

2015



第三十一輯

治安論叢

警察大學 治安政策研究所

우리 경찰은 깨끗한 경찰, 유능한 경찰, 당당한 경찰을 기반으로 국민들께 책임을 다하는 희망의 새 경찰이 되고자 노력을 경주하고 있습니다.

이에 치안정책연구소는 경찰 유일의 연구기관으로 국민과 치안 현장을 만족시킬 수 있는 치안정책을 발굴, 제시하는 역할을 하고 있습니다. 그리고, 국민안전을 위협하는 불확실한 범죄위험 등에 선제적·효과적으로 대응할 수 있도록 치안분야 과학기술 연구개발(R&D) 역량 강화에도 최선을 다하고 있습니다.

이번 「치안논총 제31집」은 ‘재난안전 강화를 위한 지역사회 경찰활동 확대 방안 등’ 4편의 논문을 엄선하여 수록, 발간하게 되었습니다.

그 동안 「치안논총」에 관심과 성원을 보내주신 분들께 감사드리며, 이번에 발간되는 제31집에도 많은 사랑과 격려를 부탁드립니다.

아무쪼록 이번 「치안논총」이 치안 현장에서 알차게 활용되고 치안행정 및 경찰관련 연구 분야의 전문가들께도 귀중한 자료로서 도움이 되었으면 합니다.

끝으로 그간 연구에 전념하여 훌륭한 논문을 완성하여 주신 연구진과 논총발간에 애써주신 관계자 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

2015. 6.

치안정책연구소장

양성진

총 목 차

- ◆ 현장경찰의 물리력 사용기준에 관한 연구 1
 - 이 호 용(한양대학교 정책학과 교수)

- ◆ 『긴급자동차 우선 신호』 운영방안(2014) 121
 - 이 철 기(아주대학교 교통시스템 공학과 교수)

- ◆ 재난안전 강화를 위한 지역사회 경찰활동 방안 215
 - 이 주 락(경기대학교 경호보안학과 교수)

- ◆ 안전사회에서 안전법의 영역설정과 경찰의 예방임무의 범위 409
 - 김 혜 경(계명대학교 법경대학 교수)

안전사회에서 안전법의 영역설정과 경찰의 예방임무의 범위

《研究陣》

연구위원 : 김 혜 경 (계명대학교 법경대학 교수)

치안정책연구소



●●● 목 차

제1장 서 론	417
제1절 연구의 목적	417
제2절 연구의 내용 및 범위	419
제2장 안전법의 영역 설정과 문제점	422
제1절 모호해지는 법적 범주들	422
1. 위험사회와 안전개념의 대두	422
2. 위험사회와 안전사회의 구조적 비교	424
제2절 사회안전- 또 다른 사회통제	435
1. 안전에 관한 논의의 확대재생산	435
2. 안전이라는 보편적 법익의 허구성	437
3. 사회안전을 목표로 하는 사회통제	440
제3절 사회안전과 안전법정책	446
1. 사회통제 수단으로서의 안전법의 문제점	446
2. 사회통제의 자발성	450
3. 사회안전을 위한 기본권 침해	451
4. 사회안전과 국가통제의 한계	453
제3장 안전지수의 설정과 분석	456
제1절 안전에 관한 통계적 분석	456
1. 안전에 대한 인식 수준	456
2. 안전에 대한 간접적 확인지표	457

3. 통계적 지표의 함의	460
제2절 안전지수에 관한 기존 통계의 분석	461
1. 안전지수의 의미	461
2. 안전지수의 개별적 지표 분석	465
제3절 안전지수의 재설정과 분석	467
1. 안전지수의 개별 평가인자 변경	467
2. 재설정 안전지수의 개별분석	468
3. 안전지수의 통합적 분석 및 의미	479
제4장 안전법 영역에서의 기존 경찰활동의 분석	483
제1절 경찰활동의 통계적 분석	483
1. 통계를 통해 본 경찰의 규모	483
2. 외국과의 비교	485
제2절 경찰활동 범위의 비교법적 분석	487
1. 미국	487
2. 영국	491
제5장 안전사회에서 경찰의 예방임무와 한계설정	493
제1절 안전법 영역에서 국가의 임무	493
1. 국가적 사회통제의 재평가	493
2. 국가와 사인간의 협력의무	496
3. 국가기관간의 협력의무	497
제2절 예방역할과 예방책무의 관계 설정	504
1. 예방역할과 예방책무의 일치화	504
2. 책임귀속 또는 책임부담의 방식	505

제3절	경찰의 예방임무의 한계 설정	506
1.	재난안전 영역으로부터의 경찰의 임무 분리	506
2.	특별사법경찰과의 관계 재설정	508
3.	치안서비스의 민영화와 경찰의 책무범위 제한	516
제6장	결론 - 경찰의 예방임무의 재설정	524

●●● 표 목 차

〈표 1〉 외국인범죄 피의자 검거현황	443
〈표 2〉 외국인 체류현황	444
〈표 3〉 5대 강력사범 접수현황	457
〈표 4〉 환경사범 접수현황	458
〈표 5〉 인적 재난사고의 현황	459
〈표 6〉 안전지수의 변수 설정과 산출방식	463
〈표 7〉 5대 강력범죄율	468
〈표 8〉 인적 재난사고 통계	470
〈표 9〉 인적 재난사고 안전지수	470
〈표 10〉 안전지수 차이진수	471
〈표 11〉 환경사범 지수점수	472
〈표 12〉 안전지수 차이진수	472
〈표 13〉 유형별 외국인수	474
〈표 14〉 년도별 지수점수	475
〈표 15〉 불법체류외국인 안전지수	475
〈표 16〉 유통식품 수거검사 부적합율	476
〈표 17〉 식품부적합률 안전지수	477
〈표 18〉 식품안전이 불안한 이유	479
〈표 19〉 총체적 안전지수	480
〈표 20〉 단순 누적지수	480
〈표 21〉 변환지수	480
〈표 22〉 1인당 담당인구수	483
〈표 23〉 인구 10만명당 경찰관수	484
〈표 24〉 국가별 인구 10만명당 경찰관수	486
〈표 25〉 국가별 경찰관 1인당 담당인구수	487

●●● 그림 목 차

〈그림 1〉 10년간 국민안전지수 추이	464
〈그림 2〉 개별 지수의 추이	465
〈그림 3〉 범죄율 변동추이	465
〈그림 4〉 재난/재해 피해액지수 추이	466
〈그림 5〉 식품 등 수거/검사 부적합률 지수 추이	467
〈그림 6〉 5대 강력사범 안전지수	469
〈그림 7〉 인적 재난사고 안전지수	471
〈그림 8〉 환경사범 안전지수	473
〈그림 9〉 불법체류외국인 안전지수 추이분석	476
〈그림 10〉 유통식품 부적합율 안전지수	478
〈그림 11〉 총체적 안전지수 추이분석	481

제1장 서론

제1절 연구의 목적

21세기는 소위 안전사회라고 일컬어지는 바, 우리 사회의 담론이 안전 또는 안전사회를 중심으로 이루어지는 이유는 지난 수십 년간의 급격한 사회적 변화와 급속성장으로 인한 반작용의 결과라는 점에 관하여는 어느 정도 수긍할 만하다. 특히 최근 일련의 사건들은 우리사회의 안전불감증에 관하여 경종을 울리고 있다. 이는 비단 성범죄나 폭력범죄 등과 같은 강력범죄의 영역에서 뿐만 아니라, 교통이나 치안, 환경 등 사회의 거의 모든 영역에서 사회적 불안감이 증폭하고 이러한 불안감을 극복하기 위한 국가적 또는 개인적 노력이 확대되고 있다. 즉, 강력범죄의 증가를 비롯한 산업재해, 국가간 마찰, 국제테러 등 수많은 위험요소에서의 노출은 그러한 잠재적이고 추상적인 위협으로부터의 안전을 보장받고자 하는 요구를 드러내게 된다. 그런데 위협에 대한 인식으로부터 비롯된 불안은 범죄뿐만 아니라 사회 전반적 요소에 대한 불안으로 확산된다. 따라서 이제까지 위험요소로 인식되어 왔던 사회의 특정 불안정한 부분뿐만 아니라 거의 모든 일상생활의 예측가능한 또는 예측불가능한 영역을 잠재적이고 추정적인 불안요소로 인식하게 된다. 그리고 이로 인하여 팽배하는 불안감 또는 불안전은 보다 높은 안전사회의 추구로 이어지게 된다.

사전적인 의미에서 안전한 상태란 위험 원인이 없는 상태 또는 위험 원인이 있더라도 인간이 피해를 받는 일이 없도록 대책이 세워져 있고, 그런 사실이 확인된 상태를 뜻한다. 단지, 재해나 사고가 발생하지 않고 있는 상태를 안전이라고는 할 수 없으며, 잠재 위험의 예측을 기초로 한 대책이 수립되어 있어야만 안전이라고 할 수 있다. 그런 의미에서 안전이란 만들어지는 상태를 뜻한다. 또는 안전이란 '위험으로부터 자유로운, 위협을 관리하는' 상태를 의미한다고 보기도 한다.

한편, 위험사회를 거치면서 안전에 대한 논의가 확산되면서, 안전개념은 확대되고 있다. 이러한 안전에 대한 새로운 사회적 논의의 확산은 사회적 격변과 병행하여 전개 되는데, 안전을 과시함으로써 국민의 관심이 증대되고, 이를 통해 안전이 갖는 비중이 더욱 확대된다는 것이다. 이에 따라 안전을 향한 더 많은 노력들은, 이제 안전을 국가의 임무가 아닌 국가와 사인의 분담 또는 협력과제로 인식하게 되고, 동시에 모든 사회구성원이 담당해야 할 과제가 된다. 그 결과 안전은 다른 사회적 원칙들과 가치들 및 목표기준들보다 더 상위에 있게 되고, 그 자체가 하나의 가치가 된다.

그러나 최근의 논의들은 안전사회를 지향하면서 안전법과 예방임무를 강조하지만, 안전법의 영역에 관한 구체적인 범위 설정은 아직 미흡한 실정이다. 이는 마치 모든 사회적 조건에서 불안정한 요소들이 잠재적으로 내재될 가능성이 있는 모든 영역을 안전법이 다루어야 하며, 이를 위하여 국가의 경찰권이 발동되어야 한다는 논리인 듯한 인상을 주지만, 거시적으로 두 가지 점에서 모순이 발생한다.

첫째, 안전법의 영역이 모호하다는 점이 국가권력 발동의 무제한적 허용이라는 결과를 초래함으로써 기본권 위협의 요소가 될 수 있다는 점이다. 안전이라는 개념이 사회보호에 중점이 된다고 하더라도, 보호 측면의 이면에는 이를 위한 제약적 요소가 언제나 수반되기 때문이다.

둘째, 경계 또는 범위가 모호한 안전법의 영역에 국가경찰권의 예방임무를 부여함으로써 인하여 실제로 국가경찰활동의 과부하를 초래하게 된다는 점이다. 특히, 모든 위험 요소들을 경찰예방임무에 놓음으로써, 그로 인한 안전 위협적 결과에 대한 모든 책임을 경찰에 귀책하는 부정적 양상을 피할 수 없게 된다.

따라서 본 연구는 우선 안전법의 영역을 설정함을 우선으로 하고, 이렇게 설정된 안전법 영역에서 예방임무를 담당할 주체 또는 귀속자를 구체적으로 설정하고자 한다. 또한 그러한 예방임무는 사인과 국가간의 유기적 협력의 가능성을 전제로 해야 하는 영역과 국가기관 간의 구체적 분담의 가능성을 전제로 해야 하는 영역이 구분되어야 한다. 그리고 이러한 두 단계의 연구를 통하여 안전사회의 안전법 영역에서의 경찰의 예방임무의 성격과 그 범주를 논함을 목적으로 하고자 한다.

제2절 연구의 내용 및 범위

위험사회를 거치면서 안전에 대한 논의가 확산되면서, 안전개념은 확대되고 있다. 이러한 안전에 대한 새로운 사회적 논의의 확산은 사회적 격변과 병행하여 전개되는데, 안전을 과시함으로써 국민의 관심이 증대되고, 이를 통해 안전이 갖는 비중이 더욱 확대된다는 것이다. 이에 따라 안전을 향한 더 많은 노력들은, 이제 안전을 국가의 임무가 아닌 국가와 사인의 분담 또는 협력과제로 인식하게 되고, 동시에 모든 사회구성원이 담당해야 할 과제가 된다. 그 결과 안전은 다른 사회적 원칙들과 가치들 및 목표기준들보다 더 상위에 있게 되고, 그 자체가 하나의 가치가 된다.

그런데 안전법 또는 중재법이라는 새로운 범영역이 필요하다고 하지만, 실제로 그 범영역이 어디까지인지, 어느 역할까지 담당하게 되는지 모호하다. 민사적인 분쟁의 조정이나 원상회복에서부터 경찰법 또는 질서위반법적인 예방의 영역뿐만 아니라 시장경제원리나 국제적 분쟁의 영역까지도 모두 포괄할 수 있는 법이 가능한가, 즉 기존에 뚜렷했던 범영역을 혼재하여 새로운 법을 창출해내는 것이, 그러한 새로운 범영역이 독창적으로 기능할 수 있는 것인지의 문제가 해결되어야 한다.

뿐만 아니라 안전개념 역시 모호하다. 위험이라는 개념이 객관적 사정에 기초한다면 안전욕구는 불안이라는 개인의 주관적 심리사정에 기초하게 된다. 특히 안전의 개념을 '인간의 생존에 위협이 없이 복지에 나쁜 결과가 발생할 수 있다는 걱정 때문에 위태로움을 느끼지 않는 편안한 상태'로 정의하게 된다면, 이제 안전은 특정한 외적 상태가 아니라 외적 상태에서 경험적으로 얻어지는 주관적·내적 상태를 의미하게 된다. 그 결과 안전이란 인간의 생존과 생활에서 위협을 느끼지 않는 내적 상태이라고 정의할 수 있게 될 것이다.

이처럼 안전 또는 사회안전이라는 개념조차도 지나치게 추상적이고 통일되지 않은 점을 고려하여, 본 논의에서는 안전이라는 개념을 보다 구체적으로 파악함을 전제로, 안전법이 가지는 함의를 명확히 하고 이를 통하여 국가의 개입 또는 예방임무의 본질을 설정하고자 한다.

안전사회라는 개념 하에서 안전법의 영역은 무한정하게 확장될 수 있다. 즉, 불안이라는 주관적 요소를 전제로 하여 안전법을 접근하게 되면, 사회적 불안요소가 잠재적으로 존재하는 모든 영역은 안전법의 관리대상이 된다는 결과를 초래하기 때문이다. 따라서 안전법의 영역은 형사정책적 측면에서 접근되어야 할 것이다.

그런데 형사정책적인 면에서 특정한 수단은 과학주의뿐만 아니라 인도주의의 원칙에도 부합하여야 한다. 형사정책은 사실적·기술적 관점에서 합리적이라는 것이 필요불가결한 것이지만, 합리적이라는 것만으로는 충분하지 못하다. 안전을 목적으로 하는 국가의 형사정책 활동은 국민을 대상으로 한다는 점에서 언제나 자유에 제약을 가쳐오게 된다. 따라서 형사정책 활동은 개인의 기본적 인권을 보장하고, 대상자를 인격의 주체로서 대우하는 태도로 일관하여 사회적으로 허용되는 형식을 취하지 않으면 안 된다. 사회안전이 정당한 목적으로 인정된다고 하더라도, 이러한 정당한 목적을 달성하기 위한 수단 역시 정당하지 않으면 안 되며, 이러한 형사정책적 지향점은 안전법 영역에서도 국가기관의 개입 또는 활동의 한계로서 작용하여야 할 것이다.

안전에 관한 논의는 사회구성원들에게도 자발적 변화를 요구한다. 불안이 확대될수록 안전의 확보는 더 이상 국가의 역할이 아니라, 사회구성원 모두가 적극적으로 참여해야 할 과제로 인식된다. 이러한 참여는 두 가지 방식으로 가능하게 되는데, 안전의 민영화와 안전에의 자발성이다.

불안은 안전욕구로 인하여 보호를 요하는 영역을 무한히 확대할 뿐만 아니라, 개인 차원에서 불안요소들은 매우 다양하기 때문에, 국가에 의한 안전보호작용에 국한하지 않고 이제 안전을 위한 작용을 민영화하기 시작한다. 과거와는 달리 우리 사회 역시 민간에 의한 안전영역이 매우 확대되고 있는 바, 민간경비라든가 자치방범활동, 민영교도소, 보험영역의 확장 등 그 영역은 보다 세분화되고 산업적으로까지 발전하게 되었다. 이러한 민영화는 안전에 대한 폭증한 수요와 이에 못 미치는 국가 공급의 결과이며, 자연스러운 현상이다. 국가는 민영화된 안전영역에 대하여는 민간안전관리자에 대한 후견 또는 감독의 역할만 하게 되고, 민간 안전관리자가 전적으로 안전 영역을 수행한다. 이처럼 시민의 안전에의 적극적 참여는 안전에 관한 책무를 국가와 사인간

의 유기적 협력으로 이어질 수 있고, 이러한 기능적 분담을 통하여 보다 효과를 극대화할 수 있는 가능성을 남겨 두게 된다. 따라서 본 연구에서는 안전영역에의 국가와 사인간의 유기적 협력의 가능성과 그 모델들을 검토, 제시하고자 한다.

안전법의 영역에서도 국가기관의 역할부담은 매우 중요한 문제가 아닐 수 없다. 과학의 발전과 사회의 격변은 모든 영역에서의 전문화를 이루어 냈으며, 안전 또는 예방임무 역시 이러한 전문성을 기초로 하여야 하기 때문이다. 따라서 국가기관 내에서도 안전을 목표로 한 역할부담이 명확히 이루어져야 할 것이다. 이는 안전을 위한 역할의 문제임과 동시에 책임귀속의 명확성을 위한 시도가 될 것이다.

이를 위해서 본 연구에서는 우리 사회의 안전지수를 개별 통계의 분석을 통하여 확인해 보고자 한다. 안전지수의 의미는 법률상 명확하지는 않으나, 일부 연구기관에서는 국민행복지수의 한 부분으로 안전지수를 측정하고 있다. 그러나 안전지수의 개별 지수들이 과연 사회안전의 정도를 나타내는데 적합한지는 여전히 의문이다. 따라서 여기에서는 독자적인 안전지수의 개별인자들을 추출하여, 이에 관한 연도별 추이분석을 통하여, 사회를 불안하게 한다는 인상을 주는 인자들을 사회안전지수로 환산해보고자 한다. 또한 6개로 대별되는 개별 인자들의 통산을 통하여 전체적인 사회안전지수를 통계적으로 확인해보고자 한다. 이는 주관적인 안전감과 객관적인 지표사이의 간극을 보다 분명히 드러내는 역할을 할 것이다.

또한 안전법 영역에서 사인과 국가간의 유기적 협력의 영역을 분리해 내고, 국가기관의 역할부담을 통하여 기관의 전문성이 안전예방을 위하여 필요불가결한 부분을 배제하고 비로소 경찰의 예방임무의 범위와 내용이 설정될 수 있을 것이다.

그간의 가장 큰 문제점은 안전영역의 모든 책임귀속의 주체가 경찰이 됨으로 인하여, 정교한 전문성을 요구하는 영역에서 조차도 경찰의 업무가 과부하되었다는 점이다. 따라서 안전이라는 영역이 국가의 한 특정기관이 담당하여야 할 과제가 아님을 명확히 하고, 이를 통하여 역할을 설정함으로써 유기적이고 통일적인 활동을 기대할 수 있을 것이다.

제2장 안전법의 영역 설정과 문제점

제1절 모호해지는 법적 범주들

1. 위험사회와 안전개념의 대두

국가의 거의 모든 영역에서의 민영화 또는 국가기능의 축소라는 현대사회의 경험적 변화 흐름에도 불구하고 안전을 내세운 형사법을 비롯한 안전법의 영역은 비대화의 수준을 넘어서서, 스스로도 자가발전적인 가속도를 통제하지 못하는 듯한 인상을 준다. 이러한 안전법의 팽창현상에 대한 비판은 최근 지속적으로 논의되어 왔는바, 그러한 비판의 중심에는 위험사회에서의 위험개념과 법의 역할에 관한 상관관계가 놓여 있다. 과학기술 발전에 따른 새로운 대량위험의 출현과 위험의 예측가능성을 객관적 근거로 한 예방적 법체계의 역할을 강조하면서도, 이에 수반되는 법의 기능변화에는 조심스러운 태도를 보여 왔음은 주지의 사실이다.¹⁾

그런데 실제로 위험사회에서의 형사법을 비롯한 제재법의 예방적 기능이 현실적으로 실현되었는가, 즉 그 기능이 위험의 예방에 효과적이었는가라는 질문은 우문일 것이다. 위험산정의 계량화 또는 수치화는 계량화된 영역에 한정하여 규제의 효과를 발휘하고, 그러한 규제는 사전적인 개입이기 때문에 만일 규제하지 않았다면 발생하였을 위험의 정도는 미리 예측되어 계량화된 수치와는 별개의 문제이면서, 이를 계량화하여 예방효과를 경험적으로 산정할 수는 없기 때문이다. 뿐만 아니라 위험을 논하는 경우, 이처럼 기술적으로 관리가능하고 예측가능한 영역이 아닌 부분, 즉 아직 기술적으로 관리할 수 없는 위험은 적어도 과학적 산정이나 법률적 판정에는 존재하지 않는 것이라고 보

1) 물론 산업사회의 급격한 발전들의 이면에 존재하는 대량위험의 특징은 집단적 결정에 근거하여 어느 정도 예측가능한 위험이지만, 그러한 위험이 개인의 입장에서는 피할 수 없는 위험으로 나타난다는 점에서 예방적 형법예외의 의존이 일면 정당성을 갖는 듯 보인다.

면서 이를 계산불가능한 위협으로서 '잠재적 위협'의 범주에 넣기도 한다.²⁾

문제는 이러한 새로운 대량위험들은 사회구성원의 불안감과 두려움이 증가한다는 주관적 측면에서 보다 더 큰 의미를 획득하고 있다는 점이다. 위협이 보편화될수록 이에 대한 막연한 불안감은 안전욕구를 증가시킨다.³⁾ 위험사회가 현대과학기술의 발전에 수반하는 위협이라는 객관적 사정에 중점을 둔다면, 불안전사회는 사회구성원이 체감하는 불확실성과 두려움, 그리고 불안감이라는 심리적 사정에 중점을 두는 개념이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 불안감은 안전에의 욕구를 추구하게 되고, 불안감에 대한 제로 상태를 안전상태 또는 안전사회로 정의하게 된다. 객관적으로는 보다 안전사회를 지향하게 되었음에도 불구하고 주관적으로 커져가는 불안감과 안전욕구는 이제 일반적인 사회감정으로 자리매김하게 되면서 또 다시 국가적 개입을 사회전반에 걸쳐 요구하게 되는 것이다. 통제하기 곤란하거나 통제의 대상이 막연한 불안감 또는 두려움은 예측가능성도, 객관적인 측정기준도 없으면서 주관적이고 개인적인 감정의 정도를 넘어 보다 강도 높은 불안요소에 대한 통제를 사회적 책무로 인식하게 한다는 점이다. 위험사회라는 개념이 과학기술의 발전에 따른 특정 영역에서의 형법의 개입문제였다면, 안전사회 또는 불안전사회라는 개념은 사회의 모든 제반 영역에서의 제재법의 개입을 정당화할 근거로서 작용하고자 부지런히 움직인다는 점에서 보다 큰 우려를 낳을 수 있다.

문제는 위험사회 또는 위협이라는 개념에 관하여는 1986년부터 지속적으로 논의되어 이제는 확립된 사회 또는 법영역의 존재를 실감케 하는 반면, 안전사회 또는 안전법의 영역은 여전히 모호하다는 점이다. 또한 안전의 책무의 귀속주체가 불명확한 상태에서 특정 기관이나 개인에게 의무이행을 요구하거나 의무불이행에 대한 책임을 부과하는 최근의 경향이 과연 타당할 것인가의 문제가 해결되어야 한다. 이러한 문제점은 다시 안전 또는 안전사회의 개념의 불명확성으로 귀결된다.

- 2) Ulrich Beck, Risikogesellschaft, 1986(홍성태 역, 위험사회-새로운 근대성을 향하여, 새물결, 1997), 67면.
- 3) 이러한 관점에서 위험사회를 넘어서서 현대사회를 “불안전사회(Unsicherheits-gesellschaft)”라고 명명하기도 한다. Kaufmann, Normen und Institutionen als Mittel zur Bewältigung von Unsicherheit: Die Sicht der Soziologie, in: Bayerische Rückversicherung Akiengesellschaft (Hrsg.), Gesellschaft und Unsicherheit, Karlsruhe, 1987, 37면(김재윤, “위험사회에 있어 형법의 팽창현상에 대한 비판적 고찰”, 비교형사법연구 제7권 제1호, 한국비교형사법학회, 2005, 33면 각주 8) 재인용)

2. 위험사회와 안전사회의 구조적 비교

가. 위험사회의 논리구조

1) 위험의 개념

Ulrich Beck이 위험과 위험사회에 관하여 정의한 이래 거의 30여년이 지났다. 그동안 위험은 거의 모든 학계의 담론으로서 논의되어져 왔지만 위험 개념 그 자체에 대하여 완전히 공감된 정의가 내려지지는 않은 듯하다.⁴⁾ 다만 그간의 논의에서 공통적으로 찾아볼 수 있는 위험의 개념요소는 다음과 같다.⁵⁾

첫째, 위험개념의 사회적 구성이다. 전통적 의미의 위험은 가시적으로 경험되고 인과적으로 입증될 수 있는 반면, 현대사회의 위험은 가시적이지 않고 인과관계도 뚜렷하기 않기 때문에 그러한 위험에 대한 과학적 지식과 관련하여서만 그 존재가 확인된다. 따라서 위험은 전문가에 의하여만 포착되어지고, 그것이 사회적으로 전달되는 과정에서 얼마든지 정책적으로 재구성될 또 다른 “위험”이 내재한다. 이러한 위험은 기술적 관리의 가능성 차원에서 논의되므로, 기술적으로 관리될 수 없는 위험은 과학적 위험산정이나 법적 판단의 측면에서는 존재하지 않는다.⁶⁾

둘째, 위험의 분배법칙의 변화이다. 분배법칙의 변화는 크게 세 단계로 나뉘는데, 초기 위험은 부의 분배에 있어서 불평등을 초래하면서, 부의 창출자와 위험의 귀속자가 불평등하게 된다는 점을 강조한다. 즉, 위험원을 제공함으로써 인하여 얻는 부의 창출자

4) 위험 개념의 어원은 류전철, “危險社會(Risikogesellschaft)와 危險刑法(Risiko- strafrecht)”, 법률행정논총 제18집, 전남대학교 법학연구소, 1998. 12, 238면 이하 참조. 이에 따르면 위험(Risiko)이란 의도된 감행의 대상으로서 간주하고 무엇인가를 얻기 위해 감수해야만 하는 난관, 또는 불확실성에 대한 계산으로부터 비롯된 것이라고 소개한다.

5) 이하의 내용들은 Beck, 앞의 책, 58면 이하; Giddens, The consequences of modernity, 1990(이윤희·이현희 역, 포스트 모더니티, 민영사, 1991), 5면 이하의 내용을 간략히 요약한 것이다. 다만, 여기에서는 위험 개념 자체가 논의의 중심은 아니므로, 위험 개념의 소개에 국한하고자 한다.

6) 이러한 위험의 속성으로 인하여 연관관계가 불분명하거나 정보가 불충분할 경우 위험은 인정되지 않는다. 또한 위험의 허용역시 과학적으로 측정되는 허용기준을 통해서 이루어지며, 실제 해악여부와는 무관한 과학적 수치가 기준이 된다. 더욱이 과학적 정보가 불충분하여 아직 위험으로 인정되지 않는 영역에서의 위험은 더욱 커지게 된다. Beck, 앞의 책, 117면.

는 특정되지만, 이로 인하여 위험을 부담하게 되는 자는 불특정 다수인이 된다. 그러나 두 번째 단계에서는 궁극적으로는 현대사회의 위험원인 환경, 과학기술 등에서 발생하는 위험에서는 모든 사람이 손해자가 된다. 그리고 이 위험의 확산은 조만간 위험을 생산하거나 그로부터 이익을 얻는 사람에게도 돌아가는 부메랑 효과가 있어서, 부와 권력의 소유 여부와도 무관하게 전 지구적 위험을 의미한다. 이와 같은 위험은 계급적으로 분배되는 것도 아니고, 모든 사회성원 또는 모든 세계적으로 위험을 공유함으로써 사회적, 경제적 차이가 무의미해 진다고 본다.⁷⁾ 세 번째 단계에서는 이처럼 부메랑 효과가 있어서 전 지구적 위험이 된다고 하더라도, 공평하게 분배된 위험에 대응하는 방식의 차이로 인하여 다시 불평등이 초래된다고 본다. 위험에 대응할 수 있는 보험, 정보, 기술적 관리도구 등을 가진 자와 그렇지 않은 자 사이의 불평등이다.⁸⁾

셋째, 위험은 새로운 산업계기가 되며, 다시금 새로운 사회적 불평등을 초래한다. 그 결과 유해산업들은 후진국으로 이전되고, 위험을 막을 수 있는 자 또는 국가와 그렇지 못한 계급 또는 국가사이의 새로운 불평등이 초래된다.⁹⁾ 이 과정을 통하여 산업 또는 과학기술과 같이 정치적, 사회적인 측면과 동떨어진 곳에서 시작된 위험은 이제까지 비정치적으로 인식되었던 거의 모든 영역을 정치적으로 인식되도록 만든다.

전통적인 의미에서의 위험이란 개인의 범익에 대한 침해가능성을 의미하는데 반해, 현대사회의 위험이란 과학기술의 발전과 더불어 나타난 일종의 사회적 구성물¹⁰⁾ 인

7) Giddens, 앞의 책, 133면 및 Anthony, 2009(김미숙 외 역, 현대사회학, 을유문화사, 2009), 635면; Beck, 앞의 책, 77면.

8) 예컨대 김영란, “한국의 사회적 위험구조-위험의 민주화 또는 위험의 계급화?-, 담론 201 제14권 제3호, 한국사회역사학회, 2011, 82면은 한국의 사회적 위험구조는 위험의 지위나 생산의 경우 전 계층이 공유할 수 있으나 실제적으로 위험의 분배, 경험, 그리고 앞으로 일어날 위험에 대한 인식 등은 계급, 계층에 따라 다르게 분포되는 바, 직업위계, 소득수준, 교육수준이 낮을수록 위험에 대한 경험이 많다는 조사결과를 소개하고 있다.

9) 김영란, 앞의 논문, 54-66면은 위험의 계급화에 관하여 언급한다. 이에 따르면 위험의 생산, 분배 및 경험과 관련하여 평등하다는 입장과 불평등하다는 두 가지 관점의 접근이 가능한 바, 이중 후자의 입장에서는 이형사회에서 사회적 불평등, 즉 사회적 계급, 젠더, 인종에 따라 위험은 다르게 분배된다고 본다. 위험은 모든 사람에게 스며들 수는 있으나 모두에게 동일한 결과를 가져오는 것은 아니라는 점에서 불평등하다고 본다.

10) 노진철, “불확실성 시대의 위험사회”, 2010년 국가위기관리학회 동계학술대회 자료집, 2면; 박종근, “위험

식된다. 특히 근대사회의 위험이, 위험을 창출하거나 위험으로부터 이득을 얻는 자에게 피해가 간다면, 위험사회의 위험은 편면성과 평등성을 특징으로 한다.¹¹⁾ 이러한 편면성과 평등성은 사적 생산에서 발생하는 부수적 효과로서의 위험을 공적 영역에서 감수하도록 강제한다.

2) 위험의 예측과 관리구조

위험이란 구체적으로 손해가 발생한 상황이 아니라, 단순히 통계학적 개연성일 뿐이다.¹²⁾ 통상적인 위험은 예측할 수는 없으나 구체적으로 이를 확인할 수 있지만, 위험사회에서의 위험은 사전에 예측할 수는 있지만 실제로 손해발생으로 실현될 것인지는 확실하지 않고 막연하다. 따라서 실제로 위험사회에서의 위험이 사전예측을 통하여 예방에 얼마나 효과적이었는가는 문제제기는 의미가 없다. 위험산정의 계량화 또는 수치화는 계량화된 영역에 한정하여 규제 효과를 발휘하고, 그러한 규제는 사전적인 개입이기 때문에 만일 규제하지 않았다면 발생하였을 위험의 정도는 미리 예측되어 계량화된 수치와는 별개의 문제이면서, 이를 계량화하여 예방효과를 경험적으로 산정할 수는 없기 때문이다. 뿐만 아니라 위험을 논하는 경우, 이처럼 기술적으로 관리가능하고 예측가능한 영역이 아닌 부분, 즉 아직 기술적으로 관리할 수 없는 위험은 적어도 과학적 산정이나 법률적 판정에는 존재하지 않는 것이라고 보면서 이를 계산불가능한 위험으로서 '잠재적 위험'의 영역이 생기기도 한다. 여기에서 문제는 위험의 사전예측은 위험이 존재할만한 어느 영역에서나 가능하지 않다는 점과, 계량화된 수치는 반대로 그 허용범위 내에서의 위험은 '위험하지 않은' 것으로 인식시킨다는 점이다.

전통적인 위험이 예측가능성이 없다는 점에서 형법의 투입을 최후수단으로 남겨 두는 것에 반하여, 위험의 사전예측은 형법의 조기투입을 정당화하는 면이 있다. 위험의 존재를 계량적으로 확인할 수 있다는 점은 형법의 예방임무와 결부되어 이른바, 위험

사회와 형법의 기능변화", 비교형사법연구 제12권 제2호, 한국비교형사법학회, 2012, 233면.

11) Ulich Beck, 앞의 책, 75면; 정태석, 위험사회의 사회이론-위험을 어떻게 이론화할 것인가?, 문화과학 제 35호, 문화과학사, 2003, 40면.

12) Tobias Singelstein/Peer Stolle(윤재왕 역), 안전사회-21세기의 사회통제, 한국형사정책연구원, 2012, 27면.

형법 또는 상징적 형법의 역할을 허용하게 한다는 점이다. 이로써 위험사회에서 형법의 투입시기에 대한 예측 또는 산정의 계량화가 가능하여졌다는 점에서, 위험형법 또는 상징형법은 나름의 역할을 하여 왔다. 그리고 위험형법은 사회갈등의 해결수단을 여전히 형법에 의하여 실현해야 한다는 의도에 바탕을 두고, 형법이 과학기술위험을 포함한 모든 사회적 문제에 대해 충분한 통제수단이라는 관점에 입각해 있다.¹³⁾

이러한 위험형법¹⁴⁾은 다음과 같은 특징을 가지게 된다. 첫째, 위험의 예측은 현재 진행되고 있는 분쟁 또는 침해가 아니라 미래에 관한 것이다. 미래에 필연적으로 발생하게 될 위험을 미리 예견하고, 이를 현재 억제하는 것은 기존의 법익침해에 대응하는 형법의 태도로는 이를 인정할 수 없다. 둘째, 기존의 형법이 전제하는 불법은 인간이 지각적으로 인식할 수 있는 타인의 법익에 대한 침해라면, 위험형법상의 불법은 인간의 오감으로는 감지할 수 없다. 셋째, 기존의 형법이 투입되었던 행위들은 그 불법성이 행위의 고유한 속성으로부터 드러나기 때문에 어떠한 행위가 불법한지는 어느 시대나 일반적으로 인정되어 왔다. 그러나 위험형법상의 불법은 일상생활에서의 행위와

- 13) 허일태, “위험사회에 있어서 형법의 임무”, 비교형사법연구 제5권 제2호, 한국비교형사법학회, 2002, 11면.
 14) 위험형법의 정의와 내용에 관한 지금까지의 논의로는 김성규, “위험사회에서의 형법의 과제와 기능”, 법학연구 제15집 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2012, 179면 이하; 김영환, “위험사회에서의 책임구조”, 법철학연구 제14권 제3호, 한국법철학회, 2011, 175면 이하; 김일수, “남흥우 교수님의 100세 기념 특별기고문 : 위험형법, 적대형법과 사랑의 형법”, 고려법학 제65권, 고려대학교 법학연구원, 2012, 1면 이하; 김재윤, “위험사회에 있어 형법의 평창현상에 대한 비판적 고찰”, 비교형사법연구 제7권 제1호, 한국비교형사법학회, 2005, 29면 이하 및 “위험사회라는 사회 변화에 대한 형사법의 대응”, 비교형사법연구 제12권 제2호, 한국비교형사법학회, 2010, 251면 이하; 김학태, “현대위험사회에서의 형법상 귀속구조의 변화”, 비교형사법연구 제3권 제1호, 한국비교형사법학회, 2001, 1면 이하; 류인모, “현대과학기술의 발전과 위험사회의 형법”, 비교형사법연구 제4권 제2호, 한국비교형사법학회, 2002, 1면 이하; 류전철, “위험원의 제거와 형법의 과제”, 아주법학 제4권 제2호, 아주대학교 법학연구소, 2010, 197면 이하; 박강우, “위험사회(危險社會)와 형법(刑法)의 변화(變化)”, 형사정책연구 제32권, 한국형사정책연구원, 1997, 273면 이하; 백상진, 위험형법의 전개에 대한 비판과 바람직한 형법적 대응방안, 비교형사법연구 제13권 제1호, 한국비교형사법학회, 2011, 2면 이하; 이용식, “위험사회에서의 법익보호와 적극적 일반예방”, 형사정책 제13권 제1호, 한국형사정책학회, 2001, 33면; 조병선, “환경형법에 있어서의 위험범” 위험사회의 형법의 한계와 가능성”, 한일법학연구 제14집, 한일법학회, 1995, 57면 이하; 최석운, “위험형법(危險刑法) (Risikostrafrecht) “위험사회” 그리고 환경형법과 마약형법에서 위험사회의 “상징적 입법””, 형사정책연구 제33권, 한국형사정책연구원, 1998, 237면 이하; 허일태, “위험사회에 있어서 형법의 임무”, 비교형사법연구 제5권 제2호, 한국비교형사법학회, 2003, 1면 이하 참조.

