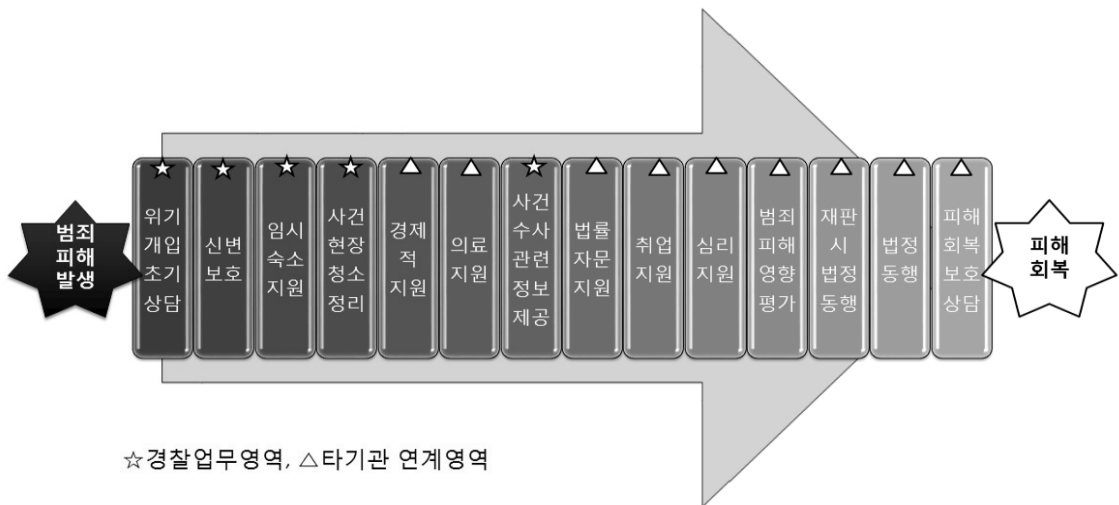
<표 8> 피해자 보호 업무의 대상별, 정책특성별 업무 수행기관

	강력범죄	성폭력	가정폭력	아동학대	교통사고
손실복구	법무부	여성가족부	여성가족부	여성가족부	국토교통부
형사절차지원	경찰청· 검찰청	법무부	경찰청· 검찰청		
신변보호	경찰청				

22) 범죄피해자보호법상 피해자보호정책의 분류는 1)손실복구 지원 (범죄피해자보호법 제7조) 2)정보제공 등 형사절차참여보장 (범죄피해자보호법 제8조 내지 제8조의 2) 3)사생활의 평온과 신변의 보호(범죄피해자보호법 제9조)로 나눌수 있다.

실제로 범죄가 발생한 직후가 범죄피해자를 위해 할 많은 일들이 가장 많고, 범죄피해자들이 필요성을 느끼는 서비스도 가장 많은 시기라고 할 수 있다. <그림 1>에 나타난 바와 같이 위기개입과 초기상담, 신변보호, 임시숙소지원, 사건현장의 청소와 정리 등은 사건 발생 직후에 필요한 서비스들이이다. 이런 초기 개입을 통해 범죄피해자의 신체적 안전과 정신적 안정을 도모하는 일은 모두 경찰의 업무가 되고 있다.

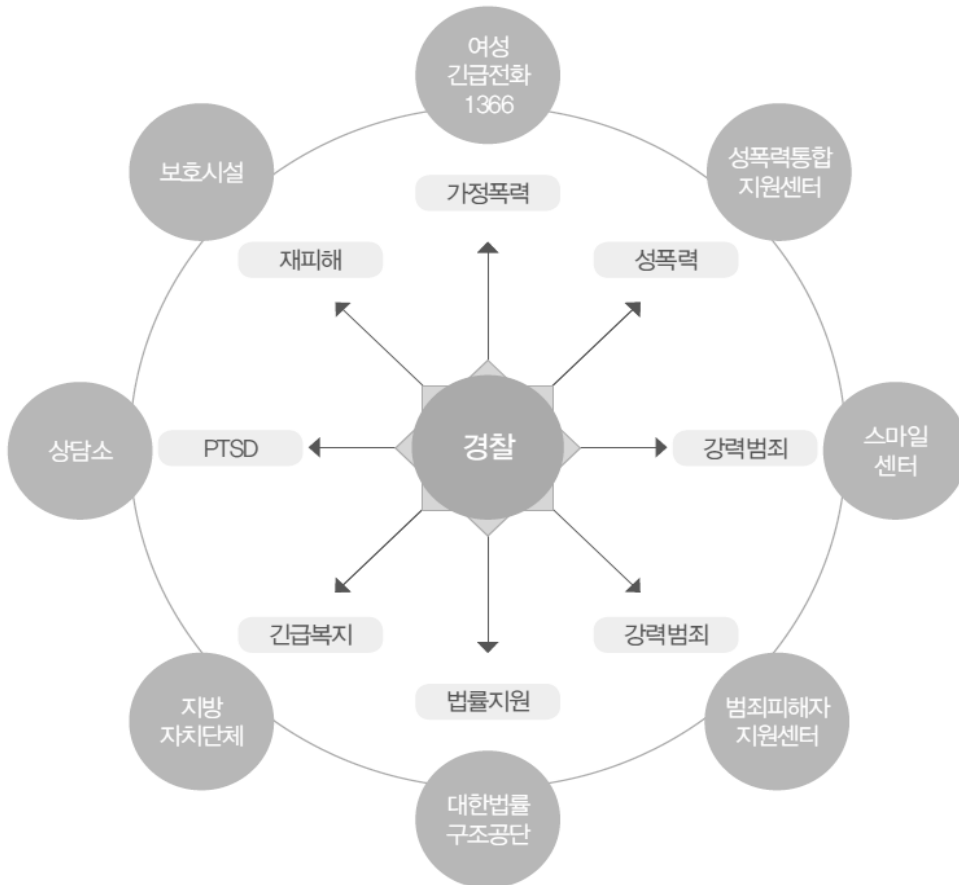
<그림 1> 피해자에 대한 보호·지원 서비스의 개입 순서와 경찰의 역할



자료: 장석현 외(2015), p. 137

아울러 <그림 2>에 나타나듯이 경찰의 업무는 피해자의 초기 보호에서 범죄피해 유형별로 필요한 서비스를 판단하여 유관기관 및 단체로 연계해 주는 역할까지라고 할 수 있다. 범죄피해자 보호에는 지방자치단체까지 포함하는 여러 부처들이 관여하고 있으며, 연계서비스가 매우 다양하지만 실제 피해자들이 정확한 사전정보를 보유하기는 어렵기 때문에 범죄피해자 보호 서비스의 초기단계에서 피해자를 직접 대면하면서 제공하는 서비스들이 중요하다는 점은 새삼 강조할 필요가 없을 것이다.

〈그림 2〉 피해자 보호·지원 강화를 위한 경찰의 역할



자료: 경찰청, 피해자보호지원 매뉴얼

이렇게 범죄 직후의 안전 및 안정을 제공하는 개입 이후에는 앞서 살펴본 경제적 지원과 의료지원, 법률지원 등이 제공되며 필요시 법률 자문 지원도 이루어진다. 좀 더 장기적으로 보자면 취업지원과 심리지원이 필요한 경우도 있다.

결국 범죄피해자 보호에서 경찰의 핵심적 역할은 1) 긴급한 초기 보호서비스 제공 2) 형사절차상 피해자보호 3) 추후 필요한 서비스와 연계 작업이라고 정리할 수 있다. 범죄 직후부터 일정 기간 동안 범죄 피해자를 보호하고 심적 안정을 제공하는 것은 사실 범죄피해자 보호에서 핵심 서비스라고 보아야 할 것이다. 그리고 피해자와 가장

가까운 경찰에게 배분되는 것이 가장 자연스러운 업무 분장이라고 할 수 있다. 또한 다른 기관이 제공하는 서비스로 연결하고 인도해주는 역할이 경찰에게 배분된 것 역시 사업의 효과적인 집행이라는 측면에서 자연스럽게 적절할 분업이라고 할 수 있다.

마지막으로 강조하자면, 피해자의 관점 혹은 서비스 수혜자의 관점에서 볼 때 범죄 피해자 지원 제도의 적절한 틀은 부처별 업무에 따른 분업이기 이전에 범죄 발생 이후 피해자들에게 필요한 서비스의 시간적 흐름이다. 이러한 맥락에서 현재의 제도 틀을 재평가하고 이에 부합하는 예산 운영을 도모하는 것이 필요하다.

〈표 9〉 피해자 보호 업무의 대상별, 기간 별 업무 수행기관

	강력범죄	성폭력	가정폭력	아동학대	교통사고
장기단계	법무부	여성가족부	여성가족부	보건복지부	국토교통부
중기	검찰	여성가족부	여성가족부	보건복지부	국토교통부
초기단계	경찰청				

제2절 범죄피해자 보호 예산분석 : 부처별 분석

1. 법무부

법무부의 피해자 보호 예산은 범죄피해자 치료 및 자립지원, 형사조정을 통한 피해회복 지원, 범죄피해구조금, 범죄피해자 등의 신변보호 강화, 강력범죄 피해현장 정리 등으로 나누어진다. 예산상 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 범죄피해자 치료 및 자립지원으로 2012년 이후 예산이 매해 큰 폭으로 증가해 왔으며, 2016년에는 예산이 약 180억 원이다. 다음으로 예산에서 큰 비중을 차지하는 항목은 범죄피해 구조금이다. 2016년 예산은 98억원 가량이다. 형사조정을 통한 피해 회복지원에도 31억 원 정도의 예산이 투입되고 있다. 범죄피해자 등의 신변보호 강화에는 11억 원 가량의 예산이 투입되고 있다.

〈표 10〉 법무부 범죄피해자보호기금 사업별 집행내역 (검찰청 포함)

(단위 : 백만 원)

	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
강력범죄 등 피해자 보호 및 지원	19,226	21,917	24,851	28,925	36,018
- 범죄피해자 치료 및 자립지원	5,159	7,796	10,465	12,130	17,973
- 형사조정을 통한 피해회복 지원	1,662	1,830	1,830	3,291	3,125
- 범죄피해구조금	9,584	7,358	7,728	9,029	9,842
- 범죄피해자 등의 신변보호 강화	515	439	413	376	611
- 진술조력인 양성 및 배치	400	800	598	506	549
- 피해자 국선변호사 지원사업	1,906	3,394	3,615	3,593	3,918

좀 더 세부적으로 사업별 예산을 살펴보면 〈표 11〉와 같다. 2015년과 2016년 예산에서 가장 두드러진 차이는 범죄피해자 치료 및 자립지원 사업이고, 그중에서도 스마일센터 설치 및 운영지원에서 가장 큰 폭의 예산 증가가 있었다는 점이 주목된다. 이러한 증가는 2012년 이후 지속되는 패턴으로 2012년의 스마일센터 설치 및 운영비와 비교하면 4배 이상 증가한 것이다.²³⁾ 후술하겠지만 여성가족부나 보건복지부도 센터의 운영에 상당부분의 예산이 투입되고 있어, 범죄피해자보호기금에 간여하는 부처들 사이에서 예산의 투입이 시설 설치와 운영으로 집중되는 일종의 동조 현상이 관측된다. 이러한 예산 운영은 피해자에 대한 직접지원 중심의 예산 편성 및 운영이 바람직하다는 본 연구의 제안과는 배치되는 모습이다.

23) 2012년의 스마일센터 설치 및 운영비 예산은 23억원 가량이었다. 경찰청 내부자료.

〈표 11〉 법무부 범죄피해자 보호기금의 세부예산

(단위: 백만원)

사 업	세 부 사 업	'15년	'16년
범죄피해자 치료 및 자립지원	범죄피해자지원센터 운영지원	1,905	1,935
	피해자복지센터(스마일센터) 설치 및 운영지원	6,355	10,354
	자립지원(취업, 긴급생계비)	1,065	1,265
	치료비(심리)	1,700	3,016
	간병비	500	385
	연구개발비	100	100
	홍보, 행사, 교육, 간담회	200	201
	지도점검	20	20
	강력범죄현장정리 ²⁴⁾	285	285
	무료법률구조지원	-	412
형사조정을 통한 피해회복지원	형사조정위원 조정수당 지급	3,192	3,023
	공증수수료	29	30
	지도점검	47	47
	홍보비, 교육비	23	25
범죄피해구조금	범죄피해구조금	8,861	9,712
	홍보비	130	113
	교육비	20	-
	지도점검, 간담회	18	17
범죄피해자 등의 신변보호 강화	위치확인장치 ²⁵⁾	67	311
	현장출동	9	-
	이전비	300	300
진술조력인 양성 및 배치	진술조력인 양성, 보수교육, 홍보, 연구용역 등	119	119
	배치(민간경상보조)	387	430
피해자 국선변호사 지원	피해자 국선변호사 지원수당	1,983	2,215
	전담변호사 인건비, 운영비	1,440	1,632
	간담회비	20	20
	교육비	43	34
	홍보비	100	10
	지도점검	7	7
계		28,925	36,018

24) '16년부터 법무부(범죄피해자지원센터 집행)에서 경찰청으로 예산 집행주체가 변경되었다.

25) '15년부터 대검찰청과 경찰청이 공동으로 사업을 운영하면서 양 기관에서 예산을 집행하고 있다.

1) 범죄피해자 치료 및 자립지원

범죄피해자 치료 및 자립지원은 경제적 지원제도라 할 수 있다. 범죄행위로 생명 또는 신체를 침해당한 피해자에게 지급되는 금전급부로서 경제적 지원 제도의 신청요건은 생명, 신체에 대한 범죄로 인하여 5주 이상의 진단을 받거나(치료비), 정신적 피해를 입거나(심리치료비), 신체적·정신적 피해로 인하여 상당기간 경제적 활동이 어렵거나 근로능력의 전부 또는 일부를 상실하여 생계가 곤란하거나 곤란하게 될 우려가 있는 경우, 생계의 상당부분을 책임지던 피해자 본인의 사망으로 인하여 생계곤란을 겪는 경우, 기타 범죄로 인하여 범죄피해자의 생계가 곤란해진 경우(생계비, 학자금, 장례비)이다.

법무부가 기관을 통해서 지원하는 방식으로는 스마일센터를 통한 피해자 지원이 있다. 이는 범죄피해자 및 그 가족 등에게 심리치료 및 임시주거시설 입소 등의 서비스를 제공하여 정상적인 생활로의 복귀를 지원하는 제도이다. 성폭력 피해자에 대한 심리치유 프로그램 등에 비해 강력범죄 피해자에 대한 심리치료가 사각지대에 있다는 문제점에서 출발하여 2010년부터 신설되었다. 2016년을 기준으로 서울, 부산, 인천, 광주, 대전, 대구, 춘천, 전주, 서울서부, 수원 등 총 10곳에 스마일센터가 설립되었다.

살인, 강도, 강간, 방화, 상해 기타 강력 범죄로 인하여 정신적 충격을 받고 일상적인 생활이 어려워 심리치료가 필요하다고 판단되는 사람, 범죄로 인한 충격을 잊기 위해 범죄 장소에서 벗어나 안정된 곳에서 심리적 안정을 취할 필요가 있다고 판단되는 사람, 주거지에 범죄의 흔적이 남아있어 청소 등 현장정리를 위해 일시적으로 별도의 주거공간이 필요하다고 판단되는 사람이 이용할 수 있다. 범죄피해자나 그 가족이 아니더라도, 범죄현장을 목격하는 등 범죄로 인해 정신적 충격을 받았거나 범죄피해자와 동거하는 자가 범죄로 인해 종전의 주거지에서 생활하기 곤란한 경우 센터장의 결정으로 지원이 가능하다.

범죄피해자 보호와 관련한 기관으로 범죄피해자지원센터는 범죄피해자 보호, 지원을 목적으로 설립된 비영리법인이다. 2016년 현재 전국에 59개가 설치되어 있다.²⁶⁾ 지원

26) 2015. 6. 현재 전국 피해자지원센터 상근 종사자 현황은 다음과 같다. 강동욱, 송귀채, (2015), 76면.

내용은 각 센터별로 차이가 있지만 범죄로 인하여 신체, 정신, 재산상 피해를 입은 피해자를 대상²⁷⁾으로 대체로 <표 12>와 같은 서비스를 제공한다.²⁸⁾

〈표 12〉 범죄피해자지원 센터의 업무

종 류	지원 내용
긴급 구호	범죄피해자지원센터 상근직원 또는 자원봉사자가 범죄현장에서 상담, 피해자보호, 병원후송, 가족 등 보호자 연락, 범죄현장정리(청소), 청소지원 등 피해 초기에 신속한 긴급구호 실시
신변 보호	법정 동행 및 수사기관 동행, 임시주거시설 연계
주거 지원	임대차보증금 담보·저리대출 지원, 임대주택 연계지원
치료비	피해자가 범죄피해로 인해 지출한 신체적·정신적 치료 관련 의료비 지원
간병비 등	- 간병비 : 피해자가 입원치료를 받는 동안 간병할 가족이 없거나 생계 등의 사유로 가족이 간병하기 어려운 경우, 간병비용 지원 - 기타 부대비용 : 의료보조기구가 필요하거나, 원거리 치료시설 이용이 필요하여 교통비, 숙박비, 식비를 지출한 경우, 비용 지원
취업 지원비	피해자 본인이 신체, 정신 피해를 입은 후 구직하고자 하거나, 가족 등 기타 범죄피해자가 새롭게 생계를 떠맡게 되어 구직하여야 할 때 그 훈련비 및 부대비용 지원
기타	- 범죄피해자 상담(심리, 법률상담) 및 정보제공(피해자 구조제도 안내 등) - 법정모니터링

자료: 장석현 외 (2015)를 기초로 재구성.

2015년 이전에는 범죄피해자구조금, 주거지원, 이전비 등은 검찰청에서 직접 서비스를 제공하였고, 구조대상 피해자 등에 대한 경제적, 비경제적 통합지원은 범죄피해자 지원센터를 통해 이루어졌는데, 2015년 이후부터 형법 제13장, 제24장 내지 제36장, 제28장, 제31장, 제32장의 범죄²⁹⁾ 및 형법 제333조 내지 제342조의 범죄,³⁰⁾ 형법 제88조,

27) 보호대상 피해자의 범위가 가장 포괄적이다.

28) 법무부 인권국 (2015), 17면.

