

문제지향적 경찰활동에 관한 이론적 논의

김영환*

A Study on the Problem-Oriented Policing

Kim, Young Hwan *

요약

오늘날의 경찰활동의 가치는 범죄통제에 초점을 두는, 즉 범죄진압을 강조하는 사건지향적인 경찰활동이라 할 수 있는 전통적인 경찰활동에서 순찰 등의 강화를 통한 범죄예방에 중점을 두는 지역사회 경찰활동으로 그 중심이 옮겨가고 있다. 이러한 지역사회 경찰활동의 철학을 실천하는 전략으로서 문제지향적 경찰활동이 강조되고 있다. 이에 본 연구에서는 도시범죄와 관련하여 현실적으로 범죄문제에 대응할 수 있는 범죄예방전략인 문제지향적 경찰활동의 이론적인 틀을 모색하고자 하는데 연구의 목적을 두었다. 이를 위해 문제지향적 경찰활동의 기본적인 개념과 특징, 그리고 문제지향적 경찰활동 실천의 핵심인 SARA모델과 사례를 살펴보았다.

▶ Keyword : 문제지향적 경찰활동 (Problem-Oriented Policing), 조사단계(Scanning), 분석단계(Analysis), 대응단계(Response), 평가단계(Assessment)

• 제1저자 : 김영환
* 조선대학교 경찰행정학과 교수

I. 서론

범죄의 증가는 오늘날 우리사회가 직면하고 있는 가장 중요한 사회문제 중의 하나이다. 범죄현상은 개인에게는 신체적·정신적 손상 및 재산상 손실 등을, 사회적으로는 조화로운 사회활동을 저해시키고 경제성장의 효과를 왜곡하며, 생활의 질 등을 감소시킨다. 이에 따라 범죄감소를 위해 그동안 경찰이 지속적 노력을 하였음에도 불구하고, 범죄는 끊임없이 증가하고 있는 점을 고려할 때, 범죄통제는 경찰의 각종 범죄 예방활동과 범인검거에 역점을 둔 중앙집중적 범죄통제 전략만으로는 한계가 있고, 범죄의 발생원인을 제거 또는 줄이는 범죄발생전의 경찰활동 즉 범죄예방과 지역사회 경찰활동을 강화하는 새로운 패러다임의 경찰활동이 필요하다 할 수 있다.[1]

지금까지의 경찰활동은 주요범죄나 사회이목을 집중시키는 대형사건·사고 등의 특별한 사건들에 초점을 맞추어 편협하게 행해져왔다. 경찰의 전략은 비상사태에 신속히 대처하기 위해 가시적으로 이용할 수 있도록 대부분의 경찰력을 배치하고 상황이 발생했을 때 현장에 신속하게 도착하여 상황을 진정시키고 범인을 체포하는 것으로 만족하고 있다. 따라서 범죄예방을 위해서 많은 노력을 하고 있지만 범죄발생의 근본적인 원인의 발견과 치유에 대해서는 별다른 노력을 기울이지 못하고 있다. 그 결과 이와 같은 경찰활동은 긴급상황이 발생했을 때 필연적으로 조금씩 이루어지고 대부분 반복적인 활동이기 때문에 피상적인 처방일수 밖에 없다. 또한 사건중심적 전략에 집착한 나머지 경찰자원이 크게 낭비된다는 것을 알 수 있다. 왜냐하면 발생한 개개의 사건에 중점을 둬으로써 당해사건의 해결은 하겠지만 늘 반복적으로 이루어지는 것이기 때문에 사건의 원인이 되는 문제에 대해서는 근본적인 처방을 할 수 없게 된다. 그 결과 경찰은 문제를 해결하지도 범죄를 예방하지도 못하게 된다. 많은 연구결과에서 나타난 것처럼 도보순찰이나 차량순찰에 의한 경찰의 가시성이 범죄에 영향을 미치는지 의문이다.[2] 이러한 경찰활동의 한계에 직면하여 1980년대를 기점으로 하여 오늘날의 경찰활동의 가치는 범죄통제에 초점을 두는, 즉 범죄진압을 강조하는 사건지향적인 경찰활동이라 할 수 있는 전통적인 경찰활동에서 순찰 등의 강화를 통한 범죄예방에 중점을 두는 지역사회 경찰활동으로 그 중심이 옮겨가고 있다. 이러한 지역사회 경찰활동의 철학을 실천하는 전략으로서 문제지향적 경찰활동이 강조되고 있다. 이에 본 연구에서는 도시범죄와 관련하여 현실적으로 범죄문제에 대응할 수 있는 범죄예방전략인 문제지향적

경찰활동의 이론적인 틀을 모색하고자 하는데 연구의 목적을 두었다.

