

외환위기 이후 흉악범죄의 증가와 정부의 범죄억지정책

김 두 얼

(한국개발연구원 부연구위원)

김 지 은

(한국개발연구원 연구원)

Growth of Felonies after the 1997 Financial Crisis in Korea

Duol Kim

(Associate Research Fellow, Korea Development Institute)

Jee Eun Kim

(Research Assistant, Korea Development Institute)

* 본 논문의 초고는 경제학공동학술대회 법경제학회 분과, 서울대학교 법과대학 법과 문화 포럼 및 경제학부 경제사세미나, 경제사상연구회, 2009 Annual Meeting of Asian Law and Economics Association, KDI Journal of Economic Policy Conference, 2009 KIEA International Conference에서 발표되었다. 유익한 논평을 해주신 김종면, 이인재, 윤용준 선생님 및 세미나 참석자 여러분께 감사드린다.

** 김두얼: (e-mail) duolkim@kdi.re.kr, (address) Korea Development Institute, 49 Hoegiro, Dongdaemun-gu, Seoul 130-740, Korea
김지은: (e-mail) mangodream@kdi.re.kr, (address) Korea Development Institute, 49 Hoegiro, Dongdaemun-gu, Seoul 130-740, Korea

- Key Word: 흉악범죄(Felonies), 1997년 외환위기(Financial Crisis of 1997), 범죄억지정책(Deterrence Policy), 범죄율(Crime Rate), 재범(Repeated Offender)
- JEL code: H4, H59, K14, K42, N4
- Received: 2009. 5. 28 • Referee Process Started: 2009. 5. 28
- Referee Reports Completed: 2009. 10. 21

ABSTRACT

The Korean economy successfully overcame the macroeconomic downturns driven from the Asian financial crisis in a very short period of time. The economic shock, however, generated a variety of social problems, one of which was the increase in felonies (homicides, robbery, rape, and arson), or degradation of public safety.

We argue that the Korean criminal policy has not been effective to ameliorate the rising trends in crime caused by the financial crisis. In order to substantiate this claim, we assess the effectiveness of criminal policy: policing, sentencing, and corrections.

First, there has been resource shortage in policing since the 1997 financial crisis. For the past ten years, the investment of human resource and budget in the police has been virtually stagnant, as well as in prosecutors' investigation activities. The insufficient resource allocation in policing caused a huge decline in arrest rates and prosecution rates.

Second, the Korean judicial system has not increased the severity of punishment. Comparing the pre- and the post-financial crisis period, the average length of prison sentence by the courts has declined. Given the degrading in the quality of crime and the decreasing amount of inputs into the policing and prosecution, the government should have increased the severity of punishment to deter crime.

Third, we found that the government hired more officers and allocated larger budget into prison and probation. However, it is difficult to suggest that the increased level of resources in correctional programs have been effective in preventing released prisoners from committing future crimes. This is because the number of repeat offenders convicted of more than a third offense increased dramatically since 1997, pushing felonies upward.

In sum, the government organizations failed to respond respectively or to make coordinated actions, eventually causing a dramatic increase in crimes. This research brings explicit policy implications. In order to prevent possible additional degradation of public safety, the government must put more efforts into increasing the effectiveness of policy and to investing more resources into said policies. We also emphasize the importance of the institutional mechanisms which foster policy coordination among the Police, the Prosecutor's Office, the Ministry of Justice, and other relevant government organizations.

ABSTRACT

1997년 외환위기 이후 지난 10년 동안 살인, 강도, 강간, 방화 등 신체에 직접적인 위해를 가하는 흉악범죄가 두 배 가량 증가하였다. 본 논문은 외환위기 이후의 사회경제적 변화가 범죄발생을 증가시키는 방향으로 이루어졌음을 전제하면서, 정부의 범죄억지정책이 이러한 사회적 변화에 적절하게 대응하였는지를 검토하였다. 방법 및 검거, 양형, 교정 등 범죄억지정

책을 구성하는 개별 영역들에 대한 분석은 자원투입이나 효과성 면에서 범죄억지를 위한 충분한 노력이 이루어지지 못했음을 보여준다. 외환위기 이후 악화된 치안환경을 복원하고, 최근 발생한 세계적 경제위기가 야기할 수 있는 추가적인 치안환경 악화를 예방하기 위해서는 범죄억지를 위해 보다 많은 자원투입과 정책의 효과성 증대를 위한 노력이 필요하다.

I. 서론

1997년 외환위기 이후 지난 10여 년 동안 우리 경제는 경제성장률의 하락과 실업률 상승, 그리고 소득불평등 증대와 빈곤층 확대 등과 같은 심대한 경제상황 변동을 겪어 왔다. 이 같은 경제구조 변환은 광범위한 사회문화적 변화를 수반하였는데, 그중 하나가 흉악범죄, 즉 살인, 강도, 강간, 방화처럼 신체에 직접적 위해를 가하거나 생명을 앗아가는 범죄들의 증가이다.¹⁾ 국방과 치안 같은 공공재의 공급을 통해 대내외적으로 국민들의 안전한 삶을 보장하는 것이 국가의 가장 기본적 역할이라는 점에 비추어 볼 때, 범죄발생 증가의 원인을 파악하고 대책을 마련하는 것이 정부가 수행해야 할 중요한 책무임은 별다른 이론의 여지가 없다. 나아가 범죄가 피해당사자뿐 아니라 사회 전체에 끼치는 경제적 손실이 막대하다는 점, 그리고 치안환경의 악화가 자유로운 경제활동을 저해함으로써 경제성장의 기반을 약화시킬 수 있다는 점을 고려한다면 흉악범죄에 대한 대응책 마련은 장기적인 경제성장의 기반을 마련한다는 면에서도 매우 중요하다.

강은영·박형민(2008), 김지선 외(2007), 장준오 외(2008), 최인섭(2003) 등 우리나라의 범죄현상 혹은 형사정책을 다룬 연구들 중 상당수는 외환위기 이후 우리 사회에서 범죄가 크게 증가하고 있음을 지적해 왔는데, 이들은 대부분 경제상황 악화에 따른 범죄유발요인의 증가나 사회 전반적인 폭력성 증대가 이러한 현상을 촉발하였다고 언급하고 있다. 하지만 Cook and Zarkin(1985), Raphael and Winter-Ebmer(2001), Donohue and Levitt (2001), Machin and Meghir(2004) 등은 미국이나 영국의 경우 경제상황 악화가 강도나 절도와 같은 재산 관련 범죄를 증가 시키기는 하지만 살인사건과 같은 흉악 범죄에 미치는 영향은 상대적으로 미미하다고 언급하고 있다. 오히려 Levitt (2004, p.171)은 경기침체가 범죄 증가에 영향을 미치는 경로로, 소득 감소 등으로 인한 유발요소보다는 정부예산 변동에 따른 경찰력과 교정활동 약화가 더 중요하게 작용함을 지적하고 있다. 이와 같은 서구 범경제학계의 연구 결과는 우리나라의 흉악범죄 증가현상에 대한 진단과 처방이 적절한지에 대한 근본적 점검이 필요함을 시사한다.

본 연구는 1997년 외환위기 이후의 사회경제환경 변화가 범죄유발요인을 증가시켰을 가능성을 전제하면서, 정부가 범

1) 흉악범죄의 정의에 대해서는 제Ⅲ장에서 상술하기로 한다.

죄의 억지(抑止, deterrence)를 위해 적절한 정책을 수행해 왔는지를 평가하려는 시도이다. 경제상황의 악화는 정부가 범죄억지를 위해 사용할 수 있는 자원을 줄이거나 주어진 자원의 사용에 있어 정책의 우선순위를 달리 정하도록 유도함으로써 범죄억지에 요구되는 만큼 충분한 자원이 투입되지 못하게 하였을 가능성이 있다. 아울러 범죄억지정책을 담당하는 여러 부처들이 변화된 상황에 대처하기 위해 적절한 정책공조를 수행하지 못할 경우, 정책의 효과성이 약화되었을 수 있다. 만일 이러한 요인들로 인해 외환위기 이전과 비교해서 외환위기 이후 정부의 범죄억지정책이 적절하게 수행되지 못한 측면이 있다면, 외환위기 이후의 범죄 증가는 사회경제적 상황에 의해 초래된 불가피한 결과라기보다는 정부 정책에 의해 달라질 수도 있었을 문제임을 의미한다. 이런 점에서 외환위기를 전후로 범죄억지정책의 전반적 수준이 어떻게 변화하였는지 평가하는 본 논문의 작업은 매우 중요한 정책적 시사점을 지닌다.

정부의 범죄억지정책은 업무별로는 범죄의 예방, 범법자의 검거 및 처벌, 그리고 교화작업으로 나누어 볼 수 있으며, 이러한 업무는 경찰, 검찰, 대법원, 법무부가 담당하고 있다. 범죄억지정책에 대한 평가는 개별 업무들이 적절하게 이루어질 수 있도록 충분한 자원이 투입되었는가, 투입된 자원들이 효과적으로 사용

되었는가, 범죄억지정책의 여러 영역들이 일관된 방향으로 조정·관리되고 있는가, 궁극적으로 범죄억지를 성공적으로 수행하고 있는가에 답을 제시함을 의미한다. 이를 위해 제II장에서는 이론적 논의로서 범죄억지정책을 분석하는 틀을 제시하기로 한다. 제III장에서는 치안환경의 수준을 측정하는 지표범죄(index crime)로 흉악범죄의 증가 추이를 검토한다. 범죄통계의 경우 모집단과 인지사건의 괴리 문제가 존재하는데, 과연 인지된 사건의 변동이 실제 범죄 증가를 반영하는지 여부를 점검하기로 한다. 제IV장에서는 범죄의 예방, 수사 및 검거, 범인에 대한 양형, 그리고 교정, 교화작업 각각이 효과적으로 수행되어 왔는지를 차례로 점검한 뒤, 제V장에서 결론으로 분석 결과를 요약하고 정책적 시사점을 제시한다.

II. 범죄억지정책의 틀

정부의 치안(security)정책 혹은 범죄억지(deterrence)정책은 범죄발생을 미연에 방지하는 사전 예방(prevention)과 발생한 범죄에 대한 사후 처벌(punishment)로 나누어 생각해 볼 수 있다. 그런데 범죄에 대한 처벌 관련 조치들은 많은 경우 예방적 성격을 어느 정도 내포하고 있다. 예를 들어, 범죄행위가 적발될 확률이나

<Table 1> Theoretical Framework of Criminal Deterrence Policy

(A) Policy measures and goals of criminal deterrence

Policy Measures	Policy Instruments	Intermediate Variables	Policy Goal
Policing	Police Forces and Expenditure	Arrest Rates	Control the number of crime and crime rate
	Workforce and Expenditure in the Prosecution Office		
Sentencing	Prosecutor's demanded sentence		
	Sentence by the courts		
Correction	Workforce	Repeat Offense Rates	
	Expenditure		

(B) Government organizations in charge of policy instruments

		Government Organizations			
		The Police	The Prosecution	The Court	The Ministry of Justice
Criminal Deterrence Policy	Policing	O			
	Apprehension	O	O		
	Sentencing		O	O	
	Correction				O

처벌의 강도가 높아질수록 범죄를 저지를 유인은 감소할 수 있기 때문에 범죄예방 효과가 있을 수 있다.²⁾ 또 범죄자를 교정 시설에 수용하는 것은 사회에서 범죄를 저지르지 못하도록 무력화(incapacitation) 하는 효과가 있으며, 나아가 시설 내에서의 교정활동은 범죄자가 다시 사회로 복귀하였을 때 다시 범죄를 저지르지 않도록 재활(rehabilitation)시키는 기능이 있다. 이처럼 사후 처벌과 관련된 조치들은 예방적 성격을 상당 정도 내포하고 있기 때

문에 현실의 범죄억지정책을 예방과 처벌이라는 틀로 분류하고 평가하는 것은 그다지 유용하지 않을 수 있다. 따라서 현실의 형사정책이 어떻게 기능하고 있는지를 체계적으로 분석하기 위해서 담당기관을 중심으로 방범(防犯) 및 검거(檢擧), 양형(量刑), 교정(矯正) 등 세 가지로 나누어 살펴보기로 한다(Table 1 참조).

첫째, 방범은 물리력을 이용해서 범죄 발생을 사전에 방지하는 것으로, 경찰이 담당한다. 방범활동을 위해 얼마만큼의

2) Becker(1968).

자원을 투입하고 있는지 여부는 경찰청 인력, 경찰예산액, 경찰 일인당 장비 수준 등으로 측정해 볼 수 있다. 검거는 범죄가 발생하였을 때 범인이 누구인지 수사하고 신병을 확보하는 활동으로, 검찰과 경찰이 공조 수행한다. 앞서 열거한 경찰력 수준 지표들과 함께 검찰예산이나 검찰인력과 같은 검찰 관련 변수들을 통해 자원투입 수준을 평가해 볼 수 있다. 개념적으로는 방법과 검거가 범죄억지를 위한 별개의 정책수단이지만 경찰인력과 예산 중 얼마만큼이 방법에 사용되고 검거에 사용되는지를 엄밀하게 구분하는 것은 매우 어렵기 때문에 이 둘을 함께 고려하는 것이 편리하다. 방법 및 검거에 사용된 자원투입 수준의 적절성이나 정책의 효과성 등은 범죄발생률이나 범인 검거율 등을 계측해 봄으로써 평가해 볼 수 있다.

둘째, 범죄자에 대한 양형은 검찰의 구형과 법원의 선고에 의해 정해지며, 보다 근본적으로는 국회가 형사 관련 법령을 어떻게 제정, 개정하는가에 의해 영향을 받는다. Becker(1968)는 다른 요인들이 동일할 경우 어떤 범죄에 대해 선고되는 형량과 범죄발생 간에는 음의 상관관계가 존재한다는 통찰을 제시하였으며, Ehrlich(1973), Wolpin(1978) 등은 대체로 이러한 관계가 실증적으로도 확인됨을 보였다. 법원이 피고인에게 부과하는 형량의 수준이 외환위기 전후로 어떻게 변화하였

는지 여부는 평균 선고형량을 계산해 봄으로써 측정하기로 한다.

셋째, 교정은 법원의 양형 결과를 물리적으로 집행함과 아울러 재범을 예방하기 위한 교육 및 교화를 수행하는 것으로, 법무부가 담당한다. 교정활동은 교도소와 같은 시설 내에서의 교정뿐 아니라 보호관찰과 같은 사회 내 처분도 포함하는데, 교정정책에 대한 자원투입 수준은 교정예산, 교도관 수, 보호관찰인력 수 등을 통해 파악할 수 있다. 교정정책이 효과적으로 수행되고 있는지 여부는 일차적으로 수감자들이나 보호관찰 대상자들에 대한 관리 상태 등으로 평가되어야 하겠지만, 범죄의 예방이라는 차원에서 본다면 궁극적으로는 교정을 받은 사람들이 과연 다시 범죄를 저지르지 않는지 여부가 중요한 판단 기준이 된다. 그런 면에서 수행자나 보호관찰자들의 재범률은 교정활동의 효과성을 가늠하는 핵심적인 변수라고 할 수 있다.

