

요약 및 정책건의

1 연구 개요

1.1 연구목적

이 연구의 목적은 생활범죄를 중심으로 서울의 범죄발생특성을 분석하고, 범죄위험지역들의 특성을 다각적으로 파악하여, 범죄에 보다 안전한 지역사회를 만들기 위한 도시공간적 대책과 행정·사회적 대책들을 제시하는 것이다.

1.2 주요 연구내용

서울의 범죄위험지역에 대한 분석과 안전증진을 위한 방안 도출을 위하여 이 연구는 다음과 같은 내용을 다루고 있다.

첫째, 이른바 생활범죄의 개념과 다양한 유형들을 살펴보고, 범죄발생 원인에 대한 이론과 범죄예방을 위한 공간계획적 모형들에 대해 검토한다.

둘째, 서울의 범죄위험지역 특성을 분석한다. 먼저 서울의 전반적인 범죄발생특성을 파악한 후, 자치구 및 경찰관서 수준에서의 범죄발생분포 및 지역특성 간의 관계를 분석하고, 범죄취약지역인 경찰청의 ‘서민보호치안강화구역’ 및 「청소년보호법」에 의한 ‘청소년 통행금지·제한구역’과 ‘청소년 유해업소 밀집지역’을 대상으로 인구·가구, 토지이용 등 지역특성을 진단한다.

셋째, 서울시, 시민부문, 중앙정부(안전행정부, 경찰청)의 현행 범죄예방 관련시책들을 점검한다.

넷째, 기성시가지지를 중심으로 범죄위험지역 안전증진을 위한 방안을 도시공간적(H/W) 대책과 행정·사회적(S/W) 대책의 측면에서 제시한다. 그리고 서울의 범죄안전을 위한 서울시와 경찰청의 유기적인 협력방안을 제안한다.

연구방법

이 연구는 시민들의 일상생활과 밀접하게 관련되어 생활환경에서 발생하는 생활범죄의 개념을 중심으로 하고 있는 반면, 생활범죄에 속하는 모든 범죄에 대해 데이터를 얻을 수 없기 때문에, 범죄발생특성 분석을 위한 범죄의 범위를 2010~2012년 3년 기간 중에 발생한 절도, 폭력, 성폭력, 강도, 살인, 방화 등 6대 범죄를 중심으로 하고 있다.

이 연구의 핵심적인 부분에 속하는 서울의 범죄위험지역 특성 분석은 다음과 같은 방법으로 이루어진다. 첫째, 서울시 전체적인 관점에서 범죄의 전반적인 발생특성을 분석한다. 둘째, 서울의 25개 자치구 및 31개 경찰관서를 대상으로 분포특성을 파악하되, 지역특성과의 관계분석을 위해 인구·가구, 토지이용 등의 특성을 나타내는 통계자료 및 GIS자료를 이용하여 단순비교분석과 회귀분석(OLS, Poisson)을 수행한다. 셋째, 경찰청이 범죄취약지역으로 관리하는 ‘서민보호치안강화구역’(160개소)과 「청소년보호법」에 의한 ‘청소년 통행금지·제한구역’ 및 ‘청소년 유해업소 밀집지역’(전체 72개소)을 대상으로 인구·가구, 토지이용 등 지역특성을 진단한다. 서울시 전체와의 비교분석은 물론 군집분석(Cluster Analysis)을 이용하여 유형화하여 서로 비교하기도 한다. 그리고 사례분석을 위한 현장조사 대상지역 4개소를 선정하여 데이터분석을 통해서는 파악할 수 없는 가로환경, CCTV, 질서유지상태, 야간조명 및 환경 등을 조사하여 검토한다.

생활범죄란 시민들의 일상생활(거주, 통행, 여가·휴식 등)과 밀접하게 관련하여 생활환경에서 발생하는 범죄를 편의상 지칭하는 개념이며, 강도, 폭력, 성폭행과 같은 중범죄(felony)뿐만 아니라 소란행위, 기초질서 위반, 불안감 조성과 같은 경범죄(misdemeanor)도 해당한다. 생활범죄는 지역의 가로구조나 커뮤니티 특성과 관계가 있어 장소의 상황에 따라 기회가 생기면 발생하는 기회범죄(opportunity crime)의 특성이 강하다. 범죄유형으로는 강력·폭력범죄, 성폭력범죄, 재산범죄, 경범죄 등이 가장 일반적인 형태라고 할 수 있다.

