

공개토론회 자료

본 자료는 배포시 부터 보도해주시기 바랍니다.

2010~2014년 국가재정운용계획 - 공공질서 및 안전 분야 -

일시: 2010. 6. 21(월) 10:00 ~ 12:00

장소: 한국개발연구원 대회의실

국가재정운용계획 공공질서 및 안전 분야 작업반

본 자료는 2010~2014년 국가재정운용계획 공공질서 및 안전 분야 작업반에서 준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주시기 바랍니다.

프 로 그 램

09:30~10:00	등 록
10:00~10:05	개 회
10:05~10:55	공공질서 및 안전 분야 - 범죄 대응능력 향상을 위한 국가재정 운용 방향 사 회: 최응렬 (동국대학교 경찰행정학과 교수) 발 표: 표창원 (경찰대학교 행정학과 교수) 토 론: 박경래 (한국형사정책연구원 청소년범죄연구센터장) 윤소식 (경찰청 재정담당관) 허인석 (대검찰청 과학수사기획관실 검찰연구관)
11:00~11:50	공공질서 및 안전 분야 - 범죄피해자 보호제도 사 회: 최응렬 (동국대학교 경찰행정학과 교수) 발 표: 김두얼 (KDI 시장·제도연구부 연구위원) 토 론: 김종오 (국가보훈처 보상관리과장) 전광석 (연세대학교 법과대학 교수) 정유미 (법무부 인권구조과 검사)
11:50~12:00	공공질서 및 안전 분야 - 종합토론 토 론: 권오열 (기획재정부 법사예산과장)

목 차

토론 주제 : 범죄예방과 피해자 보호

I. 외환위기 이후 흉악범죄 증가와 형사정책	1
1. 서론	1
2. 흉악범죄의 추이	2
3. 정부의 범죄억지정책	12
가. 방법 및 검거	12
나. 양형	21
다. 교정	29
4. 맺음말	34
II. 범죄 대응능력 향상을 위한 국가재정 운용 방향	38
1. 서론	38
가. 범죄대응능력 제고의 필요성	38
나. 범죄대응 분야 국가재정운용의 효율화	39
다. 범죄 대응능력 향상의 필수조건 : 과학화와 첨단화	40
2. 치안 과학화/첨단화의 현황 및 문제점	41
가. 하드웨어 인프라는 구축, 그러나 소프트웨어 개발 및 활용은 미진	41
나. 지리정보시스템의 기반 확립, 제도화 및 체계적 이용 미흡	42
다. 과학화와 첨단화에 기반한 종합 예방활동 체계 미구축	43
라. 과학수사 기반 확립, 그러나 수사과학에 기반한 범죄수사 체제는 미구축	44
마. 범죄정보를 수집, 분석 및 배포하는 '범죄정보시스템'의 부재	45
바. 객관적이고 과학적인 인사관리시스템 미비	46
3. 과학화와 첨단화를 통한 국가 범죄대응 능력 선진화 방안	47
가. 지리정보치안시스템(GIS-based Policing System, 약칭 GBPS) 확충	47

나. GBPS와 연계된 ‘112 신속배치 시스템(IDS)’ 구축	50
다. GBPS, IDS와 연동되는 ‘CCTV 통합관제시스템(Universal CCTV Control System, UCCS)’ 구축	51
라. GBPS, IDS, UCCS의 눈과 귀, 손과 발이 될 ‘경찰업무용 스마트폰 (Police Operation Smart Phone, POSP)’ 개발 및 활용	51
마. 경찰 범죄정보시스템 구축	52
바. 경찰 ‘인사정보화 시스템’ 구축	53
4. 지표로 본 5년 후 미래상	54
가. 범죄 발생률 감소	54
나. 5대 범죄 검거율 향상	54
다. 치안서비스 국민만족도 향상	55
라. 경찰관 직무만족도 향상	55
마. 청렴도 향상	56
바. 치안분야 국가경쟁력 향상	56
Ⅲ. 범죄억지력 제고를 위한 교정정책 개선방안	57
1. 서론	57
2. 교정행정 현황	59
가. 수용인원의 변화	59
나. 재복역률	63
다. 소결	69
3. 교정활동 예산 규모	70
가. 교정예산 규모와 배분	70
나. 교정시설 현황	73
다. 교정공무원의 수와 직렬별 분포	75
라. 소결	77
4. 교정정책의 문제점과 개선방안	78
가. 교정조직 체계상의 문제점	78
나. 인력활용의 문제점	81

다. 수형자 특성을 고려한 맞춤형 교정프로그램의 개발	89
라. 의료처우 인력과 예산의 문제	91
마. 교정시설 수용환경과 규모의 문제	93
바. 소결	96
5. 결론	96
IV. 범죄피해자 지원제도의 기본 원칙	99
1. 서론	99
2. 범죄피해자 지원제도의 성격	101
가. 사회보장제도로서의 범죄피해자 지원제도 (P1)	101
나. 범죄피해자 지원을 국가배상이라는 관점에서 정의하는 주장의 문제점 (P1-1) ..	103
3. 범죄피해자 지원의 구성 요소와 범죄피해구조금	104
가. 범죄피해자 지원의 구성 요소 (P2)	104
4. 의료지원	106
가. 동일 상해에 대한 동일 수준의 지원 (P3)	106
나. 국가유공자 및 의사상자에 대한 지원과의 관계 (P3-1)	106
5. 소득보전 (P4, P4-1)	107
6. 범죄피해구조금의 성격과 수준 (P5)	108
7. 결론	112

토론 주제

범죄예방과 피해자 보호

II. 범죄 대응능력 향상을 위한 국가재정 운용 방향

IV. 범죄피해자 지원제도의 기본 원칙

I. 외환위기 이후 흉악범죄 증가와 형사정책¹⁾

김두얼(KDI 시장·제도연구부 연구위원)

1. 서론

1997년 외환위기 이후 지난 10여년 동안 우리 경제는 경제성장률의 하락과 실업을 상승, 그리고 소득불평등의 증대와 빈곤층 확대 등과 같은 심대한 경제상황 변동을 겪어왔다. 이 같은 경제 구조 변환은 광범위한 사회문화적 변화를 수반하였는데, 그 중 하나가 흉악범죄, 즉 살인, 강도, 강간, 방화처럼 신체에 직접적 위해를 가하거나 생명을 앗아가는 범죄들의 증가이다.²⁾ 국방과 치안 같은 공공재의 공급을 통해 대내외적으로 국민들의 안전한 삶을 보장하는 것이 국가의 가장 기본적 역할이라는 점에 비추어볼 때, 범죄발생 증가의 원인을 파악하고 대책을 마련하는 것이 정부가 수행해야 할 중요한 책무임은 별다른 이론의 여지가 없다. 나아가 범죄가 피해당사자 뿐 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 (2002) 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 사회전반적인 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 재산관련 범죄를 증가시키기는 하지만 살인사건과 같은 흉악범죄에 미치는 영향은 상대적으로 미미함을 시사한다. 오히려 스티븐 레빗 (Steven Levitt)은 경기침체가 범죄증가에 영향을 미치는 경로로써 소득감소 등으로 인한 유발요소보다는 정부예산 변동에 따른 경찰력과 교정활동 약화가 더 중요하게 작용함을 지

1) 본 장은 김두얼, 김지은 (2009)의 내용을 본 보고서에 맞게 편집한 것이다.

2) 흉악범죄의 정의에 대해서는 제2절에서 상술하기로 한다.

적하고 있다.³⁾ 이와 같은 서구 범경제학계의 연구 결과는 우리나라의 흉악범죄 증가 현상에 대한 진단과 처방이 적절한지에 대한 근본적 점검이 필요함을 시사한다.

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

2. 흉악범죄의 추이

우리 사회의 치안환경 수준을 평가하는 대표적인 지표는 일정 기간 동안의 범죄발생 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’)으로 범주화하고 있는데, 이들 흉악범죄는 우리 사회의 범죄발생수준 혹은 치안수준을 보여주는 지표라 할 수 있기 때문에 이들의 동향을 분석하는 것이 본 논문의 목적에 부합한다.⁴⁾

3) Levitt (2004), p.171.

4) 현재 검찰에서는 전체 범죄를 형법범죄와 특별법범죄로 구분하고, 형법범죄를 다시 강력범죄(흉악), 강력범죄(폭력), 재산범죄 등으로 구분한다. 본 연구에서는 “강력범죄(흉악)”을 편의상 흉악범죄라고 지칭하기로 한다.

대검찰청이 발간하는 『범죄분석』에 따르면, 2007년 우리나라 각급 수사기관이 파악한 흉악범죄 발생건수는 약 21,000 건이다 ([표 I -1] 참조). 흉악범죄 사건은 같은 해 접수된 전체 형사사건의 1.1%, 형법범 사건의 2.5% 가량을 차지하며, 살인, 강도, 방화, 강간이 흉악범죄 사건에서 차지하는 비중은 각각 5.4%, 21.4%, 8.1%, 65.1%이다. 21,000여 건이라는 흉악범죄 접수 건수는 1960년대 후반 약 3,000건 수준인 것과 비교해서 6배 가량 늘어난 것이다 ([그림 I -1] 참조).⁵⁾ 아울러 같은 기간 동안 우리나라의 인구는 70% 정도 증가했기 때문에 흉악범죄는 인구증가보다 훨씬 빠르게 늘어났다. 인구 10만명당 발생한 흉악범죄 건수로 정의되는 흉악범죄 발생율은 1960년대 후반 10건 안팎이던 것이 2007년에는 약 43건으로 4배 가량 증가하였다.

흉악범죄 증가의 장기추이와 관련해서 주목해야 할 점은 사건수의 증가가 단조적인 양상을 보이고 있지 않다는 사실이다. 1960년대 후반부터 1970년대 중반까지 대략 3-5000건 수준이던 것이 1980년대 초엽까지 약 10,000여 건 수준으로 늘어났다. 이후 1980년대 초부터 1990년대 중반까지 약 15년 동안 약 10,000건 수준에서 안정된 양상을 보이던 것이 1997년을 전후부터 급증하기 시작해서 2007년에는 두 배에 해당하는 21,000건 수준에 다다랐다. 외환위기를 전후로 한 이와 같은 구조적 변화는 발생율 상으로도 확인된다.⁶⁾

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

6) 1970년대 말의 사건수 증가 역시 분석해 보아야 할 중요한 현상이지만 본 논문의 목적은 1997년을 기점으로 한 변화이므로 이에 대한 논의는 다른 기회로 돌리고자 한다.

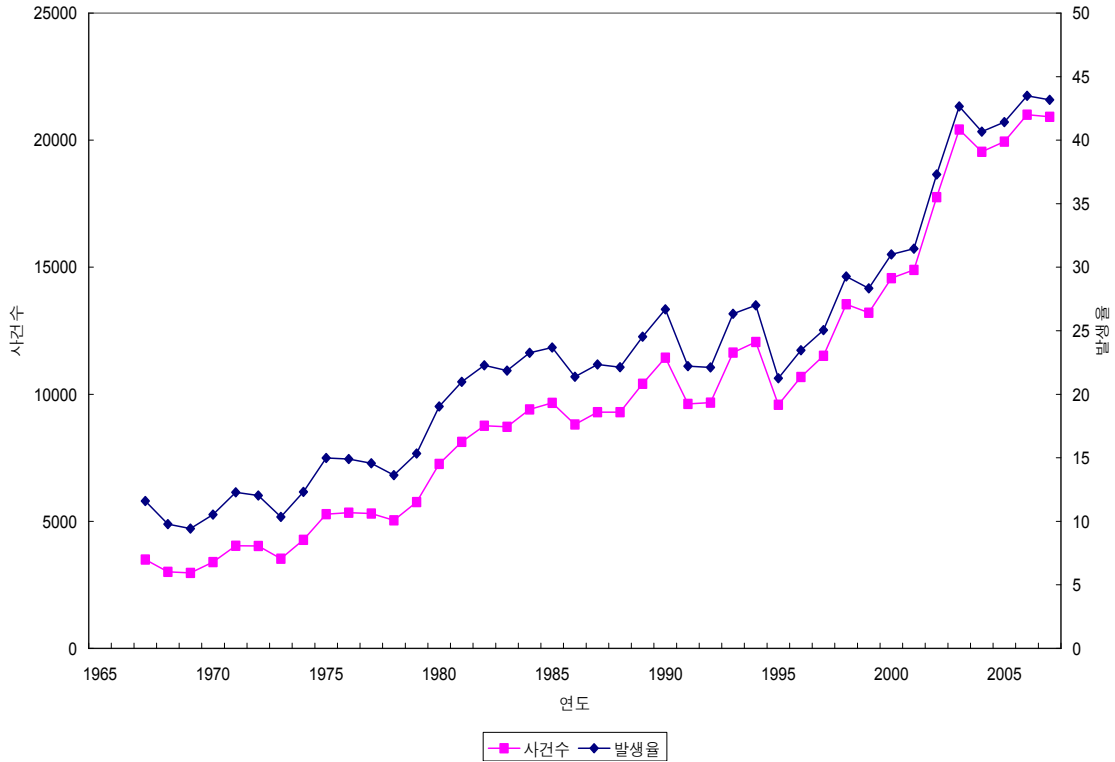
〈표 1 -1〉 2007년 범죄건수 및 공판사건수

범죄발생 및 처분 (「범죄분석」)				1심 형사공판사건 (「사법연감」)	
죄명	발생건수	기소인원	구공판	죄명	접수건수
형법범	845,311	269,521	63,695	형법범	110,388
살인	1,124	674	674	살인의죄	762
강도	4,470	1,397	1,397	절도와강도의죄	14,044
절도	212,530	22,353	10,736		
방화	1,694	402	392	방화와실화의죄	803
실화	1,908	405	27		
강간	13,634	4,052	2,017	강간과추행의죄	2,153
혼인빙자간음	613	41	36		
기타	609,338	240,197	48,416	기타	92,626
특별법범	1,120,666	772,952	53,134	특별법범	139,784
합계	1,965,977	1,042,473	116,829	합계	250,172
흉악범죄	20,922	6,525	4,480		
준흉악범죄	18,973	5,574	3,146	준흉악범죄	3,718

주: 흉악범죄는 살인, 강도, 방화, 강간을 합한 값이고, 준흉악범죄는 살인의죄, 방화와실화의 죄, 강간과추행의 죄를 합한 값이다. 이 범주들의 정의에 대한 상세한 논의는 본문 참조.

자료: 「범죄분석」 2008, pp.50-55, 343-345, 「사법연감」 2008, pp.864-873.

[그림 I -1] 흉악범죄 건수 및 발생률, 1967-2007



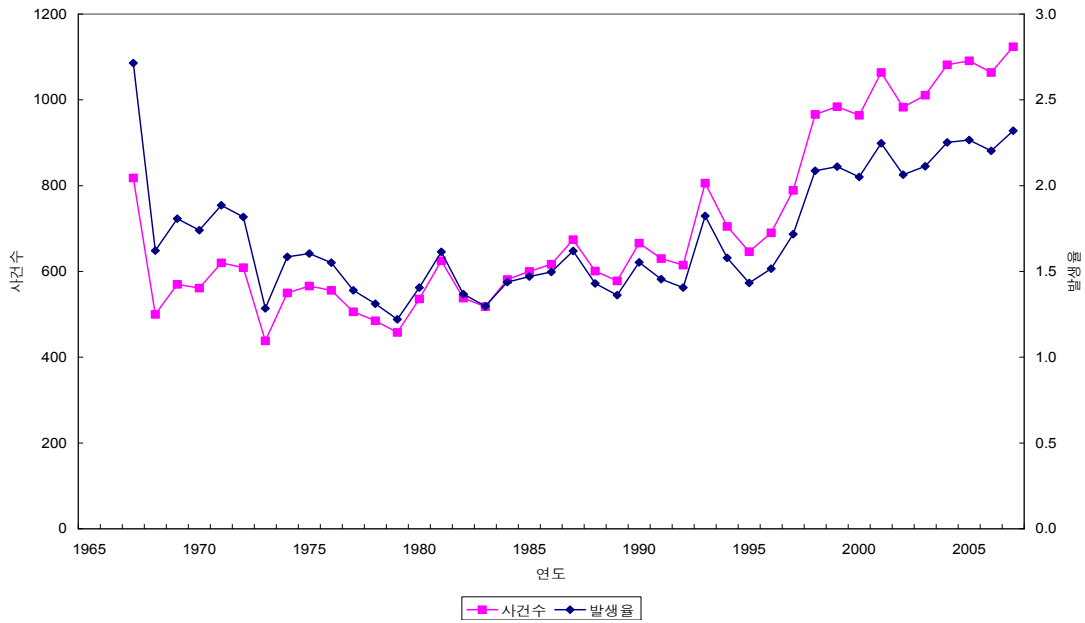
주: 발생율은 인구10만명당 사건수로 계산하였다.

자료: 『범죄분석』, 『한국통계연감』

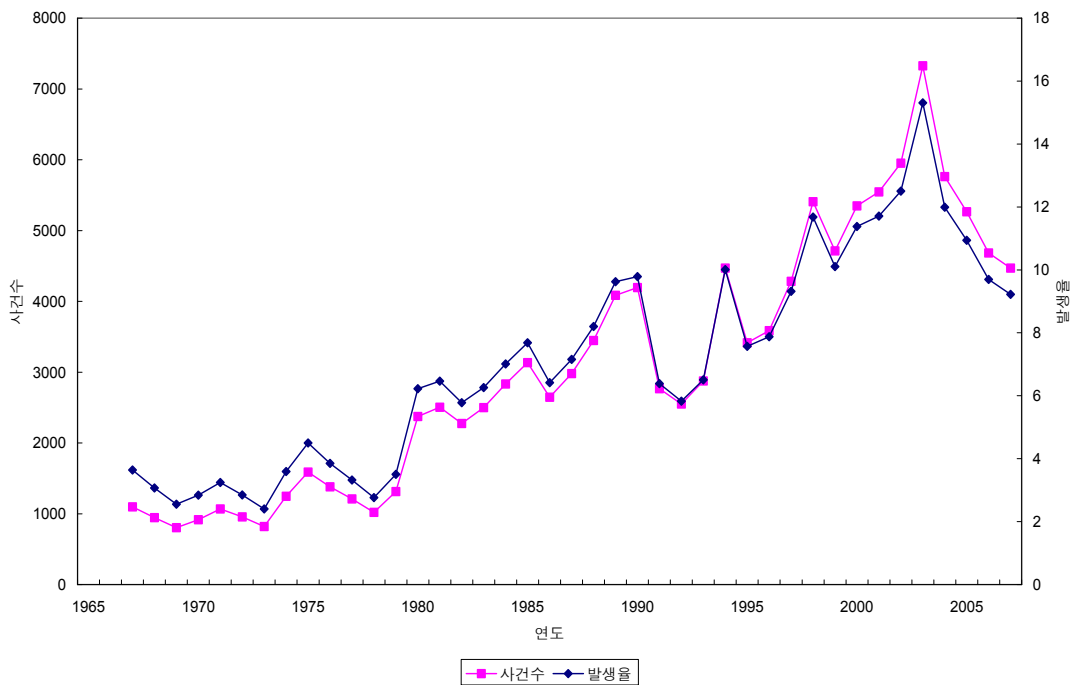
이상과 같은 흉악범죄 전체의 동향은 살인, 강도, 방화, 강간 등 흉악범죄를 구성하는 각 사건들 별로도 나타난다. 1960년대 후반부터 2007년 기간 동안 살인이 2배, 강도가 4.5배, 방화가 8배, 강간이 10배 가량 증가하였는데, 개별 죄목들 모두에서 1997년 이후 사건수가 급증하는 양상을 확인할 수 있다 ([그림 I-2] 참조). [표 I-2]는 1977년부터 2007년까지 30년간 전체 사건 증가에 있어 개별 사건들의 증가가 기여한 정도를 계산한 결과인데, 사건증가율 면에서는 방화와 강간이 외환위기 이후의 사건증가를 주도하였다.

[그림 1-2] 흉악 범죄 종류별 사건수 및 발생률 1967-2007

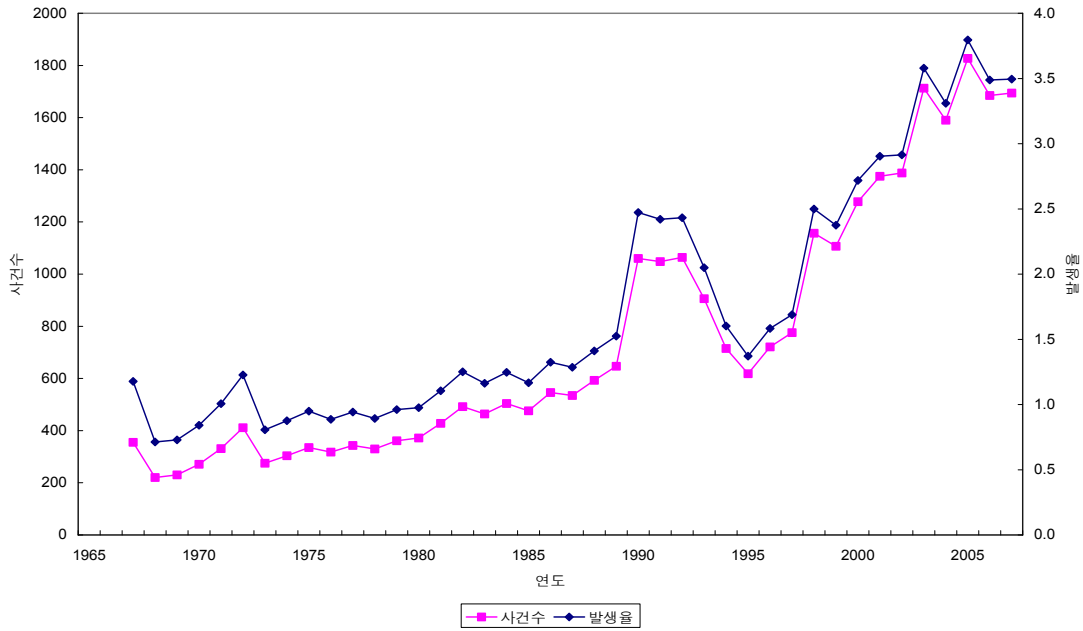
(A) 살인



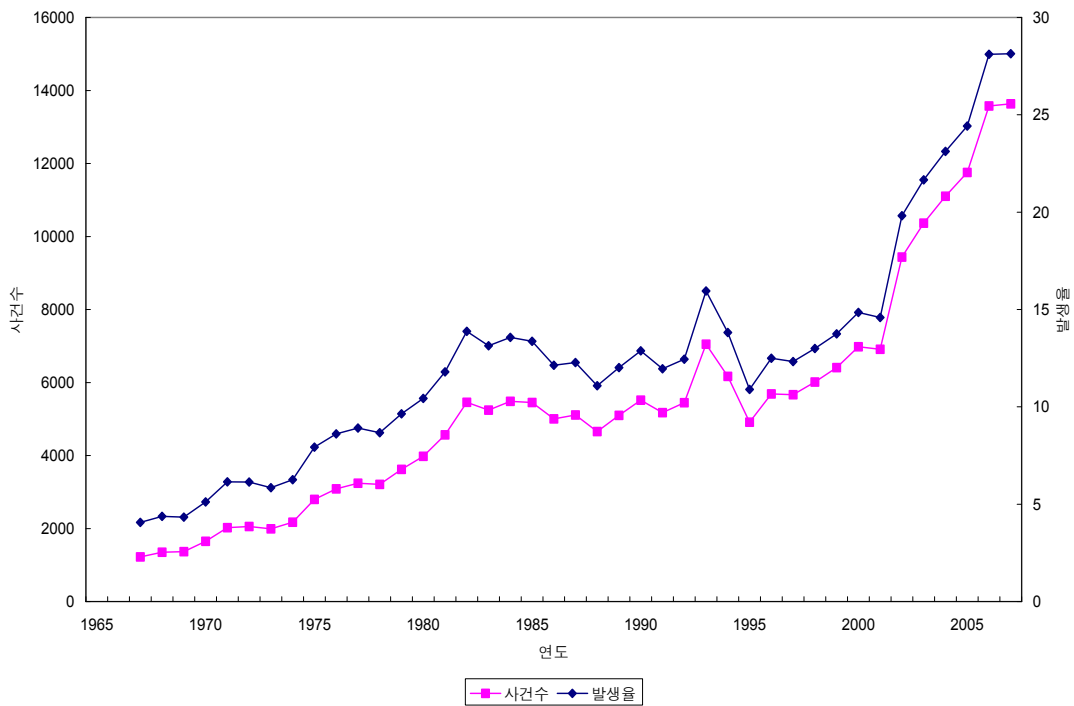
(B) 강도



(C) 방화



(D) 강간



주: 발생율은 인구10만명당 사건수로 계산하였다.

자료: 『범죄분석』, 『한국통계연감』

〈표 1-2〉 사건별 비중 및 증가율, 1977-2007

	1977	1987	1997	2007	1977-2007
사건수					
흉악범죄	5229	9135	11914	20964	
살인	516	631	815	1094	
강도	1204	3023	4425	4577	
방화	330	558	885	1690	
강간	3179	4923	5790	13604	
비중(%)					
흉악범죄	100.0	100.0	100.0	100.0	
살인	9.9	6.9	6.8	5.2	
강도	23.0	33.1	37.1	21.8	
방화	6.3	6.1	7.4	8.1	
강간	60.8	53.9	48.6	64.9	
연평균사건증가율(%)					
흉악범죄	6.2	2.9	6.5	5.2	
살인	3.4	2.4	3.9	3.2	
강도	12.1	6.4	1.5	6.7	
방화	4.9	5.9	9.3	6.7	
강간	5.0	2.0	9.6	5.5	

주: 사건수는 해당연도를 전후로 한 3년평균인데, 2007년은 2006, 2007 2개년 평균값을 제시하였다.

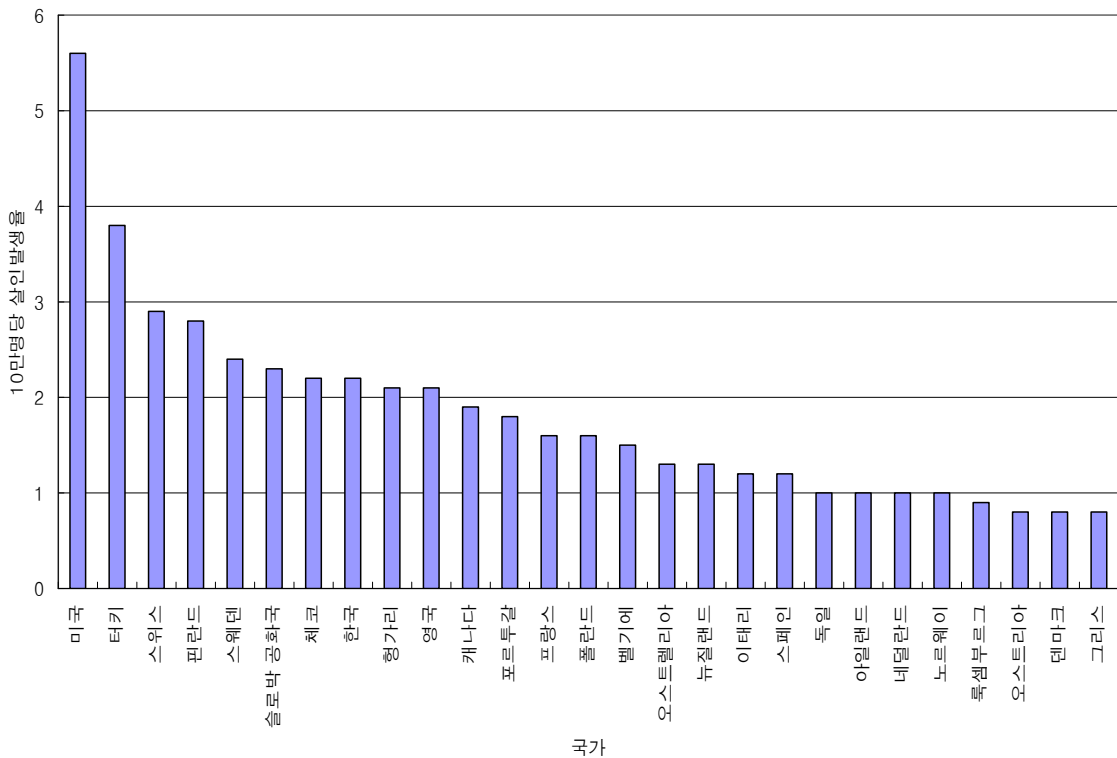
연평균사건증가율은 1년증가율을 계산한 뒤 10년단위로 평균값을 구하였다.

자료: 「범죄분석」

흉악범죄가 외환위기 이후 크게 증가하게 되었다는 이상과 같은 결과를 하나의 사실로 받아들이고 원인을 천착하기 앞서 두 가지 문제를 검토할 필요가 있다. 첫째는 범죄발생율이 시계열적으로 증가한 것은 사실이지만 실제로 발생율이 우려할 만큼 높아졌는가 하는 문제이다. 외환위기 이후 범죄발생율이 상승하였다고 하더라도 절대수준이 높지 않다면 범죄발생율 증가에 과도한 의미를 부여하는 것은 부당할 수 있기 때문이다. 우리나라의 범죄발생율 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 두고서 2000년에서 2005년 기간 동안

세계각국의 살인사건발생율을 UNDP가 집계한 자료를 검토해 보면, 우리나라의 살인사건 발생율은 OECD 국가의 평균수준보다 다소 높은 것으로 나타나고 있다 ([그림 I-3] 참조).⁷⁾ 국제비교수치 자체에 지나친 의미를 부여할 필요는 없지만 이 자료는 적어도 우리나라의 흉악범죄 발생수준이 OECD 국가들의 기준에서 볼 때 결코 안심할 만한 수준은 아님을 보여주고 있다.

[그림 I-3] OECD 국가의 살인사건발생율, 2000-2004



주: 발생율은 10만명당 사건수로 계산하였다. 멕시코는 살인사건발생율이 13명으로 나와 최고치를 기록하였는데, 편의상 그림에는 생략하였다. 살인사건발생율의 평균은 2.16명 (멕시코를 제외하면 1.77명)이고 중위수는 1.6명이다.

자료: UNDP (2008), pp.322-325.

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

7) UNDP는 1990년 이후 Human Development Report를 거의 매년 발간해 왔고, 범죄관련통계 역시 초기부터 수록되었지만 2006년까지는 일부 국가들의 자료만이 수록되어 있었었는데 비해, 2007/8년 보고서에서 모든 나라의 범죄발생자료를 포괄 제시하였다.

변화, 경찰인력 증원에 따른 범인 체포 가능성 증대, DNA 검사 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 이같은 인지효과 혹은 신고증대효과가 통계상에 나타난 사건 증가를 야기한 지배적 요인일 경우, 위에서 보여준 통계를 사건발생의 증가로 받아들이고 분석하는 것은 부적절하다.

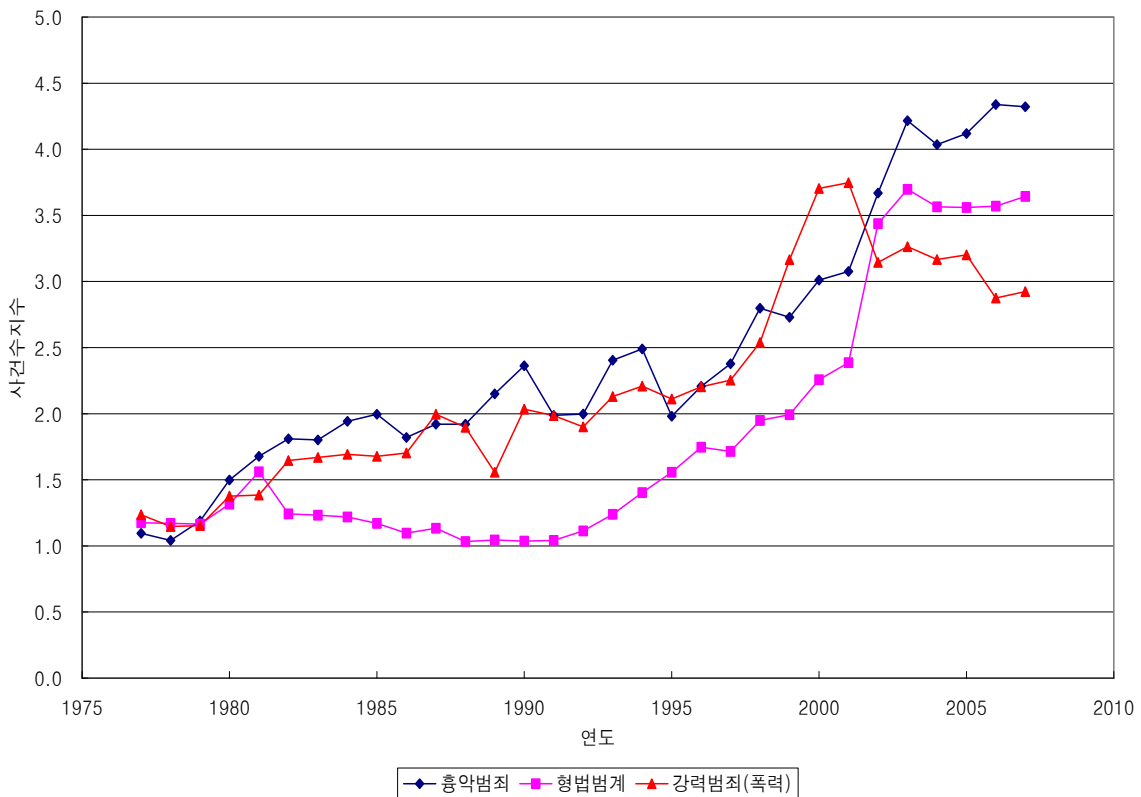
인지사건 수가 실제사건 수 변동을 얼마나 적절하게 반영하는 지 여부는 실제발생건수 혹은 모집단에 대한 정보를 확보하지 못하는 이상 원천적인 답을 제시하는 것은 불가능하다. 단, 몇몇 정황 증거는 위에서 제시한 흉악범죄 증가를 단순히 인지율 상승의 결과로 환원할 수는 없음을 시사한다. 먼저 살인사건의 경우는 발생한 사건들 중 신고되는 사건의 비율이 상대적으로 높은 사건이라고 할 수 있기 때문에 다른 범죄들보다 실제사건 수와 접수사건 수의 괴리가 적다고 판단된다. 방화의 경우도 불이 날 경우 진화를 위해 신고될 가능성이 높다는 점, 피해보상이나 보험 등의 이유로 발생 원인 등에 대해 면밀한 조사가 이루어진다는 점을 고려해 볼 때 다른 범죄들보다 인지율 자체가 높다고 추정된다. 앞서 살펴본 바와 같이 이들 살인과 방화의 경우 지난 40년 간 사건 수가 각각 2배, 8배 가량 늘어났으며 사건 증가가 1997년 이후 집중되어 있다. 강간이나 강도처럼 인지도에 따른 사건증가 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 기타범죄 쪽이 상대적으로 높을 것이라고 추론해 볼 수 있다. 이런 관점에서 볼 때 [그림 I-4]은 재미있는 사실을 보여준다. 1970년대를 기준으로 볼 때 형법범계 사건은 2007년까지 3.5배, 강력범죄(폭력)은 약 3.0배가 증가한 반면 흉악범죄는 이보다 더 큰 4.0배 이상으로 증가하였다. 발생건수와 신고건수의 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.

나아가 경찰력 변동의 장기 추이에 대한 분석을 통해 외환위기 이후의 사건 증가가 실제 인지사건 증가 때문인지를 점검해볼 수도 있다. 만일 [그림 I-1]에서와 같은 양상

이 경찰력 증진에 수반하는 인지효과 때문이라고 설명될 수 있으려면 외환위기 이전과 비교해서 외환위기 이후에 경찰력이 큰 폭으로 늘어났거나, 혹은 외환위기 이전의 경찰력 증진 속도보다 이후의 증진속도가 더 높아야 할 것이다. 만일 1997년을 전후로 한 경찰력의 변동 추이가 이러한 추론에 위배될 경우, 외환위기 이후의 범죄증가를 인지효과로 환원해서 설명하는 것은 기각될 수 있다. 다음 장에서 검토할 경찰력 변동의 검토는 정부의 범죄억지정책 평가라는 본래의 목적에서 뿐 아니라 분석의 출발점이 되는 기초사실의 평가라는 측면에서도 중요한 의미를 가진다.

[그림 1-4] 흉악범죄, 강력범죄(폭력) 및 전체범죄의 증가 추이 비교, 1977-2007



주: 지수는 1970-80년 기간 동안 발생한 사건수의 평균값을 1로 설정하였다.
 자료: 『범죄분석』

3. 정부의 범죄억지정책

가. 방법 및 검거

경찰은 범죄예방과 범죄수사, 그리고 범죄자의 검거를 핵심 업무로 하며, 검찰은 경찰관리를 지휘, 감독하여 범죄수사를 수행할 직무와 권한이 있다.⁸⁾ 경찰과 검찰이 범죄예방 및 검거활동을 얼마나 잘 수행하는지에 대한 평가는 투입과 산출, 즉 경찰과 검찰의 임무수행을 위해 인력과 예산 등이 얼마나 투입되었는가와 범죄발생 혹은 범죄자검거율 등이 어떤 수준으로 나타났는가를 대조해 보는 방식으로 이루어질 수 있다.

먼저 경찰청 인력의 추이를 살펴보면, 1970년대 중반 약 57,000명이던 것이, 1990년대 중반 16만 명에 육박하였다가, 이후 감소해서 1996년부터 현재까지 147,000명 수준을 유지하고 있다 ([그림 I-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, 전의경, 일반행정인력 별 추이를 살펴보면, 먼저 경찰관 수는 1960년 약 33,000명에서 2007년 96,324명으로 3배 가량 증가하였다 ([그림 I-5](B) 참조). 그런데 이 기간 동안의 경찰 증가 인원 63,000여명 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.⁹⁾ 전, 의경의 경우 1970년대부터 1990년 경까지 빠른 속도로 증가하다가 1990년대에는 약 6만 명 안팎을 유지하던 것이 1996년 이후에는 5만 명 수준으로 줄고, 2000년대 중반에 와서는 5만 명 이하로 감축되었다. 일반행정인력 역시 1995년 이후 꾸준히 감소해서 1995년 8천 명 정도이던 것이 현재는 4천 명 수준으로 거의 절반 정도 감소하였다. 결국 외환위기 이후 경찰청 인력은 사실상 동결된 상태에서 경찰관 정원 비중이 다소 상승하는 변화가 일어났다.

물론 경찰의 업무수행능력은 인력 뿐 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, 경찰관 일인당 실질예산액도 같

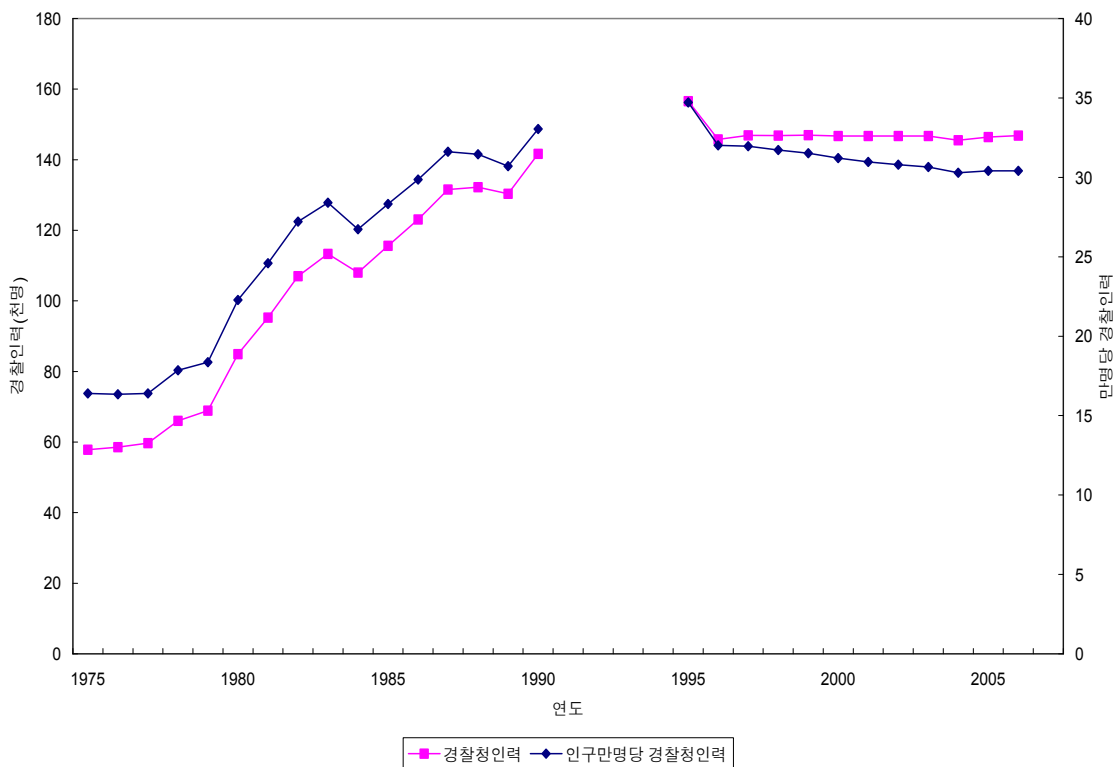
8) 경찰법 제2조 및 제3조, 검찰청법 제3조.

