

産業化 過程에서의 犯罪의 豫防과 對策

이 수 성

〈 目 次 〉

I. 머리말	1. 理念的 次元
II. 産業化 過程에서의 犯罪問題	2. 刑事司法機構 - 制度的 次元
1. 産業化와 社會變動의 趨勢	3. 犯罪統制의 偏頗性
2. 犯罪패턴의 變化	4. 犯罪統制와 地域社會의 役割
III. 對犯罪鬭爭의 展望과 課題	IV. 要約 및 結論

I. 머 리 말

해방이후 우리사회는 내외로부터 충격과 도전을 받으면서 급속한 産業化와 사회 변동을 경험해 오고 있다. 그 중 50년대 말까지가 2차대전과 韓國戰爭으로 인한 外部的 衝擊을 감당해 가는 과정이었다고 한다면, 60년대 초반이후는 자본주의적 산업화의 심화와 권위주의적 정치구조의 팽창으로 特徵지워진다고 볼 수 있겠다. 지난 30년의 變化는 그 자체의 폭과 깊이와 속도, 나아가 그것이 우리 민족의 삶에 던져준 충격의 힘과 크기에 있어서 역사상 어떤 시기에 일어난 變動과도 비

* 서울대학교 법과대학 교수

길 수가 없다. 지금의 韓國人들은 한세대 전과는 현저히 달라진 물질적 여건과 사회적 분위기 속에서 살아가고 있는 것이다. 뿐만 아니라 다가올 미래의 方向과 성격을 파악하려고 할 때 이러한 일련의 變化가 미칠 영향을 무시하지 않으면 안될 것이다.

그간의 산업화의 진행을 회고해 볼 때 눈부신 經濟成長이 가져다 준 물질적 풍요에도 불구하고 그간의 과정을 무조건 긍정적으로만 바라볼 수 없음을 느끼게 한다. 經濟成長의 눈부신 전개를 위해 치뤄야 했고 또 지금도 치르고 있는 社會的 댓가가 그 눈부신 만큼이나 우리를 그늘지게 하기 때문이다. 經濟成長이 곧 社會 발전의 전부가 아니라는 사실, 다시말해 物質的 富의 절대적 팽창이 곧 社會 구성원의 '삶의 質'(life-quality)의 향상과 '삶의 기회'(life-chance)의 增大를 의미하지 않음은 두말할 필요가 없다. 經濟成長의 속도가 급속할수록 그로 인한 사회적 댓가는 그만큼 深刻할 수 밖에 없다. 그러한 사회적 댓가를 무시하거나, 그에 대한 問題提起를 강압적으로 봉쇄한 가운데, 혹은 고속성장의 '흘러넘치는 效果'(spill-over effect)로 인해 分配의 문제는 조만간 解決될거라는 식의 낙관적 기대하에 지금까지의 産業化가 진행되어 왔다고 해도 과언이 아니다.

오늘날 우리가 당면하고 있는 각종 社會問題는 급속한 산업화가 배태한 격심한 무리와 副作用으로부터 빚어져 나온 것이다. 심각한 생태계의 파괴와 공해문제, 주택난과 交通難, 지역간·都農間의 격차의 심화, 계급간 분화와 갈등, 정치권력의 권위주의화와 인권상황의 惡化, 세대간 價値觀의 갈등과 규범의식의 약화, 시민적·정치적 활동에 있어서 참여 기회의 제약 - 이러한 제반 問題들이 난다(亂麻)처럼 얽혀서 어디서부터 풀어야 할지 어려운 일이 아닐 수 없다.

犯罪問題도 산업화와 더불어 생겨난 심각한 社會문제의 하나로 널리 지적되고 있다. 오늘날 犯罪問題는 우리사회와 국가가 해결해야 할 심각한 社會문제에 부각되어 오고 있다. 많은 범죄들이 미처 손쓸 여지도 없이 팽창해가고 있으며 그로 인한 人的·物的 피해 역시 날로 늘어나고 있다. 범죄와 그에 대한 두려움은 널리 만연되어 있고 시민들의 일상적인 행동과 태도에 있어서도 하나의 考慮事項이 되고 있음을 본다. 이럴 때일수록 범죄를 비롯한 社會問題를 과학적으로 분석·진단하고 그에 대한 합리적 대응을 모색하는 作業이 시급함을 두말할 여지가 없다.

하지만 이제까지의 對犯罪鬭爭을 돌아해보면 이론과 정책의 양면에서 커다란 한

계를 절감치 않을 수 없는 것이 또한 사실이다. 包括적인 이론적 展望과 체계적인 정책프로그램의 제시를 위한 노력이 거의 결여된 가운데 여전히 抑壓的인 형벌관과 편의주의적 발상이 팽배한 實情이다.

이 論文은 이같은 문제의식을 가지고 앞으로의 對범죄투쟁 전망과 과제를 논하고자 한다. 우선 제 2 장에서는 이제까지 산업화와 社會變動의 추세를 조감해 보고 범죄문제가 그와 어떤 관계를 맺고 있으며 또 어떤 양상으로 展開되어 왔는지 살펴볼 것이다. 第 3 章에서는 기왕의 형사정책의 기초를 비판적으로 검토하는 가운데 앞으로의 對범죄투쟁의 展望과 課題를 그 이념, 주제, 전략, 사회여건과 관련하여 고찰하겠다. 여기서 우리의 관심은 具體적인 정책에 대한 조언보다 전반적 차원에서 '비판을 통한 재구성'에 있음을 밝혀두고자 한다.

II. 産業化過程에서의 犯罪問題

(1) 産業化와 社會變動의 趨勢

지난 20 여년간 韓國社會는 이른바 근대화의 물결속에서 급격하고 지속적인 사회변동을 경험해 왔고 그러한 가속도적인 社會變動은 80 년대에도 계속되고 있다. 근대화의 내용을 구조적인 측면에서 살펴보면, 우선 산업화(工業化)와 도시화, 계층구조의 변화, 그리고 관료화라는 네가지 現象을 들 수 있다. 산업화와 도시화가 인간의 社會的 機能을 다양화, 전문화시키고 사회분업을 촉진하는 것이라면 관료조직화는 이러한 과정을 촉진하는 데 필요한 자원을 動員·組織하고 그 과정에서 생겨나는 사회갈등과 社會問題를 처리하기 위한 것으로 일단 생각할 수 있다.

첫째 그간의 공업화는 우리 사회의 産業構造를 농업중심에서 광공업 특히 제조업과 社會間接資本 및 서비스업 중심으로 바꾸는 效果를 가져왔다.〈표 1〉 산업별 GNP 구성비를 살펴보면, '54 년에 1 차· 2 차· 3 차산업의 構成比가 각각 39.4 %, 12.6 %, 48.0 %이던 것이 30 년이 지난 '83 년에는 각각 13.7 %, 28.9 %, 57.4 %로 1 차산업의 比重은 2.9 배 줄어든 반면 2 차산업의 비중은 2.3 배나 늘었다. 就業人口의 구성비에도 지난 20 년간 1 차산업이 절반이상 減少한 데 비해 2 차산업은 2.5 배, 3 차산업은 1.6 배 증가하였다. 그리고 중화학공업의 비중도 顯著히

계를 절감치 않을 수 없는 것이 또한 사실이다. 包括的인 이론적 展望과 체계적인 정책프로그램의 제시를 위한 노력이 거의 결여된 가운데 여전히 抑壓的인 형벌관과 편의주의적 발상이 팽배한 實情이다.

이 論文은 이같은 문제의식을 가지고 앞으로의 對범죄투쟁 전망과 과제를 논하고자 한다. 우선 제 2 장에서는 이제까지 산업화와 社會變動의 추세를 조감해 보고 범죄문제가 그와 어떤 관계를 맺고 있으며 또 어떤 양상으로 展開되어 왔는지 살펴볼 것이다. 第 3 章에서는 기왕의 형사정책의 기초를 비판적으로 검토하는 가운데 앞으로의 對범죄투쟁의 展望과 課題를 그 이념, 주제, 전략, 사회여건과 관련하여 고찰하겠다. 여기서 우리의 관심은 具體的인 정책에 대한 조언보다 전반적 차원에서 '비판을 통한 재구성'에 있음을 밝혀두고자 한다.

II. 産業化過程에서의 犯罪問題

(1) 産業化와 社會變動의 趨勢

지난 20 여년간 韓國社會는 이른바 근대화의 물결속에서 급격하고 지속적인 사회변동을 경험해 왔고 그러한 가속도적인 社會變動은 80 년대에도 계속되고 있다. 근대화의 내용을 구조적인 측면에서 살펴보면, 우선 산업화(工業化)와 도시화, 계층구조의 변화, 그리고 관료화라는 네가지 現象을 들 수 있다. 산업화와 도시화가 인간의 社會的 機能을 다양화, 전문화시키고 사회분업을 촉진하는 것이라면 관료조직화는 이러한 과정을 촉진하는 데 필요한 자원을 動員·組織하고 그 과정에서 생겨나는 사회갈등과 社會問題를 처리하기 위한 것으로 일단 생각할 수 있다.

첫째 그간의 공업화는 우리 사회의 産業構造를 농업중심에서 광공업 특히 제조업과 社會間接資本 및 서비스업 중심으로 바꾸는 效果를 가져왔다.<표 1> 산업별 GNP 구성비를 살펴보면, '54 년에 1 차· 2 차· 3 차산업의 構成比가 각각 39.4 %, 12.6 %, 48.0 %이던 것이 30 년이 지난 '83 년에는 각각 13.7 %, 28.9 %, 57.4 %로 1 차산업의 比重은 2.9 배 줄어든 반면 2 차산업의 비중은 2.3 배나 늘었다. 就業人口의 구성비에도 지난 20 년간 1 차산업이 절반이상 減少한 데 비해 2 차산업은 2.5 배, 3 차산업은 1.6 배 증가하였다. 그리고 중화학공업의 비중도 顯著히

增加하고 있음을 볼 수 있다.

둘째, 60년대 이전의 韓國의 도시화가 해방후 귀환교포의 증가, 한국전쟁으로 인한 월남피난민의 증가로 인한 현상이라면 60년대 이후에는 工業化의 급속한 진전에 따라 도시의 인구유입력과 農村의 인구유출력이 상승작용함으로써 생겨난 현상으로 설명할 수 있겠다. 제 1 차 經濟開發計劃에 착수했던 1969년의 도시인구율은 30.1%이던 것이 1977년에 全體人口의 50%에 달하고 지금은 전체인구의 2/3

표 1. 工業化 趨勢

區 分		單 位	1954 年	1964 年	1974 年	1983 年
GNP(경상가격)		10 억원	66.23	716.3	7,503.1	58,279.7
1 인 당 G N P		달 러	70	103	535	1,880
산 업 별 GNP구성	1차산업	%	39.4	46.8	24.5	13.7
	2차산업		12.6	17.3	26.4	28.9
	3차산업		48.0	35.9	49.1	57.4
산 업 별 취업자구성	1차산업	%	78.7	61.9	48.2	29.7
	2차산업		1.6	8.8	17.8	23.3
	3차산업		19.7	29.3	34.0	47.0

자료 : 경제기획원, 경제활동 인구조사, 각 연도.

경제기획원, 한국통계연감, 각 연도.

에 육박하고 있다.〈표 2 참조〉 그러나 이같은 급속한 都市化는 모든 도시에 一律적으로 적용되지 않고 선별적이었다는 특색을 갖고 있다. 즉, 서울, 인천, 부산 등 대도시의 거대화 현상과 울산, 마산, 포항, 안양, 부천등 中小工業都市의 급격한 팽창으로 표출되었다. 이는 都市機能의 전문화를 통한 效率인 공업육성을 꾀한다는 점에서도 유리하게 작용했지만, 반면 도시에 전입하는 人口를 수용할 수 있는 제반준비가 진척되지 않은 채 도시화가 이루어졌던 까닭에 深刻한 도시문제를 일으키게 되었다. 교통문제, 공해문제, 주택문제를 비롯한 都市問題들은 시간이 갈수록 누적되어 왔고, 그에 대처하는 도시개발정책도 短期的, 졸속적이었고 주로 사

표 2. 都 市 化 趨 勢

區 分	單 位	1954 年	1964 年	1974 年	1983 年
전 국 시(市) 수	개	20	32	35	50
전 국 시 · 읍 수	개	98	123	157	187
도 시 인 구 비 율	%	24.5	31.2	46.9	64.5
서 울 인 구 비 율	%	4.7	13.0	17.8	27.1
서 울 인 구 밀 도	명 / km ²	4,631.5	5,505.9	10,432.0	14,678.6

資料 : 한국은행, 경제통계연보, 각 연도

후적인 處理를 위주로 했던 까닭에 문제해결에 그다지 도움이 되지 못했다.¹⁾

세제, 공업화와 도시화는 우리사회내 階級構造에도 커다란 변동을 초래했다. <표 3>. 그동안의 공업화와 경제성장에 중요한 몫을 담당했던 勤勞者階層은 가장 큰 사회집단을 형성하기에 이르렀고 그에 따라 資本家와 노동자간의 대립이 가장 큰 갈등요인이 되기에 이르렀다. 그간 경제성장에 가장 큰 寄與를 했다는 평가에도 불구하고 이들 계층은 寄與에 상응하는 댓가를 얻지 못해왔다. 이들의 요구는 勞動

표 3 階級構造의 變化

	1960	1970	1975	1980
중 상 계 급	0.9	1.3	1.2	1.8
신 중 간 계 급	6.6	14.2	15.7	17.7
구 중 간 계 급	13.0	14.8	14.5	20.0
근 로 계 급	8.9	16.9	19.9	22.6
도 시 하 류 계 급	6.6	8.0	7.5	5.9
독 립 자 영 농	40.0	28.0	28.2	23.2
농 촌 하 류 계 급	24.0	16.7	12.9	8.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0

(자료) 홍두승 「직업분석을 통한 계층연구」 1983.

