



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

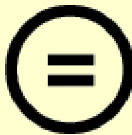
다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박사학위논문

우리나라 치안정책의 변화과정과
정책변동요인의 중요도에 관한 연구

-AHP 기법을 중심으로-



HANSUNG
UNIVERSITY

2018년

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

행 정 학 전 공

임 용 환

박사학위논문
지도교수 이창원

우리나라 치안정책의 변화과정과 정책변동요인의 중요도에 관한 연구

—AHP 기법을 중심으로—

A Study on the Change Process of Policing Policy and
the Importance of Policy Change Factors in Korea

— Based on Analytic Hierarchy Process —

2017년 12월 일

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

행 정 학 전 공

임 용 환

박사학위논문
지도교수 이창원

우리나라 치안정책의 변화과정과 정책변동요인의 중요도에 관한 연구

—AHP 기법을 중심으로—

A Study on the Change Process of Policing Policy and
the Importance of Policy Change Factors in Korea

위 논문을 행정학 박사학위 논문으로 제출함

2017년 12월 일

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

행 정 학 전 공

임 용 환

임용환의 행정학 박사학위 논문을 인준함

2017년 12월 일

심사위원장 崔天根 (인)

심사위원 최진우 (인)

심사위원 심동철 (인)

심사위원 조문석 (인)

심사위원 이창천 (인)

국 문 초 록

우리나라 치안정책의 변화과정과 정책변동요인의 중요도에 관한 연구

- AHP 기법을 중심으로 -

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

행 정 학 전 공

임 용 환

본 연구의 목적은 치안정책의 변화과정을 고찰하여 치안정책의 변동요인을 추출하고 상대적 중요도의 우선순위를 파악하여 치안정책의 수립이나 정책결정의 판단기준과 방향을 제시하고자 하였다. 따라서 정책변동 모형에 대한 이론적 고찰과 문헌연구 및 선행연구를 통하여 치안정책 변동요인으로 연결할 수 있는 정책변동요인을 추출하였고, 치안정책변동의 역사적 고찰을 통하여 추출된 치안정책의 변동요인을 결합하여 연구대상인 13개의 치안정책 변동요인을 선정하였으며, 이를 내용의 특성에 따라 4개 영역으로 분류하여 측정모형을 설계하였다.

치안정책 변동요인의 상대적 중요도와 우선순위를 분석하기 위해 각 대학의 경찰행정학과 또는 치안과 관련 있는 학과에서 강의를 하고 있는 교수들을 I 그룹으로, 경찰청 및 지방청 근무경력이 있는 총경이상의 경찰공무원을

II 그룹으로 선정하여 전문가 의견 조사를 실시하였고, 치안정책 변동요인의 상대적 중요도를 측정하기 위해 정성적 가치 판단을 정량화 시킬 수 있는 AHP기법과 현재와 미래의 중요도 수준을 비교하여 현재보다 미래에 더 중요시 되는 요인을 전략적으로 선정할 수 있는 요구분석을 실시하였다.

본 연구결과를 요약하면, 첫째, 치안정책의 변동요인에 대한 평가영역별 AHP 분석에서 상대적 중요도와 우선순위는 외부환경, 사건과 사고, 법률과 제도, 내부환경의 순으로 나타났는데, 이는 국민의 생명과 재산을 보호하고 안전을 확보하는 것이 경찰의 임무인 점을 고려하면 국민의 요구나 여론 등 외부환경요인이 치안정책 변동에 미치는 영향력은 상대적으로 매우 크다는 것을 나타내 준다 하겠다.

둘째, 복합가중치의 결과 값을 분석한 결과, 전문가 집단은 여론의 변화, 정책대상 집단의 수요 변화, 법률의 제·개정 및 폐지, 초점사건 발생, 치안정책 관리자의 변동이 상대적으로 매우 중요한 영향을 미친 것으로 인식하였다. 전문가 집단이 상위순위로 인식한 5개 요인의 복합가중치의 합은 0.565로 역동적인 특성을 갖고 있는 요인들인 것으로 분석된다. 즉, 여론의 변화와 정책대상자인 국민의 요구, 초점사건의 발생은 어떤 문제가 사회적 이슈로 확장되는 과정에 중요한 역할을 하게 되며, 사회적 이슈의 정책의제화에는 국회와 치안정책관리자가 중요한 역할을 하고 있음을 방증하는 것이라 할 수 있다. 또한 이러한 요인들은 전 시대에 걸쳐 중요한 치안정책의 변동에 지속적으로 영향을 미쳐왔던 요인들로, 정책결정권자 및 입안자들이 보다 적극적이고 신속하게 대응해야 한다는 점을 시사한다고 하겠다.

반면에 전문가 집단은 내부구성원의 욕구와 수요, 조직의 역량 및 약점, 경찰 공무원 순직, 유사조직의 제도 변화, 타 조직과의 관계는 상대적으로 중요도가 약한 요인으로 인식하였다. 전문가 집단이 상대적으로 중요도가 보다 약한 것으로 인식한 하위순위 5개 요인의 복합가중치의 합은 0.233으로 장기적 또는 점진적으로 정책의 변동에 영향을 미치는 요인이거나 타 부처의 정책에 영향을 받는 피동적인 정책변동 요인이라는 특징을 갖고 있는 것으로 분석된다. 이러한 변동요인들에 대하여는 장기적으로 일관성 있는 정책 추진이 필요하다는 것을 시사한다고 하겠다.

셋째, AHP 분석에서 중간순위 그룹으로 인식한 요인과 요구분석에서 우선 순위로 나타난 치안관련 기술의 변화, 범죄행태 및 유형의 변화, 경제적 환경 변화, 정책대상 집단의 수요 변화는 현재보다 미래에 더 중요시해야 할 요인으로 분석되었으며, 이는 이러한 요인들의 변화에 맞추어 치안정책이 변화하고 이에 대응하는 것이 바람직하다는 치안정책의 방향성을 가늠해 볼 수 있다 하겠다.

이러한 연구결과를 토대로 시사점 및 정책적 제언은 다음과 같다.

첫째, 역동적인 특성을 갖고 있는 치안정책 변동요인들은 빨리 변화하는 속성을 갖고 있는 만큼 정책결정에 있어서 신중하고 일관성을 유지하는 것이 중요하다. 따라서 Top-Down 방식의 정책결정을 되도록 지양하고 문제에 대한 충분한 공론화와 전문가 의견수렴을 거친 후 정책결정을 하여야 한다는 것이다.

둘째, 요구분석에서 치안관련 기술의 변화와 범죄행태 및 유형의 변화가 현재보다 미래에 더 중요시해야 할 요인에서 최우선 순위로 나타남에 따라 빅데이터 분석 등 치안관련 기술 분야에 대한 투자를 위한 연구개발 예산 확보, 치안과학연구원 설립, 연구인력 확보 등이 필요하다 하겠다.

셋째, 치안정책의 홍보뿐만 아니라 지역주민과의 대화 등을 통한 수요자의 정책참여 기회 확대, 민관협력체제 등 외부와의 소통 등을 통해 외부와의 인식 차이를 좁히기 위한 노력이 필요하다고 할 것이다. 아울러 경찰조직 내부 의견 수렴의 활성화와 정책참여기회 확대 등 내부 소통을 위한 노력도 병행해야 할 것이다.

넷째, 정책대상 집단의 수요변화 요인은 AHP분석과 요구분석에서 현재 뿐만 아니라 미래에도 계속 정책의 우선순위에 두어야 함을 시사하고 있다. 이는 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서유지를 임무로 하는 경찰은 그 본연의 임무를 제대로 수행하기 위해 총력을 기울여야 한다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

주요어 : 치안정책, 정책변동, 치안정책변동요인, AHP, 요구분석

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 범위 및 방법	2
1) 연구의 범위	2
2) 연구의 방법	3
제 2 장 정책변동요인에 관한 이론적 고찰	6
제 1 절 정책변동의 개념	6
제 2 절 정책변동에 관한 주요 모형	9
1) Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF)	11
2) Kingdon의 다중흐름모형(MSF)	31
3) Hall의 패러다임 변동모형(PCF)	61
4) Birkland의 사건관련 정책변동모형(EPCM)	81
제 3 절 정책변동요인에 관한 문헌 및 선행연구	102
1) 정책변동요인에 관한 문헌연구	102
2) 분야별 정책변동요인 관련 선행연구	172
제 3 장 치안정책의 역사적 흐름과 변동요인	34
제 1 절 치안정책의 의의	34
제 2 절 치안정책의 역사적 흐름과 변동요인 고찰	34
1) 현장대응관리 정책의 변동	74
2) 범죄수사관련 정책의 변동	15
3) 사회안전분야관련 정책의 변동	35
4) 경찰조직 및 인력관련 정책의 변동	75
5) 경찰인사 및 교육관련 정책의 변동	106
6) 경찰복지 및 예산관련 정책의 변동	36
7) 소결론	6

제 3 절 치안정책의 변동요인 추출	8
1) 외부환경 영역	0
2) 내부환경 영역	9
3) 법률과 제도 영역	8
4) 사건과 사고 영역	8
 제 4 장 연구설계	2
제 1 절 분석의 틀	2
제 2 절 AHP분석 및 요구분석 측정방법	3
1) AHP분석의 측정 방법	9
2) 요구분석의 측정 방법	9
제 3 절 상대적 중요도 및 우선순위 측정	11
1) AHP 분석의 평가영역 및 요소	11
2) AHP 분석의 상대적 중요도 측정모형	11
3) 설문을 통한 요구분석에서 우선순위 결정	10
4) 전문가 의견조사 대상의 구성	10
 제 5 장 치안정책 변동요인의 중요도 및 우선순위 분석	9
제 1 절 AHP 우선순위 총괄 분석	19
1) 평가영역의 중요도 및 우선순위 분석	9
2) 평가영역별 평가요소의 중요도 및 우선순위 분석	11
3) 복합가중치에 의한 중요도 및 우선순위 분석	3
제 2 절 AHP 그룹별 중요도 인식에 대한 분석	16
1) 평가영역에 대한 인식 분석	16
2) 평가영역별 평가요소에 대한 인식분석	8
3) 복합가중치에 의한 평가요소에 대한 인식분석	11
제 3 절 요구분석에 의한 우선순위 결정	11
제 4 절 AHP 분석과 요구분석과의 관계	19
제 5 절 분석 결과 종합	130

제 6 장 결론 및 제언	133
제 1 절 연구결과의 요약 및 의의	133
1) 연구결과의 요약	133
2) 연구결과의 의의	138
제 2 절 연구결과의 시사점 및 정책적 제언	139
참 고 문 헌	142
부 록	149
ABSTRACT	162



표 목 차

[표 2-1] 정책융호연합모형으로부터 치안정책 변동요인 추출	3· 1
[표 2-2] 다중흐름모형으로부터 치안정책 변동요인 추출	6· 1
[표 2-3] 정책변동 모형으로부터 치안정책변동요인 추출	9· 1
[표 2-4] 정정길의 정책변동의 원인	22
[표 2-5] 양승일의 정책변동 촉진요인	32
[표 2-6] 최웅길의 소방정책변동요인과 주요내용	42
[표 2-7] 문헌연구로부터 치안정책 변동요인 추출	62
[표 2-8] 경제와 산업정책 분야의 변동요인	03
[표 2-9] 경제와 산업정책 변동요인으로부터 치안정책변동요인 추출	2· 3
[표 2-10] 안보와 외교정책 분야의 변동요인	43
[표 2-11] 외교와 안보정책 변동요인으로부터 치안정책변동요인 추출	5· 3
[표 2-12] 청소년과 노동, 복지정책 분야의 변동요인	7· 3
[표 2-13] 청소년과 노동, 복지정책 변동요인으로부터 치안정책변동요인 추출	8· 3
[표 2-14] 초점사건 및 재난관련 정책변동요인	93
[표 2-15] 초점 및 재난 분야의 정책변동요인으로부터 치안정책변동요인 추출	0· 4
[표 2-16] 기타 정책분야 변동요인	14
[표 2-17] 기타 정책분야 변동요인으로부터 치안정책변동요인 추출	1· 4
[표 2-18] 분야별 선행연구로부터 추출한 치안정책 변동요인	2· 4
[표 3-1] 앞의 연구에서 추출된 치안정책 변동요인	44
[표 3-2] 지역경찰 근무교대 형태 변천 과정	94
[표 3-3] 현장대응관리 정책의 변동	05
[표 3-4] 범죄수사관련 정책의 변동	35
[표 3-5] 사회안전분야 관련 정책의 변동	65
[표 3-6] 경찰조직 및 인력관련 정책의 변동	95
[표 3-7] 경찰인사 및 교육관련 정책의 변동	26
[표 3-8] 손해전보체계 개선 4대 과제 개괄	46
[표 3-9] 경찰복지 및 예산관련 정책의 변동	56
[표 3-10] 주요사건 및 주요 치안정책 변동내역	66

[표 3-11] 추출된 치안정책 변동요인	96
[표 3-12] 1997년 이후의 경찰공무원 정원현황	27
[표 3-13] 연도별 경찰관서 현황	37
[표 3-14] 외부환경 영역의 치안정책변동요인과 주요내용	87
[표 3-15] 1987년 이후의 경찰공무원 정원현황	28
[표 3-16] 내부환경 영역의 치안정책변동요인과 주요내용	38
[표 3-17] 법률과 제도 영역의 치안정책변동요인과 주요내용	78
[표 3-18] 사건과 사고 영역의 치안정책변동요인과 주요내용	09
[표 4-1] 쌍대비교의 척도	59
[표 4-2] 치안정책 변동요인 평가영역 및 요소	21
[표 4-3] 응답자의 인구통계학적 특성	71
[표 5-1] 평가영역의 상대적 중요도와 우선순위	41
[표 5-2] 외부환경 영역 평가요소의 상대적 중요도와 우선순위	111
[표 5-3] 내부환경 영역 평가요소의 상대적 중요도와 우선순위	111
[표 5-4] 법률과 제도 영역 평가요소의 상대적 중요도와 우선순위	211
[표 5-5] 사건과 사고 영역 평가요소의 상대적 중요도와 우선순위	311
[표 5-6] 평가요소의 복합가중치와 우선순위	411
[표 5-7] 학계 전문가 평가영역의 상대적 중요도와 우선순위	711
[표 5-8] 경찰 실무 전문가 평가영역의 상대적 중요도와 우선순위	711
[표 5-9] 학계 전문가의 평가영역별 평가요소의 중요도와 우선순위	811
[표 5-10] 경찰 실무 전문가의 평가영역별 평가요소의 중요도와 우선순위	911
[표 5-11] 전문가 그룹별 평가요소의 복합가중치와 우선순위	221
[표 5-12] 현재와 미래의 중요도 수준에 대한 t검정과 Borich 요구도 분석	421
[표 5-13] 치안정책 변동요인의 우선순위 결정	281
[표 5-14] AHP 분석과 요구분석 결과의 관계	31

그 립 목 차

[그림 1-1] 연구절차 흐름도	5
[그림 2-1] Sabatier의 정책옹호모형(2007년)	1 1
[그림 2-2] Kingdon의 다중흐름모형	41
[그림 2-3] Hall의 패러다임 변동모형	71
[그림 2-4] 정책변동의 원인과 관계집단	1 2
[그림 2-5] 행정정책과 게임정책간의 변동요인 조정(설기환)	9 2
[그림 3-1] 순찰지구대 편성도	05
[그림 4-1] 분석의 틀	39
[그림 4-2] AHP의 실행순서	69
[그림 4-3] the Locus for Focus 모델	0
[그림 4-4] 상대적 중요도 측정모형의 구조	4
[그림 5-1] the Locus for Focus 모델결과	2

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

모든 사회는 변화의 방향이나 속도에 있어 일부 차이는 있으나 끊임없이 변화되어 왔으며, 현재는 과거보다 그 변화속도가 더욱 빨라지고 있다. 특히 정보 통신 기술의 발달로 정보화, 세계화가 급격하게 이루어지면서 모든 분야에서 변화가 이루어지고 있다. 광역화, 도시화, 전문화와 더불어 범죄의 증가로 치안정책도 그에 따라 변화할 수밖에 없다.

현대사회에 있어서 범죄의 양태는 매우 복잡해지고 있으며, 치안정책에 영향을 미치는 변수 또한 다양하게 증가하고 있고, 국민의 안전에 대한 욕구는 높아지고 있는 반면에 사이버 범죄 등 새로운 범죄유형의 범죄가 발생하는 등 치안수요는 과거에 비해 복잡·다양·첨단화되고 있어 그 어느 때보다도 경찰의 역할이 매우 중요하다고 하겠다.

또한, 경찰은 경찰청, 지방경찰청, 경찰서, 지구대, 파출소 등 전국적인 말단 행정조직을 갖춘 국가의 근간조직이라고 할 수 있으며, 치안은 국가의 존립 및 형사법체제의 중추적인 역할을 하고 있다. 아울러 국민의 생명과 재산을 지키고 공공의 안녕과 질서를 유지해야 하는 경찰의 업무 특성상 치안정책은 국민에게 직접적으로 영향을 미치며, 국가의 중요한 정책 중 한 분야로 다른 분야의 정책과는 또 다른 특성을 갖고 있다.

이러한 관점에서 볼 때 치안정책에 대한 연구는 매우 중요하다고 할 것임에도 불구하고 치안정책의 형성이나 변동에 대해서는 연구가 많지 않다. 그간의 치안관련 연구는 개별 정책분야에 대한 발전 방안의 도출에 관한 연구가 대부분이고, 치안정책 전반에 걸친 치안정책 변동요인에 대한 연구는 전무한 실정이다.

이러한 치안정책의 중요성에 비추어 치안정책에 관한 연구가 부족하다는 점을 깊이 인식하고 치안정책의 형성과 변동에 미치는 영향에 대하여 심도 있는 연구를 통하여 치안정책결정의 방향성을 제시할 필요가 있다고 판단하였다. 즉 국가 치안정책의 수립과 집행에 있어서 종합적인 시각을 견지하면서도 전문적이고 학술적인 분석을 통하여 전반적인 치안정책 변동요인에 관한 실증적 연구를 하고자 하였다.

따라서 본 연구는 치안정책의 형성과 변동에 영향을 주는 다양한 요인들을 추출해 보고, 그 영향의 정도를 파악하여 치안관련정책의 수립이나 정책결정의 판단기준과 방향을 제시하고자 하는 것으로 치안정책결정 뿐만 아니라 치안정책의 효과성 제고와 관련해서도 상당한 의미가 있을 것으로 판단된다.

또한, 치안정책의 역사적 고찰을 통하여 변동요인을 추출하고, 추출된 변동요인들 간의 중요성 정도를 측정하고 비교하여 치안정책에 영향을 주는 요인들의 상대적 중요도와 미래의 중요도를 추정함으로써 치안정책연구에 대한 관심을 환기시키고, 향후 치안정책결정 및 치안활동에 있어서 효과성을 높이고 질적 수준을 제고하기 위해 필요한 정보를 제공하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

경찰은 해방직후 미군정청 소속으로 1945년 현재의 경찰의 날인 10월 21일 경무국으로 창설되었으며, 1946년 1월 16일 경무부로 격상되었다가, 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립 때 내무부 소속의 치안국으로 변경되었다. 이후 1974년 12월 24일 정부조직법을 개정하여 치안본부로 개편하였다가, 1991년 5월 3일 정부조직법의 개정으로 내무부 외청인 현재의 경찰청으로 개편되었다.

경무국과 경무부 시기는 미군정청 소속으로 대한민국 정부가 수립되기 전

의 과도기적인 경찰로 일제 강점기의 경찰에 기초하였다고 볼 수 있다. 치안국은 미군정시기의 경찰조직제도를 접목하여 완성되었으나, 대한민국 정부의 수립으로 주권을 가진 정부 하에 창설되었다는 것에 의미가 크다고 하겠다. 또한 치안국 시절의 치안정책은 6·25전쟁의 발발로 전시치안체제 수행과 빨치산 토벌 등 전쟁 이후 치안의 확보에 치중했으며, 4·19의거와 5·16군사정변 등 격동의 사건들 속에서 치안업무를 수행하였다.

현대경찰은 광복 이후 경무국으로 창설되어 경무부, 치안국과 치안본부 시대를 거쳐 현 경찰청 시대까지라고 볼 수 있다. 비록 미군정청 소속의 경무국은 군정경찰의 성격을 띠고 있었으나, 현 경찰의 초석으로 현대경찰의 시초라고 볼 수 있다. 따라서 경무국 이후의 주요 치안정책의 변동에 대하여 분석하는 것이 보다 연구의 가치를 높일 수 있다고 판단하였다.

따라서 본 연구에서는 정책변동과 관련된 이론을 살펴보고, 문헌연구 및 선행연구의 분석과 함께 전문가 자문을 통한 실증분석을 통하여 일반적 정책변동요인을 추출하여 치안정책과 연결 가능한 정책의 변동요인을 찾고자 하였다. 또한, 경무국 이후 현재까지 치안관련 법령이나 제도 등 치안정책의 변동에 원인을 제공하였다고 판단되는 요인들을 일반적이고 포괄적인 차원에서 추출하고, 이들 요인 상호간의 중요도를 분석하고자 한다.

2) 연구의 방법

연구방법으로는 국내학자들이 많이 제시하는 정책변동과 관련된 이론을 살펴보고 치안정책을 그 이론에 대입하여 치안정책변동요인을 추출하고, 또한 문헌 및 선행연구를 통하여 타 분야의 정책변동의 요인을 분석하여 치안정책의 변동요인과 연결 가능한 변동요인을 추출해 보았다. 아울러 치안정책에 핵심적이고 중요한 변화를 가져온 주요시책을 중심으로 치안정책변동요인을 전문가의 포커스 그룹 인터뷰(focus group interview)를 통하여 실증적으로 추출하였다. 또한, 추출된 치안정책변동요인들을 그 성격에 따라 유사한 군별로 평가영역을 분류하여 평가모형을 만들고 전문가 그룹에 대한 설문조사와 계

층분석절차(AHP: Analytical Hierarchy Process) 기법을 이용하여 요인 상호 간의 상대적 중요도를 분석하고, 또한 요구분석을 통하여 현재보다 미래에 더 중요시해야 하는 정책변동요인을 선정하여 향후 치안정책과정의 수행에 필요한 정책적 의의를 도출하고, 이에 대한 정책적 대안을 제시하고자 하였다.

따라서 본 연구에서는 다음의 절차에 따라 연구를 진행하였다.

첫째, 정책변동과 관련된 이론들을 살핀 후 주요 치안정책을 그 이론에 대입하여 치안정책변동요인을 추출해 보고, 문헌 및 선행연구를 통하여 정부정책 전반을 다루는 행정정책의 변동요인과 각 분야별 정책변동요인을 추출한다.

둘째, 선행연구에서 추출한 정책변동요인을 참고하여 치안정책의 역사적 고찰을 통하여 치안관련 정책의 핵심적인 변화를 가져온 주요시책을 중심으로 치안정책변동요인을 추출한 후 전문가포커스 그룹 인터뷰를 통하여 최종적으로 확정한다.

셋째, 추출된 치안변동요인을 내용적인 특성에 따라 평가영역별로 분류하고, 평가모형은 최상위 계층인 평가목표, 중간계층인 평가영역, 최하위 계층인 평가요소의 세 계층으로 정립한다.

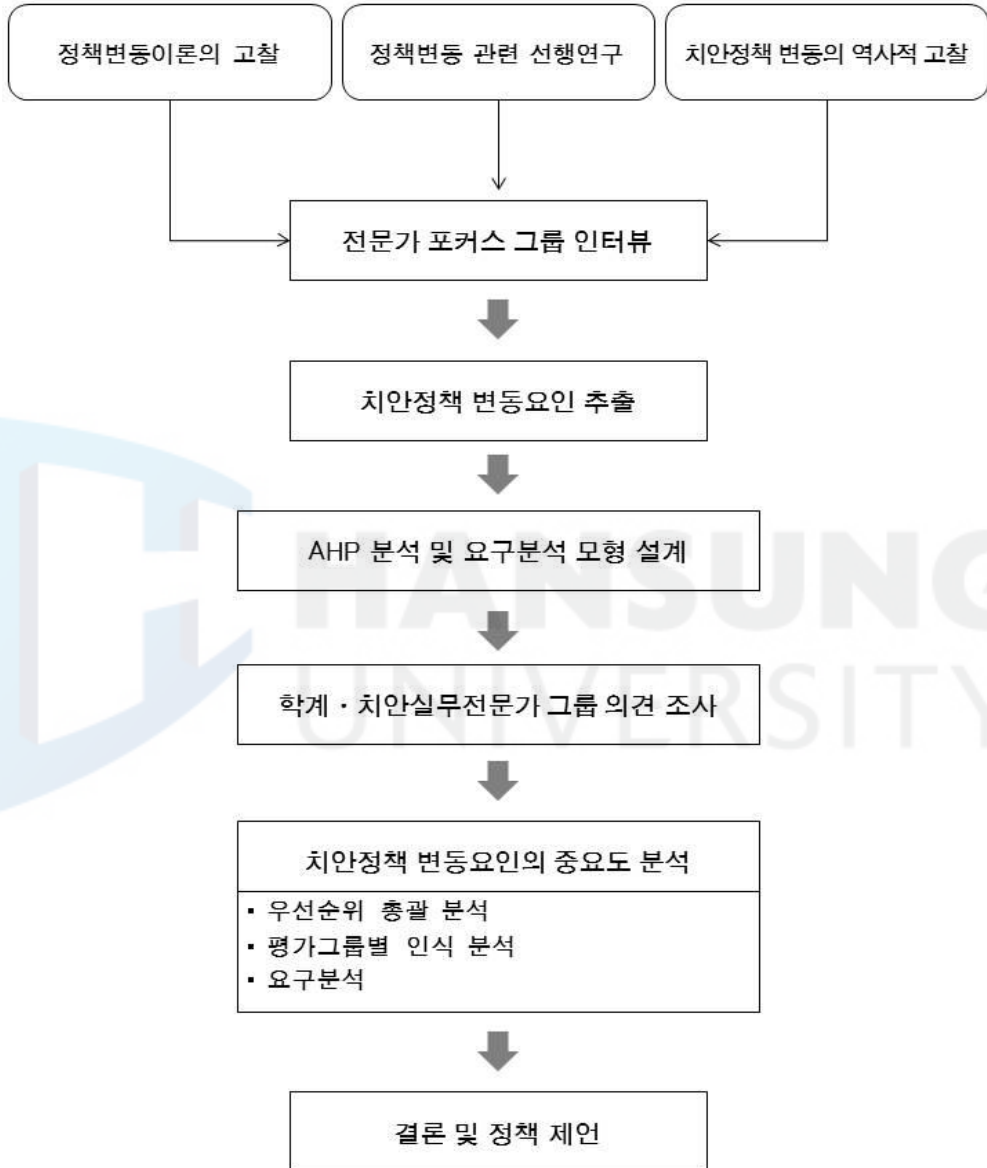
넷째, 정립된 평가모형에 따라 각 평가영역 및 각 평가요소들의 상대적 중요도를 측정하기 위해 전문가 의견조사서를 작성하여 학계전문가와 경찰실무전문가로 구성된 2개의 전문가 그룹을 대상으로 설문조사를 실시한다.

다섯째, 의견조사 결과는 AHP 기법을 활용하여 영역별 상대적 중요도와 종합적인 상대적 중요도를 조사대상자 전체 및 그룹별로 분석한다.

여섯째, 현재의 중요도 수준과 미래의 중요도 수준의 차이를 이용한 요구분석기법을 통하여 현재보다 미래에 더 중요시해야 할 요인들을 추출한다.

일곱째, 분석결과를 해석하여 향후 치안정책과정의 결정과 집행에 필요한 정책적 함의 및 시사점을 도출하고 이와 관련된 정책적 제언을 제시한다.

[그림 1-1] 연구절차 흐름도



제 2 장 정책변동요인에 관한 이론적 고찰

제 1 절 정책변동의 개념

정책의 개념에 대하여는 학자들의 입장 차이로 매우 다양하게 정의되고 있다. 양승일(2014, pp.6-7)은 정책의 일반적 의미를 좁은 의미의 개념과 넓은 의미의 개념으로 접근하고 있는데, 그는 좁은 의미의 정책은 “법적 권위를 부여받은 정부기관 등이 사회문제를 인식하고 이를 해결하기 위해 체계적인 과정을 통해 만들어 내는 정책산출물”이라고 할 수 있다고 하였으며, 넓은 의미의 정책은 “정책의제형성과정, 정책결정과정, 정책산출물, 정책집행과정, 정책평가과정 등 일련의 모든 정책과정을 포괄하는 것”으로 정의할 수 있다고 하였다. 또한 정책의 요소로서 당위성, 공식성, 정책목표, 정책대상조직, 정책의지 등으로 구성된다고 하였다.

또한 그는 “정책변동은 정책결정과정의 정책산출물 입안 이후 정책문제에 대한 변화를 인식하여 다시 정책의제형성과정으로 환류되어 이전 정책결정과정에서 산출된 정책을 수정·종결하는 것을 의미하는 것으로서, 이러한 수정·종결정책이 정책집행·정책평가과정으로 순응할 때, 비로소 완전한 정책변동이 이루어지는 것”이라고 정의하였다. 그는 또 정책변동을 두 단계로 구분하여 “정책결정과정의 수정·종결된 정책산출물까지가 1단계의 정책변동의 범위라고 하고, 이러한 정책의 집행·평가과정으로의 순응이 2단계 정책변동의 범위”라고 하였다(양승일, 2014, 41).

정정길 외(2010, 35)는 정책을 “바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침”이라고 정의하고 있다. 정책의제설정, 정책결정, 정책집행의 정책과정 중에서 각 단계에서 얻게 되는 정보는 다시 전 단계로 환류되어 이용된다. 이러한 환류활동은 정책활동과정 중에서 획득하는 새로운 정

보나 지식을 활용하는 것으로서, 정책체제에 있어서 중요한 학습활동에 해당된다고 하였다. 정치체제의 환경 변화에 따라 정책의 대상이 된 사회문제의 질적 변화와 이와 관련된 새로운 문제의 등장, 정책집행의 결과인 정책의 효과와 기타 영향 요인이 문제를 변화시키며, 이러한 ‘문제의 변화’는 정책결정 및 정책집행 또는 평가활동 도중에 인지되고 이것이 환류되어 정책변동의 주된 요인이 된다고 하였다. 또한 환류과정에서의 정치적 갈등과 이러한 갈등을 해소하는 정치체제 또는 정책체제의 특성이 정책변동의 주된 요인이 된다고 하였다. 특히 정책목표와 수단의 급격한 변동을 초래하는 ‘정책기조의 변화’는 정책 패러다임의 변화로 이어진다고 하였다. 정책변동의 범위에 대해서는 정책결정과정에서의 정책수정·종결뿐만 아니라 정책집행 단계의 변화도 포함한다고 하였다. 아울러 정책변동은 정책내용의 변동과 정책집행방법까지도 포함되나 정책내용의 변동 부분이 정책변동론의 주된 연구의 초점이라고 하였다(정정길 외, 2010).

강성남·진영찬(2016, 전자책, 51%)은 정책은 “바람직한 사회에 도달하기 위한 정부의 의도적 노력이며, 여기에는 정책목표와 그 목표를 달성하는데 도움이 되는 정책수단을 면밀한 과정을 거쳐 선택하는 활동이 포함된다.”고 정의하였다. 또한 정책변동이란 “정책과정 각 단계의 평가활동을 통해 얻은 정보가 피드백 되거나, 정책 환경의 변동 및 정치체제 구성원 간의 상호작용 결과 때문에 당초에 결정된 정책이 수정, 재형성 또는 종결되는 것”으로 보고 있다. 아울러 이들은 행정변동이란 “행정의 양적·질적·구조적·관계적·제도적 측면에서의 성장, 쇠퇴, 발전 모두를 일컫는 말”로 정의하고 있다(강성남 외, 2016, 전자책, 3%). 따라서 예산·조직·공무원 수·행정기관 수의 변동이나 행정이념·정책목표·관료의식의 변동, 정치행정관계 구조·업무처리 양식·행정서비스의 질·조직관리 양식·행정욕구의 변동 등은 모두 행정변동의 개념 속에서 논의가 가능한 주제들이라는 것이다. 행정변동의 구성요소 또는 제 차원으로 행정환경의 변동, 행정이념의 변동, 행정조직구조의 변동, 정책의 변동, 행정관료의 변동을 들고 있으며, 정책변동을 행정변동의 한 차원으로 이해하고 있다. 이들에 의하면 정책결정·집행·평가 등 정책과정에서 조직·예산·인력과의 관련성 때문에 정책변동은 행정변동으로 이어진다고 보고 있다.

유훈(2009, 135, 443)은 “정책변동을 특정한 정책을 수정하거나 종결시키는 것”이라고 정의하고, 행정변동은 “행정이념, 행정조직, 행정관료 등 제 측면에서의 변동”으로 정의하였다. 정책변동과 행정변동은 상호작용하는 관계로 국민의 정부와 참여정부의 발족은 진보적 정책의 변동을 초래했으며, 이러한 정책의 변동은 사회적 형평성의 중시라는 행정이념의 변동(행정변동)을 초래했다. 반대로 행정조직의 통합(행정의 변동)은 흡수 통합되는 부처의 정책이 위축되는 정책변동을 초래하게 된다. 따라서 정책변동을 행정변동의 일부로 보지 않고 상호 연관된 개념으로 보고 있다.

정책변동의 유형은 학자의 관점에 따라 여러 형태로 분류되어지고 있다. Baumgartner and Jones(2002)은 정책변동의 유형을 정책변동의 범위에 따라 점증적 변동과 비점증적 변동으로 구분한다. 정정길 외(2010)에 의하면 점증적 변동은 현상유지의 균형을 유지하려는 속성으로 인해 예측 가능한 변화가 발생하고, 이 과정에서 변화를 억제하고 항상성을 유지하려는 부정적 환류(negative feedback)기제 또는 자기교정기제(self-correcting mechanism)가 작용한다. 비점증적 변동은 기존의 균형이 파괴되고 변화를 촉진하는 긍정적 환류(positive feedback) 또는 자기강화기제(self-reinforcing mechanism)를 통해 방향과 정도를 예측하기 어려운 급격한 변동이 일어난다. 또한 점증주의의 한계를 보완하고 급격한 변동에 따른 단절을 전반적으로 다루고 있는 단절균형모형(PEM: Punctuated Equilibrium Model)이 있다. 이 이론에 따르면 정책변동은 어떤 정책이 부분적으로 변동되더라도 기본적인 골격은 유지되는 점진적 정책변동과 패러다임의 전환으로 정책이 근본적으로 변화하는 급격한 정책변동으로 구성된다.

Hogwood and Peters(1983)는 정책변동의 내용을 “정책의 혁신(policy innovation), 정책의 유지(policy maintenance), 정책의 승계(policy succession), 정책의 종결(policy termination)”로 구분하였다. 정책의 혁신은 특정 사회문제가 정책문제가 되고 이를 해결하기 위한 새로운 정책을 수립하는 경우이고, 정책의 유지는 기존 정책의 기본골격은 유지하면서 사업내용이나 추진조직, 집행절차, 예산 등을 일부 변경하는 경우이다. 정책의 승계는 기본적인 정책목표는 그대로 유지하면서 기존의 정책내용을 수정하거나, 기존의

조직이나 법률 등을 개편 또는 대체하는 경우이며, 정책의 종결은 기존 정책을 완전히 소멸시키고 대체할 정책도 결정하지 않은 경우이다(정정길 외, 2010).

유훈(2009)은 바다크(Bardach, 1976)의 정책종결에 소요되는 시간에 따라 일시에 특정한 정책이 변동되는 폭발형, 장시간에 걸쳐 소요자원의 증감에 의해 정책이 변동되는 점증형, 단기간에 걸쳐 의도적으로 정책이 변동되는 혼합형으로 구분하였다. 또한 그는 호렛트와 라메쉬(Howlett & Ramesh, 2003)의 변동 양식과 속도를 조합한 관점에 따라 이념의 변동과 함께 변동의 속도가 빠른 급속한 패러다임적 변동, 이념의 변동과 함께 변동이 장기간에 걸쳐 일어나는 완만한 패러다임적 변동, 이념의 변동이 없이 단시일 내에 변동이 일어나는 급속한 점증적 변동, 이념의 변동 없이 장기간에 걸쳐 변동이 일어나는 완만한 점증적 변동으로 구분하였다. 아울러 넓은 의미의 정책변동을 정책의 쇄신, 정책의 승계, 정책의 유지, 정책의 종결로 분류하였다.

제 2 절 정책변동에 관한 주요 모형

정정길 외(2010, 713)에 의하면 정책변동은 “정책환경의 변화와 이로 인한 정치체제에 대한 투입의 변화, 그리고 투입을 정책으로 전환시키는 정치체제의 전환과정에 의해서 좌우 된다”고 한다. 그동안 이러한 정책변동의 과정과 요인을 설명하기 위해 많은 학자들이 정책변동모형을 제시하여 왔다. 여기서는 국내 학자에 의해 많이 소개되고 있는 Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF: Advocacy Coalition Framework), Kingdon의 다중흐름모형(MSF: Multiple Stream Framework), Hall의 패러다임 변동모형(PCF: Paradigm Change Framework)과 아울러 특별히 치안정책의 변동요인에 많은 영향을 미치는 초점사건을 설명하는 최근의 이론인 Birkland의 사건관련 정책변동모형(EPCM: Event-related Policy Change Model)을 살펴보고자 한다. 그리고 이들 변동모형의 틀에 치안정책 변동사례를 대입해 봄으로써, 치안정책 변동요인의 도출에 있어서 이론적 근거를 제시하고자 한다.

1) Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF)

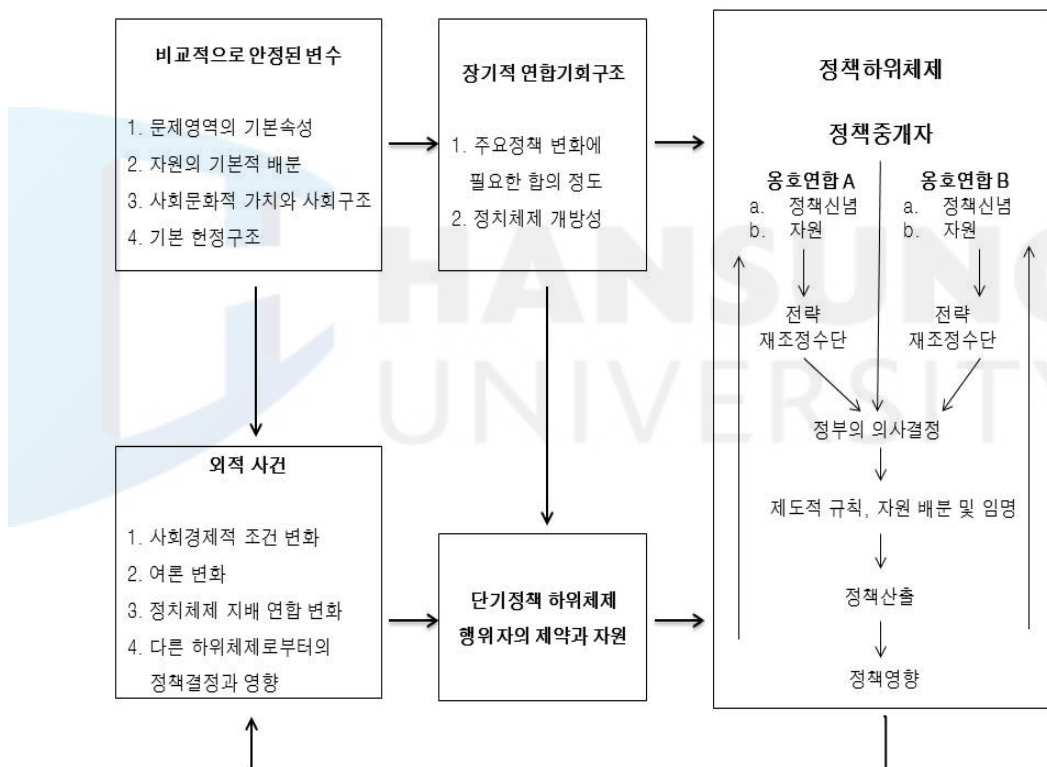
Sabatier(1988)는 기존의 정책변동단계모형의 인과성을 보완하고 다양한 정책행위자들 간에 정책목표와 수단에 관한 갈등과 경쟁이 전개되는 정책문제를 분석하기 위해 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)을 개발하였다(김순양, 2010). 정책옹호연합모형은 어떤 일정한 정책하위체제 내에서 신념체계를 공유하는 행위자들끼리 그들의 신념체계에 맞는 정책을 추진하기 위해 관련정책에 대해 경쟁하고 갈등하는 과정에서 정책변동이 일어난다고 보고 있다. 정책옹호연합모형은 정치적 환경과 정책하위체제를 구분하고 외적 변수인 환경이 정책하위체제에 영향을 미치는 인과구조로 되어있으며(Weible, Sabatier and McQueen, 2009), 하위체제내의 정책옹호연합간의 갈등과 경쟁에 초점을 맞추고 있다. 정책옹호연합모형은 1988년 처음 개발된 이후 계속 수정되어 왔으나 기본구조는 큰 변화가 없으며 비교적 최근의 모형은 [그림 2-1]과 같다.

정책옹호연합모형의 구성요소로는 외적변수, 정책옹호연합, 신념체계, 정책중개자, 정책학습 등이 있다. 외적변수는 정책하위체제에 영향을 미치는 것으로 문제의 기본속성, 자연자원의 배분 상태, 사회구조 및 사회문화 가치, 법이나 제도 등이 포함되는 안정적인 외적변수와 사회경제적 여건의 변화, 정책의 제에 대한 여론의 변화, 통치 집단의 변화 등이 포함되는 역동적인 외적변수가 있다. 이 역동적인 외적변수의 변화가 주로 정책의 핵심적인 내용의 변화를 수반하게 된다.

아울러 정책하위체제 내에는 특정 신념을 공유하는 정책옹호연합이 존재하는데 그들은 그들의 신념을 정책을 통해 실현하기 위해 노력한다. 또한 그들의 신념체계는 자유, 평등 등 존재론적인 근본가치를 의미하는 규범적 핵심(normative core), 실제 정책과 밀접한 관련이 되어 있는 정책핵심(policy core), 정책수단, 행정규칙, 예산배분, 법령 개정 등과 같이 정책의 집행도구적 성격인 도구적 측면(instrumental aspect)의 계층적 구조로 이루어져 있으며, 이중 도구적 측면의 변화가능성이 가장 높다고 할 수 있다. 정책옹호연합

들은 특정 신념을 정책으로 반영시키기 위하여 서로 대립하고 경쟁하는 과정에서 제3자인 정책중개인들이 중재하게 되는데 주로 정치인과 관료뿐만 아니라 시민단체가 중재인이 될 수 있다. 또한 정책학습은 주로 경험으로부터 초래되며, 정책옹호연합의 신념체계의 변화에 따른 생각이나 행태의 변화를 말한다. 즉 신념체계의 변경을 의미한다(정정길 외, 2010, 양승일, 2014).

[그림 2-1] Sabatier의 정책옹호모형(2007년)



*출처 : Sabatier & Weible(2007, 202), 한은석(2012, 54) 재인용

정책옹호연합모형은 정부와 지방정부, 각 정부부처, 연구기관, 이익집단, 그리고 대중매체 등 각 복합적 행위자들 간의 갈등, 목표의 불일치와 기술적 논쟁이 많은 곳에서 정책변동과 신념을 설명하는데 잘 활용될 수 있으며 치안정책의 변동과정에도 잘 활용될 수 있다. 정책옹호연합모형에 의해 설명할 수 있는 치안정책의 변동으로는 경찰조직이 치안본부에서 경찰청으로 개편된 사례를 예로 들 수 있다.

경찰청의 발족은 경찰의 정치적 중립성 확보를 위한 논의의 결과로 볼 수 있다. 10·26 사건 이후 제5공화국의 헌법 개정을 위한 논의가 한창일 때 당시 치안본부는 1980년 4월 경찰중립화 규정을 헌법개정안 반영하기 위해 ‘대 국회 자료’를 배포 및 홍보하는 등 경찰중립화를 위해 많은 노력을 기울였다. 또한 1987년 1월 14일 박종철군 고문치사사건이 발생하고 이를 은폐하려다가 국민적 저항에 부딪친 사건을 계기로 1월 29일 경찰대학 졸업생들이 ‘경찰중립화에 대한 우리의 견해’를 발표하였다(한국경찰사 VI, 113). 그 결과 당시 야 3당은 국무총리 산하에 합의제로 운영되는 국가경찰위원회를 설치하고 부분적으로 지방경찰제도 도입을 주요 골자로 하는 법안을 추진하였고, 정부·여당은 1990년 10월 21일 제45주년 경찰의 날 기념식에서 노태우 대통령이 경찰청 발족을 선언하자, 국가경찰 체제에 조직형태는 독립제와 위원회제를 혼합한 절충형의 법안을 추진하여 첨예하게 대립하였으나, 1991년 5월 31일 정부·여당안이 최종 국회를 통과하여 1991년 8월 1일 경찰청이 개청되었다(경찰오십년사, pp.462-467).

이러한 경찰청 개청과정 사례를 정책옹호연합모형에 대입시켜 보면 박종철군 고문치사사건(초점사건)으로 민주화에 대한 국민의 요구는 경찰의 중립화 요구로 이어지는 등 여론의 변화가 역동적 외적변수로서 정책변동의 원인을 제공하였다. 정책하위체제에는 서로 다른 신념체계를 공유하는 정책옹호연합세력인 치안본부와 경찰대학졸업생들, 야당, 여당과 정부의 고위관료 등이 있었다. 정책옹호연합모형은 정책환경에 영향을 미치는 외적변수에 의하여 정책옹호연합이 재편성되고, 이렇게 재편성된 정책옹호연합 간의 권력과정에서 정책의 변동이 일어난다고 보았는데, 경찰청 발족사례에서는 외적변수인 국민의 민주화와 경찰의 중립화 요구에 야3당안 옹호연합과 정부·여당안 옹호연합간

의 갈등과 권력관계에서 정부·여당이 주장한 안으로 정책이 변동된 사례라고 할 수 있다.

정책옹호연합모형에서는 사회경제적 여건의 변화, 정책의제에 대한 여론의 변화, 통치 집단의 변화 등이 포함되는 역동적인 외적변수와 정책중재인이 될 수 있는 정치인이나 시민단체를 주목해야 할 정책변동요인으로 볼 수 있다. 위 사례를 통한 정책옹호연합모형에서 초점사건(고문치사사건) 발생, 여론의 변화, 정책옹호연합세력 또는 중재인으로서 국회(법률의 제·개정 및 폐지) 등을 치안정책변동 요인으로 추출할 수 있겠다.