특별히 구분되지 않는다. 예컨대 공사장에서 방출되는 분진이라든가 오수, 오염된 쓰레기의 배출, 원자력발전소의 가동, 생물학적 또는 의학적 연구 등은 일상에서 일반적으로 일어나는 행위일 뿐이며, 그 행위로 인하여 장래 위험이 발생할 수 있는 허용수치가 불법성의 근간이 될 뿐이다. 즉, 행위 자체가 고유의 불법성을 가지는 것이 아니라, 그러한 행위로 인하여 위험발생이 가능해질 수 있는 허용범위를 넘어서는 경우에만 규제 대상이 될 뿐이다. 넷째, 전통적인 위험은 언제나 행위주체가 특정되지만, 위험형법 상으로는 행위의 주체가 불분명해진다.¹⁵⁾ 대량화된 산업형태에서 하나의 조직 또는 블록처럼 작용하는 사람들의 총체적인 행위의 총합으로 위험이 발생할 경우 그러한 위험을 누구에게 귀속시킬 것인가가 불분명해진다는 점이다. 이처럼 위험의 개념적 특성은 형법의 작용에도 영향을 미치게 되었고, 형법의 기능을 예방적 또는 상징적으로 변모시키고 있다는 점은 부인할 수 없을 것이다.¹⁶⁾

나. 위험과 안전 개념의 관계

1) 안전의 개념

가) 안전의 의미

사전적인 의미에서 안전한 상태란 위험 원인이 없는 상태 또는 위험 원인이 있더라도 인간이 피해를 받는 일이 없도록 대책이 세워져 있고, 그런 사실이 확인된 상태를 뜻한다. 단지, 재해나 사고가 발생하지 않고 있는 상태를 안전이라고는 할 수 없으며,

15) Prittwitz, *Strafrecht und Risiko*, 1993, 366면은 위험형법도 목적을 위한 수단이라는 점 및, 불법행위를 위험한 행위로 전환하였을 뿐, 반드시 전통형법과 위험형법이 단절된 것은 아니라고 보기도 한다.

16) Stübinger, *Strafrecht-zwischen Wissenschaft und politik: Über die Differenz zwischen wissenschaftlichem und politischem Reformdruck auf das Strafrecht*, in: Institut für Kriminalwissenschaften und Rechtsphilosophie Frankfurt a.M.(ed.), *Irrwege der Strafgesetzgebung*, 1999, 156면은 상징적인 형사입법에 의하여 국민의 감정에 온화 또는 완화적인 영향을 미칠 수 있다면 그러한 입법 역시 형사정책적인 면에서는 의미가 있다고 본다. 또한, 김성규, “위험사회에서의 형법의 과제와 기능”, *법학연구* 제15집 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2012. 7, 190면은 단기적으로는 위험사회의 현상에 있어서 위험요소에 대응할 수 있는 모든 수단의 동원이라는 측면에서 형법도 하나의 수단으로 작용하는 한 상징적 형법이 그 자체로서 비합리적인 것으로 단정하기는 힘들 것이라고 본다.

잠재 위협의 예측을 기초로 한 대책이 수립되어 있어야만 안전이라고 할 수 있다. 그런 의미에서 안전이란 만들어지는 상태를 뜻한다.¹⁷⁾ 또는 안전이란 ‘위험으로부터 자유로운, 위협을 관리하는’ 상태를 의미한다고 보기도 한다.¹⁸⁾

한편으로는 개인의 안전과 일반의 안전을 구분하는 견해도 있다.¹⁹⁾ 이에 따르면 전자는 전통적 의미에서는 개인을 권력으로부터 보호해준다는 의미로, 보호대상으로서의 안전의 주체가 특정되어 있는 구체적인 안전개념이다. 반면 후자는 사회일반, 시민들의 안전도모로서, 상대적으로 추상적이고 집단적 의미의 개념이라고 한다. 이에 따르면 안전사회에서의 안전은 후자 즉, 일반의 안전일 것이다.

다른 한편으로는 사회안전은 공공의 안녕과 질서유지를 넘어 사회평온유지라는 매우 포괄적인 의미로 이해하기도 한다.²⁰⁾ 이는 예방적 기능도 포함하면서, 사회의 위기 상황에 대한 대응적 개념으로 위기관리와 재난까지도 포괄하는 개념으로 이해한다. 위기가 ‘중요한 변화가 절박하게 요구되는 불안정한 상태이거나 또는 하나의 사건이나 행동과정이 계속 진행되어야 하는지 아니면 수정 또는 종결되어야 하는지의 여부가 결정되는 순간으로서의 전환점’²¹⁾이고, 재난 역시 외부의 도움 없이 극복할 수 없는 사건이라면²²⁾ 사회안전은 양자를 포함하는 거시적 개념일 수 밖에 없다고 보는 듯하다. 그러나 사회안전을 이렇게 포괄적이고 추상적으로 정의함은 그 대책을 제시할 수 없는 결과를 초래한다. 개념의 추상화는 정책의 추상성으로 이어지고, 그러한 정책은 실현가능한 체계를 달성하기 어렵기 때문이다.

17) 두산백과사전 참조.

18) 홍성태, 앞의 논문 238면.

19) 오승규, “프랑스 공공안전정책에서의 국가-지방자치단체간 협력적 지역 거버넌스”, 법과 정책연구 제13집 제3호, 한국법정책학회, 2013. 9, 1200면.

20) 김원중·이영우, “사회안전을 위한 경찰 변화 방안”, 유럽헌법연구 제14호, 유럽헌법학회, 2013. 12, 311-313면.

21) 이재은, 재난관리론, 대영문화사, 2007, 57-58면.

22) 양기근·강창민, “일본의 중앙정부와 지방정부의 재난관리 협력 체계연구”, 2009년 한국정책학회 하계학술대회, 499면에 따르면 재난이란 “사회의 기본조직 및 정상기능을 와해시키는 갑작스런 사건이나 큰 재해로써 재해의 영향을 받는 사회가 외부의 도움 없이 극복할 수 없고, 정상적인 능력으로 처리할 수 있는 범위를 벗어나는 재산, 사회간접시설, 생활수단의 피해를 일으키는 단일 또는 일련의 사건”으로 본다.

나) 안전 개념의 확대현상

위험사회를 거치면서 안전에 대한 논의가 확산되면서, 안전개념은 확대되고 있다. 이러한 안전에 대한 새로운 사회적 논의의 확산은 사회적 격변과 병행하여 전개되는데, 안전을 과시함으로써 국민의 관심이 증대되고, 이를 통해 안전이 갖는 비중이 더욱 확대된다는 것이다.²³⁾ 이에 따라 안전을 향한 더 많은 노력들은, 이제 안전을 국가의 임무가 아닌 국가와 사인의 분담 또는 협력과제로 인식하게 되고, 동시에 모든 사회구성원이 담당해야 할 과제가 된다. 그 결과 안전은 다른 사회적 원칙들과 가치들 및 목표기준들보다 더 상위에 있게 되고, 그 자체가 하나의 가치가 된다.²⁴⁾

그런데 안전의 개념을 이렇게 정의할 경우, 안전은 허상이자 도달할 수 없는 이상에 가까워질 뿐이다. 모든 위협과 위험이 제로상태인 지점은 현실적으로 불가능하며, 안전에 대한 이상이 오히려 더 많은 영역을 위협하다고 인식하게 만들기 때문이다. 이처럼 안전이 그 어떤 사회적 노력으로도 도달 불가능한 상태라면, 오히려 주목해야 할 부분은 개인의 안전욕구일 것이다. 안전욕구란 안전·보호·공포와 혼란 및 불안으로부터의 해방 등을 추구하는 인간의 기본 욕구를 의미하는 바, 외부 환경으로부터의 보호 및 장래에 대한 보장과 관련된 인간의 기본 욕구라고 할 수 있다.

위험이라는 개념이 객관적 사정에 기초한다면 안전욕구는 불안이라는 개인의 주관적 심리사정에 기초하게 된다. 특히 안전의 개념을 ‘인간의 생존에 위협이 없이 복지에 나쁜 결과가 발생할 수 있다는 걱정 때문에 위태로움을 느끼지 않는 편안한 상태’²⁵⁾로 정의하게 된다면, 이제 안전은 특정한 외적 상태가 아니라 외적 상태에서 경험적으로 얻어지는 주관적·내적 상태를 의미하게 된다. 그 결과 안전이란 인간의 생존과 생활에서 위협을 느끼지 않는 내적 상태이다.

23) Tobias Singelstein · Peer Stolle(윤재왕 역), 앞의 책, 122면.

24) Tobias Singelstein · Peer Stolle(윤재왕 역), 앞의 책, 123면은 이처럼, 안전의 의미확대는 안전이라는 목적을 위해 개인에게 시민의 보편적 의무로서의 특별희생까지도 요구하게 되고, 법치국가와 계몽철학적 의미에서의 개인의 자유는 안전욕구의 충족을 위해서는 얼마든지 무시된다고 한다.

25) 한덕웅, “한국사회에서 안전에 관한 심리학 연구의 과제”, 한국심리학회지:사회문제 제9권, 한국심리학회, 2003, 37면.

여기에서는 '안전'의 개념을 객관적으로 존재하는 결함 없는 외적 상태가 아니라, 이로 인하여 얻어지는 개인 또는 사회의 주관적 감정에 가깝게 이해하고자 한다. 안전을 내적 상태로 이해하게 되면, 안전의 반대는 위험이 아니라 불안전 또는 불안이 된다. 그리고 안전을 추구하고자 하는 내적 심리상태인 안전욕구가 안전의 개념을 대체할 수 있다. 이와 같은 주관화 또는 심리화를 통해 안전 또는 안전사회(가 추구하는 사회 안전)를 위험 또는 위험사회의 연속선상에서만 바라보고자 하는 시각을 배제할 수 있을 것으로 보인다.

이러한 개념의 한정을 통해 추구하는 바는 두 가지이다. 하나는 위험사회에서의 위험배제를 위한 국가권력의 투입원리가 안전 또는 안전사회에도 그대로 적용될 수 없다는 기초를 제공하기 위함이다. 그리고 다른 하나는 위험사회에서는 위험원이 과학 기술발달과 연계되는 특정영역으로부터 비롯되지만, 안전에 있어서는 사회적으로 안전의 반대개념인 불안의 원인이 되는 모든 요소들에 안전의 원리가 적용될 수 있음을 언급하기 위함이다. 후술하는 바와 같이 안전을 위험과 대립되는 개념이 아닌 전혀 별개의 개념으로 파악한다면, 더 이상 형법의 적용원리가 위험사회와 동일하게 평가될 수 없을 것이다. 위험사회에서의 위험이 범죄적 양상으로 드러난다면, 안전사회에서 안전을 위협하는 것은 범죄가 아닌 사고 내지 일탈이며, 이는 개인행동, 위험한 환경 그리고 엄정한 법률의 제정과 집행이 결여된 상황에서의 복합적 요인들에 기인하기 때문에,²⁶⁾ 국가의 강제적 규제영역으로부터 보다 자유로울 수 있게 된다.

2) 위험과 안전의 관계에 관한 견해들

위험과 안전의 상관관계에 대하여는 세 가지 입장이 가능하다. 위험과 안전을 완전히 대립되거나 대등한 개념으로 파악하여 위험이 없는 상태가 안전이라고 보는 견해, 안전을 보다 거시적 개념으로 간주하고 위험은 안전을 위한 부분적 포섭개념으로 보는 견해, 위험과 안전은 근간이 다르기 때문에 서로 접근방법이 달라야 한다고 보는

26) William, A. F. ·Lund, A. K., Injury control: What psychologists can contribute. American Psychologist vol.47, 1992, 1036면.

견해가 그것이다.

우선 위험을 통제할 수 있는 것으로 파악하는 입장에서는 위험과 안전을 완전히 대립되거나 대등한 개념으로 파악하게 된다.²⁷⁾ 또는 위험이 없는 상태를 의미하는 것이 아니라, 위험을 올바르게 인식하고 관리하는 상태를 안전이라고 보는 견해²⁸⁾도 여기에 포함시킬 수 있다. 또는 위험과 안전을 뚜렷이 대비되는 개념이면서 그 관계를 단절적 관점과 연속적 관점으로 대별하는 견해도 있다. 이에 따르면 위험과 안전을 단절적인 것으로 파악하는 관점은 양자가 흑과 백의 관계로 일반인은 안전과 위험을 판명할 수 있고, 규제를 가해야 할 특정 수준이 있는 것으로 본다 고 한다. 또한 위험과 안전을 연속체의 양극으로 보는 견해에서는 중간에 광범위한 회색지대가 분포하는 것으로 본다. 거의 모든 안전에 대한 규제는 통제할 수 없는 불확실성과 애매성이 존재하는 지점에서 이루어지며, 이를 보는 관점은 매우 다양하므로 규제를 가해야 할 단일한 최적 수준은 존재하지 않는다고 본다.²⁹⁾

둘째, 안전을 보다 거시적인 개념으로 보면서, 위험에 있어서는 위험관리가 단순히 위험의 개념을 명확히하여 이러한 위험의 원인을 분석하고 대책의 마련에 집중한다면, 안전에 있어서는 위해의 대비뿐만 아니라 사후회복방안까지 고려하는 총체적이고 유기적인 개념으로 접근한다.³⁰⁾

셋째, 위험은 객관적 사정으로, 안전은 주관적 사정으로 보아서 서로 별개의 개념이면서도 그 상관관계를 인정하는 견해가 가능할 것이다. 예컨대 과학기술적 또는 사회

27) 유문무, “위험사회와 성찰성 그리고 사회적 안전”, 경호경비연구 제8호, 한국경호경비학회, 2004, 220면 이하; 정승환, “‘안전사회’와 수사절차”, 2013년 한국형사소송법학회 춘계학술대회 발표집, 9면; 홍성태, “위험연구와 위험정치-위험사회에서 안전사회로”, 아주법학 제4권 제2호, 아주대학교 법학연구소, 2010. 12, 238면. 이러한 입장은 위험을 모두 극복하고 완전한 안전을 이룰 수 있다는 근대적 사고의 산물이라고 본다.

28) 홍성태, 앞의 논문, 238면은 위험과 안전을 완전히 대립하는 것으로 파악하는 것은 아니라고 보지만, 위험과 안전을 대등한 관계로 본다는 점에서 여기에 분류하고자 한다.

29) 설동훈, “한국인의 위험인식”, 한국사회과학 제20권 제1호, 서울대학교 사회과학연구원, 1998, 22면 이하; 임현진, “한국사회의 안전과 위험-이론적 모색과 경험적 고찰”, 사회과학 제39권 제2호, 통권 제51호, 성균관대학교 사회과학연구소, 2000, 3면 이하.

30) 이윤근·조용철, “미국 사회안전시스템의 새로운 변화와 전망”, 한국공안행정학회보 제18호, 한국공안행정학회, 2009, 305면.

제도적 위험사회에서는 현실의 객관적 위험 그 자체보다도 사람들이 주관적으로 느끼는 불안감을 통해 “불안사회”의 양상이 드러난다고 하는 견해³¹⁾가 이와 유사하다. 위험과 안전을 별개의 개념으로 보게 되면 앞서 언급한 바와 같이 위험사회에서 아슬아슬하게나마 형법의 상징화 또는 위험형법화가 일면의 정당성이라는 좁은 입지라도 가져온 현상과는 달리, 안전 개념에는 형법이 투입될 여지가 없게 된다. 안전개념은 불안을 요소로 하지만, 불안이란 지극히 개인적이고 주관적인 감정으로서 개인에 따라 다양할 수밖에 없고, 국가의 외적 개입에 의해서가 아니라 그러한 감정을 느끼는 자 스스로에 의한 자기수행 또는 자발적 참여에 의해서 형성되어야 하는 것이 기초이기 때문이다. 물론 위험을 개인적 위험과 사회적 위험과 같이 양분할 수 있다고 본다면,³²⁾ 안전 역시 개인적 안전과 사회적 안전으로 구분하여 개인적 차원의 안전과 사회적 차원의 안전에의 접근방식을 달리 할 수도 있을 것이다. 그러나 사회적 안전은 개인적 안전의 차원의 연속선상에서 이해되어야 하며, 개인적 안전감정의 도식화이다. 따라서 사회적 안전이 주된 관심사가 된다고 하더라도 이에 대한 국가의 강제적 개입은 무제한적으로 허용되지 않는다. 즉, 주관적인 감정으로서의 불안 또는 안전이라는 개념은 국가적 규제의 무제한한 확장을 정당화시킬 수 없고, 오히려 사회안전을 위한 개인의 자발적 참여와 책임의식을 유발하는 동기로 작용할 수 있다.

다. 안전개념의 투입방식

위험과 안전이 서로 대립되는 개념이 아니라 할지라도, 위험이란 통계적으로 사전에 계측된다는 점에서 위험의 사전확인 은 안전을 위한 통제의 근거로 작용한다.³³⁾ 개인

31) 김성규, 앞의 논문, 190면.

32) 최영준, “위험 관리자로서의 복지국가: 사회적 위험에 대한 이론적 이해”, 정부학연구 제17권 제2호, 고려대학교 정부학연구소, 2011, 34면은 위험을 전통적 위험과 새로운 위험, 개인적 위험과 사회적 위험으로 구분한다. 즉, 사회적 위험도 집합적 차원의 사회적 위험과 개인적 차원에서의 사회적 위험이 구분된다고 본다. 동 논문에서의 위험은 위험사회에서의 위험개념과는 다르지만, 위험을 세분화하면서 상호간의 연관성을 제시하고 있다는 점에서 안전개념의 구분에도 좋은 적용례가 될 수 있을 것으로 보인다.

33) 김한균, 후기현대사회의 위험관리를 위한 형법 및 형사정책연구(1)-현대과학기술사회 위험관리 형법 및 형사정책의 체계와 원리, 한국형사정책연구원 연구총서 12-CB-01, 2012, 61면은 이런 의미에서 위험사회

성에 대한 계산을 기초로 한 위험개념은, 통계적으로 고찰해 볼 때 일탈행위가 발생할 개연성이 높고, 따라서 위험요인으로 분류될 수 있는 특정한 기준들을 확인할 수 있게 되면, 그와 같은 기준들을 조합하여 통계적으로 특수한 잠재적 위험의 정도를 확인할 수 있다고 본다. 그런데 이렇게 사전에 계측된 위험은 실제로 얼마나 손해발생으로 실현될 것인지는 여전히 막연하다.

그럼에도 불구하고 위험의 사전예측가능성은 동시에 통제의 필요성도 예측된 가능성에 비례하는 만큼 제공하게 된다. 위험의 사전예측가능성은 위험실현의 가능성에 대한 사전예측도 아니고 위험으로 인하여 발생할 손해에 대한 사전예측도 아니며, 다만 과학적이 기술적으로 어느 정도의 수치에 다다르면 위험이 발생할 수 있는 가능성이 있다는 의미이다. 이처럼 구체적 요소들에 의한 특정한 예측방식은 이를 통해 현실을 파악하고 계산하면서 여기에 통제라는 영향을 미칠 수 있도록 근거를 제공한다.

일반적으로 위험요소인가 여부는 정책결정자 또는 위험포착자의 결정에 기인한다. 그러나 이들에 의한 위험판단은 몇 가지 난점을 가지게 된다. 예측에 의한 허용기준은 허용범위내의 위험을 반사적으로 무해한 것으로 판단하여 법적으로 사회에 감수할 것을 강제하는 결과를 초래한다는 점, 위험요소인지 여부 또는 발생가능성과의 상관관계 등이 분명하지 아니한 경우 오히려 더 큰 위험을 초래할 수 있다는 점, 그러한 잠재적인 위험에 대한 우려가 사회전반의 불안을 확대시킨다는 점이다. 더욱이 기술진보에 따른 새로운 종류의 위험에서 비롯된 사전예측과 통제는 이와는 관계없는 영역까지도 위험으로 포착하게 된다. 최대한 정확한 예측을 추구하면서, 그로 인하여 끝없이 새로운 위험요인들이 포착 또는 발견되고, 이는 다시 새로운 위험을 부각시키기 때문에 결과적으로 위험의 논리는 스스로 새로운 위험을 양산하게 되는 것이다.³⁴⁾

이처럼 위험사회의 위험에 대한 인식으로부터 비롯된 불안은 이제 사회전반적 요소에 대한 불안으로 확산된다. 따라서 이제까지 위험사회에서 위험요소로 인식되어 왔던 특정부분뿐만 아니라 거의 모든 일상생활의 예측가능한 또는 예측불가능한 영역을

의 기초이자 원동력인 규범이 안전이라고 본다.

34) Castel, Die Stärkung des Sozialen. Leben im neuen Wohlfahrtsstaat, 2005, 11면(윤재왕 역, 앞의 책, 28면 재인용)

잠재적이고 추정적인 위협요소로 인식하게 된다. 그리고 이로 인하여 팽배하는 불안감 또는 불안전은 이제 안전사회의 추구로 이어지게 된다. 이와 같은 불안전이란 안전욕구에 의한 주관적 안전이나 안전감정을 의미하기 때문에 객관적 안전여부와는 별개의 문제가 된다. ‘거의 영원히 지속되는 것 같은 불안전은 우리가 가장 안전하고, 안전을 중시하는 사회에 살고 있음에도 불구하고 증가하는 것이 아니라, 오히려 바로 그러한 사회에 살고 있기 때문에 증가한다’³⁵⁾는 기술은 안전이 객관적이고 외적인 문제가 아닌 주관적이고 내적인 감정으로부터 비롯됨을 간접적으로 시사한다.

제2절 사회안전- 또 다른 사회통제

1. 안전에 관한 논의의 확대재생산

울리히 벡이 현대사회를 위험사회라고 정의할 때에는 과거와는 다른 형태의 위험이 객관적으로 증대되었다고 보았다.³⁶⁾ 즉, 산업발전과 과학기술혁명 등이 특정 영역에 객관적인 위험을 증대시킨다는 것이다. 반면 현대 사회의 위험을 실제 위험의 증대라기보다는 위험에 대한 인지와 평가가 달라진 결과로 파악하는 접근이 가능하다. 따라서 ‘인지된’ 위험은 개인들이 특정한 현상을 어떤 방식으로 이해하고 경험하는지에 관심을 가지게 된다.³⁷⁾ 이러한 입장에서는 객관적인 위험이나 위험요소의 양적 또는 질

35) Tobias Singelstein · Peer Stolle(윤재왕 역), 앞의 책, 35면.

36) 이를 위험-객관주의라고 칭하는데, 종래의 위험과는 대조적으로 근대화의 위협적인 힘 및 불신의 전지구화와 관련된 결과로서, 현대사회의 위험은 인간에 의하여 유인되거나 적어도 그렇게 된 것으로 인식된다는 사실을 특징으로 한다고 본다. 따라서 울리히 벡은 기술적 현상에만 논의를 제한함으로써, 그 밖의 위험들은 논의에서 배제하였다는 비판을 받는다. 이승훈, “현대 사회의 위험과 위험 관리: 위험의 사회적 구성에 대한 이론적 논의를 중심으로”, 현대사회와 문화 제29권, 연세대학교 사회발전연구소, 2009, 65면.

37) Olveda · Moen · Klempe · Rundmo, Explaining risk perception: An evaluation of cultural theory, 2004, 11면은 이를 위험-구성주의라고 한다. 하지만 위험으로 여기는 것들과 무시하는 것들을 선별적으로 구분하는 기준이 전적으로 개인의 자의적 판단은 아니라고 한다. 예컨대 사회 구성원들이 공유하고 있는 가치가 무엇인 위험인지, 그리고 이러한 위험들이 허용될 수 있는 한계는 어디까지인지 등을 결정하는데 중요한 역할을 한다고 본다. 그밖에도 위험의 원인에 대한 친밀성, 상황의 통제가능성 등이 결정의 요

적 증가보다는 오히려 위협에 대한 사람들의 감수성이 과거에 비해 더 민감해 졌기 때문에 그만큼 위협이 증대된 것으로 본다.

후자의 입장이 안전에 원용하는데 더 적합하다. 안전 역시 안전욕구라는 사람들의 주관적 감정을 기초로 한다고 보기 때문이다. 따라서 객관적인 사정에 기초하지 않는, 오히려 안전지향적인 사회적 구조가 불안을 생산해내고 그만큼 사회가 안전하지 못하다는 인식과 민감성을 증대시키는 것이다. 이로 인하여 안전에의 욕구는 안전에 관한 논의를 확대하고 스스로 불안전을 확대재생산한다.

뿐만 아니라 불안요소들은 확인될 수 있는지 없는지와 관계없이 사회의 소통에 의하여 재생산된다. 현대사회의 위협이란 객관적인 사정으로 인하여 발생하는 것이 아니라, 위협과 위해에 대한 소통이 갖는 사회적 역동성에 기인한다고 보는 것과 같이,³⁸⁾ 불안 역시 객관적으로 존재하는 안전을 위협하는 인자들에 의한 것이 아니라 그것을 교류하는 정보체계의 신속성과 대량성과 같은 사회적 역동성이 안전욕구를 재생산하게 되면서 사회안전을 사회의 중심에 놓이게 한다. 그런데 위협이 객관적 사정을 기초로 재생산되고 있다면, 불안은 주관적 감정에 기초하기 때문에 그 근거가 얼마나 불안한지에 관한 실체가 없기 때문에 불안요소를 더욱 증대시키게 된다는 점에서 보다 자가발전적인 양상을 띤다.

일반적으로 안전에 대한 접근은 객관적인 기준이나 목적이 없다. 안전을 목표로 한다는 것은 도달할 수 없는 이상과 같기 때문이다. 그러나 반대로 안전을 향한 끊임없는 노력과 사회적 투입은 안전이 아니라 불안전을 생산한다. 그러한 노력만큼 안전에 대한 기대가 높아지고, 높아진 수준의 안전욕구는 반대로 그에 상응하는 정도의 불안전을 양산하기 때문이다.³⁹⁾ 상승된 안전욕구는 이 안전욕구를 위한 방어조치와 동시에 그 안전욕구 자체가 계속해서 만들어내는 보장조치까지 요구하게 됨으로써 스스로가 스스로를 재생산하는 순환관계로서, 이 관계 속에서 안전은 계속 추구하는 대상이지만, 사회적인 보장능력의 한계와 욕구사이의 간극으로 인하여 지속적인 불안정성이

인이라고 본다.

38) 노진철, 앞의 논문, 3면.

39) Tobias Singelstein · Peer Stolle(윤재왕 역), 앞의 책, 35면.

사회의 정상적인 모습으로 확립된다.

2. 안전이라는 보편적 법익의 허구성

가. 안전형법

새로운 위험이 곧 바로 언제나 새로운 형법을 필요로 하지는 않는다. 이러한 의미에서 위험사회의 특유한 새로운 위험형법이라는 개념의 위험성, 즉 탈정형화와 유연화를 통한 전통적 법치국가적 형법의 기본 틀에 대한 위협을 논하기도 한다.⁴⁰⁾ 또한 위험사회에서의 예방적 형법의 기능은, 새로운 법익으로서 불명확한 보편적 법익의 보호와 형법적 보호의 전단계화를 통해서 거대한 조종형법이 됨으로 인하여, 위험형법 자체가 매우 비효율적이고 비생산적이라고 비판을 가하기도 한다.⁴¹⁾⁴²⁾

위험과 안전을 동일한 의미로 보는 견해에 따르면, 위험사회형법의 또 다른 이름을 안전형법이라고 칭하기도 한다.⁴³⁾ 안전을 강화하는 조치에는 예방이 뒤따르기 때문에 안전은 예방의 가까운 친척⁴⁴⁾이라는 점에서, 위험사회형법은 안전형법이자 예방형법

40) Hilgendorf, Gibt es ein Strafrecht der Risikogesellschaft?, NStZ, Heft.1. 1993. 16면. 이에 따르면 위험형법은 형법이 모든 사회적 문제를 해결하는데 적합한 수단이라고 전제하면서 범죄자-피해자 범위를 넘어 포괄적 범죄화로 나아가려고 한다는 점, 보편적 법익개념을 도입한다는 점, 인과관계나 미수 등의 개념이 기존의 형법에서의 해석보다 모호해진다는 점, 경제문제, 환경이나 보건정책문제에 부수적인 수단으로써 형법이 개입됨으로 인하여 법익지향적인 형법이 상대화 되어 간다는 점 등을 그 특징이자 비판점으로 제시한다.

41) Kuhlen, Zum Strafrecht der Risikogesellschaft, 1994, 353면. 한편 Prittwitz, Strafrecht und Risiko, 366면은 이러한 비판과 동시에 위험형법도 전통적 형법의 연장선 상에서 고찰할 수 있다고 본다. 즉, 위험형법도 목적을 위한 수단으로서 이해되고 정당화된다는 점에서는 전통적인 형법이 입장과 다르지 않다고 보는 것이다. 다만 차이점이라면 전통적 형법이 불법한 행위를 대상으로 하였다면 이를 위험한 행위로 대체한 것일 뿐이라고 본다.

42) 김학태, “현대위험사회에서의 형법상 귀속구조의 변화”, 비교형사법연구 제3권 제1호, 한국비교형사법학회, 2001, 27면; 허일태, “위험사회에 있어서 형법의 임무”, 비교형사법연구 제5권 제2호, 한국비교형사법학회, 2003, 14면 등은 이와 유사한 취지로 전통적 형법에 의한 규제를 지지한다. 따라서 기술적 위험이 사회적으로 용납될 수 없는 경우라도 그것이 위험방지에 관련된 종래의 법률에 의해서도 충분히 가능할 때에는 종래의 일반 법률규정에 의할 것을 제시한다.

43) 김한균, 앞의 책, 194면.

이라고 본다. 이처럼 안전사회 또는 사회안전을 위험형법의 연장선상에서 논하고자 하는 경우에는 위험형법에 있어서의 형법투입에 관한 위와 같은 비판적 논거가 역시 동일하게 적용될 수 있다. 즉, 사회안전을 목표로 불안요소에 대하여 언제나 새로운 형법의 투입이 필요하지는 않다는 점이다. 위험이 불안을 야기하고 이로 인하여 안전을 추구한다고 하더라도, 안전 역시 기존에 없었던 전혀 새로운 임무는 아니다. 따라서 위험사회의 위험을 새로운 법익으로 보호하고자 하는 태도가 안전에 관하여도 동일한 논리를 적용하고자 함을 경계하여야 한다.

나. 안전법 영역에서의 법익의 실체

위험사회를 거치면서 많은 영역에서 보편적 법익이 그 실체를 드러내었다. 위험을 중심으로 한 논의는 형법으로 하여금 개인적 법익의 보호보다는 사회적이고 국가적인 법익보호에 더 치중하게 만드는 바, 근래에는 보편적 법익이 형사정책의 중심사상으로 발전하였고 이는 예방지향적 사고와 함께 법익론을 변화시키고 있다고 한다.⁴⁵⁾ 이로 인하여 과거 개인적 법익의 범주로 간주되었던 법익들도 점차 사회적 법익으로 전환되고 있다. 예컨대 성적 자기결정권은 전적으로 개인적 법익으로 이해되어 왔지만, 성폭력 범죄에 대한 형사제재가 살인죄보다 중하게 규정된 모습을 통하여, 이제는 성폭력범죄를 단순히 개인의 문제가 아니라 사회적 악으로 이해하여 ‘개인의 성적 자유를 침해함으로써 인한 사회적 불안’이 현재의 보호법익이라고 진단하는 경우⁴⁶⁾가 이에 속한다.

그러나 개인적 법익과는 달리 보편적 법익은 구체적으로 확정가능한 법익 또는 이익이 아니기 때문에 실제로는 불확정적이고 실체를 파악할 수 없는 허구에 불과하다. 특히 사회적 불안이나 안전을 법익으로 할 때에는 정신화 또는 관념화된 법익으로서의 도덕이나 사회적 윤리와 같은 사회적 관념과 법익이 혼동됨으로 인하여 비형법적

44) Winfried Hassemer(배종대·윤재왕 역), *범죄와 형벌*, 2012, 86면.

45) 이용식, “위험사회에서의 법익보호와 적극적 일반예방”, *형사정책 제13권 제1호*, 한국형사정책학회, 2001, 43면.

46) 김정환, “2013 성폭력범죄에 대한 형사제재의 모습”, 2013 한국보호관찰학회 춘계학술세미나 자료집, 14면.

요소가 형법의 법익을 대체하는 결과를 초래하게 된다. 더욱이 이러한 법익들은 그 침해 내지 위태화를 확인할 수 없을 뿐만 아니라, 실령 법익으로 인정한다고 하더라도 그 자체의 관념적 속성으로 인하여 어느 정도의 불법성을 내재하는지를 측정할 수 없게 된다. 이러한 불법성 판단의 어려움은 불법성 표현으로서의 법정형을 정확히 산출해 낼 수 없게 만들고, 그 결과 중형화에 이르는 매우 간단한 방법이 되어 버린다. 또한 사회적 법익으로서의 보편적 법익의 중형화는, 전통적인 법익이 그와 유사한 정도로 중형화됨에 있어서 법적 정당성을 제공하게 된다.⁴⁷⁾ 즉, 전통적인 형법이 요구하는 비례성의 원칙을 오히려 무기로 삼아, 관념화된 보편적 법익에 상응하는 정도로 개인적 법익의 중형화를 이끌어 내어 전체적인 법정형의 상향평준화를 이끌어 내는 결과를 초래한다. 이러한 중형화는 전반적으로 중형화에 대한 감각을 무디게 만든다.

또한 보호법익의 추상화는 어떤 행위가 구체적으로 법익침해와 연관되는지를 확인할 수 없게 하므로, 처벌의 근거는 특정한 법익침해가 아니라, 침해와의 연관성에 근거하지 않는 행위로부터의 장래의 공격행위를 사전에 차단하도록 만든다. 그 결과 법익과 연관되지 않는 행위준칙을 만들게 되고, 그러한 안전에 관한 규칙 미준수 만으로도 형벌을 부과함으로써 인하여 가벌적 영역을 쉽게 확장시킬 우려가 있다.

마지막으로 보호법익의 추상화는 법익침해의 결과에 대한 예측가능성 또는 그 논거를 뚜렷하게 제시하지 못하기 때문에, 경미범죄에 대하여 그 불법성을 뚜렷하게 제시하지도 못하면서 이를 정당화시켜준다. 불안은 전쟁이나 테러 등과 같은 매우 위협적인 요소로부터도 근거하지만, 일상의 매우 소소한 행위들까지도 뚜렷한 논거 없이 안전을 위한 통제의 대상으로 삼을 수 있다.

그러나 안전이 주관화된 안전욕구의 충족이라는 점에서 접근된다면 안전은 법익이 될 수 없다. 앞서 본 바와 같이 사회적 현황상 보편적 법익을 일부 인정한다고 하더라도

47) 사회적 법익과 개인적 법익간의 관계는 아니지만, 최근 양형위원회가 악질적인 성범죄보다 가볍던 살인죄 처벌을 강화하였다. 대법원 양형위원회는 2013년 3월 25일 전체회의를 열고 일부 성범죄와 뇌물죄, 사기죄보다 낮았던 살인죄 양형을 최소 1년 최대 5년씩 상향 조정하기로 하였으며, 전체 모든 살인죄에 무기형 선고가 가능하도록 하였다. 이는, 우선 성범죄에 대한 두려움 또는 인식이 강화됨으로 인하여 전체 성범죄의 형량이 높아지고, 성범죄의 형량과의 “비례성의 원칙”에 따라 다른 범죄들의 형량도 상향평준화되는 과정을 단적으로 보여준다.

도 감정이 법익이 될 수는 없기 때문이다. 개인적이고 주관적인 감정 또는 욕구가 사회적 합의 과정을 거쳐서 사회적 감정이 형성된다고 하더라도 마찬가지이다. 법익이란 개인 또는 사회에 공동화된 이익이어야 하지만, 사회적 감정이라 하더라도 이를 적용하거나 확인할 때에는 개인의 주관적 감정으로부터 단절된 “무엇”인가를 찾아낼 수 없기 때문이다.

물론 안전이 국가의 공공사업 영역이라는 점에서 일반인은 안전에 대한 권리, 즉 “안전권”을 주장할 수 있을 것이고⁴⁸⁾, 이와 같은 안전권이 또 다른 형법상의 보호법익으로 간주될 가능성이 있다. 그러나 국가가 안전한 삶을 영위할 보편적 권리로서 안전권을 보장한다는 차원이 반드시 형법의 발동기제가 될 수는 없다. 사회정의적 차원의 안전권은 추상적인 권리 하에 다시 구체적이고 개별적인 권리와 행위규범을 선별하는 작업을 거쳐야 하고, 그와 대응되는 사회구성원으로서의 의무와 통제가 이루어져야 하기 때문이다.

3. 사회안전을 목표로 하는 사회통제

가. 안전과 사회통제

어느 사회든 일정 정도의 항상적인 불안과 범죄를 사회에 정상적인 것으로 내포한다. 그런데 사회적 불안정성이 증가하는 상황을 배경으로 개인의 보호문제는 보다 강화되어, 국가가 범죄나 기타의 위협으로부터 국민을 보호하거나 최소한 보호한다는 느낌을 갖게 하는 것은 매우 중요한 문제가 되었다. 특히 우리 사회를 돌진적 성장, 줄속성장, 한강의 기적이 아닌 한강의 신기루, 이중위험사회, 위험폭증사회, 총체적 위험사회, 후진적 위험사회, 폭압적 근대화, 비동시적인 것의 동시적 병존 또는 비동시성의 동시성⁴⁹⁾ 등으로 표현할 때에는 급속성장으로 인한 그동안의 위험요소에 대한 경

48) 장경섭, “압축적 근대성과 복합위험사회”, 비교사회 통권 제2호, 한국비교사회학회, 1998, 406면.

