

법질서확립지수 개발을 위한 시론적 연구

이민식* · 신의기**

국 | 문 | 요 | 약

본 연구는 장기적으로 객관적이고 검증가능하며 우리사회의 특수성을 감안한 타당한 법질서지수를 고안하기 위한 시론적 연구를 수행한다. 특히 본 연구에서는 단순히 우리 국민들의 법질서 준수 수준을 평가하기 위한 지수를 지양하고, 경찰, 검찰 등 국가 형사사법기관들의 법질서 확립 활동을 함께 평가하는 목적을 갖는 지수를 만들려고 한다. 요컨대, 본 연구를 통해 구성되는 지수는 기존의 법질서 지수들과는 다소 다른 목적과 성격을 갖는 것이기 때문에, 특별히 '법질서확립지수'라고 칭함이 적절하다. 본 연구에서 구성되는 법질서 확립지수는 첫째, 사회상황과 관련된 객관적 지표로서 범죄율과 무질서 정도, 불법·폭력 집회, 시위 및 파업의 빈도와 규모, 손실의 크기, 둘째, 법질서 수준에 대한 국민의 인식 정도, 셋째, 형사사법기관들의 법질서 확립을 위한 집행의 엄격성과 투명성을 나타내는 지표들을 종합하는 복합적 지수로서 그 의미를 갖는다.

- ❖ 주제어 : 법질서지수, 사회상황지수, 법집행지수, 사회인식지수, 복합지수, 범죄무질서, 불법·폭력 집회·시위, 불법·폭력 파업

I. 서 론

최근, 법질서 확립과 경제성장의 상관관계가 화제가 되고, 국가의 격과 관련하여 법질서 확립이 중요한 평가사항이 되면서, 우리 사회의 법질서준수 수준을 높이고 이를 지속적으로 관리하기 위한 객관적이고 과학적이며 타당한 법질서 지수를 마련할 필요성이 크게 대두하였다. 법질서지수는 우리가 사는 사회의 안전 또는 안정성과 밀접한 관계가 있다. 법질서가 잘 지켜지는 사회는 범죄로부터 안전하며, 미래와

* 경기대학교 경찰행정학과 교수

** 한국형사정책연구원 선임연구위원

다른 사람들의 행동에 대하여 예측 가능하고 신뢰할 수 있기 때문에 안정적인 사회이다. 이러한 안전하고 안정적인 사회를 바라는 요구는 어느 나라에서나 마찬가지로이며, 이러한 요건은 국민의 삶의 질에 중요한 요소로 작용한다.

법질서의 평가와 관련하여 우리나라의 법질서확립 수준이 주요국들에 비해 크게 낮다는 지적은 그동안 수없이 많이 제기되어 왔으나, 객관적 분석틀에 의한 실적평가나 이를 토대로 한 개선방향 설정과 성과분석 및 관리 등이 체계적·지속적으로 이루어지지는 않았다. 법질서의 수준이 낮아 문제가 있다면, 그 원인을 분석하고 수준을 높이기 위한 노력이 필요하다. 흔히 법질서를 파괴하는 것들로 지적되는 범죄와 무질서, 불법·폭력 집회, 시위 및 파업 등에 대해서 객관적 지수 등을 활용한 중장기적 대책 마련이 필요하다. 이러한 점에서 국제적 수준의 비교에 앞서 우리나라의 법질서수준을 스스로 돌아보고 판단할 수 있게 하는 법질서지수를 개발하는 것은 매우 중요한 일이다.

법질서지수가 신뢰받는 지수가 되기 위해서는 객관적·과학적이어야 하고 타당성을 갖추어야 한다. 그러나 기존의 국내외 법질서 관련 지수들은 객관성과 타당성의 측면에서 부족한 점이 많았다. 예컨대, 기존의 지수들은 설문조사에 기반 하는 경우가 많은데, 문제는 설문 항목들이 조사대상자의 주관에 개입되기 쉬운 것들로 구성되고, 특히 조사대상자가 (우리나라의 경우) 노사관계 등에 대하여 부정적 인식을 갖기 쉬운 경영자인 경우가 많아 객관성이 떨어지는 문제가 있었다. 그러나 이보다 더 심각한 문제는 기존 지수들의 타당성 결여의 문제이다. 예컨대, 기존의 지수들은 법질서를 정확하게 측정하는 것이라기보다는 국가경쟁력 또는 경제적 측면(경제활동 또는 경제·기업 환경)과 밀접하게 관계되어 있는 지표들을 사용함으로써 객관적인 법질서지수를 나타내기에는 한계가 있었다.¹⁾

본 연구는 이상의 논의와 문제인식을 바탕으로, 장기적으로 객관적이고 검증가능하며 우리사회의 특수성을 감안한 타당한 법질서지수를 고안하기 위한 시론적 연구를 수행하고자 한다. 특히 본 연구에서는 단순히 우리 국민들의 법질서 준수 수준을 평가하기 위한 지수를 지양하고, 경찰, 검찰 등 국가 형사사법기관들의 법질서 확립

1) 예컨대, 우리나라에서 많이 인용하고 있는 국제지수들은 대부분 국가경쟁력과 관련한 지수이다. 이들 지수들은 법질서와 관련된 부분조차도 기업의 활동환경과 관련된 것이 대부분이어서 타당한 법질서 관련 지표가 되지 못하여 신뢰를 얻지 못하고 있다.

활동을 함께 평가하는 목적을 갖는 지수를 만들고자 한다. 요컨대, 본 연구를 통해 구성되는 지수는 기존의 법질서 지수들과는 다소 다른 목적과 성격을 갖는 것이기 때문에, 특별히 ‘법질서확립지수’라고 칭함이 적절하다고 본다. 본 연구에서 구성되는 법질서확립지수는 첫째, 사회상황과 관련된 객관적 지표로서 범죄율과 무질서 정도, 불법·폭력 집회, 시위 및 파업의 빈도와 규모, 손실의 크기, 둘째, 법질서 수준에 대한 국민의 인식 정도, 셋째, 형사사법기관들의 법질서 확립을 위한 집행의 엄격성과 투명성을 나타내는 지표들을 종합하는 복합적 지수(composite index)로서 그 의미를 갖는다.

II. 기존 법질서 지수들의 개관

앞에서 말한 바와 같이, 본 연구에서 구성되는 법질서지수는 법질서확립지수라고 칭할 수 있기에 기존의 법질서 관련 지수들과는 상당히 다른 목적과 성격을 갖는 것이다. 그러나 그럼에도 불구하고 기존의 평가체계들과 완전히 유리된 것도 아니기 때문에 우리는 먼저, 선행 평가체계들의 지수 및 지표들을 보다 면밀히 검토하고 그것들의 강점들을 취사선택하는 작업을 할 것이다.

각국의 국가경쟁력 및 법질서 관련 부문의 수준을 정기적으로 조사·발표하는 국제적인 평가기관들에는 IMD(International Institute for Management Development), WEF(World Economic Forum), IPS(Institute for Industrial Policy Studies), PRSG(Political Risk Service Group), TI(Transparency International), WB(World Bank), OECD(Organization for Economic Cooperation and Development) 등이 있으며, 여타 기관에서 발표하는 각종 지수에서도 일부 법질서 관련 자료들이 포함되는 경우가 있다.

1. 국가경쟁력 관점의 평가

먼저, 한 국가의 경쟁력을 구성하는 여러 요소들을 종합적으로 평가하고 있는

IMD와 WEF의 국가경쟁력보고서에서 다루고 있는 법질서 관련 지표들을 검토하기로 한다.