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

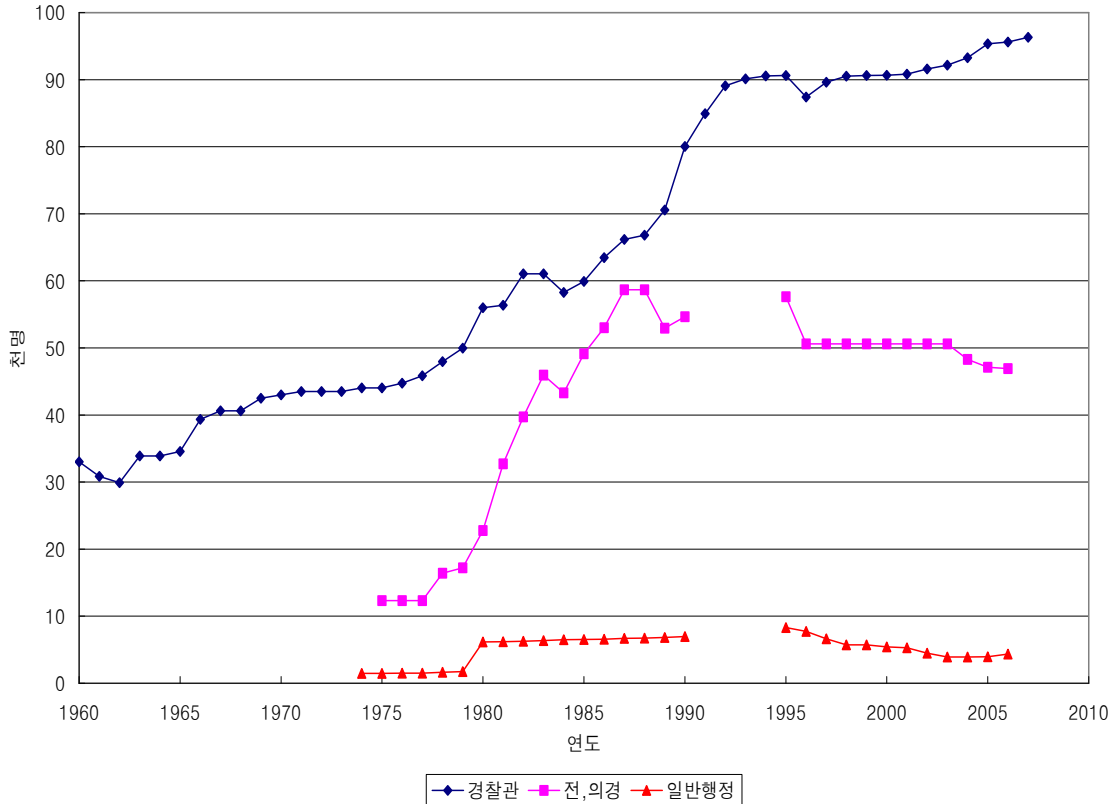
은 기간 동안 5배 가까이 증가하였다 ([그림 I-6] (A) 참조). 경찰인력과는 달리 경찰예산은 전기간에 걸쳐 선형적인 증가양상을 보이고 있는데, 이는 외환위기 이후에 방법이나 범인 검거를 위해 경찰 일인당 사용할 수 있는 자원이 증가했을 가능성을 시사한다.

[그림 I-5] 경찰청 인력 추이

(A) 경찰청 인력, 1975-2006



(B) 경찰관, 전의경, 일반행정인력, 1960-2007



자료: 『경찰백서』, 『경찰통계연보』, KOSIS

하지만 예산에서 인건비가 차지하는 비중의 변화 양상은 위와 같은 가능성과는 배치되는 양상을 보여준다 ([그림 I -6] (B) 참조). 경찰 예산의 구성을 보면 1980년대 초부터 1990년대 중엽까지는 전체 경찰청 예산의 50% 가량이 인건비였는데 비해, 외환위기 이후에는 이 비율이 상승해서 2000년대 중반에 와서는 외환위기 이전보다 15%p. 가량 높은 65% 수준까지 증가하였다. 경찰인력은 크게 증가하지 않는데 비해 인건비비중이 큰 폭으로 상승한 것은 예산증대가 상당부분 임금상승으로 사용되고 경찰업무 수행능력 증대에 별로 사용되지 못했음을 시사한다. 이 점을 보다 면밀하게 살펴보기 위해 경찰 일인당 업무수행을 위해 사용할 수 있는 예산액이라 할 수 있는 경찰청인력 일인당 비 인건비예산액 (E)을

$$E = \frac{\text{총예산} - \text{인건비}}{\text{경찰청인력}} \text{ ----- (1)}$$

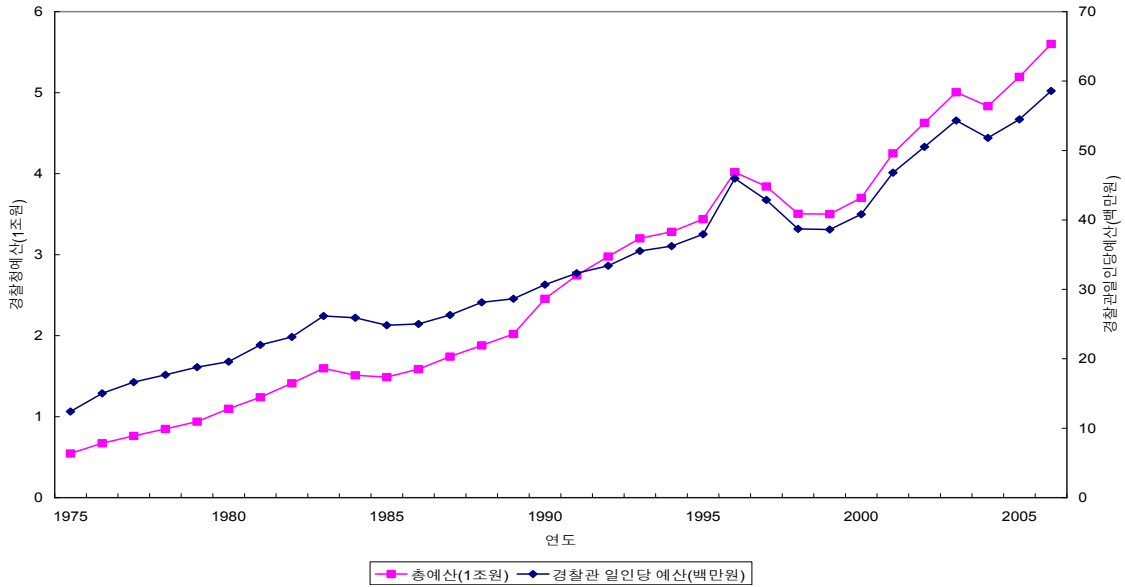
와 같이 계산해 볼 수 있다. [그림4-2] (B)는 E의 추이를 보여주는데, 1980년대 초부터 1990년대 중반부터 꾸준히 증가하던 것이 외환위기 이후에는 정체하는 양상을 보이고 있다. 결국 외환위기 이후 예산증가는 경찰공무원의 임금인상에 대부분이 쓰여졌고, 경찰인력을 늘리거나 경찰일인당 사건처리능력을 배양하는 방향으로 사용되지 않았음을 보여준다.

검찰의 경우 검사인력은 1980년말 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 ([그림 I-7] (A) 참조). 예산도 실질액 기준으로 볼 때 1988년과 2007년을 비교해보면 4.5배 가까이 늘어났다. 하지만 검사의 업무활동에 사용할 수 있는 자원수준을 보여주는 검사일인당 지원인력은 1990년대 이후 8명에서 6명 수준으로 줄어들었으며, 검사일인당 예산액은 1997년까지 증가하다가 그 이후 사실상 동결되어 있다 ([그림 I-7] (B) 참조).¹⁰⁾ 결국 자원투입이라는 측면에서 볼 때 검사, 검사지원인력, 예산 모두 절대적으로는 증가하였지만 실제 수사를 지휘하는 검사 일인당 활용할 수 있는 자원을 측정해보면 수사능력제고가 충분히 이루어졌는지에 대해서는 긍정적인 평가를 내리기 어렵다.

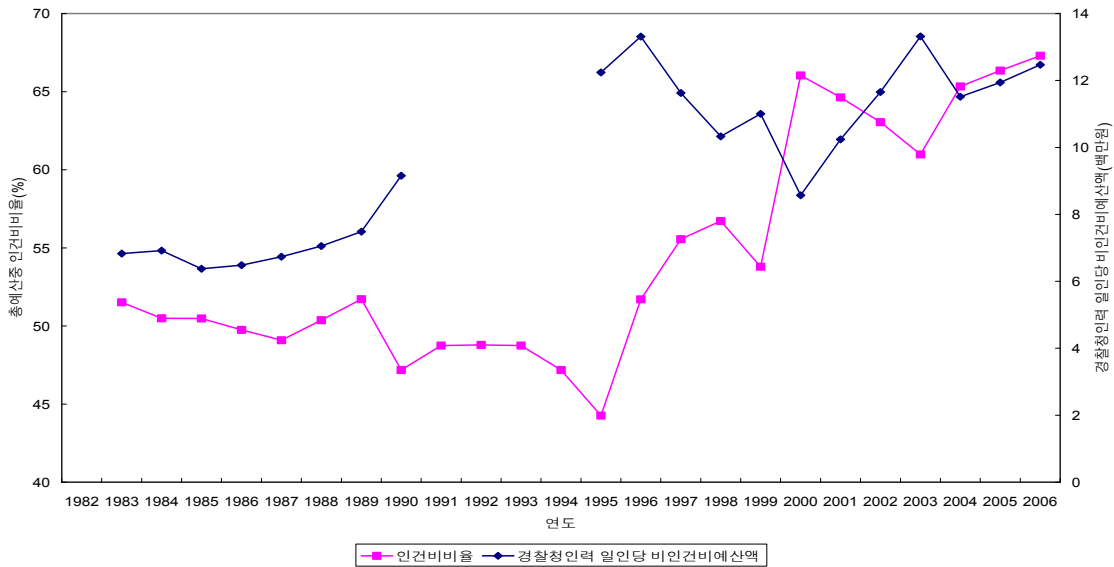
10) 물론 검사일인당 인력의 감소는 사무전산화 등으로 인한 행정인력 감소에 따른 측면이나 업무효율화의 결과일 가능성을 배제할 수는 없다.

[그림 1 -6] 경찰청 예산 추이 (실질액, 2000=1)

(A) 경찰청예산, 1975-2007



(B) 경찰청예산 중 인건비 비중 및 경찰청인력 일인당 비인건비에 산액, 1982-2007

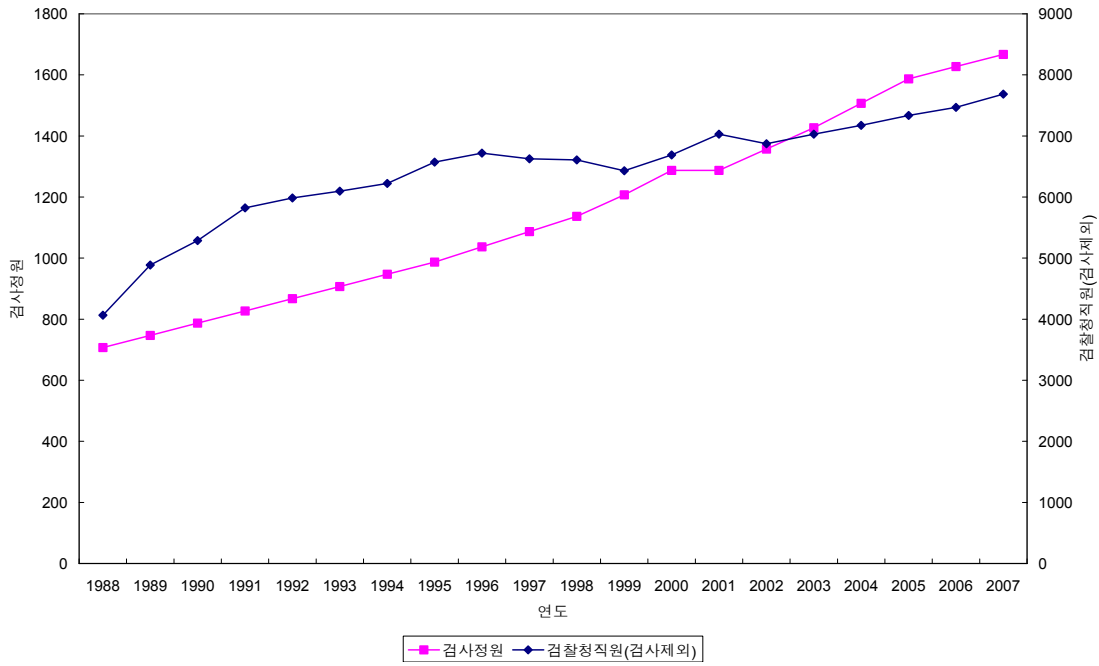


주: 경찰청 근무 인력을 기준으로 보려면 총예산을 경찰청 전체 인력으로 나누어야 하지만, 경찰청인력 전체 자료는 구할 수 없는 연도들이 적지 않기 때문에 불가피하게 경찰관수로 계산하였다. $\text{인건비비율} = \frac{\text{인건비}}{\text{총예산액}}$

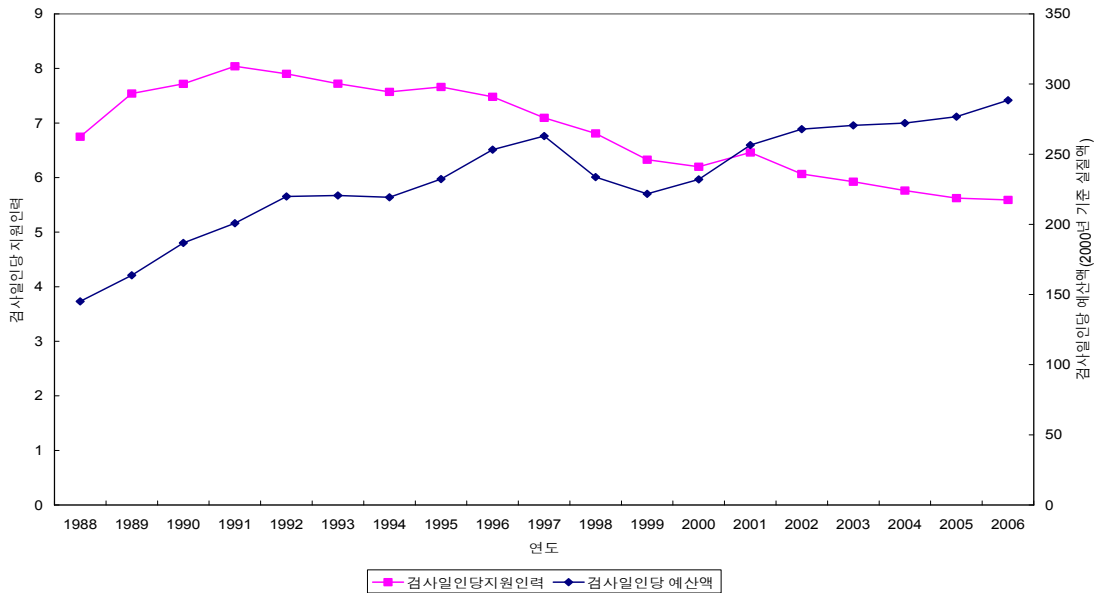
자료: 『경찰백서』, 『경찰통계연보』

[그림 1-7] 검찰인력 및 예산

(A) 검찰청 인력



(B) 검사일인당 지원인력 및 실질예산액



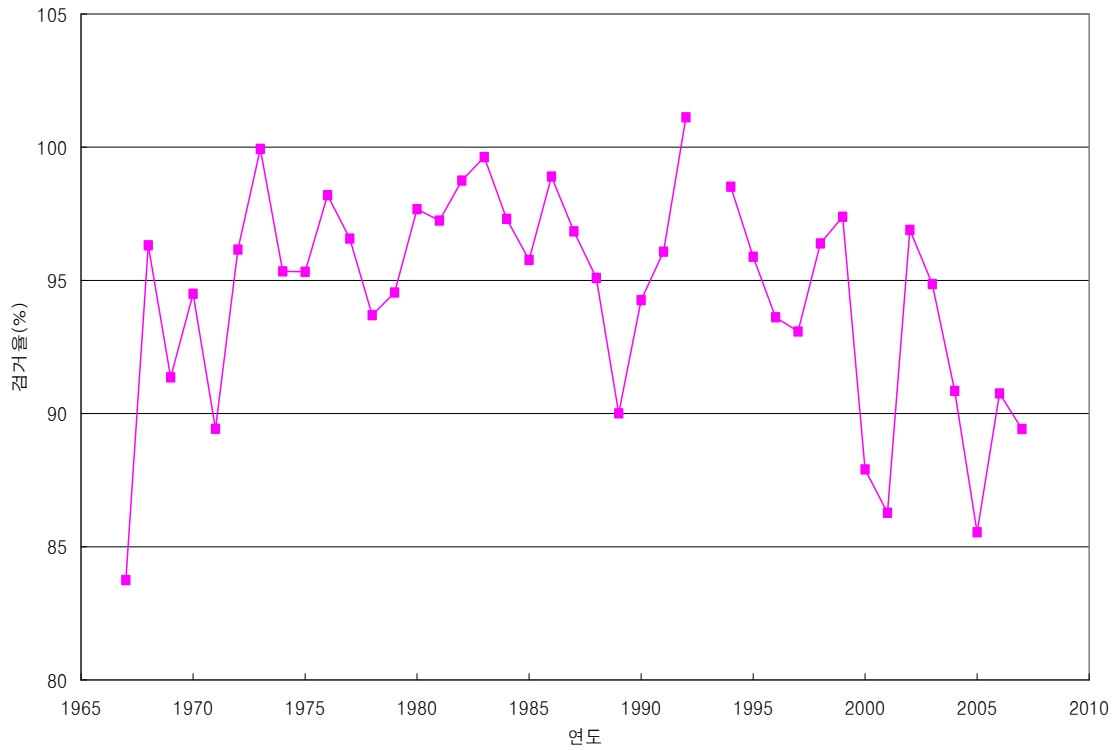
주: 검사일인당 지원인력 = $\frac{\text{검사이외의 검찰청직원}}{\text{검사}}$

자료: 검사정원법, 법무연감

이처럼 경찰과 검찰에 대한 자원 투입의 장기 추이는 범죄예방과 검거에 있어 정부의 범죄억지력 증진이 적절히 이루어지지 못했을 가능성을 시사하는데, 범죄억지력 수준을 보여주는 지표들은 이러한 우려가 기우가 아님을 보여준다. 먼저 수사와 관련해서 범인 검거율을 보면, 흉악범죄의 검거율은 1977년에서 1997년까지 대략 96% 수준을 유지하였던데 비해, 외환위기 이후에는 90% 수준으로 6%p 가량 하락하였다 ([그림 I-8] 참조). 아울러 검거된 피의자가 실제 범인일 가능성 혹은 피의자에 대한 범죄입증 가능성이 어느 정도 수준인지를 반영하는 지표라 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 ([그림 I-9](A) 참조). 기소율 변동을 범죄종류별로 나누어 보면 살인사건과 강간은 기소율이 큰 변화가 없는 반면 강도와 방화사건에 대한 기소율이 큰 폭으로 하락해서 흉악범죄 전체의 기소율 하락을 주도하였다 ([그림 I-9](B) 참조). 외환위기 이후 검거율과 기소율의 하락은 사건발생이 증대되는 사회환경에 발맞추어 경찰력과 검찰의 수사력이 적절하게 증가하지 못한 결과일 가능성이 높은 점, 또 재범방지의 실패가 흉악범죄를 증가시킬 수 있는 잠재요인이기도 하다는 점에서 매우 중요하다. 마지막으로 경찰과 검찰의 활동을 평가하는 가장 보편적 척도인 범죄율의 경우 제3장에서 이미 살펴본 바와 같이 외환위기 이후 큰 폭으로 증가하였다. 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 범죄발생증가가 실제발생증가가 아닌 인지효과 상승에 따른 것임을 주장하는 주요한 전제는 경찰력의 확대이다. 따라서 외환위기 이후 범죄증가의 주요원인이 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.

[그림 1 -8] 용의자 검거율, 1967-2007



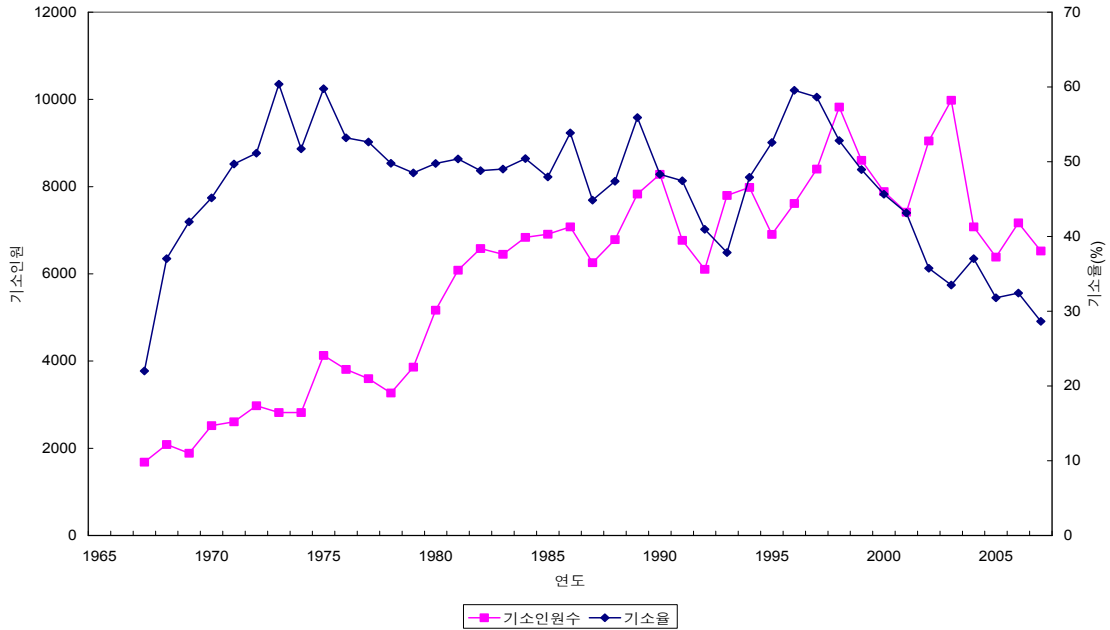
주: 검거율 = 검거사건수/접수사건수

검거율은 1977-1997년 기간 동안에는 평균 97.1%, 중위수 96.6%이며 1998-2007년 기간 동안에는 평균 91.6%, 중위수 90.8%이다. 1993년 검거율은 115%로 나타났는데, 편의상 그림에서는 삭제하였다.

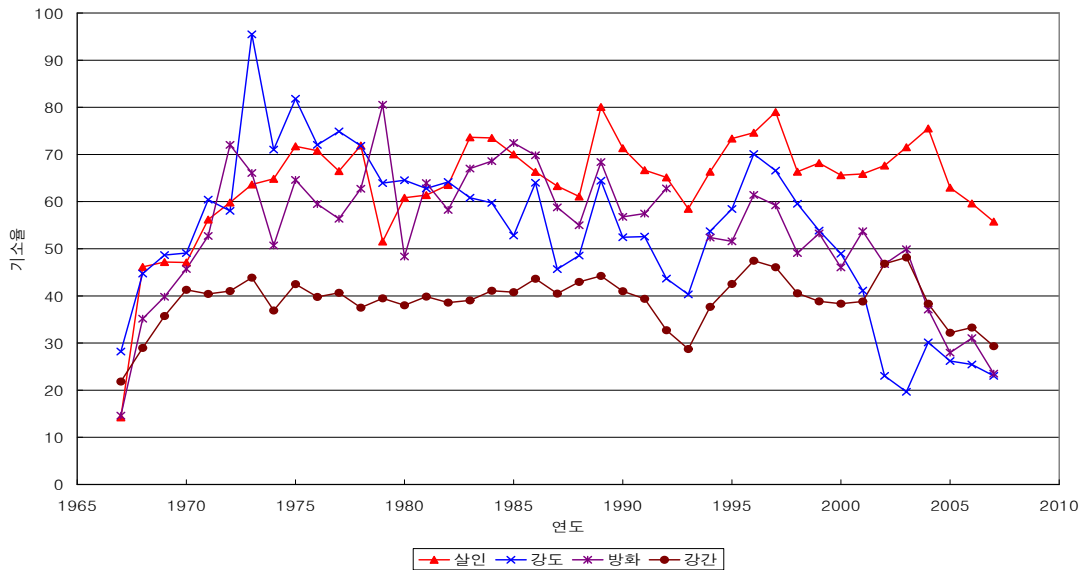
자료: 범죄분석

[그림 1 -9] 기소인원과 기소율, 1967-2007

(A) 전체



(B) 범죄종류별 기소율



주: 기소율 = 기소인원/검거인원
 자료: 『범죄분석』

나. 양형

형사재판의 피고인에게 부과되는 형량은 범죄의 내용이나 죄질, 해당범죄에 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 형법의 개정이 있었지만, 이것은 대부분 벌금액을 “환” 단에서 “원” 단위로 현실화한 조치였고 형량 자체는 거의 조정되지 않았다. 따라서 주어진 사건에 대한 양형수준이 변동했다면 이는 온전히 법원의 선고형량 변동으로 설명할 수 있다.

흉악범죄에 대한 법원의 양형 수준이 얼마나 되며 외환위기 전후로 어떻게 변동하였는지는 해당범죄에 선고된 형량의 평균값을 계산해 봄으로써 따져 볼 수 있다. t년도에 처리된 흉악범죄 1심공판사건의 평균형량 AS_t 는

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

N_t : t년도에 처리된 흉악범죄 1심공판사건의 피고인수

δ_{it} : 피고인 i에게 선고된 형량

와 같이 계산해 볼 수 있다.

단, 위와 같은 방식으로 평균형량을 계산하고 양형수준 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.¹¹⁾ 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 양형정보들을 분석하기로 한다. 흉악범죄와 비교할 때 준흉악범죄는 강도사건이 배제된

11) “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 단일항목이기 때문에 변화없이 지속되었다. 「사법연감」 참조.

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 ([표 I -1] 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 추론 하는데 있어서 심각한 문제를 야기하지는 않는다고 판단된다. 따라서 준흉악범죄의 평균형량 추계를 통해 흉악범죄에 대한 평균형량을 유추한 뒤, 두 개년 간의 차이로 인해 발생할 수 있는 왜곡요소들을 점검함으로써 추론의 신뢰성을 검토하기로 한다.

둘째, 평균치를 계산하는 방식이다. 「사법연감」에 제공된 자료는 개별피의자 단위의 형량정보가 아니라 형의 종류 및 형량구간별 피의자수이다. 예를 들어 유기징역의 경우, “1년미만”, “1년이상”, “3년이상”, “5년이상”, “10년이상” 등과 같은 형량구간 별로 몇 명의 피고인이 해당되는지를 제시하고 있다. 이 자료를 이용해서 평균형량을 계산하려면 식(2)를

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

d_{jt} : 형량구간별 피의자수

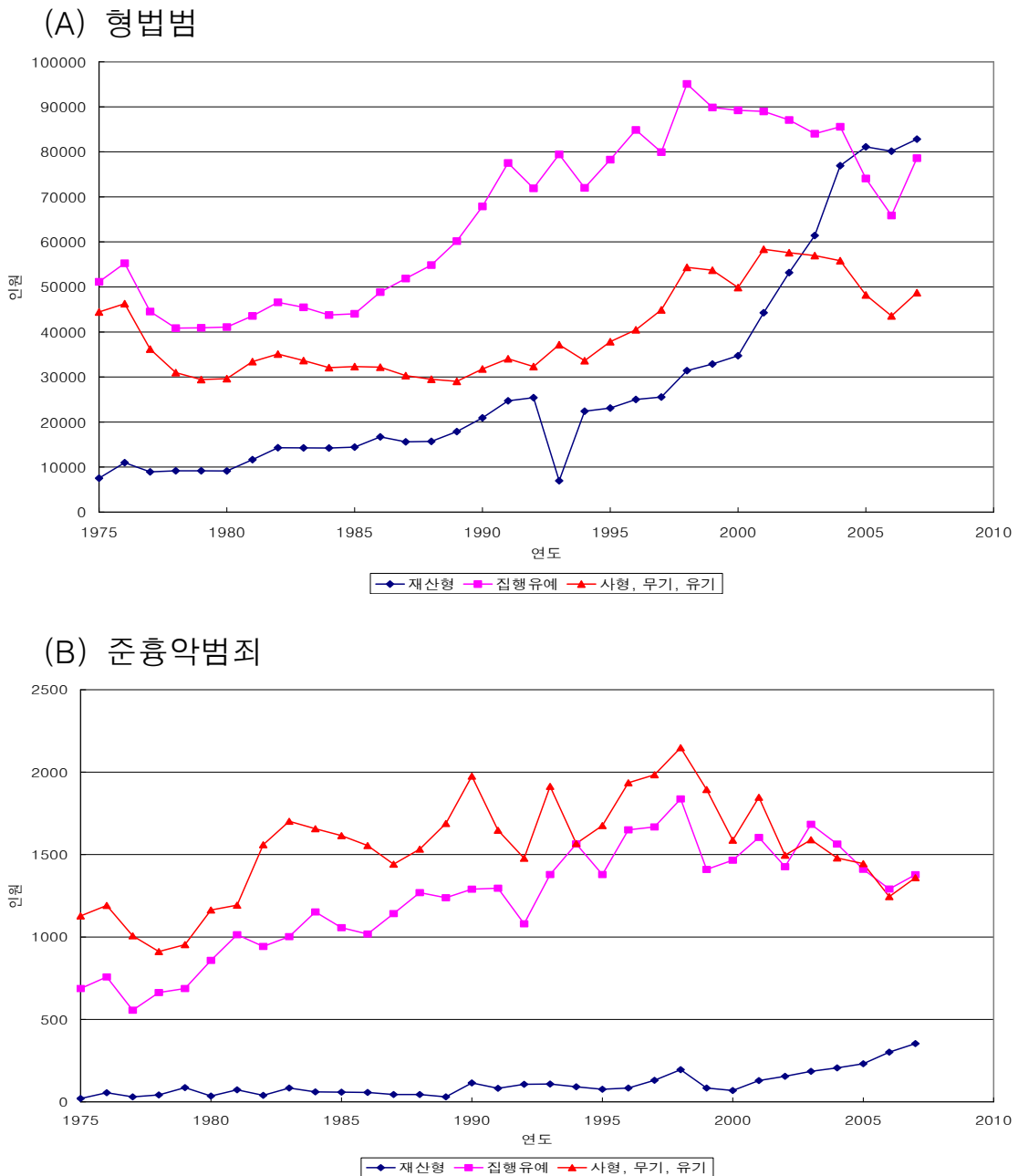
α_j : 형량구간별 가중치 혹은 각 형량구간별 평균형량

와 같이 변환하여 계산해야 한다.

셋째, 범죄에 대한 법원의 선고는 유기형 뿐 아니라 사형, 무기징역, 벌금형, 집행유예 처럼 다양한 형태가 있기 때문에 동일한 기준에 따라 수량화하고 평균치를 계산하기가 용이하지 않다. 만일 전체 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 30여년 동안 크게 변화해 왔다. 1970년대 후반에는 유죄가 선고된 형법범 피고인 가운데 40%에 대해 사형 혹은 자유형이 부과되던데 비해 2000년대 중반에 와서는 이 비율이 20% 초반 수준까지 하락하였다 ([그림 I -10] (A) 참조). 준흉악범죄의 경우 형법범 가운데서도 죄질이 상대적으로 위

중하기 때문에 자유형의 평균비중은 형법범 전체보다 높은 수준을 유지하였지만, 그 비율은 1970년대 후반 전체 유죄선고 사건 중 60% 안팎이던 것이 2000년대 중반에는 40% 초반수준으로 하락하였다 ([그림 I -10] (B) 참조).

[그림 I -10] 1심공판사건에 대한 자유형, 집행유예, 재산형 선고건수



자료: 사법연감

이처럼 다양한 형의 종류와 종류별 비중의 변화를 고려해서 평균형량 수준 변화를 평가하기 위해 평균형량을 두 가지 방식으로 계산하였다. 먼저 유기형만을 대상으로 평균형량 AS_t 를 계산한다. 사법연감에 제시된 유기형의 형량구간과 구간별 가중치 α_j 는 [표 I-3]에 제시하였다. 대부분의 구간은 상하한값이 명확하므로 양자간의 중간값을 α_j 로 정하면 되지만, “10년 이상”은 상한이 정해져 있지 않기 때문에 가중치를 정하기가 쉽지 않다. 따라서 [표 I-3]에 제시한 바와 같이 15년을 할당한 뒤, 필요할 경우 이 값이 평균형량 추계치를 과다추정하거나 과소추정할 가능성을 점검하기로 한다. 유기형의 평균형량 계산과 관련해서 또 한 가지 문제가 되는 것은 사법연감이 2000년 이후에 대해서는 유기형해당 피고인 총수만 보고할 뿐 형량구간별 피고인수는 제시하고 있지 않다는 점이다. 다행히 법무연감에 2005년부터 2000년 이전의 사법연감과 동일한 양식으로 형량별 피고인원을 제공하고 있기 때문에 이 자료를 이용하기로 한다. 유기형에 대한 평균형량을 계산한 다음에는 벌금형, 집행유예, 무기징역, 사형처럼 수치가 정해지지 않는 경우를 포괄하는 평균치를 계산해 보기로 한다. 이 때 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.

〈표 I-3〉 평균형량 계산에 있어서 부과된 가중치

	집행유예	벌금형	유기징역					무기징역	사형
			1년미만	1-3년	3-5년	5-10년	10년이상		
가중치	0	0	0.5	1.5	4	7.5	15	30	30

넷째, 범죄의 죄질 등에 대한 정보가 없는 상황에서 평균형량의 계산값만으로 법원의 형량부과 수준이 어떻게 변화했는가를 평가하는 것은 불가능하다. 따라서 죄질의 평균수준이 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 나빠졌음을 가정하기로 한다. 즉 죄질의 평균수준을 QC_t 라고 한다면,

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

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

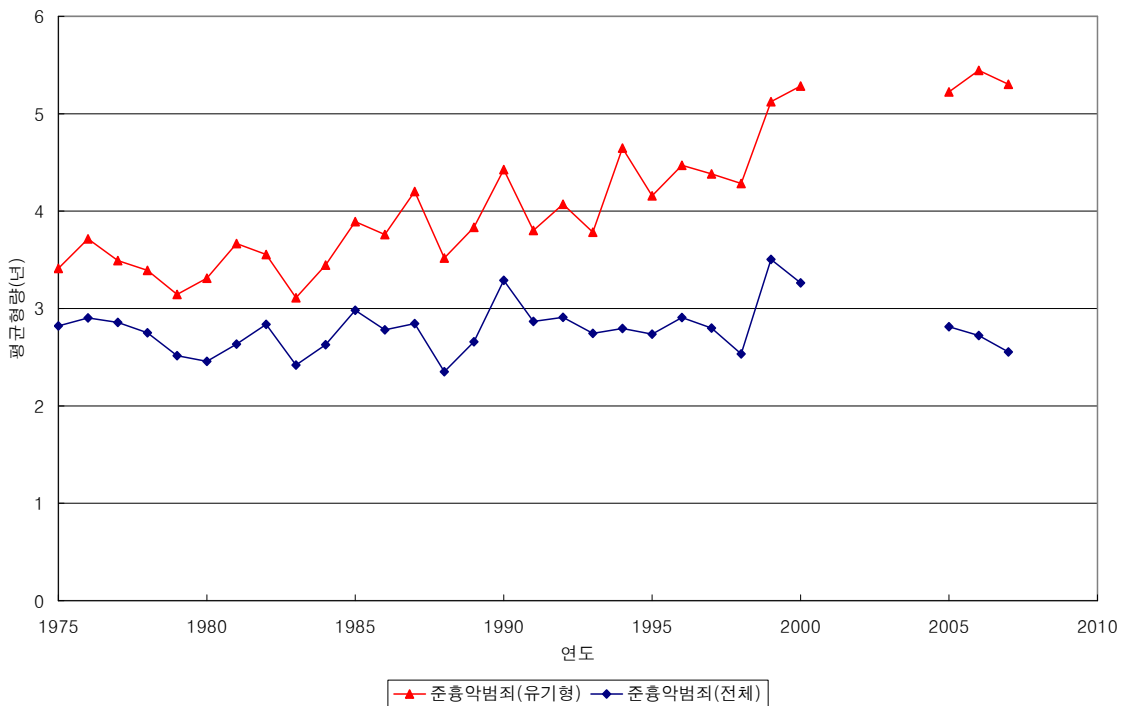
$$AS_{before1997} \geq AS_{after1997} \quad \text{-----} \quad (5)$$

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

이상에서 열거한 사항들을 고려해서 외환위기 전후의 평균형량치를 계산한 결과가 [그림 I-11]이다. 먼저 유기형에 대한 평균형량 계산결과는 외환위기 이후 평균형량이 그 이전에 비해 1년 가까이 증가하는 것으로 나타난다. 이 결과는 일차적으로는 귀무가설을 기각하는 것처럼 보인다. 하지만 이러한 움직임이 나타나게 된 원천을 검토해 보면 반대되는 결과를 시사한다. 먼저 형량구간별 피의자수의 상대비중에 따르면 유기형 평균형량 증가는 두 가지 요인, 즉 3년 미만 형량 부여자의 비중 하락과 5-10년, 그리고 10년 이상 형부과자의 비율 상승에 의해 발생하였다 ([그림 I-12] 참조). 그런데 3년 미만 형량 부여자의 비중 하락은 벌금형이나 집행유예선고자의 비중이 증가하고 유기형부과자의 비율이 감소했다는 점과 함께 검토해보면 평균형량의 상승으로 해석하기는 어려울 수 있다. 즉 과거에는 3년 이하의 유기형이 부과되었을 사건들이 외환위기 이후에는 벌금이나 집행유예가 선고되었을 가능성이 높기 때문이다. 10년 이상 선고자의 증가도 무기징역이나 사형선고자와 함께 고려해보면 평균형량의 감소를 반영하는 지표일 가능성이 높다. [그림 I-13]는 무기징역과 사형 선고건수를 보여주는데, 양자 모두 정체 혹

은 하락하는 양상을 보이고 있기 때문이다. 더 나아가 사형의 경우 1998년 이후 집행이 이루어진 적이 없었기 때문에 사실상 무기징역화하였다.¹²⁾ 결국 10년 이상의 유기형 선고대상이 증가한 것은 과거에는 사형이나 무기징역이 선고되었을 피고인에 대해 보다 낮은 형량을 부과한 결과일 가능성이 높다는 점에서 형량수준의 증가보다는 하락을 반영한다고 보는 것이 보다 타당하다.

