

치안정책리뷰

POLICE SCIENCE INSTITUTE REVIEW

발행인 진교훈 편집인 김영수 전화 041-968-2691 FAX 041-968-2989

권 두 언

프랑스의 2016년 '대테러강화법'의 내용과 시사점
- 경찰의 테러대응 권한 강화를 중심으로 -

호서대학교 법경찰학과 교수
김문귀

연구특집

중앙행정기관 성과관리체계의 합리성 확보 방안
- 성과지표의 적합성 평가요소를 중심으로 -

한국행정연구원 연구위원
김영록

경찰 업무 기능별 전문자격증 제도 도입을 통한
전직활성화 방안 연구

치안정책연구소 연구관
이춘삼

해외경찰탐방

무단결석 아동에 대한 영국경찰의 대응과 시사점

치안정책연구소 연구관
유지웅

외부기고

도농복합형 범죄예방 환경설계의 적용

건축도시공간연구소
범죄예방환경연구 센터장
손동필

연구소 소식

연구소 소식 및 연구관 동정

프랑스의 2016년 ‘대테러강화법’의 내용과 시사점

- 경찰의 테러대응 권한 강화를 중심으로 -



호서대학교 법경찰학과 교수 김문귀

들어가며

미국 ‘9.11테러’가 발생한 지 15년이 지났다. 그간 세계 각국에서는 ‘테러와의 전쟁’을 선포하고, 테러를 예방하고 진압하기 위해 총력을 다해오고 있지만 이 전쟁의 끝은 보이지 않는 형국이다. 오히려 전 세계적으로 테러의 위협은 종잡을 수 없는 테러양상의 변화로 인해 더욱 증대되고 있다. 특히 최근 테러로 인해 가장 큰 타격을 받은 나라는 바로 프랑스이다. 프랑스에서는 2015년 1월 ‘샤를리 에브도(Charlie Hebdo)’ 테러, 같은 해 11월 파리 테러, 2016년 7월 니스 테러 등 IS(Islam State: 이슬람 국가)에 소속된 이슬람 극단주의자 등에 의해 자행된 크고 작은 테러행위로 인해 많은 인명 및 물질적 피해가 발생했다.

130여명의 사망자가 발생한 파리테러 발생 직후 프랑스 정부는 국가 비상사태(Etat d’urgence)를 선포하고 효과적인 테러 예방과 진압을 위한 고강도의 조치들을 내놓았다. 특히, 테러와 관련된 것으로 의심되는 이들에 대한 행정상 수색(perquisitions)과 가택연금(assignations à résidence)이 가능해졌고, 테러행위 참가를 기도하는 프랑스 자국민의 출국금지 및 외국인의 입국금지 등 특정 인물의 이전의 자유를 제한할 수 있게 되었으며, 특정한 집회를 금지하거나 집회장소를 폐쇄할 수 있으며, 테러와 관련된 것으로 의심되는 사실상의 단체나 그룹을 해산시킬 수 있게 되었다. 나아가 정부에서는 경찰, 사법부, 군 그리고 정보기관의 인력을 증원하고(2018년까지 총 2,690명 증원) 예산을 대폭 증원(2018년까지 425,000,000유로 증액)하기로 결정하였다. 또한, 입법적 측면에서는 2016년 6월 3일 공표된 ‘조직범죄, 테러, 그 자금조달 대응 강화 및 형사절차의 효과성과 기본권 보장

개선에 관한 법률’(이하 2016년 ‘대테러강화법’으로 약칭)이 제정되었다.

이하에서는 프랑스의 2016년 ‘대테러강화법’의 내용을 경찰의 대테러 대응 권한 강화와 관련된 부분을 중심으로 살펴보고 시사점을 도출해보고자 한다.

2016년 대테러강화법 개관

2016년 ‘대테러강화법’의 제정 목적은 크게 3가지로 요약된다. 첫째, 사법적 진압(répression judiciaire)을 개선하기 위한 형법전 및 형사소송법전상 특수한 조치들을 통해 그리고 테러의 위협을 더 잘 감지 및 감시하기 위한 행정활동상 예방적 조치들을 통해 조직범죄, 특히 테러행위에 대한 대응 강화. 둘째, 헌법상 그리고 유럽 기준의 요구에 부합하도록 형사절차(특히 수사 및 예심단계)에서의 기본권 보장 강화, 셋째, 수사관과 사법관의 업무를 용이하게 하기 위한 절차의 단순화가 그것이다. 2016년 ‘대테러강화법’은 테러 및 조직범죄에 좀 더 효과적으로 대응하기 위해 형사절차를 개혁하겠다는 좀 더 광범위한 목적 하에 제정된 것으로, 국가비상사태 하에 이미 시행되고 있는 조치들을 법률상 명문화하였고 새로운 조치들을 추가하였다.

이 법은 3개 항, 14개 장, 120개 조항으로 구성되어 있으며, 대부분 조항들은 기존의 기본 법전들, 즉 형법전, 형사소송법전, 국내안전법전, 상법전, 세관법전 등 그리고 관련 하위 명령상 테러 및 테러리즘과 관련된 부분을 수정하거나 새로운 조항을 신설한다는 내용으로 되어 있으며, 구체적인 내용은 수정의 대상이 된 형법전 등을 통해 확인된다.

2016년 대테러강화법에 규정되어 있는 강화된 테

러 예방 및 진압 대책의 내용은 매우 다양하지만 크게 보면 사법기관의 수사권 확장 및 강화, 행정통제의 강화, 테러행위 처벌 강화, 테러자금형성 및 자금세탁 대응책 강화 등 네 가지 핵심 사항으로 구분할 수 있다.

경찰의 테러대응 권한 강화 관련 내용

2016년 ‘대테러강화법’은 경찰, 검찰, 법원 등 사법기관의 테러대응 권한 및 행정통제권을 대폭 강화하였는데, 이 중 경찰과 관련된 주요 내용을 뽑아보면 다음과 같다.

첫째, 이 법은 수사활동의 범위 확장 및 새로운 수사기법의 신설을 통해 경찰의 수사권을 강화했다. 먼저, 21:00~06:00 야간 가택수색(perquisitions de nuit dans les locaux d’habitation)과 관련하여 종전에 이는 현행범 수사(enquête de flagrante)와 사법수사(information judiciaire: 예심판사에 의한 예심단계에서의 수사)의 단계에서만 가능했지만, 법제정을 통해 테러 및 사람의 생명을 위협하는 범죄의 경우, 사법경찰관은 석방 및 구금 결정 판사(juge des libertés et de la détention)의 승인 및 통제 하에 예비수사(enquête préliminaire) 단계에서도 야간 가택수색이 가능해졌다(형사소송법전 제706-90조). 다음으로 비밀녹음 촬영(sonorisations et fixations d’images)과 관련하여 종전까지 비밀녹음촬영은 사법수사 단계에서만 가능하였으나, 현재는 테러 및 조직범죄와 관련해서는 사법경찰관의 수사(현행범 및 예비 수사) 단계에서도 가능해졌다. 이 때 승인권은 역시 석방 및 구금 결정 판사의 권한에 속한다(형사소송법전 제706-96조). 마지막으로, 경찰은 전자통신자료 캡처 등 새로운 수사수단을 활용할 수 있게 되었다. 경찰은 지방검사장 또는 예심판사의 통제 하에 수사 혹은 예심단계에서 인터넷 ID 추적을 통한 전자통신 기록을 확보할 수 있고, 컴퓨터 시스템에 저장된 자료를 확보할 수 있으며, 전자 도감청 등 최신 기술을 사용할 수 있게 되었다(형사소송법전 제706-95-1조 이하, 제706-95-4조 이하, 제706-102-1조 이하). 이러한 기술의 사용은 종전에는 대부분 정보기관에만 제한적으로 허용되었지만

‘대테러강화법’은 경찰과 검찰에도 기술사용의 합법성을 부여하였다.

