

지역사회 경찰활동의 통합적 정립

Unification of Community Policing

박재풍

극동대학교 법경찰학부

Jae-Poong Park(polce75@naver.com)

요약

현대의 경찰활동은 지역사회 경찰활동(Community Policing)으로 귀결된다. 지역사회 경찰활동에 대한 많은 논의가 있어왔지만 지역사회 경찰활동이라는 패러다임에 관한 통합적인 모색은 등한시 되어 온 것이 사실이다. 지역사회 경찰활동에서 파생된 프로그램 및 전략들은 실질적인 경찰활동과 관련이 있다. 이러한 프로그램들은 경찰조직의 이슈 혹은 특정한 문제를 해결하기 위하여 지역사회 경찰활동보다 의도적으로 좁은 범위로 한정하고 있다. 그러한 초점을 가진 대표적인 프로그램은 문제지향적 경찰활동(Problem-oriented policing), 깨진 창(Broken Windows), 컴스탯(Compstat), 제3자 경찰활동(Third party policing), 우범지대(Hot spots) 경찰활동으로 볼 수 있다. 지역사회 경찰활동과 관련된 경찰개혁 프로그램이나 전략들을 통합하여 다시 한 번 의미를 재정립하는 것은 첫째, 다른 경찰활동의 개념과 구별하고 통합될 수 있는 것을 찾기 위함이고 둘째, 새로운 치안환경의 변화를 맞이하여 새로운 프로그램의 개발을 위함이며 마지막으로 지역사회에 대한 철저한 이해를 돕기 위함이다. 결국 이러한 통합적 모색은 현장의 경찰관들이 보다 쉽게 경찰행정의 의미를 이해하고 실제로 실현해 나갈 수 있는 방법을 안내하기 위해서이다.

■ 중심어 : | 경찰 | 지역사회 경찰활동 | 문제지향적 경찰활동 | 컴스탯 | 제3자 경찰활동 | 깨진 창이론 | 우범지대 |

Abstract

Today's policing is toward to the Community Policing. Despite its widespread popularity, there exists a lack of common understanding among academics and practitioners alike regarding the scope of the community policing philosophy and of its ability to integrate these complementary ideas within it. These are Problem-oriented policing, broken windows, Compstat, third-party policing, and hot spots. We will present a definition of community policing and demonstrate how these other policing approaches can be incorporated into the overarching community policing philosophy. We will also discuss the potential benefits of taking such a unified approach with the hope of encouraging further integration among policing innovations.

■ keyword : | Police | Community Policing | Problem Oriented Policing | Compstat | Third Party Policing | Window Broken | Hot Spot |

I. 서론

21세기의 경찰활동은 과거의 전통적인 경찰활동의

여러 가지 경찰행정에서는 볼 수 없는 중요한 도전들을 직면하고 있다. 과학기술의 발달로 인하여 커뮤니케이션(Communication)이 원활하게 이루어지고 있지만, 너

접수번호 : #111012-006

접수일자 : 2011년 10월 12일

심사완료일 : 2011년 10월 21일

교신저자 : 박재풍, e-mail : polce75@naver.com

무나 손쉽게 편리하게 표출될 수 있기 때문에 잠재적인 계급차이에서 오는 갈등, 조직문화 내의 보이지 않는 갈등의 표면화가 대표적인 문제라고 할 수 있다[1].

오늘날의 경찰활동에서도 이러한 변화의 움직임이 1980년대부터 본격적으로 시작되고 있다. 전통적 경찰 활동에서 지역사회 경찰활동으로의 패러다임의 변화가 대표적인 것이다. 또한 경찰행정도 치안서비스에 대한 제공이 좀 더 적극적이고 광범위하게 이루어지고 있으며, 치안복지의 개념으로 까지 확대되고 있다. 그러므로 현대의 경찰활동은 지역사회 경찰활동(Community Policing)으로 귀결된다.

그러나 그동안 지역사회 경찰활동에 대한 많은 논의가 있어왔지만 지역사회 경찰활동이라는 패러다임에 관한 통합적인 모색은 등한시 되어 온 것이 사실이다. 지역사회 경찰활동의 출발점이라고 할 수 있는 미국의 학계에서도 많은 학자들은 자신의 연구결과나 경험적 증거를 내세우며 지역사회 경찰활동에 대하여 설명하고 있다. 더군다나 통합되어 설명되어지고 있지 않은 이론들은 우리나라에 소개되었을 때는 각각의 요소들이 전체적인 측면 보다는 세부적인 것을 지향하고 있어서 이해하기에 더욱 어려운 점이 있는 것은 사실이다. 따라서 이 연구에서는 지역사회 경찰활동의 요소는 무엇이고, 그에 따른 프로그램은 어떠한 것이 있으며 그 차이점은 무엇인지를 알아보고 지역사회 경찰활동의 세부 내용을 통합적으로 검토하는 것이 목적이다.

