

형사사법기관의 예산 비중 추세 분석에 관한 연구*

박준휘** · 최성락***

국 | 문 | 요 | 약

본 연구에서는 형사사법기관의 예산 추세를 분석한다. 경찰, 검찰, 교정, 보호, 형사법원 등 전체 형사사법 기관을 대상으로 1994년 이후 2015년까지의 예산 추세를 살펴본다. 예산은 정부 활동과 정책의 규모, 관심도 등을 실질적으로 반영하기 때문에, 이와 같이 형사사법 기관의 예산 추세를 살펴보는 것은 해당 기관들이 지난 20여 년 동안 어떤 정책적 변화를 보여주고 있는지의 추세를 1차적으로 판단할 수 있게 해준다. 경찰, 검찰, 교정, 보호, 형사법원 예산들의 실질 예산 규모 추세, 국가 GDP 대비 각 부문별 예산 비중, 정부 예산 규모 대비 각 부문별 예산 비중, 형사사법 기관 대비 각 부문별 예산 비중을 살펴본다.

분석 결과 형사사법에 대한 국가 예산은 증가하고 있다. 실질 예산을 기준으로 볼 때 형사사법 예산은 증가하고 있고, 국가 GDP 기준으로도 더 높은 성장세를 보여주고 있다. 하지만 정부 업무 비중 중심으로는 오히려 형사사법 예산이 낮아지고 있는 추세이다. 최소한 정부 업무 비중이 동일한 수준으로는 유지될 수 있도록 정책적 노력이 요구된다.

그리고 한국의 형사사법 예산에서는 각 사법 시스템 예산의 장기적인 변화 추세가 잘 보이지 않는 한계가 있다. 한국의 경우 정권별로 각 형사사법 기관의 예산 증가와 감소에 차이가 발생한다. 즉 장기적인 복안으로 형사사법 시스템의 예산이 정해지는 것이 아니라 해당 정권의 지향점에 따라 예산이 변화하는 경향이 크다는 것을 의미한다. 보다 장기적인 전망을 가지고 형사사법 시스템의 방향을 정하고 이를 추진하는 것이 요구된다.

❖ 주제어 : 형사사법기관, 경찰 예산, 검찰 예산, 교정 예산, 보호 예산, 형사법원 예산

* 본 논문은 2016년 한국형사정책연구원에서 수행한 ‘한국의 형사사법 체계 및 관리에 관한 연구: 예산 및 성과를 중심으로(연구책임: 박준휘)’ 중 일부 내용을 수정·보완한 것임

** 제1저자, 한국형사정책연구원 선임연구위원, 행정학 박사

*** 교신저자, 동양미래대학교 경영학부 부교수, 행정학 및 경영학 박사

I. 서론

조직의 기능과 규모, 성격 등을 파악하는 주요 자료 중 하나가 해당 조직의 예산이다.¹⁾ 어느 한 조직의 기능이 무엇이고, 권한이 큰가 작은가, 기능과 권한이 증가하고 있는가 감소하고 있는가, 그 조직이 전체 사회 내에서 차지하는 비중이 어느 정도인가를 파악하기 위해서는 무엇보다 예산 규모를 살펴보는 것이 가장 1차적인 검토가 될 수 있다. 일반적인 조직과 마찬가지로 정부 조직도 예산이 없이는 그 운용은 물론 정책집행이 불가능하다. 아무리 법령에서 권한과 기능이 주어졌다 하더라도 예산이 없으면 그 권한과 기능을 실제 행사하는 것이 어렵다. 따라서 법령상 규정된 조직의 편제, 권한, 기능 등을 이해하는 것 외에, 전체 예산규모와 개별 사업에 어느 정도의 예산이 배정되어 있는가를 살펴보는 것이 그 조직의 실질적인 활동과 정책방향을 예측할 수 있는 변수가 된다.

본 연구에서는 형사사법기관의 예산 추세를 분석한다. 경찰, 검찰, 교정, 보호, 형사법원²⁾ 등 전체 형사사법 기관을 대상으로 1994년부터 2015년까지의 예산 추세를 살펴본다. 예산은 정부 정책의 실질적 규모와 내용을 반영하기 때문에, 이와 같이 형사사법 기관의 예산 추세를 살펴보는 것은 해당 기관들이 지난 20여 년 동안 어떤 정책적 변화를 겪었는지를 형사사법행정(criminal justice administration)의 관점에서 1차적으로 판단할 수 있게 해준다.³⁾ 특히 경찰, 검찰, 교정, 보호, 형사법원 등

1) 형식적 측면에서 정부의 예산은 헌법 및 국가재정법 등 법령에 근거하여 편성되어 국회의 심의·의결을 거친 일정기간(회계연도) 동안의 재정계획이라고 할 수 있다(유훈, 2012). 이러한 절차에 따라 성립된 예산에 따라 정부는 경비를 지출하거나 장래에 경비 지출을 위한 채무부담을 할 수 있게 되며, 일단 성립된 예산은 변경상 일정한 제약을 받게 된다. 이 때 예산은 입법부에 의한 행정부 통제 수단인 것이다. 점에서 예산의 가장 중요한 정치적 의의를 찾을 수 있다. 관리지향의 예산제도의 등장에 따라 행정관리적 측면이 강조되었으며, 재정정책의 등장과 함께 예산은 정부부문의 관리 목적의 계획 이상이 되었다.

2) 국내제도상 ‘형사법원’이라는 별개의 기관이 존재하지 않는다. 다만 본 연구에서는 형사사법체계 내에서 법원의 역할을 살펴본다는 점에서 형사사건 및 관련 인력의 규모 등을 고려하여 ‘형사법원’이라는 개념을 설정하여 분석을 진행한다. 아울러 ‘교정’은 법무부 교정본부를 의미하며, ‘보호’는 보호관찰서비스를 제공하는 기관을 총칭한다.

3) 형사사법(criminal justice)이라는 용어는 형사범을 전공하는 사람은 물론 범죄학과 관련 학문을 연구하는 사람이라면 매우 익숙한 단어이다. 그러나 의외로 그 개념을 심층적으로 논의하는 국내연구는 드문 것으로 보인다. Kraska(2004)는 「형사사법의 이론화(Theorizing Criminal Justice)」에서 형사

전체와 개별 형사사법기관 예산 비중이 어떻게 변화하여 왔는가를 살펴보는 것은, 형사정책에 있어 핵심이 되는 5개 형사사법기관 간의 정권별 정책적 관심도와 중요도 등에 대한 큰 그림을 그릴 수 있게 해준다.

사실 국내 형사사법기관의 예산규모와 구성 그리고 그 운용에 대해 알려진 것이 많지 않다. 일반회계기준 2016년 경찰청, 법무부, 대법원 예산은 각각 9조7,232억 원, 3조462억 원, 1조4,054억 원이며, 2017년에는 각각 10조540억 원, 3조2,356억 원, 1조4,817억 원 등으로 전년대비 3.4%, 6.2%, 5.4% 증액되었다. 그런데 여기서 검찰의 경우는 법무부 예산 내에 편성되어 있어 그 규모 파악이 쉽지 않으며, 교정과 보호관찰 등도 별도로 살펴보아야 한다.⁴⁾ 대법원의 경우도 법원은 형사재판만 하는 것이 아니라 민사와 행정 재판 등도 수행하고 있으므로, 과연 형사사법체계 내에서 법원의 역할은 어떻게 평가되어야 하는지가 문제시 될 수 있다.⁵⁾ 더욱이 대개의 경우 특별한 이슈가 되지 않는 한, 실무자들은 차년도 예산에만 주로 관심이 있지, 현재와 과거의 예산추이와 그 성과에 대해서는 관심이 적다. 바로 이 부분에서 형사사법기관 예산을 분석하여 그에 대한 함의를 이끌어낼 의의가 존재한다고 볼 수 있다.

사법을 8개의 관점에서 접근한다. 즉 그에 의하면 형사사법은 다양한 관점에서 다루어져 왔는데, 크게 합리주의-법률주의(Rational/Legal), 체계이론(System), 범죄통제와 적법절차(Crime Control vs. Due Process), 정치학(Politics), 사회구성주의(Socially Constructed Reality), 복합체의 성장(Growth Complex), 억압주의(Oppression), 후기근대성(Late Modernity)의 관점으로 구분될 수 있다고 본다. 본 연구에서 다루는 예산문제로서 형사사법행정은 기본적으로 체계이론에 기반을 두나 (일정 수준 정치적 관점을 포함), 여타 다양한 관점에서 예산문제를 다룰 수 있을 것이다.

- 4) 검찰은 독립된 개별 ‘청’임에도 불구하고, 법무부 예산에 포함되어 예산편성이 이루어지고 있다. 때문에 여타의 ‘청’ 단위 기관이 독립적으로 예산을 편성하고 있는 것과 차이가 있다. 이 문제는 여러 번 여야 간의 논쟁거리가 된 바 있다. 일례로 “검찰청 예산 독립편성...여야 입장차 ‘극명’(조세일보, 2011.8.31.)”, “법사위원들 ‘검찰예산, 법무부와 독립 편성하라’ 예산안 소위 통과 빨간불(헤럴드 경제, 2012.11.14.)”, “법무부, 예산으로 검찰 통제?(경향신문, 2013.10.5.)” 등의 보도가 있었다.
- 5) 법원의 경우 독립기관이라는 특수성이 있다. 2006년 폐지된 예산회계법을 대신하여 현재의 예산 관련 기본법인 국가재정법 제6조에 의하면 법원(정확히는 대법원)은 국회, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회와 함께 독립기관으로 분류된다. 이들 독립기관은 원칙적으로 각 기관이 예산을 편성하여 국회에 제출하여야 한다. 그러나 현재 이들 기관의 예산은 행정부예산에 포함되어 행정부예산과 동일하게 중앙예산기관에서 편성하고 있다. 다만 국가재정법 제40조에 특별규정을 두어 이들 기관의 의견을 충분히 수렴하고 사전에 협의할 것과 감액 시 독립기관 장의 의견을 구하고 그 의견을 국회에 제출하도록 하는 제약을 가하고 있다.

본 연구에서는 형사사법기관 예산문제 논의의 첫 출발점으로서 경찰, 검찰, 교정, 보호, 형사법원 등 전체 형사사법기관의 예산 비중이 어떻게 변화하여 왔는가를 살펴본다. 세부적으로는 실질 예산의 비중, 국가 GDP 대비 각 부문별 예산 비중, 정부 예산 규모 대비 각 부문별 예산 비중, 전체 형사사법기관 대비 각 부문별 예산 비중을 살펴본다. 그리고 연도별 예산 비중 추세만이 아니라, 각 정권별 예산 비중이 어떤 식으로 변화해왔는지도 살펴본다. 이와 같이 다양한 측면에서 형사사법기관의 예산 추세를 살펴보는 것은 경찰, 검찰, 교정, 보호, 형사법원 등 개별 형사사법 부문들의 상대적 중요성의 정도, 국가 경제 규모별 변화, 정부 업무 비중 내에서의 변화 등에 대한 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 또한 정권별로 예산 비중을 살펴보는 것은 지난 각 정권별로 형사사법상 어떠한 부문에 중요성을 두었는지에 대한 형사정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

II. 이론적 배경

1. 예산의 의의

정부 예산의 사전적 정의는 일정 기간 동안 국가의 수입과 지출에 관한 계획서이다. 그러나 정부 예산은 단순한 수입, 지출 계획서는 아니다. 예산은 정부가 목적을 설정하고, 이 목적을 달성하기 위하여 필요한 자원을 배분하는 메카니즘을 의미한다(Lee, Johnson and Joice, 2012).