29) 제13장 방화와 실화의 죄, 제24장 살인의 죄, 제25장 상해와 폭행의 죄, 제26장 과실치사상의 죄, 제28장 유기와 학대의 죄, 제29장 체포와 감금의 죄, 제31장 약취(略取), 유인(誘引) 및 인신매매의 죄, 제32장 강간과 추행의 죄

제124조, 제125조, 제136조, 제144조의 범죄³¹⁾ 피해자에 대한 경제적 지원 제도³²⁾는 각 검찰청에서 이루어지게 되었다.³³⁾ 즉 범죄피해자에게 직접 지급되는 금원은 모두 검찰청에서 지급된다. 비금전급부 형태로 피해자를 보호하기 위해, 범죄피해자보호기금에서 보조금 형태로 범죄피해자지원센터에 재정지원이 이루어지고 있다. 범죄피해자지원센터의 예산에서 법무부의 지원이 차지하는 비중이 약 10%대이고, 지방자치단체의 보조금이 40-50%가량을 차지한다. <표 13>

<표 13> 범죄피해자지원센터 재원 구성 현황

	법무부 국고보조금	지자체 국고보조금	센터임원 기부금	일반인 후원금	기타	합계
2005	-	2,037,970 (50.8)	1,683,830 (42)	47,120 (1.2)	241,590 (6)	4,010,510
2006	950,961 (15.6)	2,548,880 (41.7)	1,955,300 (32.3)	93,890 (1.5)	544,970 (8.9)	6,114,001
2007	865,000 (12.2)	3,324,661 (47)	2,132,843 (30.2)	47,295 (0.7)	702,962 (9.9)	7,072,761
2008	1,130,984 (13.2)	4,027,875 (47)	2,884,338 (33.6)	44,668 (0.5)	485,723 (5.7)	8,573,588
2009	1,421,000 (12.9)	4,443,743 (40.5)	3,139,253 (28.6)	114,407 (1.0)	1,860,730 (16.9)	10,979,133
2010	1,258,000 (10.1)	4,819,966 (38.7)	3,021,777 (24.2)	238,780 (1.9)	3,123,535 (25.1)	12,462,058
2011	1,402,000 (10.8)	4,973,250 (38.1)	3,434,278 (26.3)	528,708 (4.1)	2,699,500 (20.7)	13,037,736
2012	1,436,184 (11.2)	5,928,567 (46.1)	3,569,065 (27.8)	465,823 (3.6)	1,458,272 (11.3)	12,857,911

자료: 김혜경, 오경식 (2013), 42면.

30) 제333조(강도), 제334조(특수강도), 제335조(준강도), 제336조(인질강도), 제337조(강도상해, 치상), 제338조(강도살인·치사), 제339조(강도강간), 제340조(해상강도), 제341조(상습범), 제342조(미수범)

31) 제88조(미수범), 제124조(불법체포·불법감금), 제125조(폭행·가혹행위), 제136조(공무집행방해), 제144조(특수공무집행방해)

32) 범죄피해자에 대한 경제적 지원 업무처리지침(대검 예규 제767, 824호) 참조.

33) 간병비 및 기타부대비용, 취업지원비를 제외한 경제적 지원은 범죄피해자가 검찰청에 직접 신청하고, 지급도 검찰청에서 이루어진다. 다만 경찰, 군경찰, 범죄피해자지원센터의 추천서를 신청서에 갈음할 수 있다(예규 제5조 제1항).

2) 형사조정을 통한 피해회복지원

범죄피해자 보호법은 형사조정에 관하여 규정하고 있다. 범죄피해자 보호법은 특정유형의 범죄피해자만을 대상으로 하는 법률이 아니고, 형사조정도 피해자의 피해회복이 신속히 이루어지도록 기여한다는 점에서 범죄피해자 보호제도의 일종으로 평가할 수는 있다. 그러나 형사조정으로 피해회복을 하는 피해자의 상당부분이 재산범죄나 명예훼손 범죄의 피해자이므로, 형사조정 제도가 헌법 제30조가 규정한 피해자의 기본권 보호를 구체화하는 제도라고 평가하기는 어렵다. 헌법 제30조에 따른 피해자 기본권 보호를 위한 예산도 불충분한 상황에서 형사조정위원 수당을 위한 예산을 범죄피해자보호기금에서 사용하는 것은 명백히 문제이다. 위 사업은 법무부 일반회계 사업으로 이루어지는 것이 바람직하고, 이를 위해 형사조정절차를 범죄피해자 보호법과 분리하여 규정하도록 위 개정안이 이루어져야 한다. 또한 형사조정위원 수당 등의 지급을 범죄피해자보호기금의 용도로 규정한 범죄피해자보호기금법 시행령 제5조 제1항 제8호의 개정도 필요하다.

3) 범죄피해구조금

범죄피해구조금은 범죄행위로 생명 또는 신체를 침해당한 피해자에게 지급되는 금전급부로서 헌법 제30조가 규정한 범죄피해자의 기본권 중 핵심내용에 속한다. 유족구조금, 장해구조금, 중상해구조금이 있으며, 범죄피해 발생을 안 날부터 3년, 범죄피해가 발생한 날부터 10년 이내에 신청해야 한다(범죄피해자 보호법 제25조 제2항). 이는 기본적으로 생명 또는 신체를 침해당한 피해자의 일실향 중 일정부분을 전보해주는 기능을 한다.

이 중 유족구조금은 구조피해자의 사망 당시(신체에 손상을 입고 그로 인하여 사망한 경우에는 신체에 손상을 입은 당시)의 월급여액이나 월실수입액 또는 평균임금에 24개월 이상 48개월 이하의 범위에서 유족의 수와 연령 및 생계유지상황 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 개월 수를 곱한 금액으로 정한다(범죄피해자 보호법 제22조 제1항). 현 범죄피해자 보호법 시행령은 배우자(사실혼 배우자 포함)나 구조피해자 사망 당시 구조피해자의 수입으로 생계를 유지하고 있는 구조피해자의 자녀에 대해서는 40

개월을, 구조피해자의 사망 당시 구조피해자의 수입으로 생계를 유지하고 있는 구조피해자의 부모, 손자, 손녀, 조부모 및 형제자매에 대해서는 32개월을, 위에 해당하지 않는 구조피해자의 자녀, 부모, 손자, 손녀, 조부모 및 형제자매에 대해서는 24개월을 곱하도록 규정한다. 또한 유족구조금액이 평균임금³⁴⁾의 48개월분을 초과할 수 없다고 규정한다(범죄피해자 보호법 시행령 제22조). 위와 같이 산정된 유족구조금액은 유족의 수를 고려하여 다음과 같이 조정된다.

유족구조금액은 대략 피해자의 4개월~40개월분 월급 수준에서 결정되는데, 평균임금이라는 캡(cap)이 존재하므로 대략 9천 6백만 원을 초과할 수는 없다.³⁵⁾ 의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률에 따라 의사자 유족에게 지급하는 보상금은 매년 보건복지부 장관이 고시하는데, 2016년 현재 약 2억 원 가량에 이르고 있다.³⁶⁾

장해구조금과 중상해구조금은 구조피해자가 신체에 손상을 입을 당시 월급액이나 월실수입액 또는 평균임금에 2개월 이상 48개월 이하의 범위에서 피해자의 장해 또는 중상해의 정도와 부양가족의 수 및 생계유지상황 등을 고려하여 대통령령으로 정한 개월 수를 곱한 금액으로 한다(범죄피해자 보호법 제22조 제2항). 범죄피해자보호법 시행령은 장해등급에 따라 1급: 40개월, 2급: 36개월, 3급: 32개월, 4급: 28개월, 5급: 24개월, 6급: 20개월, 7급: 16개월, 8급: 12개월, 9급: 8개월, 10급: 4개월을 각 곱하는 것으로 정하고 있다(범죄피해자 보호법 시행령 제23조).

위 기준에 따라 산정된 장해구조금액이나 중상해구조금액은 최종적으로 평균임금의 40개월분을 초과할 수 없다. 결국 장해구조금액이나 중상해구조금액은 피해자의 약 2개월에서 40개월분 월급액 사이에서 결정되는데 평균임금이라는 캡이 존재하므로 대략 8천만 원을 초과할 수는 없다. 평균 장해구조금이나 중상해구조금은 대략 1,800만 원 정도로 알려져 있다.³⁷⁾

34) 남자 또는 여자 보통 인부의 전국규모 통계에 의한 일용노동임금을 말한다(범죄피해자 보호법 시행령 제21조). 도시의 경우 2016년 상반기 약 200만 원 수준이다.

35) 조흥중·이정민 (2016), p. 158.

36) 2016, 2015, 2014년의 의사상자 유족보상금은 각각 202,913,000원, 2013년, 2012, 2011년은 201,803,000원이다.

37) 조흥중·이정민(2016), p. 158.

범죄피해자 보호의 핵심은 범죄피해자가 입은 경제적 손해를 회복시켜주는 것이라고 한다면 범죄피해자구조금은 헌법상 범죄피해자 보호제도의 가장 핵심을 이루는 것이다. 그렇지만 구조금 예산이 기금에서 차지하는 비율은 2015년 기준 11%에 불과하다는 점은 범죄피해자보호 예산 운영의 문제점으로 지적할 수 있겠다.

2. 여성가족부

여성가족부의 경우에는 범죄피해자보호기금 외에도 양성평등기금을 재원으로 한 여러 사업들을 통해 성폭력이나 가정폭력 피해자들을 지원하고 있다. <표 14>는 범죄피해자 보호기금 사업의 세부 사업별 지원액 변화 추이를 보여주고 있다. 2012년에서 2013년 사이에는 예산이 큰 폭으로 증가하였지만 이후 가정폭력과 관련한 항목이 양성평등기금으로 이동하면서 범죄피해자보호기금의 예산은 2014년 이후 줄어들었다. 2016년 현재 여성가족부 범죄피해자보호기금 사업의 대부분은 성폭력 방지 및 피해자 지원에 지출되고 있으며, 약 354억 원에 달한다. 이는 법무부 예산과 거의 동일한 수준이다.

<표 14> 여성가족부 범죄피해자보호기금 사업별 집행내역

(단위 : 백만 원)

	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
성폭력·가정폭력 피해자 보호 및 지원	36,198	44,386	32,307	35,365	35,374
- 성폭력 방지 및 피해자 지원	22,876	29,699	30,713	33,771	34,554
- 가정폭력·성폭력 무료 법률지원	1,535	1,594	1,594	1,594	
- 가정폭력방지 및 피해자 지원	11,787	12,293			
- 가정폭력·성폭력 실태조사		800			820

<표 15>는 여성가족부의 범죄피해자보호기금의 예산의 대부분을 차지하는 성폭력 방지 및 피해자 지원의 세부 예산 지출 내역을 보여주고 있다. 예산항목을 살펴보면 가장 큰 예산이 투입되는 곳은 해바라기센터의 운영이다. 운영에 157억 원 가량이 투입되고 있다. 다음으로는 성폭력상담소와 가정폭력상담소에 가장 많은 예산이 투입되고 있다. 이러한 지

원은 피해 당사자 개인에 대한 직접 지원이라기보다는 기관을 통한 간접지원으로 분류될 수 있다. 물론 피해자에 대한 지원은 전문가의 도움을 통해 이루어지는 측면이 분명히 있다. 또한 범죄피해구조금은 법무부 지원을 통해 이루어지기 때문에 중복을 피하면서 특정 피해 대상에 대한 지원을 하는 방법으로는 기관을 통한 지원밖에 남지 않을 수도 있다. 그 원인이 어디 있든 간에 여성가족부의 범죄피해자 보호기금 예산에서는 기관에 대한 지원이 가장 중요한 부분을 차지한다는 것은 가장 두드러진 특징이라고 할 수 있다.

〈표 15〉 여성가족부 성폭력방지 및 피해자 지원 세부예산 (2016년)

(단위: 백만원)

사 업	세부사업	예산
성폭력 방지 및 피해자지원	성폭력 상담소	4,066
	가정폭력상담소	3,590
	성폭력피해자 보호시설	3,386
	해바라기센터 운영	15,691
	해바라기센터 신규	707
	시설기능보강비	310
	의료비, 간병비, 응급키트	2,195
	치료동행, 돌봄비용	1,527
	치료회복프로그램	907
	성폭력실태조사 및 시설평가	820
	사회복무요원 인건비	10
	여성·이동 폭력피해 중앙지원단 운영	1,345
계	34,554	

이러한 예산 특징과 함께 범죄피해자보호기금 예산에서 여성가족부의 지출이 차지하는 비중이 가장 높다는 사실도 함께 지적할 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 범죄피해자보호기금 예산 중 여성가족부와 법무부가 차지하는 비중은 거의 동일하다. 하지만 실제 범죄피해자 보호예산 전체에서 여성가족부에 의해 지출되는 비중이 가장 높다. 양성평등기금에서도 가정폭력 피해자와 관련된 예산이 편성되어 “가정폭력방지 및 피

해자 지원”이라는 세부사업명 하에서 시행되고 있기 때문이다.

〈표 16〉에서 보듯이 양성평등기금을 재원으로 하는 여성가족부의 범죄피해자 보호관련 예산은 2015년의 결산 기준으로 159억 원에 달한다. 범죄피해자보호기금 예산과 유사하게 양성평등기금에서도 기관에 대한 지원이 큰 비중을 차지한다. 양성평등기금까지 합할 경우 여성가족부의 범죄피해자 보호 관련 예산은 450억 원을 넘어서고 있다.

〈표 16〉 양성평등기금의 가정폭력방지 및 피해자 지원(2015년 기준)

(단위: 백만원)

세부사업	사용 내역	집행액
	가정폭력방지 및 피해자 지원	15,858
여성긴급전화 1366센터 운영	- 운영비 : 2,528 - 네트워크 구축 유지비 : 55 - 긴급피난처 운영비 : 284 - 현장상담서비스 : 347 - 여성긴급전화 1366센터 긴급피난처 기능보강 : 159	3,373
여성긴급전화 중앙지원단 설치운영	- 인건비 : 1,287 - 경상운영비 : 378 - 사업비 : 100 - 중앙센터 긴급피난처 운영 : 49 ·전담인력 인건비 : 29 ·긴급피난처 운영비 20	1,814
가정폭력피해자 보호시설 운영	- 운영지원 : 4,514 ·가정폭력 피해자보호시설 : 4,427 ·가정폭력 장애인보호시설 추가지원 : 87 - 보호시설 기능보강비 : 738 - 가정폭력 보호시설입소자 생계비 등 지원 : 586 - 가정폭력 관련 시설 근무 공익요원 인건비 : 11 - 보호시설 입소자 직업훈련비 : 199	6,048
폭력피해여성 주거지원시설 운영	- 운영지원 : 460 - 주거지원 신규 임대보증금 등 : 451	911
가정폭력피해자 치료회복 프로그램	○ 가정폭력피해자 치료·회복프로그램 : 1,272 ○ 가정폭력피해자 의료비 지원 : 570	1,842
여성폭력관계자 교육지원	○ 여성폭력 관계자 교육 : 151 ○ 가정폭력 예방 인권의식 교육 : 89	240
가정폭력관련 종사자 치유	○ 종사자 심리적 외상 스트레스 치료·치유 : 36	36
가정·성폭력 무료법률지원	○ 가정폭력·성폭력 무료법률지원 : 1,594	1,594

자료: 2015년도 여성가족부 결산보고서

뿐만 아니라 여성가족부의 범죄피해자보호 관련 예산의 재원에는 범죄피해자보호기금, 양성평등기금 외에도 복권기금의 일부까지 포함해야 한다. 2016년의 경우 복권기금에 성폭력과 가정폭력을 방지하고 피해자를 지원하는 예산으로 300억 원 가량의 예산이 책정되어 있다<표 17>. 성매매 방지까지를 피해자보호 예산이라고 보기는 어려운 측면이 있지만 가정폭력방지 및 피해자 지원 예산 만 하더라도 양성평등기금 예산액과 거의 유사한 규모인 165억 원에 달하고 있다. 또한 해마다 지출 내역은 다르지만 폭력피해 이주여성 지원도 복권기금을 통해 이루어지고 있다. 성매매 피해 청소년 치료 재활 등도 어느 정도는 성폭력과 관련한 예산이라고 볼 수 있다.³⁸⁾

이렇게 세 개의 기금을 통한 여성 대상과 가정 내 범죄피해자 보호 예산의 총액은 700억 원 이상 수준에 달하고 있다. 이렇게 각기 다른 재원을 바탕으로 한 유사 사업이 진행된다는 측면에서, 또한 여성가족부의 모든 지원 사업들이 사건 종료 이후에도 오랜 기간 동안 이루어지는 성격을 가지고 있다는 점에서, 그리고 주로 기관을 통한 지원이라는 점에서 여성가족부의 예산은 다른 부처와는 다른 특징을 보이고 있다.

<표 17> 여성가족부 범죄피해자 보호 관련 복권기금 집행 내역

(단위 : 백만 원)

	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
성매매방지 및 피해자지원 (성매매방지 중앙지원센터)	(2,902)	(1,235)	(1,541)	(1,387)	14,554
가정폭력방지 및 피해자 지원			13,550	16,019	16,489
가정폭력 성폭력 무료법률지원			1,594		
폭력피해이주여성 지원사업		5,251		3,490	3,367
성매매피해 청소년 치료, 재활 사업				1,105	

38) 2012년까지는 가정·성폭력 등 피해회복 및 재발방지 예산이 복권기금을 통해 지출되었다.

3. 보건복지부

보건복지부에서는 아동학대 피해자에 대한 보호 및 지원예산으로 2012년과 2014년 사이 매해 10억 원 가량의 예산을 지출해 왔다. 이 예산은 중앙아동 보호 전문기관 운영에 지출되어 왔는데 2015년 이후에는 지역아동 보호 전문기관의 설치 및 운영으로 인해 예산이 크게 확대되고 있다<표 18>.

보건복지부의 범죄피해 관련 예산은 그 대상이 아동과 노인으로 나누어 볼 수 있는데 앞서 살펴본 바와 같이 아동관련 지출은 범죄피해자보호기금을 통해 이루어지며 노인과 관련한 지출은 복권기금을 통해 이루어지고 있다. 학대 노인 관련 복권기금 예산은 학대피해노인 전용쉼터지원으로 2015년 약 150억 원이 편성되어 있다.

보건복지부의 예산 편성 역시 크게 보아 여성가족부의 예산 편성과 유사한 특징들을 공유하고 있다. 대상을 기준으로 예산이 편성되어 있고, 장기적인 들봄을 필요로 하는 예산이며 또한 기관에 대한 지원을 위주로 편성되어 있다는 점이다.

〈표 18〉 보건복지부 범죄피해자보호기금 사업별 집행내역

(단위 : 백만 원)

	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
아동학대 피해자 보호 및 지원	1,067	1,067	1,167	19,542	15,628
- 중앙아동보호 전문기관 운영	1,067	1,067	1,167	1,528	1,383
- 지역아동보호전문기관 설치 및 운영			-	15,006	14,245
- 국가아동학대정보시스템 전면 개편			-	3,008	

4. 경찰청

예산을 다루고 있는 이 절에서 범죄피해자 보호 예산 지출에 많이 참여하지 않지만 언급하고 넘어갈 부처가 경찰청이다. 〈표 18〉에서 볼 수 있듯이 경찰청에 배정된 범죄피해자보호기금은 2015년까지 2억 4천만 원에 불과하였다.