가. 국제경영개발대학원(IMD)²⁾의 세계경쟁력연감

국제경영개발대학원(IMD)에서 매년 발표하고 있는 세계경쟁력연감(World Competitiveness Yearbook)의 세계(국가)경쟁력 지수는 4가지 대분류 및 20가지 중분류 하의 총 329개의 지표들로 구성된다(<표 1> 참조). 이 중 법질서 관련 지표들은 제도적 여건(Institutional Framework) 하의 소분류인 국가 효율성(State Efficiency) 분야의 ‘투명성’(Transparency: 정부정책의 투명성이 만족스러운 정도)과 ‘뇌물수수 및 부패’(Bribing and corruption: 뇌물수수와 부패가 없는 정도)와 사회적 여건(Societal Framework) 하의 ‘법집행’(Justice: 법집행이 공정하게 시행되는 정도) 및 ‘개인의 안전과 사유재산’(Personal security and private property: 개인의 안전과 사유재산이 적절하게 보호되는 정도), 그리고 기술인프라(Technological Infrastructure) 하의 ‘사이버 보안’(Cyber security: 기업이 사이버보안을 중요하게 다루는 정도)이다.³⁾

【표 1】 IMD 세계(국가)경쟁력 지수구성(대분류 및 중분류)

경제운영성과	정부효율	기업효율	인프라
국내경제	공공재정	생산성 · 효율성	기본인프라
국제무역	재정정책	노동시장	기술인프라*
국제투자	제도적 여건*	금 융	과학인프라
고 용	기업관련 법	경영관행	보건 · 환경
물 가	사회적 여건*	태도 · 가치	교 육

* 법질서 관련 지표들이 포함되어 있음

2) <http://www.imd.org/>

3) IMD의 세계경쟁력연감에 따르면 한국은 2008년 현재, 종합순위에서 29위를 기록하고 있으나, 종합 순위를 구성하는 여러 요소 중 사회적 자본, 법질서와 관련된 제도적 여건(Institutional framework)과 사회적 여건(Societal framework)의 측면에서는 각각 52위, 41위로 종합순위와 큰 격차를 보이고 있다. 이는 한국의 경쟁력을 끌어내리는 요소가 경제적 관점의 지표보다는 제도적, 사회적 분야의 지표임을 의미한다.

나. 세계경제포럼(WEF)⁴⁾의 글로벌경쟁력보고서

세계경제포럼은 매년 글로벌경쟁력보고서(The Global Competitiveness Report)를 통해, 한 국가의 경제적인 건전성과 경쟁력을 12가지 요소별 지수(pillar)로써 평가하고 있다. 복합지수인 경쟁력 지수는 정량 데이터, 즉 측정가능한 객관적 데이터에 대한 조사와 설문조사를 병행하여 작성된다. 설문조사는 정량 데이터가 포괄하지 못하는 부분을 알아내기 위한 질문을 담고 있다. 각 세부 지표별 (응답) 자료는 7(1 - 7)점 척도로 표준화(normalization)되며 점수가 높을수록 경쟁력이 높음을 의미한다. 12가지의 요소별 지수 중 첫 번째인 제도(Institutions) 부문은 공공제도(Public Institutions)와 민간제도(Private Institutions)로 나뉘는데, 법질서 관련 지표들은 공공제도 하의 안전(Security)이라는 하위지수를 구성하는 지표들이다(<표 2> 참조).⁵⁾

【표 2】 WEF 글로벌경쟁력보고서의 평가체계(제도부문)

<p>공공제도 (Public institutions)</p> <p>안전영역</p> <p>1.12 테러리즘으로 인해 기업이 부담하는 비용(Business costs of terrorism)</p> <p>1.13 범죄와 폭력으로 인해 기업이 부담하는 비용(Business costs of crime and violence)</p> <p>1.14 조직범죄(Organized crime)</p> <p>1.15 경찰서비스의 신뢰도(Reliability of police services)</p>
--

4) <http://www.weforum.org/>

5) 이 밖에 공공제도 부분의 지적재산권보호(Intellectual property protection), 사법부의 독립(Judicial independence), 행정규제부담(Burden of government regulation)과 민간제도 부분의 기업의 윤리적 행위(Ethical behavior of firms), 그리고 일곱 번째 요소지수인 노동시장의 효율성(유연성) 부분의 노사협력(Cooperation in labor-employer relations), 노동시장 경직도(Rigidity of employment), 해고비용(Firing costs) 등도 넓은 관점에서 법질서와 관련된 지표로 사용할 수 있다. WEF의 경우, 한국은 종합순위에서 11위를 기록하고 있으며 이는 한국의 GDP 수준과 비슷한 순위이나 제도 부분의 순위는 26위를 기록하고 있다. 이는 결국 한국의 국가경쟁력을 제도적 여건이 충분히 보완하여 주지 못하고 있음을 시사한다.

2. 법질서 및 관련 분야에 특화된 평가

여기서는 법질서 및 관련 분야를 좀 더 특화하여 평가하고 있는 PRSG, TI, OECD, WB에서 다루고 있는 법질서 관련 지수·지표 및 방법론을 검토하기로 한다.

가. 정치적 위험성 서비스 그룹(PRSG)⁶⁾

PRSG는 1993년 ‘국제 국가위험도 가이드’(International Country Risk Guide, ICRG)를 발표한 이래로 매년 ‘정치적 위험 서비스’(Political Risk Services, PRS)를 추가로 발표하고 있다.⁷⁾

먼저, 국제 국가위험도 가이드는 전문가들의 주관적 평가에 의거하여 특정 국가의 위험도를 ‘정치적 위험도’(Political Risk), ‘경제적 위험도’(Economic Risk), ‘재정적 위험도’(Financial Risk)의 3개 부문, 총 22개의 요소로써 평가한다.⁸⁾ 세 가지 위험 범주 중 법질서와 관련된 부분은 ‘정치적 위험도’인데, 그 세부 구성요소는 모두 12가지이며, 최고점수(100점)는 다음과 같다: 정부 안정성(Government Stability: 12점), 사회경제적 조건(Socioeconomic Conditions: 12점), 투자 프로파일(Investment Profile: 12점), 내부갈등(Internal Conflict: 12점), 외부갈등(External Conflict: 12점), 부패(Corruption: 6점), 정치관련 군부(Military in Politics: 6점), 종교적 긴장(Religious Tensions: 6점), 법과 질서(Law and Order: 6점), 인종적 긴장(Ethnic Tensions: 6점), 민주적 책임(Democratic Accountability: 6점), 관료의 질(Bureaucracy Quality: 4점).

이 중 ‘부패’는 정치체제 내에서의 부패를 평가하는 것이다. 가장 흔한 형태는 수출입 허가, 외환관리, 세금책정, 경찰보호, 또는 대부와 관련하여 뇌물을 요구하는 경우이다. 법(Law)과 질서(Order)는 각자 별도로 평가되어 0 - 3점씩을 갖는다. ‘법’

6) <http://www.prsgroup.com/>

7) 국제 국가위험도 가이드는 140개국을 대상으로 하는데 비해, 정치적 위험 서비스는 100개국을 대상으로 한다.

8) 총 점수, 즉 종합위험도(Composite Risk Rating)는 $0 - 100점 = 1/2 * (\text{정치적 위험도 } 100점 + \text{경제적 위험도 } 50점 + \text{재정적 위험도 } 50점)$ 으로 책정하며, 위험이 상당히 높은 국가(0 - 49.5)와 위험이 상당히 낮은 국가(80 - 100)로 분류한다.

은 법률체계의 강도(엄격성)와 불편부당함(공정성)을 평가하는데 비해, ‘질서’는 일반 대중이 법을 얼마나 잘 지키는지를 평가한다. 그래서 특정 국가가 그 법률이 엄격하고 공정해서 ‘법’의 점수는 3점을 받더라도, 범죄율이 높거나, 예컨대 불법 파업이 효과적으로 제재되지 않는 등 법이 일상적으로 무시되는 경우에는 1점의 ‘질서’ 점수를 받을 수도 있다.