II. 이론적 배경

2.1. 문제지향적 경찰활동의 의의

문제지향적 경찰활동 (Problem-Oriented Policing)은 1979년 골드스타인이 처음으로 사용한 용어로서 경찰은 사건지향적 경찰활동보다는 문제지향적 경찰활동을 수행해야 한다고 주장하고 있다. 경찰은 사건이 신고되면 출동하여 단 순히 처리하는데 그치지 않고 범죄나 무질서사건이 반복하여 발생하는 근본적인 원인을 찾아내어 해결해야 한다고 주장한다. 경찰이 사건이라는 관점보다는 문제라는 관점에서 더 깊이 생각하고 사건에 토대를 둔 대응전략에서 문제지향적 대응 전략으로 변화해야 한다는 것이다.[3] 따라서 문제지향적 경찰활동은 특정지역에서 발생하는 사소하고 경미한 범죄나 무질서가 반복적으로 발생하는 경우, 문제가 있다고 보고 그 원인을 찾아내어 해결하는 것으로 범집행보다는 예방적 순찰이 중요시되고 있다.[4]

이러한 경찰활동의 철학을 실현하기 위해서 하위경찰관들에게 상당부분의 의사결정권을 부여한다. 이를 통하여 하위경찰관들의 축적된 경험과 전문성을 이용하고, 높은 수준의 직무만족을 달성할 수 있으며, 시민들의 만족수준을 증가시킬 수 있다는 것이다.

문제지향적 경찰활동은 지역사회로 하여금 경찰이 대응할 문제를 정의하도록 한다. 이러한 접근은 지역사회의 가치관을 인정하고, 상호관심거리인 문제들에 대해서 시민들과 공동으로 대응하는 것이다. 또한 문제지향적 경찰활동은 문제를 제거하거나 축소하는데 도움이 되는 지역사회의 다른 기관들과도 협조관계를 공고히 하려고 한다.[5]

2.2. 문제지향적 경찰활동의 특징

문제지향적 경찰활동을 골드스타인은 다음과 같이 설명하였다.[6]

첫째, 경찰활동은 단지 범죄뿐만 아니라 폭넓은 다른 문제들을 다룬다.

둘째, 이러한 문제들은 상호 연관되어 있고, 이런 문제들에 주어진 우선순위는 전통적인 방법으로 순위가 매겨지는 것이 아니라 반드시 재평가되어야 한다.

셋째, 각각의 문제는 모든 문제에 대해 동일한 대응방안이

아니라 각각의 문제에 적절한 대응을 요구한다.

넷째, 형법의 사용은 유일한 수단이 아니라, 문제에 대응하는 한 가지 수단일 뿐이다.

다섯째, 경찰은 이미 발생한 사건에 대해 사후적으로 능률적으로 대응할 때보다는, 문제를 예방하기 위해서 활동할 때 더 많은 것을 성취할 수 있다.

여섯째, 문제에 대한 효과적인 대응방안을 마련하는 것은 단순히 전통적인 관행에 따르는 것보다 사전적(事前的) 분석을 요구한다.

일곱째, 경찰이 그동안 보여 주었고 사람들이 믿고 있는 능력에 대한 인상에도 불구하고, 경찰의 능력은 극히 제한되어 있다.

여덟째, 경찰의 역할은 지역사회가 사회의 기준을 유지할 수 있도록 장려하는 것이기 때문에, 종합적인 책임을 질 수 있는 기관이라고보다는 촉진자의 역할에 더 가깝다.

문제지향적 경찰관서의 경찰관들은 지역주민의 각종 서비스 요청에 응하지만, 그것보다 훨씬 더 많은 것을 수행한다. 그들은 문제를 더욱 더 분명히 하기 위해서 서비스 요청에 응할 때 수집한 정보들뿐만 아니라 다른 곳에서 수집한 정보들을 이용한다. 그 후 그들은 문제의 근본적인 상황을 분석한다. 만약 이러한 상황들을 개선하는데 성공한다면, 더 적은 사건들이 발생하게 될 것이며, 발생하는 사건들도 덜 심각할 것이다. 더 나아가 사건이 발생하지 않을 수도 있다. 적어도 그 문제들에 대한 정보는 경찰로 하여금 각각의 사건에 더욱 효과적으로 대응할 수 있는 방법을 마련하도록 도와 줄 수 있다.