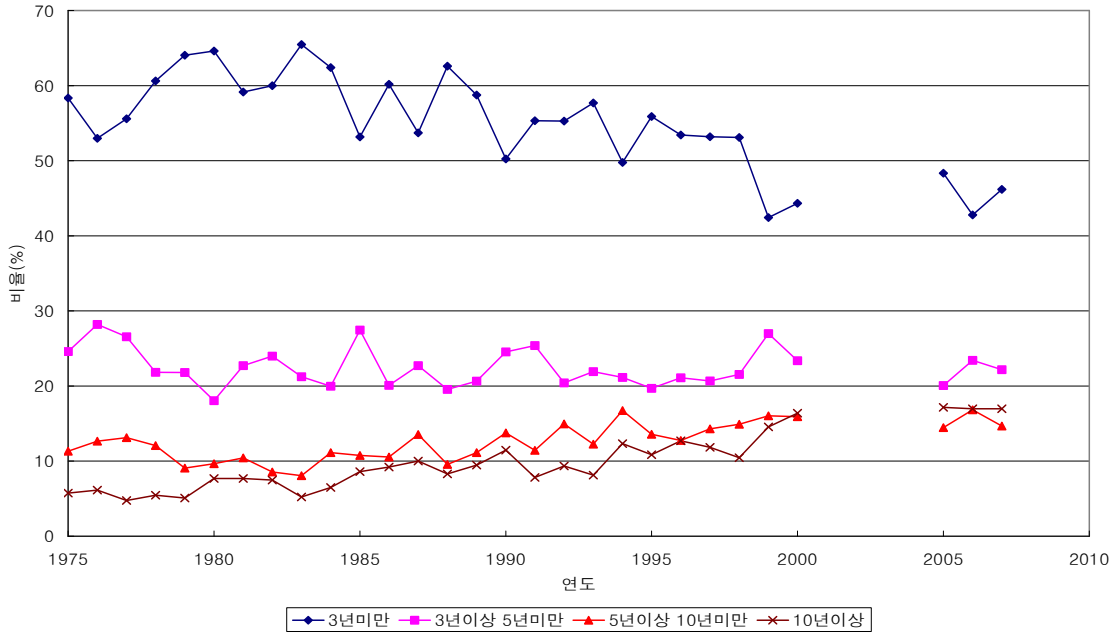
[그림 1 -11] 준흉악범죄 1심재판의 평균형량, 1975-2007



자료: 사법연감, 법무연감

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

[그림 1 -12] 형사사건1심 유기형 형량별 상대비중

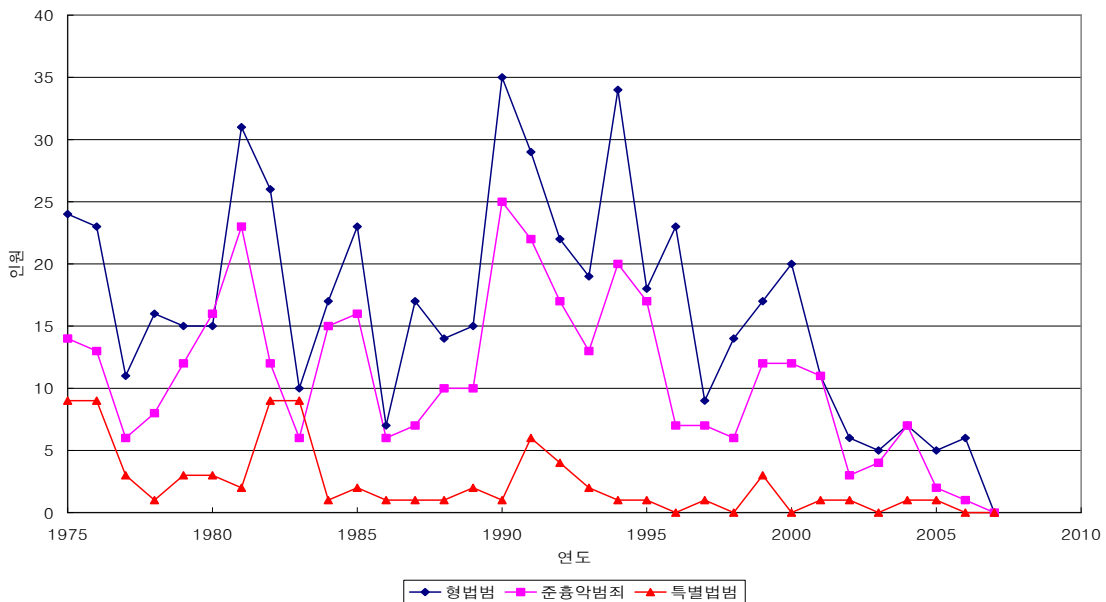


주: “3년미만”은 원래 자료의 “1년미만”과 “3년미만”을 합산한 값이다.

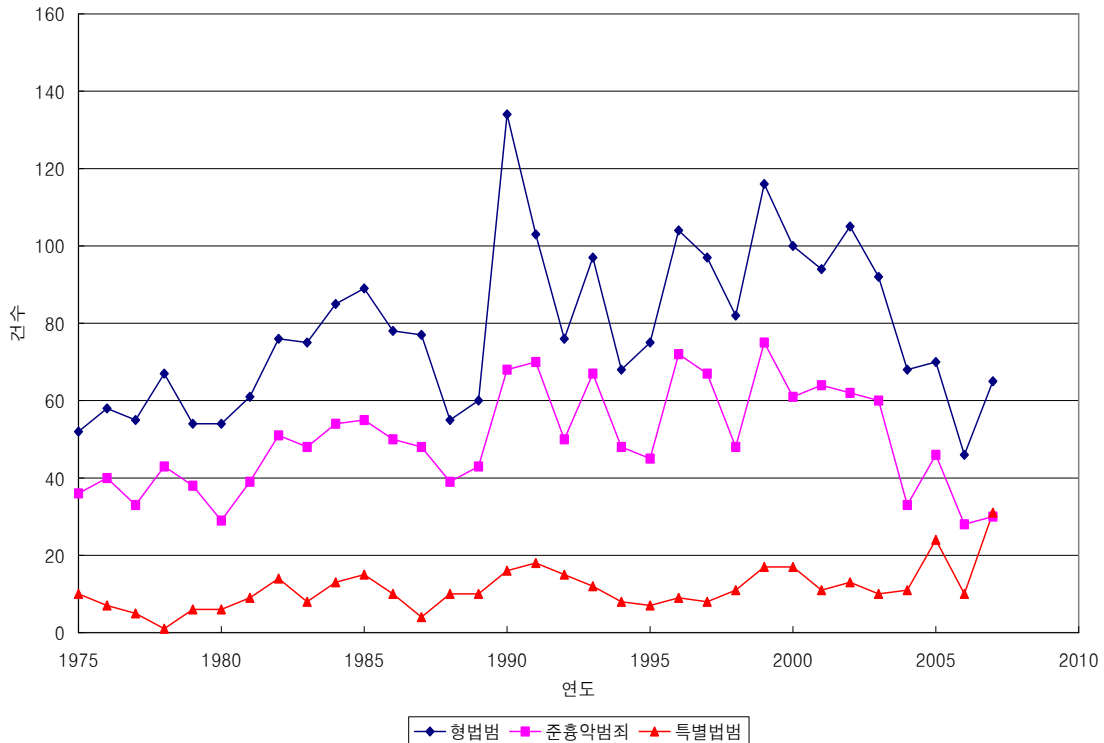
자료: 사법연감

[그림 1 -13] 1심에서의 무기징역 및 사형선고 건수, 1975-2007

(A) 사형



(B) 무기징역



자료 : 『법무연감』, 『사법연감』

이상의 추이를 종합해서 판단해보면, 외환위기 이전과 비교할 때 외환위기 이후에는 죄질이 낮은 사건의 경우에는 집행유예나 벌금형을 받을 확률이 높아지고 죄질이 중한 경우에는 사형이나 무기징역을 받을 가능성이 낮아짐으로써 장기유기형을 받는 피고는 늘었지만 실질적인 양형수준은 높아지지 않았으리라고 판단된다. [그림 I-10]에 제시한 광의의 평균형량 계산결과, 즉 유기형 뿐 아니라 벌금형, 집행유예, 무기징역, 사형선고 까지를 반영해서 계산한 평균형량은 외환위기 전후가 큰 차이를 보이지 않음으로써 이러한 추론을 확인시켜준다.¹³⁾ 결국 이와 같은 결과는 식(5)로 제시한 귀무가설을 기각하기 어려움을, 즉 앞서 전제한 평균범죄죄질의 변화방향이나 범죄발생건수에 비추어볼 때 법원이 범죄역지수준을 강화하는 방향으로 평균형량을 증가시켰다고 보기 어려움을 보여준다.

13) 사형선고에 대해 무기징역보다 더 높은 가중치를 부여할 경우, 사형선고자의 숫자가 줄어드는 추세로 인해 [그림]으로 제시한 결과가 뒤집힐 가능성은 없다. 무기징역의 가중치가 지나치게 높게 설정되었을 가능성도 대해서도 동일한 논리에 근거해서 기각할 수 있다.

다. 교정

교정당국의 일차적 임무는 법원이 피고에게 판결한 응분의 처벌을 집행하는 것이다.¹⁴⁾ 형확정자의 수감은 이들이 사회에서 범죄를 저지를 가능성을 원천적으로 차단하며, 처벌의 시현은 잠재적 범죄자들이 범죄를 저지를 유인을 줄임으로써 범죄 감소에 기여한다. 아울러 시설 내에서의 교화 활동은 수감자들이 형집행 이후 건전한 사회일원으로 복귀하는 것을 지원함으로써 이들이 다시 범죄를 저지를 가능성을 감소시킨다. 그런데 교정, 교화는 시설내 활동에 그치지 않고 사회내 처분으로도 이어진다. 사회내처분에는 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령 등 여러 가지가 있지만 흉악범죄자의 재범 방지 혹은 재범자의 흉악범죄 방지와 밀접한 관련이 있는 것은 보호관찰제도이다.¹⁵⁾

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

우리나라의 경우, 여러 가지 자료들은 외환위기 이후 정부의 교정활동이 뚜렷이 재활을 강조하는 방향으로 정향되어 있음을 보여준다. 우선 수감시설의 일일평균수감인원은 1990년대 말을 정점으로 꾸준히 감소하였다 ([그림 I-14] (A) 참조). 이에 비해 수용자들에 대한 자원 투입은 큰 폭으로 증가하였다 ([그림 I-14] (B) 참조). 우선 교정시설의 경우 교도관 일인당 담당수형자 수가 1980년대 초, 중엽에 7명 수준이던 것이 계속 감소해서 2000년대 중엽에는 3명 수준까지 하락하였다. 또 수형자 일인당 실질예산액은 1981년부터 2007년 사이에 4배 가까이 증가하였다. 이처럼 수형자에 대한 인적, 금전적 자원투입은 80년대 이래로 최근까지 꾸준히 증가해 왔는데, 외환위기 이전과 이후 서로 다른 이유에서 심화되어 갔다. 외환위기 이전에는 수형자와 요소투입이 모두 증가하였지만, 요소투입 증가가 이보다 빠르게 진행하였기 때문에 수형자에 대한 자원투입량이 증가하였던데 비해, 외환위기 이후에는 수형자수가 큰 폭으로 감소하고 있음에도 요소

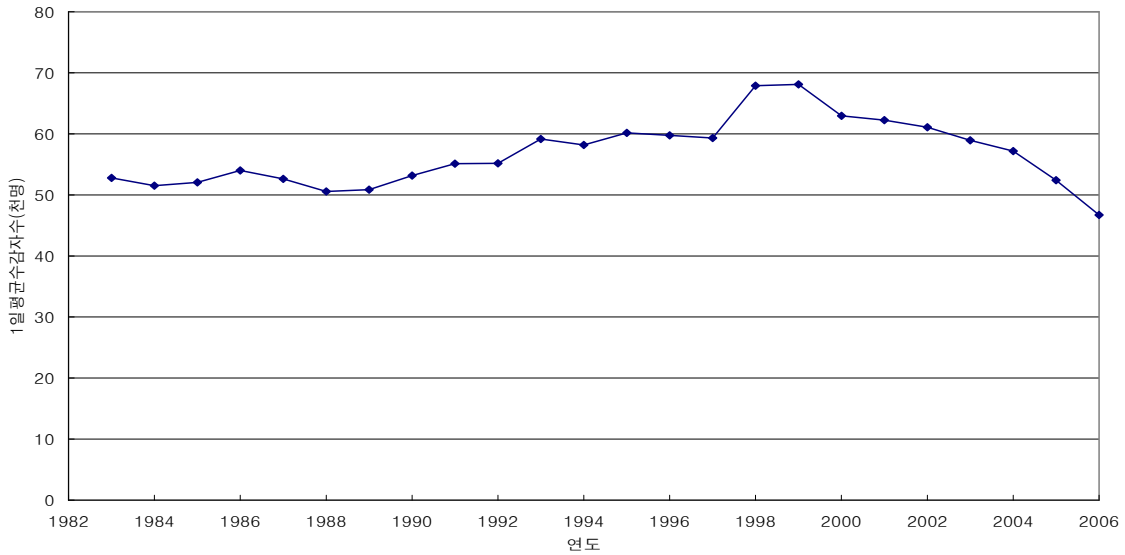
14) “형의집행및수용자의처우에관한법률”, 제1조.

15) 현암사편 (2007), p.1088

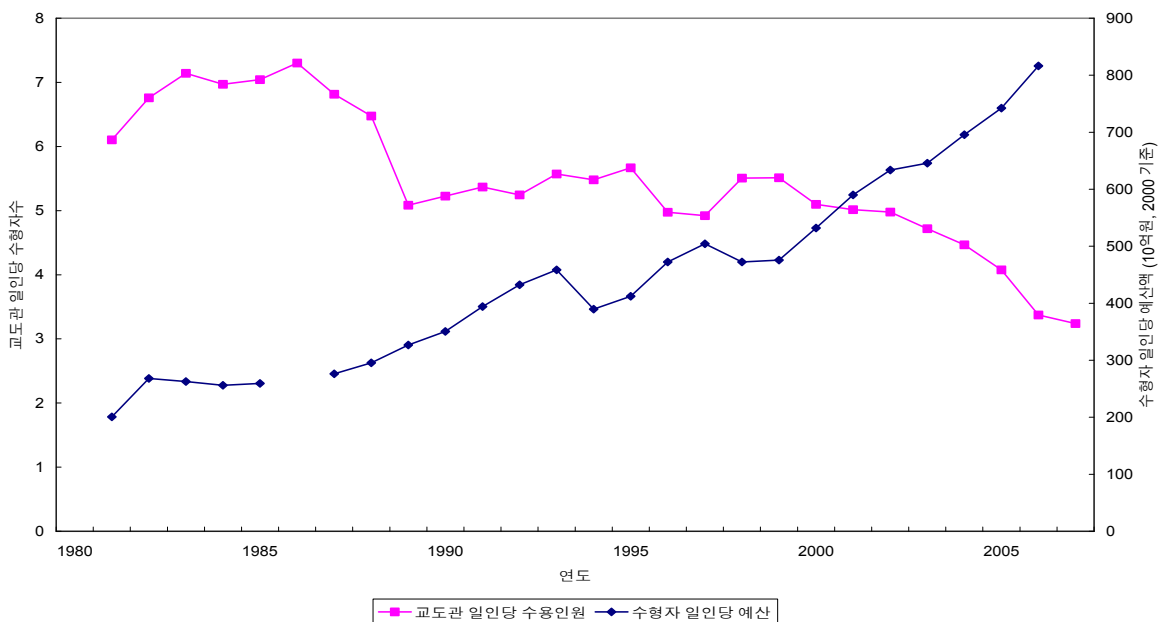
투입이 줄지 않거나 오히려 증가함으로써 수형자당 자원투입 증가를 가속화하였다 ([그림 I-14] (C), (D) 참조).

[그림 I-14] 교정시설 수용인원과 자원투입, 1981-2006

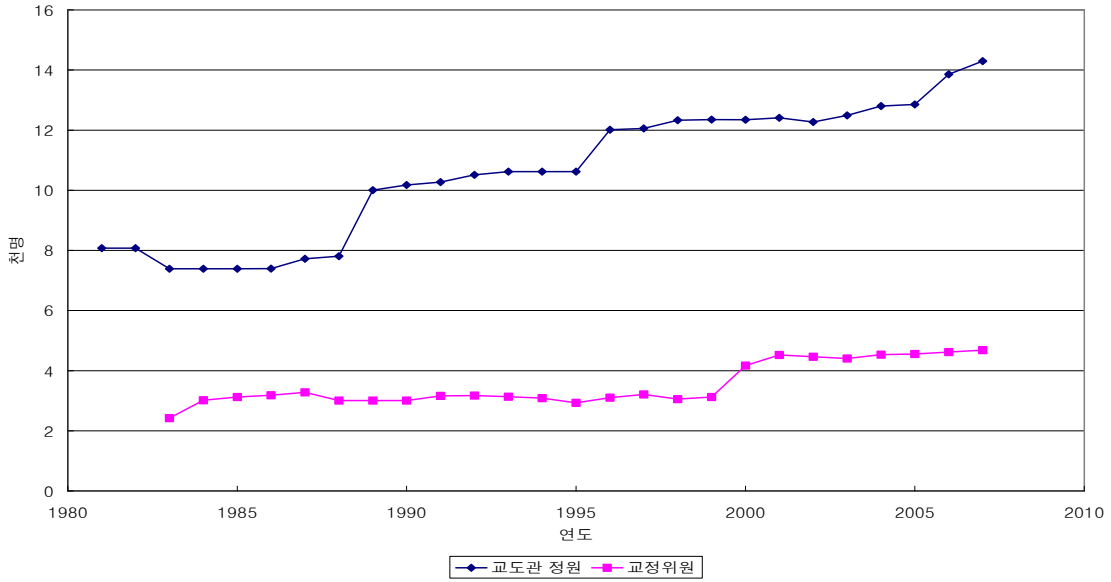
(A) 수감시설의 일일평균수감인원



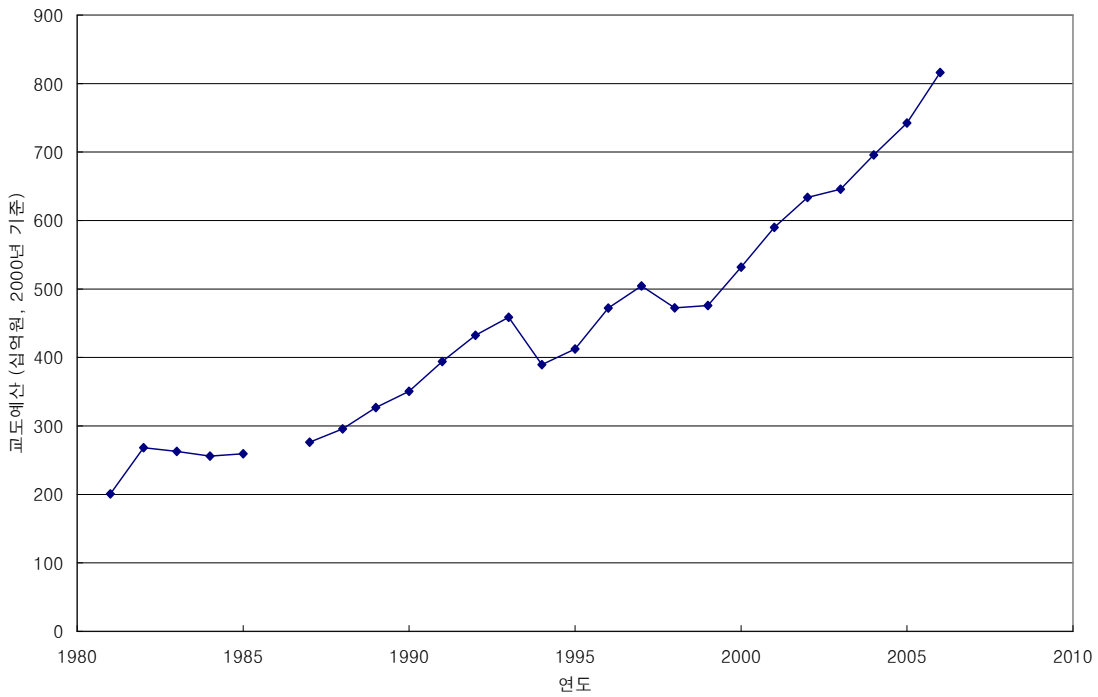
(B) 교도관 일인당 수형인원 및 수형자 일인당 예산액



(C) 교정시설 인력



(D) 교도예산, (실질액, 2000년=100)

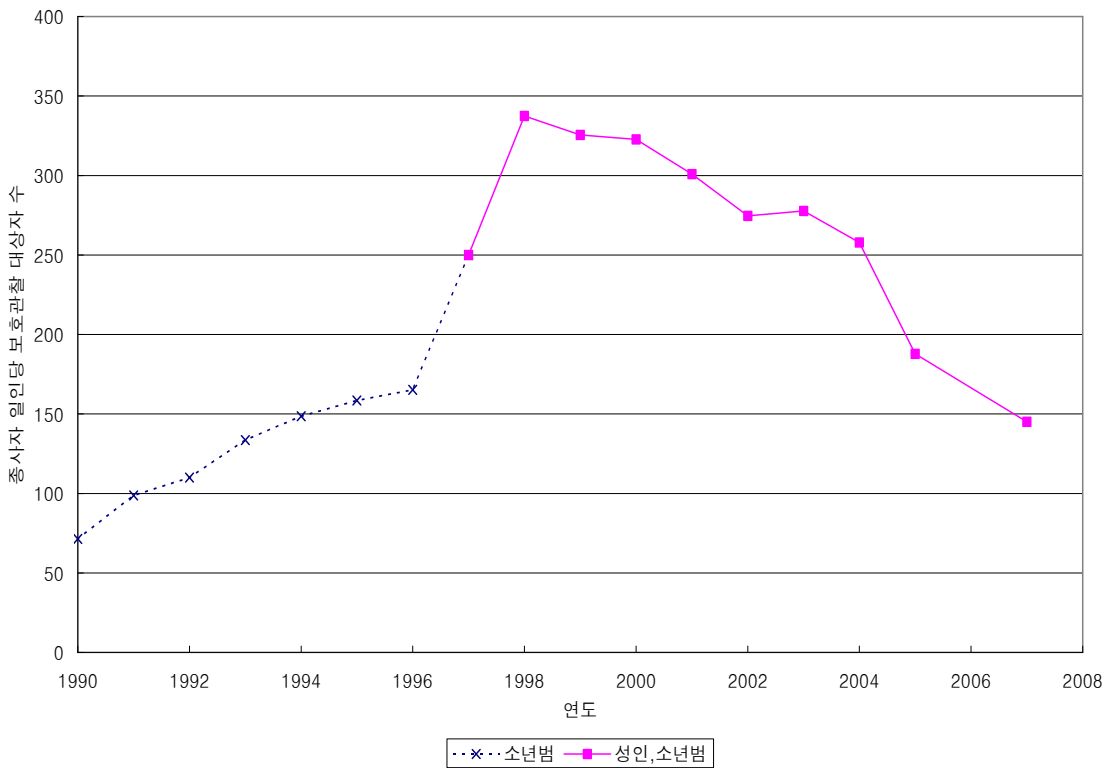


자료: 『법무연감』

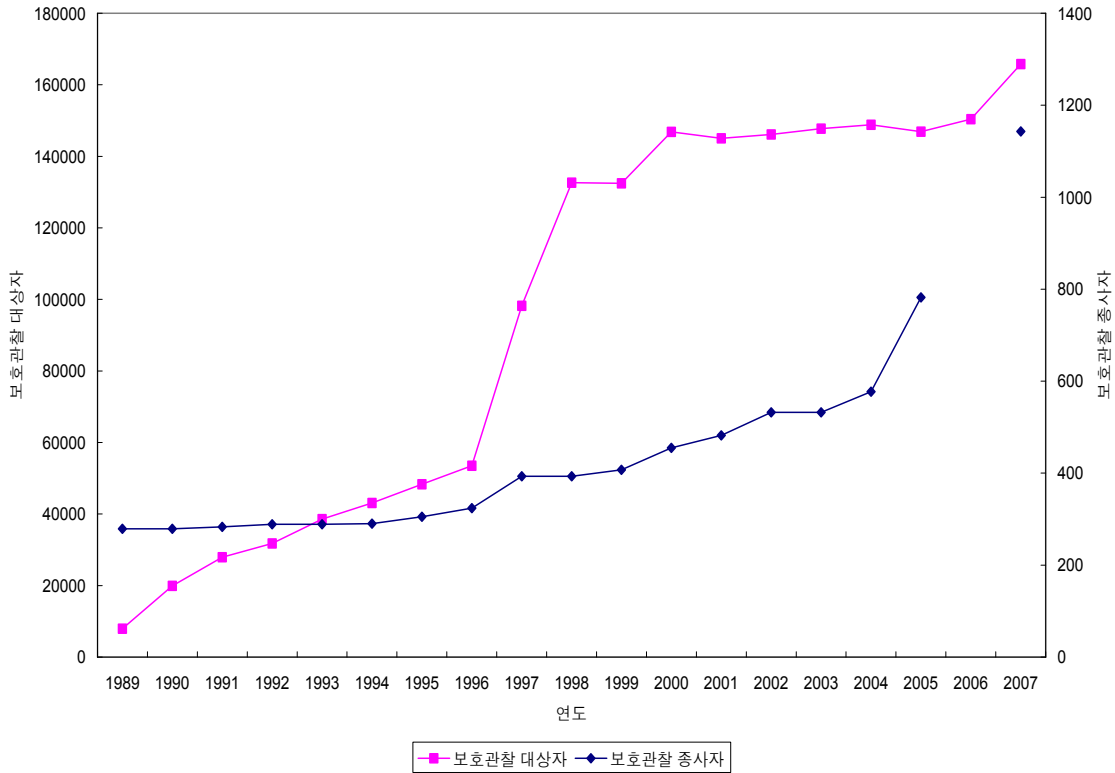
재활에 대한 강조는 보호관찰제도와 관련해서도 나타난다. 보호관찰제도는 1989년에 소년법을 대상으로 처음 도입되었다가, 1997년부터 성인범죄자들에게도 확대 적용되었는데, 이는 재범방지를 위한 정부의 노력이 외환위기를 전후로 한 시점에서 질적 제고가 있었음을 의미한다. 보호관찰을 수행하는 보호관찰인력 일인당 담당인력의 추이를 보면, 성인 범죄자들로 대상이 확대된 1997년 이후 보호관찰담당인력 한 명이 담당해야 할 대상자가 크게 증가하였지만, 이후 보호관찰관의 수가 꾸준히 증가함에 따라 일인당 담당인원이 점차 감소해서 현재는 150명 수준으로 감소하였다 ([그림 I -15] 참조).

[그림 I -15] 보호관찰 대상자와 종사자

(A) 종사자 일인당 보호관찰 대상자 수



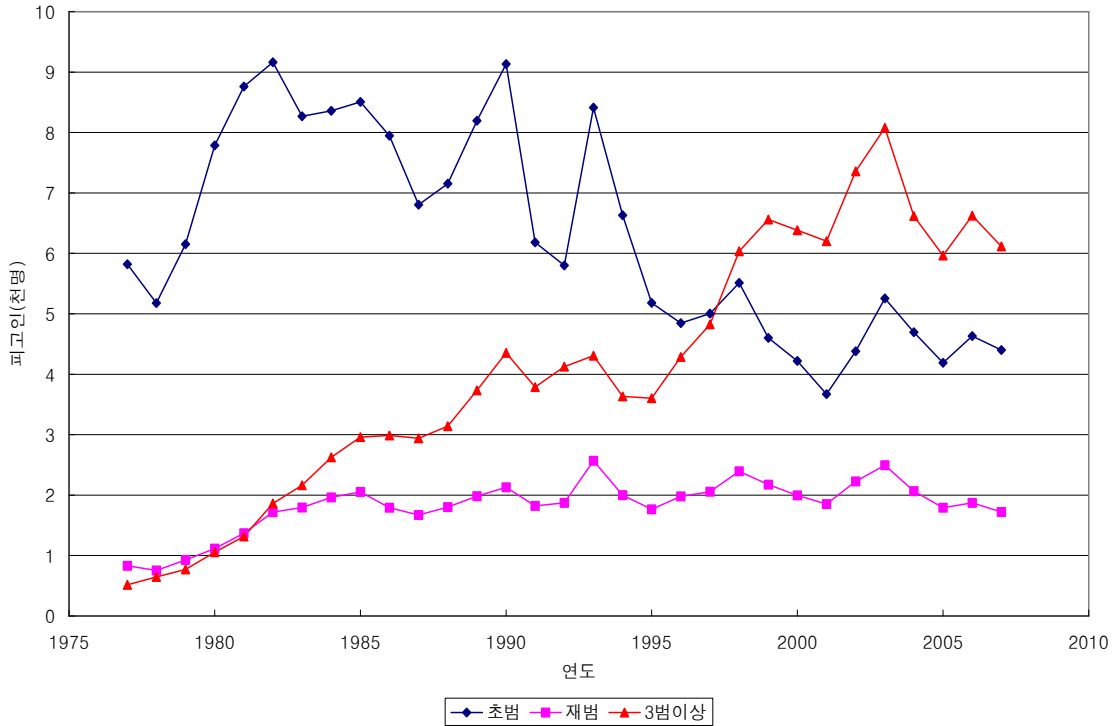
(B) 보호관찰대상자 및 종사자



자료: 『법무연감』, 『보호관찰통계연보』

이상의 결과는 외환위기 이후 수형시설에서나 보호관찰 모두에서 재활 관련 예산 및 인력이 큰 폭으로 증가해 왔음을 보여준다. 하지만 흉악범죄자들 가운데 재범자들이 차지하는 비중은 이러한 자원투자 증대로부터 기대되는 것과는 상반된 양상을 보여준다. 1980년대 초엽에는 초범인 흉악범죄자가 9,000명 수준으로, 전체 흉악범죄자의 70-80%를 차지하였다. 하지만 2005년대 중엽에 와서는 초범 흉악범죄자의 수는 4,000명까지 하락한 대신 3범 이상의 재범자가 6,000명을 상회하여 흉악범죄자 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. ([그림 I-16] 참조).

[그림 1-16] 흉악범죄자의 재범 여부, 1975-2007



자료: 『범죄분석』

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

4. 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 10여년 동안의 흉악범죄 증가 혹은 치안환경 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 형사정책 관련 부처들이 개별적으로나 적절히 대응하지 못하거나 적절한 정책공조를 수행하지 못함으로써, 정부가 통제할 수 있었을 수준 이상으로 범죄가 발생하도록 만들었을 가능성을 검토하였다.

방법 및 검거, 양형, 교정 등 범죄억지정책을 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 10여년 간 사실상 동결되었으며, 검찰의 수사력 향상을 위한 자원 투여 역시 정체하였고, 외환위기 이후 용의자의 검거율과 기소율은 하락하는 경향을 보여왔다. 양형 정책의 경우, 죄질의 악화나 방법 및 검거관련 자원 투입 수준에 비추어볼 때 양형수준을 높여 범죄를 억지하는 노력을 기울였어야 했음에도 불구하고 법원의 평균형량 수준은 외환위기 이전수준보다 높아지지 않았고 오히려 낮아진 경향마저 보였다. 교정정책과 관련해서는 외환위기를 전후로 한 시기 이후 교도소나 보호관찰을 위한 인적 물적 자원 투입은 큰 폭으로 증대되었지만, 흉악범죄는 3범 이상의 재범자들로 인해 증가하였다. 결국 이상에서 열거한 개별 정책 차원의 문제와 정책간 조정실패는 외환위기 이후 흉악범죄를 두 배 가량 증가시키는데 적지 않은 영향을 미쳤다고 판단된다.

이상과 같은 연구결과가 제시하는 정책시사점은 비교적 명확하다. 외환위기 이후의 사회경제적 변화, 그리고 최근 발생한 세계적 경제위기가 야기할 수 있는 추가적인 치안환경 악화를 예방하기 위해서는 보다 많은 자원 투입과 정책의 효과성 증대를 위한 노력이 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다 정부의 정책우선순위에 대한 근본적인 재검토가 이루어져야 한다. 아울러 개별정책수단별 자원투입이 얼마만큼의 효과를 거둘수 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.

참고문헌

- 강은영, 박형민, 『살인범죄의 실태와 유형별 특성: 연쇄살인, 존속살인 및 여성살인 범죄자를 중심으로』, 한국형사정책연구원 연구총서 08-11 (2008)
- 경찰청, 『경찰백서』, 각 년도
- 경찰청, 『경찰통계연보』, 각 년도
- 김지선, 이천현, 홍영오, 박형민, 김한균, 권수진, 『한국의 범죄현상과 형사정책』, 한국형사정책연구원 연구총서 07-01, 2007
- 대검찰청, 『범죄분석』, 각 년도
- 박형민, 『살인범죄의 실태에 관한 연구』, 한국형사정책연구원 연구총서 2003-21, 2003
- 법무부, 『법무연감』, 각 년도
- 법무부, 『보호관찰통계연보』, 각 년도
- 법무연수원, 『범죄백서』, 각 년도
- 법원행정처, 『사법연감』, 각 년도
- 장준오, 유홍준, 정태인, 이완수, 노용준 『노인범죄 및 범죄피해와 노인환경의 유해성 연구』, 한국형사정책연구원 연구총서 08-08 (2008)
- 제갈돈 외. "경찰력 강화와 범죄 억제간 인과관계의 분석" 한국정책학회보 제 8권 제 2호 (1999)
- 최인섭, 『한국의 범죄추세 분석』, 한국형사정책연구원 연구총서, 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
- 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
- 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

II. 범죄 대응능력 향상을 위한 국가재정 운용 방향

표창원(경찰대학교 행정학과 교수)

1. 서론

가. 범죄대응능력 제고의 필요성

국가가 존재하는 가장 기본적인 이유는 국민의 ‘안전’을 보장하는 것이다. 국가의 보호 없이 각 개인이 스스로 자신과 가족을 지켜야 한다면, 폭력과 야만이 난무하는 ‘만인 대 만인의 투쟁’ 상태에 빠져 모두가 불행해질 것이기 때문이다. 그런데 범죄 양상이 날로 흉포화, 지능화, 조직화, 광역화하는 등 질적 양적으로 변화하는 데 반해 국가는 이에 제대로 대처하지 못해 국민이 불안에 떠들면 국가는 제 역할을 다하지 못하는 것이다. 제 역할을 다 하지 못하는 국가는 국민에게 납세와 교육, 노동 및 국방의 의무를 다 하라고 요구할 수 없게 되고, 이러한 공적 신뢰의 붕괴는 사회혼란과 경제퇴보로 이어지게 된다. 그렇기 때문에, 국가는 늘 ‘범죄보다 한발 앞서나가기 위한’ 노력을 게을리 하지 말아야 한다. 그런데, 우리 사회는 과거 오랫동안 강한 전통윤리와 대가족 기반 공동체 사회의 영향으로 ‘조용하고 안전한 사회’를 유지해 오다 보니 굳이 범죄대응 능력을 향상시키기 위해 큰 노력을 기울일 필요가 없었다. 그보다는 먹고사는 문제 해결과, 정치의 민주화, 교육과 문화의 선진화가 더 큰 과제였던 것이 사실이다. 하지만, 우리 사회는 과거와 달리 대가족이 아닌 핵가족, 공동체가 아닌 익명화 개별화 사회, 전통윤리가 더 이상 통용되지 않는 산업화 후기 포스트모던 사회로 변모한 지 오래다. 그 과정에서 경쟁에서 탈락하고, 사회적응에 실패하거나 대인관계에서 좌절된 타인 사회에 돌리는 이상성격자나 돈이나 성 등 욕구를 채우고 충동을 해소하기 위해서라면 무슨 짓이건 다 하는 상습범죄자들이 늘어나게 되었다. 더불어, 이들이 별 이유 없이 어린이나 여성, 노인, 장애인 등 사회적 약자를 공격하는 충격적인 범죄들도 빈발하기 시작했다. 다른 한편으로는, 생활수준의 향상과 안전욕구의 증대에 따라 ‘더 편안한 사회’, ‘더 높은 삶의 질’을 확보해 달라는 국민의 요구가 강해지고 많아지고 있다. 반면에, 법집행 과정에서 철저한 법질차 준수와 인권보호를 요구하는 목소리 역시 높아졌다.

이 모든 요구들에 부응하고, 때로 상충하는 가치들을 충족하기 위해서는 국가의 범죄 대응능력을 향상시켜 강력하고 흉악한 범죄로부터 국민을 보호하는 한편, 그 방법과 과정이 과학적이고 효율적이어야 한다.

나. 범죄대응 분야 국가재정운용의 효율화

그동안 우리 정부의 범죄대응 분야 국가예산은 각 부처와 기관에 산재되어 배정, 집행되면서 유사한 사업이 중복 시행되거나 국가전체적인 기준이나 원칙, 조율 없이 이루어져 범죄대응능력 향상이라는 공통된 목표달성에 부응하지 못한 측면이 있었다. 예를 들어, ‘범죄예방’을 위한 민관협력 사업을 시행함에 있어서도 경찰과 검찰 따로따로 ‘범죄예방위원회’, ‘청소년선도위원회’, ‘청소년범죄예방위원회’ 등을 설치해 운영하고 있고, 사이버수사를 위한 시설과 장비도 경찰과 검찰이 별도로 예산을 책정해 운용하고 있다. 특히, 과학수사 부분은 행정안전부 산하 국립과학수사연구소와 대검찰청 과학수사과, 경찰청 과학수사센터 간 조율이나 분담이 이루어지지 않은 채 예산운용이 이루어지고 있다. 최근 어린이 대상 강력범죄 빈발로 문제가 되고 있는 ‘학교안전’ 관련 재정운용 역시 교육과학기술부와 행정안전부, 경찰청 및 보건복지부 간 중복 내지 상충의 문제가 상존하면서 투입한 국가예산에 비해 실질적인 ‘어린이 안전 확보’ 효과 달성은 충분히 이루어지지 못하고 있다. CCTV 설치 문제 역시 마찬가지다. 다양한 목적으로 다양한 부처와 기관에서, 제원이나 방식, 성능 등에 대한 기준도 없이 각자 별도의 계획을 수립하고 예산을 투입해 설치하고 운용하다보니 국가전체적인 효율성 확보가 이루어지지 못하고 있다. 성범죄자의 재범방지를 위한 국가적 대책 마련도 법무부(전자발찌, 치료감호), 경찰청(우범자 관리), 보건복지부(신상공개), 여성가족부(성범죄자 상담 및 치료프로그램) 따로 이다 보니 전체적인 통합성과 상호조율을 통한 효과성 담보가 이루어지지 못하고 있다. 특히, 각 부처와 기관 내에서도 기능별로 별도로 예산을 분할 분배해 집행하는 관행으로 인해 사업비가 소규모 단위로 세분, 산재되어 집행되고 있어 사업성고가 미미하다.

이러한 ‘기관 중심’ 예산배정과 재정운용 방식은 ‘사업(프로젝트) 중심’ 방식으로 변경되어야 하며, 국무총리실이나 기획재정부, 혹은 사업별 주무부처가 관련 부처 및 기관 예산 배정과 운용을 조율하고, 각 부처와 기관 내에서도 각 기능별로 배정되는 유사한 성격의 예산을 조율하는 장치의 마련이 필요하다.

다. 범죄 대응능력 향상의 필수조건 : 과학화와 첨단화

과거에는, 범죄 대응능력 향상은 단순히 인력, 즉 경찰관 수의 증가 혹은 경찰관서의 증설만을 의미했다. 하지만, 무한정 경찰관을 증원하거나 경찰관서를 증설하고 장비를 확충할 수 없으며, 1980년대 이후 미국과 유럽 등 세계 각국에서 실시된 여러 실험연구와 학술조사들도 경찰관 수의 증가가 반드시 범죄대응능력 향상으로 이어지는 것은 아니라는 결과를 제시했다. 주민들의 불안과 불만, 안전감 증대 욕구 역시 마찬가지다. 경찰의 역량과 노력이라는 ‘투자’와 비용’이, 치안상황 개선 및 국민의 기대와 요구 부응이라는 ‘효과’로 이어지지 못하는 현실 타개는 ‘양만이 아닌 질’에서 답을 찾아야 하는 것이다. 경찰관 수 증가나 기관 증설이라는 ‘양’ 못지않게, 과학과 기술에 기반한 효율화라는 ‘질’ 개선을 추구해야 한다.

하지만, ‘양’의 증대는 쉽고 즉각적이고 가시적인 효과가 보이는 반면에, ‘질’의 개선은 어렵고 지나치게 많은 변화를 요구하는 한편 그 투자와 비용의 효과가 현실화되기까지 시간이 걸린다는 이유 때문에 그동안 치안분야 재정투자는 오직 ‘양의 증가’에만 집중되었다. 이러한 ‘양의 증가’ 효과는 잠깐 동안의 범죄발생 감소나 검거실적 증가로 이어지는 반면에, 장기적인 범죄발생률, 검거율, 주민만족도 및 청렴도 등 중요한 치안지표에 대한 달성도의 향상이나 치안지수의 개선으로는 이어지지 않았다.