이러한 예산 제도가 도입된 초기에는 국회가 예산을 통해 행정부를 통제하는 수단으로서의 기능이 강조되었다. 예산은 기본적으로 사업에 자금을 배분할지 안할지, 그리고 사업에 어느 정도의 자금을 배분할지에 대한 공식적인 계획서이다. 이는 미리 예산이 계획되지 않은 사업에 대해서는 사업을 시행할 수 없게 하여 정부가 예산을 마음대로 낭비하지 못하도록 하기 위한 것이다(김준곤·고성삼, 2010). 즉 예산은 행정부의 자금 지출을 통제하기 위한 목적으로 시행되었다.

하지만 현재 예산은 단순히 입법부에 의한 행정부 통제 수단이 아니라, 국가의

정치적, 경제적, 행정적 목적을 달성하는 수단 내지 도구로 인식되고 있다(Bagdigen, 2001).

예산전통적인 행정에서는 정부 조직에서 가장 중요한 세 가지 요소로 조직, 인사, 그리고 재무를 들고 있다. 조직은 정부 조직 구조를 어떻게 하는가에 따라서 정부 업무의 추진과 효율성에 차이가 발생한다고 보며, 인사는 조직 내에서 누가 업무를 담당하고 보수 등 보상을 어떻게 하느냐에 따라 성과가 달라질 수 있다고 본다. 그리고 재무는 정부 예산과 관련된 것으로 정부 부처들이 활동하기 위한 가장 기본적인 바탕이 된다(박경래·최성락, 2010). 정부의 예산을 어떻게 배분하고 지출할 것인가 하는 재무 및 예산 제도는 정부의 가장 중요한 제도적 사항 중 하나이다(Egbide and Agbude, 2012).

실질적으로 예산은 정부의 기본적 목적, 그리고 사회가 달성하고자 하는 목적을 반영하는 수단으로서의 성격을 지닌다. 즉 예산은 간접적으로 정부의 기본적 목적 그리고 정책 방향이 무엇인가를 상징적으로 드러내준다(Hackbart and Ramsey, 2002).

아무리 조직과 인사가 적절히 되어 있어도 예산이 배당되지 않으면 그 조직은 사업을 하기 힘들다. 조직의 담당자에게 적절한 보수가 지급되지 않으면 업무를 진행할 수 없기에 예산은 행정부처가 활동하기 위한 기본적 조건이 된다.

정부 정책은 이러한 예산에 의해 자금이 공급되어야 실질적으로 사업이 진행될 수 있다. 이와 같은 중요성을 지니고 있는 예산이기 때문에 예산을 어떻게 배분하는지는 해당 사업의 실제 추진 여부와 중요성을 파악할 수 있는 지표가 된다. 또한 예산은 성과를 측정하는 기반이 되며, 조직의 약점과 문제점 등을 파악하고, 정부 활동을 통제하면서 통합하는 수단으로서 작용하기도 한다(Lee, Johnson and Joice, 2012).

그런데 예산은 경제적 기능만이 아니라, 정치적 기능도 보유하고 있다. 실질적으로 예산은 해당 정부 및 각 부문별 정치력에 의해서 결정되는 측면이 크게 존재한다(정창훈·정성호, 2011).

우선 정부 예산은 정치적 목적을 반영한다. 정부의 실제 업무는 선언, 홍보 등에 의해서보다는 배정된 예산에 의해 더욱 크게 영향을 받기 마련이고, 따라서 예산이

어느 정도인가를 살펴보면 해당 정부가 진실로 가치를 두고 추진하는 것이 무엇인지, 정치적 목적이 무엇인지 등을 파악할 수 있게 된다(Hackbart and Ramsey, 2002).

또한 예산은 각 기관 사이의 기능, 권한 등을 간접적으로 나타내주기도 한다. 정부의 각 조직 단위별 예산은 각 조직간 상호 작용에 의해서 결정된다. 즉 조직의 예산 구조를 살펴보는 것은 그 조직들 사이의 상호 관계 및 상호 작용을 판단할 수 있는 틀을 제공해줄 수 있다(Gianakis and McCue, 2002). 예산은 합리적으로만 정해지지 않는다. 예산과 관련된 주안-대리인 이론에서는 예산의 결정 및 배분이 해당 기관의 파워 등에 의해서 결정될 수 있다고 본다. 해당 기관의 지배력, 정책 결정자의 지배력, 이슈 네트워크 등에 따라 예산액이 결정될 수 있다(Forrester, 2002). 즉 기관 간 예산의 배분 현황은 해당 기관 간의 중요성, 역할 등에 대한 간접적인 지표로 작용하기도 한다.

이러한 예산은 현대 경제에서 저성장 체제가 되고, 정부의 예산 자금이 충분하지 않게 되면서 그 정치적 중요성이 더욱 높아지고 있다. 경제가 성장하는 동안에는 예산도 같이 성장한다. 예산의 액수가 크게 증가하는 동안에는 예산 배분 등과 관련된 갈등이 그렇게 크지 않을 수 있다. 하지만 예산 증가가 정체될때는 예산에 대한 제약과 관리가 중요해진다(LeLoup, 2002). 이때 예산액의 배분은 중요한 정치적 의미를 가지게 된다. 즉 예산의 변화는 단순히 경제적, 자금 측면만을 나타내는 것이 아니라, 해당 정부의 가치 및 해당 기관들 사이의 상호 관계 등을 간접적으로 나타내는 지표로서 기능할 수 있다.

2. 형사사법 예산에 대한 주요 선행 연구

기존 형사사법 예산에 대한 연구는 크게 두 가지로 구분될 수 있다. 하나는 예산 편성과 관련된 연구이며, 다른 하나는 예산의 성과 측면에 대한 연구이다.

가. 예산 편성 관련 연구

우선 함우식(2005)은 국내 경찰의 예산을 결정하는 요소가 무엇인가에 대한 연구

를 진행하였다. 이 연구에서 경찰 예산을 결정하는 주요 요소로 정치적 요인(선거 및 공화국 관련 더미), 경제적 요인(국민총소득, 실업률), 치안적 요인(총 범죄 및 교통사고 발생건수)을 제시하였다. 정치적 요소가 경찰 예산 규모에 영향을 미치며, 국민총소득 등 경제적 요소도 경찰 예산에 영향을 미친다. 또한 범죄 수 등도 경찰 예산과 관련성이 존재한다. 1975년부터 30년 동안의 경찰 예산을 분석한 결과, 이 중에서 범죄발생건수가 경찰 예산에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 판단하였다.

김진동(2009)도 경찰 예산을 대상으로 경찰 예산에 영향을 미치는 요소가 무엇인가에 대한 연구를 수행하였다. 김진동 연구에서는 함우식 연구에서와 다르게 정치적인 요인과 치안적 요인은 경찰 예산에 큰 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 그 대신 경찰 예산에 가장 큰 영향을 미치는 요소는 전년도 예산액으로 판단하였다. 전년도 예산에 따라 점증주의 적으로 이번 연도의 예산이 결정된다는 점을 제시하였다. 그리고 민형동(2011, 2012)은 정치성이 경찰 예산에 미치는 영향을 살펴보았는데, 국회 심의 기록을 중심으로 살펴본 결과 정치적 요소가 경찰 예산에 영향을 미치는 것으로 파악하였다.

경찰 이외에는 법원의 예산에 대한 연구가 존재하는데, 이현환(2009)은 현재 사법부의 예산에 행정부 등이 영향을 미치는 점에 대한 한계를 제시하고, 사법부가 독자적으로 예산안을 편성할 수 있는 방안을 주장하였다. 그리고 권오성·김윤수(2004)도 사법부의 예산 편성과 관련하여, 사법부가 행정부와 독자적으로 예산의 자율성과 책임성을 가질 수 있는 방안이 무엇인가 등에 대한 논의를 하였다. 사법부 예산과 관련해서는 사법부 예산 편성권 등이 주요한 연구 주제로 제시되고 있다.

그리고 국내에서는 교정, 보호, 검찰 부문에 대해서는 특별히 예산과 관련된 연구가 존재하지 않았다. 현행 연구 분야의 한계로 볼 수 있다.

해외에서의 예산 편성과 관련된 연구를 살펴보면, Caldeira and Cowart(1980)는 형사사법기관의 예산 규모가 지난 40여 년 동안(1935-1975) 어떻게 변화하였는지 알아보았다. 범죄율의 변화는 연방정부의 형사사법기관에 배정된 예산지출에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것을 발견하였다. 특히, 정치적 요인과 관련된 변수 중에는, 공화당 출신 대통령의 재임기간동안 연방형사사법기관의 예산지출이 크게 증가하였음을 보여, 형사사법기관의 예산지출에서 당파정치(partisan politics)의 역할을

강조하였다. Jacobs and Helms(1999)는 연방정부, 주정부, 지방정부를 분석 대상으로 1954년부터 1990년 사이의 교정기관의 인구 당 지출에 미치는 요인을 추정하였다. 교정기관의 지출은 소수인종의 인구비율, 범죄율, 폭동의 수와 정(+)의 관계를 갖는 것으로 발견하였다. 특히, 공화당을 지지하는 지지자들의 비율이 높은 지역이 인구 당 교정지출이 더 높은 것으로 나타났다.

이에 대비되는 연구로서 Oliver and Marion(2006)과 Marion and Oliver(2009)는 Caldeira and Cowert(1980)가 수행한 연구 형사사법 기관의 예산결정과정을 최근의 통계자료 (1975-2000년)를 이용해서 재추정해 보았다. 두 연구들은 모두 예산편성이 공식적인 범죄율의 증감에 더 이상 반응하지 않음을 발견하였으며, 이는 정책 결정과정과 예산과정 속에서 의회는 상징적인 역할에 그친다는 상징적 정치이론(symbolic politics)을 주장하였다. 위 연구들은 형사사법정책은 상징적으로 변모하고 있으며, 대통령과 의회가 정치적인 영향력을 얻기 위해 사용하는 제스처에 불과하다고 결론짓는다.