1) 李琦錫, 「'80년대 국가발전을 위한 과제—도시문제」, 계간 현대사회 1983년 여름호, 203쪽 參考.

3 권에 대한 法的制限, 국가의 물리적 탄압, 그리고 노사협의회나 공장새마을운동 이니 하는 온정주의적, 가부장적 이데올로기를 주입시킴으로써 갈등의 표출을 抑壓해왔다. 이러한 狀況에서 근로자계층은 이제 경제성장의 열매에 대한 보다 공정한 배분을 요구하고 제반 근로조건을 개선하기 위해 産業民主主義의 실현을 기대하기에 이르렀다고 보여진다. 이점은 최근의 그야말로 폭발적인 勞使紛糾을 통해 매우 분명하게 드러났다고 생각된다.

近代的인 근로자계층과 아울러 비중이 현저히 커진 부분이 도시비공식 부분이라 할 수 있다. 이들 부문에 종사하는 사람들은 經濟開發過程에서 전통적인 취업에서 떠밀려 나오고, 새로운 근대부문(즉, 公式部門)에 뿌리를 내리지 못했거나 부단히 공식부문으로부터 배제되어온 사람들로 구성되어 있다. 따라서 이들은 大部分 低賃金の 불안정한 취업을 特徵으로 하고 있다. 한편 이들은 都市內의 廣範한 無許可定着地에서 끊임없는 철거와 재개발의 악순환 속에서 살아가고 있고, 그들의 영업은 각종 行政團束과 規制에 노출되어 있다. 이들은 공업화의 희생자이면서도 값싼 노동력을 수시로 近代部門에 提供함으로써 사실상 공업화에 기여해온 層이기도 하다. '都市貧民問題'로 壓縮되는 이들 계층의 문제는 이제 본격적인 관심과 檢討의 대상이 되기에 이르렀다²⁾

네째, 韓國의 산업화가 비약적인 급속한 성장을 이룩할 수 있었던 데는 産業化의 推進力으로서 국가의 역할이 지대했다고 볼 수 있다. 後發工業化를 추진하는 사회에서 國家는 投資의 재원을 確保하고, 민간자본에 대한 지원을 강화하고 또 스스로 국가기업을 運營하는 등 다양한 經濟政策을 立案·實施함으로써 한편으로 산업화의 조건을 만들어내고, 다른 한편으로 스스로 産業化의 추진자 내지 後援者로서 機能해왔다. 이러한 동원기능과 통제기능에 부응하기 위해 국가기구도 대폭적으로 擴大되었다. 그러나 산업화의 推進過程에서 생겨난 제 모순-財閥에의 경제력의 집중과 所得分配 구조의 악화·대외의존성의 심화 등-으로 인해 지식인과 일부시민의 저항에 부딪침에 따라 국가는 권위주의적 지배를 보다 強化시켜 이에 대응하는 한편 민중부분을 直接的으로 통제하고자 시도하게 된다. 이렇게 知識人과

2) 이각범, 「산업발전과 노동시장」, 계간 현대사회 1983년 가을호, 77-76쪽.; 조형, 「한국의 도시비공식부문과 빈곤」, 한국사회의 재인식 1(한울, 1984), 398~410쪽 참고.

민중부분을 政治的으로 배제시키는 戰略을 채택함으로써 사회내의 民主化・多元化的의 요구가 봉쇄당하고 그로 인해 사회적 긴장과 갈등이 심화되어 왔다고 보여진다.³⁾

급속한 産業化로 인해 파생된 問題로 우리가 지적하고 넘어가야 할 또 하나는 가족과 地域共同體 등 원초집단(primary group)의 영향력이 크게 줄어들었다는 사실이다. 産業化・都市化過程에서 가족구조는 단순화・소형화의 방향으로 급격하게 바뀌어져갔다. 그러나 이러한 변모에도 불구하고 韓國家族에서는 여전히 父子中心의 直系家族原理가 여전히 중시되며, 구조상으로는 核家族化했으면서도 의식적・機能的 측면에서는 大家族的 유대가 지속되는 등 일종의 “變形된 家父長制”가 자리잡아가고 있다고 본다.⁴⁾ 한편 農村社會의 인구격감과 自立的 경제토대의 상실로 인해 農村共同體에 기반을 둔 사회관계와 인간적 결속력은 점차 惡化되는 반면, 도시사회내에서 그에 부응하는 공동체의 형성은 遲延된으로써 意思疎通의 단절과 생활세계의 파괴현상이 진행되어 오고 있는 것이다.

그간의 經濟成長으로 인해 경제면에서의 생활수준의 向上과 그에 따른 물질적 풍요는 어느정도 달성되었다고 보지만, 가치의식・육구체제・인간관계 여러 側面에 긴장과 갈등을 불러일으키고 있다. 共同體的 삶을 위한 합의의 기반과 社會的 유대가 약화되면서 수단과 能率위주의 風土가 생활세계를 지배하게 되는 것이다. 그리하여 사회행동의 차원에서는 변칙적이고 일탈적인 방법으로 欲求充足에 전념하고, 그러면서도 아무런 罪意識을 느끼지 않는 상태, 다시 말해 規範意識의 결핍과 아노미현상이 擴散되고 있다.⁵⁾ 가치지향과 행위패턴에 있어서 이러한 混亂이 생겨남으로써 그 결과가 많은 사회문제들로 나타나는 것은 분명한 일이다.

(2) 犯罪패턴의 變化

지난 20여년간 한국사회의 犯罪패턴의 변화는 기본적으로 産業化・都市化라는

-
- 3) 최장집, 「과대성장국가의 형성과 정치균열의 구조」, 한국사회연구 3(한길사, 1985); 「해방 40년의 국가, 계급구조, 정치변화에 대한 서설」, 한국현대사1(열음사, 1985).
 4) 조은, 「산업화와 신가부장제」, 계간 현대사회 1983년 가을호, 81~98쪽 참고
 5) 한상진, 「관료적 권위주의와 한국사회」, 서울대 사회학연구회편, 한국사회의 전통과 변화(汎文社, 1983), 286~292쪽.; 김동일, 한국사회의 아노미와 소외의식, 현상과 인식, 1982년 가을호, 80~108쪽 참조.

급격한 사회변동의 맥락과 관련하여 설명되어질 수 있다. 이 시점에서 우리는 單純히 현상적인 변화만 살펴볼 것이 아니라 産業化와 犯罪가 어떻게 因果論적으로 연관되어지는가에 관심을 고조시킬 必要가 있다.

발전과 범죄의 관계에 관한 통상적 관념은 범죄가 工業化·都市化의 부작용으로써 나타난다는 近代化理論의 시각이다. 다시 말해 오늘날 開發途上國에서의 범죄의 폭발적 증가는 先進産業國들이 19세기 도약단계에서 겪었던 과정의 지연된 재연(delayed replay)의 모습을 띠고 있으며, 빠른 템포로 展開되는 社會變動의 속도를 미처 따라잡지 못하는 가치관의 變化間의 격차가 클수록 犯罪가 많아지리라는 것이다. 두르겐적인 아노미理論, 시카고학파의 社會生態學, 오그번의 문화지체이론과 유사한 요소들이 쉽게 발견되어 진다. 요컨대 犯罪는 發展이라는 신한 목적을 위해 치뤄야 할 사회적 代價로 여겨지게 된다.⁶⁾

이러한 견해는 우리의 경우에도 대체로 적용될 수 있다고 생각되고, 靑少年非行에 대해서 특히 설득력을 지닐 것이다. 그러나 발전과 犯罪 兩者에 가장 중요한 역할을 하는 國家와 관련시켜 볼 때 다른 側面이 부각될 수 있다. 국가는 産業化를 推進하기 위한 전제조건으로서 사회통제를 위한 각종 조치를 강구하게 된다. 권위주의적 政治體制가 산업화와 社會安定의 명목으로 노동쟁의와 대중운동을 탄압하는 것이 그 일례이다. 국가는 안정과 安保의 이데올로기를 구사하며, 각종 法的-司法的 통제장치를 구비함으로써 그러한 목적을 달성하려 하며 심지어 法的 根據 없이 노골적인 폭력을 行使하기도 한다. 따라서 우리는 국가가 發展戰略을 시행하는 과정에서, 또 그에 대한 사회적 지향을 抑壓하기 위해서 저지르는 각종 法違反活動을 눈여겨볼 필요가 있을 것 같다. 요컨대 범죄는 산업화의 副産物으로써 생겨나는 동시에 산업화를 추진하는데 장애가 될 要因을 미리 제거하기 위한 措置로서 행하여질 수도 있는 것이다.⁷⁾ 범죄와 발전은 이렇듯 複合的이고 역동적인 展開를

6) Clinard, Marshall B. and D. Abbott, Crime in Developing Countries: A Comparative Perspective (New York: John Wiley, 1973); Clifford, W., An Introduction to African Criminology (Nairobi: OUP, 1979) 참조.

7) C. Sumner, 「범죄·사범 및 저발전: 근대화이론을 넘어서」, 한인섭·이철우편, 법·국가·저발전(이상과 현실, 1986), 231~281 쪽; 심영희, 비관범죄론--일탈과통제의 분석(汎文社, 1987), 395~404 쪽.

보이고 있다. 다만 공식통계에는 후자의 側面은 거의 노출되지 않는다.

다음에는 지난 20 여년간의 공식적 犯罪統計를 통해서 범죄패턴의 변화와 그에 대한 공식적 반응을 조감해 보기로 하자. 오늘날 공식통계의 신빙성에 대해서는 여러 批判이 提起되고 있다. 그러나 공식통계의 한계를 절감함에도 불구하고 이를 활용하려는 것은 그보다 상세하게 변화상을 追跡할 수 있는 다른 방도가 없기도 하려니와 公式統計도 활용하기에 따라서는 有效한 結果를 얻을 수 있다는 점을 부인할 수 없는 까닭이다.

〈表4〉를 보면 지난 20년동안 범죄의 發生件數는 거의 2배가량 增加됐지만 이를 인구비로 나누어 볼 때 생각보다 크게 增加하지 않았다는 것을 알 수 있다.

표 4. 全體 犯罪發生 檢學狀況 (1965-1985)

구분 연도	발 생 건 수			검 거 인 원			총 인 구	인 구 비*		
	전 체	형법범	특별법범	전 체	형법범	특별법범		전 체	형법범	특별법범
1965	443,411	254,430	188,981	403,262	265,195	138,067	28,705,000	1,545	886.4	658.4
1970	333,537	179,606	153,931	415,504	211,191	204,313	32,241,000	1,035	557.1	477.4
1975	387,207	227,627	159,580	462,908	251,204	211,704	35,281,000	1,097	645.2	452.3
1976	504,630	259,241	245,389	609,177	307,772	301,405	35,849,000	1,408	723.1	684.5
1977	506,545	266,072	240,473	600,197	300,863	299,334	36,412,000	1,391	730.7	660.4
1978	513,165	271,661	241,504	589,008	295,982	293,026	36,969,000	1,388	734.8	653.3
1979	555,793	270,163	285,630	651,958	304,926	347,072	37,534,000	1,481	720	761
1980	595,277	305,162	290,115	697,629	344,449	353,180	38,124,000	1,561	800	761
1981	625,934	362,042	263,892	734,981	405,101	329,880	38,723,000	1,616	935	681
1982	658,371	288,036	370,335	784,564	324,024	460,540	39,331,000	1,674	732	942
1983	786,553	285,846	500,707	859,097	314,467	544,630	39,951,000	1,969	715	1,253
1984	803,792	282,792	521,000	888,105	310,135	577,880	40,578,000	1,981	697	1,284
1985	810,416	271,621	538,795	885,765	289,342	596,423	41,056,000	1,974	662.5	1,314.1

자료 : 범죄분석 1986 2/4 분기.