이런 맥락에서, 대부분 선진 국가에서 범죄대응능력 향상 방안으로 채택해 추진한 것은 ‘과학화와 첨단화’를 통한 ‘효율화’다. 무조건 많은 경찰관을 넓은 장소에 배치해 오랜 시간 근무하게 한다고 해서 범죄예방 효과가 나타나거나 범인검거율이 높아지는 것이 아니라, 과거범죄 발생패턴과 환경변화 등 정보를 폭넓게 수집하고 정확하게 분석한 뒤 그 결과에 따라 자원을 적재적소에 효율적으로 배분할 때 비로소 범죄가 통제되고 감소한다는 접근방법이다. 예를 들면, 정확한 정보를 바탕으로 한 목표와 전략 없이 동네 곳곳에 경찰관 100명을 배치해 순찰을 시키는 것 보다는, 범죄빈발 장소와 취약 지역 및 시간대를 정확히 파악해 명확한 임무를 부여한 뒤 50명의 경찰관을 배치하는 것이 훨씬 더 효과적이다. 도주 용의자 수색과 범죄수사에도 마찬가지 원칙이 적용된다. 불법집회나 교통사고, 화재 사건 관련정보가 현장 경찰관들에게 빠르고 정확하게 전달되는 한편 순찰이나 수사 경찰관이 발견하고 채증한 자료를 즉시 상황실이나 분석실로 보내는 것 역시 과학과 첨단기술의 힘을 빌어야 한다. 민원인 등 국민이 경찰로부터 필요한 정보나 자료를 제때, 제대로 서비스 받는 것 역시 마찬가지다. 인력과 장비, 예산의 한계를 극복하고 범죄대응능력을 높이면서 국민만족도를 향상하기 위해, 경찰업무의

과학화와 첨단화를 통한 효율화 달성은 선택이 아닌 필수다.

특히, 현대는 정보과학(Information Science)과 첨단정보기술(Cutting-edge Information Technology)이 눈부시게 발전해 상상을 초월할 정도로 많은 정보를 빠르고 정확하게 처리할 수 있게 됨으로써 정치, 경제, 사회, 문화 등 전 분야의 혁신을 이루었다. 치안 역시 예외일 수 없다. 사람 숫자와 노동의 강도로 치안을 확보하려는 종래의 방식으로는 계속 변화하는 범죄양상에 제대로 대처할 수 없다. 과학과 첨단기술로 효율성을 확보해야 한다. 범죄가 발생하는 상황과 맥락, 장소와 시간을 파악하고 그 변화추세를 정확하게 분석해야 한다. 아울러 그 분석결과를 토대로 치안 인적 자원과 물적 자원을 효율적으로 개발하고 관리하고 활용해야 한다.

한 마디로 경찰운동과 치안관리의 철학과 패러다임을 바꿔야 하는 것이다. 과거 ‘권력’, ‘인력’, ‘물리력’ 등 ‘3력(3powers)’이 치안의 3요소였다면, 이제는 ‘정보’, ‘과학’ 그리고 ‘첨단기술’이 새로운 치안의 3요소가 되어야 한다.

2. 치안 과학화/첨단화의 현황 및 문제점

가. 하드웨어 인프라는 구축, 그러나 소프트웨어 개발 및 활용은 미진

그동안 경찰은 경찰 내부 전산망을 통한 전자결재 시스템, 범죄수사와 실종자 신원확인 등을 위한 지문자동인식시스템(Automated Fingerprint Identification System, AFIS), 범죄사건 기록 및 분석 전산시스템(Crime Information Management System, CIMS), 미야 및 실종자 통합정보 182 시스템 및 사이버경찰청 및 등을 구축해 기본적인 업무전산화와 기능별 과학기술화를 달성했다. 아울러, 지능형교통체계(Intelligence Transport System, ITS)와 유전자 은행(DNA Data Bank) 및 검찰, 법원 등과 연계한 형사통합정보망 구축 등 새로운 첨단화 사업도 추진하고 있다. 각 지역별로는 관할 지방자치단체와 함께 공공장소에 CCTV를 설치해 운영하고 있다.

그러나, 여전히 최일선 현장에서 순찰, 불신검문, 탐문 혹은 시위관리를 하는 경찰관이 보고 듣고 느끼는 내용이 모두 수집, 통합 및 비교분석되어 ‘치안정보’가 되고, 다른 한편으로는 국제적 범죄동향이나 과거 범죄발생 추세 혹은 각 지역에서 발생한 여행성 범

죄나 광역성 범죄 정보가 현장 수사 경찰관이나 순찰 혹은 교통 경찰관에게 실시간으로 전달되는, '진정한 의미의 치안과학기술화'는 아직 이루어지지 않았다고 볼 수 있다. 특히, 각 지역별 치안환경과 범죄발생 추세의 특성 및 주민 요구 등을 한눈에 파악하고, 이에 따라 인력의 배치나 순찰 활동 및 대민협력 활동을 전개해 나가는 '지역별 맞춤형 치안서비스' 제공은 이루어지지 않고 있다. 그러다보니, 경찰일선에서는 '필요하고 충분한 정보를 제 때 공급받고 목표와 전략을 수립한 후, 능률적으로 치안활동에 임한다'는 '이상'과는 거리가 먼, 무조건 최대한의 인력을 최장시간동안 근무하게 하고도, 미리 예방할 엄두조차 내지 못한 채 이미 발생한 사건 뒤치다꺼리에 허덕이는 '현실'을 극복하지 못하고 있다. 이런 상황에서, 빈발하는 절도나 우범청소년 집단의 불안야기, 관내 성범죄자 관리 혹은 상습 주취소란 등 '치안 고객'인 주민들이 제기한 민원과 요청, 불만을 해결할 대안마련은 지나친 사치로 인식되고 있다. 다시 말해, 경찰조직과 경찰관들은 늘 능력과 정상 이상의 무리한 격무에 시달리는데 반해 치안상황이나 주민의 만족도는 향상되지 않는 모순의 악순환구조에 빠져있는 것이다.

나. 지리정보시스템의 기반 확립, 제도화 및 체계적 이용 미흡

'과학화와 첨단화를 통한 치안 효율화'의 핵심은, 제한된 경찰 인력과 장비를 적재적소에 배치하고 적시에 정확하게 대응할 수 있는 체제를 구축하는 것이다. 다시 말하면, 과거 범죄가 발생했던 장소와 범죄가 발생할 가능성이 높은 장소에 순찰을 집중하고, 주민이 불안과 두려움을 느끼는 장소의 치안 문제를 해결하며, 사건이 발생하면 최대한 시간 내에 현장에 도착하는 치안서비스의 제공이 필요하다. 이를 위해서는 범죄 지리정보(Geographic Information)와 위치기반서비스(Location Based Service) 등 정보과학과 첨단기술을 적용한 '지리정보시스템(Geographic Information System, 약칭 GIS)'의 활용이 필요하다. 이미 세계적으로 지리정보를 정치, 경제, 행정, 국방 등 각 분야의 중요 정책과 전략, 의사결정의 핵심자원으로 개발하고 활용한 지 오래며, 치안분야에서도, 미국과 영국을 필두로 선진각국에서 '지리정보시스템을 활용한 경찰활동'시스템을 구축, 활발하게 운영하고 있다.

GIS는 '지리공간적으로 참조가능한 모든 형태의 정보를 효과적으로 수집, 저장, 갱신, 조정, 분석, 표현할 수 있도록 설계된 컴퓨터의 하드웨어와 소프트웨어 및 지리적 자료와 인적 자원의 통합체'를 뜻한다. GIS시스템을 구축하고 운용하기 위해서는 컴퓨터시스템, GIS소프트웨어, GIS전문가, 자료(Data) 및 사회적 기반(Infrastructure)의 5가지가 갖춰져야 한다. 우리나라는 이미 1996년부터 '국가지리정보시스템(NGIS)'사업이 시작되

어 2010년에 제 3단계가 완료, 경찰GIS를 위한 사회적 기반이 완성되었다. 또한, 완벽에 가까운 경찰 컴퓨터시스템이 구축되어 있고 범죄와 치안관련 Data가 확보되어 있다. 기존에 개발된 다양한 목적의 GIS소프트웨어를 치안과 경찰업무 목적에 맞게 개선, 응용 또는 적용하고 이를 운용할 인적자원을 확보하거나 개발하기만 하면 된다.

그러나, 우리 경찰업무와 치안활동은 아직 GIS를 기반으로 하고 있지 않으며, 지리정보를 충분히 활용하지 못하고 있다. 경찰청 전산시스템 내에 GIS 프로그램은 구축되어 있고, 범죄예방과 수사를 위한 기초자료 확인 등 기초적이고 산발적인 적용과 활용은 이루어지고 있지만 ‘국가범죄지도’를 기반으로 한 치안목표의 설정과 인력의 재배치, 경찰기관 위치 결정, 예방순찰과 수사 및 교통관리와 CCTV관제의 연계, 집회시위관리 등 종합적이고 과학적이며 효율적인 치안시스템은 아직 구축되지 않은 것이다. GIS업무를 총괄하는 부서도 없고 GIS업무를 담당하는 전문가도 채용되거나 양성되지 않았다.

다. 과학화와 첨단화에 기반한 종합 예방활동 체계 미구축

아무리 수사를 잘 해 범인을 빨리 검거한다고 해도 이미 상처 입은 피해자의 몸과 마음을 원상태로 되돌릴 수는 없다. 그러므로, ‘범죄는 예방이 최선이다’. 1829년 최초로 영국 근대경찰을 창설한 로버트 필(Robert Peel)도 ‘예방위주의 경찰(Prevention-Oriented Policing)’을 주창했다. 그런데 누가, 언제, 어디서, 어떻게 범죄를 행할지 모르는 상황에서 이를 예방하기란 결코 쉽지 않다. 또한, 순찰을 강화하고 범죄예방 홍보 캠페인을 벌이는 등 아무리 노력을 기울여도 실제로 효과가 있는 지를 정확하게 측정할 방법도 마땅하지 않다. 각 경찰관은 승진 등 인사관리를 위해 실적이 필요하고, 각 지구대와 경찰서 및 지방경찰청은 기관평가를 위해 실적이 필요하다. 그러다보니, 경찰관서나 경찰관이나, 제대로 하기도 어렵고, 노력해도 실적으로 평가받지 못하는 ‘예방’보다는 상대적으로 쉽고 노력만큼 ‘실적’으로 나타나는 단속과 검거에 주력하게 되는 관행이 형성되었다. 경찰의 범죄예방 노력은 눈에 잘 안 띄고, 경찰이 ‘자신들을 단속해서 실적을 올리려는 존재’로 보이다 보니 국민들의 경찰에 대한 반감은 커지기만 해왔다. 최근 이러한 문제를 해결하고, 치안서비스 주민만족도를 높이기 위해 경찰청에서 112 신고가 접수되면 가장 인근의 순찰차 위치를 파악, 최대한 빠른 시간에 현장에 출동하는, ‘신속배치 시스템(Instant Dispatch System, IDS)’구축을 추진하고 있다.

하지만, 범죄예방은 이미 발생한 사건의 신고에 대한 빠른 대응이 전부는 아니며, 주된 목표가 될 수도 없다. 범죄나 사건이 발생하기 전에, 미연에 방지하는 것이 핵심이

되어야 한다. 이런 이유로 인해, 세계적으로 ‘지역사회경찰활동(Community Policing)’, ‘문제해결중심 경찰활동(Problem-Oriented Policing)’, ‘근거에 바탕을 둔 경찰활동(Evidence-based Policing)’ 및 ‘범죄예방환경설계(Crime Prevention Through Environmental Design)’ 등 종합적이고 사전적인 범죄예방 정책과 프로그램이 연구되고 개발되고 시행되어 오고 있다. 여러 나라에서 그 효과성이 입증된 이러한 현대적 범죄 예방기법은 모두 과거에 ‘어떤 사람이, 언제, 어디서, 어떻게’ 범죄를 행했는지와 그동안 어떤 변화 추세를 보였는지에 대한 정보와 해당지역의 인적 물적 환경에 대한 정보 및 다른 지역에서 효과가 입증된 예방기법이 무엇인 지 등에 대한 정보가 제공되고 분석되고 활용되었기 때문에 도입과 운용이 가능했다. 하지만, 아직 우리 경찰에는 이러한 ‘과학적 범죄예방활동 체계’가 구축되지 못해 여전히 ‘최대한 많은 경찰관과 순찰차를 거리에’ 배치하는 ‘인력 의존 예방’에 치중하고 있는 한계를 드러내고 있다.

라. 과학수사 기반 확립, 그러나 수사과학에 기반한 범죄수사 체제는 미구축

치과의사 모녀살인사건 등 과거 중요 강력사건의 무죄판결과 과학수사 관련 외국 영화와 드라마의 영향으로 ‘범죄수사는 과학’이라는 사회적 인식과 관행이 확립된 지 오래고, 과거에 비해 한국 과학수사의 수준은 매우 크게 향상되었다. 가장 대표적인 사례가 프랑스 경찰과 사법당국, 언론과 사회를 놀라게 하고 부끄럽게 만든 ‘서래마을 영아 사망사건’ 유전자(DNA)수사의 개가라고 할 수 있다. 하지만, 지문과 DNA 등 현장에서 물리적 증거를 채취 및 확보하고 이를 분석 및 감정하는 자연과학 분야의 ‘법과학(forensic science)’에 비해 과거에 발생한 범죄의 유형과 변화하는 범죄패턴을 분석하고, 범죄자의 행동과 특징을 연구해 미래에 발생할 범죄수사에 활용하는, 사회과학 분야의 ‘수사과학(Investigative Science)’은 채 발달하지 않았다.

특히, 단순하고 일상적으로 보이는 ‘실종’이 그 출발점이지만, 한번 발생하면 전 국민을 분노와 충격에 빠트리는 아동대상 범죄나 연쇄살인 등 특히 강력범죄의 경우 이러한 수사과학의 적용이 필수적이다. 하지만, 우리 경찰에는 전국적 혹은 광역시도 단위의 관련범죄 분석을 바탕으로 체계적이고 전문적으로, 그리고 신속하게 실종의 성격을 평가 및 판단하고 수색이나 수사 방향 등 적절한 대응책을 제시하는 절차와 인력, 프로그램 등 과학적인 실종사건 수사시스템이 아직 마련되어 있지 않다. 그 결과, 정보와 전문성이 없는 일선 순찰 경찰관이나 수사 형사가 ‘범죄 관련성’을 판단해 보고 및 조치 여부

를 결정하다보니 부산 김길태 사건, 안양 정성현 사건 등 중요한 아동납치 성폭행살인 사건마다 즉각적인 수사과 수색이 제대로 이루어지지 않는 바람에 '부실한 초동조치'라는 지적과 비판을 받고 있다.

강절도, 사기, 인터넷 범죄 등 일상적인 민생침해범죄 수사도 한계에 직면해 있다. 범죄사건의 발생숫자에 비해 수사 인력이 턱없이 부족하고, 유사한 수법에 당하는 소액피해자들이 다수 양산되다보니, 피해자 스스로 증거를 수집해 적극적인 고소와 고발을 해 오지 않는 한 피해사실을 파악하기조차 쉽지 않고, 접수된 사건의 기초적인 범죄사실과 인적사항을 파악하는 서류작업하기에도 역력이 없는 상황이다. '인력'이 아닌 '정보 과학과 첨단기술'의 체계적 적용이 필요한 시점이다.

흔히 '수범범죄'로 불리는 전문 털이범이나 소매치기 수사에 있어서도 여전히 해당분야 베테랑 형사의 개인적인 정보망과 기억, 경험 및 직관에 의존한 수사관행이 자리 잡고 있다. 해당 형사의 퇴직, 전직 등 사고가 발생하면 '사람과 함께 정보도 사라지는' 상황인 것이다. 전국의 모든 형사들이 수사를 통해 파악 및 보유하고 있는 범죄 혹은 범죄자의 범행수법과 인적 네트워크 등 '정보'가 체계적으로 집적되고 상호 비교 분석되며, 공유되고 학습되는 '정보에 기반한 범죄수사시스템' 확립이 필요하다.

마. 범죄정보를 수집, 분석 및 배포하는 '범죄정보시스템'의 부재

경찰청과 지방경찰청 및 경찰서마다 정보과가 설치되어 있어 정치, 문화, 사회 전반의 '일반 치안정보'의 수집과 분석, 배포가 체계적으로 이루어지고 있지만 범죄정보를 수집하고 분석, 배포하는 전문 인력이나 조직 및 체계는 마련되어 있지 않다. 이에 반해, 선진 각국에서는 영국의 '국가범죄정보국(National Criminal Intelligence Service, NCIS)' 및 미국 FBI 등 국가차원의 범죄정보 전담조직은 물론, 각급 경찰관서마다 범죄수사조직의 필수기능으로 '범죄분석팀(Crime Analysis Unit)', 혹은 '범죄정보팀(Criminal Intelligence Unit)'을 설치 및 운영하고 있다.

범죄정보시스템이 갖추어지지 않은 우리 수사 현실은 개별 범죄사건 수사는 물론, 범죄현상의 추세변화에 따른 대응책 마련에도 형사나 수사지휘관 개인의 경험과 직관 및 판단에 의존하고 있다. 그 결과, 범죄자나 범죄조직에 '한발 앞서'나가지 못하고, 오히려 한발 뒤쳐져 쫓아가는 형국이며, 치안공공재의 소비자이자 경찰의 고객인 국민에게 양질의 서비스를 제공하지 못하고 있다.

바. 객관적이고 과학적인 인사관리시스템 미비

범죄대응능력과 치안수준의 향상은 치안인력의 자질향상 및 사기진작 없이는 달성될 수 없다. 소질과 적성, 능력에 맞는 적재적소의 인사배치와 노력한 성과에 따라 신상필별이 이루어지는 공정한 인사관리는 경찰관 각자의 사기와 근무의욕 고취는 물론, 유혹이 많은 경찰업무 환경의 특성 속에서도 부패와 비리 앞에 강한 ‘청렴 경찰’을 지켜내는 가장 큰 힘이다.

우리 경찰은 그동안 다른 어떤 국가기관보다 엄하고 철저한 내부 감사 감찰 및 징계 제도와 관행을 유지해 오고 있으며, 실적 위주의 객관적 인사관리 시스템 정착을 위해 노력해 왔다. 하지만, 경찰관 개개인의 업무수행 절차와 과정과 각급 지휘관의 일일 평가 결과 및 각종 민원이나 진정 혹은 칭찬과 감사인사 등이 그대로 전산입력, 집적되는 ‘과학적 인사관리 시스템’은 갖추어지지 못했다. 특히, 근무평정의 주요 평가사항이 매일 매일의 근무 태도나 성과와 직접적인 연관성이 없고, 각급 지휘관의 주관 평가 역시 그날 그날의 평가가 쌓여 이루어지는 것이 아니라, 특정한 평정일에 포괄적으로 이루어지다 보니 그 신뢰성과 타당성에 있어 개선의 여지가 다분하다.

경찰관을 형사, 수사, 생활안전, 경비, 정보, 운영, 지구대 등 각 기능에 배치하고 기능 간 보직이동을 하는 절차와 과정 역시 적성과 실적 및 지휘관의 평가 등의 ‘정보’가 체계적 종합적으로 축적된 결과가 과학적으로 반영된 것이 아니다 보니 ‘적재적소’ 배치에 한계를 드러내고 있다. 아울러, 평상시 근무태도와 실적 및 지휘관 평가 등을 통해 문제 경찰관을 조기에 발견하고, 교육이나 상담, 보직 이동 등의 적절한 ‘예방적 조치’를 취하는 것이 아니라, 특정 비리 혐의 첩보 입수 혹은 기획 감찰 등의 ‘사후적 조치’에 의존하다 보니 일부 문제 경찰관의 부정과 비리로 인한 경찰조직 전체의 이미지 손상과 전체 경찰관의 사기저하로 이어지는 사례가 끊이지 않고 있다.

3. 과학화와 첨단화를 통한 국가 범죄대응 능력 선진화 방안

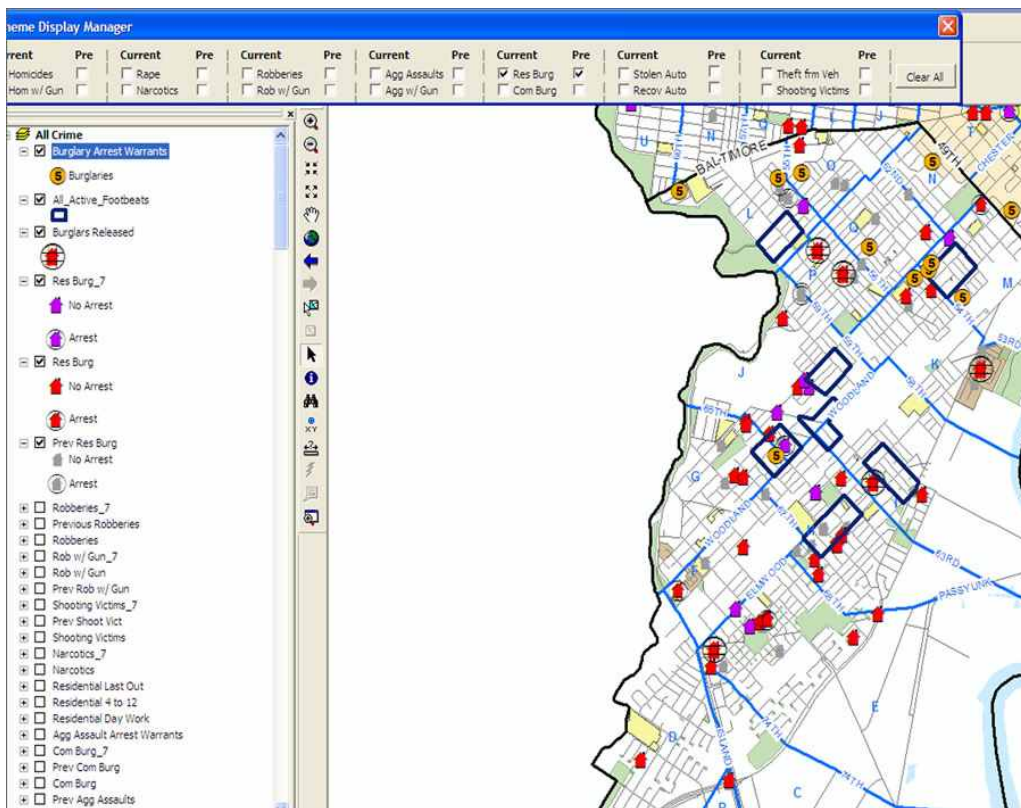
가. 지리정보치안시스템(GIS-based Policing System, 약칭 GBPS) 확충

‘지리정보치안시스템(GIS-based Policing System, 약칭 GBPS)’ 구축을 2010-2014 중 기국가재정운용 중점사업으로 추진하여, 기존에 시범적으로 구축된 국가지리정보시스템과 기능별로 분산관리중인 경찰 치안정보시스템을 상호 연동시키고, 실시간 입력과 검색, 분석 및 다양한 활용이 이루어지는 본격적인 ‘GIS기반 경찰운영 시스템’을 구축할 것이다. GBPS는 국가경찰제도를 유지하고 있으면서도 그 효율성을 제대로 살리지 못하는 반면, 지역의 치안특성과 주민의 요구에도 적절하게 부응하지 못하던 기존의 낡은 치안시스템을 혁신적으로 개선할 것으로 기대된다. GBPS를 통해 경찰청장이 강원도 고성 최북단 지구대의 치안현황부터 최남단 마라도 출장소에서의 주민민원 처리상황까지 언제든 실시간으로 확인할 수 있음은 물론, 국가전체의 범죄발생현황과 중요범죄의 지역별 변화추세 및 주민의 치안요구를 파악해 ‘정보를 기반으로 한’ 합리적이고 과학적인 정책 및 의사결정과 조직운용을 할 수 있게 된다. 한편, 일선 순찰 경찰관은 자신의 순찰지역 내 어떤 장소에서 어떤 범죄가 발생했고, 관리대상 우범자나 공개대상 성범죄자가 거주하는 곳이 어디지는 물론, 인근지역에서 발생한 강력사건이나 사고관련 정보도 지리정보와 함께 실시간으로 확인해 미리 준비하고 효과적으로 대처할 수 있게 된다. 국민은, 자신의 직장이나 거주 지역 인근에서 발생한 범죄 유형과 수법 및 도주 용의자의 인상착의를 쉽게 알 수 있어 적절한 범죄예방조치를 취하거나 용의자 발견 시 경찰에 신고하는 등 치안활동에 참여하고 협력할 수 있게 된다.

미국의 경우, 각 경찰기관의 범죄예방 전략 수립 및 순찰계획은 물론 범죄수사 정보 분석을 GIS 기반으로 변경하여 효율성의 혁신을 이뤘다. 예를 들어 미국에서 4번 째로 큰 경찰서인 필라델피아 경찰서의 경우, ‘경찰 GIS’시스템을 구축하고 GIS운영계를 신설한 뒤 모든 업무를 GIS기반으로 변경하여 운영하고 있다. 순찰경찰관이 순찰 중 보고 듣고 느낀 것들과 접수하고 처리한 신고와 사건들을 단말기에 기록하면, 실시간으로 경찰 GIS서버에 올라가 전체 범죄지도 상에 입력 및 구현된다. 경찰서장은 사무실이나 지휘차량에 앉아 GIS 프로그램을 클릭하며 관내 전 지역에서 발생한 사건현황과 근무상

황은 물론, 지난 1개월 혹은 1년 간 범죄나 사건사고 혹은 신고 현황의 지구대별 변화 추이를 확인하고 정책과 의사결정을 한 뒤 산하 참모 및 지구대장들과의 회의에 활용한다. 아래 그림은 필라델피아 경찰서장이 치안전략회의(Compstat회의)를 할 때 이용하는 GIS화면이다. 두 달 전 발생한 주거침입절도 발생장소들은 회색, 한 달 전 발생한 장소들은 빨간 색, 그리고 지난 한 주간 발생한 장소들은 보라색으로 표시되어 있고 최근 출소한 절도 전과자와 수배자 주소 등도 표시되어 있다. 지도상의 파란 색 사각형들은 현재 경찰의 순찰구역이다. 지도를 보며 순찰 지역이나 시간, 방법의 변화를 꾀하는 등의 전략을 구사할 수 있다.

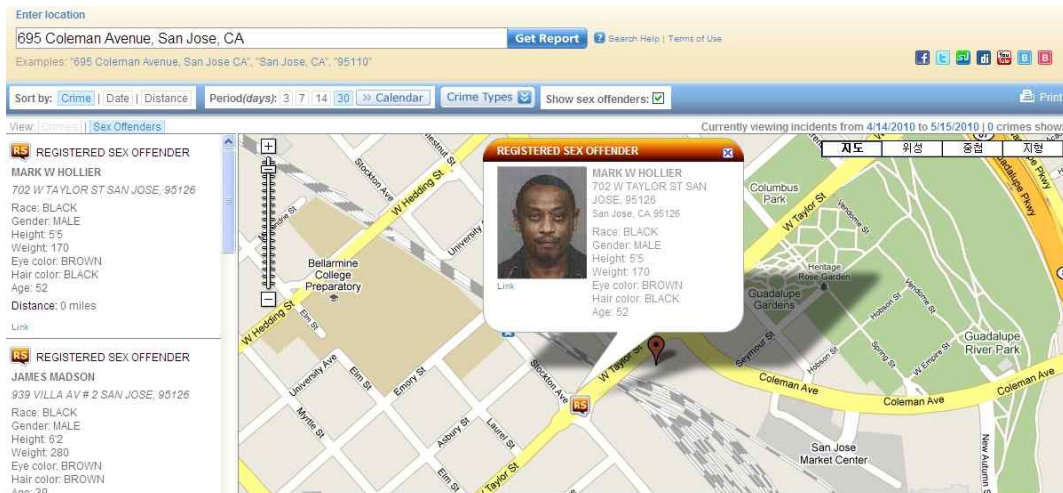
[그림 II-1] 필라델피아 경찰서 GIS 범죄분석 화면



필라델피아를 포함한 미국 경찰은, 경찰업무를 GIS 기반으로 변경한 것은 물론, 관내 주민들에게 범죄와 안전 관련 현황과 정보 역시 GIS를 통해 공개 및 서비스하고 있다. 예를 들어, 800여 개의 경찰기관이 협력 및 참여해서 구축한 'GIS 기반 국가범죄지도

사이트인 <http://www.crimereports.com/> 에서 누구든지 자신의 주소를 입력하면 지도와 함께 인근에서 발생한 범죄의 종류와 시간 및 장소, 인근에 거주하는 신상공개대상 성범죄자의 인적사항과 거주지 등을 알 수 있다. 또한, 각 범죄종류별 통계와 추세 등 분석내용도 확인할 수 있어 범죄예방과 안전확보를 위한 효과적인 자구노력을 기울일 수도 있고, 스스로 치안에 참여한다는 주인의식을 가지는 효과를 거두고 있다.

[그림 II-2] CrimeReports.com에서 검색한 산호세 콜맨에비뉴 695번지 범죄 및 성범죄자 현황



캐나다에서는, 더 나아가 경찰만이 아닌 소방과 응급구조서비스 등 ‘범집행 및 재난대응 기관 합동 GIS시스템’을 구축 운영하고 있다. ‘동일 전자작전지도(Common Operational Picture, COP)’ 상에 과거 발생한 사건들과 현재 위험한 지역에 대한 진단, 예상되는 문제 및 실시간 상황들을 입력해 두고 함께 출동하거나 정보를 교류하고 공동 전략 수립 등을 행한다. 정부차원에서는 각 기관 간 업무량 및 필요 자원을 쉽게 비교하고 산정할 수 있어 이 ‘통합 안전 GIS’시스템을 예산수립 및 책임확보에 활용하고 있다.

영국 역시 범집행과 안전을 담당하는 ‘내무부(Home Office)’ 주도로 경찰업무의 GIS화가 추진되어 일선 경찰업무에 다양하고 활발하게 적용되고 있다. 특히, 집회시위 관리에 있어 적극적으로 GIS를 활용하고 있다.

국가전체적인 ‘GIS 안전시스템’ 확충을 위해서는 경찰청 내 각 관련 기능 예산의 통합

운용은 물론, 국토해양부와 소방방재청 등 관련기관과의 조율 및 협력을 통한 통합 사업의 계획 및 시행이 필요하다.

나. GBPS와 연계된 ‘112 신속배치 시스템(IDS)’ 구축

경찰치안활동의 최일선은 ‘순찰(patrol)’이다. 범죄와 위험방지를 위한 예방순찰, 사건 사고 등 국민에게 위험이 닥쳤을 때 가장 신속하게 현장에 도착, 구조와 상황관리 등 대응을 해야 하는 ‘출동(dispatch)’가 효과적이고 능률적으로 이루어질 때 비로소 국민과 사회가 편안하고 범죄와 사고 등 문제가 해결된다. 국토지리 정보와 범죄 및 경찰정보를 결합하는 ‘지리정보치안시스템, GBPS’ 역시 일선 순찰기능에 의해 적절하고 원활하게 활용될 때 그 효과를 제대로 발휘할 수 있게 된다. 범죄학과 경찰학에서의 반복된 조사와 연구에서도 ‘신속한 현장 출동 대응’이 이루어지는 경우에만 경찰 순찰의 범죄예방 효과가 확인된다. 앞으로 정부에서는 GIS와 GPS를 활용, 모든 112순찰차의 위치를 전자지도 상에서 확인하고 응급신고에 대해 5분 이내 현장출동이 가능해질 수 있도록 하는 ‘신속 배치 시스템(Instant Dispatch System, IDS)’ 구축사업 추진을 위해 중점투자 할 것이다. 아래 표에 나타나 있듯이 2009년, 아직 GBPS가 구축되지 않은 상태에서 서울 및 6개 광역지방경찰청에서 IDS를 시범 도입해 운영한 결과 ‘112순찰차 5분 이내 현장 도착율’이 획기적으로 개선되었다.

〈표 II-1〉 IDS 구축 전후 ‘112순찰차 5분 내 현장도착율

	IDS 구축 1년 전	2009년 IDS 구축 이후	대비
서울	84.8%	96.2%	11.4% 증가
부산	70.6%	96.8%	26.2% 증가
인천	78.2%	96.2%	18.0% 증가
대전	50.0%	65.0%	15.0% 증가
대구	88.8%	90.2%	1.4% 증가
광주	81.7%	88.8%	7.1% 증가
울산	63.1%	88.2%	25.1% 증가

다. GBPS, IDS와 연동되는 ‘CCTV 통합관제시스템(Universal CCTV Control System, UCCS)’ 구축

[공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률] 개정에 따라 공공장소 CCTV 설치를 통한 범죄예방 등 공익목적 달성과 사생활 및 정보인권 방지 사이의 조화를 이룰 수 있게 되었다. 이에 따라, 불안감 해소와 안전 확보를 위한 주민들의 CCTV 설치요구 증대와 주차위반 및 쓰레기 불법투기 방지 등 지방행정 차원의 요구로 인해 CCTV 설치가 우후죽순처럼 확대되었으나, 설치방법과 위치, 성능 및 제원, 모니터링과 관리 등이 제대로 되지 않아 기대하던 효과를 달성하지 못한다는 비판과 지적이 강하게 제기되고 있다. 특히, 아동납치나 여성대상 성폭행 및 연쇄살인 등 강력사건이 발생할 때 마다 인근에 설치된 CCTV 의 화질 등 성능이나 촬영각도, 모니터링이나 저장 등의 문제로 인해 예방은 물론, 범인 식별마저 어려운 문제들이 반복되면서 CCTV 무용론마저 제기되는 실정이다. 국가예산의 효율적 활용을 통한 국민 안전 및 복지 증진이라는 재정투자의 목적 달성을 위해서도 시급히 개선이 이루어져야 할 사안이다. 이에, 향후 모든 공공기관 설치 CCTV를 GBPS 및 IDS와 연동, 실시간 모니터링하고 문제 상황 발생 시 신속히 대응할 수 있도록 ‘CCTV 통합관제 시스템(UCCS)’을 구축할 것이다.

이를 위해, 지방자치 단체의 CCTV 설치 사업을 총괄하는 행정안전부, 학교 CCTV 설치 사업을 주교나하는 교육과학기술부 등 관련기관과 긴밀한 협력 및 공동사업 추진을 해 나갈 것이다.

라. GBPS, IDS, UCCS의 눈과 귀, 손과 발이 될 '경찰업무용 스마트폰(Police Operation Smart Phone, POSP) ‘개발 및 활용

이제 정치, 경제, 사회 문화 모든 부문은 ‘정보와 통신’을 중심으로 생산, 유통, 소비되는 시대가 되었다. 특히, 그 양상은 사무실이나 집 혹은 상점만이 아닌 어디에서나 가능한 ‘유비쿼터스(Ubiquitous)’ 및 이동 중에도 가능한 ‘모바일(Mobile)’이 대세가 된 지 오래다. 기업이든 개인이든 이러한 추세에 부응하지 못하면 적응하기 어렵게 된 것이다. 범죄나 무질서 등 치안업무 환경 역시 이에 따라 진화해 왔고, 이에 대응하는 경찰 업무 역시 마찬가지다. 언제, 어디서나 치안 상 문제를 발생을 감지해야 하고 대응해야 한다. GBPS, IDS, UCCS 등 정보를 기반으로 하는 새로운 치안시스템 역시 ‘유비쿼터스’ 및

‘모바일’ 기능에 의해 뒷받침되지 않는다면, 덩치만 큰 ‘공룡’이 될 우려가 있다. 일선 현장 요소요소에서 근무하는 경찰관들이 보고 듣고 파악하는 모든 영상과 소리와 정보가 실시간으로 중앙컴퓨터에 업로드(upload)되고, 전국적인 상황과 경찰청에서 정밀하게 분석한 추세와 문제해결 방법 등 고급 정보와 교통흐름, 수배자 사진 및 범죄현장 CCTV 사진이 전 경찰관에게 실시간으로 ‘다운로드(download)’될 수 있어야 진정한 ‘정보기반 치안 시스템’이 구축된다. 이를 위해서는 기존 상업용 스마트폰의 기능성에 경찰업무 특성에 따른 보안성이 더해진 ‘경찰업무용 스마트폰(Police Operation Smart Phone, POSP)’의 개발 및 도입이 절실하다. 우리나라의 앞선 IT 기술과 통신 서비스를 경찰 및 치안 기술 및 기법과 성공적으로 결합한 새로운 ‘치안 공공 상품’이 될 POSP는 유사한 문제와 요구를 가지고 있는 외국에 수출도 가능한 ‘국가전략 상품’이 될 수 있어 국가재정 투자의 핵심대상이 될 것이다. 아래 그림에서 보듯, 이미 영국 테임즈밸리(Thames Valley) 경찰청에서는 시험적으로 경찰관들에게 블랙베리 스마트폰을 지급하고 중앙경찰컴퓨터와 연결되는 애플리케이션을 개발, 탑재함으로써 실시간으로 보고 및 사진 등 정보 전송은 물론, 전산조회 등 업무수행을 하도록 했다. 이러한 실험적 정책의 결과 기존에 사무실에서 서류업무를 위해 소비했던 시간을 모두 순찰 등 현장업무에 활용할 수 있게 되어 효율성이 획기적으로 향상되었음은 물론, 기존에는 불가능했던 피해자 및 목격자 등 사건관계자 현장 조사 동영상 실시간 전송, 영상이나 집행장 등의 실시간 화상 전송 집행, 종합관제실에서 현장상황 실시간 모니터링, 주민들에게 실시간 범죄예방 정보 제공 등이 가능해져 가히 ‘경찰 업무 혁명’으로 평가받고 있다. 더욱이, 지방경찰 체제인 영국과 달리 중앙집권적 국가경찰제도를 운영하고 있는 우리나라는 GBPS와 연동된 POSP의 효과가 더욱 폭발적일 것으로 예상된다.

이러한 국가적 ‘첨단 과학기술의 치안 적용사업’을 수행하기 위해서는 경찰청과 지식경제부 등 정부부처는 물론, 행정안전부 정보화진흥원, KAIST 등 공공기관과 국내 기업 연구소 간 ‘관-학-산 연계 사업 추진체’의 구성이 필요하다.

마. 경찰 범죄정보시스템 구축

경찰청 과학수사센터 소속 ‘범죄정보지원계’의 인력과 기능 및 장비를 확충하고 각 지방경찰청과 경찰서 단위까지 ‘범죄정보 분석 기능’을 설치, 운영할 것이다. 우선, 경찰청 및 지방경찰청 과학수사기능에 개별적으로 분산 배치되어 있는 ‘범죄심리분석 담당 요원’들을 모아 ‘범죄정보지원센터’를 신설하고, 각 권역을 담당하는 팀별 교대근무제를 운용함으로써 24시간 일선 치안현장에서 발생하는 실종 등 사건이나 특히 강력범죄의 초

기단계부터 수사정보지원을 제공하도록 할 것이다.



지방경찰청 및 경찰서 단위에도 경찰청 ‘범죄정보지원센터’와 연계된 범죄정보 수집, 분석 및 처리 담당 기능을 신설하고 전문요원을 선발, 교육 훈련을 통해 양성하여 배치할 것이다.

또한, CIMS 등 기존의 범죄통계 프로그램과 새로 구축될 GIS 기반의 GBPS 등을 연동, 다양한 범죄분석이 가능한 소프트웨어를 개발, 설치 및 운용할 것이다.

특히, 모든 신고 및 인지 사건은 접수 및 발견 시점부터 해당 사건에 대한 디지털 파일이 생성, 담당자를 거칠 때 마다 해당 담당자의 인적사항 및 조치사항이 자동으로 첨부되는 ‘범죄사건 디지털 인수인계 시스템(Case Digital Chain of Custody System, CDCCS)’을 구축, 사건 처리 과정의 투명성 및 책임성을 확보할 것이다.

바. 경찰 ‘인사정보화 시스템’ 구축

모든 경찰관이 처리하는 업무, 의사결정, 사건 사고가 지휘관의 평가와 함께 매일매일 그대로 전산 입력되고 그 종합 및 분석결과가 각 경찰관의 실적, 태도 및 능력에 대한 평가로 이어지는 과학적이고 객관적인 ‘인사 정보화 시스템(Personnel Management Information System, PMIS)’을 구축할 것이다. 아울러, 이러한 인사정보화 시스템을 통해 문제 경찰관의 사전 징후를 조기에 발견하여 조치할 수 있는 프로그램을 개발, 설치 및 운용할 것이다. 또한, 이러한 인사정보화 시스템을 통해 각 경찰관의 능력과 적성을 파악, ‘적재적소’ 인사배치를 구현할 것이다.

특히, 경찰관 대상 민원이나 진정 사건의 경우, 인사정보화 시스템을 통해 ‘범죄사건 디지털 인수인계(Case Digital Chain of Custody)’와 유사한 ‘민원 디지털 인수인계 시스템(Complaints Digital Chain of Custody)’를 구축, 민원인이나 진정인이 자신의 민원이나 진정이 누구에 의해, 어떻게 처리되고 있는 지를 명확히 알 수 있게 할 것이다.