나. 예산 성과에 대한 연구

예산 성과에 대한 연구는 주로 예산의 효율성을 어떻게 증가시킬 것인가 등에 대한 연구이다. 이황우·주성진(2010)은 현재 경찰 예산이 지속적으로 감소하고 있는 문제, 경직성 경비가 과다한 문제 등을 제시하고, 이를 해결하기 위해 보조금, 기부금, 몰수 등을 통해 경찰 예산을 확보하는 방안을 제시하고 있다. 또한 성과지표 등을 개발하여 경찰 예산의 효율성을 증대시킬 수 있는 방안 등을 고려하였다. 또한 박종승·김창윤(2014)은 2009년부터 2012년까지의 경찰 예산집행에 대한 국회예산정책처의 보고서를 내용 분석하여 경찰 예산집행 상에 어떠한 문제점들이 있는지를 논의하였다. 경찰 예산의 사용에서 목적 외 사용, 법령 위반 지출, 사업 계획 부실, 사업 내용의 중복, 예산 규모 산정의 오류 등의 문제점이 있다는 점을 제시하고, 그에 대한 해결 방안을 제시하였다.

김연수·이재영(2016)은 경찰청의 범죄피해자 보호·지원사업을 중심으로 예산 성과 등을 파악하여 예산 중복 배정, 경직성 경비의 과다 등의 문제가 있다는 점을 제시하고 이에 대한 개선 방안 등을 논의하였다. 또한 이용혁(2006)은 검찰 조직

성과에 대한 다면적 평가를 수행하여, 검찰이 공판 활동보다 수사 활동에 예산과 인력을 훨씬 더 많이 지출하고 있다는 것을 보여주었다. 그리고 이황우·홍봉영(2004)와 장철영·박동균·최인규(2008)는 한국 14개 지방경찰청의 효율성을 검토하였다. 각 지방경찰청의 범인 검거 건수 및 범죄 발생건수 등과 해당 경찰청의 예산 및 인력을 상호 비교 분석함으로써, 어떤 지방경찰청이 효율적이고 비효율적인가 하는 판단을 수행하였다.

경찰 예산 및 인력이 범죄 억제와 관련이 있는가라는 연구들이 존재하는데, 김일중·변재욱(2012) 등은 경찰 예산 및 인력 증가가 범죄율 감소에 크게 영향을 미치지 않는다는 결론을 제시하였다. 제갈돈·제갈욱·송건섭(1999), 민희철(2011) 등도 경찰의 예산 및 인력이 범죄 억제에 기여하지 않는다는 분석 결과를 보여주었다. 특히 김두열·김지은(2009)은 경찰 및 검찰에 투입되는 자원수준은 지속적으로 증가해왔음에도 불구하고, 수사 등 업무수행에 필요한 자원투입량은 크게 증가하지 않았으며, 이에 따라서 검거율 등도 증가하지 않았다는 결론을 제시하였다. 예산이 증가하기는 했지만, 그 예산이 실제 업무 수행에 활용되지 못한다는 한계점을 논의하였다.

미국의 경우 범죄에 대한 합리적 선택이론들은 형사사법기관 예산이 범죄율의 증가에 대한 반응의 결과라고 주장한다. 하지만, 기존의 경험적인 연구들의 결과는 범죄율과 예산과의 관계가 일정하지 않음을 보여주고 있다(Beckett and Western 2001; Stucky et al., 2005). McGarrell and Duffee(2007)은 1980년대 미국의 교정기관 예산을 분석하는 연구에서, 이러한 일정하지 않은 결과들은 범죄율을 제외한 예산에 영향을 미치는 다른 변수들을 완전하게 제어하지 못했기 때문이라고 주장한다. 또한, 범죄율과 형사사법기관의 예산지출의 관계는 범죄율이 예산에 영향을 미치지만, 예산이 범죄율에 영향을 미치는 동시성(simultaneity)의 문제를 가지고 있다. 이 두 가지 문제를 효과적으로 처리하지 못한다면, 범죄율이 예산에 미치는 효과는 내생성(endogeneity)의 문제를 갖게 된다.

최근의 연구는 주정부 혹은 시정부의 재정적자 현상이 각각의 지방정부 내의 형사사법기관의 예산에 어떠한 영향을 미치는지에 많은 관심을 기울이고 있다. 캘리포니아 주정부의 사례를 중심으로 Lewis et al.(2010)은 주정부의 만성적인 예산적자

현상과 연방법원의 수감자 감축 시정명령이 교정보호 시설의 예산운영에 어떤 영향을 미치는지 알아보았다. 현재 캘리포니아 정부는 미국 전역에서 최고의 재발비용을 갖고 있으며, 이 비율이 더 증가할 것이라는 우려를 표하고 있다. Eichenthal(2012)는 캘리포니아 사례 뿐 아니라, 미국 전역에 나타나는 수감자 비율의 증가와 예산운영의 경직성을 교정보호시설의 특징으로 지적하였다. 또한 이러한 적자재정상태를 해소하기 위해, 범죄율 감소, 보석금 활용의 증대, 상습범의 감소 등에 초점을 맞추어 정책을 펼칠 것을 제안하였다.

3. 선행연구의 한계와 본 연구의 접근법

지금까지 살펴본 형사사법 예산에 대한 연구(특히 국내연구)의 한계는 다음과 같다. 첫째, 현재 형사사법 관련 예산에 대한 국내 연구는 ‘주요’ 경찰을 중심으로 예산의 타당성, 적정성 등이 논의되고 있으며, 형사사법체계 내 주요 기관을 대상으로 연구가 확장되지 못하고 있다. 특히 경험적 연구의 경우 경찰예산을 중심으로 한 선행연구가 압도적으로 많은데, 이는 경찰예산이 검찰, 법원 등과 달리 자료에 대한 접근성이 상대적으로 용이했던 측면이 있고 관련 연구자가 많았기 때문인 것으로 판단된다.⁶⁾ 특정 기관에 대한 예산분석도 그 의의를 가질 수 있겠으나, 형사사법체계 전반에 대한 예산추세와 전체 체계 내 각 기관별 예산의 상대적 움직임을 분석함으로써 기존 연구의 빠진 연결고리(missing link)를 채워 넣을 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 형사사법 기관의 예산 규모에 대해서는 주로 예산의 절대액 또는 물가를 고려한 실질예산 수준에서 논의가 진행되어 왔다. 하지만 정부 예산 규모에서 실질예산 규모도 중요하지만, 국가 GDP 대비 예산 규모, 정부 전체 대비 예산 규모 등도 중요한 의미를 가진다. 하지만 이와 같이 국가 GDP 대비 예산, 정부 전체 대비 예산 등에 대해서는 논의되지 못하고 있다.

따라서 본 연구에서는 경찰, 검찰, 교정, 보호, 형사법원 등 형사사법 예산 전체를 대상으로, 해당 부문별 예산 추세와 비중 등을 살펴보도록 한다. 실질 예산의 변화,

6) 검찰이나 법원 관련 연구자들은 학문적 배경이 대체로 법학인 경우가 많았고, 그 결과 경험적 연구가 활성화되지 못했던 것으로 보인다. 물론 그에 앞서 이들 조직의 폐쇄성이 관련 연구를 활성화 시키지 못하는 요인이 되었을 것이다.

국가 GDP 대비 변화, 정부 예산 대비 변화, 형사사법기관 대비 비중 등을 살펴보고, 정권별 예산 추이 등을 분석한다. 이러한 접근 방법은 형사사법 예산 전체를 보다 큰 그림으로 보고 정책적 방향에 대한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 분석 방법

본 논문에서는 경찰, 검찰, 교정, 보호, 형사법원 등 형사사법기관들의 예산 추세를 살펴보고자 한다. 예산은 해당 조직 기능의 규모 등을 가장 잘 나타내주는 지표 중 하나이다. 예산의 증감을 살펴보는 것은 해당 조직의 기능과 권한의 기본적인 변화를 가장 잘 설명해줄 수 있다.

일반적으로 예산 규모를 분석할 때는 예산액의 절대규모, 또는 물가상승률을 고려한 실질 예산 규모 등을 살펴본다. 하지만 실질예산 규모만을 고려할 때는 국가 경제가 상승할 경우와 하락할 경우를 고려하지 않는 오류가 발생할 수 있다. 한국의 경우 1997년, 2008년 경제위기가 발생했을 때 실질예산 규모가 감소하는 경향이 나타난다. 하지만 이렇게 경제 하락으로 인해 예산 실질 규모가 하락할 경우, 이것이 진실로 기능의 하락 및 권한의 하락인 것으로 파악할 수는 없다. 국가 GDP의 변화 추세를 고려해서 예산 변화를 고려할 필요가 있다.

또한 국가 GDP 뿐 아니라 정부 예산 규모도 고려할 필요가 있다. 국가가 성장하면서 자연적으로 예산이 증가할 수 있다. 그런데 이런 경우는 정부 예산 전체가 증가하는 것으로, 단순히 예산이 증가하는 것으로 해당 부문의 중요성이 증가하고 있다고 판단할 수는 없다. 즉 예산 추세 분석에는 실질예산 변화만이 아니라 국가 GDP 대비 예산 변화, 정부 예산 대비 예산 변화 등도 고려할 필요성이 존재한다.

따라서 본 연구에서는 경찰, 검찰, 교정, 보호, 형사법원의 5개 형사사법 기관에 대하여 각 부문별 실질 예산 변화, 국가 GDP별 비중의 변화, 정부 예산 규모별 예산 비중의 변화, 그리고 형사사법 기관 내에서의 예산 비중의 변화 등을 동시에 살

펴보고자 한다. 형사사법 기관에 대해 GDP 대비 비중, 정부 예산 대비 비중, 형사사법예산 대비 비중 등을 동시에 살펴볼 때 예산 비중에 대해 보다 다양한 시각을 얻을 수 있을 것이다.

그리고 예산의 연도별 추세만이 아니라 각 정권별 예산 추세도 같이 살펴보고자 한다. 김영삼 정권, 김대중 정권, 노무현 정권, 이명박 정권, 박근혜 정권 등 각 정권별로 형사사법 기관의 예산이 어떤 특징이 있는가를 살펴봄으로써, 정권별 형사사법예산의 특징을 살펴본다.

2. 자료

본 연구를 수행하기 위해서는 연도별 경찰, 검찰, 교정, 보호, 형사법원의 예산 자료가 요구된다. 본 연구에서는 일반회계 및 공식 예산안을 중심으로 예산 규모를 파악하였다. 자료는 국회예산결산 자료를 중심으로 파악하였다.