* 인구비는 인구 100,000 명당 발생건수임.

다른나라와 비교해 볼 때 우리의 범죄율은 비교적 낮은 것으로 지적되고 있다.⁸⁾ 刑法犯과 特別法犯의 비율은 1981년까지는 형법범이 대체로 우세했지만 兩者間의 격차는 좁혀지고 있는 반면 1982년부터는 특별법범의 비중이 압도적으로 增加하게 되었다. 이는 무엇보다도 1982.1.1부터 交通事故處理特例法의 施行으로 業務上 過失致死傷罪가 대폭 감소함으로써 刑法犯으로 분류되던 交通犯罪가 特別法犯으로 분류되었기 때문이다. 범죄유형별로 보면 強力犯과 폭력범이 크게 늘어난 편이고 少年犯罪와 성범죄도 최근 늘어나는 趨勢를 보이고 있다. 女性犯罪者는 양적으로는 늘었지만 男性犯罪者와 비교해 볼 때 오히려 상당히 줄어드는 비율을 나타낸다. 生活水準別로 보면 전반적으로 중류층이 증가하고 하류층이 감소했음에도 불구하고 하류층에 검거된 犯罪者가 많은 것으로 나타남을 볼 수 있다.<표 5>

표 5. 犯罪者 生活程度別

(단위 : 인원)

연도	생활정도	생활정도						
		계	극 빈	하 류	중 류	상 류	극 부 미 상	상
1964		314,882 (100.0)	69,090 (21.9)	188,279 (59.8)	36,384 (11.5)	2,432 (0.8)	117 (0.0)	18,580 (5.9)
1965		365,510 (100.0)	67,914 (19.0)	221,297 (62.1)	41,462 (11.6)	2,886 (0.9)	140 (0.0)	22,811 (6.4)
1970		365,731 (100.0)	43,259 (11.9)	248,874 (68.4)	37,297 (10.3)	2,793 (0.8)	120 (0.0)	31,388 (8.6)
1975		450,762 (100.0)	—	406,465 (90.2)	40,744 (9.0)	3,553 (0.8)	—	—
1980		752,161 (100.0)	—	666,642 (88.6)	79,247 (10.5)	6,272 (0.8)	—	—
1981		768,571 (100.0)	—	685,610 (89.2)	76,136 (9.9)	6,825 (0.9)	—	—
1982		835,548 (100.0)	—	733,489 (87.8)	94,229 (11.3)	7,830 (0.9)	—	—

8) 심영희, 앞의 책, 76~77쪽. 형법범을 기준으로 해서 볼 때 인구 10만명당 범죄발생율을 비교해 보면, 1983년의 경우 독일이 7,044건으로 가장 높고 다음이 프랑스(6,558), 영국(6,191), 미국(5,159)의 순이며 한국은 1,008건으로 일본(1,289)과 비슷하게 상대적으로 매우 낮은 편으로 나타난다.

	생활정도	계	극	빈	하	류	중	류	상	류	극	부	미	상
	연도													
	1983	932,788 (100.0)	-	-	812,338 (87.1)	111,102 (11.9)	9,348 (1.0)	-	-	-	-	-	-	-
	1984	1,000,343 (100.0)	-	-	873,143 (87.3)	116,458 (11.6)	10,742 (1.1)	-	-	-	-	-	-	-
	1985	1,005,892 (100.0)	-	-	880,973 (87.6)	113,080 (11.3)	11,839 (1.2)	-	-	-	-	-	-	-
범죄 소 년 ²⁾	1975	62,007 (100.0)			57,342 (92.5)	4,390 (7.1)	275 (0.4)							
	1980	87,962 (100.0)			79,232 (90.1)	8,406 (9.6)	324 (0.4)							
	1981	88,936 (100.0)			80,638 (90.7)	8,035 (9.0)	263 (0.3)							
	1982	106,301 (100.0)			94,813 (89.2)	11,085 (10.4)	403 (0.4)							
	1983	103,088 (100.0)			90,787 (88.1)	11,876 (11.5)	425 (0.4)							
	1984	104,578 (100.0)			92,565 (88.5)	11,483 (11.0)	530 (0.5)							
	1985	102,225 (100.0)			91,559 (89.6)	10,192 (10.1)	474 (0.5)							

자료 : <범죄백서> 1985, 1986.

범죄에의 반응 및 처분을 보면 대체로 처벌이 緩和되는 경향을 보여준다. <표4>를 통해 볼 때 검거율은 1980년대에 들어 약간씩 낮아지고 있고 拘束比率 역시 낮아지고 있다. 起訴率도 상당히 떨어지고 있는 바, 특히 女性犯罪과 少年犯의 경우에는 起訴率이 더욱 낮은 것으로 나타난다. 그러나 이보다 더 낮은 기소율을 기록하는 것이 學生犯罪과 公務員犯罪인데 이를 통해 통제의 편파성을 엿볼 수 있다. 기소된 事件 중 略式節次에 회부된 범죄가 正式裁判節次에 회부된 범죄보다 비율적으로 3배이상 많은 경향을 보이고 有罪率이 95% 이상을 占하고 있다. 執行猶豫와 假釋放率은 갈수록 높아가는 경향을 보인다. 이를 통해 볼 때 처벌은 대체로 緩和되어가고 있으며, 公判에 회부되어진 사건의 경우 拘束事件의 比率도 약간 누

그러지지만 아직도 여전히 拘束比率이 높은 편이고 有罪率은 놀랄정도로 높음을 알 수 있다.

〈표 6〉은 刑事司法過程에서의 처리내역을 볼 수 있게 한 것이다. 1985년의 경우 全犯罪 중 起訴率 42.8% (求公判 9.9%, 求略式 32.8%), 不起訴 56.4% (起訴猶豫 15.5%, 起訴中止 13.6%, 無嫌疑 11.5%, 公訴權 없음 15.6%), 少年部

표 6. 犯罪者 處分結果(1985年)

區分 犯罪別	總計	起訴				少年部 送致	不起訴				
		小計	求公判		求略式		小計	起訴 猶豫	起訴 中止	無公訴權 嫌疑 없음	
			拘束	不拘束							
전체범죄자	1,009,411 100.0	432,329 42.8	77,152 7.6	23,617 2.3	331,560 32.8	7,338 0.7	569,741 56.4	156,154 15.5	137,057 13.6	115,958 11.5	157,411 15.6
형법범	306,614 30.0	104,302 34.0	42,634 13.9	9,435 3.1	52,233 17.0	4,041 1.3	198,271 64.7	44,944 14.8	54,286 17.7	74,367 24.3	22,853 7.5
특별법범	702,797 100.0	328,027 46.7	34,518 4.9	14,182 2.0	279,317 39.7	3,297 0.5	371,473 52.9	111,210 15.8	82,771 11.8	41,591 5.9	134,558 19.1
여성범죄자	94,865 100.0	37,753 39.8	6,079 6.4	2,715 2.9	28,959 30.5	383 0.4	56,729 59.8	19,523 20.6	10,418 11.0	17,427 18.4	9,074 9.6
소년범죄자	102,038 100.0	34,844 34.2	15,369 15.1	2,704 2.7	16,771 16.4	7,338 7.2	59,856 58.7	39,461 38.7	8,781 8.6	5,790 5.6	4,166 4.1
학생범죄자	4,730 100.0	9,340 22.4	2,869 6.9	962 2.3	5,509 13.2	2,224 5.3	30,166 72.3	23,956 57.4	1,000 2.5	2,340 5.6	1,686 4.1

자료: 〈범죄분석〉 1986, 2/4.

送致 0.7%로 나누어져 있다. 法院이 접수·처리하는 刑事事件에는 即決審判이 가장 높고, 略式命令事件이 다음이며 令狀事件과 公判事件이 뒤따를 것을 볼 수 있다.

이제까지의 犯罪趨勢를 통해 앞으로의 展望을 하기는 쉽지 않다. 우선 公式統計의 부정확과 오류, 그리고 犯罪統計 자체의 限界를 고려해 놓아야 할 것이다. 또한 미래에 대한 豫測은 현재의 基本與件이 그다지 변화하지 않을 것이라는 가정하에서만 成立할 수 있을 것이다. 그런데 昨今の 우리사회를 살펴보면 60년대 이후 「産業化의 도약」을 성취한 발판 위에서, 그로부터 비롯된 社會갈등과 社會問題

를 대처하기 위한 제 2의 轉換期를 맞고 있다. 이 전환기는 첫째, 여태까지의 성장을 주도해 왔던 권위주의적 政治體制의 비민주성을 지양하고 정치와 사회전반에 걸쳐 權力의 分散化, 民主化, 민간부문조직의 자율화를 지향해야 하며, 둘째, 그간의 産業化戰略으로부터 배태된 노사갈등을 비롯한 階層間 갈등, 地域間·세대간 갈등을 해결할 수 있는 기반을 만들어가야 할 것이고, 셋째 物質爲主의 成長指向의 정책기조를 반성하면서 새로운 價値觀과 의식구조를 定立하는 방향으로 나아가야 할 것이고, 넷째, 분단구조의 固着化가 아닌 民主統一에의 길을 진지하게 모색하지 않으면 안될 것이라는 과제에 도전할 것을 要請받고 있다.

國家·社會의 방향전환이 미칠 지대한 영향을 고려해 놓지 않고 犯罪와 對犯罪鬭爭의 方向을 전망한다는 것은 沙上樓閣이 될 염려가 없지 않다. 이러한 점을 고려하면서 대범죄투쟁의 전망과 과제에 대한 論議를 진행해 보고자 한다.

Ⅲ. 對犯罪鬭爭의 展望과 課題

국가의 政策基調와 사회적 관심에 있어 일대전환기를 맞고 있는 昨今의 현실은 이제까지의 對범죄투쟁에 대해서도 일대변화를 要請하고 있는 것으로 보인다. 구태의연하고 畧目的的 고려에 의해 이끌어온 官료적 刑事政策은 심각한 자기반성과 검토를 통해 새로운 像을 定立해야 할 시점에 이른 것이다. 현실로 생겨나고 있는 문제에 대한 高壓的 무시, 범죄통제의 畧目的性을 우선시켜 관계자의 인권이나 적법절차에 대한 경시, 사회문제에 대한 責任을 오로지 犯罪者에게만 轉嫁하는 듯한 발상, 하향적·官료적 정책집행 - 이러한 모든 사고방식과 行動패턴은 止揚되어야 할 대표적인 항목들로 꼽을 수 있겠다. 적어도 앞으로 對범죄투쟁의 方向을 設定하려 할 때 한편으로는 범죄인 - 피해자를 包含한 모든 市民의 「人間다운 대우를 받을 權利」가 초지일관 尊重되어야 한다는 측면에서, 다른 한편으로는 합리적인 범죄통제는 곧 사회전반에 쌓여있는 여러 불합리하고 비인간적인 요소를 除去하는 작업과 떼어서 생각할 수 없다는 측면을 염두해 두지 않으면 안 될 것이다. 이러한 견지에서 아래에서는 犯罪統制의 이념과 목적, 주체와 實踐的 戰略, 그리고 범죄통제에 있어서 국가와 地域社會의 協力方案 등에 대해 기본적인 검토를 행하고

를 대처하기 위한 제 2의 轉換期를 맞고 있다. 이 전환기는 첫째, 여태까지의 성장을 주도해 왔던 권위주의적 政治體制의 비민주성을 지양하고 정치와 사회전반에 걸쳐 權力의 分散化, 民主化, 민간부문조직의 자율화를 지향해야 하며, 둘째, 그간의 産業化戰略으로부터 배태된 노사갈등을 비롯한 階層間 갈등, 地域間·세대간 갈등을 해결할 수 있는 기반을 만들어가야 할 것이고, 셋째 物質爲主의 成長指向의 정책기조를 반성하면서 새로운 價値觀과 의식구조를 定立하는 방향으로 나아가야 할 것이고, 넷째, 분단구조의 固着化가 아닌 民主統一에의 길을 진지하게 모색하지 않으면 안될 것이라는 과제에 도전할 것을 要請받고 있다.