49) 이러한 개발주의는 경제성장을 지배적인 논리와 가치로 설정하는 반면, 국토를 경제적 가치창출의 도구 또는 수단으로만 설정하였기 때문에 환경이나 기술 등 위험사회의 위험요소가 더욱 부각되었다고 설명한다. 즉, 50여년 만에 이룩한 한국사회의 모습은 불균형 성장, 불균등 발전, 고압의 정부주도 성장, 시민사회의

시, 산업발전의 윤리성 저하, 사회로부터의 상대적 박탈감 등이 불안요인으로 작용하면서 안전에 대한 욕구는 폭증하게 된다. 한국사회를 이와 같이 표현하는 주된 이유는 단기간동안의 급속한 성장으로 지극히 짧은 기간 동안 완전히 산업사회로 이행되었을 뿐만 아니라, 산업구조의 이행이 급속도로 이루어져서 전통사회의 위험과 현대사회의 위험이 동시대에 병존하기 때문이라고 한다. 서구에서 200년이 넘게 진행되어 온 전통적 근대화가 경제적인 수준에서의 지속적인 성장 및 산업화, 정치적인 수준에서의 참여의 확대 및 민주화, 사회적인 수준에서의 합리적인 가치체계의 도입 및 확산이라는 조건을 충족하는 근대화임에 반해, 우리의 근대화는 대단히 일탈적일 수밖에 없다.

따라서 서구사회에서 현대사회를 안전사회라고 지칭하는 의미보다 우리사회에서 안전사회의 문제는 보다 강한 인상을 주게 된다. 한국적 위험의 특수성들이 안전에 대한 욕구를 더욱 폭발적으로 드러낸다는 것이다. 그동안은 경제적 생존논리가 위험에 대한 인식을 압도하여 왔다는 점에서 더욱 그러하다. 사회가 산업화되고 소득이 향상되면서 사람들의 관심은 변화하는 바, 경제적으로 빈곤할 때에는 우선 생활의 향상과 기

피폐화라는 특징을 지닌 파행적 근대화의 모습을 띠고 있다. 이와 같은 한국사회의 설명에 관하여는 양천수, “예방과 억압의 혼용”, 공법학연구 제10권 제2호, 한국비교공법학회, 2009, 310면 및 “한국 법체계에 대한 ‘비동시성의 동시성’ 테제”, 법철학연구 제10권 제2호, 한국법철학회, 2007. 12, 282면; 유문무, 앞의 논문, 233면; 이재열, “체계실패로서의 위험사회: 대형사고에 대한 조직사회학적 연구”, 1998 전기사회학대회 발표문 요약집, 한국사회학회, 1998, 91면; 장경섭, 앞의 논문, 405면; 홍성태, 앞의 논문, 232면 등 참조. 특히 이중위험사회라는 용어는 한국사회에서 현대화의 결과로서의 위험과 파행적 현대화로 인한 사회적 합리성의 결여를 동시에 파악하려는 개념이다. 김대환, “돌진적 성장이 낳은 이중위험사회”, 사상, 사회과학원, 1998/가을, 28면; 정태석, 앞의 논문, 50면. 총체적 위험사회도 비슷한 의미로, 성장으로의 질주 과정에서 나타난 대량실업에 따른 사회적 위험의 폭증은 잘못된 성장과정에서 필연적으로 초래된 위험사회를 더욱 확장하고 심화시켜서 사회전체를 총체적 위험사회로 만든다고 한다. 성경룡, “실업과 사회해체: 총체적 위험사회의 등장”, 사상, 사회과학원, 1998/가을, 249면. 또한 후진적 위험사회란, 한편으로는 현대성의 자기적용 또는 재귀적 현대화로서 위험사회의 성격을 띠면서도 다른 한편으로는 현대성의 저발전 또는 현대성 요소들간의 불균등발전으로 인해 산업사회적 위험에서도 벗어나지 못하고 있는 점을 지적하는 용어이다. 정태석, “백의 재귀적 현대화 이론과 개인화의 딜레마”, 경제와 사회 제55권, 비판사회학회, 2002, 268면. 비동시성의 동시성 또는 비동시적인 것의 동시적 병존이란 사회현실이 근대와 탈근대가 병존하거나, 법체계가 ‘전근대’와 ‘근대’ 및 ‘탈근대’가 병존하고 있다는 점을 지적한다. 특히 법체계의 측면에서는 실정형법의 체계의 골격은 근대의 형법이 터잡고 있고, 법문화의 지평에서 전근대의 형법이 지속되고 있고 사회경제적 지평에선 탈근대의 형법이 시작되고 있는 구조를 삼중구조라고 지칭하기도 한다. 이상돈, 형법학, 법문사, 1999, 11-12면 참고.

아로부터의 해방이 급선무이지만 생활의 여유를 찾게 된 이후에는 생활의 질이 주된 관심이 된다는 것이 대부분의 사회과학자들의 주장이고⁵⁰⁾, 안전문제 역시 생활의 질과 관련된 관심의 대상이 된다.

이러한 상황에서 개인의 안전과 안전을 위한 차단은 사회통제의 목표가 된다.⁵¹⁾ 안전이라는 새로운 이상이 국가적 사회통제의 대상영역을 확대하는 결과를 낳고, 포괄적 안전이라는 이상이 변화하는 사회질서와 사회통제의 전개과정에서 부동의 핵심요인으로 자리 잡게 되는 것이다. 이처럼 안전이 목표가 될 때에는 과거 복지의 대상이 되었던 어떤 것들, 예컨대 빈민, 부랑자, 외국인노동자 등은 이제는 사회통제의 대상이 된다. 즉, 사회부조의 영역들이 이제는 사회부조와 동시에 사회통제의 대상이 되거나, 전적으로 사회통제의 영역으로 넘어오게 되는 것이다. 이러한 과정을 거쳐 안전을 목표로 하는 사회통제 영역은 무한히 확대될 수 있다. 그러나 그 중심에는 사회적 불안이 이들에 대한 통제와 동시에 사회구성원들의 통제에 대한 자발적 참여 또는 수인을 이끌어 내는 과정이 존재하여야 할 것이다.

나. 사회통제 대상의 특정화 경향

(1) 사회통제 대상의 실체

사회통제에서 또 하나의 문제는 불안요소들이 실제 현상에 적용되어 통제가 이루어질 때에는 사회적 소수자를 통제의 특정 대상 또는 희생으로 삼는 경우가 발생한다는 점이다. 불안감 또는 안전욕구가 증대될수록 기존의 사회통합적 구조에 동의하지 않게 되고, 이러한 불안은 특히 중산층이나 사회일반이 하위계층이나 소수자들에 대해 적대감을 형성하고 그들에 대한 차단욕구를 정착시키는데 가장 이상적인 토대로 작용한다. 그 결과 '위험한 계급'이라는 명명 하에 사회적 위협을 특정한 소수집단으로 투영시키는 형태가 드러나고, 이를 사회통제의 가장 유효한 방법으로 삼게 된다는 점을

50) 정기성, "한국사회의 위험인식에 대한 문화론적 연구", 정치정보연구 제7권 제1호, 한국정치정보학회, 2004, 224면.

51) Tobias Singelstein/Peer Stolle(윤재왕 역), 앞의 책, 37면.

부인할 수 없을 것이다.

일반적으로는 불안의 원인과 불안에 대한 통제 대상이 불일치하게 되는 바, 이는 전적으로 불안이라는 주관적 감정에 기인하기 때문이다. 예컨대 경제적, 사회적 또는 환경적 구조변경으로 인한 불안은, 빈민, 부랑자, 성적 소수자, 알콜중독자, 외국인 등 기존의 사회통합구조 하에서는 사회부조 또는 치료의 대상이었던 집단들을 사회적 위협의 대상으로 삼아 사회통제를 발동하게 된다.

(2) 구체적 사례

하나의 예로, 외국인 통제의 이유가 되는 우리나라 유입 외국인 현황과 외국인범죄 피의자검거 현황을 비교하면 다음과 같다.⁵²⁾

〈표 1〉 외국인범죄 피의자 검거현황

	1998	1999	2000	2001	2002
계	2,300	3,012	3,438	4,328	5,221
(전년대비 증감,%)	-	31.0	14.1	25.9	20.6

	2003	2004	2005	2006	2007
계	6,144	9,103	9,042	12,657	14,524
(전년대비 증감,%)	17.7	48.2	-0.7	40.0	14.8

	2008	2009	2010	2011	2012
계	20,623	23,344	22,543	26,915	22,914
(전년대비 증감,%)	42.0	11.6	-3.4	19.4	-10.2

52) 이와 같은 통계를 본문에 언급하는 것은 숫자가 드러내는 오류 또는 속임수를 제시하기 위함이다.

〈표 2〉 외국인 체류현황

	1999	2000	2001	2002	2003
체류외국인	381,116	491,324	566,835	629,006	678,687
불법체류자	151,986	205,205	272,626	308,165	154,342

	2004	2005	2006	2007	2008
체류외국인	750,873	747,467	910,149	1,066,273	1,168,477
불법체류자	209,841	204,254	211,988	223,464	177,955

	2009	2010	2011	2012	2013
체류외국인	1,158,866	1,261,415	1,395,077	1,445,100	1,576,000
불법체류자	200,489	168,515	167,780	177,900	183,100

위 통계에서 외국인범죄 피의자 검거현황을 단순히 전년대비 증감률로만 비교하는 것은 아무런 의미가 없다. 우선 외국인범죄 증감률과 외국인 체류 증감률이 비례적인가 하는 점에 있어서는 항상적으로 비례하지는 않는다. 1999년 증감률이 피의자검거는 31.0%임에 반하여 체류 증가율은 23%이고, 2000년 피의자검거증가율은 14.1%임에 반하여 체류자 증가율은 28%에 이른다. 또한 2010년 피의자검거는 3.4% 감소한데 반하여 체류자는 전년대비 7% 증가하였다. 따라서 외국인체류자 증가율과 외국인범죄피의자 증감율은 전혀 일치하지 않는다. 또한 이들 중 많은 경우는 출입국관리법 위반자라는 점에서, 우리의 일상에서 발생하는 범죄와는 무관하다는 점을 고려하여야 한다.⁵³⁾ 이에 더하여 불법체류자가 마치 출입국위반이라는 행정특별범죄자가 아닌 일반범죄자와 동일하게 인식되어 사회불안의 요인처럼 거론되지만 위 통계에서는 2002년을 기점으로 급속도로 감소하여 최근에는 거의 반으로 감소된 것을 알 수 있다. 이처럼 외국인체류자가 많아질수록 이에 비례하여 외국인에 의한 범죄가 많아지는 것은 아님에도 불구하고, 위 첫 번째 표처럼 단순히 외국인피의자 검거현황을 수치 또는 전년대비 증감률로만 계산한다면 외국인에 의한 범죄의 양적 증가가 사회적 불안요소라고 인식시

53) 참고로 2009년 경찰백서에 따르면, 한국인 1백명당 범죄율은 4.1명이고 외국인거주자 범죄율은 1백명 당 3.9명으로 더 낮으며 2008년 전체 범죄건수 중 외국인범죄가 차지하는 비중은 1.65퍼센트에 불과하다. 한국사회 이주민 인구가 전체의 약2%라고 할 때 이 비율에도 못 미치는 것이다.

키기는 쉬울 것이다.

그럼에도 불구하고, 법무부는 국내체류 외국인의 통제를 위하여 외국인 지문날인⁵⁴⁾과 전자여권제도 등의 도입을 목적으로 출입국관리법을 2010년도에 통과시키면서, “각종 사고나 범죄 발생시 외국인의 신원을 신속·정확하게 확인하여 사건을 조속히 해결함으로써 국민의 생명과 신체의 안전을 보장하고, “사회불안”을 해소할 수 있을 것으로 기대”된다고 밝힌 바 있다. 외국인지문날인제도는 2003년까지도 시행되었었지만, 2003년 12월 31일 법 개정을 통해 외국인 등록을 한 장기체류 외국인에 대해서는 더 이상 지문날인을 실시하지 못하도록 하였다. 그 주된 이유는 연령 및 체류기간을 기준으로 외국인 체류자에게 획일적으로 지문날인을 의무화하게 되면 이들의 인권이 심각하게 침해될 우려가 있다고 판단했기 때문이다.⁵⁵⁾ 이처럼 “인권침해”의 이유로 수사상 필요한 경우로 제한되던 동 제도는 “사회불안을 해소”하고자 하는 목적으로 다시 부활하였다. 반면에 외국인들이 범죄의 피해자가 될 우려가 있다는 점은 아직은 우리의 주된 관심대상은 아닌 듯하다.

내국인 100인당 범죄율보다도 외국인 100인당 범죄율이 낮음에도 불구하고 외국인의 증가가 사회불안을 조장한다는 입법이유는, 특정집단을 사회통제 대상으로 삼아 사회의 안전감정 또는 안전욕구를 충족시키고자 하는 것은 아닌지라는 의심을 버릴 수 없다. 이미 각국에서는 외국인들을 종종 특별히 위협하다고 간주되거나, 비시민에게 적용되는 이민법이나 다른 법률의 적용을 받기 때문에 현재 많은 나라들이 자국민

54) 2005년의 경우 연간 범죄의 건수 총1,893,896건 가운데 지문확인 의뢰건수는 전체 범죄수의 1.09%에 불과하며, 신원을 확인한 경우는 0.51%로 지극히 미미한 것으로 나타났다. 또한 경찰청홈페이지에 따르면, 살인, 강도, 절도, 강간, 폭력 등 5대 강력범죄만 놓고 보더라도 2005년도 강력범죄의 전체 발생건수 487,847건 가운데 4.24%만 지문확인이 의뢰되고 있으며, 확인건수도 1.97%에 불과하다는 것을 지적한다. 현실적으로 범죄현장에 남아있는 지문의 융선이 불선명하거나 지문이 여러 조각으로 나누어져 있는 경우가 많아 의뢰건수 대비 신원확인의 실적은 저조할 수밖에 없다는 것이다. 권건보, “형사절차와 출입국관리법상의 지문날인제도와 헌법의 국제화”, 국제헌법학회한국학회 학술대회 발표논문집, 2008, 61면 이하.

55) 그 결과 2004년부터는 지문날인이 가능한 외국인은 3가지 유형으로 줄어들게 되었다. ①출입국관리법에 위반하여 조사를 받거나 다른 법률에 위반하여 수사를 받고 있는 자(법 제38조 제1항 제2호) ②신원이 확실하지 아니한 자(같은 항 제3호) ③기타 법무부장관이 대한민국의 안전이나 이익을 위하여 특히 지문을 찍을 필요가 있다고 인정하는 자(같은 항 제4호) 가운데 어느 하나에 해당하는 경우에만 지문채취를 할 수 있게 된 것이다.

과 외국인 사이에 구분을 짓는 이원적 법체계를 갖고 있다.⁵⁶⁾ 예컨대 스위스에서 우파 성향 스위스국민당이 제안한 ‘유럽연합(EU) 회원국 시민의 대규모 이민 제한법’이 2014년 2월 9일 과반수찬성으로 국민투표를 통과했다. 스위스국민당은 국가가 이민자의 수와 질을 결정하고 통제할 수 있어야 하며, 통제되지 않은 이민은 국가를 망가뜨리는 길이라고 주장해 왔다. 스위스 유권자들은 스위스 인구의 20%가 이민자인 상황에서 이민자가 느는 것이 경제적·사회적 재앙이라는 주장에 찬성하였는데, 규제안에는 기업이 스위스 국적자를 우선 채용하고 이민자의 복지 혜택을 줄이는 등의 내용이 담겨 있다.⁵⁷⁾

제3절 사회안전과 안전법정책

1. 사회통제 수단으로서의 안전법의 문제점

가. 새로운 안전법 또는 중재법의 영역

사회통제가 사회안전을 위한 수단으로 작용한다면, 이제 사회통제는 보다 광범위한 안전법을 발동하게 된다. 안전은 전통적으로 형법의 영역이 아니었을 뿐만 아니라, 행정법이나 경찰법이 그 역할을 담당하여 왔지만 이러한 세 영역이 사회안전을 목적으로 통합되어 안전법으로 작용하게 된다.⁵⁸⁾ 특히 새로운 안전법의 출현은, 예방적 활동

56) Ulich Sieber, *New Challenges of the Risk Society Blurring the Limits of Criminal Law*, (김한균 외 역, 전세계적 위험사회에서 복합적 범죄성과 형법, 한국형사정책연구원, 2011, 172면.

57) 역사적으로는, 미국이 1924년 외국인민제한법을 제정하였는데, 동법은 국가에서 이민자의 상한을, 1890년 인구 조사 때 미국에 살던 각국 출신의 2% 이하로 제한하는 것으로, 1890년 이후 대규모 이민이 시작된 동유럽 출신, 남부 유럽 출신, 아시아 출신을 엄격히 제한하는 것을 목적으로 하고 있었다. 특히 아시아 출신에 대해서는 전면적으로 이민을 금지하였다. 그러나 1965년에 이를 개정하여, 인종차별의 비민주적인 결함이라 지적되어 오던 국가별 이민할당제를 1968년 6월 30일에 폐지하고 동서반구별 이민할당제를 채택하였지만, 1978년 이마저도 완전히 폐지하였다.

58) Ulich Sieber(김한균 외 역), 앞의 책, 145면은 안전법 체계가 과거회고적인 진압적 형법, 질서유지와 강래의 해악 예방이 목표인 예방적 경찰법, 미래지향적인 정보법으로 분별되어 검토되어야 한다고 본다.

의 수행과 “의심스러운” 또는 “위험한” 자의 적발이라는 동시적 필요성이 형법적인 진압적 대응과 예방적 경찰활동 사이의 구별을 폭넓게 무너뜨리게 된 요인으로 본다.⁵⁹⁾ 안전법의 구상은 최대한 조기에 국가의 작용을 투입하여 잠재적 불안요소를 인지하고자 하며, 범죄자를 대상으로 하는 것이 아니라 불안요소를 대상으로 하게 된다. 따라서 사회통제는 갈수록 구체적인 요인이나 행위자와는 무관하게 행사된다. 위협적이거나 불안한 상황이 행위자에 의하여 야기되기 훨씬 이전단계에서 통계적 위험성 계산을 통하여 안전법이 개입하고자 하기 때문에, 사회통제대상은 행위자가 아니라 특정집단이나 상황, 특정 영역이 되는 것이다.

특히 안전이 지배적인 사고가 된다면, 법적 의미보다는 정치적, 사회적, 정보적, 심지어는 문화적 의미가 더욱 커진다는 점은 이미 확인된 바이다. 그리하여 과거 국가가 담당하였던 안전보장의 영역의 많은 부분은 민영화되었거나 개인화되어가고 있다. 그런데 오히려 이러한 정치적, 문화적, 정보적, 사회적인 의미가 개입됨으로 인하여 국가가 담당하는 안전의 영역은 보다 확대되고 있다. 이는 어쩌면 안전이라는 주관적이고 매우 불특정한 관념이 다원화된 시각에서 이를 보장하기 위하여 새로운 안전법을 창출해내고 있기 때문일 것이다. 예컨대 과거에는 시장경제의 원리나 사회의 자발성에 맡겨두었던 영역들도 안전이라는 위상이 개입하면 자연스럽게 국가의 개입이 허용되는 듯한 인상을 주는 것도 이 때문이다.

안전법과는 다소 개념차이가 있는 중재법에 의한 해결을 제시하기도 한다. 현대의 새로운 사회적 문제는 법적으로 새로운 현대법적인 관계와 구조를 통하여 그 해결책을 강구해야 하는 바, 이를 중재법이라고 언급한다. 중재법은 형법과 질서위반법의 사이에, 민법과 공법간의 중간에 위치하는 것으로서, 형법보다는 덜 효율적인 제재수단이기는 하나, 개개인에 대하여는 덜 강력한 제재라는 긍정적 효과가 있다고 본다. 따라서 현대사회의 특별한 현상적 문제들을 담당함에 더욱 적합한 수단이 될 수 있다고 보기도 한다.⁶⁰⁾

59) Sieber(김한균 외 역), 앞의 책, 171면.

60) Hassemer, Produktverantwortung im modernen Strafrecht, 1994, 22면 이하.

나. 새로운 법영역의 문제점

사회통제의 대안이 안전법이든 중재법이든 다음의 몇 가지는 여전히 해결하여야 할 문제일 것이다.

첫째, 안전법 또는 중재법의 명확한 영역이다. 기존의 형법의 역할이 예방기능의 확대와 안전육구의 충족을 담당하기에는 적절하지 않다는 것은 사실이다. 따라서 안전법 또는 중재법이라는 새로운 법영역이 필요하다고 하지만, 실제로 그 법영역이 어디까지인지, 어느 역할까지 담당하게 되는지 모호하다. 민사적인 분쟁의 조정이나 원상회복에서부터 경찰법 또는 질서위반법적인 예방의 영역뿐만 아니라 시장경제원리나 국제적 분쟁의 영역까지도 모두 포괄할 수 있는 법이 가능한가, 즉 기존에 뚜렷했던 법영역을 혼재하여 새로운 법을 창출해내는 것이, 그러한 새로운 법영역이 독창적으로 기능할 수 있는 것인지를 문제이다. 아마도 기존의 법제들이 행하였던 작용을 일부씩 담당하게 함으로써 통합된 어느 법영역을 지정한다고 하더라도 그것이 새로운 대안이라고 할 수는 없을 것이다. 다만 기존의 법역할의 분담문제 뿐일 것이다.⁶¹⁾ 더욱이 법적 범주를 불명확하게 하는 새로운 법영역은 기본적인 인권보장의 틀을 보다 더 위협할 수 있다.

둘째, 국가권력의 가장 강력한 무기처럼 여겨져 왔던 형법의 역할을 축소하고 새로운 안전법이나 중재법을 제시한다고 하더라도, 그러한 새로운 법영역의 역할이 형법이 수행하였던 기본적 침해적 작용을 대체한다면 이는 새로운 방안이 될 수 없다. 형법이 행하였던 규제와 그 결과를 다시 법영역 또는 범명만 바꾸어서 여전히 수행하게 된다면 그간의 위험형법에 대하여 제기해왔던 우려가 잠식될 수 없다는 점이다. 더욱이 전통적인 형법의 기능이 형법의 확대 또는 변질과정을 거쳤다고 하더라도 여전히 자유보장에 있다는 점은 부인할 수 없다. 그러나 안전법이든 중재법이든 안전을 위한 예방작용을 함에 있어서 기본적침해적 국가작용을 여전히 예전 그대로 아니 그보

61) Sieber(김한균 외 역), 앞의 책, 182면이 새로운 안전법을 언급하면서도, 전통적으로 분리되어 있는 법분과들의 서로 다른 법적 범주들이 보안이라는 새로운 패러다임 아래서 동시적인 적용을 강화한다는 서술도 간접적으로 이러한 측면을 의미하는 것은 아닌가 한다.

다 더욱 확장하여 허용하게 될 우려가 있는 바, 이러한 법역할의 대체는 의미가 없다고 보여 진다.

셋째, 한걸음 물러서서 안전법 또는 중재법이 형법과 예방적 행정작용법의 중간영역이라고 인정하더라도, 그 작용을 어떻게 이해할 것인지는 여전히 해결되어야 한다. 뿐만 아니라 그에 앞서 우리사회가 새로운 형태의 범영역을 요구할만큼 격변하였는가를 진단해 보아야 할 것이다. 사회의 변동이나 변화는 자연스러운 현상이며, 불연속선상에 있지 않다. 특히 근대적인 형법을 가진 이후의 우리 사회의 모습을 표현하는 용어들은 매우 부정적이다. 이중위험이라든가 돌진적이라든가 폭증적, 후진적, 다중적 등의 명칭은 사회의 급박하면서도 성찰적이지 않은 변모를 드러내지만, 이것이 형법의 격변을 반드시 필요로 하는가는 검증되지 않았다. 오히려 이러한 지칭들은 형법외적 영역에서 속도의 부정교합을 지칭하는 것은 아닌가 한다.

넷째, 위험사회의 위험형법과 같은 역할을 안전사회의 안전법이 수행하게 된다면, 위험을 안전으로 대체하는 의미가 없게 된다. 본 논문에서 안전의 의미를 주관화시키고자 하였던 점은 위험형법과의 단절을 의도하기 위함이었다. 그런데 위험형법이 과대하게 몸을 부풀렸던 논거와 동일하게 안전법의 영역을 확대하게 된다면 안전법은 형법보다 더 위협적인 무기가 될 것이다.

다섯째, 안전이라는 관념이 법익이 될 수도 없고, 위험처럼 예측가능성도 처음부터 없다면 전적으로 법에 의하여 지배될 수 없는 영역이라는 점을 인정해야 할 것이다. 물론 그 광범위한 개념으로부터 법의 개입이 완전히 단절되어서는 안 된다. 다만 “불안” 또는 “안전욕구”에의 법적 개입은, 객관적인 사전예측가능성도 없다는 점, 예방기능의 담당으로 인하여 실제로 “불안전”이 “안전”이 되었는지에 대한 사후진단가능성도 없다는 점에서 특히 형법에 의한 개입의 최소화가 필요할 것이다.

여섯째, 국제적으로 논의되는 안전법의 영역이 우리 사회의 현상에도 적합한가의 문제이다. 지버의 주장처럼 국내안전법과 국제안전법을 달리하더라도, 국제안전이 국내안전에 미치는 위협을 조망하면서 국제테러, 전쟁 등의 논의를 중심으로 생성한 국제안전법 위주의 안전법론은 우리의 현실과는 다소 동떨어진 듯하다. 이른바 사회안전

을 위하여 표방한 4대악을 성폭력, 가정폭력, 학교폭력, 불량식품으로 규정한 우리사회의 안전에 관한 논의의 대안을 대 국제적 안전을 중심으로 발전한 안전법으로 대체하는 것은 보다 정교하고 세밀한 정제과정이 필요한 듯하다.

2. 사회통제의 자발성

가. 안적의식과 자발적 참여

안전에 관한 논의는 사회구성원들에게도 자발적 변화를 요구한다. 불안이 확대될수록 안전의 확보는 더 이상 국가 역할이 아니라, 사회구성원 모두가 적극적으로 참여해야 할 과제로 인식된다. 이러한 참여는 두 가지 방식으로 가능하게 되는데, 안전의 민영화와 안전에의 자발성이다.

우선 불안은 안전욕구로 인하여 보호를 요하는 영역을 무한히 확대할 뿐만 아니라, 개인차원에서 불안요소들은 매우 다양하기 때문에, 국가에 의한 안전보호작용에 국한하지 않고 이제 안전을 위한 작용을 민영화하기 시작한다. 과거와는 달리 우리 사회 역시 민간에 의한 안전영역이 매우 확대되고 있는 바, 민간경비라든가 자치방범활동, 민영교도소, 보험영역의 확장 등 그 영역은 보다 세분화되고 산업적으로까지 발전하게 되었다. 이러한 민영화는 안전에 대한 폭증한 수요와 이에 못 미치는 국가 공급의 결과이며, 자연스러운 현상이다. 국가는 민영화된 안전영역에 대하여는 민간안전관리자에 대한 후견 또는 감독의 역할만 하게 되고, 민간 안전관리자가 전적으로 안전 영역을 수행한다.

나. 새로운 차별과 불평등

그런데 안전이 민영화될수록 새로운 차별과 불평등이 발생한다. 안전을 획득할 수 있는 경제력이나 계층에 있는 자와 그렇지 못한 자 사이의 안전욕구의 충족정도는 간극이 생기고, 후자는 점점 더 안전으로부터 멀어지게 된다. 오로지 공적인 안전공급에 기대는 계층들은 정교화된 불안전요소들에 노출되는 한편, 안전수요자들에 의하여 다

시 불안전요소로 인식되기도 한다.

다른 하나는 안전에의 자발적 참여이다. 불안정과 위협을 통한 지속적인 위협은 순응을 낳고, 불안이 지배할수록 개인은 자신과 자신의 행위만을 믿게 된다고 한다.⁶²⁾ 즉, 불안정한 요소들에 대한 통제를 요구하는 자들은 그러한 통제에 순응하고 자발적으로 참여하게 된다. 이러한 순응은 준범의식의 향상을 견인하고, 역설적이게도 불안이 확대될수록 스스로의 안전을 보장받기 위하여 국가에 의한 많은 통제에의 자발적 참여가 이루어진다. 안전에의 자발적 참여는 직접 안전위협요소를 제거하는 역할을 하기보다는, 외적으로 이루어지는 행위를 통하여 스스로 내적인 불안감을 해소하는 역할을 한다. 어떤 형태이든 사회통제의 자발성은, 안전욕구이라는 주관적 감정의 충족과 불안의 해소에는 매우 유효하다. 특히 안전에의 자발적 참여는 불안을 양산하는 개인이 불안을 스스로 해소하기 때문에 스스로 느끼는 안전 또는 불안전의 지표에 직접 영향을 미친다.

3. 사회안전을 위한 기본권 침해

안전을 위한 국가의 작용은 너무나 광범위해서 그것이 반드시 법적 영역일 필요도 없다. 그러나 안전을 위한 작용이 기본적 침해적 효과를 수반한다면 이제 반드시 국가 권력의 발동을 위한 법적 개입이 요구된다. 이 때의 법적 개입은 불안의 원인에 따라 세분화되고, 과거 불안요소로 인한 침해에 대한 민사법적 원상회복에서부터 현재 불안요소에 대한 다양한 행정법적 규제에 이어 장래 불안요소에 대한 예방적 경찰법적 활동까지 모두 안전을 위한 법작용으로 인식되게 된다.

62) Tobias Singelstein/Peer Stolle(윤재왕 역), 앞의 책, 71-95면은 현재의 사회통제기술은 자기수행과 통제 기술, 배제기술 세가지로 설명한다. 자기수행이란 명시적이고 지속적인 위협이나 구체적인 이익의 약속이 필요 없는 상태에서 개인이 혼자서 그리고 스스로 의도하여 사회적으로 기대되는 기준에 자신의 행위를 맞추도록 삶을 수행하는 기술을 의미하고, 통제기술은 전통적 의미의 국가적 감시나 위험탐지, 정보수집 등에 의한 사회통제이며, 배제기술은 단적으로 위험한 자들을 공간적으로 격리하고 무용한 자들을 사회적으로 추방하는 기술을 의미한다. 이 세가지 기술중에서 통제기술과 배제기술은 국가에 의한 일방적 통제라면, 자기수행은 개인적 차원에서의 자기훈육을 의미한다.

지난 몇 십년간 국가작용은 위협이라는 객관적 사정과 불안이라는 주관적 감정을 극복하기 위한 다양한 투입이 시도되었다.

그러나 사회 스스로의 복원력을 매우 신뢰하여야 할 것이다. 현대사회문제들에 대하여 국가권력이 대처하는 과도기적인 조치도 자유적 기본권과 인권의 포기할 수 없는 본질적 내용의 한계선을 넘어가서는 안된다는 점을 강조하면서, 안전과 질서의 자율적 회복을 통한 자율적 사회안정을 확보해야 한다고 보기 때문이다.

안전법 영역은 자유와 안전을 대등한 목적으로 보기보다는 안전을 위한 자유와 기본권의 제한을 요구하기도 한다. 물론 안전법에서도 인권보장을 위한 제한원리에 매우 민감할 뿐만 아니라, 법적 범주의 전환을 조심스럽게 다룬다. 그렇지만 현실에 대한 가장 적절한 대응책으로서 법영역의 통합 또는 전환을 제시한다는 점에서, 그러한 통합이나 전환과정에서 발생할 또 다른 자유와 안전의 위협요소를 수인하고 있다는 점은 인정해야 할 것이다.

앞서 위협과 안전의 개념을 분리하여, 위협사회의 위협형법 또는 예방형법이나 상징형법의 논리와 구조를 사회안전과 단절시켰다. 그리고 안전개념의 주관화를 통해 안전이 법익이 될 수 없음을 언급한 이유는, 안전개념에 국가권력이 투입되는 양상이 전혀 새로운 의미가 아님을 언급하기 위해서이다. 국가에 의한 제재라는 수단을 통해서 지켜야 할 자유와 기본권은 그것이 위협사회이든, 안전사회이든 변함이 없으며 다만 수단의 투입여부, 투입시기, 투입정도 등에 있어서의 시각의 차이일 뿐이다.

안전이 법익이 아닌 관리의 문제라면, 안전을 위한 법적 개입은 형법이 아닌 행정법적 영역이 될 것이다. 만일 국가가 형법에 의한 적극적 개입을 한다면, '사회안전'을 위해서가 아닌 '안전육구의 충족'을 위해서라는 의미가 되어버린다. 안전은 사회적 불안요소의 관리에 의한 기대효과이지 법익이 아니다. 따라서 규제법적 허용과 불허용을 통해서 안전을 확보하는 방식은 타당하지 않다.

안전을 관리하는 법규들은 구체적인 명령규범의 형태가 되어야 하며, 위반에 대한 제재는 원상회복이 우선되어야 한다. 그리고 원상회복의 거부나 미이행에 대하여도 규제법 투입 이전에 안전에 의한 이익을 박탈하거나 미부과함으로서 안전준수 위반에

대한 불이익 부과가 우선되어야 한다. 그 후에 비로소 국가강제력 투입여부가 논의되어야 하며, 위반에 즉각적으로 형법이 반응하는 것은 적절한 방법이 아니다. 안전사회를 지향하면서도 국가에 의한 강제적 선개입과 후개입을 통해 사회에 보이지 않는 유리벽을 만드는 것은 사회를 안전하게 하는 것이 아니라, 보다 불안의 요소를 양산하는 결과를 초래한다.

지금까지 충분히 사회불안요소의 제거 또는 사전예방이라는 목적을 지향하는 국가권력 발동 영역의 확장하는 모습을 지켜보았다. 그리고 국가적 통제의 폭증을 통해, 우리는 규범의 효력은 규범위반을 통하여 가시화됨을 보았다. 위반되지 않는 규범은 존재가치가 없다. 위반되지 않는 규범은 규범의 존재필요성이 없음을 스스로 확인시킨다. 따라서 불안요인에 대하여 보다 구체적이고 세밀하게 위반가능성이 있는 행위들에 국가권력 또는 이에 근거되는 입법적 활동을 투입하고, 그리하여 위반을 통하여 사회적 불안감을 확증하는 과정을 통해 다시 사회안전을 위한 법적 통제의 정당성을 부여받음으로 인하여, 법에 의한 규율영역을 자가확대하는 과정을 충분히 지켜보았다.

물론 안전을 위협하는 요소에 국가권력적 투입이 필요하다면, 국가는 그 역할을 수행하여야 한다. 그러나 그 이전에 고민해야 할 것은 범익침해 또는 위태화에 어느 정도 근접하는 행위가 국가권력 발동의 대상이 되는가라는 물음이다. 불안요소가 범익침해에 근접하지 않는다면 국가적 제재로부터 자유로운 영역으로 남아야 한다. 그리고 주관적 안전감정이 객관적으로 확증될 수 없다면, 이에 대한 국가권력의 투입여부와 투입시기 및 투입정도에 대한 결정도 확증될 수 없기 때문에 국가에 의한 자의적 판단하의 국가강제력의 발동은 지양되어야 할 것이다.

4. 사회안전과 국가통제의 한계

현대사회는 수많은 현상들과 복잡한 작용만큼이나 많은 담론과 화두를 제시한다. 그리고 안전 역시 그 중 하나일 것이다. 또한 안전이라는 화두에 대하여도 다양한 접근이 가능하며, 위협사회에서 위협에 대한 논의가 치열했던 만큼, 이제는 안전사회를 위한 안전에 관한 논의가 더욱 박차를 가할 것이다.

여기에서는 위험이 사전예측가능성이라는 객관적 사정을 근거로 한 예방형법적 접근이 가능했던 것과는 달리, 안전은 불안 또는 안전욕구라는 주관화된 사정을 기초로 한다고 보았다. 일반적으로 안전에 대한 접근은 객관적인 기준이나 목적이 없다. 안전을 목표로 한다는 것은 도달할 수 없는 이상과 같기 때문이다. 그러나 반대로 안전을 향한 끊임없는 노력과 사회적 투입은 안전이 아니라 불안전을 생산한다. 그러한 노력만큼 안전에 대한 기대가 높아지고, 높아진 수준의 안전욕구는 반대로 그에 상응하는 정도의 불안전을 양산하기 때문이다. 상승된 안전욕구는 이 안전욕구를 위한 방어조치와 동시에 그 안전욕구 자체가 계속해서 만들어내는 보장조치까지 요구하게 됨으로써 스스로가 스스로를 재생산하는 순환관계로서, 이 관계 속에서 안전은 계속 추구하는 대상이지만, 사회적인 보장능력의 한계와 욕구사이의 간극으로 인하여 지속적인 불안정성이 사회의 정상적인 모습으로 확립된다.

