

Zahariadis의 다중흐름모형(MSM)을 적용한 전자감독제도의 정책변동 연구

: 전자감독장치 부착대상의 확대과정을 중심으로

한동효*

전자감독제도는 전자기계를 이용하여 감시대상자를 감시·감독하는 형벌프로그램의 하나로서 법에서 정한 감시대상자가 특정 시간과 장소에 있는지를 확인하기 위해 전자장치를 부착시켜 추적하는 새로운 사회내처우기법이다. 본 연구는 2005년 이후 아동·여성을 대상으로 한 성폭력범죄가 증가한 가운데 초점사건이 발생하면서 전자감독제도가 4차에 걸친 법 개정으로 전자장치 부착대상자가 확대되었는지를 Zahariadis의 다중흐름모형을 적용하여 분석한 후 정책적 시사점을 제공하는데 그 목적이 있다. 전반적인 분석결과, 전자감독제도는 정책문제의 흐름에서는 지표와 초점사건이 정책결정자의 주목을 받아 정책의 창이 열린 것으로 나타났다. 그리고 정치적 흐름에서는 국민적 분위기와 선거 및 행정부 교체에 영향을 받아 정책변동이 이루어졌다. 또한 전자감독제도는 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름 등 세 가지 흐름이 모두 결합되어 정책의 창이 열렸으며, 정당, 정부, 대통령, 사법부, 국민여론 등이 주요 행위자 역할을 하였다. 끝으로 정당, 정부(법무부) 등이 정책선도자의 역할을 수행하면서 제도의 강화와 확장이 이루어졌다. 특히 아동 및 여성을 대상으로 한 성폭력범죄가 중요한 시기마다 발생하면서 초점사건이 사회적 불안감을 증폭시켰고 정부의 즉각적인 대응을 원하는 여론이 형성된 후 정책선도자의 주도적 역할에 힘입어 제도가 지속적으로 확대되고, 강화된 것으로 나타났다.

주제어: 전자감독제도, 정책문제 흐름, 정치흐름, 정책대안 흐름,
정책의 창, 정책선도자, 정책변동

* 주저자, 한국국제대학교 경찰행정학과 교수

I. 서론

우리나라는 1990년대 후반부터 전자감독제도에 관심을 가지고 법무부를 중심으로 형사사범의 한 형태로 이를 활용하기 위해 준비해 왔고 1998년 5월 전국 보호관찰 기관장회의에서 공식의제로 다루었다. 그 이후 2003년 9월부터 2004년 7월까지 약 20여명의 여성이 살해되는 사건이 발생하면서 법무부를 중심으로 전자감독제도에 대한 검토 작업이 진행되었다. 그러나 장비구입 등의 경제적 비용의 조달과 인권침해 등의 부작용에 대한 심도 있는 논의가 이루어지지는 못했다. 또한 1990년대 후반 성폭력범죄의 발생 빈도가 증가하면서 정부는 성폭력 특별법을 제정하였고, 2000년대 초반 청소년 성보호법을 제·개정하면서 청소년을 대상으로 한 성폭력 범죄에 대해 형량을 강화하고 성폭력 범죄를 예방하기 위해 신상공개제도를 시행하였으나 제도의 실효성 문제와 여러 가지 한계로 인해 범죄예방의 효과를 달성하지 못했다.

이밖에도 2000년대 초반 보호감호제도와 관련하여 사회보호법이 폐지되는 상황 하에서 인권침해의 가능성이 큰 또 다른 형사제제수단의 도입에 대해 부정적인 분위기가 형성되었다. 그럼에도 불구하고 2000년대 중반 여성과 아동을 대상으로 한 성폭력 사건이 연이어 발생하면서 성범죄자에 대한 처벌의 강화를 요구하는 국민여론이 형성되었고 이에 대해 정치권이 관심을 가지기 시작했다. 한 예로 2005년 4월 당시 한나라당 박근혜 대표가 전자팔찌를 채워서라도 성폭력 범죄를 근절하겠다는 요지의 주장을 한 후 몇 달간 제도 도입에 대한 찬·반 논의가 활발하게 진행되었다. 이에 따라 2005년 7월 한나라당 박세환 의원이 「특정 성폭력 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착에 관한 법률」 제정(안)을 대표 발의하였으나 결과적으로 입법화에는 실패했다.¹⁾

1) 2005년 이후 정남규 사건 등 아동, 부녀 성폭력사건이 발생하면서 반사회적인 성폭력범죄에 대한 우려와 정부대응의 요구를 증폭시켰다. 이에 따라 성범죄 전과자의 전자팔찌 착용에 대

그러나 2006년 2월 용산 초등생 성폭행 살해사건이 발생한 후 아동 성폭력범죄에 대한 강력한 대책을 요구하는 여론이 또 다시 형성되면서 야당은 국회에 계류 중이던 법률안 통과를 강력하게 요구했다. 이러한 과정에서 성폭력 범죄자에 대한 강력한 제재와 감독이 필요하다는 국민들의 요구와 지지가 거세지자 2007년 4월에 관련 법률이 제정되었다.²⁾ 2007년 4월 법제화에 성공한 이후 전자감독제도는 1차 개정을 통해 부착기간이 5년에서 10년으로 연장되었고, 2009년 5월 2차 개정을 통해 미성년자 대상 유괴범죄까지 추가되었다. 또한 2010년 4월 3차 개정을 통해 부착기간이 30년으로 연장되었고, 성폭력범죄자에 대해 3년 소급적용했으며, 부착대상을 살인범죄까지 포함시켰다. 이후 통영, 서울 등에서 초등생 및 임신부를 대상으로 한 성폭력사건이 발생하자 2012년 12월 4차 개정을 통해 보호관찰제도를 신설하고 부착대상을 강도 범죄까지 확대하였다(연성진 외, 2015: 26). 이처럼 전자감독제도는 성폭력범죄 등에 대한 국민적 공분이 일면서 특단의 대책이 필요하다는 여론이 형성되어 정책변동이 비교적 빠르게 진행되었다.

한편, 2000년대 중반 전자감독제도의 도입 여부를 두고 실효성 문제가 꾸준히 제기되었음에도 불구하고 쟁점화과정과 공중의제과정을 충분히 거치지 않고 어떻게 4차에 걸친 법 개정을 통해 제도가 강화되고 확대되었을까? 특히 전자감독제도의 경우 초기 시행과정에서 정책의 실효성에 대한 비판과 함께 정책의 실행타당성에 대한 의문이 제기되었고, 성폭력범죄와 관련된 사건이 시간이 경과함에 따라 여론의 관심이 줄어들면서 추진력이 약화되었다(김대진 외, 2015: 184). 이러한 상황에서 발생할 수 있는 정책의 일반적인 현상은 제도 자체가 축소되거나 대체되는데 비해 전자감독제도는 비교적 짧

한 법률안제정이 발의되었으나 법률안 제정 당시 시민단체와 여당(당시 열린우리당)은 인권 침해 등의 문제를 지적하면서 1년여 동안 표결이 이루어지지 못했다(김대진 외, 2015: 199).

2) 법률안 통과를 위해 당시 한나라당은 1인 시위와 기자회견 뿐만 아니라 법안 통과를 선거 공약으로도 제시하였다. 참고로 박세환 의원의 발의(안)은 법무부의 수정안과 국회 법제사법위원회의 의견이 추가되어 2007년 4월 27일, 시행일을 2008년 10월 28일로 하는 「특정 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치부착에 관한 법률(법률 제8394호)」이 제정·공포되면서 새로운 유형의 형사제재 수단이 도입되었다.

은 기간에 부착대상 및 부착기간의 확대, 소급효 적용 등 제도가 확대·강화되었다는 점에서 특별한 사례라 할 수 있다.

본 연구는 전자감독제도의 채택과정과 4차에 걸친 법 개정으로 전자감독장치 부착대상자가 어떤 과정을 통해 확대되었는지를 살펴보기 위해 자하리아디스(Nikolaos Zahariadis)의 다중흐름모형(MSM)을 토대로 분석모형을 설정하였다. Zahariadis가 제시한 다중흐름모형은 정책의제설정뿐만 아니라 정책결정을 포함한 전 과정을 포괄함으로써 모형의 범위와 일반화의 가능성을 높이는 것으로 알려져 있다. 또한 기존의 다중흐름모형에 비해 세 가지 흐름별로 분석기준을 보다 구체화했다는 점에서 높이 평가되었다(배용수, 2017: 87). 특히 Zahariadis의 모형은 킹던(Kingdon)의 모형을 근간으로 하고 있지만, 현실에 적합하게 수정한 모형으로 정책과정의 전반적인 맥락과 역동성을 파악할 수 있고 흐름, 정책의 창, 정책 산출 등의 단계론적 연구에 적합하다. 이러한 적합성에 근거하여 본 연구는 Zahariadis의 모형을 수정·보완하여 전자감독제도의 도입과 전자감독장치의 부착대상이 무엇을 계기로 확대되었는지, 어떤 계기로 인해 정책의 창이 열렸으며, 누구의 주도하에 정책으로 산출되었는지를 흐름의 과정을 통해 면밀하게 분석한 후 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

II. 사례분석을 위한 이론적 논의

1. Zahariadis의 다중흐름모형

Kingdon은 1976년부터 1979년까지 교통정책과 보건정책 분야를 대상으로 Cohen et al(1972)이 개발한 쓰레기통 모형(Garbage Can Model)³⁾을 정책결

3) 쓰레기통 모형은 본래 조직화된 무정부 상태(organized anarchies)에서 집단의 선택을 전제로 하고 있다. 여기서 조직화된 무정부는 선호의 불명확성(problematic preference), 불명확한 기술(unclear technology), 일시적 참여(fluid participation) 등 세 가지 특징을 가진다

정과정에 적용하여 하나의 모형을 구축하였다. Kingdon의 다중흐름모형은 모든 정책결정과정이 단선적인 형태를 가지는지에 대한 의문점에서 출발하였다. 또한 서로 독립적으로 형성된 세 가지 흐름들이 어느 순간에 결합되어 정책이 결정되는데, 여기서 상호독립적인 흐름들을 정책결정으로 묶이게 하는 것을 정책의 창으로 설명하였다. 다시 말해서 정책의 창이 열리는 순간을 쓰레기통 모형에서처럼 이러한 흐름들이 우연한 기회를 통해 만나면서 정책의 창이 열리고, 이러한 우연한 기회들이 언제, 왜, 어떻게 정책변화가 일어나는지에 대한 통찰을 제공했다(김용희, 2015: 7).

한편, Zahariadis(1995)는 유럽의 공기업 민영화 과정을 분석하기 위해 Kingdon의 모형과 자신의 정책형성모형을 다중흐름모형(multiple streams model)으로 명명한 후 그 결과를 제시하였다(배용수 외, 2004: 4). 다중흐름 모형의 기본구조는 정책형성과정에 별개의 독립된 세 가지 흐름인 정책문제의 흐름(policy problem stream), 정치의 흐름(political stream), 정책대안의 흐름(policy policies stream)이 상호 독립적인 영역에서 독자적인 규칙과 동인에 의해 표류하다가 결정적인 시점에서 두 개 이상의 흐름이 선호하는 정치세력이나 힘의 논리에 의해 정책의 창이 열리면서 결합되어 정책이 형성되고 변동된다. Zahariadis(2014)는 이러한 흐름을 통해 정책의 창이 열린다고 봄으로써 정책형성의 비합리성, 비의도성, 우연성을 강조하였고 정책참여자들의 역할과 사회 환경적 요인들의 작용을 포괄적·역동적으로 고찰하였다. 또한 정부결정의 모호성을 전제로 한다는 점에서 쓰레기통모형과 대조를 이룬다. 이밖에도 조직적 혼란상태의 결정상황에 대한 체계적인 분석을 시도했다는 점에서 현실을 기반으로 보다 적실성 있게 분석을 할 수 있는 장점도 내포하고 있다.

Zahariadis의 다중흐름모형은 정책의제설정뿐만 아니라 정책결정의 구체화 문제까지 다루고 있기 때문에 정책형성과정을 전반적으로 포괄하고 있다. 또한 정책형성 체제의 분화정도가 높은 경우뿐만 아니라 낮은 경우에도

(Cohen et al., 1972: 1-25).

적용이 가능하다는 장점을 가지는 동시에 모형을 구성하고 있는 요소의 구조적 특성과 과정 등 두 가지로 구분하여 설명할 수 있다(Zahariadis, 1999: 70; 이동규 외, 2015: 75). 특히 Zahariadis의 다중흐름모형은 세 가지 흐름에 대한 분석기준을 구체화하고 있기 때문에 여기서는 Zahariadis의 모형에서 제시한 구조적 특성을 중심으로 기준과 개념 등을 살펴보았다. 다중흐름모형은 정책문제, 정치, 정책대안의 세 가지 흐름과 정책선도가, 정책의 창, 정책 산출물로 구성되어 있다(Zahariadis, 2014: 31).

첫째, 정책문제의 흐름(policy problem stream)은 관료나 정책결정자의 관심을 끌어 정책의제로 설정되는 정책문제의 인식수준과 관련이 있다. 여기서 문제를 인지하는 기제(mechanisms)로는 지표, 초점사건, 위기, 상징, 기존 정책이나 프로그램 운영에 따른 환류, 과부하 등이 있다(Travis & Zahariadis, 2002: 496). 먼저 지표(index)는 문제의 상태가 비교적 정량적으로 측정 가능한 상태인 경우를 말한다. 예를 들어 출산율, 비용, 고속도로 사망률 등과 같은 자료로서 지표의 급격한 변화는 사회적 관심을 이끌어내기 위해 정치적으로 사용되기도 한다. 초점사건(focusing event)은 특정문제에 대한 대중 및 정책결정자의 주목을 이끌어내는 것을 말하며, 언론과 대중의 관심을 폭발적으로 유발하는 사건을 의미한다(Birkland, 2012: 180). 환류(feedback)는 성공한 하나의 정책이 다른 정책에 영향을 미치는 것으로 기존의 집행결과에서 나타난 성과나 문제점을 수렴하는 것을 의미한다(Travis & Zahariadis, 2002: 496; 배용수, 2017: 89). 특히 정부 관료들의 경우 프로그램이 계획대로 운영되고 있는지, 문제는 없는지에 대해서 전문가, 입법가 등의 평가와 자문을 받고 이러한 환류를 통해 문제에 주목하게 된다(Kingdon, 2014: 90-101; Zahariadis, 2014: 32).

둘째, 정치의 흐름(political stream)은 정책문제와 정책대안의 흐름과 별개로 자체적인 규칙과 역동성에 의해 독자적으로 흘러가고 국가의 분위기 변화, 선거결과, 행정부의 교체, 의회의 이념과 정당의석수의 변화, 여론, 이익집단의 이해관계와 압력 등에 의해 영향을 받는다(Kingdon, 2011: 162). 여기서 국가적 분위기는 많은 국민들이 일반적으로 생각하는 경향이 어떤 것

인지에 대한 문제로 관료들은 이러한 분위기에 반응하기 위해 설문이나 모니터링을 실시하고 특정한 의제가 제도화되도록 촉구하거나 이를 회피하는 등의 선택을 한다. 특히 정치인들은 여론이나 선거에 많은 영향을 받고 국가적 분위기가 정치적 지지와 직결되기 때문에 관료들보다 국가적 분위기에 더욱 민감하다. 여론도 신문사설이나 칼럼 등을 통해 이러한 분위기를 반영한 주제를 설정하여 입장을 표명한다(김지수 외, 2012: 256; 백승기, 2017: 348). 또한 정치적 주도세력, 정권교체 등 정부 및 다수당의 변화는 정책의 제설정에 강력한 영향을 미쳐 실질적으로 의제를 변화시킨다. 다시 말해서 대통령 등 정권이 교체되면서 정부의 입장이 바뀌는 드라마틱한 변화가 일어나고 입법부의 주도 정당이 바뀌면서 법안통과 여부에 많은 영향을 미친다(Zahariadis, 2007: 145-164; 이동규 외, 2015: 81). 마지막으로 이해관계를 가지는 각종 이익집단도 캠페인 등을 통해 자신들에게 유리한 정책이 채택될 수 있도록 지지 또는 거부 의사를 표시한다(배용수, 2017: 91).