둘째, 이 법은 테러예방을 위해 경찰에 의한 행정통제(contrôles administratifs)를 강화했다. 가장 눈에 띄는 것이 바로 테러 연루 의심자에 대한 억류조치(retenu)의 신설이다. 이에 따르면, 사법경찰관은 신원통제(contrôle d’identité) 혹은 신원확인(vérification d’identité)를 통해 어떤 사람의 행동이 테러 행위와 연관되어 있다고 생각할 만한 충분한 이유가 있다고 판단할 경우 당사자를 상황조사를 위해 현장에 혹은 경찰 관서에 최대 4시간 동안 억류할 수 있다(형사소송법전 제78-3-1조). 이때 당사자의 변호인 접견권은 인정되지 않으며, 억류의 종결은 사법경찰관으로부터 보고를 받은 지방검사가 결정한다. 억류 조치 동안 경찰은 당사자와 관련된 자동화된 개인 자료를 조회할 수 있으며, 당사자를 알려준 최초 기관 혹은 사법경찰 분야의 국제협력기구 혹은 외국경찰기관에 당사자에 관한 사항을 물어볼 수 있다. 다음으로 경찰의 가방(baggage)에 대한 검사수색 권한이 강화되었다. 종전까지 가방에 대한 검사(외표관찰) 및 수색은 수사 혹은 예심의 일환으로만 가능했다. ‘대테러강화법’은 지방검사의 요청 및 통제 하에 사법경찰관이 신원통제라는 행정통제의 일환으로 테러행위 등 일정한 범죄를 찾고 수사하기 위한 목적으로 대상자들의 가방을 검사하고 수색할 수 있게 되었다(형사소송법전 제78-2-2조). 마지막으로 이 법은 특정인 및 특정시설에 대한 통제를 강화했다. 먼저, 시설이용 사전승인제도 혹은 시설에 이용할 수 있는 사람들의 행동을 확인하기 위한 행정조사 등을 통해 유로 2016과 같은 대규모 스포츠 행사가 개최되는 시설의 접근에 대한 통제가 강화되었다. 다음으로, 특정인에 대한 행정통제는 테러가 발생한 현장에 들렀거나 들릴 의도를 분명하게 보인 사람들을 대상으로 한다. 이러한 통제는 가택연금 혹은 거주지·통신수단·이전 신고를 통해 이루어지며, 이와 같은 제약사항을 준수하지 않는 것은 범죄(경죄)가 된다.

셋째, 이 법은 형사소송법전 제122-4-1조를 신설하여 경찰의 무기사용에 대한 새로운 책임조각사유(fait justificatif)를 신설했다. 이에 따르면, “경찰과 군경찰은 이미 행해진 살인 혹은 살인예비 행위가

가까운 시기에 재발하는 막기 위한 목적으로, 그들이 무기를 사용하는 순간 갖고 있는 정보에 따라 이러한 재발의 개연성이 높다고 판단할 수 있는 실질적이고 객관적인 사유가 있을 경우, 필요성 및 비례성의 원칙에 부합하게 무기를 사용할 경우에는 책임이 조각된다. 이로써 경찰의 무기사용에 대해 정당방위 외에도 새로운 책임조각사유(우리의 위법성 조각사유에 해당)가 인정됨으로써 경찰 무기사용의 재량권을 확대했다.

넷째, ‘대테러강화법’에 의해 신설된 국내안전법전(Code de la sécurité intérieure) 제 L. 12251-4-1조는 경찰의 휴대카메라(Caméras piétons/mobiles; bodycam) 사용권한을 명문화했다.

시사점 및 맺음말

국민과 국가의 안전이 목전에 놓여있는 긴박하고 특수한 상황 속에서 제정된 프랑스의 2016년 ‘대테러강화법’은 유럽에서 가장 강력한 반테러법으로 평가되고 있다. 이 점에서 아직까지는 비교적 테러발생 가능성이 낮은 국가로 간주되는 우리의 경우와는 거리가 먼 예외적인 입법으로 치부해버릴 수 있다. 또한, 경찰의 행정통제권과 수사권을 대폭 강화한 내용 중 일부(변호인접견을 허용하지 않는 역류 조치 신설 등)는 선량한 시민들의 자유와 인권을 침해할 소지가 높아 오히려 우리가 경계해야 할 입법의 유형이라고 간주할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 필자는 긍정적인 측면에서 크게 2가지 시사점을 최근에 제정된 우리나라의 ‘국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법’(이하에서 테러방지법으로 약칭)과 비교하면서 도출해보았다.

첫째, 프랑스의 ‘대테러강화법’은 테러예방 및 진압을 위한 사법권과 행정권을 강화하면서도 이러한 권한들을 어느 한 기관에 집중시킨 것이 아니라 경찰, 검찰, 법원에 분산시켰으며, 경찰의 활동은 검사 혹은 판사에 의해 그리고 검사의 활동은 판사에 의해 통제를 받도록 규정함으로써 대테러활동이 엄격한 사법적 통제 하에 이루어지도록 했다. 정보기관의 대테러활동과 관련해서는 이 법이 아닌 2015년 7월 24일자 정보활동에 관한 법률이 규정하고

있는데, 이 법은 권한남용을 방지하기 위해 정보기관의 활동이 독립적인 외부기관 및 국사원(Conseil d’Etat)에 의한 2중의 통제를 받도록 하고 있다. 결국 프랑스에서는 대테러활동과 관련한 국가기관들의 권한을 분산하고, 권한남용에 대한 통제장치를 마련하고 있는 것이다. 반면, 우리의 경우 테러방지법 제정 과정 및 제정 이후 지금까지도 정보기관(국정원)의 권한확대와 남용 우려가 계속 제기되고 있다. 이 점에서 프랑스의 사례와 같이 정보기관은 정보기관으로서의 본연의 역할을 수행하게끔 하고(그것도 충분한 통제장치 마련과 함께), 경찰 등 유관기관들의 역할과 권한을 분산·재조정하는 방향으로 현행 테러방지법은 개정되어야 할 것이다.

두 번째 시사점은 프랑스 ‘대테러강화법’의 내용과 관련되어 있다. 이 법은 효과적인 테러 예방과 진압을 위한 수사권 및 행정권의 강화를 위한 형법전 및 형사소송법전의 개정이 주 내용으로 되어 있고, 조항도 120개에 이른다. 반면, 대테러활동기관의 조직과 운영에 관한 법률은 따로 존재하지 않는다. 이것은 누가 대테러활동을 총괄·조정하는데 초점을 두는 것이 아니라 테러의 진화 및 위협에 맞서 수사상·행정상 갖추어야 할 수단이 무엇인지에 대한 정부와 입법자들의 실질적이고 방법론적인 고민이 법률에 반영되어 있다는 것을 의미한다. 우리의 경우는 현행 테러방지법은 단 19개의 조문과 부칙 2개 조항으로 이루어져 있으며, 대부분이 조직법적 규정을 담고 있으며, 형사법적 규정은 단 몇 개에 불과하다. 이런 측면에서 프랑스의 경우와 같이 정보기관 및 그 활동에 관한 사항은 별도의 법(예를 들어, 현행 국가정보원법)으로 규율하고, 수사 및 행정상 조치 및 그 절차의 상세한 내용을 체계적으로 경찰관직무집행법, 형법, 형소법 등 현행 법률에 삽입하는 방안을 고려함으로써 현행 입법을 보완할 수 있다.

결론적으로, 이제 우리나라에서도 테러의 효과적인 사전 예방과 진압을 위한 실체법적·절차법적 정비방안에 대한 활발한 논의가 전개되어 향후 법률 개정 시 이를 반영하는 노력이 병행되어야 할 것이다. 물론 입법 과정에서 안전 혹은 안보와 자유 혹은 인권의 균형이 유지되도록 정보 혹은 경찰·검찰 등 사법기관의 대테러활동으로 인한 권한남용 통제방안 마련 등 필요한 조치를 취해야 할 것이다. **PSI**

중앙행정기관 성과관리체계의 합리성 확보 방안

-성과지표의 적합성 평가요소를 중심으로-



한국행정연구원 연구위원 김영록

들어가며

우리나라의 중앙행정기관에 성과관리체계가 본격적으로 도입 된지도 20년 가까이 되어간다. 성과관리의 주요한 목적은 결국 정책 추진 과정에 대한 평가를 통해 미래지향적 성과정보를 발굴하고 이를 향후 정책 단계에 반영하기 위함이다. 또 하나의 큰 목적은 납세자인 국민들에게 정부의 정책 추진 결과를 보고하여 ‘국민의 알 권리’를 충족시키기 위함이다. 그런데 이러한 목적을 달성하기 위한 가장 핵심적인 근간이자 수단은 성과지표이며, 성과지표가 적절히 개발되었는가를 살펴보는 것은 성과관리체계의 준비 정도를 평가하는데 있어서 매우 핵심적인 작업이다. 본 연구에서는 우리나라 정부에서 수행되고 있는 재정성과관리제도의 가장 중요한 평가 기제인 성과정보 중 성과지표가 적절하게 개발되고 있는지와 관련해 주요 평가기준과 사례를 중심으로 알아보고자 한다.

우리나라의 재정성과관리제도는 성과목표관리제도, 재정사업자율평가제도, 심층평가제도의 3단계 관리 방식으로 이루어진다(공동성 외, 2013).