문제지향적 경찰활동은 결코 완전히 새로운 것이 아니다. 경찰관들은 항상 문제를 해결하려고 노력한다. 그러나 경찰관은 경찰관리자들로부터 거의 어떤 지침이나 지지를 받지 못했다. 사실상, 감독관들과 다른 경찰관들은 문제해결에 많은 관심을 보여 주지 못했다. 경찰관이 문제를 다루는 데 더 많은 시간을 소비하면 할수록, 각각의 사건들에 대해서는 더 적은 시간만이 허용될 수 있었다.[7]

2.3. 기존 경찰활동과의 차이점

지역사회 경찰활동과 문제지향적 경찰활동은 둘 다 현문제의 근본원인에 대응방안을 모색함에 의해 미래범죄를 방지하려는 전략이다. 한편 Team Policing과 전통적인 경찰활동은 위반자를 찾아내어 체포하려는 것을 주요전략으로 하고 있다. 지역사회 경찰활동 뿐만 아니라 순찰과 형사업무로 특징지어진 전통적 경찰활동은 수동적인 전략이며, 지역사회의 요구와 반응에 따라 대응한다.

그러나 Team Policing과 전통적인 순찰은 유형이 같고,

지역사회 경찰활동은 전통적인 관례의 틀내에 있는 것으로 보기도 한다. 또한 발전순서에 있어서 전통적 경찰활동이 Team Policing과 문제지향적 경찰활동을 통하여 통하여 지역사회 경찰활동으로 순차적으로 발전한 것도 아니라고 한다.

문제지향적 경찰활동은 지역사회 경찰활동과 다른 원칙에 바탕을 두고 있지만 서로 보완적이다. 문제지향적 경찰활동은 지역사회 경찰활동의 철학을 실행하는 전략이다. 문제지향적 경찰활동은 범죄와 무질서의 반발에 대한 근본원인을 조사하는 것을 지시한다. 문제해결모델, 즉 SARA모델- 조사단계(Scanning), 분석단계(Analysis), 대응단계(Response), 평가단계(Assessment)-을 적용하여 사건을 해결한다고 하는 점에서 지역사회 경찰활동보다 분석적이고 연구적이다. 지역사회 경찰활동과 문제지향적 경찰활동의 통합은 미래의 경찰활동에 있어서 가장 좋은 철학이 될 것으로 생각된다. 이러한 두 가지 관념의 통합은 질 좋은 치안서비스를 제공하기 위한 포괄적인 접근이다. 즉 범죄와의 전쟁에서 경찰과 사회의 파트너십형성과 문제해결에 SARA모델의 사용을 강조하는 접근이며, 범죄에 관한 환경적 영향의 고려, 첨단기술의 사용을 포함하는 범죄분석은 중요한 요소라고 한다.[8]

III. 문제지향적 경찰활동의 과정과 사례

3.1. 문제지향적 경찰활동의 과정

문제지향적 경찰활동의 과정은 일명 'SARA모델' 로 불리어 지는데 SARA는 조사단계(Scanning), 분석단계(Analysis), 대응단계(Response), 평가단계(Assessment)로 구분되어 지는데 이에 대하여 살펴보면 다음과 같다.[9]

3.1.1 조사단계(Scanning)

조사란 노상강도, 주거침입절도, 차량절도 등과 같은 광범위한 법률적인 개념들에 의존하는 대신에, 경찰관들이 '문제(problems)' 라고 생각되는 그들의 관심사항이 되는 사건들을 분류하고, 더욱 정확하고 유용한 용어들을 사용하여 문제들을 파악하는 것을 말한다.

이와 관련하여 첫째, 문제를 파악하기 위해서는 우선적으로 문제의 의미를 명확하게 정의하는 것이 필요하다. 둘째, 문제의 인식주체로는 커뮤니티, 경찰정보관리, 현장경찰 등 공동의 노력으로 이루어진다. 셋째, 여러 가지 문제들 가운데 우선순위에 따라 선택해야 한다.

3.1.2 분석단계(Analysis)

지역사회의 실질적인 문제가 확인되었다면 다음으로 그 문제의 근원을 분석하여야 한다. 그 문제의 단순한 증상보다는 문제의 실질적인 원인을 파악하여야 한다. 이를 위해서 분석 단계에서는 문제해결에 필요한 자료와 정보가 경찰기록 뿐만 아니라 그 외의 다양한 출처들로부터 수집되어야 한다.

