





# 개 회 사

존경하는 회원 여러분! 올 여름 무더위도 이제 절정에 달한 것 같습니다. 건강주의하십시오.

그리고 위기관리 및 치안행정, 민간보안 등 대한민국의 안전분야에 관심을 가지고, 이번 학술 세미나에 참석해 주신 내빈 및 참석자 여러분! 여러분들의 가정, 그리고 대학 및 직장에 행운과 웃음이 가득하길 기원합니다.

작년에 세월호참사와 최근 대한민국을 강타한 메르스는 국가위기관리의 중요성을 인식시키는 중요한 계기가 되었고, 이번 기회에 국가위기관리 시스템을 재점검해 보아야 할 것입니다. 또한, 박근혜 정부의 4대약 체결, 국민행복을 위한 사회안전 확보 등 다양한 노력과 정책들의 중간점검과 함께 향후 정책방향을 모색해 보는 것이 필요합니다.

이런 맥락에서 한국경찰연구학회, 사단법인 국가위기관리학회, 한국치안행정학회, 한국민간경비학회가 공동으로 학술토론의 장을 만들었습니다.

특히 선비의 고장, 충절의 고장인 호남의 중심인 목포해양대학교에서 1박 2일로 개최하게 됨을 기쁘게 생각합니다.

또한, 오늘의 공동학술세미나를 준비하기 위해서 오랫동안 목포해양대학교의 박성일 교수님과 박주상 교수님, 계명대학교의 정육상 교수님 등이 고생을 많이해 주셨습니다. 특별히 감사의 말씀 드립니다. 또한, 이 세미나를 공동주관하고 있는 각 학회의 임원진들은 오랜 기간 홈 페이지와 이 메일 등을 통해서 학술세미나의 발표자 및 사회자, 토론자를 모집하였습니다. 많은 신청자가 계셨지만, 오늘의 대주제에 맞는 주제들만 선정하였습니다. 그런 점에서 신청해주신 모든 교수님과 연구원님들에게 감사의 말씀드립니다.

오늘 학술세미나의 대주제는 <위험사회 속에서의 위기관리 및 치안정책의 평가와 과제>입니다.

오늘 이 자리에는 많은 전국에서 오신 여러 교수님들, 경찰 및 위기관리, 교정, 민간경비 실무자들이 참석하십니다. 여러 분야의 다양한 의견을 제시해 주십시오.

참석하신 여러 선생님들과 플로어의 열띤 토론을 기대해 봅니다.

학회의 생명은 회원 여러분들의 지속적인 관심과 참여입니다.

많은 참여와 관심, 발전을 위한 제언 부탁드립니다.

회원 모든 분들의 건강과 학문적 성취를 기원합니다.

2015. 8. 7.

한국경찰연구학회장 박동균  
사단법인 국가위기관리학회장 박동균  
한국치안행정학회장 신현기  
한국민간경비학회장 조호대



# PROGRAM

총괄사회: 박주상 교수(목포해양대)

일 시 : 2015년 8월 7일(금) 13:00 ~ 8월 8일(토)  
장 소 : 목포해양대학교 기관공학관 1층 소강당

- 13:00~13:30      **등록 및 개회식**
- 개회사** - 박동균 (한국경찰연구학회·(사)국가위기관리학회 회장)  
          신현기 (한국치안행정학회 회장)  
          조호대 (한국민간경비학회 회장)
- 환영사** - 최민선 (목포해양대학교 총장)
- 환영사** - 박홍률 (목포시장)
- 축사** - 백승호 (전남지방경찰청장)
- 
- 13:30~13:50      **기조발표**
- 발표자**: 장영준 원장(인천지방해양안전심판원)
- 주제**: IMO(국제해사기구) 현황과 해양안전

◆ 1일자 (2015년 8월 7일)

◆ 제1분과

장 소 : 소강당

14:00~15:50      **제1회의**      사회: 유명현 교수(군산대)

- “IS(Islamic State)의 테러양상과 우리나라 테러 가능성 평가” ..... 3
- 발표 1 : 정육상 교수(계명대)
  - 토론 : 유명재 교수(중원대), 김학범(세명대)
- “경찰조직의 공공가치에 관한 연구” ..... 19
- 발표 2 : 이정철 박사과정(연세대), 이정욱 교수(연세대)
  - 토론 : 윤일홍 교수(조선대), 이정훈 교수(영남이공대)
- “범죄예방으로서 위험의 개념과 평가도구 개발에 관한 연구” ..... 21
- 발표 3 : 박준휘 박사(한국형사정책연구원)
  - 토론 : 성용은 교수(극동대), 장철영 교수(대구외국어대)

- “위험사회 속에서의 경찰권 행사” ..... 53
- 발표 1 : 황문규 교수(중부대)
  - 토론 : 정병수 교수(세한대), 정태정 교수(동의대)
- “경호학과 출신자의 특별채용에 관한 논의” ..... 63
- 발표 2 : 김태민 교수(경남대)
  - 토론 : 조성구 교수(경운대), 배철수 교수(수성대)
- “일본 해상보안청의 정보활동과 시사점” ..... 81
- 발표 3 : 노호래 교수(군산대)
  - 토론 : 임채현 교수(목포해양대), 박성호 교수(목포해양대)
- “IPA 분석기법을 통한 해양경비안전의 직무분석” ..... 103
- 발표 4 : 이민형 교수(대구예술대), 박주상 교수(목포해양대)
  - 토론 : 조현빈 교수(순천향대), 조민상 교수(백석대)

## ◆ 제2분과

장 소 : 1221호

- “미국 위기관리 시스템의 현실과 그 함의” ..... 113
- 발표 1 : 박동균 교수(대구한의대)
  - 토론 : 안황권 교수(경기대)
- “전염병에 대한 교육 수강경험이 대학생의 전염병 대응태도에 미치는 영향” ..... 121
- 발표 2 : 박정민 교수(동신대), 이재두 교수(목포대)
  - 토론 : 신성원 교수(대구한의대)
- “위기관리 조직의 학습실패에 관한 연구” ..... 123
- 발표 3 : 조 성 박사과정(충북대)
  - 토론 : 박주상 교수(목포해양대)

16:00~17:50

제2회의

사회: 이장희 교수(충북대)

“재난 취약계층 재난안전관리의 방향과 과제: 미국의 장애인  
재난지원체계를 중심으로” ..... 139

- 발표 1 : 이주호 교수(선문대)
- 토론 : 서진석 교수(중부대)

“정부재난관리 윤리적 의사결정에 대한 연구:  
메르스코로나 바이러스 사태를 중심으로” ..... 151

- 발표 2 : 권설아 박사과정(충북대)
- 토론 : 류상일 교수(동의대)

“안전사회를 위한 정책관리적 과제” ..... 165

- 발표 3 : 이정옥 교수(연세대), 이정철 박사과정(연세대)
- 토론 : 최인규 교수(대구외국어대)

“경찰과 민간경비의 상호협력 증진방안에 관한 연구” ..... 167

- 발표 4 : 정우열 교수(경운대), 류해경 교수(중앙경찰학교)
- 토론 : 박옥철(경동대), 문재태(동국대)

◆ 제3분과

장소 : 1222호

14:00~15:50

제1회의

사회: 이영남 교수(가톨릭관동대)

“경찰교육원의 교육과 재교육 기능에 대한 연구” ..... 185

- 발표 1 : 신현기 교수(한세대)
- 토론 : 이인재 교수(동의과학대)

“대학생의 약물남용에 관한 인식 및 태도에 관한 연구” ..... 203

- 발표 2 : 박성수 교수(세명대), 신현주 교수(가톨릭관동대)
- 토론 : 김재주 교수(오산대), 임유석 박사(동국대)

“핵심가치 교육프로그램 연구: 인성 및 정서 함양을 중심으로” ..... 215

- 발표 3 : 광영걸 교수(경찰교육원)
- 토론 : 광태석 교수(오산대)

16:00~17:50

제2회의

사회: 박억중 교수(서강전문학교)

“한국 여자경찰의 직무역할 제고 및 확대방안에 관한 연구” ..... 235

- 발표 1 : 장기현 박사(한세대)
- 토론 : 안동현 교수(경찰교육원)

“초기 청소년의 스마트폰 과다사용과 학교폭력 가해행동과의 관계성 연구 ..... 255  
- 적응 유연성의 조절효과”

- 발표 2 : 신성철 교수(경북과학대), 백석기 교수(경북과학대)
- 토론 : 박윤기 교수(동의과학대)

“위기청소년 보호시설의 문제점과 개선방안: 청소년쉼터를 중심으로” ..... 271

- 발표 3 : 유영재 교수(중원대), 김나리 박사(동국대)
- 토론 : 남재성 교수(한라대)

“성매매피해자의 범위 확대를 위한 개선방안: 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 제2조를 중심으로” ..... 293

- 발표 4 : 최정일 교수(서라벌대)
- 토론 : 배진형(영남대), 양경규(계명문화대)

18:00~

박홍률 목포시장 초청 만찬

◆ 2일차(2015년 8월 8일)

장소 : 소강당

09:30~11:00

라운드테이블

사회 : 김용현 교수(영남이공대)

- 주제 : 박근혜 정부의 치안과제와 향후 전망
- 토론 : 박동균 (대구한의대), 신현기(한세대), 조호대 (순천향대), 배철효(수성대), 이영남(가톨릭관동대), 박성일(목포해양대), 조경복(부경대), 정덕영(경동대), 이정욱 (연세대), 박윤기(동의과학대), 이인재(동의과학대), 김종범(국민대), 변찬호(신안산대)



## 「위험사회 속에서의 위기관리 및 치안행정의 과제」

### 제1분과

제1회의

#### “IS(Islamic State)의 테러양상과 우리나라 테러 가능성 평가”

- 발표 1 : 정육상 교수(계명대)
- 토론 : 유영재 교수(중원대), 김학범(세명대)

#### “경찰조직의 공공가치에 관한 연구”

- 발표 2 : 이정철 박사과정(연세대), 이정욱 교수(연세대)
- 토론 : 윤일홍 교수(조선대), 이정훈 교수(영남이공대)

#### “범죄예방으로서 위험의 개념과 평가도구 개발에 관한 연구”

- 발표 3 : 박준휘 박사(한국형사정책연구원)
- 토론 : 성용은 교수(극동대), 장철영 교수(대구외국어대)



# IS(Islamic State)의 테러양상과 우리나라 테러가능성 평가

정 육 상\*

## < 차 례 >

- I 서언
- II IS의 기원과 발전
- III IS의 테러양상
- IV 테러가능성 평가
- V 맺는 말

## I. 서언

국제사회에서 2012년 까지만 하여도 테러단체 하면 알카에다와 탈레반이 연상될 정도로 두 테러단체가 테러활동의 중심축을 형성해 왔으나 2013년부터 IS(Islamic State)의 잔혹한 테러형태와 공격이 빈발하면서 언론과 미국 정보기관 등의 관심이 고조된데 이어 지난 해 IS가 칼리프 국가 건국을 선언하고 점령지를 확대하는 등 테러활동을 강화해 나가는 모습이 언론을 통해 소개되자 우리나라를 비롯한 세계인의 관심이 모아지고 있다.

이처럼 IS가 지구촌 사회의 주목을 받는 것은 이라크와 시리아의 상당지역에 근거지를 확보하고 고성능 무기로 무장한 채 빠른 확산세를 보이는 가운데 미국인 기자 폴리 및 일본인 사업가 유카와 하루나 참수, IS를 공격하던 중 생포된 요르단 공군 조종사 알카사스베 중위의 화형과 같은 잔악한 행위를 한 후 이 사실들을 소셜미디어(social media)를 통하여 공개하는 등 기존의 테러단체와는 차별화되는 특성을 보여주고 있기 때문인 것으로 보인다.

이와 같은 IS의 비인간적인 테러행위를 제거하기 위해 UN이 IS의 자금줄을 차단하기 위한 결의안을 채택하고 미국이 최근 9개월 동안 IS

격퇴를 위해 하루 100억원씩 약 3조원에 해당하는 무기와 특수부대원들을 투입하는가 하면 요르단, 사우디아라비아 등이 국제동맹군으로 참여함으로써 IS 재정지도자인 아부 사야프를 사살하는 등 국제사회의 대응노력도 강화해 오고 있다(「Reuters」, 2015; 「SBS」, 2015).

그러나 이러한 국제사회의 노력에도 불구하고 IS는 지난 1년 사이 시리아의 절반과 이라크의 3분

\* 계명대학교 경찰행정학과 교수

의 1을 수중에 넣으며 영토를 배로 확장하였으며, 서아시아에서 북아프리카로 'IS 세력 벨트'를 형성하고 유럽까지 위협하고 있다. 그리고 칼리프 건국 선포 1주년을 3일 앞둔 시점인 지난 6월 26일 쿠웨이트의 시아파 사원와 튀니지의 휴양지를 테러공격하고 프랑스에서는 프랑스인을 참수하는 동시다발 테러로 300여명의 사상자가 발생하는 등 테러는 지속되고 있는 실정이다(「SBS」, 2015; 「연합뉴스a」, 2015).

특히, IS는 트위터 등 소셜미디어를 이용한 극단주의 이념을 전파시켜 지난 1월 검정고시를 준비해 오던 한국인 김군(18세)을 조직원으로 가담시키는가 하면 지난 4월에는 리비아 수도 트리폴리(Tripoli)에 위치한 한국 대사관에 총격을 가해 3명의 사상자가 발생하는 등 우리나라에도 직접적인 위협을 가하고 있는 상황이다.

따라서 여기에서는 IS의 우리나라 대상 테러 가능성을 평가해 보려 한다. 이를 위해 우선 IS의 기원과 발전과정 및 테러현황과 그 특징 등 테러양상을 살펴보고자 한다. 이를 토대로 우리나라를 대상으로 한 테러 가능성을 국내와 국외로 구분해 평가해 보고 테러취약요소와 예상테러 유형도 검토해 보기로 한다. 연구에 이용된 자료는 IS자체에 대한 접근에 제한이 있는데다 국가기관에서 발행되는 공개자료도 거의 없기 때문에 다양한 자료를 확보하는데는 한계가 있었다. 이에 따라 주로 일부 선행연구 자료와 언론기사 등의 공개된 문헌조사를 통해 수행하였다.

## II. IS의 기원과 발전

### 1. 기원

IS의 뿌리는 1999년 요르단출신의 살라피 지하디스트(Saalafi Jihadist)인 아부 무사브 알 자르카위가 조직하였던 소규모 무장단체인 '자마야트 알타위드 왈지하드(JTJ)'이다. 한국어로 '유일신과 성전(聖戰)'을 뜻하는 JTJ는 초기에는 이라크에서 주로 전후(戰後) 이라크 재건을 돕는 외국기업이나 구호단체를 약탈하던 행태를 보였으며, 2004년 한국인 김선일씨를 참수하여 우리나라에도 잘 알려진 테러단체이다.

이라크 내전이 진행되면서 공격적이고 잔인한 전술을 채택하였는데 2003년 미국이 이라크전쟁에 개입한 이후, 미군과 동맹국군을 대상으로 군사공격을 하는 것은 물론 인질을 납치하여 참수하는 장면을 동영상으로 유포하고 비무장 시민들을 대상으로 자살폭탄테러를 감행하였다.

이와 같이 이라크에서 공격적 전술로 세력을 확대하던 중 알 자르카위는 2004년 알카에다의 리더이며 9·11 테러를 주도했던 오사마 빈라덴을 만나 충성을 맹세하고 그의 지원을 받으면서 조직을 한 단계 업그레이드하였으며, 조직 이름도 '알카에다 이라크 지부(AQI)'로 변경하였다(「CNNa」, 2014).

### 2. 성장

알카에다 이라크(AQI)는 2006년 6월 7일 미국의 주도에 따라 이루어진 공습으로 알 자르카위가 사망하면서 이라크 출신의 "아부오마르 알 바그다디"와 이집트출신의 "아부 아유브 알 마스리"가 지도자로 등장한다. 이들은 "알 카에다 이라크"의 명칭을 이슬람 국가 이라크(ISI: The Islam State of Iraq)로 변경하였으며, 당시 조직원이 수천 명에 이르는 강력한 세력을 구성을 하였다.

그러나 ISI는 2007년 까지 지속된 이라크 시민을 대상으로 한 무차별 살상행위와 자살폭탄이 이어지면서 이라크 국민들의 지지를 잃었으며, 미군의 지속적인 공격과 선무활동으로 세력이 크게 약화된 가운데, 리더 역할을 해 오던 “아부오마르 알 바그다디”와 “아부 아윌 알 마스리”는 2010년 이라크 군과 미군의 합동공습으로 사망하였다.

양 리더의 사망으로 공석이 된 지도자의 자리는 2010년 5월 현재의 리더인 “아부 바크르 알 바그다디”가 차지하였다. 한 때 소요 혐의로 미군에 체포돼 이라크 남부에 4년간의 수감 생활 중 네트워크를 구축하고 이데올로기를 가다듬은 아부 바크르 알 바그다디는 이라크내에서 감옥을 공격하여 탈옥자를 규합하고 ISI의 고위 직책 중 3분의 1 이상의 자리에 사담 후세인 정권시절의 정보요원과 군장교 출신들을 지명하여 조직을 체계화하는 등 세력을 확대해 나갔다(「아시아 투데이」, 2014). 즉 ISI는 알카에다로부터 폭탄 공격과 같은 테러 기술은 전수 받았으나 전통적인 군사 전술 능력이 부족한 상태에서 1980~1988년 이란과 화학 전쟁을 경험한 후세인 군벌을 조직에 합류시킴으로서 정규군과 같은 정도의 조직력을 갖춘 단체로 변화시켰다. 그리고 내전 중인 시리아에 연계테러조직을 만들려는 의도 하에 게릴라전과 무장공격 등에 경험이 많은 테러자원들을 보내서 ISI에 호의적인 무장단체를 지원하는 방법으로 세력을 넓혀나갔다. 즉 알 바그다디는 시리아에서 조직적인 테러활동을 위해 같은 조직내의 간부급인 “아부 무하마드 알 자왈라니”와 함께 ISI 구성원 중에서도 게릴라전을 잘 하는 인원을 선발하여 시리아로 보낸 후 “자밧 알 누스라”라는 테러단체를 조직하고 재정지원도 하였다.

아부 바크르 알 바그다디는 2013년 4월 ISI의 명칭을 ISIL(The Islamic State of Iraq and the Levant)<sup>1)</sup> 또는 ISIS(The Islamic State of Iraq and al-Sham)로 변경한데 이어, 자신들이 조직하여 시리아에서 활동 중인 자밧 알 누수라와 통합할 것임을 선언 하게 된다. 그러나 알카에다 지도자인 아이만 알 자와히리가 이 선언에 대하여 반대하는 한편 “자밧 알 누스라”에 대한 지원을 강화해 나가자 같은 조직의 리더인 알 자왈라니는 오히려 알카에다와의 연대를 맹세함으로써 알 바그다디는 알카에다와 자밧 알 누수라를 상대로 전투까지 하는 상황으로 발전하였다. 이에따라 알카에다는 2014년 2월 3일 공식적으로 ISIL과 결별을 선언하게 된다(S. G. Jones, 2014).

ISIL(The Islamic State of Iraq and the Levant)은 2014년 6월 29일과거 이슬람 국가의 최고 통치자인 ‘칼리프(Caliph)’가 다스렸던 이슬람 국가 수립을 선언하면서 자신들이 시리아 북부로부터 이라크 동부까지의 영역을 관할하며, 새롭게 탄생한 칼리프는 자신들의 지도자인 아부 바크르 알 바그다디라고 밝혔다. 이슬람 국가의 지도자로 승계된 알 바그다디는 자신이 모든 무슬림들의 유일한 통치자이기 때문에 전 세계의 무슬림들이 새로운 칼리프인 자신에게 충성을 맹세해야 하며, IS가 유일한 무슬림들의 국가라고 주장하였다(「CNN」, 2014). 그리고 전 이슬람 공동체를 아우른다는 차원에서 ISIL이라는 조직 명칭에서 이라크와 레반트라는 특정 지역의 명칭을 제거하고 IS(Islamic State)로 명명하였다. Islamic State로의 명칭 변화는 이 테러조직이 실질적으로 장악하고 군사적, 종교적, 정치적 영향력을 끼치는 모든 지역이 칼리프가 지배하는 유일한 정당성을 가진 이슬람국가라는 뜻을 내포한다. 또한 더불어 모든 이슬람을 대표하는 유일한 정치적 권위체인 동시에 이슬람 극단주의 테러 세력 내에서 가장 최고의 권위이자 컨트롤 타워임을 표방한다는 의미를 가진다(윤민우, 2014: 15-16).

금년 4월에는 보코하람이 IS에 충성을 맹세하고(「중앙일보」, 2015)중동과 아프리카의 일부 알카에다 조직까지 IS지지를 선언하면서 국제테러조직의 리더그룹으로 급부상한 상태이다.

1) Levent란 시리아를 중심으로 요르단과 레바논 일부를 아우르는 지명이다.

### 3. 세력과 재정

IS는 우선 이념적으로 무슬림형제단의 이념에서 출발한 알카에다의 이슬람 극단주의를 추구하고 있다. 이들은 이슬람 극단주의의 특징인 반 서방 이념과 종교적 폭력을 지향하면서 자신들의 믿음에 동조하지 않은 어떠한 사람이나 단체도 모두 배신자로 규정함으로써 같은 수니계열의 테러집단일지라도 적으로 간주하는 이념적 특성을 가지고 있다.

그리고 구성원들은 이라크와 시리아를 중심으로 활동중인 조직원이 2만명에서 3만명 정도로 추정되고 있다. 이들 중에는 아프리카 출신 5,760명, 중동출신 5,441명, 유럽출신 4,435명, 중국(100여명)과 일본(9명)을 포함한 아시아 출신 410명 등 외국인 대원도 모두 15,000여명에 이르는 것으로 알려져 있다(「CNNa」, 2014; 「노컷뉴스a」, 2015) 근거지가 되고 있는 이라크와 시리아 외에도 지난 해 10월 IS 핵심인사가 리비아를 방문하여 자금을 지원한다는 명목으로 같은 지역의 무장세력을 포섭하여 IS지부를 설치하는가 하면(정육상a, 2015: 141) 나이지리아 무장단체 보코하람의 지도자 아부 바카르 셰카우로부터 충성맹세를 받는(「아시아 경제a」, 2015) 등의 방법으로 이집트, 알제리, 사우디아라비아, 파키스탄, 아프가니스탄과 같은 아시아와 아프리카로 세력을 계속 확대해 나가고 있는 추세에 있다.

IS는 조직화된 구성원은 물론 소총, 탱크를 비롯하여 무장헬기에 이르기까지 다양한 무기를 보유하고 공격수단으로 활용하고 있다. 이라크와 시리아의 군사기지를 손에 넣으면서 정부군 못지않게 많은 전투 장비를 보유한 IS는 전체 대원이 M16 소총은 물론 한국산 K-2C 소총, M60 기관총, M240 기관총, RPG를 비롯하여 미국산 험비, 곡사포 등을 사용하고 있고, 북한제 T-55탱크 30대와 T-72탱크 10여대도 보유하고 있는 것으로 전문가들은 추정하고 있다. 이들은 2014년 6월 모술 국제공항을 점령할 때, 격납고 내에 있던 공격용 헬기인 UH-60 블랙 호크 및 화물 항공기 다수를 노획했지만(강영숙, 2014: 24; 「조선일보a」, 2015) 조직원 중에는 아직 훈련된 조종사가 없기 때문에 실제로 이용하지는 못하고 있는 것으로 알려져 있다.

한편, IS는 전사들에게 이라크의 공무원 봉급보다 많은 월급을 지급하는 등 전 세계 테러단체 중 재정이 가장 넉넉한 조직이다. 파이낸셜타임스 자료에 따르면 쿠웨이트 등 수니파 지역 거부들이 이들에 기부하고 있으며 점령 지역에서 조세 징수, 무기밀매, 강도, 인질을 통한 몸값 요구 등의 방법으로 자산을 축적하면서 월간 순 수익이 800만 달러(80억원)에 자산규모만 최대 5억 달러(5,000억 원)로 추정된다(「Financial Times」, 2014). 또한 2004년 6월 이라크 제2의 도시 모술 내 은행에서 4억 2,500만 달러(약 4,320억 원)을 털었다는 소문도 있다. 게다가 기업과 농가를 상대로 정기적인 조공을 받으며, 기독교 등 현지 소수 종파에게 대중교통 이용료와 통행세, 보호세 등의 돈을 갈취하고 있고, 이 밖에 곡식과 고대 유물 등도 밀거래한다. 게다가 IS는 시리아에서 8개 가스화 석유 매장 지역을 장악하고 있는데, 이라크 북부 정유시설에서만 하루 200만 달러(약 20억 4,500만 원)를 벌어들이고 있다. 지금까지 인질 몸값으로 얻은 수익이 4,000만 파운드(약 674억 원)에 달한다(최효진, 2014: 112).

IS는 확보한 자금으로 암시장과 부패한 관료 및 군부로부터 무기를 구입하고 지하디스트들에게 봉급을 지급하고 있으며, 자신들이 지배하고 있는 지역의 교사나 빈민, 그리고 과부 등에게도 지원하고 있다.

### III. 테러양상

#### 1. 최근 테러 현황

1999년 태동 당시 이라크에서 주로 외국기업이나 구호단체를 공격하고 생활물자와 무기를 빼앗아 오던 IS는 미군이 주둔한 2003년부터 2011년까지는 대개 미군과 이라크 정부군을 비롯한 종파갈등의 대척점에 있는 시아파 세력을 상대로 자살폭탄테러 등을 자행하여 공격의 강도를 높였다. IS는 2011년 미군 철수 이후 이라크 정부가 자국의 영토를 제대로 관리하지 못하는 ‘실패국가(failed state)’의 형태를 보이면서 내전이 재개되는 형태를 보이자 근거지를 확대하고 잔인한 테러행위를 하고 있다.

세계에서 발생한 테러사건을 데이터베이스로 유지·관리하고 있는 미국의 국가 테러 및 대테러 연구 센터(National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, START)가 2013년 동안 지구촌 전체에서 발생한 테러사건을 분석한 통계를 보면 아래 <표 1>에 기술된 10개 테러집단에 의한 사건이 전체 발생건수의 33퍼센트를 차지하고 있는 가운데, 그 중 탈레반의 뒤를 이어서 IS의 전신인 ISIL이 두 번째로 테러를 가장 많이 감행한 집단인 것으로 나타났다(Jessica Rivinius, 2014).

IS 역시 2014년 3월 공개한 ‘2013년 연례보고서’에서 이라크에서 1,000건의 암살, 4,000건의 폭발물 설치, 급진주의적인 성향을 지닌 죄수 수백 명을 풀어주는 등 총 1만 여 건의 활동을 했다면서 테러 행위를 공표(「Financial Times」, 2014)하고 있어 이를 뒷받침하고 있다.

2014년 이후 IS가 테러한 통계는 아직 공신력 있는 기관에서 발표된 바는 없으나 같은 해 라마단 첫날인 6월 29일 이슬람 황금기로 알려져 있는 정통 칼리프 시대(632~661년)의 부활을 공언하면서 당시 국가조직을 도입한 IS는 '존속과 확장'을 강령으로 내걸고 무자비한 테러를 하면서 점령지를 확대하는 한편 이슬람 급진주의 테러세력의 중심점이 되기 위한 이미지 구축 등을 위해 테러활동을 더욱 강화하고 있다.

< 표 1 > 중동지역에서 살상을 많이 한 테러집단의 순위(2013년)

테러집단	사망자 수
Taliban*	2718
Islamic State of Iraq and the Levant/Al-Qaida in Iraq*	1868
Boko Haram*	1731
Al-Shabaab*	735
Tehrik-i-Taliban Pakistan(TTP)*	710
Al-Nusrah Front*	707
Lashkar-e-Jhangvi	404
Al-Qaida in the Arabian Peninsula (AQAP)*	368
David Yau Yau Militia	194
New People's Army (NPA)	156

\* 알카에다 연계 단체

출처: Jessica Rivinius, 전계논문.

IS는 지난 한 해 동안 이라크 정부군이나 이슬람 시아파 교도 등 적대 세력으로 규정된 1,878명을 처형하는 등 살해 또는 납치된 자가 수천명이 넘는 것으로 알려져 있는데(「중앙일보」, 2015), 주요 테러 사례를 살펴보면 다음과 같다.

2014년 7, 8월경 신자르 지역을 장악하며 이라크내 소수 기독교 종파인 야지디족 신도 500명 이상을 처형하고 일부는 생매장하였으며(「뉴스퀘어a」, 2014), 같은 해 8월 20개월 동안 인질로 잡고 있던 미국인 폴리를 참수한데 이어 미국 언론인 스티븐 스톨로프, 10월에는 국제원조기구 관계자인 영국인 데이비드 헤인즈 등 5명의 참수 그리고 금년 2월에는 일본인 기자 겐지와 사업가인 유카와 하루나(湯川遙菜·42)와 고토 겐지(後藤健二·47) 참수, 요르단 공군 조종사 알카사스베 중위를 화형하고 유튜브를 통해 세상에 공개함으로써 여전히 잔악성을 보여주고 있다.

또한, 지난해 11월에도 트리폴리 주재 이집트와 아랍에미리트연합(UAE) 대사관을 차량폭탄과 급조폭발물(IED)를 이용하여 공격하였으며, 금년 2월과 4월에는 리비아 주재 이란대사관과 한국대사관을 각각 폭발물과 총격을 가하여 사상자가 발생하였다(정육상a, 2015: 146-147).

올 해 5월에는 사우디 동부 카티프의 시아파 모스크에서 자폭테러를 자행하여 시아파 무슬림 21명이 목숨을 잃었고, 100여명이 크게 다쳤으며, 새롭게 점령한 시리아 고대 유적도시 팔미라에서 여성과 어린이 다수가 포함된 최소 400명을 집단 살해하였다. 지난 6월 26일에는 쿠웨이트, 프랑스, 튀니지의 사원 등을 대상으로 동시 다발테러를 감행하여 66명이 사망하고 다수의 부상자가 발생하였다(「경향신문a」, 2015; 「동아일보」, 2015; 「연합뉴스b」, 2015).

대테러 전문가와 언론들은 IS가 테러를 통해 지난 1월에만 3천 6백 여명을 살해함으로써 금년도 사망자는 4만명을 훌쩍 넘어 설 것으로 추정되고 있는 가운데(「YTNa」, 2015), 최근 영토 장악능력이 더욱 떨어진 이라크, 시리아에서 점령지를 확대한 여세를 몰아 테러행위는 더욱 강화될 것으로 보인다.

## 2. 테러 특징

### 1) 잔혹성

IS는 알카에다 등 이슬람 테러단체들도 혀를 내두를 정도로 테러의 방법이 잔인하고 악독한 형태를 보이고 있다. 그 잔혹성은 테러수법과 테러 대상의 선정 측면에서 찾아볼 수 있다.

먼저, 테러 및 처형방법을 보면 화형, 참수, 어린 소년을 사주한 가족 살해 그리고 높은 건물에서 투척 살해 등 잔혹한 수법을 사용하고 있다. 2015 AFC 아시안컵 축구경기를 보았다는 이유로 청소년 13명을 화형시켰고, 긴 칼보다는 고통이 더 오래 지속될 수밖에 없는 단도를 가지고 미국 기자 폴리를 비롯하여 기독교도인 야디즈족 등 많은 사람을 참수한 후 유튜브에 공개하는 한편 참수된 일부 사람의 머리 여러 개를 축구공처럼 갖고 놀기도 하며, 어린 소년에게 총을 쥐어주고 협박과 회유로 인질을 살해하도록 하였다. 그리고 처형의 대상자를 높은 빌딩에서 추락사 시키거나 추락한 사람이 죽지 않으면 투석을 하여 살해하고, 기도시간에 비둘기를 돌보았다는 이유로 어린아이를 처형하였으며, 인질들을 생매장 하거나 매매를 위해 장기를 적출하는 등 잔악무도한 방법을 동원하고 있다(「YTNa」, 2015; 「YTNa」, 2015; 「데일리한국」, 2015; 「뉴스퀘어a」, 2014; 「뉴스시스a」, 2015),

테러나 처형 대상의 선정 역시 충격적이다. IS의 조직운영 형태에 혐오감을 가지고 탈출하려는 외국인 동료대원 100여명을 처형하였으며, 지난 2월 이집트 콥트교인 21명을 참수한데 이어 4월에는 에티오피아 기독교도 21명을 참수 또는 총살하였다. 그리고 가족이나 어린이 살해를 사주하는가 하면 성소수자인 동성애자를 처형하고 있어 테러나 처형의 대상도 끔찍하기 이를 데가 없다(「CBC News」, 2015; 뉴스퀘어a, 2014; 「뉴스퀘어b」, 2014; 「TV조선」, 2015; 「조선일보b」, 2014).



## 2) 충분한 자금운용

IS는 이미 필요한 만큼 마련된 자금과 지속적으로 자금 획득이 가능한 루트를 가지고서 원하는 무기를 구입하고 대원을 모집함으로써 급격한 세력 확장을 할 수 있었다는 점에서 여타 극단주의 테러 단체와 구별되는 특징을 가지고 있다.

2013년 6월까지만 해도 시리아의 소도시인 Raqqa를 근거지로 하였으나 2014년 6월에는 이라크의 제 2의 도시인 모술까지 장악하면서 그들의 지배하에 일반 시민이 6백만에서 8백만명에 이르는 가운데, 약 3만명의 조직원을 관리할 수 있는 것은 충분한 재정에서 비롯된 것이다.

특히, IS는 점령지에서 독자적인 통화를 발행할 만큼(뉴시스b, 2015)경제력을 갖춘 상태로서 자금 면에서는 여타 어느 테러단체보다도 충분한 상태에 있다.

UN은 지난 4월 12일 IS 자금 통제에 대한 국제사회의 우려가 증폭되자 193개 회원국들이 IS와 원유 및 고대 유물 거래를 하지 말 것을 촉구하는 결의안을 채택하는 동시에 자국민이 인질로 잡혔다고 하더라도 석방을 위해 몸값을 지급하지 못하도록 한 기존 안보리 결의안을 다시 강조하였다 (「JTBC」, 2015; 「연합뉴스c」, 2015).

## 3) 넓은 근거지 확보 및 행정체제 구성

IS는 다른 테러집단과는 달리 자신들이 장악하고 있는 광범위한 근거지와 국가처럼 조직을 갖추고 있는 특성을 가지고 있다.

지난 해 8월 이후 미국을 비롯한 국제동맹군의 2,000회 이상의 공습에도 불구하고 자신들이 수도라고 주장하는 시리아 라카와 이라크 제2의 도시 모술 등 주요 도시는 물론 유전, 주요 도로, 국경지역을 포함하는 약 5만 5000km<sup>2</sup>에 이르는 광활한 지역을 장악하고 있다. 이라크 정부 지상군과 쿠르드 자치정부의 군사조직 페시미르가가 국제동맹군의 지원공습 속에 200곳에 달하는 석유와 천연가스 시설이 포함된 700km<sup>2</sup>의 영토를 빼앗기도 하였으나 현재 장악지역은 오히려 넓어진 형편이다(「The Wall Street Journal」, 2015).

이는 아프가니스탄 오지의 훈련캠프나 동굴 외에 별도의 영토를 보유하지 않았던 알카에다와는 달리 지역기반을 갖지 못하고 사이버 공간을 통해 각 지역 세력을 지휘하고 지원하는 알카에다와는 분명한 차이를 보이고 있는 것이다.

한편, IS는 이라크와 시리아 일부를 장악한 상태에서 기존 관료 구조를 활용하여 행정 체제를 유지하고 하나의 국가 체계를 갖춰가는 방향으로 진화하고 있다. 즉 일반 주민들로부터 공물을 거두고 교사들에게 봉급을 지원하는가 하면 실제 병력과 치안유지를 위한 종교 경찰을 운영하고 있으며, 정보기구로서 검은 니카프로 얼굴을 가린 채 주민들을 염탐하는 여자들로 구성된 ‘알칸사’ 여단을 운영하고 있다.

## 4) 소셜미디어를 활용한 적극적인 선전활동의 전개

IS가 소셜미디어(social media)<sup>2)</sup>를 활용하여 적극적이고 차별화된 선전활동을 전개하는 것은 다른 테러단체와 구별된다.

IS가 소셜미디어를 활용하기 이전에 이미 다른 테러집단이 자신들의 선전활동을 위해 소셜 미디어

---

2) 소셜 미디어란 소셜 네트워크의 기반 위에서 개인의 생각이나 의견, 경험, 정보 등을 서로 공유하고 타인과의 관계를 생성 또는 확장시킬 수 있는 개방화된 온라인 플랫폼을 의미하는 것으로서 TV, 신문, 잡지, 라디오 등과 같은 전통매체가 일대다(one-to-many)의 일방적 관계형에 기초한 커뮤니케이션의 속성을 가졌다면, 소셜 미디어는 다양한 형태의 콘텐츠가 다양한 이용자에게 의해 생성되고 공유되는 다대다(many-to-many)의 쌍방향적 관계성을 토대로 하고 있다. 그 종류에는 블로그(Blog), 소셜 네트워크 서비스(SNS), 위키(Wiki), 손수제작물(UCC), 마이크로 블로그(Micro-Blog)의 5가지로 구분이 가능하다(위키백과, 2015).

를 활용한 사례가 적지는 않다. 그러나 IS는 전장에서 테러리스트와 IS에 관심을 가지는 사람들과 실시간 쌍방향 교류가 가능한 진화된 방법을 동원하여 선전효과를 극대화함으로써 IS 지원을 유도하는 등 선동하고 있다는 점에서 차별화된다. 소셜미디어인 트위터나 스마트폰의 모바일 앱 설치를 통해서 전투가 벌어지는 현장에 있는 테러리스트와 “워너비 테러리스트(Wannabe terrorist)”들이나 호기심을 가지고 접근해 가는 청소년들과의 멘토링 접촉을 가능하게 하여 예상을 뛰어넘는 규모의 많은 유럽과 비 중동지역 거주 숫자의 청소년과 청년들이 이라크와 시리아의 테러전투현장으로 스스로 찾아오도록 만들고 있다. 이는 알 카에다가 이전부터 사용해 오던 테러조직 중심의 프로파간다의 모델에서 테러조직의 구조에 매달리지 않는 패러다임의 전환이라고 평가될 수 있을 만한 전략적 변화라고 할 수 있다(START Center, 2014; 김은영, 2014: 51 재인용).

현재 IS가 가장 많이 사용하는 소셜미디어는 트위터이지만 Quitter, 디아스포라, 프렌디카, 인스타그램, 스카이프, 페이스북 등의 다양한 온라인 커뮤니케이션 아웃렛은 물론 Kik, Ask.fm, Surespot 등과 같은 모바일 앱 등을 이용하고 있다. IS에 가입한 우리나라의 김군(18세) 역시 Surespot을 이용한 것으로 조사되었는데, 대화내용이 서버에 남지 않으며, 발신자가 얼마든지 삭제가능하기에 IS가 Kik와 함께 가장 많이 활용하는 프로그램으로 알려져 있다.

지난 해 6월 인도의 무슬림 청소년 6명이 이라크로 건너가서 IS의 전투현장에 직접 투입되는 것처럼(「Iraqi News」, 2014) IS의 소셜미디어를 통한 선전 선동활동에 따라 전투현장에 바로 동원되는 사례도 적지 않다.

##### 5) 다국적의 외국인 합류

IS를 구성하는 대원들의 수가 3만여명 안팎으로 추정되는 가운데 그 중 약 43%에 해당하는 1만 3천여명이 우리나라를 비롯한 81개국에서 온 외국인으로(「노컷뉴스b」, 2015; 중앙일보c, 2015; 「CNNa」, 2014) 구성되어 있다.

외국인 가담자들은 요르단의 중산층 이상의 소득에 해당하는 월 400불 이상의 봉급과 자동차와 집을 배정받고 주로 도시 지역에 살게 해 주는 사례도 있기 때문에(「아시아경제b」, 2015) 한 달에 6,300명의 외국인 신입대원이 충원되는 경우도 있으며(「한국일보」, 2014), IS의 충분한 자금력을 고려해 볼 때 외국인의 IS 합류는 시기에 따라 정도의 차이는 있지만 당분간 이어질 전망이다.

특히 이라크 정부군과 미국을 비롯한 국제동맹군은 IS 소탕작전에서 극단적인 이슬람주의에 이념화되어 있는 외국인 대원과 맞서는 경우 저항이 심하기 때문에 작전에 많은 어려움을 겪고 있다. 이라크 하이다르 알 아바디 총리는 독일 시사주간지 슈피겔과의 인터뷰에서 "이라크 병사 출신의 IS 대원들은 정부 군이 전진하면 바로 도망치는 경향을 보이거나 이데올로기 주입을 받은 외국인 대원들은 견고하게 저항했다"고 묘사하면서 '이슬람국가(IS)'가 지속적으로 외국인 대원을 모집한다면 이들을 무찌를 방법이 없다고 말했다(「News1」, 2005).

물론 IS에 합류한 외국인 대원 중에는 고향으로 돌아가길 희망하는 이도 있으나 가입단계부터 여권과 신분증을 빼앗아 탈출을 어렵게 하고 있으며, 도주하다 발각되면 사형에 처해지고 있다(「연합뉴스d」, 2015; 「The Washington Post」, 2014).

## IV 테러가능성 평가

### 1. 테러가능성

#### 1) 국내

국내에서 IS에 의한 테러 가능성은 IS의 급진주의 이념에 의식화된 추종자나 추종단체에 의해 발생할 수 있으나, IS 조직원에 의한 직접적인 테러는 낮은 것으로 보인다.

우선 추종자나 추종단체에 의한 테러 가능성을 Precht가 서구사회에서 발생한 자생테러(homegrown terrorism)사례를 분석하여 테러동기요소<sup>3)</sup>로 도출한 배경요인(background factors), 유발요인(trigger factors), 기회요인(opportunity factors)별로 분석하고자 한다.

배경요인(background factors)으로는 다문화 사회, 소외계층, 북한이탈주민 등이 해당되는데, 먼저 다문화 사회를 구성하는 외국인의 경우(법무부a, 2015: 36), 2014년 말 현재 국내체류 총인원은 1,797,618명(불법체류자 28,778명 포함)으로써 전체 인구(50,423,955명) 대비 3.57%에 이르고 있다. 이 중 비교적 안정적 생활기반을 가지고 있는 취업인구는 불법체류자 69,925명을 포함하여 617,145명이며(법무부b, 2015: 20), 외국인주민자녀<sup>4)</sup>는 총 207,693명인 가운데 향후 성장과정에서 급진이념이나 폭력행동에 심취되기 쉬운 14세-18세 자녀가 총 27,232명에 달한다(행정자치부, 2015). 특히, 이라크, 시리아, 아프가니스탄, 예멘 등 테러가 빈발하고 있는 이슬람 국가<sup>5)</sup> 출신도 228,546명에 이르고 있다(법무부a, 2015: 348-383). 그러나 외국인 노동자들은 미납월급 지급, 구타 금지, 노예 같은 부당한 취급의 개선 등 대부분 인권과 관련된 문제를 제기하고 있는(「경향신문b」, 2013; 김윤규, 2005: 243-269) 등 다문화 사회의 발전과 함께 부작용도 적지 않다. 즉 내국인이 기피하는 3D업종에서 부족한 노동력을 보완해 주는 등 좋은 점도 많으나 귀화인이나 이민 2세들에 대한 편견과 차별에 힘들어하고 있다. 따라서 정서적으로 예민한 외국인 중고생 2세나 차별받는다고 생각하는 외국인 노동자들은 소셜미디어 등을 통해 IS의 선전에 접촉하면서 테러세력으로 발전할 수 있다.

2015년 5월 현재 총 28,054명에 이르고 있는 북한이탈주민(통일부, 2015)의 경우 새누리당 국회의원 조명철 등과 같이 성공한 이들도 있으나 가난과 편견 속에서 어려움을 겪는 이들도 적지 않다. 한국직업능력개발원(한국직업능력개발원, 2010: 13, 48)이 탈북자 12,738명을 대상으로 조사한 결과, 일 반국민과 북한이탈주민의 실업률은 각각 3.2%, 13.7%, 경제활동 참여율은 61.3%, 48.6%, 취업자 평균 재직기간은 54개월, 16개월로 나타나 정착에 어려움이 있는 것으로 나타나고 있다. 이와 같이 새터민들 중 생활환경이 불안정하고, 가난과 차별 등의 상대적인 박탈감을 경험하면서 가진 자와 정부에 분노하고 좌절하게 된다면 쉽게 IS의 선전에 넘어갈 가능성을 가지고 있다.

3) 대테러전문가인 Precht는 테러를 하게 되는 원인으로 무슬림으로서의 정체성 위기와 차별·소외·부정의의 경험과 같은 배경요인(background factors), 직접적으로 정부나 사회전반에 대하여 분노나 행동 욕구를 가지도록 만드는 유발요인(trigger factors), 그리고 모스크(mosque), 인터넷과 위성채널 등과 같이 같은 뜻을 가진 사람들이 만날 수 있는 기회와 급진주의자를 모으는 다양한 장소나 모임환경을 제공하는 기회요인(opportunity factors)으로 나누어 설명한다(Tomas Precht, 2007; 정육상b, 2014).

4) 외국인주민자녀란 외국인부모(부모가 모두 ‘출생시 부터 한국인’이 아닌 경우:12,301명), 외국인-한국인 부모(부모 중 한쪽이 ‘출생시 부터 한국인’이 아닌 경우:166,333명), 한국인부모( ‘출생시 부터 한국인’인 부모 사이에서 출생하였으나 부 또는 모가 이혼 후 ‘출생시 부터 한국인’이 아닌 자와 재혼한 경우:12,694명)의 자녀를 말한다.

5) 본 논문에서는 우리나라와 인적, 물적 교류가 있는 국가로서 테러가 비교적 빈번하게 발생하고 있는 필리핀, 타이, 인도네시아, 방글라데시, 파키스탄, 이란, 아랍에미리트 연합(UAE), 사우디아라비아, 터키, 시리아, 요르단, 이라크, 아프가니스탄, 예멘, 쿠웨이트, 레바논, 팔레스타인, 소말리아, 리비아, 알제리, 튀니지 등 21개국을 테러빈발 이슬람 국가로 선정하였다.

소외계층이란 주로 노숙자, 장애인, 가출 청소년, 생계도 유지하기 어려운 저소득층과 같이 정치, 경제, 사회, 문화적인 영역에서 개인적인 능력의 한계로 인하여 불이익이나 차별을 받는 계층을 말한다. 실제 < 표 2 >와 같이 우리나라에서 2인 이상으로 구성된 전체 18,705,004가구 중 4.61%가 생활 수준이 최저생계비에도 미치지 못하는 환경속에서 살고 있어 저소득층 등의 소외계층은 차별과 편견속에서 돌파구를 찾기 위해 이슬람 극단주의 이념에 쉽게 빠질 가능성을 가지고 있다.

< 표2 > 월 소득 100만원 이하 가구(2인 이상 가구) 수

구분	전체가구 수	100만원 이하 가구 수	비율(%)
2015년	18,705,004	862,300	4.61
2014년	18,457,628	103,547,293	5.61
2013년	18,206,328	113,061,296	6.21

※ 출처 : 국가통계포털, 2015.

우리나라에서 발생할 수 있는 유발요인(trigger factors)으로는 이라크 재파병 결정, 대기업에 유리한 세법 개정, 다문화 가정 2세나 소외계층을 자극하는 기사나 방송 등 다양하다. 만약 미국의 요청 또는 공공의 적인 IS 격퇴하기 위해 이라크나 시리아에 파병을 한다면 과격 급진주의에 이념화된 자들이 국내에 산재한 서방시설 등을 대상으로 테러를 이끄는 요소로 작용할 소지가 적지 않다.

기회요인(opportunity factors) 차원에서는 모스크가 아직 큰 문제가 된 사례는 없지만 무슬림 인구와 이슬람 사원이 증가하고 있어 부와 가치의 양극화 현상 등으로 소외된 사람들이 급진이데올로기에 탐닉될 수 있는 장소로 이용될 가능성을 배제할 수 없다.

더구나 우리나라는 2014년 7월 현재 인터넷 이용자 수가 41,118천명으로(한국인터넷진흥원, 2015) IT강국으로 불려지고 있는 환경속에서 사회불만자나 이슬람 근본주의에 경도된 자에게 지하드의 찬양과 극단주의 이념전파에 커다란 매개체로 이용되어 과격행동을 촉진하는 기회요인으로 작용할 수 있다.

이와 같이 우리나라에서는 비록 적은 인원에 해당되지만 편견과 차별 그리고 상대적 박탈감을 느끼는 다문화 가정 2세, 외국인 근로자, 북한이탈주민, 소외계층 등이 늘어나는 가운데 우리 정부가 국제사회의 일원으로서 공공의 적인 IS 퇴치에 직접 또는 간접적인 참여에 따라 테러 유발 요인이 되고 있고, 소셜미디어의 발전과 사용인구의 증가, 우리나라 인구의 82%가 사용하는 인터넷 기반 등 기회요인도 있어 IS 추종세력에 의한 테러 발생 가능성은 적지 않다고 본다.

한편, 국내에서 IS 조직원에 의한 직접 공격 가능성은 높지 않은 것으로 보인다. 이와 같은 이유는 우선 IS가 본거지인 이라크와 시리아에서 미국을 비롯한 국제동맹군과의 전투에 테러 전력을 집중하고 있는데다 요르단 등 가까운 나라를 제쳐두고 먼 거리에 위치한 우리나라까지 공격하는 것은 쉽지 않은 상황이다. 그리고 이슬람 제국 건설을 위해 아직은 근거지가 되고 있는 이라크와 시리아를 중심으로 하여 인접한 중동과 아프리카 지역에서 세력을 확대하고 있기 때문에 테러전력을 한국까지 분산시키는 것은 전략상 합리적인 선택이 아니기 때문이다.

다만, 우리나라가 대테러전 참가 등 IS와 직접적인 대립관계가 유지될 경우에는 테러 가능성은 높아질 수 있다. 이미 포섭되어 IS에 가담하고 있는 아국인 김00군이나 북한인 또는 동남아인을 활용하여 몰래 입국 후 테러할 수도 있는 것이다(「조선일보」, 2014; 「울인코리아」, 2014). 즉 IS의 직접 테러는 앞으로 우리 정부의 대응에 따라 상황이 변화될 가능성이 많다.

## 2) 해외

우리나라는 IS 격퇴를 위해 동맹군을 주도하고 있는 미국의 맹방이자 이라크 무장세력 퇴치를 위해 쿠르드 지역에 파병까지 한 전력이 있기 때문에 언제든지 IS의 테러대상이 될 가능성이 있다. 특히, 중동, 아프리카 등 IS 본거지와 가까운 곳에 위치한 나라에서 체류하거나 시설을 둔 한국인이 공격받을 개연성은 더욱 높아 보인다.

실제, 지난 4월 12일 리비아 수도 트리폴리(Tripoli)에 위치한 한국 대사관이 IS의 기관총 공격으로 경비원 2명이 살해되고 1명이 부상당한 테러 피격은 IS가 의식적으로 주 리비아 주재 한국대사관을 표적으로 삼아 공격한 사례로서 IS는 이미 한국을 테러 대상 국가의 하나로 염두에 두고 있는 것으로 보여진다( 정육상a, 2015: 145-148).

이러한 가운데 우리 국민은 해외투자, 여행 등의 목적으로 해외진출이 늘어나고 세계 경제규모 12위라는 국력에 걸맞게 국제사회에서 안녕질서 유지를 위한 역할이 증대되면서 IS의 테러위협에 노출되어 있다.

1980년 해외로 출국하는 인원이 338,840명(법무부c, 1981)에 불과하였으나 2007년 1천만명을 넘어섰으며 지난 해에는 총 16,372,830명에 달해(법무부a, 2015: 22) 1980년 대비 약 5,000배나 증가함으로써 그 만큼 테러피해 위험도 높아진 것이다.

우리 기업의 해외 신규진출 역시 1980년 352개에 불과하였으나 1994년 1,491개에 이어 2000년 이후 오늘날까지 테러위험이 높은 시리아나 리비아 그리고 이라크가 포함된 여러국가에 줄곧 2000-5000여개의 신규진출이 이루어지고 있다. 이러한 통계는 1980년과 비교하여 약 600-1,400배가 늘어난 수치로써(한국수출입은행, 2015), 테러 당할 가능성도 증가하고 있다는 것을 의미한다. 실제 2003년 11월 이라크 티크리트에서 무장단체에 의해 한국인 2명이 살해되었으며, 2004년 11월에는 이라크 팔루자에서 가나무역 직원 김선일씨가 IS 전신인 '알 타우히드 왈 지하드'에 의해 무참하게 참수 살해되었다.

그리고 선교, 성지순례, 위험지역 탐험 등 다양한 목적의 해외방문이나 여행이 늘어나면서 또 다른 테러 피해 가능성을 안겨주고 있다. 이미 이러한 목적의 해외 체류 중 IS 연계단체 등으로부터 피해를 당한 사례가 적지 않은데, 주요 사례를 살펴보면 2007년 7월 아프가니스탄에서 분당 샘물교회 선교단 23명이 탈레반에 의해 피랍되어 2명이 살해되고 21명은 석방되었으며, 2009년 3월 예멘 세이윤 지역에서 알카에다의 자살폭탄 공격으로 한국 관광객 4명이 사망하고 3명이 부상당하였다. 그리고 2014년 2월에는 충청북도 소재 진천중앙교회 교인 31명이 이집트 시나이 반도에서 성지순례를 하던 중 IS로부터 테러수법을 전수받고 있다고 주장하는(최효진, 2014: 114) 무장 단체 '안사르 바이트 알 마크디스(Ansar Beit Al-Maqdis)'에 의해 김홍열 권사 등 아국인 3명이 살해되었다.

이와같이 해외에서는 국내와 달리 우리 국민이나 시설물이 다양한 지역에서 IS 등 여러 테러단체에 의해 테러를 당하고 있으며, 앞으로도 테러피해를 당할 가능성이 높다.

## 2. 취약요소 및 예상 테러유형

### 1) 국내

국내에서는 주로 한국에서 성장하여 정치, 경제, 사회, 문화, 지리 등 국내사정을 잘 아는 IS 추종 세력이 테러할 가능성이 많기 때문에 취약요소의 폭 또한 넓어 질 수밖에 없다.

테러 취약요소는 우선 동맹군을 주도하는 미국의 군사시설, 대사관, 총영사관, 문화원은 물론 미국 대사를 포함한 미국인 및 미군 사령관을 포함한 미국군인도 대상이 될 수 있으며, 미국을 지원하는 영국, 프랑스 등 서방국가의 시설이나 인물이 타깃이 될 수 있다.

그리고 국적을 불문하고 테러 효과를 극대화하기 위하여 다중 운집시설인 백화점, 기차역과 지하철역, 기차 또는 버스와 같은 대중교통수단, 많은 사람이 참여하는 국제경기 행사 또는 국제회의 장소 등이 대상이 될 수 있다. 또한 대통령을 비롯한 정부 주요 인사, 기독교 지도자 등에 대한 인물도 테러 선호대상이 될 수 있겠다.

가능성은 낮으나 IS 조직원이 직접 대한민국에 대해 테러를 기도할 경우 입국 절차, 언어소통 그리고 타깃 선정의 어려움 등으로 인해 위에서 언급한 취약요소보다는 한국을 취향하는 항공기나 국제 유람선 등이 고려될 수 있을 것으로 보인다.

예상되는 테러 유형은 우리나라에서 총기류 및 폭발물 통제가 엄격하다는 점에서 다중이 모여 있는 시설이나 원자력발전소 등 국가기간 시설, 대중 교통수단을 대상으로 한 사제 폭발물 테러가 발생할 수 있으며, 밀수한 총기나 국내에서 생산한 독약 등을 이용한 요인테러도 우려된다. 그리고 요인을 납치하여 언론에 피랍사실을 공개한 후 중국적으로 함께 폭발물로 자살하는 복합테러도 예상된다.

## 2) 해외

해외에서는 1차적으로 사업, 선교, 여행 등을 목적으로 이라크나 시리아를 방문하거나 거주하는 선교사, 언론사 특파원, 기업인, 외교관을 비롯하여 리비아, 사우디아라비아, 나이지리아 등 IS지부나 IS에 충성을 맹세한 테러단체가 존재하는 곳에 체류하는 우리 국민이 대상이 될 수 있다.

그리고 같은 지역에 있는 우리나라 기업, 그 기업의 외국인 근로자, 대사관 등의 시설물이 취약요소로 보여지며, 해당 국가로 취향하는 여객기나 유람선도 IS의 테러타깃이 될 수 있다.

예상되는 공격유형은 우선 국제적 이목을 집중시킬 수 있고 협상여지에 따라서는 몸값을 획득할 수 있는 아국인 납치테러와 요인암살 테러가 있을 것으로 보인다. 또한 리비아나 시리아 등 치안이 불안한 국가에 소재하고 있는 대사관, KOTRA 청사와 같은 우리나라 시설물을 대상으로 한 총기 및 폭발물 테러가 예상된다.

특히, 시리아 IS지부는 시리아와 70년대부터 우호관계를 유지하고 있는 북한과 무기 밀구입 등의 방법으로 소통채널을 확보한 후 북한과 연계하여 우리 국민이나 시설물을 대상으로 테러할 가능성도 배제할 수 없다.

## V. 맺는 말

지금까지 일반인에게는 아직도 생소할 수 있는 IS의 기원과 발전과정 그리고 테러 현황과 특징을 살펴본 후 IS가 우리나라를 대상으로 테러할 가능성을 국내와 국외로 구분하여 평가한 결과 해외에서 IS의 직접테러 가능성이 높으며 국내에서도 IS 추종세력에 의한 테러 가능성이 있는 것으로 판단하였다.

IS는 이제 미국의 버락 오바마 미국 대통령과 영국의 데이비드 캐머런 영국 총리가 올해 초 작성한 공동 기고문에서 IS를 알카에다와 보코하람과 함께 세계 3대 테러조직으로 거명했을 만큼 국제테러조직의 중심그룹에 자리했으며, 우리나라에 대해서도 직접적인 테러위협이 되고 있는 것이다.

실제 IS에 의해 2004년 김선일씨가 이라크에서 참수되었으며, 지난 4월에는 리비아 주재 한국대사관이 총격을 받아 경비원이 살해되는 등 한국인과 한국 시설을 대상으로 한 IS의 테러 공격이 있었고, 국내외적 테러환경으로 보아 앞으로도 우리나라에 대한 테러 가능성은 낮지 않은 것으로 보인다.

이제 IS는 단지 강 건너 불구경 하듯이 TV뉴스 속의 무장단체로만 볼 것이 아니라 IS의 테러위협이 실제적이고 직접적으로 우리에게 다가왔다는 사실을 직시하고 국력을 모아 적극적인 대비태세가 필요한 시점에 와 있다. 그간 정부는 아덴만여명작전을 전개하여 소말리아 해적에게 피랍된 삼호주 얼리호 선원 21명을 구출하는 등 일정 성과도 도출하고 정부합동 테러통합센터의 설치와 테러대책 상임위를 구성하는 등 대테러 시스템도 어느 정도 구축하였다.

그러나 많은 인명피해와 사회혼란을 가져온 세월호 또는 메르스 사건에서 볼 수 있듯이 대응시스템의 마련에도 불구하고 실제 대형사건이 발생하면 많은 문제점의 노출과 함께 피해가 확산되는 경우가 적지 않았다는 점을 충분히 고려하여 다가오는 테러공격에는 오차없이 대응할 수 있도록 기존의 시스템을 점검하고 보완책을 찾아내는 노력과 실전과 같은 대응훈련이 요망된다.

다만 이 논문에서는 IS의 공격에 대비하기 위한 대응정책 마련의 기초자료로 제공하기 위해 우선 IS의 실체를 파악하고 우리나라에 대한 테러가능성을 평가하는 것으로 한정하였다. 앞으로 전문 대테러 학자에 의해 국제사회와 우리의 민관군이 함께 대응하여 테러를 사전에 예방하고, 불가피하게 테러가 발생하면 피해를 최소화하면서 빠른 시간내에 복구할 수 있는 종합방안이 도출될 것을 기대해 본다.

## 참고문헌

- 강영숙. (2014). “극단주의 이슬람 테러조직 IS(Islamic state)위협실태,” 「한국테러학회보」 . 7(4): 24.
- 「경향신문a」 . (2015). IS 본토 테러 당한 사우디 국왕 “IS 말살시키겠다”, 5월 25일자.
- 「경향신문b」 . (2013). 중국동포 알보고 강압적 지시, 위험한일 도말아도 대우 못받아”, 7월 31일자.
- 국가통계포털. (2015). 가계동향조사, [http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList\\_01List.jsp?vwcd=MT\\_ZTITLE&parmTabId=M\\_01\\_01#SubCont/검색일: 2015.7.8](http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SubCont/검색일: 2015.7.8).
- 김윤규. (2005). “한국의 외국인 노동자가 겪는 폭력극복을 위한 대책” . 「한국기독교신학논총」 , 37: 243-269.
- 김은영. (2014). “IS의 소셜네트워크를 이용한 프로파간다의 방식과 영향력 분석연구, 「국가정보연구」 7(2): 51 재인용.
- 「노컷뉴스a」 . (2015). SNS 선전전 소재로 활용될 우려, 1월 21일 자.
- 「노컷뉴스b」 . (2015). IS 외국인전사, 中日 등 81개국서 가담...우리도 대책 시급, 1월 18일자.
- 「News1」 . (2005). 이라크총리 ‘IS 외국인 모병, 아동포르노 막듯 막아야’, 4월 5일자.
- 「뉴스케어a」 . (2014). 미군, 사흘째 IS 공습진행, 8월 11일자.
- 「뉴스케어b」 . (2014). 이슬람국가(IS), 이라크 모술 지역 기독교인 박해(스토리 8), 7월 24일자.
- 「뉴시스a」 . (2015). IS, 인질 장기매매로 조직 자금 벌어들여”, 2월 18일자.
- 「뉴시스b」 . (2015). IS, 자체 주화 '이슬라믹 디나르' 곧 유통, 6월 25일자.
- 「데일리한국」 . (2015). IS 잔혹성, 참수된 머리를 축구공처럼 갖고 놀아, 4월 9일자.
- 「동아일보」 . (2015). IS, 팔미라 점령 후 주민 최소 400명 집단 살해”, 5월 25일자.
- 법무부a. (2015). 「2014 출입국·외국인정책 통계연보」 . 법무부 출입국 외국인정책본부, 36.
- 법무부b. (2015). 「출입국·외국인정책 통계월보 2014년 12월호」 . 법무부 출입국외국인정책본부, 20.
- 법무부c. (1981). 1980년도 출입국 통계자료, [http://www.moj.go.kr/HP/COM/bbs\\_03/ListShowData.do?strNbodCd=noti0096&strWrtNo=70&strAnsNo=A&strNbodCd=noti0703&strFilePath=moj/&strRtnURL=MOJ\\_40402000&strOrgGbnCd=104000&strThisPage =19&strNbodCdGbnCd=/검색일: 2015. 7. 8](http://www.moj.go.kr/HP/COM/bbs_03/ListShowData.do?strNbodCd=noti0096&strWrtNo=70&strAnsNo=A&strNbodCd=noti0703&strFilePath=moj/&strRtnURL=MOJ_40402000&strOrgGbnCd=104000&strThisPage =19&strNbodCdGbnCd=/검색일: 2015. 7. 8).
- 「CBC News」 . (2015). ISIS video purports to show killing of Ethiopian Christians in Libya, 4월 19일자.
- 「아시아 경제」 . (2015). 보코하람, IS에 충성 맹세...IS 세력 확장, 3월 8일자.
- 「아시아경제b」 . (2015). IS, 외국인과 현지인 가담자 간 내분 기류, 3월 10일자.
- 「아시아 투데이」 . (2014). IS-알누스라-호라산, 공습 타깃 테러단체 전격해부, 9월 25일자.
- 「SBS」 . (2015). 무차별 테러로 전세계 공포...영토 2배 넓힌 IS, 6월 28일자.
- [http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1003047611/검색일: 2015. 7. 4](http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003047611/검색일: 2015. 7. 4).
- 「연합뉴스a」 . (2015). IS, '38명 사망' 튀니지 테러 '우리의 소행이다', 6월 27일자.
- 「연합뉴스b」 . (2015). IS '건국 1주년' 앞두고 동시다발 테러...'피의 금요일'(종합), 6월 27일자.
- 「연합뉴스c」 . (2015). 유엔 안보리 'IS 자금줄 차단' 결의안 채택, 4월 19일자.
- 「연합뉴스d」 . (2015). IS 외국인 대원들, 죽음과 감옥 중 양자택일 처지, 4월 20일자.
- 「울인코리아」 . (2014). ‘이슬람국가(IS)’에 가담한 한국인 있다?, 9월 13일자.
- 「YTNa」 . (2015). 피도 눈물도 없는 '살인 기계' IS...테러단체 무한 확장, 2월 7일자.
- 「YTNb」 . (2015). '알카에다'도 두 손 든 'IS' 의 잔혹함, 2월 4일자
- 「YTNc」 . (2015). IS, 아시안컵 축구보던 10대들 '화형' 충격, 1월 20일자
- 위키백과. (2015). 소셜미디어, [https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%86%8C%EC%85%9C\\_%EB%AF%B8%EB%9](https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%86%8C%EC%85%9C_%EB%AF%B8%EB%9)



4%94% EC%96%B4/검색일: 2015. 6.30.

- 윤민우. (2014). “이슬람국가(IS: The Islamic State)에 대한 이해와 최근 이슬람 극단주의 테러리즘동향, 「국가정보연구」. 7(2): 15-16.
- 정육상a. (2015). “IS(Islamic State)의 駐리비아 한국대사관 테러공격 평가, 「계명법학」, 제19집, 141.
- 정육상b. (2014). “외로운 늑대 테러의 발생가능성과 경찰의 대응방안”, 「한국경찰학회보」, 15(2), 206-207.
- 「JTBC」. (2015). '몸값과 석유'로 자금 풍부한 IS...'돈줄' 어떻게 끊나?, 1월 24일자.
- 「조선일보a」. (2015). 한국산 K-2C 소총 쓰는 IS 대원 사진 유포, 6월 18일자.
- 「조선일보b」. (2014). IS, 탈출하려는 외국인 대원 100명 처형... 전사자 늘며 내부 균열, 12월 22일자.
- 「조선일보c」. (2014). “IS에 한국인도 활동” 주장 제기...가능성은?, 9월 14일자.
- 「중앙일보a」. (2015). 이슬람 테러단체의 합종연형...IS가 대장 되나, 3월 15일자.
- 「중앙일보b」. (2015). 미국의 주저, 터키의 방관 ... 국제사회 무관심속 큰 괴물 'IS', 1월 25일자.
- 「중앙일보c」. (2015). 진화하는 테러리즘 선진술, 1월 23일자.
- 최효진. (2014). “조직화된 테러조직, IS, 「시사멀티메거진 NEWN 10월호」, 112.
- 통일부. (2015). 홈페이지, <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1440>/검색일: 2015.7. 7.
- 「TV조선」. (2015). IS, '난민 심리전'돌입..오바마 "이슬람과 싸우는 것아니다", 2월 19일자.
- 한국수출입은행. (2015). 해외투자통계, <http://211.171.208.92/odisas.html>/검색일: 2015. 7. 20.
- 한국인터넷진흥원. (2015). 인터넷이용자 수, <http://isis.kisa.or.kr>/검색일: 2015. 7. 7.
- 「한국일보」. (2014). IS는 도대체 어떤 테러조직인가?, 8월 24일자.
- 한국직업능력개발원. (2010). 「2009 북한이탈주민의 경제활동실태 조사」. 한국직업능력개발원, 13, 48.
- 행정자치부. (2015). 「2015년도 지방자치단체 외국인주민 현황」, 행정자치부.
- 「CNNa」. (2014). ISIS can ‘muster’ between 20,000 and 31,500fighters, CIA says, [http:// edition.cnn.com/2014/09/11/world/meast/isis-syria-iraq/](http://edition.cnn.com/2014/09/11/world/meast/isis-syria-iraq/) 검색일: 2015. 6. 11.
- 「CNNb」. (2014). ISIS fast facts: Here’s a look at Islamic State in Iraq and Syria (ISIS), [http:// edition.cnn.com/2014/08/08/world/isis-fast-facts/](http://edition.cnn.com/2014/08/08/world/isis-fast-facts/)검색일: 2015. 7. 10.
- 「Financial Times」. (2014). Selling terror: how Isis details its brutality, 6월 17일자.
- 「Iraqi News」. (2014). 30,000 Indians volunteer to fight in Iraq to defend Shia shrines, 6월 27일자.
- Jones, S. G. (2014). “A persistent threat: The evaluation of al Qa’ida and other salafī jihadists” RAND National Defense Research Institute. RAND Cooperation.
- Precht, Tomas. (2007). “Home Grown Terrorism and Islamist Radicalisation in Europe: From Conversion to Terrorism” , Danish Ministry of Justice, 38-67.
- 「Reuters」. (2015). U.N. Security Council ups pressure on Islamic State financing, 2월 12일자.
- Rivinius, Jessica. (2014). “Majority of 2013 terrorist attacks occurred In just a few countries”, START, August, 18th, Maryland.
- START Center. (2014). “Transcending organization: Individuals and the Islamic State.” START Center, Maryland.
- 「The Washington Post」. (2014). Report says 120 Islamic State fighters executed by Islamic State, 12월 29일자.
- 「The Wall Street Journal」. (2015). Months of Airstrikes Fail to Slow Islamic State in Syria, 1월 14일자.



---

## 경찰조직의 공공가치에 관한 연구

이정철\* · 이정욱\*\*

---

\* 연세대학교 박사과정

\*\* 연세대학교



# 범죄예방으로서 위험의 개념과 평가도구개발에 관한 연구

박 준 휘\*

## 1. 들어가며

『전주시의회 이병도(인후3동, 우아1·2동) 의원은 24일 열린 제1차 정례회 제2차 본회의 5분 자유 발언에서 “전주시가 2013년도 성폭력 범죄발생을 전국 1위라는 불명예스런 통계수치가 있다”면서 이 같이 밝혔다. (중략)

이 의원은 서울시 마포구 염리동을 ‘범죄예방 도시 디자인’의 대표적 성공사례로 꼽았다. 과거 염리동은 좁고 가파른 지형의 전형적인 달동네로, 미로와 같은 골목길과 부족한 조명시설로 범죄의 발생과 불안감이 매우 높았던 지역이다. 이에 염리동은 범죄예방 도시디자인 정책을 도입해 낡은 담장에 색을 칠하고 견고 싶은 산책로(소금길)를 조성했고 방범등과 비상벨 등 방범시설을 설치했다. 그 결과 절도는 12%가 감소했으며 성폭행은 단 한 건도 발생하지 않았다. 또 한국형사정책연구원이 발표한 자료에 의하면 동네에 대한 애착은 13.8%가 증가했고 범죄예방효과는 78.6%, 만족도는 83.3%로 매우 높게 나타났다.

이 의원은 “전주시는 범죄예방 및 마을공동체 회복을 위해서 마을별 특성에 맞게 범죄예방 도시디자인 정책을 도입해야 한다”면서 “정책수립을 위한 TF팀을 구성하고 사업추진을 위해서 교육지원청과 경찰서 등 관련기관과 협력체계를 구축해야 한다”고 말했다. 이어 “범죄예방 도시디자인 조례를 제정하고 전주시 특성에 맞는 안전한 시범마을 조성 및 범죄위험도 저감을 위한 범죄예방 디자인 인증시스템 구축사업을 추진할 것”을 제안했다. (뉴스1, 2015.07.24.)

위의 기사는 필자가 서울시 ‘범죄예방 디자인 사업’의 효과성을 분석한 보고서 발표와 관련하여, 전주시의원이 같은 맥락의 사업을 도입해야 한다는 취지의 의회연설을 보도한 내용을 인용한 것이다. 사실 동 보도가 아니라 하더라도 우리는 최근 셉테드(CPTED)라는 범죄예방기법의 보급이 급속히 이루어지고 있음을 목도하고 있다. 이러한 범죄예방기법의 적용에 있어 필요한 것이 범죄위험성 평가이다. 그리고 이러한 위험성평가는 적절한 평가도구의 개발을 전제로 한다.

필자는 한국형사정책연구원에서 2012년부터 3년간 ‘범죄유발 지역·공간에 대한 위험성평가도구의 개발·적용 및 정책대안의 연구(이하 범죄유발연구)’라는 다소 긴 제목의 연구를 수행했다. 그리고 실제 지방자치단체의 사업에 이렇게 개발된 평가도구를 적용하여 사업지를 선정과 관련 사업의 효과성도 측정해보았다. 본 발표문은 이러한 필자의 경험을 바탕으로 평가도구 개발과 적용에 대한 그간의 고민을 정리해 여러 학자들의 조언을 듣기 위한 목적으로 쓰여졌다. 아울러 배경지식으로서 범죄

\* 한국형사정책연구원 연구위원

예방정책의 의의, 위험개념, 범죄학이나 형사정책분야에 있어 위험개념의 적용실태 등에 대해 관련 연구를 소개했다.

사실 위험문제는 올리히 백의 명저 ‘위험사회’가 우리에게 소개되기 전부터 다양한 학문분야에서 다루어져 왔다. 그러나 그의 저서 덕택으로 위험에 대한 담론이 적극적으로 시작되었다고 할 수 있으며, 특히나 우리의 경우 작년의 세월호 사건과 올해의 메르스 사건을 통해 위험문제가 좀 더 가까이 다가왔다(사실은 매우 절박하게).

애초 본 발표문을 준비하기 위해 그리 큰 힘이 들지 않을 것으로 생각했다. 기존 연구물을 적절하게 요약하면 될 것으로 생각했고, 3년간의 범죄유발연구 외에도 그 이전부터 관련 연구를 해왔기 때문이다. 그러나 막상 발표문을 작성하려하니 지난 시간 필자의 연구가 매우 미숙한 연구였음을 깨닫게 되었다. 또한 몇몇 위험관련 문헌을 본 것이 자꾸만 꼬리를 물어대는 악순환을 겪기도 하였다. 무엇보다도 범죄위험성평가도구와 관련한 사례들을 좀 더 많이 모아 체계적으로 정리를 해야 하는데, 개인사정으로 여의치 못한 상황이었다. 글의 시작에 앞에 먼저 양해를 드리는 바다.

## II. 범죄예방과 위험

### 1. 범죄예방의 의의

범죄예방에 대해 다양한 정의가 가능하겠으나, Ekblom(2005:28)의 정의가 많이 이용되고 있다. 즉, 범죄예방이란 ‘범죄 및 인지된 범죄두려움의 실질적 수준을 감소시키기 위해 고안된 제반활동(any action designed to reduce the actual level of crime and/or the perceived fear of crime)’이다. 이들 활동은 전통적인 형사사법기관의 활동에 국한되지 않으며, 여타 정부기관은 물론 민간기업, 비정부조직(NGO)의 활동을 포함하며, 집단은 물론 개인의 의식적·무의식적 활동도 포함한다. ((그림))

이러한 범죄예방에 있어 그 수단 혹은 종류에 어떠한 것이 있을 수 있는지는 질병예방을 생각하면 쉽게 이해할 수 있다. 질병에 걸리지 않기 위해 가장 기본적인 것이 잘 먹고, 잘 자고, 운동하며, 주변을 깨끗이 해 위생을 철저히 하는 것이다. 둘째로 질병에 취약한 계층(영유아, 아동, 노인, 선천적으로 약한 사람 등)에 대해서는 예방주사를 놓는다는든지, 자주 검진을 하고, 적절한 약과 이들 계층에 적합한 수단들을 동원해야 할 것이다. 마지막으로 질병이 걸렸다면 집중적으로 치료를 하거나 격리 시킴으로써 추후 재발되지 않거나 다른 사람에게 질병이 전염되지 않도록 해야 할 것이다.

이러한 공중보건(public health) 패러다임을 범죄예방모델에 적용한 사람이 Brantingham and Faust(1976)이다. 1차 예방은 일상적인 환경 하에서 범죄를 유발하는 물리적·사회적 환경에 대한 개입으로, 셉테드가 대표적이다. 그 외 실업, 사회복지, 교육 등의 문제에 개입하는 정책도 1차 예방수단에 속한다. 2차 예방은 범죄를 범할 잠재적 위험성이 높은 계층이나 범죄다발지역(hot spot)에 대한 개입으로, 이러한 문제가 발생할 가능성이 높은 사람이나 지역 등을 판별하고 상황별 정책수단을 강구하는 것이다. 예로 문제청소년에 대한 상담, 상황적 범죄예방기법의 도입 등이 있다. 3차 예방은 이미 범죄를 범한 사람에 대한 개입으로 주로 형사사법기관에 의해 이들 범죄자를 체포·격리·교화·사회복귀 시키는 일련의 개입과정이다.

범죄문제에 대한 위험 개념의 적용은 기본적으로 2차 범죄예방과 관련이 깊다. 즉, 범죄발생 가능성이 높은 지역 혹은 범죄를 저지를 가능성이 높은 개인·집단에 대해 위험성 평가를 통해 그에 상응하는 범죄예방정책을 집행하기 때문이다. 이하에서는 일반적인 위험의 개념과 범죄문제에 있어 위험

이 실제 어떻게 활용되고 있는지를 보인다.

## 2. 위험 개념과 범위

### 1) 위험 개념

위험 개념은 크게 기술적(·경제적) 차원과 사회적(·인지적) 차원이라는 2가지 관점에서 접근되는 것으로 보여진다. 기술적 접근이 과학적 객관주의에 입각한 일종의 표준적 접근이라 한다면, 사회적 접근은 인지과학 및 제도적 관점에서 위험에 대한 개인(혹은 집단)의 주관적 해석이나 사회문화적 맥락에 방점을 둔다. 한편 기술적 접근에서는 위험의 개념과 관련해 위험의 부정적 측면 외에 긍정적 요인을 고려하는 움직임이 최근 나타나고 있다.

기술적 접근의 대표적 예가 ISO(International Standard Organization) 등에 의한 개념정의이다.<sup>1)</sup> 1999년 ISO/IEC GUIDE 51에서는 위험한 조건 또는 상황을 감소시키기 위해 위험을 hazard와 관련된 것으로 간주하여, ‘위해의 발생확률과 그 심각성의 조합(combination of the probability of occurrence of harm and the severity of that harm)’으로 정의하였으며, 이 정의에서는 위험을 부정적 개념으로 간주하였다. 2002년 ISO/IEC GUIDE 7에서는 위험을 ‘사건의 발생확률과 그 결과의 조합(combination of the probability of an event and its consequence)’으로 정의하였는데, 위험을 부정적인 것으로 간주하지 않으며, 결과의 긍·부정성에 대해서도 언급하지 않았다. ISO 31000에서는 위험을 ‘목표에 대한 불확실성의 영향’으로 정의하여, 손실 측면 외에 이득을 고려한 것으로 평가된다(김진현·박달재, 2013). 아래 <표 1>에서는 위험에 대한 다양한 기술적 개념 정의를 소개하였다.

<표 1> 위험개념에 대한 기술적 정의

Standards	Definition of risk
ISO/IEC GUIDE 51 (1999) <sup>13)</sup>	Combination of the probability of occurrence of harm and the severity of that harm
BS 60799-3 (2000) <sup>15)</sup>	Uncertainty inherent in plans and the possibility of something happening that can affect the prospects of achieving business or project goals
BS IEC 62198 (2001) <sup>14)</sup>	Combination of the probability of an event occurring and its consequences on project objectives
IRM(2002) <sup>15)</sup>	The combination of the probability of an event and its consequences
ISO/IEC GUIDE 73 (2002) <sup>16)</sup>	The combination of the probability of an event and its consequences
AS/NZS 4360 (2004) <sup>17)</sup>	The chance of something happening that will have an impact on objectives
HM Treasury(2004) <sup>18)</sup>	Uncertainty of outcome, within a range of exposure, arising from a combination of the impact and the probability of potential events
COSO ERM(2004) <sup>19)</sup>	Probability that a problem occurs, problem is An event or incident that would be harmful to objectives
RAMP(2005) <sup>20)</sup>	A possible occurrence which could affect, positively or negatively, the achievement of the objectives for the investment
APM(2006) <sup>21)</sup>	An uncertain event or set of circumstances that should it or they occur would have an effect on achievement of one or more project objectives
OGC(2007) <sup>22)</sup>	An uncertain event or set of circumstances that should it occur will have an effect on achievement of objectives
PMI(2008) <sup>23)</sup>	An uncertain event or condition that if it occurs has a positive or negative effect on a project's objectives
ISO GUIDE 73 (2009) <sup>24)</sup> ISO 31000 (2009) <sup>25)</sup>	Effect of uncertainty on objectives

출처: 김진현·박달재(2013)

1) 국제표준화기구(ISO)는 1947년에 출범하였으며 나라마다 다른 산업, 통상 표준의 문제점을 해결하고자 국제적으로 통용되는 표준을 개발하고 보급한다. 스위스 민법에 의해 설립된 비정부 민간기구로서, ISO가 정한 표준은 보통 국제 협약이나 국가 표준 제정 시 광범위하게 인용, 활용되기 때문에 국제적인 영향력이 크며 실질적으로 각국 정부의 표준 정책과 깊은 관계가 있다. 2012.7. 현재 정회원(Member body)에 111개국, 준회원(Correspondent Member)에 49개국, 통 신회원(Subscriber Member)에 4개국 등 총 164개국이 가입, 활동하고 있다. 우리나라는 1963년 상공부 표준국이 우리나라를 대표하여 ISO에 Member body로 최초 가입하였다. 1973년 상공부 표준국이 독립하여 공업진흥청으로 변경되었으며, 1996년 이후로는 현재의 국가기술표준원(KATS: Korean Agency for Technology and Standards)이 정회원으로 활동하고 있다(위키백과 및 기술표준원 홈페이지, 2015.7.25.접근).

한편, Hansson(2005)은 위험에 대한 정의가 의사전달 상황에 따라 다양하게 사용되고 있다고 전제한 후, 위험에 대한 정의가 지난 30년간 좀 더 기술적으로 정교화 되고 있기는 하지만 아직도 많은 혼란이 있다고 분석하였다. 그는 아래와 같은 5개의 개념정의를 제시하였다.

- 
- 위험1 = 원하지 않는 사건으로, 일어날 수도 일어나지 않을 수도 있음  
(an unwanted event, which may or may not occur)
  - 위험2 = 원하지 않는 사건의 원인으로, 일어날 수도 일어나지 않을 수도 있음  
(the cause of an unwanted event, which may or may not occur)
  - 위험3 = 원하지 않는 사건의 확률로, 일어날 수도 일어나지 않을 수도 있음  
(the probability of an unwanted event, which may or may not occur)
  - 위험4 = 원하지 않는 사건의 통계적 기대치로, 일어날 수도 일어나지 않을 수도 있음  
(the statistical expectation value of an unwanted events, which may or may not occur)
  - 위험5 = 알려진 확률 제약 하에서 의사결정이 이루어지는 사실  
(the fact that a decision is made under conditions of known probabilities)
- 

특히, Hansson(2005)은 위험분석에 대한 전통적인 기술적 접근과 관련하여, 다음과 같은 Cohen의 견해를 소개한다.

기술의 위험성을 평가하는 유의미한 유일한 방법은 확률적 위험분석(probabilistic risk analysis; PRA)을 통해서만 가능하다. PRA는 새로운 기술의 수명연장 효과를 수치로 제시하는데, 이는 다른 경쟁적 기술과의 비교를 가능하게 해주며, 때문에 이러한 기술의 수용성(acceptability)에 대한 합리적 판단이 가능해진다. 이는 질차적인 과학적 논리의 관점에서뿐만 아니라, 일반 대중의 이해 또한 쉽게 높인다(Cohen, 2003: 909).

Hansson(2005)는 이러한 기술적 접근이 단순하고, 운영하기 쉬우며, 수학적이라는 장점이 있다고 본다. 그러나 이러한 접근은 실제생활 문제에 직면하여 큰 오류에 직면할 수 있다고 본다. 이러한 오류의 주된 이유는 의사결정과정에서 확률과 결과라는 오직 2개의 요인만을 고려하기 때문이다. 현실의 위험평가는 이들 2개 요인 외에도 추가적으로 영향을 미치는 요인들이 항상 존재한다. 이들 요인들은 단순히 ‘존재’하는 것이 아니라, 고려되어야 하고, 그에 따라 운영되어야 한다. 만약 의사결정이 내 자신의 운명과 관련되는 것이라도 이렇게 2가지만을 고려할 수 있겠는가? 그러므로 위험평가의 합리성과 정확성을 위해서는 기관(agency), 의도성(intentionality), 동의(consent), 형평성 등과 같은 관점이 고려되어야만 한다(아래 그림 참조).



### <그림 1> 위험(평가)에 대한 2개의 관점

Figure 1. The standard view of what risk assessment should be based on

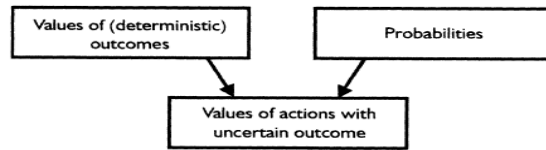
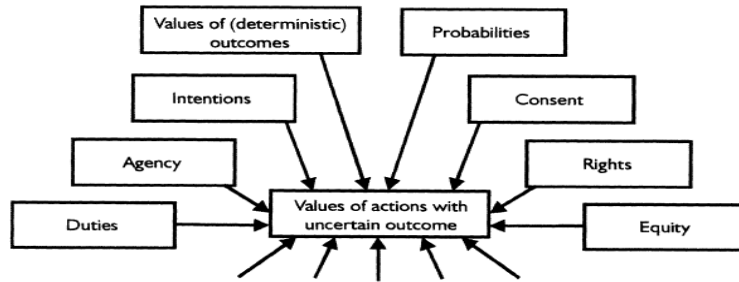


Figure 2. A less incomplete view on what risk assessment should be based on



출처: Hansson(2005) pp.5

위험 관련 논쟁은 이러한 명사와 동사간의 싸움으로 비유되기도 하는데, 기관과 책임을 고려한 위험분석은 위험을 ‘명사(noun)’가 아닌 ‘동사(verb)’의 관점에서 접근하는 것이다. 즉 기술적 측면의 위험분석가들은 위험의 크기(size)를 강조하는 경향이 있는데, 이는 결국 위험을 그 대상에서 분리시키게 된다. 일반인들은 일어날 것 같지는 않지만 잠재적으로 매우 비참한 사고를 감당하려는 기술전문가들의 행동에 의문을 나타낸다(예, 원전확대). 고려하는 것이 최소한의 정당성을 획득할 수 있는 길임에도 불구하고, 오직 확률과 결과에만 치우친 위험분석가의 경도된 관심이야말로 일반인과 기술전문가간의 커뮤니케이션을 어렵게 만드는 요인이다. 확률적 추론을 이해못한다고 일반인을 비판하기 보다는, 전문가들은 일반인들이 중시하는 도덕적 사회적 이슈들을 어떻게 다루어야 하는지를 배워야만 한다.

Hansson이 제시한 이러한 기술전문가들의 위험평가문제에 대한 한계는 심리학자나 사회학자들에 의해 비판과 재비판의 대상이 되기도 한다(정무권, 2012; 노진철, 2010). 위험에 대한 사회적 접근은 크게 위험객관주의(Risk Objectivism), 위험주관주의(Risk Subjectivism), 위험구성주의(Risk Constructivism)로 논해진다.

위험객관주의는 이미 앞서 논의한 기술적 접근을 의미하는 것으로, 사회적 접근은 자연과학이나 경제학 분야에서 전제로 한 위험의 실재론 내지 객관적 평가 가능성에 대해 회의를 표한다. 그리고 그에 대한 비판은 인지과학분야에서 먼저 제기된다. 기술적 과학적 지식을 충분히 접근 또는 이해할 수 없는 일반 대중들은 위험의 존재와 문제의 정도에 대해 ‘수용가능성’이라는 주관적 인지적 판단에 매개될 수밖에 없다는 것이다. 잘 언급되는 예로 통제할 수 있는 위험은 통제할 수 없는 위험보다 잘 수용된다는 명제가 있다(Weick, 1995). 통계에 의하면 자동차 사고확률은 비행기 사고확률보다 객관적으로 더 높음에도 불구하고, 많은 사람들은 비행기 여행이 자동차보다 더 위험하다고 생각하는 데, 이는 자동차 운전에 대한 통제가능성과 더불어 비행기 작동에 대한 통제불능에 기인하기 때문이라는 설명이다. 그런데 인지과학적 접근은 개인간 차이를 일관되게 설명할 수 있는 이론적 한계와 방법론적 개인주의에 의해 사회구성주의로부터 또 다른 비판을 받게된다.

사회(혹은 위험)구성주의에서는 개인의 주관적 결정행위의 결과를 문제 삼기보다는 수많은 위험

대상 중에서 어떻게 특정한 위험만이 사회에서 관심의 대상이 되고, 어떤 요소에 근거해 위험에 대한 특정한 견해가 지배적이 되는지에 대해 기본적 관심을 기울인다(노진철, 2010). 여기에는 Douglas & Wildavsky(1982)의 문화·상징적 접근, 푸코의 통치성(governmentality)이론 등이 있다. Ewald(1991)는 극단적으로 “위험이라는 그 자체의 실체는 없다. 무엇이든 위험이 될 수 있으며, 그것은 모두 어떻게 사람들이 위험을 분석하는가, 그것을 사건으로 고려하는가에 달려있다”고 주장함으로써 위험의 권력성과 사회성을 강조한다. 더 나아가 Beck(1997)은 현대사회가 산업화 시대와는 양상이 완전히 다른 새로운 위험에 처해있다는 ‘위험사회론’을 제기하고 있으며, 이러한 위험사회에 대한 대응기제로서 개인주의화를 극복하는 세계시민체제(cosmopolitanism)를 주장하고 있다.<sup>2)</sup>

요컨대 기술적 접근은 위험의 객관성과 실재론에 입각하여 위험개념을 ‘Risk = Probability × Consequence(or Severity)’로 정의하는 반면, 사회적 접근은 위험개념보다는 그 성격에 집중한다. 즉 사회적 접근은 위험개념의 정의 자체에 골몰하기 보다는 위험에 대한 개인과 집단의 인식과 태도 그리고 위험의 형성과정에 기본적 관심이 있다. 또한 위험문제에 대한 대처 방안으로서 기술적 접근이 위험관리(risk management)적 차원에서 접근한다면, 사회적 접근은 궁극적으로 사회개혁 내지 정치개혁을 모색한다.

## 2) 범죄문제로서 위험개념

범죄학 혹은 형사정책 분야에서 위험을 개념화하고 다루는 방식은 크게 세 가지 유형으로 나뉘는 것으로 파악된다. 첫째, 특정 개인이 범죄를 저지를 가능성이 얼마나 되는지를 위험을 통해 측정하고 이론화하는 것이다. 이러한 개인에 대한 위험측정은 실무적으로 양형정책, 교정 및 보호정책 등과 연계되며 많은 경우 심리학적 연구방법론을 채택한다. 둘째, 특정 환경 내지 공간에서 범죄가 발생할 가능성이 얼마나 되는지를 위험이라는 개념을 통해 양화시키고 관련 정책대안을 개발하는 것이다. 이러한 위험측정은 이미 앞서 살펴본 환경범죄학이 모태가 되었으며, 최근 도시공학, 건축학, 심리학 등 다양한 분과 학문과의 연계가 진행되고 있다. 셋째, 울리히 벡의 위험사회론에 기초하여 경찰활동에 있어 위험을 어떻게 수용하고 관리해야 하는지를 연구하는 분과가 있다. 소위 범죄에 대한 위험관리주의 논리이다. 이들 세 가지 유형의 접근방법은 연구수준으로 볼 때 각각 미시적 수준, 중범위 수준, 거시적 수준으로 확대된다. 이하에서 각각의 연구방향과 내용을 살펴본다.

### (1) 범죄자와 위험

지난 이삼십년 동안 특정 개인이 범죄를 저지를 수 있는 가능성을 계량적으로 예측하기 위한 위험성 평가도구들이 많이 개발되었다. 여기서 특정 개인이란 일반인이 아니라 범죄를 이미 저지른 사람을 의미하며, 때문에 여기서의 위험은 형사절차상 ‘재범’에 대한 위험을 의미한다. 특히 Clark(1999)는 ‘risk’와 ‘dangerousness’를 구분한다. 전자는 개인이 미래에 다른 범죄를 저지를 가능성을 의미하는 반면, 후자는 범죄자의 재범 가능성 외에 피해자에게 발생한 범죄피해의 결과까지도 포함한다. 그런데, 국내 연구를 보면 위험성 평가를 risk assessment로 사용하면서도, Clark가 사용한 dangerousness의 개념을 포괄하여 위험성 평가도구를 정의하고 있음을 알 수 있다. 즉, 이수정·김범준·고려진(2008)에 의하면 위험성 평가란 ‘앞으로 일어날 해로운 행동이나 사건의 개연성을 계산하고, 행동/사건의 빈도를 평가하며, 행동/사건이 미칠 영향에 대해서 그리고 그 영향의 확률을 계산하는 것’으로 정의하고 있다.

2) 울리히 벡은 2014년 7월 한국 방문 기간 동안 여러 세미나와 발표를 통해 국가주의를 극복하는 거대도시(world city; 예로 서울, 베이징, 도쿄 등)간 연합모델을 제시한 바 있다. 그는 또한 세월호 사건과 관련하여 우리 사회의 ‘탈바꿈’을 주문하였고, 위험은 권력문제라고 정의한 바 있다. 그는 2015.1.1. 심근경색으로 갑자기 사망하였으며, 국내에서는 3월에 그를 위한 추모행사가 열리기도 하였다.

Bonta(1998)에 의하면 이러한 위험성 평가도구는 시기적으로 대략 3세대로 구분되어 지는 것으로 알려져 있다(이수정, 2011에서 재인용). 먼저 1세대 평가 방법으로 임상적 방법이 있다. 이 방법은 임상적 직관력과 전문가적 판단을 가지고 평가하는 주관적 판단인 임상적 방법인데 임상가의 직관에 의존하다보니 재범위험성에 대한 판단이 매우 주관적이고 임상적 판단에 대한 객관적 증거 제시가 어렵다는 점 그리고 임상전문가의 배경에 따라서 서로 다른 의사결정이 산출될 수 있다는 점에서 문제가 제기될 수 있다. 2세대 방식은 보험계리적인 평가방법에서도 정적 요인에 근거한 방식이다. 보험계리적 방법은 실증적인 연구에 근거한 객관적 재범 요인들을 근거로 문항이 구성된다. 정적 위험 요인으로는 성별, 전과, 피해자와의 관계 등과 같이 과거에 한번 발생하면 이후에 바뀔 수 없는 위험 요인들로 구성된다(박광배 & 고민조, 2006; Gottfredson & Gottfredson, 1994; Shaffer, Waters, & Adams, 1994). 이러한 평가도구들은 장기간의 위험성을 평가하는데 매우 유용하다(Hanson, 2000). 3세대 방식은 약물의 사용이나 정신과적 문제, 반사회적/사회병질적/정신병질적 성격특성 등을 평가하는 역동적 위험요인을 포함한다. 이와 같은 위험요인들은 특히 교정이나 치료단계에서는 재범위험성을 줄이기 위한 기준으로서 유용한 진단지표가 될 수 있다는 점에서 재범가능성의 억제에 이점을 지닌다. 하지만 경우에 따라 역동적 위험요인은 측정의 어려움이 발생할 수 있다(Quinsey, Harris, Rice, & Cormier, 2003).

범죄자의 재범 예측을 위한 위험성 평가도구의 종류로는 SIR(Statistical Information on Recidivism)처럼 정적 위험요인들만으로 구성되어 있는 평가도구들과 OASys(Offender Assessment System)나 LS/CMI(Level of Service/ Case Management Inventory)처럼 모든 형사절차에서 포괄적으로 사용될 수 있도록 개발된 도구들이 있다. 특정 범죄의 재범을 예측할 목적으로 사용되는 위험성 평가도구로는 폭력범죄 재범위험성 평가도구, 성범죄 재범위험성 평가도구 등이 있는데, 폭력행위의 재범위험성을 가장 잘 예측한다고 알려진 도구로는 HCR-20(Historical Clinical Risk Management-20), VRAG(Violence Risk Appraisal Guide), PCL-R(Psychopathy Checklist-Revised) 등이 있고 성범죄의 재범위험성을 가장 잘 예측하는 도구로는 Static-99, Static-2002, Risk Matrix 2000, RRASOR (Rapid Risk Assessment for Sex Offense Recidivism), SORAG(Sex Offender Risk Appraisal Guide) 등이 있다(이수정, 2011에서 재인용).

한편, 한국형사정책연구원에서는 지난 2010년 강력범죄자의 재범위험성 평가를 위한 도구를 정진수·박선영·이수정·황의갑 연구진이 개발한 바 있다. 이들 연구진은 강력범죄자의 재범 위험성 요인을 분석하여 205명의 강력범죄자를 대상으로 타당성을 테스트하고 최종적으로 14개의 위험요인을 도출하였다.<sup>3)</sup> 이를 한국형 강력범죄자 위험성 평가 척도(Korean Offender Risk Assessment System-General; KORAS-G)라고 하는데, 2011년에는 이렇게 개발된 평가도구를 이용하여 추적조사를 진행하였다. KORAS-G는 다음의 표와 같이 구성되어 있다.

3) 정진수 외(2010) 연구에서는 14개의 위험요인이 제시되어 있으나, 정진수 외(2011) 연구에서는 17개의 위험요인으로 3개 문항이 추가되었다. 본문의 표에 제시된 내용은 최종본을 기준으로 17개 요인을 제시하였다.

<표 2> KORAS-G(Korean Offender Risk Assessment-General) 문항

문항	위험요인	범주	점수
1	피의자의 나이(만)	18~30세 미만 31~45세 미만 46~60세 미만 61세 이상	3 2 1 0
2	교육 수준	고졸미만 고졸이상	1 0
3	혼인 상태	혼인경험이 없음 혼인경험이 있음	1 0
4	최초 경찰 입건 나이(만)	19세 미만 19세~25세 미만 25세 이상	2 1 0
5	청소년기 시설 수용 경험 (3개월 이상 소년원, 소년교도소 수감 경험)	있음 없음	1 0
6	과거 범죄 점수 (채점 매뉴얼 참조)	채점기준표의 해당 점수	3-0
7	강력범죄 횟수	3회 이상 1~2회 해당사항 없음	2 1 0
8	동종 전과 여부(강력범죄일 경우만)	동종 전과 있음 동종 전과 없음	1 0
9	처분기간 동안의 문제행동 (수형기간, 보호관찰, 미결기간 포함)	처분 취소 혹은 처분 중 재범 규칙위반 혹은 징벌 해당사항 없음	2 1 0
10	학령기 문제행동 - 수업방해 - 무단결석 - 가출 - 학교폭력 - 경고 - 자퇴 및 중퇴 - 강제전학 - 퇴학	3개 이상 1~2개 해당사항 없음	2 1 0
11	알코올 혹은 약물 사용 - 과거 혹은 본 범행 시 주취 상태 여부 - 현재 알코올 중독 여부 (AUDIT-K 13점 이상) - 과거 본드, 가스 마약 등 약물사용 경험	1 개 이상 해당사항 없음	1 0
12	본 범행 점수	채점기준표의 해당 점수	3-0
13	본 범행의 연쇄범죄 여부	3건 이상 해당사항 없음	1 0
14	본 범행에 대한 책임 수용	책임 회피 책임 수용	1 0
15	본 범행 전 재범기간	6개월 이내 재범 해당 사항 없음	1 0
16	반사회적 성향 (PCL-R 혹은 MMPI와 PAI의 반사회성 척도)	26점 이상(71점 이상) 21~25점 이하(61~70점) 6~20점 이하(50~60점) 5점 이하(49점 이하)	3 2 1 0
17	기타 취약요인 - 뇌손상 여부 - 정신질환 여부 - 인지 손상 등에 의한 문제해결능력 부재	2개 이상 1개 해당사항 없음	2 1 0
총 점			30

출처: 이수정(2011)

## (2) 환경과 위험

앞서 본 위험성 평가도구가 범죄자의 재범 가능성을 예측하는데 초점을 맞추고 있다면, 또 다른 연구군은 사람이 아닌 환경을 대상으로 범죄의 위험성을 측정하는데 초점을 맞추고 있다. 환경을 대상으로 한 범죄위험 연구는 연구방법론에 따라 다시 3개의 연구군으로 나눌 수 있을 것으로 보인다. 즉 사람들(예, 거주자, 보행자 등)이 특정 공간으로부터 범죄발생의 위험성을 얼마만큼 인지하는지를 분석하는 접근방법이 있는가 하면, 물리적 특성자료나 범죄통계와 같은 2차자료를 활용하여 좀 더 객관화된 수치로 범죄발생의 위험성을 분석하는 접근방법이 있다. 마지막으로 이들 2개의 접근방법을 통합한 연구가 있다.

사람들이 특정 공간으로부터 범죄발생의 위험성을 얼마만큼 인지하는지를 분석하는 연구는 결국 범죄두려움(fear of crime)에 대한 연구의 확장으로 볼 수 있다. 대표적 연구로 Ferraro(1995)의 위험해석모델(risk interpretation model)이 있다. 동 모델은 범죄두려움에 영향을 주는 요인으로서 개인특성 외에 거주지역의 특성도 영향을 준다는 통합론적 접근을 취하고 있다(이성식, 2000, pp.22). 특히 이 연구에서는 ‘범죄피해의 위험’에 대한 인지와 범죄두려움은 개념적으로 구분되어야 한다고 본다. 실제로 범죄두려움이란 범죄에 대한 두려움, 걱정, 불안 등의 감정적이고도 정서적인 반응임에도, 많은 연구들에서는 범죄두려움을 측정함에 있어 ‘이 지역은 범죄로부터 안전한 지역이라고 생각하십니까?’ ‘당신은 범죄피해의 가능성이 얼마나 된다고 생각하십니까?’ 등의 질문을 통해 접근했다고 비판하면서 두 개념은 구분되어야 할 것이라고 주장하고 있다. 실제로 최근의 연구에서는 두 개념이 개념적으로 구분된다고 주장되는데(Ferraro and LaGrange, 1987; Rountree and Land, 1996), Ferraro(1995)는 이들을 구분하고 또한 기존의 연구들에 의거(Warr and Stafford, 1983; LaGrange and Ferraro, 1989; LaGrange et al., 1992), 범죄 피해에 대한 위험 인지와 해석이 오히려 범죄두려움에 있어 결정적 주요 원인이 됨을 주장한다. 그러한 점에서 그는 범죄두려움 이외에 범죄피해의 위험성 인지에 영향을 줄 수 있는 요인들을 발견해야 한다고 주장한다(이성식, 2000, pp.22). Ferraro(1995)는 무질서와 지역결속력을 범죄위험의 해석에 영향을 주는 주요 원인으로 다룸에 있어 그것을 지역수준의 요인보다는 개인이 인지한 지역의 무질서 그리고 개인이 인지한 지역의 결속력이라는 개인의 차원에서 접근하고 있다. 그의 위험해석모델에서는 지역의 객관적 특성보다는 그것을 개인들이 어떻게 인지하고 해석하는가를 보다 중요하게 다뤘기 때문이다(이성식, 2000, pp.23).

Ferraro의 위험해석모델을 응용한 연구로 Wilcox 등(2003)의 연구가 있다. 이 연구에서는 “인지된 위험장소(perceived dangerous locations)”와 “실제 강도발생장소”를 비교한 결과, 사람들이 인지하고 있는 위험장소와 실제 위험장소가 불일치함을 발견하였다. 이러한 괴리가 발생한 이유는 어떤 장소가 위험하다고 인지되는 것은 실제 범죄발생빈도 뿐 아니라 그 곳에 있는 건물의 디자인(낮은 정도, 어둡고 으스스함), 장소에 대한 친숙성, 자신이 위험에 처했을 때 누군가 도울 것이라는 기대, 그 장소에 대한 사람들의 평판에 의해 영향을 받기 때문으로 설명하고 있다. 저자들은 물리적 환경과 위험 인지 간의 관련성 주장에 동의하면서, 특히 지역수준에서 범죄위험인지에 영향을 미치는 ‘비거주목적의 토지사용(nonresidential land use)’에 주목한다. 보다 구체적으로는 현재 자신이 살고 있는 곳과 공원이나 운동장, 골목길, 다른 목적의 개방공간이 (지역수준에서)얼마나 가까운지가 범죄피해에 대한 인지적 위험을 높일 것으로 본다.

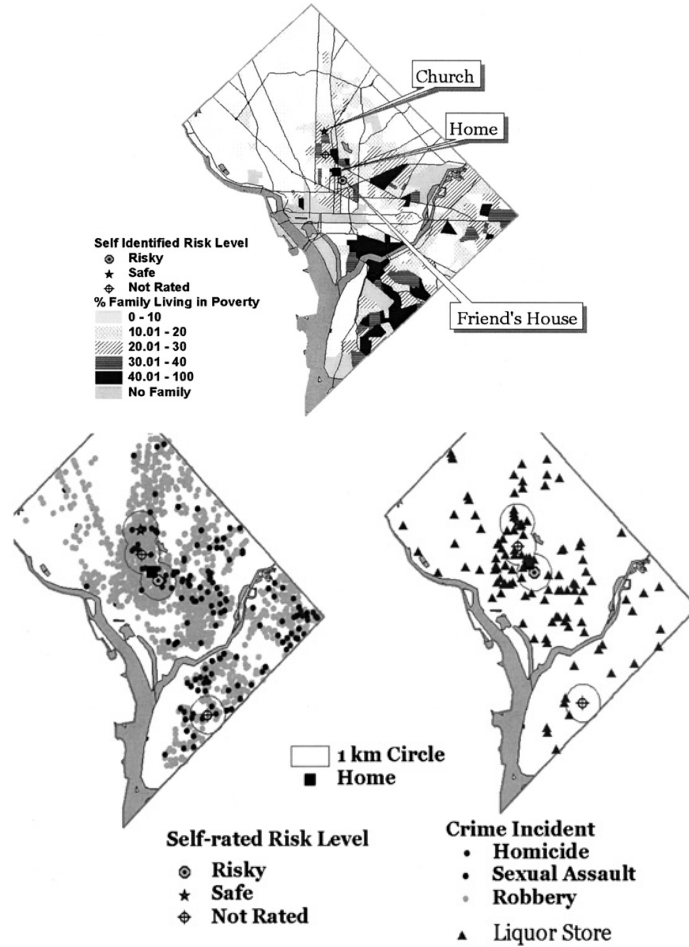
물리적 특성자료나 범죄통계 등 객관적 자료를 기반으로 범죄발생의 가능성을 평가하는 연구가 진행되고 있다. 이들 연구는 기본적으로 CPTED 원리에 기초하고 있다. 예로 Clancey(2001)는 호주에서 공공장소나 공공시설물의 개발을 위해 사전적으로 시행된 4개의 CPTED 보고서에 대해 동 보고서의 타당성을 평가하는 일종의 메타연구를 수행한 바 있다. 이러한 4개의 CPTED 보고서가 바로 범죄위험성을 객관적으로 평가하는 접근방법에 해당한다.

Draper(2004)는 124개의 오스트레일리아 평생교육캠퍼스(Tertiary and Further Education Campus)에서 일어난 강도범죄를 대상으로, 암텍부동산서비스회사가 수행한 범죄위험성 평가를 재분석하고 있다. 암텍은 본격적인 평가에 앞서 각 대상지의 특성(위치, 개별건물의 사용목적, 현금출납시설, 보안규칙, 조직체계, 용역업체, 학생수, 캠퍼스 시간표, 보안관련 사고 등)을 파악하고, 현장방문을 통해서 직원과의 인터뷰, 토론, 규정절차, 관리체계, CPTED측면에서의 디자인, 배치, 보안시스템 등을 분석하였다. 이후 위험관리체계에 대한 오스트레일리아 및 뉴질랜드 기준을 활용하여 범죄발생가능성과 범죄대상으로서 매력도를 분석하였고, 맥락변수(광역범죄발생율, 과거 사건, 다른 보안사건의 인지수준)를 이용하여 지역별 범죄가중치를 부여하였다. 또한 범죄피해의 심각성 수준을 자산손실, 이미지하락, 법적 비용, 인명피해 등의 기준을 이용하여 구체화하였다. 최종적으로는 이들 지표를 통합하여, 범죄의 위험성평가를 실시하였고, 이를 바탕으로 도입, 분석방법, 대상지개요, 착안점, 위험평가, 위험분석 등으로 구분된 보고서를 작성하는 과정을 거쳤다.

최근 우리나라에서도 아파트 시공 전 설계도면 등에 대한 평가를 통해 ‘범죄예방 환경설계 인증’을 해주는 제도가 한국셉테드학회를 통해 도입되었다. 동 학회에서는 공적 공간, 반공적 공간, 반사적 공간, 공통설비기준 등의 대항목에 세부 평가기준을 적용하여 아파트 공간에 있어 범죄위험에 대한 지지력을 평가해준다. 물리적 공간 등 환경에 대한 객관적 기준을 통한 위험성 평가는 제3절에서 좀 더 자세히 논의된다.

Mason 등(2004)의 연구는 개인이 주관적으로 인지한 위험과 한 개인을 둘러싼 환경이 만들어내는 위험을 결합하여 범죄발생의 위험성을 분석한다. 특히 이들의 연구는 GIS(Geographic Information System)를 활용하여 개인적 위험, 사회네트워크 위험, 환경위험을 구분한다. 즉 본 연구는 청소년 약물복용의 위험성 사례를 중심으로 개인적 위험(personal risk)은 약물복용 경험, 우울감, 스트레스로, 사회네트워크위험(social network risk)은 주변의 약물 복용자 수, 경제적 빈곤, 나쁜 행동으로, 환경적 위험(environmental risk)은 범죄발생건수, 빈곤층지역, 술집, 청소년 클럽, 도서관 등으로 나타났다. 저자들은 GIS분석이 십대 청소년이 자신들이 처해 있는 환경에 대해 내리는 주관적 해석을 사회생태학적(social ecological) 프로파일 분석을 통한 객관적 정보와 비교할 수 있는 장점이 있다고 평가한다.

<그림 2> GIS를 활용한 범죄위험 분석의 예



출처: Mason, Cheung and Walker(2004)

### (3) 경찰활동과 위험

전통적으로 경찰권 발동은 위험방지의 영역에서 ‘구체적 위험이 존재할 것’, 범죄수사의 영역에서는 ‘충분한 범죄혐의가 존재할 것’을 전제조건으로 한다. 그러나 오늘날 국민이 범죄로 인하여 처하게 된 다양한 위험상황을 고려할 때, 구체적 위험이나 충분한 범죄혐의가 존재하기 이전에도 경찰에게 개입가능성을 열어 줄 필요성이 존재한다(손재영, 2010). 특히 현대사회가 위험사회로 규정되는 경우 위험의 관리와 제거를 위한 경찰활동의 적극성이 요구된다.

때문에 위험사회에서의 경찰활동은 자원의 합리적 배분, 프로파일링화된 범죄자의 감시, 범죄의 수사 및 예방에 있어 적절한 정보제공자의 활용, 데이터베이스들을 분류하고 집계할 수 있는 통합체계 개발에 주력해야 한다. 위험에 기초한 사유구조는 경찰 조직으로 하여금 정보의 전달에 관여하는 다른 기관들을 위해 지식을 생산하거나 혹은 그들로부터 지식을 수집하기 위해 노력하는, 정보에 기초한 전문가 체계 네트워크의 한 부분이 되도록 한다(Ericson and Haggerty, 1997). 경찰이 점점 더 다기관 정보 네트워크 속으로 통합되어 갈수록 경찰은 ‘정보-매개자’(information-brokers)가 된다. 이러한 관점에서 지역사회 경찰활동(community policing)은 정보의 소통에 기초한 치안활동의 한 유형으로 평가될 수 있다(Ericson, 1994). 지역경찰은 지역의 문제해결을 위해 활동하는 다양한 행동 주체들에게 필요한 자원과 정보들을 제공함으로써 협력적인 치안활동이 성취될 수 있도록 하는 조력자 혹은

은 안내자, 중계자로서의 지위가 부여된다(김성언, 2006). 범죄발생 후 이에 대응하는 전통적 방식의 경찰활동이 아닌 범죄발생의 위험을 사전에 인지하고, 이를 제거함으로써 주민의 안전을 확보하려는 노력은 소위 지역사회경찰활동, 문제지향 경찰활동, 정보지향경찰활동 등 다양한 방식으로 표현되어 왔다. 이는 달리 말해 경찰활동에 있어 전통적 군모델이 아닌 자유모델로의 전환을 지지한다.

<표 3> 경찰에 대한 군모델(Military model)과 자유모델(Liberal Model) 비교

	군모델	자유모델
전통	군대/식민지풍/강제적	민간/자치사회/동역적
가치	범죄통제, 내부안전, 정보, 의심, 범죄와 전쟁	적법절차, 인권, 신뢰, 형평적 평화유지, 파트너십
목적	범죄와의 싸움, 진압, 침입적 보호 형태	사회적 평화 유지, 지역 안전
정부와 관계	중앙 혹은 지방정부의 직접통제, 정치적 파당과 정치가에 의한 통제	정당으로부터 분리 ; 분산되고 분권화된 거버넌스
정당성의 원천	정부, 다수파 정당과 인종	법에 의한 지배와 지역공동체에 대한 책임성
경찰관의 지위	범죄 통제 전문가로서의 경찰, 지역공동체로부터의 분리, 조직화되고 독특한 외부인 집단; 이방인에 의한 경찰활동	제복 입은 시민, 경찰과 지역공동체의 동일시; 지역공동체의 각 영역을 통합(극빈 계층과 소수인종 포함)
경찰활동 형태	사람에 적대적인 경찰활동(Policing against people), 위장적이고 평범한 차림, 비밀 혹은 스파이 경찰활동(군사적인 선명한(high profile) 경찰활동)	사람과 함께하는 경찰활동(Policing with people), 공개적이고 눈에 띄는 경찰활동(예방순찰, 사건 대응적 반응, 서비스 역할)
기술과 장비	군사 장비(예로 총, 가스, 물대포, 군용차), 방탄복	특수 장비의 최소 사용, 대체로 비무장
무력의 사용	우선적 수단으로서 무력 사용, 힘의 최대 과시	최후수단으로서 무력 사용, 최소 무력; 지는 듯한 모습을 통한 성공(winning by appearing to lose)
범죄예방 역할	범죄와의 전쟁에서 경찰은 소수의 용감한 사람(thin blue line), 범죄자는 적, 사회적 배척(social exclusion)을 통한 범죄 통제	안전을 공동생산하는 경찰과 지역사회, 사회적 융합(social inclusion)을 통한 범죄 예방
공공질서유지 역할	무력의 과시와 특별한 무기와 기술의 신속한 배치를 통한 질서 유지	협상과 밀고 당기기(pushing and shoving)를 통한 질서 유지
별칭	Colonial model, divided societies model	Community model, civil model, democratic model

출처: Jones and Newburn, 1996

몇몇 통치이론가들은 현재 제기되고 있는 치안활동의 구조변동을 사회통제 패러다임의 변화라는 측면에서 조망한다. 즉 사회통제의 전략이 ‘규율’에서 ‘위험관리’로 이행하고 있다는 것이다(Cohen, 1985; Simon, 1987; Reichman, 1986). 보험원리에 입각한 위험관리라는 사고방식은 상업적인 민간경비 회사의 특징이었으나(Shearing and Stenning, 1981), 최근에는 경찰과 같은 국가기구들도 이러한 사고방식을 따르기 시작한 것으로 평가된다(Johnston, 2000b: 74). 현재 서구의 공공경찰 조직에서 나타나는 정보수집, 예견적 사고, 사전 예방적 개입, 체계적 감시와 ‘비용-이익’의 합리적 계산에 대한 강조는 상업적인 위험관리에 비교될 수 있는 에토스이다(Johnston, 2000: 74-75). 현재 미국, 캐나다, 영국 등 서구 선진국가의 공공경찰들이 범죄통제를 위해 채택하고 있는 수많은 기법들은 보험 혹은 위험



관리의 논리와 유사하게 개념화될 수 있다. 경범죄나 질서위반 행위에 대해서도 엄격하게 대응하는 ‘무관용주의’(zero tolerance)적 경찰활동, ‘방어 공간’(Newman, 1972), ‘과학적 수사에 의한 증명,’ ‘프로파일링’ 등은 보다 인습적인 보험 맥락에서 발견되는 위험의 축소전략에 비유될 수 있다 (Reichman, 1986: 152).

한편, Kennedy & Van Brunschot (2009)는 범죄위험을 적절히 인식하고 평가하기 위해서는 위험의 세 가지 차원을 고려해야 한다고 본다. 첫째, (현재 고려되는) 위험의 성격(nature)이다. 즉 위험이 알려진 것이고 구체적인 것인지 혹은 불확실하고 추상적인 것인지 하는 것이다. 어떤 위험이 구체적인 것이냐 아니면 일반적인 성격의 것이냐 하는 것은 미래 발생가능성을 어떻게 다룰 것인지를 결정하는 데에 매우 중요하다. 둘째, 시간적 차원이다. 먼저 예견단계(anticipatory stage)로 해로움이 아직 발생하지는 않는다. 그 다음은 진행단계로 위험이 현실화되거나 해로움이 발생하는 단계이다. 마지막 단계는 사후(postevent or aftermath) 단계로 실제 사건이 발생하고 그에 대한 반응이 진행되는 단계이며, 이 단계는 차후 미래 사건의 또 다른 예견단계를 구성하게 된다. 셋째, 위험의 수준이다. 위험이 어디에서 나오는지와 특히 이러한 위험을 개인, 기관, 국가라는 3가지 수준 중 어디에서 관리하고 책임을 져야 하는가의 문제이다. 예를 들어 다른 국가로부터 유래되는 위험을 다루기 위해서는 아무래도 (개인이나 그룹보다는) 국가가 가장 유리한 입장에 있게 된다. 이러한 세 가지 차원이 아래와 같은 매트릭스가 도출된다.

**<표 4> 범죄위험 매트릭스**

단계	위험의 성격	분석 수준	사례
1. 범죄발생 이전 (Precursor)	일반적/추상적 위험	국가 기관 개인	감시(surveillance) 지역사회경찰활동 범죄두려움
	특정적/구체적 위험	국가 기관 개인	공공안전 상황적 범죄 예방 범죄 경력(criminal career)
2. 범죄발생 (transaction)	일반적/추상적 위험	국가 기관 개인	범죄의 급증(crime waves) 위험정보 관리 다양한 피해
	특정적/구체적 위험	국가 기관 개인	범죄율 범죄다발지역(hot spots) 범죄에 대한 진술(scripts)
3. 범죄발생 이후 (aftermath)	일반적/추상적 위험	국가 기관 개인	범죄동향과 통계 범죄분석(CompStat)/처벌 증오범죄
	특정적/구체적 위험	국가 기관 개인	국경 통제 성범죄자 등록 가정폭력

출처: Risk in Crime(2009)

이러한 매트릭스는 위험에 대한 인식이 범죄에 대하여 대단히 다양한 방식으로 생각하는 데에 매우 핵심적(중요할, central)일 수 있음을 보여준다. 또한 범죄 사건의 분석을 위해 위험이 지니는 다양한 의미와 중요성들을 일깨워 준다. 이러한 매트릭스는 위험에 대응하는 논의를 위한 일종의 조직적 도구(organizational tool)로 사용될 수 있으며 위험인식에 기반을 둔 범죄 개념(crime concepts)들이 (도표에서와 같이) 다양한 차원에서 서로 관련되는 상이한 유형의 이슈들을 설명하는 데에도 사용될

수 있다고 본다. 위와 같은 Kennedy와 Van Brunschot의 범죄위험 매트릭스는 범죄위험을 인식하는데 관련된 주요 요인들을 나름대로 제시하여 범죄의 위험을 시간적 진행 단계에 따라 설명함으로써 범죄위험에 대처하기 이해의 폭을 넓혔다는 평가가 가능하다.

### III. 범죄위험성 평가도구의 개발 사례

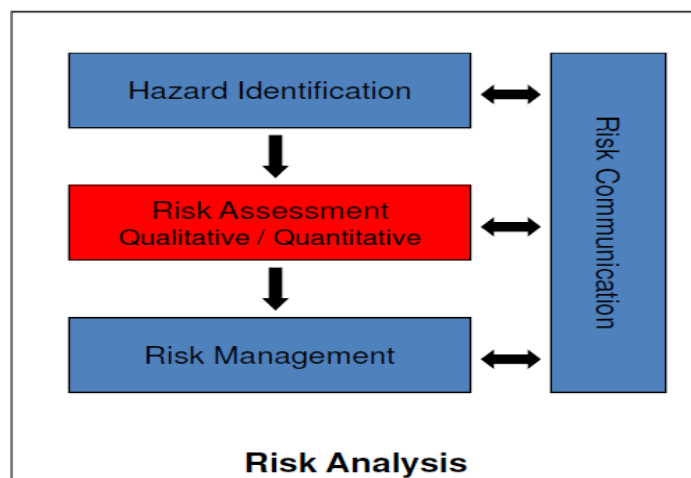
#### 1. 위험성평가의 의의

위험성평가(risk assessment)는 1960년대 세계적으로 원자력발전소의 설비투자가 확산되면서 위험의 잠재력을 체계화하기 위해 확률론에 의한 위험분석의 형태로 시작되었다. 위험성평가는 처음 신설기술의 발전에 따른 안전을 다루던 보조과학에 불과했지만 이제는 포괄적인 연구영역으로 자리잡았다(노진철, 2010). 그리고 이러한 위험성평가는 기계, 식품, 의약, 시설, 보험, 환경 등 다양한 분야에 적용되고 있다.

위험성평가는 위험개념에서 보았듯이 위험이 객관적으로 실재하고 평가가능하다는 기술적 개념 하에서 출발한다. 그리고 이러한 기술적 위험개념 하의 위험수준은 사건의 발생확률과 사건이 가져오는 피해규모 내지 심각성이라는 2가지 차원에 의해 도출된다. 그러나 실무에서 사용되는 범죄위험성평가도구는 이러한 2가지 차원에만 머무르지 않는다. 피해규모 산정의 어려움 때문에 발생확률에만 평가의 초점을 두는가하면, 더 많은 요인을 고려하기도 한다. 또한 계량적 분석 외에 질적 분석을 도입하여 앞서 본 주관적 위험개념의 논의를 일정 수준 포함하기도 한다. 특히 범죄문제의 경우 범죄예방의 정의에서 보았듯, 단순히 범죄수준의 감소 외에 범죄두려움의 감소라는 일종의 인지적 정책목표가 내생적으로 포함되어 있기 때문이다.

다만 여기서 강조하고 싶은 점은 위험성 평가가 위험분석(risk analysis) 단계 중 하나라는 점이다. 이는 앞서 본 위험개념에 대한 사회적 주장이 수용된 측면도 있지만, 정책분석학의 발달에 따른 결과이기도 하다. 때문에 위험성에 대한 분석은 단순히 특정 수치만을 제시하는 것이 아니라, 일반 대중과의 커뮤니케이션 및 이후의 정책집행과정과도 연계된다.

<그림 3> 위험분석의 주요 단계로서 위험평가



## 2. 사례1: 미국의 CRIMECAST

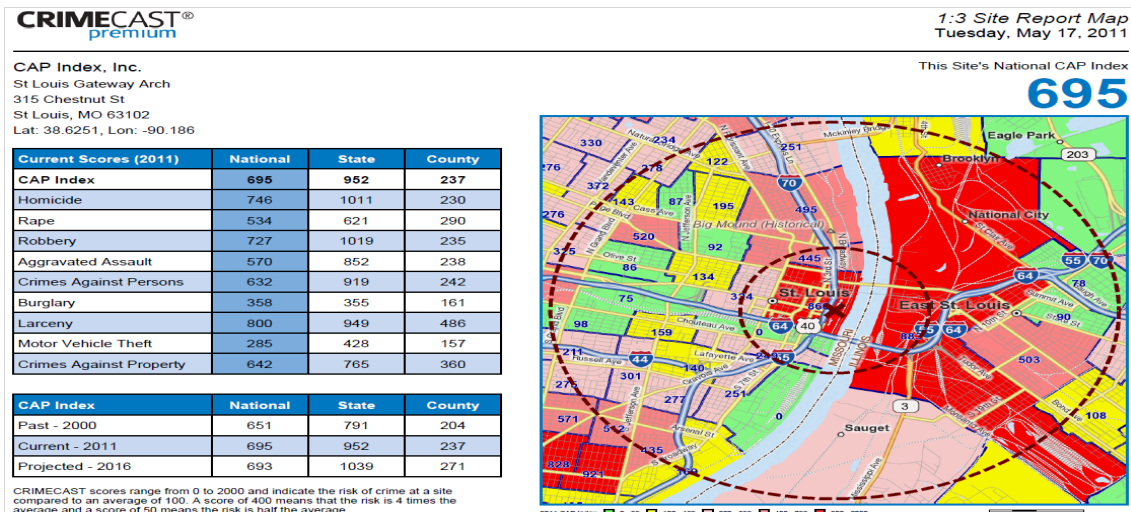
CRIMECAST는 미국의 CAP Index사(1988년 설립)에서 운영하고 있는 범죄위험성 예측 및 범죄억 제대책 평가 모델로, 한 지역의 사회적 혼란과 그 곳에서 발생하는 범죄 피해 및 손실 사이에는 명확 한 상관관계가 있다는 범죄학 이론에 근거한다. 평가방식은 지역사회의 인구통계(인종, 종교, 성별은 제외), 범죄 통계, 범죄 관련 지표의 데이터베이스를 분석하여 해당 대지의 범죄위험성을 정량적인 점수로 도출하고, 전국 평균, 주(state) 평균, 군(county) 평균과 비교하여 상대적인 위험수준을 평가한 다. 분석결과에는 해당 대지의 전반적인 범죄위험성, 범죄유형별 위험도, 범죄발생 현황 및 미래 위 험도, 주변의 범죄위험지점 정보 등이 포함된다.

