

4대악 근절대책에 대한 비판적 고찰

주성빈* · 이창한**

〈요 약〉

이 연구는 시행된 지 200여일이 지난 정부의 4대악 정책에 대해 살펴보고, 비판적 시각에서 검토해 본 후, 향후 정책적 방향을 제시하는데 목적이 있다. 2013년 새 정부의 정책적 화두 중 대표적인 키워드는 ‘안전’이다. 국민의 안전과 관련된 세부 항목 중에서도 ‘4대악’은 박근혜 정부가 근절시키고자 하는 중점 과제라는 점은 명백한 사실이다. 4대악은 성폭력, 학교폭력, 가정폭력, 불량식품을 의미하는 것으로 국민의 생활에 직·간접적으로 악영향을 끼치는 범죄를 의미하는 표현이다.

지금까지 4대악 정책과 관련하여 다양한 논의가 전개되어 왔지만 이에 대해 비판적 시각에서 논의를 이끌어 낸 연구는 매우 부족한 실정이다. 이러한 시점에서 사회안전에 대한 우선과제로 대두되고 있는 4대 사회악 근절 방안에 관해 관심을 갖고, 진단 및 평가를 하는 것은 시기적으로 적절하다고 여겨진다. 하지만 이 연구는 4대악 정책에 대하여 단순히 비판적 입장을 견지하는 것이 요지는 아니다. 4대악 정책에 대한 실태와 운영 활동을 정책의 기본 구성틀에 근거하여 계획부문과 집행부문에 맞춰 살펴봄으로써 궁극적으로 4대악 정책이 사회안전망 구축의 토대로 작용할 수 있길 기대하고 있다.

주제어 : 4대악, 성폭력, 학교폭력, 가정폭력, 불량식품

* 동국대학교 일반대학원 경찰행정학과 박사과정 (제1저자)

** 동국대학교-서울 경찰행정학과 교수 (교신저자)

목 차

- | |
|---|
| I. 서 론
II. 4대 사회악 실태
III. 4대 사회악 근절대책의 문제점
IV. 4대 사회악 근절대책에 대한 정책 제언
V. 결 론 |
|---|

I. 서 론

2013년 새 정부의 정책적 화두 중 대표적인 키워드는 ‘안전’이다. 국민의 안전과 관련된 세부 항목 중에서도 ‘4대악은 박근혜 정부가 근절시키고자 하는 중점 과제는 틀림없다.

2012년 통계청 조사 자료에 의하면 국민이 느끼는 가장 큰 불안요인은 범죄 위험(29.3%)으로 국가안보(18.4%), 경제적 위험(15.3%) 보다도 높게 나타났고, 성별에 따라 살펴보면 여자의 경우 35.4%로 남자(23.0%)보다 크게 나타났다(<http://www.kostat.go.kr/>, 검색일: 2013. 10. 08). 이러한 안전을 확보하기 위해서 선행되어야 할 것이 바로 사회의 근간을 이루는 가정과 학교의 역할을 재정립하는 것이 될 것이다. 사회에서의 경제적 양극화와 불평등이 야기하는 소외감과 좌절감이 분노, 충동을 낳아 결국 범죄로 이어지고 있으며, 실제로 아동·청소년기 가정폭력 경험이 강간·강제추행 등 성폭력사범으로 나아가는 비율이 63.9%, 다음으로 살인범(60%), 절도범(56%), 강도(48.8%) 순으로 뒤를 잇고 있어, 강력범죄자가 다른 범죄자들보다 어린 시절 가정폭력을 경험한 비율이 더 높은 것으로 나타났고, 이는 강력범죄의 절반 이상이 가정의 불화에서 비롯되는 것으로 이해할 수 있다(신동욱, 2013: 3). 또한, 가정폭력의 지속적 노출은 폭력을 문제해결 방식 중의 하나로서 받아들이기 쉬워 학교·사회에서 갈등해결의 한 방식으로 폭력을 사용하게 될 확률이 높아지는 것이다(정윤경 외,

2012: 82; 연성진·오정환, 2012: 33).

결국, 가정폭력이 학교폭력으로, 학교폭력은 사회의 강력범죄로 확산되고, 다시 가정으로 회귀하는 폭력의 악순환 현상이 반복되고 있어 이를 통제할 수 있도록 가정, 지방자치단체, 국가의 유기적인 역할이 중요하다.

이러한 맥락을 바탕으로 박근혜 대통령은 대선 공약부터 ‘성폭력, 가정폭력, 학교폭력, 불량식품’을 4대악¹⁾이란 명칭으로 근절하기 위해 목소리를 한 곳으로 집중시켰고, ‘국민안전’을 주요 국정전략 중 하나로 제시했다. 행정안전부 명칭도 안전행정부로 바꾸면서까지, 국민안전에 대한 의지를 확고하게 보여주고 있다.

이러한 정부의 의지는 국정비전과, 국정목표를 통해 명확히 드러나는데, 2013년 ‘국민행복, 희망의 새 시대’ 국정비전에서는 4대 국정기조와 14개 추진전략을 주요 목표로 내세우고 있고, 14개 추진전략 내 국민행복과 관련된 4개 전략 64개 과제 중 국민안전(범죄로부터 안전, 재난재해 예방·관리, 쾌적·지속 가능한 환경)은 23개로 35.9%를 차지하는 등 많은 비중을 차지하고 있다. 또한, 5대 국정목표 중 ‘안전과 통합의 사회’의 세부전략중 범죄로부터 안전한 사회구현으로서 4대 사회악 척결을 제시하고 있다(<http://www.president.go.kr/>, 검색일: 2013. 10. 09).

정부의 노력은 기존 개별부처·공급자 중심의 산발적 정책에서 벗어나, 부처간·중앙, 지방간·민, 관간 협업행정으로 4대악 근절방안의 토대와 부처별 대책 성과분석, 분석결과를 토대로 현장중심의 종합대책을 마련하였다는데 큰 의의가 있다. 특히, 지방청별로 성과의 차이는 있지만 가정폭력과 학교폭력 사건 발생율이 상당히

1) 4대악은 성폭력, 학교폭력, 가정폭력, 불량식품을 의미하는 것으로 구체적인 개념은 다음과 같다(사이버경찰청, 2012).

성폭력은 강간뿐만 아니라 추행·성희롱·성기노출 등 ‘성’을 매개로 인간에게 가해지는 모든 신체적, 언어적, 정신적 폭력을 포함하는 넓은 개념으로써 성폭력에 대한 막연한 불안감이나 공포심, 그로 인한 행동제약도 간접적인 성폭력이라 할 수 있고, 정조에 관한 죄 또는 풍속에 관한 죄로 다루어져 왔으나 이제는 “상대방의 동의없이 성적행위(언어포함)를 하거나 성적행위를 하도록 강요, 억압하는 행위” 일체를 의미한다.

학교폭력은 학교 안이나 밖에서 학생 사이에 발생한 상해, 폭행, 감금, 협박, 약취·유인, 명예훼손·모욕, 공갈, 강요 및 성폭력, 집단 따돌림, 정보통신망을 이용한 음란·폭력 정보 등에 의하여 신체·정신 또는 재산의 피해를 수반하는 행위를 말한다.

가정폭력은 가정구성원 사이의 신체적, 정신적 또는 재산상 피해를 수반하는 행위를 말한다. 가정폭력범죄에는 상해, 폭행, 유기, 학대, 아동학사, 체포, 감금, 협박, 명예훼손, 모욕, 주거·신체수색, 강요, 공갈, 재물손괴 등이 있다.

불량식품은 무허가 식품 제조, 인체에 유해한 물질 등을 사용하거나 병원성 미생물에 오염된 식품, 무신고 용기 포장류 제조식품, 식품첨가물 사용기준을 위반한 제품과 유통기한이 지난 제품을 지나지 않은 것처럼 변조한 제품 등을 말한다.

감소되는 등 실질적인 범죄 예방 및 감소 효과가 알려지고 있다.