II. 지역사회 경찰활동

지역사회 경찰활동에 대한 기원에 대하여서는 많은 연구 혹은 저서에서 다룬 문제이기 때문에 이 연구에서는 자세하게는 다루지 않기로 한다. 지역사회 경찰활동에 대한 기원에 관한 전반적으로 다룬 Suffice의 연구에 따르면, 지역사회 경찰활동은 전통적인 경찰활동(범죄예방적인 순찰활동, 신속한 대응, 범인의 체포 및 수사)을 하는 경찰의 활동이 생각보다 효율적이거나 효과적이지 못했다는 연구결과를 토대로 시민들이 좀 더 만족할 수 있는 경찰활동을 하기 위하여 시작되었다고

한다[2]. 경찰관들도 그들의 범죄에 대한 신속한 대응을 위한 자동차 순찰활동이 지역사회와 격리되어 짐을 느끼게 되었고 지역사회 경찰활동은 범죄예방을 위하여 지역사회 주민들과 능동적이고, 사전 대응적인 활동을 함께 할 수 있는 것을 찾기 시작한 것이다.

1. 지역사회 경찰활동의 정의

지역사회 경찰활동에 대한 정의는 무수하게 많다. 이 연구에서는 지역사회 경찰활동의 여러 가지 정의 중에 가장 핵심이 되는 부분을 다루고자 한다.

지역사회 경찰활동의 정의는 대부분 삶의 질과 시민들과의 관계를 다루고 있다. 코드너(Cordner)는 지역사회 경찰활동이 전략적이며 프로그램적이며 구조와 관리 그리고 정보를 강조하는 조직적인 부분이라고 하였다[3]. 스코건(Skogan)에 따르면 지역사회 경찰활동에 있어서 시민들의 참여, 문제 해결 그리고 분권화가 가장 주요한 요소라고 하였다[4]. 이황우(2007)에 따르면 지역사회 경찰활동은 하나의 철학이며, 경찰활동에 대한 사전적이며, 분권화된 접근법이고 할 수 있다고 하였다[5].

이러한 지역사회 경찰활동을 “조직의 변화를 촉진시키는 철학이며, 파트너십과 문제해결 기술들의 체계적인 이용을 지원하며, 범죄, 사회 무질서, 범죄에 대한 두려움과 같은 공공 안전과 관련된 쟁점에 즉각적으로 대응할 수 있는 환경이다.”와 같이 정의할 수 있다[6].

2. 지역사회 경찰활동의 요소

위에서 정의한 지역사회 경찰활동에 대한 것을 기본으로 하여 도출할 수 있는 요소의 특징은 다음과 같다 [6].

2.1 지역사회 경찰활동은 철학이다

지역사회 경찰활동은 종종 DARE(Drug Abuse Resistance Education)¹, 도분 순찰, 자전거 순찰과 같

1 DARE 프로그램은 1983년 로스앤젤레스(LA)에서 시작된 것으로 매우 기술적이고 상호적이며 의사결정모델을 기초로 하고 있는 프로그램이다. 청소년들의 마약문제 등과 같은 것을 체계적으로 그 피해를 알리고 예방하기 위하여 초등학교 12학년부터 마약의 피해, 의사결정, 범죄예방까지 교육시키는 프로그램이다.

은 프로그램으로 잘못 인식되고는 한다. 비록 이러한 활동이 넓은 의미에서 지역사회 경찰활동을 이루고 있는 전략적인 부분일 수는 있지만, 그 자체로서는 지역사회 경찰활동이라고 할 수 없다. 다시 말해서 지역사회 경찰활동은 경찰활동의 모든 분야를 알려주어야 하는 대단히 중요한 철학인 것이다.

2.2 조직의 변화를 촉진 시킨다

지역사회 경찰활동은 경찰이 능동적으로 문제를 해결하고 시민과의 협조관계에 있어서 적극적으로 행동할 수 있도록 조직의 구조를 변화시킨다. 경찰기관은 지역사회 내의 교육훈련, 취업훈련 그리고 포상과 같은 시민과 함께 할 수 있는 프로그램을 개발 하는 등의 조직의 목표를 조정하게 된다.

