

# 생활안전 분야의 표준화 및 성과관리체계 구축에 관한 연구\*

이창길

본 연구는 현대사회의 발전에 따라 주변생활에 직접적인 영향을 미치고 있는 생활안전 분야의 표준화와 통합적이고 지속적인 관리체계가 절실히 필요하다는 인식에서 시작하였으며, 생활안전 분야의 표준화와 성과관리체계 구축에 대하여 향후 방향을 제시하고자 한 시론적인 연구이다. 본 연구에서는 생활안전 분야 표준화의 필요성에 대하여 행정적, 경제적 측면에서 제시하였으며, 표준화 단계를 7단계로 설정하였다. 표준화 유형은 현실적인 제약을 극복하기 위한 매트릭스 조직 개념을 도입하여 서비스 대상별, 업무과정별 분산된 유형분류가 필요함을 강조하였다. 생활안전 분야의 성과관리체계 구축을 위한 방안으로는 공급자 중심이 아닌 수요자 중심의 평가, 전략 기획이 기반이 되고 대도시의 변화와 성격이 반영된 생활안전 성과관리체계 구축을 위한 전략설정, 지방자치단체 중심으로 변화하기 위하여 중앙에서 자유로운 자체평가체계에 속한 생활안전 분야 성과평가의 중요성 확대, 생활안전 분야와 관련된 성과평가결과의 공개와 공유를 통한 긍정적 변화 유도, 전반적인 성과중심 조직문화 확대와 기관장의 관심을 통하여 조직 전체의 변화를 이끌 수 있는 생활안전 분야의 성과관리 등을 제시하였다.

**주제어:** 생활안전, 표준화, 성과관리체계, 전략기획

## I. 서론

각종 재난으로부터의 안전은 인간의 삶의 질을 위하여 가장 우선적으로 보장하여야 하는 현대사회의 가장 최고의 가치이자 사명이라 할 수 있다. 특히, 진보하고 있는 과학과 정보통신, 교통, 의료, 주거, 문화생활 등의 다양한 분야에서 생활수준의 향상이 이루어진 지금은 보다 인간의 주변생활에 직접적인 영향을 미치고 있는 정신적, 신체적 피해와 위협에 관한 위험요소 분석과 대비, 대처 등이 절실한 상황이다.

우리나라의 “재난 및 안전관리기본법” 제 74조에서는 재난관리에 단계별로 적용할 수 있는 표준화된 지원프로그램의 개발·보급, 재난관리업무를 효율적으로 추진하기 위한 상호간에 연계 운영되고 표준화된 재난관리 정보통신체계 구축·운영, 재난관리정보통신체계의 보완 및 유지관리, 재난정보의 공동 이용, 재난정보의 정확성 유지 등 재난관리의 표준화를 규정하고 있다. 또한 이명박 정부 100대

\* 이 논문은 인천대학교 2010년도 자체연구비 지원에 의하여 연구되었음.

국정과제의 세부과제에서 재난관리체계의 통합, 깨끗한 물과 공기와 안전한 먹을거리, 마음 놓고 일할 수 있는 안전한 일터, 여성과 어린이가 걱정 없이 다닐 수 있는 나라, 교통사고를 선진국 수준으로의 감소 등을 강조하고 있다.

그러나 생활안전 분야의 경우 정부와 기업, 관련단체, 개인 등의 활동영역에 대한 기술 축적과 교류 활동이 미비하며, 생활안전 분야에 관련하는 전문가 육성을 위한 전문교육, 훈련프로그램 등의 개발 및 운영이 표준화되어 있지 못하며, 생활안전 관련 정보의 축적과 자료의 제공 또한 매우 부족한 현실이다.

이에 본 연구는 우리 주변의 행복을 위협하는 생활안전과 관련된 여러 가지 재난 및 사고, 범죄 등에서 귀중한 생명을 보호하고 대비하기 위한 표준화와 통합적이고 지속적인 관리체계가 절실히 필요하다는 인식에서 시작한다. 따라서 본 연구는 생활안전 분야의 통일 및 표준화를 위한 목표와 지표로 구성될 수 있는 전략기획 기반의 생활안전 분야 성과관리체계 구축방안에 대한 주요 이슈 및 대안을 제시하는 것을 목표로 한다. 이를 위하여 문헌분석을 통하여 생활안전에 관한 기본적인 개념과 현행 생활안전 분야 연구들의 연구추이 및 주요내용들을 분석하여 광범위한 범위들을 표준화 및 개념화하고자 하였으며, 심층면접과 브레인스토밍 과정을 통하여 다른 분야의 성과관리에서 나타나는 주요 이슈들을 토대로 향후 방향을 제시하였다.

생활안전 성과관리체계를 통하여 전략적인 관리를 실현할 수 있으며, 안전관리 분야의 정책효과를 극대화하기 위한 전략적인 투자가 가능하게 할 것이다. 이는 효율성과 국민의 체감효과를 극대화시킬 수 있다. 생활안전 분야는 상위층에 더 많은 혜택이 집중될 수 있다는 점에서 형평성의 문제가 발생할 수 있으므로, 전략적이고 핵심적인 방식을 채택하는 것이 효과적일 수 있다. 정책효과를 극대화하기 위해서는 적시에 가장 핵심목표가 되는 대상에게 서비스가 이루어져야 하는 것이기 때문이다. 본 연구의 성격은 생활안전 분야의 표준화 및 성과관리체계 구축에 관한 방향을 제시하는 선행적 연구의 성격을 지닌다.

## II. 이론적 논의

생활안전 분야는 성범죄(성폭력), 교통, 청소년범죄, 직장, 가정, 금융범죄, 화재, 식품안전 등으로 크게 구분할 수 있다. 현대사회의 특징과 함께 우리의 일상생활에서 안전을 위협하는 요소는 매우 광범위하기 때문에 가장 크게 우리를 위협하는 분야만을 한정하여 다룰 수밖에 없다. 이외에 스트레스, 스토킹, 건강, 해외여행 등과 관련된 안전 분야도 생각할 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 생활안전은 국민의 삶의 질에 직·간접적으로 영향을 미치는 위험요소를 모두 포함하는 개념이라 할 수 있다.

이재은·유현정 외(2007: 284-289)의 연구에서는 국민생활안전 위기를 4개의 영역(식품안전 영역, 보건/의약품안전 영역, 생활경제안전 영역, 생활환경안전 영역)으로 분류하고 있다. 식품안전 위기 영역

에는 인체에 유해한 물질 또는 안전에 대한 검증이 이루어지지 않은 물질이 첨가된 식품이나 전염병에 감염된 가축의 유통 등이 속한다. 둘째, 보건/의·약품 위기 영역에는 국민 건강에 유해한 보건 및 의·약품의 무허가 제조 혹은 불법 수입·유통, 그리고 마약 및 향정신성 의·약품의 유통 등이 속한다. 셋째, 생활경제위기 영역은 실업, 파산 등으로 인해 국민의 일상적인 경제 활동이 마비되어 경제행위 주체로서의 실질적 활동이 중단되는 현상을 의미한다, 넷째, 생활환경위기 영역에는 국민을 둘러싼 환경의 오염이나 산업 및 경제활동의 결과로 인한 유해 환경 조성 등이 속한다. 그러나 현재 생활안전 분야의 영역의 범위가 확대되고 있으며, 기존 설정이 어려운 상황에서 보다 포괄적인 영역의 확대가 필요하다.

주요 생활안전 분야 관련 외국의 사례를 살펴보면, 성범죄(성폭력)와 관련하여 일본은 2006년부터 법무성의 주도 하에 국가연구소에서 대규모의 실태조사를 실시하고, 각계의 전문가 및 정부기관의 실무진으로 구성된 전문적인 연구팀을 발족하여 연구를 수행하고 있다. 이 실태조사는 먼저 성범죄의 개념과 각 성범죄 유형에 속하는 죄의 구체적인 범위를 명확히 표준화하는 것을 우선으로 하였다. 이를 통하여 재범방지를 위한 알맞은 처우프로그램을 개발하고 집행을 위한 법제도의 정비를 실시하였으며, 2007년 4월부터는 이러한 처우프로그램을 일선 교정·보호기관에서도 시행하게 함으로써 체계적인 치료교육을 통한 성범죄 관리를 꾀하고 있다. 일본의 사례와 같이 주요 선진국에서는 이미 성범죄와 관련하여 표준화된 개념 및 관리체계의 정착을 위하여 노력하고 있는 상황이다.