<그림 1> 재정성과관리제도 체계

	성과목표관리제도 (1단계, Monitoring)	재정사업 자율평가제도 (2단계, Review)	심층평가제도 (3단계, Evaluation)
대상 사업	전체 재정사업	전체 재정사업의 1/3	재정문제가 있다고 판단되는 사업 및 사업군
내용	성과계획서상 성과목표, 지표관리 성과보고서상 달성도 측정 분석	체크리스트를 통한 점검	사업 전반에 걸친 정밀 분석
대상	50여개 부처 2,000여개 사업	매년 500여개 사업	매년 10개 내외 사업 및 사업군

<그림 1>에서 보듯 성과목표 관리제도와 재정사업 자율평가제도는 각 부처에서 작성하여 제출한

성과계획서 및 재정사업 자율평가보고서에 명시되어 있는 성과지표를 기반으로 하여 성과관리제도가 운용된다. 따라서 성과관리제도의 목적과 취지에 부합하는 성과지표의 개발은 제도의 성패와 직결된다고 할 수 있겠다. 그런데 성과관리의 핵심요소인 성과지표의 작성 수준이 부처별로 상이한 실정이며, 이로 인해 성과평가의 결과가 왜곡될 가능성이 상존하고 있다. 가령 특정부처의 경우 성과지표의 작성 수준이 매우 적합할 수 있고, 그렇지 않은 기관도 존재할 수 있는 것이다. 따라서 재정사업 자율평가제도의 범정부적 수준 제고를 위해 피평가 기관들의 성과지표의 적절성을 평가할 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 성과지표는 어떠한 구성요소를 확보해야하는 지를 관련 선행연구들과 사례를 중심으로 소개하고자 한다.

성과지표 적합성 평가를 위한 기준

성과지표 분석을 위한 기준은 다양한 각도로 검토될 수 있을 것이다. 본 연구에서는 그동안 성과지표와 관련한 선행연구에서 검토되었던 논의를 바탕으로 성과지표가 갖추어야 할 조건들을 도출하고, 이를 근거로 적합성 평가 기준을 설정하도록 한다.

이와 관련해 우리나라의 기획재정부와 한국조세연구원이 2012년에 개발한 ‘재정사업 성과지표개발 매뉴얼’을 보면 각 부처가 개발한 성과지표는 SMART원칙에 부합할 것을 권고하고 있다. SMART¹⁾는 명확성, 측정가능성, 관련성, 신뢰성, 적시성을 의미하는 것으로 이에 부합하는 성과지표를 결정하도록 하였다. 이러한 기준은 각 기관이 성과지표를 개발하고 선정하는데 유용한 기준으로서

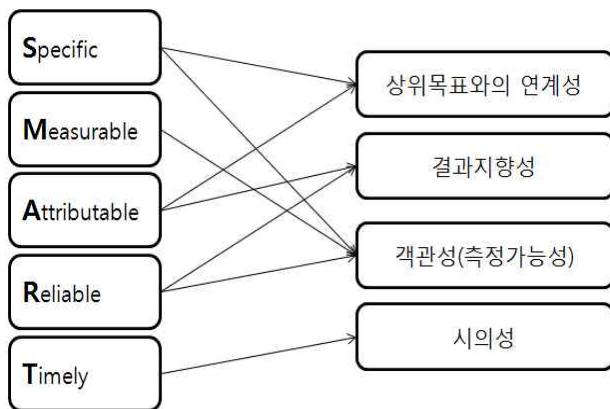
1) SMART : Specific, Measurable, Attributable, Reliable, Timely

활용될 수 있을 것이다. 성과지표의 개발을 위해 SMART 기준을 제시한 것은 기획재정부로서 이는 재정사업 자율평가에 필요한 성과지표를 개발하기 위한 기준으로 볼 수 있다.

그런데 이 SMART 기준은 성과지표 개발 기준을 일선 부처에 매뉴얼 형태로 보급하기 위해서 이해도 제고차원의 조어(造語, coined word)의 성격이 강하다. 또한 우리나라의 성과관리제도는 국무조정실을 비롯하여 다양한 부처에서 수행되고 있는 바, 이들 평가주관기관에서 요구하는 성과지표의 구성요소는 다른 용어로 기술되고 있다. 뿐만 아니라 SMART에서 제시한 기준은 구체성과 측정가능성과 같이 본질적으로는 겹치는 부분도 있어서 평가의 실익이 반감될 가능성이 있다.

따라서 본 연구에서는 성과지표 평정과 관련된 선행연구 분석과 SMART를 기반으로 성과지표가 갖추어야 할 필수적인 구성요소로서 네 가지 기준을 제시하고자 한다. 이 연구에서는 SMART 기준을 바탕으로 관련 선행연구에서 주요하게 검토되고 있는 다음의 네 가지 차원에서 재해석하여 소개하도록 한다.

<그림 2> 성과지표 개발기준과 적합성 평가기준과의 연계도



평가기준별 정의 및 논의

1. 상위 목표와의 연계성

성과지표(Performance Indicator)는 성과목표 또는 관리과제가 추구하는 목적 달성여부를 측정하는 도구라고 정의할 수 있다(한국조세연구원, 2012). 즉 성과지표의 가장 주요한 요건 중의 하나는 성과목표와의 연계정도라고 할 수 있다.

이와 관련하여 다양한 선행 연구가 이에 대한 중요성을 강조하여 왔다. Grizzle(1982)은 조직의 성과를 평가할 경우 조직의 사명은 성과지표(performance indicators) 혹은 성과표적(performance targets)으로 전환할 수 있어야 한다고 주장하였다. 즉 목표를 설명하지 못하는 지표는 무의미하다는 의미를 강조한 것이다. 또한 공동성(2013) 역시 가장 좋은 성과지표의 요소로써 상위목표와의 연계성을 지적한 바 있다.

그런데, 여기서 주의할 점은 목표와 지표가 강한 연계성을 갖기 위해서는 성과 목표 역시 명확해야 한다는 것이다. 성과목표가 모호할 경우 이를 측정하기 위한 성과지표와의 상관관계가 떨어질 수밖에 없다. 이와 관련하여 공공조직의 목표 모호성(Goal Ambiguity)과 관련된 최근의 논의도 본 연구와 조직의 성과평가와 관련하여 상당히 밀접하다. 목표 모호성이란 공공관리 문헌에서 가장 널리 알려진 명제 중의 하나로, 민간조직에 비해 공공조직의 목표가 더 애매모호하고 목표 달성 여부를 평가하는데 있어 어려움이 크다는 것이다.

Chun & Rainey(2005)는 조직 목표 모호성의 차원을 사명이해 목표 모호성(mission comprehension goal ambiguity), 지시적 목표 모호성(directive goal ambiguity), 평가적 목표 모호성(evaluative goal ambiguity), 그리고 우선순위 목표 모호성(priority goal ambiguity)으로 구분하였다. 목표 모호성을 구성하는 4가지 차원 모두 성과관리제도와 관련이 있으나, 특히 평가적 목표 모호성(evaluative goal ambiguity)은 성과 평가와 직결되어 있는 차원이라고 할 수 있다. 평가적 목표 모호성은

어떤 조직의 사명을 얼마나 달성했는지 그 진전을 평가하는데 있어 발생하는 경쟁적 해석의 정도를 말한다. 그런데 성과표적이 정확하게 기술될 수 있는 정도 혹은 타당하고 객관적인 성과지표를 찾을 수 있는 정도는 조직 사명에 따라 다르다(Gable, 1998).

어떤 조직들은 성과표적을 객관적이고 측정 가능한 방식으로 표현할 수 있다. 민간기업이 흔히 쓰는 투자수익률의 몇 % 증가 혹은 1960년대 미국항공우주국(NASA)이 사용하였던 인간의 달착륙 등은 모두 그 달성여부의 평가에 있어 경쟁적 해석이 발생할 가능성이 없는 성과표적들이다. 반면 주관적 기술 이외의 형태로는 성과표적을 제시할 수 없는 조직도 많다. “테러리즘의 위협을 최소화할 것” 등은 주관적 기술의 사례이다.

결론적으로 성과지표를 성과목표와 연계성을 가지고 개발하고 구성하는 것은 매우 중요한 일이다. 그런데 성과지표 개발이 적절하지 않은 경우, 성과목표가 모호하여 연계성이 떨어지는 경우, 또는 사업 또는 정책의 성격 자체가 연계성이 높은 성과지표와 목표를 개발하기에 원천적으로 어려운 경우도 존재하므로 이에 대한 유의가 필요할 것이다.

2. 성과지표의 결과지향성

그동안 성과지표의 적합성과 관련된 논의는 매우 다양하게 전개되어 왔다. 비교적 최근 연구 중에서는 Robinson(2007: 26-27)의 구분은 성과관리제도를 구성하는 성과지표와 관련된 기본적 핵심 개념을 명확하게 정의하였는데, 그 가운데 결과물(outcomes)과 산출물(outputs)의 구분은 성과지표 분석에 유용하다.