2.3 파트너십(Partnership)의 체계적인 이용을 지원한다

지역사회 경찰활동은 경찰이 단순히 홀로 공공의 안전에 관한 문제를 해결하는 것으로 보는 것이 아니라 파트너십을 통한 상호보완적인 활동을 통하여 해결할 수 있다는 것을 확인하는 것이다. 여기에서 잠재적인 파트너의 범위는 정부기관, 사업가, 비영리단체, 지역사회 내의 개인과 단체 그리고 언론을 포함하는 것이다. 지역사회 경찰활동은 공공안전에 관한 문제들과 연관이 있다면 누구든 환영하며, 공공의 문제들을 해결할 수 있는 부분은 적극적으로 지원하는 것이다. 이러한 파트너십은 지역사회와 연계하여 공공의 신뢰를 회복하고자 함이고 또한 상호협력하여 공공의 문제를 해결하고자 함이다. 지역사회 경찰활동은 파트너십이 경찰기관의 일상적인 부분이 될 수 있도록 그것을 발전시키고 유지시킬 수 있도록 노력해야 한다고 강조한다.

2.4 문제를 해결할 수 있는 기술

지역사회 경찰활동은 사전에 대응하여 문제를 예방하고 해결하는 활동이 일반적인 시스템 속에서 정착되어 있어야 법집행을 좀 더 원활하게 할 수 있다고 믿는다. 문제해결활동은 반드시 모든 경찰작용에 접목되어야 하며 의사결정에 관한 사항에 있어서도 안내 지침이

될 것이다. 경찰기관은 문제에 대한 대응에 있어 사건 하나에 대한 해결보다는 혁신적인 생각을 통하여 그 범죄가 일어나게 된 동기까지 파악하여 잠재적이고 폭넓은 대응을 할 수 있는 분위기를 조성하여야 한다.

2.5 공공 안전과 관련된 쟁점에 즉각적으로 대응할 수 있는 환경

지역사회 경찰활동은 범죄가 일어난 후 대응하는 것보다 공공 안전 문제가 발생하기 전 대응할 수 있는 능력을 발전시키고 문제가 발생하였을 때라도 즉각적인 대응을 통하여 범죄를 통제할 수 있는 환경을 제시한다. 경찰은 범죄의 근본원인을 밝히기 보다는 범죄기회의 축소나 피해자 대책 방안, 범죄행위와 관련된 위험에 대한 인식이 우선적으로 진행 되어야 한다고 말하고 있다. 다시 말해서, 빈곤, 실업, 가정문제, 좋은 교육을 받을 기회의 부족 등과 같이 범죄나 사회 무질서와 연계된 근본원인들은 사회시스템적인 문제이므로 경찰이 완화시킬 수는 있으나 해결할 수 없는 것들이다. 따라서 경찰의 역할과 노력은 좀 더 실질적인 것으로 귀결되어야 한다.

2.6 범죄, 사회 무질서 그리고 범죄에 대한 두려움

지역사회 경찰활동은 사회 무질서와 범죄에 대한 두려움이야말로 경찰의 집중감시를 받아야 할 것들이라고 인식한다. 위의 문제들은 삶의 질에 매우 중요한 영향을 미치고 있으며 범죄를 저지르게 하는 중요 원인이 되는 요소이다. 또한 경찰은 지역사회 내에서 사회 무질서나 범죄에 대한 두려움과 같은 요소들의 제거가 주요 임무이며 목표인 것을 인식하여야 한다. 시민들은 반드시 위의 요소들을 제거하는 경찰의 역할에 적극적으로 참여하여야 하며 공공 안전문제 중에 우선순위 있는 일임을 자각하여야 한다.

3. 지역사회 경찰활동의 구성요소 분석

이 연구에서는 사이더(Scheider)의 지역사회 경찰활동의 통합적 분석에 따른 구성요소 분석을 재구성하였다[6].

3.1 지역사회 파트너십(Community Partnerships)

지역사회 경찰활동은 다른 이들과 공동으로 노력하여 범집행 및 범죄예방을 하는 것이다. 이러한 지역사회 파트너십은 범집행기관이 정부기관, 지역사회 일원이나 단체, 비영리 단체, 서비스 제공자 그리고 미디어와 함께 서로의 신뢰를 확인하고 산적해 있는 문제를 해결하기 위하여 가장 우선적으로 진행되어야 할 부분이다.