교통안전에 관하여는 미국과 영국같이 교통부에서 종합적으로 관리하는 유형과 한국과 일본 같이 중앙정부, 경찰, 지방자치단체 등 복수의 행정기관이 담당하고 있는 유형으로 나눌 수 있다. 일본의 사례를 보면, 교통안전시설 투자정책사례에 초점을 맞추어 정부주도의 집중투자정책을 도입하였다. 또한 교통안전정책은 주기적인 평가를 실시하고 있으며 2003년부터는 교통안전시설등정비사업의 추진에 관한 법률로 개정하여 항구적인 사업으로 제도화하고 있다. 일본은 현재 43년 동안 정책의 일관성을 유지하고 있으며, 집중투자 정책은 교통사고를 계속 감소시켜 교통안전 선진국에 도달하였다는 평가를 받고 있다. 선진국들의 사례를 보면 지속적인 투자와 일관적인 정책추진 등을 통하여 지속적인 교통사고 감소를 이끌어내고 있다고 할 수 있다.

청소년안전 분야의 학교폭력에 대응하는 외국의 사례를 살펴보면, 미국의 학교폭력 예방 프로그램은 학생, 교사, 학부모를 대상으로 학교 폭력에 대한 인식과 책임감 향상 및 이에 대한 지침이 마련되어 있고, 학교폭력이 발생하기 전, 발생하는 과정, 발생 후의 조치에 대한 명확한 지침이 마련되어 있어 학생과 부모에게 전달되고 있다. 또한 학교폭력에 개입하는 과정도 학교의 일상적 흐름 및 학교의 목표에 적합하게 구성되어 있으며, 학교 밖에서의 활동에 대한 지도감독 모니터링 체계도 강화되어 있다. 영국의 경우에도 학생지도 및 학생징계에 대한 법적근거를 명확히 하고 학교장과 학교운영위원회의 책임 및 지방자치단체의 역할을 명시하였으며, 학부모와 경찰에게 학생지도 및 단속 의무 부여 조항을 두고 청소년 범죄 예방에 대한 역할을 수행하도록 하고 있다. 청소년안전 분야의 외국의 연구는 위의 사례와 같이 명확한 역할과 표준이 정립되어 정착되어가고 있는 상황이다.

이와 같이 여러 생활안전 분야에 대한 주요 선진국의 대처와 경험은 우리나라의 생활안전 표준을 정립하는데 모범 사례가 될 수 있을 것이며, 본 연구를 통하여 우리나라의 환경에 적합한 생활안전 분야의 유형과 용어의 정립, 유형별 대책, 행동지침의 통일 및 표준화, 교육, 훈련, 홍보 등의 대안을 제시할 수 있을 것이다.

그러나 생활안전 분야 연구의 국내수준은 아직 개념정립에서 실천적 단계로 넘어가고 있는 수준이라 판단할 수 있다. 국내에서 성범죄(성폭력)에 관한 개별적인 연구는 많이 진행되고 있다. 이러한 연구는 주로 일반적인 성범죄 대책과 청소년관련 성범죄에 관한 연구가 주를 이루고 있다(강태수, 2006; 박병선, 2006; 김두현·김상철, 2003; 김성규, 2008; 박영규·서광호, 1998; 박용철, 2006; 서진석, 2002; 신준섭·이영분, 2004; 이수정·김경옥, 2005; 이수정·전주희, 2007; 이창한, 2008; 허영희, 2007; 황태정, 2008). 이러한 연구들에서는 처벌의 강화만으로는 재범방지에 한계가 있다고 주장하고 있다. 이에 성범죄의 효과적인 재범방지를 위해서는 향후 법정형의 강화를 중심으로 하는 접근이외에 이들에 대한 치료적인 대응방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이에 한국에서도 성폭력 발생유형 및 범죄 사례 분석을 통하여 개념과 발생 원인을 명확히 규정하고, 예방법, 대응요령, 피해시 대처방안, 경찰의 대응책, 교육적인 대응책, 예방차원의 대응책, 관련법규의 정비 등을 제시하는 것이 필요하다.

교통안전분야의 경우 한국의 연구는 외국사례를 통한 안전시설설치 및 설계, 안전교육 등에 중점적으로 연구되고 있다(김만배·강수철, 2008; 박영태·제등기용·류철수, 2004; 손영태·김범진, 2005; 여운웅, 2005; 이승주, 2003; 이승호, 2005; 이재식, 2005; 이환승·안병준, 2006; 정광정, 2006; 조남건, 2003).

우리나라 교통안전분야는 제 6차 교통안전기본계획(2007-2011) 등에서 강조하는 바와 같이 교통안전 선진국이 되기 위한 중앙정부 차원에서의 교통안전시설에 대한 투자를 적극적으로 추진해야 할 것이며, 지역불균형을 초래하지 않도록 균형적인 지역정책과 연계되어야 할 것이다.

청소년안전분야 연구의 경우 학교폭력의 문제로 집중될 수 있다(김경태, 2007; 김선애, 2007; 김성기, 2008; 김순혜, 2006; 김은영, 2008; 도기봉, 2008; 박진규, 2005; 이웅혁, 2006; 이종길, 2008; 장덕희, 2007; 최운선, 2005; 최종혁, 2007; 한상암·신성원, 2006; 한지연·임영식, 2007).

우리나라는 2004년에 학교폭력 피해학생의 보호와 가해학생의 선도, 교육을 통하여 학생의 인권을 보호하고 학생을 건전한 사회구성원으로 육성함을 목적으로 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률을 제정하였다. 그러나 학교폭력이 일어나는 원인을 정확하게 파악한 후 계획적인 대응을 하여야 함에도 불구하고 단기적이고 임시방편적인 대처만을 해옴으로써 학교폭력이 심각한 생활안전의 사회문제가 되고 있다. 직장안전의 경우에는 성희롱의 문제에 대한 개별연구가 이루어지고 있으며, 가정안전은 어린이를 위한 안전사고 방지, 금융범죄의 경우 신용카드 범죄와 신종금융사기의 문제, 화재에 관련한 안전대책 등의 생활안전 분야에서도 개별적인 연구가 진행되고 있다.

위에서 보는바와 같이 우리나라의 생활안전 분야 연구는 개별 유형에 대한 개념 정립의 연구와 문제제기, 개선방안에 대한 탐색적 연구가 주를 이루고 있으며, 이를 보다 체계적으로 표준화시켜 실천

가능한 대안으로서의 제시가 필요한 상황이다.

<표 1> 주요 기관의 생활안전 분야 연구

연구수행 기관	연구의 내용	연구성과의 활용현황
법무연수원	○ 성폭력범죄의 양형분석 및 재범방지를 위한 성폭력범죄자 사후 관리방안 - 성폭력범죄의 공식통계, 특성과 처리실태 제시 - 한국의 성폭력 관련법과 정책 분석 - 미국, 영국의 성폭력범죄 정책사례 제시 - 성폭력범죄 재범방지를 위한 형사정책 분석 - 성폭력범죄자 성범죄자 등록 및 신상공개제도의 현황과 실효성 분석 - 전자감시제도의 실효성 제시	정책참조
청소년폭력예방재단	○ 학교폭력 실태조사 보고서 - 학교폭력, 사이버폭력, 성폭력, 집단구타 및 집단따돌림 실태에 대한 현황 제시	현황자료로 활용
한국형사정책연구원	○ 범죄예방을 위한 일상생활의 지혜 - 범죄예방, 가정폭력, 학교폭력, 성폭력에 대한 대처방안 제시	생활안전 지침으로 활용
여성부	○ 여성 폭력 종식: 담론에서 행동으로 - 여성폭력, 가정폭력, 성폭력에 대한 행동요령 제시	여성폭력 근절 행동요령으로 활용
소방방재청	○ 행동변화 모델 및 안전의식 지수 개발 - 국민안전과 안전의식 개념제시 - 행동변화모형 제안 - 국민안전의식 지수개발 및 지수산정 - 국민안전의식 지수 활용방안 제시	국민 행동변화에 대한 정책적 대안 제시
경찰청	○ 도로교통 안전백서 - 교통안전 시책의 방향과 동향 제시 - 교통사고의 전망과 안전대책 제시 - 교통안전시책의 추진현황 제시 - 교통사고 현황 분석	교통안전의 현황 및 정책 참고자료로 활용
보건복지부	○ 아동 안전사고 효과적 대응을 위한 네트워크 구축 및 관리체계 개발 - 아동안전사고 실태조사 및 결과분석 - 아동안전 네트워크 모형 구축 및 운영전략 제시 - 아동안전에 관한 입법 방안 제시	아동안전에 관한 실태와 입법필요성의 제시자료

### III. 생활안전 분야 표준화 방향

#### 1. 표준화의 필요성

##### 1) 행정적 측면

생활안전 분야의 표준화는 다음과 같은 측면에서 행정에 기여할 수 있다. 첫째, 재난 및 생활안전 관리의 통일된 관리체계 및 매뉴얼 구축을 통하여 효율적 재난 대응을 가능하게 할 것이다. 또한 각 기관들과의 유기적인 관계유지와 관리의 통합 및 연계가 원활이 이루어질 수 있을 것이며, 안전관리 업무의 생산성 및 서비스의 질적 향상을 이끌어 낼 수 있을 것이다. 또한 표준화된 통합적인 관리체계는 자원의 집중을 유도하여 핵심역량에 자원을 집중할 수 있도록 할 것이며, 구체적인 업무방향과 시행지침은 비효율적인 자원낭비를 감소시키게 될 것이다.