[표 2-1] 정책옹호연합모형으로부터 치안정책 변동요인 추출

정책옹호연합모형의 정책변동요인	치안정책 변동요인 추출
정책의제에 대한 여론의 변화	초점사건(고문치사사건), 여론의 변화
통치 집단의 변화	치안정책관리자의 변동
정책옹호연합세력, 정책중재인	여당 및 야당(법률의 변화)

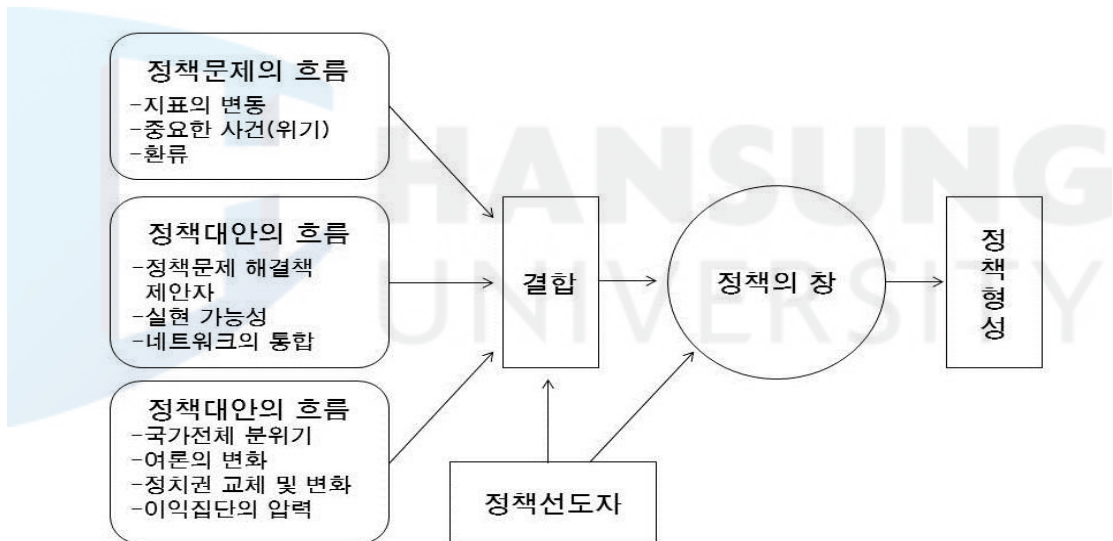
2) Kingdon의 다중흐름모형(MSF)

John Kingdon(2003)은 정책변동을 설명하기 위하여 쓰레기통 모형을 기반으로 다중흐름모형(MSF: Multiple Stream Framework)을 제시하였다. 다중흐름모형의 기본구조는 정책의제설정과정에서 서로 무관한 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이 상호 독립적으로 진행되다가 어떤 특정한 시점에서 정책선도자의 활동으로 서로 결합되어 정책변동의 창이 열리게 되고 정책의 산출과 변동이 이루어진다는 것을 설명하는 모형이다.

특정한 문제가 정책의제화가 되기 위해서는 먼저 정책결정자 등의 관심을 끌어야 하는데 정책문제의 흐름에서는 지표의 변동, 중요한 사건(위기), 환류 등이 문제를 인식하는 주요 수단이 된다. 정책대안의 흐름은 전문가 집단이나

이익집단의 개입으로 다양한 대안을 논의하는 과정으로 참여자가 제안한 대안의제의 실현가능성을 논의하고 구성원들의 가치체계의 합치를 통해 진행된다. 정치의 흐름은 전반적인 국가 전체의 분위기, 여론의 변화 등에 영향을 받으며, 선거나 정권의 교체, 이익집단의 압력 등의 요인에 의해 영향을 받는다. 정책의 선도자는 위의 세 가지의 각 흐름을 결합하여 정책의 창이 열릴 수 있도록 시도하는 행위자로(Zahariadis, 2014), 서로 무관하게 흐르고 있는 각 흐름을 모든 자원을 동원하여 자신의 의도대로 이루어지도록하기 위해 정치적으로 조작하여 흐름 간의 결합을 만들고 정책의 창이 열리도록 시도한다(김태호, 2015).

[그림 2-2] Kingdon의 다중흐름모형



*출처 : Kingdon(2011), 김태호(2015) 재인용

양승일(2014, 64)은 “정책변동의 창이 열렸다는 것은 특정정책을 지지하는 정책참여자들이 그들이 선호하는 해결책을 강요하거나 자신들의 특별한 문제에 관심을 기울이도록 압력을 행사하여 정책변동의 기회를 맞이하는 것을 의미한다.”고 하였다.

다중흐름모형에 의한 치안정책변동은 1982년 발생한 우순경 사건과 경찰행

정이 개선된 사례를 예로 들 수 있다. 그해 4월 경남 의령경찰서 공유지서 우범곤 순경이 내연의 처와 말다툼하고 음주한 후 지서 무기고에서 칼빈총 2정 등 무기를 꺼내 관내 주민 55명을 살해하고 35명을 부상시키고 자신도 폭사하는 사건이 발생하였다. 이를 언론이 대서특필하였고, 정부는 당시 내무부 차관을 단장으로 기획단을 구성하고 치안행정의 미비점을 총 점검하고 이를 토대로 경찰행정개선방안을 발표하였다. 개선방안에 따라 지·파출소 직원의 대민활동비를 대폭 인상하여 수당이 현실화 되었고, 경찰공무원법이 1982년에 대폭 수정되어 국가공무원법에 대한 특례를 규정하는 단일법 형태로 개정되었다. 특히 눈에 띄는 것은 계급정년을 대폭 조정하였는데, 경찰공무원의 계급정년을 치안감은 7년에서 4년, 경무관은 8년에서 6년, 총경은 10년에서 9년, 경정은 14년에서 11년, 경감은 16년에서 12년으로 단축하고, 기존에는 없던 경위의 계급정년을 15년으로 신설하였다. 또한 1983년 4월에는 경찰공무원 임용령을 개정하여 경찰채용시험에 고졸이상의 학력제한규정을 두어 고졸미만자의 시험응시를 제한하였고, 또한 종합적성검사를 추가하여 부적격자를 걸러내는 규정을 추가하였다(경찰오십년사, pp.340-341).

동 사례를 다중흐름모형에 대입하여 보면 서로 무관한 정책문제의 흐름(위기 또는 재난 등)으로 우순경 사건이 발생하고, 정치의 흐름(여론의 변화, 국민적 분위기 등)으로 우순경 사건에 대한 언론매체의 보도와 국민들의 분노를 불러일으키고, 전문가 등 정책활동가의 활동은 정책대안의 흐름으로 분석할 수 있다. 이러한 세 흐름이 결합하여 정책변동의 창이 열리고 경찰행정개선방안이라는 치안정책의 변동이 이루어졌다고 볼 수 있다.

다중흐름모형에서는 지표의 변동, 중요한 사건(위기), 환류, 전문가 집단이나 이익집단의 개입, 전반적인 국가 전체의 분위기, 여론의 변화, 선거나 정권의 교체, 이익집단의 압력, 정책의 선도자를 주목해야 할 정책변동요인으로 볼 수 있다. 위 사례를 통한 다중흐름모형에서 초점사건, 정책대상 집단의 주요 변화, 여론의 변화, 치안정책관리자의 변동 등을 치안정책의 변동요인으로 추출할 수 있겠다.

[표 2-2] 다중흐름모형으로부터 치안정책 변동요인 추출

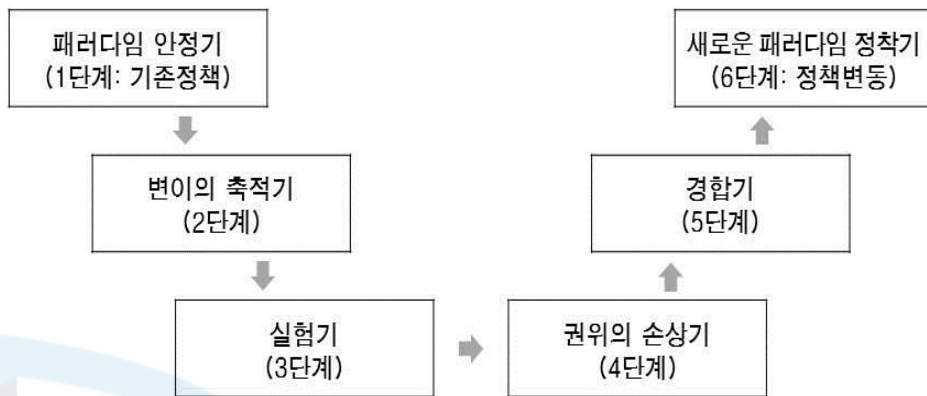
다중흐름모형의 정책변동요인	치안정책 변동요인 추출
중요한 사건(위기)	초점사건
이익집단의 개입 및 압력	정책대상 집단의 수요 변화
언론의 보도, 여론의 변화	여론의 변화
정책의 선도자	치안정책관리자의 변동

3) Hall의 패러다임 변동모형(PCF)

Hall(1993)은 “정책형성을 ‘정책목표’와 ‘정책수단’ 또는 ‘기술’, 그리고 ‘정책환경’ 세 가지 변수를 포함하는 과정으로 정책목표와 정책수단에 있어서 급격한 변화를 가져오는 정책변동을 패러다임 변동으로 개념화”하였다(정정길, 2011, 716, 재인용). 정정길 외(2010)는 “여기에서 패러다임은 정책결정자들이 정책문제의 본질을 파악하고 정책목표와 이를 달성하기 위한 정책수단을 구체화하는데 있어서 일정한 사고와 기준의 틀”이라고 하였다. Hall은 영국의 1970년부터 1989년까지의 경제정책의 변화과정을 분석하여 정책변동을 세 가지 유형으로 구분하였다. 정책목표나 산출물의 근본적인 변화가 없으면서 정책수단의 수준만 변동되는 것을 1차적 변동이라 하고, 정책목표에는 근본적인 변화가 없으나 정책수단을 변경하는 것을 2차적 변동, 정책환경이나 정책목표 및 정책산출물이 급격히 변동하는 3차적 변동이라고 하였으며, 이러한 3차적 변동을 설명하는 모형으로 정책패러다임 변동모형을 제시하였다. Hall은 1차적 변동은 점증주의적 성격을 가지고 있으며, 2차적 변동은 새로운 정책수단을 개발하는 것을 의미하는 것으로 기존의 정책패러다임에 영향을 미치지 못하나, 3차적 변동은 기존 정책의 연속성이 보장되지 않는 급격한 패러다임의 변화를 초래한다고 하였다. 또한 패러다임모형은 변동이 한 번에 일어나는 것이 아니고 일정한 단계 즉 “패러다임의 안정기, 변이의 축적기, 실험

기, 기존 패러다임의 권위 손상기, 새로운 패러다임 경쟁기, 새로운 패러다임의 정착 및 안정기 등의 과정”을 거친다고 한다(정정길 외, 2010, 717).

[그림 2-3] Hall의 패러다임 변동모형



*출처: Hall(1993), 양승일(2014, 69) 재인용

패러다임모형에 의한 치안정책변동은 경찰의 혁신 변천과정의 사례를 예로 들 수 있다. 경찰은 문민정부 출범 후 정부의 ‘행정쇄신위원회’ 설치와 더불어 경찰청도 그 맥락을 같이하여 1993년 3월 25일 조직·인사, 관행·행태, 제도의 3개 분과로 구성된 경찰행정쇄신 기획단을 신설하여 운영하였다(경찰오십년사, 485). 국민의 정부가 출범한 후 제2건국운동에 맞춰 ‘경찰제도개선 기획단’을 확대 개편하여 ‘경찰개혁위원회’를 설치하여 1998년 10월 1일 운영에 들어갔다. 그러나 인천 호프집 화재사건과 관련된 부정부패사건과 인권침해 사례가 연이어 터져 나오면서 경찰의 개혁의지가 국민의 의심과 지탄을 받게 되었다. 이에 경찰청장은 1999년 11월 15일 취임과 동시에 제2의 창경을 선언하고 ‘개혁추진위원회’를 구성하여 12월 1일부터 ‘경찰 대개혁 100일 작전’을 선포하여 경찰개혁을 추진해 나갔다(한국경찰사 V, 509). 참여정부 출범 후 2003년 4월 14일 경찰혁신업무를 전담하는 조직으로 ‘경찰혁신기획단’이 설치되고 4월 30일 외부전문가로 구성된 ‘경찰혁신위원회’가 설치되었

다(한국경찰사 V, pp.493-496). 또한 2012년 오원춘 사건으로 경찰청장이 교체되자 신임청장은 경찰내부에 ‘경찰쇄신기획단’을 설치하고 외부전문가 중심의 자문기구인 ‘경찰쇄신위원회’를 발족하여 경찰쇄신 종합대책을 수립하는 등 주요 쇄신과제를 추진하였다(한국 경찰사 VI, 883).

정부의 교체나 치안정책관리자 교체가 되는 경우 전임 관리자가 적극적으로 추진하던 정책이 패러다임이 바뀌면서 정책의 방향이 대폭 수정되거나 경찰쇄신기획단에서 검토 시행하던 장기근무자 순환인사시스템과 같이 현재 폐지되는 경우도 발생하였다. 이처럼 치안정책관리자의 경우도 정책목표를 설정하고 추진해 나가는 과정에서 일정한 생각과 기준의 틀 속에서 판단하고 행동한다고 볼 때, ‘치안정책관리자의 교체’는 패러다임의 변동에 의한 정책변동 요인으로 볼 수 있을 것이다.

4) Birkland의 사건관련 정책변동모형(EPCM)

이동규(2011)는 재난 또는 중대위기 이후의 정책결정 또는 정책변동을 설명하는데 있어서 Birkland(2006)의 사건관련 정책변동 모형(Event-related Policy Change)을 제시하고 있다. 그는 우리의 현실에서 발생하는 정책변동의 원인을 자세히 살펴보면, 기존 주요 정책변동 이론으로 설명하기 어려운 갑작스런 사건으로 인하여 이슈화되고, 정책변동 또한 갑자기 일어나는 경우가 많은데, 이는 “사람들의 관심이 증가하는 초점사건(focusing event)과 그것에 따른 새로운 정보와 아이디어를 정책결정에 적용하는 학습의 개념을 연관 지어 정책변동이 이루어지기 때문”이라는 것이다(최웅길, 2013, 20). 즉 “초점사건이 발생한 후 다양한 지점에서 조치가 일어난다면 학습이 일어날 가능성이 커지고 이 학습의 결과로 정책 변동의 가능성도 커진다고 주장하고 있다”(이동규 외, 2011, 110).

사건중심 정책변동모형에 의한 치안정책변동은 경찰관의 순직사례를 예로 들 수 있다. 경기도 수원중부경찰서에서 근무하던 장용석 경장은 2004년 6월 2일 폭력사건 현장에서 피의자에게 폭행을 당해 식물인간 상태로 입원치료

중 경찰 규정상 병가, 일반연가, 질병휴직(1년) 등을 모두 써버려 2006년 3월 24일 직권면직 되었다. 이 사건 이후 경찰청에서는 법질서 경시 풍조 확산으로 인한 주취자 난동·경찰관 피습 등 공권력에 대한 도전행위가 증가하면서 현장경찰관의 법 집행력과 안전을 확보하기 위하여 공사·상 경찰관의 실태를 분석하여 4대 분야 34개의 과제를 선정하여 추진하였다. 그 주요내용으로는 경미한 공무집행방해도 모욕죄로 처벌하는 등 공무집행방해사범에 대한 ‘무관용 정책’을 추진하였고, 특히 손해전보체계 4대 개선과제를 추진하였다(한국경찰사 VI, pp.264-267).

이러한 경찰관의 순직 사례는 유사한 경찰관 피습 및 공권력 경시풍조가 거듭되고 순직과 공상이 반복되는 정책 실패에 따라 학습효과를 얻었고, 이러한 학습효과에 따라 법령의 개정에 따른 치안정책 변동이 나타난 것으로서 사건중심 정책변동 모형의 좋은 사례로 볼 수 있다. 위 사례에서 치안정책 변동 요인으로 초점사건의 발생, 언론의 보도 등을 정책변동의 요인으로 추출하였다.

이상에서 살펴본 정책변동 모형으로부터 추출된 치안정책 변동요인은 여론의 변화, 치안정책관리자의 변동, 관련 법률의 제·개정 및 폐지, 초점사건 발생, 정책대상 집단의 수요변화이며 이를 정리하면 아래 표와 같다.

[표 2-3] 정책변동 모형으로부터 치안정책변동요인 추출

정책변동요인	치안정책 변동요인 추출
여론의 변화(정책옹호연합, 다중흐름), 언론의 보도(다중흐름, 사건관련 정책변동)	여론의 변화
통치 집단의 변화(정책옹호연합), 정책의 선도자(다중흐름), 패러다임의 변동(패러다임 변동)	치안정책관리자의 변동
정치인 등 정책중재인(정책옹호연합)	법률의 제·개정 및 폐지
중요한 사건 및 위기(다중흐름), 초점 사건의 발생(사건관련 정책변동)	초점사건 발생
이익집단의 개입 및 압력(다중흐름)	정책대상 집단의 수요 변화

제 3 절 정책변동요인에 관한 문헌 및 선행연구

1) 정책변동요인에 관한 문헌연구

정책변동이란 “정책과정 각 단계의 평가활동을 통해 얻은 정보가 피드백 되거나, 정책 환경의 변동 및 정치체제 구성원 간의 상호작용 결과 때문에 당초에 결정된 정책이 수정, 재형성 또는 종결되는 것”(강성남 외, 2016, 전자책, 51%)으로 이러한 정책의 변동을 좌우하는 요인이나 영향을 미치는 요인은 매우 다양하며, 그 영향력의 수준 또한 매우 다르다고 할 수 있다.

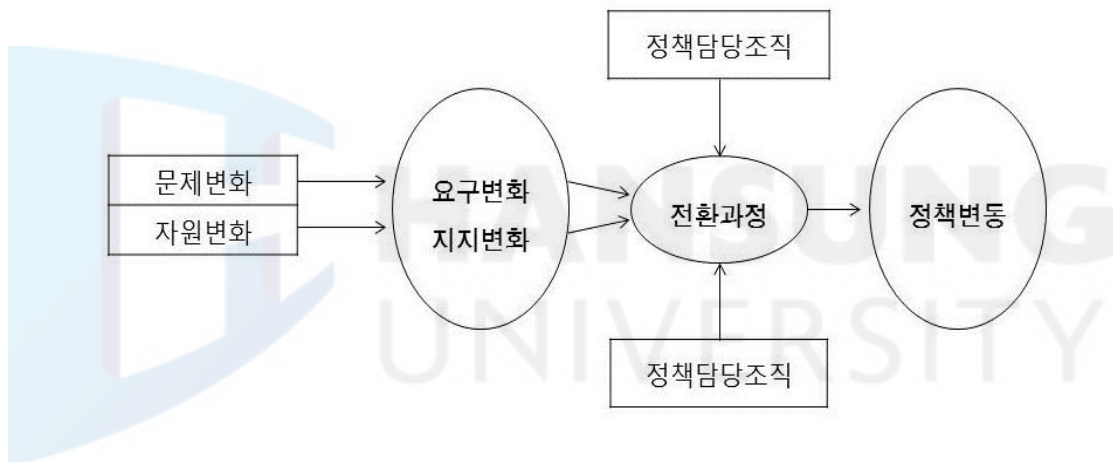
정책변동에 영향을 미치는 요인과 관련하여 단일 변동요인과 복수 변동요인에 의한 정책변동의 설명이라는 두 가지 접근방식이 있는데, 단일 변동요인에 대한 접근법은 “정책변동은 단계모형이나 정책 사이클 접근법의 시각에서 정책의제 설정, 정책결정, 정책집행 그리고 정책평가로 이루어지는 정책의 흐름에 하나의 특정 요인이 영향을 주면서 유발된다고 주장하며 이러한 하나의 특정 요인을 규명하는 데에 중점”을 두게 되고, 복수 변동요인에 대한 접근 방식은 “다양한 요인들이 중첩되어 복합적으로 정책변동을 유발한다.”는 관점을 취한다(장제원, 2015, 15).

Sabatier의 정책지자연합모형이나 Kingdon의 다중흐름모형 그리고 Birkland의 사건관련 정책변동모형 등은 복수 변동요인에 대한 접근방식의 대표적인 예로 하나의 정책변동요인이 정책변동에 영향을 미치기 보다는 복수의 다양한 요인들이 복합적으로 정책의 변동에 영향을 미친다고 설명하고 있다. 본 연구에서도 복수 변동요인에 대한 접근 방식의 관점에서 정책의 변동요인을 살펴보았다.

정책의 변동요인에 대하여는 학자들마다 다양한 요인을 제시하고 있다. Rose(1976)는 환경적 변화, Levine(1978)은 환경변화와 집행조직의 특성, Hogwood와 Peters(1983)는 환경적 변화와 집행조직과 정책대상 집단 등 정책관계집단, Bardach(1976)는 정책관계집단의 정치적 갈등 등을 제시하고 있

다(정정길 외, 2010). 정정길 외(2010)는 정책변동원인에는 여러 가지가 있지만 환경적 변화는 누구나 제시하고 있는 근본적인 원인임을 강조하면서 정책 환경의 변화에 따라 정치체제에 대한 투입도 변화하기 때문에 관련정책을 변화시키게 된다고 하였다. 이때 투입의 변화에 따른 전환과정에서 이해관계자의 투쟁과 갈등 상황에 따라 정책변동의 내용은 달라진다고 하였다. 따라서 환경의 변화가 정책변동 원인의 핵심이지만 정책의 특성이나 정책지지집단의 성격 변화 등도 정책의 변동에 영향을 미치는 주요 원인이라고 하였다¹⁾.

[그림 2-4] 정책변동의 원인과 관계집단



출처 : 정정길 외(2010: 710)

여기서는 국내 학자들이 주로 제시하고 있는 일반적이고 전반적인 정책변동 요인들을 살펴보고자 한다. 정정길 외(2010)는 정책변동의 원인을 크게 ‘정책환경의 변화에 의한 투입의 변화’와 ‘정책의 오류와 집행조직의 변화’ 그리고 ‘정책의 일관성 상실’로 나누어 설명하고 있다. 정정길의 정책변동의 원인을 표로 정리하면 다음과 같다.

1) 유훈(2009)은 정책변동에 영향을 미치는 환경적 요인으로 ① 지식·과학기술의 발달, ② 소득의 증대, ③ 도시화의 진전, ④ 고령화의 진전, ⑤ 사회운동, ⑥ 여권의 신장, ⑦이념적 요인, ⑧ 자연환경의 변동을 제시하고 있다.

[표 2-4] 정정길의 정책변동의 원인

정책변동의 원인			주요 사례
정책 환경의 변화에 따른 투입의 변화	정책문제 의 변화와 요구의 변화	사회적·경제적 환경의 변화	경제침체에 따른 청년일자리 정책, 산업화에 따른 환경오염 문제 발생
		정책효과 또는 부작용을 포함한 정책영향	전력부족 문제가 원자력 발전 진흥 정책으로 완전히 해결
	자원의 변화와 지지의 변화		경제호황에 따른 재정여건의 개선으로 신규 정책 추진, 경제불황에 따른 재정여건의 악화로 기존 정책 폐지 또는 축소
정책의 오류와 집행 조직의 변화	정책의 오류		민주화에 의한 집회시위 규제의 완화
	담당조직의 취약성		조직의 대외적 이미지의 악화, 내부적 갈등의 심화, 조직의 지도층 리더십 약화, 조직의 위축
정책의 일관성 상실	통치이념의 변화		경제성장 우선주의적인 정치이념에서 복지와 분배의 형평성으로의 이념변화
	정치체제구조의 분권화		행정구조의 분권화에 따른 부처할거 주의, 중앙정부와 자치단체와의 갈등
	정책담당자들의 잦은 교체		고위공직자(장관)의 잦은 교체

* 출처: 정정길(2010, pp.710-713), 최웅길(2013, 26)을 근거로 재구성

양승일(2014)은 정책변동의 촉진요인과 정책변동 저해요인으로 구분하여 정책변동을 촉진하는 요인으로 “정책적 환경의 급변, 정책수해자의 가치관 변화, 법률 제·개정 및 폐지, 최고 정책관리자의 교체, 정책집행조직의 반향, 조직 간의 경쟁, 기술, 예상외의 사건, 정책오차” 등 9가지를 제시하였다.²⁾

이러한 촉진요인들을 표로 세부적으로 정리하면 다음과 같다.

[표 2-5] 양승일의 정책변동 촉진요인

촉진요인	주요 내용 및 사례
경제적 환경의 급변	경제적 호황기보다 불경기가 정책변동에 더 큰 영향을 줌. IMF 관리사태는 정리해고정책을 소극적에서 적극적 정책으로 변동시킴
정책수혜자의 가치관 변화	정책수혜자의 가치관의 변화에 따라 정책은 적응 및 변동. 백화점 등에서 고객들의 불만에 대해 소극적에서 적극적인 서비스정책으로 변동시킴
법률의 제·개정 및 폐지	법률은 행정부의 어떤 정책의 근거가 되므로 법률의 변화는 바로 정책의 변동을 의미. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」의 제정은 개발을 제한하는 정책에서 개발을 허용하는 정책으로 변동시킴
최고 정책관리자의 교체	신임 최고 정책결정권자는 기존 정책에 대한 평가 후 이들에 대한 변화 여부를 결정. 신임 대통령이 부동산 완화 정책을 규제정책으로 변동시킴
정책 집행조직의 반항	잘 형성된 정책이라도 집행가들이 순응하지 않으면 효율성 저하. 근로자들의 파업이 급여정책을 낮은 수준에서 높은 수준으로 변동시킴
조직 간의 경쟁	경쟁에 뒤진 조직은 쇄신 정책을 택하여 경쟁조직을 따라감. 뒤처진 기업이 앞선 기업을 따라 잡기 위해 제조업 중심에서 IT중심으로 정책을 변동시킴
기술	정책결정 참여자는 새로운 기술을 도입하려는 정책의 추진으로 기존의 정책에 변화를 일으킴. 기술도입에 대한 필요성은 아날로그 정책을 디지털 정책으로 변동시킴
예상외의 사건	예측하기 어려운 다양한 사건의 발생으로 정책이 변동함. 갑작스런 지진은 지진대비정책을 소극적 정책에서 적극적 정책으로 변동시킴
정책오차	정책오차에 대한 수정·보완을 위해 정책변동이 이루어짐. 환경의 변화에 따라 출산억제정책을 출산장려정책으로 변동시킴

* 출처: 양승일(2014, pp.43-47) 재구성

2) 기존에는 집행조직의 약점, 정책일관성의 상실도 변동요인으로 서술하였으나 2014년 판에서는 제외하였다.

최웅길(2013)³⁾은 소방업무 전반을 망라하여 소방정책의 변동요인들을 추출하고 분석하였는데, 소방분야는 치안분야와 조직은 다르나 조직의 역사를 보면 같은 조직에 있다가 분리되었고,⁴⁾ 다른 조직보다는 경찰조직과 유사한 점이 많아 소방정책의 변동요인은 치안정책의 변동요인을 추출하는데 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

[표 2-6] 최웅길의 소방정책변동요인과 주요내용

영역	변동요인	주요내용
외부환경영역	경제적 환경의 급변	소방분야 관련사항으로는 불경기 시에 기업의 활동을 활성화시키기 위한 안전분야 규제완화 등이 있다.
	정책 수혜자의 욕구변화	신고의 편의를 위한 국민들의 요구에 따라 재난신고전화를 119로 통합하거나, 생활안전서비스를 확대하는 것 등이 있다.
	재난관련 기술의 발달	정보통신기술의 발달에 따른 119신고체제의 광역화나 위치추적 서비스 제공, 자동소방시스템의 발전에 따른 소방시설 설치 기술의 변동 등을 들 수 있다.
	소방관련 언론보도	재난관련 분야의 언론보도에 의한 정책 변동이 많으며, 소방공무원의 복지향상에 긍정적으로 작용되는 처우개선 관련 보도, 소방시설 관리 및 현장대응활동 관련 고발성 보도 등이 있다.
조직내부영역	소방정책 관리자의 교체	중앙정부의 행정안전부장관 및 소방방재청장, 그리고 지방정부의 시·도지사, 소방본부장은 소방의 상위정책관리자로서 의사결정에 큰 영향을 미친다.
	의회의 정책기조	소방정책의 주요 사항은 법령에 근거하여 집행되므로 소방정책과 관련된 국회의 정책기조와 조례와 규칙 등 하위법령을 제정하는 지방의회의 정책기조는 소방정책에 큰 영향을 미치고 있다.

3) 최웅길(2013)은 소방분야의 전반적인 정책변동요인을 다룬 논문임을 고려하여 본 논문의 논리전개의 편의를 위하여 ‘분야별 정책변동요인 관련 선행연구’항목이 아닌 본 항목에서 서술하였다.

4) 소방기능은 치안본부 소속의 소방과로 편제되어 있다가 1975년 8월 내무부에 민방위 본부 신설과 함께 치안본부에서 분리되었다.

	집행조직의 약점	일반 행정과 업무형태가 다르고, 소방방재청은 이질적 부서의 결합조직으로 되어 있어 조직 간에 갈등이 발생하거나 소통이 미흡한 경우가 많다.
	정책오류	투척식소화기의 설치의무화 후 드러난 문제점으로 이를 폐지 한 경우나 전천후 서비스제공 방침 시행을 시행하면서도 이와는 반대로 법률에 구조구급 요청 거절권이 신설된 사례 등이 있다.
법률과 제도 영역	관련 법률의 제·개정 및 폐지	1967년 「풍수해대책법」의 제정으로 소방업무의 범위가 화재의 예방과 진압으로 대폭 축소되었고, 1995년 「재난관리법」 제정으로 소방관서장에게 재난현장에서의 구조활동을 통합 지휘하는 긴급구조 통제관의 지위가 부여된 사례가 있다.
	소방관련 타 조직과의 경쟁	산불진압 업무는 산림청, 구난구조 업무는 해양경찰청, 생활안전업무는 경찰청, 구급업무는 보건복지부, 자연재난 업무는 방재부서 등과 일정부분 경쟁적 관계에 있다. 119와 1339가 119체제로 통합된 것은 경쟁에 따른 정책변동사례로 볼 수 있다.
	유사 조직의 제도변화	2007년도에 경찰이 계급정년을 연장하고 근속승진제도를 도입하자, 소방도 동일하게 법령을 개정하였으며, 파출소의 명칭과 복장제도의 변경도 유사하게 추진하였다.
재난과 사고 영역	인적재난의 발생	1972년의 대연각호텔 화재사건은 소방패러다임이 전환되는 계기가 되었고, 1999년 씨랜드 화재로 청소년 시설의 소방안전이 강화 되었다.
	자연재난의 발생	재난정보의 수집과 초기 현장대응이 소방기관 중심으로 이루어지고, 응급복구까지 소방인력이 투입되고 있어 그 영향력이 확대되고 있다.
	사회적 재난의 발생	전염병 확산, 대규모 정전사태 등 사회적 재난의 증가는 구조와 구급을 담당하는 소방분야 정책에 변동을 가져올 수 있다. 현장대응과 관련된 정책이나 조직 및 장비의 보강 등을 들 수 있다.
	소방 공무원 순직	2006년 8월 9일 서울 홍제동 주택화재현장에서 6명의 소방공무원이 순직하면서 방화복의 지급, 위험수당의 인상 등과 같은 일련의 정책변화가 있었다.

*출처: 최웅길(2013, pp.110-133) 재구성

위에서 논의한 정책변동의 요인은 행정정책 전반 또는 소방정책 전반에 대한 정책변동요인으로 이 중에서 치안정책과 비교하여 좀 더 치안정책 변동요인과 연결 가능한 정책변동요인을 찾아보고자 하였다. ‘정책수혜자의 가치관 변화’와 ‘정책수혜자의 욕구 변화’는 정책의 대상자들의 태도 변화에 관한 것으로 치안정책 변동요인의 ‘정책대상 집단의 수요변화’로 연결 가능하고, ‘통치이념의 변화’와 ‘정책담당자들의 잦은 교체’는 장관의 교체나 조직 수장의 교체를 의미하므로 ‘치안정책관리자의 변동’으로 연결이 가능하다고 하겠다. ‘정책의 오류’, ‘정책오차’, ‘담당조직의 취약성’, ‘정책 집행조직의 반항’, ‘집행조직의 약점’은 조직의 약점을 변동요인으로 보는 것으로 약점을 보강하기 위한 역량강화정책을 추진하게 되므로 치안정책 변동요인의 ‘조직의 역량 및 약점’으로 통합하여 연결이 가능하다고 보았다. ‘의회의 정책기조’는 결국 법률의 개정 등으로 나타나므로 치안정책 변동요인의 ‘관련 법률의 제·개정 및 폐지’로 조정하였고, ‘예상외의 사건’, ‘인적재난의 발생’, ‘자연재난의 발생’, ‘사회적 재난의 발생’은 사건의 발생에 의한 것으로 ‘초점사건 발생’으로 조정하여 치안정책 변동요인을 추출하였다. 행정의 전반적인 변동요인으로부터 추출한 치안정책 변동요인을 정리하면 다음의 표와 같다.

[표 2-7] 문헌연구로부터 치안정책 변동요인 추출

정정길의 정책변동 원인	양승일의 정책 변동 촉진요인	최웅길의 소방 정책 변동요인	치안정책 변동 요인 추출
사회적·경제적 환경의 변화	경제적 환경의 급변	경제적 환경의 급변	경제적 환경의 변화
자원의 변화와 지지의 변화			
	정책수혜자의 가치관 변화	정책수혜자의 욕구 변화	정책대상 집단의 수요 변화
	기술	재난관련 기술의 발달	치안관련 기술의 변화
		소방관련 언론보도	여론의 변화
통치이념의 변화	최고정책관리자의 교체	소방정책관리자의 교체	치안정책관리자의 변동
정책담당자들의 잦은 교체			

정책의 오류	정책오차	정책오류	조직의 역량 및 약점
담당조직의 취약성	정책 집행조직의 반향	집행조직의 약점	
	법률의 제·개정 및 폐지	관련 법률의 제·개정 및 폐지	관련 법률의 제·개정 및 폐지
		의회의 정책기조	
정치체제구조의 분권화	조직 간의 경쟁	소방관련 타 조직과의 경쟁	타 조직과의 관계
		유사조직의 제도변화	유사조직의 제도변화
	예상외의 사건	인적재난의 발생	초점사건 발생
		자연재난의 발생	
		사회적재난의 발생	
		소방공무원 순직	경찰공무원 순직

2) 분야별 정책변동요인 관련 선행연구

본 연구의 대상은 우리나라 치안정책 전반에 영향을 미치는 변동 요인이다. 그동안 우리나라에서 연구된 정책변동에 관한 선행연구를 보면 경제 및 산업 분야, 노동 및 복지분야, 안보 및 외교분야 등의 정책변동에 관한 연구는 많이 있었으나, 경찰예산 등 일부 요인을 대상으로 한 연구 외에 치안정책의 전반적인 변동요인을 대상으로 한 연구는 찾기가 어려웠다. 이처럼 치안정책변동에 영향을 미치는 전반적 요인의 분석에 대한 선행연구가 미미하더라도 타 분야의 정책분야에도 치안정책 분야와 유사한 변동요인이 존재할 것이라는 전제하에 타 분야의 정책변동요인을 살펴보고 그 변동요인을 치안정책에 적용 가능한 지를 판단하여 치안정책변동요인을 추출하고자 하였다.

가) 경제와 산업정책 분야의 선행연구

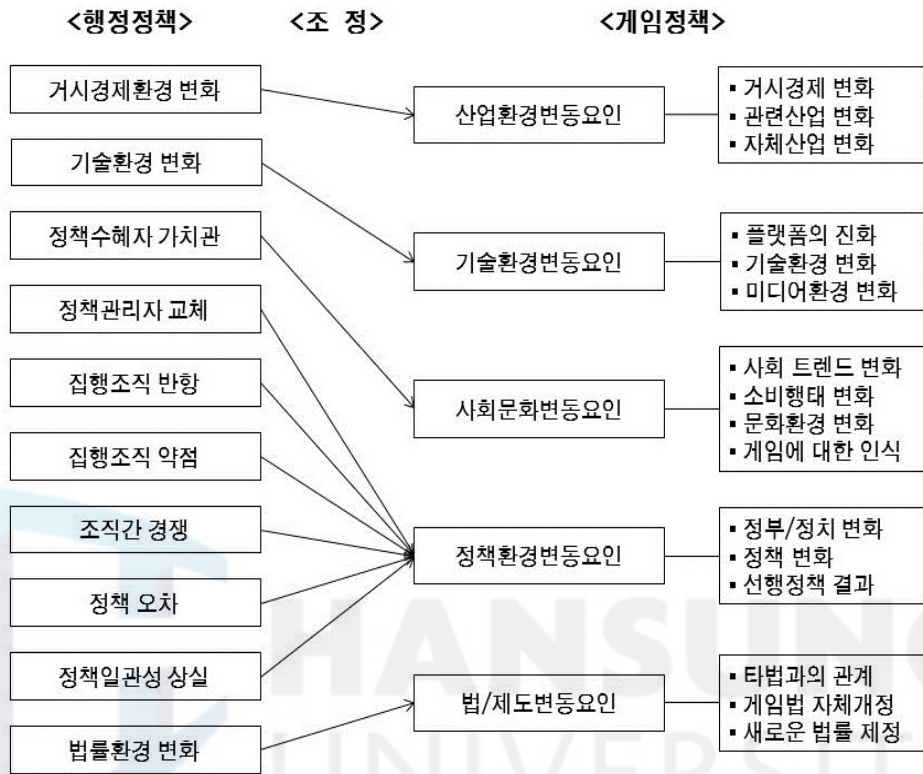
경제와 산업정책 분야의 연구로 박종근(2017)은 부동산 조세정책과 관련된 종합부동산세의 변동 과정을 정책네트워크 이론을 가지고 분석하였다. 이 연구에서 정책네트워크의 구성요소인 정책행위자를 정부영역, 정치영역, 민간영역으로 구분하였고, 행위자의 이해관계 그리고 행위자간 상호작용이 종합부동산세의 정책변동에 영향을 미치는 요인으로 제시하였다.

김복식(2017)은 정책변화에 대한 제도의 영향을 중시하는 역사적 신제도주의 접근법을 바탕으로 공공임대주택의 정책변동 과정을 역대 정부별 정치·경제·사회분야의 시대적 상황분석과 제정·개정된 법규의 영향분석을 통하여 설명하였다.

변중순(2014)은 사회적경제 정책과정에 대한 연구에서 정책의제화 과정은 시민사회에서 주도하고 정책결정과정과 집행과정에서는 정부가 주도해 왔다는 점을 확인하고, 정책형성과정 요인은 Kingdon의 정책흐름모형을, 정책집행영향요인은 Sabarier의 모형을 중심으로 추출하였다. 정책형성요인으로서는 문제 흐름으로 경제환경의 변화, 협동경제의 필요성, 외부효과 발생, 공공서비스 공급방식의 변화 측면을, 정책의 흐름으로 사회적경제에 관한 논의들을 주도하고 있는 국회의원, 정당인, 정책 전문위원, 사회적경제 정부기능 등을, 정치 흐름으로 정권교체와 정치이념의 변화, 권리의 공공성·사회성과 사회국가의 원리의 측면 등을 제시하였다. 아울러 정책집행과정에 미치는 영향요인으로 정책목적의 명확성, 집행을 위한 예산확보, 여론의 지지, 의회의 지원, 업무매뉴얼의 존재, 정책수혜집단의 태도를 제시하였다.

설기환(2016)은 시대별 게임정책의 변화와 변동요인과의 관계성에 관한 연구에서 양승일(2006)의 정책변동요인을 기본으로 하여 행정정책의 변동요인에서 수평적으로 펼친 10가지 요소를 게임정책과 비교해 5가지로 대분류하고, 각 대분류별로 3~4의 소분류로 재분류하여 게임정책의 변동요인을 5개 대분류, 19개 소분류로 구조화하였다.

[그림 2-5] 행정정책과 게임정책간의 변동요인 조정(설기환)



* 출처: 설기환(2016, 57)

이병국(2012)은 옹호연합모형을 적용한 새만금사업의 정책변동 연구에서 해당 정책이 안고 있는 쟁점이나 갈등이 해결 불가능할 경우 정책변동을 수반한다고 하였다. 또한 정책변동요인으로 외부환경의 변화로 이슈의 발생(시화호 오염사고), 정권교체, 다른 체제의 결정(대법원 판결)과 행위자의 신념체계의 변화, 정책 중재자(정부)의 중재 방식을 제시하였다.

정임천(2003)은 철도사업 공사화정책사례를 중심으로 정책변동의 영향요인을 연구대상으로 하여 정책변동영향요인으로 정권교체 등 정치적 요인이 가장 크다고 분석하였고, 경제위기 타개를 바라는 국민적 분위기, 이익집단의 압력, 철도노동조합 및 직원의 신분보장 등 근로조건 개선 요구 등을 들었다.

신용배(2010)는 수도권 공장총량제 정책을 옹호연합모형을 이용하여 분석하여 안정적 변수로 인구집중과밀화와 경제력 집중, 수도권과 지방의 상생추구, 헌법의 관련 조항과 수도권정비계획법을, 역동적 외적변수로 정치·경제·사회적 변화(IMF관리체제, 지방자치제 실시 등), 국가경쟁력 강화 여론, 정권의 변화, 지역발전과 관련된 정책결정 등을 제시하였다.

유송희(2011)는 고려대 정문 앞 재개발을 둘러싼 정책변동과정을 지지연합모형을 통하여 지방정부의 도시 재개발에 미치는 정책변동요인을 고찰하였다. 이 연구에서 안정적인 변수로 기존의 개발위주의 정책과 재산권 보장을 제시하고, 역동적인 변수로 서울시정의 방향 변화, 여론의 동향 등을 제시하였다.

박보식(2003)은 시화호 개발사업을 중심으로 정책변동과 거버넌스의 변화를 연구하여 정책의 변동요인을 Sabatier의 지지연합모형을 일부 변형하여 분석하였다. 이 연구에서 정치적 요인과 더불어 중동지역의 건설에 투입되었다가 철수하는 중장비를 활용하여 경제를 활성화 하려는 경제적 상황과 건설부, 농림부, 환경부, 해양수산부, 산업자원부 등 정부조직과 지방자치단체, 지역시민단체 등 유사조직과의 갈등 및 경쟁 등을 주목할 정책변동요인으로 볼 수 있다.

[표 2-8] 경제와 산업정책 분야의 변동요인

연구자	정책변동 요인	연구주제
설기환 (2016)	산업환경 변동요인, 기술환경 변동요인, 사회문화 변동요인, 정책환경 변동요인, 법/제도 변동요인	게임정책의 변화와 변동요인
박종근 (2017)	행위자의 이해관계 및 상호작용	종합부동산세 변동과정
김복식 (2017)	역대 정부별 정치·경제·사회분야의 시대적 상황과 제정·개정된 법규의 영향	공공임대주택의 정책변동과정
변종순 (2014)	시민사회의 정책의제화, 경제환경의 변화, 국회의원, 정당인, 의회의 지원, 정권교체와 정치이념의 변화, 여론의지지, 정책수혜집단의 태도	사회적경제 정책과정
이병국 (2012)	이슈의 발생(시화호 오염사고), 정권교체, 다른 체제의 결정(대법원 판결), 행위자의 신념체계의 변화, 정책 중재자(정부)의 중재 방식	새만금사업의 정책변동

정임천 (2003)	정권교체, 국민적 분위기, 이익집단의 압력, 철도 노동조합 및 직원의 근로조건 개선 요구	철도사업 공사화정책사례
신용배 (2010)	인구과밀화와 경제력 집중, 헌법 및 수도권정비계획법, 정치·경제·사회적 변화(IMF관리체제, 지방자치제 실시 등), 국가경쟁력 강화 여론, 정권의 변화	수도권 공장 총량제
유송희 (2011)	기존의 개발위주의 정책, 서울시정의 방향 변화, 여론의 동향	고려대 정문 앞 재개발 정책
박보식 (2003)	경제적 상황, 정부조직과 지방자치단체, 지역시민단체 등 유사조직과의 갈등 및 경쟁	시화호 개발 사업

위에서 논의한 경제와 산업정책 분야의 변동요인으로부터 치안정책과 비교하여 좀 더 치안정책 변동요인과 연결 가능한 정책변동요인을 찾아보았다. 경제환경의 변화(변종순), IMF관리체제 등 정치·경제·사회적 변화(신용배), 경제적 상황(박보식)은 치안정책의 변동요인으로 경제적 환경의 변화와 연결시킬 수 있고, 행위자의 이해관계 및 상호작용(박종근), 정책수혜집단의 태도(변종순), 이익집단의 압력(정임천), 지역시민단체 등과의 갈등(박보식)은 치안정책 변동요인의 정책대상 집단의 수요 변화와 연동시킬 수 있다.

기술환경 변동요인(설기환)은 치안정책변동의 치안관련 기술의 변화와, 여론의 지지(변종순), 국민적 분위기(정임천), 국가경쟁력 강화 여론(신용배), 여론의 동향(유송희)은 치안정책변동의 여론의 변화와 연결할 수 있으며, 정권교체(변종순, 이병국, 정임천), 정권의 변화(신용배), 서울시정의 방향 변화(유송희) 등은 정책고위관리자의 변동에 의한 것으로 볼 수 있어 치안정책관리자의 변동으로 치환하여 치안정책변동요인으로 활용할 수 있다.

또한 철도노동조합 및 직원의 근로조건 개선 요구(정임천)는 내부구성원의 욕구와 수요로 볼 수 있고, 헌법 및 수도권정비계획법(신용배), 제정·개정된 법규의 영향(김복식), 법/제도 변동요인(설기환)은 치안정책변동요인으로서 관련 법률의 제·개정 및 폐지와 연계할 수 있으며, 국회의원·정당인(변종순)의 활동도 결국 법률의 제·개정이나 폐지에 영향을 미치는 요인으로 관련 법률의 제·개정 및 폐지로 연계하는 데 무리가 없다고 볼 수 있다.

대법원 판결 등 다른 체제의 결정(이병국), 유사조직과의 갈등 및 경쟁(박보식)은 관련 타 조직과의 경쟁이나 관계에 의한 영향요인으로 치안정책 변동요인의 타 조직과의 관계와 연계시킬 수 있으며, 시화호 오염사고의 이슈발생(이병국)은 초점사건에 의한 변동요인으로 연계할 수 있다.

[표 2-9] 경제와 산업정책 변동요인으로부터 치안정책변동요인 추출

경제와 산업정책 분야의 정책변동요인	치안정책변동요인추출
경제환경의 변화(변종순), IMF관리체제 등 정치·경제·사회적 변화(신용배), 경제적 상황(박보식), 산업환경 변동요인(설기환)	경제적 환경의 변화
행위자의 이해관계 및 상호작용(박종근), 정책수혜집단의 태도(변종순), 이익집단의 압력(정임천), 지역시민단체 등과의 갈등(박보식), 사회문화변동요인(설기환)	정책대상 집단의 수요 변화
기술환경 변동요인(설기환)	치안관련 기술의 변화
여론의 지지(변종순), 국민적 분위기(정임천), 국가경쟁력 강화 여론(신용배), 여론의 동향(유송희)	여론의 변화
정권교체(변종순, 이병국, 정임천), 정권의 변화(신용배), 서울시정의 방향 변화(유송희)	치안정책관리자의 변동
철도노동조합 및 직원의 근로조건 개선 요구(정임천)	내부구성원의 욕구와 수요
헌법 및 수도권정비계획법(신용배), 제정·개정된 법규의 영향(김복식), 국회의원·정당인(변종순), 법/제도 변동요인(설기환)	관련 법률의 제·개정 및 폐지
대법원 판결 등 다른 체제의 결정(이병국), 유사조직과의 갈등 및 경쟁(박보식)	타 조직과의 관계
시화호 오염사고의 이슈발생(이병국)	초점사건 발생

나) 안보와 외교정책 분야의 선행연구

주영윤(2016)은 인적 예비전력정책 변동과정을 정책흐름모형으로 분석하여 문제의 흐름 중에서 사건 및 위기와 예산의 제약을, 정치의 흐름 중에서는 국내정치구조가 정책변동에 영향을 미치는 중요한 요인임을 확인하였다. 다만 정책대안의 흐름에서는 정부정책대안 외에는 다른 대안은 거의 논의 되지 않았다고 하면서, 이는 국가안보와 직결되는 분야의 특수성 때문이라고 판단하였다. 또한 정책선도자는 주로 대통령이, 정책공동체는 국방부와 국회의원 등이 주도 하였으며 예비전력정책의 설정과 변동에 있어서 전문가집단의 역할은 확인되지 않았다고 하였다.