4. 지표로 본 5년 후 미래상

가. 범죄 발생률 감소

상호 연계, 연동되는 ‘지리정보치안시스템(GBPS)’, ‘112 신속배치 시스템(IDS)’, ‘CCTV 통합관제시스템(Universal CCTV Control System, UCCS)’ 및 ‘경찰업무용 스마트폰(Police Operation Smart Phone, POSP)’을 중심으로 한 과학화, 정보화 범죄예방 체계를 구축하게 되면, 각 지역별 치안환경과 범죄 문제의 특성에 맞는 ‘맞춤 범죄예방 대책’이 수립, 시행될 것이다. 이러한 선진적인 ‘문제 중심 경찰활동(Problem Oriented Policing)’은 주민들에게 ‘우리 동네에 무엇이 문제이고, 어떤 대책이 필요한 지’를 알게 해줘 자발적인 범죄예방 노력을 이끌어내게 되고, 경찰활동에 대한 지지와 참여로 이어져 자연스럽게 ‘지역사회경찰활동(Community Policing)’의 실질적 구현으로 연결될 것이다. 이렇듯 전국적으로 정보 중심의 과학적인 ‘맞춤형 치안 서비스’가 제공되고, 주민들 스스로 범죄예방 활동에 적극적으로 참여하는 환경과 분위기가 조성될 경우 범죄발생 양 자체가 획기적으로 감소할 것으로 기대된다. 경찰청 통계에 따르면, 2009년 한 해 동안 발생한 중요 5대 범죄는 ‘인구 10만 명 당’ 1,179.2 건이었다. 향후 5년간의 ‘치안정보화 사업’이 시행된 2014년에는 ‘인구 10만 명 당’ 1,100건 미만 수준으로 감소할 것으로 기대된다.

나. 5대 범죄 검거율 향상

범죄유형과 특성에 따른 전문적이고 과학적인 분석과, 유사 사건 혹은 관련 사안에 대한 정보가 수시로 업데이트 되고, 상시 제공되는 ‘범죄정보시스템’ 및 모든 사건의 접수부터 종결까지의 과정이 투명하고 명확하게 관리되는 ‘범죄사건 디지털 인수인계 시스템(Case Digital Chain of Custody System, CDCCS)’의 구축 및 운용은 범죄수사의 형식과 내용을 획기적으로 변모시킬 것이다. 이러한 정보기반의 과학적 수사시스템을 통

해 중요 5대 범죄의 검거율 역시 크게 향상될 것으로 기대된다.

다. 치안서비스 국민만족도 향상

매년 경찰청에서 실시하는 ‘치안서비스 국민만족도 조사’ 결과는 70%를 밑도는 ‘만족스럽지 않은’ 수치를 나타내고 있다. 특히, 2008년의 경우엔 65.8%에 머물렀다. 영국이나 독일, 호주, 캐나다 등 구미 선진국은 물론, 심지어 같은 아시아권 국가인 홍콩마저 80~95%의 높은 국민치안만족도를 나타내고 있음에 비추어 본다면 우리 국민의 치안만족도는 상당히 아쉬운 수준이라고 평가할 수 있다. 이러한 낮은 치안만족도는 여러 가지 원인에 기인하지만, 그중에서도 ‘범죄문제가 심각한데 적절한 대응책을 마련되지 않는 것 같다’는 불만과 ‘경찰이 도대체 나를 위해 무엇을 하는지 모르겠다’는 불신이 가장 크게 작용한 것으로 분석된다.

그러나, 앞으로 적절한 재정투자로 과학화를 통한 치안자원의 효율적 운용이 이루어질 경우, 주민들의 생활거점과 주변의 문제가 눈에 띄게 개선되고 범죄발생률 등 치안지수가 개선되어 ‘치안 불안’ 등 불만이 대폭 해소될 것이며, 정보화를 통해 경찰이 ‘전자 범죄지도’, ‘사건 및 민원처리 절차 온라인 공개’ 등 가시적이고 실질적인 치안서비스를 제공할 경우, 경찰에 대한 불신 역시 대폭 해소될 것으로 기대된다. 5개년 중기 재정 운용이 완성되는 2014년에는 최소 80% 이상의 국민 치안만족도를 달성할 수 있을 것으로 기대된다.

라. 경찰관 직무만족도 향상

우리 경찰관들의 직무만족도는 매우 낮은 수준이다. 관련 연구에 따르면, 위험하고 격무에 시달린다는 경찰업무 본연의 특성에 기인하기보다 보직과 승진 등 ‘인사에 대한 불만’과 적절하고 공정한 실적 평가에 따른 상과 벌이 이루어지지 않는 데 대한 불만이 근본적인 원인으로 진단된다.

그러므로, 앞으로 ‘인사 정보화 시스템’ 구축을 통해 각 경찰관의 실적, 태도 및 능력에 대한 평가가 과학적이고 객관적으로 수행되어 ‘적재적소 인사배치’와 투명하고 공정한 상벌제도 및 승진 시스템이 운용된다면 경찰관의 사기가 획기적으로 진작되고 직무만족도가 향상될 것으로 기대된다. ‘인사 정보화 시스템’ 구축이 완성되고 관련 세부 프로그램 개발과 전문 운용인력 및 필요절차가 완비되는 2014년까지 75%이상의 직무만족도를 달성할 수 있을 것으로 기대된다.

마. 청렴도 향상

국민권익위원회에서 조사, 발표하는 기관청렴도 순위에서 경찰은 줄곧 하위권을 맴돌고 있다. 2008년 조사에서도 최하위권인 37위에 머물렀다. 민원인들의 경험과 인식을 조사하는 청렴도 조사의 특성상 뇌물 수수 등 실제 비리 행위 못지않게 업무처리에 대한 불만과 불투명한 일처리 과정 역시 조사결과에 큰 영향을 미친다.

그러므로, ‘인사정보화 시스템’을 통해 문제 경찰관의 사전 징후를 조기에 발견하여 조치하고, 그 결과 비리가 감소하게 될 경우 경찰에 대한 국민의 신뢰도가 높아져 청렴도 향상으로 이어질 것으로 기대된다. 또한, ‘민원 디지털 인수인계 시스템’을 통해 민원인이나 진정인이 자신의 민원이나 진정이 누구에 의해, 어떻게 처리되고 있는지를 명확히 알 수 있게 할 경우 경찰업무에 대한 민원인의 불신이 해소되어 청렴도 평가에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다. ‘인사 정보화 시스템’과 ‘민원 디지털 인수인계 시스템’ 구축이 완성되고 관련 세부 프로그램 개발과 전문 운용인력 및 필요절차가 완비되는 2014년까지 국민권익위원회 기관청렴도 조사에서 20위 이상의 ‘신뢰받는 청렴한 기관’으로 변모할 수 있을 것으로 기대된다.

바. 치안분야 국가경쟁력 향상

그동안 우리 치안분야는, 세계 10위권의 경제수준이나 문화, 스포츠 분야의 국위선양에 걸맞지 않게 낮은 평가를 받아왔다. 세계 경제포럼 WEF 발표 치안분야 국가경쟁력에서 40위권을 맴돌고 있는 것이다. 2009년에는 43위에 머물렀다.

하지만, ‘정보화’를 기반으로 한 치안 각 분야의 과학적 혁신이 이루어지게 되면 종합적인 치안분야 경쟁력이 획기적으로 향상될 것으로 기대된다. ‘치안 정보화 혁신’의 완성단계인 2014년까지는, 세계 경제포럼 WEF 발표 치안분야 국가경쟁력에서 적어도 20위 이상의 중위권으로 도약할 수 있을 것으로 기대된다.

Ⅲ. 범죄억지력 제고를 위한 교정정책 개선방안

윤옥경(경기대학교 교정보호학과 교수)

1. 서론

교정은 형사사범의 마지막 단계로서 범죄자의 구금확보와 교정교화 성공적인 사회복귀를 주된 목적으로 하는 기관이다. 형사사범의 각 단계 어느 하나 중요하지 않는 역할이 없지만 교정의 중요성은 실제보다 과소평가되고 있는 것이 사실이다. 여기에는 몇 가지 이유가 있는 것으로 분석된다. 첫째는 교정행정에 대한 일반 시민들의 관심이 형사사범의 초기단계인 수사 재판단계에 비해서 떨어지기 때문이다. 잔혹한 범죄사건이 매스컴에 보도되고, 범죄자가 경찰에 검거되고 현장검증 등을 할 때까지는, 그리고 아동성폭력 범죄의 경우 범죄자의 재판결과 등에 대해서는 시민의 관심이 유효한 것이 보통이다. 하지만 징역을 선고받고 “담장 안”으로 사라지면 범죄자에 대한 관심은 거의 사라진다. 시민들의 관심이 주어지지 않는 영역에 대해 정치인들이나 행정 관료들이 개혁적 관심을 가지는 것은 거의 불가능하다. 잊었던 국민들의 관심이 되살아나는 것은 범죄자들이 출소 후 다시 범죄를 저질러 매스컴의 관심을 받게 되는 시점이다.

두 번째, 형벌의 목적은 처벌과 응보(retribution)에 있다고 하는 보수주의적 견해가 지배적이기 때문이다. 범죄를 저지른 사람들은 그에 상응하는 처벌을 받는 것이 당연하며 그들에게 시민의 세금을 퍼붓는 것은 옳지 않다고 생각하는 것이다. 강력범죄가 사회적 관심을 가질 때마다 사형제도에 대한 찬반토론이 인터넷을 뒤덮고 피의자 신상공개나 장기간의 징역형에 대한 의견들이 목소리를 키우는 것이 그 한 예이다. 그러나 강력한 처벌이 사회의 안전을 담보할 수 있을 것이라는 신념은 단지 하나의 신화(myth)일 뿐이다. 범죄성(criminality)의 근원에 대한 진단이나 교정없는 단순 구금으로서의 처벌은 이미 범죄의 재생산을 감소시키기 보다 오히려 확대하고 있다는 것은 경력법의 증가에 의해 드러나고 있다. 그렇다면 우리나라의 범죄자 ‘교정’정책은 범죄의 확대재생산을 막고 일반시민들의 안전을 보호하는 역할을 제대로 수행하고 있는가? 만약 그렇지 못하다면 그 이유는 무엇인가?라는 질문이 제기될 수 밖에 없다.

본 논문은 우리나라의 범죄자 교정정책의 현실을 파악하고 범죄자 재범방지와 시민보

호라는 목표를 달성하기 위해 필요한 요소들이 무엇인가를 진단하여 중장기적으로 교정 정책이 나아가 할 방향을 제시하고자 하는 것이 목적이다. 범죄자 교정은 광의적으로는 교도소내의 구금된 범죄자에 대한 교정을 의미하는 시설내 처우와 범죄를 저질렀지만 일반사회에 머무르면서 처벌을 받고 있는 사회내처우를 모두 포함하지만 본 논문에서는 시설내 처우, 즉 교정시설내에서의 범죄자 교정정책으로 그 범위를 한정하고자 한다.

최근의 잇따른 아동성폭력 범죄는 국민들로 하여금 범죄자가 교도소에 있으면서 인성과 심성을 재건하고 돌아오는 것이 아니라는 사실을 직시하도록 하는 계기가 되었고 이에 따라 교정시설에서의 범죄자 교정에 대한 관심이 증폭되고 있다. 그리고 이에 따라 정부는 흉악범죄에 대한 강력한 처벌정책과 아울러 성폭력을 비롯한 강력범죄자들에 대한 교정교화의 필요성에 대해 이전과는 비교할 수 없는 진지한 관심을 기울이기 시작한 것도 사실이다. 범죄자의 재범을 줄이기 위해서는 구금확보와 형 집행만으로는 안된다는 인식이 증가하면서 재범율을 줄이기 위해 필요한 획기적인 방안에 대한 모색이 절실히 요구되고 있는 것이다.

하지만 지금도 여전히 보안과 구금위주의 교정 패러다임이 지배적이다. 법무부 교정본부의 예산 편성 구성을 보면 이러한 사실이 여실히 드러나고 있다. 뿐만 아니라 인력 구조, 직원채용, 교정 프로그램의 운영 등에서도 많은 문제점을 가지고 있다. 또한 주요 정책의 우선순위에 있어서도 교정교화 프로그램의 내실화, 전문화는 뒤로 밀리고 있다. 수용환경개선과 교정시설 신축, 개축에 투입되는 예산보다 상대적으로 적은 예산이 교화 프로그램 운영을 위해 배정되는 실정인 것이다.

이러한 실정 하에서는 형의집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 제 55조에 규정되어 있는 수형자처우의 원칙이 무색해 질 수 밖에 없다. “수형자에 대하여는 교육, 교화 프로그램, 작업, 직업훈련 등을 통하여 교정교화를 도모하고 사회생활에 적응하는 능력을 함양하도록 처우하여야 한다.” 그리고 동법 제 56조에서는 수형자의 개별적 특성에 알맞은 교육, 교화 프로그램, 작업, 직업훈련 등의 처우에 관한 계획(개별처우계획)을 수립하여 시행하도록 규정되어 있다. 또 제64조에는 수형자의 교정교화를 위하여 상담, 심리치료, 그 밖의 교화프로그램을 실시하여야 함을 규정하고 있으며. 시행규칙 제 119조에서는 교화프로그램을 시행할 때에는 약물중독, 정신질환, 신체장애, 건강, 성별, 나이 등의 개별특성을 고려하여야 한다고 되어 있다. 즉 법률에서는 교정교화 프로그램에 대한 중요성을 천명하고 있음에도 불구하고 그 법을 집행할 수 있는 예산이 충분히 배정되지 않는다는 것은 심각한 문제가 아닐 수 없다.

어느 정부나 정책의 우선순위가 있다. 우리 사회는 경기침체와 청년실업, 사회적 약자에 대한 사회복지 등의 문제가 시급히 해결해야 할 문제로 간주되고 있다. 그러나 우리가 이 시점에서 반드시 인식해야 할 점은 수형자가 출소 후 정상적으로 사회에 정착하지 못한 채 또다시 교정시설에 재입소하는 범죄의 악순환으로 해서 사회가 치루어야 하는 사회적 비용¹⁶⁾을 고려할 때 범죄자에 대한 교정처우에 대해 정책 우선순위를 높여야 한다. 교정교화의 전문성을 고양하는 것이 이러한 문제를 해결할 수 있는 효과적인 방안이 될 수 있다. 교정정책을 위한 물리적 기반 확충과 범죄자에 대한 교정교육이 균형을 이루어야 하는 것이 큰 과제이며, 이러한 과제의 달성은 교정처우의 전문성 향상을 통해 달성될 수 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이 글에서는 먼저 교정행정의 현황을 교정행정의 대상자인 범죄자, 즉 교정시설 수용자들의 양적 변화와 그들의 재범추이를 살펴 봄으로써 파악해 볼 것이다. 그 다음으로 교정예산의 추이를 수용자 1인당 예산액, 교정시설의 수와 교정공무원의 수를 통해 살펴보고, 마지막으로 교정정책의 문제점과 개선방안에 대한 논의를 전개하고자 한다.

2. 교정행정 현황

가. 수용인원의 변화

지난 1989년부터 2008년까지 20여년동안 교정시설 1일 평균수용인원¹⁷⁾의 추이를 살펴 보면, 89년 5만여명이었던 수용인원이 해마다 증가하여 1998년과 1999년에 급증하였다가 이후 조금씩 감소해왔다. 그러다가 2006년 갑작스런 1일 평균 수용인원의 감소가 나타나고 있다. 이를 수용내용으로 나누어 살펴보면 수형자(기결수)의 수도 감소하고 있고 미결수용자도 감소하고 있는데, 미결수용자의 감소폭이 더 크다는 것을 알 수 있다. 불구속수사와 불구속재판이 원칙으로 자리잡기 시작하면서 미결수용자의 수가 많이 줄어든 것이 1일 평균 수용인원 감소를 대부분 설명해 주고 있는 것으로 보인다. 그러나 우

16) 조홍식(2009)은 2008년 기준으로 우리나라 범죄의 사회적 비용은 약 23조원으로 추정하였다. 범죄 예방단계 7조 6천억, 범죄결과단계 7조원, 그리고 범죄대응단계 8조 6천억으로 구성된다고 한다.

17) 교정시설은 매일 입출소인원이 교도소를 나가고 들어오기 때문에 어느 특정 시점의 수용인원으로 한해의 평균 수용인원을 나타내기에는 적당하지 않다. 따라서 1년간 입소한 수용자와 출소한 수용자의 총 수를 다 더하여 365로 나누어 1일 평균수용인원을 계산한다.

리가 눈여겨 보아야 할 부분은 수형자 수의 감소이다. 수형자의 수는 1989년부터 1999년까지 증가한 것을 알 수 있는데 특히 IMF 금융위기 후인 98년과 99년에는 수형자가 대폭 증가하였다. 그 이후에는 2008년까지 매년 조금씩 감소하는 경향을 보이다가 2008년에 다시 증가하였다. 2008년의 수형자의 수는 1999년 대비 21% 정도 감소한 것이다.

이러한 수형자 수 감소가 실질적으로 심각한 범죄자 수의 감소를 의미하는 것인지를 확인하기 위해서 같은 시기 동안의 범죄발생 추이와 보호관찰대상자 수의 추이를 함께 살펴 보는 것이 도움이 될 것이다.

〈표 III-1〉 교정시설 1일 평균 수용인원

구분 연도	1일평균 수용인원	수형자	수용내용			노역장 유치
			미결수용자			
			계	피의자	피고인	
1989	50,864	27,171	23,521	3,675	19,846	172
1990	53,169	28,267	24,772	3,015	21,757	130
1991	55,123	30,049	24,947	3,053	21,894	127
1992	55,159	31,169	23,771	3,023	20,748	219
1993	59,145	32,054	26,693	3,167	23,526	398
1994	58,188	33,207	24,436	2,892	21,544	545
1995	60,166	32,895	26,785	3,158	23,627	486
1996	59,762	32,848	26,519	3,272	23,247	395
1997	59,327	33,123	25,825	2,253	23,572	379
1998	67,883	35,125	31,238	2,930	28,308	1,520
1999	68,087	38,364	28,609	2,547	26,062	1,114
2000	63,472	37,120	24,745	2,441	22,304	1,607
2001	62,235	37,036	23,763	2,485	21,278	1,436
2002	61,084	37,111	22,911	2,226	20,685	1,062
2003	58,945	36,458	21,253	2,897	18,356	1,234
2004	57,184	34,609	20,638	1,723	18,915	1,937
2005	52,403	32,933	17,293	1,341	15,952	2,177
2006	46,721	29,923	14,816	1,114	13,702	1,982
2007	46,313	29,289	15,227	996	14,231	1,797
2008	46,684	30,280	14,368	937	13,431	2,036

주: 1. 법무부 교정본부 통계

2. 피보호감호자 포함

자료: 범죄백서 2009. p.290

〈표 III-2〉 범죄발생 추세

구분 연도	발생건수	인구비	검거건수	검거율(%)	검거인원
1979	555,793	1,480.80	491,567	88.4	651,998
1980	595,277	1,501.40	475,353	79.9	697,629
1981	625,934	1,616.40	549,532	87.8	734,981
1982	658,371	1,674.10	575,029	87.3	784,564
1983	786,553	1,970.80	656,204	83.4	859,097
1984	803,792	1,989.30	693,387	86.3	888,105
1985	810,416	1,986.00	693,270	85.5	885,765
1986	809,660	1,964.50	704,874	87	902,895
1987	946,390	2,273.80	825,601	87.2	1,054,407
1988	968,965	2,305.30	856,517	88.4	1,114,468
1989	1,073,997	2,530.10	949,308	88.4	1,179,156
1990	1,171,380	2,732.40	1,047,760	89.4	1,326,775
1991	1,230,118	2,841.20	1,130,262	91.9	1,418,168
1992	1,241,102	2,836.90	1,135,146	91.5	1,451,942
1993	1,356,914	3,070.30	1,298,637	95.7	1,656,113
1994	1,373,407	3,076.50	1,246,582	90.8	1,582,428
1995	1,399,085	3,102.70	1,269,375	90.7	1,599,930
1996	1,494,846	3,283.60	1,358,982	90.9	1,681,321
1997	1,588,613	3,457.00	1,452,097	91.4	1,802,720
1998	1,765,887	3,815.10	1,632,678	92.5	2,010,814
1999	1,732,522	3,716.50	1,651,896	95.3	2,081,797
2000	1,867,882	3,973.50	1,664,441	89.1	2,126,258
2001	1,985,980	4,193.60	1,763,346	88.8	2,234,283
2002	1,977,665	4,152.80	1,826,852	92.4	2,267,557
2003	2,004,329	4,188.00	1,776,049	88.6	2,184,975
2004	2,080,901	4,331.60	1,862,234	89.4	1,565,365
2005	1,893,896	3,934.30	1,624,522	85.7	1,897,093
2006	1,829,211	3,733.70	1,569,547	85.8	1,813,816
2007	1,965,977	3,987.70	1,720,000	87.5	2,099,447
2008	2,189,452	4,419.50	1,914,469	87.4	2,322,822

주: 1. 범죄분석

2. 인구비는 인구 10만명당 범죄 발생건수

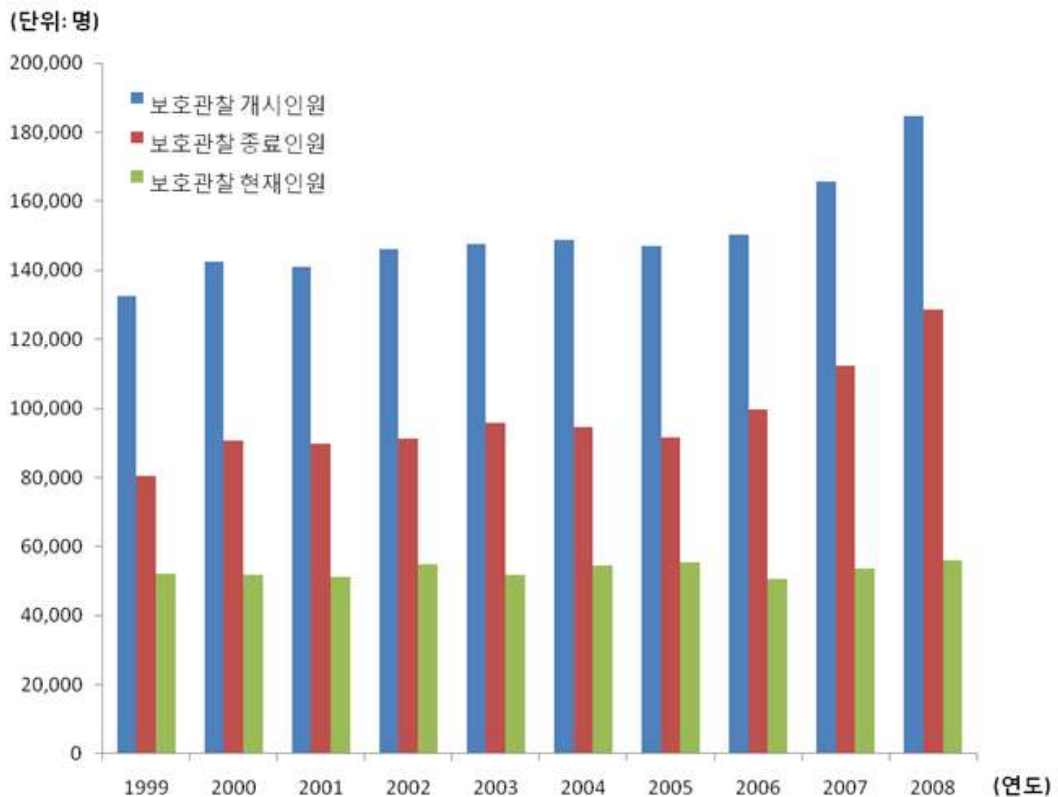
자료: 범죄백서 2009. p.48

지난 30여년동안 범죄발생은 매년 증가하는 경향을 가진 것으로 확인된다. 금융위기 시기였던 1998년과 1999년의 범죄발생 건수는 경제위기로 인한 예외적인 큰 폭의 증가

가 아니라 거대한 증가추세의 한 부분에 지나지 않았음을 확인할 수 있다. 그 이후 경제가 회복기에 접어들었다고 하는 2000년대 초중반에도 범죄발생건수는 계속해서 증가하다가 2005년과 2006년에 약간 감소하는 듯 하였지만 2007년부터는 다시 증가하고 있다. 검거인원의 변화도 마찬가지이다. 1998년에 2백만명을 넘어서서 2003년까지 증가하다가 2004년에 감소하는 듯 하였으나 다시 증가추세를 이어가고 있다.

범죄발생이 증가하고 검거인원이 증가하는 추세에도 불구하고 수형자(기결수)의 수가 줄어든 이유는 집행유예와 보호관찰 인원의 증가에 기인하는 듯하다. 보호관찰 개시인원과 보호관찰부 집행유예 인원이 2000년대를 통해 예외가 있기는 하지만 지속적으로 증가해왔다는 것이 지속적인 범죄발생 증가에도 불구하고 수형자 수가 감소하고 있는 것을 부분적으로 설명하고 있다.

[그림 III-1] 보호관찰 인원 추이



출처: 범죄백서 2009. p.393

징역형을 선고받고 교정시설에 입소하는 기결수 인원은 교정정책으로 조절될 수 있는 것이 아니다. 이것은 법원의 양형정책에 의해 영향을 받는 영역이다. 사회내 처우¹⁸⁾ 범죄자를 시설내에 구금함으로써 발생하는 부작용, 즉 교도소화가 진행이 되고, 범죄동료와의 교제를 통해 범죄를 학습하는 등 범죄를 오히려 조장하며, 오랜 구금생활 후 사회로 복귀하는 것이 여러 장애를 만들어낼 수 있으므로 사회와의 단절을 최소화하면서 처벌을 받게 하는 정책이다. 그러나 이러한 사회내처우의 활용은 또 다른 부작용을 가질 우려가 있다. 즉 처벌의 억제효과(deterrent effect)가 감소함으로써 범죄억지력의 감소를 초래할 수 있는 것이다. 특히 ‘징역’이 범죄에 대한 당연한 처벌이라고 생각하는 범죄자들은 범죄를 저지르고도 교도소에 가지 않으면(즉 사회내 처우를 받게 되면) 처벌을 받는 것이라고 생각하지 않는 경향이 있다. 이런 상황에서는 범죄를 다시 저지할 가능성이 높아질 수 있다. 다시말해 우리나라의 범죄자 교정은 이제 더 이상 교도소 안에 머무르지 않고 있다. 처벌을 받고 있는 범죄자가 우리 주위에 일반 사람들과 섞여서 살고 있는 것이다. 따라서 범죄발생의 증가, 보다 구체적으로 재범율의 증가를 교도소내의 교정정책의 실패만으로 돌릴 수는 없다.

하지만 원론적으로 볼 때, 수용인원의 감소는 교정정책의 수행에 도움이 되어야 한다. 수용인원의 감소는 교도관 대 수용자의 비율, 그리고 수용밀도, 교정사고 건수 등 교정행정 전반에 영향을 주게 되며, 수형자에 대한 개별적 처우의 계획수립과 시행을 위해서도 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 이렇게 되면 결과적으로 교정교화에 긍정적인 역할을 하여 궁극적으로 재범율을 낮출 수 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 수용인원의 감소가 수용자 교정정책에 긍정적으로 작용을 하고 있는 지는 별개의 문제로 살펴볼 필요가 있으며 수용인원의 감소가 교정처우에 긍정적인 영향을 주기 위해 필요한 조건들이 있는 지, 그 현황은 어떤지를 진단해 보아야 할 것이다.

나. 재범역률

한 국가의 형사정책의 성공여부를 알아보는 지표 중 중요한 것이 범죄자의 재범율이다. 국가의 형벌의 목적 중 하나가 특별예방(specific deterrence)¹⁹⁾이라고 볼 때 처벌을

18) 우리정부의 직제상 교정시설의 ‘교정’과의 구별을 위해 ‘보호’라는 용어가 사회내 처우를 나타낸다

19) 인간의 합리적 선택으로 범죄행위를 이해하고 그러한 행위를 예방하기 위해서는 행위로 인한 고통이 행위로 인해 얻는 쾌락과 이득보다 크게 해야 한다고 주장하는 고전주의 범죄학의 영향을 받은 억제이론(deterrence theory)에서는 억제, 또는 예방을 두 가지로 나누어 설명한다. 처벌의 고통을 경험한 범죄인이 그러한 고통을 피하기 위해 범죄를 다시 하지 않게 되는 것을 특별예방효과이라 하

받은 사람이 다시 국가 형벌 체계 안에 돌아온다는 것은(재범을 한다는 것) 특별예방 효과에 대한 의문을 낳게 한다. 그래서 재범율이라는 것은 정책효과를 판정하는 주요 지표로 간주되고 있다. 하지만 재범율이 형사정책의 성공여부를 판단하는 신뢰성 있고 타당한 지표인가라는 질문에는 그 누구도 확실한 대답을 하기 어렵다.

우선 재범을 어떻게 정의하는가가 중요하다. 가장 단순하게는 재범은 범죄행위를 반복해서 하는 것이다. 하지만 이러한 정의를 가지고 정확한 재범율을 측정하기는 어렵다. 범죄행위를 무엇을 기준으로 볼 것인가? 경찰의 입건기록이 될 수도 있고, 검찰의 기소가 될 수도 있고, 법원의 유죄판결이 될 수도 있고, 교도소 입소가 기준이 될 수도 있다. 예컨대 교도소 출소자가 범죄를 다시 저질러 경찰에 검거되었으나 검찰에서 기소되지 않았다면 이 범죄자는, 경찰검거를 기준으로 계산할 때는 재범사례에 포함되지만, 검찰의 기소여부가 범죄의 기준이 된다면 재범에 포함되지 않게 된다. 즉 재범율은 그 기준을 형사사법의 어느 단계에다 맞추느냐에 따라 달라질 수 있는 것이다.

또 하나 중요한 기준은 재범을 계산하는 시간적 범위이다. 교도소 출소 후 1년 안에 재범한 사례들을 가지고 재범율을 계산할 것인가 아니면 3년으로 시간을 확정할 것인가에 대한 문제이다. 이 기간의 설정에 따라 재범율은 달라질 수 있다. 따라서 재범율을 얘기할 때에는 그 재범율이 특정기간, 특정단계를 기준으로 계산한 것인지를 따져보아야 한다.

그리고 재범율을 가지고 형사정책의 성패를 판단하는 것의 한계는 범죄자의 재범이라는 것이 국가의 형사정책만으로는 예방할 수 없다는 문제로 부터도 기인하는 바 크다. 범죄자가 좋은 직업훈련과 심리치료를 받고 새로운 마음가짐으로 출소하였다 하더라도 사회의 전과자에 대한 부정적 인식 때문에 취업도 하지 못하고 소외를 당하게 되고 다시 범죄를 저지르게 되는 상황을 우리는 자주 본다. 이 때 재범을 국가 형사사법체계의 실패로만 보아야 하는가? 이런 관점에서 재범율을 가지고 교정정책의 성패를 판단하는 것은 신중을 기할 수 밖에 없다. 그럼에도 불구하고 경찰이나 검찰, 그리고 교정당국이 특정한 기준에 의해서 나름의 재범율을 계산하고 있는 것이 전혀 무의미한 것은 아니다. 예컨대 교정당국이 제시하는 재범율은 우리나라 형사사법 정책의 총론적인 성패의 지표가 되기는 어렵지만 교정정책의 효과를 가늠해 볼 수 있는 바로미터는 될 수 있다.

였고, 타인이 처벌받는 것을 봄으로써 일반대중들이 그와 같은 고통을 피하기 위해서는 범죄를 저지르지 않으려고 함으로써 달성되는 처벌의 효과를 일반예방효과(general deterrence)라 하였다.

1) 출소자 총 재복역률²⁰⁾

〈표 III-3〉 출소자 재복역률

구분	99-01년 출소자	2002년 출소자	2003년 출소자	2004년 출소자
재복역인원	23,096	7,498	7,241	6,772
재복역률	24.9	24.3	23.1	22.7

출처: 법무부 교정본부 내부자료

99년부터 2001년 사이에 출소한 범죄자 중에서 2004년까지 다시 교도소로 돌아 온 비율은 24.9%, 2002년 출소자 중 2005년까지 다시 교도소로 돌아 온 비율은 24.3%, 2003년 출소자 중 2006년까지 다시 교도소로 돌아 온 비율은 23.1%, 2004년 출소자로 2007년까지 교도소에 다시 입소한 비율은 22.7%로 추정되어 10명중 3명 정도는 다시 3년 안에 교도소로 돌아오는 것으로 나타나고 있다. 최근으로 올수록 재복역률이 소폭이지만 감소추세를 보이고 있다는 점이 확인된다.

20) 출소자 재복역률이란 미결수용자를 제외하고 금고 이상의 형을 선고받고 복역한 기결수형자 중 형기종료 등의 사유로 출소한 자를 대상으로 조사를 실시하게 된다. 그 개념을 구체적으로 살펴보면 금고 이상의 형의 선고를 받고 교정시설에 수용된 자로서 형기종료, 가석방, 사면 등의 이유로 출소한 자 중에서 출소 후 다시 범죄를 하여 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 집행을 위해 다시 교정시설에 수용되는 비율을 말한다.

2) 범수별, 죄명별 재복역율

가) 범수별

〈표 III-4〉 범수별 재복역률

조사 대상자	구분	총계	범수별				
			초범	2범	3범	4범	5범 이상
2003년 출소자	출소인원	31,317	15,112	7,315	3,322	1,920	3,648
	재복역인원	7,241	1,464	1,827	1,175	840	1,935
	재복역률	23.1%	9.7%	25.0%	35.4%	43.8%	53.0%
2002년 출소자	출소인원	30,869	14,847	7,835	3,526	1,839	2,822
	재복역인원	7,498	1,676	2,155	1,358	815	1,494
	재복역률	24.3%	11.3%	27.5%	38.5%	44.3%	52.9%
99 ~01년 출소자	출소인원	92,828	48,325	22,293	9,228	4,890	8,092
	재복역인원	23,096	6,229	6,715	3,569	2,312	4,271
	재복역률	24.9%	12.9%	30.1%	38.7%	47.3%	52.8%

자료: 법무부 교정본부 내부자료

그러나 범수별로 재복역률을 살펴보면 조금 다른 모습이 나타난다. 최근으로 올수록 초범에서 4범까지는 감소하는 경향을 보이고 있지만 5범이상의 경우는 최근으로 올수록 소폭이지만 증가하는 경향을 보이고 있다. 5범이상의 재복역률은 50%가 넘어 출소자 2명중 1명은 새로운 범죄를 저질러 금고이상의 형을 받고 교도소에 입소하는 것으로 나타나고 있는 것이다. 경력범죄자(career criminals)의 교정교화에 대한 진지한 정책적 고민이 필요한 것으로 생각된다. 다시 말해 이제는 교정시설의 교정교육 전반에 걸쳐 일반적이고 평균적인 수준의 교육 등을 넘어서서 범수를 고려하여 차별성 있는 프로그램을 개발·시행해야 할 때가 된 것이다.

나) 죄명별 재복역률

<표 III-5> 죄명별 재복역률

조사 대상	구분	총계	죄명별								
			살인	강도	성폭력	폭력행위	절도	사기횡령	마약류	과실범	기타
2003년 출소자	출소인원	31,317	748	1,707	1,565	4,148	5,762	8,575	3,198	2,714	2,900
	재복역인원	7,241	58	481	360	968	2,461	1,079	1,373	309	152
	재복역률	23.1%	7.8%	28.2%	23.0%	23.3%	42.7%	12.6%	42.9%	11.4%	5.2%
2002년 출소자	출소인원	30,869	716	1,810	1,641	4,722	5,555	7,663	3,280	2,763	2,719
	재복역인원	7,498	65	532	395	1,194	2,365	1,078	1,348	294	227
	재복역률	24.3%	9.1%	29.4%	24.1%	25.3%	42.6%	14.1%	41.1%	10.6%	8.3%
99-01년 출소자	출소인원	92,828	2,488	5,851	4,543	14,779	17,511	23,397	9,083	8,869	6,307
	재복역인원	23,096	240	1,782	1,125	3,959	7,257	2,881	4,265	972	615
	재복역률	24.9%	9.6%	30.5%	24.8%	26.8%	41.4%	12.3%	47.0%	11.0%	9.8%

자료: 법무부 교정본부 내부자료

2003년 출소자의 죄명별 재복역률을 보면 절도와 마약류사범의 재복역률이 약 43%로 정도로 상당히 높다는 것이 확인된다. 그 다음이 강도, 성폭력, 폭력행위 등 강력범죄의 재복역율로 모두 20%를 넘고 있다. 그 다음이 사기횡령, 과실, 살인의 순이다. 언론 등에서 성폭력 범죄자의 재범률이 60%를 넘는다는 조금은 과장된 보도를 많이 한 것에 비하면 성폭력범죄자의 실제 재복역률은 상대적으로 그리 높지 않다고 볼 수도 있다.²¹⁾

이렇게 죄명별로 재복역률이 차이가 난다는 것은 교정교화를 위한 정책에 시사하는 바 크다. 현재 교정시설에서 죄명별로 특화된 교정교육을 적극적으로 실시하지 않고 있는 점을 감안하면 죄명에 따라 전문화되고 특화된 교정교육프로그램 개발이 시급하다고

21) 물론 여기서도 재범을 어떻게 측정했느냐가 쟁점이 될 것이다.

할 수 있다.

3) 외국의 재복역률 실태²²⁾

가) 일본

일본은 형기종료 출소자와 가석방 출소자를 통합하여 출소자 재복역률로 조사하고 있다. 1964년부터 매년 출소 후 5년 이내의 재복역률을 조사하여 조사결과를 법무성 발간 『교정통계연보』, 『범죄백서』 등에 수록하고 있으며, 이번 통계의 조사대상은 2000년~2002년까지 3년간 출소자 76,737명에 대하여 추적 조사한 것으로 이 중 25,425명이 재복역하여 재복역률은 33.1%로 나타났다.

나) 미국

재범률은 연방 또는 주교도소의 출소자 중 출소 후 3년 이내에 새로운 범죄를 하여 다시 유죄 선고를 받은 비율을 말하며, 재복역률은 연방 또는 주교도소의 출소자 중 출소 후 3년 이내에 새로운 범죄로 유죄를 선고 받아 그 형을 집행하기 위하여 연방 또는 주교도소에 재복역되는 비율을 말한다. 이에 대한 조사결과는 사범통계국의 특별보고서 형식으로 공개되었으며, 이번 조사는 1994년 출소자로 2002년 발표한 것으로 미국 15개 주 교도소 출소자 272,111명을 대상으로 추적 조사한 결과 69,116명이 재복역으로 나타나 재복역률은 25.4%로 나타났다.

다) 영국

영국의 재범률은 잉글랜드주, 웨일즈주 교정시설 출소자 중 출소 후 2년 이내에 구금, 집행유예, 선고유예, 벌금, 보호관찰, 사회봉사명령 등 유죄선고를 받는 비율을 말하며, 재복역률은 잉글랜드주 및 웨일즈주 교정시설 출소자 중 출소 후 2년 이내에 구금 등의 유죄를 선고 받아 교도소에 재복역되는 비율을 말한다. 그리고 이번 재복역률 조사결과는 내무성 발간 자료인 『수용자통계연보』에 수록하여 발표한 자료로 98년~99년 출소자 163,958명을 대상으로 조사한 결과 62,478명이 재복역하여 재복역률은 38.1%로 나타났다.

라) 호주

호주는 재복역률을 의미하는 재범률(I)과 일반적인 재범률(II)로 구분하여 발표하고

22) 하기수(2009), 출소자 재복역율 분석을 통한 교정교육 효과연구, 교정담론 제3권 2호, 123-124쪽에서 발췌.

있는데, 재범률이란 사회 내 구금·감호처분을 받은 자가 그 집행을 종료하고 2년 이내에 새로운 범죄로 교도소에 들어오거나 사회 내 구금·감독(감호)처분을 받은 비율을 말하며, 재복역률이란 호주연방 7개 교도소 출소자 중 출소 후 2년 이내에 유죄를 선고 받고 그 형의 집행을 위해 교도소에 입소되는 비율을 말한다. 호주는 재범·재복역 인원은 발표하지 않고 그 비율만 공개한다. 이번 조사결과는 01년~02년 출소자를 대상으로 한 조사결과로 출소 후 2년 이내에 재복역률은 36.1%로 나타났다.