셋째, 정책대안의 흐름(policy policies stream)에는 기술적 실현가능성(technical feasibility), 가치수용성(value acceptability), 재정력의 영향 등이 있다. 기술적 실현가능성은 정책대안을 실행하는 것이 상대적으로 용이한 정도를 말하며, 가치수용성은 정책대안이 정책공동체들의 가치와 일치하는 정도를 의미한다(배용수, 2017: 90). 재정력의 영향은 정책대안이 시행될 경우 상당한 기간 동안 투입되어야 할 재정 또는 반대로 절감되는 재정의 크기를 의미한다. 특히 정책은 문제해결책으로 정책의 초기단계에서 많은 대안들이 제안되더라도 기술적 실현가능성과 가치수용성에 의해 극소수의 대안만 살아남는다. 정책문제의 흐름과는 별개로 독립적인 흐름으로 구성되어 있고 정부관료, 국회의원, 학자, 연구자, 분석가 등 전문가 집단으로 구성된 정책공동체 내에서 논의를 통해 대안의 범위가 좁혀 진다. 그러나 대부분의 정책은 협소한 정책공동체 내에서 이루어지고 중앙집권적인 결정구조를 가진 국가에서는 비교적 소수의 정책결정자들이 정책을 주도한다(Kingdon, 2014: 117; Zahariadis, 2014: 33). 정책대안은 청문회, 정책보고서, 토론 등과 같은 다양한 방법으로 조사되고 기술적 실현가능성이 핵심적인 기준이지만

정책공동체 구성원의 가치와의 수용성, 대중의 지지와 사회 분위기, 제한된 예산 등의 기준을 충족함으로써 정책으로 채택될 가능성이 커진다(Kingdon, 2011: 143-144; 전성욱, 2014: 123). 특히 정책대안의 흐름에서 정책선도가는 자신들이 선호하는 대안이 채택될 수 있도록 적극적으로 설득하고 장시간에 걸쳐 순화하는 노력을 기울인다(이영재, 2011: 36-37; 최성구 외, 2014: 381).

이러한 세 가지 흐름이 상호 분리된 채 흘러 다니다가 어떤 특정 시점에서 정책선도가의 역할로 인하여 서로 결합하면서 정책의 창을 통과하여 정책이 산출된다(Kingdon, 2011: 165-195). 일반적으로 정책체계에서 세 가지 흐름이 동시에 결합될 경우 논의 중인 정책대안들은 실제 정책으로 채택될 가능성이 높아진다. 이 세 가지 흐름들을 결합하는 정책의 창은 점화장치의 역할을 하는 중요한 사건이 발생하면서 결합되어 창이 열리게 되며, 정권교체나 국회의원 변화와 같은 정치의 흐름 변화가 가장 많은 영향을 미친다(정정길 외, 2010: 720; 김용희, 2015: 8). 정책의 창이 열리는 계기는 강력한 정책문제의 출현으로 주목을 끌게 되는 경우와 정치적 흐름의 변화, 다시 말해서 행정부의 변동, 정당의 입장변화, 국가 분위기의 변화, 주요 사건과 위기 등에 의해서도 열리는데, 전자를 ‘정책문제의 창’, 후자를 ‘정치의 창’이라고도 한다(전성욱, 2014; 이동규 외, 2015).

한편, 정책선도가(policy entrepreneurs)⁴⁾는 쓰레기통모형과 구분되는 다중 흐름모형의 결정적인 요소이다. 특히 미래에 물질적, 독점적 이익을 위해 전문성, 권력, 공식적인 권한, 시간, 에너지, 평판 등의 자원을 동원하여 아낌 없이 투자하는 선도자로 정책의 창이 열리고 세 가지 흐름을 결합시키는데 중요한 역할을 담당한다. 이들은 독립적으로 흐르고 있는 각각의 흐름을 자

4) Kingdon(1984)은 정책선도가를 ‘선호하는 미래의 정책을 위하여 그들의 자원을 투자하기를 원하는 사람’으로 정의하였고, Zahariadis(2014)는 ‘자신의 모든 자원을 동원하여 정책의 방향이 자신이 기대하는 대로 이루어지도록 하기 위해 노력하는 사람 또는 집단’으로 정의하였다. 유훈(2001)은 ‘아이디어의 전파와 활동을 통하여 정책변동을 유도하는 사람’으로 정의하였다. 정책선도가는 사바티어(Sabatier, 2007)의 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework; ACF)에서 중도적 입장의 정책중재자(policy broker)와는 다른 개념이다(kingdon, 1984: 214; Zahariadis, 2014: 35; 유훈, 2001: 24; 전성욱, 2014: 124).

신들의 의도에 맞게 정치적으로 조작하고 흐름 사이의 결합(coupling)을 만들며, 정책의 창이 열리도록 시도하는 참여자이다(Zahariadis, 2014: 35). 특히 다중흐름모형에서 정책과정을 설명하는데 있어 사전적으로 예측가능하고 시스템적인 것이 아닌 행위자, 특히 정책선도가의 역할을 수행하는 개인이 정책과정에서 하는 역할이 중요하다(이동규 외, 2015: 76). 정책선도가는 정치적 사건과 계기가 있을 때 준비된 해결책을 제시하여 정책문제와 연결시키는 동시에 개별 흐름을 정책체계 내에서 결합하고 연계시킨다. 한편으로 정책선도가가 정책결정과정 중 특정 과정에만 영향을 미치기도 하지만 정책결정 전반에 영향을 미치기도 한다(Cook and Rinfret, 2013: 267).

2. 선행연구 검토

정책분야에서 다중흐름모형(MSM)은 정책변동의 과정을 분석하는데 유용한 분석틀을 제공했다는 평가를 받고 있다(Zahariadis, 2007; 정정길 외, 2010; 성욱준, 2013; 최성구 외, 2014; 이동규 외, 2015; 배용수, 2017). Kingdon과 Zahariadis의 다중흐름모형을 적용한 국내외 연구의 다수가 세 가지 흐름과 정책선도가의 역할을 중심으로 그 결과를 제시하고 있다. 먼저 다중흐름모형의 세 가지 흐름 중 정치의 흐름이 가장 주된 역할을 한 연구로 이지호(2012)는 기초노령연금정책의 경우 노인들의 표를 의식한 정치인들을 설득하기 위한 당근정책의 일환으로 의제화되고 결정되었다고 주장하였다. 전성욱(2014)도 기초연금법의 입법과정에서 대선공약이었던 보편적 복지가 선별적 복지로 전환되고 여당의 절충안과 반대의견의 설득, 여론과 선거를 의식한 여야 정치권이 강행처리하여 결정됨으로써 정치의 흐름이 중요한 역할을 했다는 결론을 제시하였다. 아울러 배용수(2017)도 청탁금지법을 적용한 반부패 입법정책의 형성과정을 분석한 결과에서 정책창구가 열리게 된 결정적 계기는 여론, 이해관계집단의 의사표시, 정부·여당의 전략 등 정치의 흐름이라고 주장하였다(배용수, 2017: 109-111).⁵⁾

다음으로 정책의 창이 열리는데 있어 정책선도가가 결정적인 역할을 한

연구결과가 가장 많은 것으로 나타났다(김덕준, 2002; 이순남, 2004; 배용수 외, 2004; 강보길, 2006; 김복규 외, 2006; 오수길, 2006; 손화정, 2011; 허만형 외, 2012; 김지수 외, 2012; 성욱준, 2013; 전성욱, 2014; 김주경 외, 2014; 최성구 외, 2014; 정우철 외, 2015; 지은정, 2016; Cook & Rinfret, 2013 등). 예를 들어 김주경·현재은(2014)은 영유아 무상보육정책을 결정하는 과정에서 정책선도자들이 정책의 목적과 가치, 수혜자의 선호, 예산 등을 고려하지 않고 생색내기용 제도로 무리하게 추진했다고 주장하였다. 또한 지은정(2016)은 노인일자리사업의 정책변동 과정에서 대통령이 정책선도자로서 결정적인 역할을 했으며, 정책의 창이 열리게 된 계기는 국회의원들에 의한 정부의 압박이 영향을 미쳤다고 주장하였다(지은정, 2016: 257-260). 아울러 정책선도자들은 전문성의 활용과 개인자원의 투자(강보길, 2007; 김지수 외, 2012), 잠재적 지지자의 포섭을 통한 네트워크 구성(강보길, 2006; 김복규 외, 2006; 오수길, 2006; 손화정, 2011; 김지수 외, 2012), 설득과 협상(강보길, 2007; 손화정, 2011; 김지수 외, 2012) 등의 전략을 사용한 것으로 나타났다. 아울러 팀을 형성하여 서로의 네트워크를 강화하고 지지자들의 네트워크를 확장하는 전략을 세우는 것으로 나타났다(김덕준, 2002; 이순남, 2004; 김복규 외, 2006).

이밖에 정책대안의 흐름과 정치의 흐름이 결합하여 정책의 창이 열려 정책으로 채택된 사례(정민경·이병량, 2014), 정치의 흐름인 대통령의 소극적 태도와 여당의 입장변화로 정책 산출에 실패한 사례(전성욱, 2014), 정치의 흐름과 정책선도자의 결합으로 정책이 변동된 사례(김지수 외, 2012) 등이 있다. 세 가지 흐름의 일부가 결합하여 정책의 창이 열린 사례(Zahariadis, 2007; 권석천 외, 2015: 340)와 정책의 대안이 부족하여 세 가지 흐름이 결

5) 이밖에 세 가지 흐름 중에서 정치흐름의 영향이 큰 것으로 나타난 연구로는 4대 사회보험 통합의 정책표류 연구(김지원, 2009), 노인장기요양보험의 정책과정 연구(이광재, 2011), 노인장기요양보험법의 정책결정과정 연구(이진숙·조은영, 2012) 등이 있다. 다음으로 정책문제의 흐름이 주된 역할을 한 대표적인 연구로는 사회복지사업법 개정과정에 관한 연구(박윤영, 2013), 대검찰청 중앙수사부 폐지과정에 관한 연구(권석천·장현주, 2015) 등이 있다(지은정, 2016: 231-232 재인용).

합하지 못한 채 개혁된 사례도 있다(Teodorvic, 2008). 이처럼 기존의 선행 연구를 종합하면, 세 가지 흐름이 결합하여 정책의 창이 열리고 정책이 결정되기도 하지만 부분적으로 결합하여 정책이 변동되는 사례도 다수 있음을 알 수 있다. 선행연구의 결과를 종합해 볼 때 세 가지 흐름이 결합하여 정책의 창이 열리는 연구도 있으나 부분적으로 열리는 연구결과도 다수 있음을 알 수 있다. 이러한 결과를 토대로 본 연구는 정책결정 자체가 비합리적으로 추진되더라도 세 가지 흐름이 동시에 결합할 때 가장 바람직한 방향으로 정책이 실행될 수 있다는 선행연구를 근거로 분석을 진행하고자 한다(Riddle, 2009; Zahariadis, 2014; 지은정, 2016: 233). 아울러 전자감독제도의 확대과정을 Zahariadis의 다중흐름모형을 적용하여 정책변동과정을 분석하고 질적 연구를 수행했다는 점에서 그 의미가 있다고 판단된다.

III. 연구의 설계와 분석절차

1. 전자감독제도의 개관

전자감독제도(electronic monitoring system)는 전자기계를 이용하여 감시대상자를 감시·감독하는 형벌프로그램의 하나로 볼 수 있다. 전자감독제도는 법에서 정한 감시대상자가 특정 시간과 장소에 있는지를 확인하기 위한 것으로 손목이나 발목 등에 전자감응장치를 부착시켜 전자파를 발신하고 추적하는 새로운 사회내처우기법의 하나이다. 전자감독제도가 출현한 것은 1960년대이지만 이를 본격적으로 범죄자들에게 적용한 것은 1980년대 이후로 볼 수 있다(Nellis, 1991; Renzema & Mayo-Wilson, 2005: 215-237).⁶⁾ 미

6) 1984년 플로리다에 위치한 팜피치 카운티에서는 전자감시제도인 가택구금프로그램(Home Confinement Program)을 도입하여 교도소 수감자를 대폭적으로 감소시켰다. 당시 사회내처우를 판결한 보호관찰대상자에게 전자팔찌(bracelet)를 착용시켜 준수사항의 이행을 감독하는 방식으로 보호관찰에 통제기능을 강화하기 위하여 발전되어 온 하나의 감독수단이라 할 수 있으며, 구금형의 대체수단으로 활용되기 시작하였다(허경미, 2009: 79-80).

국에서는 1988년에 32개 주에서 이 제도를 도입하였고, 1988년 이후 모든 주로 확대하였다. 1980년대 미국을 시작으로 캐나다, 호주, 영국, 싱가포르, 이스라엘, 스웨덴, 뉴질랜드, 네덜란드, 스위스, 독일 등에서 전자감독제도를 도입하여 시행하고 있다. 이 국가들의 경우 미결구금을 대체하기 위하여 전자감독을 조건으로 한 보석을 실시하거나 집행유예나 가석방 시 보호관찰 프로그램과 연계하여 전자감독을 실시하고 있다(Turner et al, 2007).

우리나라의 경우 전자감독제도는 성폭력범죄자의 재범을 막아야 한다는 형사정책적 요구와 교정시설의 유지·관리를 위한 비용절감의 현실적 필요성에 의하여 도입되었다. 이처럼 재범위험성이 높은 성폭력범죄의 경우와 징역형을 선고받은 성폭력범죄자 중 다시 성폭력범죄를 범할 위험성이 있다고 인정되는 자에 대해 전자장치를 부착하여 그 행적을 추적할 수 있도록 함으로써 성폭력범죄의 재범을 예방하는데 목적이 있다. 이 제도의 주된 대상은 성폭력범죄를 반복하는 경우나 아동·청소년에 대해 성폭력범죄를 저지른 범죄자로 한정하였다. 특히 아동·청소년에 대한 성폭력은 일반 성인 성폭력범죄에 비해 피해가 심각하고 재범위험이 다른 유형의 성폭력범죄자에 비해 높다(Rice & Harris, 1997: 231-241). 일반적으로 전자감독제도는 특정 범죄자를 대상으로 24시간 전자감독을 통해 범죄의 기회를 사전에 차단하고 위치정보를 수사와 재판자료로 활용함으로써 정책의 효과를 거둘 수 있다는데 그 의의가 있다(오삼광, 2012: 314).

서구 국가들은 불필요한 구금형을 지양하고 저위험군을 대상으로 교도소 과밀화 문제 및 과밀수용에 따른 인권침해문제의 해결과 교정비용의 절감, 그리고 재범억제를 통한 범죄인 관리의 실효성 확보 차원에서 제도를 도입하였다. 이러한 취지와는 달리 우리나라는 교도소 과밀화 문제 등을 부수적으로 제시했으나 근본적인 취지는 고위험군인 성폭력범죄자의 재범을 감소시키고 성범죄가 발생했을 때 위치추적정보를 제공하여 수사대응능력을 향상시키기 위해 도입되었다.⁷⁾ 그러나 범죄자에 대한 인권침해의 우려와 더불어

7) 하지만 전자감독제도를 처음 도입하여 시행한 미국, 영국 등도 2000년대 초반부터 점차적으로 가석방과 형기종료로 출소하는 재소자에 대해 사회를 보호하고 그들의 성공적인 사회복

어 고비용 저효율사업이라는 인식이 확산되면서 과학적 근거에 기초하지 않고 범죄자에 대한 엄중한 처벌을 요구하는 국민들의 법 감정에 대응하기 위해 성급하게 도입했다는 비판이 제기되기도 했다. 또한 국민의 요구를 반영한 형사정책수립이라는 주장과는 달리 과학적 근거에 기반을 둔 것이 아니라 국민의 정서와 맞물려 감정적으로 대응한 정책이라는 비판도 함께 제기되었다(김혜정, 2008: 151).