이상에서 살펴본 세 가지 정책수단은 서로 다른 경로를 통해 치안환경 및 범죄억지에 영향을 미치며, 정책집행에 드는 비용에 있어서도 큰 차이가 있다. 정부가 효과적으로 범죄를 억지하기 위해서는 이 정책들을 어떻게 배합하여 사용할지를 선택해야 한다. 하지만 각각의 정책수단들은 경찰, 검찰, 대법원, 법무부 등 여러 부처가 관할하며, 이들 부처의 활동 수준에 결정적인 영향을 미치는 예산 규

모든 기획재정부나 국회 등에서 담당하고 있기 때문에, 분산된 의사결정권에 따른 조정실패(coordination failure) 문제가 발생해서 효과적이고 일관된 범죄억지정책을 수행하지 못할 가능성이 상존한다. 예를 들어, 정부가 현재의 형량 수준이 지나치게 높다고 판단하여 인권보호 등의 목적을 위해 양형 수준을 낮추기로 결정할 경우, 형량 수준 조정에 따른 범죄 발생 증가를 막기 위해서는 경찰인력 증원이나 관련 예산의 확충을 병행해야 할 것이다. 현재 우리나라 정부의 조직 구성에 비추어 볼 때 이 같은 정책당국 간 조정이 적절하게 이루어지지 못할 가능성이 있기 때문에 이러한 문제를 실증적으로 점검하고 평가하는 것은 매우 중요하다. 다음 장에서는 범죄억지정책에 대한 평가에 들어가기 앞서 실제로 우리나라의 범죄발생 수준이 어떤지, 그리고 장기적으로 어떤 양상을 보여 왔는지를 검토해 보기로 한다.

III. 흉악범죄의 추이

우리 사회의 치안환경 수준을 평가하는 대표적인 지표는 일정 기간 동안의 범

죄발생 건수이다. 그런데 범죄행위로 규정되어 처벌되는 사항들 중에는 살인이나 강도처럼 신체나 생명에 대한 위해와 관련된 행위들도 있지만, 증권거래법 위반이나 배임처럼 치안보다는 경제활동의 규율과 관련된 사항들 또는 교통위반이나 고성방가와 같은 가벼운 법규위반 사건들도 상당수 포함되어 있다. 본 논문은 우리나라 치안환경의 평가를 목적으로 하기 때문에 모든 범죄의 변동보다는 국민들의 신체나 생명에 심각한 위해를 가하는 범죄들의 동향을 살펴보는 것이 적절하다. 현재 검찰과 경찰에서는 살인, 강도, 방화, 강간 등 4개 유형의 범죄를 ‘강력범죄(흉악)’(이하 ‘흉악범죄’)로 범주화하고 있는데, 이들 흉악범죄는 우리 사회의 범죄발생 수준 혹은 치안 수준을 보여주는 지표라고 할 수 있기 때문에 이들의 동향을 분석하는 것이 본 논문의 목적에 부합한다.³⁾

대검찰청이 발간하는 『범죄분석』에 따르면, 2007년 우리나라 각급 수사기관이 파악한 흉악범죄 발생 건수는 약 21,000 건이다(Table 2 참조). 흉악범죄 사건은 같은 해 접수된 전체 형사사건의 1.1%, 형법범사건의 2.5% 가량을 차지하며, 살인, 강도, 방화, 강간이 흉악범죄 사건에서 차지하는 비중은 각각 5.4%, 21.4%,

3) 현재 검찰에서는 전체 범죄를 형법범죄와 특별법범죄로 구분하고, 형법범죄를 다시 강력범죄(흉악), 강력범죄(폭력), 재산범죄 등으로 구분한다. 본 연구에서는 ‘강력범죄(흉악)’를 편의상 흉악범죄라고 지칭하기로 한다.

<Table 2> The Number of Crimes and Trial Cases in 2007

Crime Occurrence and Treatment (Criminal Analysis)				The criminal trial (Yearbook of Judicature)	
Name of Offense	Reported case	The number of prosecuted	Cases in Trial	Name of Offense	Received case
Criminal Offense	845,311	269,521	63,695	Criminal Offense	110,388
Homicide	1,124	674	674	Homicide	762
Robbery	4,470	1,397	1,397	Robbery and Theft	14,044
Theft	212,530	22,353	10,736		
Arson	1,694	402	392	Arson and Accidental Fire	803
Accidental Fire	1,908	405	27		
Rape	13,634	4,052	2,017	Rape and Adultery	2,153
Adultery	613	41	36		
Others	609,338	240,197	48,416	Others	92,626
Special Law Offense	1,120,666	772,952	53,134	Special Law Offense	139,784
Total	1,965,977	1,042,473	116,829	Total	250,172
Felony	20,922	6,525	4,480		
Violent Crime	18,973	5,574	3,146	Violent Crime	3,718

Notes: Felony includes homicide, robbery, arson, and rape. Violent crime refers to homicide, arson, accidental fire, rape, and adultery. See the text for detailed discussion on the definition of the violent crime.

Source: The Supreme Public Prosecutor’s Office, *Criminal Analysis* 2008, pp.50~55, 343~345; National Court Administration, *Yearbook of Judicature* 2008, pp.864~873.

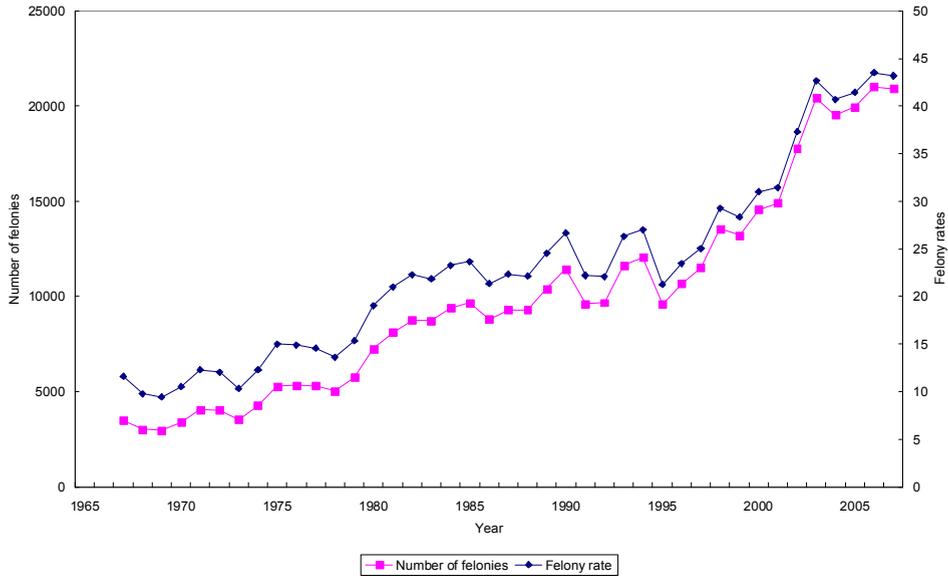
8.1%, 65.1%이다. 21,000여 건이라는 흉악범죄 접수 건수는 1960년대 후반 약 3,000건 수준인 것과 비교해서 6배 가량 늘어난 것이다(Figure 1 참조).⁴⁾ 아울러 같은 기간 동안 우리나라의 인구는 70% 정도 증가했기 때문에 흉악범죄는 인구 증가보다 훨씬 빠르게 늘어났다. 인구 10

만명당 발생한 흉악범죄 건수로 정의되는 흉악범죄 발생률은 1960년대 후반 10건 안팎이던 것이 2007년에는 약 43건으로 4배 가량 증가하였다.

흉악범죄 증가의 장기 추이와 관련해서 주목해야 할 점은 사건 수의 증가가 단조적인 양상을 보이고 있지 않다는

4) 『범죄분석』은 1964년부터 발간되었지만 통계의 일관성이나 안정성 여부 등을 고려해서 1967년 이후 자료만 사용하기로 한다.

[Figure 1] Trends in Felonies and Felony Rates(1967~2007)



Notes: Felony rate is computed per 100,000 people.

Source: The Supreme Public Prosecutor’s Office, *Criminal Analysis*; Korea National Statistical Office, *Korea Statistical Yearbook*.

사실이다. 1960년대 후반부터 1970년대 중반까지 대략 3,000~5,000건 수준이던 것이 1980년대 초반에는 약 10,000여 건 수준으로 늘어났다. 이후 1980년대 초부터 1990년대 중반까지 약 15년 동안 약 10,000건 수준에서 안정된 양상을 보이던 것이 1997년 전후부터 급증하기 시작해서 2007년에는 두 배에 해당하는 21,000건 수준에 다다랐다. 외환위기를 전후로 한 이와 같은 구조적 변화는 발생률상으로도 확인된다.⁵⁾

이상과 같은 흉악범죄 전체의 동향은 살인, 강도, 방화, 강간 등 흉악범죄를 구성하는 각 사건들별로도 나타난다. 1960년대 후반부터 2007년 기간 동안 살인이 2배, 강도가 4.5배, 방화가 8배, 강간이 10배 가량 증가하였는데, 개별 죄목들 모두에서 1997년 이후 사건 수가 급증하는 양상을 확인할 수 있다(Figure 2 참조). <표 3>은 1977년부터 2007년까지 30년간 전체 사건 증가에 있어 개별 사건들의 증가가 기여한 정도를 계산한 결과인데,

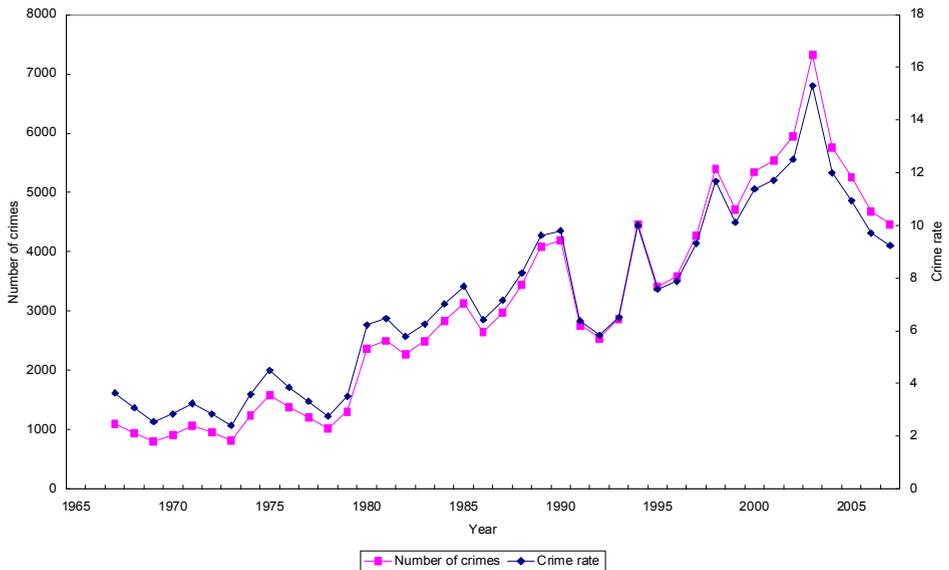
5) 1970년대 말의 사건 수 증가 역시 분석해 보아야 할 중요한 현상이지만 본 논문의 목적은 1997년을 기점으로 한 변화이므로 이에 대한 논의는 다른 기회로 돌리고자 한다.

[Figure 2] Trends in Felonies and Felony Rates by Category(1967~2007)

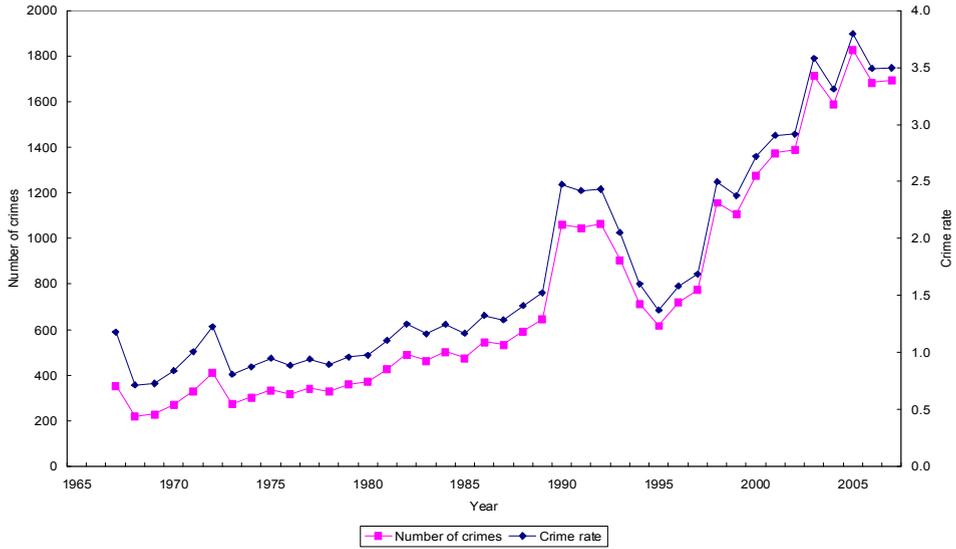
(A) Homicide



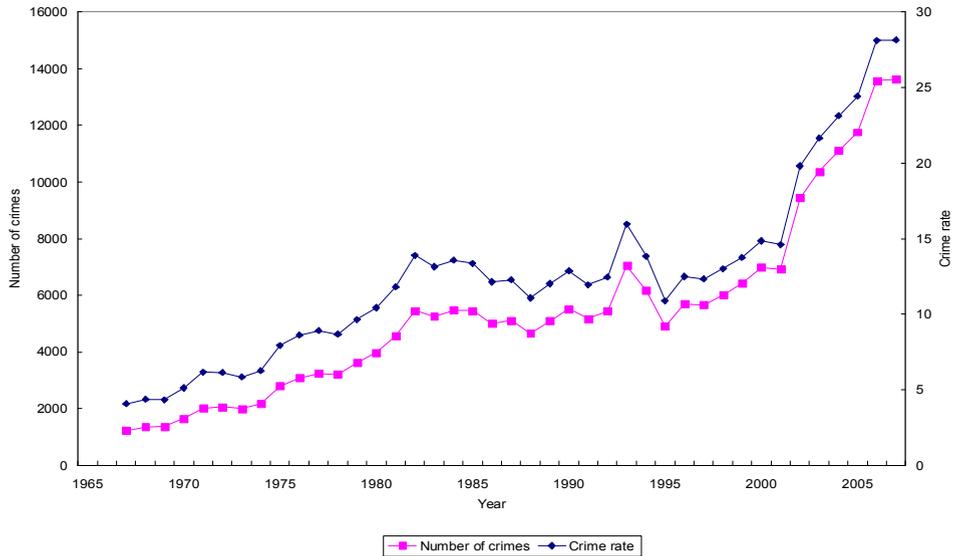
(B) Robbery



(C) Arson



(D) Rape



Notes: Crime rate is computed per 100,000 people.