그런데 공식 예산 자료에서 검찰, 교정, 보호 등은 2006년 이후 예산 작성 방식의 변화로 그 이전의 예산 규모와 차이가 크다는 한계가 있다. 2006년 이전에는 검찰, 교정, 보호 등이 개별적으로 예산이 산정되었다. 그런데 2006년도 이후에는 인건비 등 지원 예산이 검찰, 교정, 보호 등 각 부문별로 산정되는 것이 아니라, 법무부 예산으로 계상되기 시작했다. 즉 2006년도 이전에는 검찰 인건비를 포함해서 검찰 예산이 편성되어 있는데, 2006년도 이후에는 검찰 인건비가 법무부 예산에 포함되고, 검찰 예산은 순수 사업비 위주로 편성이 된다. 검찰, 교정, 보호 등 법무부 산하 기관들이 모두 이런 식으로 예산 규모가 변경되는데, 검찰, 교정, 보호 등의 예산을 이전과 같은 방식으로 파악하기 위해서는 법무부의 예산을 검찰, 교정, 보호 등에 배분할 필요성이 존재한다. 인건비뿐만 아니라, 법무부의 사업 중에서 검찰, 교정, 보호에 해당하는 부분을 각 부문별로 재배정할 필요성이 있다.

본 연구에서는 인원을 중심으로 법무부 예산을 검찰, 교정, 보호에 배분을 하였다. 법무 인력 대비 검찰, 교정, 보호의 인원 비중을 먼저 파악하고, 이 인원 비중을 중심으로 법무부 예산 부분을 각 부문별로 배분하여 각 부문별 예산을 산정하였다.

또한 법원의 경우에도 형사 부문의 예산이 별도로 구분되어서 배정되지 않는다.

민사법원, 형사법원, 행정법원 등 모든 법원의 예산이 구분되지 않고 계상되기 때문에, 이 법원 전체 예산 중에서 형사 법원 부문을 별도로 산정할 필요성이 제기된다.

본 연구에서는 전체 판사 중에서 형사법원 판사 수를 기준으로 전체 법원 중에서 형사법원의 비중을 파악하는 방식을 사용하였다. 법원 전체 예산 중에서 형사 법원 판사가 차지하는 비중이 형사법원 예산인 것으로 추정하고, 전체 판사 대비 형사법원 판사가 어느 정도 되는지를 추정하였다.

법원 연감 등에서 각 연도별 전체 판사 수를 파악하고, 연도별 민사, 형사, 행정, 가정법원, 특허 법원의 규모, 해당 법원의 판사 수를 파악하였다. 연도별로 전체 판사 수 대비 형사 업무를 담당하는 판사 수로 해당 연도의 형사법원 판사 비중을 파악하고, 이 비율을 해당 연도 법원 예산에 적용하여 해당 연도의 형사법원 예산액을 추정하였다.

자료의 범위는 김영삼 정권에서 예산을 작성하여 적용하기 시작한 1994년도부터 2015년까지이다.

Ⅳ. 형사사법기관의 예산 비중 추세 분석

1. 각 부문별 실질 예산과 변화율

가. 연도별 실질 예산

1994년도 이후 각 연도별 경찰, 검찰, 교정, 보호, 형사 법원 각 예산의 실질 예산을 2년 단위로 살펴보면 다음 <표 1>과 같다. 소비자물가상승율을 기준으로 2010년도 기준 물가로 환산한 액수이고, 법무부 예산을 검찰, 교정, 보호 등으로 배분하는 등 조정을 거친 예산 금액이다.

〈표 1〉 각 부문별 실질예산

(단위: 억 원)

	경찰	검찰	교정	보호	형사 법원
1994	42,355	2,867	4,624	666	888
1996	50,208	3,731	5,821	891	1,233
1998	46,137	3,726	5,753	872	1,436
2000	47,276	4,084	6,316	962	1,833
2002	55,163	4,950	7,466	1,166	2,198
2004	57,248	5,497	8,059	1,265	2,154
2006	63,995	6,405	9,622	1,534	2,720
2008	72,264	7,686	11,014	1,815	3,476
2010	71,768	7,413	10,986	1,756	3,722
2012	74,625	7,319	10,775	1,856	3,666
2014	79,804	7,758	11,291	2,189	3,951
2015	84,296	8,143	11,798	2,362	4,048
평균	60,517	5,584	8,331	1,371	2,502

나. 연도별 실질 예산 변화

먼저 1994년도 이후 각 연도별 경찰, 검찰, 교정, 보호, 형사 법원 각 예산의 실질 예산 변화율은 <표 2>와 같다. 명목 예산이 아니라 물가상승률을 제외한 실질 예산의 증가율이다.

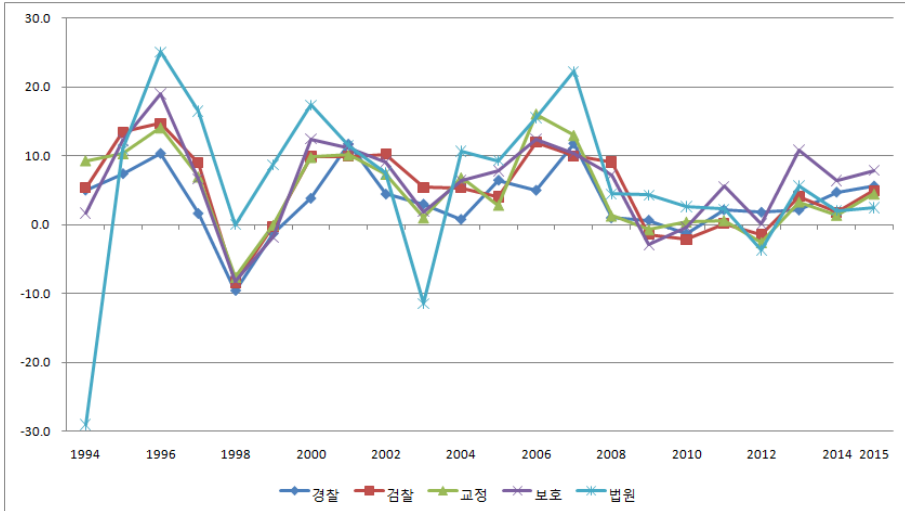
〈표 2〉 각 부문 실질 예산 변화율

(단위: %)

	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015	평균
경찰	5.0	10.4	-9.6	3.8	4.4	0.8	5.0	1.0	-1.3	1.8	4.7	5.6	3.5
검찰	5.4	14.7	-8.4	9.9	10.2	5.4	12.0	9.1	-2.2	-1.4	1.8	5.0	5.3
교정	9.3	14.1	-7.6	9.8	7.3	6.8	16.1	1.3	0.4	-2.5	1.4	4.5	4.9
보호	1.7	19.0	-8.2	12.4	9.1	6.4	12.5	7.2	-0.4	0.1	6.4	7.9	6.2
형사 법원	-29.0	25.1	0.0	17.4	7.5	10.7	15.5	4.5	2.6	-3.7	2.1	2.4	6.1

[그림 1] 각 부문 실질 예산 변화율 추이

(단위: %)



경찰, 검찰, 교정, 보호, 형사 법원 등 모든 예산이 2010년대 초를 제외하고는 실질적으로 증가하였다. 2010년대 초는 2008년 말에 발생한 세계금융위기로 인한 경제 충격으로 실질 예산이 감소하였다.⁷⁾ 모든 부문의 실질 예산이 증가하기는 하였으나 각 부문별 예산 증가율에는 차이가 존재한다. 경찰의 경우 예산 변화율 평균은 3.5%로 형사사법기관 중 가장 적었고, 보호 부문과 형사법원 부문의 예산 증가율이 6% 이상으로 높았다. 형사사법기관 중 상대적으로 경찰 조직 부문이 낮고, 보호, 형사법원의 비중이 높아진 것으로 판단된다.

다. 정권별 실질 예산 변화

형사사법기관 각 부문별 실질예산 변화를 각 정권 별로 구분하면 다음과 같다.

7) 이하 모든 그래프에서 1997년 이후 예산액이 감소하고, 2008년 이후에도 감소 추세, 또는 다른 연도에 비해서 증가율이 저하된다. 이는 1997년 IMF 금융위기, 2008년 세계 금융위기로 인해 한국 경제 상황이 나빠지면서 나타난 현상이다. 1997년, 2008년 경의 예산 하락은 이러한 경제 위기를 고려하여 해석할 필요가 있다. 이 기간 이외의 예산상 큰 변화는 해당 정권의 관심 중대, 사업 확대 등으로 인한 변화로 해석할 수 있다.

여기서 정권별 예산은 해당 정권의 임기 동안의 예산이 아니라 실제 해당 정부가 편성한 예산을 기준으로 정리하였다.⁸⁾

〈표 3〉 각 부문 정권별 실질 예산 평균 변화율

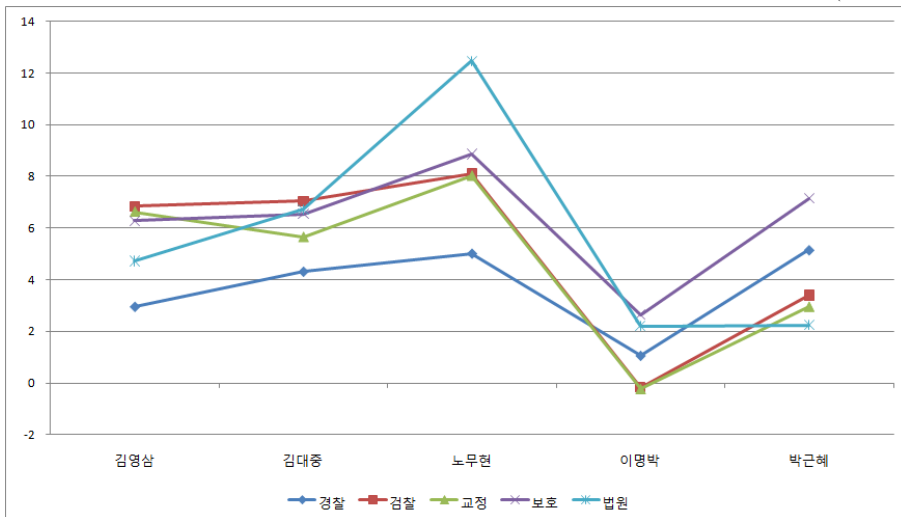
(단위: %)

	김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜	평균
경찰	2.96	4.32	5.02	1.06	5.15	3.70
검찰	6.84	7.04	8.10	-0.16	3.40	5.04
교정	6.63	5.65	8.02	-0.23	2.95	4.60
보호	6.28	6.55	8.86	2.65	7.15	6.30
형사 법원	4.72	6.72	12.46	2.20	2.25	5.67

각 부문 정권별 실질예산 평균 변화율을 그래프로 살펴보면 다음과 같다.

[그림 2] 각 부문 정권별 실질 예산 평균 변화율 추이

(단위: %)



8) 이명박 정부는 2008년~2012년까지이다. 하지만 2008년 예산은 노무현 정부 때 작성한 것이며, 2013년도는 박근혜 정부이기도 하지만 이명박 정부 때 작성한 예산을 바탕으로 운영된다. 즉 정권의 기간과 예산의 기간은 차이가 존재하는데, 여기에서는 예산의 기간을 중심으로 보았다.