둘째, 생활안전 관련 관리용어의 체계적 정리를 통하여 업무추진의 통일성을 확보하게 된다. 표준화 되어 있지 않은 용어는 인접 분야에서 같은 개념에 대해 서로 다른 용어로 쓰일 수 있고, 동일 분야에서조차도 연구자, 공무원, 일반시민 등 사용자에 따라 서로 이해가 다를 수 있다. 용어의 체계적 정리는 재난 및 생활안전에 관한 여러 관점에서 다양하게 생성되고 사용되는 용어에 대한 소통기능을 향상시킬 수 있을 것이며, 균일하고 호환 가능한 성격을 가지게 되어 업무에 보다 능률성을 증진시킬 수 있을 것이다.

셋째, 생활안전 분야의 위협에 대한 대비·상황관리·자원관리·유지관리 등 유형별 기준 제시를 하게 된다. 생활안전 대응을 위한 기준체계 개발은 성범죄(성폭력)와 안전, 교통안전, 식품안전, 환경과 안전, 재난, 재해 안전, 청소년범죄와 안전, 가정 안전, 직장 안전, 사이버 안전, 금융범죄와 안전, 화재 안전 등의 분야에서 정부, 지자체, 유관기관, 민간단체 협업과 대응체계에 대한 가이드라인으로서 역할을 할 것이다.

넷째, 공공·민간 부문을 대상으로 하는 ‘국제 재난관리표준 제정활동’에 체계적으로 대처할 수 있는 수단 확보할 수 있게 된다. 현재 우리나라의 기관들은 국가표준이 없이 개별적인 지침을 따르고 있어 자원의 중복투자, 정부 및 민간의 재난관리에 따른 혼선의 문제가 나타나고 있다. 재난관리표준에 관한 선진국의 사례를 기반으로 우리나라의 국가 재난관리 표준화를 조속히 제정하고 국제표준 마련에 적극 참여해야 할 것이다.

다섯째, 국민들의 생활안전에 대한 안전의식 제고와 각종 사고 및 범죄에 대한 예방을 위한 교육 차원에서 유용한 자료로 활용할 수 있다. 현대사회의 특징과 함께 우리의 일상생활에서 안전을 위협하는 제반요소 및 안전관리 유형, 대처방안 등을 현실적으로 제시할 수 있기 때문에 안전에 대한 이해도 증대와 동기유발의 효과를 거둘 수 있을 것이다.

## 2) 경제적 측면

표준화 및 성과관리체계의 구축이 경제적, 산업적 측면에서 기여하는 바는 다음과 같다. 첫째, 통합적인 재난 및 생활안전 관리체계를 구축함으로써 자원의 효율적 활용을 가능하게 한다. 개발된 통합 관리체계를 통하여 각 안전분야에 대한 관련 기관의 효율적인 업무 대응능력을 향상 시킬 수 있도록

하는 것이 가장 중요한 활용분야 일 것이다. 이를 통하여 현재의 업무중복과 부담을 해소시키며, 신속·정확한 관리체계를 구축할 수 있으며, 업무처리시간을 획기적으로 줄일 수 있을 것이다. 또한 연계모델은 올바른 안전관리를 할 수 있도록 하는 적절한 수단이 될 수 있으며, 명확한 목표와 연계된 안전관리는 조직 구성원의 관심을 제고하고 학습을 용이하게 하여 안전대비 역량 강화에도 도움이 될 것이다. 결과적으로 재난 안전서비스의 질 향상과 대 국민 정책 효과성의 제고에 크게 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 생활안전 유형인 성범죄(성폭력)와 안전, 교통안전, 환경과 안전, 재난·재해 안전, 청소년범죄와 안전, 가정 안전, 직장 안전, 사이버 안전, 금융범죄와 안전, 화재 안전 등의 관련 산업의 통일성과 자원의 집중을 유도할 수 있다. 또한 관련 산업의 생산물을 중간재로 구입하여 생산활동을 할 수 있으며, 그 결과 생산된 생산물을 다른 산업의 중간재로 판매하는 활동을 할 수 있으므로 상호의존관계를 가질 수 있게 할 것이다. 이러한 상호의존관계로 인해 한 산업에서 최종수요가 증대하게 될 경우 이는 전 산업으로 파급되는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

셋째, 통합적인 재난 및 생활안전 관리체계를 통하여 전략적인 관리를 실현할 수 있으며, 안전관리 분야의 정책효과를 극대화하기 위한 전략적인 투자가 가능하게 할 것이다. 이는 효율성과 국민의 체감효과를 극대화 시킬 수 있다. 생활안전 분야는 상위층에 더 많은 혜택이 집중될 수 있다는 점에서 형평성의 문제가 발생할 수 있으므로, 전략적이고 핵심적인 방식을 채택하는 것이 효과적일 수 있다. 정책효과를 극대화하기 위해서는 적시에 가장 핵심목표가 되는 대상에게 서비스가 이루어져야 하는 것이기 때문이다.

## 2. 표준화 단계

생활안전 분야의 표준화는 다음과 같이 7단계로 이루어질 수 있다. 우선 표준화를 위한 유형정립과 용어의 표준화가 이루어져야 하며, 이를 바탕으로 유형별 행동지침과 활동기준이 마련되며, 성과관리 체계 구축과 함께 평가와 사후관리 등의 전반적인 통합관리체계가 만들어지게 된다.

<표 2> 표준화 단계

1 단계	생활안전 분야 표준화를 위한 유형정립	- 각 생활안전 분야별 유형 및 개념정립 - 기존 연구 및 국내외 정책사례 검토
2 단계	유형별 업무관련 용어의 표준화	- 유형별 업무파악 및 검토를 통한 기준언어 도출 - 용어관련 업무추진 통일성 검토
3 단계	유형별 대책과 행동지침 마련	- 정부, 지자체, 유관기관 등의 협력관계, 역할 검토 - 실행가능성과 표준화된 행동지침 마련
4 단계	관련기관의 재난관리활동 표준화	- 용어, 행동지침, 대책에 따른 활동의 표준화 - 생활안전 관리 실행지침 확립 - 교육, 훈련 등의 내용 확립

<표 2> 표준화 단계(계속)

5 단계	성과관리체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 생활안전 분야의 성과관리 도입의 적정성 검토</li> <li>- 전략기획 체계의 적용</li> <li>- 안전지표(성과지표)의 적절성(양적, 질적 지표의 구성 및 성과반영 여부)</li> <li>- 목표치 등의 현실성 검토</li> </ul>
6 단계	통합관리방안 모색	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존 기관 내외 업무협력관계 검토, 업무 중복 최소화</li> <li>- 통합관리를 위한 정보시스템의 적용가능성</li> <li>- 구체적 운영방안 제시</li> </ul>
7 단계	통합적 생활안전 관리체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통합적인 업무관리 체계 구축</li> <li>- 실제적 사고원인 분석체계, 대응 및 대처 체계 확립</li> <li>- 사후관리체계 구축</li> </ul>

### 3. 표준화를 위한 유형분류

표준화를 위한 단계의 1단계에서는 생활안전 분야 표준화를 위한 유형정립이 이루어져야 한다. 그러나 현재까지 생활안전 분야에 대한 일정한 분류기준이나 유형화에 관한 연구는 찾아보기가 어렵다. 이는 생활안전 분야가 개별적으로 분산되어 있어 그 중요성에 대한 인식이 상대적으로 적어보이기 때문일 것이다.

