

## 사법정책과 경제성장\*

김 두 열 (한국개발연구원 연구위원, KDI 국제정책대학원 겸임교수)

### 1. 서론

재산권의 획정 및 보호와 관련된 유형, 무형의 제도들을 통틀어 흔히 사법제도라 지칭한다. 사법제도를 수립하고 운영하는 것은 국가의 가장 핵심적인 임무이자 존재이유 (Raison d'Etat)이다. 이러한 업무를 국가가 잘 수행하면 국민들은 자유로이 시장을 통해 경제활동을 수행함으로써 자신들의 소득을 증진시키게 되고, 이것이 모이면 국가경제의 성장을 가져 오게 된다. 나아가 국부의 증진은 재산권과 관련된 국가 업무를 보다 충실히 수행할 수 있는 물질적 토대를 제공함으로써 경제성장을 촉진하는 선순환을 가져온다. 이런 맥락에서 볼 때 국가가 사법제도를 수립하고 운영하는 본연의 역할을 충실히 수행하는 것은 경제성장을 위해 이루어져야 할 가장 기본적이고도 중요한 일이라고 할 수 있다.

사법제도는 결코 법령에 적혀진 대로 만들어지고 작동하는 것이 아니다. 예를 들어 법원은 민사소송 관련 제도를 운영함에 있어 공정성, 신속성, 경제성을 추구한다고 민사소송법에 명시하고 있다. 하지만 이러한 목표를 천명하고 관련 법규들을 세세하게 구비한다고 해서 법원이 실제로 기대하는 방향으로 움직여지는 것은 아니다. 예를 들어 관료제에 대한 많은 경제학 연구들은 법원과 같은 국가기구에서 일하는 사람들이 이러한 목표를 위해 최선을 다해 일하지 않을 유인이 광범위하게 존재하며, 그로 인해 실제로 정부기구들이 기대와는 다른 방식으로 운용되는 상황이 비일비재함을 보여주고 있다.

본고가 다루는 주제는 관료제의 문제보다 더 심층적인 것이다. 즉 국가를 위해 최선을 다하는

\* 본고는 2011년 발간된 필자의 저서 『경제성장과 사법정책: 법원정책, 형사정책, 법조인력정책의 실증분석』(해남, 2011)을 발췌 요약한 글이다. 본고의 작성을 도와준 김희선 양께 감사드린다.

사명감 충만한 공무원만으로 법원과 같은 사법관련 국가기구들이 채워지더라도, 법원이 추구하고자 상정한 목표들 간에 이미 상충되는 측면이 존재하기 때문에, 이 목표들을 법령이 명시한 것처럼 동시에 추구하는 것은 원천적으로 불가능하다는 문제이다. 예를 들어 법원이 판결을 보다 공정하고 신속하게 처리하려면 보다 많은 판사인력을 고용해야 하며, 이것은 적지 않은 비용을 수반하기 때문에 경제성을 저해한다. 만일 판사인력을 일정하게 고정한 상태에서 보다 공정성을 높이려면 판사들이 개별 사건들에 대해 투자해야 할 시간이 더 늘어나야 하기 때문에 사건처리 기간은 길어지게 된다.

결국 정책당국은 자신들이 추구하는 여러 이상들 간에 존재하는 상충관계를 고려하면서 최선의 방안을 모색하게 되는데, 이러한 상충이 발생하는 것은 근본적으로는 정부가 사용할 수 있는 자원이 유한하기 때문이다. 과연 어느 정도를 정부가 도달하려는 목표로 설정할 지, 그리고 이러한 목표 달성을 위해 얼마만큼의 자원을 동원할 지를 실제로 결정하는 과정에서는 법령으로 세세히 규정할 수 없는 넓은 정책적 판단의 영역이 발생하게 된다. 본고가 다루고자 하는 것은 바로 어떤 것이 바람직한 사법정책인가라는 문제이다. 그리고 바람직함을 평가하는 기준으로 삼는 것은 얼마만큼 국민들의 삶을 증진시키는데 기여할 것인가 여부이다. 물질적 삶은 국민들의 삶의 질을 결정하는 가장 중요한 측면 중 하나이기 때문에, 사법정책의 적절성을 판단함에 있어 경제성장에 기여하는가라는 기준을 선택하는 것은 크게 문제가 된다고 할 수 없다.

사법정책은 다양한 요소들로 구성되어 있지만, 그 가운데서도 크게 세 분야가 중심을 이룬다. 우선 법원이 담당하는 법원정책으로, 재산권을 확정하는 업무이다. 둘째는 경찰, 법무부 등이 담당하는 형사정책으로, 국민의 생명과 재산을 물리적으로 보호하는 것이다. 마지막으로 법원, 법무부 등이 담당하는 법조전문인력정책이다. 법을 이해하거나 관련 제도를 운영하는 데에는 전문적인 지식이 필요한데, 이러한 전문지식을 보유한 인력을 어떻게 공급하는가는 계약을 촉진하며, 분쟁을 원활히 해결하고, 사법제도의 작동을 가능하도록 만드는 기초이다. 그런 점에서 인력정책은 법원정책, 형사정책과 아울러 사법정책의 중요한 축을 형성한다고 할 수 있다. 본고는 이들 세 영역과 관련된 우리나라 사법정책의 현황을 파악하고 정책 대안을 모색하려는 시도이다.

## 2. 법원정책

### 1) 법원정책의 삼각난제

사법부의 정책목표가 무엇인지에 대해서는 다양한 견해가 있을 수 있겠지만, 재판의 공정성과 신속성이 우선적으로 추구되는 두 요소라는 점은 비교적 명확하다. 공정성은 판결이 공평무사해야 한다는 것으로, 사법부의 존재 이유와 직결된 근본목표라고 볼 수 있다. 사건처리의 신속성 역시 중요한데, 아무리 공정한 판결이라도 지나치게 지연될 경우 인권적 측면에서나 경제적 측면에서 많은 손실을 야기할 수 있기 때문이다. 그런데 공정성이나 신속성 같은 정책목표를 추구한다는

것, 그리고 각각에 얼마만큼의 비중을 두고 있는지 여부는 정책당국이 각각을 위해 부여하는 자원의 양에 의해 현실화된다. 정책당국이 활용할 수 있는 자원이 유한함을 고려할 때 자원의 확보와 배분 문제는 정책목표와 분리해서 볼 수 없는 핵심요소이다.

이처럼 공정성, 신속성 및 비용이라는 세 요소가 사법정책을 수립하고 집행함에 있어서 고려해야 할 가장 기본적인 사항들을 인지함과 아울러, 이 셋을 동시에 개선하는 방향으로 정책을 추구하는 것이 매우 어렵다는 점을 이해하는 것이 정책 결정의 근간을 이룬다. 예를 들어, 공정성을 해치지 않으면서도 보다 신속하게 판결을 내리기 위해서는 판사 증원이 절대적이기 때문에 보다 많은 비용을 치르는 것은 불가피하다. 혹은 정부의 예산제약 때문에 판사 수를 늘리는 것이 매우 어려운 상황에서 사건 수의 급격한 증가와 같은 외적 변화가 발생할 경우 판결의 공정성을 유지하려면 필연적으로 소송지연이 발생하게 된다. 물론 제도의 변화 등 예산 변동을 수반하지 않으면서도 신속성을 획기적으로 증대시킬 가능성이 없는 것은 아니다. 또 컴퓨터의 활용과 같은 기술개발 역시 행정비용을 낮춤으로써 보다 많은 자원을 공정성과 신속성 제고에 활용할 수 있도록 해준다. 하지만 사법제도가 비교적 완비되어 있는 오늘날과 같은 상황하에서는 제도개선을 통해 예산의 추가적 소요 없이 사법서비스의 질을 획기적으로 증진시킬 가능성은 높지 않다. 아울러 사법제도의 속성상 컴퓨터와 같은 기술 변화가 공정성과 신속성을 증진시키는 데 미치는 효과는 간헐적이고 제한적이라고 보는 것이 타당할 것이다.