위험사회를 거치면서 많은 영역에서 보편적 법익이 그 실체를 드러내었다. 위험을 중심으로 한 논의는 국가로 하여금 개인적 법익의 보호보다는 사회적이고 국가적인 법익보호에 더 치중하게 만드는 바, 근래에는 보편적 법익이 국가정책의 중심사상으로 발전하였고 이는 예방지향적 사고와 함께 법익론을 변화시키고 있다고 한다. 이로 인하여 과거 개인적 법익의 범주로 간주되었던 법익들도 점차 사회적 법익으로 전환되고 있다. 그러나 보편적 법익은 구체적으로 확정가능한 법익 또는 이익이 아니기 때문에 실제로는 불확정적이고 실체를 파악할 수 없는 허구에 불과하다. 특히 사회적 불안이나 안전을 법익으로 할 때에는 정신화 또는 관념화된 법익으로서의 도덕이나 사회적 윤리와 같은 사회적 관념과 법익이 혼동됨으로 인하여 비 법적 요소가 법익을 대체하는 결과를 초래하게 된다. 더욱이 이러한 법익들은 그 침해 내지 위태화를 확인할 수 없을 뿐만 아니라, 실령 법익으로 인정한다고 하더라도 그 자체의 관념적 속성으로 인하여 어느 정도의 불법성을 내재하는지를 측정할 수 없게 된다. 따라서 여기에서는 안전은 법익이 될 수 없다고 보고자 한다.

사회안전이라는 담론을 통하여 국가통제 또는 국가형벌권 발동이 필요한 새로운 영역이 제기된다면 국가는 고유임무는 수행되어야 한다. 그러나 새로운 불안정한 영역

이 언제나 새로운 국가적 제재를 필요로 하는 것은 아니다. 그런데 사회안전은 법익도 아니고 새로운 법익은 더더욱 아니다. 즉, 안전은 사회적 불안요소에 반응하는 주관적인 감정이므로, 이러한 주관적 영역에 직접적인 기본적 침해적 국가권력이 투입될 수는 없다. 안전은 관리의 대상을 의미할 뿐이며, 안전을 통하여 자발적인 참여를 이끌어야만 그것이 달성될 수 있다. 뿐만 아니라 주관적 영역의 층만은, 개인 또는 사회가 규율을 준수하여야만 안전을 보장할 수 있다는 인식을 통하여 스스로 규율을 수행할 때에만 가능해 진다. 따라서 안전이 구체적인 사정과 맞물려 객관적으로 확인되는 국가차원의 투입의 필요성이 인정되지 않은 한은 국가적 강제력의 발동은 '안전' 그 자체만으로는 정당화될 수 없을 것이다. 이제 우리가 숙고해야 할 점은 안전영역이 반드시 국가의 책무가 아니라는 점이다. 국가의 책무 이행을 위한 국가권력의 발동이 안전을 위한 새로운 기본권 침해작용으로 드러날 때에는 이에 관한 보다 성숙한 접근이 필요할 것이다.

제3장 안전지수의 설정과 분석

제1절 안전에 관한 통계적 분석

1. 안전에 대한 인식 수준

객관적인 안전의 현실과 주관적 안전의 감정이 불일치하다는 점에 관한 직접적인 논증은 쉽지 않지만, 지난 기간 동안의 범죄발생율과 안전 또는 위험에 관한 일반인의 인식 또는 감정을 비교해봄으로써 간접적으로 이를 확인할 수 있을 것이다.

몇 가지 통계는 안전 또는 위험에 관한 일반인의 인식을 드러낸다. 우선 사회적 위험의 경험은 전반적으로 연령이 높을수록, 교육수준이 낮을수록, 직업의 위계가 낮을수록 그리고 소득이 낮을수록 높은 것으로 나타난다. 위험에 대한 대응기제와 관련된 박탈감은 연령이 낮을수록, 교육수준과 월소득이 낮을수록, 정규직보다는 비정규직으로 갈수록 높은 것으로 나타난다고 한다. 위험경험에 있어서는 자녀연령이 높은 집단일수록, 연령이 높을수록, 교육수준이 낮을수록, 취업상태가 취약할수록, 직업의 위계가 낮을수록, 소득이 낮을수록 높다고 한다. 위험이 일어날 가능성에 대한 인식 역시 이와 유사하다.⁶³⁾ 또 다른 조사에서는 한국인의 경우 원자력사고가 가장 위험한 것으로 생각하며, 다음으로 산업재해, 교통사고, 화재, 질병, 실업, 대기오염, 부실공사, 성희롱, 수돗물, 폭력, 도둑, 가스사고, 지진의 순으로 위험하다고 생각하였으며 유해식품이 가장 덜 위험한 것으로 평가하였다고 한다.⁶⁴⁾ 이중에서 지진, 원자력사고, 대기오염, 수돗물, 부실공사, 학교폭력, 폭력배, 산업재해, 성추행 등은 피해자의 개인적 노력으로는 어쩔 수 없는 요인에 의하여 비롯된 것으로 보았다. 본 조사에서 재미있는 사실은 자신이나 친척이 원자력사고를 경험한 자는 전체의 1%에 불과하지만, 가장 위험

63) 김영란, 앞의 논문, 71면 이하.

64) 임현진, 앞의 논문, 12면 이하.

한 요소로 원자력사고를 선택하였다는 점이다. 또 다른 연구에서는 한국사회에 국민들의 생명과 재산을 위협하는 요인이 얼마나 있다고 생각하는지에 대하여 5점 척도에 반응하도록 하였는 바, 아주 많다고 한 대답이 19.3%, 많은 편이라는 대답이 54.7%라고 하여 74.0%에 이르는 국민들이 안전에 위협이 있다고 인식한 반면, 없는 편이라는 대답은 2.1%, 전혀 없다는 대답은 0.1%로 2.2%에 불과하였다고 한다.⁶⁵⁾ 물론 이와 같은 통계들은 기간별 인식에 관한 변동추이를 드러내지 않기 때문에 안전의식의 변화를 보여주지는 않지만, 사회전반적으로 불안감 또는 이로 인한 안전욕구가 매우 높다는 점을 시사해 준다.

2. 안전에 대한 간접적 확인지표

안전이나 범죄와 관련된 최근 15년간의 변동추이를 보면 실제로는 객관적 안전수준이 보다 강화되었으며, 범죄는 보다 감소한 것으로 나타난다. 우선 5대 강력범죄의 접수현황 및 환경사범의 접수현황, 그리고 인적 재난사고의 현황은 각각 다음과 같다.

〈표 3〉 5대 강력사범 접수현황

년도	1997	1998	1999	2000	2001	2002
접수	403,295	440,399	534,870	576,764	567,113	490,018
년도	2003	2004	2005	2006	2007	2008
접수	487,614	487,985	474,036	449,432	461,690	460,889
년도	2009	2010	2011	2012	2013	
접수	465,159	415,572	414,878	427,002	404,488	

5대 강력사범의 경우 외환위기 이후, 1999년~2001년까지 경제의 양극화 심화에 따라 서민들의 상대적 박탈감 등으로 인해 5대 강력사범이 전반적으로 증가하는 추세를 보였으나, 2002년 이후 완만한 감소 추세에 있다는 점을 알 수 있다. 특히 범죄에 대

65) 김왕배, 안전문화 정착을 위한 안전의식 조사연구, 국무총리실 안전관리개선기획단, 2002 참조.

한 기소율은 현격히 낮아지고 있는 바, 1999년 전체 범죄접수 중 50.5%의 기소율로 범죄의 반 이상이 기소되었으나, 2012년에는 30.2%로 20% 이상 기소율이 감소하였다.⁶⁶⁾ 전체범죄가 원만한 감소추세를 보일뿐만 아니라 기소율이 현저히 줄었다는 점은, 강력사범에 해당하는 범죄의 죄질 또는 중합 정도가 과거보다 점점 완화되고 있음을 간접적으로 시사한다.⁶⁷⁾ 기소율 역시 감소추세인 바, 인권의식의 신장, 민주화의 정착에 따라 무죄추정의 원칙 확립, 엄격한 증명의 요구, 피의자의 인권옹호 등 사회적 요구를 반영하여 신중한 수사과 처리의 결과라고 평가할 수 있다.

〈표 4〉 환경사범 접수현황

년도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
접수	27,696	25,573	22,234	20,257	16,770	13,916	14,176

년도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
접수	14,184	9,397	11,651	10,981	10,365	11,232	11,810

환경사범의 경우에도 현저한 감소추세를 확인할 수 있다. 다만 2009년 수질 및 수생태계보전에 관한 법률위반 사건의 증가로 전년대비 사건 수치가 증가하였으나 이는 당시 4대강 사업과 관련한 특별단속에 의한 이례적인 일이었으며, 전반적인 감소수치는 지난 2000년 대비 2012년에는 40.5%로 감소한 것으로 나타난다. 즉, 한 통계에 의하면,⁶⁸⁾ 환경에 관련되는 안전문제를 국민의 77.28%가 중요한 사회문제로 인식하고

66) 지난 13년간의 5대범죄 기소율은 다음과 같다. 1999년 50.5%, 2000년 48.2%, 2001년 48.7%, 2002년 44.1%, 2003년 42.1%, 2004년 38.7%, 2005년 38.8%, 2006년 35.6%, 2007년 34.1%, 2008년 33.1%, 2009년 32.1%, 2010년 31.9%, 2011년 31.5%, 2012년 30.2% 이다.(출처: e-나라지표 대검찰청 제공)

67) 대검찰청에 따르면 5대 강력범죄의 감소는 고소, 고발사건의 감소, 강력범죄 엄청 대처, 공판활동 강화 등이 그 요인이라고 본다.

68) 한덕웅, 앞의 논문, 42면에서는 한국사회의 안전문제에 관하여 1994년과 2000년 두 시점에서 조사에 참여한 사람들의 반응을 백분율로 정리하였는 바, 이에 따르면 중복대답에 있어서 사회문제로 인식하고 있는 순위가 환경오염이 77.28%, 교통안전이 56.80%, 치안범죄 중 강력범죄가 41.74%, 시설안전문제가 35.11%, 산업재해가 23.51% 등이었다.

있었던 반면, 실제 환경오염과 관련된 범주는 현저히 줄어들었다는 점에서 객관적 안전과 주관적 안전감정의 차이를 극명하게 드러냄을 알 수 있다. 주목할 점은 환경오염과 강력범죄에 대한 사회문제로의 인식이 매우 높게 나타났음에도 불구하고, 객관적으로는 양자 모두 거의 변동이 없거나 오히려 감소하였다는 점이다.

〈표 5〉 인적 재난사고의 현황

년 도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
사 고	287,934	302,047	281,232	275,467	314,517	330,393	301,663
사 망	12,954	11,796	13,659	10,481	11,209	12,157	9,854

년 도	2002	2003	2004	2005	2006	2007
사 고	269,704	280,869	260,659	257,278	256,992	272,090
사 망	8,891	9,167	8,352	8,294	8,008	7,849

년 도	2008	2009	2010	2011	2012
사 고	277,303	292,287	280,607	286,851	303,707
사 망	7,414	7,257	6,758	6,709	7,332

인적 재난사고의 추이를 보더라도 지난 17년간 그다지 큰 변동이 없어 보인다. 년도 별로 소폭의 상승을 보인 경우도 있지만 1995년 대비 2011년의 사고율은 거의 동등하다.⁶⁹⁾ 다만, 2012년 인적재난(화재, 붕괴 등 23개 유형) 발생은 303,707건으로 전년대비 286,851건에 비하여 5.8% 증가하였고, 인명피해는 사망을 포함한 전체 383,129명으로 전년대비 365,947명에 비하여 4.7% 증가 하였다. 특히, 사고율에 비하여 사망자수가 거의 절반수준으로 감소한 것은, 급격한 재난환경 변화에 능동적으로 대처하고 국가재난관리 역량이 제고된 점을 반증한다고 평가할 수 있다.

69) 이러한 현상에 관하여 e-나라지표에서는 1995년 삼풍백화점 붕괴이후 국민의 안전의식이 제고되고, 재난관련 법령 제개정, 각종 기준 등이 강화되면서 발생율은 점진적으로 감소하였다고 그 원인을 분석하고 있다.

3. 통계적 지표의 함의

인적 재난사고의 경우 사고율에 비하여 사망률은 거의 반으로 줄었다는 점에 주목할 필요가 있다. 안전에 관련한 사건발생가능 영역들은 점점 증가하는데 반해 사고건수의 변동은 미미하다는 점뿐만 아니라, 그로 인한 사망률이 급격히 감소하고 있다는 사실은 안전시설의 확충 또는 안전의식의 향상정도를 간접적으로 확인할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 환경사범의 접수현황 역시 지난 10여년 사이 40.6%로 반 이상이 감소하였다. 특히 환경문제에 관한 입법의 추세가 보다 강화되고 엄격화되었다는 점을 고려한다면 오히려 범죄가 증가함이 일반적 예상수치이지만, 반대로 대폭 축소되었다는 점은 사전예방활동 및 일반국민의 자발적 참여에 의한 범죄감소 효과를 추측하게 한다.

또한 5대 강력범죄 역시 지난 10여년간 꾸준한 감소추세를 보이고 있을 뿐만 아니라, 외국인 유입을 감안한 인구증가율 대비 범죄발생률은 이보다 큰 폭으로 감소하였음을 알 수 있다. 이 역시 경찰을 비롯한 국가기관에 의한 치안활동의 강화 및 예방임무의 수행, 개인의 안전의식의 함양, 민관의 유기적 협력활동의 증가, 범죄피해자에 대한 인식의 변화 등 다양한 요인들의 결과이다.

이처럼 지난 15년간 강력범죄, 환경범죄나 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 환경오염사고 및 그 밖에 이와 유사한 인적 재난사고의 발생률은 거의 변동이 없거나 오히려 감소하고 있는 추세임에도 불구하고, 불안은 점점 급증한다. 위와 같은 통계들은 안전에의 욕구 역시 불안에 비례하여 상승하는 원인이 객관적 안전사정과는 무관하다는 점을 간접적으로 제시해 준다. 즉, 앞장에서 살펴보았듯이, 객관적 안전과 주관적 안전은 상관관계가 없다. 다만 그럼에도 불구하고 사회적 불안요소들이 많다고 체감하는 이유는 이른바 인명피해가 많은 대형사고들이 동시다발적으로 일어나고, 이에 관한 처리과정에서 안전불감증이나 국가기관에 의한 적절한 사전조치 미비 등이 원인으로 지목되면서 직접적으로 체감되는 주관적, 내적 불안감이 증폭하는 것임을 알 수 있다.

제2절 안전지수에 관한 기존 통계의 분석

1. 안전지수의 의미

가. 법률상의 의미

최근 2003년부터 2012년까지 10년간 우리나라는 자연재해로 연평균 1조 1,556억원의 손실을, 인적 또는 사회적 재난으로 인하여 연평균 4,236억원의 피해를 보았으며, 2010년부터 2012년 사이 안전사고로 인한 인명피해는 연 6,930명에 이르고 있다.⁷⁰⁾ 여기에서의 피해와 손실은 자연재해로 인한 안전사고를 포함한다는 점에서 사회적 불안정으로 인한 피해보다는 광범위한 수치이다. 다만, 안전 또는 사회적 재난의 수치는 사회적 불안정의 결과라는 측면에 보다 가깝기 때문에 이를 통하여 사회안전의 위협수준을 짐작할 수 있다.

일반적으로 안전지수란 확립된 개념은 아니다. 다양한 통계를 통하여 안전의 정도를 측정하는 수치로서, 기준점은 대체로 연도대비로 이루어진다. 이는 통합적 의미라기보다는 특정 영역군에서의 안전정도의 변화추이를 나타내는 지표로서 사용되는 바, 재난안전지수, 교통안전지수, 소비자안전체감지수, 항공교통안전지수, 어린이 식생활 안전지수, 지역안전지수 등이 현재 각 부처별로 조사되고 있다.

안전지수가 법률상의 용어로 사용되는 경우는 재난 및 안전관리 기본법과 어린이 식생활안전관리 특별법이 있다. 전자는 안전지수에 관하여 정의내리지 않고 다만, 안전지수의 개발 및 조사의무만을 규정하고 있을 뿐이며, 후자만이 안전지수의 정의를 규정하고 있다. 어린이 식생활안전관리 특별법 제2조 제4호는 "어린이 식생활 안전지수"란 어린이를 위하여 식품안전 및 영양관리에 관한 정책을 수행하고 어린이 기호식품 및 단체급식 등을 제조·판매 또는 공급하는 환경을 개선하는 정도를 평가하여 도출한 수치⁷¹⁾라고 규정하고 있다. 또한 이와 유사하게 위험유발지수⁷²⁾라는 용어를 사

70) 김윤태 외 5인, 범부처 재난안전 R&D 추진현황 및 전략분석, 국립재난안전연구원, 2013. 12, 3면.

71) 그 밖에 대통령령인 '식품의약품안전처와 그 소속기관 직제 제13조 제20호 '어린이 식생활 안전지수 조사 및 사군구 식생활 안전영양수준 평가 제도의 운영'에서 안전지수라는 용어를 사용하고 있다.

용하기도 한다. 법률상으로는 특정 영역의 안전관계 정도를 평가하여 산출해낸 수치를 안전지수라고 정의하는 듯하다.

나. 안전지수의 추이분석

안전지수를 분야별이 아닌, 보다 광범위하고 통합적으로 측정하기란 쉽지 않다. 현재 국가미래연구원에서는 국민안전지수를 행복지수 평가의 부분지표로 조사하고 있는 바⁷³⁾, 이를 토대로 안전지수의 구체적 내용을 살펴보고자 한다. 물론 국가미래연구원의 성격상 실제 국민의 안전지수와 국가미래연구원의 부분별 안전지수가 일치하는가 여부는 확인하기 어렵다. 다만 측정에 이용된 지표들은 안전지수의 지표선정에 참고가 될 수 있을 것이다.

이에 따르면, 국민안전지수는 국민행복지수의 항목 중 경제/사회 안정 및 안전 부문의 대항목에서 사회안전, 자연재난/재해안전, 식품안전의 중항목을 발췌하여 산출한 것으로 국민안전을 위해서는 사회폭력 등의 사회 안전, 홍수, 태풍, 대설 등에 의한 자연재해안전, 불량식품 등 식품 안전이 중요한 것으로 판단했기 때문이라고 한다. 이는 다시 각 20%의 산정비율로 나누어 5개 소항목을 두게 되는 바, 사회안전 내에 범죄율과 이혼율, 자살율을 세분화하고 그 외 두 개의 중항목의 비율을 동일시 하여 산정하는 방식을 가진다. 다만 사회안전에 이혼율과 자살율을 다른 항목과 동일한 비율로 산정하는 이유에 관하여는 구체적인 언급이 없는 바, 안전요소로서 개인의 의사결정에 의하여 좌우될 수 있는 인자들을 포함시키는 방법은 바람직하지는 않은 것으로 판단된다. 사회안전이 개인의 의사결정권의 행사로 인하여 직접 침해될 수 있는 성질의 지표는 아니기 때문이다.

72) 예컨대, 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 제15조,

73) http://www.ifs.or.kr/modules/board/bd_list.asp?ListBlock=&gotopage=&Pagecount=&sk=&sv=&id=safe&mncode=&last=&left=&bd_academy_no=&author=

〈표 6〉 안전지수의 변수 설정과 산출방식

대항목(3)	소항목(5)	기간(년도별)	산식	출처
사회안전 (60%)	범죄율(20%)	2003Y~2012Y	인구 10만 명당 범죄발생 건수	경찰청
	이혼율(20%)	2003Y~2013Y	이혼건수/ 15세 이상인구	통계청
	자살률(20%)	2003Y~2012Y	자살건수/추계 인구	OECD, 통계청
자연 재난 /재해 안전(20%)	재난/재해 피해액(20%)	2003Y~2013Y	재난/재해 피해액(대설, 태풍, 호우, 풍랑 등)	소방 방재청
식품안전 (20%)	식품등 수거/검사부적합률(20%)	2003Y~2012Y	부적합 건수/검사건수	식품의약품안전청

분석방법론적으로는 변수의 측정단위의 문제 및 분포의 문제를 제거하기 위해 선형 표준화 방법(linear scaling technique)을 이용하여 표준화⁷⁴⁾하여 각 변수에 대해 지수화하였다. 또한 안전지수는 소항목, 대항목을 지수화한 후 각 소항목들의 가중치를 이용해 가중합을 구하는 방법을 이용하였다. 소항목의 부정적 요소는 -100~0으로 지수화한후 2003년을 100으로 환산하여 연도별 대비를 하는 방식이다. 부정적 요소는 값이 커질수록 지수는 음(-)의 값이 커지도록 한다.⁷⁵⁾ 2003년을 100으로 하여 추이를 분석하되, 안전지수의 산출을 위한 각 구성 소항목들의 가중치(중요도)는 동등가중치를 활용하여, 안전지수를 구성하는 변수들이 연도별로 제공되기 때문에 2003년부터 2013년까지 연도별로 분석하는 방법을 이용하였다.

그 결과를 보면 다음과 같다.

74) 이는 Orberg and Sharpe(2002), 남주하김상봉(2012) 등에서 사용된 바 있다.

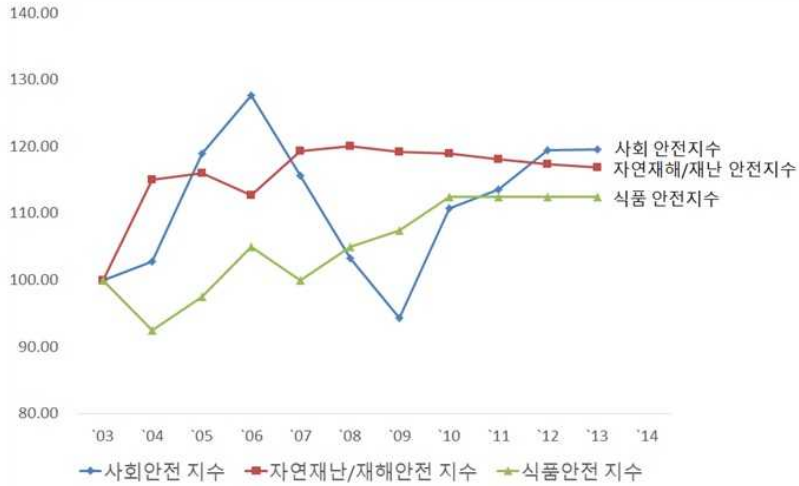
75) $\min - \text{각 분기의 값} / \max - \min$. 예컨대, 범죄율은 인구 10만명당 범죄발생건수가 30건, 35건, 40건 일 때 범죄율 지수는 각각 0, -50, -100이 된다.

〈그림 1〉 10년간 국민안전지수 추이



국민안전지수의 산출결과에 의하면 2006년까지 147.95로 상승하다가 그 이후 추세가 역전되어 2009년에 120.02로 악화되며, 2009년 이후 다시 상승하다가 2013년 하락세를 보이고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 사회안전지수의 흐름이 국민안전지수에 미치는 영향이 가장 큰 것을 알 수 있다. 또한 자연재난/재해안전의 경우 2004년도부터 상승하다가 2006년에 일시적으로 하락, 2007년부터 다시 상승한 이후 미미한 변화를 보이고 있다. 식품안전지수는 2004년 저점을 기준으로 2006년까지 상승하다가 2007년에 단기적으로 하락하였다. 그러나 2008년부터는 다시 점진적으로 개선되는 추세를 보이다가 최근에는 다시 답보상태에 머물러 있음을 알 수 있다.

〈그림 2〉 개별 지수의 추이

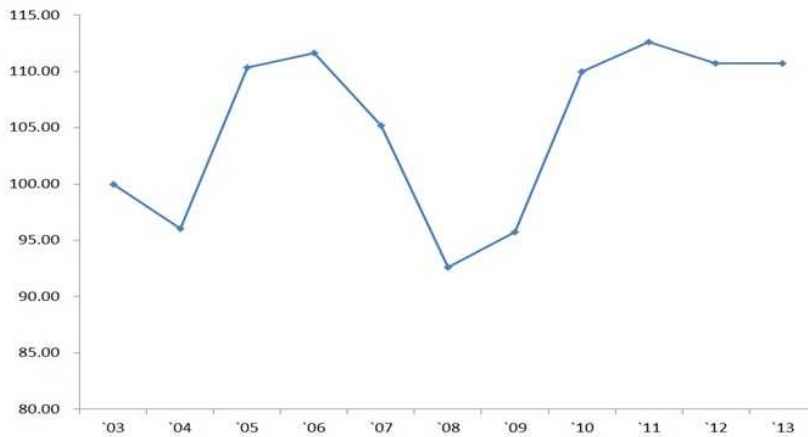


2. 안전지수의 개별적 지표 분석

이를 인자별로 살펴보면 다음과 같다.

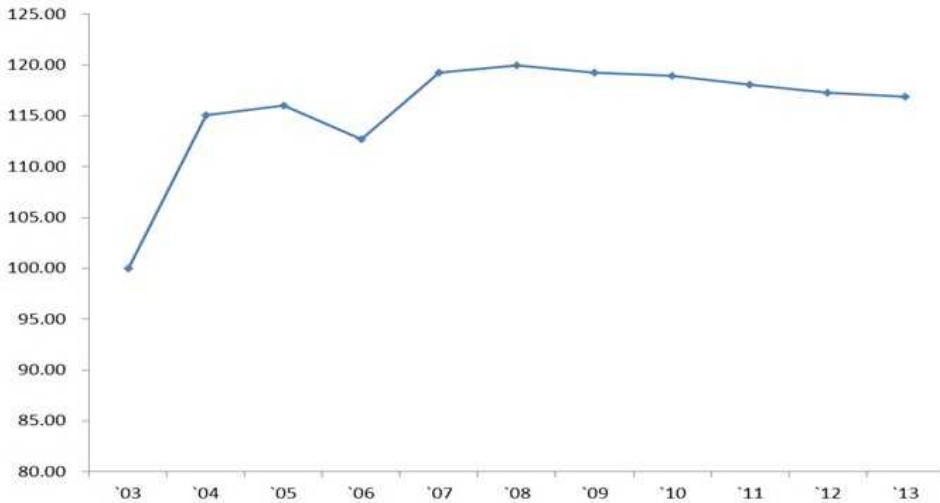
첫째, 범죄율의 변동추이이다.

〈그림 3〉 범죄율 변동추이



범죄율지수는 부정적 요소로 실제 데이터를 0~-100으로 지수화한 후 2003년을 100으로 전환하였는 바, 분석기간 중 최대치인 2008년(42.16건)에는 92.61이며 최저시기인 2011년(35.20건)에는 112.61로 나타난다.

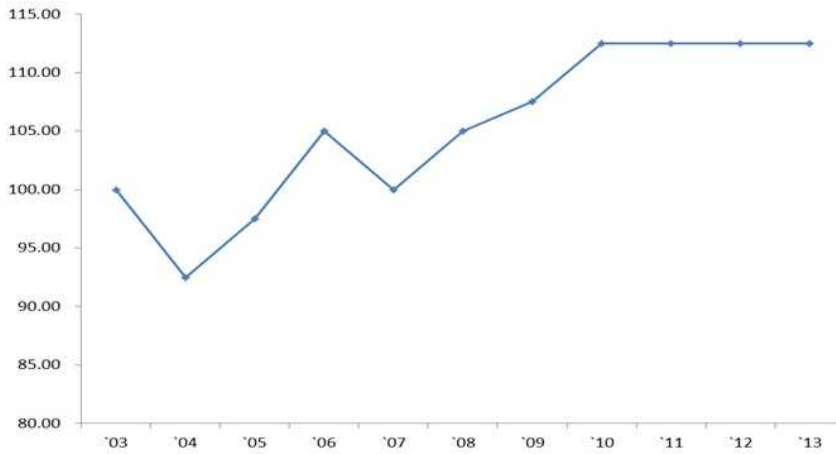
〈그림 4〉 재난/재해 피해액지수 추이



자연재난/재해안전지수는 재난/재해 피해액으로 산출되며 지수는 2006년에 일시적으로 하락하지만 2007년에는 개선된 후 하락 추세를 보인다. 즉, 재난/재해는 미미하지만 2007년까지는 점진적으로 개선되고 있다가 최근까지 거의 변화가 없음을 시사한다. 재난재해 피해지수는 부정적 요소로 0~-100으로 지수화한 후 2003년을 100으로 전환하고 있다. 분석기간 중 재난재해 최고시기인 2003년(7조 1천억원)에 100이며 최저시기인 2008년(734억원)에 120을 보이고 있다.

식품안전은 식품 등 수거/검사 부적합률로 나타나며 지수는 2004년에 저점을 나타내고, 그 이후 2007년 일시적인 하락을 제외하고는 상승추세를 보이고 있다.

〈그림 5〉 식품 등 수거/검사 부적합률 지수 추이



식품 등 수거/검사 부적합률 지수는 부정적 요소로 0~-100으로 지수화한 후 2003년을 100으로 전환하였는 바, 분석기간 중 최대치인 2004년(1.50)은 92.50이며 최저시기인 2010년(0.70)은 112.50로 나타난다.

제3절 안전지수의 재설정과 분석

1. 안전지수의 개별 평가인자 변경

위의 안전지수에서 이혼율과 자살율은 개인의 자기결정권에 의한 결과라는 점에서 안전지수 산정에서 배제하고, 아래에서는 사회안전 전체를 5대 강력범죄율, 인적 재난 사고율, 그리고 환경범죄와 불법체류외국인의 비율, 유통식품검사 부적합율을 개별적 지표로 하여 분석해보고자 한다.

이혼율과 자살율이 사회적으로 부정적 측면으로서 사회불안정 요소로 볼 수는 있겠지만, 본 연구에서는 개인적 차원의 요소를 배제하고 사회불안요소들을 확인하기 위함이다. 전체범죄율이 아닌 5대 강력범죄로 한정된 것은, 전체 범죄에는 사회안전과는

무관한 다양한 행위들 및 과실범이 모두 포함되므로, 사회불안요소로 지목되는 강력범죄를 중심으로 하면서도 과실범을 배제하기 위한 목적이다. 환경범죄는 위험사회의 논의를 불러일으킨 발단이 되었을 뿐만 아니라 대기오염이나 수질오염 등이 사회적 문제로서 일반인들에게 체감되는 심각성 또는 불안이 추상적이지만 매우 크기 때문에 실제 환경오염의 변화추이를 범죄발생율을 통해 확인하고자 한다. 또한 불법체류외국인의 비율은 불법체류 자체가 범죄행위일 뿐만 아니라 최근에 불법체류자에 의한 강력범죄의 다발적 발생이 사회적 문제가 되고 있음을 고려하였다. 유통식품검사 부적합율은 먹거리안전과 관련한 사회적 관심도가 높아질 뿐만 아니라, 이에 대한 주관적 인식 및 불안요소가 추상적으로도 급증하였기 때문이다.

2. 재설정 안전지수의 개별분석

따라서 5대 강력범죄율, 인적 재난사고율, 환경범죄율과 불법체류외국인 비율, 유통식품검사 부적합율을 통계상의 추이만을 비교해 보고자 한다. 비율이 높을수록 안전지수는 감소한다는 의미로 이해한다면 +값과 -값을 역으로 판단하게 되는 바, 안전지수상 2003년을 기본값인 100으로 보았을 때 안전을 위협하는 요소가 증가하면 100보다 낮은 값으로, 감소율은 안전지수의 증가값으로 나타나게 된다. 이를 안전인자별로 분석해 보면 다음과 같다.

가. 5대 강력범죄율

〈표 7〉 5대 강력범죄율

년 도	2003	2004	2005	2006	2007
접 수	487614	487985	474036	449432	461690
지수점수	487.614	487.985	474.036	449.432	461.69

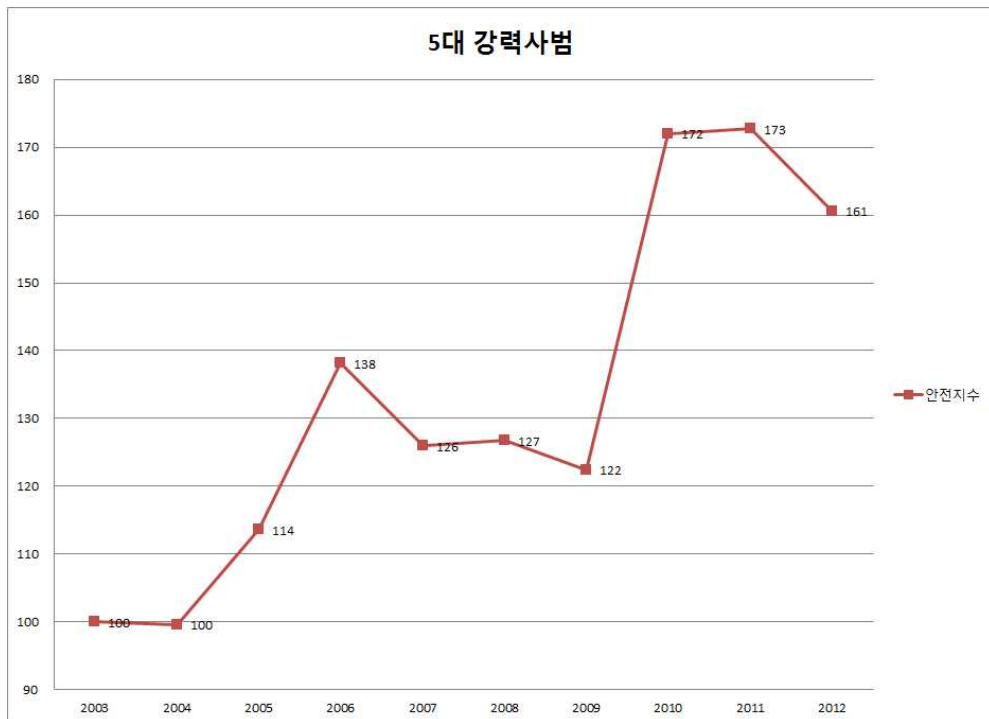
년 도	2008	2009	2010	2011	2012
접 수	460889	465159	415572	414878	427002
지수점수	460.889	465.159	415.572	414.878	427.002

년도	2003	2004	2005	2006	2007
안전지수	100	100	114	138	126

년도	2008	2009	2010	2011	2012
안전지수	127	122	172	173	161

위의 표는 5대 강력범죄율을 2003년 487,614건을 기준으로 10년간 연도별 추이를 안전지수로 환산한 것이다. 지수를 1000 단위로 보았을 때, 2004년 100, 2005년 114, 2006년 138 등 점차 증가하다가 2011년도 안전지수는 173으로 최고치를 나타내게 된다. 지수값으로만 보면 1.7배 안전지수가 높아졌다는 점은, 그만큼 5대 강력범죄 접수율이 현저히 낮아졌다는 의미이며 강력범죄 발생의 측면에서 사회적으로 그만큼 안전해졌음을 알 수 있다.

〈그림 6〉 5대 강력사범 안전지수



즉, 예측불가능한 강력범죄의 산발적 발생이 일반인들의 주관적 불안감을 증폭시키고 있지만, 객관적으로는 심리적으로 우려하는 바와 같은 강력범죄의 발생빈도가 높지 않다는 점을 주목하여야 할 것이다.

나. 인적 재난사고율

〈표 8〉 인적 재난사고 통계

년 도	2003	2004	2005	2006	2007
사 고	280869	260659	257278	256992	272090
사 망	9167	8352	8294	8008	7849
년 도	2008	2009	2010	2011	2012
사 고	277303	292287	280607	286851	303707
사 망	7414	7257	6758	6709	7332

인적 재난사고의 경우에는 사고건수와 이로 인한 사망건수를 비교하고자 한다. 사망 이외에 상해건수도 있지만, 상해는 그 정도에 따라 정도의 차이가 매우 크므로 여기에서는 사망건수만 안전지수로 산정하고자 한다. 이를 안전지수로 나타내면 다음과 같다.

〈표 9〉 인적 재난사고 안전지수

년도	2003	2004	2005	2006	2007
지수점수(사고)	280,869	260,659	257,278	256,992	272,090
지수점수(사망)	91.67	83.52	82.94	80.08	78.49
년도	2008	2009	2010	2011	2012
지수점수(사고)	277,303	292,287	280,607	286,851	303,707
지수점수(사망)	74.14	72.57	67.58	67.09	73.32

사고지수: 1000

사망지수: 100 (지수조절가능)

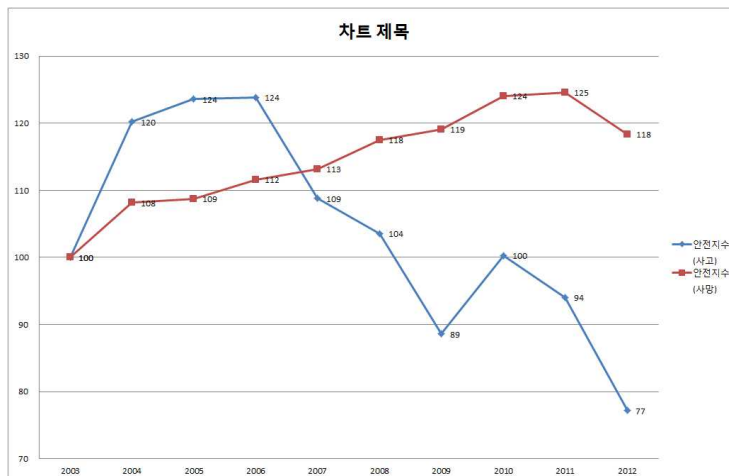
〈표 10〉 안전지수 차이건수

년 도	2003	2004	2005	2006	2007
사 고	100	120	124	124	109
사 망	100	108	109	112	113

년도	2008	2009	2010	2011	2012
사고	104	89	100	94	77
사망	118	119	124	125	118

여기에서는 자연재해나 재난을 제외하고 인적 원인으로 인하여 발생하는 사고와 사망만을 비교하였다. 역시 마찬가지로 기준년도인 2003년을 100으로 하였을 때, 안전지수는 소폭이지만 매년 약 10% 정도 안팎으로 상승하고 있음을 알 수 있다. 물론 인적 재난사고의 건수는 2009년 이후 기준년도 대비 많아짐으로 인하여 안전지수는 하락하였지만, 그럼에도 불구하고 사망건수는 점차 감소하였다는 점을 주목하여야 할 것이다. 이는 사고건수의 증가에도 불구하고 그 인적 피해정도는 과거에 비하여 더욱 감소하였다는 의미이며, 사고 이후 신속한 대처와 효과적인 수습을 통하여 인명피해를 훨씬 방지하였다는 점을 알 수 있다. 즉, 사고건수는 증가하되 인명피해는 상대적으로 현저히 감소하였다는 점에서는, 사고건수의 증가가 안전에 대한 심각한 위험수준이 아님을 간접적으로 확인할 수 있다.