<표 3> 이재은유현정(2007)의 유형분류

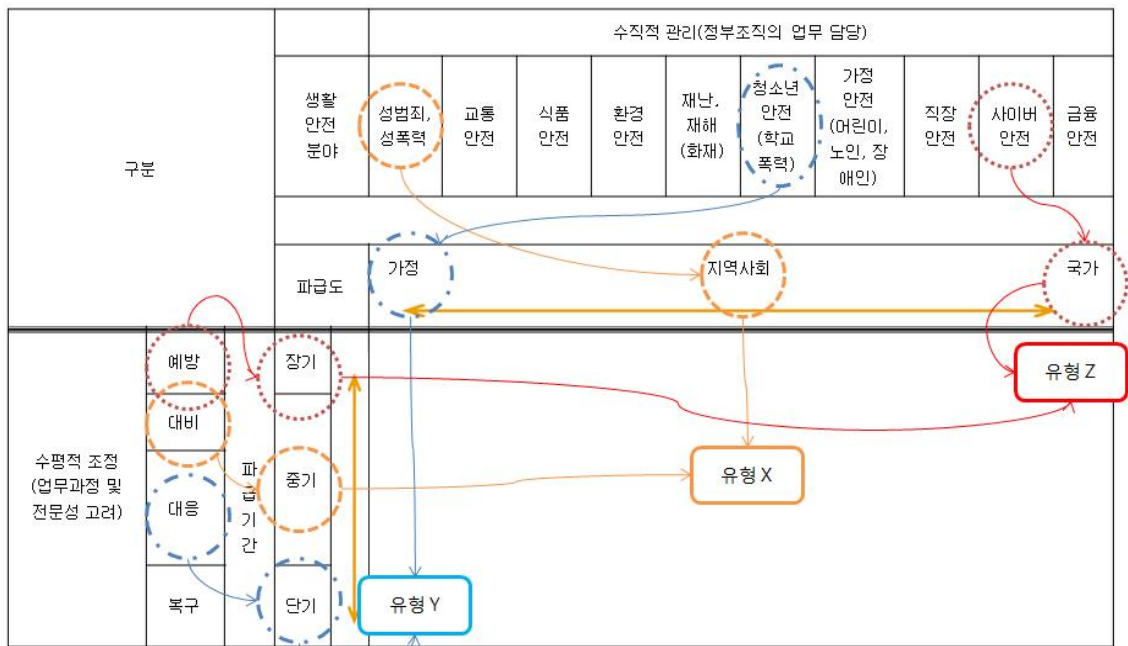
구분		국민생활안전 책임 주체	
		개인	사회
국민생활 안전위기의 발생 및 피해 영향 범위	협소범위	<유형 1> - 취약소비자 안전 위기(어린이, 노인, 장애인, 가정 위해요소 안전 위기) - 생활경제 안전 위기(실업이나 파산)	<유형 3> - 생활식품 안전 위기(수입식품, 영유아 및 어린이 식품, 축산물가공식품) - 생활건강 안전 위기(공산품) - 생활용품 안전 위기(보건 안전 위기, 의약품 안전 위기)
	중광범위	<유형 2> - 교통생활 안전 위기(자전거, 비법정 도로, 지하도, 보행자) - 직업생활 안전 위기(산업재해, 사업장, 비사업장 안전 위기) - 학교생활 안전 위기(학교급식 안전사고, School Zone 안전사고, 학교시설·설비·환경에 의한 사고)	<유형 4> - 생활시설 안전 위기(공공시설, 다중이용시설, 놀이시설 안전 위기) - 생활환경 안전 위기(환경호르몬, 식수오염) - 생활기반 안전 위기(금융사고, 전력사고, 공중보건 마비, 에너지 부족 등)

지금까지 생활안전 분야의 유형분류를 시도한 연구를 찾아보면, 이재은·유현정(2007: 4-6)은 국민 생활안전위기의 영역을 분류하기 위하여 두 가지 기준을 설정하였다. 국민생활안전의 책임주체를 개인과 사회로 구분하였으며, 국민생활안전 위기의 발생 및 피해 영향의 범위를 가정을 기준으로 협소

범위와 중·광범위로 구분하였다.

본 연구에서는 보다 확대된 영역을 포괄할 수 있는 유형분류 기준을 제시하고자 한다. 이를 위해서 고려해야 하는 점은 현 생활안전 관련 정부조직 및 지방자치단체의 조직은 수요자 중심이 아닌 공급자 중심의 조직구조라는 점이다. 즉, 각 업무에 대하여 직원이 접수, 심사, 승인, 집행, 사후관리까지의 전 과정을 담당하는 형태이다. 이러한 개별적이고 분산된 업무처리 과정은 생활안전 분야에서도 서비스의 중복, 부서간의 협조 미비, 감독기능의 부재 등의 문제가 도출될 수 있다. 따라서 서비스 대상별, 업무과정별 분산된 유형분류가 필요하다.

이에 변화에 대한 대응능력, 즉 위기에 대처할 수 있는 신속성과 유연성을 확보하기 위하여 매트릭스 조직 개념을 도입한 유형분류가 필요하다. 매트릭스 조직은 조직의 기능에 따라 수직적으로 편성된 조직에 수평적 프로젝트 조직의 모형을 부가 시킨 것이다. 즉, 수직적 관리와 수평적 조정이 조화를 이룬 관리체계에서 활용 가능한 유형분류가 이루어져야 한다. 생활안전 분야의 경우는 특히 일방적인 위기가 아닌 동시다발적이고 양방향 적인 위기이며, 정형화되기 어려운 유동적인 상태이기 때문에 획일적 유형분류는 활용되기 어렵게 될 것이다.



〈그림 1〉 본 연구의 유형분류

위의 그림에서 유형 X는 생활안전 분야 중 성범죄·성폭력의 파급도가 지역사회에 미치며, 대비단계에서 중기적 시간이 소요될 것으로 판단되는 유형을 말한다. 성범죄 중 지역에 편중되며 지역의 성범죄 유발요인을 제거하기 위한 노력이 포함되어야 한다. 유형 Y는 청소년안전의 가정에서 신속히 대

응이 필요한 유형이다. 이는 청소년 안전에서 학교폭력으로 인한 문제에 대하여 즉각적인 대처를 필요로 하는 경우를 예로 들 수 있다. 유형 Z는 사이버안전 중 국가에까지 파급되며 장기적으로 예방이 필요한 유형을 의미한다. 예를 들면 사이버테러에 의하여 국민의 신상정보가 유출되어 사회적 혼란이 일어날 수 있기 때문에 이를 위한 보안체계의 장기적인 계획에 의한 예방정책이 필요한 경우를 들 수 있다. 이렇듯 유형분류는 업무와 기능, 전문적 조정, 분야별 세부 파급도와 시간적·공간적 요인 등이 포함된 상황 대응적으로 이루어져야 할 것이다.

생활안전의 경우에는 분야별 기술적 전문성과 공공기관 사업부서의 신속한 대응성이 동시에 고려되어야 하며 자원의 효율성과 더 넓은 전문성을 확보하여야 한다. 즉, 상황에 따른 신속성과 적응성이 요구되는 환경에서는 위와 같은 매트릭스 조직개념을 도입한 유형설정이 효과적일 수 있다. 그러나 발생할 수 있는 이원적 권한 체계의 한계는 명령 통일의 문제를 발생시킬 수 있으므로 재난 현장에서의 안전관리 거버넌스의 협력체계 보완에서 이루어져야 하는 적절한 권한배분 문제와 함께 해결해야 할 것이다.

#### IV. 생활안전 분야 성과관리체계 구축을 위한 방안

##### 1. 공급자 중심이 아닌 수요자 중심 평가로의 변화

2009년도 중앙행정기관 자체평가 결과(2010년 4월)의 15개 중앙부처 생활안전 분야의 평가대상 관리과제를 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 중앙부처의 생활안전 분야 관리과제

분야	주관기관	관리과제
성범죄 (성폭력)	법무부	성범죄자 위치추적제도의 내실화 추진
	여성부	국민이 체감하는 성매매방지대책 추진
		성매매피해자 보호지원시스템 확충 및 서비스 개선
		여성폭력피해자 One-Stop 지원서비스내실화
교통	국토해양부	안전성 확보를 위한 간선도로 관리
		교통 안전도를 선진국수준으로 제고
		자동차사고 피해자 보호강화
		자동차안전도 및 소비자 권익보호 강화
		시설물 안전 및 유지관리 체계 선진화
		항공안전종합관리체계 구축
		철도 안전성 향상을 위해 제도, 기술개발 및 시설확충

〈표 4〉 중앙부처의 생활안전 분야 관리과제(계속)

분야	주관기관	관리과제
청소년 범죄	법무부	청소년 비행예방기능 강화
		소년원교육 내실화 및 사회복귀지원 강화
	보건복지부	위기청소년 사회안전망 구축
		청소년 인터넷 중독 해소 성범죄예방 및 피해청소년 보호
직장	노동부	사고성 재해예방 집중관리
		산재취약부문 안전보건관리 강화
		산업안전문화 선진화 및 예방법규 실효성 제고
		화학물질관리 등 직업병 예방체계 강화
	근로자 건강관리 및 건강증진 실효성 제고	
여성부	남녀가 일하기 좋은 기업문화 조성	
가정	법무부	여성·아동 인권관련 법령·제도 개선
	농림수산 식품부	농산물 안전성 관리 강화
		축산물 안전관리 강화
	지식경제부	국민의 안전한 삶을 위한 제품안전관리제도 선진화
		가스전기사고 감축을 통한 안전사회 구현
	보건복지부	모성·영유아 사전 예방적 건강관리 강화
		식품 안전관리 체계 강화
		아동 실종 및 안전사고 예방 생명유라안전 인프라 확충
	환경부	어린이 등 민감계층 건강보호 강화
		생활주변의 유해물질 관리 강화
여성부	가정폭력 성폭력 방지 제도개선 및 예방 강화	
금융 범죄	행정안전부	정보보호 및 사이버 위협 대응체계 강화
		개인정보 유출 및 오남용 방지 강화
화재	행정안전부	재난안전의 체계적 관리
		안전사고예방 종합대책 추진
		신속한 위기관리상황 정보수집·전파

이와 함께, 2010년 중앙합동평가단(민간위원, 국무총리실, 소방방재청 등 총20명)이 29개 재난관리책임기관(중앙행정기관 14, 공공기관15)에 대하여 실시한 재난 및 안전관리에 관한 평가결과를 보면, 최우수 기관은 리더그룹(장관 및 CEO 등 국장급 이상)의 재난관리 관심도, 교육·훈련·홍보, 기후변화에 따른 재난관리대책, 유관기관과의 재난관리 정보·기술·인력 등 협조체제 구축, 예방·대비·대응 등 재난관리활동 개선 노력, 재난상황실 가동 실태 등의 평가항목을 통하여 결정된다.