이처럼 사법정책당국이 고려해야 하는 세 가지 주요 고려 요소 간에 상충관계가 존재하기 때문에 이들을 동시에 개선하는 것이 불가능한 현상을 삼각난제(三角難題, Trilemma)로 개념화해 볼 수 있다. 세 요소 간의 상호 상충관계는 원천적인 해소가 불가능하다. 따라서 사법정책 담당자의 가장 중요한 임무는 대내외적 환경 변화 하에서 사회의 바람직한 발전방향에 조응하도록 삼각난제를 관리하는 것이다. 사법정책에 대한 평가 역시 사법부가 맞이했던 주요한 대내외적 변화가 무엇이었는지, 그리고 이에 대응해서 정책당국이 삼각난제를 적절하게 관리하였는지라는 관점에서 이루어질 수 있다.

## 2) 소송의 증가

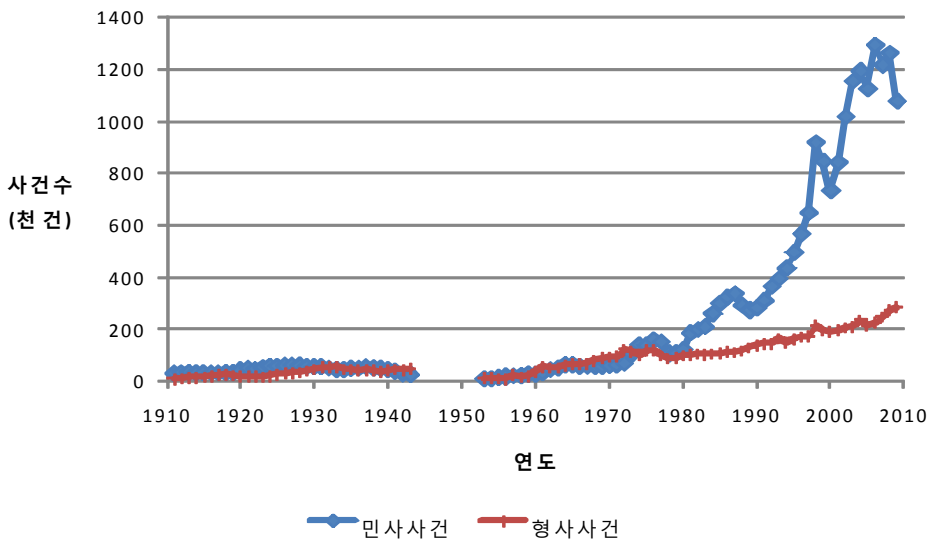
건국 이후 우리나라 사법부의 역사를 되짚어 볼 때 사법부가 직면했던 가장 핵심적인 과제 중 하나는 사건의 증가, 특히 민사사건의 증가에 대한 대응이었다. 대법원이 발간하는 「사법연감」에 따르면, 2009년 우리나라에는 흔히 ‘소송’이라 불리는 1심본안사건은 154만건 접수되었는데, 이 가운데 70%에 해당하는 107만 건이 민사사건이었다.

우리나라에서 한 해에 발생하는 민사소송 숫자는 오랜 시간에 걸쳐 꾸준히 그리고 빠르게 증가해 왔다. 예를 들어, 1980년 민사본안1심사건수는 약 12만건이었으므로 약 30년 동안 9배 가량 증가한 셈이다. 하지만 증가 양상이 일정했던 것은 아니다(<그림 2-1>). 식민지기 동안 민사본안 1심사건은 연간 약 2만건에서 6만건 정도 있었는데, 연평균 4.5만건 가량 발생하였다. 민사소송은

해방 후 사회혼란기 그리고 전쟁 등으로 인해 급격히 감소했다가 1960년대에는 식민지기 수준을 회복하였고, 약 1980년까지는 식민지기와 유사한 증가 추이를 유지하였다. 하지만 1980년을 전후로 해서 민사소송은 이전 시기보다 훨씬 빠르게 증가한다. 1910년부터 1980년까지는 연평균 증가율이 약 2%인 데 비해 1980년에서 2009년 시기에는 연평균 성장률이 8.8%에 달한다.

본안사건의 증가는 민사소액심판사건 증가가 주도하였다. 민사단독, 합의사건과 형사, 가사, 행정 사건 등이 1980~2009년 기간 동안 3배에서 3.5배 가량 증가한 데 비해, 같은 기간 동안 민사소액심판사건은 20배 증가하였다. 그 결과, 1980년경 본안사건 가운데 민사소액사건이 차지하는 비중은 15%였지만 2006년에 와서는 53%로 과반수를 차지하였다. 한 가지 분명히 해야 할 점은 ‘소액’이라는 명칭 때문에 소액심판사건의 증가를 단순히 소액의 사소한 사건 증가로 치부하는 것은 잘못이라는 사실이다. 사법부는 1980년에 50만 원이던 소액사건의 한도액을 소송처리를 신속화한다는 취지에서 여러 차례 높은 결과 현재에는 2,000만원에 이르게 하였다. 20여 년 동안 상한액을 40배 높인 것은 같은 기간 동안의 물가 상승에 비해 열 배 가량 높은 것이며, 이는 ‘소액’이라고 부르기 적절하지 않은 상당수의 사건들을 소액심판사건으로 분류, 처리하도록 하였다.

〈그림 2-1〉 민사 및 형사 본안1심사건 수 (1911~2009년)

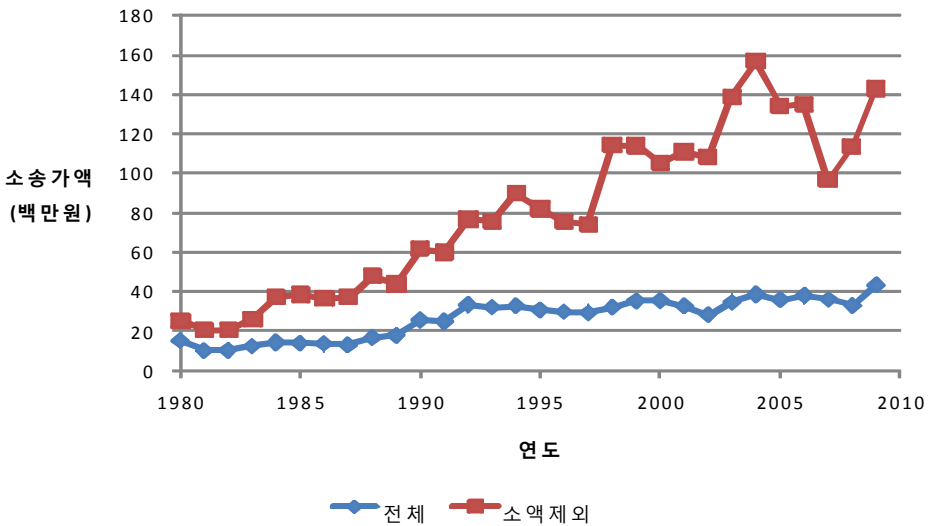


자료: 「조선총독부통계연보」, 「법원통계연보」, 「사법연감」.

소송의 증가는 양적 측면에서 뿐 아니라 질적 측면에서도 진행되어 왔다. 사건의 난이도 수준을 포괄적으로 보여주는 지표를 확보하기는 매우 어렵지만, 사건의 복잡성과 소송가액 간에 양의 상관관계가 존재함을 상정해 볼 때, 민사사건에 대해서는 소송가액을 사건복잡도의 대리변수로

사용할 수 있다. 연도별 총소송가액을 실질액으로 변환한 뒤 사건 수로 나눈 사건당 평균실질소송가액은, 1980년에서 2009년까지 전체적으로는 2.8배, 소액사건을 제외하고 계산해 보면 5.6배 가량 증가하였다(<그림 2-2>).

<그림 2-2> 민사본안1심사건의 실질평균소송가액 (1980~2009년, 2005년 가격 기준)



자료: 「사법연감」.