다음으로, ‘정치적 위험 서비스’는 크게 ‘18개월 위험 요인’(18-Month Risk Factors)과 ‘5년 위험 요인’(Five-Year Risk Factors)으로 나누어, 각국을 위험수준이 가장 낮은 나라(A+)에서부터 가장 높은 나라(D-)로 분류, 평가하고 있다. 이 둘 중 법질서와 직접 관련된 요인은 ‘18개월 위험 요인’인데, 그것의 세부평가 지표는 다음의 11가지이다: 혼란(Turmoil), 출자제한(Equity Restrictions), 경영제한(Operations Restrictions), 세제차별(Taxation Discrimination), 송금제한(Repatriation Restrictions), 외환관리(Exchange Controls), 관세장벽(Tariff Barriers), 기타 수입장벽(Other Import Barriers), 지불유예(Payment Delays), 재정 및 통화팽창(Fiscal and Monetary Expansion), 노동정책(Labor Policies), 외채(Foreign Debt).

이 중 법질서와 직접 관련된 지표는 ‘혼란’이다. 그것은 특정 국가에서 사람이나 재산에 대한 위협이나 해를 초래할 수 있는 정치집단이나 정부에 의한 다음과 같은 행위들을 말한다. 즉, 폭동과 시위, 정치적 파업, 타국과의 갈등, 테러와 게릴라 활동, 내전이나 국제전, 기업활동에 영향을 미칠 수 있는 거리범죄(street crime), 정치적 안정이나 외국기업에 영향을 미칠 수 있는 조직범죄이다. 한편, 폭력이 개입되지 않는 합법적인 노동쟁의는 ‘혼란’에 포함되지 않는다.⁹⁾

나. 국제투명성기구(TI)¹⁰⁾

국제투명성기구는 1993년에 설립된 세계 유일의 반부패 국제 NGO로서 세계은행, IMF 등과 함께 부패문제와 부패방지에 관한 국제적인 인식을 제고하는 데 기여

9) PRSG의 평가에 의하면, 1991 - 2000년까지 10년 동안 OECD 국가들의 법질서 지수 평균은 5.5인 반면, 우리나라는 4.4였다. 2007년 평가에서는 우리나라의 법질서 지수가 5.0을 기록하여 조금 향상되었지만, 상대적으로 소득수준이 높은 OECD 국가들의 평균보다는 여전히 낮은 수준을 보이고 있다(법질서 지수는 0에서 6의 점수를 갖는다).

10) <http://www.transparency.org/>

하였고, 1997년 OECD 뇌물방지협약(OECD Bribery Convention), 2003년 UN 반부패협약(United Nations Convention Against Corruption)의 체결 등에도 주도적인 역할을 하여 왔다. 이 기구는 각국의 공공부문 부패에 대한 인식을 나타내는 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI)를 산출하여 1995년부터 매년 발표하고 있으며, 또한 뇌물을 주는 기업을 대상으로 하는 설문조사를 통해 뇌물공여지수(Bribe Payers Index, BPI)와 일반 국민들의 뇌물과 부패에 대한 체감인식을 조사한 글로벌부패바로미터(Global Corruption Barometer, GCB)를 매년 발표하고 있다.

부패인식지수(CPI)는 각국의 공무원 및 정치인의 부패정도에 대한 지수로서, 10여개의 독립된 기관이 전문가들의 인식을 조사·평가하여 생산한 13가지의 서로 다른 원천 자료들을 표준화 과정을 거쳐 단일지수화한 집계지수(aggregate index)이다. CPI지수는 0 - 10점의 분포를 가지며(11점 척도), 점수가 높을수록 사회가 보편적으로 청렴하다는 것을 의미한다.¹¹⁾ 뇌물공여지수(BPI)는 본사의 소재별로 해당국가의 기업들이 해외 영업과 관련하여 외국 공무원이나 정치인에게 뇌물을 주는 정도에 대하여 은행, 법조, 회계 등 관련자들을 대상으로 한 인식조사 결과지수이며, CPI가 ‘받는 부패’에 대한 인식지수라면, BPI는 ‘주는 부패’에 대한 인식지수이다. BPI를 산출하기 위한 질문은 단 하나이며, CPI와 마찬가지로 11점 척도이다.¹²⁾ 글로벌부패바로미터(GCB)는 부패 및 뇌물수수에 대한 일반대중의 인식과 경험을 평가하는 여론조사이다. 구체적으로, 부패로 인해 가장 크게 영향을 받는 영역이 무엇인지, 정부의 반부패 정책은 효과적인지 등에 대해 일반국민들의 의견을 조사한다. 2009년도 조사는 69개 나라에서 73,000여명을 대상으로 하였다.¹³⁾

다. 경제협력개발기구(OECD)¹⁴⁾

OECD의 통계연보(Factbook)는 인구, 경제, 환경, 교육 등 다양한 부문의 주요 지표들을 수록하여 국가 간 수평비교를 가능하게 해준다. 구체적으로, 인구와 이주

11) 2009년 CPI는 180여 나라를 커버하며, 우리나라는 5.5점에 머물고 있다.

12) 2008년도 BPI는 22개국의 순위를 보여주며, 우리나라는 7.5점을 기록하였다.

13) 이 조사에서 ‘부패로 인해 가장 큰 영향을 받는 영역’의 질문에 대한 응답은 우리나라의 경우, 정당(38%), 입법부(34%), 공무원(12%), 기업(9%), 사법부(4%), 언론(3%)의 순서로 나타났다.

14) <http://www.oecd.org/>

(Population and migration), 거시경제 흐름(Macroeconomic trends), 경제적 세계화(Economic globalization), 물가(Prices), 에너지(Energy), 노동(Labor), 과학 및 기술(Science and technology), 환경(Environment), 교육(Education), 공공재정(Public finance), 삶의 질(Quality of life), 불평등(Inequality)의 12개 부문 총 100개 분야에 대한 지표를 수록하며, 그 중에서 법질서 관련분야는 공공재정 아래의 중분류인 공공지출(Public expenditure) 하의 ‘법, 질서 및 국방지출(Law, order and defence expenditure) 항목이다. 법질서 및 국방지출 중 법질서 관련 지출은 경찰력(Police forces), 정보서비스(Intelligence services), 교정시설(Prisons and other correctional facilities), 사법시스템(Judicial system), 및 내무행정(Ministries of internal affairs)에 대한 지출을 포함한다.¹⁵⁾

라. 세계은행(WB)¹⁶⁾

세계은행은 ‘정부 경쟁력 지수(Governance Matters) 보고서를 통해 전 세계 212개 국가와 자치 정부의 경쟁력을 국민의 정치 참여(Voice and Accountability), 정치적 안정성과 비폭력성(Political Stability and Absence of Violence), 정부의 효과성(Government Effectiveness), 규제 질적 수준(Regulatory Quality), 법 규칙에 대한 국민의 신뢰(Rule of Law), 부패통제(Control of Corruption)의 6개 거버넌스 차원에서 평가하고 있다. 이 중, 법질서와 관련된 지표들은 국민의 정치 참여와 정부의 효과성을 제외한 대부분의 차원에 포함되어 있다. 각 지표의 점수는 -2.5부터 2.5사이로서 점수가 높을수록 그 국가의 높은 정부 경쟁력을 의미한다.¹⁷⁾

15) 이 분야에서 2005년 한국의 총 지출은 GDP의 4.1%를 차지함으로써 OECD 성원국에서 상위수준에 있다.

16) <http://www.worldbank.org/>

17) 한국은 2006년에 2005년 대비, 규제의 질적 수준 부분만 하락(0.26에서 0.25로 하락)하고 나머지 5개 항목에서는 모두 상승하여 전반적으로 향상되고 있으나, 절대적 수준을 고려하면 선진국과는 여전히 차이를 보이고 있다고 하겠다.

III. 법질서확립지수 구성의 전략 및 원리: 방법론

본 연구에서 구성하고자 하는 법질서확립지수는 우리나라 국민들의 법질서 준수 수준에 대한 평가와 동시에 국가 형사사법기관들의 법질서 확립 활동을 함께 평가하는 지수라고 정의할 수 있다. 앞에서 기존의 법질서 관련 평가체계들을 검토해 본 결과는 법질서확립지수의 구성을 위한 아래의 시사점을 제공해준다.