國家·社會의 방향전환이 미칠 지대한 영향을 고려해 놓지 않고 犯罪와 對犯罪鬭爭의 方向을 전망한다는 것은 沙上樓閣이 될 염려가 없지 않다. 이러한 점을 고려하면서 대범죄투쟁의 전망과 과제에 대한 論議를 진행해 보고자 한다.

Ⅲ. 對犯罪鬭爭의 展望과 課題

국가의 政策基調와 사회적 관심에 있어 일대전환기를 맞고 있는 昨今의 현실은 이제까지의 對범죄투쟁에 대해서도 일대변화를 要請하고 있는 것으로 보인다. 구태의연하고 畧目的의 고려에 의해 이끌어온 官료적 刑事政策은 심각한 자기반성과 검토를 통해 새로운 像을 定立해야 할 시점에 이른 것이다. 현실로 생겨나고 있는 문제에 대한 高壓的 무시, 범죄통제의 畧目的性을 우선시켜 관계자의 인권이나 적법절차에 대한 경시, 사회문제에 대한 責任을 오로지 犯罪者에게만 轉嫁하는 듯한 발상, 하향적·官료적 정책집행 - 이러한 모든 사고방식과 行動패턴은 止揚되어야 할 대표적인 항목들로 꼽을 수 있겠다. 적어도 앞으로 對범죄투쟁의 方向을 設定하려 할 때 한편으로는 범죄인 - 피해자를 包含한 모든 市民의 「人間다운 대우를 받을 權利」가 초지일관 尊重되어야 한다는 측면에서, 다른 한편으로는 합리적인 범죄통제는 곧 사회전반에 쌓여있는 여러 불합리하고 비인간적인 요소를 除去하는 작업과 떼어서 생각할 수 없다는 측면을 염두해 두지 않으면 안 될 것이다. 이러한 견지에서 아래에서는 犯罪統制의 이념과 목적, 주체와 實踐的 戰略, 그리고 범죄통제에 있어서 국가와 地域社會의 協力方案 등에 대해 기본적인 검토를 행하고

사 한다.

(1) 理念的 次元

기왕의 우리사회의 범죄에 대한 공식적 關心이 대체로 통제위주의 觀點에 의지해 왔다는 점은 범죄와 형벌에 대한 사실적 연구가 “刑事政策”이라는 題名下에 두루 다루어지고 있다는 점에서도 거듭 確認될 수 있다. 다시 말해 犯罪現象 그 자체에 대한 “犯罪學”적 분석 대신 “原因과 對策” 중심의 “형사정책”이 지배해 왔다는 사실이다.

이 두 개념은 關心方向과 對象聽衆 면에서 상당한 차이가 있는 것으로 보인다. 우선 형사정책이라고 할 때 범죄는 당연히 나쁜 것이고 따라서 여하히 이를 진압·예방 혹은 교정할 것인가 하는 점에 주안점이 놓이게 된다. 여기서 主要聽衆은 정책당국과 더 나아가 국가가 된 것이며 그 때문에 정책적 고려를 중심으로 問題에 대한 接近을 피하는 경향이 있다. 이러한 경향은 資料에 근거한 냉정하고 客觀的인 분석을 행하는데 상당한 障礙로 작용할 것이며, 범죄자의 내면세계와 特殊文化(sub-culture), 집단적인 가치관에 대한 이해를 沮害하게 될 것은 물론이다.⁹⁾ 결국 이제까지의 정책적 기초는 사회적 일탈자의 生活世界와 意識構造에 대한 이해(appreciation)에 立脚하여 범죄자 개인, 범죄자와 一般社會와의 관계 등을 재조정하는데 있다가 보다는 統制者的 觀點에서 일방적인 기준을 관료적으로 부과하는 방식이었다고 볼 수 있다. 이러한 통제자적 관심은 法律과 刑事司法行政의 실무에서 뚜렷이 찾아 볼 수 있다.

우리 法文化의 특색중의 하나로 刑法에 높은 비중을 두는 경향이 흔히 지적되어 왔다. 이는 傳統時代에 刑律이 法律을 대표했다는 사실에서도 알 수 있지만 식민지시대를 거치면서 거의 법이라 하면 刑罰을 연상하는 정도에까지 이르렀다. 이같이 刑罰이 지배하는 法文化는, 정도의 차이는 있지만 오늘날도 계속되는 것으로 보여진다. 現行法上 “刑法”의 명칭하에 規定된 범죄의 種類는 52가지이다. 이에 반하여 형벌을 法的 效果로 수반하는 法律, 즉 “특별형법”의 숫자는 170종에 이른다.¹⁰⁾ 오늘날 국가의 刑罰權은 도로의 질서를 유지하기 위해(道路交通法), 저작

9) Matza, David, *Becoming Deviant*, (New York:Wiley, 1969) 참조.

10) 사법연감, 1985, 608쪽 이하.

권의 보호를 위해 (著作權法), 가정의 관혼상제에 대한 간섭수단으로써 (家庭儀禮에 관한 法律), 대학생들의 과외활동을 금지시키기 위해 (私設講習所에 관한 法律), 소소한 비행을 단속하기 위해 (輕犯罪處罰法), 국민의 기본의무인 국방의무의 준수를 確保하기 위해 (兵役法, 鄉土豫備軍設置法), 국민의 표현활동, 정치활동을 規制하는 도구로서 (集會 및 示威에 관한 法律, 言論基本法) 작동하는 등 실로 생활과 의식전반에 걸쳐 廣範圍한 손길을 뻗치고 있다. 일반법인 “刑法”과 각종 “特別刑法”은 현실적으로 동일한 비중, 혹은 오히려 “특별”法습이 “일반”형법을 압도하고 있음을 볼 수 있다. 이것은 많은 비형법적인 規定들이 형법화 되었음을 의미한다. 다시 말하면 規律의 성격상 행정법이나 民事法分野에 해당할 때에도 불구하고 형법이 무분별하게 투입됨으로써 생겨난 現實이라 볼 수 있다.¹¹⁾ 비형법적 事案의 刑罰的 처리, 각종 특별형법의 증대, 그에 따른 형량의 인플레이션상 - 이들은 立法的 차원에서 이제까지의 형사정책의 방향을 대변해 준다 할 수 있을 것이다.

이러한 태도는 형사실무에서 보다 強化되어 나타난다. 新聞紙上에서 흔히 등장하는 통제기관의 구호는 “嚴斷” “적절” “말본색원”과 같이 抑壓의이고 보수주의적인 색채를 띤 것들이다. 이 점만 봐도 사회분체에 對峙하는 국가통제기관의 관점을 알 수 있을 것이다. 문제가 생기면 “보다 강력한 團束과 處罰”을 통해 해결하겠다는 식의 권위주의적인 발상이 대체로 우위를 占해 왔던 것이다.

韓國刑事政策의 기본적 이념의 변천에 대해 한 研究는 일제적인 戒護刑主義로부터 矯正刑主義로의 발전을 지적하고 있다.¹²⁾ 사실 형식적으로만 관찰할 때 이런 지적은 타당할 수 있다. 수감시설에 대한 명칭이 단순한 감압시설을 의미하는 “監獄”으로부터 거기에 노역을 부과하는 “刑務所”를 거쳐 教育的 배려가 보다 우선되는 듯한 “矯導所”로 변화한 사실에서나, “看守”가 “刑務官,” “矯導官”으로 명칭이 바뀐데서도 느껴질 수 있다. 교도형주의의 기본적 側面으로 흔히 지적되는 교정중심적 입법의 정비 (行刑法, 少年法 등), 교정행정의 정비, 행위형법이 아닌 行爲者刑法의 강화 (社會保護法, 社會安全法 등), 수용시설의 다양화 (소년감별소, 소년원, 소년교도소의 분류, 분류처우시설의 發達・保安監護・보호감호시

11) 배종대, 「우리나라 법학에 대한 반성과 전망」, 현상과 인식 1987년 봄호, 98쪽.

12) 이정찬, 한국행형사, 法曹文化社 參考

설의 구비) 등의 사실에서도 볼 수 있듯이 적어도 韓國刑事政策의 공식적 방침은 교도형주의를 확실히 指向하고 있다.

그러나 이러한 해석은 어디까지나 “위로부터의” 관제이데올로기에 불과한 側面을 적지아니 노정하고 있다. 行刑法은 이전의 監獄法과 과연 어떤 실질적인 차이가 있는가? 행위자형법적 요소는 行爲者의 改善과 教化에 일차적인 목적을 두고 있다가 보다는 危險性除去, 전향촉진이란 명분으로 격리를 통한 무력화, 책임의 범위를 넘어서는 사실상의 刑罰의 強制를 통한 “社會防衛”의 效果를 기대하고 있는 것이다. 거기다 法律上的 改革的 조치들 중 실제로 집행되고 있지 않거나 무시되어 왔던 항목들도 허다하다. 소위 교정의 이념(the rehabilitative ideal)을 具現했다고 하는 제도들은 실제로는 監獄內의 일차적 통제수단으로 奉仕하는 矛盾된 측면을 드러내고 있다.¹³⁾ 다시말해 대부분의 改革的 프로그램 및 절차는 동시에 강압과 통제수단으로 봉사할 소지가 있다는 것이다.

犯罪豫防과 對策을 論할 때 우리는 왜, 무엇을 위하여, 누구를 위하여 라는 문제를 정면으로 提起할 필요가 있다. 우선 형법상의 刑罰目的에 대한 論爭의 틀, 다시말해 應報나 一般豫防이나, 혹은 특별예방 혹은 社會復歸냐의 논쟁은 형사정책적 측면에서 문제를 거론할 때 크게 도움이 되지 않는다는 사실이다. 應報를 제외한 다른 주장들은 經驗的으로 검증되어야 주장의 타당성이 인정될 수 있다.¹⁴⁾ 일반예방 과연 可能한가? 일반예방을 위해서는 어떤 수단도 正當化될 수 있는가? 과연 일반사회는 범죄자의 社會復歸를 환영할 태세가 되어 있는가? 범죄자가 矯正의 댓가로 치르는 부담은 무엇인가? 현대의 刑事司法制度下에서 교정은 과연 可能한가? “矯正”은 가중된 형벌의 위협하에 마지못해 이루어지는가, 아니면 범죄자의 자기관념 내지 자아상의 修正을 통한 적극적인(positive) 개과천선인가? 교정을 통해 指向하는 인간상은 어떤 것인가? 등등 이러한 문제들이 대한 현실에

13) 미국에서의 같은 비판으로는 Wright, E., *The Politics of Punishment: A Critical Analysis of Prisons in America* (New York: Harper & Row, 1973), pp. 49~50

14) Bean, p., *Punishment* (Oxford: Martin Robertson, 1981), p. 67. 형벌의 억지 효과에 대한 최근의 경제학자와 사회학자의 논쟁에 대한 소재로는 이수성, 「범죄와 형벌에 대한 법경제학적 접근: 비판적 검토」, 서울대 法學 제 28 권 2 호 (1987.7) 참고.

토대를 둔, 과학적인 論議 없이 應報, 일반예방, 특별예방을 주창하는 것은 기껏해야 무의미할 따름이며 최악의 경우에는 현실에서의 범죄자에 대한 “根據 없는 잔인성과 不義”를 正當化하는 이데올로기로 機能할 여지마저 없지 않다.

監獄 및 기타 형벌제도는 결코 진공지대에서 생겨나는 것은 아니다. 감옥은 사회의 要請에서 만들어진 것이고 사회의 요구에 맞추어 변화될 것이다. 만일 감옥의 諸般環境과 수감자의 처우가 사회의 최하층보다 양호하다면 감옥이 주는 공포심과 감옥제도의 效果는 그만큼 削減될 것은 분명하다. 따라서 감옥 여건이 사회의 최하층의 생활보다 나아져서는 안될 것이라는 무자격성의 원리 (The Principle of Less-Eligibility)가 감옥개혁에 대한 構造的 장애로 작용할 것이다.¹⁵⁾ 이러한 원리는 또한 일반인의 法感情에 의해서도 강력히 지지되는 것으로 여겨진다. 만일 그렇다면 사회여건의 改善없이, 다시말해 적어도 監獄人口보다 한단계 높은 사회의 最下位 社會集團 - 대체로 도시의 勤勞貧民 (The urban laboring poor) - 의 생활과 지위의 向上없이 감옥상태가 나아질 전망은 없는 셈이다. 이러한 관점이 지나치게 비관적인 結論으로 이끌지 모르겠지만, 이러한 구조적인 인식없이 監獄改善을 논해봐야 제도의 缺陷을 부분적으로 수선 調整하는 이상의 성과를 거둘 수 없을 것이다.¹⁶⁾ 이렇게 볼 때 편협하고 지엽적인 政策的 關心事에 시종해왔던 기왕의 논의들 根本적으로 再檢討되지 않으면 안된다.