### 3) 판사 업무 부담의 증가

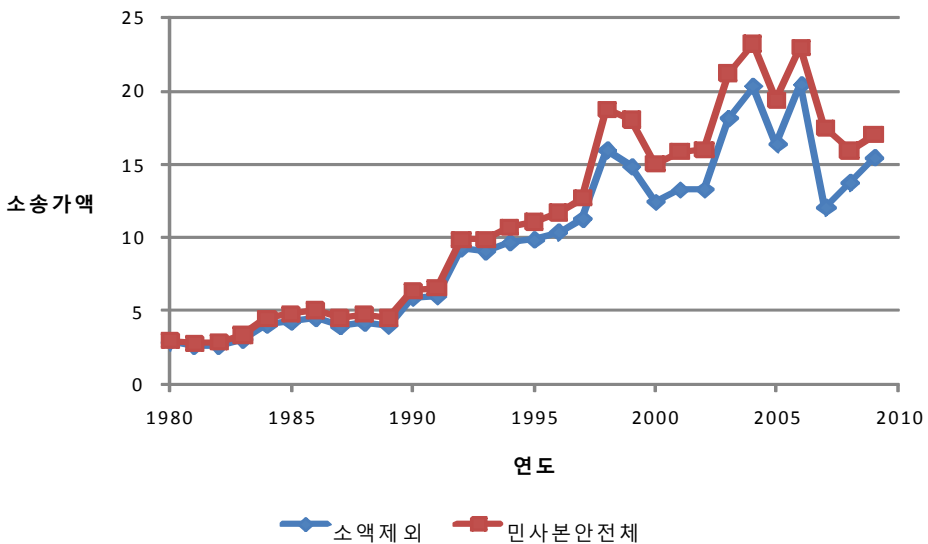
이상과 같은 사건의 증가에 대응하고자 법원은 판사인력을 증원해 왔다. 판사정원은 1956년 292명으로 정해진 이후 꾸준히 증가해서 1980년에는 624명으로, 2010년까지는 2,844명으로 상향조정되었다. 1980년과 비교해 볼 때 2009년의 판사정원은 약 4.0배 가량 증가한 것이고 현원은 약 4.3배 증가한 것이기 때문에, 지난 29년 동안 판사인력 증가가 절대적인 면에서 적었다고 보기는 어렵다. 문제는 판사 수의 증가가 사건 증가와 비교해 볼 때 적절한 수준으로 이루어졌는지 여부이다.

이를 평가하기 위해서는 판사당 평균담당사건 수를 측정해 보는 작업이 필요하다. 민사소액심판사건을 배제한 본안사건 전체를 대상으로 추정해 볼 경우, 1980년대에는 판사당 본안사건 수가 600건 수준이던 것이 1990년을 전후로 한 시기에는 500건까지 낮아졌다가 다시 상승하여 2000년대 초중엽에는 800~900건 수준에 이르렀다. 2000년대의 판사당 담당사건 수는 1980년대 중엽과 비교해 보면 약 30~40%, 사건 비중이 다소 줄었던 1900년 전후반과 비교해서는 약 60% 증가한 셈이다. 한편, 민사소송의 경우 소송가액을 사건난이도의 대리변수로 해석해 볼 수 있으며

로, 민사소송의 총소송가액은 난이도 수준을 반영한 총 사건 수 혹은 난이도를 가중치로 해서 합산한 총 사건 수로 볼 수 있다. 이러한 추론에 근거해서 판사 한 명이 담당해야 하는 사건부담을 실질평균소송가액으로 계산해 보면, 1980년에서 2009년 사이에 5~6배 증가한 것으로 나타난다 (<그림 2-3>).

이처럼 사건부담의 양적·질적 측면을 반영하는 지표들의 움직임을 종합적으로 고려해 볼 때, 지난 20여 년 동안 판사인력 증원은 사건증가를 충분히 따라잡는 수준으로 이루어지지 못한 결과, 판사당 업무부담은 적어도 50% 가량은 증가한 것으로 판단된다.

<그림 2-3> 판사당 민사본안1심 소송물가액 (1980~2009년)



자료: 「사법연감」.

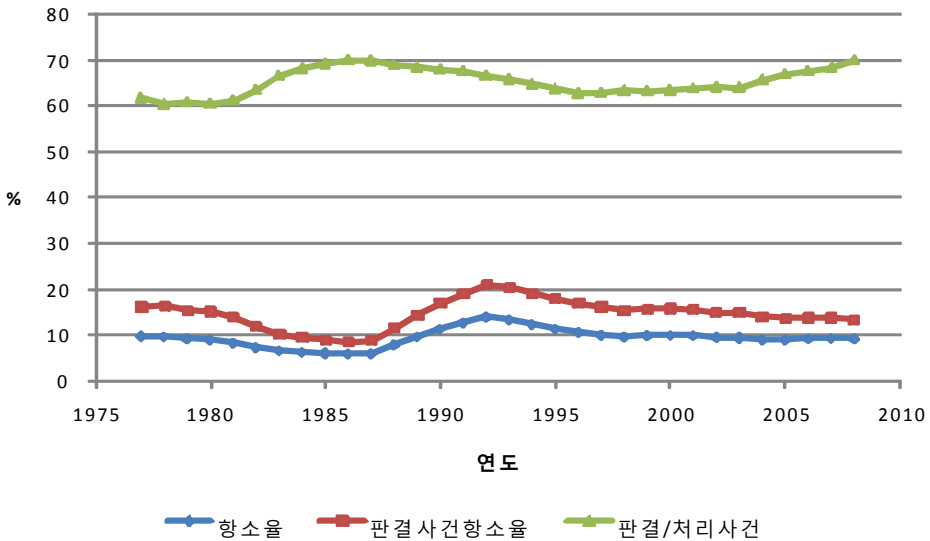
#### 4) 재판의 공정성

판사당 업무부담의 증가는 결국 공정성이나 신속성 중 적어도 하나를 악화시키는 힘으로 작용하였을 것으로 추론해 볼 수 있다. 먼저 공정성 수준의 변화를 평가하기 위해 민사소송 1심판결의 항소율 변동을 살펴 보기로 한다. 항소제기는 분쟁당사자가 법원의 판결에 동의하지 않음을 드러내는 행위이다. 그리고 소송과 같은 영합게임(zero-sum game) 상황에서 이해가 상치되는 소송당사자 모두의 동의는 판결이 공정하지 않을 경우 이루어지기 어렵다. 이처럼 공정한 판결은 판결에 대한 동의를 함축하며, 항소율은 현실에 존재하는 어떤 정보보다도 분쟁당사자들의 동의 여부를 가장 잘 반영하는 지표라는 점이 항소율을 통해 공정성의 수준과 제고방안을 분석하는 이유이다.

소송가액이 2,000만 원 이상인 단독 및 합의 사건의 경우, 2008년에 31,000건 가량의 항소가

발생하였으며, 항소율은 9.4%이다. <그림 2-4>는 1970년대 말부터 2008년까지의 항소율 추이를 보여주는데, 다소의 등락은 있었지만 기본적으로는 단독 이상 사건의 경우는 10% 안팎에서 그리고 합의심의 경우는 20~25% 정도에서 매우 안정된 양상을 유지해 왔다.

<그림 2-4> 단독 이상 민사본안1심사건의 항소율 (1977~2008년, 5년 이동 평균)



자료: 「사법연감」.

우리나라의 항소율 수준이 높은지 낮은지를 판단할 수 있는 절대적인 기준은 없다. 단, 여러 가지 한계가 있지만 외국과의 비교는 한 가지 방법이 될 수 있는데, 우리나라와 민사사법제도가 유사한 일본과의 비교는 여러 가지 측면에서 유용한 시사점을 얻을 수 있다. 일본 사법제도에서는 1심사건 가운데 소송가액이 30만 엔 이상인 사건을 통상소송사건, 그 이하인 경우를 소액소송사건으로 구분한다. 통상소송 중 소송가액이 140만 엔 이하인 사건들과 소액소송사건은 간이재판소(簡易裁判所)에서 다루며, 나머지 통상소송은 지방재판소(地方裁判所)에서 관할한다. 우리나라 단독 이상 사건의 기준이 소송가액 2,000만 원이므로, 소송가액을 기준으로 볼 때, 단독 이상 사건의 항소율과 일본 지방재판소 통상소송의 항소율을 비교하는 것이 적절하다고 판단된다.