<그림 4> CRIMECAST Model의 개요



CAP Index사에서는 보다 정교한 범죄의 평가와 예측을 위해 범죄학자, 통계전문가, 지리학자, 보 안전문가 등이 모인 분석팀이 다양한 알고리즘을 개발하여 위험성을 평가하고 있다. Crime Cast의 위 험평가 자료는 일반 기업, 보험사, 법원의 전문가 증언, 컨설팅 회사, 부동산, 보안관리서비스기업, 리 스크매니지먼트사, 로펌 등에서 주로 활용한다고 소개되고 있다.

<그림 5> Cap Index에 의한 특정 공간의 범죄위험성 프리젠테이션



\* 해설 : 이 그림에서 위험평가값 결과는 세인트루이스 체스트넛 스트리트의 총 범죄위험성이 전국 평균 대비

6.95배, 주 평균 대비 9.52배, 카운티 평균 대비 2.37배 더 위험한 것으로 보이고 있다. 살인, 강간, 강도 등 범죄 유형 별로도 상대적 위험성을 보여주고 있다.

Crime Cast의 범죄 위험평가 방법론은 발생가능성(L) 범주의 지표 값만을 분석 및 산출하고 이를 단순 합산하여 가중치를 부여하고 전국(주 또는 자치 카운티)의 평균값 100을 기준으로 0 ~ 2000까지의 위험성을 표현하는 방식이다. 예를 들어서 특정 가로의 위험값이 695일 경우 전국(구) 보다 6.95 배 더 위험하다고 측정 및 해석하는 방식을 말한다. 따라서 0일 경우에 가장 안전하며 2000의 경우 20배 더 위험한 것으로 해석된다.

### 3. 사례2: 2012년 서울/경기도 주거지역에 대한 범죄위험성평가도구의 개발과 적용

#### 1) 평가도구의 개발

동 사례에서는 범죄위험평가를 위해 체크리스트 기법을 활용하였다. 발생확률, 영향, 지역 맥락, 범죄기회, 인식 등 5대 범주의 1차 체크리스트에서 시작하여, 연구진간 논의 및 외부자문 등을 통해 발생확률, 예상손실, 인식이라는 3대 범주의 2차 체크리스트를 거쳐, 발생가능성과 결과/영향의 2대 범주를 가진 최종 체크리스트를 도출하였다. 최종 체크리스트는 발생가능성 범주에서 범죄 특성, 사회인구학적 특성, 물리/상황적 특성 등 3대 세항목을 부여하였고 세항목들은 각각 범죄특성 4개, 사회인구학적 특성 8개, 물리/상황적 특성 8개의 세세항목을 도출하였다. 결과/영향 범주에서는 사회경제적 영향이라는 세항목에 2개의 세세항목, 심리적 영향이라는 세항목에 1개의 세세항목을 두어 총 23개의 지표를 선정하였다.

지표별 평가기준은 아래 표에 정리하였다. 예로 12 신고 건수는 교통사고와 분실 신고 등을 포함한 일반 형사사건 신고 건수와 생활민원 성격의 신고 건수까지를 포함한 수를 수집하였다. 피해자 조사 지표는 표본지역에 사는 주민들의 범죄피해 경험을 설문조사하였다. 이러한 지표들의 평가기준을 계량화하기 위해서 각 지표 별로 위험성을 3점 만점으로 계산하여 1점은 최하값으로, 3점은 최고값으로 구분하였다.<sup>4)</sup>

<표 5> 평가지표 별 세부 평가기준

대분류	중분류	소분류	지표 별 평가기준
발생가능성 (3)	범죄특성 (4)	인구대비 범죄건수	지난 3년간의 6대 범죄 자료
		1만명당 관내 우범자 수	경찰서(지구대/파출소)단위 우범자 수
		인구대비 112신고 건수	형사사건 및 일반민원(교통사고, 분실 등)
		피해경험율	표본집단 내 범죄피해 경험 응답자 비율
	인구사회학적 특성 (8)	인구밀도	지역 면적 대비 인구주택총조사(2010) 인구 수
		비경제활동 인구	인구주택총조사(2010) 중 15세 이상 인구 중 “일하지 않았음” 응답자 비율
		인구 연령 분포	인구주택총조사(2010) 중 20세 미만 인구 및 60세 이상 인구

4) 23개 지표 중에는 등간척도 및 비율척도로 측정된 것들이 많이 있음에도 불구하고 구태여 정보가 많은 원자료를 3점 척도로 변환하여 사용한 것에 대한 논평자들의 비판이 있었다. 연구진행 당시 연구진 간에도 척도에 대한 논쟁이 있었다. 본 연구의 일차적인 목적이 지역별 위험성 지수를 산출하는 데 있으므로 다양한 척도를 가진 23개의 변인을 표준화시키기 위한 방법으로 일부 연구자는 각각의 변인을 표준점수를 사용하자는 의견도 있었으나, 다른 연구자는 위험성 평가에 대한 외국의 선행연구들에서 주로 3점 척도에 근거한 평가를 통해 지수를 산출하는 것이 일반적인 방법이라는 점을 강조하였고, 연구진은 이러한 입장을 따르기로 하였다.

		외국인비율	인구주택총조사(2010)의 외국인 인구 비율
		가족 구성	인구주택총조사(2010)의 1인가구 비율
		주거 안정성(5년 이상 거주)	인구주택총조사(2010)의 한 곳에서 5년 이상 거주 세대 비율
		공동체 주민간 결집력 및 친숙도	이웃의 얼굴 인지 여부 이웃의 일상생활 인지 여부 이웃과의 공동체 생활 여부 지역사회조직(반상회)참여
		교육수준	인구주택총조사(2010)의 대졸 이상 인구 비율
	물리적 /상황 적 특성 (8)	가디언쉽	인구 대비 경찰관 수 인구 대비 방법인력(경찰관 제외) 수 1인 가구 비율 공가(빈집) 비율 면적(인구)당 CCTV카메라 수 주간/야간 집 비우는 가구비율(초인종을 눌러 거주 자 존재 여부 확인 : 주간/야간)
		감시	창호 면적 및 투과성 보안등 연색성(백색등 비율) 및 등 간 간격 담장 투과성 골목길 복잡성으로 인한 가시성(상하좌우 굽은 정 도) 가로시설물의 자연감시 방해 정도
		접근통제	단지 주/부출입구 수(아파트만 해당) 차량용 차단기 설치(아파트만 해당) 방법창호 설치 여부 및 견고성 출입문(아파트는 동출입구) 시정장치 침입경보 및 출입 감시장치 등 저층부(1~2층) 가스배관 덮개 설치
		활동성 촉진	주택가 가로 통행인 수 주택가 소공원 이용자 수
		유지관리	쓰레기 낙서 및 광고/전단지 깨지거나 파손된 시설물 비율
부정적 토지이용		산업체총조사(2005) 중 도소매 업종 내 숙박 및 음 식점업체 비율	
주택유형		인구주택총조사(2010) 중 아파트 비율, 단독주택 비율 및 다세대 비율	
지역의 노후도		인구주택총조사(2010) 중 1979년 이전 건축한 주 택의 비율	
결과 /영향 (2)	사회 경제적 영향 (2)	범죄예방(정신적) 비용 범죄피해(물리적) 비용	표본지역 설문조사
	심리적 영향 (1)	범죄에 대한 두려움	표본지역 설문조사

## 2) 평가도구의 적용; 조사설계와 결과

조사대상 지역은 서울과 경기도 내 기초자치단체에서 발표한 2011년도 재산세 납부액과 경찰청의 협조를 통해 얻은 2010년도 기준 인구 10만명당 총범죄발생비를 기준으로 총 8개의 기초자치단체를 선정하였고, 각 자치단체별로 각각 아파트 밀집지역과 일반주택 밀집지역 2개를 선정해 총 16개 지역에 대한 조사가 이루어졌다.

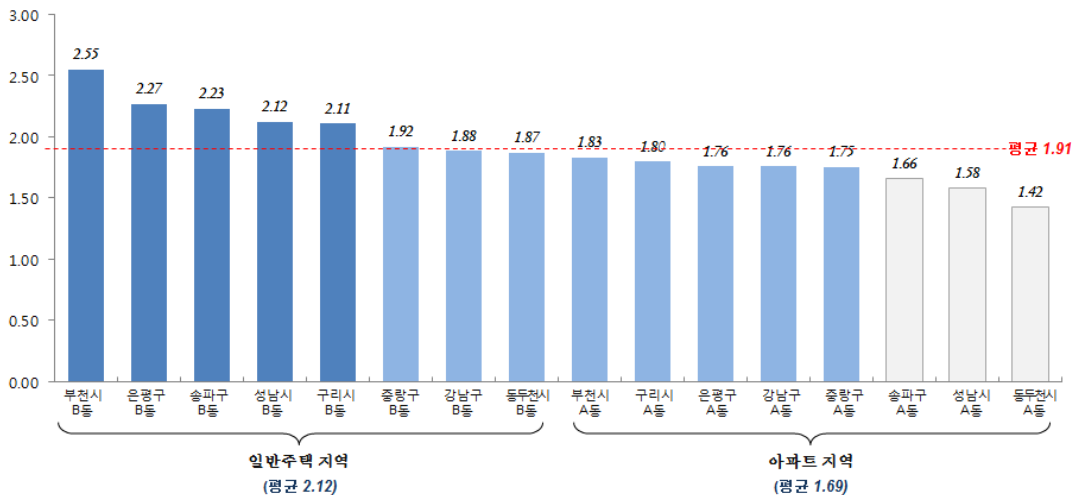
<표 6> 위험성 평가를 위한 2단계 지역표본 선정

표본지역 선정결과			인구10만명당 범죄발생비			
			상		하	
			서울시	경기도	서울시	경기도
재산세납부총액	상	아파트 밀집지역	강남구 A동	부천시 A동	송파구 A동	성남시 A동
		일반주택 밀집지역	강남구 B동	부천시 B동	송파구 B동	성남시 B동
	하	아파트 밀집지역	중랑구 A동	구리시 A동	은평구 A동	동두천시 A동
		일반주택 밀집지역	중랑구 B동	구리시 B동	은평구 B동	동두천시 B동

설문조사는 리서치 전문기관에 의뢰하여 2012년 7월 23일부터 8월 22일까지 약 1개월 간 총 56명의 면접원이 가구방문 면접조사를 실시하였다. 현장조사와 심층면접은 2012년 6월 25일부터 7월 20일까지 연구진을 3개의 팀으로 나누어 진행하였다. 대상지역에 대해 주간과 야간의 물리적 환경을 측정하기 위해 16시에서 21시까지 현장관찰을 진행하였다. 대상지역에서 실제 측정하는 대상은 주택은 3개의 가로를 선정하고 가로별로 각 10호씩의 개별 주택을 임의 선정하여 총 30호의 주택 및 해당가로를 측정지표의 항목별로 평가하고, 아파트의 경우 3개의 단지를 선정하고 각 단지별 10개의 주동건물을 임의 선정하여 총 30개의 아파트 주동건물과 3개의 단지전체를 관찰 및 평가하였다.

지역별 범죄위험성을 산출한 결과는 다음과 같다. 우선, 부천시 B동이 2.55로 범죄위험성이 가장 높은 지역으로, 반대로 동두천시 A동(1.42)은 범죄위험성이 가장 낮은 것으로 나타났다.

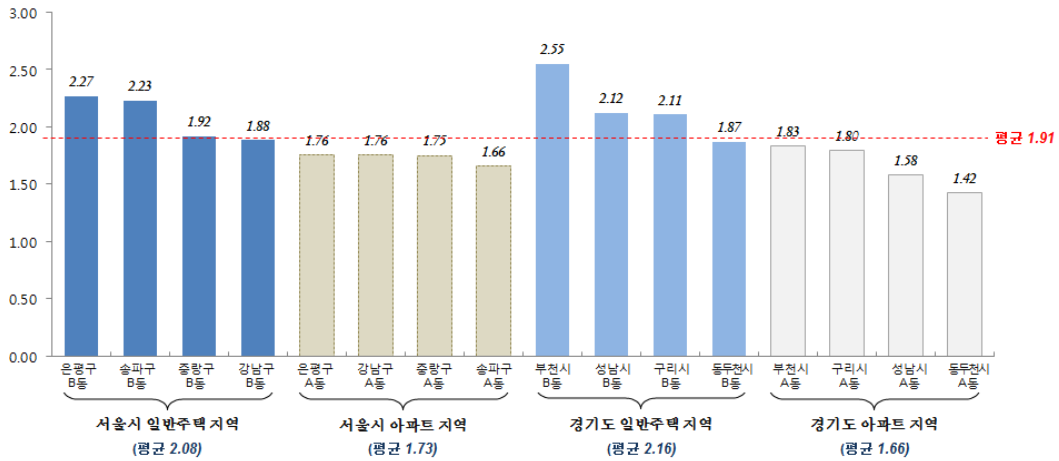
<그림 6> 16개 지역별 범죄위험성 비교



16개 지역을 주택유형의 특성에 따라 일반주택 밀집지역과 아파트 밀집지역으로 나누어 살펴본 결과, 일반주택 밀집지역(2.12)이 아파트 밀집지역(1.69)에 비해 범죄위험성이 높은 것으로 나타났다. 일반주택 밀집지역 중에서도 부천시 B동을 비롯해 은평구 B동, 송파구 B동의 범죄위험성이 비교적 높은 반면, 강남구 B동과 동두천시 B동은 상대적으로 범죄위험성이 낮게 측정되었다. 이러한 결과는

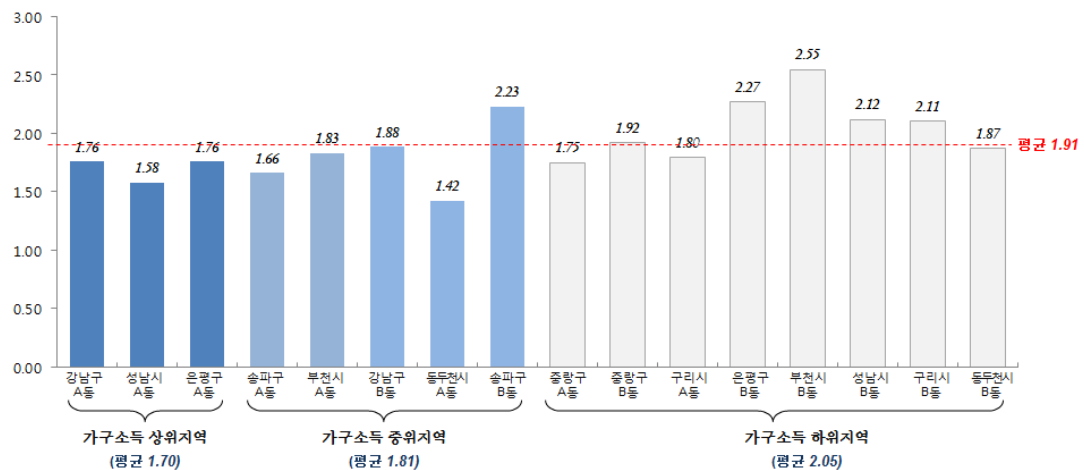
일반주택 밀집지역이 아파트 밀집지역보다는 좀 더 범죄위험에 노출될 가능성이 높고, 범죄에 취약할 수 있다는 사실을 확인시켜준다고 하겠다. 아울러 일반주택 밀집지역이라는 동일한 특성에도 불구하고 경기도의 일반주택 밀집지역이 서울시의 일반주택 밀집지역보다는 범죄위험에 좀 더 취약할 수 있다는 사실도 보여주고 있다.

<그림 7> 일반주택 밀집지역과 아파트 밀집지역의 범죄위험성 비교



다음으로 16개 지역을 가구소득을 기준으로 상위지역, 중위지역, 하위지역으로 구분한 후 소득수준에 따른 집단별 범죄위험성을 살펴보았다.5) 분석 결과, 가구소득 하위지역의 범죄위험성이 2.05로 가장 높았고, 다음으로 가구소득 중위지역(1.81), 가구소득 하위지역(1.70) 순이었다. 즉 저소득 지역일수록 범죄위험성은 더 높은 것으로 나타났다.

<그림 8> 지역의 가구소득수준별 범죄위험성 비교



위험 매트릭스를 활용하여 위험성 평가결과를 종합적으로 정리하였다. 4개 지역은 ‘매우 위험’ 수

5) 가구소득을 기준으로 상위지역, 중위지역, 하위지역으로 구분한 것은 주민설문조사를 통해 나타난 지역별 가구소득의 평균값을 33.3% 미만(하위지역), 33.4~66.5%(중위지역), 66.6% 이상(상위지역)으로 나눈 것에 근거한다.

준으로, 2개 지역은 ‘위험’ 수준으로, 4개 지역은 ‘보통’ 수준으로, 3개 지역은 ‘안전’ 수준으로, 3개 지역은 ‘매우 안전’ 수준으로 범죄위험성이 최종 평가되었다.

<그림 9> 지수 합계에 의한 위험매트릭스 블록 정의

				결과/영향					
				구간 값	3.00 ~ 3.79	3.80 ~ 4.59	4.60 ~ 5.39	5.40 ~ 6.19	6.20 ~ 7.00
				등급	1	2	3	4	5
				판정	매우 작음	작음	보통	큼	매우 큼
발생 가능성	구간 값	등급	판정						
	43.46 ~ 47.20	5	매우 높음						
	39.72 ~ 43.45	4	높음		동두천시 B동		중랑구 B동		
	35.98 ~ 39.71	3	보통		강남구 B동			송파구 B동	
	32.24 ~ 35.97	2	낮음		송파구 A동	은평구 A동	강남구 A동	중랑구 A동 동구리시 A동 부천시 A동	
	28.50 ~ 32.23	1	매우 낮음			동두천시 A동 성남시 A동			

#### 4. 사례3: 2014년 서울시 4개 경찰서 관할 내 성폭력범죄 공간분석

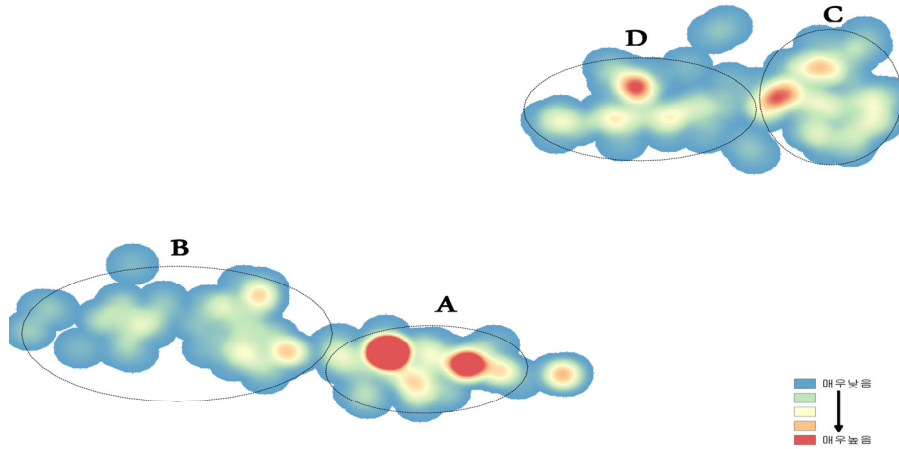
본 사례에서는 2013년 10월부터 2014년 8월 사이에 서울시 4개 경찰서에서 발생한 성폭력 사건을 중심으로 위험성분석을 하였다. 평가도구는 지리공간분석(GIS/Spatial Analysis)에서 사용되는 통계패키지를 활용하는 것으로, 평가도구 개발에 별도의 노력이 투입되지 않았다. 이 경우 문제가 되는 것은 관련사건 등에 대한 정확한 공간자료의 확보가 된다. 현재 경찰 등의 기관에서 가장 기본적으로 사용하는 기법이다.

자료수집은 각 경찰서 성폭력 사건 담당자에게 앞의 기간 동안 담당했던 모든 성폭력 사건에 대해 연구자가 제시한 설문지를 기초로 기입해 달라는 내용이었다. 동 설문지는 단순히 성폭력사건에 대한 의견을 조사하는 것이 아니라, 매 사건별로 사건의 시·공간적 특성은 물론 가해자/피해자 특성 그리고 범죄상황 등을 묻는 방식으로 진행되었다. 조사는 2014년 9월에 진행되었으며, 총 335개의 사례를 수집할 수 있었다. 세부적으로 A지역 140건, B지역 57건, C지역 81건으로 D지역 57건으로 나타났다.

몇 가지 분석결과만을 간단히 제시한다. 우선 hot spot 분석결과를 제시하면 아래와 같다.



<그림 10> 4개지역 성폭력 hot spot



주: 1) 색이 짙을수록 성폭력 발생 밀도가 높음.  
 주: 2) 실선은 단순화한 지역 경계임.

<표 7> 성폭력 발생 집중도 및 광범위성

지역	hotspot 집중도	성폭력 발생의 광범위성
A지역	△대	△대
B지역	▽소	▽소
C지역	-중	△대
D지역	-중	△대

주: 1) Hotspot 집중도 : 특정 지점을 중심으로 발생밀도가 높은지를 평가  
 주: 2) 광범위성 : 발생밀도 추정면이 전체지역을 포괄하는지를 평가

성폭력의 지리적 군집경향은 A지역, B지역, C지역, D지역 내 토지 이용분포와 일치한다. 특히 A지역의 경우 남부에 산과 같은 자연적인 환경에 의해 상업, 주거, 업무 등의 지역이 북부에 집중되어 성폭력 발생도 주로 북부지역에 집중되어 있는 것으로 파악되었다.

성폭력 발생지점의 공간 군집성을 파악하기 위해 거리를 기반으로 한 Nearest Neighbor analysis와 Ripley's K statistics 분석을 실시하였다. A지역 지역의 최근린 점들의 평균거리는 81.6m로 특정 성폭력 발생 지점에서 가장 가까운 성폭력이 발생한 지점까지의 거리가 80m 부근으로 나타났다. B지역의 경우는 222.32m, C지역의 경우 164.91m, D지역의 경우 193.48m로 A지역이 다른 지역에 비해 상대적으로 특정성폭력 발생 위치와 가장 가까운 성폭력 위치와의 거리가 가장 짧은 것으로 나타났다.

최근린 평균거리는 A지역, C지역, D지역, B지역의 순이며, 이러한 결과는 앞서 Hotspot analysis와 비교할 때 A지역구는 00역을 중심으로 성폭력 지점이 매우 집중된 경향을 보이고 있었으며, B지역의 경우 몇몇의 집중 지역이 발견되나 다른 지역에 비해 뚜렷한 한 개의 지점으로 집중된 hotspot이 발견되지 않은 결과와 유사하게 나타나고 있다.

<표 8> 4개 지역 Nearest Neighbor analysis 결과

지역	N	Mean Nearest Neighbor Distance(m)	Expected Nearest Neighbor Distance(m)	Nearest Neighbor Index	Z
A지역	140	81.6312	150.0138	0.54416	-10.3551***
B지역	57	222.3232	317.2514	0.70078	-4.3595***
C지역	81	164.9156	246.8492	0.66808	-5.75***
D지역	57	193.4811	241.6432	0.80069	-2.9039***

\*\*\*p < .001.

각 지역의 실제 최근린 평균거리와 성폭력 발생지점이 특정한 공간적 패턴없이 무선적으로 배치 되었을 때 기대할 수 있는 최근린 지점의 기댓값과의 비(ratio)인 Nearest Neighbor Index(NNI)을 살펴 보면, A지역 0.54, B지역 0.70, C지역 0.67, D지역 0.80으로 나타났다. 성폭력 발생패턴이 완전히 무선적으로 분포하였을 때 산출되는 NNI값인 1과 비교해 보았을 때 모두 1보다 작은 값이 산출되어 최근린 지점과의 기준으로 성폭력 발생지점의 공간적 군집성이 발견되고 있다.

지역 내 공간적 군집패턴을 Nearest Neighbor analysis를 통해 확인하였으나 Nearest Neighbor analysis는 사건발생 지점의 무작위적인 공간분포에 대한 평가를 가장 가까운 사건발생 지점만을 고려하게 된다. 따라서, 종합적으로 공간 무작위성을 검토하기 위해 Ripley's K 분석을 실시하였다. Ripley's K 분석결과를 살펴보면, K값을 제척도화한 관측치의 L값의 분포가 100회의 Monte Carlo 시뮬레이션을 통해 생성된 L값의 최대-최소 범위에 관측 L값이 위치하고 있지 않은 것으로 나타났으며 최대 L값보다 관측치의 L값이 모두 커 성폭행 발생 지점들의 공간군집성이 있는 것으로 나타났다.

A지역, B지역, C지역, D지역 각각 0.74km, 1.00km, 0.93km, 0.76km 거리에서 군집을 지속하고 있는 것으로 나타났다. 한편, 군집성의 강도를 비교하면 A지역의 경우 L값의 시뮬레이션 최대값과 관측치들의 L값의 차이가 커 다른지역에 비해 군집성의 강도가 큰 것으로 나타나고 있다. 반면, B지역, D지역의 경우 L값의 시뮬레이션 최대값과 관측치들의 L값의 차이가 다른 지역에 비해 적어 군집성의 강도가 낮은 것으로 나타나고 있다. 또한 A지역과 D지역의 경우 관측치의 L값의 패턴이 위로 볼록한 형태를 띄고 있어 특정 지점을 중심으로 군집성이 파악되는 것으로 나타났다. 한편, B지역과 D지역의 경우 관측치들의 L값이 L값의 시뮬레이션 최대값에 비해 모두 높으나 1km와 0.76km 지점에서 차이가 감소하여 군집성의 유지가 거리가 멀어질수록 다른 지역에 비해 크게 감소하는 경향이 있는 것으로 분석된다.

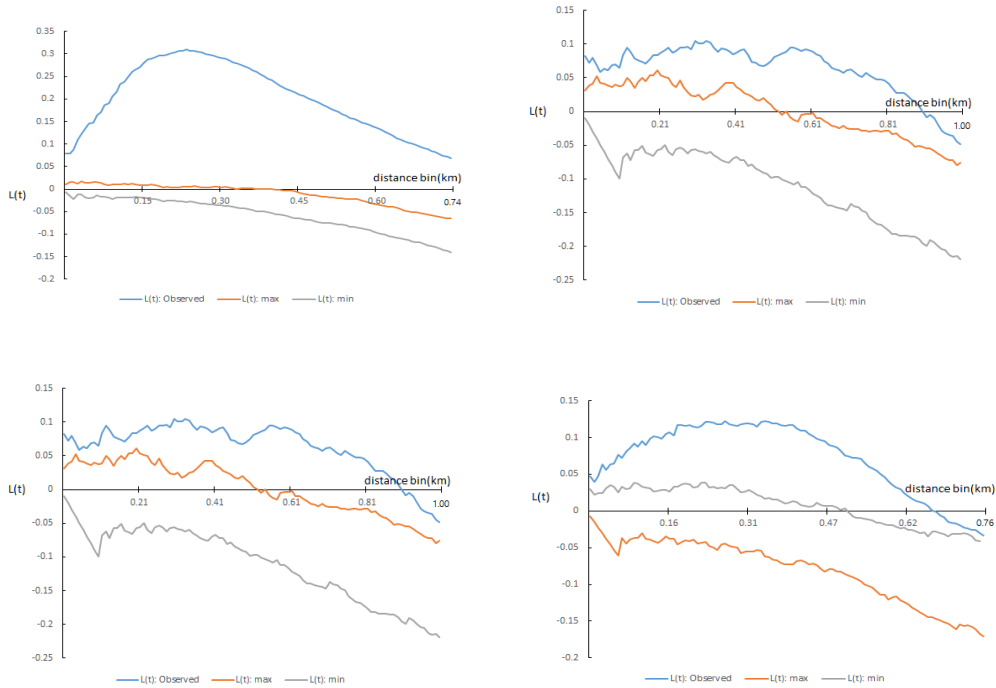
앞서, Nearest Neighbor analysis와 Ripley's K analysis 결과를 종합하면, 분석지역 내 성폭력 발생 지점이 공간적으로 무작위하게 분포하고 있지 않으며 뚜렷한 군집패턴이 있는 것으로 나타났다. 가장 미시적인 수준의 발생지점 자료에서 발견되는 공간 군집성은 성폭력 발생 지점 간 상호작용이 있을 것으로 판단된다.

성폭력 발생 지점 사이의 상호작용은 시간적 측면에서 성폭력이 한 지점에 발생하게 발생한 지점 부근에서 추후에 다른 성폭력이 발생할 가능성이 높아질 수 있는 상관성과 발견되기 이전의 발견되지 않은 성폭력 발생이 있을 가능성을 모두 내포하고 있다. 따라서, 성폭력이 보고된 장소나 지점은 가장 최우선 적으로 성폭력 예방활동이 요구된다.

분석적인 측면에서 발생지점 간의 상호작용은 성폭력을 공간적으로 다룰 때, 행정구역과 센서스 track과 같은 단위로 발생지점을 집합화 할 경우 공간적 상호연관성을 파악하지 못할 가능성이 존재

한다. 한편, Ripley's K analysis 결과에서 모든 지역의 관측치들이 시뮬레이션 값의 최대값을 넘는 결과는 미시적인 수준인 발생 장소적 접근보다 지역단위 접근이 더 적절한 것으로 판단된다.

발생지점을 지역으로 집합화하여 발생하는 문제와 장소에서 지역으로의 환원 가능성은 서로 상반된 결과로 보일 수 있다. 하지만, 지역이라는 개념을 앞서 행정구역과 센서스 track과 같은 행정적 관점이 아닌 범죄가 발생한 장소와 그 장소를 포함하는 실질적 측면에서의 지역단위로 측정 및 분석단위를 구성한다면 좀 더 정확한 분석이 가능할 것이다.



#### IV. 나오며

지금까지 본 발표문에서는 범죄예방의 의의 및 위험개념(기술적 접근과 사회적 접근으로 나누어)을 알아본 후, 기존 범죄학 및 형사정책분야에서 위험개념이 어떠한 위치에 있는지를 살펴보았다. 또한 위험평가도구의 개발과정과 실제 적용 사례를 소개하였다. 이하에서는 이러한 논의와 최근 국내에서 전개되는 셉테드 사업 및 관련 정책의 실태를 중심으로 범죄위험성평가도구의 개발 및 활용과 관련한 몇 가지 쟁점 사항을 살핀 후 글을 마무리 한다.

우선, 위험성평가도구 개발의 목적과 관련해 보안(security)과 안전(safety)의 개념에 대해 생각하지 않을 수 없다. 보안은 군과 경찰과 같은 기관이 개인 혹은 집단의 고의적 적대행위에 대해 강제력을 기반으로 대응하는 개념으로 전통적으로 계층제적 질서를 기본으로 한다. 반면 안전은 소방, 교통, 산업, 보건, 환경 등의 분야에서 사회적·물리적 구조나 장소가 애초 의도되었던 상태로 지속되도록 하는 개념으로, 위험발생은 보안과 달리 의도적인 경우 외에 비의도적인 경우까지 포함하며, 보안이 폐쇄적·계층적 질서를 지향한다면 안전은 개방적 수평적 질서를 지향한다(변상호·김태운, 2014; 김대근 2014). 예로 보안이 범죄자의 침입을 방지하기 위해 건물의 문과 창문을 최소화 하고 닫아 놓아야 한다면, 소방상의 안전을 위해서는 문과 창문을 많이 만들고 열어 놓아야 한다. 과연 범죄위험성평가

도구의 개발은 목적은 보안과 안전 중 무엇인가? 보안과 안전에 대한 도식적 구분에 의하면 범죄위험성평가도구의 목적은 보안의 확보에만 있는 것으로 보인다. 그러나 앞서 논의한대로 위험개념이 단순한 기술적 관점에서 사회적 관점으로 확대되고 있고(또 그렇게 되어야 하며), 범죄예방이 과거와 달리 주민의 동의와 참여 없이는 불가능하다는 점(실제로 셉테드 기법에서는 자연적 감시와 영역성을 강조하며, 제2세대 셉테드 경향이 강화됨) 그리고 기술의 발달로 양자를 모두 충족할 수 있는 상황 등이 전개되고 있는 점을 고려한다면 범죄위험성평가도구는 보안의 목적을 넘어 안전의 목적까지 고려해야 할 것으로 보인다.<sup>6)</sup>

둘째, 범죄위험성평가도구 개발의 방법 및 대상과 관련해 난점이 있다. 앞서 본 사례1과 사례3은 2차 자료만을 활용해 통계분석을 진행했다. 반면 사례2는 현장조사와 주민인식을 적극 고려했다. 완결성 면에서 사례2가 더 좋다고 말할 수도 있겠으나, 많은 비용과 시간이 들며 전국단위조사에 대해서는 적용하기가 거의 힘들다. 분석대상의 범위와 예산 등을 고려하여 상황에 맞게 접근할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 현장관찰과 인터뷰를 완전히 제외한 평가도구의 개발과 활용은 매우 경계해야 할 부분이다. 수치만에 의한 접근은 현장상황과 전혀 다른 결과가 도출될 수 있기 때문이며, 특히나 우리나라처럼 아직 공간정보가 너무나도 불비한 상황에서는 이러한 왜곡의 문제가 의외로 심각할 수 있기 때문이다. 실제 필자는 이러한 경험을 다른 연구자의 연구결과물은 물론 필자 자신의 연구에서조차 발견할 수 있었다. 한편, 위험평가의 범위 및 대상도 문제가 된다. 대부분의 범죄위험성평가도구들은 침입절도나 강도와 같은 기회범죄의 차단에 주안을 둔다(이러한 경향은 외국의 경우도 마찬가지임). 그러나 일반인들이 원하고 정책당국이 원하는 것은 그 이상의 범죄유형이다. 기존의 틀을 벗어난 좀 더 과감한 연구가 필요하다. 그러기 위해서는 실패한 연구도 그 나름의 의의를 인정해줄 수 있는 학문적 공동체의 성숙과 재원지원단체의 용인이 있어야 할 것이다. 이와 관련된 또 다른 문제로 현재의 범죄위험성평가연구는 ‘현재’의 상황에 주목하는 경향이 크다는 점이다. 사실 위험성평가도구의 개발은 미래상황에 대한 예측기능이 중요하다(물론 현재의 상황을 진단해 정책대안을 개발한다는 측면도 중요함). 그런데 현재의 평가도구는 이러한 부분이 아직 많이 부족하다. 예로 한국셉테드학회에서 수행하고 있는 신규APT에 대한 셉테드 인증의 경우 향후 예상되는 거주자의 특성과 주변지 개발의 성격 등을 고려해 인증과정이 이루어져야 하나, 현재 이러한 정도까지 평가가 이루어지고는 있지 않다. 마지막으로 위험성 평가단위와 관련하여 전국, 시도, 동, 개별가구 등에 대해 동일한 평가도구가 적용될 수는 없을 것이다. 다행히 최근 경찰청이 종래의 ‘방법심방’제도를 개선하기 위한 연구용역 발주와 함께 관련 노력이 진행되고 있으며, 국책연구기관 뿐만 아니라 민간 및 광역지방자치단체 소속 연구기관에서도 관련 연구가 진행되고 있어 향후 일정 수준 효과가 나타날 것으로 기대된다.

셋째, 평가도구의 타당성 및 신뢰성 확보 문제이다. 범죄위험성평가는 우리나라 경찰청에서도 적극적으로 진행되고 있다. 범죄 다발지역을 지리정보시스템(GIS)과 프로파일링 기법을 이용해 분석함으로써 경찰력 운영을 탄력적으로 전개하는 방식이다(소위 Geo-Pros).<sup>7)</sup> 그런데 이러한 분석도구의 알고리즘이 외부 전문가에게 공개되어 검증은 받은 바 없다. 물론 이러한 비공개는 앞서 본 미국의 CRIMECAST의 경우도 마찬가지다. 기업비밀이기 때문이다. 그러나 경찰청의 경우는 민간기업과는 다소 상황이 다르다. 적지 않은 예산이 투입되어 개발된 만큼 외부전문가로 꾸려진 위원회 등을 통

6) 세월호 사고 이전 안전행정부의 영문 명칭이 Ministry of Security and Public Administration이었는데, security라는 단어에서 알 수 있듯 (부처 내부적으로 알았던 알지 못했던) 안전행 정부는 명칭에서부터 그의 업무 범위를 협소화 시키고 있었다.

7) [현실로 다가온 ‘마이너리티 리포트’] (5) 한국 범죄 예측 현주소, 지오프로스 활용 우범지역 중점 순찰... 범인 신속 검거 ‘성과’ (서울신문, 2014.11.17.)

해 최소한의 검증이 이루어져야 할 것이다. 참고로 앞서 사례로 제시된 한국형사정책연구원의 위험성평가도구는 그 개발과정과 평가항목 그리고 자료측정방법 등 모두 상세히 공개되었다. 그러나 이렇게 공개된 도구도 그 신뢰성이 어느 정도인지에 대해서는 적절한 검증이 이루어지지 못했다. 연구자의 능력과 책임성 부족에 가장 큰 원인이 있겠으나, 연구결과 평가에 대한 단기적 시계도 하나의 요인이다.

마지막으로 제도화의 문제를 생각해 보아야 한다. 2014년부터 셉테드 교육이수율과 우수사례 제출이 지방자치단체 합동평가 항목에 들어가고, 경찰청도 실적중심의 민생치안을 강조하면서 범죄위험성평가도구가 단순히 연구에 머무르는 것이 아니라 실제 정책현장에 적용되고 있다. 여타 중앙부처인 법무부, 행정자치부, 국토교통부, 산업통상자원부, 여성가족부 등도 법질서실천운동사업, 안전마을사업, 건축법규제신설, 국민디자인단사업, 아동여성안전지역연대사업 등을 통해 다양한 사업이 진행되고 있으며, 이들 사업 내용에는 직간접적으로 범죄위험성을 평가해야 사업자체가 가능한 경우가 많다. 다양한 중앙부처와 지자체가 범죄예방정책에 관심을 갖는 것은 매우 바람직한 현상이다. 범죄의 다양성만큼이나 그 예방수단도 다양하고 여러 부처와 관련이 있기 때문이다. 그러나 제목만 다르고 그 내용은 거의 대동소이한 사업을 진행하는 것은 정책적으로 비효율적이다. 더 큰 문제는 불길 이 한꺼번에 확 타올랐다가 어느 한순간 꺼져버리는 것이다. 위험성평가에 기초하여 사업의 우선순위를 정하고 그 수단에 대한 선택이 있어야 하겠으나, 일부이긴 하지만 지역안배와 특정 테마 중심의 사업전개가 있는 것으로 보여 진다. 1970년대 미국의 경우 셉테드 정책 도입초기에 연방법무부가 깊이 관여하였으나, 이후 주정부와 시도정부로 정책의 우선권을 넘겼다. 우리도 똑같이 따라할 수는 없겠지만, 최소한 여러 중앙부처와 거의 모든 지자체에서 동시다발적으로 진행되는 범죄예방정책사업의 실태를 점검하고 큰 흐름을 정할 수 있는 소통장치는 필요할 것으로 보인다. 가장 좋은 방법은 큰 테두리를 정하는 관련 법제의 신설로 생각된다. 마치 환경영향평가제도가 환경법을 근거로 제도화 되었듯이 말이다.

전년의 세월호 사례와 금년의 메르스 사례는 기술·경제적 차원의 위험관점과 사회적 차원의 위험관점이 정면으로 충돌하는 모습을 우리에게 보여주었다. (다소 극단적으로) 대비하자면 두 사례에 대해 정부(특히 중앙정부)와 보수주의 시각은 (일부)기능적 결함에 따른 하나의 기술·경제적 차원의 ‘사고’일뿐이라는 인식이 강한 반면(관피아, 기업의 배임, 규제실패 등), 시민사회와 진보주의 시각은 사회체제 전반의 위험인식(특히 책임성) 결여가 무능과 결합된 ‘사태’라고 보는 경향이 강한 것으로 보인다. 사실 작금의 한국사회는 70-80년대의 ‘돌진적 근대화’와 90년대 이후 ‘폭력적 민주화’ 그리고 어느 국가보다도 빠른 급속한 개방화 및 정보화의 여파로 새로운 위험사회문제에 직면하고 있다. 앞서 본 위험에 대한 객관주의적 시각과 주관주의적 시각이 조화되어야 한다는 것에 이의를 달지 않듯이, 현재의 새로운 위험에 대해 다른 한쪽을 일방적으로 비판하기보다는 상대방의 입장에서 차선의 대안을 모색하는 지혜가 필요해 보인다. 동시에 이러한 지혜는 울리히 벡이 말한 성찰적 근대화를 통한 ‘탈바꿈’이라는 행동으로 옮겨져야 할 것이다. 그리고 이러한 탈바꿈은 범죄문제라고 예외가 아니다. 마지막으로 다소 뜬금없지만 필자 개인적으로 생각해본 범죄문제에 있어 위험의 전통적 양상과 새로운 양상을 표로 대비하면서 글을 마칠까 한다(학술대회 발표문이라 다소의 양해가 있으리라 생각하며, 다른 분들의 의견을 구하기 위해 표를 만들어 보았음을 밝힌다).

<표 9> 범죄문제에 있어 전통적/새로운 위험

	전통적 위험	새로운 위험
위험 유발자	국가권력	선의 가면을 쓴 개인과 조직
위험 대상	피의자	일반국민
위험 매개	주로 현실공간	주로 가상공간
주요 가치	무전유죄·유전무죄	무전유피·유전무피
대응 수단	적법절차, 처벌	환경디자인, 교육백신

## 참고문헌

- 김대근. (2014). 안전 개념의 분화와 혼용에 대한 법체계의 대응방안. 「법과 사회」. 제47호, pp. 39-75.
- 김성언. (2006). ‘치안활동의 구조변동’에 대한 담론의 지형과 쟁점-위험, 시장, 계약적 통치, 「형사정책연구」, 65, pp.239-300.
- 김지영·정선희. (2012). 한국연쇄성범죄의 지리적 프로파일링, 「한국공안행정학회보」, 20(2), pp. 37-58.
- 김진현·박달재. (2013). 리스크의 개념에 대한 고찰. 「한국안전학회지」. 제28권 제6호, pp. 90-96.
- 박경래·최인섭·박성훈·고충열·강용길·박현호·공주대산학협력단. (2012). 「범죄유발 지역공간에 대한 위험성 평가도구 개발·적용 및 정책대안에 관한 연구(I)」. 한국형사정책연구원 연구총서.
- 박준휘·강용길·김도우·정진성. (2014). 「범죄유발 지역공간에 대한 위험성 평가도구 개발·적용 및 정책대안에 관한 연구(III)」. 한국형사정책연구원 연구총서.
- 변상호·김태윤. (2014). 재난과 재난관리정책의 재해석에 기반한 재난대응 수행원칙의 도출과 검증: 재난대응 사례에 대한 분석을 중심으로. 「한국행정학회보」, 제48권 제2호, pp. 109-136.
- 손재영. (2010). 경찰의 사전대비활동. 「공법학연구」. 제11권 제2호, pp. 289-312.
- 이성식. (2000). 거주지역의 특성과 범죄두려움-위험해석모델의 검증, 한국형사정책연구원, 「형사정책연구」, 41, 117-139.
- 이수정·김범준·고려진. (2008). 「재범위험성 평가도구 개발과 구형요인으로서의 활용가능성 탐색」, 대검찰청 연구용역보고서.
- 정무근. (2012). 위험사회론과 사회적 위험의 역동성: 사회적 위험의 거시적 연구를 위한 비판적 검토. 「한국사회와 행정연구」. 제23권 제2호, pp. 195-224.
- 정진수·박선영·심희기·유병철·윤창식·이수정·이춘화·황의갑. (2010). 「재범방지를 위한 범죄자처우의 과학화에 관한 연구(I)」. 경제·인문사회연구회 협동연구 총서.
- Beck, U. 홍성태 역. (1997). 「위험사회: 새로운 근대(성)를 향하여」. 서울: 새물결.
- Brantingham, P. J., and Brantingham, P.L. (1993). Environment, routine and situation: Toward a pattern theory of crime. In R.V. Clarke and M. Felson (eds.). Routine activity and rational choice: Advances in criminological theory, vol. 5 (pp. 259-294). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Clancey(2001). Crime Risk Assessments in New South Wales, European Journal on Criminal Policy and Research. 17(1): 55-67.
- Cohen, B. L. (2003) Probabilistic Risk Analysis for a High-Level Radioactive Waste Repository. Risk Analysis. Vol.23(5), pp 909-15
- Cohen, Stanley. (1985). Visions of Social Control. Cambridge: Polity Press
- Douglas, M., and Wildavsky, A. (1982). Risk and Culture: an Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers. Berkeley: California: University of California Press.
- Draper, R. and Cadzow, E. (2004). Crime Prevention Through Environmental Design, PEB Exchange, Programme on Educational Building, OECD Publishing.
- Ericson, Richard V.(1994) The division of expert knowledge in policing and security. British Journal of Sociology, 45(2):149-75.

- Ericson, Richard. V. and Haggarty, Kevin. D.(1997). Policing the Risk Society. Oxford: Clarendon Press.
- Ferraro, Kenneth F. and LaGrange, R. (1987). The measurement of fear of crime, *Sociological inquiry*, 57:70-101.
- Ferraro. Kenneth F. (1995). *Fear of Crime: Interpreting Victimization Risk*. Albany: State University of New York Press.
- Hansson, Sven Ove. (2005). Seven Myths of Risk. *Risk Management*, Vol. 7, No. 2, pp. 7-17.
- Jeffery, C. (1971). *Crime prevention through environmental design*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Johnston, (2000). Transnational private policing: the impact of global commercial security. In *Issues in Transnational Policing 2000*, edited by J. W. E. Sheptycki. London: Routledge.
- Jones, Trevor and Tim Newburn. (1996). *Policing and Disaffected Communities: A Review of the Literature*. A Report to the Standing Advisory Committee on Human Rights. Policy Studies Institute, London.
- Kennedy & Van Brunschot (2009). *The risk in crime*, published by Rowman& Littlefield Publishers, Inc., UK.
- Mason M., Cheung, M. I., and Walker. L. (2004). The Social Ecology of Urban Adolescent Substance Use: A Case Study Utilizing Geographic Information Systems, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 40(3).
- Newman, O. (1972). *Defensible Space: People and Design in the Violent City*. London: Architectural Press.
- Reichman, Nancy. (1986). Managing Crime Risks: Toward an Insurance Based Model of Social Control, *Research in Law, Deviance and Social Controls*. 8: 151-72.
- Rountree, P. W. and K. C. Land. (1996). Burglary victimization, perception of crime risk, and routine activities, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 33: 147-180.
- Rountree, W. P., Land, C. K. & Miethe, D. T. (1994). Macro-micro integration in the study of victimization: a hierarchical logistic model analysis across Seattle neighborhoods. *Criminology*, 32(3): 387-414.
- Shearing, Clifford D. and Stenning, Philip C. (1981). Modern Private Security: Its Growth and Implications, pp.193-245 in *Crime and Justice vol.3 1981*, edited by M. Tonry and N. Morris. Chicago: University of Chicago Press.
- Simon, Johnathan (1987). The emergence of a risk society: Insurance, law, and state *Socialist Review*, 95:61-89.
- Weick, K. (1995). *Sensemaking in Organization*. Thousand Oaks: Sage.
- Wilcox P., Quisenberry, N., and Jones, S.(2003). The Built Environment and Community Crime Risk Interpretation. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 40(3).



※ 참고: 2014년 한국형사정책연구원 성폭력 위험성 분석결과의 보도

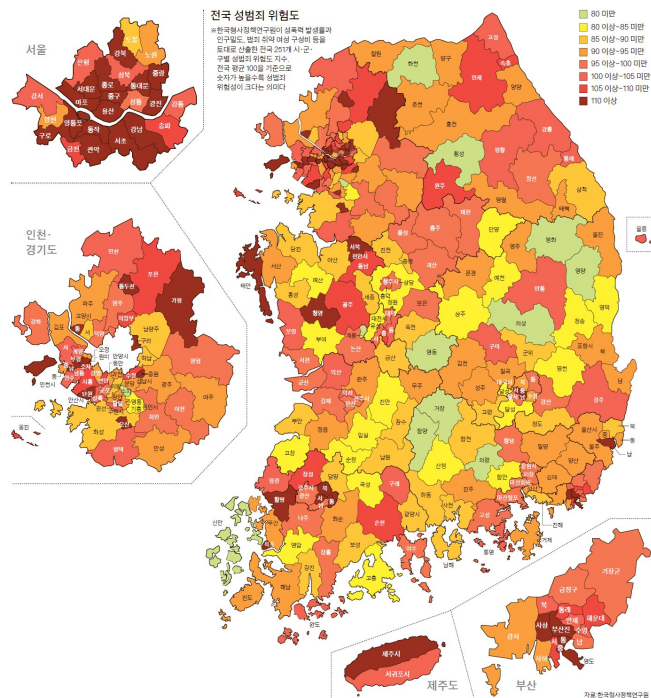
서울 중구, 대구 중구 ... 구도심 성범죄 위험 높다  
 형사정책연 251개 시군구 분석, 강간 위험도 수원 팔달이 최고

79건. 국내 성범죄 하루 평균 발생 건수(2013년 기준)다. 매일 18분30초마다 성범죄가 벌어지고 있는 셈이다. 경찰은 지난 1월 발표한 ‘치안전망 2015’에서 올해 살인, 강도, 강간·추행, 절도, 폭력 등 5대 범죄 중 강간·추행 등 성범죄만 증가할 것으로 내다봤다.

한국형사정책연구원이 국내 최초로 전국 251개 시·군·구 지역의 성범죄(강간·강제추행) 발생 위험도를 측정·분석한 보고서(‘성폭력 발생 지역·공간 특성분석 및 정책대안 개발’)를 냈다. 성폭력 발생 범죄율(2010~2012), 인구밀도, 범죄취약 여성 구성비, 외국인 비율, 인구이동률, 비아파트 비율, 숙박·음식업 비율 등을 종합해 성범죄위험도 지수를 개발한 뒤 수치를 측정했다. 전국 평균 100을 기준으로 이보다 높을수록 성범죄 위험이 높다는 의미다.

본지가 22일 단독 입수한 보고서에 따르면 전국에서 성범죄(강간+강제추행) 위험도가 가장 높은 지역은 서울 중구(203.78)였다. 그 뒤를 대구 중구, 서울 종로구가 이었다. 강간위험도는 수원 팔달구(179.66)가 가장 높았고 광주 동구, 대구 중구가 뒤를 이었다. 대도시의 구도심 지역에서 수치가 높았다. 성범죄 위험도가 가장 낮은 경북 영양군(68.53)을 비롯해 농촌 지역은 대부분 수치가 낮았다. (중앙일보 / 2015.03.23.)

순위	시도	시군구	성범죄 위험도	강간 위험도	성추행 위험도
1	서울	중구	203.78	125.16	233.93
2	대구	중구	196.67	164.56	199.75
3	서울	종로구	183.49	132.06	200.47
4	경기	수원시 팔달구	173.11	179.66	156.6
5	광주	동구	160.76	176.56	140.68
6	부산	중구	155.74	143.21	154.41
7	서울	서초구	145.88	104.03	163.2
8	인천	중구	144.02	152.28	131.94
9	서울	강남구	143.24	120.92	149.45
10	서울	관악구	141.05	124.31	144.56
11	서울	용산구	135.41	125.78	134.99
12	서울	광진구	133.5	123.22	133.95
13	부산	동구	131.44	121.79	132.19
14	서울	구로구	129.18	95.82	144.04
15	부산	영도구	127.84	152.41	108.14
16	경기	부천시 원미구	127.35	115.29	129.94
17	서울	영등포구	124.33	102.5	133.01
18	부산	부산진구	124.1	113.5	126.48
19	서울	동작구	122.96	88.69	139.86
20	광주	서구	122.17	123.93	116.45
21	서울	서대문구	120.34	109.26	123.61
22	인천	남구	119.99	124.04	114.46
23	서울	동대문구	118.6	121.89	113.52
24	경기	안산시 단원구	118.36	106.38	121.95
25	서울	마포구	118.25	101.61	125.39





## 「위험사회 속에서의 위기관리 및 치안행정의 과제」

### 제1분과

제2회의

#### “위험사회 속에서의 경찰권 행사”

- 발표 1 : 황문규 교수(중부대)
- 토론 : 정병수 교수(세한대), 정태정 교수(동의대)

#### “경호학과 출신자의 특별채용에 관한 논의”

- 발표 2 : 김태민 교수(경남대)
- 토론 : 조성구 교수(경운대), 배철수 교수(수성대)

#### “일본 해상보안청의 정보활동과 시사점”

- 발표 3 : 노호래 교수(군산대)
- 토론 : 임채현 교수(목포해양대), 박성호 교수(목포해양대)

#### “PA 분석기법을 통한 해양경비안전의 직무분석”

- 발표 4 : 이민영 교수(대구예술대), 박주상 교수(목포해양대)
- 토론 : 조현빈 교수(순천향대), 조민상 교수(백석대)



# 위험사회 속에서의 경찰권 행사

황 문 규\*

## 1. 서론

위험사회에서의 경찰권, 어떻게 행사되어야 하는가? 경찰은 한편으론 행정경찰로서 위험방지를 목적으로 하는 예방적 임무를 수행한다. 다른 한편으론 사법경찰로서 이미 발생한 위험(주로 범죄)을 진압하는 임무도 수행한다. 이러한 점에서 경찰권<sup>1)</sup> 행사는 예방을 위한 것이든, 아니면 진압을 목적으로 하는 것이든 궁극적으로 위험과 불가분의 관계에 있다.

우리사회는 위험사회라고 한다. ‘위험사회’의 저자 독일의 사회학자 울리히 벡은 2008년 3월 내한하여 한국 사회가 얼마나 위험한 사회인가에 대해 “근대화가 극단적으로 압축 성장됐기 때문에 특별히 위험이 심화된 사회”라고 평가한 바 있다. 최근 발생한 메르스 사태, 세월호 사건, 그리고 연일 보도되는 각종 흉악범죄사건은 우리사회가 그러한 위험사회라는 사실을 직·간접적으로 뒷받침해 주고 있다.

그러면 위험과 불가분의 관계에 있는 경찰은 이러한 위험사회에서 어떠한 행동을 해야 하는가? 바로 이 점에서 위험사회에서의 경찰권, 즉 그것의 행사와 제한 및 통제에 대한 진지한 논의가 필요하다. 그럼에도 불구하고 지금까지 위험사회에서의 경찰활동과 관련한 연구는 미진하다.<sup>2)</sup> 그나마 위험사회를 언급하고 있는 논문도 오늘날의 변화된 치안환경의 하나로서 위험사회를 제시하고 있는 정도이다.

따라서 이 연구는 위험사회에서의 경찰권, 특히 위험사회에서 요구되는 경찰권은 무엇인지, 그러한 경찰권 행사에 대한 경계와 그것이 지나친 것은 아닌지를 살펴본다. 마지막으로 이를 토대로 향후 경찰의 과제를 제시하고자 한다.

\* 중부대학교 경찰행정학과 교수

1) 경찰권은 본래 경찰법에 근거한 행정경찰작용을 위한 권한을 의미하는데, 여기서는 형사법에 근거한 사법경찰활동을 위한 경찰권까지 포함하여 경찰권으로 이해하고자 한다.  
2) 주목할 만한 논문으로 정연대·이운호, 위험사회에서의 경찰활동 변화에 대한 고찰, 한국경찰연구 제12권 제4호(2013년 겨울), 383면 이하가 있다.

## II. 위험사회 논의와 경찰

### 1. 위험사회 논의

#### 가. 위험사회 개념의 등장

독일의 사회학자 울리히 벡이 1986년 현대사회를 ‘위험사회’로 규정한 이후 위험개념은 오늘날 시대적 화두가 되었다. 사실 그가 주목한 위험사회는 과학기술 발전의 배후에 있는 부정적 측면, 특히 인위적으로 만들어진 원자력, 화학적·생명공학적인 자기 파멸성을 내재하고 있는 후기산업사회를 염두에 두고 있었다.<sup>3)</sup> 이러한 위험은 자연재해가 주된 위험이었던 전통적 개념의 위험과는 달리, 인간에 의해 초래된 것이지만 인간의 생존자체를 위협할 수 있으며 개인도 어찌할 수 없는 대량위험을 의미하였다.<sup>4)</sup> 엄밀히 말하자면, 울리히 벡의 위험사회는 사회구조적인 측면에서의 위험과 밀접한 관련이 있다.

위험사회의 등장은 법의 역할, 특히 이른바 ‘위험형법’이라는 개념을 중심으로 한 형법의 기능변화에 대한 논의<sup>5)</sup>로 이어지기도 했다. 즉, 원자력, 화학물질, 생명공학의 기술 등으로 인한 대량위험이 현실화되지 않도록 관리하는데 형법이 적극적인 역할을 해야 한다는 것이다. 전통적으로 형법은 이미 발생한 위험(범죄)에 대한 사후적 진압을 위해 투입되는 것이 원칙인데, 위험사회의 등장은 형법으로 하여금 과학기술의 부작용으로 인한 잠재적 위험, 즉 아직 발생하지 않은 위험을 사전에 차단(예방)할 것을 요구한다는 것이다. 말하자면, 형법의 사후 진압적 기능에서 사전 예방적 기능으로의 변환을 의미한다. 실제로 과학기술의 발달로 인한 대규모 환경오염, 원전사고에 의한 방사능 유출 등과 같은 산업적 대량위험이 우려되는 영역에 대한 형법의 개입이 강화되고 있다.

#### 나. 위험사회 개념의 변화

2001년 미국 뉴욕에서 발생한 9.11 테러는 위험사회의 개념에 변화를 가져왔다. 의도되지 않은 과학기술의 부작용에 의한 산업적 대량위험을 전제로 한 울리히 벡의 위험사회 개념으로는 9.11 테러와 같은 명백히 ‘의도된’ 위험을 포섭하기가 쉽지 않기 때문이다. 이러한 점에서 9.11 테러 이후의 위험사회 개념은 ‘가치중립적인 과학기술의 부작용’에서 비롯된 위험에 더하여 ‘가치조작적인 인간의 인위적 위험’에까지 확대한 개념으로 이해해야 한다는 지적이 설득력 있게 들린다.<sup>6)</sup> 이는 위험사회 개념의 적용영역이 위험사회의 산업적 대량위험에 국한하지 않고 테러범죄, 나아가 살인, 강도, 성폭력범죄 등의 강력범죄와 같은 전통적 범죄는 물론, 심지어 범죄에 이르지 않는 일탈행동에 대해서까지 확대되고 있다는 것을 의미한다.<sup>7)</sup> 이러한 위험개념의 확대는 위험이 점점 더 보편화되고 있음을

3) Ulrich Beck, Politik in der Risikogesellschaft, 1991, 10면.

4) Ulrich Beck, 위의 책, 35면 이하.

5) 이에 대해서는 이승준, 새로운 위험의 등장과 형법의 임무변화 - 9.11테러 이후 영국을 중심으로, 형사정책 제24권 제2호(2012), 114면 이하; 김성규, 위험사회에서의 형법의 과제와 기능 - 독일에서의 논의와 시사점 -, 인하대학교 법학연구 제15권 제2호(2012), 179면 이하; 김재윤, 위험사회에 있어 형법의 팽창현상에 대한 비판적 고찰, 비교형사법연구 제7권 제1호(2005), 34면 이하; 이용식, 위험사회에서의 법익보호와 적극적 일반예방, 형사정책 제13권 제1호(2001), 33면 이하.

6) 이승준, 새로운 위험의 등장과 형법의 임무변화 - 9.11테러 이후 영국을 중심으로, 형사정책 제24권 제2호(2012), 109면.

7) 같은 취지로 김재윤, 위험사회라는 사회변화에 대한 형사법의 대응, 비교형사법연구 제12권 제2호(2010), 256면; 토비아스 징엘슈타인·피어 슈틀레(윤재왕 역), 안전사회: 21세기의 사회통제, 한국형사정책연구원, 2012, 28면.

말해준다. 이는 또한 국가가 위험 대응의 방식으로 개인의 자유에 더 많이 개입하게 되는 이유가 될 수도 있다.

#### 다. 위험사회에서 안전개념의 대두

울리히 벡이 제시한 위험사회의 등장은 사실 그것이 자연재해든, 산업적 대량위험이든, 아니면 범죄에 대한 위험이든 위험이 예외적인 것이 아니라 일상적 위험이 만연해 있다는 사실을 말해준다. 그것은 우리가 생활하고 있는 거의 모든 삶의 영역에서 사회 구성원들 사이에 실제적인 위협감정을 불러일으키는 위험원이 널리 퍼져있고, 그래서 사람들은 이러한 복잡한 위험사회에서 어떻게 행동해야 그로부터 벗어날 수 있는지를 알 수 없는 불확실성 속에서 살아가고 있기 때문이다.<sup>8)</sup> 이 때문에 외관적으로는 현대사회의 사람들이 그 어느 때보다 안전한 환경에서 살고 있지만, 주관적으로 느끼는 불안감과 두려움은 더 커졌다.<sup>9)</sup> 이는 위험에 대한 대응방식으로서 불안의 원천인 위험의 완전한 제거 또는 완벽한 사전적 차단을 기대하기보다 위험으로부터의 보호 혹은 위험의 적절한 관리를 의미하는 ‘안전’이 새로운 의미를 얻게 되었다는 것을 말해준다. 이로써 위험에 대한 시민의 주관적 불안은 이미 그 자체로 관리가 필요한 하나의 사회적·정치적 실체를 형성하게 되었다.<sup>10)</sup> 그로써 위험으로부터 개인의 안전을 보장하는 것은 국가의 과제가 되었다.<sup>11)</sup>

사실 국가의 과제로서 ‘안전’은 어찌보면 전혀 새로울 것이 없다. 근대국가의 기획에서부터 안전은 자연상태(그것이 홉스의 만인 대 만인의 투쟁상태이든 로크의 평등하고 자유의 상태이든)로부터 개인의 생명, 신체, 재산 등을 지키기 위한 장치로서 국가의 정당화 근거이자 존재 근거로 인식되어 왔기 때문이다.<sup>12)</sup> 그러나 근대사회의 안전이 국가를 통한 사회적 차원의 안전 또는 국가의 침해보로부터 개인의 안전으로 이해되었던 반면, 현대 위험사회에서의 안전은 위험(또는 범죄)로부터 개인적 차원의 안전에 중점이 두어진다라는 점에서 차이가 있다. 바로 이 점에서 자칫 국가를 통한 더 많은 안전을 위해 자유가 해체되는 과정에 직면할 수도 있음을 우려해야 한다는 것을 간과해서는 안된다.<sup>13)</sup>

## 2. 위험사회와 경찰

위험사회 논의는 현대사회에서 위험이 일상화·보편화되었다는 것을 단순히 지적하는데 그치는 것이 아니라, 그러한 위험이 발생하지 않도록 사전에 차단하거나 그 영향을 최소화할 수 있는 가능성을 제시하는데 그 의의가 있다. 따라서 위험사회에서는 필연적으로 위험의 대응방식으로서 안전을 추구하지 않을 수 없다. 그것이 설사 도달할 수 없는 이상에 그친다 하더라도.<sup>14)</sup> 앞서 살펴본 바와 같이 위험으로부터 개인의 안전을 보장하는 것은 예나 지금이나 국가를 형성하고, 국가의 기능에 정당성을 부여하는 이유이기 때문이다. 때문에 국가는 그 구성원인 개인으로부터 물리력을 행사할 권한을 부여받았고, 그에 대한 반대급부로서 개인에게 안전을 제공해 줄 의무를 지고 있다. 이러한 국

8) 이상돈, 형법학: 형법이론과 형법정책, 1999, 24면.

9) 같은 취지로 김성규, 위험사회에서의 형법의 과제와 기능 - 독일에서의 논의와 시사점 -, 인하대학교 법학연구 제15권 제2호(2012), 183면.

10) 이호중, 사회안전과 형사실체법의 변화, 과제와 전망, 형사법연구 제25권 제3호(2013), 272면.

11) 이재일, 현대 위험사회와 위험형법에 대한 비판적 고찰: 위험사회에서의 형법적 가벌성 확장의 경향과 관련하여, 법과사회 제47호(2014. 12.), 83면.

12) 김대근, 안전 개념의 분화와 혼용에 대한 법체계의 대응방안, 법과사회 제47호(2014. 12.), 46면.

13) 토비아스 징엘슈타인·피어 슈틀레(윤재왕 역), 안전사회: 21세기의 사회통제, 한국형사정책연구원, 2012, 36면.

14) 왜냐하면 모든 위협과 위험으로부터의 안전이란 애초에 불가능하며, 안전에 대한 추구는 또 다른 새로운 위협을 생산하기 때문이다. 토비아스 징엘슈타인·피어 슈틀레(윤재왕 역), 앞의 책, 37면.

가의 의무로서 위험방지에 기여하는 국가의 모든 활동을 담당하고 있는 대표적인 국가기관이 바로 경찰이다.<sup>15)</sup>

위험방지를 임무로 하는 경찰의 개념은 그렇지만 그때그때의 사회 상태에 따라 변화한다. 18세기 절대주의 국가시대의 경찰은 개인의 모든 생활영역에 개입하였으나, 19세기 자유주의 시대에는 1882년 크로이츠베르크 판결 이후 위험방지 임무로 제한되었다. 물론 이는 경찰법에 근거한 활동이며, 여기에 형사법상 범죄진압 활동이 더해진다. 이후 최근까지 경찰은 경찰법상 사전 예방적 위험방지 임무와 형사법상 사후 진압적 범죄수사 임무를 수행해 왔다. 여기서 간과하지 말아야 할 것은 경찰법에 따른 경찰활동과 형사법에 근거한 경찰활동 간에 분명한 경계가 있어 경찰권 행사의 한계로 기능해 왔다. 그런데 위험사회로 대변되는 현대사회에서 경찰은 위험의 사전배려(Gefahrenvorsorge) 혹은 사전예방적인 범죄투쟁(vorbeugende Verbrechensbekämpfung)으로까지 영역을 확대하고 있다.<sup>16)</sup> 그로 인해 전통적으로 존재해왔던 경찰법에 근거한 사전 예방적 경찰활동과 형사법에 근거한 사후 진압적 경찰활동 간의 분명한 경계가 점차 희석되어 가고 있다.<sup>17)</sup>

### III. 위험사회에서의 경찰권 행사

위험사회에서의 경찰권 행사 문제는 첫째, 위험사회에서의 시민이 추구하는 안전을 보장하기 위하여 경찰권이 어떻게 행사되어야 하는가의 문제와 관련되어 있다. 다른 하나는 그러한 경찰권 행사에 대한 우려는 없는가, 즉 위험사회에서의 경찰권을 어떻게 제한하고 통제할 것인가의 문제이다.

#### 1. 위험사회에서 요구되는 경찰권 행사

위험사회에서 요구되는 경찰권은 무엇인가? 이는 앞서 살펴본 바와 같이 위험사회에서 추구되는 안전을 경찰이 어떻게 보장할 것인가의 문제와 관련되어 있다. 일반적으로 안전은 위험이 발생하지 못하도록 사전에 위험원의 제거 또는 위험이 발생하더라도 그 영향을 최소화 하는 방법으로 확보될 수 있을 것이다. 그렇지만 위험사회에서의 대량위험은 그 파급효과가 커서 이미 발생한 이후 안전을 확보하고자 하는 시도는 시기적으로 너무 늦기 때문에 사전예방 또는 선제적 대응이 필수적이다. 이러한 인식은 특히 9.11 테러사건을 계기로 더욱 강화되고 있는 추세에 있다.

#### 가. 경찰권 발동의 전치화

위험의 사전예방 또는 선제적 대응을 위해서는 경찰권을 발동하기 위한 문턱이 낮추어져야 한다. 전통적으로 경찰권이 발동하기 위해서는 위험방지를 목적으로 할 경우 경찰법에 따라 구체적 위험<sup>18)</sup>이 존재해야 하고, 범죄 진압·수사를 목적으로 할 경우 형사법에 따라 범죄혐의<sup>19)</sup>가 존재해야

15) 손재영, 경찰법: 경찰법의 기본체계와 이론적 기초, 2012, 9면 이하 참조.

16) 종래에는 경찰권 발동이 구체적 위험의 존재 또는 범죄혐의의 존재를 요건으로 하였으나, 이러한 요건이 완화되어 결과적으로 경찰권 발동의 시기가 앞당겨지고 있음을 말한다.

17) 박병욱·황문규, 앞의 논문, 213면.

18) 구체적 위험은 구체적으로 현재의 상황을 그대로 방치하여 두면 가까운 장래에 손해가 발생할 충분한 개연성이 있는 상태를 의미한다.

19) 「형사소송법」 제196조 제2항에 따라 사법경찰관은 “범죄의 혐의가 있다고 인식하는 때”에는 범인, 범죄 사실과 증거에 관하여 수사를 개시·진행하여야 한다.



한다. 이렇게 해서는 위험이 발생하기 전에 충분히 위험상황을 진단하고 이를 통해 위험의 발생자체를 미리 사전에 저지하기가 쉽지 않다. 이 때문에 위험사회에서는 경찰권 발동의 문턱을 낮추어 경찰권 발동의 시기를 앞당기고 있는 추세에 있다.

먼저, 경찰법상 전통적 경찰권 행사의 전제로서 요구되는 구체적 위험 개념이 완화되고 있다.<sup>20)</sup> 즉, 전통적 의미에서 구체적 위험이 존재한다고 하기 위해서는 손해발생의 개연성이 ‘가까운 장래(in naher Zukunft)’로 제한적이었지만, 최근에는 ‘예견 가능한 시간 내(in absehbarer Zeit)’로 그 시간적 근접성의 기준이 낮추어지고 있다. 또한 경찰권 발동의 요건으로서 구체적 위험은 종래 손해가 발생할 ‘충분한 개연’이 있을 것을 전제로 하였으나, 최근에는 ‘충분한 개연성이 인정되지 않는 경우에도’ 그 존재가 인정되고 있다. 그만큼 경찰권 행사의 요건으로서 구체적 위험 개념이 약화되고 있는 것이다. 최근에는 이러한 구체적 위험방지활동과 더불어 장래에 발생할 수 있는 구체적 위험을 사전에 대비하는 활동, 즉 위험사전대비활동(또는 위험의 사전배려조치, *Gefahrenvorsorge*)이 허용되고 있다. 위험사전대비활동이란 아직 완화된 구체적 위험조차도 존재하지 않는 위험발생 이전단계에서 이미 위험에 대비하거나 위험발생 자체를 사전에 차단하는 활동을 말한다. 이러한 위험사전대비활동은 경찰법상 위험방지 뿐만 아니라 형사법상 범죄수사 목적의 예방활동까지 포함한다.<sup>21)</sup> 이는 실제로 최근 묻지마 살인사건 등 강력흉악범죄가 잇따라 발생하자 경찰청이 관리대상 우범자의 범위를 확대하고, 이들에 대해 동향파악 등 정보수집을 위한 법적 근거를 마련하고자 했던 점<sup>22)</sup>에서도 잘 드러난다. CCTV를 통한 감시, 음주단속활동, 특정범죄로 구속된 피의자 또는 형이 확정된 수형자에 대해 DNA정보를 수집하여 보관·활용하는 것도 같은 맥락에 있다. 요컨대, 미래의 위험에 대해서는 구체적 위험의 징후가 파악되기 이전이라도 위험방지를 위한 경찰권 행사를 허용하겠다는 것이다.

이러한 경향은 형사법상 범죄수사를 위한 경찰권 행사에서도 나타난다. 즉, 전통적으로 범죄혐의의 존재라는 요건이 충족된 경우에 한하여 형사법상 범죄수사를 위한 경찰권이 행사될 수 있는데, 최근에는 범죄가 발생하기 전에 범죄의 징후를 사전에 탐지해 낼 수 있도록 범죄에 관한 최초 혐의의 문턱이 낮추어지고 있다. 이는 주로 사전 정보 획득을 위한 기술적 장비의 조기 투입 영역에서 나타나고 있다. 예컨대, 「통신비밀보호법」 제5조 제1항에서는 이미 발생한 범죄의 수사뿐만 아니라 범죄의 발생을 사전에 방지하기 위하여, 즉 범죄의 예방을 위하여 통신감청 등의 조치를 할 수 있도록 규정하고 있다. 법익침해 이전의 사전영역을 범죄화함으로써 이미 발생한 범죄가 아니라 범죄의 위험을 형법적 처벌의 대상으로 끌어들인 셈이다. 여기서는 전통적 형법에서 요구하는 보호법익에 대한 침해 또는 최소한 법익에 대한 구체적 위험을 요구하지도 않고 있다. 이 점은 특히 경범죄처벌법의 처벌규정에서 확인된다. 즉, 경범죄처벌법에서의 소위 ‘우범행위’를 단속하는 규정, 위험의 사전방지를 목적으로 하는 규정 등은 법익에 대한 침해나 구체적인 위험이 발생하지 않은 상태에서 범죄의 조기에방을 위하여 경찰권 발동을 허용하고 있는 것이다.<sup>23)</sup> 나아가 이러한 범죄의 사전예방활동(*Strafverfolgungsvorsorge*)은 장래의 범죄수사를 준비하는 차원에까지 이르고 있다. 예컨대 장래의 범죄수사와 형사소추의 효율성을 위한 준비차원에서 성폭력범 등에 대한 DNA 감식시료의 수집·저장을 허용하고 있는 것은 그 좋은 예다.

20) 서정범·김연태·이기춘, 경찰법연구, 2012, 204면 이하 참조.

21) 손재영, 경찰법: 경찰법의 기본체계와 이론적 기초, 2012, 14면.

22) 경찰청은 2012년 9월 26일 우범자관리를 위한 정보 수집·관리를 위한 법적 근거를 마련하고자 「경찰관 직무집행법」 개정안을 입법예고한 바 있다.

23) 비판적 입장에서 이호중, 사회안전과 형사실체법의 변화, 과제와 전망, 형사법연구 제25권 제3호(2013), 292면.

## 나. 경찰권 발동 대상의 확대

위험사회 논의는 경찰권 발동 대상의 확대를 요구하고 있다. 이는 위험사회에서의 예방의 강조가 형법에서 보호하고 있는 법익개념의 완화로 이어진 것에서 비롯되었다. 즉, 추상적이고 잠재적인 위험으로부터의 보호가 더 중요하다는 인식이 ‘사회적 유해성’보다 완화된 의미에서의 ‘사회적 위험성’이 법익 판단의 주요한 기준이 되도록 한 것이다. 개인에 대한 법익침해위험에 대해 잠재적으로 인정되는 개연성 정도 내지는 추상적 위험을 창출하는 행위 정도로도 형법의 보호대상인 법익으로서의 자격을 갖추게 된 것이다.<sup>24)</sup> 예컨대, 과거에 성적 자기결정권은 전적으로 개인적 법익으로 이해되어 왔다. 그렇지만, 성폭력범죄의 위협으로 인한 시민의 일상적 불안감이 성폭력범죄를 더 이상 개인적 차원의 문제로 보지 않고, ‘개인의 성적 자유를 침해함으로써 인한 사회적 불안’으로 이해하게 만든 것이다.<sup>25)</sup> 또한 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(이하 ‘가폭법’) 상 가정폭력이 마찬가지다. 즉, 이 법은 이제 가정폭력을 더 이상 ‘가정 내의 사적문제’로 방치하지 않고, 국가의 개입이 필요한 ‘사회적 문제’로 보아 가정폭력이 발생하면 형사처벌을 통해 형사법적으로 대응하겠다는 것이다.<sup>26)</sup> 이 점은 학교폭력에 대한 대처에서도 잘 드러난다. 그만큼 경찰권 발동의 대상이 확대되었음을 의미한다.

## 다. 위험관리 중심의 경찰권 행사

위험사회에서 위험의 실제적 원천은 객관적 위험 그 자체가 아니라 사람들이 느끼는 불안감과 두려움에 있으며, 이러한 주관적 불안감을 해소하는 데는 무엇보다도 미래에 있을지 모를 위험에 대한 사전예방이 필수적이라는 점을 앞에서 언급하였다. 위험의 사전예방은 미래의 위험이 현실화되지 않도록 미리부터 관리하는 방식이 그 중심에 있다. 이는 우선 위험·행위’ 그 자체보다 그러한 위험을 야기할 가능성이 있는 ‘행위자’에 초점을 맞추는 방식으로 이루어진다.<sup>27)</sup> 사실 아직 발생하지도 않은 또는 발생이 거의 임박하지도 않아 무엇이 위험인지도 모르는 상태에서는 사전예방의 대상이 불분명하여 적절한 조치도 어렵다. 이 때문에 위험사회에서 위험의 사전예방은 ‘행위자’를 대상으로 한다. 미래 범죄의 위험으로부터 안전을 확보하기 위하여 ‘재범’ 그 자체가 아니라 재범의 위험성이 높은 사람을 대상으로 신상정보를 공개하거나 전자발찌를 착용케 하여 관리하고 있는 것은 그 대표적인 사례이다. 또한 경찰이 ‘죄를 범할 우려가 있는 사람’ 또는 ‘재범의 우려가 있는 사람’을 우범자로 규정하고 동향파악 등을 통해 이들을 관찰하고 있는 우범자관리제도도 같은 맥락에 있다.<sup>28)</sup>

이러한 행위자 중심의 위험예방 이외에 위험관리 목적의 경찰권 행사는 감시를 통한 포괄적 통제의 방식으로 이루어진다. 포괄적 통제를 통한 위험관리는 위험성이 바깥으로 표출될 때까지 기다리는 것이 아니라 그러한 위험의 가능성 자체를 사전에 억제함을 통해 이루어진다.<sup>29)</sup> 이러한 대응방식의 기저에는 누구나 잠재적인 위험원이 될 수 있다는 인식이 깔려있기 때문에 위험대상자 그 자체가 아니라 전체 사회를 대상으로 삼는다.

이 점은 CCTV를 통한 비디오감시에서 뚜렷하게 나타난다. CCTV를 통한 감시는 인간전체의 모습

24) 이승준, 새로운 위험의 등장과 형법의 임무 변화?, 형사정책 제24권 제2호(2012), 113면; 이용식, 위험사회에서의 법익보호와 적극적 일반예방, 형사정책 제13권 제1호(2001), 37면

25) 김정환, 2013 성폭력범죄에 대한 형사제계의 모습, 한국보호관찰학회 춘계학술세미나 자료집, 2013, 14면.

26) 이호중, 가정폭력범죄의 처벌에 관한 특례법 10년의 평가, 형사정책연구 제19권 제3호(2008. 가을호), 131면.

27) 이재일, 앞의 논문, 103면.

28) 이에 대해서는 황문규·박노섭, 우범자관리제도의 문제점에 관한 연구, 형사정책 제26권 제2호(2014), 105면 이하 참조.

29) 토비아스 징엘슈타인·피어 슈틀레(윤재왕 역), 앞의 논문, 84면.

과 행동을 포착하고 그의 형태를 포괄적으로 투명한 것으로 그리고 통제할 수 있는 것으로 만든다.<sup>30)</sup> 따라서 CCTV감시는 규범위반이나 위험상황의 발생을 기다리지 않고 구체적 행동과는 관계없이 특정 시점에 특정 지역에 있는 모든 사람들을 대상으로 한다. 그리하여 CCTV카메라가 설치되어 작동되고 있다는 그 자체로 잠재적인 위험원들에게서 위험야기의 기회를 아예 박탈해 버리게 만든다. 그로써 CCTV감시는 CCTV가 설치된 지역의 시민들에게 심리적으로 안전함을 느끼게 해주고, 잠재적 위험원들에게는 경고를 함으로써 위험발생 억제 효과를 배가시키는 효과를 가져다준다.<sup>31)</sup>

이러한 점에서 정부에서는 CCTV를 사회적, 자연적, 인위적 재난에 대한 사전 예방적 안전을 위한 공공안전망의 역할을 수행하기에 매우 유효한 수단으로 판단하고 있다.<sup>32)</sup> 그 결과 2012년 말 기준으로 우리나라에 설치·운영 중인 CCTV는 370여만대(공공기관이 36만대, 민간이 330만대)로 추산되고 있으며, 그 외에 공식적으로 집계되지 않은 사설 CCTV도 적잖은 것으로 알려져 있다.<sup>33)</sup> 그러나 이러한 촘촘한 감시 장치가 어느 정도 효과를 거두고 있는지는 의문이다. 강도, 주택침입절도와 같은 범죄에서는 이러한 감시장치가 효과적이지만, 최근 사회문제가 되고 있는 총동성 무동기 살인, 성폭력범 등에서는 효과적이지 못하다는 지적이 있기 때문이다. CCTV설치의 증가는 오히려 전자감시사회의 출현을 더욱 가속화시킨다는 우려가 제기되기도 한다.

셉테드(CPTED) 프로그램도 같은 맥락에 있다. 셉테드(CPTED) 프로그램은 범죄기회를 제공하는 상황적 요인들을 사전에 통제하거나 제거함으로써 범죄를 예방하는 것을 목적으로 한다.<sup>34)</sup> 예컨대 범죄취약성을 지닌 주거·공원 시설과 같은 기존 지역사회 내의 특정지역 내지 시설물을 안전의 관점에서 개선하여 범죄를 예방하고자 하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 셉테드(CPTED) 프로그램은 잠재적 범죄인의 접근을 어렵게 만드는 접근통제의 강화, 잠재적 범죄인에게는 발각과 체포의 두려움을 높여주고 적법한 사용자에게는 안전감을 높여주어 긍정적 상호작용을 증대시켜 주는 자연적 감시의 강화, 지역사회에 대한 애착을 높이고 주민들 스스로 안전을 지켜나가고자 하는 영역성의 강화 등을 기본요소로 하고 있다.<sup>35)</sup>

## 2. 위험사회의 ‘경찰국가화’에 대한 경계와 지나친 경계

### 가. 경찰권의 전단계화·확대화로 인한 경찰국가화의 위험

위험사회 논의는 위험에 대한 경찰의 적극적인 대응을 필요로 함은 앞서 살펴본 바와 같다. 그러나 이러한 대응은 위험이 현실화된 후 사후적인 진압작용에 만족하지 않고, 위험을 최대한 조기에 인식하여 이를 제거 또는 차단하는 사전예방적 기능의 강화로 이어진다. 그에 따라 경찰권을 행사하기 위한 요건인 위험의 문턱 또는 최초 범죄혐의의 문턱은 낮추어진다. 경찰권 발동의 문턱이 낮아진다는 것은 경찰이 개입할 수 있는 대상과 범위의 확대를 가져오게 되지만, 개인의 자유는 그만큼 제한된다. 게다가 경찰권 행사의 전제로서 구체적 위험 개념의 약화와 더불어 구체적 위험을 요건으로 하지 않는 위험의 사전배려조치는 결국 경찰권이 제대로 행사되었는지 여부에 대한 사후적 통제

30) 박주석, 경찰정보의 법적 고찰, 2010, 311면.

31) 이석민/원종석, 서울시·자치구 CCTV의 효율적 운영과 개인화상정보 보호를 위한 정책방안 연구, 2010, 24면.

32) 이석민/원종석, 앞의 논문, 21면.

33) “CCTV, 파수꾼 VS 또 하나의 빅브라더 논란 가열”, 2013. 4. 3.자 전자신문(인터넷 검색 [http://www.etnews.com/news/computing/security/2744100\\_1477.html](http://www.etnews.com/news/computing/security/2744100_1477.html)).

34) 강석진, 주거지 CPTED 현황과 발전방향, 한국의 셉테드 현황과 과제(한국형사정책연구원·한국셉테드학회 공동학술세미나 자료집), 2011, 21면.

35) 강용길, 도시공원 내 범죄취약시설의 개선방안에 관한 연구, 한국의 셉테드 현황과 과제(한국형사정책연구원·한국셉테드학회 공동학술세미나 자료집), 2011, 105면.

가 사실상 유명무실해지게 된다. 왜냐하면 약화된 구체적 위험 또는 추상적 위험을 요건으로 하는 경찰권 행사의 적정성 여부는 단지 경찰의 경험과 추상적인 판단에 의존하지 않을 수 없어 실질적으로 경찰의 자의적이고 정치적인 판단이 개입하는 것을 차단할 방법이 없기 때문이다.<sup>36)</sup> 그 결과 경찰개입을 통한 공공의 안전보장과 경찰개입의 제한을 통한 개인의 자유보장 사이의 균형이 깨질 위험성이 있다.<sup>37)</sup> 따라서 위험으로부터 안전을 확보하기 위한 경찰의 역할 증대는 안전한 사회 조성에는 긍정적인 반면, 시민사회에는 하나의 위협이 될 수 있다. 특히 오늘날의 위험사회에서는 위험원이 거의 무한대로 확산되어 가고 있다는 점을 고려할 때, 위험으로부터 안전을 위한 경찰의 개입도 거의 무제한적으로 확대되어갈 위험성을 안고 있다. 바로 이 점에서 위험사회가 자칫 경찰국가로 변질 될 가능성을 우려하지 않을 수 없다.

#### 나. 형사법의 경찰법화와 경찰국가화의 위험

위험사회에서 예방 지향적 사고는 형법으로 하여금 위험예방을 형법의 영역으로 만들게 하고 있다. 이처럼 위험예방이 형법의 임무가 되면 위험예방을 위한 경찰의 활동도 형사소송법상 수사에 포섭될 수 있다는 점이다. 즉, 과거에 발생한 범죄를 수사하는 경찰활동만이 아니라 미래의 범죄위험을 예방하는 경찰활동에서도 형사소송법에 따른 체포·구속·압수·수색 등의 강제처분이 사용될 수 있다는 것이다.<sup>38)</sup> 경찰법상 위험방지 영역과 형사법상 범죄진압·수사 영역이 중첩되어 양 영역 간의 경계가 희미해지고 있음을 말해준다.

문제는 그로 인해 위험예방을 위한 수단과 범죄진압·수사를 위한 수단 간의 구별이 모호해지고, 나아가 이 경우 어떤 법률로 통제할 것인가가 불분명해진다는 점이다.<sup>39)</sup> 형사소송법상 다양한 강제수단이 아무런 통제나 제한 없이 예방적 경찰활동을 위해 사용될 수 있게 된다. 예컨대 단순 주취자의 위험방지를 위해서 경찰관직무집행법상의 보호조치가 아니라 이미 법익을 침해한 범죄자에게 사용되어야 할 형사소송법상 체포·구속의 강제조치가 사용될 수 있다는 것이다. 물론 앞서 살펴본 바와 같이 이러한 예방적 범죄수사를 통해 범죄수사 및 형사소추의 효율성을 제고하는 데는 효과적이다. 그러나 시민사회에는 경찰국가화의 위험을 가져다 줄 수 있다. 왜냐하면 전통적으로 위험예방은 경찰법의 영역에 속한다는 점에서 형사법에 의한 위험예방은 ‘형사법의 경찰법화’를 의미하고, 여기에다 위험원이 거의 무한대로 확산되어가는 위험사회의 특성을 고려해 보면 형사법의 탈을 쓴 경찰법이 거의 무제한적으로 확대되어갈 것으로 예상되기 때문이다.<sup>40)</sup>

#### 다. 경찰국가화에 대한 지나친 경계

그러나 경찰국가화의 위험에 대한 지나친 경계는 오히려 경찰의 손발을 묶어놓는 우를 범할 수 있다. 이는 우리나라의 경우 특히 경찰활동에 대한 충분한 법·제도가 마련되어 있지 못하고, 나아가 경찰활동의 목적에 관계없이 지나치게 형사법적 시각에서 통제하려 한다는 현실을 감안하면 더욱 그러하다. 예컨대 우리나라에서는 경찰이 신원확인을 하려고 해도 대상자가 거부하면 마땅히 이를 강제할 방법이 없다. 심지어 신원확인의 대상자가 범죄혐의를 받는 피의자는 물론, 체포의 대상자인 경우에도 그 사람이 체포의 대상자인지 여부를 확인하기 어려운 경우가 있다. 신원확인을 위한 법적 근거로서 그나마 경찰관직무집행법상 불심검문 규정을 들 수 있으나, 불심검문의 사법경찰작용의 성

36) 같은 취지에서 이호중, 사회안전과 형사실체법의 변화, 과제와 전망, 형사법연구 제25권 제3호(2013), 296면.

37) 정훈, 경찰상 위험개념의 법치국가적·기본권보장적 기능, 공법연구 제34집 제2호(2005. 12.), 401면.

38) 이상돈, 앞의 책, 31면.

39) 양천수, 예방과 억압의 혼용, 공법학연구 제10권 제2호(2011), 309면.

40) 이상돈, 앞의 책, 32면.

격을 지나치게 강조하고 이에 대해 형사법적 관점에서 사법적 통제에 너무 치중하여 불심검문의 실효성을 담보할 수단이 제대로 마련되어 있지 않다. 그리하여 현행 불심검문으로는 위협예방 목적의 신원확인론은 물론이고 범죄수사목적의 신원확인조차도 제대로 하지 못하고 있는 현실에 처해 있다.<sup>41)</sup>

이러한 점은 가폭법상 긴급임시조치 규정에서도 발견된다. 긴급임시조치는 한편으론 피해자 보호의 측면에서 ‘재발의 위험’을 방지하기 위한 목적, 그래서 검찰의 통제를 받지 않는 행정경찰작용의 일환으로서 행해지고, 다른 한편으론 가해자가 제2의 범죄를 저지르지 못하도록 하는 일종의 형사처분으로서 ‘보안처분’을 목적으로 하는 경우도 있다. 때문에 긴급임시조치는 위협방지와 형사소추가 중복되는 영역에 위치해 있다고도 볼 수 있다.<sup>42)</sup> 즉, 가정폭력행위자에 대한 형사처벌의 유형으로서 이미 범죄를 저지른 행위자의 재범방지를 목적으로 행해지는 형사법상 ‘보안처분’의 성격을 강조한다면 긴급임시조치는 사법경찰작용에 해당한다. 반면 피해자 보호의 측면을 강조하여 긴급임시조치를 장래 예측되는 위협방지의 목적으로 행해지는 조치로 본다면 행정경찰작용으로 보아야 할 것이다. 긴급임시조치가 어떤 목적을 우선시하느냐에 따라 그 법적 성격이 구분되는 경찰법과 형사법의 경계지점에 위치해 있는 것이다. 이처럼 구분이 모호한 지점에서는 일차적으로 현장에서 임무를 담당하는 경찰관이 상황을 종합적으로 판단하여 스스로 수단의 선택권을 결정할 권한을 가지는 것으로 보아야 한다. 이는 현장경찰관이 현장의 상황에 근접해 있기 때문에 현장상황을 가장 잘 알고 있고, 그래서 현장조치에 필요한 수단 가운데 무엇이 가장 적절한지를 판단하여 선택할 수 있기 때문이다. 독일에서는 어느 영역의 조치를 취해야 할지 구분이 모호한 경우 전체적인 인상에 따라 그 중점이 어디에 있는지를 판단해야 한다는 중점이론(Schwerpunkttheorie)이 유효하다.<sup>43)</sup> 그럼에도 불구하고 우리나라에서는 형사법적 관점에서 긴급임시조치를 통제하고 있다. 즉, 가폭법상 긴급임시조치는 예방경찰작용의 일환인 ‘응급조치’와 수사경찰작용에 해당하는 ‘범죄수사’를 같은 선상에 놓고 있어 범죄수사의 목적이 없으면 ‘응급조치’를 할 수 없는 문제점이 발생된다.

이러한 점에 비추어 볼 때, 위험사회가 경찰국가로 변질될 수 있는 위험을 안고 있음은 분명하지만 그래서 이에 대해 경계해야 하지만, 그렇다고 그것이 지나쳐서 필요한 경찰권조차 제대로 행사될 수 없도록 하는 것은 곤란하다.

## IV. 결론

위험사회에서 안전을 중시하는 인식의 팽배는 안전한 사회를 위한 경찰권의 강화로 이어지고 있다. 그에 비례하여 경찰권의 비대화, 심지어 경찰국가로 변질되지 않을까에 대한 우려도 높아지고 있다. 만인의 만인에 대한 투쟁에서 벗어나기 위하여, 즉 외부의 위협으로부터 안전을 보장받기 위하여 국가가 성립되었다는 사회계약설을 굳이 따르지 않더라도 시민에 대한 안전보장은 국가의 존재이유임은 분명하다. 그리하여 위협으로부터 안전을 확보하기 위한 사전예방 중심의 정책을 추진하는 과정에서 경찰권의 확대·강화는 어느 정도 감수하지 않을 수 없다. 그러나 그것이 단순한 권한의 확대 수준을 넘어 경찰국가화의 위험을 우려해야 한다면 문제는 심각해진다. 위협으로부터 시민의 안전을 확보하기 위한 조치가 오히려 시민의 자유를 만끽할 안전을 위협한다면 이는 모순된 대응이 아닐 수 없다. 그렇다고 그것이 지나쳐서 경찰의 손발을 뭉뚱 묶어버리는 우를 범해서도 안된다.

41) 황문규, 형사법상 신원확인제도 도입에 관한 고찰, 형사소송이론과 실무 제7권 제1호(2015), 113면.

42) 성홍재, 경찰의 긴급임시조치권과 검사의 지휘권에 대한 법적 검토, 경찰학연구 제11권 제3호(2011), 15면 이하 참조.

43) BVerwGE 45, 51, 58; 47, 255, 264; VGH Mannheim, VBIBW 1993, 300면/2005, 63면; Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., 2007, 83면 이하.



2015 한국경찰연구학회·한국치안행정학회·한국민간경비학회·국가위기관리학회 공동 학술대회

2015.8.7~8



## 경호학과 출신자의 특별채용에 관한 논의



경남대학교 교수  
경호학 박사

김태민

## contents

\*이 발표는 김태민(2015)의 연구에서 제기된 대통령경호실 특별채용 확대방안의 후속 논의로서 전문가들의 다양한 견해와 발전적인 방향을 논의하기 위해 발제한 것입니다.

I

서론

II

이론적 배경

III

경호학과 출신자의 특별채용에 관한 논의

IV

결론 및 제언



## 경호학의 태생과 발전

- 1963년 대통령경호실 출범
  - ☞ 1963년 대통령경호실법 제정 (현, 대통령 등의 경호에 관한 법률)
- 민간경호경비의 성장
  - ☞ 1976년 용역경비업법 제정 (현, 경비업법)
  - ☞ [2014년말] 업체 4,287개, 경호경비원 150,543명으로 양적 성장
- 대학기관에 정규학과로 탄생
  - ☞ 1995년 한국체육대학교 '안전관리학과' 신설
  - ☞ 1996년 용인대학교 '경호학과' 신설
  - ☞ 2014년 기준, 전국 대학에 경호학과\*는 총 40개(4년제 19개, 전문대 21개)
- 한국경호경비학회 창립
  - ☞ 1996년 창립
- 경호학, 경호안전(보안)학, 경호안전관리학 석·박사 배출
  - ☞ 용인대, 경남대 등



## 경호학과 학생들의 진로 1순위

### 대통령 경호관, 당신의 꿈

대통령 경호관은 단순한 보디가드가 아닙니다. 냉철한 판단력과 두뇌 순발력으로 경호 현장에서 통합 작전을 수행하는 경호전략가에 가깝습니다. 대통령경호실은 확고한 국가관과 애국심, 글로벌 감각을 갖춘 소통형 인재를 기다립니다.





# I 서론



◎ 경호학과 졸업자에 대한 특별채용의 중요성 부각

## [왜 경호학과 졸업생을 특별채용해야 하나?]

◎ 전문교육(대학교육)을 이수한 경력자 채용으로 경호업무수행의 효율성과 전문성 제고

◎ 경호학의 발전에 따라 경호학과 학생들에게 비전 제시

⇒ "대통령 경호관, 당신의 꿈" 실현

◎ 경호학과 수 감소 추세

⇒ 2011년 59 ⇒ 2013년 47 ⇒ 2014년 40개 (대학알리미의 '경호'용어포함된 학과 수)

◎ 경호학과 진로 및 취업 문제 개선을 위한 대통령경호실의 제도 변화 유도

◎ 학제간 형평성 있는 특별채용 제도 시행

⇒ 경찰공무원 : 경찰행정학과의 특별채용

⇒ 소방공무원 : 소방전공학과(소방안전학과)/응급구조학과 경력경쟁 채용시험

(2015년 특채 : 소방전공학과 106명, 응급구조학과 408명)

◎ 핵심 연구목적 : '경호학과'출신자의 특별채용 확대와 그에 대한 논의



5

# II 이론적 배경



## 1. 경호학과

### ● 경호학과 현황

◎ 경호란 경호 대상자의 생명과 재산을 보호하기 위하여 신체에 가하여지는 위해(危害)를 방지하거나 제거하고, 특정 지역을 경계·순찰 및 방비하는 등의 모든 안전 활동이다(대통령 등의 경호에 관한 법률 §2). 경호학은 이러한 경호의 여러 현상을 연구하는 학문이다.

◎ 경호학은 종합적인 성격의 학문. 즉 경호에 관한 체계적 지식과 학문으로 경호에 관련된 다양한 현상을 연구하는 종합적 학문으로 이해할 수 있다(김태민, 2011: 140).

◎ 1996년 용인대학교에 '경호'용어가 최초로 사용된 경호학과가 신설

◎ 2014년 기준 경호학과(학과 및 전공명에 '경호'용어가 포함된 학과)는 40개교

◎ 경호관련 학과 수는 이보다 훨씬 많은 것으로 파악

국가직무능력표준 - 표준 및 활용 패키지(소분류: 경비·경호, 세분류: 경호) 자료에 따르면 경호·경비영역의 인력배출 현황은 연 2,000여명이 대학기관의 경호 관련학과에 입학하는 것으로 나타나고 있다.



6

## II 이론적 배경



### 1. 경호학과

no.	대학명	학과 및 전공명
1	경기대학교 본교	경호보안학과(0028086)
2	경남대학교 본교	경호비서학과(0014598)
3	경운대학교 본교	경호학전공(0007124)
4	대구예술대학교 본교	경호보안전공(0007231)
5	동서대학교 본교	경호전공(0008690)
6	동아대학교 본교	경찰경호학과(0114616)
7	선문대학교 본교	무도경호학과(0115564)
8	세한대학교 본교	경호무도비서학과(0114661)
9	영동대학교 본교	경찰경호무도학과(0208265)
10	용인대학교 본교	경호학과(0007344)
11	우석대학교 본교	경호비서학과(0010393)
12	중부대학교 본교	경찰경호학과(0010363)
13	중앙대학교 본교	태권도경호학과(0207688)
14	초당대학교 본교	경호비서학과(0017943)
15	한서대학교 본교	경호비서학과(0018158)
16	한중대학교 본교	경호무술정소년학과(0205864)
17	호남대학교 본교	태권도경호학과(0007896)
18	호서대학교 본교	경호전공(0008125)
19	호원대학교 본교	무도경호학부(0008550)

no.	대학명	학과 및 전공명
1	경남정보대학교 본교	경찰경호행정과(0175498)
2	경북전문대학교 본교	경찰경호행정계열(0175861)
3	구미대학교 본교	경호스포츠과(0044887)
4	국제대학교 본교	경호보안계열(0206402)
5	대경대학교 본교	경호스포츠과학학부(0114664)
6	대구과학대학교 본교	경호무도과(0204646)
7	대전과학기술대학교 본교	경찰경호과(0054165)
8	동강대학교 본교	경찰경호학부(0052219)
9	동서울대학교 본교	경호스포츠과(0114663)
10	동의과학대학교 본교	경찰경호행정계열(0024031)
11	백석문화대학교 본교	경찰경호학부(0033655)
12	부산경상대학교 본교	경찰·경호행정과(0024028)
13	부산과학기술대학교 본교	경찰경호계열(0039259)
14	서해대학 본교	경찰경호스포츠과(0053781)
15	세경대학교 본교	경찰경호과(0045912)
16	신성대학교 본교	태권도경호과(0206657)
17	신안산대학교 본교	경호경찰행정과(0032386)
18	전남도립대학교 본교	경찰경호과(0043042)
19	전주기전대학교 본교	군사경호계열(0034480)
20	청양대학교 본교	경찰경호과(0176932)
21	호산대학교 본교	경호태권도경영과(0114665)

이 표는 대학알리미(2015)의 2014년 경호학과 검색자료로 2015년 현재의 대학 및 학과(전공)명칭은 다를 수 있음.



자료: 대학알리미(www.academyinfo.go.kr, 검색일: 2015.4.21)

## II 이론적 배경



### 2. 대통령 경호

#### 대한민국헌법 상 대통령

- 대통령은 국가의 원수이며, 외국에 대하여 국가를 대표한다.
- 대통령은 국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 진다(대한민국헌법 §66).

#### 대통령 경호의 중요성

- 대통령은 헌법 상 국가를 보위하고 국가의 영속성과 헌법을 수호하며, 국정의 통합 및 조정자이자 헌법기관 구성자로서의 지위를 가지고 있으며, 외국에 대해서는 국가를 대표
- 따라서 국가원수에 대한 경호는 대통령 개인의 생명과 신체를 보호하는 단순한 차원을 넘어서 정치경제적인 안정성 유지와 나아가 국가안보 차원의 중요성을 내포(대통령경호실, 2013: 16).



## ● 경호의 사건사

1968.121 무장공비 청와대 습격 미수사건

1970.6.22 국립묘지 현충문 폭파사건

1974.8.15 옥영수 여사 피격사건



# Damage

1979.10.26 박정희 대통령 시해사건



1983.10.9 버마(미얀마) 아웅산 국립묘지 폭파사건



자료: 대통령경호실(www.pss.go.kr/site/homepage/menu/viewMenu?menuid=001002003002, 검색일: 2015.7.15)

9

## II 이른적 배경



### 3. 대통령경호실



자료: 청와대(http://www1.president.go.kr/cheongwadae/organization/government.php, 검색일: 2015.7.15)

10

## II 이튼적 배경



### 3. 대통령경호실

#### ● 대통령경호실의 역할

- Ⓞ 대통령의 절대 안전 보호를 통한 국가안전 보장
- Ⓞ 경호안전 서비스 제공을 통한 원활한 국정수행 보장
- Ⓞ 국가 통치행위에 따른 기밀 및 보안 유지
- Ⓞ 국가지도통신망 운용 및 관리를 통한 원활한 국정 수행 보좌
- Ⓞ 국민 경호 및 국제교류 협력을 통한 국익 증진(대통령경호실, 2013: 16)

#### ● 대통령경호실의 경호대상

1. 대통령과 그 가족
2. 대통령 당선인과 그 가족
3. 본인의 의사에 반하지 아니하는 경우에 한정하여 퇴임 후 10년 이내의 전직 대통령과 그 배우자. 다만, 대통령이 임기 만료 전에 퇴임한 경우와 재직 중 사망한 경우의 경호 기간은 그로부터 5년으로 하고, 퇴임 후 사망한 경우의 경호 기간은 퇴임일부터 기산(起算)하여 10년을 넘지 아니하는 범위에서 사망 후 5년으로 한다.
4. 대통령 권한대행과 그 배우자
5. 대한민국을 방문하는 외국의 국가 원수 또는 행정수반과 그 배우자
6. 그 밖에 실상이 경호가 필요하다고 인정하는 국내외 요인(대통령 등의 경호에 관한 법률§4).



11

## II 이튼적 배경



### 3. 대통령경호실

#### ● 경호업무 주요 기능

- Ⓞ 1. 경호 : 경호계획 수립, 선발 및 근접수행·요인 경호
- Ⓞ 2. 경비 : 청와대 등 특정지역의 경계 순찰 및 방호 경비
- Ⓞ 3. 정보 : 취약 요소 및 위해 요소 등의 정보 수집·분석·전파
- Ⓞ 4. 보안 : 청와대 및 대통령 관련 인원, 문서, 시설 등 국가기밀 보호
- Ⓞ 5. 검측 : 폭발물 탐지, 전기, 소방, 승강기 등의 안전관리
- Ⓞ 6. 검식 : 식음료·독극물 등의 안전관리 및 위생 점검
- Ⓞ 7. 안전 : 특정지역의 종합적이고 체계적인 안전·관리
- Ⓞ 8. 기동 : 차량, 항공기, 철도 등의 기동수단 운용 / 항공통제
- Ⓞ 9. 통신 : 국가지휘통신망 관리, 음향지원 및 특수통신활동
- Ⓞ 10. 의무 : 경호대상자에 대한 응급대책 및 의료 지원(대통령경호실, 2013: 24)



12

## II 이튼적 배경



### 4. 대통령경호실 채용의 주요 내용과 현황

#### ● 대통령경호실의 인재상



자료: 대통령경호실(<http://www.pss.go.kr/site/homepage/menu/viewMenu?menuid=001005003>, 검색일: 2015.7.15)

## II 이튼적 배경



### 4. 대통령경호실 채용의 주요 내용과 현황

구분	특정직 7급	일반직 9급	별정직 해당직급
채용 분야	경호(경호 I), 정보통신(경호II)	시설, 관리, 운전, 정비, 사무 등	비서, 공보, 의무, 사범,교관, 사진 등
채용 시기	연 1회(9월~)- 최소 1개월 전 공고문 게시- 최종합격자 발표 : 12월 말	충원필요 시	충원필요 시
응시 자격	-만30세 이하자(제대군인의 경우 근무 연한에 따라 응시연령 연장가능) -병역필한자(면제자포함) ○ 경호 I -신장 175cm이상 (여성 165cm) -나안시력 0.8 이상자 ○ 경호 II -신장 168cm이상 (여성 156cm) -교정시력 1.0 이상자	-만18세이상 40세이하자 -채용예정직에 해당하는 자격증소지자(기능사, 영양사, 제1종운전면허,워드프로세서2·3급, 컴퓨터활용능력3급, 부기2·3급 등) -신장, 시력 제한 없음	관련 전문분야 경력 및 자격소유자신장, 시력 제한 없음
시험 절차	- 서류전형- 필기시험- 체력검정- 인성검사- 면접시험- 신체검사- 눈술 시험- 신원조사	- 서류전형- 필기시험- 실기시험- 인성검사- 신체검사- 면접시험- 신원조사	- 서류전형- 필기시험- 실기시험- 인성검사- 신체검사- 면접 시험- 신원조사
필기 시험	국가공무원 7급 수준의 일반상식	해당분야 (생략가능)	해당분야 (생략가능)
실기 평가		해당분야	해당분야

자료: 대통령경호실([www.pss.go.kr/site/homepage/menu/viewMenu?menuid=001005001](http://www.pss.go.kr/site/homepage/menu/viewMenu?menuid=001005001), 검색일: 2015.7.15)



### 4. 대통령경호실 채용의 주요 내용과 현황

#### ● 채용전형의 단계

- ◎ 채용공지 ⇒ 원서접수 ⇒ 1차시험(필기시험) ⇒ 2차시험(인성검사 · 체력검정 · 일반면접) ⇒ 3차시험(논술시험 · 심층면접 · 신체검사) ⇒ 최종합격
- ◎ 원서접수(9월) ⇒ 필기시험, 체력검정, 면접 등(2개월 소요) ⇒ 신임직원 교육(약 9개월) ⇒ 정규임용
- ◎ 경호분야 특정직7급 시험전형 내용(2014년)

구분		내용
원서접수	서류전형	◎ 응시자격기준 적격여부
1차시험	필기시험	◎ 일반상식(100문항): 국어(한문포함), 한국사, 정치, 경제, 과학, 법률, 경호학
2차시험	인성검사	◎ 성격특성 및 태도 진단검사
	체력검정	◎ 5종 5개항목 - 근지구력: 윗몸일으키기(1분), 근력: 배(背)근력, 순발력: 제자리 멀리뛰기, 민첩성: 10m왕복달리기, 심폐지구력: 달리기(남:2000m, 여:1200m)
	일반면접	◎ 인성 및 개인역량 등 평가(영어면접 포함)
3차시험	신체검사	◎ 체격 및 질병검사
	논술시험	◎ 국가관 및 가치관 등을 확인할 수 있는 주제 부여
	심층면접	◎ 사고방식, 의사소통, 직무적합성 등 평가

※ 자료: 대통령경호실 공고 제2014-03호에서 수정 및 재편집



자료: 대통령경호실(www.pss.go.kr/site/program/board/faqboard/list?boardtypeid=42&menuid=001005004&pagesize=10&searchstartdate=&searchenddate=&currentpage=2#none, 검색일: 2015.7.15) ; 대통령경호실 공고 제2014-03호



### 4. 대통령경호실 채용의 주요 내용과 현황

#### ● 공채 합격자 전공 현황

- ◎ 대통령경호실 공채 합격자의 전공분야는 다양함

구분	인문	사회	법학	경영	자연	공학	사범	체육
14기	11.8%	23.5%		11.8%		29.4%		23.5%
15기		27.2%	9.1%	9.1%	18.2%	9.1%	9.1%	18.2%

자료: 대통령경호실(2013: 40)



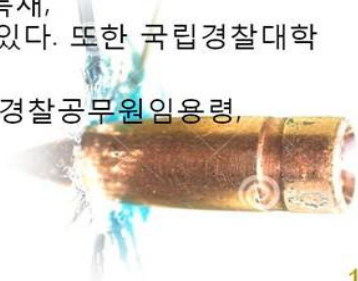


### 1. 관련학과 출신자의 특별채용 사례

#### 1. 경찰행정학과 출신자의 특별채용

### 경찰공무원 채용 제도

- ◎ 경찰공무원의 임용은 원칙적으로 실적주의로서 공개채용시험과 기타 특별 자격증 소유자를 대상으로 하는 제한된 특별채용으로 이루어진다(조철욱, 2012: 354)
- ◎ 특별채용은 임용예정직에 상응한 전문지식, 연구실적, 학위 등 자격요건을 갖춘 사람을 대상으로 선발하는 것을 말하는데 고시출신자인 경정특채, 학사경장(조사·외사요원), 경찰행정학과 출신의 순경특채, 사이버범죄수사전문요원, 대테러 여경특공대원 등이 있다. 또한 국립경찰대학 졸업자의 경위임용제도가 있다(신현기, 2014: 106).
- ◎ 경찰공무원의 신규채용 법적 근거는 경찰공무원법, 경찰공무원임용령, 경찰공무원임용령 시행규칙 등



### 1. 관련학과 출신자의 특별채용 사례

#### 1. 경찰행정학과 출신자의 특별채용

- ◎ 경찰공무원의 특별채용의 요건은 경찰공무원임용령 제16조(특별채용의 요건)에서 규정
- ◎ 공개경쟁시험으로 임용하는 것이 부적당한 경우에 임용예정 직무에 관련된 자격증 소지자를 특별채용을 하고자 하는 경우에는 「국가기술자격법」 기타 법령에 의한 자격증 소지자이어야 한다(경찰공무원임용령 §16②). 임용예정직에 상응하는 근무실적 또는 연구실적이 있거나 전문지식을 가진 사람을 특별채용을 하고자 하는 경우에는 국가기관·지방자치단체·공공기관 기타 이에 준하는 기관의 임용예정직에 관련성이 있는 직무분야에서 임용예정계급에 상응하는 근무 또는 연구경력이 3년이상인 자이어야 한다. 다만, 전투경찰순경으로 임용되어 소정의 복무를 마친 자로서 순경으로 특별채용되는 경우를 제외하고는 시험요구일 현재 종전의 재직기관에서 퇴직한 날로부터 3년이 경과된 자는 특별채용될 수 없다(경찰공무원임용령 §16③).





### 경호학과 출신자의 특별채용에 관한 논의



## 1. 관련학과 출신자의 특별채용 사례

### 1. 경찰행정학과 출신자의 특별채용

Ⓢ 이와 같은 특별채용(경찰공무원임용령 제16조 제3항)을 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 3년의 근무 또는 연구경력을 요하지 아니한다.

1. 전투경찰순경으로 임용되어 소정의 복무를 마친 자를 순경으로 임용하는 경우
2. 2년제 이상 대학의 경찰행정 관련 학과를 졸업했거나 4년제 대학의 경찰행정 관련 학과에 재학 중이거나 재학했던 사람으로서 별표 1의2의 **경찰행정학 전공** 이수로 인정될 수 있는 과목을 **45학점** 이상 이수하고 현역 또는 보충역의 복무를 마친 사람(법률에 따라 현역의 복무를 마친 것으로 보는 사람 및 여성을 포함한다)을 경사 이하의 경찰공무원으로 임용하는 경우(해양경찰 관련 학과 전공자를 경사 이하의 국민안전처 소속 경찰공무원으로 임용하는 경우는 따로 대통령령으로 정한다)
3. 군인으로서.....

경찰행정학 전공 이수로 인정될 수 있는 과목(제16조제4항제2호 관련) : 체포술(무도·사격 포함), 헌법, 행정법, 형법, 형사소송법, 행정학, 범죄학, 경찰학, 비교경찰론, 한국경찰사, 경찰윤리, 경찰경무론, 경찰생활안전론, 경찰수사론, 경찰경비론, 경찰교통론, 경찰정보론, 경찰보안론, 경찰의사론, 범죄심리학, 피해자학, 과학수사론, 법의학, 형사정책론, 경찰연구 방법론, 테러정책론, 민간경비론, 경찰기획(정책)론, 소년범죄론, 자치경찰론, 국가정보학, 사회병리학, 범죄통계학, 범죄예방론 또는 이와 유사한 과목으로서 경찰청장이 인정하는 과목(경찰공무원임용령 별표1의2).

유사과목 인정기준은 전국 4년제 경찰행정 관련학과의 교과과정 중 전공. 기초과목 모두 인정되고(전공. 기초필수, 전공. 기초선택). 편입생의 경우 前籍대학 이수 전공과목 중 동임용령 별표1의2에 규정된 과목에 한해 인정한다.



### 경호학과 출신자의 특별채용에 관한 논의



## 1. 관련학과 출신자의 특별채용 사례

### 1. 경찰행정학과 출신자의 특별채용

### ● 경찰학과 특별채용

Ⓢ 경찰무원의 자질 향상은 급여 및 후생, 교육훈련 등 여러 투입 요인들에 의해 영향을 받지만, 경찰인사의 첫 단계인 인적 자원을 흡수하는 채용 과정에서 유능한 경찰공무원을 모집하고, 그 중에서 적절한 조건을 갖춘 적격자를 채용해야 한다(이영남, 2014: 181).

Ⓢ 2014년 경찰공무원 특채모집의 규모는 19회에 1,398명이며, 이 중 경찰학과 특채는 상반기와 하반기 각 280명이고 한 해 동안 560명이었다.

Ⓢ 2015년 경찰공무원 채용시험 계획을 살펴보면 공채와 경찰행정학과. 전의경 특채모집의 규모는 총 7,626명이며, 이 중 경찰학과 특채는 1차와 3차에서 각 280명, 한 해 동안 560명을 채용할 계획이다.

Ⓢ 기타 특채는 변호사, 항공, 경찰특공대, 총포화약, 정보화장비, 범죄분석, 사이버수사, 학교전담, 무도, 교통공학, 과학수사, 지능범죄, 외사 분야에 602명 채용계획이다.







### 1. 관련학과 출신자의 특별채용 사례

#### 1. 경찰행정학과 출신자의 특별채용

◎2015년 경찰공무원 채용시험 계획 : 공채, 경찰행정학과/전의경 특채(7,626명)

분야		인원(명)		채용공고	필기시험
1차	순경 공채	男	2,454	1.6(화)	2.14(토)
		女	346		
	경찰행정 특채	280			
	101 경비단	120			
소계		3,200명			
2차	순경 공채	男	1,449	4.28(화)	5.30(토)
		女	207		
	전·의경 특채	370			
소계		2,026명			
3차	순경 공채	男	1,753	8.25(화)	9.19(토)
		女	247		
	경찰행정 특채	280			
	101 경비단	120			
소계		2,400명			

자료: 사이버경찰청(<http://gosi.police.go.kr/>)에서 수정 및 재편집. 2014.12.31.검색.



### 1. 관련학과 출신자의 특별채용 사례

#### 1. 경찰행정학과 출신자의 특별채용

◎2015년 제1차 경찰공무원(순경) 채용시험의 응시자격 요건

구분	응시자격요건
연령	· 일반공채 : 18세 이상~40세 이하(1974. 1. 1~1997. 12. 31. 출생자) · 경찰행정학과특채 : 20세 이상~40세 이하(1974. 1. 1~1995. 12. 31. 출생자) ※ 제대군인은 군복무기간 1년 미만은 1세, 1년 이상 2년 미만은 2세, 2년 이상은 3세씩 상한 응시연령 연장
학력	· 일반공채 : 학력제한 없음 · 경찰행정학과특채 : 2년제 이상 대학의 경찰행정 관련 학과 졸업자 또는 4년제 대학의 경찰행정관련 학과 재학중이거나 재학했던 사람으로서 경찰행정학전공 이수로 인정될 수 있는 과목을 45학점 이상 이수한자
.....	

자료: 경찰청 공고 제2015-2호에서 수정 및 재편집



### 1. 관련학과 출신자의 특별채용 사례

#### 1. 경찰행정학과 출신자의 특별채용

◎2015년 제1차 경찰공무원(순경) 채용시험의 시험방법

구분	내용
필 기 시험	· 일반공채 : 필수2과목(한국사, 영어) · 선택3과목(형법, 형사소송법, 경찰학개론, 국어, 수학, 사회, 과학) · 경찰행정학과특채 : 경찰학개론, 수사, 행정법, 형법, 형사소송법
서류 전형	· 필기시험 합격자에 한함
신체 검사	· 직무수행에 필요한 신체조건 및 건강상태 등 검정
체력 검사	· 100m달리기, 1000m달리기, 팔굽혀펴기, 윗몸일으키기, 좌우 악력(5개 종목)
적성 검사	· 직무수행에 필요한 적성과 자질 등 종합검정
면접 시험	· 직무수행에 필요한 능력, 발전성 및 적격성 등 검정

자료: 경찰청 공고 제2015-2호에서 수정 및 재편집



### 1. 관련학과 출신자의 특별채용 사례

#### 2. 소방전공학과 및 응급구조학과 졸업자의 경력경쟁 채용시험

##### 1) 2015년도 소방공무원 경력경쟁 채용시험 규모

- ➡ 소방전공학과(소방안전관리학과) 106명
- ➡ 응급구조학과 408명

##### ◎선발분야별 자격요건

- 소방전공학과 졸업자 : 전문대학 이상의 소방학과 등 소방전공학과를 졸업한 자
- 응급구조학과 졸업자 : 응급구조학과 졸업자(1급 응급구조사 자격증 소지)

##### ◎선발인원(지방소방사)

구분	합계	소방전공학과			응급구조학과			의무소방 전역
		소계	남	여	소계	남	여	
합계	571	106	73	13	408	347	61	57



자료: 중앙소방학교 공고 제2015-17호(2015.3.12) 참고



## 경호학과 출신자의 특별채용에 관한 논의



### 2. 소방전공학과 및 응급구조학과 졸업자의 경력경쟁 채용시험

#### 2) 소방공무원 특별채용시험 개요

- Ⓞ 관련 근거 : 소방공무원법 제6조, 소방공무원임용령 제15조, 제34조, 소방공무원임용령 시행규칙 제23조
- Ⓞ 실시권자 : 중앙소방학교장
- Ⓞ 임용직급 : 지방소방사
- Ⓞ 시험과목 : 3과목 (국어, 영어, 소방학개론) / 과목별 20문항
  - 단, 소방관련학과 졸업자 : 국어, 소방학개론, 소방관계법규
  - 영어 : 구조·구급 등 소방활동에 필요한 생활영어 등
- Ⓞ 시험방법 : 1차 필기시험, 2차 체력시험, 3차 신체검사, 4차 면접시험
- Ⓞ 특채요건 : 소방관련학과, 응급구조학과 졸업자 및 의무소방원 전역자
  - 2년제 이상 대학의 소방관련학과 졸업자
  - 응급구조학과를 졸업하고, 응급구조사 1급 자격증 소지자
  - 의무소방원 전역 또는 면접시험일 기준 6개월 이내 전역예정자
- Ⓞ 합격자 결정 : 필기 65%, 체력 25%, 면접 10% 합산점수 중 고득점순



자료: 중앙소방학교(www.nfsa.go.kr, 검색일: 2015.7.15)



## 경호학과 출신자의 특별채용에 관한 논의



### 2. 소방전공학과 및 응급구조학과 졸업자의 경력경쟁 채용시험

#### 3) 시험 → 필기시험 : 3과목, 서류전형, 체력시험, 신체검사 및 적성검사

##### Ⓞ 필기시험

구분	시험과목
① 소방전공학과 졸업자	국어, 소방학개론 <sup>1)</sup> , 소방관계법규 <sup>2)</sup>
② 응급구조학과 졸업자로 1급 응급구조사 자격증 소지한 자	국어, 영어 <sup>3)</sup> , 소방학개론
③ 의무소방원 전역(예정)자	

<< 세부출제범위 >>

- 소방학개론<sup>1)</sup>: 「소방공무원 채용시험 시행규칙」 제3조 [붙임1 참고]
- 소방관계법규<sup>2)</sup>: 「소방기본법」 및 같은 법 시행령, 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」 및 같은 법 시행령
- 영어<sup>3)</sup>: 구조·구급 등 소방활동에 필요한 생활영어 등



자료: 중앙소방학교 공고 제2015-17호(2015.3.12) 참고



### 경호학과 출신자의 특별채용에 관한 논의



## 2. 소방전공학과 및 응급구조학과 졸업자의 경력경쟁 채용시험

### 4) 응시자격등의 기준 → 소방공무원임용령 시행규칙

Ⓢ 제23조(응시자격등의 기준) .....③ 영 제15조제5항에 따른 경력경쟁채용시험등에 응시할 수 있는 사람은 별표 4의 구분에 따른 채용예정 계급에 해당하는 학력 등이 있는 사람으로 한다. <개정 2015.1.9.>

④ 법 제6조제2항제5호에 따른 경력경쟁채용시험등을 통한 채용(이하 "경력경쟁채용등"이라 한다) 예정 계급은 다음 각 호와 같다. <개정 2011.1.3., 2015.1.9.>

1. 대학졸업자 : 소방장·지방소방장 이하의 계급
2. 전문대학졸업자 : 소방교·지방소방교 이하의 계급
3. 고등학교졸업자 : 소방사·지방소방사

.....

임용예정직무분야	응시교육과정
소방 분야	소방학과 · 소방안전공학과 · 소방방재학과 · 소방행정학과 · 소방안전관리과나 그 밖에 이와 유사한 학과를 졸업한 사람
구급 분야	응급구조학과 · 간호학과 · 의학과나 그 밖에 유사한 학과를 졸업한 사람



자료: 소방공무원임용령 시행규칙

27



### 경호학과 출신자의 특별채용에 관한 논의



## 2. 경호학과 출신자의 특별채용 확대 제안

### 법령상 채용 제도

Ⓢ 대통령경호실에는 특정직 국가공무원인 1급부터 9급까지의 경호공무원과 일반직 국가공무원을 둔다. 다만, 필요하다고 인정할 때에는 경호공무원의 정원 중 일부를 일반직 국가공무원 또는 별정직 국가공무원으로 보할 수 있다(대통령 등의 경호에 관한 법률 §6).

Ⓢ 5급 이상 경호공무원과 5급 상당 이상 별정직 국가공무원은 실장의 제청으로 대통령이 임용한다. 다만 전보 · 휴직 · 겸임 · 파견 · 직위해제 · 정직(停職) 및 복직에 관한 사항은 대통령경호실장이 행한다. 대통령경호실장은 경호공무원 및 별정직 국가공무원에 대하여 전술한 사항 외의 모든 임용권을 가진다(대통령 등의 경호에 관한 법률 §7).

Ⓢ 대통령경호실 직원은 신체 건강하고 사상이 건전하며 품행이 바른 사람 중에서 임용한다(대통령 등의 경호에 관한 법률 §8). 대통령경호실 직원의 임용은 학력 · 자격 · 경력을 기초로 하며, 시험성적 · 근무성적, 그 밖의 능력의 실증에 의하여 행한다(대통령 등의 경호에 관한 법률 시행령 §9).