정권별 실질 예산 증가율을 살펴보면, 형사사법기관 각 부문별 예산 증가율이 정권마다 차이가 존재한다는 것을 알 수 있다. 전체적으로 경찰의 예산 증가율이 낮기는 하지만 박근혜 정권에서 경찰 예산의 증가율은 상대적으로 높았다. 김영삼, 김대중, 노무현 정권에서 경찰의 예산 증가율은 형사사법기관 중 가장 낮았지만, 이명박 정권에서는 중간 수준, 그리고 박근혜 정권에서는 경찰 예산 증가율이 형사사법기관 중 두 번째이다. 박근혜 정권에서는 상대적으로 경찰의 중요성이 커진 것으로 판단될 수 있다.

김영삼, 김대중 정권 때에는 검찰 예산이 가장 크게 증가하였으며, 노무현 정권 때는 형사법원 부분이 크게 증가하였다. 그리고 이명박 정부 이후에는 보호 부문의 예산증가율이 상대적으로 가장 크다. 각 정권별로 형사사법 기관 중 중요성을 지닌 기관이 변화하는 특성을 보이고 있다.

2. 국가 GDP 기준

가. 연도별 예산 비중

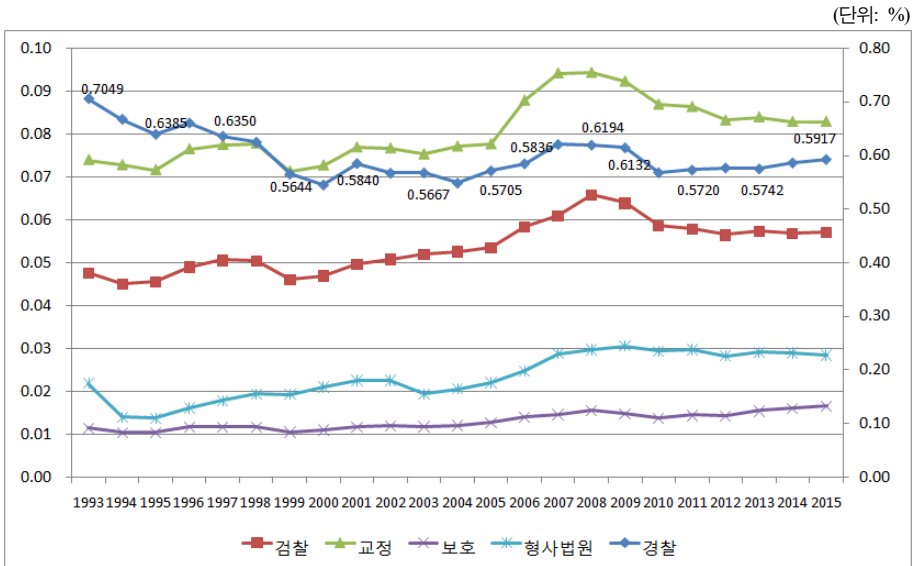
국가 GDP 기준으로 각 부문별 예산 비중을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 4〉 국가 GDP대비 연도별 비중

(단위: %)

	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015	평균
경찰	0.667	0.660	0.624	0.544	0.566	0.548	0.584	0.618	0.567	0.576	0.585	0.592	0.599
검찰	0.045	0.049	0.050	0.047	0.051	0.053	0.058	0.066	0.059	0.057	0.057	0.057	0.054
교정	0.073	0.077	0.078	0.073	0.077	0.077	0.088	0.094	0.087	0.083	0.083	0.083	0.081
보호	0.011	0.012	0.012	0.011	0.012	0.012	0.014	0.016	0.014	0.014	0.016	0.017	0.013
형사 법원	0.014	0.016	0.019	0.021	0.023	0.021	0.025	0.030	0.029	0.028	0.029	0.028	0.023

[그림 3] 국가 GDP대비 연도별 비중 추이



* 경찰 데이터는 오른쪽 보조축 기준

국가 GDP를 기준으로 예산 변화율을 보면, 지난 20여 년간 경찰 예산의 비중이 절대적으로 감소한 것으로 나타난다. 1993년경에는 경찰 예산이 국가 GDP에서 차지하는 비중이 0.7% 수준이었다. 그러나 2015년에는 0.59%로 0.6%가 되지 않는다. 다른 형사사법 기관들은 지난 20년을 기준으로 볼 때 전반적으로 모두 증가하였다.

국가 GDP를 기준으로 볼 때 경찰 이외의 형사사법기관 예산이 증가하였다는 것은, 국가 GDP의 성장보다 형사사법기관의 예산 증가가 더 많이 이루어졌다는 것을 의미한다. 형사사법기관의 실질 예산이 증가하기는 하였지만, 그 증가 폭이 국가 경제성장보다 더 크게 이루어졌을 때 국가 GDP 대비 비중이 높아질 수 있다. 즉 경찰 부문은 국가 경제성장 증가분보다 낮은 예산 증가가 이루어졌지만, 경찰 이외의 다른 부문들은 국가 경제성장보다 더 큰 증가를 보였다. 국가 전체 차원에서 검찰, 교정, 보호, 형사법원의 중요성이 증가하고 있고 그에 따라 조직 예산의 증가가 이루어졌다고 볼 수 있다.

나. 정권별 변화

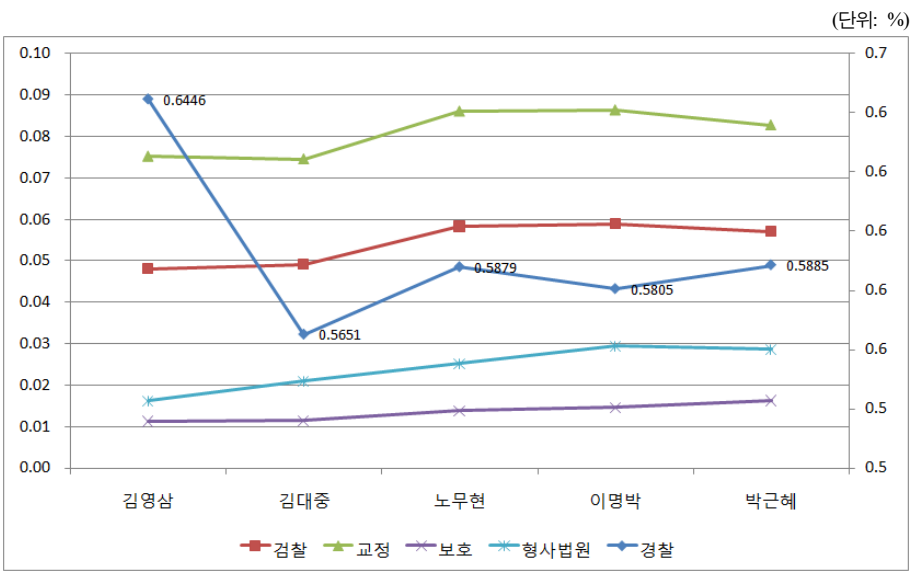
정부 정권별 GDP 대비 예산 비중 평균을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5〉 정부 정권별 GDP대비 예산 비중 평균

(단위: %)

	김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜	평균
경찰	0.6446	0.5651	0.5879	0.5805	0.5885	0.5933
검찰	0.0482	0.0491	0.0583	0.0589	0.0570	0.0543
교정	0.0752	0.0745	0.0862	0.0865	0.0828	0.0810
보호	0.0113	0.0115	0.0138	0.0146	0.0163	0.0135
형사법원	0.0163	0.0210	0.0252	0.0294	0.0287	0.0241

[그림 4] 정부 정권별 GDP대비 예산 비중 평균 추이



* 경찰 데이터는 오른쪽 보조축 기준

경찰 예산은 김영삼 정권 당시에 국가 GDP에서 차지하는 비중이 가장 높았다가 김대중 정권 때 크게 낮아졌다. 다른 형사사법 예산은 큰 변동이 없지만 경찰 예산은 이때 큰 폭으로 국가 GDP에서 차지하는 비중이 감소한다. 이때 경찰의 실질 예

산이 증가하기는 하였지만, 국가 경제성장 폭보다는 크게 낮은 수준이었다는 것을 의미한다. 검찰과 교정 부분은 노무현 정권 때 크게 예산이 증가하였으며, 그 후 정 체 및 다소 감소의 형태를 보이고 있다. 박근혜 정권에서 경찰의 GDP 비중이 높아 지고 검찰, 교정, 형사법원의 비중이 낮아지는데, 이는 박근혜 정권에서 검찰, 교정, 형사법원의 예산이 증가하기는 하지만 국가 전체 GDP 증가율에는 미치지 못했다는 것을 의미한다. 박근혜 정부에서 경찰 부문의 중요성이 높았다는 것을 보여준다.

3. 정부 예산 비중

가. 연도별 예산 비중

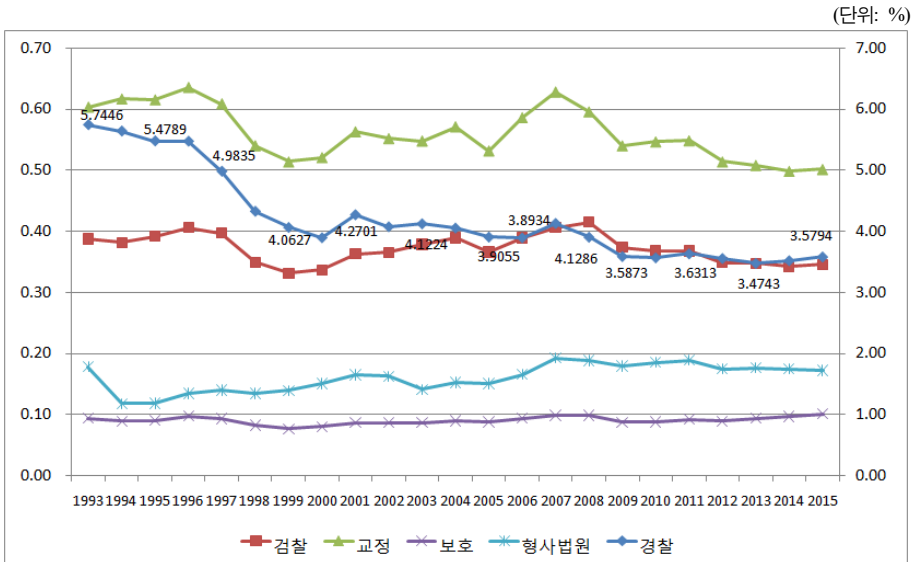
정부 전체 예산 중 형사사법기관 각 부문별 예산 비중을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 6〉 정부 예산 대비 연도별 비중

(단위: %)

	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015	평균
경찰	5,641	5,475	4,328	3,895	4,074	4,053	3,893	3,903	3,566	3,555	3,519	3,579	4,212
검찰	0,382	0,407	0,350	0,337	0,366	0,389	0,390	0,415	0,368	0,349	0,342	0,346	0,372
교정	0,616	0,635	0,540	0,520	0,551	0,571	0,585	0,595	0,546	0,513	0,498	0,501	0,560
보호	0,089	0,097	0,082	0,079	0,086	0,090	0,093	0,098	0,087	0,088	0,097	0,100	0,090
형사 법원	0,118	0,134	0,135	0,151	0,162	0,153	0,166	0,188	0,185	0,175	0,174	0,172	0,160

[그림 5] 정부 예산 대비 연도별 비중 추이



* 경찰 데이터는 오른쪽 보조축 기준

형사사법기관의 예산은 실질적으로 계속 증가하고 있고, 국가 GDP를 기준으로 도 경찰을 제외하고는 계속 증가하는 추세였다. 그런데 정부 예산 전체를 기준으로 살펴보면 형사사법기관의 예산은 증가가 아니라 감소하는 추세를 보여준다.