Source: The Supreme Public Prosecutor's Office, *Criminal Analysis*; Korea National Statistical Office, *Korea Statistical Yearbook*.

<Table 3> Proportion of Felonies and the Growth Rate

	1977	1987	1997	2007	1977~2007
Number of Crimes					
Felony	5,229	9,135	11,914	20,964	
Homicide	516	631	815	1,094	
Robbery	1,204	3,023	4,425	4,577	
Arson	330	558	885	1,690	
Rape	3,179	4,923	5,790	13,604	
Proportion(%)					
Felony	100.0	100.0	100.0	100.0	
Homicide	9.9	6.9	6.8	5.2	
Robbery	23.0	33.1	37.1	21.8	
Arson	6.3	6.1	7.4	8.1	
Rape	60.8	53.9	48.6	64.9	
Average Annual Growth Rate (%)					
Felony	6.2	2.9	6.5	5.2	
Homicide	3.4	2.4	3.9	3.2	
Robbery	12.1	6.4	1.5	6.7	
Arson	4.9	5.9	9.3	6.7	
Rape	5.0	2.0	9.6	5.5	

Notes: The number of cases is the three-year average before and after the base year. The average for 2007 is the average of 2006 and 2007. The average annual growth rate is computed by average value of annual growth rates.

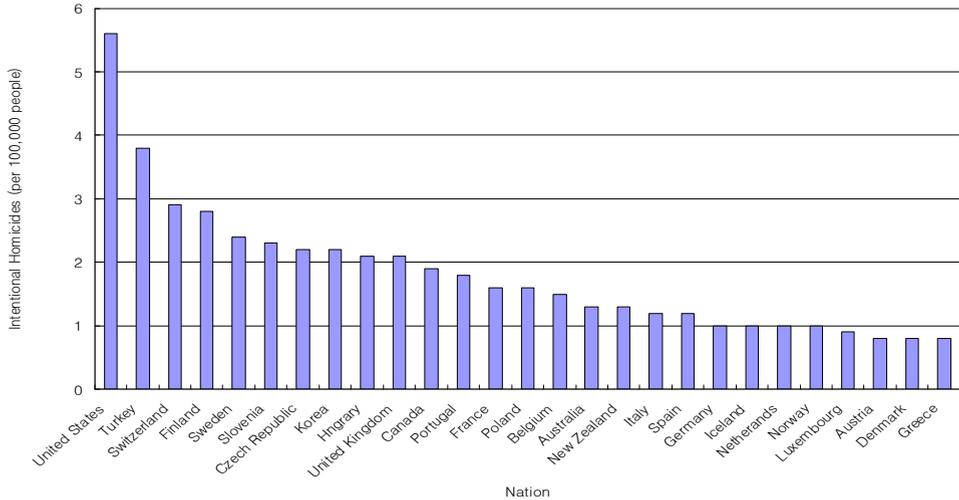
Source: The Supreme Public Prosecutor's Office, *Criminal Analysis*.

사건 증가율 면에서는 방화와 강간이 외환위기 이후의 사건 증가를 주도하였다.

흉악범죄가 외환위기 이후 크게 증가하였다는 이상과 같은 결과를 하나의 사실로 받아들이고 원인을 천착하기에 앞서 두 가지 문제를 검토할 필요가 있다. 첫째

는 범죄발생률이 시계열적으로 증가한 것은 사실이지만 실제로 발생률이 우려할 만큼 높아졌는가 하는 문제이다. 외환위기 이후 범죄발생률이 상승하였다고 하더라도 절대 수준이 높지 않다면 범죄발생률 증가에 과도한 의미를 부여하는 것은

[Figure 3] Intentional Homicide Rates of the OECD Countries(2000~2004)



Notes: Homicide rate is computed per 100,000. The homicide rates of Mexico marks 13 per 100,000 people, the highest among the OECD nations, but excluded in this figure. The average of homicide rates in the OECD countries is 2.16 (1.77 excluding Mexico), median is 1.6.

Source: UNDP, Human Development Report 2007/2008, pp.322~325.

부당할 수 있기 때문이다. 우리나라의 범죄발생률 수준을 평가하는 한 가지 방법은 다른 나라들과 비교하는 것이다. 단, 범죄통계의 경우 국가별로 매우 상이한 법규정과 집계방식을 가지고 있기 때문에 비교가 매우 어려운데, 이러한 문제를 염두에 두어서 2000년에서 2005년 기간 동안 세계 각국의 살인사건발생률을 UNDP가 집계한 자료를 통해 검토해 보면, 우리나라의 살인사건 발생률은 OECD 국가의 평균 수준보다 다소 높은 것으로 나타나

고 있다(Figure 3 참조).⁶⁾ 국제비교수치 자체에 지나친 의미를 부여할 필요는 없지만, 이 자료는 적어도 우리나라의 흉악범죄 발생 수준이 OECD 국가들의 기준에서 볼 때 결코 안심할 만한 수준은 아님을 보여주고 있다.

둘째는 흉악범죄가 장기적으로 증가했다는 통계가 실제 사건 변동을 적절하게 반영하고 있는가 하는 문제이다. 예를 들어, 강간사건의 경우 피해자들에 대한 사회적 태도의 변화, 경찰인력 증원에 따른

6) UNDP는 1990년 이후 Human Development Report를 거의 매년 발간해 왔고, 범죄 관련 통계 역시 초기부터 수록되었지만 2006년까지는 일부 국가들의 자료만 수록되어 있었던 데 비해, 2007/8년 보고서에서는 모든 나라의 범죄발생자료를 포괄 제시하였다.

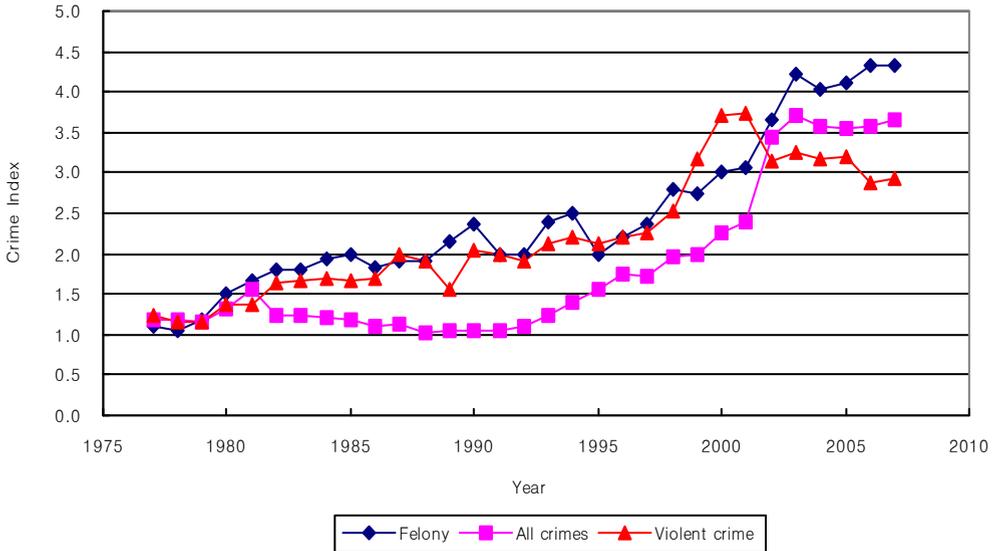
범인 체포 가능성 증대, DNA 검사와 같은 수사기법 발달에 따른 입증력 향상과 같은 요인들이 피해자들의 신고율을 제고할 수 있다. 그럴 경우 실제 발생사건이 늘어나지 않더라도 경찰에 접수되는 사건의 비율을 높임으로써 마치 범죄가 늘어난 것과 같은 착시현상을 야기한다. 만일 이 같은 인지효과 혹은 신고증대효과가 통계상에 나타난 사건 증가를 야기한 지배적 요인일 경우, 위에서 보여준 통계를 사건발생의 증가로 받아들이고 분석하는 것은 부적절하다.

인지사건 수가 실제사건 수 변동을 얼마나 적절하게 반영하는지 여부는 실제 발생 건수 혹은 모집단에 대한 정보를 확보하지 못하는 이상 원천적인 답을 제시하는 것은 불가능하다. 단, 몇몇 정황 증거는 위에서 제시한 흉악범죄 증가를 단순히 인지를 상승의 결과로 환원할 수는 없음을 시사한다. 먼저 살인사건의 경우는 발생한 사건들 중 신고되는 사건의 비율이 상대적으로 높은 사건이라고 할 수 있기 때문에 다른 범죄들보다 실제사건수와 접수사건수의 괴리가 적다고 판단된다. 방화의 경우도 불이 날 경우 진화를 위해 신고될 가능성이 높다는 점, 피해보상이나 보험 등의 이유로 발생 원인에 대한 면밀한 조사가 이루어진다는 점을 고려해 볼 때 다른 범죄들보다 인지를 자체가 높다고 추정된다. 앞서 살펴본 바와 같이 이들 살인과 방화의 경우 지난

40년간 사건 수가 각각 2배, 8배 가량 늘어났으며, 사건 증가가 1997년 이후에 집중되어 있다. 강간이나 강도처럼 인지도에 따른 사건 증가 여부가 논란이 되는 범죄들을 제외하고 보더라도 흉악범죄가 외환위기 이후 큰 폭으로 증가하였다는 사실은 기각되지 않는다.

아울러 신체나 생명에 직접적 피해를 가하는 흉악범죄들과 기타 범죄들의 증가 추이 비교도 이 문제에 대해 중요한 시사점을 제공한다. 예를 들어, 강도와 단순 절도를 비교해 본다면, 피해자가 경찰력 증가 등에 반응해서 신고를 결정할 가능성, 즉 경찰력 변동에 따른 신고율의 탄력성은 후자 쪽이 상대적으로 더 높을 것이다. 이 점을 보다 일반화한다면 경찰력 증가에 따른 신고율 증가 가능성은 흉악범죄보다 기타 범죄 쪽이 상대적으로 높을 것이라고 추론해 볼 수 있다. 이런 관점에서 볼 때 [Figure 4]는 재미있는 사실을 보여준다. 1970년대를 기준으로 볼 때 형법범계 사건은 2007년까지 3.5배, 강력범죄(폭력)는 약 3.0배 증가한 반면 흉악범죄는 이보다 더 큰 4.0배 이상 증가하였다. 발생 건수와 신고 건수의 괴리가 비교적 작아서 경찰력 증가에 따른 신고율 상승 가능성이 상대적으로 낮은 흉악범죄의 증가가 다른 형법범죄 증가보다 크다는 사실은 외환위기 이후의 흉악범죄 증가를 신고율 증가만으로 환원하기 어려움을 시사한다.

[Figure 4] Trends in Felony, Violent Crime, and All Crimes(1977~2007)



Notes: The average of crimes occurred from 1970 to 1980 is indexed as 1.

Source: The Supreme Public Prosecutor's Office, *Criminal Analysis*.

나아가 경찰력 변동의 장기 추이에 대한 분석을 통해 외환위기 이후의 사건 증가가 실제 인지사건 증가 때문인지를 점검해 볼 수도 있다. 만일 [Figure 1]에서와 같은 양상이 경찰력 증진에 수반하는 인지효과 때문이라고 설명될 수 있으려면 외환위기 이전과 비교해서 외환위기 이후에 경찰력이 큰 폭으로 늘어났거나, 혹은 외환위기 이전의 경찰력 증진속도보다 이후의 증진속도가 더 높아야 할 것이다. 만일 1997년을 전후로 한 경찰력의 변동 추이가 이러한 추론에 위배될 경우, 외환위기 이후의 범죄 증가를 인지효과로 환원해서 설명하는 것은 기각될 수 있다. 다음 장에서 검토할 경찰력 변동의

검토는 정부의 범죄억지정책 평가라는 본래의 목적에서뿐 아니라 분석의 출발점이 되는 기초사실의 평가라는 측면에서도 중요한 의미를 가진다.

IV. 정부의 범죄억지정책

1. 방법 및 검거

경찰은 범죄예방과 범죄수사, 그리고 범죄자의 검거를 핵심 업무로 하며, 검찰은 경찰관을 지휘, 감독하여 범죄수사를 수행할 직무와 권한이 있다.⁷⁾ 경찰과 검

찰이 범죄예방 및 검거활동을 얼마나 잘 수행하는지에 대한 평가는 투입과 산출, 즉 경찰과 검찰의 임무수행을 위해 인력과 예산 등이 얼마나 투입되었는가와 범죄발생 혹은 범죄자 검거율 등이 어떤 수준으로 나타났는가를 대조해 보는 방식으로 이루어질 수 있다.

먼저 경찰청 인력의 추이를 살펴보면, 1970년대 중반에 약 57,000명이던 것이 1990년대 중반에는 16만명에 육박하였다가, 이후 감소해서 1996년부터 현재까지 147,000명 수준을 유지하고 있다(Figure 5(A) 참조). 인구 만명당 경찰청 인력은 1975년부터 1995년까지 20년 기간 동안은 16명에서 34명까지 두 배 가량 늘어났지만, 이후 감소하기 시작해서 현재는 30명 수준에 도달하였다. 경찰청 인력 변동을 보다 상세히 살펴보기 위해 경찰관, 전·의경, 일반행정인력별 추이를 살펴보면, 먼저 경찰관 수는 1960년 약 33,000명에서 2007년 96,324명으로 3배 가량 증가하였다(Figure 5(B) 참조). 그런데 이 기간 동안의 경찰 증가 인원 63,000여 명 가운데 90%에 해당하는 57,000여 명의 증원은 1960년부터 1997년 기간 동안 이루어졌고, 외환위기 이후 10년간에 나머지 약 10%에 해당하는 6,695명의 증원이 이루어졌다.⁸⁾ 전·의경의 경우 1970년대부터 1990년경까지 빠른 속도로 증가하

다가 1990년대에는 약 6만명 안팎을 유지하던 것이 1996년 이후에는 5만명 수준으로 줄고, 2000년대 중반에 와서는 5만명 이하로 감축되었다. 일반행정인력 역시 1995년 이후 꾸준히 감소해서 1995년 8천명 정도이던 것이 현재는 4천명 수준으로 거의 절반 정도 감소하였다. 결국 외환위기 이후 경찰청 인력은 사실상 동결된 상태에서 경찰관 정원 비중이 다소 상승하는 변화가 일어났다.

물론 경찰의 업무수행능력은 인력뿐 아니라 경찰 한 명이 사용할 수 있는 자원의 양, 즉 경찰차, 진압장비 혹은 전자장비 등과 같은 자원들 혹은 과학수사에 투입되는 시설과 장비 등을 얼마만큼 사용할 수 있는가와도 밀접하게 관련되어 있다. 경찰청의 실질예산액은 1975년부터 2006년까지 10배 가량 늘어났고, 경찰 1인당 실질예산액도 같은 기간 동안 5배 가까이 증가하였다(Figure 6(A) 참조). 경찰인력과는 달리 경찰예산은 전 기간에 걸쳐 선형적인 증가 양상을 보이고 있는데, 이는 외환위기 이후에 방법이나 범인 검거를 위해 경찰 1인당 사용할 수 있는 자원이 증가했을 가능성을 시사한다.