〈표 19〉 경찰청 범죄피해자보호기금 사업별 집행내역

(단위 : 백만 원)

	2014년	2015년	2016년
피해자 임시숙소 ³⁹⁾	202	240	475
위치확인장치	-	-	311
강력범죄현장정리	-	-	285

경찰청이 많은 역할을 함에도 불구하고 예산을 배정 받지 못하는 이유는 범죄피해자 보호에 있어 경찰의 역할은 경찰의 고유 업무로 별도의 예산을 배정 받을 필요가 없기 때문이라는 전제에 근거하기 때문으로 생각된다. 또한 앞서 피해자보호 업무의 법률적 근거로 살펴볼 때, 경찰청 자체의 소관법률이 아닌 법무부, 여성가족부, 보건복지부 소관법률인 범죄피해자 보호법, 가정폭력 방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 성폭력 방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 등으로 산재되어 경찰의 업무가 규정되어 있기 때문으로 보인다. 하지만 각종 법령에서 범죄 직후 피해자에 대한 긴급한 보호의 임무를 모두 경찰에게 두고 있으며, 각종 전문기관과의 연계에서도 경찰의 임무가 언급되어 있다.⁴⁰⁾ 또한 형사소송법에 의거한

39) '14년 처음 시작된 사업으로 2억 2백만 원의 예산이 애초 배정되었으나 392개소 총 3,175건의 임시숙소 연계 등 제도 활용율이 높아 추가예산이 배정되어 실제 2억 4,000만원의 예산이 집행되었다. 피해자 보호 및 지원에 관한 규칙(경찰청훈령 제767호) 제34조 제1항에서 '경찰관은 범죄발생 후 주거지 노출로 추가 피해가 우려되거나 야간에 범죄 등 피해를 입고 조사 후 의탁장소가 없는 경우 등 임시숙소가 긴급히 필요하다고 판단되는 피해자에 대해 긴급보호센터 등 일정 장소를 제공하거나 단기간 숙박비용을 지원할 수 있다'고 규정하고 있다.

40) 예를 들어 범죄피해자 보호법 제46조 2 "범죄피해자 지원법인의 장 또는 보호시설의 장은 피해자나 피해자의 가족구성원을 긴급히 구조할 필요가 있을 때에는 경찰관서(지구대·파출소 및 출장소를 포함한다)의 장에게 그 소속 직원의 동행을 요청할 수 있으며, 요청을 받은 경찰관서의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다." 가정폭력 방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제 9조의 2 "긴급전화센터, 상담소 또는 보호시설의 장은 가정폭력행위자로부터 피해자 또는 그 상담원 등 종사자를 긴급히 구조할 필요가 있는 경우 관할 경찰관서의 장에게 그 소속 직원의 동행을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 경찰관서의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다." 성폭력 방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제31조 "상담소, 보호시설 또는 통합지원센터의 장은 피해자등을 긴급히 구조할 필요가 있을 때에는 경찰관서(지구대·파출소 및 출장소를 포함한다)의 장에게 그 소속 직원의 동행을 요청할 수 있으며, 요청을 받은 경찰관서의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다." 등이 있다.

가명조서 작성, 범죄피해자 보호법 및 특정범죄신고자 등 보호법에 의한 신변보호업무 및 범죄피해자 보호법에 의한 정보제공, 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법에 의거한 진술조력인 및 법률조력인 역시 경찰수사 단계에서부터 시작된다.

이처럼 각종 피해자보호 관련 법령에 따르면 국가가 범죄피해자 보호를 위한 일련의 사업을 실행하는 데 있어 경찰은 다른 부처와 함께 범죄피해자보호와 관련된 본질적인 임무를 담당하고 있다. 그렇다면 이러한 임무 수행을 위한 예산이 따르는 것이 예산이 배정되지 않는 상황에 비해서는 상식에 부합하는 자연스러운 조치라 판단된다.

제3절 예산 운영의 원칙과 현황의 비교

이번 절에서는 앞서 살펴본 범죄피해자 보호 예산의 운영이 2장에서 제시한 바 있는 원칙과 잘 상응하고 있는지를 비교해 볼 것이다. 분석의 편의를 위해 전체 범죄피해자 보호예산이 아닌 범죄피해자보호기금을 우선적으로 살펴보기로 한다. 우선 복지시스템과 연계성이 잘 고려되고 있는지, 혹은 범죄피해자 보호 예산이 범죄피해자의 특수성을 잘 반영하고 있는지를 살펴본다. 이어 피해자 중심 예산 편성이라고 할 수 있는지를 피해자에 대한 직접 보상과 기관을 통한 간접 보상이라는 측면에서 살펴본다. 마지막으로 예산의 효과적인 집행 여부를 집행기관과 편성기관, 그리고 집행기관과 수혜자 간 관계를 중심으로 평가해 본다.

1. 복지시스템과의 연계

복지시스템과 연계 문제는 달리 말하면 범죄피해자 보호 예산에서 범죄피해자라는 특수성이 얼마나 잘 고려되고 반영되고 있느냐 여부라고도 할 수 있다. 복지시스템과 구분되는 범죄피해자 보호의 영역은 범죄 발생 이후 시간 순서로 (1) 범죄 이후 초기의 제반조치, (2) 범죄피해 구조금, (3) 치료와 상담 및 법무부, 여성가족부, 보건복지부가 운영하는 각종 시설 운영 등으로 나누어 볼 수 있다. 이상의 세 개 범주에 대해

범죄피해자 특수성과의 연계성을 생각해 보자.

범죄 이후 초기 제반조치는 앞서도 언급한 바와 같이 범죄피해자의 특수성과 가장 부합하는 영역이다. 위기개입초기상담, 신변보호, 임시숙소지원, 사건현장청소정리, 경제적 지원, 의료지원, 이전비 지원, 피해자 보호시설, 치료비 지원 등이 초기 지원이라고 할 수 있고 주로 경찰과 검찰이 담당하고 있는 영역이다. 범죄피해자의 특수성이 가장 강한 영역이지만 예산상으로는 큰 비중을 차지하지 못하고 있기도 하다. 범죄피해 구조금 역시 범죄피해자라는 특수 대상에 대한 예산으로 복지시스템과의 중복 문제는 발생하지 않는다.

복지시스템과의 중복이 문제가 될 수 있는 영역은 초기 제반조치와 피해구조금 이후 제공되는 장기 서비스 부분이다. 법무부의 주거지원제도, 스마일센터, 여성가족부의 성폭력피해자등 통합지원센터, 성폭력·가정폭력 상담소, 성폭력피해자 보호시설, 성폭력피해자 회복지원제도, 폭력피해여성 주거지원 제도, 가정폭력피해자 보호시설, 가정폭력피해자 의료비 지원 제도, 성매매피해자 일반 및 청소년 지원시설, 외국인여성 지원시설, 이주여성 보호시설, 보건복지부의 노인보호 전문기관, 아동보호 전문기관 등 가장 많은 세부사업이 편성되어 있을 뿐 아니라 대부분의 예산이 배정된 부분이기도 하다.

이렇게 중장기적으로 필요한 많은 서비스들은 사실 다른 복지제도와 중복될 가능성이 높다. 다른 복지제도와 중복되지 않으면서 범죄피해와 관련하여 받아야 할 장기적 서비스는 주로 치료와 상담에 집중되어야 할 것이다. 다른 시설들도 치료와 상담이라는 목적 달성의 수단 성격이 강하다고 판단된다.

다만, 범죄피해자의 자립을 위한 초기상담위주로 활동하는 범죄피해자지원센터 및 초기상담과 수사지원을 병행하는 성폭력피해자등통합지원센터의 경우 장기적 서비스라기보다는 연계를 위한 서비스로 보는 것이 보다 합리적일 것이다. 다음 표의 음영부분이 범죄피해자보호기금 중 복지시스템과 연계되어야 할 부분이다. 치료를 목적으로 하는 보호시설 이외에도 취업지원, 치료회복 프로그램 등은 피해자에 대한 장기적 자립을 목표로 하는 것인 만큼 복지시스템과의 중복여부를 검토하여야 할 것이다.

〈표 20〉 2016년 범죄피해자보호기금예산(복지시스템과 연계되어야 할 예산 음영처리)

법무부	강력범죄 피해자 보호·지원	범죄피해자 치료 및 자립 지원	범죄피해자지원센터 지원비	1,935	32,026	
			스마일센터 설치·운영비	10,354		
			취업지원	65		
			긴급생계비	1,200		
			치료비, 간병비	3,401		
			연구개발비	100		
			홍보·행사·교육·간담회	201		
			지도점검	20		
			강력범죄현장정리	285		
			무료법률구조지원	412		
			형사조정을 통한 피해회복 지원	형사조정수당		3,023
				공증수수료		30
				교육·홍보비		25
				지도점검		47
	범죄피해자구조금	구조금	9,712			
		홍보비	113			
		지도점검·간담회	17			
	범죄피해자 등의 신변보호 강화	위치확인장치	311			
		이전비	300			
		피해자임시숙소	475			
성·가정 폭력피해자 보호·지원	진술조력인 양성 및 배치	신규양성	60	39,021		
		보수교육	24			
		행사·간담회	15			
		연구용역	20			
		배치(민간경상보조)	430			
	피해자 국선변호사 지원	국선변호사 지원수당	2,215			
		전담변호사 인건비·운영비	1,632			
		홍보비	10			
		교육비	34			
		간담회비	20			
		지도점검	7			
여가부	성·가정폭력 피해자지원	성폭력상담소	4,066			
		가정폭력상담소	3,590			
		성폭력피해자 보호시설	3,386			
		성폭력피해자 통합지원센터	15,691			
		성폭력피해자 통합지원센터(신규)	707			

			시설기능보강비	310	
			의료비·간병비·응급키트	2,195	
			치료동행·돌봄비용	1,527	
			치료회복 프로그램	907	
			중앙지원단	1,345	
			사회복무요원 인건비	10	
			성폭력실태조사 및 시설평가	820	
복지부	이동학대 피해자 보호·지원	이동보호전문기관 운영	중앙이동전문기관 운영비	1,383	15,628
			지역이동전문기관 운영비	14,245	

정리해 보면 보상과 구조금을 논외로 할 때 범죄피해자가 받아야 할 서비스는 범죄 직후 제공되어야 할 초기서비스와 장기간 지속성이 요구되는 서비스로 대별해 볼 수 있으며, 장기 서비스는 범죄피해자가 아니더라도 어려움에 처한 국민으로서 받을 수 있는 일반복지 서비스에 범죄피해자라는 특수성 때문에 받아야 할 상담과 치료 서비스가 추가되는 것으로 요약된다.

따라서 복지시스템과 연계되지 않는 장기서비스로서 치료와 상담이 어떻게 효과적으로 피해자에게 전달되느냐가 중요한 문제로 대두되며, 이는 다음 소절에서 살펴볼 피해자 중심의 예산 편성이라는 문제로 자연스럽게 연결된다.

2. 피해자 중심의 예산

앞에서 예산 현황을 살펴볼 때는 범죄피해자보호 예산을 부처별로 분류했었지만 범죄피해자 보호 예산은 생명신체에 대한 피해의 직접보상인지 간접지원인지 여부로도 분류할 수 있다. <표 21>에서 보듯이 긴급생계비, 치료비, 현장정리, 구조금, 신변보호 관련 비용, 의료비, 치료 동행이나 돌봄비용 등을 직접보상이라고 할 때 법무부 예산 320억 원 중에서 약 157억 원이 직접 지원과 관련된 예산이라고 볼 수 있다. 나머지는 기관운영이 가장 큰 비중을 차지한다. 기관 운영도 넓게 보아서는 피해자 보호의 한 형태라고 할 수 있기는 하나 직접 지원보다 기관 운영을 중심으로 예산 운영이 이루

어지는 것은 분명 재고의 여지가 있다.

여성가족부나 보건복지부의 경우에는 직접지원과 관련된 예산의 비중이 법무부에 비해서 더 낮다. 여성가족부도 상담소와 같은 기관을 통한 간접지원이 큰 비중을 차지하며 보건복지부는 거의 전 예산이 기관을 통한 간접지원으로 구성되어 있다. 여성가족부의 경우 390억 원의 예산 중 36억 원의 예산이 치료와 관련한 예산으로 전체 예산 중 10% 미만이다. <표 21>은 범죄피해자 보호 기금 예산만 제시한 것이다. 여성가족부의 범죄피해자 보호 예산에 포함된 양성평등기금이나 복권기금도 거의 전액이 기관 지원으로 예산이 편성되어 있음도 고려해야 한다.

결국 범죄피해자 예산의 대부분은 피해자들을 “간접적”으로 돕는 기관지원이라는 형태로 지출되고 있다. 이러한 방식의 예산 운영은 잠재적으로 피해자들의 입장보다는 서비스를 제공하는 공급자들의 입장을 반영하는 예산 운영으로 이어질 가능성을 내포하고 있다.

<표 21> 2016년 범죄피해자보호기금예산 (직접지원비 음영처리)

법무부	강력범죄 피해자 보호·지원	범죄피해자 치료 및 자립 지원	범죄피해자지원센터 지원비	1,935	32,026
			스마일센터 설치·운영비	10,354	
			취업지원	65	
			긴급생계비	1,200	
			치료비	3,401	
			연구개발비	100	
			홍보·행사·교육·간담회	201	
			지도점검	20	
			강력범죄현장정리	285	
			무료법률구조지원	412	
		형사조정을 통한 피해회복 지원	형사조정수당	3,023	
			공증수수료	30	
			교육·홍보비	25	
			지도점검	47	
		범죄피해자구조금	구조금	9,712	
			홍보비	113	

여가부		범죄피해자 등의 신변보호 강화	지도점검·간담회	17	39,021		
			위치확인장치	311			
			이전비	300			
			피해자임시숙소	475			
	성·가정 폭력피해자 보호·지원	진술조력인 양성 및 배치		신규양성		60	
				보수교육		24	
				행사간담회		15	
				연구용역		20	
				배치(민간경상보조)		430	
		피해자 국선변호사 지원				국선변호사 지원수당	2,215
						전담변호사 인건비·운영비	1,632
						홍보비	10
						교육비	34
						간담회비	20
						지도점검	7
						성폭력상담소	4,066
	가정폭력상담소	3,590					
	성폭력피해자 보호시설	3,386					
	성폭력피해자 통합지원센터	15,691					
	성폭력피해자 통합지원센터(신규)	707					
시설기능보강비	310						
의료비·간병비·응급키트	2,195						
치료동행·돌봄비용	1,527						
치료회복 프로그램	907						
중앙지원단	1,345						
사회복무요원 인건비	10						
성폭력실태조사 및 시설평가	820						
복지부	아동학대 피해자 보호·지원	아동보호전문기관 운영	중앙아동전문기관 운영비	1,383	15,628		
			지역아동전문기관 운영비	14,245			

범죄피해자 보호와 관련한 많은 예산이 기관을 통해 지원된다는 점을 주목하여 이제 각 부처별로 소관 범죄피해자 지원시설을 비교해 보자<표 22>. 스마일센터와 해바라기

센터, 지역아동보호전문기관을 비교하면 다음과 같다. 법무부, 여성가족부, 보건복지부 등 각 부처는 범죄피해자를 지원하는 시설에 대한 예산을 편성하고 있다. 스마일센터, 해바라기센터, 지역아동보호전문기관 등으로 불리는 기관들은 대상피해자가 다르기는 하지만 심리치료나 상담 등의 유사한 기능을 실행하고 있다. 운영방식은 달라서 법무부의 스마일센터는 100% 국고로 운영되지만 해바라기센터와 지역아동보호전문기관은 국고보조율이 50% 정도로 자치단체와 분담하고 있다. 부처가 다르지만 유사한 기능을 하는 기관들에 대한 지원방식에서 부처에 따라 차이가 남을 알 수 있다.

〈표 22〉 각 부처 소관 범죄피해자 지원 시설 비교

	스마일센터	해바라기센터	지역아동보호전문기관
소관	법무부	여성가족부	보건복지부
지원대상	강력범죄 피해자	성폭력 피해자	이동학대 피해자/ 가해자
센터 수 (2015년말)	8개	34개(원스톱 15개, 아동8개, 여성아동 11개)	56개
종사인원	10명 내외	10명 내외	15명 내외
	센터장, 정신과전문의, 임상심리전문가 등	센터장, 임상심리전문가 등	센터장, 심리치료사 등
주요기능	피해자 및 가족에 대한 심리진단 및 중장기(1-25개월) 심리치료 강력범죄 피해자에 대한 긴급 임시주거지원	성폭력피해자에 대한 24시간 응급상담, 외상치료, 증거채취, 심리상담, 법률구조	학대피해 아동, 가족, 학대행위자 전문 상담 아동학대 신고접수, 현장조사 및 피해아동 보호 아동보호사건 처분에 따른 가해자 성행교정 프로그램 운영
16년 운영비 (국가보조율)	3,875,000,000원 (100%)	15,691,000,000원 (50~70%)	13,945,000,000원 (50%)
범죄발생건수	약 30만 건	약 2만 5천 건	약 1만 건
지원건수 (2014년 기준)	17,064건 (2,844건/개소)	28,487건 (837건/개소)	17,766건 (348건/개소)(신고기준)

남궁석 (2015), pp. 143-144.

각 부처가 관할하는 센터별로 2015년 범죄피해자보호기금이 배분 상황을 좀 더 자세히 살펴보면 〈표 23〉과 같다.⁴¹⁾ 기관에 대한 예산 배분만을 대상으로 각 부처별 예산

투입 비중을 도출해 보면 법무부가 15.3%, 보건복지부가 30.6%, 여성가족부는 53.6%로 수로 보나 전체 예산과 마찬가지로 기관에 대한 지원에서 여성가족부가 가장 높은 비중을 차지하고 있다.

〈표 23〉 부처별, 주관기관별 예산배분

(단위 : 백만 원)

주관부서	단체명칭	지원예산	주요기능	종사자 수	비고
법무부	범죄피해자지원센터 (58개)	1,905 (3.5)	피해자 통합지원	평균 각 2명	운영비 1,005(1.87%) 사업비 899(1.66%)
	스마일센터 (6개)	6,355 (11.8)	심리치료지원 임시주거제공	임상심리사외 9-10명	운영비
	소계 (64개)	8,260 (15.3)			
보건 복지부	중앙아동보호전문기 관(1개)	1,528 (2.8)	아동학대정보시스템 운영, 교육, 정책연구 등	센터장 외 상담원 14명	운영비 등
	지역아동보호전문기 관(56개)	15,006 (27.8)	아동학대신고, 접수 보호, 상담	관장 외 심리상담사 등 9명	운영비 등
	소계 (57개)	16,534 (30.6)			
여성 가족부	성폭력상담소 (100개소)	3,834 (7.1)	상담, 사례관리 프로그램 운영	시설장 외 3-4명	운영비 등
	성폭력보호시설 (29개소)	3,193 (5.9)	임시, 장기보호 시설	시설장 외 6명	운영비 등
	통합지원센터 (34개소)	16,203 (30)	수사, 상담, 치료, 법률지원 등	센터장 외 10-25명	운영비 등
	가정폭력 상담소(93개소)	3,507 (6.5)	상담, 사례지원 프로그램 운영 등	시설장 외 4-5명	운영비 등
	여성아동보호 연대(243개소)	878 (1.6)	관련시설단체장 민간협의체		운영비 등
	한국여성인권진흥원 (1개)	1,328 (2.4)	폭력피해자기능강화 프로그램		운영비 등
	소계 (500개)	28,943 (53.6)			
경찰청	임시숙소지원	240 (0.4)	임시숙박시설연계		사업비
합 계		53,977 (100)			

41) 강동욱, 송귀채, (2015), 73면.

한편 2014년 기준 범죄피해자지원기관 유형별 국가의 보조금 지원현황은 <표 24>와 같다.⁴²⁾ 지원 대상에 따라 소관부처가 달라진다는 점을 제외하면 범죄피해자지원센터나 성폭력상담소, 가정폭력상담소 등의 기관이 기본적인 기능이나 상근지원 수, 기관당 평균지원액 등에서 유사한 점이 많다는 것을 알 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 기관 지원에서 여성가족부에 대한 지원 비중이 가장 높은 이유는 기관당 지원이 더 많기보다는 여성가족부가 가장 많은 기관에 대해 보조금을 지급하고 있기 때문이다.