〈그림 7〉 인적 재난사고 안전지수



다. 환경범죄율

〈표 11〉 환경사범 지수점수

년 도	2003	2004	2005	2006	2007
접 수	20257	16770	13916	14176	14184
지수점수	202.57	167.7	139.16	141.76	141.84

년 도	2008	2009	2010	2011	2012
접 수	9397	11651	10981	10365	11232
지수점수	93.97	116.51	109.81	103.65	112.32

〈표 12〉 안전지수 차이건수

년도	2003	2004	2005	2006	2007
안전지수	100	135	163	161	161

년도	2008	2009	2010	2011	2012
안전지수	209	186	193	199	190

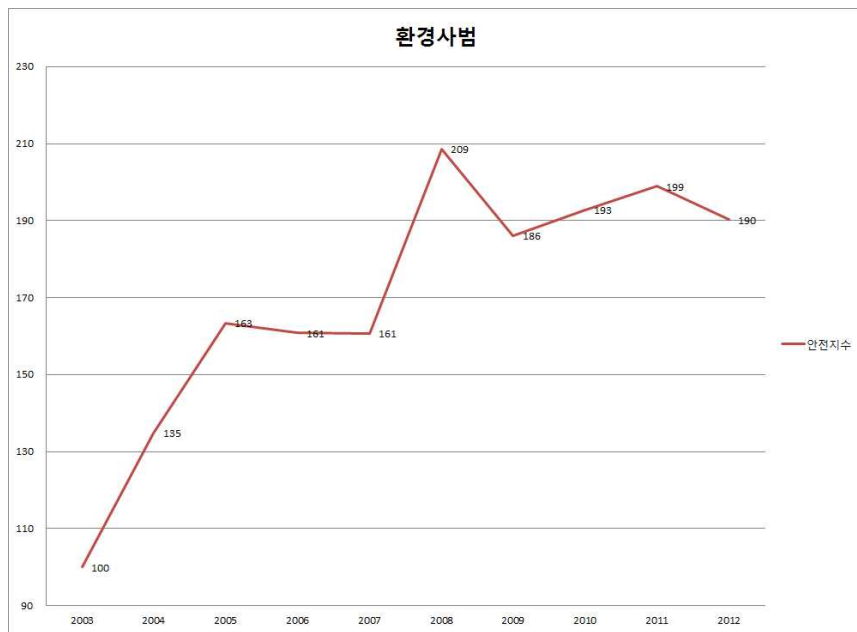
환경사범 통계는 형법상 음용수에 관한 죄 및 대기환경보전법, 수질및수생태계보전에 관한법률, 야생동식물보호법, 소음·진동관리법, 가축분뇨의관리및이용에관한법률, 수도법, 수산자원관리법, 폐기물관리법, 해양환경관리법 등 환경 관련 법률 위반으로 입건된 인원을 나타낸다.⁷⁶⁾ 이는 검찰청 제공 통계로, 환경사범에 대한 연도별 접수, 검찰처분내용별 증감추이의 분석이 가능하다.

2012년 환경사범은 11,232명으로, 전년대비 768명 증가하였는바, 환경사범 형사사건 처리건수가 2000년부터 지속적으로 감소되고 있으나 2009년 경우 전년 동기대비 24.0%증가하였다. 2009년에는 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률위반 사건의 증가로 전년대비 사건 수치가 증가하였으나 2010년부터 소폭 감소 추세임을 알 수 있다. 이는

76) 본 통계는 2014년 2월 기준, 전국 58개 검찰청에서 검찰 통계시스템에 환경사범으로 분류되는 것만 통계로 산출된 것이다.

환경사범에 대한 지속적인 단속과 환경의 중요성에 대한 국민의 인식이 자리 잡고 있기 때문인 것으로 판단된다. 현재 환경사범 합동단속반을 중심으로 폐수, 대기오염물질 배출업소 밀집지역 등 취약지구에 대해 상시단속을 실시하고 있으며, 4대강 환경감시단에 검찰수사관 파견 및 환경부, 지자체와 수시 간담회 개최 등 유관기관과 유기적 협조체제 구축하고 있다는 점에서 감소추세는 당분간 지속될 것으로 전망된다.

〈그림 8〉 환경사범 안전지수



위의 표는 지수값을 100으로 보았을 때, 연도별 안전지수이다. 환경사범은 2008년에 가장 최저로 안전지수는 기준년도인 2003년 대비 2배 이상 증가하였다. 이후에도 소폭 감소하였지만, 여전히 190정도의 수준을 유지함으로써 환경오염으로부터의 안전성은 항상적으로 매우 높아졌음을 알 수 있다.

라. 불법체류외국인 비율

〈표 13〉 유형별 외국인수

[단위 : 1000명]

년도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
불법체류	99.5	152	205.2	272.6	308.2	154.3	209.8	204.3	212

년도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
불법체류	223.5	200.5	178	168.5	167.8	177.9	183.1

체류외국인수는 연말 기준으로 불법체류자를 포함하여 장기 및 단기로 국내에 체류하는 외국인수로, 단기체류자는 체류기간이 90일 이하인 사증으로 입국하여 외국인등록을 하지 않은 자이고, 장기체류자는 91일 이상 국내에 체류할 목적으로 외국인등록을 한 자를 의미한다. 불법체류자는 체류기간이 지났음에도 불구하고 체류기간 연장허가를 받지 않거나 출국하지 않고 체류하는 자로서, 여기에서는 불법체류외국인의 통계만을 이용하고자 한다.

불법체류자들은 생계를 위해 불법으로 취업할 가능성이 있다. 이로 인해 침해받을 수 있는 국내 노동시장의 보호정책을 수립하기 위해서는 불법체류자의 규모를 파악하는 것이 전제가 된다. 또한 불법체류자라는 신분 때문에 받을 수 있는 각종 인권침해 피해에 대한 방지대책 등을 마련하기 위한 자료로도 활용된다. 불법체류자 수는 2013년 현재 18.3만 명으로 추산되며, 2002년 30.8만 명의 정점에 도달 한 이후 점차 감소하는 추세를 나타낸다.⁷⁷⁾

지수점수를 1700으로 하여 안전지수를 환산하면 다음과 같다.

77) 이주에 의한 인구의 변화를 확인할 수 있는 또 다른 지표로 국적취득자 수를 들 수 있다. 대한민국의 국적을 취득한 이민자 수는 2006년까지 3.9만 명에 불과하였지만 2013년에는 그 누적 규모가 13.4만 명으로 불과 6년 사이에 약 3배로 증가하였다.

〈표 14〉 연도별 지수점수

년도	2003	2004	2005	2006	2007
지수점수	90,76471	123,4118	120,1765	124,7059	131,4706

년도	2008	2009	2010	2011	2012
지수점수	117,9412	104,7059	99,11765	98,70588	104,6471

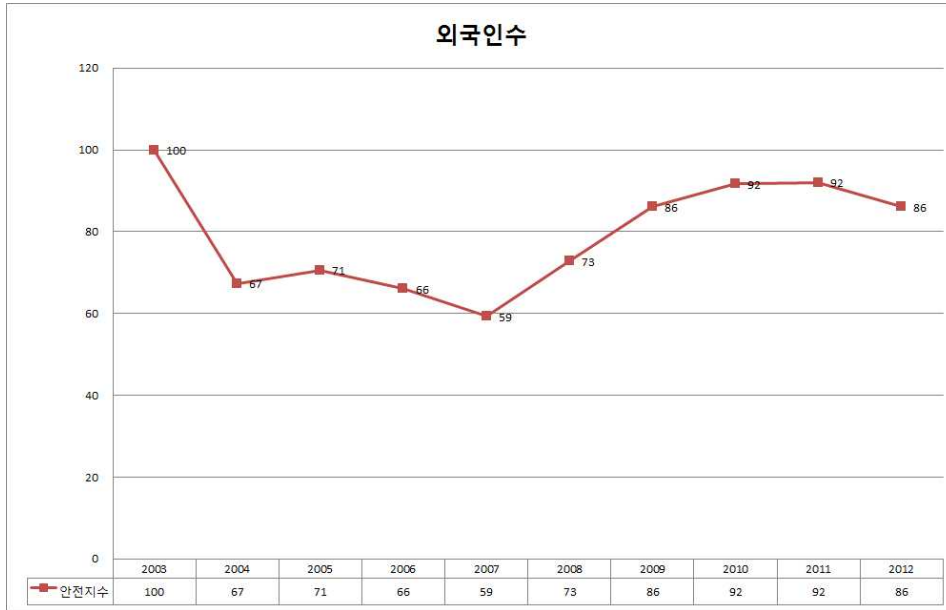
〈표 15〉 불법체류외국인 안전지수

년도	2003	2004	2005	2006	2007
안전지수	100	67	71	66	59

년도	2008	2009	2010	2011	2012
안전지수	73	86	92	92	86

불법체류 외국인 비율은 연도별로 꾸준한 증가추세를 보이고 있음을 알 수 있다. 이러한 단순증가는 전체 외국인 증가율을 고려하여 산정하는 것이 보다 합리적일 수 있다. 즉, 전체 외국인의 증가율에 비하여 불법체류 외국인 증가율이 보다 높다면, 더욱 사회적 안전위험요소로 작용한다고 평가할 수 있다. 다만, 수치상의 증가만으로도 외적 위험요소의 존재를 파악할 수 있다는 점에서는 의미가 있다. 전체적으로는 불법체류외국인 수가 거의 두배 이상 증가한 2008년도에 안전지수는 최저수준으로 하락하였으나 이후 점차 증가하고 있다. 안전지수 산정에는 포함되지 아니한 2002년도에 불법체류 외국인 수가 30만명을 초과하고 있었음을 고려해 볼 때, 감수의 추세는 긍정적인 평가를 할 만하다.

〈그림 9〉 불법체류외국인 안전지수 추이분석



마. 유통식품검사 부적합율

〈표 16〉 유통식품 수거검사 부적합율

(단위: 건, %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
검사건수	40,469	53,153	62,807	71,450	91,950	94,400
부적합 건수	1,078	2,157	2,528	3,681	3,879	3,059
부적합률	2.7	4.1	4.1	5.2	4.2	3.2

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
검사건수	100,490	104,417	111,285	111,607	129,343	159,313
부적합 건수	1,372	1,301	1,360	1,647	1,628	1,517
부적합률	1.4	1.2	1.2	1.5	1.3	1

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
검사건수	180,092	198,699	218,805	219,910	181,391	174,080
부적합 건수	2,075	1,928	2,010	1,645	1,254	1,241
부적합률	1.2	1	0.9	0.7	0.7	0.7

식품검사 통계는 국내 식품제조업소 생산 또는 수입된 유통식품, 식품접객업소의 조리식품 등을 식약처 및 지자체에서 수거검사한 실적이다.⁷⁸⁾

식품의약품안전청(현 식약처)가 1998년 발족한 이후에는 유통식품 부적합율이 점차적으로 감소하고 있는 추세이다. 이에 따라 1998년 부적합률이 5.2%에 이르러 최고치였으나, 2012년에는 0.7%로 4.5% 감소하였다. 식품의약품안전처는 지속적인 지도·단속 및 수거검사 강화로 부적합률 개선, 단속결과의 언론 보도 등을 통한 업소의 경각심 고취로 업소의 자율적인 위생관리 수준 향상 등을 수거검사 부적합률 감소원인으로 진단한다. 현재 위해정보 수집에 따른 위해 항목위주의 수거검사 및 기준규격 미설정 항목의 새로운 기준·규격 설정에 따른 수거·검사의 강화로 부적합율을 선진국 수준인 일정기간 1% 미만 유지할 것을 목적으로 하고 있으며, 아울러 유통식품 안전관리 강화를 위한 정책과 위해정보의 수집 및 분석·평가 등 위해물질의 예방 및 관리를 철저히 할 것을 목표로 하고 있다. 뿐만 아니라 안전기준과 검사방법이 미비한 위해물질의 신속한 위해평가 및 잠정기준 설정, 검사법 개발 등으로 국민 불안감 해소 및 안전조치 강화함으로써 식품분야의 안전성 확보에 노력하고 있다.

지수값을 75로 하여 식품안전지수를 환산하면 연도별로 다음과 같다.

〈표 17〉 식품부적합률 안전지수

년도	2003	2004	2005	2006	2007
안전지수	100	78	93	115	100

년도	2008	2009	2010	2011	2012
안전지수	115	123	138	138	138

2003년을 100으로 보았을 때, 식품안전성은 2006년 이후 꾸준히 증가추세를 보이고 있다. 즉, 부적합률이 검사건수 대비 대폭 줄어들었으므로 식품안전지수는 상대적으로

78) 부적합건수는 정밀검사결과 부적합된 건수를 의미하고, 부적합율은 수거건수 대비 부적합 건수를 의미하며 비율이 높을수록 식품의 안전성이 떨어짐을 의미한다.

증가하고 있으며, 최근 3년간은 30% 이상 안전지수가 증가한 상태를 유지하고 있음을 알 수 있다. 이로써, 식품안전성 역시 사회적 인식보다는 상대적으로 매우 안전성이 보장되었다고 평가할 수 있을 것이다.

〈그림 10〉 유통식품 부적합율 안전지수



이에 따라, 식품영역에서의 안전성은 주관적 불안감과 객관적 지표 간의 현저한 차이를 드러냄을 알 수 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 특정 영역군이 아닌 사회 전반에서 안전성을 확보할수록 개인의 주관적·내적 불안감은 증가한다는 점을 알 수 있다. 즉, 안전성이 확보될수록 개인의 안전에 관한 관심과 인식수준은 확대되고 따라서 과거에 불안요소로 인식하지 못한 광범위한 부분을 불안전요소로 인식하게 된다. 이는 다음과 같은 통계를 통해서도 간접적으로 확인할 수 있다. 2012년 통계청 식품안전이 불안한 이유에 대한 사회조사결과이다.

〈표 18〉 식품안전이 불안한 이유

특성별	2012					기타
	계	정부의 관리 미흡	식품업체의 식품안전의식 부족	언론의 불안감 보도	실제 안전하지 못한 식품 사용	
전국	100.0	37.0	42.8	11.6	8.3	0.3

이에 따르면 실제로 안전하지 못한 식품을 사용하였기 때문에 불안하다는 인식은 8.3%에 불과한 반면, 언론의 불안감 보도로 인하여 식품이 안전하지 못하다는 인식을 하는 비율은 11.8%로 더 높았고, 식품업체의 식품안전의식이 부족하다는 인식과 정부의 관리가 미흡하다는 인식이 거의 80%에 이르고 있다. 식품안전에 대한 일반인의 관심이나 의식수준이 매우 높아져서 정부시책 및 식품업체의 안전의식을 불안요소로 삼고 있지만, 실제로 안전하지 못한 식품을 이용하기 때문에 불안하다고 인식하지는 않는다는 점은, 현실적 불안요소가 아닌 내적 불안요소가 보다 큰 비중을 차지함을 간접적으로 드러낸다.

3. 안전지수의 통합적 분석 및 의미

가. 안전지수의 통합적 분석

안전지수를 평가하는 요소들은 어떠한 인자들을 포함시키는가에 따라 그 결과가 현저히 달라질 수 있다. 여기에서는 5대 강력범죄율과 인적 재난사고율, 환경범죄와 불법체류외국인비율, 유통식품검사 부적합율만을 인자로 하여 개별적 통계를 살펴보았다.

이제 각 6개의 인자들⁷⁹⁾의 총체적 안전지수 비율을 각 균등하게 6등분하여 총 100%를 안전지수로 하되, 2003년부터 2012⁸⁰⁾년까지 10년간의 추이를 살펴보고자 한다.

79) 인적 재난사고의 경우 사고건수와 사망건수를 독립적 인자로 분리함으로써, 총 6개의 안전지수 인자들로 구성된다.

80) 2013년을 배제한 이유는 소방방재청, 예방안전국, 예방전략과에서 매년 생산하는 통계인 재난연감의 공식 발표가 매 익년말로, 2013년도 공식통계는 2014년 말에 발표되기 때문이다. 따라서 개별인자인 인적재난사고 통계에 맞추기 위하여 2003-2012년을 기준으로 하였다.

〈표 19〉 총체적 안전지수

년도별	2003	2004	2005	2006	2007
5대강력	100	100	114	138	126
환경사범	100	135	163	161	161
인적재난(사고)	100	120	124	124	109
인적재난(사망)	100	108	109	112	113
불법체류외국인	100	67	71	66	59
식품안전성	100	78	93	115	100
총 합	600	608	672	716	668

〈표 20〉 단순 누적지수

년도별	2008	2009	2010	2011	2012
5대강력	127	122	172	173	161
환경사범	209	186	193	199	190
인적재난(사고)	104	89	100	94	77
인적재난(사망)	118	119	124	125	118
불법체류외국인	73	86	92	92	86
식품안전성	115	123	138	138	138
총합	744	725	818	820	770

기준지수를 0.833333로 하여 안전지수를 환산하면 다음과 같다.

〈표 21〉 변환지수

년도	2003	2004	2005	2006	2007
변환지수	100	101	112	119	111
년도	2008	2009	2010	2011	2012
변환지수	124	121	136	137	128

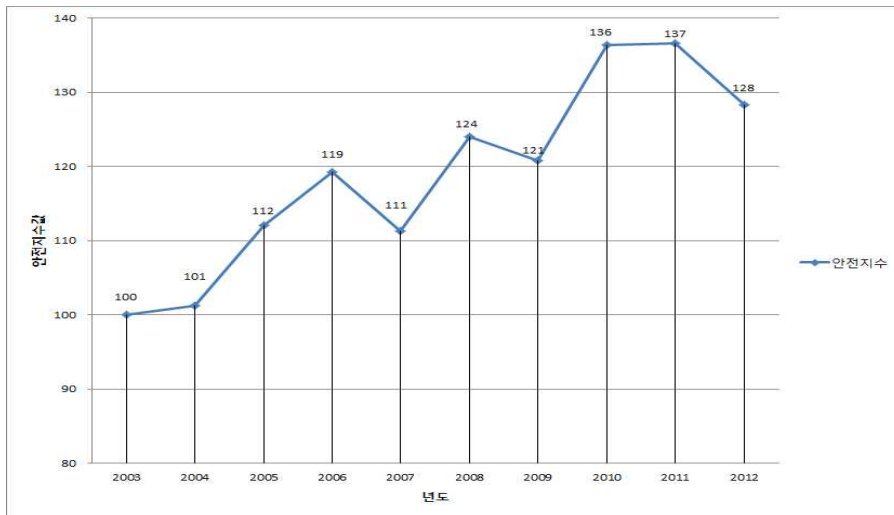
안전지수 총괄 합계를 한 경우, 년도별로 2003년을 100으로 할 때 기준년도보다 하락한 년도는 없다. 또한 2004년부터 2007년까지의 안전지수는 기준년도에서 10%를 넘

지 않는 정도로 낮은 상승세를 보인다. 이는 불법체류 외국인 수의 증가로 인한 소폭 상승으로 평가되며, 그 외의 인자들의 경우 안전지수의 하락에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 보인다. 뿐만 아니라 불법체류외국인 수의 급격한 증가에도 불구하고 환경사범 접수건수의 하락 및 5대 강력범죄 접수건수의 하락폭이 불법체류외국인 수의 증가에 의한 안전지수 감소를 상계하고 있음을 알 수 있다.

또한 2008년 이후에는 약 10%에서 30%를 웃도는 수준까지 안전지수는 상승하고 있다. 이는 2008년 이후 비록 불법체류외국인 수가 증가하기는 하였지만 그 증가폭이 상대적으로 감소하였을 뿐만 아니라, 환경사범 및 5대 강력범죄 접수건수 역시 매우 감소하였고 식품안전성, 즉 식품부적합률이 감소함으로 인하여 안전지수의 증가폭은 보다 높아졌다.

전체적으로 보아, 객관적인 지표를 통한 사회 안전지수는 2003년 대비 현재는 약 20-30% 증가하였다고 평가할 수 있다. 또한 지난 10년간 평균적으로 약 20% 정도 안전지수가 상승하였음을 알 수 있다.

〈그림 11〉 총체적 안전지수 추이분석



나. 안전지수 통계표의 의미 분석

안전 개념의 추상성은 주관적이고 내적 불안감의 증가로 인하여, 사회적이고 객관적인 안전지수와 무관하게 우리 사회의 안전성을 매우 위험하다는 인상을 지우게 됨을 앞 장에서 이론상 확인하였을 뿐만 아니라, 여기에서는 객관적 통계를 통하여 다시 검증하였다.

그 결과 객관적 안전지수는 상향곡선이며, 지난 10년동안 사회안전은 긍정적인 방향으로 개선되어 왔음을 알 수 있다. 여기에서 객관적 안전지수를 산출하고자 한 의도는 주관적 불안으로 인하여, 사회안전 위협요소들의 만연현상이 실제로 우리사회에 존재하는가를 검증하기 위함이다. 그리고 결론적으로 우리사회가 주관적인 면에서의 불안감을 증폭시킬만큼 안전 위협요소가 증대하고 있지 않다는 점을 확인하였다. 최근 끊임없이 발생하고 있는 대형사고들은 사회적 불안요소로 작용하고 있다. 그러나 사고의 규모와 별개로 그것이 전체 안전지수에 미치는 영향은 객관적으로 그다지 크지 않다. 즉, 사고의 인상 또는 잔상이 개인의 내적 불안감을 증폭시킨다고 해서 이와 비례하여 객관적이고 외적으로 안전 위협요소가 증폭하는 것은 아니다.

제4장 안전법 영역에서의 기존 경찰활동의 분석

제1절 경찰활동의 통계적 분석

1. 통계를 통해 본 경찰의 규모

가. 경찰인력 현황⁸¹⁾

〈표 22〉 1인당 담당인구수

	2007		2008		2009	
경찰인력	96,324	(0%)	97,732	▲(1%)	99,554	▲(2%)
1인당 담당인구수	509	(0%)	504	▼(-1%)	498	▼(-1%)
전년대비 증감비율(%)	0.74	(0%)	1.46	▲(97%)	1.86	▲(27%)

	2010		2011	
경찰인력	101,108	▲(2%)	101,239	▲(0%)
1인당 담당인구수	492	▼(-1%)	501	▲(2%)
전년대비 증감비율(%)	1.56	▼(-16%)	0.13	▼(-92%)

	2012		2013	
경찰인력	102,386	▲(1%)	105,357	▲(3%)
1인당 담당인구수	498	▼(-1%)	485	▼(-3%)
전년대비 증감비율(%)	1.10	▲(746%)	2.90	▲(164%)

경찰인력은 치안총감부터 순경 계급의 경찰관 총정원을 나타내는 것으로, 별정·일

81) 통계의 출처는 경찰청 '경찰통계연보'에서 제공된 e-나라지표이다.

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1605#quick_02;

반·기능·계약직 공무원과 전·의경수는 포함되지 않으며 해양경찰도 제외된다. 경찰관 1인당 담당인구는 사회 안전 및 치안유지를 위한 기본 인프라의 구비정도를 측정할 수 있는 지표 중 하나이다. 2007년을 기준 원년으로 하였을 때, 경찰관 1인당 담당 인구수는 저조하지만 꾸준히 감소추세를 보인다. 최근 경찰인력 확보를 위한 정부 차원의 노력이 밑바탕이 되었다. 이로서 2013년 경찰인력은 105,357명으로 전년 대비(102,386) 2.9% 증가하였다. 최근 치안환경의 급격한 변화로 새로운 치안영역이 지속 확대 추세에 있으며, 국민행복 실현의 필수조건으로 '국민안전'의 중요성을 강조, '경찰인력 증원'을 국정과제로 선정하였기 때문이다. 또한 성폭력, 학교폭력 등 4대 사회악 척결 및 범죄예방, 수사역량 강화 등 민생치안 위주로 경찰 인력의 지속적인 증원을 추진 중에 있다.

나. 인구 10만명 당 경찰관 수⁸²⁾

〈표 23〉 인구 10만명당 경찰관수

	2004		2005		2006		2007	
인구 10만명당 경찰관수	194	↔(0%)	198	▲(2%)	198	↔(0%)	198	↔(0%)
	2008		2009		2010		2011	
인구 10만명당 경찰관수	200	▲(1%)	202	▲(1%)	205	▲(1%)	203	▼(-1%)
	2012		2013					
인구 10만명당 경찰관수	205	▲(1%)	210	▲(2%)				

인구 10만명당 배치되는 경찰관수를 나타낸다. 경찰인력은 경찰관 총 정원을 나타내

82) 통계의 출처는 경찰통계연보.

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2977#quick_05

는 것으로, 별정·일반·기능·계약직 공무원과 전·의경수는 포함되지 않으며 해양경찰도 제외된 수치이다. 측정은 인구 10만명당 경찰관수 = (경찰관수/인구수) × 100,000으로 한다.

치안은 국민의 생명 및 재산보호와 직결되는 기본적인 복지로 경찰이 그 일차적인 책임을 진다. 인구 10만명당 경찰관수는 사회안전과 치안유지를 위한 기본인력을 나타내며 치안환경을 보여주는 지표이다. 인구 10만명당 경찰관수가 적으면 경찰이 치안활동을 적절히 수행하기 어려워서 높은 범죄발생으로 이어질 수 있고 국민의 안전에 대한 위협으로 작용할 수 있다.

지난 30년간 한국의 인구 10만명당 경찰관수는 1981년의 146명에서 2012년의 205명으로 1.4배 증가하였다. 인구 수 대비 경찰관수가 많을수록 경찰이 사회안전과 치안유지를 위한 본연의 역할을 충실히 수행하며 사회안전에 대한 주관적 기대감이 높일 것으로 기대된다.

경찰이, 증가하는 치안서비스의 수요를 충족시키기 어려워지면서 민간경비업이 성장하고 있다. 경비회사는 계약에 의해 돈을 받고 일반기업과 공공시설뿐만 아니라 일반가정에 경비 서비스를 제공한다. 민간경비인력은 경비업체가 고용한 경비원수와 국가시설, 국영시설, 개인기업에서 근무하는 청원경찰을 포함한다. 청원경찰의 수는 큰 변화가 없지만 민간경비업체의 경비원수는 빠르게 증가해서 이 둘을 합친 민간경비인력은 경찰관수보다 많다.

2. 외국과의 비교

각국의 인구10만 명당 경찰관수는 다음과 같다.⁸³⁾

83) 출처 : UNODC 「Total Police Personnel at the National Level」, 2013.

- 1) UN에 보고된 주요국의 인구 10만 명당 경찰관수임.
- 2) 영국(England and Wales)과 인도는 2010년수치임.
- 3) 국제기구에서 작성한 나라별 지표는 국제비교를 위해 특정 가정에 따라 조정된 자료로서, 주요보조지표의 수치, 수록기간, 단위 등이 다를 수 있음.

〈표 24〉 국가별 인구 10만명당 경찰관수

국 가	2010		2011		2012	
인 도	131	⇔(0%)	131	⇔(0%)	131	⇔(0%)
뉴질랜드	201	⇔(0%)	202	▲(0%)	197	▼(-2%)
캐나다	202	⇔(0%)	201	▼(0%)	200	▼(0%)
한 국	208	⇔(0%)	210	▲(1%)	209	▼(0%)
일 본	203	⇔(0%)	204	▲(0%)	205	▲(0%)
칠 레	213	⇔(0%)	237	▲(11%)	269	▲(14%)
미 국	226	⇔(0%)	222	▼(-2%)	211	▼(-5%)
영 국	252	⇔(0%)	252	⇔(0%)	252	⇔(0%)
호 주	259	⇔(0%)	263	▲(2%)	262	▼(0%)
독 일	293	⇔(0%)	293	⇔(0%)	295	▲(1%)
멕시코	357	⇔(0%)	361	▲(1%)	355	▼(-2%)

외국의 경우와 비교해 보면, 2010년 기준으로 멕시코, 독일, 호주, 영국, 미국의 인구 10만 명당 경찰관수는 한국보다 많고, 일본과 캐나다는 비슷한 수준이며, 뉴질랜드는 한국보다 적게 나타난다. 이후 변화추이를 보면 2012년도 기준으로는 일본은 유사한 수준이지만 꾸준히 증가추세에 있는 반면 캐나다는 감소추세를 보이고 있다. 그리고 칠레, 미국, 영국, 호주, 독일, 멕시코는 여전히 인구 10만명당 경찰관수가 우리나라 보다 상대적으로 많은 편이다. 국가별로는 일본, 칠레, 독일은 꾸준히 10만명당 경찰관수가 증가추세에 있다. 미국의 경우 2012년 222명, 2013년 211명으로 감소하고 있으나, 미국은 2001년 9·11 테러사건 이후 민간에 의한 치안확보 수준이 매우 높다는 점을 감안한다면 경찰관 수의 감소가 전체 치안에 미치는 영향은 매우 미미한 것으로 판단된다. 또한 경찰관에 의한 민간경비 가담이 가능하다는 점에서도 민간경비의 수준이 국가치안 수준보다 미달된다고 평가하기도 어렵다는 점을 고려해야 할 것이다.

이렇듯 다른 국가들과 비교했을 때 한국의 경찰관수는 부족한 편이며, 또한 향후 한국사회의 사회경제적 발전에 따른 치안서비스 수요의 증가를 고려하면 경찰인력의 증원이 필요해 보인다. 치안서비스의 사회간접자본(공공재)적인 성격을 고려하여 향후

정부는 5년 이내에 2만여명 정도를 충원할 예정에 있으나, 증원예정 인력을 고려한 12만 명을 기준으로 할 때에도, 우리나라 인구 10만명당 경찰관수는 약 240명으로 여전히 영국, 호주, 독일, 멕시코 등에 비하여 현저히 낮은 수준에 머무르게 된다.

〈표 25〉 국가별 경찰관 1인당 담당인구수

	독일	프랑스	미국	영국	일본
경찰관 1인당 담당인구	320명	347명	401명	403명	493명

경찰관 1인당 담당 인구수 측면에서 볼 때에도, 2013년 현재 우리나라는 485명으로 일본을 제외한 비교국가들보다 현저히 많은 수준이다. 통계수치가 절대적인 치안확보 수준을 의미하지는 않더라도, 우리나라와 같이 경찰의 치안담당영역이 매우 광범위하고 모호하다는 점을 전제한다면 인력의 확보는 치안과 직결됨을 고려해야 할 것이다.

제2절 경찰활동 범위의 비교법적 분석

1. 미국

가. 미국법상 경찰조직

미국의 연방형태이므로, 정부단위도 연방, 주, 지방으로 구분됨에 따라 경찰도 지역 연방경찰, 주경찰, 지방경찰로 구분되어 있어서 주정부와 지방정부 사이의 권한귀속 또는 주경찰과 지방경찰 간의 권한 또는 관할의 문제가 중요한 안건이 된다.

우선, 범죄의 규정이나 예방, 수사와 처벌은 지방정부가 아닌 주정부의 권한이다. 지방정부는 주정부로부터 명시적으로 위임받은 머무이 내에서만 권한을 가지고, 지방정부의 경찰관은 단순히 지방정부의 이익이 아닌 주정부 전체의 이익을 위해 봉사한다. 범죄와 처벌규정은, 지방정부가 주정부로부터 자치권을 위임받은 경우를 포함하여 주

법과 지방정부 조례가 충돌하는 경우 주법이 우선 적용된다. 다만 관할구역 내 질서유지 권한 및 책임은 대체로 지방정부에 위임되어 있으며, 경찰권은 지방정부의 경찰권에 행사권한이 묵시적으로 위임된 것으로 본다.⁸⁴⁾

즉, 경찰권은 주정부에 속하지만 자치경찰제를 통하여 명시적 또는 묵시적 위임을 통하여 포괄적으로 지방정부에 이전되는 경우가 대부분이다. 연방차원의 경찰은 법무부 소속 연방수사국(FBI)와 국토안보부(Department of Homeland Security)가 있다. FBI와 주 경찰 및 지방경찰과의 관계는 협력적 관계로서 사건의 수사가 경합하였을 경우 FBI에 수사권이 우선한다든지 경찰을 지휘 감독하는 일은 없고 공동수사 형식을 취한다. 국토안보부는 2001년 테러 이후 국경경비, 재난 및 화생방 공격 대비 활동, 정보 분석, 이민 관리, 사이버 보안 등을 담당하기 위하여 2002년 11월 설립되었는 바, 기존의 22개 정부 조직에서 17만 명을 흡수하여 정비하였다.

주 경찰은 주 정부조직법에 근거하고 있으며, 주경찰과 고속도로순찰대로 구분된다. 주내 도시⁸⁵⁾는 대부분 자치권이 부여되어 있으므로, 경찰조직 역시 자치현장 또는 조례를 통하여 조직과 임무가 결정되며, 주 내 그 밖의 지역은 주 정부조직법에 의하여 경찰 조직과 임무가 규정된다.

나. 경찰활동의 범위와 임무

1) 일반적 업무 범위

경찰의 범위와 임무는 국가마다 다르지만, 특히 미국과 같이 3단위로 구분되는 경우에는 구체적인 업무범위를 일률적으로 정의할 수 없다. 연방과 주 및 지방경찰은 각각 다른 법적 근거에 따라 활동하며, 단일의 중앙기구에 의하여 통제되는 것이 아니라 서로 분리되어 독립적으로 임무를 수행한다. 미국의 경우 법집행, 사회봉사, 범죄예방,

84) Reynold, Jr., *Local Government Law*, 2ed., 2001, 646면.

85) 예컨대, 뉴욕시의 자치현장 제18장에는 경찰청과 관련된 규정들이 편재되어 있는데 동 헌장 431조는 경찰청의 청장임명방식과 임기(시장에 의하여 임명되고 5년의 임기)가 규정되어 있으며, 제435조에는 경찰청의 임무를 크게 4가지로 나열하고 있다.

무고한 자의 보호⁸⁶⁾라고 보거나 질서유지와 법집행으로 보기도 한다.⁸⁷⁾⁸⁸⁾ 또는 경찰력이란 생명을 보호하고 공공안전과 사회의 건강, 도덕 및 전반적 복지를 향상하기 위하여 정부에 의해 주어진 권한이라고 보기도 한다.⁸⁹⁾ 또는 공공의 질서와 평온의 유지, 공공의 건강과 안녕 및 도덕의 증진, 범죄와 질서위반에 EOH한 진압과 수사, 범죄에 대한 유죄판결에의 조력, 기타 법률에 의하여 부여된 임무의 수행이라고 보기도 한다.⁹⁰⁾

그러나 구체적으로는 연방정부, 주정부 및 지방정부에 따라 관련 법규나 관련기관의 제정법에 따라 그 업무가 특정되거나 구체적으로 한정된다. 따라서 이하에서는 각 단위별로 기관 또는 업무범위의 설정에 관하여 검토하고자 한다.⁹¹⁾

2) 연방정부 차원

우선 연방정부 차원에서는 법무부 산하 연방수사국과 국토안전부가 치안을 담당한다. 연방수사국은 연방법 위반행위의 수사,公安정보의 수집, 연방법 또는 대통령 명령에 의거하는 특별임무를 수행하는 미국 연방정부의 조사기관이다. 관할 사건에 대한 현행법·준현행법을 체포할 뿐, 일반적인 국가경찰기관처럼 경찰권한을 행사하지 않으며 검찰기관과 같은 기소권도 없다. 수사·조사의 결과는 연방검찰관 등 관계기관에 보내지며 거기서 기소 등 법률상의 처분이 결정·집행된다. 수사권 범위는 ① 내란·간첩·태업 및 군대에 대한 방해행위 등 국가안보 관련 범죄 ② 대가 요구 인질

86) Kenneth J. Peak, Policing America: Method, Issues, Challenges, 2003, 57면 이하.

87) 송시강, “미국법상 경찰권 행사의 근거와 함께-경찰관직무집행법의 원리적 해석을 위한 시론”, 홍익법학 제14권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2013, 671면 이하; 장석현, “미국 경찰서비스 민영화에 대한 평가”, 사회과학연구 제14권 제2호, 동국대학교 사회과학연구원, 2008/2, 6-7면 참조.

88) 여기에서 법집행이란 범죄예방 및 수사를 중심으로 범죄통제의 업무수행을 의미하며 형사사법절차로서의 법적용활동이다. 사회봉사단 지역사회 삶의 질 향상이나 사회적 약자에 대한 서비스 제공업무로서, 응급구호, 분쟁해결, 분실물회수, 미야발견, 범죄예방교육, 청소년 선도, 운행교육 등을 포함한다. 질서유지는 공중도덕에 기초한 경미범죄와 관련된 경찰업무로서 무질서로부터의 회복활동으로, 비공식적인 방법에 의한 경고와 조언, 훈방의 방법으로 이루어진다.

89) Black's Law Dictionary 참조.

90) Gains · kappeler, Policing in America, 12면(김성태, “미국의 경찰작용법”, 홍익법학 제13권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2012, 577면 이하 재인용).

91) 미국법상 경찰재량에 대한 자세한 논의는 김성태, 앞의 논문, 582면 이하 참조.

약취죄 ③ 은행강도·절도죄 및 은행 임직원의 횡령죄 ④ 2개 주에 걸친 자동차 절도 및 강도죄 ⑤ 연방공무원이 관련된 증수죄 ⑥ 도난품의 2개 이상 주간 운반죄 ⑦ 수표위조 및 행사범죄 ⑧ 항공기 및 여객용 자동차에 대한 파괴범죄 ⑨ 중요 도주범죄자 수사 ⑩ 연방정부에 대한 사기범죄 및 민사사건 등이다.