하지만, 4대악 근절기간 동안 나타난 평균적인 성폭력 발생 건수, 절도범 검거율, 보이스포싱 범죄, 보험사기 범죄는 예년보다 발생건수가 증가하는 등 전반적으로 민생치안에 공백이 발생하고 있다는 지적이 많다(경찰청, 2013). 이는 정부가 4대악 근절을 달성한다는 이유로 주요 담당부처별로 성과를 평가하고 평가순위에 따라 특진을 주는 등 지나친 성과주의, 실적주의로 흐르고 있기 때문으로 여겨진다.

이 연구는 시행된 지 200여일이 지난 정부의 4대악 정책에 대해 경찰조직의 실태를 중심으로 점검하고, 비판적 시각으로 향후 정책적 방향을 제시하는데 있다. 지금까지 4대악 정책과 관련하여 다양한 논의가 전개되어 왔지만 이에 대한 비판적 시각에서 논의를 이끌어 낸 연구는 매우 부족한 실정이다. 이러한 시점에서 사회안전에 대한 우선과제로 대두되고 있는 4대 사회악 근절 방안에 관한 진단 및 평가를 계획 부문과 집행부문으로 크게 나누어 살펴보는 것은 시기적으로 적절하다고 여겨진다. 즉, 전자는 4대악 정책이 현 정부의 국정기조와 정책목표에 대한 충분한 고려가 있었는지, 범죄로부터 안전한 삶의 구현을 위한 종합대책으로 4대악 범죄가 적절했는지 등에 대해 검토해 보고, 후자에 대해서는 4대악 정책의 집행과정에서 효과적인 운영을 위한 컨트롤 타워는 어느 부처인지, 그 부처가 제대로 컨트롤 타워로써 역할을 수행할 수 있을지, 정부업무평가체계와 부처간 action plan의 적합도는 어느 정도인지, 정책의 방향이 예방적 차원에 맞춰져 있는지 처벌위주의 단속중심적 활동인지에 관한 논의를 이어가려고 한다.

따라서 이 연구의 목적은 4대악 정책에 대하여 단순히 비판에 그치는 것이 아니라 이러한 논의를 통해 도출된 문제점을 확인하고 그 문제점을 개선함으로써 향후 어떠한 정책방향이 국가적 차원에서 안전문제를 해결하는데 있어 더 적절한지에 대해 고민해 보고, 궁극적으로는 4대악 정책이 사회안전망 구축의 구심점으로 작용할 수 있길 기대하는 바이다.

Ⅱ. 4대 사회악 실태

1. 4대 사회악 현황

1) 성폭력

<표 1>과 같이 성폭력 범죄는 최근 지속적으로 증가하고 있고 지난 5년간 연 평균 9.97%가 증가하였고, 서울, 대구, 인천, 광주, 경기 등 주요 대도시에서 매우 급격한 증가세를 보이고 있음을 알 수 있다. 특히, 성폭력 범죄의 경우 추정 암수율이 83.3%로 실제 발생건수는 경찰 접수건수를 크게 상회할 것으로 추정된다.

〈표 1〉 광역청별 성폭력발생 현황(2008-2012년)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	
총계	건수	16,395	17,457	19,523	20,811	22,935
	증감		+1,062(6.48 ↑)	+2,066(11.83 ↑)	+1,288(6.60 ↑)	+2,124(10.21 ↑)
서울	3,421	3,758	4,940	5,267	6,064	
부산	1,146	1,716	1,734	1,577	1,524	
대구	615	742	868	898	1,088	
인천	921	997	1,177	1,336	1,382	
광주	594	634	671	784	1,007	
대전	508	504	473	538	600	
울산	395	456	414	407	415	
경기	3,898	3,999	4,137	4,819	5,181	
강원	581	504	564	563	582	
충북	567	528	560	563	569	
충남	593	576	665	795	838	
전북	610	534	577	619	868	
전남	621	610	670	611	647	
경북	688	737	843	830	826	
경남	979	899	953	945	1,059	
제주	258	263	277	259	285	

자료: 경찰청, 2012년 성폭력 범죄통계.

성폭력 범죄 피해 유형은 크게 강간, 성추행, 성희롱, 스토킹, 사이버성폭력, 음란전화 등으로 구분할 수 있는데 피해 유형별 발생 건수는 <표 2>와 같다.

2008년부터 2012년까지 전체 성폭력 범죄 발생률에서 강간과 성추행이 차지하는 비율은 매우 높았다. 하지만 최근에는 인터넷 등 대중매체의 발달로 인해 직접 대면하지 않아도 성적 수치심을 유발할 수 있는 스토킹, 사이버성폭력, 음란전화 등의 발생빈도가 점점 높아지고 있다는 점이 성범죄 발생에 있어 최근 특징이라 볼 수 있다. 또한 <표 1>과 같이 경찰청에서 집계되고 있는 공식통계와 성폭력 상담소에서 집계하고 있는 성폭력 범죄 피해 발생 건수에 큰 차이를 보이고 있는 것으로 볼 때 성범죄의 특성상 암수범죄가 많음을 알 수 있다.

〈표 2〉 성폭력 범죄 피해 유형

(단위: 건, %)

연도	계	강 간	성추행	기 타*
2008년	27,636	10,256	10,432	6,948
	100%	37.1	37.7	25.1
2009년	33,659	14,137	13,452	6,070
	100%	42.0	40.0	18.0
2010년	39,299	16,449	16,109	6,741
	100%	41.9	40.1	17.2
2011년	33,749	14,331	12,964	6,454
	100%	42.5	38.4	19.1
2012년	30,642	11,768	12,386	6,488
	100%	38.4	40.4	21.2

주: 1) 기타내역에는 성희롱, 스토킹, 사이버성폭력, 음란전화 등이 포함됨.

자료: 성폭력 상담소, 2013: 4.

김영주(2013)와 성폭력 상담소(2013)에서는 연령대별 성폭력 범죄 발생 특징을 보여주고 있는데, 2008-2010년에는 19세 이상 60세 미만의 연령대가 40-50%의 비율을 차지하고 있었으나, 2011년 이후에는 19세 미만의 연령대에서 발생하는 성폭력 피해 비율이 꾸준히 증가하고 있는 추세이다. 특히, 2011년도 이후에 13세-19세 미만의 장애인을 대상으로 한 성폭력 범죄가 증가하고 있다. 이는 성폭력 범죄의 피해를 당하더라도 사회와 소통할 공간이 부족했던 장애인들 또는 주변인에 의한 신고 활성화로 범죄 피해건수가 드러나 증가했을 수도 있지만, 최근 장애인들의 사회진출 및 접촉이 증가하고 있는 시점에서 이들에 대한 보호대책 마련이 시급하다.

2) 학교폭력 현황

청소년들은 많은 시간을 학교에서 보내게 됨에 따라 학교는 청소년의 성장과 발달에 중요한 영향을 미친다. 청소년기에 중요한 당면과제는 건전한 친구관계의 형성이며 친구관계에 문제가 있으면 건강한 정신적 발달과 적응에 심각한 영향을 받게 된다. 원만하지 못한 또래관계는 인성 발달의 어려움과 연관되어 있으며, 아동기와 청소년기 동안에 또래관계에서 갖게 되는 경험은 성인기의 적응에까지 영향을 미친다는 점에서 학교라는 공간은 매우 중요하다. 하지만 많은 청소년들이 학교생활 실패로 인해 학교적응에 어려움을 보이고 있다. 학급생활의 실패로 인해 발생하는 가장 심각한 문제는 학교폭력이다.

<표 3>은 이러한 학교폭력의 유형별 검거현황을 나타내고 있다. 단순폭력, 금품갈취는 2007년에서 2011년으로 시간이 지남에 따라 발생정도가 대체로 낮아지고 있으나 2012년도 상반기에만 예년의 70% 이상이 발생하는 등 유사하거나 증가하는 추세를 보이고 있다.