개인이 살인, 강도, 강간, 폭행 등 폭력적 범죄를 저지르거나 절도와 같은 재산범죄를 저지르는 원인에 대한 범죄학자들의 설명은 다양하다. 고전주의적인 이론은 범죄를 인간의 합리적인 선택의 결과로 보고, 심리학적 생물학적 입장의 학자들은 인간의 특성과 성격에서, 사회학 및 사회심리학자들은 부적절한 사회화와 교육, 폭력적인 하위문화, 사회구조적 문제 등에서 원인을 찾는다.

범죄에 영향을 미치는 상황적 요인이나 기회구조의 측면에 주목하여 공간환경을 적절히 조성하거나 제어함으로써 범죄를 억지하고자 하는 접근방법으로 대표적인 것이 방어공간(Defensible Space) 모형과 범죄예방환경설계(CPTED : Crime Prevention through Environmental Design) 모형이다. 이 두 가지 접근방법은 서로 긴밀하게 연계되어 확대 발전하였으며, 오늘날의 CPTED 모형은 방어공간 개념을 포함하는 포괄적인 범죄예방 공간모형으로 발전하였다.

서울의 일반적인 범죄발생 특성

서울에서 생활범죄는 6대 범죄 중 폭력과 절도가 90% 이상을 차지한다. 이는 폭력과 절도를 줄이기 위한 대책들, 예컨대, 순찰 및 질서유지, CCTV 설치, 건전한 음주문화를 유지하기 위한 유흥가지역 관리, 업소들의 자정노력 유도, 주거침입 방지를 위한 방법시스템(방법창, 잠금장치, 경보장치 등) 구축 등에 주력할 필요가 있음을 시사한다.

강간, 성추행 등 성폭력 범죄는 생활범죄 중 가장 급격히 증가하고 있는 범죄유형이다. 이는 젊은 여성 밀집지역을 중심으로 방법순찰, 밤길안전 및 귀가지원, 조명관리, 주거침입방지를 위한 방법시스템 등이 강화되어야 함을 암시한다.

범죄자의 직업은 전반적으로 피고용자(회사원 등 직장인), 무직자 등이 높은 비중을 차지하는데, 특히 살인, 강도, 방화, 절도 등 흉악범죄나 재산범죄에 대해서는 무직자가 가장 높은 비중을 차지하여 범죄와 경제적 상황이 밀접하게 관련이 있음을 말해주고 있다. 또한, 범죄를 줄이기 위해서는 사회복지, 고용기회 제공 등의 정책이 병행되어야 함을 의미한다.

범죄발생장소는 전반적으로 ‘노상’, 즉 소로나 골목길 등 공공장소가 많아 범죄예방을 위해서는 옥외 가로환경의 관리와 정비(CCTV, 조명, 표지판, 청소 및 환경미화, 사각지대 개선, 효율적인 방법순찰 등)가 중요함을 시사한다.

범죄발생 시간대는 야간시간대가 가장 많아 야간조명, 경보장치 등을 비롯하여 야간시간대 순찰, 안전귀가지원 등이 강화되어야 함을 암시한다. 범죄발생 요일은 토요일, 일요일, 금요일 순으로 나타나 범죄예방을 위해서는 주중뿐만 아니라 주말에도 순찰과 관리가 강화되고 지역주민들의 방법상 역할이 강화되어야 함을 의미한다.

서울의 31개 경찰서 관할지역을 단위로 하여 6대 범죄(살인, 강도, 성폭력, 폭력, 절도, 방화) 발생과 지역특성 간의 관계를 분석한 결과, 범죄유형에 따라 지역특성에 차이가 있음에도 불구하고, 인구·가구 측면에서는 거주인구밀도가 높은 지역에서 6대 범죄 전체, 폭력, 절도가 많은 것으로 나타나, 과밀억제를 비롯한 적절한 밀도관리가 중요함을 알 수 있다.

성폭력 범죄가 많은 지역은 주로 15~34세 연령층의 젊은 여성인구가 많은 지역이기 때문에 최근 급증하는 성폭력 범죄를 줄이기 위해서는 젊은 여성인구 밀집지역을 중심으로 대책이 이루어져야 함을 시사한다.