이용학(2015)은 Kingdon의 정책흐름 모형과 Dunn의 정책분석 모형을 결합한 국방 무기체계 시험평가 정책의 형성 과정에 관한 연구에서 한국과 같이 정치의 흐름을 예측할 수 없을 정도로 급격한 상황이 발생하는 경우에는 정책대안의 흐름을 주도하는 현직 행정관료, 정책전문가(학자, 연구자, 연구원), 방위산업체 관련자, 국회 전문위원 등 정책 활동가의 비중이 더 크다는 사실을 강조하였다. 또한 국방정책관련 정책문제의 흐름은 국민적 분위기에 영향을 미치는 국가안보의 위기 또는 전쟁 등의 사건이어야만 하고, 의회를 통한 입법 등 법 제정이 중요한 역할을 하고 있음을 강조하였다.

최병섭(2011)은 한국정부의 통일정책 지속성에 관한 연구에서 한국 통일정책의 변동요인을 대내적 요인으로 정치지도자의 통일에 대한 태도, 국내정치구조(여소야대, 독재/민주화 등), 국민여론(언론, 시민사회 등), 대외적 요인으로 국제체제의 변동(냉전/탈냉전, 동북아 세력관계), 북한의 태도(외교정책, 대남정책 등), 북한체제의 안정성(경제상황, 권력구조 등)을 제시하고 역대 통일정책을 비교 분석하였다. 그는 역대 정부의 통일정책변동에서 정책관련 집단 요인이 가장 큰 영향을 미치는 것을 확인하였고, 좌우 정치세력에 의한 상호 정권교체는 통일정책의 일관성 있는 추진에 어려운 한계가 있음을 지적하였다.

이순남(2006)은 국군간호사관학교 폐교 번복 사례를 중심으로 군 간호인력

공급정책변동과정을 kingdon의 정책흐름모형과 정책딜레마모형을 결합하여 분석하였다. 그는 연구에서 “정책딜레마 이론적 관점의 긴급한 제약사항이 제공되지 않을 경우에는 선택의 불가피성을 충족시키지 못하기 때문에 정책변동이 힘들다.”(이순남, 2006, 189)고 주장하였다. 또한 정책수혜자 측의 이익 즉 조직화된 이익이 국민여론을 업으면 큰 영향력을 발휘할 수 있음을 강조하였다.

이대영(2010)은 국가보안법 개정과정을 지지연합모형으로 분석하여 국가안보정책의 변동도 서로 다른 복수의 신념체계를 가진 정책지지연합들 간의 치열한 정책경쟁의 결과라는 점을 확인하였다. 또한 국가보안법 개정과정에서도 지지연합 모형의 외생변수들이 대부분 중요 역할을 하는 것으로 확인되었고, 특히 지배집단의 변동 및 여론의 변화가 영향력이 큰 변수로 보았다.

[표 2-10] 안보와 외교정책 분야의 변동요인

연구자	정책변동 요인	연구주제
주영운 (2016)	예산의 제약, 사건 및 위기, 국내정치구조, 정책선도자(대통령, 국방부, 국회의원)	인적 예비전력정책
이용학 (2015)	행정관료, 정책전문가, 위기 또는 전쟁 등 국민적 분위기에 영향 미치는 사건, 의회를 통한 입법	국방 무기체계 시험평가 정책
최병섭 (2011)	정치지도자의 통일에 대한 태도, 국내정치구조, 국민여론, 국제체제의 변동, 북한의 태도, 정책관련 집단	한국정부의 통일 정책 지속성 연구
이순남 (2006)	정책수혜자 측의 이익(조직화된 이익), 국민여론	국군간호사관학교 폐교 번복 사례
이대영 (2010)	정책지지연합들 간의 정책경쟁, 지배집단의 변동, 여론의 변화	국가보안법 개정과정

위에서 논의한 안보와 통일정책 분야의 변동요인으로부터 치안정책과 비교하여 좀 더 치안정책 변동요인과 연결 가능한 정책변동요인을 찾아보면, 정책관련 집단(최병섭), 조직화된 이익 등 정책수혜자 측의 이익(이순남), 정책지지

연합들 간의 정책경쟁(이대영)은 정책수혜자 또는 정책의 대상자의 이익을 위해 경쟁하는 요인들로 치안정책의 변동요인의 정책대상 집단의 수요 변화와 연결시킬 수 있고, 국민여론(최병섭, 이순남)과 여론의 변화(이대영)는 치안정책 변동요인의 여론의 변화와, 의회를 통한 입법(이용학)은 관련 법률의 제·개정 및 폐지와 연동시킬 수 있다.

또한 정치지도자의 통일에 대한 태도(최병섭), 지배집단의 변동(이대영)은 정책의 결정권한을 가지고 정책결정에 직접적인 관련이 있는 집단의 변동에 관한 것으로 치안정책관리자의 변동과 연계하여 검토할 수 있겠고, 사건 및 위기(주영윤), 위기 또는 전쟁 등 국민적 분위기에 영향을 미치는 사건(이용학)은 초점사건에 의한 정책의 변동요인이라고 볼 수 있다.

[표 2-11] 외교와 안보정책 변동요인으로부터 치안정책변동요인 추출

외교와 안보정책 분야의 정책변동요인	치안정책변동 요인추출
정책관련 집단(최병섭), 조직화된 이익 등 정책수혜자층의 이익(이순남), 정책지지연합들 간의 정책경쟁(이대영)	정책대상 집단의 수요 변화
국민여론(최병섭, 이순남), 여론의 변화(이대영)	여론의 변화
정치지도자의 통일에 대한 태도(최병섭), 지배집단의 변동(이대영)	치안정책관리자의 변동
의회를 통한 입법(이용학)	관련 법률의 제·개정 및 폐지
사건 및 위기(주영윤), 위기 또는 전쟁 등 국민적 분위기에 영향을 미치는 사건(이용학)	초점사건 발생

다) 청소년과 노동, 복지정책 분야의 선행연구

이지인(2014)은 Kingdon의 정책흐름모형을 활용하여 여성노동관련법 제정 사례를 중심으로 살펴본 우리나라 여성노동정책의 변동요인 및 과정에 대한

연구에서 여성노동정책 변동은 세 가지 흐름이 결합되어 이루어졌으나, 특히 정치흐름의 영향이 크게 작용하였고, 각 흐름에서 변동에 영향을 주는 주요 요인으로 문제흐름에서는 고용전반 및 고용형태의 차별 요인이, 정치흐름에서는 선거 요인이, 대안흐름에서는 정부의 법제정 추진과 회기 내 의결 요인이 각 흐름에서 변동에 영향을 준 주요 요인으로 제시하였다.

하영진(2015)은 한국 청소년 정책변동에 관한 연구에서 역사적 제도주의 관점에서 구조적 수준, 제도적 수준, 행위자 수준 간의 상호작용이 정책변동에 미치는 영향관계를 분석하였다. 구조적 수준으로는 정권교체 등 정치적 환경, 청소년 경제활동 등 경제적 환경, 인구의 변화, 사회적 이슈 등 사회적 환경을, 제도적 수준으로는 정치이념, 복지이념 등 정책이념, 헌법 및 헌장, 조약을, 행위자 수준으로는 대통령, 행정부, 입법부, 청소년단체, 전문가, 언론을 변수로 제시하였다.

이정철(2017)은 다중흐름모형에 신념체계를 반영한 수정모형관점에서 퇴직연금제도의 정책변동과정을 핵심적인 참여자 집단인 정부와 노동계, 경영계, 금융권의 활동을 중심으로 분석하였다. 변동과정에 관여하는 참여자의 문제의식과 신념체계, 그리고 신념체계로부터 도출되는 정책대안들을 통해 퇴직연금제도의 정책변동과정을 연구하였다.

김대규(2014)는 Kingdon의 정책흐름모형과 Sabatier의 옹호연합모형을 상호 결합하여 분석한 한국 장애인 고용정책의 형성 및 변동에 관한 연구에서 정책 환경의 역동적인 외적요인으로 IMF사태, 체제 지배집단의 변화, 낮은 장애인 취업률, 이익단체의 출현 등 경제적·사회적 조건의 변화를 제시하였다. 또한 정책형성과정에서는 ‘장애인노동권옹호연합’과 ‘기업이익옹호연합’이, 정책변동과정에서는 ‘부처이관 반대옹호연합’과 ‘부처이관 찬성옹호연합’이 상호 갈등과 대립적 구조를 보였다고 하였다. 정치의 흐름으로 정권의 교체와 다수당의 변화, 국민적 분위기, 참여자의 활동, 정책문제의 흐름으로 IMF사태, 정책대안의 흐름으로 국회 상임위의 대안제시 등을 정책변동요인으로 제시하였다.

서혁준·전영평(2006)은 지지연합모형과 기회자 집단 개념을 적용하여 소수자로서의 비정규직 근로자의 정책변동 과정을 분석하였다. 안정적인 외적변수

로는 비정규직의 근로 규모와 현황에 대한 불일치, 비정규직의 근로행태 존속, 근로기준법 및 근로자 파견법 등을 들었으며, 역동적인 사건으로는 IMF 사태, 신자유주의 사상과 정책, 비정규직의 노동활동 증가, 기업의 구조조정, 기업들 간의 경쟁강화 등을 들었다.

[표 2-12] 청소년과 노동, 복지정책 분야의 변동요인

연구자	정책변동 요인	연구주제
이지인 (2014)	고용전반 및 고용형태의 차별 요인, 선거 요인, 정부의 법제정 추진	여성노동관련법 제정 사례
하영진 (2015)	정권교체, 청소년 경제활동 등 경제적 환경, 인구의 변화, 사회적 이슈, 헌법 및 헌장·조약, 청소년단체, 전문가, 언론	한국 청소년 정책변동
이정철 (2017)	정부와 노동계, 경영계, 금융권 등 참여자의 문제의식과 신념체계	연금제도의 정책변동
김대규 (2014)	IMF사태, 이익단체, 정권의 교체와 다수당의 변화, 국민적 분위기, 국회 상임위의 대안제시	한국 장애인 고용정책의 형성 및 변동
서혁준 (2006)	근로기준법 및 근로자 파견법, IMF 사태, 기업들 간의 경쟁강화	소수자로서의 비정규직 근로자의 정책변동

청소년과 노동, 복지정책 분야의 정책변동요인으로부터 치안정책과 비교하여 좀 더 치안정책 변동요인과 연결 가능한 정책변동요인을 찾아보면, 청소년 경제활동 등 경제적 환경(하영진), IMF사태(김대규, 서혁준 외)는 치안정책의 변동요인으로 경제적 환경의 변화와 연결시킬 수 있고, 정부와 노동계, 경영계, 금융권 등 참여자의 문제의식과 신념체계(이정철), 이익단체(김대규)는 정책의 수혜자들의 이익을 위해 경쟁하는 요인으로 치안정책 변동요인의 정책대상 집단의 수요 변화로 연계하여 활용할 수 있다.

언론(하영진), 국민적 분위기(김대규)는 여론의 변화로, 사회적 사건(하영진)은 초점사건의 발생으로 연계할 수 있고, 기업들 간의 경쟁강화(서혁준 외)는 치안정책 변동요인의 타 조직과의 경쟁 또는 타 조직과의 관계로 치환하여 활용할 수 있다. 또한 정부의 법제정 추진(이지인), 헌법 및 헌장·조약(하영

진), 근로기준법 및 근로자 파견법(서혁준 외)은 치안정책변동요인으로서 관련 법률의 제·개정 및 폐지와 연계할 수 있으며, 국회 상임위의 대안제시(김대규)도 결국 법률의 제·개정이나 폐지에 영향을 미치는 요인으로 관련 법률의 제·개정 및 폐지로 연계하는데 무리가 없다고 하겠다.

[표 2-13] 청소년과 노동, 복지정책 변동요인으로부터 치안정책변동요인 추출

청소년과 노동, 복지정책 분야의 정책변동요인	치안정책변동 요인추출
청소년 경제활동 등 경제적 환경(하영진), IMF 사태(김대규, 서혁준 외)	경제적 환경의 변화
정부와 노동계, 경영계, 금융권 등 참여자의 문제의식과 신념체계(이정철), 이익단체(김대규)	정책대상 집단의 수요 변화
언론(하영진), 국민적 분위기(김대규)	여론의 변화
정권교체(하영진),	치안정책관리자의 변동
정부의 법제정 추진(이지인), 헌법 및 헌장·조약(하영진), 국회 상임위의 대안제시(김대규), 근로기준법 및 근로자 파견법(서혁준 외)	관련 법률의 제·개정 및 폐지
기업들 간의 경쟁강화(서혁준 외)	타 조직과의 관계
사회적 사건(하영진)	초점사건 발생

라) 초점사건 및 재난 관련 선행연구

이동규 외(2011)는 Birkland의 사건중심 정책변동 모형을 적용하여 아동성폭력 사건인 조두순 사건(2008. 12), 김길태 사건(2010. 2), 김수철 사건(2010. 6)을 중심으로 아동에 대한 성범죄 사건의 발생과 사건발생 이후의 정책변동에 관하여 탐색적 사례분석을 하였다. 초점사건발생의 사회의제화에는 언론이, 정책의제화에는 국회가 중요한 역할을 하였으며, 전문가 및 관료 등 전문가의 정책채택을 발생시키려는 노력이 정책변동에 중요하다고 하였다. 특히 기존의 정책들이 변동되기에는 많은 시간이 걸리는 것에 반해서 세 번째 사례인 김수철사건의 경우 사건 후 한 달 이전에 정책이 변동될 수 있었던 것은 이전 사건에 대한 학습이 누적된 결과임을 강조하였다.

이동규(2011)는 태풍 위니아 사건(2006.7), 헤베이스퍼리트호 유류오염사고(2007.12), 신종플루 확산 사건(2009.5)을 분석하여 초점사건 발생 이후의 정책변동에 관한 연구에서도 언론과 국회의 역할의 중요성을 인식하고 대규모 재난의 경우 초점사건의 전개 및 종료속도에 따라 공중의제와 정책대안을 결정하는 과정에 영향을 미치게 된다고 하였다. 또한 그는 대규모 재난의 경우 일반인보다는 전문가에 의해 정책이 독점하게 되며, 재난에 대한 인식이 있는 지도자가 정치적 협력자들에 의해 강력하게 지원될 때 마침내 정책변동이 이루어진다고 하였다.

이종열·손원배(2012)는 대구지하철 화재 사례(2003.2)를 분석하여 대규모 관심 집중사건이 발생한 후 사회적 이슈로 확장되는 과정에서는 언론이, 확장된 이슈가 정치적 의제로 전환되는 과정에서는 의회가 중요한 역할을 하였음을 확인하였다. 또한 학습과 관련하여 언론의 높은 관심과 더불어 동원집단의 옹호연합형성이 가장 중요한 학습촉진요인으로 작용한 반면, 관료이익집단의 정책옹호연합형성, 동원집단의 이기주의, 법률적 제약, 대통령 탄핵이라는 정치권의 정치논리, 변화에 대한 기존 조직의 저항 등이 학습저해요인으로 작용하였다고 지적하였다.

[표 2-14] 초점사건 및 재난관련 정책변동요인

연구자	정책변동 요인	연구주제
이동규 (2011)	초점사건 발생, 언론(사회의제화), 국회(정책의제화), 전문가, 관료	아동에 대한 성범죄 사건의 발생과 사건 이후의 정책변동
이동규 (2011)	초점사건 발생, 언론, 국회, 전문가	초점사건(재난) 발생 이후의 정책변동
이종열 (2012)	초점사건 발생, 언론(사회적 이슈로 확장), 의회(정치적 의제), 동원집단의 옹호연합 및 이기주의	대구지하철 화재 사례(2003.2)를 분석

초점 및 재난관련 선행연구에서는 사회의제화에는 언론이, 정책의제화에서는 의회가 중요한 역할을 한 것으로 나타났는데 여기에서 추출할 수 있는 치안정책변동요인으로 초점사건의 발생, 여론의 변화(언론), 법률의 제·개정 및 폐지(의회의 역할) 등을 들 수 있다.

[표 2-15] 초점 및 재난 분야의 정책변동요인으로부터 치안정책변동요인 추출

초점 및 재난 분야의 정책변동요인	치안정책 변동요인 추출
언론(이동규 외), 언론(이동규), 언론(이종열 외)	여론의 변화
국회(이동규 외), 국회(이동규), 국회(이종열 외)	법률의 제·개정 및 제정
초점사건 발생(이동규 외), 초점사건 발생(이동규), 초점사건 발생(이종열 외)	초점사건 발생

마) 기타 정책분야 변동 요인

정창호 외(2013)는 한국문화예술진흥원이 한국문화예술위원회로 개편되는 지원체계 변동과정에서 문화예술정책 이해관계자들의 정책신념체계의 변화를 중심으로 정책변동과정을 연구하였다. 기본적으로 이해관계자로 한국예술문화단체총연합회(예총)와 한국민족예술인총연합(민예총)의 갈등을 중심으로 문예진흥원(고위직 및 노조), 문화체육관광부, 여당 및 야당을 설정하고, 역동적인 외적변수로 사회·경제적 조건의 변화, 지배집단의 변화, 여론의 변화, 다른 정책하위체계의 정책결정 등이 이들 이해관계인의 정책신념에 미치는 영향 및 변화를 이해 당사자별로 세분화하여 분석하였다.

전영옥(2016)은 전북의 학생인권조례 과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 분석한 연구에서 정책의 형성과정에서 정책혁신가의 역할이 절대적인 영향이 미친다는 점을 강조하였으며, 정책문제의 흐름과 정치의 흐름, 정책대안의 흐름은 자연발생적이기 보다는 주요 정책 행위자 또는 정책 결정자의 주장이나 특정 사건에 의해서 발생된다는 점을 강조하였다.

하민지(2014)는 지방정부 정책변동의 영향요인에 관한 연구에서 핵심 정책 행위자로서 지방자치단체장이 갖는 권력관계와 선호, 가치체계 등에 따른 전략적 선택이 정책변동을 결정하는 데에 영향을 미친다는 가정 하에 “단체장의 권력 유지, 재선의지와 같은 목적이 정책의지와 결합하여 정책변동을 일으킨다.”는 점을 확인하였다(하민지, 2014, 296).

조선훈(2010)는 백두산 화산폭발설과 관련된 언론보도사례를 중심으로 위험보도가 정책의제형성에 미치는 영향에 대해 연구하였다. 동 연구에서는 전문가, 언론보도, 이슈축발계기가 결합하면, 공중의제 형성이 미약하여도 정부의 의제로 채택될 수 있음을 평가하고 있다.

[표 2-16] 기타 정책분야 변동요인

연구자	정책변동 요인	연구주제
정창호 (2013)	이해관계자의 갈등, 여론의 변화, 사회·경제적 조건의 변화, 지배집단의 변화,	한국문화예술위원회 설립과정 분석
전영옥 (2016)	정책혁신가의 역할, 주요 정책 행위자 또는 정책 결정자의 주장이나 특정 사건	전북의 학생인권조례 과정
하민지 (2014)	지방자치단체장의 권력 유지, 재선의지와 같은 목적과 정책의지의 결합	지방정부 정책변동의 영향요인에 관한 연구
조선훈 (2010)	전문가, 언론보도, 이슈축발계기	위험보도가 정책의제형성에 미치는 영향

기타 정책분야의 선행연구에서 이해관계자의 갈등(정창호)은 치안정책 변동요인의 정책 대상 집단의 수요 변화로, 여론의 변화(정창호), 언론보도(조선훈)는 치안정책 변동요인의 여론의 변화로, 특정 사건의 발생(전영옥)은 치안정책 변동요인의 초점사건 발생으로 연계할 수 있고, 정책혁신가의 역할·주요 정책 행위자 또는 정책 결정자의 주장(전영옥), 지방자치단체장의 권력 유지 또는 재선의지와 같은 목적과 정책의지의 결합(하민지)은 정책결정권자의 역할을 강조하는 요인이므로 치안정책변동요인에 있어서는 치안정책관리자의 변동으로 치환하여 활용할 수 있다.

[표 2-17] 기타 정책분야 변동요인으로부터 치안정책변동요인 추출

기타 정책 분야의 정책변동요인	치안정책변동요인추출
이해관계자의 갈등(정창호),	정책대상 집단의 수요 변화

여론의 변화(정창호), 언론보도(조선훈)	여론의 변화
정책혁신가의 역할·주요 정책 행위자 또는 정책 결정자의 주장(전영옥), 지방자치단체장의 권력 유지 또는 재선의지와 같은 목적과 정책의지의 결합(하민지)	치안정책관리자의 변동
특정 사건의 발생(전영옥)	초점사건 발생

바) 소결론

본 연구는 치안정책의 변동요인의 중요성을 분석하기 위하여 우선 치안정책의 변동요인을 추출하여야 한다. 따라서 선행연구의 정책변동요인을 고찰하고 치안정책과 비교·검토하여 치안정책의 변동요인으로 연결 가능하거나 치안정책변동요인으로 조정해서 활용할 수 있는 변동요인을 추출하고자 하였다. 분야별 선행연구로부터 추출한 치안정책 변동요인을 정리하면 다음과 같다.

[표 2-18] 분야별 선행연구로부터 추출한 치안정책 변동요인

경제와 산업	안보와 외교	청소년과 노동, 복지	초점 및 재난	기타	추출된 치안정책변동요인
○		○			경제적 환경 변화
○	○	○		○	정책대상 집단의 수요 변화
○					치안관련 기술의 변화
○	○	○	○	○	여론의 변화
○	○	○		○	치안정책관리자의 변동
○					내부구성원의 욕구와 수요
○	○	○	○		관련 법률의 제·개정 및 폐지
○		○			타 조직과의 관계
○	○	○	○	○	초점사건 발생

제 3 장 치안정책의 역사적 흐름과 변동요인

제 1 절 치안정책의 의의

이승주(2010)는 “치안정책은 국내의 치안을 담당하기 위한 목표와 실행수단이라고 할 수 있다”고 하였고, 또한 “우리나라의 국내치안은 경찰이 담당하고 있어 정부조직법의 근거에 따라 치안정책을 따로 구분하지 않고 경찰정책과 동의어로 정의하고 같은 개념에서 논의를 전개한다.”고 하였다(이승주, 2010, 265). 즉 경찰기관이 추진한 정책을 대상으로 삼았다.

허준·이창배(2013)는 “경찰정책은 경찰이 목표를 달성하기 위한 기본 방침이고 치안정책은 사회의 안전과 질서유지를 위한 국가적 차원의 정책이라 할 수 있다”고 하면서, “경찰정책의 주체는 경찰기관이고, 치안정책의 주체는 경찰을 포함한 관련 형사사법기관이 될 수 있다”고 하였다. 그러므로 양자를 명확하게 구분하기 어렵고 경찰정책이 바로 치안정책의 범주에 들어갈 수 있고, 또한 치안정책의 주요 집행기관은 경찰이 된다고 하면서 연구의 범위를 “경찰기관과 관련되어 있고, 경찰기관이 주체가 되어 집행하는 치안관련정책으로 연구의 범위를 한정”하였다(허준 외, 2013, 183).

이 연구에서도 치안관련정책의 연구 범위를 경찰의 상위기관을 포함한 경찰기관과 연계되어 있고, 경찰기관이 주체가 되어 추진한 정책을 대상으로 하고자 한다.

제 2 절 치안정책의 역사적 흐름과 변동요인 고찰

역사적 사실에 입각한 치안정책의 변동과정을 통해서 최대한 주요 치안정책변동요인을 추출하여, 문헌과 선행연구에서 추출된 정책변동요인들을 비교·

검토하면 본 연구에 필요한 치안정책변동요인들의 대부분을 추출할 수 있다고 판단하였다. 따라서 제2장에서 살펴 본 정책변동모형에서 추출된 변동요인과 문헌연구를 통해서 행정정책 전반에 관련된 일반적 정책변동요인과 더불어 타 분야의 정책변동요인 중에서 치안정책에 공통적으로 적용이 가능한 정책변동요인을 추출하였다. 아울러, 본 장에서는 치안정책의 역사적 흐름을 분석하여 치안정책의 변동요인을 추출하고, 앞 장에서 추출한 공통적인 변동요인과 비교·결합하여 연구대상인 치안정책 변동요인을 선정하고자 하였다.

정책변동 모형의 고찰을 통해 여론의 변화, 치안정책관리자의 변동, 법률의 제·개정 및 폐지, 초점사건 발생, 정책대상 집단의 수요 변화 등의 치안정책 변동요인을 추출하였고, 아울러, 문헌연구를 통하여 행정의 전반적인 정책변동요인들로부터 치안정책의 변동요인으로 경제적 환경 변화, 정책대상 집단의 수요 변화, 치안관련 기술의 변화, 여론의 변화, 치안정책관리자의 변동, 조직의 역량 및 약점, 관련 법률의 제·개정 및 폐지, 타 조직과의 관계, 유사조직의 제도 변화, 초점사건 발생, 경찰공무원의 순직을 추출하였다.

또한, 타 분야의 선행연구를 통하여 치안정책 변동요인으로 경제적 환경 변화, 정책대상 집단의 수요 변화, 치안관련 기술의 변화, 여론의 변화, 치안정책관리자의 변동, 내부구성원의 욕구와 수요, 관련 법률의 제·개정 및 폐지, 타 조직과의 관계, 초점사건 발생을 추출하였다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

[표 3-1] 앞의 연구에서 추출된 치안정책 변동요인

정책변동 모형	문헌연구	선행연구	추출된 치안정책 변동요인
	○	○	경제적 환경 변화
○	○	○	정책대상 집단의 수요 변화
	○	○	치안관련 기술의 변화
○	○	○	여론의 변화
○	○	○	치안정책관리자의 변동

	○		조직의 역량 및 약점
		○	내부구성원의 욕구와 수요
○	○	○	관련 법률의 제·개정 및 폐지
	○	○	타 조직과의 관계
	○		유사조직의 제도변화
○	○	○	초점사건 발생
	○		경찰공무원 순직

이와 같이 추출한 치안정책변동요인을 치안정책의 역사적 흐름에 대비하여 치안정책의 변동에 적용해 보고 검증하여 치안정책변동요인으로 확정하고자 하였다. 또한 주요 치안정책의 변동사례를 분석하여 선행연구를 통하여 추출되지 않은 치안정책에만 적용되는 일부 특수한 치안정책 변동요인을 추가로 추출하고자 하였다. 따라서 여기에서는 치안정책의 역사적 고찰을 통하여 치안정책변동요인을 추출하고, 제2장의 이론적 고찰과 문헌 및 선행연구를 통해서 얻은 변동요인을 통합·정리하여 전문가 포커스 그룹 인터뷰를 통하여 치안정책 변동요인을 확정하고자 하였다.

다수의 학자들이 정책변동의 내용을 정책의 혁신·유지·승계·종결로 구분하는데, 정책의 유지는 기존 정책의 기본골격은 유지하면서 사업내용이나 추진조직, 집행절차, 예산 등을 일부 변경하는 경우이고, 정책의 승계는 기본적인 정책 목표는 그대로 유지하면서 기존의 정책내용을 수정하거나 기존의 조직·법률 등을 개편 또는 대체하는 경우이다. 따라서 정책의 혁신 및 종결뿐만 아니라 추진조직, 예산의 변화나 조직 및 법률의 변화를 포함하여 연구를 진행하였다.

「경찰법」 제3조와 「경찰관직무집행법」 제2조는 경찰의 직무로 ①국민의 생명·신체 및 재산의 보호, ② 범죄의 예방·진압 및 수사, ③ 경비·요인경호 및 대간첩·대테러 작전 수행, ④ 치안정보의 수집·작성 및 배포, ⑤ 교통의 단속과 위해의 방지, ⑥ 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력, ⑦ 그 밖의

공공의 안녕과 질서유지를 열거하고 있다. 이러한 경찰의 직무수행을 위해 경찰청에 국단위로 업무를 분장하여 수행하고 있으며, 경찰청의 국단위 조직을 기준으로 분류하면, 민생치안기능으로는 생활안전국, 수사국, 과학수사관리관, 사이버안전국이, 사회안전기능으로는 교통국, 경비국, 정보국, 보안국, 외사국이, 지원기능으로는 경무인사기획관, 기획조정관, 감사관, 정보화장비정책관, 대변인이 있다.

경찰청 각 국별로 업무를 살펴보면, 민생치안기능으로서 생활안전국은 범죄의 예방활동, 여성청소년에 대한 범죄의 예방업무, 112신고 접수 및 처리업무, 경비업관련 업무, 풍속사범 단속업무, 실종자 찾기 등의 업무를 수행하며, 수사국은 범죄수사 업무를, 과학수사관리관은 범죄감식 등 과학수사관련 업무를, 사이버안전국은 사이버범죄 수사 및 전자적 증거 분석 등의 업무를 수행하고 있다. 사회안전기능으로서 교통국은 도로 교통 및 운전면허의 관리 등의 업무를, 경비국은 집회시위 관리, 대테러 예방 및 진압, 중요시설의 방호 등의 업무를, 정보국은 치안정보에 관한 업무를, 보안국은 간첩 등 보안사범 수사, 북한이탈 주민관리, 보안관련 정보의 수집 등의 업무를 맡고 있다. 지원기능으로서 경무인사기획관은 인사, 복무관리, 예산의 집행, 교육, 복지 등의 업무를, 기획조정관은 기획, 조직, 예산, 법무업무를, 감사관은 감찰 및 감사업무를, 정보화장비정책관은 정보통신관련 업무, 경찰장비 및 복제에 관한 업무를, 대변인은 홍보 및 언론관련 업무를 수행하고 있다(경찰청과 그 소속기관 직제, 제2장). 이러한 경찰의 기능별 업무를 고려하여 생활안전, 경비, 교통 등 현장대응관리 정책의 변동, 범죄수사관련 정책의 변동, 사회안정분야관련 정책의 변동, 조직·인사·교육·예산 등 지원분야 정책의 변동으로 구분하여 살펴보고자 하였다.

이를 위하여 치안당국이 발행한 한국경찰사⁵⁾와 경찰오십년사⁶⁾ 등에 기록된

5) 한국경찰사는 고조선경찰에서 현대경찰까지 총6권으로 편찬되어 있는데, 제Ⅰ권(1972년 10월 간행)은 고조선에서 대한민국정부 수립(1948년 8월)까지, 제Ⅱ권(1973년 10월 간행)은 대한민국정부 수립에서 제2공화국시대(1961년 5월)까지, 제Ⅲ권(1985년 10월 간행)은 제4공화국시대(1979년 10월)까지, 제Ⅳ권(1994년 8월 간행)은 제6공화국시대(1993년 2월)까지, 제Ⅴ권(2006년 12월 간행)은 1993년 3월부터 2005년 12월까지, 제Ⅵ권(2015년 10월 간행)은 2006년 1월부터 2014년 10월까지의 경찰역사를 정리하여 편찬하였다.

6) 경찰오십년사(1995년 12월 간행)는 한국경찰사 I~Ⅳ권을 바탕으로 이해하기 쉽게 정리한

내용들과 경찰청 자료를 토대로 하여 주요 치안정책 분야별로 치안정책변동 내역을 정리하고 그로부터 치안정책변동요인을 분석하여 추출하였다.

1) 현장대응관리 정책의 변동

치안수요는 계속 증가하고 있으나 그에 따른 경찰관의 증원에는 한계가 있어 경찰을 보강할 수 있는 준경찰력인 방범원, 교통순시원제도가 도입되었다.

방범원제도는 6.25전쟁 이후 공비토벌로 인한 경찰력의 공백을 메우기 위해 리·동단위의 ‘주민 야경대’가 발족되었다가, 1962년 유급방범원제로 변경되어 방범위원회와 방범대로 활동하였다. 1972년에는 지·파출소 단위로 개편되었고 경찰서에는 방범협의회를 두었다. 그러나 1975년에는 쇄신정책에 따라 부조리 척결을 이유로 경찰서 단위의 방범협의회를 해체하였으나, 1976년에는 부족한 경찰력의 보강방법으로 준경찰력을 강화키로 하여 당시 방범원 인원의 30%를 증원하였다. 당시 방범원제도는 법률에 근거한 것이 아니고 치안본부의 「방범위원회 운영요강」과 지방 경찰국회의 「방범대원 운영지침」을 근거로 운영하였기 때문에 방범대원의 임무는 경찰일반에 관한 것이 아니고 범죄예방을 위한 순찰활동과 현행범 체포로 한정되었다. 1994년 말 기준으로 방범원은 총5,200명이 있었으나 파출소 인력보강 등 경찰의 방범역량이 강화되면서 필요성이 감소되어 1990년 이후 신규모집을 하지 않아 자연감소되도록 하였다(경찰오십년사, pp.328-329, 한국경찰사, 김성수 외, 259).

치안본부에서는 1976년 12월 31일 도로교통법 개정을 통하여 교통순시원제도를 도입하였다. 당시에는 교통질서의 체질화가 되지 않아 교통경찰인력만으로는 교통 혼잡 해소와 안전운행 지도, 교통사고 처리 등의 업무를 처리하는데 한계가 있어 부족한 경찰력을 보강하기 위해 교통순시원제도를 도입하였으며, 주요 임무로는 보행자의 안전보호 및 통행방법지도, 주·정차 단속 및 주차방법의 지도, 노점상, 잡상인 등 교통장애물 제거와 교통경찰관의 보조를 위한 단속임무를 수행하였다(한국경찰사, 김성수 외, 260).

책으로 광복이후부터 1995년까지의 경찰역사를 서술하였다.

4공화국 이후 사회발전과 급속한 경제성장에 따라 산업시설이 대규모화되고 고층건물에 금융가, 무역회사 등 각 사업체가 입주하게 되자 출입자 통제 등 방법을 위한 안전관리 수요가 증가하여 전문화된 용역경비가 필요하게 되었다. 이에 선진국에서 시행되던 용역경비업이 우리나라에도 소개되고 경비업체가 설립되었다. 해방 후 미군시설을 경비하던 경비업체들이 법적보호의 필요성을 느껴 공동으로 정부의 관련부처에 법제정을 요청하였고, 그 결과 용역경비업법이 1976년 12월 17일 제정·시행되었다(경찰오십년사, 330). 법 제정 당시에는 경비업체가 10개였으나 아시안게임, 서울올림픽, 2002년 한·일 월드컵 등의 국제행사를 계기로 급성장하여, 2016년 말 현재 전국의 경비업체는 4,585개, 종사하는 경비원은 159,934명에 이르고 있다(한국경찰사, 김성수 외, 258, 경찰청 자료).

1945년 9월 미군정포고령 제1호에 의해 시작되었던 야간통행금지가 1982년 1월 5일 해제되었다. 통행금지의 해제로 치안수요가 급증하게 되었고 파출소의 업무량은 급격히 증가하여 경찰력의 증강이 절대적으로 필요하게 되었다. 이러한 인력 부족문제를 해결하기 위하여 1982년 12월 22일 「전투경찰대설치법」을 개정하여 치안업무를 보조할 수 있도록 의무경찰제도를 도입하였으며, 그해 7월 대도시의 일부 경찰서에 의경으로 구성된 도보방법순찰대를 설치하였다(경찰오십년사, pp.345-346).

1995년까지 지역경찰은 당·비번 형태의 24시간 격일제 근무를 하는 등 근무여건이 매우 열악한 상태를 유지하고 있었다. 경찰청은 이를 개선하여 지역경찰관의 사기진작과 국민에 대한 치안서비스의 질 향상을 위하여 1995년 12월 서울지방청 소속 파출소 60개에 3교대제를 시범 실시한 후(한국경찰사 V, 818), 1996년부터 점진적으로 전국에 확대 추진하여 오다가 2001년 4월 파출소 3교대 근무제를 전면 확대 실시하였다(한국경찰사 VI, 115). 지역경찰 3교대근무제를 실시를 위해 경찰청 및 지방경찰청의 인력을 감축하고 경찰서의 내근인력을 재조정하여 파출소 3교대제 인력으로 464명 등 총 808명을 재배치하였다(한국경찰사 V, 197). 2007년에는 대도시 및 1급지 경찰서를 중심으로 4교대근무제를 시행하였다(한국경찰사 VI, 301).

[표 3-2] 지역경찰 근무교대 형태 변천 과정

1995년 이전	전일제(주 100시간 이상), 격일제(주 72시간)
1995년 12월	3조 2교대제 서울 60개 파출소 시범운영
1997년	3조 2교대제 6대도시 513개 파출소 확대(15%)
2000년	3조 2교대제 전국 2,914개 파출소 실시(59.7%)
2001년 4월	3조 2교대제 전면 실시
2007년	4조 2교대제 도입(1급지 경찰서 125개서 중 65개서 지구대)

*출처: 한국경찰사 VI, pp.300-301

경찰청은 지역경찰의 인력운용을 효율화하고 주민생활의 안전 확보와 치안서비스의 질을 높이기 위하여 ‘대단위 파출소(1991년)’, ‘기동순찰대(1999년)’, ‘중심파출소(2002년)’ 운영 등 꾸준히 지역경찰 시스템개선을 추진하여 왔으나 대내·외적 공감대 형성의 실패와 추진력 부족 등으로 정착되지 못했다. 이후 경찰청은 2003년 광역범죄에 강력대처하고 기동성 있는 파출소 조직으로 개편하기 위하여 기존 3~5개의 파출소를 통합하여 인력과 장비를 한 곳으로 집중시키는 ‘순찰지구대’를 창설하여 순찰기능 및 현장검거능력을 강화하였다. 1개월간 전국 40개 경찰서에서 시범운영한 후 지구대 편제를 기본형(도시형)과 농촌형, 특수파출소 등 3가지 유형으로 구분하여 전국적으로 확대하였다. 기존의 파출소는 치안서비스센터로 전환하여 지역협력활동에 중점을 두도록 하였으며, 예외적으로 원격지 등 특수한 지역에는 기존 파출소 역할을 수행하는 특수파출소를 두었다. 9월 27일 「지역경찰 조직 및 운영에 관한 규칙」을 제정하여 순찰지구대 체제를 전면 시행하였으며, 순찰지구대는 2003년 866개소에서 현재는 516개소가 운영되고 있다(한국경찰사 V, pp.821-833).

[그림 3-1] 순찰지구대 편성도



*출처: 한국경찰사 V, 833

경찰청은 과학적 범죄예방 및 범인검거 활동을 지원하고자 각종 범죄통계 자료와 지리정보 시스템(Geographic Information System)에 공간 통계 분석 기능을 접목한 ‘지리적 프로파일링 시스템(Geographic Profiling System : GeoPros)’을 구축하여 2009년 4월부터 운영하였다. 지리적 프로파일링 시스템의 기능으로는 “맞춤형 방법전략 수립을 위한 범죄다발지역(Hot Spot) 자동 표시, 범죄발생지 반경 내 동종·유사수법 전과자 등 수사 대상자群 추출, 연쇄범죄발생시 상관관계 분석, 범인 주거지 및 용의자 거점을 예측”하여 활용하도록 하였다(한국경찰사 VI, 611).

[표 3-3] 현장대응관리 정책의 변동

치안정책 변동 원인	변동 내역	추출된 주요 변동 요인
부조리 척결	방범위원회 해체(1975년)	조직의 역량 및 약점
준경찰력 증원 도로교통법 개정	방범원 증원 및 교통순 시원 제도 도입(1976년)	조직의 역량 및 약점
용역경비업법 제정 (1976년)	용역경비체제의 도입	정책대상 집단의 수요 변화, 관련 법률의 제· 개정 및 폐지

야간통행금지 해제 및 전투경찰대설치법 개정 (1982년)	의무경찰제도 시행 (1982년)	조직의 역량 및 약점 관련 법률의 제·개정 및 폐지
근무여건 개선	지역경찰 3교대제(2001년) 및 4교대제(2007년) 시행	내부구성원의 욕구와 수요
현장조직의 범죄대응 역량 강화	순찰지구대 창설 (2003년)	정책대상 집단의 수요 변화
효율적 범죄예방 및 검거	지리적 프로파일링 시스템 구축(2009년)	치안관련 기술의 발달

2) 범죄수사관련 정책의 변동

90년대 들어 정보화가 가속화되고 인터넷 사용자수가 급격히 늘어남에 따라 컴퓨터나 인터넷 매체를 활용한 사이버범죄가 급격히 증가하였다. 이에 1997년 8월 경찰청은 컴퓨터범죄수사대를 발족하여 컴퓨터범죄에 대한 수사를 해왔으나, 컴퓨터 범죄는 1998년 월33건에서 1999년에는 월 162건으로 5배가 증가하였고, 해킹범죄도 전년대비 1.8배가 증가한 것으로 나타나는 등 사이버치안에 대한 대비가 절실하게 되었다. 이어 경찰청에서는 1999년 12월 25명의 전문수사관으로 구성된 사이버범죄수사대를 발족하였고, 2000년 9월에는 69명의 정예요원으로 사이버테러대응센터를 창설하였다(한국경찰사 V, 1029). 그러나 사이버테러대응센터의 조직으로는 전문적인 해킹, 악성프로그램 유포, 서비스 거부공격(DDoS) 등 정보통신망 침해 범죄와 피싱, 스미싱, 파밍, 메모리 해킹 등 전기통신금융사기, 인터넷 사기, 개인정보침해 등 정보통신망이용범죄와 사이버 도박, 사이버 음란물 유포 등 불법 콘텐츠 범죄가 갈수록 증가 및 지능화하면서 국가사이버안보와 국민의 사이버공간을 위협하는 상황에 대해 적절하게 대응할 필요가 있었다. 이에 경찰은 사이버테러 대응센터를 사이버안전국으로 확대, 개편하여 사이버 범죄예방과 발생사건의 분석과 더불어 수사과 디지털포렌식 등 사이버수사를 총괄 지휘하도록 하였다(한국경찰사 VI, 1249).

교통통신의 발달, 정보화의 급속한 진전, 급격한 기술혁신 등으로 새로운 유형의 범죄가 나타나고 진화되면서 기존의 수사기법으로는 대응이 어려워지고 있어, 경찰은 전문수사관 육성과 정예 수사지휘관의 양성을 위하여 1984년 1월 21일 경찰대학부설 수사간부연수소를 설치하였고, 이어 “과학수사 전문인력을 양성, 지능화 범죄보다 앞서가는 수사인력을 갖추도록 하라”는 당시 대통령의 지시에 따라 1992년 10월 17일 경찰수사연수소로 확대 개편하였다(한국경찰사 IV, 680).

국립과학수사연구소는 치안본부 직속기관이었으나 1991년 치안본부에서 경찰청으로 개칭 시 경찰청 직속을 유지하려고 하였으나 법무부의 반대에 부딪혀 내부부로 이관하였다(한국경찰사 V, 190).

1994년에는 상속재산을 노리고 부모를 살해한 박한상 사건, 아지트에 소각로를 만들어 놓고 살인을 하고 시체를 태운 지존파 사건, 증인을 보복 살해한 김경록 사건, 훔친 택시로 부녀자를 태워 성폭행한 뒤 살해한 온보현 사건 등 반인륜적 범죄가 발생하였다. 이에 경찰은 적극적인 수사를 통해 범인들을 모두 검거하였다. 그러나 수사과정에서 공조수사가 제대로 이루어지지 않은 것이 문제점으로 대두됨에 따라 경찰청에 광역수사단을 설치하고, 지방경찰청에는 광역수사대를 설치하여 광역범죄와 기동화 범죄에 대응토록 하고 공조수사기능을 강화하였다. 또한 범죄 신고자에 대한 생명 및 신체의 안전, 그리고 신고비밀을 적극 보호하고, 적정한 보상금 지급 등 범죄 신고의 활성화를 유도하고자 「범죄 신고자 보호 및 보상에 관한 규칙」을 제정하여 1995년 1월 1일 시행하였다(경찰오십년사, pp.500-501).

2010년 2월 24일 발생한 김길태 사건, 2010년 6월 7일 발생한 김수철 사건 등은 아동들을 대상으로 한 성폭력 사건으로서 사회적인 공분을 일으켰다. 이에 경찰청은 피해아동에게는 평생 지울 수 없는 상처일 뿐만 아니라 그 부모에게도 정신적인 충격이 큰 아동 성폭력 사건에 신속히 대처하기 위해 2010년 7월 5일 각 지방청에 성폭력 특별수사대를 신설하고 아동성폭력 범죄에 대해 전면전을 선포하였다. 각 지방청별 수사팀은 서울 3개팀, 경기청 4개팀, 제주청 1개팀, 기타 지방청은 각 2개팀으로 하여 총 34개팀 191명으로

편성하였고, 각 팀에 피해자 보호 및 피해자 조사를 전담하도록 하기 위하여
여경수사관 2명을 필수적으로 배치하도록 하였다(한국경찰사 VI, pp.
715-716).

[표 3-4] 범죄수사관련 정책의 변동

치안정책 변동 원인	변동 내역	추출된 주요 변동 요인
사이버범죄의 급증	사이버안전국 신설 (2014년)	범죄행태 및 유형의 변화 치안관련 기술의 변화
전문수사관 양성	수사간부연수소설치 (1984년) 경찰수사연수소로 확대 개편(1992년)	범죄행태 및 유형의 변화
경찰법 개정	국립과학수사연구소 내무부 이관(1991년)	타 조직과의 관계
존속살인사건, 지존파 사건, 온보현 사건 등 반인륜적 범죄 발생	광역수사단(대) 설치 (1994년) 범죄 신고자 보호 및 보상에 관한 규칙을 제정	범죄행태 및 유형의 변화 초점사건 발생
김길태·김수철 아동성 폭력사건(2010년)	성폭력특별수사대 발족 (2010년)	초점사건 발생

3) 사회안전분야관련 정책의 변동

10월 유신 이후 계속된 긴급조치로 유신체제에 대한 찬반양론이 재개되고
1975년 이후에 학내에서 시위가 증가하고 가두진출을 시도하는 등 반체제 운
동으로 진행되었다. 이에 대비하기 위해 경찰은 시위진압부대를 대폭 늘려
1974년 1천여명이던 시위진압인력을 1979년 약 4천명 정도로 늘렸다(경찰오
십년사, 318).