지난 20여 년을 기준으로, 정부 예산 비중 측면에서 증가한 것은 형사법원과 보호 뿐이다. 나머지 경찰, 검찰, 교정 부문은 정부 예산 비중이 감소하고 있다. 이것은 예산이 실질적으로 증가하고, 예산 규모가 국가 GDP 보다 더 크게 증가하기는 하지만, 상대적으로 정부 업무 중에서는 그 비중이 점차 감소하고 있는 추세라는 것을 보여준다. 정부가 형사사법 외에 다른 사회적 부문에서 더욱 더 크게 증가하고 있고, 형사사법 부문은 정부의 규모 증가분만큼 증가하지 못하고 있다는 것을 의미한다.

나. 정권별 변화

형사사법기관의 정부예산별 비중을 각 정권별로 살펴보면 다음과 같다.

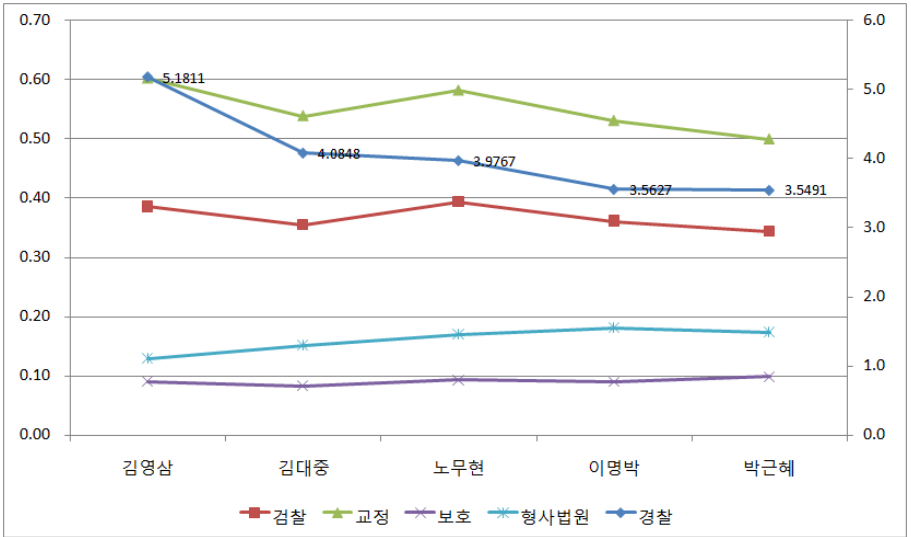
〈표 7〉 정부 정권별 정부 예산 대비 비중 평균

(단위: %)

	김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜	평균
경찰	5,1811	4,0848	3,9767	3,5627	3,5491	4,0709
검찰	0,3854	0,3551	0,3934	0,3612	0,3439	0,3678
교정	0,6025	0,5389	0,5818	0,5308	0,4994	0,5507
보호	0,0901	0,0829	0,0932	0,0896	0,0984	0,0908
형사법원	0,1293	0,1518	0,1697	0,1807	0,1731	0,1609

[그림 6] 정부 정권별 정부 예산 대비 비중 평균 추이

(단위: %)



* 경찰 데이터는 오른쪽 보조축

앞에서 실질예산, 국가 GDP 비중 등을 고려할 때 박근혜 정부에서 경찰 예산이 크게 증가한 것으로 분석되었다. 그런데 정부 예산을 기준으로 살펴보면 박근혜 정부에서도 경찰 예산 비중은 다른 형사사법 기관 예산과 같이 감소하는 것으로 나타나고 있다. 경찰 예산은 정부 예산 중에서 계속 비중이 감소하여 왔는데, 박근혜 정부에서 상대적으로 그 감소폭이 크게 줄어들 뿐이고 정부 예산 비중 자체는 감소했다. 이것은 경찰 예산이 박근혜 정권 하에서 다른 형사사법 기관들보다 높은 비중을

차지하기는 했지만, 그래도 정부 업무 전체에서 차지하는 비중은 낮아졌다는 것을 의미한다.

노무현 정부 때 검찰과 교정 부문의 정부예산 비중이 증가하였고, 형사법원과 보호 부문은 정부 비중에서 차지하는 비중이 거의 동일하지만 그래도 조금 증가하는 형태를 보여주고 있다. 전체적으로는 정부 예산 비중이 하향 추세로 볼 수 있다.

4. 형사사법 예산 비중

가. 연도별 예산 비중

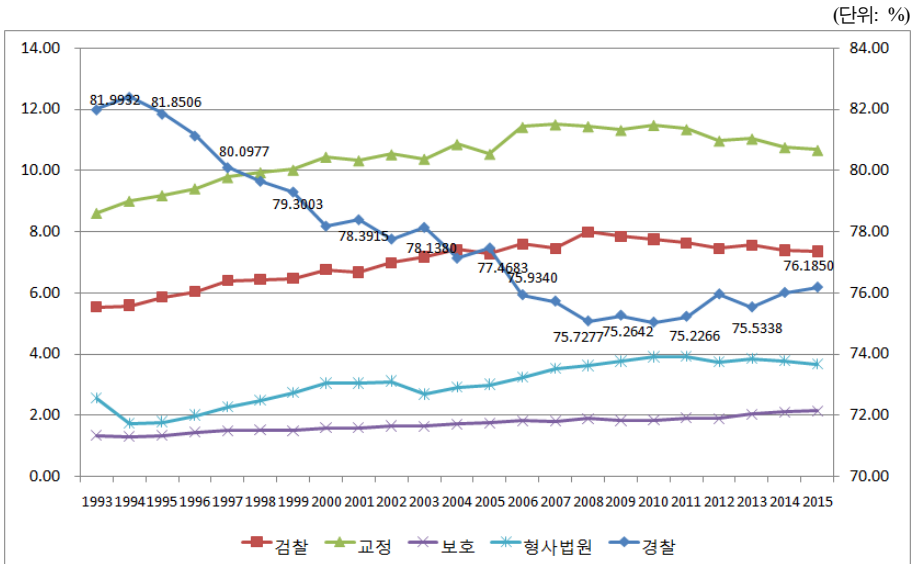
형사사법 시스템 전체 중에서 각 부문들이 차지하는 비중들을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 8〉 형사 사법 예산 대비 연도별 비중

(단위: %)

	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015	평균
경찰	82.40	81.13	79.65	78.18	77.76	77.13	75.93	75.08	75.04	75.96	76.01	76.18	77.80
검찰	5.58	6.03	6.43	6.75	6.98	7.41	7.60	7.98	7.75	7.45	7.39	7.36	6.98
교정	9.00	9.41	9.93	10.44	10.52	10.86	11.42	11.44	11.49	10.97	10.75	10.66	10.47
보호	1.30	1.44	1.50	1.59	1.64	1.70	1.82	1.89	1.84	1.89	2.08	2.13	1.70
형사 법원	1.73	1.99	2.48	3.03	3.10	2.90	3.23	3.61	3.89	3.73	3.76	3.66	3.05

[그림 7] 형사 사법 예산 대비 연도별 비중 추이



* 경찰 데이터는 오른쪽 보조축 기준

형사사법 기관 중에서 압도적인 비중을 차지하는 것은 경찰이다. 경찰은 형사사법 기관 중에서 75% 이상의 비중을 차지하고 있다. 1990년대 초반에는 80% 이상을 차지하고 있다가 계속 감소하여 현재는 75% 이상 수준이다. 박근혜 정부에서 경찰의 비중은 조금 더 높아졌다.

교정과 검찰 부문은 2008년경 까지는 비중이 증가하다가 그 이후로는 비중이 감소하고 있다. 형사법원과 보호 부문은 그 비중이 작기는 하지만 지속적으로 증가하는 추세이다.

나. 정권별 변화

형사사법기관 대비 각 부문별 비중을 정부 정권별로 살펴보면 다음과 같다.

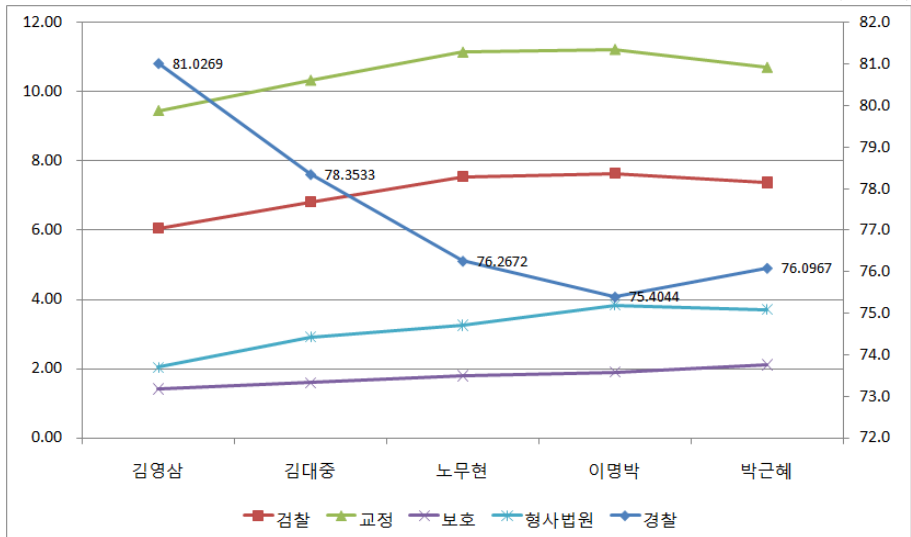
〈표 9〉 정부 정권별 형사 사법 예산 대비 비중 평균

(단위: %)

	김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜	평균
경찰	81.0269	78.3533	76.2672	75.4044	76.0967	77.4297
검찰	6.0550	6.8090	7.5429	7.6430	7.3745	7.0849
교정	9.4570	10.3363	11.1518	11.2308	10.7082	10.5768
보호	1.4154	1.5894	1.7872	1.8981	2.1095	1.7599
형사법원	2.0457	2.9121	3.2508	3.8237	3.7110	3.1487

[그림 8] 정부 정권별 형사 사법 예산 대비 비중 평균 추이

(단위: %)



* 경찰 데이터는 오른쪽 보조축 기준

각 정권에 상관없이 지속적으로 증가 추세를 보인 것은 보호뿐이다. 경찰은 계속 형사사법 비중이 하락하다가 박근혜 정부에서 증가하였다. 형사법원, 검찰, 교정은 계속 증가하다가 박근혜 정부에서 비중이 낮아졌다. 결국 박근혜 정부에서 형사사법 기관 중 경찰의 비중이 크게 증가하면서 기타 검찰, 교정, 형사법원의 비중이 낮아진 것으로 볼 수 있다.