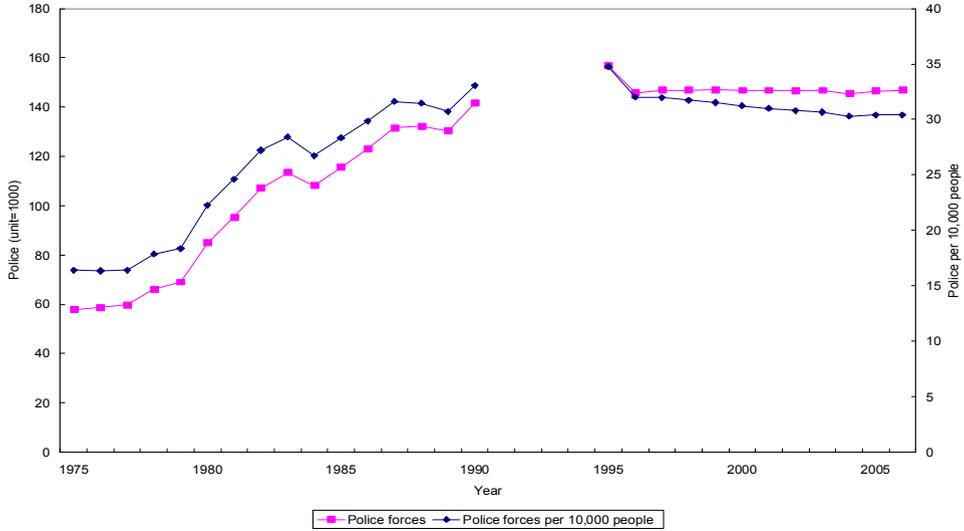
하지만 예산에서 인건비가 차지하는 비중의 변화 양상은 위와 같은 가능성과는 배치되는 양상을 보여준다(Figure 6(B) 참조). 경찰예산의 구성을 보면, 1980년대

7) 경찰법 제2조 및 제3조, 검찰청법 제3조.

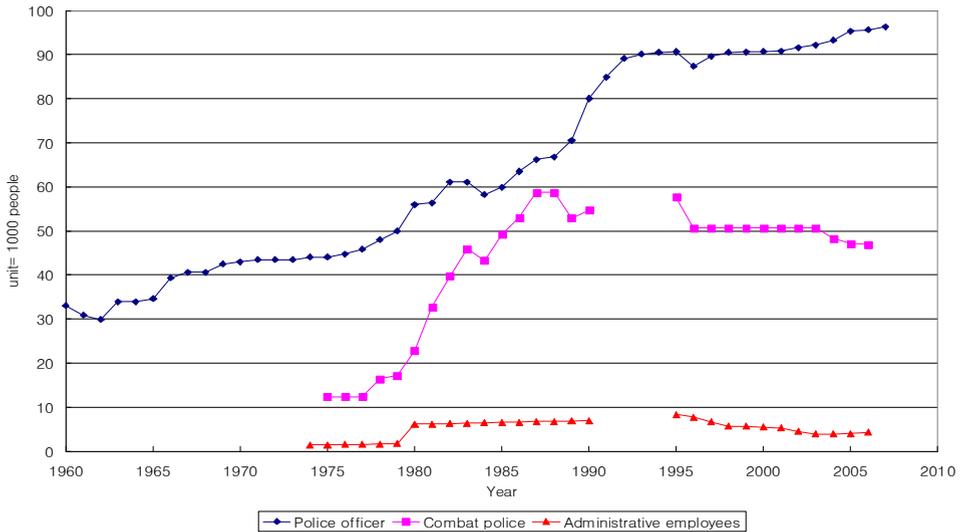
8) 하지만 인구 만명당 경찰관 수를 계산해 보면, 1998년 이후 지난 10년간 20명 수준에서 동결되었다.

[Figure 5] Trends in Police

(A) Police(1975~2006)



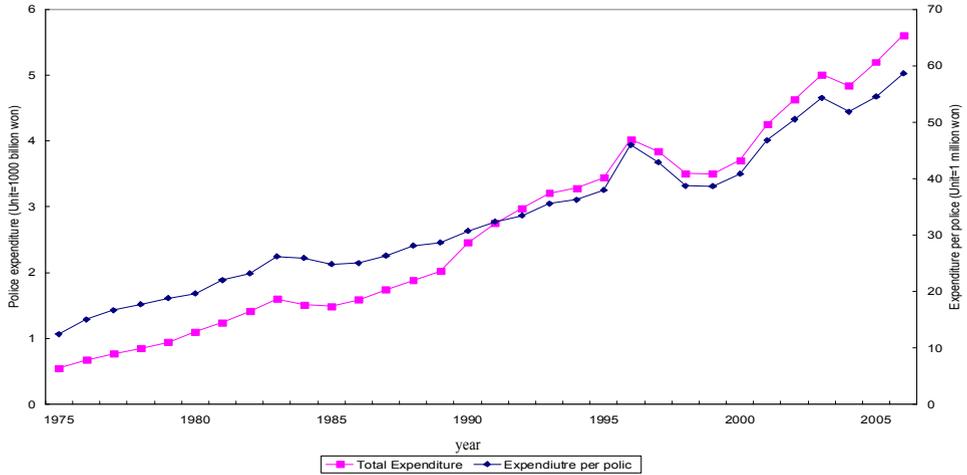
(B) Police Officers, Combat Police, Administrative Employees(1960~2007)



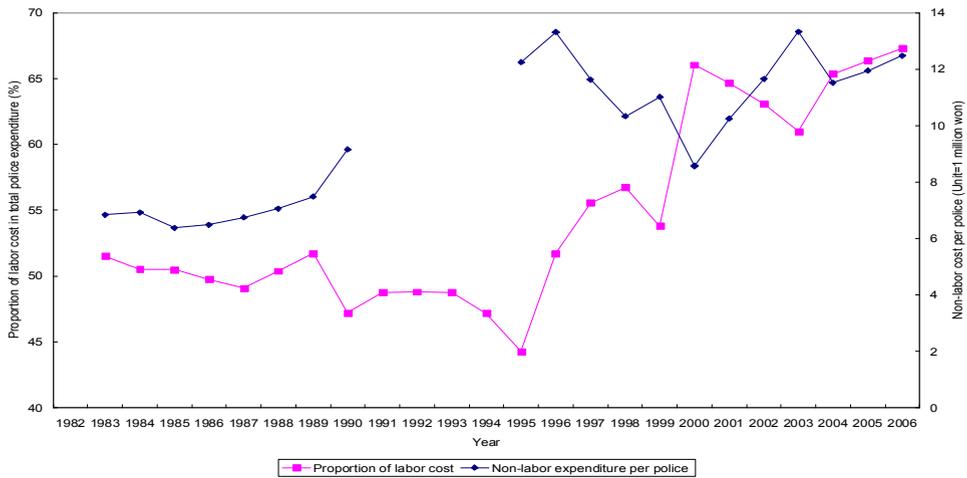
Source: The National Police Agency, *The Whitepaper of Police*; The National Police Agency, *Statistical Yearbook of Police*; Statistical Korea, Korean Statistical Information Service(KOSIS)

[Figure 6] Trends in Police Expenditure(Real Term, 2,000 = 1)

(A) Police Expenditure(1975~2007)



(B) Proportion of Labor Cost in Police Expenditure and Expenditure on Non-Labor Cost per Police(1982~2007)



Notes: We divided total police expenditure by the number of police officers since the number of total police employees is not available for some years.

$$\text{Ratio of labor cost} = \frac{\text{Labor Cost}}{\text{Total Police Expenditure}}$$

Source: The National Police Agency, *The Whitepaper of Police*; The National Police Agency, *Statistical Yearbook of Police*.

초부터 1990년대 중반까지는 전체 경찰 예산의 50% 가량이 인건비였던 데 비해, 외환위기 이후에는 이 비율이 상승해서 2000년대 중반에 와서는 외환위기 이전 보다 15%p 가량 높은 65% 수준까지 증가하였다. 경찰인력은 크게 증가하지 않은 데 비해 인건비 비중이 큰 폭으로 상승한 것은 예산 증대가 상당 부분 임금 상승으로 사용되고 경찰업무 수행능력 증대에 별로 사용되지 못했음을 시사한다. 이 점을 보다 면밀하게 살펴보기 위해 경찰 1인당 업무수행을 위해 사용할 수 있는 예산액이라고 할 수 있는 경찰청 인력 1인당 비인건비 예산액(E)을

$$E = \frac{\text{총예산} - \text{인건비}}{\text{경찰청 인력}} \quad (1)$$

와 같이 계산해 볼 수 있다. [Figure 6] (B)는 E 의 추이를 보여주는데, 1980년대 초부터 1990년대 중반까지 꾸준히 증가 하던 것이 외환위기 이후에는 정체하는 양상을 보이고 있다. 결국 외환위기 이후 예산 증가는 경찰공무원의 임금 인상에 대부분이 쓰여졌고, 경찰인력을 늘리거나 경찰 1인당 사건처리능력을 배양하는 방향으로 사용되지 않았음을 보여준다.

검찰의 경우 검사인력은 1980년대 말 700명 수준에서 꾸준히 증가하여 2007년

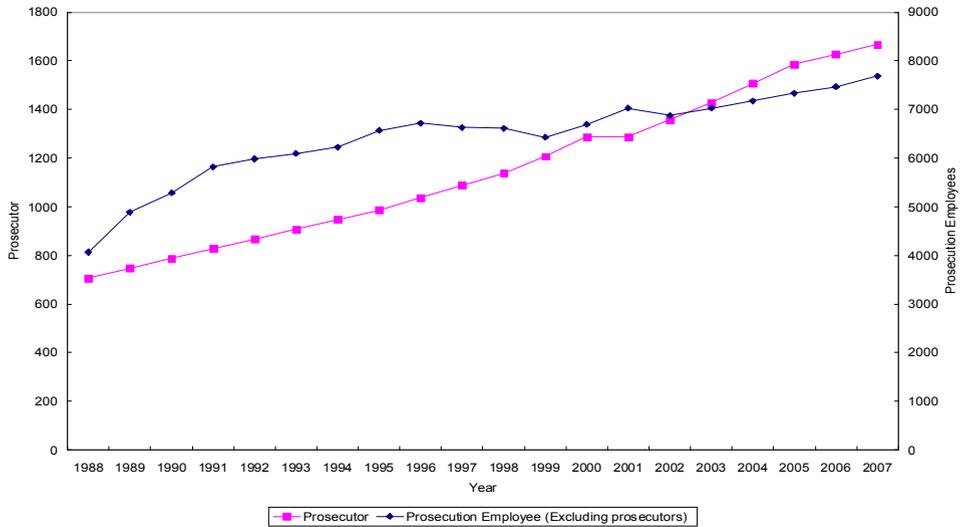
현재 1,700명 수준까지 늘어났으며, 검사를 제외한 검찰청 인력도 1988년 4,000명 수준이던 것이 2007년에 와서는 8,000명 수준으로 두 배 가까이 증가하였다 (Figure 7(A) 참조). 예산도 실질액 기준으로 볼 때 1988년과 2007년을 비교해 보면 4.5배 가까이 늘어났다. 하지만 검사의 업무활동에 사용할 수 있는 자원 수준을 보여주는 검사 1인당 지원인력은 1990년대 이후 8명에서 6명 수준으로 줄어들었으며, 검사 1인당 예산액은 1997년까지 증가하다가 그 이후 사실상 동결되어 있다(Figure 7(B) 참조). 결국 자원투입이라는 측면에서 볼 때 검사, 검사지원인력, 예산 모두 절대적으로는 증가하였지만 실제 수사를 지휘하는 검사 1인당 활용할 수 있는 자원을 측정해 보면 수사능력 제고가 충분히 이루어졌는지에 대해서는 긍정적인 평가를 내리기 어렵다.⁹⁾

이처럼 경찰과 검찰에 대한 자원투입의 장기 추이는 범죄예방과 검거에 있어 정부의 범죄억지력 증진이 적절히 이루어지지 못했을 가능성을 시사하는데, 범죄 억지력 수준을 보여주는 지표들은 이러한 우려가 기우가 아님을 보여준다. 먼저 수사와 관련해서 범인 검거율을 보면, 흉악 범죄의 검거율은 1977년에서 1997년까지 대략 96% 수준을 유지하였던 데 비해,

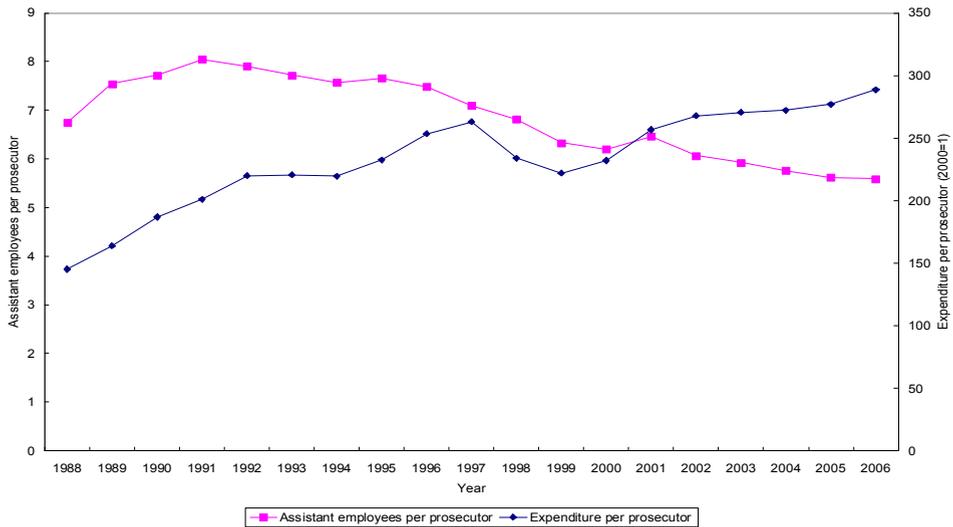
9) 물론 검사 1인당 인력의 감소는 사무전산화 등으로 인한 행정인력 감소나 업무효율화의 결과일 가능성을 배제할 수는 없다.