<표 24> 범죄피해자 지원기관별 국가보조금 지원현황

	범죄피해자지원 센터	성폭력 상담소	가정폭력 상담소	성폭력 보호시설	가정폭력 보호시설
소관부처	법무부	여성가족부			
지원 기관 수	59개	100개	93개	29개	69개
상근 직원수 (최소기준)	2명 사무국장1 간사1	3명 소장1 상담원2	3명 소장1 상담원2	3명 소장1 상담원2	4~7명
종사자 기준	관련법상 기준 없음	4년제 대학 2년 이상 수료 + 성폭력 양성교육 64시간 이수	4년제 대학 2년 이상 수료 + 가정폭력 양성교육 64시간 이수	4년제 대학 2년 이상 수료 + 성폭력 양성교육 64시간 이수	4년제 대학 2년 이상 수료 + 가정폭력 양성교육 100시간 이수
근무시간	주5일	주5일	주5일	주5일(평일8시간) 휴일·야간 1인 이상 비상근무	
재원	범죄피해자보호기금				여성발전기금
지원항목	인건비 운영비	인건비/운영비통합지원			
인건비지원 인원수	1명	3명	3명	3명	4~7명
1인당 인건비 책정액	16,824,000	70,045,000/3	70,045,000/3	90,113,000/3	
운영지원액	1,905백만원	3,384백만원	3,507백만원	2,476백만원	
기관당 평균지원액	32,288,135	33,840,000	37,709,677	85,379,310	

42) 김지선, 김성연 (2015), 334-335면.

문제는 이렇게 많은 기관이 과연 필요하며, 유사한 기능을 하는 기관들이 서비스를 받는 대상이 다르다는 이유로 여러 부처를 통해 다른 이름으로 별도 관리되는 것이 바람직한지 여부이다. 더구나 치료와 상담을 위한 기관은 부처에서 지정한 기관 이외에도 피해자 가까운 곳에 존재할 수 있다. 이러한 점들을 고려한다면 기관 확대를 통한 예산 증가보다는 피해자들의 서비스 이용 가능성을 제고하는 방안에 대해 보다 더 많은 고민을 할 필요가 있다.

3. 예산의 효과적 집행

예산의 효과적인 집행이라는 측면에서 현황을 평가하려면 ① 서비스를 제공하는 기관과 피해자와의 거리, 그리고 ② 서비스를 제공하는 기관과 예산을 편성하고 집행하는 기관 사이의 거리에 대해서 살펴보아야 한다. 서비스를 제공하는 기관과 피해자가 가까워야 피해자의 안정감과 만족도가 높아질 것이며 서비스 제공기관과 예산을 편성하고 집행하는 기관사이 가 가까워야 필요한 서비스가 필요한 시점에 제공될 수 있을 것이다.

예산의 효과적 집행을 이 두 가지 거리라는 측면에서 범죄 발생 이후 시간의 진행에 따라 살펴보자. 범죄가 발생한 이후 초기에 있어서 모든 서비스는 경찰이 담당하게 된다. 피해자와 가장 가까이 있는 기관이 서비스를 담당한다는 면에서 당연하고 자연스러운 선택이다. 하지만 범죄 초기 단계에서 서비스를 제공하는 기관과 예산을 편성하고 집행하는 기관이 일치하지 않거나 예산이 편성되지 않는다는 문제가 발생하고 있다. 예산의 효과적 집행을 위해서는 바람직하지 못한 현상이다. 치료비, 신변보호 관련 예산, 범죄피해자보호센터 지원예산 등은 직접 집행하는 기관에 예산이 배정되는 것이 원칙에 부합하는 예산운영 방식이 되리라 생각된다<표 25>.

<표 25> 2016년 범죄피해자보호기금예산 (초기단계에 제공되어야할 서비스 음영처리)

법무부	강력범죄 피해자 보호·지원	범죄피해자 치료 및 자립 지원	범죄피해자지원센터 지원비	1,935	32,026
			스마일센터 설치·운영비	10,354	
			취업지원	65	
			긴급생계비	1,200	

			치료비	3,401		
			연구개발비	100		
			홍보·행사·교육·간담회	201		
			지도점검	20		
			강력범죄현장정리	285		
			무료법률구조지원	412		
			형사조정을 통한 피해회복 지원	형사조정수당		3,023
				공증수수료		30
				교육홍보비		25
				지도점검		47
			범죄피해자구조금	구조금		9,712
				홍보비		113
				지도점검·간담회		17
			범죄피해자 등의 신변보호 강화	위치확인장치		311
				이전비		300
	피해자임시숙소	475				
	성·가정 폭력피해자 보호·지원	진솔조력인 양성 및 배치	신규양성	60		39,021
			보수교육	24		
			행사·간담회	15		
			연구용역	20		
배치(민간경상보조)			430			
피해자 국선번호사 지원		국선번호사 지원수당	2,215			
		전담번호사 인건비·운영비	1,632			
		홍보비	10			
		교육비	34			
		간담회비	20			
		지도점검	7			
성폭력 피해자 지원		성폭력상담소	4,066			
		가정폭력상담소	3,590			
		성폭력피해자 보호시설	3,386			
		성폭력피해자 통합지원센터	15,691			
	성폭력피해자 통합지원센터(신규)	707				
	시설기능보강비	310				
	의료비·간병비·응급키트	2,195				
	치료동행·돌봄비용	1,527				
	치료회복 프로그램	907				
	중앙지원단	1,345				
사회복무요원 인건비	10					
성폭력실태조사 및 시설평가	820					
복지부	아동학대 피해자 보호·지원	아동보호전문기관 운영	중앙아동전문기관 운영비	1,383	15,628	
			지역아동전문기관 운영비	14,245		

다음으로 치료와 상담을 중심으로 한 장기 서비스는 주로 각 지역에 설치된 기관을 통해 피해자들에게 제공되게 된다. 서비스 제공 기관과 피해자 간 거리라는 측면에서는 피해자가 거주하고 있는 지역에서 가장 가까운 기관을 이용하면 되기 때문에 큰 문제가 발생할 여지는 없을 것이다.⁴³⁾ 하지만 예산을 편성하고 집행하는 기관과 서비스 제공기관 사이의 관계라는 면에서 보자면 자치단체의 역할이 좀 더 강화될 필요는 있다고 판단된다. 자치단체는 지역주민의 서비스 필요에 대해 중앙정부보다 더 많은 정보를 가지고 있다. 기관 설립의 필요성도 자치단체의 판단에 따를 필요가 있고 그러기 위해서는 자치단체에도 재정부담을 지울 필요가 있는 것이다.

43) 물론 여러 부처들이 담당하고 있는 치료 및 보호 기관들이 모든 피해자와 가까운 지역에 설치될 수는 없다. 우리나라 시군구만 해도 200개가 넘지만 그나마 가장 많은 지역에 분포된 성폭력상담소도 100개에 그치고 있다. 하지만 이런 기관들을 모든 시군구에 하나씩 설치할 필요는 없을 것이다.

제4장 범죄피해자 보호기금 운영에 대한 평가

본 장에서는 앞서 살펴본 범죄피해자 보호 예산의 원칙에 비추어 그 현황과 문제점에 대해서 범죄피해자보호기금을 중심으로 살펴보고자 한다. 범죄피해자 보호 예산의 근간을 이루는 범죄피해자 보호 기금에 대해 재정운영 일반 원칙에 의거한 평가를 해봄으로써 미래의 바람직한 범죄피해보호 예산 운영방안에 대해서 여러 각도로 생각해 보고자 한다.

범죄피해자보호기금은 2010년 5월 14일 제정된 「범죄피해자보호기금법」에 따라 범죄피해자를 보호·지원하기 위하여 2011년 신설된 기금이다. 기금의 수입은 세외수입인 법무부 벌금의 6%를 중심으로 범죄피해자 보호법 제21조 제2항에 따라 대위하여 취득한 구상금, 정부 외의 자가 출연 또는 기부하는 현금, 물품, 그 밖의 재산, 그리고 기금의 운용으로 인하여 생기는 수익금으로 이루어져 있다. 현실적으로는 벌금의 일정 비율로 얻어지는 수입과 기금운용 수입이 기금 수입의 대부분을 이루고 있다.

이런 수입을 바탕으로 한 기금 사업은 법무부, 여성가족부, 보건복지부, 경찰청, 검찰청 등 4개 부처가 관여하면서 수행하고 있다. 이렇게 다 부처 집행 기금이라는 것이 이 기금의 중요한 특징 중 하나다. 이러한 범죄 피해자 보호기금 예산이 입법 취지에 맞게 또한 효율적으로 운영될 수 있는 방안에 대해 모색하기 위하여 앞장에서 살펴본 범죄피해자 보호 예산의 원칙에 따른 현황의 문제점을 먼저 살펴보도록 한다. 이후 일반적인 기금의 성격이나 설치 의의에 대해 짚어 본 후, 이를 바탕으로 범죄피해자보호기금의 특징들을 살펴볼 것이다. 이후 기존에 기금 운영의 문제점으로 지적된 사항들을 검토한 후 기금의 향후 수입 및 지출 변화에 대해 예상해 본다.

제1절 피해자보호예산 운영 원칙에 비추어 본 문제점

앞서 각 부처별 범죄피해자 보호 제도들과 예산지원 현황에 대해 살펴보고 앞서 제시한 운영원칙과의 부합여부에 대해서도 검토해 보았다. 이제 이러한 현황고찰을 바탕으로 현재 운영에서 발생할 수 있는 문제점들을 생각해 본다. 이러한 문제점들에 대한 개선 방안에 대해서는 별도의 장을 통해 다시 논의하게 될 것이다.

1. 사업범위와 우선순위의 문제

가장 우선적으로 고려해야 할 문제점 중 하나는 범죄피해자 보호의 사업의 우선순위를 어디에 두어야 할 것인가 하는 점이다. 우리 헌법은 범죄피해자에 대한 구조청구권을 명시함으로써 피해자에 대한 구조금을 명시적으로 규정하고 있다. 이런 점에서 헌법적 원칙에 가장 부합하는 범죄피해자보호 사업은 단연 범죄피해자구조금이라고 볼 수 있다. 현재 범죄피해자보호기금 사업예산 866억 중 구조금은 97억 원 가량으로 11%에 불과하다. 또한 범죄피해자보호기금의 전체 사업비중 실제 피해자에게 지급되는 구조금은 2011년 17.9%에서 2016년 11.2%로 오히려 감소추세에 있어 범죄피해자 보호 및 지원을 강화해야 한다는 명제에 역행하고 있는 것으로 보인다<표 26>.

〈표 26〉 범죄피해자보호기금내 구조금 사업 예산 비율

구 분	'11	'12	'13	'14	'15	'16
구조금 (백만원)	9,267	9,546	7,320	7,690	8,861	9,712
전체사업비(백만원)	51,511	56,491	67,370	57,031	82,483	86,694
구조금비율(%)	17.9	16.8	10.8	13.4	10.7	11.2

또한 헌법은 생명과 신체에 대한 위험을 입은 피해자에게 가장 높은 수준의 피해자 보호를 요구하고 있다. 이런 점에서 피해자에 대한 보복범죄 또는 재피해 예방을 위한 신변보호 역시 헌법적 요구에 부합하기 위한 우선적 정책은 범죄 피해자 등의 신변보

호 강화라고 볼 수 있다. 2016년 현재 신변보호 사업에 편성된 예산은 8억 9천만 원으로 전체 1%에 불과하다. 특히 범죄피해자보호기금이 신설된 이후로 1% 이하로만 머물고 있는 신변보호 사업은 향후 가장 중점적으로 증액되어야 할 사업으로 평가할 수 있다<표 27>.

〈표 27〉 범죄피해자보호기금내 신변보호 사업 예산 비율

구분	'11	'12	'13	'14	'15	'16
신변보호 (백만원)	0	515	430	615	616	895
전체사업비(백만원)	51,511	56,491	67,370	57,031	82,483	86,694
신변보호비율(%)		0.9	0.6	1.0	0.7	1.0

다음으로 고려해야 할 것은 복지시스템과의 관계이다. 앞서 원칙에서 제시한 바와 같이 범죄피해자의 보호는 크게는 국가의 복지사업 체계의 한 부분이라고 할 수 있다. 상식적으로 이런 복지사업 체제에 포괄되지 않으며 범죄피해자에게 특수한 필요 서비스로서 가능하면 직접적이고 실질적인 혜택이 가는 내용으로 사업 범위가 정해져야 할 것이다.

복지사업 체계와의 조화 문제와 관련해서는 범죄피해자 보호 사업들을 장기서비스와 단기서비스로 구분해 볼 필요가 있다. 장기서비스가 필요한 항목일수록 일반 복지와의 겹치게 될 가능성이 높기 때문이다. 물론 장기적인 심리치료가 상담이 필요한 경우라면 범죄피해자 보호에 특수한 서비스라 할 수 있겠지만 경제능력 상실로 인한 지원들은 일반 복지시스템 속에도 구축되어 있으므로 범죄피해자 특수서비스에서 일반복지 서비스로 전환되는 영역이 발생할 수 있다. 따라서 장기적인 지원을 요하는 서비스 중 일부와 함께 범죄 피해자 보호의 가장 중요한 영역은 상당부분 범죄피해 발생 후 초기 단계에서 발생한다고 볼 수 있다. 범죄피해자 보호 사업들에서 범죄 초기에 필요한 지원이 강조되는 것이 바람직하다고 판단된다. 이는 다른 일반 복지서비스와 차별화될 수 있는 사업들로, 범죄피해자들에게만 특화된 서비스가 필요한 경우라고 볼 수 있다.

한편 범죄피해자에게 특수한 필요 서비스인지 의문을 갖게 하는 항목으로 기존 연구들에서도 가장 많은 지적 받았던 사업은 피해자의 직접적 지원과 무관한 형사조정예

산이다. 형사조정으로 피해회복을 하는 피해자의 상당부분이 재산범죄나 명예훼손 범죄의 피해자이므로, 형사조정 제도가 헌법 제30조가 규정한 피해자의 기본권 보호를 구체화하는 제도라고 평가하기는 어렵다고 판단된다. 그렇다면 헌법 제30조에 따른 피해자 기본권 보호를 위한 예산도 불충분한 상황에서 형사조정위원 수당을 위한 예산을 범죄피해자 보호기금에서 사용하는 것은 명백히 문제가 될 것이다. 이와 같은 점은 기존 연구에서도 지적되고 있다. 국회예산정책처에서 행해진 바 있는 신혜연(2012)의 연구에서는 기금 전환 초기에 기금 사업을 평가하고 있는데 기금 설치목적에 부합하지 않은 사업으로서 형사조정활성화 사업을 지목하고 있다. 이 사업은 기금 설치 목적에 부합한다기 보다는 법무부 고유 사업에 해당한다는 것이다. 이러한 사업들은 범죄피해자 보호사업과는 분리되는 것이 바람직할 것이다.

2. 피해자 중심의 예산편성의 문제

피해자 중심의 예산 편성에 대한 문제를 검토하기 위해 기금에 대한 최근의 평가라 할 수 있는 국회 법제사법위원회 예비심사검토보고서에서 나타난 문제점들을 짚어보자. 법제사법위원회의 검토보고서에서 가장 주목하고 있는 부분 중 하나는 기타경상이전 수입의 변화 추이다.⁴⁴⁾ 2012년 7억 9천만 원, 2013년 1억 8700만 원, 2014년 17억 2400만 원, 2015년 23억 7500만 원으로 꾸준히 증가하고 있다. 이 기금이 신설된 연도가 2011년이었던 사실을 감안한다면 매해 실질적인 불용액이 발생하고 있는 셈이다.

이 사업에서 범죄 피해자에게 직접 대민 서비스를 하는 기관은 정부 부처가 아니다. 각 부처별로 범죄피해자보호기관에 대한 보조를 주된 사업방식으로 활용하고 있는 것이다. 따라서 이 기금 사업비에서 국고보조금이 높은 비중을 차지하는 것은 불가피한

44) 범죄피해자 보호기금에서 기타 경상이전 수입은 기금으로부터 국고보조를 받은 기관이 「범죄피해자보호기금법」 제14조를 위반하여 보조금을 지원받은 목적 외의 용도로 사용하거나 「보조금 관리에 관한 법률」 제31조에 따라 전년도 집행 잔액이 발생하는 경우에 그 반환을 청구하고 해당 징수결정액을 수입 조치하는 항목이다. 2015년 기타 경상이전 수입의 경우 전액 집행 잔액의 반환금으로 구성되었다. 즉 예산과 실질 지출액 사이에 차이가 발생했다는 의미이다. 이는 수입과 지출 균형이 어려운 기금의 성격을 그대로 보여주고 있다.

측면이 있다. 하지만 매해 국고보조금 규모가 확대되고 국고보조금 반환금 규모 역시 확대된다는 것은 수입과 지출 연계 시스템에서 무엇인가 근본적인 문제점이 있음을 암시한다. 특히 자치단체에 대한 보조금의 경우 이런 현상은 특정 연도에만 나타나는 것이 아니고 지속적인 현상이며 그 규모도 적지 않게 발생하고 있다는 데 문제점이 있다.⁴⁵⁾ 이는 일치하기 힘든 수입과 지출이 연계되는 기금의 일반적인 단점과 연관되어 구조적으로 나타나는 현상으로 보아야 할 것이다 <표 28>.

<표 28> 2015년 범죄피해자보호기금의 사업수행 부처 및 내역

(단위: 백만원, %)

구분	소관부처	지출액	비율 (B,C,D,E/A)	사 업 내 역
사 업 비	법무부	29,459(B)	35.6	- 범죄피해자 치료 및 자립지원(11,904) - 형사조정을 통한 피해회복 지원(3,281) - 범죄피해구조금(9,901) - 실질적인 범죄피해자 등의 신변보호 강화(259) - 진술조력인 양성 및 배치(523) - 피해자 국선변호사 지원(3,591)
	여성가족부	33,769(C)	40.9	- 성폭력방지 및 피해자 지원(33,769)
	보건복지부	19,075(D)	23.1	- 중앙아동보호전문기관 운영(1,528) - 지역아동보호전문기관 설치 및 운영(14,539) - 국가아동학대정보시스템 전면개편(3,008)
	경찰청	343(E)	0.4	- 실질적인 범죄피해자 등의 신변보호 강화(343)
	소 계			82,646(A)
	기금관리비			51
	여유자금			7,595
	총 계			90,292

자료: 국회 법제사법위원회 예비심사검토보고서

45) 국회 법사위원회의 법무부 소관 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고에서는 여성가족부 소관 성폭력 방지 및 피해자지원 사업의 경우 지방자치단체 징수결정액이 매년 큰 규모로 발생할 뿐만 아니라 지속적으로 확대되고 있는데도 실집행률이 높지 않은 사업에 교부액이 확대되는 경우를 지적한 바 있다. 예컨대 2014년 신규 편성된 해바라기센터(통합형) 치료동행서비스 지원 사업의 경우 2014년 교부액 4,500만 원, 실집행액 40만 원으로 실집행률 1%인데, 2015년 교부액 5,000만 원, 실집행액 2,000만 원으로 교부액은 확대된 반면, 실집행률은 39%에 그치고 있다는 지적이다. 한편 본 보고서의 주제와 직접적인 관련이 있는 것은 아니지만 국고보조금의 미집행으로 인한 기타경상이전수입 중 미수납액도 증가하는 추세란 점도 수입의 확보라는 측면에서는 우려할 만한 사항이다. 최근 3년간 지방자치단체 미수납액 수납은 2013년 1억 8,300만 원, 2014년 2억 4,500만 원, 2015년은 3억 4,100만 원이며, 서울특별시의 경우 최근 3년 동안 지속적으로 미수납액 1억여 원을 넘고 있다.