첫째는 객관적인 정량 데이터(경성자료)에 대한 조사와 설문조사를 병행하여 구성할 필요가 있다는 것이다. 실제로, 대부분의 선행 평가체계들이 그러하였다. 경성 자료는 정확도가 높아서 상대적으로 많이 활용되고 있으나, 그것들이 포괄하지 못하는 부분은 설문조사로 보완하여야 한다. 그러나 법질서와 관련한 여론조사, 특히 특정 지역사회의 법질서 수준을 묻는 질문은 추상적이고 응답자들이 답하기 애매한 경우가 많기 때문에 응답의 질이 높지 않을 개연성이 있다. 따라서 그 비중은 객관적인 데이터에 비해 1/3이하로 가급적 적게 잡을 필요가 있다.¹⁸⁾

둘째, 설문조사 또는 여론조사는 법질서 관련 여론의 장기적 추세를 보기 위해 종단적인 패널조사(panel survey)로 설계하여야 한다.

셋째, 다음은 선행 평가체계들이 중요하게 다루었던 법질서 관련 지표들이고 본 연구에서도 적극적으로 검토해야 할 것들이다.

- 법집행의 엄격성, 투명성 및 공정성
- 법규칙 및 형사사법조직에 대한 국민의 신뢰
- 일반대중의 법질서 준수수준
- 거리범죄, 부정부패, 조직범죄 등 주요 범죄지표
- 지역사회의 안전성
- 불법적·폭력적 집회 및 시위, 폭동
- 노동계의 불법적, 폭력적, 정치적 노동쟁의나 파업

18) 예컨대, IMD의 국가경쟁력지수는 국제 통계(경성자료)와 설문조사 결과에 기반하고 있는데, 경성 자료는 전체 데이터의 2/3를 차지하고, 설문조사 결과는 전체 데이터의 1/3을 차지한다. 또한 통계 자료에는 가중치 1을, 서베이 자료에는 가중치 .66을 부과하는데, 이는 IMD가 임의로 결정한 것이다. 요컨대, 경성자료(.666 * 1.00 = .666)는 설문자료(.333 * .66 = .222)의 3배의 비중을 갖는다.

- 노동시장의 경직성과 노사갈등의 정도
- 범죄와 폭력으로 인해 기업이 부담하는 비용 등

<표 3>은 본 연구의 법질서확립지수 구성 원리를 종합적으로 보여주는 것이다. 본 지수는 데이터의 소스(경성자료인지 여론조사인지 여부)와 문제 영역들에 의해 구분되는 모두 9개의 하위지수들로 구성되는 복합지수이다. 데이터의 소스는 사회상황-경성자료, 법집행-경성자료, 사회인식-여론조사의 셋으로, 그리고 문제 영역은 범죄와 무질서, 불법적·폭력적 집회 및 시위, 불법적·폭력적 파업의 셋으로 나뉜다. ‘사회상황지수’와 ‘법집행지수’는 각각 40%의 비중을 갖지만, ‘사회인식지수’는 20%의 비중만 갖는다. 이는 앞에서 언급하였듯이 여론조사는 응답의 질이 문제가 될 수 있기 때문에 가급적 그 비중을 적게 잡고자 함이다.¹⁹⁾

9가지 하위지수의 명칭과 점수의 비중은 다음과 같다: SSI 1 (사회상황 - 범죄·무질서: 13.33%), SSI 2 (사회상황 - 불법·폭력 집회·시위: 13.33%), SSI 3 (사회상황 - 불법·폭력 파업: 13.33%), LEI 1 (법집행 - 범죄·무질서: 13.33%), LEI 2 (법집행 - 불법·폭력 집회·시위: 13.33%), LEI 3 (법집행 - 불법·폭력 파업: 13.33%), SCI 1 (사회인식 - 범죄·무질서: 6.67%), SCI 2 (사회인식 - 불법·폭력 집회·시위: 6.67%), SCI 3 (사회인식 - 불법·폭력 파업: 6.67%). SSI는 ‘Social Situation Index,’ LEI는 ‘Law Enforcement Index,’ 그리고 SCI는 ‘Social Cognition Index’의 약어이다. 각 하위지수를 구성하는 지표들은 <표 3>에서 보는 바와 같다.

19) 앞의 주 18)에서 언급한 바와 같이, IMD의 국가경쟁력지수에서는 여론조사가 전체의 1/3의 비중을 차지하지만, 본 연구에서는 사회인식지수의 비중을 연구자들의 임의로 20%로 설정하였다. IMD의 설문조사 도구는 오랜 기간의 운용과정을 거쳐 그 타당성이 검증된 것이지만, 본 연구에서의 경우는 그렇지 않다. 따라서 향후 운용성과에 대한 연구와 논의를 거쳐 그 필요성이 인정된다면 얼마든지 그 비중의 조정이 가능할 것이다.

【표 3】 법질서확립지수(Law and Order Index, LOI) 구성의 원리

	범죄·무질서 (33.33%)	불법·폭력 집회·시위 (33.33%)	불법·폭력 파업 (33.33%)	합계 (범죄·무질서 + 집회·시위 + 파업) (100.0%)
사회상황지수 (경성자료) (40.0%)	SSI 1 (13.33%) • 형법범죄율 • 경범죄처벌법위반율 • 도로교통법위반율	SSI 2 (13.33%) • 불법폭력집회시위건수 - 흥기사용폭력 집회시위건수 - 흥기미사용폭력 집회시위건수 - 불법집회시위건수 • 불법폭력집회시위참여 인원 • 불법폭력집회시위일수	SSI 3 (13.33%) • 불법폭력파업건수 - 흥기사용폭력파업건수 - 흥기미사용폭력파업 건수 - 불법파업건수 • 불법폭력파업참여인원 • 불법폭력파업일수 • 불법폭력파업으로 인한 근로손실일수	SSI-Total (40.0%)
법집행지수 (경성자료) (40.0%)	LEI 1 (13.33%) • 기소율 • 유죄선고비율 • 실형선고비율 • 행정벌부과건수	LEI 2 (13.33%) • 기소율 • 유죄선고비율 • 실형선고비율	LEI 3 (13.33%) • 기소율 • 유죄선고비율 • 실형선고비율	LEI-Total (40.0%)
사회인식지수 (여론조사) 법질서 수준에 대한 국민의 인식 정도 (20.0%)	SCI 1 (6.67%)	SCI 2 (6.67%)	SCI 3 (6.67%)	SCI-Total (20.0%)
전체복합지수 (100.0%)	Composite Index 1 (33.33%)	Composite Index 2 (33.33%)	Composite Index 3 (33.33%)	Composite Index Total (100.0%)

먼저, 사회상황지수로서 SSI 1을 구성하는 지표는 형법범죄율, 경범죄처벌법위반율, 도로교통법위반율이고, SSI 2의 지표는 불법·폭력 집회시위건수(흥기사용 폭력 집회시위건수, 흥기 미사용 폭력 집회시위건수, 불법 집회시위건수), 불법·폭력 집회시위참여인원, 불법·폭력 집회시위일수이며, SSI 3의 지표는 불법·폭력 파업 건수(흥기사용 폭력 파업건수, 흥기 미사용 폭력 파업건수, 불법 파업건수), 불법·폭력 파업참여인원, 불법·폭력 파업일수, 불법·폭력 파업으로 인한 근로손실일수이다. 다음으로, 법집행지수로서 LEI 1을 구성하는 지표는 기소율, 유죄선고비율, 실형선고비율, 행정벌부과건수이고, LEI 2 및 LEI 3의 지표는 기소율, 유죄선고비율, 실형선고비율로서 동일하다.

본 지수의 일차적 활용방안으로는 우리나라 일선 형사사법기관(경찰 및 검찰) 및 그 관할구역의 주민들이 법질서를 얼마나 잘 지키며 법질서 확립을 위한 집행을 얼마나 엄격하고 투명하게 하는지를 평가하는 것으로 상정해 볼 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 이 지수의 적용단위를 각 지방의 검찰청 및 그 관할구역으로 상정하고자 한다. 예컨대, 본 연구는 우리나라 검찰조직의 중추인 서울중앙지검 및 그 관할구역의 2010년도 법질서 확립의 정도를 100점으로 설정하여 지수 적용의 기준점으로 삼기로 한다.