[Figure 7] Trends of Workforce and Expenditure in the Prosecution

(A) Workforce in the Prosecution



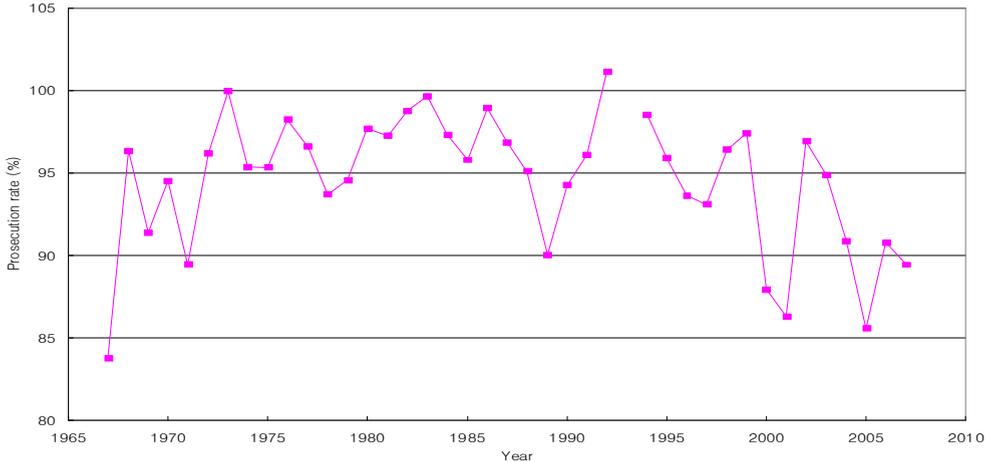
(B) Assistant Employees per Prosecutor and Real Expenditure



Note: Assistants per prosecutor = $\frac{\text{Total Prosecution Employees} - \text{Prosecutors}}{\text{Prosecutors}}$

Source: The Public Prosecutors' Quota Act, Ministry of Justice, *Yearbook of Judicial Affairs*.

[Figure 8] Arrest Rate of Offenders(1967~2007)



Note: 1977~1997: The Average: 97.1%, Median 96.6%,
 1998~2007: The Average: 91.1%, Median 90.8%.

$$Arrest\ Rates = \frac{Arrested\ cases}{Reported\ cases}$$

We excluded the arrest rate in 1993 because the number is 115%.

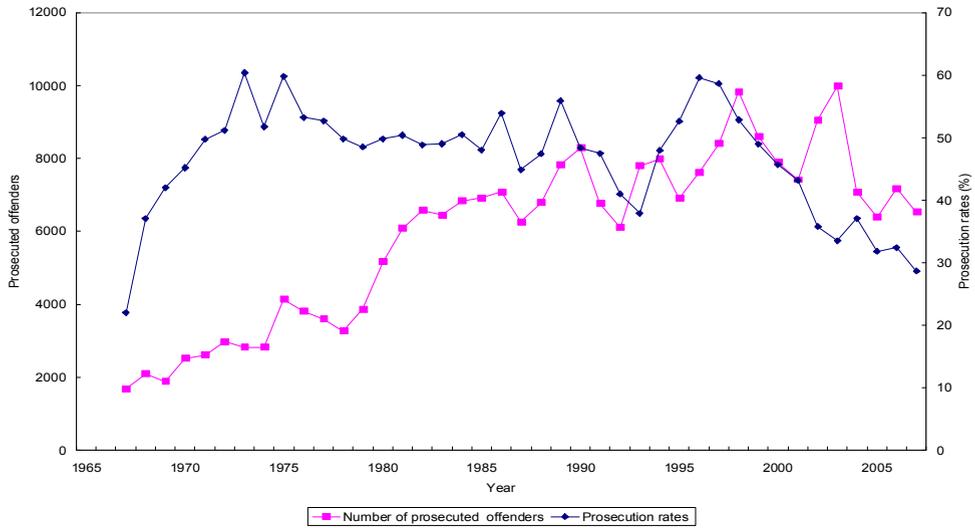
Source: The Supreme Public Prosecutor's Office, *Criminal Analysis*.

외환위기 이후에는 90% 수준으로 6%p 가량 하락하였다(Figure 8 참조). 아울러 검거된 피의자가 실제 범인일 가능성 혹은 피의자에 대한 범죄입증 가능성이 어느 정도 수준인지를 반영하는 지표라고 할 수 있는 기소인원과 기소율을 보면, 외환위기 이후 범죄발생의 증가에도 불구하고 기소인원은 정체 혹은 감소하는 양상이 나타났으며, 외환위기 이전 50% 수준이던 기소율은 외환위기 이후 하락하기 시작해서 2000년대 중반 이후에는 30%대까지 낮아졌다(Figure 9(A) 참조). 기소율 변동을 범죄종류별로 나누어 보면, 살인사건과 강간에 대한 기소율은 큰

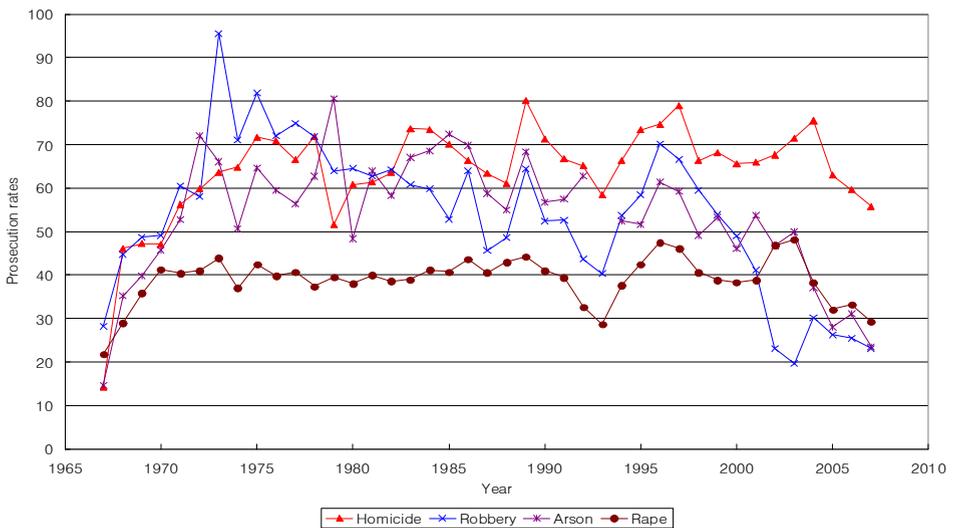
변화가 없는 반면 강도와 방화사건에 대한 기소율이 큰 폭으로 하락해서 흉악범죄 전체의 기소율 하락을 주도하였다(Figure 9(B) 참조). 외환위기 이후 검거율과 기소율의 하락은 사건발생이 증대되는 사회환경에 발맞추어 경찰력과 검찰의 수사력이 적절하게 증가하지 못한 결과일 가능성이 높다는 점, 또 재범 방지의 실패가 흉악범죄를 증가시킬 수 있는 잠재요인이기도 하다는 점에서 매우 중요하다. 마지막으로 경찰과 검찰의 활동을 평가하는 가장 보편적 척도인 범죄율의 경우 제Ⅲ장에서 이미 살펴본 바와 같이 외환위기 이후 큰 폭으로 증가하였다.

[Figure 9] Prosecution Rates and the Number of Prosecuted Offenders (1967~2007)

(A) All Crimes



(B) Prosecution Rates by Crime Category



$$\text{Note: Prosecution Rates} = \frac{\text{Number of Prosecuted Offenders}}{\text{Number of Arrested Offenders}}$$

Source: The Supreme Public Prosecutor's Office, *Criminal Analysis*.

이상의 분석은, 1997년 이후 범죄발생이 크게 증가한 것은 경찰의 방법 및 수사에 필요한 자원의 투입과 검찰의 수사능력 제고와 관련된 투자 정체가 중요한 원인이었을 가능성을 보여준다.

범죄율 증가와 관련해서 한 가지 언급해야 할 사실은 외환위기 이후의 흉악범죄 발생 수 증가가 경찰력 증가에 따른 인지효과의 결과일 가능성 문제이다. 앞서 언급한 바와 같이 통계상의 범죄발생 증가가 실제발생 증가가 아닌 인지효과 상승에 따른 것임을 주장하는 주요한 전제는 경찰력의 확대이다. 따라서 외환위기 이후 범죄 증가의 주요 원인이 인지효과에 따른 것이라고 해석할 수 있기 위해서는 적어도 경찰력 증가가 외환위기 이전보다 낮아서는 안 될 텐데, 위에서 살펴본 경찰에 대한 투입자원 변동의 추이는 인지효과가 주도적이었을 가능성을 기각한다.

2. 양 형

형사재판의 피고인에게 부과되는 형량은 범죄의 내용이나 죄질, 해당 범죄에 대한 형법상의 규정, 그리고 판사가 사건에 대해 법조항을 해석하고 적용하는 방식에 의해 결정된다. 이 가운데 흉악범죄에 대한 형법상의 형량은 1953년 형법 제정 이후 거의 변화가 없었다. 외환위기 직전인 1995년에 흉악범죄 관련 조항에 대한 형

법의 개정이 있었지만, 이것은 대부분 벌금액을 ‘환’ 단위에서 ‘원’ 단위로 현실화한 조치였고 형량 자체는 거의 조정되지 않았다. 따라서 주어진 사건에 대한 양형 수준이 변동했다면 이는 온전히 법원의 선고형량 변동으로 설명할 수 있다.

흉악범죄에 대한 법원의 양형 수준이 얼마나 되며, 외환위기 전후로 어떻게 변동하였는지는 해당 범죄에 대해 선고된 형량의 평균값을 계산해 봄으로써 따져볼 수 있다. t 년도에 처리된 흉악범죄 1심 공판사건의 평균 형량 AS_t 는

$$AS_t = \frac{\sum_{i=1}^{N_t} \delta_{it}}{N_t} \quad (2)$$

N_t : t 년도에 처리된 흉악범죄 1심공판사건의 피고인 수

δ_{it} : 피고인 i 에게 선고된 형량

와 같이 계산해 볼 수 있다.

단, 위와 같은 방식으로 평균 형량을 계산하고 형량 수준 변동을 평가하는 데에는 여러 가지 난관이 있다. 첫째, 자료상의 제약이다. 피고인에 대한 선고형량 정보는 『사법연감』에 수록되어 있다. 그런데 범죄발생 및 검거과 관련된 정보를 수록하고 있는 『범죄분석』이 ‘살인’, ‘강도’, ‘강간’, ‘방화’와 같이 범죄종류별로 통계를 제시하고 있는 것과는 달리, 『사법연감』은 ‘살인의 죄’, ‘절도와 강도의

죄’, ‘강간과 추행의 죄’, ‘방화와 실화의 죄’처럼 형법상의 죄목별로 통계를 제공하고 있다.¹⁰⁾ 이러한 문제 때문에 형량에 대한 이하의 분석에서는 절도와 강도의 죄를 제외한 살인의 죄, 방화와 실화의 죄, 강간과 추행의 죄를 ‘준흉악범죄’로 규정한 뒤, 준흉악범죄에 해당하는 피고인들에 대한 형량정보들을 분석하기로 한다. 흉악범죄와 비교할 때 준흉악범죄는 강도사건이 배제된 대신 실화와 혼인빙자간음죄로 인한 피고인들을 포함하고 있는데, 이는 강도사건 관련 정보를 담고 있는 ‘강도와 절도의 죄’의 경우 함께 다루어지고 있는 절도사건의 수가 흉악범죄에는 포함되지 않음에도 불구하고 흉악범죄 사건을 모두 합한 것보다 압도적으로 많기 때문에 이것을 포함할 경우 흉악범죄에 대한 형량부과 추이를 파악할 수 없도록 만들 것이기 때문이다(Table 2 참조). 방화와 실화의 죄나 강간과 추행의 죄도 실화나 혼인빙자간음죄처럼 앞서 정의한 흉악범죄에 포함되지 않는 범죄들을 포함하고 있지만, 사건의 수가 상대적으로 적기 때문에 이들로 인한 왜곡은 흉악범죄에 대한 형량을 추론하는 데 있어서 심각한 문제를 야기하지는 않는다고 판단된다. 따라서 준흉악범죄의 평균 형량 추계를

통해 흉악범죄에 대한 평균 형량을 유추한 뒤, 둘의 차이로 인해 발생할 수 있는 왜곡요소들을 점검함으로써 추론의 신뢰성을 검토하기로 한다.

둘째, 평균치를 계산하는 방식이다. 『사법연감』이 제공하는 자료는 개별 피의자 단위의 형량정보가 아니라 형의 종류 및 형량구간별 피의자 수이다. 예를 들어, 유기징역의 경우, ‘1년 미만’, ‘1년 이상’, ‘3년 이상’, ‘5년 이상’, ‘10년 이상’ 등과 같은 형량구간별로 몇 명의 피고인이 해당되는지를 제시하고 있다. 이 자료를 이용해서 평균 형량을 계산하려면 식 (2)를

$$AS_t = \frac{\sum_{j=1}^{N_t} \alpha_j d_{jt}}{N_t} \quad (3)$$

d_{jt} : 형량구간별 피의자 수
 α_j : 형량구간별 가중치 혹은 각 형량구간별 평균 형량

와 같이 변환하여 계산해야 한다.

셋째, 범죄에 대한 법원의 선고는 유기형뿐 아니라 사형, 무기징역, 벌금형, 집행유예처럼 다양한 형태가 있기 때문에 동일한 기준에 따라 수량화하고 평균치를 계산하기가 용이하지 않다. 만일 전체

10) ‘방화와 실화의 죄’의 경우, 2001년 전까지는 방화와 실화를 분리해서 정보를 제공하였고, ‘강도와 절도의 죄’의 경우에도 ‘강도’, ‘절도’ 등 세목별로 정보를 제공하였다. 단, ‘강간과 추행의 죄’는 2001년 이전에도 단일 항목으로 제공되었으며, ‘살인의 죄’는 단일 항목이기 때문에 변화 없이 지속되었다. 법원행정처, 『사법연감』 참조.

범죄에 대해 부과된 형의 종류별 비중이 대체로 일정하게 유지되었다면 유기형만을 대상으로 식 (2)를 이용해서 형량을 계산해 보면 형량의 변화를 평가할 수 있다. 하지만 형법범죄에 적용된 형의 종류별 비중은 지난 30여 년 동안 크게 변화해 왔다. 1970년대 후반에는 유죄가 선고된 형법범 피고인 가운데 40%에 대해 사형 혹은 자유형이 부과되었던 데 비해 2000년대 중반에 와서는 이 비율이 20% 초반 수준까지 하락하였다(Figure 10(A) 참조). 준흉악범죄의 경우 형법범 가운데서도 죄질이 상대적으로 위중하기 때문에 자유형의 평균 비중은 형법범 전체보다 높은 수준을 유지하였지만, 그 비율은 1970년대 후반 전체 유죄 선고 사건 중 60% 안팎이던 것이 2000년대 중반에는 40% 초반 수준으로 하락하였다(Figure 10(B) 참조).