분석의 기초는 ‘누가 · 언제 · 어디서 · 무엇을 · 어떻게 · 왜’ 라는 의문의 제기에서 시작한다. 이와 관련하여 먼저 가해자 · 피해자 그리고 참고인 등 관련된 사람들이 누구인가를 확인한다. 문제의 범위를 정의하고, 문제가 발생하는 때와 장소를 정확히 파악한다. 문제를 야기하는 사건들의 과정을 추적하고, 장소, 개인이나 집단간의 이해관계, 정부 및 기관의 정책과 제도 등 문제발생의 원인이나 촉진요인 · 결과요소 등을 확인한다.

3.1.3. 대응단계(Response)

대응단계에서 가장 먼저 이루어져야 하는 것은 어떻게 대응할 것인가를 구상하는 것이다. 이 단계에서는 해당문제와 관련된 모든 관계자들의 참여와 협조가 필요하다. 문제의 탐색과 분석과정에 참여한 사람들을 대응단계에서 공동으로 참여시키는 것은 무엇보다도 중요하다. 따라서 각 커뮤니티의 단위별 모임이나 회의가 개최되어 주민이나 업소관계자들에게 자신들의 의견이 반영될 수 있는 기회가 주어져야 한다. 일단 해결방안이 선택되면, 적절한 방법으로 대응하고, 가능한 한 원래 계획에 있어서 많은 변화를 주지 않는 것이 중요하다.

3.1.4. 평가단계(Assessment)

평가단계에서는 실행된 결과와 효과를 평가하고 발전가능성을 탐색하며, 필요한 범위 내에서 계획을 다시 수정하는 것이다. 실행된 대응방안에 대한 경찰의 성과를 평가하고, 이를 토대로 다시 문제인식과 분석 및 대응과정에서 다시 환류될 수 있도록 해야 한다.

3.2. 문제지향적 경찰활동의 사례 : 1985년 뉴 브라이언필드 아파트 단지의 경우

3.2.1. 조사단계

브라이언필드(Brialfield) 아파트 단지는 450세대가 거주하는 목조건물인데, 1942년에 조선소 노동자들을 위해 임시적으로 건설되었다. 그 후 제2차 세계대전 이후에 주택난이 심각했기 때문에 그 아파트는 계속해서 이용되었다. 1984년경 그 단지는 일반적으로 그 도시에서 최악의 주택단지로 인식되었다. 그 단지는 지역 내에서 가장 높은 범죄율을 갖고 있었으며, 심지어 23%의 주민들이 매년 범죄피해를 입었다.

3.2.2. 분석단계

문제지향적 경찰활동을 실시하기 위하여 특별전략팀은 브라이언필드 단지를 활용하기로 결정했다. 범죄분석반의 토니(Tony)와 듀크(Duke) 형사가 그 문제를 연구하기 위하여 배정되었다. 주민들이 인식하는 바를 파악하기 위하여, 듀크 형사는 주택들 중 1/3을 임의로 선택 조사하고자 순찰경찰관 등과 논의를 하였다. 주민들은 주거침입절도가 심각한 문제라고 인식했다. 그러나 주민들은 그 단지가 물리적으로 문제를 갖고 있다는 것에 대하여 동의를 하였다. 또한 듀크 형사는 시의 다른 부서의 직원에 대해서도 인터뷰를 실시하였다.

3.2.3. 대응단계

조사 후에, 뉴 브라이언필드 지역을 담당하고 있는 순찰경찰관 배리 헤디스(Barry Haddix)는 그 아파트 단지를 청소하기로 결정했다. 아파트 관리자 및 시 기관들과 함께 노력함으로써, 많은 비위생적이고 위험한 상태들을 개선할 수 있었다. 쓰레기와 버려진 장비들은 제거되었으며, 버려진 차들은 견인되었고, 노면의 구멍들은 메꾸어 지고, 거리가 깨끗하게 되었다.

한편, 듀크 형사는 아파트 소유주들이 연방주택 · 도시개발국으로부터 대출을 받는데 문제가 있으며, 연방주택 · 도시개발국이 대출제도를 막 마감하려 한다는 것을 알아냈다. 그 후 여러 기관의 노력으로 지역주민들은 대출을 받을 수 있었다.