28

### III 경호학과 출신자의 특별채용에 관한 논의



## 2. 경호학과 출신자의 특별채용 확대 제안

### ● 법령상 채용 제도

- Ⓞ 경호공무원 및 일반직공무원의 신규채용은 공개경쟁시험에 의하여 행한다(대통령 등의 경호에 관한 법률 시행령 §10③).
- Ⓞ 다음에 해당하는 경우에는 경력경쟁채용시험에 의하여 신규채용할 수 있다.
  1. 공개경쟁시험에 의한 채용이 곤란한 임용예정직에 관련된 자격증 소지자를 임용하는 경우
  2. 임용예정직에 상응하는 근무실적 또는 연구실적이 3년 이상인 자를 임용하는 경우
  3. 임용예정직에 상응하는 전문지식·경험·기술이 있는 자를 1급 또는 2급의 경호공무원으로 임용하는 경우
  4. 외국어에 능통하고 국제적 소양과 전문지식을 지닌 자를 임용하는 경우
  5. 법 제10조제1항제3호의 사유로 퇴직하거나 「국가공무원법」 제71조제1항제1호의 휴직기간만으로 인하여 퇴직한 경호공무원 또는 기능직공무원을 퇴직한 날부터 3년 이내에 퇴직시에 재직한 직급의 직원으로 재임용하는 경우(대통령 등의 경호에 관한 법률 시행령 §10②).
- Ⓞ 별정직공무원의 신규채용은 비서·공보·의무·운전·사범·교관·사진 등의 특수분야를 대상으로 한다(대통령 등의 경호에 관한 법률 시행령 §10③).



### III 경호학과 출신자의 특별채용에 관한 논의



## 2. 경호학과 출신자의 특별채용 확대 제안

### 2. 경찰공무원의 특별채용 확대 : 경호학과 특별채용 신설

- Ⓞ 경호학과 특별채용을 신설하여 경찰경호직무에 배치하는 방법
- Ⓞ 특채모집 분야에 추가하는 방법
  - ▶ 변호사, 항공, 경찰특공대, 총포화약, 정보화장비, 범죄분석, 무도, 사이버수사, 학교전담, 교통공학, 과학수사, 지능범죄, 외사, "경호"

분야	인원(명)	계급	채용공고 및 일정
변호사	20	경감	상반기
항공	12	경위9, 순경3	
경찰특공대	32	순경	
총포화약	5	순경	
정보화장비	151	경장2, 순경149	
범죄분석	6	경장	하반기
무도	50	순경	
사이버수사	60	경장	
학교전담	81	순경	
교통공학	60	순경	
과학수사	25	순경	
지능범죄	50	순경	
외사	50	순경	

※ 자료 : 사이버경찰청 (<http://gosi.police.go.kr>), 2015.7.19.검색.



- Ⓞ 101경비단 채용인원에 경호학과 출신자를 특별채용하는 방법



### III 경호학과 출신자의 특별채용에 관한 논의



## 2. 경호학과 출신자의 특별채용 확대 제안

### 경호학과 특별채용 방안

\* 대통령 등의 경호에 관한 법률 시행령 개정(안)

경찰행정학과 특채	경호학과 특채(안)
<p>경찰공무원법 제8조(신규채용) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당 하는 경우에는 특별채용시험으로 경찰공무원을 신규채용(이하 '특별채용'이라 한다)할 수 있다.</p> <p>3. 임용예정직에 상응하는 근무실적 또는 연구실적이 있거나 전문 지식을 가진 사람을 임용하는 경우</p> <p>경찰공무원임용령 제16조(특별채용의 요건) ③ 법 제8조제3항제3호의 규정에 의한 특별채용을 하고자 하는 경우에는 국가기관·지방자치단체·공공기관 기타 이에 준하는 기관의 임용예정직에 관련성이 있는 직무분야에서 임용예정계급에 상응하는 근무 또는 연구경력이 3년이상인 자이어야 한다.</p> <p>④ 제3항에 따른 특별채용을 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당 하는 경우에는 3년의 근무 또는 연구경력을 요하지 아니한다.</p> <p>2. 2년제 이상 대학의 경찰행정 관련 학과를 졸업했거나 4년제 대학의 경찰행정 관련 학과에 재학 중이거나 재학했던 사람으로서 별표 1의2의 경찰행정학 전공 이수로 인정될 수 있는 과목을 45학점 이상 이수하고 현역 또는 보충역의 복무를 마친 사람(법률에 따라 현역의 복무를 마친 것으로 보는 사람 및 여성을 포함한다)을 경사 이하의 경찰공무원으로 임용하는 경우(해양경찰 관련 학과 전공자를 경사 이하의 국민안전처 소속 경찰공무원으로 임용하는 경우는 따로 대통령령으로 정한다)</p>	<p>[현행] 대통령 등의 경호에 관한 법률 시행령 제10조(신규채용) ② 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 경력경쟁채용시험에 의하여 신규채용할 수 있다.</p> <p>1. 공개경쟁시험에 의한 채용이 곤란한 임용예정직에 관련된 자격증 소지자를 임용하는 경우</p> <p>2. 임용예정직에 상응하는 근무실적 또는 연구실적이 3년 이상인 자를 임용하는 경우</p> <p>3. 임용예정직에 상응하는 전문지식·경험·기술이 있는 자를 1급 또는 2급의 경찰공무원으로 임용하는 경우</p> <p>4. 외국어에 능통하고 국제적 소양과 전문지식을 지닌 자를 임용하는 경우</p> <p>5. 법 제10조제1항제3호의 사유로 퇴직하거나 「국가공무원법」 제71조제1항제1호의 휴직기간만으로 인하여 퇴직한 경찰공무원 또는 기능직공무원을 퇴직한 날부터 3년 이내에 퇴직시에 재직하던 직급의 직원으로 재임용하는 경우</p> <p>③ 별정직공무원의 신규채용은 비서·공보·의무·운전·사범·교관·사진 등의 특수분야를 대상으로 한다.</p> <p>[개정안] 대통령 등의 경호에 관한 법률 시행령 제10조제2항제6호 신설</p> <p>6. 2년제 이상 대학의 경호학 관련 학과를 졸업했거나 4년제 대학의 경호학 관련 학과에 재학 중이거나 재학했던 사람으로서 별표 4의 경호학 전공 이수로 인정될 수 있는 과목을 45학점 이상 이수하고 현역 또는 보충역의 복무를 마친 사람(법률에 따라 현역의 복무를 마친 것으로 보는 사람 및 여성을 포함한다)을 경호주사보 이하의 경찰공무원으로 임용하는 경우</p> <p>대통령 등의 경호에 관한 법률 시행령 [별표 4] 신설 - '경호학 전공 이수로 인정될 수 있는 과목'</p>

자료: 관련 법령의 인용 및 개정 제안 ; 김태민(2015: 218).

### III 경호학과 출신자의 특별채용에 관한 논의



## 2. 경호학과 출신자의 특별채용 확대 제안

### 경호학과 특별채용 방안

\* 대통령 등의 경호에 관한 법률 시행령 별표4 신설(안)

[별표 4] <신설 2015.?.?.> 경호학 전공 이수로 인정될 수 있는 과목(제10조제2항제6호 관련)
<p>인정 과 목</p> <p>경호경비기획론, 경호정보론, 경호보안관리론, 의전비서학, 체력육성법, 경호무도, 보안정보실무, 경호사적, 응급구조와 처치, 보안행정론, 경호세미나, 경호학개론, 경호경비산업론, 산업보안학, 경호실무(론), 경호방법론, 안전검측론, 경호종합실습, 경호윤리학, 경호경비법, 법학개론, 경호경비발달사, 테러리즘, 민간경비론, 민간경비실무론, 비교사큐리티제도론, 항공보안론, 기계경비개론, 기계경비기획 및 설계, 민간조사론, 위기관리론, 경호심리학, 경호분석학, 범죄예방론 또는 이와 유사한 과목으로서 대통령경호실장이 인정하는 과목</p>

※ 자료: 경호학의 영역 및 경호학과의 대표 교과목과 NCS 능력단위를 참조하여 제안 ; 김태민(2015: 218).

- Ⓛ 대통령경호실 경호학과 특별채용의 직급은 7급(경호주사보) 또는 9급(경호서기보)으로 하는 방법
- Ⓛ 공채는 7급, 특채는 9급으로 하는 방법
- Ⓛ 4년제 대학교 졸업자는 7급으로, 2년제 이상 대학의 졸업자는 9급으로 하는 방법
- Ⓛ 구체적 기준과 채용에 관한 내용은 대통령경호실에서 독자적으로 안을 마련하거나 관학협력시스템을 통해 마련(김태민, 2015: 218).



### III 경호학과 출신자의 특별채용에 관한 논의



## 2. 경호학과 출신자의 특별채용 확대 제안

### ● 경호학과 특별채용 방안

#### 1. 대통령경호실의 특별채용 확대 제안 : 경호학과 특별채용 신설

- Ⓢ 공무원은 국가공무원법 제28조에 따라 공개경쟁 채용시험으로 신규채용한다. 뿐만 아니라 경력 등 응시요건을 정하여 같은 사유에 해당하는 다수인을 대상으로 경쟁의 방법으로 채용하는 시험(경력경쟁채용시험)으로 공무원을 채용할 수도 있다.
- Ⓢ 인력·예산 또는 근무지역의 특수성 등의 문제로 공개채용 절차로는 채용이 어려운 특정 직위에 소수 인원을 채용하고자 할 때, 또는 특별한 자격이나 능력을 가지고 있는 자를 특정 직위에 임용하고자 할 때 비교적 채용 절차가 간편한 특별채용 방법을 채택하고 있다.
- Ⓢ 이는 공개채용제도의 미비점을 보완하고 임용구조에 융통성을 부여하는 제도라고 할 수 있으며, 경찰공무원의 경우도 다양한 분야를 대상으로 시행되고 있는데 대표적인 분야가 경찰대학 졸업자, 경찰행정학과 졸업자 등이다(이영남, 2014: 184).



30

### IV 결론 및 제언



“경호학과를 나오면 유리한가?”

Ⓢ “그렇지 않습니다. 실제 합격자들의 전공도 다양하게 분포되어 있습니다. 바른 사고와 건강한 신체, 강한 의지가 있다면 누구나 훌륭한 경호관이 될 수 있습니다.”

자료:대통령경호실([www.pss.go.kr/site/program/board/faqboard/list?boardtypeid=42&menuid=001005004&pagesize=10&searchstartdate=&searchenddate=&currentpage=2#none](http://www.pss.go.kr/site/program/board/faqboard/list?boardtypeid=42&menuid=001005004&pagesize=10&searchstartdate=&searchenddate=&currentpage=2#none), 검색일: 2015.7.15)

⇒ 경호학과를 졸업하면 유리하다!

- Ⓢ 경호 직무는 여러 가지 측면에서 특수성을 가지고 있다. 따라서 경호조직도 독자성과 특수성을 가지게 된다. 공개경쟁채용시험에 의하여 충원이 곤란한 특정분야가 있다면 관련 직위 내지 직무에 적합한 우수 경호전문인력을 채용하는 특별채용제도가 마련되어야 한다. 즉 대통령경호실과 경찰기관은 특별채용제도를 확대해야 한다.
- Ⓢ 따라서 대통령경호실의 경호공무원도 현행 공개채용제도를 보완하여 효율성과 전문성을 부여할 수 있는 경호학과 졸업자에 대한 특별채용제도가 도입되어야 한다(김태민, 2015: 216).
- Ⓢ 또한 경찰기관에서도 경찰경호인력에 대한 수요조사를 통하여 경호학과 특별채용을 검토하고 신설해야 한다.



34



경찰공무원법. (개정 2014. 11. 19, 법률 제12844호).  
 경찰공무원임용령. (개정 2014. 11. 19, 대통령령 제25751호).  
 경찰공무원임용령 시행규칙. (개정 2014. 11. 19, 행정자치부령 제2호).  
 경찰청 공고 제2015-2호  
 경찰청. (2015). <http://www.police.go.kr>  
 김태민. (2011). 경호학의 발전을 위한 정책과제. 한국치안행정논집, 8(1): 137-164.  
 김태민. (2013). 경호학의 정립을 위한 선결과제. 2013년 한국치안행정학회 춘계학술세미나 논문집.  
 김태민. (2015). 경호학의 발전을 위한 대통령경호실 특별채용 확대방안. 「한국위기관리논집」,  
 11(2):201-222.  
 대통령 등의 경호에 관한 법률. (개정 2012.12.11, 법률 제11530호).  
 대통령 등의 경호에 관한 법률 시행령. (개정 2014.12.8, 대통령령 제25816호).  
 대통령경호실 공고 제2014-03호  
 대통령경호실. (2013). 「대통령경호실 브로슈어」. 서울: 대통령경호실.  
 대통령경호실. (2015). <http://www.pss.go.kr>  
 대학알리미. (2015). <http://www.academyinfo.go.kr>  
 대한민국헌법. (개정 1987.10.29, 헌법 제10호).  
 소방공무원임용령. (개정 2015.5.6, 대통령령 제26231호).  
 소방공무원임용령 시행규칙. (개정2015.6.30, 총리령 제1172호).  
 신현기. 2014. 경찰인사관리론. 파주: 법문사.  
 이영남. 2014. 경찰행정학. 서울: 대영문화사.  
 조철욱. 2012. 경찰학개론. 서울: 대영문화사.  
 중앙소방학교 공고 제2015-17호. 2015.3.12  
 중앙소방학교. (2015). <http://www.nfsa.go.kr>  
 청와대. (2015). <http://www1.president.go.kr>



**감사합니다.**





# 일본 해상보안청의 정보활동과 시사점

노 호 래\*

## < 차례 >

- I. 서론
- II. 이론적 검토
- III. 일본 해상보안청의 정보활동 분석
- IV. 시사점 및 한국에의 적용가능성
- V. 결론

## I. 서론

우리나라의 2008년 곡물자급률(사료용 포함)은 26%이고, 식품공급 열량으로 계산된 칼로리자급률은 2007년 현재 44%로 국민소비열량의 절반 이상을 수입에 의존하는 상황에 직면해 있다(장명성·임경희·정명화, 2012: 9). 에너지 자급률(원자력 에너지 제외)은 3%에 불과하고 석유는 전량 수입하고 있다. 세계안구의 증가와 신흥국의 경제발전으로 인하여 에너지와 식량의 가격이 치솟을 것으로 예상된다. 자원 보유국이 아닌 우리나라는 식량과 에너지의 안정적인 보장의 관점에서 해운의 유지와 해양개발, 해양의 안전, 해양질서의 유지 등은 매우 중요한 문제이다. 자원 빈국인 우리나라는 식량의 70%이상, 자원과 에너지의 대부분을 해외에 의존하고 있다. 이러한 것들을 운송하는 것은 선박이고 선박의 외항운항은 우리나라의 생명선이다. 안정적인 해상 운송을 확보하는 것은 국가안전보장을 위한 가장 중요한 과제이다<sup>1)</sup>.

해상수송과 우리나라의 해양권익을 지키기 위한 조직의 하나로 국민안전처 해양경비안전본부가 있다. 그 외에 국방부에 해군이 있지만 해군은 바다로부터 외적의 침입을 막는 역할을 하는 조직이다. 해양경비안전본부는 해양경비, 해양안전, 해상치안유지, 해양범죄수사, 해양오염방제 등 다양한 업무를 수행하는 조직이다. 육지에서의 이와 같은 업무를 수행하는 정부조직은 경찰청과 중앙소방본

\* 군산대학교 해양경찰학과 교수

1) 우리나라의 대외무역의존도는 96.7%에 달하며, 수출입화물의 99.7%가 선박을 통해 운송되고 있다. 특히 원유와 철광석, 연료탄 등 원자재는 100% 해상 수송되고 있다. 그리고 국가비상사태 발생 시 육·해·공군에 이은 제4군으로서 국가전략물자를 수송하며, 우리나라 상선은 2013년 1월 현재 1,608척, 7,970만 중량톤(DWT)으로 세계 5위의 해운국으로 도약하였다. 따라서 우리나라 해운산업은 대외지향적 개방경제체제인 우리나라 국민경제를 뒷받침하는 국가기간산업이다(한국선주협회 홈페이지, 2015. 1. 12. 검색).

부이다. 해양경비안전본부의 역할은 육지에서 경찰과 소방이 하는 기능은 바다에서 수행하는 것이라고 볼 수 있다. 이와 같은 기능은 방대한 업무라고 볼 수 있고 인텔리전스(정보)에 의해 치밀하고 계획적으로 수행되어야 하는 것이다.

한 국가의 국력을 구성하는 3대 요소는 일반적으로 군사력, 경제력, 정치외교력이라고 한다. 최근에는 이에 제4의 요소로서 정보력이 큰 비중을 차지한다. 정보력은 오늘날에만 존재하였던 것은 아니다. 인간이 이 지구상에 삶을 영위하기 시작한 때부터 존재하여 왔으나 그것은 양지에서서의 것이 아니라 음지에·이면에·배후에 존재하였기 때문에 공개적으로·정식적으로 하나의 힘으로 위치시키지 않았을 뿐이다. 따라서 정보력은 제4의 요소, 제4의 힘이 아니라 군사력·경제력·정치외교력을 뒷받침하는 기초적인 요소이자 힘이다. 즉 군사력, 경제력, 정치외교력은 하드웨어에 해당하고, 이 3가지 요소가 각각 제대로의 힘을 발휘하게 하기 위하여 그 전제요건으로서 필요한 소프트웨어가 정보력이다. 이러한 정보력이 뒷받침 되어 해상에서의 질서유지와 안전, 국가안보를 유지해야 하는 것이 국민안전처 해양경비안전본부의 본분이라고 생각된다.

따라서 본 고에서는 70여년 동안 조직의 변동 없이 지속적으로 발전하여 온 일본 해상보안청의 인텔리전스(정보) 활동을 살펴보고, 그 시사점을 도출하며, 우리나라에서의 적용가능성을 검토해 보고자 한다.

## II. 이론적 검토

### 1. 정보(Intelligence)의 개념

우리나라에서 인텔리전스(Intelligence)는 일반적으로 정보(情報)라고 해석되고 있지만, 인포메이션(Information)도 정보(情報)라고 해석되고 있다. 영어에서는 두 단어가 구분되어 사용되지만, 우리나라에서는 Intelligence와 Information이 혼재되어 사용되고 있는 것이다.

우리나라 영어사전에서 Intelligence란 ①“한 개인이 문제에 대해 합리적으로 사고하고 해결하는 인지적인 능력과 학습 능력을 포함하는 총체적인 능력”, ②“정신과 관련되는 능력으로서, 특히 새로운 환경에 대처하고 적응하는 의미에서의 능력이다”, ③“사물을 인식하고 비판하는 능력. 지성과 같은 의미로 사용되는데, 여기에 대한 심리학에서의 몇 개의 규정을 보면 학습능력이라든가 추상적 사고 능력, 또는 환경에의 적응능력 등으로 쓰이며, 또는 본능에 대립하는 능력으로도 쓰인다”라고 정의하여 intelligence란 지능 또는 중요한 지식과 정보라고 표현되기도 하며, 문제해결, 새로운 환경에 대한 대처, 비판능력, 학습능력 등으로 동태적 개념이다(www.naver.com/2015. 1. 5. 검색).

우리나라 영어사전에서 Information이란 ①“문자나 도형, 말, 신호 등 광의의 기호(symbol)의 집합 또는 인간이 일정한 약속에 기초하여 「기호」로 부여한 의미”, ②“생활주체와 외부의 객체 사이에 사정이나 정황의 보고(報告)”, ③“어떤 사태에 관한 지식이라는 막연한 의미로 널리 사용되고 있지만 아직 명확하게 정의되어 있지 않다. 인간 사회에서는 이러한 지식의 대다수가 기호나 상징을 통해 표현되고 전달되며 또한 개체나 집단의 행동이나 상태를 제어하는 기능을 수행하고 있다”라고 정의하여 지식, 정보, 데이터, 뉴스 등의 의미를 담고 있다(www.naver.com/2015. 1. 5. 검색).

국가정보학적 관점에서 정보(情報)의 의미를 살펴보면 다음과 같다. 미국의 정보전문가 Richelson에 의한 정보(intelligence)에 대한 정의는 국가안보계획에 즉각적 또는 잠재적으로 중요한 영향을 미치는 여타 국가에 관한 첩보를 수집·평가하여 종합·해석하여 얻어지는 결과라고 한다(Richelson,

1985: 2). Sims는 정보를 정책결정자들을 대신하여 수집된 첩보를 조직화하여 분석해 놓은 것이라 규정하고 있다(Sims, 1993: 2). 정보의 개념을 가장 체계적으로 정의한 Lowenthal에 따르면 정보란 비밀을 그 속성으로 하는 것으로 국가안보와 관련하여 그 소요가 제기되고, 수집·분석을 통해 국가안보 정책에 유용하게 반영될 수 있는 하나의 투입변수라는 것이다. 이와 더불어 정보활동은 단순히 정보의 산출에 그치지 않고 생산된 정보를 방첩활동을 통해 보호하는 동시에 합법적 기관에 의해 요청된 공작활동의 수행까지를 포함한다고 정의내리고 있다(Lowenthal, 2000: 5 – 7). 이를 종합하면 정보활동이란 첩보의 수집, 분석, 배포의 과정과 그 결과를, 이와 관련된 일련의 공작활동, 그리고 이러한 임무에 관련되어 있는 조직을 통칭하는 것으로 해석될 수 있다.

민간부문에서도 기업정보(business intelligence), 경영정보(management intelligence), 회사정보(corporate intelligence) 등이 사용될 정도로 ‘정보’라는 용어가 널리 사용되면서 개념의 범위를 넓히고 있지만 일반적으로 ‘국가정보’는 국가안보 등과 관련된 개념으로서 국가의 안전보장과 국익보호, 국가정책 수행을 위해 국가 정보기관이 수집, 분석, 생산하는 정보라 정의할 수 있다(문경환·이창무, 2014: 7).

여기서 유념해야 할 개념은 Intelligence, Information, Data의 개념구분이다(Lowenthal, 2000: 20). Intelligence는 분석되어 여과된 체계화된 지식으로 정책에 직접적으로 유용한 자산을 의미한다. 그러나 Information은 첩보라고 번역되는데, Intelligence의 산출에 필수적인 투입변수라 할 수 있다. 바꾸어 말하면 Information은 자의적으로 수집된 자료들이 아직 분석·정제되지 아니한 상태를 의미한다. 이런 점에서 Information은 광범위한 자료를 통칭하는 반면, Intelligence는 Information의 하위 카테고리 파악할 수 있다. 때문에 모든 Intelligence는 Information에서 도출되지만, 모든 Information가 반드시 Intelligence가 될 수는 없다(All intelligence is information; not all information is intelligence).

그러나 Information 역시 무작위적인 것이 아니다. 정보기관이 의도를 가지고 무제한적으로 깔려 있는 생자료(raw data)들로부터 추려낸 것이 Information이다. 이 때문에 Information을 생정보(raw intelligence)라고도 한다(Treverton, 2001: 104).

일반적으로 우리나라에서는 Intelligence와 Information을 정보라 번역하기도 하고 우리말로 표현할 마땅한 단어가 부재하므로 Intelligence를 원어 그대로 인텔리전스라고 표현하는 것이 합당하다고 판단된다. 인텔리전스는 인퍼메이션(데이터, 뉴스 등)을 꼼꼼하게 살펴보고, 또 인퍼메이션을 조합한 것이고 우리나라 언어로 충분히 설명할 수 없는 측면이 있다. 따라서 본 고에서는 국가정보기관과 치안기관이 국가안보와 테러방지를 목적으로 사용하는 ‘정보’라는 단어를 인텔리전스(Intelligence)라고 표현하기로 한다. 미국의 중앙정보국(CIA)의 영어명칭은 Central Intelligence Agency이고, 우리나라의 국가정보원(NIS)의 영어명칭은 National Intelligence Service이다. 이러한 명칭에서 Intelligence를 사용한다.

우리나라의 인텔리전스 조직에는 국가정보기관으로 국가정보원이 있고, 경찰청의 정보국을 비롯하여 국방부의 국방정보본부와 국군정보사령부, 국군기무사령부, 그리고 외교통상부와 통일부, 검찰 등의 정보부서 등이 있으며, 국민안전처 해양경비안전본부의 해양수사정보과가 있다.

## 2. 인텔리전스의 순환과 요건

인텔리전스의 순환과 정책결정과 관계의 검토하면 다음과 같다. 국가가 인텔리전스 활동을 효율적으로 수행하기 위해 정보기관들을 조직하고 그 정보기관들의 활동원칙 및 절차 등을 정립하여 놓은 상태를 인텔리전스 커뮤니티(Intelligence Community)라고 하는데, 국가안보 및 정책결정에 필요한 정보제공을 위해 정보사용자의 요구에 따라 이러한 국가인텔리전스 공동체를 통해 첩보를 수집, 처리 및 분석하여 사용자에게 전달하는 유기적인 일련의 과정을 인텔리전스 순환(Intelligence cycle)이

라고 한다(문경환·이창무, 2014: 34).

로웬탈(Lowenthal)은 인텔리전스 순환을 요구(requirements), 수집(collection), 처리·이용(processing and exploitation), 분석·생산(analysis and production), 배포(dissemination), 소비(consumption), 환류(feedback)라는 7단계로 분류한다(Lowenthal, 2006: 54 - 67). 특히 로웬탈은 환류의 중요성을 강조한다. 그 이유는 정책결정 그룹(policy Community)과 정보생산 그룹(intelligence Community)과의 소통 부족을 들고 있다. 정보 배포(사용) 이후 사용된 정보가 어떤 부분에서 부족했는지, 어떤 부분의 정보가 더 필요하고 강조되어야 하는지 등에 대해 정책결정자가 정보생산자에게 지속적으로 환류해 주어야 한다는 것이다.

일반적으로 정책결정과정은 사회문제 중에서 일부를 정책문제로 채택하고 다른 것은 방치하기로 결정하는 정책의제설정단계, 정책목표를 설정하고 여러 대안들 가운데 하나를 채택하는 정책결정단계, 이러한 정책을 현실적으로 실현하는 정책집행단계 및 정책효과의 발생여부를 검토하는 정책평가 단계로 분류될 수 있다(정정길, 2001: 18 - 19).

정책결정이란 어떤 정책문제가 거론되면 이의 해결을 위해 정책목표를 설정하고 이 목표를 달성할 수 있도록 여러 대안을 고안, 검토하여 하나의 정책대안을 채택하는 일련의 활동을 말하는데, 이렇게 사회문제가 정책의제로 채택되어 대안을 마련해 가는 과정을 정책결정과정이라 한다(문경환·이창무, 2014: 79). 이러한 과정에서 인텔리전스의 역할은 정책결정자에게 예측할 수 있는 미래에 대한 판단자료들을 주고 현재의 고려요소들을 알려줌으로써 불확실성을 제거하고 정책결정자의 오판과 실수의 개연성을 최소화하는데 있고, 정확한 예측을 바탕으로 올바른 정책적 판단을 할 수 있도록 도움을 주는 것이다.

**<표 1> 정책결정과정 단계별 인텔리전스의 역할**

정책의제설정단계	정책 환경의 진단, 조기경보
정책결정단계	미래상황의 예측에 대한 판단제공, 정책결정에 있어 필요한 고려사항(판단자료)의 제공, 정책적 대안 제시
정책집행단계	부처할거주의·예기치 않은 변수·현장갈등에 대한 지속적인 모니터링
정책평가단계	문제점·효과·반응 등에 대한 평가

자료: 문경환·이창무.(2014). 경찰정보학, pp. 80 - 89. 페이지 요약.

인텔리전스는 정책결정에 기여한다는 목적을 가진다. 인텔리전스의 요건이란 가치 있는 것으로 평가받기 위하여 갖추어야 할 조건을 의미한다. 인텔리전스는 상대적으로 부분적인 정보를 종합하여 미래를 전망하거나 대안을 제시할 수 있어야 하는 것이다. 각자의 부분적인 정보들이 질적 요건을 갖추지 못하면 그 전망이나 대안은 치명적인 오류를 초래할 수 있다(문경환·황규진, 2010: 10 - 11).

인텔리전스의 질적요건에는 적실성(relevancy), 정확성(accuracy), 적시성(timeliness), 완전성(completeness), 객관성(objectivity)을 들 수 있다(해양경찰학교, 2010: 14 - 16). 적실성이란 국가안보정책을 수행하기 위해 제기되는 현안문제와 관련되어 있어야 인텔리전스라고 할 수 있고, 정확성이란 사실과의 일치되는 성질을 의미하며, 적시성이란 인텔리전스가 정책결정이 이루어지는 시점에 비추어 가장 적절한 시기에 존재하는 것을 의미하고, 완전성은 인텔리전스 그 자체로서 정책결정에 필요한 가능한 모든 내용을 망라하고 있는 성질을 의미한다. 객관성이란 인텔리전스가 국가정책의 결정

과정에 사용될 때 국익증대와 안보추구라는 차원에서 객관적 입장을 유지해야 한다는 것을 말한다.

### 3. 선행연구의 검토

국가 인텔리전스 조직에 관련된 선행연구로는 10여 편의 학술논문이 있고, 정보업무를 담당한 경찰관들의 석사학위 논문이 일정 정도 존재한다.

신유섭(2003)은 “9/11 테러 사건 이후 미국 정보계 개혁의 성격과 전망”에서 미국 정보계의 특징 및 그 동안의 개혁 방향의 검토, 9/11테러사건 이후 미국 정보계가 어떻게 변화되고 있으며, 그 의미와 문제점은 무엇인가에 대해 논의하고 있다.

金明植(2009)은 “미국에서의 국가정보 개념에 대한 논의”에서 로웬탈(Lowenthal)의 표현을 빌려 정보의 실질적 개념을 정보는 ① 국가안보에 중요한 특정 유형의 첩보들이 요구·수집·분석되어 정책결정자에게 제공되는 과정이고, ② 이러한 과정의 생산물이기도 하며, ③ 이러한 과정과 첩보를 보호하는 방첩을 뜻하기도 하고, ④ 합법적인 권위체가 요청한 공작의 수행을 의미하기도 한다고 정의하였다.

윤태영(2012)은 “미국 국토안보부의 대테러리즘 활동: 임무, 조직 운영체계 및 전략”에서 2003년 3월 국토안보부(DHS)를 창설하여 테러리즘 예방과 안전보장 증진을 위한 대응체제를 구축하였으나, 우리나라의 경우 테러방지 관련 법안이 부재하고, 테러리즘에 대한 대응은 테러 유형별로 유관 부처가 독립적으로 담당하는 분산된 대응체제를 유지하고 있다. 이에 따라 총괄 조정기관이 필요하고 통합적 법령체제구축, 국가중요행사에 관한 유형별 주관부서의 지정이 필요하다고 제안하였다.

정육상(2013)은 “국정원과 경찰의 조직개편 방향에 관한 연구-양 기관 유사업무조정을 중심으로”에서 경찰과 국정원이 공동으로 대응하고 있는 대공, 대테러, 업무는 안보현실과 대테러업무의 특성, 전문성, 기존 법제를 고려하여 국정원으로 통합하고, 입법미비로 유명무실한 정보업무의 통합기능 복원을 위해 국정원법 개정을 통해 국정원이 각급 정보기관에 대한 실질적인 기획조정이 가능하도록 하며, 그에 통제를 위해 정보감시위원회를 신설하고 권한남용을 방지해야 한다고 제안하였다. 또한 정육상(2010)은 미국의 경우 생물테러 관계 법률을 제정하거나 현실에 맞게 정비하고, 국토안보부 중심으로 대테러업무를 통합하여 대응역량을 극대화하고 있으며, 생물테러 대응을 위한 절차와 요령 등을 매뉴얼화하여 실무대응능력을 제고하고 있다고 한다.

김택수·이창무·문경환(2014)은 “프랑스 정보경찰의 개혁과 갈등조정 역할에 관한 연구”에서 시위의 천국으로 불리면서도 공공갈등을 효율적으로 해결하고 있는 프랑스의 사례를 통하여 정보경찰의 개혁과정과 갈등해결을 위한 구체적인 개입방식을 검토하고 그 시사점을 제안하였다. 해양경찰 실무경력이 있는 이근안(2012)은 “해양경찰 정보활동의 활성화방안”이라는 석사학위 논문에서 해양경찰 정보활동에 대한 법적 근거의 명확화, 정책정보 및 분석기능의 강화, 어민들의 갈등과 집단사태(새만금방조제, 제주 해군기지)에 대한 예방과 대안제시를 위한 분석업무가 강화되어야 한다고 제시하고 있다. 이와 더불어 언론매체 등의 공개정보 검색 및 분석업무를 담당하는 정보자료실을 설치하는 등 공개정보를 적극 활용할 필요가 있다고 제시하였다. 이러한 연구들이 있었지만 외국의 해양관련 정보기관을 대상으로 심층적인 분석과 제안을 한 경우는 거의 없다.

### III. 일본 해상보안청의 정보활동 분석

#### 1. 일본정부 각 기관의 정보 조직

##### 1) 정보회의(情報會議)의 강화

요미우리신문에 따르면 2008(평성 20)년 2월 14일, 내각관방장관을 의장으로 해서 정보기능강화검토회의는 수상관저의 정보수집, 분석력을 향상시키기 위해 내각정보분석관을 신설하고, 합동정보회의의 기능강화 등을 활발하게 한 「관저에 둔 정보기능강화 방침」을 정리하여 공표했다(読売新聞, 2008. 2. 15. 2면). 정보분석관은 내각정보조사실(内調)에 5인 정도 배치한다. 각 성청으로부터의 정보를 종합적으로 분석하고, 수상에게 보고하는 「정보평가서」의 원안을 작성한다. 정보분석관의 임기는 원칙적으로 3년이상이다. 수상관저에는 지금까지 경찰청(警察廳), 방위성(防衛省), 외무성(外務省),公安조사청(公安調査廳)의 국장급이 격주로 개최한 「합동정보회의」의 협의를 통해 경유한 정보가 내각정보관을 통하여 전달되고 있었다. 새로운 계획에서는 재무성(財務省), 경제산업성(經濟産業省), 금융청(金融廳), 해상보안청(海上保安廳)도 추가하여 보다 폭넓은 정보를 집약하고, 관저에 어떠한 정보를 어떻게 전달되어야 하는가를 명확히 한다.

일본정부의 정보기능강화검토회의에서 결론을 낸 방침은 일본의 안전보장에 관련된 사태에 대응하고, 수상이 적절하게 판단할 수 있도록, 수상관저에 정확한 분석결과가 신속하게 집약하여 전달하기 위한 것이다. 이것은 장기간의 과제이었던 성청의 종합(縦割)을 시정<sup>2)</sup>하는 것이 목적이다(読売新聞, 2008. 2. 15. 4면).

일본 정부가 정보기능강화에 나섰던 이유는 북조선의 미사일 등의 정보가 미국에 의존하고, 일본 독자적인 정책판단을 하는 것이 어렵다고 지적되었다. 동회의를 2008년 12월에 개최했던 安倍정권은 당초에 정책부문으로 국가안전보장회의(일본판 NSC: National Security Council)를 창설하고, 정보부문이 분석했던 정보를 기반으로 NSC가 정책판단을 하는 계획을 구상하고 있었다. 그러나 福田 정권이 성립되어 NSC 창설은 보류되고, 그 후에 「수상관저의 정책판단을 지원하는 정보부문을 만드는 방법」을 검토하게 되었다(海洋·東アジア研究會編, 2009: 155 - 156).

신방침의 요지는 내각정보분석관의 신설과 정보평가서를 통지하는 정보회의의 기능강화이다. 경찰청 등의 국장급에 의한 합동정보회의에서는, 「어떤 정보를 수상관저에 보고할 것인가」의 기준이 불명확해서, 사실상, 각 성청이 따로 따로 대응했었다. 새로운 계획에서는 외교 및 안전보장의 전문 지식이 있는 정보분석관이 원안을 작성하고, 정보평가서를 결정하는 형태이다. 어떠한 정보가 어떻게 보고되어야 하는가, 그 기준을 명확히 하고 각 성청이 적극적으로 정보를 제공하도록 촉구하는 것이 목표이다(海洋·東アジア研究會編, 2009: 156).

한편, 일본판 CIA(중앙정보국)라고도 말할 수 있는 대외정보기관의 설치에 추진되지 않고, 「전문적이고 조직적인 대외인적정보수집의 수단, 방법 등의 존재방식 등에 관하여 연구를 추진한다」 것에 머물렀다. 해상자위대의 이지스함 정보유출사건 등이 발생했던 비밀보전에 관해서도 「제 외국의 현상을 검토하여, 법제의 존재방식에 대한 연구를 계속한다」라고 한 정도였다. 町村 관방장관은 검토회의 종료 후 二橋正弘 관방 부장관을 장으로 비밀보전법제의 검토 티임을 설치하는 것을 명확히 했다.

방위성방위연구소 교관인 小谷賢 씨는 「현상의 조직을 효율적으로 이용하고, 관저에 질 좋은 정

2) 종합(縦割)시정: 조직에서 종적관계만으로 행동하는 것을 시정하기 위한 조치로서 횡적으로 다른 성청기관들과 정보를 공유하도록 시정한 것을 말한다.

보를 보고하기 위한 정책을 추진하고 있다는 인상을 받다. 강화한 합동정보회의를 유효하게 기능할 수 있도록 하기 위해서는 우수한 정보분석관의 확보, 각 성청으로부터 정보를 집약하기 위한 법정비, 관저에 의한 정보요구의 제도도 필요하다」고 지적하고 있다(海洋·東アジア研究會編, 2009: 157).

일본의 정부정보회(政府情報會)는 각 성청차관급회의, 각 성청국장급회의, 각 성청 과장급회의가 있었다. 새로 추가된 해상보안청은 지금까지 이러한 회의에 임시적으로 참여했었지만 금회의 방침에 따라 금후부터 정식 멤버가 되었고, 해양에 관련된 정보도 관저에 수집되었다. 육상에서의 사회적 사상(事象) 만을 관찰하는 것으로 한정하는 것은 아니 되고, 해양에 관한 사회적 사상도 관찰하여, 이러한 두 가지 사상을 조감(鳥瞰)<sup>3)</sup>적으로 결합시키면 지금까지 파악하지 못했던 것도 볼 수 있게 될 가능성이 있다. 이와 같은 시점, 다른 말로 하면 바다에서 발견한 정보를 일본의 인텔리전스 기능에 추가하는 것이 필요하다고 인식되었다고 말할 수 있다(海洋·東アジア研究會編, 2009: 144).

## 2) 각 기관의 임무와 인텔리전스 조직

정보를 다루는 일본 정부의 기관에는 크게 경찰청(警察廳), 방위성(防衛省), 외무성(外務省),公安조사청(公安調査廳), 그리고 해상보안청(海上保安廳)이 있다.

### (1) 경찰청

경찰청의 임무는 개인의 생명 신체 및 재산의 보호이고, 범죄의 예방·진압 및 수사, 피의자의 체포, 교통관리와 기타 공공의 안녕과 질서유지를 담당한다(警察法 제2조 1항).

경찰청의 중앙조직은 경찰청 장관 밑에 장관관방, 경비국, 형사국, 교통국, 생활안전국, 정보통신국이 있다. 인텔리전스 조직 즉 정보업무를 담당하는 부서에는 경비국이 있다. 경비국에는 경비기획과(경비정보의 종합분석 및 조사),公安과(경비정보수집,公安사건수사), 경비과(경비실시, 警衛·警護), 외사정보부(외사과, 국제테러리즘대책과)가 있다. 경비국 소속의 외사정보부에는 외사과(외국인과 관련된 경비정보수집과 외사사건수사), 국제테러리즘대책과(국제테러와 관련된 정보의 수집 및 수사)를 담당한다.

경찰청의 지방 정보조직에는 동경도(東京都) 경시청(警視廳)公安부, 도부현(道府縣) 경찰본부 경비과, 경찰서의 경비과와 외사과가 있다.

### (2) 방위성

방위성은 일본의 평화와 독립을 지키고, 국가의 안전을 유지할 목적으로 육상자위대, 해상자위대 및 항공자위대를 관리하고, 운영하며, 이와 관련된 사무를 임무로 한다(자위대법 제2조 2항에서 4항까지, 방위청설치법 제4조 1항).

방위성의 중앙조직은 방위대신 밑에 장관관방, 방위정책국, 운용기획국, 인사교육국, 경리장비국이 있다. 정보조직으로 방위정책국 소속의 조사과(정보수집, 비밀보전, 정보본부의 관리·운영)가 있고, 방위대신 직속의 정보본부에는 총무부(비밀보전, 인사·급여), 계획부(종합조정), 분석부(종합분석), 종합정보부(외국군대의 전력, 거동정보), 화상지리부(화상정보), 전파부(전파정보), 각 통신소 6개가 있다.

또한 통합막료감부(統合幕僚監部)와 각 대(해상, 육상, 항공)의 막료감부가 있다. 해상막료감부에는 지휘통신정보부 정보과가 있고, 각 자위함대 정보업무군이 있다.

3) 조감(鳥瞰): 새가 높은 하늘에서 아래를 내려다보는 것처럼 전체를 한눈으로 관찰함.

### (3) 외무성

외무성은 평화로서 안전한 국제사회의 유지에 기여함과 함께 주체적이고 한층 적극적인 업무를 통하여 양호한 국제환경의 정비를 도모함과 병행하여 조화로운 대외관계를 유지·발전시키고 국제사회에 있어서 일본국과 일본국민의 이익을 증진하는 것을 임무로 한다(외무성설치법 제3조).

외무대신 밑에 대신관방, 국제정보 통괄관 조직(國際情報統括官組織), 各原局(10개)이 있다. 정보조직으로는 국제정보통괄관조직과 재외공관(在外公館)이 있다. 국제정보 통괄관 조직에는 제1국제정보조사관실(第一國際情報調査官室: 기획, 위성정보), 제2국제정보조사관실(第二國際情報調査官室: 국제테러, WMD:Weapons of Mass Destruction), 제3국제정보조사관실(第三國際情報調査官室: 東아시아, 東南아시아, 東西아시아, 大洋州), 제4국제정보조사관실(第四國際情報調査官室: 歐洲, 美洲, 中央아시아, 中東, 아프리카)이 있다.

### (4)公安조사청

공안조사청은 파괴활동방지법(破壞活動防止法)에 따른 파괴적 단체의 규제에 관한 조사 및 처분의 청구, 무차별대량살인행위단체(無差別的大量殺人行爲團體)의 규제에 관한 법률에 따른 규제와 관련된 조사, 처분의 청구 및 규제조치를 하고, 공공의 안전을 확보하는 것을 임무로 한다(공안조사청설치법 제3조).

중앙조직으로는 법무대신의 외국으로 공안조사청장관 밑에 총무부, 조사제1부, 조사제2부로 구성되어 있다. 공안조사청의 중앙 정보조직으로는 조사제1부, 조사제2부가 있다. 조사제1부(調査第二部)는 제1과(국내공안동향, 선거정보 등), 제2과(中核, 革勞協), 제3부문(日共), 제4부문(右翼), 제5부문(革マル), オウム특별조사실이 있고, 조사제2부(調査第二部)에는 제1과(日本赤軍, よと号, 국제테러), 제2과(외국정보기관연락), 제3부문(총무, 북조선), 제4부문(중국, 러시아, 기타지역)으로 구성되어 있다.

지방조직으로 공안조사국은 북해도(北海道), 동북(東北), 관동(關東), 중부(中部), 근기(近畿), 중국(中國), 사국(四國), 구주(九州) 8개 곳에 두고 있고, 공안조사사무소는 13개 곳에 두고 있다.

## 2. 해상보안청의 인텔리전스 활동분석

### 1) 최근의 동향

「海上保安廳法」 및 「領海 등에 있어서 外國船舶의 航行에 관한 法律」을 일부 개정하여平成 24년 8월 25일부터 시행되었다. 이번 개정은 일본주변해역을 둘러싼 최근의 정세변화에 대응하기 위하여 경찰관이 신속하게 범죄에 대응하는 것이 곤란한 원거리의 낙도에서 발생한 범죄에 관하여 해상보안관이 대처할 수 있는 장치와 영해에서 정류·배회를 하는 외국선박에 대하여 출입조사를 하지 않고 권고를 행하는 것뿐만 아니라 퇴거명령을 할 수 있는 제도를 도입하였다(海上保安レポート2013, 2014: 27 - 32).

해상보안청은 국토교통성의 외국으로서 설치되어 있고, 본청(東京都) 아래에 일본 전국에 관구해상보안본부(管区海上保安本部), 해상보안부(海上保安部) 등을 배치하여 일원적인 조직운영을 하고 있다.

본청에는 장관의 아래에 내부부국(内部部局)으로 총무부, 장비기술부, 장비구난부, 해양정보부, 교통부의 5개 부를 설치하고 있다. 본청은 기본적인 정책의 결정, 법령의 제정과 개정, 다른 성청과의 조정 등을 역할을 수행한다.

지방의 경우 해상보안청은 전국을 11개의 관구로 구분하여 지방부서인 관구해상보안본부를 두고 관할 수역을 정하고 있다. 또한 관구해상본부에는 해상보안부, 해상보안서, 항공기지 등의 사무소를



배치하고, 순시함정과 항공기 등을 배속시키고 있다. 이러한 사무소와 함정, 항공기를 이용하여 해난 구조, 치안의 확보 등의 현장업무를 수행하고 있다.

교육훈련기관은 장래의 해상보안관의 양성, 현장의 해상보안관의 능력향상을 위해 교육훈련 기관으로 해상보안대학교, 해상보안학교 등을 설치하고 있다.

2012(平成 24)년말 현재 해상보안청의 정원은 12,689명이고, 관구해상보안본부 등의 지방부서에 11,106명이 배치되어 있으며, 지방부서에 배치된 인력 중 5,988명이 순시함정 및 항공기 등에 배치되어 있다. 2013(平成 25)년에는 영해경비체제 등의 강화, 해상보안업무집행체제의 강화를 위해 400명의 정원을 증원하였다.

일본 해상보안청(Japan Coast Guard)은 일본 해상자위대(Japan Maritime self-Defence Force)의 4분의 1 규모인 13,000명의 인원으로 육·해·공 자위대 이외의 제4군의 가능성으로 능력이 강화되었다. 이는 냉전 종식 이후 가장 의미 있으면서 거의 알려지지 않은 군사력의 증강이었다. 일본 해상보안청은 방위편제를 미국의 U.S. Coast Guard의 역할과 임무에 유사하게 만들었다(samuels, 2007: 93).

JCG의 강화는 다음의 두 가지 대안적인 방법으로 이해되어야 한다(김석수, 2007: 37 - 38). 첫째, JCG는 동아시아 국가들 중에서 유일한 대양 해군이고, 이미 세계 해군력의 3위 또는 4위에 속하고 있는 일본 해상자위대 능력의 부속 세력이며, 해상자위대를 증대시키는 세력으로 평가되어야 한다. 현재 해상자위대만으로 중국과 북한 함대에 대해서 일본 영해를 방위할 수 있는 능력 이상을 보유하고 있다. 둘째, JCG의 능력을 강화함으로써, 국방에 우호적인 일본 정치가들은 방위비와 무력의 사용에 대한 국내의 부정적 인식을 극복할 수 있게 되었다.

2006년 연례 보고서에는 일본 헌법 9조가 자위대의 교전권을 인정하지 않는다는 것을 환기시키면서 JCG의 전투력 증강을 큰 표제로 다루고 해양안보 역할의 확대를 강조했다(박영준, 2008: 168 - 181). 일본 방위성의 고위관리는 JCG가 일본 방위의 제1전선이고 해상자위대의 작전을 위한 이정표가 될 수 있다고 주장하고 있고 양측은 임무와 역할을 긴밀하게 협조하고 있다고 한다(Samuels, 2007: 93). 일본의 한 법학자는 JCG의 감독기관인 국토교통성이 발행하는 월간지에서 세계화시대에서 국가안보는 재인식되어야 하고 JCG는 군대보다 국가안보를 제공하는 데 가장 적합하다고 주장했다. JCG는 일본 국가방위의 제1선으로 새롭게 자리매김하고 있는 것이다(Tsuneo Yoshihara, 2002: 24 - 27).

2015(평성 27)년 일본 해상보안청은 435명을 증원할 예정이다. 이중 센카쿠열도(尖閣列島)의 영해경비를 위한 승조원을 128명을 증원하고 센카쿠영해경비를 위한 지원요원 40명을 증원하였다. 그리고 빈틈없는 해상보안체제의 구축을 위한 정보수집·분석요원 85명을 증원하였다(平成27年度定員要求査定の概要). 2013(평성 25)년도 보정인력 306명, 2014(평성 26)년 320명을 합하여 626명을 증원하고 자체정원합리화를 하여 226명을 줄여서 전체적으로 400명이 순증 하였다. 2014(평성 26)년말 해상보안청 정원은 13,208명이다. 2015년도에 435명이 증원된다면 해상보안청의 전체인력은 13,643명으로 14,000여명에 이른다(平成26年度定員要求査定の概要). 특히, 2015년에는 정보수집과 분석을 위한 요원 85명을 증원 요청하여 인텔리전스 기능을 강화하고 있다.

## 2) 해상보안청의 조직

일본의 해상보안청의 중앙조직은 <그림 2>에서 알 수 있듯이 장관 밑에 차장, 해상보안감이 있고, 내부부국으로 총무부, 장비기술부, 경비구난부, 해양정보부<sup>4)</sup>, 교통부 등 5개의 부로 구성되어 있다.

4) 본청의 해양정보부(海洋情報部)에는 다음의 6과를 둔다. 6개의과는 기획과(企画課), 기술·국제과(技術·国際課), 해양조사과(海洋調査課), 환경조사과(環境調査課), 해양정보과(海洋情報課), 항해정보과(航海情報課)이다(海上保安廳 組織規則, 국토교통성령 제24조). 이 부서는 주로 국가안보와 테러방지를 위한 인텔리전스와는 달리 안전정보를 제공하는 부서이다.

지방에는 11개의 관구해상보안본부가 있고, 70개의 해상보안(감)부, 61개의 해상보안서로 구성되어 있다(2015년 6월 현재).

<그림 1> 일본 해상보안청의 기구도



11개의 관구해상보안본부 조직을 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

1관구 해상보안본부는 해상보안부 8개, 해상보안부 하부의 말단의 행정기구로 해상보안서 7개를 두고 있다.

2관구 해상보안본부는 7개의 해상보안부, 3개의 해상보안서를 두고 있으며,

3관구 해상보안본부는 8개의 해상보안부, 7개의 해상보안서를 두고 있다.

4관구 해상보안본부는 4개의 해상보안부, 3개의 해상보안서를 설치하고 있다.

5관구 해상보안본부는 1개의 해상보안감부, 6개의 해상보안부, 8개의 해상보안서를 두고 있다.

6관구 해상보안본부는 10개의 해상보안부, 6개의 해상보안서를 두고 있다.

7관구 해상보안본부는 10개의 해상보안부, 10개의 해상보안서를 두고 있고,

8관구 해상보안본부는 4개의 해상보안부, 6개의 해상보안서를 두고 있다.

9관구 해상보안본부는 4개의 해상보안부, 3개의 해상보안서를 두고 있고,

10관구 해상보안본부는 5개의 해상보안부, 7개의 해상보안서를 두고 있다.

마지막으로 11관구 해상보안본부는 3개의 해상보안부, 2개의 해상보안서를 두고 있다.

우리나라와 비교하면 관구 해상보안본부는 지방해양경비안전본부와 유사하고, 해상보안(감)부는 해양경비안전서와 비교할 수 있으며, 해상보안서는 우리나라의 해양경비안전센터와 비슷한 기능을 한다고 볼 수 있다.

<표 2> 해상보안청의 지방조직(2015년 6월 현재)

해상보안본부(11개)	본부소속 해상보안(감)부(70개)	소속 해상보안서(61개)
제1관구	函館海上保安部, 小樽海上保安部 室蘭海上保安部, 釧路海上保安部 留萌海上保安部, 稚内海上保安部 紋別海上保安部, 根室海上保安部	紋別海上保安部(網走), 室蘭海上保安部(苫小牧), 函館海上保安部(江差, 瀬棚), 室蘭海上保安部(浦河), 釧路海上保安部(広尾), 根室海上保安部(羅臼)
제2관구	青森海上保安部, 八戸海上保安部 釜石海上保安部, 宮城海上保安部	釜石海上保安部(宮古), 宮城海上保安部(石巻, 気仙沼)

	秋田海上保安部, 酒田海上保安部 福島海上保安部	
제3관구	茨城海上保安部, 千葉海上保安部, 銚子海上保安部, 東京海上保安部, 横浜海上保安部, 横須賀海上保安部, 清水海上保安部, 下田海上保安部	茨城海上保安部(鹿島), 千葉海上保安部(木更津), 銚子海上保安部(勝浦), 横浜海上保安部(小笠原, 川崎), 横須賀海上保安部(湘南), 清水海上保安部(御前崎)
제4관구	名古屋海上保安部, 四日市海上保安部, 尾鷲海上保安部, 鳥羽海上保安部	名古屋海上保安部(三河, 衣浦)
제5관구	大阪海上保安監部, 神戸海上保安部, 姫路海上保安部, 和歌山海上保安部, 田辺海上保安部, 徳島海上保安部, 高知海上保安部	大阪海上保安監(部堺, 岸和田), 神戸海上保安部(西宮), 姫路海上保安部(加古川), 和歌山海上保安部(海南), 田辺海上保安部(串本), 高知海上保安部(宿毛, 土佐清水)
제6관구	水島海上保安部, 玉野海上保安部, 広島海上保安部, 呉海上保安部, 尾道海上保安部, 徳山海上保安部, 高松海上保安部, 松山海上保安部, 今治海上保安部, 宇和島海上保安部	尾道海上保安部(福山), 広島海上保安部(岩国, 柳井), 高松海上保安部(坂出, 小豆島), 今治海上保安部(新居)
제7관구	仙崎海上保安部, 門司海上保安部, 若松海上保安部, 福岡海上保安部, 三池海上保安部, 唐津海上保安部, 長崎海上保安部, 佐世保海上保安部, 对馬海上保安部, 大分海上保安部	門司海上保安部(下関, 宇部, 苅田), 仙崎海上保安部(萩), 唐津海上保安部(伊万里, 壱岐), 長崎海上保安部(五島), 佐世保海上保安部(平戸), 对馬海上保安部(比田勝), 大分海上保安部(佐伯)
제8관구	敦賀海上保安部, 舞鶴海上保安部, 境海上保安部, 浜田海上保安부	敦賀海上保安部(小浜, 福井), 舞鶴海上保安部(宮津, 香住), 境海上保安部(鳥取, 隠岐)
제9관구	新潟海上保安部, 伏木海上保安部, 金沢海上保安部, 七尾海上保安부	新潟海上保安部(上越, 佐渡), 七尾海上保安部(能登)
제10관구	熊本海上保安部, 宮崎海上保安部, 鹿児島海上保安部, 串木野海上保安部, 奄美海上保安부	熊本海上保安部(八代, 天草), 宮崎海上保安部(日向), 鹿児島海上保安部(喜入, 指宿, 志布志), 奄美海上保安部(古仁屋)
제11관구	那覇海上保安部, 石垣海上保安部, 中城海上保安부	那覇海上保安部(名護), 石垣海上保安部(宮古島)

※ 출처: 해상보안청 조직규칙(국토교통성령).

### 3) 해상보안청의 인텔리전스 조직구조

#### (1) 본청

경비구난부에 관리과, 형사과, 국제형사과, 경비과, 경비정보과(警備情報課), 구난과, 환경방제과 등의 7과를 둔다(海上保安廳 組織規則, 國土交通省令 第16條).

본청의 경비정보과는 ① 경비정보의 수집, 분석과 그 외의 조사 및 경비정보의 관리에 관련된 사무, ② 테러리즘(광의의 공포는 불안을 야기하는 것에서부터 그 목적을 달성할 의도로 행하여지는 정치상의 주의·주장에 기반으로 한 폭력주의적 파괴활동을 의미함), 그 외의 일본의 공안을 해치는

활동에 관계된 범죄, 외국인은 그 활동 지역이 외국에 있는 일본인에게 관계된 것, 해상에 있어서 수사 및 그에 관계된 범인 또는 피의자의 체포에 관계된 사무, ③ ②에서 규정한 범죄의 범인 또는 피의자의 해상체포에 관계된 사무를 담당한다(海上保安廳 組織規則, 國土交通省令 第21條).

경비정보과에 경비정보조정관(警備情報調整官) 및 선박동정정보조정관(船舶動靜情報調整官)을 각각 1인을 두고 있다.

경비정보조정관은 경비정보의 수집, 분석, 그 외의 조사 및 경비정보의 관리에 관한 중요사항을 조정하는 사무를 담당한다(선박동정정보조정관의 소장에 속하는 사무 제외).

선박동정정보조정관은 경비정보 중 선박의 동정(動靜)의 수집, 분석, 그 외의 조사 및 선박동정분석 관리의 중요사항에 관한 조정에 관한 사무를 담당한다(海上保安廳 組織規則, 國土交通省令 第46조의 2).

### (2) 11개의 관구 해상보안본부(管區海上保安本部)

관구해상보안본부(제11관구 해상보안본부<sup>5)</sup> 제외)에 다음의 6부를 둔다. 그 설치부서는 총무부, 경리보급부(제4관구·제9관구 제외), 선박기술부(제4관구·제9관구·10관구 제외), 경비구난부, 해양정보부, 교통부이다(海上保安廳 組織規則, 國土交通省令 第57조).

관구해상보안본부 경비구난부에는 다음과 같은 과(課)를 둔다(海上保安廳 組織規則, 國土交通省令 第60조). 그 과는 경비과, 형사과, 국제형사과, 경비정보과, 구난과, 환경방제과(제4관구·제9관구·10관구 제외), 선박기술과(제4관구·제9관구·10관구에 한정)이다(同規則 第80條). 11개의 관구해상보안본부에 경비정보과를 설치하고 있다. 이 경비정보과는 경비정보의 수집·분석 및 경비정보의 관리업무, 테러리즘과 관련된 수사 및 범인과 용의자의 체포업무를 담당한다.

### (3) 각 관구 해상보안본부의 사무소

해상보안업무를 집행하는 현장의 관구해상보안본부 사무소에는 해상보안감부(海上保安監部)·해상보안부(海上保安部) 70개, 해상보안항공기지 2개, 해상보안서 61개, 해상교통센터 7개, 항공기지 12개, 국제조직범죄대책기지 1개, 특수경비기지 1개, 특수구난기지 1개, 기동방제기지 1개, 수로관측소 1개를 두고 있다(2015년 6월 현재).

해상보안감부는 대관(大阪)해상보안감부로서 일본 전체에서 1개를 두고 있다. 하부 조직으로는 부장 밑에 관리과, 경비구난과, 교통과, 항행안전과, 항내관제실로 구성되어 있다. 해상보안부의 조직은 부장(部長) 밑에 2명의 차장(次長), 관리과, 경비구난과, 교통과로 구성되어 있다. 해상보안서의 조직은 대체로 경비구난계, 항무계, 항내교통관제관으로 되어 있다.

해상보안감부(1개)와 해상보안부(69개)의 소관사무는 다음과 같다(海上保安廳 組織規則, 별표 15).

- ① 해상보안청법 제5조 제1호부터 제18호까지 규정한 사무, 경찰 등이 처리한 사체의 사인은 신원조사 등에 관한 법률에 따른 해상보안청의 관할에 속하는 사무, 이러한 사무를 수행하기 위해 사용하는 본부의 선박 및 항공기의 보수 및 운용과 관계된 사무, 통신시설의 보수 및 운용에 관련된 사무, 해상보안청법제5조 19호 및 제23호에 해당하는 사무
- ② 본부장이 지정한 등대, 항로표식 및 그 부속시설의 보수와 운용에 관계된 사무
- ③ 본부장이 지정한 등대와 항로표식의 부속설비에 의한 기상의 관측 및 그 통보에 관계된 사무

5) 제11관구 해상보안본부에는 19개 과를 설치한다(海上保安廳 組織規則, 國土交通省令 第97조). 部 대신에 과를 두고 있다. 그 과는 총무과, 인사과, 후생과, 정보통신과, 경리과, 보급과, 선박기술과, 경비과, 형사과, 국제형사과, 경비정보과, 구난과, 환경방제과, 해양정보관리과, 해양정보조사과, 교통기획과, 교통안전과, 교통계획운용과, 교통정비과 이다.

- ④ 본부장이 지정한 구역에서 해상보안청 이외의 자가 등대와 항로표지의 건설, 보수를 행하는 것에 대한 감독에 관계된 사무
- ⑤ 해상보안청장관이 지정한 해상보안부는 앞의 각호에 규정한 사무이외에 기상관측에 관계된 사무

해상보안서(61개)의 소관사무는 다음과 같다(海上保安廳 組織規則, 별표 15). 아래에 규정한 사무 중에서 본부장이 지정한 사무를 담당한다.

- ① 해상보안청법 제1호부터 제18호까지의 사무, 경찰 등이 처리한 사체의 사인은 신원조사 등에 관한 법률에 따른 해상보안청의 소관사무, 이러한 사무를 수행하기 위해 사용하는 본부 선박의 보수 및 운용에 관계된 사무, 통신시설의 보수 및 운용에 관계된 사무와 해상보안청법 제5조 제19호의 사무
- ② 해상보안청장관이 지정한 해상보안서는 전호에 규정한 것 이외에 기상관측에 관계된 사무
- ③ 해상보안청장관이 지정한 해상보안서는 제1호에서 규정한 사무 이외에 선박교통의 안전을 위해 필요한 사항의 통보에 관계된 사무

또한, 국제조직범죄대책기지(國際組織犯罪対策基地)를 두고 있다. 이 기지의 사무는 다음과 같다.

- ① 고도의 지식 및 기술을 활용하여, 제19조 제1호6)에서 규정한 범죄 중에 국제적으로 한층 조직적으로 행하여지고 있는 것에 대한 해상에 있어서 정보의 수집, 분석, 그 외의 조사 및 정보의 관리에 관한 사무
- ② 고도의 지식 및 기술을 활용하여 해상에 있어서 국제조직범죄의 수사 및 이것에 관계된 범인과 용의자의 체포 및 국제조직범죄 범인과 피의자의 해상에 있어서 체포에 관한 사무
- ③ 전 2호에서 규정한 사무를 행하기 위해 보유한 지식 및 기술을 활용하는 국제수사공조에 관한 사무
- ④ 전 3호에서 규정한 사무를 수행하기 위하여 사용하는 통신시설의 보수 및 운영에 관련된 사무 및 법 제5조 제19호7)에 규정한 사무

일본 해상보안관의 현장 정보수집활동은 다음과 같이 요약할 수 있다(海洋·東アジア研究會編, 2009: 141 - 143). 해상보안관은 순시함정·항공기로 일본주변해역과 동경만(東京灣), 이세만(伊勢灣),

6) 해상보안청 조직규칙 19조1호(해상에 있어서 다음에 열거한 법령의 위반방지에 관한 사무)

가. 關稅定率法(명치 43년 법률 제54호) 및 關稅法(소화 29년 법률 제61호)

나. 大麻取締法(소화 23년 법률 제124호)

다. 外國為替 및 外國貿易法(소화 24년 법률 제228호)

라. 覚せい剤取締法(소화 26년 법률 제252호)

마. 出入国管理 및 難民認定法(소화 26년 정령 제319호)

바. 麻藥 및 向精神藥取締法(소화 28년 법률 제14호)

사. 武器等製造法(소화 28년 법률 제145호)

아. 아편(阿片)法(소화 29년 법률 제71호)

자. 銃砲刀劍類所持等取締法(소화 33년 법률 제6호)

카. 医薬品, 医療機器等の品質, 有効性 및 安全性의 確保 등에 관한 法律(소화35년 법률 제145호)

타. 國際的인 協力하에 規制藥物關係 不正行爲를 助長하는 行爲等の 防止를 위한 麻藥 및 向精神藥取締法 등의 특례 등에 관한 法律(평성 3년 법률 제94호)

파. 海賊多發海域에서 日本船舶의 경비에 관한 特別措置法(평성25년 법률 제75호).

7) 해상보안청법 제5조 19호 警察庁 및 都道府県警察(이하 경찰행정청이라 한다), 税関, 検疫所 그 외의 關係 行政庁과의 협력, 공조 및 연락에 관련된 사무.

대판만(大阪灣), 너호(瀬戶) 내해(內海) 등의 폭주(幅轆) 해역을 24시간, 365일 순시경계(patrol)하고, 연안해역의 정상인 상태를 파악하고자 노력하고 있다. 이것은 해상보안청법 제5조 제12호 및 국토교통성조직령 제249조 제9호(연안 수역에서 순시경계에 관한 사무)에 명시되어 있는 중요한 소장사무이다.

이 순시경계업무가 왜 중요한가 하면, 그 해역을 매일 순찰하여 정상인 상태를 기록·파악하는 것이다. 정상인 상태로 판단하고 있다면 이상은 없다고 인지할 수 있고, 역으로 말하면 이상(異常)을 알고 싶다면 어째서 정상인 상태인가를 파악하여 둘 필요가 있다.

해상보안청의 순시경계활동은 정보수집활동이고, 가장 기본적인 정보수집의 필드워크(현장업무)이다. 해상테러저지활동에서 테러행위의 징후를 살펴서 알기 위해서도 항상 그릇된 상태를 인지하는 순찰이 중요한 활동이라고 말할 수 있다. 더구나 해상보안관에게는 선박의 선장 등에 대해서 서류의 제출명령, 출입검사 및 질문을 할 권한이 있고, 현재 연간 약 25만척의 선박에 대하여 출입검사 등을 하고 있다. 또한 일본의 해상테러대책의 일환으로서 2004년(평성 16년) 7월에 시행된 「국제항해선박 및 국제항만시설의 보안유지 등에 관한 법률」(약칭 국제선박·항만보안법)에 의하여 일본에 입항한 외국선박은 사전입항통보 등의 의무가 부과되었고, 해상보안청이 입항선박을 심사할 수 있도록 되어 있다.

심사한 외국적 선박은 연간 약 7만 척으로, 그 선박에 관계된 정보를 모두 파악하고, 정리·보관하는 한편, 보안조치가 정확히 강구되어있는가에 조사할 필요가 있는 약 10%의 외국선박에 대하여 출입검사(立入検査)를 실시하고 있다. 결국 일본에 입항할 대부분의 외국선박에 대하여 해상보안청이 파악할 수 있도록 되었다.

해상보안관의 이와 같은 24시간 365일간의 활동은 해상보안 인텔리전스 업무에 관계된 안테나이다. 이와 같은 순시경계활동에 추가하여 국제선박·항만보안법에 근거하여 외국선박의 선명, 국적을 포함한 승무원명부, 선적항, 입항지 및 입항예정일시 등의 사전 통보가 입항 24시간 전에 해상보안관서에 통보되어야 하는 등 해상보안 인텔리전스의 안테나감도는 향상되었다.

#### 4) 해상보안청의 인텔리전스 조직의 강화

##### (1) 조직의 정비과정

최근 해상보안청 내에 인텔리전스에 관계된 조직을 신설, 개정 움직임이 활발하고, 정보기능을 강화하고 있다. 그 정보조직의 변천은 다음과 같다(海洋·東アジア研究會編, 2009: 148).

- 2002(평성 14)년 4월 관구본부 경비과 정보조사실 신설
- 2004(평성 16)년 4월 본청 경비과 정보조사실 신설
- 2005(평성 17)년 4월 관구본부 정보조사실을 일부 공안과로 승격
- 2008(평성 20)년 4월 본청 정보조사실을 경비정보과로 승격, 관구본부 공안과를 경비정보과로 개정
- 2015(평성 27)년 4월 본청 경비정보과에 선박동정분석조정관 신설

2015년도 증원 요구안에 따르면 435명의 증원을 요청하고 있다. 주요 인력증원계획을 살펴보면 전략적 해상보안체제의 구축을 위해 263명, 센카쿠(尖閣) 영해경비 전종 대형순시선 승조원 138명, 센카쿠 영해경비 지원요원 40명, 빈틈없는 해상보안체제의 구축을 위한 정보수집 및 분석요원 85명 등이다(海上保安廳, 平成27年度定員要求査定の概要). 특히 정보수집 및 분석요원 85명의 증원을 요청하고 있다. 그 만큼 정보기능이 강화되고 있음을 알 수 있다.

해상보안청은 정부의 움직임에 부합하도록 조직정비를 착실히 추진하고, 해상에서의 정보수집력,

분석능력향상을 도모하고 있다. 본격적으로 정보조직을 정비함에 따라 국제적 전략성을 보유하고, 미국코스트가드, 러시아 국경경비국, 중국 해경국, 한국해양경비안전본부, 캐나다 코스트가드 등의 해상보안기관과의 국제적 연대, 협력을 추진하고, 국가간에 빈번한 정보교환을 행하고 있다.

## (2) 정보수집 능력

만경봉호<sup>8)</sup>는 2008(평성 18)년 7월 북조선으로부터 일본해에 미사일발사이래 의원입법 「특정선박 입항금지법」에 따라 일본의 항만에 입항이 금지되고 있다. 그 위에 동년 10월, 핵실험을 강행했던 것에 따라 북조선 선박의 입항금지, 북조선으로부터의 모든 물품의 수입금지와 북조선 국적을 가진 자의 입국금지의 추가조치가 집행되고, 현재까지 계속되고 있다. 이러한 조치가 취해지기 이전 북조선의 선박은 연간 1200 - 1300척 정도 일본항구에 입항하고 있었다(海洋·東아시아研究會編, 2009: 153 - 154). 이러한 북조선 국적 선박에게는 당연히 북조선적의 승조원이 승선하고 있고, 북조선으로부터 매회 발생한 정보를 소유하고, 일상적으로 북조선선박에 들어가서, 북조선의 사람들과 접촉하는 해상보안관에게 그 출입검사는 북조선 인텔리전스에 관계한 필드워크의 다시없는 기회이다. 또한, 외국선박에 대하여 위와 동일한 활동을 행하고 있고, 일본에 거주하는 사람들로부터 정보수집을 하며, 해외에 관계된 정보(인텔리전스)를 현장(field work) 업무 중 수집하고 있는 것으로 생각된다.

인텔리전스 업무에 필요한 소양은 일반적으로 어학능력, 정보수집 능력, 통찰력이다. 어학능력은 해상보안청의 교육기관인 해상보안대학교에서는 현장에 필요한 중국어, 러시아어 및 한국어의 전문적인 수사관 등을 수 십년전부터 양성함과 함께 외무성재외공관, 국제기관, 국외대학유학 등으로 해상보안관을 파견하고 있고, 2008(평성 20)년 4월 1일 현재 28명이 해외에서 근무하고 있다. 현재까지 연 약 200명 정도의 해상보안관이 해외근무경험이 있는 것으로 생각되고, 국제수사관 등을 포함하면 외국어 능력이 있는 해상보안관은 400 - 500인 정도 있는 것으로 추정된다(海洋·東아시아研究會編, 2009: 154). 더불어 각각의 현장경험 등을 통해서 정보 수집능력 및 통찰력을 배양하고 있다고 생각된다. 이러한 것들을 종합적으로 생각해보면 해상보안청의 정보수집 능력은 해상에 있어서 정보정도에 한정되었는데도, 그 정보량과 함께 정보수집능력, 분석·평가능력은 잠재적으로 상당히 높다고 생각된다.

## IV. 시사점 및 한국에의 적용가능성

### 1. 시사점

첫째, 일본 정부는 내각 정보회의를 강화하여 조감(鳥瞰)적 정보수집과 분석을 하고 정보공유를 강화하였다. 내각정보회의(内閣情報會議)는 일본의 내각(内閣)에 설치된 회의이다. 각 정보관계기관의 연락조정과 국내외의 내각의 중요정책에 관한 정보를 종합적으로 파악하기 위해 1998년(평성 10년) 10월, 내각에 설치되었다. 내각관방장관이 주재하여 관계성청차관급의 회의이고, 년 2회 개최된다.

8) 1950년대 후반부터 북한 원산과 일본 니가타(新潟)항 사이를 오가며 북송 교포 및 조총련대표단과 화물을 운송하는 북한의 화객선 중 대표적인 선박이다. 한편, 북한에는 만경봉호가 2개 있는데, 다른 하나는 만경봉 92호이다. 이 선박은 1992년 4월엔 1992년 4월 김일성 주석 80회 생일을 맞아 조총련계 상공인들이 40억 엔(약 4백억 원)을 모아 만든 9700t급 선박으로 최대 속도는 23노트이다. 주로 북한과 일본을 오가는 만경봉 92호는 2002 아시안게임에 북한 응원단을 실고 왔으며, 북한 응원단의 숙소로 이용되기도 하였다(NAVER 지식백과, 2015. 7. 28. 검색).

2008년(평성 20년) 3월 각의(閣議)결정에 따라 참가하는 성청(省庁)이 증가하였고, 정책입안에서 정보분석이 보다 중요하게 되었다. 내각정보회의의 의장은 내각관방장관이고, 위원은 내각관방부장관, 내각위기관리감(內閣危機管理監), 내각정보관(內閣情報官), 경찰청장관(警察庁長官), 방위사무차관(防衛事務次官),公安조사청장관(公安調査庁長官), 외무사무차관(外務事務次官)이다. 2008년(평성 20년) 3월에 내각정보회의 개편에 대한 내각결정이 시행되어 재무성(財務省), 금융청(金融庁), 경제산업성(經濟産業省), 해상보안청(海上保安庁)이 추가되었다. 합동정보회의(合同情報會議)는 각 정보기관의 연대를 위해 내각정보회의의 밑에 설치되었다. 내각관방부부장관(內閣官房副長官, 事務)이 주재하는 관계성청 국장급의 회의로서 격주로 개최된다. 내각정보회의는 조직의 장이 참석하는 회의이지만 합동정보회의는 인텔리전스 부문(部門)의 실무 Top(トップ)이 참석하고 현상과 과제를 토론하는 회의라는 점이 특징이다.

2013년(평성 25년) 12월, 제2차 安倍內閣에서 「国家安全保障會議」(日本版 NSC)가 설치되고, 2014년(평성 26년) 1월, 국가안전보장회의의 사무국으로 「国家安全保障局」이 설립되었다. 국가안전보장국은 국가안전보장에 관계된 정책제언·입안을 하기 위해 소요되는 정보가 필요하고, 내조(內調)<sup>9)</sup>와의 인텔리전스면에서 협력강화가 필요하다. 이에 따라 국가안전보장국의 참서관인 정보반장(情報班長)에는 내조출신의 경찰관료가 취임하고 있다(日本 ウィキペディア 辭典).

둘째, 해상보안청의 정보기능이 강화되고 있다. 해상보안청 본부 경비구난부에 경비정보과를 설치하고 있고, 11개의 관구해상보안본부 경비정보과를 두고 있다. 과거에는 정보를 담당하는 전담조직이 거의 없었으나 점차 인력을 배치하여 강화하는 추세를 보이고 있다. 2002년 4월 관구해상보안본부 경비과에 정보조사실 신설하는 것을 시작으로 2008년 4월에는 본청 정보조사실을 경비정보과로 승격하고, 관구해상보안본부 공안과를 경비정보과로 개칭하였고, 2015년 4월 이전에 본청 경비정보과에 경비정보분석조정관(警備情報調整官)을 신설하였으며, 2015년 4월에 본청 경비정보과에 선박동정분석조정관(船舶動靜情報調整官)을 신설하였다. 또한, 국제조직범죄대책기지(國際組織犯罪対策基地)를 두고 있다.

최근 일본의 치안과 건전한 사회생활을 위협하고 있는 약물·총기의 부정반입, 외국인에 의한 강도와 도구를 사용하는 침입절도가 다발하는 것은 국제범죄조직이 관계된 밀수·밀항사범이 그 한 원인으로 생각되어 악질·교묘화된 약물·총기의 밀수업사범 및 집단밀항사범을 수상에서 저지하게 위해, 치안의 회복을 위해, 국제조직범죄의 단속체제 및 해상 및 항만 등에서 감시단속체제를 강화하는 것은 매우 중요하다.

약물·총기의 밀수, 밀항사범은 해상단속이 효과적이므로 해상보안청에서는 범죄정보의 수집·분석의 추진, 감시능력 등의 향상된 순시선정, 항공기에 의한 감시를 실시함과 함께 경찰, 세관 등의 관계단속기관과의 정보교환, 입항선박에 대한 합동 출입검사를 실시하고 있다. 물론 한국, 러시아 및 중국의 해상경비기관과 각각 협력관계를 구축하고 정보교환, 정기협회의 개최 등을 적극적으로 실시하고 효과적인 밀수·밀항 대책을 강구하고 있다<sup>10)</sup>.

또한, 각 관구해상보안본부에 국제형사과, 국제범죄대책실을 설치함과 함께 제3관구해상보안본부에 「國際組織犯罪対策基地」를 설치하고, 정보수집·분석체제 및 기동적이고 광역적으로 수사체제를 강화하고 있고, 물론 중국, 북조선, 동남아시아제국부터의 직항선을 출입검사, 감시를 강화하기 위해 요원들을 정비하고 있는 곳이다.

9) 내각정보조사실(內閣情報調査室)의 약칭이다.

10) <http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h15/hakusho/h16/html/F2041410.html> (2015. 7. 24. 검색)



## 2. 한국에의 적용가능성

첫째, 인텔리전스 커뮤니티(Intelligence Community)간의 협력체제의 강화가 요구된다.

미국에서 정보공동체(Intelligence Community)란 미국 내의 공식적인 정보기관 간의 결합체를 말하며, 현행 미국 정보기구의 체계는 9.11 테러사건 이후 대통령이 의회의 인준을 받아 임명하는 국가정보장(DNI: Director of National Intelligence)의 지휘 아래 16개의 정보기관이 정보공동체를 이루는 형태로 조직화되어 있다(金明植, 2009: 380 - 381). 16개의 기관이란 중앙정보부(CIA), 국가안보국(NSA), 국방정보국(DIA), 육군정보국(INSCOM), 해군정보국(ONI), 공군정보국(AIA), 해병대정보국(MCIA), 해안경비대정보국(CGI), 에너지부 정보실(IN), 국토안보부 정보분석/인프라보호국(IAIP), 국무부 정보조사국(INR), 재무부 테러금융정보실(TFI), 국가대기권정보국(NGA), 국가정찰국(NRO), 연방수사국(FBI), 법무부 마약단속국(DEA)을 말한다.

9.11.테러사건 이전에는 DCI(Director of Central Intelligence)는 CIA국장으로서의 역할이외에 정보공동체를 대표하여 대통령에게 정보와 관련된 조언을 하는 역할을 수행했다. DCI는 미국 정보 공동체가 수행하는 정보수집 활동에 대한 요구사항과 우선순위를 결정하였고, 다른 정보기구들에 대해서도 예산 집행을 승인하고 감독할 권한이 있었으며, 국방부장관이 정보부서의 책임자를 임명할 때 DCI와 협의하도록 되어 있었다(신유섭, 2003: 84 - 86). 9.11 이후 정보공동체 통제와 관련된 문제, 정보기구 간의 역할 중복 및 협조문제가 발생하여 국가정보장((DNI)이 통제하는 형태로 변화되었다. 일본에서의 내각정보회의와 합동정보회의의 역할이 강화되고, 해상보안청이 정보회의의 멤버가 된 것은 9.11이후 이러한 미국 정보공동체의 변화에 영향을 받은 것이라고 판단해 볼 수 있다.

우리나라의 대표적인 국가정보기구로는 국가정보원이 있고, 대통령 소속의 국가안보실, 경찰청 소속의 정보국 등과 지방경찰청, 경찰서 등 정보부서, 국방부 산하의 정보본부, 국군기무사령부, 합동정보본부 산하의 국군정보사령부가 있다. 그 외에 통일부 정보분석국, 외교통상부의 외교정책실이 있고, 해양경비안전본부의 범죄수사정보과가 있다. 이러한 Intelligence Community는 상호 정보를 공유하고 협력체제를 강화할 필요가 있다.

둘째, 해양경비안전본부 인텔리전스 기능의 전문화가 요구된다.

해양경찰의 정보기능은 1953년 12월 14일에 해양경찰대 작전참모실에 정보계를 신설하였고(해양경찰대 편성령 대통령령 제844호), 1969년 9월 20일 해양경찰대 정보수사과 신설로 공식적인 직제로 되었다. 이후 1991년 경찰법에 의하여 경찰청 소속의 해양경찰청으로 승격되어 해수산분야에 대한 업무를 수행하여 왔으며 1996년 8월 8일 해양경찰청이 외청으로 승격되어 정보수사국으로 개칭되었다. 2005년 7월 22일에 해양경찰청이 차관급으로 승격되고, 2005년 8월 25일 본청 정보계를 정보1·2계로 확대 개편하였으며, 2006년 4월 3일 본청 정보2계를 정보 2·3계로 조직이 확대 되었다. 따라서 그 당시 정보과의 조직구성은 정보1계, 정보2계, 정보3계, 보안계로 구성되어 있었다.

2014년 11월 19일 조직개편<sup>11)</sup> 이전에는 본청에 정보수사국이 있었고, 국장 밑에 정보기능을 수행하는 정보과장과 외사과장이 두었고, 지방해양경찰청에는 정보수사과를 설치하고 있었으며, 현장의 해양경찰서에는 정보과를 설치하여 운영하였다. 수사와 정보를 담당하는 전체 인력이 840여명 정도

11) 2014년 4월 19일 발생한 세월호 사건 이후 정부조직개편이 단행되었다. 정부조직법 제22조의2에서 “안전 및 재난에 관한 정책의 수립·운영 및 총괄·조정, 비상대비, 민방위, 방재, 소방, 해양에서의 경비·안전·오염방제 및 해상에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무를 관장하기 위하여 국무총리 소속으로 국민안전처를 둔다”, “국민안전처에 해양에서의 경비·안전·오염방제 및 해상에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무를 담당하는 본부장을 두되 치안총감인 경찰공무원으로 보한다”로 규정하여 독립관청이었던 해양경찰청이 해체되고 국민안전처의 보조기관인 해양경비안전본부로 전환되었다.

배치되어 있었으나 이 중 정보를 담당하는 인력은 300여명 정도로 추정된다.

<표 3> 2014년 11월 19일 조직개편 후의 인텔리전스 조직

해양경찰청		지방해양경찰청(4개)	해양경찰서(17개)
정보수사국		안전총괄부(서해, 남해)	-
정보과	외사과	정보수사과	정보과
○정보1계 ○정보2계 ○정보3계 ○보안계	○외사1계(기획) ○외사2계(수사)	○정보계 ○보안계 ○외사계	○정보계 ○보안계 ○외사계
↓		↓	↓
해양경비안전본부		지방해양경비안전본부(5개)	해양경비안전서(17개)
해양경비안전국		안전총괄부(남해, 서해)	-
해양수사정보과 (수사과 + 형사과 + 정보과 + 외사과)		경비안전과	해양수사정보과
정보보안계, 외사계		정보보안외사계	정보외사계

기존의 6국체제에서 3국체제로 변화되었다. 그 3개의 국은 해양경비안전국, 해양오염방제국, 해양장비기술국이다. 이 중 인텔리전스 업무의 소관 부서는 해양경비안전국 해양수사정보과이다. 정보업무의 사무범위도 축소되어 “해상에서 발생한 사건에 한정한다”로 변화되었다. 해양경비안전본부의 정보업무는 2개의 계(정보보안계, 외사계) 단위에서 수행하고, 지방해양경비안전본부는 5명 내외의 인력이 정보업무를 담당하며, 일선 해양경비안전관서의 경우에는 5명에서 13명 내외의 인력이 정보, 보안, 외사의 정보업무를 수행하는 것으로 알려져 있다. 2014년 11월 19일 조직개편 이후 해양경비안전본부의 전체 정보인력은 총 150명 이내의 인력으로 추정되고 있다.

『국민안전처와 그 소속기관 직제』(총리령) 제13조 7항에서는 해양수사정보과장의 업무분장은 24가지 업무를 규정하고 있다<sup>12)</sup>. 해양수사정보과장은 기존의 수사, 형사, 정보, 보안, 외사에 관하여

12) ⑦ 해상수사정보과장은 다음 사항을 분장한다. 다만, 제1호부터 제21호까지의 경우 해상에서 발생한 사건에 한정한다.

1. 수사 및 형사업무에 관한 기획·지도 및 조정
2. 해양범죄 기록의 수집·관리·지도 및 통계의 관리·분석
3. 지능범죄 등에 관한 기획수사 및 지도
4. 살인·강도·절도·폭력 등 강력범죄의 수사 및 지도
5. 광역수사업무와 그 기획·지도 및 조정
6. 마약사범에 관한 정보의 처리, 수사 및 지도
7. 수사과정에서의 인권보호와 유치관리에 관한 사항
8. 수사민원 사건(고소·고발·진정·탄원)의 접수 및 처리
9. 범죄감식 등 과학수사 기법에 관한 기획 및 지도
10. 정보업무 및 보안경찰업무에 관한 기획·지도 및 조정
11. 치안정보 및 정책정보의 수집·종합·분석·작성 및 배포
12. 해상집회·시위 등 집단사태의 관리에 관한 지도·조정
13. 보안사범에 대한 수사의 기획·지도 및 조정
14. 보안과 관련된 정보의 수집·분석
15. 외사수사 및 외사정보에 관한 기획 및 지도·조정
16. 밀입·출국, 밀수 등 외사사범의 수사
17. 외사방첩업무에 관한 사항
18. 외사정보의 수집·분석 및 관리
19. 국제형사경찰기구에 관한 사항

총괄하는 직책으로 매우 과중한 업무를 수행한다고 볼 수 있다. 해박한 지식과 판단능력을 가지고 다양한 사무를 수행해야 하는 직위이다. 이는 통솔범위와 전문화의 원리에 배치되는 조직개편이라고 볼 수 있다. 기존의 4개과가 수행하던 업무를 한 사람의 과장이 수행해야 하는 것이다<sup>13)</sup>.

셋째, 인텔리전스 기능의 특성화가 요구된다. 일본 해상보안청은 미국의 연안경비대(U.S. C. G.)를 모델로 하여 1948년(소화 23) 해상보안청법의 제정에 의하여 설립된 일본의 중앙행정관청이다(노호래, 2012: 111). 창설된 지 68년의 시간이 흐른 것이다. 우리나라의 해양경찰의 경우 내무부 해양경찰대, 해무청 소속 해양경비대, 경찰청 소속 해양경찰대·해양경찰청, 해수부 소속 해양경찰청, 국민안전처 소속 해양경비안전본부 등 그 소속 부처가 수차례 변경되어 그 정체성을 찾기가 어려웠다. 그리고 신분은 경찰공무원 신분을 유지하여 온 관계로 경찰청과 유사한 조직체계를 유지하여 왔었다. 일본은 1948년 이후 해상보안청으로 그 명칭을 그대로 유지하여 조직을 발전하여 왔다. 한자문화권인 일본의 제도 중 경비정보조정관, 선박동정정보조정관, 국제범죄대책실, 국제조직범죄대책기지 등의 명칭과 업무는 우리나라에서도 도입해 볼 필요성이 있다고 생각된다.

조직적 측면에서의 개편방안으로 현재 우리나라 중앙해양경비안전본부의 인텔리전스 부서는 해양수사정보과로 되어 있는데, 전문화 측면에서 해양수사정보과의 정보기능을 분리하여 일본과 같이 경비정보과로 하고, 5개의 지방해양경비안전본부 단위에는 경비정보과, 17개의 해양경비안전본부에는 경비정보계로 조직을 편성하며, 31개의 외국선박이 입출항하는 개항에 인텔리전스 요원으로 외국선박동향분석관을 배치해야 할 것이다.

## V. 결론

다각적이고 복합적인 안보위협에 대응하기 위해서 국가 정보활동은 새로운 안보환경에 맞추어 활동영역을 다양화하고 각 분야별 전문성과 효율성을 제고함은 물론 정보기관 간 협력, 정보공유를 통해 국내·외 또는 안보영역 간 경계를 넘어서 포괄적이고도 체계적인 정보 공동체 조직으로 탈바꿈하여야 할 필요성이 제기되고 있다.

즉, 국가의 안보와 안전이라는 국익을 위해 부처별 이기주의를 극복하고 조감적 인텔리전스가 되어야 하고 그 활성화가 필요하다. 육상정보와 해양정보의 결합에 의한 입체적인 정보활동이 되어야 하는 것이다. 해양경비안전본부의 경우 EEZ경비, 독도와 이어도의 해양영유권 분쟁, 동북아의 4대강 국에 둘러싸인 우리나라의 해역, 서해 5도에서의 남북간의 해상경계선 분쟁, 중국어선 불법조업에 대한 대응전략의 수립 등 해양에서 인텔리전스 활동을 적극적으로 수행해야 하는 막중한 역할을 부여받고 있다.

- 
- 20. 국제형사업무 공조에 관한 사항
  - 21. 국제해항 보안활동에 관한 계획의 수립 및 지도
  - 22. 해양경비안전통역센터의 운영
  - 23. 외국 해양치안기관 및 주한외국공관과의 교류·협력 업무
  - 24. 해양경비·안전 관련 국제기구 참여 및 국제협약 등에 관한 사항
- 13) 경찰청의 경우 수사국에 수사기획과, 특수수사과, 형사과, 수사1과, 수사2과 및 과학수사센터를 둔다(경찰청과 그 소속기관 직제 제9조). 수사국에 6개의 과를 두고 있다. 그 만큼 전문화되어 있다는 것을 의미한다. 또한 경찰청 정보국의 경우에는 정보1과, 정보2과, 정보3과 및 정보4과를 둔다(경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙 제11조). 외사국에 외사기획과·외사정보과 및 외사수사과를 둔다(동직제 시행규칙, 12조의 2). 경찰청의 경우 각과의 업무는 대체로 4 - 5개의 사무를 담당하는 것으로 규정함에 비교하여 해양경비안전본부의 해상수사정보과장의 업무분장은 24가지 사무이므로 5배의 다양한 업무를 수행해야 한다.

지금과 같이 해양경비안전본부의 정보기능을 축소할 경우 정보활동은 예방기능이 있는데 예방기능이 약화되고, 해양관련 정책정보 수집의 약화로 문제를 키울 수 있으며, 정보수집 자체가 어려워져서 조기 경고기능이 상실될 가능성이 있다. 현재의 해양경비안전본부의 인력을 최대한 활용하여 정보의 요건에 해당하는 적실성, 정확성, 적시성, 완전성, 객관성을 갖출 수 있도록 조직을 재편성해야 한다. 일본 해상보안청은 본청에 경비정보과, 11개의 관구본부에 경비정보과를 두고 있고, 개개 해상보안관들이 해상활동 중 정보를 수집하여 대응능력을 향상시키고 있다. 그리고 과거에는 경찰청,公安조사청, 방위청 등 4기관만 내각 정보회의에 참여하였으나 2008년부터 해상보안청 등 4개기관을 추가하여 정식멤버로 참여시키고 있다. 해상의 정보와 육상의 정보가 유기적으로 결합되어 대응능력을 향상시키려는 것이다. 우리나라의 해양경비안전본부는 해양에서 국익에 도움이 될 수 있는 해양정보를 발굴하여 발생할 수 있는 테러사건, 정책문제 등을 발굴하고 예방할 수 있는 시스템을 갖추어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 국가정보포럼.(2007). 국가정보학, 박영사.
- 권혁빈.(2013). “NSC(국가안전보장회의) 체제의 한미일 비교,” 한국경호경비학회지 제37호, pp. 31 – 50.
- 金明植.(2009). “미국에서의 국가정보 개명에 대한 논의,” 『美國憲法研究』 제20권 제2호, pp. 377 – 407.
- 김석수.(2009). 일본해상보안청의 능력 강화와 역할, 일본연구 제41호, pp. 45 – 61.
- 김택수·이창무·문경환.(2014), 프랑스 정보경찰의 개혁과 갈등조정 역할에 관한 연구, 경찰법연구 제12권 제1호, pp. 237 – 260.
- 노호래.(2012). “일본 해상보안제도의 특징과 정책적 제언,” 한국공안행정학회보 제49호, pp. 107 – 137.
- 문경환·이창무.(2014). 경찰정보학, 제2판, 박영사.
- 문경환·황규진.(2010). 경찰정보론, 경찰대학.
- 문정인 편저.(2002). 국가정보론, 박영사.
- 박영준.(2008). 제3의 일본, 한울아카데미.
- 신유섭.(2003). “9/11 테러 사건 이후 미국 정보계 개혁의 성격과 전망,” 『國際政治論叢』 제43집 4호, pp. 81 – 100. 외교부와 소속기관직제(대통령령).
- 이근안.(2012). 해양경찰 정보활동의 활성화방안, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 장명성·임경희·정명화(2012). 수산물자급률 지표 개발연구, 한국해양수산개발원.
- 전권천.(2014. 6). “일본의 국가안전보장회의(NSC) 강화와 한국에 대한 시사점,” 국방연구 제57권 제2호, pp. 83 – 108.
- 정육상.(2013). 국정원과 경찰의 조직개편 방향에 관한 연구-양 기관 유사업무조정을 중심으로-, 경찰학논총 제8권 제1호, pp. 93 – 122.
- \_\_\_\_\_.(2010). 생물테러 대응체제의 문제점과 개선방안 연구, 한국경호경비학회지, 제22호, pp. 113 – 144.
- 정정길.(2001). 정책학원론, 대명출판사.
- 통일부와 그 소속기관직제(대통령령).
- 해양경찰학교.(2010). 정보실무과정.
- 해양경찰대 편성령.(1953). 대통령령 제844호.
- Lowenthal, Mark. M.(2000). *Intelligence: From Secrets to Policy*, Washington, D.C.: CQ Press.
- \_\_\_\_\_.(2006). *Intelligence: From Secrets to Policy*, Washington, D.C.: CQ Press.
- Richelson, Jeffrey T.(1985). *The U. S. Intelligence Community*, Lexington, MA: Ballinger.
- Sims, Jennifer.(1993). *What is Intelligence ?*, Washington, D.C.: Consortium for the Study of Intelligence.
- Samuels, Richard. J.(2007). *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy for East Asia*, Ithaca, N. Y.: cornell University.
- Treverton, Gregg.(2001). *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsuneo Yoshihara.(2002). “Responding to the suspicious ship requires conforming to international law”, *Sokoku to Seinen*, February 2002.
- 內閣情報調査室.(2009. 2. 24, 평성 21). 『我が國の情報機能』 .
- 産経新聞.(2013. 11. 9). “N S C の組織編成全容判明 部門長は防衛省 3, 外務 2, 警察 1, 内調とも連携”.

日本 ウィキペディア辞典.

海上保安庁.(2014). 海上保安レポート2013, 東京：日経印刷株式会社.

\_\_\_\_\_.(2015). 平成27年度定員要求査定の概要.

\_\_\_\_\_.(2014). 平成26年度定員要求査定の概要.

海上保安廳法.

海上保安廳 組織規則, 国土交通省令.

海洋・東アジア研究會編.(2009). 海上保安廳進化論-海洋國家日本のポリシーパワー, 東京: 星雲社.

<http://www.naver.com/>(2014. 1. 5. 검색)

<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h15/hakusho/h16/html/F2041410.html>(2015. 7. 24. 검색)

브레이크뉴스, 2015. 1. 3.

한국선주협회 홈페이지(2015. 1. 12. 검색).

# IPA 분석기법을 통한 해양경비 안전의 직무분석

이민형(대구예술대학교)  
박주상(목포해양대학교)

## 서론

- 세월호 사건으로 인하여 해양경찰청이 해체되고, 더불어 해경의 업무분장이 조정되었음. 하지만, 이에 대하여 공청회 등 다양한 논의 없이 단지 정치적 판단으로 이루어졌기 때문에 그에 대한 적절성 판단이 필요함.
- 국민안전처로의 해양경찰업무가 편입됨으로써 이에 따른 해양경찰의 직제 및 배속 업무에 대한 선택과 집중의 효율적 이행이 담보되어야 할 것으로 사료됨.
- 수사, 정보 분야를 축소하고 해상경비안전업무에 비중을 두어 그 명칭 또한 해양경비안전 본부로 개칭한 만큼 이에 대한 업무의 중요도와 수행도 분석이 이루어질 필요가 있음.
- IPA 분석을 통하여 현재 해양경찰의 경비안전 직제별 업무에 관한 효율성과 실효성을 담보할 수 있는 객관적 검증을 목적으로 함.

# 연구 방법

## 1. 연구 대상

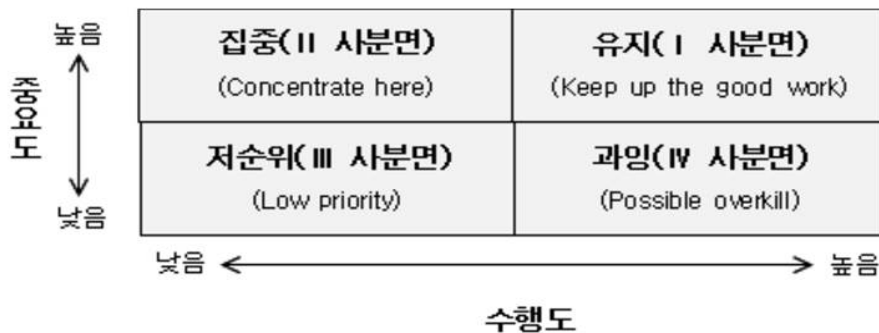
본 연구는 해양경찰의 해상경비업무에 관한 중요도와 수행도를 평가하기 위하여 IPA 매트릭스 분석을 연구 방법으로 하였다. IPA 매트릭스 분석의 가장 중요한 요인은 전문가 집단 구성방식이며, 일반적으로 IPA 매트릭스 분석에 참여하게 되는 전문가들은 그 분야에서 전문적 지식과 경험을 인정받는 사람들이라고 할 수 있다. 본 연구에 참여하는 대상자를 실무자(5년 이상 경력 해양경찰 공무원), 해양경찰 관련 교수 등 전문가로 선정하였다. 이상과 같은 연구 참여자 선정 기준을 충족시키는 사람 중 본 연구에 참여 의사가 있는 사람에 한정하여 전화 혹은 이메일을 통해 사전 동의를 얻어 분야별 전문가 총 20명을 선정하였다.

## 2. 연구절차

해양경찰의 직제와 직무 중 해상경비와 해상안전을 중심으로 변수를 설정하였으며, 선정된 전문가들에 대한 설문은 2015년 6월 30일부터 동년 7월 30일까지 이루어졌다. 본 연구의 목적과 내용에 대한 것을 설문에 포함시켰고, 해상경비와 해상안전업무의 중요도와 수행도를 각각 5점 likert(매우 낮다 - 매우 높다)로 구성하여 설문을 실시하였으며 총 15명(교수 6명, 해경 9명)으로부터 응답 받았다.

# IPA 분석

• IPA는 평가 요소의 중요도와 수행도를 측정하여 2차원 도면상에 표시하고, 그 위치에 따라 의미를 부여하는 것으로, 중심점을 기준으로 나누어진 4사분면에 대해 각각 '유지', '집중', '저순위', '과잉'으로 표시함으로써 실무자들이 쉽게 결과를 파악할 수 있게 하는 분석기법이다.



\*출처: Martilla, J. & James, J. C.(1977). *Importance-permanence analysis*, Journal of Marketing, 41(1): 13-17.



# IPA 분석

- I 사분면의 '유지'는 중요도도 높고, 수행도도 높은 영역으로 계속해서 유지하면 좋은 상태를 나타낸다.
- II 사분면의 '집중'은 중요도는 높는데 수행도가 낮은 영역으로, 비중 있게 다루어져야 함에도 불구하고 수행도가 낮아 집중하여 개선하여야 할 영역임을 의미한다.
- III 사분면의 '저순위'는 중요도와 수행도가 모두 낮은 영역으로 의사 결정에서 크게 신경 쓰지 않아도 될 낮은 영역을 나타낸다.
- IV 사분면의 '과잉'은 중요도가 낮는데 비해 과잉적으로 수행 가능성을 나타내며 수행을 줄이거나 상황에 따라 중단해도 좋다는 것을 의미한다.

\*출처 : 민부자·조호제(2010). 수석교사가 인식하는 직무의 중요도 및 수행도 차이 분석, 교육과정연구, 28(4): 103-133.

각 변수의 중요도-수행도 평균

영역	변수	해양경비안전업무	중요도	수행도
해양 경비	a1	해양경비에 관한 계획의 수립·조정 및 지도	3.86	3.36
	a2	함정, 항공기 등 경비세력의 운용 및 지도·감독	3.79	3.36
	a3	동·서 특정해역 어로보호 경비에 관한 사항	3.57	3.36
	a4	「해양경비법」 제7조에 따른 해상항행 보호에 관한 사항	3.64	3.43
	a5	불법외국어선 단속지침 수립 및 단속관련 행정지원에 관한 사항	3.93	3.57
	a6	해상에서의 집단행동에 관한 사항	3.57	3.36
	a7	경비함정 해외파견 및 이에 대한 관계부처 협의에 관한 사항	3.64	3.43
	a8	해양에서의 경호 및 요인보호, 대테러 예방, 및 대간첩 작전에 관한 사항	3.64	3.36
	a9	「해양경비법」 제7조에 따른 해양시설 보호에 관한 사항	3.71	3.36
	a10	대량살상무기 확산방지구상(WMD-PSI)에 따른 해상 승선 및 검색에 관한 사항	3.36	3.07
	a11	통합방위 업무의 기획 및 지도·감독에 관한 사항	3.07	3.14
	a12	해상에서의 경비·작전 관련 위기관리 업무에 관한 사항	3.50	3.36

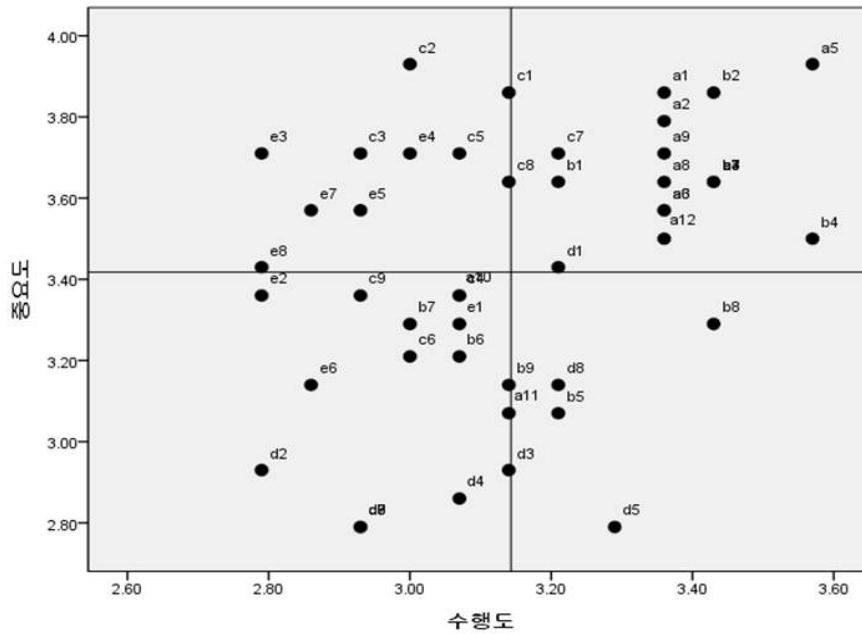
해상 안전	b1	해양경비안전센터 및 출장소의 운영·지도	3.64	3.21
	b2	연안해역 안전점검 및 사고예방 활동	3.86	3.43
	b3	「연안사고 예방에 관한 법률」에 따른 기본계획·시행계획 등 수립	3.64	3.43
	b4	해수면 유선 및 도선의 안전관리 지도 및 사업면허·신고에 관한 사항	3.50	3.57
	b5	해수욕장 안전관리에 관한 정책의 수립·조정 및 지도·감독	3.07	3.21
	b6	해수욕장 안전관리와 관련된 국내·외 법령·제도의 연구 및 개선	3.21	3.07
	b7	해수욕장 안전관리 관계기관·단체 등 협의·조정	3.29	3.00
	b8	항·포구 선박 출입항 신고 업무 지도	3.29	3.43
	b9	즉결심판 및 통고처분에 관한 사항	3.14	3.14

수색 구조	c1	해양사고 및 해양재난 대비·대응	3.86	3.14
	c2	해양사고 수색구조 및 관련 제도의 연구·개선 그리고 수난대비계획의 수립	3.93	3.00
	c3	해양수색구조 관련 기술정보의 수집·연구 및 국제협력 및 협약 이행	3.71	2.93
	c4	해양긴급번호(122) 기획 및 제도 개선에 관한 사항	3.36	3.07
	c5	해상수색구조 작업에 동원된 세력의 지휘·통제 및 조정	3.71	3.07
	c6	중앙해양특수구조단 및 122구조대 운영지원 및 지도·감독	3.21	3.00
	c7	해양안전 관련 민간구조단체 등 민간구조자원의 관리 및 지원	3.71	3.21
	c8	해양안전 관련 민·관·군 구조 협력 및 합동 구조훈련에 관한 사항	3.64	3.14
	c9	주변국 등 국가 간 수색구조 합동훈련 지도·조정에 관한 사항	3.36	2.93

수상레저	d1	수상레저활동 안전관리에 관한 정책의 수립·조정 및 지도	3.43	3.21
	d2	수상레저안전문화의 조성 및 진흥	2.93	2.79
	d3	수상레저안전과 관련된 국내·외 법령·제도의 연구 및 개선	2.93	3.14
	d4	수상레저기구의 안전검사 및 형식승인 업무의 지도에 관한 사항	2.86	3.07
	d5	수상레저사업의 등록업무 및 지도·조정·감독	2.79	3.29
	d6	동력수상레저기구의 조종면허시험 운영 및 대행기관의 지정 및 지도·감독	2.79	2.93
	d7	수상레저 관련 단체 관리 및 민관 협업체계 구성에 관한 사항	2.79	2.93
	d8	수상레저활동 안전확보를 위한 관리체계 구축에 관한 사항	3.14	3.21
	d9	해양 체육단의 관리·운영	2.79	2.93

수사정보	e1	수사민원 사건(고소·고발·진정·탄원)의 처리	3.29	3.07
	e2	해양범죄 기록의 수집·관리·지도 및 통계의 관리·분석	3.36	2.79
	e3	살인·강도·절도·폭력, 마약사범 등 범죄의 수사 및 지도	3.71	2.79
	e4	수사과정에서의 인권보호와 유치관리에 관한 사항	3.71	3.00
	e5	정보업무 및 보안경찰업무에 관한 기획·지도 및 조정	3.57	2.93
	e6	치안정보(해상집회·시위 등) 및 정책정보의 수집·종합·분석·작성 및 배포	3.14	2.86
	e7	외사정보 수집·분석 및 관리, 외사방첩업무, 밀입·출국, 밀수 등 외사사범 수사	3.57	2.86
	e8	국제형사업무, 외국 해양치안기관 및 주한외국공관과의 교류·협력 업무	3.43	2.79

# IPA 매트릭스



## IPA 분석결과

구간	변수(항목)	
I 사분면 (유지)	a1	해양경비에 관한 계획의 수립·조정 및 지도
	a2	함정, 항공기 등 경비세력의 운용 및 지도·감독
	a3	동·서 특정해역 어로보호 경비에 관한 사항
	a4	「해양경비법」 제7조에 따른 해상항행 보호에 관한 사항
	a5	불법외국어선 단속지침 수립 및 단속관련 행정지원에 관한 사항
	a6	해상에서의 집단행동에 관한 사항
	a7	경비함정 해외파견 및 이에 대한 관계부처 협의에 관한 사항
	a8	해양에서의 경호 및 요인보호, 대테러 예방, 및 대간첩 작전에 관한 사항
	a9	「해양경비법」 제7조에 따른 해양시설 보호에 관한 사항
	a12	해상에서의 경비·작전 관련 위기관리 업무에 관한 사항
	b1	해양경비안전센터 및 출장소의 운영·지도
	b2	연안해역 안전점검 및 사고예방 활동
	b3	「연안사고 예방에 관한 법률」에 따른 기본계획·시행계획 등 수립
	b4	해수면 유선 및 도선의 안전관리 지도 및 사업면허·신고에 관한 사항
	c7	해양안전 관련 민간구조단체 등 민간구조자원의 관리 및 지원
d1	수상레저활동 안전관리에 관한 정책의 수립·조정 및 지도	

<b>II</b> 사분면 (집중)	c1	해양사고 및 해양재난 대비·대응
	c2	해양사고 수색구조 및 관련 제도의 연구·개선 그리고 수난대비계획의 수립
	c3	해양수색구조 관련 기술정보의 수집·연구 및 국제협력 및 협약 이행
	c5	해상수색구조 작업에 동원된 세력의 지휘·통제 및 조정
	c8	해양안전 관련 민·관·군 구조 협력 및 합동 구조훈련에 관한 사항
	e3	살인·강도·절도·폭력, 마약사범 등 범죄의 수사 및 지도
	e4	수사과정에서의 인권보호와 유치관리에 관한 사항
	e5	정보업무 및 보안경찰업무에 관한 기획·지도 및 조정
	e7	외사정보 수집·분석 및 관리, 외사방첩업무, 밀입·출국, 밀수 등 외사사범 수사
	e8	국제형사업무, 외국 해양치안기관 및 주한외국공관과의 교류·협력 업무

<b>III</b> 사분면 (저순위)	a10	대량살상무기 확산방지구상(WMD-PSI)에 따른 해상 승선 및 검색에 관한 사항
	a11	통합방위 업무의 기획 및 지도·감독에 관한 사항
	b6	해수욕장 안전관리와 관련된 국내·외 법령·제도의 연구 및 개선
	b7	해수욕장 안전관리 관계기관·단체 등 협의·조정
	b9	즉결심판 및 통고처분에 관한 사항
	c4	해양긴급번호(122) 기획 및 제도 개선에 관한 사항
	c6	중앙해양특수구조단 및 122구조대 운영지원 및 지도·감독
	c9	주변국 등 국가 간 수색구조 합동훈련 지도·조정
	d2	수상레저안전문화의 조성 및 진흥
	d3	수상레저안전과 관련된 국내·외 법령·제도의 연구 및 개선
	d4	수상레저기구의 안전검사 및 형식승인 업무의 지도에 관한 사항
	d6	동력수상레저기구의 조종면허시험 운영 및 대행기관의 지정 및 지도·감독
	d7	수상레저 관련 단체 관리 및 민관 협업체계 구성에 관한 사항
	d9	해양 체육단의 관리·운영
	e1	수사민원 사건(고소·고발·진정·탄원)의 처리
	e2	해양범죄 기록의 수집·관리·지도 및 통계의 관리·분석
	e6	치안정보(해상집회·시위 등) 및 정책정보의 수집·종합·분석·작성 및 배포

<b>IV</b> 사분면 (과잉)	b5	해수욕장 안전관리에 관한 정책의 수립·조정 및 지도·감독
	b8	항·포구 선박 출입항 신고 업무 지도
	d5	수상레저사업의 등록업무 및 지도·조정·감독
	d8	수상레저활동 안전확보를 위한 관리체계 구축에 관한 사항

## 「위험사회 속에서의 위기관리 및 치안행정의 과제」

### 제2분과

#### 제1회의

#### “미국 위기관리 시스템의 현실과 그 함의”

- 발표 1 : 박동균 교수(대구한의대)
- 토론 : 안향권 교수(경기대)

#### “전염병에 대한 교육 수강경험이 대학생의 전염병 대응태도에 미치는 영향”

- 발표 2 : 박정민 교수(동신대), 이재두 교수(목포대)
- 토론 : 신성원 교수(대구한의대)

#### “위기관리 조직의 학습실패에 관한 연구”

- 발표 3 : 조 성 박사과정(충북대)
- 토론 : 박주상 교수(목포해양대)







## 미국 위기관리 시스템의 현실과 그 함의\*

박 동 균\*\*

### 1.

지금 전 세계는 인간의 능력으로는 감당하기 힘든 실로 엄청난 규모의 자연재난을 경험하고 있다. 이는 지구온난화와 기후변화 등으로 인하여 더 큰 규모로, 또한 예측하기 어려운 상황을 연출하기도 한다. 이는 세계 최강국이며, 위기관리에서만큼은 최고의 시스템을 갖추고 있다고 할 수 있는 미국도 예외는 아니다.

실제로 2012년 가을, 미국에서 발생한 허리케인 샌디는 ‘대재앙’, ‘역사적인(historic)’, ‘생명을 위협하는(life-threatening)’, ‘카트리나 보다 심각한’ 이라고 표현할 정도로 심각한 자연재난이다. 미국 동북부를 느린 속도로 통과하면서 많은 피해를 입힌 허리케인 샌디는 최대풍속이 초속 50m에 가까울 정도로 엄청난 파괴력을 보여주었다. 폭풍직경이 최대 1,520 km로, 미국 22개 주에 영향을 주었는데, 폭우와 바람뿐만 아니라 폭설도 기록할 정도로 유별난 허리케인이었다. 세계 최고의 도시인 뉴욕의 지하철과 버스, 항공편 등 대부분의 대중교통이 중단되었고, 거의 모든 학교와 기업체, 증권 등이 휴교, 휴장하였다.

세계최고의 과학기술을 보유한 미국의 기상예측 시스템과 연방재난대응팀은 다양한 정보와 기술을 갖고 상황이 임했으며, 이에 따라 피해예상 지방자치단체들은 비상사태를 선포하고, 최선의 대비 시스템을 갖추었다. 미국 동북부를 통과할 것으로 정확하게 예상하고, 해당 지역에 허리케인 경보와 주의보를 발령했고, 저지대 및 위험지대에 있는 주민들을 대피시켰다. 또한, 해당 지역 주지사 및 시장 등 모든 공무원들과 경찰 및 소방 등 위기관리 기관들이 재난대비 및 대응계획을 수립하였으며, 주방위군과 공군은 적어도 7개 주에 45,000명의 병력을 신속하게 파견하여 재난에 대응하였다. 연방 위기관리청과 국립허리케인센터는 수퍼 컴퓨터로 계산된 샌디의 이동 경로와 시간, 크기, 피해위험 지역 및 대비요령 등의 구체적인 정보를 주요 방송매체를 통해 신속하게 전파했다. 거의 모든 미국 TV방송은 24시간 특집으로 보도하였다.

그러나 미국 위기관리 당국의 총체적인 대응에도 불구하고, 허리케인 샌디는 아까운 시민들의 생명을 빼앗아 갔고, 경제적인 피해 또한 약 630억 달러로 실로 컸다.

\* 이 글은 필자가 2012년 8월 3일부터 2013년 8월 2일 동안 플로리다주립대학(Florida State University) 연구원교수로 재직하면서 연구하여 발표한 글들을 중심으로 작성된 것입니다.

\*\* 대구한의대학교 경찰행정학과 교수



이외에도 미국에서는 허리케인, 산불, 토네이도, 지진 등 자연재난이 매년 발생하여, 약 200억 달러의 직접 비용을 지출한다. 이 비용은 계속적으로 증가추세에 있으며, 사망, 부상, 환경 및 생태계 파괴, 소중한 자산파괴, 가정생활의 붕괴 등 측정할 수 없는 비경제적인 손실 또한 엄청나다<sup>1)</sup>.

## 2.

예전에는 전통적인 안보분야만이 국가의 주권을 지키기 위한 위기로 간주되어 왔다. 하지만 9/11 테러와 같은 여러 테러사건으로 인해 아까운 시민들의 생명, 신체, 재산이 희생되고, 지진이나 쓰나미, 허리케인 등으로 인해 수십만 명이 사망하거나 실종되고 있다. 더욱이 최근에는 고도의 산업화와 과학화에 따른 각종 인적 재난과 에너지, 통신, 교통, 수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등 사회적 재난 등으로 많은 사람들이 희생되는 사건들이 세계 곳곳에서 발생하고 있다. 이러한 다양한 형태의 재난은 국가안보를 위협하는 수준까지 증가하고 있어 국가적 차원에서의 관리가 더욱 절실해지고 있다. 이에 세계 각 국가들은 이 사건들을 총체적인 국가위기관리 차원에서 다룰 필요성을 인식하게 되었다. 이런 맥락에서 9/11 테러 이후 주요 선진국들은 ‘전통적인 안보’에서 ‘포괄적인 안보’ 개념으로 패러다임의 전환을 이루었다. 포괄적 안보는 ‘국가의 지속가능한 발전을 위협하는 모든 군사적 위기와 비군사적 위기로부터 인간, 경제, 환경, 군사적 안전을 보장하는 것’이라고 정의할 수 있다.

---

1) 허리케인 샌디로부터 얻는 가장 큰 교훈은 앞으로 발생할 대형자연재난은 정부 나아가 사람의 힘으로 대응하기에는 너무나 큰 것이라는 점이다. 태풍이나 허리케인과 같은 자연재난은 한국이나 미국에서 앞으로 도 반드시 발생할 것이다. 한가지 확실한 것은 최근 전세계가 경험하고 있는 이런 자연재난은 이전보다 훨씬 강력하고 예측하기 어렵고, 심각한 것이라는 점이다. 이는 지구온난화와 기후변화 등과 관련있으며, 앞으로 자연재난 범위의 위협성을 더욱 증가시킬 것이다. 지금은 최악을 대비해야 한다(preparing the worst). 재난대비 시설과 인력, 충분한 대피훈련과 계획이 선행되어야 한다. 아울러 탄소 배출량을 줄이는 등 장기적인 관점에서의 대비가 기후변화로부터의 위협성을 경감시키는 최선의 방법이다.



### 3.

미국은 광활한 국토면적과 인구에 대륙국가의 특징과 해양국가로서의 특징을 동시에 갖고 있으며, 50개의 주가 지방자치적 특성을 갖추면서 또한 ‘연방국가’라는 특성을 고려한 위기대응체제를 구축하여 왔다.

미국에서 위기관리는 정부의 본질적인 기능으로 인식되고 있으며, 헌법에서도 정부는 공공보건과 안전책임을 규정하고 있다.

미국의 위기관리체제는 제2차 세계대전 이후 체계적으로 정비되기 시작하였는데, 그 첫 번째는 1950년의 행정상 최초의 재난관리법인 연방재난관리법(the Federal Disaster Act)의 제정으로 128개의 재난관련 법령이 통폐합되고 연방차원에서 재난관리를 지원하도록 법적 장치를 마련한 것이다. 이후 재난관리와 재난의 유형에 따라 다수의 연방관련 부처가 신설되었다. 1961년 국방부산하 ‘민방위청’이 설립되었다. 또한 1974년에 재난구호법(The disaster Relief Act of 1974)이 제정되었다.

하지만 행정업무의 분화에 따라 역할과 책임이 중복되거나 분산되어 있어 재난관리비용이 많이 소요되고 비효율적인 행정업무처리 등으로 인해 상대적으로 방재효과가 적다는 지적을 수차례에 걸쳐 받아왔다. 1979년에 이르러서야 카터 행정부하에서 대통령의 집행명령으로 분산되어 있던 10여개의 연방정부 관련 부처들이 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency: FEMA)으로 통합되었다. 그리고 지방 연방재난관리청의 신설로 그동안 재난의 종류에 따라 분산되고 소극적이었던 재난관리 방식이 통합적이고 적극적인 재난관리 방식으로 바뀌게 되었다.

1979년 FEMA의 설립으로 총체적 비상관리(CEM: Comprehensive Emergency Management)를 위한 적극적 재난관리 방식으로 전환되었다. FEMA의 주요 업무는 연방정부, 주정부, 지방정부 및 자원봉사기관, 기업체 등과 재난관리 협력을 강화하고, 모든 재난에 대비하며, 종합적인 국가위기관리 체계를 구축하고, 사전 경감을 국가재해관리 체계의 근간으로 하고 있다.

## 4.

연방차원의 위기관리 조직으로는 국토안보부와 그 산하에 있는 FEMA로 통합적인 관리체계를 특징으로 한다. 미국은 FEMA, 주정부 그리고 지방정부의 단계별 관리체계(재난의 예방 및 경감-대비-대응-복구)를 구축하고 있다. 이를 통해 단순히 대응-복구 차원의 재난대응이 아닌 총체적이고 입체적이면서 즉각적인 재난대응이 가능한 것으로 보고 있다.

미국의 위기관리에서 가장 일차적인 책임은 주정부와 지방정부에 있고, 주지사가 요청을 하게 되면 연방정부 조직인 FEMA가 중심이 되어 주정부를 지원한다. 9/11 테러이전에는 지방정부가 다양한 본토 안전의 책임을 지고, 지방정부가 중심으로 하는 재난관리를 하는 상향식 재난관리(bottom-up)를 하였다면, 9/11 테러를 계기로 미국은 정치적 압력과 국가적인 공포로 인해서 하향식 재난관리(top-down)로 변화하게 되었다. 2006년 포스트 카트리나 재난개혁법(Post-Katrina Emergency Reform Act)을 만들어 허리케인 카트리나 이후 책임과 임무를 국토안보부로부터 FEMA에게 부여하였다.

미국의 주정부는 연방정부 및 관련기관 등과 협조하여 주로 지방정부를 지원하며, 주정부 차원의 대규모 재난에 대한 기본정책 설정 및 조정 업무를 수행한다. 또한, 지방정부는 재난발생시 현장지휘체계(ICS)가 설치되어 최일선에서 구조·구난활동을 수행한다. 미국의 위기관리는 원칙적으로 주정부의 책임으로 이루어진다. 그러나 연방정부가 재난의 상황에 개입하여야 할 경우에는 이를 효율적으로 운영하기 위하여, FEMA는 미국 전역을 10개의 광역구역(Section)으로 구분하고 각 구역에 지역사무소(Regional Office)를 설치하여 운영함으로써 지역의 요구를 수렴하고 지역의 특성에 따라 차별화된 활동을 수행한다.

재난에 대한 제일선 기관은 카운티(Counties)·시(Cities) 등 지방정부(Local Government)이며, 주정부(State)는 지방정부에 대한 지원·조정 등의 업무를 수행한다. 주정부와 지방정부에는 일반적으로 재난을 총괄하는 위기관리국(EMA: Emergency Management Agency)이 있으며, 위기관리국은 경찰국, 소방국, 교통국, 연방정부(국토안보부 및 FEMA) 등 관련기관과 유기적으로 협조하면서 활동을 수행한다.

미국의 지방정부는 위기운영계획(Emergency Operation Plan)을 작성, 유지하여야 하는 책임이 있으며(채경석, 2004), 위기관리조직은 주정부의 경우처럼 다양하게 운영되고 있다. 즉, 독립기관으로 있을 수도 있고, 소방조직이나 경찰조직의 일원으로 있거나 다양한 책임을 지고 있는 어떤 부서의 일부로 있을 수도 있다. 또한, 지방정부는 재난발생시 현장지휘체계(ICS)가 설치되어 제일선에서 구조·구난활동을 수행하고, 경찰국, 소방국 등 관계기관과 협조체계를 구축한다.

## 5.

2013년 4월 15일, 미국 '2013 보스턴 마라톤대회' 결승선 부근에서 두개의 폭탄이 터졌다. 관중들과 참가선수, 일반 시민들 중에 어린이를 포함한 3명이 사망하고, 최소한 183명이 부상한 사건이었다. 조용하고 자존심 강한 미국의 동부 명문도시 보스턴이 발각 뒤집혔다. 이 사건을 저지른 용의자 두 명 중 한 명은 19일 새벽, 검거과정에서 경찰과의 총격전에서 사망했고, 보스턴 외곽 워터타운에서 다른 한 명을 붙잡기 위한 대대적인 검거 작전을 벌였다. 수사 당국은 도주한 테러 용의자가 폭발물을 갖고 있는 것으로 보인다면, 주민들에게 "집 밖으로 나오지 말고, 수상한 사람을 발견하면 즉시 경찰에 신고해 달라"고 부탁했다. 약 40만여명이 거주하는 워터타운 인근 지역 학교엔 휴교령이 내려졌고, 추가 테러 가능성을 우려해 모든 대중교통 수단의 운행이 잠정 중단됐다. 결국 범인은 검거

되었지만 그 동안 보스톤 시민들은 극단적인 공포에 떨었다.



2013년 4월 22일까지 진행된 수사당국의 발표를 보면, 보스톤 마라톤 테러사건이 타메를란 차르나 예프와 조하르 형제의 단독 범행이며, 배후에 국제 이슬람테러조직과는 연계되지 않았다는 잠정 결론이다. 구체적인 테러리즘의 동기와 과정, 배후세력 등의 구체적인 수사결과가 나올 때까지 지켜봐야겠지만 테러리즘이 얼마나 위험하고, 이에 대한 사전대비가 얼마나 중요한지 보여주는 중요한 사건임에 틀림없다.



## 6.

과거 미국은 2001년 뉴욕시와 워싱턴에 대한 9/11 테러리즘으로 미국의 취약성에 대한 국제적 관심을 불러 일으켰고, 이후 미국의 안보개념이 변경되었다. 즉 포괄적 안보개념 속에서 미국은 애국법을 통과시켜 테러리즘에 대한 전쟁을 선포하였다. 이 법은 미국에서 테러리즘을 예방하고, 처벌하기 위해 제정된 것으로서 2001년 10월 26일, 조지 부시 대통령이 서명함으로써 성립되었다. 이 법에 따르면, 미국 수사당국에 의한 도청의 권한을 대폭 확대하는 등 당국에 유례없는 강력한 권한을 부여하고 있다. 또한, 미국은 9/11 이후 테러리즘에 대응, 맞서기 위한 방안으로 국토안보부와 교통안전청

(Transportation Security Administration)을 설립하였다.