Robinson에 의하면 결과물은 산출물들의 의도된 효과이다. 예를 들어 교통사고 시 환자에 대한 처치는 산출물이며, 의도된 결과물은 환자의 생명 유지 혹은 장애의 최소화인 것이다. 또한 Robinson은 결과물을 ‘근접 결과물’(proximate outcomes)과 ‘고급 결과물’(high-level outcomes)로 구분하기도 하였다. 고급 결과물이 산출물의 공급 목적 또는 궁극적 목적을 의미한다면, 근접 결과물은 산출물의 보

다 직접적 혹은 즉각적 영향이라고 볼 수 있다. 학교 교육에 있어서 지식이 ‘근접 결과물’이라면, 이로 인해 기대할 수 있는 ‘경제 발전’은 고급 결과물인 것이다. 따라서 궁극적인 사업 또는 정책의 성과평가를 위해서는 성과지표의 결과지향성이 매우 중요한 관건인 셈이다.

그런데, 사업의 수행단계에 따라서 지표의 성격이 달라질 수밖에 없다. 이와 관련해 조세연구원(2012)은 사업의 수행단계별로 투입, 과정, 산출, 결과로 구분하고 해당 사업의 목적 및 활동과 연관된 각각의 성과지표를 최대한 많이 도출하여 실제 이용가능한 성과지표 풀(pool)을 충분히 확보하는 것이 중요하다고 지적하였다. 또한 산출지표는 당초 사업이 의도했던 목적 달성 여부의 확인에 한계가 있으므로, 정부 사업이 국민들에게 제공한 혜택을 측정하여 제시할 수 있도록 결과지표를 개발·설정할 것을 권고하였다.

즉, 사업 단계에 입각한 성과지표의 설정은 불가피하나 결과지표의 구성 여부가 사업의 본질적인 성과평가를 유도한다는 사실이다. 여기서 유의할 것은 결과지표는 해당 사업으로 인한 성과를 측정하는 것이므로 해당 사업으로 인한 효과보다 다른 외부요인에 의한 효과가 더 크지 않도록 설정해야 할 것이다.

3. 성과지표의 객관성

공동성(2013)에 따르면 성과지표가 갖추어야 할 요건으로 측정가능한 지표로 계량지표를 제시하였고, 계량지표의 개념 정의를 명확히 하였는데, 측정도구가 표준화되어 있고 누가 측정해도 같은 결과가 나와야 함을 강조하였다. 또한 조세연구원(2012)에 따르면 성과지표의 주요한 개발 요건 중 하나로 측정가능성을 지적하였다. 여기서 측정가능성이란 성과지표는 측정을 위한 데이터가 존재하여야 하며 사용에 제약이 크지 않아야 함을 의미한다. 즉 성과평가의 지표는 측정이 가능해야 하고, 측정이 가능한 지표는 복수의 평가자가 측정하여도 동일한 결과를 나타내야 한다는 것이다. 이렇게 정량적 기준으로 측정이 가능하며, 사업 목적과 유관한 지표를 객관적 지표라고 부를 수 있을 것이다. 그런데, 성

과지표의 객관성은 사업의 성격과 분리되어 설명하기 힘들 것이다. 사업 목표의 모호성이 증대되거나, 무형적(intangible)인 정책사업의 경우 성과지표의 객관성을 확보하기가 힘들기 때문이다. 특정 기관의 객관적 지표의 비중이 낮은 경우 객관적 지표의 개발 노력이 부족했거나, 정책 영역의 특성을 반영했을 가능성이 있는 것이다(김영록, 2012).

4. 시의성

우리나라의 성과지표는 재정사업 성과관리제도라는 큰 틀 속에서 단년도를 원칙으로 적용된다. 따라서 성과측정 대상년도의 성과정보를 반영할 수 있는 지표가 생성되어야 하며, 성과측정 시기를 벗어난 지표는 무의미하다고 할 수 있다.

5. 소결

이상의 논의를 종합하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 성과지표 적합성 평가 기준 및 예시

종류	평가 기준 및 예시
상위목표와의 연계성	<ul style="list-style-type: none"> - 상위목표와의 연계정도 평가. 성과지표를 통해 해당 사업의 성과 변화를 측정할 수 있어야 함. 이때 상위 성과목표가 구체적이어야 성과지표의 연계성을 적절히 평가할 수 있음. 또한 상위 성과목표의 범위를 넘어서는 지표 역시 적절하지 않음 ○ 적절한 예) <ul style="list-style-type: none"> - 성과목표 : 교육복지투자로 교육격차를 완화하고 장학금 수혜 확대 등 맞춤형 국가장학제도 기반을 조성 - 성과지표 : 기초생활수급자 장학금 계속 수혜율(%) ○ 부적절 예) <ul style="list-style-type: none"> - 성과목표 : 합리적이고 생산적인 노사관계를 구축 - 성과지표 : 교육 수료생(명) / 객관적 지표이나 성과목표가 모호하여 지표와의 연계성이 떨어짐
성과지표의 결과 지향성	<ul style="list-style-type: none"> - 단순한 입력(input) 및 산출(output) 지표가 아닌 궁극적 결과 및 생산성 측정과 연계되는 지표 단 결과지향적 지표의 경우 해당 사업으로 인한 성과를 측정하는 것이므로 외부효과에 의해 발생된 효과를 지표화 한 것은 적절하지 않음 ○ 적절한 예) <ul style="list-style-type: none"> - 교도소 내 훈련참여자의 3년 내 재복역율 (사업 : 교도작업운영 및 직업훈련) ○ 부적절 예) <ul style="list-style-type: none"> - 지역도로 건설사업의 지표로 '지역의 GRDP(지역내 총생산)'로 설정한 경우, GRDP는 다른 외부요인(지역의 경제규모, 생산수준, 산업구조 등)의 영향을 더 많이 받으므로 해당 사업의 결과지표로 적절하지 않음

성과지표의 객관성	<ul style="list-style-type: none"> - 계량적 성과목표 제시 또는 물리적으로 관찰 가능한 상황 또는 측정가능 기술 여부를 평가함. 계량적 표적 수준을 제시하지 않으며, 개인의 인지에만 의존하거나 평가자에 따라 결과가 달라질 수 있는 경우는 객관성을 결여한 것으로 평가함(ex. 만족도 조사) ○ 적절한 예) <ul style="list-style-type: none"> - 교통사고 사망자 수 ○ 부적절 예) <ul style="list-style-type: none"> - 만족도 조사
성과지표의 시의성	<ul style="list-style-type: none"> - 성과측정 대상년도에 생성된 지표 여부 평가. 즉 성과측정 대상년도가 아니거나 다년도에 걸쳐 생성된 성과를 지표화했을 경우 당해연도의 성과평가의 지표로 적절하지 않음 ○ 적절한 예) <ul style="list-style-type: none"> - 평생학습 계좌 연간 이수 인원(평생학습계좌 사업) ○ 부적절 예) <ul style="list-style-type: none"> - 국공립대학 여성 교수 비율(대학의 여성인력 참여확대)은 연간 사업성과를 반영하는 지표로 적절하지 않음

맺음말

이상에서 성과지표가 갖추어야 할 요소들에 대해서 크게 네 가지 차원에서 소개하였다. 요약하자면 성과지표는 상위목표와의 연계성을 확보하여야 하고, 결과지향적 성격을 갖추어야 한다. 또한 성과지표는 객관적이어야 하며, 시의적절하여야 한다.

그러나 성과지표가 이러한 4가지 구성요소를 완벽하게 갖추는 것은 상당한 노력을 요하는 일이다. 어떠한 정책의 경우 원천적으로 객관적 지표를 설정하기 어려울 수도 있고, 결과지향적 성격을 갖추었으나 측정이 거의 불가능한 정책도 존재한다. 그렇지만, 이러한 정책의 특성을 반영하더라도 성과지표의 개발 시에 위에서 언급한 요소들을 최대한 만족하기 위한 노력을 해야 하며, 이것이 성과관리체계의 합리성을 확보하는 첫 번째가 단계가 될 것이다. **PSI**

경찰 업무 기능별 전문자격증 제도 도입을 통한 전직활성화 방안 연구



치안정책연구소 법정정책연구실 경감 이춘삼

들어가며

한국사회가 글로벌 금융위기를 경험하고, 고령에서 초고령 사회를 맞이하는 가운데, 시대의 흐름에 따라 직업의 패러다임이 변화하고 있으며, 퇴직 이후 삶에 대한 설계에서 전직은 그만큼 중요한 의미를 갖게 되었다.

특히, 경찰은 계급정년제로 인하여 젊은 조기 퇴직자가 많은 조직적 특성을 가지고 있기 때문에 다른 어떤 조직보다 퇴직관리의 필요성이 높다. 그러나 경찰공무원의 업무상 긴장과 위험이 전제된 근무특성과 불규칙적 교대근무로 일상적 생활이 곤란하기 때문에, 일반 공무원이나 근로자들에 비해 조기에 퇴직관리를 준비할 기회가 많지 않다.