위의 관리과제와 평가항목은 전략기획에서 전략 혹은 성과목표 수준의 구성항목이라 할 수 있으며, 실제적으로 평가단의 주관적 판단이 주를 이루고 있는 정성적 지표에 의하여 평가되고 있다. 이는 생활안전 분야의 성과관리의 객관성과 수용성에 있어서 중요한 문제가 될 수 있다.

이러한 평가체계 문제의 근원은 모든 평가가 공급자인 정부의 능력에 대한 평가로 이루어지고 있기

때문이다. 즉, 현재는 평가를 위한 평가에만 매몰되어 있기 때문에 수요자인 국민의 입장에서의 책임 성과는 무관하게 조직 내의 조직 및 인사관리의 도구로써 평가가 수행되고 있는 것이다.

진정한 의미의 생활안전 분야를 포함한 위기관리의 성과관리는 고객을 위한, 고객의 입장에서의 평가이어야 한다. 수요자에 대한 책임성을 강화하는 평가가 아닌 경우에는 결국 평가의 가장 궁극적인 목표에 위배되는 것이라 할 수 있다.

평가를 위한 목표나 지표를 설정하기 전에 우선적으로 목표치나 기댓값을 달성하기 위한 수요자의 요구가 무엇인지에 대한 세밀한 분석이 선행되어야 하며, 이를 바탕으로 목표나 지표를 설정하고 성과관리체계를 재설계하여야 한다.

예를 들면 2008년 경제위기 이후 2010년 7월 현재 우리나라는 각종 경제지표 상 경제는 좋아지고 있는 것으로 나타나고 있으나, 국민들은 체감하지 못하고 있는 사실을 보면 알 수 있다. 단순히 행정 중심의 수치적이고 지표적인 상황만 가지고는 국민과의 인식차이를 극복할 수 없으며 성과가 높다고 판단 할 수 없는 것이다. 성범죄(성폭력), 교통, 청소년범죄, 직장, 가정, 금융범죄, 화재 등 생활안전 분야의 경우 이러한 수요자 중심의 성과관리체계 구축은 더욱 중요하다. 국민들은 공공정책에 대하여 주관적인 성과판단 기준을 가지고 있다.

성범죄의 경우 위치추적 장치의 확대, 보호시설 확대 등의 물질적 자원의 투입만으로는 국민의 체감 위험도를 낮추기 어려우며, 교통분야 또한 시설물이나 정보체계를 구축하는 것만으로는 국민의 관심을 얻기 어려울 것이다. 이는 국민의 과연 무엇을 안전하다고 판단하는지에 대한 관심대상을 정확히 판단하지 못하고 있을 수 있다. 단지 공무원들이 일하는 모습만을 중심으로 판단하는 것이다. 오히려 여성과 아동이 생활하는 주변에 경찰 또는 공무원이 자주 순찰을 하여 안심을 느끼는 정도나 교통혼잡이나 사고 등을 해결하기 위한 교통경찰의 적극적인 행동 모습에 대하여 국민이 느끼는 체감도의 증가 등에 대하여 오히려 안전하다고 느낄 것이다. 즉, 국민이 동의하는 성과에 대한 평가가 이루어져야 한다. 따라서 생활안전 분야의 성과관리체계는 수요자 중심의 성과측정의 목표, 지표체계를 설정하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

## 2. 전략기획 기반, 대도시 중심의 생활안전 성과관리체계 구축

일반적으로 전략(strategy)은 "목적을 달성하기 위한 방법"이라 정의할 수 있으며(김형렬, 2000: 396), 전략기획(Strategic Planning)은 "조직의 방향과 목적 설정의 기본적인 결정을 위한 노력"이다(Bryson & Delbecq, 1979: 167). 전략기획은 1920년대에 하버드 경영대학원이 하버드정책모형(Harvard Policy Model)이라는 전략기획 방법론을 개발하면서부터 민간부문에서 확산되기 시작되었다. 1980년대 이후에는 재정위기의 극복과 공공서비스의 제고를 위하여 한정된 자원으로 조직의 목표를 보다 효과적으로 관리하기 위한 수단으로서 공공부문에 본격 적용하기 시작한 대표적 관리수단으로 확대되었다.

전략기획은 순환되는 공식화된 구조와, 분권적 기획구조, 내·외부 환경과 고객 및 주요 이해관계자에 대한 분석, 전략달성결과의 반영구조 등을 가진 체계라고 할 수 있다(나태준·김성준, 2003: 12-13). 구체적으로 전략기획은 기관임무(mission), 비전(vision), 전략목표(strategic goal), 성과목표(performance goal), 성과지표(performance indicator) 등으로 구성되어 있다. 기관임무(사명)란 조직의 목표, 가치, 기능 등을 포함하는 광범위한 개념으로 그 조직의 존재이유와 존재목적이라 할 수 있으며, 비전은 이를 위하여 달성이 가능할 것 같은 장기적인 전망을 의미한다. 목표는 임무와 비전을 기반으로 하여 조직 내에서 널리 수용될 수 있는 장·단기적 정책방향을 의미한다. 장기적인 전략목표 하에는 기관활동을 보다 구체화하여 달성할 수 있는 단기적인 성과목표가 필요하다. 성과목표는 전략목표의 하위개념으로 각 하위부서의 활동에 의하여 달성하고자 하는 복수의 구체적인 목표를 의미한다. 성과목표는 성과지표와 직접적으로 연결되는 요소로써, 전략목표처럼 추상적으로 정의되어서는 안 된다. 만약에 특정사업이 객관적이고 계량화된 형태로 성과목표를 설정할 수 없을 시에는 서술형식으로 성과달성 정도의 설정이 가능할 것이다. 성과지표란 조직의 임무, 전략목표, 성과목표의 달성여부를 측정하는 척도로서 성과를 측정할 수 있도록 계량적 혹은 질적으로 나타난 것을 말한다. 성과지표에 의해 객관적이고 정확하게 성과의 달성수준을 측정할 수 없는 경우에는 성과관리의 목적을 달성할 수 없기 때문에 성과지표는 성과관리의 가장 중요한 요소라 할 수 있다. 그러나 현실적으로 성과의 정의, 성과지표의 개발 및 측정이 불가능한 경우가 많다. 특히 공공부문의 경우 양적인 지표의 개발이 어려워 질적인 지표에 의해 판단해야 하는 경우가 많기 때문에 객관성에 대한 문제제기가 지속적으로 나타난다.

성과를 측정하기 위한 성과지표를 설정하기 위해서 고려해야 할 사항으로 첫째, 관련성이다. 모든 활동을 포함한 전략의 목적을 실제적이고 바람직하게 측정할 수 있어야 한다. 둘째, 타당성으로 실제적으로 무엇을 하고 있는지에 대한 측정이 가능해야 한다. 셋째, 확실성으로 평가를 측정하는 사람이 달라도 결과는 같게 나와야 한다. 넷째, 입증 가능성이다. 반복적으로 측정되어도 같은 결과를 보여야 한다. 다섯째, 기여성이다. 평가를 주체하는 기관의 목적으로 하고자 하는 효과에 귀속되어야 한다. 여섯째, 명료성이다. 명확하고 이해하기 쉬운 지표 정의를 가지고 있어야 한다. 일곱째, 비용 효과성이다. 이는 자료를 수집하는 비용보다 측정의 가치가 높아야 한다는 것이다. 여덟째, 민감성이다. 성과측정은 변화에 민감하여야 한다. 아홉째, 정확성이다. 받아들여 질 수 있는 표준에 입각한 정확한 성과정보를 제공해야 한다. 열 번째, 시간적 적절성이다. 자료는 가용한 시간계획 하에 수집되는 과정을 거쳐야 한다. 열한 번째, 비교가능성이다. 과거의 성과와 또는 유사한 활동과 비교 가능한 정보를 제공하여야 한다. 열두 번째, 일관성이다. 동일한 요인에 관하여 시간적인 제약을 넘어 동일한 측정기준을 가져야 한다. 마지막으로 통합성이다. 적절한 행태를 유도할 수 있는 이해가 바탕이 된 평가는 통합적인 역할을 할 수 있다(Ontario, 2005: 10).