IV. 법질서확립지수의 구성

1. 사회상황지수

가. 범죄·무질서

SSI 1 (범죄·무질서) : $C1 * 1 / (\text{형법범죄율} + \text{경범죄처벌법위반율} + \text{도로교통법위반율}) = 13.33$

<해설>

$$\text{범죄율(또는 위반율)} = [\text{범죄건수(또는 위반건수)} / \text{인구수}] * 100,000$$

여기서, C1은 상수(constant)로서 서울중앙지검의 점수에 의해서 결정된다(이하에서 Ck로 표기된 것은 모두 상수이며, 마찬가지로 서울중앙지검의 점수에 의해 결정된다). 예컨대, 서울중앙지검 관할구역의 2010년도 형법범, 경범죄처벌법위반범, 도로교통법위반범의 범죄율(또는 위반율)을 합친 수치가 1,000이라면, $C1 = 13,330$ 이고, 서울중앙지검의 SSI 1의 값은 13.33이 된다. 이에 비해, 만일 서울동부지검 관할구역의 범죄율(위반율) 수치가 1,500(즉, 중앙지검 관할구역의 1.5배)이라면, 동부지검의 SSI 1의 값은 $13,330 / 1,500 = 8.89$ 이다. 또한, 만일 서울서부지검 관할

구역의 수치가 750(즉, 중앙지검 관할구역의 0.75배)이라면, 서부지검의 SSI 1의 값은 $13,330 / 750 = 17.77$ 이다.

이제 C1의 점수는 고정된다. 그것은 본 연구에서 개발되는 범질서 지수가 2010년도 서울중앙지검 및 관할구역의 점수를 기준점수인 100으로 설정하여 각 지방검찰청 및 관할구역의 연도별 변화추이를 보려고 하기 때문이다.

예컨대, 만일 2011년도의 조사에서, 서울중앙지검 관할구역의 범죄율(또는 위반율)을 합친 수치가 750이라면, C1는 여전히 13,330이고, 서울중앙지검의 SSI 1의 값은 17.77로서 2010년도에 비해 33.3% 향상된 셈이다. 이에 비해, 만일 동부지검 관할구역의 수치가 1,250이라면, 동부지검의 SSI 1의 값은 $13,330 / 1,250 = 10.66$ 으로서 2010년도에 비해 19.9% 향상된 셈이다. 또한, 만일 서부지검 관할구역의 수치가 1,000이라면, 서부지검의 SSI 1의 값은 $13,330 / 1,000 = 13.33$ 으로서 25.0% 감소하여 범질서가 악화된 셈인 것이다.

나. 불법·폭력 집회·시위

SSI 2 (불법·폭력 집회·시위) : $C2 * 1 / \{불법·폭력 집회·시위 건수^1\} = (홍기사용 폭력 집회·시위 건수 * 3^2) + (홍기미사용 폭력 집회·시위 건수 * 2) + (불법 집회·시위 건수 * 1) + 불법·폭력 집회·시위 참여 인원(자연로그점수^3) + 불법·폭력 집회·시위 일수(자연로그점수^3)\} = 13.33$

<해설>

- 1) 불법·폭력 집회·시위 건수의 계산 예 = [불법·폭력 집회·시위 건수 / 인구수] * 100,000
- 2) 홍기+폭력 = 3, 폭력 = 2, 단순불법 = 1로 가중함.
- 3) 집회·시위 참여의 연인원과 일수는 그 수치가 매우 크기 때문에 집회·시위 건수에 비해 불합리하게 많이 가중되는 문제가 있다. 따라서 이러한 불합리성을 차단하기 위해 로그점수들로 대체하여 사용한다. 예컨대, 집회·시위 참여 연인원이 100만 명이고, 일수가 1천일이라면, 각각의 수치는 13.8과 6.9로 대체된다.²⁰⁾

다. 불법·폭력 파업

SSI 3 (불법·폭력 파업) : $C3 * 1 / \{불법·폭력 파업 건수^1\} = (홍기사용 폭력 파업 건수 * 3^2) + (홍기미사용 폭력 파업 건수 * 2) + (불법 파업 건수 * 1) + 불법·폭력 파업 참여 인원(자연로그점수^3) + 불법·폭력 파업 일수(자연로그점수^3) + 불법·폭력 파업으로 인한 근로손실일수(자연로그점수^3) = 13.33$

<해설>

- 1) 불법·폭력 파업 건수의 계산 예 = $[불법·폭력 파업 건수 / 인구수] * 100,000$
- 2) 홍기+폭력 = 3, 폭력 = 2, 단순불법 = 1로 가중함
- 3) 파업 참여의 연인원, 일수, 근로손실일수는 그 수치가 매우 크기 때문에 파업 건수에 비해 불합리하게 많이 가중되는 문제가 있다. 따라서 이러한 불합리성을 차단하기 위해 모두 자연로그점수로 대체하여 사용한다.

2. 법집행지수

가. 범죄·무질서

LEI 1 (범죄·무질서) : $C4 * [(형법범의 기소율 + 유죄선고비율 + 실형선고비율) + 경범죄처벌법위반에 대한 행정벌 부과건수 + 도로교통법위반에 대한 행정벌 부과건수] = 13.33$

<해설>

행정벌 부과건수 = 행정벌(벌칙금 또는 과태료) 부과건수 / 인구수

20) 로그(Log: Logarithm)는 수학 함수의 일종이다(예컨대, $x > 0, y > 0$ 일 때, x, y 사이에 $y = ax$ 라는 관계가 있으면, 'x는 a를 밑으로 하는 y의 로그'라고 한다). 밑(base)이 10인 로그를 상용로그(상용대수: Common Logarithm)라고 하고, 밑이 e(오일러 상수: 약 2.718)인 로그를 자연로그(자연대수: Natural Logarithm)라고 한다. 로그 함수는 너무 커서 다루기 힘든 숫자를 작게 축소하여 '모형'을 만드는 기능을 한다. 로그 함수는 큰 숫자를 넣을수록 y값, 즉 함수 출력 값이 서서히 증가하는 성질을 가지고 있다. 자연로그점수는 로그점수의 약 2.3배 크기이다.

역시, C4(상수)는 서울중앙지검의 점수에 의해서 결정된다. 예컨대, 서울중앙지검 관할구역의 2010년도 형법범의 기소율, 유죄선고비율, 실형선고비율과 경범죄처벌법위반에 대한 행정벌 부과건수(사실상 비율임), 그리고 도로교통법위반에 대한 행정벌 부과건수를 합친 수치가 2라면, $C4 = 6.665$ 이고, 서울중앙지검의 LEI 1의 값은 13.33이 된다. 이에 비해, 만일 서울동부지검 관할구역의 수치가 2.5(즉, 중앙지검 관할구역의 1.25배)라면, 동부지검의 LEI 1의 값은 $6.665 * 2.5 = 16.66$ 이다. 또한, 만일 서울서부지검 관할구역의 수치가 1.5(즉, 중앙지검 관할구역의 0.75배)라면, 서부지검의 LEI 1의 값은 $6.665 * 1.5 = 10$ 이다.

C4의 점수는 고정된다. 예컨대, 만일 2011년도의 조사에서, 서울중앙지검 관할구역의 수치가 2.5라면, C4는 여전히 6.665이고, 서울중앙지검의 LEI 1의 값은 16.66으로서 2010년도에 비해 25% 향상된 셈이다. 이에 비해, 만일 동부지검 관할구역의 수치가 2라면, 동부지검의 LEI 1의 값은 $6.665 * 2 = 13.33$ 으로서 2010년도에 비해 20% 감소한 셈이다. 또한, 만일 서부지검 관할구역의 수치가 1.25이라면, 서부지검의 LEI 1의 값은 $6.665 * 1.25 = 8.33$ 으로서 16.7% 감소하여 법질서가 악화된 셈인 것이다.