이 연구는 경찰공무원이 재직 중 직무에 전념하면서 전문성을 확보하고, 퇴직 이후 사회활동과 연결될 수 있는 경찰기능에 특화된 퇴직 및 경력관리방안을 모색하고자 하였다.

이를 위해, 경찰공무원의 인사행정상 퇴직과 전직으로 그 개념을 이해하는 것과 전직활성화를 위한 경력관리, 퇴직관리 및 전직지원제도 등을 살펴보았다. 그리고 국내외 전직관리 현황분석 및 경찰공무원 퇴직 및 전직 실태를 분석하였다. 마지막으로 국내외 전직교육 및 퇴직 현황을 살펴보고, 2016년까지의 한국 경찰공무원 퇴직 현황에 대한 실태분석을 통해 전직과 관련한 요인들을 추출하여 시사점을 도출하고자 하였다.

연구 방법

경찰공무원 퇴직 현황에 대한 실태분석을 위해서는 경찰청 복지정책담당관실 및 경찰청 취업지원 컨설팅 업체의 담당자들의 면담조사를 병행하였으며, 관련기관으로부터 제공받은 퇴직 및 전직 현황 자료(2014~2016)를 분석에 사용하였다.

분석에는 서울과 경기지방경찰청 소속의 퇴직경찰관 2,832명의 데이터를 분석하였고, 경과별로 재취업 비율을 확인하기 위해 다중응답교차분석을 실시한 결과, 대부분의 경과가 30%~40%의 재취업 비율을 보여주었다. 그리고 모든 직종에서 수사 경과자의 재취업률이 큰 것으로 나타났음에도 불구하고, 외사의 경우는 17.5%로 다른 경과에 비해 재취업률이 낮은 것으로 나타났다. 또한, 자격증이 없는 경우가 자격증이 있는 경우보다 재취업 비율이 높게 나타났으며, 이는 통계적으로도 유의미한 결과였다 ($p < 0.01$).

보유 자격증을 복수 코딩하여 분석한 결과, 일반행정사가 모든 직종에서 30% 이상으로 높은 비중을 차지하고 있으며, 경비지도사와 상담사 자격증도 일부 직종을 제외하고는 비교적 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 또한, 소방안전관리사도 일부 직종을 제외하고는 20% 비중을 상회하고 있다. 대부분의 경우 자격증이 직종과의 관련성이 밀접하다고 보기는 어려우나, 비중이 높게 나타난 일부 자격증은 재직 중의 업무와의 관련성이 높으며, 재취업과의 관계로도 이어질 수 있다는 점을 추정할 수 있었다.

연봉이 적은 계약직이 현저히 많고, 연봉이 높은 정규직은 매우 수가 적은 것으로 나타났다. 이런 점에서 볼 때, 퇴직 후 안정적인 생활이 가능한 직업을 가지는 경우가 매우 적다고 판단할 수 있으며, 퇴직 후에 정규직으로 전직이 이어질 수 있는 체계적인 전직지원 및 직업 발굴이 필요할 것이다.

전직활성화 방안

분석결과를 바탕으로 퇴직경찰관의 전직활성화를 위해서 다음의 네 가지 방안을 제시하였다.

첫째, 치안전문분야를 발굴하고 국가와 경찰 조직적 차원에서의 직업연계가 필요하다. 치안선진국의 사례를 검토한 결과, 영국경찰의 경우에는 퇴직 후 민간조사업, 경비업, 회계조사, 특수안전분야 등으로 전직률이 높게 나타났고, 미국경찰의 경우도 많은 퇴직자들이 경비관련 업무, 보험회사 등의 조사업무, 경호 관련 업체, 사설탐정업체에서 활발하게 퇴직 후 전직하는 것으로 파악되었다. 일본의 경우에는 파출소, 민원상담관 등 경찰기관에 재취업하는 방법과 운전교습소, 경비업체 등 경찰관련 기업체에 재취업하는 것으로 조사되었다. 우리나라 경찰과 외국 경찰의 퇴직 후 전직 유형을 비교한 결과, 안전보안직이나 경비직의 재취업 가능성이 높은 점은 공통적인 현상이라 볼 것이다. 다만, 선진국의 경우 민간조사업 분야의 전직이 높은 점 이외에, 경찰내 재취업 비율이 높다는 점은 주목할 만한 점이다. 특히, 기술범죄, IT 쪽의 취업수요가 증가하고 있다는 점을 감안할 때, 미래사회의 범죄변화 양상에 따른 재직 중 경찰관의 직무전문성 개발의 필요성은 더욱 증대된다 할 것이다.

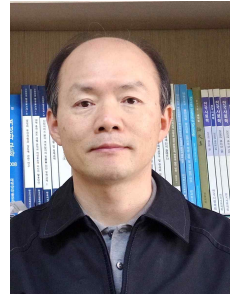
둘째, 전직활성화를 위한 직무전문성 관련 교육 프로그램 개발 및 지원을 확대할 필요가 있다. 분석결과에서도 안전보안직은 생안(45.9%), 조사전문직은 수사(82.4%), 단속감시는 수사(47.1%)가 높은 비중을 차지하고 있었는데, 재직 중 업무와 관련된 전문성강화 교육개발 및 지원이 필요하다. 나아가 직무전문성은 전문직위에도 긍정적인 영향을 보일 것

으로 예상된다. 경찰청에서는 각 기능별로 일정한 요건을 충족한 경찰관에게 전문 직위를 부여하여 일정기간 전보 제한 및 수당 지급 등 인센티브를 제공하면서 업무의 전문화를 추구하는 추세를 감안하여 직무전문성 확보를 위한 심층교육프로그램의 개발 및 지원이 요구된다.

셋째, 전직활성화를 위한 기능별 전분분야 발굴 및 자격증 취득 지원이 필요하다. 퇴직경찰관 전직실태 분석 결과, 자격증을 보유한 퇴직경찰관들보다 보유하지 않은 퇴직경찰관의 전직 비율이 더 높게 나타난 것을 볼 때, 자격증이 전직에 직접적인 영향을 준다고 보기는 어려웠다. 퇴직경찰관의 재취업은 자격을 많이 보유한 경우보다, 근무경력이나 경과와 더 밀접하게 관련이 있는 것으로 나타났으며, 재직 중 직무관련성이 높은 자격증을 보유한 사람이 관련 직종에 재취업을 할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

마지막으로 미래사회 변화에 따른 경찰 전문분야의 재채용과 재직 중 비용절감을 위한 특채 확대를 검토할 필요가 있다. 특히, 직무전문성 강화를 통해 선진국의 재채용 프로그램을 활용하는 방안으로 미국의 퇴직경찰관 재채용프로그램(Senior Police Officer Program)과 일본 및 프랑스 등의 치안분야 활용사례 및 민간예비경력 등을 참고할 필요가 있다. 향후 전문직공무원 분야의 확대가 가능해지면, 퇴직경찰관의 재채용 방안도 검토해 볼 필요가 있다. [PSI](#)

무단결석 아동에 대한 영국경찰의 대응과 시사점



치안정책연구소 연구관 유지웅

무단결석 아동 관리체계 개선 필요성

최근 사회문제로 등장한 아동학대 위험요인으로 서 무단결석 행위에 대한 관리체계 개선 필요성이 제기되고 있다.

외국 학계에서는 아동의 무단결석 행위(Truancy) 가) 약물남용, 다양한 범죄활동, 심각한 행동장애 등의 주요 위험요인으로 작용하고 있다는 다수의 연구결과를 발표하고 있다. 미국과 영국 등 주요 선진국 경찰은 무단결석아동이 범죄와 반사회적 행동에 연루될 가능성이 높다는 점에 주목하고, 무단결석 아동 관리에 적극적으로 개입하고 있다.

무단 결석 행위 관련 영국 법률과 경찰의 활동근거

영국의 교육법은 5-16세 연령의 아동이 만족할 만한 수준의 전 시간(full-time) 교육을 받도록 의무화하고, 그 의무를 위반한 아동의 부모에게는 벌금형으로 처벌하고 있다.

경찰활동과 관련하여, 「범죄와 무질서법」(1998) section 16(3)항은 경찰이 공공장소에 있는 학교 무단결석 의심 아동이나 청소년을 학교로 돌려보낼 수 있는 권한을 부여하고 있다. 지역경찰지원관(Police Community Support Officer: PCSO)도²⁾ 2002년 경찰개혁법(Police Reform Act 2002)

1) 무단결석은 학교당국으로부터 승인되지 않은 모든 결석을 의미한다.
 2) 지역경찰지원관(PCSO)은 2002년 경찰개혁법(Police Reform Act 2002)에 의거하여 메트로폴리탄 경찰에 처음 도입되었으며, 현재는 영국 43개 지방 경찰청과 교통경찰에 고용된 민간인 경찰직원. 제복을 착용하지만 경찰에게 부여된 공권력을 갖고 있지 않음. 런던 메트로폴리탄 경찰청의 경우, 4,700여명의 PCSO가 활동하고 있다.