지역사회 파트너십의 중요한 목적은 지역사회의 문제를 해결하는 데 있어서 지역사회의 참여와 공동 활동에 있기 때문에 범죄나 사회 무질서에 관심을 가지는 것부터 시작된다. 시민들은 재산범죄나 폭력범죄와 같은 일차적인 범죄에는 관심을 가지기 쉬우나, 공공 안전문제, 특정 범죄(일반적으로 시민들에게 익숙하지 않은), 사회 무질서에 대한 사인(sign), 범죄에 대한 두려움과 같은 것들은 자각하기가 쉽지가 않다[7]. 이러한 부분을 경찰기관이 지역사회의 구성원들과 함께 알아나가는 작업을 용이하게 하기 위한 첫걸음이 바로 지역사회 파트너십이다.

3.2 조직의 변화(Organizational Transformation)

지역사회 경찰활동은 지역사회 파트너십과 문제해결을 주도하는 것을 제도화하기 위하여 조직의 관리, 구조, 인력 그리고 정보안내 시스템을 변화 하게끔 노력하고 있다. 이러한 과정은 조직 내에서 조직문화, 리더십과 같은 주요원리들의 변화도 포함하고 있는 것이다. 그리고 노동, 노동관리와 같은 부문과 지역사회의 책임과 의사결정까지도 변화하기를 기대하고 있다[6].

이는 지역사회 경찰활동이라는 패러다임이 포스트 모던사회의 특징을 그대로 포함하면서 경찰조직을 변화시키고 있음을 알 수 있다.

3.3 문제해결²

문제해결은 지역사회의 문제를 시스템적으로 확인하기 위한 분석적인 접근이라고 볼 수 있다. 지역사회 내

에 존재하고 있는 문제의 정보를 수집하고 분석하며 이를 토대로 잠재적인 문제를 제거하거나 축소시키는 대응을 발전시키는 것을 의미한다. 문제해결은 전통적인 경찰활동의 범죄대응의 범위를 넘어서서 지역사회의 문제를 관하여 사전에 지역사회 구성원들에게 알리는 작업까지 포함한다.

조사(Scanning), 분석(Analysis), 대응(Response) 그리고 평가(Assessment) - SARA 모델은 Eck와 Spellman(1987)에 의해 발전되었다. SARA모델은 美경찰행정연구포럼³(Police Executive Research Forum)의 연구로 버지니아(Virginia)주의 뉴포트 뉴스(Newport News)경찰을 대상으로 차량순찰을 도와주고 경찰기관이 지역사회 내의 문제들을 지역주민에게 알리는 시스템적인 방법을 제시한 것이다[8].

조사는 문제의 확인이며, 분석은 문제해결과정의 핵심이다. 분석으로 인하여 범죄피해자, 가해자 그리고 범죄 위치에 대하여 “누가?”, “무엇을?”, “언제?”, “어디서?”, “어떻게?”, “왜?”와 같이 다각적인 방법으로 물어서 범죄에 대한 삼각관계를 확인하는 과정을 의미한다(Spellman & Eck, 1989). 대응은 확인된 문제에 대하여 전략을 수립하고 실행하는 것을 의미한다. 마지막으로 평가는 위의 대응전략이 성공적으로 이루어졌는지를 확인하고 계속 적용할지 결정하는 작업이다[9]. 이와 같이 지역사회 경찰활동을 구성하고 있는 요소들을 [표 1]로 정리하였다.

표 1. 지역사회 경찰활동 구성요소

파트너십	조직의 변화	문제해결
다른 이들과 공동으로 노력하여 범집행 및 범죄예방을 하는 것	지역사회 파트너십과 문제해결을 주도하는 것을 제도화하기 위하여 조직의 관리, 구조, 인력 그리고 정보안내 시스템을 변화시키는 것	지역사회의 문제를 시스템적으로 확인하기 위한 분석적인 접근하여 효과적인 대응을 추구하는 것

2 문제해결(Problem Solving)과 문제지향적 경찰활동(Problem Oriented Policing)은 차이가 있다. 이는 다음 연구에서 자세한 차이점을 밝히도록 한다.