현재 대부분이 전문가로 이루어진 평가단에 의하여 정성적으로 판단되고 있는 생활안전 분야의 평가에 있어서 위와 같은 요건들을 고려하면서 평가지표가 신중하게 결정되어야 할 것이다.

여기서 중요한 점은 생활안전의 중심이 되고 있는 도시기반의 전략설정을 고려해야 한다는 점이다. 현재는 신도시 개발, 각종 도시재생과 재개발 사업에 따른 소방수요 증가 및 사각지대 발생, 공항·항만·대량 위험물시설 등 도시의 핵심 기반시설에 대한 전략적 안전 대책 필요성 증가, 교통량 증가로 인한 현장대응 지연 및 교통사고 발생률 증가, 기상 이변에 따른 대도시 자연 재해 증가, 생활수준 향상을 주도하는 도시의 클린환경, 식품안전, 보건, 위생 등에 관한 관심 고조, 도시의 노령인구 증가 등 도시에 있어서의 생활안전체계 구축이 시급한 상황이다. <표 5>는 인천광역시 2020 미래발전전략 건강안전 분야의 내용을 수정·보완하여 대도시의 전략도출을 위한 고려사항을 종합한 것이다.

<표 5> 대도시 생활안전 전략도출을 위한 고려사항

구분	전략도출을 위한 고려사항
도시 재난양상의 다양화, 복잡화, 대형화 추세	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정, 기업경영, 레저, 관광, 문화 등 다양한 도시기능이 하나의 U-City 시스템으로 연결</li> <li>- 정보시스템 마비시의 국가적, 사회적 재난파급효과 증가</li> <li>- 도시에서의 태풍, 집중호우, 해일, 폭설, 지진, 폭염 등 비예측 자연재해의 빈발</li> <li>- 신종 전염병 확산 및 국제적 갈등에 따른 테러 위험 증가</li> <li>- 삶의 질 향상에 따른 문화, 여가생활, 식품안전 등 생활 속 위험에 관한 관심 증가</li> </ul>
국제환경의 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한·미 FTA 체결 등으로 국민의 식품안전에 관한 관심 고조</li> <li>- 식품 교역의 개방화에 따른 국제적 식품안전 이슈화</li> <li>- 식품위해 요소에 대한 상대국가에 대한 수입규제 등 강력한 대응강화</li> <li>- 국제적 협력관계 발전</li> </ul>
깨끗하고 건강한 환경 추구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 깨끗한 대기환경, 수질환경 등에 대한 질적 욕구 향상</li> <li>- 금연환경 조성과 금연정책의 확대</li> <li>- 식품의 과학적 관리를 통한 위생수준 향상</li> </ul>
사회적 약자의 증가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노령인구 증가 및 노숙자, 빈곤층 등 사회적 약자에 대한 관심도 증가</li> <li>- 사회 소외계층에 대한 복지서비스 확대의 필요성 증가</li> </ul>
평상시 사전 예방정책의 중요성 증가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 안전 확보를 위한 사전 예·경보 시스템 구축 필요성 증가</li> <li>- 첨단 IT기술을 활용한 정보체계 구축</li> <li>- 시민 안전의식 함양을 위한 참여형 교육 프로그램 개발 등 양방향성 예방정책 중요성 증가</li> </ul>

### 3. 지방자치단체 중심의 생활안전 성과관리

생활안전 분야는 국민과 밀접하게 관련되어 있으며, 중앙정부 보다 지방자치단체가 더욱 가까이 다가갈 수 있다. 그러나 현재 생활안전 분야에 대한 개념은 지방자치단체에서 찾아보기가 어렵다 단지 상급기관의 부서와 연계된 개별부서에 의한 담당업무일 뿐이다.

대부분의 지방자치단체는 재난 및 위기관리 업무는 민방위업무, 자연재해 대처 등을 중심으로 이루어지고 있으며, 여성, 노인, 청소년, 교통, 사이버, 식품위생 등 생활안전과 관련된 업무는 개별부서의 고유업무일 뿐이다. 이에 대한 지방자치단체 평가는 자체평가 후에 상위평가가 이루어지게 되어있으며, 현실적으로 국고보조사업, 국가적인 정책목표와 방향을 제시할 필요가 있는 과제 등을 선정하기 때문에 중앙의 정책과 의지에서 자유로울 수 없는 구조이다.

또한, 지방자치단체의 성과관리체계에서 생활안전 분야는 개별적으로 분산되어 있다. 지방자치단체

의 성과관리과정을 보면 첫 번째 단계에서는 중앙정부의 목표와 각종 지침과 연계된 기관별, 부서별 목표의 설정이 이루어진다. 이는 전략기획구조를 갖추어야 하며, 지방자치단체의 자체평가체계와 보다 구체적인 연도별 사업계획의 수립과도 연계되어야 한다. 두 번째 단계는 평가의 시행이다. 평가는 자체평가 후에 상위평가가 이루어지지만, 현실적으로는 상위평가에 의존하여 진행되는 경우가 대부분이다. 이 단계에서는 사업 및 정책, 업무의 능률성, 효과성 및 인과관계 평가·분석이 이루어진다. 세 번째 단계는 측정결과의 환류 및 책임성 확립을 위해서 재원의 배정, 정책 및 사업 변경, 조직 개선, 보상과 제재 등이 이루어지며, 성과결과의 공개가 이루어진다. 현실적인 성과관리과정을 따라갈 수밖에 없는 지방자치단체의 상황에서 생활안전 분야를 별도로 분리하여 관리한다는 것은 사실상 어려울 수밖에 없다.

이에 생활안전 분야의 성과관리체계가 정착하기 위해서는 중앙정부의 지침에서 자유로운 지방자치단체의 미션과 비전, 목표에 부합하여야 하며, 자체평가체계와 함께 보다 구체적인 연도별 사업계획의 수립과도 연계되어야 할 것이다. 이에 중앙정부의 평가대상 선정에 있어서도 지방자치단체별 지역여건과 그에 따른 주요시책, 재정자립도, 중점 예산투입분야 등을 고려하여야 한다. 그렇지 못할 경우에는 단지, 예산확보와 중앙행정기관에서 시행하는 상위평가의 관련분야 실적을 올리기 위한 전시적인 효과밖에 얻기 못하는 생활안전 분야의 평가결과만 도출할 것이다. 이는 중앙정부에 의한 평가내용 중에 평가의 중요도가 높고, 결과 반응이 높은 분야에만 관심을 가져야 하기 때문이다.

결과적으로 생활안전 분야의 성과관리 목표와 지표는 지방자치단체의 자체평가체계 속에서 구체화되어야 한다. 또한, 중앙정부의 평가를 위한 지표선정 과정에서도 지방자치단체의 검증절차를 거쳐야 할 것이며, 공통·개별지표의 분배, 지방여건 변화 등을 고려한 평가항목과 기준을 지속적으로 보완해 나가는 노력을 보여야 할 것이다.

#### 4. 생활안전 분야 성과결과의 활용

일반적으로 성과평가의 결과에 따라 환류 및 책임성 확립을 위해서 재원의 배정, 정책 및 사업 변경, 조직 개선, 보상과 제재 등이 이루어지며, 성과결과의 공개가 이루어진다. 그러나 전반적인 환류기능의 미흡은 성과평가의 가장 큰 문제점이라 할 수 있으며, 아직까지 명확하게 개선방안이 제시되지 못하고 있다. 현재는 매년 변동되는 평가내용으로 인하여 미래를 예측하는 자료로 활용될 수 없으며, 평가결과의 활용 중 순위와 인센티브, 언론의 반응에만 관심을 가지고 있다. 따라서 평가는 단지 통제 수단일 뿐이며 결과발표 시기가 지나면 다시 관심에서 없어지는 과정을 반복하고 있다.

생활안전 분야의 평가가 포함된 지방자치단체의 합동평가의 경우에도 평가결과 공개방식과 수준을 보면, 단지 상위기관 공개 또는 등급별 공개의 형식을 가지고 있다. 평가결과의 구체적인 공개가 자치단체 간 서열화로 인한 갈등야기, 결과에 대한 낮은 수용력 등의 부정적 문제를 가져 온다고 하여 평가결과의 구체적인 공개를 하지 않고 있는 것이다. 그러나 세부적인 공개는 부정적 측면을 가지기도

하지만 한편으로는 지방정부 간 경쟁 유도, 시민에게 정확한 정보 제공, 정치적 민감성으로 인한 강한 의지 도출 등의 긍정적 측면을 가질 수도 있을 것이다.