<표 2-1>은 2004년부터 2008년까지 5년 동안 일본 지방재판소 1심사건의 항소사건 수 및 항소율이 얼마인지를 제시한 것인데, 우리나라 통계와 비교해 볼 때 두 가지 측면이 두드러진다. 첫째, 항소사건 수가 일본은 15,587건으로, 우리나라 항소사건의 절반에 불과하다. 둘째, 하지만 일본의 항소율은 9.8%로, 우리나라 단독 이상 사건 항소율 9.4%와 대동소이하다. 이는 우리나라 법원이 일본법원보다 항소사건 처리 부담이 높지만, 이것은 항소율이 높기 때문이 아니라 1심사

건 자체의 양이 많기 때문임을 보여준다. 판결에 대한 동의라는 측면에서 볼 때, 우리와 제도가 유사한 일본과 우리의 항소율이 유사하다는 것은 적어도 우리나라 법원 판결의 공정성이 크게 낮은 혹은 심각한 개선의 필요성이 있는 상황은 아님을 의미한다.

〈표 2-1〉 일본 지방재판소 민사1심사건 항소율 (2004~08년)

| 연도    | 처리사건 (A) | 판결사건 (B) | 항소사건 (C) | 항소율 (C/A) | 판결사건 항소율 (C/B) | 판결사건 비율 (B/A) |
|-------|----------|----------|----------|-----------|----------------|---------------|
| 2004  | 148,706  | 71,428   | 16,336   | 11.0      | 22.9           | 48.0          |
| 2005  | 135,357  | 63,362   | 15,990   | 11.8      | 25.2           | 46.8          |
| 2006  | 143,321  | 60,765   | 15,290   | 10.7      | 25.2           | 42.4          |
| 2007  | 172,975  | 61,368   | 15,141   | 8.8       | 24.7           | 35.5          |
| 2008  | 192,247  | 62,072   | 15,176   | 7.9       | 24.4           | 32.3          |
| 5년 평균 | 158,521  | 63,799   | 15,587   | 9.8       | 24.4           | 40.2          |

주: 처리사건 수는 지방재판소에서 1년 동안 처리한 사건 수이다. 여기에는 우리나라의 소액심판사건에 해당하는 사건들을 담당하는 간이재판소 사건을 포함시키지 않았다. 따라서 <표 4-1>의 단독 이상에 해당하는 값으로 볼 수 있다. 항소사건 수는 고등재판소의 처리사건 수로, 일본 「사법통계연보」의 <표 37>(p.43)의 수치를 이용하였다. 처리사건 수와 판결사건 수는 1심통상소송기제사건 수로, 해당 연도 일본 「사법통계연보」의 <표 19>(p.36)의 수치를 이용하였다.

자료: 最高裁判所, 「司法統計年報」, 2005~09.

그동안 우리 법학계에서는 우리나라 민사소송의 항소율이 지나치게 높다는 전제하에 항소제도 개선방안을 논의하였다. 하지만 일본과의 비교는 기존 접근에 대해 근본적 재검토가 필요함을 보여준다. 즉, 우리나라와 유사한 민사사법제도를 가진 일본의 경우에 비추어볼 때, 우리나라 법원의 항소율은 현재의 민사사법제도 그리고 주어진 판사들의 업무부담하에서 도달할 수 있는 적정 수준일 가능성이 높다는 것이다.

이러한 인식 전환은 항소율 관련 정책방향과 관련해서 중요한 함의를 가진다. 우리나라의 항소율이 지나치게 높다는 인식하에서는 자칫 항소율 자체를 낮추기 위해 분쟁의 원활한 해결이라는 궁극적 목적에 배치될 수 있는 정책들이 입안되고 실시될 위험이 있기 때문이다. 하지만 우리나라 민사소송의 항소율이 비정상적인 수준이라고 볼 수는 없기 때문에 이러한 대응요법이 적절하다고는 볼 수 없다. 분쟁의 원활한 해결을 촉진한다는 사법제도의 궁극적인 목적을 달성하기 위한 향상적인 노력이라는 맥락에서 항소제도 개선을 검토하는 것이 바람직하다고 판단된다.

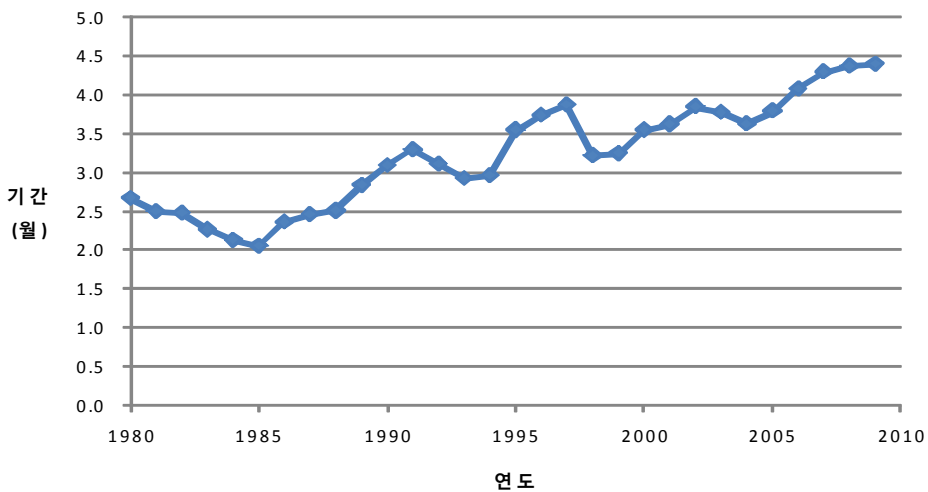
### 5) 재판의 신속성

항소율의 장기 추이와는 대조적으로 같은 기간 동안 재판에 걸리는 기간은 지속적으로 증가하였다. <그림 2-5>은 1심본안사건의 소송기간이 1980년대 중엽 2.0개월 수준이던 것이 2009년



에 와서는 4.4개월로 두 배 가량 증가하였다. 내역별 변화를 살펴보면, 민사와 가사소송이 소송기간의 증가를 보이고 있는 반면 행정소송과 형사소송은 소송기간에 큰 변화가 없었다는 사실이다. 민사사건의 경우는 합의, 단독, 소액 모든 심급에서 처리기간이 두 배 가량 증가하였는데, 합의사건은 이미 1980년대 후반, 그리고 단독사건은 2000년대 들어 평균처리기간 자체가 법정시한인 5개월을 훨씬 초과하고 있으며, 소액사건도 1980년대 초 1.5개월이던 것이 2000년대 후반에는 4개월에 육박하고 있다.

〈그림 2-5〉 1심본안사건의 소송기간 추이 (1980~2009년)



자료: 「사법연감」.

결국 민사사건과 가사사건, 특히 사건규모를 고려할 때 민사사건이 1심본안사건의 사건처리기간 증가를 주도한 요인이었다. 한 가지 강조할 점은 소액심판사건의 소송기간 증가폭이 합의심판 큼 크다는 점, 그리고 본안외사건의 사건처리율이 최근 들어 크게 하락하고 있다는 사실이다. 이처럼 합의심이나 단독심 사건들에 비해 상대적으로 단순하다고 분류되는 사건들에서조차 처리기간이 크게 증가하고 있다는 사실은, 소송처리기간의 증가가 소수의 복잡한 사건들의 증가로 인한 부분적 현상 혹은 합의심 재판부 구성을 위해 필요한 경력 판사의 부족이 사건처리 지연을 야기하는 것과 같은 자원배분상의 문제가 아니라, 판사인력규모가 전체 사건 증가를 따라가지 못하는 데 따라 나타난 총량적 문제임을 보여준다.