〈표 3〉 학교폭력 유형별 검거현황

(단위: 건)

구분	단순폭력	금품갈취	성폭력	기타	합계
2007	14,368	5,584	298	1,460	21,710
2008	16,295	6,961	413	1,632	25,301
2009	16,039	6,017	381	2,388	24,825
2010	15,537	5,992	575	3,071	25,175
2011	14,837	3,902	444	2,774	21,957
2012. 8월	10,790	4,804	303	1,895	17,792

자료: 정현미·황태정, 2012: 22.

학교폭력의 피해율과 가해율을 살펴보면, 학교폭력의 피해율은 2008년 10.5%, 2009년 9.4%, 2010년 11.8%, 2011년 18.3%로 학교폭력의 평균피해율은 12.5%로 나타났다. 학교폭력의 가해율은 2008년 8.5%, 2009년 12.4%, 2010년 11.4%, 2011년 15.7%로 동 기간 평균 가해율은 12.0%로 나타났다(http://www.jikim.net, 검색일: 2013. 10. 13). 그러므로 학교폭력에 관련된 학생수는 가해자와 피해자를 합쳐 전체 학생 수의 25% 내외에 이르는 것으로 추정할 수 있다.

학교폭력의 가해자 및 피해자 수를 교육과정별로 살펴보면 초등, 중등, 고등학교

과정별로 학교폭력의 실태는 연도와 상관없이 중등학교, 고등학교, 초등학교 순으로 가해자 및 피해자 수가 월등히 많음을 알 수 있다. 이는 초등학생은 지적으로 발달하는 초창기이고, 중학생은 또래 관계를 통해 자기 정체성을 확립해가는 시기이며, 고등학생은 청년에 진입하는 시기로 입시 등 미래에 대한 고민을 많이 하는 시기적 특성을 가지고 있다. 중학생의 학교폭력이 많은 것은 또래관계를 통해 자기정체성 확립해가는 과정에서 갈등상황이 빈번하게 나타나고 이런 혼란이 폭력으로 표출되는 경우가 많기 때문이라 여겨진다. 연도별 특징을 살펴보면, 가해자 및 피해자 수 모두 2010년이 가장 많은 수치를 보였다. 이는 2010년 이전부터 이슈화되었던 학교폭력에 대한 본격적인 관심과 대응으로 인하여 2010년을 정점으로 하락세로 접어들었기 때문으로 보여진다. 하지만 2009년에서 2011년으로 올수록 초등, 중등, 고등학교에서 가해자 1인당 피해자 수는 대체로 증가하고 있음을 알 수 있다. 이는 점차적으로 소수의 가해자가 다수의 피해자를 양상하고 있는 것이 확인된 결과로 전체적인 학교폭력 피해는 감소하고 있지만 그 심각성은 더해가고 있음을 의미한다(각 시도 교육청 자료, 2012).

또한 최근 학교폭력 피해유형을 구체적으로 살펴보면, 맞았다(1순위), 욕설이나 모욕적인 말을 들었다(2순위), 말로 협박이나 위협을 당했다(3순위), 집단적으로 따돌림을 당했다(5순위)의 결과를 나타내고 있는데, 전형적인 폭력형태인 구타 외에 정서적 폭력에 해당하는 욕설이나 모욕, 말을 통한 협박·위협이 2·3순위로 나타난 것은 정서적 폭력이 큰 부분을 차지하는 것을 알 수 있다. 학교폭력에 나타나는 또 하나의 경향은 폭력이 지속적으로 나타나며 그 지속성이 확대된다는 것이다. 즉, 대체로 학교폭력 피해·가해 기간이 2주 미만의 단기간 피해(53.9%)가 많았지만 6개월 이상 장기간 또는 반복적으로 진행되는 경우도 약 14%에 이르는 것으로 나타났다(<http://www.jikim.net>, 검색일: 2013. 10. 13).

3) 가정폭력 현황

여성가족부가 전국 3,800가구를 대상으로 2010년 5월부터 12월까지 수행한 가정폭력 실태조사 결과 <표 4>에 의하면, 우리나라 65세 미만 부부의 1년간 신체적 폭력발생률은 16.7%로 조사되었다. 이는 우리나라 65세 미만 부부 6쌍 중 1쌍이 1년에 한 번 이상 배우자로부터 신체적 폭력을 당하거나 행하는 것을 의미한다. 또한, 부부간 신체적 폭력, 정서적 폭력, 경제적 폭력, 성 학대, 방임을 모두 포함한 부부폭력

전체 발생률은 53.8%로 나타났다.

이러한 부부간 신체적 폭력 발생률은 1998년 7월 「가정폭력 방지법」이 시행된 초기에 조사된 2000년도 조사(34.0%)와 비교할 때 절반 정도로 줄어든 것으로 파악되고 있다. 그러나 여성가족부에서 2004년부터 3년마다 실시하고 있는 가정폭력 전국 실태조사 결과를 비교해 보면, 지난 1년간 신체적 폭력률은 2004년 15.7%, 2007년 11.6%, 2010년 16.7%로 2007년 조사보다 5.1% 높아졌고, 부부폭력률도 2004년 44.6%, 2007년 40.3%, 2010년 53.8%로 2007년보다 13.5% 높아졌다. 2007년 조사에 비해 2010년 조사에서 신체적 폭력률이 높아진 것은 경제 상황 변화와 관련지어 볼 수 있는데, 2008년 세계금융위기로 인한 여파, 불안정한 경제 및 고용 상황 등으로 인한 경제적인 요인이 부부간 폭력 발생에 영향을 미친 것이라 여겨진다.

〈표 4〉 연도별 부부폭력 발생률 비교(2004-2010년)

(단위: 명, %)

구분	부부폭력 발생률	신체적 폭력			정서적 폭력	경제적 폭력	성 학대	방임	분석 대상 수
		경	중	경+중					
2010	53.8	16.3	3.3	16.7	42.8	10.1	10.4	30.5	2,423
2007	40.3	11.1	4.8	11.6	33.1	4.1	10.5	19.6	6,561
2004	44.6	15.2	4.8	15.7	42.1	-	7.1	-	5,916

주: 1) 65세 미만 기혼자를 대상으로 조사한 결과임.

2) 2004년의 경우는 부부폭력을 신체적 폭력, 정서적 폭력, 성 학대만을 포함한 개념.

3) 2007년, 2010년의 경우는 신체적 폭력, 정서적 폭력, 경제적 폭력, 성 학대, 방임을 포함한 개념.

자료: <http://www.mogef.go.kr/>, 검색일: 2013. 10. 04.

또한 과거에는 남성에 의한 여성의 피해가 일반적이었다면 최근에는 여성에 의한 남성의 피해도 증가하여 말 그대로 부부폭력이 이전보다 공히 증가하고 있는 추세를 알 수 있다. 그러나 특히 신체적 폭력, 성학대 등에 있어서는 아직도 남성 가해자가 2배 이상 높은 실정이고, 여성의 가해는 방어의 목적에서 발생하는 경우가 많은 실정이다(<http://www.kostat.go.kr/>, 검색일: 2013. 10. 04).

연령에 따라 부부폭력률을 비교해 보면, 65세 이상 노인의 부부폭력률은 31.8%로 나타나, 연령이 높아질수록 부부폭력률이 대체로 감소하는 양상을 보였다.

신체적 폭력의 경우 65세 미만 기혼자가 16.7%인데 반해 65세 이상은 7.1%로 폭력률이 절반 이상으로 줄어들었다. 그러나 이는 노인부부 7쌍 중 1쌍이 1년에 한번 이상 배우자로부터 신체적 폭력을 당하거나 행하는 것을 의미하여, 노년기에도

여전히 폭력이 사라지지 않고 있음을 확인할 수 있다.

우리나라 부부폭력 실태를 외국의 경우와 비교해 보면, 각 국가별 조사기간이 상이하여 정확한 비교는 어렵겠지만 우리나라의 신체적 폭력 피해율은 영국(3.0%, 2007년)이나 일본(3.0%, 2001년)에 비해 5배 이상 높은 것으로 보고되고 있다(여성가족부, 2010).