〈표 III-6〉 국가별 재복역률

국가	총 출소인원	재복역 인원	재복역률	비고
우리나라	31,317	7,241	23.1%	2003년 출소자의 출소 후 3년 이내 재복역률
일본	76,737	25,425	33.1%	00-02년 출소자 출소 후 3년 이내 재복역률
미국	272,111	69,116	25.4%	94년 15개 주립교도소 출소자 출소 후 3년 이내 재복역률
영국	163,958	62,478	38.1%	98-99년 잉글랜드와 웨일즈 지방교도소 출소자의 출소 후 2년 이내 재복역률
호주			36.1%	01-02년 출소자의 출소 후 2년 이내 재복역률
뉴질랜드			37.2%	2004년도 출소자의 출소 후 2년 이내 재복역률

자료: 법무부 교정본부 내부자료

국가기관의 통계생산에 있어서 국가간 비교성(comparability)은 매우 중요하다. 그러나 위에서 본 바와 같이 조사대상자의 특성, 기준, 범위, 시기 등에 대한 통일된 기준이 없다 보니 구체적 비교는 불가능해 보인다. 다만 3년 이내 재복역률을 계산한 일본과 미국의 경우와 비교해 보면 우리의 재복역률이 높은 것은 아니다.

다. 소결

교정정책의 대상인 수용자의 추이와 재복역률의 변화를 살펴 보았다. 과거 20년동안

의 수용인원의 변화를 살펴 본 결과 전체적으로 볼 때 수용인원이 상당히 감소한 것으로 나타났으며, 이러한 감소는 불구속 수사재판 원칙의 확립에 따른 미결수의 감소에 크게 기인한다는 것을 확인할 수 있었다. 교정정책의 핵심 대상이라고 할 수 있는 기결수, 즉 형이 확정되어 징역을 살고 있는 수형자의 수도 2000년대를 통해서 감소하는 경향을 보였지만 2008년에는 다시 조금 증가한 것으로 나타나고 있어 수용인원의 지속적인 감소가 유지될 지 아니면 증가로 방향을 바꾼 것인지에 대해서는 신중한 접근이 필요한 것으로 보인다.

수용인원의 감소, 그리고 그에 따른 수용밀도의 감소는 수용자들의 기본적인 생활환경이라는 측면에서 긍정적인 변화를 가지고 올 수 있다. 수용밀도의 감소는 수용자 1인당 공간의 확대라고 볼 수 있고, 과밀로 인해 초래될 수 있는 여러 가지 폐단을 줄일 수 있다는 점에서 바람직한 현상이다. 수용인원의 감소는 작업, 훈련, 교육 등 여러 가지 측면에서 보다 효율성을 높일 수 있는 것이다.

하지만 수용인원의 감소와 범죄자 재범율의 감소가 동시에 나타나지 않고 있는 점은 문제가 아닐 수 없다. 재범역률을 통해서 확인 했듯이 체적인 재범역률은 수치상 조금씩 감소경향을 보이고 있지만 경력범죄자의 증가 추세가 두드러지게 나타나고 있어 이 시점에서 교정정책에 대한 근본적인 검토가 필요하다는 점을 강하게 시사하고 있다.

범죄자를 수용하여 징역기간동안 아무 일 없이 수용했다가 사회로 내보내는 구금확보 중심의 정책이 아니라 구금기간동안 교정교화를 위한 다양한 프로그램이 제공될 수 있도록 하기 위한 처우 중심의 정책이 수립되고 시행되어야 한다. 아래에서는 이처럼 교정치우 중심의 정책을 펼치기 위해 필요한 사항들을 중심으로 현 교정정책의 현황을 살펴보고 그 한계점과 개선방안을 찾고자 한다.

3. 교정활동 예산 규모

가. 교정예산 규모와 배분

제 I 장 [그림 I -14] (D)의 그래프는 수용자 1인당 예산액의 추이를 보여주고 있는데 1981부터 2007년 사이에 약 4배 가까이 증가하였다(김두열, 김지은, 2009:186). 특히 1997년말의 금융위기를 겪으면서도 예산액이 약간 감소하는 듯 하였으나 2000년이후로는 지

속적인 증가경향을 보여주고 있다. 90년대말을 기점으로 교도소의 수용인원이 감소하였다는 것을 고려할 때, 전체 예산액이 증가하였음을 의미하며, 전체 예산액의 증가는 교정정책 집행에 긍정적인 효과를 줄 것이라고 기대할 수 있다.

그러나 투입예산의 증가와 아울러 반드시 고려해야 하는 것이 예산의 배분이다. 총 예산이 증가하였다고 하더라도 교정당국의 정책방향에 따라 예산배분은 달라질 수 있다. 예산배분이 적절히 이루어졌느냐에 대한 평가는 교정정책의 궁극적 목표인 구금확보와 교정교화를 얼마나 달성하였느냐, 보다 구체적으로 목표를 달성하기 위해 적절한 방식으로 예산배분이 이루어졌느냐를 살펴봄으로써 진단해 볼 수 있다.

〈표 III-7〉 교정예산 현황

	프로그램	단위사업	세부사업	2009	2010	증감	%
법무부	교정활동			212,355	227,696	15,341	7.2
법무부	교정활동	교도소운영		82,252	90,418	8,166	9.9
법무부	교정활동	교도소운영	교도소행정지원	7,474	9,448	1,974	26.4
법무부	교정활동	교도소운영	교정기관공공요금	41,059	44,659	3,600	8.8
법무부	교정활동	교도소운영	교도소시설및장비운영	27,510	29,205	1,695	6.2
법무부	교정활동	교도소운영	교정시설현대화	2,128	3,728	1,600	75.2
법무부	교정활동	교도소운영	교정기관이전및개청	741	626	▲115	▲15.5
법무부	교정활동	교도소운영	경비교도대관리	3,339	2,754	▲585	▲17.5
법무부	교정활동	재소자수용및교화		87,110	94,268	7,158	8.2
법무부	교정활동	재소자수용및교화	수용관리	83,363	89,200	5,837	7
법무부	교정활동	재소자수용및교화	교정교화	3,747	5,068	1,321	35.3
법무부	교정활동	전의경대체지원		3,900	3,900	0	-
법무부	교정활동	전의경대체지원	전의경대체지원	3,900	3,900	0	-
법무부	교정활동	교도작업운영및직업훈련		39,093	39,110	17	0
법무부	교정활동	교도작업운영및직업훈련	교도작업	31,883	31,900	17	0.1
법무부	교정활동	교도작업운영및직업훈련	직업훈련	3,710	3,710	0	-
법무부	교정활동	교도작업운영및직업훈련	시설보완	3,500	3,500	0	-

위 표는 2009년과 2010년의 교정예산의 단위사업과 세부사업별 배분현황을 살펴 볼 수 있는 자료이다. 교정활동 프로그램 전체 예산은 2010년에 2009년 보다 7.2% 증액되었으며 교도소 운영관련 예산이 9.9%, 재소자 수용 및 교화 예산이 8.2% 증액된 것으로 나타나고 있다. 단위사업의 차원에서 보면 교도소 운영사업과 재소자 수용 및 교화사업

의 예산이 균형을 이루고 있는 것으로 보일 수 있다. 그러나 세부사업별로 들어가보면 상당히 다른 그림이 그려진다.

교도소 운영은 교정시설 현대화, 교정시설 운영, 공공요금 등으로 말 그대로 교도소의 운영을 위해 필요한 사업이므로 논의에서 예외로 하더라도 재소자 수용 및 교화사업의 세부사업 중 수용관리사업과 교정교화 사업의 예산 규모는 엄청나게 차이가 나고 있다. 교정교화는 재소자 수용 및 교화 예산의 5%에 불과하다. 그나마 2009년의 4%에서 1%정도 증가된 비율이다. 재소자 수용 및 교화예산 내에서 교화 부분이 차지하는 총액과 그 비율이 너무 낮다는 것은 구금이 우선이고 교화는 부수적인 것으로 생각하는 당국의 입장을 엿볼 수 있는 부분이다.

수용관리 사업에 해당한다고 볼 수 있는 수용자 1인당 급양비 추이를 보면 매년 조금씩 증가하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 급양비는 아래에서 보듯이 피복비, 수용비, 의료비, 연료비 등 수용자들을 수용하기 위해 기본적으로 필요한 비용이라고 할 수 있다.

〈표 III-8〉 수용자 1인당 급양비

	2004	2005	2006	2007	2008
총액수	906,649	962,941	993,535	1,059,930	1,137,040
전년대비	-	56,292	30,594	66,395	77,110
피복비	60,576	61,360	61,360	50,025	52,604
수용비	51,178	55,753	59,318	76,047	94,248
의료비	88,727	113,585	188,104	210,676	210,480
연료비	45,495	52,746	70,469	71,128	100,968

자료: 교정통계연보, 2009, 428페이지

2004년부터 2008년까지의 1일 평균수용인원은 2004년 57,184명에서 2005년 52,403명, 2006년 46,721명, 2007년 46,313명, 2008년에 46,684명으로 감소추세지만 1인당 급양비 총액은 조금씩 인상되고 있다. 이러한 증가가 물가상승률을 반영한 결과인지 아니면 실질적 급양비의 인상인지에 대해서는 주어진 자료로서는 알기가 어렵다. 2007-2008년도 의 피복비의 경우 그 전보다 오히려 감소경향을 보이고 있고, 2008년의 경우 수용비와 연료비가 증가분의 대부분을 차지하고 있다.

결론적으로 보면 교정예산은 총량에서 증가해 온 것으로 보이지만 증가의 대부분은 교정시설의 하드웨어적인 측면(교정시설 현대화와 장비운영 등)과 수용관리 부문에 집중되어 있고, 실제적으로 수용자의 직업훈련, 행동수정이나 심성교정을 포함한 교정 프로그램을 위한 예산은 전체에서 차지하는 비율이 매우 낮다. 물론 수용관리와 시설현대화는 기본적으로 필요하다. 교정당국이 시설현대화에 심혈을 기울이는 이유도 물리적 환경이 제대로 갖추어지지 않은 상황에서 교정교화는 사실상 어렵다는 인식이 있기 때문이다. 따라서 시설현대화와 수용관리를 위해 필요한 예산증액은 그것대로 유지 확대되어야 하며, 거기에 더해 이제는 교정교화에 대한 예산투입도 더욱 적극적으로 해야 한다고 생각한다.

나. 교정시설 현황

[그림 III-2] 교정기관 기구표



2010년 현재 50개 교도소가 있다.²³⁾

대다수가 500명이상의 수용정원을 가진 중대형시설로서 국제적으로 권고되고 있는 500명 이하의 교정시설은 전체의 1/3정도를 차지하고 있으며, 대부분이 최근에 와서 지어진 것이다. 그 나머지 대부분의 대형시설들은 과거 전통적인 구금확보와 보안위주의 교정행정 패러다임이 지배적일 때 지어진 건축물들이다.

그러다보니 수용자의 교정교화를 위한 프로그램 시행을 위한 공간이 절대적으로 부족하며 또한 혼거실 위주의 설계로 인해 안정된 환경에서의 자기성찰과 반성을 위한 공간은 절대 부족한 반면에 수용자간 다툼이나 갈등을 없애기 보다 부추기는 효과를 만들어 내고 있다.

〈표 III-9〉 교정시설 규모와 건축연도

	규모				합계
	500이하	1000이하	1000-2000	2000이상	
1969이전			2		2
1970-1989	7	6	15	3	31
1990-2000	4		3		7
2000-현재	7	1	2		10
합계	18	7	22	3	50

자료: 법무부 교정본부 내부자료

〈표 III-10〉 연도별 수용밀도

구분	수용 인원	교정시설 거실평수	수용밀도	비고
2007	45,664	43,970	1.04	거실면적 산정 : 벽체 중심선면적
2006	47,390	38,220	1.20	거실면적 산정 : 내측면적
2005	53,702	37,020	1.45	"
2004	57,184	36,961	1.55	"
2003	58,696	35,537	1.65	"
2002	59,648	32,318	1.85	"
2001	60,336	31,582	1.91	"

23) 위의 표에 반영되어 있지 않지만 화성직업훈련교도소가 2008년에, 영월교도소, 해남교도소, 밀양구치소가 2009년에 준공하여 50개 시설이 됨.

수용인원의 감소는 수용밀도를 통해서도 확인이 된다. 수용밀도는 전체 수용인원을 교정시설의 면적(평수)으로 나눈 값을 의미한다. 수용인원이 줄어들었으므로 수용밀도도 조금씩 감소하고 있다.²⁴⁾

수용인원의 감소와 수용밀도의 감소는 교정정책의 성공을 위해 긍정적인 효과를 가져올 수 있는 변화이다. 왜냐하면 과밀수용은 수용자의 심리적 불안정과 동료간 갈등, 폭력의 원인이 되며 따라서 교정교화를 위한 안정적인 수용환경의 확립을 어렵게 만드는 요인이기 때문이다.

다. 교정공무원의 수와 직렬별 분포

〈표 III-11〉 연도별 수용밀도 교정공무원 직렬별 정원관 현원의 추이

	교정		교회		분류		의료		기타		합계	
	정원	현원	정원	현원	정원	현원	정원	현원	정원	현원	정원	현원
2006	12213	11919	315	294	225	192	183	166	812	805	13748	13376
2007	12598	12239	311	297	246	228	181	168	826	817	14162	13749
2008	12714	12470	311	299	246	228	181	168	826	812	14278	13977
2009	12788	12592	313	310	249	246	185	178	853	826	14388	14152

출처: 법무부 교정본부 내부자료

교정공무원은 정북교도관과 사북교도관, 의료직, 기타 기능직 등으로 구분되는데, 정북교도관의 수가 압도적으로 많다. 89%정도가 정북교도관이며 교회직, 분류직, 의료직 및 기타가 그 나머지를 차지하고 있다. 물론 어느 나라나 정북교도관의 수가 압도적으로 많다. 폭력적인 범죄자들을 제압할 수 있으려면 충분히 많은 수의 보안을 위한 교도관들이 필요하다. 하지만 그 점을 고려하더라도 이러한 직원분포는 재검토해 볼 필요가 있다. 보안과 교정교화라는 교정의 양대 이념을 구현하기 위해 이러한 인력구성이 바람직한 것인가에 대한 진지한 고민이 있어야 한다.

24) 물론 수용밀도의 감소에는 교정시설의 면적 측정방식의 변화도 한 몫을 하였다. 즉 거실면적 산정에 있어서 그 기준이 내측에서 벽체 중심선으로 변경됨에 따라 면적이 늘어난 것이다.

정북교도관에게 편중된 인력구성이라는 문제와는 별도로 현재 교정공무원의 수가 충분한가에 대한 평가는 독립적으로 살펴 볼 필요가 있다.

〈표 III-12〉 교정공무원 1인당 수용인원

구분	수용인원	교도관의 수	교도관1인당 수용자수
2008	46,684	13,977	3.3
2007	46,313	13,749	3.4
2006	45,328	13,032	3.5
2005	47,821	12,802	3.7
2004	57,184	12,802	4.7
2003	58,945	12,490	4.7
2002	61,084	12,490	4.9
2001	62,235	12,410	5.1

자료: 범죄백서 2009

교도관 1인당 수용자 수의 추이를 보면 수용인원은 줄어들고, 교도관의 수는 증가함에 따라서 교도관 1인당 수용자 수는 조금씩 감소하여 2001년에 교도관 1인당 5.1명이었던 것이 2008년에는 1인당 3.3명으로 줄어들었다. 그러나 영국이나 캐나다, 호주 등 교정행정의 선진국과 비교해 보면 여전히 교정직원 대 수용자의 비율이 높은 편이지만 미국이나 일본의 경우보다는 인력의 문제가 상대적으로 적다는 것을 알 수 있다(〈표 III-13〉 참조). 그러나 시설의 현대화나 장비의 기계화 등을 고려해서 생각해 보면 우리나라의 교정직원들의 업무부담이 결코 교정직원 대 수용자비율이 더 높은 미국이나 일본보다 적을 것이라고 속단하기는 어렵다.

〈표 III-13〉 외국의 교정직원 대 수용자 비율(2005년 기준)

구분	한국	미국(연방)	일본	영국	호주	캐나다	홍콩
비율	1:3.7	1:4.4	1:4.3	1:1.4	1:2.3	1:1.3	2.2

자료: 국가인권위원회(2004).

뿐만 아니라 전체 교정직원과 전체 수용자 수를 이용한 통계는 일선의 교정현장에서 느끼는 체감비율과는 상당한 괴리가 있다.

사동의 근무자 1인당 수용자수를 조사한 한 연구(국가인권위원회, 2004)에 따르면, 사동근무자 1인당 수용자수가 E 교도소의 경우는 121명, K 교도소의 경우 47.9명, C 교도소의 경우 74.2명, J 교도소의 경우 77명, D 교도소의 경우는 123명, S 구치소의 경우 98.6명으로 나타나고 있다. 1명의 교도관이 이처럼 많은 수의 수용자의 질서관리를 하고, 고충처리를 하고, 자살자해를 방지하면서 교화의 역할까지 한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 이와 같은 상황 아래에서 특히 보안근무를 담당하고 있는 교도관들의 업무과다로 인한 스트레스가 상당히 심하다고 할 수 있다.

〈표 III-14〉 사동근무자 1인당 수용자 수(2004년 기준)

E 교도소	K 교도소	C 교도소	J 교도소	D 교도소	S 구치소
121	47.9	74.2	77	123	98.6

자료: 국가인권위원회(2004)를 위해 각 교도소가 제출한 자료를 가지고 재구성.

결국 교정공무원의 수는 효율적인 교정정책의 수행을 위해 충분히 확보되어 있다고 단언하기 어렵다. 최근에 와서 전자경비시스템, 거실문 자동제어, 무인접견, 원격진료 등으로 인력재배치가 이루어지고 인력절감의 효과가 전혀 없다고 할 수는 없지만 그럼에도 불구하고 아직 교정 선진국과 비교해 볼 때 교정공무원의 수는 충분하지 않다고 보는 것이 더 올바른 판단으로 보인다. 무엇보다도 새로이 교도소와 구치소가 개청을 하고 있음에도 불구하고 교도관이 증원되지 않아 실제적으로는 수형자를 수용하지 못하는 상황까지 발생하고 있는 것을 보면 교정본부 차원에서의 인력절감 노력과 인력재배치에도 불구하고 기본적인 기관운영에 필요한 인력마저도 확보되지 못하고 있다는 것은 문제가 아닐 수 없다.

라. 소결

이 절에서는 교정행정을 책임지는 부서의 예산과 시설, 인력을 중점적으로 살펴 보았다. 수용인원이 감소하고 있는 것과는 달리 교정예산의 규모는 매년 증가해온 것으로 나타나고 있으며, 2010년 예산이 2009년보다 약 7%정도 증가된 것으로 나타나고 있다.

예산의 대부분이 교도소 운영을 위해 기본적으로 필요한 부분(공공요금, 수용관리 등)에 쓰여지고 있는 반면에 훈련이나 교정교화 부분의 예산의 규모는 매우 작다고 평가된다. 노후화된 시설의 개보수, 교정시설 신축 등을 위해서는 교정예산의 충분한 확보가 필요한 것으로 보인다. 앞서서도 지적한 바와 같이 시설의 낙후성은 수용자들의 교정교화 의지를 꺾는 요인이 되고 있다. 따라서 시설의 현대화에 대한 예산투입의 절대량이 높아져야 할 것으로 보인다. 마찬가지로 인력자원의 측면에서 교정공무원 정원이 매년 조금씩 증가되고 있음을 알 수 있었고 바람직한 방향이라고 생각된다. 하지만 여전히 수용자들에 대한 구금확보와 교정교화라는 역할을 잘 해내기 위해 충분한 인력인가 하는 점, 그리고 인력구성이 이러한 역할을 수행하는 데 도움이 되는 방향으로 되어 있는 가 하는 점은 단언하기 어렵다. 교정공무원 1인당 수용자 수를 보더라도 교정 선진국에 비해 아직도 교정공무원의 수가 부족한 것으로 나타나고 있다.

4. 교정정책의 문제점과 개선방안

가. 교정조직 체계상의 문제점

1) 교정조직의 독립과 교정·보호의 연계

교정조직의 독립에 대한 지금까지의 논거를 요약해 보면 먼저 교정조직의 독립화를 주장하는 학자들은 50개에 이르는 교정시설과 12,000여명의 교정공무원을 지휘감독하고 4만명이 넘는 수용자들을 관리하기에는 그 업무량이 과대하며 교정행정의 합리적인 운영과 일선 교정기관에 대한 효율적 감독이 원활하게 이루어지지 못하고 있다는 점을 들 수 있다.

〈표 III-15〉 타 부처 외청과의 직원 수 비교

구분	인원	구분	인원
경찰청	88,717	병무청	1,765
철도청	35,845	산림청	1,641
국세청	17,625	통계청	1,301
교정국	17,215	조달청	1,058
대검찰청	7,694	기상청	998
해양경찰청	7,692	중소기업청	924
관세청	4,500	특허청	933
농촌진흥청	2,680		

자료: 법무부 교정국 내부자료(2003)

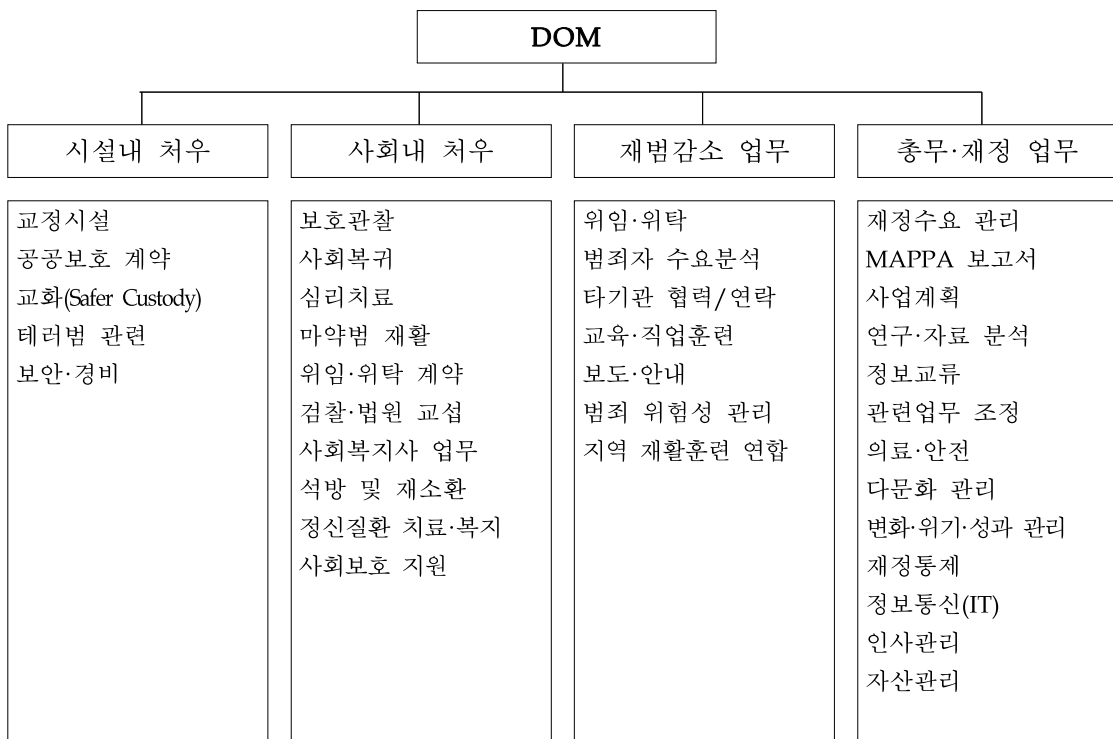
둘째, 교정행정은 그 업무에 있어서 수용관리에 대한 지식과 경험이 겸비되어야 하는 특수분야로 일반행정사무와는 달리 전문성과 독립성이 구비되어야 한다는 점이다. 경찰, 검찰, 법원, 교정이 범죄통제라는 형사사법의 공동의 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 상호보완이면서도 독립적인 체제로 운영이 되어야 하는 데, 현재는 이들 기관 중 유일하게 독립된 기관을 갖고 있지 않은 것이 교정이기 때문에(최유성외, 2003, 281) 현재와 같은 위상으로는 예산과 인원에 대해 융통성 있는 결정을 내리기가 어렵고 따라서 변화하는 환경에 적절히 대처할 수 있는 조직의 능동적 대처능력이 떨어질 수 밖에 없는 한계를 가지고 있다.

여기서 한걸음 더 나아가 근본적으로 범죄자 처우를 담당하고 있는 교정기관과 보호기관의 통합도 장기적으로 모색되어야 한다. 범죄자 처우를 담당하고 있는 교정기관과 보호기관은 경찰, 검찰, 법원과 함께 형사정책의 기획, 집행, 평가에 관해 독자적, 능동적으로 참여할 수 있어야 하는데 현행 법무부의 본부와 국 체제로 되어 있는 상태에서는 이러한 기능을 기대하기 어렵다는 것이 법무부, 검찰청 경영진단에서도 지적된 바 있다(정진수외, 2009: 196-197). 시설내 처우는 교정본부에서, 사회내처우는 범죄예방정책기획국에서 담당한다는 인식은 사실상 오래된 직제로 인해 고착된 면이 큰 것이며 실제로 범죄자의 처우는 담장 안과 밖이 분리될 수 있는 것이 아니다. 현재 미국이나 영국 등 선진국에서도 구조화된 재진입(structured reentry), 즉 시설처우와 사회내 처우를 연속선 상에서 이해하고 시설과 사회를 유기적으로 연결하여 범죄자 처우 프로그램과 제도를 시행하고 있다.

예컨대 영국의 NOMS(National Offender Management Service)는 범죄자가 시설내에 있던 출소하여 사회에 있던 간에 단절없이 연계될 수 있도록 교정과 보호의 정책 및 집

행을 하나의 부서에서 통합적으로 관리한다. 영국에서도 시설내 처우는 HMPrison Service에서, 사회내처우는 National Probation Service로 조직이 이분되어 있었으나 2004년 NOMS가 출범하게 되었다. NOMS는 2008년에는 각 지역에 DOM(Director of Offender Management)를 두어 DOM은 각 지방 관할의 교정시설과 보호관찰소 등에 대한 예산집행과 인력배치에 재량을 가지며 각 지방의 정부기관, 지역대표단체와 협력하여 주거지원 등 사회복지를 포함한 범죄자관리 정책을 수행한다(정진수외, 2009: 80). 영국의 NOMS의 역사가 길지 않아 그 성공여부를 평가하는 것은 시기상조로 보이지만 조직의 효율을 떠나 범죄자에 대한 체계적인 관리가 시설안과 밖으로 구별되지 않는다는 그 기본전제를 보면 상당한 설득력이 있다. 범죄정책의 성패는 범죄자들이 사회로 돌아와 적응에 성공하여 일반인들과 같은 생활을 영위하는 것에 달려있다고 볼 때, 현재의 이분법적 조직체제에 대한 정비는 중장기 계획으로 반드시 고려되어야 할 것이다.

[그림 III-3] DOM의 업무분장



자료: 정진수 외, 2009, p. 82

2) 교정시설의 기능별 특화와 전문화

형의 집행 및 수형자 처우에 관한 법률에는 경비등급에 따른 교정시설의 분류(개방시설, 완화경비시설, 일반경비시설, 중경비시설)는 있지만 기능에 따른 교도소 분류는 마련되어 있지 않다. 하지만 경비등급은 보안과 관련된 시설분류라고 한다면 처우를 중심으로한 기능별 교도소의 분류도 함께 필요하다고 본다. 물론 현재로서도 직업훈련교도소라던가, 여자교도소, 소년교도소 등으로 분류되어 있긴 하지만 처우와 기능이라는 일관된 기준으로 분류된 것은 아니다. 분류심사 교도소, 심리치료 교도소, 의료교도소(교정병원), 직업훈련 교도소 등 기능별 세분화와 전문화를 기할 수 있도록 예산배정과 인력배치가 필요하다. 소아성기호증이나 상습 성범죄자에 대한 처벌과 치료가 병행되어야 하지만 아직까지 국내 교정시설에는 성범죄자를 전문적으로 치료하는 시스템이 없다. 수형자의 범죄유형별 인원을 보더라도 성범죄자는 상당한 비율을 차지하고 있다. 이들이 방치되어 전문 프로그램을 제공받지 못하고 있는 것은 지역사회에 막대한 사회적 부담을 지우고 교정의 책임을 유기하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 성범죄자에 대한 통합적이고 체계적인 치료 및 개입을 위한 시스템의 구축의 한 방안으로서 전문 치료재활센터가 필요하며 그곳에서 성폭력범죄자의 치료 및 재활동기, 심리사회학적 교육 및 평가에 초점을 맞춘 치료 프로그램 개발, 적용 등이 전문적이고 집중적으로 행해질 수 있을 것이다.

나. 인력활용의 문제점

1) 교정공무원 직렬간의 불균형

〈표 III-16〉 2009년 교정공무원 직렬분포

2009년(8.31.기준)

합 계		교정		교회		분류		의료		기타	
정원	현원	정원	현원	정원	현원	정원	현원	정원	현원	정원	현원
14,388	14,152	12,788	12,592	313	310	249	246	185	178	853	826

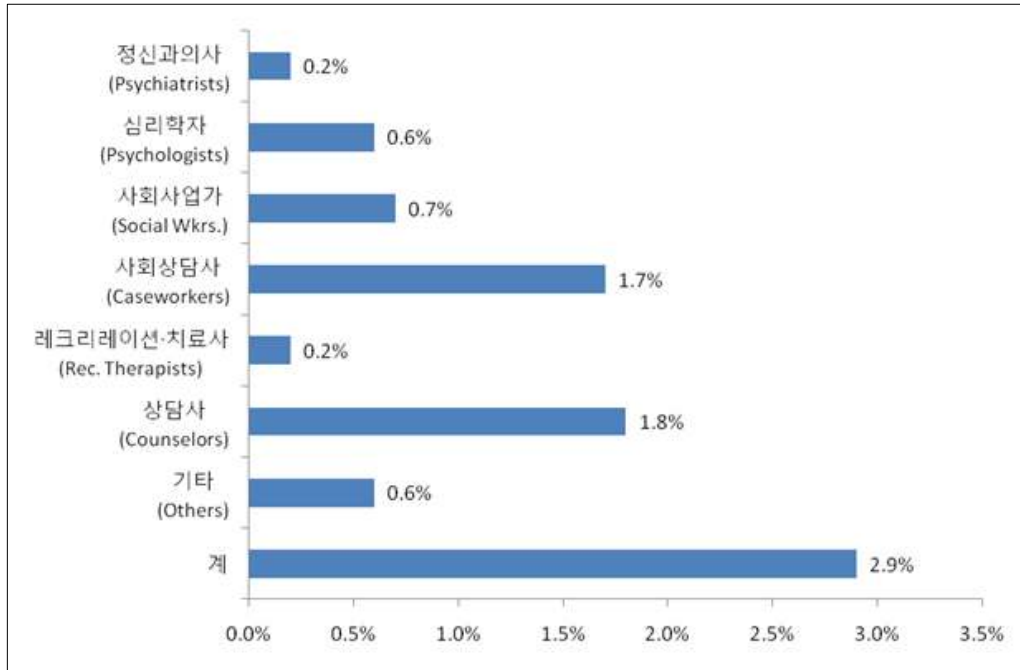
자료: 법무부 교정본부 내부자료

앞서 언급한 바와 같이 교정공무원은 교정직과 교회직, 분류직으로 크게 대별된다. 교회직은 범죄자들의 교육과 종교지도, 서신수발, 각종 행사와 교정프로그램의 시행등의 업무를 주로 하고 있고 분류직은 범죄자들의 적성이나 범죄위험성 등을 평가하여 적절한 프로그램과 처우를 받을 수 있도록 하는 기준을 제시하는 업무를 담당하고 있다. 교정직은 정복교도관으로서 교도소의 보안과 수용자 구금확보, 질서유지가 주요 임무이다. 조직의 인적구성을 보면 앞서서도 언급했듯이 정복교도관이 89%를 차지하고 있고, 교정 프로그램과 교정교화 부분을 맡고 있는 교회와 분류직 공무원은 4%에 머물고 있다. 형집행법의 개정에 따른 단계적 처우와 개별처우를 위해서는 교육, 교화, 분류가 적극적이고 효율적으로 이루어져야 하는데 지금의 인력으로는 진정한 의미의 개별적 특성에 맞는 처우가 가능할 수 있을 지 걱정스럽다. 교육과 교화, 상담등의 역할을 맡은 교회분류직의 인원이 적다보니 실제로는 정복교도관이 질서유지와 동시에 상담 등의 역할까지 수행해야 하는 어려움을 낳기도 한다. 이렇게 질서유지를 담당하는 직원(security staff)과 처우를 담당하는 직원(treatment staff)의 역할이 전문적으로 분화되어 있지 못하고 있는 현 상태는 시급히 개선이 되어야 할 것이다.

2) 교정 전문 인력(치료, 심리, 상담, 분류 전문가)의 양성

아래의 그래프는 미국 모든 주의 정신건강 및 상담직원이 총 직원 중에서 차지하는 비율을 나타내고 있다. 명수로 보면, 정신과 의사(psychiatrists)는 미국 전국에 717명, 심리학자(psychologist)는 2,138명, 사회복지사(social workers)는 1,101명, 사례관리사(case workers)는 738명, 레크레이션 치료사(recreation therapists)는 259명, 상담사(counsellors)는 5,203명, 기타 1,586명이다.

[그림 III-4] 정신건강 및 상담직원의 비율



주: 2002. 1. 1. 현재 총 직원 중 정신건강 및 상담직원의 평균 비율

위 그림을 보면 정신건강과 상담과 관련된 직원의 비율이 전체 직원의 3%를 차지하는 것으로 나타난다. 사례관리자와 카운슬러가 외부인사가 아닌 정식 교정직원으로 채용되고 있는 점이 주목해야 할 점이다.

최근에 와서 우리 교정당국도 임상심리사나 직원들의 범죄심리사 자격증 취득을 독려하는 등 상담과 사례관리의 중요성에 대한 인식이 진일보한 것으로 보인다. 그러나 아직까지도 우리 교정시설에서의 상담은 개인적, 생활상의 불편사항이나 불만사항을 얘기하는 고충처리 그 이상의 역할은 하지 못하고 있다. 그 이유는 상담전문인력에 의한 상담이 아니라 교화위원이나 종교위원등 자원봉사인력에 의한 상담이 주를 이루기 때문이다. 물론 이러한 상담이 그 기능이 없는 것은 아니지만 정신건강을 전문적인 관점에서 치료하는 역할을 하는 것은 역부족이다. 따라서 우리나라에서도 교정처우의 전문성을 기하기 위해서는 정신건강이나 상담을 전문적으로 하는 인력들을 확보할 필요가 있다.

미국의 교정시설에는 보안담당 교도관 뿐 아니라 정신과 의사, 사회복지사, 사례관리사, 상담사 등이 포진해 있는 것을 자료를 통해 확인할 수 있었다. 우리나라 교정시설에서도 임상심리사 등 상담전문가에 대한 요구가 점차 커지고 있으나 이를 반영하여 인력을

증원할 수 있는 방안이 확보되지 못하고 있는 상황이다. 앞서 제시한 바와 같이 의료진(정신과 의사 등)의 확보는 예산상 처우상 어려움이 많고, 교정에 전문성이 있는 것으로 간주되는 전공자들은 진입장벽 때문에 교정계로 들어오지 못하고 있기 때문이다. 범죄자의 특성 및 교정기법에 전문성을 가지고 있으면서 또 심리상담 등 전문지식을 함께 가지고 있는 인력을 양성할 수 있는 방안과 확보할 수 있는 방안을 함께 고려할 필요가 있다. 상담치료에 대한 전문성 만으로는 교정시설의 특수한 상황을 고려한 심리치료와 상담이 어렵기 때문에 이 두가지 전문성을 함께 가진 인력의 확보가 필요하다. 현재 분류직, 교회직 등의 증원도 필요할 뿐 아니라 장기적인 안목에서 교정심리치료 전문가를 양성하기 위한 방안으로 임상심리사나 범죄 심리사, 사회복지사 또는 새로이(가칭)교정심리사 자격증 제도를 마련하여 교정시설을 수련기관으로 개방하고 교정학이나 심리학, 사회복지학 전공 학생들이 범죄자 교정을 위한 실습과 훈련을 받을 수 있도록 하고, 이러한 훈련을 마친 후 특채 형식을 통해 선발하는 것도 생각해 볼만하다. 전문적 교정교화 프로그램의 실시를 위해서는 그러한 프로그램을 실시할 수 있는 전문인력의 확보가 전제되어야 하며 따라서 이러한 전문교정인력의 양성에 예산이 지금보다 현격히 높은 비율로 투입되어야 할 것이다.

3) 교정공무원의 선발에 있어서 전문성 고려와 교정공무원 기능별 전문화

교정직 공무원은 국가공무원의 선발규정에 따른 시험과목을 통해 선발된다. 그런데 교정직의 시험과목을 보면 형사소송법, 행정법, 헌법, 형법 등 법률과목이 주류를 이루고 있다. 반면에 교정처우의 대상인 범죄자를 인간으로 이해하기 위해 필요한 인문학, 사회과학적 안목을 측정하는 교과목은 거의 없다. 교정직 5급 행정고시의 선택과목으로 교육학, 사회학, 심리학 중 택일을 하도록 되어 있는 것이 고작이다. 실상 교정시설에서 수용자들과 면대면으로 일상적인 상호작용을 가장 많이 하는 직급은 9급과 7급이라고 할 수 있는데, 9급과 7급 선발과목에 인간과 인간심리, 사회관계, 집단역학 등에 대해 전문적 지식을 가진 응시생을 채용하는 것이 교정처우의 전문화를 위해 기본적으로 필요하다. 채용과목의 개선에 대해서는 이미 여러 학자들이 오랫동안 주장하고 요구해 왔음에도 불구하고 교정처우의 전문성에 대한 부족한 이해 때문에 지금까지 성사되지 못하고 있는 실정이다.

그나마 교정시설 수용자들의 교육, 훈련, 교화와 처우요소를 파악하는 전문직업군이라고 여겨지는 교회직과 분류직에는 심리학과 사회학, 교육학 등 인간탐구의 경험과학이라고 할 수 있는 제 학문들이 포함되어 있어 다행이다. 하지만 뒤에 살펴 보겠지만 교

회직과 분류직 직원의 비율은 전체 교정공무원 중 3.9%에 불과하다. 이러한 소수의 직원이 4만이 넘는 수용자들의 교정교화를 효과적으로 지원하는 것은 불가능하다.

따라서 단기적으로는 분류직과 교회직의 정원을 증원하여 과학적 분류에 따른 교육, 훈련, 교정 프로그램의 지정이 가능하도록 환경을 만드는 것이 급선무이다. 보다 장기적으로는 교정직 공무원에게 공히 심리학, 사회학, 사회복지학, 교육학 등 인문사회과학적 지식을 측정하는 과목이 필수과목이 아니라면 선택과목으로라도 포함이 되는 방향으로 나아가야 한다.

◎교정직

-교정직 5급(2차): 교정학, 형사소송법, 형법, 행정법 (선택: 교육학, 사회학, 심리학 중 1)

-교정직 7급: 국어, 영어, 한국사, 교정학, 형사소송법, 행정법, 헌법

-교정직 9급: 국어, 영어, 한국사, 교정학개론, 형사소송법개론

-교정직 특채: 교정학개론, 형사소송법개론

◎교회직

7급: 국어, 영어, 한국사, 헌법, 형사정책, 교육학, 심리학

◎분류직

7급: 국어, 영어, 한국사, 헌법, 형사정책, 심리학, 사회학

〈표 III-17〉 가산점을 주는 자격증 목록

채용 계급	자격증	가산점 비율	
		현행	개정안
7급	정보관리기술사, 전산계산조직응용기술사, 정보처리기사, 전자계산기조직응용기사	3%	1%
	사무자동화산업기사, 정보처리산업기사, 전자계산기산업기사	2%	0.5%
9급	정보관리기술사, 전자계산조직응용기술사, 정보처리기사, 전자계산기조직응용기사, 사무자동화산업기사, 정보처리산업기사, 전자계산기산업기사	3%	1%
	정보기기운용기능사, 정보처리기능사	2%	0.5%
7· 9급	컴퓨터활용능력 1급	2%	1%
	워드프로세서 1급, 컴퓨터활용능력 2급	1.5%	0.5%
	워드프로세서 2급, 컴퓨터활용능력 3급	1%	폐지
	워드프로세서 3급	0.5%	폐지

주: 가산점- 2011년부터 변경됨.