Schedule 4 paragraph 4C에 따라서 무단결석 학생을 학교로 돌려보낼 수 있는 권한을 행사한다. 또한 경찰은 2006년 「교육및학생지도법」(Education and Inspections Act 2006) Section 105에 근거하여 (학생이 학교에 갈 시간에 공공장소에 있을 때) 무단결석 학생의 부모에게 벌금고지서를 발부할 수 있는 권한을 행사한다.

한편, 1996년 교육법(Education Act 1996) Section 444A에서는 경찰관에게 벌금고지서를 발부할 수 있는 권한을 부여(학교에 등록된 학생이 정기적으로 출석하도록 할 책임을 다하지 못한 데 따른 벌금)하고 있으나, 경찰에게 부여된 권한은 해당 아동 부모를 체포할 수 있는 권한은 아니며, 무단결석 아동을 학교로 돌려보낼 때에도 무력을 행사할 수 있는 권한은 없다.

무단 결석 행위 처리과정상 지방정부당국 및 경찰의 주요 역할과 협력관계

지방정부당국(Local Authorities)은 1996년 교육법(Education Act 1996) Section 433, 434에 의거하여 의무교육 연령의 아동을 무단결석시키는 죄에 대한 기소당국이다. 각 지방정부당국에 소속된 교육복지서비스 관련 종사자는 학생의 행동을 개선하고 무단결석을 줄이기 위해서 가정방문, 무단결석 학생 순찰, 상담과 지원, 개별 학교 연계 등을 통해 학교와 긴밀히 협력한다. 지방정부당국은 학생들의 무단결석을 막기 위해 교육복지담당관(Education Welfare Officers)을 통한 순찰활동, 지역경찰과의 합동 순찰/조사 활동, 학생·직원·부모·학교책임자 대상 조언활동을 벌인다.

경찰관과 지역경찰지원관(PCSOs)는 무단결석 행동을 초기에 다스리기 위해서 지방정부당국, 학교, 교육복지서비스와 긴밀히 협력한다. 구체적으로 경

찰이 취하는 협력 조치는 (1) 지방정부당국과 교육 복지서비스 기관이 주도하는 무단결석 학생 순찰활동에 참여하고, (2) 출석을 제고를 위한 지방정부당국의 활동 지원하며, (3) 무단결석 관련 법률적 문제에 대해서 학교에 조언을 주는 것 등이다.

경찰관이 무단결석 학생을 학교로 돌려보내기 위해서는 무단결석 명령(Truancy Order)이 필요하다.³⁾ 무단결석 명령을 승인하는 관리자는 대상 지역과 기간을 구체적으로 지정한다. 무단결석 명령(Truancy Order) 신청 단계와 이후 집행단계에 지방정부당국이 개입하는데, 이는 해당 사안을 경찰과 지방정부당국간 협력관계를 통해 접근하려는 의도이다. 무단결석 학생 순찰활동은 정복경찰관과 교육복지담당관(Education Welfare Officer)이 한 조를 이뤄 진행된다. 경찰관이 무단결석 학생을 학교에 돌려보낸 후에도 지방정부당국은 학교가 취하는 조치를 모니터링하고, 향후 4주 동안 해당 학생의 출석상황을 체크한다.

영국 학교경찰관(SSPO)의 무단결석 학생 관련 임무

2002년 영국정부는 청소년 범죄 및 반사회적 행동과 관련하여 ‘학교에 기반을 둔 개입’의 중요성을 강조하고, 관련부처 합동으로 ‘학교안전협력 프로그램’(Safer School Partnership programme: SSP)을 도입했다.⁴⁾

영국 정부 관련부처의 학교안전협력 프로그램(SSP)의 목표는 첫째 학생·교직원·학교와 주변 건물의 안전 지원, 둘째 범죄·학교폭력 피해 위험 상황에 대한 대처 지원, 셋째 학생들의 바른 행동을 돕고 무단결석 예방지원, 넷째 청소년과 경찰 및 지역

사회의 관계개선 지원 등에 있다. 즉, 무단결석 예방지원활동은 이 프로그램의 주요 목표로 설정되어 있다.⁵⁾ 이러한 목표에 따라, 학교안전경찰관(Safer School Partnership Officer: SSPO)은 정기적인 무단결석 단속 순찰, 장기결석 아동 관리를 위한 타 기관간 협력 활동주체로 활동한다.

시사점

아동의 무단결석행위는 아동학대 위험요인을 보유하고 있다는 측면 외에도, 다양한 범죄 및 반사회적 행동, 약물과 행동장애 등의 주요 위험요인으로 작용하고 있다는 연구결과를 고려할 때, 정부차원의 적극적인 관심과 체계적인 대책이 필요한 사안이다.

미국, 영국 등 주요 선진국 경찰은 아동의 무단결석행위를 단속하고 관리하는 데 적극적인 역할을 수행하고 있다는 점에 비추어, 우리나라 경찰에서도 무단결석학생(Truant) 단속 관리를 위한 적극적인 역할 검토가 필요하다. 장기적으로 무단결석 아동 관리를 위한 경찰의 적극적인 역할을 위해서는 관련법에 무단결석 아동 부모에 대한 벌금형 조항, 무단결석 아동을 발견한 경찰관이 해당 아동을 학교로 돌려보낼 수 있는 권한 부여 조항을 추가하는 법률개정안 마련이 필요할 것이다.

무단결석 아동 관리를 위한 법률적 기반이 충분히 갖춰지기까지는 현재 운영 중인 학교전담경찰관의 임무 보완, 즉 기존의 임무에 무단결석 아동 관리업무를 추가함으로써 무단결석 아동 관리에 적극적으로 대처할 필요가 있다. 영국의 사례는 무단결석 명령(Truancy Order) 신청 및 집행, 무단결석 아동 순찰활동 등 무단결석 아동 관리와 관련한 주요업무 처리 과정에서 지자체, 학교, 경찰의 적극적인 상호 협력 관계를 보여주고 있다. 향후 무단결석 아동 관리 체계는 유관기관인 지자체, 학교, 경찰 등의 역할과 임무를 명확히 하는 한편, 기관 간 실질적인 협력관계를 보장하는 시스템 구축이 필요할 것이다.^[PSI]

3) 무단결석 명령(Truancy Order)은 「범죄와 무질서법」(Crime and Disorder Act 1998) section 16에 근거한다.

4) 영국 법무부 홈페이지에 따르면, 영국에는 모두 450개 이상의 학교 안전 협력(Safer School Partnership) 팀이 운영되고 있다. 영국의 경찰서장연합회(ACPO)에서 조사한 통계에 의하면, 학교 안전 협력(SSP) 프로그램을 통해 공식적으로 경찰이 배치되어 있는 학교는 5천개 이상으로, 영국 전체 학교의 1/4에 해당한다. 또한 영국의 43개 지방경찰청 가운데 29개 경찰청에서 학교 안전 협력(SSP) 프로그램을 시행하고 있다.

5) Department for Children, Schools and Families, Home Office, Youth Justice Board and Association of Chief Police Officers, Safer School Partnerships Guidance London: HMSO, 2009, p.11-14.

도농복합형 범죄예방 환경설계의 적용

건축도시공간연구소 범죄예방환경연구센터장 손동필



들어가며

최근 잇따라 발생하는 범죄로 인해 주민들이 불안감에 시달리고 있다. 대검찰청의 ‘2015 범죄분석’에 따르면, 2005년 강력범죄(흉악)의 인구 10만 명당 발생건수는 40.0건(19,496건)에서 지속적으로 증가하여 2014년에는 66.5건(34,126건)으로 최고치를 기록하였다. 한 지역에 범죄가 발생하면, 범죄피해자의 재산이나 신체상 피해뿐만이 아니라, 주변 사람들 사이에서 불안감이 확산된다. 이는 유·무형의 사회경제적 비용손실을 유도하여 지역을 쇠퇴시키는 주요한 원인중 하나로 작용한다.

이런 맥락에서 범죄를 지역차원에서 사전에 예방하는 기법의 하나로 범죄예방 환경설계(Crime Prevention Through Environmental Design, 이하 CPTED) 사업이 10년 전에 도입되어, 최근 몇 년새 활발히 확산되고 있다. 그러나 한국과 외국의 공간환경이 상이함에도 불구하고 국내 CPTED 관련 사업 및 가이드라인은 해외사례를 답습하는 경우가 다수 있다. 또한 CCTV, 가로등, 벽화 등 천편일률적인 기법을 지역의 특징과 무관하게 반복하는 경우도 있다.