4) 불량식품 현황

식품산업은 국민경제를 구성하고 있는 산업의 하나로서 국민생활에 가장 밀접한 식품의 생산과 판매 활동을 수행하고 있다. 식품은 국민의 건강과 밀접하다는 이유로 직간접적으로 정부의 규제를 많이 받고 있는 산업의 하나이다. 또한 식품산업은 내수 중심의 특성을 보이고 있으며 지금까지 시장개방에 의한 영향을 크게 받지 않고 <표 5>와 같이 제조업 GDP 대비 약 11%, GDP 대비 약, 3% 전후 수준에서 꾸준히 성장하여 왔다.

<표 5> 국내 산업 대비 식품산업 비중

(단위: 10억원, %)

연도	제조업 GDP	국내 총생산 (GDP)	식품산업 총 생산액	제조업 GDP 대비	GDP 대비
2008년	258,638	1,023,938	36,650	14.17	3.58
2009년	265,783	1,063,059	40,408	15.20	3.80
2010년	323,050	1,172,803	34,548	10.69	2.95
2011년	347,371	1,237,128	40,318	11.61	3.26

자료: <http://www.kosis.kr/>, 검색일: 2013. 10. 10.

불량식품을 간단히 식품위생관련 법규를 준수하지 않은 식품이라 정의한다면 불량식품의 범주가 매우 넓어지지만, 식품위생관련 법규인 「식품위생법」 등에 따라 정의해 보면 ① 위해식품, ② 병든 동물고기 등을 사용한 식품, ③ 기준·규격이 고시되지 않은 화학첨가물 등이 첨가된 식품, ④ 유독기구 등을 사용한 식품, ⑤ 기준과 규격이 정해지지 않은 포장용기를 사용한 식품, ⑥ 허위표시, 과대포장 등을 한 식품 등으로 유형화 할 수 있다.

식품안전에 대한 불안을 해소하고 선진국 수준의 안전한 먹을거리 확보를 위한 대책이 필요한 상황임에도 불구하고 불량식품 적발 현황은 <표 6>과 같이 점점 증가하고 있다.

〈표 6〉 불량식품 적발 현황(2007-2010)

(단위: 건)

구분	신고	행정처분등 조치내역					허위신고	고발
		계	허가취소	영업정지	품목(류)정지	시정명령 등		
2008	2,967	1,289	13	136	17	1,123	630	283
2009	4,538	1,256	3	209	70	974	2,618	323
2010	8,050	2,061	99	133	26	1,803	3,299	1,487
2011	8,411	1,927	37	193	55	1,642	5,036	1,448

자료: 식품의약품안전처, 2012: 198.

세부현황을 살펴보면, 2008년부터 2,967건, 2009년 4,538건, 2010년 2,061건, 2011년 8,411건으로 매년 증가하고 있다. 이는 불량식품 건수가 증가한 이유도 있지만, 2009년에 설립된 식품안전정보원의 역할도 중요한 요인으로 평가된다.

또한 적발된 불량식품에 대한 행정처분 등 조치내역은 시정명령 등 약한 수준에 그치는 경우가 거의 대부분이었으며, 형사처분을 위한 고발조치는 미미했으나 2010년을 기점으로 급격히 증가하였다.

2. 4대 사회악 근절정책

1) 성폭력

새 정부 수립 후 국정과제 반영, 성폭력 관련 법률 개정 사항 등을 반영하여 11개 관계부처 합동 ‘성폭력 방지 종합대책’을 수립·발표하였다. 소관부처별 주요 대책 내용을 살펴보면, 경찰청은 음란물 단속 강화로 성폭력 유발요인을 사전에 제거하고, 법무부·여성가족부는 아동·청소년 대상 성범죄자들의 처벌을 강화(16세미만 대상 강간범죄 집행유예 배제 추진 등)하는 대책을 마련하였다. 그리고 여성가족부·경찰청에서는 성폭력 전담수사팀을 설치하고 성폭력 피해자 통합지원센터를 확대(2012년 30개 → 2017년 60개)하는 등 성범죄와 관련된 다양한 활동을 기획·시행하고 있으며, 여성가족부는 성폭력 예방 의무교육 대상자를 확대하여 실시하는 등 각 중앙부처별 목적에 맞는 활동을 전개하고 있다.

2) 학교폭력

학교폭력 대응 시스템이 있음에도 불구하고 따돌림 및 상습 폭행에 시달리던 학

생이 신고하지 못하고 극단적 선택을 하거나 가해학생은 죄의식을 느끼지 못하고, 학교폭력을 방관하는 학교문화가 심각한 사회문제로 대두되었다. 이는 학교폭력 피해 및 가해학생의 학부모가 자녀에 대한 인지가 부족하고 학교와 긴밀한 소통이 이루어지지 않았기 때문이다. 또한, 학교폭력의 예방 및 조치 등과 관련하여 학교와 지역사회와의 공동 대응 전략이 부족하였으며, 특히 학교 후 결손가정과 맞벌이 가정 자녀에 대한 보호 제도가 없다는 것이 학교폭력의 근본 원인으로 지적되고 있다.

소관부처별 주요 근절 정책을 살펴보면, 교육부는 학교 200m이내를 학생안전지역으로 통합관리하고, 교육부·여성가족부·법무부는 학생들 스스로 갈등을 해결하는 토래상담, 토래조정, 학생자치법정 프로그램을 운영·지원하고 있다. 경찰청은 폭력 썬클에 대한 엄정대응하여 궁극적으로는 해체 수순을 밟도록 노력하고 있으며, 교육부는 Wee 프로젝트 확대, 고위험군 학생 관리강화, 어울림프로그램 개발 등의 예방 교육을 강화하는 등 노력하고 있다.

3) 가정폭력

일반 폭력과는 달리 가정폭력은 가족을 포함한 친밀한 관계에서 지속적으로 반복되는 특성을 지니고 있으며, 시간이 지남에 따라 그 폭력의 정도가 더욱 강해질 가능성이 높다는 점에서 그 심각성이 있다. 가정내 폭력의 피해자는 지속되는 폭력으로 인하여 의식 속에 폭력이 내면화됨으로써 피해자 당사자뿐만 아니라 자녀에게까지 전이될 수 있어 악순환의 고리를 끊기 쉽지 않다.

소관부처별 주요 대책 내용을 살펴보면, 여성가족부·법무부는 가정폭력 피해자의 안전 확보를 강화(현장출입·조사, 가해자 주취상태 시 유치장에 일시격리 등)하고, 피의자 보호시설의 연차를 확대(가정보호시설 2013년 16개 → 2015년 24개, 주거 지원시설 2013년 16개 → 2015년 24개)하였으며, 결혼이민 피해자 보호 프로그램을 강화하였다. 보건복지부는 노인, 아동학대 예방과 지원체계를 강화함으로써 가정폭력에 대응하고 있다.

4) 불량식품

식품의약품안전처는 먹을거리 안전관리로 식품안전강국 구현을 위해 '범정부 중장기 5개년 계획'을 발표하고 2013년 5월 8일 '범정부 불량식품 근절 추진단'을 본격 가동하였다. 또한, 국무총리실 등 정부부처 및 17개 시·도가 참여하는 '범정부 불량

식품 근절 고위급 협의체를 정부서울청사에서 개최하였다(식품의약품안전처, 2013: 1-7). 범정부 중장기 5개년 계획은 식품안전강국 구현을 비전으로 설정하고 불량식품 근절로 안전한 먹을거리 환경을 조성하기 위한 구체적인 부처 간 협업 및 세부 추진 과제 내용이 담겨있다.

즉, 식약처는 고의적 식품사범을 영구퇴출하고, 부당이득을 취득하였을 경우 10배의 금액을 환수하였다. 그리고 「사전예측 수입검사시스템」을 구축함으로써 수입자 책임을 강화하였으며, 소비자 참여를 확대(위생점검)하고, 안전먹거리 운동을 전개하고 있다. 식약처·교육부는 불량식품 여부를 사전예방할 수 있는 방안을 강화(착한가격업소 지정 시 위생·청결기준 강화, 음식점 위생등급제 등)활동을 수행하고 있다.