국토안전부는 대테러 예방을 담당하면서, 구체적으로는 국경 경비, 재난대비 활동, 화생방 공격대비 활동, 정보분석 등의 업무를 관할하며, 세관, 이민귀환국, 국경순찰대, 비밀경찰국, 연방비상계획처 등 기존의 조직을 흡수하였다. 그 밖에 교통안전부와 국토안보연구센터, 사이버 보안전략 총괄기관 등 새로 창설되는 기관도 산하기관에 포함되는 등 미국 행정부 내에서 규모가 가장 크다.⁹²⁾.

3) 주 및 지방정부 차원

경찰권은 주정부에 속하지만 자치경찰제를 통하여 명시적 또는 묵시적 위임을 통하여 포괄적으로 지방정부에 이전되는 경우가 대부분이다. 주 경찰은 주 정부조직법에 근거하지만, 주 내 도시는 대부분 자치권이 부여되어 있으므로, 경찰의 권한이나 임무 역시 자치현장 또는 조례를 통하여 결정된다.

예컨대 뉴욕시의 자치헌장 제18장 제435조는 경찰청의 임무를 4가지로 구분하여 규정하고 있다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 경찰청과 경찰대는 공공의 안녕을 유지하고 범죄를 예방하며 범죄자를 수사, 구속하고 폭동을 진압하며, 불법적이거나 위협하거나 공공장소의 자유로운 통행을 방해하는 집회를 해산시킨다. 시민의 권리와 재산을 보호하고 공중보건을 보장하며, 선거와 모든 종류의 공공집회에서 질서를 유지한다. 교통을 원활히 하고 시민의 편의를 도모하며 시민 생명 및 신체보호를 위한 교통법규와 경찰청장이 제정한 규칙에 따라 자동차운행과 보행을 규율하고 지휘·통제한다. 도로상의

92) 예산은 약 400억 달러로 추산되며, 기존의 연방수사국(FBI)과 중앙정보국(CIA)는 흡수에서 제외되었다. 가장 중요한 업무는 미국에 대한 테러공격의 예방과 국민보호이며, 수장인 장관은 미국 안의 모든 테러 위협과 관련된 정보에 대한 접근권, 비자발급 및 거부권한을 갖는다.

노숙자를 통제한다. 화재현장에 적절히 참여한다. 대중의 여가장소 및 사업장을 점검·관리한다. 모든 법률과 시에서 발표되는 조례를 집행하고 범위반을 예방한다. 그리고 범죄진압 및 처벌을 위해 법률과 조례위반혐의자를 구속한다.

2. 교통촉진과 시민편의를 위해 교통관련 법규와 경찰청장 제정규칙에 따라 주차, 자동차 운행, 보행의 지휘와 통제는 관련규정에 따라 공직수행권한이 있는 경찰청 소속 직원에 의하여 수행된다.
3. 본 장에 명시적 규정 이외에, 동 조항에 포함된 사항 중 어떤 사항도 제1150조 규정에 의한 기관의 관할이나 권한을 제한·배제·이전하는 것으로 간주되지 아니한다.
4. 본 장에 포함된 사항 중 어떤 것도 교통국에 정부나 행정에 대한 통제권이나 경찰청 또는 경찰대에 대한 처분권을 부여하는 것으로 간주되지 아니한다.

2. 영국

2002년 경찰개혁법(Police Reform Act 2002)을 통하여 혁신적인 정책들을 시행하면서, 지역사회의 안전을 경찰조직만이 문제가 아닌 중앙 및 지방의 공공기관과 모든 지역사회 구성원들의 공동참여와 책임의식을 강조하고 있다.⁹³⁾ 이와 관련하여 영국 정부는 치안 혁신을 위해 4개 분야의 정책을 강조하는 바, 지역시민들의 참여의 확대(Increasing community engagement), 경찰의 책임(신용)성 강화(Accountability of policing), 조직운영상의 효과적 개선(Operational effectiveness), 경찰서비스의 현대화(Modernisation of the police service)가 그것이다.

특히 영국은 지역사회와의 연계 또는 지역사회 자발적 참여에 의한 치안 또는 안전위협요소의 제거에 중점을 두고 있다. 2003년 10월에 시행된 반사회적 행위 퇴치 계획(anti-social behaviour action plan)에 따라 경찰과 지자체 등은 무관용주의적 정책을 견지하고 범죄피해자와 증인에 대한 보호, 지역사회에 피해를 주는 자의 처벌 및

93) 박현호, “보다 안전한 사회의 확보를 위한 영국의 치안혁신”, 한국경찰연구 제3권 제1호, 한국경찰연구학회, 2004, 138면 이하 참조.

단속, 보다 안전한 도시의 조성과 같은 치안에 주력하였다.

또한 지역사회가 경찰활동에 보다 적극적으로 참여하게 하고, 경찰활동의 접근성을 높이기 위하여 다양한 정책들을 펴고 있다. 우선 지역주민들의 경찰활동에의 참여를 위한 지역치안협력체(locally accountable bodies) 활동의 효율성을 제고하고, 정보전달 시스템을 개선하였다. 특히 영국은 범죄감소나 안전은 경찰만의 문제가 아니며, 지역 사회 구성원 모두의 책무임을 강조하고 있다. 또한 안전확보를 위한 지역의 참여를 위해 주민유치장방문단, 이웃감시, 지역경찰협의회 참석, 범죄신고보상제도 등을 운영하고 있다.

구조적으로는 3단위의 연계와 협력을 강조하는 바, 지역패널(Neighbourhood Panel)은 자원봉사단체로서 특별경찰의 역할을 하고 지역내 감시인 및 이웃보호의 역할을 담당한다. 지역안전위원회(Community Safety Board)는 BCU 책임자, 범죄와 질서위반 감소 협력체(CDRP) 및 민간자원팀과 사업체 등으로 구성되며, 지역사회 안전의 확보를 위한 역할을 한다. 다음으로 지방청 단위 전략적 치안위원회(Strategic Policing Board)는 지차계 위원 및 투표에 의한 선출, 치안판사, 지역패널의 구성원 등으로 구성되면서, 지역단위 치안을 위한 전략과 정책수립을 담당한다. 이를 통하여 지역단위로부터의 개선과 치안을 중심으로 하면서, 지역안전의 책임을 경찰 또는 공적 기관이 아닌 지역주민 전부에 귀속시키는 작업을 하고 있음이 특징이다.

제5장 안전사회에서 경찰의 예방임무와 한계설정

제1절 안전법 영역에서 국가의 임무

1. 국가적 사회통제의 재평가

가. 사회통제 인식의 변화과정

‘우리의 안전은 곧 그들에 대한 통제다’⁹⁴⁾라는 표제는 국가에 의한 안전정책에의 포괄적 동의를 드러낸다. 사회통제는 범죄와 대형사고의 미디어 및 대중화를 통하여 현실보다 강인한 인상을 심어주는 과정을 거친다. 이를 통하여 무엇이 ‘정상’이고 무엇이 ‘비정상’인지에 대한 사회적 합의가 자발적으로 이루어지기 보다는, 각인된 강한 인상의 범죄와 대형사고에 의존하는 경향을 가지게 된다.

과거의 사회에서는 사회통제가 기본적으로 공통의 가치와 비공식적 규범의 포괄적인 체계를 통해서 지탱되었다. 지역사회의 역할과 소규모 집단, 종교적 집단 등이 사회적 네트워크를 형성하였고 비제도적인 통제들이 개인에게 도덕적인 측면에서 인상 지워지고 그 효과 역시 어느 정도의 정상적인 역할을 유지하였다. 그러나 복지국가 사회에서는 이러한 제도들의 의미는 거의 상실되었고, 통합기능과 행위요구를 표명하고 관철할 수 있는 사회 내 능력의 상당부분은 이미 잃어버렸다고 평가된다.⁹⁵⁾ 그리고 이러한 전통적인 제도의 의미상실의 보충은 국가제도 또는 상업적 시장참여자에 의하여 이루어지는 과정을 거친다.

현대사회의 복지는 구체적인 법익을 대체하는 일반적인 위험이나 사회문제에 대하

94) Garland, *The Culture and Control*, Oxford, 2001, 11면.

95) 토비아스 징엘슈타인·피어 슈톨레 원저, 윤재왕 역, 앞의 책, 24면 이하 참조.

여 국가가 개입하지 않으면, 가까운 장래에 그러한 위험이 보편적인 법익을 손상시키는 결과를 초래할 것이라는 우려를 통하여 국가적 개입을 정당화한다. 그러나 문제는 그러한 위험이 개연성에만 기초하고 있다는 점이다. 예컨대, 기존 사회에서 사회적 피보호자로 인식되었던 부랑자나 노숙자는 안전을 표방하는 국가차원에서는 잠재적 범 죄자 또는 사회적 위협자로 인식하게 되며, 따라서 통제의 대상으로 변화한다. 이러한 과정은 사회전반에 걸쳐 이루어지는 바, 사회통제가 사회적 갈등의 해소나 구체적 사회악의 감소를 목적으로 하는 것이 아니라 위험의 규제로 이해하는 경향을 강하게 드러낸다.

나. 사회통제와 법치국가원리와의 갈등

안전정책적 국가조치의 강화는 과연 법치국가의 원리와 양립할 수 있는가? 법치국가의 형태를 취하고 있다. 물론 법치국가가 반드시 자유주의적 국가라는 보장은 없다. 법의 내용 여하에 따라서는 단순히 법치주의의 요구를 채우는 것에 지나지 않는 것도 있다. 특히 현대에서는 법의 이데올로기적 성격이 갖가지 비판을 받고 있는 시대인 만큼 실질적인 법치국가란 과연 무엇인가, 입법이 비례성의 원칙에 부합하는가의 문제는 여전히 남겨진 과제이다.

그런데, 안전사회는 국가행정의 강화와 함께 법치국가는거와 연관성을 가지게 된다. 법치국가의 논거는 국가행정이 법률적 기초가 있을 때에만 국민의 기본권 침해적 행정작용이 정당화된다는 점만 들 뿐, 기본권 침해의 근거와 정당성과는 무관하기 때문이다. 예컨대, 사회통제를 위한 기관의 설립이나 기관권한은 반드시 법률적 근거가 선행되어야 한다. 그러나 기관 권한의 정당성이 법률적 근거만으로 정당화될 뿐, 그러한 권한의 행사 정도나 어떠한 목적에 따라 행사되어야 하는지의 여부는 법률에 규정되지 않는다. 또한 법률적 근거만 있다면, 그 어떤 경우에도 안전정책적 국가권력의 행사가 정당화될 수 있는지의 문제, 즉 실질적 정당성 또는 비례성의 원칙 역시 법률 자체에서는 찾아질 수 없다.

더 나아가 설령 법치국가원칙이 국가활동에 대한 법률유보 뿐만 아니라 비례성의

원칙까지도 요구한다고 하더라도 개인의 기본권이라는 개인적 법익과 사회안전이라는 사회적 법익간의 이익형량에 있어서 전자가 후자보다 우선시되기에는 사회적 법익이 지나치게 추상적이고 크다는 점을 부인할 수 없게 된다. 그 결과 사회안전을 위한 개인적 법익의 희생이 비례성의 원칙에 의하더라도 헌법적 한계를 넘어서지 않는다는 결론에 이르기 쉽다. 예컨대, 현재 사회안전을 위하여 국가 및 개인에게 폭넓게 허용되는 CCTV와 같은 전자감시활동이 과거에는 국가에 의한 공공장소의 감시로 국한되었다. 그러나 현재는 매우 일반적이고 광범위하게 이용되는 사회통제의 일상적 수단으로 이용되고 있다. 그리고 사회통제 수단으로서의 전자감시의 내면을 살펴보면, 개인의 사생활 보호권이라는 권리는 언제 어디서 침해당해도 사회안전이라는 사회적 법익을 위하여, 개인이 수인해야 할 당연한 권리침해로 이해된다.

다. 사회통제에 대한 인식의 전환필요성

위와 같은 공식은 사회안전과 관련한 많은 영역에서 발생하며, 개인의 수인의무는 보다 광범위해지게 된다. 개인의 의사표현의 자유, 집회 및 시위의 자유, 개인정보보호권, 장소결정의 자유 등의 제한이 보다 쉽게 이루어진다.

그러나 자유와 안전이 전혀 양립할 수 없는 개념은 아니다. 사회안전을 위한 사회통제가 반드시 개인의 자유를 희생해서만 보장될 수 있다는 인식으로부터 벗어나야 할 것이다. 또한 안전을 위한 어느 정도의 자유의 통제가 자발적인 수인으로 이어질 것도 필요하다. 다만 자발적 수인이 아닌 국가에 의한 자의적 통제의 위험성으로부터 ‘안전’해야 할 정책적 또는 제도적 보완 역시 병행되어야 한다. 뿐만 아니라 자발적 수인 역시, 사회의 특징인이 아닌 모든 사회구성원들이 잠재적으로 감시와 통제의 대상이라는 점에 대한 사회전반의 인식을 바탕으로 이루어져야 할 것이다. 또한 국가 역시 극단적으로 과장된 안전위험의 인상을 객관화하고 만연된 불안전의 주관적 감정을 이성적으로 환원하는 작업을 하여야 할 것이다. 이러한 국가적 차원의 이성적이고 반성적인 고려 없이 개인에게 자발적 수인과 복종만을 기대하는 것은 ‘누구를 위한 안전’인가에 대하여 국가가 개인을 위한 안전이 아닌 국가권력의 행사를 위한 안전으로 오인

하고 있음을 반증하는 결과만을 초래하기 때문이다.

2. 국가와 사인간의 협력의무

가. 사회 자율성의 회복

사회통제는 안전위험 요소를 개인에게 국한해서는 안 된다. 안전위험의 요소가 경제 위기나 산업위기로 인하였다면, 이는 개인적 수인으로 해결될 수 없다. 즉, 정책적으로 안전정책은 산업구조의 개혁이나 금융구조의 정상화를 통해서 해결되어야 할 문제이며, 개인의 금융정보의 침해에 대한 수인이나 세액증가로 인한 재산권 침해의 수인을 요구해서는 안 된다.

또한 전통적 의미의 사회 내 자율적 통제가 회복되기 어렵더라도, 국가는 일방적인 통제구도에서 벗어나 자발적이고 자율적인 사회의 기능회복에 관심을 가져야 할 것이다. 예컨대 학교폭력이나 가정폭력과 같은 부분은 국가개입이 먼저 이루어져야 할 영역이 아니다. 비록 국가가 사회악 근절을 위하여 이러한 영역의 폭력에 관심을 가지더라도, 이를 위하여 국가차원의 개입을 최우선으로 할 것이 아니라 소규모 지역사회의 기능을 회복하여 자율적으로 조절가능하도록 하는 우회적 방안을 모색하여야 한다.

최근 몇 년 사이 안전위험 요소에 대한 국가의 적극적 개입에도 불구하고, 일반인의 불안감이 오히려 증가하였다는 점은, 국가의 개입만이 해결책이 아님을 반증한다. 또한 사회 자율성의 회복은 장기적으로 안전위험 요소의 감소에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 그리고 사회 자율성의 회복이 사인의 국가에 대한 협력의 긍정성을 높일 수 있다는 점을 상기해야 한다. 국가와 사인의 협력은 국가의 일방적 개입에 의해서 주도되어서는 안 되며, 사인의 국가권력에의 절대적 복종 의무를 전제로 하는 것도 아니다.

많은 국가에서 국가권력 또는 국가작용의 일부를 사인에게 이양하고 있는 현상 역시 여기에도 시사점을 준다. 강제적 개입이 아닌, 교육과 홍보를 통하여 치안영역에 사인의 자발적 참여를 유도하면서 동시에 참여하는 사인에게 그에 부합하는 정도의 권한을 주는 방식으로 국가와 사인의 협력관계가 이루어져야 한다.

나. 자발적 협조 체계

대규모 위기나 재난 상황에서는 국가 행정조직이 보유하는 자원만으로는 위기 대응에 한계가 있다. 따라서 일반인이 보유하는 자원의 적절한 동원과 자발적 협조가 필요하다. 그런데 현행 법제상으로는 일반인의 협조가 수인의무의 형태로 부과되어 있고, 위기관리와 관련한 많은 법령들이 관련사항들에 대한 일반인 공개를 유보하고 접근을 차단하고 있다.

현대사회에서 위기관 재난뿐만 아니라 국가위기상태를 포함한다는 점에서 관련 법제들의 비공개 태도가 일응 수긍할 만하나, 적절한 시기의 각종 자원의 효율적 관리와 일반인의 자발적 협조체계를 끌어내기 위해서는 국민의 알권리를 보장하고 협조와 이해를 위한 국가적 차원의 태도가 전제되어야 한다. 특히 다양한 현대사회의 위기들은 기술적으로도 특정한 영역에 위치하는 경우가 대부분이다. 따라서 민간 분야를 포함한 모든 분야의 역량 결집이 필요하지만, 현행법제들은 입법형식상 행정기관 내부로부터의 일반적 지시 성격이 강하므로 대외적 구속력을 실효성 있게 발휘하기 어렵다.⁹⁶⁾ 또한 위기 또는 불안전 상황이라고 하더라도, 일반인에게 구속력있는 직접 지시를 국가기관이 행함은 입법적으로도 위헌요소를 지울 수 없다. 이러한 양립하기 어려운 두 가지 점을 고려한다면, 일반인의 자발적 참여와 협조 체계를 끌어내는 것이 가장 최선의 방법일 것이다.

3. 국가기관간의 협력의무

가. 안전관련 총괄기관의 확립 및 실질적 책무부담

최근 정부는 정부조직법을 일부 개정하여, 국가적 재난관리를 위한 재난안전 총괄부처로서 국무총리 소속의 '국민안전처'를 신설하고, 현행 해양경찰청과 소방방재청의 업무를 조정·개편하여 국민안전처의 차관급 본부로 설치하였다.⁹⁷⁾ 동법은 국가가 직면

96) 한영수·강현철, 국가위기관리 법제의 개선방안에 관한 연구, 한국법제연구원, 2010. 07, 2010, 69면 이하 참조.

하는 위기의 형태에 대하여 효율적으로 대처하지 못하였다는 반성적 고려 하에, 안전 관련 총괄기관의 설립을 목적으로, 과거 재난본부격이었던 소방방재청을 폐지하고 또한 해양경찰청의 업무 중 수사관련 업무는 일반경찰에 위임하되, 그 밖의 재난관련 업무를 국민안전처에 통합하는 방식을 채택한 것이다. 국민안전처는 국가적 재난간리를 위한 재난안전 총괄부서로서 안전 및 재난에 관한 정책의 수립과 운영 및 총괄하고, 비상대비와 소방·방재업무, 해양에서의 경비·안전·오염방재 및 해상사건의 수사를 주요 업무로 한다.⁹⁸⁾

그러나 이러한 개편에 관하여는 컨트롤타워와 현장의 능력 강화에 대한 구체적이고 현실적인 방안이 될 수 없다는 점과 국민적 합의에 의한 개편이 아니라는 지적도 제기된다.⁹⁹⁾ 이에 관하여, 재난발생시 범부처 차원의 신속하고 종합적인 대응이 중요하고, 현장 집행적 성격을 강조하면서 내각의 팀장격인 총리 산하에 설치하는 것이 필요하다는 것이 정부의 입장이다. 즉, 국가안보와 재난 관리를 통합 수행하면 안보와 재난의 전문성 차이로 시너지 효과가 미흡하고, 오히려 재난분야가 위축될 우려가 있으므로, 사회재난과 자연재난 기능을 통합해 일원화하여 총리의 컨트롤타워 기능을 강화한 형태의 통합부처임을 언급한다.¹⁰⁰⁾

그러나 중요한 점은 단순히 관련기관들의 이합집산이 아니라, 실질적이고 능동적으

97) 동 법안의 제안경위와 경과와 같다. 2014년 6월 11일 정부로부터 「정부조직법 일부개정법률안」이 제출되었으며, 2014년 8월 1일 유대운의원, 2014년 10월 2일 백재현의원이 「정부조직법 일부개정법률안」을 각각 대표발의하였다. 2014년 10월 21일 새누리당과 새정치민주연합은 이상 3건의 「정부조직법 일부개정법률안」을 효율적으로 심사하기 위해, ‘정부조직법 TF’를 구성하였으며, 2014년 10월 31일 개정안에 대해 합의하였다. 이에 제329회 국회(정기회) 제3차 안전행정위원회(2014. 11. 7)는 ‘정부조직법 TF’에서 합의된 내용을 기초로 하여 「정부조직법 일부개정법률안」을 위원회안으로 제안하기로 의결하여, 국회를 통과하였다.

98) http://www.mpss.go.kr/intro/intro_history.html

99) 국회사무처, 제329회 국회(정기회) 국회본회의회의록, 7-8면 상 김제남 의원의 반대의견을 그대로 인용하면 다음과 같다. “... 국민 안전을 위한 정부조직 개편은 세월호 참사에 대한 진실 규명과 종합적인 처방으로서 마련되어야 했지만 그렇게 되지 못했습니다. 둘째, 컨트롤타워와 현장의 능력 강화에 대한 구체적이고 현실적인 방안이 마련되었어야 하나 또한 그러지 못했습니다. 셋째, 국민의 동의를 얻고 믿음을 심어줄 수 있도록 공론화를 통한 충분한 토론으로 입안되었어야 하나 또한 그러지 못했습니다.”

100) http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20140520001636&md=20140523005848_BL

로 위기에 대처하고 기능할 수 있는 총괄기구인가이다. 과거 우리나라는 각각의 국가 위기에 대처하기 위한 개별 법제들, 예컨대 국가비상사태관련 법제로 대통령 긴급명령 제도와 계엄제도, 국가안전보장회의를 두었고, 근거법령으로 헌법 이외에 비상대비차원관리법, 병역법, 향토예비군 설치법, 통합방위법 등을 두었고, 국가적 재난과 관련한 법제로 재난 및 안전관리기본법, 자연재해대책법 등을 두고 있었다. 그런데 그것이 국가적 비상사태이든 재난이든, 현대 사회의 다양한 위기 유형에 효율적으로 대처하기 위한 통합적 위기관리가 필요하다는 점은 현실적인 요구이다. 그리고 이에 대응하는 형태 역시 실질적으로 기능을 담당할 수 있는 기구여야 한다. 만일 위와 같은 비판이 제기된다면, 이에 관하여는 조직의 실질적 기능과 업무수행을 통하여 해결하여야 할 것이다.

또한 위기의 유형별 정의, 위기의 판단기준과 판단주체, 위기관리전략, 위기관리에 따른 기본권 제한의 원칙과 기준, 기본권 침해에 대한 보상원리와 기준, 위기관리 관련 법령 상호간의 관계, 위기관리기구 간의 상호협조체계, 인적·물적 자원의 관리와 동원의 기준 및 절차 등의 문제를 선결하여야 할 것이다.

나. 안전관련 기관들의 유기적 협력

1) 외국의 제도적 협력 현황

미국의 경우 일찍이 비상 프로그램의 중요성이 부각되어, 중대한 재난이나 비상사태 시 주정부 및 지방자치단체에 대한 연방정부의 지원 제공을 위한 기본법으로서 1988년 스태포드법(The Robert T. Stafford Disaster Relief And Emergency Assistance Act)을 제정하였다. 동법을 기본으로 주정부는 주법에서, 지방정부는 조례에서 재난관련 사항들을 규정하고 있다. 이를 통하여 주정부와 중앙정부간의 협력적이고 체계적인 지원절차와 역할분담을 통하여 효과적인 위기관리 업무수행이 가능하도록 하였다.¹⁰¹⁾ 동법을 근간으로 미국의 위기관리체계는 연방차원의 재해대책으로 연방정부의

101) 시정개발연구원, 2004, 75면.

독립기구인 연방위기관리청(Federal Emergency Management Agency, FEMA)의 주도로 이루어졌었다.¹⁰²⁾ FEMA는 전국에 지방청을 두어 50개 주를 10개의 광역권으로 분류하여 효과적으로 통제하고 있다. FEMA는 재해계획, 대응, 복구 및 사전 예방 등의 종합적 안전위협 요소의 관리를 위한 국가기관이며, 지역사회로 하여금 재해에 대비해 준비 또는 대응하는 능력을 확보하도록 지원하고 있다. 다만 2001년 테러 이후, 미국의 위기관리 조직체계는 자연 및 인적, 사회적 모든 사회위협요소들을 통합하여 관리하기 위한 국토안보부(Department of Homeland Security, DHS)가 신설됨으로 인하여 연방위기관리청은 현재 국토안보부 산하도 들어가 그 기능을 수행하고 있다.

이처럼 미국은 연방정부와 주정부 및 지방정부간의 담당조직과 분담 및 지원이 체계적으로 구성되어 있다. 연방정부는 국토안보부(DHS)를 중심으로 주정부와 지방정부의 위기관리 활동 지원, 주 및 지방정부의 위기관리부서와 비영리단체 및 민간단체와의 TEAM 구성, 12개의 비상지원기능(ESP)을 하고, 주정부는 주단위 위기관리 본부(OES) 및 주단위 작전센터(SOC)와 조정센터(SCC)를 중심으로 중앙정부와 지방정부 사이에서 연계역할을 수행하고 지방정부의 대응수위를 넘어선 관리업무와 지휘감독 역할을 담당한다. 가장 하부단위인 지방정부에는 위기관리국(EMA)¹⁰³⁾를 두고 안전위협요소에 대한 일차적 책임을 부과하며, 재난에 대한 비상운영센터(EDOC)를 운영하고 자체 현장지휘체계(ICS)를 확립한다.

일본의 경우에는 자연재해와 관련한 지난한 역사만큼이나 위기대처에 관하여도 역사가 길다. 가장 기본이 되는 법률은 1962년 제정된 재해대책기본법으로, 재난방재책

102) FEMA는 1961년 국방성 산하에 설립되었으나, 1979년 대통령 직속기관으로 위기전담조직을 구성하여 부처별로 분산된 기능을 통합하고, 효율적인 재난대응 방안을 마련하기 위한 조직으로 변형되었다. FEMA의 청장 및 부청장은 대통령이 상원의 자문 및 동의를 얻어 임명되며,, 청장은 대통령의 지휘, 감독 하에 그의 직무를 수행하며, 부청장은 청장이 명하는 직무를 수행하거나 청장 유고시 청장의 직무대행을 담당한다.

103) 지방정부의 EMA는 안전위협요소에 대한 지방정부차원의 총괄 및 조정업무를 담당하는 부서이다. 사건현장의 효율적인 지휘와 경찰국 및 소방국과 같은 관련기관과의 유기적인 협조를 위해 재난사건유형에 따른 현장지휘체계를 갖추고 있다. EMA는 안전위협요소에 대한 계획과 대비, 대응과 예방, 교육훈련, 복구 지원 및 조정, 정보수집 및 전달, 자원확보 등을 주요 업무로 하며, 주정부의 재난관리국(SEMO)와 연방정부의 국토안보부(DHS) 및 국립기상청, 법무부 등과 함께 협조체계를 유지한다.

임의 명확화, 방재체제, 방재계획, 재해예방, 응급대책 및 복구, 재정금융조치, 긴급사태에 관한 규정들을 주로 한다. 이외에도 대규모지진대책조치법, 원자력재해대책특별조치법, 동남해·남해지진에 관한 지진방재대책 추진에 관한 특별조치법, 석유콤비나아트 등 재해방지법, 해양오염 및 해상재해 방지에 관한 법률 등 5대 법률과 이와 관련된 법령들을 구축하여 사회안전위협 요소들에 법률적 체계를 정비하고 있다.

조직적으로는 중앙방재회의와 지방방재대로 구분하여, 일차적으로는 지방자치단체가 대응하고 중앙정부는 총리주재의 비상재해대책본부나 긴급재해대책본부를 중심으로 지원하는 형식을 취한다. 물론 일본의 경우 지리적 특수성으로 인하여 자연재해를 중심으로 한 방위시스템이 주를 이루고 있지만, 위기 대응방식은 두 가지 특수성을 가진다. 우선 일차적으로 지방자치단체에 책임이 귀속되고 정부는 지원하는 형식을 취한다는 점이다.

다음으로 어떠한 안전위협요소든 일반국민과 함께 하는 업무구조 및 시스템을 보유하고 있다는 점이다. 위난요소에 대한 일반인에 대한 전달시스템이 강력하게 추진되고 있으며, 일반국민은 국가에 의한 안전위협요소로부터의 수동적 피보호자의 역할이 아니라, 정보의 상호 제공과 위기극복을 위한 참여자로서의 시스템을 구축하고 있다.

이처럼 미국이나 일본은 안전위협요소의 관리에 있어서, 중앙에 의한 지방 또는 하부기관에의 지휘·감독방식이 아닌, 유기적이고 협력적인 관계를 유지하고 일차적 책임을 하부기관에 귀속시키기 때문에 책임귀속 여부가 명확하다는 점에 특징이 있다.

2) 중앙부처간 및 지방자치단체와의 유기적 협력

재난관리는 실질적으로는 중앙정부보다는 지방자치단체 차원에서 더욱 중요하다. 이는 지자체가 밀착도니 행정조직으로서 시민의 재산과 인명을 보호해야 하며, 재난 발생의 현장에 최근접해 있기 때문이다. 또한 재난관리의 실질적 운영관리자는 일선의 책임기관이다. 따라서 효과적인 재난관리에 대한 책임은 중앙정부보다는 지방자치단체에게 주어지게 된다. 그러나 현행 제도하에서는 정부중심의 재난관리에만 편중되어 있어서, 현실적인 대책이나 위기관리가 효과적이기 어렵고, 중앙의 지침을 수행하는

소극적인 입장에서는 책무귀속에 대한 의식도 강화하기 어렵다.

우리나라의 경우 중앙정부에 대한 의존도는 예산에서도 드러나는 바, 지자체 복구비용의 80%까지 정부가 지원하도록 되어 있어서, 반사적으로 지자체의 재난 또는 안전 위협요소에 대한 적극적 대응을 기대하기 어려운 실정이다. 따라서 재난관리를 위한 중앙과 지방의 협력적이고 유기적인 체계와 역할분담이 필요하다.

다. 안전관련 기관들의 임무 중첩의 회피

우리 법제상 안전관련 기본법은 ‘재난 및 안전관리 기본법(이하 ‘재난안전기본법’이라고 칭함)’으로 동법은 자연재해뿐만 아니라 사회재난까지도 적용대상으로 삼는다.¹⁰⁴⁾라서 사회안전을 위협하는 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염과 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반시설 및 사회질서와 관련한 모든 위협요소들이 관리의 대상이 된다. 그리고 이에 대응하여 사회 및 일반인의 안전을 그 목적으로 한다. 동법상 안전을 주관하는 기관으로는 재난관리책임기관으로서 중앙행정기관 및 지방자치단체, 지방행정기관·공공기관·공공단체(공공기관 및 공공단체의 지부 등 지방조직 포함) 및 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관이 있으며, 재난관리주관기관이란 재난이나 그 밖의 각종 사고에 대하여 그 유형별로 예방·대비·대응 및 복구 등의 업무를 주관하여 수행하도록 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관이며, 긴급구조기관으로서 국민안전처와 소방본부 및 지방해양경비안전본

104) 동법 제3조 제1항은 "재난"이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.

- 가. 자연재난: 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 조류 대발생, 조수, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
- 나. 사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고·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 피해

부, 소방서 및 해양경비안전서를 지정하고 있다.

외적으로 판단하면 사회안전을 위협하는 모든 자연재해와 사회재난에 거의 모든 국가 및 지방기관, 특수기관들이 관련업무기관을 가담의무가 부과된 것으로 보인다. 또한 정책수립을 위한 중앙안전관리위원회와 안전정책조정위원회부터 지역단위 시·도 안전관리위원회 및 시·군·구 안전관리위원회까지 매우 정치하고 세밀한 지역까지도 안전체계에 관한 상하구조를 정비하고 있을 뿐만 아니라 안전관리민관협력위원회를 두고 관과 사회구성원의 협력체계까지 예정하고 있다. 그런데 문제는 이러한 기관들 간의 유기적 협력과 업무의 중복을 회피할 수 있는 체계적이고 기술적인 방안이 마련되어 있는가의 문제이다. 2014년 11월 개정법은 과거 안전행정부장관 및 소방재청장 소관이었던 부분을 국민안전처의 신설과 동시에 국민안전처장관을 중심으로 개정한 이외에 특별한 변화를 보이지 않고 있다. 따라서 협력체계를 개정법 이전과 달리 평가할 근거는 없어보이는 바, 지금까지 자연재해나 사회재난의 대응에 있어서 이와 같은 협력구조들이 원활히 구축되어 왔으며, 임무의 중복은 없었는가 또는 중복으로 인한 책임소재의 불명확화라는 부정적 문제들의 개선여부는 반드시 진단되어야 한다.

최근의 일련의 대형사고들에 대하여 공적 영역과 사적 영역사이에 행정기관과 사적 기업 간의 이해관계로부터 비롯되는 책임소재의 부재와 행정기관들의 도덕적 책임의식의 결여라는 비판이 꾸준히 제기되고 있다. 이는 산재된 많은 기관들의 성격상의 문제도 거론된다. 민관협력의 경우 가담기관이 순수 민간형태인지 공적 기관으로부터 재정적 지원을 받음으로 인하여 반관 형태인지 모호한 경우가 많으며, 그러한 모호한 성격 역시 책임소재의 명확성에 부정적 영향을 미치게 된다.

안전관련기관들이 산재해 있고, 그 수적 또는 규모적 방대성이 갖추어졌다고 해서, 안전위험요소들에 대한 대책이 완비되는 것은 아니다. 오히려 많은 기관들의 관여는 기관간의 체계설정의 문제점을 내포함과 동시에 임무의 중첩성이 책임소재의 결여 및 실제 안전위험 요소의 발생시 가동순서의 혼란, 인적·물적 자원의 과도한 동원 등의 문제를 제기하게 된다. 따라서 안전관련 기관들의 지역적 배분 및 가동순서를 확정하고, 상부기관의 원조체계를 확립하며, 최초의 투입기관과 원조기관 간의 책임소재를 분

명히 할 것이 필요하다. 국민안전을 위한 통합기구의 설치가 명칭사기에 불과하다는 비판을 면하기 위해서는 이와 같은 선결문제들에 대한 해답이 우선되어야 할 것이다.

제2절 예방역할과 예방책무의 관계 설정

1. 예방역할과 예방책무의 일치화

국가기관의 권한은 책임의 문제를 야기한다. 권한행사가 법률적 근거를 통하여 기본권 침해적 작용을 정당화한다면, 권한행사의 해태 또는 남용, 오류로 인한 위협의 야기 또는 증대는 이에 비례하는 책임귀속을 반드시 수반하여야 한다. 그러나 재난안전기본법은 권한 및 활동의 법적 근거만을 규정하고 있을 뿐, 이에 관한 법적 책임부과의 근거를 규정하고 있지 않다. 물론 이들 기관 또는 기관의 장에 대한 정치적 의무와 정치적 책임을 언급할 수 있다. 정치적 책임의 궁극적 기준은 결과적으로 사회의 안정과 질서를 이룩하였는지의 여부에 달려 있기 때문이다. 그러나 정치적 의무 역시 법의 의무와 무관하지 않다. 일부 시각처럼 정치적 의무를 법에 복종할 의무로 이해할 때¹⁰⁵⁾에는 더욱 정치적 의무는 법률에 기초하게 된다. 그렇지 않더라도 권력 또는 권한에 따르는 책임은 권력 또는 권한의 규모와 비례하여야 한다.

근대 이후 '권력'과 '폭력,' '권력'과 '권위,' 그리고 '권력'과 '지배'의 경계는 거의 무너졌다. 그러나 '권력'과 다른 형태의 '힘'의 행사가 정치철학사에서 항상 동일하게 이해된 것도 아니고, 이들을 동일한 정치사회적 요소로 간주해야 할 본질적인 이유가 정치영역에 있는 것도 아니다. '안전'을 위해 주권자에게 무제한의 폭력을 행사할 수 있도록 허용한 근대 자유주의의 출현처럼, '권력'과 다른 형태의 '힘'의 행사가 동일하게 인식되게 된 계기는 의도된 것이라기보다 우연하게 도래했다. 따라서 여전히 '권력'의 경험적인 특성들이 '권력'에 대한 규범적인 요청들을 완전히 압도할 수 없다. 특히 민주주의가 보편화된 오늘날, '권력'에는 그 나름의 도덕적 동기와 합법적 근거를 요구받는

105) Finis, *Natural Law and Natural Right*, Oxford University Press, 1980, 363면 이하.

다.¹⁰⁶⁾¹⁰⁷⁾ 물론 권력과 특정 영역에서의 권한이 동의어는 아니지만, 권한은 권력의 축소형태의 모습을 갖춘다.

그 어떤 용어로든 국가기관에 의하여 행해지는 수행 또는 역할이 권한에 근거한다는 점에서는 권한귀속기관 또는 장에게 행위결과에 대한 책임도 귀속되어야 한다.

2. 책임귀속 또는 책임부담의 방식

정치적 책임은 말 그대로 선출된 정책결정자의 결정과 집행, 공적 영역에서의 자신의 행위와 결과에 대한 부담이다. 그러나 정치적 책임의 구조는 국민의 선출에 의한 정부와 입법부의 구성과 이들에 의한 집행부의 구성 및 집행부에 의하여 지명된 실행위자의 선정과 같이 하부구조의 관계가 길어지면 길어질수록 공적 기구의 장에게 책임을 물을 수 있는 능력은 기하급수적으로 약화된다.¹⁰⁸⁾ 또한 중요한 사태가 발생하는 것을 사전에 예측하지 못하고, 따라서 적절한 대응조치를 취하지 못한 경우 그것이 도덕적으로는 면책되더라도, 정치적으로는 면책되지 않는다 하더라도, 정치적 책임을 지는 방법은 궁극적으로 관련 기관의 장의 교체 이외에는 별다른 방법이 없다.