평가결과를 국민 또는 주민에게 공개하는 것은, 정부의 책임성, 투명성, 서비스 제공의 질 향상에 도움을 준다. 미국의 정부성과평가에서는 주정부간 비교를 통한 상대적 등급이 아닌 정해진 절대적 기준에 따라 등급을 매겨서 평가결과를 발표한다. 그리고 평가결과를 알리기 위해 기관지와 전용 웹사이트 등을 통해 관심 있는 시민들에게 무료로 정보를 제공함으로써 주정부의 책임성을 묻는 기제로 작용하기도 한다(문원식, 2005: 49-51).

평가결과 공개의 적절성 측면에서 평가결과의 공개방식과 수준이 어떤 요인에 따라 결정되는가가 중요할 수 있다. 정부가 처음에는 상대적으로 강제성이 낮은 수준의 정책도구(정보제공, 유인)를 사용하고 어느 정도 시간이 흐르면 강제성이 높은 규제도구를 활용할 수 있을 것이다. 이를 순차적 선택 이론이라고 말하기도 한다. "다른 조건이 동일하다면 보다 덜 강제적인 도구들이 대중들에게 덜 가지적이며 도구선택에 따른 비용과 편익이 덜 명확하기 때문에 정치적으로 더 수용가능하다"라고 볼 수 있다(전영한, 2007: 289).

결국 생활안전 분야의 평가결과를 활용하여 정부의 역량을 높이겠다는 목표를 달성하려면 평가결과 공개 수준의 확대와 함께 환류에 드는 비용, 피평가자의 수용성 등을 고려하여 순차적으로 강제성이 높은 결과활용 비중 및 결과에 대한 공개성, 유인체계의 강화 등이 이루어져야 한다. 향후에는 지방자치단체별 생활안전 분야 각 유형별 성과를 공개하여 우수사례에 대한 정보의 공유가 이루어져야 할 것이다.

## 5. 성과중심의 조직문화와 기관장의 리더십 변화

생활안전 분야는 현재 기관의 각 행정부서에 분산되어 있다. 이에 성과중심으로 변화하기 위해서는 조직 전체의 조직문화의 변화가 필요하다. 전략중심의 조직문화가 갖추어지지 않은 상태에서의 급격한 변화는 조직의 혁신과 변화에 대한 참여의지와 성과결과에 대한 순응, 효과적인 정책 반영 등에 긍정적 영향을 미치지 못한다. 즉, 구성원들에게 정당한 변화과정이라는 인식을 주지 못하는 맹목적인 변화의 요구는 무의미할 것이다. 생활안전 분야의 수요자 중심의 성과관리를 위해서는 평가체계를 구성하는 전략기획과 평가과정, 평가활용 등에 대한 구체적인 기준과 방법을 통해서 구성원들의 동의에 의하여 스스로 변화시킬 수 있는 조직문화의 정착이 선행되어야 한다.

즉, 성과중심의 생활안전 분야 관리 변화의 가치를 확장하고 정부기관과 공무원들의 저항을 줄이기 위해서는 이전 상태에 비하여 변화의 상대적 이익을 증대시킨다는 인식의 확산과 함께 변화에 대한 지원이 필요하다. 성과관리의 기반이 갖추어지지 않은 상태에서의 급진적 변화보다는 점진적으로 조직의 혁신과 변화에 대한 참여의지와 성과결과에 순응을 통해서 이루어가야 할 것이다.

이와 함께 필요한 것이 정책결정자의 의지일 것이다. 공공부문의 계층제적 성격 때문에 상대적으로

공공부문 상급자의 정책적 의지가 조직의 업무개선과 성과향상에 보다 강한 영향을 미친다.

현재 주요 성과평가라 할 수 있는 중앙 및 지방정부에 대한 평가는 기관에 대한 좋은 평가점수 및 인식, 성과급, 승진 등 이득을 얻기 위한 것으로 지나치게 과열되는 경향이 있다. 따라서 기관장의 생활안전 분야의 성과관리의 중요성에 대한 인식이 부족할 경우에는 전체적인 평가결과에 집중된 관심에서 소외될 수밖에 없을 것이다. 이에 정책결정자 또는 상급자의 생활안전에 대한 정책적 의지가 반영된 성과관리가 이루어져서 담당부서 및 공무원, 국민의 지지와 관심을 높이는 방향으로 제도화되어 신뢰할 수 있는 생활안전 성과평가결과를 도출할 수 있어야 할 것이다.

## V. 결론

본 연구에서는 성범죄(성폭력), 교통, 청소년, 식품, 직장, 가정, 식품, 금융범죄, 화재 등 생활안전 분야의 표준화와 성과관리체계 구축에 대한 시론적인 연구이다. 과학과 정보통신, 교통, 의료, 주거, 문화생활 등의 다양한 분야에서 생활수준의 향상이 이루어진 지금은 보다 인간의 주변생활에 직접적인 영향을 미치고 있는 생활안전 분야의 표준화와 통합적이고 지속적인 관리체계가 절실히 필요하다는 인식에서 시작하였다.

이에 생활안전 분야 표준화의 필요성에 대하여 행정적, 경제적 측면에서 제시하였으며, 표준화 단계를 7단계로 제시하였다. 표준화 유형은 현실적인 제약을 극복하기 위한 매트릭스 조직 개념을 도입하여 서비스 대상별, 업무과정보별 분산된 유형분류가 필요함을 강조하였다.

생활안전 분야의 성과관리체계 구축을 위해서는 첫째, 공급자 중심이 아닌 수요자 중심의 평가로의 전환이 이루어져야 하며, 둘째, 전략기획이 기반이 되고 대도시의 변화와 성격이 반영된 생활안전 성과관리체계 구축을 위한 전략설정이 필요하며, 셋째, 지방자치단체 중심으로 변화하기 위하여 중앙에서 자유로운 자체평가체계에 속한 생활안전 분야 성과평가의 중요성 확대, 넷째, 생활안전 분야와 관련된 성과평가결과의 공개와 공유를 통한 긍정적 변화 유도, 마지막으로 전반적인 성과중심 조직문화 확대와 기관장의 관심을 통하여 조직 전체의 변화를 이끌 수 있는 생활안전 분야의 성과관리 등을 강조하였다.

본 연구는 앞으로의 연구를 위한 시론적 연구이기 때문에 보다 심도 깊은 후속연구가 필요할 것이다. 후속 연구는 첫째, 국내에 생활안전 분야에 대한 표준화 연구가 부족하기 때문에 이를 보완할 수 있는 해외사례에 대한 유형별 분석이 필요하다. 미국, 영국, 일본 등의 주요 선진국에서 생활안전과 관련된 제도와 업무, 역사적 변화, 국민의 인식변화, 환경과의 조화, 정책변화시의 주요 영향요인 등을 체계적으로 분석하여, 우리나라의 현실과 비교 한 표준화 방안이 모색되어야 한다. 생활안전 분야에 대한 주요 선진국의 대처와 경험은 우리나라의 생활안전 표준을 정립하는데 모범 사례가 될 수 있을 것이며, 우리나라의 환경에 적합한 생활안전 분야의 유형과 용어의 정립, 유형별 대책, 행동지침의 통

일 및 표준화, 교육, 훈련, 홍보 등의 대안을 제시할 수 있을 것이다. 또한 사례연구를 통하여 우리나라에 활용할 수 있는 집중적인 탐색을 받을 가치가 있는 정보를 얻을 수 있을 것이다.