Ⅲ. 4대 사회악 근절대책의 문제점

1. 4대 사회악 근절대책 평가 준거틀

1) 평가대상 선정

4대 사회악의 발생원인과 대책들은 매우 복잡한 현상이다. 이것은 단편적인 접근으로는 각 범죄의 근본원인을 파악하기 어렵고 따라서 실질적인 대응방안을 마련하는데 있어 어려움이 있다는 의미이다. 따라서 이 연구에서는 4대약 근절대책의 활동적 측면과 조직적 측면 모두를 평가 대상으로 선정하였다.

2) 평가목적

조직에서 이루어지는 정책에 대한 대부분의 평가는 조직학습을 촉진시키고(Earl, 1989), 의사결정의 불확실성을 감소시켜 주는 환류기능을 수행한다. 즉, 정부정책 평가의 궁극적인 목적 중의 하나는 정책의 평가결과들을 환류과정을 통해 적극적으로 활용하여 정부업무의 효율성과 효과성을 향상시키는 것이다. 환류는 평가결과로부터 사업이나 정책이 어떠한 방향과 목표로 어떻게 변화할지를 결정하게 한다(Gersick, 1989).

따라서 이 연구에서는 4대 사회악 근절대책의 평가를 통하여 정책 목표의 설정과 환류의 과정에 대한 이해를 증진시키고, 정책을 수행하는 정부가 중점적으로 추진하

려는 사업과 그렇지 않은 일을 구분하게 하고자 한다(Locke & Latham, 1990). 이를 통하여 궁극적으로는 정책의 방향을 수정하거나 인력 및 예산을 집중시키는 방안을 마련하는 등의 결정을 하는데 평가의 목적이 있다.

3) 평가방법

정책에 대한 평가방법은 양적 평가와 질적 평가 또는 경험적·실증적 평가와 개념적·논리적 평가 등으로 매우 다양하다. 평가대상이 구체적이고 명확할수록 계량적인 평가가 가능하지만, 평가대상이 광범위하고 복잡할 경우 정책의 효과나 성과에 대한 계량적인 측정 및 평가가 어렵다. 따라서 현 시점에서 평가대상이 명확하지 않고, 평가의 계량화가 어려운 4대 사회악 범죄에 대한 효과성 평가로 적절한 방법은 무엇인지에 대한 이해가 필요하다.

따라서 이 연구에서는 지금까지 단속위주의 검거건수 및 범죄발생률로 4대 사회악 정책에 대한 평가방법 뿐만 아니라 사전예방적 평가방법 및 관련 측정기법 등 다양한 방식의 평가방법을 고려하여 접근하고자 한다.

4) 관점

정책성과에 영향을 미치는 요소는 관점에 따라 다양하다. 구성요소 별로는 조직, 인력, 예산, 환경, 리더십 등이 대표적이고, 정책과정 별로는 계획부문과 집행부문으로 나눌 수 있다. 이 연구에서는 계획부문과 집행부문으로 정책과정을 구분한 관점으로 4대 사회악 범죄를 살펴보고자 한다.

2. 계획부문 분석

1) 정부의 국정기조와 정책목표에 대한 고려 미비

정부는 경제부흥, 국민행복, 문화융성, 평화통인 기반 구축 등 4가지 국정기조 중 국민행복을 위한 4대 전략 및 64개의 과제를 제시하였고, 이 중 4대악과 관련된 전략은 국민안전 전략으로 범죄로부터 안전 및 재난재해 예방과 관리 과제와 관련된다. 이들의 대표적인 내용을 살펴보면, 첫째, 성폭력, 가정폭력, 학교폭력, 불량식품 근절 및 환경 조성 둘째, 범죄피해자 보호 및 지원강화와 민생치안 역량강화 기반 조성 셋째, 아동인권 보호 및 건강한 성장 발달 지원, 법과 질서를 존중하는 문화,

공익신고 및 신고자 보호 강화로 구분될 수 있다.

국민의 행복을 구체적 전략으로 제시하여 국정운영에 반영함으로써 정책의 방향 점이 명확하다고 볼 수 있지만, 범죄로부터 안전한 삶의 구현을 위한 종합대책으로 4대약을 선정한 것이 국정기조에 적정한지에 대한 의문이 드는 것도 사실이다. 성폭력이나 가정폭력, 학교폭력 문제가 중요하지 않다는 것이 아니라 국민의 안전이 중요한 국정과제라면 현재 국민의 안전에 가장 위협이 되는 것이 무엇인지, 그 원인은 어디서부터 시작되는지에 대한 심층적인 고민이 필요하다는 의미이다.

또한 4대약 근절이 아동, 여성, 장애인 등 특정 보호집단에 적절한 정책인지에 대한 고려도 필요하다. 범죄의 피해자가 될 가능성이 높은 사회적 약자들에게 안전 문제는 일반 시민들에 비하여 더욱 중요한 부분이라는 것은 자명한 사실이다. 그러나 이들을 보호하기 위한 현재 한국사회의 안전문제가 강도·상해 등의 범죄에 대한 처벌, 음란·폭력 영상물, 불량식품 등에 대한 단속으로 해결될 수 있을지는 의문이다. 이러한 문제점들은 결국, 국정기조와 정책목표에 대한 충분한 고려가 있었는지에 대한 의문으로 귀결될 수 있다.

2) 국민안전 체감지수 및 감축목표제 설정의 적절성 의문

정부는 강력범죄를 효과적으로 막겠다며 4대약 범죄를 중심으로 감소 수치를 목표로 정해 시행하는 감축목표 관리제를 제시·시행하고 있다. 정부는 안전에 대해 국민들이 체감하는 정도를 수치로 표현한 이른바 국민안전 체감지수를 6개월 마다 발표할 계획이다. 감축목표 관리제의 지표는 범죄예방과 관련성이 높은 지표로 선정되었으며 4대약을 중심으로 구체적인 정책목표는 <표 7>과 같다.

이는 그동안 정부가 추진해 온 안전대책들이 가시적인 성과가 불분명하고 그 결과 국민의 안전체감도도 높지 않다는 점을 배경으로 등장하게 되었다. 이러한 분야별 감축목표는 어떤 사건·사고가 발생했을 때 사후 관리적 측면이 강했다면 이번 대책은 사전전·예방적·근원적인 대책을 마련하여 지속적으로 미검률과 재범률을 감축하는데 그 추진 목표가 있다. 성폭력 범죄만 살펴보더라도 미검 비율을 2012년 15.5%에서 2017년에는 9.1%까지 낮추기로 했고, 성폭력 재범률도 5년 동안 7.9%에서 6.1%로 줄일 계획을 밝히고 있고, 범죄율 감소에 대한 기대감이 크다.

〈표 7〉 분야별 감축목표

분야	감축목표	향후 목표	
		2012년	2017년
성폭력	① 미검률 매년 평균 10% 감축	15.5%	→ 9.1%
	② 재범률 매년 평균 5% 감축	7.9%	→ 6.1%
가정폭력	① 재범률 매년 평균 4.5% 감축	32.2%	→ 25.7%
학교폭력	① 피해경험률 매년 평균 10% 감	9.6%	→ 5.7%
불량식품	① 식품에 대한 안전체감지수	67%	→ 90%

자료: 안전행정부, 2013: 8.

하지만 범인 검거를 위한 수치가 책정되어 업무상 강조되면 실적위주의 무리한 수사가 진행될 가능성이 존재한다는 비판에 직면할 수 있다. 또한 성폭행 범죄의 경우에는 검거율에 중점을 둔 대책으로 예방효과와 피해자 보호에 소홀할 수 있다는 지적이 나오면서 실효성에도 의문이 제기될 수 있다. 즉, 궁극적으로 성폭력 사건이 어떠한 요인으로 발생하고 있고 방법 및 유형이 어떠한지에 대한 구체적 실태분석과 내용파악이 되지 않은 상태에서 검거율을 높이겠다고 하는 것은 단순히 산술적인 사고 방식에 불과하다고 판단된다.

또한 국민안전 체감지수의 측정에 있어서도 측정을 위한 명확한 기준 및 척도에 대한 준비는 충분한지, 감축목표의 설정은 적절한지에 대한 의문점이 드는 것이 사실이다.