## 6) 소결

이상의 분석을 종합해 보면, 우리나라 법원은 지난 30년 동안 공정성 유지를 최우선에 두고 비

용절감에 힘쓰는 대신 신속성을 어느 정도 희생하는 방향으로 정책을 추진해 왔다고 평가해 볼 수 있다. 이와 같은 정책 방향은 그 동안 우리나라의 사회 경제 상황에 비추어 볼 때 큰 틀에서는 적절한 것이었다. 하지만 현재 우리나라 경제규모나 향후 경제성장의 방향 등을 고려해 볼 때, 지난 30년 간 유지되어 온 법원정책의 기초는 근본적으로 재검토될 시점에 도달한 것으로 보인다. 즉 향후 민사소송 관련 업무들이 질적으로나 양적으로 증가할 것을 고려해 볼 때, 공정성과 신속성을 현재보다 악화되지 않도록 하거나 보다 개선할 수 있도록 하려면 자원 투입을 늘리는 접근이 필요하다. 시장경제의 원활한 작동에 근거하는 선진국형 경제성장이 가능하려면 법원이 보다 질 높은 서비스를 제공할 필요가 있으며, 이를 통해 얻어지는 편익은 비용을 크게 능가할 것이다.

### 3. 형사정책

#### 1) 형사정책의 구조

국민의 생명과 재산을 보호하는 것은 국가가 수행해야 할 가장 기본적인 임무이다. 통상적으로 이러한 역할을 대외적으로 수행하는 것을 국방, 대내적으로 수행하는 것을 형사(刑事) 업무라고 지칭한다. 형사정책은 크게 범죄억지정책과 범죄피해자 지원정책으로 구성된다(〈그림 3-1〉). 범죄억지정책은 전통적으로 형사정책이라고 지칭되던 분야이다. 범죄억지와 관련해서는 범죄 발생을 예방하고 범죄 발생시 범인을 검거하는 ‘방법 및 검거’, 범죄자에게 적절한 형을 부과하는 ‘양형’, 그리고 범죄자들이 다시 범죄를 저지르지 않도록 교육하는 ‘교정’이라는 세 가지 정책수단이 사용된다.

〈그림 3-1〉 형사정책의 구조



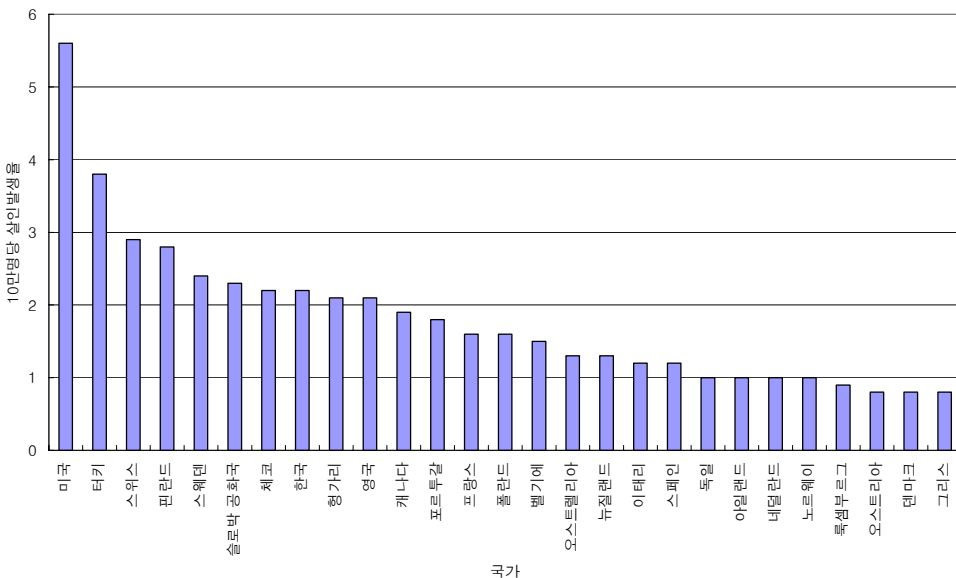
범죄피해자 지원제도는 근래와 와서야 논의가 시작되는 영역이며, 법경제학 문헌에서는 그 등

안 거의 다루어지지 않은 분야 중 하나이다. 정부는 경찰력 등을 통해 범죄를 억지하고 범죄자들을 사회로부터 격리하지만, 이러한 활동을 통해서 모든 국민들을 범죄로부터 완벽하게 보호해 주는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 범죄로 인한 피해를 받은 국민들이 발생한다면 이들이 피해로부터 회복하여 가능한 한 정상적인 생활을 영위할 수 있도록 지원하는 노력이 필요한데, 이것은 앞으로 형사정책의 주요 영역으로 다루어져야 할 분야라고 할 수 있다.

## 2) 범죄 발생

형사정책에 대한 논의는 범죄 발생 현황에 대한 파악과 평가로부터 시작되어야 한다. 우리나라의 범죄 발생 수준은 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 하나는 다른 나라들과의 비교이다. 2000년에서 2005년 기간 동안 UNDP가 집계한 세계 각국의 살인사건발생율을 검토해 보면, 우리나라의 살인사건 발생율은 OECD 국가의 평균 수준보다 다소 높은 것으로 나타나고 있다(<그림 3-2>). 국제비교수치 자체에 지나친 의미를 부여할 필요는 없지만 이 자료는 적어도 우리나라의 범죄 발생수준이 OECD 국가들의 기준에서 볼 때 결코 안심할 만한 수준은 아님을 보여주고 있다.

<그림 3-2> OECD국가의 살인사건발생율 (2000~2004년)

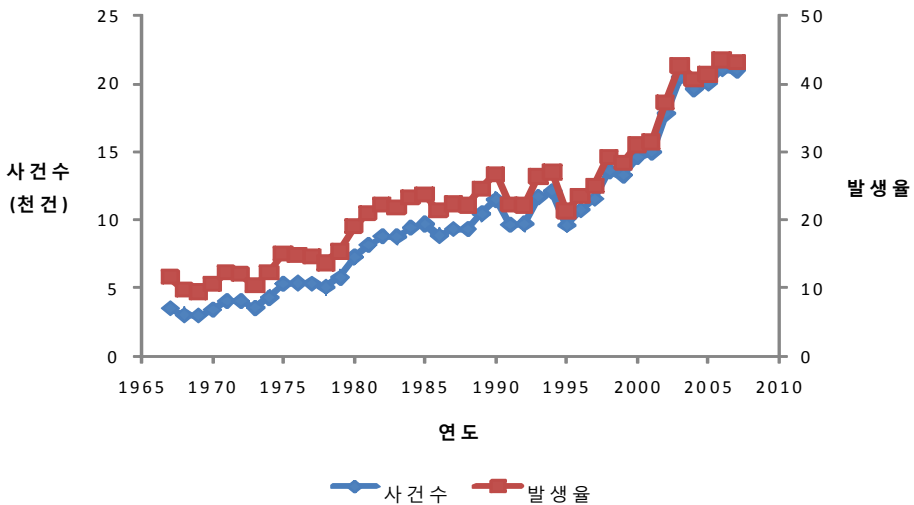


주: 발생율은 10만명당 사건수로 계산하였다. 멕시코는 살인사건발생율이 13명으로 나와 최고치를 기록하였는데, 편의상 그림에는 생략하였다. 살인사건발생율의 평균은 2.16명 (멕시코를 제외하면 1.77명)이고 중위수는 1.6명이다.

자료: UNDP(2008), pp.322-325.