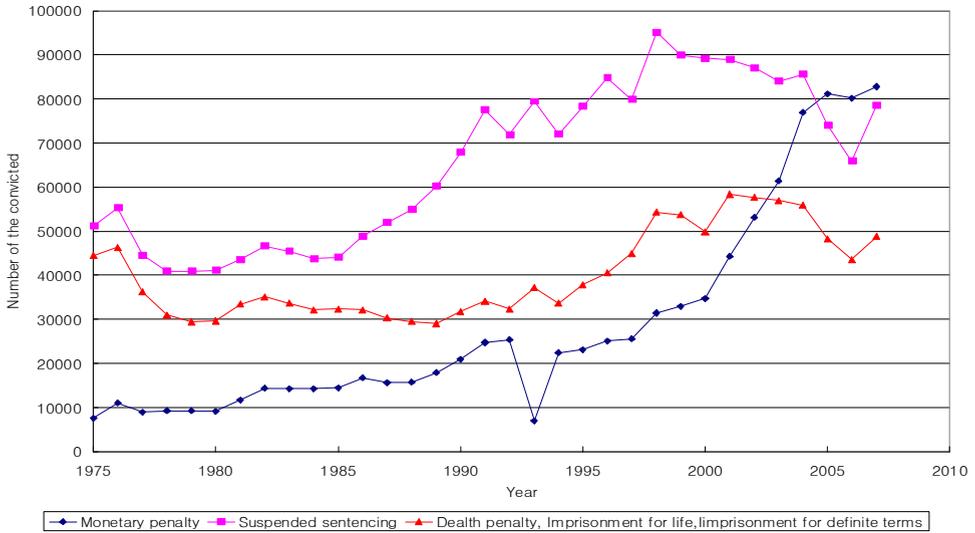
이처럼 다양한 형의 종류와 종류별 비중의 변화를 고려해서 평균 형량 수준 변화를 평가하기 위해 평균 형량을 두 가지 방식으로 계산하였다. 먼저 유기형만을 대상으로 평균 형량 AS_t 를 계산한다. 『사법연감』에 제시된 유기형의 형량 구간과 구간별 가중치 α_j 는 <Table 4>에 제시하였다. 대부분의 구간은 상하한값이 명확하므로 양자 간의 중간값을 α_j 로 정하면 되지만, ‘10년 이상’은 상한이 정해져 있지 않기 때문에 가중치를 정하기가 쉽지 않다. 따라서 <Table 4>에 제시한 바

와 같이 15년을 할당한 뒤, 필요할 경우 이 값이 평균 형량 추계치를 과다추정하거나 과소추정할 가능성을 점검하기로 한다. 유기형의 평균 형량 계산과 관련해서 또 한 가지 문제가 되는 것은 『사법연감』이 2000년 이후에 대해서는 유기형 해당 피고인 총수만 보고할 뿐 형량구간별 피고인 수는 제시하고 있지 않다는 점이다. 다행히 『법무연감』이 2005년부터 2000년 이전의 『사법연감』과 동일한 양식으로 형량별 피고인원을 제공하고 있기 때문에 이 자료를 이용하기로 한다. 유기형에 대한 평균 형량을 계산한 다음에는 벌금형, 집행유예, 무기징역, 사형처럼 수치가 정해지지 않는 경우를 포괄하는 평균치를 계산해 보기로 한다. 이때 α_j 값으로는 벌금형, 집행유예의 경우는 0, 무기징역의 경우는 30년으로 설정하였다. 이러한 가중치값들의 신뢰성 여부는 유기형의 경우와 마찬가지로 필요한 경우 여러 가지 방식을 통해 점검해 보기로 한다.

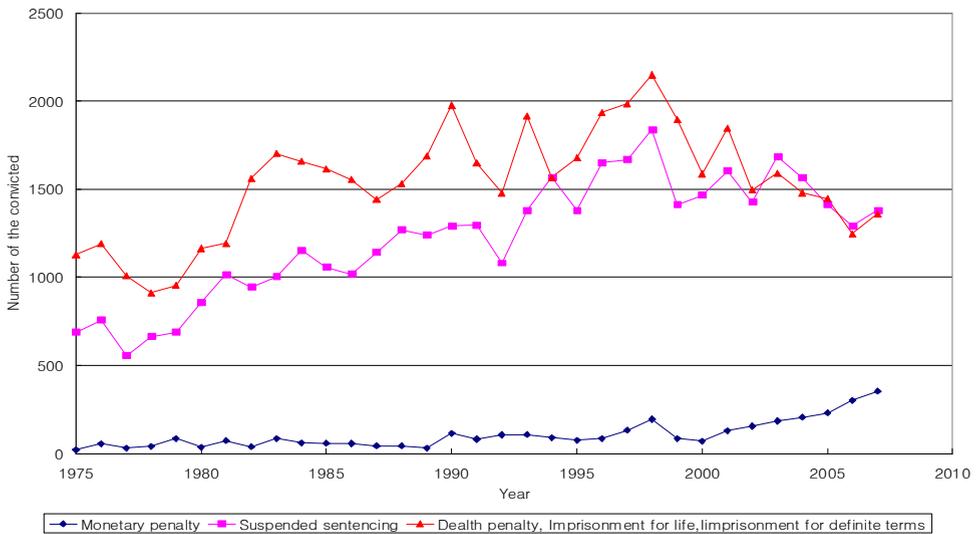
넷째, 범죄의 죄질 등에 대한 정보가 없는 상황에서 평균 형량의 계산값만으로 법원의 형량부과 수준이 어떻게 변화했는가를 평가하는 것은 불가능하다. 따라서 죄질의 평균 수준이 시간의 흐름에 따라 장기적으로 어떻게 변화해 왔는지에 대한 가정이 필요한데, 이하의 분석에서는 외환위기 전후를 비교할 때 외환위기 이전에 비해서 외환위기 이후 전체 범죄의 평균적인 죄질이 더 나빠졌다고 가정

[Figure 10] Sentencing: Imprisonment, Suspended Sentencing, Monetary Penalty

(A) Criminal Offense



(B) Violent Crimes



Source: The Supreme Public Prosecutor's Office, *Criminal Analysis*.

<Table 4> Weight Given to a Sentence Range for Computation of the Average Prison Sentence

	Suspended Sentencing	Fines	Imprisonment for definite terms					Imprisonment for life	Death Penalty
			Less than a year	1~3 years	3~5 years	5~10 years	More than 10 years		
Weight	0	0	0.5	1.5	4	7.5	15	30	30

하기로 한다. 즉, 죄질의 평균 수준을 QC_t 라고 한다면,

$$QC_{before1997} < QC_{after1997} \quad (4)$$

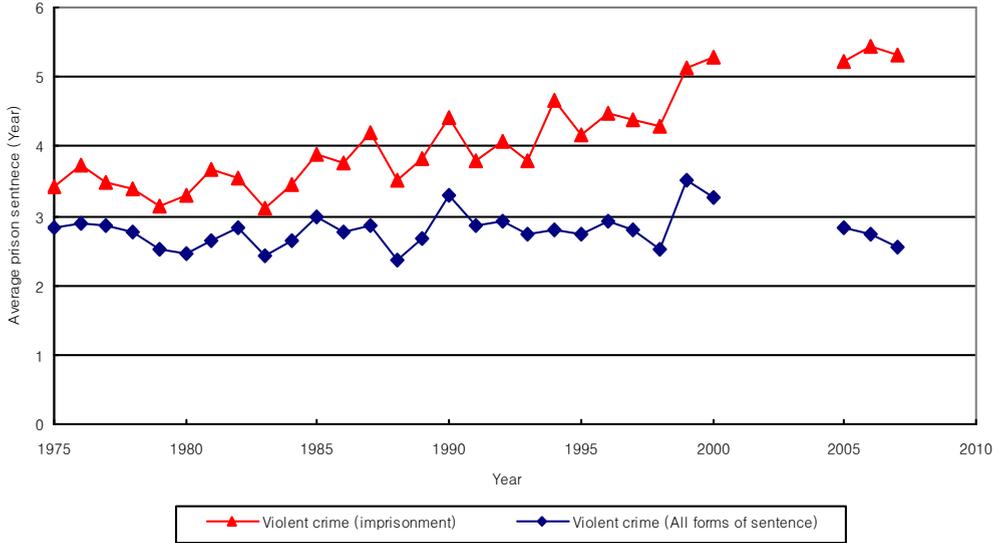
로 상정한다. 식 (4)는 외환위기 이후 사회경제조건의 악화나 폭력성 증대 등으로 인해 범죄유발요인이 증가하였다는 일반적 인식과 궤를 같이한다. 만일 외환위기 이전과 비교해서 외환위기 이후에 법원의 양형 수준이 그대로 적용되었다면, 식 (4)와 같은 변화는 외환위기 이후의 흉악범죄에 대한 평균 형량을 외환위기 이전보다 높일 것이다. 더 나아가 경찰력과 형량간의 대체관계를 고려한 범죄억지정책이 수립되어 적용되었다면, 앞서 살펴본 경찰력 수준 변화와 일관된 양형정책은 외환위기 이전보다 양형 수준을 제고하는 것이다. 따라서 정부의 양형정책이 사회경제적 변화 및 범죄억지를 위한 방법 및 검거 정책과 일관된 방향으로 추진되었는지 여부는

$$AS_{before1997} \geq AS_{after1997} \quad (5)$$

를 귀무가설로 설정하고, 평균 형량 측정치가 귀무가설을 기각하는지를 조사해 봄으로써 검정해 볼 수 있다. 만일 평균 형량 측정 결과가 귀무가설을 기각하지 못할 경우, 이는 외환위기 이후 법원의 양형 수준이 상승하지도 않았을 뿐 아니라 죄질이 보다 나빠진 것을 고려할 때 양형 수준이 오히려 낮아졌을 가능성을 지지하는 것으로 해석할 수 있다.

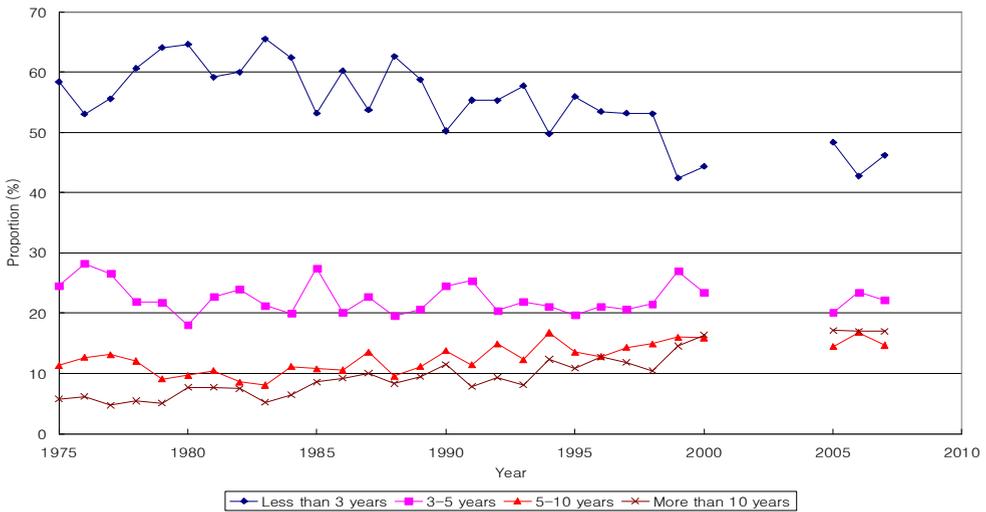
이상에서 열거한 사항들을 고려해서 외환위기 전후의 평균 형량치를 계산한 결과가 [Figure 11]이다. 먼저 유기형에 대한 평균 형량 계산 결과는 외환위기 이후 평균 형량이 그 이전에 비해 1년 가까이 증가하는 것으로 나타난다. 이 결과는 일차적으로는 귀무가설을 기각하는 것처럼 보인다. 하지만 이러한 움직임이 나타나게 된 원인을 검토해 보면 반대되는 결과를 시사한다. 먼저 형량구간별 피의자 수의 상대비중에 따르면, 유기형 평균 형량 증가는 두 가지 요인, 즉 3년 미만 형량 부과자의 비중 하락과 5~10년 그리고 10년 이상 형량 부과자의 비율 상승에 의해 발생하였다(Figure 12 참조).

[Figure 11] Sentencing of Violent Crimes(1975~2007)



Source: Ministry of Justice, *Yearbook of Judicial Affairs*; Ministry of Justice, *Yearbook of Judicature*.

[Figure 12] Proportion of Each Sentence Length at the Criminal Trials



Notes: The number of cases sentenced to “Less than 3 years” is the sum of “Less than 1 year” and “Less than 3 years”.

Source: National Court Administration, *Yearbook of Judicature*.

그런데 3년 미만 형량 부과자의 비중 하락은 벌금형이나 집행유예 선고자의 비중이 증가하고 유기형 부과자의 비율이 감소했다는 점과 함께 검토해 보면 평균 형량의 상승으로 해석하기는 어려울 수 있다. 즉, 과거에는 3년 이하의 유기형이 부과되었을 사건들에 대해 외환위기 이후에는 벌금이나 집행유예가 선고되었을 가능성이 높기 때문이다. 10년 이상 선고자의 증가도 무기징역이나 사형 선고자와 함께 고려해 보면 평균 형량의 감소를 반영하는 지표일 가능성이 높다. [Figure 13]은 무기징역과 사형 선고 건수를 보여주는데, 양자 모두 정체 혹은 하락하는 양상을 보이고 있기 때문이다. 더 나아가 사형의 경우 1998년 이후 집행이 이루어진 적이 없었기 때문에 사실상 무기징역화하였다.¹¹⁾ 결국 10년 이상의 유기형 선고 대상이 증가한 것은 과거에는 사형이나 무기징역이 선고되었을 피고인에 대해 보다 낮은 형량을 부과한 결과일 가능성이 높다는 점에서 형량 수준의 증가보다는 하락을 반영한다고 보는 것이 보다 타당하다.

이상의 추이를 종합해서 판단해 보면, 외환위기 이전과 비교할 때 외환위기 이후에는 죄질이 낮은 사건의 경우에는 집

행유예나 벌금형을 받을 확률이 높아지고 죄질이 중한 경우에는 사형이나 무기징역을 받을 가능성이 낮아짐으로써 장기유기형을 받는 피고는 늘었지만 실질적인 양형 수준은 높아지지 않았으리라고 판단된다. [Figure 10]에 제시한 광의의 평균 형량 계산 결과, 즉 유기형뿐 아니라 벌금형, 집행유예, 무기징역, 사형 선고까지를 반영해서 계산한 평균 형량은 외환위기 전후에 큰 차이를 보이지 않음으로써 이러한 추론을 확인시켜 준다.¹²⁾ 결국 이와 같은 결과는 식 (5)로 제시한 귀무가설을 기각하기 어려움을, 즉 앞서 전제한 평균 범죄죄질의 변화방향이나 범죄발생 건수에 비추어볼 때 법원이 범죄역지 수준을 강화하는 방향으로 평균 형량을 증가시켰다고 보기 어려움을 보여준다.