둘째, 현장조사 기반의 연구가 필요하다. 현대의 생활안전 분야가 그 시간과 공간범위가 급격히 확대되어 가고 있는 상황에서 우리의 실제적 삶속에서 만들어지고 변화하는 생활안전과 관련된 정보의 조사가 필수적으로 요구된다. 또한 계속해서 변화하고 있는 상황에서 끊임없이 새로운 것이 생겨나고, 변화하는 생활안전 분야는 현장을 중심으로 연구되어야 할 필요가 있다. 따라서 성폭력, 교통, 청소년 범죄, 환경안전, 재해 등의 연구대상을 명확히 하여 현장조사 틀을 만들고, 지역사회, 학교, 조직체, 기관의 사회적·제도적·환경적 상황을 분석함으로써 실제 사회구조에서 생활안전의 각 요소들과의 상호작용을 발견할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 곽병선. 2006. 성범죄에 대한 비판적 검토. 피해자학연구. 14(1): 147-170.
- 김경태. 2007. 학교폭력 피해자의 지원방안. 피해자학연구. 15(1): 175-201.
- 김두현·김상철. 2003. 생활과 안전. 도서출판 동화기술.
- 김만배·강수철. 2008. 일본 교통안전정책의 특징 분석 및 시사점: 교통안전시설 투자정책을 중심으로. 행정논총. 46(4): 283-304.
- 김선애. 2007. 가정, 학교, 친구 관련변인과 학교폭력과의 관계. 청소년학연구. 14(1): 101-126.
- 김성규. 2008. 성범죄대책에 있어서 재사회화의 위상과 과제. 형사정책. 21(1): 61-82.
- 김성기. 2008. 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률과 동법 시행령의 문제점과 개정방안. 교육법학연구. 20(2): 27-45.
- 김순혜. 2006. 학교폭력에 대한 발달적, 맥락적 분석. 교육심리연구. 20(4): 1027-1042.
- 김은영. 2008. 학교분위기가 중학생의 또래폭력 피해경험에 미치는 영향. 한국아동복지학. 26: 87-111.
- 문용린·최지영·백수현·김영주. 2007. 학교폭력의 발생과정에 대한 남녀 차이 분석: 피해자 상담사례분석을 중심으로. 교육심리연구. 21(3): 703-722.
- 문원식. 2005. 지방정부 혁신평가에 대한 비교연구. 지방행정연구. 19(4): 33-58.
- 박영태·제등기웅·류철수. 2004. 교통안전시책에 있어서 주민참가와 합의형성의 동향에 관한 연구: 일본의 사례를 중심으로. 물류학회지. 14(2): 165-212.
- 박용철. 2006. 미성년자인 성범죄 피해자를 위한 공소시효의 중단 및 연장에 관한 제문제: 미국법을 중심으로. 피해자학연구. 14(2): 223-245.
- 박진규. 2005. 학교 폭력과 지역사회의 역할. 청소년학연구. 12(4): 409-438.
- 성지희·정문자. 2007. 학교폭력 피해아동의 학교적응과 보호요인. 아동학회지. 28(5): 1-18.

- 손영태·김범진. 2005. 미국의 안전시설물 설계의 개념과 적용지침. 한국도로학회지. 7(1): 36-44.
- 신준섭·이영분. 2004. 청소년 대상 성범죄자 신상공개제도의 효과성 분석: 성범죄 일반예방효과를 중심으로. 한국아동복지학. 18: 35-61.
- 여운웅. 2005. 영국의 교통안전시설 설치 사례. 한국도로학회지. 7(1): 28-35.
- 이수정·김경옥. 2005. 성범죄 재범율에 관한 바른 이해와 재범 방지 대안 모색. 한국심리학회지. 19(3): 83-99.
- 이수정·전주희. 2007. 성범죄자의 위협유형 별 처우 방안 연구. 한국심리학회지. 21(3): 117-131.
- 이승주. 2003. 선진 교통질서 확립방안. 한국경찰학회보. 6: 203-241.
- 이승호. 2005. 일본의 교통안전시설 정비 사례. 한국도로학회지. 7(1): 14-27.
- 이용혁. 2006. 학교폭력행위에 대한 질적 연구. 한국공안행정학회보. 25: 245-265.
- 이재식. 2005. 재난방지와 안전의 심리과학: 교통안전에 대한 공학심리학적 접근. 한국심리학회지. 17(3): 279-297.
- 이재은·유현정. 2007. 국가위기관리의 새로운 영역 설정과 추진전략: 국민생활안전 위기 영역의 분류와 운영방안 모색. 한국위기관리논집. 3(2): 1-17.
- 이재은·유현정·안철현·정병윤. 2007. 국가 위기관리 정책의 영역별 상대적 중요도 분석: AHP 기법을 이용한 우선순위 측정을 중심으로. 현대사회와 행정. 17(3): 277-299.
- 이종길. 2008. 학교폭력의 원인과 실태 및 대처방안 연구. 윤리연구. 69: 305-334.
- 이창한. 2008. 성범죄의 심각성에 대한 경찰관과 일반대중의 인식차이 연구. 한국경찰학회보. 16: 197-221.
- 이환승·안병준. 2006. 교통안전진단 결과분석을 통한 교통사고 요인분석. 한국안전학회지. 21(2): 128-137.
- 장덕희. 2007. 청소년 학교폭력의 중복특성과 요인에 관한 연구. 청소년학연구. 14(6): 69-97.
- 전영한. 2007. 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가. 정부학연구. 13(4): 259-296.
- 정광정. 2006. 도로교통법의 개정과정과 현행법에 있어서의 교통안전교육의 문제점에 관한 연구. 법학연구. 21: 435-455.
- 정지선·안현의. 2008. 청소년 학교폭력의 복합 외상적 접근. 한국심리학회지. 20(1): 145-160.
- 조남건. 2003. 사람을 먼저 생각하는 교통안전 발전방향. 국토. 258: 52-65.
- 최운선. 2005. 학교폭력 관련변인에 관한 메타분석. 한국가족복지학. 10(2): 95-111.
- 최종혁. 2007. 학교폭력예방을 위한 볼런티어 소집단 조직화 사례연구. 청소년학연구. 14(3): 159-188.
- 한덕웅. 2003. 한국사회에서 안전에 관한 심리학 연구의 과제. 한국심리학회지. 9: 35-55.
- 한상암·신성원. 2006. 학교폭력에 대한 경찰의 효율적 대응방안. 한국경찰학회보. 11: 163-194.
- 한지연·임영식. 2007. 청소년의 사회적 지지와 학교폭력의 관계에서 학교참여의 매개효과. 청소년학연구. 14(5): 431-452.

- 허영희. 2007. 청소년 대상 성범죄 예방을 위한 법률적 제언. *법학연구*. 15(1): 81-108.
- 황태정. 2008. 일본의 성범죄 재범방지대책: 우리 법제도에의 시사점. *법학연구*. 18(3): 191-219.
- Ahlmeyer, S., Heil, M., Mckee, B., & English, K. 2000. The Impact of Polygraph on Admissions of Victims and Offence in Adult Sexual Offenders. *Sexual Abuse. A Journal of Research and Treatment*. 12(2): 123-138.
- Hanson, R. K., & Bussiere, M. 1998. Predicting Relapse: A Meta-Analysis of Sexual Offender Recidivism Studies. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*. 66(2): 348-362.
- Kendall, W., & Cheung, M. 2004. Theoretical Reviews and Policy Issues: Sexually Violent Predator and Civil Commitment Laws. *Journal of Child Sexual Abuse*. 13(2): 41-57.
- Lionel Clement, Yves Crozet, Jean Michel Gambard. 2000. Valuation of Road Pricing on Selected European Roads in *Social Costs and Sustainable Mobility*, ed. by K. Rennings, O. Hohmeyer, R. L. Ottinger, Physica Verlag, Heidelberg.
- Looman, J., Abracen, J., Serin, R., & Marquis, P. 2005. Psychopathy, Treatment Change, and Recidivism in High-Risk, High-Need Sexual Offenders. *Journal of Interpersonal Violence*. 20: 549-568.
- Ontario. 2005. *Performance Measurement: A Reference Guide*. Canada Ontario state.
- Small, J. A. 1999. Who are the People in your Neighborhood? Due Process, Public rotection, and Sex offender Notification laws. *New York University Law Review*. 74: 141-1494.
- Stain Hansen. 1997. Traffic Safety as An Economic Issue of Developing and Industrialized Countries in *Transportation, Traffic Safety and Health*, ed. by Hans von Holst etc., Berlin, Springer Verlag.
- Wilcox, D. R., & Sosnowski, D. E. 2005. Poly-graph Examination of British Sexual Offenders: A Pilot Study on Sexual History Disclosure Testing. *Journal of Aggression*. 11(1): 3-25.

---

李昌吉: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(한국의 전략적 성과관리정책에 관한 연구, 2007), 현재 인천 대학교 도시행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 성과관리, 정책분석 및 평가, 인사행정 등이다. 주요 논문으로는 “공공부문과 민간부문의 성과관리도구 도입이 조직성과에 미치는 영향요인 비교 분석(2007)”, “통합성 과관리체계 구축을 위한 지방자치단체 평가의 개선방안(2008)”, “공공기관의 직무급제도 도입방안에 관한 연구 (2009)”, “지역사회 국제 운동경기장 경영위기 극복방안에 관한 연구(2010)” 등이 있다(changkillie@incheon.ac.kr).

투 고 일: 2011년 1월 7일

수 정 일: 2011년 2월 18일

게재확정일: 2011년 2월 20일

## A Study for the Standardization and Performance Management System of the Life Safety

Chang Kil Lee

The purpose of this study is to clearly suggest the standardization and performance management system of the Life Safety(Sexual Crimes, Traffic Safety, School Violence, Food Safety, Workplace Safety, Juvenile Delinquency and Safety, Banking crimes, Fire and so on) directly affecting our life. Up to now, there have been only a little confirmatory researches that analyzed the Life Safety Standardization. This study presents the necessity aspect of administration and economics, standardization steps of the Life Safety. For the making types, it introduces the concept of Matrix Organization. Also, the performance management system should be characterized including the consumer-based performance evaluation, strategic planning structure, big city and local government centered change, opening the evaluation result, performance culture and leadership.

**Key words:** life safety, standardization, performance management system, strategic planning