교통안전청(Transportation Security Administration)을 설립하였다. 교통안전청은 최근 일년 동안 47억 달러의 비용을 사용하며, 미국의 모든 공항보안을 효과적으로 국유화하였다. 또한, 항공보안 절차들이 점차 표준화되고 엄격해졌다. 국토안보부(Homeland Security)는 주정부와 지방정부에 “테러로부터의 공격, 주요 재난, 기타 위기상황을 예방하고, 대비하고, 대응하고, 복구하기 위해서” 필요한 수십억 달러의 자금을 관리한다. 이와 같은 미국 대테러리즘의 본질을 한마디로 요약하면 “테러리스트들을 초기에, 궁극적으로 파괴시킬 수 있는 축적된, 끊임없는 정부의 적극적인 활동”이라고 할 수 있다.



우리나라도 테러리즘의 예외국가가 아니다. 북한이나 국제테러리즘, 자생테러리즘 등 다양한 형태의 테러리즘이 발생할 가능성이 있으며, 이에 대한 대비를 철저하게 해야 한다. 우리도 테러리즘으로부터 국민 안전을 위해서 ‘테러방지법’을 조속하게 제정하여 국가적 차원의 총체적인 대응시스템을 구축해야 한다. 테러리스트 그룹의 실체를 정확하게 파악하고, 테러리스트들을 사전에 검거하며, 테러자금 및 무기의 지원 봉쇄, 그리고 테러리즘 네트워크의 국제적 연결고리를 차단시켜야 한다. 국가와 국민안전에 있어서는 여당과 야당간의 정쟁이 있을 수 없고, 수 천개의 국가정책과제 중 최우선 과제로 집행되어야 한다. 효과적인 대테러리즘은 다양한 수준과 측면에서의 접근방법, 그리고 선제 공격 전술 등을 포함한 사고관리 역량을 강화시키는 심도있는 연구와 학습으로부터 나온다.

## 참고문헌

- 박동균.(2013), 허리케인 샌디 대응을 통해 본 미국 위기관리 시스템의 교훈, 한국민간경비학회보 12(1) : 73-96.
- 박동균.(2013), 미국 경찰의 위기관리 활동의 특징과 함의, 한국경찰연구, 12(3) : 103-124.
- 박동균.(2012). 9/11 이 미국 대테러리즘 정책의 최근 경향과 시사점, 한국테러학회보 5(3) : 102-121.
- Bullock, Jane, Haddow, George, Coppola, Damon and Yeletaysi, Sarp. (2009), *Introduction to Homeland Security - Principles of All-Hazards Response*, Amsterdam : Elsevier.
- Cigler, Beverly A. (1988), "Emergency Management and Public Administration." in Michael T. Charles & John Choon K. Kim(ed.). *Crisis Management : A Casebook*. Springfield, IL: Charles C. Thomas Publisher. 5-19.
- Conway, H. M.(1981), *Disaster Survival : How to Choose Secure Sites and Make Practical Escape Plans*, Atlanta : Conway Publications, Inc.
- Haddow, G., and Bullock, J.(2003), *Introduction to Emergency Management*, Boston : MA : Butterworth-Heinemann.
- Healy, R. J.(1969), *Emergency and Disaster Planning*, New York : John Wiley & Sons, Inc.
- May, P. J.(1985), *Recovering From Catastrophe Federal Disaster Relief Policy and Politics*, Connecticut : Greenwood Press.
- Platt, R. H.(1999), *Disaster and Democracy*, Washington : Island Press.
- Purpura, Philip(2009), *Terrorism and Homeland Security - An Introduction with Applications*, Amsterdam : Elsevier.
- Rejda, George E.(1992), *Principles of Risk Management and Insurance*, Harper Collins Publishers.





# 전염병에 대한 교육 수강경험이 대학생의 전염병 대응태도에 미치는 영향

박정민\* · 이재두\*\*

---

\* 동신대학교

\*\* 목포대학교



# 위기관리 조직의 학습실패에 관한 연구

조 성\*

## 1. 서론

1986년 Ulrich Beck의 ‘위험사회’가 발표된 이후 위험사회는 현대 사회를 파악하는 핵심적인 개념이 되었다. 그러나 위험사회가 현대 사회 위험에 대한 중요한 연구이지만 미국과 독일이라는 선진국을 대상으로 한 것이라는 점에서 한국사회에 바로 적용하는데는 무리가 있다는 의견도 적지 않다. 원래 위험사회는 풍요의 원천이 되는 과학기술에 의한 풍요와 함께 위험도 계속 생산되는 사회를 말한다. 즉 사회가 투명하게 작동하면서도 과학기술이 가진 특성으로 인하여 사고 위험이 생산되는 선진 사회를 설명하는 것이기 때문이다(홍성태, 2014). 독일과 한국은 같은 고위험 기술을 사용하고 있지만 그것을 사용하는 사회의 상태가 과연 동일한가 하는데는 의문이 있다.

압축성장은 결과주의를 낳았고, 이러한 결과주의는 경제성장을 최고의 가치로 생각하는 경제지상주의로 정당화 되었으며, 이러한 경제성의 승배가 배금주의와 비리사회로 이어지면서 사고사회를 낳는 산파역할을 한 것이라 본다. 이러한 차원에서 우리사회의 압축성장은 한국전쟁의 폐허로부터 경제 성장의 도약을 위한 자원을 제공했으나 그 과정에서 야기한 사회적 문제들은 시간이 흐르면서 점차 구조화 되어 우리사회를 점점 허약하게 하고 있다.

1990년대 이후 성수대교 붕괴, 삼풍백화점 붕괴, 대구지하철 화재 등 많은 인명사고들이 발생하였다. 이는 과학기술의 특성에 따른 위험사회의 문제 때문만도 아니며, 압축적 근대화 속에 담긴 위험을 보여주는 사례로 우리나라가 ‘아주 특별한 위험사회’<sup>1)</sup>라는 점을 드러내게 되었다.

현대 한국 사회에서 인적 재난 발생이 빈번해 지고, 그 피해 규모도 대형화 되었다. 재난에 대비하여 사전에 예방하고, 사후에 적절히 대처하기 위해 정부차원에서 재난 대응 시스템을 만들고, 발전시켜왔다. 그러나 이러한 시스템이 제대로 작동하지 못하는 것이다(김호기, 2014). 재난은 언제나 발생할 수 있고, 우리는 누구나 재난의 위험에 노출되어 있다. 하지만 반복적인 재난관리 실패는 국가가

\* 충북대학교 행정학과 박사과정

1) Beck은 2008년 국내 언론과의 인터뷰를 통해서 위험은 스스로 통제할 수 없다는 데서 비롯되는 감정으로, 어떤 끔찍한 범죄나 사건 그 자체가 아니라 그 사건이 반복적으로 일어날 수 있다는 것을 느낄 때 위험이라고 보았다. 예외적인 사건이지만 보편적 위험으로 전이될 수 있는 것은 사회가 자신을 보호해줄 것이라는 믿음이 깨졌을 때 발현되는 것이다. 현대사회의 위험이란 어떤 사건을 통해서 사회가 그런 위험에 맞서게 되는 상황이 벌어진다는 측면에서 현대사회의 위험이라 보았다. 특히 근대화가 극단적으로 실행된 우리나라를 ‘아주 특별한 위험사회’로 전통과 제1차 근대화 결과들, 최첨단 정보사회의 영향들, 제2차 근대화가 중첩된 사회이기 때문에 그러하다(조선일보, 2008. 4. 1).

나의 생명과 안전을 보호해줄 것이라는 국민의 믿음에 반하는 것이다. 재난을 불확실성을 가지고 있지만 과거의 반복적 경험을 통하여 어느 정도 예측과 대비가 가능하다는 점을 인식한다면(이재은 외, 2006), 우리의 재난관리는 과거의 그것으로부터 학습이 이루어지지 못하고 있다는 것을 알 수 있다. 왜 우리는 실패로부터 학습하지 못하고, 실패를 반복하는가?

이 연구는 우리사회에 일어나고 있는 인적 재난에 대한 대응이 항상 실패하는 원인이 무엇인가 하는 고민에서 시작되었으며, 이를 위하여 재난관리 조직이 과거의 재난으로부터 교훈을 얻지 못하도록 하는 학습 실패의 요인은 어디에 있는지를 알아보려고 하였다.

## II. 이론적 배경

반복적인 인적 재난사례에서 정부조직의 학습은 조직의 문제해결능력을 키우고, 조직의 행동을 변화시키는 것을 말한다. 무엇보다 정부조직의 재난관리 정책의 실패를 인정하고 같은 비극이 반복되지 않도록 행동을 변화시키거나갈 때 조직이 학습조직화 되었다고 할 수 있다. 정부조직을 학습조직화 한다는 것은 관료제의 경직성을 극복하고, 유연하고 혁신적인 정부모형을 구축이 가능하다는 것이다. 이러한 관점에서 본다면, 관료제가 조직의 급격한 환경 변화에 적절히 대처할 수 있도록 조직의 체질을 개선하고 역량을 극대화하기 위해서 학습조직의 구축이 필요하다.

조직학습의 실패는 일련의 사건에서 유사하게 발견되는 문제점이다. 재난 발생 시점에서 대응과 발생 이후 복구의 두 측면에서 조직 학습 실패를 찾아보도록 하는 것은 재난 발생 이전 부분을 제외한 것은 대응과 복구 단계의 조명을 통하여 그 다음 사건의 예방과 대비가 학습활동의 결과로 연결(정준금, 1995)되기 때문이다.

완전한 조직학습을 통하여 재난에 대한 예방이 가능하다는 것을 전제로 한다. 이를 완벽하게 이루기 위해서 재난이 더 발생해야 하는지, 아니면 조직학습의 극대화를 통하여 추가적인 사고를 예방함으로써 재난 발생을 억제하고 피해를 최소화 할 수 있는지 선택해야 한다. 여기서 후자를 택하기 위해 정부가 어떤 노력을 기울여야 하는가?

### 1. 조직학습의 개념

인간의 행위가 어떠한 과정을 통하여 학습되고 변화되는지를 설명하기 위한 이론으로 학습이론이 있다. 학습은 개인의 행동에서만 아니라 조직의 행동에서도 일어난다. 조직은 조직의 경험에 의하여 조직 목표를 바꾸며, 조직의 관심을 변경하여 조직의 탐색절차를 바꾸는 것으로 가정하고 있다(R. M. Cyert, J. G. March, 1963: 123, 배점모, 1997 재인용).

조직학습에 대한 Argyris & Schön(1978)의 정의는 오류를 인지하고 이를 교정하는 것이며, 조직이 학습환경을 조성해 주면 실질적인 조직학습은 조직구성원의 개인학습을 통하여 이루어진다고 보았다.

Garvin(1993)은 지식의 생성, 공유, 변환 과정을 통해서 얻은 지식과 통찰력을 토대로 조직의 행동을 지속적으로 변화시키는 조직을 학습조직이라고 하였다. 여기서 설명하고 있는 학습조직의 특징은 학습은 토대로 조직의 성과를 개선하며, 창의성과 적응성을 제고하기 위한 의도적인 조직이라는 것이다. 또한 학습조직은 급변하는 변화하는 외부 환경에 대한 대응과 조직의 성장 능력을 극대화 하기 위한 지속적 학습을 추구하는 조직이다. 조직구성원의 개별학습과 조직학습을 조장함으로써 조직의 긍정적인 변화 및 쇄신을 지속적으로 촉진시키는 조직이며, 조직구성원이 학습을 통하여 취득한 새

로운 지식과 통찰력을 업무 수행과정에 반영할 수 있도록 행동을 변화시키는 데에도 능한 조직이라 하겠다.

조직에서 학습이란 경험에 대한 지속적인 검증을 통하여 경험을 지식으로 전환하고, 전체 조직이 공유하여 이를 조직의 핵심적 목표에 활용할 수 있도록 하는 일련의 행위를 말한다. 또는 학습이란 환경변화를 간파하고, 이에 대해 대처하는 상호작용과정에서 발생하는 것으로 새로운 능력을 더하거나 기존의 것을 재배열함을 뜻한다(양기근, 2004). 조직학습은 조직이 오류를 발견하고 교정하는 활동을 의미한다. 이때 오류라는 것은 이러한 학습을 하지 못하도록 하는 방해요소 및 문제점을 의미하는 것으로 판단할 수 있다(이상팔, 1995).

이러한 조직학습에 대한 논의는 근본적으로 변화와 환경을 전제로 한다. 따라서 조직학습은 조직이 환경에 적응해 가기 위해서는 변화지향적인 학습과정을 거칠 것을 가정하여, 조직을 하나의 유기체로 인식하고, 시간의 흐름과 환경의 변화에 적응해 가면서 조직의 존속을 꾀한다.

## 2. 재난관리 단계별 학습

조직학습은 변화하는 환경에 탄력적이고 신속한 적응 위해 대두된 개념이다. 따라서 불확실성·복잡성·예측불가능성 등의 특징을 가지는 위기관리 영역에서 조직학습에 대한 관심은 매우 유용한 것이라 할 수 있다. 위기관리에서 조직학습이란 재난 경험에 대한 지속적인 검증을 통하여 경험을 지식으로 전환함으로써 전체 조직이 이를 공유하고 활용할 수 있도록 하는 일련의 행위를 일컫는다(양기근, 2005). 즉 위기관리의 예방·대비·대응·복구의 전 과정에 걸친 학습과정 일체를 의미하며, 각 단계의 학습은 상호 보완적이고 긴밀하게 연결되어야만 극대화된 효과를 나타낼 수 있다(이영미·박순애, 2008).

‘위험을 감소시키기 위한 계획을 결정하고 집행하는 예방 단계에서 학습은 각종 위험으로부터 인간의 생명과 재산에 대한 위험 정도를 감소시키려는 장기적인 활동을 뜻한다. 예방 단계의 학습은 지역별, 유형별 재난 취약요인을 분석하여 피해 절감 대책을 세우는 등 안전관리 계획을 수립하는 것으로부터 출발한다. 다음으로는 각종 구조물 설치에 있어 재난에 대비한 안전기준을 검토하며, 시설물 및 설비에 대한 방재기준을 설정하는 등 각종 기준에 대한 정비와 시설 투자를 하는 것이다. 마지막으로 실질적인 현장 점검 및 평가를 위하여 전문 인력을 확충하고 재난 예방 연구기능을 확대하여 전문성을 제고한다.

대비 단계의 학습은 재난이 발생하였을 때를 상정하여 위기상황 하에서 수행해야 할 제반 활동을 재난발생 이전에 계획하고, 이에 대한 교육과 훈련으로 위기대응능력 및 대비태세를 강화시키는 일련의 활동이다. 이를 위해서는 먼저, 위기경보체계의 구축 및 운영이 요구되며, 재난 원인에 대한 감시가 이루어져야 한다. 다음으로는 재난상황 대응 매뉴얼을 작성하여 이에 대한 교육 및 연습을 통하여 각종 위험에 대한 대응태세를 유지하고 현장대응을 강화하며, 대국민 위기대응 및 안전교육을 실시한다. 시민단체와 자원봉사자 등 민간 참여를 활성화하고 일원화된 관리체계를 구축한다. 각 분야별 인력 데이터베이스를 구축하고 관리하며, 자원봉사자 지원체계를 제도화 하고 확인·점검한다. 부처별, 기관별로 운영되고 있는 안전, 재난, 긴급구조, 기상 등과 관련된 정보관리시스템을 국가 차원에서 통합하고 재난관련 정보의 표준을 설정하여 정책결정이 가능한 위기 의사결정 시스템으로 발전시킨다. 현장 중심의 재난관리를 위하여 수송, 통신, 소방, 의료, 장비지원, 탐색/구조, 식품, 에너지, 구호 및 이재민관리, 홍보/기획, 공공근로 및 기술지원 등 긴급 현장지원기능을 구축하고 확인 및 검토 한다. 마지막으로 지방자치단체별로 재난관리 기능을 국가 위기관리체계에 맞추어 정비하고 유관기관 및 실무기관과 긴밀하게 협조하는 체계를 유지한다.

대응단계의 학습은 재난 발생 상황에서 국가의 가용자원 및 역량을 효과적으로 활용하여 신속하게 대처하는 것을 의미하는 것으로서 대비활동에 의해 구축된 대응계획의 이행을 통하여 피해를 최소화하고, 2차적 재난 발생 가능성을 감소시키는 일련의 활동이다. 그 활동으로는 첫째, 피해지역의 신속한 현장지원 및 정보의 수집과 전파를 위한 현장지휘소를 설치·운영하며, 중앙 및 지역 재난안전대책본부 등과 실시간 정보를 공유와 신속한 수습방안을 강구한다. 다음으로는 중앙 및 지역 재난안전대책본부간 공조체계와 지방자치단체, 긴급구조통제단과의 긴밀한 협조체계를 통하여 현장대응 및 지휘체계를 강화한다. 또한 신속한 대응으로 인명과 재산의 피해를 줄이기 위하여 유관기관과 적극 협조한다. 마지막으로 민·관·군 재난대응 조직간 현장지휘체계를 일원화하고 긴급현장지원시스템을 가동한다.

복구단계의 학습은 재난발생 이전상태로 회복시키는 활동으로서 재난발생으로 손상된 국가 기능을 재건하고 재난의 재발 방지를 위하여 제도적인 장치를 마련하거나 운영체계를 보완하는 일련의 활동을 의미한다. 또한 재난관리 과정 및 결과에 대한 평가를 통하여 향후 국가 재난관리시스템을 보완·발전시킨다. 이러한 복구 단계의 활동에는 피해조사 및 복구계획 수립을 위하여 관련 연구기관과 연계한 과학적인 원인조사의 실시가 필요하며, 필요한 경우 특별재난지역을 선포하고 효과적인 복구를 위하여 지방자치단체 상호간 협력하여야 한다. 또한 지역의 복구 및 회복을 조기에 마무리하고 재발 방지를 위한 안전대책을 마련한다.

이러한 각 단계의 학습은 유기적으로 연결되고 상호 보완적으로 이루어져야만 재난관리 학습 효과를 높일 수 있다. 또한, 재난으로부터 학습하고 개선하기 위해서는 과거의 실패에 관해 재평가 하는 과정이 필요하다. 위기 극복은 그 형태와 무관하게 다음 위기를 관리하는데 중요한 자산이 된다. 따라서 이에 대한 자료를 복기할 필요성이 있다(이연, 2003).

### 3. 조직학습 실패의 개념

조직학습 실패는 조직학습 개념의 반대적 측면을 말하는 것이다. 조직학습 실패는 조직내의 오차가 발견된 이후 수정되지 않은 상태로써 단순히 의도한 행동과 결과간의 불일치가 존재하는 상태 뿐만 아니라 의도된 행동의 비바람직성 까지도 수정되지 않는 상태를 포함하며, 조직이 바람직한 방향으로 변하지 않음으로서 동일한 실수나 동일한 사건이 반복되는 상태를 의미한다(배점모, 1997). 따라서 정책의 오차수정 실패를 의미하는 정책실패의 개념을 포괄하는 광의의 개념으로 인식해야 한다. 따라서 정책실패 뿐만 아니라 조직인의 실패, 조직구조 제도의 실패, 조직문화의 실패 등을 포괄하는 광의의 개념으로 보는 것이 바람직한 것이다(송하진, 1994). 그러므로 어떤 자극에도 불구하고 조직구성원의 사고방식과 가치관, 신념에 변화가 없는 상태, 조직구성원의 사고방식, 가치관, 신념의 변화가 있더라도 조직구성원의 행동에 변화가 없는 상태, 조직 구성원의 행동에 변화가 있었다라도 좋지 않은 결과인 실수나 사건이 감소되지 않은채 지속되는 상태를 모두 포괄하여 조직학습 실패라고 규정할 수 있다(배점모, 1997).

### 4. 선행연구 검토

Elliott *et. al.*(2000)은 재난으로부터 조직 학습을 방해하는 주요요소로 신뢰, 책임전가, 조직문화를 언급하며, 구체적으로 경직된 믿음과 가치, 비효과적인 의사소통, 정보의 불충분, 동형화의 실패<sup>2)</sup>, 부

2) 동일한 재난이 발생하였을 때, 그것이 유사하거나 동일한 재난이라는 점을 인식하지 못하는 것을 의미함 (이영미·박순애, 2008).

적응과 사건의 축소, 지나친 전문가 중심주의로 외부 관계자들의 존재에 대한 부인 및 부정, 협동에 대한 책임성 부족, 단일 학습만의 강조 등을 실패의 요인으로 꼽았다.

Roux-Dufort(2000)은 정부와 기업이 재난발생 자체를 부인하고 가시적인 재난관리기법의 변화만을 추구하게 되면 실질적인 학습이 이루어지지 못한다고 보고, 이러한 조직학습 실패를 극복하기 위해서는 다음 세 가지 면에서 표준화가 이루어져야 한다고 주장하였다. 첫째는 재난상황을 단순화 하여 빠르게 의사결정에 반영하도록 하는 인식의 표준화(cognitive normalization)이며, 둘째는 조직 구성원의 감정적 책임전가를 감소시키고 공유된 조직학습이 이루어질 수 있도록 하는 심리적이고, 감정적인 표준화(psychological and affective normalization)이며, 셋째는 이해관계자로 하여금 재난 상황을 사회적, 정치적, 상징적으로 수용할 수 있게 하는 사회정치적 표준화(social-political normalization)이다.

이상팔(1995)은 위기관리 실패로부터 학습하지 않는 정부의 대응 부재를 지적하였다. 효과적인 위기관리체계 구축을 위하여 정부 조직이 학습해야 할 내용으로 능동적인 예측학습, 듀트로학습, 시장 메커니즘 이용과 지속적인 안전관리 정책을 제시하고 있다. 김태윤(2003)은 재난관리 조직의 문제점으로 통합적 구조 부재, 유기성 부족, 협력성 부족, 학습성 부족을 언급하면서 학습조직의 재난관리 조직설계를 제안하였다. 양기근(2004)은 조직학습의 핵심 요인으로 공유비전, 리더십, 시스템사고, 학습 그리고 지식관리를 들어 설명하였다. 대구 지하철 화재 사고에 대한 정부의 재난관리 과정을 조직 학습차원에서 분석하여, 안전 공유비전의 구축, 리더십의 확보, 학습조직화, 인재양성 시스템 마련, 지식관리 활성화 등이 필요함을 역설하였다.

이영미·박순애(2008)는 한국적 특성에 적합한 학습방안을 제시하고, 조직학습의 구체적인 구성요소에 기반한 실질적인 대안 모색을 위하여 동일한 유형의 두 가지 국내 사례를 분석하였다.

조직학습을 구성하는 주요 요인에 대하여, Senge(1990)는 공유비전, 정신적 모형, 자아완성, 팀학습, 시스템적 사고 등 다섯 가지를 꼽았다.

공유비전(shared vision)의 구축 과정은 지속적인 참여 과정에서 이루어지는 것이다. 이는 수년간의 지속적인 행동과 학습, 그리고 성찰의 과정을 통하여 효과가 나타나기 때문에 지루하고도 인내심을 요구하는 전략적과정이다. 정신적 모형(mental model)이란 바로 우리가 스스로 또는 타인, 제도나 조직 그리고 세상의 제반 측면들에 대해 가지고 있는 이미지나 가정, 신념이나 이야기 들이다. 정신적 모형들 간의 차이로 이하여 사람들은 같은 사건을 달리보고 기술하기도 한다. 그들은 서로 다른 측면에 주목하게 되고, 정신적 모형은 이로 인하여 우리 행동을 다르게 유도한다. 정신적 모형에 대한 수련에서는 성찰과 탐구의 두 가지 방법이 요구된다. 자아완성(personal mastery)의 핵심은 개인의 비전과 현실에 대한 명확한 인식을 동시에 유지하도록 학습하는 것이다. 학습을 통하여 자신 속에 창조적 긴장이라는 힘이 생겨나고, 이 긴장은 그 성질상 해소되어야 하는데, 긴장은 우리의 현실이 원하는 상태로 가까이 가면서 자연스럽게 해소될 수 있다. 자아완성이란 목표설정에서 오는 창조적 긴장의 유지에 의해서 이루어 질 수 있다. 팀학습(team learning)은 팀 구성원의 재능을 향상시키거나 의사소통의 숙련도를 높여주는 데 국한되는 것이 아니다. 팀 학습의 핵심을 이해하기 위해서는 단순한 합의와 구분되는 합심(alignment)의 개념을 이해할 필요가 있다. 합심은 ‘전체로서 함께 가능하다’ 라는 의미이다. 팀의 합심을 구축한다는 것은 팀이 총체적인 방법으로 생각하고 행동하는 역량을 키워 나감을 의미하며, 서로의 마음을 이해하고 협동과 단결을 도모한다는 의미이다. 시스템적 사고(system thinking)는 시스템을 공동의 목표달성을 위해 작용하며, 시간의 경과를 통하여 지속적으로 서로에게 영향을 미치는, 서로 연계되어있는 부분들의 인지된 전체로 설명한다. 시스템사고는 사건 즉, 문제를 인식하고 핵심 변수들의 과거 궤적을 검토하여 행동의 유형을 파악한 후 새로운 시스템 구조를 설계하여 최종적으로 사고 모형을 도출해 내는 단계를 거쳐 이루어진다.

학습은 조직의 어느 한 부분에 대한 점진적 개선이나 문제가 있는 부분에 대한 대중요법적 치료를

통하여 구축될 수 있는 것은 아니다(유수진, 2001). 선례에 의한 장애요인을 학습촉진 요인으로 바꾸어 더 효과적인 전략으로 구사할 수도 있다.

## 5. 연구의 분석 틀

본 연구에서는 Senge(1990)의 이론을 바탕으로 하여, 조직 학습의 장애요인을 선정하였으며, 이를 바탕으로 세월호 사고의 재난 대응에 주된 역할을 수행한 해양경찰 조직의 활동 과정을 살펴봄으로써 분석하고자 한다.

첫째, 자신의 위치에만 충실하면 된다는 사고방식이다. 이는 자신의 업무에만 충실한 나머지 조직 내 타부서에서 일어나고 있는 업무에 대해서는 무관심한 사고방식이다.

둘째, 적은 외부에 있다 중후군이다. 이는 자신의 위치에만 충실하면 된다는 태도에서 나오는 부산물이며, 자신의 위치와 업무에만 집중하고 시스템 관점에서 세계를 보지 못하는데서 생기는 문제이다. 학습을 방해하는 장애요인으로는 조직 내에서 책임을 떠넘기는 것에만 국한되지 않고, 외부의 탓으로 돌리는 경향이 나타난다는 것이다. 외부와 내부는 단일 시스템의 일부이지 분리된 별개가 아니다. 적은 조직 내부에도 있고, 외부에도 있다.

셋째, 책임감수의 환상이다. 학습을 위해서는 이미 발생한 문제를 해결하거나 미래의 기회를 발견하기 위하여, 외부 경쟁자에게 공격적으로 대응하지 않고, 문제와 기회들을 어떻게 다루어야 할지 미리 살펴보고 능동적으로 대처해 나가는 것이 현명한 방법이다.

넷째, 사건에 대한 집착이다. 사람들의 사고가 단기 사건에 지배되는 조직에서, 창조하고 생산하는 능력을 키우는 생성학습을 기대하기는 힘들다. 사건에 집중하면 그저 사전 예측을 통해서 최적의 반응을 보이는 것이 전부다. 그러한 방식으로는 결코 창조하는 방법을 터득하지 못한다. 단편적인 사태나 가시적 효과에 치중한 나머지 현상의 이면에 숨어있는 원인이나 전체 구조상의 문제를 간과하는 경우가 많기 때문이다. 조직이 직면한 위기는 갑작스럽게 발생한 문제가 아니며, 다양한 요인들이 장기간에 걸쳐 복합적으로 상호작용하면서 외부로 드러나 현상일 뿐이다. 따라서 조직 구성원의 사고가 직면에 있는 가시적 목표에 의해서만 좌지우지 된다면 조직 내부의 학습 활동은 나타날 수 없다.

다섯째, 끓는 물 속의 개구리 우화이다. 서서히 올라가는 따뜻함을 즐기다가 자신도 모르게 죽음을 맞이하는 개구리처럼, 치유 불가능한 심각한 병에 걸려 대 수술을 하지 않으면 회복하기 어려운 지경에 빠지는 조직이 있다. 이러한 위기를 방지하려면 평소 부단한 학습활동을 통하여 예상되는 문제요인을 분석하고 적극적으로 대처해야 한다.

생존위협을 감지하는 개구리의 내부감각기관이 환경에 가해지는 갑작스러운 변화에는 반응하지만 느리게 서서히 진행되는 변화에는 반응하지 않는다. 느리게 서서히 진행되는 과정을 파악하려면 정신없이 돌아가는 자신의 속도를 낮추고 눈에 띄는 극적인 요소는 물론 미묘한 움직임에도 관심을 기울여야 한다.

빠른 속도 때문에 놓쳐버린 무언가가 엄청난 위협으로 다가오는 순간, 냄비 속 개구리와 같은 운명을 피하려면 속도를 늦추고 서서히 진행되는 과정을 감지하며 파악하는 법을 배워야 한다.

여섯째, 자신의 경험으로부터 모든 것을 배울 수 있을 것이라는 환상이다. 사람에게는 저마다 일종의 학습 지평선(learning horizon), 즉 스스로 학습의 효과를 평가할 수 있는 시간과 공간의 폭이 있다. 그런데 우리 행동이 각자의 학습 지평선을 넘어서는 결과를 야기하는 경우, 직접적인 경험으로부터 배우는 것이 불가능해진다. 바로 여기에 조직이 직면하는 학습 딜레마의 핵심이 있다. 자신이 내리는 중요한 결정의 대부분은 초래되는 결과를 직접 경험할 수 없는 경우가 많다. 조직에서 이루어지는 특히 중요한 결정들은 수년 혹은 수십년에 걸쳐 조직 전체에 영향을 미친다. 이는 시행착오를 통해



학습할 가능성이 희박한 의사결정이다. 가장 강력한 학습은 자신의 경험에서 비롯된다. 그러나 그러한 경험의 결과가 먼 과거 또는 미래에 나타날 조직은 결코 자신의 핵심적 결정에 대한 결과를 직접적으로 경험하지 못하게 될 것이다. 학습이 불가능한 조직은 이러한 결과에 대한 인식이 불가능하다.

일곱째, 경영팀에 대한 믿음. 조직의 다양한 문제를 해결하기 위하여 각 부서별로 전문적인 지식이나 다양한 경험을 가진 관리팀을 구성하는 경우가 많지만 이는 일상적인 문제나 비교적 해결 용이한 문제에 대해 개인적 대응을 하기 어려운 경우가 많다. 또 관리팀만이 조직의 당면 문제를 해결할 수 있다는 믿음은 다른 조직구성원들의 능력을 무력화시킬 가능성이 크다.

### III. 사례를 통해 본 학습 실패

#### 1. 재난안전 관련 조직

##### (1) 해양수산부

해양수산부는 1948년 정부조직법 제정당시 교통부 해운국과 상공부 수산국으로 출발하여, 1955년 해무청 신설로 해상질서유지 및 해사분야의 신속한 복구를 위한 수산, 해운, 항만, 조선, 및 해양경찰 업무를 총괄하는 해사기구를 갖추었으나 1961년 5·16 군사정부의 기구개혁당시 해체되어 수산 업무는 농림부로 해운 업무는 교통부로 다시 이관되었다. 이후 1966년 수산청이 신설되었으며, 1976년 항만건설 효율화를 위하여 항만청을 신설하고, 1977년 이를 해운항만청으로 개칭하였다. 현재의 해양수산부 형태는 1996년 대통령령으로 발족되었다. 당시 수산청, 해운항만청, 과학기술처, 농림수산부, 통상산업부, 건설교통부 등 13개 부·처·청에서 분산 수행되던 해양업무를 통합하여 운영하게 되었다. 2008년 정부조직 개편에 따라 해양수산부 업무를 국토해양부 및 농림수산식품부로 분산 수행하여, 해운·항만, 해양안전 등의 업무는 국토해양부로 이관되었다. 2013년 대통령령에 의해 해양수산부가 부활하여 현재에 이르고 있다.

##### (2) 해양경찰청

해양경찰청은 1953년 내무부 치안국 소속 해양경찰대로 창설되어 1991년 경찰청 소속 해양경찰청으로 승격된 이되었다. 1995년 서해 씨프린스호 유류 유출사고 발생이후인 1996년 경찰청 해양경찰청을 해체하고, 해양수산부 소속의 중앙행정기관인 해양경찰청으로 격상되었다. IMF 외환위기와 작은 정부 구현 의지에 따른 조직의 축소가 있었으나 2005년 해양경찰청은 차관급 외청으로 승격하였고, 2006년 인력 증원, 직급조정, 지방해양경찰본부의 지방해양경찰청 개편 등이 이루어지는 등 그 위상이 점차 강화되었다. 2007년 허베이스피리트호 사고 발생이후인 2008년 해양수산부의 통폐합에 따라 국토해양부 외청으로 이관되었다. 2014년 세월호 사고 이후 해양경찰청이 해체되면서 국민안전처의 해양경비안전본부로 업무를 이관하였다.

#### 2. 장애요인 분석

##### (1) 부처간의 협력 부족

서해훼리호 침몰 당시 사고 수습과정에서 지방행정기관과 검·경·군 등이 각각 역할을 분담하고 있으나, 이를 효율적으로 조정하고 통제할 지휘본부가 없어 업무협조에 차질을 빚었다<sup>3)</sup>. 또한 서해훼

리호 침몰 사고가 발생한 1993년 당시 해난조난의 통신시스템은 상선의 경우 해운항만청이, 어선의 경우 수산청이 관할하고, 해난구조활동은 해양경찰이 담당하고 있었다. 따라서 상호 통신이 지연되는 문제가 발생하고, 이는 대응능력 부족으로 이어져 구조 출동이 지연되는 문제가 발생했다.

전국 재난정보를 실시간 수집하고 전파하는 안전행정부 중앙안전상황실은 세월호 침몰사고를 언론 보도를 통하여 뒤늦게 파악했다. 소방방재청이 인명구조를 위하여 헬기를 출동시킬 때 까지도 침몰 사실을 전혀 모르고 있었다. 또 경찰청·소방방재청·해양경찰청장 구조인력이 현장에 도착한 다음에야 청와대나 국무총리실 등에 사고 발생 사실을 알렸다.

## (2) 적은 외부에 있다 중후군

세월호 참사는 화물의 과적과 고박불량이 직접적인 영향을 주었다고 알려지고 있다. 또한 승객은 버려둔채 비양심적인 행동을 보인 선장과 다수의 승무원들이 불행을 키웠다. 그러나 초동대처와 이후 구조 및 수색 작업에서 부실과 무능함을 드러낸 해경도 비난을 피하기는 어렵다. 세월호 침몰사건을 수사한 검경 합동수사본부에서는 해경이 처음 도착한 시기 선내에 진입하여 구조하였다면 전원이 생존할 수 있을것이라고 밝혔지만, 해경은 이미 배가 기울어져 시간적 여유가 없었음을 주장하였다.

물론 세월호의 선사인 청해진 해운은 승객의 안전보다는 기업의 이익에만 관심을 가진 비도덕적인 기업이었으며, 세월호 또한 정상적인 여객선은 아니었다. 그러나 이것이 위험한 배를 감독해야 할 기관의 책임 해태에 대한 면피는 될 수 없다.

## (3) 공격적으로 외부의 적에 맞서는 것을 사전에 주도권을 갖는 것이라 착각한다.

대구지하철 화재사고에서 가장 큰 문제점은 사고당일 밤, 사고의 원인과 시신, 유류품 등이 제대로 수습되지 않은 채 사고 전동차가 차량기지로 옮겨지는 등 현장이 결정적으로 훼손되었으며, 사고 이튿날 아침부터 지하철 운행이 재개되어 사고 원인에 대한 과학적 수사와 수습을 어렵게 하는 등 사고 수습과 수사의 주체인 대구시와 대구지검에 대한 유가족들의 분신을 심화시킨 요인으로 작용하였다(김종환, 2011).

세월호 사고에서 사고의 정황을 밝힐 수 있는 진도VTS측과 세월호의 교신 내용을 해경은 미루다가 뒤늦게 공개했다. 그런데 공개된 교신내용 일부가 삭제되었다는 의혹이 있었다. SBS 취재팀이 만난 전문가는 공개된 세월호와 진도VTS 교신내용의 일부가 끊겨 있다고 지적했다. “뺏어썩운다든가 아니면 두 개가 혼합되었다든가 의도적으로 편집되었을 가능성이 크다”는 의견을 내놓았다. 해경은 이에 대해서는 강하게 부인했다. 사건 직후인 17일 세월호 이준석 선장을 해경 관계자가 자신의 집에서 재운 정황 등이 확인되면서 해경이 청해진 해운 측과 입맞추기를 한 것이 아니냐는 의구심도 제기되었다(경향신문, 2014. 9. 19).

## (4) 개별 사건에 대한 집착이다.

과거의 재난을 국가적 재난으로 인식한다면 이후에 발생하는 재난은 충분히 예견되는 '다음' 재난이 된다. 성격이 전혀 다른 성질의 것이라 할 지라도 정부가 제대로 준비하고 대처하지 않았다는 점에서 연속적인 사건으로 인식된다. 그러나 과거의 재난을 개인적 불행으로 생각한다면 이후에 발생하는 재난은 우연히 벌어진 별개의 사건일 뿐이다. 이 둘 사이에는 아무런 연속성이 없다. 두 사건을 연속적으로 사고하지 않으니 역시 배울 것이 없다. 듀이가 말한 것처럼, 배움이 떨어져 있는 두 가지를 연결 짓는 것이라고 한다면 전혀 배우지 않은 셈이된다. 정부는 지속적으로 세월호 사태가 가슴

---

3) 동아일보, 1993. 10. 13.

아픈 일이긴 하지만 '개인적인 불행'임을 강조했다. 국가의 제도적 문제점이 드러난 사건이 아니라 전적으로 그 배에 타고 있던 승객들의 불운으로 바라보는 듯했다. 그렇다면 세월호는 우연히 벌어진 일이지 필연적인 일이 아니다. 우연히, 재수가 없어서 벌어진 일이라고 한다면 거기서 배울 것은 없다. 그것은 그냥 어디서나 운이 좋지 않다면 벌어질 수 있는 일이다(엄기호, 2014).

### (5) 끓는 물 속의 개구리

1993년 삼풍백화점 붕괴사고는 기업이 결정적인 주체였으며, 소비사회의 상황에서 개발시대의 사회적 유산을 적극적으로 활용하여 더 많은 이익을 추구했던 결과였다. 그러나 붕괴사고의 원인은 부패와 부실의 먹이사슬이었다. 부패에 의해 부실이 빚어지고, 그 결과 제도들은 사실상 무력화 되고 만다(홍성태, 2010).

세월호 침몰에서도 사고를 예방하기 위해서는 평상시에 철저한 안전점검을 하는 것이 필수임에도 불구하고 안전점검을 맡은 대부분의 기관에 해양 분야 전직 공무원들이 자리 잡고 있었다. 이른바 '해피아'라고 불리는 해양마피아들이 시민의 안전과 생명을 쥐고 있었다. 게다가 한국해운조합은 해운사들이 회비를 내서 만든 이익단체인데, 이 기관이 안전관리를 한다는 것이 처음부터 모순이었다는 비판이 있다. 따라서 퇴직 공무원들이 국민의 생명과 안전을 담보로 해운사의 사적 이익에 기여하고 운영과 관련된 각종 규제를 완화하는 로비를 하는 등의 문제점이 확인되었다(이재은, 2014). 서서히 물이 끓어 결국은 저항도 없이 죽게되는 개구리처럼 비리와 부조리의 상황에 천천히 노출되어 그것에 저항해야 할 노력도 있고 있는 현재의 모습과 매우 유사하다.

### (6) 자신의 경험으로부터 모든 것을 배울 수 있을 것이라는 환상이다.

세월호 침몰사고 당시 실종자 가족들은 사고당일 날씨가 나쁘지 않았음에도 왜 총력을 다한 구조를 하지 않았는지에 대한 의구심을 가졌다. 해경관계자는 조류가 거세어 구조작업의 진행이 어렵다고 밝혔다. 그러나 해경은 맹골수도의 정조시간을 착각하고 있던 것으로 드러났다. 가장 물살이 셀 때 구조작업에 나선 것이다. 국립해양조사원은 맹골수도가 일반 연안의 정조시간과 차이가 나는 지역이라는 정보를 해경에 전달했으나 해경은 이를 감안하지 않은 것으로 드러났다.

사건 발생 당시부터 구조를 위한 다양한 의견이 있었지만 정부는 이를 받아들이지 않았다. 받아들인 것도 며칠이 지난 뒤였다.

### (7) 경영팀에 대한 환상.

세월호 침몰당시 사고해역 인근에서 작전중이던 미군 함정이 구명용 보트를 탑재한 구조 헬기를 보냈지만 해군이 승인하지 않아 되돌아갔다. 국방부는 선체 대부분이 침몰한 상황에서 한국 공군 항공기를 비롯한 다수의 헬기들이 집중운영되고 있어 원활한 구조 작전을 위하여 일단 귀환하고, 추가 요청에 대기하도록 요구했다. 그동안 안전행정부와 교육부를 비롯, 각 정부기관들의 대책본부는 우왕좌왕하며 사망자와 실종자 숫자도 파악하지 못하고 있었다.

## 2. 반복되는 학습 실패

세월호와 유사한 해양 선박사고만 하더라도 1953년 창경호 침몰사고, 1970년 남영호 침몰사고, 1993년 서해훼리호 침몰사고 등 인명피해가 큰 사고들이 반복적으로 발생하였다. 그러나 사건의 발생원인과 부실한 재난대응방식은 마치 같은 사고처럼 닮아있다. 따라서 조직학습 실패가 존재한다고 할 수 있다. 사후조처도 유사하다. 책임을 규명하여 관련자에 대한 문책이 이루어지고, 제도를 개선

한다는 것이다. 남영호 사고 이후 여객운항관리규칙이 시행되었다. 세월호 이후 정부는 해양경찰청을 해체하고 국가안전처를 신설하였다.

재난 발생 이후 대응과정에서 의식적, 제도적 측면에서의 조직학습이 있었기에 오늘에 이르러 상대적으로 체계를 갖추게 된 모양을 띠는 것으로 보인다. 그러나 재난 대응을 관장하는 정부기관의 능력대처는 조직학습의 실패로 볼 수 있을 것이다. 또한 해양경찰청, 안전행정부 등 전문성이 결여된 의사결정 담당기관의 무책임한 행태도 학습 실패로 판단된다. 재난에 대한 정책이 여론에만 초점을 두어 재발할 수 있는 사건을 예방하는 차원이 아니라 눈앞의 사고 처리에만 급급한 것이 큰 원인일 것이다. 정보의 흐름에서도 사고 정보를 충분히 제공하지 않은 해양경찰청의 문제가 지적된다. 또한 관계기관의 협조가 무엇보다 필요함에도 불구하고 공격을 드러내기에 급급하여 네트워크를 활용하는 협력체계를 거부하는 모습도 보였다.

## IV. 결어

역사학자인 Jared Diamond는 마야인 부터 이스터 섬의 주민들 까지 한때 위세를 떨쳤던 강력한 제국들이 어떻게 놀라울 정도로 짧은 기간에 붕괴되었는가를 이야기하였다. 문제가 있는 조직의 구성원과 마찬가지로 대부분의 제국 주민들은 제반 상황이 제대로 돌아가지 않는다는 점을 감지하고도 근본적인 의문을 제기하기 보다는 본능적으로 기존의 방식을 방어하는 족으로 반응한다. 의문을 제기하는 것부터 꺼리는 상황에서 기존의 방식을 바꿀 힘과 능력을 기른다는 것은 그야말로 불가능한 것이 아니겠는가(제레드 다이아몬드, 2005)? 우리 사회는 위험한 시대이며, 과거 대 제국들을 괴롭혔던 학습 장애와 그로인한 결과 역시 사라지지 않고 되풀이되고 있다.

정부조직이 단편적이고 부분적인 문제 해결책을 선호하는 이유는 정책오차에 대한 근본적이고 본질적인 원인 규명 노력을 통해 정책문제를 해결하기 위해서는 많은 시간이 소요되기 때문이다(김도훈, 2002). 이로 인해 즉각적으로 여론 잠식의 효과가 나타나는 문제해결책을 계속 시행하면 근본적인 해결책 모색 보다는 단편적 문제 해결방식이 습관화 되어 실제적으로 본질적인 문제의 원인을 찾아내어 이를 수정하려는 노력을 기울이지 않게 된다. 따라서 실패로 인해 학습이 이루어지지 않고 실패가 체질화 된다. 학습이 이루어지지 않으면 정부 조직은 동일한 실수를 반복하지 않도록 하는 지능이 높아지지 않고, 결과적으로 문제를 해결할 능력을 상실하게 된다.

유사한 선례가 존재함에도 동일한 정책실패가 반복되는 이유는 정부조직의 문제해결방식이 편협한 시각에 기반하고 있고, 단선적이고 정태적인 사고방식에 의해 결정과 집행이 이루어지기 때문이다. 일반적으로 정부 조직은 재난이 발생하였을 경우 본질적인 원인을 규명해 내고 문제의 근원적 해결책을 찾아 오차를 수정하려는 노력을 기울이기 보다는 당면한 위기를 단시일 내에 완화 시키는 것에만 관심을 기울이기 때문에 정부조직 내에서 문제의 원인과 근본 해결방안에 대한 학습이 제대로 이루어지지 않는다. 이러한 학습의 부재로 인해 같은 실수를 반복하지 않도록 하는 지능은 높아지지 않고, 결과적으로 문제해결능력이 향상되지 않는다. 이는 동일한 문제뿐만 아니라 다른 문제도 해결하지 못하게 되어 연쇄적인 실패의 반복을 야기하게 된다(김도훈, 2002).

조직학습이 모든 사고를 예방할 수는 없다. 그러나 적절하고 충분한 조직학습이 이루어진다면 사고 특히 동일한 영역 내에서 동일한 위험을 수반하는 유사사고에 대해서는 최소한의 피해로 대응 및 복구가 가능하거나 사고를 방지할 수 있을 것이라 생각한다. 첫째, 조직 학습적 정비나 개인 윤리의식에 이르는 조직학습이 필요하다. 둘째, 대응을 담당하는 여러 기관 간의 협력적 네트워크가 필요하

다. 사고에 대한 정보가 즉각적으로 관계기관에 전달되어야 한다. 셋째, 공유 비전과 리더십, 그리고 시스템 사고의 관점에서 학습이 이루어지지 않는 원인을 파악하고 형식적인 개선만이 이루어진 비학습적 행태를 지양해야 할 것이다. 우리나라의 재난관리는 기존의 유사한 사례로부터 어떠한 것도 학습하지 못하는 비학습(non learning)의 상태를 지니고 있다. 이는 지식 자체의 결핍이나 학습 방법에 대한 무지로 비롯되기도하고, 상징적 대처방안만을 제시하며 제도개선의 흉내만 내다가 대중의 관심이 줄어들면 과거의 제도를 그대로 유지하는 데서 비롯되기도 한다(이영미·박순애, 2008).

이상에서는 조직학습을 방해하는 장애요인에 대하여 정리해 보고, 이에 따라 세월호 사고에서 드러난 실패의 모습을 분석해 봄으로써 앞으로의 위기관리 조직이 나아가야 할 방향에 대한 시사점을 보이고자 하였다. 따라서 이러한 조직 학습의 장애요인을 제거하고 단일학습, 이중학습이 이루어 질 수 있는 토대를 갖추는 것이 앞으로의 재난관리가 나아가야 할 방향으로 사료된다.

그렇다면 이후 우리의 과제는 다음과 같다. 첫째, 개인수준에서도 재난 안전에 대한 학습이 이루어져야 한다. 개인의 안전을 스스로 돌 볼 수 있어야 한다. 둘째는 조직적 차원에서 유사한 재난을 겪었던, 또는 다른 유형의 재난을 겪었던 다른 조직 및 외국으로부터 정보를 공유하고 학습해야 한다. 셋째 시민과 언론의 지속적인 감시가 필요하다. 정부는 그 속성상 여론의 관심이 줄어들면 안이한 상태로 돌아간다. 따라서 언론과 시민단체들이 시간의 경과와 무관하게 지속적으로 감시하는 의무를 다해야 한다.

## 참고문헌

- 이창원·최창현·최천근. 1996. 새조직론. 대영문화사.
- 이재은 외. 2006. 재난관리론. 대영문화사.
- 이재은. 2012. 위기관리학. 대영문화사.
- 이종수·윤영진 외. 2002. 새행정학. 대영문화사.
- 김도훈. 2003. 학습조직과 시스템사고를 중심으로 본 시화호 정책실패의 원인과 교훈. 한국정책학회보 12(1): 299-323.
- 김동환. 2002. 학습조직의 구축과 장애요인. 기업경영연구. 25(1): 315-332.
- 김상돈·안황권. 2003. 인위 재난의 위기관리학습에 관한 연구-2·18 대구지하철화재사고를 중심으로. 한국지방자치학회보 15(3): 273-293.
- 김종환. 2011. 재난관리조직의 조직학습 사례분석-대구지하철 사례를 중심으로-. 한국컴퓨터정보학회 16(10): 211-218.
- 김호기. 2014. 국가와 개인의 이중혁신. 세월호 이후 한국사회, 무엇이 달라져야 하는가?. 환경재단 월례포럼 발표집.
- 노진철. 2015. 국가위기관리의 실패와 그 구조적 원인. 한국위기관리논집. 11(3): 1-17.
- 박광량. 1996. 조직학습, 학습조직, 그리고 학습인. 학습조직의 이론과 실제. 서울: 삼성경제연구소.
- 배용태. 2002. 조직학습이 조직변화와 조직성파에 미치는 영향. 조선대학교 대학원 석사학위논문.
- 배점모. 1997. 해운조직에 있어서 조직학습실패의 원인에 관한 연구 -여객선 사고선례를 중심으로-. 한국사회와 행정연구 8(2): 25-46.
- 배점모. 1997. 정책불응메카니즘으로서의 조직학습에 관한 이론적 고찰. 한국인간관계학회, 2(1): 97-124.
- 송은영. 2007. 조직실패와 학습 -항공사고를 통한 조직 규모별 학습과 중형조직의 이점-. 고려대학교 대학원 석사학위논문.
- 양기근. 2004. 재난관리의 조직학습 사례 연구: 세계무역센터 붕괴와 대구지하철 화재를 중심으로. 한국행정학보 38(6): 47-70.
- 양기근. 2007. 지방정부의 위기관리 조직학습화 방안: 조직학습의 원형을 통한 위기관리 조직학습화 전략. 한국지방자치연구 9(2): 123-142.
- 양정은. 2014. 한국인들의 문화적 특성이 위험 인식과 커뮤니케이션에 미치는 영향에 대한 연구. 홍보학연구. 18(1): 107-150.
- 유수진. 2001. 공공부문의 학습조직 활성화 방안. 단국대학교 대학원 석사논문.
- 이상팔. 1995. 도시재난사고의 예방단계에서 정부조직학습 -삼풍백화점붕괴사고 사례를 중심으로-. 한국행정학보 29(4): 1335-1361.
- 이상팔. 1996. 위기관리체계의 지능적 실패에 의한 학습효과 분석: 삼풍백화점 사고 전·후의 제도 변화를 중심으로. 한국행정학보 30(2): 113-127.
- 이연주. 2004. 경찰의 위기관리에 관한 연구. 경기대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 이영미·박순애. 2008. 조직학습 실패 사례를 통한 재난관리의 효과성 제고 방안: 해양 유류류출 사례를 중심으로. 한국사회와 행정연구 19(3): 25-53.

- 제레드 다이아몬드, 강주현 역. 2005. 문명의 붕괴. 서울: 김영사.
- 전영복. 2009. 공공조직의 학습조직화에 관한 연구 -국회사무처를 중심으로-. 건국대학교 대학원 박사학위 논문.
- 정덕영. 2003. 한국 경찰의 학습조직 구축방안에 관한 연구. 동국대학교 대학원 박사학위논문.
- 정준금. 1995. 사회적 위기에 대한 정책대응과정 분석 : 낙동강 페놀오염사건을 중심으로. 한국행정학보. 29(1): 23-46.
- 최성은. 2010. 우리는 실패가 더 필요한가? 한국국정관리학회 학술대회논문집. 2010(10): 1-23.
- 홍성태. 2010. 붕괴와 사고사회. 사회와 역사. 87: 163-188.
- 홍성태. 2014. 세월호 참사를 통해 본 한국의 압축성장의 부작용. 월간중앙. 2014년 7월호.
- Argyris, C. and D. Schön. 1978. *Organizational Learning*. MA: Addison-Wesley.
- Elliott, Dominic, Smith, Denis & McGuinness, Martina. 2000. Exploring the Failure to Learning. *Review of Business* 21(3): 17-24.
- Roux-Dufort, Christophe. 2000. Why Organizations Don't Learn from Crisis: The Perverse Power of Normalization. *Review of Business* 21(3): 25-30.
- Senge, Peter M. 2006. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Currency Doubleday.
- 연합뉴스. 2014년 10월 14일.
- 오마이뉴스 2014년 4월 17일 그래픽뉴스 세월호 침몰사고 일지
- 조선일보. 2011월 4월 1일





## 「위험사회 속에서의 위기관리 및 치안행정의 과제」

### 제2분과

제2회의

#### “재난 취약계층 재난안전관리의 방향과 과제: 미국의 장애인 재난지원체계를 중심으로”

- 발표 1 : 이주호 교수(선문대)
- 토론 : 서진석 교수(중부대)

#### “정부재난관리 윤리적 의사결정에 대한 연구: 메르스코로나 바이러스 사태를 중심으로”

- 발표 2 : 권설아 박사과정(충북대)
- 토론 : 류상일 교수(동의대)

#### “안전사회를 위한 정책관리적 과제”

- 발표 3 : 이정옥 교수(연세대), 이정철 박사과정(연세대)
- 토론 : 최인규 교수(대구외국어대)

#### “경찰과 민간경비의 상호협력 증진방안에 관한 연구”

- 발표 4 : 정우열 교수(경운대), 류해경 교수(중앙경찰학교)
- 토론 : 박옥철(경동대), 문재태(동국대)



# 재난 취약계층 재난안전관리의 방향과 과제\*

## - 미국의 장애인 재난지원체계를 중심으로 -

이 주 호\*

### I. 서론

2015년 4월 장애인의 달을 맞아 사회 각계에서 장애인 재난 대책과 재난취약성에 대한 문제제기가 이어졌다. 또한 국회 보건복지위원회 이목희 의원도 제35회 장애인의 날을 맞아 안전취약계층에 대한 별도 규정 마련을 강조하면서 ‘재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안’을 제출하였다. 우리나라의 경우 장애인 관련 재난사고에 대한 정확한 통계조차 관리되지 않고 있는 가운데 서울시 소방공무원의 지체장애인 재난관리 실태조사에 따르면, 구조대원의 경우 장애인에 대한 정보 미흡으로 의사소통의 어려움을 겪고 있으며, 이송과정과 장비선택 등에 있어서도 의사소통의 어려움으로 인해 구조활동에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타나고 있다(국립장애인도서관 홈페이지 열린마당, 2014.07.24. 게시글 인용).

또한 학술적으로도 제도적으로 장애인에 대한 재난지원체계 방안에 대한 논의(이현준, 2003; 두오균, 2009; 김윤희, 2012; 권영숙, 2013; Masatugu 외, 2014)가 부족한 가운데, 장애인 재난지원 대책 역시 장애유형의 일부를 대상으로 한 가이드라인 개발에 그치고 있으며, 범정부 차원에서 종합적인 대책을 통한 법제도와 조직체계, 그리고 가이드라인의 개발 등 포괄적인 접근이 이루어지지 못하고 있는 현실이다.

반면, 미국은 1993년 세계무역센터 폭탄테러 등으로 장애인에 대한 대피 계획의 미흡함이 문제로 지적되면서 이에 대한 예방, 대비 차원의 계획으로 확대한 이후 2001년 9.11테러, 2005년 허리케인 카트리나 등으로 장애인에 대한 특별한 대책이 재난관리 전 단계로 확대되고 있다. 일본의 경우도 1995년 고베대지진 당시 장애인에 대한 대응 문제가 주요 이슈 중 하나로 부각된 이래 장애인을 고려한 재난관리 지원체계를 강화하고 있다.

이에 본 연구에서는 미국의 장애인 재난지원체계 구축 과정에 기초하여 재난 취약계층 전반에 대한 정책 방향을 제시하고자 한다.

\* 본 연구는 이주호(2015) 「재난 발생 시 장애인 지원체계 강화방안 연구: 미국의 장애인 지원체계를 중심으로」 연구의 일부를 수정·발췌하였음을 밝힙니다.

\*\* 선문대학교

## II. 이론적 논의

### 1. 재난취약계층과 장애에 대한 고려요소

재난취약계층에 대한 용어는 재난현장에서 일상적으로 사용되고 있으나 학문적으로 재난취약계층에 대한 정의적 개념에 대한 노력과 시도는 많지 않다. 재난취약계층 용어는 이은애(2008), 심기오 외(2010), 김윤희(2012), 김명구 외(2014) 정도에서 나타나고 있다. 재난취약계층에 대한 정의는 각 나라마다 조금씩 차이가 있지만 재난 상황에서 보호나 도움이 필요한 사람이라는 공통적인 기본 개념을 가지고 있으며, 대상적 측면에서 고령자, 장애인, 외국인, 유아, 임산부 등을 포함한다(김명구 외, 2014: 116).

위기 연구에서 재난취약계층에 대한 개념적 정의 시도로는 유현정(2008: 9-11)의 경우 위험과의 관계에서 취약성 개념을 통해 취약계층을 신체적 취약계층, 경제적 취약계층으로 유형화하고 이를 세분류하여 아동, 노인, 장애인, 저소득층 등으로 그 대상을 기준으로 정의하고 있다. 한편, 심기오 외(2010: 11)는 재난취약계층을 ①경제적으로 기본적인 안전 환경을 유지할 수 없거나, ②재난발생시 신체적으로 자력에 의한 신속한 대피 및 초기대응을 할 수 없는 자 또는 ③환경적인 요인에 의해 재난취약성을 갖는 자로 정의하고 있다. 김윤희(2012: 18)는 재난취약계층을 재난을 야기하는 위험인자로부터 피해받기 쉽거나 받은 피해로부터 복구행위가 어려운 사람 및 계층으로 정의하고 있다. 이은애(2008)는 재난 약자란 용어를 통해 자신이 위험에 처한 경우 그것을 알 수 있는 능력(위험관찰능력), 위험을 알리는 정보를 받아들이는 능력(정보입수, 발언능력), 그러한 위험에 대해 적절한 행동을 취할 능력(행동능력)의 면에서 장애를 가지고 있는 사람들로 정의하고 있다(김명구 외, 2014: 116-117 수정 인용). 따라서 재난취약계층은 재난이라는 특별한 상황에서 스스로 자신의 안전을 담보하기 위한 적절한 조치를 스스로 강구하기 어려운 계층을 의미한다고 할 수 있다. 특히, 재난취약계층의 특징은 자립적으로 재난에 대응하는데 있어서 일반인과 구분하여 신체적, 정신적으로 상대적 재난취약성을 갖는 계층으로 장애인, 고령자, 여성, 아동 등을 포함한다. 그리고 재난취약계층은 재난의 환경적 특성과 개인의 역량이 결부되어 스스로 재난에 대응하는데 한계를 가지며, 따라서 특별한 재난지원체계를 요구하는 대상이 된다.

특히 재난은 장애를 가진 개인들 간에 영향을 미친다. 물리적 장애를 가진 사람은 재난의 직접적 영향으로부터 벗어나는데 어려움을 겪거나, 혹은 재난 상황에서 벗어나기 위해 다른 사람의 물리적 도움을 필요로 하는 경우가 있다. 또한 인지장애를 가진 장애인의 경우는 재난 발생 기간 동안 이루어지는 긴급지시를 이해하기 어렵거나 이를 이행하기 어려울 수도 있다. 청각이나 시각 등과 같은 감각 장애를 가진 사람은 시시각각으로 재난 상황에 대한 커뮤니케이션을 주고받는데 어려움을 경험하고 있다. 무엇보다 장애인들의 대부분은 재난의 리스크가 큰 지역(재해위험지구 주변)에 자신의 거주지를 갖고 있거나 그럴 가능성이 높다(Hemingway & Priestly, 2006; Peek & Stough, 2010; Stough & McAdams, 2014: 852 재인용). 이런 요인들 때문에 장애인은 재난 상황에서 불균형적인 리스크 상황에 놓여 있을 수 있다(Stough & McAdams, 2014: 852 재인용). 특히, 장애인이 처하는 재난 상황은 사고로 지역으로부터 벗어나기 위한 소개 뿐만 아니라 대피 이후 대피처에서도 고려될 필요가 있다(U.S. Department of Justice, 2006; Stough & McAdams, 2014: 852).

Kailes & Enders(2006)는 재난 상황에서 장애를 갖는 사람이 갖는 특수성을 고려하여 ‘special needs’<sup>1)</sup>라는 관점 하에 장애인을 위한 재난관리와 계획에 대한 기능 중심의 프레임워크를 의사소통

1) Kailes & Enders(2006)는 특별한 지원 필요(special needs)로 하는 집단을 물리적, 인지, 감각 장애뿐만 아니

(communication needs), 의료(medical needs), 기능적 독립유지(maintaining functional independence needs), 슈퍼비전(supervision<sup>2)</sup> needs), 이송(transportation needs)의 다섯 가지 영역의 특별한 지원체제로 논의한다((Kailes & Enders(2006: 234-235를 수정 인용).

첫째, 의사소통(communication needs) 문제에 대한 지원 필요성이다. 재난 상황에서 대부분의 사람들은 효과적 대응을 위한 정보의 수신과 자급자족이 제한된 상황에서 그들이 이해하고 사용할 수 있는 방법에 대한 정보를 필요로 한다.

둘째, 의료(medical needs)에 대한 특별한 지원 문제이다.

셋째, 기능적 독립 유지(maintaining functional independence needs)에 대한 요구이다. 기능적 독립 유지는 장애를 가진 개인이 자신의 건강, 이동성 및 독립성을 유지할 수 있도록 할 뿐 아니라 추가적 조건의 요구나 집중적 응급의료 서비스의 사용, 부족한 예산 문제 등을 사전에 대비할 수 있다.

넷째, 슈퍼비전(supervision needs)의 문제이다. 재난 상황에서는 가족이나 친구로부터 적절한 지원을 잃은 장애인에 대한 지원이 결정되어야 한다.

다섯째, 이송(transportation needs)의 문제이다. 재난대응은 이동성(mobility)을 요구한다. 상당 부분의 사람들은 나이, 장애, 중독, 혹은 법적 구속(교도소 수감자 등)으로 인해 이동성에 제약을 받는다<sup>3)</sup>. 그러나 이러한 계획은 문서를 작성하는 의사결정자들이 장애를 가진 사람들에게 친숙하지 않고, 무감각하기 때문에 이송계획에 의존해야 하는 사람들에게 대한 세부사항을 정하는데 결핍성을 보이는 원인이 된다(Littman, 2005: 12).

따라서 재난대응계획은 물리적, 경제적, 그리고 사회적 도전에 대해 광범위하고 서로 다른 조합을 가진 재난취약계층에 대해 정기적으로 정확하게 누가, 무엇을, 언제 할 것인지 정해놓는 것이 필요하다 할 것이다.

## 2. 재난취약계층에 대한 재난지원체계 선행연구 검토

재난취약계층에 대한 관리 필요성에도 불구하고, 아직은 선행연구가 국내에서는 많이 축적되지 못한 현실이다. 국내에서 재난관리 단계별 재난지원체계에 대한 필요성은 2000년대 재난관리시스템 구축과정에서 언급이 되기도 하였으나, 실제적 활발한 연구는 최근에 와서이다

Enders, et. al.(2007)는 장애인에 대한 효과적 재난 대응을 위한 GIS기술의 활용방안 연구를 통해 장애를 개인의 능력과 환경 요구 사이의 갭으로 이해하고, 장애에 대한 사회적 모델이 이러한 환경적 요구를 반영하지 못하고 있으며, 특히 재난과 같이 지역적으로 나타나는 피해의 경우 환경 상화의 변화가 나타나며, 따라서 이에 대한 지속적인 관리, 평가와 정보제공을 위한 기술 도입의 필요성을 제시하였다. Nancy(2010)는 미국의 장애인법(ADA)과 재난예방 및 대비에 대한 의회보고서를 통해 재난계획과 평가에 있어서 장애인에 대한 고려 필요성과 함께 미국의 장애인위원회(National council on Disability)에서도 재난예방과 재해구호에 있어서 장애를 가진 개인들에 대한 정책제언을

---

라 의사소통이 어려운 집단(외국인, 문맹 등)까지 포괄적으로 접근한다. 이에 따라 2000년 통계 기준으로 재난 상황에서 장애에 처하는 집단을 15이하의 어린이, 65세 이상의 고령자, 외국어를 잘못하는 18-64세 사이, 외국어를 전혀 못하는 18-64세, 통상적인 16-64세의 장애인으로 구분하여 미국 전체 인구의 49.99%에 달한다고 설명하기도 하였다. 이 가운데 전통적 장애인의 유형에 따른 기준은 Kailes & Enders(2006: 232-234) 참조.

2) 본 논문에서는 supervision을 일반적 단어 정의로서 관리, 감독, 지휘 혹은 보호관찰 등의 개념적 범위를 넘어서는 한 개인에 대한 지도와 관심 등 포괄적 개념으로 이해하여 원어를 그대로 사용함.

3) Kailes & Enders(2006)이 제시하는 미국의 인구통계학적 특성을 따르면, 미국 가구의 10.8백만명은 차량이 없으며, 여기에는 나이가 어리거나 휠체어 수송을 필요로 하는 사람을 포함한다.

지속적으로 요구할 것을 강조하였다. 특히, 이러한 요구가 Post-Katrina Act(2006)에 FEMA의 장애인에 대한 조정자 역할을 규정함으로써 그 근거가 마련되어 있음을 적시하였다. Priestley, et. al.(2015)는 자연재난에 따른 장애와 재난복구 사이에 관계를 연구하면서 2004년 인도양 쓰나미와 미국의 허리케인 카트리나의 경험적 사례를 통해 재난에 취약한 공동체 사회에서 재난예방의 방향과 국제협력의 필요성을 제시하기도 하였다. 이 외에도 Christensen, et. al.(2007), McGuire, et. al.(2007)는 각각 재난 발생 시 (고령의) 장애인에 대한 소개를 위한 정책적 개선방안 연구를 실시하기도 하였다.

한편, 국내에서는 이현준(2003)은 재난 시 장애인 차별에 대한 고찰을 통해 1993년 충남 논산에서 발생한 서울신경정신과의원 화재사건을 장애인 재난관리 정책 한계의 가장 극단적 사례로 제시하면서 일본 고베 대지진 사례, 미국의 1993년 세계무역센터 폭탄테러를 통해 재난 발생 시 장애인에 대한 안전을 확보하기 위한 재난관리 단계 전반의 지원정책이 필요함을 역설하였다. 두오균(2009)의 경우 장애인 인권 차원에서 우리 사회가 갖고 있는 장애인에 대한 ‘편견’으로부터 장애차별이 발생한다는 가정 하에 사회적 인식개선은 물론 법제도, 정책 전반에 있어서 장애인에 대한 특별한 고려와 함께 사회구성원으로서 장애인에 대한 참여와 평등을 강조하기도 하였다. 김윤희(2012)는 재난 취약자 대상 재난안전 콘텐츠 개발 및 서비스 전략수립 기획연구를 통해 재난취약자의 재난안전 콘텐츠 서비스 수요를 발굴하고 이를 위한 전략방안을 도출하는 한편, 앱서비스, 웹사이트 고도화, 브로셔개발 등 홍보분야의 대안을 함께 제시하였다.

Masatugu 외(2014)는 일본과 한국의 재난약자에 대한 사전조사 체계 비교를 통해 한국의 장애인 재난위기관리 매뉴얼(서울시)이 사용자의 재난관리 능력에 대한 사전 확인 가능성에 대비하여 지역사회의 지원방안과 어떻게 연계되는지 등을 고려하지 못한 한계 등을 지적하면서 지원체계 강화 필요성을 연구하였다.

상기의 연구를 종합할 때, 재난관리 분야의 연구에서 재난취약계층에 대한 지원체계 마련의 필요성에도 불구하고 기존 정책들은 재난취약계층의 특수성을 반영하지 못한 한계를 지적하고 있으며, 재난관리 전 단계별 접근의 필요성은 높게 인식하고 있음을 알 수 있다. 따라서 본 연구에서는 미국 FEMA의 장애인 재난지원체계 정비과정에 나타난 재난취약계층의 특수성을 고려한 접근의 특징을 분석하여 재난취약계층에 대한 지원체계 정책의 방향을 제시하고자 한다.

### III. 미국의 장애인 재난지원체계 분석

#### 1. 재난취약계층으로서 장애인 지원체계 발전과정

미국에서 장애를 가진 사람들의 재난지원에 대한 관심이 법제도에 반영될 필요성이 주목받기 시작한 것은 9.11테러, 허리케인 카트리나, 그리고 그 밖의 재난들이 연이어 일어나면서 재난 예방과 대응을 포함한 개인과 개인의 인권 문제에 주목하기 시작하면서이다. 이에 부시대통령 2004년 6월 22일(Executive Order 13347) 미국장애인법(ADA)을 발전시키기 위해, 재난 예방과 장애인 관련 부처간 조정위원회를 연계하도록 하였다. 이에 따라 DHS(국토안보부)는 재난계획과 문서(Nationwide Plan Preview Phase2 Report)에서 장애인에 대한 논의를 포함시켰다(Jones, 2010: 1).

2004년 7월 22일 발효된 부시정부의 대통령령 13347의 핵심은 ‘재난 예방(Preparedness) 단계에서 장애’ 문제이다. 이 명령에서는 연방정부가 재난(지진, 토네이도, 화재, 홍수, 허리케인, 테러활동 등)으로부터 장애인 지원을 강화하기 위한 정책 필요성을 제기하고 있다. 이에 따라 연방기관들은 그들

의 재난계획에서 장애를 가진 사람들의 욕구(needs)에 대해 고민하기 시작하였다. 이런 고민에는 주, 지방, 자치(인디언 등과 같은) 정부는 물론 일반 사조직까지의 참여를 독려하고, 각 조직들 간의 원활한 협력을 포함한다.

또한 행정명령은 DHS내에 재난 예방과 장애인을 위한 부처간 조정 위원회(ICC: Interagency Coordinating Council on Emergency Preparedness and Individuals with Disabilities)를 설치하도록 하였다. 이에 따라 ICC가 2005년 발표한 연차보고서<sup>4)</sup>에 따르면 작업장(workplace)에서의 재난 예방, 재난 시 커뮤니케이션, 재난 시 이송, 건강, 기술적 지원과 봉사활동, 연구조사위원회, 주, 지방, 자치(tribal) 정부간 조정, 사조직의 조정에 관한 방안을 제시하고 이를 위한 방안을 정책방향 차원에서 제시하였다.

이후 미국 정부는 2005년 8월 발생한 허리케인 카트리나 대응에 실패하면서 재난관리시스템에 대한 재점검 논의가 확대되었다. 이 과정에서 2006년에는 DHS가 주최한 컨퍼런스에서 국가계획 검토 2단계(Nationwide Plan Review Phase2 Report, 2006)에서는 대규모 재난 대비 계획(catastrophic planning)을 논의하면서 특별한 지원(special needs)이 요구되는 인구에 대한 부분이 포함되었다(Jones, 2010: 4). 여기에서는 특별한 지원(special needs)은 일반적 의미의 장애인 뿐만 아니라 아동과 같은 그룹들을 모두 포함하여 정의하였다. 그리고 이 리포트에서는 ADA에 의해 부과된 법적 규정이 몇 가지 계획들에 대해서 부족하다는 것을 인식하였다. 그 특별한 문제로서 논의된 것이 대피(evacuation), 이송(transportation), 의사소통(communication), 비상공공정보(emergency public information), 대피소(sheltering), 그리고 건강서비스(health services)이다. 이에 따라 장애인 재난지원체계에 대한 정책적 검토 논의가 본격적으로 이루어지기 시작하였다.

이에 따라 2006년 제정된 포스트 카트리나법(2006)에서는 FEMA에 장애 조정 역할을 부여<sup>5)</sup>하였다. 이에 따라 이 법에서 정하는 FEMA의 조정자로서의 의무는 재난 계획, 재난 구호 과정에서 장애인에 관한 문제 뿐만 아니라, FEMA 내의 스텝, 국가장애인위원회(NCD: National Council on Disability), ICC, 그리고 기타 연방기관, 주정부, 지방정부, 자치정부 간의 상호활동을 포함하였다. 그러나 GAO(Government Accountability Office, 2008) 보고서에 따르면 당시 장애 조정에 대한 규정에도 불구하고 FEMA가 일반적으로 이 법에 따라 NCD와의 조정이 이루어지지 않고 있으며, 이에 따라 장애 관련 계획이 충분히 적용되지 못하고 있다고 지적되었다<sup>6)</sup>. NCD(2009: 336)는 보다 지역 차원에서 장애 이슈를 적용하여 국가적 차원에서 장애 조정을 효과적으로 달성할 수 있도록 유사한 장애조정자 역할을 지역 FEMA사무소에도 만들어 줄 것으로 요청, FEMA가 이를 수용함으로써 현재의 체계를 마련하였다.

## 2. 재난지원 조직체계 재정비

### 1) NCD의 장애인 재난지원 체계

NCD는 장애인에 영향을 미치는 연방법, 정책, 프로그램, 발의 등에 대한 발전과 영향에 대한 정보를 모으는 역할을 수행한다. 특히 이와 관련하여 장애인과 관련된 재난 예방 및 재난구호에 대한 몇몇 보고서를 발간하였다. NCD가 최근 발표해 온 보고서 중 “Effective Emergency Management: Making Improvements for Communities and People with Disabilities(2009)”와 “Effective Communications for People with Disabilities: Before, During, and After Emergencies(2014)”는 최근 NCD의 장애인 재난지

4) [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/CRCL\\_IWDEP\\_AnnualReport\\_2005.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/CRCL_IWDEP_AnnualReport_2005.pdf) 참조

5) Section 513, of P.L. 109-295, 6 U.S.C. §321b.

6) 이에 대하여는 GAO의 “National Disaster Response; FEMA Should Take Action to Improve Capacity and Coordination between Government and Voluntary Sectors,” GAO-08-369 (Feb. 2008)를 참조.

원에 대한 관심과 방향을 이해할 수 있다.

NCD(2009)는 장애인 재난관리의 기본 방향으로 첫째, 재난 예방정책들이 장애인의 보호와 자립을 유지할 수 있도록 할 것을 강조한다. 둘째, 예방 및 봉사 노력을 하는 파트너 조직들이 연방기관과 연계하기를 요구하고 있다. 셋째, 선택적 경고시스템의 제공과 넷째, 대피소의 접근성을 개선할 것을 주요 정책과제로 제시한다. 또한 NCD(2014)에 발표한 보고서에서는 재난 전 단계에 걸쳐 장애인과의 효과적인 커뮤니케이션을 개선할 것을 강조하고 있다.

이에 따라 NCD는 연방기관을 비롯한 각 조직들의 재난 계획, 재난 발생 시 장애인 피해의 특징, 재난복구 계획 등의 전 과정에서 나타나는 문제점들을 조사하고 개선방안을 각 기관에 권고하는 역할을 담당한다.

## 2) FEMA 장애통합조정실(Office of Disability Integration and Coordination)

2004년 부시대통령령 13347 이후 DHS 산하에 ICC가 설치된 이래, DHS와 FEMA는 장애인에 대한 재난지원체계를 강화해 왔다.

이후 포스트 카트리나법 이후 FEMA의 전통적 기능이 복원·강화되면서 GAO(2008), NCD(2009)의 권고에 따라 FEMA는 2010년 장애통합조정실 설치와 함께 각 지역사무소에 장애 재난지원을 위한 기능을 함께 부여하였다. 이 과정에서 2009년 오바마 정부는 FEMA 내에 장애인 고문을 새롭게 포함하여 장애인 커뮤니티 및 기관의 최상위 레벨에서 예방 노력을 강화하도록 하였다. 따라서 미국 재난관리에 있어서 재난관리 지원은 FEMA의 장애통합조정실이 실제적인 정책 수립과 현장 대응 조정·지원기능을 담당하며, 실제적인 보호 의무는 지방정부의 역할로 정하고 있다고 할 것이다.

FEMA는 모든 위기로부터 시민들에 대한 역량강화, 예방, 보호, 대응, 복구 그리고 완화의 전 과정에서 장애를 가진 아동이나 성인 할 것 없이 차별없이 서비스에 동등하게 액세스(equal access)하고 기능적 요구를 달성할 수 있도록 지원하는 것으로 목표로 한다. 이를 위해 FEMA는 액세스와 기능적 요구에 필요한 비상관리는 물론 개인의 전문지식까지도 통합하고 조정하기 위한 노력을 기울여 오고 있다. 즉 장애를 가진 아동이나 성인과 공동체 전체에 대한 액세스와 기능적 요구의 통합으로 사회 전반의 재난 예방을 위한 레질리언스(resilience)와 역량강화에 목적을 두고 임무를 수행하고 있다.

2010년 FEMA 장애통합조정실 설치 이래, FEMA는 상기의 목적 달성을 위한 체계를 정비해 오고 있다. 밝힌 바와 같이 FEMA는 2010년부터 전체 10개 지역사무소에 지역 장애통합조정실을 설치하여 지역 전체의 능력을 증가시키고자 노력하는 한편, 장애에 대한 예방, 대비, 대응, 및 복구 과정에서 장애인의 액세스 권한과 기능적 요구가 포함되도록 연방정부와 관련 대책회의 리더들에게 자문을 함께 수행하고 있다.

또한 재난관리자, 대피소 기획자 및 주정부에 보다 나은 기능적 요구들이 지원될 수 있도록 교육하는 역할을 함께 담당하고 있으며, 비상 시 일반인 대피소에서도 다른 액세스 형태와 기능적 요구를 필요로 하는 사람들을 위한 도구(tools)와 전략<sup>8)</sup>을 제공한다.

FEMA는 대외 협력의 일환으로 NCD 및 적십자를 포함한 450개 자립생활센터와 FEMA 재난복구 센터의 파트너 관계를 형성하여 재난 발생에 따른 액세스와 기능적 요구들에 대해 지원한다. 뿐만 아니라 국립장애인권리 네트워크(NDRN: National Disability Rights Network) 및 이들 산하의 57개 주 보호기관과 협력하여 장애인, 어린이, 노인 등 재난취약계층<sup>9)</sup>의 기능적 요구들이 수용되었는지 점검

7) 이를 위한 보다 구체적인 계획에 대하여는 FEMA 2014-2018 Strategic Plan을 참조.

8) 가령, FEMA는 당초 일반인 대피소에 설치된 군인용 침구류를 모두 일반적 침구류로 교체하였다. 이는 군인용 침구류의 경우 높이가 낮고, 좁고, 기울기 쉽다는 점에서 일반인에게 적당하지 않다고 판단하였기 때문이다.



하고, NDRN이 정책결정에 함께 참여하는 재난관리팀을 두고 직접 조정역할을 담당하고 있다.

이 외에도 전국적인 사례연구 국가컨퍼런스를 개최하여 재난 상황에 대한 대비, 대응, 복구 및 완화 과정에서 전체 지역사회의 전략, 도구 및 자원을 관리하기 위한 재난관리팀을 별도로 운영하고 있다.

### 3) 지역 재난지원체계(functional needs)에 대한 반영

미국에서 장애에 대한 재난지원의 중요한 논의의 한 축은 2001년 9.11테러 이후 출범한 전국장애인조직(NOD: National Organization on Disability) 내에 Emergency Preparedness Initiative(EPI)의 설치에서 찾을 수 있다.

EPI는 크게 다음과 같은 두 가지 기능을 수행하는 조직구성으로 구분된다. 첫째, 장애를 가진 사람들의 기능적 요구를 파악하여 재난에 대한 영향을 최소화하는 기능을 수행하는 조직을 포함한다. 이를 통해 이들은 재난대응자들이 재난 상황 시 가용할 수 있는 최적 자원을 확인할 수 있도록 의사결정 정보를 지원한다. 둘째, 장애를 가진 사람들이 공공부문과 사적 부문의 모든 재난관리계획에서 전 과정에 포함될 수 있도록 그들의 관심과, 지식, 그리고 자원을 제공하는 역할을 담당한다. 장애인들은 지역 재난관리 계획의 효과성에 대하여 적극적으로 기여할 수 있다.

이와 같은 역할 수행을 통해 EPI(2009)는 지역 차원에서 장애를 가진 사람들에게 대한 재난지원체계 강화를 위해 가이드라인을 구성하여 제공하고 있다<sup>10)</sup>. 기능적 요구에 대한 가이드라인은 재난관리계획에 있어 공무원이나 대응가들에게 중요한 키포인트를 제시한다. 특히 가이드라인 재난관리 전 단계에 있어서 장애를 가진 사람들에게 발생하는 요구와 이들이 겪게 될 상황을 제시하면서 재난관리자들이 이를 고려할 수 있도록 하는데 목적을 두고 있다. 이 가이드라인은 1997년의 그랜드포크스(Grand Forks) 대홍수(natural disaster), 2001년 샌프란시스코 재난관리서비스 사무소(OES: Office of Emergency Services)가 지역 VOAD와 연계하는 과정에서 겪은 어려움(technological disaster), 2001년 펜타곤 테러(9.11)공격(man-made disaster), 2003년 캘리포니아 대화재(natural disaster), 2005년 허리케인 카트리나와 2008년의 2차레 허리케인에 따른 걸프만 피해(natural disaster)로부터의 경험적 발견에 기초하여 작성되었다.

가이드라인은 재난 예방 차원에서 장애인 공동체에 대한 준비과정의 초점을 다음과 같은 전체 하에 출발한다. 즉 장애인에 대한 고려사항으로서 장애가 겪는 문제점들로 ① 재난 발생 기간 동안(진행-종료 후) 장애들에게 무슨 일이 생길지 상상할 수 있는가? ② 장애인들은 경고를 듣고, 이해할 수 있는가? ③ 이들은 집이나 작업장에서 재빨리 탈출할 수 있는가? ④ 대피 후에 공동체 안으로 이동할 수 있는가? ⑤ 약품, 파워서플라이, 의료기기 등 이들이 필수적으로 요구하는 것들이 대피소에 없지는 않은가? ⑥ 장애를 가진 사람들도 대피소에서 화장실이나 샤워장 등 기본적인 서비스를 이용하고 접근할 수 있는가? ⑦ 사례관리자로부터 필요한 도움을 받을 수 있는가?에서 출발한다.

가이드라인은 상기의 가정 하에 국가대응계획(NRF: National Response Framework), 포스트 카트리나법, 기타 관련 문서들의 범위를 확인하고, 다음으로 장애공동체의 파트너십을 확립하기 위해 재난관리자들이 ① 장애인의 정체성과 ② 장애인에 대한 정의를 이해하고 ③ 교육, ④ 훈련, ⑤ 업무 상에 있어서 이들에 대해 고려할 것을 강조한다.

이를 토대로 한 지방정부의 장애를 가진 사람들에게 대한 재난지원체계 강화를 위한 방향은 ①장애

9) 미국인구조사국(U.S. Census Bureau, 2000)의 조사에 따르면, 미국 전체 인구 중 재난관리에 있어서 특별한 지원을 요구하는 그룹은 15세 미만, 아동이 전체 인구의 22.84%, 65세 이상의 고령인구 12.43%, 18-26세 사이의 영어미숙 2.03%, 18-64세 사이의 영어사용 불가능 0.92%, 16-64세 사이 장애 추정인구 11.78% 등 미국 전체 인구의 49.99%를 차지하고 있는 것으로 파악되었다.

10) 본 절은 EPI(2009)의 'Functional Needs of People with Disabilities'에 기초하여 연구자가 재정리함.

인 그룹의 확인, ②커뮤니케이션 대책, ③대피계획, ④이들을 지원하는 동물 및 반려동물 관리, ⑤복구과정의 기능적 요구, ⑥기타 고려사항, ⑦완화 단계의 기능적 요구, ⑧ 기능적 요구를 위한 재난 계획에 포함해야 할 도구와 자원의 문제를 사전에 마련하도록 하고 있다.

### 3. 시사점

재난 발생 시 장애를 가진 사람들의 지원 관한 미국의 관심은 그 초기 논의와 달리 시스템의 정비 과정은 최근이라 할 수 있다. 특히 재난관리 전 단계(예방-대비-대응-복구)에서 논의가 확대된 것은 2000년대 이후 부시 정부에서 체계화 되었다고 할 수 있다. 미국의 재난지원체계 정비 과정에 대한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 재난 유형의 다양성만큼이나 다양한 재난 환경에서 장애를 가진 사람들에게 나타나는 특수성에 대한 특별한 지원의 필요성을 공공부문이 높게 인식하고 있다는 점이다. 이는 단순히 현재 상태에서 장애를 가진 사람들을 의미하는 것이 아니라 재난 발생으로 인해 재난 대피 시 장애를 갖게 되는 특별한 그룹(가령, 아동이나 노인)과 잠재적 장애인(손상을 겪거나, 겪는 혹은 손상의 후유가 나타나는 그룹)을 포함해 포괄적 차원에서 접근하고 있다.

둘째, 장애에 대한 접근방법과 시각의 차이이다. 일반적으로 재난관리 계획은 장애를 겪어본 적이 없거나 장애에 대해 무감각한 사람들에 의해 계획되며 이로 인해 장애를 가진 사람들에 대한 계획의 미흡성이 나타난다. 미국의 경우 국가 수반인 대통령을 중심으로 이런 문제점을 인식하고 재난 발생 시 장애에 대한 정의적 개념을 규정하고 이런 개념 하에 실제 장애를 겪고 있거나 장애인에 관심을 갖고 있는 그룹이 정책결정과 재난 계획의 준비에 함께 참여한다는 점이다.

셋째, 계획의 세부화와 이를 위한 사전정보의 수집관리이다. 미국은 재난 발생 시 시민들이 겪게 될 장애를 고려하여 상세한 예방, 보호(대비), 대응 및 복구 계획을 수립하며, 이 과정에서 해당 지역의 장애를 가진 사람들에 대한 정보를 관리한다.

넷째, 장애를 가진 사람들을 위한 특별한 지원에 대한 고려이다. 미국은 이를 위해 ①커뮤니케이션, ②의료, ③슈퍼비전, ④독립적 기능 유지, ⑤이송의 폭넓은 차원의 접근이 이루어지고 있다. ① 커뮤니케이션 문제 있어서는 정보의 전달방법, 정보메시지를 전달받는 당사자 입장의 고려, 메시지 이용 수준, 메시지 접근성 등 다양한 접근을 시도하고 있다. ② 의료에 있어서는 냉장약품 뿐만 아니라 해당지역의 장애의 유형 등을 고려하여 건강서비스에 필요한 다양한 요소를 고려한다. ③ 대피소 내 또는 복구과정에서 개인의 지지자(가족, 동료, 이웃, 친구 등)를 잃은 장애인의 지원을 위하여 개인별 관리, 보호 및 지원을 위한 서비스를 제공한다. ④ 독립적 기능 유지를 위해서 장애인이 자립적으로 혹은 생명 유지를 할 수 있도록 하기 위한 요소를 고려한다. 여기에는 서비스/가이드 동물 및 반려동물들까지를 포함한다. ⑤ 스스로 이동이 어려운 장애인을 고려한 휠체어의 준비부터, 대량 이송수단과 소규모 이송수단, 교통체계 등을 종합적으로 고려한다.

마지막으로 미국은 지방정부의 재난관리 책임을 기본원칙으로 연방정부가 이에 필요한 추가적 지원을 실시하며, 이를 위한 기금의 사용 등 계획을 충분히 반영하고 있으며, 재난관리 기관과 장애인 지원기관 및 장애 그룹, 의료기관 그리고 미디어 사이에 상호 필요한 파트너십 체계를 강화하고 사전에 이들이 갖고 있는 자체 규정(codes)을 공유하고 이를 계획에 반영하고 있다는 점이다.

## IV. 한국의 재난취약계층 재난지원체계 강화방안

### 1. 전문화된 전문부서의 설치 운영

한국은 세월호 침몰사고 이후 국민안전처 신설을 통해 국가의 재난관리 시스템 전반을 개혁하기 위한 과정적 단계에 있다. 그러나 기존 안전행정부와 소방방재청, 해양경찰청의 기능을 재편성한 외에 커다란 변화를 체감하기 어려운 실정이며, 여전히 재난취약계층에 대해 전문적 지식, 기술, 계획을 전담할 조직은 포함되어 있지 않다. 특히 재난 발생으로 인해 겪게 되는 장애의 특수성을 고려할 때, 이를 전담할 부서의 필요성은 매우 높다할 것이다. 미국의 사례에서 나타나는 바와 같이 장애에 무감각한 재난관리자가 수립하는 계획은 장애인이 실제 상황에서 겪게 되는 어려움을 충분히 고려하지 못하며, 이들이 안게 될 문제를 충분히 반영하기 어렵다. 따라서 장애를 가진(혹은 갖게 될) 사람들에 대한 예방, 대비, 대응, 복구 과정에서의 특별한 지원을 계획하고 관리할 전담부서의 설치가 요구된다.

### 2. 재난취약계층 유형별 재난지원계획의 상세화

재난 상황에서 겪는 장애의 문제는 실제 본인들의 입장이 아니면, 확인하기 어렵다. 더욱이 이들이 겪는 장애 유형의 다양성으로 인해 사전에 충분한 정보를 수집하고, 계획하지 않으면 실제 재난 발생 시 대응하는데 한계를 가질 수 밖에 없다.

이런 점에서 재난취약계층에 대한 재난지원계획은 지방정부 차원에서 마련될 필요가 있으며, 특히 지역이 해당지역의 재난취약계층에 대한 정보관리를 통해 계획을 차별적으로 상세화 할 필요가 있다. 또한 같은 유형의 장애를 갖더라도 아동, 청소년·성인, 노인 등에 따라서도 필요한 지원에 차이가 있다. 따라서 이를 충분히 계획에 반영할 필요가 있다.

### 3. 그 밖의 논의사항

현재 지방정부 중심의 재난관리는 예산, 계획의 형식성 등으로 인해 기본적인 방향에서조차 한계를 보이고 있다. 이런 가운데 사회적 요구에만 귀를 기울여 계획을 무분별하게 생산하거나 중앙정부의 일관된 계획수립 지침에 기초하여 방향을 설정하는 것은 재난취약계층의 특수성을 반영하는데 한계가 있다.

따라서 중앙정부에서는 필요한 별도의 기금을 마련하고 계획수립 시 고려해야 할 재난취약계층의 특수성에 대한 충분한 방향성을 마련하고 지방정부의 입장에서는 각 지역의 재난취약계층이 갖는 특성을 고려하여 정책과 계획을 수립해 나아갈 필요가 있다. 또한 기금의 지원은 예산의 보조형태가 아닌 미국과 같은 매칭펀드 형태의 지원정책으로 지방정부의 참여와 관심을 유인할 필요가 있다.

물론 이런 논의 중심에는 정책입안자, 관리자뿐만 아니라 일반인들 역시도 이들에 대한 차별화된 지원 필요성을 인식하여 사회적 공감대를 형성해 나아가는 가운데 순차적으로 접근할 필요가 있다.

## V. 결론

본 연구는 미국의 재난취약계층으로서 장애를 가진 사람들에 대한 재난지원체계 구축 과정 및 내용에 대한 이해를 통해 국내의 재난취약계층 재난지원체계 구축을 위한 정책 방향을 제시하고자 하였다.

우리나라는 세월호 침몰사고라는 대형 재난을 경험하면서 국가 전반의 재난관리 체계에 대한 변화의 과도기에 있다고 할 수 있다. 이런 과도기 단계에서 보다 개인 중심 더 나아가서는 개인의 생명과 인권 보호를 위한 차별없는 재난관리 정책의 수립은 향후 성공적 재난 대응을 위한 중요한 과제이다. 무엇보다 재난 상황에서 장애인이 겪는 어려움과 지원 요구에 대한 충분한 계획의 마련과 이에 대한 교육훈련은 이들의 생존확률을 높이는 핵심과제가 된다.

미국의 경우 장애에 대한 특별한 고려를 위해서는 이를 충분히 이해할 수 있는 관계자가 정책과정에 함께 참여할 필요가 있으며, 상위의 부처별 관계법령에 포괄적으로 장애에 대한 지원을 반영할 수 있도록 할 필요가 있다. 그리고 이들이 겪는 문제점을 국내 차원에서 충분한 논의를 통해 검토하고 이를 통해 단계적으로 접근해 갈 필요가 있다.

이에 우리나라의 재난취약계층 재난지원체계 강화를 위한 정책방향으로서 전문화된 부서의 설치 운영, 지방정부 차원에서 재난취약계층 재난지원계획의 상세화를 제시하였다. 뿐만 아니라 이를 위한 사전적 전제로서 별도의 기금과 중앙정부의 가이드라인 개발의 원칙, 사회적 공감대 필요성 등을 제시하였다.

미국의 단편적 사례를 통해 재난취약계층 전반에 대한 재난지원체계의 개선방안을 논의하는 것은 한계가 있겠으나 아직까지 국내적으로 제도화가 미흡한 재난취약계층 재난지원체계의 방향을 제시하고자 했다는 점에서 본 연구의 의의가 있다.

## 참고문헌

- 권영숙. 2013. 장애인 위기상황 대응매뉴얼 개발을 위한 기초연구. 한국장애인개발원.
- 김명구·양기근·정기성. 2014. 자연재난에 의한 재난취약계층의 재난안전복지 개선방향: 전라북도 임실군의 노인계층을 중심으로. 한국위기관리논집. 10(9): 113-135.
- 김윤희. 2012. 재난 취약자 대상 재난안전 콘텐츠 개발 및 서비스 전략 수립. 국립방재연구원.
- 두오균. 2009. 한국 장애인 인권의 현실과 재난관리. 국가위기관리연구. 3(1): 26-50.
- 서울특별시 소방재난본부. 2013. (요약본) 장애인 재난위기관리 매뉴얼 개발·보급에 관한 연구. 서울특별시 소방재난본부 재난대응과.
- 서울특별시 소방재난본부. 2014. 장애인 재난위기관리 매뉴얼(지체장애인용). 서울특별시 소방재난본부 재난대응과.
- 심기오·박상현·정성희. 2010. 재난약자 방재대책 실태조사 및 분석. 국립방재교육연구원 방재연구소.
- 유현정. 2008. 국민 안전권 확보를 위한 고찰: 취약계층을 위한 받아들일 수 있는 위험의 수용기준을 중심으로. 한국위기관리논집. 4(2): 1-15.
- 이현준. 2003. 재해시 장애인차별에 대한 고찰. 장애인차별금지법제정추진연대 연속공개토론회 1차 자료집. 9-15.
- 이주호. 2010. 사회취약계층을 위한 사회안전망 연구: 한국의 위기관리 정책을 중심으로. 국가위기관리연구. 4(2): 67-81.
- 최경식. 2014. 재난 취약계층 안전정책에 관한 연구: 국내외 사례분석과 정책적 대안제시를 중심으로. 고려대학교 정책대학원 석사학위논문.
- Asha Hans. 2013. Disaster Risk Reduction and Disability. 재할복지. 17(2): 1-14.
- Christensen, K. M., Blair, M. E., & Holt, J. M. 2007. The Built Environment, Evacuations, and Individuals With Disabilities A Guiding Framework for Disaster Policy and Preparation. *Journal of Disability Policy Studies*. 17(4): 249-254.
- GAO(Government Accountability Office). 2008. National Disaster Response; FEMA Should Take Action to Improve Capacity and Coordination between Government and Voluntary Sectors(GAO-08-369).
- Enders, A., & Brandt, Z. 2007. Using Geographic Information System Technology to Improve Emergency Management and Disaster Response for People with Disabilities. *Journal of Disability Policy Studies*. 17(4): 223-229.
- EPI. 2009. *Functional Needs of People with Disabilities: A Guide for Emergency Managers, Planners, and Responders*. National Organization on Disability/Emergency Preparedness Initiative.
- Hoffman, S. 2008. Preparing for Disaster: Protecting the Most Vulnerable in Emergencies. *UC Davis L. Rev.* 42: 1491-1544.
- Jones, N. L. 2010. *The Americans with Disabilities Act and Emergency Preparedness and Response*. Library of Congress Washington DC Congressional Research Service.
- Kailes, J. I., & Enders, A. 2006. Moving beyond “special needs.” A Function based Framework for Emergency Management and Planning. *Journal of Disability Policy Studies*, 17(4): 230-237.
- KCOC. 2011. The Sphere Project: 인도주의 현장과 인도적 대응의 최소기준. Published by The Sphere Project.

- McGuire, L. C., Ford, E. S., & Okoro, C. A. 2007. Natural Disasters and Older US Adults with Disabilities: Implications for Evacuation. *Disasters*. 31(1): 49-56.
- Morris, J., Mueller, J., & LaForce, S. 2013. Social Media, Public Emergencies & Disability. *Journal on Technology and Persons with Disabilities*. 167(PPT).
- National Organization on Disability. 2009. Emergency Preparedness Initiative: Functional Needs of People with Disabilities. Washington D.C.: National Organization on Disability/EPI.
- Nemoto, Masatugu & Eri Ariga. 2014. 재난발생시 ‘재난약자’에 대한 지역사회 지원체계 강화방안 연구: 한·일 양국의 재난약자에 대한 사전조사 체계 비교를 중심으로. *한국위기관리논집*. 10(6): 67-87.
- Parsons, B. S., & Fulmer, D. 2007. The Paradigm Shift in Planning for Special-needs Populations. Available on [http://rems.ed.gov/views/documents/SpecialNeedsParadigmShiftInPlanning\\_2007.pdf](http://rems.ed.gov/views/documents/SpecialNeedsParadigmShiftInPlanning_2007.pdf)(accessed on 10 March 2009).
- Person Chery, & Elizabeth J. Fuller. 2007. Disaster Care for Persons With Psychiatric Disabilities. *Journal of Disability Policy Studies*. 17(4): 238-248.
- Peterson, L. J. (2010). *Disability Preparedness: Availability of ADA Compliant Emergency Shelters across Pennsylvania*.
- Peterson, L. J. 2010. *Disability Preparedness: Availability of ADA Compliant Emergency Shelters across Pennsylvania*. University of Kentucky UKnowledge.
- Priestley, M., & Hemingway, L. 2007. Disability and Disaster Recovery: A tale of two cities?. *Journal of Social Work in Disability & Rehabilitation*. 5(3-4): 23-42.
- Schneider, Karl, F. 1993. *Disaster Relief—Is It Spelled F-E-M-A?*. Washington, D.C.: National Defense University.
- Stough, L. M., & McAdams Ducey, E. (2014). Disaster and Disabilities. In C. R. Reynolds, K. J. Vannest, & E. Fletcher-Janzen, (Eds.), *Encyclopedia of Special Education*(4th ed.). New York: John Wiley & Son. 852-854.
- Waterstone, M. E., & Stein, M. A. 2006. Emergency Preparedness and Disability. *Mental & Physical Disability L. Rep.* 30: 338-339.
- White, B. (2014). Disaster Relief for Deaf Persons: Lessons from Hurricanes Katrina and Rita. *The Review of Disability Studies: An International Journal*., 2(3): 49-56.

에이블뉴스(2015.04.16.) “세월호 1년, ‘일상이 재난’ 장애인안전 절박”.

국립장애인도서관 <http://www.nlid.nl.go.kr/>

<http://ncam.wgbh.org>

<http://www.dhs.gov/disabilitypreparedness>.

[http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/CRCL\\_IWDEP\\_AnnualReport\\_2005.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/CRCL_IWDEP_AnnualReport_2005.pdf)

[http://www.ncd.gov/newsroom/publications/2009/pdf/NCD\\_EmergencyManagement.pdf](http://www.ncd.gov/newsroom/publications/2009/pdf/NCD_EmergencyManagement.pdf).

[http://www.ncd.gov/policy/emergency\\_management](http://www.ncd.gov/policy/emergency_management)

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/07/20040722-10.html>.

# 정부재난관리 윤리적 의사결정에 대한 연구

## - 메르스코로나 바이러스 사태를 중심으로 -

권 설 아\*

### 1. 서론

지난 1995년 6월 29일 오후 5시 52분경 서울 서초동 소재 삼풍백화점이 부실공사 등의 원인으로 갑자기 붕괴되어 1천여 명 이상의 종업원과 고객들이 사망하거나 부상당한 대형 사고가 발생하였다. 그 사건을 계기로 건물들에 대한 안전 평가가 실시되었고, 긴급구조구난체계의 문제점이 노출되어 119중앙구조대가 서울·부산·광주에 설치되었다(홍성태, 2006). 그로부터 8년 뒤 2003년 2월 18일 대구광역시 중구 중앙로역에서 지하철 대형 화재가 발생하여, 그 참사로 192명(신원 미확인 6명)이 사망하고 148명이 부상을 당하였다. 그리고 2014년 2월 17일 마우나 리조트 붕괴를 시작으로, 세월호 참사, 터미널 화재, 요양원 방화, 그리고 지하철 방화사건에 연이어 발생하였다.

2015년 4월 18일 중동 지역에서 집중적으로 발생한 메르스코로나 바이러스는 사스와 유사한 고열, 기침, 호흡곤란 등 심한 호흡기 증상을 일으키는 바이러스로 국내 첫 확진 환자 발생이후 2015년 7월 21일 두 달이 지나가는 현재 까지 누계 환자 수는 186명, 총 사망자수는 36명이다. 이는 중동과 인접하지 않음에도 불구하고 세계 2위의 메르스코로나 바이러스 환자 발병국이 되었으며, 1만 6000명이 넘는 국민이 격리되고, 경제적 손실은 10조원에 이를 것으로 추정될 정도로 엄청난 공중보건학적·사회적 위기에 직면했다고 볼 수 있다(의협신문, 2015. 7. 20).

앞서 언급한 사건들은 충분히 안전을 점검하고, 재난관리 컨트롤타워가 보유하고 있던 매뉴얼을 적시에 활용하였다면 예방이 가능했던 인재 재난들로 볼 수 있다. 반복적인 재난은 정부의 안일한 사후대처와 학습하지 않으려는 정부의 소극적 대응으로 발생한다.

지속적인 재난에도 정부 재난관리가 소극적 대응으로 일관하는 것은 20년이 지나도 부조리, 책임 회피, 부도덕, 비리, 부정부패, 무사안일, 형식주의가 적패된 한국관료문화의 변하지 않는 모습 때문이다. 특히 처음 메르스코로나 바이러스 확진 환자가 나온 뒤 우리나라의 최고위 위기관리 컨트롤타워는 열흘 넘게 침묵했다. 방역당국은 처음부터 투명하게 밝혔어야 할 감염경로인 병원정보를 오랫동안 공표 않고 침묵했다(PR뉴스, 2015. 6. 2).

이렇듯 정부의 재난관련 컨트롤 타워가 제대로 돌아가지 않는 것은 관료들의 책임회피 관행이 가장 큰 이유이다. 그들은 책임회피를 위해서 모든 의사소통을 및 보고를 장·차관에게까지 결재서류를 올려 보낸다.

\* 충북대학교

이러한 관료사회의 책임성에 대한 문제는 관료 개인의 문제로만 끝나는 것이 아니다. 이번 메르스 코로나 바이러스의 확산사태에서처럼 정부 컨트롤타워의 부재, 의사소통의 부재, 정보 공개의 지연으로 인한 급속한 확진환자 증가, 격리자 증가는 국민적 공포를 조성하였고, 경제적 손실도 상당히 크게 발생하였다. 이는 국가전체 사회적 위기로 확대될 가능성이 있는 문제이다.

따라서 본 논문은 정부재난관리에 대한 윤리적 의사결정 모형인 Potter Box을 활용하여 메르스 코로나 바이러스 사태를 분석해, 여기서 발생한 정부재난관리의 문제점들을 고찰하고 향후 정부재난관리의 공공성과 가치회복방안에 대하여 논하고자 한다. 작성에 있어서 기존에 연구된 재난관리와 윤리적 의사결정과 관련한 각종 연구결과물(단행본, 학술논문, 기사)을 토대로 살펴보고, 정부의 재난관리의 컨트롤타워의 정당성과 가치를 제시하여 향후 안전한 한국 사회를 구축하는데 돕고자 한다.

## II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

### 1. 재난관리에 대한 개념과 주요 내용

재난을 어원으로 분석하면 dia는 어원상 분리, 파괴, 불일치의 뜻이고, aster는 라틴어로 astrum 또는 star라는 의미로, disaster는 별의 분리 또는 별이 파괴되거나 행성의 배열이 맞지 않아 생기는 대규모의 갑작스러운 불행이라는 뜻으로 해석된다(이희영, 2015).

재난 및 안전관리 기본법 제3조에 따르면 재난은 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 자연재난과 화재·붕괴·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 피해 그리고 에너지·통신·교통·화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해인 사회재난으로 나뉜다.

결국 재난이란 인간의 생존과 재산의 보존이 불가능할 정도의 생활 질서를 위협받는 상태를 초래하는 사고 또는 상태를 말한다(이재은, 2012).

재난은 위험과 불확실성을 내재적 속성으로 지니고 있고, 재난관리는 이러한 위험과 불확실성을 관리하는 것이다. 이론적 차원에서 재난관리는 ‘위험과 불확실성을 본질적 속성으로 지니는 재난의 발생을 예방하고 위협을 최소화시키는 한편, 이미 발생한 재난에 대해서는 신속하고 효과적으로 대응하며 가능한 빠르게 정상상태로의 복귀를 돕는 것’으로 정의된다(Pickett & Book, 1991: 263). 실무적 차원에서는 ‘수해, 풍해, 지진, 화재, 폭발사고 등의 각종 재난에 대비하기 위해 사전에 조치하는 활동이나 재난 발생 시 이를 극복하고 수습하는 제반활동’으로 이해된다(김영수, 1992: 11).

재난관리란 각종 재난을 관리하는 것으로서 재난으로 인해 피해를 극소화하기 위하여 재난의 예방, 대비계획, 응급대응, 복구에 관한 정책의 개발과 집행과정을 총칭하는 것이다(임송태, 1996: 22). 재난 및 안전관리 기본법 제3조에서도 재난관리란 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동을 말한다고 규정하고 있다.

따라서 재난관리란 재난발생의 위험을 제거하고 재난발생시 피해의 수습과 복구를 행하는 모든 활동을 총괄하는 광의의 개념으로 해석된다(이재은, 2012).



## 2. 윤리적 의사결정 대한 개념과 주요내용

윤(倫)은 무리·또래·질서 등의 의미가 있으며, 리(理)는 이치·이법 또는 도리 등의 뜻이 있다. 그러므로 윤리는 인간이 사회를 구성하고 살아가는 데 있어 지켜야 할 이치 또는 도리라는 의미이다. 서양에서 윤리의 의미를 가진 에티크스(ethics)는 ‘습속’, ‘성격’이라는 뜻의 그리스어 에토스(ēthos)에서 유래한다. 결과적으로 윤리란 사람이 사회 생활하는 데 마땅히 행해야 할 도리라 할 수 있다(백종현, 2004).

의사결정은 조직의 운영정책 및 주요 계획의 목표를 달성할 수 있는 대안 가운데서 가장 바람직한 행동경로를 선택하는 과정을 말한다. 넓은 의미의 의사결정은 조직관리자가 조직목표를 달성하기 위한 총체적 과정을 말한다. 이러한 의사결정은 장래의 행동방안을 선택·결정하는 과정이기 때문에 흔히 정책결정과 같은 개념으로 파악하기도 한다. 굳이 이 양자를 구분해 본다면, 정책결정은 정부조직이나 행정관료가 공적인 문제를 해결하기 위한 방안을 모색하는 선택과정이고, 의사결정은 어떤 조직이나 개인을 막론하고 공공 문제뿐만 아니라 사적 문제에 대해서도 그 해결 방안을 모색·결정하는 기능을 포괄한 개념이라 하겠다. 따라서 의사결정과 정책결정은 그 결정의 주제·대상·범위 등에 차이가 있을 뿐 본질적으로는 같은 것이다(이중수, 2009).

윤리적인 의사결정 실행 모델은 칸트의 도덕률과 정언명령에 기반하고 있으며, 세 가지 실행 단계로 이루어져 있다. 모델의 세 가지 실행 단계는 ① 자율성의 결정 ② 정언명령에 따른 질문하기 ③ 윤리 고려 삼각형 모델의 적용을 말한다(김영옥, 2013). 윤리적 의사결정 모형에는 Potter Box모형, SMART윤리실행 모형 등이 있으나 본 논문에서는 Potter Box모형을 활용하여 분석하고자 한다.

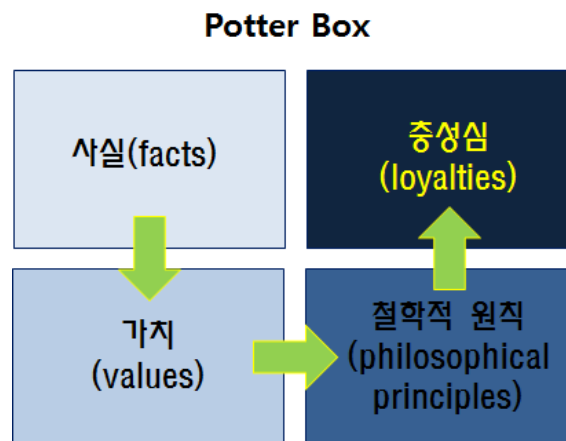
## 3. 재난관리와 관련한 윤리적 의사결정 모형

### 1) Potter Box 윤리적 의사결정 모형

Potter Box는 Ralph B. Potter, Jr에 의해 개발된 윤리적 의사결정 모형이다. 이 의사결정 모형은 효과적인 결정을 위해 만들어진 도구로 알려져 있다. Potter Box 총 4개의 사분면으로 이루어져 있고, 이 4개의 사분면 안에 구성된 범주들을 활용하여 의사결정에 판단을 둔다.

Potter Box에서 사용되는 4개의 범주는 사실(facts), 가치(values), 철학적 원칙(philosophical principles), 충성심(loyalties)이다(Wikipedia).

<그림 1> Potter Box



<그림 1>에서와 같이 Potter Box는 총 4분면으로 이뤄져 있다. 1사분면은 사실(facts)로 알려진 상황을 정의하는 것이다. 이는 사건과 문제를 정확히 파악할 수 있도록 정보 수집을 하고, 정확히 이해할 수 있도록 사실들을 나열한다. 해결하고자 하는 문제를 정확히 파악하고 윤리적 딜레마를 찾아낼 수 있도록 의사결정자는 어떠한 판단을 하지 않고, 사실도 중 하나라도 숨기지 않고 정리해야 하는 과정이다.

2사분면은 가치(values)로 의사결정자가 중요하다고 생각하는 삶의 측면, 개인의 특정 관심사와 같은 것들이다. 이 측면은 좋고, 나쁘고, 잘되고, 잘못된 것이 무엇인지 찾는데 도움을 준다. 그러나 여기서 판단되는 가치들은 개인적인 가치뿐만 아니라, 전문적 값, 도덕적 가치, 논리의 값 등이 포함 된다.

3사분면은 철학적 원칙(philosophical principles)이다. 이 부분은 윤리적 추론 단계이다. 이 단계를 잘 이해하기 위해서는 몇 가지 윤리적 철학을 기준으로 가진다. 이 철학들은 Aristotle's 중용, 공자의 황금 중용, Kant의 정언명법, Mill의 공리주의, Rawls의 정의론, Judeo-Christian 윤리 등이 있다. 본 연구에서는 Rawls의 정의론<sup>2)</sup>의 관점에서 판단하고자 한다.

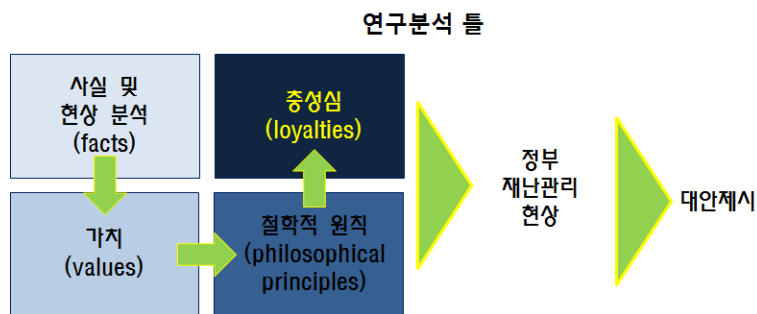
마지막 4사분면은 충성심(loyalties)이다. 이 단계에서는 의사결정자가 누구에게 충성을 해야 하는가? 에 초점을 두고 결정한다. 이렇듯 1단계에서 4단계로 분석이 진행될수록 현상은 더욱 깊이 조사되고 분석된다. 특히, 네 번째 단계인 충성심(loyalties)에서는 현상, 가치, 그리고 윤리 원칙이 서로 간에 얼마나 충실하게 구성되었는가에 대한 깊이 있는 분석이 진행되며, 특정 가치를 선택함으로써 인해 포기되어야 했던 대립 가치에 관한 진솔한 재평가도 이루어진다. 특히 의사결정자들은 한 가지 가치에 충성해야 하기 때문에 포기된 가치들이 발생한다. 따라서 간혹 이러한 선택이 정당화 되지 못할 수도 있다(박종민 · 최서경, 2011).

## 2) Potter Box 윤리적 의사결정 모형에 따른 연구 분석 틀

본 논문에서는 Potter Box의 윤리적 의사결정 모형을 활용하여, 메르스코로나 바이러스 사태 당시의 정부의 재난관리에 대한 윤리적 딜레마 상황에서의 의사결정과정을 분석하고, 문제점들을 파악하여 대안을 제시하고자 한다.

Potter Box의 모형은 총 4분면으로 이뤄져 있지만, 약간의 변형을 하여 분석하였음을 밝혀둔다. 본 논문의 분석 틀은 다음과 같다.

<그림 2> 연구 분석 틀



2) 롤스는 사회의 모든 가치, 즉 자유와 기회, 소득과 부, 인간적 존엄성 등은 기본적으로 평등하게 배분되어야 하며, 가치의 불평등한 배분은 그것이 사회의 최소 수혜자에게 유리한 경우에만 정의(正義)롭다고 본다. 롤스의 정의론은 진리가 사상체계에 있어서 최고의 덕(德)이듯이 사회제도에 관한 최고의 덕을 공정(公正)이다. 불공정한 법과 제도는 그것이 아무리 효율적(→효율성)이고 잘 정리되었다 할지라도 개정되거나 폐기되어야 한다고 주장 하고, 그 본문에서 공정한 사회로서 갖추어야 할 두 가지 기본 원칙을 제시하고 있다. 그 두 가지 기본원칙은 자유의 배분에 관한 것과 사회적·경제적 가치 배분에 관한 것이다(J. Rawls, 1971; 하동석, 2010).

<그림 2>의 연구 분석 틀을 활용하여, 다음의 질문들에 적용하여 정부의 메르스코로나 바이러스 사태에 대한 재난관리 의사결정과정을 분석하고자 한다.

- 정부는 메르스코로나 바이러스(감염병)의 사실 및 현상 분석을 제대로 하였는가?
- 정부는 메르스코로나 바이러스(감염병) 대응에 있어 전문적 값, 도덕적 가치, 논리의 값이 제대로 활용되었는가?
- 정부는 철학적 원칙에 맞춰 메르스코로나 바이러스(감염병) 대응을 하였는가?
- 정부는 현상, 가치, 그리고 윤리 원칙을 얼마나 일관성 있게 활용하여 메르스코로나 바이러스(감염병) 대응을 하였는가?

본 질문들에 대한 문헌 및 관련자료 분석을 통해 정부 위기관리의 윤리적 현상을 고찰하여 이에 따른 해결 대안을 제시하고자 한다.

#### 4. 재난관리에 대한 선행연구 검토

재난관리에 대한 선행연구는 다양한 방면으로 이뤄지고 있다. 신동희·김용문(2015)은 국내 재난관리의 빅 데이터 활용 촉진 방안에 대한 공공 및 민간 부문의 역할에 관한 연구를 하였다. 공공과 민간 영역에서 공통적으로 추진해야 할 정책과제는 재난관련 빅 데이터의 공개 및 공유, 기술 및 인프라의 확충, 법 및 제도적 정비, 소셜 네트워크 서비스를 활용한 재난 정보전달 시스템의 구축, 빅 데이터 전문 인력의 양성 및 활용방안을 제시하였다.

김진관(2015)는 재난관리에 대한 지방자치단체의 재난대응역량 제고를 위해 재난관리기준 및 표준을 기준으로 재난관리체계에 대한 현황을 파악하고 있으며, 재난대응역량에 영향을 미치는 요인에 대하여 밝히고 있다.

임상규(2014)는 재난관리에 대한 정부기조 하에 협력적 재난관리 거버넌스 체계의 구축을 위한 노력의 출발로서 정부 3.0 기반의 재난관리 3.0의 개념적 탐색과 정책적 과제를 도출하였다.

Bae Young-Son, et. al.(2014)는 국내 재난관리체계를 검토하여 문제점을 알아보고 재난현장 일선에 있는 소방공무원을 대상으로 통합재난관리체계에 대한 의식조사를 실시하여 발전방안을 모색하였다.

이영희(2014)는 재난관리시스템의 세세한 기술적 내용들이 아니라 재난관리시스템 설계의 밑바탕이 되는 전문가주의와 과학주의 패러다임에 초점을 맞추어 그 문제점을 지적하고, 그 대안으로 시민들이 재난의 대비 및 대응 과정에 적극적으로 참여할 수 있는 재난 거버넌스 패러다임을 제시하였다.

윤선희 외(2015)는 재난관리에서 피해 최소화를 위한 즉각적 대응의 개선에 초점을 맞추었다. 이 연구는 사례연구를 통해 이뤄져 있으며, 국가 법령에 따른 재난 및 안전관리 기본법에 의한 재난 관리 4단계(예방-대비-대응-복구)를 바탕으로 분석하여 현장에서의 니즈를 파악하고 피난소의 개념을 도입하였다. 그리고 국내 재난관리 기관의 현 실태와 보완점을 파악하였으며 피난소의 효율적 운영을 위해 픽토그램 및 컬러 코딩, 구호물품의 적절한 분배 등의 내용을 포함하고 있는 가이드라인을 제안하였다.

엄주성 외(2014)는 재난관리의 과학적 발전 분야로 '3차원 BIM 기술을 활용한 수방시설의 능동형 재난관리체계 구축' 사업을 활용하여 의정부시내 홍복저수지와 백석천 유역을 pilot test 대상지역으로 하여 통합시스템 구축에 필요한 재해 상황 별 시나리오를 분석하였다.

박찬석(2014)은 재난·소방전문가들로부터의 설문조사를 통해 재난관리 단계별 소방업무의 재난관리 중요도를 산출해 내고 이를 바탕으로 소방업무를 재설계하였으며, 그 결과 소방업무는 기존의 '화재·구조·구급'업무 외에 '협업(협력업무)'을 발굴 또는 기존 업무를 강화시켜 소방사무를 양적

으로 확장시킴과 동시에 질적으로 심화시켜야 할 것을 제안 하였다.

허준영·이주호(2014)는 기후변화, 신기술, 고령화 등의 다양한 재난환경 변화요인에 의해 발생하여 사회 전반적으로 큰 혼란과 위기를 불러올 수 있는 미래재난 발생에 대비하여 피해를 최소화할 수 있는 총체적 대응체계 마련을 위한 정책방안을 모색하고자 전문가를 대상으로 개방형 설문지를 이용해 미래재난 대응을 위한 현행 재난관리체계의 문제점을 크게 4가지 차원에서 진단하여, 그 결과 기존의 재난관리 체계의 대응 역량으로는 감당키 어려운 한계가 존재하는 바 미래재난 발생에 따른 재난의 전개, 확산, 종료까지 영토 내에서의 광역적, 시간적으로 장기화 되는 양상, 사회구조적 맥락과 국가기반시설 등의 사회 기능체계와 연계된 재난 확산의 불확실성을 고려할 때 기존 대응체계의 대대적인 역량 강화를 요구하였다.

## 5. 윤리적 의사결정에 대한 선행연구 검토

윤리적 의사결정에 대한 선행연구는 재난관리 분야에서는 거의 찾아 볼 수 없고, 경영학, 간호학, 심리학, 사회복지학, 커뮤니케이션 관련 학문에서 주로 다루고 있다. 윤리적 의사결정에 관련한 선행 연구들의 분석결과를 살펴보면 다음과 같다.

고혁근(2013)은 Potter Box 윤리적 의사결정 모형을 활용하여 정부의 윤리적 딜레마에 대한 연구를 하였다. 특히 강원랜드 카지노의 사례분석을 통하여 공공가치에 대한 평가를 하고 분석하였다.

한진환(2014)는 상사의 윤리적 리더십이 부하의 윤리적 의사결정 의도에 미치는 영향과 조직 분위기의 조절효과를 검증하였다. 검증결과 상사의 윤리적 리더십이 부하의 윤리적 의사결정간에 유효한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 조직 분위기의 이기주의는 상사의 윤리적 리더십이 윤리적 의사결정 의도에 미치는 영향에 있어 유의한 부(-)의 조절효과가 있으며, 원칙주의는 상사의 윤리적 리더십이 윤리적 의사결정 의도에 유의한 정(+)의 조절효과가 있는 것으로 나타났다

김란(2011) 신종인플루엔자 대유행시 야기될 윤리적인 의사결정에 대한 지역주민들의 인식 수준을 측정하였다. 연구결과 연구대상자들의 예방접종 특정한 우선배정에 찬성하는 비율과 정부의 신종인플루엔자 확산 방지를 위한 지침이나 권고사항을 따르겠다는 비율이 높은 점은 정부지침에 대해 지역주민 대부분이 긍정적인 인식을 하는 것으로 볼수 있으므로 신종인플루엔자 대유행시 야기될 윤리적 의사결정에 관한 정부지침의 계획수립에 중요한 정보를 제공하고 있다. 또한 신종인플루엔자 유행시 내 자신은 감염되지 않을 것이라고 인식하는 점과 감염가능성이나 건강영향으로 인해 느끼는 불안정도는 높지 않다 라고 인식하는 점은 평소 경험해 보지 못한 신종전염병에 대해서는 정부가 지역사회주민들에게 정확한 지식과 정보의 전달과 정부의 신종전염병 대비에 대한 명확한 지침이 중요하다고 할 수 있다.

권용만 외(2009)는 윤리적 의사결정이 조직성과에 미치는 조직적인 요인을 분석하였다. 연구의 분석결과로 윤리적 의사결정의 조직성과에 대한 영향력은 대내적인 의사결정이 대외적인 의사결정에 비해 높은 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 근로자의 직무만족, 신뢰, 윤리적 분위기 및 도덕적 역량 등은 기업외적 윤리적 의사결정의 평가 요인보다 내부적 요인에 의해 직접적인 영향을 받고 있음을 것을 시사한다. 그리고 높은 조직의 장기비전 인지와 팀워크와 권한위양의 정도가 높을수록 윤리적 의사결정과 조직성과에 직접적인 영향을 미치고 있다. 조직에서 구성원들과의 파트너십에 입각한 비전제시가 기업 및 근로자의 발전에 결정적이라는 것을 시사한다.

### III. Potter Box를 활용한 사례분석

#### 1. 사실 및 현상분석

사실 및 현상분석 단계에서는 사실을 정리해야 한다. 이 단계에서는 연구자의 개인적인 판단이 개입되어서는 안 된다. 따라서 먼저 메르스코로나 바이러스에 대해 정의 및 특성 증상 치료법에 대하여 정리한 후 정부의 감염병 관련한 재난관리를 시간의 흐름에 맞추어 정리하여 살펴보고자 한다.

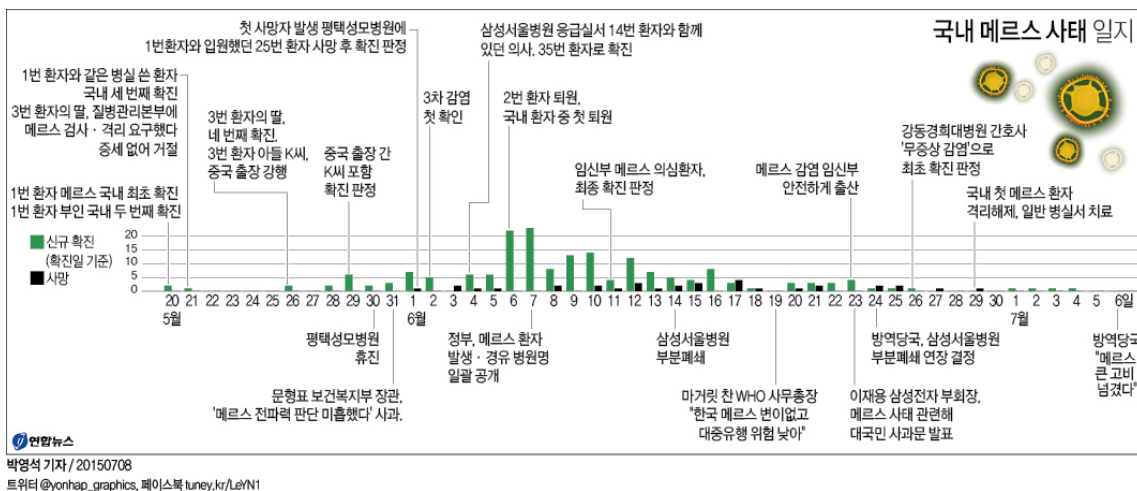
메르스코로나 바이러스는 과거 사람에게서는 발견되지 않은 새로운 유형의 코로나바이러스 감염으로 인한 중증 급성 호흡기 질환으로, 최근 중동지역의 아라비아 반도를 중심으로 주로 감염환자가 발생하여 ‘중동 호흡기 증후군’으로 명명되었다. 대체로 메르스코로나 바이러스는 명확한 감염원과 감염경로는 확인되지 않았으나, 중동 지역의 낙타와의 접촉을 통해 감염될 가능성이 높고 사람 간 밀접접촉에 의한 전파가 가능하다고 보고되었다. 여기서의 밀접접촉은 확진 또는 의심환자를 돌본 사람(의료인, 가족 포함), 환자 및 의심환자가 증상이 있는 동안 동일한 장소에 머문 사람(방문, 동거 등)을 의미 할 수 있다.