정치적 책임이든 법적 책임이든 권한귀속기관에 대한 책임부과는 기관결정과 행위의 효율성과 신중성을 높일 수 있다. 문제는 경찰은 정치적 책임과 분리된 기관이라는 점이다. 따라서 역으로 정치적 책임 또는 책무의 대상이 되는 영역은 경찰의 예방임무 범위로부터 배제되어야 한다. 오히려 경찰의 책임은 경찰관련법상 매우 자세하게 명

106) '권력'개념은 '권력의 실제적 행사에 주목하던 학자들로부터 신랄한 비판을 받았다. 특히 베버(Max Weber)의 입장을 따르는 사회과학자들, 즉 '권력'(Macht)을 '사회적 관계에서 어떤 행위자가 저항에도 불구하고 자기의 의지를 관철시킬 수 있는 개연성(Chance)'으로 이해하는 학자들이 강하게 반발했다. 일차적으로는 '부당한 권력조차 실질적인 힘으로 작용하는 정치과정에 대한 관심이 '권력에 대한 규범적 설득보다 더 절실했던 이론적 경향이 작용한 것이기도 했다. Steven Lukes, Power, A Radical View, 2nd ed. Palgrave Macmillan, 2004, 33-35면.

107) 권력에 대한 포괄적인 설명에 관하여 스티븐 룩스는 권력은 인간 행동을 제한하는 다양한 방식에 따라 나타나지만, 또한 권력은 행동을 가능하게 만들기도 한다고 본다(Lukes, Steven, Power : a radical view, 2nd ed. Palgrave Macmillan, 2004. 참조.

108) 최장집, 대표와 책임, 민주주의에 대한 불만은 어디서 오나? 2면.

시적으로 규정되어 있다.

또한 안전위험요소에 관여하는 기관들의 결정과 행동에 대한 책임을 정치적 책임으로 한정한다면, 권한과 책임의 불일치 문제는 여전히 남아있게 된다. 이러한 면에서는 정치적 책임이 아닌 법률 규정에 의하여 책임귀속을 분명히 해야 할 필요가 있을 것이다. 그런데 동법 제77조는 국민안전처장관 등의 업무수행시 지시를 위반하거나 부과된 임무를 게을리 한 재난관리책임기관의 공무원 또는 직원에 대한 문책만을 규정해 놓을 뿐 지시권한자에 대한 문책 또는 법적 책임귀속은 규정하고 있지 않다. 오히려 지시를 받는 하부기관과 일반국민에 대한 지시 또는 명령불이행에 대한 벌칙규정들만 규정하고 있을 뿐이다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 권한은 책임에 비례하여야 한다는 점에서 권한자에 대한 법적 책임 또는 문책에 관한 규정들 역시 규정되어야 할 것이다.

제3절 경찰의 예방임무의 한계 설정

1. 재난안전 영역으로부터의 경찰의 임무 분리

가. 재난안전법상의 경찰의 역할

재난안전법은 앞서 살펴본 바와 같이 신설된 국민안전처장관과 안전행정부장관이 수장이 되고, 그로부터 하부조직으로 시·군·구 단위까지 매우 치밀하게 조직된 재난안전 담당기구를 설계하고 있다. 또한 동법에 의하면 동원 또는 지원기관으로 군대와 경찰조직을 예정하고 있지만, 주된 인적 지원은 군부대가 담당하는 것으로 규정되어 있다.

따라서 동법상 경찰의 역할은 치안 또는 도로교통 관련 지원에 불과하다. 구체적으로는 3개의 경찰관서의 장에 대한 의무규정을 두고 있다. 우선 동법 제42조 제2항 및 제3항은 시장·군수·구청장과 지역통제단장이 주민 등을 강제로 대피 또는 퇴거

시키기 위하여 필요하다고 인정하면 관할 경찰관서의 장에게 필요한 인력 및 장비의 지원을 요청할 수 있고, 요청받은 경찰관서의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 할 의무가 있음을 규정하고 있다. 그리고 제43조는 시장·군수·구청장과 지역통제단장은 응급조치에 필요한 물자를 긴급히 수송하거나 진화·구조 등을 하기 위하여 필요하면 경찰관서의 장에게 도로의 구간을 지정하여 해당 긴급수송 등을 하는 차량 외의 차량의 통행을 금지하거나 제한하도록 요청할 수 있고,¹⁰⁹⁾ 요청을 받은 경찰관서의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 응하여야 할 의무가 있음을 규정하고 있다. 마지막으로 제52조는 긴급구조의 현장지휘에 관하여, 재난현장에서는 긴급구조통제단장이 긴급구조 활동을 지휘하지만, 치안활동과 관련된 사항은 관할 경찰관서의 장과 협의하여야 한다고 규정하고 있다.

즉, 재난안전과 관련하여 경찰은 재난안전의 핵심적 권한기관이 아니다. 심지어 치안활동과 관련한 사항에서도 지휘 및 권한자는 긴급구조통제단장일 뿐이며, 경찰은 협조 대상으로서의 역할에 국한된다. 개정법은 재난현장에서 긴급구조 활동을 위해 참여하는 긴급구조기관의 인력이나 장비 등의 운용에 관하여는 시·군·구 긴급구조통제단장인 소방서장(해양에서 발생한 재난의 경우에는 지역구조본부장인 해양안전관서장)의 지휘를 따르도록 하고, 긴급구조 활동이 종료된 후에는 시·군·구 부단체장인 통합지원본부의 장이 재난현장의 수습상황을 총괄·조정하도록 하고 있을 뿐, 경찰의 역할을 직접 규정하고 있거나 권한을 부여하고 있지 않다.

109) 법률상 문언으로는 대통령령에 따라 요청할 수 있다고 되어 있으나, 이와 관련하여 동법 시행령 제51조는 시장·군수·구청장 및 지역통제단장은 경찰관서의 장에게 차량의 통행을 금지하거나 제한하도록 요청하는 경우에는 그 금지 또는 제한의 대상 구간 및 기간을 분명하게 밝혀야 한다는 점과 요청을 받은 경찰관서의 장은 차량 통행의 금지 또는 제한조치 결과를 관할 시장군수구청장 및 지역통제단장에게 통보하여야 한다는 점만 명시하고 있을 뿐 그 밖의 요청 관련 요건이나 상세한 조건들은 규정되어 있지 않다.

나. 재난안전영역으로부터의 배제

이처럼 법률규정만으로는 재난안전관련 영역은 경찰의 임무 범위가 아니다. 동법상의 임무는 국민안전처장관을 중심으로 한 체계 내에서 이루어지며, 원조와 협조의 역할로 규정된 경찰에게 재난안전영역에의 중심역할을 기대할 수 없다.

물론 경찰의 역할은 범죄예방과 진압에 국한되지 않는다. 특히 오늘날처럼 격변하는 사회적 환경과 예측불가능한 안전위험요소들로 인하여 사법경찰의 역할 이외에도 다양한 경찰활동에 대한 진지한 고민이 요구되는 시점임은 물론이다. 이에 대한 대안적 모델로 경찰활동을 범죄투사로서 보다는 치안서비스 제공 모델로 이해하고자 하는 견해들이 제시되기도 한다.¹¹⁰⁾ 그러나 여기에서의 치안이란 일반적인 사회안전을 위한 청소년선도, 지역사회 방법 등의 비권력적인 사회봉사활동을 넓게 포함하는 의미하며, 재난안전법상의 재난예방을 위한 치안을 의미하지는 않는다.

최근까지도 경찰은 자연재해든 인적 사고든, 사회재난이든 안전과 관련한 모든 영역에 총동원되는 모습을 보여 왔다. 이는 업무의 과부하의 문제 뿐만 아니라 실제로 제1의 임무인 범죄예방 및 범죄투쟁에 대한 경찰력의 부족을 초래하였다. 더욱이 책임귀속에 있어서도, 안전과 관련한 모든 책임을 사회적으로든 정치적으로든 경찰에게 귀속시키고자 하는 경향이 있었음을 부인할 수 없다. 그러나 재난안전 영역에서 경찰은 국민안전처를 중심으로 한 재난통제기관에 대한 일반적인 공기관으로서의 협력의무 또는 지원요청에 대하여 응해야 할 책무가 있을 뿐이다. 그리고 재난영역에서 배제된 경찰력은 본연의 임무인 범죄예방과 이를 통한 치안확보로 재 환원되어야 할 것이다.

2. 특별사법경찰과의 관계 재설정

가. 특별사법경찰 업무의 현황

전통적인 경찰활동은 권력남용과 기본권침해의 면과 범죄예방 및 치안이라는 면 사

110) 곽태석, “복지국가에서의 경찰의 향후 과제”, 한국행정학회 추계학술발표논문집, 2013, 16면.

이의 균형감으로 인하여 비교적 소극적 활동을 지향하여 왔다. 그러나 특정분야의 업무는 그 전문성과 현장성, 격기성 등으로 인하여 일반 경찰활동으로는 효율성을 기대하기 어려운 부분이 있다. 이러한 비효율성을 극복하고 일반사법경찰의 운영상의 한계를 극복하기 위한 방안으로 도입된 제도가 특별사법경찰제도(이하 '특사경'이라 칭함)이다. 특사경은 기본적으로 특정업무를 전문으로 하는 행정범죄에 효과적으로 대처하기 위하여 전문성을 갖춘 행정공무원에게 행정단속 이외에 당해 영역에서의 범죄 수사 등 사법경찰권을 부여하고 검사의 직접 지휘를 받아 수사한 후 검찰에 사건을 직접 송치하도록 하는 제도이다.¹¹¹⁾

현행 특사경제도는 1956년 '사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률'의 제정과 함께 도입되었다. 초기 특사경은 1차 산업의 단속을 위주로 업무를 수행하였으나,¹¹²⁾ 현재는 그 근거법령을 한정하기 어려울 정도로 많은 분야에서 활동하고 있다.¹¹³⁾

그 규모면에서도 2004년 10,144명, 2005년 11,041명 정도였다가 2008년도 이후부터 약 14,000여 명을 훨씬 웃도는 수준이다.¹¹⁴⁾

사회가 더욱 다변화되고 전문화될수록 전문적인 영역에서의 범죄발생이 증가한다는 점과, 특사경들은 특정한 행정기관 소속으로 특정업무와 관련한 범죄발견의 기회가 많다는 점은 특사경의 적극적인 활용이 범죄의 예방 또는 단속에 효율적일 수 있음을 시사한다.

111) 이러한 점 때문에 특사경을 행정경찰과 사법경찰의 영역이 중첩되는 영역으로 간주하기도 한다. 박경래/이원상, 특별사법경찰의 효율적 직무수행 방안에 관한 연구: 수사장구 사용 및 불심검문을 중심으로, 대검찰청 연구용역 보고서, 한국형사정책연구원, 2009, 6면 이하.

112) 김찬동·이세구, 특별사법경찰제도의 장기발전방안, 서울시정개발연구원, 2009. 3면 이하.

113) 박경래·승재현·신현기·김도우, 특사경 전담조직 활성화 방안에 관한 연구, 연구총서 12-AB-05, 한국형사정책연구원, 2012, 38-40면은 특사경을 기능에 따라 철도분야, 정보분야, 산업분야, 환경분야, 보건분야 및 기타 분야로 구분하여 설명하고 있다.

114) 2011년 특사경업무처리현황 및 성과지표에 따르면 2008년 14,050명, 2009년 14,106명, 2010년 14,482명 정도의 규모이다. 반면 경찰학사전, 법문사, 2012.에 따르면 중앙행정부처와 지방자치단체 932개 기관에 2009년 기준으로 17,613명이 특별사법경찰관리로 임명되어 임무를 수행하고 있다고 한다.

나. 현행 특사경제도의 문제점

한 연구에 따르면¹¹⁵⁾ 특사경 소속의 공무원은 일반행정업무로의 이동을 희망하는 비율이 그렇지 않은 비율보다 훨씬 많다고 한다.¹¹⁶⁾ 그 이유로는 업무과다가 가장 많고, 그 어리에 인사상의 불만족과 정성불일치 및 업무의 위험성을 들고 있다. 업무과다는 특사경이라고 해서 일반 업무로부터 완전히 배제되는 것은 아니기 때문에 일반 업무보다 과중되는 결과가 초래되고, 특사경의 업무가 현장조사와 범죄의 발견에 있다는 점에서 외부근무와 야간근무가 많다는 점을 부인할 수 없을 것이다. 또한 특사경제도를 운영함에 있어서 자체 내의 인원확보가 가능하지 않은 경우 파견근무 형태로 운영되고 있거나 일반행정업무자가 부수적으로 특사경의 업무까지 담당하는 경우가 비일비재함을 고려할 때 업무의 과중은 쉽게 예측할 수 있는 문제점이다.

특사경의 지명기준으로는 단순한 순환보직이라고 보는 견해가 전체의 68.3%로 나타나는 바, 특사경이 행정기관 내에서도 형사사법과 관련한 특별한 전문지식이나 능력을 기초로 선발되는 것이 아니라 단순히 인사상의 이동에 불과한 것으로 나타난다. 이러한 특사경의 지명에 대하여 효과적이라고 보는 견해는 19.3%에 불과하여 효과적이지 않다고 응답한 비율 35.6%에 비하여 거의 반절 수준에 그친다. 이는 특사경이 인사보직에 있어서 순환이라는 점을 기반으로 하여, 규모가 작은 조직일수록 특사경에 지명되는 빈도가 가능성이 보다 높다는 점에서 중앙기관보다는 자차체에서, 전담조직이 있는 기관보다는 없는 기관에서 보다 빈번하게 특사경으로 지명됨을 간접적으로 추측할 수 있다.

업무능력의 적절성에 관하여는 전담조직이 있는 경우에는 43.8%가 적절하다고 한 반면, 없는 경우에는 19.7%만이 적절하다고 의견을 제시하고 있다. 또한 업무선호도에 관하여는 특사경의 업무를 선호한다고 응답한 비율이 11.3%에 불과하여 기피한다고 반응한 47.9%에 비하여 1/4 수준에 불과한 것으로 나타난다. 특사경 업무에 대한 흥

115) 다음의 내용은 박경래·승재현·신현기·김도우, 앞의 책, 86면 이하의 조사결과를 바탕으로 한다.

116) 위의 연구에 따르면 일반업무로의 이동을 희망하는 자는 조사자 중 46.9%이고, 그렇지 않은 경우는 31.1%로 나타난다고 한다.

보와 관련하여서는 홍보가 부족하다고 보는 견해가 35.5%로 충분하다고 본 15.8%보다 두 배 이상 높았을 뿐만 아니라, 홍보 및 이해부족으로 인한 업무상 문제발생 여부에 관하여 문제가 된다고 본 비율이 31.4%로, 그렇지 않다고 반응한 22.3%보다 높다.

이러한 조사들은 특사경 업무 자체에 대한 업무담당공무원의 인식도를 드러낸다. 즉, 특사경 업무를 전문성을 기초로 한 특별한 업무로 인식하지 않고 단지 순환보직이라고 인식하면서도 실제로 일반행정보다 업무가 과중하지만 이에 적합한 적절한 보상이 이루어지지 않을 뿐만 아니라, 스스로에 대하여도 업무능력이 적절하지 않다고 보는 것이다. 뿐만 아니라 외부적으로는 특사경 업무 자체의 홍보부족으로 인하여 업무상의 문제까지도 발생하고 있다고 인식하고 있다. 이러한 조사결과는 전반적으로 특사경의 업무환경이 매우 열악하고 피지명된 공무원 역시 스스로 업무에 관한 능력이 저조하다고 인식하고 있다는 점을 드러낸다.

그러나 범죄발견과 단속에 있어서 특사경의 업무는 점점 범위가 넓어지고 있으며, 그 성과 또한 주목할 만하다. 따라서 고도의 전문성과 분야별 수사과정의 특수성을 요하는 영역에 대한 특사경의 활용과 확대는 불가피할 것으로 보인다. 그 결과 현행 특사경의 문제점을 개선하고 이를 적극적으로 활용하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다.

다. 특사경제도의 개선방안

이러한 특사경제도의 문제점을 개선하기 위하여는 별도의 개선방안들이 제시되어야 할 것인 바, 여기에서는 앞서 본 조사결과를 토대로 몇 가지 개선방안을 개괄적으로 제시하고자 한다.

1) 형사사법절차의 이해도 및 전문성 강화

특사경의 형사사법절차 관련 전문성 강화이다. 현대사회에서 대국민 생활과 밀접하면서도 안전을 위협하는 요소가 항상적으로 존재하는 영역들, 예컨대 교통, 환경, 식품, 위생, 출입국 등과 같은 분야들에 있어서 특사경은 일반경찰에 비하여 범죄발견의 기회가 많고, 그 직무상 특수한 지식과 경험을 활용하여 수사의 실효성을 담보할 수

있는 가능성이 상대적으로 많다. 또한 과학적이고 전문화된 범죄기법을 통제하기 위해서 일반경찰이 그에 부합하는 전문수사담당자를 확보하기란 현실적으로 불가능하다. 따라서 일반경찰의 수사권이 미치지 어려운 특수한 영역에 종사하는 자에게 특별히 수사권을 부여하는 것은 불가피하다.

다만, 이러한 종사자들은 특수한 영역에 대한 고도의 전문성은 확보되었으되, 형사사법절차와 관련한 전문성이 미흡하다는 점에서 수사실무상의 문제가 발생한다. 따라서 특사경을 대상으로 한 형사사법절차 및 수사관련 전문지식의 교육은 반드시 선행되어야 할 것이다. 현재 특사경에 대한 교육들은 일정한 법적 기준이 마련되어 있지 않다. 또한 교육 역시 일정시간이수를 기준으로 할 뿐 그 내용상의 질적 보장이 이루어지고 있는지 의문이다. 따라서 특사경을 대상으로 한 전문교육기관을 선정하고, 형사사법절차와 관련한 전문지식과 기법에 대한 체계적인 교육을 제공함으로써 전문성을 강화하는 문제가 선결되어야 할 것이다.

2) 지명방식 개선 및 장기근속의 보장

지명방식 및 보직의 개선방안이 필요할 것이다. 현재 특사경은 순환보직의 형태로 이루어짐으로 인하여 앞서 제시한 전문교육이 이루어진다고 하더라도 일정기간 근무가 종료되면 다른 보직으로 순환이동하게 된다. 이는 전문성을 요하는 특사경 업무의 전문성을 현저히 약화시키는 가장 중요한 원인이다. 특사경이 필요한 전문영역을 확대해야 한다는 인식이 전체 78%로, 그렇지 않다는 비율 4.1%에 비하여 무려 20배에 이르고 있다. 이는 특사경 업무의 필요성과 전문성을 인정하고 있다는 의미로, 전문성을 요하는 직종에 대한 종사자에 대하여는 장기근속을 보장해야 할 것이다. 이는 지명방식의 개선을 통하여 담보되어야 할 것이다. 즉, 순환보직이 아니라 일종의 선발제로서, 희망자나 단속경력이 많은 자 중에서 선발하여 일정기간 사전교육을 통하여 형사사법 전문성을 강화한 후에 별정직의 형태로 운영함이 타당할 것이다.

3) 일반행정과의 분리 및 전담기구의 설립

일반행정업무와의 분리문제이다. 앞서 본 바와 같이 특사경 업무자가 일반행정업무를 중복수행하는 경우 업무과다 및 집중력의 저하가 초래됨은 당연한 결과이다. 이러한 업무과다는 범죄의 발견 및 단속에 있어서의 효율성의 문제와 직결된다. 따라서 특사경 업무자에게는 일반행정 업무를 부과하지 않고 특사경으로서의 역할에 충실할 수 있는 업무환경을 제공할 것이 요구된다.

다음으로 특사경 전담조직의 분야별 확충의 문제이다. 특사경 업무는 행정문화에 익숙한 행정공무원이 수사기관으로서의 역할을 해야 한다는 점에서 역할갈등의 문제를 초래한다. 행정공무원으로서의 역할수행은 행정관련법 위반단속에 국한되고, 법위반이 발견될 경우 일반경찰에의 신고의무만 이행하면 족하다는 이해하게 될 경우, 특사경에 의한 단속과 일반경찰에 의한 재수사의 중복문제가 발생할 수 있다. 이는 단속이나 수사의 실효성을 현저히 저하시키는 요인을 작용한다. 또한 특사경에 대한 일반인들의 인식부족 또는 홍보부족으로 인하여 일반행정공무원이 불법수사를 한다는 인식이나 강제력 사용에 대한 일반인의 부정적 인식이 여전히 문제된다. 이러한 점은 특사경 전담조직을 분야별로 설립하고, 이에 대한 홍보 또는 인식의 제고를 병행함으로써 개선되어야 할 것이다. 물론 일부 광역자치단체에서는 전담조직이 신설되어 운영되고 있지만, 대부분 파견형식이어서 조직의 전문성 또는 기반성과는 다소 거리가 먼 것이 현실이다. 따라서 파견형식이 아닌 기관 내의 전담조직을 확충하고 장기적으로 수사 전담 인력으로 전문화하는 방안이 필요할 것이다.

4) 강제수사권 부여 및 법적 근거의 정립

마지막으로 강제수사권의 부여문제이다. 특사경은 수사상 불가피한 강제력의 행사의 법적 근거나 물적 장비가 현실적으로 부족하다. 법적 근거규정의 미비는 범죄의 발견 및 수사와 범질서 확립을 목적으로 하는 특사경의 취지를 저하시키는 요인으로 작용한다.

이와 관련하여 사법경찰관리의 직무를 수행할 자 및 그 직무범위에 관한 법률은 오

로지 특사경이 필요한 전문영역 및 지명에 관하여만 규정하고 있을 뿐이며, 실제 특사경의 업무 및 수사관련 규정들은 특별사법경찰관리 직무규칙에 정비되어 있다. 그러나 동 직무규칙은 특사경의 수사와 관련하여 형사소송법상의 일반경찰의 수사 규정들과 매우 유사하게 명시하고 있으면서도, 특사경에게 검찰에의 보고의무와 수사서류 작성 등의 의무와 관련한 규정들을 두고 있다. 반면 피의자와 관련하여서 제26조 제2항은 특별사법경찰관리가 영장을 집행하는 때에는 피의자나 관계인의 신체와 명예를 보전하는데 유의하여야 한다는 책무를 두고 있을 뿐, 문언 상 강제력 행사의 근거가 될 수 없다.

물론 어느 범위까지 강제력의 행사를 인정 또는 부여할 것인가의 문제는 여전히 남게 되지만, 수사권의 본질이 일반적으로 상대방의 의사에 반하는 영장집행 또는 신변에 대한 제한이라는 점에서는 강제력 행사는 불가피한 것으로 판단된다. 강제력 행사를 위한 수사 장비의 사용 또는 불심검문 관련 근거규정을 법제화할 것을 주장하는 견해¹¹⁷⁾도 이러한 문제점에 근거하지만, 일반경찰과 동일한 정도의 수사권 행사권한을 부여하는 것은 남용의 우려가 수반된다. 따라서 특사경의 강제력 행사는 당해 전담 영역에서의 행정단속과 관련한 범죄의 발견 및 수사에 있어서 필요최소한에 그쳐야 하며, 일반경찰의 수사권한에 해당하는 불심검문 등까지도 광범위하게 허용하는 것은 바람직하지 않을 것으로 판단된다.

다. 특사경과 일반경찰과의 관계 재설정

특사경이란 특별한 행정영역에서의 사법경찰권의 행사를 의미한다. 그런데 시대적 상황의 변화에 대응하면서 개별적으로 만들어진 다양한 규정이나 법규는 특사경으로 하여금 업무의 한계 또는 직무범위에 대한 명확성을 저하시키는 요인으로 작용한다. 법률전문가가 아닌 행정공무원 소속 특사경이 이러한 전반적인 관련법규나 제도를 검토하고 법적 근거를 명확히 하는 수사를 한다는 것은 현실적으로 어려움이 많다.

또한 형사사법절차의 세밀한 규정들까지 모두 숙지하지 못한 상태에서 행정전문가

117) 박경래·승재현·신현기·김도우, 앞의 책, 191면.

로서만 특사경 활동을 함으로 인하여, 단속대상이 실제 행정형벌 위반으로 검거가 될 경우 이후의 수사절차를 일반경찰에 이관하는 경우가 많다. 이는 특사경과 일반사법경찰의 수사업무 분장의 명확성의 문제로 이어지게 된다. 수사업무란 단속을 통한 범죄의 발견에 국한되는 것이 아니라, 이후 피의자의 신문과 조서작성 및 검찰청 송치, 송치전 관련서류의 검토 및 담당사건의 결정 또는 판결과 같은 처리결과의 인지 등을 포함한다. 그러나 이와 관련된 전문성이 상대적으로 약한 특사경은 일단 범죄를 발견하게 되면, 일반사법경찰의 원조를 요청하거나 사건을 검찰청이 아닌 경찰서에 송치함으로써, 담당업무를 종료하기도 한다.

그러나 이는 수사 및 증거발견의 중복문제를 야기할 뿐만 아니라, 이로 인한 일반경찰업무의 과중이라는 결과를 초래한다. 특사경의 존치이유가 특별행정 영역에 대한 전문성을 강조함에 있고, 일반경찰이 이러한 특별한 영역으로부터 배제되는 이유가 전문성이 결여에 있음에도 불구하고 결과적으로는 수사절차에서부터는 일반경찰로 이관되는 결과는 특사경 제도의 취지에 부합하지 않는다. 물론 강제력 행사에 제한이 있는 특사경에 대한 일반경찰의 원조 또는 지원요청에 대한 협력은 일반경찰로서도 당연한 업무에 해당된다. 그러나 그 밖의 전반적인 수사에 대하여는, 앞선 형사사법절차에 대한 사전교육과 전문성 강화를 전제로 특사경에 전속되는 영역으로 남겨져야 할 것이다.

특사경과 일반경찰의 업무분담은 귀책의 문제로 연결된다. 특사경이 일반경찰에 수사실무를 이관함은, 궁극적으로는 수사에서의 면책을 의미하기 때문이다. 또한 특사경은 검찰의 직접 지휘를 받는 관계에 있으며, 수사지휘와 검찰송치가 의무이다. 특사경업무처리현황 및 성과지표는 주요 특사경의 업무실적을 검찰송치, 검찰고발, 경찰고발, 수사지휘, 합동수사 등으로 구분하고 있는 바, 2011년 기준 전체 검찰송치 171,090건 중 수사지휘건수가 56,168건¹¹⁸⁾이라는 점은 그 밖의 건수들에 대한 검찰송치 이전의 과정에 있어서 일반경찰의 협조 또는 이관 등을 추측케 한다. 그러나 수사지휘가 수사에서의 책임 소재 문제를 수반할 뿐만 아니라, 일반경찰의 업무를 중복해서 가중

118) 2012년 특사경업무처리현황 및 성과지표 분석 내용.

한다는 점에서는 특사경의 전문성 강화를 전제로 한, 양 기관의 업무분담이 반드시 필요하다.

3. 치안서비스의 민영화와 경찰의 책무범위 제한

가. 치안서비스의 민영화

민영화의 개념은 매우 다의적이어서 확일적으로 개념 정의하기는 쉽지 않다. 일반적으로 광의의 민영화란 자산이나 서비스의 전달을 공공부문에서 민간부문으로 이양하는 것을 의미하며 정부참여를 벗어나 정부와 개인서비스제공자 사이의 협력관계를 허용하는 의미로 사용된다. 즉, 민영화란 정부소유의 자산을 매각하여 정부에서 민간으로 재화의 생산을 이전하거나 서비스 제공을 이전함을 의미한다. 즉, 공공사무가 민간의 협력을 통해 수행되는 경우가 증대되는 경향¹¹⁹⁾ 또는 전통적으로 공행정에 의해서 제공되던 재화 및 서비스를 사적인 주체 또는 사기업으로 이양하거나 공법적 임무수행에 사적인 주체를 개입시키는 것¹²⁰⁾을 의미한다. 민영화란 개인의 재산과 안전에 대한 스스로의 자기방어 개념을 포함하는 바, 민간경비원과 민간조사원의 고용, 조명장치나 경보장치 또는 감시장치의 설치, 노인과 여성을 위한 경호서비스나 시민도보 순찰과 이웃감시제도의 이용, 개인에 의한 무기휴대 등을 포함한다.¹²¹⁾

치안서비스의 민영화는 공공영역의 보조적 업무를 민간부문에 이양하는 방식으로, 비용절감과 서비스개선의 목적으로 이루어진다. 경찰서비스의 민영화는 대체로 세 가지 유형으로 분류되는 바, 첫째, 임무분담의 방식으로서 경찰이 직접 행해야 할 역할이나 임무를 양도하거나 경찰이 일반인의 요청에 부응할 능력 또는 대처가 부족하다는 이유로 민간에로의 이양을 하는 경우이다. 둘째, 특정한 업무수행을 위해서 경찰과 민

119) 홍정선, 신지방자치법, 박영사, 2010, 451면.

120) Stober, Allg. Wirtschaftsverwaltungsrecht, 16. Aufl., 2008, § 3 III 2(이세경, “민경협력을 통한 국가안전임무 수행”, 공법학연구 제11권 제2호, 한국비교공법학회, 2010. 5, 372면 재인용).

121) 장석현, “미국의 경찰서비스 민영화에 대한 평가”, 사회과학연구 제14권 제2호, 동국대학교 사회과학연구원, 2008. 2, 8면 이하 참조.

간기업이 계약을 체결하지만 경찰이나 정부에 의한 통제가 가능한 경우이다. 대집행의 경우가 이에 해당한다. 셋째, 경찰이 비용부담을 일반인에게 전가하거나 치안서비스를 판매하는 경우이다.¹²²⁾

치안서비스의 민영화는 국가기능의 폐해 또는 한계와 직결된다. 국가기능이 독점 또는 권위주의적이고 경쟁적이지 않다는 점, 안전위험요소가 다양화될수록 경찰에 의한 치안담당의 양적·질적 수준의 확보가 어렵다는 점, 수요에 상대적으로 공급이 미달한다는 점, 시민의식의 고양을 국가기관이 비례적으로 부응하지 못한다는 점 등의 문제들이 국가에 의한 치안서비스의 민영화를 법적으로 허용하게 만드는 요인으로 작용한다. 즉, 가구의 소득이 늘어갈수록, 개인의 안전에 대한 욕구가 상승하지만 국가에 의한 안전서비스는 예산부족, 비능률성, 신기술의 도입미비 등으로 상승된 욕구를 충족시키지 못하는 반면, 새로운 기술과 인력을 확보한 민간 안전서비스의 수요는 증가하고 있다.

그러나 치안서비스의 민영화가 국가기능의 포기의 측면만 있는 것은 아니다. 오히려 인적·물적·기술적 재원이 풍족한 민간영역을 치안분야에 끌어들여 민경협력을 이끌어 낸다면 보다 강화된 치안확보에도 기여할 수 있다. 소위 민경협력이란 경찰과 사적 안전업체의 새로운 임무분배 내지 협력적 행위를 의미한다. 경찰과 사적 안전업체는 안전이라는 공통된 보편적 법익을 지향한다.¹²³⁾ 다만 경찰은 공적 안전을, 사적 안전업체는 서비스 이용자라는 특정인의 사적 안전을 목적으로 한다는 점에 차이가 있을 뿐이다.

따라서 양자는 안전이라는 현대사회의 문제해결에 있어서 협력적 행정국가의 모습을 보이고 있으며, 공적 영역과 사적 영역의 책임분배를 표현하는 것이다. 안전이라는 테마를 어느 특정 영역의 책임으로 전환하지 않고, 국가(중앙정부)와 지방자치단체 및 지역사회 제 요소들의 공동임무로 보고자 하는 것이 최근 각국의 경향이다. 예컨대 영

122) Johnson, *The Rebirth of Private Policing*, Routledge & Kegan Paul, 1992, 24면 이하.

123) Rixen, *Vom Polizeirecht über das Gewerberecht zurück zum Policerecht-Über die unsichere Sicherheit der Sicherheitspartnerschaften*, DVBl, 2007, 221면(이세경, 앞의 논문, 374면 각주 16 재인용).

국의 경우는 경찰과 지역사회의 공동협력을 통한 치안을 이미 2005년 이후부터 지속해 오면서 경찰위원회에 지역사회 대표의 참여 및 건의를 인정해 오고 있으며, 지역사회내의 이웃감시와 불량자감시 등을 지역사회 구성원의 역할로 환원하는 등의 제도들을 지속해 오고 있다.

나. 사례 - 미국의 사적 치안서비스 현황

1) 사적 치안서비스의 규모

미국은 지역사회가 경찰보다는 민간경비를 통해 치안을 유지하고 있다고 보아도 과언이 아니다. 이미 1970년에 민간경비원 대 경찰의 비율이 1 대 1.4명이었으나, 2005년에는 3 대 1로 민간경비원이 경찰보다 세배나 많아졌으며, 특히 캘리포니아의 경우 민간경비원이 경찰보다 수적으로 4배나 많다. 미국에서 민간경비란 기본적으로 잠금장치, 경보, 무장 자기방어 등 기본적인 사적 경비의 중요한 형태이다. 민간경비 또한 자원봉사 형태의 치안 및 전문적 장비소지 경찰을 포함한다. 미국에서는 민간경비 역시 자본주의적 경쟁시장 구도를 통하여 만족스러운 서비스제공을 지향한다. 2011년 기준으로 민간경비 사업에는 약 150만 명의 직원이 고용되어 있고 이는 공적 경찰보다 3배 많은 수준이며, 9,000개 이상의 민간경비 회사가 운영되고 있다.¹²⁴⁾ 미국은 사적 치안이 범죄를 감소시킬 뿐만 아니라 비용절감에도 효과가 있다고 본다. 경제학자 부르스 벤슨과 브렌트 마스트는 사적 치안이 살인, 강도, 자동차 절도, 민간 경찰이 강간을 줄일 수 있다는 강력한 증거를 제시하였다. 뉴욕의 경우, “Grand Central Partnership” 시행 이후 6,000개 이상의 기업이 매하튼 지역의 70 구역의 보호를 위해 사적 경비를 고용하였는 바, 2년 후에는 약 20%, 3년 후에는 36%, 그리고 5년 후에는 53% 범죄율이 감소하였다. 플로리다 역시 저소득 지역에 긴급 개입서비스의 일환으로 사적 경비를 도입한 이후 범죄율이 평균적으로 50% 감소하였다고 한다.

또한 사적 경비는 정부에 의한 경찰력보다 비용이 저렴하다고 본다. 사적 경비회사

124) <http://www.ncpa.org/pi/crime/pdcrm/pdcrm63a.html>

는 경쟁구도 하에 있기 때문에 비변인 공무원들보다 저렴한 가격으로 서비스를 제공하는 경향이 있다.¹²⁵⁾ 캘리포니아 월넷 크리크에서는, 증가된 순찰수요를 제공하고 사적 요구에 부응하기 위하여 사적 경비보다 납세자들에게 4배 이상 많은 세금을 부과한 것으로 추정되었다. 또한 텍사스 알링턴에서는 주거도난경보기 호출에 부응하기 위해 경찰에 투입되는 연간 180만 달러의 비용을 절약하기 위하여(그러한 호출의 99.7%는 잘못된 경보였다), 오히려 도난경보에 대한 호출부분에 관하여 민간경비업체와의 계약을 체결하였다.¹²⁶⁾

2) 사적 치안서비스의 관리

미국의 사적 치안서비스에 대하여는 1차적인 규제를 주가 담당하며, 지방자치단체는 2차적 규제를 담당한다. 주는 사적 경비업체에 대한 등록, 허가, 갱신에 소요되는 노력에 상응하는 수수료의 책정, 주범위반여부에 대한 감시 및 과태료의 부과, 그 밖의 특수한 상황 하에서의 행정처분 및 형법위반에 대한 대응, 고용직원의 교육 및 경력과 필기시험 등 자격의 부여, 책임 보험료의 책정 및 고용직원의 신원조회 및 정보 관리와 등록증 발급, 경비직원의 고용전후의 교육 및 연례교육, 무기소지 직원에 대한 추가적 교육훈련의 지정 등을 시행한다.

고용직원의 신원에 대하여는, 미국의 경우 2001년 테러이후에는 연방정부가 신원조회 등을 관리하고 있다. 각주마다 상이하기는 하나, 원칙적으로 민간 경비사업체에 대하여는 허가제를 원칙으로 하고 있다.¹²⁷⁾ 규제주체가 연방, 주, 지방자치단체로 3중이 구조를 이루고 있을 뿐만 아니라, 규제방식도 업계 자율규제, 시장구조에 의한 규제, 소송 규제, 민경 협의체에 의한 규제 등이 이루어지고 있다.¹²⁸⁾

125) 예컨대, 1994년 독립된 사적 치안회사인 San Francisco Patrol Special Police은 특별한 치안서비스 제공에 시간당 25-30달러의 비용이 들었지만, 비변인 공무원을 고용하는 경우 시간당 58달러가 들었다고 한다.

126) <http://www.ncpa.org/pub/ba763>

127) 현재 50개 주 중에서 42개 주는 허가제이고, 2개 주는 일반사업자로 등록을 하도록 되어 있으며, 6개 주는 허가 없이도 민간경비업을 운영할 수 있다.(장석현, 앞의 논문, 14면 참조).