결국 통계자적 관심에 立脚한 嚴斷主義的 刑事政策은 법률과 실무 양쪽에서 공식적인 입장으로 자리잡고 있으며 “행위자의 敎化和 改善”의 논리는 국가권력의 抑壓의인 측면을 은폐 혹은 정당화하기 위한 방편이상의 적극적인 機能을 못하고 있

15) Rusche, G. and O. Kirchheimer, Punishment and Social Structure (New York: Russel & Russel, 1939/1968) 참고.

수형자의 상태를 자유인 중 최하층보다 낮게 유지해야 한다는 사고방식은 심지어 수형자의 몸값에까지 미치고 있다. 즉 1985년 현재 矯導作業중의 사고로 신체장애를 입은 수형자에게 慰勞金을, 사망한 수형자의 유족에게 조위금을 지급하도록 규정되어 있는데 그 최고액은 위로금의 경우 2,277,000 원이고 조위금의 경우 1,962,000 원이다 (범죄백서, 1985, 170~71 쪽). 죽은 자에 대한 몸값은 살아있을 때의 가치를 반영한다고 본다면 이 자료로써 수형자의 지위를 짐작하기 어렵지 않다.

16) American Friends Service Committee, Struggle for Justice (Philadelphia: Hill & Wang, 1971), p.12.

는 것으로 把握된다. 이러한 입장으로서는 범죄문제에 대한 어떠한 실질적인 接近도 사회적 차원에서 犯罪問題를 해결하기 위한 可能性도 어려워진다고 할 수 있다. 나아가 통제적 측면에 주안점을 두다보면 자칫 統制對象이 인격을 갖춘 인간이라는 면을 소홀히 해버릴 여지도 없지않다. 犯罪豫防 내지 억지라는 공식적 목적을 追求하다보면 범죄인은 수단적 차원에서만 다루어지기 쉽다. 한편 矯正主義 이데올로기는 종종 그를 위해 동원되는 수단을 편리하게 정당화하는 데 기여하기도 한다. 刑罰改革家들의 양심(conscience)과 선의는 실무가들의 편의(convenience)에 따라 歪曲, 惡用되어 왔음을 歷史를 통해 쉽게 확인할 수 있다.¹⁷⁾ 따라서 社會與件의 개선 없이 범죄문제만을 분리하여 해결될 수 있다는 전제하에 만들어진 政策프로그램은 근본적으로 재검토되어야 할 시점에 와 있다고 할 것이다. 범죄를 없애는 데에만 역점을 둔다면 범죄가 결코 없어지지 않는다는 한걸음 더 나아가 犯罪만 없어진다고 살기좋은 社會가 되는 것도 아니다.

(2) 刑事司法機構 - 制度的 次元

Max Weber 에 의하면 국가는 일정한 領土內에서 강제력(force)을 조직적으로 사용할 정당화된 獨占權을 성공적으로 행사할 수 있는 경우에 成立한다. 다시 말해 국가는 “정당화된 권위(legitimized authority)”와 “강제력”의 결합으로 規定되어진다. 국가가 유지되기 위해서 반드시 강제력을 필요로 하지만 그 強制力을 뒷받침할 권위없이 道德的 - 知的 정당성을 확보할 수 없다. “正義에 합치하지 않는 국가는 도덕의 소굴과 무엇이 다르겠는가!” (Augustinus)

국가의 시민에 대한 強制力의 행사는 일차적으로 警察・檢察・法院・矯導所 등 국가의 刑事司法機構를 통해 이루어진다. 만일 한곳에 권력이 집중되어진다면 남용될 可能性이 높다는 시민적 자각이 생겨나면서 국가의 刑事司法權은 이들 기관간의 견제와 균형을 통해 행사될 수 있도록 조직되었다. 이들 기관 중에 높은 권위를 부여받고, 따라서 형사사법에 관한 최종적 決定權을 갖고 있는 기관은 法院이라 할 수 있다. 법원은 의회, 행정부와 어깨를 나란히 하는 憲法機關으로 되어 있다. 刑事訴

17) Rothman, D., Conscience and Convenience (Boston: Little, Brown & Company, 1980).

訟法上 경찰과 검찰은 相互協調關係를 기본으로 하면서, 검찰의 경찰에 대한 搜查指揮權과 수사감독권을 인정하고 있다. 이는 刑訴法 제정자들의 경찰권에 대한 불신에서 비롯된 것으로 警察의 권력 남용에 대한 검찰의 견제를 통해 인권옹호를 기하고자 한 趣旨가 담겨있다고 볼 수 있다. 이러한 法令規定과 입법자의 태도를 보면 권한과 지위, 위신의 서열은 法院, 檢察, 警察의 순으로 되어 있다고 봐도 별 부리가 없을 것이다.

하지만, 상위법, 일반법에서의 이런 趣旨는 특별법과 실제 運用過程을 살펴 보면 완전히 역전되어 있음을 볼 수 있다. 우선 法院과 경찰의 관계부터 살펴보자 犯罪者(혹은 犯罪嫌疑者)를 처리함에 있어서 검찰의 권한은 법관의 그것에 비할바 아니다. 檢事는 기소여부를 독점적, 배타적으로 결정할 수 있는 권한을 보장 받고 있으며(起訴獨占主義·起訴便宜主義), 기소권의 남용에 대한 法令上的 견제장치¹⁸⁾는 실제로 거의 活用되고 있지 않다. 檢事는 또 피의자에 대한 拘束令狀을 청구할 수 있으며 법관의 剩狀棄却率이 극히 낮은 점을 勘案하면, <表 7> 사실상은 피의자의 구속여부는 檢事의 재량에 달려있다 해도 썩 틀린 말은 아니다.

또한, 少年事件을 보호사건으로 할지 刑事事件으로 할지에 대한 이니셔티브를 쥐고 있으며(소위 檢事 先議主義), 사회안전법과 사회보호법의 경우에는 法官의 “입”을 받아 檢事의 의견이 그대로 관철될 수 있도록 規定되어 있다.

법원의 판단이 있기 위해서는 검찰의 起訴 기타 發議(請求·先議 등)가 선행되어야 하는 까닭에 법원은 검찰의 判斷에 상당부분 의존하게 된다. 더구나 근래에

18) 檢事의 公소제기에 있어서 권한남용을 規制할 方法으로 現행법상 인정되어 있는 것으로 上級檢察廳에 抗告하는 檢察抗告制度(檢察廳法 제 12 조)와 裁判上の 準起訴 師次를 통한 裁定申請制度(刑訴法 제 26 조 이하)가 있다. 그 중 전자는 87년 상반기를 통해 볼 때 7.8% 정도 再搜查命令이 내려졌지만(동아일보 1987.9.30) 이는 검찰내부의 수정에 지나지 않는 한계가 있고, 裁定申請事件이 받아들여진 적은 금년은 물론 80년대에 들어 한건도 없다.

심지어 부친서 性拷問事件과 같이 “용납될 수 없는 중대한 犯罪行爲로서 엄히 응징되어야 할” 사안에서도 職務에 집착한 나머지 부리한 搜查를 하다가 우발적으로 적지른 犯行이 있으므로 기소유예처분의 相當性を 인정, 재정신청을 棄却하고 있다. (86초 115, 116 재정신청), 性拷問과 같은 엄청난 犯行도 裁定申請이 받아들여지지 않은 狀況에서 여타사건에 대해 裁定申請을 통해 견제한다는 것을 語不成說일 뿐이다.

表 7. 拘束令狀申請 및 發付狀況

年 度	司警申請人員	發付人員(發付率)	棄 却 人 員	
			檢事棄却(棄却率)	判事棄却(棄却率)
1976	81,598	77,636(95.1)	2,638(3.2)	1,324(1.6)
1978	65,414	63,420(97.0)	1,195(1.8)	799(1.2)
1980	73,786	71,063(96.3)	1,650(2.2)	1,073(1.5)
1982	62,378	60,084(96.3)	1,614(2.6)	680(1.1)
1984	53,757	57,820(98.4)	720(1.2)	217(3.7)

資料：1. 犯罪分析

2. 發付率은 $\left(\frac{\text{發付人員}}{\text{司警申請人員}} \times 100\right)$ 이고, 棄却率은 $\left(\frac{\text{該當棄却人員}}{\text{司警申請人員}} \times 100\right)$ 인.

들어 政治의 司法化, 사법의 정치화 현상으로 해서 사법부의 권위와 公正이 損傷되고 있음은 부인할 수 없는 사실이다. 사법부의 진정한 獨立性을 가름하는 지표라 볼 수 있는 법원의 令狀棄却率과 無罪宣告率은 지극히 낮은 수준에 머무르고 있다.¹⁹⁾ 심지어 시국사건의 경우 유신치하에서는 正札制判決이란 용어까지 나왔을 정도이고, 80년대에 들어서도 그보다야 나아졌겠지만 여러 차원에서 司法部의 독립성이 論議될 정도로 미흡한 실정이다.

다음, 警察과 檢察의 관계를 살펴볼 때 기본적인 문제는 檢사의 경찰에 대한 搜查指揮權이 과연 실효를 거둘 수 있는가 하는 점이다. 인적자원과 물질자원 모두에서 檢찰은 경찰에 비해 현저한 열세를 면치 못하고 있다.<表 8> 그렇다면 경찰의 주장대로 “搜查權의 獨立”을 인정하는 것이 바람직한 것인가. 적어도 여태까지의 경찰은 권위주의적 政治體制의 수족으로서 법적 절차를 거치지 않은 強制搜查, 수사과정에서의 暴力行使, 각종 拷問行爲와 같은 비인도적, 불법적인 인권유린에 대해 비난을 받아왔다. 이러한 체질이 근본적으로 개선되지 않은 채 檢察의 수사에 대한 指揮監督權을 경찰에 이양한다면 문제는 더욱 심각한 국면으로 빠져들 소지가

19) 1984년의 경우 제1심 公判事件 終局處理人員을 보면 총 105,946 인중 無罪宣告를 받은 자는 520 인(0.5%)이고, 상소심에서의 原審破棄無罪宣告를 받은 자는 31,873 인중 301 인(0.9%)로 지극히 미미한 수치를 기록하고 있다. 의심날 때는 無罪를 선고하기 보다 執行猶豫로 도피하지나 않는지 반성해볼 일이다.

표 8. 警察官·檢事·法官의 定員數

區分 年度	警 察 官		檢 事		法 官	
	定員數	指 數	定員數	指 數	定員數	指 數
1974	44,024	100	377	100	515	100
1975	44,044	100.0	377	100	533	103.5
1976	44,740	101.6	377	100	550	106.8
1977	45,860	104.2	417	110.6	580	112.6
1978	47,963	108.9	437	115.9	610	118.4
1979	49,964	113.5	437	115.9	640	124.3
1980	56,003	127.2	437	115.9	640	124.3
1981	56,357	128.0	467	123.9	687	133.4
1982	61,051	138.7	497	131.8	737	143.1
1983	61,052	138.7	527	139.8	783	152.0
1984	58,267	132.4	557	147.7	837	162.5

資料：〈犯罪白書〉

※ 1984 年의 警察官定員數가 1983 年보다 감소한 것은 戰鬥警察隊設置法에 따라 治安業務를 補助하기 위하여 任用되는 戰鬥警察巡警의 定員이 대폭 늘어남에 따른 현상임.

없지 않다고 생각된다. 여기서 검찰·경찰의 관계설정과 관련하여 일종의 딜레마가 생겨나는 셈이다. 다만 근년에 이르러 정규경찰관의 資質이 국내 최고의 수준에 이르고 있음은 후일을 위하여 참으로 다행스러운 일이다.

한편 일반 국민들은 어느쪽을 보다 信賴하고 있는가, 여러 調查研究를 통해볼 때 법원·검찰·경찰의 순으로 信賴度를 보이고 있다. 그러나 문제는 이들 刑事司法機構 중 어느 쪽도 충분한 신뢰를 얻고 있지 못하다는 사실이다.²⁰⁾

권위를 갖지 못하는 강제력은 기괴의 대상은 되어도 尊敬과 기대를 받지는 못한다. “백성을 법과 형으로 다스리면 백성은 두려워하긴 하되 부끄러워하는 마음을 갖지 못하게 된다. 그러나 德으로써 다스리고 禮로써 가지런히 하면 부끄러움을 알아 스스로 바르게 된다.”²¹⁾는 孔子의 말씀을 새삼 음미할 필요가 있으리라.