3 美경찰행정연구포럼(Police Executive Research Forum)은 미국 내의 가장 큰 시(city), 카운티 및 주 법 집행 기관에 있는 경찰 간부가 회원인 단체이다. 이 조직은 치안 개선과 공공 정책에 관하여 토론과 연구 참여를 통해 전문적으로 연구하는 단체이다. 1976년 창립 이래, 토론, 연구와 전통적인 경찰의 관행에 도전하는 개혁적인 전문가를 육성하고 있습니다. 워싱턴 DC에 본사를 두고 있다

·다른 정부기관 ·지역사회 구성원/ 단체 ·비영리단체/서비 스제공자 ·개인 사업자 ·미디어	경찰기관 관리 ·기후와 문화 ·리더십 ·노동관계 ·의사결정 ·전략적 기획 ·정책 ·조직의 평가 ·투명성 ·조직의 구조 ·경찰관의 담당지역 ·분권화 ·자원과 재원 인사 ·채용, 고용 및 선발 ·인사관리/평가 ·교육훈련 정보 시스템(기술) ·의사소통/접근 ·질과 정확성	·조사: 문제의 확인과 우선순위 설정 ·분석: 문제분석 ·대응: 문제 대응 ·평가: 문제해결을 위 한 평가. 범죄심각형 을 이용하여 환경에 집중(피해자/가해자 /위치)
--	---	---

III. 지역사회 경찰활동의 프로그램 및 전략

지역사회 경찰활동에서 파생된 프로그램 및 전략들은 실질적인 경찰활동과 관련이 있다. 이러한 프로그램들은 경찰조직의 이슈 혹은 특정한 문제를 해결하기 위하여 지역사회 경찰활동보다 의도적으로 좁은 범위로 한정하고 있다[6].

그러한 초점을 가진 대표적인 프로그램은 문제지향적 경찰활동(Problem-oriented policing), 깨진 창(Broken Windows), 컴스탯(Comstat), 제3자 경찰활동(Third party policing), 우범지대(Hot spots)로 볼 수 있다.

1. 문제지향적 경찰활동

문제지향적 경찰활동은 1970년대 후반 골드슈타인(Goldstein)에 의해 개척되었고 이러한 경찰활동은 1980년대 초반 매디슨(Madison), 위스콘신(Wisconsin), 뉴포트뉴스(Newport News), 버지니아(Virginia)경찰서에서 실제 운용된 것이다.

골드슈타인은 문제지향적 경찰활동이라고 이름 붙인 개념을 통하여 경찰은 사건 지향적이기보다는 오히려 문제지향적이어야 한다고 했다. 즉 골드슈타인은 경찰은 너무나 협소하게 특정한 사건들에 중점을 두면서 반복해서 같은 사건들을 다루는 것 대신에 이러한 반복된

사건들을 야기시키는 근본적인 문제들을 해결하려고 노력해야 한다고 주장한다. 문제지향적 접근법은 경찰이 다루어 주었으면 하고 시민들이 기대하는 문제들을 조사하고 분석하기 위해서 더욱 체계적인 과정을 개발하여야 한다[5].

문제지향적 경찰활동에는 지역사회 내에서 무엇이 범죄와 사회무질서의 원인인가를 파악하고, 그 문제들의 해결책들을 마련하면서 가장 실행 가능한 프로그램들을 수행하기 위한 경찰과 지역사회의 협력이 포함된다. 이러한 문제지향적 경찰활동과 지역사회 경찰활동은 경찰활동의 운용에 있어 비슷한 점이 많다. 특히 문제해결과 같은 지역사회 경찰활동의 요소는 문제지향적 경찰활동에 있어서의 목적과도 매우 비슷하다고 볼 수 있다. 이러한 점에 있어 지역사회 경찰활동과 문제지향적 경찰활동의 구분이 애매하다.

그러나 문제지향적 경찰활동은 지역사회 경찰활동의 구성요소 중의 하나인 지역의 파트너십의 역할이 제한되어 있다. 비록 골드슈타인이 문제해결을 위하여 시민사회와의 관계를 언급하였으나 이는 전반적으로 시민들과의 관계를 어떻게 재정립하고 시민사회의 관계를 발전하기 위하여 무엇을 해야 하는지는 강조하지 않았던 것이다[10].

골드슈타인의 문제지향적 경찰활동은 문제를 해결하는데 효과적이기 위하여 경찰관, 특히 순찰경찰관의 재량권을 강조하였고, 적절한 보상과 격려를 중요시 여겼다. 이는 지역사회 경찰활동의 구성요소로 볼 수 있는 시민사회와 파트너십, 조직의 큰 변화를 문제해결만큼 강조한 것과 차이가 있는 것이다. 물론 골드슈타인이 처음에 주장한 것과 달리 조직의 변화에 간해서도 나중에는 수정하여 언급한다. 지역사회 경찰활동처럼 문제지향적 경찰활동도 리더십, 조직문화, 단계적 전략 등을 다루지만 이는 일반적으로 지역사회 경찰활동의 틀을 벗어나지는 못한다.