〈표 29〉는 국고보조금 반환결정금을 교부지원 대상별로 제시하고 있다. 총 24억 원 가량되는 국고보조금의 반납액 중 가장 큰 부분은 성폭력방지 및 피해자 지원에서 발생하고 있다. 그 다음으로 큰 규모는 범죄피해자지원센터 스마일센터에서 발생한다. 성폭력방지 및 피해자 지원 기관이 가장 많다는 점을 기억하면 이는 자연스러운 결과라 할 수 있다. 앞서 지적한 바도 있지만 만약 기관 수가 증가하는 방식으로 예산 지출이 증가할 경우 이러한 현상은 더 악화될 수도 있을 것이다.

〈표 29〉 2015년 사업별 국고보조금 징수결정액 수납현황

(단위: 백만원, %)

세부사업별	비목별	국고보조금 교부대상기관	징수결정액	수납액	수납률	미수납액
범죄피해자치료 및 자립지원	민간경상보조	범죄피해자지원센터 스마일센터	537	537	100.0	-
강력범죄피해 현장정리	민간경상보조	전국범죄피해자 지원연합회	59	59	100.0	-
진술조력인 양성 및 배치	민간경상보조	한국여성인권진흥원	53	53	-	-
성폭력방지 및 피해자 지원	민간경상보조	한국여성인권진흥원	18	18	-	-
	자치단체보조	지방자치단체	1,708	1,367	80.0	341
피해자 국선변호사 지원	민간경상보조	대한법률구조공단	-	-	-	-
아동학대예방 및 보호지원	민간경상보조	중앙아동보호전문기관 학대피해아동전담 심리치료·보호시설	-	-	-	-
계			2,375	2,034	85.6	341

성폭력방지 및 피해자 지원 부분에서는 국고보조금의 반납이 클 뿐 아니라 집행잔액이 발생하는 경우도 있다. 〈표 30〉은 집행 잔액이 발생한 세부내역 사업과 집행잔액 발생 사유도 제시하고 있다. 잔액 발생 사유는 대부분 예산소요액에 대한 예측이 어려운 데서 기인하고 있다. 실제로 향후 일어날 사건과 거기서 기인하는 피해자 보호에 어느 정도의 재원이 필요한지를 정확하게 예측하는 것은 불가능한 일이다. 하지만 과

거의 경험을 통해 소요 예산의 정확도를 높여서 집행 잔액을 줄어나갈 여지는 있을 것이다.⁴⁶⁾

〈표 30〉 성폭력방지 및 피해자 지원 주요사업 집행잔액 현황

(단위: 백만원, %)

세부 내역사업	예산액 (국비)	집행액			집행잔액 발생 사유
		교부액	실집행액	실집행률	
성폭력 피해자 보호시설 비수급자* 생계비	307	312	183	58.7	당해년도 입소자의 기초생활비수 급자 비율 예상 어려움
성폭력 피해자 의료비·간병비 지원	2,314	2,335*	1,781	76.3	(의료비) 국비지원에 따른 추경편 성 어려움 (간병비) 입원 필요한 피해자 수 요 작음
치료동행서비스, 돌봄비용 등 지원	1,597	1,562	1,250	80.0	13세 미만 아동성폭력피해자의 서비스 수요 많지 않음

출처 : 여성가족부

* 성폭력 피해자 보호시설 비수급자: 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자가 아닌 사람으로서 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제14조에 따라 생계비를 지원받는 사람임

이상에서 지적된 문제점들은 주로 기관에 대한 보조금에서 나온다는 사실에 주목할 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이 정부가 직접 서비스를 제공하지는 못하기 때문에 기금의 지출이 상당부분 보조금의 형태로 이루어지는 것은 불가피한 측면이 있다. 또한 법률에 국가가 일시적 보호시설을 설치 운영해야 하며 직접 설치 운영하지 못할 경우에 일정 요건을 갖춘 기관에 위탁할 수 있음이 명시되어 있기도 하다. 하지만 기관에 대한 지원이나 설립 자체가 법 제정과 기금 설치의 목적은 아니다. 기관에 대한

46) 보건복지부 사업에서도 불용의 문제가 발생한 바 있다. 특히 2015년의 경우에는 국가아동학대정보시스템 전면개편 사업에서 예산과 대비할 때 큰 규모의 불용액이 발생했다. 동 사업은 2015년 단년도 사업으로서 시스템 인프라를 확대하는 등 국가아동학대정보시스템을 대폭 개편하기 위한 사업이었는데 2015년에 편성된 예산액 30억 800만 원 중 31.8%인 9억 5,700만 원만 집행되었다.

지원은 피해자를 돌보기 위한 간접적 방식이다. 따라서 기관의 설립이 피해당사자에 대한 보호라는 사업 취지를 흐려서는 안 될 것이다.

이러한 점에서 최근 범죄피해자보호기금 예산 중 가장 높은 증가율을 보이고 있는 스마일센터에 대해서는 신중한 재검토가 필요한 것으로 보인다. 앞서 살펴본 바와 같이 범죄피해자보호 예산은 상당부분 각 부처에서 서비스를 제공하는 기관으로 지원되는 형식을 취하고 있다. 이러한 기관들 사이에는 중복지원이 발생할 문제가 있다. 예를 들어 법무부의 스마일센터의 경우 성폭력피해자 등도 위 제도를 이용할 수 있어, 기존에 여성가족부에서 운영하는 기관과의 중복성은 불가피하다.

법무부와 여성가족부 등이 향후 지속적으로 스마일센터 및 해바라기센터의 확충계획을 가지고 있으나 센터 건립비와 운영비 등 예산은 크고, 접근성 문제는 해결하기 어려울 것으로 보인다. 심리치료기관을 확대하는 방식보다는 심리치료비를 현실화 하고 지급요건을 완화하여 피해자 거주지 내 병원이나 상담소를 이용하도록 하는 방법을 모색하는 것이 필요하다는 한국형사정책연구원의 연구(2015)를 눈여겨 볼만하다 <표 31>.

<표 31> 스마일센터 사업예산 비율

구 분	'11	'12	'13	'14	'15	'16 (중기)
스마일센터	480	2,362	4,412	5,351	6,355	9,248
전체사업비	51,511	56,491	67,370	57,031	82,483	86,694
비율	0.9	4.1	6.5	9.3	7.7	10.6

단순히 중복지원을 막는다는 의미 외에도 지원이 기관 중심으로 이루어질 경우 피해자들의 이용에 제한을 받을 수 있다는 문제점도 발생한다. 강력범죄의 경우 피해자가 접근성이 떨어지는 스마일센터를 이용하는 것보다 가까운 의료기관에서 심리치료를 받는 것이 더 효율적일 수 있기 때문이다. 강력범죄의 경우는 성폭력피해자 등과 달리 피해자 개인의 사생활 보호 등을 위해 해당 피해자들만을 위한 별도의 치료센터를 만들 필요성이 떨어진다. 심리치료는 범죄피해자 보호의 핵심적 부분이기도 하나, 지금과 같이 별도의 센터를 구축하는 방식보다는 치료비 지원액수를 현실화하고 치료비를

직접 의료기관에 지급하는 방식으로 지원하는 등, 범죄피해자에게 직접 도움이 되는 방식이 제도의 취지에도 부합하고 지원의 효과성도 높다고 판단된다.

피해자에 대한 직접 지원과 맞물려 생각해야 할 문제는 피해자에게 최대한의 편의를 제공할 수 있어야 한다는 점이다. 예를 들어 치료비 등을 병원에 직접 지급하는 방식으로 지원하지 않고, 일단 피해자가 치료비를 지급한 후 사후적으로 이를 보전해 주는 방식은 자력이 없는 피해자에게 충분한 보호수단이 될 수 없다. 응급상황이 발생한 경우 자력이 없는 피해자가 충분한 치료를 받지 못할 위험이 있기 때문이다.

피해자 편의성과 관련한 또 다른 중요한 시사점은 초기 보호 서비스 강화가 전체 범죄피해자 보호 제도 운영에서 매우 중요하다는 사실이다. 범죄 직후의 신체적 정신적 피해와 불안 상태를 극복하고 추후 필요한 서비스로 연계해주는 누군가의 역할 없이 전체 시스템이 피해자에게 혜택을 주는 방향으로 돌아가기는 어렵다. 따라서 직접 지원 중에서도 기반에 되는 초기 서비스에서 피해자의 편의를 충분히 고려하는 체계를 만들어가는 노력과 그에 상응하는 예산 배정 등을 고민해야 할 것이다.

3. 일관된 체계 부재로 인한 비효율성 문제

범죄피해자 보호의 제반 사업들은 여러 부처들이 관여하고 있다는 것이 가장 두드러진 특징이다. 여러 사업들이 여러 부처에 의해 집행되기 때문에 통일된 체계 부족에서 오는 비효율 발생의 우려가 있다. 다부처 사업이라도 통일된 체계에서 운영되는 것이 바람직하겠지만 현실은 범죄피해자보호기금이라는 재원만을 공유한 채 각 부처 고유한 사업이 병렬적으로 진행되고 있어서, 부처 간의 긴밀한 협조와 조율을 통해 통일된 체계로 움직이지 못하는 것으로 보인다.

예를 들자면 다양한 경제적 지원제도가 각기 다른 부처에서 집행되면서 구조금, 치료비, 생계비, 간병비, 돌봄비 등 여러 형태의 경제적 지원제도가 각 부처에서 통일된 기준 없이 시행되고 있다. 유사하게 강력범죄 피해자 대상 치료비, 간병비나 성폭력피해자 대상 치료비, 간병비 역시 같은 서비스를 받지만 대상만 차이를 둔 채 다른 부처에서 시행되는 사업의 사례이다. 피해자를 지원하는 기관 쪽을 보면 스마일센터와 해

바라기센터는 유사한 서비스가 다른 부처에서 제공되는 사례라 할 수 있다.

이렇게 다양한 서비스가 각기 다른 부처에서 시행되면서 예산의 집행체계 측면에서도 서로 다른 부처에서 서로 다양한 방식이 활용되고 있다. 예를 들어 피해자에 대한 직접 지원에서도 강력범죄 치료비·생계비는 검찰청에서 직접 집행하는 반면, 여성가족부 사업으로 진행되는 성폭력·가정폭력 치료비·생계비는 지자체 또는 민간단체에서 집행되고 있다. 피해자 보호 서비스 공급자에 대한 지원 방식을 살펴보면 법무부 사업은 부처가 직접 공급자를 지정하여 운영하는 반면, 여성가족부는 지방자치단체나 민간단체에 대한 보조금을 통해 간접적인 방식으로 예산을 집행하고 있다. 이러한 다양한 방식의 존재는 이러한 사업들이 하나의 단위로 묶일 수 있는지에 대한 의문을 갖게 한다.

이렇게 부처별 혹은 피해유형별 경제적 지원 통일적 기준 없어 피해자 간 형평성 문제가 발생할 수 있으므로 가능하다면 이러한 기준을 통일하는 것이 바람직할 것이다. 그러자면 앞서 지적한 사업 범위 확정의 문제도 자연스럽게 함께 고려되어야 할 것이다.

일관된 체제와 관련된 문제로 가장 적합한 부처에게 사업이 할당되고 있는지도 고려해 보아야 할 사항이다. 현장성, 긴급성 요하는 예산, 이를테면 장례비나 이전비 등이 범죄 현장과 가까운 경찰 아닌 검찰청에서 집행되고 있는데 이런 경우 필요한 서비스가 제 때에 제공되지 못할 가능성이 있다.

이렇게 일관된 체계의 부족에 의한 비효율과 형평성 저하 요인이 다양하게 존재하고 있는데, 이에 대한 해결을 위해서 부처 간 협력을 높이는 방안도 있을 수 있지만 현실적으로는 사전에 범죄피해자 보호 사업이라는 전체 범위가 적절하게 정해지고 부처별 업무 영역 역시 사전적으로 재정비될 필요가 있다고 판단된다.

제2절 기금의 본질적 성격과 관련된 평가

1. 기금설치의 장단점에 대한 일반적 논의

기금은 1961년에 종전의 '재정법'을 대체하여 새로이 제정된 '예산회계법'에 의해 처음으로 도입되었으며, 현행 국가재정법 제5조에서 “국가는 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하고 세입세출 예산외로 운용할 수 있다”라고 규정하고 있다.

정부의 재정활동은 주로 일반회계와 특별회계로 구성된 예산에 의해 이루어지고 있다. 일반회계나 특별회계 이외에 기금을 설치하고 운영하는 이유는 특정 사업추진에 있어 안정적인 자금지원과 탄력적인 집행이 필요하다고 인정되기 때문이다. 물론 이러한 인정을 받기 위해서는 해당 사업이 지속성과 안정성을 국민들에게 충분히 인정받을 수 있는 정당성을 확보하고 있어야 할 것이다. 즉, 이러한 정당성의 확보 하에서 예산원칙의 일반적인 제약으로부터 벗어나 좀 더 탄력적으로 운용할 수 있는 보장을 받은 것이 기금이라고 할 수 있다.

이러한 탄력적인 운용은 기금을 운용하는 주체로서는 매우 유용한 성격이라고 할 수 있지만, 자금 조달이라는 측면에서 보면 다른 예산이나 정부 사업과 마찬가지로 기금 역시 세금이든 세외수입이든 국민의 부담을 전제로 하고 있다. 따라서 일반예산보다는 덜 하다 하더라도 적절한 통제가 필요하다. 이러한 취지에서 1994년 이전에는 기금을 설치하고자 할 경우 개별 법률에 설치근거가 있으면 설치할 수 있었으나 1994년 이후부터는 정부의 출연금 및 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 국가재정법 별표에 명시되지 않는 한 설치할 수 없도록 규정한 바 있다.

2004년도부터는 기금을 신설하고자 하는 경우에는 해당 법률을 입법예고하기 전에 기금신설에 관한 계획서를 제출하여 기금신설에 대한 심사를 받도록 하였다. 또한 기금 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것, 신축적인 사업추진이 필요할 것 등의 기준을 충족하여야 하며 기금정책심의회 심의를 받아야 한다. 이에 더하여 사후적으로 매해 기금운용에 대한 평가도 시행되고 있다.

전택승(2003)은 다음과 같이 특징 때문에 기금이 예산과 별도로 구별되어 존속한다고 지적한 바 있다. 첫째는 특정 사업의 지속성을 확보하는 것이다. 기본적으로 정부의 사업은 안정적인 재원이 없을 경우 변동하는 정치·경제 상황에서 그 유지가 어려워질 수 있다. 기금을 통해 별도의 재원을 확보함으로써 사업의 지속성을 확보하는 것이 기금을 존치하는 첫째 이유라 할 수 있다.

다음으로 지적한 이유는 부담금이나 목적세의 경우, 공공재의 사용자가 공공재의 공급을 부담한다는 논리이다. 엄밀한 경제 논리를 따르자면 개인이 느끼는 한계편익(marginal benefit)에 의거하여 공공재 제공에 대한 대가를 지불해야 한다. 이러한 한계 편익에 대한 정보를 얻기 어려울 때 수혜자가 부담하는 목적세나 부담금 등을 통해 수혜자가 공급비용을 직접 혹은 간접으로 부담하는 것이 사회적인 관점에서 효율적인 선택일 수 있다. 즉, 모든 국민들에게 제공되는 공공재가 아니고 일부 국민에게만 혜택이 한정되는 공공재의 경우 정부의 공공재 공급에 대한 재정부담을 줄여주고, 납세자가 자신에게 필요한 서비스만을 요구하게 됨으로써, 자원배분의 효율성을 증대시킬 수 있다는 장점도 있는 것이다. 물론 이는 기금 뿐 아니라 특별회계에도 적용될 수 있는 논리이다.

셋째로 기금은 예산극대화 노력의 일환으로도 사용되어 왔다. 기금은 대체로 일반예산에 비해서는 다소 느슨한 통제를 받고 있다. 기존의 일반예산에서의 지출확대가 어려운 경우 그 대안으로 기금을 통해 지출하는 것이 가능하다. 또한 이미 존재하는 기금에서 새로운 사업을 추가하여 지출 확대를 추진할 수도 있다.

마지막으로 기금에는 갑작스러운 재정수요에 대비하여 재원을 마련해 놓는 기능도 있다. 예를 들어 우리나라의 농수산물가격안정 기금의 경우는 갑작스러운 농수산물의 가격변동에 대처하기 위해서 만들어진 기금이다.⁴⁷⁾

이상에서 일반예산과 별도로 기금이 존재해야 하는 이유에 대해서 간단히 살펴보았는데 일반회계와 특별회계, 그리고 기금 사이의 차이는 아래의 <표 32>와 같이 정리할

47) 전택승(2003)에서는 이런 기금의 기능은 일반예산에서 '예비비'를 통해서도 보완할 수 있기 때문에 기금을 설립의 근거로서는 설득력이 약하다는 점을 지적하고 있다.

수 있다. 실제로 설치 목적이나 재원조달 운영형태 등에서는 특별회계와 기금 사이에 커다란 차이는 없다. 하지만 운영 주체의 입장에서 예산확정이나 집행절차에 있어 상대적으로 자율성과 탄력성을 보장받을 수 있고 안정적인 예산확보가 가능하다는 점에서 집행부처에게 기금 쪽이 분명 선호될 것이다.

〈표 32〉 일반회계, 특별회계, 기금의 차이

	일반회계	특별회계	기금
설치목적	국가 고유의 일반적 재정활동	- 특정 사업 운영 - 특정 자금 운용 - 특정 세입으로 특정 세출 충당	특정목적에 위해 특정자금을 운용
재원 조달 및 운용형태	공권력에 의한 조세수입과 무상급부 원칙	일반회계와 기금의 운용형태 혼재	출연금, 부담금 등 다양한 수입원으로 용자 사업 등 수행
확정 절차	- 부처의 예산요구 - 기획재정부가 정부 예산안 편성 - 국회 심의·의결로 확정	일반회계와 동일	- 기금관리주체가 계획(안) 수립 - 기획재정부장관과의 협의·조정 - 국회 심의·의결로 확정
집행 절차	- 합법성에 입각하여 엄격히 통제 - 예산의 목적 외 사용금지원칙	일반회계와 동일	합목적성 차원에서 상대적으로 자율성과 탄력성 보장
수입과 지출 연계	특정수입과 지출의 연계 배제	특정수입과 지출의 연계	특정수입과 지출의 연계

자료: 강인재 외 (2004)에서 발췌

이제 운영에서의 자율성과 탄력성 외에 일반적인 재정 운영 원칙에 입각할 때 기금이 갖는 장단점에 대해 생각해 보자. 일반 재정운용 원칙에 의거한다면 기금 운영의 장단점은 특별회계나 목적세의 장단점과 일치한다고 볼 수 있다. 특정 수입과 지출이 연계되고 있기 때문이다.