토지이용 측면에서는 단독·다가구주택 밀집지역, 주거상업 혼재지역, 상업업무밀집지역, 유흥·숙박시설 밀집지역 등에서 6대 범죄 전체를 비롯하여 폭력, 절도 등이 많이 발생한다. 따라서, 범죄예방을 위해서는 이들 지역을 중심으로 주민자율방범활동, 블록단위 방범순찰 및 경비체계, 영역성 확보(표지판, 랜드마크시설 등), 지역사회 조직 육성 및 유대망 형성, 불법업소 단속, 업소들의 자발적인 자정노력 유도, 청소 및 환경미화 등이 강화되어야 함을 의미한다.

폭력은 소로·골목길이 많은 지역에서도 많이 발생하기 때문에 좁은 골목길에서의 방범대책도 필요함을 알 수 있다.

지역의 유동인구 정도는 폭력범죄에 대해 음(-)의 관계가 있는 것으로 보아 적절한 보행량을 확보하는 것이 범죄를 줄이는 데 기여할 수 있음을 확인할 수 있다.

지역의 경제적 수준을 나타내는 지표인 주택(아파트)가격수준은 6대 범죄 전체, 폭력, 절도 등과 음(-)의 관계를 보이고 있어, 범죄가 지역의 경제적 수준, 즉 빈곤과 관련이 있음을 말해준다. 따라서 저소득층에 대한 지원과 경제적 기회를 확대하기 위한 사회경제정책은 범죄를 줄이는 데에도 기여할 것임을 파악할 수 있다.

범죄취약지역으로서 치안강화구역과 유해업소 밀집지역의 특성

경찰청이 범죄취약지역으로 관리하는 서민보호치안강화구역과 「청소년보호법」에 의한 청소년 통행제한·금지구역 및 청소년 유해업소 밀집지역을 분석한 결과, 이들 지역은 대체로 거주인구밀도가 높은 지역이어서 혼잡완화를 위한 적절한 밀도관리가 중요함을 시사한다.

또한 15~34세 젊은 여성인구, 1인가구 등의 비중이 높아, 범죄예방을 위해서는 젊은 여성 밀집지역과 1인가구 밀집지역에 대한 각별한 관리가 필요함을 의미한다.

아울러 자가점유가구의 비중이 낮고 인구이동률이 높은 특징이 있어 세입자 가구가 많고 이른바 ‘뜨내기’가 많은 지역에 대해 각별한 관리가 필요함을 암시한다.

토지이용에서는 단독·다가구주택, 주거·상업혼재지, 상업시설 등의 비중이 높아 이들 지역에 대한 방법대책이 중요함을 시사한다.

치안강화구역은 소로·골목길의 비중이 높아 가로환경에 대한 관리와 정비가 중요하고, 유해업소 밀집지역은 유흥·숙박시설의 비중이 높아 폭력, 성폭력 등에 대한 관리가 중요함을 의미한다.

군집분석을 통해 보면, 치안강화구역과 유해업소 밀집지역 내에서도 유형별로 차이를 보이는데, 치안강화구역은 크게 ‘저소득 주거지형’, ‘주거·상업 혼합형’, ‘구도심형’으로 구분되었고, 유해업소 밀집지역은 ‘주상혼재형’, ‘중심가형’, ‘구도심형’으로 구분되었다. 이는 범죄취약지역 유형별로 차별화된 ‘맞춤형’ 대책이 필요함을 뜻한다.

한편, 사례지역을 선정하여 현장조사를 통해 본 바에 따르면, 도로폭이 협소하고 구불구불하여 시야확보가 불량한 지역들이 존재하여 단기적으로 도로반사경과 같은 설비를 설치하거나 장기적으로는 가로환경에 대한 큰 폭의 정비가 필요함을 알 수 있다.

방법용 CCTV는 설치재원의 한계로 충분하지 않을 수 있고 사각지대가

발생하는 것은 불가피하지만 이미 설치된 CCTV는 교차로 등을 중심으로 효율적으로 설치되어 있는 편이다. 따라서 CCTV는 앞으로 범죄위험이 높은 사각지대, 사설 CCTV나 보안시스템을 갖추기 어려운 저소득층 밀집지역 등을 중심으로 확충하되 지역특성을 상세하게 분석하여 과학적이고 섬세한 위치선정이 필요함을 시사한다,

또한 불법주차, 노상적치물, 무질서한 전선 및 통신선 등을 흔히 볼 수 있어 불법행위 단속, 환경정비 및 미화 등을 통해 지역이 관리되고 있음을 나타내는 것이 중요함을 의미한다.