전투경찰대는 1967년 일반 경찰관으로 구성된 전투경찰대 23개 중대가 창
설되면서 처음으로 도입되었고, 당시 전투경찰대의 임무는 후방지역 대간첩작

전의 수행과 치안유지 업무를 수행하는 것이었다(경찰반세기 그 격동의 현장, 2001, 518). 이 후 해안경계 업무가 군으로부터 경찰로 이관됨에 따라 기동성을 강화하고 국가의 재정형편을 고려하여 「전투경찰대설치법」이 1970년 12월 31일 제정·공포되어 일반 경찰관이 아닌 전경이 1971년 9월 19일 처음 배치되어 현재의 전경제도가 시작되었으며(한국경찰사 VI, 1060), 1973년까지 전투경찰대원을 일반경찰관에서 전투경찰순경으로 대체하였다(이을신, 2010, 8). 「전투경찰대설치법」은 1975년 12월 31일 개정되어 전투경찰대의 기존 업무인 대간첩작전 외에 경비업무를 추가하였으며, 1982년 통행금지의 해제로 치안수요가 급증에 따른 인력 부족문제를 해결하기 위하여 1982년 12월 22일 동 법령이 개정되어 치안업무를 보조할 수 있도록 의무경찰제도를 도입하였다.(경찰오십년사, pp.345-346).

2007년 2월 5일 출산을 저하로 병역자원이 감소하게 되자 병력자원의 효율화 방안을 추진하는 과정에서 전의경대체복무제도가 축소되었다. 이에 따라 경찰청은 2007년부터 관련부처와 협의하여 2008년부터 연차별로 전·의경을 감축하되 감축되는 전의경 정원의 30%를 경찰공무원으로 대체를 추진하였다. 전의경 경찰관대체 기본계획에 의거 2008년에는 전의경 정원의 10%인 4,360명을 우선 감축하고 그 대체 인력으로 경찰공무원 1,408명을 증원하였다(한국경찰사 VI, pp.410-411). 증원인력은 집회시위 관리 위하여 폐지된 전의경 부대를 대체해 신설된 경찰관 기동대에 배치하였다. 2009년에는 17개 경찰관 기동대를 신설하고 경찰관 2,106명을 증원하였고(한국경찰사 VI, 523, 544), 2010년에는 4개 전·의경 중대를 해체하고 경찰관기동대 1개 중대 92명의 경찰관을 증원하였다(한국경찰사 VI, 783). 결국 전경차출은 2012년 1월부터 중단하였고, 2013년 9월 25일 전경 마지막 기수인 3,211기가 전역을 함으로써 전경제도는 폐지되었으며(한국경찰사 VI, 1061), 「전투경찰대설치법」은 「의무경찰대 설치 및 운영에 관한 법률」로 법제명이 변경되어 2016년 1월 15일 시행되었다.

2010년 천안함 사태가 발생하고 정부는 국가안보 위기관리기능을 강화하기 위하여 대통령실에 국가위기관리센터를 설치하였다. 이에 따라 경찰도 2011년 5월 4일 위기관리업무의 전문성을 강화하기 위하여 경비국 소속의 '대테

러센터’를 ‘위기관리센터’로 확대하고 센터장을 보좌하기 위하여 ‘비상계획보좌관’을 신설하였다(한국경찰사 VI, 779).

2004년 8월 15일 경축사에서 대통령은 “우리시대가 겪고 있는 분열과 반목은 굴절된 역사에서 비롯된 것으로 밝힐 것은 밝히고 반성할 것은 반성하며, 이런 토대위에서 용서와 화해를 거쳐 국민의 힘을 하나로 모아 나아가자”고 과거사와 관련하여 국정운영의 방향을 국민들에게 제시하였다(한국경찰사 V, 1539). 이에 경찰은 2004년 11월 18일 민·경 합동으로 과거사 진상규명 위원회를 발족하였다. 위원회는 진상 조사의 객관성을 확보하고 공정성과 신뢰성을 확보하기 위해 민간위원으로 사회 각계의 전문가 10명을 위촉하고 경찰청 국장급이상으로 경찰위원을 위촉하는 등 총 15명의 위원으로 구성하였다. 진상규명 대상으로 “서울대 깃발 사건, 민주화운동 청년연합 사건, 강기훈 유서대필 사건, 전국 민주화 청년학생총연맹 사건, 청주대 자주대오 사건, 남조선 민족해방전선 사건, 1946년 대구 10월사건, 보도 연맹원 학살 의혹 사건, 나주 부대 민간인 피해 의혹 사건, 진보와 연대를 위한 보건의료 연합사건” 등 10건을 선정하였고, “3개의 포괄적 조사대상분야로 불법 선거개입 의혹, 민간인 불법 사찰 의혹, 용공 조작 의혹 사건을 선정”하였다. 위원회는 진상조사 후 “2005년 12월에 ‘서울대 깃발 사건’, ‘민주화운동 청년연합 사건’, ‘강기훈 유서대필 사건’의 중간조사 결과를 발표하였고, 2006년 9월에는 ‘남조선민족해방전선 사건’, ‘1946년 대구 10월사건’, ‘보도연맹원 학살 의혹 사건’, ‘나주 부대 민간인 피해 의혹 사건’의 중간조사 결과를 발표하였다”(한국경찰사 VI, pp.236-237). 또한 2007년 3월에 위원회는 “‘청주대 자주대오 사건’의 중간조사 결과를 발표하였고, 8월에는 3개 포괄적 조사 대상 분야인 ‘불법 선거개입 의혹’, ‘민간인 불법 사찰 의혹’, ‘용공 조작 의혹’의 중간조사 결과를 발표하였다”(한국경찰사 VI, pp.367-368).”

치안본부는 투철한 국가관과 사명감을 겸비한 보안간부를 양성하기 위하여 1986년 10월 27일 경찰대학 부설 대공간부연수소를 신설하였고, 1992년 10월 17일 보안간부연수소로 확대 개편하였다가 1996년 6월 29일 보안경찰연수소로 확대 개편하여 보안경찰전체를 대상으로 교육을 강화하였다, 이 후 1999년 5월 24일 경찰수사연수소와 보안경찰연수소를 통합하여 경찰수사보

안연수소로 확대 개편하였다(한국경찰오십년사, 483, 한국경찰사 V, 557).

2004년 4월 5일 NGO회원 2명이 이라크 저항세력에 억류되었고, 같은 해 4월 8일에도 종교계 인사 7명이 같은 세력에 의해 억류되었다 석방된 사건이 발생하였고, 같은 해 6월에는 이라크 테러조직에서 미군납품업체 직원 김선일을 납치하여 참수하였다(한국경찰사 V, pp.1461-1462). 이 사건을 계기로 재외국민 보호를 위해 경찰의 해외주재관의 확대 파견 필요성이 강조되었고, 경찰주재관들의 활동이 교민들의 호응을 얻으면서 시드니 교민 2천여명이 외교부에 경찰주재관 파견을 건의한 것 등을 비롯하여 공관장들이 경찰주재관 파견을 수차례 요청하였다. 이에 2004년 총 11개국 18개 재외공관에 20명의 해외경찰주재관을 파견하였으나, 2005년에는 총 21개국 32개 재외공관에 36명을 파견하였고, 2006년에는 해외경찰주재관을 추가 증원하여 총 26개국 42개 재외공관에 51명을 파견하였다(한국경찰사 V, 1618).

[표 3-5] 사회안전분야 관련 정책의 변동

치안정책 변동 원인	변동 내역	추출된 주요 변동 요인
불법집회시위의 증가	집회시위 진압인력의 증원	범죄행태 및 유형의 변화
대체복무인력의 감소	전·의경 경찰관대체 (2008년~2012년)	유사조직의 제도변화
천안함 사건(2010년)	위기관리센터 확대 개편 및 비상계획보좌관 신설(2011년)	초점사건 발생
과거사 진상규명	과거사 진상규명위원회 구성 및 조사(2004년)	치안정책관리자의 변동
정예 보안경찰 양성	보안수사교육기관 설립 (1986년)	조직의 역량 및 약점
김선일 납치살해 사건 및 이라크저항세력 한국인 납치 억류사건 (2004년)	해외경찰주재관 대폭 증원 파견	초점사건의 발생 정책대상 집단의 수요 변화

4) 경찰조직 및 인력관련 정책의 변동

경찰은 해방직후 미군정청 소속으로 1945년 10월 21일 경무국으로 창설되었으며, 1946년 1월 16일 미군정당국은 군정경 제23104호 「경무국 경무부에 관한 건」에 근거해 경무부로 격상되었다가, 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립 때 「정부조직법」 제15조에 의해 내무부 소속의 치안국으로 변경되었다(한국경찰사 VI, 103).

1974년 8월 15일 광복 29주년 기념행사에서 육영수 여사가 문세광이 쓴 총탄에 맞아 숨지는 사고가 발생하였다. 당시의 경호의 원칙은 국민에게 위화감을 주지 않고, 특히 외국인에 대해서는 불쾌감을 느끼지 않도록 하라는 경호실의 지시에 따라 경찰의 역할은 제한되어 있었다. 이에 8·15사건과 관련 정부는 경호의 중요성과 경찰의 역할 강화를 위해 그해 12월에 정부조직법을 개정하여 내무부 소속 치안국을 치안본부로 개편하였다. 이에 따라 내무부장관의 참모였던 치안국장을 별정직 차관급 대우인 치안본부장으로 승격시켰으며, 치안본부 내에 3개부와 13개과 1개소(전자계산소)를 두었다. 또한 1974년 10월 7일 대통령경호의 중요성을 재인식하고 서울특별시 경찰국에 22특별경호대를 직할대로 설치·운영 하였다(경찰오십년사, pp.291-297).

소방업무는 정부수립 후 치안국의 소방과에서 수행하여 오다가, 1950년 3월 31일 치안국의 보안과내 소방계로 축소되었다. 1961년 10월 내무부 치안국의 소방과로 다시 확대 개편하였다가, 1974년 치안국이 치안본부로 개편되면서 치안본부 제2부의 소방과로 개편되어 소방업무를 수행하여 왔다. 1975년 7월 23일 정부조직법이 개정되고, 7월 25일 “적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원에 관한 사항을 정하려는 것⁷⁾”을 목적으로 하는 민방위기본법이 제정됨에 따라 소방은 내무부 민방위본부의 소방국으로 개편되었다(최웅길, 2013, 51).

1987년 1월 14일 박종철군 고문치사사건이 발생하고 이를 은폐하려다가

7) 민방위기본법 제정이유(로앤비 법령 검색, www.lawnb.com)

국민적 저항에 부딪친 사건을 계기로 1988년 6·29선언 이후 민주화에 대한 국민의 열망은 경찰의 중립화를 요구하게 되었고 정부와 여야 모두는 경찰의 중립을 위한 방안을 내놓게 되었다. 1990년 12월 27일 경찰법 제정에 선행하여 정부조직법 제31조를 개정하고 발효는 경찰법 발효와 연계되도록 하였다. 경찰법안은 1990년 12월 13일 국회에 제출하였으나 주요 골자에 큰 차이가 있어 여·야간 첨예하게 대립하다가 1991년 5월 10일 정부·여당안이 통과, 1991년 5월 31일자로 공포되어 동년 7월 31일부터 경찰청이 개청되었고 경찰위원회가 내무부장관 밑에 설치되었다(경찰오십년사, pp.462-467).

유엔해양법협약이 우리나라에서 1996년 2월 28일자로 발효함에 따라 배타적 경제수역이 약 5.2배가량 넓어지게 되어 해양경쟁의 시대에 대비하기 위해 종래 16개 부처에 산재되어 있던 해양관련 행정업무를 일원화하기 위하여 1996년 8월 8일 정부조직법의 개정을 통해 해양수산부를 신설하고 경찰청 소속의 해양경찰청은 해양수산부로 이관되었다(한국경찰사 V, 192).

2004년 1월 16일 「지방분권특별법」의 제정으로 자치경찰제 도입이 의무화되었고, 이에 따라 정부와 제주도는 관련 입법을 추진하여 도 단위에는 자치경찰단을, 행정시 단위에는 자치경찰대를 설치하고 임명권자를 도지사로 규정하는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」을 2006년 7월 1일 시행하였다(한국경찰사 VI, 116).

경찰인력은 1974년 44,024명에서 1980년 56,003명, 1990년 80,026명, 2000년 90,670명, 2010년 101,108명, 2014년 109,364명으로 꾸준히 늘어났다. 그러나 경찰의 인력이 매년 계속 늘어난 것만은 아니다. 경찰의 인력변화에서 특기할만한 점은 1983년부터 시작한 의무경찰제도의 도입으로 경찰이 수행하던 업무를 의경이 대체하여 수행하게 함으로써 1983년은 1명이 증원되었고, 1984년에는 오히려 3,235명이 감소되었다. 또한 1996년 해양경찰청이 해양수산부로 이관 등의 원인으로 경찰의 전체인력은 3,220명이 감소하였다. 경찰 인력의 대폭적인 증원은 민생치안기능의 보강필요성에 따라 1989년~1991년까지 경찰인력 3만명의 증원계획과 당시 노태우 대통령의 범죄와의 전쟁을 선포하여 대대적인 경찰인력증원을 추진하여 1990년에는 9,475명이 증원되는 등 역대 가장 큰 폭의 증원이 이루어 졌다. 1997년 12월 3일 우리나라

라는 IMF구제금융 요청 후 IMF 관리체제하에 있었던 2001년 8월 23일까지의 3년간 경찰인력 증원은 겨우 264명으로 IMF라는 급격한 경제적 환경의 변화에 의해 정상적인 인력증원이 이루어지지 않은 사례에 해당한다고 하겠다(한국경찰사 IV, 90, 경찰청 통계연보, 2015).

경찰의 현재 조직구조는 경찰청, 지방경찰청, 경찰서, 순찰지구대·파출소의 4계 계층으로 구성되어 있다. 이 4계층제 구조는 광복 후 현대 경찰의 계층제를 계속 유지되어 왔으며 계속 확대 되어 왔다. 1974년 기준 지방의 경찰국은 서울, 부산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주 등 11개이고 경찰서 175개, 지·파출소 2,423개소 이었으나 2017년 기준 지방청은 각 시도 및 경기북부경찰청을 포함하여 17개청, 경찰서는 254개서, 순찰지구대는 516개소 파출소는 1,483개소이다. 치안수요의 증가와 지역주민의 요구로 경찰관서가 계속 증가하게 된 것이다. 다만, 지·파출소는 1996년도에 3,422개로 최고치를 기록했다가 감소하게 된 것은 경찰인력의 효율적 운영과 3교대제의 확대 등 근무여건을 개선하기 위해 파출소제도를 지역경찰의 지구대로의 변경에 따른 것이다(경찰청 통계연보, 2015).

[표 3-6] 경찰조직 및 인력관련 정책의 변동

치안정책 변동 원인	변동 내역	추출된 주요 변동 요인
미군정의 군정령 제23104호	경무국에서 경무부로 개편	관련 법률의 제·개정 및 폐지
정부조직법 제정(1948년)	미군정 경무부에서 내무부 치안국 개편	관련 법률의 제·개정 및 폐지
문세광 8·15 저격사건(1974년) 정부조직법 개정(1974년)	치안본부 승격 22특별경호대 창설	초점사건 발생 관련 법률의 제·개정 및 폐지
정부조직법 개정(1975년) 민방위기본법 제정(1975년)	소방과의 민방위본부 이관(1975년)	관련 법률의 제·개정 및 폐지
박종철 고문치사 사건(1987년) 경찰중립화 요구 경찰법·정부조직법 재개정(1991년)	경찰청 개청 경찰위원회 설치	초점사건 발생 관련 법률의 제·개정 및 폐지

해양행정업무 일원화	해경청의 해수부 이관(1996년)	정책대상 집단의 수요 변화, 관련 법률의 제· 개정 및 폐지
지방분권특별법 제정(2004년)	제주특별자치경찰 제 시행(2006년)	관련 법률의 제·개정 및 폐지
민생치안강화(1989년~1991년) 범죄와의 전쟁 선포(1990년) IMF 관리체제	경찰인력 증감	정책대상 집단의 수요 변화 경제적 환경의 변화
치안수요의 증가	경찰관서의 증설	정책대상 집단의 수요 변화

5) 경찰인사 및 교육관련 정책의 변동

경찰간부후보생제도는 미군정 말기인 1947년에 신설되어 당시의 경찰전문 학교에서 처음 고졸 이상의 학력을 가진 자를 모집하여 10개월간의 교육을 실시한 후 경위에 임용하였으나, 1958년 제11기 간부후보생을 모집부터는 그 학력을 대학졸업 이상으로 높이고 교육기간도 1년으로 연장하였다. 그러나 일반공무원이나 국영기업체 직원의 신규채용에 있어서 학력논의가 60년대 말부터 일기 시작하였다. 이에 경찰은 1968년부터 1970년까지 간부후보생 채용요건을 전문대졸 이상으로 하향 조정했다가 1976년에 일반공무원과 동일하게 간부후보생 및 신입순경 시험에 있어서 학력요건을 모두 철폐하였다(경찰오십년사, pp.302-303).

경찰은 1972년 경찰전문학교를 경찰대학으로 개칭하였고, 경찰교육의 효율화를 위하여 1975년 5월 당시 각 지방경찰국별로 분산되어 있었던 경찰학교를 하나로 통합하고, 부설학교였던 교통학교, 형사학교, 소방학교도 모두 직무과정으로 흡수하여 경찰대학부설 종합학교로 개편하여 전경을 포함하여 신입경찰관과 경사이하 경찰관에게 필요한 직무교육을 담당하게 하였다(경찰오십년사, 303).

1972년 경찰전문학교를 경찰대학으로 명칭을 변경하여 사용하고 있었음에도

그 이후에 4년제 경찰대학을 설치해야 한다는 논의는 경찰내부뿐만 아니라 학계에서도 계속 있어 왔다. 「70년대 한국경찰의 방향」이라는 내무부 치안국에서 1972년 작성된 정책보고서에는 4년제 경찰사관과정의 신설이 포함되어 있었으나 실천에 옮겨지지 못하였다. 1977년 10월 치안본부에서는 수사경찰의 현대화를 위하여 한국과학기술연구소(KIST)에 용역을 의뢰한 결과 동 연구에서는 수사예산활용 성과향상을 위한 근본적인 정책대안으로써 대학이 아닌 4년제 경찰사관학교의 설치를 건의하였다. 이 연구에 의한 4년제 사관학교가 설치되지는 않았으나 방대한 자료조사와 객관적인 분석으로 경찰대학 설치에 대한 합리적 논거를 제시하였다고 평가되었다. 현재 형태의 4년제 경찰대학 설치에 1979년부터 본격적으로 추진되어 6월 치안본부에 「경찰대학 개설 실무위원회」를 구성하여 「경찰대학설치법」 제정을 추진하였다. 그 해 9월 정기국회 통과를 목표로 추진하였으나 당시 정치·사회적인 혼란으로 인해 정기국회가 파행으로 운영되어 국회통과가 예정보다 늦어져 법률 제3172호로 12월 18일 제정 공포되었다(경찰오십년사, 366-371). 동 법에서는 제정이유를 “국제수준의 한국경찰로서 능력과 사명감이 고도로 함양된 정예경찰간부의 양성과 치안행정의 발전을 위하여 4년제의 정규경찰대학을 설치하려는 것”이라고 설명하고 있다.

경찰대학과 경찰종합학교에서 경찰관에 대한 교육을 담당하여 왔으나 1983년부터 전입되어 오는 의무경찰에 대한 교육수요가 급증하여 경찰종합학교에서 의무경찰에 대한 충분한 교육이 어려웠다. 이에 경북 영천군의 육군 제3사관학교 시설 일부를 확보하여 경찰종합학교 영천분교를 운영하였으나 의무경찰 분리교육에 따른 통일성 결여, 경찰종합학교의 시설 부족 등으로 신임순경과 의무경찰의 교육을 전담할 교육기관의 설립 필요성이 대두되어 관계기관과 협의하여 1987년 충북 증원군에 중앙경찰학교를 설치하였다(한국경찰사 V, pp.574-577).

1982년 4월 경남 의령경찰서 공유지서 우범곤 순경이 주민 55명을 살해하고 35명을 부상시키고 자신도 폭사하는 사건이 발생하였다. 동 사건을 계기로 정부는 하위직급의 승진적체 등으로 인한 불만을 해소하기 위해 경찰공무원의 계급정년을 대폭 조정하였는데, 치안감은 7년에서 4년, 경무관은 8년

에서 6년, 총경은 10년에서 9년, 경정은 14년에서 11년, 경감은 16년에서 12년으로 단축하고, 기존에는 없던 경위의 계급정년을 15년으로 신설하였다(경찰오십년사, pp.340-341).

2008년 12월 31일 경찰공무원법이 개정되기 전까지는 경찰공무원의 연령정년은 경감이하 57세, 경정이상 60세로 차등 규정되어 있었다. 이에 조직내부에서는 일반직공무원의 직급과 유사함에도 불구하고 경찰공무원만 불이익을 받는다는 불만이 팽배했고 지휘부에 대해 내부 언로를 통해 강하게 개선을 요구하였다. 아울러서 국회에서도 불평등 규정임을 지적하면서 “헌법상 평등권을 보장하면서, 경찰공무원의 사기 진작, 경찰 조직의 공동체 복원, 노령인구에 대한 취업 기회 확대”⁸⁾ 등의 이유로 경찰공무원의 연령정년을 계급별 구분 없이 60세로 통일하는 것을 내용으로 하는 경찰공무원법을 개정하여 2009년 1월 1일부터 시행하도록 하였다(한국경찰사 VI, 413).

행정안전부가 2011년 3월, 12년 이상 근무한 성과우수자 7급 공무원을 6급으로 근속 승진시킬 수 있는 개선안을 시행함에 따라 경찰청도 형평성 차원에서 경찰 공무원의 경감 근속승진을 추진하였고 당정협의를 통하여 경감근속안을 담은 경찰공무원법을 2011년 6월 29일 국회 본회의를 통과시켰다(한국경찰사 VI, 773).

[표 3-7] 경찰인사 및 교육관련 정책의 변동

치안정책 변동 원인	변동 내역	추출된 주요 변동 요인
일반공무원 학력요건 논의 및 제한 철폐	간부후보생, 순경 채용시험 학력제한 철폐(1976년)	유사조직의 제도변화
경찰교육의 효율화	경찰교육기관 일원화(1975년)	조직의 역량 및 약점
경찰대학설치법(1979년)	경찰대학 설치	조직의 역량 및 약점 관련 법률의 제·개정 및 폐지
의무경찰교육수요 증가	중앙경찰학교 설치(1987년)	조직의 역량 및 약점

8) 경찰공무원법의 개정이유(www.lawnb.com)

우순경 사건(1982년) 경찰공무원법의 개정(1982년)	경찰공무원 계급 정년 단축	초점사건의 발생 조직의 역량 및 약점 여론의 변화
경찰공무원법 개정(2008년) 연령정년 개선	연령정년의 통일	내부구성원의 욕구와 수요 유사조직의 제도변화 관련 법률의 제·개정 및 폐지
경찰공무원법 개정 (2005년, 2011년)	근속승진제 도입 및 개선	내부구성원의 욕구와 수요 유사조직의 제도변화 관련 법률의 제·개정 및 폐지

6) 경찰복지 및 예산관련 정책의 변동

1981년 10월 노인과 가정부, 양녀 등이 서울 원효로 자택에서 살해당한 사건을 수사하던 서울 용산경찰서 형사 하영웅 순경은 피해목록에서 누락된 정기예금증서 3매 액면 550만원을 횡령한 사건이 발생하였다. 당시 이 하순경 사건은 사회적으로 큰 파장을 일으키며 경찰의 위신실추라는 큰 대가를 치러야 했으며, 경찰은 국민의 지탄의 대상이 되었다. 그러나 시간이 지나면서 국민들은 하형사가 ‘왜 그랬느냐?’라는 의문에 초점이 맞춰지기 시작했고, 언론들도 경찰의 열악한 보수체계와 근무환경에 대하여 특집으로 보도하면서 여론이 동정적으로 바뀌게 되어 경찰보수규정의 전반적인 보완이 이루어졌다(경찰오십년사, pp.338-339).

위에서 언급한 1982년 4월 경남 의령경찰서 궁유지서 우범곤 순경이 주민 55명을 살해하고 35명을 부상시키고 자신도 폭사하는 사건으로 정부는 지·파출소 운영비 및 지·파출소 직원의 대민활동비를 대폭 인상하는 등 지·파출소 직원에 대한 수당을 현실화시켰다(경찰오십년사, 340).

2004년 8월 폭행피의자 이학만을 검거하는 과정에서 경찰관 2명이 순직한 사건이 발생하였다. 당시 범인을 검거하기 위한 현상금이 5,000만원이었던 반면에 순직한 경찰관의 순직 보상금은 보수월액의 36배에 해당하는 3,100만원

이 지급되었다. 당시 언론들은 ‘현상금보다 싼 보상금’으로 보도하면서 순직·공상 경찰관의 손해전보체계의 문제점에 대한 관심을 갖게 되었고 순직·공상 경찰관의 손해전보체계 개선의 출발점이 되었다(한국경찰사 V, pp.344-350). 또한 위의 사건중심 정책변동모형에 의한 치안정책변동의 예로 들은 2004년 경기도 수원중부경찰서에서 근무하던 장용석 경장의 피습사건을 계기로 현장 경찰관의 법 집행력과 안전을 확보하기 위하여 공사·상 경찰관의 실태를 분석하여 4대 분야 34개의 과제를 선정하여 추진하였다. 특히, 공·사상 경찰관들의 보상을 위해 손해전보체계 4대 개선과제를 아래 표와 같이 추진하였다(한국경찰사 V, pp.264-267).

[표 3-8] 손해전보체계 개선 4대 과제 개괄

제·개정사항	구분	개선 전	개선 후
위험직무관련 순직보상법 (2006년 3월)	유족 보상 금	일반 순직 (대간 첩작전 포함) 보 수월액의 36배	대 간첩 작전 수행 중 순직 - 총경 10호봉 보수월액의 72배 그 외 평균 보수월액의 60배
	유족 연금	20년 이상 재직한 경 우에만 보수월액 의 35/100	보수월액의 55/100 또는 65/100(20년 근무 기준)
관용차 특별약관 (2005년 11월)	보험 보상	관용차 사고로 입 은 손해에 대해 모 든 보험보상 배제	‘일반 직무집행’ 중 관용차 사 고로 입은 손해에 대해 종합보 험 보상 가능(최고 5억원)
국가배상법 (2005년 6월)	국가 상대 배상	모든 직무집행 중 국가의고의·과실에 의해 순직·공상 배상청구 불가	‘일반 직무집행’ 중 발생한 순 직·공상시 국가상대 배상청 구 가능 전투·훈련 등 경우 제외
공무상 요양비 (2005년 1월)	공무상 부상지	본 인 부 담 른 19.7%	본인부담률 0%, 치과·한방치 료 추가

*출처 : 한국경찰사 VI, 267

경찰총예산은 1993년부터 1996년까지 10%이상 증가하였으나 IMF때인 1998년과 1999년은 세수차질과 부실채권 정리 등 금융구조조정을 위한 재정 지원을 함에 따라 경찰총예산은 각 3.4%, 0.2%의 감소율을 보였다(한국경찰사 V, 420).

경찰의 일반적 복지정책을 살펴보면 선택적 복지제도는 공무원 개개인이 정해진 예산 범위 내에서 공무원 본인의 원하는 바에 따라 복지혜택의 수준 뿐만 아니라 유형도 선택할 수 있는 복지제도로써 경찰청의 본청 등 일부 부처에서 처음으로 2003년 시범실시를 하였고, 2005년 전 중앙부처로 확대 방침에 따라 전 경찰관서까지 확대 시행하였으며 명칭도 맞춤형 복지제도로 변경되었다(한국경찰사 V, 336).

아울러, 경찰관 신체·정신건강증진 프로그램의 일환으로 서울시 보라매병원에 「경찰트라우마센터」를 2013년 8월 21일 최초로 설치한 이후, 2014년에는 대전·부산·광주에 추가로 「경찰트라우마센터」를 설치하여 본격적으로 경찰관에 대한 트라우마 상담·치료를 개시하였다(한국경찰사 VI, 1184).

또한 BTL사업을 통해 2016년에 전국 경찰관서에 22개 직장어린이집을 개원하였고 전국에 경찰수련원 8개소를 운영하는 등 경찰복지정책을 통해 직원 사기진작을 하고 있다.

[표 3-9] 경찰복지 및 예산관련 정책의 변동

치안정책 변동 원인	변동 내역	추출된 주요 변동 요인
하형사 사건(1981년) 우순경 사건(1982년)	보수수준 개선	초점사건 발생 여론의 변화
이학만 사건(2004년) 장용석 경장 피습(2004년)	순직·공상경찰관의 손해전보체계 개선	초점사건 발생 여론의 변화
IMF 관리체제	경찰총예산 감소 (1998년, 1999년)	경제적 환경의 변화
경찰 사기진작	맞춤형 복지제도 경찰수련원 운영	유사조직의 제도변화 내부구성원의 욕구와 수요
경찰공무원 정신건강증진	경찰트라우마센터	조직의 역량 및 약점
공무원의 육아부담해소	직장어린이집 개원	내부구성원의 욕구와 수요

7) 소결론

본 절에서는 치안정책의 역사적 고찰을 통하여 치안정책의 변동요인을 추출하여 보았다. 추출된 치안정책변동요인을 시대별 치안정책의 변동에 미친 영향을 보면, 정책대상 집단의 수요 변화, 여론의 변화, 법률의 제·개정 및 폐지, 초점사건의 발생, 치안정책관리자의 변동은 전 시대에 걸쳐 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 치안정책대상 집단의 시대별 요구나 여론의 변화에 따라 치안정책은 계속적으로 변동되어 왔으며, 법률은 경찰 조직과 업무의 근거가 되기 때문에 법률의 제·개정 및 폐지는 치안정책의 변동과정에 있어서 기본적으로 동반되는 변동요인이다. 또한, 치안정책관리자는 주기적으로 교체되고, 초점사건의 경우도 주기적으로 계속 발생하고 있어 치안정책관리자의 변동이나 초점사건 발생도 전 시대에 걸쳐 치안정책에 영향을 미쳐왔다.

조직의 역량 및 약점은 경찰 인력 부족에 따른 경찰력 보강과 교육기관의 설립 및 개편에 장기적으로 영향을 미쳤고, 유사조직의 제도변화도 1970년대 이후 지속적으로 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 치안관련 기술의 변화는 1990년대 이후, 내부구성원의 욕구와 수요와 범죄행태 및 유형의 변화는 2000년대 이후에 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 아울러, 경제적 환경 변화는 1990년대, 경찰공무원의 순직은 2000년대, 타 조직과의 관계는 1990년대와 2010년대에 보다 영향을 미친 것으로 보여 진다.

치안정책의 변동과 관련이 있는 주요 사건 및 치안정책을 연대별로 정리하면 아래 표와 같다.

[표 3-10] 주요사건 및 주요 치안정책 변동내역

연 대	주요 사건	현장대응분 야 정책	범죄수사 분야 정책	사회안정 분야 정책	조직 분야 정책	교육 등 기타
'60 년 대 이 전	광복(1945) 정 부 수 립 (1948)				미군정 경 무부(1946) 내무부 치 안국(1948)	경 찰 전 문 학 교 설 립 (1946)

'70 년 대	문세광 저격 사건(1974)	용역경비업 도입(1976) 방법원 증 원 및 교통 순시원 제도 도입(1976) 교통관제센 터 설치 (1979)		전투경찰순 경제도 도입 (1970)	치안본부 승격 및 22특별경 호대 창설 (1974) 소방과 의 민방위본부 이관(1975)	간부후보 생, 순경 채용시험 학력제한 철폐(1976) 경찰종합학 교로 개편 (1975) 경찰대학 설치(1979)
'80 년 대	하형사 사건 (1981) 우순경 사건 (1982) 야간통행 금지 해제 (1982) 한일합섬 김근조 씨 고문치사사 건(1983) 박종철 군 고문치사사 건(1987)		치안본부 특수수사대 해체(1983) 수사간부연 수소 설치 (1984)	대공간부연 수소 설립 (1986) 의무경찰 제도 시행 (1982년)		경찰 보수 수당 개선 (1982) 경찰공무원 계급정년 단축(1982) 중앙경찰학 교 설치 (1987)
'90 년 대	범죄와의 전쟁선포 (1990) 지준파·증 인보복·온 보현사건 (1994) IMF 관리 체제(1997)	신고자 전화 번호 확인 시스템 및 신고자 위 치확인 시 스템 도입 (1992)	국립과학수 사연구소 내무부 이관 (1991) 광역수사단 (대) 설치 (1994) 여자형사기 동대 발대 (1991) 지하철 수 사대 발대 (1992)	보안경찰연 수소 확대 개편(1996)	경찰청 개 청 및 경찰 위원회 설치 (1991) 해경청 의 해수부이관 (1996) 청문감사관 신설(1996)	경찰인력 대폭(9,475 명) 증원 (1990) 근속승진제 도입(1991) 경찰총예산 감소(1998, 1999)

'00 년 대	이학만 사건 (2004년) 장용석 경장 피습 사건 (2004) 김선일 납치 살해 사건 (2004)	지역경찰 3 교대제시행 (2001) 순찰지구대 창설(2003) 종합교통정 보센터 구축 (2007) 지역경찰4 교대제시행 (2007) 지리적 프 로파일링 시스템 구축 (2009)	사이버테러 대응센터 (2000) 진술 녹화 실설치 (2004) 여성·학교 폭력피해자 ONE-ST OP 지원센 터를 개소 (2005) 여성상담실 운영(2006)	전·의경 경 찰관대체 (2008~12) 해외경찰주 재관대폭 증원파견 (2004) 과거사 진 상규명위원 회구성 및 조사(2004)	제주특별자치 경찰제시행(2006) 경찰청 인 권보호센터 설치(2005)	연령정년의 통일(2008) 경찰청장 인사청문회 도입(2003) 순직·공상 경찰관의 손해전보체 계개선 경찰교육원 으로개편 (2004)
'10 년 대	김길태·김 수철 아동 성폭력사건 (2010) 천암함 사건 (2010) 오원춘 사건 (2012)	112신고에 의한위치 추적(2012) 112신고 모바일 처 리시스템 구축(2014)	성폭력특별 수사대 발 족(2010) 형사사법전 보시스템 (KICS) 도 입(2010) 사이버안전 국 신설 (2014)	위기관리센 터 확대 개 편 및 비상 계획보좌관 신설(2011) 전경제도 폐지(2013)	관광경찰대 창설(2013)	경감 근속 승진 도입 (2011)

제 3 절 치안정책의 변동요인 추출

본 연구에서 분석대상으로 한 치안정책변동요인을 추출하기 위해 제2장에서 정책변동요인에 관한 주요 이론 모형과 각 분야별 선행연구를 통하여 전반적인 정책변동요인과 각 분야별 개별 정책에 대한 변동요인 등을 살펴보았다. 아울러 본 장의 제2절에서는 치안정책의 역사적 흐름을 통하여 치안정책의 변동과정을 분석하여 보았다.

이 연구의 중점은 치안정책의 역사적 변동과정에 있어서 치안업무 전반을 망라하여 치안정책의 변동요인을 추출하고 분석하고자 하는 것이다. 그동안 치안정책의 변동요인에 대한 연구가 거의 없는 상태에서 치안정책변동요인을 추출하기 위해서는 선행연구 등을 통해 가능성 있는 모든 정책변동요인들을 추출하고, 그 추출된 요인들 중에서 치안정책변동의 역사적 고찰을 통하여 실질적으로 치안정책변동요인에 영향을 미친 요인들을 전문가 포커스 그룹의 토론을 통하여 최종적으로 추출하는 방법을 취하였다.

이러한 과정을 통해서 최종 치안정책변동요인을 선정하기 위해서는 치안정책형성 및 변동과정을 전반적으로 이해할 수 있는 실무 전문가의 자문이 필요하였다. 일반인의 입장에서 보면 치안정책은 일반 행정보다는 특정한 분야에 속하여 구체적인 치안정책 변동과정을 이해하기 어렵고, 또한 수십 년 간의 치안정책의 형성과 변동에 대하여는 경찰공무원일지라도 전반적으로 이해하기는 어렵다고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 경찰공무원 중에서 치안정책부서인 경찰청과 지방청에서 주요 업무를 수행하고 20년 이상의 경력을 가진 중경급 경찰공무원들과 경찰실무 경험과 치안관련 교육 및 연구 활동을 하고 있는 학계전문가를 포함한 5인으로 전문가 포커스 그룹을 구성하여 자문과 토론을 하면서 연구를 진행하였다. 포커스 그룹은 회의를 통해 본 연구자가 제시한 치안정책변동 사례와 치안정책변동요인과의 인과관계에 대한 토론과 주요한 치안정책 변동요인으로서 추출할 필요성이 있는지에 중점을 두고 검토하였다.

정책변동 모형, 문헌연구, 선행연구를 통하여 정책변동요인을 추출하고 치안정책의 역사적 고찰과 전문가 포커스 그룹과의 토론을 거쳐 최종적으로 13개의 치안정책 변동요인을 선정하였다.

[표 3-11] 추출된 치안정책 변동요인

정책변동 모형	문헌연구	선행연구	치안정책의 역사적 고찰
	○	○	경제적 환경 변화
○	○	○	정책대상 집단의 수요 변화
	○	○	치안관련 기술의 변화

○	○	○	여론의 변화
○	○	○	치안정책관리자의 변동
	○		조직의 역량 및 약점
		○	내부구성원의 욕구와 수요
○	○	○	관련 법률의 제·개정 및 폐지
	○	○	타 조직과의 관계
	○		유사조직의 제도변화
			범죄행태 및 유형의 변화
○	○	○	초점사건 발생
	○		경찰공무원 순직

또한 변동요인의 특성에 따라 외부환경 영역, 내부환경 영역, 법률과 제도 영역, 사건과 사고 영역의 4개 영역으로 나누었다. 이는 유사한 성격을 가진 요소들로 하위영역을 구성함으로써 영역별 치안정책의 특성을 이해하고 평가 영역별 중요도 비교 시 하위요소의 의미를 반영하여, AHP 분석 및 미래의 예상되는 중요도 분석에 있어서 각 계층별로 일관성 있는 결과를 도출해 내기 위함이다.

1) 외부환경 영역

외부환경 영역의 치안정책변동요인은 경찰조직 내부가 아닌 외부 자원과 환경 등에 관련된 것으로 경제적 환경 변화, 정책대상 집단의 수요 변화, 치안관련 기술 변화, 여론의 변화 등 4개의 변동요인을 선정하였다.

가) 경제적 환경 변화

경제적 환경은 국가정책 전반에 대하여 매우 강력한 영향을 미치게 되며,

경제정책은 국가의 가장 중요한 정책이라고 할 수 있다. 경제적 상황이 나아져 국가의 세수가 증가되면 새로운 정책을 추진할 수 있는 자원을 확보할 수 있게 되며, 반대로 경제적 상황이 악화되어 국가의 세수가 감소되면 일부 정책의 폐지 또는 축소가 불가피 해진다. 일반적으로 후자의 경우가 크게 문제가 되는데, Levine(1978)은 이것을 환경적 엔트로피(environmental entropy)의 감소 또는 환경적 지지의 축소라고 불렀다(정정길, 2011, 711).

선행연구를 보면 신용배(2010)는 수도권 공장총량제의 정책변동에 관한 연구에서, 김대규(2014)는 한국장애인 고용정책의 형성 및 변동에 관한 연구에서 IMF 외환위기를 정책변동요인으로 제시하였다.

경제적 환경의 변화에 따른 시민들의 행동이 무질서와 범죄에 관련될 경우에는 그에 대응하여 경찰활동 또한 변화되어 왔다. 이승주(2010)에 의하면 불경기와 범죄는 상관관계가 있다고 한다. 즉 불경기와 범죄발생과의 관계에 대하여는 일부 논쟁이 있으나 호황기라면 일어나지 않을 일부 범죄가 불경기로 인한 상황으로 발생한 것이라고 하였다. 그는 1997년의 외환위기와 2008년의 미국 발 금융위기를 대표적인 우리나라 불황기로 보고 이 시기 이후의 범죄 발생 현황을 분석한 바에 의하면 경제 불황기에는 전체 범죄의 증가와 함께 재산범죄가 증가하였으며, 경기침체 장기화에 따른 집회·시위의 증가, 가정불화의 급증, 불만세력의 정치화 등 사회불안의 심화로 우발적, 격정적 범죄가 증가하였다고 한다. 아울러 불황기의 상대적 빈곤 등으로 인한 범죄, 여성·청소년의 범죄의 증가와 함께 보이스 피싱, 금융피라미드 사기 등 신종범죄가 등장하였다고 하였다.

IMF관리체제하의 경찰예산은 1997년 3조 6,078억이었으나, 1998년 3조 4,833억, 1999년 3조 4,754억원으로 경찰 총예산이 감소되었고, 특히 경직성 경비가 많은 비중을 차지하고 있는 경찰예산의 특성상 인건비 등 경직성 경비보다는 주요 사업비 예산이 더 많은 비중으로 감소하여 경찰사업의 축소가 불가피 하였다. 또한 IMF관리체제 이후 3년간 경찰인력 증원은 겨우 264명으로 사실상 인력증원이 동결된 사례는 IMF관리체제라는 급격한 경제적 환경의 변화에 의한 치안정책변동의 사례에 해당한다고 하겠다.

[표 3-12] 1997년 이후의 경찰공무원 정원현황

연도	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
정원(명)	89,629	90,555	90,623	90,670	90,819	91,592	92,165
증원(명)	2,210	926	68	47	149	773	573

*출처 : 2015년 경찰통계연보(경찰청)

*2004년은 1,106명 증원, 2005년 2,065명 증원

나) 정책대상 집단의 수요 변화

정부 정책이나 치안정책의 대상은 대부분이 국민이며 모든 정책의 수혜자도 국민이다. 국민으로부터 즉 정책의 대상 또는 정책의 수혜자들로부터 새로운 요구가 있거나 그들의 욕구가 변하면 이에 대응하여 관련 정책이 수정·보완되어야 하는 것은 당연하다 할 것이다. 공공정책의 경우에 정책의 수혜자나 어떤 지역주민들이 기존의 정책에 불만을 표하거나 선거과정에서 정책의 수정 또는 새로운 정책을 요구할 경우 입법부나 행정부에서는 이에 대응하여 정책변동을 추진해야 한다. 아울러 정책대상 집단들의 가치관은 시·공간에 따라 변화하기 때문에 정책은 이러한 변화에 적응할 수 있어야 한다(양승일, 2014). 노동조합이나 여성단체, 경제단체 등 특정한 목적으로 결성된 이익집단도 자신들에게 유리한 정책이 채택되도록 의회나 행정기관에 압력을 행사하게 되고 정부도 이에 대응하게 되어 정책의 변동에 영향을 미치게 된다.

선행연구를 보면 변종순(2014)은 사회적경제 정책과정에 대한 연구에서 정책의 집행과정에 영향을 미치는 요인으로 정책수혜집단의 태도를, 이순남(2006)은 국군간호사관학교 폐교 번복 사례에서 정책수혜자 측의 이익을 정책변동요인으로 제시하는 등 상당수의 선행연구가 정책대상 집단의 수요 및 요구변화를 정책변동요인으로 제시하였다.

경찰의 기본 임무는 국민의 생명과 재산의 보호와 공공의 안녕과 질서를 유지하는 것이므로 치안서비스는 기본적으로 국민을 위해 제공되어야 한다. 따라서 치안서비스의 향상을 위한 경찰의 노력이나 정책은 근본적으로 국민

을 위한 것이므로 국민의 요구에 부응하여야 한다. 국민들은 양질의 치안서비스를 요구하게 되는데 대표적인 것이 자신의 거주 지역에 경찰관서의 신설과 순찰인력을 포함한 경찰인력 증원을 요청하는 것이다. 특히 경찰서는 1개 시·군·구 단위의 행정구역에 경찰서가 없는 경우 지역주민들은 치안소외지역임을 호소하면서 경찰서 신설을 강력하게 요구하여 왔다⁹⁾. 지·파출소의 경우 근무여건 개선 및 인력의 효율적 운용을 위해 파출소를 통합하여 순찰지구대를 신설하여 2004년 파출소가 199개소로 감소되었으나, 지역주민들의 파출소 부활 또는 신설 요구에 의하여 지구대를 파출소를 환원 또는 파출소 신설을 추진하여 2017년 현재에는 1,483개로 증가하였다.

[표 3-13] 연도별 경찰관서 현황

연도	경찰서	지구대	지·파출소
1980	190		3,067
1990	208		3,323
2000	230		2,914
2004	233	871	199
2010	248	423	1,517
2017	254	516	1,483

*출처 : 경찰청 통계연보(2015) 및 경찰청 자료

경찰은 성폭력이나 학교폭력 등 범죄의 피해를 당하고도 여러 경찰관서와 병원을 다니며 이중·삼중의 고통을 호소하는 여성·학교피해자를 보호하기 위해 2005년 8월 경찰병원에 처음으로 「여성·학교폭력피해자 ONE-STOP 지원센터」를 개소하였고(한국경찰사 VI, 187), 이후 매년 계속 확대 설치하여 2017년 현재 29개소 이르고 있으며 명칭도 해바라기 센터로 변경하여 운영하고 있다. 또한 1991년 서울시경에 여자형사기동대 발대를 시작으로 7개 지방청에 여자형사기동대를 설치한 것을 비롯하여(경찰오십년사, 497), 2004년 진술 녹화실 설치, 2006년 여성상담실 운영 등 여성·아동을 위한 정책도 정책

9) 경찰청 자료에 따르면 2017. 12월 현재 신설이 확정된 경찰서를 포함하면 행정구를 포함하여 경찰서가 소재하지 않은 시·군·구는 인천 동구·옹진군, 강원도 양양군, 충북 증평군, 충남 계룡군 4개 지역이다.

대상 집단의 수요에 부응한 정책이라 할 수 있다.

또한 서울시경찰국에 교통관제센터 설치(1979년), 광역교통정보를 수집하여 제공하는 도시지역 광역교통정보 기반사업 추진(2005년), 교통정보 제공과 교통관리시스템을 통합한 종합교통정보센터 구축(2007년) 등도 운전자들에게 편의를 제공하기 위한 정책의 예라 할 수 있다.

4공화국 이후 산업시설이 대규모화에 따라 출입자 통제 등 방법과 방재를 위한 안전관리 수요가 급증하게 되었고, 이에 경비업체들이 점점 성장하면서 법적보호의 필요성을 공감하게 되어 정부에 용역경비업법의 제정을 요청하여 용역경비업이 법령에 명시되었다. 이는 이익단체 또는 정책수혜자인 사업주, 건물주의 욕구에 의해 정책이 변동된 예라 하겠다.