이런 문제는 농촌지역이나 도농복합지역에서 더욱 두드러진다. 도시지역처럼 CCTV를 설치할 경우 적은 인구와 넓은 면적으로 인해 경제성이 낮을 뿐만 아니라, 농작물의 피해를 고려하면, 도시에서 사용하는 가로등과 보안등을 설치할 수 없기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 한국형 CPTED의 고유한 특징을 찾는 연구의 일환으로, 도농복합지역에서는 어떻게 CPTED를 적용할 수 있는지를 분석하고자 한다. 이를 위해 도농복합지역의 공간환경과 범죄특성을 고찰하고, 이를 통해 도시와는 다른 CPTED 적용 특성을 도출하고자 한다.

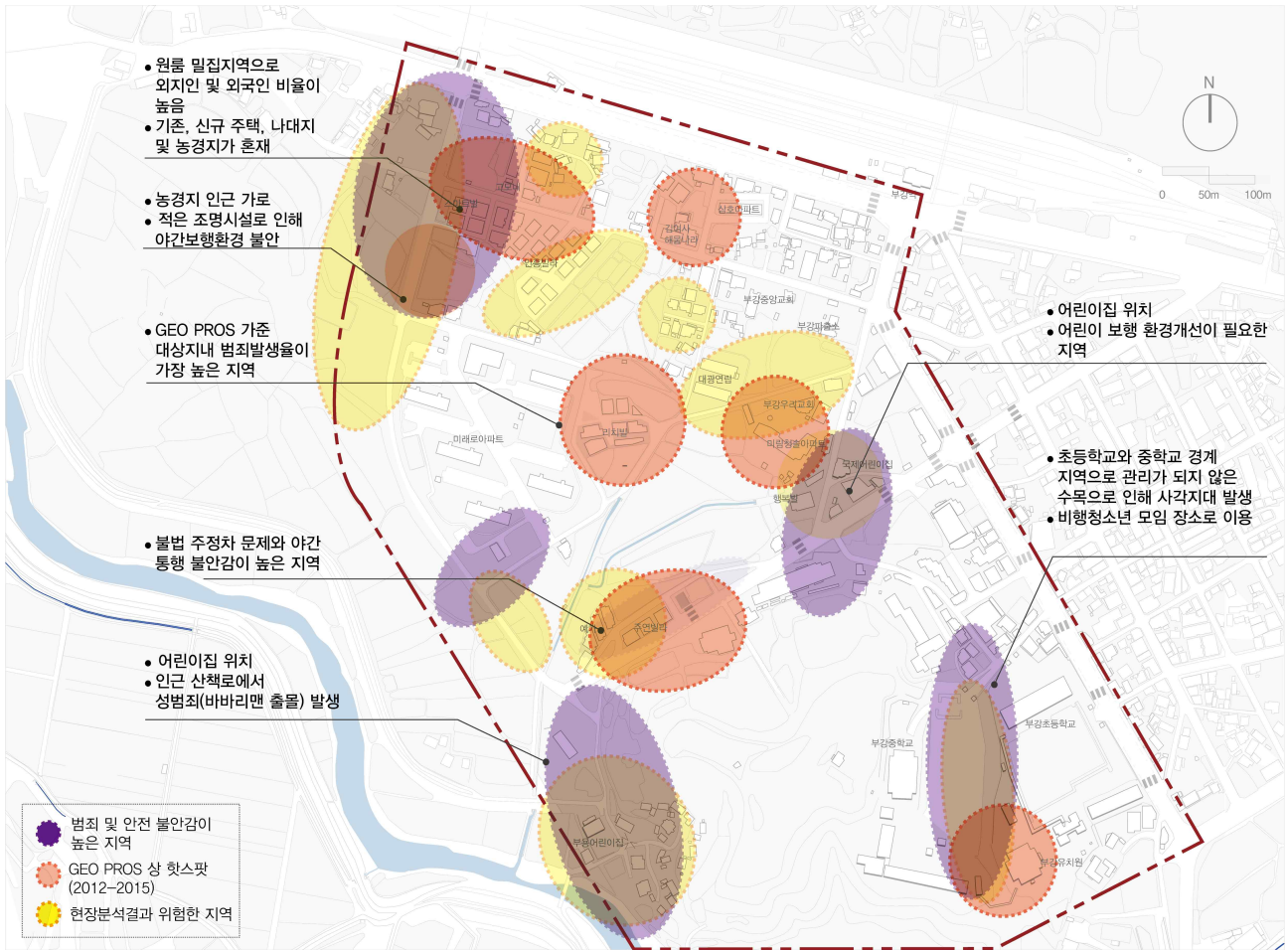
연구 대상지

정진성·박현호(2010)에 의하면, 도시지역에서는 연령구성이나 인종의 다양성이 범죄에 큰 영향을 미치며, 농촌지역에서는 인구변화가 큰 영향을 미친다. 세종특별자치시는 전국 인구유입 1위 지역으로서 행정중심복합도시 출범당시인 2012년 115,388명이었던 세종시 인구는 2016년 6월말 기준 233,972명으로 불과 4년 만에 2배 이상 증가하였고, 이에 따라 이전하는 사람들과 기존의 원주민 그룹과의 여러 갈등 소지를 안고 있다. 본 연구에서는 세종시 내에서도 부강면 부강리를 대상지로 선정하였는데, 인접한 산업단지로 인해 도시적인 특징과 농촌적인 특징을 고루 가지고 있을 뿐만 아니라, 외부 인구의 유입이 많아 범죄발생 가능성이 높기 때문이다.

공간환경 및 범죄특성

대상지는 인접한 세종특별자치시와 산업단지로 인해 신규 거주민들이 증가하고 이를 위한 신규 건축물이 들어섬에 따라, 기존의 농경지 중심의 지역 구조에서 복합적인 특성을 가지는 지역 구조로 변화하고 있으며, 도시계획도로 등 기반시설 계획에 따라 도시구조의 급격한 변화가 예상된다. 또한 지가 상승으로 인해 방치된 나대지, 기존 및 신규 건축물의 혼재, 농경지와 주거시설의 혼재, 공공영역과 사적영역 간의 불명확한 경계 등 주민들의 생활안전을 위협하고 잠재적 범죄유발 가능성이 높은 요인들이 대상지 곳곳에 산재하고 있다.

그렇지만, CCTV 등 방범시설의 증가속도가 기존 도시지역처럼 충분치 않았고, 농경지와 주거시설이 혼재함에 따라 가로등이 필요한 가로임에도 불구하고 농작물 피해로 인해 가로등 설치에 어려움이 있



[범죄취약지역 현황도]

으며, 농업종사자와 일반 주민들 간 갈등을 일으킬 소지가 있었다.

최근 5년간 대상지에서 발생한 주요 범죄유형은 폭력과 절도이며 발생장소는 주거시설, 주거시설 내 노상 주차장, 노상에서 주로 발생하였다. 폭력은 전체 범죄의 70%이상을 차지하여, 폭력범죄에 대한 대책 마련이 필요하며, 강간·강제추행 등 여성대상 범죄는 발생하지 않아 여성범죄 위험성은 높지 않은 것으로 보이나, 주민들의 의견을 들어보면 바바리맨 등의 출현으로 범죄 불안감은 높은 편이었다.

도농복합형 CPTED 적용 전략

본 연구에서는 도시 및 사회구조의 변화를 고려하여 기존 주민과 새로 전입한 주민들 간 공동체와 농업 종사자들과 일반 주민들간 공동체 활성화를 가장 큰 기본 방향으로 선정한다. 또한 행정중심복

합도시와 인접한 지리적 특성으로 인해 빠르게 개발되는 신규주거지 및 기존의 노후 주거지 및 공공가로를 개선하고, 방치된 나대지, 공터, 농경지 등 지역 곳곳에 위치한 공간을 개선하고, 불법 주·정차 방지 등을 통해 보행안전을 강화하고자 한다. 주요한 전략은 다음과 같다.

첫째, 방치되어 있는 나대지 및 공·폐가를 활용하여 지역 커뮤니티를 활성화한다. 이를 위해 나대지 및 공·폐가 등 유휴공간을 활용하여 주민편의공간 및 운동·휴게공간을 조성하고, 주민들의 일상 속 교류를 증진시키기 위해 학생, 외국인, 노인 등 주민들의 특성에 따라 축제, 교육 등 다양한 커뮤니티 프로그램을 연계 및 계획한다.

둘째, 영역성 및 지역 이미지를 강화한다. 방치되어 있는 나대지 및 공터와 가로, 주거지, 공공시설과의 경계를 구분하여 영역을 정리하고, 신규 및 기존 주거시설과 외부 공간의 경계를 강화하여 주거

지로서의 영역성을 강화한다. 또한 부강리의 공간적·사회적 특성을 반영한 지도 등을 이용해 부강리의 지역 이미지를 강화한다.