3. 집행부문 분석

1) 컨트롤 타워의 미비

현재 정부가 추진하고 있는 4대약 근절대책은 ‘국민안전 종합대책’을 기반으로 안전정책조정회의를 신설하여 부처간 협업을 통한 상시적 안전대책을 수립하고, 안전행정부의 컨트롤 타워로서 재난발생의 모든 과정을 통합관리하는 체계로 구성되어 있다. 하지만 실질적으로 정부가 추진하는 사회적 약자에 대한 보호정책과 4대약 범죄대책은 <그림 1>과 같이 다양한 부처에서 담당하고 있다.

4대약 근절대책을 각각의 관련 기관에서 개별적으로 담당하고 있어 정부 부처간에 종합적인 범죄대책을 마련하는데 있어 어려움이 존재한다. 즉, 정부에서 추진하

2) 사전예방적 정책의 간과

현재 운영되고 있는 4대악 관련 정책은 단속, 처벌 위주로 흐르고 있다. 즉, 4대 사회악 척결을 위해서는 사전 예방적 측면과 사후 진압적 측면이 동시에 고려되어야 하는데, 안전사회 구현을 위한 4대 사회악 척결이라는 국정 비전, 목표를 바탕으로 사후진압적 단속만을 강조하고 사전예방적 정책에 대해 간과하는 경향을 보이고 있는 것이다.

이는 특별단속기간 내 주로 사용되는 정책적 성향으로 정부가 국정비전, 목표라는 비교적 장기간의 아젠다라고 밝혔음에도 불구하고, 대부분의 부처에서는 집중단속 형태로 정책을 집행하기에 급급하다.

3) 성과위주의 정책으로의 변질 우려

4대악 근절 대책이 성과지향적 측면이 강조되는 등 근본적인 목적이 변질되고 있다는 비판이 제기되고 있다. 국민 안전을 지킨다는 명목하에 대대적인 단속과 처벌을 감행하여 국민들에게 오히려 불편함을 안겨주고 있는 실정이다. 예를 들어, 불량식품 단속의 경우 경찰과 식약처, 특별사법경찰대 등이 실적을 올리기 위해 재래시장으로 몰리면서 영세 상인들이 주 단속 대상이 되고 있고, 일부 부처에서는 4대악 근절과 관련하여 특진 공약도 내세우면서 부작용도 나타났다(경찰청, 2013: 10-11). 물론 이러한 특진 정책은 담당 공무원 개개인에게 동기부여 차원에서 긍정적으로 작용할 수도 있으나, 본래 추구하려던 목표달성과는 달리 성과위주의 정책으로 변질될 수 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

Ⅳ. 4대 사회악 근절대책에 대한 정책 제언

1. 계획부문

1) 국정기조와 정책목표의 조화

국정기조와 정책목표 간 조화를 위해서는 다음과 같은 전략이 필요하다.

첫째, 4대 사회악 근절대책의 수요자의 needs를 반영하여야 한다. 현 정부는 국민 중심 서비스를 지향하는 정부 3.0 구현을 목표로 하고 있다. 따라서 개방과 소유 및

소통과 협력을 통해 국민 중심의 맞춤형 서비스를 제공하기 위한 아이디어의 생산 또는 재생산에 집중하여야 한다.

둘째, 4대 사회악 범위의 재설정을 검토하여야 한다. 아동, 여성, 노약자 등 사회적 약자를 대상으로 한 정책방향을 실정에 맞는 방향으로의 수정이 불가피하다. 따라서 궁극적으로는 4대 사회악 근절이라는 정부의 국정이념과 직접적 연관성이 있는 폭력범죄 등으로의 범위를 확대하여 시행되어야 한다.

셋째, 국정이념과 목표, 주요 국정과제와의 연계성이 확보되어야 한다. 이는 4대 사회악 근절정책은 행복한 삶을 지향하는 국정이념을 수행하는 인식에서 출발해야 한다. 따라서 15여개 이상의 부처에서 담당하고 있는 ‘국민안전 종합대책’을 실현시키기 위해서는 정부업무평가체계의 내용에 부처 action plan을 구체적으로 반영하고, 정부업무평가체계와 부처간 action plan과의 연계성을 강화하기 위한 방안이 필요하다.

이러한 국정기조와 정책목표 간 조화 방안은 치밀한 사전준비와 검토작업의 통합적 계획수립 절차를 통해 정립될 수 있다. 따라서 현 정부의 임기 내에 4대약과 관련된 범죄들을 뿌리뽑고, 대응체계를 완성하겠다는 단기적 정책방향은 결국 임기응변식 계획을 수립하는데 그치게 될 것이다. 장기적 시각으로의 접근은 이전 정부의 관련 정책에 대한 개관적이고 과학적인 평가에서 출발하여, 200여일이 지난 현 시점에서 4대약 근절정책에 대한 타당성 평가가 반드시 이루어져야 한다. 이러한 평가를 통하여 전문가 중심의 의견수렴을 거치고, 상시적으로 전문가들의 의견교환이 가능한 제도적 장치(가칭 ‘4대약 전문가 자문회의’)가 마련되어야 한다.

2) 차별화 전략의 설정과 정책목표의 명확화

4대약 근절대책의 배경은 국민의 행복과 안전을 국정운영의 최우선 과제로 선정한 정부의 의지에 있다. 이를 위한 5대 국정 목표 중 하나인 안전과 통합의 사회를 이루기 위하여 4가지 주요 범죄를 대상으로 중점적인 대응을 하고 있다.

하지만 성폭력, 학교폭력, 가정폭력, 불량식품과 관련된 범죄를 현 정부에서 모두 근절시키는 것은 현실적으로 매우 어렵다고 판단된다. 왜냐하면 첫째, 각 범죄가 가지고 있는 특성과 대응방법이 상이하고, 경찰과 관련 부처의 노력뿐만 아니라 국민들의 자발적이고 지속적인 관심과 성원이 함께 이루어져야 하는 범죄 유형들이기 때문이다. 둘째, 4대 사회악 근절정책 수행공무원의 임무수행에 있어서도 임무갈등이 발생하는 등 ‘선단식(정부 주도적·독립적 운영방식)’ 4대 사회악 근절정책이 야

기할 사회적 파장을 감안해야 한다.

따라서 선택과 집중, 차별화 정책을 도입하여 우선순위, 중요도에 따라 차별화 전략을 단계적으로 구체화시키는 방안을 수립해야 한다. 예를 들어, 4대약 안전행정부에서 발표한 '4대약 국민안전 체감도 조사'에서는 4대약 중 최우선적으로 추진해야 하는 분야로는 응답집단인 국민, 전문가, 중고생이 대체로 성폭력, 학교폭력을 가장 많이 지목했고, 가정폭력과 불량식품은 응답대상에 따라 우선순위가 상이하였다(안전행정부, 2013: 2). 따라서 우리국민들은 성범죄 근절대책에 정책에 가장 관심이 많다는 것에 착안하여 인력과 예산을 성범죄의 예방 및 대응 정책에 집중하는 방안이 강구되어야 한다.

또한 정책목표를 명확하게 하는 과정이 필요하다. 즉, 정책목표의 효과성을 확인하는 추진체계(가칭 '4대약 평가위원회')의 수립, 사회통계안전지수(SSSI: Social Statistic Safety Index) 및 개인행태안전지수(PBSI: Personal Behavior Safety Index) 등을 활용한 4대 사회약 근절정책의 평가기준인 체감지수의 정의 및 측정지표를 범주화하여 개발하는 과정을 거쳐, 이를 바탕으로 전문가 자문 및 안전행정부와 협의 후 최종적인 실행 운영안을 수립하는 것이 필요하다.²⁾ 그리고 정부는 4대 사회약 근절정책 수행공무원의 업무부담 및 임무갈등 등을 해소하기 위해서 감축목표제의 기준설정에 대한 객관적 평가가 이루어질 수 있도록 노력해야 한다.