나. 불법·폭력 집회·시위

LEI 2 (불법·폭력 집회·시위) : $C5 * (\text{불법·폭력 집회·시위 사범에 대한 기소율} + \text{유죄선고비율} + \text{실형선고비율}) = 13.33$

다. 불법·폭력 파업

LEI 3 (불법·폭력 파업) : $C6 * (\text{불법·폭력 파업 사범에 대한 기소율} + \text{유죄선고비율} + \text{실형선고비율}) = 13.33$

3. 사회인식지수

사회인식지수를 구성하기 위해서는 각 지방검찰청의 관할 지역별로 교수, 언론인,

중소상인 등 여론주도층 내지는 법질서 관련 상황의 흐름에 비교적 정통한 지역주민들을 상대로 소규모 설문조사를 실시할 필요가 있다. 본 조사는 법질서 관련 여론의 장기적 추세를 보기 위한 것이기 때문에 종단적인(longitudinal) 연례조사여야 하고, 특히 매 조사시점 간 응답자 구성의 변화에 의해 유발될 수 있는 결과의 왜곡을 막기 위해서 패널설계(panel design)에 의하여야 한다. 패널의 수는 각 지방검찰청의 관할 지역별로 200여명이 적당하며, 조사대상자의 직군별로 균등하게 배분되어야 한다. 패널의 연령별 분포는 20~50대가 골고루 분포되도록 하고, 성별분포는 남녀 2:1이 적당하다.

패널의 선정은 무작위적으로 하는 것이 이상적이거나 (전체 및 직군별, 연령별, 성별) 사례수가 적고, 법질서 관련 상황에 대한 일정한 식견이 있으며 패널로서 장기적으로 참여할 수 있는 자라야 하는 등 여러 가지 제약이 있기 때문에 확률표집을 실행하는 것이 현실적으로 어려울 수 있다. 다만, 한 가지 지켜야 할 것은 경영자나 노동자와 같이 법질서 관련 정부정책과 직접 관계가 있거나 지나치게 보수적이거나 진보적인 집단은 배제되어야 한다는 것이다.

조사방법은 전화면접조사가 이상적이며, 조사의 준거기간은 지난 1년간이 될 것이다. 조사의 주체는 정부기관이지만, 소규모 패널조사의 문제점으로 지적될 수 있는 패널과 조사주관 기관간의 지나친 래포(rapport) 형성이나 정서적 교감에 의한 결과의 왜곡을 막기 위해서는 반드시 대학이나 민간조사기관이 조사를 대행하게 해야 할 것이다. 설문내용은 사회상황 및 법집행 지수(지표)에 대한 질문과 응답자의 사회·인구학적 특성에 대한 질문으로 구성하되, 5~10분 안에 완성할 수 있도록 짧게 만들어야 할 것이다. 가능한 설문내용과 측정방식은 다음과 같다. Q4-Q10의 응답은 -3(많이 감소) ~ 0(변화 없음) ~ +3(많이 증가)의 7점 척도로 측정하지만, 분석할 때는 -3은 7로, 0은 4로, +3은 1로 재부호화하여 사용한다.

Q1 ~ Q3: 응답자의 연령, 성별, 직업

Q4: 귀하는 2010년 한 해 동안 거주 지역에서 강도, 절도, 폭행 등 주요 범죄가 작년에 비해 증가하였다고 생각하십니까, 감소하였다고 생각하십니까?

Q5: 귀하는 2010년 한 해 동안 거주 지역에서 노상방뇨, 음주소란, 불안감조성.

오물방치, 광고물 무단철폐 등 소위 경범죄로 볼 수 있는 행위들이 작년에 비해 증가하였다고 생각하십니까, 감소하였다고 생각하십니까?

Q6: 귀하는 2010년 한 해 동안 거주 지역에서 신호위반, 과속, 불법유턴, 불법주정차 등 도로교통법위반으로 볼 수 있는 행위들이 작년에 비해 증가하였다고 생각하십니까, 감소하였다고 생각하십니까?

Q7: 귀하는 2010년 한 해 동안 거주 지역에서 불법 또는 폭력적인 집회 및 시위의 빈도가 작년에 비해 증가하였다고 생각하십니까, 감소하였다고 생각하십니까?

Q8: 귀하는 2010년 한 해 동안 거주 지역에서 불법 또는 폭력적인 집회 및 시위의 규모가 작년에 비해 증가하였다고 생각하십니까, 감소하였다고 생각하십니까?

Q9: 귀하는 2010년 한 해 동안 거주 지역에서 불법 또는 폭력적인 직장 파업의 빈도가 작년에 비해 증가하였다고 생각하십니까, 감소하였다고 생각하십니까?

Q10: 귀하는 2010년 한 해 동안 거주 지역에서 불법 또는 폭력적인 직장 파업의 규모가 작년에 비해 증가하였다고 생각하십니까, 감소하였다고 생각하십니까?

가. 범죄·무질서

$$SCI\ 1\ (\text{범죄} \cdot \text{무질서}) : C7 * (Q4 + Q5 + Q6) = 6.67$$

C7(상수)은 역시 서울중앙지검의 점수에 의해서 결정된다. 예컨대, 서울중앙지검 관할구역 패널들 대상의 2010년도 조사에서 세 문항에 대한 응답 평균점수들의 합이 12점이라면, $C7 = .556$ 이고, 서울중앙지검의 SCI 1의 값은 6.67이 된다. 이에 비해, 만일 서울동부지검 관할구역 패널들 대상의 합이 15점(즉, 중앙지검 관할구역의 1.25배)이라면, 동부지검의 SCI 1의 값은 $.556 * 15 = 8.34$ 이다. 또한, 만일 서울서부지검 관할구역의 수치가 9점(즉, 중앙지검 관할구역의 0.75배)이라면, 서부지검의 SCI 1의 값은 $.556 * 9 = 5.00$ 이다.

역시 C7의 점수는 고정된다. 예컨대, 만일 2011년도의 조사에서, 서울중앙지검 관할구역 패널들의 점수가 15점이라면, C7은 여전히 $.556$ 이고, 서울중앙지검의 SCI

1의 값은 8.34로서 2010년도에 비해 25% 향상된 셈이다. 이에 비해, 만일 동부지검 관할구역의 수치가 18점이라면, 동부지검의 SCI 1의 값은 $.556 * 18 = 10.01$ 로서 2010년도에 비해 20% 향상된 셈이다. 또한, 만일 서부지검 관할구역의 수치가 6점이라면, 서부지검의 SCI 1의 값은 $.556 * 6 = 3.34$ 점으로서 33.3% 감소하여 법질서에 대한 주민들의 인식이 악화된 셈인 것이다.

나. 불법·폭력 집회·시위

$$\text{SCI 2 (불법·폭력 집회·시위)} : C8 * (Q7 + Q8) = 6.67$$

다. 불법·폭력 파업

$$\text{SCI 3 (불법·폭력 파업)} : C9 * (Q9 + Q10) = 6.67$$

4. 전체복합지수

이상에서 본 바와 같이 각 하위지수의 값은 해당 상수와 지표값(또는 지표값의 역수)을 곱한 것이다.

$$\text{하위지수값} = \text{상수}(C_k) * \text{지표값(또는 } 1/\text{지표값)}$$

그리고 전체복합지수, 즉 법질서확립지수(Law and Order Index: LOI)는 SSI 1 (사회상황-범죄·무질서: 13.33점) + SSI 2 (사회상황-불법·폭력 집회·시위: 13.33점) + SSI 3 (사회상황-불법·폭력 파업: 13.33점) + LEI 1 (법집행-범죄·무질서: 13.33점) + LEI 2 (법집행-불법·폭력 집회·시위: 13.33점) + LEI 3 (법집행-불법·폭력 파업: 13.33점) + SCI 1 (사회인식-범죄·무질서: 6.67점) + SCI 2 (사회인식-불법·폭력 집회·시위: 6.67점) + SCI 3 (사회인식-불법·폭력 파업: 6.67점) = 100점(2010년도 서울중앙지검 및 관할구역의 점수로서 기준점임)이다.