우선 특정수입과 지출이 연계됨으로써 얻는 장점은 다음과 같이 설명할 수 있다. 원칙적으로는 편익원칙에 입각한 충실한 과세 방법 중 하나가 될 수 있다는 면에서 특

별회계나 기금이 유용하게 이용될 수 있다.⁴⁸⁾ 편익원칙에 부합하는지 여부를 떠나 특정수입과 지출이 연계된다면 정부가 추진하고자 하는 정책에 대한 안정적 재원조달수단이 될 수 있다. 만약 지출용도가 명확하고 그 용도의 정당성에 대한 사회적 합의가 이루어진다면 특정재정지출의 증대에 필요한 신세목 도입이나 기존 조세에 대한 세율인상에 대하여 조세저항이 적을 수도 있다. 한편 적절한 통제를 받지 않는다는 단점을 다른 각도에서 살펴보자면 공공서비스의 공급결정에 있어서 복잡하고 비효율적인 정치적 의사결정이 아니라 시장적 의사결정 과정을 활용함으로써 자원배분의 효율성을 달성할 수도 있다.

이상의 장점이 있는 반면 특정한 수입과 지출의 연계는 적지 않은 문제점도 가지고 있다. 무엇보다 특정 목적을 위한 재원을 별도로 둘 경우 재정활동에 적정수준을 초과하는 과도한 재원이 배분되는 반면 다른 재정활동에는 상대적으로 과소한 재원이 배분될 가능성이 있다. 물론 이는 자원배분의 왜곡을 가져오고 사회적인 효율을 달성하는데 장애가 된다. 일부 항목에 대한 수입과 지출 연계는 재정구조의 경직성을 가져오며 이런 경직성은 한 항목이 아닌 전체 재정 운영이란 측면에서 보았을 때는 여건변화에 대한 재정의 신속적인 대응이 어렵게 만든다. 이밖에도 정부의 재정활동에 대한 관료나 입법부의 통제력을 약화시키면서 담당부처와 세출 혜택자 간의 유착관계를 낳을 수 있다는 문제점도 있다.

결국 어떤 기금이라도 일반적인 장점과 단점은 모두 존재하게 되므로 기금의 유효성에 대한 판단은 장점과 단점의 상대적 크기에 따라 결정될 수밖에 없다. 그러면 이러한 일반적인 논의에 의거할 때 범죄피해자 보호 기금의 정당성이나 유효성은 어떻게 평가할 수 있을지 그 운용현황에 대한 관찰을 근거로 생각해 보자.

48) 그러나 우리나라의 실제 재정운용에서 많은 경우 편익원칙에 입각한 특별회계나 기금운용이 이루어지는 않고 있다. 예컨대 담배세나 주세가 주요 재원이 되고 있는 교육세의 경우 조세 부담자와 수혜자가 일치한다고 보기 어렵다.

2. 범죄피해자보호기금의 성격

본 소절에서는 세입과 세출에서 보이는 범죄피해자보호기금의 성격에 대해 살펴본다. 범죄피해자보호기금은 다른 사업성 기금들과 비교해 볼 때 수입과 지출 양 측면에서 모두 독특한 특징들을 보여 주고 있다.⁴⁹⁾ 여타 기금들과는 다른 이런 특징들은 앞서 살펴본 일반론에 비추어 볼 때 범죄피해자보호기금이 기금으로서의 성격이 약하다는 것을 반증하기도 하므로 좀 더 자세히 살펴볼 필요가 있다.

우선 세입의 측면에서 범죄피해자보호기금은 자체 수입의 비중이 가장 낮은 편이며 정부내부 수입의 비중은 가장 높은 편에 속한다. <표 33>은 자체수입 기준으로 상위 5개에 속하는 기금과 하위 5개에 속하는 기금을 제시하고 있다. 범죄피해자보호기금은 자체 수입이 거의 없이 정부내부수입에 의존하는 구조를 보이고 있다. 별도의 표로 제시하지 않았지만 정부내부 수입이 90%를 넘는 기금은 범죄피해자보호기금이 유일하다. 동 비중이 범죄피해자보호기금 다음으로 높은 기금은 응급의료기금인데 이 기금도 정부내부 수입 비중은 70% 미만이다.

49) 기금은 크게 연금성 기금, 금융성 기금, 사업성 기금 등 세 가지 형태로 분류할 수 있는데, 연금성 기금은 국민연금처럼 일정액을 연금식으로 각출해 운용하는 형태이며 금융성 기금은 예·적금처럼 적립식으로 이뤄지는 경우가 많다. 사업성 기금은 특정 사업을 위해 기금이 마련되고 집행되는 것으로 현재 기금 중에서 가장 높은 비중을 차지한다. 범죄피해자 보호기금은 사업성 기금으로 분류되며 이하의 비교도 사업성기금만을 대상으로 한다.

〈표 33〉 자체수입 비중 상하위 5개 기금

(단위: %)

기 금 명		자체수입	정부내부수입	차입금	여유자금회수
	국민건강증진기금	79.34	5.24	0.00	15.42
상위	금강수계관리기금	75.08	0.00	0.00	24.92
5개	낙동강수계관리기금	73.47	0.00	0.00	26.53
기금	원자력연구개발기금	72.56	0.00	0.00	27.44
	영산강·섬진강수계 관리기금	70.89	0.00	0.00	29.11
	지역신문발전기금	3.85	7.10	0.00	89.04
하위	문화재보호기금	3.78	66.24	0.00	29.98
5개	남북협력기금	2.99	21.43	0.00	75.58
기금	범죄피해자보호기금	1.63	91.43	0.00	6.95
	쌀소득보전변동 직접지불기금	1.48	54.66	0.00	43.86

주: 2007~2013년도 기금 결산기준 기금 수입의 연평균 비중

자료: 홍수완·윤별아(2015)의 기획재정부 내부자료 정리를 재인용

세출 측면에서 특징은 무엇보다도 경상사업비의 비중이 가장 높은 기금이라는 점이다. 2014년 자료를 분석한 홍수완·윤별아(2015)의 감사연구원 보고서에 따르면 범죄피해자보호기금은 모든 사업성 기금 중 경상사업비의 비중이 가장 높다. 경상사업비 비중은 85% 이상이며 나머지 14%는 여유자금 운용으로 쓰이고 있다. 그러니까 수입의 대부분은 현재의 목적사업에 쓰이고 있으며, 현재 목적사업 지출을 초과하는 수입을 거두고 있다는 의미가 된다. 이런 특징과 깊이 관련된 다른 특징은 이 기금이 기금 운영비 비중이 가장 낮은 기금 중 하나이며 여유자금 운용비중도 가장 낮은 편이어서 기금지출에서 여유자금 운용이 가장 낮은 5개 기금 중 하나에 속한다(표 34).⁵⁰⁾

50) 여유자금 운용 비중이 가장 낮은 다섯 개의 사업성 기금은 중소기업창업 및 진흥기금(0.46%), 사학진흥기금(13.63%), 범죄피해자보호기금(14.48%), 국민건강증진기금(15.05%), 국민주택기금(22.1%) 등이다.

〈표 34〉 사업성 기금의 경상사업비 비중 (상위 및 하위 5개 기금)

(단위: %)

기금명		경상 사업비	용자 사업비	기금 운영비	정부 내부 지출	차입금 원금 상환	차입금 이자 상환	여유 자금 운용
상 위 5개	범죄피해자보호기금	85.48	0.00	0.04	0.00	0.00	0.00	14.48
	국민건강증진기금	83.92	0.00	0.08	0.95	0.00	0.00	15.05
	금강수계관리기금	74.07	0.00	1.29	0.00	0.00	0.00	24.64
	낙동강수계관리기금	72.61	0.00	1.14	0.00	0.00	0.00	26.25
	원자력연구개발기금	71.79	0.00	1.40	0.00	0.00	0.00	26.81
하 위 5개	남북협력기금	5.39	2.56	0.10	15.97	0.00	0.00	75.98
	중소기업창업 및 진흥기금	5.17	50.39	0.93	2.96	33.13	6.97	0.46
	국민주택기금	3.77	34.44	0.61	1.25	32.92	4.92	22.10
	근로복지진흥기금	1.07	3.45	0.12	1.78	0.93	0.11	92.54
	대외경제협력기금	0.53	25.53	0.36	5.57	0.00	0.00	68.01

자료: 홍수완·윤별아(2015)에서 옮김

세입과 세출 측면에서 이 기금이 갖는 성격은 여러 모로 일반회계나 특별회계가 갖는 성격과 유사하다는 것으로 요약할 수 있다. 기금을 통해 수입을 확대하고 유사시의 재정수요 확대에 대비하기보다는 매해 수입 범위 내에서 지출이 되고 있는 모습에 가깝기 때문이다.

사업 측면에서 이 기금이 갖는 특징은 하나의 기금에서 다 부처가 관장하는 여러 사업으로 지출이 나누어지고 있다는 점이다. 앞서 살펴본 바와 같이 이 기금의 지출에 관여하는 부처는 수입의 원천을 제공하는 법무부 외에도 여성가족부, 보건복지부, 경찰청, 검찰청 등이 있다. 다 부처 사업의 문제점에 대해서는 이미 지적한 바 있으므로 추가적인 논의는 진행하지 않기로 한다. 다만 가능하다면 기금의 운영 범위는 부처를 아우르는 통일된 체계를 갖출 수 있는 정도로 조정하는 것이 바람직하다는 점은 다시 한 번 지적해 둔다.

3. 향후 기금 수입과 지출요인에 대한 예측

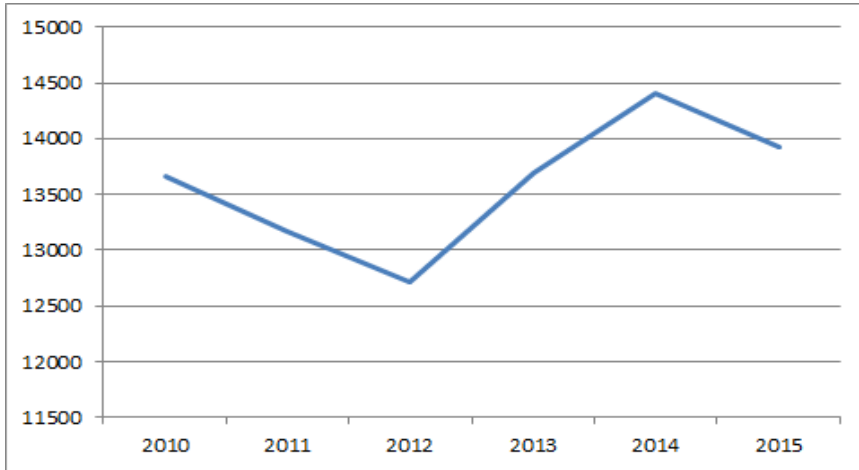
범죄피해자보호기금의 원천이 되는 법무부 벌금의 최근 추이를 살펴보면 2010년 이후 2015년까지 약간의 등락이 있었지만 명목액 기준으로 6년간 증가가 거의 없는 상황이다(그림 3). 2010년 이후 2012년까지는 계속 하락하는 추세였지만 2013년 이후 3년간의 평균은 약 1조 4천억 원 수준이다. 기금 수입의 주요 원천인 법무부 벌금 수입이 증가하기 어렵다면 당연히 장래 기금 운영을 하는 데 어려움이 발생할 수도 있다. 따라서 기금 사업으로 유지한다는 전제 하에서는 수입 확충 측면에 대해서도 충분한 고려가 필요할 것이다. 특히 벌금의 효율과 관련한 탄력적 운영이 요구된다. 벌금효율의 조정은 세외수입 인상만을 목적으로 하는 것은 아니다. 사회 질서를 구현하고자 하는 법의 실효성을 높이는 것이 기본적인 목표가 될 것이다. 효율의 적절한 조정은 세외수입 확대보다도 적절한 제재 수단을 마련하여 사회질서를 유지하기 위한 수단이며, 인플레이션을 반영하기 위한 수단으로서 고려되어야 할 것이다.⁵¹⁾

한편, 지출을 결정하는 강력범죄 발생건수는 범죄 유형에 따라 다르지만 살인은 연간 1,000건 정도로 큰 증감 없이 유지되고 있으며 강도 사건은 크게 줄어들었다. 특히 기금이 설치된 이후에는 2011년 이후는 강도 사건이 절반 정도 줄어든 모습이다. 반면, 성폭력이나 가정폭력 등은 증가하는 추세이다. 이러한 추세는 범죄피해자보호기금에서 여성가족부의 지출이 가장 많은 현상이 어느 정도는 불가피함을 보여준다(그림 4).

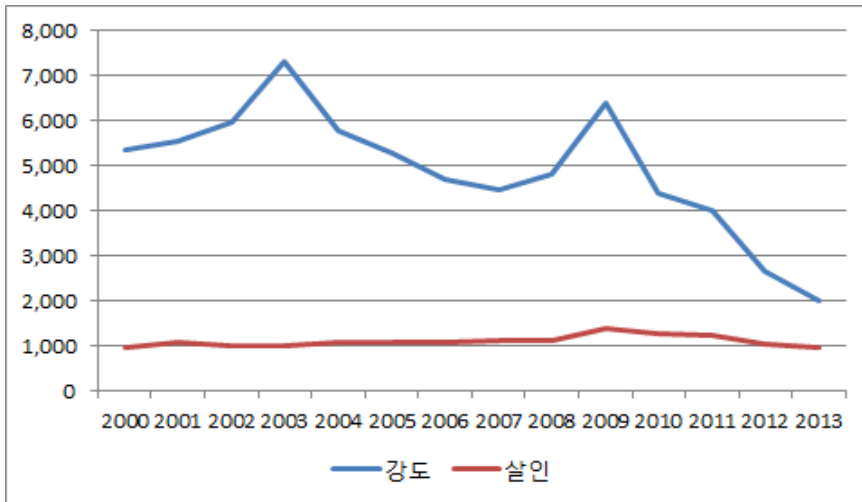
이상에서 살펴본 바에 따르면 현재 벌금의 효율 하에서 수입 측면의 증가요인은 많지 않지만 지출 측면에서는 어느 정도 증가 요인이 있음을 추론할 수 있다. 우선 성폭력이 증가하는 추세이다. 또한 중요하게 고려해야 할 현상은 현재까지 사건 건수에 비해 범죄피해자구조금 지급 건수가 낮은 편이라는 사실이다. 즉 사건 건수가 증가하지 않더라도 피해자 보호에 지출되는 금액은 향후 증가할 수 있는 것이다.

51) 예컨대 소비자 물가는 2015년 현재 2010년에 비해 10% 이상 증가하였다. 즉 벌금의 실질적 효력이 낮아지고 있는 것이다.

〈그림 3〉 법무부 벌금 세외수입의 최근 변화 추이



〈그림 4〉 강력범죄 발생 추이 (2000~2014)



따라서 향후 기금의 운용계획을 세울 때는 범죄유형에 따른 구조금의 규모 등을 고려한 장래 지출 수요 예측을 바탕으로 기금의 장기 재정 균형을 고민할 필요가 있다. 기금의 장기적 균형에 대한 보다 자세한 논의는 개선 방안을 논의하는 별도의 장에서 추가하기로 한다.

제3절 소결: 기금 운영의 성과와 문제점

범죄피해자보호기금은 범죄피해자 보호 예산의 중추를 이루고 있다. 이러한 중요성을 감안하여 범죄피해자보호 기금에 대한 별도의 장을 통해 일반적인 기금 설치의 장단점과 다른 기금들과 구별되는 범죄피해자보호 기금의 성격을 살펴보았으며 기존연구나 국회예산 검토 과정에서 지적된 범죄피해자보호기금의 문제점과 향후 기금의 수입과 지출에 대한 예측까지 실시해 보았다. 이러한 고찰을 바탕으로 범죄피해자보호기금 운영의 성과와 문제점 등을 종합하여 논의해 보고자 한다.

범죄피해자보호기금은 기금 존립 여부에 의문을 제기할 수밖에 없는 여러 특징들을 가지고 있다. 이 기금은 세입의 측면에서 모든 기금 중 자체 수입의 비중이 가장 낮은 편에 속하며 세출 측면에서는 경상사업비의 비중이 가장 높은 기금이다. 기금이란 문자 그대로 많은 액수의 운영자금을 통해 수입을 확대하고 유사시의 재정수요 확대에 대비하는 형태로 운영되는 것이 보통이다. 하지만 범죄피해자보호기금은 매해 수입 범위 내에서 지출이 되고 있는 모습을 보여 왔다. 수입원이 벌금이라는 세외수입이라는 점을 제외하면 일반회계의 운영과 큰 차이가 없는 모습이다.

한 기금 안에 여러 부처의 사업이 펼쳐져 있는 혼치 않은 기금이기도 한데 이렇게 다 부처가 함께 운영하는 경우 재정일원화를 추구해야 할 필요가 있겠지만 재정 일원화도 충분히 이루고 있지 못하고 있다. 범죄피해자보호기금을 집행하는 법무부, 여성가족부, 보건복지부 등의 부처는 기금에서 제시된 일관된 기준으로 예산편성을 하기보다는 부처가 운영해 온 기존의 사업을 기금 재원으로 그대로 운영하고 있을 뿐이다.

더구나 범죄피해자보호 사업이 모두 범죄피해자보호기금을 통해 이루어지는 것도 아니다. 양성평등기금과 복권기금에서 일부 재원을 끌어다 부족한 재원을 메우고 있는 것이다. 현재에도 범죄피해보호기금이 범죄피해자 보호사업 예산을 충분히 감당하지 못할 뿐 아니라 미래의 수입 전망도 밝지만은 않다. 주 수입원인 법무부 벌금 수입은 성장성이 높은 수입원이 아니다.

이런 여러 가지 문제점들을 감안한다면 범죄피해자 보호기금의 기금존치 여부에는

충분히 의문이 제기될 수 있다. 기금 존치가 부정된다면 재정일원화 문제의 논의 필요성도 없을 것이다.

만약 기금으로서 지위를 유지하려면 재정일원화를 더 강화하는 방향으로 변해야 할 것이다. 그러려면 범죄피해자보호기금을 통한 사업의 범위는 줄어들 필요가 있다고 판단된다. 이는 벌금 기금의 수입원인 벌금의 성장성이 높지 않다는 전망과도 부합하는 선택이다. 예컨대 앞서 언급한 바와 같이 범죄피해자보호의 헌법적 원칙과의 부합도가 낮은 형사조정제도 관련 예산은 이 기금에서 분리될 수 있다. 이 밖에도 여성가족부에서 실시하는 사업들 중 범죄피해자 보호보다는 성폭력이나 가정폭력의 예방과 관련 깊은 예산들도 조정의 대상이 될 수 있을 것이다. 일부 항목들 조정 외에도 “센터”에 대한 지원방식에 있어서도 부처 간 통일된 기준을 마련하는 등 재정운영 일원화를 위한 여러 조치들이 필요할 것이다.

제5장 범죄피해자 보호예산의 효율적 편성 및 운영방안

이상에서 살펴본 범죄피해자 제도와 예산 운영에 대한 고찰, 그리고 기금운영에 대한 고찰을 바탕으로 범죄피해자 보호 예산의 바람직한 운영을 위한 개선 방안들을 정리해 본다. 기본적인 원칙은 일반복지와 차별화되는 범죄피해자 보호 사업의 범위를 잘 정돈하고 범죄피해자 보호사업 내에서도 복지 성격이 강한 장기서비스들은 지자체가 집행하는 방향으로 예산을 편성하며 현장성과 긴급성을 요하는 초기 서비스를 강화하는 것으로 요약할 수 있다.