증상은 발열을 동반한 기침, 호흡곤란, 숨가쁨, 가래 등 호흡기 증상을 주로 보이며 그 이외에도 두통, 오한, 콧물, 근육통뿐만 아니라 식욕부진, 메스꺼움, 구토, 복통, 설사 등 소화기 증상도 나타날 수 있으며, 증상발현 후 3일 이내 가래에서 바이러스 유전자 검사를 시행하여 확진한다. 현재까지 중동호흡기증후군 바이러스 치료를 위한 항바이러스제는 개발되지 않았고 증상에 대한 치료를 위주로 하게 되며 중증의 경우 인공호흡기나 인공혈액투석 등을 받아야 되는 경우도 있다(서울대학교병원, 2015).

보건복지부와 질병관리본부가 국내 첫 메르스코로나 바이러스 환자의 발생 사실을 발표한 것은 2015년 5월 20일 이었다. 당시 질병관리 본부는 “의료진을 포함해 감염 가능성이 있는 접촉자를 대상으로 조사 중에 있으며 유입이 의심되는 국가에 대해서도 전수 검역을 즉각 시행해 일반 국민들에게는 전파가능성이 없다”고 밝혔다. 같은 달 5월 25일에는 Q&A 형식으로 메르스코로나 바이러스에 대한 안내자료를 배포했다. 해당 자료에서 질병관리본부는 “자가격리만으로도 충분히 관리가 가능하다”면서 “환자가 이미 거쳐 간 의료기관을 방문하는 것으로 감염될 가능성은 없다”고 전했다.

<그림 3>은 메르스코로나 바이러스의 일지 그래픽이다.

<그림 3> 국내 메르스 코로나 바이러스 사태일지



※ 자료: 연합뉴스(2015. 7. 8).

<그림 3>을 살펴보면, 2015. 4. 18~5.3에 국내 첫 감염 환자로 판명된 1번(68) 환자, 바레인에서 농작물 재배 관련일로 체류하다가 5월 4일에 1번 환자가 카타르를 거쳐 인천공항 통해 귀국하였으나 당시에는 증상 없었다. 그러다가 5월 11일 1번 환자는 입국 7일 만에 38도 이상 고열과 기침 등 첫 증상 발현되었고, 5.12~14일까지 1번 환자는 아산서울의원 외래 진료 받았다. 그리고 5.15~17일까지 1번 환자는 평택성모병원 입원했다. 이 1번 환자는 5월 17일 365서울열린의원 진료를 받고, 5.18~20일까지는 삼성서울병원 입원하였다. 그리고 5월 20일 1번 환자는 국내 최초 메르스코로나 바이러스 확진을 받고 국가지정입원치료병상으로 이송되고, 1번 환자 부인은 국내 두 번째 확진환자가 되었다.

5. 21일에는 1번 환자와 같은 병실 쓴 환자 국내 세 번째 확진 환자가, 보건당국은 세 명의 확진 환자와 밀접하게 접촉한 가족, 의료진 등 64명 격리 조치하였다. 그리고 3번 환자의 딸이 질병관리본부에 메르스코로나 바이러스 검사·격리 요구했으나 증세가 없어 거절되었다.

5. 22일 3번 환자의 아들인 K씨가 고열로 응급실 첫 방문하였으나 메르스코로나 바이러스에 대한 밀접접촉 여부 언급 하지 않았다. 5. 25일 K씨는 고열 증세로 두 번째 응급실 방문하였고 의료진은 중국 출장 취소 권유했다.

5. 26일 3번 환자의 딸이 네 번째 확진 환자가 되었고, 25일 출장 취소 권유를 무시하고 K씨는 중국 출장 강행했다. 5. 27일 1번 환자 진료한 서울 365열린의원 의사가 다섯 번째 확진 환자가 되었다. 5. 28일에는 1번 환자와 동일병동 사용한 환자와 평택성모병원 의료진 여섯 번째, 일곱 번째 환자 확진 되었다. 5. 29일에는 중국 출장 간 K씨가 확진 판정 받았고, 5. 30일에 평택성모병원 휴진 및 중국·홍콩에서는 10번 환자인 한국인 K씨의 밀접 접촉자 56명 격리조치 되었다.

6. 1일 격리 대상자 682명으로 급증하였고, 감염 첫 사망자 발생하였다. 평택성모병원에 1번 환자와 입원했으나 격리대상에 빠져있던 25번(58·여) 환자가 사망 후 확진 판정받았다. 6. 2일 6번 환자 사망하였고, 3차 감염 환자 첫 확인 되었다. 6. 3일 환자는 30명으로 급증하였고, 격리자도 1천명 돌파했다. 6. 4일 삼성서울병원 응급실에서 14번(35) 환자와 함께 있던 의사(38)가 35번 환자로 확진 되었다.

6. 5일 최초 공군 원사가 감염되어, 복지부, 평택성모병원 방문자 전수조사 결정하고, 6. 6일 2번 환자 국내 환자 중 첫 퇴원하였다. 그리고 6. 7일 정부는 메르스코로나 바이러스 환자 발생·경유 병원명 일괄 공개하였다. 6. 8일 10대 첫 환자가 발생하였고, 6. 9일 세계보건기구(WHO) 메르스코로나 바이러스 합동조사단, 국내 활동 시작했다. 6. 14일 삼성서울병원 부분폐쇄 되었고, 6. 15일 환자는 150명으로 증가하였으며, 6. 24일 방역당국은 삼성서울병원 부분폐쇄 연장 결정하고 건국대병원 신규외래·입원 중단 등 부분 폐쇄하였다. 6. 25일 확진환자는 180명으로 증가하였다. 6. 27일 강동경희대병원 간호사 '무증상 감염'으로 최초 확진 판정 받았다. 6. 29일에는 국내 첫 환자가 격리해제 되었다. 7. 2~4일 삼성서울병원 의사 1명·간호사 2명 추가 확진 받았고, 7. 5일에는 186번째 환자가 확진 판정을 받았다. 그리고 7. 21일 현재까지 방역당국에 의하면 확진 환자는 16일째 없고, 자가 격리자도 5명 줄었다고 밝혔다(메르스 포털).

정부는 메르스코로나 바이러스에 대한 병원·경유지를 최초 발생 19일이 지나서야 공개하였고, 메르스코로나 바이러스의 위험을 초기에 제대로 파악하지 못하였다. 뒤늦게 공개된 병원·경유지의 명단은 일부 지명과 병원명이 잘못 표기되어 혼선을 빚기도 하였다(중부일보, 2015. 6. 7). 현재 2015년 7월 22일까지 메르스코로나 바이러스 확진자는 186명이었고, 검사 진행 중은 총 20명, 격리자는 5명, 해제된 격리자는 16,688명이다. 현재 치료중인 환자는 총 13명이고, 퇴원자는 137명, 사망자는 36명이다(메르스 포털).

## 2. 가치

정부가 재난관리를 할 때에는 다양한 공공가치들이 고려된다. 이러한 공공가치에는 책임성, 형평성, 공공성, 정의 등 다양한 개념이 혼재되어 있다. 특히 정부는 재난 및 안전관리 기본법에 따라 재난을 예방하고 재난이 발생한 경우 그 피해를 최소화하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고, 모든 국민과 국가·지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 할 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 함을 기본이념으로 한다(재난 및 안전관리 기본법, 법률 제12943호).

이번 메르스코로나 바이러스 사태에서 보면 보건복지부가 마련한 ‘감염병 위기관리 표준매뉴얼’을 살펴보면 정부가 기본 가치와 이념을 가지고 해결했는지 알 수 있다. 감염병 발생 시 표준 매뉴얼에는 알려질 사실을 은폐하거나 축소하지 말 것, 언론에 적극적으로 새로운 정보를 제공할 것, 모든 정보를 공식화 할 것, 신속한 환자 관리를 통한 국내 2차 전파를 조기 차단으로 감염병 유행을 조기 종결시킬 것, 위기관리 전문가와 자문위원들에게 24시간 Hot Line을 구축할 것 등이 있으나 제대로 활용되지 못했다.

또한 보건 당국은 메르스코로나 바이러스 사태 관련한 회의록을 비공개 하였다. 보건 당국은 5월 20일 메르스코로나 바이러스 첫 확진 환자가 발생한 이후 보건복지부 장관, 질병관리본부장 등 관계 부처 고위 공무원들이 참석한 관련 회의록 등 자료를 공개할 수 없다고 밝혔다. 그리고 6월 4일 오전 7시 20분에 열린 ‘장관, 차관, 질병관리본부장, 보건의료정책실장, 공공보건정책관 및 민간 전문가 등’ 이 모인 회의록 역시 공개하지 않고 있다. 공공기관의 정보공개에 관한 법률(법률 제12844호) 제1조에서도 공공기관이 보유·관리하는 정보에 대한 국민의 공개 청구 및 공공기관의 공개 의무에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정(國政)에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보함을 목적으로 하고 있지만 제대로 지켜지지 못한 부분이다.

정부는 메르스코로나 바이러스 사태와 관련한 정보공개 및 대응체계에 있어서 책임성을 제대로 갖추지 못하였다. 정부는 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련한 행위에 책임성을 갖고 대응하여야 한다. 그러나 정부의 정보공개에 대한 늦장대응, 정보의 비공개로 재난 및 안전관리 기본법을 주관하는 법적인 책임성을 피할 수 없을뿐더러, 메르스코로나 바이러스의 위험성을 제대로 인지하지 못한 부분은 전문가적인 책임성의 결여로 전문적 책임성까지 문제 삼을 수 있는 부분이다.

## 3. 철학적 원칙

철학적 원칙은 재난관리 상황에서 정부가 어떠한 철학적 원칙에 따라 바로 대응하였는가를 살펴보는 단계로 볼 수 있다.

재난관리에서 정부는 사회적 형평성을 추구하여야 한다. 사회적 형평성은 사회적 약자를 돕는 것을 의미한다. 재난은 특히 사회적 약자에게 취약하다. 사회적 형평성은 롤스의 정의론으로 설명할 수 있다. 롤스의 차등의 원칙에 따르면 사회적 약자에게는 최대의 혜택을 제공하여야 한다. 따라서 사회적 형평성은 정의와 관련이 있고, 재난관리에 있어서도 필수적인 원칙으로 볼 수 있다.

그러나 이번 메르스코로나 바이러스 사태에서는 정부의 철학적 원칙이 제대로 이행되지 못하였다. 취약계층은 메르스코로나 바이러스의 감염위험에 쉽게 노출되면서 복지혜택을 제대로 받지 못하고 경제적 충격도 컸다(금강일보, 2015. 6. 18). 특히 월 소득 100만원 이하 저소득층과 60세 이상 노인층이 경제적으로 큰 타격을 입은 것으로 파악되었다(머니투데이, 2015. 7. 26).

#### 4. 충성심

충성심은 정부의 재난관리가 얼마나 일관성 있게 이루어 졌는지 판단 할 수 있는 부분이다. 위기 관리 커뮤니케이션의 가장 중요한 원칙이 창구 일원화다. 이번 사태에서 발견되는 컨트롤타워들은 하나가 아닌 여러 가지 이었다. 따라서 이렇게 일관성 없던 컨트롤타워가 제대로 작동하지 않은 점이 이번 사태의 원인이라는 지적이다. 현재 가동중인 메르스코로나 바이러스 관련 기구는 문형표 보건복지부 장관을 본부장으로 하는 '중앙 메르스관리대책본부', 문형표 장관이 팀장을 맡고 있는 '민관 합동대응 태스크포스(TF)', 여기에 박인용 국민안전처 장관이 이끄는 '범정부 메르스대책지원본부' 등이 있다. 아울러 청와대 내 행정택 정책조정수석을 반장으로 하는 '메르스 긴급 대책반'과 국무총리실 국무조정실 산하 '메르스 대책반'도 있다. 여기에 박근혜 대통령이 8일 범정부 메르스대책지원본부 상황실을 방문해 지시한 '메르스 관련 즉각대응팀(TF)'도 있다. 이렇게 비슷한 기구가 계속 생기면서 각각의 역할에 대해 명확히 규정이 되어 있는지 그리고 이중 메인 컨트롤 타워는 무엇인지 알 수가 없었다(파이낸셜 뉴스, 2015. 7. 21). 그리고 중앙메르스 관리대책본부(보건복지부), 범정부 메르스 대책지원본부(국민안전처), 긴급대책반 합동상황실(청와대, 24시간 운영) 등이 운영됐지만, 지휘 체계에 혼선만 빚었다는 평이 많았다(뉴스천지, 2015. 7. 20).

또한 메르스코로나 바이러스 보상 대상에 평택성모병원이 제외된 것을 두고는 '형평성 논란'이 제기됐다. 복지부는 메르스코로나 바이러스 환자를 치료한 집중관리병원, 환자 발생·경유병원 21곳에 대해 손실을 일부 지원하겠다고 밝혔지만 최대 진원지인 평택성모병원과 삼성서울병원은 지원 대상에서 제외됐다(한국일보, 2015. 7. 8).

### IV. 사례분석에 따른 정부재난관리의 정책적 함의

#### 1. 가치회복

정부의 재난관리의 가치는 인간의 존엄성에 근거를 두고 있어야 한다. 인간의 행복, 복지, 인권, 안전, 평화와 같은 보편적 가치를 추구해야 한다. 인간의 존엄성은 인간이라는 이유만으로 사람은 그 존재 가치가 있으며, 그 인격은 존중받아야 한다는 이념을 말한다. 인간의 존엄성은 인간이 출생으로부터 권리를 갖고 태어난다는 천부인권사상의 표현으로, 인간이라는 이유만으로도 존엄한 가치를 보장받고 존중받아야 한다는 원칙을 말한다.

우리 헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며...”라고 규정되어 있다. 이는 우리헌법이 인간의 존엄성을 최고의 가치로 천명하고, 이를 모든 법과 국가 통치 작용으로부터 고유한 인간의 가치로 보장하고자 노력하고 있다. 중세유럽사회에서의 전제군주정 하에서의 인간이 절대자에 예속됨으로써 자유와 권리가 보장되지 못하였고, 심지어는 생명까지도 위협받는 상황을 경험하면서 근대 시민 혁명의 근본이념으로 인간의 가치는 절대시되어야 한다는 이념으로 발전되게 된 것이다.

헌법에 규정되지 않았다 하더라도 인간의 존엄과 가치를 보장하기 위한 기본권 등은 이를 통하여 보장되어야 하고, 또 기본권을 제한한다고 하더라도, 인간의 존엄성을 저해하는 방향으로서는 이를 할 수 없다. 또한 인간의 존엄과 가치는 기본권의 본질적 내용을 이루기 때문에, 국가의 공권력 작용에 의해서 침해될 수 없고, 국민의 대표로 구성된 국회에 의한 법제정에 의해서도 이를 제한할 수 없는



핵심적 내용을 담고 있다(한림학사, 2007).

그러므로 재난 및 안전관리 기본법에 인간의 존엄성이 명시되거나 규정되지 않았더라도, 정부의 재난관리는 인간의 존엄과 가치를 보장하여야 하고, 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 할 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 하여야 할 것이다.

## 2. 책임성 회복

김병섭·김정인(2014)은 관료들의 책임성에 대해 법적 책임성, 계층제적 책임성, 정치적 책임성, 전문적 책임성의 관점에서 재해석 하였다. 여기서 법적 책임성은 관료와 법률적 제재 및 공식적 제약을 가할 수 있는 외부 통제 기관과의 관계를 중심으로 형성된다. 법률의 통과와 통제를 중심으로 하는 의회와 행정부의 명령을 통제하는 사법부가 대표적인 외부기관인데 이들과 관료들과의 관계는 공식적이며 계약에 의해 형성된다. 계층제적 책임성은 관료들은 계층적 관료조직의 최고 관리자에 대한 책임을 가지게 된다는 것이다. 이는 관료제 조직이 감독자와 부하들 사이의 명령에 의해 상호 체계가 형성되고 계층제를 바탕으로 한 감독통제가 주를 이루기 때문으로 볼 수 있다. 정치적 책임성은 정치적 책임성은 관료와 정치적 유권자와의 관계를 중심으로 형성된다. 이 때 고려되는 중요한 질문은 ‘관료는 누구를 위해 일하는가?’이다. 관료들이 대표하는 기관은 여론, 선출직 공무원, 기관장, 기관관련자, 특별 이익집단, 미래세대 등 다양하다. 마지막으로 전문적 책임성은 관료들 스스로의 전문지식 또는 기술이 문제해결에 가장 중요한 요인이 되기 때문에 관료 전문성은 중요한 통제수단이 된다는 것이다. 이는, 관료들의 전문성이 책임성의 핵심이 됨을 의미한다.

정부의 재난관리법을 관할하는 총 책임기구로서 법적 책임성을 지녀야 한다. 그리고 보고체계의 부실을 매뉴얼의 문제나 시스템의 문제라면 이를 수정해서라도 계층제적 책임성도 지녀야 한다. 과거의 수많은 재난의 실패를 꼭 학습하고 다시는 이런 일이 일어나지 않도록 예방할 수 있는 정치적 책임성과 마지막으로 재난관리 공무원 관료는 전문성을 갖고 재난관리의 역할 수행을 책임감을 갖고 해야 한다.

## V. 결론

본 논문은 정부재난관리에 대해 윤리적 관점에서 분석하고자 하였다. 그래서 윤리적 의사결정 모형인 Potter Box을 활용하여 메르스코로나 바이러스 사태를 분석하여 향후 정부재난관리의 가치회복과 책임성에 대하여 논하고자 하였다.

Potter Box을 활용하여 메르스코로나 바이러스 사태를 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 정부는 사실분석을 제대로 하지 못했다. 정부는 메르스코로나 바이러스에 위험을 초기에 제대로 파악하지 못하여, 관련 병원·경유지를 최초 발생 19일이 지나서야 공개하였다. 뒤늦게 공개된 병원·경유지의 명단은 일부 지명과 병원명이 잘못 표기되어 혼선을 빚기도 하였다. 명확한 감염바이러스에 대한 분석이 이뤄지지 못하여, 초동대응이 제대로 이뤄지지 못하고 2차 3차 감염으로 진행되었다.

둘째, 정부는 재난관리의 기본가치인 책임성과 기본적 의무를 하지 못하였다. 이번 메르스 코로나 바이러스 사태에서 보면 보건복지부가 마련한 ‘감염병 위기관리 표준매뉴얼’이 제대로 활용되지 못

했다. 당국은 메르스코로나 바이러스 사태와 관련한 자료 및 정보를 비공개로 한동안 유지함에 따라 국민의 알권리를 보장하지 못하였고, 국정에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성도 확보하지도 못하였다.

셋째, 정부는 재난관리에 있어 사회적 형평성의 원칙을 적용했어야 했다. 재난관리에 있어 정부는 사회적 형평성을 추구하여야 한다. 사회적 형평성은 사회적 약자를 돕는 것을 의미한다. 재난은 특히 사회적 약자에게 취약하다. 그러나 이번 메르스코로나 바이러스 사태에서는 정부의 철학적 원칙이 제대로 이행되지 못하였다. 취약계층은 메르스코로나 바이러스의 감염위험에 쉽게 노출되면서 복지 혜택을 제대로 받지 못하고 경제적 충격도 컸다. 특히 월 소득 100만원 이하 저소득층과 60세 이상 노인층이 경제적으로 큰 타격을 입은 것으로 파악되었다

넷째, 정부는 재난관리에 있어서 일관성 있게 작동했어야 했다. 위기관리 커뮤니케이션의 가장 중요한 원칙이 창구 일원화이다. 그러나 이번 사태에서 발견되는 컨트롤타워들은 하나가 아닌 여러 가지였다. 따라서 이렇게 일관성 없던 컨트롤타워들로 지휘 체계에 혼선만 빚었다는 평이 많았다(뉴스천지, 2015. 7. 20).

또한 메르스코로나 바이러스에 대한 보상 대상에 평택성모병원이 제외된 것을 두고는 ‘형평성 논란’도 제기됐다. 복지부는 환자를 치료한 집중관리병원, 환자 발생·경유병원 21곳에 대해 손실을 일부 지원하겠다고 밝혔지만 최대 진원지인 평택성모병원과 삼성서울병원은 지원 대상에서 제외됐다(한국일보, 2015. 7. 8).

재난관리에 적용되는 윤리에서 보편적 진리는 재난 발생 시 결정에 도움을 준다. 재난 중심 컨트롤 타워는 위험에 대해 명확하고, 정확하게 판단해야하고, 현재의 제도와 매뉴얼이 제대로 기능할 수 있는지 분석해야한다. 시스템에 문제가 있으면 실효성을 높여 내실 있는 정책이 될 수 있도록 재구성해야할 것이다.

본 논문은 정부재난관리를 윤리적 관점에서 해석하고자 하였다. 최근 발생한 메르스코로나 바이러스 사태를 윤리적 의사결정 모형인 Potter Box를 활용하여 분석하였고, 향후 우리나라의 올바른 정부의 재난관리를 위한 방안을 모색하고자 하는데 작성되었으며, 지속적인 학자들의 관련 연구와 관심을 기대한다.

## 참고문헌

- 고혁근. 2013. 정부의 윤리적 딜레마에 관한 연구: 강원랜드 카지노를 중심으로. 강원대학교 석사학위논문.
- 권용만, 신형재, 한용석. 2009. 윤리적 의사결정이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구. 대한경영학회 학술연구발표대회.
- 금강일보. 2015. 메르스 충격 큰 취약계층 특단대책 절실하다. 2015. 6. 18.
- 김란. 2011. 신종 인플루엔자 대유행시 야기될 윤리적 의사결정에 관한 지역주민의 인식. 한양대학교 석사학위논문.
- 김병섭, 김정인. 2014. 관료 (무)책임성의 재해석: 세월호 사고를 중심으로. 한국행정학보. 48(3): 99-120.
- 김영수. 1992. 국가 재난대비 행정체제의 구축방안. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김영옥. 2013. PR 커뮤니케이션 이론의 진화. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김진관. 2015. 지방자치단체 재난대응역량 제고를 위한 재난관리체계 개선 방안 연구. 고려대학교 석사학위논문.
- 뉴스천지. 2015. 전염병만 오면... 맥 못추는 국내 보건의료. 2015. 7. 20일자.
- 머니투데이. 2015. 메르스 경제충격, 저소득층·노인층이 더 컸다. 2015. 7. 26일자.
- 메르스 포털. 2015. <http://www.mers.go.kr/mers/html/jsp/main.jsp>
- 박종민, 최서경. 2010. 합법적 고객 이익 추구 vs. 공중에게 진실한 정보제공: 파터 박스(Potter Box)에 담긴 PR실무자의 윤리적 딜레마. 한국언론학보. 55(1): 304-336.
- 박찬석. 2014. 재난관리 단계별 소방업무 중요도분석 및 업무재설계. 한국재난정보학회논문집. 10(4): 578-583.
- 백중현. 2003. 철학의 주요개념. 서울: 서울대학교 철학사상연구소.
- 서울대학병원. 2015. 서울대학병원 의학정보. 서울대학병원.
- 신동희, 김용문. 2015. 국내 재난관리 분야의 빅 데이터 활용 정책방안. 한국콘텐츠학회논문지. 15(2): 377-392.
- 엄주성, 장한진, 황정운, 정창삼, 허준행. 2014. 3차원 능동형 재난관리체계구축을 위한 재해상황별 시나리오 분석. 한국방재학회 2014년도 정기 학술발표대회.
- 연합뉴스. 2015. <그래픽> 국내 메르스 사태 일지. 2015. 7. 8일자.
- 윤선희, 김유진, 김규용, 나건. 2015. 수혜자 중심의 재난관리서비스 가이드라인에 관한 연구: 재난관리 4단계 중 “대응단계”를 중심으로. 한국디자인문화학회지. 21(1): 379-390.
- 의협신문. 2015. 보건복지부 메르스 후속대책 "땀질식 미봉책". 2015. 7. 20일자.
- 이영희. 2014. 재난 관리, 재난 거버넌스, 재난 시티즌십. 경제와사회. 104: 56-80.
- 이재은. 2012. 위기관리학. 서울: 대영문화사.
- 이중수. 2009. 행정학사전. 서울: 대영문화사.
- 이희영. 2015. 재난 및 안전관리기본법 개선 방안에 관한 연구. 성균관대학교 석사학위논문.
- 임상규. 2014. 재난관리 3.0의 개념적 탐색과 정책적 과제. 한국방재학회지. 14(4): 213-222.
- 재난 및 안전관리 기본법(타법개정 2014.11.19 법률 제12844호).
- 중부일보. 2015. 정부, 늦장대응 불구 '메르스 병원 명단' 발표도 오류투성이 '빈축'. 2015년 6월 7일자.
- 임송태. 1996. 緊急救助救難體系의 確立方案. 한국지방행정연구원.

- 최인숙. 2005. 칸트. 서울: 살림출판사.
- 파이낸셜뉴스. 2015. 메르스 사태, 의료재난대응시스템 업그레이드 기회다 (상) 질병관리 컨트롤타워 체계 구축 시급. 2015. 7. 21일자.
- 하동석. 2010. 이해하기 쉽게 쓴 행정학용어사전. 서울: 새정보미디어.
- 한국일보. 2015. 병원 공개 왜 늦었나? 메르스 초기 대응 질타. 2015. 7. 8일자.
- 한림학사. 2007. 통합논술 개념어 사전. 서울: 청서출판.
- 한진환. 2014. 상사의 윤리적 리더십이 부하의 윤리적 의사결정 의도에 미치는 영향. *인적자원관리연구*. 21(3): 102-120.
- 허준영, 이주호. 2014. 미래재난 대응을 위한 재난관리체계 구축방안 연구: 재난관리 전문가 조사를 중심으로. *한국위기관리논집*. 10(10): 173-195.
- 홍성태. 2006. 삼풍사고 10년 교훈과 과제. 보문당.
- Bae Young-Son, Koo Won-Hoi, Shin Ho-Joon, Baek Min-Ho. 2014. 통합재난관리체계 구축 및 활성화를 위한 소방공무원 의식조사 연구. *한국재난정보학회논문집*. 10(1): 151-158.
- PR 뉴스. 2015. ‘메르스 공포’ 확산, 커져가는 의심과 논란: 관리관찰자 1000명 초과 전망...SNS 통해 루머 난무. 2015년 6월 2일자.
- J. Rawls. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass. : Harvard Univ, Press.
- Pickett, John H. & Barbara A. Book. 1991. "Day-to-Day Management." In Thomas E. Drabek & Gerard J. Hoetmer(eds.), *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washinton, DC: International City Management Association.
- Potter, B. R. 1972. *The Logic of Moral Argument in Toward a Discipline of Social Ethics*. MA: Boston University Press.
- Wikipedia. [https://en.wikipedia.org/wiki/Potter\\_Box](https://en.wikipedia.org/wiki/Potter_Box).

## 안전사회를 위한 정책관리적 과제

이정욱\* · 이정철\*\*

---

\* 연세대학교

\*\* 연세대학교



# 경찰과 민간경비의 상호협력 증진방안에 관한 연구

정우열\* · 류해경\*\*

## 1. 서론

지난날 우리나라는 급속한 경제성장과 함께 정치·사회·문화적인 측면에서 많은 변화를 경험하게 되었다. 민주주의에 대한 열망과 공동체 의식의 해체, 빈부격차, 고도정보화사회의 대두, 국제화 등은 새로운 사회문제를 야기하기도 하였다. 이는 범죄양상에 있어서도 흉폭화·광역화·기동화·지능화를 가져왔으며, 경제적 어려움으로 인한 생계형 범죄와 정보화에 따른 사이버 범죄 등을 야기하기도 하였다. 또한 사회가 복잡성을 띠면서 나타나는 정치·경제·사회·문화에 있어서 탈산업화, 탈근대화 현상은 조정(coordination)과 연결(networking)을 통한 국가운영방식을 요구하게 되었다(Kooiman, 1993: 11). 이러한 시대적·사회적 환경변화는 경찰행정에 대한 새로운 도전이며, 경찰은 사회로부터 새로운 해결방안을 강력하게 요구받고 있다.

그럼에도 불구하고 경찰은 한정된 인력과 예산으로 급격하게 증가하고 있는 범죄 상황에 보다 능동적으로 대응한다는 것이 현실적으로 많은 어려움이 있다. 그렇다고 경찰인력을 증대시키는 것이 과연 범죄예방과 통제에 얼마나 효과가 있는지도 의문이다(Bayley, 1994: 3-12). 사실 경찰이 범죄수사를 성공적으로 한다고 할지라도 시민의 안전에 긍정적인 영향을 미치지 못하고 있다(최선우, 2002: 381).

최근에 범죄활동에 있어서 민간부문(private sector)의 참여를 활성화시킬 수 있는 방안이 학자들과 실무자들 간에 꾸준히 논의되어 왔다. 이는 공경찰의 한계를 극복하고 조직의 자원을 효율적으로 활용함으로써 범죄의 실질적 감소와 함께 비용절감이라는 효과도 거둘 수 있다. 특히 주민단체나 민간경비업체 등과 범죄대응 업무를 협력해 나간다면 그 효과가 배가 것으로 판단된다. 지역구성원의 적극적인 참여와 원조는 경찰행정의 지지획득에도 도움이 될 것이며 그를 통해 경찰활동의 효율성도 확보할 수 있게 된다(김명수, 2004: 3).

이러한 맥락에서 그동안 학계와 실무자 간에 협력치안에 대한 다양한 연구와 해결방안들이 제시되어 왔다. 학계에서는 협력치안의 실태와 문제점을 경험적으로 연구해 왔으며, 실무계에서는 자율방범대, 경찰위원회, 시민경찰학교, 방범간담회 등을 통하여 협력치안을 실제적으로 경험하고 있을 뿐만 아니라 민간과 협력하여 CPTED의 구축과 CCTV의 설치도 확대하고 있다. 특히 최근에는 사회의 발달로 인한 범죄 및 주민의 안전을 위협하는 요소의 증가와 제한된 치안서비스 제공자의 한계로 인해 주민들은 안전한 생활추구를 위해 민간경비를 적극적으로 활용하고 있다(이하섭·조현빈, 2012: 258; 최선우, 2011: 376).

그러나 경찰활동에 대한 주민들의 참여는 형식적인 수준에 머물러 있고, 참여를 통해 비정상적인 이익을 획득하려는 양상 또한 적지 않았다(김명수·김상호, 2004: 4). 또한 과거 우리 경찰은 독제정

\* 경운대학교

\*\* 중앙경찰학교

권을 유지하는데 주도적인 역할을 수행하였을 뿐만 아니라 권력자의 눈치를 보면서 경찰권을 행사해 왔기 때문에 경찰에 대한 국민의 인식은 부정적이다. 이러한 상황에서 경찰은 치안 및 질서유지에만 역점을 두으로써 주민에 대한 봉사나 서비스기능을 소홀하게 다루어 왔다. 또한 경찰이 법 집행위주의 권위적인 경찰활동 및 불공정한 법 집행으로 인하여 주민과 경찰의 관계가 상호협력 및 공존보다는 갈등과 불신이 증폭됨에 따라 경찰활동에 있어서 민간참여의 문제는 새로운 시각에서 접근이 이루어져야 할 것 같다(정우열, 2014: 419-420). 경찰은 사회문제의 해결을 전적으로 책임지는 유일한 기관이 아니며, 다른 기관, 특히 주민들과의 협력관계(partnership)는 새로운 가치를 추구할 수 있을 뿐만 아니라 단일 기관으로서 노력보다는 다른 기관과의 협력이 보다 좋은 결과를 가져온다(최규범, 2007: 197-198).

따라서 오늘날 경찰은 지역주민들을 경찰활동의 파트너로 인정하고 상호신뢰와 협력을 토대로 효율적인 협력치안체제를 구축해야 한다. 여기서 협력치안체제는 경찰과 지역주민 및 민간경비가 함께 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 하고 경찰은 권위주의적 관료행태에서 탈피하여 전문성과 신뢰성을 바탕으로 동반자적 관계를 형성하는 것이 무엇보다 중요하다. 이와 관련하여 치안서비스 공동생산 및 지역사회경찰활동과 관련하여 경찰과 지역주민 혹은 경찰과 민간경비종사자들의 협력 관계를 실증적으로 분석한 연구들이 최근 각광을 받고 있다. 그러나 치안서비스 공급주체를 보다 다각화하여 경찰·지역주민·민간경비 종사자들을 모두 포섭하는 수준에서 상호간 협력관계를 실증적으로 분석한 연구는 충분하지 못한 실정이다.<sup>1)</sup>

이상의 논의를 바탕으로 본 연구는 현재 치안행정에 있어 경찰과 민간경비종사자가 참여할 수 있는 제도적 장치에는 어떠한 것들이 있으며, 그와 같은 참여의 실태와 문제점이 무엇인지를 분석한 후에 협력치안을 활성화시킬 수 있는 방안이 무엇인지를 살펴보는 데 목적이 있다. 본 연구의 목적을 구체적으로 살펴보면, 첫째, 협력치안에 대한 이론적 토대를 구축하고, 둘째, 우리나라 협력치안의 실태 및 문제점을 실증분석으로 분석한다. 셋째, 실증분석을 통해 밝혀진 문제점들을 통해 향후 협력치안의 발전방안을 제시한다.

## II. 이론적 배경 및 조사 설계

### 1. 이론적 배경

#### 1) 협력치안의 개념과 필요성

원래 협력치안이란 학술적인 용어라기보다는 주로 경찰실무에서 사용되어 온 용어로서, 경찰활동의 효율성을 증진시킬 목적으로 지역주민의 참여를 이끌어내기 적합한 구조로 만들기 위하여 주민들과 우호적인 관계를 모색하려는 것으로 정의해 볼 수 있다. 여기서 참여 범위는 지역주민 뿐만 아니라 민간영역이 일반으로 확대된다는 특징을 지니고 있다(김명수·김상호, 2004: 6). 따라서 협력치안은 지역주민들을 비롯한 민간부문의 자발적인 방법활동 참여를 통해 급증하는 치안수요에 비해 부족한 경찰인력을 보완하여 지역치안역량을 강화하는 것을 의미한다(노호래, 2001: 148).

지금까지 치안행정 구조는 어느 국가를 불문하고 단일구조(unit structure)를 이루어 왔다. 대륙법계의 국가에서는 국가 기능의 일부로, 영·미법계 국가에서는 주민자치권의 일부로서 공권력으로서의

1) 협력치안을 연구할 때 경찰, 주민, 민간경비 모두를 연구대상으로 하는 것이 바람직하지만, 본 논문에서는 협력치안의 효율화 방안과 관련하여 경찰과 민간경비에 한정하여 인식조사를 실시하였다.



경찰을 조직하여 이들로 하여금 자국의 질서유지와 법 집행을 감당하게 하는 단일구조였다. 그러나 21세기의 사회변동은 국가의 공경찰이 지역사회와의 유대관계를 가져야 하며, 공권력이 민간경비와 서로 협조하여야 하며, 또 국제간에 공권력이 협조해야 하는 등 구조적으로 큰 변화를 가져옴으로써 단일구조에서 복합구조로 변하고 있다(정진환, 2004: 18). 경찰이 지역사회나 민간 경비회사와 함께 공조를 할 때 협력치안체제라고 하며, 이른바 경찰·시민경비회사가 함께하는 치안서비스의 공동생산이론이라고 한다(정진환, 2006: 328).

이와 같이 협력치안은 지역사회와의 긴밀한 파트너십을 토대로 주민생활의 안정과 평온을 추구하기 위하여 도입된 것이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 협력치안은 강력범죄 등 사건이 발생할 경우에도 경찰이 단독으로 해결하기 보다는 주민들의 협조나 제보가 이루어질 때 보다 효과적으로 목적을 달성할 수 있다. 즉 협력치안은 경찰이 일방적으로 주도하던 범죄, 범죄에 대한 두려움, 사회적 무질서 등 지역의 치안문제를 지역주민, 민간경비업체 등과 협력하여 대응함으로써 지역사회가 범죄를 예방하고 주민의 안전을 도모할 수 있도록 하는데 있다.

협력치안이 이루어져야 한다는 당위성은 대체적으로 다음과 같다.

첫째, 치안환경을 둘러싸고 범죄의 원인과 양상이 복잡하고 다양해지고 있다. 특히 치안환경이 정보화·세계화되면서 사이버 범죄가 생겨나고 범죄의 형태도 광역화·글로벌화·기동화·지능화되어 가고 있다. 특정지역의 범죄문제와 관련해서는 경찰 단독으로 해결하기 보다는 지역주민과 인접지역의 경찰, 다른 행정기관 등과 협조, 그리고 국제공조체제가 요구되고 있다. 이는 형사사법기관만이 국민의 생명과 안전을 지키는 전통적인 법집행 방식에서만 범죄문제를 접근할 것이 아니라 지역주민의 입장에서 해결되어야 할 문제가 무엇인지 우선적으로 파악해야 함을 의미하기도 한다(석청호, 2010: 75).

둘째, 경찰방범능력의 한계이다. 경찰이 다양한 범죄예방활동에도 불구하고 급속한 사회변화로 준법의식의 약화, 도덕적 해이 등의 경향이 나타나고 있으며, 범죄증가율 역시 빠른 속도로 증가하고 있어 경찰인력의 부족현상으로 국민이 느끼는 체감치안이 더 떨어지고 급격하게 증가하는 각종 민원서비스 제공, 다양한 국내 및 국제행사 지원, 각종 집회시위행사에 대응 등으로 인하여 경찰의 치안대응 능력을 저하시키게 된다.

셋째, 주민의 삶에 대한 안전의식의 증대이다. 민간안전의식의 증대는 주민의 일상생활이 제도적 안전장치로부터 보호받지 못하고 모든 형태의 범죄로부터 신변의 위협이 노출되는 사회적 환경에서 비롯되고 있다. 특히 사적소유의 재산과 개인의 사회활동에 대한 안전보장이 제도적 안전장치의 부재 등으로 더 이상 공공기관에 의존할 수 없다고 하는 현실과 ‘내 안전은 내가 지킨다.’ 라고 하는 개인안보의식의 증대가 민간경비의 창출에 적극적인 역할을 한 것이다(배철호·김용태, 2006: 196).

넷째, 민간경비가 급격하게 성장하고 있다. 정보통신기술의 발전에 따른 보안의 필요성 증대와 함께 미국의 9.11사태 이후 안전에 대한 수요 증대와 공공부문의 예산이 삭감되면서 민간경비 산업이 급격하게 증가하고 있다. 미국의 민간경비 활동분야는 민간조사, 계약순찰, 호송경비, 인질교섭 등 실로 다양한 형태로 이루어지고 있으며, 민간경비업체 수도 1980년대 29,590개에서 2000년 92,270개로 1990년 이후 년 평균 성장률이 9%정도에 이를 것으로 추정하였다(W.C.Cunningham, J.J.Strauchs and C.W, Van Mete, 1990; 195).

다섯째, 오늘날 지역사회는 증가하는 치안수요에 대응하여 직접적인 경찰조직 확대뿐만 아니라 지자체 등 유관기관, 주민 등이 참여하는 협력치안 제도를 활용함으로써 치안서비스를 효율적으로 확보해나갈 필요가 있다. 특히 개발이 이루어지는 도시지역과 같이 치안수요가 급증하는 지역은 경찰관서의 신설 등 경찰예산증대에만 의존할 경우 적어도 단기적으로는 예산제약(budget constraint)으로 인해 치안 확보의 한계에 부딪힐 수밖에 없기 때문이다(정웅, 2011: 62).

## 2) 경찰과 민간경비의 관계

그 동안 우리경찰의 집권성은 협력치안을 어렵게 하였다. 그러므로 중앙집권적 경찰권을 지방으로 이양하여 지역치안은 그 지역경찰 스스로의 책임 하에 지역실정에 맞게 자율적으로 수행하도록 함으로써 경찰 운영체제의 효율성을 높이고 지역주민위주의 봉사행정을 도모하며 지역주민들과 민간경비업자들의 의사가 치안행정에 반영될 수 있도록 해야 한다(정우열, 2014: 295). 민간부문의 참여는 필연적이고 공경찰 역시 민간부문을 동반자로 인식하고 그들을 제도권 안으로 끌어들이어 공생산 참여가 이루어질 수 있도록 해야 치안활동의 수월성을 제고할 수 있다. 치안서비스의 공생산은 서비스 주체면에서 볼 때 주로 공경찰과 시민과의 관계 속에서 논의되어 왔다. 공생산 서비스의 대두배경은 정부의 재정위기 등을 극복하기 위해 수혜자인 시민의 참여의 유도 필요성에서 연유하며 치안 서비스 공생산도 이러한 이론적 배경을 전제로 하고 있다.

그러나 현실적으로 치안서비스 공생산은 공급자인 경찰과 수혜자인 시민 간의 이원적 구조로만 논의할 수 없다. 특히 양적·질적으로 심화된 범죄 등 사회문제에 보다 효과적으로 대응하기 위해서는 서비스 생산주체를 다원론적 시각에서 접근하여야 할 것이다. Brudney는 공공서비스의 공생산이란 공공서비스의 양 또는 질을 향상시키기 위해 정부와 개인·지역·주민 또는 기업·시민단체 등이 합동으로 생산하기 위해 참여하는 것이라고 하여 다원론적 입장을 보이고 있다(Brudney and England, 1983: 60). 이러한 관점에서 볼 때 치안활동 주체의 다원화라는 것은 경찰이 독자적으로 치안서비스 생산과정에 참여하는 것이 아니라 이외에도 시민과 민간경비 등이 하나의 독립된 주체로서 참여하게 되었음을 의미하는 것이다.

민간경비업의 출현배경 및 필요성에는 경찰제도의 변천·발전과정에서 유래한 역사적 배경, 사회적 변동, 경비수용의 증가, 범죄의 증가와 방법역량의 한계, 첨단기술의 발달, 자구사상에로의 의식 전환, 경제발전예 따르는 요인, 수익자부담원칙의 확산, 민간의 치안서비스의 공동생산 경향 등이 거론되고 있다(김상호, 2005: 606).

최근에 치안환경과 관련하여 치안서비스의 제공에 있어서 경찰과 같은 공공부문의 역할증대와 동시에 민간부문의 참여를 활성화 시킬 수 있는 방안이 활발하게 연구되고 있다. 이는 경찰이 안고 있는 한계를 극복하고 시민의 안전에 대한 욕구와 다양한 서비스의 제공이라는 측면에서도 민간부문의 적극적인 참여를 유도해야 한다는 것이다(이상원, 2005: 398). 유엔 경제사회이사회가 지난 1995년에 채택한 「도시지역 범죄예방을 위한 협력 및 기술지원 지침서」(The Guidelines for Cooperation and Technical Assistance in the Field of Urban Crime prevention) 및 2002년에 채택한 「범죄예방 지침서」(The Guidelines for the Prevention of Crime)는 사법, 보건, 교육, 주택 당국 사이에 긴밀한 협력관계를 유지하면서 민간부문과도 보조를 함께 하는 입체적 범죄예방활동의 필요성을 강조하고 있다. 범죄억제를 경찰만의 책임으로 돌리는 것은 논리적으로도 모순이고, 현실적으로 국가와 지역사회가 힘을 합치지 않으면 결코 범죄를 막을 수 없다는 것이다.

그러나 공생산 참여의 범위를 어디까지로 할 것인지는 의문이다. 이를테면 민간경비가 치안활동에 참여하는 방법은 독자적·자체적으로 참여하기도 하고, 또는 공경찰과 동일한 선상에서 이루어질 수도 있다. 민간경비를 치안서비스 공동생산의 주체로 인정할 때 이들이 어떠한 역할을 수행하는지를 파악할 필요가 있다. 미국의 경우 공경찰과 민간경비의 역할이 상당히 중복적이다. 따라서 Johnston은 치안서비스 공동생산의 주체를 경찰·시민·민간경비로 파악하여 이들을 공동생산의 삼자구조(tripartite structure of coproduction)관계로 새롭게 접근하고 있다(Johnston, 1992: 156). 이러한 접근방법의 이면에는 경찰이 오늘날 직면한 많은 문제들을 해결하기 위해 민간부문 특히 민간경비와의 상호작용을 통한 수많은 가치 교환이 요구된다는 현실을 반영하고 있다.

그런데 치안서비스 생산에 있어서 공경찰은 공공의 이익에 존립의 근거를 두는 반면 민간부문

으로서의 민간경비 조직은 영리추구에 기초를 두고 있다는 점에서 차이가 있다. 또한 민간경비는 공공경찰에 비하여 공권력 행사 등이 매우 제한적이며 이에 대한 정당성이나 책임성·협력성 등이 함께 논의되어야 할 것이다. 따라서 공공경찰과 민간경비 간의 상호협력 관계는 각 영역 간의 비교 우위적 능력을 보다 효과적으로 이용·교환하는 관점에서 이루어져야 할 것이다(손능수, 2007: 83-84). 중요한 것은 양자가 범죄문제 등 제반 위해 상황으로부터 고객(특정시민, 가정 또는 기업 등)을 보호하기 위하여 어떤 시점에서는 끊임없이 상호작용을 한다는 것이다(최선우, 1999: 67). 자본주의 사회에서는 개인의 재산보호나 신체적 피해로부터 보호는 결국 개인적 부담에 의해 담보 받을 수 밖에 없다는 입장이 수익자부담이론이다. 자본주의 사회에서 민간경비가 발전하는 것은 당연한 현상이지만 시민의 소득증대와 자경의식 증대, 범죄발생의 급증, 경비제도에 대한 사회적 인식전환 등이 중요하게 작용하고 있다. 시민의 치안문제를 공공경찰의 역할에만 전적으로 의존하는 전통적인 사고는 분명하게 변화하고 있다.

## 2. 조사 설계

### 1) 분석의 틀

외국에서는 협력치안과 관련하여 이론적 구축 및 실증분석에 대한 다양한 선행연구들이 이루어져 왔다. 협력치안의 성과와 관련, Yin 등(1977)에 의하면 지역주민들에 의한 범죄예방활동이 활발한 지역에서는 범죄율이 낮거나 감소한다고 하며, Latessa 등(1980: 69-74)은 Ohio주 콜롬비아에서의 유급 시민 도보순찰을 평가하면서 당해 프로그램 실시 전의 통계 및 통제집단과 비교하여 목표지역에서의 범죄가 상당히 감소했다는 것을 보여 주었다.

한편 Smith(1991: 202-216)는 협력치안 영향요인 연구에서 미국 자율방범활동의 경우에 있어 성, 연령, 인종에 대한 많은 연구들이 일관된 결과를 제시하는 것은 아니며 연령, 계층, 교육수준 등이 범죄예방 활동과 관련이 없다는 결과도 나타나고 있다. Shafer(2001: 150)는 지역사회경찰활동의 성공적인 정착에 가장 큰 장애요인으로 경찰관들의 태도를 들고 있다. 연구결과에 따르면 경찰관들이 지역사회경찰활동을 경찰 인력의 낭비로 파악하고 있으며 그것은 진정한(real) 경찰업무가 될 수 없는 것으로 간주하고 있다고 한다.

국내에서도 협력치안과 관련하여 다양한 연구들이 이루어지고 있는데, 이론적 논의로서 조병인(2001: 69-71)은 한국경찰활동에 있어서의 시민참여의 실태와 확대방안에 대하여 연구를 수행하였으며, 최인섭(1994: 81-130)은 지역사회 범죄예방에 있어서의 민간인 참여의 개념적 틀을 제시함과 아울러 참여의 한계 등을 지적하고 있다. 또한 공동생산의 개념적 범주를 경찰과 지역주민, 그리고 민간경비까지 포함시켜야 한다는 연구(최선우, 2001: 357-411)가 있다. 이러한 이론적 논의와 관련되어서는 민간인들의 참여를 도모하고 그 활동을 활성화시키는 구체적인 대안 마련의 중요성이 강조되고 있다(이종수·윤영진 외, 2008: 578-571). 협력치안과 관련된 경험적 연구에서 김원기(2013: 29-47)는 뉴거버넌스적 접근을 통한 사회안전망구축과 관련하여 개별 자치단체 내 커뮤니티의 활용, CCTV 등 민간장비의 활용, 민간부문과의 연계 순찰 활동, 범죄 취약지역 집중강화활동 전개 등을 제시하고 있다. 김인(1997: 91)은 범죄예방을 위한 시민참여의 여러 형태 중에서 적극적이든 소극적이든 집단적인 자율방범활동이 효과가 있다고 주장하고 있다. 한편 지금까지 경찰의 노력만으로는 만족할 만한 수준의 범죄예방 효과를 거둘 수 없다는 점에서 민간부문과의 연계활동의 중요성을 강조하는 연구자도 있다(이윤근, 1989; 정세중, 2011: 103-122).

협력치안과 관련된 기존연구들을 보면 경찰·지역주민·민간경비 모두를 포괄적으로 다루는 경향이 있다. 그러나 주민보다 민간경비종사자가 많은 교육훈련과 전문화가 되어 있을 뿐만 아니라 공경

비에 대한 인식 또한 높을 것으로 판단된다. 지역경찰을 위한 공생산 참여 역시 주민보다 민간경비원의 접근(access)과 관여(involve)가 용이할 것으로 판단된다. 공생산 참여는 환자가 치료를 위하여 병원을 찾거나 학생이 공부를 위하여 학교를 등교하는 것과 같은 의미로 이해해 볼 수 있다. 본 연구 역시 이러한 관점에 착안하여 경찰과 민간경비의 인식을 통하여 협력치안의 발전방안을 모색하는데 목적을 두고 있다.

협력치안의 효율화 방안에 관한 연구에서 김명수(2004: 87-88)는 협력치안의 영향요인으로서 제도적 부문과 민간 부문 및 경찰관련 부문 등 세 가지 측면으로 나누어 설명하고 있다. 제도적 측면과 관련해서는 분권화 정도·현행 협력치안활동들의 제도화 수준·정보공개 및 홍보에 대한 인식 등을, 민간 부문과 관련해서는 협력치안에 대한 관심과 이해의 정도·참여 의지·동기 부여 등을 다루고 있다. 경찰과 관련해서는 조직목표와 전략의 명확성·협력치안에 대한 경찰관들의 행태·행정규범에 대한 태도 등 협력치안 활성화 요인들을 들고 있다.

신현기(2001: 119-121)는 상호간의 정보교환체제 확립, 합동순찰의 강화, 범죄자문을 위한 서비스센터의 공동운영, 경찰청 내 민간경비 전담부서의 신설, 상호역할분담의 재정립, 경찰업무이관을 대비한 민간경비원 전문화 육성방안을 제시하고 있다. 이상원(2003: 94-97)은 민간경비에 대한 경찰의 동반자 의식 확립, 경찰서 및 지방경찰청 단위에 민간경비전담부서의 설치, 경비업체의 협력방법 프로그램 개발 및 교육, 경비업체의 영세성 탈피와 전문화 필요, 민간경비측의 적극적인 협력방법 홍보 전략, 상호협력체제구축을 제시하였으며, 김상균(2004: 433-461)은 민간경비에 대한 패러다임의 전환, 양자 간에 범죄정보의 교류, 범죄대응합동훈련(FTX), 범죄자문 서비스센터의 공동운영, 일선경찰서에 민간경비 전담부서 설치운영, 경비업체의 체질개선을 위한 협력방법프로그램의 개발과 운영, 경비업체의 영세성 탈피와 전문화, 민간경비 교육훈련시스템의 개선, 지역단위 협의기구의 상설화, 비상연락망 구축을 제시하였다. 임명순(2005: 273-292)은 민간경비 전담기구 승격, 공경비와 민간경비의 역할 기준 재정립, 공경비와 민간경비의 의식전환, 합동순찰제도의 도입, 인사상 상호교류관계, 경비업 협력위원회 설치를 제시하였다.

이상의 선행연구를 통해서 볼 때 본 논문에서는 기존 연구에서 제시된 민간경비종사자에 대한 인식전환 및 지도육성, 지역특성별 치안서비스 제공을 더욱 공고히 하고 민간경비와 경찰의 상호협력 증진에 기여하고자 한다. 상호협력은 양 조직이 다같이 노력해야 하며 무엇보다 경찰과 민간경비 간에 인식전환이 중요하다.

따라서 본 연구의 평가지표는 선행연구를 통하여 협력치안의 도입 필요성에 대한 인식, 제도적 측면, 참여 동기, 민간경비, 경찰 활동 등 다섯 가지 평가요소를 설정하고, 평가지표를 기준으로 22개 세부항목을 선정하여 질문지를 작성하였다(<표 1>참조).

**<표 1> 평가 지표 및 설문 내용**

평가 요소	설문내용
인식도	1) 협력치안의 필요성 2) 협력치안의 활동내용 3) 협력치안의 운영내용 및 개별적인 역할
제도적 측면	1) 경찰조직 내 민간경비 전담부서 설치 2) 합동순찰제도의 도입 3) 인사 교류 4) 범죄자문서비스센터의 공동운영
참여 동기	1) 지역사회의 안전 2) 자녀들의 안전 3) 개인적인 성취감과 만족감 4) 이해관계에 도움 5) 행정기관과 유대관계
민간경비	1) 범죄대응 합동훈련 2) 범죄정보의 상호교류 3) 협력방법프로그램 개발 4) 경비업체의 전문화·기술화
경찰 활동	1) 경찰의 신뢰감 2) 경찰의 분권화 3) 경찰지도자의 인식전환 4) 협력치안의 목표 및 전략 5) 정보공개 및 홍보

## 2) 자료 수집

본 연구는 경북지방경찰청 단위에서 이루어지고 있는 주요 협력치안들에 초점을 맞추고 있다. 협력치안의 주요 수혜자는 지역주민들이다. 지역주민들을 위하여 민간경비원과 경찰의 상호협력과 활동이 무엇보다 중요하다. 민간경비원들이 상대적으로 민경협력치안에 대한 이해의 정도가 높고 경찰과의 적극적인 관계를 지향하기 때문에 현실 문제 상황을 제대로 인식할 것으로 판단된다. 또한 협력치안에 있어 주도적인 역할을 담당해야하는 지역경찰관들을 연구대상으로 한다. 많은 제도들이 실제 현장에서 어떻게 집행되느냐하는 문제는 전적으로 경찰관들의 태도와 인식에 달려있기 때문이다.

본 연구의 목적은 경찰관과 민간경비종사자의 인식조사를 통하여 협력치안의 활성화 방안을 모색하는데 있다. 조사대상은 경북지방경찰청 소속 24개 경찰서 중에서 구미경찰서, 안동경찰서, 예천경찰서 등 3곳을 조사대상 기관으로 선정하였다. 구미경찰서는 1급지로서 지역주민들의 연령대가 30대가 60%를 차지하는 젊고 역동적인 도시로서 치안행정에 지역주민들의 대응성이 높을 것으로 판단되며, 안동경찰서는 2급지 도·농통합지역으로서 전통적으로 보수성이 강하면서도 도시적인 성격을 갖추고 있다. 그리고 예천경찰서는 3급지로서 전형적인 농촌지역이다.

설문조사는 2015년 3월 2일~6월30일까지 4개월간에 걸쳐 민간경비원과 경찰 각각 200부를 해당 기관에 직접 배포하고 설문에 응할 수 있도록 하였다. 경찰의 경우 경북지방경찰청 소속 3개 경찰서 생활안전과를 중심으로 200부의 설문지를 배포하였으며, 민간경비원은 경북지방경찰청의 민간경비교육 위탁기관인 K대학교에서 교육훈련 중인 교육생<sup>3)</sup>을 중심으로 설문조사를 수행하였다. 그 결과 설문지 회수는 민간경비원과 경찰이 각각 184와 190부가 이루어졌으나 이 중 부실하게 응답하거나 무응답한 설문지를 제외한 민간경비원 165부, 경찰 173부를 분석 자료로 활용하였다.

설문조사는 크게 인적사항과 인지도, 제도적 측면, 참여 동기, 민간경비 활동, 경찰 활동 등 다섯 가지 영역으로 설정하였다.

<표 2> 응답자의 사회적 특성

구 분		민간경비원	경찰
성별	남	147(89.0)	132(76.3)
	여	18(11.0)	41(23.7)
	계	165(100.0)	173(100.0)
연령	30대 미만	28(17.0)	26(15.0)
	30세 이상-40세 미만	43(26.1)	47(27.2)
	40세 이상-50세 미만	75(45.4)	68(39.3)
	50세 이상-60세 미만	19(11.5)	32(18.5)
	계	165(100.0)	173(100.0)
학력	초졸	2(1.2)	0
	중졸	15(9.1)	1(0.6)
	고졸	110(66.7)	53(30.6)
	대졸	38(23.0)	119(68.8)
	계	165(100.0)	173(100.0)
거주지	구미		70(40.5)
	안동		57(32.9)
	예천		46(26.6)
	계	165(100.0)	173(100.0)

2) 연구의 일반화를 위하여 조사 대상 지역을 전국단위로 하는 것이 바람직하지만 시간, 비용, 편리성 등을 고려하여 대구·경북지역으로 한정하고 있다.

3) K대학교에서는 기업체 등으로부터 의뢰받은 일반경비와 특수경비 포함 연간 500여명의 경비원들이 수시로 교육을 받고 있다.

구 분		민간경비원	경찰
거주기간(주민) 근무기간(경찰)	10년 미만	27(16.4)	25(14.5)
	10년 이상-20년 미만	32(19.4)	41(23.7)
	20년 이상-30년 미만	50(30.3)	58(33.5)
	30년 이상-40년 미만	39(23.6)	49(28.3)
	40년 이상	17(10.3)	0
계		165(100.0)	173(100.0)

### 3. 분석 방법

분석방법은 각각의 분석 요소별 내용에 대하여 항목별로 평균을 구하였다. 각 분석 요소별 경찰활동에 대한 평가를 경찰관과 민간경비원으로 나누어 비교 설명하였다. 구체적으로 협력치안에 관한 민간경비원과 경찰의 인식수준에 유의미한 차이가 있는지를 확인하기 위하여 T-검정을 통하여 차이를 살펴보았다. 통계처리는 SPSS 21.0 프로그램을 이용하였다.

## III. 조사 분석

### 1. 분석

#### 1) 인지도

우선 협력치안에 대하여 민간경비원과 경찰이 어떤 생각을 지니고 있는지를 알아보는 것은 협력치안의 수준을 이해하는데 단초가 된다. <표 3>에서 보면 협력치안의 필요성의 정도(경찰 3.67, 민간경비 3.05)와 협력치안의 활동내용 인식(경찰 3.81, 민간경비 2.56)으로 나타나 두 집단 간의 인식에 있어서는 현저한 차이를 보이고 있다. 물론 이 두 항목에서 협력치안의 도입에 대한 긍정적인 인식을 갖고 있으며, 협력치안이 현실에 적용되기에 유리한 환경이 조성되어 가고 있는 것으로 해석해 볼 수 있다.

그러나 협력치안의 구체적인 운영내용 및 개별적인 역할과 관련해서는 경찰관과 민간경비 모두 보통 이하의 낮은 반응을 나타내고 있다(경찰 2.06, 민간경비 2.64). 이는 협력치안에 대한 제도 도입의 필요성에 치중한 나머지 사전준비가 충분하지 못한 것으로 볼 수 있다. 민간경비원들의 인식수준은 차치하더라도 경찰조직구성원들조차 소속지방청에서 시행되고 있는 제도들에 대하여 충분하게 숙지하지 못하고 있다는 사실은 문제의 소지를 크게 할 수 있다.

<표 3> 협력치안에 대한 인식

변수	질문	대상	M	SD	T	유의 확률
인지도	협력치안의 필요성을 알고 있다	경찰	3.67	.90	4.457	.000
		민간경비	3.05	.99		
	협력치안의 활동내용을 알고 있다	경찰	3.81	.80	10.092	.000
		민간경비	2.56	.90		
	협력치안의 구체적인 운영내용 및 개별적인 역할을 알고 있다	경찰	2.64	.99	2.406	.178
		민간경비	2.06	.72		

## 2) 제도의 필요성 측면

여기서는 향후 경찰과 민간경비가 필요로 하는 제도적인 측면에 역점을 두고 협력치안 활동들에 대한 전반적인 인식수준에 대하여 질문해 보았다. <표-4>에서 보는 바와 같이 협력치안의 일환으로 추진되고 있는 여러 제도들에 대한 경찰 및 민간경비원들의 이해 수준을 살펴본 결과, 경찰조직내 민간경비 전담부서 설치 필요성(경찰 2.77, 민간경비 3.72), 지역단위 민경협의체 구성(경찰 3.11, 민간경비 2.61)에 대한 인식은 양 집단 간에 차이가 있으며, 합동순찰제도의 도입 필요성은 경찰과 민간경비 모두 평균이상의 인식을 갖고 있다(경찰 3.79, 민간경비 3.03). 경찰입장에서는 조직외부에서 민간경비와 상호협력하는 부분은 어느 정도 긍정적으로 평가하고 있으나, 경찰조직내부에 민간경비 전담부서를 설치하는 문제에 대해서는 부정적인 입장을 취하고 있다. 결국 경찰은 협력치안을 위하여 일정부분 제도 도입의 필요성은 공감하면서도 아직까지 민간경비가 경찰조직 내부에서 활동하는 것을 허용하지 않는 것으로 해석해 볼 수 있다.

경찰과 민간경비 간의 인사교류(경찰 2.78, 민간경비 2.58), 범죄자문서서비스센터의 공동운영(경찰 2.94, 민간경비 2.55) 등과 관련해서 볼 때 두 집단 간에 유의미한 인식차이가 나타나지 않음을 알 수 있다. 경찰의 입장에서는 민간경비원이 제도권내로 들어오는 것을 원하지 않고 있으며, 민간경비원들도 전문성과 기술성을 지닌 전문관료로 입직하거나 대등한 입장에서 치안활동을 하는 것에 대하여 긍정적으로 보지는 않고 있다. 이러한 연구결과는 협력치안에 대한 양 집단 간에 열린 사고와 법적 제도적 장치가 부족한 것으로 판단된다.

<표 4> 협력치안 제도의 필요성 인식

변수	질문	대상	M	SD	T	유의 확률
제도의 필요성	경찰조직내 민간경비 전담부서의 설치가 필요하다	경찰	2.77	.79	13.240	.000
		민간경비	3.72	.74		
	경찰과 민간경비의 상호 인사교류가 필요하다	경찰	2.58	.72	2.406	.178
		민간경비	2.78	.99		
	합동순찰제도의 도입이 필요하다	경찰	3.79	.69	7.675	.000
		민간경비	3.03	.87		
	범죄자문서서비스센터의 공동운영이 필요하다	경찰	2.94	.88	10.092	.042
		민간경비	2.55	.82		
	지역단위 민경협의체의 구성이 필요하다	경찰	3.11	.97	2.187	.000
		민간경비	2.61	.77		

## 3) 참여 동기

적절한 동기부여는 경찰과 민간경비 모두 치안협력 효율화에 중요한 요인으로 작용할 것이다. 참여 동기는 민간경비는 물론 경찰들로 하여금 자신들의 노력과 시간을 협력치안에 투입하도록 할 수 있다는 점에서 협력치안 활성화를 위해 무엇보다 중요하다. 조사결과 <표 5>를 보면, 다섯 개 항목 모두 두 집단 간에 유의미한 차이를 나타내 보이고 있다. 경찰은 지역사회의 안전 확보(경찰 3.57, 민간경비 3.05), 자녀들의 안전 확보(경찰 3.60, 민간경비 2.87), 민간과 상호협력(경찰 3.76, 민간경비 2.38) 등의 항목에서 민간경비보다 높은 참여 동기를 보이고 있다. 다만 지역사회의 안전이라 측면에서는 경찰과 민간경비 모두 보통이상의 참여 동기를 나타내고 있다.

민간경비의 경우 지역사회의 안전을 위하여 협력치안이 중요하다고 인식하면서도 개인적인 성취감과 만족감(경찰 2.51, 민간경비 3.87), 그리고 행정기관과 유대강화(경찰 2.77, 민간경비 3.72) 등에 있어서 높은 참여 동기를 갖고 있어서 협력치안의 효율화 방안 모색에 중요한 시사점을 제공해 줄 것으로 해석해 볼 수 있다.

<표 5> 협력치안의 참여 동기

변수	질문	대상	M	SD	T	유의 확율
참여 동기	지역사회의 안전을 확보하기 위하여	경찰	3.57	.92	4.268	.000
		민간 경비	3.05	.99		
	자녀들의 안전을 확보하기 위하여	경찰	3.60	.71	6.760	.000
		민간 경비	2.87	.89		
	민간과 상호협력을 도모하기 위하여	경찰	3.76	.92	16.916	.000
		민간 경비	2.38	.76		
	개인적인 성취감과 만족감을 위하여	경찰	2.51	1.07	9.701	.000
		민간 경비	3.87	.81		
	행정기관과 유대관계의 강화를 위하여	경찰	2.77	.79	9.900	.000
		민간 경비	3.72	.74		

#### 4) 민간경비의 활동

<표 6>은 협력치안에 있어서 민간경비 활동을 나타낸 것으로서 범죄정보의 상호교류와 관련해서는 경찰보다 민간경비원이 더 적극적으로 필요성을 제기하고 있다(경찰 2.71, 민간경비 3.35). 또한 협력방법프로그램의 개발(경찰 2.42, 민간경비 2.46)과 경비업체의 전문화와 기술화(경찰 2.81, 민간경비 2.49)와 관련해서는 평균이하의 낮은 수준에서 유의미한 차이를 보이고 있다. 이러한 결과가 두 집단 모두 범죄대응 합동훈련의 필요성을 이끌어 내지 못하는 것으로 해석해 볼 수 있다.

<표 6> 민간경비의 활동

변수	질문	대상	M	SD	T	유의 확율
민간경비 활동	범죄정보에 대한 상호교류가 필요하다	경찰	2.71	.85	5.847	.000
		민간 경비	3.35	.90		
	협력방법프로그램의 개발이 시급하다	경찰	2.42	.77	2.834	.000
		민간 경비	2.46	.75		
	경비업체의 전문화와 기술화가 요구된다	경찰	2.81	.88	3.044	.000
		민간 경비	2.49	.84		
	범죄대응 합동훈련이 필요하다	경찰	2.48	.86	.514	.608
		민간 경비	1.96	.75		



## 5) 경찰 활동

<표 7>은 협력치안에 있어서 경찰 활동을 나타낸 것으로서 다섯 개 항목에서 두 집단 간에 유의미한 차이가 있음을 알 수 있다. 경찰에 대한 신뢰감 증진(경찰 2.49, 민간경비 3.39), 경찰행정의 분권화(경찰 2.27, 민간경비 3.74), 지도자의 솔선수범(경찰 2.45, 민간경비 3.74), 협력치안의 목표 및 전략(경찰 2.27, 민간경비 3.74), 정보공개 및 홍보(경찰 2.77, 민간경비 3.72) 등에 있어서 민간경비가 경찰보다 더 높게 평가하고 있다.

<표 7> 경찰의 활동

변수	질문	대상	M	SD	T	유의 확률
경찰 활동	경찰의 신뢰가 높아져야 한다	경찰	2.49	.77	10.930	.000
		민간경비	3.39	.84		
	경찰행정의 분권화가 이루어져야 한다	경찰	2.27	.74	9.675	.000
		민간경비	3.74	.78		
	경찰지도자의 솔선수범이 이루어져야 한다	경찰	2.45	.60	17.354	.000
		민간경비	4.03	.84		
	협력치안의 목표 및 전략이 분명해야 한다	경찰	2.27	.74	9.675	.000
		민간경비	3.74	.78		
	적극적 정보공개 및 홍보가 이루어져야 한다	경찰	2.77	.79	9.900	.000
		민간경비	3.72	.74		

## 2. 요약

협력치안에 대한 분석내용을 토대로 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 협력치안에 대한 인식과 관련하여 경찰과 민간경비 모두 협력치안이 필요하다는 데는 공감하고 있으나, 협력치안에 대한 구체적인 운영내용 및 개별적인 역할에 대해서는 충분하게 인지하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 제도 도입의 필요성과 관련하여 경찰은 합동순찰제도의 도입과 지역단위민경협의체 구성 등과 관련해서는 긍정적인 평가를 하고 있으나, 민간경비는 경찰조직 내 민간경비 전담부서의 설치 필요성을 주장하고 있다. 그러나 경찰과 민간경비의 인사교류 및 범죄자문서서비스센터의 운영 등 조직 내부적인 문제와 관련해서는 경찰과 민간경비 모두 부정적으로 평가하고 있다.

셋째, 참여 동기와 관련해서는 경찰과 민간경비 모두 지역사회의 안전 확보와 관련해서는 평균이상의 평가를 하고 있으나 자녀들의 안전 및 민간과 상호협력에 있어서는 민간경비보다 경찰이 더 긍정적인 평가를 하고 있다. 그러나 개인적 성취감과 만족감, 행정기관과의 유대관계 강화와 관련해서는 경찰보다 민간경비가 긍정적인 평가를 하고 있다.

넷째, 민간경비의 활동과 관련해서는 경찰보다 민간경비가 범죄정보에 대한 상호교류의 필요성을 높게 평가하고 있으나, 범죄대응 합동훈련과 관련해서는 유의미한 차이를 보이지 않고 있다. 그러나 협력방법프로그램의 개발과 경비업체의 전문화와 기술화 부분에 대해서는 낮은 수준에서 차이를 보이고 있다.

마지막으로, 경찰활동에 대한 평가와 관련해서는 다섯 개 항목에 걸쳐 경찰과 민간경비 간에 유의미한 차이를 찾아볼 수 있다. 즉 경찰보다 민간경비원은 경찰의 신뢰, 경찰행정의 분권화, 경찰지도자의 솔선수범, 협력치안의 목표 및 전략, 적극적인 정보공개 및 홍보 등과 관련하여 평균이상의 높은 평가를 하였다.

#### IV. 정책적 시사점

본 연구는 급변하는 치안환경 속에서 새롭게 경찰에게 요구되는 협력치안의 의의와 실태를 분석함으로써 협력치안을 보다 활성화시킬 수 있는 방안을 모색하는 것을 목적으로 하였다. 협력치안의 분석결과를 중심으로 발전방안을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 경찰과 민간경비원 모두 협력치안에 대한 구체적인 운영내용 및 개별적인 역할을 알지 못하는 것으로 나타났다. 이는 경북지역에서 시행되고 있는 협력치안에 대한 당사자들의 이해 수준이 높지 않다는 사실이 확인되었으며, 그러한 사실은 현행 협력치안에 대한 경찰의 적극적인 홍보 부족을 엿볼 수 있게 하였다. 특히 경찰에 있어서 협력치안에 대한 구체적인 운영내용 및 개별적인 역할에 대한 교육훈련이 적극적이지 못하다는 사실을 확인할 수 있었다.

둘째, 경찰과 민간경비 간에 인사상의 교류 및 범죄자문서서비스센터의 운영 등과 관련해서는 부정적인 인식이 강하게 나타났다. 경찰과 민간경비 간에 협력치안에 대한 제도의 필요성은 인식하면서도 보다 전문적이고 기술적인 부분과 관련해서는 개방적이고 적극적인 태도를 갖지 못하는 측면이 있다. 물론 이러한 부분이 법적 제도적인 절차를 거쳐야 하고 어느 정도 사회적 공감대를 형성해야 한다. 향후 경찰도 개방형 인사교류가 이루어져야 한다고 볼 때 민간경비원도 고도의 전문성과 능력을 갖추어야 할 뿐만 아니라 두 집단 간에 상호신뢰와 협력이 무엇보다 중요하다.

셋째, 경찰과 민간경비 모두 지역사회 안전 확보를 위하여 협력치안이 필요한 것으로 인식하고 있다. 특히 경찰은 자녀의 안전을 위하여 민간과 상호협력이 중요한 것으로 보고 있다. 지역경찰은 지역사회와 유기적인 협조관계가 이루어져야 한다. 치안거버넌스(governance), 즉 경찰뿐만 아니라 당해 지방자치단체 및 민간경비업체, 지역주민을 포함하는 사회 전 구성원이 지역주민의 안녕이라는 목표 하에 치안행정의 동반자로서의 소통과 협력으로 네트워크를 구성해서 치안서비스를 공급해야 한다.

넷째, 범죄대응 합동훈련이 필요하다. 아직까지 경찰과 민간경비원 간에 범죄정보에 대한 상호 교류가 부족하고 협력방법프로그램이 개발되지 못하여 협력치안이 원만하게 이루어지 못하는 측면이 있다. 무엇보다도 민간경비업체의 전문성과 기술성이 강화되어야 하며, 이를 위해서는 법·제도적 측면과 사회적 합의가 이루어져 할 것으로 판단된다.

마지막으로, 경찰체제의 분권화와 협력치안의 목표 및 전략이 명확하고 정보공개가 적극화되어야 경찰의 신뢰가 제고될 수 있다. 민간경비원들은 경찰지도자가 협력치안을 하고자하는 의지가 있어야 하는 것으로 주장하고 있다. 관료조직에서 최고관리자는 조직을 전반적으로 관리하고 정책의 지침을 제공하며 최종적으로 조직에 대한 총체적인 책임과 함께 지도력을 발휘하는 위치에 있다. 경찰조직의 구성원은 명령통일의 원리에 따라 상급자의 지시나 명령에 따라서 행동지침을 수행하게 된다. 따라서 경찰지도자가 민주적이고 협력적인 태도로 민간경비를 치안행정의 파트너로 받아들이는 유연함이 필요할 시점이다.

## V. 결론

본 연구는 협력치안의 효율화 방안과 관련하여 경북지역에 근무하는 경찰관과 민간경비원을 대상으로 실증적인 조사 분석을 시도하였다. 기존의 이론에 등장하는 주요 개념을 유형별로 분류하여 협력치안의 인지, 제도, 참여 동기 민간경비 활동 및 경찰 활동을 분석요소로 설정하고 이를 중심으로 평가를 하였다.

본 연구의 분석 결과 협력치안의 인지, 제도 인식, 참여 동기, 민간경비 활동 및 경찰 활동 등의 평가를 보면 민간경비와 경찰 간에 입장 차이가 있다. 민간경비의 경우 협력치안에 대한 필요성을 느끼고 지역사회에서 주민의 안전과 행정기관과의 유기적인 협조관계가 중요하다고 인식하고 있음에도 불구하고 경찰과 민간경비 간에는 거리감이 존재하고 있으며 유대관계가 원만하지 못한 것으로 나타났다. 한편 경찰의 경우 아직까지 협력치안의 구체적인 운영내용 및 개별적인 역할에 대한 인식이 부족하고 지역사회에 대한 안전과 민간경비에 대한 상호협력을 중요하다고 인식하면서도 전문적이고 기술적인 부분에 있어서는 그들을 제도권 내로 끌어들이지 못하는 측면이 있다.

이러한 관점에서 볼 때 정부는 협력치안의 효율화를 위하여 두 가지 측면에서 관심을 기울려야 할 것 같다. 첫째, 경찰은 민간경비와 협력을 통하여 국민의 경찰로 거듭나야 한다. 정부는 민간이 협력치안에 대한 참여 동기에 주목해야 하고 정보공개와 홍보를 적극화해야 한다. 경찰조직에서 조직구성원 간에 상호소통과 참여가 이루어질 수 있도록 하고 경찰에 대한 불신을 불식시켜야 한다.

둘째, 경찰은 협력치안의 목적을 달성하기 위하여 경찰이 민간과 공동으로 치안행정을 구현해야 한다. 이를 위해서는 민간을 치안행정 활동에 참여시키고 그들의 의견을 적극적으로 반영해야 한다. 이를테면 경찰과 민간경비, 지방자치단체, 지역주민, 기업체, 학교 등이 공동으로 참여하는 민경협의체를 구성하여 지역사회경찰과 관련된 문제를 총체적으로 협의하고 고민하는 열린 장을 구축할 필요가 있다.

본 연구에서 작성하고 유용한 분석 요소는 협력치안의 활성화를 위한 유효한 척도가 될 것으로 기대된다. 또한 본 연구의 분석 결과는 협력치안의 효율화를 위하여 주요한 하나의 자료가 될 것으로 기대된다. 향후 협력치안에 대한 보다 체계적인 자료개발과 아울러 보다 광범위한 조사 집단을 가지고 주관적·객관적 평가를 해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김상균. (2004). 경찰과 민간경비의 상호협력증진방안. 「경호경비연구」, 7: 433-461.
- 김 인. (1997). 경찰의 치안서비스 활동에의 민간경비참여 활성화 방안 . 치안연구소.
- 김원기. (2013). 뉴 거버넌스적 접근을 통한 사회안전망 구축에 관한 연구. 「경찰행정학회보」, 15(2): 29-47.
- 김명수. (2004). 협력치안 활성화 방안에 관한 연구 : 인천지역을 중심으로.. 「박사학위논문」, 명지대학교대학원.
- 김명수·김상호. (2004). 협력치안활동의 실태 및 문제점에 관한 연구. 「한국경찰연구」, 3(2): 3-30.
- 노호래. (2001). 지역사회 경찰활동의 문제점과 개선방안. 「한국공안행정학보」, 11(1): 139-178.
- 박현호. (2007). 다기관 협력체계(Partnership) 구축을 통한 치안역량 강화 방안. 「한국경찰연구」, 6(2): 33-68.
- 배철효·김용태. (2006). 치안환경변화에 따른 민간경비와 경찰의 협력방안에 관한 연구. 「한국경찰연구」, 5(2): 189-218.
- 신현기. (2001). 한국 민간경비와 경찰의 협력강화방안에 관한 연구. 「한독사회과학논총」, 11(2): 101-123.
- 석청호. (2010). 협력치안체제의 구축과 민간경비의 역할. 「 한국경호경비학회지」, 24: 67-90.
- 손능수. (2007). 순찰지구대체제하의 치안서비스 공동생산에 관한 연구: 지역경찰의 인식분석을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 11(2):79-106.
- 이상원. (2003). 공경비와 민간경비의 협력방법체계 구축방안. 「경호경비연구」, 6: 67-101.
- 이중수·윤영진 외. (2008). 「새행정학」. 대영문화사.
- 이윤근. (1989). 한국 사경비 발전방안에 관한 조사연구. 「박사학위논문」, 동국대학교대학원.
- 이하섭·조현빈. (2012). 민간조사제도를 활용한 산업보완 활동 연구. 「한국경찰학회보」, 14(6): 257-281.
- 임명순. (2005). 민간경비 활성화와 공경비와의 민간경비 협력증대방안. 「경호경비연구」, 10: 273-292.
- 정세종. (2011). 자율방범단체의 활성화 방안에 관한 연구. 「한국경찰학회보」, 13(3): 103-122.
- 정우열 외. (2014). 「경찰조직관리론」. 대구: 형설출판사.
- 정우열. (2014). 민경협력치안의 구축방안. 「사회과학연구」, 21: 287-297.
- 정우열·우상규. (2014), 범죄예방을 위한 민·경 협력치안의 실태와 발전방안. 「한국민간경비학회보」, 13(3): 418-440.
- 정 웅. (2011). 협력치안의 제도화와 민경 협력의 과제. 「치안정책연구」, 25(2): 55-85.
- 정진환. (2006). 「경찰학개론」. 서울: 박영사.
- 정진환. (2004). 「치안연구의 방향과 과제」. 치안문제. 서울: 치안문제연구소.
- 조병인. (2001). 경찰활동과민간경비참여의연구. 「한국형사정책연구연구보고서」 01-02, 한국형사정책연구원.
- 최규범. (2007). 미래한국경찰의 새로운 패러다임: 인간지향경찰활동(HOPE). 「경찰학연구」, 7(3): 173-211.
- 최선우. (2011). 치안서비스의 공동생산론적 접근. 「한국공안행정학보」, 11(1): 375-411.
- 최인섭. (1994). 지역사회 범죄예방과 민간인 참여. 「형사정책연구」. 19: 81-130.
- Bayley, D. H. (1994). Police For the Future, New York : Oxford University Press.
- Brudney, J .L. & England, R. E. (1983), Toward a Definition of the Coproduction Concept", PublicAdministration Review. 43(1): 59-65.
- Kooiman, J, (1993). Modern Governance: New Governance: New Government-Society Interactions. London: Sage.
- Latessa, E. J . . E. Allen. (1980). "Using citizens to prevent crime : An example of deterrence and

- community involvement," *Journal of Police Science and Administration* (8) : 69~74.
- Schafer, J. A. (2001). *Community Policing: The Challenges of Successful Organizational Change*: New York: LFB Scholarly Publishing LLC.
- Smith, G. B . . P. Lab. (1991). "Urban and Rural Attitudes Toward Participating in An Auxiliary Policing Crime Prevention Program," *Criminal Justice and Behavior* (18) : 202 ~216.
- Wilkinson, D . temen, D . llen, M. (1997). "The patrol officer's view of community policing," Paper presented at the annual meetings of the Academy of Criminal Justice Sciences.
- Wilkinson, D. L . osenbaum, D. P. (1994). "The effects of organizational structure on community policing," in D. P. Rosenbaum(ed.), *The Challenge of community policing*, Thousand Oaks, CA : Sage Publishing.
- Yin, R. K . . J. Javarakas . . Green. (1997). *National Evaluation Program Summary Report : Citizen Patrol Project*, National Institute of Justice.



## 「위험사회 속에서의 위기관리 및 치안행정의 과제」

### 제3분과

#### 제1회의

#### “경찰교육원의 교육과 재교육 기능에 대한 연구”

- 발표 1 : 신현기 교수(한세대)
- 토론 : 이인재 교수(동의과학대)

#### “대학생의 약물남용에 관한 인식 및 태도에 관한 연구”

- 발표 2 : 박성수 교수(세명대), 신현주 교수(가톨릭관동대)
- 토론 : 김재주 교수(오산대), 임유석 박사(동국대)

#### “핵심가치 교육프로그램 연구: 인성 및 정서 함양을 중심으로”

- 발표 3 : 곽영걸 교수(경찰교육원)
- 토론 : 곽태석 교수(오산대)





## 경찰교육원의 교육과 재교육기능에 대한 연구

신 현 기\*

### < 차례 >

- I. 서론
- II. 연구의 이론적 배경
- III. 교육과 재교육에 대한 실태분석
- IV. 교육과 재교육상의 개선방안
- V. 결론

### <국문초록>

경찰교육원은 명실공히 경찰간부후보생의 교육과 경위·경사에 대한 기본교육 및 일선 경찰관들이 치안현장에서 직접 필요로 하는 폭넓은 직무 관련 전문교육을 담당하고 있는 전문교육기관으로서 일익을 담당하고 있다. 특히 경찰간부후보생 교육과정은 우수 경찰인재를 공개채용하여 1년간(52주)간 경찰간부로서의 기본 소양과 직무교육을 실시한 후 경위로 임용하고 있다. 본 경찰교육원은 1947년 제1기 93명을 모집한 이후 2014년까지 약 4,225명 정도를 배출하였다. 동시에 각 분야별 전문교육과정을 개설하여 2013년 총 66개 과정 15,460명의 경찰관을 상대로 재교육(직무교육)을 실시하였다. 경찰교육원은 최근 국제경찰교육센터도 설치하여 외국의 경찰기관들과도 밀접한 협력을 진행해 나가고 있는데 이는 글로벌 경찰화 시대에 부응하는 매우 바람직한 정책으로 평가된다. 그리고 정책제언 차원에서 경찰교육원과 경찰대학과의 통합문제도 심각하게 고려해 보아야 할 중장기 차원의 고민은 남아 있다. 이원화 운영이 더 바람직한 것인가?

주제어: 경찰교육원의 기능, 교육, 재교육, 간부후보생, 독일경찰대학원, 경찰감성교육

\* 한세대학교 경찰행정학과 교수

## I. 서론

우리나라 국가경찰은 1945년 10월 21일 미군정하에서 창설되어 2015년 10월 21일이면 70주년이다. 국내 경찰은 그동안 양적이고 질적인 면에서 엄청난 발전을 가져왔다. 특히 1991년에는 그동안 경찰의 숙원사업이었던 고유 경찰법을 독자적으로 갖게 됨으로써 당시 내무부(현 행정자치부)의 외청으로 독립하여 독자적인 업무를 수행하면서 발전을 거듭하고 있다. 경찰청이 독립적인 외청으로 발돋움하게 된 근본적인 이유는 경찰조직이 내무부에 소속되어 운영되다보니 항상 정치권력의 하녀로서 이른바 정치적 중립을 지키지 못한채 민중의 지팡이 역할을 제대로 수행할 수 없었던 것이다. 이와 같은 경찰조직의 외청으로 독립은 국민들로부터 더욱 신뢰 받고 더 한층 경찰조직의 질을 끌어 올리는 데 적지 않은 기여를 하게 되었다.

우리 경찰은 2014년 1년동안 신입순경은 4,497여명을 배출했으며, 여기에다가 2015년 초반에도 신입순경 3,239명 정도를 추가로 배출함으로써 행정직과 의경을 제외한 순수 경찰관의 총수는 2015년 5월 현재 대략 113,093명 정도에 달하는 대규모 특정직 국가공무원 조직으로 확대되었다(신현기, 2015: 16). 더욱이 박근혜 정부는 향후 경찰공무원의 수를 추가 2만명까지 증원하기로 결정하고 그 실행에 들어갔으며 순조롭게 목적을 이루어 가고 있다. 공공 조직으로서 경찰조직은 가장 큰 공조직으로서 국민의 안위를 위한 그 위치를 공고히 하게 되었다.

이처럼 대규모의 경찰공무원들을 교육 훈련은 물론이고 재교육을 지속적으로 시행해야 하는 일은 무엇보다도 중요한 일이며 이에 맞게 경찰청에서는 경찰대학, 경찰교육원, 중앙경찰학교, 경찰수사연수원 등을 설립하고 분야별로 나누어 교육과 재교육을 진행해 나가고 있다. 이 중에서도 특히 경찰대학의 경우는 경감 이상 경무관까지의 교육을 진행하고 있고, 반면 경찰교육원의 경우는 경장부터 경정까지의 재교육을 담당하고 있다. 특히 경찰교육원의 경우는 경찰공무원들의 재교육뿐 아니라 동시에 경찰간부후보생을 모집해 교육과 훈련 기능도 동시에 수행해 나가고 있다. 이 밖에 과학수사를 기치로 내걸고 과학수사요원의 전문교육을 책임지고 있는 경찰수사연수원의 역할도 막강한 모습으로 나타나고 있다.

한편 중앙경찰학교의 경우는 지금까지 순경채용시험을 통해 약90,000여명의 비간부 경찰공무원들을 배출해 내었다. 우리나라 중앙경찰학교는 경찰 재교육 없이 오직 교육훈련 기능에만 목표를 두고 있다.

위에서 소개한 경찰청의 교육기관 4개 중에 경찰공무원들의 재교육을 담당하는 가장 규모가 큰 곳이 바로 경찰교육원이며, 이 경찰교육원은 한편 매년 50여명의 경찰간부후보생들을 위한 교육훈련을 담당하는 일을 핵심과제로 하고 있으며 다른 한편에서는 연간 30,000여명의 현직경찰공무원들의 재교육을 담당하는 중요한 교육기관임에 재언을 요하지 않는다.

경찰에게 있어서 교육이란 아무리 강조해도 부족함이 없는 것이며 법의 위력도 중요하지만 교육을 통해 순화 시키는 지속적 노력이 매우 중요한 실정이다. 경찰교육원에서는 우리나라 경찰재교육의 메카로서 새로운 프로그램들을 지속적으로 개발해 나가고 있으며 선진 세계적 수준의 경찰재교육기관으로서 위상을 높여가고 있다.

아직까지 우리나라 경찰교육 기관에 대한 교육과 재교육에 대한 심층연구는 별로 이루어지지 않은 상태다. 이처럼 중요한 우리나라 경찰의 교육과 재교육을 담당하고 있는 경찰교육원의 기능은 매우 중요하며 그 기능을 중심으로 한 제반 실태를 심층 분석하고 개선방안을 제시하는 일은 높은 가치를 지니고 있다고 평가되며 본 연구를 진행하고자 하는 당위성을 보여준다. 실제로 본 연구의 주제는 아직까지 거의 연구된 적이 없는 매우 중요한 독보적인 연구 주제로서 높은 가치를 지니고 있다.

본 논문은 경찰교육원의 재교육 분야에 대해 아직 심층적으로 연구된 바 없는 시점에서 특히 이 분야에 많은 관심을 가지고 있는 후속연구자들이 향후 보다 더 많이 연구하여 경찰지식 사회에 기여할 수 있도록 1차적인 토대연구를 구축해 주는데 목적을 두고 있다. 본 연구가 완성되면 이미 독일경찰대학원의 경찰 교육과 연구기능 분야를 접목시켜 비교연구의 토대가 구축될 예정이며, 더 나아가서 선진외국인 영국, 미국, 프랑스, 일본 등의 경찰교육 및 재교육훈련 제도들과 비교연구를 진행하게 됨은 물론 그 상호 비교연구의 후속 결과들은 한국경찰의 교육과 재교육 분야의 발전을 위한 정책방안들을 산출해 내어 결국 국가적으로 중요한 학술적 시너지 효과를 나타내게 됨을 목적으로 한다.

본 논문에서는 그동안 우리나라 경찰교육원의 교육과 재교육기능에 대해 연구된 적이 없고 이 분야가 경찰인사관리 차원에서 매우 중요한 영역이라는 데에 착안해 문헌연구 분석을 시도하였다. 특히 본 연구는 경찰간부후보생의 교육훈련과정을 살펴보고 그 교육훈련제도가 지니고 있는 문제점을 점검해 보는 동시에, 연간 3만여명의 현직경찰관들을 대상으로 진행되는 재교육(직무교육)과 80여명에 이르는 교수요원들의 연구기능과 성과 및 그들의 학위소지여부 문제 등을 분석하고 교육과 재교육에 관한 발전방향을 제시하고자 한다. 본 논문은 우리나라 경찰교육원의 교육과 재교육기능에 대한 고도의 신뢰도(종속변인)와 경찰교육원의 교육과 재교육기능의 활성화를 위한 충실함(독립변인) 사이의 상관관계를 검증하는 것이 아니라, 당위론적 관점에서 질적방법론과 서술적 접근방법(descriptive approach)을 활용하여 기술되었으며, 경찰교육원의 각종 자료, 관련 단행본, 학술논문, 각종 연구보고서, 인터넷 자료, 신문, 전문가들과 나누었던 일반지식들을 토대로 완성하였다.

## II. 연구의 이론적 배경

### 1. 현황

우리나라 경찰교육원(Police Training Institute)은 경찰청 산하의 경찰대학, 중앙경찰학교 및 경찰수사연구원과 함께 주요 4대 경찰 교육기관 중 하나로 꼽힌다. 경찰교육원은 중요한 4가지 교육기능을 훌륭히 수행함으로써 그 위상을 드높이고 있는데, 그 4개의 중요한 기능은 간부후보 신입교육과정, 직책교육과정, 직무교육과정, 수탁교육과정이다. 첫째, 간부후보 신입교육과정이란 경찰간부후보생 교육과정을 의미한다. 본 교육원은 우수 경찰인재를 경찰간부후보생으로 공개채용하여 1년간(52주) 경찰간부로서의 기본 소양과 직무교육을 실시한 후 경위로 임용하는 역할을 수행하는데, 1947년 제1기 93명을 모집한 이후 2014년까지 약4,225명 정도의 경위를 배출함으로써 그 위상을 드높이고 있다. 둘째, 경정과 경감을 대상으로 2월부터 8월까지 5,000여명에게 직책전문화과정을 운영하고 있다. 셋째, 직무교육과정에서는 감성센터, 경무, 생활안전, 수사, 교통, 경비, 정보, 보안, 외사, 체육 부문에서 총경이하 순경까지 직무별로 1주에서 2주 과정으로 3월부터 12월까지 수천명의 경찰관들에게 직무교육(재교육)을 실시하고 있다. 그 밖에 외부로부터 수탁교육과정도 실시하고 있다. 이상을 정리해 볼 때, 경찰교육원은 총경부터 순경까지 경찰관을 대상으로 경찰행정학, 경찰학에 관한 일반(양성)교육 및 재(보습)교육과 함께 실습교육훈련을 겸한 학문적 교육과 연구를 주요 핵심과제로 수행하고 있다. 이처럼 경찰교육원은 경찰청, 16개 지방경찰청, 그리고 250개 경찰서 소속의 경찰관들을 대상으로 교육훈련을 맡고 있는 핵심 교육과 재교육 및 연구기관으로서 훌륭한 지위를 유지하고 있다. 특히 경찰교육원은 그 기능면에서 볼 때 단순히 간부후보생들의 경위임용과정 뿐 아니라 한발 더 나아가 직책교육과정, 직무교육과정, 수탁교육과정 분야까지 폭넓게 수행하고 있다는 점이 특이하다.

경찰청은 부속기구로서 경찰교육원에 대해 예산을 마련해 주는 등 경찰교육원이 그 운영상에 있어서 스스로 주도적인 역할을 수행해 가도록 주체적·관리적 역할을 훌륭히 수행하고 있다. 이제 경찰교육원은 1947년에 설립된 후 2015년에 68주년을 맞았으며 경찰간부후보생 교육과 전체 경찰관들을 대상으로 한 경찰 간부 및 비간부교육기관으로써 확고하게 자리 잡았다고 평가된다.

원래 경찰교육원의 전신은 경찰간부학교, 경찰종합학교 등의 이름으로 유지되다가 2009년을 기해 충남 아산시 초사동에 50만평의 경찰타운을 조성하고 경찰간부후보생의 교육과 현직 경찰관들의 재교육을 포함해 교수요원들을 중심으로 경찰행정연구 기관으로서의 역할까지도 수행해 오게 된 것이다.

## 2. 경찰교육원 설치운영의 법적근거

우리나라 경찰교육원은 1945년 9월 서울 세종로 미대사관 건물에서 조선경찰관 강습소라는 이름으로 출발하여 같은해 11월 조선경찰학교로 개칭되었으며 1946년 8월 국립경찰학교로 개칭된 후 같은해 8월 국립경찰전문학교로 승격되어 1947년 9월 경찰간부후보생제도를 신설하게 되었다. 1972년 2월 (구)경찰대학으로 개칭하고 10년 후인 1982년 경찰대학을 4년제 경찰대학과 경찰종합학교로 분리 운영하게 되었다. 2009년 11월 25일 충남 아산시 무궁화로의 경찰타운 50만평 부지 위에 경찰교육원을 개원함으로써 마침내 인천 부평 소재 경찰종합학교 시대는 막을 내리게 되었으며,<sup>1)</sup> 더 한층 비상하는 토대가 마련되었다.

경찰교육원의 법적 근거는 경찰청과 그 소속기관 직제(시행 2015.2.26./ 대통령령 제26120호 일부개정)에 근거하고 있다. 본 직제의 제4장 경찰교육훈련기관 제27조(직무) ①에 경찰교육원은 경찰공무원 및 경찰간부후보생에 대한 교육훈련을 관장한다(개정 2009.11.23)고 규정하고 있고, 역시 ②에 중앙경찰학교는 경찰공무원(전투경찰순경을 포함한다)으로 임용될 자(경찰간부후보생을 제외한다)에 대한 교육훈련을 관장한다고 명시되어 있을뿐 아니라, ③ 경찰수사연수원은 수사업무에 종사하는 경찰공무원에 대한 전문연수에 관한 사항을 분장한다(신설 2007.3.30), 그리고 제28조(원장 및 교장)에 따르면 ① 경찰교육원에 원장 1명을 두되, 원장은 치안감으로 보하고, 중앙경찰학교에 교장 1명을 두되, 교장은 치안감으로 보하며, 경찰수사연수원에 원장 1명을 두되, 원장은 경무관으로 보한다고 명시하고 있다(개정 2009.11.23.). 그리고 ②에 각 원장 및 교장은 경찰청장의 명을 받아 교육원·학교·연수원의 사무를 통할하고, 소속공무원을 지휘·감독한다고 명시되어 있다. 제29조(하부조직) 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」 제19조제3항에 따라 경찰교육원·중앙경찰학교 및 경찰수사연수원에 두는 보조기관 또는 보좌기관은 경찰청의 소속기관(경찰병원은 제외한다)에 두는 정원의 범위 안에서 행정자치부령으로 정한다(개정 2014.11.19) 라고 명시되어 있고, 이러한 법적토대에 따라 경찰교육원이 경찰간부후보생과 현직 경찰관들의 재교육을 훌륭하게 수행해 나가고 있다.

## 3. 경찰교육원의 비전

경찰교육원은 ① 수요자 중심으로 교육 패러다임 전환, ② 치안정책과 현장을 연결하는 허브로 도약, ③ 교육생을 행복하게 하는 지원 시스템 구축, ④ 국민과의 소통과 지식 공유 확대로 중점추진전략을 설정하고, 본 추진전략을 통해 현장에 강한 전문경찰관을 육성한다는 비전을 제시하고 있다. 결국 이 목표의 달성을 통해 세계 최고의 경찰교육 전문기관으로 거듭나겠다는 비전을 제시해 주고 있다.

1) <http://www.pti.go.kr/> 경찰교육원 홈 페이지 참조.

#### 4. 경찰교육원의 교육과 재교육의 개념

##### 1) 교육

교육(education)이란 사전적 의미로 인간형성의 과정인 동시에 사회개조의 수단이며 바람직한 인간을 형성하여 개인생활·가정생활·사회생활에서 보다 행복하고 가치있는 나날을 보내게 함은 물론이고 나아가 사회발전을 꾀하는 작용이라고 한다. 그리고 교육은 아버지와 자식 사이, 교사와 제자 사이, 선배와 후배 사이 등 일반적으로 경험이 풍부한 사람과 미경험자 사이 혹은 성숙자와 미성숙자 사이에서 이루어진다는 것을 의미한다. 이러한 의미에서 교육이란 아무리 강조해도 부족하지 않는 것이다.<sup>2)</sup>

경찰교육원의 가장 큰 목적 중의 하나는 경찰간부후보생을 대상으로 매년 50여명의 경찰간부후보생을 선발하여 1년 52주 동안 교육훈련을 실시한 후 소정의 교육을 성공적으로 마친 교육생에게 경위 계급에 임용하는 목적을 수행하고 있다.

##### 2) 재교육

재교육(reeducation)이란 이미 실무를 맡고 있는 사람에게 직업상 필요한 기술이나 지식 따위를 다시 교육하는 것을 의미한다. 경찰공무원들은 급속한 산업화에 따른 변화들과 여기에서 끊임 없이 생겨나는 신종범죄들에 적극 대처하기 위해 합당한 대안들을 연구 및 습득하여 치안상황에 신속하게 대처해 나가기 위해 분야별로 재교육이 지속적으로 이루어져야 함은 필연적이다.

#### 5. 경찰교육원의 교육과 재교육의 필요성

우리나라 경찰교육원에서는 경찰간부후보생에 대한 교육과 현직 경찰관들에 대한 재교육 기회를 동시에 제공해 주고 있는 독특성을 보여주고 있다. 경찰교육원의 교육과 재교육기능에 대한 연구는 매우 중요한 연구영역 중에 하나로서 전체 경찰 10만명 중 3만명 이상을 대상으로 교육과 재교육을 제공하고 있다. 국내에서 이렇게 많은 공무원을 상대로 재교육의 기회를 제공하는 곳은 경찰교육원이 대표적이다. 특히 경찰교육원은 경찰공무원들의 재교육을 담당하는 중추적인 역할을 수행하는 기관으로서 연간 3만여명의 재교육을 훌륭하게 소화해 냄으로서 그 위상이 날로 높아지고 있다.

한편 경찰공무원들이 선발되어 중앙경찰학교와 경찰교육원에서 기초 교육훈련을 받고 일선에 투입되어 근무하는 동안 치안환경은 끊임 없이 변하고 있다. 이러한 시대적 급변속에서 경찰공무원들의 재교육은 매우 중요하다 할 것이며 새로운 수사기법과 각종 신종범죄에 적극 대처해야 하는 과제의 도전을 받고 있다.

특히 오늘날 지역사회경찰활동이 강조되고 있는데 각종 범죄는 경찰 혼자서 대처하는 데는 일정 한계가 나타나게 되었고 시민과 함께 공동으로 대처해야 한다는 중요성이 나타나고 이러한 경찰-시민 공동의 범죄대처가 바로 지역사회경찰활동인 것이다. 이러한 새로운 치안활동을 제대로 수행하기 위한 재교육들이 경찰교육원에서 이루어지고 있는 것이다.

경찰교육원에서 이루어지는 경찰공무원의 재교육 프로그램들은 300여 가지가 넘는 것으로 알려져 있다. 그러나 이렇게 중요한 재교육 프로그램들이 제대로 작동하고 기능하는지에 대한 정확한 진단이 그 어느때보다 중요시되고 있는 시점에 와 있음에도 불구하고 아직까지 이 분야에 대한 정확한 연구 결과들이 산출된바 없다. 현재 경찰교육원의 재교육 과정들이 제대로 작동하여 우리나라 전 경찰공무원들이 재교육을 통해 충분한 효과적인 결과들을 얻고 있는지를 심층 연구하는 필요성이 강

2) <http://100.daum.net/encyclopedia/view/14XXE0005524>.

하게 제기되고 있는 현 시점에서 필자가 그동안 관심을 갖고 연구해 나온 본 영역으로서 본격 연구를 시도하고자 한다.

본 연구에서 함께 심층 다루어지게 될 것은 재교육 차원에서 감성개발센터 부분인데 이 센터는 우리나라 전경찰의 부정부패예방에 관한 윤리정신 교육인데 동시에 시급하게 연구되어 경찰정책발전에 있어 기초토대를 제공해 주어야 한다.

특히 본 영역은 일찍이 학술적으로 심층연구가 이루어졌어야 할 중요한 영역인데 아직도 미비한 영역으로 남아 있었고 그 연구의 필요성이 날로 강조되고 중요시 되는 만큼 본격적인 학술연구들의 시도가 요구되고 있다.

## 6. 선행연구의 검토

현재까지 우리나라에서 경찰교육 내지는 재교육과 관련해서 그리 많은 연구가 진전되지 못한 실정이다. 사실 몇편의 본 주제와 간접적으로 연계되는 시도들이 있었지만 직접적이지는 않다. 간접논문으로 소개할 수 있는 논문들은 다음과 같다. 즉 김무형(2009)은 일본 및 독일의 신입순경교육훈련제도의 특징 및 시사점을 연구하였는데 일본과 독일의 신입순경 경찰 교육에 관해 연구하고 우리나라 순경경찰공무원의 재교육 위한 개선점을 찾아보았다. 박병욱(2010)은 독일경찰학의 학문성, 비학문성 논의를 다루었으나 논문은 아니며 컬럼형식의 비판 글을 남긴바 있다. 이어서 신현기(2012)는 “독일경찰대학원의 교육과 연구기능-독일연방공화국의 경찰행정에 관한 교육, 재교육, 연구의 중심지-” 라는 학술논문을 발표하였는데 본 논문에서는 독일경찰대학원에서 시행하고 있는 독일 경찰간부들의 재교육 프로그램에 관해 심층 분석을 시도하였다. 특히 독일경찰대학원에서 재교육을 심층 분석하면서 한국의 경찰교육원이 같은 성질을 지니고 운영되고 있는 점에 착안해 부분적인 비교연구도 진행하였고, 우리나라 경찰이 받을 수 있는 시사점을 찾아보고자 노력하였다. 독일경찰의 재교육 기능에 대한 실태 분석에서 중요한 기능과 기구들, 교육 프로그램, 교육내용, 재교육 목표, 범위와 참여 그룹들, 경찰공학연구소 등에 관해 분석하고 독일경찰교육원에 소속된 교수진의 문제점까지도 살펴보고 개선방안도 제시하고 있다. 또한 신현기(2010)는 한국과 독일의 경찰간부후보생 교육훈련제도에 관한 비교 연구를 시도하여 독일경찰간부와 한국 경찰간부의 교육훈련 제도가 어떠한 차이점을 보여주는지를 심층 분석하였다. 독일 경찰간부의 경우는 한국보다 2배 이상 오랜 기간을 교육훈련 시키고 있다는 점이 큰 차이점이다. 재교육 이전에 이루어지는 교육훈련은 초임 교육을, 즉 임용되기 이전에 받는 교육을 말하는데 이 경우 오랜 기간을 교육한 후 임용한다는 차원에서 큰 비교 대상이 된다. 한편 임준태(2006)는 독일경찰공무원 교육제도에 관한 연구를 시도하였는데, 독일 한곳에서 이루어지는 경찰공무원들의 신입 교육 훈련제도에 대해 상세하게 연구를 진행하였다. 그러나 이 경우에도 경찰의 재교육 부분은 다루어지지 않았다. 이밖에 몇편의 국내 경찰 교육훈련에 관한 논문이 서너편 발표된바 있다.

하지만 현재까지 경찰공무원의 재교육 부분에 대해 심층 연구한 논문들은 사실상 매우 미비한 실정이므로 본 연구자가 이 분야를 새로운 연구대상으로 선정해 깊이 있게 다루어 보고자 한다. 매우 중요한 연구분야로서 그 중요성과 시의적절한 테마로서 가치가 매우 높다고 평가되는 분야이다.

### III. 교육과 재교육에 대한 실태분석

#### 1. 경찰교육원의 기능

##### 1) 조직

경찰교육원의 조직도는 치안감인 원장을 정점으로 하고 그 하부에 총경을 과장으로 각각 운영지원과, 교무과, 학생과로 편성되어 있다.

<그림 1> 경찰교육원의 조직도



##### 2) 교육과 재교육의 중심지

경찰교육원은 교육과정과 재교육과정이라는 두 가지 역할을 수행하고 있다. 첫째, 교육과정으로서 경찰간부후보생, 경정특채자 과정, 변호사 특채자 과정, 일반직 신입과정, 일반순경과정의 교육을 진행한다. 둘째, 현직 경찰관의 재교육 과정을 수행하고 있다. 특히 본 경찰교육원은 우리나라 경찰 공무원 중 경장계급에서 경정계급(부분적으로 지휘관회의 포함) 까지 사실상 전경찰의 재교육기관으로서 훌륭한 역할을 수행해 나가고 있다. 2009년 9월을 기해 기존의 부평 소재 경찰종합학교가 충남 아산시 무궁화대로 이전하여 명칭을 경찰교육원 개칭한 이후 명실공히 전경찰공무원들의 재교육기관으로서 확고하게 자리 잡게 되었다. 우선 50만평이라는 대지 위에서 경찰타운의 위용은 대단하다.

## 2. 신입교육과정

### 1) 경찰간부후보생 과정

경찰교육원은 이론과 실무를 겸비한 전문적인 경찰간부를 육성과 실무위주 교육환경 전환으로 현장 문제해결능력 향상을 위한 교육목표를 가지고 있다. 특히 경찰간부후보생교육과정에서 중점교육방향은 3가지 관점에서 접근하고 있는데 창의적이고 능동적인 경찰간부 육성을 위한 단계별 교육을 진행, 참여식 교육 및 관서실습 등 체험교육을 통한 현장실무 대응능력 강화, 교육진행 중 지속적인 평가관리 및 환류로 교육효과 제고 등이 바로 그것이다. 경찰간부후보생의 과정은 신입교육과정으로서 52주간인 총1,820시간(1일 7시간)으로 직무교과 67%, 소양분야 20% 및 기타가 13%로 구성되어 있다. 그리고 경찰간부후보생의 수료기준은 전체 수업시간의 90% 이상을 수강하고 교육성적이 평균 60점 이상 취득한 자, 사격성적 60점 이상이며 무도 1단 및 체포술 60점 이상 취득한 자, 졸업사정에 의해 교육성적과 인성평가 기준에 적합하다고 결정된 자 등으로 결정하고 있다.

한편 간부후보생 교과체계(52주)에서 이수하는 과목은 총44과목으로서 직무과목이 23과목(1,215시간), 소양과목이 15과목(371시간) 그리고 기타과목으로 입학식 및 과정 소개, 졸업식(예행연습 포함), 평가 및 설문조사, 방학, 국경일 및 공휴일, 졸업여행 등 6과목(234시간)으로 짜여져 운영되고 있다. 여기서 소양과목이 20%, 직무과목이 67% 그리고 기타과목이 13%를 차지하고 있는데, 주로 직무과목에서 차지하는 비중이 매우 높다. 다문화 사회로 접어들었음을 볼 때 우리 경찰간부후보생들의 영어강의 시간이 거의 미미한 실정이다. 다문화 시대의 치안현장에서 외국인과의 의사소통이 가능하도록 하는 것도 준비해 나가야 할 것이다.

### 2) 경정특채자 과정

경정특채자 교육과정에서는 중점교육방향을 창의적이고 능동적인 경찰고급간부 육성을 위한 단계별 교육진행(기본적응교육, 기초소양 및 실무교육, 지휘능력 배양), 교육진행 중 지속적인 평가관리 및 환류로 교육효과 제고, 참여식 교육과 관서실습 등 체험교육을 통한 현장업무 이해 라는 3가지에 맞추고 있다. 이들에 대한 교육기간은 12주에 마무리 되는데 총420시간(1일 7시간)이다. 교과편성 기준은 소양분야에 11개과목(23%)에서 97시간, 직무교과에 21개 과목(74%)에서 309시간 및 기타(입교식 및 과정소개, 졸업식, 평가 등)에 3과목으로 짜여져 운영되고 있다. 특히 교양분야에서 한국사가 25시간으로 가장 많이 차지하고 있고 직무과목에서는 지식체험과 현장체험학습과 봉사활동, 생활체육, 사격생활안전실무, 과학수사 분야에서 비중을 크게 두고 있다. 이들 경정교육에서 수료기준은 전체 수업시간의 90% 이상을 수학한 자, 교육성적이 평균 60점 이상이고 과목별 성적이 40점 이상인 자, 교육원 교칙에 의거 퇴교처분에 해당하지 아니한 자 등이다. 이 과정에서 영어나 사회학 등도 필요하다고 평가된다.

### 3) 변호사 특채과정 교육

2014년부터 경찰청은 매년 20명의 로스쿨 출신 변호사를 채용해 일정 시간 교육 후 경감으로 채용하는 제도를 시행하고 있다. 이들에 대한 중점교육방향은 창의적이고 능동적인 중견경찰간부의 육성을 위한 단계별 교육진행, 국가관과 경찰핵심가치 및 인성 등 초급간부로서 필요한 가치관 함양에 중점, 참여식 수업과 관서실습 등 체험교육을 통한 현장업무 이해 등에 초점을 두고 있다. 특히 수사분야를 제외한 전 기능의 직무교육과정을 운영하고 있다. 본 변호사 특채자교육 과정도 경정특채자과정처럼 12주(420시간)을 교육받고 경감에 임용된다. 교과편성 기준에서 소양분야 22%, 직무분야 75% 및 기타가 3%로 이루어져 있다. 총30과목인데 소양과목에서 9과목으로 총93시간, 직무과목은



18과목에 315시간으로 75%를 차지하고 있으며, 기타(과정소개 및 친교의 시간, 수료, 평가 등 12시간으로 구성되어 교육이 진행되고 있다. 특히 직무과목에서 관서실습(수사기능 제외)에서 무려 70시간을 할애하고 있다. 교양분야에서는 특강(국정철학, 시책교육 등) 분야에서 총93시간 중 가장 많은 27시간을 할애하고 있다. 끝으로 수료기준은 전체 수업시간의 90% 이상을 수강한 자, 교육성적 평균이 60점 이상이고 과목별 성적이 40점 이상인 자, 교육원 교칙에 의거 퇴교처분에 해당하지 아니한 자 등이다.

#### 4) 일반직 신입 과정

2013년 말 기준으로 우리나라 전체 경찰인력은 135,113명이었는데, 그 중에서 순수경찰관은 105,357명(78%)이며, 일반직 3,845명(2.8%) 그리고 의경이 25,911명(19.2%)을 차지하고 있다. 일반직 공무원이 경찰청 산하에도 약3,845명이 근무하고 있으며, 추가로 경찰청에 들어오는 신입공직자 중 6급이하 16개 지방경찰청 소속의 일반직 400명을 대상으로 2015년 경우 총8차례에 걸쳐 각 50명씩 교육이 이루어지고 있다. 이들은 6급 이하 일반직 신규채용자로 경찰기관에 근무하게 되는 만큼 총 70시간(1일 7시간)의 교육을 받는데, 소양분야 4과목(공직윤리, 특강, 핵심가치, 공무원의 노조활동 이해)에 16%를, 직무과목에 19과목(57시간/ 81%), 그리고 2과목(생활교양과 과정소개, 평가와 설문조사 및 수료)에 2시간(3%)으로 교육과정을 편성하고 있다.

한편 전체 수업시간의 90% 이상을 수강한 자, 교육성적 평균이 60점 이상이고 과목별 성적이 40점 이상인 자, 교육원 교칙에 의거 퇴교처분에 해당하지 아니한 자를 수료 기준으로 삼고 있다.

#### 5) 일반순경 과정

일반순경공채를 통해 중앙경찰학교에 입교한 신입순경은 8개월 2주일(34주간)간 교육훈련을 받는다. 그러나 중앙경찰학교는 시설부족으로 인해 선발인원을 모두 다 수용하는데 한계가 있어 4개월만 교육훈련을 시킨 후 지구대 및 파출소로 보내 실습으로 나머지 4개월을 현장교육으로 보완하고 있다. 이 와중에서 2주일간은 경찰교육원에서 일반순경과정(직무교육과정)을 행하는데 70시간(1주일 7시간)이며 중점교육방향은 조직 핵심가치 교육으로 기본과 원칙이 바로신 신입경찰양성, 사례별 중점 교육으로 현장대응력 강화, 집회시위 현장 대응능력 제고를 위한 맞춤형 교육이다. 본 교육을 위한 교과편성 기준은 소양분야 29%, 직무교과 71% 및 기타 5%로서 입교조건은 순경채용시험에 합격하여 중앙경찰학교 교육을 이수한 자여야 하며 소양과목은 5과목으로 18시간(26%), 직무과목은 5과목 50시간(71%), 그리고 기타(과목소개와 생활교양 및 평가와 설문조사 등)가 2과목(3%)이다.

이상과 같이 경찰교육원은 5가지 교육 과정을 편성 운영하고 있다.

### 3. 재교육 과정

경찰교육원은 위에서 살펴본 바와 같이 5가지의 교육기능을 수행하는 동시에 현직 경찰관들을 대상으로 매우 다양한 재교육과정을 편성 운영하고 있는데 무려 70개의 과정이나 된다.<sup>3)</sup> 등이 바로

3) 2015년 현재 경찰교육원이 재교육(직무교육과정) 과정으로 편성 운영하는 70개의 프로그램은 다음과 같다. 즉 직책전문화과정, 경찰핵심가치과정, 인권감수성향상과정, 경찰활동과 인권과정, 공감힐링과정, 동료상담사과정, 리더십과정, 자기계발향상과정, 청렴강사양성과정, 감사실무과정, 경리회계과정, 경찰홍보과정, 고객만족과정, 공로연수과정, 송무실무과정, 주무관직무능력발전과정, 기획성과과정, 국가계약전문과정, 정보화장비과정, 경찰정보통신보안전문과정, 112종합상황실요원과정, 경비업과정, 지역경찰관리자과정, 지역경찰실무자과정, 총포화약과정, 풍속실무과정, 학교폭력대응역량향상과정, 범죄예방전문과정(CPTED), 가정폭력·아동학대대응과정, 실종가출입무과정, 범죄예방과정, 피해자보호전문화과정, 일반경과수사역량강화과정,

그것이다. 위의 70개 재교육과정은 분야별로 각각 나누어서 운영 중인데, 감성센터 주관으로 경찰핵심가치과정 등 8개 과정, 경무과 주관으로 11개과정, 생활안전과 주관으로 11개과정, 수사과 주관으로 5개과정, 교통과 주관으로 8개 과정, 경비과 주관으로 13개과정, 정보과 주관으로 4개과정, 보안과 주관으로 7개과정, 외사과 주관으로 3개과정 그리고 체육과 주관으로 1개과정 등 폭넓게 재교육과정을 운영하고 있다. 이 재교육과정은 2일(직책전문화 과정)부터 8주(경찰대학 졸업생의 전술지휘과정)까지 매우 다양하게 운영되고 있다. 가장 많이 이루어지는 기간은 1주짜리와 2주짜리 재교육이 주류를 이루고 있다.

2015년의 경우 1월부터 12월까지 총 22,532명의 경찰관이 경찰교육원에서 재교육에 참여하고 있다.

#### 4. 전임교수진의 자격조건과 학력분포

경찰교육원의 교수요원은 인력풀 시스템을 통해 이루어진다. 현직 경찰관을 대상으로 공개지원 공고가 이루어지고 지원자를 접수받은 후 각 학과별로 심사위원회가 구성된다. 본 위원회는 지원자들로부터 발표되는 전문 영역별 프리젠테이션을 평가하여 우수 후보자들을 선발하여 인력풀에 올리게 된다. 이후 교수요원 자리가 날 때 인력풀에서 가장 적합한 교수요원을 선정해 발령을 내는 방식을 활용한다. 여기서 인력풀은 거의 매년 공개모집방식을 통해 이루어지게 되며 면접 및 강의평가 결과 100점 만점의 60점 이상인 자 전원을 인력POOL 등재 시키는 방식을 취한다. 하지만 모든 분야에 지원이 가능한 것은 아니며 계급별 제한을 두고 있다. 2014년 경찰교육원에서 실시한 교수요원 모집의 사례를 들어보면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 계급별 지원가능 분야

구 분	경무	경비	보안, 외사
경 정	○	○	×
경감, 경위	○	○	○

한편 자격요건(경찰공무원교육훈련규정 제21조제1항 및 경찰교육원 인사관리규칙 제8조)을 보면 ○ 경위이상의 경찰공무원으로 담당할 분야와 관련된 실무·연구 또는 강의경력이 3년(원서마감일기준)이상인 자, ○ 경위이상의 경찰공무원 또는 6급 이상 일반직공무원(별정직포함)으로 담당할 분야에 관련된 석사이상의 학위를 가진 자로 제한하고 있다. 동시에 결격사유도 제시하고 있는데 ○ 경찰공무원교육훈련규정 제22조에 따라 징계처분기간 중에 있거나 징계처분으로 인한 승진임용 제한기간이 경과하지 아니한 자, 그리고 ○ 경찰교육원 인사관리규칙 제10조에 따라 징계처분의 집행이 종료된 날로부터 다음의 기간이 종료되지 아니한 자, 정직 18월, 감봉 12월, 견책 6월, 신체적 결함 등으로 교수진행에 지장이 있는 자, 기타 교직원으로서 부적합하다고 인정되는 자 등이다.

교수요원 모집시에 절차를 보면 경찰청·각 지방청·각 교육기관 홈페이지 및 통합포털시스템 공지사

사이버범죄예방강사양성과정, KICS활용능력향상과정, 유치인보호관과정, 교통조사관역량강화과정, 교통조사관양성과정, 교통조사지휘과정, 뺑소니조사관양성과정, 교통안전홍보과정, 교통외근과정, 교통행정과정, 긴급자동차운전연습과정, 집회시위관리과정, 작전실무과정, 전술지휘과정, 의경지휘요원코칭스쿨과정, 방사능교관요원양성과정, 화재방테러대응과정, 경호실무과정, 경찰재난대응과정, 사격종합과정, 사격지도자양성과정, 경찰행들러기본양성과정, 폭발물·마약탐지견행들러과정, 수색견행들러과정, 정책정보과정, 정보관리자과정, 보안경찰양성과정, 보안관리자과정, 보안수사실무과정, 보안사이버수사과정, 북한이탈주민신변보호과정, 정착지원전문가과정, 북한정보분석과정, 외사요원양성과정, 외사정보과정, 다문화이해강사양성과정, 호신·체포술지도자과정 등이 바로 그것이다.

항란에 공고, 지원자는 지원서류 등을 우편 또는 통합포털 메일, 메신저 등으로 개별접수, 교수요원 지원자격 구비 및 결격사유 여부 서면심사, 서류심사 통과자에 대해 시범강의(만점 100점) 및 면접평가(만점 100점) 각 60점 이상인 자를 교수요원 추천후보자로 결정, 통합포털시스템 공지 사항란에 공고 등으로 이루어진다.

교수요원 지원자는 ○ 교수요원 지원신청서(별첨1)와 강의요약서(별첨2) 및 시범강의안(PPT 또는 한글파일 등)을 작성하여 2015. 6. 24(수) 18:00한 경찰교육원 교무과 교육기획계로 제출하되, ○ 인사기록카드 사본 1부(반드시 인사담당자의 원본 대조필 날인 후 제출)·최종학력증명서 1부와 외국어능력 등 가점자료를 포함하여 제출하고(단 인사기록카드에 최종학력이나 학위관련기록이 모두 정확하게 등재된 경우는 인사기록카드 하나만 제출 가능) 하다. 그리고 석·박사 학위 소지자의 경우 전공과 지원분야와의 관련여부를 증명하는 자료 제출해야 하며 모든 제출서류는 담당자의 통합포털 메일 또는 메신저로 제출 가능하며, ○ 시범강의는 5분 이내 분량으로 지원분야의 교수과목과 관련된 주제로 준비하여야 한다.

하지만 문제는 교수요원의 빈자리가 나지 않는 경우는 인재풀 후보자들이 수년씩 기다려야 하는 실정이다. 한편 경찰교육원 교수진의 경우 학력분포를 보면 부분적으로 박사학위 소지자도 있지만 대체적으로 비교적 높은 학력을 소지하지는 못한 것으로 분석된다. 현재 경찰교육원에서 근무하는 65명의 교수요원들은 100% 대졸의 학력을 소지하고 있다고 보편된다. 하지만 석사와 박사학위를 소지한 사람은 많은편이 아니다.

### 1) 학과장의 학력 분포

경찰교육원에는 학과명칭을 사용하는 경무학과(5명), 생활안전학과(7명), 경비학과(8명), 교통학과(5명), 수사학과(4명), 정보학과(6명), 보안학과(5명), 체육학과(6명) 등 8개학과가 설치되어 있고, 추가로 3개의 센터가 설치 운영되고 있는데 감성계발센터(9명), 경찰견종합훈련센터(6명), 국제경찰교육센터(4명)가 바로 그것이며, 총11개 분야에서 교수요원 65명이 배치되어 학과별 기능이 이루어지고 있다.

경찰교육원에서 센터장도 학과장이라는 차원에서 볼 때 총11개의 학과가 운영 중이며 총 11명의 학과장이 존재한다. 이 11명의 학과장 중에서 학력분포도를 보면 고졸 1명, 학사학위 소지자가 6명, 석사학위 소지자가 4명, 그리고 박사학위소지자는 0명이다. 경찰교육원에 근무하는 교수요원은 매년 3만여명이 넘는 현직 경찰관들을 대상으로 재교육을 제공하고 있는 만큼 이들보다는 월등히 높은 학력을 요구받고 있다고 지적하면 지나친 지적일까? 우리는 경찰관 재교육자들의 학력이 날로 높아지고 있다는 점과 끊임 없이 응용과학이 요구되는 급변하는 치안상황에 적극 대처해 나가야 하는 필요성 등에서 높은 학력과 학위소지의 필요성이 요구되고 있다는 점도 지적하지 않을 수 없다.

**<표 2> 경찰교육원의 11개 전공별 학과장 교수의 학력분포**

(2015년 7월 현재)

	전공별	학과장	학과장 학위분야	학력(학위)	교수 수
1	경무학과	000	대졸	학사	5
2	생활안전학과	000	대학원 졸	석사	7
3	경비학과	000	대졸	학사	8
4	교통학과	000	대졸	학사	5
5	수사학과	000	대학원 졸	석사	4
6	정보학과	000	대학원 졸	석사	6
7	보안학과	000	대졸	학사	5
8	체육학과	000	대졸	학사	6
9	감성개발센터	000	대학원 졸	석사	9
10	경찰건강종합훈련센터	000	고교	고졸	6
11	국제경찰교육센터	000	대졸	학사	4

출처: 경찰교육원 홈페이지를 참조하고 개별면담을 토대로 작성(2015. 7).

위의 <표 2>에서 보는 바와 같이 경찰교육원의 교수요원의 경우 전문분야에서 실무적인 권위자들을 중심으로 채용한 것으로 보이며 학과장의 경우는 주로 계급 중심(과장은 경정이나 경감 위주)으로 보직이 주어지며 학위와는 전혀 무관한 것으로 분석된다. 경찰교육원은 교육기관으로서 경찰 관련학문 분야를 연구하고 끊임없이 변화하는 치안환경에 적극 대처해야 하는 목적을 가지고 있는 만큼 경찰 전문분야에 대한 깊은 연구가 필요하므로 석사나 박사학위 소지자들로 학과 교수요원들이 임용되어야 하는 것은 당연하다고 평가된다. 21세기 글로벌 시대에서 이제는 단순 경찰실무 기능만을 전달하는 차원을 넘어서야 할 때가 되었음을 직시해야 한다. 경찰 재교육을 받을 오는 현직경찰들 중에는 석사와 박사학위 소지자들도 다수가 있으며 점차 증가하고 있음도 눈여겨보아야 한다. 이 분체는 독일의 경찰교육기관에서도 지적되고 있다.