3.2.4. 평가단계

경찰서 및 지역사회 협회회의의 활동으로 인하여 뉴 브라이언필드 아파트 단지의 생활조건이 현저하게 향상되었으며, 주거침입절도가 무려 35%나 감소되었다.

3.2.5. 사례분석

특히 어느 한 지역에서 범죄가 다발한다면 경찰은 그 원인을 정확히 파악하여 제거해야 한다. 담당 경찰이 주택을 견고하게 리모델링하기 위하여 관련 대출까지 확인하여 대출받을 수 있도록 한 것은 우리나라의 경찰에게 시사하는 바가 매우 크다. 우리나라의 경찰은 대출문제까지 경찰이 관여할 바가 아니라고 생각할 수 있겠지만 지역의 범죄문제 해결이 경찰활동의 목표라면 아무리 귀찮은 일이라도 담당경찰은 해야 할 것이다. 지역의 청소활동도 경찰이 먼저 솔선하여 행함으로써 다른 기관 및 지역주민도 함께 동참케 하여 좋은 결과를 이끌어 냈다는 것을 참고하여야 할 것이다.[10]

IV. 결 론

지금까지 도시범죄와 관련하여 범죄에 대하여 보다 적극적이고 능동적인 차원에서 새로운 범죄예방 전략으로 그 중요성이 높아지고 있는 문제지향적 경찰활동에 대한 이론적 논의를 살펴보았다. 경찰활동과 관련하여 문제지향적 경찰활동에 있어서도 경찰의 기본적인 목표는 변하지 않는다. 즉 문제지향적 경찰활동 역시 공공안전과 질서유지를 증대시키기 위한 것이다. 다만 변하게 된 것은 이제는 경찰자원이 효율적인 결과를 가져다주는 방향으로 이용되어야 한다는 점이다. 바뀌 말하면 경찰이 긴급상황에 적절하게 대응하고, 자원의 사용을 명확하게 감독할 수 있도록 경찰조직을 유연성 있게 발전시켜야 한다는 것을 의미한다.[11]

이에 비추어 볼 때 문제지향적 경찰활동은 수단보다 목적에 중점을 두면서 전통적 경찰활동의 모델이 가지고 있는 한계를 극복하려는 시도였다고 평가할 수 있다. 문제지향적 경찰활동은 지역사회의 문제에 대하여 경찰이 능동적으로 대처하고 장기적으로 문제의 원인을 분석하여 해결하려고 시도하며, 시행과정에 있어서 대응전략의 타당성을 평가하고 새로운 해결책을 개발하며, 지역사회의 제반자원을 투입하여 이용하는 철학이다.[12]

따라서 오늘날의 경찰활동이 지역사회 경찰활동으로 그 가치가 옮겨지고 있는 시점에서 그 실천전략의 핵심이라 할 수 있는 문제지향적 경찰활동의 활성화를 위한 노력은 보다 강조되어야 할 것이다.

참고문헌

- 능성에 관한 고찰, 「한국공안행정학회보」, 제6권 제1호, p.359, 1997.
- [6] Goldstein, Herman Problem-oriented Policing, New York: McGraw-Hill, p.179, 1990.
- [7] 임창호, 문제지향적 경찰활동의 활성화 방안, 「한국경찰학회보」, 제7호, pp.277-278, 2004.
- [8] 노호래, 전계논문, pp.332-333, 1997.
- [9] 정경선·박기태, 「지역사회경찰론」, 경찰공제회, pp.100-107, 2001.; 노호래, 전계서, pp. 337-344; 임창호, 전계서, pp.280-282; 최선우, 「경찰과 커뮤니티」, 서울: 대왕사, pp.237-240, 2003에서 재인용.
- [10] 임창호, 전계논문, pp.287-288.에서 재인용.
- [11] 최선우, 전계서, p.236.
- [12] 조선희, 전계논문, p.30.
- [1] 조선희, 경찰의 지역사회 범죄통제전략에 관한 연구-대구광역시를 중심으로-, 동국대학교 경찰학박사학위논문, p.207, 2002.
- [2] 김운희, 가족폭력범죄에 대한 경찰대응의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 법학박사학위논문, 전북대학교, pp.191-192, 2002.
- [3] 이황우, 「경찰행정학」, 서울: 법문사, p.635, 2002.
- [4] 장석현, 지역사회 경찰활동에 관한 연구-한·일 지역경찰제도의 비교분석을 중심으로-, pp.340-341, 2005.
- [5] 노호래, 미국경찰의 문제지향활동과 한국경찰의 적용가