박근혜 정부 하에서 정부 전체 업무 중 형사사법 기관의 비중이 낮아졌는데, 형사

사법 시스템 중에서는 경찰 부문이 크게 증가하면서 다른 부문의 비중이 낮아졌다. 박근혜 정부 하에서 경찰 예산은 상대적으로 크게 증가한 것으로 파악된다.

V. 결론

지금까지 형사사법기관 예산의 비중 추세를 물가를 고려한 실질 예산, 국가 GDP 대비 비중, 정부 예산 대비 비중, 형사사법 시스템 내에서의 비중 등으로 구분해서 살펴보았다. 분석결과를 요약하면서, 그 함의를 생각해 본다.

첫째, 형사사법 기관의 예산은 실질 예산 측면에서 해마다 증가하고 있다. 1997년 외환위기, 2008년 금융위기 등 경제 위기가 발생했을 때는 실질 예산이 감소하였지만, 그 외의 기간 동안은 계속 증가하였다. 그러나 향후 경제성장 정체에 대한 예산 관련 대응방안이 마련될 필요가 있다. 형사사법 기관의 예산은 국내 경제 규모가 성장함에 따라 지속적으로 증가해왔다. 박준휘 외(2016)에 의할 때 형사사법 기관 예산과 GDP의 상관관계는 0.9 이상으로 양자 간 높은 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 향후 국내 잠재성장률의 하락으로 인해 GDP 증가의 한계가 예상되고 있다. 심지어 인구 노령화와 저출산이 지속될 경우 마이너스 성장도 가능할 것으로 보인다. 하지만 이러한 상황에 대한 예산상의 대응책이 존재하지 않는다. 이에 대한 대응책으로서 영국 사례를 참조해볼 수 있다. 즉 관련 기관 간 통합 혹은 연계를 통해 고정비용을 줄이고 운영의 효율화를 꾀할 수 있다. 이런 의미에서 법조타운이나 행정타운 등을 적극적으로 고려해볼 수 있다. 특히 사회 내 처우로서 보호처분이 활성화되고 있으나,⁹⁾ 보호관찰기관이 필요 부지를 구하는 데 어려움이 있고 경찰과의 협조가 원활히 이루어지지 못하는 경우가 많음을 고려할 때 이들 두 기관 간의 공조관계를 좀 더 전향적으로 생각해볼 수 있다.

둘째, 정권별 추세를 보면, 경찰예산의 경우 김대중 정권(4.32%), 노무현 정권(5.02%), 박근혜 정권(5.15%) 때 전체 평균(3.7%)보다 더 높은 증가율을 보였다. 김영삼 정권(2.96%) 때는 평균보다 낮은 증가율을 보였고, 이명박 정권 때의 증가

9) 보호관찰의 확대는 교정비용의 감소를 가져올 가능성이 높은 부수적 효과도 존재한다.

율은 1.06%로 가장 낮았다. 검찰의 경우 김영삼, 김대중, 노무현 정권 때는 평균보다 더 크게 증가했지만, 이명박 정권 때는 -0.16%로 오히려 실질예산이 감소하는 추세였다. 박근혜 정권 때는 3.40%로 평균보다 낮게 증가하였다. 교정, 보호의 경우에도 김영삼, 김대중, 노무현 정권 때 실질예산 증가율이 평균보다 높았으나, 이명박 정권 때는 실질예산 증가율이 평균보다 낮았다. 형사법원의 경우 김대중과 노무현 정권 때 평균보다 높은 예산 증가율을 보였고, 김영삼, 이명박, 박근혜 정권 때 평균보다 낮은 증가율을 보였다. 전체적으로 볼 때 형사사법 예산은 이명박 정권 때 증가율이 상당히 낮았다. 박근혜 정권 때는 예산이 증가하기는 했지만, 노무현 정권 이전의 증가율에 미치지 못하였다. 그리고 김영삼, 김대중 정권 때는 검찰, 노무현 정권 때는 형사 법원, 이명박과 박근혜 정권에서는 보호 부문 예산 증가율이 가장 높았다. 가장 흥미로운 점은 진보적인 김대중·노무현 정권에서 전체 형사사법 기관의 예산 증가율이 보수적인 김영삼·이명박·박근혜 정권보다 훨씬 높았다는 점이다. 앞서 선행연구에서 제시한 미국의 사례를 보면 보수적인 공화당 정권이 집권할 때 형사사법예산이 증가하고 있는데, 우리의 경우는 반대의 현상이 나타나고 있다. 박준휘 외(2016)에서 제시한 일반인 대상 설문분석결과에 의하면 보수적 정치 성향을 가진 집단이 형사사법기관에 대한 신뢰도가 더 높은 것으로 나타나고 있는데, 이러한 정치적 지지 집단의 의사와 달리 관련 정권의 예산은 다르게 움직이는 것으로 나타나고 있다. 정권의 취약성을 보완하기 위해 결정이었는지, 아니면 관련 기관의 개혁을 결정이었는지 향후 좀 더 면밀한 검토가 필요하다.¹⁰⁾

셋째, 형사사법 예산 전체적으로 볼 때 가장 큰 비율을 차지하고 있는 것은 경찰이다. 2015년 기준 76%가 경찰 예산 비중이었다. 하지만 경찰 예산 비중은 계속해서 감소 추세에 있다. 1981년부터 1998년 이전까지는 계속해서 80% 이상의 비율을 차지하고 있었다. 1998년 이후 경찰 예산 비중이 감소하기 시작하여 현재 76%가 되었다. 이에 대하여 형사법원, 검찰, 교정, 보호 비율은 계속 증가하는 추세를 보이고 있다. 특히 검찰과 보호기관 예산의 증가 추세가 상대적으로 빠르다. 예산부문에

10) 실제 수감생활을 오래했던 김대중 대통령은 교정기관의 수용자 처우개선에 많은 노력을 기울였다. 노무현 대통령도 임기 중 교정인력 2천명을 획기적으로 증원한 바 있으며(애초 3,000명까지 증원할 계획이었으나, 다음 정부에서 이 계획은 보류됨), 공판중심주의 강화, 사법전산화 등과 사법개혁에 예산투입을 확대하였다.

있어 ‘경찰홀대론’이 제기될 수 있는 문제였으나, 다행히 박근혜 정권에서 경찰인력 2만 명 증원계획으로 경찰예산의 홀대문제가 상대적으로 완화되고 있다.

넷째, 형사사법 예산은 경찰을 제외하고는 국가 GDP 대비 비중이 높아지고 있다. 즉 경제성장 증가율보다 더 높은 속도로 형사사법 예산이 증가하고 있다. 국가에서 차지하고 있는 비중이 증가하고 있다는 것을 의미한다. 이러한 분석결과는 매우 의미가 있다. 즉 미국의 제도경제학자 갤브레이스는 그의 저서 「풍요한 사회(The Affluent Society)」에서 경제가 발전할수록 민간서비스 영역에 비해 오히려 공공서비스가 감소하는 위험에 대해 경고한 바 있다.¹¹⁾ 그는 정부의 확대가 개인의 자유를 위협한다는 주장도 있지만, 오히려 사회적 균형(social balance)의 시각에서 민간과 공공 서비스의 접점을 찾아야 한다고 주장한다. 그의 관점을 따를 때 GDP 대비 형사사법 기관의 예산 비중이 증가하고 있는 점은 매우 다행스러운 현상으로 평가될 수 있다. 특히나 범죄문제가 과거의 ‘무전유죄, 유전무죄’의 현상에서 ‘무전유죄, 무전유죄’라는 새로운 현상으로 옮겨지고 있음을 고려한다면(박준휘, 2014),¹²⁾ 이러한 형사사법기관 예산 비중의 증가는 사법정의 구현의 정부기제가 적절한 방향으로 가고 있음을 보여주는 하나의 증거가 될 수 있다.

다섯째, 형사사법 예산은 실질적으로 증가하고 국가 GDP 비중도 증가하고 있지만, 정부 예산 대비 비중은 오히려 감소하는 추세이다. 형사법원과 보호의 경우만 정부예산 대비 비중이 증가하고 있으며, 경찰, 검찰, 교정의 정부 예산 대비 비중은 감소한다. 즉 국가 GDP 대비 증가하고 있기는 하지만 정부 업무는 그것보다 더 크게 증가하고 있고, 상대적으로 형사사법 업무는 정부 내에서 비중이 감소하고 있다.

11) 그는 다음과 같이 묘사하고 있다. “민간재화가 큰 부분을 차지하고 공공서비스는 하찮은 것으로 치부되는 분위기 속에서는 민간재화가 지배권을 장악한다. 학교는 감히 텔레비전이나 영화에 대적하지 못하고, 교사보다는 영화나 텔레비전에 나오는 괴상한 영웅이 청소년들의 우상이 된다. 정적인 오락을 위한 시설이나 설비가 제대로 갖춰지지 않아서 폭력이 이를 대신한다. 만화책이나 술, 마약, 잭나이프 같은 것들은 재화가 증가하는 흐름의 일부가 돼서 이를 향유하는 것도 지극히 당연한 일로 여겨진다. 착취할 만한 개인의 부도 매우 풍부해지며, 경찰도 그다지 위협이 되지 않는다. 물자가 부족한 사회는 유혹으로부터 자유롭기 때문에 공공서비스가 부족해도 괜찮지만, 풍요한 사회는 그렇지 못하다.”(노택선 역, 풍요한 사회, p238)

12) ‘유전무죄, 무전유죄’가 형사사법과정에서 피의자의 지위와 인권을 중시하는 비유라면, ‘유전무죄, 무전유죄(有錢無被, 無錢有被)’는 형사사법과정에 들어오기 이전에 일상생활에서 부유한 계층이 범죄피해를 덜 입고, 빈곤계층이 범죄피해를 더 입는 현상을 비유적으로 표현한 조어이다.

향후 복지비 지출의 증가가 더욱 가속화될 것을 고려할 때 이러한 경향은 더욱 강화될 것으로 예상된다. 이는 과거 연구에서 복지비와 국방비 간 상충관계가 쟁점화되었던 것과 유사한 갈등상황을 낳을 수 있다(박승준·권오승, 2016). 그러나 복지에 산의 증가는 범죄유발요인을 낮춤으로써 오히려 형사사법예산이 궁극적으로 기여하고자 하는 범죄억제에 긍정적 역할을 할 수도 있을 것으로 판단된다. 추후 형사사법예산과 복지에산의 관계를 연구하는 주제가 주목 받을 수 있을 것으로 보인다.