2005년 1월 위치정보의 유출 및 오남용 방지를 위해 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」을 제정하여 사용자의 동의 없이 위치정보를 수집·이용·제공하는 것을 금지하고 긴급구조기관에 한해 허용되었으나, 긴급구조기관의 범위를 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제7항에 규정된 기관(소방, 해경)으로 한정하여 경찰은 제외되었다. 대부분의 실종신고는 경찰에 접수되고 긴급구조의 경우에도 112신고를 통하여 경찰에게 접수되는 상황에서 경찰이 위치추적을 할 수 없어 소방으로 요청하는 경우 민원인의 반발과 불만이 다수 제기되었다. 이에 2008~2009년 간 경찰에게도 위치정보 수집 등 권한을 부여하는 내용의 4건의 법안이 발의되어, 법원 사후승인을 받도록 하는 안이 2010년 4월 문화방송통신위원회를 통과하였으나, 법사위에서 검사경유 및 법원 사후승인 문제로 계류되어 있다가 2012년 4월 일명 오원춘 사건 발생으로 비난 여론이 발생하자, 그 해 5월 법사위 및 본회의에서 통과되었다. 당시 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」은 그 개정이유 및 주요내용으로 “현행법은 위급상황에 처한 개인과 그 배우자 등의 긴급구조요청이 있는 경우 소방방재청 등의 긴급구조기관으로 하여금 개인위치정보를 획득할 수 있도록 하고 있으나, 경찰관서에는 개인위치정보 획득권한을 부여하고 있지 않아 위급한 상황에서 신속한 출동을 통해 112에 도움을 요청한 사람을 보호하는데 어려움이 있다는 지적이 있어, 경찰관서에서도 긴급구조를 위하여 개인위치정보를 이용할 수 있도록 함으로써 신속한 구조가 이루어질 수 있도록

하려는 것임”¹⁰⁾을 적시하고 있어, 112신고에 의한 위치추적은 초점사건 발생의 영향을 받았지만 정책대상 집단의 수요변화의 대표적인 예라 할 수 있을 것이다.

다) 치안관련 기술의 변화

과학기술의 발달은 정책을 변동시키는데 아주 중요한 독립변수로 등장하고 있다. 새로운 기술의 도입 없이는 어떤 조직도 발전을 기대할 수 없기 때문이다. 세계적 추세인 자동화와 인터넷 시대에 맞추어 새로운 기술을 도입하여 정책적 변화에 대응하여야 한다. 이러한 변화는 금융정책, 기업정책, 산업정책은 물론이고 공공정책에도 많은 영향을 미치고 있으며, 앞으로도 더욱 가속화될 것으로 전망되어 진다(양승일, 2014).

선행연구에서는 설기환(2016)이 게임정책의 변동에 관한 연구에서 기술환경 변동요인으로 플랫폼의 진화, 기술환경 변화, 미디어 환경 변화 등을 제시하였고, 최웅길(2013)은 소방정책변동요인으로 재난관련 기술의 발달을 제시하였다.

치안관련 기술의 발달로 정책이 변동된 대표적인 예로는 112신고 시스템의 변화를 들 수 있다. 112신고시스템의 처음 도입 시에는 신고접수나 통계자료 처리를 모두 수작업으로 진행하였으나, 1990년부터는 전자자동화 계획을 추진하여 접수에서 종결까지 컴퓨터를 이용하여 전 과정을 자동입력 되도록 하였다. 1992년부터는 신고자의 전화번호나 위치(공중전화)를 추적할 수 있는 신고자 전화번호 확인 시스템(ANI: Automatic Number Identification)과 신고자 위치 확인 시스템(ALI: Automatic Location Identification)을 도입하여 신고자가 말하기 어려운 긴급상황에도 출동할 수 있는 시스템을 운영하였다. 1994년에는 차량컴퓨터단말기(MDT: Mobile Data Terminal)를 112순찰차, 형사기동대 차량, 교통순찰차 등에 설치하여 차량 운행 중에도 현장에서 사람과 차량에 대한 신속한 조회를 가능케 하였고, 차량위치 자동표시 시스템

10) 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」의 개정이유 및 주요내용(www.lawnb.com)

(AVL: Automatic Vehicle Location)을 MDT와 연계하여 112신고센터의 전자상황판에 112순찰차의 위치와 이동경로가 표시되게 하여 신고자와 가장 가까이 있는 순찰차를 출동시키는 등 보다 효과적으로 현장을 지휘 통제할 수 있게 하였다. 2004년부터는 112 순찰차 신속배치시스템(IDS: Instant Dispatch System)¹¹⁾을 도입하여 순찰차에 위성위치정보시스템(GPS)과 내비게이션, 무선조회시스템을 장착하여 신고현장에서 가장 가까운 순찰차를 출동시켜 출동시간을 단축시키고 현장에서의 검거율도 크게 향상시켰다¹²⁾(한국경찰사 V, 848-849). 모바일 폰을 이용하여 112신고 사건 위치정보 전송 및 수배정보 조회가 가능한 112신고 모바일 처리시스템을 구축하여(2014년) 112신고 처리 및 현장치안역량을 강화하였다¹³⁾.

또한 90년대 들어 정보화가 가속화되고 인터넷 사용자수가 급격히 늘어남에 따라 컴퓨터나 과학기술의 발달로 범죄도 날로 첨단화되고 지능화되어 가고 있어, 관련 기술을 활용한 과학수사의 발전 없이는 경찰의 효율적인 범죄 예방 및 검거 등 제대로 된 경찰활동을 할 수 없게 되었다. 이에 경찰청은 1997년 8월 컴퓨터범죄수사대, 1999년 12월 사이버범죄수사대, 2000년 9월 사이버테러대응센터, 2014년 사이버안전국을 창설하여 발전된 디지털포렌식 등 사이버 수사기법을 적극 활용하고 있다. 또한 “범죄다발지역(Hot Spot) 자동 표시, 범죄발생지 반경 내 동종·유사수법 전과자 등 수사 대상자群 추출, 연쇄범죄발생시 상관관계 분석, 범인 주거지 및 용의자 거점을 예측”하도록 지원하는 ‘지리적 프로파일링 시스템(Geographic Profiling System : GeoPros)’(한국경찰사 VI, 611), 경찰전산화시스템 구축 등도 치안관련 기술

11) IDS는 순찰차에 설치된 GPS를 이용하여 사건발생시 가장 가까운 순찰차에 출동을 지령하고, 112에 신고된 내용과 사건 위 등을 순찰차 단말기(내비게이션)로 전송하는 시스템으로 2004년 인천지역 시범구축, 2007년 서울 및 6대광역시에 구축, 2009년 경기지역 구축(한국경찰사 VI, 566)

12) 5대 범죄사범(살인, 강도, 강간, 절도, 폭력범) 현장검거율은 1995년 24.0%, 2000년 75.9%, 2005년 80.0%(한국경찰사 V, 849)

13) 112신고 모바일 처리 시스템은 “사건 위치정보, 신고자 관련 부가정보, 신고녹취파일 확인, 신고자 신고이력, 사건 관련 매뉴얼 등을 실시간 확인할 수 있는 112신고사건 처리 지원 기능과 관내 거주하는 전자발찌 착용자·성폭력 우범자 인적사항 확인·신상정보 등록대상자·우범지역 실시간 검색 및 각종 수배정보 조회가 가능하고, 녹음, 동영상, 사진 등 현장에서 수집한 자료나 도주피의자 수배 등을 실시간 전파”하여 112신고사건에 신속대응할 수 있도록 하는 시스템이다((한국경찰사 VI, 1081).

의 변화에 의한 치안정책변동의 좋은 예라 할 수 있다.

라) 여론의 변화

여론이나 국민들의 반응은 정부정책의 의제형성이나 정책결정에 매우 큰 영향을 미친다. 다중흐름 모형에서도 국민적인 분위기나 여론의 변화가 정치의 흐름에 영향을 주는 주요 요인으로 설명하고 있으며, 정책지지연합 모형에서도 여론의 변화를 역동적인 변수로 다루고 있다. 아울러 언론의 보도는 정책의제의 형성이나 여론의 변화에 중요한 역할을 한다.

다수의 선행연구에서도 여론의 변화와 언론의 보도를 정책의 변동요인으로 언급하고 있다. 최병섭(2011)은 한국정부의 통일정책 지속성에 관한 연구에서 국민여론(언론, 시민사회 등)을, 이대영(2010)은 국가보안법 개정과정에 관한 연구에서 여론의 변화를, 김대규(2014)는 한국 장애인 고용정책의 형성 및 변동에 관한 연구에서 국민적 분위기를, 유송희(2011)는 고려대 정문 앞 재개발을 둘러싼 정책변동과정연구에서 역동적인 변수로 여론의 동향을 정책변동요인으로 제시하였다. 이종열 외(2012)는 대구지하철 화재 사례(2003.2) 연구에서 “대규모 관심집중사건이 사회적 이슈로 확장되는 과정에서” 언론이 중요한 역할을 하였음을 강조하였다.

치안정책에 관련한 여론의 변화는 주로 언론의 주도 하에 많이 나타난다. 언론보도는 많은 사람이 동시에 접하기 때문에 빨리 이슈화되고, 정책결정권자들이 크게 관심을 갖기 때문에 파급효과가 크다. 경찰관련 언론 보도는 단순 사건보도에서 치안정책에 대한 긍정 또는 부정적 차원의 보도 등 다양하다. 언론보도 중에서 고발성인 부정적 언론보도는 국민들에게 비판적인 여론을 형성하고 치안당국은 이에 대한 개선책을 마련하는 방식으로 정책변동이 이루어진다.

1981년 서울 용산경찰서 형사 하영웅 순경이 피해목록에서 누락된 정기에 금증서 3매 액면 550만원을 횡령한 사건과 관련하여 언론들의 경찰의 열악한 보수체계와 근무환경에 대한 특집 보도와 변화된 동정적 여론에 의해 경찰보

수규정의 전반적인 보완이 이루어진 것은 대표적인 여론의 변화에 의한 치안정책변동사례가 될 수 있다고 하겠다. 또한 1983년 한일합섬 이사 김근조 씨 고문치사사건으로 여론의 비판을 받아오던 치안본부 특수수사대를 해체한 사례, 2012년 4월 경찰이 불법 룸살롱을 운영하던 이경백에게 단속정보를 제공하고 대가로 금품을 수수한 일명 강남 룸살롱 유착비리 사건과 수원에서 오원춘이 20대女를 살해한 사건 등으로 경찰에 대한 비판 여론 및 언론보도로 경찰쇄신기획단을 발족하여 40여개의 쇄신과제를 도출하여 추진한 사례를 들 수 있다(한국경찰사 VI, pp,883-887).

[표 3-14] 외부환경 영역의 치안정책변동요인과 주요내용

평가 영역	평가요소	주요내용 및 사례
외부 환경 영역	경제적 환경 변화	국내·외 경제적 환경의 변화는 정책변동을 촉진시킨다. 특히 세계적인 불황은 다수의 국가정책에 영향을 미친다. IMF관리체제하의 치안관련 예산감액 및 경찰인력증원 동결 등이 있다.
	정책대상 집단의 수요 변화	치안정책대상 집단인 국민이나 이해관계집단으로부터 새로운 요구에 대응하여 정책대안이 수정·보완되어야 한다. 신속한 출동을 원하는 국민들의 요구에 따른 112신고 위치추적, 경찰관서의 신설 등이 있다.
	치안관련 기술의 변화	새로운 기술의 도입으로 인한 정책의 변동과 함께 도입된 기술로 인하여 기존의 정책이 변동된다. 정보통신기술의 발달에 따른 112신고출동시스템의 고도화, 사이버수사기능 강화, 지리적프로파일링 활용 등을 들 수 있다.
	여론의 변화	여론의 변화는 치안정책에 매우 큰 영향을 미친다. 특히 언론의 보도가 여론에 많은 영향을 미친다. 경찰공무원에게 긍정적인 처우개선 관련 보도, 경찰의 일탈 및 현장대응 활동에 관련된 고발성 보도 등이 있다.

2) 내부환경 영역

조직내부 영역의 치안정책변동요인은 경찰조직 내부에서 치안정책을 결정하고 집행하는데 직접적으로 관련이 있는 요인들로 치안정책관리자의 교체, 집행조직의 약점, 내부구성원의 욕구 등 3개의 변동요인으로 분류하였다.

가) 치안정책관리자의 변동

새로 취임하는 정책관리자는 기존의 정책을 전반적으로 평가하여 계속 추진할 것인지, 아니면 축소·보완·수정·폐지할 것인지 결정해야 하는데 이러한 교체기에는 정책변동이 필수적으로 따르게 된다. 이는 새로 교체된 정책관리자는 자신의 업적을 나타내고자 새로운 사업을 추진하려는 경향이 있고 점진적이기 보다는 혁신적이거나 쇄신적인 정책을 추진할 가능성이 높다(양승일, 2014, pp.44-45). 또한 정책관리자들의 잦은 교체는 정책의 일관성을 상실하게 하여 정책의 변동을 가져온다. 장관과 같은 고위정책관리자가 수시로 바뀌게 되면 기존과 다른 정책을 추진하게 되면서 앞전 장관이 다른 부처와 협의하여 추진하던 정책도 백지화 되는 경우가 있다. 따라서 단기간 내에 정책관리자의 빈번한 교체는 일관된 정책의 추진 및 집행에 바람직하다고 할 수 없다(정정길, 2011, pp.712-713). 박천오(2009)는 장관의 빈번한 교체는 거시적이고 장기적인 문제를 회피하고, 소관 업무에 대한 장관의 지식축적이 부족해지며, 부하 관료와의 신뢰의 결여 등의 문제를 발생시킨다고 지적하였다.

치안정책도 치안정책관리자가 변동되면 그 관리자의 패러다임에 의해서 치안정책도 변동될 수밖에 없다. 정부의 중요정책과 관련해서는 대통령을 비롯하여 국무총리, 행정자치부장관이 있다. 대통령이나 국무총리의 경우 주로 큰 정책의 방향을 제시하게 되며 장관이나 경찰청장은 구체적인 정책대안을 마련하여 추진하게 된다. 치안의 최고정책관리자는 경찰청장이고 취임 초 각종 쇄신 또는 혁신정책의 추진 등 치안정책의 결정에 많은 영향을 미치며, 지방

경찰청장 또한 치안정책의 결정 및 집행과정에서 많은 영향을 미친다.

3대 김효은 경찰청장은 93년 3월 ‘경찰행정쇄신기획단’을 신설하여 차장을 단장으로 하고, 조직·인사분야, 관행·행태분야, 제도분야의 3개 분과를 운영하였고, 4대 김화남 경찰청장은 이를 구체화하기 위하여 93년 10월 경찰개혁추진기획단, 전산통신기능 통합추진기획단, 수사경찰쇄신기획단을 운영하여 경찰쇄신정책을 추진하였다(한국경찰사 V, pp.496-503).

7대 김세옥 경찰청장은 1998년 3월 ‘경찰제도개선 기획단’을 발족시킨 이후 ‘경찰개혁위원회’로 확대 개편하여 운영하였으며, 9대 이무영 경찰청장은 99년 12월 경찰청장을 위원장으로 하는 ‘개혁추진위원회’를 편성하여 경찰 대 개혁 ‘100일 작전’을 추진하였다(한국경찰사 V, pp.506-512).

11대 최기문 경찰청장은 2003년 4월 외부전문가로 구성된 혁신전담기구인 ‘경찰혁신위원회’를 설치하고 경무관을 단장으로 하는 ‘경찰혁신기획단’을 업무혁신팀·자치경찰추진팀·수사제도개선팀의 3개 팀으로 구성하여 운영하였다(한국경찰사 V, pp.512-517).

17대 김기용 경찰청장은 2012년 5월 경무관을 단장으로 하는 ‘경찰쇄신기획단’을 구성하고, 외부인사로 구성된 ‘경찰쇄신위원회’를 구성하여 운영하였고(한국경찰사 VI, pp.883-892), 18대 이성환 경찰청장은 ‘눈높이 치안’이라는 추진 전략을 바탕으로 2013년 4월 ‘공감치안구현단’을 구성하여 민원편의 중심으로 민원서비스 종합개선 추진 등 국민이 공감하는 치안정책을 추진하였으며(한국경찰사 VI, pp.1009-1017), 19대 강신명 경찰청장은 취임 초 ‘업무중심 현장강화 TF’를 구성하여 국민중심·업무중심으로 패러다임을 전환하는 정책을 추진하였다(한국경찰사 VI, pp.1145-1151).

나) 조직의 역량 및 약점

어느 조직이든 부족한 인력을 보강하고 예산을 확보 하여 조직의 기본역량을 강화하고 대국민서비스의 질과 양을 높이려고 노력하게 된다. 국민 신뢰

확보를 위해 조직의 이미지 개선방안을 추진하게 되고, 우수인재 확보를 위한 채용제도 개선 및 전문화 제고방안 등 조직의 업무역량 향상을 위한 각종 정책을 추진하는 과정에서 정책의 변동이 일어난다. 또한 조직의 대외적 이미지 악화, 조직 내의 기능 간 갈등이나 소통부재에 의한 갈등의 심화, 조직지도층의 리더십 약화 등으로 정책이 종결되거나 축소되는 등 담당 조직의 약점이나 취약성 때문에 정책이 변동되는 경우가 있다(정정길, 2011).

집행조직의 역량 및 약점으로는 내부조직 간에 갈등 또는 소통상의 문제점이 드러나는 경우가 많으나 치안정책의 과정을 고찰해 보면 경찰의 부조리 척결이나 부족한 부분을 보강하여 경찰공무원의 능력의 질적 향상을 위한 정책이 많이 시행되었음을 알 수 있다.

1972년 방법위원회는 각 동단위 방법위원회를 지·파출소 단위로 개편하고 경찰서 단위에도 방법협의회가 구성되어 운영되었다. 그러나 1975년 지역유지와의 유착관계 단절과 부조리 제거를 위해 서정쇄진 정책에 따라 방법위원회와 방법협의회를 해체·폐지하였다. 또한 일부 경찰관의 불친절과 부조리 등으로 하락된 국민신뢰도를 회복하고 경찰공무원의 부당한 행위에 대한 민원을 해결하기 위하여 1996년 6월부터 전 경찰서에 청문감사관을 신설 배치하여 민원인의 불편·불만사항 상담 및 조치, 경찰공무원에 의한 인권침해 방지와 침해사례 조치, 직원고충처리 등의 업무를 하도록 하였고(한국경찰사 V, pp.332-333), 피해자 인권뿐만 아니라 피의자, 유치인 등 전반적인 인권경찰을 선도하는 추진체계 마련을 위해 2005년 2월 경찰청에 인권보호센터를 설치하여 인권업무를 총괄토록 하였다(한국경찰사 V, 1112). 이러한 정책은 조직의 약점을 보강하거나 경찰의 역량을 강화하기 위한 정책의 변동사례로 볼 수 있다.

치안업무는 장비로 대체하는데 한계가 있는 노동집약적인 업무의 특성으로 양질의 치안서비스 제공을 위해서는 많은 인력이 필요하나 24시간 근무체계 하에서는 항상 인력의 부족에 시달려 왔다. 이에 민생치안기능의 대폭적인 보강을 위해 1989년부터 1991년 까지 3년간 경찰인력 3만명 증원계획을 수립하여 시행하였고, 1990년 10월 범죄와의 전쟁을 선언 한 후 경찰역량의 강화를 위해 대폭적인 경찰인력의 증원을 추진하였다.

[표 3-15] 1987년 이후의 경찰공무원 정원현황

연도	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
정원(명)	66,169	66,820	70,551	80,021	84,926	89,090	90,108
증원(명)	2,698	651	3,731	9,470	4,905	4,164	1,018

*출처 : 2015년 경찰통계연보(경찰청)

또한 방범원 제도 운영, 교통순시원 제도 신설, 용역경비체제의 도입, 청원 경찰배치 확대, 의무경찰제의 도입 등도 부족한 경찰인력을 보강하여 경찰의 역량을 강화하기 위한 정책변동의 예라 하겠다.

경찰은 경찰교육의 효율화를 위하여 1975년 5월 당시 각 지방경찰국별로 분산되어 있었던 경찰학교를 하나로 통합하고, 직무과정을 모두 흡수하여 경찰대학부설 종합학교로 개편한 사례나 정예경찰간부의 양성과 경찰행정의 발전을 위하여 4년제의 경찰대학을 설치한 것도 조직의 역량강화를 위한 치안 정책 변동의 예로 들 수 있다.

다) 내부 구성원의 욕구와 수요

정임천(2003)은 철도사업 공사화정책사례 연구에서 철도노동조합 및 직원의 신분보장 등 근로조건 개선 요구를 정책변동요인으로 제시하였는데 어느 조직이든 내부 구성원의 욕구와 수요를 고려한 복지정책이나 근무체계를 추진하고 있다. 양승일(2014, 45)은 “아무리 잘 형성된 정책이라 하더라도 집행자들이 순응해 주지 않는다면 정책의 효율성을 기대하기 어렵다.”고 하였다. 다만 경찰청의 경우 업무의 특성상 단체행동이 제한되어 있어 집행조직의 반향의 형태보다는 불만을 제기하고 개선방안을 요구하는 수준이고, 지휘부가에 이에 대응하여 개선책을 추진하는 형태로 정책이 변동되어 왔다.

내부 구성원의 욕구에 의한 치안정책변동은 주로 복지수준 향상과 근무여건 개선으로 나타난다. 경찰의 복지나 근무여건은 일반적으로 유사기관과 비교해서 불리한 것으로 보인다. 대표적인 것이 근속승진의 경우이다. 근속승진의 경우 일반직이 먼저 개선이 되면 경찰 내부의 빗발치는 요구에 의해 그 격차가 좁혀지고 있는 상황이다. 또한 2008년까지는 경찰공무원의 연령정년은 경감이하 57세, 경정이상 60세로 차등 규정되어 있었다. 이에 조직내부에서는 일반직공무원의 직급별 차등이 없음에도 경찰공무원만 불이익을 받는다는 불만이 팽배했고, 지휘부에 대해 내부 소통을 통해 강하게 개선을 요구하였고, 지휘부도 이에 동의하여 2008년 12월 경찰공무원법이 개정되기에 이르렀다. 그리고 지역경찰의 근무형태가 전일제와 격일제로 근무여건이 매우 열악한 상황에서 경찰관들의 근무여건 개선요구에 의해 2001년 지역경찰의 3교대제 근무가 도입되었고, 2007년에는 4조2교대 근무체제가 도입되었다. 2016년 육아부담 해소를 위한 직장어린이집 22개소 설립, 경찰수련원 8개소 설치 등이 내부 구성원의 욕구와 수요에 의한 치안정책변동의 예라고 할 수 있다.

[표 3-16] 내부환경 영역의 치안정책변동요인과 주요내용

평가 영역	평가요 소	주 요 내 용 및 사 례
내 부 환 경 영 역	치안정책 관리자의 변동	행정안전부장관은 경찰의 상위정책관리자로서 의사결정에 큰 영향을 미치며, 경찰청장 및 지방경찰청장의 교체 또한 취임 초 각종 혁신정책의 추진 등 치안정책의 결정 및 집행과정에서 많은 영향을 미친다.
	조직의 역량 및 약점	부조리 문제, 역량부족 등 조직의 부족한 부분을 보강하여 부조리 척결, 경찰관 능력의 질적 향상을 위한 정책이 많이 시행되었음을 알 수 있다. 부조리 척결을 위한 방법 위원회 해체, 경찰역량강화를 위한 교육기관의 전문화, 우수인재확보를 위한 경찰대학 설치 등을 들 수 있다.
	내부 구성원 의 욕구와 수요	경찰의 복지나 근무여건은 조직구성원의 사기진작에 많은 영향을 미친다. 경찰공무원의 연령정년은 경감이하 57세, 경정이상 60세로 차등 규정되어 있었으나 구성원들의 요구로 60세로 통일되었으며, 근무여건 개선 요구에 의한 지역경찰의 3교대제 근무 도입을 예로 들 수 있다.

3) 법률과 제도 영역

법률과 제도 영역의 치안정책변동요인으로서는 관련 법률의 제정, 개정 및 폐지, 타 조직과의 경쟁, 유사조직의 제도변화 등 3개의 변동요인으로 분류하였다.

가) 관련 법률의 제·개정 및 폐지

새로운 법률의 제정이나 기존의 법률이 개정되거나 폐지되는 경우에는 그 법과 관련되어 있는 조직에서는 법률의 변화에 따른 정책변동을 이루어 질 수밖에 없다. 또한 법률은 행정부에서 정책을 결정하거나 집행하는 근거가 되기 때문에 법률의 변화는 곧 바로 정책변동을 의미한다(양승길, 2014). 경찰청은 공동소관 포함 25개의 법률을 소관법률로 가지고 있다. 기본적으로 법치행정의 원리에 의거해 행정을 수행하기 때문에 치안관련 법률의 제정이나 개정, 폐지는 치안정책변동에 직접적으로 영향을 미친다.

선행연구에서 최웅길(2013)은 관련 법률의 제·개정 및 폐지 외에 의회의 정책기조도 별도의 소방정책변동요인을 제시하였고, 신용배(2010)는 수도권 공장총량제 연구에서 정책안정적 변수로 헌법의 관련 조항과 수도권정비계획법을, 변종순(2014)은 사회적경제 정책과정에 대한 연구에서 의회의 지원을, 서혁준·전영평(2006)은 소수자로서의 비정규직 근로자의 정책변동 연구에서 근로기준법 및 근로자 파견법을, 하영진(2015)은 한국 청소년 정책변동에 관한 연구에서 헌법 및 헌장, 조약 등을 정책변동요인으로 제시하였다.

법률의 제·개정 및 폐지에 의한 정책의 변동은 두 가지의 경우로 나누어 볼 수 있는데, 법률의 변화에 의하여 정책의 변동이 있을 수 있고, 정책 변동의 결과가 법률의 변화를 가져 오는 경우가 있다. 이 두 가지 형태를 명확히 구분하기는 어려우나 본 연구에서는 법률의 변화가 치안정책의 변동에 영향을 주는 사례를 중점적으로 다루고자 하였다.

정부조직법의 제정 및 개정과 경찰법 제정(1991년)에 따라 경찰의 조직이

경무부에서 치안국으로, 치안국에서 치안본부로, 치안본부에서 경찰청으로 개편된 것이 대표적인 예라 하겠다. 또한 정부조직법의 개정과 민방위기본법의 제정으로 소방과 해양경찰이 경찰에서 분리되었고, 지방분권특별법 제정(2004년)에 의한 제주특별자치경찰제 시행, 국회법 및 인사청문회법 개정(2003)에 따른 경찰청장 후보자 인사청문회 도입(한국경찰사 V, 263), 형사사법절차 전자화 촉진법 제정(2010년)에 따른 형사사법전보시스템(KICS) 도입(한국경찰사 VI, 729), 용역경비업법 제정(1976년)에 따른 용역경비체제의 도입 등도 관련 법률의 제·개정 및 폐지에 의한 정책이 변동된 예라 하겠다.

전투경찰대설치법 제정(1970년)으로 전투경찰순경제도가 처음 도입되었고, 아울러 동법의 개정(1982년)으로 의무전투경찰순경제도가 도입되어 시위진압, 범죄예방순찰, 유치장근무, 교통 등 치안보조업무를 하도록 하여 현재의 의경 제도로 정착되었다(김주혁, 2013, 한홍수, 2012).

나) 타 조직과의 관계

일반적으로 모든 조직은 질적으로나 양적으로나 성장하려는 목표를 가지고 서로 경쟁하고 있으며 이러한 조직 간의 경쟁적 관계는 정책변동을 가져온다. 경쟁한다는 것은 상대적인 개념으로 한 쪽이 더욱 발전하면 경쟁하는 다른 쪽은 상대적으로 뒤처지게 된다. 따라서 상대적으로 뒤쳐진 조직은 쇄신정책 등을 통해 앞선 조직체들의 발전 속도를 따라가기 위해 노력하게 된다(양승일, 2014).

박보식(2003)은 시화호 개발사업의 정책변동과정 연구에서 건설부, 농림부, 환경부, 해양수산부, 산업자원부 등 정부조직과 지방자치단체, 지역시민단체 등 유사조직과의 갈등 및 경쟁 등을 주목할 정책변동요인으로 제시하였고, 이대영(2010)은 국가보안법 개정과정에서 국가안보 정책의 변동도 서로 다른 복수의 신념체계를 가진 정책지지연합들 간의 치열한 정책경쟁의 결과라는 점을 확인하였다. 김대규(2014)는 한국 장애인 고용정책의 형성 및 변동에 관한 연구에서 ‘부처이관 반대옹호연합’과 ‘부처이관 찬성옹호연합’이 상호 갈등

과 대립적 구조를 보였다고 하였다.

경찰조직은 수사 업무와 관련하여 검찰청, 대간첩작전 업무와 관련하여 국방부, 긴급구조업무와 관련하여 소방청, 여성범죄 예방업무 관련 여성가족부, 정보업무와 관련하여 국가정보원 등과 협력적인 관계이면서 경쟁적인 관계에 있다.

타 조직과의 경쟁이 치안정책의 변동에 영향을 미친 대표적인 경우는 치안본부 직속으로 있던 국립과학연구소가 1991년 경찰청 개청 시 법무부의 반대로 경찰청 소속으로 되지 않고 당시 내무부로 이관된 사례가 있다. 또한 관광산업의 중요성을 강조하는 문화체육관광부의 협업요청에 따라 2013년 10월 서울경찰청에 관광경찰대를 출범시켰고, 2014년 7월에는 부산 및 인천지방경찰청에 관광경찰대를 설치(한국경찰사 VI, 1275)한 것도 타 조직과의 관계에 의한 정책변동의 예가 될 수 있다.

다) 유사조직의 제도 변화

경찰공무원과 다른 공무원 조직과 비교하면 기본적으로는 공무원이라는 공통점이 있어 채용이나 근무여건, 복지 부분에서는 동일한 기준을 요구하게 되어 유사조직의 제도 변화는 치안정책의 변동에 많은 영향을 미친다.

간부후보생의 학력은 전문대졸이상, 순경의 학력은 고졸이상이었으나 1976년부터는 일반공무원과 동일하게 채용시험 시 학력제한을 철폐한 정책도 그 전에 일반공무원 채용 시 학력철폐에 대한 논의가 먼저 있었다.

근속승진은 1990년도에 일반직에 먼저 도입되었다가 경찰공무원에게는 1991년부터 시행되어 왔다. 또한 행정안전부가 2011년 3월 12년 이상 근무한 성과우수자 일반직 7급 공무원을 6급으로 근속 승진시킬 수 있는 개선안을 시행함에 따라 경찰청도 형평성 차원에서 경찰 공무원의 경감 근속승진을 추진하였고 당정협의를 통하여 경감근속안을 담은 경찰공무원법 개정(2011년)하였다. 근속승진문제는 일반직 공무원의 근속승진기간보다 경찰공무원의

근속승진기간이 더 길어 그 차별을 해소하기 위해 지속적으로 추진되고 있는 정책과제이다.

국방부는 출산을 저하로 병역자원이 감소하게 되자 병력자원의 효율화 방안의 일환으로 대체복무의 점진적 폐지를 추진하였다. 이에 따라 병력자원을 전·의경으로 전환 복무하여 활용하고 있는 경찰청은 전·의경을 감축할 수밖에 없어 2008년부터 2012년까지 경찰청은 전·의경 감축인원의 30%를 경찰관으로 대체하는 정책을 추진하였다. 결국 전경차출은 2012년 1월부터 중단하였고, 2013년 9월 25일 전경 마지막 기수인 3,211기가 전역을 함으로써 전경제도는 폐지되었다.

[표 3-17] 법률과 제도 영역의 치안정책변동요인과 주요내용

평가 영역	평가 요소	주요 내용 및 사례
법 률 과 제 도 영 역	관련 법률의 제·개 정 및 폐지	기본적으로 법치행정의 원리에 의거해 행정을 수행하기 때문에 치안관련 법률의 제정이나 개정, 폐지는 치안정책변동에 직접적으로 영향을 미친다. 경찰법 제정(1991년)에 의한 경찰청 개청, 지방분권특별법 제정(2004년)에 의한 제주특별자치경찰제 시행 등을 들 수 있다.
	타 조직 과의 관계	경찰조직은 검찰청(수사), 국방부(대간첩 작전), 소방청(긴급구조업무), 여성가족부(여성범죄 예방), 국가정보원(정보) 등과 협력적인 관계이면서 경쟁적인 관계에 있다. 치안본부 직속으로 있던 국립과학연구소가 경찰청 개청 시 법무부의 반대로 당시 내무부로 이관된 예를 들 수 있다.
	유사 조직 의 제도 변화	채용이나 근무여건, 복지 부분에서는 유사조직과 동일한 기준을 요구하게 되어 유사조직의 제도 변화는 치안정책의 변동에 많은 영향을 미친다. 근속승진기간 단축문제, 병역자원이 감소에 따른 국방부의 대체복무 폐지 방침에 의한 전·의경 감축 등을 들 수 있다.

4) 사건과 사고 영역

사건과 사고 영역의 치안정책변동요인은 주로 치안현장에 관계되는 영역에 있는 요인들로 범죄행태 및 범죄유형의 변화, 사회적 이슈 사건 발생, 경찰공무원의 순직 등 3개의 변동요인으로 분류하였다.

가) 범죄행태 및 유형의 변화

범죄의 예방 및 수사는 경찰의 가장 기본적인 업무이다. 이에 따라 광역화, 기동화, 지능화, 첨단화되어 가는 범죄의 행태 및 유형의 변화에 따라 경찰의 대응도 그에 적절하게 대응하여야하기 때문에 치안정책의 변동에 많은 영향을 미치게 된다. 범죄행태 및 유형의 변화는 다른 행정분야의 정책변동에 많은 영향을 미치지 아니하나 치안정책분야에는 매우 중요한 요인이라고 하겠다.

범죄행태의 변화에 의한 대표적인 예로는 광역수사단 설치를 들 수 있다. 1994년 존속살인사건, 지존파 사건, 증인 보복 사건, 부녀자들을 성폭행 살해한 온보현 사건 등 반인륜적인 강력범죄에 대한 수사과정에서 공조수사가 제대로 이루어지지 않은 문제점을 개선하기 위해 경찰청에 광역수사단을, 지방경찰청에 광역수사대를 각각 설치하여 광역범죄와 기동화 범죄에 대응토록 하고 공조수사기능을 강화한 정책을 대표적인 사례로 제시 할 수 있다.

범죄 유형의 변화에 의한 예로는 사이버안전국 신설이 대표적인 예라 하겠다. 90년대 이후 정보화가 가속화되고 인터넷 사용자수가 급격히 늘어남에 따라 사이버범죄가 급격히 증가하였다. 이에 경찰청은 컴퓨터범죄수사대(1997년) → 사이버범죄수사대(1999년) → 사이버테러대응센터(2000년) → 사이버안전국(2014년)을 창설하여 첨단화하는 범죄에 대응하기 위한 조직을 갖추었다.

1991년 서울을 비롯한 7개 지방경찰청에 가정파괴범, 부녀자 약취유인범 등 대여성·어린이 범죄를 전담수사토록 여자형사기동대를 설치하였고, 1992년에는 지하철 구내 및 전동차 내에서의 범죄예방과 수사, 공공질서 유지를 위

해 지하철 수사대를 설치한 것도 범죄의 행태 및 유형의 변화에 대응하기 위한 정책사례라고 하겠다(경찰오십년사, 497). 또한 교통통신의 발달, 정보화의 급속한 진전, 급격한 기술혁신 등으로 새로운 유형의 범죄가 나타나고 범죄가 진화되면서 기존의 수사기법으로는 대응이 어려워지고 있어 경찰은 전문수사관 양성을 위하여 경찰대학부설 수사간부연수소를 설치(1984년)하였고, 이어 경찰수사연수소로 확대 개편(1992년)한 사례도 범죄의 행태 및 유형의 변화에 의한 정책변동 사례라 하겠다.

나) 초점사건 발생

재해나 대규모 관심집중사건이 발생하는 경우와 같은 초점사건의 발생은 정책의제화를 거쳐 정책의 변동을 초래하게 된다. 선행연구를 보면 이용학(2015년)은 국방 무기체계 시험평가 정책의 형성 과정에 관한 연구에서 국방 관련한 정책문제의 흐름은 국가안보를 위협하는 위기 또는 전쟁 등 국민적 분위기에 영향을 미치는 사건이어야 한다고 강조하였으며, 이종열·손원배(2012년)는 대구지하철 화재 사례(2003. 2.)를 분석하여 초점사건이 정책적 의제가 되는 과정을 분석하였다.

사건의 발생 전에는 제기된 문제점이 정책의제화가 되지 않다가 사회적 이슈 사건이 발생하면 신속하게 정책의제화되고 대안이 모색되는 사례들이 많다. 치안정책에서도 사회적 이슈사건이 발생되었을 때 급속한 정책대안의 제시 등 정책변동이 이루어져 왔다.

대표적인 예로 1974년 문세광 8·15 저격사건에 따른 치안본부 승격 및 서울경찰국 22특별경호대 설치, 우순경 사건(1982년)에 따른 경찰공무원의 계급정년 대폭 축소, 경찰 채용시험 학력제한 등 각종 개혁정책, 이라크 저항세력에 의한 김선일 납치살해 사건(2004년)에 따른 해외주재관 증파 등을 들 수 있다. 또한 김길태·김수철 아동성폭력사건(2010년)에 따른 성폭력특별수사대 발족(2010년), 천안함 사건(2010) 발생에 따른 위기관리센터 확대개편(2011) 등도 초점사건에 의한 정책변동사례로 볼 수 있다.

다) 경찰공무원 순직

경찰공무원의 범인검거 등 현장 활동 중의 순직사고는 언론에서 집중 보도하고 사회적으로 큰 파장을 일으키게 되기 때문에 관련된 문제점은 바로 정책의제가 되어 정책의 변동으로 이어진다.

2004년 8월 폭행피의자 이학만을 검거하는 과정에서 경찰관 2명이 순직한 사건이 발생하였을 당시 범인을 검거하기 위한 현상금이 5,000만원이었던 반면에 순직한 경찰관의 순직 보상금은 보수월액의 36배에 해당하는 3,100만원이 지급되었다. 당시 언론들은 ‘현상금보다 싼 보상금’이라고 보도하면서 순직·공상 경찰관의 손해전보체계의 문제점이 이슈화가 되었고 순직·공상 경찰관의 손해전보체계 개선의 출발점이 되었다.

경기도 수원중부경찰서에서 근무하던 장용석 경장은 2004년 6월 2일 폭력 사건 현장에서 피의자에게 폭행을 당해 식물인간 상태로 입원치료 중 2006년 3월 24일 직권면직 되었다. 이 사건이후 경찰청에서는 범질서 경시 풍조 확산을 막고 현장경찰관의 법 집행력과 안전을 확보하기 위하여 경미한 공무집행 방해도 모욕죄로 처벌하는 등 공무집행방해사범에 대한 ‘무관용 정책’을 추진하였다

이처럼 경찰공무원의 순직은 언론을 매개로 사회적으로 동정여론이 형성되고 정부는 이를 적극 검토하여 문제점을 개선하는 방식으로 정책변동이 이루어지는 것으로 경찰공무원의 순직은 치안정책변동의 중요한 요인이라고 볼 수 있다.

[표 3-18] 사건과 사고 영역의 치안정책변동요인과 주요내용

평가 영역	평가 요소	주 요 내 용 및 사 례
사 건 과	범죄 행태 및 유형의 변화	범죄의 행태 및 유형의 변화에 따라 경찰의 대응 또한 변화한다. 기동화 및 광역화된 범죄에 대응하기 위한 광역수사단(대) 설치, 사이버범죄에 대응하기 위한 사이버 안전국 설치 등 사이버수사기능을 강화하는 정책이 대표적인 예이다.

사 고	초점 사건 발생	사고발생 전에는 제기된 문제점이 정책의제화 되지 않다가 사회적 이슈 사건이 발생하면 신속하게 정책의제화 되고 대안이 모색되는 사례들이 많다. 1974년 문세광 8·15 저격사건에 따른 치안본부 승격, 의령 주민을 살해한 우순경 사건(1982년)에 따른 각종 개혁정책, 이라크 저항세력에 의한 김선일 납치살해 사건(2004년)에 따른 해외 경찰주재관 증파 등을 들 수 있다.
영 역	경찰 공무원 순직	범인검거 등 현장활동 중의 경찰공무원의 순직은 언론을 매개로 사회적으로 동정여론이 형성되고 정부는 문제점을 검토·개선하는 방식으로 정책변동이 이루어진다. 폭행피의자 검거과정에서 경찰관 2명을 살해(2004년)한 범인검거 현상금은 5,000만원이었던 반면 순직 보상금은 3,100만원이 지급되었던 것과 관련 ‘현상금보다 싼 보상금’ 논란으로 순직·공상 경찰관의 손해전보체계 개선의 출발점이 되었다.



제 4 장 연구설계

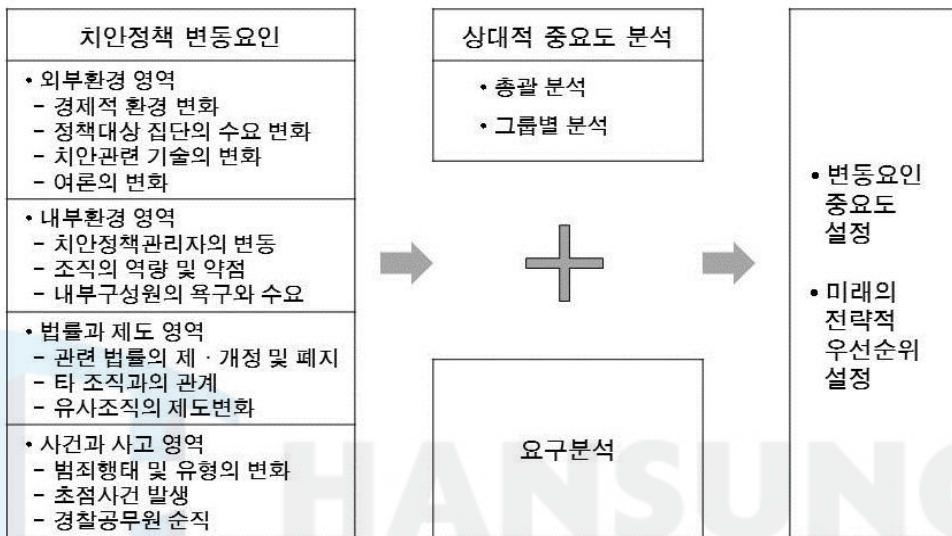
제 1 절 분석의 틀

본 연구는 치안정책의 변동에 영향을 주는 치안정책변동요인들을 추출하여 AHP 기법을 활용하여 그 요인들의 상대적 중요도를 분석하고 요구분석을 활용하여 현재와 미래의 정책변동의 중요도를 분석하여 정책적 시사점을 제시하는 것이 목적이다. 따라서 우선 정책변동에 관한 이론모형으로부터 치안정책 변동요인으로 적용할 수 있는 5개 요인을 추출하였고, 일반적인 정책변동요인 또는 변수를 분석하여 치안정책 변동으로 적용할 수 있는 11개 변동요인을 추출하였으며, 또한 각 분야의 선행연구의 분석을 통하여 치안정책변동요인으로 조정 또는 치환할 수 있는 9개 변동요인들을 추출할 수 있었다. 아울러 치안정책의 역사적 흐름과 변동요인에 대한 고찰과 전문가 포커스 그룹 인터뷰를 통하여 이미 추출한 변동요인과 결합하여 치안정책의 특성을 반영한 13개의 치안정책변동요인을 추출할 수 있었다. 추출된 치안정책 변동요인들은 일반적인 정책변동요인과 대부분 공통되는 요인이지만 치안정책의 특성에 따라 다른 분야와는 다른 요인들도 추출되었다.

이와 같이 선정된 13개의 요인들은 내용의 유사성을 고려하여 다시 4개 영역으로 분류하였다. 이에 따라 측정모형을 평가목표 - 평가영역 - 평가요소의 3단계로 구성하고, 각 평가영역별 상대적 중요도와 영역 내 각 평가요소별 상대적 중요도를 평가하고 미래 예상되는 평가요소별 중요도의 변화를 분석하기 위하여 AHP 분석 및 요구분석용 전문가 의견조사서를 작성하였다. 작성된 전문가 의견조사서는 공정한 평가를 할 수 있다고 생각되는 학계의 전문가 및 치안정책을 수행했던 총경이상의 경찰공무원에게 배부하여 그 의견을 조사하였다. AHP기법을 활용하여 전문가 의견 전체에 대한 총괄분석과 학계 및 경찰 실무 전문가의 그룹별 분석을 통하여 역사적 흐름에 따른 치안

정책 변동요인의 중요도를 설정하고, 요구분석을 통하여 현재보다 미래에 더 중요시해야 하는 전략적 변동요인을 설정하고자 하였다.

[그림 4-1] 분석의 틀



제 2 절 AHP분석 및 요구분석 측정방법

1) AHP분석의 측정 방법

가) AHP의 개념

AHP(Analytic Hierarchy Process)는 1970년대 초에 Saaty에 의해 개발된 계층분석기법으로 해결해야 할 문제 또는 의사결정 체계를 몇 개의 계층으로 구성하여 요소간의 상대적인 우선순위를 정하려는 분석기법으로 정량적인 분석이 어려운 의사결정 분야에서 전문가들의 정성적인 판단을 활용하여 경쟁요소의 중요도를 구하는데 유용하게 활용될 수 있다(Saaty and Vargas, 1982).

Saaty(2012)에 의하면, AHP는 의사결정의 목표가 다수이거나 또는 평가기준이 다수인 경우, 각 대안들을 체계적으로 평가하여 의사결정을 지원하는 집단 의사결정 지원기법으로, 기본적으로 복잡하고 비구조화 된 의사결정 문제들을 하위구성요소들로 분해하여 계층화한 후 상위계층의 평가요소 관점에서 각 계층내의 구성요소들의 상대적 중요도를 쌍대비교 방식(pairwise comparison method)을 통하여 상대적 중요도에 대한 가중치를 부여하고, 전체 요소들에 대한 복합가중치를 계산하여 최하위 계층에 있는 대안들의 우선순위를 구하는 기법이라고 한다.

박용성(2012)에 따르면 기업이나 일반적인 사회에 있어서는 물리학이나 공학에서 사용하는 길이, 무게, 시간 등 자연과학적인 측정방법을 사용할 수 없는 문제가 많으며, 이러한 문제의 해결을 위해서는 인간의 직관적인 판단을 따를 수밖에 없고, AHP는 이러한 인간의 직관적인 판단을 합리화하고 총합화하는데 유용한 수단이 된다.

권재현(2012)은 AHP분석이 ① 사람이 가지고 있는 주관이나 직감이 반영될 수 있도록 모델이 만들어져 있으며, ②다수의 목적을 동시에 고려할 수 있고, ③불확실한 상황을 명확하게 설명하며, ④의사결정자가 간단하게 사용할 수 있어 정성적인 요소를 포함한 의사결정에 적용될 수 있다고 하였다.

나) AHP의 단계적 절차

AHP에 의한 중요도 분석을 위해서는 의사결정을 하여야 할 문제를 상호 관련된 의사결정 속성별로 계층구조를 형성하여 중요도를 평가하는 순서로 진행된다.

1단계로는 AHP 기법에 적용 가능하도록 의사결정 문제를 상호 연관되어 있는 의사결정 속성별로 의사결정계층 모형을 구성하여야 한다. 먼저 대상설정 의사결정 계층구조의 최상위 계층에는 1개의 요소가 존재하며, 포괄적인 의사결정의 목적을 설정한다. 관련 요인들을 분석하여 의사결정의 목적에 영

향을 미치는 요인들을 차하위 계층으로 설정한다. 계속해서 각 계층의 요인에 영향을 미치는 구체적 요인으로 하위 계층을 구성한다. 계층의 중간층은 평가 기준으로 의사결정자에 의해 평가기준의 종속관계가 계층화된다.