3. 교 정

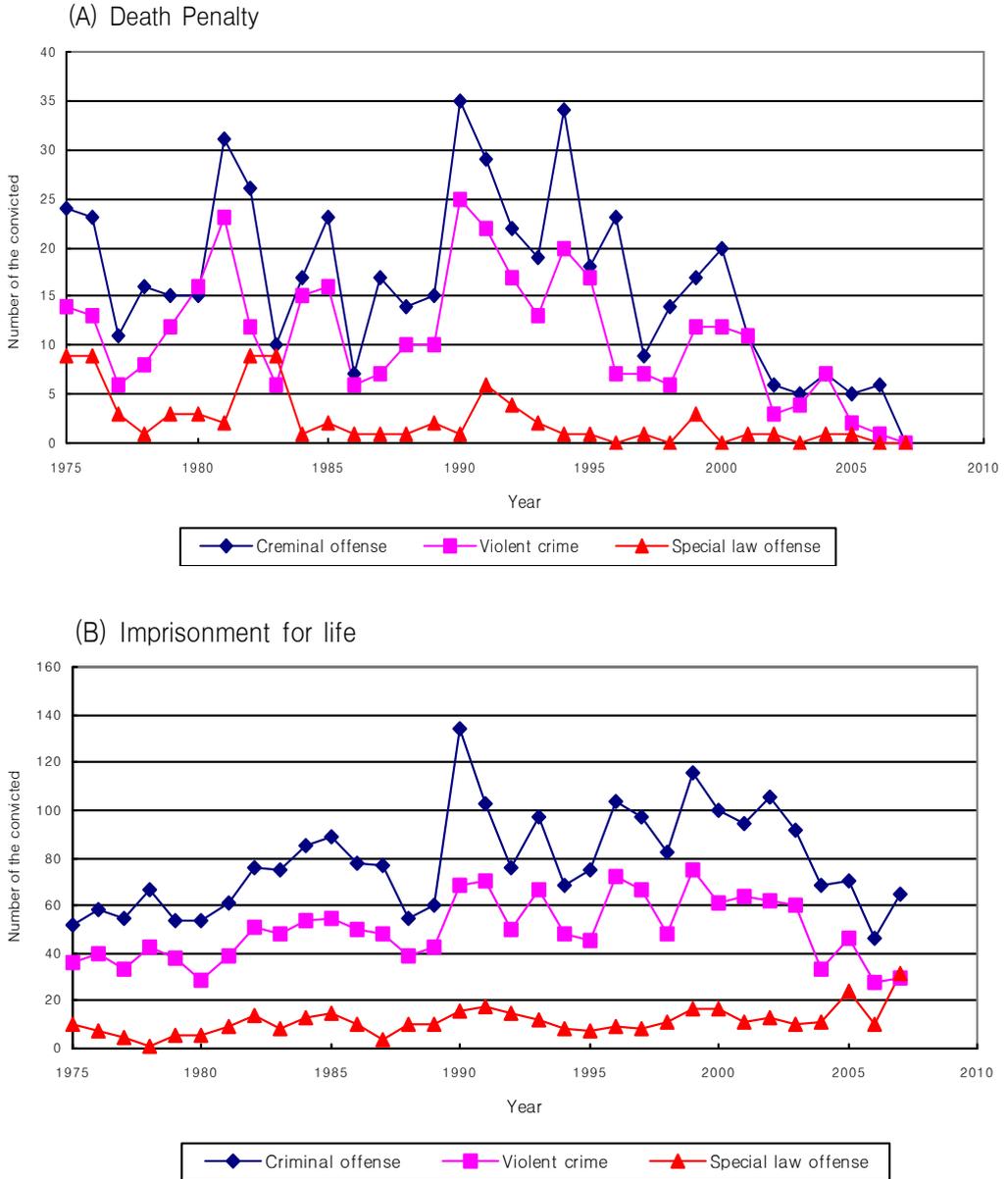
교정당국의 일차적 임무는 법원이 피고에게 판결한 응분의 처벌을 집행하는 것이다.¹³⁾ 형 확정자의 수감은 이들이 사회에서 범죄를 저지를 가능성을 원천적으로 차단하며, 처벌의 시현은 잠재적 범죄자들이 범죄를 저지를 유인을 줄임으로써

11) 우리나라는 1948년부터 1998년까지 총 902명(연평균 19명)에 대해 사형이 집행되었는데, 1989년부터 1998년까지 사형집행 건수가 점차 감소하다가, 1998년 이후로는 한 건도 집행이 이루어지지 않았다.

12) 사형 선고에 대해 무기징역보다 더 높은 가중치를 부여할 경우, 사형 선고자의 숫자가 줄어드는 추세로 인해 [Figure 10(A)]에 제시한 결과가 뒤집힐 가능성은 없다. 무기징역의 가중치가 지나치게 높게 설정되었을 가능성도 대해서도 동일한 논리에 근거해서 기각할 수 있다.

13) 「형의집행및수용자의처우에관한법률」, 제1조.

[Figure 13] Number of Cases Sentenced to Imprisonment for Life and Death Penalty(1975~2007)



Source: Ministry of Justice, Yearbook of Judicial Affairs, National Court Administration, Yearbook of Judicature.

범죄 감소에 기여한다. 아울러 시설 내에서의 교화활동은 수감자들이 형집행 이후 건전한 사회일원으로 복귀하는 것을 지원함으로써 이들이 다시 범죄를 저지를 가능성을 감소시킨다. 그런데 교정, 교화는 시설 내 활동에 그치지 않고 사회 내 처분으로도 이어진다. 사회 내 처분에는 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령 등 여러 가지가 있지만 흉악범죄자의 재범 방지 혹은 재범자의 흉악범죄 방지와 밀접한 관련이 있는 것은 보호관찰제도이다.¹⁴⁾

과연 범죄억지와 관련된 교정활동의 중점이 범죄자 수용을 통한 무력화(incapacitation)여야 하는가 아니면 교정, 교화를 통한 재활(rehabilitation)이어야 하는가는 큰 논란거리이다. Levitt(2004)은 관련 연구의 개괄을 통해 수감인원 증가가 범죄 감소에 기여하는 바가 뚜렷하다고 주장한다. 이에 비해 Dills, Miron, and Summers(2008)은 Levitt(2004)이 제시한 증거를 반박하면서 수감인원 증대가 범죄 감소에 기여한다는 명확한 증거는 없다고 비판한다. 보다 넓은 맥락에서 Donohue and Siegelman(1998)은 우범자가 될 가능성이 높은 유년 및 청소년 범죄자들에 대한 지원 증대가 장기적으로 수감자 증대보다 범죄 감소에 보다 효과적인 예방책임을 주장한다.

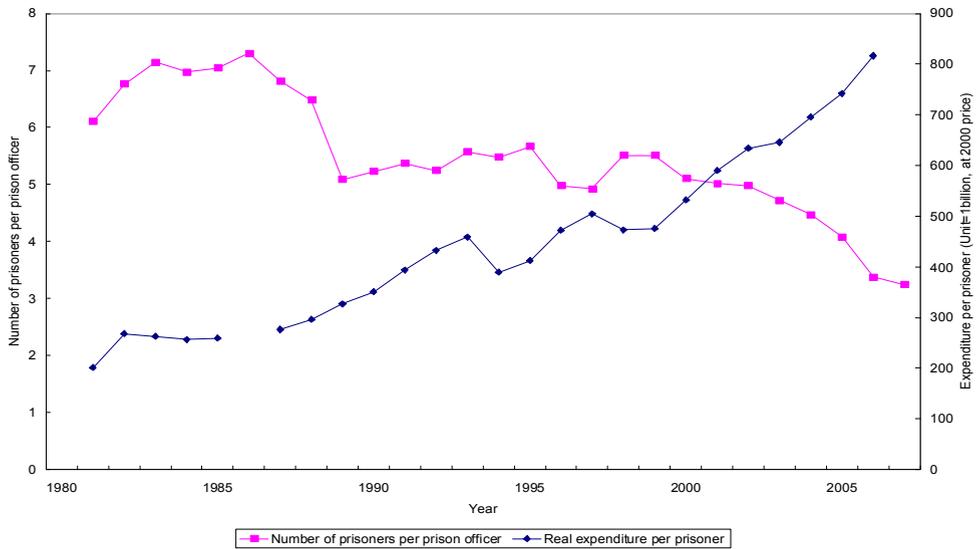
우리나라의 경우, 여러 가지 자료들은 외환위기 이후 정부의 교정활동이 뚜렷이 재활을 강조하는 방향으로 정향되어 있음을 보여준다. 수감시설의 일일평균 수감인원은 1990년대 말을 정점으로 꾸준히 감소하였다(Figure 14(A) 참조). 이에 비해 수용자들에 대한 자원투입은 큰 폭으로 증가하였다(Figure 14(B) 참조). 우선 교정시설의 경우 교도관 일인당 담당수형자 수가 1980년대 초·중반에는 7명 수준이던 것이 계속 감소해서 2000년대 중반에는 3명 수준까지 하락하였다. 또 수형자 1인당 실질예산액은 1981년부터 2007년 사이에 4배 가까이 증가하였다. 이처럼 수형자에 대한 인적·금전적 자원투입은 1980년대 이후 최근까지 꾸준히 증가해 왔는데, 외환위기 이전과 이후 서로 다른 이유에서 증가해 왔다. 외환위기 이전에는 수형자와 요소투입이 모두 증가하였지만, 요소투입 증가가 이보다 빠르게 진행되었기 때문에 수형자에 대한 자원투입량이 증가하였던 데 비해, 외환위기 이후에는 수형자 수가 큰 폭으로 감소하고 있음에도 요소투입이 줄지 않거나 오히려 증가함으로써 수형자당 자원투입 증가를 가속화하였다(Figure 14(C), (D) 참조).

재활에 대한 강조는 보호관찰제도와 관련해서도 나타난다. 보호관찰제도는

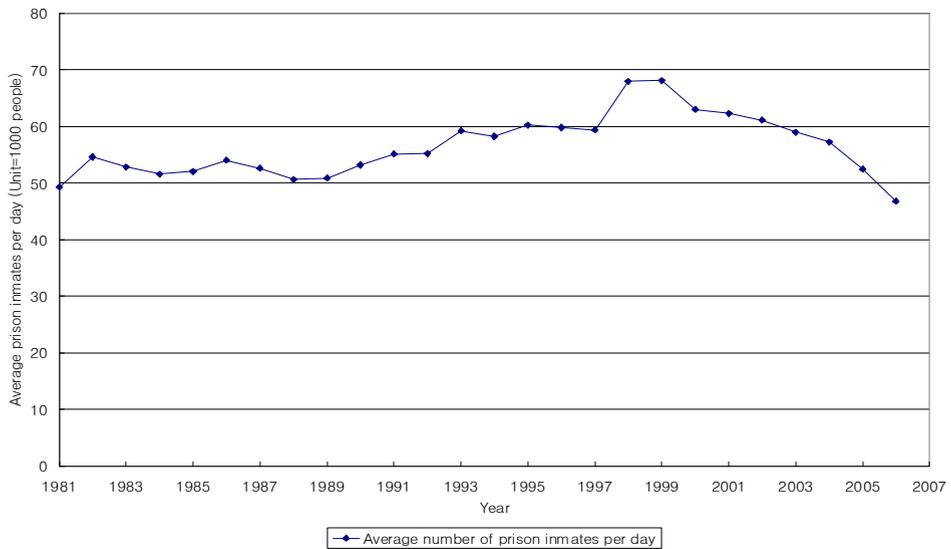
14) 현암사(2007), p.1088.

[Figure 14] Trends in Prison Inmates and Resource Input(1981~2006)

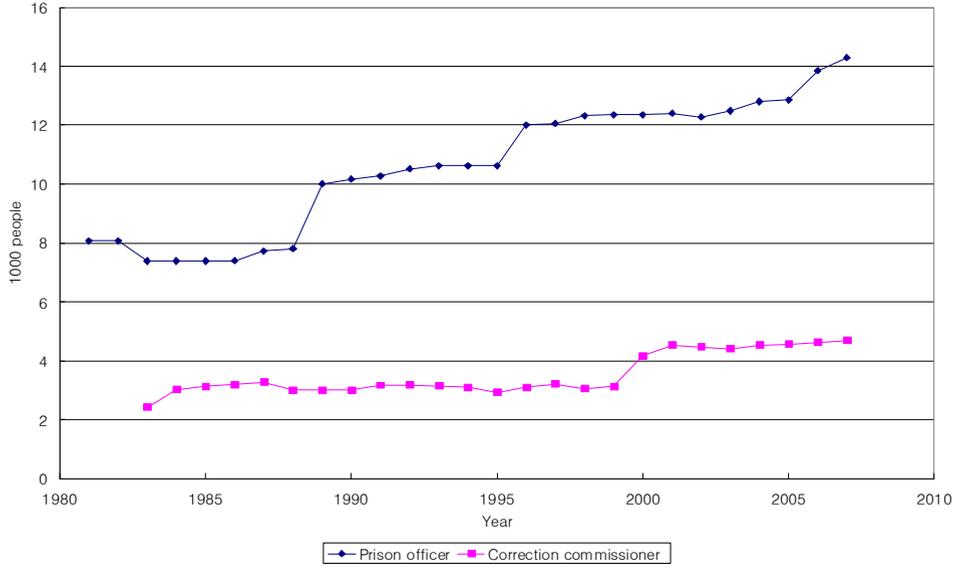
(A) The Number of Prison Inmates per Prison Officer and the Real Expenditure per Prisoner



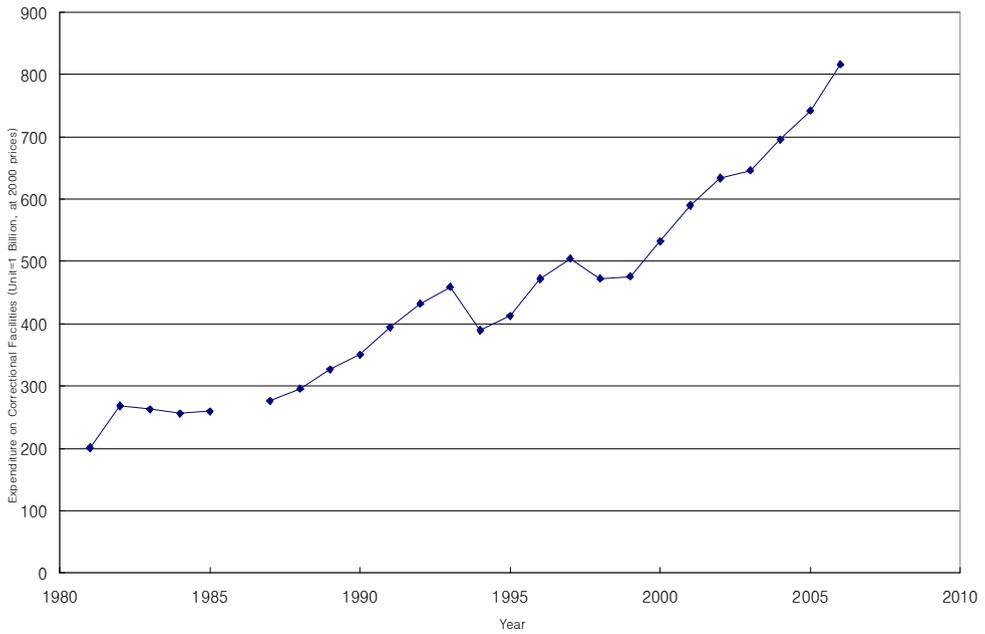
(B) Average Number of Prison Inmates per Day



(C) The Workforce of Correctional Facilities



(D) Expenditure on Correctional Facilities (At 2000 prices)



Source: Ministry of Justice, *Yearbook of Judicial Affairs*.