이울러 가로등이 부족하거나 조도가 충분치 않아 어둡고 음영지대가 발생하는 문제가 있으므로 주택가 야간조명 확보는 지속적으로 이루어져야 하며, 유흥시설, 모텔 등이 인접하여 있는 주택가 보호를 위해서는 단기 및 장기적인 차원에서 다양한 아이디어와 환경정비가 필요함을 암시한다.

현행 범죄예방 관련시책

최근 서울시는 방법용 CCTV 및 비상벨 설치, 여성안전종합대책, 범죄 예방환경설계(CPTED), 지하철 여성안전대책, 마을안전망사업 및 안전 마을사업 등 범죄예방을 위한 대책들을 추진하고 있으며, 경찰청, 시민단체 등과의 협력도 강화하고 있다.

민간단체 또는 시민단체에서의 범죄예방활동은 대부분 지자체 또는 경찰청과의 연계와 지원을 통해 이루어지고 있다. 자율방범대의 방법활동이 지구대·파출소·치안센터 등의 단위로 이루어지고 있다. 어린이·청소년 안전을 위한 활동들이 많은데, 학교와 통학로 범죄예방을 목적으로 하는 학교보안관, 배움터지킴이, 워킹스쿨버스(Walking School Bus), 아동안전지킴이집, 아동안전수호천사 등이 대표적이다.

최근 정부는 국민들의 생활안전을 위하여 이른바 '4대악'(성폭력, 학교폭력, 가정폭력, 불량식품) 근절을 주요 과제로 설정하고, 감축목표관리

제, 범죄위험지역 및 생활안전지도 정보제공, 시민참여 등 안전종합대책을 추진 중이다.

안전행정부는 안전분야 컨트롤타워로서 다각적인 대책을 추진하고 있는데, ‘4대악’ 근절을 위한 시책들뿐만 아니라, 2013년부터 읍·면·동 단위 주민자치회 시범실시의 일환으로 ‘안심마을’ 시범사업도 추진하고 있다.

서울지방경찰청은 그동안 주취폭력(주폭) 척결을 위한 엄정한 법집행을 하였고, 공원안전 확보, 성폭력 범죄예방 및 피해자 보호를 위한 아동여성보호 1319 수사팀, 인권보호 One-Stop센터, 지하철수사대, 아동안전지킴이집, 아동안전수호천사, 가정폭력 전담 경찰관 등을 운영해왔으며, 학교폭력 예방을 위해 117 학교폭력 One-Stop센터, 학교전담경찰관 등을 추진해왔다. 또한 서울시 전역에 걸쳐 서민보호치안강화구역 160개소를 지정하여 순찰을 강화하였고, 2013년에는 ‘성폭력 특별관리구역’ 600개소를 성폭력범죄 위험이 높은 다세대·다가구·원룸지역, 공원, 아파트, 골목길, 재개발·재건축지역, 유흥가 등을 대상으로 지정하여 특별 관리하고 있다.

3

정책건의

범죄위험지역의 범죄예방을 위한 대책은 크게 물리적(H/W) 혹은 도시공간적 대책과 비물리적(S/W) 혹은 행정·사회적 대책으로 구분할 수 있다. 도시공간적 대책은 범죄예방을 위한 토지이용, 가로, 건축물, 시설물, 조경 등 물리적 도시환경에 대한 대책으로서 대부분 지자체의 영역에 해당하는 것들이다. 행정·사회적 대책은 범죄예방을 위한 순찰 및 감시, 질서유지, 환경미화, 시민들의 범죄대응역량 강화, 정보제공, 지역사회조직 및 유대망 형성 등을 위한 대책과 활동으로서 경찰, 지자체, 시민 등이 대책의 성격에 따라 다양한 영역에 걸쳐 있다. 이 연구는 서울에

서의 일반적인 범죄발생특성과 주요 개선과제를 도시공간적 대책과 행정·사회적 대책의 측면에서 제시하였다.