제1절 예산편성의 체계성과 피해자 직접 지원 강화

범죄피해자 보호 사업체계는 <그림 5>와 같이 세 개의 부처가 각각 민간경상보조나 자치단체에 대한 국고보조사업을 수행하는 방식으로 이루어져 있다. 사업과 관련한 세 개 부처 중 법무부는 범죄피해자지원센터 및 스마일센터를 통해 상담, 경제적 지원, 치료비 지원 등을 제공한다. 여기서 주목할 부분은 부처의 사업이 민간단체 국고보조 사업을 통하여 이루어진다는 점이다.⁵²⁾

다른 주관 부처인 여성가족부나 보건복지부의 경우도 자치단체나 민간기관에 대한 국고보조 형태를 띤 사업이 전체 사업의 주축을 형성하고 있다. 여성가족부는 성폭력상담소, 해바라기센터, 성폭력보호시설 등 기관에 대하여 성폭력범죄 피해자들에 대한 보호 및 지원사업을 지방자치단체 국고보조사업이라는 형식으로 수행하고 있다. 보건복지부

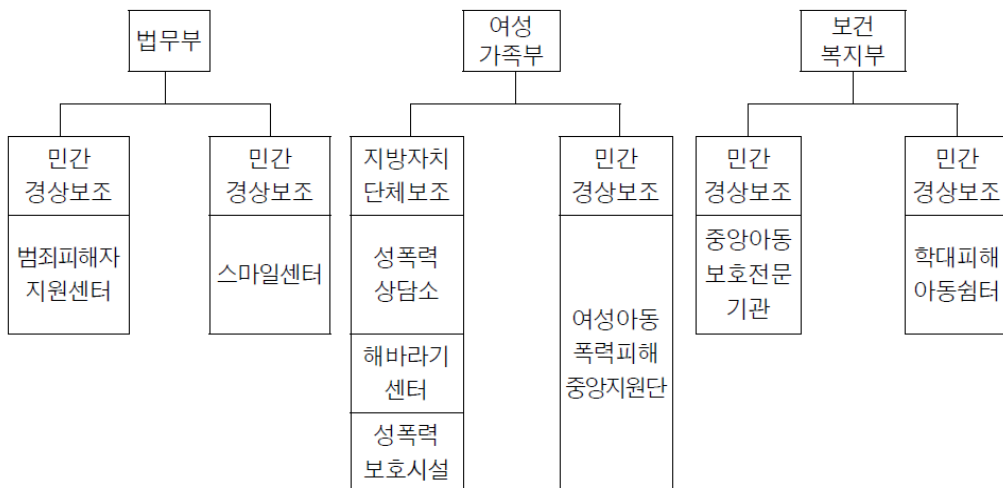
52) 앞서 지적한 바와 같이 법무부 사업의 일환으로 제공되는 의료지원, 신변보호, 취업지원, 법률구조안내, 현장지원 등의 서비스들 중 초기신변보호나 현장지원과 같은 피해자 돌봄은 범죄 현장 및 시점과 가까운 경찰을 통해 제공되는 것이 더 효율적일 수 있다.

의 경우도 마찬가지로 중양아동보호전문기관에 대한 민간경상보조와 학대피해아동쉼터에 대한 민간보조금 교부 방식으로 아동학대피해자 보호 사업을 수행하고 있다.

이렇게 기관에 대한 민간보조금을 제공하는 형태의 사업운영은 정부가 직접적인 서비스의 담당자가 될 수 없다는 점에서, 범죄피해자 보호 제도 운영의 초기 단계인 시점에서 장기적으로 범죄피해자의 직접 돌봄을 담당하는 민간의 역량을 키울 수 있는 정책이라는 면에서 일면 타당성을 갖는다.

하지만 범죄피해자에게는 어디서 서비스를 받느냐, 혹은 국가의 보조금을 받는 기관에서 서비스를 받느냐가 중요한 것이 아니라 접근하기 용이한 곳에서 적절한 서비스를 제공받을 수 있는지 여부가 중요하다. 앞서 언급하였지만 강력범죄의 경우 피해자가 접근성이 떨어지는 스마일센터를 이용하는 것보다 가까운 의료기관에서 심리치료를 받는 것이 더 효율적일 수 있다. 또한 성폭력 피해자와 같이 개인의 사생활 보호 등을 위해 해당 피해자들만을 위한 별도의 치료센터를 만들 필요성이 있는 경우도 있겠지만 다른 강력 범죄의 경우 이러한 별도 기관의 필요성이 높지는 않다. 예산의 효율적 집행이라는 면에서는 특정 유사 기관을 전국적으로 확대하는 데에는 막대한 비용이 필요한 반면, 기관의 이용률이 낮을 수 있다는 사실도 감안해야 할 것이다.

〈그림 5〉 범죄피해자보호 사업체계



자료: 국회예산정책처(2015) 2014 재정사업 평가 - 총괄·다부처

심리치료와 같이 특정시설 운영의 필요성이 높지 않은 지원의 경우에는 별도의 센터를 구축하는 방식보다는 치료비 지원액수를 현실화하고 치료비를 직접 의료기관에 지급하는 방식이나 피해자에게 일종의 바우처와 같은 치료받을 권리를 제공하는 방식이 더 효과적일 것이다. 즉 기관 확대라는 사업 기조에 대해 재평가하고 피해자 개인에게 직접적인 혜택을 제공하는 방식이 확대될 필요가 있다.

제2절 초기단계 피해자 보호 사업 강화

범죄피해자보호기금 운용의 전반적인 합리화를 위해서는 무엇보다도 범죄 피해가 발생한 초기단계에서 일련의 조치들이 적절히 취해져야 할 것이다. 범죄피해자들에게 초기 단계의 조치들이 중요한 이유는 여러 가지가 있으며 그 이유들이 바로 범죄피해자 보호기금의 존재 이유이기도 하다. 범죄피해자 보호법 제2조에 따르면 이 법의 기본이념은 “① 범죄피해자는 범죄피해 상황에서 빨리 벗어나 인간의 존엄성을 보장받을 권리가 있다. ② 범죄피해자의 명예와 사생활의 평온은 보호되어야 한다. ③ 범죄피해자는 해당 사건과 관련하여 각종 법적 절차에 참여할 권리가 있다.” 등으로 적시되어 있다. 이러한 기본이념에 의거하더라도 피해자나 그 가족들이 가장 어려운 상태에 놓여 있는 때라고 할 수 있는 사건 발생 직후의 초기 단계에서 적절한 보호를 받으면서 불행을 딛고 일어나 미래에 대한 준비를 할 수 있도록 돕는 노력이 필요하다.

갑작스럽게 불행한 사태를 겪게 되면 신체적 피해와 정신적 고통과 함께 미래에 대한 근심까지 겹치면서 당장 어떤 일들을 해야 할지조차 계획하기 어려운 처지에 놓이게 될 가능성이 높다. 따라서 각기 다른 범죄 피해자들이 본인들이 당면한 상황에 따라 가장 필요한 서비스가 무엇인지, 그리고 실제로 제공되는 서비스가 무엇인지를 스스로 챙겨가기는 어려운 상황임을 이해하고 이를 바탕으로 피해자 편에 선 초기조치들이 취해져야 할 것이다. 예컨대, 피해자가 구조금 등을 직접 신청하기보다는 관련 부처나 민간단체가 신청자격 등에 대한 제도적인 검토를 해주고 하자가 없을 경우 신청과정을 적극적으로 돕는 것이 피해자 편에 선 서비스라고 할 수 있다.

이렇게 피해자들에게 실질적인 도움을 주는 일련의 지원 체계를 마련하기 위해서는 범죄피해자에 대한 지원을 단순히 부처별 사업으로만 분류하기 보다는 보호가 필요한 기간에 따라 단기, 중기, 장기로 나누어서 생각해 볼 필요가 있다. 피해자의 입장에서 단기적으로는 다급한 상황에서 신변보호와 심적 안정이 필요하고 향후 어떤 조치들이 취해질지에 대한 예측이 가능해야 한다. 따라서 사건 발생 후 일련의 긴급 조치들이 매우 중요하다. 이러한 조치들 중에는 다음 단계에서 필요한 서비스로 혼란 없이 옮겨 갈 수 있는 초기 대응들이 포함되어야 한다. 피해의 종류나 피해의 경중에 따라 비교적 짧은 기간 내에 회복이 가능할지 장기간의 조치가 필요할지를 판단하고 다음 단계로 자연스럽게 이동하는 초기 단계 일련의 조치들은 사업의 효율을 높이고 사업에 대한 신뢰를 높이는 데도 중요한 기여를 할 것이다.

앞 장에서도 문제점으로 지적했지만 피해자에게 실질적인 도움이 되기 위해서는 범죄유형을 불문하고 범죄피해 발생 즉시 그리고 일정 기간 동안 현장에서 일괄하여 피해자를 지원하면서 향후 지원방안도 함께 안내하는 시스템을 구축할 필요가 있다. 이 기간 동안 이미 기존 시스템이 잘 마련되어 있는 가정폭력이나 성폭력 피해자들의 경우 초기 조치 후 기존의 피해자 보호 시스템으로 안내되어야 할 것이며 가정폭력이나 성폭력 관련 시스템으로 보호되지 않는 강력범죄 피해자에 대해서는 실질적 치료비 지원 등의 방안이 계획되어야 할 것이다.

이를 위해서는 초기 피해자 보호 및 정보 제공 업무에 관한 책임과 권한, 그리고 예산이 뒤따를 필요가 있다. 이렇게 현장성과 긴급성을 요하는 경제적 지원사업들이나 강력범죄 현장정리, 위치확인 장치 제공 등은 경찰에서 담당하는 것이 가장 효율적일 것으로 생각된다. 무엇보다도 범죄 발생 직후 피해자들의 접근성이나 초동범죄수사의 용이성 측면에서 경찰이 피해자들과 직접 대면하면서 사건을 해결하는 위치에 있기 때문이다. 이러한 초기 단계 집행체계의 일원화를 통해 비효율적 중복집행의 위험도 줄일 수 있을 것으로 판단된다.

이 과정에서 현실적으로 피해자의 행정적 부담을 덜어줄 수 있는 노력도 필요하다.⁵³⁾ 특히 초기단계 경찰의 긴급한 보호활동이 지나면 피해자를 장기적 서비스로 연

계하는 과정이 중요하다. 현재 이러한 연계서비스는 각종 상담소에서 맡고 있다. 성폭력 및 가정폭력과 관련한 상담소가 별도로 운영되고 있는 것과는 달리 일반범죄에 대해서는 범죄피해자지원센터가 담당해야 할 몫이라고 볼 수 있다. 범죄피해자지원센터가 범죄피해자를 위한 통합지원네트워크를 중요한 사업으로 평가하면서 중점적으로 추진해 나가는 것은 이러한 역할체계를 제대로 인식한 결과로 보인다.

그러나 현재 범죄피해자지원센터는 법무부의 관리 하에 법무부 및 지방자치단체의 예산으로 운영되고 있으며 실질적으로는 대부분 검찰청사에 위치하고 있다. 범죄피해자지원센터는 초기단계에서 피해자와의 거리를 좁히고, 초기단계 긴급서비스를 담당하는 경찰과의 연계 강화해야 한다는 점에서 경찰청에서의 예산집행이 필요한 부분으로 보인다.

중기적으로는 각종 피해 구조를 받고 필요한 의료 서비스, 심리 치료 등을 받을 수 있어야 할 것이다. 초기 조치가 필요한 중요한 이유는 앞서 언급한 바와 같이 현재 이루어지고 있는 지원 혜택을 받을 수 있도록 피해자들을 이끌어 주어야 하기 때문이다. 좀 더 긴 시점에서 보면 보호시설을 운영하고 입소자 생계비를 지원하거나 주거를 지원하는 등의 노력은 장기 조치라고 할 수 있다.

이런 장기 조치에서 꼭 포함되어야 할 내용은 여타 복지제도와의 연계를 원활하게 해주는 정보의 제공이다. 범죄 피해자로서 다른 사회보장 틀 안에서 받아야 할 혜택을 받아야 하는 것은 물론이고, 만약 범죄피해자이기 때문에 장기적으로, 그리고 지속적으로 받을 수 있는 혜택이 있다면 이를 제공해야 할 것이다. 그리고 매우 중요한 사실은 피해자들이 그러한 혜택의 내용을 초기 단계에서 알 수 있어야 한다는 것이다.

현재 상태를 진단해 보면 그 동안의 많은 노력에 힘입어 범죄피해자 보호와 관련한 중장기에 조치들은 어느 정도 틀을 잡아가고 있는 것으로 보인다. 하지만 이러한 중장

53) 예를 들면 구조금의 지급신청은 신청인의 주소지나 거주지 또는 범죄발생지 관할지방경찰청 내에 설치되어 있는 범죄피해구조심의회에 피해발생을 안 날로부터 1년, 발생일로부터 5년 이내에 본인이 하도록 되어 있다. 하지만 현재와 같이 피해자 본인에게 신청에 대한 모든 역할을 부과하기 보다는 초기 돌봄 시스템을 통해 사건 후 빠른 시점에 경찰이나 관련 민간의 도움을 받아 신청할 수 있게 되는 일련의 시스템이 마련된다면 피해자에게 커다란 도움이 될 것이다.

기 혜택으로 연결해 줄 수 있는 초기 단계의 서비스는 다소 미흡한 것으로 판단된다. 앞서 언급한 구조금 신청 비율이 낮은 것은 이러한 추론을 반증한다. 유족 구조금 지급건수 뿐 아니라 강력범죄 피해자들에 대한 심리치료기관인 스마일센터의 이용률이 높지 않다는 점도 국회예산정책의 2014년도 재정사업 평가에서 지적된 바 있다. 2014년도 스마일센터를 이용한 강력범죄 피해자수는 총 937명으로 2013년도 강력범죄 발생건수 31,642건을 감안할 때 이용률이 매우 낮다는 것이다.

이렇게 이미 제공되고 있는 중장기 서비스를 충분히 활용하는 것이야말로 범죄피해자 보호예산의 효율을 기하는 출발점이라고 할 수 있다. 어떤 사업이 효율적으로 운영된다고 할 때 예산의 절감 측면만을 생각하기 쉬우나 실제로 효율성의 핵심은 필요한 서비스가 필요한 사람에게 제대로 전달되는 것이다. 범죄피해자 보호 사업의 효율성 증대도 이러한 측면이 강조되어야 할 것이다.

〈표 35〉는 이상에서 논의한 기간에 따른 예산운영 구조와 관계부처, 그리고 개선 방안을 정리하여 제시하고 있다. 요약하면 피해자 보호와 중장기 보호사업과의 연계를 위한 단기적인 피해자 돌봄 서비스가 현재보다 강화되어야 하며 이러한 초기 돌봄 서비스를 경찰로 일원함으로써 효율성과 효과성을 높일 수 있다는 것이다. 이렇게 효과적인 초기 서비스의 바탕 위에서 치료비 지원과 같은 중기 돌봄과 및 보호시설 운영이나 주거지원 등의 장기 돌봄이 작동해야 할 것이다.

이와 관련하여 최근에 논의되는 영국의 제도개편 노력을 참조할 필요가 있다. 영국의 경우 경찰은 사건이 접수되면 피해자가 집중지원이 필요한 유형에 속하는지 여부를 결정하기 위하여 피해자 니즈 평가(needs assesment)를 실시하고 평가결과를 증인 정보팀과 경찰과 공유한다고 한다. 실질적인 피해자 지원은 주로 민간단체인 피해자 서포트(Victim Support)에 의해 이루어지는데 피해자가 거부하지 않는 한 피해자의 정보가 사건사고 후 2일 이내에 경찰을 통해 피해자 서포트로 자동 전송된다는 것이다. 경찰과 피해자 서포트 간에 관련 정보가 공유되고 경찰 내 피해자보호팀(Victim Care Unit)이 피해자와 접촉하여 요구를 파악한 다음에는 피해자 서포트에 소속된 자원봉사자들이 피해자에 대한 개별지원을 실시한다고 한다.⁵⁴⁾ 초기 단계에서 경찰과

민간 전문가의 협력은 피해자 보호에 큰 도움이 될 수 있을 것으로 보이는 바, 우리나라에서도 이러한 방식의 초기 피해자 돌봄이 정착할 수 있는 구체적 방안들을 고민해 보아야 할 것이다.

〈표 35〉 기간에 따른 기금 지출운영 구조와 관계부처, 개선방안 등

구 분	단 기	중 기	장 기
지원 내용	- 피해자 신변 보호 및 초기단계의 필요 구조 (응급위기 지원 등) - 피해자 보호 관련 정보의 제공 (긴급생계비, 장례비, 강력범죄현장정리, 임시보호 시설 등)	- 피해구조 - 치료비, 의료비 지원	- 보호시설 운영 - 입소자 생계비 - 퇴소자 자립금 - 주거지원 등 - 여타 복지제도와 연계
現 관련부처	검찰청	법무부 여성가족부 보건복지부	법무부 여성가족부 보건복지부
現 편성예산	과소	과다 가능성	과다 가능성
발전방향	- 초기 단계에서 필요한 정보와 지원을 충분히 제공 - 피해자 친화적 행정 절차 설계	중점 지원	시설 적정 수준 유지
발전방향에 서의 관련부처	경찰청	법무부 여성가족부 보건복지부	법무부 여성가족부 보건복지부

54) 김혁(2016).

제3절 사업효율화를 위한 부처 간 협업체제와 부처 간 적정 예산 배분

다부처 사업인 범죄피해자보호기금의 효율적 운영을 위해서는 실질적인 수요 파악에 근거하여 적절하게 부처 간 예산을 분배하는 데서 시작해야 할 것이다. 현재의 부처 간 분업이 합리성이 인정된다면 다음으로는 부처 간 적정 배분을 논의하는 것이 자연스러운 순서라 할 수 있다. 이와 관련하여 박준휘·이민호(2013)에서 제시된 여러 내역사업의 적정성 수준은 의미 있는 시사점을 준다. 동 연구에서는 김지선 외(2011)의 연구에서 행해진 바 있는 범죄피해자보호기금으로 시행되고 있는 6개 유형 35개 사업의 적정성에 대한 전문가 설문 결과를 제시하였다. 이는 전문가들이 평가하는 내역 사업의 우선순위라고도 할 수 있다.

〈표 36〉은 범죄피해자 보호사업 내 35개 내역사업의 평가점수와 순위를 제시하고 있다. 6개의 유형인 (1) 피해자 보상 및 자활지원, (2) 피해자 상담 및 지원기관 설치·운영비, (3) 피해자 보호 시설 설치·운영비, (4) 형사절차상 피해자 권리보호, (5) 교육·훈련·홍보·조사연구, (6) 허브기관 운영 등으로 나누어 보았을 때 비교적 뚜렷하게 우선순위가 형성되고 있음을 알 수 있다.