2단계는 어떤 한 계층에 있는 요소 간 짝을 이루어 그 위의 계층에 있는 관계요소를 평가기준으로 일대일 상대평가를 하여 각 계층의 요소 간의 중요도 설정을 한다. 이때 요소간의 쌍대비교를 통하여 요소간의 상대적 중요도를 나타내는 척도는 통상 9점 척도가 많이 사용되고 있다. 비교요소의 수가 n 개의 경우 $n(n-1)/2$ 번의 쌍대비교를 행하게 되며, 이러한 쌍대비교의 결과를 행렬로 작성하고, 그 최대 고유치에 대응하는 고유벡터가 중요도가 된다(권재현, 2012).

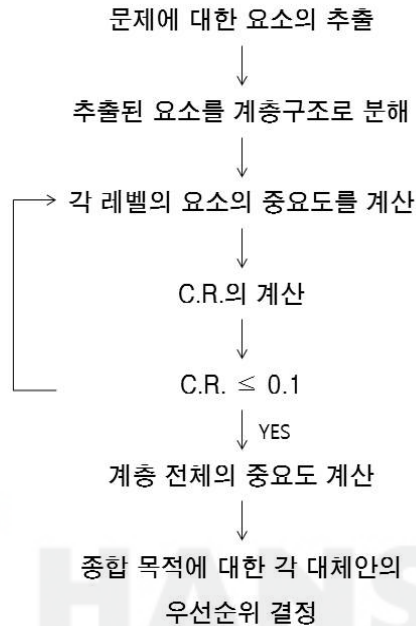
[표 4-1] 쌍대비교의 척도

중요도	정 의	설 명
1	비슷함 (Equal importance)	어떤 기준에 대하여 두 요소가 비슷한 영향력을 가진다고 인식함
3	약간 중요함 (Moderate importance)	경험과 판단에 의하여 한 요소가 다른 요소보다 약간 영향력이 있다고 인식함
5	중요함 (Strong importance)	경험과 판단에 의하여 한 요소가 다른 요소보다 영향력이 강하다고 인식함
7	매우 중요함 (Very Strong importance)	경험과 판단에 의하여 한 요소가 다른 요소보다 영향력이 매우 강하다고 인식함
9	극히 중요함 (Extreme importance)	경험과 판단에 의하여 한 요소가 다른 요소보다 극히 영향력이 강하다고 인식함
2,4, 6,8	위 값들의 중간 값	경험과 판단에 의하여 비교값이 위 값들의 중간 값에 해당한다고 인식될 경우 사용함

*출처 : 최웅길(2013: 139)

AHP 기법은 평가자 개개인의 판단상의 오차 정도를 측정하는 일관성 비율(CR: Consistency Ratio)을 계산하여 신뢰성을 분석할 수 있는데 그 값이 0.1보다 크면 일반적으로 일관성이 부족한 경우로 본다. 다만 사회과학 분야에서는 CR이 0.2까지도 수용가능하다는 의견도 있다(최웅길, 2013).

[그림 4-2] AHP의 실행순서



*출처: 권재현(2012, 17)

3단계는 상대적 중요도를 종합하여 종합가중치를 구하고, 최하위 계층에 있는 각 요소들이 최종목표를 달성함에 있어서 어느 정도 영향을 미치는지에 대한 상대적 비중 또는 우선순위를 구분하는 것이다.

다) AHP 기법의 유용성 및 적용의 타당성

AHP 기법은 다기준 의사결정 방법론으로 계층화된 구성요소들 간의 쌍대 비교를 통하여 복잡한 의사결정에 있어서 상대적 우선순위를 정하여 주는 기법으로, 특히 정성적인 요소에 대하여도 정량화할 수 있어 전략적 의사결정에 많이 사용되고 있는 기법이다. 따라서 본 연구가 사례연구이고 질적인 연구인

점을 고려하여 전문가들의 정성적인 가치판단을 정량화하고, 전문가들의 변동요인별 가중치를 확인하여 상대적 중요도를 측정하는데 AHP 기법이 적합하다고 판단하였다.

또한, 일반적 설문조사의 경우 결과의 신뢰성과 유의성 확보를 위해 적정 이상의 표본이 필요하나, AHP 기법은 전문성과 일관성이 보장되는 경우 소수의 전문가가 참여하여도 상대적 중요도의 측정 또는 우선순위의 결정이 가능하다는 장점이 있다. 이와 관련 치안정책 변동요인의 상대적 중요도 측정을 위한 전문성과 일관성 확보를 위해서는 전문가 그룹의 의견 조사가 필요하였으며, 치안정책의 형성과 변동과정을 전반적으로 이해할 수 있는 전문가의 표본이 많지 않다는 점을 고려하였다.

아울러, AHP 기법은 소수의견이 무시되지 않고 의견조사자 그룹의 공유된 의견을 찾아낼 수 있다. 즉 의견조사자 간의 선호도 차이를 반영한 모두의 의견을 종합하여 의사결정을 할 수 있다. 따라서 AHP 기법을 활용하여 치안정책 변동요인의 상대적 중요도에 대한 학계 및 경찰실무 전문가 그룹의 공유된 의견을 토대로 향후 치안정책의 변동과 관련한 의사결정시 방향성을 제시할 뿐만 아니라 우선순위의 기준으로도 활용할 수 있을 것으로 판단하였다.

2) 요구분석의 측정 방법

가) 요구분석의 개념

기본적으로 요구분석은 교육프로그램을 설계하기 전이나 교육과정 이전에 요구나 문제를 확인하는 방법으로 주로 HRD(Human Resource Development) 분야에서 이루어져 왔다. 그러나 요구분석은 교육의 문제를 해결하기 위해서만 활용되는 것은 아니고 최근 다양한 기관들이 공적인 의사결정 과정에 요구분석을 활용하고 있으며, 다양한 분야에서도 활용되고 있다.

HRD 영역의 요구분석은 범위에 있어서 약간의 차이가 있을 수 있으나 기

본적인 것은 현재수준과 바람직한 수준(또는 중요도) 사이의 차이를 규명하고 그 차이를 줄이기 위해 이들의 우선순위를 파악하여 해결 순위를 결정하는 체계적이며 과학적 과정이며(조대연, 2009), 자원배분의 우선순위를 결정하기 위한 시스템적 과정이라고 할 수 있다(Witkin & Altschuld, 1995).

최정임(2013)은 요구는 일반적으로 현재 상태와 바람직한 상태 간의 차이 또는 현재 상태와 미래상태 간의 차이를 의미하며, 요구분석이란 “바람직한 상태와 현재 상태의 격차를 확인하고, 이를 해결하기 위하여 자원 배분의 우선순위를 합리적으로 결정하기 위한 체계적인 과정과 절차”라고 정의하였다(최정임, 2013, 19-20).

나) 설문을 통한 요구분석에서 우선순위 결정 방법

조대연(2009)은 설문을 통한 요구분석에서 우선순위를 결정하는 방법으로 바람직한 수준과 현재 수준의 차이를 t-검정을 통하여 대략적으로 확인한 후, Borich 요구도 공식을 활용하여 우선순위를 제시한다. 그 다음으로 the Locus for Focus모형을 활용하여 좌표평면에 결과를 제시하고, 마지막으로 좌표평면의 1사분면(HH)에 속한 항목과 같은 개수만큼의 Borich 요구도 값의 상위 순위를 결정하는 과정을 제시하였다.

(1) t 검정

통상적으로 설문조사를 통하여 요구분석을 할 경우 많은 연구자들이 t-검정을 실시하여 각 항목의 현재의 수준과 바람직한 수준사이의 평균차이 검정 결과가 통계적으로 유의미한지를 확인한다. 요구분석에서 t검정을 하는 이유는 두 수준 간 차이가 '0'인지를 확인하여 각 항목에 대하여 현재수준과 바람직한 수준의 평균값의 차이가 없다는 영가설을 기각하고 현재수준과 바람직한 수준의 평균값의 차이가 있다는 대립가설의 채택여부를 결정하기 위한 것

이다.

t-검정 결과는 현재수준과 바람직한 수준의 평균값의 차이가 통계적으로 의미가 있는지를 판단하며 t값이 크면 클수록 두 수준의 평균값의 차이가 커지는 경향이 있다. 다만 t-검정은 현재수준과 바람직한 수준 평균사이의 차이만을 검정하여 그 차이의 유의성을 판단할 뿐이다. 즉 바람직한 수준의 평균값이 4이고 현재수준의 평균값이 3인 경우와 바람직한 수준의 평균이 3이고 현재수준의 평균값이 2인 경우는 다른 값들이 동일하다면 t값이 같게 나오기 때문에 t-검정만을 활용하여 우선순위를 결정하기에는 많은 제한이 있다.

(2) Borich의 요구도

t검정의 단점을 보완하기 위해 Borich(1980)는 현재수준과 바람직한 수준사이의 차이를 확인하고, 바람직한 수준에 가중치를 부여하여 측정요소들의 값을 순서대로 나열하는 공식을 제안하였다.

$$\text{Borich의 요구도} = \frac{\sum(RL - PL) \times \overline{PL}}{N}$$

여기서 RL : 바람직한 수준(Required Level)

PL : 현재 수준(Present Level)

$\overline{PL}$: 항목별 중요도 평균(정철우, 2017, pp7-8)

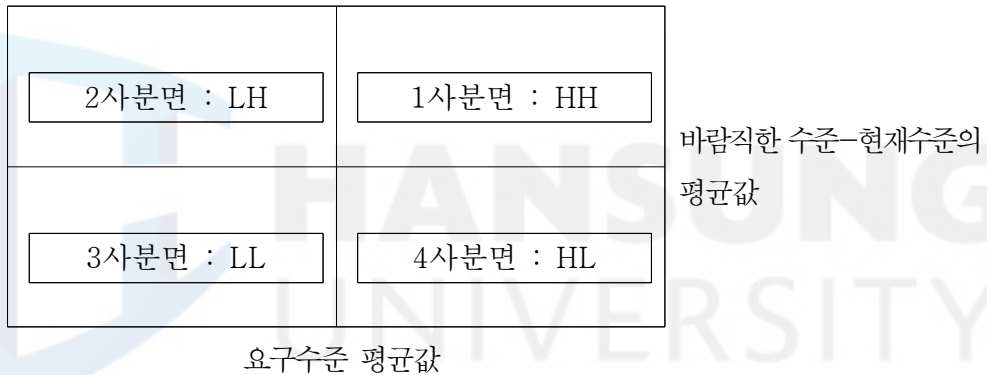
Borich의 요구도 공식은 바람직한 수준(또는 중요도)에 가중치를 부여함에 따라 현재수준과 바람직한 수준간의 단순 차이 비교인 t 검정의 단점을 극복하였다.

다만 Borich의 요구도 점수는 측정항목이 많은 경우에 항목에 대한 순위는 1위부터 모든 순위가 정해지지만 어느 순위까지를 우선적으로 고려해야 하는지에 대한 의사결정의 논거를 제시하는 데에는 어려움을 겪는다.

(3) the Locus for Focus 모델

위의 Borich의 단점을 보완한 것이 좌표평면을 이용하여 우선순위를 결정하는 the Locus for Focus모델이라고 할 수 있다. Locus for Focus 모델은 Mink 외(1979)의 연구에 따르면 좌표평면의 가로축은 바람직한 수준의 값으로 바람직한 수준의 평균값을 중심으로 하고, 세로축은 현재수준과 바람직한 수준의 차이값으로 현재 수준과 바람직한 수준 차이의 평균값을 중심으로 한다.

[그림 4-3] the Locus for Focus 모델



*출처 : Mink, Shultz & Mink(1979), 조대연(2009, 172) 재인용

위 [그림 4-3]과 같이 1사분면은 현재수준과 바람직한 수준의 차이값이 평균값 보다 높고 바람직한 수준도 평균값 보다 높은 HH분면으로 사분면 중 우선순위가 가장 높은 영역이다.

the Locus for Focus모델은 t-검정과 달리 현재수준과 바람직한 수준의 차이와 바람직한 수준을 같이 고려함으로써 바람직한 수준에 가중치를 부여하였다는 점에서는 Borich의 요구도 공식과 같다. 다만 1사분면이 우선순위가 높다는 것에 대하여는 이견이 없으나 2사분면과 4사분면 중에서 어느 사분면이 1사분면에 이어 차순위 또는 중요한 분면인가에 대해서는 해석에 주의를 기울일 필요가 있으며 같은 사분면에서도 우선순위를 결정하기 어려운 점이 있다.

다) 요구분석의 유용성 및 적용의 타당성

치안정책은 정치·경제·사회변화 등 많은 요인에 따라 변화를 거쳐 왔으며, 앞으로도 다양한 대내외적 환경 요인에 따라 많은 변화를 가져올 것이다. 정보통신기술이 더욱 발전되고 인터넷의 활성화로 정보의 접근이 쉬워지고 정책결정의 투명성이 보다 강화될 것이기에 정부의 정책결정에도 고려해야 할 요소가 다양해지며 그에 따라 치안정책변동요인의 상대적 중요도와 비중도 또한 변화될 것이라고 예측해 볼 수 있다. 이와 관련, 전문가 의견을 토대로 향후 치안정책 변동요인의 상대적 중요도의 변화를 추정하여 어떤 요인이 치안정책의 변동에 많은 영향을 미칠 것인지를 판단하여 전략적 우선순위를 선정할 필요가 있다. 또한 치안정책변동요인을 중요도에 따라 우선순위를 나열하기 보다는 어느 순위까지 일차적으로 고려해야 하는지를 판단하여 정책결정 시 고려할 필요가 있다고 하겠다.

요구분석 기법은 일반적으로 현재의 상태와 바람직한 상태 간의 차이 또는 현재 상태와 미래 상태 간의 차이를 해결하기 위하여 요구의 우선순위를 결정하기 위한 분석기법으로, 요구분석에 있어서 Borich의 요구도 공식은 바람직한 수준(또는 중요도)에 가중치를 부여하여 현재보다 미래에 보다 더 중요시해야 할 변동요인의 우선순위를 정할 수 있으며, Borich의 요구도 값과 the Locus for Focus 모델을 결합하여 어느 순위까지 우선적으로 고려해야 하는지에 대한 의사결정의 논거를 제시할 수 있다. 따라서 이러한 연구목적과 미래의 요구에 대한 분석의 유용성을 고려하여 요구분석 기법을 활용하고자 하였다.

제 3 절 상대적 중요도 및 우선순위 측정

1) AHP 분석의 평가영역 및 요소

대한민국 정부수립 이후 현재까지 치안정책은 정치·경제·사회변화 등 많은 요인에 따라 변화를 거듭해 왔으며, 또한 다양한 대내외적 환경 요인이 치안정책의 형성과 변동, 집행에 영향을 미칠 수 있으므로, 과거부터 현재까지 치안정책의 변동 요인을 고찰함으로써 정책수립 및 집행 과정에서 예측 가능성을 높이고 정책실패의 위험성을 낮출 수 있다.

본 연구는 치안정책의 역사적 고찰을 통하여 치안정책의 주요한 변동요인을 추출하고 학계 및 치안 전문가의 의견을 조사하여 치안정책 변동요인의 중요도를 설정하는데 목적이 있다고 하겠다. 따라서 AHP 기법은 정량적인 분석이 어려운 의사결정 분야에서 전문가들의 정성적인 판단을 활용하여 경쟁요소의 중요도를 구하는데 유용하게 활용될 수 있고, 또한 치안정책의 변동요인이 치안정책의 수립 및 집행, 그리고 결과에 미치는 방식에 있어 그 중요도가 상이할 것이라는 가정 하에 AHP 조사 기법 등을 이용하여 치안변동요인의 상대적 중요도를 우선적으로 분석하고자 하였다.

AHP에 의한 중요도 분석을 하기 위해서는 의사결정 문제를 서로 관련된 의사결정 속성별로 계층구조를 형성하여 중요도를 평가하는 순서로 진행된다.

먼저 AHP 기법을 활용하여 치안정책변동요인의 상대적 중요도를 측정하기 위한 평가구조로 ‘평가목표 - 평가영역 - 평가요소’의 3단계 구조로 설계하였다. ‘평가 목표’는 최상위 단계로 치안정책변동요인의 상대적 중요도를 분석하기 위한 것으로 본 연구의 목적을 말한다. ‘평가영역’은 중간단계로서 제3장에서 언급한 치안정책변동요인을 변동요인의 내용적 특성에 따라 4개 영역으로 분류하여 지정한 영역이다. ‘평가요소’는 13개 치안정책변동요인을 말하는 것으로 평가영역의 하위요소에 해당한다. 평가대상인 치안정책변동요인의 평가영역 및 요소를 정리하면 [표 4-2]와 같다.

[표 4-2] 치안정책 변동요인 평가영역 및 요소

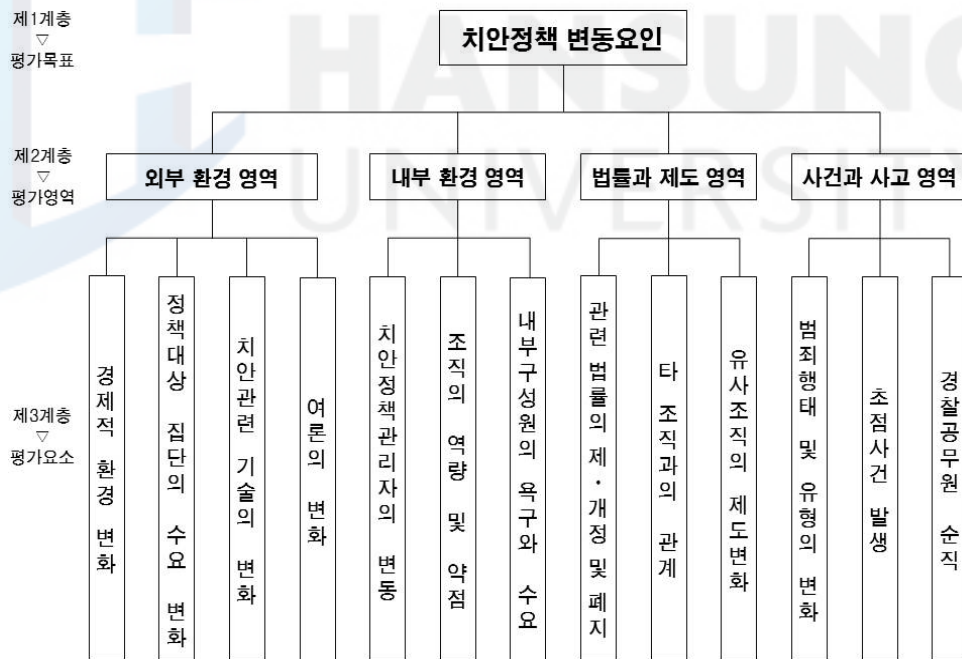
평가 목표	평가 영역 (4)	평 가 요 소 (13)	주 요 예 시
치 안	외부	경제적 환경 변화	IMF관리체제하의 예산감액 및 인력증원 동결

정 책 변 동 요 인 의 중 요 도 설 정	환경 영역	정책대상 집단의 수요 변화	관서신설 및 인력증원, 112신고 위치추적, 용역경비체제의 도입
		치안관련 기술의 변화	112신고 출동시스템 고도화, 사이버수사기능 강화, 지리적프로파일링 활용
		여론의 변화	열악한 여건에 대한 보도로 보수수당 증액(하 형사 사건), 여론의 비판을 받던 치안본부 특수 수사대 해체, 순직경찰관에 대한 문제점 보도
	내부 환경 영역	치안정책관리 자의 변동	장관 및 청장 교체 시 혁신정책 추진, 지방 청장 교체에 따른 정책 변동
		조직의 역량 및 약점	부조리 척결을 위한 방법위원회 해체 및 청 문감사관제 신설, 교육기관의 일원화
		내부구성원의 욕구와 수요	근속승진기간 단축, 상하위직 정년연령 통일, 지역경찰 3교대제 도입, 직장어린이집 개원
	법률 과 제도 영역	관련 법률의 제·개정 및 폐지	경찰법제정에 따른 경찰청 개칭, 지방분권특 별법에 의한 제주특별자치경찰제 시행
		타 조직과의 관계	국립과학수사연구소의 내무부 이관, 문화체육 관광부의 협업요청에 의한 관광경찰대 설치
		유사조직의 제도변화	채용시험 학력제한 철폐(1976년), 근속승진 기간 단축, 전·의경 경찰관 대체
	사건 과 사고 영역	범죄행태 및 유형의 변화	범죄의 광역화·기동화에 따른 광역수사단(대) 신설, 사이버범죄 증가에 따른 사이버안전국 설치
		초점사건 발생	문세광 8·15 저격사건에 따른 치안본부 승격, 주민 살해한 우순경 사건에 따른 각종 개혁 정책, 김선일 납치살해 사건에 따른 해외 경 찰주재관 증파
		경찰공무원 순직	이학만사건으로 경찰관 2명 순직, 장용석 경장 피습사건으로 순직·공상경찰관의 손해전보체계 개선 및 공무집행방해사범에 대한 무관용 정책

2) AHP 분석의 상대적 중요도 측정모형

AHP는 해결해야 할 문제 또는 의사결정 체계를 몇 개의 계층으로 구성하여 요소간의 상대적인 우선순위를 정하려는 분석기법으로, 평가역역 및 평가요소 간의 상대적 중요도를 측정하기 위해 측정요소 및 모형으로는 앞에서 논의한 3단계를 계층으로 구조화 하였다. 최상위의 제1계층에는 평가목표로 치안정책변동요인을, 중간계층인 제2계층에는 평가영역으로 치안정책변동요인을 특성에 따라 분류한 4개영역을, 최하위계층인 제3계층에는 평가요소로 13개의 치안정책변동요인을 배치하였다.

[그림 4-4] 상대적 중요도 측정모형의 구조



상대적 중요도 분석을 위하여 각 계층에 있는 평가영역 및 평가요소 간의 일대일로 상호 비교하는 쌍대비교 방식(pairwise comparison method)을 사용하였으며, 통계전문가의 자문을 구하여 AHP분석을 하였다.

요소간의 쌍대비교를 통하여 요소간의 상대적 중요도를 나타내는 척도는 통상 9점 척도가 많이 사용되고 있으나, 9점 척도와 5점 척도의 설문지를 활용하여 본 설문조사 전 경찰공무원 5명을 상대로 사전 파일럿 테스트를 해본 결과 9점 척도 설문과 5점 척도 간 별 차이가 없었으며, 일부는 9점 척도의 경우 선택의 범위가 너무 넓어 바깥쪽을 선택하기가 꺼려진다는 의견을 제시하여 전문가의 자문을 거쳐 응답자들이 좀 더 명확하게 질문에 응답할 수 있도록 최종 5점 척도 설문지¹⁴⁾로 설문조사를 실시하였다.

3) 설문을 통한 요구분석에서 우선순위 결정

전략적 우선순위의 선정을 위한 요구분석은 조대현(2009)이 앞의 제2절에서 언급한 요구분석 3가지 방법의 장점과 단점을 고려하여 제시한 방식에 따라 진행하였다.

첫째, t검정을 활용하여 현재수준과 바람직한 수준의 평균차이를 통계적으로 확인하였다. 이때 t검정에서 통계적 유의미성이 없는 경우 우선순위 결정에서 제외할 수도 있었으나 Borich요구도 분석이나 the Locus for Focus 모델을 활용한 분석을 종합적으로 고려하여 우선순위를 결정하였다.

둘째, Borich 요구도 값은 바람직한 수준과 현재수준간의 차이에 대하여 가중치를 부여함으로써 우선순위 결정의 방향성을 제공하므로 요구도 공식을 활용하여 요구도 값을 산출하고 그 값에 따라 순위를 결정하였다.

셋째, the Locus for Focus 모델을 활용하여 좌표평면에서 각 항목들의 위치를 결정하고 1사분면(HH)에 포함된 항목과 그 개수를 파악한 후, 1사분면에 속한 항목의 개수만큼 Borich 요구도의 상위 순위순서로 항목을 결정하였다.

넷째, 셋째 단계의 두 방법을 통하여 상위 우선순위로 선정된 항목들의 중복성을 확인하여 공통으로 선정된 항목을 최우선 순위 항목들로 선정하고, 아울러 두 방법 중 공통되지 않고 하나에만 선정된 항목들은 차순위 항목들로

14) 설문지는 최웅길(2013)의 설문지를 재구성하여 작성하였다.

결정하였다.

아울러, AHP 분석을 위한 의견 조사는 현재의 중요도를 5점 척도를 기준으로 전문가 의견 조사를 실시하였고, 요구분석을 위한 의견 조사에서는 각 치안정책 변동요인의 현재 중요도 수준과 미래 중요성이 높아질 것으로 예상되는 수준을 각각 5점 척도를 기준으로 전문가 의견 조사를 실시하였다. AHP 분석의 5점 척도는 상대적으로 동등하게 중요(1), 약간 중요(2), 중요(3), 매우 중요(4), 절대적으로 중요(5)로, 요구분석의 5점 척도는 낮다(1,2), 보통(3), 높다(4,5)로 설정하였다.

다만, 양 기법의 분석방식이 서로 달라 AHP 분석을 위한 조사에서 현재의 중요도 조사를 하고, 요구분석을 위한 조사에서도 현재의 중요도 수준을 각각의 방식으로 중복으로 조사하였다. 이는 조사결과 같은 조사자일지라도 현재의 중요도에 대한 양쪽 설문 결과의 결과가 다르게 나타날 수 있음을 우려할 수 있다.

그러나 AHP 분석기법이나 요구분석 기법의 질문방식이나 응답방식이나 서로 다르고, 척도의 기준과 분석방법도 서로 달라 같은 질문 문항의 데이터를 서로 활용할 수 없다. 또한 요구분석은 요구도 값 계산 시 ‘미래의 중요도’에 가중치를 부여하여 현재의 중요도가 아닌 ‘현재와 미래의 중요도 차이’를 분석하고, the Locus for Focus 모델에서는 ‘현재수준과 미래수준의 평균 차이’와 ‘미래수준의 평균’을 이용하여 분석하기 때문에 현재의 중요도 수준 값의 순위가 일부 서로 다르게 나와도 각각의 분석에는 문제가 없다고 판단했다. 요구도 분석은 현재 또는 미래에 중요한 것을 우선순위로 선정하는 것이 아니고 현재보다 미래에 더 중요할 것이라고 생각하는 것을 우선순위로 선정하기 때문이다.

4) 전문가 의견조사 대상의 구성

치안정책변동요인의 상대적 중요도와 우선순위를 분석하기 위해 치안분야와 관련이 있는 학계 전문가를 I 그룹으로, 치안정책의 입안 및 집행에 참여한 경찰공무원을 II 그룹으로 구성하여 전문가 의견 조사 대상을 선정하였다. 이

는 치안정책의 특수성을 고려하여 치안정책을 이해할 수 있는 전문가 그룹을 선정할 필요가 있었고, 또한 치안정책에 대하여 학술적인 접근 시각을 갖고 있는 학계 전문가와 치안정책의 실무를 담당하는 경찰 실무 전문가 간의 시각의 차이와 다양한 의견을 반영하기 위하여 두 그룹으로 분리하여 의견 조사와 분석을 실시하였다.

학계 전문가로 구성된 전문가 I 그룹으로는 각 대학의 경찰행정학과 또는 치안과 관련 있는 학과에서 강의를 하고 있는 교수들을 선정하여 전문가 의견 조사를 실시하였으며, 총 39부의 응답지를 회수하였다.

경찰 실무 전문가로 구성된 전문가 II 그룹으로는 경찰청 및 지방청 근무경력이 있는 총경이상의 경찰공무원을 선정하여 전문가 의견 조사를 실시하였으며, 총 38부의 응답지를 회수하였다.

조사기간은 2017년 10월 19일부터 10월 27일까지 진행하였으며, 의견조사 기간 중에 응답에 영향을 미칠 수 있는 특별한 사건이나 언론보도 등이 없어 실험설계의 내적타당성 및 외적타당성이 어느 정도 확보되었다고 판단하였다.

전문가 의견조사 응답자의 인구통계학적 특성은 다음 표와 같다¹⁵⁾.

[표 4-3] 응답자의 인구통계학적 특성

구 분		계(명/%)	학계(명/%)	경찰공무원 (명/%)
근무 (연구) 경력	10년 미만	11(15)	11(28)	
	10년 이상-15년 미만	14(18)	13(33)	1(3)
	15년 이상-20년 미만	6(8)	5(13)	1(3)
	20년 이상-25년 미만	20(26)	7(18)	13(35)
	25년 이상-30년 미만	14(18)	2(5)	12(32)
	30년 이상	11(15)	1(3)	10(27)
	계	76(100)	38(100)	27

15) 학계 전문가 그룹의 전공은 행정학 20명, 법학 10명, 형사학 4명, 범죄학 4명, 공학 1명이고, 경찰 실무 전문가 그룹의 계급은 치안정감 1명, 치안감 2명, 경무관 7명, 총경 28명이다.

연령	45세 미만	11(15)	8(20)	3(8)
	45세 이상-50세 미만	22(29)	10(26)	12(34)
	50세 이상-55세 미만	29(39)	11(28)	18(50)
	55세 이상	13(17)	10(26)	3(8)
	계	138(100)	67	60(100)

*해당항목 미응답자 제외한 수치임



제 5 장 치안정책 변동요인의 중요도 및 우선순위 분석

제 1 절 AHP 우선순위 총괄 분석

1) 평가영역의 중요도 및 우선순위 분석

치안정책의 변동에 영향을 미치는 요인들이 치안정책의 수립 및 집행과 결과에 미치는 방식에 있어 그 상대적 중요도가 상이할 것이라는 전제하에 학계 및 경찰실무전문가 집단을 대상으로 의견을 조사하여 평가영역별 중요도와 우선순위에 대한 AHP 분석결과는 다음과 같이 나타났다. 응답의 일관성 확보를 위하여 일관성 비율이 0.1이상인 항목은 분석에서 제외하였고, 분석결과 분석항목의 일관성 비율은 모두 0.05이하로 나타났다.

치안정책의 변동요인에 대한 평가영역별 분석에서 상대적 중요도와 우선순위는 외부환경(0.323), 사건사고(0.250), 법률과 제도(0.240), 내부환경(0.204)의 순으로 나타나 전문가 집단은 치안정책의 변동에 있어서 외부환경이 가장 많은 영향을 미치는 것으로 인식하고 있음을 보여준다.

[표 5-1] 평가영역의 상대적 중요도와 우선순위

평가영역	외부환경	내부환경	법률과 제도	사건과 사고
상대적 중요도	0.318	0.201	0.236	0.246
우선순위	1순위	4순위	3순위	2순위

*CR=0.044

법률과 제도 영역이나 사건과 사고 영역은 중요도에서 큰 차이는 나지 않으나 외부환경 영역의 상대적 중요도는 내부환경 영역의 상대적 중요도보다

1.6배가 더 높은 것으로 나타나는데, 이는 치안정책의 변동이 내부환경보다는 외부환경에 더 강한 영향을 받는다는 것을 알 수 있다.

즉, 근무여건 개선 및 복지정책, 교육기관의 전문화 등 내부환경 영역에 속한 요인에 의해 변동되는 정책은 기간을 두고 점진적으로 변동되는 경향이 있으나 긴급구조를 위한 112위치추적제도나 여성·아동피해자 지원을 위한 해바라기 센터 운영 등 외부환경영역에 속한 요인에 의해 변동되는 정책은 언론의 보도나 국민들의 요구에 의한 것으로 적극적으로 정책에 반영되었다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

결국, 범죄예방활동 등 경찰활동을 통해 국민에게 양질의 치안서비스를 제공하는 것이 국민에 대한 경찰의 의무인 점을 고려하면 여론 등 외부환경요인이 치안정책 변동에 미치는 영향력은 상대적으로 매우 큰 것으로 판단된다.

2) 평가영역별 평가요소의 중요도 및 우선순위 분석

치안정책 변동요인에 대한 평가영역별 평가요소에 대한 상대적 중요도와 우선순위를 분석한 결과 외부환경 영역에서는 여론의 변화, 내부환경 영역에서는 치안정책관리자의 변동, 법률과 제도 영역에서는 관련 법률의 제·개정 및 폐지, 사건과 사고 영역에서는 초점사건 발생이 각각 영역별 1순위로 나타났다.

외부환경 영역에서는 여론의 변화(0.348)가 1순위로 가장 높게 나타났으며, 정책대상 집단의 수요 변화(0.309), 치안관련 기술의 변화(0.174), 경제적 환경 변화(0.169)의 순으로 나타났다. 상대적 중요도를 보면 1순위인 여론의 변화 요인이 2순위인 정책대상 집단의 수요 변화 요인과는 1.1배가 더 높아 큰 차이는 나지 않으나 3순위인 치안관련 기술의 변화 요인보다 2배, 4순위인 경제적 환경의 변화 요인보다 2.1배 더 높은 것으로 나타났다.

이것은 경제적 환경 변화 요인과 치안관련 기술의 변화 요인이 치안정책 변동에 미치는 영향보다 여론의 변화 요인과 정책대상 집단의 수요 변화 요인이 치안정책 변동에 보다 강한 영향을 미치고 있다는 것으로 전문가 집단

은 인식하고 있음을 보여준다.

[표 5-2] 외부환경 영역 평가요소의 상대적 중요도와 우선순위

평가요소	경제적 환경 변화	정책대상 집단의 수요 변화	치안관련 기술의 변화	여론의 변화
상대적 중요도	0.169	0.309	0.174	0.348
우선순위	4순위	2순위	3순위	1순위

*CR=0.038

즉, 오원춘의 20대女 살해사건에 대한 언론의 집중보도와 긴급구조 체제 정비 필요성에 대한 국민적 요구에 따라 경찰에 의한 112신고 위치추적 정책이 도입되는 사례에서 보듯이, 언론을 통한 여론의 형성 및 변화 과정 속에서 정책대상 집단의 치안서비스에 대한 욕구 및 수요 변화가 치안정책 전반에 대해 강한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 반면, 경제의 변화나 기술의 발달은 급격한 변화보다는 점진적인 변화를 거치는 만큼 경제적 상황에 따른 예산이나 인력의 변화, 112출동시스템의 개선 또한 그 변화 속도에 따라 점진적으로 정책의 변동에 영향을 미친다고 인식하는 것으로 보여 진다.

내부환경 영역에서는 치안정책관리자의 변동(0.530)이 1순위로 가장 높게 나타났으며, 조직의 역량 및 약점(0.240), 내부구성원의 욕구와 수요(0.229)의 순으로 나타났다. 상대적 중요도를 보면 1순위인 치안정책관리자의 변동 요인이 2순위인 조직의 역량 및 약점 요인보다 2.2배, 3순위인 내부구성원의 욕구와 수요 요인보다는 2.3배가 더 높은 것으로 나타났다.

[표 5-3] 내부환경 영역 평가요소의 상대적 중요도와 우선순위

평가요소	치안정책 관리자의 변동	조직의 역량 및 약점	내부구성원의 욕구와 수요
상대적 중요도	0.530	0.240	0.229
우선 순위	1순위	2순위	3순위

*CR=0.035

이것은 치안정책관리자의 변동이 치안정책의 변동에 아주 강하게 영향을 미친다고 전문가 집단은 인식하고 있음을 보여주는 것이다. 이는 대부분의 신입 경찰청장이 취임하는 경우, 각종 개혁 또는 혁신 위원회를 구성하여 개혁 및 혁신정책을 추진하였고, 또한 강력한 지휘명령체계를 갖고 있는 경찰조직의 특성상 정책관리자의 가치관이나 정책패러다임이 매우 중요하다는 것을 시사하고 있다고 볼 수 있다.

법률과 제도 영역에서는 관련 법률의 제정·개정 및 폐지(0.523)가 1순위로 가장 높게 나타났으며, 타 조직과의 관계(0.248), 유사조직의 제도변화(0.228)의 순으로 나타났다. 상대적 중요도를 보면 1순위인 관련 법률의 제정·개정 및 폐지 요인이 2순위인 타 조직과의 관계 요인보다 2.1배, 3순위인 유사조직의 제도변화 요인보다는 2.3배가 더 높은 것으로 나타났다.

[표 5-4] 법률과 제도 영역 평가요소의 상대적 중요도와 우선순위

평가요소	관련 법률의 제정·개정 및 폐지	타 조직과의 관계	유사조직의 제도변화
상대적 중요도	0.523	0.248	0.228
우선 순위	1순위	2순위	3순위

*CR=0.028

이것은 모든 형사법에 근거하여 업무를 수행하는 법의 최일선 집행기관으로서의 경찰 특성이 반영된 것이라고 볼 수 있다. 또한 경찰법, 경찰관직무집행법, 경찰공무원법 등 특별법적 성격의 법률에 의해 조직, 직무, 인사 등이 관리되고 있는 특성과 정부조직법에 의한 경찰조직의 변천, 각종 규제관련 법령, 여성 및 청소년 보호에 관한 법률 등 타 부처 소관법률에 의해 많은 영향을 받는 경찰업무의 특성으로 인한 것으로 보여 진다. 따라서 경찰소관 법률 이외에 경찰과 관련이 있는 타 법률의 제·개정 과정에 참여하여 적극적으로 의견을 개진할 필요성이 높다는 것을 시사하고 있다고 볼 수 있다.

사건과 사고 영역에서는 초점사건 발생(0.475)이 1순위로 가장 높게 나타났으며, 범죄행태 및 유형의 변화(0.324), 경찰공무원 순직(0.201)의 순으로 나타났다. 상대적 중요도를 보면 1순위인 초점사건 발생 요인이 2순위인 범죄행태 및 유형의 변화 요인보다 1.5배, 3순위인 경찰공무원 순직 요인보다는 2.4배가 더 높은 것으로 나타났다

[표 5-5] 사건과 사고 영역 평가요소의 상대적 중요도와 우선순위

평가요소	범죄행태 및 유형의 변화	초점사건 발생	경찰공무원 순직
상대적 중요도	0.324	0.475	0.201
우선 순위	2순위	1순위	3순위

*CR=0.032

이것은 초점사건 발생이 경찰공무원 순직보다 치안정책의 변동에 보다 강하게 영향을 미친다고 전문가 집단은 인식하고 있음을 보여주는 것이다. 문세광 저격사건(1974), 우순경 사건(1982년) 등 초점사건의 발생은 언론의 보도를 통하여 많은 사람이 동시에 접하기 때문에 신속하게 정책의제화 되어 정책당국의 즉각적인 대안이 모색되는 등 빠르게 치안정책의 변동에 영향을 미치는 반면, 매년 평균 15명¹⁶⁾의 경찰공무원이 순직하고 있으나 언론의 보도에도 정책대안이 모색되지 않는 등 정책의제화가 되는 경우가 많지 않아 상대적으로 치안정책변동에 영향을 적게 미치는 것으로 보여 진다.

3) 복합가중치에 의한 중요도 및 우선순위 분석

평가영역의 상대적 중요성에 대한 가중치와 평가영역별 평가요소에 대한

16) 2007년부터 2016년까지 10년간 경찰공무원 순직인원은 150명으로 연평균 순직자는 15명임(경찰청 자료).

가중치를 적용하여 복합가중치의 결과 값을 분석한 결과, 전문가 집단은 외부 환경 영역의 여론의 변화(0.133)가 치안정책 변동에 가장 큰 영향을 미친 것으로 인식하였고, 그 다음으로 외부환경 영역의 정책대상 집단의 수요변화(0.119), 법률과 제도영역의 법률의 제·개정 및 폐지(0.112), 사건과 사고영역의 초점사건 발생(0.105), 내부환경 영역의 치안정책관리자의 변동(0.096)이 상대적으로 매우 중요한 영향을 미친 것으로 인식하였다.

반면에 내부환경 영역의 내부구성원의 욕구와 수요(0.042)와 조직의 역량 및 약점(0.044), 사건과 사고영역의 경찰공무원 순직(0.045), 법률과 제도 영역의 유사조직의 제도 변화(0.049)와 타 조직과의 관계(0.053)는 상대적으로 중요도가 약한 요인으로 인식하였다.

[표 5-6] 평가요소의 복합가중치와 우선순위

평가영역	평가요소	복합가중치	순위
외부환경	경제적 환경 변화	0.065	8
	정책대상 집단의 수요 변화	0.119	2
	치안관련 기술의 변화	0.067	7
	여론의 변화	0.133	1
내부환경	치안정책관리자의 변동	0.096	5
	조직의 역량 및 약점	0.044	12
	내부구성원의 욕구와 수요	0.042	13
법률과 제도	관련 법률의 제·개정 및 폐지	0.112	3
	타 조직과의 관계	0.053	9
	유사조직의 제도변화	0.049	10
사건과 사고	범죄행태 및 유형의 변화	0.072	6
	초점사건 발생	0.105	4
	경찰공무원 순직	0.045	11

전문가 집단이 상대적으로 매우 중요하다고 인식한 상위순위 5개요인(상위 순위 그룹)의 복합가중치의 합은 0.565로 역동적인 특성을 갖고 있으면서, 전 시대에 걸쳐 지속적인 영향을 미치는 요인이 상위그룹을 형성하는 것으로 분석된다.

즉, 정책 당국은 여론의 변화와 정책대상자인 국민의 요구에 바로 대응하여야 하고, 초점사건이 발생하는 경우에도 관련 문제점을 파악하여 가능한 빨리 개선책을 국민에게 제시하여야 한다. 아울러 정책관리자는 정책결정을 보다 빨리 할 수 있는 위치에 있으며, 법률의 제·개정 및 폐지는 장시간에 걸쳐 이루어지는 것이 일반적이나 국회에서도 이러한 여론의 변화와 요구에 대해서는 신속한 법률의 제정 및 개정이 이루어진다. 또한 제3장 제2절의 치안정책의 역사적 흐름과 변동요인에서 살펴본 바와 같이 전 시대에 걸쳐 영향을 미치는 변동요인이 상위순위 그룹인 것으로 나타났다.

결국 이러한 역동적인 정책 변동요인들이 독자적으로 또는 서로 결합하여 치안정책의 변동에 신속하고도 강하게 영향을 미치는 그룹이라고 볼 수 있다. 초점사건으로 오원춘 사건의 발생과, 경찰의 현장대응 조치 미흡에 대한 언론의 비난, 긴급구조를 요청하는 요구조자에 대해 경찰이 위치추적을 할 수 없도록 되어 있는 긴급구조제도에 대한 국민들의 개선 요구, 경찰청(장)의 법령 개정요청 등이 결합되어, 국회에서 4년간 계류되었던 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 개정안이 신속하게 통과된 예와 같이, 여론의 변화와 정책대상자인 국민의 요구, 초점사건의 발생은 어떤 문제가 사회적 이슈로 확장되는 과정에 중요한 역할을 하게 되며, 사회적 이슈의 정책의제화에는 국회와 치안정책관리자가 중요한 역할을 하고 있음을 보여주는 것이다. 또한 치안정책관리자로서의 신임 경찰청장의 쇄신정책, 정부조직법의 개정에 따른 경찰조직 및 업무의 변동, 우순경(1982)사건 등 초점사건 발생에 의한 각종 경찰개혁정책, 사회적 약자보호를 위한 성폭력·학교폭력·가정폭력 척결을 위한 정책 등과 같은 치안정책의 사례에서 보듯이 상당히 중요한 치안정책의 변동이 이루어져 왔던 점을 고려하면, 이러한 중요 변동요인들에 보다 적극적인 대응이 필요하고 관련 정책을 신속하게 추진할 이유라고 하겠다.

전문가 집단이 상대적으로 중요도가 보다 약한 것으로 인식한 하위순위 5개요인(하위 순위 그룹)의 복합가중치의 합은 0.233으로 장기적이면서 점진적

으로 정책의 변동에 영향을 미치는 요인이거나 경찰이 주도적인 정책을 추진하기 보다는 타 부처의 정책을 따라가거나 모방하는 정책변동 요인이라는 특징을 갖고 있는 것으로 분석된다.

즉, 경찰전문학교(1946년) → 경찰종합학교(1975년) → 경찰교육원(2004년), 경찰대학 설치(1979), 수사간부연수소(1984년) → 경찰수사보안연수소(1999년) → 경찰수사연수원(2007), 중앙경찰학교 설치(1987) 등 경찰의 역량강화를 위한 교육기관의 설립 및 전문화 관련 정책은 장기간이 소요되어 왔다. 또한 지역경찰의 근무교대 형태는 전일제(1995년 이전) → 3조 2교대 시범실시(1995년) → 3조 2교대 전면 실시(2001년) → 4조 2교대제 도입(2007년) 등 현장경찰관들의 근무여건 개선 요구와 같은 정책도 1990년대 이후 점진적으로 개선되어 왔다.

아울러, 일반직의 근속승진제 도입(1990년) 이후 경찰공무원의 근속승진제가 도입(1991년)되었고 일반직 6급근속승진제도 도입(2011년)에 따라 경찰공무원의 경감근속승진제도가 도입(2011년)되었다. 또한, 병력자원의 감소로 인한 국방부의 대체복무 축소정책에 의해 경찰청의 전의경이 감축 및 전경제도를 폐지하여 경찰관으로 대체하였다(2008~2012년). 이러한 정책들은 타 조직과의 관계나 유사조직의 제도변화에 의해 영향을 받아 타 부처의 정책을 따라가거나 모방하게 되는 정책으로 적극적인 정책추진이 이루어지지 않은 것으로 보여 진다. 다만, 이러한 변동요인들이 중요하지 않다는 것이 아니라 보다 장기적인 계획을 가지고 전략적인 접근이 필요하다는 것을 의미한다고 하겠다.

제 2 절 AHP 그룹별 중요도 인식에 대한 분석

1) 평가영역에 대한 인식 분석

본 연구에서는 치안정책 변동요인의 상대적 중요도 분석을 위해 전문가 그룹을 학계전문가와 경찰실무전문가의 2개 그룹으로 선정하여 이들을 대상으

로 전문가 의견조사를 실시하였다. 학계 전문가의 의견조사 결과 외부환경(0.303)을 가장 높은 1순위로, 사건과 사고(0.244), 법률과 제도(0.238), 내부환경(0.216) 순으로 나타났다.

[표 5-7] 학계 전문가 평가영역의 상대적 중요도와 우선순위

평가영역	외부환경	내부환경	법률과 제도	사건과 사고
상대적 중요도	0.303	0.216	0.238	0.244
우선순위	1순위	4순위	3순위	2순위

*CR=0.045

경찰 실무 전문가의 경우도 외부환경(0.336)을 가장 높은 1순위로, 사건과 사고(0.248), 법률과 제도(0.234), 내부환경(0.182) 순으로 학계 전문가의 우선순위와 같게 나타났다.

[표 5-8] 경찰 실무 전문가 평가영역의 상대적 중요도와 우선순위

평가영역	외부환경	내부환경	법률과 제도	사건과 사고
상대적 중요도	0.336	0.182	0.234	0.248
우선순위	1순위	4순위	3순위	2순위

*CR=0.039

분석조사 결과를 보면 치안정책 변동요인에 대한 우선순위의 인식에는 양 그룹 간 차이가 나타나지 않았다. 다만 법률과 제도영역과 사건과 사고영역은 상대적 중요도에서 양 그룹 간 같은 정도의 인식을 보인 반면, 경찰 실무 전문가 그룹은 학계 전문가 그룹보다 외부환경 영역의 상대적 중요도를 더 높게 인식하고, 학계 전문가 그룹은 경찰 실무 전문가 그룹보다 내부환경영역의 상대적 중요도를 더 높게 인식하는 것으로 나타났다.