2. 연구의 분석틀과 분석내용

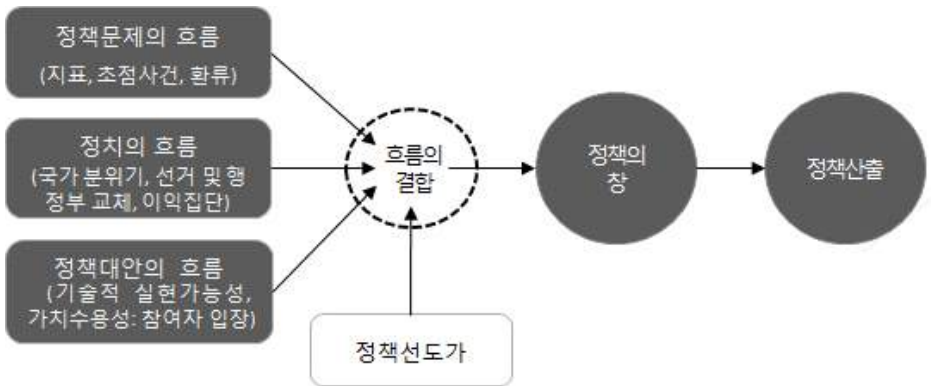
다중흐름모형(MSM)은 다른 모형과는 달리 정책결정과정을 유동적이고 예측하기 힘든 것으로 보기 때문에 정책이 형성되는 과정을 매우 세밀하게 묘사하는데 치중함으로써 인과관계를 설명하는데 있어서는 유용하지 않지만 기술(description)에 있어서는 가치가 인정되고 있다(배용수, 2017: 88). 또한 정책문제의 흐름 등 세 가지 흐름 속에서 특정 문제가 어떻게 정책의제가 되고 관련자들 간에 어떻게 인식되어 정책문제로 규정되는지, 이러한 과정에서 정치적 요인이 어떻게 작용하는지를 면밀하게 분석할 수 있는 틀을 제공한다. 특히 Zahariadis의 다중흐름모형은 한국사회와 같이 정책체제의 분화가 비교적 낮고 정책이 갑자기 결정되거나 수시로 변동되는 경우에 적용이 유용하다는 장점을 가지고 있다.

Zahariadis의 다중흐름모형에서 정책대안의 흐름은 정책선도가로 연결되고 정책선도가에서 정책의 창으로 연결된다. 이는 정책선도가들이 자신이 선호하는 대안이 채택될 수 있도록 적극적으로 노력하기 때문이다(Zahariadis, 2007: 71). 이처럼 정책대안의 흐름과 정책선도가가 상호 밀접

귀를 도울 목적으로 전자감독이 부과되었다. 예를 들어 미국 플로리다 주의 경우 2005년 출소한 아동 성범죄자가 평생 전자감독을 받을 수 있는 Jessica Lunsford Act이 제정되었고, 영국은 2001년부터 10-17세 소년범을 대상으로, 2003년부터 18-20세 범죄자를 대상으로 한 집중보호관찰에 전자감독을 실시하였다. 결국 전자감독제도의 초기의 목적과 달리 고위험군 출소자에 대한 사회 내 관리·감독을 통해 범죄자로부터 일반 국민을 보호하여 안전한 사회를 구현하는 것이 전자감독제도의 새로운 목표가 되었다(박선영, 2000: 25-26).

한 관계를 가지지만 정책선도가가 반드시 정책대안의 흐름에서만 그 역할을 한다고 볼 수 없다(김지수 외, 2012). 다시 말해서 Zahariadi의 모형으로만 볼 때 정책문제와 정치흐름만이 정책의 창으로 연결된 것처럼 제시하고 있어 오해의 소지를 낳을 수 있기 때문에 본 연구에서는 정책선도가가 세 가지 흐름을 결합(coupling)시키는데 중요한 역할을 한다는 가정 하에 다음과 같이 분석틀을 설정하였다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



앞에서 제시했듯이 전자감독제도는 2005년 7월 당시 한나라당 박세환 의원이 대표 발의한 후 2년여 만인 2007년 4월 27일 제정되었다. 본 연구의 사례인 전자감독제도의 경우 2007년 법률이 제정된 이후 국민들의 관심을 극대화시킨 초점사건이 중요한 시기마다 발생하면서 비교적 짧은 기간 내에 전자장치 부착대상이 미성년자 유괴범죄, 살인범죄, 강도 범죄로 확대된 독특한 성격을 가지고 있기 때문에 본 연구의 사례연구로 적합하다고 판단하였다. 본 연구는 Zaharriadis의 모형을 수정·보완하여 정책문제의 흐름에서는 성범죄의 발생률과 재범률 등과 관련한 지표(index), 초점사건(focusing events), 기존 정책이나 프로그램 운영에 따른 환류(feedback) 등을 중심으로 분석하였으며, 업무의 과부화(load) 등은 본 분석에서 제외하였다. 다음으

로 정치의 흐름에서는 국가적 분위기(national mood), 선거 및 행정부 교체(votes and change in government minister), 이익집단의 이해관계와 압력(interest group campaigns) 등을 세부 항목으로 구성하였으며, 정책대안의 흐름에서는 기술적 실현가능성(technical feasibility)과 가치수용성(value acceptability)을 중심으로 주요 행위자의 역할과 대안을 비교하여 분석하였다.⁸⁾ 정책선도자(policy entrepreneurs) 부문에서는 전자감독제도의 도입·강화, 확대되는 과정에서 흐름의 결합을 누가 주도했는지, 어떤 역할을 했는지를 주요 내용으로 검토하였다. 마지막으로 정책의 창과 정책 산출 차원에서는 세 가지 흐름의 결합과 흐름의 결합을 가져온 결정적인 요인이 무엇인지를 비교·분석하였다.

〈표 1〉 분석내용 및 분석자료

구분	세부항목		분석자료
	제도 도입·강화기	제도 확대기(1, 2, 3차)	
정책 문제 흐름	주요지표: 성범죄 발생률, 성폭력범죄 및 특정범죄의 재범률 현황 초점사건 환류: 해외 사례(미국, 영국 등), 기존 관련 정책(성범죄)의 성과 여부	주요지표: 성범죄 발생률, 성폭력범죄 및 특정범죄의 재범률 현황 초점사건 환류: 전자발찌 부착 효과(재범억제)	대검찰청 「범죄분석」 법무부 내부자료 시기별 초점사건 선행연구(연구보고서 등)
정치 흐름	국가적 분위기: 기사 수와 사실 수 설문조사 결과(네이버, 엠파스)	국가적 분위기: 기사 수와 사실 수 설문조사 결과(법무부, 한국갤럽)	시기별 기사 및 사실 수 국회의원 선거결과 국회의안정보시스템

8) Zaharriadis(2014)는 정책대안 흐름의 분석기준으로 기술적 실현가능성과 가치수용성 외에 재정력의 영향 혹은 자원의 적절성을 제시하고 있지만 본 분석에서는 제외하였다. 왜냐하면, 전자감독제도는 성폭력범죄라는 초점사건을 계기로 정책과정의 핵심참여자인 정치인들에 의해 공식의제화되었고 여론 등 국가적 분위기에 지지를 받고 도입되었다. 그 결과, 정책형성단계에서 미래에 발생할 고가장비의 구입, 통신 인프라 구축, 인건비 등 집행을 위해 많은 예산이 투입되어야 할 제도였으나 도입 초기에 이에 대한 충분한 논의가 없었고 확대과정에서도 구체적인 논의가 없었기 때문에 본 연구에서는 이를 분석기준으로 선정하지 않았다.

	선거 및 행정부 교체(표결 결과) 이익집단의 이해관계와 압력	선거 및 행정부 교체(표결 결과) 이익집단의 이해관계 및 압력	시기별 언론기사 분석
정책 대안 흐름	주요 행위자의 역할과 입장 정책대안 흐름 비교	시기별 주요 행위자의 역할과 입장 시기별 정책대안의 흐름 비교	시기별 언론기사 분석 시기별 국회의원록 자료
정책 선도가	정책선도가의 유무 정책선도가의 역할(지지, 상징화 등)	시기별 정책선도가의 유무 정책선도가의 역할(지지, 상징화 등)	국회의원 선거결과 대통령 선거결과 법무부 보도자료
정책의 창	정책의제가 된 순간 세 가지 흐름의 결합과 특징	시기별 정책의제가 된 순간 시기별 세 가지 흐름의 결합과 특징	보도자료(신문, 뉴스 등) 기존 선행연구
정책 산출	- 최종 정책산출 원인분석(결정요인)	- 최종 정책산출 원인분석(결정요인)	시기별 흐름의 영향 비교

본 연구의 분석기간은 전자감독장치 부착대상의 확대를 중심으로 시기별로 구분하여 크게 도입·강화기와 1차, 2차, 3차 확대기로 시간적 범위를 한정하였다. 먼저 전자감독제도의 도입 및 강화기는 법률(안)을 제안·발의한 시점부터 법률이 제정된 이전 시기(2005.4-2007.4.26)와 제정 이후부터 1차 확대기 이전(2007.4.27-2009.4.16)으로 구분하여 살펴보았다. 다음으로 확대기는 1차 확대기(2009.4.17-2010.3.30), 2차 확대기(2010.3.31-2012.11.21), 3차 확대기(2012.11.22.-2014.6.19.)로 구분했으며, 3차 확대기 이후 전자감독장치 부착대상이 변동되지 않았기 때문에 본 연구의 분석기간은 총 10년으로 한정하였다. 연구방법은 내용분석법을 사용했으며, 연구 자료는 범죄 관련 국내 통계 및 발간자료 등 2차 자료를 수집하여 시기별 전개흐름을 분석하였고 신문 및 뉴스 보도 자료와 사설, 정부 보도자료, 국회 회의록 등의 자료도 활용하였다.

IV. 분석결과 및 논의

1. 정책문제의 흐름

정책문제의 흐름은 정부 관료나 정책결정자의 주목을 끌어 정책의제로 설정되는 정책문제의 인지와 관련된 것으로 이러한 문제를 인지하는 기제로는 지표(systematic indicators), 초점사건(focus event), 기존의 정책 및 프로그램 운영에 따른 환류(feedback from existing programs), 업무의 과부화(load) 등이 있다(Birkland, 2012; Kingdon, 2014; Zahariadis, 2014, 김지수 외, 2012; 지은정, 2016). 정책문제의 흐름에서는 지표, 초점사건, 환류를 분석기준으로 설정하여 시기별로 분석하였다. 특히 다음의 논의과정에서 알 수 있듯이 전자감독제도의 도입·강화기와 1, 2, 3차 확대기에는 지표와 초점사건이 정책의 창을 열게 한 기제로 작용하였다.

1) 지표

사회문제 중에서 정책결정자가 특정 문제에 관심을 갖게 되는 것은 지표 그 자체만으로도 충분하다(Kingdon, 2014: 90-93; 지은정, 2016: 239). 다음의 <표 2>에 제시되어 있듯이 전자감독제도가 처음 발의된 2005년도 성폭력범죄는 11,551건으로 인구 10만 명당 23.7건이 발생하였다. 2006년에는 14,277건, 2007년에는 14,344건, 2008년에는 16,129건으로 인구 10만 명당 32.6건이 발생하여 2005년에 비해 37.4% 증가하였다. 특히 2006년 2월 용산 초등생 성폭행 살해사건이 발생한 이후 성폭력범죄의 심각성이 언론 등을 통해 집중 보도되면서 정책결정자의 주된 관심가가 되었다고 볼 수 있다.

다음으로 전자감독제도의 확대기를 구분하여 성폭력범죄의 실태를 살펴보면, 1차 확대기인 2009년에는 17,377건으로 인구 10만 명당 34.9건의 범죄가 발생했으며, 성폭력범죄의 발생비율은 2005년 대비 47.3% 증가했다. 이밖에도 대검찰청 범죄분석 자료에 의하면, 1999년부터 2010년까지 10년간 성폭력범죄의 발생건수는 1999년 8,830건에서 2010년 19,930건으로 125.8% 증가

했고, 발생비율은 인구 10만 명당 18.9건에서 39.0건으로 106.3% 증가하였다. 13세 미만 아동 대상 성폭력범죄는 같은 기간 동안에 478건에서 1,175건으로 145.8% 증가했으며, 발생비율은 인구 10만 명당 1.0건에서 2.3건으로 130% 증가하였다. 2차 확대기에도 성폭력범죄는 지속적으로 증가하여 2010년 성폭력범죄 발생건수는 20,584건, 2011년 22,168건, 2012년 23,365건으로 해마다 증가한 것으로 나타났다. 마지막으로 강도 범죄까지 추가된 3차 확대기에도 성폭력범죄는 지속적으로 증가하여 지난 10년 동안에 145.5%로 상당히 많이 증가하였다. 이밖에 대검찰청 자료에 따르면, 2005년부터 2014년까지 살인, 강도, 방화범죄는 감소했으나 성폭력범죄는 2.5배 정도 증가한 것으로 나타났다(대검찰청, 2015). 이처럼 전자감독제도 도입 이전부터 2014년까지 성폭력범죄가 지속적으로 증가한 것이 정책문제의 흐름을 형성하는 배경이 되었다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 연도별 성폭력범죄 추이(2005-2014)

연도		발생건수	발생비율(%)	증가율(%)
도입 이전	2005	11,551	23.7	-
	2006	14,277	29.1	23.0
도입·강화기	2007	14,344	29.1	22.8
	2008	16,129	32.6	37.4
1차 확대기	2009	17,377	34.9	47.3
2차 확대기	2010	20,584	40.7	71.9
	2011	22,168	43.7	84.4
	2012	23,365	45.9	93.5
3차 확대기	2013	29,090	56.9	140.0
	2014	29,863	58.2	145.5

자료: 대검찰청. (2015). 「2015 범죄분석」.

또한 법무부 자료(2014. 7.14)에 따르면, 전자감독제도 시행 전인 2005년부터 2008년까지 성폭력범죄 전과자의 재범률은 14.1%, 유괴범죄는 15.4%, 살인범죄는 10.2%, 강도 범죄는 27.4%로 가장 높은 비율을 차지하였다(법무부, 2014: 2). 하지만 <표 3>에서 알 수 있듯이 2008년부터 2014년까지 6년

간 성폭력범죄의 동종 재범률은 평균 1.4%로 특정범죄 재범률(0.9%)보다 다소 높게 나타났다. 이러한 전반적인 상황으로 볼 때 재범률의 경우 전자감독제도 도입 이전에 비해 재범억제 효과가 있는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 성폭력범죄의 동종재범률 및 특정범죄 재범률

(단위: 명, %)

구분	도입·강화기	1차 확대기	2차 확대기			3차 확대기		평균
	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	
성폭력 실시사건	205	591	465	685	874	1,747	2,370	991
동종재범 (재범률)	1 (0.5)	0 (0.0)	3 (0.7)	15 (2.2)	21 (2.4)	30 (1.7)	48 (2.0)	17 (1.4)
전체 실시사건	205	591	714	1,561	1,747	2,555	3,260	1,519
특정재범 (재범률)	1 (0.5)	0 (0.0)	4 (0.6)	17 (1.1)	23 (1.3)	33 (1.3)	52 (1.6)	19 (0.9)

자료: 법무부(2018.9.5.) 보도 자료를 참고로 재구성함.