마지막으로 본 연구의 의의와 한계는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 본 연구는 선행연구에서 소홀히 다루어졌던 전체 형사사법기관 예산 추세 및 개별 형사사법기관 간 상대적 비교를 경제적·정치적 기준으로 분석함으로써 기존연구의 빠진 연결고리(missing link) 문제를 완화하고 향후 관련 연구 확대를 위한 기초를 제공하고 있다. 다만 이러한 거시적 접근이 한국의 형사사법기관의 예산변화에 대한 큰 그림을 그리는 데 도움을 주고는 있으나, 여타 범죄·사회·정치·경제·행정적 거시변수와의 관계까지는 분석하지 않고 있다.

둘째, 실제 예산 집행 과정에서 직접적으로 중요한 것은 세부사업, 프로그램 예산이다. 하지만 본 연구에서는 경찰, 검찰, 교정 등 기관 예산에 초점을 맞추고 프로그램, 사업별 예산에 대해서는 적절한 분석이 이루어지지 않았다. 예산의 세부내용까지는 분석결과를 제시하지 않아 미시적 처방을 제시하는 데 한계가 존재한다.

셋째, 본 연구는 전반적으로 예산 비중의 증가, 감소 등 현상 해석에 초점을 맞추고 있고, 예산 증감의 적정성 및 타당성과 관련된 가치적 사항은 별도로 논의하고 있지 않다. 즉 본 연구는 예산 패턴, 추세등을 파악하는데 초점을 두고, 예산의 효율성 등은 논의하지 않아 기본적으로 예산에 대한 가치 중립적 연구의 성격을 지니고 있다. 형사 사법 시스템과 관련된 예산의 효과성, 효율성 등에 가치적 사항은 추후 연구 과제로 논의될 수 있다.

참고문헌

- 권오성·김윤수. (2004). 『독립기관 예산편성의 자율성 및 책임성 확보 방안』. 한국행정연구원.
- 김두얼·김지은. (2009). 외환위기 이후 흉악범죄의 증가와 정부의 범죄억지정책. 『한국개발연구』, 31(2): 155-194.
- 김연수·이재영. (2016). 경찰의 범죄피해자 보호·지원 조직 및 예산운영의 개선방안. 『한국경찰연구』, 15(1): 29-58.
- 김일중·변재욱. (2012). 한국의 법집행 및 노동시장특성이 범죄발생에 미치는 영향에 관한 실증분석. 『국제경제연구』, 18(4): 55-89.
- 김준곤·고성삼. (2010). 성과주의 예산회계제도 도입방안에 대한 연구 -공공부문 예산회계제도를 중심으로-. 『한국경영학회 통합학술발표논문집』, 2010: 1-26.
- 김진동. (2009). 경찰예산의 결정요인에 관한 연구. 『한국경찰연구』, 8(4): 63-90.
- 민형동. (2011). 국회의 경찰예산 심의 내용의 실증 분석 : 행안위, 예결특위 회의록 분석을 중심으로. 『한국경찰학회보』, 13(4): 61-92.
- 민형동. (2012). 정파성이 경찰예산심의에 미치는 영향 : 국회의 경찰예산심의 회의록 분석을 중심으로. 『한국경찰학회보』, 14(5): 85-114.
- 민희철. (2011). 경찰력과 흉악범죄의 억지에 대한 연구. 『법경제학연구』, 8(2): 183-204.
- 박경래·최성락. (2010). 경찰예산 편성제도 비교: 성과중심 예산편성의 관점에서. 『한국공안행정학회보』, 19(3): 115-150.
- 박승준·권오성. (2016). 패널 연립방정식 모형을 이용한 OECD 국가의 국방비 및 사회복지·보건비 결정요인과 상충관계 분석. 『국제경제연구』, 22(4): 33-57.
- 박종승·김창윤. (2014). 경찰의 예산분석 및 효율화 방안에 관한 연구. 『한국경호경비학회지』, 38: 7-32.
- 박준휘·김민영·최성락·문광민·김학경·정일환·황문규·이윤석. (2016). 『한국의 형사사법 체계 및 관리에 관한 연구』. 한국형사정책연구원 연구총서 16-B-10.
- 박준휘 등 18인 공저. (2014). 『셉테드 이론과 실무 I』. 한국형사정책연구원.

- 유 훈. (2012). 『재무행정론』. 서울: 법문사.
- 이웅혁. (2006). 현행 수사권 구조하에서의 검찰조직성과에 대한 다면적 평가. 『한국행정연구』, 15(1): 3-32.
- 이헌환. (2009). 사법부의 물적 독립: 예산안 편성권과 관련하여. 『사법』 7호.
- 이황우·주성진. (2010). 한국경찰예산의 문제점과 개선과제. 『한국공안행정학회보』, 35: 294-324.
- 이황우·홍봉영. (2004). 한국 경찰조직의 효율성 측정. 『한국경찰학회보』, 8: 181-195.
- 장철영·박동균·최인규. (2008). 치안서비스 효율성에 대한 시계열 분석: 지역경찰제를 중심으로. 『한국공안행정학회보』, 33: 96-132.
- 정창훈·정성호. (2011). 자본예산 (capitalbudget)제도 도입을 통한 효과적인 중기재정계획 수립 및 사업 예산제도와의 연계 방안. 『한국행정학회 동계학술발표논문집』, 2011: 1-31.
- 제갈돈·제갈욱·송건섭. (1999). 경찰력 강화와 범죄억제간 인과관계의 분석. 『한국정책학회보』, 8(2): 165-181.
- 함우식. (2005). 『경찰예산의 변화에 영향을 미치는 요인에 관한 연구』. 동국대학교 대학원 박사학위 논문.
- Bagdigen, Muhlis. (2001). Budgeting Systems and Their Applicability in Public Sector. *EU IIBF Dergisi*, 17, 17-36.
- Beckett, K. & Western, B. (2001). Governing Social Marginality: Welfare, Incarceration, and the Transformation of State Policy. *Punishment & Society*, 3(1): 43-59.
- Caldeira, G. A., & Cowart, A. T. (1980). Budgets, Institutions, and Change: Criminal Justice Policy in America. *American Journal of Political Science*, 413-438.
- Egbide, Ben-Caleb & Agbude, Godwyns Ade'. (2012). Good Budgeting and Good Governance: A Comparative Discourse. *The Public Administration and Social Policies Review*, 2(9), 49-59.

- Eichenthal, D. (2012). The Budget Case for Criminal Justice Reform. *Government Finance Review*, 28: 61-64.
- Forrester, John (2002). The Principal-Agent Model and Budget Theory. In Khan, Aman & W. Hildreth Bartley (Eds.), *Budget theory in the public sector*, 123-138. Quorum Books.
- Galbraith, John K. (1998). 「풍요한 사회」, 노택선 옮김, 한국경제신문사; *The Affluent Society*. Mariner Books.
- Gianakis, Gerasimos A. & McCue, Clifford P. (2002). Budget Theory for Public Administration ... and Public Administrators. In Khan, Aman & W. Hildreth Bartley (Eds.), *Budget theory in the public sector*, 158-171. Quorum Books.
- Hackbart, Merl & Ramsey, James R. (2002). The Theory of the Public Sector Budget: An Economic Perspective. In Khan, Aman & W. Hildreth Bartley (Eds.), *Budget theory in the public sector*, 172-187. Quorum Books.
- Jacobs, D. & Helms, R. (1999). Collective Outbursts, Politics, and Punitive Resources: Toward a Political Sociology of Spending on Social Control. *Social Forces*, 77(4): 1497-1523.
- Kraska, Peter B. (2004). *Theorizing Criminal Justice: Eight Essential Orientation*. Waveland Press.
- Lee, Robert, Johnson, Ronald & Joyce, Philip (2012). *Public Budgeting Systems*, (9th edition) Jones & Bartlett Publishers.
- LeLoup, Lance T. (2002). Budget Theory for a New Century. In Khan, Aman & W. Hildreth Bartley (Eds.), *Budget theory in the public sector*, 1-21. Quorum Books.
- Lewis, V., Larson, J., & Kay, K. D. (2010). The Impact of California Budget Deficits on the Criminal Justice System: Evidence and Recommendations. *Global Journal of Business Research*, 4(4), 125-132.

- Marion, N. E. & Oliver, W. M. (2009). Congress, Crime, and Budgetary Responsiveness: A Study in Symbolic Politics. *Criminal Justice Policy Review*, 20(2): 115-135.
- McGarrell, E. F., & Duffee, D. E. (2007). Examining Correctional Resources: A Cross-sectional Study of the States. In D. E. Duffee & E. R. Maguire (Eds.), *Criminal Justice Theory: Explaining the Nature and Behavior of Criminal Justice*, 257-290. New York: Routledge.
- Oliver, W. M., & Marion, N. E. (2006). Budgets, Institutions, and Change: Criminal Justice Policy in America. Revisited. *Criminal Justice Policy Review*, 17(4): 451-467.
- Stucky, T. D., Heimer, K., & Lang, J. B. (2005). Partisan politics, electoral competition and imprisonment: and analysis of states over time. *Criminology*, 43(1): 211-248.
- Stucky, T. D., Heimer, K., & Lang, J. B. (2007). A bigger piece of the pie? State corrections spending and the politics of social order. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 44(1): 91-123.

A Study on the Budget of the Korean Criminal Justice System*

Park, Jun-hwi** · Choi, Seong-rak***

This study makes an analysis of Criminal Justices' Budget Trend. There are Police, Prosecutor, Court, Correction and Probation in overall criminal justice organization. And this study analyze the budget trend among 1994-2015. By studying the budget trend of criminal justice organization, we would know about the organization's change trend for about 20 years.

We inspect the budget of Police, Prosecutor, Court, Correction and Probation, and the real expenditure budget of them. And we compare the each budget to the percentage of GDP, the percentage of Government Budget and the percentage of Criminal Justice System.

The result is that the Government Budget of Criminal Justice has increased. Real expenditure for Criminal justice has increased, too. And the growth trend of Government Budget of Criminal Justice is higher than the growth rate of national GDP. But the growth trend of Government Budget of Criminal Justice is lower than the average growth rate of government budget. It is necessary to increase the growth rate of Government Budget of Criminal Justice according to the growth rate of Government Budget.

And this study indicates that Korean Criminal Justice Budget has no long vision of the Criminal Justice System. The Korean Criminal Justice Budget is variable according to who rules the government. We should operate the criminal justice

* This study has partly revised and developed 'The System and Management of Korean Criminal Justice: Focusing the Budget and Performance', which is the one of annual publications of KIC in 2016.

** Senior Research Fellow, Korean Institute of Criminology

*** Associate Professor, Dongyang Mirae University

budget by long-term prospects.

❖ Keyword: Criminal Justice System, Police Budget, Prosecution Budget, Correction Budget, Probation Budget