이것은 치안정책의 변동에 미치는 우선순위에는 양 그룹이 동의하지만 외부환경과 내부환경이 정책의 변동에 영향을 미치는 강도는 서로 의견이 다르다는 것을 의미하는 것으로 역동적인 정책대상 집단의 요구나 여론의 변화를 직접 정책에 반영해야 하는 경찰 실무 전문가의 실무경험에 따른 인식 차이로 보여 진다.

2) 평가영역별 평가요소에 대한 인식분석

학계 전문가 그룹의 치안정책 변동요인에 대한 평가영역별 평가요소에 대한 상대적 중요도와 우선순위를 분석한 결과 외부환경 영역에서는 여론의 변화, 내부환경 영역에서는 치안정책관리자의 변동, 법률과 제도 영역에서는 관련 법률의 제·개정 및 폐지, 사건과 사고 영역에서는 초점사건 발생이 각각 영역별 1순위로 나타났다. 아울러 각 평가영역별 평가요소의 우선순위는 학계와 경찰 실무 전문가 그룹을 종합한 평가영역별 평가요소의 우선순위와 동일한 것으로 나타났다.

[표 5-9] 학계 전문가의 평가영역별 평가요소의 중요도와 우선순위

평가영역	평가요소	상대적 중요도	우선 순위	C.R
외부환경	경제적 환경 변화	0.180	4순위	0.036
	정책대상 집단의 수요 변화	0.290	2순위	
	치안관련 기술의 변화	0.192	3순위	
	여론의 변화	0.339	1순위	
내부환경	치안정책관리자의 변동	0.563	1순위	0.028
	조직의 역량 및 약점	0.254	2순위	
	내부구성원의 욕구와 수요	0.183	3순위	

법률과 제도	관련 법률의 제·개정 및 폐지	0.511	1순위	0.029
	타 조직과의 관계	0.247	2순위	
	유사조직의 제도변화	0.242	3순위	
사건과 사고	범죄행태 및 유형의 변화	0.337	2순위	0.026
	초점사건 발생	0.484	1순위	
	경찰공무원 순직	0.179	3순위	

경찰 실무 전문가 그룹의 치안정책 변동요인에 대한 평가영역별 평가요소에 대한 상대적 중요도와 우선순위를 분석한 결과 학계 전문가 그룹과 동일하게 외부환경 영역에서는 여론의 변화, 내부환경 영역에서는 치안정책관리자의 변동, 법률과 제도 영역에서는 관련 법률의 제·개정 및 폐지, 사건과 사고 영역에서는 초점사건 발생이 각각 영역별 1순위로 나타났다. 다만 법률과 제도 영역과 사건과 사고 영역의 평가요소의 우선순위는 학계 전문가 그룹과 동일하게 나타났으나, 외부환경 영역의 경제적 환경 변화와 치안관련 기술의 변화, 내부환경 영역의 조직의 역량 및 약점과 내부구성원의 욕구와 수요의 우선순위에 대해서는 일부 다른 인식을 하고 있는 것으로 나타났다.

[표 5-10] 경찰 실무 전문가의 평가영역별 평가요소의 중요도와 우선순위

평가영역	평가요소	상대적 중요도	우선 순위	C.R
외부환경	경제적 환경 변화	0.161	3순위	0.041
	정책대상 집단의 수요 변화	0.324	2순위	
	치안관련 기술의 변화	0.160	4순위	
	여론의 변화	0.354	1순위	
내부환경	치안정책관리자의 변동	0.499	1순위	0.040
	조직의 역량 및 약점	0.228	3순위	
	내부구성원의 욕구와 수요	0.273	2순위	

법률과 제도	관련 법률의 제·개정 및 폐지	0.536	1순위	0.027
	타 조직과의 관계	0.250	2순위	
	유사조직의 제도변화	0.214	3순위	
사건과 사고	범죄행태 및 유형의 변화	0.311	2순위	0.038
	초점사건 발생	0.465	1순위	
	경찰공무원 순직	0.223	3순위	

학계 전문가 그룹은 외부환경 영역에서 여론의 변화가 1순위로 가장 높게 나타났으며, 정책대상 집단의 수요 변화, 치안관련 기술의 변화, 경제적 환경 변화의 순으로 나타났으며, 경찰 실무 전문가 그룹은 외부환경 영역에서 여론의 변화와 정책대상 집단의 수요 변화는 우선순위가 1·2순위로 학계 전문가 그룹과 같게 나타났으나 경제적 환경 변화는 3순위, 치안관련 기술의 변화는 4순위로 학계 전문가 그룹과 약간의 차이를 보였다.

경찰 실무 전문가 그룹의 1·2순위의 상대적 중요도 비중(0.678)은 3·4순위의 상대적 중요도 비중(0.321)보다 2.1배가 더 높고, 학계 전문가 그룹의 1·2순위의 상대적 중요도 비중(0.629)은 3·4순위의 상대적 중요도 비중(0.374)보다 1.7배가 더 높은 것으로 나타났다. 이것은 양 그룹이 여론의 변화나 정책대상 집단의 수요 변화가 치안정책의 변동에 강하게 영향을 미치고 있다는 데에 대하여 양 그룹은 인식을 같이하고 있음을 보여준다.

내부환경 영역에서 양 그룹은 치안정책관리자의 변동을 가장 중요하게 인식하고 있었다. 이는 강력한 지휘명령체계를 갖춘 경찰조직의 특성을 양 그룹이 매우 강하게 인식하고 있음을 보여준다. 다만 학계 전문가 그룹은 조직의 역량 및 약점을, 경찰 실무 전문가 그룹은 내부구성원의 욕구와 수요를 상대적으로 높게 평가하여 인식에 차이를 보였다. 이것은 치안정책의 변동을 외부의 관점과 내부의 관점에서 각각 바라보는 시각의 차이와 치안 전문가 그룹은 내부 소통망 등을 통해 근속승진제도 개선이나 근무여건 개선에 대한 내부구성원들의 요구에 직접적인 영향을 받는데 반해 학계 전문가 그룹은 간접

적으로 판단하기 때문일 것으로 판단된다.

법률과 제도 영역의 우선순위에 있어서 양 그룹 모두가 관련 법률의 제·개정 및 폐지가 1순위로 가장 높게 나타났으며, 타 조직과의 관계, 유사조직의 제도변화의 순으로 동일하게 나타났다. 상대적 중요도에서도 약간의 차이는 있으나 전반적으로 비슷하게 나타났다. 이것은 전반적으로 법률과 제도 영역에서의 우선순위 및 중요도에 대한 양 그룹의 인식이 거의 일치한다고 볼 수 있다. 또한 상대적 중요도를 보면 양 그룹이 1순위인 관련 법률의 제정·개정 및 폐지 요인이 2·3순위 요인보다 각각 2배 이상 더 높은 것으로 나타났는데 이는 법집행 기관으로서의 경찰 특성을 양 그룹이 동일하게 인식한 것으로 보여 진다.

사건과 사고 영역에서도 양 그룹의 상대적 중요도와 우선순위가 전반적으로 비슷하게 나타났다. 양 그룹 모두 초점사건 발생이 1순위로 가장 높게 나타났으며, 범죄행태 및 유형의 변화, 경찰공무원 순직의 순으로 나타났다. 양 그룹 모두가 초점사건의 상대적 중요도가 경찰공무원 순직보다 2배 이상 높은 것으로 나타났는데 이는 초점사건이 경찰공무원의 순직보다 치안정책의 변동에 강하게 영향을 미친다는 것에 인식을 같이 한 것으로 볼 수 있다. 다만 경찰관의 순직과 관련하여 학계 전문가(0.179)와 경찰 실무 전문가(0.223) 간의 약간의 차이는 직접 순직사건을 접하는 내부시각과 언론 등을 통해 접하는 외부시각의 차이에 의한 것으로 보여 진다.

3) 복합가중치에 의한 평가요소에 대한 인식분석

학계 전문가 그룹의 평가영역의 상대적 중요성에 대한 가중치와 평가영역별 평가요소에 대한 가중치를 적용하여 복합가중치의 결과 값을 분석한 결과, 외부환경 영역의 여론의 변화(0.124)가 치안정책 변동에 가장 큰 영향을 미친 것으로 인식하였고, 그 다음으로 내부환경 영역의 치안정책관리자의 변동(0.110)과 법률과 제도영역의 법률의 제·개정 및 폐지(0.110)가 같은 2순위, 사건과 사고영역의 초점사건 발생(0.107)이 4순위, 외부환경 영역의 정책대상

집단의 수요변화(0.106)가 5순위로 영향을 미친 것으로 인식하였다.

반면에 내부환경 영역의 내부구성원의 욕구와 수요(0.036), 사건과 사고영역의 경찰공무원 순직(0.040), 내부환경 영역의 조직의 역량 및 약점(0.050), 법률과 제도 영역의 유사조직의 제도 변화(0.052)와 타 조직과의 관계(0.053)는 상대적으로 중요도가 보다 약한 것으로 인식하였다.

경찰 실무 전문가 그룹의 평가영역의 상대적 중요성에 대한 가중치와 평가영역별 평가요소에 대한 가중치를 적용하여 복합가중치의 결과 값을 분석한 결과, 외부환경 영역의 여론의 변화(0.143)가 치안정책 변동에 가장 큰 영향을 미친 것으로 인식하였고, 그 다음으로 외부환경 영역의 정책대상 집단의 수요변화(0.131), 법률과 제도영역의 법률의 제·개정 및 폐지(0.113), 사건과 사고영역의 초점사건 발생(0.104), 내부환경 영역의 치안정책관리자의 변동(0.082)이 상대적으로 매우 중요한 영향을 미친 것으로 인식하였다.

반면에 내부환경 영역의 조직의 역량 및 약점(0.027)과 내부구성원의 욕구와 수요(0.045), 법률과 제도 영역의 유사조직의 제도 변화(0.045), 사건과 사고영역의 경찰공무원 순직(0.050), 법률과 제도 영역의 타 조직과의 관계(0.052)는 상대적으로 중요도가 약한 요인으로 인식하였다.

[표 5-11] 전문가 그룹별 평가요소의 복합가중치와 우선순위

평가 영역	평가요소	복합가중치		우선순위	
		학계 전문가	경찰실무 전문가	학계 전문가	경찰실무 전문가
외부 환경	경제적 환경 변화	0.066	0.065	8	7
	정책대상 집단의 수요 변화	0.106	0.131	5	2
	치안관련 기술의 변화	0.070	0.065	7	7
	여론의 변화	0.124	0.143	1	1
내부 환경	치안정책관리자의 변동	0.110	0.082	2	5
	조직의 역량 및 약점	0.050	0.037	11	13
	내부구성원의 욕구와 수요	0.036	0.045	13	11

법률 과 제도	관련 법률의 제·개정 및 폐지	0.110	0.113	2	3
	타 조직과의 관계	0.053	0.052	9	9
	유사조직의 제도변화	0.052	0.045	10	11
사건 과 사고	범죄행태 및 유형의 변화	0.075	0.069	6	6
	초점사건 발생	0.107	0.104	4	4
	경찰공무원 순직	0.040	0.050	12	10

양 그룹이 상대적으로 매우 중요하다고 인식한 상위순위 5개 요인(상위 순위 그룹)은 정책대상 집단의 수요 변화 요인과 치안정책관리자의 변동 요인의 순위만 2순위와 5순위로 서로 다르게 인식하였을 뿐 평가요소는 서로 동일하게 인식하고 있다. 하위순위 5개 요인(하위 순위 그룹)과 중위 순위 3개 요인(중위 순위 그룹)도 평가요인 간 일부 순위를 서로 다르게 인식하였을 뿐 평가요소는 양 그룹이 서로 동일하게 인식하였다.

또한 양 그룹간의 우선순위 대한 상관관계 분석을 한 결과 서열상관계수(ρ)는 0.924($p < .000$), 상대적 중요도에 대한 상관관계 분석을 한 결과 피어슨 상관계수(r)는 0.921($p < .000$)로 나타나 치안정책의 변동에 미치는 요소의 상대적 중요도와 우선순위에 있어서 일부의 차이는 있으나 학계 전문가와 치안 실무 전문가는 대체적으로 인식을 같이 한다고 볼 수 있다.

다만 학계 전문가 그룹은 치안정책의 변동에 영향을 미치는 요인으로 치안 정책관리자의 변동을 2순위로, 정책대상 집단의 수요 변화를 5순위로 인식한 반면, 경찰 실무 전문가 그룹은 그 반대로 정책대상 집단의 수요 변화를 2순위, 치안정책관리자의 변동을 5순위로 인식하고 있어 서로 상반된 인식의 차이를 보여준다.

경찰 실무 전문가 그룹은 경찰 조직의 내부구성원으로서 치안정책관리자의 변동에 직접적인 영향을 받을 것이라고 예상할 수 있음에도 오히려 학계 전문가와 달리 정책관리자의 변동 보다는 정책대상의 수요 변화가 더 중요한 영향을 미치는 요인으로 인식했다는 것은 의미 있는 결과라 하겠다. 이것은

경찰 실무 전문가 그룹은 정책결정과정에서 정책대상자 집단인 국민의 요구에 보다 더 적극적으로 대응해야 한다는 당위성을 제시한다고 볼 수 있으며, 또한 이러한 학계 전문가 그룹과 경찰 실무 전문가 그룹 간 인식의 차이를 좁히기 위한 소통증대가 필요하다는 점을 시사한다고 볼 수 있다. 즉 경찰의 정책결정과정이 정책관리자 위주로 이루어지는 등 권위주의적인 조직이라는 외부의 시각이 있을 수 있는 만큼 내부구성원과 외부 간 소통 등을 통해 이러한 인식의 차이를 좁히기 위한 노력이 필요하다고 할 것이다.

제 3 절 요구분석에 의한 우선순위 결정

본 항에서는 전문가 의견 조사서에 대한 요구분석에서 4개 평가영역의 13개 평가요소에 대하여 t-검정과 Borich 공식을 활용하여 요구도 값을 구하고 그 우선순위를 분석하였다. t-검정에서 미래의 중요도 수준의 평균과 현재 중요도 수준의 평균 차이가 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타난 항목은 여론의 변화, 관련 법률의 제·개정 및 폐지, 타 조직과의 관계, 유사조직의 제도변화, 초점사건 발생, 경찰공무원 순직이었다. 이들의 t값은 모두 2보다 작은 값($p>0.05$)으로 현재의 중요도 평균과 미래의 중요도 평균의 차이가 통계적으로 크지 않아 t값이 마이너스를 기록한 요인과 함께 현재와 미래의 차이가 중요한 비중을 차지하는 요구도 분석에서는 우선순위에서 하위순위로 나타났다.

[표 5-12] 현재와 미래의 중요도 수준에 대한 t검정과 Borich 요구도 분석

평가요소	현재 평균 (표준편차)	미래 평균 (표준편차)	차이		요구도 값	순 위
			평균	t값		
경제적 환경 변화	2.74 (0.99)	3.29 (1.03)	0.55 (0.78)	5.983****	2.071	2
정책대상 집단의 수요 변화	3.59 (0.86)	4.00 (0.76)	0.41 (0.80)	4.409****	1.544	5

치안관련 기술의 변화	3.11 (0.92)	3.73 (0.98)	0.62 (0.81)	6.501***	2.334	1
여론의 변화	4.11 (0.87)	4.04 (0.95)	-0.07 (0.69)	-0.843	-0.264	11
치안정책관리자의 변동	4.03 (0.88)	3.53 (1.07)	-0.49 (1.02)	-4.149***	-1.731	13
조직의 역량 및 약점	3.18 (0.75)	3.44 (0.82)	0.26 (0.75)	2.981**	0.919	6
내부구성원의 욕구와 수요	3.15 (0.81)	3.63 (0.87)	0.48 (0.71)	5.776***	1.696	4
관련 법률의 제·개정 및 폐지	3.93 (0.96)	4.12 (0.88)	0.19 (0.86)	1.904	0.664	7
타 조직과의 관계	3.16 (0.76)	3.29 (0.86)	0.12 (0.69)	1.535	0.424	9
유사조직의 제도변화	3.01 (0.70)	3.08 (0.83)	0.07 (0.71)	0.82	0.247	10
범죄행태 및 유형의 변화	3.59 (0.86)	4.10 (0.73)	0.51 (0.82)	5.29***	1.899	3
초점사건 발생	4.21 (0.87)	4.08 (0.85)	-0.12 (0.69)	-1.535	-0.447	12
경찰공무원 순직	2.85 (0.95)	2.99 (0.94)	0.14 (0.79)	1.487	0.521	8

***p<.001, **p<.01, *p<.05

Borich의 요구도 분석결과 요구도 값이 가장 높은 요소는 치안관련 기술의 변화(2.334)였고, 그 다음으로 경제적 환경 변화(2.071), 범죄행태 및 유형의 변화(1.899), 내부구성원의 욕구와 수요(1.696), 정책대상 집단의 수요 변화(1.544)의 순으로 나타났다.

AHP 분석에서 우선순위 중위그룹(6~8순위)인 치안관련 기술의 변화, 경제

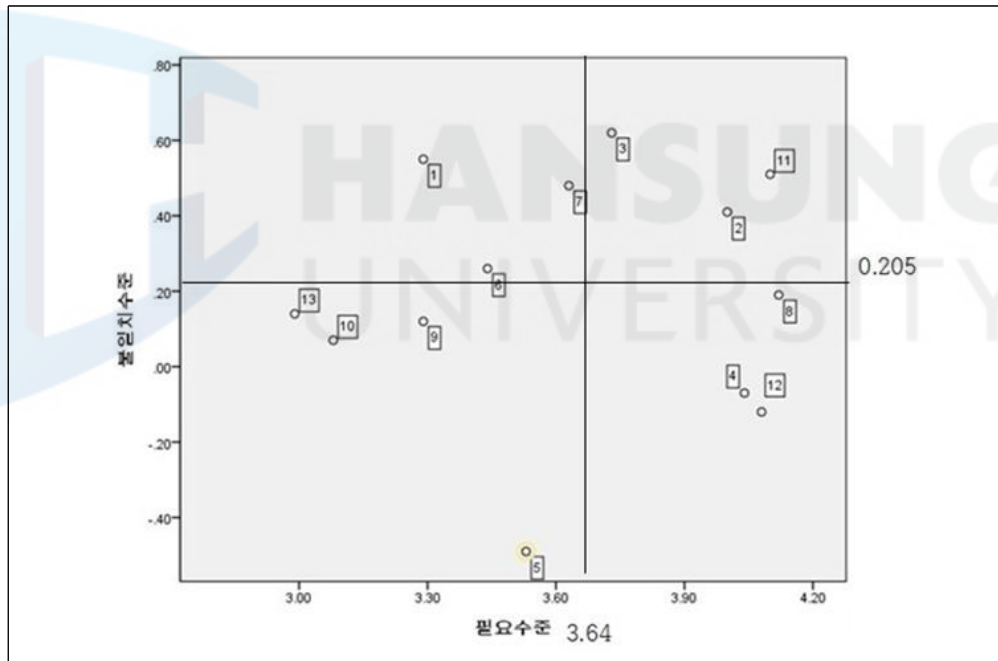
적 환경 변화, 범죄행태 및 유형의 변화 요인의 요구도 순위가 1,2,3순위로 나타난 것은 이들의 변동요인이 미래의 치안정책에 현재 가지는 중요도에 비하여 보다 더 중요한 요인이 될 것이라는 의미로, 이는 치안관련 기술의 변화의 요구도 순위가 최상위이고 치안정책관리자의 요구도 순위가 최하위임을 고려하면 4차 산업혁명과 ICT 시대의 도래로 정책결정권자의 상의하달식의 정책결정이 아닌 테크노라트의 영향력 확대 등 하의상달식 정책결정이 이루어질 수 있음을 예측해 볼 수 있다 하겠다. 또한, AHP 분석에서 최하위 순위로 나타난 내부구성원의 욕구와 수요는 요구도 값에서는 4순위로 나타났는데, 이는 치안정책의 역사적 흐름과 변동요인에서 살펴본 바와 같이 내부구성원의 욕구와 수요는 2000년대 이후부터 많은 영향을 미치고 있는 것으로, 앞으로도 직원들의 요구가 정책의 변동에 더 많은 영향을 미친다는 의미로 내부 고객인 내부 구성원의 욕구에 좀 더 관심을 가져야 한다는 점을 시사한다고 하겠다.

요구도 값이 가장 낮은 요소는 치안정책관리자의 변동 요소가 -1.731이었고, 그 다음으로 낮은 요소는 초점사건 발생 요소가 -0.447, 여론의 변화 요소가 -0.264의 순으로 나타났다. 이는 이러한 요인들이 정책변동에서 미래에는 중요하지 않다는 의미는 아니며, AHP 분석에서 보듯이 현재의 중요도는 높게 평가되어 있지만 미래에는 치안정책에 대한 영향이 현재의 높은 수준보다는 낮아질 것으로 보고 있음을 의미한다 하겠다. 또한, 치안정책관리자의 변동과 초점사건 발생의 미래 중요도가 감소한 것은 앞으로 치안정책은 한 사람의 관리자나 단발성 사건에 의해 좌우되어서는 안된다는 당위적 기대감이 표현된 것으로 보여 진다고 하겠다.

t-검정 값과 Borich 요구도 값을 서로 비교해보면, 대체로 t값이 높은 요소가 Borich 요구도 값도 높은 경향이 있지만 그 경향이 항상 일치하는 것은 아니었다. 예를 들면 t값의 크기가 3위인 내부구성원의 욕구와 수요 요소의 요구도 값은 4위인 것으로 나타났고, t값의 크기가 8위인 타 조직과의 관계 요소의 요구도 값은 9위로 나타났다. 이러한 차이는 t검정은 현재의 중요도와 미래의 중요도 수준간의 단순 차이만을 반영한 반면에 Borich의 요구도는 미래의 중요도 수준에 가중치를 부여하였기 때문이다.

치안정책변동 요인을 the Locus for Focus 모델을 이용하여 우선순위를 분석한 결과는 [그림 5-1]과 같다. 치안정책 변동요인의 미래 중요도 수준의 평균은 3.64였으며, 미래 중요도 수준과 현재 중요도 수준 차이의 평균은 0.205로 미래 중요도 수준의 평균과 미래 중요도 수준과 현재 중요도 수준 차이의 평균을 축으로 하여 좌표평면위에 표시한 결과 1사분면인 HH 분면에 포함되는 요인은 세 개인 것으로 나타났다. 즉 the Locus for Focus 모델을 이용하여 우선순위를 분석한 결과는 HH분면에 있는 정책대상 집단의 수요 변화, 치안관련 기술의 변화, 범죄행태 및 유형의 변화의 세 가지 요인이 미래의 경찰 정책 변화에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되었다.

[그림 5-1] the Locus for Focus 모델결과



- *1. 경제적 환경 변화, 2. 정책대상 집단의 수요 변화, 3. 치안관련 기술의 변화, 4. 여론의 변화, 5. 치안정책관리자의 변동, 6. 조직의 역량 및 약점, 7. 내부구성원의 욕구와 수요, 8. 관련 법률의 제·개정 및 폐지, 9. 타 조직과의 관계, 10. 유사조직의 제도변화, 11. 범죄행태 및 유형의 변화, 12. 초점사건 발생, 13. 경찰공무원 순직

the Locus for Focus 모델 결과는 1사분면인 HH분면에 있는 요인을 우선

순위로 결정하는 것은 비교적 용이하나 2사분면과 4사분면 중 어느 분면을 2순위 분면으로 결정하는 것은 사실상 어려우며, 같은 사분면에서도 우선순위를 결정하기 어려운 점이 있다. 이러한 the Locus for Focus 모델의 장·단점을 고려하여 1사분면인 HH분면에 포함된 요인의 개수를 확인하여, 이들 개수만큼 Borich 요구도의 우선순위를 상호 비교하여 최우선순위와 차순위 요인들을 결정할 수 있다. the Locus for Focus 모델을 활용하여 1사분면인 HH분면에 포함된 요인의 개수와 요인들을 고려하여 Borich의 요구도 우선순위와 비교한 결과는 [표 5-13]과 같다.

[표 5-13] 치안정책 변동요인의 우선순위 결정

우선순위 도출방법	변 동 요 인			
	외부환경			사건과 사고
	치안관련 기술의 변화	경제적 환경 변화	정책대상 집단의 수요 변화	범죄행태 및 유형의 변화
Borich 요구도	●	●		●
the Locus for Focus	●		●	●

Borich 요구도 우선순위에 따른 상위 3개 요인과 the Locus for Focus 모델의 우선순위에 따른 HH분면의 3개 요인을 비교하여 중복된 요인은 치안관련 기술의 변화, 범죄행태 및 유형의 변화인 것으로 나타났다. 이 두 개의 변동요인은 치안정책의 변동요인 중에서 현재보다 미래에 보다 더 중요시해야 할 최우선 요인이라고 할 수 있다. 경제적 환경의 변화 요인은 Borich의 요구도에서만 우선순위가 높았고, 정책대상 집단의 수요변화 요인은 the Locus for Focus에서만 우선순위가 높았다. 이 두 개의 변동요인은 앞에서 도출된 두 개의 변동요인에 이어서 차 순위로 미래에 더 중요시해야 할 요인이라고 할 수 있다.

앞의 치안정책의 역사적 흐름과 변동요인에서 살펴본 바와 같이 치안관련 기술의 변화는 1990년대 이후, 범죄행태 및 유형의 변화는 2000년대 이후에

많은 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 요구분석에서도 현재보다 미래에 보다 더 중요시해야 할 최우선 요인으로 나타난 것으로 보아 미래에는 ICT 등 기술의 첨단화와 첨단기술을 이용한 범죄의 진화 등에 더욱 더 적극 대응해야 할 필요성이 있다는 점을 시사한다고 볼 수 있다.

'치안관련 기술의 변화', '범죄행태 및 유형의 변화' '경제적 환경 변화', '정책대상 집단의 수요 변화'가 요구분석에서 전략적 우선순위가 높게 나온 것은 일차적으로 이러한 요인들의 가변성과 관련이 있다고 볼 수 있다. 즉, 다른 요인들과 비교할 때 앞으로 변화의 가능성과 변화의 폭이 가장 크기 때문에 이러한 요소들이 미래에 더욱 중요한 요소가 될 것이라고 응답한 것으로 판단된다. 또한, 다분히 규범적인 성격의 응답 결과로 이러한 요인들의 변화에 맞추어 치안정책이 변화하고 이에 대응하는 것이 바람직하다는 신념이 응답에 표현된 것으로 볼 수 있다.

제 4 절 AHP 분석과 요구분석과의 관계

정책변동의 요인 가운데에서 AHP 분석 결과에서 중요하다고 판단된 요인의 순위와 요구분석에서 현재에서 고려되는 정도가 미래에 보다 중요하게 고려될 것이라고 판단된 요인의 순위를 해석함에 있어서 주의가 필요하다. 요구분석은 기본적으로 현재 정책변동 요인이 고려되는 정도와 향후 정책변동에 고려되는 정도의 차이의 크기에 따라 순서가 정해진다. 예컨대, 치안기술은 현재 정책변동에서 중요하다고 생각되어지는 정도가 3.11이고, 미래에서는 3.73정도로 중요하다고 고려될 경우 미래와 현재의 고려정도의 차이는 0.62로 다른 요소들의 차이에 비하여 가장 크게 변화하였다는 의미를 가진다. 하지만 치안기술이 법률의 제·개정 및 폐지가 미래에 중요할 것이라고 고려되는 정도인 4.12보다 적다. 이것은 미래에 관련 법률의 제·개정 및 폐지, 여론의 변화, 정책대상 집단의 수요 변화, 초점사건 발생 등이 정책변동에서 가지는 중요성이 여전히 크지만 현재에도 낮지 않은 수준에서 고려되고 있기 때문에 현재와 미래의 차이가 크지 않아 요구분석의 중요도에서 낮은 순서로 나타날

뿐이다.

[표 5-14] AHP 분석과 요구분석 결과의 관계

AHP 분석 순위	치안정책 변동요인	요구도 값		
		순위	현재 중요도	미래 중요도
1	여론의 변화	11	4.11	4.04
2	정책대상 집단의 수요 변화	5	3.59	4.00
3	관련 법률의 제·개정 및 폐지	7	3.93	4.12
4	초점사건 발생	12	4.21	4.08
5	치안정책관리자의 변동	13	4.03	3.53
6	범죄행태 및 유형의 변화	3	3.59	4.10
7	치안관련 기술의 변화	1	3.11	3.73
8	경제적 환경 변화	2	2.74	3.29
9	타 조직과의 관계	9	3.16	3.29
10	유사조직의 제도변화	10	3.01	3.08
11	경찰공무원 순직	8	2.85	2.99
12	조직의 역량 및 약점	6	3.18	3.44
13	내부구성원의 욕구와 수요	4	3.15	3.63

제 5 절 분석 결과 종합

이상의 AHP 분석과 요구분석 결과를 종합해 보면, 양 전문가 그룹이 AHP 분석에서 공통적으로 상위순위 그룹으로 인식하는 여론의 변화, 정책대상 집

단의 수요 변화, 법률의 제·개정 및 폐지, 초점사건 발생, 치안정책관리자의 변동은 치안정책의 역사적 흐름과 변동요인에서 살펴본 바와 같이 전 시대에 걸쳐 중요한 치안정책의 변동에 지속적으로 영향을 미쳐왔던 역동적인 요인들로, 이러한 요인들에 대하여는 정책결정권자 및 입안자들이 보다 적극적으로 고 신속하게 대응해야 한다는 점을 시사한다고 하겠다.

또한, AHP 분석에서 하위순위 그룹으로 인식하는 내부구성원의 욕구와 수요, 조직의 역량 및 약점, 경찰공무원 순직, 유사조직의 제도 변화, 타 조직과의 관계는 치안정책의 역사적 흐름에서 보듯이 장기적 또는 점진적으로 정책의 변동에 영향을 미치거나 또는 피동적으로 정책의 변동에 영향을 미치는 요인들로, 이러한 요인들에 대하여는 전략적으로 일관성 있는 정책 추진이 필요함을 시사한다고 볼 수 있겠다.

아울러 AHP 분석에서 중간순위 그룹으로 인식한 요인과 요구분석에서 우선순위로 나타난 치안관련 기술의 변화, 범죄행태 및 유형의 변화, 경제적 환경 변화, 정책대상 집단의 수요 변화는 현재보다 미래에 더 중요시해야 할 전략적 변동요인으로 분석되었으며, 이는 이러한 요인들의 변화에 맞추어 치안정책이 변화하고 이에 대응하는 것이 바람직하다는 치안정책의 방향성을 가늠해 볼 수 있다 하겠다.

이러한 치안정책 변동요인의 영향력에 대한 분석결과는 향후 치안정책의 결정과 집행과정에서 적극적으로 고려되어야 할 것이다. 특히, 요구분석에서 치안관련 기술의 변화와 범죄행태 및 유형의 변화 요인이 현재보다 미래에 더 중요시해야 할 전략적 최우선 순위인 반면, 치안정책관리자의 변동과 초점사건의 발생에 대한 요구도 값의 우선순위가 최하위 순위임을 주목할 필요가 있다. 미래에 치안관련 기술의 변화와 범죄행태 및 유형의 변화 요인이 강조되는 것은 앞으로는 ICT 등 기술의 첨단화와 첨단기술을 이용한 범죄의 진화 등에 더욱 더 적극 대응하여야 한다는 것을 의미하며, 치안정책관리자의 변동과 초점사건 발생 요인의 미래 중요도가 감소한 것은 앞으로 치안정책은 한 사람의 관리자나 단발성 사건에 의해 좌우되어서는 안된다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 즉 4차 산업혁명과 ICT 시대의 도래 등 기술이 고도로 발달함에 따라 정책결정권자의 정무적인 판단에 의한 정책결정보다는 현장 또는 자료의 분석에 따른 데이터에 근거한 정책결정이 우선시 될 것임을 의미하며,

이는 곧 정책결정권자의 상의하달식 정책결정이 아닌 하의상달식 정책결정이 이루어질 수 있음을 예측해 볼 수 있다 하겠다.

아울러 AHP분석에서 상위순위 그룹(2순위)으로 나타난 정책대상 집단의 수요변화는 요구분석 우선순위에서도 전략적으로 미래에 더 중요시해야 할 요인으로 나타나고 있어, 현재 뿐만 아니라 미래에도 계속 정책의 우선순위에 두어야 함을 시사하고 있다고 하겠다.



제 6 장 결론 및 제언

본 연구는 치안정책의 형성과 변동에 영향을 주는 다양한 요인들을 추출해 보고, 추출된 요인들 간의 중요성 정도를 측정하여 치안정책에 영향을 미치는 요인들의 상대적 중요도를 확인함으로써 치안관련 정책의 수립이나 정책결정의 판단기준과 방향을 제시하고자 하였다. 이 장에서는 연구결과를 요약하고 연구결과의 의의와 시사점을 도출해 보고 향후 치안정책결정 및 치안활동에 있어서 효과성을 높이고 질적 수준을 제고하기 위한 정책적 제언을 하고자 한다.

제 1 절 연구결과의 요약 및 의의

1) 연구결과의 요약

치안정책은 국가의 다른 정책 분야와는 또 다른 특성을 갖고 있는 중요한 정책분야로 치안정책에 대한 연구는 매우 중요하다고 할 것임에도 치안정책의 형성이나 변동에 대해서는 많은 연구가 이루어지지 않았다. 그 간의 치안관련 연구는 개별 정책분야에 대한 발전방안의 도출에 관한 연구가 대부분이고, 치안정책의 변동요인에 관한 연구는 일부 있으나 치안정책 전반에 걸친 치안정책 변동요인에 대한 연구는 전무한 실정이다. 따라서 본 연구는 이러한 인식을 바탕으로 치안정책에 영향을 미치는 다양한 변동요인들을 추출하여 상대적 중요도의 우선순위를 파악하여, 치안관련 정책의 수립이나 정책결정의 판단기준과 방향을 제시하고자 하는 것이므로, 우선 치안정책의 변동요인을 추출하고자 하였다

치안정책의 변동요인을 추출하기 위하여 일반 행정정책과정과 관련된 정책변동요인과 선행연구를 통하여 타 분야의 정책변동요인을 살펴보았다. 아울러 전문가 포커스 그룹을 구성하여 자문과 토론을 하면서 치안정책변동의 역사

적 고찰을 통하여 추출된 치안정책의 변동요인을 결합하여 연구대상인 치안 정책 변동요인을 선정하였다.

이러한 과정을 통하여 13개의 치안정책 변동요인을 선정하여 이를 내용의 특성에 따라 외부환경 영역, 내부환경 영역, 법률과 제도 영역, 사건과 사고 영역의 4개 영역으로 분류하였다.

그리고 치안정책 변동요인의 상대적 중요도와 우선순위를 분석하기 위해 각 대학의 경찰행정학과 또는 치안과 관련 있는 학과에서 강의를 하고 있는 교수들을 I 그룹으로, 경찰청 및 지방청 근무경력이 있는 총경이상의 경찰공무원을 II그룹으로 선정하여 전문가 의견 조사를 실시하였고, 치안정책 변동요인의 상대적 중요도를 측정하기 위해 정성적 가치 판단을 정량화 시킬 수 있는 AHP기법과 현재와 미래의 중요도 수준을 비교하여 현재보다 미래에 더 중요시 되는 요인을 전략적으로 선정할 수 있는 요구 분석을 실시하였다.

본 연구 결과를 종합하여 요약하면 다음과 같다.

첫째, 치안정책의 변동요인에 대한 평가영역별 분석에서 상대적 중요도와 우선순위는 외부환경(0.323), 사건과 사고(0.250), 법률과 제도(0.240), 내부환경(0.204)의 순으로 나타났는데, 이는 국민의 생명과 재산을 보호하고 안전을 확보하는 것이 경찰의 임무인 점을 고려하면 국민의 요구나 여론 등 외부환경요인이 치안정책 변동에 미치는 영향력은 상대적으로 매우 크다는 것을 나타내 준다 하겠다.

학계 및 경찰 실무 전문가 그룹 간 영역별 우선순위의 인식에는 차이가 나타나지 않았으나, 다만 외부환경 영역에서 경찰 실무 전문가 그룹(0.336)은 학계 전문가 그룹(0.303)보다 상대적 중요도를 더 높게 인식하였다. 이것은 정책대상 집단의 요구나 여론의 변화를 정책에 반영해야 하는 경찰 실무 전문가의 실무경험에 따른 인식 차이로 보여 진다.

둘째, 영역별 평가요소 간 분석에서 상대적 중요도와 우선순위를 분석한 결과 외부환경 영역에서는 여론의 변화, 내부환경 영역에서는 치안정책관리자의 변동, 법률과 제도 영역에서는 관련 법률의 제·개정 및 폐지, 사건과 사고 영역에서는 초점사건 발생이 각각 영역별 1순위로 나타났으며, 아울러 학계 전

문가 그룹과 경찰 실무 전문가 그룹의 양 그룹도 영역별 1순위는 동일하게 나타났다.

외부환경 영역에서는 여론의 변화(0.348)가 1순위로 가장 높게 나타났으며, 정책대상 집단의 수요 변화(0.309), 치안관련 기술의 변화(0.174), 경제적 환경 변화(0.169)의 순으로 나타났으며, 학계와 경찰 실무 전문가의 양 그룹은 1·2순위는 동일하게 인식하고 있으며, 이것은 언론을 통한 여론의 형성 및 변화 과정 속에서 정책대상 집단의 치안서비스에 대한 욕구 및 수요 변화가 치안정책 전반에 대해 강한 영향을 미쳤으며, 여론과 국민의 요구에 적극 대응해야 한다는 점을 시사하고 있다고 하겠다.

내부환경 영역에서는 치안정책관리자의 변동(0.530)이 1순위로 가장 높게 나타났으며, 조직의 역량 및 약점(0.240), 내부구성원의 욕구와 수요(0.229)의 순으로 나타났다. 치안정책관리자의 변동은 학계 및 경찰 실무 전문가 양 그룹이 모두 내부환경 영역에서 가장 중요한 변동요인으로 인식하고 있는 것으로 나타난 가운데, 학계 전문가 그룹은 조직의 역량 및 약점을, 경찰 실무 전문가 그룹은 내부구성원의 욕구와 수요를 상대적으로 높게 평가하여 인식의 차이를 보였다. 이것은 강력한 지휘명령체계를 갖고 있는 경찰조직의 특성과 치안 전문가 그룹은 내부구성원들의 요구에 직접적인 영향을 받는데 반해 학계 전문가 그룹은 간접적으로 판단하기 때문일 것으로 판단된다.

법률과 제도 영역에서는 관련 법률의 제정·개정 및 폐지(0.523)가 1순위로 가장 높게 나타났으며, 타 조직과의 관계(0.248), 유사조직의 제도변화(0.228)의 순으로 나타났다. 법률과 제도 영역의 상대적 중요도 및 우선순위에 있어서 학계 및 경찰 실무 전문가 양 그룹 모두가 약간의 차이는 있으나 양 그룹의 인식이 거의 일치하였다고 볼 수 있다. 또한 상대적 중요도를 보면 양 그룹이 1순위인 관련 법률의 제정·개정 및 폐지 요인이 2·3순위 요인보다 각각 2배 이상 더 높은 것으로 나타났는데 이는 법집행 기관으로서의 경찰 특성을 양 그룹이 동일하게 인식한 것으로 보여 진다

사건과 제도 영역에서는 초점사건 발생(0.475)이 1순위로 가장 높게 나타났으며, 범죄행태 및 유형의 변화(0.324), 경찰공무원 순직(0.201)의 순으로 나

타났다. 사건과 사고 영역에서도 양 그룹의 상대적 중요도와 우선순위가 전반적으로 비슷하게 나타났다. 양 그룹 모두가 초점사건의 상대적 중요도가 경찰 공무원 순직보다 2배 이상 높은 것으로 나타났는데, 이는 초점사건이 발생하는 경우 언론의 보도를 통하여 많은 사람이 동시에 접하기 때문에 신속하게 정책의제화가 되며, 또한 정책당국이 적극적으로 정책적 대안을 모색하기 때문일 것으로 판단된다.

셋째, 복합가중치의 결과 값을 분석한 결과, 전문가 집단은 외부환경 영역의 여론의 변화(0.133)가 치안정책 변동에 가장 큰 영향을 미친 것으로 인식하였고, 그 다음으로 외부환경 영역의 정책대상 집단의 수요변화(0.119), 법률과 제도영역의 법률의 제·개정 및 폐지(0.112), 사건과 사고영역의 초점사건 발생(0.105), 내부환경 영역의 치안정책관리자의 변동(0.096)이 상대적으로 매우 중요한 영향을 미친 것으로 인식하였다. 전문가 집단이 상위순위로 인식한 5개요인(상위 순위 그룹)의 복합가중치의 합은 0.565로 역동적인 특성을 갖고 있는 요인들인 것으로 분석된다. 즉, 여론의 변화와 정책대상자인 국민의 요구, 초점사건의 발생은 어떤 문제가 사회적 이슈로 확장되는 과정에 중요한 역할을 하게 되며, 사회적 이슈의 정책의제화에는 국회와 치안정책관리자가 중요한 역할을 하고 있음을 방증하는 것이라 할 수 있다.

반면에 내부환경 영역의 내부구성원의 욕구와 수요(0.042)와 조직의 역량 및 약점(0.044), 사건과 사고영역의 경찰공무원 순직(0.045), 법률과 제도 영역의 유사조직의 제도 변화(0.049)와 타 조직과의 관계(0.053)는 상대적으로 중요도가 약한 요인으로 인식하였다. 전문가 집단이 상대적으로 중요도가 보다 약한 것으로 인식한 하위순위 5개요인(하위 순위 그룹)의 복합가중치의 합은 0.233으로 장기적으로 또는 점진적으로 정책의 변동에 영향을 미치는 요인이거나 타 부처의 정책에 영향을 받는 수동적인 정책변동 요인이라는 특징을 갖고 있는 것으로 분석된다. 이러한 변동요인들에 대하여는 장기적인 계획을 수립하여 꾸준한 정책적인 접근이 필요하다는 것을 의미한다고 하겠다.

양 전문가 그룹이 상대적으로 매우 중요하다고 인식한 상위 순위 그룹의 평가요소는 서로 동일하게 인식하고 있으나, 학계 전문가 그룹은 치안정책의 변동에 영향을 미치는 요인으로 치안정책관리자의 변동을 2순위로, 정책대상

집단의 수요 변화를 5순위로 인식한 반면, 경찰 실무 전문가 그룹은 그 반대로 정책대상 집단의 수요 변화를 2순위, 치안정책관리자의 변동을 5순위로 인식하고 있어 서로 상반된 인식의 차이를 보여준다. 이는 경찰 실무 전문가 그룹은 경찰 조직의 내부구성원으로서 치안정책관리자의 변동에 직접적인 영향을 받을 것이라고 예상할 수 있음에도 오히려 학계 전문가와 달리 정책관리자의 변동 보다는 정책대상의 수요 변화가 더 중요한 영향을 미치는 요인으로 인식했다는 것은 의미 있는 결과라 하겠다.

하위 순위 그룹과 중간 순위 그룹(6~8순위)에 대하여 양 전문가 그룹은 일부 요인의 순위만 다르게 인식하였고 평가요소는 서로 동일하게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 또한 양 그룹간의 우선순위 대한 서열상관계수(ρ)는 0.924($p < .000$), 상대적 중요도에 대한 피어슨 상관계수(r)는 0.921($p < .000$)로 나타나 양 전문가 그룹은 치안정책 변동요인의 상대적 중요도에 대하여 대체적으로 인식을 같이 한다고 볼 수 있다.

넷째, Borich의 요구도 값 및 the Locus for Focus의 모델을 이용한 최종 요구분석 결과는 치안관련 기술의 변화와 범죄행태 및 유형의 변화를 현재보다 미래에 제일 더 중요시해야 할 요인으로, 그 다음으로 중요시해야 할 요인으로서는 경제적 환경 변화, 정책대상 집단의 수요 변화로 나타났다. 이는 이러한 요인들의 변화에 맞추어 치안정책이 변화하고 이에 대응하는 것이 바람직하다는 점을 나타냈다고 할 수 있다. 아울러서 치안정책관리자의 변동과 초점사건 발생의 미래 중요도가 감소한 것에 대해서는 치안정책은 치안정책관리자 위주나 단발성 사건에 좌우되어서는 안된다는 점을 시사한다고 할 수 있다.

이상의 결과를 종합해 보면, 양 전문가 그룹이 AHP 분석에서 공통적으로 상위순위 그룹으로 인식하는 여론의 변화, 정책대상 집단의 수요변화, 법률의 제·개정 및 폐지, 초점사건 발생, 치안정책관리자의 변동은 보다 역동적인 변동요인으로 정책결정권자 및 입안자들이 적극적으로 대응해야 할 요인이라 볼 수 있고, 하위순위 그룹으로 인식하는 내부구성원의 욕구와 수요, 조직의 역량 및 약점, 경찰공무원 순직, 유사조직의 제도 변화, 타 조직과의 관계는 점진적 또는 수동적인 변동요인으로 장기적으로 일관성 있는 정책 추진이 필요하다 하겠다. 아울러 중간순위 그룹으로 인식한 요인과 요구분석에서 우선

순위로 나타난 치안관련 기술의 변화, 범죄행태 및 유형의 변화, 경제적 환경 변화, 정책대상 집단의 수요 변화는 현재보다 미래에 더 중요시해야 할 요인으로 치안정책의 방향성을 제시하였다고 볼 수 있다.

2) 연구결과의 의의

본 연구는 정책변동 모형과 기존의 선행연구를 통해 다양한 정책변동요인을 파악하고 이를 토대로 치안정책의 역사적 변동과정을 고찰하여 1차적으로 치안정책의 변동요인을 추출하였다. 아울러 추출된 치안정책 변동요인들의 상대적 중요도를 학계 및 치안 실무 전문가 그룹의 의견조사를 통하여 분석하였다. 이상의 분석을 바탕으로 여기에서는 본 연구가 가지는 의의를 살펴보고자 한다.

첫째, 치안정책은 국가의 다른 정책분야와는 또 다른 특성을 갖고 있어 치안정책에 대한 연구는 매우 중요할 것임에도 그 간의 치안에 관련된 연구는 개별 정책분야에 대한 발전방안의 도출에 관한 연구가 대부분이고, 치안정책 전반에 걸친 치안정책 변동요인에 대한 연구는 전무한 실정이었다. 다른 정책분야에서도 해당 분야에 대한 전반적인 정책변동요인에 관한 연구가 많지 않다는 점을 고려하면 치안정책의 전반에 걸친 변동요인에 관한 연구라는 점에 의미를 부여할 수 있겠다. 이는 치안정책의 전반적인 이해를 높이는데 기여할 수 있을 것이다. 다만, 본 논문이 전반적인 치안정책의 변동에 관한 포괄적 연구란 점에서 향후 치안의 개별 정책분야에 대한 심도 있는 연구나 시대변화에 따른 변동요인의 변화에 대한 구체적 연구가 필요하다고 하겠다.