20) 김 동일, 「한국사회의 아노미와 소외의식」, 현상과 인식 1982, 가을호; 이 수정, 「한국 청소년의 법의식에 관한 조사연구」, 서울대 法學 제 25 권 2·3호(1984.10) 등 참고.

21) 子曰, 道之以政 齊之以刑 民免而無恥 道之以德 齊之以禮 有恥且格(論語, 爲政編)

문제를 풀어가기 위한 일차적인 길은 司法府의 독립과 권위회복에서 찾아야 될 것 같다. 다시 말해 사법부가 모든 사실상의 刑事制裁 — 형벌과 보안처분을 모두 포함해서 — 에 대한 실질적인 判斷權을 갖지 않으면 안된다는 뜻이다. 정치적 판단에 입만 빌려주는 사법부가 아니라 정치의 도덕성과 합법성의 기준을 제시하고 판단하는 사법부! 경찰·검찰의 판단을 受動的으로 재가하는 사법부가 아니라 수사와 공판의 폐선에 적극적으로 영향을 끼칠 수 있는 사법부! 이러한 사법부로의 姿勢定立이 긴요하다 할 것이다. 그러기 위해서 사법부의 권한을 형벌 뿐 아니라 社會保護法上·社會安全法上의 보안처분에 대한 실질적 심리가 가능하도록 擴張하지 않으면 안된다. 또한 현재 法務部에 맡겨져 있는 假釋放·保護觀察 등 수형자의 身分變動에 대한 사항에 대해서도 사법적 판단이 가미되어야 한다는 論議도 있다.

다음 검찰과 경찰의 경우 政治權力에의 예속으로부터 본연의 임무를 다할 수 있도록 내부로부터의 일대쇄신이 필요하리라 본다. 정치에 예속될수록 對國民的 자세는 강압적으로 군림하는 모습으로 나타나기 쉽다. “식민지적—권위주의적” 政治文化가 온존하는 상황하에서는 비대한 관료적 警察機構에 의해 정작 주인인 국민이 統制·監視받는 역설이 당연하게 통용된다. 그러나 이러한 상태로는 刑事政策에 대한 국민적 신뢰와 합의를 이끌어 낼 수도 없으며, 強制力을 독점하고 있는 국가 기구에 의한 각종 부조리와 犯罪를 예방할 수 없다. 흔히 어려운 일이 있으면 경찰서로 가자고 말한다. 사실 파출소가 없으면 단 하루도 마음놓고 살 수 없는 것이 시민의 生活이다.

이러한 현상은 경찰이 본질적으로 國民의 사랑과 신뢰를 받고 있음을 반증한다. 따라서 檢察·警察機構의 전분야가 다같이 국민의 존중과 아낌을 받을 수 있도록 모든 사회구성원이 각고한 努力을 기울여야 할 것이다. 여태까지는 官이 民을 통제하는 양상을 띠어왔지만, 앞으로는 民이 어떻게 하면 官을 효과적으로 통제할 수 있는가의 문제도 중요하게 부각될 것이다. 또한 경찰과 검찰·법원은 舊殼을 과감히 벗어나 “강한 자에게 강하고, 약한 자에게 약한” 새로운 상을 정립할 때가 왔다고 보여진다.

형사사법업무를 고유한 對범죄투쟁에 전념하도록 하기 위해서는 보다 궁극적으로 권력의 民主化·分散化가 이룩되어야 할 것이다. 이러한 과제는 한편으로 권력층의 진심으로 “뼈를 깎는” 자기쇄신의 노력을 통해, 다른 한편으로는 국민 각자의

집요한 관심과 問題提起를 통해서만 접근되어질 수 있을 것이다.

(3) 犯罪統制의 편파성

犯罪이라고 하면 우리는 통상 절도·강도·살인 등 주로 暴力과 재산에 대한 범죄를 떠올린다. 범죄의 어원이 “분노·놀람·공포 등으로 비명을 지르는 것”임을 고려하면 그러한 연상은 충분히 수긍이 간다. 범죄에 대한 불안 내지 두려움은 이러한 통상적 범죄(conventional crime)에서 가장 크게 나타나는 것이기 때문이다.²²⁾

그러나 이러한 유형의 행위가 범죄유형의 전부인 것은 물론 아니다. 交通法規, 美風良俗을 위반하는 범죄가 있는가 하면, 근래에 와서는 화이트칼라 범죄, 기업의 범죄 등 현대형 經濟犯罪도 중요한 연구대상이 되고 있고,²³⁾ 나아가 비판범죄론의 관점에서는 경찰, 법원, 교도소 등 犯罪統制機關에 의하여 저질러지는 “통제의 범죄”와 국가공무원의 부정부패, 국가자체에 의한 組織的이고 체계적인 법위반행위 등 “國家의 犯罪”가 정면으로 다루어지고 있기도 하다.²⁴⁾ 이러한 유형의 범죄는 통상적 범죄보다 관대하게 받아들여지는 측면이 있고—가령 강도범보다 배임범은 社會輿論에서 보다 관대한 취급을 받을 공산이 크다— 공식統計上の 비율도 적은 것으로 나타난다. 그러나 이는 그러한 범죄가 적게 발생해서라기 보다 刑事司法機關의 계급적 편파성(class bias)으로 인해 보다 덜 적발·처벌하는 데서 연유하는 것이다. 더구나 이러한 기업범죄와 권력형범죄가 사회에 주는 經濟的·社會的 被害 및 영향이 엄청난다는 점에서 이들 범죄는 심각히 검토되지 않으면 안될 것이다.²⁵⁾

犯罪의 경제적 여건과의 관계에 대해서는 범죄가 貧困의 소산이며, 따라서 사회

22) 미국의 한 연구는 거리에서 혼자 있을 때 불시에 공격받을지 보른다는 두려움이 가장 큰 공포를 자아내는 유형의 犯罪로 지적한다. Winslow, R., Crime in a Free Society (Pickenson Pub., 1968), p. 20.

23) Sutherland, E., White Collar Crime (N. Y.: Dryden Press, 1949) : Clinard, M. & P. Yeager, Corporate Crime (N. Y.: Free Press, 1980), Pearce, F., Crimes of the Powerful (London : Pluto Press, 1976)

24) Quinney, R., Criminology, 2nd ed. (Boston : Little, Brown & Company, 1979).

25) 심 영희, 앞의 책, 112 쪽.

의 하류층(under class)에 의해 주로 행해진다는 관념이 오랜동안 통념화되어 내려왔다고 보여진다. 즉 범죄가 빈곤 기타 '중첩적 박탈'(multiple deprivation)을 체험하고 있는 사람들의 생활방식의 일부라는 것이다. 이러한 통념은 公式的인 犯罪統計論者에 의해서도 뒷받침되고 있다. <表 5>를 보면 범죄자의 90% 가량이 하류층으로 構成되어 있음을 알 수 있다.

그러나 하류층과 범죄와의 상관관계에 대한 이러한 結論은 몇가지 중대한 결함을 안고 있다.

우선 범죄통계를 어떻게 해석할 것인가 하는 문제가 제기된다. 공식적 犯罪統計는 사회에서 발생하는 범죄의 단지 일부분만을 反映한다. 그리고 統計構成에는 범죄통계기관의 「개인적, 직접적, 계급적 편파성」이 여러가지로 드러나 있다. 범죄통계는 한편으로 國家機關의 자원배치전략을 보여주는 것이고 그를 통해 우리는 오히려 통제기관의 관심사와 통제초점을 읽을 수 있어야 할 것이다.²⁶⁾ 또한 숨은 비행(Hidden Delinquency)이 통계상에 나타난 비행보다 훨씬 많다는 研究結果들을 종합해 볼 때 이러한 통계결과를 액면 그대로 信賴한다는 것은 넌센스일 뿐이다.

둘째, 하류층의 범죄사이에 관련이 있다면, 그것은 전반적인 관련성이 아니라, 특정유형의 범죄와의 관련성이라는 점이다. 대체로 하류층은 暴力犯罪와 절도, 강도 등 奪取的 재산범죄와 관련되어질 것이다. 이같은 패턴은 하류층의 사람들이 폭력적 성향이나 도벽을 원래부터 지니고 있기 때문에 그렇다기보다 폭력 이외의 다른 수단에 대한 行爲에의 선택가능성이 그만큼 制限되기 때문이다.²⁷⁾ 반면 부유층은 자신의 職業이나 地位를 이용하여 덜 공격적이고 덜 기시적인 方法으로 훨씬 큰 規模의 범죄를 저지를 수 있다.

貧困과 犯罪, 하류층과 범죄 사이의 연관성 주장에 대한 결정적인 반론은, 企業犯罪와 權力型 범죄가 예외적인 현상이 아니라 지속적으로 재생산되고 있다는 사실이다. 脫稅, 가격담합, 虛偽廣告, 公害物質排出, 안전시설 미비와 같은 기업범죄나, 뇌물, 부정대출, 외화유출, 고문과 같이 권력적 지위를 濫用하여 저지르는 범죄는 우리 사회에서 널리 擴散되어 있는 것으로 보여진다.

26) Young, J. "Working-Class Criminology", in Taylor et al.,(eds), Critical Criminology (London : RKP, 1975), p.87.

27) Wright, E., op. cit., pp.9 ~ 10.

기업범죄와 권력형 범죄가 사회에 주는 被害는 다음 몇가지로 나누어 볼 수 있다.²⁸⁾ 첫째는 인명의 살상을 초래할 危險이 있는 피해로서, 이는 유해음식물 공급, 藥禍, 安全施設 未備, 공해물질 배출, 죄루탄의 무분별한 사용 등 갖가지 종류가 있다.

둘째는 경제적·재정적 損失을 들 수 있다. 서덜랜드에 따르면 화이트칼라 범죄로 인한 財政的 損失은 통상적 범죄유형의 몇배에 달하리라고 한다.²⁹⁾ 유사한 서술은 企業犯罪를 다룬 여러 文獻에서 일관하여 나타나고 있다. 우리의 경우에도 장영자-이철희사건, 명성사건, 영동개발사건 등에서 나타난 不正貸出額은 절도, 강도 등으로 인한 年間 총피해액과 도저히 比較對象이 되지 않을 정도이다.

셋째, 기업범죄와 권력형 범죄는 우리사회의 基本理念인 시장형 자본주의와 자유민주주의를 뿌리채 뒤흔들어 놓는다는 사실이다. 社會指導層에 의한 부조리와 犯罪擴散은 사회전체에 불신공조를 만연시키고 道德意識의 심각한 부식을 유발한다. 오늘날 우리사회의 병폐로 흔히 지적되는 한탕주의, 향락주의, 배금주의적 價値觀이 어렇듯 팽배한 데는 政治的, 經濟的 지도층들의 도덕적, 문화적 타락과 부조리한 관행의 擴散에 기인한 바가 적지 않다고 생각된다.

요컨대 통계상 상류층 범죄가 적게 나타나는 것은 상류층이 범죄를 덜 저질러서도 아니고 상류층의 범죄가 그다지 중요하지 않기 때문도 아니다. 실재는 오히려 그 반대로 생각된다. 그렇다면 범죄통제기관의 職業的·階級的 편견이 거기에 작용했다고 볼 수 있다. 階級國家가 아니라 국민국가를 지향한다면 하류층의 개별적 범죄뿐만 아니라 상류층의 기업범죄의 권력형범죄와 같은 구조적 부조리의 척질에 보다 많은 비중이 두어져야 할 것이다. 社會指導層의 도덕적 수범없이 통상적 범죄자나 비행청소년에 대한 倫理的 非難과 제재의 부과는 대상자에게 반발심과 抵抗感, 자신의 행위에 대한 합리화를 키워줄 따름이다.

(4) 犯罪統制와 地域社會의 役割

오늘날 범죄예방과 대책의 수립은 비단 國家만의 課題가 아니라 지역사회(Com-

28) 실 영희, 앞의 책, 118~119쪽, 참조.

29) Sutherland, E., White Collar Crime (New Haven : Yale Univ. Press, 1949/1983), p. 121.

munity)와의 인계와 協力を 통해서 이루어져야 할 전체사회의 과제로서 널리 인식되고 있다. 범죄통제에 있어서 지역사회의 역할에 대한 관심이 增大된 데는 적어도 아래와 같은 배경을 생각해 볼 수 있겠다.