두 번째는 장기 추이이다. 대검찰청이 발간하는 「범죄분석」에 따르면, 2007년 우리나라 각급 수사기관이 파악한 흉악범죄, 즉 살인, 강도, 강간, 방화처럼 신체에 직접적 피해를 가하거나 생명을 앗아가는 범죄의 발생건수는 약 21,000 건이다. 21,000여 건이라는 흉악범죄 접수 건수는 1960년대 후반 약 3,000건 수준인 것과 비교해서 6배 가량 늘어난 것이다(<그림 3-3>). 아울러 같은 기간 동안 우리나라의 인구는 70% 정도 증가했기 때문에 흉악범죄는 인구증가보다 훨씬 빠르게 늘어났다. 인구 10만 명당 발생한 흉악범죄 건수로 정의되는 흉악범죄 발생율은 1960년대 후반 10건 안팎이던 것이 2007년에는 약 43건으로 4배 가량 증가하였다.

<그림 3-3> 흉악범죄 건수 및 발생률 (1967~2007년)



주: 발생율은 인구10만명당 사건수로 계산하였다.  
 자료: 「범죄분석」, 「한국통계연감」.

### 3) 범죄억지정책

1997년 외환위기 이후의 사회경제환경 변화는 범죄유발요인을 증가시켰을 가능성이 높다. 아울러 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. 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 작업은 매우 중요한 정책적 시사점을 지닌다.

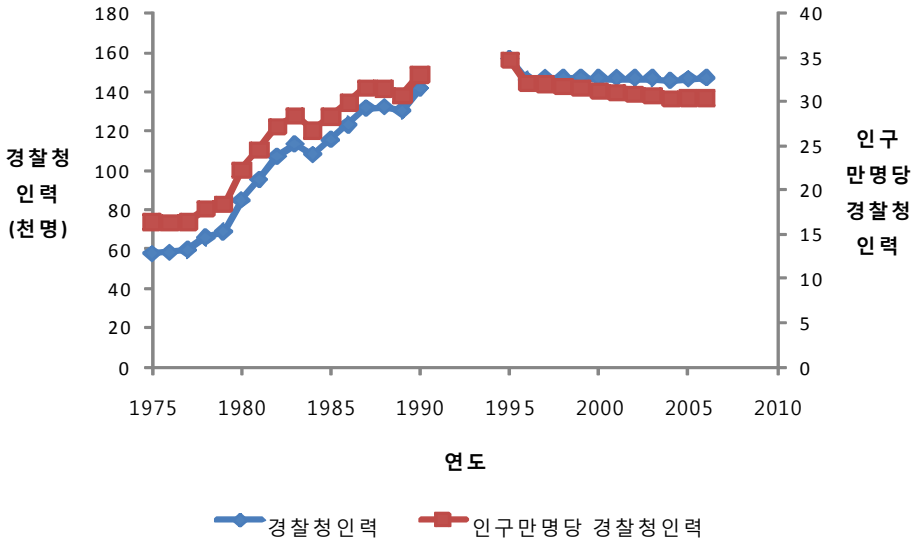
정부의 범죄억지정책은 업무별로는 범죄의 예방, 범법자의 검거 및 처벌, 그리고 교화작업으로 나누어 볼 수 있으며, 이러한 업무는 경찰, 검찰, 대법원, 법무부가 담당하고 있다. 범죄억지정책에 대한 평가는 개별 업무들이 적절하게 이루어질 수 있도록 충분한 자원이 투입되었는가, 투입된 자원들이 효과적으로 사용되었는가, 범죄억지정책의 여러 영역들이 일관된 방향으로 조정 관리되고 있는가, 궁극적으로 범죄억지를 성공적으로 수행하고 있는가에 답을 제시함을 의미한다.

## 방법 및 검거

방법 및 검거와 관련해서는 경찰력 확보를 위한 인적 물적 자원의 투입이 적절하게 이루어졌는지를 중심으로 살펴보기로 한다. 경찰청 인력의 추이를 살펴보면, 1970년대 중반 약 57,000명이던 것이, 1990년대 중반 160,000 명에 육박하였다가, 이후 감소해서 1996년부터 현재까지 147,000명 수준을 유지하고 있다(<그림 3-4>). 인구 만 명당 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 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. 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 일어났다고 정리해 볼 수 있다.

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 있는가 와도 밀접하게 관련되어 있다. 경찰청의 실질예산액은 1975년부터 2006년까지 10배 가량 늘어났고, 경찰관 일인당 실질예산액도 같은 기간 동안 5배 가까이 증가하였다. 하지만 예산에서 인건비가 차지하는 비중의 변화 양상은 방법이나 범인 검거를 위해 경찰 일인당 사용할 수 있는 자원이 증가했을 가능성과는 배치되는 양상을 보여준다. 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 않은데 비해 인건비 비중이 큰 폭으로 상승한 것은 예산증대가 상당부분 임금상승으로 사용되고 경찰업무 수행능력 증대에 별로 사용되지 못했음을 시사한다.

〈그림 3-4〉 경찰청 인력 추이 (1975~2006년)



자료: 「경찰백서」, 「경찰통계연보」, KOSIS.

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. 예를 들어 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. 또한 경찰과 검찰의 활동을 평가하는 가장 보편적 척도인 범죄율의 경우 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 외환위기 이후 큰 폭으로 증가하였다. 이러한 양상은 1997년 이후 범죄발생이 크게 증가한 것은 경찰의 방법 및 수사에 필요한 자원의 투입과 검찰의 수사능력 제고와 관련된 투자 정체가 중요한 원인이었을 가능성을 보여준다.

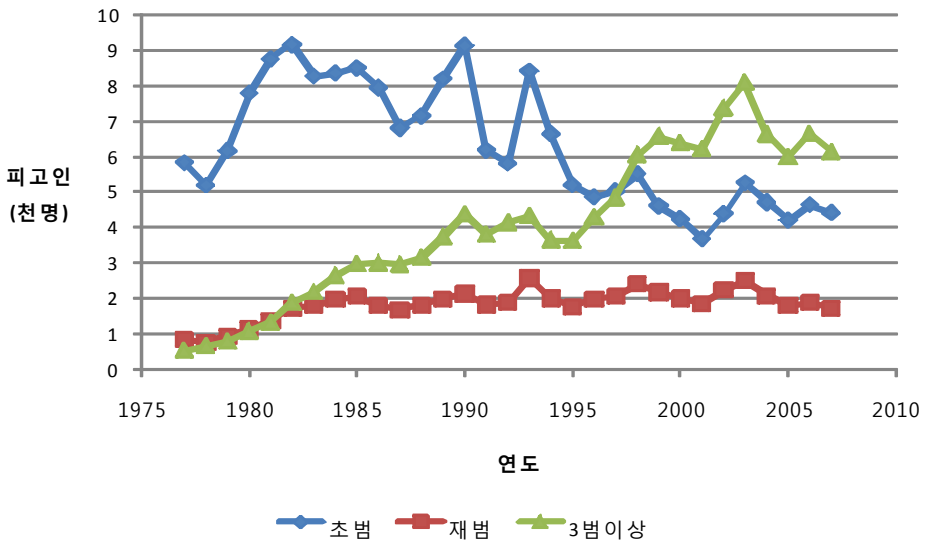
### 교정

교정당국의 일차적 임무는 법원이 피고에게 판결한 응분의 처벌을 집행하는 것이다. 형확정자의 수감은 이들이 사회에서 범죄를 저지를 가능성을 원천적으로 차단하며, 처벌의 시련은 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.

우리나라의 경우, 여러 가지 자료들은 외환위기 이후 정부의 교정활동이 격리보다는 재활을 강조하는 방향으로 정향되어 있음을 보여준다. 우선 수감시설의 일일평균수감인원은 1990년대 말을 정점으로 꾸준히 감소한데 비해 수용자들에 대한 자원 투입은 큰 폭으로 증가하였다. 교도관 일인당 담당수형자 수는 1980년대 초, 중엽에 7명 수준이던 것이 계속 감소해서 2000년대 중엽에는 3명 수준까지 하락하였다. 수형자 일인당 실질예산액은 1981년부터 2007년 사이에 4배 가까이 증가하였다.