2. 깨진 창 이론(Broken windows)

1982년 윌슨(Wilson)과 켈링(Kelling)은 깨진 창 연구를 통해 경찰이 이미 발생한 범죄의 해결에 집중하기 보다는 지역사회 내 사회적·물리적 무질서 문제를 해

결하여 범죄의 발생을 사전에 예방하는 것이 중요하다는 것을 강조하였다[11].

1970년대 초반 이후 새로운 경찰활동 전략이 나타났는데, 이는 외근 경찰관과 시민들의 상호작용을 어떻게 활성화 시킬 것인가가 주요 기준이 되었다. 이를 위해 크게 ‘주민들의 역할’과 ‘주민 전체의 역할’을 강조하는 두 가지 측면에서 경찰활동이 전개되었다.

첫째, 주민들의 역할을 강조하는 경찰활동 전략은 광범위한 지역사회 범죄 예방 활동들을 포함하고 있었다. 1970년대 초 미국에서 등장한 경찰활동들의 주요한 특징은 이웃에 기반을 둔(neighborhood-based) 조정자 단체와 전담 경찰관이 함께 활동하는 형태를 띠었다.

둘째, 주민 전체의 역할을 강조하는 경찰활동 전략은 일반적으로 외근 경찰들과 주민 전체와의 관계를 강조하는 것으로 1970년대 초반부터 중반 사이에 주로 등장했다. 많은 경찰관들은 외근 경찰관들, 지역 주민들 그리고 지역 중소기업자들 사이에 보다 안정적인 관계가 유지·발전되는 것을 목표로 했다[12].

이러한 측면에서 깨진 창 이론은 지역사회 경찰활동의 요소보다는 매우 작은 것을 알 수 있다. 다시 말해서 범죄예방적인 측면을 강조하기 위하여 경찰활동의 전략을 시민과의 파트너십을 강조하였음을 우리는 쉽게 파악할 수 있다.

3. 컴스탯(Compstat)

원래 컴스탯(Compstat)이라는 명칭은 컴퓨터(computer)와 통계(statistics)의 합성어로 브래튼이 뉴욕시 지하철 수사대장으로 근무하던 시절, 그의 부하이던 잭 메이플(Jack Maple) 경위가 만들어 낸 용어이다. 잭은 지리정보시스템(GIS) 기술을 이용하여 시간과 장소에 따른 범죄율과 범죄의 추세를 알기 쉽게 나타내는 범죄정보지도를 개발하여 범죄를 줄일 수 있도록 만든 것이다.[13] 와이즈버드(Weisburd)는, 컴스탯의 주요 특징을 다음과 같이 설명한다[14].

- (1) 임무의 명확화
- (2) 내부 책임감 양성
- (3) 운영적인 명령에 있어 지리적인 구조
- (4) 자료로부터의 문제 식별

(5) 자료로부터의 문제 평가

(6) 혁신적인 문제 해결 전략

이러한 컴스탯의 체계는 지역사회 경찰활동과 이론적으로 호환이 될 수 있다. 컴스탯은 문제를 식별하고 평가함으로써 문제를 해결할 수 있도록 하고 조직의 책임감 형성에 기여함으로써 지역사회 경찰활동의 전략 혹은 프로그램으로서 그 담당을 하고 있는 것이다.

4. 제3자 경찰활동(Third party policing)

Third party Policing은 어떠한 조직 혹은 비 범죄자 예를 들어 공공 주택 기관, 재산 주인, 부모, 건강과 건물감시자 그리고 사업가들을 주체로 하여 범죄를 예방하거나, 범죄 문제를 줄이는 것에 대하여 책임을 지게 하는 경찰노력으로 정의된다. 이것은 범죄통제와 관련된 개념으로, 범죄통제를 경찰에 의한 범죄자 억제라는 전통적 경찰활동개념과 시민의 개인적, 집단적 차원에서 범죄예방을 강조하는 현대적 경찰활동개념에 비교되는 것이다. 전통적 경찰활동개념에 의하면 범죄통제도 경찰의 억제활동에 의해서 가능한 것이다. 그리고 현대적 경찰활동개념을 가지고 범죄통제를 논할 때는 경찰의 역할은 물론, 시민들의 개인적, 집단적 차원에서 반응이 포함된다. 그러나 Third party Policing은 범죄예방의 범위를 넓혀서, 범죄자의 환경에 영향을 미칠 수 있는 영향력을 가지고 있는 사람들의 예방활동을 포함하는 개념이다. 따라서 Third party Policing이란 경찰이 제3자, 즉 비비행자들로 하여금 일상적 활동의 범위에서 벗어나는, 그리고 무질서를 간접적으로 최소화하고 범죄발생가능성을 줄이도록 고안된 행동을 취하도록 설득하고 강제하는 것을 뜻한다[1].