우선 國家의 對犯罪鬭爭에 요구되는 자원의 한계에 대한 인식이다. 현대로 올수록 국가의 권한과 活動範圍은 갈수록 커져가는 추세에 있는데, 그를 위해서는 人的·物的資源의 대폭적인 확충이 요구된다. 그러나 오늘날 세계각국이 체험하고 있는 경제적·재정적 危機로 말미암아 국가는 재정비용의 염출에 한계를 느끼게 되었다.³⁰⁾ 이러한 재정위기는 종전의 犯罪統制戰略에도 상당한 修正을 야기시킬 것이다. 그리하여 拘禁施設과 구금에 따르는 제반비용을 줄이는 대신 지역사회내의 統制資源을 적극적으로 動員·配置하려는 방향으로 선회하게 되는 趨勢가 전개되고 있다.³¹⁾

둘째, 감옥 기타 수용소와 같은 시설내처우(institutional treatment)의 교정효과에 대한 認識이다. 전통적인 矯正施設로는 교정적 효과는 커녕 수감자를 범죄문화에 汚染시켜 再犯率을 결과한다는 論議의 여러 차원에서 강력히 전개되어 왔다. 시설내 처우의 한계를 절감함으로써, 그 代案으로 성인과 청소년에 대한 각종 사회내 처우를 위한 프로그램이 立案·實踐되기에 이르렀다. 가령 少年犯의 경우 소년원이나 소년교도소에 假釋放, 保護觀察, 청소년 奉仕機構를 적극 활용함으로써 지역사회와의 連繫下에 이들을 선도하려고 노력한다거나, 소년원도 개방소년원(cottages, shelters, foster homes, group homes)이나 중간 처우시설(halfway house) 등의 비교적 자유롭고 開放된 곳으로 바꾸어 수용함으로써 犯罪學校로서의 소년원에서 脫皮하고자 하는 움직임이 강구되고 있다. 그리고 각 지역의 靑少年奉仕機構에서는 지역사회와 사회사업가, 自願奉仕者 등이 중심이 되어 상담, 수양가족 맺기, 특별직업교육, 學校教育을 통해 지역사회와 자원들을 합리적으로 조정·사용하여 청소년에 대한 포용적 접근을 꾀하는 것 등이다.³²⁾

30) 이러한 관점의 대표적인 예는 O'Connor, J., *The Fiscal Crisis of the State* (N. Y.: St. Martin's Press, 1973).

31) Scull, A. T., *Decarceration: Community Treatment and the Deviant* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1977).

32) 가령 Keller, O. & B. Alper, *Halfway Houses: Community-Centered Correction and Treatment* (Lexington: Lexington Books, 1970); Warren, M., *Correctional Treatment in Community Settings* (Rockville: National Ins-

세계, 낙인이론이 등장한 이래 犯罪者의 진정한 재사회화를 저해하는 사회내적 요인에 관한 관심이 크게 增大되었다는 사실이다. 극형을 宣告받은 사람을 제외한다면 범죄자는 조만간 社會로 복귀하게 된다. 그러나 전과자에 대한 社會一般의 편견은 釋放된 자의 정상적인 사회활동을 극히 곤란하게 만든다. 犯罪者라는 낙인은 장래의 경제적 기회를 制約하고, 대인관계에도 부정적 영향을 미칠 것이며, 그러한 사회적 반응으로 인해 스스로를 범죄자로 規定하고 그러한 自我概念(self-concept)에 의거해 행동하도록 영향력을 가한다고 주장한다.³³⁾ 이러한 주장이 받아들여진다면 적어도 지역사회의 분위기와 輿件에 따라 범죄자의 再犯率이 달라질 것으로 생각되어질 수 있다.

마지막으로 地域社會內의 유해한 사회문화적 環境과 분위기가 자라나는 청소년에게 특히 나쁜 영향을 끼칠 것이라는 점이다. 퇴폐적, 향락적, 폭력적 분위기를 조장하는 각종 문화매체가 갈수록 영향력을 擴大하고, 그와 관련된 영업활동이 광범하게 확산되는 趨勢에 있다. 淪落行爲等防止法, 食品衛生法, 麻藥法, 向精神性醫藥品管理法 등 각종 단속법규를 구비하고 있지만 실제로는 국가의 規制方針을 무색케 할 정도로 이러한 영업활동은 날로 확산되고 있다. 따라서 이러한 問題에 대해서는 국가의 권력만으로 효과를 보기에 한계가 있으며, 그 때문에 地域社會의 同意와 協力이 必要하다고 생각된다.

이상에서 범죄예방과 對策을 위해서는 국가와 地域社會간에 유기적이고 긴밀한 關係形成이 요구됨을 충분히 밝혔다고 생각한다. 그러면 양자의 連繫는 어떤 식으로 組織되어야 할 것인가? 우선 지적할 것은 여태까지 그래왔던 것처럼 國家가 우월한 입장에서 주도하는 관료적 同원위주에서는 곤란하다는 것이다. 가령 국가의 主導下에 地域社會 통합과 發展을 기하기 위해 조직되었던 諸活動—가령 60년대의 재건운동, 70년대의 새마을운동과 80년대의 社會淨化運動을 대표적인 예로 들 수 있다.—은 그 긍정적 成果에도 불구하고 한편으로는 관제적, 하향적, 권위주의적으로 運用됨으로써 협동적인 공동체를 發展시키고, 共同體意識을 함양시킨다는

titute of Mental Health, 1972) ; Bartollas, C., Juvenile Delinquency (N. Y. : John Wiley, 1985).

33) Lemert, E., Social Pathology (N. Y. : McGraw-Hall, 1952) ; Liska, A., (장상희 역), 일탈의 사회학(경분사, 1986), 186 ~ 196 쪽.

면에서는 그다지 기여한 바가 없었다고 생각된다. 즉 이러한 활동들은 국가의 필요에 따라 動員, 利用되었을 따름이지 민간부분의 자발적 필요에 부응하여 活動해 왔다고 보기 어렵다.³⁴⁾ 따라서 앞으로의 과제는 國家主導에 의한 활동의 한계를 인식하고 지역사회내의 문제를 接近・處理를 꾀함에 있어 지역단체와 시민단체의 이니셔티브를 대폭 넓혀가는 일이다. 즉 지역사회의 主導權과 자치적인 의사결정 원리를 존중하면서 자발적 필요에 의하여 생겨난 시민단체와 지역단체를 活性化, 支援하는 형태로 전환되어야 하겠다는 것이다.

범죄와 관련하여 사회가 치뤄야 될 부담은 다음 몇가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째 범죄로 인한 人的・物的被害, 범죄예방에 소요되는 비용(가령 방범비, 刑事司法機構의 活動豫算 등), 형집행에 드는 비용 등 직접적 費用과, 둘째 범죄의 위협으로 인한 시민들의 행위패턴의 變化, 가석방, 보호관찰 등의 사회적 처우에 드는 비용, 그리고 刑을 치른 후 사회로 되돌아오는 사람들을 위해 職業, 宿食 기타 生活與件의 제공에 드는 비용 등 간접적 비용을 들 수 있겠다. 결국 범죄는 궁극적으로 國家와 지역사회의 責任領域이자 부담으로 되돌아오게 된다. 만일 범죄문제를 방지한다면 지역사회는 몇배의 댓가를 치뤄야 될지도 모른다.

범죄통제에 있어서 국가의 역할에 한계가 있을 수 밖에 없고 施設內 處遇(institutional treatment)의 교정효과에 대해 부정적 평가가 우세한 상황에서 지역사회의 역할은 갈수록 重要性을 더해가고 있다고 생각된다. 하지만 과연 우리의 지역사회가 그러한 역할을 떠맡을 태세가 되어 있는지, 그를 위한 여건이 구비되어 있는지에 대한 本格的인 論議는 그다지 제기되지 않고 있는 실정이다. 사실 우리의 地域社會의 현재의 위상을 제대로 생각해 보지도 않고 社會內 處遇(community-

34) 사회조직을 권력중심의 동원체제로 조직화하려는 각종 운동에 있어서는, 주요한 의사결정이 외부의 행정가 또는 準행정가에 의해 주도되며 정작 주체인 주민들은 그러한 지시에 일사불란하게 따를 것을 요구받는다. 예컨대 70년대 새마을운동에 대한 한 보고서에, “비 자발적이고 어느정도 강제적이며 하향적 계열에서 생겨난 것이 대부분이라는 점에서 주민의 共同欲求와 관심의 집약체가 될 수 없고 그 기능도 제대로 발휘된다고 볼 수 없다”고 평가하고 있다. 이 근수, 「지역사회조직과 주민의식의 變化에 대한 일 고찰」, 農村問題論集 제 4집(이대 農村問題研究所, 1978), 14쪽. 같은 평가는 이 만갑·V. Brandt, 「새마을운동」, 한국농촌사회연구(다락원, 1981); 이 효재, 분단시대의 사회학(한길사, 1985), 131~148쪽에서 볼 수 있다.

based treatment)를 강조하는 것은 모래밭에 집을 짓는 것과 다를 바 없다.

우리사회는 급격한 産業化, 都市化를 겪으면서 전통적인 農村共同體가 극심하게 破壞되었지만, 그에 대신한 도시형의 공동체나 공동의식은 별로 생겨나지 않고 있다. 社會成員들의 의식을 묶는, 문화적으로 응집력이 강한 규범가치들이 産業化過程에서 해체되는 반면, 手段的이고 競爭的인 가치들이 생활세계를 풍미하고 수평적 연대의식보다는 ‘競爭’의식, 심지어 ‘적대’의식이 우세하게 나타남으로써 한 개인의 삶과 意識은 타인과 담을 쌓아가고 있는 것이다. 이것이 우리사회에서 소외와 不信, 그리고 아노미로 나타나는 것이다. 인간성이 사회적 삶으로 統攝되지 못하고 이로부터 유리, 단절 혹은 제외되는 상태에서 共同體意識은 생겨나지 않는다.

거기다 우리사회의 권위주의적 정치체제는 자신에게 추종적인 결사체를 제외한 自治的인 결사체를 抑壓하는 경향이 있어왔다. 60, 70년대를 돌이켜 볼 때, 새마을운동, 社會淨化運動, 班常會와 같은 관주도의 조직은 적극적으로 육성되었지만 자치적인 결사체—여기에는 지역별 自治組織은 물론 勞動組合, 農民會 등 職能別 결사체와 공해추방운동, 消費者運動 등 관심방향에 따른 결사체가 포함된다—의 경우 관의 통제범위를 벗어나려는 기미를 보이면 壓力을 받게 되었다. 이렇듯 자치적 결사체의 成長을 억제하는 상황에서, 혈연·지연·학연 등 사적관계망을 통해 영향력을 추구하는 것이 오히려 자연스럽게 여겨지게 될 지경이다.

따라서 社會內處遇의 活性化가 매우 중요하게 생각되면 될수록 그 기반이 될 地域共同體內의 자치조직을 활성화할 필요가 커진다고 하겠다. 이를 위해서는 외부적으로는 국가권력의 分散化와 民主化가 요구될 것이고 내부적으로는 지역사회내의 자발성과 자치의식을 市民들에게 일깨우는 노력이 要請된다 하겠다. 아울러 社會問題를 중심으로 형성된 각종 시민운동을 적극 育成할 필요가 있다. 범죄조장환경의 正化의 方策, 비행소년의 善導問題, 범죄통제의 관심과 초점의 조정 등의 문제는 국가의 차원에서 하달될 것이 아니라 지역사회 내부에서 스스로 判斷·施行되어야 할 것이다. 여기서 다시 한번 범죄의 부담은 궁극적으로 지역사회로 귀속된다는 사실을 환기시키고 싶다.

IV. 要約 및 結論

60년대 이후 한국사회의 근대화는 産業化와 都市化, 階級構造의 변화, 국가기구의 비대화와 관료화 등 社會全般에 걸쳐 커다란 변동을 가져왔다. 이러한 사회변동의 결과 物質的 豊요와 생활여건의 현저한 改善이 이루어졌지만 반면 심각한 사회문제를 파생시켰다. 犯罪問題 역시 이러한 맥락에서 고찰될 수 있을 것이다.

産業化와 범죄의 관계에 대해 생각할 때 우리는 후자가 전자의 發展을 위해 치뤄야 했던 社會的 댓가라고 보는 近代化 理論에 입각한 제 논의를 긍정적으로 검토할 수 있다. 그러나 이는 문제의 일면을 포착한 것에 불과한 것이고, 보다 중요하게는 국가의 社會統制戰略과 관련시켜 이해할 필요가 있다. 즉 후발공업화를 추진하는 주체로서 국가는 산업화에 필요한 資源動員을 위해, 또 그에 대한 社會的 抵抗을 예방적으로 封鎖하기 위해 형사처벌의 대상범위를 넓혀나가거나 스스로 직접질차를 무시하는 측면이 있는 것이다. 이렇게 볼 때 犯罪의 發展은 복합적이고 역동적인 전개과정 속에서 관찰되어야 할 것이다.