2) 초점사건

초점사건(focus event)은 위기나 재난 등 특정문제에 대하여 대중 및 정책결정자의 주목을 이끌어내는 것으로 초점사건에 직면했을 때 정책변동의 가능성은 증가한다. 왜냐하면, 초점사건 자체가 정책의제화 되고 실제 일반국민과 정책결정자의 극적인 관심을 유도할 가능성이 높기 때문이다(Birkland, 2006: 158). 전자감독제도가 도입된 결정적 계기가 된 초점사건은 2006년 2월에 발생한 용산 초등생 성폭행 살해사건이라 할 수 있다. 이 사건을 계기로 국회에 계류 중이던 박세환의원이 대표 발의한 제정(안)을 기초로 정부의 수정의견을 반영하여 2007년 4월 27일 법률이 제정되었다. 다음으로 1차 확대기를 중심으로 살펴보면, 2008년 3월 13일 최종 확인된 안양 초등생 납치 살해사건(혜진·예슬양 사건)과 2008년 3월 26일 일산 초등학교 납치 미수사건이 발생하면서 국회는 제1차 개정을 통해 전자감독제도의 시행일을 2008년 9월 1일로 3개월 앞당기고 전자장치 부착기간을 5년에서 10년으로

연장하였다. 그 이후 2008년 6월 3일 또다시 의정부에서 초등생 납치 미수 사건이 발생하면서 2009년 5월 8일 제2차 개정을 통해 전자장치 부착대상자가 미성년자 대상 유괴 범죄로 확대되었고 법제명도 성폭력범죄자에서 특정 범죄자로 변경되었다.

전자감독제도의 2차 확대기인 제3차 개정의 초점사건은 2008년 12월 8세 여아를 강간 상해한 조두순 사건⁹⁾, 2010년 2월 여중생을 납치하여 성폭행하고 시체를 유기한 김길태 사건이라 할 수 있다. 이 사건들을 계기로 전자감독의 대상범죄에 살인범죄를 추가하였고,¹⁰⁾ 전자장치 부착기간의 상한을 10년에서 최장 30년까지 상향조정하였으며, 만 13세 미만 아동범죄의 경우 부착기간의 하한을 2배로 가중하였다. 특히 김길태는 성폭력전과가 있었으며, 범행 당시 재범의 위험성이 매우 높았음에도 불구하고 전자감독을 받지 않고 있었던 점이 문제가 되어 전자감독제도 도입기에는 전혀 예상하지 못한 소급적용에 대한 근거를 마련하는 계기가 되었다. 마지막으로 3차 확대기인 제4차 개정의 초점사건은 통영 초등생 성폭행 사건, 나주 초등생 성폭행 사건, 인천 만삭 주부 성폭행사건, 서울 중국동 임신부 성폭행 살해사건이다. 이러한 사건이 연이어 발생하면서 국회 차원에서 아동·여성 성폭력 근절대책의 하나로 개정이 이루어졌다. 제4차 법률개정에서 적용대상이 되는 특정 범죄에 강도 범죄가 추가되었고, 성폭력범죄와 살인범죄의 미수범과 상습범

9) 2008년 12월 발생한 안산 초등생 성폭행 사건으로 2009년 1월 9일 강간상해죄로 기소된 조두순은 3월 4일 무기징역형을 구형받게 되나, 3월 27일 1심 판결에서 징역 12년을 선고받았다. 이에 대해 검사 측에서는 항소를 하지 않았고 3월 30일 가해자인 조두순은 "형량이 너무 무겁다"며 항소를 하였으며, 7월 24일 항소가 기각되었다. 7월 27일 다시 상고하였으나 2009년 9월 24일 상고 역시 기각되었다. 하지만 전자발찌 도입 1주년을 맞아 '조두순 사건'을 재조명한 KBS 1TV '시사기획 짬' 제작진이 9월 28일 홈페이지 공지를 통해 원심의 12년형이 확정된 사실이 알려진 후 국민들의 분노를 샀다(경향신문, 2009.9.30. 보도자료 인용).

10) 법무부는 살인범죄의 경우 국민의 안전을 크게 위협하는 흉악 범죄로 재범률이 낮다고 보기 어렵기 때문에 이들의 재범을 막기 위해 현행 성폭력범죄와 미성년자 대상 유괴범죄 이외에 '살인범죄'를 전자발찌 부착대상 범죄로 추가하게 되었다고 밝혔다(법무부, 2010.7.15. 보도자료 인용). 또한 당시 정부안에는 피해자가 부녀자인 경우에 성폭력 범죄로 변질될 가능성이 크고 재범률도 높은 강도 범죄 등도 대상범죄에 포함하였으나 국회 심의과정에서 예산 등의 문제로 차후 논의하기로 하였다(법무부 보도자료, 2014: 2).

에게까지 전자감독을 부과할 수 있는 근거를 마련하였다. 또한 형 집행 종료 후 전자감독을 부과하지 않고도 보호관찰을 할 수 있도록 하여 법률명도 변경되었다.

이처럼 전자감독제도는 초점사건을 계기로 관련법이 제정된 이후 4차례의 법률개정으로 부착대상자 및 부착 기간 등의 정책변동으로 제도 자체가 확대 또는 강화되었다. 전자감독제도가 최초로 발의·제정될 당시에는 성폭력 범죄 전과자만 전자장치 부착 대상이었으나 1차 확대기에 미성년자 대상 유괴범죄, 2차 확대기에 살인범죄, 3차 확대기에는 강도 범죄까지 추가되었다. 결국 이러한 확대는 방화범죄를 제외하고 반사회적 강력범죄를 저지른 대부분의 범죄자들이 전자장치 부착대상자에 포함된 것이다. 결과적으로 전자감독제도의 강화 및 확대는 기존 연구에서 제시되었듯이 전 국민과 정책결정자의 주목과 관심을 일시에 집중시킨 초점사건이 정책변동을 가져온 주된 계기가 되었고 도화선 역할을 했다(Birkland, 2012: 117). 이밖에도 본 사례의 초점사건은 제도 도입 당시에는 하나의 사건으로 인해 정책의 창이 열려 정책의 산출이라는 최종적인 결과가 나옴에 비해 1, 2, 3차 확대기의 경우 두 개 이상의 초점사건이 연이어 발생하여 부착대상이 확대되었다는 점에서 다른 정책변동 사례와 차이를 보였다.¹¹⁾

3) 환류(feedback)

환류(feedback)는 정책집행결과에 대한 의견수렴으로서 과거에 채택되었던 정책이 새로운 정책을 형성하는데 영향을 미치는 것을 의미한다. 특히 정부는 현재 운영 중인 프로그램에 대한 평가 등 환류를 통해 프로그램이 계획대로 운영되고 있는지, 목표달성 정도를 점검하여 해당 문제를 인지하

11) 전자감독제도가 도입될 당시의 초점사건은 용산 초등생 성폭행 살해사건(2006. 2.)이며, 1차 확대기의 초점사건은 안양 초등생 납치 살해사건(2008.3.), 일산 초등학교 납치 미수사건(2008.3.), 그리고 의정부 초등생 납치 미수사건(2008.6.)이다. 2차 확대기의 초점사건은 조두순 사건(2008.12: 사건발생, 2009.9.28: 재조명)과 김길태 사건(2010.2.)이며, 3차 확대기의 초점사건은 통영 초등생 성폭행 사건(2012.7.), 나주 초등생 성폭행 사건(2012.8.), 인천 만삭 주부 성폭행사건(2012.8.), 서울 중곡동 임산부 성폭행 살해사건(2012.8.)이라 할 수 있다.

게 된다(전성욱, 2014: 122; 지은정, 2016: 242; 장문영 외, 2017: 805). 먼저 전자감독제도가 도입되기 이전인 1990년대 말 법무부는 해외의 도입현황 및 성공사례 등을 근거로 전자감독제도를 공식의제로 다뤘으나 이를 수용할 기술적 여건의 미비와 여론의 부정적 인식으로 인해 크게 주목을 받지 못했다.¹²⁾ 특히 2000년도 초반 실시한 기존의 성폭력범죄 관련 예방정책의 실효성 문제가 제기되면서 또 다른 형사제재수단에 대한 부정적인 분위기가 형성되었고 제도를 처음으로 발의한 2005년 당시 비용 및 인권침해나 이중처벌 등의 문제가 제기되면서 정책의 창은 열리지 않았다.

그 이후 전자감독제도의 1차 확대기 이후 정부 차원에서 전자감독장치의 부착에 따른 재범억제 효과가 있다는 연구결과를 꾸준히 제시함으로써 세 가지 흐름이 결합되어 제도를 확대시키는데 기여했다.¹³⁾ 2차 확대기인 2010년 이후 재범률이 증가하면서 재범억제 효과에 대한 문제제기와 고비용 저효율 문제, 전자발찌 훼손 문제 등 제도의 실효성에 대한 비판이 제기되었음에도 불구하고 초점사건으로 인해 오히려 제도가 확장되는 결과를 초래했다. 이러한 내용을 볼 때 정부가 보도 자료나 전문 연구보고서 등을 통해 제시한 재범억제효과는 전자감독제도를 확대시키는데 유리하게 작용했다고 본다. 하지만 정책문제의 흐름 중 환류는 정책의 창을 여는데 있어 지표와 초점사건에 비해 그 영향은 다소 미미했다.

12) 1999년 법무부 보호국 관찰과에서는 EMP연구반을 구성하여 영국의 전자감독제도 현황을 견학하는 등 본격적인 검토가 이루어졌고 2002년 법무부에서 야간외출제한명령음성감독 시스템을 구축한 후 서울보호관찰소에서 소년보호관찰대상자들에 대하여 시범 실시하였다. 그러나 범죄인들에게 부착하는 전자감독 장치를 ‘전자 족쇄’로 표현할 만큼 여론의 입장은 매우 부정적이었다(강호성 외, 2010: 59; 박성수, 2015: 13 참조).

13) 2009년 5월부터 실시한 전자감독제도의 효과성 평가(연구자: 조윤호)와 관련하여 부착명령 종료자에 대해 설문조사를 실시한 결과, 부착대상자의 행동·인식에 긍정적인 변화가 있는 것으로 나타났다. 예를 들어 준수사항 위반 시 발각될 것이라는 응답비율은 93.7%, 가급적 비행친구들과 접촉을 피했다는 응답비율은 61.9%, 전자발찌를 착용하면서 과거 행동을 반성했다는 응답비율이 63.5% 등으로 나타났다. 또한 법무부는 법률 집행 이후 1년간 전자장치 부착대상자 총 472명 중 1명만 재범하여 부착명령 대상자 재범률은 0.21%로 재범방지 효과(일반 성폭력 재범률 35.1%, 일반 성폭력 동종 재범률 5.2%)가 입증되었다고 발표했다(법무부 보도자료, 2009: 7; 김대진 외, 2015: 192).

2. 정치의 흐름

정치의 흐름은 정치적 사건이나 역동성에 의해 진행되며 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름을 정책의제로 전환시키는데 있어서 결정적인 역할을 한다. 특히 정책참여자들이 문제를 인지하고 대안을 준비하고 있을 때 결정적인 정치의 흐름이 나타나 정책의 창이 열리는 경우가 많다. 정치의 흐름에서는 설득보다는 협상에 의해 합의가 도출되며 정책문제의 흐름과 같이 가시적인 참여자가 중요한 역할을 수행한다(김복규 외, 2006: 168). 정치의 흐름은 국가의 분위기 변화와 여론, 선거결과, 행정부의 교체, 이익집단의 이해관계와 압력 등의 영향으로 정책결정자와 정치세력가가 문제의 심각성을 인지할 경우 영향력이 커진다(Kingdon, 2014: 145; 배용수, 2017: 91). 전자감독제도의 확대와 관련한 정책변동은 국가적 분위기와 여론, 선거결과 및 행정부가 교체되면서 여당의 주도하에 제도를 더욱 강화시켰고 전자장치 부착대상자까지 확대시키는 결과를 낳았다고 볼 수 있다.

1) 국가적 분위기

국가적 분위기는 전자감독제도에 대한 시민들의 경향에 대한 사회적 분위기로써 여론이라는 개념이 보다 구체적이라 할 수 있다. 본 연구에서 여론과 관련하여 언론의 기사 수와 사설 수¹⁴⁾, 여론조사의 결과 등을 중심으로 살펴보았다. 먼저 전자감독제도의 도입 이전 시기(2005.4-2007.4.26)에 언론 보도 건수는 450건, 사설 건수는 14건으로 나타났다. 이러한 내용을 세부적으로 보면, 용산 초등생 성폭행 살해사건이 발생한 2006년 2월 19일부터 1주일간 언론보도 수는 106건(전체 대비 23.6%), 사설 수는 3건(전체 대비 21.4%)으로 상당히 증가했다.¹⁵⁾ 또한 전자감독제도의 도입 이후 강화기

14) 본 연구의 기사 수와 사설 수는 한국언론진흥재단 기사통합검색사이트(BIGKinds)에서 법률 제정 이전 시기는 '전자발찌'와 '아동 성범죄' 키워드로 검색하였으며, 법률이 제정된 이후 1차 확대기인 2009년 5월 8일 이후 자료의 경우 '전자발찌'와 '전자감독'으로 검색한 후 재정리하였다(<https://www.bigkinds.or.kr/>, 검색일: 2019.5.1.-5.10, 2019.8.20.-8.21.).

15) 이 사건을 계기로 청소년위원회에서는 아동·청소년 대상 성범죄자의 사진과 주소를 포함

(2007.4.27-2009.4.16)에 안양 초등생 납치 살해사건(해진·예슬양, 2008.3.13)과 일산 엘리베이터 납치 미수사건(2008.3.26.)이 발생한 이후 4월 5일까지의 언론보도 건수는 263건(전체 대비 20.1%), 사설 건수는 16건(전체 대비 80.0%)으로 전자감독 부착기간의 연장과 시행일을 앞당기게 되는 1차 개정 에 두 사건의 파급효과가 크게 작용한 것으로 나타났다.

다음으로 1차 확대기(2009.4.17-2010.3.30)의 언론보도 건수는 1,201건으로 나타났으며, 사설 건수는 41건이었다. 전자감독 부착대상이 유괴범죄까지 확대된 1차 개정 법률이 국회 본회의를 통과한 2009년 4월 17일부터 5월 8일까지의 언론보도 건수는 41건으로 나타났다. 조두순 사건(2008.12.11)의 경우 2009년 9월 24일 원심의 12년형이 확정된 사실이 언론을 통해 알려지면서 국민들의 공분이 일었다. 2009년 9월 24일 원심이 확정된 이후 10월 5일까지의 언론보도 건수는 96건으로 이 사건의 결과에 대한 관심은 상당히 높았으며, 사설건수는 4건으로 나타났다. 이 사건을 계기로 정치권은 양형이 낮다는 주장에 편승해 유기징역 상한 규정을 폐지하는 방안을 검토하였고 법무부는 대법원에 아동 대상 성범죄에 대한 기준 형량을 높여줄 것을 요구하기도 했다.