1989년에 소년범을 대상으로 처음 도입되었다가, 1997년부터 성인 범죄자들에게도 확대 적용되었는데, 이는 재범 방지를 위한 정부의 노력이 외환위기를 전후로 한 시점에서 질적 제고가 있었음을 의미한다. 보호관찰을 수행하는 보호관찰인력 일인당 담당인력의 추이를 보면, 성인 범죄자들로 대상이 확대된 1997년 이후 보호관찰인력 한 명이 담당해야 할 대상자가 크게 증가하였지만, 이후 보호관찰관의 수가 꾸준히 증가함에 따라 일인당 담당인원이 점차 감소해서 현재는 150명 수준으로 감소하였다(Figure 15 참조).

이상의 결과는 외환위기 이후 수형시설에서나 보호관찰 모두에서 재활 관련 예산 및 인력이 큰 폭으로 증가해 왔음을 보여준다. 하지만 흉악범죄자들 가운데 재범자들이 차지하는 비중은 이러한 자원투입 증대로부터 기대되는 것과는 상반된 양상을 보여준다. 1980년대 초반에는 초범인 흉악범죄자가 9,000명 수준으로, 전체 흉악범죄자의 70~80%를 차지하였다. 하지만 2000년대 중반에 와서는 초범 흉악범죄자의 수는 4,000명까지 하락한 대신 3범 이상의 재범자가 6,000명을 상회하여 흉악범죄자 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다(Figure 16 참조).

재범자에 의한 흉악범죄의 증가를 단순히 교정정책을 위한 투자의 실패로 단정지을 수는 없다. 하지만 적어도 교정정책을 위해 투입된 자원들이 보다 효과적

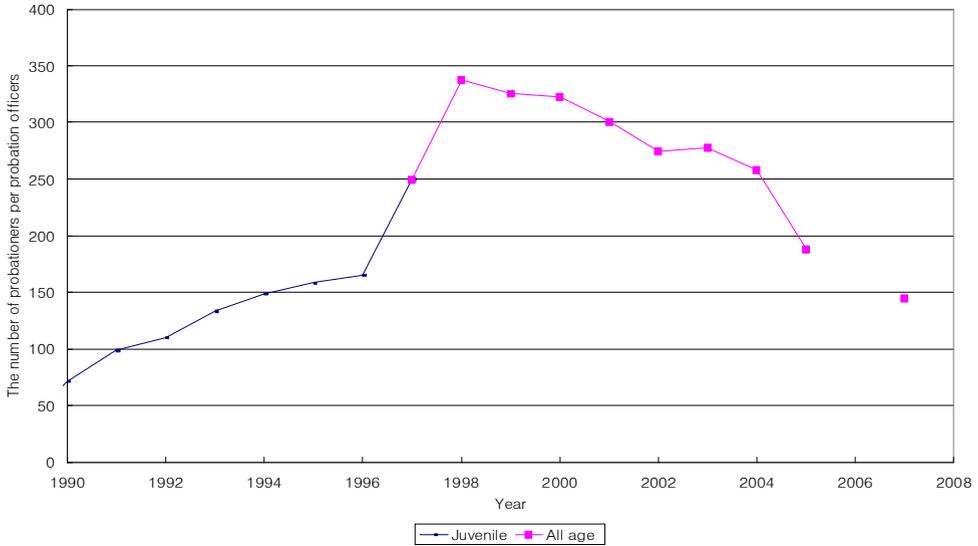
으로 활용하는 방안을 강구해야 함은 명확하다. 보다 근본적으로는 교정시설과 보호관찰제도가 재범예방에 얼마나 효과적인지에 대한 면밀한 실증분석에 근거해서 법원의 양형정책을 조율하는 노력이 병행될 필요가 있다. 보호관찰제도가 적절하게 교정기능을 수행하지 못하는 것으로 판명된 범죄의 경우에는 과감하게 교정시설로 수용하는 것이 바람직할 것이다.

V. 맺음말

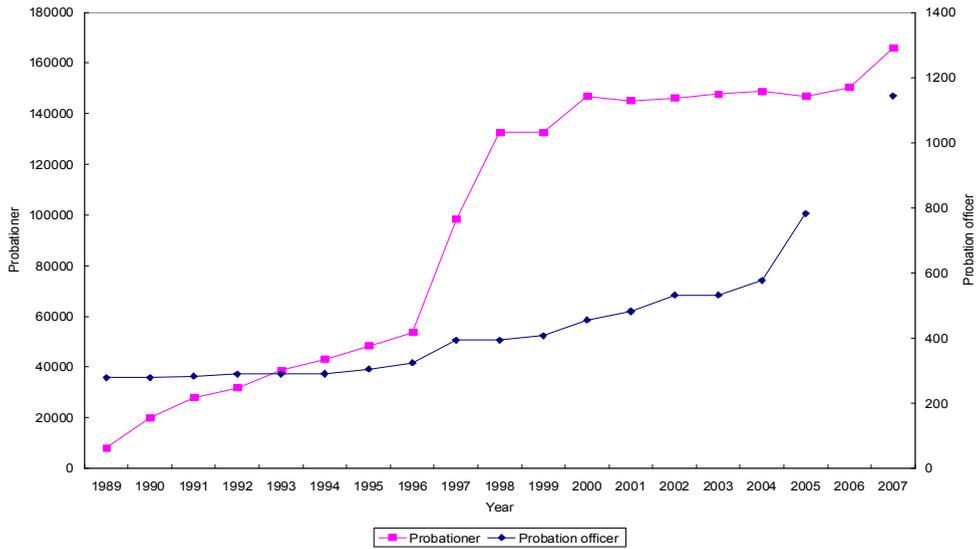
우리 경제는 1997년의 외환위기가 야기한 거시경제적 침체를 매우 빠른 시일 내에 성공적으로 극복하였다. 하지만 외환위기로 인한 충격은 우리 사회가 해결해야 할 많은 과제들을 야기하였는데, 그 가운데 가장 본질적인 것 중 하나가 지난 10여 년 동안의 흉악범죄 증가 혹은 치안 환경 악화이다. 본 논문은 외환위기가 범죄발생을 증가시키는 방향으로 사회경제적 변화를 촉발하였음을 전제하면서, 정부가 이러한 문제를 해소하는 방향으로 정책을 적절히 실시하지 못하였을 가능성을 궁구하였다. 즉, 외환위기와 그로 인해 파생된 극단적 상황들을 해결하기 위해 정부가 정책의 우선순위를 바꾸거나, 또는 변화된 사회환경에 대응해서 형사

[Figure 15] Trends in Probationers and Resource Input

(A) The Number of Probationers per Probation Officers

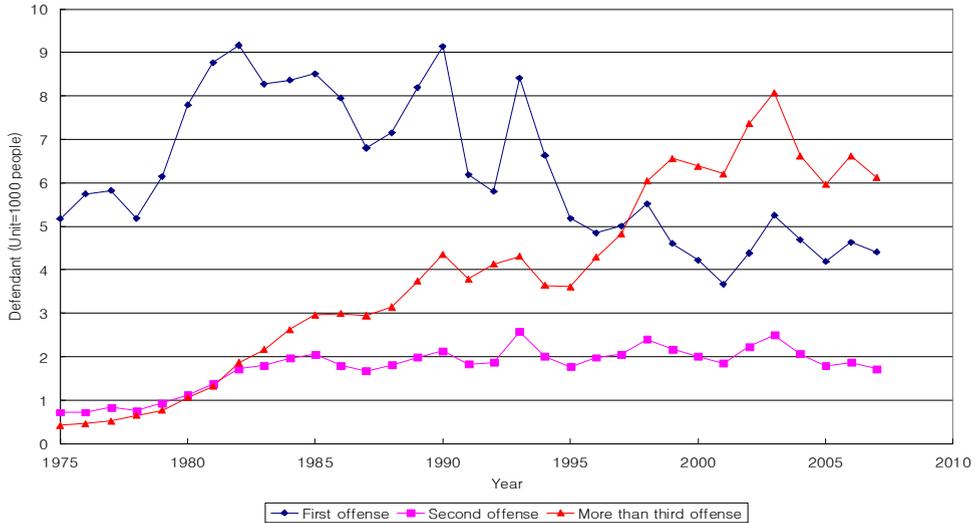


(B) Probationers and Number of Probation Officers



Source: Ministry of Justice, Yearbook of Judicial Affairs.

[Figure 16] Repeat Offenders among Felony Criminals(1975~2007)



Source: The Supreme Public Prosecutor's Office, *Criminal Analysis*.

정책 관련 부처들이 개별적으로 적절히 대응하지 못하거나 적절한 정책공조를 수행하지 못함으로써, 정부가 통제할 수 있었을 수준 이상으로 범죄가 발생하도록 만들었을 가능성을 검토하였다.

방법 및 검거, 양형, 교정 등 범죄억지 정책을 구성하는 개별 영역별로 자원의 투입과 정책효과 등을 검토한 결과, 정부의 범죄억지정책은 외환위기 이후 사회경제적 변화에 적절하게 대응하지 못한 것으로 판단된다. 경찰에 대한 인적·물적 자원의 투입은 지난 10여 년간 사실상 동결되었으며, 검찰의 수사력 향상을 위한 자원투입 역시 정체하였고, 외환위기 이후 용의자의 검거율과 기소율은 하락

하는 경향을 보여 왔다. 양형정책의 경우, 죄질의 악화나 방법 및 검거 관련 자원투입 수준에 비추어 볼 때 양형 수준을 높여 범죄를 억지하는 노력을 기울였어야 했음에도 불구하고 법원의 평균 형량 수준은 외환위기 이전 수준보다 높아지지 않았고 오히려 낮아진 경향마저 보였다. 교정정책과 관련해서는, 외환위기 이후 교도소나 보호관찰을 위한 인적·물적 자원투입이 큰 폭으로 증대하였지만, 흉악범죄는 3범 이상의 재범자들로 인해 증가하였다. 결국 이상에서 열거한 개별 정책 차원의 문제와 정책 간 조정실패는 외환위기 이후 흉악범죄를 두 배 가량 증가시키는 데 적지 않은 영향을 미쳤다고

판단된다.

이상과 같은 연구 결과가 제시하는 정책적 시사점은 비교적 명확하다. 외환위기 이후의 사회경제적 변화 그리고 최근 발생한 세계적 경제위기가 야기할 수 있는 추가적인 치안환경 악화를 예방하기 위해서는 보다 많은 자원투입과 정책의 효과성 증대를 위한 노력이 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다 정부의 정책우선순위에 대한 근본적인 재검토가 이루어

져야 한다. 아울러 개별 정책수단별 자원투입이 얼마만큼의 효과를 거둘 수 있는지에 대한 광범위한 실증연구를 수행함으로써 정책의 효과성을 증진시키는 체계적 노력이 뒷받침되어야 한다. 마지막으로 개별 부처 단위로 이루어지고 있는 범죄억지정책들이 효과성을 가질 수 있도록 정책공조를 이룰 수 있는 제도적 장치가 마련되고 원활한 협조가 이루어져야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강은영·박형민, 『살인범죄의 실태와 유형별 특성: 연쇄살인, 존속살인 및 여성살인 범죄자를 중심으로』, 연구총서 08-11, 한국형사정책연구원, 2008.
- 경찰청, 『경찰백서』, 각년도.
- 경찰청, 『경찰통계연보』, 각년도.
- 김지선·이치현·홍영오·박형민·김한균·권수진, 『한국의 범죄현상과 형사정책』, 연구총서 07-01, 한국형사정책연구원, 2007.
- 대검찰청, 『범죄분석』, 각년도.
- 박형민, 『살인범죄의 실태에 관한 연구』, 연구총서 2003-21, 한국형사정책연구원, 2003.
- 법무부, 『법무연감』, 각년도.
- 법무부, 『보호관찰통계연보』, 각년도.
- 법무연수원, 『범죄백서』, 각년도.
- 법원행정처, 『사법연감』, 각년도.
- 장준오·유홍준·정태인·이완수·노용준, 『노인범죄 및 범죄피해와 노인환경의 유해성 연구』, 연구총서 08-08, 한국형사정책연구원, 2008.
- 제갈돈 외, 「경찰력 강화와 범죄 억제 간 인과관계의 분석」, 『한국정책학회보』, 제8권 제2호, 1999.
- 최인섭, 『한국의 범죄추세 분석』, 연구총서, 한국형사정책연구원, 2003.
- 현암사 편, 『법률용어사전』, 현암사, 2007.
- Becker, Gary, "Crime and Punishment: An Economic Approach," *Journal of Political Economy* 169, March/April 1968, pp.169~217.
- Cook, Philip J. and Gary A. Zarkin, "Crime and the Business Cycle," *Journal of Legal Studies*, Vol. 14, No. 1, Jan. 1985, pp.115~128.
- Dills, Angella, Jeffrey Miron, and Garrett Summers, "What Do Economists Know About Crime?" NBER Working Paper 13759, 2008.
- Donohue, John, III, "Understanding the Time Path of Crime," *Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 88, No. 4, Summer 1998, pp.1423~1452.
- Donohue, John, III and Steven Levitt, "The Impact of Legalized Abortion on Crime," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116, No. 2, May 2001, pp.379~420.
- Donohue, John, III and Peter Siegelman, "Allocating Resources among Prisons and Social Programs in the Battle against Crime," *Journal of Legal Studies*, Vol. 28, January 1998, pp.1~43.
- Ehrlich, Issac, "Participation in Illegitimate Activities," *The Journal of Political Economy*, Vol. 81, No.

3, May-Jun. 1973, pp.521~565.

Levitt, Steven, "Understanding Why Crimes Fell in the 1990s: Four Factors That Explain the Decline and Six That Do Not," *Journal of Economic Perspectives* 18 No. 1, 2004, pp.163~190.

Machin, Stephen and Costas Meghir, "Crime and Economic Incentives," *Journal of Human Resources*, Vol. 39, No. 4, 2004, pp.958~979.

Raphael, Steven and Rudolf Winter-Ebmer, "Identifying the Effect of Unemployment on Crime," *Journal of Law and Economics*, Vol. 44, No. 1, 2001, pp.259~283.

UNDP, *Human Development Report 2007/2008*.

Wolpin, Kenneth I., "An Economic Analysis of Crime and Punishment in England and Wales 1894-1967," *The Journal of Political Economy*, Vol. 86, No. 5, Oct. 1978, pp.815~840.