공식통계를 통해 그간의 범죄패턴의 趨勢를 조감해 보면, 범죄수는 크게 增加했지만 이를 인구비로 나누어 볼 때 의외로 큰 변화가 없다는 점이 놀랍다. 형법범과 특별법범의 比重은 역전되었고, 女性犯罪와 소년비행의 比率은 오히려 상당히 줄어드는 추세를 보이고 있다. 檢擧率·拘束比率·起訴率 모두 약간씩 떨어지고 있어 대체로 처벌이 緩和되는 경향을 보여준다. 범죄자별로 살펴볼 때 범죄통제의 편차성은 상당히 높다. 하류층에 단속의 비중이 크며 學生·公務員은 낮은 起訴率을 보여준다.

그런데 작금의 우리사회는 60년대 「산업화의 도약」에서 생겨난 사회갈등과 사회문제를 더이상 방치할 수 없는 상태에 이르렀고 따라서 그에 對處하기 위한 「第2의 跳躍」段階에 들어설 전망이다. 이 전환기에는 권력의 민주화, 구조적 갈등의 해소, 精神的 가치관의 정립, 민족화해와 통일이라는 거대한 課題를 떠맡아야 할 것으로 생각된다.

형사정책의 전망과 과제도 이러한 전반적인 方向設定에 부합되는 방식으로 추구되어야 할 것이다. 對犯罪鬭爭의 인간화와 합리화라는 두 요청을 충족시키기 위해서 우리는 理念, 主體, 戰略的 초점, 지역사회의 역할을 각각 검토했다.

첫째, 理想的 차원. 이제까지의 정책기조는 통제자적 觀點에서 일방적으로 決定된 기준을 하향적으로 부과하는 방식이었다고 볼 수 있고, 이를 「嚴斷主義의 刑事政策」이라 부를 수 있겠다. 공언된 목적은 교정주의를 지향하면서도 실제로는 단속과 처벌을 위주로 해 왔다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 「行爲者의 教化와 개선」을 지향하는 프로그램을 실시하더라도 교정의 실효보다는 통제의 수단으로 提供될 여지가 없지 않은 것이다. 하지만 엄단주의적 施策으로는 범죄문제에 대한 어떠한 실질적 접근도, 사회적 차원에서 問題解決의 가능성도 어려워진다. 범죄자에 대한 「無資格性의 原理」을 고려한다면 현재의 시책들은 근본적으로 재검토되지 않으면 안될 것이다.

둘째, 제도적 차원. 상위법, 일반법의 규정을 살펴볼 때 權限과 權威의 서열은 法院, 檢察, 警察의 순으로 되어 있는데 실제운용을 보면 정반대의 현상을 나타내고 있다. 법의 운용에서도 상위법 보다는 하위법이, 一般法 보다 特別法이 우선되며 憲法의 규범관찰력은 지극히 의심스런 수준이다. 刑事司法機構에 있어서 가장 큰 문제는 그동안의 活動이 국민의 信賴와 尊敬을 받는 방향으로 되지 못했다는 데 있다. 문제해결을 위해서는 첫째 사법부의 審判範圍 擴大와 政治的 中립성 확보를 통한 지도적 역할의 강화와 對國民的 신뢰회복이 시급하여, 둘째 검찰과 경찰의 경우 정치적 예속으로부터 脫皮하여 對犯罪鬭爭에 전념하는 길이 중요하게 지적될 수 있겠다. 앞으로는 官이 民을 오히려 감시·통제대상으로 아는 사고방식으로부터 民이 官을 監視·指導하는 노력이 긴요하며, 권위주의적 통치체제하에 비대화된 檢察의 權限濫用을 억제하기 위해서는 궁극적으로 권력의 民主化·分散化가 단행되어야 할 것이다.

셋째, 범죄통제의 편파성. 범죄라고 하면 보통 통상적 犯罪만을 생각하게 되지만 오늘날 널리 퍼져있는 經濟犯罪, 통제기관의 범죄, 각종 권력형 부조리도 정식으로 問題되고 본격적인 통제대상이 되지 않으면 안된다. 기업범죄와 권력형 범죄들은 人命被害, 經濟的 損失面에서 여타 범죄보다 훨씬 충격적이기가 쉽고 지도층에 대한 불신, 나아가 사회전반에 걸쳐 불신풍조를 만연시키게 되므로 이러한 構造的 부조리의 척결을 對犯罪鬭爭의 차원에서 중요한 과제로 삼지 않으면 안 될 것이다.

네째, 범죄통제에 있어서 지역사회의 역할. 오늘날 對犯罪鬭爭에 있어서 지역사회 내지 共同體의 중요성에 대한 관심이 증대하고 있는데, 그 배경으로는 國家資

源의 한계에 대한 인식, 시설내 처우의 교정효과에 대한 懷疑, 교정을 저해하는 사회내적 要因에 대한 관심의 증대, 유해한 社會環境이 청소년에게 끼칠 부정적 효과 등의 요인을 지적할 수 있을 것 같다. 구체적으로 국가와 지역사회의 連繫方式를 생각해 볼 때, 국가가 우월한 地位에서 關照적 동원을 의주로 하여서는 困難하겠다는 것이다. 앞으로의 과제는 지역단체와 시민단체의 創意性·自發性을 최대한 존중하면서 국가가 이를 活性化·支援하는 형태가 되어야 할 것으로 본다. 그러나 그간의 産業化로 인해 지역공동체가 해체되어 갔다는 점과, 국가정책을 통해 자치적 결사체의 형성이 저해되어 왔다는 사실을 우리는 勘案하지 않으면 안될 것이다. 이 問題는 범죄의 부담이 궁극적으로 地域社會에 귀결된다는 점을 생각하면서 자치의식을 일깨우고 市民運動을 통한 참여의식을 적극 育成함으로써 해결될 수 있을 것이다. 범죄통제에 있어 지역공동체를 중시한다면 문제의 선정과 해결책 모두에 걸쳐 지역사회의 이니시어티브를 許容하지 않으면 안될 것으로 본다.

끝으로 강조될 것은 범죄의 원인은 개인병리적 次元에만 있는 것이 아니라 보다 根本적으로 그것이 뿌리내리고 있고 社會狀況에서 연유하는 것이며, 범죄현상은 다양한 社會問題들이 결집·표출되는 한 단면이라는 점이다. 진정한 의미에서의 社會正義에 대한 논의를 덮어두면서 對犯罪鬭爭만을 강조하는 것은 사태의 중요성과 심각성을 은폐할 수 있을지 몰라도 사태의 개선에는 별 도움이 되지 않을 것이다. 따라서 범죄문제 해결을 위한 모든 대책들은 社會正義의 구현이라고 하는 맥락에서 다루어지지 않으면 안될 것이다. 사회정의의 문제는 단순히 절차나 조직상의 改革으로만 이루어질 수 있는 것이 아니며 궁극적으로 정치적 問題라는 사실을 여기서 환기할 필요가 있겠다.

< ABSTRACT >

Crime Control in A Changing Society:
Problems and Prospects

by Lee Soo Sung

The modernization since 1960 has had a great impact on all of Korean society, and given rise to great changes, including industrialization and urbanization, changes in class structure, and bureaucratization of the state apparatuses. Such social changes resulted in remarkable improvement in the living conditions, but now we experience a set of serious problems in parallel with the rapidity of economic growth. Crime problem may be considered as one of such social problems.

This paper aims to analyse the influence of modernization on the pattern and number of crimes, and to criticize the existing theoretical and policy orientations. It may be expected that the proposals for the desirable criminal policy will be made on the basis of this analysis.

The relationship between modernization and crime may be studied from the following two perspectives. One is the theory based on the familiar 'modernization thesis' that rapid social change has not been matched by an equal development of social regulation. In this respect, the soaring crime problem may be considered as one of the social costs resulted from rapid development.

This view can get the support from the orthodox criminology, which focuses upon the context of urbanization, social disorganization, anomie, subculture, etc.. But, in my opinion, the other perspective has to be also stressed upon in the developing countries. It is necessary to understand crime as the result of social control strategies by the state which has been a central agent of economic development. The state tends to use, and abuse, or often neglect a variety of criminal laws for the purpose of mobilization of resources for economic growth,

and of the repression of the social, political protests against such authoritarian development strategies. Crime and punishment are not just a result of development but a cause of it.

When one observes the trends in criminal patterns from official criminal statistics since 1960, it seems to be remarked that the relative number of crimes shows the slow increase, while its absolute number becomes in the rapid increase. Offenses against the especial criminal laws have shown much speedier growth than offenses against the criminal law. The ratio of juvenile delinquency and women's crime become rather on the slow decrease. The strength of punishment seems to have been mitigated to some extent. It is remarkable that the double-standard in crime control is really operated. The practices of criminal justice show that the behavior of the lower class is more often than not prosecuted and punished, while the higher class, students, and the public officials are often immune from prosecution itself.

Korean society comes to the stage in which the social conflicts and social problems caused by the take-off of industrialization shall be no longer neglected. It is only through the second leap of Korean society that we can solve the present, pressing problems. The tasks for transformation shall involve the democratization of the authoritarian political power, the peaceful settlement of structural conflicts, and the assurance of social justice, etc..

The existing criminal policy and criminology shall be readjusted and reformed in accordance with the tasks mentioned above. The struggle against crime is to be directed towards both humanization and rationalization. What is to be done in order to satisfy these two requirements? I attempt to analyze the question from the following four aspects.

First, concerning the ideal of the struggle against crime. The criminal policy orientations so far seems to have been based upon the control-oriented perspective, which means the imposition of the repressive criteria by social control agencies. Though the official ideology has ever professed the ideal of correction and rehabilitation, the practical policy has largely rested upon punishment and control. One of the central contradictions of modern prison life may be that

most programs that result from the rehabilitation ideology simultaneously serve instruments of coercion and control. Control-oriented policy may provide hindrance to the substantial approach to the real crime problem. It has to be stressed that the principle of less-eligibility, which means the life conditions of inmates must be never better than that of the lower class within society, operates as a structural barrier to any attempt of prison reform. In this respect, criminal justice is inextricably interwoven with, and largely derivative from, a broader social justice. The absence of this broader perspective in the prevailing theory and policy makes it more difficult to perform penal reform on the substantial basis.

Second, concerning institutional aspect. One of the most serious problems in the existing criminal justice system lies in the fact that it doesn't get the satisfactory respect from the citizens. The crisis of respect for it threatens the legitimacy of the state itself. In order to approach the problem rationally, the following has to be considered. First, it is urgently required that the judiciary shall secure the neutrality independence from the political, social pressure. Second, the police and the public prosecutor shall get free from the political interference, and be preoccupied with the inherent struggle against crime problem. Finally, the democratization and decentralization of the political power would be important tasks in order to restrain the power which has been overdeveloped under the authoritarian regime.

Third, concerning selectivity of crime control. By crime we usually mean "conventional types of crime" such as homicide, rape, burglary, theft, etc.. But there are the types of crime which are neglected or beyond control by state agencies in spite of the seriousness of its influences on the larger society. Crimes of the powerful includes corporate crimes, crimes of control agencies, and a variety of illegalities by the powerful. These crimes are often the patterned and structural form of deviancy. Therefore, it is important to analyze, and control the crime and corruption which are committed by the powerful.

Fourth, concerning the role of community in crime control. Those who are interested in the struggle against crime has put growing stress upon the com-

munity-based treatment as alternatives to institutional treatment. As the background of the increasing interest in the community, we may point out the following factors: recognition of limited state resources (personnel and fiscal), increasing doubt on the correctional effect of institutional treatment, increasing concern with environmental factors which may affect correction of offenders positively or negatively, and the potential influence which the ecological conditions may have on the youths.

The burden of crimes returns to the local community where crimes are committed. It will be expected that the local, or civil organization shall play an important role in the crime prevention and control. But now the basis of community become remarkably weakened due to the social disorganization caused by rapid industrialization. Furthermore, the way of organizing community has ever had a tendency to mobilize community resources under the initiative of the bureaucracy. The tasks are to be that local or civil society for the struggle against crime shall be organized on the basis of the voluntary participation of the citizens. The initiative of community shall be respected in determining what the problem is, and which proposals shall be made for it.

Finally, it needs to be stressed that the causes of crime and delinquency don't just lie in the pathological aspects of the individual concerned, but the social situations in which crimes are committed. To focus upon only the struggle against crime without serious conceal the reality of the problem, but leaves no room for improvement. Ultimately, justice cannot be assured by mere changes in procedures or organization. Justice is in the end a political question, not a legal one.