Third party Policing은 지역사회 경찰활동의 구성요소 중 지역사회와의 파트너십과 문제해결에 있어서 일치하는 점이 있다.

5. 우범지대 경찰활동(Hot spot Policing)

1970-1980년대 미국에서 이루어진 경찰활동의 효과성에 관한 비판적 연구들은 우범지대 경찰활동이 등장하게 된 밑거름이 되었다. 그러나 우범지대 경찰활동이 등장하게 된 직접적인 배경은 1980년대와 1990년대 경

찰활동의 이론적, 경험적 그리고 기술적 혁신이라고 할 수 있다[15].

셔먼(L.W. Sherman)과 와이즈버드(D. Weisburd)는 이러한 우범지대에 대한 접근방식을 통해서 지금까지 논의되었던 연구결과들을 경찰활동에 직접적으로 적용함으로써 실무적인 함의를 찾으려 노력했다. 이를 위해 그들은 전통적인 범죄학이론이나 경찰활동 프로그램이 아닌 새로운 이론적 체계와 경험적 연구결과들을 근거로 일선 현장에서 실험연구를 실시하게 되었는데, 이것이 바로 1989년 실시된 “미네아폴리스 우범지대실험(the Minneapolis Hot Spots Experiment)”이라고 할 수 있다. 이 실험의 결과가 1995년 발표되면서 우범지대 경찰활동이 세상에 알려지기 시작했으며 미국 경찰기관들도 이를 본격적으로 실무에 도입하기 시작하였다[15].

그러나 우범지대 경찰활동은 이론적, 개념적, 기술적 한계가 있다. 가장 대표적인 것으로는 우범지대라는 것은 좁은 구역, 상대적으로 단기적인 관점에서의 범죄 예방활동을 의미하기 때문에 장기적으로 문제를 해결하거나 시민들과의 관계협조를 이끌어 낼 수 없다. 이러한 측면에서 지역사회 경찰활동의 전략이나 프로그램으로서 가치가 있다.

이와 같이 문제지향적 경찰활동, 제3자 경찰활동은 지역사회 경찰활동이후에 나온 가장 큰 범위의 경찰활동에 속하는 것이다. 컴스탯은 전산화된 통계를 의미하며 경찰기관에서 발생하는 모든 범죄를 컴퓨터에 입력하여 종합적인 범죄발생과 패턴 그리고 추세를 파악하여 효율적으로 경찰력을 운용하는 범죄분석예측시스템이다. 깨어진 창과 우범지대는 특정한 범죄이론을 통하여 범죄에 대응하는 방법에 관한 내용이다. 그러나 이러한 프로그램 및 전략들은 매우 한정된 범위 내에서 존재하고 운영되는 것들이기 때문에 오늘날의 경찰활동의 근거나 기초를 지역사회 경찰활동만큼 제공해주지 못하고 있다. 결국, 경찰활동의 중요한 부분이 되고 있는 여러 가지 프로그램이나 전략 등을 지역사회 경찰활동으로 통합하는 작업이 필요한 것이다.

다음의 [표 2]는 지역사회 경찰활동의 프로그램 및 전략에 대하여 비교한 것을 나타낸 것이다.

표 2. 지역사회 경찰활동 프로그램 및 전략 의 비교[6]

전략	초점	목표	이유	방법
POP	특정한, 언급되는 문제	문제를 발생시키는 것들에 대한 즉각적 제거 및 대응	예방은 법집행보다 효과적이다	S.A.R.A
B·W	악화된 이웃	높은범죄율지역에서 비공식적 사회통제의 증대	사회무질서의 사안을 제거	질서유지, 이웃감시
COS	정확한 짧은 기간 지리학적 범죄패턴	경찰조직에서 시의적절한 정보를 위한 접근성 증가	범죄지대를 없애기 위함	우범지대확인 및 일반순찰의 전산화
TPP	지역사회 구성원들 참여	범죄해결을 위한 구성원의 참여 및 설득	경찰은자는 범죄를 해결하지 못한다	설득, 강제를 통한 문제해결
H·S	지리학적 특정된 지역	자원배분을 통한 우범지대에서의 활동	우범지대 제거	우범지대확인, 강화된 순찰, 강력법집행