2. 집행부문

1) 컨트롤 타워의 명확화 및 수준 격상

4대 사회약과 연계된 관계기관은 경찰청, 법무부, 여성가족부, 교육부, 식약처 등 다양한 실정이다. 따라서 근절대책 추진과정에서 기관간 역할중복, 갈등, 비협조 등이 야기될 우려가 크다.

따라서 정부가 추진하는 보호정책과 경찰청의 범죄대책을 통합·조정할 수 있도록 현재 4대약 관련 컨트롤 타워를 맡고 있는 안전행정부의 역할을 명확히 해야 한

2) PBSI(Personal Behavior Safety Index)는 개인의 주관적 행동, 지식, 태도와 관련된 안전수준을 나타내는 안전지수를 의미하고, SSSI(Social Statistic Safety Index)는 안전과 관련된 객관적인 사회통계를 통해 나타나는 안전지수이다. 이러한 지수들을 종합하여 최종적으로 사회 전반적인 안전수준을 측정하는 지수인 SCI(Safety Consciousness Index)를 최종 확정하게 된다(이종열, 2010: 1-8).

다. 안전행정부 안전관리본부는 기존 재난안전실 체제에서 안전정책국·재난관리국·비상대비기획국, 여기에 상설조직인 중앙안전상황실까지 총괄하는 체제로 확대되었다. 하지만 계속되는 직제 개편과 기존에 없던 부서(국·과)를 신설하다 보니 업무 영역과 지침이 명확치 않은 등 4대악 근절과 관련된 업무를 수행하는데 어려움을 겪을 수 있다. 또한, 컨트롤 타워의 수준을 격상시키는 논의가 이루어져야 한다. 현재는 안전행정부 안전정책조정회의가 컨트롤 타워 역할을 담당하고 있지만, 관련기관들 대부분은 동등한 위치의 중앙행정부처로 업무통제에 애로점이 발생할 수 있다. 이를 해소하기 위하여 범정부 차원에서 관련한 분야 사람들이 모여 원인을 파악하고 대처할 필요가 있고, 구체적으로 국무조정실 또는 청와대에 '사회안전대책회의'를 설치하여 4대악 근절대책을 수립함에 있어 개선·보완책을 중점적으로 협의하여야 한다.

2) 예방중심의 집행 전략의 개발과 성과위주의 집행전략 수정

4대악을 근절시키기 위한 방편으로 시행하고 있는 '감축목표제'는 사후 대응적 수단에 불과하다는 비판이 제기되고, 무리하게 집행하는 과정에서 자칫 인권 침해 등의 부작용이 생길 수 있다. 따라서 근본적으로 4대악 범죄들을 근절시키기 위한 예방중심의 집행 전략을 개발하는 것이 필요하다. 4대악 들은 특히 범죄가 발생한 후 범죄 피해 전으로 회복이 불가능한 범죄들이 주를 이루고 있다. 즉, 성범죄 경우 피해자는 상당한 수준의 육체적·정신적 피해를 겪게 되고, 학교폭력과 가정폭력의 경우도 피해 당사뿐만 아니라 남은 일생에 직·간접적인 영향을 끼치게 되어 인생의 방향이 변경되는 사례도 많이 접할 수 있다. 따라서 상습적인 4대악 범죄자에 대한 집중관리 등 예방적 활동을 강화해야 하고, 이들의 행위를 심각한 범죄로 보는 사회적 인식을 개선하고 확산시킬 수 있는 다양한 홍보 전략에 관심을 가져야 한다. 왜냐하면 국민의 행복한 삶을 위해서는 안전한 사회 분위기를 조성하는 것이 가장 중요하기 때문이다.

정부에서 효과적인 예방 및 집행전략의 수립뿐만 아니라 현장에서 이를 시행하고 집행하는 각 부처의 구성원들의 역할도 중요하다. 물론 담당업무를 효율적으로 평가하고 측정하기 위해 성과주의의 운영방식이 잘못됐다고 볼 수 없다. 하지만 정책의 평가를 단순히 검거실적에 의존하기 보다는 4대 사회악의 근본원인을 해결할 수 있는 다양한 집행전략을 개발하여 평가요인들 간에 상호보완할 수 있는 시스템이 마련되어야 한다.

V. 결 론

법 감정이나 법 제도가 우리나라와 유사한 일본은 우리나라에 비해 범죄로부터 안전하다고 알려져 있음에도 2003년부터 내각총리대신 소속으로 ‘범죄대책각료회의(犯罪対策閣僚會議)’를 설치하여 국가차원에서 ‘범죄를 효과적으로 예방하고 대응하기 위한 노력을 지속하고 있다. 즉, 일본정부는 국민의 안전을 위하여 ‘범죄에 강한 사회실현을 위한 행동계획’을 수립하였을 뿐만 아니라 재범방지를 위한 종합대책, 범죄로부터 어린이를 보호하기 위한 대책, 아동포르노 배제 종합대책, 인신매매 근절을 위한 행동계획, 공공사업에 조직폭력단체의 배제조치, 총기 및 약물남용대책회의 등 종합적이고 구체적인 치안·안전정책을 추진하고 있다.

이러한 측면에서 볼 때, 현 정부는 국민의 안전을 최우선 정책기조로 삼고 정부구성 초기부터 주요 대응방향을 설정하였으며 지금까지 꾸준히 정책을 운영해 오고 있다는 점에서 고무적이라 할 수 있다. 그 중에서 국민안전과 관련된 대표적인 활동이 국민의 민생에 직·간접적으로 큰 영향을 미칠 수 있는 4대악이다. 4대 사회악은 성폭력, 가정폭력, 학교폭력, 불량식품 등 국민생활과 안전에 밀접한 분야를 가리키는 것으로 국민이 안심하고 생활할 수 있도록 국가가 안전하게 보호해줘야 할 의무가 있다는 관점에서 출발하고 있다.

상기에서 검토하였던 4대악 정책의 주요 내용과 문제점은 다음과 같다.

먼저, 성폭력 대책은 성범죄자 처벌 강화를 주요 내용으로 한다. 즉, 어린이·청소년 대상 강간 범죄에 무기징역을 추가하고, 집행유예를 배제한다. 친고죄 및 반의사불벌죄를 전면 폐지해 피해자가 고소하지 않거나 피해자와 합의하더라도 처벌할 수 있게 된다. 또한, 성폭력전담수사팀을 신설하고 성폭력피해자 통합지원센터를 두 배 늘려 피해자 보호도 강화한다. 범죄 징후를 사전에 감지하는 지능형 전자발찌를 개발하는 한편 온·오프라인 음란물 단속을 강화하고, 장애인 대상 성폭력 보호 장치도 확대할 방침이다. 가정폭력 대책으로는 피해자 안전 확보를 위한 제도개선, 가해자를 일시적으로 유치장에 격리하는 제도 도입이 주요 골자다. 특히 가정폭력의 주된 원인으로 꼽히는 알코올·인터넷·도박·마약 등 중독성이 강한 4대 요인의 예방 및 치료를 강화해 나갈 계획이다. 학교폭력 대책은 학교 200m이내를 학생안전지역으로 통합·관리하는 방안에 초점을 두고 있다. 교육부의 학교환경위생정화구역, 식약처

의 그린푸드존, 경찰청의 스쿨존 등을 한데 모아 운영내실화를 꾀하고 학교폭력전담 경찰관도 증원한다. 무엇보다 학생 스스로 갈등을 해결하지는 취지로 또래상담, 학생 자치법정 운영 등 예방활동 지원을 강화하고 전문상담교사를 늘려 학생 상담·치료 지원도 확대한다. 교내 폭력서클에 대해선 실태파악을 한 후 엄정대응하고, 고위험군 학생 관리도 강화해 나간다는 방침이다. 불량식품 대책으로는 단속·처벌 강화가 핵심이다. 고의적이거나 상습 적발된 식품사범에 대해선 영구퇴출하거나 부당이득의 10배를 환수하는 등 처벌규정을 강화해 재범의지를 완전 차단하겠다는 의도이다.