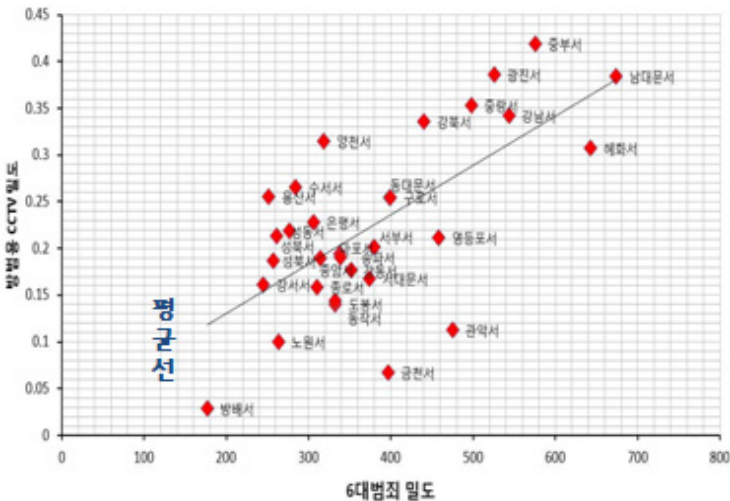
표 1 범죄발생특성과 주요 개선과제

범죄발생특성	도시공간적(H/W) 대책	행정·사회적(S/W) 대책
폭력과 절도가 대부분 차지	<ul style="list-style-type: none"> CCTV, 야간조명, 영역성 강화(표지판, 랜드마크시설 등), 주거침입 방지 방법시스템(방범창, 잠금장치, 경보장치 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 방법순찰, 지역사회 감시망, 질서유지 및 단속, 청소 및 환경미화, 건전한 음주문화, 업소들의 자정노력 유도 등
성폭력 범죄 급격히 증가	<ul style="list-style-type: none"> CCTV, 야간조명, 사각지대 해소(도로반사경, 경보장치 등), 주거침입 방지 방법시스템 등 	<ul style="list-style-type: none"> 젊은 여성 밀집지역 방법순찰, 안심귀가지원, 여성안심택배, 범죄대처요령 및 호신장비 등
홍악범죄 및 재산범죄에 대해 무직자 비중 높음		<ul style="list-style-type: none"> 사회복지 및 고용기회 제공을 위한 지원대책과 병행
야간에 주로 발생	<ul style="list-style-type: none"> 야간조명, 경보장치, 사각·음영지대 해소 등 	<ul style="list-style-type: none"> 야간순찰, 안심귀가지원, 24시간 영업장소를 활용한 감시 등
주말에 많이 발생		<ul style="list-style-type: none"> 주말 방범 강화, 주민들의 방범상 역할 강화 등
'노상'(골목길 등)에서 많이 발생	<ul style="list-style-type: none"> CCTV, 야간조명, 가로환경 정비, 표지판, 사각지대 해소(도로반사경, 경보장치 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 골목길 방법순찰, 청소 및 환경미화, 지역주민 및 상점·업소 등을 활용한 감시 등
단독·다가구, 주상혼재, 상업시설 밀집지역에서 많이 발생	<ul style="list-style-type: none"> 영역성 강화, 주거·상업 분리를 위한 완충시설·지대 등 	<ul style="list-style-type: none"> 블록단위 순찰 및 경비체계, 청소 및 환경미화, 주민조직 및 유대망 형성, 비주거지형 지역사회 조직 형성, 업소들의 자정노력 유도, 불법업소 단속 등
고밀 주거지역, 젊은여성밀집지역, 1인가구 밀집지역, 세입자 밀집지역 등에서 많이 발생	<ul style="list-style-type: none"> CCTV, 야간조명, 가로환경 정비, 적절한 밀도관리 등 	<ul style="list-style-type: none"> 경찰인력 증강 배치, 안심귀가지원, 지역주민 및 상점 등을 활용한 감시, 청소 및 환경미화 등

범죄위험지역 안전증진방안 : 도시공간적(H/W) 대책

현행 범죄예방을 위한 도시공간적 대책은 용도분리, 접근통제, 감시 및 시야선 확보, 영역성 확보, 활동성 유지, 유지 및 관리 등을 위하여 토지 이용, 가로, 건축물, 시설물, 조경 등의 공간영역에 대해 적용하는데, 이 연구는 범죄예방전략에 따른 공간영역별 주요 대책을 정리하고, 예상되는 적용상의 난이도를 제시하였다.

방법용 CCTV는 예산사정을 고려하여 단계적으로 확충하되, 설치밀도의 불균형 해소 차원에서 접근하고, 특히, 범죄발생밀도가 높은 반면, 재정력이 약한 지역에 우선적으로 설치하도록 하며, 지역불균형 해소 차원에서 일정부분 서울시의 자치구 지원이 필요함을 제안하였다. 또한 범죄 발생 위험도, 취약인구 및 취약시설 밀집정도 등을 고려한 과학적이고 효율적인 배치 및 위치선정 방안 마련, 노후화되거나 사양이 낮은 기존 CCTV의 성능 개선, 비상벨, 도로반사경 등 다양한 감시·경보장치들을 적극적으로 활용한 사각지대 해소 등을 제안하였다.