현재 교정직 공무원 임용고시에는 가산점 제도가 있어 법이 규정하고 있는 자격증을 소지한 수험생들에게는 총점의 0.5%에서 1%의 가산점을 주고 있다. 이 자격증 가산점 제도는 공무원 전체에 해당하는 것이기 때문에 교정직과 같이 특수한 직군에서 실질적으로 필요한 자격증과는 상당한 차이가 있다. 교정직 공무원 선발에서 실질적으로 도움이 되는 임상심리사나 정신보건 사회복지사, 또는 사회복지사, 청소년상담사, 청소년지도사, 범죄심리사 등의 자격증은 가산점에 포함되지 않는다. 경찰청의 가산점 자격증 목록을 보면 경찰이라는 전문성을 인정하여 전문성 향상에 도움이 되는 자격증에 대해 가산점을 주고 있다. 교정본부에서도 이와 같이 교정의 전문성에 도움이 되는 자격증을 발굴하고 거기에 가산점을 주는 방안을 검토해 보는 것이 필요하다 하겠다. 인력의 증원이나 예산의 편성, 그리고 자격증 제도의 변경등은 독립기관이고 경찰청법이라는 법률이 존재하기 때문에 가능한 것으로 보인다. 이런 측면에서 보면 교정처우의 전문화를 위해 가장 근본적으로 필요한 것이 교정청으로의 독립과 교정공무원법의 제정이 된다.

교정공무원의 전문화를 위해서는 우수한 자원을 임용하는 것이 가장 시급한 과제이다. 현재 대부분의 공무원 임용제도와 마찬가지로 교정공무원의 임용도 단순한 필기시험을 통하여 이루어지고 있고, 필기시험 과목도 교정공무원으로서의 종합적인 자질을 검증할 수 있는 과목보다는 일부 전공 위주로 구성되어 있다. 교정공무원의 선발에 있어 우선적으로 고려해야 하는 것은 채용과목을 교정의 전문성을 평가할 수 있는 방향으로 조정하거나 교정관련 전공자나 경험자를 우대할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 현행 시험과목은 법학이나 행정학 전공자들에게 유리하게 되어 있고, 수형자 교정교화에 전문성을 발휘할 수 있는 교정학이나 심리학, 사회학, 사회복지학, 교육학 전공자들은 법학 관련 과목에 대한 취약성 때문에 합격하는 것이 쉽지 않다. 인간심리와 인간관계, 사회관계의 역학 등에 대한 이해, 그리고 인간에 대한 따뜻한 배려를 가진 전공자들이 범죄자에 대한 이해도가 상당히 높을 것임에도 불구하고 이들이 교정직에 진입하는 시점에서의 높은 진입장벽(entry barrier) 때문에 교정직 입문이 잘 이루어지고 있지 못하다. 따라서 필기시험과목에 대한 검토가 이루어지고 다양한 범죄자 교정교화 관련 전공자들이 교정직에 들어올수 있도록 개방되어야 한다. 이를 위한 하나의 방안으로 시험과목을 필수과목과 선택과목으로 나누고 선택과목에 사회복지학, 심리학, 교육학, 사회학 등을 행정법이나 헌법, 형사소송법등과 같이 포함하여 선택하여 시험을 치를 수 있도록 하는 것을 생각해 볼 수 있다. 또 다른 방안으로는 경찰청의 가산점 제도와 같이 현행 가산점을 주는 자격증에 청소년지도사, 청소년상담사, 임상심리사 등의 자격증을 포함하고 이러한 자격증에 대한 가산점을 일반 정보처리기사 등에 대한 점수보다 높게 산정하여 이러한 전공자들의 교정직 입문을 독려하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

〈표 III-18〉 경찰청 자격증 등의 가산점 기준표

분 야	관련 자격증 및 가산점		
	5점	4점	2점
교 육	-청소년상담사1급	-정교사 2급 이상 -청소년지도사1급 -청소년상담사 2급	-청소년지도사 2·3급 -청소년상담사 3급
의 료	-의사 -상담심리사1급	-약사 -정신보건임상심리사 1급 -임상심리사 1급 -상담심리사 2급	-임상병리사, 물리치료사, 방사선사, 간호사, 의무기록사 -정신보건임상심리사 2급 -임상심리사2급

한편 정복교도관 위주의 선발 또한 재고가 필요하다. 앞에서 제시한 바와 같이 교정 직 직원의 분포를 보면 보안과 구금확보의 역할을 담당하는 정복교도관이 압도적으로 많은 반면에 수형자의 교정교화를 담당하는 사복교도관의 수는 1/10에도 미치지 못하는 실정이다. 이러한 인력구조의 편향성은 보안과 교정이라는 양대 목표를 두 개의 독립된 목표로 간주하고 그 중에서도 보안이 교정교화보다는 더 중요하다고 생각하는 경향이 지배적이기 때문이라고 할 수 있다. 보안이 확보되지 않고는 교정교화가 불가능하다고 하는 인식이 이러한 조직의 인적 구성에서도 잘 나타나고 있다고 할 수 있다. 그러나 보안과 교정교화는 상호배타적인 목표가 아니다. 오히려 보안과 구금확보를 지나치게 강조하는 것이 교정교화를 어렵게 만드는 장애물이 될 가능성이 높다. 교정교화를 통한 인간심성의 개조를 통해 자연스럽게 보안이 확보될 수 있다는 인식이 상당히 필요한 것이다. 현재의 사복교도관(분류와 교회)의 증원을 통해 교정공무원을 보안담당관(security staff)과 처우담당관(treatment staff)으로 기능별 전문화를 추진하여 보안과 교정처우가 균형을 이루게 되면 교정의 전문화의 달성과 함께 범죄자 교정처우에 대한 보다 효과적인 정책집행이 이루어질 수 있는 구조적 기반이 마련될 필요가 있으며, 이러한 인력증원에 대한 정부의 예산지원이 절실히 필요하다고 본다.

다. 수형자 특성을 고려한 맞춤형 교정프로그램의 개발

수형자의 개별적 필요와 욕구에 따른 프로그램의 제공은 수형자의 교정교화와 사회복귀를 위해 필요한 것이다. 수형자의 개별 욕구를 파악하기 위해서는 과학적 진단이 선행되어야 하며 개별적 욕구를 충족하고 성공적인 사회복귀를 이루기 위한 교정교화 프로그램들이 일회적 행사가 아닌 체계적이고 장기간의 변화를 관찰할 수 있는 정도의 전문적인 프로그램으로서의 특성을 가져야 할 것이다. 따라서 연령, 또는 형기별, 범죄유형별, 범죄경력별, 정신질환 유무별, 성격특성별, 자살이나 문제가능성 등 수형자의 특성을 분석적으로 분류한 후 교차시키게 되면 한 수형자에 대한 진단목록의 작성이 가능하게 되며 이러한 분류를 기초로 그들에게 필요한 서비스를 제공하는 맞춤형 프로그램의 시행이 가능해 질 것이다.

예를 들어 최근에 전국을 뒤흔든 아동성폭력 범죄가 잇달아 일어나면서 교정시설에서의 아동성폭력범에 대한 치료가 사회적 관심을 받게 되었고, 이에 따라 성폭력범 교화 프로그램이 진행되게 되었다. 4개 교도소에 성폭력 사범 집중 교화 프로그램이라고 하는 것이 마련되었다. 그러나 이 프로그램들이 맞춤형 교정 프로그램으로서의 조건을 충족시키고 있는가라고 물었을 때 확실한 긍정이 나오기는 어렵다. 왜냐하면 전문치료 프로그램일수록 치료 전문가에 의해 프로그램이 진행되어야 하고, 계획된 시간과 일정에 따라 실시되어야 하고, 사전검사와 사후검사를 통해 변화의 추이를 추적할 수 있어야 한다. 그러나 이러한 전문 프로그램으로서의 조건을 충족시키지는 못하고 있는 것으로 보인다. 프로그램상 운영상의 어려움 즉, 외부 강사 수당 등 예산의 부족, 동기부여의 어려움, 프로그램 운영관련 내부 운영 전문인력 및 계호 인력 부족 등의 어려움과 수형자 특성에 걸맞는 프로그램의 부재, 강사진의 부재, 교육시설 부족 등의 어려움이 존재한다고 한다.²⁵⁾ 예컨대 성범죄자에 대한 미국의 교정 프로그램을 보면 평균 프로그램 실시기간이 9개월에 이르며, 짧게는 3개월에서 길게는 36개월에 걸친 정기 프로그램도 있다. 그러나 우리 교정시설의 성폭력범 교정 프로그램을 살펴보면, 교정시설의 여건에 따라 일주일에 2번도 하고, 못하는 주도 생기고 하는 그야말로 일관성이나 체계성이 없도록 임의적으로 시행되고 있는 경우들이 있다. 이러다보니 제대로 된 효과성 측정이라는 것도 어려울 수 밖에 없다. 이러한 상황은 성폭력범에게만 해당하는 것이 아니다.

최근의 강력하고 엄정한 범죄통제 정책은 강력범에 대한 장기형 선고의 경향을 낳고

25) 협약을 맺을 당시에는 예산의 범위 내에서 강사수당을 지급한다고 했으나, 예산이 없어 강사비 지급이 곤란한 상황이 많다고 일선 교정기관에서는 어려움을 토로한다.

있으며 이에 따라 교정시설에서 장기수들의 교정과 사회복지 문제, 그리고 구금이 장기화됨으로써 노년수형자들의 교정과 사회복지문제도 교정프로그램의 대상이 되어야 할 것이다. 예컨대 노년 수형자의 사회복귀를 위해서는 청년층 수형자를 위한 직업훈련 중목과는 다른 고려가 필요할 것이기 때문이다. 이러한 수형자의 필요와 특성을 파악하기 위해 활용되어야 하는 수형자 분류검사나 인성검사 등이 수형자의 욕구와 사회복지 를 위해 필요한 서비스 제공보다는 교정사고 가능성을 찾아내는 데 집중되어 있는 것은 개선될 여지가 많다.

〈표 III-19〉 2008년도 문화 프로그램 인원 및 비율

구분	총원	서예	음악 합창	미술 공예	심리 분노	원 예	문학 연극	다도 요가	기타
인원	10,136	722	1,862	414	81	103	839	501	5,614
비율	100	7.1	18.4	4.1	0.8	1.0	8.3	4.9	55.4

〈표 III-20〉 특정사범 프로그램 대상 인원

구분	성폭력사범	마약사범
인원	913	2,705

현재 시설 내에서 교정프로그램이라고 일컬어지는 활동은 많이 있다. 위의 표에서도 보듯이 각종 문화 프로그램이라고 하여 다양한 활동이 이루어지고 있다. 또한 성폭력사범이나 마약사범에 대한 특별 프로그램도 시행이 되고 있다. 예를 들어 마약사범의 경우 08년 현재 37개 교정기관에서 시청각교육, 상담, 운동요법 등을 실시하고 있고 성폭력사범의 경우에도 감수성 훈련, 음악미술치료, 공감교육 등의 프로그램이 운영되고 있다. 특히 13세 미만 아동성폭력사범에 대해서는 잔형기 1년 이하 수형자를 집중처우센터 4개 기관에 집금하여 교육 프로그램을 실시하고 있다.

그러나 교정시설에 수용되어 있는 성폭력사범이 4천여명을 넘는 것을 고려한다면 프

로그래를 제공받는 성폭력범들이 상당히 제한적이라는 것을 알 수 있다, 마약사범의 경우에는 성폭력범의 경우보다는 프로그램 대상인원이 상당히 많고 수용되어 있는 수와 비슷한 것으로 보인다.

문화프로그램의 유형별 인원과 비율을 보면 심리 분노치료 프로그램 이수자의 비율이 가장 낮은 것으로 나타나고 있다. 이것은 이러한 프로그램은 전문성이 다른 프로그램에 비해서 높아 전문프로그램의 시행이 쉽지 않음을 간접적으로 보여주고 있는 것으로 해석된다.

또한 현행 프로그램의 문제는 다양한 유형의 프로그램이 소개되고 시행되고 있기는 하나 그것의 효과성에 대해서 검증하는 노력은 크지 않다. 다시말해 보여주기식의 이벤트성 프로그램 시행이 지배적이라는 것이다. 단순히 프로그램 만족도만으로는 그 효과가 검증되었다고 결론내릴 수 없다. 증거에 기반한 교정프로그램(evidence-based correctional program)을 개발하고 시행하기 위해서는 프로그램 전문가들의 확보가 더욱 절실히 필요하며 전문인력에 의한 프로그램 시행이 무엇보다 중요하다.

참고로 국영 교도소에서의 교정교화를 위한 프로그램들은 전문성이 떨어지고 결과적으로 효과가 없다는 비판의 소리가 높은 상황에서 올 10월에 개소 예정인 민영교도소(소망 교도소)의 범죄자 처우와 프로그램은 도움이 되는 정보를 제공해 줄 수 있을 것으로 생각된다. 민영교도소의 도입은 여러 가지 점에서 그 의의를 찾을 수 있지만 대규모 시설위주인 국영교도소에서 시행하기 어려운 여러 가지 시범적인 교정교화 프로그램을 시행하고 평가해 볼 수 있다는 점에서 그 의미가 크다 하겠다. 국영교도소와의 차이점은 시설처우와 지역사회 자원을 두개의 중심축으로 상정하고 출소 후 지지기반 구축도 교정 프로그램의 일환으로 운영하려고 한다는 점이며, 기독교 교도소이니만큼 신앙훈련을 강조하고 있다는 점 등을 들 수 있다. 그 외에는 국영교도소의 프로그램 유형과 크게 다르지는 않지만 내용이나 형식상으로는 차이가 나지 않을 까 하는 예상들을 많이 하고 있으며 효과성의 측면에서도 상당한 기대를 하고 있다. 민영교도소의 프로그램이 시작되고 어느 정도의 시간이 지나면 프로그램의 효과성 평가가 이루어질 것이고 효과 있는 프로그램의 국영교도소로의 유입도 가능하게 될 것으로 기대한다.

라. 의료처우 인력과 예산의 문제

교정시설의 의료처우는 인력부족과 예산부족, 그리고 수형자의 불만으로 상당히 고전하고 있는 분야이다. 의료처우의 질을 근본적으로 결정한다고 볼 수 있는 의료인력이

상당히 부족할 뿐 아니라 의무관의 이직률도 상당히 높고 평균 재임기간도 짧은 형편이다. 2008년 현재 교정시설의 의료인력은 184명 정원에 173명으로 정원을 채우고 있지 못하고 있는데 이 결원은 모두 의무관이 채우고 있다. 의무관의 이직율은 2007년 27%, 2008년 13%로 나타나 의무관 이직률이 상당히 높음을 알 수 있다. 이러한 높은 이직률은 낮은 보수, 보조인력의 부족 때문이다. 모자라는 의무관은 공중보건의로 대신하고 있으나 의무관에 대한 근무조건을 획기적으로 향상하지 않는 한 정규직 의무관의 수를 충분히 확보할 수 있는 방안은 기대하기 어렵다. 이런 상황이다 보니 의료적 처치가 필요한 다수의 수형자들이 외부 의료시설로 나갈 수 밖에 없고 의료예산도 계속 증가하고 있는 것이 불가피해 보인다. 점차 더 수형자들의 의료서비스에 대한 욕구는 강해질 것임이 분명한데, 이를 뒷받침 할 수 있는 여건을 각 교정시설마다 만드는 것은 불가능할 것으로 보이며, 이를 해결하기 위해서는 의료거점 교도소의 지정 등으로 의료서비스의 집중을 도모하고, 나아가서는 교정병원의 설립을 통해 전문 의료인력의 확보와 함께 보다 높은 의료서비스의 제공으로 수형자 처우 불만사항을 상당히 해결하게 되면 결과적으로 교정행정의 효과성도 개선될 것으로 기대된다.

〈표 III-21〉 의료인력 결원 현황

구분 \ 연도	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	평균
정원	13	13	15	15	15	
현원	10	9	7	10	8	
연평균 결원 (결원율)	4.4 (33.8%)	5.3 (40.7%)	7.6 (50.6%)	6.3 (42.0%)	6.7 (44.6%)	42.3%

주: 우수한 의료인력 확보를 위한 사기진작 방안으로 대전 지역내 관사 확보 추진
 ※ '06. 11. 국가인권위, 정신과 전문의 등 의료인력 확충 시정권고

〈표 III-22〉 연도별 수용자 외부진료비 현황

구분	진료인원	외부의료시설 진료비		
		계	국가예산	수용자부담
2004년	15,463명	46억8,000만원 (100%)	32억3,000만원 (69.0%)	14억5,000만원 (31.0%)
2005년	17,459명	50억2,700만원 (100%)	38억5,900만원 (76.8%)	11억6,800만원 (23.2%)
2006년	19,257명	62억9,100만원 (100%)	55억3,500만원 (88.0%)	7억5,600만원 (12.0%)
2007년	22,885명	86억2,300만원 (100%)	77억6,500만원 (90.0%)	8억5,800만원 (10.0%)
2008년	37,128명	112억3,100만원 (100%)	102억3,700만원 (91.1%)	9억9,400만원 (8.9%)

자료: 교정통계연보, 2009, 293 페이지

마. 교정시설 수용환경과 규모의 문제

교정시설의 수용환경은 범죄자들의 교정교화와 사회복귀에의 의지를 강화하는 데 필요한 기본적인 요소이다. 유엔 피구금자처우를 위한 최소기준 규칙에서 수용공간이나 채광, 조명 등에 대해 규정을 하고 있는 이유는 수용자 인권의 보호라는 측면에서 뿐만 아니라 이러한 기본적인 생활여건의 조성이 교정교화와 사회복귀의 효과를 높이기 때문이다. 교정선진국인 북구 여러 나라의 사례를 보더라도 쾌적한 수용환경을 제공하는 것이 수용자의 교정교화와 재범률 감소에 상당히 효과적이라는 것을 알 수 있다.

[그림 III-5] 노르웨이 Handel Fengel 교도소 거실 내부



1) 노후화된 시설

앞에서 살펴 보았듯이 현재 우리나라에는 50개의 교도소가 있고, 이 중 다수가 25년 이 지난 노후된 건축물로서 여러 가지 문제점을 노출시키고 있다. 채광이나 난방 및 조명, 하수도, 화장실 등 구금위주의 대규모 시설로 기능할 과거의 패러다임이 그대로 남아 있는 건축물로서는 21세기 교정교화의 패러다임에 맞는 교화 프로그램을 담아내는 것이 불가능해 보인다. 최근 몇 년 사이에 새로운 교정시설들이 개칭하고 있긴 하지만 여전히 개보수되어야 할 시설들이 많이 남아 있다. 신축이나 개보수는 엄청난 예산이 투입되어야 하는 부분으로 단기간안에 이루어질 수는 없을 지도 모르지만 지속적으로 증가된 예산투입이 이루어져야 하는 부분으로 인식되어야 할 것이다.

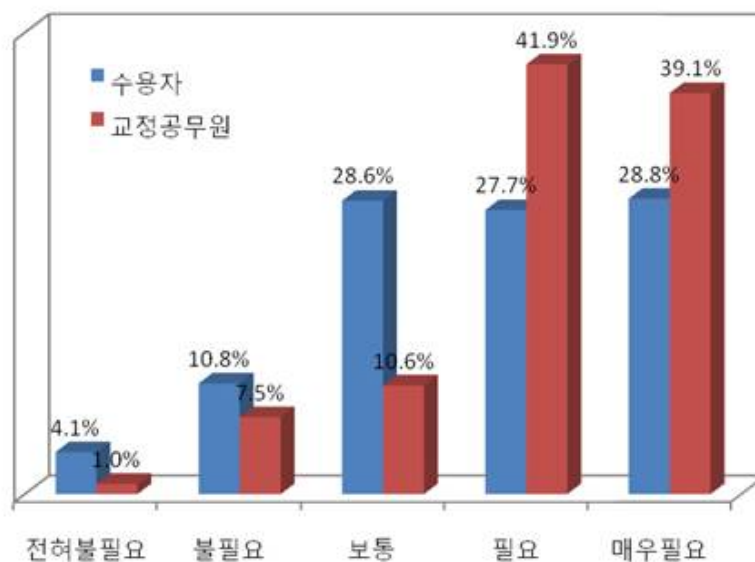
2) 대규모 시설 위주와 독거실 부족의 문제

교정시설은 수용자의 교정효과의 극대화를 위해 500명 이상을 수용하는 거대 시설을 지양하고 소규모의 교정시설을 제공하는 것이 전세계적 추세이다. 그러나 우리나라는 아직도 대규모 시설들이 더 많이 있다. 교정시설에 대한 지역사회의 거부감으로 인해

새로운 부지를 구하기가 어려워 신축보다는 개축 등을 하다 보니 대규모시설들이 줄어들지 못하는 실정인 것이다.

대규모 시설에 많은 수용자를 수용하다 보니 효과적인 교정교화 활동을 위주로 하기 보다는 인간저장소로서의 기능이 우선시 될 수 밖에 없는 상황이 피할 수 없게 되는 실정인 것이다. 이러한 대규모시설의 문제와 함께 혼거실 위주의 시설이 가지는 문제점도 많이 있다. 2007년에 새로이 제정된 수용자처우 및 형 집행에 관한 법률에서도 원칙적으로 독거실 수용을 위주로 한다고 하지만 현실적인 해결방안이 없는 상황에서 어쩔 수 없이 예외조항을 두어 원칙적 독거, 실제적 혼거 위주로 수용자들을 관리하고 있다. 혼거실은 2명 이상을 수용하여 기거하는 방에 적게는 2명에서 많게는 15명까지도 한방에서 혼거를 하기도 한다. 이리다보니 수용자 규율위반 중에서 가장 많은 비율을 차지하는 것이 입실거부이다. 다양한 이유로 혼거실에 들어가는 것을 거부하는 것을 말하는데, 현재로서는 입실거부를 징벌로 해결하고 있으나 혼거실의 문제를 근본적으로 해결하지 않고는 규율위반 문제를 해결하기는 어려워 보인다. 점점 더 개인의 프라이버시와 독자적 공간에 대한 욕구가 커지면서 타인에 의해 방해받지 않고 생활하려는 수용자들 간에 갈등이나 폭력이 증폭되는 결과도 낳고 있다. 이런 점에서 앞에서 얘기한 소규모 교정시설의 신축과 함께 독거실 위주의 설계를 통해 이문제를 근본적으로 해결하려는 의지가 필요하다.

[그림 III-6] 독거실 필요성 찬성 비율



자료: 교정정책 평가 및 개선방안 조사보고서 (2005. 12. 교정국)

독거실에 대한 필요성은 수용자뿐 아니라 교도관들도 모두 동의하는 비율이 높다는 것은 혼거로 인한 여러 폐단이 수용자 뿐 아니라 교도관들에 의해서도 인식되고 있다는 점이며, 궁극적으로는 범죄자들의 교정교화에 있어 독거여부가 상당한 영향을 미칠 수 있음을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

바. 소결

이 장에서는 교정행정의 조직체계상의 문제점과 인력활용에서의 보완점, 그리고 명실공히 전문화되고 효과있는 교정교화 활동을 위해 필요한 물적, 인적 자원의 한계라는 측면에서 단기적, 중장기적으로 개선이 필요한 부분을 짚어 보았다.

먼저 조직체계상의 문제로는 범죄자 교정을 위한 전문 정부기관으로서의 위상과 활동을 위해서는 보다 독립성과 자율성을 보장하는 방향으로 교정조직이 변모할 필요가 있다는 점을 강조하였다. 인적, 물적 자원의 확보와 배분에 있어서 공무원법의 규제를 받는 현 상황에서는 교정관련 환경의 변화에 유연하게 대처하는 것이 어렵다는 점을 인식하여 중장기적으로 교정조직의 독립(교정청으로의 분리)을 모색할 때가 되었음을 제시하였다. 또한 교정활동을 위한 예산규모의 측면에서는 노후시설의 신축, 개축을 위한 안정적인 예산확보의 필요성과 함께 보안과 구금을 위한 예산과 교정교화를 위한 예산의 균형을 맞출 필요가 있다는 것도 제안하였다. 교정시설의 전문화, 기능별 특화와 함께 교정프로그램의 전문화를 위한 노력이 필요하다는 점도 강조하였다. 효과적인 범죄자 교정을 위해 현행 인력선발과 인력구성상의 문제점도 함께 지적하였다. 교도소 수용자를 위한 국가의 의료비 부담이 계속해서 증가하고 있음에도 수용자의 의료처우 관련 불만은 줄어들지 않고, 외부병원 진료비도 급등하는 상황을 개선하기 위해 수용자 의료를 위한 교정병원을 설립하는 것이 장기적인 예산절감에 도움이 될 것이라는 점도 논의되었다.

5. 결론

지금까지 현행 교정정책의 문제점을 교정처우의 전문화라는 측면에서 진단하고 그 개선을 위해 필요한 중장기 방안에 대해 모색해 보았다.

최근에 와서 수용인원은 감소하는 경향을 보이는데, 수용인원의 감소는 효과적인 교정처우를 위한 기반을 제공할 수 있다. 과밀수용은 물적, 인적 자원의 결핍, 수용자간 갈등의 심화, 교정처우 프로그램 수혜기회의 감소를 초래할 수 있기 때문이다. 그러나 재범률(재복역률) 통계를 확인해 보면 전체 재복역률은 조금 감소하는 듯 하나 범수별, 죄명별 재복역률에 나타난 경향은 교정처우가 기대만큼 효과를 보고 있는 것인지에 대한 확신을 어렵게 한다.

본 논문에서는 범죄자의 처벌과 구금확보와 더불어서 범죄자 교정교화라는 양대 목표를 달성해야 하는 것이 교정당국의 역할이라는 전제하에 현행 교정정책이 이러한 관점에서 볼 때 균형감 있는 예산투입과 배정이 결정되고, 교정정책 우선순위가 결정되고 있는 지를 진단해 보고자 한 것이다. 이를 위해 현재의 문제점을 보안위주의 교정정책에서 찾고 예산의 문제, 교정공무원 선발의 문제, 그리고 보안인력과 처우인력의 불균형, 전문 인력의 부족에서 찾아보았다. 또 재범율의 측면에서 본 문제, 의료인력 확보의 문제, 현행 교정 프로그램의 문제 등을 통해 교정처우 전문화의 달성을 위해 풀어야 할 과제를 살펴보았다. 그리고 그 개선방안으로 교정조직의 전문화, 즉 처우위주의 교정정책을 위한 방안과 교정처우의 전문화를 위한 방안을 제시하였다.

하지만 이 시점에서 가장 중요한 것은 예산배정에 앞서 교정당국이 보안구금 위주의 패러다임에서 교정교화 위주의 패러다임으로 그 인식의 전환을 해야 하는 점이며, 그 후 변화된 교정정책에 대한 예산배정과 집행을 요구할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 국가인권위원회(2004) 구금시설 평가지침 개발연구
- 미국 형사사법연구소(2002) 2002 미국교정연감.
- 법무부 교정본부(2008) 형집행령 조문대비표.
- 법무부(2009) 2008년도 교정통계연보.
- 법무부(2010) 교정분과 자체평가 보고서.
- 법무연수원(2009) 범죄백서.
- 정진수, 김기환, 유병철, 이창한(2009) 교정정책과 보호정책의 연계성 강화방안.
한국형사정책연구원.
- 정진수, 박양빈, 이운호, 임재표, 홍남식, 김종정, 이종택(2003) 21세기 교정비전
과 처우의 선진화 방안. 한국형사정책연구원.
- 조홍식(2009) 범죄의 사회적 비용 추정 연구. 서울대학교 산학협력단 연구보고
서. 한국법무보호복지공단.
- 최유성, 정창화, 최무현(2003) 한국과 선진국의 교정조직 구성 및 운영의 차이
에 관한 연구. 한국형사정책연구원.
- 하기수(2009) “출소자 재복역률 결과분석을 통한 교정교육 효과 연구,” 교정담
론 제3권 2호: 119-151.

IV. 범죄피해자 지원제도의 기본 원칙

김두얼(KDI 시장·제도연구부 연구위원)

이승은(KDI 시장·제도연구부 연구원)

1. 서론

범죄 예방을 통해 국민의 생명과 재산을 보호하는 치안업무는 국방과 아울러 정부가 수행해야 할 가장 기본적인 임무이다. 그러나 모든 범죄를 미연에 방지해서 범죄발생 자체를 원천적으로 차단하는 것은 너무나 많은 비용이 들기 때문에 사실상 불가능하다. 어느 정도의 범죄 발생이 불가피하다면 정부는 범죄 예방과 병행해서 두 가지 업무를 수행해야 한다. 하나는 범법자의 검거 및 교정으로, 이를 통해 잠재적 범법자의 범행과 범죄를 이미 저지른 자의 추가 범죄를 방지하여야 한다. 둘째는 범죄피해자에 대한 지원으로, 범죄피해를 당한 사람들이 가능한 한 정상적인 생활을 영위할 수 있도록 돌보는 제도적 장치를 마련하는 것이다.²⁶⁾

우리나라의 경우, 1987년 헌법 개정에서 범죄피해자에 대한 지원을 헌법 조항으로 명시하였고, 정부는 이듬해인 1988년부터 「범죄피해자구조법」을 통해 피해자들에 대한 본격적인 지원 정책을 시작하였다. 그러나 관련 전문가들은 범죄피해자에 대한 지원이 대상이나 수준에 있어 충분한 만큼 이루어지지 못하였다는 비판을 꾸준히 제기해 왔다.²⁷⁾ 이런 가운데 2000년대 말에 발생한 대형 흉악범죄들은 범죄피해자 지원 제도를 개선하는 본격적인 움직임을 불러 일으켰고, 마침내 기존 법령들을 통합, 개정된 「범죄피해자보호법」이 2010년부터 시행되게 되었다.²⁸⁾

개정된 「범죄피해자보호법」은 기본적으로 범죄피해자에 대한 지원의 범위와 수준을 실질적으로 제고하는 내용을 담고 있으며, 이러한 법 개정 방향에 대해서는 많은 국민들이 공감하는 것으로 보인다. 하지만 개정안은 범죄피해구조금의 적정 수준이나 범죄

26) 범죄피해자를 지원하는 것이 향후의 범죄 예방에 도움이 되므로 국가 질서 및 안전의 제고를 위해서 범죄피해자 지원이 필요하다는 점도 고려될 필요가 있다. 예를 들어 Löfstrand (2009)는 범죄피해자들 중 적지 않은 사람이 범죄로 인한 충격으로부터 벗어나지 못하고 범죄자가 되는 경향이 존재하기 때문에, 범죄피해자 지원시스템이 사회 안전을 제고하는데 중요하다는 점을 지적하였다.

27) 최근의 논의로는 장규원, 박순진 (2007), 김현철 (2010) 등을 참조.

28) <부록1>은 「범죄피해자보호법」의 연혁 및 개정 내용 등을 정리하였다.

피해자 이외에 국가가 지원해야 하는 여타 지원대상자들과의 형평성 등에 대해 충분한 검토가 이루어지지 못한 채 입안됨으로써 향후 많은 문제를 야기할 가능성을 내포하고 있다.

본 논문은 개정된 「범죄피해자보호법」 법안이 어떤 문제점을 가지고 있는지를 검토하고 어떻게 개선되어야 하는지를 제시하는데 목적이 있다. 이를 위해 필요한 기초로써 바람직한 범죄피해자 지원제도가 갖추어야 할 가장 기초적인 원칙을 아래 열거하는 다섯 개의 명제와 세 개의 따름정리로 제시하고자 한다.

P1. (범죄피해자 지원의 성격) 범죄피해자 지원제도는 신체적 상해를 입은 국민에 대해 정부가 제공하는 사회보장제도의 하나이다.

P1-1. 범죄피해자 지원은 범죄피해에 대해 국가가 지급하는 배상이 아니다.

P2. (범죄피해자 지원의 구성요소) 범죄피해자에 대한 지원 수준은 의료지원, 소득지원, 기타지원을 총괄한 값으로 측정되고 평가되어야 한다.

P3. (의료지원의 수준) 범죄피해자에 대한 의료지원 수준은 다른 원인으로 인해 동일한 신체적 상해를 입은 피해자에 대한 지원보다 더 높을 수 없다.

P3-1. 범죄피해자에 대한 의료지원은 국가유공자 및 의사상자에 대한 지원수준보다 높을 수 없다.

P4. (소득보전의 수준) 범죄피해자에 대한 소득보전 수준은 사회보장제도의 기준에 의거해서 결정되어야 한다.

P4-1. 범죄피해자에 대한 소득보전은 국가유공자 및 의사상자에 대한 소득 지원수준보다 높을 수 없다.

P5. 범죄피해구조금은 피해자 혹은 유족에게 지급되는 현금 지원 총액 가운데 일시금으로 지급되는 부분으로 계상되어야 한다.

제2절부터 제6절까지는 위 명제들이 각각 어떤 의미인지를 차례로 상술할 것이며, 이 과정에서 범죄피해자 지원제도에 대한 기존 논의들과 최근 개정된 범죄피해자보호법이 담고 있는 문제점들이 무엇인지를 검토하기로 한다. 그 후 제7절에서 마무리하기로 한다.

2. 범죄피해자 지원제도의 성격

가. 사회보장제도로서의 범죄피해자 지원제도 (P1)

근대 민주국가들 대부분은 국민들이 어떠한 이유에서건 신체적 상해를 입었을 때, 이로부터의 회복을 포괄적인 의미에서 지원하는 체제를 갖추고 있다. 예를 들어 어떤 사람이 자전거를 타다가 순전히 자신의 부주의나 미숙으로 인해 부상을 입은 경우에도 국가는 의료보험이라는 제도를 통해 부상자의 치료를 돕는다. 마찬가지로 태풍과 같은 자연재난으로 인해 재산상의 손실 혹은 신체적 피해가 발생한 경우에도 정부는 피해를 입은 국민이 회복될 수 있도록 다양한 지원을 제공한다.

정부가 이처럼 광범위한 피해지원 체도를 운영하고 있는 이유가 무엇인지 그리고 이러한 피해지원의 범위가 적절한 지 여부는 본 연구의 일차적 대상이 아니다. 본 연구에서 중요한 점은 이러한 정부 지원의 정당성을 인정한다면 범죄피해자들이 정부지원의 대상이 된다는 점을 부정하기는 어렵다는 점이다. 달리 표현한다면, 범죄피해자들이 범죄로 인한 신체적 피해로부터 회복되어 다시 인간적 삶을 누리도록 하는데 정부가 노력을 기울여야 한다는 점은 근대 복지국가의 이념 속에서 자연스럽게 도출된다.

범죄피해자에 대한 지원이 사회보장제도의 한 부분이라는 명제는 범죄피해자 지원의 근거를 명확히 한다는 점에서 뿐 아니라 이 제도의 운영을 다른 피해자 지원제도들과의 관계 속에서 고려해야 한다는 점을 부각시켜 준다는 점에서도 중요하다. 우리나라 국민 중 한 사람에게 신체적 상해가 발생하게 될 경우는 크게 다섯 가지, 즉 선천적인 이유 등으로 인해 태어나면서부터 장애를 가지고 있는 경우, 전염병 혹은 자연재해 등으로 인해 피해가 발생하는 경우, 근로자가 업무상 재해를 입는 경우, 타인이 의도적 혹은 의도적이지 않은 이유로 상해를 가한 경우, 국가를 위한 활동 혹은 다른 사람을 위한 의

로운 활동을 하다가 상해를 입는 경우가 있다. 대한민국 정부는 각각의 경우에 대해 별도의 지원체계를 마련하고 운영해 왔다 (<표 IV-1>).

<표 IV-1> 인적상해 지원제도

구 분		지원 제도 및 법령
1) 장애인		장애인연금법, 장애인복지법
2) 자연재해/사고		재난 및 안전관리 기본법, 의료급여법, 장애인연금법
3) 업무상재해		산업재해보상보험법
4) 범죄피해자		범죄피해자구조법, 범죄피해자보호법, 장애인연금법
5) 보훈	국가유공자	공무원연금법, 군인연금법, 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률, 의료급여법
	의사상자	의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률, 의료급여법, 장애인연금법

국민기초
생활 보장법

주1: 장애인연금법 및 국민기초생활 보장법의 경우 소득상한 요건 존재

주2: 국가유공상이자의 경우 장애인 등록 불가

주3: 의료급여법 상 의료급여는 수급권자가 다른 법령에 따라 의료급여를 받고 있는 경우 행하지 아니함

이러한 다양한 피해자 지원제도들은 서로 다른 맥락에서 다른 시기에 생겨났기 때문에, 현재 모두 별도의 법령과 행정제도에 의해 운영되고 있다. 하지만 지원 대상 간의 형평성을 조정하고 자원의 효과적 활용을 증진하기 위해서는 이 제도들을 총괄하는 체계가 필요할 수 있다. 예를 들어 <보론2>에서 설명한 바와 같이 뉴질랜드는 사고보상법(Accident Compensation Act 2001)과 사고보상공사(The Accident Compensation Corporation, ACC) 등을 통해 상해에 대한 지원을 통합 운영하는 것으로 알려져 있다. 향후 우리 정부도 보다 효과적인 정책 수행을 위해 범죄피해자 지원을 포함한 광의의 피해자지원제도를 종합하고 체계화하는 방안이 검토되어야 할 것이다. 이러한 체계가 도입되기 전이라도 정부는 범죄피해자에 대한 지원 방식이나 수준 등 실제적인 정책을 마련함에 있어 다른 신체적 피해자들에 대한 지원책들과의 관계를 고려하는 것이 필요

한데, 이와 관련해서는 명제 P3와 P4를 다루는 제4절과 제5절에서 상세히 논의하기로 한다.

나. 범죄피해자 지원을 국가배상이라는 관점에서 정의하는 주장의 문제점 (P1-1)

현재 범죄피해자 지원제도에 대한 학계의 연구들 중 상당수는 이 제도의 성격이 기본적으로 사회복지제도임을 수용하면서도 여기에서 한 걸음 더 나아가 국가에 의한 손해배상적 측면이 결합되어 있음을 혹은 본질적으로 손해배상으로 보아야 함을 주장한다. “국가책임설”로 통칭되는 이 견해에 따르면, 범죄피해의 발생은 국가가 국민과 맺은 원초적 계약에서 수행하기로 한 의무를 제대로 수행하지 못한 결과이다. 따라서 국가는 범죄피해자에게 손해배상을 해야 하는데 이를 구체화한 것이 범죄피해자지원이라는 것이다.²⁹⁾

국가책임설은 기본적으로 정부가 국민과 맺은 계약이 범죄의 완벽한 예방임을 전제한다. 하지만 이 전제는 국민과 정부 간의 원초적 사회계약을 일면적으로만 해석한 오류이다. 즉 국가책임설이 전제하는 것처럼 모든 범죄를 사전에 예방하기 위해서는 매우 많은 비용이 드는데, 국민들이 여기에 소요되는 무한대에 가까운 범죄예방 비용 지불을 동의했다고 보기는 어렵기 때문이다. 다시 말해서 범죄예방에 대한 국가의 의무 범위는 모든 범죄를 원천적으로 예방하는 것이 아니라 국민의 동의에 의해 사용하도록 주어진 자원 하에서 최선을 다하는 수준으로 이해되는 것이 타당하며, 이러한 상황 하에서 발생하는 범죄는 국가 과실이라고 규정할 수 없다. 범죄발생의 불가항력적 측면을 인정할 경우 범죄피해자 지원을 국가의 책임 불이행에 대한 배상으로 보는 것은 타당하다고 볼 수 없으며, 범죄피해자가 피해로부터 회복하여 인간적 삶을 누릴 수 있도록 지원한다는 사회보장제도로 보는 것이 적절하다.

범죄피해자에 대한 지원을 국가배상이 아닌 사회보장으로 정의하는 것은 현행 국가배상제도와도 일관된 해석이다. 즉 「국가배상법」 제2조 1은 국가 배상의 대상을 “공무원 또는 공무를 위탁받은 사인(이하 “공무원”이라 한다)이 직무를 집행하면서 고의 또는 과

29) 김철수 (2010, p.1066)는 “제6공화국헌법이 범죄피해자구조청구권을 보장한 것은 국가가 범죄발생을 예방하지 못한 데 대한 국가배상청구권이 아니라, 사회보장의 견지에서 범죄피해자를 보호하기 위한 것이라고 보아야 할 것이다”라고 주장함으로써, 이 제도가 사회보장제도임을 명시하고 있다. 이에 비해 권영성 (2010, pp.640-641)과 성낙인 (2009, p.775) 등은 사회보장적 성격과 국가책임적 성격이 혼재하고 있다고 판단한다. 단, 후자들의 경우 어떤 의미에서 국가책임적 성격을 인정할 수 있는지에 대해 명확한 논거를 제시하지는 않고 있다.