경찰교육원은 예산을 확보해 현직경찰관 중 박사학위 소지자들을 우대하며 교수요원으로 임용해 나가는 증장기적 노력이 필요하다. 경찰교육원은 박사학위를 소지한 현직 경찰관을 우대하는 제도가 없다보니 이들로부터 관심의 대상으로 떠오르지 못하고 있다. 물론 현직인 교수요원들이 승진하고 떠나려는 경향도 있기는 하지만 이것 또한 전문성을 살리고 남아있게 하는 제도가 만들어져 있지 않은데서도 기인하고 있다.

## 2) 교수요원 중 박사학위 소지자

2015년 8월 현재 경찰교육원에 근무하는 총65명의 교수요원 중에 박사학위를 소지하고 있는 사람은 단지 3-4명 정도에 그치고 있는 실정이다. 물론 박사학위 과정에 있는 경우도 일부 있기는 하지만 아직 완전하게 박사학위를 소지하지는 못한 상태에 있어 여기서는 제외한다. 최소한 11개 학과장급의 학력분포에서 대부분이 대졸의 학력을 가지고 있고 석사학위 이상은 거의 없는 상태다. 오히려 학과장이 아닌 일반 교수요원에서 석사와 박사학위 취득 및 박사과정에 재학 중인 사람들은 여러명 존재한다. 대부분 학과장은 경감이나 경정급에서 맡고 있어 이는 학위 우선보다는 계급 우선이라는 조직의 특성에 기인하고 있다고 인식된다.

경찰교육원의 교수요원들에 대한 학력의 향상을 위해 우선적으로 요구되는 것은 높은 학력을 소지한 경찰관들을 교수요원으로 지원하도록 하는 인센티브 제도가 마련되어 있지 못한 만큼 이 문제를 시급히 풀어가야 한다고 본다. 대우 해주지 못하면서 높은 학력과 봉사만을 요구할 수는 없는 노릇이다.

### 3) 교수요원의 학위 소지에 대한 논쟁

우리나라 경찰교육원과 너무나 흡사한 경찰의 교육과 재교육을 담당하고 있는 독일경찰대학원(Deutsche Hochschule der Polizei/ DHP)의 경우도 교수요원들에 대한 학력 소지 문제에 관해 오래전부터 논쟁을 불러일으키고 있는데, 독일경찰대학원 교수진 중 학과장의 학력분포도를 보고 우리 경찰교육의 의 11개 학과장의 학력 분포도를 살펴보면 다음과 같다.<sup>4)</sup>

독일경찰대학원의 경우 경찰시위관리론, 지휘자과정, 범죄학, 교통학을 강의하는 현직 경찰관 신분을 지닌 교수요원들은 대학에서 학사나 석사학위를 취득(Universitätsstudium)한 학력의 소유자들이 주류를 이루고 있다. 현직 경찰관 신분을 가진 이들은 독일경찰대학원의 교수들이지만 아직 박사학위를 취득하지 않았다. 이들은 오랜 기간동안 경찰직에서 익힌 실무분야의 경험을 대학원생들에게 교수하고 있는 이것이 논란을 불러오곤 하는데(박병욱, 2010: 1; 신현기, 2012: 154), 그래서 사실 이들이 강의하고 있는 시위관리론, 방범관리론(방범인력투입론), 범죄학, 교통학 과목들은 현재 독일경찰학 분야의 학문적 차원에서 인정받지 못하는 비판의 대상이기도 하다(박병욱, 2010: 2).<sup>5)</sup> 가장 큰 비판 이유는 박사학위가 없고 경찰 관련 학술논문 발표 혹은 학술지에 논문 게재도 안하기 때문이다.

2015년 6월 현재 총 14개의 전공영역(Die Fachgebiete)이 설치·운영되고 있는데, 일반경찰학, 경찰관리학, 경영경제학-경찰공공관리, 경찰조직과 인사관리, 경찰교통학, 형법·형사소송법과 형사정책, 국제법·유럽법 및 경찰법을 포함한 공법, 경찰작전과 위기관리학, 중범죄 작전, 경찰위기관리, 범죄학-범죄전략원리, 범죄학-현상지향적 범죄전략, 범죄학과 간학문적 범죄예방, 사회심리·노동심리 및 조직심리학이 바로 그것이다. 단순하게 14명의 전공영역별 학과장 교수들만의 학력을 살펴보면 절반인 7명만이 박사학위를 소지하였고 나머지는 학사나 석사 소지자들이다.<sup>6)</sup> 특히 독일경찰대학원의 전임교수는 경찰학 관련 석사와 박사학위과정을 설치·운영하는 대학원이기 때문에 높은 학력을 요구받는 곳이라는 점에서 논쟁이 되고 있는 것이다.

물론 교수요원들이 반드시 박사학위를 취득해야만 하는 것은 아닐지라도 전공별 학과장 교수는 자기 전공영역을 이끌어 가는 중요한 역할자라는 측면에서 볼 때, 위의 두 가지 문제는 독일경찰대학원이 시급하게 풀어야 할 현재와 미래의 주요 과제로 지적된다. 이러한 맥락에서 볼 때, 독일의 상황은 우리 경찰교육원에도 그대로 적용된다고 본다.

## 5. 전임교수진에 의한 경찰학 연구

전임교수진들의 경찰학 연구는 비교적 활발하다. 논문집을 매년 1회 발행한다. 그러나 경찰대학의 경우 한국연구재단 등재지에 해당하는 경찰학연구 학술지를 발행해 나가는데 비해 미비한 실정이다. 경찰교육원의 교수요원들은 1년 동안 연구논문을 작성하여 연말에 1편의 연구논문을 발표해야 하며 이 중에서 우수논문 11-12편 정도를 선발하여 경찰교육원 논문집(2014년 경우 제30집 발행/ 총494페이지)에 게재하여 출판하고 있다.

4) 이에 대한 자세한 내용은 신현기, “독일경찰대학원의 교육과 연구기능-독일연방공화국의 경찰행정에 관한 교육, 재교육, 연구의 중심지-”, 「한국치안행정논집」, 제9권 제1호, 2012, pp. 153-155를 참조할 것.

5) 우리나라 경찰교육원에도 전임교수요원들이 65명 가량 근무하고 있다. 이들 중에는 학사학위 소지자, 석사학위 소지자 혹은 소수의 박사학위 소지자들로 구성되어 있다.

6) 이에 반해 박사학위 소지자 7명 중 3명은 하빌리타찌온(Habilitation/ 정교수자격증) 과정까지 졸업하기도 했다. 독일에서는 통상 대학교 교수의 경우 박사학위를 취득한 이후 하빌리타찌온(Habilitation)이라고 불리는 정교수자격학위를 받고 대학교 교수직에 지원하여 임명되는 시스템이 2차대전 이후 정착되어 왔다.

## IV. 교육과 재교육상의 개선방안

### 1. 전임교수의 학위취득자 우대

경찰교육원은 교수요원 선발에 있어서 인재풀 방식에 따르고 있는바 아래의 선발절차에서 보는 바와 같이 최대한 합법적이고 합리적인 절차에 따라 행하고 있다. 경찰교육원이 매년 수만명의 현직 경찰관들을 대상으로 재교육 기회를 제공하는 만큼 비교적 학력이 높은 현직 경찰관들이 교육대상이다. 그래서 경찰교육원은 교수요원의 자격요건에 있어 교육을 받으러 오는 교육생들보다 더 한층 높은 학력과 지식을 소지자들을 원하고 있을 가능성이 매우 높다. 교수요원 모집 조건에도 잘 나타나 있듯이 석사 및 박사학위를 소지한 자가 지원하는 경우 이들에게 반드시 학위 증명서를 요구하고 있는데 이는 정성적 평가차원에서 어느 정도는 참작하고자 하는 의도가 있는 것으로 보여진다.

그러나 높은 학력을 소지한 교수요원들이 대거 지원하기 위해서는 인센티브가 있어야 하는데 아직까지 공식적으로 특이한 혜택이나 우선권 등의 방안은 전혀 마련되어 있지 않다.

### 2. 학술연구기능의 확대

경찰교육원의 교수요원들을 중심으로 연구기능의 확대를 살펴보면 몇가지 기능이 요구되고 있다.

첫째, 학술단체활동이다. 예를들어 학회에 참여하여 학술토론을 통해 풍부한 노하우를 축적하는 일이다. 몇 명 정도이기는 하지만 일부 교수요원들은 박사학위 등을 소지한 후 전국규모의 학회 등에서 학술활동을 활발하게 펼치고 있음을 볼 수 있다. 경찰교육원의 경우도 경찰간부후보생들과 현직 경찰관들의 교육과 재교육이라고 하는 중요한 기능을 수행하고 있다는 차원에서 볼 때 각종 학술회의 및 세미나들을 통해 많은 학문적 지식을 습득하는 노력이 부단히 요구된다고 본다. 현재 경찰교육원에서도 교수요원들에게 각종 학술세미나 등을 될 수 있는 한 많이 참석하도록 장려하고 있는데 이는 매우 바람직한 것으로 평가된다.

둘째, 자체 논문집 발간을 통한 학술장려이다. 경찰교육원은 매년 연말을 기해 모든 65명의 교수요원들로부터 연구논문을 1편씩 제출받아 외부 및 내부인사들로 심사위원회를 구성하고 평가하여 A, B, C 그룹으로 나누어 교수연구수당을 지급하고 있다. 우수자는 A그룹의 상금과 2-3일간의 휴가 혜택도 주어진다.

셋째, 자체 연구개발이다. 이 밖에 경찰교육원은 교수요원들에게 각자 자기의 교수영역에서 새로운 연구프로그램들을 개발하도록 권장하고 있다. 우수한 연구개발물에 대해서는 업적평가지 가산점을 부여해 주고 전국 경찰관들에게 배포하여 직무에 도움이 되도록 한다.

위의 세 가지 영역에서 볼 때 나름대로의 학술연구기능을 확대해 나가고 있는 것으로 평가된다.

### 3. 교수요원에 대한 복지 혜택

예산이 많이 부족한 것으로 인식된다. 여러 가지 제도상 금전상이나 각종 복지 차원의 혜택이 부분적으로 마련되어 있기는 하지만 아직도 미흡한 영역이 많아 지속적으로 보완 장치가 필요하다. 각종 제도가 잘 갖추어져 있어야 우수한 교수요원 지원자들이 많을 것으로 본다. 동시에 고학력자가 선호하며 전반적으로 시너지 효과가 기대될 수 있을 것이다.

주택보조의 제도는 마련되어 있으나 충분하지는 않은 편이다.

#### 4. 수당의 현실화

경찰교육원에 근무하는 교수요원의 경우 각종 수당이 지구대나 파출소보다 적은 편이다. 즉 오버타임 근무가 적다는 특징을 지니고 있고 이에 따라 오베페이도 적은게 사실이다. 학교기관에서 연구개발하며 티칭을 위주로 근무하기 때문에 신체적으로는 다소 편할 수 있으나 정신적으로는 각종 티칭을 위한 정신적 노고가 적지 않다. 따라서 예산을 확보하여 지구대와의 수당 격차를 줄여나가는 노력과 함께 각종 수당의 현실화를 위한 제도적 개선이 지속적으로 필요한 실정이다.

#### 5. 학술연구 보조금 현실화

전국 규모의 학술세미나 등에 참석시 금전적 실비지원을 비롯하여 전국 규모 학술논문집에 학술 논문을 게재할 시에 게재료와 학술장려금을 지원함으로써 경찰교육원 교수요원들의 학술발전에 시너지 효과가 나타나도록 장려해 주는 노력도 지속적으로 확대 및 장려해 나가야 할 것이다. 이와 같은 각종 지원금 관련 프로그램의 시행은 궁극적으로 경찰조직은 물론 연간 3만여명의 현직 경찰관 재교육참여자들에게 더 질높은 기회의 장을 제공하는 계기가 될 것으로 본다.

#### 6. 경찰 관련 학회 참가비와 논문게재료 지원

통상적으로 대학들에서는 한국연구재단 소속 등재지나 등재후보논문집에 학술논문이 선정되어 게재되는 경우 일정액의 지원금을 지원해 주고 있는데 경찰교육원의 경우도 이러한 제도를 중장기적으로 도입해보는 노력도 필요하다고 본다. 모름지기 교육기관의 교수요원들은 많은 지식을 습득하고 이것을 교육대상자들의 교육과 재교육 시간에 풍부하게 제공해야 하는 정체성을 살려야 한다.

#### 7. 경찰기술연구소 설치

독일의 경우 독일경찰대학원(Deutsche Hochschule der Polizei)이 경찰교육과 재교육기관인데 경찰기술연구소를 운영하고 있다. 이곳에서는 각종 경찰장비에 관한 연구를 함께 진행하고 있다. 경찰차량, 체류단, 수갑, 하이바(철모), 야간장비(형광 제품)을 비롯해 각종 경찰용품들을 실험도 담당하고 있는 것으로 알려지고 있다. 경찰교육원에도 경찰장비 관련 연구소를 설치하는 방안을 강구해 볼 필요가 있다.

### V. 결론

전세계 어느 국가들에서나 경찰조직이 존재한다. 중요한 것은 신입경찰관들이 교육 훈련 후 일선 경찰서에 배치되어 근무하면서 일정 시간이 흐르고 중요한 과제로 대두되는 것이 재교육 문제인데, 우리나라에서 경찰관 재교육에 관한 심층연구를 진행한 경우가 그동안 활발하지 못했던 것이 사실이다. 다시말해 그동안 우리나라 경찰교육원이나 경찰대학의 교육과 재교육 기능에 대한 연구는 거의 없었던 것이 사실이다. 이러한 상황이다 보니 국내 경찰교육 기관과 선진 외국의 경찰교육 기관과의 비교연구 등도 거의 없었던 게 사실이다.

이러한 연구가 활발히 이루어진다면 이미 연구되어 나온 선진 외국의 경찰관 재교육과 비교연구가 연이어 이루어지게 될 것이다. 이는 결국 다수 국가들에서 비교연구가 진행되고 그 중에서 상호 좋은 제도들을 받아들이고 지속적으로 연구해 갈 수 있는 경찰정책 과제들도 나타나게 됨은 물론 국내·외에서 이러한 연구물들을 학술적으로 활발하게 활용하는 계기가 마련될 것이다. 이는 결국 학문적으로 다수 국가들이 경찰교육기관의 발달에 있어 크게 기여하는 좋은 계기를 제공하는 기회가 될 것으로 본다.



## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 김무형. (2009). 일본 및 독일의 신입순경교육훈련제도의 특징 및 시사점. 「한국경찰연구」, 8(2): 10-13.
- 박동균·김태민. (2009). 특수경비원 신입 교육훈련의 실태 및 개선방안. 「한국치안행정논집」, 6(2): 27-52.
- 박병욱. (2010). 독일경찰학의 학문성, 비학문성 논의. 「한국경찰연구학회 홈 페이지 자유게시판」, pp. 1-2.
- 배철효·박동균·배재경·김용현·박용수. (2007). 「경찰학개론」. 서울: 대영문화사.
- 신현기. (2014). 「비교경찰제도론」. 서울: 우공출판사.
- 신현기·임준태 외 7인. (2012). 「비교경찰제도론」. 파주: 법문사.
- 신현기. (2010). 「경찰학개론」. 파주: 21세기사.
- 신현기 외 29인. (2012). 「새경찰학개론」. 서울: 우공출판사.
- 신현기·한부영. (2002). 「독일행정론」. 서울: 백산자료원.
- 신현기. (2012). “독일경찰대학원의 교육과 연구기능-독일연방공화국의 경찰행정에 관한 교육, 재교육, 연구의 중심지-”, 「한국치안행정논집」, 제9권 제1호.
- 신현기. (2010). 한국과 독일의 경찰간부후보생 교육훈련제도에 관한 비교 연구. 「한국경찰연구」, 9(2): 89-116.
- 신현기. (2015). 한국경찰 인사구조개선의 바람직한 방향. 권은희·김기식 의원 주최 토론회, 경찰의 조직 인사구조 이대로 괜찮은가?, 2015, pp. 15-28.
- 이효민. (2007). 경찰공무원 채용과정의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 「한국치안행정논집」, 4(1): 274-276.
- 임준태. (2006). 독일경찰공무원 교육제도에 관한 연구. 「한독사회과학논총」, 16(1): 109-136.
- 허경미. (2012). 「경찰인사론」. 서울: 박영사.
- 최형원. (2009). 신입 경찰관 채용의 실태와 개선방안에 관한 연구. 「한국치안행정논집」, 6(1): 125-152.

### 2. 외국문헌 및 기타

- Knemeyer, Franz-Ludwig. (1995). *Polizei\_ und Ordnungsrecht*, 6. Aufl., München.
- Rupprecht, Reinhard. (1995). *Polizei Lexikon*, 2. Auflage, pp. 406-407.
- Volkmar, Götz. (1995). *Allgemeines Polizei\_ und Ordnungsrecht*, 12. Aufl., München.



# 대학생의 약물남용에 관한 인식 및 태도에 관한 연구

신 현 주\* · 박 성 수\*\*

## 1. 서론

음주와 흡연을 포함한 약물 남용이 가장 높은 시기는 10대 후반에서 20대 초반의 청소년기로 알려져 있다. 청소년기는 신체적, 심리적, 사회적으로 변화와 적응이 요구되는 힘든 시기로 심한 스트레스와 불안, 우울과 외로움 등으로 인해 충동적으로 흡연, 음주, 약물 등을 사용하게 된다(이후경 외, 2001: 24).<sup>1)</sup> 후기 청소년기에 속하는 대학생들은 약물사용에 있어서 유해성과 오남용에 대한 지식은 어느 정도 갖추고 있으나, 적절한 복용법과 관리방법에 대해서는 지식과 태도 수준이 낮다고 보고된다(한경순 외, 2000).

대학생의 음주, 흡연 및 기타 약물의 남용은 신체 건강상의 문제, 학업의 수행이나 정신건강, 일상생활 부적응과 같은 문제뿐만 아니라 폭력 등 무절제한 행동 양상을 나타내며, 교통사고와 자살과 같은 사망사건 등 사회적인 문제로 이어지므로 대학생의 약물남용으로 인한 문제를 예방하기 위한 대책이 절실히 필요하다.

우리나라의 경우 10대 학생들을 비롯해 학생들의 마약 범죄가 급증하고 있는데, 전년도 대비 10대가 74% 늘었고, 20대도 25%의 증가율을 기록하였다. 직업별로는 학생이 약 67% 증가하였다. 단순한 호기심에서 시작하여 ‘살 빠지는 약’, ‘집중력을 높여주는 약’ 등에 중독되는 사례도 발생하고 있다(대검찰청, 2014; 파이낸셜 뉴스, 2015년 3월 30일자). 마약류뿐만 아니라 유해화학물질 흡입사범도 매년 증가추세에 있으며, 특히 청소년층에서 급격한 증가추세를 보이고 있다. 유학생의 증가와 해외여행객 및 외국인 근로자들의 증가, 인터넷과 국제택배를 이용한 거래 등으로 약물남용자의 수가 폭발적으로 증가 추세에 있으나 전국적인 실태조사는 아직까지 이루어지지 않고 있는 실정이다(조성남, 2013: 12). 미국의 경우 전국 4년제 대학 남녀 재학생(학부) 1,053명(17세~26세)을 대상으로 실시한 전화 설문 조사에 따르면 응답자 가운데 과반수가 넘는 56%가 대학 내 심각한 문제는 ‘알코올 또는 약물 남용’ 문제라고 응답하였다(미주중앙일보, 2015년 6월 26일자). 또한 유럽 대학생들은 성적 압박에 못 이겨 각성제 복용이 늘었다는 우려가 제기되고 있다(연합뉴스, 2014년 7월 7일자).

대학생활을 통해 형성된 약물 남용의 형태가 성인이 되어서도 그대로 이어질 확률이 높다. 그리고 이미 특정한 약물남용 습관이 형성되면 약물과 건강에 관한 지식이 증가되어도 약물을 금지한다거나 절제하는 행동 수정이 어렵다. 대학생 때 형성된 잘못된 음주와 흡연 및 기타 약물 등의 사용은

\* 가톨릭관동대학교 경찰행정학부 조교수(주저자)

\*\* 세명대학교 경찰행정학과 교수(교신저자)

1) 청소년 기본법 제3조에 따르면 “청소년은 9세 이상 24세 이하의 자”를 말한다.

개인의 평생 건강을 좌우하고, 직장생활에까지 이어지게 된다. 때문에 약물 남용에 대한 이들의 인식과 태도를 고찰하여 예방 및 관리적인 차원에서 다루어져야 할 것이다. 대학시절의 과음과 폭음이 문제 음주자를 예측하는데 중요한 인자가 되기 때문에 대학생의 음주 문제는 대학시절에 국한되는 일시적인 현상이 아니라 적극적인 개입이 요구되는 만성적인 문제의 시작이라고 할 수 있다 (Wechsler, H. et al., 2000; 이미라, 2012).

약물남용의 부정적인 결과로 인해 자신이나 타인을 심각한 위협에 처하게 할 수 있다. 따라서 대학생의 약물남용은 개인이나 사회적 차원에서 간과할 수 없는 중요한 문제이며, 대학생의 약물남용의 예방과 조기개입을 위해서는 이들의 인식을 이해하는 과정이 필요하다. 그러므로 대학생의 약물남용에 대해서 어떤 의식을 갖고 있는지, 아울러 약물 남용 정책에 대해 갖는 다양한 생각은 어떠한지 연구할 필요가 여기에 있는 것이다. 이 연구에서는 대학생의 약물남용에 관한 인식과 실태를 조사하고 약물남용 예방 대책의 기초자료를 제공하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로 1) 대학생의 약물남용 경험을 조사하고, 2) 약물남용과 위험성에 대한 인식을 살피고, 3) 약물남용을 예방하기 위한 관련 교육 및 제도에 대한 태도를 연구하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 약물남용의 의미

약물남용이라 함은 인위적으로 감정, 인식, 행동에 변화를 일으키고자 약물이나 화학물질을 반복해서 과량 사용하거나 혹은 의학적 의도와는 무관한 목적으로 사용하는 것이다(한국마약퇴치운동본부, 2009: 7).

약물의 종류와 특성을 살펴보면 다음과 같다. 주류(술)는 중추신경계에 대하여 소량에서는 흥분작용이 있으나 다량을 섭취하였을 경우 복합적 기능을 가진 부위(망상계, 대뇌피질)에 특히 예민하게 작용한다. 기억, 인지, 판단, 주의, 정보처리 등의 사고기능과 반응시간 및 언어 등의 장애를 야기하고 동시에 중추신경계가 통제기능을 억제시킨다. 수면이나 마취효과를 나타내는 중독성이 강한 습관성 물질이다(변상해·양해술, 2006: 49). 이 외에도 담배, 흡입제(본드, 가스 등), 대마초, 일반의약품, 마약류 등이 있다(최영신, 2003).

청소년 백서에 따르면, 청소년 유해약물은 「주세법」에 의한 주류, 「담배사업법」에 의한 담배, 「마약류 관리에 관한 법률」에 의한 마약류, 「유해화학물질 관리법」에 의한 환각물질 등이며, 청소년의 사용을 제한하지 않으면 청소년의 심신을 심각하게 훼손할 우려가 있는 약물로 대통령령이 정하는 기준에 따라 청소년보호위원회가 결정하고 여성가족부장관이 이를 고시한 것으로 정의하고 있다(청소년백서, 2014: 235).

현대적 의미를 갖는 약물 남용 행위는 1960년대에 미국에서 시작되었으며, 국가적 차원에서 실태 조사를 하고 대처해 온 결과 1986년을 기점으로 청소년 흡연과 음주를 제외한 약물사용이 점차 감소하는 경향을 나타내고 있다(한국마약퇴치운동본부 홈페이지, [www.drugfree.or.kr/](http://www.drugfree.or.kr/))

약물과 관련하여 사용하는 용어는 연구의 특성이나 시대적 정의에 따라 다르게 사용되는데 보통 사용(use), 오용(misuse), 남용(abuse), 의존(dependence), 중독(addiction) 등으로 사용된다.

## 2. 대학생의 약물남용

약물중독은 약성약물에서 강성약물로 전이되는 것이 보편적이고, 한번 사용하게 되면 습관성과 의존성 및 중독성과 내성이 강하여 중단하기 힘들다. 특히 청소년의 약물사용은 청소년기뿐만 아니라 성인기까지 신체건강 및 정신건강에 악영향을 미치고 청소년의 일탈행위와도 밀접하게 관련되어 있다(청소년백서, 2014: 235).

대학생 시기는 많은 학생들이 청소년에서 성인기로 진입하는 시기의 변환적 스트레스를 경험하고 있다. 더불어 동료집단의 압력(peer pressure), 자아 정체성 혼란, 취업과 경제적 문제 등으로 인한 정서적 스트레스, 낮은 자긍심, 약물에 대한 무지와 같은 요인들이 약물 남용 의사결정에 영향을 미치고 있다(최귀덕, 2008: 58). 흡연은 주요 만성질환의 높은 사망률과 관련이 있고, 음주는 의도적, 비의도적 사고와 같은 급성 건강문제나 만성질환의 유병률 및 사망률과 관련이 있으며, 불법적인 약물남용은 감염, 비행 행동, 자살 등과 관련이 있다(이미형 외, 2007; Rehm et al., 2006).

통계청과 보건복지부에 따르면 대한민국 국민이 흡연에 소비하는 비용은 감소한 반면, 주류 소비는 8년째 증가하는 추세이다. 흡연에 부정적인 사회분위기가 형성되고 담뭍값 인상과 금연 구역 확대 등 강력한 억제 정책이 있었기 때문이다. 반면, 음주 관련 질병의 진료비는 2007년 1조 7,057억 원에서 2011년 2조 4,336억 원으로 불어나는 등(건강보험정책연구원, 2015) 담배에 비해 주류에 관해서는 지나치게 관대한 것이 아니냐는 의문이 제기된다.

2013 국민건강영양조사 결과에 의하면 남성 흡연율은 전체적으로 24.1%(연령 표준화)였는데, 30-39세 54.5%, 40-49세 48.0%, 19-29세가 37.0% 순으로 나타났으며, 여성 흡연율은 7.4%(연령 표준화)였는데, 19-29세 9.1%, 30-39세 6.9%, 40-49세 6.2% 순으로 나타났다. 대학생이 속한 19-29세의 연령대의 연도별 추이를 살펴보면, 남성은 2005년 31.6%, 2008년 33.9%, 2011년 28.3%, 2013년 24.1%로 점차 감소하는 추세에 있으며, 전 연령대에서 전체적으로 감소하는 경향을 보인다. 여성의 경우에는 2005년 6.0%, 2008년 12.7%, 2011년도 10.4%, 2013년 9.1%로 감소하는 경향을 보이고 있으나, 전 연령대 대비 높은 수준을 유지하고 있다.

연간 음주율을 살펴보면, 남성은 전체적으로 77.0%(연령 표준화)였는데, 30-39세 84.7%, 19-29세 88.0%, 40-49세 79.0% 순으로 나타났으며, 여성은 67.6%(연령 표준화)였는데, 19-29세 83.5%, 30-39세 79.5%, 40-49세 70.3% 순이었다. 대학생이 속한 19-29세의 연령대의 연도별 추이를 살펴보면, 남성은 2005년 90.5%, 2008년 87.6%, 2011년 91.6%, 2013년 88.0%로 연도별 차이가 그리 크지 않았다. 여성은 2005년 87.4%, 2008년 84.0%, 2011년 87.6%, 2013년 85.5%로 연도별 차이가 크지 않은 것으로 나타났다(2013 국민건강통계, 보건복지부·질병관리본부).

미국의 경우 70%의 여학생들이 자신의 체중에 만족하지 못하고 있는 것으로 나타났으며, 결국 학생들은 체중 감량을 위한 약물 복용에까지 관심을 보이고 있는 실정이다. 다양한 경로로 통해 직·간접적으로 약물의 이름 및 접근에 익숙함과 더불어 약물에 대한 유해성을 심각하게 느끼지 못한 상태에서 약물의 노출 증가 및 약물의 혼합사용, 오·남용으로 인한 약물 중독 및 위험성이 우려되는 상황이다. 국내 연구에서도 대학생들의 약물 사용 목적으로 체중감량이 가장 높게 나타났다(김진식, 2013: 55-59)

대학생은 최고 교육을 받고 있는 엘리트층으로서 이들의 음주와 흡연 및 약물 사용에 대한 태도와 행동은 미래에 국가 여론 형성과 정책 개발에 중요한 영향을 미치는 자원이다. 그러므로 이들에 대한 약물남용 실태를 파악하는 것은 국가적으로 매우 중요하다(박순우, 2011: 36)

### 3. 선행연구의 검토

약물남용 관련 국내 연구는 주로 중·고등학교 청소년을 대상으로 한 약물남용 현황과 태도에 관한 연구가 주를 이루며(이후경 외, 2001; 김주일, 2006, 이영은 외, 2007; 박중선·김은엽, 2010), 약물남용에 영향을 미치는 요인과 대책방안을 모색한 연구도 있다(강영자, 1997; 변상해·양해술, 2006). 그리고 약물남용 청소년들의 심리적 특성을 밝히고(박소은, 2010), 약물남용과 청소년 비행 간의 상관관계 밝히는 연구도 시도되었다(김현수·김현실, 2002; 이명숙, 2003; 손병덕, 2013). 개인적 수준의 원인 요소들에서 나아가 지역사회 및 환경적 요인들에 대한 분석이 이뤄지고 있으나 서로 모순되는 분석결과들이 도출되는 등 학문적 어려움이 존재하는 건 부인할 수 없는 사실이다.

대학생의 약물 사용 실태와 태도에 관한 연구는 상대적으로 적는데(한경순 외, 2000), 약물 남용 교육을 받아 본 적이 없는 학생들이 약물을 더 남용하는 경향이 있는 것으로 나타났다(조영채·양혜경, 2007)

선행연구에서는 음주나 흡연 등 개별적인 약물에 관한 연구가 주를 이루고 있다. 대학생들의 첫 흡연 동기는 스트레스와 호기심이 가장 높은 것으로 나타났으며(임국환 외, 2004), 대학생의 문제 음주 및 흡연에 영향을 미치는 관련 요인으로 연령, 성별 등의 사회 인구학적 요인(박형숙 외, 2011)이 영향을 미치는데, 남성보다는 여성의 문제 음주가 더 심각하고 통계적으로 유의미한 결과를 보였다. 그리고 불안, 스트레스, 자아존중감 등 심리학적 요인(한소영 외, 2005; 김윤배, 2007; 유채영·김혜미, 2010)이 영향을 미쳤으며, 낮은 학점(Khader & Alsadi, 2008), 부모의 음주 여부, 친구와의 관계 등 환경적 요인 등 다양한 요인들이 영향을 미치는 것으로 나타났다(이원제, 2003; 이지현·최홍일, 2010; 박순우, 2011; 김광기 외, 2012; 안지희 외, 2014).

### III. 연구설계

연구의 대상은 대한민국에 거주하는 현재 4년제 대학교에 재학 중인 학생으로 삼았다. 임의표집 방법으로 서울특별시의 A대학교, 강원도 B대학교, 충청도 C대학교 3개 대학을 선정하였다. 각 대학에 재학 중인 남·녀 대학생을 대상으로, 2014년 11월 28일~12월 5일까지 각 학교의 일부 강의 시간에 배포하고 수거되었다. 연구의 목적을 설명하고 비밀유지 및 익명성에 대하여 상세히 설명한 후 연구에 참여할 것을 구두로 동의한 대상자에게서만 자료를 수집하였다. 설문이 이루어지는 동안 본인이 원치 않으면 언제든지 중단할 수 있으며, 연구로 인한 어떤 불이익이 없음을 설명하였다. 총 475명을 조사하였고, 이 중 불완전한 자료 6명을 제외하여 최종적으로 분석에 이용한 자료는 469명이었다. 설문지는 응답자 기본정보, 약물사용 경험과 동기, 약물남용과 위험성에 관한 인식, 약물남용 관련 교육 및 제도에 대한 인식으로 구성하였다. 수집된 자료는 SPSS 20.0 프로그램을 이용하여 분석하였으며, 빈도분석과 교차분석을 이용하였다.

## IV. 분석결과

### 1. 조사자의 인구사회학적 특성

조사대상 대학생의 성별은 남자 316명(67.4%), 여자 153명(32.6%), 학교 성적은 중 332명(70.8%)로 가장 많았고, 학교 및 사회생활 만족도는 ‘즐겁다(195명)’가 41.6%로 가장 많았다. 거주형태는 기숙사(234명, 49.9%)가 가장 많았고, 그 다음으로 자취 및 하숙(129명, 27.6%), 부모님과 함께 생활(100명, 21.4%) 순이었다. 부모님 생존 여부에서는 두 분 모두 생존이 443명(94.5%)으로 가장 많았다. 현재 가정의 생활수준은 보통이다(313명, 66.7%), 넉넉한 편이다(94명, 20%). 어려운 편이다(47명, 10%) 순으로 나타났다.

부모님의 약물 사용 여부에 관해서는 아버지의 담배 사용이 ‘있다(247명, 52.7%)’, ‘없다(217명, 46.3%)’, 술 사용이 ‘있다(346명, 74.6%)’, ‘없다(118명, 25.4%)’, 그 외 약물 사용 ‘있다(11명, 2.3%)’, ‘없다(437명, 93.2%)’로 나타났다. 어머니의 담배 사용이 ‘있다(15명, 3.3%)’, ‘없다(446명, 96.7%)’, 술 사용이 ‘있다(193명, 41.7%)’, ‘없다(270명, 58.3%)’, 그 외 약물 사용 ‘있다(11명, 2.5%)’, ‘없다(434명, 97.5%)’로 나타났다.

<표1> 인구사회학적 특성

N=469(100.%)

구분		N(%)
성별	남	316(67.4)
	여	153(32.6)
학교 성적	상	77(16.5)
	중	332(70.9)
	하	59(12.6)
거주형태	부모님	100(21.4)
	자취	129(27.6)
	기숙사	234(50.0)
	기타	5(1.0)
생활수준	매우 풍족한 편	10(2.1)
	넉넉한 편	94(20.0)
	보통	313(66.7)
	어려운 편	47(10.0)
	매우 어려운 편	5(1.1)
학교 및 사회 생활 만족도	매우 즐겁다	62(13.3)
	즐겁다	195(41.8)
	보통이다	165(5.3)
	즐겁지 않다	37(7.9)
	매우 즐겁지 않다	8(1.7)
부모님 생존 여부	아버지만 생존	8(1.7)
	어머니만 생존	14(2.8)
	부모님 모두 생존	443(94.5)
	부모님 모두 사망	5(1.1)

父	담배	有	247(53.2)
		無	217(46.8)
	술	有	346(74.6)
		無	118(25.4)
	기타	有	11(2.5)
		無	437(97.5)
母	담배	有	15(3.3)
		無	446(96.7)
	술	有	193(41.7)
		無	279(57.6)
	기타	有	11(2.3)
		無	434(97.5)

\* 결측치를 제외한 유효 퍼센트를 기재함

## 2. 약물사용 경험과 동기

약물사용 경험 여부에 있어서 사용한 적이 ‘있다(112명, 24.0%)’, ‘없다(355명, 76.0%)’로 나타났으며, 약물 사용 동기로는 호기심이 44명(40.4%)로 가장 많았고, 그 다음으로 친구나 선·후배의 권유가 35명(32.1%), 약물이 널리 사용되고 있어서 13명(11.9%) 순으로 나타났다.

선행연구에서 지적한 바와 같이 성별에 따른 약물 사용 경험에는 통계적으로 유의미한 차이가 있었다( $c^2=12.492, p=0.001$ ). 남학생이 여학생보다 약물 사용 경험이 더 많은 것으로 나타났으며, 약물 사용 동기에서는 여학생은 친구나 선·후배의 권유가 더 의미 있게 높게 나타났으나, 남학생의 경우에는 호기심이 더 의미가 있는 것으로 나타났다( $c^2=12.321, p=0.05$ ).

반면, 성적이 낮은 학생이 약물 사용 경험이 더 높다는 선행연구와는 달리 성적은 통계적으로 유의미하지 않았다( $c^2=1.149, p=0.563$ ).

<표2> 약물사용 경험과 동기

N=469(100.0%)

구분	N(%)	성별		$\chi^2$	
		남	여		
약물 사용 경험	有	112(24.0)	60(53.6)	52(46.4)	12.492***
	無	355(76.0)	254(71.5)	101(28.5)	
약물 사용 동기	친구나 선·후배의 권유	35(32.1)	16(45.7)	19(54.3)	12.321*
	어른들 모방	4(3.7)	-	-	
	성인이 되었음을 느끼기 위해	6(5.5)	-	-	
	기존의 가치관이나 권위에 저항하는 수단	-	-	-	
	호기심으로	44(40.4)	31(70.5)	13(29.5)	
	스릴을 맛보기 위해	-	-	-	
	어떤 문제에서 도피하기 위해	6(5.5)	-	-	
약물이 널리 사용되고 있어서	13(11.9)	-	-		



	학교생활 부적응	1(0.9)	-	-	
	이성교제 때문에	-	-	-	
약물을 함께 사용한 사람	주로 혼자	17(15.1)	11(65.7)	6(35.3)	6.308
	친구 및 선후배가 모인 자리	89(79.4)	47(52.8)	42(47.2)	
	기타	6(5.3)	-	-	

\*p<.05, \*\*\*p<.001

\*\*\*\*결측치를 제외한 유효 퍼센트를 기재함. 교차분석의 경우 한 셀의 크기가 5미만인 경우 기재하지 않음.

부모의 약물사용 여부와 대학생의 약물사용 경험 여부에 관한 교차분석은 아래의 <표3>과 같다. 아버지가 담배와 술을 사용하는 여부에 따라 자녀인 대학생의 약물사용 경험여부에도 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다( $c^2=8.643, p=.003$ ;  $c^2=13,927, p=.001$ ). 또한 어머니의 경우에는 담배와 그 외 약물은 통계적으로 유의미하지 않았지만, 술의 사용 여부에 따라 자녀인 대학생의 약물 사용 경험 유무에는 차이가 나는 것으로 나타났다( $c^2=14.981, p=.001$ )

<표3> 부모의 약물 사용 여부와 대학생의 약물사용 경험

부모의 약물 사용 경험			약물사용경험		전체	$\chi^2$	p-value			
			있다	없다						
아버지	담배	있다	빈도	72	174	246	8.643	.003		
			아버지 담배 중 %	29.3%	70.7%	100.0%				
	없다	빈도	38	178	216					
		아버지 담배 중 %	17.6%	82.4%	100.0%					
	술	있다	빈도	97	248	345			13.927	.000
			아버지 술 중 %	28.1%	71.9%	100.0%				
없다		빈도	13	104	117					
		아버지 술 중 %	11.1%	88.9%	100.0%					
아버지 전체			빈도	110	352	462				
			아버지 술 중 %	23.8%	76.2%	100.0%				
어머니 술	있다	빈도	64	129	193	14.981	.000			
		어머니 술 중 %	33.2%	66.8%	100.0%					
	없다	빈도	47	221	268					
		어머니 술 중 %	17.5%	82.5%	100.0%					
어머니 전체			빈도	111	350	461				
			어머니 술 중 %	24.1%	75.9%	100.0%				

### 3. 약물남용과 위험성에 관한 인식

약물남용과 위험성에 관한 인식은 다음의 <표4>와 같다. 신경안정제의 금단증상 문항을 제외하고 나머지 문항에서는 약물남용에 대해 인지를 하고 있는 것으로 나타났다.

<표4> 약물남용에 관한 인지

N=469(100.0%)

약물남용에 대한 인지	그렇다	아니다	모르겠다
술은 위염과 영양장애를 일으키며 중독되면 간경화, 뇌손상 등 각종 장기를 손상시킨다.	420(89.6)	13(2.8)	36(7.7)
신경안정제를 복용하다 멈추면 금단증상이 나타난다.	280(60.0)	47(10.1)	140(30.0)
병원 또는 약국에서 구입한 의약품을 제외하고 제조업체와 제품명이 확인되지 않은 약을 먹어서는 안 된다.	434(92.7)	13(2.8)	21(4.5)
약물남용은 정신질환의 일종으로 질병에 해당한다.	368(78.6)	36(7.7)	64(13.7)
본드나 부탄가스 등을 흡입하면 뇌기능 손상이 생긴다.	434(92.5)	9(1.9)	26(5.5)
본드나 부탄가스 등은 담배와 비슷한 수준의 약물이다.	161(34.5)	234(50.2)	71(15.2)
흡입제(본드, 가스, 신나)등을 남용하면 법에 위촉이 된다.	347(74.1)	38(8.1)	83(17.7)

우리나라 대학생들의 약물남용 위험성 인식에 대하여는 아래의 <표5>에서 보는 바와 같다. ‘별로 인식하지 못하는 편이다’가 207명(44.3%)으로 가장 많았고, ‘대체로 인식하고 있는 편이다’ 152명(32.5%) 순으로 나타났다.

<표5> 약물남용 위험성 인식

N=469(100.0%)

충분히 인식하고 있다	대체로 인식하고 있는 편이다	별로 인식하지 못하는 편이다	전혀 인식하지 못하고 있다	모르겠다
31(6.6)	152(32.5)	207(44.3)	53(11.3)	24(5.1)

#### 4. 약물남용 관련 정보 습득 경로와 교육 및 제도에 대한 인식

약물남용 관련 정보 습득의 경로를 살펴보면, ‘TV나 라디오 등 방송매체’가 203명(45.2%)로 가장 많았고, 그 다음은 ‘학교 등에서의 교육을 통해(141명, 31.4%)’, ‘인터넷, 영화를 통해(48명, 10.7%)’ 순으로 나타났다.

한편, 약물 사용 위험에 관한 교육을 받은 적이 있는가에 대한 질문에 ‘있다’고 응답한 대학생이 325명으로 전체의 약 70%를 차지하였다. 어떤 교육을 받았는지에 대한 질문에는 225명(69.2%)가 ‘교육 비디오 시청’이라고 응답하였으며, ‘약물관련 강의’도 26.8%를 차지하였다. 이러한 약물 관련 교육을 받은 곳은 중·고등학교 때가 전체의 82.8%로 가장 많았고, 그 다음은 초등학교 순이었다.

<표6> 약물남용 관련 정보 습득 경로와 교육

N=469(100.0%)

구분	N(%)	
약물사용 피해나 위험 정보 습득 경로	TV나 라디오 등 방송매체	203(45.2)
	학교 등에서의 교육을 통해	141(31.4)
	개인적인 경험을 통해	13(2.9)
	주변 친구들이나 사람들을 통해	40(8.9)

		인터넷이나 영화를 통해	48(10.7)		
		기타	4(0.9)		
약물 사용 위험 교육 여부		有	325(70.7)		
		無	135(29.3)		
약물 관련 교육 종류	교육 비디오 시청	225(69.2)	약물 관련 교육 이수	초등학교	25(7.4)
	교육 서적 및 자료	10(3.1)		중.고등학교	280(82.8)
	의료전문인과의 상담	3(0.9)		대학교	14(4.1)
	약물관련 강의	87(26.8)		민간단체 등	1(0.3)
	민간단체 및 종교단체의 교육프로그램	-		사회복지시설	5(1.5)
	약물 자조그룹 참여	-		기타	13(3.8)

향후 약물남용의 확산을 막기 위한 가장 바람직한 방안은 무엇이라고 생각하는지에 대한 질문에는 ‘마약류 사용자 및 유통자, 제조자에 대한 처벌 강화’가 33.8%(151명)으로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘초중고 교과목 중 마약류 예방 교육시간 배당’이 27.4%(124명) 순으로 나타났다.

**<표7> 약물남용 확산 방지 제도에 관한 인식**

N=469(100.0%)

약물남용 확산 방지 제도	N(%)
초중고 교과목 중 마약류 예방 교육시간 배당	124(27.4)
TV등 대중매체를 통한 마약퇴치 홍보 프로그램 방영	93(20.6)
마약중독자 치료 및 재활 등 사회복지를 위한 지원 강화	61(13.5)
마약류 사용자 및 유통자, 제조자에 대한 처벌 강화	153(33.8)
기타	21(4.6)

## V. 논의 및 결론

대학생의 약물남용 인식 및 태도에 관하여 살펴본 결과, 먼저, 약물사용경험의 동기를 살펴보면, 호기심, 친구나 선후배의 권유 순으로 나타났다.

둘째, 약물사용경험의 성별 차이를 보면, 남녀 간에 차이가 있는 것으로 나타났다. 남학생이 여학생보다 약물사용 경험이 더 많았으며, 약물사용 동기에서는 여학생은 ‘친구나 선후배의 권유’, 남학생은 ‘호기심’이 가장 의미 있는 것으로 나타났다. 가장 강력한 약물사용의 사회적 영향력으로 또래 집단의 힘이 중시되는데, 특히 약물사용 초기에 크게 작용한다고 보고되고 있는 것과(Brown et al., 1986) 같은 결과로 볼 수 있다.

셋째, 부모의 약물사용 여부와 대학생의 약물사용경험의 차이를 살펴보면, 아버지가 담배와 술을 사용하는 가정에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 어머니의 경우에는 술의 사용 여부에 따라 자녀의 약물사용경험에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 부모는 청소년의 성장 발달에 매우 의미 있는 존재이며 이들의 양육태도가 청소년들의 행동에 여러 가지로 작용하고 있다. Kandel(1982)에 의하면, 특히 음주 행동에 있어서 부모의 행동이나 태도가 청소년이 약물에 대한 가치와 기준을 정하는데 크게 영향을 미친다고 하였다.

넷째, 약물남용 관련 정보의 습득 경로는 방송매체, 학교 교육 순으로 나타났다. 관련 교육을 받은

경우는 약 70%로 대부분 초·중·고등학교 때 이미 관련 교육을 받은 것으로 나타났다. 교육의 종류는 비디오 시청이 약 70%로 조사되었다. 약물 남용 정보를 알게 되는 경로로 TV나 라디오 등의 방송매체가 가장 높았다는 점은, 광고나 각종 방송매체를 보고 잘못된 정보를 습득하지 않기 위하여, 허위 또는 과장 광고를 만드는 것을 규제할 필요가 있다. 또한 무분별한 약물 사용으로 인한 부작용 등을 예방하기 위해 학교 교육 과정에 시간을 할당하여 안전한 약물 사용이 가능하도록 하는 것이 더욱 유의할 것이다.

다섯째, 연구 대상자들은 이미 초·중·고등학교 때 약물남용의 위험성에 관한 교육을 배웠음에도 불구하고 여전히 대학생들이 ‘약물남용의 위험성을 별로 인식하지 못하고 있다’고 지적하였다. 그러면서도 여전히 학교 교육과 홍보가 필요하다고 역설하고 있다. 따라서 단순한 비디오 시청보다는 보다 동적인 캠퍼스 내 프로그램의 필요성이 제기된다. 더불어 스마트 폰이 더욱 친숙한 세대이므로 사물인터넷으로 각광받고 있는 ‘BLE 비콘기술(Bluetooth low energy 4.0-근거리 무선통신)’을 활용한다면 더욱 효과적일 것이다. 건물내부에 들어서는 순간 사용자의 실시간 위치를 자동으로 인식하고 약물 남용에 관한 정보와 폐해 등에 관한 안내 등이 제공 가능하다. 별도의 Apps 실행 없이 자동으로 맞춤형 서비스를 제공할 수 있는 장점이 있다.

## 참고문헌

- 김광기 · 제갈정 · 이기일 · 박정은, 2012, 대학교 음주관련 정책 환경이 대학생 음주문제에 미친 영향, 보건교육 · 건강증진 학회지, 9(2): 83-91.
- 김진식 · 이옥상 · 임성실, 2013, 한국 초 · 중 · 고 · 대학생들에서 약물정보습득의 방법 및 약물오남용의 위험성에 대한 평가, 대한약학회지, 57(1): 55-62.
- 박순우, 2011, 대학생 흡연 관련 행태 및 흡연에 의한 건강문제, 보건교육 · 건강증진학회지, 28(5): 35-49.
- 박형숙 · 조묘현 · 조규영 · 김동희, 2011, 간호대학생의 음주실태, 음주거부 자기효능감과 정신건강, 한국간호교육학회지, 17(1): 110-119.
- 변상해 · 양해술, 2006, 청소년 약물남용의 원인과 그 대책에 관한 연구, 교정복지연구, 6: 45-65.
- 손병덕, 2013, 청소년 폭력 발달에 있어 음주 행동문제와 범법행동의 역할, 청소년학연구, 20(3): 209-225.
- 안지희 · 김효정 · 김미라, 2014, 경북지역 대학생의 음주행동 실태 및 음주 문제 예방 프로그램 요구도 분석, 동아시아식생활학회지, 24(2): 444-456.
- 유채영 · 김혜민, 2010, 대학생의 스트레스와 문제음주 관계 탐색에 관한 연구 : 부정적 정서와 부정적 대처전략의 매개효과 검증을 중심으로, 사회과학연구, 21(4): 137-163.
- 이미라, 2012, 대학생의 음주실태와 음주문제와의 관계, 한국산학기술학회논문지, 13(10): 4619-4628.
- 이미형 · 함옥경 · 이수진, 2007, 일 지역 학생들의 약물남용에 대한 교사의 인식, 지식, 태도 및 학교정책, 정신간호학회지, 16(3): 250-257.
- 이영은 · 박혜선 · 강양희, 2007, 부산지역 여중생의 약물남용에 대한 태도, 한국모자보건학회지, 11(2): 162-172.
- 이지현 · 최홍일, 2010, 대학생의 음주에 대한 기대가 문제 음주 경험에 미치는 영향, 한국청소년연구, 21(4): 229-246.
- 이후경 · 김선재 · 윤성철 · 봉수연 · 안현주 · 박선영, 2001, 한 중소도시의 청소년 약물사용 실태조사, 신경정신의학, 40(1): 23-36.
- 임국환 · 이준협 · 최만규 · 김춘진, 2004, 대학생들의 음주 및 흡연실태와 관련성 분석, 대한보건연구, 30(1): 57-70.
- 조성남, 2013, 우리나라 약물중독의 치료 실태와 대책, 의료법학, 14(1): 11-36.
- 조영채 · 양혜경, 2007, 일부 대학생의 자가 판단에 의해 사용하는 일반의약품에 대한 지식, 인식태도 및 사용실태와 관련요인, 보건교육 · 건강증진 학회지, 24(1): 45-61.
- 최귀덕, 2008, 전문대학생의 음주행태 및 음주문화에 관한 실태조사, 한국전문대학교육연구학회논문집, 9(1): 57-71.
- 최영신, 2003, 청소년 약물남용의 행태변화 연구, 한국형사정책연구원.
- 한경순 · 문선영 · 박현옥 · 박은희, 2000, 대학생의 약물 사용 실태 · 지식 및 태도(서울 및 경기 북부 지역), 한국간호교육학회지, 6(2): 376-389.
- 한소영 · 이민규 · 신희천, 2005, 남녀 대학생의 음주 문제 위험요인, 한국심리학회지: 상담 및 심리치료, 17(4): 1003-1019.

- Khader, Y. S., & Alsade, A. A., 2008, Smoking habits among university students in Jordan: prevalence and associated factors, *East Mediterr Health J*, 14(4): 897-904.
- Rehm, J., Tayloer, B., & Room, R., 2006, Global burden of disease from alcohol illicit drugs and tobacco, *Drug Alcohol Rev.* 25(6): 503-513.
- Wechsler, H., Lee, J. E., Kuo, M., & Lee, H., 2000, “College binge drinking in the 1990s: A continuing problem”, *Journal of American College Health*, Vol. 48: 199-210.
- Brown B. B., Clasen, D. R., & Eicher, S. A., 1986, Perception of peer pressure, peer conformity disposition, and self-reported behavior among adolescents, *Developmental Psychology*, 22(4): 521-530.

대검찰청, 2014 범죄백서.

보건복지부 · 질병관리본부, 2013, 국민건강통계-국민건강영양조사.

여성가족부, 2014 청소년백서.

미주중앙일보, 2015년 6월 26일자.

연합뉴스, 2014년 7월 7일자.

파이낸셜 뉴스, 2015년 3월 30일자.

# 핵심가치 교육 프로그램 연구\*

## -인성 및 정서 함양을 중심으로-

곽 영 길\*\* · 안 동 현\*\*\*

### < 차 례 >

- I. 서론
- II. 이론적 고찰
- III. 경찰의 인성교육과 긍정적 정서 함양
- IV. 설문조사 결과 분석
- V. 결론 및 정책적 제언

## I. 서론

### 제1절 연구의 목적

최근 우리사회는 국제적 지위향상, 세계화 및 외국과의 빈번한 교류, 인터넷의 발달로 인한 정보 공유의 확산 등으로 급속하게 변모하고 있다. 이에 따라 경찰조직은 지속적으로 변화하는 복잡한 환경에 직면하고 있으며, 이런 상황에 대응하는 경찰 역시 그 역할의 중요성이 날로 강조되고 있다. 따라서 경찰조직은 모든 활동을 효과적으로 수행하고, 외부환경의 변화에 유연하게 대응하고, 질적 측면을 향상시켜야 한다.

1980년 이후 우리사회에는 공공부문의 전반에 걸친 시장경쟁주의, 고객지향주의, 조직성과 생산성 극대화, 마케팅 분야 등과 같은 개혁 운동이 도입되었고, 소비자 중심주의(consumerism)와 경영주의(managerialism)의 확산은 경찰분야에 있어서의 품질 및 생산성 개념을 등장시켰다.<sup>1)</sup> 우리 경찰 또한 그러한 시대적 요청에 적극적으로 부응하고자 노력하고 있다.

일반적으로 교육훈련은 조직구성원의 일반적 소양과 능력을 개발하고 직무수행에 필요한 지식과 기술을 향상시키며, 가치관과 태도를 바람직한 방향으로 변화시키는 활동이다.<sup>2)</sup> 따라서 경찰조직은 급속하게 변화하는 환경변화에 대응하고 복잡한 특성을 가지고 있는 사회의 제요소에 대한 이해와

\* 이 논문은 2012년 경찰핵심가치 정립을 위한 경·학 학술세미나 연구 내용을 수정·보완한것임

\*\* 경찰교육원 감성계방센터 교수(제1저자)

\*\*\* 경찰교육원 경비학과 교수(교신저자)

1) Ian Welters, "Quality and Performance Monitoring", In Frank Leishman, Barry Loveday, Steven Savage (eds). Core Issues in Policing., Essex: Person Education, 2000, pp. 264-266.

2) 이황우, 『경찰행정학』 (서울: 법문사, 2008), p. 320.

대응을 위해서는 교육훈련을 통하여 경찰관들로 하여금 관련지식을 습득하고 다양성을 수용하며, 다양한 사회구성체들과 조화와 협력을 이룰 수 있도록 경찰관의 태도와 가치관을 변화시켜 줄 수 있게 하려고 경찰의 의사결정에서 가장 기본적인 기준이나 지침이 될 수 있는 핵심적인 가치를 만들기 위해 부단히 노력해왔다

그러나 작년부터 톰살롱 업계의 스티브 잡스라고 알려진 이경백사건 으로 12명의 경찰이 처벌로 국민들로부터 부패한 집단으로 인식되는 뇌물사건, 2012년 4월 1일 경기청 수원 중부서 살인사건, 등 경찰은 국민의 생명과 안전을 확보하는데 모든 역량을 집중시켜, 왔으나 경찰의 미흡한 현장 대응 및 귀중한 생명이 희생되는 것을 막지 못한데 대한 문제가 지적돼 왔다. 경찰은 경찰교육원에 2012년 7월 11일 참경찰교육센터, 핵심가치과정을 개설해서 현장대응능력과 경찰이 가진 핵심적인 가치 교육을 확대·운영하여 국민에 최대의 봉사과 신의를 갖기 위함으로, 경찰의 핵심을 찾고 강화시키는 교육을 새롭게 만들었다.

경찰공무원은 특별히 스트레스가 많은 직업군 중 하나로 여겨지고 있는데, 이들이 받는 스트레스는 개인에게 그치는 것이 아니라 경찰조직 나아가서는 민생치안까지 과급을 줄 수 있다. 따라서 경찰관이 다양한 상황에 효율적으로 대처하기 위해서는 원만한 인성을 갖추는 것과 부정적 정서의 효과를 상쇄시킬 수 있는 긍정적 정서 함양이 중요하다고 할 수 있다. 긍정적 정서는 일시적 효과에 그치지 않고 긍정적 정서를 자주 경험함으로써 개인의 심리적 안정감을 점차 증가시키며, 반면에 스트레스는 지속적으로 감소시키는 특징을 지닌다.<sup>3)</sup>

일반적으로 긍정적인 정서는 사고와 활동 범위를 확대시키고 창의적으로 사고하게 하고, 변화를 선호하며, 행동범위가 넓어지게 하고, 보다 광범위하게 유동적인 인지기능을 통합시키는 기능을 하며, 심리적 웰빙과 신체적 건강을 증진시켜 준다. 또한 스트레스 극복에 도움을 주고 심리적 회복기능을 증진시키며 정서적 웰빙도 향상시킨다. 이러한 긍정적인 정서를 경험한 사람일수록 자신의 도움이 필요한 사람들 돕고자하는 욕구가 생긴다고 사회심리학자들은 보고하고 있다.<sup>4)</sup> 따라서 긍정적 정서는 부정적 정서의 효과를 상쇄시킬 시킬 뿐만 아니라 부정적 정서에서 긍정적인 상태로 빠른 회복과 예방효과를 가져다주게 된다.

이에 본 연구는 핵심가치교육을 받은 경찰공무원들 대상으로 핵심가치교육에 대한 인식 및 만족도와 인성, 그리고 긍·부정적 정서 상태를 살펴봄으로써 경찰공무원의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련 방안을 모색하고자 한다. 나아가 이를 통해 효과적인 치안서비스를 제공 및 경찰공무원들의 직무만족도 향상에 필요한 기초자료를 제공하는 데에 그 목적이 있다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

본 연구의 목적은 경찰공무원의 핵심가치교육훈련 강화방안을 모색으로 보다 효과적인 치안서비스를 제공 및 경찰공무원들의 직무만족도 향상에 필요한 기초자료를 제공하는 데에 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 본 연구는 다음과 같이 제 4장으로 구성하였다.

제1장에서는 이 연구의 목적과 연구 범위 및 연구 방법에 관하여 기술하였다. 제 2장은 이론적 고찰로, 경찰공무원들의 인성교육과 긍정적 정서함양 대해 살펴보았으며, 제 3장은 설문조사 결과 분석 부분으로, 핵심가치교육을 받은 경찰공무원을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 분석하고, 그에

3) B. L. Fredrickson, "Cultivating positive emotions to optimize health and well-being", *Prevention & Treatment*, 31, 2000, pp. 1-25.

4) 이상복, 『경찰 인성·감수성』 (충주: 중앙경찰학교, 2012), p. 62.



대한 해석을 실시하였으며, 제4장에서는 결론을 도출하고, 정책적인 제언을 하고 마무리하였다.

## 2. 연구의 방법

본 연구는 연구방법으로는 핵심가치교육을 받은 경찰공무원들을 대상으로 핵심가치교육에 대한 인식 및 만족도와 인성, 그리고 긍·부정적 정서 상태를 설문조사를 통해 살펴봄으로써 경찰공무원의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련 방안을 모색하기 위해 문헌연구와 설문조사를 병행하였다.

우선 인성과 정서 및 경찰교육훈련 관련 석·박사학위논문과 간행물, 단행본, 외국서적을 바탕으로 문헌연구를 통하여 인성교육과 긍정적 정서함양, 경찰교육훈련제도, 그리고 외국의 경찰교육훈련제도에 관한 이론적 고찰을 하였다.

또한 설문조사는 핵심가치교육을 받은 경찰공무원을 대상으로 핵심가치교육에 대한 인식 및 만족도와 인성, 그리고 긍·부정적 정서 상태를 알아보기 위해 2012년 10월 15일부터 25일까지 열흘 동안 설문조사를 실시하였다. 수집된 자료는 통계프로그램 SPSS WIN 18.0을 이용하여 분석하였다.

## II. 연구의 이론적 고찰

### 제1절 경찰의 인성교육과 긍정적 정서 함양

#### 1. 인성교육

##### 1) 인성 교육의 개념

인성은 성격, 기질, 개성 등을 종합적으로 포괄하고 있는 것으로, 성격, 기질, 개성 등의 상위개념이라고 할 수 있다. 인성은 개인의 특징적인 사고, 감정, 행동을 결정하는 심리-생리적 체계로서 개인의 내부에 존재하는 역동적인 구조라고 할 수 있다. 서양에서 인성에 대한 논의는 주로 심리학과 윤리학을 중심으로 논의되어 왔다.

일반적으로 심리학자들은 인성과 관련하여 ‘personality’라는 용어를, 그리고 윤리학자들은 ‘character’라는 용어를 더욱 선호하여 왔다. 윤리학에서 인성이라는 말은 한 개인에 있어서 실천적인 선택과 행동에 관련된 도덕적 특성을 말하며, 심리학에서는 인간의 건전한 성격을 다루는 성장심리학(growth psychology)을 중심으로 인성에 대한 논의가 이루어져 왔다. 동양에서는 인성에 대하여 공자께서는 지(知), 인(仁), 용(勇)을 인성의 중요한 내용으로 여기고 그것이 합치되면 온전한 인격이 된다고 하셨다.<sup>5)</sup>

이와 같이 인성은 학자들마다 다소 차이가 있지만 종합해보면, 인간의 보편적인 본성으로 각 개인의 특성과 사람 됨됨이라고 말할 수 있다. 선천적, 후천적(환경적) 요인에 의해 도덕적 판단기준과 외부의 영향에 반응하는 개인 품성이라고 할 수 있다.<sup>6)</sup>

이와 같은 인성에 대한 교육인 인성교육은 실제적 활동에 속하는 영역으로 상식적으로는 지식교육과 대비되는 개념으로 사용하며, 사람 됨됨이, 인격, 성격, 행동, 습관, 태도, 가치관 등을 올바르게 기르기 위한 교육을 말한다.<sup>7)</sup> 따라서 경찰조직에서의 인성교육은 경찰들로 하여금 바람직한 가치관 확립을 목표로 인간의 근본적인 성품의 중요성을 인식하고 건전한 정신적, 도덕적, 인격적 태도와 성

5) 심성보, 『도덕교육의 담론』 (서울: 학지사, 2000), p. 407.

6) 김종욱, “군 인성개발 교육방향”, 『전투발전』 (서울: 육군사령부, 2001), p. 34.

7) 한국교육학회, 『인성교육』 (서울: 문음사, 1998), p. 26.

격을 견지하도록 하여 올바른 경찰상을 정립하고 행동으로 실천할 수 있는 교육체계를 의미한다고 할 수 있다.

## 2) 인성교육의 목적

인성교육을 하는 목적은 자아성찰을 통해 자아의식을 계발, 확대하여 타인을 이해하는 마음을 증진시키고, 교육기간 중 발표 및 토론 등의 훈련 학습활동을 통해 원만한 대인관계를 형성시키는 데에 있다고 할 수 있다. 이와 같은 과정을 통해 타인을 이해하고 수용하는 폭이 커짐으로써 행동의 변화와 우리라는 공동체 의식을 형성시키는데 있다.

# III. 설문조사 결과 분석

## 제1절 조사설계

### 1. 조사대상 및 자료수집

본 연구는 경찰공무원들의 핵심가치 교육 프로그램을 통한 인성 및 정서함양을 위한 교육훈련 방안을 알아보기 위해 2012년 11월 현재 교육훈련을 이수한 경찰공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 동료들의 협조를 얻어 자기평가 기입법을 통해 실시하였다. 설문지는 총 200부를 배부하여 200부를 회수하였으며, 회수된 설문지 중 불성실하게 응답한 설문지 6부를 제외하고 194부를 최종분석에 활용하였다.

성별로는 남자가 86.6%로 대부분을 차지하였으며, 여자는 13.4%이었다. 연령별로는 20대가 38.7%로 가장 많았으며, 다음으로 40대 25.3%, 30대 22.2%, 50대 이상 13.9% 순으로 나타났다. 학력별로는 대졸이 45.9%로 가장 높은 분포를 보였으며, 다음으로 고졸 35.6%, 전문대졸 12.9%, 대학원 이상 5.7% 순이었다.

근무경력별로는 5년 이하가 51.0%로 절반 이상을 차지하였으며, 다음으로 21년 이상 22.7%, 11~15년 13.9%, 6~10년 6.7%, 16~20년 5.7% 순으로 나타났다. 근무부서별로는 기타가 40.7%로 가장 높은 분포를 보였으며, 다음으로 경찰서 24.2%, 파출소 19.1%, 지구대 16.0% 순으로 차지하였다. 계급별로는 순경이 49.0%로 가장 많았으며, 다음으로 경감 이상 17.0%, 경위 15.5%, 경사 13.9%, 경장 4.6% 순으로 나타났다.

<표 2-1> 연구대상자의 일반적 특성

구 분		빈도(명)	백분율(%)
성 별	남	168	86.6
	여	26	13.4
연 령	20대	75	38.7
	30대	43	22.2
	40대	49	25.3
	50대 이상	27	13.9

학 력	고졸	69	35.6
	전문대졸	25	12.9
	대졸	89	45.9
	대학원 이상	11	5.7
근무경력	5년 이하	99	51.0
	6~10년	13	6.7
	11~15년	27	13.9
	16~20년	11	5.7
	21년 이상	44	22.7
근무부서	경찰서	47	24.2
	지구대	31	16.0
	파출소	37	19.1
	기타	79	40.7
계 급	순경	95	49.0
	경장	9	4.6
	경사	27	13.9
	경위	30	15.5
	경감 이상	33	17.0
계		194	100.0

## 2. 조사도구

본 연구의 조사도구는 설문지로, 설문지는 이론적 배경과 선행연구를 바탕으로 본 연구자가 직접 구성하였다. 설문지 문항은 일반적 특성 6문항, 핵심가치교육에 대한 인식 및 만족도 13문항, 인성 15문항, 긍정적·부정적 정서 20문항, 인성 및 정서함양을 위한 교육훈련 방안 5문항으로, 총 59문항으로 구성하였다.

본 연구에서는 내적 일치도 방법에 의한 Cronbach  $\alpha$ 값을 이용하여 신뢰도를 검증한 결과는 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 신뢰도 검증

구 분	문항 수	Alpha	
인성	외향성	7	0.82
	내향성	8	0.90
긍정적, 부정적 정서	긍정적 정서	10	0.90
	부정적 정서	10	0.97

<표 2-2>에서 보는 바와 같이 Cronbach  $\alpha$ 가 인성과 긍정적·부정적 정서 모두 0.80 이상으로 나타났다. 따라서, 본 연구의 측정도구는 신뢰할 만한 수준임을 알 수 있다.

## 3. 자료분석

본 연구의 수집된 자료는 SPSS(Statistical Package for the Social Science) WIN 18.0 프로그램을 이용하여 분석하였다. 분석기법으로는 연구대상자의 일반적 특성을 살펴보기 위해 빈도와 백분율을 산출하였다. 또한 경찰공무원들의 핵심가치교육에 대한 인식 및 만족도와 인성, 긍정적·부정적 정서, 그리고 인성 및 정서함양을 위한 교육훈련 방안에 대한 인식을 알아보기 위해 t-test(검증)와 One-way

ANOVA(일원변량분석), 그리고  $\chi^2$ (Chi-square) 검증을 실시하였다.

## 제2절 설문조사 결과 분석

### 1. 핵심가치교육에 대한 인식 및 만족도

#### 1) 경찰공무원의 인성 및 정서 함양을 위한 핵심가치교육 필요성

경찰공무원의 인성 및 정서 함양을 위한 핵심가치교육 필요성에 대해 경찰공무원들의 인식을 살펴본 결과는 5점 만점 중 전체 평균이 4.26으로, 경찰공무원들은 경찰공무원의 인성 및 정서 함양을 위해 핵심가치교육이 필요하다고 인식하는 것으로 나타났다.

성별로는 여자 경찰공무원이 남자 경찰공무원보다 경찰공무원의 인성 및 정서 함양을 위해 핵심가치교육이 필요하다고 인식하였으나 유의미한 차이는 아니었다. 연령별로는 연령이 많을수록 경찰공무원의 인성 및 정서 함양을 위해 핵심가치교육이 필요하다고 인식하였으나 연령에 따른 유의미한 차이는 없었다. 학력별로는 고졸이 다른 학력 소지자보다 경찰공무원의 인성 및 정서 함양을 위해 핵심가치교육이 필요하다고 인식하였고, 전문대졸은 다른 학력 소지자보다 경찰공무원의 인성 및 정서 함양을 위해 핵심가치교육이 필요하지 않다고 인식하였으나 통계적으로는 유의미한 차이를 보이지 않았다.

근무경력별로는 근무경력이 많을수록 경찰공무원의 인성 및 정서 함양을 위해 핵심가치교육이 필요하다고 인식하였으나 유의미한 차이는 아니었다. 근무부서별로는 경찰서 소속 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 경찰공무원의 인성 및 정서 함양을 위해 핵심가치교육이 필요하다고 인식하였고, 기타 부서 소속 경찰공무원은 다른 경찰공무원보다 경찰공무원의 인성 및 정서 함양을 위해 핵심가치교육이 필요하지 않다고 인식하였으나 근무부서에 따른 유의미한 차이는 없었다. 계급별로는 경장 및 경사가 다른 계급보다 경찰공무원의 인성 및 정서 함양을 위해 핵심가치교육이 필요하다고 인식하였고, 순경은 다른 계급보다 경찰공무원의 인성 및 정서 함양을 위해 핵심가치교육이 필요하지 않다고 인식하였으나 통계적으로는 유의미한 차이를 보이지 않았다.

이상과 같이 경찰공무원들은 경찰공무원의 인성 및 정서 함양을 위해 핵심가치교육이 필요하다고 인식하였으며, 성별과 연령, 학력, 근무경력, 근무부서, 그리고 계급별로는 별다른 차이를 보이지 않았다.

#### 2) 핵심가치교육의 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양 도움 정도

핵심가치교육의 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양 도움 정도에 대해 경찰공무원들의 인식을 살펴본 결과는 5점 만점 중 전체 평균이 4.19로, 경찰공무원들은 핵심가치교육이 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양에 도움을 준다고 인식하는 것으로 나타났다.

성별로는 여자 경찰공무원이 남자 경찰공무원보다 핵심가치교육이 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양에 도움을 준다고 인식하였으며, 성별에 따라 유의미한 차이를 보였다( $t=-2.26, p<.05$ ). 연령별로는 연령이 많을수록 핵심가치교육이 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양에 도움을 준다고 인식하였으나 유의미한 차이는 아니었다.

학력별로는 대졸 이상이 다른 학력 소지자보다 핵심가치교육이 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양에 도움을 준다고 인식하였고, 전문대졸은 다른 학력 소지자보다 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양에 도움을 주지 않는다고 인식하였으나 학력에 따른 유의미한 차이는 없었다. 근무경력별로는 11~20년인 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 핵심가치교육이 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양에

도움을 준다고 인식하였고, 10년 이하인 경찰공무원은 다른 경찰공무원보다 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양에 도움을 주지 않는다고 인식하였으며, 근무경력에 따라 유의미한 차이를 보였다

근무부서별로는 파출소 소속 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 핵심가치교육이 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양에 도움을 준다고 인식하였고, 기타 부서 소속 경찰공무원은 다른 경찰공무원보다 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양에 도움을 주지 않는다고 인식하였으며, 근무부서에 따라 유의미한 차이를 보였다. 계급별로는 경장 및 경사가 다른 계급보다 핵심가치교육이 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양에 도움을 준다고 인식하였고, 순경은 다른 계급보다 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양에 도움을 주지 않는다고 인식하였으나 통계적으로는 유의미한 차이를 보이지 않았다.

이상과 같이 경찰공무원들은 핵심가치교육이 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양에 도움을 준다고 인식하였으며, 여자 경찰공무원과 근무경력이 11~20년인 경찰공무원, 그리고 파출소 소속 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 핵심가치교육이 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양에 도움을 준다고 인식하였다.

### 3) 핵심가치교육의 수업구성 체계성

핵심가치교육의 수업구성 체계성에 대해 경찰공무원들의 인식을 살펴본 결과는 5점 만점 중 전체 평균이 3.82로, 경찰공무원들은 핵심가치교육의 수업구성이 체계적이라고 인식하는 것으로 나타났다.

성별로는 여자 경찰공무원이 남자 경찰공무원보다 핵심가치교육의 수업구성이 체계적이라고 인식하였으며, 성별에 따라 유의미한 차이를 보였다( $t=-4.78, p<.001$ ). 연령별로는 연령이 많을수록 핵심가치교육의 수업구성이 체계적이라고 인식하였으며, 연령에 따라 유의미한 차이를 보였다( $F=3.35, p<.05$ ). 학력별로는 학력이 높을수록 경찰공무원보다 핵심가치교육의 수업구성이 체계적이라고 인식하였으나 유의미한 차이는 아니었다.

근무경력별로는 11~20년인 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 핵심가치교육의 수업구성이 체계적이라고 인식하였고, 10년 이하인 경찰공무원은 다른 경찰공무원보다 핵심가치교육의 수업구성이 체계적이지 않다고 인식하였으며, 근무경력에 따라 유의미한 차이를 보였다( $F=4.02, p<.05$ ). 근무부서별로는 파출소 소속 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 핵심가치교육의 수업구성이 체계적이라고 인식하였고, 기타 부서 소속 경찰공무원은 다른 경찰공무원보다 핵심가치교육의 수업구성이 체계적이지 않다고 인식하였으며, 근무부서에 따라 유의미한 차이를 보였다( $F=4.59, p<.01$ ). 계급별로는 경감 이상이 다른 계급보다 핵심가치교육의 수업구성이 체계적이라고 인식하였고, 순경은 다른 계급보다 핵심가치교육의 수업구성이 체계적이지 않다고 인식하였으며, 계급에 따라 유의미한 차이를 보였다( $F=4.70, p<.01$ ).

이상과 같이 경찰공무원들은 핵심가치교육의 수업구성이 체계적이라고 인식하였으며, 여자 경찰공무원과 연령이 많은 경찰공무원일수록, 근무경력이 11~20년인 경찰공무원, 파출소 소속 경찰공무원, 그리고 계급이 경감 이상인 경찰공무원보다 다른 경찰공무원보다 핵심가치교육의 수업구성이 체계적이라고 인식하였다.

### 4) 핵심가치교육 내용의 업무 관련성

핵심가치교육 내용의 업무 관련성에 대해 경찰공무원들의 인식을 살펴본 결과는 5점 만점 중 전체 평균이 3.96으로, 경찰공무원들은 핵심가치교육 내용이 자신의 업무와 관련이 있다고 인식하는 것으로 나타났다.

성별로는 여자 경찰공무원이 남자 경찰공무원보다 핵심가치교육 내용이 자신의 업무와 관련이 있다고 인식하였으며, 성별에 따라 유의미한 차이를 보였다( $t=-2.59, p<.05$ ). 연령별로는 40대가 다른 연

령대보다 핵심가치교육 내용이 자신의 업무와 관련이 있다고 인식하였고, 30대 이하는 다른 연령대보다 핵심가치교육 내용이 자신의 업무와 관련이 없다고 인식하였으나 유의미한 차이는 아니었다. 학력별로는 대졸 이상이 다른 학력 소지자보다 핵심가치교육 내용이 자신의 업무와 관련이 있다고 인식하였고, 전문대졸은 다른 학력 소지자보다 핵심가치교육 내용이 자신의 업무와 관련이 없다고 인식하였으나 학력에 따른 유의미한 차이는 없었다.

근무경력별로는 11~20년인 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 핵심가치교육 내용이 자신의 업무와 관련이 있다고 인식하였고, 10년 이하인 경찰공무원은 다른 경찰공무원보다 핵심가치교육 내용이 자신의 업무와 관련이 없다고 인식하였으나 통계적으로는 유의미한 차이를 보이지 않았다. 근무부서별로는 파출소 소속 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 핵심가치교육 내용이 자신의 업무와 관련이 있다고 인식하였고, 지구대 소속 경찰공무원은 다른 경찰공무원보다 핵심가치교육 내용이 자신의 업무와 관련이 없다고 인식하였으나 유의미한 차이는 아니었다. 계급별로는 경장 및 경사가 다른 계급보다 핵심가치교육 내용이 자신의 업무와 관련이 있다고 인식하였고, 순경은 다른 계급보다 핵심가치교육 내용이 자신의 업무와 관련이 없다고 인식하였으나 계급에 따른 유의미한 차이는 없었다.

이상과 같이 경찰공무원들은 핵심가치교육 내용이 자신의 업무와 관련이 있다고 인식하였으며, 여자 경찰공무원이 남자 경찰공무원보다 핵심가치교육 내용이 자신의 업무와 관련이 있다고 인식하였다.

#### 5) 핵심가치교육 시간의 적당성

핵심가치교육 시간의 적당성에 대해 경찰공무원들의 인식을 살펴본 결과 5점 만점 중 전체 평균이 3.55로, 경찰공무원들은 핵심가치교육 시간이 적당하다고 인식하는 것으로 나타났다.

성별로는 여자 경찰공무원이 남자 경찰공무원보다 핵심가치교육 시간이 적당하다고 인식하였으며, 성별에 따라 유의미한 차이를 보였다( $t=-3.07, p<.01$ ). 연령별로는 50대 이상이 다른 연령대보다 핵심가치교육 시간이 적당하다고 인식하였고, 30대는 다른 연령대보다 핵심가치교육 시간이 적당하지 않다고 인식하였으나 연령에 따른 유의미한 차이는 없었다. 학력별로는 대졸 이상이 다른 학력 소지자보다 핵심가치교육 시간이 적당하다고 인식하였고, 전문대졸은 다른 학력 소지자보다 핵심가치교육 시간이 적당하지 않다고 인식하였으며, 학력에 따라 유의미한 차이를 보였다.

근무경력별로는 10년 이하인 경찰공무원이 11년 이상인 경찰공무원보다 핵심가치교육 시간이 적당하다고 인식하였으나 통계적으로는 유의미한 차이를 보이지 않았다. 근무부서별로는 파출소 소속 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 핵심가치교육 시간이 적당하다고 인식하였고, 지구대 소속 경찰공무원은 다른 경찰공무원보다 핵심가치교육 시간이 적당하지 않다고 인식하였으며, 근무부서에 따라 유의미한 차이를 보였다( $F=4.22, p<.05$ ). 계급별로는 경위 이상이 다른 계급보다 핵심가치교육 시간이 적당하다고 인식하였고, 경장 및 경사는 다른 계급보다 핵심가치교육 시간이 적당하지 않다고 인식하였으나 유의미한 차이는 아니었다.

이상과 같이 경찰공무원들은 핵심가치교육 시간이 적당하다고 인식하였으며, 여자 경찰공무원과 대졸 이상인 경찰공무원, 그리고 파출소 소속 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 핵심가치교육 시간이 적당하다고 인식하였다.

#### 6) 핵심가치교육에 대한 전반적 만족도

핵심가치교육에 대한 경찰공무원들의 전반적 만족도에 대해 살펴본 결과 5점 만점 중 전체 평균이 3.92로, 경찰공무원들은 핵심가치교육에 대한 전반적 만족도가 높은 것으로 나타났다.

성별로는 여자 경찰공무원이 남자 경찰공무원보다 핵심가치교육에 대한 전반적 만족도가 높았으나 성별에 따른 유의미한 차이는 없었다. 연령별로는 연령이 많을수록 핵심가치교육에 대한 전반적

만족도가 높았으나 통계적으로는 유의미한 차이를 보이지 않았다. 학력별로는 대졸 이상이 핵심가치 교육에 대한 전반적 만족도가 가장 높았고, 전문대졸은 다른 학력 소지자보다 핵심가치교육에 대한 전반적 만족도가 낮았으나 유의미한 차이는 아니었다.

근무경력별로는 근무경력이 많을수록 핵심가치교육에 대한 전반적 만족도가 높았으며, 근무경력에 따라 유의미한 차이를 보였다( $F=3.39, p<.05$ ). 근무부서별로는 경찰서 소속 경찰공무원이 핵심가치교육에 대한 전반적 만족도가 가장 높았고, 기타 부서 소속 경찰공무원은 다른 경찰공무원보다 핵심가치교육에 대한 전반적 만족도가 낮았으며, 근무부서에 따라 유의미한 차이를 보였다( $F=3.36, p<.05$ ). 계급별로는 경장 및 경사가 핵심가치교육에 대한 전반적 만족도가 가장 높았고, 순경은 경찰공무원은 다른 계급보다 핵심가치교육에 대한 전반적 만족도가 낮았으며, 계급에 따라 유의미한 차이를 보였다( $F=2.88, p<.05$ ).

이상과 같이 경찰공무원들은 핵심가치교육에 대한 전반적 만족도가 높았으며, 근무경력이 많은 경찰공무원일수록, 경찰서 소속 경찰공무원, 그리고 계급이 경장 및 경사인 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 핵심가치교육에 대한 전반적 만족도가 높았다.

## 2. 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련 방안

### 1) 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련의 문제점

경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련의 문제점에 대해 경찰공무원들의 인식을 살펴본 결과는 교육시설 및 자료의 부족이 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련의 문제점이라고 인식하는 경찰공무원이 38.1%로 가장 많았으며, 다음으로 교육방법의 문제 3.40%, 기타 14.9%, 교육내용의 부실 8.8%, 강사의 문제 4.1% 순으로 나타났다.

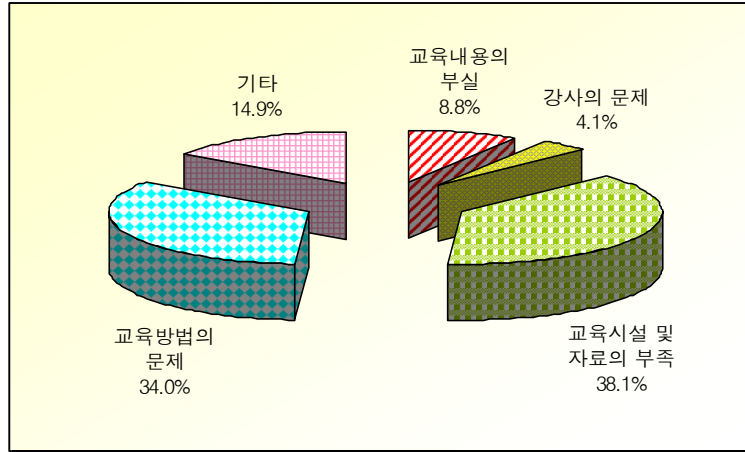
성별로는 남자 경찰공무원이 여자 경찰공무원보다 교육방법의 문제가 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련의 문제점이라고 인식하였고, 여자 경찰공무원은 남자 경찰공무원보다 교육시설 및 자료의 부족이 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련의 문제점이라고 인식하였으나 통계적으로는 유의미한 차이를 보이지 않았다. 연령별로는 20대가 다른 연령대보다 교육방법의 문제가 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련의 문제점이라고 인식하였고, 30대는 다른 연령대보다 교육시설 및 자료의 부족이 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련의 문제점이라고 인식하였으나 유의미한 차이는 아니었다.

학력별로는 학력이 높을수록 교육시설 및 자료의 부족이 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련의 문제점이라고 인식하였고, 학력이 낮을수록 교육방법의 문제가 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련의 문제점이라고 인식하였으나 학력에 따른 유의미한 차이는 없었다. 근무경력별로는 10년 이하인 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 교육방법의 문제가 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련의 문제점이라고 인식하였고, 11~20년인 경찰공무원은 다른 경찰공무원보다 교육시설 및 자료의 부족이 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련의 문제점이라고 인식하였으며, 근무경력에 따라 유의미한 차이를 보였다( $\chi^2=16.89, p<.05$ ).

근무부서별로는 파출소 소속 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 교육시설 및 자료의 부족이 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련의 문제점이라고 인식하였고, 기타 부서 소속 경찰공무원은 다른 경찰공무원보다 교육방법의 문제가 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련의 문제점이라고 인식하였으며, 근무부서에 따라 유의미한 차이를 보였다( $\chi^2=21.06, p<.05$ ). 계급별로는 순경이 다른 계급보다 교육방법의 문제가 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련의 문제점이라고 인식하였고, 경위는 다른 계급보다 교육시설 및 자료의 부족이 경찰공무원들의 인

성 및 정서 함양을 위한 교육훈련의 문제점이라고 인식하였으며, 계급에 따라 유의미한 차이를 보였다( $\chi^2=22.08, p<.05$ ).

<그림 1-1> 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련의 문제점



이상과 같이 경찰공무원들은 교육시설 및 자료의 부족이 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련의 가장 큰 문제점이라고 인식하였으며, 근무경력 10년 이하인 경찰공무원과 기타 부서 소속 경찰공무원, 그리고 계급이 순경인 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 교육방법의 문제가 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련의 문제점이라고 인식하였다.

2) 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위해 필요한 교육내용

경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위해 필요한 교육내용에 대해 경찰공무원들의 인식을 살펴본 결과는 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위해 교육내용으로 대인관계 훈련이 필요하다고 인식하는 경찰공무원이 299.9%로 가장 많았으며, 다음으로 스트레스 관리 27.3%, 교육방법의 문제 12.4%, 긍정 심리학 10.3%, 상담기법 7.7% 순으로 나타났다.

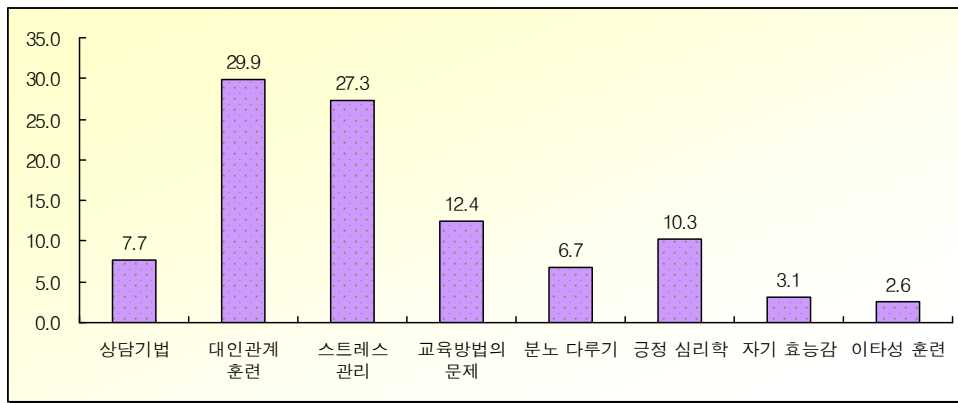
성별로는 남자 경찰공무원이 여자 경찰공무원보다 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위해 교육내용으로 대인관계 훈련과 스트레스 관리가 필요하다고 인식하였고, 여자 경찰공무원은 남자 경찰공무원보다 교육방법의 문제와 분노 다루기가 필요하다고 인식하였으며, 성별에 따라 유의미한 차이를 보였다( $\chi^2=25.94, p<.01$ ). 연령별로는 20대가 다른 연령대보다 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위해 교육내용으로 대인관계 훈련이 필요하다고 인식하였고, 40대는 다른 연령대보다 스트레스 관리가 필요하다고 인식하였으나 유의미한 차이는 아니었다.

학력별로는 고졸이 다른 학력 소지자보다 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위해 교육내용으로 스트레스 관리가 필요하다고 인식하였고, 전문대졸은 다른 학력 소지자보다 대인관계 훈련이 필요하다고 인식하였으나 학력에 따른 유의미한 차이는 없었다. 근무경력별로는 10년 이하인 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위해 교육내용으로 대인관계 훈련이 필요하다고 인식하였고, 근무경력이 많을수록 스트레스 관리가 필요하다고 인식하였으나 통계적으로는 유의미한 차이를 보이지 않았다. 근무부서별로는 경찰서 소속 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위해 교육내용으로 스트레스 관리가 필요하다고 인식하였고, 기타 부서 소속 경찰공무원은 다른 경찰공무원보다 대인관계 훈련이 필요하다고 인식하였으며, 근무부서에 따라 유의미한 차이를 보였다( $\chi^2=44.69, p<.01$ ).



이상과 같이 경찰공무원들은 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위해 교육내용으로 대인관계 훈련이 가장 필요하다고 인식하였으며, 남자 경찰공무원과 기타 소속 경찰공무원, 그리고 계급이 순경인 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위해 교육내용으로 대인관계 훈련이 필요하다고 인식하였다.

<그림 1-2> 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위해 필요한 교육내용



### 3) 경찰의 핵심가치로 강조되어야 할 경찰의 정신

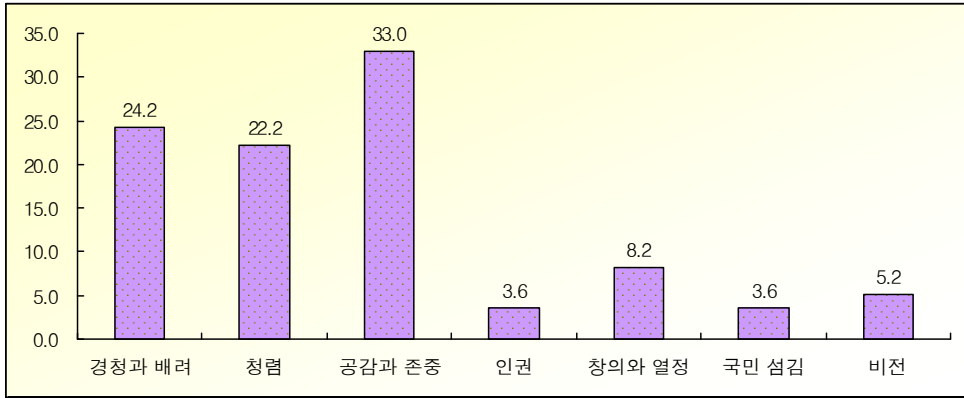
경찰의 핵심가치로 강조되어야 할 경찰의 정신에 대해 경찰공무원들의 인식을 살펴본 결과는 <표 4-20>과 같이 경찰의 정신 중에 핵심가치로 공감과 존중이 강조되어야 한다고 인식하는 경찰공무원이 33.0%로 가장 많았으며, 다음으로 경청과 배려 24.2%, 청렴 22.2%, 창의와 열정 8.2%, 비전 5.2% 순으로 나타났다.

성별로는 남자 경찰공무원이 여자 경찰공무원보다 경찰의 정신 중에 핵심가치로 경청과 배려 및 공감과 존중이 많이 강조되어야 한다고 인식하였고, 여자 경찰공무원은 남자 경찰공무원보다 청렴이 많이 강조되어야 한다고 인식하였으나 성별에 따른 유의미한 차이는 없었다.

연령별로는 30대가 다른 연령대보다 경찰의 정신 중에 핵심가치로 청렴이 많이 강조되어야 한다고 인식하였고, 40대는 다른 연령대보다 경청과 배려 및 공감과 존중이 많이 강조되어야 한다고 인식하였으나 통계적으로는 유의미한 차이를 보이지 않았다. 학력별로는 전문대졸이 다른 학력 소지자보다 경찰의 정신 중에 핵심가치로 청렴 및 공감과 존중이 많이 강조되어야 한다고 인식하였고, 대졸 이상은 다른 학력 소지자보다 경청과 배려가 많이 강조되어야 한다고 인식하였으나 유의미한 차이는 아니었다. 근무경력별로는 근무경력이 적을수록 경찰의 정신 중에 핵심가치로 청렴이 많이 강조되어야 한다고 인식하였고, 근무경력이 많을수록 공감과 존중이 많이 강조되어야 한다고 인식하였으나 근무경력에 따른 유의미한 차이는 없었다.

근무부서별로는 경찰서 소속 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 경찰의 정신 중에 핵심가치로 공감과 존중이 많이 강조되어야 한다고 인식하였고, 파출소과 기타 부서 소속 경찰공무원은 다른 경찰공무원보다 청렴이 많이 강조되어야 한다고 인식하였으나 통계적으로는 유의미한 차이를 보이지 않았다. 계급별로는 경위가 다른 계급보다 경찰의 정신 중에 핵심가치로 청렴이 많이 강조되어야 한다고 인식하였고, 경감 이상은 다른 계급보다 공감과 존중이 많이 강조되어야 한다고 인식하였으며, 계급에 따라 유의미한 차이를 보였다( $\chi^2=33.29$ ,  $p<.05$ ).

<그림 1-3> 경찰의 핵심가치로 강조되어야 할 경찰의 정신



이상과 같이 경찰공무원들은 경찰의 정신 중에 핵심가치로 공감과 존중이 가장 강조되어야 한다고 인식하였으며, 계급이 경감 이상인 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 경찰의 정신 중에 핵심가치로 공감과 존중이 많이 강조되어야 한다고 인식하였다.

#### 4) 경찰인성교육센터의 설치 필요성

경찰인성교육센터의 설치 필요성에 대해 경찰공무원들의 인식을 살펴본 결과는 5점 만점 중 전체 평균이 4.11로, 경찰공무원들은 경찰인성교육센터의 설치가 필요하다고 인식하는 것으로 나타났다.

성별로는 여자 경찰공무원이 남자 경찰공무원보다 경찰인성교육센터의 설치가 필요하다고 인식하였으나 통계적으로는 유의미한 차이를 보이지 않았다. 연령별로는 40대가 다른 연령대보다 경찰인성교육센터의 설치가 필요하다고 인식하였고, 20대는 다른 연령대보다 경찰인성교육센터의 설치가 필요하지 않다고 인식하였으나 유의미한 차이는 아니었다. 학력별로는 학력이 높을수록 경찰인성교육센터의 설치가 필요하다고 인식하였으나 학력에 따른 유의미한 차이는 없었다.

근무경력별로는 11~20년인 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 경찰인성교육센터의 설치가 필요하다고 인식하였고, 10년 이하인 경찰공무원은 다른 경찰공무원보다 경찰인성교육센터의 설치가 필요하지 않다고 인식하였으나 통계적으로는 유의미한 차이를 보이지 않았다. 근무부서별로는 경찰서 소속 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 경찰인성교육센터의 설치가 필요하다고 인식하였고, 기타 부서 소속 경찰공무원은 다른 경찰공무원보다 경찰인성교육센터의 설치가 필요하지 않다고 인식하였으나 유의미한 차이는 아니었다. 계급별로는 경감 이상이 다른 계급보다 경찰인성교육센터의 설치가 필요하다고 인식하였고, 순경은 다른 계급보다 경찰인성교육센터의 설치가 필요하지 않다고 인식하였으나 계급에 따른 유의미한 차이는 없었다.

이상과 같이 경찰공무원들은 경찰인성교육센터의 설치가 필요하다고 인식하였으며, 성별과 연령, 학력, 근무경력, 근무부서, 그리고 계급별로는 별다른 차이를 보이지 않았다.

#### 5) 경찰공무원 대상 효과적인 교육훈련을 위해 필요한 점

경찰공무원 대상 효과적인 교육훈련을 위해 필요한 점에 대해 경찰공무원들의 인식을 살펴본 결과는 경찰공무원을 대상으로 교육훈련이 효과적으로 이루어지기 위해 다양한 교양강좌 개설이 필요하다고 인식하는 경찰공무원이 42.8%로 가장 많았으며, 다음으로 시청각 자료 확충 17.5%, 우수한 강사진 확보 17.0%, 교재 개발 12.9%, 외래강사 강의 5.7%, 기타 4.1% 순으로 나타났다.

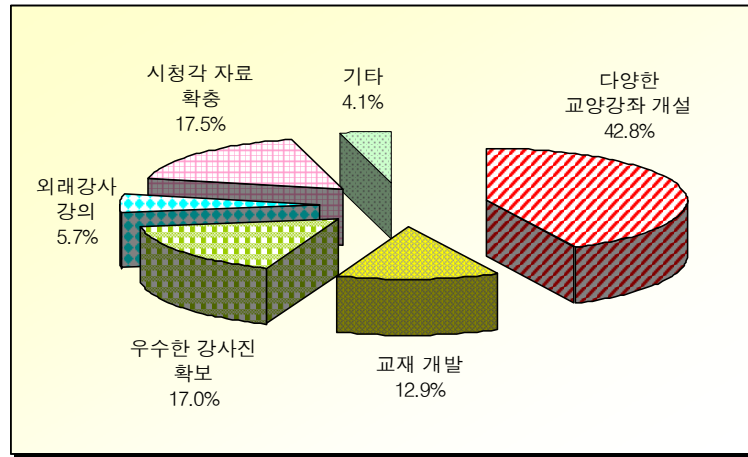
성별로는 남자 경찰공무원이 여자 경찰공무원보다 경찰공무원을 대상으로 교육훈련이 효과적으로

이루어지기 위해 다양한 교양강좌 개설과 시청각 자료 확충이 필요하다고 인식하였고, 여자 경찰공무원은 남자 경찰공무원보다 교재 개발이 필요하다고 인식하였으며, 연령에 따라 유의미한 차이를 보였다( $\chi^2=41.39$ ,  $p<.001$ ). 연령별로는 20대가 다른 연령대보다 경찰공무원을 대상으로 교육훈련이 효과적으로 이루어지기 위해 시청각 자료 확충이 필요하다고 인식하였고, 연령이 많을수록 다양한 교양강좌 개설이 필요하다고 인식하였으며, 연령에 따라 유의미한 차이를 보였다( $\chi^2=40.15$ ,  $p<.001$ ).

학력별로는 대졸 이상이 다른 학력 소지자보다 경찰공무원을 대상으로 교육훈련이 효과적으로 이루어지기 위해 다양한 교양강좌 개설이 필요하다고 인식하였고, 학력이 낮을수록 시청각 자료 확충이 필요하다고 인식하였으며, 학력에 따라 유의미한 차이를 보였다( $\chi^2=25.79$ ,  $p<.01$ ). 근무경력별로는 근무경력이 많을수록 경찰공무원을 대상으로 교육훈련이 효과적으로 이루어지기 위해 다양한 교양강좌 개설이 필요하다고 인식하였고, 10년 이하인 경찰공무원은 다른 경찰공무원보다 시청각 자료 확충이 필요하다고 인식하였으며, 근무경력에 따라 유의미한 차이를 보였다( $\chi^2=31.56$ ,  $p<.001$ ).

근무부서별로는 경찰서 소속 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 경찰공무원을 대상으로 교육훈련이 효과적으로 이루어지기 위해 다양한 교양강좌 개설이 필요하다고 인식하였고, 지구대 소속 경찰공무원은 다른 경찰공무원보다 교재 개발이 필요하다고 인식하였으며, 기타 소속 경찰공무원은 다른 경찰공무원보다 시청각 자료 확충이 필요하다고 인식하였으며, 근무부서에 따라 유의미한 차이를 보였다( $\chi^2=58.93$ ,  $p<.001$ ). 계급별로는 순경이 다른 계급보다 경찰공무원을 대상으로 교육훈련이 효과적으로 이루어지기 위해 시청각 자료 확충이 필요하다고 인식하였고, 경위는 다른 계급보다 다양한 교양강좌 개설과 교재 개발이 필요하다고 인식하였으며, 경감 이상은 다른 계급보다 우수한 강사진 확보가 필요하다고 인식하였고, 계급에 따라 유의미한 차이를 보였다( $\chi^2=40.67$ ,  $p<.001$ ).

**<그림 1-4> 경찰공무원 대상의 효과적 교육훈련 위한 필요 사항**



이상과 같이 경찰공무원들은 경찰공무원을 대상으로 교육훈련이 효과적으로 이루어지기 위해 다양한 교양강좌 개설이 가장 필요하다고 인식하였으며, 남자 경찰공무원과 연령이 많을수록, 대졸 이상인 경찰공무원, 근무경력이 많을수록, 경찰서 소속 경찰공무원, 그리고 계급이 경위인 경찰공무원이 다른 경찰공무원보다 경찰공무원을 대상으로 교육훈련이 효과적으로 이루어지기 위해 다양한 교양강좌 개설이 필요하다고 인식하였다.

## V. 결론

오늘날 우리사회에는 지식기반 정보화 사회로의 변동, 첨단 과학기술의 발전, 복잡화·전문화된 사회 구조, 각종 관계 법령의 수시 변화 등과 같은 치안환경이 날로 변하고 있다. 이에 따라 변화로 인해, 경찰 교육에서 일반적인 소양 및 능력 개발뿐만 아니라 경찰업무를 효과적으로 수행할 수 있는 전문적인 지식이나 기술 습득을 강조하는 경향으로 바뀌고 있다. 따라서 경찰조직은 급속하게 변화하는 환경변화에 대응하고 복잡한 특성을 가지고 있는 사회의 제요소에 대한 이해와 대응을 위해서는 교육 훈련을 통하여 경찰관들로 하여금 관련지식을 습득하고 다양성을 수용하며, 다양한 사회구성체들과 조화와 협력을 이룰 수 있도록 경찰관의 태도와 가치관을 변화시켜 줄 수 있도록 하여야 한다.

이에 본 연구는 핵심가치교육을 받은 경찰공무원들을 대상으로 핵심가치교육에 대한 인식 및 만족도와 인성, 그리고 긍·부정적 정서 상태를 살펴봄으로써 경찰공무원의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련 방안을 모색하고자 하고자 하였다. 이러한 연구목적 달성을 위해 인성과 정서 및 경찰 교육훈련 관련 석·박사학위논문과 간행물, 단행본, 외국서적을 바탕으로 문헌연구를 통하여 인성교육과 긍정적 정서함양, 경찰교육훈련제도, 그리고 외국의 경찰교육훈련제도에 관한 이론적 고찰을 하였다. 또한 핵심가치교육을 받은 경찰공무원을 대상으로 핵심가치교육에 대한 인식 및 만족도와 인성, 그리고 긍·부정적 정서 상태를 알아보기 위해 설문조사를 실시하였다. 본 연구결과 다음과 같은 사실이 밝혀졌다.

경찰공무원들은 경찰공무원의 인성 및 정서 함양을 위해 핵심가치교육이 필요하며, 핵심가치교육은 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양에 도움을 주고, 자신의 업무와 관련이 있다고 인식하였다. 그러나 핵심가치교육의 강의실 시설이 그다지 양호하지 않다고 인식하였으며, 핵심가치교육에 대한 전반적 만족도가 높은 것으로 나타났다. 경찰공무원들은 인성 중에 외향성이 높은 반면에 내향성은 낮았으며, 긍정적 정서는 높았고, 부정적 정서는 낮았다. 교육시설 및 자료의 부족이 경찰공무원들의 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련의 가장 큰 문제점이며, 인성 및 정서 함양을 위한 교육내용으로는 대인관계 훈련이 가장 필요하다고 인식하였다. 또한 경찰인성교육센터의 설치가 필요하며, 경찰공무원을 대상으로 교육훈련이 효과적으로 이루어지기 위해서는 다양한 교양강좌 개설이 가장 필요하다고 인식하였다.

이러한 연구결과를 볼 때, 경찰교육을 대상으로 인성 및 정서 함양을 위한 교육훈련이 보다 효율적으로 실시되기 위해서는 다음과 같은 점이 요구된다고 할 수 있다.

첫째, 인성 및 정서 함양 교육과정이 체계화되어야 한다. 이를 위해서는 인성 및 정서 함양 관련 내용을 교육과정으로 편성하여 그 내용을 강화시킬 필요가 있다. 또한 현재의 일방적인 강의중심교육으로부터 세미나, 사례연구, 워크숍, 분임토의, 토론, 실험, 관찰, 시뮬레이션 등과 같은 참여식 교육의 비중을 높여야 하며, 교육과정의 전문성에 따라 인성 및 정서 함양 내용의 논의를 심화시켜야 한다.

둘째, 교육내용의 강화와 방법의 다양화가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 경찰공무원을 대상으로 한 인성 및 정서 함양 교육이 일반적 덕목을 내면화하는 계기를 제공해야 한다. 또한 교육방법을 혁신적으로 개선해야 하며, 윤리교육에 인성 및 정서 함양을 위한 내용을 보다 강화하고, 경찰 간부들이 전문직업인으로서 자질을 갖추 수 있도록 해야 한다.

셋째, 전문 교수요원의 확보 및 교육환경의 개선이 요구된다. 경찰윤리는 일반인이 준수해야 하는 윤리와는 좀 더 다른 특수한 직업윤리이므로 이에 적합한 정통한 인적자원을 확보하여 심도 있고 체계적인 교육이 이루어져야 한다. 또한 교육훈련의 내실화를 위하여 실습장비 및 교육기자재가 확충되어야 한다.

나아가 경찰의 인성 및 정서 함양과 교육훈련제도의 활성화를 위한 정책적 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 경찰 교육훈련은 현장의 교육수요에 항상 민감하게 대처해서 교육 대상자가 업무 수행을 위해 어떤 교육내용을 요구하고 있는지를 실제 교육과정에 적극적으로 반영하도록 해야 한다. 사회 각 부문에 걸쳐 교육은 수혜자인 교육생의 총체적인 만족을 지향하는 추세인데, 경찰교육에 있어서도 경찰업무에 실질적으로 활용될 수 있도록 경찰교육의 내용을 구성함으로써 경찰교육의 현업에의 활용도 및 연계성을 강화해야 할 것이다.

둘째, 경찰교육은 현장에서 바로 적용할 수 있는 실제 사례를 바탕으로 한 다양한 교육프로그램이 더욱 확대되어야 할 것이다. 또한 사회가 더욱 전문화되고 복잡·다양화됨에 따라 경찰 전문교육은 빠르게 변화하는 사회적 요구에 경찰이 적절히 대처하고, 경찰 업무의 전문성을 확보하기 위해 더욱 다각적인 방안을 마련해야 할 것이다.

셋째, 전문 경찰인력의 양성을 위해서는, 경찰 교육의 내용 및 방법의 측면에서 경찰 전문교육을 심화·확대하고, 경찰교육 내용에서의 업무 연계성을 강화하며, 경찰교육의 참여식 교육방법을 확대하고, 경찰교육 교재 및 시설의 첨단 정보화를 적극 추진해야 할 것이다.

넷째, 경찰의 전문교육을 확대 강화하고 이에 대한 교육수요를 충족시키기 위해서는 이를 담당할 교수요원의 확보와 강의시설의 마련되어야 한다. 이러한 조건들은 경찰교육타운의 조성으로 인해 어느 정도는 충족될 것으로 사료된다.

마지막으로, 본 연구는 경찰공무원의 인성 및 정서 상태를 알아보기 위해 핵심가치교육을 받은 경찰공무원을 대상으로 하였으므로, 후속 연구에서는 핵심가치교육을 받지 않은 경찰공무원을 대상으로 한 인성 및 정서 상태에 관한 비교 연구가 이루어질 필요가 있다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

#### 1. 단행본

- 경찰대학, 『경찰학개론』, 용인: 경찰대학, 1996.
- 경찰종합학교, 『2004년도 교수요원 워크숍』, 인천: 경찰종합학교, 2004.
- 경찰청, 『2008 교육훈련계획』, 2008,
- 경찰청, 『경찰교육훈련계획』, 2009.
- 김중양, 『한국인사행정론』, 서울: 법문사, 2002.
- 김형만 외, 『비교경찰제도론』, 서울: 법문사, 2003.
- 박동서, 『인사행정론』 서울: 법문사, 2001.
- 박영대, 『경찰경무론』, 서울: 정양사, 2004.
- 심성보, 『도덕교육의 담론』 서울: 학지사, 2000.
- 안해균, 『현대행정학』, 서울 : 다산출판사, 1984.
- 이상복, 『경찰 인성·감수성』 충주: 중앙경찰학교, 2012.
- 이윤근, 『비교경찰제도론』, 서울: 법문사, 2001.
- 이황우, 『경찰행정학』, 서울: 법문사, 2008.
- 한국교육학회, 『인성교육』, 서울: 문음사, 1998.

#### 2. 논문

- 김명대, “다문화사회의 경찰활동을 위한 교육훈련 개선방안에 관한 연구”, 원광대학교 대학원 박사 학위논문, 2011.
- 김무형, “한국 경찰조직의 신입순경 교육훈련제도 개선방안에 관한 연구”, 계명대학교 대학원 박사 학위논문, 2009.
- 김보환, 한상암, “경찰 민주화와 업무효율성 제고를 위한 경찰인사제도 개선 방안에 관한 연구”, 「연구보고서」, 2001.
- 김상운, “경찰직무전문교육이 직무성과에 미치는 영향”, 동국대학교 대학원 박사학위논문, 2012.
- 김종욱, “군 인성계발 교육방향”, 『전투발전』, 서울: 육군사령부, 2001.
- 김호섭, “경찰조직의 윤리성 제고를 위한 인사관리방안”, 「한국사회와 행정연구」, 제14권 4호, 2004.
- 남성렬, “경찰교육훈련의 실태분석과 활성화 방안에 관한 연구”, 세종대학교 행정대학원 석사학위논문, 1998.
- 명도현, “경찰공무원의 윤리의식 고취방안: 교육훈련 개선방안을 중심으로”, 원광대학교 대학원 석사 학위논문, 2010.
- 성지용, “경찰공무원 교육훈련 발전방안에 관한 연구”, 충남대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004.
- 양재승, “경찰교육훈련 개선에 관한 연구”, 원광대학교 행정대학원 석사학위논문, 2009.
- 이덕춘, “군 인성교육 향상방안에 관한 연구”, 한남대학교 경영대학원 석사학위논문, 2002.
- 이용선, “경찰조직 경쟁력 제고방안에 관한 연구: 인적, 조직, 구조적 측면을 중심으로”, 한세대학교 경찰법무대학원 석사학위논문, 2005.

이중복, “경찰관의 개인적 특성이 교육효과에 미치는 영향에 관한 연구” 동국대학교 대학원 석사학위논문, 1996.

이창환, “경찰교육훈련 개선방안에 관한 연구”, 원광대학교 행정대학원 석사학위논문, 2009.

최응렬, “경찰교육훈련에 관한 연구”, 『형사정책』, 10, 1998.

## II. 외국문헌

Fordyce, M. W., "A review of research on The Happiness Measures: A sixty -second index of happiness and mental health", *Social Indicators Research*, 20, 1988.

Fredrickson, B. L., "Cultivating positive emotions to optimize health and well-being", *Prevention & Treatment*, 31, 2000.

Fredrickson, B. L., "Extracting meaning from past affective experiences: The importance of peaks, ends, and specific emotions", *Cognition and Emotion*, 14, 2000.

Jones, T. R., Owens, C., and Melissa S., "Police Ethics Training: A Three-Tiered Approach", *FBI Law Enforcement Bulletin*, 64, 1995.

Welters, I., "Quality and Performance Monitoring", In Frank Leishman, Barry Loveday, Steven Savage (eds). *Core Issues in Policing*, Essex: Person Education, 2000.

Wilson, O. W. And Roy C., McLaren, *Police Administration*, 4th ed. New York McGraw-Hill Book Co., 1977.





## 「위험사회 속에서의 위기관리 및 치안행정의 과제」

### 제3분과

제2회의

#### “한국 여자경찰의 직무역할 제고 및 확대방안에 관한 연구”

- 발표 1 : 장기현 박사(한세대)
- 토론 : 안동현 교수(경찰교육원)

#### “초기 청소년의 스마트폰 과다사용과 학교폭력 가해행동과의 관계성 연구 - 적응 유연성의 조절효과”

- 발표 2 : 신성철 교수(경북과학대), 백석기 교수(경북과학대)
- 토론 : 박윤기 교수(동의과학대)

#### “위기청소년 보호시설의 문제점과 개선방안: 청소년쉼터를 중심으로”

- 발표 3 : 유영재 교수(중원대), 김나리 박사(동국대)
- 토론 : 남재성 교수(한라대)

#### “성매매피해자의 범위 확대를 위한 개선방안:

#### 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 제2조를 중심으로”

- 발표 4 : 최정일 교수(서라벌대)
- 토론 : 배진형(영남대), 양경규(계명문화대)



## 한국 여자경찰의 직무역할 제고 및 확대방안에 관한 연구

# A Study of the Improvement and Expansion on the Roles of Korean Policewomen

장기현\*

### <국문초록>

오늘날 여자경찰은 경찰조직의 한 축(軸)으로서 다양한 역할을 수행하고 있으나 인력부족과 경찰직무의 특수성으로 인해 직무역할이 제한적이고 신체적·생리적 특성상 남자경찰과 대등한 역할을 수행하는 데는 한계와 제약이 있다. 또 경찰조직 내에는 아직도 양성평등문화가 성숙되지 못하여 편견이 잔존하고 있고 일-가정 양립을 위한 모성보호제도가 미흡하여 직무만족도는 아직 낮은 단계에 있다 할 수 있다.

2013년 기준 여자경찰 인력은 전체 경찰공무원 103,540명의 7.8%에 해당하는 8,101명으로 그 중 경감 이하가 99.1%를 차지하고 있고 경정 이상은 0.9%에 불과하여 기형적 계급구조를 형성하고 있다(경찰청, 2014). 또한 전체 여자경찰관의 23%가 남자경찰도 힘들어하는 지구대·파출소에 배치되어 있으며 체력적·생리적 한계로 인해 현장 대응능력이 떨어져 치안력 약화가 우려되고 있다. 더구나 가임기 여자경찰의 수가 압도적으로 많은 가운데 육아휴직자도 점점 늘어나고 있어 증원의 효과가 미미한 실정이다. 이러한 현상은 중·장기 인력수급계획의 부재로 증원이 즉흥적이고 무계획적으로 이루어진 결과로 풀이된다.

치안여건 또한 여자경찰이 근무하기에는 매우 열악하여 직무수행 과정에서 많은 애로를 겪고 있다. 따라서 여자경찰 특성에 맞는 직무역할이 자리매김 되지 않은 현실 속에서 양성평등 실현과 성비의 불균형 해소라는 명분으로 산술적인 증원에만 치우칠 경우 여자경찰의 인사관리는 더 어려워지고 향후 늘어나는 고령 여자경찰관의 직무배치 또한 큰 부담으로 작용할 수밖에 없다.

여자경찰의 직무역할을 제고하고 확대하기 위해서는 무엇보다 여자경찰이 담당하는 직무영역의 확대와 이를 위한 여자경찰의 전문성 강화가 필수적이다. 지역사회 경찰활동과 서비스 기능을 확대하여 여자경찰의 특성에 맞는 직무역할을 발굴하고, 지방경찰청 등 기획부서에도 문호를 대폭 개방하는 전향적 인사정책이 요청된다. 또한 승진제도도 재검토하여 현재의 기형적인 직급구조를 개선하는 것이 필요하다. 여자경찰 신규

\* 한세대학교 경찰행정학과 강사, 경찰학 박사

채용은 특별채용방식을 확대하여 전문성 위주로 채용방식을 다양화하고 충원은 단순히 산술적인 채용목표치의 달성보다는 치안여건에 따른 경찰직무의 효과성과 효율성에 중점을 두고 추진하되, 먼저 여자경찰의 직무역할을 고려한 인력수급계획이 마련된 이후 점진적으로 확대해 나가는 것이 바람직하다. 현장대응능력 향상을 위해 무도와 체포술, 체력검정을 강화하고 직장과 가정 양립을 위한 보육시설과 각종 편의시설 확충 등 맞춤형 복지제도를 마련하는 것도 시급한 과제 중의 하나이다.

## 주제어 : 여자경찰, 직무역할, 전문성, 양성평등, 복지

### 1. 서론

오늘날 여성의 지위가 향상되고 사회진출이 활발해짐에 따라 여성의 사회적 역할은 날로 증대되고 있다. 이러한 현상은 경찰조직도 예외가 아니어서 여자경찰관의 수가 해마다 증가하고 있으며 업무영역도 점점 다양화되고 있다. 1980년대까지만 하더라도 전체 경찰공무원의 1%대에 불과하던 여자경찰은 2013년 말 현재 8,101명으로 전체 경찰관 103,540의 7.8%를 차지하고 있다(경찰청, 2014). 경찰청은 2013년부터 2017년까지 5년간 경찰인력 2만명(해경 1,200명 포함)을 증원할 계획이므로 여자경찰의 신규채용 역시 늘어날 것으로 예상되며, 2018년 경찰 총 인원을 12만명으로 산정할 경우 목표치대로라면 여자경찰은 1만 2천명 선이 될 것으로 추산된다.<sup>1)</sup>

1946년 여자경찰제도가 도입된 이후 여자경찰은 남성중심의 조직문화와 권위적이고 부정적인 경찰이미지를 개선하는 데 많은 기여를 하면서 경찰조직 내에서 다양한 역할을 수행하여 왔다. 그럼에도 불구하고 다른 정부부처에 비해 여자경찰에 대한 직무영역 확대나 역할 제고를 위한 인사정책이 미흡하고 적정인력수급에 대한 중·장기 로드맵도 제대로 마련되어 있지 않기 때문에 한국 여자경찰의 위상과 직무역할은 아직도 낮은 단계에 있다고 할 수 있다.

직무영역에 있어서는 여자경찰이 선호하는 민원실이나 경무·여성청소년 관련 일부부서를 제외하고는 여자경찰의 배치에 대해 배타적이며, 지구대나 파출소, 형사 등 외근 부서는 여자경찰 스스로가 근무를 꺼리는 현상이 두드러져 여자경찰의 직무영역과 역할이 제한적이다. 다행히 최근 들어 전 기능으로 직무영역이 확대되고는 있으나 미약한 수준이며 전체 여자경찰의 23%는 남자경찰도 힘들어하는 지구대나 파출소에서 근무하고 있는 실정이다(경찰청, 2014). 향후 여자경찰관 대폭 증원이 현실화될 경우 직무영역의 확대가 없이는 지구대나 파출소에 배치되는 여자경찰의 숫자는 늘어날 수밖에 없다. 물론 양성평등이 강조되는 현대사회에서 여자경찰도 남자경찰과 대등하게 업무를 수행하는 것이 당연하나, 실제로는 여자경찰의 신체적·생리적 한계로 인해 현장중심 활동과 야간근무를 주로 하는 지구대·파출소나 형사 등 외근부서에 근무하는 것은 신체적·정신적 부담으로 작용할 수밖에 없고 내근직에 비해 직무스트레스가 한층 더 높은 게 사실이다.

한편 여자경찰의 직무수행에 직·간접적으로 밀접한 관련이 있는 결혼과 출산, 육아의 문제는 여자경찰에게 심각한 부담이 되고 있다. 법과 제도적인 장치는 마련되어 있으나 복지측면에서 아직도 미흡한 측면이 많고 출산휴가나 육아휴직 이후 보직에 대한 불안감으로 사기가 저하되거나 인사 불만 요인으로 작용하기도 한다.

1) 경찰청은 2005년부터 ‘여자경찰관 채용목표제’를 도입, 매년 총원인력의 20~30%를 여자경찰로 선발하여 전체 경찰관의 10%를 여자경찰로 확충한다는 계획을 추진하고 있다.

또 여자경찰관이 60세 정년까지 그 직을 유지한다고 전망할 때 갱년기에 접어든 50대 고령 여자경찰관을 적체적소에 배치하는 문제가 머지않은 장래에 경찰 인사관리를 어렵게 하는 요인이 될 것으로 예상된다.

따라서 경찰업무의 특수성과 여성의 신체적·생리적 특성을 고려하지 않고 단순히 여성비율을 높여 남·여경찰관의 성비불균형을 해소한다는 명분만으로 산술적 증원에만 치우치는 것은 자칫 경찰의 치안역량을 약화시키거나 조직 내 갈등요인으로 작용할 수도 있기 때문에 보다 신중한 접근이 요구된다고 본다.

종래의 선행연구들을 보면 주로 미국 등 선진외국의 여자경찰제도를 모델로 접근하다 보니 한국적 특수성을 고려하지 않은 채 여자경찰관의 대폭증원이나 분리모집 폐지에 관점을 둔 연구들이 대부분이다. 그런 점에서 우리나라 치안환경과 경찰직무의 특수성을 고려한 여자경찰의 직무역할에 대한 연구가 필요하다.

## II. 여자경찰의 직무역할 수행실태

### 1. 경찰조직의 일반 현황

경찰인력은 <표 1>에서 보는 바와 같이 2013년 말 기준 103,540명으로 기능별 인력비율은 경무 5.2%, 생활안전 8.5%, 지구대·파출소 40.2%, 수사 17.6%, 경비 10.1%, 정보 3.2%, 보안 1.7%, 외사 1.0%, 감사 1.5%, 교통 9.0%, 홍보 0.2%, 정보통신 1.2%, 부속기관 등 0.6%로 구성되어 있으며, 범죄예방기능을 담당하는 생활안전 소관이 지구대·파출소를 포함 48.7%로 전체 경찰관의 약 절반을 차지하고 있다.

<표 1> 기능별 경찰관 현황(2013년)

(단위:명)

구분	계	경무	생활안전	수사	경비	정보	보안	외사	감사	교통	홍보	정보통신	지구대 파출소	기타 (부속)
2013 년	103,540	5,430	8,762	18,241	10,445	3,353	1,788	1,022	1,600	9,322	182	1,243	41,587	565

출처: 경찰청, 내부자료, 재인용.

한편 <표 2>에서 보는 바와 같이 2013년 12월 기준으로 여자경찰관은 총 8,101명으로 전체 경찰관의 7.8%를 차지하고 있는데 계급별 분포를 보면 순경 1,742명(21.5%), 경장 2,544명(31.4%), 경사 2,404명(29.7%), 경위 1,097명(13.5%), 경감 245명(3.0%), 경정 61명(0.8%), 총경 6명(0.1%), 경무관 이상 2명(0.01%) 등이다. 여기서 특기할 점은 경위 이하는 남자경찰보다 점유율이 높으나 경감 이상은 현격히 떨어지는 현상을 발견할 수 있는데 이는 승진제도와도 관련이 있어 보인다. 즉 경위까지는 시험승진과 심사승진 그리고 ‘여경의 날’ 특진 등으로 인해 남자경찰보다 오히려 유리한 면이 있고 경감부터는 승진 대상 인원이 상대적으로 적기 때문으로 분석된다.

<표 2> 계급별 여자경찰 인원 현황 (2013년)

(단위: 명)

구분	계	경무관 이상	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
총원	103,540	69	509	1,900	5,778	41,385	30,529	12,980	10,390
비율	100%	-	-	1.8%	5.6%	40.0%	29.5%	12.5%	10.0%
여경	8,101	2	6	61	245	1,097	2,404	2,544	1,742
비율	7.8%	0.01%	0.1%	0.8%	3.0%	13.5%	29.7%	31.4%	21.5%

출처: 경찰청, 『2014 경찰백서』, p. 365, 재인용.

2. 여자경찰의 지역별·기능별 배치 현황

2013년 기준 각 지방경찰청별 여자경찰 현황을 살펴보면 아래 <표 3>에서 보는 바와 같이 인구수나 경찰관수가 많은 서울(25%), 경기(22%), 부산(7.7%) 순으로 나타나고 있다. 특기할 점은 경찰청 및 그 부속기관의 여자경찰관 수가 123명에 불과하여 지방경찰청 이상 상급관청으로의 진입장벽을 실감할 수 있는데, 이러한 현상은 아직도 경찰 보직인사가 남자경찰 위주로 이루어지고 있어 여자경찰의 직무역할이 제한적일 수밖에 없는 단면을 보여주고 있다.

<표 3> 지방청별 여자경찰관 현황(2013)

(단위: 명)

계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
7,978	2,014	614	431	424	237	174	184	1,770	256	218	282	259	304	331	359	121

※ 지방청 외 본청/부속기관 소속 여경 123명 별도

출처: 경찰청, 내부자료, 재인용.

한편 2013년 현재 여자경찰관 기능별 배치현황은 <표 4>와 같다. 여자경찰이 가장 많이 배치된 기능은 생활안전으로 37%(지구대·파출소는 1,897명으로 전체 여자경찰의 23%)를 차지하고 있으며, 경무 20%(휴직자를 뺀 순인원은 6.5%), 수사·형사 20%, 교통 7.0%, 청문감사 3.0%, 보안 2.7%, 정보 1.6%, 외사 1.6%, 직할대(기동대 등) 0.6%, 정보통신 0.4%, 경비 5.9%, 홍보 0.2% 순으로 분포되어 있다. 여자경찰의 약 1/4이 근

<표 4> 기능별 여자경찰관 현황(2013)

(단위 : 명)

구분	계	경무	생활 안전	수사	경비	정보	보안	외사	감사	교통	홍보	정보 통신	지구대 파출소	기타
인원	8,101	1,580	1,125	1,625	479	127	220	131	246	571	14	34	1,897	52

※ 경무기능은 여경 휴직자 1,050명이 포함된 숫자로 순근무 인원은 530명.

출처: 경찰청, 내부자료, 재인용.

근무하는 데 가장 큰 부담을 느끼는 지구대·파출소에 집중되어 있고 형사·정보·보안·외사 분야는 여자경찰의 배치가 미미하여 특정 부서에 편중되어 있음을 알 수 있다.2)

이상의 분석을 종합하면 아직 우리나라 여자경찰의 직무배치가 특정 부서에 편중되어 역할이 매우 제한적일 뿐만 아니라 여성의 특성상 근무하기 부적합한 지구대나 파출소에 주로 배치되는 불합리한 인사관리가 이루어지고 있으며 향후 여자경찰이 늘어날수록 이러한 현상은 더 심화될 것으로 예상된다.