2차 확대기(2010.3.31-2012.11.21)의 언론보도 건수는 4,821건으로 상당히 증가했으며, 사설 건수도 159건에 달했다. 2차 확대기 직전인 2010년 2월 여중생을 납치해 성폭행한 후 살해한 김길태 사건이 발생하면서 전자감독제도의 실효성에 관한 많은 논란이 제기되었다. 경찰이 공개수사를 벌인 2010년 2월 27일부터 사건의 마무리 시점인 3월 20일까지의 언론 보도건수는 136건(전체 대비 11.3%), 사설 수는 28건(전체대비 68.3%)으로 전체 언론보도 건수에 비해 사설수가 상당히 많았다. 결과적으로 재범위험성과 성폭력전과가 있었으나 전자장치부착법의 적용을 받지 않은 사실이 밝혀지면서 이 문제가

한 구체적인 신상정보가 공개돼 지역주민들이 열람할 수 있도록 결정하였다. 또 청소년 대상 성범죄자는 학원·유치원 등 청소년 관련 교육기관에 5년간 취업 또는 운영을 못하도록 제한된다. 아울러 성범죄에 대한 고소기간 및 공소시효를 철폐하는 방안도 추진하겠다고 밝혔다(국제신문, 2006.2.26. 보도자료 인용).

상당히 중요한 이슈가 되었다고 볼 수 있다.¹⁶⁾ 이밖에 2010년 6월 7일 초등생을 납치하여 성폭행한 김수철 사건¹⁷⁾이 발생한 시점에서 10일간 언론보도 건수는 44건, 사설 수는 7건으로 학교 치안예방대책에 관한 내용이 주요 관심사가 되었다. 마지막으로 부착대상이 강도 범죄까지 확대된 3차 확대기(2012.11.22-2014.6)의 경우 언론보도 건수는 2,723건, 사설 수는 81건으로 나타났다. 3차 확대의 계기가 된 통영 초등생 성폭행 사건(2012.7.16), 나주 초등생 성폭행 사건(2012.8.30), 인천 만삭 주부 성폭행사건(2012.8.12), 서울 중곡동 임산부 성폭행 살해사건(2012.8.20)이 발생한 시점부터 9월 초까지의 언론보도 건수는 974건(전체 대비 53.5%), 사설 수는 전체 71건 중 49건으로 69%를 차지하였다.

16) 당시 국회 법사위에서는 김길태 사건을 계기로 발의된 '전자발찌' 소급 적용과 관련된 개정법안 등을 놓고 여야가 설전을 벌였다. 한나라당 박민식 의원은 "전자발찌는 보안처분 측면에서 접근해야 하고 인권침해를 최소화한다는 전제하에 소급적용이 가능하다"고 주장했다. 이에 대해 민주당 우윤근 의원은 "이성적으로 접근해야 한다"고 맞서는 등 팽팽한 논리대결이 이어졌다. 이 기간 동안 소급적용에 관한 언론보도 건수는 173건으로 상당히 많았으며, 사설 수는 8건으로 소급적용에 관한 찬반논리가 팽팽했다고 볼 수 있다(국제신문, 2010.3.19. 보도자료 일부 인용).

17) 법원은 1심에서 김수철에게 무기징역을 선고하면서 신상정보를 10년간 공개하고 위치추적 전자장치(전자발찌)를 30년간 부착하도록 명했으나, 김수철은 '형량이 과중하다'며 항소했다. 그러나 서울고등법원은 2심에서 김수철에게 1심과 같이 무기징역을 선고하였고, 신상정보 10년 공개와 전자발찌 30년 부착을 명령했다(<https://ko.wikipedia.org/wiki/김색일>: 2019.5.3.).

〈표 4〉 전자감독제도의 확대과정별 언론보도 수 및 사설 수

(단위: 건수)

구 분	도입전기	도입·강화기	1차 확대기	2차 확대기			3차 확대기	
	'05-'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
기사 수 (토론 포함)	450	1,311	1,201	1,855	1,147	1,819	2,268	455
				4,821			2,723	
사설 수	14	20	41	71	17	71	79	3
				159			81	

주 : 기사 수와 사설 수는 도입전기('05.4 - '07.4.26), 도입·강화기('07.4.27 - '09.4.16), 1차 확대기('09.4.17 - '10.3.30), 2차 확대기('10.3.31 - '10.12.31, '11.1.1 - '11.12.31, '12.1.1 - '12.11.21), 3차 확대기('12.11.22 - '13.12.31, '14.1.1 - '14.6.19)로 구분하였음

한편, 2005년 4월 한나라당 대표였던 박근혜의원이 국회 교섭단체 대표연설에서 성폭력범죄를 근절시키겠다는 주장을 한 이후 인터넷 포털사이트 네이버에서 전자감독제도의 도입여부와 관련하여 2005년 4월 8일부터 4월 29일까지 설문조사를 실시한 결과 80.6%가 찬성하고 19.4%가 반대한 것으로 나타났다(내일신문, 2005.5.3.). 2006년 12월 19일부터 포털사이트 엠파스에서 실시한 전자감독제도의 도입과 관련한 찬반 의견조사에서도 767명의 응답자 중 662명(86.0%)이 찬성하였다(내일신문, 2006. 12.22; 김지수 외, 2012). 다음으로 1차 확대기인 2009년 9월 법무부가 1,000명을 대상으로 한 설문조사에서 전자감독제도의 지속 여부는 956명(95.6%)이 찬성하였고, 살인·강도·방화 등 고위험 강력범죄의 전자발찌 확대 여부에 대해서는 871명(87.1%)이 찬성한 것으로 나타났다.¹⁸⁾ 그러나 2차 확대기에 성폭력범죄의 동종재범률 증가 및 전자발찌 훼손율의 증가¹⁹⁾, 그리고 김길태 사건과 2012년 8월에

18) 법무부는 여론조사 전문기관인 (주)한국리서치에 의뢰해 전국 성인남녀 1,000명을 대상으로 '09년 9월 8일부터 2일간 살인·강도·방화 등 3대 고위험 강력범죄에 대한 전자발찌 확대 및 형기 종료 후 보호관찰 도입에 대한 여론조사를 실시했다. 그 결과 성폭력범죄에 대한 전자감독제도 지속 여부는 찬성 95.6%, 반대 2.8%로 나타났다고 3대 고위험 강력범죄에 대한 전자발찌 확대 여부는 찬성 87.1%, 반대 11.3%로 나타났다. 이밖에 징역형 중범죄자에 대한 형기종료 후 보호관찰제도의 도입 여부는 찬성 88.1%, 반대 9.6%로 조사되었다(법무부 보도자료, 2009.9.14: 1-7 참조).

발생한 네 가지 사건 등으로 인해 정책의 실효성 문제가 제기되고 있는 시점에서 한국갤럽이 전자발찌사업의 효과를 묻는 질문에서 전자발찌 착용이 성범죄 예방에 도움이 된다는 응답비율은 46%, 도움이 되지 않는다는 비율이 52%로 부정적 의견이 다소 높게 나타났다. 이러한 결과는 당시 아동, 미성년자, 임신부 성폭행 사건에 따른 부정적인 사회 분위기를 그대로 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다.²⁰⁾

2) 선거 및 행정부 교체

정치적인 주도세력 및 정권교체는 법안 통과 등에 영향을 미치는데, 2006년 5월 31일 지방선거에서 야당이 승리하면서 2007년 4월 국회 본회의를 통과하여 법률이 제정되었다.²¹⁾ 전자감독제도의 도입기와 이후 강화기(2007.4-2009.4)인 2007년 12월 19일 대선에서 이명박 대통령이 당선된 이후 2008년 4월 9일 18대 총선에서 원내 다수당이 된 여당²²⁾은 전자감독제도에 대해 지속적인 관심을 보였다. 그 이후 초등생과 여성을 대상으로 한 성폭력범죄가 연이어 발생하면서 국민들의 관심이 고조된 가운데 전자감독제도

19) 2차 확대기의 성폭력범죄 재범건수는 2010년 3건, 2011년 15건, 2012년 21건으로 지속적으로 증가한 것으로 나타났다. 또한 전자감독장치의 훼손율도 2010년 10건, 2011년 12건, 2011년 12건으로 2008년 1건에 비해 상당히 증가하면서 제도의 실효성 문제가 또 다시 제기되었다.

20) 2012년 8월 30-31일 한국갤럽이 전국 성인 624명에게 최근 우리 사회의 성폭력 문제가 얼마나 심각한지를 묻는 설문조사에서 국민 대다수인 98%가 성폭력 문제를 심각하게 인식하는 것으로 나타났다. 이 중 여성은 91%, 남성은 78%가 '매우 심각하다'고 답해 여성이 느끼는 심각성과 불안 정도가 남성에 비해 상대적으로 더욱 큰 것으로 조사되었다. 전자발찌 착용의 실효성에 대해서도 여성은 '도움이 된다'가 40%, '도움이 되지 않는다'가 57%로 전자발찌 착용의 실효성에 대해 남성보다 회의적인 의견이 좀 더 많은 것으로 나타났다.

21) 2006년 5월 31일 지방선거에서 야당이 승리함으로써 당시 여당과 정부는 야당이 제시한 정책수단을 무시할 수 없는 상황에 직면하게 되면서 국회에서 협의를 거쳐 보조적 수단 및 조건부로 제도에 찬성하는 입장으로 전환했다. 특히 정부와 여당, 대통령, 그리고 인권단체는 5.31 지방선거 이전까지 반대 입장을 취한 것으로 나타났다. 제도 도입기 당시인 2007년 4월 2일 본회의 표결결과, 재석 250명 중 찬성이 217명(86.8%), 반대 13명(5.2%), 기권이 20명(8.0%)으로 법률안이 통과되었다(김지수 외, 2012: 265-268 일부 재인용).

22) 2008년 4월 9일 국회의원 선거결과, 전체 299(54)석 중 한나라당 153(22), 통합민주당 81(15), 자유선진당 18(4), 친박연대 14(8), 민주노동당 5(3), 창조한국당 3(2), 무소속 25석으로 집계되었다.

는 더욱 강화되었다.²³⁾ 또한 미성년자에 대한 성폭력범죄를 예방하고자하는 사회 분위기가 형성되면서 1차 확대기 직전인 2009년 4월 17일 유괴범죄를 추가하는 등의 법률 개정안이 국회에서 재석 207명 중 찬성 204명(98.5%), 반대 1명(0.5%), 기권 2명(1.0%)으로 통과되었다. 아울러 2차 확대기 직전인 2010년 3월 31일 살인범죄가 추가되는 등 새로운 법률개정안에 대해서는 재석 237명 중 찬성 192명(81.0%), 반대 20명(8.4%), 기권 25명(10.5%)으로 당시 표결 중 가장 낮은 찬성률을 보였다. 이 시기는 전자감독제도의 실효성에 대한 비판이 대두된 시기로서 1차 전자감독제도 확대기 이전보다 다소 낮은 찬성률을 보였으며²⁴⁾, 최대 이슈로 소급적용과 관련한 위헌성 논란으로 반대를 비롯한 기권이 다소 높은 비율을 차지했다.²⁵⁾

마지막으로 3차 확대기로 강도 범죄까지 확대된 법률개정안은 재석 169명 중 찬성 166명(98.2%)으로 찬성률이 가장 높은 것으로 나타났으며, 전체적으로 다수당을 차지한 여당인 새누리당이 주도했다. 또한 2012년 12월 19일 대통령선거에서 여당 후보가 당선됨으로써 기존의 전자감독제도가 더욱 강화되는 양상을 보였다. 이후 2013년 12월 19일 벌금형의 법정형을 정비하는 동시에 보호관찰과 심사위원회 상임위원을 임기제 공무원으로 변경하고 보호관찰소의 장이 기부금품을 접수할 수 있도록 하는 등의 법률개정은 재석 247명 중 찬성 238명(96.4%), 기권 9명(3.6%)으로 통과되었다. 결과적으로 전자감독제도는 정권교체와 선거에 압승한 야당이 여당이 되면서 제도의 강화와 확대에 많은 영향을 미쳤다고 볼 수 있다(Zahariadis, 2007: 145-164).

23) 2008년 5월 22일 국회 본회의 표결결과, 재석 180명 중 찬성이 176명(97.8%), 반대 0명(0.0%), 기권 2명(1.0%)로 부작기간 연장과 개정 법률의 시행을 앞당기는 정책을 강화함에 있어 찬성이 압도적으로 많았다는 점을 고려해 볼 때 전자감독제도에 대한 정치권의 관심이 최고조에 이르렀다는 것을 알 수 있다.

24) 김지수(2012) 등은 2010년 6월 2일 실시될 지방선거를 앞두고 과거 전자감독제도를 둘러싼 법안에 반대한 것이 선거의 패배 원인 중의 하나로 본 야당이 3년 소급이라는 조건을 붙여 법안을 통과하는 쪽으로 최종합의에 이르게 되었다고 주장하였다(김지수 외, 2012: 272).

25) 당시 일부 개정법률(안)에 반대한 의원(20명)들의 정당별 분포는 민주당이 12명으로 가장 많았으며, 그 다음으로 민주노동당 5명, 진보신당론 1명, 창조한국당 1명, 한나라당 1명 순으로 나타났다(제288회 국회본회의 회의록, 국회사무처, 2010.3.31.).

〈표 5〉 국회 본회의 표결결과

(단위: 명, %)

구 분	부착대상	본회의	표결결과			
			재석	찬성	반대	기권
제도 도입 · 강화기	법률제정 (성폭력범죄자)	2007.4.27	250	217(86.8)	13(5.2)	20(8.0)
	부착기간 연장	2008.5.22	180	176(97.0)	0(0.0)	4(2.2)
1차 확대기	유괴범죄	2009.4.17	207	204(98.5)	1(0.5)	2(1.0)
2차 확대기	살인범죄	2010.3.31	237	192(81.0)	20(8.4)	25(10.6)
3차 확대기	강도범죄	2012.11.22	169	166(98.2)	1(0.6)	2(1.2)

자료: 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>).

3) 이익집단의 이해관계와 압력

이익집단의 이해관계 및 압력도 정치흐름의 중요한 요소 중의 하나로 작용하는 것으로 본 분석에서는 이익집단의 지지 또는 거부 의사를 표시하는 정도로 분석기준을 구체화하여 살펴보았다. 먼저 전자감독제도의 도입 이전인 2005년 7월 성범죄 전과자의 전자발찌 착용에 관한 법률안은 한나라당에서 발의했으나 당시 천주교 인권위원회, 인권실천시민연대, 정보인권시민행동 등 인권단체의 반발이 상당히 컸다. 인권단체는 전자감독제도는 명백한 이중처벌로 외국에서도 범죄예방효과가 검증되지 않았다고 주장했으며, 전자감독장치(전자팔찌)는 현대판 주홍글씨로 파시즘적 발상이라고 강도 높게 비판하였다.²⁶⁾ 또한 집권여당인 열린우리당도 도입의 취지에는 공감했으나 인권과 사생활침해 등의 논란이 있기 때문에 그 방법을 신중히 검토하고 다른 정책적 노력을 제대로 하고 있는지를 점검해야 한다는 태도를 보임으로써 인권단체 등 압력집단에 영향을 받았다고 볼 수 있다. 당시 인권단체와

26) 예를 들어 오창익 인권실천시민연대 사무국장은 ‘재범률이 높으면 교도소를 통한 교정·교화를 강화하고 진료가 필요하면 효과적인 진료를 해주는 방식으로 해결해야 할 문제’라면서 “전자발찌는 주홍글씨로, 마치 히틀러가 유대인을 낙인찍은 것을 연상시키는 파시즘적 발상”이라고 비판했다(한국일보, 2005.04.27.).