128) 자세한 내용은 이창무, “민간경비 규제에 관한 연구: 미국의 사례를 중심으로”, 한국공안행정학회보 제22

3) 경찰과 민간영역의 협력체 구축

미국은 경찰과 사적 치안서비스간의 협력체계 구축에 주력하면서, 소통(Communication), 협업(Cooperation), 조직(Coordination), 협력(Collaboration)의 4C를 표방하고 있다.¹²⁹⁾ 소통은 1단계로 경찰과 민간업체와의 정보교류와 기획의 상호 교환을 의미한다. 협업은 2단계로 공동의 프로젝트 참여와 인적 시설의 공유 등을 포함한 자원의 공동운영체계의 마련을 의미한다. 조직은 3단계로 근린지역의 범죄감소 등과 같은 공동목적을 추구함을 의미하며, 협력이란 4단계로 서로간의 자원이나 목적이 중복되는 경우 이를 제휴하고 협력하여 이용함을 의미한다. 그리고 민경협력체계의 유지를 위해 연결망(networking), 정보공유(information sharing), 범죄예방(crime prevention), 자원공유(resource sharing), 교육(training), 입법(legislation), 조직적 작전(operation), 연구와 지도(research and guide) 등을 공통적으로 운영한다.

다. 민경협력적 안전확보와 경찰의 책무

1) 안전의 민영화

민경협력 또는 안전영역의 사적 영역제로의 이관문제는 '안전'이 국가에 의하여 독점된 영역인지 또는 민간에 의하여 내지 민경협력적으로 민간이 참여할 수 있는 영역인지에 관한 논의가 선결되어야 한다. 이는 안전을 위한 기본권침해적 권력작용의 사적 영역제로의 전환인지, 또는 공권력행사와는 무관한 개인의 안전확보를 위한 사적 영역 고유의 이익인지의 문제와도 연결된다. 그러나 그동안 안전에 관한 이론들이 변화되어 왔고, 안전이라는 보편적 법익과 위험방지가 국가의 목적으로서 국가독점재가 아니라는 인식이 꾸준히 확산되어 왔다. 위험방지는 강화된 자기책임 및 공동책임이라는 의미에서 국가와 사인간의 업무분배를 통한 국가적 독점의 파기로 설명된다.¹³⁰⁾

호, 한국공안행정학회, 2006, 362면 이하 참조.

129) Bureau of Justice Assistance, Engaging the Private Sector to Promote Homeland Security: Law Enforcement - Private Security Partnerships, 2003.

130) W. Hoffmann-Reim, Justizdienstleistungen im kooperativen Staat, JZ, 1999, 421면(이세정, 앞의

안전을 지향하는 국가는 기본법의 포괄적인 열린 안전구성을 근거로 국가 스스로 또는 국가가 고용한 자로 모든 안전임무를 수행할 필요가 없기 때문이다.

경찰의 임무는 현재와 장래의 위협으로부터의 공적 안전과 질서의 유지에 있다. 따라서 경찰의 업무는 범죄예방을 통한 공적 안전의 보장이 제1차적 임무이다. 뿐만 아니라 사적 안전수요의 급증은 경찰이 공적 안전임무에 집중하기 어려운 과중한 부담을 초래하며, 그 결과 임무의 좌초를 초래할 수 있다. 안전을 지향하는 국가는 안전이라는 보편적 법익의 수호를 누구를 통하여 어떠한 방법으로 어느 수위로 수행할 것인지에 관한 선택권을 가진다고 본다. 또한 협력적 행정수행이 현대국가의 일반적인 기타 행정영역에서의 국가활동의 방향임을 고려할 때, 민경협력적 안전유지는 필요하다.

안전유지는 국가권력의 작용으로만 해결될 수 없다. 또한 현대국가는 점차적으로 사회구성원들에게 자기보장 및 자기안전에 대한 책임을 전가시키는 방향으로 전화되어 가고 있다. 안전이 시장경제체제로서 확립된 것은 자유주의 국가체계에서는 이미 오래 전 일이다. 시장경제체제로서의 안전은 민간사업자들의 자유로운 시장경쟁을 통해 경제적이고 효율적이면서도 사적인 보장이 강화된 형태로 제공된다. 안전의 품질은 수요자의 기대에 부응하여 높아질 수 있으며, 그 책임귀속의 문제도 보다 명확해질 수 있다는 긍정적 효과도 기대할 수 있다.

이처럼, 안전영역에 대한 시장화 및 민영화를 통하여, 또는 민경협력을 통하여 치안을 유지하게 되면 경찰영역에서도 두 가지 이점을 고려할 수 있게 된다. 첫째, 안전영역에서 배제된 인적·물적 경찰력을 범죄예방과 진압에 집중할 수 있다. 이는 사적 안전의 영역을 개인에게 환원함으로써 발생하는 잉여부분을 공적 안전을 위하여 투입할 수 있는 여력을 제공하게 된다. 둘째, 책임귀속의 명확화이다. 안전이 국가에 의한 독점제라면, 불안전에 대한 책임도 전적으로 국가 또는 경찰에 귀속된다. 그러나 사적 영역으로 전환된 부분에 대하여는 안전서비스를 제공하는 자에게 귀책여부를 귀속시킬 수 있으며, 책임으로부터 자유로워진 영역은 마찬가지로 범죄예방활동에 집중할 수 있게 된다.

논문, 377면 재인용).

2) 민영화에 대한 비판과 대안점

물론 이러한 경찰서비스의 민영화에 대하여 제기되는 비판점도 주목할 필요가 있다.¹³¹⁾ 우선 경찰의 목적은 법집행과 질서유지 등 공적 이익이지만, 민간치안서비스의 목적은 영리추구에 있다. 따라서 치안영역을 민영화할 경우 시장원리에 따라서만 활동하게 된다는 점에서 국가권력의 시장개입을 비판하기도 한다.

또한 경찰은 근거 법령에 따라 사회의 빈곤층과 부유층을 구분하지 않고 수혜자의 형평성을 배제하지 않는다. 그러나 민간치안서비스는 빈곤층에게는 제공될 수 없으며, 빈곤층은 상대적 박탈감을 수용하여야 한다. 뿐만 아니라 범죄의 전이현상도 우려된다고 한다. 민간경비의 발전과 성장에 근거하여 치안이 강화된 지역의 범죄가 감소하는 반면, 기타 이적으로 범죄가 이동하여 발생하게 된다고 본다.

그리고 경찰은 법집행과 강제력행사에 대한 법률에 근거한 독점적 권한을 가지고 있는 반면 민간서비스업자들은 이러한 권한을 가지고 있지 않다. 또한 경찰은 법령의 폐지 등으로 인하여 중단될 수 있지만, 민간서비스는 재정손실이나 파산 등으로 서비스를 중단할 수 있다는 점을 들기도 한다.

마지막으로 경찰은 법률에서 규정하는 일정한 자격을 부여하는 정통성있는 권한을 가지며, 그러한 역량이 있는 선발된 자에게만 부여되지만, 민간영역은 그렇지 않다는 우려를 제기하기도 한다.

우선, 치안영역을 민영화할 경우 오로지 시장경제원리에 따라 이윤의 극대화 방향으로만 작용한다는 비판에 관하여는, 민영화란 그러한 경쟁원리에 따라서 보다 질 좋은 서비스를 보다 저렴한 가격에 제공가능하도록 하는 발판이 된다는 점을 통하여 반론이 가능하다. 앞서 미국의 예처럼, 경찰이 증가하는 안전수요에 모두 대응하기 위하여 투입되는 예산은 막대하다. 그러나 시장경제에 안전이 경제재로 등장하게 되면, 예산의 절약과 효율성이 극대화 될 수 있다.

둘째, 수혜자의 형평성의 문제에 관하여는 다음과 같은 반론이 가능할 것이다. 민간치안서비스에 대한 구매력이 있는 자들이 사적 치안서비스를 이용한다면, 경찰이라는

131) 여기에서의 비판점들은 이창무, 앞의 논문 360-364면 참조.

공적 영역은 오히려 빈곤층 또는 범죄 사각지대에 공권력을 집중할 수 있다. 사적 안전욕구의 증가가 사적 경비의 이용을 증가시킨다면, 경찰은 공적 안전을 위한 활동에 편중할 수 있을 뿐만 아니라 범죄투쟁을 보다 강화할 수 있으며 범죄의 전이현상이 일어나는 지역에 대한 집중관리 역시 가능해질 수 있다.

마지막으로 물리력 행사부분과 서비스 중단 문제는 민경협력관계의 유지를 통하여 충분히 해결될 수 있다. 경찰이 강제력 행사영역을 담당하고 민간 치안서비스업자는 최신의 과학적 기술과 기법을 통하여 안전을 확보하는 방향으로 양자의 협업관계를 설정하는 것이 가능할 것이다. 또한 정통성 또는 치안유지 능력과 관련하여서는 민간서비스업자에 대한 국가의 관리의 엄격화 및 허가요건의 제한을 통하여 달성이 가능할 것이다. 외국과 같이 비번 또는 근무시간외 경찰이 부업으로 민간경비업무에 종사하는 경우에는 어느 정도 민간경비업 수행자들에 대한 능력을 기대할 수 있을 것이다.¹³²⁾ 그러나 궁극적으로는 민간경비업의 서비스 질에 대한 국가의 직접적 통제방법이 법적으로 강구되어야 한다. 민간서비스업을 허가제로 운영할 경우 허가요건을 엄격히 하고 요건구비여부에 대한 심사를 철저히 함으로서 민간 치안서비스 업체의 질을 유지 및 보장하여야 한다. 또한 민간 치안서비스업 종사자 또는 근무자들의 신원확보 및 정기적인 신원조회와 국가차원의 교육시행 등을 통하여 민간 치안서비스업을 철저히 관리하는 방법으로 해결될 수 있다. 치안을 국가의 독점재로 인식하지 않는다 하더라도, 치안의 주된 담당자는 국가기관이어야 함은 물론이다. 따라서 경찰에 의한 치안서비스가 민간영역으로 이관되었다고 하더라도 국가에 의한 관리는 지속되어야 한다.

132) 실제로 미국이 경우 1/5는 경찰관의 부업을 금지하고 있으나, 4/5는 경찰관의 부업을 인정하고 있다. 경찰관이 부업을 행할 때에는 경찰복장을 착용하지 못하며, 순찰차량이나 총기 등의 경찰장비 사용이 금지되며, 주점 등에서의 민간경비는 금지된다.

제6장 결론 - 경찰의 예방임무의 재설정

현대사회는 이미 위험사회를 넘어서 안전사회 또는 안전국가를 표방한다. 안전이라는 화두는 국가 및 개인차원에서 가장 중요한 과제로 여겨지게 되었으며, 안전을 중심으로 국가기능이 재정립되어 가고 있다. 그런데 치안 즉, 안전유지가 경찰의 임무라는 점으로부터 경찰의 안전예방임무는 그 영역을 한정할 수 없을 정도로 확대되어 가고 있다. 영역의 확대는 책임귀속과 맞물려 오히려 경찰권 발동을 저해하는 요인으로 변질되어 가고 있으며, 경찰의 임무는 어디까지인가라는 물음을 제기하게 되었다. 역사적으로 경찰국가란 정치·경제·사회·문화의 모든 면에서 국가 권력이 전체적으로 행사되고, 국민의 자유와 권리가 법적 보장을 받지 못한 17~18세기 유럽에서의 절대군주 국가를 의미하였다. 당초에는 공공의 복지를 위한 국가작용 전체가 경찰로 간주되어, 공공의 복지를 추구한 절대주의 국가를 복지국가 또는 경찰국가라 불렀으나, 이후 권력이 남용되는 타락한 상태를 지칭하는 것으로 의미가 변질된 것이다. 근대의 법치국가가 성립되기 이전인 17·18세기 유럽에 있어서의 절대군주 시대에서는, 군주의 포괄적인 내정권한을 경찰권이라 불렀으며 국민에 대한 경찰권의 발동에는 아무런 법적 제약도 없었다. 당시에는 이와 같은 관료군에 의한 치안과 복지행정을 통틀어 '경찰'(Polizei)이라 하였던 것이다. 그러나 사회복지를 지향하는 경찰국가의 건설이란 허울 좋은 구호에 지나지 않았고 실제로는 군주가 국민 생활에 대한 간섭을 합리화하는 수단으로 변질되었다는 점에서 오늘날에도 경찰권이 남용되는 경우를 부정적으로 통칭하는 용어로 사용되고 있다.

안전을 선두에 내세운 오늘날에도 이와 같은 공권력의 행사들이 마치 근대 경찰국가의 모습을 떠올리게 한다. 그러나 실제로 경찰력이란 무엇인가, 어느 범위에서 어디까지 행사되어야 할 것인가라는 물음은 이제는 국가 절대권력의 행사의 면이 아니라, 실질적으로 국가에 의한 경찰의 과도한 임무부여에 대한 반성으로서 다시 제기되어야 한다.

여기에서는 안전사회 또는 안전국가에서 안전의 의미가 무엇인지 그리고 안전위협 요소들이 어느 정도 사회에 팽배해 있는지에 대한 객관적인 검증을 전제로 경찰의 예방임무의 범위를 설정하고자 노력하였다.

우선, 위험이 사전예측가능성이라는 객관적 사정을 근거로 한 예방형법적 접근이 가능했던 것과는 달리, 안전은 불안 또는 안전욕구라는 주관화된 사정을 기초로 한다고 보았다. 일반적으로 안전에 대한 접근은 객관적인 기준이나 목적이 없다. 안전을 목표로 한다는 것은 도달할 수 없는 이상과 같기 때문이다. 그러나 반대로 안전을 향한 끊임없는 노력과 사회적 투입은 안전이 아니라 불안전을 생산한다. 그러한 노력만큼 안전에 대한 기대가 높아지고, 높아진 수준의 안전욕구는 반대로 그에 상응하는 정도의 불안전을 양산하기 때문이다. 상승된 안전욕구는 이 안전욕구를 위한 방어조치와 동시에 그 안전욕구 자체가 계속해서 만들어내는 보장조치까지 요구하게 됨으로써 스스로가 스스로를 재생산하는 순환관계로서, 이 관계 속에서 안전은 계속 추구하는 대상이지만, 사회적인 보장능력의 한계와 욕구사이의 간극으로 인하여 지속적인 불안정성이 사회의 정상적인 모습으로 확립된다.

위험사회를 거치면서 많은 영역에서 보편적 법익이 그 실체를 드러내었다. 위험을 중심으로 한 논의는 국가로 하여금 개인적 법익의 보호보다는 사회적이고 국가적인 법익보호에 더 치중하게 만드는 바, 근래에는 보편적 법익이 국가정책의 중심사상으로 발전하였고 이는 예방지향적 사고와 함께 법익론을 변화시키고 있다고 한다. 이로 인하여 과거 개인적 법익의 범주로 간주되었던 법익들도 점차 사회적 법익으로 전환되고 있다. 그러나 보편적 법익은 구체적으로 확정가능한 법익 또는 이익이 아니기 때문에 실제로는 불확정적이고 실체를 파악할 수 없는 허구에 불과하다. 특히 사회적 불안이나 안전을 법익으로 할 때에는 정신화 또는 관념화된 법익으로서의 도덕이나 사회적 윤리와 같은 사회적 관념과 법익이 혼동됨으로 인하여 비 법적 요소가 법익을 대체하는 결과를 초래하게 된다. 더욱이 이러한 법익들은 그 침해 내지 위태화를 확인할 수 없을 뿐만 아니라, 설령 법익으로 인정한다고 하더라도 그 자체의 관념적 속성으로 인하여 어느 정도의 불법성을 내재하는지를 측정할 수 없게 된다. 따라서 여기에

서는 안전은 법익이 될 수 없다고 보고자 한다.

사회안전이라는 담론을 통하여 국가통제 또는 국가형벌권 발동이 필요한 새로운 영역이 제기된다면 국가는 고유임무는 수행되어야 한다. 그러나 새로운 불안정한 영역이 언제나 새로운 국가적 제재를 필요로 하는 것은 아니다. 그런데 사회안전은 법익도 아니고 새로운 법익은 더더욱 아니다. 즉, 안전은 사회적 불안요소에 반응하는 주관적인 감정이므로, 이러한 주관적 영역에 직접적인 기본적 침해적 국가권력이 투입될 수는 없다. 안전은 관리의 대상을 의미할 뿐이며, 안전을 통하여 자발적인 참여를 이끌어야만 그것이 달성될 수 있다. 뿐만 아니라 주관적 영역의 충만은, 개인 또는 사회가 규율을 준수하여야만 안전을 보장할 수 있다는 인식을 통하여 스스로 규율을 수행할 때에만 가능해 진다. 따라서 여기에서는 안전이 구체적인 사정과 맞물려 객관적으로 확인되는 국가차원의 투입의 필요성이 인정되지 않은 한은 국가적 강제력의 발동은 '안전' 그 자체만으로는 정당화될 수 없을 것이라는 점을 논증하였다.

사회통제는 범죄와 대형사고의 미디어 및 대중화를 통하여 현실보다 강인한 인상을 심어주는 과정을 거친다. 이를 통하여 무엇이 '정상'이고 무엇이 '비정상'인지에 대한 사회적 합의가 자발적으로 이루어지기 보다는, 각인된 강한 인상의 범죄와 대형사고에 의존하는 경향을 가지게 된다는 점을 인식하여야 할 것이다.

다음으로 객관적인 통계를 기반으로 한 안전지수의 도출을 시도하였다. 안전지수를 평가하는 요소들은 어떠한 인자들을 포함시키는가에 따라 그 결과가 현저히 달라질 수 있다. 여기에서는 5대 강력범죄율과 인적 재난사고율, 환경범죄와 불법체류외국인 비율, 유통식품검사 부적합율만을 인자로 하여 개별적 통계를 살펴보았다. 또한 개별 인자들을 요소로 한 통합적 안전지수를 산출하였다.

안전지수 총괄 합계를 한 경우, 년도별로 2003년을 100으로 할 때 2004년 및 2006년과 2007년의 안전지수는 기준년도보다 소폭하락 함을 알 수 있다. 이는 불법체류 외국인 수의 증가로 인한 하락으로 평가되며, 그 외의 인자들의 경우 안전지수의 하락에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 보인다. 뿐만 아니라 불법체류외국인 수의 급격한 증가에도 불구하고 환경사범 접수건수의 하락 및 5대 강력범죄 접수건수의 하락폭이 불법

체류외국인 수의 증가에 의한 안전지수 감소를 상계하고 있음을 알 수 있다.

또한 2008년 이후에는 약 10%에서 30%까지 안전지수는 상승하고 있다. 이는 2008년 이후 비록 불법체류외국인 수가 증가하기는 하였지만 그 증가폭이 상대적으로 감소하였을 뿐만 아니라, 환경사범 및 5대 강력범죄 접수건수 역시 매우 감소하였고 식품안전성, 즉 식품부적합률이 감소함으로 인하여 안전지수의 증가폭은 보다 높아졌다. 전체적으로 보아, 객관적인 지표를 통한 사회 안전지수는 2003년 대비 2012년도는 약 20-30% 증가하였다고 평가할 수 있다. 안전 개념의 추상성은 주관적이고 내적 불안감의 증가로 인하여, 사회적이고 객관적인 안전지수와 무관하게 우리 사회의 안전성을 매우 위험하다는 인상을 지우게 됨을 앞 장에서 이론상 확인하였을 뿐만 아니라, 여기에서는 객관적 통계를 통하여 다시 검증하였다. 그 결과 우리 사회의 안전지수는 상향곡선이며, 점차로 안전성은 개선되고 확보되어 왔음을 알 수 있다.

다음으로 경찰인력의 현황 및 활동범위에 관하여 외국과의 비교를 통하여 살펴보았다. 다른 국가들과 비교했을 때 한국의 경찰관수는 부족한 편이며, 또한 향후 한국사회의 사회경제적 발전에 따른 치안서비스 수요의 증가를 고려하면 경찰인력의 증원이 필요해 보인다. 치안서비스의 사회간접자본(공공재)적인 성격을 고려하여 향후 정부는 5년 이내에 2만 여명 정도를 충원할 예정에 있으나, 증원예정 인력을 고려한 12만 명을 기준으로 할 때에도, 우리나라 인구 10만명당 경찰관수는 약 240명으로 여전히 영국, 호주, 독일, 멕시코 등에 비하여 현저히 낮은 수준에 머무르게 된다.

경찰관 1인당 담당 인구수 측면에서 볼 때에도, 2013년 현재 우리나라는 485명으로 일본을 제외한 비교국가들보다 현저히 많은 수준이다. 통계수치가 절대적인 치안확보 수준을 의미하지는 않더라도, 우리나라와 같이 경찰의 치안담당영역이 매우 광범위하고 모호하다는 점을 전제한다면 인력의 확보는 치안과 직결됨을 고려해야 할 것이다.

마지막으로 앞서의 결과를 전제로 한 경찰의 예방임무의 범위를 재설정하고자 하였다. 여기에서는 재난안전기관의 업무로부터의 분리문제와, 특사경과의 분리문제 및 민경협력을 통한 치안서비스의 이관문제로 구분하여 살펴보았다. 우선 재난안전관련 영역은 경찰의 임무 범위가 아니다. 재난안전법상의 임무는 국민안전처장관을 중심으로

한 체계 내에서 이루어지며, 원조와 협조의 역할로 규정된 경찰에게 재난안전영역에의 중심역할을 기대할 수 없다. 물론 경찰의 역할은 범죄예방과 진압에 국한되지 않는다. 특히 오늘날처럼 격변하는 사회적 환경과 예측불가능한 안전위협요소들로 인하여 사법경찰의 역할 이외에도 다양한 경찰활동에 대한 진지한 고민이 요구되는 시점임은 물론이다.

둘째, 전문성 강화를 전제로 한 특사경과 경찰의 업무분리문제이다. 전문성이 상대적으로 약한 특사경은 일단 범죄를 발견하게 되면, 일반사법경찰의 원조를 요청하거나 사건을 검찰청이 아닌 경찰서에 송치함으로써, 담당업무를 종료하기도 한다.

그러나 이는 수사 및 증거발견의 중복문제를 야기할 뿐만 아니라, 이로 인한 일반경찰업무의 과중이라는 결과를 초래한다. 특사경의 존치이유가 특별행정 영역에 대한 전문성을 강조함에 있고, 일반경찰이 이러한 특별한 영역으로부터 배제되는 이유가 전문성이 결여에 있음에도 불구하고 결과적으로는 수사절차에서부터는 일반경찰로 이관되는 결과는 특사경 제도의 취지에 부합하지 않는다. 물론 강제력 행사에 제한이 있는 특사경에 대한 일반경찰의 원조 또는 지원요청에 대한 협력은 일반경찰로서도 당연한 업무에 해당된다. 그러나 그 밖의 전반적인 수사에 대하여는, 앞선 형사사법절차에 대한 사전교육과 전문성 강화를 전제로 특사경에 전속되는 영역으로 남겨져야 할 것이다.

다음으로 민경협력의 문제이다. 치안서비스의 민영화가 국가기능의 포기의 측면만 있는 것은 아니다. 오히려 인적·물적·기술적 재원이 풍족한 민간영역을 치안분야에 끌어들이 민경협력을 이끌어 낸다면 보다 강화된 치안확보에도 기여할 수 있다. 소위 민경협력이란 경찰과 사적 안전업체의 새로운 임무분배 내지 협력적 행위를 의미한다. 경찰과 사적 안전업체는 안전이라는 공통된 보편적 법익을 지향한다. 다만 경찰은 공적 안전을, 사적 안전업체는 서비스 이용자라는 특정인의 사적 안전을 목적으로 한다는 점에 차이가 있을 뿐이다. 따라서 양자는 안전이라는 현대사회의 문제해결에 있어서 협력적 행정국가의 모습을 보이고 있으며, 공적 영역과 사적 영역의 책임분배를 표현하는 것이다.

자유와 안전은 양립불가능한 개념이 아니다. 이제 사회안전을 위한 사회통제가 반드시 개인의 자유를 희생해서만 보장될 수 있다는 인식으로부터 벗어나야 할 것이다. 또한 안전을 위한 어느 정도의 자유의 통제가 자발적인 수인으로 이어질 것도 필요하다. 다만 자발적 수인이 아닌 국가에 의한 자의적 통제의 위험성으로부터 '안전'해야 할 정책적 또는 제도적 보완 역시 병행되어야 한다. 뿐만 아니라 자발적 수인 역시, 사회의 특정인이 아닌 모든 사회구성원들이 잠재적으로 감시와 통제의 대상이라는 점에 대한 사회전반의 인식을 바탕으로 이루어져야 할 것이다. 또한 국가 역시 극단적으로 과장된 안전위협에 인상을 객관화하고 만연된 불안전의 주관적 감정을 이성적으로 환원하는 작업을 하여야 할 것이다. 이러한 국가적 차원의 이성적이고 반성적인 고려 없이 개인에게 자발적 수인과 복종만을 기대하는 것은 '누구를 위한 안전'인가에 대하여 국가가 개인을 위한 안전이 아닌 국가권력의 행사를 위한 안전으로 오인하고 있음을 반증하는 결과만을 초래하기 때문이다.

최근까지도 경찰은 자연재해든 인적 사고든, 사회재난이든 안전과 관련한 모든 영역에 총동원되는 모습을 보여 왔다. 이는 업무 과부하의 문제뿐만 아니라 실제로 제1의 임무인 범죄예방 및 범죄투쟁에 대한 경찰력의 부족을 초래하였다. 더욱이 책임귀속에 있어서도, 안전과 관련한 모든 책임을 사회적으로든 정치적으로든 경찰에게 귀속시키고자 하는 경향이 있었음을 부인할 수 없다. 그러나 이와 같은 관련 영역에서 배제된 경찰력은 본연의 임무인 범죄예방과 이를 통한 치안확보로 재 환원되어야 할 것이다.

• 참고 문헌

I. 국내문헌

1. 단행본

- 김왕배, 안전문화 정착을 위한 안전의식 조사연구, 국무총리실 안전관리개선기획단, 2002
- 김찬동·이세구, 특별사법경찰제도의 장기발전방안, 서울시정개발연구원, 2009
- 김한균, 후기현대사회의 위험관리를 위한 형법 및 형사정책연구(Ⅰ)-현대과학기술사회 위험관리 형법 및 형사정책의 체계와 원리-, 한국형사정책연구원 연구총서 12-CB-01, 2012
- 박경래·승재현·신현기·김도우, 특사경 전담조직 활성화 방안에 관한 연구, 연구총서 12-AB-05, 한국형사정책연구원, 2012
- 박경래·이원상, 특별사법경찰의 효율적 직무수행 방안에 관한 연구: 수사장구 사용 및 불심검문을 중심으로, 대검찰청 연구용역 보고서, 한국형사정책연구원, 2009
- 이상돈, 형법학, 법문사, 1999
- 한영수·강현철, 국가위기관리 법제의 개선방안에 관한 연구, 한국법제연구원, 2010-07, 2010
- 홍정선, 신지방자치법, 박영사, 2010

2. 논문

- 곽대석, “복지국가에서의 경찰의 향후 과제”, 한국행정학회 추계학술발표논문집, 2013
국회사무처, 제329회 국회(정기회) 국회본회의회의록
- 권건보, “형사절차와 출입국관리법상의 지문날인제도와 헌법의 국제화”, 국제헌법학회·한국학회 학술대회 발표논문집, 2008
- 김대환, “돌진적 성장이 낳은 이중위험사회”, 사상, 사회과학원, 1998. 가을
- 김성규, “위험사회에서의 형법의 과제와 기능”, 법학연구 제15집 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2012
- 김성태, “미국의 경찰작용법”, 홍익법학 제13권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2012
- 김영란, “한국의 사회적 위험구조-위험의 민주화 또는 위험의 계급화?-, 담론 201 제14권 제3호, 한국사회역사학회, 2011
- 김영환, “위험사회에서의 책임구조”, 법철학연구 제14권 제3호, 한국법철학회, 2011

- 김윤태 외 5인, “범부처 재난·안전 R&D 추진현황 및 전략분석”, 국립재난안전연구원, 2013. 1.
- 김일수, “남홍우 교수님의 100세 기념 특별기고문 : 위험형법, 적대형법과 사랑의 형법”, 고려법학 제65권, 고려대학교 법학연구원, 2012
- 김일수, “사회변동과 형법정책의 방향”, 2012. 7. 19. 제5회 입법정책포럼 발표문
- 김재운, “위험사회라는 사회 변화에 대한 형사법의 대응”, 비교형사법연구 제12권 제2호, 한국비교형사법학회, 2010
- 김재운, “위험사회에 있어 형법의 팽창현상에 대한 비판적 고찰”, 비교형사법연구 제7권 제1호, 한국비교형사법학회, 2005
- 김정환, “2013 성폭력범죄에 대한 형사제재의 모습”, 2013 한국보호관찰학회 춘계학술세미나 자료집
- 김학태, “현대위험사회에서의 형법상 귀속구조의 변화”, 비교형사법연구 제3권 제1호, 한국비교형사법학회, 2001
- 노진철, “불확실성 시대의 위험사회”, 2010년 국가위기관리학회 동계학술대회 자료집
- 류인모, “현대과학기술의 발전과 위험사회의 형법”, 비교형사법연구 제4권 제2호, 한국비교형사법학회, 2002
- 류전철, “危險社會(Risikogesellschaft)와 危險刑法(Risiko- strafrecht)”, 법률행정논총 제18집, 전남대학교 법학연구소, 1998. 12.
- 류전철, “위험원의 제거와 형법의 과제”, 아주법학 제4권 제2호, 아주대학교 법학연구소, 2010
- 박강우, “위험사회(危險社會)와 형법(刑法)의 변화(變化)”, 형사정책연구 제32권, 한국형사정책연구원, 1997
- 박종근, “위험사회와 형법의 기능변화”, 비교형사법연구 제12권 제2호, 한국비교형사법학회, 2012
- 박현호, “보다 안전한 사회의 확보를 위한 영국의 치안혁신”, 한국경찰연구 제3권 제1호, 한국경찰연구학회, 2004
- 백상진, “위험형법의 전개에 대한 비판과 바람직한 형법적 대응방안”, 비교형사법연구 제13권 제1호, 한국비교형사법학회, 2011
- 설동훈, “한국인의 위험인식”, 한국사회과학 제20권 제1호, 서울대학교 사회과학연구원, 1998
- 성경룡, “실업과 사회해체: 총체적 위험사회의 등장”, 사상, 사회과학원, 1998/가을

- 세정, “민경협력을 통한 국가안전임무 수행”, 공법학연구 제11권 제2호, 한국비교공법학회, 2010. 5
- 송시강, “미국법상 경찰권 행사의 근거와 함께-경찰관직무집행법의 원리적 해석을 위한 시론-”, 홍익법학 제14권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2013
- 양천수, “예방과 억압의 혼용”, 공법학연구 제10권 제2호, 한국비교공법학회, 2009
- 양천수, “한국 법체계에 대한 ‘비동시성의 동시성’ 테제”, 법철학연구 제10권 제2호, 한국법철학회, 2007
- 유문무, “위험사회와 성찰성 그리고 사회적 안전”, 경호경비연구 제8호, 한국경호경비학회, 2004
- 이승훈, “현대 사회의 위험과 위험 관리: ‘위험의 사회적 구성’에 대한 이론적 논의를 중심으로”, 현대사회와 문화 제29권, 연세대학교 사회발전연구소, 2009
- 이용식, “위험사회에서의 법익보호와 적극적 일반예방”, 형사정책 제13권 제1호, 한국형사정책학회, 2001
- 이윤근 · 조용철, “미국 사회안전시스템의 새로운 변화와 전망”, 한국공안행정학회보 제18호, 한국공안행정학회, 2009
- 이재열, “체계실패로서의 위험사회: 대형사고에 대한 조직사회학적 연구”, 1998 전기사회학대회 발표문 요약집, 한국사회학회, 1998
- 이창무, “민간경비 규제에 관한 연구: 미국의 사례를 중심으로”, 한국공안행정학회보 제22호, 한국공안행정학회, 2006
- 임병락, “적극적 일반예방론의 허와 실”, 법학연구 제30집, 한국법학회, 2008
- 임현진, “한국사회의 안전과 위험-이론적 모색과 경험적 고찰”, 사회과학 제39권 제2호, 통권 제51호, 성균관대학교 사회과학연구소, 2000
- 장경섭, “압축적 근대성과 복합위험사회”, 비교사회 통권 제2호, 한국비교사회학회, 1998
- 장석현, “미국 경찰서비스 민영화에 대한 평가”, 사회과학연구 제14권 제2호, 동국대학교 사회과학연구원, 2008. 2
- 장석현, “미국의 경찰서비스 민영화에 대한 평가”, 사회과학연구 제14권 제2호, 동국대학교 사회과학연구원, 2008. 2
- 정기성, “한국사회의 위험인식에 대한 문화론적 연구”, 정치·정보연구 제7권 제1호, 한국정치정보학회, 2004
- 정승환, “‘안전사회’와 수사절차”, 2013년 한국형사소송법학회 춘계학술대회 발표집
- 정태석, “백의 재귀적 현대화 이론과 개인화의 딜레마”, 경제와 사회 제55권, 비판사회학

- 회, 2002
- 정태석, “위험사회의 사회이론-위험을 어떻게 이론화할 것인가?”, 문화과학 제35호, 문화과학사, 2003
- 조병선, “환경형법에 있어서의 위험범-”위험사회의 형법“의 한계와 가능성-”, 한일법학연구 제14집, 한일법학회, 1995
- 조성용, “적극적 일반예방의 가능성과 한계-독일의 논의상황을 중심으로-, 법조 제565권, 법조협회, 2003
- 최석윤, “위험형법(危險刑法) (Risikostrafrecht) “위험사회” 그리고 환경형법과 마약형법에서 위험사회의 “상징적 입법””, 형사정책연구 제33권, 한국형사정책연구원, 1998
- 최영준, “위험 관리자로서의 복지국가: 사회적 위험에 대한 이론적 이해”, 정부학연구 제17권 제2호, 고려대학교 정부학연구소, 2011
- 한덕웅, “한국사회에서 안전에 관한 심리학 연구의 과제”, 한국심리학회지:사회문제 제9권, 한국심리학회, 2003
- 허일태, “위험사회에 있어서 형법의 임무”, 비교형사법연구 제5권 제2호, 한국비교형사법학회, 2003
- 홍성태, “위험연구와 위험정치-위험사회에서 안전사회로-”, 아주법학 제4권 제2호, 아주대학교 법학연구소, 2010/12

II. 외국문헌

- Anthony Giddens, Anthony, 2009(김미숙 외 역, 현대사회학, 을유문화사, 2009)
- Anthony Giddens, The consequences of modernity, 1990(이윤희 · 이현희 역, 포스트 모더니티, 민영사, 1991)
- Arthur Kaufmann, Normen und Institutionen als Mittel zur Bewältigung von Unsicherheit: Die Sicht der Soziologie, in: Bayerische Rückversicherung Akiengesellschaft (Hrsg.), Gesellschaft und Unsicherheit, Karlsruhe, 1987
- Bureau of Justice Assistance, Engaging the Private Sector to Promote Homeland Security: Law Enforcement - Private Security Partnerships, 2003.
- Eric Hilgendorf, Gibt es ein Strafrecht der Risikogesellschaft?, NStZ, Heft.1. 1993
- Finis, Natural Law and Natural Right, Oxford University Press, 1980
- Garland, The Culture and Control, Oxford, 2001

- Johnson, The Rebirth of Private Policing, Routledge & Kegan Paul, 1992
- Kenneth J. Peak, Policing America: Method, Issues, Challenges, 2003
- Kuhlen, Zum Strafrecht der Risikogesellschaft, 1994
- Olteda · Moen · Klempe · Rundmo, Explaining risk perception: An evaluation of cultural theory, 2004
- Prittwitz, Strafrecht und Risiko, 1993
- Reynold, Jr., Local Government Law, 2ed., 2001
- Rixen, Vom Polizeirecht über das Gewerberecht zurück zum Policerecht-Über die unsichere Sicherheit der Sicherheitspartnerschaften, DVBI, 2007
- Steven Lukes, Power, A Radical View, 2nd ed. Palgrave Macmillan, 2004
- Stober, Allg. Wirtschaftsverwaltungsrecht, 16. Aufl., 2008
- Stübinger, Strafrecht-zwischen Wissenschaft und politik: Über die Differenz zwischen wissenschaftlichem und politischem Reformdruck auf das Strafrecht, in: Institut für Kriminalwissenschaften und Rechtsphilosophie Frankfurt a.M.(ed.), Irrwege der Strafgesetzgebung, 1999
- Tobias Singelstein · Peer Stolle(윤재왕 역), 안전사회-21세기의 사회통제, 한국형사정책연구원, 2012
- Ulich Sieber, New Challenges of the Risk Society Blurring the Limits of Criminal Law, (김한균 외 역, 전세계적 위험사회에서 복합적 범죄성과 형법, 한국형사정책연구원, 2011)
- Ulrich Beck, Risikogesellschaft, 1986(홍성태 역, 위험사회-새로운 근대성을 향하여, 새물결, 1997)
- UNODC 「Total Police Personnel at the National Level」, 2013.
- W. Hoffmann-Reim, Justizdienstleistungen im kooperativen Staat, JZ, 1999
- William, A. F. · Lund, A. K., Injury control: What psychologists can contribute. American Psychologist vol.47, 1992
- Winfried Hassemer, Produktverantwortung im modernen Strafrecht, 1994

治安論叢 (제31집)

2015년 6월 발행

2015년 6월 인쇄

발행인 : 양 성 진

발행처 : 경찰대학 치안정책연구소
경기도 용인시 기흥구 언남로 74

인쇄처 : JK Co.(제이케이컴퍼니)

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인 의견이며
치안정책연구소 공식 견해와 다를 수 있습니다.

제 31집 치안논총
2015 Police Science Journal

발간등록번호
11-1332522-000003-10

第 31 輯
ISSN 1738-2971

치안정책연구소

경기도 용인시 기흥구 언남로 74 T 031-620-2373 F 031-620-2989

이 책에 게재된내용은연구자 개인 의견이며 치안정책연구소 공식 견해와 다를 수 있습니다.