이처럼 외환위기 이후 수형시설에서나 보호관찰 모두에서 재활 관련 예산 및 인력이 큰 폭으로 증가해 왔지만, 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 3-5> 참조).

<그림 3-5> 흉악범죄자의 재범 여부 (1975~2007년)



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. 보호관

찰제도가 적절하게 교정기능을 수행하지 못하는 것으로 판명된 범죄의 경우에는 과감하게 교정시설로 수용하는 것이 바람직할 것이다.

## 평가

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. 결국 이상에서 열거한 개별 정책 차원의 문제 그리고 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.

## 4) 범죄피해자 지원

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.

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. 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.

개정된 「범죄피해자보호법」은 기본적으로 범죄피해자에 대한 지원의 범위와 수준을 실질적으로 제고하는 내용을 담고 있으며, 이러한 법 개정 방향에 대해서는 많은 국민들이 공감하는 것으



로 보인다. 하지만 개정안은 범죄피해구조금의 적정 수준이나 범죄피해자 이외에 국가가 지원해야 하는 여타 지원대상자들과의 형평성 등에 대해 충분한 검토가 이루어지지 못한 채 입안됨으로써 향후 많은 문제를 야기할 가능성을 내포하고 있다.

향후 범죄피해자 지원제도를 보완해 나가는 과정에서 주목해야 할 점 중 하나는 범죄피해자 지원제도의 성격을 명확히 하는 것이다. 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.

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. 따라서 범죄피해자 지원제도는 범죄피해자가 피해로부터 회복하여 인간적 삶을 누릴 수 있도록 지원하는 사회보장제도로 규정하고 제도를 마련해 나가는 것이 보다 적절하다고 판단된다.

아울러 범죄피해자 지원제도의 확충은 지원의 양적 확대 뿐 아니라 질적 제고 노력까지를 포함하는 것이어야 하는데, 특히 부처별로 분산되고 중복성 높은 제도들을 정비함으로써 효과성을 높이는 노력이 시급하다. 예를 들어 성폭력 피해자에 대해서는 법무부 등록 민간단체인 범죄피해자 지원센터가 상담, 생계비·의료비 보조, 신변보호 등을 지원하고 있는데, 동시에 여성부 산하 피해상담소, 피해보호시설, 원스톱지원센터, 해바라기아동센터, 여성긴급전화 1366 등도 유사한 업무를 수행하고 있다. 이러한 제도들을 통합, 정비하고 효과성을 높이는 조치가 시급히 이루어져야 할 것이다.

## 4. 법조전문인력정책

### 1) 자격제도

계약 체결이나 분쟁 해결에는 높은 수준의 법률관련 전문지식이 요구되는 경우가 많다. 이러한 능력을 일반인들이 갖추는 것은 쉽지 않다. 때문에 시장에서는 법률 관련 업무를 전문적으로 담당하는 전문인력이 등장할 수 있다. 법조전문인력은 법률관련 자문은 물론 소송에 대한 대리에 이르

기까지 다양한 영역에서 경제주체들의 상호작용을 지원함으로써, 경제활동을 촉진하고 궁극적으로 경제성장에 기여한다. 이러한 의미에서 양질의 법조전문인력이 적절하게 공급되는 것은 사법제도의 원활한 작동과 경제성장을 위해 반드시 필요한 조건이다.

그런데 의뢰인과 변호사 같은 전문인력 간의 거래에 있어서는 정보비대칭성(Informational Asymmetry) 문제가 존재한다. 의뢰인은 고용하는 변호사가 얼마나 유능한지, 그리고 고용한 후에도 변호사가 얼마나 열심히 의뢰인을 위해 일하는지 알아내기가 쉽지 않다. 이러한 문제가 심할 경우, 법률 관련 서비스에 대한 거래 자체가 이루어지지 않게 되고, 결국에는 시장 자체가 성립하지 않을 수 있다. 이것은 경제주체들이 법률서비스를 제대로 활용하지 못하게 함으로써 계약체결이나 분쟁해결, 나아가 경제발전을 저해할 수 있다.

정보비대칭성에서 파생되는 여러 가지 문제를 정부가 적절히 해소해 줄 수 있다면 국민들의 후생이 증진될 수 있다. 이런 이유로 각국 정부들은 통상 두 가지 측면에서 법률서비스 시장에 개입한다. 하나는 자격제도(certificate)의 운영이다. 정부는 변호사 시험 등을 통해 최소자격요건을 갖춘 사람들에게 자격증을 부여함으로써, 소비자들이 자격사를 고용할 때 생길 수 있는 정보비대칭성 문제를 줄이는데 기여한다. 자격제도를 보다 강력하게 적용하는 것이 면허제도(license)이다. 즉 최소 자격을 가진 사람만이 해당업무를 수행할 수 있도록 함으로써 능력이 떨어지는 인력을 아예 시장에서 배제하는 방식으로 소비자들을 보호하는 것이다.

두 번째는 자격사에 대한 감독 및 징계이다. 자격사들이 의뢰인을 위해 충분히 최선을 다해 업무를 수행하지 않을 경우, 이것을 의뢰인이 입증하고 보상받기는 쉽지 않다. 따라서 정부가 항시적이고 전문적으로 자격사들의 업무를 감독하고 부적절한 행위를 징계함으로써 국민들이 안심하고 법률서비스를 구매할 수 있도록 지원하는 것이다.

## 2) 자격제도의 현황

변호사, 법무사, 변리사 등 우리나라 법률관련 자격사 제도와 운영을 살펴보면, 우리 정부는 자격부여와 감독 두 가지 측면 모두에서 그 동안 적절한 방식으로 자격사 제도를 운영하였다고 보기 어렵다. 가장 대표적인 법률 자격사인 변호사를 중심으로 살펴보면, 면허제도는 국민들에게 정보를 제공하는 본연의 기능보다는 면허보유자들이 진입장벽을 통해 창출되는 지대(rent)를 누릴 수 있도록 하는 수단으로 전용되어 왔다. 변호사 자격시험에 해당하는 사법시험의 선발인원은 소송 업무는 물론 소송 외의 다양한 영역에서 우리 사회가 필요로 하는 변호사인력 수요에 못 미치는 수준으로 결정되어 왔는데, 국제비교는 이러한 측면을 잘 보여준다. 2007년 말 현재 우리나라의 변호사 1인당 인구수는 5,891명인데, 이것은 미국, 영국, 독일 등에 비해 10배 이상 높으며, OECD 국가 중에서도 가장 높은 수준이다(<표 4-1>).

〈표 4-1〉 변호사 1인당 인구

|                               | 미 국<br>(2008)           | 영 국<br>(2008)         | 독 일<br>(2008)         | 일 본<br>(2007)        | 캐나다<br>(2004)     | 호 주<br>(2002)     | 한 국<br>(2007)       |
|-------------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
| 변호사(명, A)                     | 1,162,124 <sup>1)</sup> | 155,323 <sup>2)</sup> | 146,910 <sup>2)</sup> | 24,302 <sup>3)</sup> | -                 | -                 | 8,174 <sup>4)</sup> |
| 인 구 <sup>5)</sup><br>(백만명, B) | 311.7                   | 61.2                  | 82.3                  | 127.4                | -                 | -                 | 48.2                |
| 1인당 인구<br>(명, B/A)            | 268                     | 394                   | 560                   | 5,238                | 447 <sup>6)</sup> | 558 <sup>6)</sup> | 5,891               |
| 한국 대비(%)                      | 5                       | 7                     | 10                    | 89                   | 8                 | 9                 | 100                 |

주: 호주와 캐나다는 각각 2002년과 2004년 기준임.

자료: 1) American Bar Association. 2) The Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE). 3) 일본변호사연합회. 4) 한국변호사협회. 5) IMF. 6) 한국은행(2007).