가장 높은 우선순위를 보이는 범주는 순위상 1위에서 6위인 범죄피해구조금 지급, 범죄피해자 치료비 지원, 성폭력피해자 의료비 지원, 가정폭력피해자 의료비 지원, 성폭력피해자 치료·회복 프로그램, 가정폭력피해자 치료·회복 프로그램 등을 포함하는 피해자 보상 및 자활지원이다. 다음으로는 “피해자 보호 시설 설치·운영비”가 비교적 높은 우선순위를 부여 받고 있다. 주목할 만한 사실은 범죄피해자 등의 신변보호 강화, 피해자 국선변호사 지원 등의 내역사업도 높은 우선순위를 부여받고 있다는 점이다. 즉 예산편성에 있어서도 사업의 취지에 맞게 보상 및 피해자 보호에 높은 우선순위가 주어져야 한다는 점을 시사하고 있다.

피해자 상담 및 지원기관 설치·운영비, 교육·훈련·홍보·조사연구, 허브 기관 운영 등의 다른 사업유형은 우선순위에서 높은 평가를 받지 못하고 있다. 이렇게 우선순위에서 낮은 평가를 받은 사업들의 경우 대부분 기관 운영과 관계가 있다는 특징을 보인다. 종합적으로 전문가들의 평가는 앞서 본고에서 지적한 바와 같이 피해자에 대한 직접지원에 높은 우선순위를 두고 있음이 확인된다.

〈표 36〉 세부사업별 범죄피해자 보호기금사업의 적정성 평가 및 우선순위

사 업 내 역		관련성	형평성	중복성	전환가 능성	합계	순위
피해자 보상 및 자활지원	범죄피해구조금 지급	1.98	0.91	0.60	0.95	4.44	1
	범죄피해자 치료비 지원	2.01	0.91	0.59	0.89	4.40	2
	성폭력피해자 의료비 지원	2.02	0.87	0.57	0.90	4.37	3
	가정폭력피해자 의료비 지원	2.02	0.86	0.57	0.90	4.35	4
	성폭력보호시설 입소피해자 생계비 지원	1.69	0.73	0.49	0.80	3.71	12
	성폭력보호시설 퇴소아동 자립금 지원	1.73	0.73	0.50	0.80	3.76	10
	가정폭력보호시설 입소자 생계비 지원	1.73	0.73	0.50	0.79	3.74	11
	폭력피해여성 주거지원시설 운영 지원	1.72	0.73	0.48	0.75	3.68	15
	성폭력피해자 치료·회복 프로그램	1.87	0.81	0.52	0.83	4.03	5
	가정폭력피해자 치료·회복 프로그램	1.83	0.82	0.52	0.83	4.00	6
	가정폭력·성폭력 피해자 무료법률지원	1.75	0.79	0.52	0.76	3.82	9
	학대피해아동의 재학대 방지를 위한 가족기능강화사업	1.72	0.74	0.49	0.76	3.70	13
피해자 상담 및 지원기관 설치·운영비	범죄피해자지원센터 운영 지원	1.55	0.69	0.48	0.69	3.41	23
	스마일센터(피해자복지센터) 운영비	1.48	0.68	0.44	0.65	3.24	27
	여성학고폭력피해자 원스톱지원센터 운영비	1.55	0.64	0.42	0.65	3.27	26
	해비라기 여성·아동센터 운영비	1.58	0.66	0.42	0.66	3.32	25
	성폭력상담소 운영 지원	1.53	0.66	0.39	0.63	3.22	28
	가정폭력상담소 및 통합 상담소 운영지원	1.53	0.67	0.39	0.63	3.22	28
피해자 보호 시설 설치· 운영비	여성 긴급전화 1366센터 운영비	1.56	0.65	0.39	0.61	3.21	30
	성폭력 피해아동·청소년 전용쉼터 운영비	1.74	0.73	0.46	0.71	3.63	17
	성폭력피해자 보호시설 운영비	1.75	0.72	0.45	0.71	3.62	18
	가정폭력피해자 보호시설 운영비	1.80	0.73	0.46	0.70	3.69	14
	가정폭력피해자 가족지원 강화	1.64	0.68	0.46	0.70	3.48	21
형사 절차상 피해자 권리보호	학대피해아동 전담 보호시설 운영비	1.74	0.73	0.47	0.73	3.67	16
	피해자 국선변호사 지원	1.80	0.79	0.49	0.76	3.84	8
	성폭력피해아동 진술전문가 양성 및 배치	1.60	0.70	0.45	0.72	3.47	22
	범죄피해자 등의 신변보호 강화	1.87	0.79	0.53	0.81	3.99	7
교육·훈련· 홍보·조사연구	형사조정 활성화	1.49	0.63	0.44	0.63	3.19	31
	범죄피해자 보호·지원 홍보/행사비	1.39	0.59	0.44	0.68	3.10	32
	범죄피해자 보호·지원 교육비	1.61	0.68	0.48	0.73	3.49	20
	범죄피해자 보호·지원 연구개발비	1.65	0.69	0.47	0.74	3.55	19
허브 기관 운영	여성폭력 종사자 및 관련 실무자 교육	1.59	0.65	0.44	0.69	3.36	24
	이동여성보호지역연대 운영지원	1.26	0.58	0.38	0.57	2.79	34
	여성·아동 폭력피해 중앙지원단 운영	1.24	0.57	0.37	0.58	2.77	35
	중앙아동보호전문기관운영비	1.31	0.57	0.38	0.58	2.84	33

이러한 전문가들의 평가를 예산에 반영하기 위해서 두 가지 방법을 생각해 볼 수 있다. 첫 번째는 피해자에 대한 직접 지원을 범죄피해자와 관련된 예산으로 정의하고 직접지원과 관련도가 낮은 예산들은 각 부처의 일반예산으로 두는 방법이다. 이러한 방법이 범죄피해자 보호라는 특수성을 유지하는 근본적인 방법이라고 판단된다. 이 경우 범죄피해자 보호 예산의 상당 부분은 범죄피해자의 초기 보호에 해당한다. 예산 배분의 측면에서는 현재 초기서비스에서 중요한 역할을 담당하는 경찰의 역할이 제대로 인정될 필요가 있다.

만약 보다 넓은 범위를 피해자 보호 예산으로 유지하고 싶다면 부처 간 예산배분은 3~5년 주기로 과거 추이를 반영하여 배분하는 방식이 적절할 것으로 생각된다. 단, 앞서 언급한 바와 같이 기준이 되는 예산 배분 기준은 전체 예산지출 추이보다는 가장 높은 우선순위에 있는 예산 항목에 대한 지출 추이를 바탕으로 마련되는 것이 바람직할 것이다. 이는 기관 설립이나 확대를 통제할 수 있다는 의미도 지닌다.

한편 현재 법무부, 여성가족부, 보건복지부 등이 주관하고 있는 장기서비스들의 경우는 기관에 대한 지원을 위주로 진행되고 있는데 이들 기관에 대한 지원에도 체계성과 통일성을 높일 필요가 있다. 현재 부처별로 국고보조율이 다른데, 부처 사업의 고유성은 유지하더라도 보조율을 통일하면서 실제 서비스 공급에서는 자치단체의 역할을 확대하는 방안이 바람직할 것이다.

제4절 범죄피해자 보호 기금의 장기적인 수입과 지출 균형 문제 검토

장기적으로는 이 사업이 현재와 같이 기금으로 운영될 수 있는지, 혹은 현재와 같은 수입 구조로 기금 운영이 지속 가능할 것인지를 따져볼 필요가 있다. 기본적으로 이 기금은 수입과 지출의 연계라는 면에서 문제점이 있다. 벌금이라는 수입 성격과 강력 범죄 피해자 보호라는 지출의 성격이 맞다고 보기 어렵지만 이런 원칙의 문제는 차치하고라도 총량 측면에서도 수입과 지출이 균형을 이루기 어렵기 때문이다. 하지만

현재로서는 기금이 설치된 역사가 오래되지 않으며 기금과 함께 형성되기 시작한 범죄피해자 보호 제도가 체계적으로 생성·발전 단계라는 점을 감안한다면 당분간 기금으로 운영되는 것 자체를 문제 삼을 필요는 없으리라 판단된다.

기금의 존립 자체에 대한 문제를 제기하지는 않더라도 현재 기금이 여유자금 축적과 운영을 통해 안정적인 수입 기반을 확보한 상태가 아니라 각 연도의 지출과 수입이 거의 일치하는 수준에 있다는 점, 이에 더하여 향후 초기단계의 서비스가 강화될 경우 향후 지출규모가 증가할 가능성도 있다는 점 등을 고려한다면 장기적으로 기금 수입과 지출 간 균형을 이루기 위한 여러 방안들을 검토해 볼 필요가 있다. 장기적으로 기금의 수입과 지출 간 균형을 이루는 방안으로는 당연히 수입을 늘리는 방안과 지출을 줄이는 방안이 있을 것이다.

우선 수입을 늘리는 방안을 생각해 보면 기본적으로 법무부 벌금 요율이 지나치게 경직적이 되지 않고 소득이나 물가상승과 연동되어 움직이는 방안이 검토되어야 할 것이다. 또한 벌금 외에도 각 관계 부처의 세외수입이 기금으로 편입되는 방안을 검토해 볼 수 있다. 김상겸·김홍종(2015)의 연구에서는 과징금, 범칙금, 과태료, 복권기금, 범죄수익환수금 등을 재원으로 포함하는 방안을 제안한 바 있다. 이러한 모든 제안이 합리성을 가지는 것은 아니라고 판단된다. 예컨대 과징금 같은 경우는 범죄피해자 보호 재원으로는 적합지 않은 측면이 있다. 그렇지만 다른 항목들의 경우, 특히 이 사업에 관여하는 부처 소관인 세외수입이 있을 경우 기금의 수입원으로 충분히 고려할 가치가 있다고 판단된다. 예컨대 경찰청의 과태료는 기금 운영에서 특히 초기 보호단계에서 경찰청 역할의 확대에 따라 기금 수입원으로 고려해 볼 수 있을 것이다. 여성가족부의 경우 이미 복권수입의 일부가 이미 범죄피해자보호 사업에도 쓰이고 있다. 이렇게 각 부처별로 기금수입에 기여하는 체제가 구현된다면, 장기적으로는 부처별 수입이 부처별 재정지출에 비례하도록 기금을 구성하고 예산배분 문제는 부처 간 협의체에서 다루는 방식으로 기금 운영의 방식을 발전시킬 수도 있을 것이다.

지출 측면을 보면, 앞서 살펴본 바와 같이 이 기금은 정부가 운영하는 여러 기금 중에서도 통상의 기금들과는 상당히 다른 성격을 가지고 있고 실제로 일반회계와 거의

다를 바 없이 운영되고 있다. 다 부처가 지출하고 특히 여성가족부의 지출이 가장 많지만 수입원 관리와 재정운영계획의 권한은 법무부에 있다. 이 경우 법무부의 입장을 크게 반영하는 재정운영이 될 수밖에 없는 것이 현실이다. 이러한 현실을 다소나마 극복하기 위해서는 앞서 언급한 바와 같이 기금에 관여하는 부처들이 각자 기금 수입에 기여토록 하는 것도 방법이겠지만 그것이 여의치 않다면 지출 측면을 조정하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

지출범위를 조정하여 수입-지출의 균형을 추구하는 방식은 장기적으로 안정된 기금 운영을 추구하고 예산의 낭비요인을 제거하며 여러 부처가 담당하는 기금 운영에서 체계성과 통일성을 제고하는 등 여러 가지 의미를 가지고 있다. 예를 들어 <표 35>에서 제시된 기간별, 부처별 예산 중에서 중기에 해당하는 서비스까지만을 기금 지출범위로 두고 기관운영과 관련된 비용은 일반예산으로 돌리는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 본질적으로 기금의 성격을 더 확고히 하고 예산의 효율성을 증진시키는 방법은 수입 증가보다는 지출 감소에 있다고 판단된다.

제6장 결 론

본 보고서는 우리나라 범죄피해자 지원정책의 현황 및 문제점을 검토하고 효과성을 제고하기 위한 방안을 모색하였다. 이를 위해 국가 복지체계와 범죄피해자 지원제도의 연계성, 업무 부처 간 협업체계, 그리고 기존 예산 집행의 효율성 제고라는 측면을 집중적으로 살펴보았다. 분석 결과 여러 가지 정책 방안을 도출하였으나 이를 크게 묶으면 세 가지로 요약해 볼 수 있다.

첫째, 범죄피해자 지원은 보다 응급조치에 중점을 두고 장기적인 지원은 기존 사회 복지체계에서 체계적으로 다룰 수 있도록 양자 간의 분업 및 중점 영역을 설정하고, 양자 간의 연계성이 확보될 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 보다 구체적으로는 양육비나 각종 돌봄 비용, 취업지원, 고용안정 등 기존 복지체계 내에 흡수 가능한 영역은 가능한 한 범죄피해자 보호 예산에서 분리하고, 범죄피해로 인한 특수성과 직접 연관된 영역으로 범죄피해자 보호 예산의 영역을 설정하는 노력이 우선 필요할 것으로 판단된다.

둘째, 본 사업이 수혜자에게 보다 더 많은 혜택이 돌아가도록 하려면 여러 부처 간에 중복 운영되는 사업들을 과감하게 통폐합하고 정리하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 부처 업무 중심으로 짜여져 있는 사업들을 피해자 중심으로 재구성하고, 거기에 맞추어 예산 편성 및 업무 분담을 조정하는 것이 핵심이다. 특히 이와 관련해서는 현재 각 부처에서 공급 기관 중심으로 운영하는 장기보호 서비스를 범죄피해자 보호와는 분리하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 여러 부처에서 각기 다른 이름의 “센터”를 통해 범죄 발생 이후 상당 시간이 흐른 후까지 여러 형태의 보호 서비스를 제공하고 있는데, 이러한 기관을 통한 서비스 제공의 경우는 범죄피해자 보호라는 틀 속에서 묶고 운영하기에는 어려운 측면이 있다. 대상이나 피해 정도에 따라 일관된 기준을 적용하고 있지 않기 때문이다. 따라서 이러한 장기 서비스들은 각 부처별로 일반예산을

통해 운영하거나 과감하게 복지체계 내에서 운영이 이루어지도록 하고, 범죄피해자 보호 예산의 경우는 신체나 정신적 피해가 큰 강력범죄 피해자들의 초기 보호에 집중되는 방안을 적극적으로 검토해야 한다.

셋째, 예산 운영에 있어서 피해자들이 직접적인 혜택을 볼 수 있도록 누수를 최소화하고 효과성을 높여야 한다. 각 부처가 피해자 지원 전달 체계를 구축하다 보니 실제로 예산 중 상당 부분이 전달 체계 운영 및 유지에 소모되는 측면이 있으며, 피해자들에게 정말 필요한 지원이 양적, 질적으로 원활하게 공급되지 못하고 있다. 앞서 언급한 대로 장기적인 지원의 경우는 기존 복지체계로 과감하게 전환하거나, 현물 지원보다는 바우처 혹은 현금 지원 등을 통해 피해자들의 선택폭을 넓히는 등 다양한 방안을 원점에서부터 검토하는 것이 필요하다.

범죄피해자 지원에 대한 기존 논의는 그 동안 지원의 당위성이나 필요성을 제시하거나 지원 규모의 부족을 비판하는데 초점이 맞추어진 측면이 있다. 범죄피해자 지원 제도의 역사가 짧은 점을 고려한다면 이러한 경향은 충분히 이해할 수 있는 일이며, 우리나라 범죄피해자 지원제도를 발전시키는 데에도 적지 않은 공헌을 해왔다고 판단된다. 하지만 제도의 진정한 발전을 위해서는 지원의 당위성만을 강조하는 것을 넘어 정책의 효과성을 검토하는 노력이 병행되어야 한다. 본 보고서는 그러한 맥락에서 우리나라 범죄피해자 지원제도를 조망한 포괄적인 작업이다. 아무쪼록 본 보고서에서 논의한 내용들이 향후 보다 활발한 논의를 촉발하고 관련 정책의 개선에 이바지할 수 있기를 기원한다.

• 참고 문헌

- 강동욱(2015), “범죄피해자구조금의 회수를 위한 구상권행사 제도의 개선방안”, 『법학논총』 22(1), pp. 243-269.
- 강동욱·송귀채(2016), “범죄피해자 보호, 지원 관련 법제의 문제점 및 정비방안”, 『법학논총』 33(2), pp. 73-101.
- 강인재 외 (2004), 『일반회계, 특별회계와 기금의 차이』, 한국행정학회
- 국회예산정책처(2015), 『2014회계연도 재정사업 성과평가 - 총괄·다부처』
- 김두얼(2011), 『경제성장과 사법정책』 (해남)
- 김상겸·조홍중(2015), 『범죄피해자보호기금의 재원 다양화에 대한 연구』, 한국재정학회
- 김재민(2011), “범죄피해자 구조금 지급요건과 절차 개선방안”, 『형사정책』 23(1), pp. 203-226.
- 김지선·김성연(2015), 『제3차 범죄피해자 기본계획(2017년~2021년)의 방향과 과제』, 한국형사정책연구원
- 김현철(2015), 『범죄피해자구조금제도 개선에 관한 연구』, 서울대법학박사논문
- 김혁(2016), “영국 피해자 보호·지원 정책의 최근 동향과 그 시사점”, 『피해자학연구』 24(2), pp. 179-204.
- 김혜경·오경식(2013), 『범죄피해자를 위한 경제적 지원방안의 문제점과 개선방안』, 법무부 연구용역 보고서
- 김혜경(2015), “범죄피해자 구조금지급의 법적 개선방안”, 『형사정책연구』 26(1), pp. 115-150
- 남궁석(2015), “2016년도 법무부소관 예산안 및 기금운용계획안 검토보고”, 국회법제사법위원회
- 방승주(2015), “범죄피해자구조청구권의 기본권주체”, 『유럽헌법연구』 19, pp. 155-191.
- 박준휘·이민호(2013), 『강력범죄 피해자 보호·지원사업의 성과평가제도 연구』, 법무부 법무부, 『범죄피해자 보호·지원에 관한 제2차 기본계획(2012~2016)』
- 법무부 인권국(2015), 『범죄피해자 보호·지원 제도』.
- 국회 법제사법위원회(2016), 『2015회계연도 법무부 소관 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고』
- 보건복지부(2016), 『긴급지원사업 안내』
- 신혜연(2012), 『범죄피해자보호기금 사업평가』, 국회예산정책처
- 신영아(2010), “긴급복지지원법 제정과정에 관한 연구”, 『한국사회복지질적연구』 4(1), pp. 59-90.

- 오정용(2014), “범죄피해자구조금에 대한 구상권제도의 개선방안”, 『한국피해자학회 학술논문집』
- 윤지영(2013), “범죄피해자보상제도에 관한 비판적 고찰”, 『피해자학연구』21(1), pp. 111-140.
- 이만우·황성현(2001), 「일반·특별회계·기금간의 역할분담에 관한 연구」, 한국재정학회
- 장석현 외(2015), 「경찰의 피해자보호 여건과 실태분석을 통한 발전방안 연구」.
- 전택승(2003), 「기금제도 분석 및 개선방향 연구」, 한국조세연구원
- 조홍중·이정민(2016), “범죄피해자보호기금의 재정건전성 개선을 위한 연구”, 『피해자학연구』 24(1), pp. 147-174.
- 한수웅(2016), 『헌법학』(법문사)
- 홍수완·윤별아(2015), 「사업성 기금의 수입·지출 분석과 재정위험」, 감사연구원
- 황태정(2015), “일본의 범죄피해자구조제도 : 정책적·법적 시사점”, 『피해자학연구』 23(1), pp. 265-290.