한편 가임 여자경찰관이 증가함에 따라 출산과 육아휴직으로 인한 여자경찰 휴직자는 2013년 현재 1,050명으로 전체 여자경찰 8,101명의 13%에 달하고 있다. 이러한 현상은 앞으로도 상당기간 지속될 것으로 전망되며 자칫 경찰인력 공백으로 인한 치안력 약화로 이어질 수 있다는 우려를 낳고 있다.

### 3. 여자경찰의 계급별·연령대별 현황

아래 <표 5>는 2013년 현재 여자경찰의 계급별·연령대별 현황을 보여 주고 있다.

<표 5> 여자경찰 계급별·연령대별 현황

(단위 : 명)

계급 연령대	계	총경 이상	경정	경감	경위	경사	경장	순경
총 원	8,101	8	61	245	1,097	2,404	2,544	1,742
20대(16%)	1,297	-	-	1	74	21	230	971
30대 (65.2%)	5,278	-	6	88	189	1,932	2,294	769
40대 (14.9%)	1,207	-	22	82	630	451	20	2
50대 (3.9%)	319	8	33	74	204	-	-	-

출처: 경찰청, 『2013 통계연보』, pp. 38-39 재구성.

이를 분석하면 가임기이면서 육아를 담당하는 연령대인 20~30대가 6,575명으로 전체 여자경찰의 81.2%를, 현장 활동이 많은 순경, 경장, 경사급이 6,690명으로 82.6%를 차지하고 있어 연령대별·계급별 불균형이 심각함을 그대로 보여주고 있다. 이는 향후 20년~30년 후에는 이들이 50대 갱년기에 접어들게 되고 고령 여자경찰군(群)에 해당함을 예측하게 하는 지표가 된다. 따라서 이러한 불균형을 바로 잡는 대책마련이 시급한 과제라 할 수 있다.

2) 이는 경찰인사규정상 시보기간에 있는 신입경찰관은 남·여 공히 지구대·파출소 근무를 원칙으로 하기 때문에 신입 여자경찰관이 많아질수록 그 비율도 높아진다. 생활안전기능은 1급지 경찰서의 경우 여성청소년과와 분리되었으나 업무내용은 큰 변동이 없음.

### III. 여자경찰의 직무역할 수행 및 확대 저해요인

여자경찰의 직무역할에 영향을 주는 저해요인은 매우 다양하다고 할 수 있는데 경찰조직 외적 요인으로는 우리나라의 치안여건과 경찰직무의 특성, 여성의 생리적·신체적 특성 및 육아와 가사에 대한 부담을, 내적 요인으로는 채용제도, 직무배치의 관행, 계급 및 연령구조, 근무형태, 교육훈련, 조직문화, 후생복지로 나누어 살펴볼 수 있다.

#### 1. 조직 외적 요인

##### 1) 치안여건과 경찰직무의 특성

우리나라는 오늘날 빠른 경제성장과 더불어 국제화·개방화와 함께 지식정보화시대로 접어들면서 경찰의 직무환경 또한 급속도로 변하고 있다.

2013년 총 범죄 발생건수는 1,857,276건으로 인구 10만 명당 3,587건이 발생하였으며 2012년 1,793,400건에 비해서는 3.6% 증가하였다. 범죄유형별로는 살인·강도와 같은 강력범죄가 26,962건이 발생하였으며, 지구대나 파출소 근무경찰관이 직무수행 하는 데 가장 큰 부담이 되고 있는 폭력범죄는 294,188건이 발생하여 총 범죄의 15.8%를 차지하고 있다. 또한 성폭력범죄는 28,786건, 가정폭력범죄는 16,785건이 발생, 전년 8,762건에 비해 대폭 증가하였고 학교폭력도 17,385건이 발생하였으나 속성상 경찰에 인지되지 않은 사건까지 포함하면 이 보다 훨씬 심각한 상태에 있다고 짐작할 수 있다. 또 과중한 업무의 주원인이 되고 있는 112신고 건수는 총 19,111,858건으로 전년 11,771,589건 대비 62.4%가 증가하였고 그 중 허위신고도 9,877건으로 나타났다(경찰청, 2014).

이렇듯 점점 악화되고 있는 사회적 환경의 변화는 결국 치안유지 기능을 담당하는 경찰관, 특히 여자경찰관의 직무역할수행에 직접적으로 영향을 미치는 가장 큰 장애요인이라 할 수 있다.

경찰업무는 주로 현장중심으로 이루어지기 때문에 항시 위험에 노출되어 있다. 또한 돌발적이고 긴급을 요하는 경우가 많아 남자와는 다른 생리적 특성을 갖고 있는 여자경찰은 일단 체력적인 면에서 남자경찰 보다 열등한 조건하에서 업무를 수행할 수밖에 없다. 그렇기 때문에 오늘날처럼 남·여 구분 없이 동등한 업무를 수행해야 하는 여자경찰에게는 소위 외근부서라 일컬어지는 지구대나 파출소, 형사분야는 근무하기 부적합한 분야라 할 수 있다. 특히 이들 부서는 교대근무를 원칙으로 하고 있어 야간근무를 겸하고 강도나 폭력사범, 주취자 등을 다루는 빈도가 높기 때문에 임신이나 출산, 육아를 병행하는 여자경찰에게는 열악한 근무여건이 아닐 수 없다.

##### 2) 생리적·신체적 특성

경찰은 업무 특성상 체력이 뒷받침 되어야 하기 때문에 여자경찰이 직무를 수행하는 데는 개개인의 생리적·신체적 특성에 의해 영향을 받으며 경우에 따라서는 장애요인이 되기도 한다. 일반적으로 여성은 호르몬의 영향으로 남성에 비해 근력은 60~70%, 운동능력은 남성의 80% 정도에 불과하여 운동수행능력이 떨어지고 체력적으로 열세에 있다. 특히 갱년기에 접어들면 남성 보다 장애가 더 심한 것이 일반적이다. 따라서 여성의 생리적·신체적 특성을 고려하지 않고 남성과 동등한 활동을 기대하는 것은 불합리하다. 폭력사건을 제압하거나 피의자 체포, 시위진압 등 물리력을 필요로 하는 경우에는 여자경찰은 한계가 있을 수 있고 교대근무를 원칙으로 하는 지구대나 파출소, 형사, 교통 등 외근부서는 야간근무를 주기적으로 하기 때문에 임신이나 출산, 육아를 하는 경우 근무하기에 부적합한 부서라 할 수 있다.



### 3) 육아와 가사에 대한 부담

여자경찰이 증가함에 따라 일과 가정을 병행할 수 있는 가족친화적 직장문화에 대한 욕구가 점점 높아지고 있고 출산·육아와 자녀교육의 문제는 남자경찰이나 다른 직종 여성에 비해 매우 심각한 것으로 조사되고 있다. 여자경찰의 90% 이상이 육아와 가사에 가장 큰 부담을 느끼고 있음이 이를 반증하고 있다(이금형, 2005).

특히 여자경찰에게 가장 필요로 하는 직장보육시설 부족 등이 가장 큰 문제로 떠오르고 있다. 경찰의 직장보육시설은 2013년 현재 경찰청과 경기, 광주, 대구지방경찰청에서만 운영되고 있고(경찰청, 2014) 수요자에 비해 수용인원이 턱없이 부족한 실정이며, 여타 지방경찰청과 경찰서 단위에서는 예산 부족 등을 이유로 운영되지 못함으로써 형평성의 문제가 대두되면서 여자경찰관들의 큰 불만 요인이 되고 있다.

## 2. 조직 내적 요인

### 1) 채용제도

오늘날 사회변화와 경찰행정수요에 능동적으로 대처하고 양질의 치안서비스를 제공하기 위해서는 유능하고 전문성을 갖춘 인적자원을 경찰조직에 흡수하는 적극적 모집정책이 필요하다(신현기, 2014: 66-69). 그 중 채용은 공개채용이 가장 보편적인 방법 중 하나이기 때문에 여자경찰 채용은 주로 공개채용에 의하고 횡수도 연 2~3회 정도여서 응시 기회가 적은 편이다. 또 최하위 계급인 순경은 공개채용이 원칙이고 특별채용은 예외적으로 하기 때문에 21C 지식정보화시대에 걸맞는 전문인력을 채용하는 데 한계가 있다.<sup>3)</sup>

### 2) 직무배치의 관행

직무배치를 포함하는 경찰의 인사관리(police personal management)는 경찰목적을 효과적으로 달성하기 위해 경찰인력을 체계적이고 효율적이며 합리적인 기준에 따라 공정하게 운용하는 동태적인 과정이라 할 수 있다(경찰대학, 2002: 219). 합리적이고 공정한 기준에 의한 직무역할이 주어질 때 경찰관 개인은 물론 조직목표 달성이 수월할 수 있으나 그렇지 않으면 조직과 개인의 발전은 기대하기 어렵다. 그럼에도 아직까지 우리나라의 여자경찰은 직무배치가 제한적으로 이루어지고 있고 일부 부서는 여자경찰을 기피하는 현상마저 두드러져 특정 기능에 편중되어 배치되고 있는 현실이다. 앞서 살펴보았듯이 지구대·파출소를 포함한 생활안전기능에 배치된 여자경찰이 37%를 차지하고 있는 반면 정보, 외사, 보안 등 특정부서는 5.9%에 불과한 실정이다. 특히 경찰청이나 지방경찰청 등 기획부서에 배치된 여자경찰은 매우 미미하여 여자경찰의 진입이 용이치 않음을 알 수 있다. 이러한 직무배치의 관행은 직무만족도나 사기를 저하시키는 요인으로 작용하고 있어 직무역할 제고를 위한 직무영역의 확대 등 특단의 대책마련이 요구된다.

### 3) 계급 및 연령구조

여자경찰의 입직경로는 일반적으로 순경 공개채용을 주로하고 전문성 위주의 특별채용은 미미한 실정이다. 경위로 임용되는 경찰대학생이나 경찰간부후보생 모집에도 10% 할당제를 적용하고 있어 경찰간부로의 입문이 용이치 않아 중간 관리층인 경감 이상 전체 인원 8,256명 중 남자경찰은 경감 이상이 7,942명으로 96.1%를 차지하고 있으나 여자경찰은 314명, 3.8%에 불과하여 96.2%가 하위직

3) 「경찰공무원법」 제8조 제1항 참조

중심의 기형적 구조를 형성하고 있다. 따라서 계급구조의 개선이 시급한 과제를 알 수 있다.

한편 여자경찰 중에는 30대 이하의 젊은 여자경찰관 비율이 상대적으로 높고 이들 중 기혼여성의 대부분이 가임기간에 해당하기 때문에 출산과 육아 등으로 입직 후 10여 년간은 잦은 보직변경이 불가피하여 전문성을 살릴 수 없는 태생적 한계를 노정하고 있다. 그렇기 때문에 직무역할 또한 제대로 수행할 수 없고 충원의 효과가 미미할 수밖에 없어 경찰조직은 물론 국가적으로도 비효율적이라 할 수 있다. 이러한 문제점은 여자경찰에 대한 중·장기 인력수급계획이 제대로 마련되어 있지 않은 상태에서 즉흥적인 채용과 증원이 이루어진 결과에 기인한 측면도 없지 않다. 따라서 이에 대한 개선대책이 조기에 마련되어야 여자경찰의 역할이 제고될 수 있을 것이다.

#### 4) 근무형태

여자경찰이 가장 힘들어 하는 근무부서는 일반적으로 교대근무를 필요로 하는 지구대·파출소라 할 수 있다. 이들 부서는 3~4교대를 원칙으로 하고 있어 주기적으로 야간근무를 하여야 한다. 그렇기 때문에 야간근무 시에는 주간근무에 비해 육체적·정신적으로 힘이 들게 되고 특히 112신고 출동과 주취폭력사건 등 사건취급이 많은 관계로 업무의 강도가 세다고 볼 수 있다. 그럼에도 경찰은 지구대나 파출소의 경우 남녀 2인 1조 근무를 원칙으로 하고 있다. 평시 순찰근무 시에는 문제가 없으나 현장 출동 시에는 남·여경찰관 모두에게 큰 부담으로 작용한다. 아무리 대등한 업무를 수행한다 하더라도 여자경찰은 남자경찰에 비해 현장 대응능력이 떨어지기 때문이다. 따라서 이러한 근무형태는 지구대·파출소 근무를 기피하는 원인이 되므로 개선이 필요하며 양성평등적 접근 보다는 여성의 생리적·신체적 특성을 배려하는 차원에서 고려되어야 한다고 본다.

#### 5) 교육훈련

여자경찰이 주어진 직무역할을 훌륭히 수행하기 위해서는 상황에 맞는 대응능력이 필수적이다. 이를 위해 경찰은 기관별로 매월 정례 직장훈련을 통하여 정신교육 등 소양교육을 실시하고 있다. 그러나 현장 대응능력을 제고하기 위한 무도나 체포술 훈련은 거의 이루어지지 않고 있으며, 정례적으로 실시하는 체력검정이나 사격훈련도 실무능력 향상 보다는 근무성적 평가에 중점을 두고 있어 다분히 형식적이다. 또 경찰관 스스로가 무도나 체포술 훈련을 기피하기 때문에 현장 대응능력이 떨어질 수밖에 없는 문제점을 안고 있다. 그나마 여자경찰의 직무능력 강화를 위한 프로그램은 경찰교육원이나 지방경찰청 교육센터에서 실시하는 교육이 고작이고 경찰서 단위에서는 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 따라서 개인역량을 강화할 수 있는 실질적인 교육프로그램의 개발이 필요하다.

#### 6) 조직문화

경찰조직문화란 경찰 구성원들이 갖고 있는 가치관, 신념, 태도, 사고방식이나 의식구조라 할 수 있다. 최근 들어 많이 개선되고 있으나 아직도 우리나라 경찰조직에는 남성 중심적 사고와 여자경찰에 대한 편견이 잔존하고 있다. 물론 우리 사회에 전근대적인 사고와 가부장적 전통이 남아 있고 남자경찰이 절대 다수를 차지하고 있으며 경찰의 업무특성상 여성 보다는 남성에게 보다 유리한 측면과 여자경찰 스스로가 어려운 업무를 기피하거나 가사를 핑계로 소극적인 행태를 보이는 등 직업의식의 결여에서 오는 측면도 없지 않다. 따라서 여자경찰의 소극적 업무행태는 여자경찰 전체에 대한 부정적 인식을 주게 되므로 인식의 대전환과 확고한 직업의식이 필요하다. 조직 내 소수자에게 배려하는 토큰리즘(tokenism)의 대상에서 탈피하여 조직문화를 선도하는 주체로 자리매김하는 노력이 선행되어야 정당한 평가를 받을 수 있다. 다행히 여자경찰에 대한 인식은 양성평등의식의 고양으로 과거에 비해 상당히 개선되었다 평가할 수 있으나 아직도 부분적인 편견은 잔존하고 있다. 다만 여자

경찰에 대한 고정관념 내지 편견은 대부분 직무와 관련한 역할수행과 관련된 문제로서 여자경찰의 직무역할이 자리매김하고 경찰 인력이 적정 수준으로 늘어나면 해소될 수 있을 것으로 전망된다.

### 7) 후생복지

우리나라도 최근 들어 복지에 대한 욕구가 강하게 나타나고 있다. 그러나 경찰복지정책은 민간부문이나 다른 공조직에 비해서 그다지 만족스럽지 못한 수준에 있다고 볼 수 있다. 특히 여자경찰에 대한 직무환경과 후생복지는 아직도 미흡한 측면이 많다. 근래 들어 많이 개선되고는 있으나 보육시설은 거의 전무한 실정이며 여자경찰관을 위한 휴게·편의시설이 제대로 마련되지 못한 곳이 많다. 지구대나 파출소는 대부분이 지은 지 오래되고 공간이 협소하여 여자경찰관을 위한 편의시설, 화장실 등이 완비되지 못한 곳이 태반으로 남자경찰관과 같은 공간을 공유하기에는 부적절한 환경이라는 지적을 받고 있다. 이러한 현상은 남성중심의 직무환경이 이어져 왔고, 공간과 시설이 협소하거나 노후된 것이 근본 원인이라 할 수 있다. 향후 여자경찰의 수는 점점 늘어날 수밖에 없기 때문에 이들에게 맞는 근무복지 차원의 대책마련이 필요하다.

경찰관의 근무복지수준이 낮으면 직무만족도가 떨어지고 부패나 법규위반으로 이어지는 경향이 있어 양질의 치안서비스를 기대하기 어렵다(오정석, 2014). 낮은 수준의 후생복지는 결국 여자경찰의 직무역할 수행에 부정적 영향을 미치는 장애요인이 된다고 할 수 있다.

## IV. 여자경찰의 직무역할 제고 및 확대방안

우리나라 여자경찰의 직무역할은 여러 가지 제약요인으로 인해 제한적이지만 치안환경의 변화와 여성에 대한 인식의 변화로 여자경찰의 직무역할의 중요성이 부각됨으로써 직무영역이 계속 확대되는 추세에 있다.

물론 법과 제도 및 이론상으로는 남·여경찰관 모두 차이를 두지 않고 대등한 직무를 수행하는 것이 맞지만 실제에 있어서는 남녀 간 역할의 차이는 엄연히 존재하기 때문에 절대적 평등관에 기초한 주장은 설득력이 떨어진다고 본다. 특히 한국 사회는 가치관과 사회적·문화적 현상이 다른 나라와는 상이하고 시민의식 또한 동일 잣대로 평가하기에는 무리가 있기 때문에 현 여건 하에서 여성의 생리적·기능적 특성을 고려하여 여자경찰의 직무역할 강화방안을 강구하는 것이 타당하다 판단된다.

### 1. 충원 및 승진제도의 개선

#### 1) 전문성 위주의 채용방식 다양화

여자경찰의 직무역할을 강화하기 위해서는 전문성 위주의 채용방식 다양화가 필요하다. 21세기 지식정보화시대에 걸맞는 전문인력을 확보하기 위해서는 신입경찰관 채용방식의 개선이 필요하다. 현 공개채용제도에서 탈피하여 전문성 중심의 특별채용을 확대하는 방향으로 개선하여 다양한 치안수요에 대비하는 것이 바람직하다. 이는 궁극적으로 여자경찰의 직무역할 강화를 위한 필요조건이기도 하다. 현재도 간헐적으로 외사, 사이버, 과학수사요원, 경찰행정학과 특채 등 일부 분야에 특별채용을 실시하고는 있으나 미미한 실정이다. 한편 간부로의 입문기회도 한 해 경찰간부후보생 5명과 경찰대학 출신 10명에 불과한 실정이다. 이러한 현행 채용제도는 연령별·계급별 불균형을 심화시키는 요인으로 작용하고 있어 여자경찰관 채용제도에 대한 개선대책이 요구된다. 이를 위해 학교전담경찰관에

적합한 청소년 심리상담 전문가, 프로파일러 양성을 위한 범죄심리 전공자, 사이버 보안 관련 전문가, 외국어 전공자 등 전문성을 갖춘 여성을 여자경찰관으로 특별 채용하여 직무영역을 확대할 필요가 있다. 특히 다문화시대에 맞게 귀화이주여성의 경찰관 특별채용을 늘리고 이들을 외국인 밀집지역에 배치하여 다문화 가정의 가정폭력 예방 및 상담, 외사첩보 수집 등에 전종토록 함으로써 치안의 취약지대를 보완하는 것도 한 방법이라 할 수 있다.<sup>4)</sup>

## 2) 치안여건과 직무역할을 고려한 인력충원

우리나라의 치안여건은 앞에서 제시된 여러 지표들이 보여주듯 공권력이 확립된 선진 외국에 비해 열악하다 할 수 있다. 또한 여자경찰관에게 지구대나 파출소, 형사부서는 큰 장애요인이 되고 있고 현장대응능력이 떨어져 근무하기에 부적합하다는 인식이 지배적이다. 대부분의 경찰관들이 여자경찰의 증원에 부정적 시각을 갖고 있는 것도 이러한 요인들이 반영된 결과라 해석된다.

한편 가임 여자경찰관의 증가로 해마다 출산휴가와 육아휴직자 수가 늘어나는 추세에 있다. 2013년 육아휴직자는 1,050명으로 전체 여자경찰의 13%를 차지하고 있는데(경찰청, 2014) 이러한 현상은 향후에도 오랜 기간 지속될 것으로 예상되며, 여자경찰의 수가 늘어날수록 휴직으로 인한 결원이 자칫 치안현장의 공백으로 이어질 수 있는 우려를 안고 있다. 명목상 경찰관 증원은 이루어지더라도 가용인력은 오히려 줄어드는 역현상에 대해서도 심도 있는 연구가 필요하다.

따라서 주로 지구대나 파출소 등 현장중심으로 이루어지는 경찰직무의 특수성을 간과하고 양성평등, 직업선택의 자유 등을 명분으로 하는 단순 목표수치 달성 식의 증원은 지양되어야 한다. 또한 향후 50대 이후의 고령 여자경찰관에 대한 직무배치가 심각한 인사문제로 대두될 것이 자명하기 때문에 계급별, 연령대별 균형을 고려한 충원계획이 필요하다.

이를 위해서는 여자경찰의 직무역할 전반에 대한 과학적 분석을 통해 인력 수급계획을 수립하는 절차가 선행되어야 할 것이며 여자경찰관 증원이 ‘국민의 생명·신체·재산의 보호와 공공의 안녕·질서 유지’라는 경찰목표를 달성하는데 효과적인가의 문제가 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

따라서 선진국 수준으로 시민의식 향상과 공권력이 확립되고 여자경찰이 남자경찰과 대등한 직무역할 수행이 가능한 일정 시점까지는 현재와 같은 분리모집제도는 유지하되 충원은 2만명 증원이 완료되어 전 기능으로 직무영역을 확대할 수 있는 여지가 있고 연령대별·계급별 비율이 어느 정도 정상화될 때까지는 현 수준을 유지하는 것이 바람직하다고 본다.

## 3) 계급구조 개선과 중간 관리층 확대

경찰의 계급구조는 하위계급이 절대적으로 비대한 첨탑구조로 되어 있다. 특히 여자경찰의 경우 아직까지 소수자 위치에 있으면서 중간관리자급에 해당하는 경정 이상은 전국적으로 69명에 불과하다(경찰청, 2014). 이러한 기형적 계급구조를 남자경찰과 비슷한 비율로 개선하는 데는 많은 시일이 필요할 것으로 보인다. 하위직 여자경찰은 늘어나는 데 비해 여성간부의 비율이 적은 것은 계급별 역할수행과 여자경찰의 권익보호 차원에서도 바람직하지 않다. 따라서 여자경찰의 간부 비율을 높이기 위해서는 현재와 같은 승진구도 하에서는 그 효과가 미미하므로 여자경찰관 계급구조를 개선하여 중간 관리층의 비율을 확충하는 방향으로 인사정책이 추진되어야 한다. 다만 경찰직무의 특성상 순경 공개채용 시 남녀분리모집은 유지하되 특별채용이나 경찰대학생과 경찰간부후보생 선발과정에는 여성에게 10% 할당하는 남녀분리모집을 폐지하여 여성이 간부로 진출할 수 있는 기회를 넓히는 방안과 현재 시행 중인 승진할당제의 확대를 통해 불균형을 해소하는 전향적 검토가 필요하다. 또한

4) 미국의 뉴욕경찰청(NYPD)이 75~80개의 언어를 구사하는 외국어 능력자를 채용하여 외국인 범죄수사 등에 활용하고 있음은 시사하는 바가 크다 하겠다(동아일보, “미 공권력의 상징 뉴욕경찰청”, 2014년 11월 15자).

일정기간 승진 비율을 더 높여 계급의 균형을 유지할 필요가 있다. 또 2014년부터 도입된 변호사의 경감 특별채용 시 여자경찰 비율을 높이는 방안도 전향적으로 검토되어야 할 것이다.

## 2. 직무배치영역 확대 및 근무형태의 개선

### 1) 기획부서 등 전문분야에의 직무배치 확대

2013년 현재 경찰조직 내에서 여자경찰관의 77%(휴직자 11.2% 포함)는 내근부서인 경무, 민원실, 생활안전, 여성청소년 및 수사과 경제팀에 배치되고 있으며 나머지 23%는 외근부서인 지구대나 파출소에서 근무하고 있으나 선호부서인 내근직은 한계가 있고 남자경찰관의 비우호적인 경향이 잔존하고 있는 실정에서 직무영역을 확대하는 것은 현실적으로 많은 어려움이 있다. 물론 이러한 근본원인은 경찰 인력의 부족에서 비롯된다고 보인다. 인력이 충분히 확보되면 어느 부서든 여자경찰의 역할이 필요하다는 인식은 갖고 있으나 1인당 담당업무가 과중한 현실 속에서 같은 조건이면 여자경찰보다는 남자경찰을 선호하게 되는 것이다. 향후 2만명 증원이 완료되면 어느 정도 인력난이 해소될 것이므로 전 기능으로 영역을 확대할 필요가 있으며 이를 위해서는 소속 경찰관들의 의식변화와 더불어 여자경찰관의 전문성이 보다 강화되어야 할 것이다. 특히 여성성을 바탕으로 하는 적합한 직무영역 개발이 필요하다.

오늘날 대다수의 선진 외국은 전통적인 경찰의 역할개념에서 봉사와 서비스개념으로 그 역할이 확대되면서 지역사회경찰활동(community policing)이 큰 호응을 얻고 있다. 국민은 과거처럼 경찰의 규제와 통제를 받는 수동적 입장에서 경찰서비스를 향유하는 고객으로서의 지위로 옮겨 가고 있는 것이다(전정환, 2006: 235). 따라서 경찰도 국민을 규제와 단속의 대상이라는 인식에서 탈피하여 고객만족 위주의 치안서비스 공급주체로 전환할 시점에 있다. 우리 경찰도 사회봉사와 지역사회 발전이라는 보다 적극적인 역할을 수행함으로써 경찰 서비스 영역을 더 확대하여 현장 대응능력이 떨어지는 고령 경찰관 등 여자경찰의 역할이 증대될 수 있는 방향으로 정책을 추진하여야 한다.

오늘날 우리 사회는 독거노인과 나홀로 가정, 결혼이민자의 증가에 따른 다문화가정이 늘어나고 있다. 특히 다문화가정은 문화적 차이와 언어소통의 문제로 가정폭력과 이혼으로까지 이어지고 있어 이들 계층에 대한 관리가 소홀할 경우 가정해체 등 사회문제화 될 요인을 안고 있다. 따라서 사회적 약자계층인 노인과 아동·청소년·여성·다문화 가정 등에 대한 경찰 서비스기능의 확대가 필요하다. 이들 담당부서는 여성청소년과가 업무 특성상 가장 적합한 부서로 볼 수 있다. 따라서 여성청소년과의 업무영역을 확대하고 여자경찰, 특히 고령 여자경찰관을 배치하여 상담과 케어업무 등을 담당토록 하면 어느 정도 여자경찰 인사의 문제도 해소할 수 있을 것으로 기대된다.

### 2) 내근부서 중심의 직무배치

이론상으로는 여자경찰도 남자경찰과 대등하게 업무를 수행하는 것이 맞고 경찰직무 중 여성이라는 이유로 그 직무역할을 수행하기에 부적합한 분야는 지구대·파출소나 형사부서 등 외근업무를 수행하는 일부 부서를 제외하고는 그리 많지 않다고 할 수 있다.

그러나 현실적으로는 현장 중심의 직무수행이 여자경찰에게는 장애요인으로 작용하고 있다. 또한 여자경찰은 경찰관으로서의 역할 외에도 출산, 육아, 교육을 포함한 가사활동 등 1인 다역을 담당하고 있기 때문에 일과 가정의 양립을 위해서는 여자경찰에게 적합한 직무역할을 부여하는 것이 필요하다.

한편 남성도 마찬가지로 특히 여성의 경우 갱년기장애는 경찰활동을 저해하는 요소 중 하나라 할 수 있다. 갱년기에 접어들면 호르몬의 영향으로 체력이 떨어지고 의욕이 감퇴하는 등 신체적·정신적으로 외근업무를 수행하기에 부적절한 면이 많다. 따라서 향후 50대 이후 갱년기에 접어든 여자

경찰관에게는 현장 중심의 지구대·파출소나 형사부서 등 외근부서는 부적합하므로 근무배치를 일근 근무가 가능한 부서로 전환하여 주는 것이 바람직하다. 물론 경감 이상 관리직으로 승진하는 경우에는 형사부서를 제외하고는 야간근무의 부담이 없으나 여자경찰의 비율이 현저히 증가할 경우, 모두 경감 이상으로 승진한다는 것은 불가능하므로 이들이 근무할 수 있는 직무영역 확대가 반드시 필요하다. 특히 고령 여자경찰관을 내근부서에만 배치하는 것 또한 여의치 않으므로 그들의 특성에 맞는 직무영역이 필요하다.

이러한 문제들을 해결하기 위해서는 경찰인력 증원이 전제되어야 함은 두말 할 나위도 없다. 증원을 통해 각 기능별 정원을 늘려 여자경찰 배치를 원활하게 하여야 한다. 여성은 남성 보다 체력과 활동성은 떨어지나 섬세하고 부드러운 장점과 대민 친화적 이미지를 갖고 있으므로 주로 내근부서나 대민부서에 배치하는 방향으로 하고 우선적으로 여성의 특성을 살릴 수 있는 여성청소년·수사과 경제팀 등으로 배치하는 것도 좋을 것이다. 다만 출산·육아 등으로 휴직하는 경우에는 대체인력을 충원, 업무공백을 없도록 하여 다른 동료 경찰관에게 피해를 주지 않도록 하는 방안도 강구되어야 한다. 여자경찰을 기피하는 이유 중 하나는 휴직기간 동안 인력보충이 안되기 때문이다.

여자경찰의 직무영역을 확대할 수 있는 또 다른 방안은 지방경찰청이나 경찰청 등의 기획부서에 배치하는 것이다. 오랫동안 쌓아온 경험과 노하우를 발휘할 수 있는 장점이 더 많다고 볼 수 있다. 지방경찰청 이상은 직할대 등 일부부서를 제외하고는 기획과 지도업무를 주로 하기 때문에 고령 여자경찰에게도 적합하다 하겠다. 그러기 위해서는 의식의 대전환과 실천의지가 무엇보다 필요하다.

### 3) 유연근무제 도입 등 근무형태 개선

현행 인사제도 하에서 여자경찰의 지구대·파출소 근무는 불가피하다. 관리반은 큰 문제가 없으나 순찰팀에 소속된 여자경찰관은 지금과 같이 2인 1조 근무형태에서는 업무수행에 취약한 점이 많다. 평시 순찰근무에는 문제가 없으나 주취폭력사건 등을 진압하는 상황에서는 체력적 한계로 현장대응 능력이 떨어지므로 남자경찰 중에는 여자경찰과 근무하는 것을 기피하는 경향이 있다. 따라서 남·여 2인 1조를 남자 2, 여자 1의 3인 1조 형태로 전환하고, 사건 관계자 중 여성이 관련된 경우가 다반사이므로 여성피해자나 피의자, 참고인 등은 여자경찰이 담당하도록 역할을 분담하는 것도 바람직한 대안이 될 수 있으며, 현행처럼 여자경찰은 가급적 관리반으로 배치하고 순찰팀인 경우에는 일률적인 교대근무 보다는 희망하는 경우 주간근무 위주로 전환토록 하는 방안도 검토할 필요가 있다.

또한 민간 기업에서 활성화 되어 있는 유연근무제<sup>5)</sup>를 경찰 실정에 맞게 도입하는 것도 여자경찰의 복지향상과 직무역할 제고를 위해 바람직하다고 할 수 있다. 지금도 지구대·파출소 근무방법의 하나로 실시 중인 탄력근무제를 여자경찰관의 근무형태에 적용하는 방법과 자율근무시간제나 시간선택근무제도의 도입을 전향적으로 검토할 필요가 있다고 보는데 이런 근무형태 개선을 통해 여자경찰의 근무복지를 향상시킬 수 있고 관리자나 남자 동료경찰관의 부담도 많이 완화시킬 수 있을 것으로 기대된다.

5) 유연근무제(flexitime)란 육아 등 가사와 일을 병행토록 하기 위한 탄력적 근무형태로 출퇴근시간 자율제, 선택적 근로시간제, 재택원격 근무제 등이 있다.

### 3. 교육훈련의 강화

#### 1) 직무관련 전문성 제고

현 사회는 점점 전문화·다양화되어가고 있으며 경찰의 직무도 그에 따라 보다 전문성을 요하는 분야가 증대하고 있다. 이에 따라 여자경찰의 직무역할 확대 및 제고를 위해서는 경찰의 다양한 직무영역을 수행하는데 필요한 다양한 전문지식을 갖출 것이 요구된다.

21세기 지식정보화 시대를 맞아 사회적 수요와 환경변화에 능동적으로 대응하기 위해 경찰조직에도 전문성을 갖춘 우수한 여성인력을 영입하는 인사정책이 필요하며 이는 양성평등의 실현과 여성고용률 제고를 위해서도 바람직하다 하겠다.

이를 위해서는 앞서 언급한 바와 같이 기획부서나 정보, 외사 등 그 동안 여자경찰의 진출이 비교적 약했던 분야에 여자경찰이 진출하여 역할기대를 충족하기 위해서는 그에 상응하는 전문성이 구비되어야 하는 것이 당연하며, 이를 위해 여자경찰의 전문화를 위한 교육훈련과정이 마련되어야 하며, 신입 여자경찰의 채용에 있어 관련분야의 전문가를 우대하거나 특별채용의 비중을 높일 필요가 있다.

#### 2) 체력강화

경찰은 직무 특성상 강인한 정신력과 체력이 요구되는 직종 중 하나라 할 수 있다. 여자경찰관은 남자경찰관에 비해 신체조건이나 체력이 상대적으로 약하기 때문에 동일한 조건에서 업무를 수행하는 데는 한계가 있다. 따라서 경찰업무의 특성상 강인한 체력을 유지할 필요가 있고 선발과정부터 체력검사의 강화가 요구된다.<sup>6)</sup>

한편 현직 경찰관인 경우에는 체포술, 무도훈련 등을 통한 지속적인 체력단련 프로그램이 마련되어야 하나 바쁜 일과를 이유로 다분히 형식적이며 현직 경찰관에 대한 체력검정 또한 통과의례로 인식되어 있어 실효성이 떨어진다. 경찰관서 대부분이 헬스시설을 되어 있으나 무도장은 전무한 실정이다.

앞으로 체력검정 기준을 더욱 강화할 필요성이 있으며 근무평정에 반영하고 일정 수준 이하의 경우는 인사상 불이익을 주는 실질적 방안도 검토되어야 할 것이다.

#### 3) 현장 대응능력 제고

남자경찰이 여자경찰과의 근무를 꺼리는 가장 큰 이유로 현장대응능력 부족과 소극적인 태도를 지적하고 있다. 경찰관은 공권력의 상징으로 제복을 착용하며 경험칙상 기초체력이 없이는 원활한 직무수행이 어렵다. 따라서 여자경찰의 현장 대응능력을 제고할 수 있는 특단의 대책마련이 필요하다. 이를 위해 신입교육과정의 현장대응 실기교육을 강화하고 임용 후에도 체포술 강화훈련이 지속적으로 실시되어야 한다.

한편 현장 대응능력을 높이기 위해서는 신체조건을 응시자격으로 재부여하는 방안도 검토할 필요가 있다. 2007년부터 신체조건을 경찰관 응시자격에서 제외하였는바 이는 국가인권위원회가 현실을 무시한 성급한 결정을 하였고 권고안을 받아들인 경찰 지휘부도 소신이 결여된 정책판단을 하었다고 본다. 군복무의무를 남성에게만 부여하고 있는 「병역법」 제3조 제1항에 대하여 군의 업무와 신체적 특성의 차이를 고려하여 합헌결정을 내린 헌법재판소의 결정(헌재 2010. 11. 25. 2006헌마328)에서 보듯 신체조건을 응시자격에 포함하는 것을 평등개념에 위배된다고 해석하는 것은 지극히 편협된

6) 경찰관 응시자격이었던 신체조건을 폐지하고 대신 체력검사 5개 종목(100m 달리기, 1000m달리기, 팔굽혀펴기, 윗몸일으키기, 악력)으로 대체하였다.

논리이며 상대적 평등개념으로 이해하는 것이 타당하다고 본다. 물론 직무성격상 내근부서 근무자에게는 신체조건이 절대적 기준은 될 수 없겠으나 어떤 업무를 담당하든 다양한 경찰직무를 원활히 수행하기 위해서는 기본체력이 바탕이 되어야 함은 두말할 나위가 없다. 우리와 비슷한 경찰체계를 갖고 있는 일본경찰은 응시자격에 신체조건을 유지하고 있고, 우리 군(軍)도 마찬가지이므로 앞으로 심도 있는 연구를 통하여 신체조건 폐지 이전과 이후의 체력을 비교 분석하여 필요한 경우 신체조건을 다시 부여하는 방안을 신중히 검토할 필요가 있다.

#### 4. 조직문화 개선과 후생복지제도 확충

##### 1) 양성평등 조직문화의 정립

아직도 경찰 내부에는 여자경찰관에 대한 고정관념 내지 편견이 자리하고 있고 여자경찰관 스스로가 남자경찰관에 의지하는 경향이 있는바, 이는 그간의 여자경찰관에 대한 온정주의적 문화에 기인하는 측면도 없지 않다. 이제는 한국 여자경찰도 선진 외국 경찰처럼 대등한 역할을 수행할 수 있는 역량을 키워 나가야 한다. 오늘날에는 남·여의 역할 구분이 큰 의미를 갖지 못하므로 동등한 위치에서 주어진 업무를 수행하는 양성평등 조직문화를 육성하여야 할 시점이다. 그래야만 여자경찰의 직무영역도 넓어지고 직무역할도 강화될 수 있는 것이다.

하지만 법 규정만으로는 실천에 한계가 있으므로 양성평등의식을 고취하기 위한 부단한 교육이 필요하다. 이를 위해 중앙경찰학교 신입교육과정은 물론 경찰교육원과 지방경찰청 경찰교육센터의 직무교육과정에 양성평등의식 제고를 위한 교육프로그램을 개설하여 여자경찰의 위상과 역할을 재정립하는 노력이 필요하다. 특히 여자경찰 스스로가 어떤 업무를 맡더라도 경찰인으로서 남자경찰과 대등하게 직무를 수행한다는 자신감과 적극적인 태도를 갖도록 의식을 변화시키는 정신교육 강화가 필요하다.

한편 경찰은 매년 10월 21일을 ‘경찰의 날’로 지정, 유공경찰관에 대한 포상과 특진을 실시하고 있다. 그럼에도 7월 1일을 ‘여경의 날’로 따로 정해 여자경찰만 참여하는 행사를 별도로 치르고 있다. 그러나 이러한 제도는 여자경찰을 조직 내 특정집단으로 인정하는 것으로, 양성평등 개념과 배치되고 남녀차별을 조장하는 측면도 있어 자칫 남자경찰에 대한 역차별로 인식될 수 있다. 오늘날 여자경찰의 권익이 신장되고 조직문화도 크게 개선된 만큼 시대정신에 맞지 않는다고 본다. 따라서 ‘여경의 날’을 폐지하고 ‘경찰의 날’로 통합하는 것이 바람직하다.

##### 2) 후생복지제도 확충

경찰청은 2012년 「경찰공무원 보건안전 및 복지기본법」 제정에 따른 후속조치로 중·장기 ‘경찰 복지 기본계획’을 수립, 트라우마 치유를 위한 ‘경찰 트라우마센터’를 운영하고 있고 ‘경찰관 신체·정신건강증진 프로그램’을 점진적으로 확대 시행 중이나 예산과 전문 인력 부족 등으로 아직 그 성과는 미흡한 실정이다. 물론 법과 제도가 기본적으로 마련은 되어 있지만 현실과 맞지 않는 경우도 있고 여성에 대한 편견으로 여러 가지 제약이 따르는 게 사실이므로 여자경찰관의 신분에 맞는 복지정책이 지속적으로 추진되어야 여자경찰 본연의 역할에 충실할 수 있음은 말할 나위도 없다. 특히 자녀를 둔 여자경찰의 경우 가장 부담을 갖고 있는 것이 육아의 문제이므로 보육시설을 일선 경찰서까지 확대 운영하고 노후시설 교체 및 휴게실, 화장실, 샤워장 등 편의시설 확충이 필요하다. 이는 여자경찰의 인권보호 측면에서도 시급히 개선·보완을 요하는 사항이다.

이 외에도 여자경찰의 근무복지 차원에서 여성 체형에 맞는 경찰봉, 호신용 조끼, 외근현대, 헬멧 등 경찰장비·장구의 개량이 필요하며 현재 사용 중인 38구경 권총은 너무 무거워 여자경찰이 휴대하



기는 불편하므로 경량 권총을 보급하는 방안도 강구되어야 한다.

최근의 복지는 주로 보수체계 개선이나 연금제도, 의료, 휴양시설 같은 물질적·경제적 측면에 관점을 둔 과거의 복지개념에서 삶의 질과 개인의 심리적 안정감을 고려하는 심리적 복지를 중요시하는 경향이므로 경찰복지도 이에 대한 증진 방안이 함께 모색되어야 할 것이다.

한편 여성정책의 중요성이 강조되는 현 시점에서 다른 정부기관처럼 여자경찰 정책을 담당하는 전담부서를 설치하여 여자경찰 인사와 복지를 연구하고 정책에 반영함으로써 여자경찰의 직무역할을 강화하는 노력이 병행되어야 할 것이다.

## V. 결론

우리나라 여자경찰은 1946년 창설 이후 양적으로나 질적으로 괄목할만한 성장과 발전을 이루어 오늘에 이르고 있다. 그러나 아직도 선진 외국처럼 모든 영역에서 남자경찰과 대등한 직무역할을 수행하는 데는 여러 가지 제약과 한계가 있다. 또 직무영역도 특정부서에 편중되어 있고 직무역할도 제한적이다. 따라서 여자경찰의 직무역할을 제고하고 확대하기 위해서는 인사관리 전반에 대한 재검토와 제도개선이 필요하다고 보며 연구결과를 토대로 다음과 같이 제언하고자 한다.

첫째, 여자경찰의 직무영역이 전 기능으로 확대되고 전문성이 더욱 강화되어야 한다. 아직도 여자경찰의 직무역할은 제한적이고 전문성이 부족하며 일부 부서는 남자경찰 위주로 근무배치가 이루어지고 있다. 직무영역 확대 없이는 여자경찰의 바람직한 직무역할도 기대하기 어려우므로 지역사회경찰활동과 서비스기능을 강화하여 여자경찰에게 적합한 직무영역을 개발하는 한편 경찰청이나 지방청 등 기획부서에도 문호를 대폭 개방하는 전향적 인사정책이 필요하다.

둘째, 우리나라의 치안여건은 여자경찰이 지구대·파출소나 형사 등 외근부서에 근무하기에는 부적합하고 내근부서 배치도 한계가 있으므로 여자경찰의 대폭 증원 보다는 현 수준 유지 내지 치안여건을 감안한 점진적 충원이 바람직하다. 또한 2014년까지 계획했던 ‘여자경찰관 10%채용목표’는 현실적으로 실현되지 못하였으므로 재검토되어야 한다. 앞으로 여자경찰을 증원하면 할수록 외근부서 배치가 불가피하기 때문에 최소한 2만명 증원이 완료되어 직무영역이 확대되는 시점까지는 현 비율을 유지하는 것이 바람직하다.

셋째, 여자경찰에 대한 중·장기 인력수급계획을 포함하는 합리적 인사관리제도가 조속히 마련되어야 한다. 경찰의 여자경찰에 대한 중·장기 인사관리계획은 한마디로 미흡한 실정이다. 구체적인 로드맵 없이 즉흥적이고 무계획적인 인력증원이 이루어지다 보니 직급구조가 순경·경장 등 하위 계급에 집중되어 있고 연령대도 대부분 가임기에 해당되는 30대 이하에 편중되어 있어 10여 년간은 결혼과 출산, 육아 등의 이유로 휴직을 반복할 수밖에 없는 구도다. 뿐만 아니라 경력단절과 전문성이 떨어지는 현상과 고령화에 대비한 대책도 전무한 실정이다. 따라서 여자경찰의 직무역할 강화 차원의 종합적인 인사관리계획이 시급히 마련되어야 한다. 여자경찰의 적정한 인력수급계획 수립과 합리적이고 효율적인 인사관리를 위해서는 다음과 같은 몇 가지 사항이 전제되어야 할 것이다.

무엇보다 여자경찰에 대한 객관적이고 합리적이며 공정한 인사제도가 필요하다. 여자경찰 특성에 맞는 인사기준이 마련되어야 함은 물론 남자경찰과의 형평성도 고려되어야 한다.

다음으로 여자경찰의 직무영역과 역할은 효과성과 효율성을 제고하는 방향으로 확대되어야 한다. 그러기 위해서는 여자경찰의 직무역할에 대한 철저한 분석과 이를 토대로 한 인력수급계획이 수립되어야 하며 단순히 성비(性比)의 불균형을 해소한다는 차원의 접근은 지양되어야 할 것이다.

아울러 여자경찰이 내적·외적 환경에 적응할 수 있는 토대를 마련해 주고 사기를 진작하여 직무를 의욕적으로 수행할 수 있도록 하는 인사정책이 수립되어야 한다.

넷째, 여자경찰의 현장 대응능력 향상을 위한 체력강화가 절실하다. 지구대나 파출소, 형사부서 근무 경찰관에게 가장 힘든 업무가 주취폭력이나 공무집행방해, 112신고 사건 처리로 나타나고 있으며 이들 사건 대부분이 야간이나 심야시간대에 발생한다. 따라서 경찰직무의 특성상 강인한 정신력과 체력이 필요함에도 우리 경찰은 응시자격에서 신체조건을 제외하였고 체력검정도 형식적이라는 비판을 받고 있다. 특히 여자경찰관은 생리적·체력적 한계로 현장 대응능력이 떨어진다는 지적을 받고 있는 만큼 무도나 체포술 훈련을 상시적으로 실시하고 체력검정기준도 상향조정하여 기초체력을 강화하는 특단의 대책이 강구되어야 한다.

다섯째, 여자경찰을 위한 맞춤형 복지정책이 강구되어야 한다. 여자경찰의 직무역할을 강화하고 사기를 진작하기 위해서는 그들에게 맞는 후생복지제도가 필요하다. 일과 가정간의 양립을 위해서는 직장보육시설과 편의시설 확충이 필요하며 여타 물질적 복지와 함께 근무복지와 심리적 복지도 심층적으로 고려하여야 한다.

마지막으로 여자경찰이 경찰의 한 축으로서 그들의 직무역할을 다하기 위해서는 경찰 구성원의 양성평등 의식이 무엇보다 중요하다. 여성으로서 갖는 생리적 한계와 특성을 이해하고 동료의식을 공유하여 상하, 동료 간 상호 배려하는 조직문화가 조성되어야 한다. 또한 여자경찰 스스로도 소극적이고 수동적인 자세에서 탈피하여 철저한 직업의식을 갖고 직무를 수행할 때 비로소 명실상부한 대한민국 여자경찰로서 그 역할을 다할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 경찰대학. (2002). 「경찰학개론」, 용인: 경찰대학.
- 경찰청. (2014). 「2014 경찰백서」, 서울: 경찰청.
- 신현기. (2012). 「경찰인사관리론」, 파주: 법문사.
- 신현기 외 20인. (2011). 「새경찰학개론」, 서울: 우공출판사.
- 오석홍. (2011). 「조직이론」, 서울: 박영사.
- 이성용. (2014). 「경찰윤리」, 서울: 박영사.
- 이종수. (2009). 「행정학사전」, 서울: 대영문화사.
- 이황우. (2014). 「경찰행정학」, 파주: 법문사.
- 전정환. (2006). 여성경찰관의 채용과 직무영역 확대방안. 「한국공안행정학회보」, 22: 235.
- 오정석. (2014). 경찰공무원의 심리적 복지증진방안 연구. 「경찰복지연구」, 2(1):20.

<Abstract>

## **A Study of the Improvement and Expansion on the Roles of Korean Policewomen**

Chang, Ki Hyun

In Korea, policewomen have contributed to the development of police organization and the improvement of public's perception toward police officers.

However, due to the manpower shortage and the unique characteristics of police work, boundary of work of police women has been limited. Furthermore, physical attributes are likely to discourage police women to carry out equal police duties as their counterparts. In addition, because of immature gender equality culture in the police organization, there still exist prejudice toward women, conflicts between police women and police men, and insufficient support system for working mothers, which lead to lower the quality of life for police women.

As of 2013, police women accounts for 7.8% (8,101persons) of the police personnel, among which 99.1% of police women's positions fall under the inspector, and only 0.9% of them is higher than chief superintendent, demonstrating imbalanced structure of rank. What is worse, 23% of police women are assigned to the police substations as patrol officers, which is regarded tough place both to women and men. Considering these situations, it has long been concerned that limited physical strength of police women might make it hard to effectively respond to crimes, which leads to weakening police's capacity to control crimes. In addition, as the number of fertile women has increased, maternity leaves have continued, but the impact of increasing personnel is inadequate. It is believed that these phenomena are caused by lack of a manpower supply and demand plan in the long term perspective. That is, a manpower supply and demand plan of police officers has been made in impulsive and unplanned manner.

Meanwhile, policewomen tend to work in poor environments. As Korean society has not completely established democracy and rule of law, the public has a propensity to take governmental authority light, which is one of the major barriers to policing.

Accordingly, under the current situation that job fitness for police women is not yet constructed, if the number of the police women, who have been selected for the justification of realization of gender equality and solution of imbalance of gender ratio, has continue to increase, personnel management of police women will be more difficult and placement of increasing elderly police women will become a burden of police organization in near future.

The current study investigates police women's role and job performance, using literature research and interviewing police officers. Based on research findings, this study presents policy implications for desirable roles of police women.

To improve police women's role and job performance, expanding scope of job and reinforcing their

speciality are essential. By expanding community policing activities and service areas, police duties fitted into women's characteristics need to be identified and allocated for police women. A forward-looking personnel policy, such as planning department of regional National Police Agencies, is called for.

In addition, increasing the number of police women need to be carried out focusing on effectiveness rather than goal numerical value.

After a manpower supply and demand plan is developed by considering circumstances of public security and job functions, the number of police women needs to be gradually increased. The goal of hiring women as 10% of police officers should be reexamined.

Regarding the imbalanced structure of rank, when students of Korea National Police University and cadets are recruited, by abolishing recruitment separating between men and women, opportunities to be executive police officers need to be enlarged. In recruiting police women, special recruitment rather than public employment should be utilized in order to make the best use of women officer's speciality. To improve the capacity of police response, efforts to enhance physical strength of police women such as further training sessions of an arrest technique, martial art, and physical fitness test, need to be made.

Lastly, day care facilities and a gender-responsive police welfare system should be expanded to support police woman's role as a working mom/wife and to raise their morales.

**key words: Police women, roles and duties of police women, speciality, improvement and expansion, gender equality, police welfare**



# 초기 청소년의 스마트폰 과다사용과 학교폭력 가해행동과의 관계성 연구

- 적응유연성의 조절효과를 중심으로-

신성철\* · 백석기\*\*

## 1. 서론

### 1. 연구의 필요성 및 목적

최근 들어 청소년들 사이에 ‘한손의 인터넷’ 혹은 ‘내 손안의 컴퓨터’라고 불리는 스마트폰의 사용과 보급이 꾸준히 증가하고 있다. 스마트폰은 SNS, 인터넷, 동영상, 카메라, 게임, 네비게이션 등의 다양한 서비스와 즉시성, 휴대성이라는 편리성을 기반으로 가입자수가 폭발적으로 증가하고 있다. 스마트폰이란 휴대전화에 인터넷 통신과 정보검색 등 컴퓨터 지원 기능을 추가한 지능형 단말기로서 사용자가 원하는 애플리케이션을 설치할 수 있는 것이 특징이다(박수빈, 2013; 신성철, 2014; 신성철, 백석기, 2013)). 즉 스마트폰은 기존의 일반폰과 다르게 인터넷 기능이 강화된 것이라고 할 수 있다.

미래창조과학부(2015) 조사결과를 보면 2015년 4월 말 기준으로 우리나라 스마트폰 가입자 수는 약 4200만명을 넘어서고 있고, 청소년들의 경우 초등학교생의 49%, 중학생의 85%, 고등학교생의 84%가 스마트폰을 보유하고 있는 것으로 파악되었다. 이것은 초등학교생은 2명중 1명이, 중·고등학교생은 대부분이 스마트폰을 가지고 있음을 의미한다.

청소년들이 스마트폰을 이용하여 가장 많이 사용하는 서비스는 카카오톡, 틱톡, 카카오톡스토리, 페이스북, 트위터, 밴드 등과 같은 SNS 서비스가 전체 약 40%로 가장 높은 것으로 나타났고, 게임이 15.6%, 전화통화가 14.8% 순으로 나타났다. 이 중에서 초등학교생은 게임이 25.7%로 가장 높았고, 중학교생은 SNS가 45%로 가장 높은 것으로 나타났다. 이것은 초기 청소년들의 스마트폰 주요 사용이 게임이나 SNS를 중심으로 이루어지고 있음을 의미한다(통계청, 2014). 그러나 순위를 무시하고 빈번하게 사용하는 서비스는 단연 SNS 서비스인 것으로 나타났다. 김현정(2014), 김병년(2013), 김희민(2015), 신성철(2014), 신성철, 이종춘, 김성수(2014), 최현석, 이현경, 하정절(2013) 등의 연구에 의하면 스마트폰 사용 청소년 중 98.0%가 SNS 서비스를 이용하고 있는 것으로 나타났다. 즉 스마트폰을 가지고 있는 청소년들의 대부분이 기본적으로 SNS서비스를 이용하고 있음을 알 수 있다.

이런 청소년들의 스마트폰 이용의 증가는 놀이나 학습뿐 아니라 인간관계 등에 많은 영향을 주고 있다. 긍정적인 측면을 살펴보면 초기 청소년의 스마트폰 활용은 정보이용과 수용, 활용의 면에서 긍

\* 경북과학대학교 사회복지계열 조교수

\*\* 경북과학대학교 경찰행정과 조교수

정적인 부분이 상당히 존재하는 것이 사실이다. 청소년들은 트위터나 페이스북을 이용해 이슈가 되는 문제에 대한 참여와 의견개진, 수용과 반발 등의 행동을 하는데, 이런 SNS 참여를 통해 의견들을 취합하고 나름의 결론을 이끌어내는 과정을 통해 사회성을 발달시키기도 한다. 그러나 신체적이나 정서적으로 민감한 시기에 있는 초기 청소년들에게는 신체적, 정신적, 정서적으로 조화롭게 성장·발달 할 수 있는 기회를 놓치게 만드는 부정적인 영향도 나타나고 있다.

거북목, 손목터널증후군, 머리아픔, 어지럼증, 구부정한 자세, 신체활동에 의욕이 없는 모습 등의 불균형적인 신체적 변화를 보이고, 스마트폰 과다사용으로 인한 수면부족은 우울, 집중력저하, 학업 의욕의 상실 등으로 나타나고 있다. 또한 스마트폰 사용 강제제한과 과다사용으로 인한 분노, 증오, 폭행, 폭언 등의 공격성도 나타나고 있으며(신성철, 2014; 신성철, 백석기, 2013; 이충효, 2015; 조미정, 2014), SNS를 통한 따돌림, 언어폭력, 괴롭힘, 거짓 소문 퍼뜨리기 등의 문제 등도 나타나고 있다.

또한 스마트폰을 과다 사용할 경우 금단현상과 강박증세, 우울, 불안, 수면장애 등과 같은 정신 병리적 문제를 일으킬 수 있고, 게임 및 음악 다운로드, 유료 애플리케이션 이용 등으로 인한 과도한 요금으로 경제적 문제를 유발하여 부모와의 갈등이 잦고, 학업에 집중 할 수 없을 뿐 아니라 학교교사와의 충돌, 이탈 행동으로 친구관계형성에 문제를 보이는 등의 문제가 나타나고 있다(김희민, 2015; 류근숙, 2015; 이지은, 2014).

이처럼 청소년들의 스마트폰 사용은 긍정적인 친분관계를 유지시켜주는 역할도 있지만, 과다사용하여 중독으로 갈 경우 왕따, 폭력, 욕설, 따돌림, 괴롭힘 등의 문제행동의 원인이 되기도 한다. 가상준, 김강민, 임재형(2013)의 연구에 의하면 스마트폰 과다사용(SNS를 중심으로)에 의한 학교폭력의 심각성에 대해 남자는 56%, 여자는 73%가 심각하다고 보고하고 있다.

박수빈(2013)은 중학생의 스마트폰중독이 학교생활적응 및 정신건강에 미치는 영향에서 청소년들의 스마트폰 중독이 학교생활에 부정적 영향을 미치고 있으며, 나아가 청소년들의 자아통제성을 약하게 만들어 충동성 조절에 부정적인 영향을 줄 수 있음을 보고하고 있으며, 김병년(2013)은 청소년의 스마트폰 중독이 사회성 발달에 미치는 영향에서 스마트폰 중독에 빠진 청소년들은 또래 관계에서 타협이나 조정 대신 폭력과 욕설 등을 통해 관계를 어렵게 하고 있다 라고 보고하고 있다.

그리고 금창민(2013)은 중·고등학생의 스마트폰 ‘중독 경향성(proneness)’과 정신건강문제에 관한 연구에서 스마트폰 중독과 폭력성간에 깊은 상관성이 있음을 밝히고 있으며, 박진욱(2013)은 스마트폰 중독이 청소년에게 미치는 영향에 관한 연구에서 청소년들의 스마트폰 중독이 청소년들의 다양한 부적응에 영향을 미치고 있음을 보고하고 있다.

정은다(2013)는 초등학생의 스마트폰 과다사용과 충동성 및 사회성 간의 관계에서 스마트폰 과다사용과 충동성간에는 정적상관이 있고, 사회성간에는 부적상관이 있어 스마트폰 과다사용이 초등학생의 충동성은 높이고 사회성은 감소시킴을 보고하고 있으며, 홍지혜(2013)는 초등학생의 스마트폰 사용정도가 정신건강과 사회성에 미치는 영향에 관한 연구에서 스마트폰 사용의 정도가 높은 초등학생일수록 정신건강에 부정적 영향을 미치며 사회성 또한 매우 떨어지는 것으로 보고하고 있다.

신성철과 백석기(2013)는 청소년의 스마트폰 중독이 공격성에 미치는 영향에 대한 연구에서 청소년들의 스마트폰 중독이 공격성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 보고하고 있으며, 신성철(2014)은 초등학생의 스마트폰 중독이 학교생활적응과 공격성에 미치는 영향에 대한 적응유연성의 조절효과 연구에서 스마트폰 중독과 학교생활적응과 적응유연성간에는 통계적으로 유의미한 부적상관이 있는 것으로 나타났으며, 스마트폰 중독과 공격성간에는 통계적으로 유의미한 정적상관이 있는 것으로 보고하고 있다.

최근 일선 학교에서는 학교부적응과 더불어 또래간의 학교폭력이 사회문제로 대두되고 있는데, 학교 폭력은 후기청소년들 보다는 초기 청소년들에게서 더 많이 발생하고 있는 것으로 보고되고 있고,



초기 청소년들의 또래간의 공격 행위 정도는 후기 청소년이나 성인의 공격성의 정도를 예언해 줄 뿐 아니라 폭력과 관련된 다양한 범죄행위에도 영향을 미친다고 보고되고 있다(권송자, 2008; 김재엽, 이진석, 이선우, 2010; 신성철, 2014; 신성철, 백석기, 2013; Simon-Morton & Crump, 2003).

이러한 학교 폭력의 주요 원인에는 다양한 원인이 있는데, 이와 관련하여 가장 빈번하게 등장하는 요인 중 하나가 바로 공격성이다. 청소년의 공격성은 생의 초기에 습득되어지기 쉬우며 이러한 공격성은 장기간에 걸쳐 지속적으로 유지되며, 범죄나 폭력행위로 전개되기도 한다(Kaplan, 1999; Luthar & Becker, 2000; Young, 1998).

공격성에 대한 선행연구들은 공격성을 유발시키는 원인으로 가정환경이나 학교환경, 또래환경, 사회환경 등 개인 외적요인과 연령, 성별, 기질, 성격적 특성, 인지적요인 등 개인 내적요인을 원인으로 지목하고 있다. 그런데 최근에 인터넷 게임이 등장하며 게임의 폭력성이 공격성의 중요 요인으로 지목되고 있으며, 이와 관련된 많은 연구들이 그것을 증명하고 있다(권송자, 2008; 오덕영, 2010; 윤자영, 채규만, 2014; 이경희, 2014; 이용미, 2014; 이태우, 2010; 이희영, 이미연, 2006; 정승민, 2014; 최은정, 김형모, 2006). 그런데 최근에는 이러한 인터넷 게임이 P.C가 아닌 스마트폰에 장착되면서 자연스럽게 공격성의 주요요인으로 스마트폰 과다사용이 지목받고 있다(신성철, 2014; 천예빈, 2013; 최현석, 이현경, 하정철 2013; Steinhausen & Metzke, 2001; Sullivan, 2010).

즉 청소년의 스마트폰 과다 사용이 공격성과 연결되며 이러한 공격성이 학교폭력으로 이어질 수 있다는 것이다. 학교폭력에 대해서는 학자들이나 관련단체에서 다양한 정의들을 제시하고 있으나, 2009년에 재개정된 『학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률』에서 다음과 같이 정의하고 있다. ‘학교폭력이란 학교 내외에서 학생 간에 발생하는 상해, 폭행, 감금, 협박, 약취, 유인, 명예훼손, 모욕, 공갈, 강요 및 성폭력, 따돌림, 정보통신망을 이용한 음란·폭력 정보 등에 의하여 신체·정신 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위’로 정의하고 있다. 이렇게 볼 때 학교폭력이란 단순히 신체적인 상해나 폭행뿐만 아니라 심리, 정서적인 부분이나 언어적인 부분 등 광범위한 부분으로 정의되고 있음을 알 수 있다.

최근의 학교폭력의 특징을 살펴보면 점점 저연령화 되고 수범 등이 성인의 범죄를 능가할 만큼 잔인하고 조직화되어 가는 것이 특징으로 나타난다. 초등학교는 장난과 폭력을 구별하지 못하는 경우가 많았고, 따돌림과 성과 관련된 폭력이 많아 체계적 성교육이 어릴 때부터 필요하며 담임의 부재 시 폭력의 발생빈도가 높다는 결과가 나왔고, 중학교 시기는 욕설 등 언어폭력으로 시작해 신체폭력으로 진행되는 사례가 많이 보고되고 있다(백연연, 2014; 신성철, 2014; 이용미, 2014). 요약하면 초등학교와 중학교시기에 일어나는 학교폭력의 특징은 주로 욕설 등을 동반한 언어폭력과 따돌림 그리고 신체적인 폭력 등이 많다는 것을 알 수 있다.

이것을 스마트폰 과다사용과 연결하여 보면 초등학생과 중학생들은 스마트폰 사용과 관련하여 SNS 서비스를 주로 사용하고 있고 초등학생과 중학생 사이에서 일어나는 폭력의 특징이 SNS상에서 주로 일어나는 사이버 폭력과 닮아 있다. 이것을 볼 때 초등학생과 중학생 사이에서 주로 일어나는 폭력의 특징은 스마트폰의 주요 기능 중 하나인 SNS 사용과 깊은 상관이 있다는 것을 알 수 있다. 가상준, 김강민, 임재형(2013), 김재협, 이진석, 이선우(2010), 신성철(2014), 신성철, 백석기(2013), 윤자영, 채규만(2014), 이충효(2015) 등은 SNS서비스가 긍정적인 친분관계를 유지시켜주는 역할도 하지만 사이버폭력의 형태로 불리는 사이버 왕따, 욕설, 따돌림과 괴롭힘 등의 문제행동으로 나타나기도 하며 이러한 사이버 폭력이 현실세계로 이어질 수 있음을 보고하고 있다. 따라서 초등학교와 중학교 등에서 일어나는 학교폭력의 특징이 스마트폰의 SNS 폐해와 일맥상통함을 알 수 있다.

이에 최근에는 초등학교와 중학교에서는 스마트폰의 과다사용을 예방하기 위한 방안으로 청소년들의 올바른 스마트폰 사용과 SNS서비스를 바르게 활용하기 위한 다양한 접근들이 시도되고 있는

데, 예방을 위한 교육, 치료를 위한 다양한 심리상담 개입 등이 대표적인 경우이다. 국내의 몇몇 연구들에서는 초등학교 학생의 스마트폰 중독 치료를 위한 미술치료 프로그램이나 인지프로그램, 자아성장 집단 상담 등 다양한 집단 프로그램을 제안되기도 한다. 이러한 접근 방식은 자연스럽게 초기 청소년들의 스마트폰 위험요인들을 감소시키거나 제거하는 방법으로 그들을 도울 수 있다는 관점에서 출발한 것이다. 그러나 이러한 방법이 가진 치명적 단점은 스마트폰의 과다사용에 대한 위험요인은 제거 할 수는 있지만 초기 청소년들이 학교부적응 및 학교폭력에 대처할 수 있는 인성이나 사회성 개발에는 한계가 있다는 것이다(신성철, 2014; 신성철, 이종춘, 김성수, 2014; 신성철, 백석기, 2014; 임순선, 2012; 한상철, 2010).

즉 불행을 초래하는 다양한 변인들을 제거했다고 해서 그것이 곧 행복을 의미하는 것이 아니듯, 초기 청소년들의 스마트폰 과다사용에 대한 병리적 현상을 제거 하는 것이 곧 그들의 긍정적인 정신 건강과 연결되어지는 것은 아니다 라는 것이고, 부정적인 정서를 제거하는 것이 곧 긍정적인 정서와 연결되어지는 것은 아니다 라는 것이다. 따라서 과거 청소년들의 위험요인을 단순 제거함으로써 청소년들이 사회에 잘 적응 할 수 있다라는 관점은 점점 설득력을 잃고 있다.

실제 Steinhausen(2001)과 Sullivan(2010), 신성철(2014), 신성철, 이종춘, 김성수(2014), 한상철(2010, 2012) 등의 연구에 따르면 청소년들이 위험행동에 더 많이 개입하는 것은 위험요인을 많이 가지고 있거나, 위험요인에 더 많이 노출되었기 때문이 아니라 위험요인의 부정적인 영향력을 상쇄시켜줄 어떤 요인 즉 긍정적인 요인을 더 적게 가지고 있기 때문이라고 주장을 하고 있으며, 이러한 주장은 최근 긍정심리학의 출현으로 심리학 및 교육학 연구에서 종래의 병리적 현상에 대한 초점에서 예방적이고 긍정적인 현상에 대한 초점으로 이동하면서 더욱더 강한 설득력을 지니고 있다.

이처럼 청소년들의 위험행동을 용이하게 감소시켜주고, 더불어 그들의 사회적응에도 도움을 주며, 긍정적인 인성개발에 핵심적인 역할을 하기 위해 새로운 대안으로 나온 개념이 적응유연성(Resilience)이며, 이와 관련된 연구들이 많은 주목을 받고 있다(신성철, 2014; 신성철, 이종춘, 김성수, 2014; 신성철, 백석기, 2014; 이해리, 조한익 2005; 이희영, 이미연, 2006; 임순선, 2012; 한상철, 2010, 한상철, 2012). 이러한 적응유연성에 관한 연구는 1970년부터 시작되어왔는데 결핍-지향적(deficit-oriented), 병리-지향적(pathology-oriented) 연구모형에 대한 대안으로 출발하였다. 기존의 연구는 위험요인과 심리적 문제의 관계를 확인하는 것이 주요 목적이었던 반면에, 적응유연성 연구에서는 부정적 발달 산물과 관련되는 것으로 밝혀진 위험요인들이 개개인에게 모두 부정적인 영향을 미치지 않는다는 점에 주목하였다(신성철, 2014; 신성철, 이종춘, 김성수, 2014; 신성철, 백석기, 2014; 이희영, 이미연, 2006; 임순선, 2012; 한상철, 2010, 한상철, 2012). 즉 동일한 역경에 처한 청소년들 가운데 역경을 극복하지 못하고 부적응하는 청소년들이 있는가 하면 심각한 위험에도 잘 대처하고 역경을 극복하여 성공적으로 적응하는 청소년들이 있다는 것이다.

이런 측면에서 적응유연성은 청소년들 특히 자아성장의 결정적 시기라고 할 수 있는 초기 청소년들에게 매우 중요한 기저라고 할 수 있다. 초기청소년 시기는 성인으로 성장하는 과정에 있고, 사회화 초기의 단계이며, 가족 등의 보호요인으로부터 벗어나 환경의 여러 가지 위험에서 서서히 노출되기 때문에, 이러한 환경적 위험요인들이 각종 스트레스나 심리적인 압박을 가하므로 스스로 이에 대처해 나가면서 적응해야 한다.

이에 본 연구에서는 스마트폰 과다사용과 학교폭력 가해행동간의 관계를 분석하고, 적응유연성이 스마트폰 과다사용을 통해 나타나는 학교폭력 가해행동을 조절할 수 있는 요인으로 작용 될 수 있는지를 밝히고자 한다. 한편 본 연구에서는 이러한 연구의 목적을 달성하고자 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

1. 초기청소년들의 스마트폰 과다사용과 학교폭력 가해행동에는 어떤 관계가 있는가?
2. 초기청소년들의 스마트폰 과다사용이 학교폭력 가해행동에 미치는 영향은 어떠한가?
2. 초기청소년들의 스마트폰 과다사용이 학교폭력 가해행동에 미치는 영향에 대해 적응유연성이 조절할 것인가?

## II. 연구방법

### 1. 연구의 대상

본 연구의 대상은 대구·경북에 거주하는 초등학교 4학년부터 중학교 2학년 800명을 대상으로 하였고, 이 중 학교폭력 가해 경험이 있다고 응답한 학생 450명을 최종 연구대상으로 하였다. 연구대상을 초등학교 4학년부터 시작하여 중학교 2학년까지로 한 것은 학술상 초기청소년의 대상을 초등학교 4학년부터 중학교 2학년으로 하고 있기 때문이다.

### 2. 조사도구

#### 1) 스마트폰 중독 척도

본 연구에서 사용한 스마트폰 중독 척도는 한국정보화진흥원(2011)에서 개발한 청소년 스마트폰 중독 자가진단 척도를 사용하였다. 내용은 일상생활장애, 가상세계지향, 금단, 내성 등으로 4개의 하위요인으로 구성되어 있다. 평정척도는 Likert 방식의 4단계로 이루어져 있으며 ‘전혀 그렇지 않다’에 1점, ‘그렇지 않다’에 2점, ‘그렇다’에 3점, ‘매우 그렇다’에 4점을 부여하고 점수가 높을수록 스마트폰 중독 성향이 높다 라고 해석을 한다. 본 연구에서의 신뢰도는 .893으로 나타났다.

#### 2) 학교폭력 가해 경험척도

학교폭력 가해행동은 Olweus(1993)의 “Bully/Victim Questionnaire”와 Olweus(1991)의 “Junior Questionnaire”를 박성숙(2014)과 김지민(2015), 김재엽, 이진석, 이선우(2010), 이선우(2011) 등이 재구성하여 사용한 척도를 본 연구자가 본 연구에 맞게 수정하여 사용하였다. 이 척도는 신체적 폭력, 금품갈취, 욕설이나 폭언, 협박이나 위협, 괴롭힘, 집단 따돌림 등을 측정 할 수 있도록 구성되어 있으며 총 30문항으로 구성되어있다. 각문항의 범주는 경험의 유무와 빈도의 정도에 따라 ‘없다(0점)’에서 ‘1년에 한두 번(1점)’, ‘한 달에 한두 번(2점)’, ‘한 달에 2~3번(3점)’, ‘일주일에 1번(4점)’, ‘일주일에 여러 번(5점)’까지 대답하도록 되어있는 6점 척도이며 각 문항의 총합이 높을수록 학교폭력 가해 경험이 높다는 것을 의미한다. 본 연구에서 나타난 학교폭력 가해 척도의 신뢰도와 구성은 다음과 같다.

표 1. 학교폭력 가해경험척도의 구성과 신뢰도

변인	문항구성	신뢰도
신체적 폭력	6문항	.835
언어적 폭력	6문항	.812
집단 따돌림	6문항	.798

성적 괴롭힘	6문항	.865
금품 갈취	6문항	.898
전 체	30문항	.924

### 3) 적응유연성 척도

적응유연성을 측정하기 위해서 Block과 Letzring, Funder(2004)의 연구에서 사용한 14문항을 번안하고, 송희영·임지영·남경아(2006)의 연구 ‘일반 청소년을 위한 적응유연성 도구(Resilience Scale)의 타당도 및 신뢰도’에서 제시한 척도, 이해리, 조한익(2005)의 연구 ‘한국 청소년 탄력성 척도의 개발’에서 제시한 척도, 신우열, 김민규, 김주환(2009)의 연구 ‘회복탄력성 검사 지수의 개발 및 타당도 검증’에서 제시한 척도를 검토한 후, 총18개의 문항으로 구성하였다. 본 척도는 청소년 자신이 질문을 읽고 그에 해당되는 것에 각자 표시하도록 하는 자기보고식 질문으로, 문항내용과 일치하는 정도에 따라 ‘전혀 아니다’에 1점, ‘아니다’에 2점, ‘보통이다’에 3점, ‘조금 그렇다’에 4점, ‘매우 그렇다’에 5점을 부여하고 모든 문항의 총점으로 해석하되 총점이 높을수록 적응유연성이 높다고 해석한다. 평정척도는 Likert 방식의 5단계로 구성되어 있다. 이 척도의 전체 신뢰도는 Cronbach's  $\alpha$  .860으로 나타났다.

### 3. 자료분석

본 연구에서는 연구의 목적을 달성하기 위해 AMOS와 SPSS 통계 프로그램을 통해 아래와 같은 방법으로 자료를 분석하였다.

첫째, 각 척도의 문항 간 내적일치도 알아보기 위하여 Cronbach's  $\alpha$  신뢰도 계수를 계산하였다.

둘째, 변수간의 상관을 알아보기 위하여 Pearson의 적률상관계수를 산출하였다.

셋째, 초기청소년의 스마트폰 과다사용이 학교폭력 가해경험에 미치는 영향을 알아보기 위하여 단순회귀분석을 실시하였다.

넷째, 초기청소년의 스마트폰 과다사용이 학교폭력 가해경험에 미치는 영향에 대한 적응유연성의 조절효과를 알아보기 위해 구조방정식을 사용하였다.

## III. 연구결과

### 1. 상관분석결과

본 연구에서 사용되어진 변수인 스마트폰 중독과 학교폭력가해행동 그리고 적응유연성간의 상관을 알아보기 위해 Pearson의 적률상관계수를 산출하였다. 분석결과 먼저 스마트폰 중독과 학교폭력가해행동간의 상관을 살펴보면 스마트폰중독과 신체적 폭력[r = .425, p < .001], 스마트폰중독과 언어적 폭력[r = .758, p < .001], 스마트폰중독과 집단따돌림[r = .387, p < .001], 스마트폰중독과 성적괴롭힘[r = .298, p < .01], 스마트폰중독과 금품갈취[r = .354, p < .001], 스마트폰중독과 학교폭력가해행동전체[r = .687, p < .001]간에는 통계적으로 유의미한 정적상관이 있는 것으로 나타났고, 스마트폰 중독과 적응유연성[r = -.587, p < .001]간에는 통계적으로 유의미한 부적 상관이 있는 것으로 나타났다.

다음으로 적응유연성과 학교폭력 가해행동과의 상관을 살펴보면 적응유연성과 신체적 폭력[r = -.573, p < .001], 적응유연성과 언어적 폭력[r = -.387, p < .001], 적응유연성과 집단따돌림[r = -.620, p < .001], 적응유연성과 성적괴롭힘[r = -.297, p < .01], 적응유연성과 금품갈취[r = -.398, p < .001], 적응유연성과 학교폭력가해행동전체[r = -.593, p < .001]간에는 통계적으로 유의미한 부적상관이 있는 것으로 나타났다.

표 2. 변수간 상관 분석 결과

	스마트폰 중독	신체적 폭력	언어적 폭력	집단 따돌림	성적 괴롭힘	금품 갈취	전체	적응 유연성
스마트폰중독	1							
신체적폭력	.425***	1						
언어적폭력	.758***	.798***	1					
집단따돌림	.387***	.687***	.572***	1				
성적괴롭힘	.298**	.598***	.498***	.598***	1			
금품갈취	.354***	.607***	.609***	.627***	.398***	1		
학교폭력가해 전체	.687***	.796***	.726***	.697***	.598***	.709***	1	
적응유연성	-.587***	-.573***	-.387***	-.620***	-.297**	-.398***	-.593***	1

\*\*p < .01, \*\*\*p < .001

## 2. 청소년의 스마트폰 중독이 공격성에 미치는 영향

초기청소년의 스마트폰 중독이 학교폭력 가해 경험에 미치는 영향을 알아보기 위하여 단순회귀분석을 실시하였으며, 그 결과는 아래와 같다.

표 3. 청소년의 스마트폰 중독이 학교폭력가해행동에 미치는 결과에 대한 단순회귀분석 결과

종속변수	R	R <sup>2</sup>	F	B	β	t
신체적폭력	.754	.569	109.75***	.791	.442	9.07***
언어적폭력	.886	.785	186.54***	.363	.519	11.38***
집단따돌림	.657	.432	98.78***	.620	.300	7.00***
성적괴롭힘	.598	.358	96.57***	.230	.252	6.98***
금품갈취	.687	.472	102.57***	.505	.456	8.68***
전체	.796	.633	178.98***	.891	.474	11.25***

\*\*\* p < .001.

분석결과 스마트폰 중독이 학교폭력가해행동에 미치는 영향을 살펴보면 먼저 스마트폰 중독이 신체적폭력을 예측하는 예측력을 알아보면, R<sup>2</sup>=.569[F=109.75, p<.001]로서 청소년의 스마트폰 중독이 신체적폭력을 설명하는 설명량이 전체 56.9%로 나타났으며, 회귀식이 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 설명량이 유의미함을 알 수 있다.

다음으로 스마트폰 중독이 언어적폭력을 예측하는 예측력을 알아보면, R<sup>2</sup>=.785[F=186.54, p<.001]로서 청소년의 스마트폰 중독이 언어적폭력을 설명하는 설명량이 전체 78.5%로 나타났으며, 회귀식

이 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 설명량이 유의미함을 알 수 있다.

그리고 스마트폰 중독이 집단따돌림을 예측하는 예측력을 알아보면,  $R^2=.432[F=98.78, p<.001]$ 로서 청소년의 스마트폰 중독이 집단따돌림을 설명하는 설명량이 전체 43.2%로 나타났으며, 회귀식이 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 설명량이 유의미함을 알 수 있다.

계속해서 스마트폰 중독이 성적괴롭힘을 예측하는 예측력을 알아보면,  $R^2=.385[F=96.57, p<.001]$ 로서 청소년의 스마트폰 중독이 성적괴롭힘을 설명하는 설명량이 전체 38.5%로 나타났으며, 회귀식이 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 설명량이 유의미함을 알 수 있다.

한편, 스마트폰 중독이 금품갈취를 예측하는 예측력을 알아보면,  $R^2=.472[F=102.57, p<.001]$ 로서 청소년의 스마트폰 중독이 금품갈취를 설명하는 설명량이 전체 47.2%로 나타났으며, 회귀식이 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 설명량이 유의미함을 알 수 있다.

마지막으로 스마트폰 중독이 학교폭력가해행동 전체를 예측하는 예측력을 알아보면,  $R^2=.633[F=178.98, p<.001]$ 으로서 청소년의 스마트폰 중독이 학교폭력가해행동 전체를 설명하는 설명량이 전체 63.3%로 나타났으며, 회귀식이 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 설명량이 유의미함을 알 수 있다.

종합하여 보면 스마트폰 중독이 학교폭력 가해행동 중 가장 높은 예측을 하는 것이 언어적 폭력인 것으로 나타났으며, 다음으로 신체적 폭력 순으로 나타났다. 이것은 스마트폰 중독이 초기 청소년들의 학교폭력 중 언어적 폭력과 신체적 폭력에 많은 영향을 주고 있음을 시사한다.

### 3. 적응유연성의 조절효과 평가

#### 1) 조절모형 검증

두 변인 간의 인과관계의 크기가 제3의 변수의 크기 혹은 특성 등에 의해 달라질 때 그 제3의 변수는 두 변수 간의 관계를 조절한다고 하고, 이를 조절변수(moderating variable; moderator)라고 한다. 조절모형이란 독립변인이 종속변인에 대한 효과나 방향이나 강도에 영향을 미치는 조절변인(Moderating Variable)을 포함하는 모형을 말한다. 상관관계분석에서 조절변인은 다른 두 변인들 간의 상관관계에 영향을 미치는 제3의 변인을 말하며 변량분석에서는 독립변인과 상호작용하여 종속변인에 대한 효과를 미치는 변인을 조절변인이라 한다. 따라서 상호작용 효과가 유의하면 조절효과가 있다는 것을 의미하는 것으로 독립변인에 의해 설명되는 변량의 양이 조절변인의 수준에 달려있다고 할 수 있다. 조절변인은 종속변인 그 자체에 영향을 미칠 필요는 없고 두 변인 혹은 다른 많은 변인 사이의 규정짓는 일련의 조건을 나타낸다(이학식, 임지훈, 2007).

조절효과를 분석하는 방법에는 여러 가지가 있는데, 회귀분석은 독립변인과 조절변인을 투입 후 상호작용 변인을 투입한다. 첫 번째 단계에서  $R^2$  와 두 번째 단계에서의  $R^2$  간 차이는 상호작용 변인으로 설명되는 종속변인의 변량인데, 이 차이가 통계적으로 유의미할 경우 조절효과가 존재함을 시사한다. 구조모형 분석에서는 집단간 비교방법을 흔히 사용한다. 집단 간 비교는 여러 집단 간 비교도 가능하지만 주로 두 집단 간 비교 비교방법을 실시하는데, 잠재요인간의 관계에서 조절변수의 효과를 분석하기 위해서는 두 번의 구조모형 분석을 실시해야 한다. 하나는 잠재요인간의 관계를 free로 한 모형(기본모형)의 분석이며, 또 다른 하나는 잠재요인간 관계의 크기가 동일하다는 제약을 설정한 모형이다(제약모형). 조절효과를 나타내기 위해서는 기본모형이 제약모형보다 우수한 것으로 나타나야 한다. 경로모형과 기본모형의 비교를 통해 조절효과 유무를 알 수 있는데 제약을 설정한 모델은 기본모형보다  $\chi^2$  이 커질 것이며 자유도가 1만큼 커질 것이다. 이때  $\chi^2$  증가분이 3.84보다 크면 기본모형이 우수하다 할 수 있다(최미례, 이인혜, 2003; 이학식, 임지훈, 2007).

만약 본 연구에서 초기청소년의 스마트폰 중독이 학교폭력가해행동에 미치는 영향에 대한 적응유연성의 조절모델이 유의하다면 학교폭력가해행동에 대한 스마트폰 중독의 영향을 최소화시킬 수 있는 조건으로 높은 적응유연성이 관여한다는 것이다. 즉, 초기청소년의 스마트폰 중독이 학교폭력가해행동의 관계가 적응유연성에 따라 달라진다는 것을 시사한다. 본 연구에서는 적응유연성이 초기청소년의 스마트폰 중독과 학교폭력가해행동간의 관계에서 조절효과를 나타내는지 분석하고자 한다. 이에 변인에 대해 적응유연성 높은 집단과 낮은 집단 두개의 구조모형을 설정하여 경로가 유의한 차이가 나는지를 분석하였다.

## 2) 적응유연성의 조절효과에 대한 구조방정식을 통한 검증

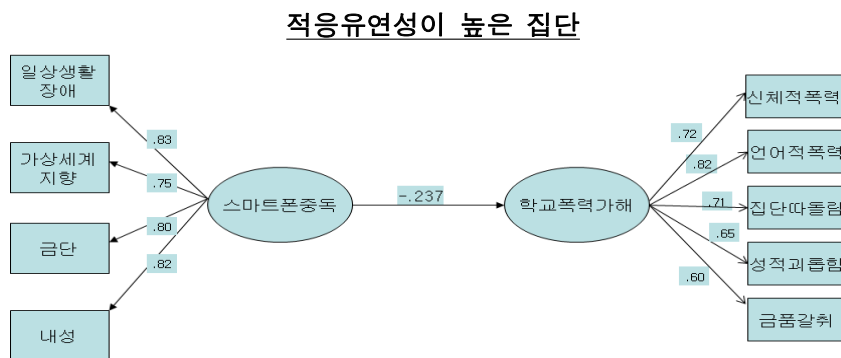
적응유연성의 조절효과는 적응유연성이 스마트폰 중독과 상호작용하여 학교폭력가해행동에 영향을 미친다는 것을 의미한다. 적응유연성의 조절효과는 구조방정식 모델 접근법에서 적응유연성이 높고 낮은 집단 간에 스마트폰중독과 학교폭력가해행동의 관계에 다른 모델이 성립하는지를 살펴봄으로써 검증 될 수 있다. 측정 모델에 대한 부합도는 검증한 결과 전반적인 부합도가 적절하였다. 측정 모델이 적절하였으므로 적응유연성의 중재 효과를 검증하기 위해 스마트폰 중독에서 학교폭력가해행동으로 가는 이론 모델을 설정하여 적응유연성이 높은 집단과 낮은 집단간에 스마트폰 중독에서 학교폭력가해행동의 경로가 유의미한 차이가 있는지를 분석하였다.

이를 위해 적응유연성 점수의 중앙값을 기준으로 두 집단 즉 적응유연성이 높은 그룹(Group)집단과 낮은 집단(Group)으로 구분하여, 두 집단이 스마트폰 중독에서 학교폭력가해행동으로 가는 경로를 포함하여 모든 경로가 같다고 가정하고 경로들을 동일하게 고정한 모델(제약모델)과 모든 경로가 동일하고 스마트폰 중독에서 학교폭력가해행동의 경로만 차이가 있다고 가정한 모델(기본모델)을 적응유연성이 높은 집단과 낮은 집단을 동시에 분석하는 중다집단 동시분석(simultaneous of multi-groups)을 통해 분석한 후 모형의 적합도를 비교하였다.

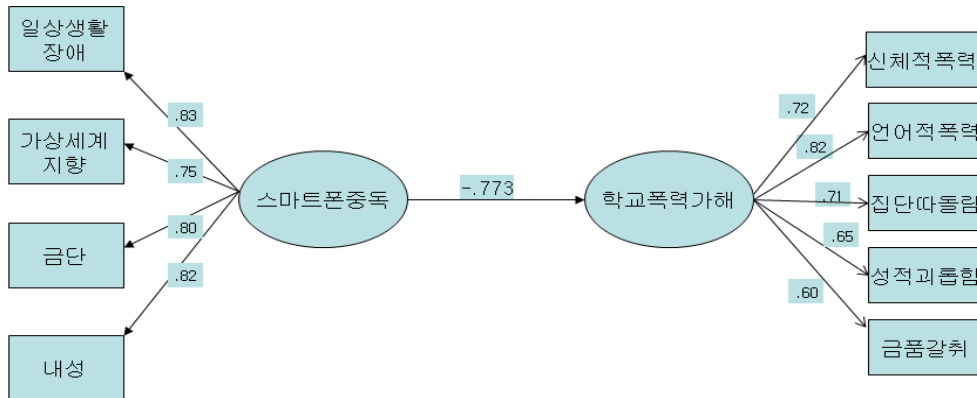
표 4. 학교폭력가해행동에 대한 조절효과 검증을 위한 모델 비교

	$\chi^2$	df	$\chi^2/df$	NFI	TLI	CFI	RMSEA (90%신뢰구간)	AIC
제약모델	58.258	15	3.88	.901	.907	.903	.071 (.067~.086)	68.630
기본모델	42.480	14	3.04	.938	.930	.961	.069 (.066~.083)	97.802

그림 1. 학교폭력가해행동에 대한 적응유연성의 조절효과 분석결과



### 적응유연성이 낮은 집단



분석결과 본 연구결과에 나타난 자료의 경우 제약모델에 비해 기본모델이 자유도가 1이 감소하면서  $\Delta\chi^2=7.548(p<.010)$ 로 부합도가 유의미하게 증가하여 제약모델보다는 기본모델이 더 적절한 모델로 평가 되었다. 즉 적응유연성 수준에 따라 스마트폰 중독에서 학교폭력가해행동으로 가는 경로가 차이가 있음을 나타낸다. 이것은 적응유연성이 낮은 집단은 스마트폰 중독과 학교폭력가해행동의 경로가  $-.773(p<.001)$ 이고 적응유연성이 높은 집단은 스마트폰 중독과 학교폭력가해행동의 경로가  $-.237(p<.01)$ 로 적응유연성의 수준에 따라 스마트폰 중독과 학교폭력가해행동의 관계가 달라지고 있음을 나타내어 적응유연성이 조절효과가 있음을 지지한다.

이는 또한 적응유연성이 낮은 사람이 적응유연성이 높은 사람에 비해 스마트폰 중독과 학교폭력가해행동간의 관계가 더 강력할 것이라는 적응유연성의 조절모델이 제안하고 있는 세부적인 가정을 적절히 입증하였다. 본 연구에서는 구조방정식 모델 접근법을 통한 분석결과 적응유연성이 스마트폰 중독과 학교폭력가해행동과의 관계에 있어서 적절한 조절 변인으로 역할을 하고 있음을 확인하였다.

## IV. 논의 및 결론

본 연구는 초등학생의 스마트폰 중독이 학교폭력가해행동에 미치는 영향에 대한 적응유연성의 조절효과를 알아보는 데 있다. 이를 위하여 대구·경북에 소재하고 있는 초등학교 4-6학년, 중학교 1-2학년에 재학 중인 800명을 대상으로 하였고, 설문지를 통하여 스마트폰 중독 정도, 학교폭력가해행동, 적응유연성 등을 측정하였으며, 설문지는 직접 설문을 통해 수거하였고, 최종 450부를 분석하였다. 수집된 자료는 SPSS 통계프로그램과 AMOS 프로그램을 통하여 분석하였다. 이러한 과정에 얻어진 연구결과를 연구문제와 연결하여 논의하면 다음과 같다.

첫째, 연구문제 1에서는 스마트폰 중독과 학교폭력가해행동, 적응유연성 관계는 어떠한지에 대해서 알아보려고 하였다. 분석결과 스마트폰 중독과 학교폭력가해행동간에는 통계적으로 유의미한 정적 상관이 있는 것으로 나타났고, 스마트폰 중독과 적응유연성간에는 통계적으로 유의미한 부적 상관이 있는 것으로 나타났다. 또한 학교폭력가해행동과 적응유연성간에도 통계적으로 유의미한 부적 상관이 있는 것으로 나타났다. 이러한 연구결과는 스마트폰 중독이 높아짐에 따라 학교폭력가해행동도 높아질 수 있음을 의미하며, 적응유연성은 낮아질 수 있음을 의미한다. 특히 언어적폭력과 신체적폭력간의 상관이 다른 변인보다 높게 나타나 스마트폰 중독과 언어적, 신체적 폭력간에 높은 상관이 있다는 것을 시사한다.



다음으로 연구문제 2에서는 스마트폰 중독이 학교폭력가해행동에 미치는 영향에 대해 알아보려고 하였다. 분석결과 스마트폰 중독이 학교폭력가해행동을 설명하는 설명량이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 특히 언어적폭력과 신체적폭력을 설명하는 설명량이 다른 변인에 비해 높게 나타났다. 이것은 스마트폰 중독에 따라 학교폭력가해행동이 높아 질 수 있음을 시사하는 것으로 스마트폰 중독이 초기청소년들의 학교폭력가해행동에 영향을 미치고 있음을 시사한다. 특히 언어적폭력과 신체적폭력에 많은 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 연구문제 3에는 스마트폰 중독이 학교폭력가해행동에 미치는 영향에 대한 적응유연성의 조절효과를 알아보려고 하였다. 분석결과 스마트폰 중독이 학교폭력가해행동에 미치는 영향에 대한 적응유연성의 조절효과가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이것은 스마트폰 중독에 있는 초기청소년들 중 적응유연성이 높은 청소년들은 적응유연성이 낮은 청소년들에 비해 학교폭력 가해행동이 낮게 나타나는 것을 의미한다. 즉 똑같은 스마트폰 과다사용에도 적응유연성의 차이에 따라 학교폭력가해행동이 달라질 수 있다는 것을 의미한다.

한편 이러한 연구결과들은 스마트폰 중독이 공격성에 유의미한 영향을 주고 있음을 보고한 강의양, 박창호(2013)의 연구결과와 청소년들의 스마트폰 중독이 우울과 불안에 영향을 주어 학교 부적응을 가져 올 수 있음을 보고한 김경은, 김필송, 민주연, 박수경, 신서인, 이지은, 정해인, 조호정, 최정원, 최정인(2013)의 연구결과와 일맥상통한다. 또한 청소년의 학교폭력피해가 인터넷게임 중독에 영향을 미치고 있음을 보고한 김재엽, 송아영, 이지혜(2008)의 연구결과와 인터넷 게임의 폭력성이 청소년의 학교폭력 가해행동에 영향을 미치고 있음을 보고한 김재엽, 이진석, 이선우(2010)의 연구결과와 초등학생의 스마트폰 중독이 학교적응유연성에 부적인 영향을 미치고 있음을 지적한 김진영(2013)의 연구와도 일맥상통한다.

그리고 초등학생의 스마트폰 중독이 공격성에 영향을 미치고 있으며, 적응유연성이 조절효과를 하고 있음을 보고한 신성철(2014)의 연구와 청소년의 스마트폰 중독이 공격성에 영향을 미치고 있음을 보고한 신성철, 백석기(2013)의 연구와 청소년의 인터넷 중독이 모방폭력에 영향을 미치고 있음을 보고한 이태우(2010)의 연구결과 등과도 일맥상통한다.

결론적으로 학교폭력가해행동은 결국 학교생활에서 또래와의 관계 등에서 발생하는 문제이다. 그런데 스마트폰은 또래나 기타 사회적 관계를 장려하는 것이 아닌 사회성 발달을 가로막는 역할을 한다. 즉 혼자만의 세계에 빠지거나 단순히 프로그램과의 대응을 통해 만족을 얻게 되는 것이 대부분이다. 따라서 스마트폰 중독은 필연적으로 학교생활을 부정적으로 만들 가능성이 높다. 또한 현재 스마트폰에는 다양한 게임 앱이 탑재되어 폭력적이고 선정적인 게임에 초등학생들이 무방비 노출되어 있어 감정 조절이나 또래와의 갈등 상황을 대처하는 능력을 현저히 떨어뜨리고 있어 학교폭력가해행동으로 이어질 가능성이 높다. 또한 다양한 SNS에서의 부적절한 행동은 사이버 폭력을 동반하게 되고 이것이 실제 현실에서 그대로 나타나고 있다.

이에 교육부에서는 스마트폰 과다사용 청소년들을 조사하고 그들을 대상으로 다양한 예방교육과 치료프로그램을 장려하고 있으며, 자녀들의 올바른 스마트폰 사용지도에 대한 부모교육도 실시하고 있다. 그런데 현재 학교장면에서 실시되어지고 있는 대부분의 교육들이 문제 중심으로 접근하다 보니 부모들의 동의나 학생들의 공감을 얻기가 어려운 실정이며, 중독을 예방하고 치료하는데 한계가 있다. 또한 이러한 접근 방식은 학생들을 낙인찍는 효과까지 있어 오히려 학교폭력을 키우는 2차적인 문제로도 발생할 가능성이 있어 주의가 요구된다.

이것은 스마트폰 중독에 빠진 초기청소년들에게 전문가가 문제를 치료하고 소거함으로서 문제 상황에서 벗어 날 수 있도록 돕는 소극적 관점에서 중독에 빠진 개인이 직접 그 문제 상황을 이길 수 있도록 돕는 적극적인 관점에서의 변환을 의미한다. 본 연구에서 시사하는 바가 바로 이것인데, 좀

더 효과적으로 중독 상황을 이기고 다양한 부정적인 영향을 완충 할 수 있는 방안은 결국 자신이 그것을 이길 수 있는 내성을 키우는 것인데 여기에 적응유연성은 매우 중요한 기저로 활용될 수 있을 것이다. 사실 지금의 청소년들에게 스마트폰은 거슬릴 수 없는 흐름이다. 어른들이 통제하는 것만으로는 결코 스마트폰과 관련된 문제를 예방 할 수도 치료할 수도 없다. 결국 이러한 흐름에 대해 스스로 대처능력을 키우고 조절하는 힘을 키우는 것이 가장 좋은 예방이고 치료이다. 본 연구에서 제시한 적응유연성은 초기청소년들의 대처능력을 키우고 조절 능력을 키우는데 반드시 필요한 기저이다.

## 참고문헌

- 가상준, 김강민, 임재형(2013). SNS 사용문화가 청소년의 학교폭력 및 사이버폭력에 미치는 영향. 분쟁해결연구, 11(1), 159-208.
- 강희양, 박창호(2012). 스마트폰 중독 척도의 개발. 한국심리학회지 31(2), 120-141.
- 권송자(2008). 초등학생의 게임중독과 교우관계 및 공격성과의 관계. 석사학위논문, 동아대학교.
- 김경은, 김필송, 민주연, 박수경, 신서인, 이지은, 정해인, 조호정, 최정원, 최정인(2013). 청소년의 스마트폰 중독과 우울 및 불안과의 관계. 이화간호학회지, 47, 50-71.
- 김병년(2013). 청소년의 스마트폰 중독이 사회성 발달에 미치는 영향. 한국콘텐츠학회논문지, 13(4), 66-82.
- 김재엽, 송아영, 이지혜(2008). 청소년의 학교폭력피해경험이 인터넷게임중독에 미치는 영향 : 우울의 매개효과와 청소년 현실지각을 중심으로. 정신보건과 사회사업, 29, 102-122.
- 김재엽, 이진석, 이선우(2010). 인터넷 게임의 폭력성이 청소년의 학교폭력 가해행동에 미치는 영향과 폭력생각의 매개효과. 청소년학연구, 17(1), 60-80.
- 김지민(2015). 학교폭력 피해경험이 자기통제력과 회복탄력성을 매개로 학교폭력 가해행동에 미치는 영향 : Wee클래스의 조절효과를 중심으로. 석사학위논문, 이화여자대학교.
- 김진영(2013). 초등학생의 스마트폰 중독이 학교적응유연성에 미치는 영향. 교류분석상담연구, 3(2), 142-163.
- 김학범(2013). 스마트폰 중독에 관한 연구 동향. 한국중독범죄학회보, 3(1), 24-48.
- 김현정(2014). 청소년의 스마트폰 중독과 사이버폭력과의 관계 : 공격성의 매개효과를 중심으로. 석사학위논문, 광운대학교.
- 김형섭(2013). 학교폭력예방을 위한 법제 연구 : -경찰의 대응방안과 헌법정책을 중심으로-. 박사학위논문, 영남대학교.
- 김희민(2015). 남녀 중학생의 스마트폰 중독에 영향을 미치는 요인 비교. 석사학위논문, 경희대학교.
- 류근숙(2015). 중학생의 스마트폰 중독 실태 연구. 석사학위논문, 가야대학교.
- 박성숙(2014). 청소년의 가정폭력 경험이 학교폭력 가해행동에 미치는 영향 : 발달자산의 매개효과를 중심으로. 박사학위논문, 대전대학교.
- 박수빈(2013). 중학생의 스마트폰중독이 학교생활적응 및 정신건강에 미치는 영향. 석사학위논문, 국민대학교.
- 박은영(2014). 초기 청소년의 학교폭력 경험에 대한 생태학적 변인의 영향 연구. 석사학위논문, 전남대학교.
- 백연연(2014). 학교폭력의 실태 및 대처방안 연구. 석사학위논문, 가야대학교.
- 신성철(2014). 초등학생의 스마트폰 중독이 학교생활적응과 공격성에 미치는 영향에 대한 적응유연성의 조절효과. 아동교육, 23(1), 180-200.
- 신성철, 백석기(2013). 청소년의 스마트폰 중독이 공격성에 미치는 영향. 한국위기관리논집, 9(11), 87-106.
- 신성철, 백석기(2014). 청소년의 가정폭력경험이 학교폭력에 미치는 영향에 대한 적응유연성의 조절효과. 한국치안행정논집, 11(1), 104-126.
- 신성철, 이종춘, 김성수(2014). 청소년의 학교폭력경험이 우울에 미치는 영향에 대한 청소년적응유연성의 조절효과. 청소년보호지도연구, 21, 50-62.

- 신용민(2014). 스마트폰 중독유형에 따른 온-오프라인 대인관계성향 및 감정표현불능증. 석사학위논문, 충북대학교.
- 양혜경(2014). 개인적, 환경적, 매체 특성적 요인이 초등학생의 스마트폰 중독에 미치는 영향. 석사학위논문, 한국교원대학교.
- 오덕영(2010). 인터넷 게임중독과 학교폭력인식, 사회심리적 학교환경 관계 연구. 석사학위논문, 대전대학교.
- 윤자영, 채규만(2014). 청소년의 인터넷 게임중독 경향과 학교폭력인식의 관계 - 현실지각수준을 매개변인으로-. 인지행동치료, 14(3), 45-68.
- 이경희(2014). 청소년의 온라인 게임 중독 정도가 공격적 행동에 미치는 영향 : 자기 통제력과 분노 수준의 매개효과를 중심으로. 석사학위논문, 한양대학교.
- 이선우(2011). 인터넷 게임중독이 학교폭력가해행동에 미치는 영향에서 가족응집력의 조절효과 : 폭력적 인터넷 게임을 사용하는 남자청소년을 대상으로 분석. 석사학위논문, 연세대학교.
- 이용미(2014). 학교 폭력의 원인과 대안 분석 : - 학교 폭력 담당자의 경험을 중심으로 -. 석사학위논문, 우석대학교.
- 이지은(2014). 초등학생의 스마트폰 사용현황과 중독실태에 대한 고찰. 석사학위논문, 경성대학교.
- 이충효(2015). 초·중·고등학생들의 스마트폰 중독에 영향을 미치는 요인에 대한 메타분석. 석사학위논문, 한국교원대학교.
- 이태우(2010). 청소년 인터넷 게임중독이 모방폭력에 미치는 영향. 석사학위논문, 명지대학교.
- 이학식, 임지훈 (2007). 구조방정식 모형분석과 AMOS 6.0. 서울: 법문사.
- 이해리,조한익(2005). 한국 청소년 탄력성 척도의 개발. 한국청소년연구, 16(2), 161-206.
- 이희영, 이미연(2006). 학교폭력 피해아동의 학교적응유연성과 관련된 보호 요소 탐색. 인문학논총, 11(2), 54-68.
- 임순선(2012). 청소년의 적응유연성과 긍정적 발달의 통합모형개발. 박사학위논문, 대구한의대학교 대학원.
- 정승민(2014). 게임중독으로 인한 공격성이 폭력비행에 미치는 영향. 한국치안행정논집, 10(4), 78-90.
- 정은다(2013). 초등학생의 스마트폰 과다사용과 충동성 및 사회성 간의 관계. 석사학위논문, 충남대학교 교육대학원.
- 정지원(2014). 학교폭력을 유발하는 메커니즘: 놀이 하위문화와 패거리 효과를 중심으로. 박사학위논문, 연세대학교.
- 조미정(2014). 초등학생의 스마트폰 중독에 의한 정서적 문제점과 개선방안. 석사학위논문, 전북대학교.
- 천예빈(2013). 청소년들의 스마트 폰 중독과 예방에 관한 연구. 인터넷비즈니스연구, 14(1), 98-114.
- 최은정, 김형모(2006). 청소년의 인터넷 게임중독이 학교폭력인식에 미치는 영향. 청소년복지연구, 8(1), 124-146.
- 최현석, 이현경, 하정철(2012). 스마트폰중독이 정신건강, 학교생활, 대인관계에 미치는 영향 -K대 대학생들을 중심으로. 한국데이터정보과학회지, 23(5), 87-106.
- 한상철(2010). 청소년 가출 후 문제행동 개입 감소를 위한 보호요인의 완충효과 분석. 미래청소년학회지, 7(1), 125-149.
- 한상철(2012). 다문화 가정 청소년의 적응유연성에 대한 영향요인 분석. 미래청소년 학회지, 9(4), 240-244.
- 홍지혜(2013). 초등학생의 스마트폰 사용정도가 정신건강과 사회성에 미치는 영향에 관한 연구 : 성격 5요인의 조절효과를 중심으로. 석사학위논문, 영남대학교.

- Beck, A. T. (2000). *Prisoner of hate: The cognitive basis of anger, hostility, and violence*. New York: Perennial.
- Block, J., & Kremen, A. M. (1996). IQ and ego-resiliency: Conceptual and empirical connections and separateness. *Journal of Personality and Social Psychology*, 70, 349-361.
- Ellis, A. E. & MacLaren, C. (2005). *Rational Emotive Behavior Therapy: A Therapist's Guide (2nd)*. Impact Publishers.
- Haugaard, J. J. (2001). Introduction to the special issue on children, families, and the law. *Journal of Law and Human Behavior*, 25(1), 1-2.
- Kaplan, H. B. (1999). *Toward an understanding of resilience: A critical review of definitions and models*. NY: Kluwer Academic.
- Luthar, S. S., Cicchetti, D., & Becker, B. (2000). The construct of resilience: A critical evaluation and guidelines for future work. *Child Development*, 71, 543-562.
- Simon-Morton, B. G., & Crump, A. D. (2003). Association of parental involvement and social competence with school adjustment and engagement among sixth graders. *Journal of School Health*, 3, 45-260.
- Steinhausen, Hans-Christoph., & Metzke, C. W. (2001). Risk, compensatory, vulnerability, and protective factors influencing mental health in adolescence. *Journal of Youth and Adolescence*, 30(3), 259-280.
- Sullivan, C. J. (2010). Adolescent risk behavior subgroups: An empirical assessment. *Journal of Youth and Adolescence*, 39, 541-562.
- Weinstein, N. (2008). A multi-method examination of the effects of mindfulness on stress attribution, coping, and emotional well-being. *Journal of Research in Personality*, 43, 374-385.
- Young, K. S. (1997). *What makes the Internet Addictive: Potential explanations for pathological internet use*. Paper presented at the 105th annual conference of the American Psychological Association, Chicago, IL.
- Young, K. S. (1998). Internet addiction: The emergence of a new clinical disorder. *Cyber psychology and Behavior*. 1(3), 237-244.



# 위기청소년 보호시설의 문제점과 개선방안

## - 청소년쉼터를 중심으로 -

유영재\* · 김나리\*\*

### 1. 서론

작년 10월 청소년쉼터에서 만나 결성된 10대 조직이 상점과 취객을 대상으로 절도행각을 벌인 사건<sup>1)</sup>과 불과 한 달 후, 다른 청소년 쉼터에서 만난 청소년 2명이 장애인을 성폭행 한 사건<sup>2)</sup>으로 인해 가출청소년들을 보살피고 자립을 도와주는 청소년쉼터가 ‘범죄의 온상’이라는 오명을 쓰고 있다. 이러한 사건에서처럼 청소년 가출은 다른 비행으로 가는 연결통로라고 할 수 있을 만큼 청소년 범죄행위와 밀접한 관련이 있다. 또한 범죄전력이 있는 청소년들의 경우, 대다수가 온전한 가정의 보살핌을 받지 못하기 때문에 소년원 등의 소년처우기관에서 퇴소한 후에도 다시 가출하거나 또래 비행집단 속으로 돌아갈 가능성이 높다. 이러한 가출과 비행의 반복은 청소년의 건전한 자립을 방해하고, 만성적으로 범죄에 노출시킴으로서 성인범죄자로 이어진다.

청소년 가출의 문제점은 가출 그 자체뿐만 아니라 여러 다른 비행을 동반한다는 점에서 사회적 문제로 대두된다고 볼 수 있다. 최근의 청소년 가출은 가족의 방임이나 해체 등과 관련이 있다. 특히 가출의 연령 시기는 점점 ‘저연령화’ 추세로 나타나서 초등학교 4-6학년 가출 비율이 전체의 26.8%를 차지할 만큼 ‘조기화’되고 있으며(국가청소년위원회, 2006), 가출기간이 길어짐에 따라서도 절도, 성매매 등의 비행이나 범죄와의 관련이 커지고 있다(김향초, 2002; 조학래, 2002; 윤현영, 2005 등).

또한 최근 들어 ‘노숙형 가출’이 늘어나면서, 청소년들이 어린 나이에 범죄를 경험하고 동시에 범죄의 표적이 되어가는 것에 대한 우려의 목소리가 높아지고 있다. 한국쉼터협의회에서 2008년에 조사한 ‘노숙 청소년 실태 보고서’를 보면, 가출청소년 중 공원, 놀이터, 아파트 계단, 건물 옥상, 지하실에서 주로 밤을 보냈다는 청소년의 비율이 증가하고 있는 추세다. ‘노숙형 가출’의 증가는 ‘가출의 저연령화’와 맞물려 있으며, 저연령 가출청소년들은 여관비 등을 마련하기 힘들어 노숙을 택하기 쉬운 것으로 나타났다(한겨레신문, 2008.10.6).

가출과 청소년 비행의 관계에 대해 여성가족부의 가출웹<sup>3)</sup> 실태조사(2012)에 따르면, 위기청소년들

\* 중원대학교

\*\* 동국대학교

1) [http://imnews.imbc.com/replay/2014/nwdesk/article/3543633\\_13490.html](http://imnews.imbc.com/replay/2014/nwdesk/article/3543633_13490.html)(검색일: 2014년 12월 5일)

2) <http://www.yonhapnews.co.kr/society/2014/11/13/0701000000AKR20141113106500065.HTML>(검색일: 2014년 12월 5일)

3) 가출웹이란 청소년이 인터넷 카페나 채팅사이트, 또는 오프라인의 청소년쉼터 등에서 만나 오프라인 상에서 무리지어 생활하는 것으로, 가출청소년들이 가출 후 생활에서 발생하는 안전, 외로움 등의 문제를 해결하기 위한 대처방법 중 하나로 볼 수 있다(서보람, 2012; 여성가족부, 2012)

은 가출 후 청소년쉼터나 아동보호시설에서 만나게 된 또래들과 어울려 속칭 가출팸을 형성하게 되고, 조사대상 중 절반에 가까운 47.7%의 청소년들이 생활비를 마련하기 위해 절도나 사기, 성매매 등의 비행행위에 가담하는 것으로 나타났다. 이를 통해 범죄전력이나 비행경험이 없는 단순 가출청소년들에게 비행성향이 전이되는 문제까지 발생한다. 이러한 일련의 과정들은 다양한 요인들로 인해 악순환이 반복되는데, 가장 큰 원인은 위기청소년들을 위한 가정이나 사회화 기관이 마련되어 있지 않다는 것이다. 대부분의 위기청소년들에게는 위탁시설이나 소년원 입소 등의 처벌이 가해지더라도 처벌기간이 끝난 후 여전히 온전한 가정이나 가정에 준하는 역할을 할 수 있는 기관이 마련되어 있지 않기 때문에 다시금 쉼터를 전전하거나 가출팸 등의 또래집단으로 돌아가게 된다. 이러한 사후관리의 미비로 인해 보호관찰이나 위탁시설 위탁, 소년원 입소 등의 소년처우 효과가 급격히 감소하게 되는 것이다.

현재 우리나라에서는 이러한 위기청소년들의 생활안정을 위해 법무부, 여성가족부, 보건복지부에서 위기청소년 복지와 관리를 위한 정책을 수행하고 있으며, 위기청소년의 생활안정을 위해 주거·교육·자립지원 및 긴급원호 등의 지원활동을 하고 있다. 이러한 지원들 중에서 특히 청소년들의 가출과 비행의 악순환을 막을 수 있는 효과적인 방안은 가정에 준하는 장기적인 주거 및 생계지원시설이다.

현행법상 청소년들에게 주거공간을 제공하는 소년보호시설에는 「소년법」의 6호에서 10호처분을 받은 청소년을 대상으로 하는 위탁시설과 소년의료보호시설, 소년원이 있다. 일반적으로 소년보호시설은 6호 처분 대상자를 수용하고 있는 위탁시설을 말한다. 하지만 소년보호시설의 개념을 위기청소년의 주거를 비롯한 제반 복지 문제 해결을 담당하고 있는 기관으로까지 넓혀보면 「청소년기본법」, 「아동복지법」에 의한 청소년쉼터, 그리고 「보호관찰 등에 관한 법률」과 「사회복지 사업법」에 근거한 한국법무보호복지공단에서 제공하는 청소년 전문 생활관까지도 소년보호시설로서 간주할 수 있을 것이다.

청소년쉼터의 경우 여성가족부의 관리·감독 하에 지자체별로 운영되고 있으며, 종류로는 일시·단기·중장기 쉼터가 있다. 또한 소년원에서 퇴원한 청소년을 대상으로 한 재단법인 한국소년보호협회에서 청소년의 자립을 위해 자립생활관을 운영하고 있으며, 안양, 의왕, 대전 등 8개소가 있다. 마지막으로 법무보호복지공단에서는 범죄전력이 있는 청소년을 대상으로 생활관을 운영하고 있다.

이 연구는 위기청소년 보호시설의 문제점을 파악하여 보다 효율적인 개선방안을 제시하는데 목적이 있다. 먼저 청소년 보호시설과 관련한 연구논문과 보고서 등의 문헌연구를 통해 청소년쉼터의 운영 실태와 동향, 문제점을 정리하였으며, 현재 청소년쉼터에 재직 중인 전문가와의 면접조사를 통해 청소년 보호시설의 실제적인 운영 및 기능상의 문제점을 파악하고 실질적으로 현장에 반영 가능한 개선방안을 찾고자 하였다. 면접조사는 서울 소재 고정형 쉼터 종사자 두 명에 대해 2015년 1월 9일과 1월 12일 양일간에 걸쳐 진행되었다. 면접조사 대상은 일시 쉼터 종사자로 한정하였으며, 일시 쉼터 종사자로 한정하는 이유는 일시 쉼터의 경우, 아웃리치 활동 등을 통해 위기청소년을 가장 먼저 접하고, 다른 유형의 쉼터 종사자에 비해 다양한 유형의 가출청소년을 접할 수 있어 가출청소년에 대한 초기대응에서부터 쉼터 체계의 전반적인 흐름까지 다방면에서의 정보를 수집할 수 있기 때문이다. 또한 현재 일시쉼터는 고정형과 이동형으로 나뉘어 운영되고 있고, 고정형의 경우 최대 7일간 가출청소년에게 숙식을 제공할 수 있기 때문에 위기청소년의 발견 및 초기 대응 외에도 위기청소년 보호와 관리에 대해서도 많은 의견을 얻을 수 있을 것으로 기대되었다.

전문가 면접조사를 위해 문헌연구를 통해 수집된 자료를 바탕으로 질문지를 구성하였다. 질문지는 현행 쉼터 운영의 문제점을 실제적으로 확인하고 정책적 개선과제를 도출하고자 크게 쉼터의 기능, 운영, 제도적 부분으로 나누어 작성하였다. 질문의 구체적인 내용으로는 먼저 쉼터의 기능 부분에서



일시·단기·중장기 센터가 각자의 설치 목적에 맞는 기능을 수행하고 있는지에 대한 내용을 살펴 보았다. 이는 센터 내에서의 비행학습과 같은 역기능의 발생과 센터 간 중복된 기능의 수행과 같은 내용을 중점으로 이루어져 있다. 다음으로 인적·물적 자원의 운용과 센터별 운영비의 편차, 시설 상의 문제를 위주로 센터의 운영과 관련한 질문을 구성하였으며, 마지막으로 청소년센터 전담 관리부처의 역할 및 기능, 가출청소년 정보 관리 및 공유 등을 중심으로 청소년센터의 제도상 문제점을 검토하였다.

## II. 이론적 배경

### 1. 위기청소년의 개념

소년보호시설을 이용하는 청소년의 유형을 보면 소년처분기록이 없고 비행성향이 낮은 단순 가출 청소년, 소년처분기록은 없으나 비행성향을 가지고 있는 가출청소년, 그리고 소년처분기록이 있고 비행성향이 높은 범죄소년으로 나누어 볼 수 있다. 이 연구에서는 세 가지 유형의 청소년을 가출청소년, 우범소년, 범죄소년과 같은 별도의 명칭을 쓰지 않고, 세 유형을 모두 포함할 수 있는 개념인 ‘위기청소년’이라는 명칭을 사용한다.

위기청소년(At-Risk Youth)이란 OECD가 정의한 바에 따르면 ‘학교생활에 적응하지 못함으로 인해 직업이나 성인으로서의 삶을 성취해 내지 못할 것 같은 사람, 그 결과 사회에 긍정적으로 기여하지 못할 것 같은 청소년’을 말한다. 이와 같이 OECD의 개념정의에서는 ‘학교 부적응’을 주된 위기청소년의 특징으로 간주하고 있지만(윤철경, 2005), McWhirter 등(2004)은 위기(At-Risk)를 ‘현재 나타나고 있지는 않지만 적절하게 개입하지 않을 경우 미래에는 청소년에게 부정적인 결과를 가져 올 위험성이 있는 상황’으로 보면서, 다음과 같이 5단계로 위기의 수준을 분류한 바 있다.

<표 1> 청소년의 위기 단계

단계	내용
1단계	최저위기단계인 1단계는 좋은 사회경제적 배경을 갖고 있고, 학교나 가족적 환경, 사회관계가 긍정적이며 심리적 환경적으로 스트레스 요인이 거의 없는 단계
2단계	저위기는 최저위기에 비해 약간의 부족한 사회경제적 배경을 갖고 있고, 약간의 부족한 가정, 학교, 사회관계를 갖고 있으며 몇 가지 스트레스 요인이 있는 단계
3단계	고위기는 부정적인 가족, 학교, 사회관계 하에 스트레스 요인이 많으며, 부정적인 태도나 감정, 기술 부족 등 개인적 위기징후로 발전되는 단계
4단계	위기행동입문은 청소년이 어느 한 가지 유형의 문제행동을 시작하는 단계
5단계	위기행동(At-risk category activity)이란 입문수준의 행동에서 다른 범주의 위기행동으로 발전해 나가는 단계

출처 : 청소년위원회(2005), 위기청소년 통합지원 구축운영방안 연구, p. 10

이들은 상기 위기수준이 연속선상에 있는 단계라고 정의하면서 약물남용, 학업중단, 위험한 성행동, 비행, 총기사용 등과 같은 범주의 행동을 가장 위험한 위기수준의 예로 들었다. 이러한 단계별 위기개념에 근거하면 위기청소년이란 어느 특별한 집단이 아니고 위기의 유형, 발달단계, 위기수준

에 따라 차이가 있는 다양한 위기상황에 처한 청소년 집단이며 적절한 개입이 없이는 심리사회적 문제에 빠질 가능성이 많은 집단을 의미한다고 하겠다(한국청소년위원회, 2005)

## 2. 가출청소년의 개념 및 유형

### 1) 가출청소년의 개념

가출청소년에 관한 정의는 연구자들마다 다양하다. Robert(1987)의 정의에 의하면 가출이란, “부모나 보호자의 허락을 받지 않고 24시간 이상 집밖에서 지내는 것”을 말한다(김영순·김혜원, 2007). 그러나 Elliot(1978)은 “구체적이며, 특정한 목적을 가지고 집을 떠나거나, 부모의 허가 없이 8시간 이상 집을 떠나있는 18세 미만의 청소년”이라 설명하였다.

정혜경·권혜진(2001)은 Opinion Research Corporation(1976)의 정의와 Robert(1987)의 정의를 종합하여 청소년가출을 정의하고 있다. Opinion Research Corporation(1976)은 “10-17세의 청소년이 부모 또는 보호자의 승인 없이 적어도 하룻밤 내내 집에 없는 현상”이라 정의하였다. 그 외에도 가출의 원인에 대한 관점과 주장에 따라 가출의 정의는 다양해 질 수 있음을 강조하면서 개인원인론적 정의, 환경원인론적 정의, 개인과 환경의 상호작용론적 정의로 구분하여 설명하였다. 개인원인론적 정의는 가출의 일차적인 책임을 개인에게 두고, 개인의 인성, 정신 병리로 인한 도피성, 충동성 가출로 설명하였다. 환경원인론적 가출은 가출의 일차적인 책임을 환경(가정, 학교, 또래, 지역사회)에 두고 있으며, 가출청소년을 ‘runaway’의 의미로 보지 않고 부득이하게 쫓겨났거나 버림받은 청소년의 의미를 가지고 있다고 설명하였다.

우리나라 청소년쉼터 운영지침상의 가출청소년의 정의는 가정의 책임을 대신하여 사회적 돌봄이 필요한 위기청소년으로 규정하고 있다(국가청소년위원회, 2007). 그러나 이러한 일반적인 가출의 정의는 개인의 자발적인 의지가 아닌 어쩔 수 없이 회피성으로 가출을 해야 하는 경우를 생각한다면 충분한 정의라고 볼 수 없으며(김지혜 외, 2007), 주로 가출 이후 일어난 결과중심의 정의라고 볼 수 있다. 즉, 부모의 허락 없이, 가출하고 몇 시간 후 등의 가출이후 상황을 결론적으로 제시하면서 그것을 가출의 정의로 받아들이고 있다.

### 2) 가출청소년의 유형

가출청소년의 유형은 여러 가지 측면에서 구분될 수 있는데, 가장 고전적인 가출유형으로 가출목적에 따라 탈출형과 추구형으로 구별한 Homer의 구분을 들 수 있다. 탈출형은 가정의 문제나 가족구성원 간 갈등으로 인해 더 이상 가정에 머무를 수 없어 어쩔 수 없이 집을 떠나는 유형인 반면, 추구형은 쾌락과 모험을 즐기기 위해 집을 떠나는 유형이다(김중선, 2002, 재인용).

이와 유사하게 Springer(2001)는 ‘허클베리 핀 형’과 ‘툼 소여 형’으로 분류하였는데, ‘허클베리 핀 형’은 가정에서의 갈등과 학대 등으로 위기상황에 처한 청소년들이 불안, 흥분, 분노, 우울, 무력감, 극도의 피로감 등을 경험하면서 자신들이 직면한 위기 상황을 피하고자 가출한 유형이다. 이에 반해 ‘툼 소여 형’은 스릴을 추구하여 가출한 청소년들을 일컫는다. 이와 같은 가출유형의 분류에 대해 Sharlin & Mor-Barak는 다양한 가출 동기와 특성을 종합적으로 고려하지 않은 채 가출의 목적에 따라 가출유형을 단순히 양분화 하였다는 점에서 비판을 하고 있다(백혜정·방은령, 2009, 재인용).

Miller(1980)는 이를 좀 더 세분하여 부모요인과 자녀요인으로 나눈 후 각각 3가지 유형으로 구분하여 총 6개 유형으로 구분하였다. 그는 부모요인에 의해서는 가출청소년을 희생자, 추방자, 반항자로 분류하였고, 아동요인에 의해서는 도망자, 피난자, 이민자로 구분하였다(김향초, 1998, 재인용). 이 중 희생자는 부모로부터 신체적 학대 및 폭행을 당한 경험이 있어 부모를 적으로 여기며, 집으로 돌

아가는 것은 위험한 일이라고 생각하여 귀가를 두려워하고 거부한다. 추방자는 부모로부터 버림받고 쫓겨난 가출청소년이며, 반항 자는 부모와 심각하고 지속적인 싸움과 갈등으로 인해 가출한 청소년들을 말한다. 아동요인에 의해 가출청소년을 구별한 유형을 살펴보면, 도망자는 청소년 자신의 행동적 문제로 처벌, 구속 등을 두려워하여 집과 학교와 지역사회로부터 도망 나온 청소년이며, 피난자는 위탁가정 또는 시설에서 도망 나온 경우이고 원가족은 해체되어 없다. 이민자는 즐겁지 않은 가정과 학교로부터 벗어나 ‘자유’와 ‘모험’을 찾는 독립적인 유형이다.

김지혜 등(2006)은 갈등가정 청소년과 해체가정 청소년으로 분류하였다. 이중 갈등가정 청소년의 경우에는 가정폭력, 학대, 방임이 없거나 심각하지 않고 부모가 여전히 자녀에 대해 관심을 갖고 있어 부모·자녀 간 유대관계가 유지되고 있으며, 가정이 해체되어 있지 않아 가정 복귀의 가능성이 비교적 높다. 갈등가정 청소년들은 일반적으로 집을 떠난 기간이 길지 않고 가출이 일회적 또는 간헐적으로 나타나는 특징이 있다고 할 수 있다. 반면 해체가정 청소년의 경우에는 가족과의 갈등이 해결하기 어려운 심각한 수준이고, 가정폭력, 학대, 방임이 심각하여 집에서 지내는 것이 안전하지 않다. 또한 부모의 이혼, 재혼, 가출 등으로 가정이 해체되고 가출청소년이 부모와 연락을 단절하고 지내며, 자녀에 대한 양육을 포기하여 이들을 양육할 실질적인 보호자가 없는 상태이다. 따라서 해체가정 청소년들은 일반적으로 집을 떠난 기간이 길고 가출이 반복적으로 나타나는 경향이 있으며, 이들이 가정으로 복귀하는 것은 사실상 거의 불가능한 실정이다.