참여연대²⁷⁾는 반대의사를 밝힌데 반해 여성단체는 재범률이 높은 반인륜적 범죄를 근절하기 위해 전자감독장치는 꼭 필요하다는 찬성론을 펼쳤다. 이처럼 이해관계가 상충된 가운데 국가인권위원회는 입장표명을 유보했으며, 학계에서도 찬반논란이 이어졌다.²⁸⁾

그러나 2006년 2월 용산 초등생 성폭행 살해사건이 발생하면서 여론은 범죄자의 인권보호를 주장한 시민단체를 강도 높게 비판하였다. 특히 용의자가 성폭력 전과자라는 사실이 알려지면서 성범죄의 재발을 막기 위한 제도의 도입을 둘러싼 사회적 요구가 거세지자 이를 반대한 열린우리당도 적극 검토하겠다는 입장으로 태도를 바꿨다.²⁹⁾ 또한 전자감도제도의 도입에 대해 반대 입장을 공식적으로 낸 인권운동연대는 여론의 심판을 받았으며³⁰⁾, 인권실천시민연대 등도 이 사건과 관련해 정치권이 내놓은 전자발찌 대책에 대해 또 다른 인권을 침해할 수 있다는 우려를 표시하여 일부 시민과 누리

27) 법안에 반대해 법안 폐기의견서를 낸 참여연대 등 인권단체는 전자팔찌는 이중처벌로 위헌적 법률이라는 점, 전자팔찌는 외국 선례가 거의 없거나 있다 해도 우리와 다른 점이 많다는 점, 성범죄가 다른 범죄에 비해 특별히 상습적이지 않다는 점, 전자팔찌가 근본적인 대책이 되지 못한다는 점, 전자팔찌의 효과가 검증되지 않았다는 점, 전자팔찌 부착이 부착자의 사생활 비밀과 행동의 자유를 침해할 것이라는 점, 전자감독제도가 국민생활 전반으로 확대될 가능성이 있다는 점 등을 반대 이유로 제시하였다(국민일보, 2006.02.23.).

28) 세계일보 지상토론에서 표창원 경찰대 교수는 전자팔찌 착용에 대해 전자팔찌라는 새로운 감시 기법이 우리 사회에 도입되면 재범을 막을 수 있기 때문에 이를 찬성한다고 주장한 반면에 민경배 경희사이버대 교수는 법률적·기술적으로 문제가 많은 제도를 일단 추진부터 하고 보자는 식의 자세는 공당(한나라당)으로서 무책임한 태도라고 비판하였다(세계일보, 2005.05.03.).

29) 2006년 2월 22일 열린우리당은 어린이성폭력 상습범에 대해 학교나 어린이집, 보육시설 등이 있는 곳에 들어갈 수 없도록 주거를 제한하고, 집 앞에 문패를 달아 주민들이 스스로 보호할 수 있도록 하는 방안을 추진하겠다고 밝혔다. 또한 우윤근 열린우리당 법사위 간사는 “열린우리당도 크게 반대하는 것은 아니며, 다만 인권단체에서 반대 목소리가 있었다”며 “이번 사건을 계기로 성폭행범에 대한 재범 우려가 높아졌기 때문에 법안에 대해 적극적으로 논의해 보기로 했다”고 밝혔다(한겨레, 2006.02.23.).

30) 빈곤과 차별에 저항하는 인권운동연대는 23일 성명을 통해 “위치추적 전자장치 부착은 아동 성폭력 범죄에 대한 처벌을 지나치게 강조한 나머지 이중처벌 금지 원칙에 위배되며 전과자일망정 사생활을 침해하고 실효성이 있는 근본대책이 될 수 없다”고 주장했다. 아울러 “정치권은 여론을 의식해 기본권 침해의 논란이 있는 제도를 도입하기에 앞서 성범죄에 대한 양형기준을 엄격히 적용하고 성범죄를 비천고죄로 전환하는 등의 대책을 마련하는 것이 우선”이라고 강조했다(국민일보, 2006.02.24.).

꾼들에게 강한 질타를 받았다. 하지만 2005년 당시 전자팔찌 법안에 반대 입장을 취했던 인권운동사랑방은 정치권이 정서와 인기에 영합해 전자팔찌 방안 등의 대책을 내놓고 있다고 비판하면서도 법안에 반대하는 것은 아니라는 애매한 태도를 보였다. 참여연대도 전자감독제도의 도입 자체를 반대하기보다 한나라당 박세환의원이 대표 발의 한 법안에 반대한다는 입장을 보였다. 특히 대다수의 성폭력예방 관련 단체는 인권단체의 소극적 입장에 대해 여론을 거스르는 태도라고 강하게 비판하였고 더욱 강력한 제도의 도입을 촉구했다.³¹⁾ 결국 용산 초등생 성폭행 살해사건을 계기로 인권단체 등 압력단체의 미온적 태도변화와 여성단체 및 성폭력 관련 단체의 제도 도입에 대한 강력한 요구가 정책결정자의 주목을 받게 되었다고 볼 수 있다.

한편, 2008년 12월 발생한 조두순 사건과 의정부 초등생 납치미수 사건을 계기로 1차 확대기에 유괴범죄까지 확대되었으나 이에 대한 압력단체의 비판은 거의 없었다. 그러나 2010년 2월 발생한 김길태 사건을 계기로 전자감독의 소급적용을 위한 근거규정과 살인범죄까지 확대되면서 다수의 논란이 있었다. 먼저 한국진보연대는 3월 22일 기자회견을 통해 사후 처벌의 남발 대신 아동·여성의 인권 보장체계부터 마련하라고 주장했으나³²⁾, 일부 지역 시민단체는 소급적용에 대해 찬성 성명서를 발표하기도 했다. 또한 2010년 3월 18일 국회 법제사법위원회가 전자장치부착법 시행 이전의 성범죄자에게도 전자팔찌를 채울 수 있도록 하는 법 개정안을 논의하는 과정에서도 상당한 논란이 있었으나 3월 이전에 본회의를 열어 통과시키자는 의견에는 다수

31) 아동성폭력 전문상담기관인 해바라기 아동센터 최경숙 소장은 “전자팔찌를 채워야 하는 사람한테는 채워야 한다”는 입장을 취하면서 “아동 성폭력범의 경우 소아기호증 같은 정신적 문제가 있기 때문에 징역 이외에 처벌 효과를 높이는 제도가 마련되어야 획기적으로 재범을 줄일 수 있을 것”이라고 주장하였다(국민일보, 2006.02.24.).

32) 이들은 “사형집행 추진과 보호감호제 부활, 전자팔찌 소급 적용 등 강력한 처벌 대책은 우리사회가 그 동안 만들어온 법률적·인권적 성과들을 원점으로 돌리고 있다”면서 “아동·여성 등에 대한 인권보장 체계를 시급히 정비해야 할 정부가 책임을 회피하는 것에 불과하다”고 말했다. 이는 사형 집행이나 보호 감호제 등 강력한 대책들이 추진되면 아동·여성을 포함해 사회 전반적인 인권 수준이 후퇴할 수 있다는 우려 때문이었다(내일신문, 2010.03.23.).

의 민주당 의원들이 합의했다.³³⁾ 이밖에 진보신당은 2010년 3월 '특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률' 개정안과 관련하여 반대의사를 밝혔다.³⁴⁾ 그 이후 3차 확대기에 부착대상이 강도 범죄까지 추가되면서 다소 논란이 있었으나 강도 높은 비판으로 이어지지는 않았다.³⁵⁾

3. 정책대안의 흐름

정책대안의 흐름에서는 기술적 실현 가능성과 정책공동체 구성원의 가치 수용성을 중심으로 살펴보았다. 특히 기술적 실현가능성이 핵심 기준이지만 정치인의 수용가능성과 국민들의 동의 등이 함께 고려되는 경우도 있기 때문에 본 연구에서는 정책행위자 혹은 참여자의 입장과 대안 등을 비교하여 살펴보았다. 먼저 전자감독제도 도입 이전인 2005년 당시의 주요 행위자인 야당은 전자감독제도의 도입을 찬성했으나 여당은 성폭력범죄의 양형기준 강화와 친고죄 폐지, 주거제한 등 다른 정책대안을 제시하면서 반대했고 인권단체도 이중처벌 등의 문제를 제기하면서 반대했다. 그러나 2006년 2월 용산 초등생 성폭행 살해사건을 계기로 강력한 처벌을 요구하는 국민여론이 형성되었고, 주요 행위자로 야당이 공청회, 선거공약 제시 등을 통해 적극적으로 개입하면서 정책이 형성되었다. 전자감독제도의 도입 이후 강화기에는

33) 이날 회의에서 여당(이주영 의원, 박민식 의원)은 대체로 전자발찌법 소급적용에 찬성한 반면 민주당(박지원 의원, 우윤근 의원)은 위헌소지가 있다며 신중론을 폈다. 또한 회의에 참석한 법무장관(이귀남)은 정부·여당이 추진 중인 전자발찌 소급 적용과 관련하여 "법 개정은 가능하지만 법조문은 구체적으로 해야 한다"고 찬성했으나, 이상훈 법원행정처 차장은 "전자발찌 소급 적용을 위헌 소지가 전혀 없어 보이지는 않는다"며 반대했다(문화일보, 2010.03.18.).

34) 진보신당은 "방화·살인·강도가 재범위험성이 높은 고위험 강력범죄라는 이유로 범위를 확대하겠다는 것은 정부가 민생치안을 통한 예방활동이 아니라, 소위 범죄자들에 대한 사후 관리만을 집중적으로 하겠다고 천명하는 것에 지나지 않는다"면서 "전자발찌 소급적용의 위헌성과 형기 종료자에 대한 보호관찰이 가지는 이중처벌에 대해 사회적 합의가 모아지지 않았다"고 지적했다(아시아경제, 2010.03.30.).

35) 시민들은 강도사건이 향후 잔혹범죄로 이어질 소지가 많다는 점에서 적법한 조치라며 찬성한 반면 인권단체들은 미래에 발생할 범죄를 예측한다는 것 자체가 인권유린의 개연성을 높이는 것으로 간주해 반대했다(영남일보, 2014.01.04.).

여당, 정부(법무부)와 대통령, 국민여론이 주요 행위자로 참여한 것으로 나타났다.³⁶⁾ 야당도 보조적 수단으로 찬성했으며, 인권단체는 인권침해 등을 이유로 반대하였으나 국가적 분위기로 인해 소극적 태도로 전환하였다.

또한 전자감독제도의 확대기에 여당, 정부, 대통령, 국민여론이 주요 행위자로 참여하여 전자감독장치의 부착대상을 확대시키는데 결정적인 역할을 담당했다. 1차 확대기 이후에 전자장치의 훼손 건수와 재범률이 증가하여 실효성 논란이 있었음에도 불구하고 2010년 2월 김길태 사건이 발생하면서 성범죄 전과자의 재범 위험성에 대처하기 위해 제도를 보완하고 강화하는 방향으로 확장적인 정책변동이 이루어졌다(김대진 외, 2015: 201). 또한 2012년에 비해 2013년에 전자장치의 훼손 건수는 다소 감소했으나 동종재범의 건수는 지속적으로 증가하면서 제도의 실효성 논란은 지속되었다. 그러나 초등생과 임산부를 대상으로 한 성폭행 사건이 잇따라 발생한 후 국민여론과 초점사건이 중요한 변수로 작용하면서 제도가 더욱 강화되는 방향으로 나아갔다. 특히 사법부는 2차 확대기에 가장 논란이 된 소급효의 문제에 대해 합헌성에 관한 법리해석 논쟁에서 전문가로 참여하여 중요한 역할을 담당했다.³⁷⁾ 또한 2012년 12월 대선에서 승리한 박근혜 대통령은 성폭력 근절을 4대 사회약 중 최우선 순위에 포함시켰다. 따라서 전자감독제도의 도입 이전의 경우 정당(야당)이 주요 행위자 역할을 했으며, 도입 및 강화기에 있

36) 2007년 12월 19일 대선에서 이명박 대통령이 당선된 후 국정연설과 기자회견 등을 통해 찬성입장을 밝혔고, 2008년 4월 총선에 승리한 여당은 야당 시절 전자감독제도의 도입을 강력히 주장했던 전자장치부착법을 더욱 확대·강화시키는데 주도적인 역할을 했다(김지수 외, 2012: 268).

37) 전자감독제도와 관련하여 종래의 형벌 또는 형벌적 성격을 가진 보안처분으로 보는 입장과 자유를 제한하고 있으나 보안처분의 하나라는 입장이 대립되어 왔는데, 대법원은 이에 대해 보안처분의 일종으로 보았다(대법원 2011.7.28. 2011도5813). 또한 헌법재판소도 전자감독처분이 과잉금지 원칙과 소급효 금지원칙에도 반하지 않는다고 결정하였다. 헌법재판소는 이 처분이 보안처분이라는 이유로 소급효를 인정하였다. 전자장치의 부착은 전통적 의미의 형벌이 아닐 뿐 아니라 성폭력범죄자의 성행교정과 재범방지를 도모하고 국민의 성폭력 범죄로부터 보호한다는 공익을 목적으로 하며, 부착명령은 범죄행위를 한 사람에 대한 응보를 주된 목적으로 책임을 추궁하는 사후적 처분인 형벌과 구분되는 보안처분으로 소급효금지 원칙이 적용되지 않는다고 밝혔다(헌법재판소 2012.12.27. 2010헌가82).

어 주요 행위자는 정당(여당), 정부와 대통령, 국민여론이 주요 행위자로 참여했음을 알 수 있다. 이밖에 전자감독제도의 확대기에 있어서도 정당(여당), 정부와 대통령, 사법부, 국민여론이 주요 행위자로 참여한 것으로 나타났다.

〈표 6〉 전자감독제도의 시기별 정책대안의 흐름 비교

시기	주요 참여자	정책대안 및 입장	기대효과 및 비판
도입 이전 (2005.4~2007.4)	여당 (더불어민주당)	-전자감독제도 도입 반대 이후 찬성 전환 -대안: 양형기준강화, 신상공개, 아간외출제한, 취업 제한 등	-인권침해, 이중처벌
	야당 (한나라당)	-법률제정안 발의(박세환 의원) -전자감독제도(전자팔찌) 도입 찬성	-성폭력범죄의 재범방지 공공의제로 부상
	정부	-법무부: 전자감독제도 도입 찬 성	-전자감독제도(공식의제)
	이익집단	-인권단체: 제도도입 반대 → 소 극적 태도로 전환 -여성단체: 찬성	-인권단체: 인권침해, 이중처벌 -여성단체: 반인륜적 행위
	국민여론	-전자감독장치 반대(전자족쇄) → 찬성으로 전환	-설문 및 의견조사: 찬성 -인권단체를 강력 비판
도입 및 강화기 (2007.4~2009.4)	여당	-전자감독제도 도입 적극 찬성	-제도 조기 시행
	야당	-전자감독제도 도입 찬성	-보조적 수단으로 인정
	정부	-법무부: 적극 찬성	-재범 효과, 실효성 인정
	대통령	-찬성	-100대 국정과제 포함
	이익집단	-인권단체 반대	-소극적 태도 유지
	국민여론	-찬성	
1차 제도 확대기 (2009.4~2010.3)	여당	-전자감독제도 부착대상 확대 찬성	-유괴범죄 확대 적용
	야당	-전자감독제도 부착대상 확대 조건부 찬성	-근본적 대책 요구
	정부	-법무부 찬성(재범률 감소자료 제시) -법무부 여론조사 결과 발표	-아동유괴사범의 현황자료 제 시: 재범률 감소 기대
	대통령	-찬성	-성범죄 대책마련 지시
	이익집단	-전자감독제도 부착대상 확대 반대	-소극적 태도 유지