셋째, 농작물 성장을 고려한 방범시설물 확충 및 범죄위험공간 개선을 통해 안전한 보행환경을 조성한다. 전반적으로 부족한 가로등, CCTV 등의 방범시설물을 확충하고, 특히 농작물 성장의 피해를 최소화하기 위한 가로등을 설치하여 농민과 주민과의 갈등을 해결한다. 또한 방치되어 있는 나대지, 공·폐가를 주민공동시설로 조성 또는 출입통제시설을 설치하여 주민들의 불안감을 줄이고, 범죄발생장소로서의 이용 가능성을 차단한다. 또한 시야를 차단하는 무성한 수풀 및 수목을 정리하여 충분한 가시거리를 확보하고, 경관을 저해하는 시설물을 제거 및 보수하여 전반적인 지역 경관을 개선한다.

넷째, 변화하는 지역 구조를 고려한 범죄예방대책을 수립한다. 지리적 특성으로 인해 빠르게 변화하는 마을구조를 고려하여 향후 개발 가능성을 반영한 범죄예방대책을 수립하고, 효과의 지속성을 위하여 공공가로 및 공간을 중심으로 계획을 수립한다. 특히 변화 가능성을 고려하여 나대지 관련 계획을 유동적으로 수립하며, 공간구조에 따라 가변적으로 적용할 수 있는 시설물을 계획한다.

또한 신규 유입인구에 따른 신축 원룸 건축물의 증가에 대응하여, 신규 건축물 설계 가이드라인을 장기적으로 만들 것을 제안한다. 가이드라인은 부강리의 지역특성과 CPTED의 원리(자연적 감시, 접근 통제, 영역성 강화, 활동의 활성화, 유지관리)를 고려하여 건축물 배치, 건축물 주변 환경, 건축물 내·외부 디자인, 건축물 방범시설 등이 포함되어야 한다. **[PSI]**



[도농복합형 범죄예방 환경조성사업의 전략]

연구소 소식

◆ ‘16년 하반기 치안정책 학술세미나 개최

치안정책연구소는 11월 2일(수), 경찰공제회에서 “스마트(SMART) 치안, 어떻게 할 것인가?”를 주제로 학술세미나를 개최하였다.

구 분	비 고
등록·환담	· 참석자 등록, 내·외빈 환담
개 회 식	· 개 회 사(치안정책연구소장) · 축 사(경찰청장) · 환 영 사(경찰대학장) · 영상물 시청(영화로 보는 미래 치안)
제1 주제	· 스마트 치안 모델의 구상 - 한국형 스마트 치안모델의 구상 -
제2 주제	· 스마트 치안의 글로벌 동향 - Digitally Empowered Policing, Mordernising Situational Awareness -
제3 주제	· 한국의 스마트 치안, 방향과 과제 - 미래 경찰의 기술 -
폐 회	· 폐회



◆ 스마트치안 관련 MS(Microsoft)초청 세미나

치안정책연구소는 11월 3일(목), 경찰대학 도서관에서 “빅데이터 및 디지털기술을 활용한 미국의 치안 솔루션”을 주제로 세미나를 개최하였다. 발표자는 Ben Johnston(MS Architect), Iveta Topalava(MS Architect)로, 미국의 치안솔루션을 한국에 어떻게 적용할 수 있을 것인가에 대하여 치안정책연구소 연구관들과 심도 깊은 논의를 하였다.



◆ 치안정책연구소 ‘2017 치안전망’ 세미나 개최

치안정책연구소는 12월 13일(화), “2017 대한민국 트렌드(연결된, 그러나 사회적이지 않은 新개인의 탄생)”을 주제로 세미나를 개최하였다. 강사로는 (주)마이 크로밀 엠브레인 이사인 윤덕환 박사를 초청하여 2017 치안전망과 관련한 사회 및 문화 환경 등에 대하여 연구관들과 논의하였다.

◆ 치안정책연구소·통계청 범죄분류세미나 개최

통계청은 12월 16일(금), 치안정책연구소, 한국형 사정책연구원과 공동으로 「한국 범죄분류 개발 연구 세미나」를 개최하였다. 치안정책연구소에서는 김영수 치안정책연구부장, 이춘삼, 윤상연 연구관이 참석하여 범죄분류의 역할과 과제에 대하여 토론하였다.

◆ 치안정책연구소 하반기 워크숍

치안정책연구소는 12월 19일(월) 하반기 워크숍을 개최하여 2016년도 진행업무 및 2017년도 연구방향 등을 논의하였다.



◆ 치안정책연구소 주요연구과제 보고회

치안정책연구소는 12월 29일(목) “2016년 주요연구과제 보고회”를 개최하여, 한 해의 연구결과 및 발전을 위한 향후 과제 등에 대하여 논의하였다.



◆ 치안정책연구(제30권 3호)발간

치안정책연구소는 12월 31일(화) 「치안정책연구」 제30권 3호를 발간하였다. 이번 「치안정책연구」에는 모두 12편의 논문을 게재하였으며, 치안정책연구소 홈페이지에서도 확인 할 수 있다.

연번	제목	연구자
1	지역사회와 범죄의 관계에 관한 고찰	이승철
2	현행 경찰공무원 채용제도의 재논의	곽영길
3	경찰과 검찰의 수사구조 개선방향에 관한 검토	김원중 양철호
4	지방경찰관의 개인-조직 적합성과 조직시민 행동에 관한 연구	박영미
5	경찰 선도프로그램의 평가와 발전방안	이재영
6	경찰 학습조직의 운영실태 및 발전방안 연구	문경환
7	제주지역 외국인범죄의 실태분석 및 대응 방안	최은하
8	디지털 증거 압수시 참여권 및 별건정보 압수에 관한 연구	박웅신
9	블록체인을 활용한 디지털 증거의 무결성 강화방안 연구	최복용, 함영욱
10	인터넷상 선거운동과 후보자 비방죄	정신교
11	민간경호-경비원의 직무배태성이 이직의도에 미치는 영향	박성수
12	효과적인 CPTED를 위한 범죄위험평가의 도구 및 항목	조영진 김서영 박현호

연구소 인사

◆ 제10대 치안정책연구소장 진교훈 경무관 취임



12월 6일 치안정책연구소장으로 진교훈 경무관이 취임하였다. 신임 진교훈 소장은 경찰청 수사구조개혁단·기획조정과장을 거쳐, 경찰청 새경찰추진단장과 전북경찰청 1부장 등을 역임하였다.

◆ 제9대 민갑룡 치안정책연구소장이 경무관에서 치안감으로 승진하여 서울지방경찰청 차장으로 부임하였다.

◆ 치안정책연구소 기획운영계장 강은미 경정이 경찰청 경무담당관실 복무담당계장으로 부임하였다.

연구관 동정

◆ **강용길·박재풍 연구관(법정책연구실)**은 11월 4일(금) 한국셉테드학회와 한국공안행정학회 공동 주관 추계학술대회에 참석하여 「효과적인 범죄예방 전략의 새로운 패러다임」을 주제로 토론 및 전체사회를 담당하였다.

◆ **장성수 경찰연구관(범죄수사연구실)**은 11월 10일(금) 「경찰대학 사회안전과법연구센터」가 주최한 학술세미나에 참석하여 ‘해외에서의 경찰활동 관련 최신 동향’을 주제로 발표하였다.

◆ **김영수 치안정책연구부장은** 11월 28일(월) 경찰청과 치안과학기술연구개발사업단이 공동 주최한 「제2회 치안과학연구포럼」에 참석하여 ‘치안사업 진흥을 위한 준비와 대응전략’을 주제로 한 제2세션 토론을 맡았다.[PSI](#)

본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해로서 치안정책연구소의 공식입장과 다를 수 있습니다. 치안정책리뷰는 치안정책연구소 홈페이지(www.psi.go.kr)에서 다운로드 받으실 수 있습니다.

원고모집 안내

치안정책리뷰에서는 다양한 치안관련 원고를 모집합니다. 게재된 원고에 대해서는 소정의 원고료, 기념품을 드립니다. 많은 참여 부탁드립니다.

보내실 내용

- 치안관련 논문 요약본
- 치안정책관련 칼럼
- 일선 현장의 이야기
- 해외 경찰관련 자료 및 경찰활동 사례
- 기타 치안정책관련 동향 및 의결

보내실곳

- e-mail : poong75@hanmail.net
- 내부망 / 메신저 : 경찰대학 치안정책연구소 박재풍

치안정책연구리뷰 편집팀

- 편집팀장 : 박재풍 연구관
- 편집위원 : 이춘삼 연구관