한편 김준호와 박정선(1993)은 가출유형을 가출횟수 가출의 결과 및 준비를 기준으로 분류하였는데, 가출횟수에 따라서 일과성 가출과 상습적가출로 나누고 있다. 가출결과에 따라서는 시위성 가출, 도피성 가출, 추출성 가출로 분류하였는데, 시위성 가출은 자신의 요구를 들어주거나 의도를 관철시키는 등 가족이나 주위환경을 변화시키기 위해서 가출하는 유형이고, 도피성 가출은 부모가 지나친 통제를 하고 높은 기대를 하는 경우 불만족스러운 가정환경으로부터 탈출하기 위해서 집을 떠나는 유형이며, 추출성 가출은 어떤 이유든 가족들의 무관심, 방임 등에 의해 떠밀려나온 경우를 말한다. 한편 가출준비에 따라서는 충동적 가출과 계획적 가출로 구분하였는데, 충동성 가출은 계획 없이 충동적으로 집을 나가게 된 경우를 말하고, 계획적 가출은 어느 정도 가출에 대해 생각해볼 시간적 여유와 준비기간을 가지고 가출하는 경우를 말한다.

## 2. 위기청소년 보호시설의 실태

소년보호시설이란 가정해체, 빈곤, 학교폭력과 같은 청소년의 위기상황에 개입하여 비행을 예방하고 생활의 안정을 도모할 수 있도록 지원하는 기관으로서, 일반적으로는 소년보호처분 중 6호처분에 해당하는 감호위탁 기능을 수행하는 기관을 일컫는다. 하지만 이 논문은 가정의 불안정이나 부재로 인해 소년원이나 쉼터 등의 소년시설을 전전하고 다시 재비행으로 빠지게 되는 과정에서 청소년에 대한 보호의무가 있는 시설들의 역할에 대해 살펴보고자 하는 것이므로 소년보호시설에 대한 정의를 ‘장기적인 주거공간을 제공하는 청소년 보호 시설’로 임의 규정한다. 이에 해당하는 시설로는 「청소년기본법」, 「아동복지법」에 의한 단기 및 중·장기 청소년쉼터와 재단법인 한국소년보호협회의 자립생활관, 그리고 법무보호복지공단의 청소년 생활관으로 한정하도록 한다.

### 1) 여성가족부 청소년쉼터

청소년쉼터는 여성가족부에서 사단법인 한국청소년쉼터협의회에 위탁하여 운영하고 있다. 현재 청소년쉼터는 전국에 일시쉼터 25개소, 단기쉼터 51개소, 중·장기쉼터 40개소로 총 116개의 시설이 있는 것으로 조사되었다.(2015년 1월 기준)

<표 2> 청소년쉼터 현황

\*전체 시설 수(여자시설 수)

지역	구분	일시쉼터	단기쉼터	중·장기쉼터
서울		4	5(2)	4(2)
부산		2	2(1)	2(1)
대구		1	2(1)	2(1)
인천		2	4(2)	2(1)
광주		1	2(1)	2(1)
대전		2	2(1)	2(1)
울산		0	2(1)	2(1)
경기		5	15(8)	7(5)
강원		1	2(1)	2(1)
충북		1	2(1)	2(1)
충남		1	3(1)	2(1)
전북		1	2(1)	2(1)
전남		1	2(1)	2(1)
경북		1	2(1)	3(2)
경남		1	2(1)	2(1)
제주		1	2(1)	2(1)
계		25	51([25])	40(22)

출처 : 청소년사이버상담센터 e끌림 청소년쉼터 소개 재구성

청소년쉼터는 가출청소년에 대해 가정, 학교, 사회로 복귀하여 생활할 수 있도록 일정기간 보호하면서 상담·주거·학업·자립 등을 지원하는 시설을 말한다. 쉼터에서는 가출 및 가족 내 갈등·폭력·학교 부적응 등의 문제로 인해 어려움을 겪고 있는 청소년들이 심신의 안정을 되찾을 수 있도록 지원하고 있으며, 쉼터의 종에는 일시쉼터, 단기쉼터, 중·장기쉼터가 있다. 세 가지 유형 중에서 주거지원을 제공하는 쉼터는 단기와 중·장기쉼터로, 각각 3개월에서 9개월, 2년에서 3년까지 이용이 가능하다.

<표 3> 청소년쉼터 유형별 구분

구분	일시쉼터	단기쉼터	중·장기 쉼터
지향점	가출예방, 조기발견, 조기개입	보호, 가정·사회 복귀	자립지원
이용기간	24시간~7일 이내 임시보호	3개월(최장 9개월) 단기보호	2년(최장 3년) 중·장기보호
이용대상	가출·거리 배회 청소년	가출청소년	자립의지가 있는 가출청소년
위치	이동형(차량), 고정형(청소년 유동지역)	주요 도심별	주택가
핵심기능	일시보호, 찾아가는 거리상담지원	사례관리를 통한 연계	사회복귀를 위한 자립
기능	- 위기개입상담, 진로지도, 적성검사 등 상담서비스 제공 - 가출청소년 구조발견, 단기 및 중·장기 쉼터와의 연	- 가출청소년의 문제해결을 위한 상담치료서비스 및 예방활동 전개 - 의식주 및 의료 등 보호서비스 제공	- 가정복귀가 어렵거나 특별히 보호가 필요한 위기청소년을 대상으로 학습 및 자립지원 등 특화 서비스 제공

	<p style="text-align: center;">결</p> <p style="text-align: center;">- 식사, 음료수 등 기본적인 서비스 제공</p>	<p style="text-align: center;">- 가정, 사회복귀를 위한 가출청소년 분류 연계의뢰 서비스</p>	
--	---	---	--

출처 : 청소년사이버상담센터 e플림

## 2) 한국소년보호협회 청소년자립생활관

청소년자립생활관은 재단법인 한국소년보호협회에서 설립·운영하고 있다. 청소년자립생활관은 현재 의왕, 안양, 춘천, 대전, 전주, 대구, 광주, 부산 8개소가 운영 중이며, 자립 및 사회정착 지원 프로그램으로 무료숙식제공 및 청소년전문 심리상담, 검정고시와 대학진학을 위한 학업연계지원, 미용·제과제빵·컴퓨터 등 취업기술지원을 비롯하여 문화체험이나 봉사활동, 스포츠 체험 등 현장체험을 통한 인성교육을 실시하고 있다. 숙식 및 교육에 소요되는 비용은 전액 재단에서 지원하며, 학교 수업료와 취업 및 기타 자립에 필요한 교통비는 후원금에서 일부 지급한다.

청소년자립생활관의 입주자격은 연령 만12세에서 22세 이하의 청소년 중에서 ①소년보호 관련기관 추천(의뢰) 청소년, ②무의탁 청소년 중에서 자립지원이 필요한 청소년, ③저소득층 및 국민기초수급대상 청소년이다. 자립생활관 입주 기간은 6개월이며, 자립의지를 평가하여 2년까지 연장이 가능하다. 4) 소년원에서 퇴원한 청소년이 보호자나 일정한 주거가 없을 경우 대부분 청소년자립생활관으로 입소하게 된다.

## 3) 법무보호복지공단 청소년 생활관

법무보호복지공단은 「보호관찰 등에 관한 법률」 과 「사회복지 사업법」 등에 의거하여 법무보호복지지를 통해 교도소 출소자와 소년원 퇴원 청소년의 건전한 사회복귀를 지원하고, 이를 통해 효율적인 범죄예방 활동을 목적으로 하고 있다 「보호관찰 등에 관한 법률」 에 갱생보호의 방법이 제65조 제1항에서 제6항까지 숙식제공, 여비지급, 생업도구·생업조성금품의 지급 또는 대여, 직업훈련 및 취업알선, 갱생보호대상자에 대한 자립지원, 그리고 이러한 갱생보호에 부수하는 선행지도를 할 것을 규정하고 있다.

법무보호복지공단은 소년처분이나 형사처분을 받은 전과가 있는 청소년에서부터 경찰조사기록이 있는 청소년이면 비행성향의 경중을 가리지 않고 모두 입소가 가능하기 때문에 입소 대상자의 폭이 넓다. 청소년에 대한 지원으로는 숙식제공 외에도 긴급원호, 학업지원, 취업훈련까지 다양하며, 입소 기간은 최대 2년이며 근무지에서의 근속이나 학교생활·성취도 등을 기준으로 자립의지를 평가하여 기간연장을 결정한다.

법무보호복지공단은 본래 성인 출소자를 위한 법무복지 활동을 중점적으로 수행하는 기관으로 전체 법무보호복지공단 사업에서 청소년의 법무보호업무가 차지하는 비율은 매우 낮다. 법무보호복지공단의 전체 기관 중에서 청소년 전담 기관은 서울 1개소와 광주 2개소로 3곳뿐이며, 경기지역 여성센터에서는 성인여성과 여자청소년을 함께 수용하고 있다. 기관의 규모 또한 서울의 경우 수용인원이 12~14명으로 규모가 작은 편이나, 최근 광주지역 생활관에서 청소년 센터를 신설하여 백여 명 가량의 청소년을 수용할 수 있게 되었다.

## 4) 재단법인 한국소년보호협회

### Ⅲ. 가출청소년쉼터의 문제점 및 개선방안

#### 1. 가출청소년쉼터의 문제점

일시, 단기, 중장기 쉼터는 각각 가출청소년 발굴, 청소년의 보호 및 기관연계, 자립지원과 같은 역할에 따라 하나의 연속적인 맥락을 이루고 있다. 일시쉼터가 길거리 아웃리치 활동을 통해 가출청소년을 발굴하고, 단기쉼터에서는 일시에서 발굴한 청소년들을 안정시키고 각자의 상황에 따라 상담기관, 중장기쉼터 등에 연계시키는 역할을 수행한다. 마지막으로 중장기쉼터는 집으로 돌아갈 수 없는 청소년들을 장기적으로 보호하고, 그들의 자립을 위해 다양한 프로그램을 제공하는 것이다. 이러한 기능의 분류에도 불구하고 현재 청소년쉼터는 일시쉼터-단기쉼터의 역할 중복, 일시쉼터의 과도한 이용편리성, 쉼터의 부족을 비롯한 제반 시설운영상의 문제, 가출청소년에 대한 정보체계 미흡, 전담부서의 역량 부족 등으로 인해 여러 가지 문제가 나타나고 있다. 이러한 쉼터의 문제점을 문헌연구와 전문가 면접조사에서 수집한 자료를 바탕으로 기능적 측면과 제도적 측면으로 분류하여 정리하였다.

##### 1) 기능적 측면에서의 문제

청소년쉼터의 설치 및 운영내실화 방안 연구(2012)에 따르면 일시, 단기, 중장기 쉼터는 각각의 유형에 따라 본연의 기능을 수행해야 하는데 현재로서는 각 유형별 쉼터가 제기능을 하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 일시쉼터에서 제공되는 숙박이나 의료시설 연계, 편의시설 이용으로 인해 일시쉼터만을 선별하여 이용하는 청소년이 늘어나고 있으며, 단기쉼터에서 여러 가지 이유로 인해 6개월 이상 생활하는 청소년이 22.5%나 되었고 오히려 중장기쉼터의 경우 6개월 이상 생활한 경우는 21.4%에 불과한 것으로 나타나 각 쉼터 유형별 기능이 중첩되어 있음을 알 수 있었다.

일시쉼터와 단기쉼터의 문제를 더 자세히 살펴보면, 일시쉼터의 청소년 보호 시간이 24시간에서 최장 7일까지 늘어난 것에서 쉼터 기능상 문제가 상당부분 기인됨을 알 수 있었다. 일시쉼터에서 청소년들을 야간에 보호할 수 있게 되면서 청소년들이 보다 안전한 곳에서 단기간이나마 머무를 수 있고, 기본적인 숙식을 해결하기 위해 길거리 청소년들이 이전보다 많이 접촉해올 가능성이 늘어난다는 긍정적인 측면도 있다. 하지만 일시쉼터의 보호기능 확대는 일시쉼터 뿐만 아니라 단기쉼터의 기능에 까지 부정적인 영향을 미치고 있다.

세 가지 유형의 쉼터 중에서 가장 많은 아이들을 만나고 발굴하는 아웃리치 업무에 집중해야 할 일시쉼터가 쉼터에 머무르는 아이들을 상담하고 보호하는 단기쉼터의 역할까지 일부 수행하게 되면서 일시쉼터와 단기쉼터의 기능이 중복되는 현상이 발생하고 일시쉼터 본래의 기능을 상실하고 있다는 비판이 있다. 더욱이 일시쉼터의 경우 단기와 중장기 쉼터에 비해 입퇴소가 자유롭고 제약이 적기 때문에 가출청소년들이 숙박업소로 악용하는 사례가 늘고 있으며, 이는 곧 단기쉼터의 기피현상으로 이어지고 있다. 또한 일시쉼터에 머무르는 청소년들의 교육과 관리에서도 여러 한계점이 나타나고 있다. 일시쉼터는 본래 가출청소년의 발견 및 일시적인 편의를 제공하는 공간으로 고안된 것이기 때문에 청소년에 대한 어떠한 교육이나 기타 프로그램이 전무하고, 청소년들을 관리한 인력도 부족한 실정이기 때문이다. 이와 같은 쉼터 기능에서 기인한 문제로는 일시쉼터 떠돌이 현상, 일시쉼터의 아지트화, 단기쉼터 기피현상이 있으며, 자세한 내용은 다음과 같다.

### (1) 일시쉘터 떠돌이 현상

일시쉘터 떠돌이-쉘돌이, 쉘순이 현상은 다양한 지역의 일시쉘터를 다니며 한 달 최대 이용일수인 7일에 맞추어 머물다 다른 일시쉘터로 이동하는 것을 말한다. 쉘터 떠돌이의 경우 대다수가 길거리 노숙자 생활이 만연된, 가정폭력, 학대 등으로 인해 가정으로 돌아갈 수 없는 청소년이 대부분이다.

A : 일시쉘터는 청소년 보호시설이나 생활시설이 아니고 청소년 이용시설의 개념이기 때문에 시설을 설치하는 입장이나, 이용하는 아이들 입장이나 단기쉘터보다 훨씬 더 편하게 이용할 수 있고 선호하게 되고. 숙박업소처럼 되어버리는 거죠. 그러니 애들은 여기(일시)만 떠도는 거예요. 이러다가 우리가 이야기하는 군집현상이 일어나요. 일시를 떠돌다보니 거기에서 아이들이 연락되서 만난 아이들이 하나, 하나씩 조인이 되고 거기서 빠져나가는 아이들도 있겠지만 대부분 집단으로 일시만 도는 거예요. 일시쉘터 한 곳에서 한 달에 일주일 을 머물 수 있어요. 근데 한 달이란 기간은 아주 우스운 거예요. 용산에 일주일 있다가 뭐 남양주에 일주일 갔다가 저기 갔다가 한 4~5 텀만 하면 다시 원래 있던 곳으로 갈 수 있거든요. 워낙 광범위하게 다니니까 아이들을 관리하는 것도 쉽지가 않아요.

이와 같은 일시쉘터 떠돌이 현상은 가출청소년들을 길거리나 불법 숙박업소 보다 안전하게 보호할 수 있다는 점에서는 긍정적으로 볼 수 있지만, 다음의 일시쉘터의 아지트화, 비행집단 형성과 밀접한 관련을 맺고 있어 일시쉘터의 기능 상실에 부정적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다.

### (2) 일시쉘터의 아지트화

청소년쉘터의 경우 쉘터 자체에 대한 부정적인 인식과 홍보 부족 등으로 인해 초기 가출청소년이 바로 쉘터와 접촉하는 경우는 적다. 일시쉘터에 찾아오는 청소년들 전반이 소년처분 경험이 있거나 가출생활이 심화된 상태로 일시쉘터를 숙박업소 대용으로 찾는 경우가 대부분이다. 이러한 청소년들이 일시쉘터를 자주 이용할 경우 초기 발견한 가출청소년이 입소를 꺼릴 수 있고, 입소한 청소년의 보호, 관리감독 업무로 인해 일시쉘터의 본래 목적인 새로운 가출청소년의 초기 발굴이 원활하게 이루어질 수 없다.

A : 일시쉘터에 아이들이 머무르기 시작하니까 새로운 아이들을 만날 수가 없어요. 집을 나온 청소년이 쉘터에 갔는데 무서운 형들, 언니들이 먼저 와서 잠을 자고있어.. 그럼 애들이 못 들어가요. 이동형 버스만 해도 뒤쪽에 노는 애들이 있으면 다른 애들이 왔다가 그냥 가거든요. 이용하는 아이들만의 아지트가 되어버리는 거죠. (중략) 우리가 가출쉘터에서 몇 만에서 몇 십만 얘기를 하는 가출청소년 아이들 중에 과연 쉘터들의 실적으로 잡혀있는 연간의 몇 천명되는 아이들이 과연 몇 천 명일까? 저는 아니라고 봐요. 몇 백 명일 수도 있고요 몇 백 명이 일시쉘터를 떠돌아다니면서 이용하니까 쉘터에서는 몇 천 명이라고 자기들의 실적으로 잡고 있지만 실제로는 같은 아이들인 거예요.

### (3) 단기쉘터 기피현상

일시쉘터의 가출청소년 보호일시가 늘어남에 따라 가출청소년들이 손쉽게 쉘터의 숙박시설을 이용할 수 있게 되면서 가출청소년들이 단기쉘터 입소를 거부하는 현상이 증가하고 있다. 단기쉘터는 가출청소년의 사례를 분석하여 상담치료서비스나 중장기 쉘터로 청소년을 연계하여 그들을 다양한 사회의 위험으로부터 보호한다. 이러한 목적을 달성하기 위해 단기쉘터에서는 3개월에서 최장 6개월 까지 청소년에게 의식주를 비롯한 다양한 의료, 상담서비스를 제공하며, 이밖에도 청소년의 가정 및 사회로의 복귀를 위해 일정부분 교육, 자립에 도움이 되는 프로그램을 시행하고 있다.

단기쉼터에 입소한 청소년은 일정한 생활양식을 준수할 것과 검정고시 등의 교육 프로그램을 소화하고 그에 대한 성과를 낼 것을 요구받게 되며, 이와 같은 부분은 가출과 길거리 생활로 자유에 익숙해진 청소년으로 하여금 거부감을 불러일으킬 수 있다. 특히 가정이나 집단생활에 익숙하지 않은 길거리 청소년들에게 이러한 단기쉼터의 강제적인 행동규율은 자신들을 속박하는 공간으로 인식할 우려가 있다. 이러한 상황에서 일시쉼터가 단기쉼터와는 대조적으로 이용이 편리해지면서 청소년들이 당장 필요로 하는 숙박시설, 편의시설을 얻게 되어 점차 단기쉼터 입소율이 낮아지고 있다.

A : 일시가 가기 힘들어지고 불편해져야 돼요. 근데 오히려 이용하기 좋아지고, 편해지고, 많아졌어요. 지금 쉼터들이 생기면 다 일시로 만들려고 해요. 관리도 안되면서 아이들을 계속 이런 문제, 범죄행위 안으로 몰아넣는 상황이 되는거죠. 그래서 지금 어떤 식으로 나타나냐면 단기쉼터가 비어가요 애들이 없어서.. 근데 저희가 일시쉼터에서 만나는 아이들은 단기쉼터 절대로 안 간다고 해요. “일시로 데려다주세요” 라고해요.

가출청소년들이 단기쉼터보다 일시쉼터를 선호하는 또 다른 이유는 일시쉼터의 경우 남녀의 구분 없이 함께 이용할 수 있기 때문이다.

B : 가출팸이라는 단어처럼 그 집단에 속한 아이들은 이미 서로 가족, 애인 같은 사이이기 때문에 떨어지는 거에 대해 굉장한 거부감을 보여요. 단기쉼터는 남녀를 구분해서 떨어트려 놓으니까 아이들이 더 싫어하는 거죠.

현재 전국의 일시쉼터는 지역별로 쉼터 수가 부족하거나 시설 내에서 남녀를 구분하여 수용할 수 있는 여건이 되지 않는 곳이 많기 때문에 가출청소년들이 단기간이나마 함께 이용할 수 있는 일시쉼터를 선호하게 된다. 하지만 남녀의 구분 없이 한 쉼터에 수용할 경우 청소년 관리에 상당한 어려움이 발생할 수 있기 때문에 현재 서울 소재의 일시쉼터에서는 야간보호 시 남녀를 각각 다른 일시쉼터에서 보호하고 있다. 이를 통해 무리지어 쉼터를 이용하는 청소년들의 수가 이전보다 줄어들었으며, 쉼터를 이용하는 청소년들의 관리에도 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다.

#### (4) 일시쉼터 내에서의 비행집단 형성

최근 가출청소년들이 비행집단을 이루는 주요한 장소로 청소년쉼터가 이용된다는 것이 사회적인 문제로 떠오르고 있다. 청소년기의 특성상 무리를 형성하여 그 안에서 안정감을 얻고, 단단한 결속을 이루는 것을 선호하는데, 가출팸과 같은 가출청소년 비행집단은 성매매나 각종 폭력행위 등 집단적인 범죄행위를 통해 생계를 유지하는 등의 문제가 발생할 수 있다. 또한 단순 일탈로서 가출한 청소년이나 비행성향이 낮은 청소년이 이러한 비행집단에 속하게 될 경우 비행을 빠른 속도로 학습하게 될 우려가 있다. 이러한 현상은 서론에서 살펴본 몇 가지 가출청소년 집단 범죄행위의 사례를 통해서도 알 수 있다.

가출청소년을 보호하고 교육하는 쉼터에서 이러한 역기능이 발생하는 원인에 대해 전문가 면접조사 결과를 분석한 결과, 청소년들이 일시쉼터에서 일정기간 머무르게 되면서 발생하는 정체현상이 비행집단 형성에 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다.

A : 예전에도 쉼터가 아이들이 비행집단을 구성하게 되는 하나의 원인이긴 했는데, 요즘처럼 주로 형성되는 곳이 쉼터인 것처럼 느껴지는 이유는 일시쉼터의 운영모델이 바뀌면서예요. 쉼터 모델 개발 당시에 고안된 일시쉼터의 역할은 가출청소년을 발굴하는 것이고, 그



다음역할은 단기쉼터에서 하는 거예요. 발굴 당시의 모습과 실상 쉼터에서 생활모습이 다른 아이들이 대부분이기 때문에 단기쉼터에서 일정기간 생활을 하면서 아이의 성향과 상황을 판단하는거죠. (중략) 하지만 요즘처럼 일지에서 아이들을 며칠씩 잡고 있게 되면 아이들이 비행성향이나 위협성의 구분 없이 뒤섞여 있게 되고, 비행성향이 낮은 아이들이 금세 물들게 되는 거죠.

B : 길거리 생활이 만연된 아이들 같은 경우에는 일시쉼터에 오래 잡아두면 그런 현상들이 주로 나타나요. 이제 쉼터를 갖 처음 온 아이들을 타겟으로 삼아서 관심을 보여주고.. 담배주고 그리고 같이 놀래? 저녁에 술 사줄까? 이런 식으로 포섭해서 그룹을 확대하려고 하죠. Homeless 청소년들 중에서 가정이나 사회로 복귀가 어렵다고 판별되는 아이들 같은 경우에는 대부분 자생력이 뛰어나요. 그냥 밖으로 내보내도 얼어 죽지 않을 아이들.. 그만큼의 생존력이 있는 아이들인데, 그 아이들이 일시쉼터를 돌아다니는 아이들에게요.

일시쉼터에서 이러한 현상에 대응하여 취할 수 있는 조치는 매우 소극적인 것에 국한되어있어 입소요청을 거절하거나(4인 이상의 집단이나 교사 및 또래에 대해 위협적인 행동을 한 청소년의 경우), 아이들이 일시쉼터에서 최대한 불편함을 느끼도록 세탁, 청소 등의 일을 시키는 등의 수준에서 그치고 있다.

## 2) 제도적 측면에서의 문제

청소년쉼터의 제도적 측면에서는 쉼터의 설치 및 운영에서 나타난 다양한 문제들을 검토하였다. 청소년쉼터는 가출청소년을 위한 대표적인 서비스 기관으로 발생 당시부터 체계적인 계획에 의해 조직화된 기관이 아닌 사회적 필요에 의해 지역을 중심으로 산발적으로 운영되다가 제도화되기 시작한 것은 비교적 최근이다. 따라서 전국에 설치된 쉼터의 수가 부족한 문제에서부터 시작해 쉼터별 운영비의 차이와 부실쉼터 운영문제, 전국적인 수준에서의 쉼터관리 미흡, 쉼터이용 청소년에 대한 정보전달 체계의 미확립, 미흡한 언론대응과 같은 다양한 문제점들이 제기되고 있다.

### (1) 가출청소년 수 대비 청소년쉼터 수의 부족

2015년 1월 기준으로 청소년쉼터는 전국에 일시쉼터 25개소, 단기쉼터 51개소, 중·장기쉼터 40개소로 총 116개의 시설이 있는 것으로 조사되었다. 쉼터의 설치는 가출청소년의 욕구나 체계적인 계획에 의해 수립된 것이 아니라 지역의 요구도, 중앙정부 및 지역의 재정 확보역량, 지방정부의 의지 등에 따라 다소 임의적으로 설치되어 쉼터 유형별, 성별, 지역별로 불연속, 불균형적인 측면이 많다.

지속적으로 일시쉼터를 비롯한 남녀별 단기, 중장기 쉼터가 늘어나고 있는 추세이지만, 아직까지도 기본 인프라가 제대로 구축된 곳은 몇 개 지역에 불과하여 일시-단기-중장기로 이어지는 쉼터의 맥락이 제대로 이루어지지 않는 부분이 있다. 특히 쉼터 이용 청소년 중에서 집이 없거나 길거리 생활에 익숙해진 만성 가출청소년이 쉼터 입소자의 상당수를 차지하고 있음에도 불구하고 이들에 대한 장기적인 처우를 위한 시설은 거의 전무하기 때문에 장기 가출청소년들로 하여금 쉼터와 길거리를 반복해서 떠돌게끔 하는 상황이 지속되고 있다.

지역별 청소년쉼터 설치 기준이 정립되지 않아 지역에 따라 쉼터 설치에 편차 있음. 특히 도의 경우 특별시와는 달리 지역 간 경계가 넓고 지리적, 문화적 차이로 인해 접근성이 낮으며, 광역시의 경우에도 일시쉼터 야간보호의 경우 남녀 구분을 위해서는 청소년들을 일정 지역으로 이동시켜야 하는 등의 문제가 발생한다.

A : 컴퓨터에서 멀리 떨어진 곳에서 가출청소년을 발견하면 그 아이를 컴퓨터까지 데리고 가야해요. 애만 보내도 가긴하겠지만 중간에 다른 곳으로 가버릴 수도 있는거고, 아이들을 일일이 데리고 다니자니 컴퓨터 인력이 모자라 여력이 안 되는 거예요. 이런 문제는 지금 광역에서 관리하지 않아서 생겨나는 문제들이예요. 가출아이들은 지역을 맴도는 아이들이 아니예요. 컴퓨터를 만들기 위해서 지역에서 조사할 때 단순히 지역으로 나뉘어서 A지역 컴퓨터에는 몇 명, B지역 컴퓨터에는 몇 명 이런식으로 조사를 하는데, A지역에서 가출한 아이들은 가출 청소년 밀집지역이나 다른 지역으로 가지 A지역에서 머물지는 않거든요. 국가 단위에서 전체를 바라보고 계획을 수립해야하는데 주먹구구식으로 마련하다보니 아이들의 요구나 필요에 제대로 대처를 하지 못하는 것 같아요.

(2) 컴퓨터의 예산부족과 센터 간 운영비 격차 심화

청소년센터 운영예산과 관련한 문제로는 컴퓨터 운영예산의 부족과 컴퓨터 간 운영예산 빈부격차의 심화 두 가지로 볼 수 있다. 컴퓨터의 운영예산은 국고보조, 자부담, 후원금 등 외부 지원금으로 이루어지지만 대부분 국고보조에 의존하는 실정이다. 현재 국비지원은 청소년기금으로 충당되는데 일시·단기·중장기컴퓨터별로 동일한 최소 지원액이 책정되고 시도에서는 국비 지원 규모에 상응하거나 그 이상의 지방비를 확보하도록 하고 있다. 하지만 국고보조금 자체가 적기 때문에 제한된 보조금으로 가출청소년에 대한 기본적인 생활보장과 학업·자립지원 서비스를 제공하는 데에는 한계가 있다.

<표 4> 청소년센터 예산(09-10년)

예산 구분	일시컴퓨터	단기컴퓨터	중장기컴퓨터
2009년 평균 총결산액	138,619천원	187,184천원	137,339천원
2009년 평균 정부보조금	54,725천원	62,894천원	45,214천원
2010년 평균 국고예산 지원액	93,625천원	76,504천원	58,000천원
평균 1인 급량비	3,437원	2,517원	2,595원

\* 출처: 남미애 외(2010)

운영예산의 부족과 더불어 센터 간 운영비 격차 심화문제 역시 지역 컴퓨터 별 동일한 서비스의 질을 보장하는데 큰 걸림돌이 되는 문제이다.

A : 서울과 지방의 경우에는 운영상 지침이나 예산 사용의 자율성 부분에서 차이가 좀 있어요. 이런 부분 때문에 간식이나 지원 시설 면에서 차이가 좀 나기도 하고, 가출청소년이나 지자체 등의 수요에 따라 컴퓨터 수를 갑자기 늘리다보니 검증이 되지 않은 민간 컴퓨터들도 많이 포함됐어요. 이런 민간컴퓨터들은 자체적인 운영 능력이나 아이들 보호 면에서 문제가 많으니까 당장 시설수가 줄더라도 없애는 게 맞다고 봐요.

청소년센터 예산 자체가 낮아데다가 컴퓨터 간 격차가 청소년센터 급량비를 기준으로 최저 1,200원을 지원하는 컴퓨터에서 최고 5,000원까지 제공하는 컴퓨터가 있어 그 편차가 크다는 것을 알 수 있다. 이러한 예산의 부족·불균형 문제는 청소년센터로 하여금 청소년보호와 재원 마련이라는 이중고에 시달리게 하며, 이로 인해 원래 시설의 기능을 소홀히 할 수밖에 없는 문제가 함께 발생한다. 다시 말해 정부가 전적인 책임을 지지 않고 사회적인 자선에 재원의 일부를 의존하고 있는 경우 기부를 많이 받는 시설은 아동을 보다 좋은 조건에서 대우하고 그 반대의 시설은 열악한 조건에서 양육할 수밖에 없는 상황을 초래하게 하여, 입소자의 불평등을 심화시키고 시설의 전문적 성장을 방해하는 근

본적 요인이 된다.

### (3) 가출청소년 정보관리 체계 미확립

인근 쉼터 생활권 내의 가출청소년들이나 쉼터 이용 청소년들에 대한 데이터베이스를 통합적으로 구축·관리할 필요가 있다. 현재 가출청소년에 대한 통계 생산처는 경찰청(가출청소년 신고 접수 현황), 여가부(행정시스템 운영: 입·퇴소 관련 기본 자료), 여가부(청소년유해환경 실태조사-청소년가출에 대한 일부 문항), 한국청소년쉼터협의회(쉼터에 입소한 가출청소년 및 청소년쉼터에 대한 실태조사) 등에서 부분적으로 행해지며, 각 관련기관마다 기관의 목적 및 사업의 특성에 따라 단편적인 통계자료를 생산하고 있다. 이렇듯 공식적으로 가출청소년의 현황이나 특성 파악이 명확하지 못하기 때문에 실무 종사자들이 쉼터운영계획을 효율적으로 수립하는데 어려움이 있다. 더욱이 공식통계 외에 현재 쉼터 종사자들이 실무 상에서 공유할 수 있는 청소년에 대한 데이터는 이름, 생년월일, 쉼터 이용 날짜에 불과하다. 인근 지역 쉼터 종사자들 간에 위험군 아이들(임신, 심각한 범죄경력 등)에 대한 정보는 비공식적으로 공유되는 것에 그치고 있어 지역 가출청소년의 특성이나 현황에 대한 체계적인 관리는 부족한 실정이다.

B : 아이들 정보를 통합적으로 관리하는 시스템이 없고, 개인정보법이 강화되고 하면서 문제가 있는 아이들에 대한 정보를 쉽게 받을 수는 없어요. 하지만 그대신 기관끼리의 소통은 요즘 많이 하고있어요. 예를 들어 저희 일시쉼터에서 다른 일시쉼터로 간다고 하면은 전화를 하죠 선생님 지금 이 아이가 가려고 하는데 받아 줄 수 있는지 이런 식으로 기관끼리 소통을 해요. 이런 연계방식을 통해서 종사자들끼리 자체적으로 일정 정보가 공유됩니다.

쉼터 종사자 간의 비공식적 정보공유를 통해 청소년들을 관리하는데 일정부분 효과가 있지만 공유되는 정보의 질과 양이 한정적이며, 쉼터 종사자 개인의 사건이 반영될 가능성이 높다. 체계적인 공식 정보관리 시스템을 구축하여 쉼터 이용 청소년에 대한 기본적인 신상정보 외에도 범죄나 일탈 행동에 관련된 사항, 쉼터 입소 시 생활에서의 특이사항 등 해당 청소년을 파악할 수 있는 정보가 늘어난다면 쉼터 종사자들이 신속하게 청소년의 특성을 파악하고 분류, 연계하는데 도움이 될 뿐만 아니라, 일시쉼터에서의 정체 현상을 예방할 수 있어 쉼터 내에서 비행집단이 형성되는 것을 방지할 수 있을 것이다.

### (4) 입소청소년 및 직원의 안전에 대한 규정 미비

청소년쉼터는 고위험에 노출된 청소년을 지원하는 곳이며 다양한 배경을 가진 사람들이 함께 생활하기 때문에 쉼터 이용 청소년뿐만 아니라 쉼터 종사자 역시 일상생활 속에서 폭력이나 협박 등의 위험에 노출될 가능성이 있다.

B : 어떤 아이들은 그 아이들로부터 종사자를 보호해야하는 경우도 있어요. 소년교도소까지 다녀온 아이들 같은 경우는 장난아니죠.. 선생님 패가지고 그런 경우.. 그런 애들도 있고 쉼터 돌아다니면서 선생님에게 직접적으로는 아니고 돌아서 욕하고 정수기 발로차서 넘어뜨리고 뭐 이런 애들도 많죠 그렇기 때문에 그런 아이들같은 경우는 그 아이들을 보호를 해주는 것도 맞겠지만 그 아이들로부터 선생님을 보호해주는 것도 필요해요.

쉼터 내 안전에 대한 선행연구에 따르면 쉼터 직원들은 쉼터 근무과정에서 이용청소년 및 관련인으로부터 신체적, 심리적, 언어적 폭력을 당한 경험이 있다고 조사되었으며(남미애 외, 2007, 남미애

외, 2010), 이용청소년의 일부는 쉼터에서 함께 생활한 다른 청소년으로부터 심한 욕설, 폭행이나 구타, 돈을 빼앗김 등에 노출된 경험이 있는 것으로 나타났다(남미애 외, 2010). 이러한 상황에도 불구하고 입소청소년 및 종사자의 안전을 위한 규정이나 장치는 아직까지 제시된 바가 없다. 그로 인해 쉼터 종사자와 다른 청소년을 보호하기 위해 쉼터 내에서는 근무자가 적은 날이나 여성 근무자만 있는 특정일에는 청소년의 입소요청을 거절하는 등의 문제가 발생하기도 한다.

## 2. 개선방안

지금까지 선행연구 검토와 전문가 면접조사를 통해 청소년쉼터 현장에서 발생하고 있는 다양한 문제점들을 검토하고 그 원인을 파악하고자 하였다. 계속해서 앞서 살펴본 문제점들에 근거하여 쉼터와 국가 차원에서 시행할 수 있는 현실적인 개선방안을 도출하고자 한다.

### 1) 융합시설로서의 청소년쉼터 정체성 확립

현재 청소년쉼터는 보호시설, 이용시설, 치료시설, 교정시설, 긴급피난처의 기능을 병행하는 특수한 역할을 수행하고 있는 제3의 시설이며 융합시설로서의 역할을 수행하고 있다. 이러한 역할을 제대로 이해하고 융합시설로의 정체성을 확립하여 향후 쉼터의 개선방안 모델에 적용하는 것이 필요하다. 청소년쉼터는 보호시설이기는 하지만 입·퇴소가 비교적 자유롭고 입소자의 이동이 빠르며, 입소대상은 교정시설과 같이 비행성이 높고 복합적인 어려움을 가진 고위험 청소년이다. 하지만 이들에 대한 통제는 최소화하고 자율성을 높게 보장하고 있으며, 긴급피난처 및 대체가정의 기능까지도 수행하고 있다. 그러므로 가출청소년이 있는 현장에 직접 찾아가서 시작하는 아웃리치에서부터 상담 및 사례관리, 야간보호 및 생활지도, 가정방문, 취업지도, 주거·의료·문화·진로 등 다양한 서비스 및 프로그램 제공, 지역사회 자원 발굴 및 연결, 사후지도 등 종합서비스 제공. 따라서 청소년쉼터를 보호시설로만 간주하는 편협한 기준에서 벗어나 종합서비스를 제공하며 여러 가지 기능을 수행하는 융합시설로 인정하고, 다양한 기능을 수행하는데 어려움이 없도록 각 쉼터 유형에 따른 특성화와 인프라 구축이 필요하다.

### 2) 쉼터 유형별 본래의 기능 강화

현재 세 가지 유형의 쉼터는 쉼터 수의 부족, 관리상의 편의로 인한 일시쉼터 선호현상 등으로 인해 쉼터의 역할이 중복되고 쉼터간의 연계 흐름이 끊어지는 현상이 발생하고 있다. 이러한 문제를 방지하기 위해서는 일시, 단기, 중장기 쉼터가 각 유형별로 특성화가 지금보다 더 명확히 이루어져야 하며, 특히 쉼터에서 제공하는 서비스의 수준이 각 유형에 따라 차별화를 두되, 같은 유형의 쉼터 사이에는 일정한 수준의 서비스가 제공되어야 한다.

#### (1) 일시쉼터의 아웃리치 기능 강화

일시쉼터의 경우 가출청소년을 발견하고 처음 만나는 접점의 역할을 하는 곳이므로 아웃리치 기능이 강화되어야 하며 아웃리치에 맞는 조직 및 인력(아웃리치활동가)이 보강되어야 한다. 일시쉼터가 충분한 시스템을 구축하지 못한 상태에서 야간보호 기능을 수행한다고 보면 단기쉼터와 중첩되어 두 기관 다 중첩되는 역할을 수행하게 되면서 본연의 기능수행에 소홀할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 일시쉼터는 아웃리치 기능에 초점을 두는 것이 중요하며, 이를 위한 개선방안으로는 이동형 일시쉼터의 수를 늘리고 가출청소년들의 생활패턴에 맞추어 특정지역, 특정시간대에 다양하게 운영하는 것이 필요하다.

이동형 일시쉘터는 가출청소년 밀집지역으로 직접 찾아가 거리에서 위기에 처한 청소년을 발굴하고 연계서비스를 제공하는 역할을 수행한다. 아웃리치 기능에 가장 최적화된 쉘터 유형이며, 단시간의 휴식, 의료, 상담 등과 같은 즉각적인 연계서비스 제공을 통해 생계형 비행으로의 진입을 예방한다. 또한 이동형 일시쉘터의 주요한 역할 중 하나는 길거리 청소년들에게 쉘터를 홍보하여 가출에 대한 부정적인 인식개선과 가출예방, 쉘터이용 증가를 도모하는 것이다.

이동형 일시쉘터의 경우 일반 청소년들이 호기심으로 접근하기도 하고, 가출청소년들의 행동패턴을 제대로 분석하지 못할 경우 운영의 효율성이 저하된다. 이러한 측면에서 (사)들꽃청소년세상에서 운영 중인 움직이는 청소년센터 EXIT의 경우 신림, 안산중앙역과 같은 가출청소년 밀집 지역에서 가출청소년들이 가장 많이 나타나는 시간대인 밤8시에서 새벽 2시까지 운영하고 있어 가출청소년 아웃리치 부분에서 가장 많은 성과를 내고 있는 것으로 평가되고 있다.

B : EXIT버스의 경우에는 완전히 위기청소년에 포커스를 맞춰서 하기 때문에 일반청소년들은 EXIT버스를 이용하기 어려워요. 거기 이용하려면 새벽에 가야한다든지 밤늦게 가야하는데, 그때는 일반청소년들이 가진 힘들죠. 그러니까 EXIT버스의 경우에는 다른 이동형 쉘터보다 위기청소년들이 많고 가출한 애들이 많이 이용해요.

A : 일시-단기-중장기라는 구조 속에서 문제가 되고 있는 건 일시 중에서도 숙박이 가능하거나 야간에 아이들이 있을 수 있는 고정형 일시쉘터거든요. 저는 일시의 고정형을 단기로 바꿔야한다고 생각해요. 지금보다 단기쉘터가 많아야하기 때문에 고정형 일시쉘터는 다 단기로 바꿔버리고, 일시는 이동형으로만 한정하는게 맞다고 생각합니다. 그래야 일시가 아이들을 데리고 뭘 해보겠다는 생각을 못하고, 일시에서 아이들이 정체되고 떠도는 현상을 막을 수 있어요.

## (2) 단기, 중장기 쉘터의 특성화 및 확대 편성

일시쉘터의 숙박, 야간보호 기능을 억제함과 동시에 단기-중장기 쉘터가 좀 더 다양하고 확대될 필요가 있다. 현재 청소년쉘터에서 제공되는 프로그램은 경제적 자립만을 강조하며 의식주 해결을 위한 경제력 확보에만 치중하는 경향이 있다. 지금과 같이 자립준비를 위한 지속적인 시도와 지원 과정을 통해 자립능력을 갖춘 역량 있는 시민으로 성장할 수 있도록 돕기 보다는 가시적인 성과를 위해 성급한 돈벌이로 내모는 것은 지속적인 구직과 짧은 경력, 이직의 악순환이 반복되는 결과를 초래한다. 경제적인 자립 외에도 심리적 안정과 독립, 자립 동기를 부여할 수 있는 프로그램들을 통해 가출청소년들이 심리적, 경제적으로 완전한 자립을 할 수 있도록 통합적인 지원이 필요한 것이다.

단기, 중장기 쉘터의 특성화를 위해서는 우선적으로 가출청소년들이 필요로 하는 요구를 정확히 분석해야한다. 가출청소년들이 처한 상황을 무시하고 획일적인 프로그램을 제공하는 것은 청소년들로 하여금 거부감을 일으킬 수 있다. 남미애(2010)의 연구에 따르면 가출청소년의 자립지원에 있어서는 가출청소년과 돌봄 제공자 간의 관점이 상이할 뿐 아니라 가출청소년을 돌보는 전문가 간에도 상이한 것으로 나타났다. 청소년심층면접 결과에 따르면 가출청소년의 경우 가출을 할 때부터 자신은 자립한다고 생각했다는 청소년이 있는 반면 부모로부터 보호받지 못하는 것도 서러운 데 다른 청소년보다 일찍 자립으로 내몰리는 것이 이해되지 않는다는 입장도 있었고, 타인에게 구속받지 않고 혼자 자유롭게 살면 그것이 자립이라는 인식까지 다양하게 나타났다.

반면 가출청소년들을 돌보는 쉘터종사자들은 크게 3가지 입장으로 분류할 수 있었는데, 첫째는 청소년기 자립은 당초 불가능한 일이라는 관점이고, 둘째는 이해는 되지만 다소 성급한 시도라는 관점이며, 셋째는 절박한 현실이므로 받아들여야한다는 입장이다. 이러한 연구결과는 가출청소년의 자립

지원에 대해 서비스 제공자와 이용자 간에 충분한 대화와 이해가 전제되지 않고 있음을 의미하는 것으로, 상호 간에 이해가 결여된 가출청소년의 자립에 대한 성급한 자립강요 및 시도, 상이한 관점들은 가출청소년으로 하여금 쉼터 이용을 회피하게 하거나 좌절감과 무력감을 갖게 함으로서 사회적 의존을 높일 수 있다.

**B :** 기존의 단기쉼터에 대해 아이들이 가지고 있는 부정적인 부분들이 있어요. 군대식으로 기상시간이나 식사시간을 지키는 거나, 공부나 다른 프로그램을 들어야 하는 거나.. 가출한 아이들의 가출 이유나 길거리 생활정도, 비행성향 같은 게 다 다른데 단기쉼터는 그런 아이들의 특성을 거의 고려하지 못해요. 일시쉼터의 숙박기능 문제 보다는 단기쉼터의 특성화나 다양화가 더 우선이 되어야 한다고 봐요.

청소년의 자립의지와 자립 능력에 따라 차별적인 개입 방안을 마련할 필요가 있다. 즉 경제적 자립 위주의 쉼터 외에도 성과에 치중한 교육이나 자립프로그램을 강요하는 대신 길거리 생활에 지치고 무기력한 청소년에게 가정에 준하는 휴식공간을 제공하여 그 안에서 일정기간 정신·신체적으로 본인을 추스르고 능동적으로 자신의 자립계획을 세울 수 있도록 유도하는 또 다른 형태의 쉼터를 고려해보아야 한다. 가출청소년들의 대부분이 가출 중 각종 범죄에 노출되어 있기 때문에 청소년들이 안정적으로 자립하기 위해서는 자립준비이전에 심리적 안정이 우선시 되어야 한다. 또한 중장기쉼터의 실무자들을 대상으로 한 포커스그룹 연구(남미애, 2010)에서도 입소한 청소년들은 안정된 장소에서 생활하게 되면서 이전에 다루어지지 못한 미해결된 심리사회적 문제 등이 새롭게 드러나기 시작하여 쉼터생활에 많은 어려움을 갖는 것으로 나타났다. 이러한 심리적 취약성은 이후 제공되는 다양한 지원의 효과를 반감시킬 수 있으므로 다양한 심리·정서적 지원이 필수적이다(배주미 외, 2010).

단기-중장기 쉼터가 필요에 따라 특화되어 운영하기 위해서는 현재 설치된 쉼터의 수에서부터 개편이 이루어져야 한다. 면접조사 결과 두 조사대상 모두 지금처럼 일시쉼터의 수가 단기-중장기와 비슷하거나 더 많이 설치된 형태가 문제는 것을 지적하였다. 쉼터에서 접하는 청소년의 수는 일시>단기>중장기의 순으로 피라미드 형태를 이루어야 하지만, 실제 설치되는 쉼터는 중장기>단기>일시의 순으로 나타나야 한다는 것이다.

**A :** 단기쉼터는 남자여자 구분해서 개수로 따진다면 일시보다 훨씬 많은 개수가 있어야 합니다. 중장기가 굉장히 타겟팅되어서 대신 개수는 구석구석에 숨어들어가 있고, 인원은 작아야 하기 때문에 소규모 5명에서 8명이하의 정도의 인원으로 굉장히 많은 개수가 있어야 단기에서 올라오는 아이들을 커버할 수 있어요.

**B :** 단기-중장기 쉼터가 특성화되고 많아져야 하는 것도 맞고, 저는 일시쉼터들도 가출경력이 길고 길거리 생활에 익숙해진 청소년 노숙자들이 오는 일시쉼터와 가출초창기인 아이들, 그러니까 좀 쉬어봐도 문제가 안될 것 같은 아이들을 위한 일시쉼터도 좀 따로 운영이 되는 게 좋을 것 같아요. 그러면 쉼터 내에서 비행집단을 형성하거나 비행행동을 배우는 위험이 많이 줄어들 것 같아요.

## 2) 지원 사각지대 보완

현재 청소년쉼터는 「청소년기본법」, 「아동복지법」에 의해 운영되고 있기 때문에 서비스 대상자가 동법에 규정된 연령인 9세 이상 24세 미만, 또는 18세 이하로 규정되어 있다. 하지만 실제 쉼터에서는 20세 미만의 청소년을 대상으로 이용 시 우선권을 주고 있으며, 실질적으로 20세 이상은 성인으로 간주하여 입소를 거부당하는 경우가 일반적이다. 20세 이상의 청소년의 경우 가출경력이 길고 다른 청소년을 유인할 위험성이 높다고 판단되기 때문이다.

B : 저희 쉼터에는 23살까지 와요. 20세 이상 청소년들은 다른 쉼터에서 안받아주거든요. 20살 이하는 쉼터에서 다 받아줘요. 근데 20살 넘어가면 이제 성인이니까 “너 올 필요 없잖아” 이렇게 얘기를 하거든요. 그런데 이미 길거리에서 노출된 아이들은 나이만 20살 22살 23살 일 뿐이지 사회에서 살아갈 기반이 전혀 없어요. 그러니 20살 넘었다는 이유만으로 안받아주면 오히려 20살에서 24살 또래의 아이들이 복지 사각지대에 놓이게 되요.

이러한 복지 사각지대의 제거를 위해 자립과 의존을 반복할 수 있는 완충지대가 마련되어야 한다. 경제적·심리적 자립은 쉼터에서 보내는 단기간동안 완벽하게 이루어 질 수 없다. 통상적으로 일반청소년기의 자립은 자립과 의존 사이를 반복하면서 20대 후반이나 30대 초에 종료가 된다고 보고된다. 가출청소년의 경우 일반청소년과는 다르게 쉼터 퇴소시기와 함께 상급학교 진학이나 취업, 이사, 새로운 사회의 적응 등 다양한 위기사건들이 맞물려 일어나기 때문에 가족 및 쉼터와의 단절, 빈약한 지지체계 등으로 지속적인 도움을 요청할 수 있는 곳이 없다. 따라서 가출청소년이 자립 준비하는 시기에 자립과 의존을 반복할 수 있도록 쉼터의 퇴소기간 연장, 자립 지원관 마련, 사후관리 확대와 같은 완충지대가 필요하다.

## 3) 청소년 통합 정보관리체계 마련

앞서 살펴본 바와 같이 현재 쉼터 종사자들에게 제공되는 청소년들에 대한 정보는 지극히 한정적이다. 이름, 생년월일, 쉼터이용내역을 제외한 기타 특성들은 종사자들 간에 비공식적으로 전달되고 있어 쉼터 청소년들을 관리하는데 문제가 되고 있다. 청소년 통합 정보관리체계가 마련되면 청소년의 특성을 파악하기 용이하고 청소년 개인을 떠나 지역단위 또는 전국단위의 가출청소년들의 동향을 추적할 수 있어 이를 바탕으로 효율적이고 장기적인 청소년쉼터 운영계획을 수립할 수 있을 것이다.

현재 가출청소년과 관련된 정보는 경찰에서 가출청소년 신고접수 현황을, 여성가족부에서 쉼터관련 행정시스템 운영과 입퇴소 관련 기본 자료를 관리하고 있으며, 여가부와 한국청소년쉼터협의회를 비롯한 각종 연구기관에서 가출청소년과 청소년쉼터에 관한 다양한 통계자료를 수집·관리하고 있다. 이밖에도 실무상에서 가출청소년에 대한 정보를 수집하고 관리하는 조직으로는 지역사회 청소년 통합지원체계(Community Youth Safety-Net; Cys-net), 청소년상담지원센터, 청소년전화 1388이 있다.

이와 같은 청소년 정보관련 체계들은 청소년들의 정보를 수집·관리하는 측면이 아닌 쉼터를 비롯한 기관들의 협업을 통해 위기청소년의 발견과 기관연계 효과적으로 수행하고자 하는 내용이 중심이었다(청소년쉼터 설치 및 운영내실화 방안). 이러한 계획에 따라 Cys-Net는 위기청소년의 안전망 구축을 역점사업을 추진하고, 가출청소년 등 위기청소년을 통합적으로 지원하는 원스톱 서비스를 강조하면서 출발한 것으로 가출청소년 발생시 1388이나 청소년상담지원센터가 초기 관문의 역할을 수행하고 Cys-net은 청소년을 다른 쉼터로 연계하는 허브 기능을 하도록 하였다. 하지만 Cys-net 등의 기관 역시 필요에 의해 개별적으로 만들어진 기관이기 때문에 다른 기관들과의 협업이나 유기적인 관계가 제대로 형성되지 못해 정보전달측면에서 많은 아쉬움이 있다.

그러므로 전산망을 통한 청소년 정보통합관리체계를 구축하여 일시쉼터를 비롯한 Cys-net, 청소년 상담지원센터 발견한 청소년에 대한 정보와 경찰, 여가부 등의 공기관에서 작성된 정보를 통합하여 수집·관리·배포하는 작업이 필요하다. 특히나 가출청소년의 경우 이동이 많고 이동경로가 광범위하기 때문에 지역별로 정보를 수집하고 관리하는 것 보다 중앙의 전담부처에서 통솔하여 운영할 필요가 있다.

## IV. 결 론

현재 우리나라에서는 가출청소년의 보호가 국가 및 사회적 책임이라고 인식하고는 있지만 가출청소년보호 및 지원의 1차적 책임은 여전히 개별 가정의 책임이라는 입장이 강하게 남아있다. 하지만 핵가족화, 맞벌이가족의 증가, 경제위기 등으로 구조적·기능적 해체가족의 증가는 물론 가정 파탄 등으로 더 이상 가출청소년에 대한 보호는 사적 영역에서 감당하기 어려운 상태이고, 가출청소년은 청소년이라는 이유로 세대간, 연령별 차별을 받기 쉬우며 학업, 취업, 주거, 문화 등의 영역에서 상대적으로 불리한 여건에 놓여 질 가능성이 높으므로 보다 우선적으로 보호, 지원이 필요한 대상이지만 정책의 우선순위에서 뒤로 밀려나 있는 것이 현실이다.

이 연구는 가출청소년 보호시설인 청소년쉼터의 문제점을 파악하여 보다 효율적인 개선방안을 제시하는데 목적이 있다. 문헌연구와 실무자 면접조사를 통해 청소년쉼터의 기능적, 제도적 측면의 문제점을 파악하였고, 그에 대한 개선방안을 제시하였다. 청소년쉼터의 문제점으로는 일시쉼터-단기쉼터의 역할 중복, 일시쉼터의 과도한 이용편리성, 쉼터의 부족을 비롯한 제반 시설운영상의 문제, 가출청소년에 대한 정보체계 미흡 등이 지적되었다. 특히 일시쉼터의 청소년 보호 시간이 24시간에서 최장 7일까지 늘어난 것에서 쉼터 기능상 문제가 상당부분 기인됨을 알 수 있었다. 일시쉼터에서 청소년들을 야간에 보호할 수 있게 되면서 아웃리치 업무에 집중해야 할 일시쉼터가 쉼터에 머무르는 아이들을 상담하고 보호하는 단기쉼터의 역할을 중복으로 수행하는 현상이 발생하게 되었다. 또한 일시쉼터의 경우 단기와 중장기 쉼터에 비해 입퇴소가 자유롭고 제약이 적기 때문에 가출청소년들이 숙박업소로 악용하는 사례가 늘고 있으며, 이는 곧 단기쉼터의 기피현상으로 이어지고 있다. 또한 일시쉼터에 머무르는 청소년들의 교육과 관리에서도 여러 한계점이 나타나고 있는 것을 확인할 수 있었다. 청소년쉼터의 설치 및 운영상에서 나타나는 제도적인 문제점으로는 쉼터 수의 부족, 쉼터별 운영경비의 빈부차이, 부실쉼터 운영문제, 전국적인 수준에서의 쉼터관리 미흡, 쉼터이용 청소년에 대한 정보전달 체계의 미확립 등이 있었다. 청소년쉼터의 경우 발생 당시 체계적인 계획에 의해 조직화된 기관이 아닌 사회적 필요에 의해 지역을 중심으로 산발적으로 운영되다가 제도화 되었기 때문에 태생적으로 통합적이고 체계적인 운영 측면에서 한계를 가지고 있다.

세 가지 유형의 쉼터에서 발생하고 있는 쉼터 수의 부족, 관리상의 편의로 인한 일시쉼터 선호현상 등으로 인해 쉼터의 역할이 중복되고 쉼터간의 연계 흐름이 끊어지는 현상을 개선하기 위해 요구되는 사항으로는 첫째, 일시-단기-중장기 쉼터가 각 유형별로 본래의 기능을 회복하는 것과 단기-중장기 쉼터가 획일적인 자립 프로그램에서 벗어나 다양한 청소년의 니즈에 부합하는 특성을 가진 쉼터로 거듭나는 것이다. 특히 쉼터에서 제공하는 서비스의 수준이 각 유형에 따라 차별화를 두되, 같은 유형의 쉼터 사이에는 일정한 수준의 서비스가 제공할 수 있도록 쉼터 간의 편차를 줄이는 부분에서도 관리가 필요하다. 둘째, 20세 이상의 청소년들에 대한 복지 사각지대를 해소하는 것이다. 청소년의 자립시기를 단기, 단편적으로 판단하고 지원하는 것이 아니라 지속적인 자립, 의존을 반복할



수 있는 완충지대의 마련이 필요함을 알 수 있었으며, 완충지대의 역할은 쉼터의 퇴소기간 연장, 자립 지원관 마련, 사후관리 확대 등으로 수행할 수 있다. 마지막으로 다양한 위기청소년 관리 기관을 통합적으로 아우르는 청소년 정보통합관리체계의 구축이 필요하다. 특히나 가출청소년의 경우 이동이 잦기 때문에 특정 지역이나 일부 기관에서 청소년들을 추적하기 어렵고, 현재 위기청소년을 관리하고 있는 관련 기관이 하나로 통합되어있지 않고 산발적으로 나뉘어져 있기 때문에 중앙의 전담부처에서 주관하여 정보를 체계적으로 수집·관리할 필요가 있다.

이 연구에서는 쉼터 운영 현장에서 일어나는 문제점과 실무자들의 의견을 반영하기 위해 실제 쉼터 종사자를 대상으로 면접조사를 실시하였다. 하지만 조사대상이 일시쉼터 종사자이자 서울소재 쉼터에 한정되었다는 점에서 일시-단기-중장기 쉼터 전반을 검토하기에는 한계가 있다. 또한 운영상의 측면 외에도 쉼터를 이용하는 청소년의 입장에서 쉼터 이용시 나타나는 문제점, 쉼터 이용 목적 등을 조사하여 쉼터 이용자의 눈높이에 맞는 개선방안을 탐색할 필요가 있다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 강경래, (2014), “소년보호이념으로서의 후견주의(paternalism)”, 「소년보호연구」, 25:1-29
- 경기도가족여성연구원, (2010), “청소년쉼터의 새로운 기능 모색-가칭 문지마 쉼터 설립과 관련하여-”, 「경기도여성가족연구원 연구보고서」
- 국가청소년위원회, (2006), “단기청소년쉼터 세부운영모형 개발연구”, 「국가청소년위원회」
- 국가청소년위원회, (2006), “일시청소년쉼터 세부운영모형 개발연구”, 「국가청소년위원회 연구보고서」
- 김경준, 김지혜, 류명화, 정익중, (2006), “청소년 유형별 복지욕구 실태와 지원방안”, 「한국청소년개발원 연구보고서」
- 김준호·박정선, (1994), “청소년가출과 비행의 관계에 관한 연구”, 「형사정책연구원 연구총서」, 1994(1): 11-228
- 김향초, (2009), 「가출청소년의 이해와 상담」, 서울 : 학지사
- 남미애·홍봉선·육혜련, (2012), 「청소년쉼터 설치 및 운영 내실화 방안연구」, 여성가족부
- 박경래·김수동·최성락·이중환, (2010), “범죄 및 형사정책에 대한 법경제학적 접근(II)- 범죄의 사회적 비용 추계”, 「한국형사정책연구원 연구보고서」
- 박은미, (2012), “소년보호 6호처분에 관한 쟁점 및 개선방안”, 「청소년학연구」, 19(5): 293-318
- 박현동, (2014), “현장 전문가의 관점에서 본 청소년쉼터의 문제점과 개선방안”, 「명지대학교 대학원」, 박사학위논문
- 서보람, (2012), “가출청소년의 가출팜 경험에 대한 연구”, 「소년보호연구」, 18:1-26
- 서보람, 김광병, (2011). “가출청소년의 가출팜 경험에 대한 연구 : 청소년쉼터 이용청소년을 대상으로”, 「소년보호연구」, 18: 1-26
- 여성가족부, (2014), “2014년도 청소년사업 안내”
- 여성가족부, (2012), “가출팜 실태조사 및 정책과제 발굴 결과보고서”, 「여성가족부 연구보고서」
- 오승환, (2010), “청소년 가출에 대한 생태체계적 영향요인”, 「청소년복지연구」, 12(4): 301-324
- 정진연, (2004), “효율적인 갱생보호사업의 방향 : 출소자의 재범방지를 중심으로”, 「교정연구」, 23:185-219
- 조운오, (2009), “주거부정 출소자에 대한 유권적 갱생보호 도입방안”, 「교정연구」, 44: 57-85
- 조흥식·민원홍·김현민, (2010), “우리나라 범죄의 사회적 비용 추정에 관한 연구 : 범죄의 심각성 점수를 고려한 결과를 중심으로”, 「한국사회정책학회」, 27(2): 163-199
- 한국청소년쉼터협의회, (2007), “가출청소년 및 청소년쉼터 실태조사”, 「여성가족부 연구보고서」
- 한국청소년쉼터협의회, (2010), “2010년 가출청소년 및 청소년쉼터 실태조사”, 「여성가족부 연구보고서」
- 청소년위원회, (2005), “청소년보호시설 설치 및 운영기준 마련을 위한 연구”
- 최순중, (2011), “가출청소년쉼터의 새로운 기능에 대한 정책적 모색”, 「청소년학연구」, 18(6): 247-270
- 한국청소년정책연구원, (2009), “청소년쉼터 운영모형 개발을 위한 연구”, 「한국청소년정책연구원 연구보고서」

## 2. 국외문헌

Supporting People Client Record Office, (2005) “Offenders or those at risk of offending”, *University of St. Andrews*. [https://supportingpeople.st-andrews.ac.uk/publications/Offenders\\_2005.pdf](https://supportingpeople.st-andrews.ac.uk/publications/Offenders_2005.pdf).

Visher, C. A. and Travis, J., (2003) "Transitions from prison to community: understanding individual pathways," *Annual Review of Sociology*, 29: 89-113.

Feinberg, J.,(1986), “Harm to self”, *Oxford University Press*

G. Dworkin.,(1971), ““Paternalism” in Morality and the Law“, *R. A Wassrstrom ed.*

## 3. 사이트

재단법인 한국소년보호협회 <http://www.kjpa.or.kr/>

사단법인 청소년쉼터협의회 <http://www.jikimi.or.kr/>

한국법무보호복지공단 <http://koreha.or.kr>

청소년 사이버 상담센터 e클리프 <https://www.cyber1388.kr:447/new/index.asp>



# 성매매피해자의 범위 확대를 위한 개선 방안

## - 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 제2조를 중심으로 -

최정일\*

### < 차례 >

- I. 들어가며
- II. 성매매에 대한 규율방식
- III. 자발적 성매매에 대한 문제
- IV. 성매매피해자의 범위 확대에 대한 논의
- V. 마치면서

## I. 들어가며

중전의 윤락행위등방지법을 대체하여 2004년부터 “성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률”(이하 성매매처벌법)과 “성매매 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률”(이하 성매매방지법)이 시행되고 있다. 성매매여성 대부분을 그 처벌대상으로 삼았던 윤락행위등방지법과는 달리, 성매매처벌법은 성매매피해자 규정을 두고 있어, 제정 당시만 하더라도 성매매피해자의 인권 및 권리 보호 측면에서 윤락행위등방지법에 비해 진일보한 입법이라고 평가되었다. 그러나 성매매처벌법은 충분한 논의나 여론 수렴 과정 없이 성매매업주들에 의한 성매매여성들에 대한 인권유린 실태가 사회적으로 이슈가 됨에 따라 갑작스럽게 제정되었기 때문에 성매매처벌법의 주된 내용도 성매매여성에 대한 실질적 보호 보다는 성매매업주에 대한 처벌 강화에 편중될 수 밖에 없었다. 그 결과, 성매매처벌법에 대해 오늘날의 성매매 현실을 제대로 반영하지 못한다는 비판이 끊임없이 제기되고 있다. 특히 자발적 성매매의 경우 성매매업주, 성매매여성, 여성인권단체, 학계, 법조계의 입장이 각기 달라 그 논란은 더욱 심화되고 있다. 따라서 본 논문에서는 첫째, 성매매 규율방식에 대한 금지주의, 비범죄주의, 합법적 규제주의의 장·단점을 소개하고 외국의 입법례를 통해 그 실효성 여부를 II. III 이하 에서 검토 하도록 한다. 둘째, 성매매여성과 성매수자 모두를 처벌하되, 별도의 성매매피해자 규정을 두어 그 처벌대상에서 제외하는 현행 성매매처벌법을 체계적으로 분석하여 현행 금지주의를 견지하면서 성매매피해자를 실질적으로 보호할 방안이 없는지 여부(해석론) 및 성매매피해자 보호를 위해 수정 또는 추가되어야 할 성매매피해자 유형에는 구체적으로 어떠한 것이 있는지(입법론)를 IV. 이하에서 논의 하도록 한다.

\* 영남대학교

## II. 성매매에 대한 규율방식

세계의 각국은 성매매를 어떻게 보는가에 대한 가치판단을 기반으로 이를 사회구조적 문제로 보고 금지하는 입장과 개인의 선택의 문제로 보고 비범죄 내지 합법적으로 규제하는 입장을 취하고 있다. 성매매에 대한 각국의 법 정책은 그 역사적·사회문화적 배경, 성매매 현장의 특성, 성매매의 실태 및 성매매에 대한 정부의 입장 등 현실적 상황에 따라 다양하고 독특한 체계를 가지고 있다. 이는 성매매에 관한 한 큰 범주로 구분은 될 수 있지만 세부적으로는 모든 나라가 상이한 입법정책을 취하고 있는 현실에서도 잘 살펴 볼 수 있다. 성매매를 규율하는 방식을 큰 범주로 구분하면 1. 금지주의 2. 비범죄주의(관용주의) 3. 합법적 규제주의로 나눌 수 있다.

### 1. 금지주의(처벌주의)

금지주의(Penalization)은 성매매(매매춘)를 퇴폐행위, 범죄로 규정하고 이를 위반하는 사람을 처벌하는 입법정책으로서 성매매 자체를 법적으로 금지한다. 따라서 금지주의 체계에서 모든 성매매는 불법이다. 이에 대해 인간의 존엄성에 비추어 인간의 성은 매매의 대상이 될 수 없다는 점에서 금지주의는 윤리적 타당성을 확보할 수 있으나 금지에도 불구하고 엄연히 성행하고 있는 성매매 문제에 금지주의는 적극적인 해결방안이 될 수 없다는 비판이 제기된다. 그리고 금지주의를 취하는 대부분의 국가에서 성매매여성들은 범죄자로 처벌되기 때문에 업주 및 알선자에 대한 성매매여성의 의존성이 심화될 수 밖에 없고 성매매여성들이 업주(포주)에 의해 경제적, 정신적 착취를 당하면서도 사회나 가족 구성원들에게 도움을 요청하는 것이 쉽지 않기 때문에 결국 한쪽으로는 성매매업소, 다른 한쪽으로는 국가의 통제 하에 놓인다는 문제가 발생한다.<sup>1)</sup> 금지주의를 채택하고 있는 국가로서 일본, 대만, 한국, 중국, 필리핀, 뉴욕, 샌프란시스코, 스웨덴 등이 있는데,<sup>2)</sup> 그 중 스웨덴의 금지주의가 우리나라의 여성단체 및 학계에서 크게 주목을 받고 있다. 스웨덴의 금지주의의 가장 큰 특징은 성판매자는 처벌되지 않고 성매수자만 처벌된다는 점이다. 이러한 입법태도는 성판매자(성매매여성)들을 남성에게 의한 성적 착취와 억압의 희생자로 보는 시각에서 기인한다고 할 수 있다. 이를 통해 궁극적으로 성판매자(성매매여성)에 대한 낙인이 성매수자에 대한 낙인으로 전환되어 성매매가 근절되는 효과를 기대하고 있다.<sup>3)</sup>

### 2. 비범죄주의(관용주의)

성매매행위 자체를 처벌하는 규정이 존재하지 않지만, 성매매를 합법적으로 인정하지도 않는 형태

1) 정현미, “성매매방지정책의 검토와 성매매처벌법의 개정방향”, 법학논집 제18권 제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2013, 219면; 이은애/김재광, 유럽 10개국 성매매 관련법제 비교연구, 한국법제연구원, 2006, 36면.

2) 나라마다 처벌대상이 상이하다. 한국, 중국, 뉴욕, 샌프란시스코는 성판매자와 성매수자 모두 처벌하나 일본, 대만, 필리핀은 성판매자만 처벌하고 스웨덴, 노르웨이, 핀란드는 성구매자만 처벌한다.

3) 스웨덴 정부의 2010년 보고서에 따르면, 새로운 법 시행 이후 거리 성매매 종사자가 약 절반 가량 감소하였고, 성매매가 다른 지역으로 옮겨갔다는 증거가 발견되지 않았다고 한다. 또한 성구매 금지법 시행 전후의 성 구매 실태 변화를 살펴보면 법 시행 전 13.6%, 법 시행 이후 7.8%의 남성이 성 구매를 한 것으로 나타나 결과적으로 성 구매 감소 효과를 거두었다고 평가하고 있다. 반면에 인터넷과 핸드폰을 통해 자기 집에서 성매매를 하는 것과 같은 방법을 통한 비밀 성매매가 현저히 증가된 것으로 나타났다(신옥주, “성매매 규율유형을 중심으로 살펴본 자발적 성매매 합법화논의에 관한 비교법적 고찰”, 법학논집 제18권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 2013, 39면).

이다. 성매매를 통상적인 노동으로 보지 않기 때문에 성매매자들은 노동법상의 권리나 사회보장체계에 편입되지 않는다. 물론 성매매는 자유이지만 성매매가 공공질서를 교란하거나 성매매에 범죄적 요소가 있을 때 처벌된다.<sup>4)</sup> 비범죄주의의 기본적 시각은 성매매의 원인은 성매매여성을 착취하는 업주들에게 있고 성판매자와 성구매자 양자에 대한 법적 처벌보다는 성매매를 통해 이익을 얻는 제3자에 대한 처벌이 성매매 근절 및 성매매여성 보호에 더 효과적이라는 것이다. 특히 비범죄주의를 채택하고 있는 나라의 성매매 관계 법제에 있어 가장 큰 특징은 클럽, 바, 성매매업소, 집 등에서 하는 Indoor-성매매 뿐만 아니라 Outdoor- 성매매도 금지되지 않으며 국가는 성매매에 대해 관용적 태도를 취하고 개입을 하지 않지만 다른 사람의 성매매수입을 목표로 하는 모든 형태(성매매 알선)는 금지된다는 점이다. 비범죄주의를 채택하고 있는 국가로는 영국, 체코, 폴란드, 포르투갈, 스페인 등이 있다.

한편 성매매업소를 금지하는 변형된 비범죄주의도 등장하였는데, 변형된 비범죄주의에서는 성매매업소에서의 성매매가 처벌되고 그 운영도 금지된다. 변형된 비범죄주의를 취하는 국가로는 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 이탈리아 등이 있다. 성매매여성에 대한 규율과 관련하여 비범죄주의는 그들이 자유롭게 자신의 신체에 대해 결정할 수 있도록 허용하고 성매매에 대한 법적인 규제 대신 강한 도덕성과 선량한 풍속에 의존하여 성매매를 규율하고자 한다. 그러나 이런 성매매에 대한 관점은 국가의 무방비적 태도와 ‘공적인 장애’ 라는 불명확한 기준에 의한 자의적인 단속을 초래하여 실제적으로 성매매여성에 대한 착취와 인신매매를 더욱 용이하게 하는 부정적 결과를 발생시킬 수 있다.<sup>5)</sup>

### 3. 합법적 규제주의

개인 간의 거래 성 노동을 정상적인 직업으로 간주하여 일정한 형태의 성매매를 법적으로 인정한다. 합법적인 성매매는 특정지역으로 제한되고 성매매여성은 등록되거나 의료감시체계 등을 이용하며 세금을 내기도 한다.<sup>6)</sup> 네델란드, 독일, 헝가리, 오스트리아, 캐나다, 터키, 미국 네바다 주 등이 여기에 속한다. 스위스에서는 성매매를 도시 중심부나 거주 지역이 아닌 특정지역에서만 허용하며, 독일의 경우 성매매를 위해 거주하도록 허가된 공창이 존재하고 연방주는 특정지역이나 특정시간 동안 성매매를 금지할 수 있다. 규제주의를 취하고 있는 각국마다 성매매 정책의 차이는 존재하지만 일반적으로 호객행위, 광고적 방법을 통한 성매매, 미성년자 대상 성매매, 미성년자 대상 성매매 알선 및 착취, 인신매매 등 강제와 기망에 의한 성매매는 금지된다.<sup>7)</sup> 성을 합법적으로 매매하는 합법적 규제주의는 가부장제의 합리화일 뿐이라는 비판<sup>8)</sup>이 있다. 또한 특정 공간에서만 성매매를 합법화하는 것은 사회적으로 성매매를 용인하는 분위기를 만들었을 뿐만 아니라, 특정 공간 밖에서의 음성화된 성매매를 증가시키고 있는 실정이다. 합법적 성매매가 이루어지는 곳에서도 성매매여성의 80~90%는 포주에 의해 통제되고 있다는 점을 고려하면 성매매여성들의 지위가 실질적으로 개선되었다고 할 수 없다.<sup>9)</sup>

4) 신옥주, 앞의 논문, 35면.

5) 오늘날에는 비범죄주의를 채택하고 있는 유럽 국가(영국, 프랑스 등)들도 전반적으로 성매매에 대한 정책적 개입을 강화하고 있는 추세이다. 특히 스웨덴 모델이 많은 국가들로부터 주목과 관심을 받고 있다.

6) 김학태, “EU에서의 성매매와 한국의 성매매 규제에 관한 연구”, EU연구 제23호, 한국외국어대학교 EU연구소, 2008, 97면.

7) 변화순, 성매매방지를 위한 국외 대안 사례 연구, 한국여성정책연구원, 2001, 30면.

8) 이훈동, “성매매와 형사법적 처벌의 한계”, 외법논집 제33권 제1호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2009, 501면.

9) 2002년 성매매를 합법화한 이후 독일의 성매매업은 급속도로 성장하게 되었다. 성매매업계가 팽창하면서 경쟁이 치열해졌고 포주들은 고객을 한 명이라도 더 유치하기 위해 가격을 내렸고, 더욱이 불가리아와 루

### III. 자발적 성매매에 대한 문제

우리나라의 성매매에 대한 규제 방식은 성매매처벌법 제4조 및 제21조 제1항에 의하면 원칙적으로 성매매여성과 성매수자 모두를 처벌하는 성매매 금지주의이다. 다만 예외적으로 강제적 성매매의 경우(동법 제2조 제1항 제4호) 성매매여성을 ‘성매매피해자’로 규정하고 성매매여성을 처벌대상에서 제외하고 있다(동법 제6조). 이와 같이 현행 성매매처벌법에 의하면 자발적 성매매여성은 성매수자와 동일하게 처벌되게 되는데, 이에 대해 2004년 동법 시행 당시부터 현재까지 사회 각층의 찬반 논란이 끊임없이 제기되고 있다. 더욱이 2012년 자발적 성매매여성에 대한 처벌을 규정한 동법 제21조 제1항에 대해 법원이 헌법재판소에 위헌법률심판을 제청<sup>10)</sup>함으로써 자발적 성매매에 대한 처벌 논란은 더욱 심화되고 있다. 이러한 자발적 성매매에 대한 논의를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 성매매의 부도덕성과 사회의 건전한 성 풍속을 이유로 성매매여성과 성매수자를 모두 처벌하는 성매매처벌법의 기본 입장에 찬성하면서 성매매여성의 보호를 위해 처벌되지 않는 성매매피해자의 범위를 확대하자는 견해. 둘째, 생존권 보장 및 성매매 음성화에 따른 폐해(풍선효과)를 이유<sup>11)</sup>로 하는 성매매업주나 성매매여성들의 성매매 합법화(또는 비범죄화) 주장<sup>12)</sup>. 셋째, 자발적인 성매매여성도 남성에게 의한 성적 억압과 착취의 피해자라는 관점에서 성구매자는 처벌하되 성매매여성은 불처벌하자는 여성인권단체 및 일부 학자들의 주장<sup>13)</sup> 등이 있다.

생각건대, 이러한 논란의 주된 원인은 2004년 동법 제정 당시 자발적 성매매의 규율 방식에 관해 충분한 논의와 여론 수렴 과정을 거치지 않았기 때문이다.<sup>14)</sup> 더욱이 여타 특별법 제정과 별반 다를 바 없이 동법의 갑작스러운 제정도 성매매업주들에 의한 성매매여성들에 대한 인권유린 사태가 일련의 충격적인 사건<sup>15)</sup>으로 언론을 통해 이슈로 부각된 것에 힘입은 바가 크다. 이런 이유로 2004년 시행된 동법의 주된 내용도 폭압적인 성매매사업주(포주)에 의한 성매매여성의 인권 유린을 막기 위

---

마니아 등 동유럽에서 성매매 종사자들이 대거 유입되면서 가격은 더욱 내려갔다. 이러한 가격 경쟁에 피해를 보는 건 성매매종사자들이었다. 한편 성매매여성이 고용자로 등록된 건수는 1%에 불과했다. 이는 사회적 낙인에 대한 두려움 때문에 성매매여성이 익명성을 포기하지 않았기 때문이다. 또한 성매매가 합법화됨에 따라 성매매 업소에 대한 공권력의 감독이 줄어들어 성매매 여성에 대한 착취가 더 심해졌다.

- 10) 2013헌가2 사건으로 현재 심리가 진행 중에 있다. 성매매여성을 형사 처벌하는 규정(성매매처벌법 제21조 제1항) 자체에 대한 위헌성 여부를 심사하는 최초의 심판이라는 점에서 그 결과가 주목된다.
- 11) 그 밖의 이론적 논거를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 성매매처벌법은 상징입법이며 실효성을 거두지 못함에도 형벌규범에 상징성을 부여하는 이유는 국민들 사이에 장기적인 의식변화가 이루어질 것이라는 대다수 입법자의 감상적 사고가 개입되었기 때문이다(이덕인, “성매매처벌과 재범방지 정책에 관한 비판적 고찰”, 동아법학 제43호, 동아대학교 법학연구소, 2009, 200-201면). 둘째, 성매매처벌법은 형법학자나 실무자들보다는 여성단체와 여성부가 주도하여 제정한 법률이다. 이 때문에 성매매의 ‘관리’가 아닌 ‘근절’이라고 하는 비현실적인 목표를 설정해 놓고 매우 무거운 형벌을 규정하고 있는 것이다(오영근, “형법 개정의 기본 방향”, 형법 개정 및 양벌규정 개선 공청회 자료집(법무부 주최), 2008, 189면) 셋째, 장기적으로 과거의 윤락행위방지법과 같이 상징입법이 될 개연성이 높기 때문에 강제적 성착취형 인신매매만 범죄화하고 자발적 성매매는 비범죄화하여 형사특별법을 경량화할 필요가 있다(허일태, “형법 개정의 기본 방향”, 형법 개정 및 양벌규정 개선 공청회 자료집(법무부 주최), 2008, 99면).
- 12) 특히 성매매에 대한 규율형식을 통해 살펴보면 성매매여성이나 성매매업주의 주장은 프랑스나 영국식 비범죄주의가 아니다. 왜냐하면 비범죄주의에 의하면 성매매여성의 독자적인 성매매는 금지되지 않지만, 성매매업주의 알선은 금지되기 때문이다. 따라서 그들의 주장은 성매매여성의 성매매 뿐만 아니라 제3자의 알선행위까지도 금지하지 않는 완전한 형태의 비범죄화나 독일식 합법적 규제주의에 가깝다.
- 13) 스웨덴식 부분적 금지주의에 입각한 주장이다.
- 14) 같은 취지로 이경재, “성매매특별법 시행 4년에 대한 평가와 제언”, 형사정책연구 제20권 제1호, 형사정책연구원, 2009, 721면.
- 15) 2000년 군산 대명동 집창촌의 한 업소에서 불이나 감금된 성매매여성 5명이 숨진 사건과 2002년 군산 개복동의 성매매업소에서 불이나 감금된 성매매 여성 14명이 사망한 사건을 들 수 있다.



해 성매매사업주에 대한 처벌 강화에 치우친 측면이 크다. 따라서 지금이라도 자발적 성매매의 규율 방식에 대한 심도 있는 논의<sup>16)</sup>가 필요하다.

생존권, 성적 자기 결정의 자유, 현행 성매매처벌법의 실효성에 대한 논란을 이유로 자발적인 성매매를 비범죄화(내지 합법화)하자는 주장은 자발적 성매매라고 하더라도 성매매가 갖는 사회적 해악<sup>17)</sup>을 간과한 것이다. 이는 성매매를 단순히 성행위로 파악한 결과가 아닐 수 없다. 성매매문제를 여전히 개인의 성행위로 회색시키려는 논의는 오류가 있으며, 성매매는 성행위와는 다른 차원에서 논의되어야 하는 문제다. 개인의 성행위와 관련된 문제에 대해서는 자유권과 성적자기결정권의 문제로 이 부분에 대해서는 어떠한 간섭과 개입도 원치 않는다. 그러나 자발적 성매매행위에 대하여 국가형벌권을 개입시키는 것이 개인의 성적 자기결정권에 대한 제한이라고 할 수는 있지만, 이러한 성매매 행위는 선량한 풍속을 저해한다는 점에서 공공복리 또는 사회질서의 유지의 관점에서 제한이 가능하다. 즉 강요나 착취가 없는 성매매행위를 처벌할 것인가는 기본적으로 입법정책상의 문제이지, 그 본질이 처벌할 수 없는 개인의 성적 자유의 영역에 속한다고 단정할 수 없다. 결국 자발적 성매매는 단순한 개인의 선택의 문제가 아니라 공공복리 또는 사회질서의 유지의 관점에서 이해할 필요가 있다.

성구매자는 처벌하되 성매매여성은 불처벌하자는 주장<sup>18)</sup>도 그 관점은 성매매는 성폭력과 다르지 않다는 데서 시작하지만, 성매매 행위가 가지고 있는 양 당사자 간의 거래하는 속성 상 성매매여성만을 비범죄화하는 것은 여성의 자기결정능력을 부인하는 것이며,<sup>19)</sup> 그 상대방이 되는 남성을 성별에 따라 차별하는 결과가 된다. 이는 결국 성매매 자체에 대한 합법화가 불가피해지기 되어 성매매 근절을 통한 건전한 성풍속 유지를 할 수 없게 되는 결과를 초래할 수도 있다. 또한 성매매여성의 비범죄화는 이러한 행위가 규범적으로 허용된다는 그릇된 인식을 강화시킬 수 있는 문제점도 내포하고 있다. 성판매행위가 사실상 합법화될 경우 육체적으로 힘든 노동을 수행하고 더 적은 소득을 얻고 있는 다양한 직종의 여성 노동자들로서는 높은 소득을 얻을 수 있다는 기대감에 성산업에 종사하고자 하는 유혹을 느낄 가능성이 역시 없지 않을 것이며 이는 현재 난립한 성산업의 구조를 더욱 활성화시킬 수 있는 우려가 있다. 특히 성적 호기심이 왕성한 청소년에게 성매매에 대한 그릇된 인식을 심어 줄 가능성이 매우 크다고 할 수 있다.<sup>20)</sup>

생각건대, 성매매를 비범죄화 한 영국 등과 같은 비범죄주의나 성매매를 국가적으로 규제하여 합

16) 특히 성매매 규율방식과 관련하여 합법적 규제주의는 우리나라 성매매업주 및 일부의 성매매여성이 주장하는 성매매의 합법화(독일, 네델란드)와 관련하여 의미를 찾을 수 있으며 우리나라 여성단체 등의 주장은 스웨덴식의 부분적 금지주의와 밀접한 관련이 있다.

17) 현재 2012.12.27. 선고 2011헌바235 결정: "...외관상 강요되지 않은 성매매행위도 인간의 성을 상품화함으로써 성판매자의 인격적 자율성을 침해할 수 있으며, 성매매산업이 번창할수록 자금과 노동력의 정상적인 흐름을 왜곡해 산업구조를 기형화시키는 점에서 사회적으로 매우 유해하다..."

18) 이와 관련하여 새정치민주연합 남인순 의원, 김상희 의원 등이 발의한 성매매처벌법 개정안들이 국회에 계류 중에 있는데, 그 내용을 살펴보면 다음과 같다. 2013.9.12.자 남인순 의원 대표발의 성매매처벌법 전부개정법률안(의안번호 6803)은 '성매매'의 정의를 '성매수'의 개념으로 바꿔 성매수자만 처벌하도록 하고 있다. 돈을 받고 매수자에게 성을 판 사람은 처벌 대상에서 제외하고 성매수 알선 범죄의 범위도 확대했다. 2013.5.31.자 김상희 의원 대표발의 성매매처벌법 일부개정법률안(의안번호 5246)은 '성매매피해자'의 범위를 기존의 "성매매를 강요당한 사람"에서 "성을 파는 행위를 한 사람"으로 정의하여 피해자 범위를 확대하고 있다. 즉 감금·폭행·강요 등이 없는 자발적 성판매자 역시 성매매피해자로 보고 처벌 면제와 보호 조치를 취해야 한다는 것이다. 물론 각론에서 두 법안은 다소 차이가 있지만 두 법안 모두 성판매자를 보호하고 성매수자를 처벌한다는 점에서 동일하다. 두 법안은 성매매 자체의 불법성을 전제하고 성판매자인 여성을 보호하겠다는 피해자 구제에 초점을 맞추고 있다.

19) 주승희, "법여성주의 이론의 흐름과 형사법예의 투영", 법철학연구 제8권 제2호, 한국법철학회, 2005, 287면.

20) 박찬걸, "최근의 성매매피해자 개념 확대 논의에 대한 검토", 형사정책연구 제25권 제1호, 형사정책연구원, 2014, 181면.

법화한 독일 등과 같은 합법적 규제주의, 스웨덴 등과 같은 부분적 금지주의를 우리나라가 도입하기 위해서는 우선적으로 우리나라의 성 풍속, 성매매에 대한 일반인의 인식, 성매매 실태 등에 대한 충분한 논의와 여론 수렴 과정을 거쳐야 하겠지만, 기본적으로 성매매는 도덕의 문제나 선량한 성풍속의 문제만이 아니라 인격과 인간의 신체적 자유에 대한 침해를 그 본질로 한다는 점에 주목하여야 한다. 따라서 자신의 성적 만족을 위해 타인의 몸을 이용하는 행위는 거래되는 성적서비스로 정당화될 수 없기에 모든 성매매는 자발적 성매매의 경우라도 원칙적으로 처벌되어야 한다.<sup>21)</sup> 다만 성매매 금지주의 원칙을 견지하되 오늘날의 성매매 실태를 반영하여 입법론적 내지 해석론적으로 성매매피해자의 범위를 더욱 확대하고, 이를 통해 성적·사회적 소외계층인 성매매여성을 실질적으로 보호할 수 있는 법적 방안을 마련하여야 한다. 이에 더해 성매매여성의 탈성매매를 위한 정책적 방안도 병행되어야 할 것이다.

## IV. 성매매피해자의 범위 확대에 대한 논의

### 1. 문제의 제기

성매매처벌법과 성매매방지법은 (구)윤락행위등방지법과는 달리 성매매피해자 개념을 새롭게 도입하였다. 따라서 현행법은 성매매여성과 관련하여 성매매범죄자와 성매매피해자로 양분하여 전자에 대해서만 형사처벌을 가하는 이원적 입법주의를 채택하고 있다. (구)윤락행위등방지법과 비교해볼 때, 현행법은 성매매를 한 경우라 할지라도 일정한 요건을 충족하면 성매매자를 성매매피해자로서 보호한다는 점에서 성매매피해자의 인권 및 권리 보호 측면에서 진일보한 입법이라고 평가할 수 있다. 다만 현행법 하에서 성매매된 자로 분류되면 법의 보호를 받아 처벌대상에서 제외되지만, 성매매한 자로 분류되면 처벌대상이 된다는 점에 양자의 구별기준은 상당히 중요하다.

다만 성매매처벌법이 시행되는 동안 성매매여성이 현행 법규상의 성매매피해자로 인정되어 처음부터 형사처벌의 대상에서 제외된 사례를 찾아보기 힘들다.<sup>22)</sup> 따라서 우선 현행법상의 성매매피해자 규정이 과연 현실세계의 성매매실태를 제대로 반영하고 있는지, 규정의 엄격성으로 인하여 실제 적용대상이 될 수 있는 사안을 포섭할 수 없는지 여부에 대한 검토가 필요하다. 이를 토대로 성매매처벌법에 규정된 성매매된 자(성매매피해자)와 성매매한 자(성매매범죄자)의 구별 기준인 성매매피해자 규정을 어떻게 이해할 것인가, 그리고 성매매피해자 개념을 확대하기 위해 성매매피해자 규정을 어느 정도 폭넓게 해석할 것인가 라는 해석론적 검토와 오늘날의 성매매 실태를 반영하기 위해 성매매피해자 규정의 피해자 개념을 확대하여 새로운 유형을 추가할 것인가, 추가한다면 성매매여성을 실질적으로 보호할 수 있는 구체적 지표가 무엇인가라는 입법론적 논의가 필요한 시점이다. 이에 더하여 실무적으로 성매매피해자 규정에 대한 검토에 앞서 성매매여성을 범죄자로 취급하는 실무 관행이 성매매피해자 인정 기준을 지나치게 협소하게 해석해서 그러한지, 아니면 수사기관의 성매매여성에 대한 그릇된 편견에서 기인하는지도 살펴볼 필요가 있다.

21) 같은 견해로서 정현미, 앞의 논문, 224면.

22) 박찬걸, 앞의 논문, 187면: “실제로 여성가족부가 2010. 12. 발간한 2010 성매매 실태조사에 의하면, 조사 결과 성매매피해자로 인정한 사건은 단 1건도 존재하지 않아 실무상 성매매피해자 규정이 사문화되어 있는지 의심스럽다.” 라고 밝히고 있다.

## 2. 성매매처벌법의 성매매피해자 규정에 대한 분석

### 성매매처벌법 제2조 제1항 <제4호>

- 가. 위계, 위력, 그 밖에 이에 준하는 방법으로 성매매를 강요당한 사람
- 나. 업무관계, 고용관계, 그 밖의 관계로 인하여 보호 또는 감독하는 사람에 의하여 “마약류관리에 관한 법률” 제2조에 따른 마약·향정신성의약품 또는 대마(이하 “마약등”이라 한다)에 중독되어 성매매를 한 사람
- 다. 청소년, 사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 없거나 미약한 사람 또는 대통령령으로 정하는 중대한 장애가 있는 사람으로서 성매매를 하도록 알선·유인된 사람
- 라. 성매매 목적의 인신매매를 당한 사람

#### 1) 위계, 위력, 그 밖에 이에 준하는 방법으로 성매매를 강요당한 사람

성매매처벌법 제2조 제1항 제4호는 성매매피해자를 유형별로 규정하고 있다. 동법 제2조 제1항 제4호 가목은 “위계, 위력, 그 밖에 이에 준하는 방법으로 성매매를 강요당한 사람”을 성매매피해자로 규정하고 있다. 강요에 의해 성매매를 하게 된 사람을 불가별 하려는 입법취지를 고려할 때, 동법 제2조 제1항 제4호 가목은 동법 제2조 제1항 제4호 성매매피해자 규정의 일반 조항이라고 볼 수 있다. 따라서 동법 제2조 제1항 제4호 나·다·라목은 가목에 대한 특별 규정에 해당한다.

동법 제2조 제1항 제4호 나·다·라목은 정상적인 일반 성인에 비해 성적 억압(강요)상태에 쉽게 노출될 가능성이 높은 사람을 마약 등 중독자, 청소년, 심신상실 또는 미약자, 중대한 장애를 가진 사람, 인신매매를 당한 사람으로 구체적으로 유형화하여 이들을 성매매피해자로 규정하고 있다. 특히 동법 제2조 제1항 제4호 가목의 행위 태양과 관련하여 특별 조항인 동법 제2조 제1항 제4호 다목을 살펴볼 필요가 있다. 동법 제2조 제1항 제4호 다목에서 청소년의 경우 성매매피해자로 인정되기 위해서 알선·유인이라는 별도의 행위 태양이 요구되지 않지만, 사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 없거나 미약한 사람 또는 대통령령으로 정하는 중대한 장애가 있는 사람의 경우 가목의 행위 태양(위계, 위력, 그 밖에 이에 준하는 방법)을 그 수단으로 성매매를 강요당하지 않았다 하더라도 알선·유인된 경우라도 성매매 피해자가 된다. 이는 알선 및 유인은 동법 제2조 제1항 제4호 가목의 강요행위가 아니기 때문에 정상적인 일반 성인(나·다·라목에 해당하지 않는 사람)이 제3자에 의해 알선 또는 유인되어 성매매를 한 경우 성매매피해자가 될 수 없다는 것을 의미한다.

역으로, 동법 제2조 제1항 제4호 다목의 대상자라 할지라도 위계, 위력, 그 밖에 이에 준하는 방법으로 성매매를 강요당한 경우에는 동법 제2조 제1항 제4호 다목이 아니라, 동법 제2조 제1항 제4호 가목에 의해 성매매피해자가 된다. 대부분의 성매매가 정상적인 성인여성에 의해서 이루어지고 있다는 사실을 감안할 때 현행 성매매처벌법의 해석에 따르면 정상적인 성인여성이 유인, 알선행위에 의해 성매매를 하게 된 경우 성매매피해자로 인정될 수 없다는 한계가 존재한다. 이는 성매매 금지주의를 취하는 현행법 하에서 불처벌 되는 성매매피해자의 범위를 확대하여 성적 약자인 성매매 여성을 보호하고자 하는 데 걸림돌이 될 수 밖에 없다. 이런 이유로 성매매피해자의 범위를 확대하기 위한 다양한 해석론과 입법론이 제시되고 있다.

#### (1) 동법 제2조 제1항 제4호 가목의 행위 태양으로서 유인·권유의 포함 여부

동법 제2조 제1항 제4호 가목은 강요의 방법으로 ‘위계, 위력, 그 밖에 이에 준하는 방법’을 규정하고 있다. 위계(僞計)란 상대방을 착오에 빠지게 하여 정상적인 판단을 흐리게 하는 것을 말하며 기망, 유혹, 상대방의 부지를 이용하는 경우가 이에 해당한다. 위력(威力)은 상대방의 의사를 제압할

만한 일체의 세력을 의미하며 폭행, 협박, 정치적 지위, 사회적 지위, 경제적 지위 등이 그 수단이 될 수 있다.<sup>23)</sup> 위계 및 위력은 성매매 강요의 전형적인 수단이 되며 그 밖에 현행법은 강요의 수단으로서 위계, 위력 이외에도 ‘이에 준하는 방법’을 명시하여 성매매피해자의 범위를 확대하고 있다. 앞에서 살펴보았듯이 동법 제2조 제1항 제4호 다목이 특별규정이라는 점을 고려하면 동법 제2조 제1항 제4호 가목의 행위 태양에 알선·유인은 포함되지 않는다고 해석된다. 또한 권유(勸誘)의 경우 강요 상태를 만드는 수단이라고 볼 수 없기 때문에 동법 제2조 제1항 제4호 가목의 행위 태양에 포섭될 수 없다. 이런 맥락에서 성매매피해자의 범위를 확대하기 위해 ‘권유·유인에 의한 방법으로 성매매를 강요당한 사람’을 성매매피해자의 유형으로 독립적으로 규정하자는 견해<sup>24)</sup>가 있다. 이 견해는 첫째, 위계에 의한 미성년자간음죄와 관련한 대법원의 판시 내용에 의하면 위계의 대상은 성행위 자체 또는 성행위와 불가분적 관련성이 있는 조건에 대한 오인, 착각, 부지로 한정되기 때문에 현실적으로 위계에 의해 성매매가 강요되는 경우를 쉽게 상정할 수 없다는 점 둘째, 동법 제2조 제1항 제2호에서 ‘성매매알선 등 행위 태양’이 성매매를 ‘알선, 권유, 유인 또는 강요하는 행위’로 병렬적으로 규정되어 있는 점을 고려하여 권유·유인의 방법이 독자적으로 규정되는 것이 체계적 통일성에 부합한다고 한다.

생각건대, 해석론상 동법 제2조 제1항 제4호 가목의 행위 태양은 강요의 본질을 고려하여 결정하는 것이 타당하다. 즉 강요의 본질은 ‘당사자의 진정한 의사에 의하지 않거나 반하는 것’에 있다. 따라서 강요의 수단은 상대방의 의사활동 및 의사결정의 자유를 침해하여 진정한 의사에 의하지 않거나 반하게 하는 유·무형적 작용이어야 한다. 이런 점에서 동법 제2조 제1항 제4호 가목의 “위계, 위력, 그 밖에 이에 준하는 방법”은 강요행위의 예시에 불과하다. 특히 여기서 권유와 유인(誘引)을 구별하여 살펴볼 필요가 있는데, 권유(勸誘)란 상대방으로 하여금 성매매를 하도록 결의케 하는 교사로서의 성격을 가짐에 반해, 유인(誘引)은 기망 또는 유혹으로써 상대방에게 하자있는 의사를 유발시켜 성매매를 유도하는 수단이다. 강요가 상대방의 진정한 의사에 의하지 않거나 반하게 하는 것을 그 본질적 내용으로 한다면 유인은 강요의 수단이 될 수 있으나, 권유는 강요의 수단이 될 수 없다. 따라서 권유와 달리 유인은 동법 제2조 제1항 제4호 가목의 행위 태양(그 밖에 이에 준하는 방법)에 포섭될 수 있다고 생각한다. 유인을 수단으로 성매매를 하게 된 경우는 동법 제2조 제1항 제4호 가목에 의해 성매매가 강요된 사람에 해당되어 성매매피해자가 된다. 또한 알선의 경우에도 강요의 본질에 비추어 볼 때 권유와 동일하게 동법 제2조 제1항 제4호 가목의 강요 수단이 되지 않는다고 보아야 한다.

이런 점에서 동법 제2조 제1항 제4호 다목(“청소년, 사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 없거나 미약한 사람 또는 대통령령으로 정하는 중대한 장애가 있는 사람으로서 성매매를 하도록 알선·유인된 사람”)의 행위 태양인 알선(斡旋)과 유인은 구별될 필요가 있다. 동법 제2조 제1항 제4호 다목의 대상자(단 청소년은 제외<sup>25)</sup>)가 성매매를 하도록 유인된 경우 이미 동법 제2조 제1항 제4호 가목의 ‘그 밖에 이에 준하는 방법’으로 성매매가 강요된 경우에 해당되기 때문에 입법론상 동법 제2조 제1항 제4호 다목에서 유인은 삭제될 필요가 있다. 즉 사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 없거나 미약한 사람 또는 대통령령으로 정하는 중대한 장애가 있는 사람이 성매매를 하도록 유인된 경우에는 특별조항인 동법 제2조 제1항 제4호 다목이 아니라, 일반조항인 동법 제2조 제1항 제4호 가목이 적용된다고 보아야 한다. 물론 알선된 경우에는 동법 제2조 제1항 제4호 다목이 적용된다. 권유도 강요의 수단이 될 수 없다는 점에서 알선과 본질적인 궤를 같이 하고, 동법 제2조 제1항 제4호

23) 최협의를 폭행 또는 협박을 행사하여 강요하여 성매매를 한 경우 성매매죄 외에 강간죄가 성립한다.

24) 박찬걸, 앞의 논문, 187면.

25) 청소년의 제외 이유는 2)의(1)에서 후술하도록 한다.

다목의 입법 취지도 불법성이 약한 수단에 의하더라도 성매매에 쉽게 노출될 가능성이 높은 성적 약자를 보호하려는 데 있기 때문에 동법 제2조 제1항 제4호 다목의 행위 태양에 권유도 추가적으로 삽입하는 것이 타당하다고 생각한다.

한편 동법 제2조 제1항 제4호 나·다·라목의 대상자 아닌 정상적 일반 성인이 권유나 알선에 의해 성매매를 한 경우 성매매피해자로 볼 수 있는지가 문제된다. 즉 이는 성매매에 대한 권유나 알선에 의해 강요상태가 아닌, 자발적인 의사로 성을 파는 사람을 어떻게 취급할지와 관련이 있다. 성매매 피해자의 범위를 확대하는 차원에서 권유나 알선에 의해 성매매를 하게 된 경우에도 성매매피해자로 보자는 주장이 제기되고 있지만, 앞에서 살펴본 바와 같이 권유나 알선에 의한 성판매자까지 동법 제2조 제1항 제4호의 성매매피해자로 포섭하기에는 무리가 있다고 생각한다.

## (2) 이에 준하는 방법

“이에 준하는 방법”의 일반적인 예로 선불금 등의 명목으로 받은 금전을 이유로 성매매가 강요되는 경우를 들 수 있다.<sup>26)</sup> 선불금과 관련된 경우 동법 제2조 제2항 제1호에 의해 동법 제2조 제1항 제4호 라목(성매매 목적의 인신매매를 당한 사람)의 성매매피해자 여부를 결정하는 기준이 될 수 있을 뿐만 아니라, 동법 제2조 제1항 제4호 가목의 “이에 준하는 방법”에 해당되어 성매매피해자 여부를 결정하는 독자적인 판단 기준이 되기도 한다. 다만 선불금과 관련된 경우 동법 제2조 제1항 제4호 라목에서는 인신매매의 행위태양인 ‘인계행위’와 연관되어 있다는 점에서 그 차이가 있다.<sup>27)</sup>

특히 ‘사회적 또는 경제적 어려움으로 성을 팔 수 밖에 없는 위치에 있는 상태’가 ‘이에 준하는 방법’에 해당될 수 있는지 여부가 문제된다. 물론 넓은 의미에서 사회적·경제적 어려움이 성매매에 대한 강요적 상황이 된다고 볼 여지는 있다. 물론 사회적 또는 경제적 어려움이 원치 않은 성매매를 하게 되는 동기로서 작용할 수 있지만 성매매의 직접적인 강요 수단이라고 보기에는 그 범위가 너무 추상적이고 크다.<sup>28)</sup> 또한 사회적 또는 경제적 어려움의 판단 기준이 불명확할 뿐만 아니라,<sup>29)</sup> 사회적 또는 경제적 어려움을 원인으로 하는 경우 성매매행위 이전에 이미 성매매피해자 여부가 결정되어 오히려 성매매업에 종사하는 것을 방관하거나 묵인하는 역효과를 초래할 수도 있다.<sup>30)</sup>

## (2) 청소년, 사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 없거나 미약한 사람 또는 대통령령으로 정하는 중대한 장애가 있는 사람으로서 성매매를 하도록 알선·유인된 사람

### (1) 사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 없거나 미약한 사람

동법 제2조 제1항 제4호 다목의 규정방식은 대상자를 1. 청소년 2. 사물을 변별하거나 의사를 결정

26) 이 경우 위력, 특히 경제적 지위에 의해 성매매가 강요된 경우라고 볼 여지도 있다.

27) 박찬걸, 앞의 논문, 189면.

28) 모자보건법상 인공임신중절의 유형으로서 사회적·경제적 적응이 일반적으로 인정되지 않는 이유와 일맥상통한 측면이 있다.

29) “사회적기업 육성법” 제2조 제2호 등에서는 ‘취약계층’이라는 용어와 관련하여, 가구 월평균 소득이 전국 가구 월평균 소득의 100분의 60 이하인 사람, 북한이탈주민, 결혼이민자 등을 거론하고 있는데, 이러한 자들을 곧바로 성매매피해자로 인정할 수는 없다.

30) 다만 ‘사회적·경제적 취약성’을 가지고 있는 자가 성매매피해자로 인정받기 위해서는 다른 유형의 성매매피해자 개념을 확대하는 방안을 통해 우회적으로 이를 인정할 수 있다. 예를 들면 ‘선불금 등 금품이나 그 밖의 재산상의 이익을 제공하거나 제공하기로 약속한 상태에서 성매매를 한 자’ 또는 ‘불법원인으로 인한 채무관계에 의해서 성매매를 행한 사람’을 독립적인 성매매피해자로써 인정하게 된다면 대다수의 사회적·경제적 취약성을 가진 여성들이 이에 해당하여 성매매피해자로 인정받기가 더욱 쉬워질 것이다(박찬걸, 앞의 논문, 190면).

할 능력이 없거나 미약한 사람 3. 대통령령으로 정한 중대한 장애가 있는 사람으로 병렬적으로 나열하고 있다. 특히 법문의 수식(해석)여부에 따라 청소년이라면 독자적으로 성매매피해자가 되는지, 아니면 청소년이라고 할지라도 ‘성매매를 하도록 알선·유인된 사람’ 이어야 하는지가 문제된다. 생각건대, 동법 제2조 제1항 제4호 다목은 두 가지 유형의 성매매피해자를 상정하고 있는 것으로 이해된다. 즉 첫째는 청소년, 둘째는 ‘사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 없거나 미약한 사람 또는 대통령령으로 정하는 중대한 장애가 있는 사람으로서 성매매를 하도록 알선·유인된 사람’이다. 여기서 청소년은 동법 제2조 제1항 제4호 다목의 ‘성매매를 하도록 알선·유인된 사람’을 수식하지 않는다고 보아야 한다. 따라서 청소년이 성매매를 한 경우 알선·유인 여부와 관계없이 성매매피해자가 된다.<sup>31)</sup> 그러나 경우에 따라서는 청소년이라고 할지라도 ‘성매매를 하도록 알선·유인된 사람’ 이어야만 성매매피해자로 해석될 여지가 있다. 이러한 해석상의 혼란을 없애기 위해서는 청소년을 동법 제2조 제1항 제4호 다목에서 분리하여 독자적인 항목으로 규정하는 것이 보다 합리적이다.

동법 제2조 제1항 제4호 다목에서 ‘사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 없거나 미약한 사람 또는 대통령령으로 정하는 중대한 장애가 있는 사람’이 성매매피해자로 인정되기 위해서는 성매매를 하도록 알선·유인되어야 한다. 이에 대해 알선·유인행위만을 규정하고 있는 것은 입법상의 불비이며 권유·강요행위도 동법 제2조 제1항 제4호 다목에 추가해야 한다는 견해<sup>32)</sup>가 있으나 앞에서 논의한 바와 같이 동법 제2조 제1항 제4호 가목에 규정된 강요행위의 본질을 고려하여 강요행위에 해당하는 유인은 동법 제2조 제1항 제4호 다목에서 삭제하고 알선과 동일하게 강요행위로 볼 수 없는 권유는 추가하는 것이 타당하다.

또한 ‘사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 없는 사람과 사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 미약한 사람’을 동일하게 취급하는 것도 문제가 있다. 왜냐하면 형사법의 기본 태도는 심신상실자와 심신미약자의 법적 취급을 달리 하고 있기 때문이다.<sup>33)</sup> 입법론상 심신상실자의 경우 청소년과 같이 취급하여 알선 및 유인과 관계없이 성매매피해자로 규정하거나, 그렇지 않으면 동법 제2조 제1항 제4호 다목의 알선과 유인을 모두 삭제하여 행위 태양과 관계없이 동법 제2조 제1항 제4호 다목의 대상자가 성매매를 한 경우 대상자 모두를 성매매피해자로 인정하는 것이 성적 약자 보호에 보다 충실할 것이라고 생각한다.

## (2) 대통령령으로 정하는 중대한 장애가 있는 사람

장애가 있는 사람을 성매매피해자로 규정한 취지는 판단능력이 부족하거나 신체적 활동이 일반인만큼 자유롭지 못하다면 성매매 피해에 노출될 가능성이 크고 스스로 자신의 피해사실을 인식하기 어려울 수 있다는 점을 반영한 것이다.<sup>34)</sup>

‘대통령령이 정하는 중대한 장애’<sup>35)</sup>는 동법 제2조 제1항 제4호 다문의 ‘사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 없거나 미약한 사람’의 범주에 충분히 포섭이 가능하다. 더욱이 성매매처벌법상 대

31) 현행법상 성매매청소년에 대한 형사처벌은 불가능하다. 그러나 소년법상의 보호처분이나 아동법상의 보호처분은 가능하다.

32) 박찬걸, 앞의 논문, 191면.

33) 형법 제10조 제1항(심신상실자)과 형법 제10조 제2항(심신미약자), 형법 제299조(준강간)와 형법 제302조(미성년자등에 대한 간음) 등이 있다.

34) 고명진/권정나, “성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률의 개정방향”, 이화젠더법학 제5권 제1호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2013, 33면.

35) 성매매처벌법 시행령 제2조에서는 ‘대통령이 정하는 중대한 장애가 있는 자’라고 함은 성매매처벌법 시행령 제2조 관련 별표에서 규정한 사람 또는 이에 준하는 사람으로서 타인의 보호·감독이 없으면 정상적으로 일상생활 또는 사회생활을 영위하기 어렵고, 이로 인하여 타인의 부당한 압력이나 기망·유인에 대한 저항능력이 취약한 사람으로 규정하고 있다.

통령령으로 정한 중대한 장애를 장애인복지법령<sup>36)</sup>과 비교할 때 그 대상자의 범위가 매우 협소하다는 것을 알 수 있다. 장애인복지법 및 시행령의 지체장애인은 ‘한 손의 엄지손가락 기능을 잃은 사람 또는 한 손의 둘째 손가락을 포함한 손가락 두 개 이상의 기능을 잃은 사람’으로 규정되어 있는 반면, 성매매처벌법 시행령 제2조의 대통령령으로 정한 중대한 장애인인 지체장애인은 ‘팔다리 몸통의 기능에 영속적인 장애가 있거나 그 일부를 잃어 일상생활을 영위하기 어려운 사람’으로 규정되어 있다.

그리고 장애인복지법 및 시행령의 지적 장애인은 ‘지적능력 발달이 불충분하거나 불완전하고 자신의 일을 처리하는 것과 사회생활에 적응하는 것이 상당히 곤란한 사람’으로 규정되어 있는 반면, 성매매처벌법 시행령 제2조의 대통령령으로 정한 중대한 장애인인 정신지체인은 ‘지능지수 70이하인 사람으로서 사회적·직업적 재활을 위하여 지속적인 도움이나 교육이 필요한 사람’으로 규정되어 있다. 이런 이유로 성매매처벌법 제2조 제1항 제4호 다목의 대통령령으로 정한 중대한 장애를 근거로 성매매피해자로 인정받기가 어려운 것이 현실이다. 특히 성매매처벌법 시행령 제2조의 대통령령으로 정한 중대한 장애인의 하나의 유형인 정신지체인의 경우 성매매 현장에서는 지능지수가 70이하 보다는 지능지수가 70에서 90사이에 해당하는 경계성 정신장애인이 더욱 많다. 따라서 경계성 정신장애를 가진 사람을 성매매 피해자로 인정할 필요가 있는데, 이를 위해서는 수사나 재판 과정에서 경계성 정신장애인을 제2조 제1항 제4호 다목의 ‘사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 없거나 미약한 사람’에 포섭시키는 노력이 필요하다. 이는 성매매처벌법 시행령 제2조가 대통령령으로 정하는 중대한 장애가 있는 사람을 대통령령에 규정하고 있는 자 뿐만 아니라 ‘이에 준하는 사람’으로서 타인의 보호나 감독이 없으면 정상적으로 일상생활 또는 사회생활을 영위하기 어렵고, 이로 인하여 타인의 부당한 압력이나 기망·유인에 대한 저항능력이 취약한 사람을 별도로 성매매피해자로 인정하는 취지와 부합하는 것이다.

입법론적으로 성매매처벌법 제2조 제1항 제4호 다목의 ‘대통령령으로 정하는 중대한 장애가 있는 사람’과 ‘사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 없거나 미약한 사람’이 중복될 소지가 크기 때문에 ‘대통령령으로 정하는 중대한 장애가 있는 사람’을 삭제하거나, 아니면 장애인 복지법령상의 장애와 동일할 정도로 그 범위를 확대하는 것이 성적 약자인 장애인 보호에 적합할 것이다.

### 3) 성매매 목적의 인신매매를 당한 사람

#### 성매매처벌법 제2조 제1항 <제3호>

“성매매목적의 인신매매”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 것을 말한다.

가. 성을 파는 행위 또는 형법 제245조에 따른 음란행위를 하게 하거나, 성교행위 등 음란한 내용을 표현하는 사진·영상물 등의 촬영 대상으로 삼을 목적으로 위계, 위력, 그 밖에 이에 준하는 방법으로 대상자를 지배·관리하면서 제3자에게 인계하는 행위

나. 가목과 같은 목적으로 청소년보호법 제2조 제1호에 따른 청소년(이하 “청소년”이라 한다. 사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 없거나 미약한 사람 또는 대통령령으로 정하는 중대한 장애가 있는 사람이나 그를 보호·감독하는 사람에게 선불금 등 금품이나 그 밖의 재산상의 이익을 제공하거나 제공하기로 약속하고 대상자를 지배·관리하면서 제3자에게 인계하는 행위.

다. 가목 및 나목의 행위가 행하여지는 것을 알면서 가목과 같은 목적이나 전매를 위해 대상자를 인계받는 행위

라. 가목부터 다목까지의 행위를 위하여 대상자를 모집·이동·은닉하는 행위

동법 제2조 제1항 제3호 가목에 있어서 ‘위계, 위력, 그 밖에 이에 준하는 방법’에 권유와 유인을

36) 장애인복지법 제2조와 장애인복지법 시행령 제2조.

추가하여 ‘위계, 위력, 권유, 유인 그 밖에 이에 준하는 방법’ 으로 규정하자는 견해<sup>37)</sup>가 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 유인은 상대방으로 하여금 하자있는 의사를 유발시키고 상대방의 진정한 의사에 반한다는 점에서 ‘그 밖에 이에 준하는 방법’ 에 포함되고, 권유는 상대방의 진정한 의사에 반하거나 의하지 않게 하는 행위로 볼 수 없기 때문에 권유와 유인의 추가적 삽입은 불필요한 것으로 생각된다.

동법 제2조 제1항 제3호 가목과 나목을 살펴보면 대상자를 지배·관리 하에 두는 방법에서 차이가 있다. 가목은 ‘위계, 위력, 그 밖에 이에 준하는 방법’, 나목은 ‘선불금 등 금품이나 그 밖의 재산상의 이익을 제공하거나 제공하기로 약속’ 으로서 대상자를 지배·관리 하에 둔다. 그리고 가목은 대상자의 제한이 없기에 정상적인 일반성인에게 적용될 수 있는 반면, 나목은 청소년, 사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 없거나 미약한 사람 또는 대통령령으로 정하는 중대한 장애가 있는 사람이나 그를 보호·감독하는 사람으로 대상자이다. 동법 제2조 제1항 제4호 가목(성매매피해자 규정)과 마찬가지로 동법 제2조 제1항 제3호 가목은 일반조항, 동법 제2조 제1항 제4호 나·다·라목(성매매피해자 규정)과 마찬가지로 동법 제2조 제1항 제3호 나목은 특별조항으로 볼 수 있다. 따라서 동법 제2조 제1항 제3호 나목 “선불금 등 금품이나 그 밖의 재산상의 이익을 제공하거나 제공하기로 약속”은 동법 제2조 제1항 제3호 “위계, 위력, 그 밖에 이에 준하는 방법” 에 해당되지 않는다. 즉 정상적인 일반 성인의 경우 동법 제2조 제2항 제1호 내지 제2호<sup>38)</sup>에 해당되지 않는 이상, 선불금 등 금품이나 그 밖의 재산상의 이익을 제공받거나 제공받기로 약속 받은 상황에서 성매매를 하는 경우 성매매목적의 인신매매에 해당되지 않아서 동법 제2조 제1항 제4호 라목에 의한 성매매피해자가 될 수 없다. 물론 다른 성매매피해자 규정인 동법 제2조 제1항 제4호 가목의 “위계·위력, 그 밖에 이에 준하는 방법으로 성매매를 강요당한 사람” 에서 경제적 지위를 이용한 위력에 의해 강요된 성매매로 보아 성매매피해자로 인정할 여지가 없는 것은 아니지만, 현실적으로 성매매 목적의 인신매매의 대상자는 선불금 등을 매개로 하여 지배·관리를 당하면서 성매매를 강요당하거나 제3자에게 인계되는 일반 성인여성이 대부분란 점을 고려하여 동법 제2조 제1항 제3호 나목의 대상자를 특정한 사람으로 제한할 것이 아니라 모든 대상자를 포괄하도록 규정하는 것이 타당하다.<sup>39)</sup>

성매매 목적의 인신매매가 성립하기 위해 동법 제2조 제1항 제3호 가목과 나목은 대상자에 대한 ‘지배 및 관리’ 를 공통적으로 요구하고 있다. 한편 수사기관은 대체로 대상자가 감금되었는지, 감시를 당했는지, 외국이라면 여권을 빼앗겼는지, 출국 당시 업소 관계자와 같이 출국하였는지 등을 기준으로 ‘지배·관리’ 여부를 협소하게 해석하고 있는데, 이 때문에 ‘성매매목적의 인신매매’ 에 대한 인정 범위가 좁아진다는 문제가 있다. 성을 파는 행위 등을 하게 할 목적 등으로 사람을 인계하고 받는 행위 자체로 가벌성이 충족되므로 동법 제2조 제1항 제3호 가목의 “위계, 위력 그 밖에 이에 준하는 방법으로 대상자를 지배·관리하면서” 와 동법 제2조 제1항 제3호 나목의 “선불금 등 금품이나 그 밖의 재산상의 이익을 제공하거나 제공하기로 약속하고 대상자를 지배·관리하면서” 라는 지배

37) 박찬걸, 앞의 논문, 195면

38) 성매매처벌법 제2조 제2항: 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대상자를 제1항 제3호가목에 따른 지배·관리 하에 둔 것으로 본다. 1. 선불금 제공 등의 방법으로 대상자의 동의를 받은 경우라도 그 의사에 반하여 이탈을 제지한 경우 2. 다른 사람을 고용·감독하는 사람, 출입국·직업을 알선하는 사람 또는 그를 보조하는 사람이 성을 파는 행위를 하게 할 목적으로 여권이나 여권을 갈음하는 증명서를 채무이행 확보 등의 명목으로 받은 경우.

39) 이러한 현상에 적극적으로 대처하기 위하여 성매매알선 등 행위를 한 사람, 성을 파는 행위를 할 사람을 고용·모집하거나 그 직업을 소개·알선한 사람, 성매매 목적의 인신매매를 한 사람 중 어느 하나에 해당하는 사람이 그 행위와 관련하여 성을 파는 행위를 하였거나 할 사람에게 가지는 채권은 그 계약의 형식이나 명목과 관계없이 무효로 하고 있으며, 그 채권을 양도하거나 그 채무를 인수한 경우에도 또한 같다고 규정하고 있는 것이다(성매매처벌법 제10조 제1항). 이러한 불법원인채권무효조항은 이른바 선불금 등이 성매매여성에게 성매매를 강요하는 실질적인 역할을 하고 있는 현실을 반영한 규정이라고 하겠다.



· 관리 규정을 삭제하여 동법 제2조 제1항 제3호의 성매매 목적의 인신매매를 “성을 파는 행위 등을 하게 할 목적으로 대상자를 인계하고 받는 등의 행위” 로 포괄적으로 규정하는 것이 보다 합리적이라고 생각한다.<sup>40)</sup>

## V. 마치면서

본 논문에서는 오늘날 성매매 실태, 성매매방지 및 성매매피해자 보호를 위한 정책적·제도적 방안에 대한 선행연구가 많이 축적되어 있고, 또한 연구가 활발히 진행되고 있다는 점을 고려하여 성매매에 대한 법적 규제 방안 중에서 특히 성매매처벌법 제2조 제1항 제4호 성매매피해자 규정을 중심으로 그 해석론과 입법론을 살펴보았다.

성매매를 규율하는 방식은 나라마다 제 각기 다르다. 이는 나라마다 성풍속, 성매매에 대한 일반인의 인식, 성매매 실태 등 성매매와 관련된 제반사정 및 환경 등이 상이하기 때문이다. 특히 자발적 성매매와 관련하여 성구매자는 처벌하나 성판매자는 처벌하지 않는 스웨덴식 부분적 금지주의가 많은 주목과 관심을 받고 있다. 그러나 스웨덴식의 부분적 금지주의, 영국 등과 같은 비범죄주의나 독일 식의 합법적 규제주의를 우리나라에 도입하는 것은 무리라고 생각한다. 성매매가 인간의 존엄 및 인간의 신체적 자유에 대한 침해 그 본질로 한다는 점에서 자발적 성매매는 원칙적으로 처벌되어야 한다. 다만 성매매 금지주의 원칙을 견지하되 오늘날의 성매매 실태를 반영하여 해석론적이나 입법론적으로 성매매피해자의 범위를 더욱 확대할 필요가 있다.

성매매처벌법의 성매매피해자 규정(제2조 제1항 제4호)과 관련하여, 동법 제2조 제1항 제4호 가목의 행위 태양은 강요의 본질을 고려하여 결정하는 것이 타당하다. 따라서 강요의 수단은 상대방의 의사활동 및 의사결정의 자유를 침해하여 진정한 의사에 의하지 않거나 반하게 하는 유·무형적 작용이어야 한다. 상대방에게 하자있는 의사를 유발시키는 유인은 강요의 수단이 되나, 권유는 강요의 수단이 될 수 없다고 보아야 한다. 따라서 유인은 동법 제2조 제1항 제4호 가목의 행위 태양(그 밖에 이에 준하는 방법)에 포섭될 수 있다.

동법 제2조 제1항 제4호 다목에서도 알선과 유인은 구별되어야 한다. 유인은 동법 제2조 제1항 제4호 가목의 ‘그 밖에 이에 준하는 방법’ 에 해당되기 때문에 동법 제2조 제1항 제4호 다목에서 유인은 삭제될 필요가 있다. 입법론적으로는 동법 제2조 제1항 제4호 다목의 알선과 유인을 모두 삭제하여 행위 태양과 관계없이 동법 제2조 제1항 제4호 다목의 대상자 모두를 성매매피해자로 인정하는 것이 사회적 약자 보호에 충실할 것이라고 생각한다. 또한 성매매처벌법 제2조 제1항 제4호 다목의 ‘대통령령으로 정하는 중대한 장애가 있는 사람’ 과 ‘사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 없거나 미약한 사람’ 이 중복될 소지가 크기 때문에 ‘대통령령으로 정하는 중대한 장애가 있는 사람’ 을 삭제하는 것이 타당하다. 동법 제2조 제1항 제3호 가목과 나목의 경우에도 성을 파는 행위 등을 하게 할 목적 등으로 사람을 인계하고 받는 행위 자체로 가벌성이 충족되므로 지배·관리 규정을 삭제하여 포괄적으로 규정하는 것이 바람직하다.

40) 같은 취지로서 고명진/권정나, 앞의 논문, 32면.

## 참고문헌

- 고명진/권정나, “성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률의 개정방향”, 이화젠더법학 제5권 제1호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2013.
- 김학태, “EU에서의 성매매와 한국의 성매매 규제에 관한 연구”, EU연구 제23호, 한국외국어대학교 EU연구소, 2008.
- 박찬걸, “최근의 성매매피해자 개념 확대 논의에 대한 검토”, 형사정책연구 제25권 제1호, 형사정책연구원, 2014.
- 변화순, 성매매방지를 위한 국외 대안 사례 연구, 한국여성정책연구원, 2001, 30면.
- 신옥주, “성매매 규율유형을 중심으로 살펴본 자발적 성매매 합법화논의에 관한 비교법적 고찰”, 법학논집 제18권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 2013.
- 오영근, “형법 개정의 기본 방향”, 형법 개정 및 양벌규정 개선 공청회 자료집(법무부 주최), 2008.
- 이경재, “성매매특별법 시행 4년에 대한 평가와 제언”, 형사정책연구 제20권 제1호, 형사정책연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_, “성매매 단속과 성매매 정책”, 형사정책연구소식 분호, 형사정책연구원, 2013.
- 이덕인, “성매매처벌과 재범방지 정책에 관한 비판적 고찰”, 동아법학 제43호, 동아대학교 법학연구소, 2009.
- \_\_\_\_\_, “자발적 대가성 성매매의 비범죄화”, 형사정책 제20권 제1호, 한국형사정책학회, 2008.
- 이은애/김재광, 유럽 10개국 성매매 관련법제 비교연구, 한국법제연구원, 2006.
- 이훈동, “성매매와 형사법적 처벌의 한계”, 외법논집 제33권 제1호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2009.
- 정현미, “성매매방지정책의 검토와 성매매처벌법의 개정방향”, 법학논집 제18권 제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2013.
- 주승희, “법여성주의 이론의 흐름과 형사법에의 투영”, 법철학연구 제8권 제2호, 한국법철학회, 2005.
- 허일태, “형법 개정의 기본 방향”, 형법 개정 및 양벌규정 개선 공청회 자료집(법무부 주최), 2008.