실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입히는” 경우로 명시하고 있다. 즉 국가 배상의 대상은 모든 불의의 사고나 범죄가 아니라 국가가 명백하게 의무 이행을 소홀히 한 결과 피해가 발생하는 경우로 정의되어 있다. 전체 범죄피해 가운데 국가 과실에 해당하는 경우는 일부에 해당할 것이기 때문에, 이들에 대해서는 현재와 같이 피해자가 「국가배상법」에 규정되어 있는 절차 등을 거치거나 국가에 대한 손해배상청구소송 등을 통해 배상받도록 하는 것이 적절하다.³⁰⁾

3. 범죄피해자 지원의 구성 요소와 범죄피해구조금

가. 범죄피해자 지원의 구성 요소 (P2)

범죄피해자에 대한 정부의 지원은 매우 다양한 형태로 이루어질 수 있지만, 크게 보면 의료지원 (M), 소득보전 (I), 기타지원 (C) 세 부분으로 나누어 볼 수 있다 (표 IV-2 참조). 의료지원은 신체적 손상에 대한 장단기적 의료 처치를 정부가 지원하는 것이다. 소득보전은 범죄피해로 인해 일을 하지 못하게 됨으로써 범죄피해자 혹은 유가족이 겪게 되는 소득 손실을 메워주는 것이다. 기타지원은 치료지원이나 소득보전 외에 필요한 모든 지원을 포괄하는데, 유가족에 대한 장례비 지원, 범죄피해자가 일시적으로 거주할 수 있는 주거 제공 등이 대표적인 사례라고 할 수 있다.

〈표 IV-2〉 범죄피해자 지원(TS)의 구성

	내용
의료지원 (M)	- 신체 상해에 대한 치료 - 영구적 장애에 대한 지속적 치료 및 관리
소득보전 (I)	- 피해로부터의 회복과정에서 발생한 소득 손실의 보전 - 영구 장애로 인해 발생한 소득 손실의 보전 - 유가족에 대한 소득 손실 보전
기타지원 (C)	- 일시적 주거지 제공이나 장례비 보조 등, 의료지원이나 소득보전 외의 비용에 대한 지원

30) 성낙인 (2009, p.775)이 언급한 바와 같이 국가책임설의 경우에 있어서도 범죄피해에 대한 국가의 책임은 무과실배상책임에 해당하는데, 이것은 결국 범죄피해에 대한 국가지원을 적극적 의미의 배상으로 정의하는 것은 아님을 시사한다.

한편 모든 지원은 형태에 따라 현물보조와 현금보조 두 가지 방식으로 이루어질 수 있다. 예를 들어 의료지원의 경우, 정부가 지정병원을 통해 무상으로 치료서비스를 제공하는 것이 전자에 해당한다면, 정부가 적정 수준의 의료비를 지원한 뒤 어떤 종류의 치료를 어떤 방식으로 받을지를 피해자가 결정하도록 한다면 후자에 해당할 것이다.

이상의 구분에 따르면 범죄피해자 혹은 유가족에 대한 정부의 지원 총액(TS)이 얼마나 되는지는

$$\begin{aligned}
 TS &= M + I + C \\
 &= (M_K + M_P) + (I_K + I_P) + (C_K + C_P) \text{ ----- (1)}
 \end{aligned}$$

TS : 범죄피해자지원 총액

M : 의료지원

I : 소득보전

C : 회복지원금

K : 현물보조

P : 금전적 보조

와 같이 계산될 수 있다. 이 때 M_P , I_P , C_P 처럼 금전적으로 지원되는 부분들은 미래에 지원될 모든 액수의 현재가치로 환산된 액수이다. 아울러 M_K , I_K , C_K 와 같이 현물로 지원되는 부분 역시 각각에 대해 지원 시점에서의 시장가치를 추정한 뒤 현재가치를 계산한 결과이다. 범죄피해자 지원 수준이 얼마나 되는 것이 바람직한 지 여부는 이렇게 계산된 지원 총액 TS에 근거해서 논의되어야 하며, 반대로 주어진 지원 수준 하에서 효과성을 높이기 위해 각 구성요소 비율을 어떻게 할 것인지가 검토되어야 한다.

4. 의료지원

가. 동일 상해에 대한 동일 수준의 지원 (P3)

제2절의 논의는 범죄피해자에 대한 지원 수준을 결정함에 있어 다른 피해자지원제도와 형평성을 고려하는 것이 중요하다는 점을 명확히 하였는데, 피해자 지원의 구성요소 가운데 적어도 의료지원 측면과 관련해서는 ‘동일 상해에 대한 동일 수준 지원’의 원칙이라고 명명할 수 있는 기준을 적용하는 것이 타당할 것으로 보인다. 즉 동일한 신체부위에 대해 동일한 장애등급을 받은 두 피해자는 피해의 원인이 선천적인 것이건, 자연재해이건, 범죄이건 상관없이 동일한 수준의 지원이 이루어지는 것이 타당하다는 것이다. 물론 여기서 동일 수준이란 현물보조의 금전적 가치와 현금보조를 합한 금액인 $M = M_K + M_P$ 가 같아야 함을 의미한다.

이 원칙의 적용에 있어 한 가지 고려되어야 할 사항은 상해의 원인에 따라 피해의 종류도 달라질 수 있다는 사실이다. 예를 들어 성폭력으로 인한 신체적 상해는 범죄피해자 지원 측면에서는 가장 중요한 영역 중 하나이지만, 다른 원인에 의해서는 많이 발생하지 않을 수 있으며, 기존의 의료 복지 체계 내에서는 적절한 서비스가 공급되고 있지 않을 수 있다. 따라서 이처럼 범죄피해가 주요 원인이라고 할 수 있는 상해들에 대해서는 향후 많은 관심과 지원이 이루어질 필요가 있다.

단, 이러한 관심과 지원은 단순히 지원의 양적 확대 뿐 아니라 지원의 질적 제고 노력까지를 포함하는 것이어야 하는데, 특히 부처별로 분산되고 중복성 높은 제도들을 정비함으로써 효과성을 제고하는 노력이 시급하다. 예를 들어 성폭력 피해자에 대해서는 법무부 등록 민간단체인 범죄피해자지원센터가 상담, 생계비·의료비 지원, 신변보호 등을 지원하고 있는데, 동시에 여성부 산하 피해상담소, 피해보호시설, 원스톱지원센터, 해바라기아동센터, 여성긴급전화 1366 등이 유사한 지원을 수행하고 있다. 이러한 제도들을 통합, 정비하고 효과성을 높이는 조치가 시급히 이루어져야 할 것이다.

나. 국가유공자 및 의사상자에 대한 지원과의 관계 (P3-1)

국가유공자와 의사상자는 ‘동일 상해에 대한 동일 수준의 지원’ 원칙의 적용 대상이 아니다. 명제 P2-1은 동일한 신체적 상해에 대해 국가유공자들은 다른 이유로 상해를 입은 피해자들보다 낮은 수준의 지원을 받을 수는 없음을, 즉 국가유공자에게 지원되는

의료지원 총액 (M)은 다른 종류의 피해자들에 대한 지원과 적어도 동일하거나 더 높아야 함을 의미한다. 국가유공자들은 자신들의 생명 또는 신체상의 위험을 무릅쓰고 타인 또는 국가를 위해 적극적인 노력을 기울임으로써 국가의 안전질서 확보 및 국민의 복지향상에 기여했기 때문에, 이에 대한 추가적 보상을 부여하는 것은 충분히 정당성을 확보한 기준이라 할 수 있기 때문이다.

이 원칙은 바꾸어 말하면 범죄피해자에 대한 의료 지원 수준이 국가유공자나 의사상자에 대한 지원보다 높은 것은 타당하지 않음을 의미한다. 단 여기에서 언급하는 것은 의료지원에 국한된 것인데, 소득보전과 관련된 지급 수준, 나아가 전체 지원 수준에 대한 보다 포괄적 논의는 제4절에 제시하기로 한다.

한 가지 추가적으로 고려되어야 할 주요 문제는 의사상자 관련 범규의 중복 혹은 충돌 문제이다. 현재 「의사상자등예우및지원에관한법률」은 강도나 절도, 폭행, 납치 등의 범죄행위를 제지하거나 범인 체포를 하다가 사망하거나 부상을 당하는 국민을 의사상자로 지정하고 정부가 지원을 하도록 명시하고 있다 (제2조, 제3조). 하지만 「범죄피해자보호법」은 “범죄피해 방지 및 범죄피해자 구조 활동으로 피해를 당한 사람도 범죄피해자로 본다” (제3조 2)고 규정함으로써 범죄와 관련해서 발생한 의사상자에 대한 지원을 범죄피해자지원의 범위에 포함시키고 있다. 주무 관청이 누구냐에 따라 발생한 것으로 추정되는 이러한 중복 문제는 하루 빨리 조정될 필요가 있다.

5. 소득보전 (P4, P4-1)

범죄피해자에 대한 소득보전 수준이 얼마나 적정할 지는 피해당사자 지원과 유가족 지원을 구분하고, 이 중 피해당사자 지원을 다시 피해시점부터 주로 의료시설에서의 치료가 이루어지는 치료기간과 그 이후 기간인 치료이후기간에 대한 지원으로 나누어 보면 보다 명확해 질 수 있다 (표 IV-3).

〈표 IV-3〉 범죄피해자에 대한 소득보전 수준 결정 방식

수령자	기간별	지급기준 혹은 방식
피해당사자	치료기간	실업급여 산정원칙을 준용
	치료이후기간	장애인 소득보조
유가족	피해당사자 사망 이후	최저생계비 지원

먼저 피해당사자에 대한 소득보전의 경우, 치료기간 동안에는 정상적인 직업활동으로의 복귀를 가능하게 하는데 필요한 지원이라는 점에서 실업급여 지급에 적용되는 기준을 준용하는 것이 적절할 것으로 보인다. 현재 실업급여는 기본적으로 퇴직전 평균소득의 50%를 일정 기간 동안 지급하되, 상한액을 일일 4만원으로 규정하고 있다.³¹⁾ 이 기준을 그대로 적용하거나 혹은 피해자지원의 특성을 고려해서 소득에 대한 배율이나 상한액의 조정을 고려해 볼 수는 있겠지만, 소득보전 수준의 산정방식 자체는 실업급여 방식을 기준으로 삼는 것이 적절하다고 판단된다.

치료이후기간에 대한 소득보전은 피해당사자가 영구상해를 입어서 소득에 손실이 발생하는 경우에 지급이 될 것이다. 이와 관련해서는 현재 정부가 장애인에 대한 소득보조정책을 실시하고 있기 때문에, 범죄피해자를 대상으로 별도의 지원체계를 만들기보다는 장애인 지원에 통합해서 지원을 하는 것이 적절하다.

유가족에 대한 소득보전 지급의 대상과 수준은 기초생활수급대상자에게 지급되는 최저생계비 지원을 일차적인 기준으로 설정해 볼 수 있다. 단 피해자 특성을 고려해서 다소 높은 수준의 지원이 이루어질 수 있는 방안이 도입될 수 있는데, 그럴 경우 다른 피해자 지원과의 형평성을 고려해서 수준을 결정하는 것이 필요하다. 아울러 피해당사자에 대한 치료이후기간 소득보전과 마찬가지로 범죄피해자만을 대상으로 한 별도의 지원체계를 만들기보다는 일반사회복지 제도에 통합해서 지원을 하는 것이 효과성을 높일 것으로 판단된다.

기본적으로 소득보전 수준에 대한 이상의 논의는 의료지원 수준에 대한 명제인 P3, 즉 “동일상해에 대한 동일 수준 지원”의 원칙을 소득보전에 동일하게 적용한 것으로 볼 수 있다. 단 명제 P3-1처럼 국가유공자나 의사상자는 소득보전에 대한 이상의 기준으로부터 예외가 될 것이다. 이들에 대해서는 피해자 일반에 비해 낮지 않은 수준의 소득보전이 이루어지는 것이 타당하다.

6. 범죄피해구조금의 성격과 수준 (P5)

지금까지 제시한 명제들에 비추어 볼 때, 범죄피해자들에게 지급되는 범죄피해구조금의 수준과 지급방식은 근본적인 재검토가 필요하다. 이 문제와 관련해서 주목해야 할

31) 고용보험 웹사이트 <http://www.ei.go.kr/jsp/int/HPINT2430L.jsp> 참조.

「범죄피해자보호법」 조항은 아래와 같다.

첫째, 범죄피해자에 대한 정부의 지원은 “상담, 의료제공, 구조금 지급, 법률구조, 취업 관련 지원, 주거지원, 그 밖에 범죄피해자의 보호에 필요한 대책” (제7조 1) 등이다.

둘째, 범죄피해구조금은 구조피해자 즉 당사자 또는 유족에게 지급되는 “일시금”(제16, 17조)이다 .

셋째, 유족구조금은 구조피해자의 사망 당시 “월급액이나 월실수입액 또는 평균임금에 18개월 이상 36개월 이하의 범위 (제22조 1)”로 정해진다.

넷째, 장해구조금과 중상해구조금은 구조피해자가 신체에 손상을 입은 당시의 “월급액이나 월실수입액 또는 평균임금에 2개월 이상 36개월 이하의 범위 (제22조 2)”로 정해진다.

위에 열거한 법령과 관련해서 가장 문제가 되는 것은 현재 법령에서는 구조금이 어떤 목적에서 지급되는지가 불분명하다는 것이다. 사실 구조금의 수준 문제는 2010년에 범죄피해자보호법을 개정하게 된 가장 핵심적인 이유였다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 개정된 범죄피해자보호법 역시 구조금을 어떻게 정의하고 얼마가 되도록 명시하지는 않고 있다는 점은 개정 법령의 가장 큰 문제점으로 지적될 수 있다.

식(1)에 비추어 굳이 분류하자면 구조금은 소득보전에 해당한다고 볼 수 있을 것이다. 즉 제7조 1에 의료지원이 명시화되어 있고 법률지원이나 주거지원 등이 식(1)의 기타지원 (C)으로 묶을 수 있는 성질의 것이기 때문에, 구조금은 소득보전에 해당하는 항목이라고 유추해 볼 수 있다. 아울러 구조금 수준의 결정에 있어서도 소득수준에 맞추도록 한 제22조 2 역시 구조금의 주요 기능을 소득보전에 두고 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

만일 이처럼 제7조 1의 구조금을 소득보전에 해당하는 것으로 해석하는 것이 타당하다면, 둘째 항목은 이 소득보전액을 일시불로 지급해야만 함을, 셋째 항목은 그 일시불

금액의 수준이 18-36개월치 혹은 2-36개월치 소득액으로 계산해야 한다고 규정한 셈이다. 하지만 이러한 규정들이 범죄피해자에 대한 지원의 효과성을 높이는 조치들인지에 대해서는 선뜻 동의하기 어렵다. 우선 소득보전을 연금형태가 아닌 일시불로 지급해야 한다고 못박은 것은 적절하지 못하다. 영구적인 신체 손상을 입어서 발생한 소득 손실은 평생에 걸쳐 영향을 미치는데, 이것을 현재 시점에서 한꺼번에 지급하는 것이 연금형태보다 효과적인 지원방식이라고 보기는 어렵기 때문이다. 또 구조금을 어떤 근거에서 얼마만큼 지급할지에 대한 기준을 제시하지도 않은 채 총액 규모로 상하한을 규정한 제22조 역시 적절하다고 보기 어렵다.

이러한 문제는 관련 연구자나 실무자들이 구조금이 무엇이어야 하는지에 대해 충분한 고찰을 거치지 않은 채 구조금의 명목 액수 증대에 지나치게 집착한 데서 비롯된 것이라고 추정된다. 빠른 시일 내에 식(1)과 같이 각각의 구성성분들에 대한 검토를 통해 금전적 지원 액수가 정해질 수 있도록 법을 개정하는 것이 필요하다. 아울러 범죄피해자 지원 자체의 성격을 고려해서 현금지원 중 꼭 필요하다고 인정된 부분은 장애인 연금처럼 일시금이 아닌 연금 형태로 할 수 있도록 개정하는 것이 바람직하다.³²⁾ 이러한 작업이 구조금뿐 아니라 범죄피해자에 대한 정부지원 전체에 대한 재검토와 병행해야 함은 물론이다.³³⁾

한편 구조금에 대한 이상의 논의는 우리나라의 범죄피해자 구조금 수준을 다른 나라와 비교하는 작업에 있어서도 매우 세심한 주의를 기울여야 함을 보여준다. 우리나라의 범죄피해자구조금에 상당하는 다른 나라의 제도들이 실제로 어떤 요인들을 포함하여 계상된 것인지를 명확히 하지 않는 한, 단순 비교는 불필요한 오해를 불러일으킬 수 있기 때문이다.

이러한 점을 접어두고 액면가만을 비교하더라도, 김현철 (2010, p.62, 67), 임중훈 (2009, p.418) 등이 주장하는 바와 같이 3,000만원이라는 우리나라의 기존 상한액이 다른 나라들보다 정말 낮은 것인가에 대해서는 의문의 여지가 있다. <표 IV-4>는 범죄피해자구조금과 관련해서 국내 연구들이 다루었던 국가들의 범죄피해자구조금 상한액을 종합한 것인데, 두 가지 점이 주목할 만하다. 첫째, 상한액 수준을 비교해 보면 일본, 영국은 우리나라보다 높지만, 미국, 캐나다 등은 우리나라보다 결코 높다고 볼 수 없다. 둘

32) 이럴 경우, 범죄피해자들만을 대상으로 하는 별도의 연금을 운영하기 보다는 기존의 연금들과 통합 운영하는 방안을 마련하는 것이 바람직할 것이다.

33) 제7조의 경우 구조금 외의 다른 항목들은 사실상 정부가 현물 형태로 보조하는 것처럼 기술되어 있는 점도 문제인데, 여기에 대해서는 의료지원을 논의하는 제4절에서 논의하였다.

째, 평균소득수준을 감안하기 위해 구조금상한액을 일인당 GDP로 나누어 보면 우리나라의 구조금 상한은 미국, 캐나다보다 소득 수준에 비해 세 배 가량 높은 것으로 나타난다.

이상의 사례를 해석함에 있어 한 가지 주목할 것은 구조금 상한액이 반드시 그 나라의 복지정책 수준과 명확한 상관관계를 보이지는 않는다는 점이다. 예를 들어 영국과 캐나다는 모두 정부가 제공하는 사회복지수준이 높은 나라지만 구조금 상한 수준은 큰 차이가 있다. 또 미국의 경우는 사회복지 지출이 높지 않기 때문에 구조금 수준이 높아야 실질적 도움을 제공할 수 있을 텐데도, 구조금 상한액은 복지제공 수준이 높은 캐나다와 유사하다. 따라서 우리나라의 구조금 액면 상한을 외국과 비교, 평가하는 것은 매우 세심한 주의를 기울일 필요가 있다. 향후 시행령 제정 등에 있어서는 이러한 문제들을 감안해서 보상 수준 상한을 적절하게 결정하는 노력이 이루어져야 할 것이다.

〈표 IV-4〉 범죄피해자 구조금의 규모

	구조금상한액		1인당 GDP (B, \$)	A/B
	해당국 화폐	달러환산액 (A, \$)		
한국	30,000,000원	27,223	19,297	1.4
일본	유족	15,080,000엔	38,564	3.8
	상해	17,940,000엔		
미국	\$23,000	23,000	46,336	0.5
영국	500,000파운드	269,804	12,764	21.1
캐나다	CD 25,000	23,430	45,155	0.5

주: 미국은 주별로 다르기 때문에 단순평균값을 계산하였다. 일차적으로 장규원 (2003)을 참조하였으며, 몇몇 주들에 대해서는 직접 확인하였다.

일본의 보상금은 소득산정이 어려운 경우 제시된 연령별 기초액에 1000배에서 1300배를 한 금액을 보상함

캐나다는 온테리오주의 경우이다.

자료: 장규원 (1999, 2003), 일인당 GDP는 IMF

7. 결론

1987년 헌법에 범죄피해자에 대한 지원이 명문화되고 이듬해에는 범죄피해자구조법이 마련되었다. 하지만 이러한 입법 이후 우리 정부가 범죄피해자에 대한 지원을 적극적으로 수행해 왔다고 보기는 어렵다. 2000년대 들어 범죄피해자들에 대한 지원을 확대해야 한다는 문제제기들이 꾸준히 이루어진 결과 범죄피해자 지원을 확대하는 다양한 제도들이 도입되었는데, 2010년에 개정된 범죄피해자보호법은 이러한 변화의 이정표라고 할 수 있다.

그러나 이러한 중요성에도 불구하고 2010년 제정된 범죄피해자보호법은 피해자 보호에 대한 입법자들의 의지가 정책적 합리성을 지나치게 앞서갔다는 간과하기 어려운 결함을 내포하고 있다. 본 논문은 범죄피해자 지원제도가 근거해야 할 기본적인 원칙을 제시하고, 여기에 비추어 최근 제정된 범죄피해자보호법의 개선방안을 제시하였다. 특히 본 논문은 피해자 지원제도를 구체화함에 있어 가장 기본적으로 고려해야 할 요소, 즉 지원이 얼마만큼 이루어져야 하고 또 어떤 방식으로 이루어져야 하는지를 고려하는데 필요한 기본적인 틀과 주요 원칙들을 제시하였다. 비록 법령은 이미 제정되었지만, 향후 시행령 등을 마련하는 과정에서 문제점을 보완할 여지가 있기 때문에 본 논문이 제시한 명제들은 여전히 중요한 정책적 함의를 지닌다. 나아가 향후 다양한 원인으로 피해를 입은 국민들에게 체계적인 지원을 제공하는 통합 피해자지원제도를 마련함으로써, 불의의 피해를 입은 국민들이 불행을 극복하는데 국가가 실질적 지원을 할 수 있는 기반이 마련되기를 기대한다.

<부록1> 「범죄피해자보호법」의 연혁

우리나라는 범죄피해자 구조와 관련하여 헌법 제 30조에서 “타인의 범죄행위로 인하여 생명·신체에 대한 피해를 받은 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가로부터 구조를 받을 수 있다.”라고 명시하고 있다. 이 헌법 제 30조는 1987년 10월 29일 제9차 개헌 시 기본적 인권 신장의 일환으로 신설된 조항이다.³⁴⁾ 이에 따라 이에 대한 구체적인 실행방안이 담긴 범죄피해자구조법이 1988년 7월 1일부터 시행되었다. 또한 2005년 12월에는 “범죄피해자구조법 등 개별 법률에 범죄피해자의 권리구제에 관한 규정들이 산재되어 있으나 범죄피해자 보호·지원에 관한 기본적이고 통일적인 정책방향이 없어”, 이에 대한 근거법으로서 범죄피해자보호법이 제정되었다.³⁵⁾ 그러나 강호순, 조두순 사건과 같은 흉악범죄의 발생 빈도가 높아짐에 따라 현 범죄피해자 지원제도가 너무 미비하다는 국민들의 정서가 주를 이룸으로써 2010년 4월, 범죄피해자구조법과 범죄피해자보호법을 통합·개정한 범죄피해자보호법 전부 개정안이 통과되었다.

가. 범죄피해자구조법

범죄피해자구조법은 “사람의 생명 또는 신체를 해하는 범죄행위로 인하여 사망한 자의 유족이나 중장해³⁶⁾를 당한 자”에게 범죄피해구조금을 지급하고자 하는 것으로서³⁷⁾, 1988년 시행 당시 유족구조금은 500만원, 장해구조금은 장해등급에 따라 150만원(3급 장해)~300만원(1급 장해)으로 규정되어 있었다.³⁸⁾ 또한 1988년 시행 당시 이 법을 적용받

34) 이 밖에 당시 기본적 인권 신장의 일환으로 개정 및 신설된 조항들로는 구속적부심사청구권의 전면보장, 형사보상제도 확대, 언론·출판·집회·결사에 대한 허가·검열의 금지, 노동 3권의 실질적 보장과 최저임금제의 실시 등이 있다.

35) 범죄피해자보호법안 심사보고서(2005)

36) “중장해”라 함은 부상 또는 질병이 치유된 때(그 증상이 고정된 때를 포함한다)의 신체상의 장애로서 대통령령이 정하는 경우를 말한다. (범죄피해자구조법 제2조 제2호)

37) 범죄피해자구조법안 심사보고서는 범죄피해자구조법안의 제안사유에 대해 다음과 같이 밝히고 있다. “오늘날 물질만능주의가 팽배해짐에 따라 강력사범이 증가하고 범죄양태도 흉폭·다양해지고 있어 그 피해자도 날로 증가하는 등 사회문제로 대두되고 있음. 이와 같이 강력범죄로 인한 피해자 점차 심각해지는 추세에 있음에도 불구하고 현행법 체계하에서는 그 피해자가 가장 소중한 생명·신체상의 위해를 당하더라도 가해자가 불명이거나 무자력인 경우에는 아무런 금전적 구제를 받을 수 없는 실정임. 따라서 국가가 이러한 범죄피해자 또는 그 유족에게 일정한 한도의 범죄피해자구조금을 지급함으로써 민법상 불법행위제도의 결함을 보완하고 법률복지의 증진에 이바지하려는 것임.”

38) 이 액수는 1991년 범죄피해자구조법 시행령 개정으로 유족구조금 1,000만원, 장해구조금 300만원~600만원으로 증액되었고, 2009년 4월 시행령 재개정을 통해 유족구조금 1,500만원~3,000만원, 장해구조금 600만원~3,000만원(장해구조금에 대한 배수를 고려할 경우, 300만원~3,000만원)으로 다시 한번 증액되었다.

기 위해서는 첫째, 가해자가 불명 또는 무자력이어야 하고, 둘째, 범죄피해를 받은 자의 생계유지가 곤란해야 한다는 요건을 충족시켜야 했다. 그러나 1990년 증인에 대한 보복성 피살사건이 발생함에 따라 범죄적결에 국민이 안심하고 협조할 수 있는 여건을 조성하기 위해, 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률 개정안과 함께 범죄피해자구조법 개정안이 제안, 통과되었다. 본 개정안은 “자기 또는 타인의 형사사건의 수사 또는 재판에 있어서 고소·고발 등 수사단서의 제공, 진술, 증언 또는 자료제출과 관련하여 피해자로 된 때”에는 가해자 불명·무자력 요건과 피해자 생계유지 곤란 요건을 두지 않는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

이후 2005년 범죄피해자구조법은 엄격한 구조요건 때문에 혜택을 받는 대상자의 범위가 좁다는 지적이 제기됨에 따라 다시 한 번 개정을 거치게 되었다. 2005년 개정안의 내용은 크게 네 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 피해자의 생계유지 곤란 요건을 삭제하고, 둘째, 배우자의 경우 피해자 사망당시 피해자 수입에 의한 생계유지 요건을 삭제하였으며, 셋째, 구조금의 지급신청기간을 범죄피해 발생을 안 날부터 1년에서 2년으로 연장하였고, 넷째, 심의회 직권으로만 가능하던 가구구조금의 지급을 범죄피해자가 범죄피해구조 심의회에 신청할 수 있도록 하였다라는 것이다.

그러나 이렇게 개정된 범죄피해자구조법 역시 여러 가지 측면에서 개정 압력을 받았다. 우선 구조금지급 요건이 여전히 엄격하여 구조금을 수령하는 피해자의 비율이 매우 낮았다. 또한 구조금액 역시 너무 낮아 이것이 피해자 및 유족들에게 실질적인 도움이 되지 못한다는 비판도 있었다. 2009년 4월 시행령 개정 이후의 최저장해구조금인 600만 원을 받을 수 있는 신체상의 장해등급 제6급의 기준이 씹는 기능 또는 말하는 기능에 뚜렷한 장애가 남은 경우, 척추에 뚜렷한 기형이나 뚜렷한 운동장애가 남은 경우, 한 손의 다섯 손가락 또는 엄지손가락과 둘째손가락을 포함하여 네 손가락을 잃는 경우 등 사실상은 상당한 장애라는 것이다. 이 외에, 범죄피해자의 정신적 치유나 주거 안정 등에 대한 지원 규정이 전무하다는 의견도 있었다. 이에 따라 이러한 비판을 반영·개정한 내용이 범죄피해자보호법 전부 개정안이다.

나. 범죄피해자보호법

한편, 개별 법률에 범죄피해자의 권리구제에 관한 규정들이 산재되어 있는 문제점을 보완하기 위해 범죄피해자 보호·지원에 관한 근거법으로 2005년 12월 범죄피해자보호법이 제정되었다.³⁹⁾ 범죄피해자보호법안 심사보고서는 법안의 제안 이유에 대해 “가해

자에 대한 수사·재판·행형상의 인권 개선폭과 비교하여 범죄피해자의 인권개선은 여전히 부진한 실정이므로, 범죄피해자에 대한 국가 차원의 보호·지원체계를 구축하고 민간 활동을 촉진하는 등 종합적이고 효과적인 대책을 마련”하고자 함이라고 밝히고 있다. 이에 따라 본 보호법은 기본이념⁴⁰⁾, 국가·지방자치단체·국민의 책무, 범죄피해자 보호·지원의 기본 시책(손실복구 지원, 형사절차 참여보장, 사생활의 평온과 신변의 보호, 교육·훈련, 범죄피해자보호위원회 등), 범죄피해자 보호·지원의 기본계획, 범죄피해자 지원법인 등에 관한 기본적인 내용을 주요 골자로 하고 있다. 그러나 본 보호법에 대해 다소 추상적이고 구체적 실행 방안이 부족하다는 점을 문제점으로 지적하는 의견⁴¹⁾과 범죄피해자지원 법령이 범죄피해자구조법과 범죄피해자보호법으로 이원화되어 있는 현실 등으로 인해 범죄피해자보호법 전부 개정안이 마련되었다.

다. 범죄피해자보호법 전부 개정안

범죄피해자보호법 전부 개정안의 제안 이유는 다음과 같다. 첫째, 범죄피해자를 보호·지원하는 제도와 범죄피해자를 구조하는 제도는 정책방향이 같으므로 「범죄피해자구조법」을 이 법에 통합한다. 둘째, 구조의 대상이 되는 범죄피해의 범위를 종래 중장해에서 장해 및 중상해까지 확대하고 구조금의 지급요건에서 가해자의 불명 또는 무자력 부분을 삭제하여 범죄피해자 구조의 범위를 확대한다. 셋째, 범죄피해자와 그 가족에게 신체적·정신적 안정을 제공하고 사회복귀를 돕기 위하여 국가가 일시적 보호시설 및 상담·치료 프로그램을 마련하여 운영하도록 한다. 넷째, 대통령령에 위임되어 있는 구조금 지급 제한 사유를 법률에서 구체적으로 규정한다. 다섯째, 구조금액을 월급여·월실수입액 또는 평균임금을 기준으로 산정하도록 정비한다. 여섯째, 구조금 지급신청의 기한을 민법에서 손해배상청구권의 소멸시효 기간과 같은 기간으로 연장하며, 구조금 지급신청의 기각이나 각하결정에 대하여 불복절차를 마련한다. 일곱째, 형사조정 제도의 법적 근거를 마련하고자 한다.⁴²⁾

39) 범죄피해자구조법, 범죄피해자보호법 외에 범죄피해자 보호를 규정하고 있는 법률들로는 소송촉진 등에 관한 특례법, 형사소송법, 특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법, 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률, 법률구조법, 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법, 특정범죄신고자 등 보호법 등이 있다. 이러한 법률들은 각 개별 법률에 범죄피해자 보호 조항들이 포함되어 있는 경우이다.

40) ① 범죄피해자는 범죄피해 상황에서 조속히 벗어나 인간의 존엄성을 보장받을 권리가 있다. ②범죄피해자의 명예와 사생활의 평온은 보호되어야 한다. ③범죄피해자는 당해 사건과 관련하여 각종 법적절차에 참여할 권리가 있다.(범죄피해자보호법 제2조)

41) 김경석(2007)

42) 「범죄피해자보호법 전부개정법률안(대안)」에서 발췌

이 개정안의 구체적인 내용은 다음의 <부표 1> 신·구 법령 비교와 같다.

<부표 1> 신·구 법령 비교

		범죄피해자구조법	범죄피해자보호법
지급요건	피해결과	· 사망 · 장애 1~6급의 중장애	· 사망 · 장애 또는 중상해
	가해자요건	가해자 불명 또는 무자력	삭제
	지급제한 사유	대통령령에 위임	법률에서 구체적으로 규정
	지급신청 기한	범죄피해의 발생을 안 날부터 2년 또는 범죄피해가 발생한 날로부터 5년	범죄피해의 발생을 안 날부터 3년 또는 범죄피해가 발생한 날로부터 10년
지급금액	유족구조금	3,000~1,500만원	월금액이나 월실수입액 또는 평균임금 * 18~36개월 ⁴³⁾
	장애구조금	3,000~300만원	월금액이나 월실수입액 또는 평균임금 * 2~36개월 ⁴³⁾
	중상해구조금	없음	
기타		없음	구조금 지급신청의 기각이나 각하결정에 대한 불복절차 마련
		없음	범죄피해자와 그 가족에게 신체적·정신적 안정을 제공하고 사회복지를 돕기 위하여 국가가 일시적 보호시설을 설치하고 정신적 회복을 위한 상담·치료 프로그램을 마련하여 운영하도록 함
		없음	형사조정제도 신설

주) 범죄피해자구조법의 장애등급에 따른 장애구조금은 3,000~600만원이나, 부양가족의 수에 따른 배수 규정을 감안할 경우 3,000~300만원이 된다.

43) 범죄피해자보호법 전부 개정안 제 22조(구조금액)

- ① 유족구조금은 구조피해자의 사망 당시(신체에 손상을 입고 그로 인하여 사망한 경우에는 신체에 손상을 입은 당시를 말한다)의 월금액이나 월실수입액 또는 평균임금에 18개월 이상 36개월 이하의 범위에서 유족의 수와 연령 및 생계유지상황 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 개월 수를 곱한 금액으로 한다.
- ② 장애구조금과 중상해구조금은 구조피해자가 신체에 손상을 입은 당시의 월금액이나 월실수입액 또는 평균임금에 2개월 이상 36개월 이하의 범위에서 피해자의 장애 또는 중상해의 정도와 부양가족의 수 및 생계유지상황 등을 고려하여 대통령령으로 정한 개월 수를 곱한 금액으로 한다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 월금액이나 월실수입액 또는 평균임금 등은 피해자의 주소지를 관할하는 세무서장, 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다) 또는 피해자의 근무기관의 장(長)의 증명이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 공신력 있는 증명에 따른다.
- ④ 제1항 및 제2항에서 구조피해자의 월금액이나 월실수입액이 평균임금의 2배를 넘는 경우에는 평균임금의 2배에 해당하는 금액을 구조피해자의 월금액이나 월실수입액으로 본다.

<부록2> 뉴질랜드의 통합 피해자지원 제도⁴⁴⁾

뉴질랜드 정부는 사고의 원인과 과실 여부, 소득 유무 등에 관계없이 모든 사고로 인한 상해에 대하여 통합지원체계를 마련하고 있다.⁴⁵⁾ 이러한 체제의 법적 근거는 사고보상법(Accident Compensation Act 2001)이며, 실질적인 업무는 사고보상공사(The Accident Compensation Corporation, ACC)가 담당한다.

뉴질랜드의 피해자지원 제도는 1900년대 초반에 마련된 근로자 상해보상제도와 자동차사고 희생자 보상제도에 기원을 두고 있다. 이후 1972년에 모든 사고에 대한 보상을 포괄하는 사고보상법(The Accident Compensation Act 1972)이 의회를 통과하여 1974년부터 시행되었다. 이 법은 1992년 사고재활보상법 (Accident Rehabilitation and Compensation Act)으로 개정되었다가, 2001년에 상해 방지 및 재활에 더욱 초점을 맞춘 상해방지재활보상법(Injury Prevention Rehabilitation and Compensation Act)으로 확대 개편되었다. 이것이 다시 2010년 3월 개정을 거치며 범명 또한 사고보상법 (Accident Compensation Act 2001)으로 변경되었고, 이 법은 오늘날 뉴질랜드가 운영하는 통합사고보상 체계의 근거가 되고 있다.

사고보상법은 “지역사회 내의 전체적인 상해발생과 상해의 영향을 최소화하기 위해 개인적 상해를 관리해주는 합당하고 지속 가능한 제도를 제공함으로써, 공익을 증진하고 최초의 사고보상제도로 대표되는 사회계약을 강화”하는 것을 목적으로 하고 있다(제 3조). 이 법이 규정하고 있는 지원서비스는 크게 상해자 지원과 유가족 지원으로 나누어 볼 수 있다(부표 2). 상해자 지원은 크게 치료, 교통비, 재활, 재정적 지원으로 구성되어 있는데, 이 중 재정적 지원의 경우는 소득 손실 보상금(weekly compensation - loss of (potential) earnings)과 보상 일시금(lump sum compensation)이 주축을 이루고 있다. 소득 손실 보상금은 상해를 입은 사람이 사고를 당하기 전 벌어들이던 평균 주 수입(weekly earnings)의 80%를 상해 발생 후 둘째 주부터 지급하는 것이다. 소득이 없는 사람에게는 주당 최저임금 또는 병약자 수당(invalid's benefit)의 125%를 지급한다. 보상 일시금은 상해로 인해 영구적인 손상을 입은 사람들에게 지급되는 것이다. 그 금액은 상해를 입은 지 2년 이후 또는 상해가 고정된 시점을 기준으로 상해 정도에 따라 산정되며, 최소 \$2,500(상해정도: 10%)~최대 \$100,000(상해정도: 80% 이상) 수준이다.

44) 이하의 내용은 사고보상공사(ACC)의 웹사이트 (www.acc.co.nz), 사고보상법 등을 토대로 정리한 것이다.

45) 사고, 작업질환, 의료 사고, 성범죄로 인한 정신적 후유증, 신체 상해로 인한 정신 장애 등을 포함한다.

유가족에 대한 재정적 지원은 장례비 보조금, 유가족 보상금(survivor's grant), 자녀 보육비, 사망자 손실 급여액(weekly compensation - accidental death) 등이 주요 내용을 이룬다. 이 중 장례비 보조금은 최대 \$4,500까지 지원되며, 유가족 보상금은 배우자와 자녀에게 지급하는 일회성 위로금으로서, 배우자의 경우 \$4,702.79, 18세 이하 자녀의 경우 일인당 \$2,351.40이 지급된다. 자녀 보육비는 지급 개시 후 5년 또는 자녀의 나이가 14세가 되는 시점 중 이른 시점까지 지급되는 것으로, 해당 자녀가 1인일 경우 주당 \$100, 2인일 경우 \$120(한 자녀 당 \$60), 3인 이상일 경우 \$140(한 자녀 당 \$140/n)가 지원된다. 한편, 사망자 손실 급여액은 사망자가 살아 있었을 경우 가족에게 제공되었을 수입의 일정부분을 주급 보상금의 형태로 장기간 지급하는 것이다. 이는 지급 개시 후 5년 또는 가장 어린 자녀가 18세가 되는 시점 중 늦은 시점까지 지급되는 것으로, 배우자에게는 손실 급여액의 60~80%, 18세 이하의 자녀에게는 한 자녀 당 손실 급여액의 20%가 지급된다.

〈부표 2〉 지원 서비스

	상해자	상해 사망자의 유가족
치료	의사 진료비, 물리 치료비, 병원비, 수술비, 방사선 촬영비, 처방약 값 등 의료비의 상당 부분 보조	
교통비	진찰, 치료, 재활을 받기 위한 통원 교통비 지원	
재활	의수, 의족, 재활기구, 자택간병인, 생해적응훈련 등	
재정적 지원	소득 손실 보상금 보상 일시금 숙박비(검진을 위해 외지로 갈 경우 등) 보호자 비용(뉴질랜드 보호자나 외국인 보호자의 교통비와 숙박비)	장례비 보조금 유가족 보상금 자녀 보육비 사망자 손실 급여액

참고문헌

- 권영성, 『헌법학원론』, 2010년판 (법문사, 2010)
- 김철수, 『헌법학신론』, 제20전정판 (박영사, 2010)
- 김현철, “2010년 법무부 범죄피해자 보호, 지원제도 중점 추진방향”, 제1회 형사사법포럼 발표문, 2010.
- 성낙인, 『헌법학』 제9판 (법문사, 2009)
- 송인권, “범죄피해자 구조청구권의 본질적 특성과 보호입법의 범위”, 충남대학교 법학연구소, 『법학연구』, 제11권 제1호, 2000, pp.319-356.
- 임종훈, “범죄피해자구조청구권에 관한 고찰”, 헌법학연구 제15권 제4호, 2009, pp.397-420.
- 장규원, “범죄피해자의 지원제도 - 스위스, 일본 및 독일을 중심으로”, 『피해자학연구』 제7권, 1999, pp.425-459.
- 장규원, “미국의 범죄피해자보상제도에 관한 고찰”, 『피해자학연구』 제11권 제2호, 2003, pp.5-26.
- 장규원, 박순진, “범죄피해자지원을 위한 재원 확보방안”, 『피해자학연구』 제15권 제1호, 2007, pp.37-68
- Löfstrand, Cecilia Hansen, “Understanding Victim Support as Crime Prevention Work: The Construction of Young Victims and Villains in the Dominant Crime Victim Discourse in Sweden”, Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention, Volume 10, Issue 2, December 2009.