이것을 간단히 식으로 표현하면 다음과 같다:

$$LOI = C_1/I_1 + C_2/I_2 + C_3/I_3 + C_4I_4 + C_5I_5 + C_6I_6 + C_7I_7 + C_8I_8 + C_9I_9$$

$$= \sum_{k=1}^3 Ck/Ik + \sum_{k=4}^9 CkIk$$

LOI = Law and Order Index : 법질서확립지수

C_k = Constant : 상수

I_k = Indicator's value : 해당 지표의 값

5. 적용사례

<표 4>는 법질서확립지수의 가설적인 적용사례를 보여주는 것이다. 편의상 서울 지역의 경우만을 제시하였다. 서울중앙지검 및 관할구역의 점수는 본 지수 적용의 원년인 2010년도의 기준점으로서 전체 지수점수가 100점이다. 또한 <그림 1>은 법질서확립지수의 가상적인 연도별 추이를 보여주는 그림이다.

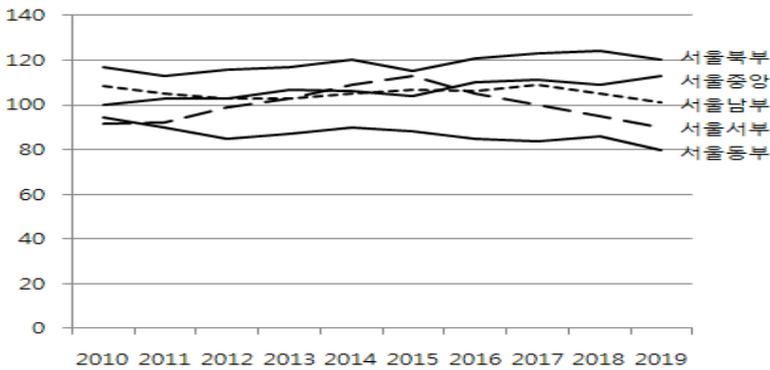
【표 4】 법질서확립지수의 가설적 적용사례(2010년도, 서울지역의 경우만)

	사회상황지수				법집행지수				사회인식지수				전체			
	A	B	C	합계	A	B	C	합계	A	B	C	합계	A	B	C	합계
서울 중앙	13,33 (5)	13,33 (3)	13,33 (3)	40,00 (5)	13,33 (3)	13,33 (3)	13,33 (3)	40,00 (4)	6,67 (2)	6,67 (3)	6,67 (2)	20,00 (3)	33,33 (3)	33,33 (3)	33,33 (3)	100,0 (3)
서울 동부	15,12 (4)	12,55 (4)	13,20 (4)	40,87 (4)	11,90 (4)	12,53 (5)	16,23 (2)	40,66 (3)	4,63 (4)	4,65 (4)	3,32 (5)	12,60 (4)	31,65 (5)	29,73 (5)	32,75 (4)	94,13 (4)
서울 서부	18,70 (1)	12,34 (5)	10,52 (5)	41,56 (3)	10,66 (5)	15,31 (1)	12,55 (4)	38,52 (5)	3,33 (5)	2,25 (5)	6,13 (4)	11,71 (5)	32,69 (4)	29,90 (4)	29,20 (5)	91,79 (5)
서울 남부	16,77 (2)	14,25 (1)	15,71 (2)	46,73 (1)	13,41 (2)	14,89 (2)	12,53 (5)	40,83 (2)	6,10 (3)	8,27 (2)	6,59 (3)	20,96 (2)	36,28 (2)	37,41 (1)	34,83 (2)	108,52 (2)
서울 북부	15,68 (3)	14,11 (2)	16,76 (1)	46,55 (2)	13,54 (1)	12,99 (4)	16,32 (1)	42,85 (1)	9,01 (1)	8,98 (1)	9,44 (1)	27,43 (1)	38,23 (1)	36,08 (2)	42,52 (1)	116,83 (1)

<해설>

- 1) A = 범죄·무질서 / B = 불법·폭력 집회·시위 / C = 불법·폭력 파업 /
 합계 = 범죄·무질서 + 집회·시위 + 파업
- 2) () 안은 순위를 나타냄.
- 3) 2010년을 지수적용의 원년으로 하고, 전국의 지방검찰청 및 관할지역 중 서울
 중앙지검 및 관할구역의 점수를 100으로 하여 지수를 표준화함.

【그림 1】 연도별 추이 (가설적 예)



V. 결론

우리나라는 국민들이 법집행의 공정성에 대한 의구심을 가지고 있다. 국민들이 “법보다는 권력과 ‘돈’의 위력이 크고 기득권층이 법을 준수하지 않는다”고 인식하고 있는 것이다. 이러한 법집행에 대한 불신은 법과 공권력의 권위 실추로 연결되고, 실추된 권위로 인해 범죄와 무질서, 불법·폭력 집회, 시위 및 파업 등 공권력에 대한 저항과 공무의 집행을 방해하는 행위가 다반사로 발생하며, 또 이에 대한 제재의 부족은 법의 권위를 더더욱 실추시키는 악순환이 끊임없이 이어지고 있다. 따라

서 이제는 이러한 악순환의 고리를 끊고, 더 이상 ‘유전무죄 무전유죄,’ ‘떼법,’ ‘국민정서법’과 같은 냉소적인 말들이 회자되지 않도록 엄정한 법치질서를 확립해 나가야 한다. 법질서의 확립은 국가 경쟁력 강화를 통한 선진국 진입의 필수요건이다. 선진사회로의 진입은 경제력만으로는 되지 않고 사회적 자본도 동시에 확충해야만 가능한 일이다. 법질서는 사회적 자본의 주요 요소이다.

법질서의 확립을 위해서는 공권력에 대한 침해행위 엄단 등의 움직임을 민주화에 역행하는 것으로 생각하는 인식을 타파하는 한편, 법문화의 선진화를 통하여 현실에 맞지 않고 지키기 어려운 법은 개선하는 등 다방면에서의 노력이 필요하다. 그러나 이러한 일들은 먼저 현재의 법질서수준에 대한 정확한 평가에서부터 출발해야 하며, 이 점에서 우리사회의 법질서수준을 돌아보고 판단할 수 있게 해주는 법질서지수를 개발하는 것은 매우 중요한 일이라 할 것이다.

법질서지수가 신뢰받는 지수가 되기 위해서는 객관적이며 검증 가능해야 하고, 더불어 우리 사회의 특수성을 감안한 타당성 있는 지수여야 한다. 본 연구는 궁극적으로 그러한 지수를 지향하는 하나의 시론적 연구이다. 본 연구를 통해 구성된 법질서지수는 단순히 우리 국민들의 법질서 수준을 평가하기 위한 목적을 지양하고, 경찰, 검찰 등 국가 형사사법기관들의 법질서 확립 활동을 함께 평가하는 목적을 갖는 것이기에, 기존의 법질서 지수들과는 달리, 특별히 ‘법질서확립지수’라고 칭할 수 있는 것이다. 이 지수는 또한 기존의 법질서 관련 지수들이 갖는 객관성과 타당성 결여의 문제를 해소하기 위해서 첫째, 범죄율과 무질서 정도, 불법·폭력 집회, 시위 및 파업의 빈도와 규모, 손실의 크기 등을 사회적 상황과 관련된 객관적 지표로서 사용하였고, 둘째, 법질서 수준에 대한 국민의 인식 정도를 평가하기 위한 여론 조사를 포함하였으며, 셋째, 형사사법기관들의 법질서 확립을 위한 집행의 엄격성과 투명성을 나타내는 지표들을 종합하는 복합적 지수를 추구하였다. 요컨대, 본 연구는 법질서수준에 대한 객관적 평가를 가능하게 하는 지수의 개발을 통해 법질서를 객관적으로 통제하고, 전반적인 법질서 수준을 향상시키며, 선진 법치주의의 확립에 기여하고자 하는 것이다.