방법순찰은 경찰의 범죄취약지역을 중심으로 한 지역사회 경찰활동(community-oriented policing) 강화, 범죄다발지역(crime hot-spot)에 대한 치안인력 증강 배치, 문제지향적(problem-oriented) 범죄예방을 위한 경찰, 지자체, 지역주민, 전문가 등 간 협력 강화 등을 제안하였다. 지역주민의 방법순찰 및 감시와 관련해서는 지역별 자율방법대를 비롯한 시민들의 감시·순찰·보호활동 강화, 유사한 성격의 다양한 주민방법활동들의 체계화와 효율화, 방법순찰인력의 역량 강화, 순찰장비의 개선, 순찰일정, 범죄위험도와 효율성을 고려한 과학적인 순찰방식 및 순찰경로 설정 등 개선사항을 제시하였다.

주민조직 및 유대망(감시망) 형성은 범죄위험지역에 대한 경찰에 의한 ‘공식적인 통제’ 강화와 함께 주민조직 및 유대망(안전망) 형성을 통한 ‘비공식적인 통제’ 강화를 제안하였다. 또한 동단위 이하의 네이버후드(neighborhood) 또는 블록단위의 지역사회조직 형성, 지역주민, 상점, 편의점 등을 활용한 ‘마을파수꾼’, 지역사회 차원의 범죄예방 거버넌스 형성을 위한 지역사회조직, 주민센터, 지구대·파출소·치안센터 등 관련주체 간의 정례적인 교류 및 공조체계를 구축 등을 권고하였다.

기초질서 확립 및 환경미화와 관련해서는 무질서 및 경범죄 단속을 강화하고 기초질서를 유지하는 것에 우선순위를 보다 높이는 한편, 깨끗하고 질서 있는 환경을 유지하기 위한 지역주민 등의 역할 강화도 제안하였다. 시민들의 범죄대응역량 강화에 대해서는 교육, 훈련, 홍보, 위치확인서비스, 호신용품 보급, 비상시 피신할 수 있는 ‘안전지킴이집’ 지정·운영 등을 조언하였다.

범죄정보 및 지역정보는 범죄위험지도 작성·보급, 범죄위험지도만들기 등을 제시하였다.

서울시-경찰청 협력거버넌스 구축

범죄예방을 위해서는 서울시, 경찰청, 시민 등 다양한 관련주체 간의 협력이 중요한데, 서울시와 경찰청의 협력 방안으로는 범죄정보와 지역정보 결합을 위한 정보공유(경찰청의 범죄정보와 서울시의 지역정보 공유를 통한 종합적인 접근 및 근본적인 원인 해소), 문제지향적(problem-oriented) 범죄예방 및 협력, 지역사회 경찰활동(community-oriented policing) 강화(도보순찰, 자전거순찰, 주민과의 접촉 및 지역사회모임 참여 등), 범죄다발지역(crime hot spot)에 대한 치안인력 증강 배치(범죄다발지역 전담 ‘특수기동대’ 창설, 경찰인력 순환배치 등), ‘깨진 창문’ 경찰활동(Broken Windows policing) 강화(경범죄 단속, 기초질서 위반행위 단속을 위한 지자체 역할 강화 등), 치안정책의 연속성·지속성 확보 등을 제안하였다.

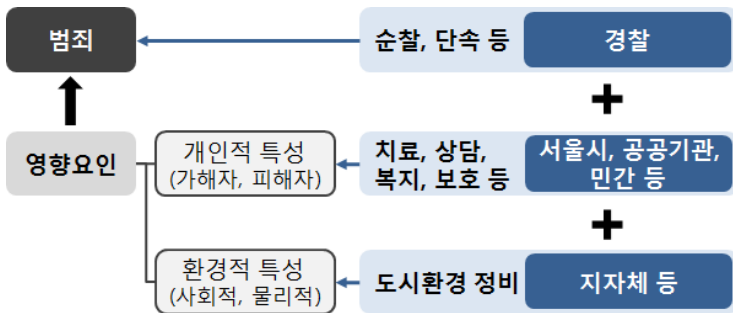


그림 2 문제지향적 범죄예방을 위한 관련주체 간 상호협력