	국민여론	-찬성	
2차 제도 확대기 (2010.3-2012.11)	여당	-전자감독제도 부착대상 및 부 착기간 확대, 소급 적 용 찬 성 -대안: 형량강화, 양형기준 수 정, 전자감독제도 확대, 신상 공개 확대 등	-부착대상: 살인범죄 확대 -화학적 거세로 확대
	야당	-소급적용 비판 및 조건부 합의 (찬성) -진보신당 반대	-제도의 실효성 문제 제기 -전자장치 훼손, 재범률 증가 -신중론: 예산문제 고려
	정부	-법무부 찬성(정부안: 강도 범 죄까지 포함시킴)	-부착명령 청구요건 완화
	대통령	-찬성	-대안마련 촉구
	사법부	-소급적용 관련 반대의사(법원 행정처)	-소급적용 위험 소지 -헌법재판소 합헌 결정
	이익집단	-인권단체, 참여연대 반대, 시민 단체 찬성	-인권단체: 인권문제 선(先) 해 결
	국민여론	-찬성(소급적용 관련 찬성정도 는 다소 낮음)	-아동 보호 원칙 최우선
3차 제도 확대기 (2012.11-2014.6)	여당	-전자감독제도 부착대상 확대 찬성 -성폭력 관련법 개정(친고제 폐 지, 형량 강화, 성범 죄 신상 공개 3년 소급적용 등) -대안: DNA 분석시스템 개선	-강도 범죄 확대 적용 -화학적 거세 확대 적용(나이와 무관하게 적용) -DNA 정보공유, 분석절차 단축
	야당	-전자감독제도 부착대상 확대 반대 의사	-표결 찬성
	정부	-법무부 찬성(보호관찰제도 신 설)	-감사원감사결과: 효과 인정
	대통령	-찬성	-4대 사회악에 우선 포함
	이익집단	-인권단체 반대 -여성단체 찬성	-인권유린 개연성 높음 -성폭력전담반 설치 촉구
	국민여론	-찬성	-잔혹범죄로 확대 가능성

4. 정책선도가

정책선도가는 자신의 모든 자원을 투자하고 정책의 창이 열리도록 시도하는 동시에 선호하는 정책대안이 채택되도록 정치적인 조작을 통해 개별적으로 흐르는 세 흐름을 결합시키는 역할을 수행한다(전성욱, 2014: 144). 정책대안의 흐름에서 알 수 있듯이 전자감독제도의 도입기 이전과 도입 당시에 정책선도가는 전자장치부착 관련 법안을 발의한 야당이라 할 수 있다. 국회의원들은 정책결정을 위한 세 가지 흐름을 결합시키기 위해 자신들이 가지고 있는 모든 역량과 네트워크를 활용하여 법안을 발의하고 채택되도록 노력한다. 특히 입법 활동을 통해 목적을 달성하기 위한 시도를 하는데, 국회의원들의 법안발의 중 공동발의에 따른 법률안이 대표적이라 할 수 있다.

2005년 4월 한나라당 대표가 국회 교섭단체 대표연설에서 부녀자를 상대로 한 상습 성범죄자들에게는 전자감독장치를 채워 행동을 감시할 것을 주장하였으며³⁸⁾, 2005년 7월 박세환의원이 대표 발의로 관련 법률(안)에 한나라당 의원 95인이 공동 제안하였다. 또한 2006년 2월 초점사건이 발생한 이후 야당은 국민여론에 힘입어 공청회 등 보다 적극적인 방법을 동원하여 관련 법률을 통과시켰다. 또한 정책문제의 흐름에서 제시했듯이 법무부는 1990년대 말부터 전자감독제도를 공식의제로 다룬 동시에 EPM연구반을 운영하였으며, 2002년 외출제한명령음성감독시스템을 구축하는 등 전자감독제도의 도입을 위해 지속적으로 노력해 왔기 때문에 정책선도가로서 그 역할을 수행했다고 볼 수 있다.

한편, 전자감독제도가 도입된 이후 4차 개정을 통해 부착대상의 범위와 부착기간의 확대 등 제도가 강화되는 방향으로 정책변동을 주도한 정책선도

38) 한나라당은 2005년 4월 26일 성폭력범죄 근절을 위해 상습성폭력범에게 전자팔찌 착용을 의무화하는 내용의 법안을 마련키로 했다. 당시 제6정조위원장인 진수희의원은 이날 국회에서 브리핑을 갖고 “매년 증가하는 성폭력 범죄를 근절하기 위한 법적·제도적 장치를 마련키로 하고 구체적 방안으로 ‘전자위치 확인제도’ 도입을 당론으로 추진키로 했다”고 밝혔다(매일신문, 2005.4.26.). 이후 2005년 5월 13일에는 국회에서 ‘전자팔찌 법안 마련을 위한 대토론회’를 열어 법안 제정과 관련한 여론수렴작업에 착수했다. 토론회에는 전자팔찌 법안 제정 필요성을 최초로 제기한 박근혜 대표가 참석해 “부녀자를 대상으로 상습적으로 성폭력을 저지르는 범죄자들에게는 행동을 감시하는 강력한 제도를 도입해야 한다”고 강조했다(부산일보사, 2005.05.13.).

가는 18대(2008) 및 19대(2012) 총선에서 원내 다수당이 된 여당과 주무부처인 법무부가 할 수 있다. 특히 집권 여당은 사회적 관심을 불러일으킨 아동·여성 대상 성폭력사건이 발생할 때마다 야당 시절에 도입한 전자감독제도를 확대·강화하는 개정안에 전적으로 찬성하고 지지함으로써 정책을 변동시키는데 있어 정책선도자의 역할을 주도했다. 이처럼 여당은 입법 활동을 통해 전자감독장치의 부착대상이 확대되는 과정에서 일관된 방향으로 찬성을 주도했다. 이밖에 세 가지 흐름을 결합시키기 위해 자신들이 가지고 있는 자원과 네트워크를 활용하여 법안을 준비하였고 목적을 달성하기 위해 노력했다.

또한 주무부처인 법무부는 전자감독제도가 도입된 이후 여론조사의 결과와 재범억제 효과에 관한 자료를 지속적으로 홍보함으로써 여론과 국민의 관심을 이끌어 냈다. 특히 전자감독제도의 실효성 문제가 제기될 때마다 전자감독장치의 성능을 개선하고 전담인력과 장비확충 등 재범억제에 관한 개선방안을 신속히 제시함으로써 정책선도자의 역할을 꾸준히 수행해 왔다고 본다. 예를 들어 살인범죄의 확대 경위에 대해 흉악범죄로 재범률이 낮다고 보기 어려워 재범의 방지차원에서 추가하게 되었다고 밝혔으며, 강도 범죄의 경우에도 2009년 9월 실시한 설문자료를 근거로 대다수의 국민들이 찬성하였고 제도 도입 이전의 재범률 등을 근거로 추가 사유를 밝힌바 있다.³⁹⁾ 하지만 이러한 사유는 전자장치 부착대상의 확대가 대중의 공포감이나 거부감에 근시안적으로 대응한 미온적 태도로 보이며, 과학적 사실에 기반을 둔 보다 구체적인 근거자료를 제시하지는 못했다고 판단된다.

특히 대통령은 아동 및 여성 대상 성범죄에 근절을 위해 전자감독제도의 도입 당시에 특별명령 등을 통해 해결책을 지시했다는 점에서 정책선도자라 할 수 있으나 부착대상이 살인범죄와 강도범죄까지 확대된 과정에서 이에

39) 강도범죄의 추가 사유를 보면, 강도범죄의 재범률은 2005년부터 2009년까지 평균 27.8%로 강간(15.1%), 유괴(14.9%), 살인(10.3%)보다 높았다. 또한 제주올레길 피해여성처럼 강도의 실행 착수가 성폭행이나 살인 등의 흉악범죄로 이어질 가능성이 높은 동시에 우발적 범행보다는 계획적 범행이 많은 이유로 추가되었다.

반대한 야당과 인권단체 등을 설득하거나 합의를 이끌어낸 정황은 없었다. 또한 부차대상자가 확대되면서 재범률과 훼손율이 증가한 상황 하에서 전담 직원의 확보 등의 근본대책을 마련하기 위한 대책회의나 자원 투자를 위한 구체적인 계획 등을 제시하지 않았기 때문에 제도 후반기의 확대과정에서 볼 때 정책선도자로서의 역할은 다소 미비한 것으로 나타났다.⁴⁰⁾ 끝으로 다중흐름모형을 이용한 선행연구에서 볼 때 대체적으로 정책선도자는 개인이지만 본 연구에서의 정책선도자는 개인이 아니라 하나의 목적을 위한 팀(여당, 법무부)이 그 역할을 수행한 것으로 나타났다.

5. 정책의 창과 정책 산출

2006년 용산 초등생 성폭행 살해사건을 계기로 야당은 아동 성범죄자에 대한 강력한 처벌을 요구하였고, 언론보도 및 사설 수에서 알 수 있듯이 국가적 분위기가 고조되면서 전자감독제도가 도입되었다. 결국 정부와 여당은 찬성으로 입장이 바뀌면서 세 가지 흐름이 결합하여 정책의 창이 열리고 법안이 통과되어 전자감독제도가 도입되었다. 다시 말해서 초점사건이 발생하면서 정책선도가 역할을 한 야당이 문제해결의 대안을 강력히 요구하면서 정책문제의 흐름과 정치의 흐름을 자신들이 원하는 방향으로 전환시키기 위해 상징화 수단을 사용하면서 법안을 통과시켰다. 또한 2008년 3월 안양 초

40) 전자감독제도에 관한 기존의 연구에서는 대통령이 정책선도자이며, 정부(법무부)는 대통령의 지시에 의한 활동으로 정책선도자로 볼 수 없다는 결과를 제시하였다(김지선 외, 2012: 268). 이들의 연구는 아동 성범죄를 대상으로 전자감독제도의 형성과정을 분석한 것으로 이러한 관점에서 볼 때 대통령(이명박)이 아동의 안전문제를 100대 과제에 포함시키고 특별명령을 통해 아동 성범죄를 위한 대안을 마련할 것을 지시하고 제도를 지지했다는 점에서 정책선도자의 역할을 했다고 본다. 또한 그들의 분석기간(2005.4.8.-2010.3.31)에는 제외되었으나 박근혜 대통령도 2005년 전자장치를 채워서라도 성폭력 범죄를 근절하겠다는 의지를 밝혔으며, 제도 도입을 강력히 요구했다. 이밖에 대통령 후보시절에 아동 및 여성 대상 성폭력범죄를 근절시키겠다고 주장했으며, 대통령 당선 후 성폭력 근절을 4대 사회약 중 최우선 순위에 포함시켰다는 점에서 정책선도자라 할 수 있다. 하지만 본 연구는 전자감독장치 부차대상범위가 강도 범죄까지 확대된 과정에서 대통령이 정책선도자로서의 역할을 했는지를 검토했기 때문에 기존의 연구결과와 차이가 있다.

등생 살해사건이 발생하면서 아동 성범죄에 대한 강력한 처벌을 요구하는 국민여론이 형성되었고 야당 출신의 대통령이 당선되어 대책마련을 촉구했다. 이밖에 초등생 납치 미수사건 등이 발생하면서 1차 개정을 통해 전자장치 부착기간을 5년에서 10년으로 연장하는 등 제도가 강화되는 방향으로 정책변동이 있었다.

그 이후 2008년 6월 또 다시 의정부 초등생 납치 미수사건이 발생하면서 유괴범이나 유괴미수범에 대한 전자장치 부착요구가 증폭되자 2008년 4월 총선에서 승리한 여당은 국회 다수당이 되어 인권단체 등의 반대에도 불구하고 국가적 분위기에 힘입어 유괴범죄까지 확대시켰다. 물론 야당은 근본적인 대책 마련을 촉구했으나 연이어 발생한 초등생 납치 관련 사건이 발생하여 정책문제의 흐름이 상승하면서 조건부 찬성으로 입장을 전환하였다. 또한 2008년 발생한 조두순 사건의 경우 2009년 9월 원심의 12년형이 확정된 사실이 알려지면서 국민여론이 상당히 악화되었고, 정치권에서도 상당한 관심을 가졌다.⁴¹⁾ 이후 2010년 2월 김길태 사건을 계기로 소급적용을 내용으로 한 법안이 제출되면서 형벌 불소급의 원칙에 위배된다는 의견 등이 제시되면서 상당한 논란이 있었다. 그러나 2010년 6월 지방선거를 앞둔 상황에서 부담을 느낀 야당은 3년을 조건으로 법안을 통과시키데 합의했다. 이처럼 세 가지 흐름이 결합하면서 정책의 창이 열렸으며, 전자장치 부착대상이 살인범죄까지 확대된 동시에 부착기간도 30년으로 연장되었다. 이후 통영과 나주에서 초등생 성폭행 사건이 발생하였고 인천 만삭 주부 성폭행 사건과 서울 중곡동 임산부 성폭행 살해사건이 연이어 발생했다. 이를 계기로 다수당을 차지한 여당(새누리당)과 여당 출신의 대통령이 당선되면서 강도

41) 조두순 사건은 아동 성범죄자에 대한 낮은 형량이 선고되었다는 점에서 비판이 가해졌으며, 형량에 대한 논의가 주요 사항이었다. 이와 동시에 전자장치의 부착기간 연장과 재판 과정에서 부착명령을 내리는 경우의 수를 높이기 위한 개정안을 중심으로 논의되었다. 당시 정부와 여당은 2009년 9월 실시한 고위험 강력범죄에 대한 전자감독제도 확대 및 보호관찰제 도입에 대한 여론조사 결과를 근거로 전자장치부착법안을 개정해야 한다고 주장한 반면에 야당은 전자감독장치만으로는 근본적인 문제가 해결되지 않는다고 주장하였다(김지수, 2012: 271-272).

범죄까지 확대되는 등 4차 개정 법률안이 2012년 11월 22일 가장 높은 찬성률(98.2%)로 통과되었다.

지금까지의 내용을 종합해 볼 때 전자감독제도의 도입 및 강화, 그리고 부차대상이 확대된 과정에서 정책문제의 흐름에서는 초점사건이 정책결정자의 주목을 받으면서 정책을 변동시키는데 많은 영향을 미친 것으로 나타났다. 또한 정치의 흐름에 있어서는 아동·여성 대상 성폭력범죄가 연이어 발생하면서 국가적 분위기에 힘입어 정책선도가가 정책의 창을 여는데 있어서 핵심적인 역할을 했다. 다시 말해서 초점사건이라는 ‘정책문제의 창’과 행정부 교체 등의 ‘정치의 창’에 의해 세 가지 흐름들이 결합하였다. 특히 선거 및 행정부가 교체된 후 야당시절부터 전자감독제도의 도입을 강력하게 주장해 온 여당은 국회의석수를 다수 확보한 상태에서 정책선도가로 부상하여 정책을 더욱 강화시켰으며, 정권의 연속성을 통해 비교적 일관된 방향으로 큰 논란 없이 정책이 확장·변동되었다(Zahariadis, 2007: 145-164). 결국 세 가지 흐름을 결합하는 정책의 창은 모두 초점사건으로 통해 열렸으며, 정치의 흐름과 정책선도가의 주도적인 역할이 정책변동에 영향을 미치는 것으로 최종 확인되었다.

V. 결론

2005년 이후 아동·여성을 대상으로 한 성폭력범죄가 지속적으로 증가한 가운데 초점사건과 선거 및 행정부 교체 등을 계기로 전자감독제도는 4차에 걸친 법 개정을 통해 제도가 강화되고 확대되었다. 이러한 과정을 살펴보기 위해 본 연구는 전자감독제도의 도입과 확대의 전 과정을 Zahariadis의 다중흐름모형을 적용하여 세 가지 흐름과 그 결합의 과정을 분석하였다. 다시 말해서 전자감독제도가 어떻게 도입되었고 전자감독장치의 부차대상이 확대되는 과정에서 세 가지 흐름을 통해 정책의 창이 열리게 된 결정적인 계기와 흐름의 결합을 가져온 주요 요인은 무엇인지, 정책선도가는 누구이며, 어

면 역할을 통해 정책이 변동되고 산출되었는지를 분석한 후 정책적 시사점을 제공하고자 하였다.