하지만, 몇 가지 문제점도 나타나고 있다. 즉, 국정기조와 정책목표 간 조화가 어려워 실질적으로 정책목표를 달성함에 있어 어려움을 겪을 수 있고, 정책목표가 명확하지 않아 4대악이라는 광범위한 범죄유형들을 효율적으로 대처할 수 있을지에 대한 의문이 든다. 그리고 성과위주의 집행전략을 수정하고 예방중심의 집행 전략을 개발해야 한다.

마지막으로 컨트롤 타워의 구축이 시급하다. 현재, 다양한 정부내 주요 부처들이 4대악 근절을 위한 역할을 수행하고 있다. 이는 각 분야의 전문가들이 문제에 직접 접근하여 해결방안을 마련할 수 있다는 점에서 긍정적인 의미를 부여할 수도 있지만 다른 방향에서 생각해보면 이들을 통합할 수 있는 컨트롤 타워가 반드시 필요하고, 컨트롤 타워가 구축되지 않거나 명확한 역할이 부여되지 않으면 4대악 근절을 위한 정부의 광범위한 구상은 결실을 맺기 어려울 것이다. 결국, 정부가 각 부처들을 컨트롤할 수 있는 범죄 대책 기구를 상설화해 대책을 추진해 나갈 때 비로소 국민들은 정부의 범죄대책 의지를 신뢰하고, 함께 범죄를 예방하고 대응해 나갈 수 있는 동기를 부여할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 경찰청. (2013), 「국정감사 보도자료」.
- _____. (2012), 「2012년 성폭력 범죄통계」.
- _____. (2013), 「2013년 국정감사 자료」.
- 국회입법조사처. (2009), “아동 성범죄 방지를 위한 정책 제언: 조두순 사건에서 나타난 문제점을 중심으로”, 「정책보고서」, 제1호.
- 김두수. (2012), “EU식품법상 식품안전과 소비자보호를 위한 과학적 기초의 법제도적 확립에 관한 소고”, 「유럽연구」, 28(1): 1-29.
- 김영주. (2013), 「4대악 범죄 현황」 보도자료.
- 김종덕. (2011), “한국의 먹을거리 위험과 대응”, 「민주사회와 정책연구」, 20: 41-70.
- 김철규·윤병선·김홍주. (2012), “먹거리 위험사회의 구조와 동학: 식품보장과 식품안전문제를 중심으로”, 「경제와 사회」, 96: 12-42.
- 노일석. (2011), “소년 성폭력 인지행동치료의 효과성 평가”, 「보호관찰」, 11(1): 55-80.
- 박상기. (2010), “소위 화학적 거세와 성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률의 문제점”, 「형사정책연구」, 21(3): 205-221.
- 변무용. (2007), “식품안전 영역의 사전대비 원리”, 「한양법학」, 21: 339-364.
- 성폭력 상담소. (2013), 「2012년 성폭력 상담소 및 보호시설 운영실적 보고서」.
- 시·도 교육청 자료. (2012).
- 식품의약품안전처. (2013), 「법정부 증장기 5개년 계획 발표」 보도자료.
- _____. (2012), 「2012년도 식품의약품통계연보」.
- 신동욱. (2013), “아동 청소년기 가정폭력 경험이 성인범죄에 미치는 영향”, 「치안정책리뷰」, 36: 1-22.
- 신현기·김용화. (2005), “학교경찰(school police)제도에 관한 연구”, 「한국경찰연구」 4(2): 3-29.
- 안전행정부. (2013), 「4대악 국민안전 체감도 첫 조사결과 발표, 향후 6개월마다 지속 발표기로」 보도자료.
- _____. (2013). 「4대악 등 21개 중점 안전대책 발표, 감축목표관리제 도입」 보도자료.
- 여성가족부. (2010), 「전국 가정폭력 실태조사」.
- 연성진·오정환. (2012), 「우리나라 폭력수준 실태 진단 및 개선방안 연구」, 한국형사정책연

구원.

- 이종열. (2010), 「안전지수 개발 및 안전문화진흥원 설립에 관한 연구」, 행정안전부.
- 임동진. (2009). “정부업무평가결과 환류제도의 운영실태 및 환류활동 영향요인 분석: 중앙행정기관 공무원의 인식을 중심으로”, 「정책분석평가학회보」, 19(2): 225-253.
- 정윤경·김혜진·김정우. (2012), “청소년의 가정폭력 노출이 학교폭력 가해에 미치는 영향과 자기 보호태도의 조절효과”, 「한국청소년연구」, 33(4): 79-100.
- 정현미·황태정. (2012), “학교폭력사건 처리시 선도조건부 훈방제도 활용방안 연구”, 「경찰청 정책연구 용역」.
- 청소년폭력예방재단. (2012), 「청소년 폭력예방 재단 보고서(2007-2012)」.
- 허성욱. (2007), “위해식품관리에 있어서 사전예방의 원칙과 비용편익분석”, 「환경법 연구」, 29(3): 441-476.

2. 국외문헌

- Berndt, T. J. (1999). Friends' influence on children's adjustment to school. In W. A. Collins & B. Laursen(Eds.), *Relationship as developmental contexts, The Minnesota Symposia on child psychology*, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, 30: 85-107.
- Bennett-Johnson, E. (2004). “The root of school violence: Causes and recommendation for a plan of action”, *College Student Journal*, 38: 199-203.
- Brockenbrough, K. K., Cornell, D. G., & Loper, A. fl. (2002). Aggressive Attitudes among Victims of Violence at School, *Education & Treatment of Children*, 25: 273-287.
- Christle, C. A., Jolivette, K., & Nelson, C. M. (2005). “Breaking the school to prison pipeline: Identifying school risk and protective factors for youth delinquency”, *Exceptionality*, 13: 69-88.
- Department of Criminal Justice Services Crime Prevention Center. (2000). *School resource officer programs*, Richmond, VA: Author.
- Earl, M. J. (1989). *Management Strategies for Information Technology*, New York, Prentice Hall.
- Furlong, M. & Morrison, G. (2000). The school in school violence: Definitions and facts, *Journal of Emotional & Behavioral Disorders*, 8(2): 71-81.
- Gersick, C. J. G. (1989). “Marking Time: Predictable Transitions in Task Groups”, *Academy of Management Journal*, 32: 274-309.
- Locke, E. A., & Latham, G. P. (1990). *A Theory of Goal Setting and Task Performance*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

3. 기타

교육부 학생건강정보센터, <https://schoolhealth.kedi.re.kr/>.

사이버경찰청, www.police.go.kr.

로앤비, <http://www.lawnb.com>.

안전행정부, <http://www.mospa.go.kr/>.

안전행정부 교육훈련정보센터, <https://www.training.go.kr>.

여성가족부, <http://www.mogef.go.kr/>.

청소년폭력예방재단, <http://www.jikim.net/>.

청와대, <http://www.president.go.kr/>.

통계청, <http://www.kostat.go.kr/>.

튼튼한 대한민국, <http://www.snskorea.go.kr>.

【Abstract】

**A Critical Analysis about the Realities and
Countermeasures of Four Social Evils
(Sexual Violence, School Violence, Domestic
Violence and Unsanitary Food)**

Joo, Seong-Bhin
Lee, Chang-Han

This study's purpose examine the "Four Social Evils" policy during about seven months and presents new policy and policy directions with a critical eyes. The present Government focus 'The safety of the people' in 2013. But, most of all, "Four Social Evils" selected the top priority project of the government that will be worked on for the next five years. "Four Social Evils" means Sexual Violence, School Violence, Domestic Violence and Unsanitary Food as crimes affecting the daily lives of the people.

To date, we were having a number of discussions with various people. But currently, there is a lack of research on constructive criticism about "Four Social Evils" policy. Therefore, It is the best thing to get interested in "Four Social Evils" policy and evaluate the effectiveness at this time. But, This study is not simply criticizing the "Four Social Evils" policy. Ultimately, through this constructive criticism, this study is trying to encourage "Four Social Evils" policy in the right direction and serve as the groundwork for reinforcement strengthen of the social safety net.

Key words : Four social evils, Sexual violence, School violence,
Domestic violence, Unsanitary food