둘째, 정책변동 모형 및 선행연구에서 제시한 다양한 정책변동요인들을 검토하고 치안정책의 역사적 흐름을 통하여 전반적인 치안정책의 변동과정에 영향을 미치는 구체적인 변동요인을 추출하였다는 점과 추출한 변동요인 중에는 내부구성원의 욕구와 수요, 경찰공무원의 순직, 범죄행태 및 유형의 변화와 같은 타 분야의 정책변동보다는 치안정책의 변동에 특수하게 영향을 미치는 요인들이 반영되었다는 점에 의미를 부여할 수 있다고 하겠다. 특히 경

찰은 약 12만명의 인력규모를 가지고 있는 조직으로 타 중앙행정기관보다 월등히 많아 근무여건 개선이나 소속 공무원의 복지에 관한 정책에 있어서 내부구성원의 요구가 많은 영향을 미친다는 점에서 내부구성원의 욕구와 수요는 치안행정이 갖는 특수한 정책변동요인이라 할 수 있겠다. 이는 앞으로 타 정책분야와 정책변동요인을 서로 비교·연구할 수 있을 뿐만 아니라 치안정책 전반에 관한 연구 외에 단일 요소에 관한 연구에도 활용될 수 있어 향후 치안정책에 관한 연구가 활성화되는 초석이 될 수도 있을 것이다.

셋째, AHP 분석을 통하여 추출된 치안정책 변동요인들의 상대적 중요도를 측정하였고, 아울러 요구분석 기법을 활용하여 향후 미래의 영향력에 대해서도 분석을 시도하였다는 점이다. 즉 치안정책 변동요인의 상대적 중요도를 측정하기 위하여 계량화가 곤란한 요소의 측정 및 분석에 활용할 수 있는 AHP 분석을 통해 치안정책 변동요인의 상대적 중요도 및 우선순위를 일목요연하게 제시하고, 요구분석을 통해 현재보다 미래에 더 중요하게 인식해야 하는 요인을 추출하였다는 점에 의미가 있다. 이는 치안정책의 변동에 영향을 미치는 요인에 대하여 현재와 미래의 중요도를 고려하여 향후 치안정책의 방향성을 제시할 수 있을 것으로 본다.

제 2 절 연구결과의 시사점 및 정책적 제언

본 연구결과에서 도출된 시사점 및 정책적 제언으로는 다음과 같다.

첫째, 시간의 흐름 속에서 다양한 대·내외적인 환경 요인이 변하고 있어 이에 따라 치안정책의 변동도 불가피하다 할 것이다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 역동적인 특성을 갖고 있는 변동요인이 상대적 중요도에 있어서 상위그룹을 형성하고 있는 것으로 분석되는데, 특히 여론의 변화와 초점사건의 발생은 보다 더 역동적인 특성을 나타낸다고 할 수 있다. 다만 이들 요인들은 빨리 변화하는 속성을 갖고 있는 만큼 정책결정에 있어서 신중하고 일관성을 유지하는 것이 중요하다. 국민 개개인과 기업들은 정부정책의 방향에 따라 계획을 세우기 때문이다. 초점사건의 발생이나 언론의 보도 동향에 따라 치안정책이

수시로 변경되거나 임시방편적인 정책의 수립은 오히려 정책의 효과성과 일관성을 해치게 되고, 집행과정에서 수정되기도 하나 불필요한 예산의 낭비를 초래할 뿐만 아니라 정부 정책의 신뢰성을 훼손할 수밖에 없게 된다. 따라서 Top-Down 방식의 정책결정을 되도록 지양하고 문제에 대한 충분한 공론화와 전문가 의견수렴을 거친 후 정책결정을 하여야 한다는 것이다.

둘째, 경찰의 인력규모는 타 중앙행정기관보다 월등히 많아 경찰공무원의 근무여건이나 복지에 관한 정책에 있어서 내부구성원의 관심이 지대하고 개선에 대한 욕구가 많다. 그럼에도 불구하고 AHP 분석결과는 내부구성원의 욕구와 수요(13위), 경찰공무원 순직(11위)의 상대적 중요도는 최하위 그룹으로 나타나고 있다. 이는 경찰공무원의 복지문제에 있어서 정부 전체의 공무원 복지정책에 종속되어 있고, 또한 매년 15명의 경찰공무원이 순직하고 있지만 정책의제화 되지 않아 경찰의 특수성이 반영된 정책이 추진되지 못하고 있는 현실과 무관하지 않은 것으로 보여 진다. 향후 경찰의 특성을 반영한 복지정책 및 근무여건 개선을 위한 대책이 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

셋째, 요구분석에서 치안관련 기술의 변화와 범죄행태 및 유형의 변화가 현재보다 미래에 더 중요시해야 할 요인에서 최우선 순위로 나타남에 따라 향후 ICT 등 기술의 첨단화와 첨단기술을 이용한 범죄의 진화 등에 더욱 더 적극 대응하여야 한다는 것을 의미하며, 아울러 타 기능에서 사용하는 기술의 치안 분야(빅데이터 등) 적용방안의 연구와 범죄의 유형 및 변화 추세 등에 대한 정확한 분석이 매우 중요할 것으로 판단된다. 이에 따라 치안관련 기술 분야에 대한 투자를 위한 연구개발 예산 확보, 치안과학연구원 설립, 연구인력 확보 등이 필요하다 하겠다.

넷째, AHP 복합가중치 분석에 있어서 치안정책관리자의 변동에 대하여 학계 전문가 그룹은 2순위로, 경찰 실무 전문가 그룹은 5순위로 평가하고 있어 두 그룹 간에 가장 큰 차이를 보이고 있는 요인이다¹⁷⁾. 이는 학계 전문가 그

17) 최웅길(2013)의 「한국 소방정책의 변동요인에 관한연구」에 의하면 소방정책의 15개 변동요인 중에서 '소방정책관리자 교체'에 대한 상대적 중요도는 학계전문가 그룹은 11순위, 소방실무전문가 그룹은 2순위로 평가하였으며, 이는 소방정책관리자들이 정책결정 활동에 있어서 독단적이거나 폐쇄적일 경우 정책독점의 폐해를 우려하고, 외부에서는 이를 심각하게 받아들이지 않음으로써 폐해를 시정할 기회가 상실될 우려가 있다고 하였다.

롭과 경찰 실무 전문가 그룹 간 인식의 차이를 좁히기 위한 소통증대가 필요하다는 점을 시사한다고 볼 수 있다. 즉 경찰의 정책결정과정인 Top-Down 방식의 정책관리자 위주로 이루어지거나, 권위주의적인 조직이라는 외부의 시각이 있을 수 있는 만큼 치안정책의 홍보뿐만 아니라 지역주민과의 대화 등을 통한 수요자의 정책참여 기회 확대, 민관협력체제 등 외부와의 소통 등을 통해 이러한 인식의 차이를 좁히기 위한 노력이 필요하다고 할 것이다.

아울러, 내부구성원의 욕구와 수요의 상대적 중요도는 AHP 분석 우선순위에서 최하위로 나타났으나, 현재와 미래의 중요도 차이의 값으로 현재보다 더 중요할 것으로 예측되는 요인의 순위를 나타내는 Borich 요구도 우선순위에 4순위로 나타나 있어 경찰조직 내부 의견 수렴의 활성화와 정책참여기회 확대 등 내부 소통을 위한 노력도 병행해야 할 것이다.

다섯째, 정책대상 집단의 수요변화는 AHP분석에서 상위순위(2순위) 그룹에 포함되고 요구분석 우선순위에서도 미래에 더 중요시해야 할 요인으로 나타나고 있는 유일한 치안정책 변동요인으로 현재 뿐만 아니라 미래에도 계속 정책의 우선순위에 두어야 함을 시사하고 있다. 이는 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서유지를 임무로 하는 경찰은 그 본연의 임무를 제대로 수행하기 위해 총력을 기울여야 한다는 것이다.

참 고 문 헌

<국내문헌>

- 강성남, 진영찬. (2016). 「행정변동론」. 서울: 한국방송통신대학교출판문화원.
- 권기현. (2014). 「정책학 강의」. 서울: 박영사.
- 권재현 역. (2012). 「전략적 의사결정기법 AHP」. 서울: 도서출판 청람.
- 김대규. (2014). “한국 장애인고용정책의 형성 및 변동에 관한 연구”. 단국대학교 대학원 박사학위 논문
- 김복식. (2017). “공공임대주택정책의 경로변화에 관한 연구: 보금자리주택, 행복주택, 뉴스테이를 중심으로”. 단국대학교 대학원 박사학위 논문
- 김성수, 이운주, 박기남, 박영대, 강욱, 김석범, 성홍재, 백창현. (2013). 「한국경찰사」, 용인: 경찰대학.
- 김순양. (2010). 보건의료 정책과정에서의 옹호연합의 형성과 작동: 의약분업 및 의료보험통합 논쟁 사례의 비교·분석. 「한국정책학회보」, 19(2), 1-44.
- 김주혁. (2013). “경찰관 기동대의 효율적 운영방안에 관한 연구”. 순천향대학교 행정대학원 석사학위 논문
- 김태호. (2015). “Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 자율형 사립고의 정책형성과정 분석”. 동아대학교 대학원 박사학위 논문
- 경찰청. (1972). 「한국경찰사 I」. 서울: 경찰청.
- 경찰청. (1973). 「한국경찰사 II」. 서울: 경찰청.
- 경찰청. (1985). 「한국경찰사 III」. 서울: 경찰청.
- 경찰청. (1994). 「한국경찰사 IV」. 서울: 경찰청.

- 경찰청. (2006). 「한국경찰사 V」. 서울: 경찰청.
- 경찰청. (2015). 「한국경찰사 VI」. 서울: 경찰청.
- 경찰청. (1995). 「경찰오십년사」. 서울: 경찰청.
- 경찰청. (2001). 「경찰반세기 그 격동의 현장」. 서울: 경찰청.
- 박보식. (2003). “정책변동과 거버넌스의 변화: 시화호 개발사업을 중심으로”. 국민대학교 대학원 박사학위 논문
- 박용성. (2017). 「AHP에 의한 의사결정 이론과 실제」. 서울: 교우사.
- 박종근. (2017). “부동산정책 변동요인에 관한 연구: 종합부동산세법 개정 과정에서의 행위자네트워크 분석”. 단국대학교 대학원 박사학위 논문
- 박천오. (2009). 「정부관료제:이론과 실제」. 서울: 법문사.
- 변종순. (2014). “사회적경제 정책과정에 대한 연구 : 정책집행 통합모형과 관료의 인식을 중심으로”. 가천대학교 대학원 박사학위 논문
- 서혁준, 전영평. (2006). 소수자로서의 비정규직 근로자와 정책변동: 정책옹호연합모형(ACF)과 기회자 집단(swinggroup)의 적용. 「한국행정학보」, 40(4), 277-302.
- 설기환. (2016). “시대별 게임정책의 변화와 변동요인과의 관계성에 관한 연구”. 공주대학교 대학원 박사학위 논문
- 손화정. (2011). 서울시 자치구간 재정불균형완화에 관한 정책변동 분석-결합모형의 적용 및 유용성. 「한국정책학회보」, 20(4), 309-337.
- 신용배. (2010). “옹호연합모형을 통한 정책변동 연구: 수도권 공장총량제 정책을 중심으로”. 가톨릭대학교 대학원 박사학위 논문
- 양승일. (2014). 「정책변동론」, 서울: 박영사.
- 유송희. (2011). 지방정부 도시재개발 정책변동의 원인에 관한 분석: 고려대정문 앞 재개발 정책을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 21(1), 131-161.

- 유훈. (2009). 「정책변동론」. 서울: 대영문화사.
- 이대영. (2010). “정책변동요인에 관한 연구: 국가보안법 개정 과정을 중심으로”. 경희대학교 대학원 박사학위 논문
- 이동규. (2011). “초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대규모 재난 사례를 중심으로”. 성균관대 국정관리대학원 박사학위논문
- 이동규, 박형준. (2010). 초점사건(focusing event) 이후의 정책변동 모형의 탐색: 재난사건과 관련된 정책변동 모형의 설계를 중심으로. 「한국행정학회 학술발표논문집(2010.10)」 (2762-2782). 서울: 한국행정학회.
- 이동규, 박형준, 양고운. (2011). 초점사건 중심 정책변동 모형의 탐색-한국의 아동성폭력사건 이후 정책변동을 중심으로. 「한국정책학회보」, 20(3), 107-132.
- 이병국. (2012). “새만금사업의 정책변동 연구: 옹호연합모형의 적용”. 광운대학교 대학원 박사학위 논문
- 이승주. (2010). 경찰학적 관점에서의 경제불황기 치안정책의 모델연구. 「한국공안행정학회보」, 40, 259-304.
- 이용학. (2015). “국방 무기체계 시험평가 정책의 형성 과정에 관한 연구”. 광운대학교 대학원 박사학위 논문
- 이을신. (2010). “전·의경제도 폐지 후 집회·시위 대응방안에 관한 연구”. 동국대학교 행정대학원 석사학위 논문
- 이정철. (2017). “퇴직연금제도의 정책변동에 관한 연구: 다중흐름모형관점에서의 분석”. 중앙대학교 대학원 박사학위 논문
- 이종열, 손원배. (2012). Birkland의 정책학습 모형에 따른 학습과정과 정책변화에 관한 연구: 대구지하철 화재 사례를 중심으로. 「행정논총」, 50(3), 263-293. 서울: 서울대학교 한국행정연구소.
- 이지인. (2014). “여성노동정책의 변동 요인 및 과정에 대한 연구: 여성노동관련법 제정 사례를 중심으로”. 계명대학교 대학원 박사학위 논문

- 장제원. (2015). “산림정책의 정책변동 연구”. 단국대학교 대학원 박사학위 논문
- 전영욱. (2016). 다중흐름모형(MSF)을 적용한 지방자치단체 학생인권정책의 형성과정 분석. 「한국자치행정학보」, 30(2), 181-205.
- 정임천. (2003). “정책변동의 영향요인에 관한 연구-철도사업 공사화정책사례를 중심으로”. 경원대학교 대학원 박사학위 논문
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호(2010). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 정창호. (2013). “정책이전 프레임웍 연구: 한국문화예술위원회 설립과정 분석”. 중앙대학교 대학원 박사학위 논문
- 정창호, 박치성, 정지원. (2013). 문화예술지원정책 정책변동과정 분석: 정책신념체계의 변화를 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(4), 35-60.
- 정철우. (2017). 요구분석을 통한 공원 CPTED 전략의 우선순위 결정에 관한 연구. 「Community Safety and Environmental Design」, 4, 1-16.
- 조대연. (2009). 설문조사를 통한 요구분석에서 우선순위결정 방안 탐색. 「교육문제연구」, 35, 165-187.
- 주영윤. (2016). “인적 豫備戰力政策 변동과정 연구: 정책흐름모형을 중심으로”. 한성대학교 대학원 박사학위 논문
- 최병섭. (2011). “한국정부의 통일정책 지속성에 관한 연구: 정책변동에 대한 요인 분석을 중심으로”. 경기대학교 정치전문대학원 박사학위 논문
- 최웅길. (2013). “한국 소방정책의 변동요인에 관한 연구: AHP기법을 이용한 상대적 중요도 평가를 중심으로” 한성대학교 대학원 박사학위논문
- 최정임. (2016). 「인적자원 개발을 위한 요구분석 실천가이드」. 서울: 학지사.
- 하영진. (2015). “한국 청소년 정책변동에 관한 연구: 역사적 제도주의를

중심으로”. 원광대학교 대학원 박사학위 논문

하민지. (2014). “지방정부 정책변동의 영향요인에 관한 연구: 정책유형별 예산변동에 미치는 지방자치단체장의 영향을 중심으로” 성균관대학교 국정관리대학원 박사학위 논문

한은석. (2012). “경기도 학교 무상급식정책형성과정 분석: 정책옹호연합모형 적용”. 경기대학교 대학원 박사학위 논문

한홍수. (2012). “전·의경제도의 운영실태 분석과 개선방안 관한 연구: 慶南 地方警察廳을 中心으로”. 경남대학교 행정대학원 석사학위 논문

허준, 이창배. (2013). 이명박 정부의 치안정책에 관한 연구. 「한국경찰학회보」, 15(2), 179-204.

조선훈. (2010). 위험보도가 정책의제형성에 미치는 영향에 관한 연구. 「소방연구논문집」, 12, 172-173.

www.lawnb.com

<국외문헌>

Bardach, Eugene. (1976). Policy Termination as a Political Process. *Policy Sciences*, 7(2), 123-131.

Baumgartner, Frank and Bryan D. Jones. (2002). *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press.

Birkland, Thomas A. (2006). *Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrophic Events*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Borich, G. (1980). A needs assessment model for conducting follow-up studies. *Journal of Teacher Education*, 31(1), 39-42.

Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State:

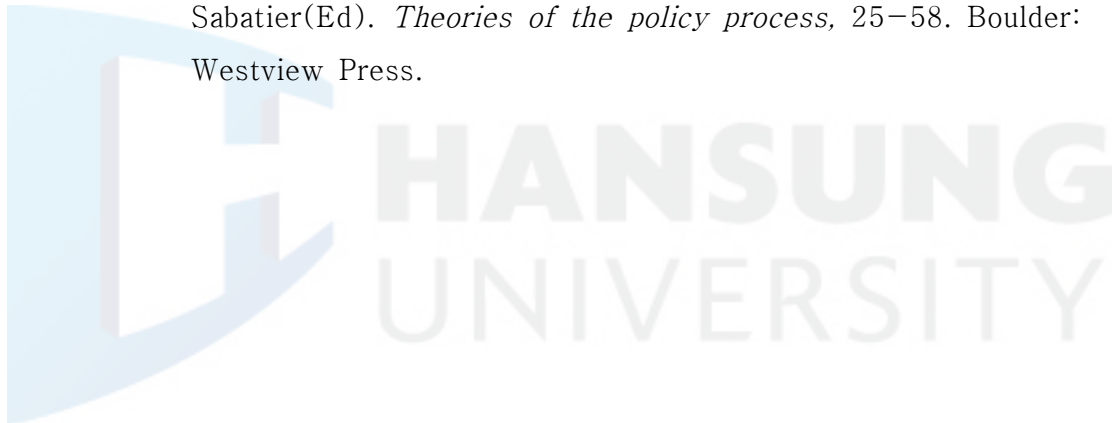
- The Case of Economic Policy making in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- Hogwood, Brian W. and B. Guy Peters. (1983). *Policy Dynamics*. New York: St. Martin's Press.
- Howlett, Michael and M. Ramesh. (2003). *Studying Public Policy*, 2nd ed. New York: Oxford University Press.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. 2nd ed, New York: Longman.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies, with an epilogue on health care*. Boston: Longman.
- Levine, Charles H. (1978) Organizational Decline and Cutback Management. *Public Administration Review*, 38(4), 316–325.
- Mink, O. G., Shultz, J. M., & Mink, B. P.(1979). *Developing and managing open organizations: A model and method for maximizing organizational potential*. Austin: Somerset Consulting Group.
- Rose, Richard. (1976). *Models of Change*, In R. Rose(ed.) *The Dynamics of Public Policy*. Beverly Hills: Sage Publication.
- Sabatier. P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21, 129–168.
- Sabatier. P. A. & Weible C. M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovation and clarifications. In P. A. Sabatier(Ed). *Theories of the policy process*, Boulder: Westview Press.
- Saaty, T. L.and Vargas, L. G.(1982), *The Logic of Priorities: Applications of Business, Energy, Health and Transportation*. New York: Springer Science & Business Media.

Saaty, Thomas L. (2012). *Decision Making for Leaders : The analytic Hierarchy Process for decisions in a complex world*. 3rd ed, Pittsburgh: RWS Publications.

Weible, C. M. Sabatier, P. A. & K. McQueen. (2009). Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. *The Policy Studies Journal*, 37(1), 121–140.

Witkin, B. R., & Altschuld, J. W.(1995). *Planning and conducting needs assessment: A Practical Guide*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Zahariadis, N. (2014). Ambiguity and multiple streams. In P. A. Sabatier(Ed). *Theories of the policy process*, 25–58. Boulder: Westview Press.



－ 치안정책 변동요인의 실증적 연구를 위한 －
전문가 의견 조사서



한성대학교 대학원 행정학과
박사과정 임용환

안녕하십니까?

우선, 바쁘신 가운데 귀중한 시간을 내어 주신데 대하여 진심으로 감사드립니다. 본 연구자는 한성대학교 대학원에서 박사학위 논문을 준비 중에 있습니다. 제가 준비 중인 논문은 「**우리나라 치안정책의 변화과정과 정책 변동요인의 중요도에 관한 연구**」로서, 치안정책의 역사적 고찰을 통하여 치안정책의 주요한 변동요인을 추출하고 학계 및 치안 전문가의 의견을 조사하여 치안정책 변동요인의 중요도를 설정하는데 목적이 있습니다.

대한민국 정부수립 이후 현재까지 치안정책은 정치·경제·사회변화 등 여러 요인에 따라 많은 변화를 거쳐 왔습니다. 또한 다양한 대내외적 환경요인이 치안정책의 효과에 영향을 미칠 수 있으므로, 과거부터 현재까지 치안정책의 변동 요인을 고찰함으로써 정책수립 및 집행 과정에서 예측 가능성을 높이고 정책실패의 위험성을 낮출 수 있습니다. 이에 치안정책의 여러 부문에서 다양한 경험과 전문성을 갖고 계신 전문가의 견해를 반영하여 구체적인 변동 요인의 작동 방식을 밝히고자 합니다. 특히 치안정책 변동 요인이 치안정책의 수립 및 집행, 그리고 결과에 미치는 방식에 있어 그 중요도가 상이할 것이라는 가정 하에 AHP 조사 기법 등을 이용하여 전문가 분들의 의견을 반영하고자 합니다.

응답하신 모든 사항은 연구 목적으로만 사용되며, 통계법 제33조(비밀의 보호)와 제34조(통계종사자의 의무)에 의거하여 엄정히 보호되오니 안심하시고 조사에 응하여 정확한 응답을 부탁드립니다. 아울러 바쁘신 중에 본 조사에 응하여 귀중한 시간을 내어 주심에 다시 한 번 진심으로 감사드립니다.

2017. 10. .

<연구자> 임 용 환

-한성대학교 대학원 행정학과 박사과정 행정학 전공

-휴대전화 :010-3082-0019

<지도교수> 이 창 원 교수 (조직학 박사/한성대학교 행정학과)

응답방법 안내

다음에 안내해 드리는 사항은 전문가 의견조사에 정확하게 응답하시는데 필요하오니 자세히 읽어 주시기 바랍니다.

■ 치안정책 변동요인 평가영역(총괄)

평가 목표	평 가 영 역	평가요소(13)
치 안 정 책 변 동 요 인 의 중 요 도 설 정	외부환경 영역	경제적 환경 변화
		정책대상 집단의 수요 변화
		치안관련 기술의 변화
		여론의 변화
	내부환경 영역	치안정책관리자의 변동
		조직의 역량 및 약점
		내부구성원의 욕구와 수요
	법률과 제도 영역	관련 법률의 제·개정 및 폐지
		타 조직과의 관계
		유사조직의 제도변화
	사건과 사고 영역	범죄행태 및 유형의 변화
		초점사건 발생
		경찰공무원 순직

■ 상대적 중요도(영향력)에 대한 척도

척 도	정 의	내 용
1	동등하게 중요	두 개의 요소가 상위 목표에 비추어 동등하게 중요
2	약간 중요	한 요소가 다른 요소보다 약간 더 중요
3	중요	한 요소가 다른 요소보다 중요
4	매우 중요	한 요소가 다른 요소보다 강하고도 명백하게 중요
5	절대적으로 중요	한 요소가 다른 요소와 비교가 안될 만큼 절대적으로 중요

■ 조사에 대한 응답방법 (평가요소의 비교 방법)

○ 각 설문 문항별로 해당 평가요소에 대한 설명이 제시 됩니다. 우선, 평가 요소에 대한 설명을 끝까지 읽어 보신 후, 이를 참고하여 그 다음에 주어 지는 질문에 응답하여 주시기 바랍니다.

○ 좌측과 우측의 평가요소 중 영향력이 큰 요소를 결정하신 후, 영향력이 큰 정도에 따라 해당 영역의 숫자에(영향력이 클수록 5에 가깝게) ○표 하여 주십시오.

예시1) A요인이 B요인보다 영향력이 강한 경우,

→ 좌측영역 3에 ○표

문항	평가요소	강함 ←	동등	→ 강함	평가요소
1	A	5 4 ③ 2 1 2 3 4 5			B

예시2) B요인이 A요인보다 영향력이 절대적으로 강한 경우,
→ 우측영역 5에 ○표

문항	평가요소	강함	←	동등	→	강함	평가요소				
1	A	5	4	3	2	1	2	3	4	⑤	B

예시3) A요인과 B요인의 영향력이 동일한 경우,
→ 양 영역 사이의 1에 ○표

문항	평가요소	강함 ←	동등	→ 강함	평가요소
1	A	5 4 3 2 ①	2 3 4 5		B

■ 응답 시 유의사항

- 빠짐없이 응답 해 주시기 바랍니다.
 - 다소 응답하기 어려운 경우에도 논리적 추론이나 직관적 판단에 의해 빠짐없이 응답 해주시기 바랍니다.
- 일관성을 유지해 주시기 바랍니다.
 - 만일 A가 B보다 중요하고, B가 C보다 중요하다고 응답하셨을 경우, 당연히 A는 C보다 중요하다고 응답되어야 합니다.

전문가 의견 조사서

I. 평가영역 사이의 상대적 중요도 비교

[설문 I - 1] 치안정책 변동요인 평가영역 사이의 상대적 중요도 비교

아래 표는 치안정책변동 요인의 각 평가영역인 「외부환경 영역」, 「내부환경 영역」, 「법률과 제도 영역」, 「사건과 사고 영역」에 대한 설명입니다. 읽어 보신 후, 아래의 질문에 응답 해 주십시오.

평가 목표	평가 영역	주 요 내 용
치안 정책 변 동 요 인 의 중 요 도 설 정	외부 환경 영역	○ 치안정책 변동요인 중 조직외적인 환경요인과 관련된 영역 - IMF관리체제 등 국내·외 경제적 환경의 변화 - 관서신설, 112신고 위치추적 등 정책대상 집단의 수요 변화 - 범죄의 예방 및 대응과 관련된 기술의 발달 - 치안행정과 관련된 언론의 보도 및 여론의 변화
	내부 환경 영역	○ 치안정책 변동요인 중 조직내부적인 환경요인과 관련된 영역 - 정책관리자인 기관장의 변동에 의한 새로운 정책기조의 형성 - 집행조직인 경찰기관(경찰공무원)의 역량 및 약점 보강 - 근무여건 개선 및 복지향상 등 내부 구성원의 욕구와 수요
	법률 과 제도 영역	○ 치안정책의 변동요인 중 관련 법규나 제도와 관련된 영역 - 치안과 관련된 법령의 제·개정 및 폐지 - 검찰 등 업무관련 타 조직과의 관계 - 소방, 군 등 유사 정부조직의 인사, 근무여건 등 제도변경 관련 사항
	사건 과 사고 영역	○ 범죄유형의 변화, 초점사건 발생 등 주요 사건 및 사고 영역 - 사이버범죄 등 범죄행태 및 유형의 변화 - 문세광 저격사건, 의령 우순경 주민살해사건 등 초점사건의 발생 - 치안현장 활동 중 발생된 경찰공무원의 순직사고

☐ 위 『치안정책 변동요인』의 네 가지 평가영역을 각각 아래와 같이 짝을 지어 비교할 때, 어떤 요소가 치안정책변동에 미치는 영향력이 상대적으로 더 강하다고 생각하십니까?

문항	평가영역	강함 ←	동등	→ 강함	평가영역
1	외부환경 영역	5 4 3 2 1	2 3 4 5		내부환경 영역
2	외부환경 영역	5 4 3 2 1	2 3 4 5		법률과 제도 영역
3	외부환경 영역	5 4 3 2 1	2 3 4 5		사건과 사고 영역
4	내부환경 영역	5 4 3 2 1	2 3 4 5		법률과 제도 영역
5	내부환경 영역	5 4 3 2 1	2 3 4 5		사건과 사고 영역
6	법률과 제도 영역	5 4 3 2 1	2 3 4 5		사건과 사고 영역

II. 평가요소 사이의 상대적 중요도 비교

[설문Ⅱ-1] 『외부환경 영역』 평가요소 사이의 상대적 중요도 비교

아래 표는 치안정책변동 요인 중 외부환경 영역인 경제적 환경 변화, 정책대상 집단의 수요 변화, 치안관련 기술의 변화, 여론의 변화에 대한 설명입니다. 읽어보신 후, 아래의 질문에 응답해 주십시오.

평가 영역	평가요소	주 요 내 용 및 사 례
외 부 환 경 영 역	경제적 환경 변화	국내·외 경제적 환경의 변화는 정책변동을 촉진시킨다. 특히 세계적인 불황은 많은 국가에 영향을 미쳐 정책변동을 일으키게 된다. IMF 관리체제하의 치안관련 예산감액 및 경찰인력증원 동결 등이 있다.
	정책대상 집단의 수요 변화	치안정책대상 집단인 국민이나 이해관계집단으로부터 새로운 요구가 있을 때에는 이에 대응하여 정책대안이 수정·보완되지 않을 수 없다. 신속한 출동을 원하는 국민들의 요구에 따른 112신고 위치추적, 경찰관서의 신설 등이 있다.
	치안관련 기술의 변화	새로운 기술을 도입하기 위한 정책의 추진과 함께 도입된 기술로 인한 기존정책의 변동이 나타난다. 정보통신기술의 발달에 따른 112신고출동시스템의 고도화, 사이버수사기능 강화, 지리적프로파일링 활용 등을 들 수 있다.
	여론의 변화	여론의 변화는 치안정책에 매우 큰 영향을 미친다. 특히 언론의 보도가 여론에 많은 영향을 미친다. 경찰공무원의 복지향상에 긍정적으로 작용되는 처우개선 관련 보도, 경찰의 일탈 및 현장대응활동 관련 고발성 보도 등이 있다.

□ 위 『외부환경 영역』의 네 가지 평가요소를 각각 아래와 같이 짝을 지어 비교할 때, 어떤 요소가 치안정책변동에 미치는 영향력이 상대적으로 더 강하다고 생각하십니까?

문항	평가요소	강함 ←	동등						→ 강함	평가요소	
1	경제적 환경 변화	5	4	3	2	1	2	3	4	5	정책대상 집단의 수요 변화
2	경제적 환경 변화	5	4	3	2	1	2	3	4	5	치안관련 기술의 변화
3	경제적 환경 변화	5	4	3	2	1	2	3	4	5	여론의 변화
4	정책대상 집단의 수요 변화	5	4	3	2	1	2	3	4	5	치안관련 기술의 변화
5	정책대상 집단의 수요 변화	5	4	3	2	1	2	3	4	5	여론의 변화
6	치안관련 기술의 변화	5	4	3	2	1	2	3	4	5	여론의 변화

[설문Ⅱ-2] 『내부환경 영역』 평가요소 사이의 상대적 중요도 비교

아래 표는 치안정책변동 요인 중 내부환경 영역인 치안정책관리자의 변동, 조직의 역량 및 약점, 내부구성원의 욕구와 수요에 대한 설명입니다. 읽어보신 후, 아래의 질문에 응답해 주십시오.

평가 영역	평가요소	주 요 내 용 및 사 례
내 부 환 경	치안정책 관리자의 변동	행정안전부장관은 경찰의 상위정책관리자로서 의사결정에 큰 영향을 미치며, 경찰청장 및 지방경찰청장의 교체 또한 취임 초 각종 혁신정책의 추진 등 치안정책의 결정 및 집행과 관련하여 많은 영향을 미친다.
	조직의 역량 및 약점	부조리 문제, 역량부족 등 조직의 부족한 부분을 보강하여 부조리 척결, 경찰관 능력의 질적 향상을 위한 정책이 많이 시행되었음을 알 수 있다. 부조리 척결을 위한 방법위원회 해체, 경찰역량강화를 위한 교육기관의 전문화, 우수인재확보를 위한 경찰대학 설치 등을 들 수 있다.
영 역	내부 구성원의 욕구와 수요	경찰의 복지나 근무여건은 조직구성원의 사기진작에 많은 영향을 미친다. 경찰공무원의 연령정년은 경감이하 57세, 경정이상 60세로 차등 규정되어 있었으나 구성원들의 요구로 60세로 통일되었으며, 근무여건 개선 요구에 의한 지역경찰의 3교대제 근무 도입을 예로 들 수 있다.

☐ 위 『내부환경 영역』의 세 가지 평가요소를 각각 아래와 같이 짝을 지어 비교할 때, 어떤 요소가 치안정책변동에 미치는 영향력이 상대적으로 더 강하다고 생각하십니까?

문항	평가요소	강함 ← 동등 → 강함	평가요소
1	치안정책관리자의 변동	5 4 3 2 1 2 3 4 5	조직의 역량 및 약점
2	치안정책관리자의 변동	5 4 3 2 1 2 3 4 5	내부 구성원의 욕구와 수요
3	조직의 역량 및 약점	5 4 3 2 1 2 3 4 5	내부 구성원의 욕구와 수요

[설문Ⅱ-3] 『법률과 제도 영역』 평가요소 사이의 상대적 중요도 비교

아래 표는 치안정책변동 요인 중 법률과 제도 영역인 관련 법률의 제·개정 및 폐지, 타 조직과의 관계, 유사조직의 제도변화에 대한 설명입니다. 읽어보신 후, 아래의 질문에 응답해 주십시오.

평가 영역	평가요소	주 요 내 용 및 사 례
법 률 과 제 도 영 역	관련 법률의 제·개정 및 폐지	기본적으로 법치행정의 원리에 의거해 행정을 수행하기 때문에 치안관련 법률의 제정이나 개정, 폐지는 치안정책변동에 직접적으로 영향을 미친다. 경찰법 제정(1991년)에 의한 경찰청 개청, 지방분권특별법 제정(2004년)에 의한 제주특별자치경찰제 시행 등을 들 수 있다.
	타 조직과의 관계	경찰조직은 검찰청(수사), 국방부(대간첩 작전), 소방청(긴급구조업무), 여성가족부(여성범죄 예방), 국가정보원(정보) 등과 협력적인 관계이면서 경쟁적인 관계에 있다. 치안본부 직속으로 있던 국립과학연구소가 경찰청 개청 시 법무부의 반대로 당시 내무부로 이관된 예를 들 수 있다.
	유사조직 의 제도변화	채용이나 근무여건, 복지 부분에서는 유사조직과 동일한 기준을 요구하게 되어 유사조직의 제도 변화는 치안정책의 변동에 많은 영향을 미친다. 근속승진기간 단축문제, 병역자원이 감소에 따른 국방부의 대체복무 폐지 방침에 의한 전·의경 감축 등을 들 수 있다.

□ 위 『법률과 제도 영역』의 세 가지 평가요소를 각각 아래와 같이 짝을 지어 비교할 때, 어떤 요소가 치안정책 변동에 미치는 영향력이 상대적으로 더 강하다고 생각하십니까?

문항	평가요소	강함 ← 동등 → 강함	평가요소
1	관련 법률의 제·개정 및 폐지	5 4 3 2 1 2 3 4 5	타 조직과의 관계
2	관련 법률의 제·개정 및 폐지	5 4 3 2 1 2 3 4 5	유사조직의 제도변화
3	타 조직과의 관계	5 4 3 2 1 2 3 4 5	유사조직의 제도변화

[설문Ⅱ-4] 『사건과 사고 영역』 평가요소 사이의 상대적 중요도 비교

아래 표는 치안정책변동 요인 중 사건과 사고 영역인 범죄행태 및 유형의 변화, 초점사건 발생, 경찰공무원 순직에 대한 설명입니다. 읽어보신 후, 아래의 질문에 응답해 주십시오.

평가 영역	평가요소	주 요 내 용 및 사 례
사 건 과 사 고 영 역	범죄행태 및 유형의 변화	범죄의 행태 및 유형의 변화에 따라 경찰의 대응 또한 변화한다. 기동화 및 광역화된 범죄에 대응하기 위한 광역수사단(대) 설치, 사이버범죄에 대응하기 위한 사이버 수사국 설치 등 사이버수사기능을 강화하는 정책이 대표적인 예이다.
	초점사건 발생	사고발생 전에는 제기된 문제점이 정책의제화 되지 않다가 사회적 이슈 사건이 발생하면 신속하게 정책의제화 되고 대안이 모색되는 사례들이 많다. 1974년 문세광 8·15 저격사건에 따른 치안본부 승격, 의령 주민을 살해한 우순경 사건(1982년)에 따른 각종 개혁정책, 이라크 저항세력에 의한 김선일 납치살해 사건(2004년)에 따른 해외 경찰주재관 증파 등을 들 수 있다.
	경찰 공무원 순직	범인검거 등 현장활동 중의 경찰공무원의 순직은 언론을 매개로 사회적 으로 동정여론이 형성되고 정부는 문제점을 검토·개선하는 방식으로 정책변동이 이루어진다. 폭행피의자 검거과정에서 경찰관 2명을 살해(2004년)한 범인검거 현상금은 5,000만원이었던 반면 순직 보상금은 3,100만원이 지급되었던 것과 관련 ‘현상금보다 싼 보상금’ 논란으로 순직·공상 경찰관의 손해진보체계 개선의 출발점이 되었다.

□ 위 『사건과 사고 영역』의 세 가지 평가요소를 각각 아래와 같이 짝을 지어 비교할 때, 어떤 요소가 치안정책 변동에 미치는 영향력이 상대적으로 더 강하다고 생각하십니까?

문항	평가요소	강함 ← 동등 → 강함	평가요소
1	범죄행태 및 유형의 변화	5 4 3 2 1 2 3 4 5	초점사건 발생
2	범죄행태 및 유형의 변화	5 4 3 2 1 2 3 4 5	경찰공무원 순직
3	초점사건 발생	5 4 3 2 1 2 3 4 5	경찰공무원 순직

Ⅲ. 각 평가요소의 현재의 중요도 수준과 미래의 예상되는 중요도 수준 비교

[설문Ⅲ-1] 각 평가요소의 현재의 중요도 수준 비교

아래 표의 각 평가요소가 현재까지 치안정책변동에 어느 정도 중요하게 영향을 미쳤다고 생각하십니까? 각각의 중요도 수준을 해당 번호에 0표해 주시기 바랍니다.

영역	부호	평가요소(13)	현재 중요도 수준				
			낮 다		보 통	높 다	
			1	2	3	4	5
외부 환경 영역	1	경제적 환경 변화	1	2	3	4	5
	2	정책대상 집단의 수요 변화	1	2	3	4	5
	3	치안관련 기술의 변화	1	2	3	4	5
	4	여론의 변화	1	2	3	4	5
내부 환경 영역	5	치안정책관리자의 변동	1	2	3	4	5
	6	조직의 역량 및 약점	1	2	3	4	5
	7	내부구성원의 욕구와 수요	1	2	3	4	5
법률 과 제도 영역	8	관련 법률의 제·개정 및 폐지	1	2	3	4	5
	9	타 조직과의 관계	1	2	3	4	5
	10	유사조직의 제도변화	1	2	3	4	5
사건 과 사고 영역	11	범죄행태 및 유형의 변화	1	2	3	4	5
	12	초점사건 발생	1	2	3	4	5
	13	경찰공무원 순직	1	2	3	4	5

[설문Ⅲ-2] 각 평가요소의 미래의 예상되는 중요도 수준 비교

아래 표의 각 평가요소가 미래 예상되는 치안정책변동에 어느 정도 중요하게 영향을 미칠 것이라고 생각하십니까? 각각의 중요도 수준을 해당 번호에 0표해 주시기 바랍니다.

영역	부호	평가요소(13)	미래 중요성이 높아질 것으로 예상				
			낮 다		보 통	높 다	
			1	2	3	4	5
외부 환경 영역	1	경제적 환경 변화	1	2	3	4	5
	2	정책대상 집단의 수요 변화	1	2	3	4	5
	3	치안관련 기술의 변화	1	2	3	4	5
	4	여론의 변화	1	2	3	4	5
내부 환경 영역	5	치안정책관리자의 변동	1	2	3	4	5
	6	조직의 역량 및 약점	1	2	3	4	5
	7	내부구성원의 욕구와 수요	1	2	3	4	5
법률 과 제도 영역	8	관련 법률의 제·개정 및 폐지	1	2	3	4	5
	9	타 조직과의 관계	1	2	3	4	5
	10	유사조직의 제도변화	1	2	3	4	5
사건 과 사고 영역	11	범죄행태 및 유형의 변화	1	2	3	4	5
	12	초점사건 발생	1	2	3	4	5
	13	경찰공무원 순직	1	2	3	4	5

[의견조사 응답 전문가님의 일반사항]

1. 학계(교수) 전문가인 경우

① 전공분야 : _____ 학 ② 연구(대학재직)경력 : _____ 년

2. 경찰공무원인 경우(계급 : _____)

① 주요근무분야 : _____ ② 경찰 재직경력 : _____ 년

3. 학위 : _____

① 학사 ② 석사 ③ 박사

3. 성 별 : _____

4. 연 령 : 만 _____ 세

☺ 의견조사에 응해 주셔서 대단히 감사합니다.

ABSTRACT

A Study on the Change Process of Policing Policy and the Importance of Policy Change Factors in Korea

– Based on Analytic Hierarchy Process –

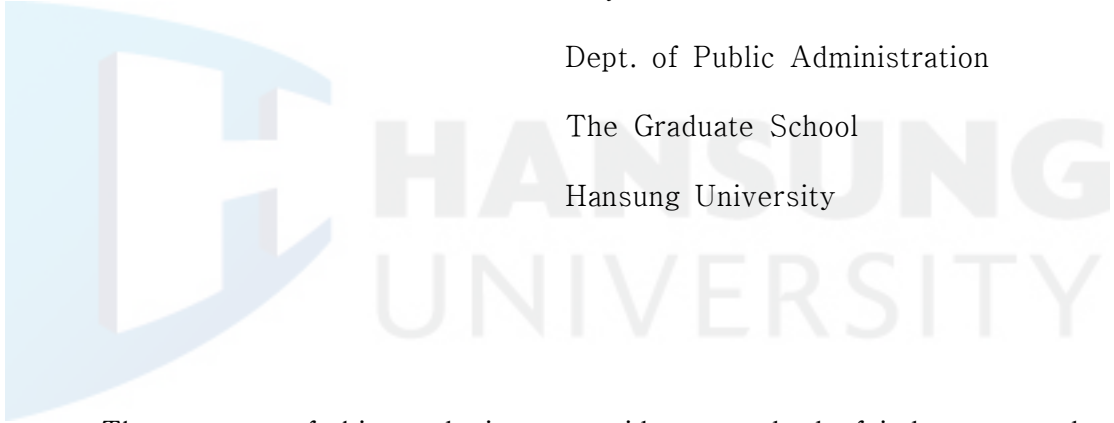
Lim, Yong Hwan

Major in Public Administration

Dept. of Public Administration

The Graduate School

Hansung University

The logo of Hansung University is located on the left side of the page. It features a stylized blue and white graphic. A large, faint watermark of the university's name, 'HANSUNG UNIVERSITY', is visible in the background across the middle of the page.

The purpose of this study is to provide a standard of judgement and the direction of decision-making and to establish policing policies by abstracting the factors and grasping the relative importance of priority by exploring the change process of policing policies. For this purpose, change factors of policing policies were extracted through literature review and previous studies, and thirteen factors of policing-policy change were selected through the historical contemplation of policing-policy change. They were categorized into four groups, based on which the evaluation model was designed.

Two expert groups were selected and opinion survey was conducted in

order to analyze the relative importance and priority of the factors of policing-policy change(FPPC). Group I is composed of professors teaching students in police administration major, and Group II is composed of police officers whose rank is Senior Superintendent or above, and who have experiences in working for the Korean National Police Agency headquarters or regional headquarters at the levels of Metropolitan or Provincial Police Agency. To measure the relative importance of FPPCs, AHP analysis designed to quantify the qualitative value judgments and a need assessment analysis designed to make better choices by comparing the level of importance in the present and future were conducted.

The summarized result of this research is as follows.

First, the relative importance and priority according to the estimative AHP analysis on FPPC were found to be external environment, accidents and incidents, legislations and regulations, and internal environment in order. It shows that the impact of external environment such as people's demands and public opinion on FPPC is relatively huge with considering the police duty of protecting people's lives and assets and securing their safety.

Second, the findings analyzed from result value of complex weight show that expert group recognized that the change of public opinion, the change in demand of policy objects, the legislation, revision and repeal of laws, the occurrence of focusing event and the change of policing-policy makers played a relatively important role. The sum of the complex weight deemed as the top 5 factors by expert group is 0.565. They analytically seem to be dynamic factors. In other words, it demonstrates that changes in public opinion, people's demands as policy objects and occurrence of focusing event play an important role in the process of developing a problem into a social issue, and the National Assembly and

policing—policy makers perform a crucial role in turning this social issue into a policy agenda. In addition, these factors have a consistent influence on the changes of important policing—policies throughout the ages. It suggests that policy makers and lawmakers should take more active and rapid actions.

On the other hand, expert groups considered internal members' need and demand, capability and vulnerability of the police organization, policemen's death on duty, system changes of similar government organizations, and the relationship with other government organizations as relatively less important factors. The sum of complex weight of the five lowest-ranked factors which expert group considered relatively less significant is 0.232, and it is analyzed that the factors have long-term or gradual influence on policy change or are influenced passively by other government organizations' policies. It means that a consistent and long term policy approach is need to deal with such factors.

Third, the factors found to be mid-ranked in the AHP analysis and the factors extracted from need assessment analysis such as policing—technique related change, change in forms of crimes, economic environmental change, changing demands of policy objects were analyzed as priorities that have more importance in the future rather than in the present. These findings indicate the desirable policy direction is to draft and change policing policies in step with changes in these factors.

On the basis of the research results, the policy implications and proposals are as follows.

First, it is crucial that policy making should be careful and consistent because dynamic FPPCs have the attribute of changing quickly. Therefore, top—down approach is not desirable and policies should be made after collecting opinions from all walks of life and relevant experts.

Second, as changes in policing-related techniques and changes in forms of crimes ranked top among factors that have more importance in the future rather than in the present through need analysis, securing R&D budget for policing technologies such as big data analysis, establishment of Policing Science Laboratory, and securing personnel for research etc. are needed.

Third, efforts are needed to narrow down the gap in preception with external environment by expanding opportunities for citizens to participate in policy making through sharing of opinions from citizens and establishing partnership between the public and private. On top of that, it is also necessary to encourage communication within the police organization by listening more to members of the organization and expanding opportunities for them to participate in decision making.

Fourth, the AHP analysis and need assessment analysis reveal that the factor of changing demands of policy objects should remain a priority in policy agendas in the future as well as in the present. This means that the police should make its utmost efforts to perform its genuine duty of protecting people's lives and assets and keeping public safety and order.

Key words : policing policy, policy change, factors of policing-policy change, AHP, need assessment analysis.