전반적인 분석결과에서 도출된 주요 내용을 살펴보면, 먼저 Zahariadis는 세 가지 흐름이 동시에 모두 결합할 때 바람직한 결과가 산출된다고 주장하였는데, 전자감독제도의 경우에도 도입·강화 시점부터 3차 확대기 전반에 걸쳐 세 가지 흐름이 결합하여 정책의 창이 지속적으로 열렸다는 점에서 그의 주장과 맥락을 같이 한다. 또한 세 가지 흐름 중 정책문제의 흐름에서 성폭력범죄의 증가로 인한 심각성이 정책결정자들의 주된 관심사가 되었으나 정책의 창이 열린 결정적인 요인은 전 국민이 주목한 초점사건인 것으로 나타났다. 이러한 초점사건으로 인해 전자감독제도가 도입되었고 비교적 짧은 기간에 일반국민과 정책결정자의 관심이 고조되면서 정책선도가는 자신들이 선호하는 정책대안인 전자감독제도를 통해 전자장치의 부착대상을 확대시켜 왔다고 볼 수 있다(Birkland, 2012: 117).

또한 정치의 흐름에 있어서 정책의 창이 열린 주요 요인은 국가적 분위기와 선거 및 행정부 교체인 것으로 나타났다. 전자감독제도의 도입 당시에 선거를 앞둔 중요한 시기마다 초점사건이 발생하면서 정책의 창은 계속 열려 있었고 국민적 분위기와 결합하여 제도 자체가 강화 내지 확대되었다. 또한 전자감독제도의 1차 확대기 이후에도 초점사건이 연이어 발생한 후 국민적 분위기를 통해 제도가 더욱 강화되는 쪽으로 정책이 형성되었다. 선거를 통해 다수당이 된 여당은 야당시절에 자신들이 강력하게 추진해 왔던 전자감독제도를 국가적 분위기에 힘입어 아동 및 여성 대상 성범죄자는 ‘전자발찌’라는 상징적 전략을 지속적으로 구사함으로써 새로운 정책을 산출하는데 있어서 결정적인 역할을 한 것으로 나타났다. 정부(법무부)도 전자감독제도의 효과 및 여론조사 결과, 그리고 재범률 억제와 관련한 자료를 지속적으로 제시하면서 제도 강화에 주도적인 역할을 했다. 결국 성폭력범죄의 근절 대책 등 정책의 강화를 요구한 국민적 요구가 증가한 상황 하에서 많은 대안들 중 국민들의 관심을 전자감독제도에 집중시키고 법안을 통과시키는데 있어서 정당 및 정부가 주요 행위자의 역할을 한 것으로 나타났다.

끝으로 본 연구는 정책문제의 흐름 등 세 가지 흐름이 결합하여 정책의 창이 열리기 위해서는 정책선도가의 역할이 매우 중요하다는 사실을 재확인했다는 점에서 정책적 의의를 갖는다. 또한 기존의 선행연구와는 달리 초점 사건이 동시다발적으로 발생하여 정책의 창이 열린 독특한 특성을 지닌 사례라는 점과 정권의 주도세력이 정책선도가의 역할을 할 때 제도가 더욱 강화·확대된다는 사실을 밝혔다는 점에서 학문적 가치가 충분히 있다고 판단된다. 그러나 본 연구는 초점사건이 아동과 여성을 대상으로 한 성폭력 범죄임에도 불구하고 강력범죄라는 공통점 외에 비교적 연관성 적은 살인범죄와 강도 범죄까지 확대된 구체적인 근거를 밝히지 못했다는 점에서 한계를 가진다. 법무부는 두 범죄가 재범률 등이 높을 것이라는 예측 가능성에 근거하여 추가사유를 제시하고 있으나 이는 자칫 정부 스스로가 정책의 실효성을 떨어뜨리는 결과를 초래할 수 있는 만큼 이에 대한 구체적인 검증과 보완이 필요하다고 본다. 따라서 본 연구자는 향후 실증적인 자료를 근거로 재범위험성 평가나 낙인효과 여부 등의 심층적인 분석을 통해 이러한 연구의 한계를 보완하고 실효성 제고를 위한 후속연구를 진행하고자 한다.

참고문헌

- 강호성·문희갑(2010). “전자장치도입 2년의 성과와 확대 발전방향”, 「보호관찰」 10(2), pp.39-153.
- 권기현(2014). 「행정학 콘서트」, 서울: 박영사.
- 권석현·장현주(2015). “Kingdon의 다중흐름모형을 통해서 본 검찰개혁과정: 대전검찰청 중앙수사부 폐지과정을 중심으로”, 「한국정책학회보」 24(2), pp.335-362.
- 김대진·최천근·정송미(2015). “이슈관심주기 모형을 적용한 정책변동 분석: 강력범죄자 전자발찌사례를 중심으로”, 「한국정책학회보」 24(2), pp.183-212.
- 김복규·김선희(2006). “정책의 창(policy windows)을 적용한 정책변동 연구: 성매매방지법 제정 사례를 중심으로”, 「한국지방자치연구」 8(2), pp.163-183.
- 김용희(2015). “정책흐름모형과 정책임계”, 「정책분석평가학회보」 25(1), pp.1-23.
- 김주경·현재은(2014). “Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Stream Framework)을 적용한 영유아 무상보육정책 분석-누구를 위한 무상보육인가?”, 「한국정책학회보」 23(4), pp. 527-563.
- 김지수·김민곤·이정철·허만형(2012). “아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도의 형성과정 분석: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로”, 「한국정책학회보」 21(1), pp.251-283.
- 김지선·장다혜·김정명·김성언·한영수·강호성·문희갑(2014). 성폭력범죄자 사후관리시스템에 대한 평가연구(II): 전자감독제도에 관한 평가연구, 「한국형사정책연구원」.
- 김지선(2018). 전자감독 도입 성과와 선진화 방안, 한국보호관찰학회·한국형사정책연구원 공동 전자감독 시행 10주년 기념 학술대회 발표자료. pp.3-58.
- 김혜정(2008). “성폭력범죄자 출소 후 감독제도 효율화 방안”, 「형사정책연구」 19(2), pp.147-174.
- 박선영(2010). 전자감독제도의 효과성 연구, 「한국형사정책연구원」.
- 박성수(2015). 가해제와 재범률 간의 상관관계 분석 및 중간처우적 방안으로

- 써 재택구금제 도입 연구, 「법무부 정책연구보고서」.
- 배용수·주선미(2004). “민영화정책의 정책과정 분석: Zahariadis모형의 KT 적용을 중심으로”, 「한국정책학회보」 13(1), pp.1-20.
- 배용수(2017). “반부패 입법정책의 형성과정: Zahariadis 모형의 수정과 ‘청탁금지법’ 적용을 중심으로”, 「의정논총」 12(1), pp.83-117.
- 백승기(2017). 「정책학원론」, 서울: 대영문화사.
- 성욱준(2013). “개인정보보호법 입법 과정에 관한 연구: 정책흐름모형을 중심으로”, 「한국정책학회보」 2(2), pp.151-179.
- 오삼광(2012). “현행법상 전자감시제도의 문제점과 발전방안에 관한 연구”, 「서울법학」 20(1), pp.311-343.
- 유 훈(2001). “정책변동과 정책활동가”, 「행정논총」 39(1), pp.23-42.
- 이동규 · 우창빈 · 강민규(2015). “다중흐름모형을 적용한 정책과정 연구: 게임물등급위원회의 설립 · 폐지부터 게임물관리위원회로의 입법과정을 중심으로”, 「GRI연구논총」 17(1), pp.71-105.
- 이지호(2012). “기초노령연금정책의 의제설정과 정책결정에 관한 인지지도분석: MSF를 중심으로”, 「한국정책과학학회보」 16(1), pp.49-72.
- 연성진 · 유진(2015). “전자감독제도 운영성과 분석 및 효과적인 개선방안에 관한 연구”, 「한국행사정책연구원 연구총서(15-AB-06)」.
- 장문영 · 이찬구(2017). “다중흐름모형을 이용한 과학기술 연구회제도의 정책변동 분석”, 한국기술혁신학회 학술대회 발표자료. pp.801-825.
- 조윤오(2009). “GPS 위치추적 전자감시의 범죄억제 효과에 관한 연구”, 「한국공안행정학회보」 18(4), pp.481-511.
- _____(2010). “경향성 점수(propensity)를 활용한 전자감시제도의 효과성 분석: 준수사항 위반행동을 중심으로”, 「한국공안행정학회보」 39, pp.365-395.
- 전성욱(2014). “기초지방선거에서의 정당공천제 폐지 실패사례 분석”, 「한국거버넌스학회보」 21(2), pp.149-175.
- _____(2014). “기초연금법 입법과정 분석: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로”, 「정책분석평가학회보」 24(4), pp.119-151.
- 정정길 · 최종원 · 이시원 · 정준금 · 정광호(2010). 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.

- 지은정(2016). “다중흐름모형의 관점에서 본 노인일자리사업의 정책변동”, 「행정논총」 54(3), pp.225-268.
- 최성구·박용성(2014). “세종시 정책변동 과정에 관한 연구: 정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 결합모형을 중심으로”, 「한국정책학회보」 21(1), pp.251-283.
- 허경미(2009). “지역사회교정 관점의 전자감시제의 한계 및 개선방향”, 「교정연구」 42, pp.75-107.
- Birkland, T. A(2006). *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- _____.(2012). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*(3rd ed.). Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Cohen, M., & March, J., & Olsen(1972). “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. XVII, No.1, pp.1-25.
- Cook, Jeffrey J. and Sara R. Rinfret(2013). “The Environmental Protection Agency Regulates Greenhouse Gas Emission: Is Anyone Paying Attention?”, *Reviews of Policy Research*, 30(3), pp.263-280.
- Kingdon, John W(1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*, Boston and Toronto: Little, Boston and Toronto: Little, Boston and Company.
- _____.(2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*(updated 2nd ed), New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- _____.(2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Edinburgh: Pearson.
- Nellis, M(1991). “Electronic Monitoring of Offenders in England and Wales”, *British Journal of Criminology*, 31(2), pp.165-185;
- Renzema, M., & Mayo-Wilson, E(2005). “Can Electronic Monitoring Reduce Crime for Moderate to High-risk Offenders?”, *Journal of Experimental Criminology*. 1(2), pp.215-237.
- Rice, M. E., & Harris, G. T(1997). “Cross-validation and Extension of the

- Violence Risk Appraisal Guide for Child Molesters and Rapists”, *Law and human Behavior*. 21(2), pp.231-241.
- Riddle, Valéry(2009). “Policy Implementation in an African State: An Extension of Kingdon’s Multiple Streams Approach”, *Public Administration*. 87(4), pp.938-954.
- Travis R. & Zahariadis N(2002). “A Multiple Streams Model of U.S. Foreign Aid Policy”, *Policy Studies Journal*. 30(4), pp.495-514.
- Teodorovic, Jelena(2008). “Why Education Policies Fail: Wultiple Streams Model of Policy making”, *Zbornik Instituta za pedagogsku istrazivanja*. 40(1), pp.2-36.
- Turner · Hess · Myers · Shah · Werth · Whitby(2007). *Implementation and Early Outcomes for the San Diego High Risk Sex Offender(HRSO) GPS Pilot Program*, Center for Evidence-Based Corrections, University of California Irvine: 25.
- Zahariadis, N(1999). *Ambiguity, Time, and Multiple Streams*. in Paul A. Sabatier(ed). *Theories of the Policy process*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- _____.(2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Manipulation in Democratic Societies*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- _____.(2007). *The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects*. *Theories of the Policy Process*.(ed.). Paul Sabatier. Boulder, CO: Westview Press.
- _____.(2014). *Ambiguity and Multiple Streams*. Paul A. Sabatier Christopher M.(ed.) in *Theories of the Policy Process*. 25-58. Weible. U.S.: Westvies Press.

[기타자료: 신문기사]

- 「국민일보」. (2006). “아직도 파렴치범 인권 생각하나. 일부 인권단체 성폭력 근절대책 침묵·소극적 태도.” 2.23.
- 「국제신문」. (2010). “소급 적용”-위헌 소지, 국회 전자발찌 설진.” 3.19.

- 「경향신문」. (2009). “언론에 재조명되면서, 나영이 사건 처벌 강화, 들끓어.” 9.30.
- 「내일신문」. (2006). “상습·유아 성범죄자 격리치료 - 전문가들 성범죄자 구금만으론 교정 불가능. 법무부제도 마련키로.” 1.14.
- 「내일신문」. (2010). “처벌위주대책‘공포정치’우려.” 3.23.
- 「문화일보」. (2010). “개점휴업 법사위, 전체회의… ‘전자팔찌 소급’ 격론.” 3.18.
- 「매일신문」. (2005). “성폭력범 ‘전자팔찌’착용 입법추진.” 4.26.
- 「부산일보사」. (2005). “전자팔찌, ‘인권논란 가열.” 5.13.
- 「세계일보」. (2005). “성범죄자 전자팔찌.” 5.2.
- 「세계일보」. (2006). “성범죄 피해아동 평균 13.2세, 해마다 어려워.” 5.2.
- 「세계일보」. (2010). “아동 성범죄 뒷북 대응/검찰도 ‘전자팔찌’ 부착 소급 적용 찬성/위헌논란 있지만 국민 법감정 따라야.” 3.10.
- 「아시아경제」. (2010). “진보신당 “성범죄 예방효과 없는 ‘전자팔찌법’ 반대.” 3.30.
- 「영남일보」. (2014). “강도 범죄자도 ‘전자 팔찌’부착 시민 “환영” vs 인권단체 “우려.” 1.4.
- 「한겨레」. (2006) “쏟아지는 대책, 깊이 있는 진단부터 “성범죄 친고죄 폐지·양형 개선 등 차근차근 고쳐야.” 2.23.

A Study on the Policy Changes with Zahariadis's MSM Applied : Centered about the Expansion of Those subject to the Electronic Monitoring System

Han, Dong-Hyo*

< Abstract >

The electronic monitoring system is designed as a criminal punishment program to supervise and watch the subjects using the electronic device; An electronic device is attached to the subject prescribed by law to be monitored and traced whenever and wherever he or she is. It may be a new social treatment technique. Since 2005, the sexual violences or crimes against children and women have increased, while some shocking cases have erupted. The purpose of this study was to analyze whether the criminals subject to the electronic monitoring system have increased or not while the relevant law has been amended 4 times, by applying Zahariadis's Multiple Streams Model(MSM), and thereby, provide for policy suggestions for the system. As a result of the analysis, it has been found that in terms of the policy problem stream, the major indicatives and concerns of the electronic monitoring system have attracted the policy maker's attention to have the policy window opened. In addition, in terms of the political stream, people's emotion, election and change of the Administration have affected the policy change for the electronic monitoring system. Moreover, the electronic monitoring system has opened the policy window with the three streams combined: policy problem stream, political stream and policy alternative stream. In this course, the major actors have been political parties, the administration, the president, the judiciary and people's opinions. Lastly, such actors as political parties, the administration(the Ministry of

Justice) have played the role of the policy entrepreneurs only to reinforce and expand the system. In particular, as the sexual violent crimes have erupted against children and women in crucial moments, they would be focused, increasing the social anxiety, forming the public opinion urging the administration to respond instantly to them. Thus, the electronic monitoring system has continued to expand amid policy entrepreneurs' increasing concern.

Key words: electronic monitoring system, policy problem stream, political stream, policy policies stream, policy window, policy entrepreneurs, policy change

투고일: 2019.07.14. | 심사완료일: 2019.08.27. | 게재 확정일: 2019.08.27.

* Professor, Department of Police Administration, International University of Korea.