본 연구는 하나의 시론적 연구에 불과한 것이기 때문에, 앞으로 해결해야 할 많은 과제를 안고 있다. 그 중에서도 가장 중요한 두 가지는 첫째, 본 연구에서 제시된

지수 산출 공식에 실제 데이터를 입력하여 지수를 시험 운용하는 것이고, 둘째는 지수의 타당도를 향상시키는 과제이다. 이 둘은 서로 밀접하게 관련된 문제이고, 지수를 검증하고 과학화하는 이슈이다. 사실, 법질서 또는 법질서확립 지수를 만드는 과정에는 본 연구에서 포함된 지표들보다 훨씬 많은 경성 및 여론조사 지표들이 고려될 수 있다. 그러나 요는 실제로 그러한 데이터가 확보 가능하며, 정확성이 담보될 수 있고, 타당도는 검증된 것이며, 또한 전체 지수의 모델을 지나치게 복잡하게 만들 우려는 없는가 하는 문제이다. 요컨대, 본 연구는 기존 외국의 법질서 관련 지표들에 대한 검토와 국내 학계 및 실무전문가들의 자문을 바탕으로, 한국적 특수성을 감안한 비교적 액면(내용) 타당성을 갖고, 정확하며, 실제 확보 가능한, 소수의 지표들만으로 본 지수를 구성하였다. 그러나 타당도의 확보는 액면타당성(face or content validity)만으로는 불충분하기에, 추후 보다 통계적·이론적으로 바탕한 타당성(경험적 또는 구성적 타당도)²¹⁾의 확보를 위해 지속적으로 노력해야 할 것이다.

이 밖에 본 연구가 부가적으로 고려해야 할 과제로는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째는 하위 지수들 간의 그리고 다양한 지표들 간의 중요도에 따른 가중의 문제이다. 본 지수가 데이터 소스와 문제영역에 따라 구분된 9개 하위지수에 부여한 가중치들은 다소 임의적인 것이다. 따라서 추후 지수의 운용과 합리적인 논의를 통한 수정은 언제나 가능한 것이다.

둘째는 경성 데이터들의 정확성 유지를 위한 정부기관의 적극적 협력이 요구된다는 것이다. 사실, 각 경성지표들에 있어서의 수치 증가(또는 감소)는 형사사법기관 및 행정관청들의 업무수행에 대한 불리한 평가로 연결될 수 있으므로, 해당 기관들의 적극적 협력이 없이는 데이터의 정확성을 담보할 수 없다. 따라서 이들 기관의 보신주의 내지 이기주의는 경계해야 할 요소이다.

셋째는 기존의 지표들을 개량하고, 새롭고 가용하며 정확·타당한 지표들의 발굴을 지속적으로 해 나가야 한다는 것이다. 특히, 법집행의 공정성을 평가하기 위한 경성지표와 법집행의 공정성에 대한 시민들의 인식을 측정하기 위한 문항의 추가는 시급해 해야 할 과제이다. 법집행의 공정성을 평가하는 경성지표로서 한 가지 유용한 것은 양형기준준수율이다. 그러나 유감스럽게도 현재 시행되고 있는 양형기준은

21) empirical or construct validity

일부 범죄군에만 한정되어 있고 그 자체 공정한 기준으로서의 지위를 의심받고 있기 때문에,²²⁾ 아직은 양형기준준수율을 법질서지수의 지표로 쓰기에는 부적절하다고 본다. 또한 법집행의 공정성에 대한 시민들의 인식은 너무나 주관적이고, 경찰, 검찰, 법원 등 형사사법기관별로 달라질 수 있으며, 거의 전적으로 매스컴에 의해 전국적으로 결정되고, 응답자들의 정치적 성향에 따라 좌우될 가능성이 크기 때문에 현재로서는 정확한 조사가 어려운 실정이다. 따라서 추후 객관적이고 정확한 평가를 담보할 수 있는 질문문항의 개발에 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

마지막으로 고려할 문제는 법질서지수의 운영주체를 누구로 할 것인가의 문제이다. 앞서 지적한 바와 같이, 불행히도 우리나라는 국민들이 법집행의 공정성에 대한 의구심을 가지고 있기 때문에, 적어도 그러한 부정적 인식이 개선될 때까지는 그 운영주체를 민간 연구기관 등 보다 중립성이 인정되는 기관이 수행함이 더 적절하리라고 판단된다.

22) 우리나라는 2009년 7월 1일부터 양형기준을 시행하고 있으나, 그 대상이 살인, 뇌물, 성범죄, 강도, 횡령, 배임, 위증, 무고의 8개 범죄군에만 한정되어 있으며, 그것의 문제점에 대해 현재 학계와 실무에서 많은 논쟁이 이루어지고 있다.

참고문헌

- 강기춘 · 김명직. 2007. 비관측요인모형을 이용한 종합지표 작성 및 적용에 관한 연구.
감사원 평가연구원.
- 고성호 외 역. 2007. 사회조사방법론. 톨슨.
- 대검찰청. 2009. 양형기준.
- 박정선 외 역. 2009. 범죄학연구방법론. 세계이지 러닝.
- 신의기 외. 2008. 국가경쟁력 강화를 위한 법 · 질서 확립방안. 한국형사정책연구원.
- 윤광재. 2005. 국가경쟁력 제고를 위한 부패문제 해소방안 연구, 한국행정연구원.
- 조동성 · 문휘창. 2009. IPS National Competitiveness Research 2008-2009. 산업정책
연구원.
- 차문중. 2007. “법·질서 준수가 경제성장에 미치는 영향.” KDI 정책포럼, KDI.
- 차문중 외. 2008. 국가경쟁력강화를 위한 법질서 수준 제고방안, 한국개발연구원.
- 통계청. 2009. 한국의 사회지표.
- International Institute for Management Development. 2009. WCY Online Version:
World Competitiveness Online Interactive Customization.
- Organization for Economic Cooperation and Development. 2010. OECD Factbook
2009.
- Political Risk Service Group. 2009. International Country Risk Guide Methodology.
_____. 2009. Political Risk Services' Methodology.
- Transparency International. 2009. Bribe Payers Index 2008.
_____. 2010. Corruption Perceptions Index 2009
_____. 2010. Global Corruption Barometer 2009.
- Tyler, T. R. 1990. Why People Obey the Law. New Heaven: Yale University
Press, 1990.
- World Bank. 2009. Governance Matters 2009: World Wide Governance Indicators,
1996-2008.
- World Economic Forum. 2010. The Global Competitiveness Report 2009-2010.

[웹사이트]

<http://www.imd.org/>

<http://www.weforum.org/>

<http://www.prsgroup.com/>

<http://www.transparency.org/>

<http://www.oecd.org/>

<http://www.worldbank.org/>

A Study on the Law and Order Index

Lee, MinSik* · Shin, EuiGi**

This is a trial study to develop the Law and Order Index that is ultimately objective, testable, valid, and suitable to the specific context of Korean society. Especially, this study tries to construct an index having an objective to assess the law enforcement activities of Korean criminal justice agencies such as the police and prosecutors, including the purpose to evaluate the law abiding level of the public. Therefore, the index developed through this study can be renamed as ‘an law and order establishment index’ because it has somewhat different objective, trait, and use from the existent (foreign) indices. The law and order establishment index is an composite index including (1) ‘social situation index’ measuring the rate of crime and disorder, the frequency and scale of an illegal and violent assembly, demonstration, and strike, and the size of loss from those action, (2) ‘social cognition index’ measuring the perception of the public about the law abiding level, and (3) ‘law enforcement index’ measuring the rigidity and transparency of criminal justice agencies’ law enforcement.

❖ Key words : Index, Legal Order, Law and Order, Social Situation, Law Enforcement, Social Cognition, Crime, Disorder, Demonstration, Strike

논문투고일 : 2010. 11. 28. / 심사완료일 : 2010. 12. 14. / 게재확정일 : 2010. 12. 20.

* Associate Professor, Kyonggi University, Ph.D. in Criminology

** Senior Research Fellow, Korean Institute of Criminology