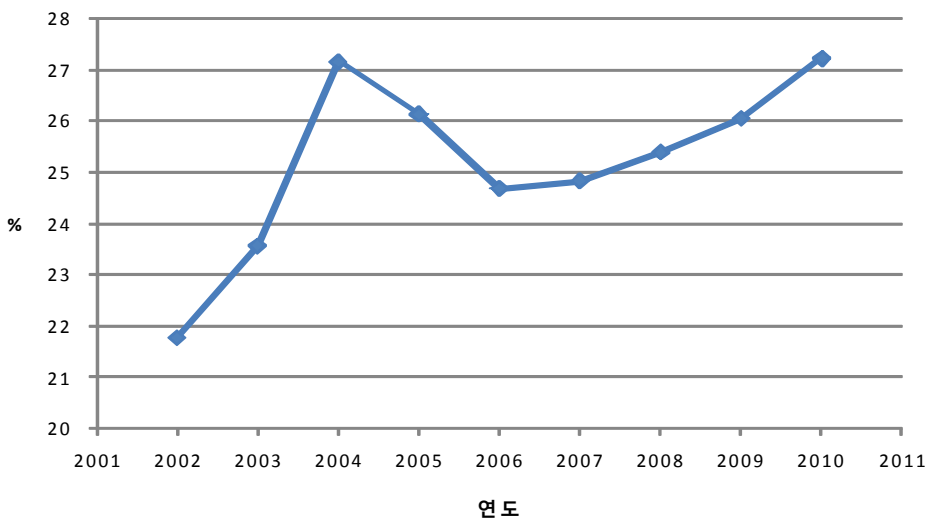
의뢰인을 위해 적절한 서비스를 제공하지 않은 자격사들에 대한 징계 역시 제대로 이루어졌다고 보기 어렵다. 변호사들에 대한 징계권은 대한변호사협회가 가지고 있는데, 대한변협은 사전적 감독을 사실상 제대로 수행하고 있지 못하며, 사후처벌에 집중하고 있는 것으로 알려져 있다. 즉, 특별한 법조비리사건이 발생하지 않는 이상 대부분의 변호사 징계는 청구인의 진정에 의하여 이루어질 뿐, 감독기관에 의한 사전 감독활동은 매우 미미하다. 아울러 불법행위를 저지른 변호사들에 대한 징계건수가 적으며, 징계의 수위도 낮은 것으로 판단된다. 1993~2008년 기간 동안 대한변호사협회가 집행한 징계건수는 총 468건으로, 16년 동안 연평균 29건의 징계가 이루어졌고 매년 전체 변호사의 0.67% 정도가 징계를 받았다. 이 가운데 과태료와 견책이 전체의 66%를 차지하였으며 제명과 같이 무거운 징계가 부과된 경우는 16년 기간 동안 10건에 불과하였다. 또 징계가 이루어지더라도 징계 관련 정보가 적절한 형태로 공개되지 않고 있다. 현재 징계사실에 대해서는 대한변호사협회에서 발행하는 월간 『인권과정의』에 징계사실만을 공지하고 있을 뿐이기 때문에, 변호사를 선임하려는 수요자가 해당 변호사가 과거에 징계를 받은 적이 있는지, 만일 그렇다면 어떤 사유 때문이었는지를 확인하기는 매우 어렵다.

### 3) 법학전문대학원 제도

우여곡절 끝에 2007년에 도입된 법학전문대학원 제도는 법조전문인력의 공급, 보다 장기적으로는 제도의 운영 방식을 개선할 중요한 변화였다. 하지만 기존 체제로부터 새로운 체제로의 이전 과정이 충분히 잘 계획되지 못한 결과 현재는 물론 앞으로도 적지 않은 부작용을 야기할 우려가 있다. 특히 기존 응시생 보호를 이유로 사법시험을 2017년까지 존치시키기로 한 정책은 여러 가지 측면에서 많은 문제를 내포하고 있다. 이러한 접근은 법학전문대학원 정원 확대 계획을 병행하지 않고 있다는 점에서, 법조인 공급을 통제하는 데 근본 목적이 있는 방안일 뿐 이행비용 최소화를 위한 조치라고 보기는 어렵기 때문이다. 이러한 우려는 법조인 지원자들이 정부의 기대처럼 움

직이지 않고 있다는 사실에 의해 뒷받침된다. <그림 4-1>은 사법시험 응시원서 접수자 가운데 20~24세 지원자가 차지하는 비율을 보여준다. 신규 진입자를 가장 잘 반영한다고 할 수 있는 이 연령층의 비율은 법학전문대학원 도입과 사법시험 폐지가 공표된 2007~09년에 걸쳐 계속 상승하고 있으며, 2010년 접수 결과 역시 상승 추이가 계속됨을 보여준다. 이것은 사법시험 정원의 단계적 감축이 정부가 상정하는 것과는 오히려 반대의 효과, 즉 신규인력의 유입을 촉발함으로써 향후 심각한 부작용을 초래할 가능성이 있음을 시사하고 있다.

<그림 4-1> 사법시험 제1차 시험 응시자 중 20~24세 지원자의 비율 (2002~10년, %)



자료: 법무부 사법시험 웹사이트( <http://www.moj.go.kr/barexam/>)의 자료를 이용해서 계산.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다 법학전문대학원 정원을 대폭 확대하는 것이 절실히 요청된다. 이와 병행해서 법조인 선발 방식을 변호사시험으로 조속히 일원화하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 이러한 조치들은 현재 지원자들이 겪는 혼란을 최소화하고 법학전문대학원들이 정착해서 우수한 법조인력을 배출할 수 있도록 하기 위해 빠른 시일 내에 반드시 시행되어야 할 것이다.

## 5. 결 론

역사적으로 볼 때 경제성장에 있어서 국가가 수행하는 역할은 다양하지만, 크게 보면 강조점에 따라 네 가지 유형으로 분류해 볼 수 있다. 첫째는 국방, 경찰, 사법제도, 사회간접자본 등과 같은 공공재의 공급이다. 둘째는 케인즈주의적 개입, 즉 총수요관리를 통한 거시경제적 안정의 수행이

다. 셋째는 소위 개발국가(Developmental State)로, 국가가 직접적인 산업지원과 자원배분을 통해 경제성장을 도모하는 것이다. 넷째는 조세와 재정지출 등의 수단을 통해 소득을 재분배하는 복지 국가이다. 어떤 국가이건 이 네 가지 역할을 어느 정도는 모두 수행하고 있으며, 정부가 수행하는 어떤 정책이건 위에서 열거한 네 가지 측면의 효과를 모두 가지고 있기 때문에 위에서와 같은 유형화는 자칫 지나친 단순화의 위험을 내포한다. 그럼에도 불구하고 정부 정책의 전반적 기조가 어떤 방향에 초점을 맞추는가는 차이가 있을 수 있으며, 이에 따라 국가 경제의 발전 역시 큰 영향을 받는다.

대한민국 정부는 1960년대에서 1990년대 초까지 산업정책을 통해 경제성장을 계획하고 주도하는 역할을 성공적으로 수행하였다. 1990년대, 특히 1997년 외환위기 이후에는 과감한 개방과 규제혁파를 통해 시장중심의 경제성장을 위한 기반 마련을 위해 노력하였다. 이러한 전환을 위해 필수불가결한 사회안전망을 확충하는 지출은 큰 폭으로 늘어났다. 하지만 시장이 제대로 작동하는데 필요한 기초라고 할 수 있는 사법제도에 대한 투자는 사회 경제적 변화에 조응해서 적절히 이루어졌다고 보기는 어렵다. 경제주체들의 재산권에 대한 보호가 시장거래의 전제임을 고려할 때 견실한 사법적 토대가 마련되지 않은 상태에서 시장주도의 경제성장을 추구하는 것은 모래성 쌓기에 그칠 위험이 크다. 장기적 경제성장을 위한 기반을 마련한다는 측면에서 사법정책을 평가하고 수립하는 노력이 필요하며, 본서가 이러한 측면에서 자그마한 보탬이 될 수 있기를 기원한다.