IV. 지역사회 경찰활동의 통합적 모색의 필요성

지역사회 경찰활동은 이러한 전략과 프로그램과 같은 혁신적인 요소들을 통하여 철학적인 측면을 더욱 강화할 수 있게 되었다. 물론 지역사회 경찰활동이라는 철학은 다른 혁신적인 프로그램이나 전략들로 인하여 더욱 더 넓혀질 수 있다. 예를 들어 문제지향적 경찰활동에 있어서는 과거의 전통적인 경찰활동에서는 무시해왔던 쟁점들인 지역사회 관계, 경찰 윤리, 범죄에 대한 두려움을 문제로 인식하여 그 외연을 넓힐 수 있다. 컴스탯의 경우에는 해결하여야 할 부분들을 정렬하여 시민의 만족과 관련되어 그 문제점들을 개선해 나갈 수 있는 것이 그러하다.

이처럼 지역사회 경찰활동과 관련된 여러 가지 요소들은 각기 프로그램 혹은 전략으로 실천해 나갈 수 있음을 알아야 한다. 이러한 점에서 지역사회 경찰활동이라는 철학적 패러다임과 관련된 전략적 경찰활동을 통합하여 모색할 필요성이 있는 것이다.

1. 다른 개념과의 구별 및 통합

지역사회 경찰활동에 대하여 여러 가지 정의가 있듯이 학자들마다 지역사회 경찰활동을 철학으로 볼 것이

나 아니면 단순한 전략으로 볼 것이냐에 대한 논쟁이 일어나고 있다. 우리나라의 경우에는 지역사회 경찰활동에 대하여 철학이라는 것에는 동의하지만 문제지향적 경찰활동을 그 요소로 보는 학자도 있고 그렇지 않은 경우도 있다. 이처럼 경찰이론가들의 평가가 정립되어 있지 않고 거기에 대한 연구가 없으므로 이러한 통합적 모색을 반드시 필요하다.

특히 다른 개념이라고 의미하는 문제지향적 경찰활동의 경우 그 의미가 계속 확대되고 있어 다른 치안분야까지에도 확장되는 경우가 많이 있다. 그러나 이는 단지 출발점의 변화가 아니라 지역사회 경찰활동과의 관계에서 알아보았듯이, 그 요소적 측면이 계속 강조되었을 따름이다. 지역사회의 문제점을 확인하고 특히 특정된 그리고 언급된 문제만을 초점으로 두고 문제를 발생시키는 것에 대한 대응은 지역사회 경찰활동의 한 요소임은 분명하다. 따라서 그러한 점을 확인하는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다.

2. 새로운 치안환경의 대두

이제는 문제지향적 경찰활동, 깨진 창 이론, 컴스텟, 제3자 경찰활동, 우범지대 경찰활동이라는 전략 혹은 프로그램들도 과거에 나온 것이 되어버렸다. 오늘날의 치안환경은 급변하게 돌아가는 추세이다. 이러한 추세를 맞이하여 지역사회 경찰활동이라는 큰 틀 아래, 또 다른 전략이나 프로그램을 개발하여야 한다.

경찰활동과 관련된 혁신적인 전략이나 프로그램은 끊임없이 연구되어야 할 주제이다. 이러한 프로그램을 개발하기 위하여 가장 큰 틀인 지역사회 경찰활동과의 연계성을 정확하게 파악하여야 할 것이다. 그러므로 지역사회 경찰활동에 대한 통합적인 모색이 필요한 것이다. 예를 들어 새로운 치안환경에 대한 구조적인 변화가 필요하다고 생각된다면, 경찰조직에 대한 관리기관, 인사, 조직의 구조, 정보화된 기술 등과 관련된 것을 살펴보면 될 것이다. 이러한 큰 틀을 분명하게 정립이 되어 있으므로 다른 프로그램들과의 관계를 쉽게 확인 할 수 있다.

3. 지역사회에 대한 이해

지역사회 경찰활동과 관련된 여러 가지 프로그램이나 전략을 살펴보았다. 문제지향적 경찰활동, 깨진 창, 제3자 경찰활동의 경우에는 특히 지역사회와 관련이 있다.

오늘날 지역사회 내의 시민이나 주민들의 협력은 없어서는 안 될 존재이다. 이러한 지역사회의 도움에 초점을 두는 경찰활동은 반드시 필요하다. 공동체 사회에서 지역주민들의 공동된 관심사를 알아보고 이웃주민들과의 서로를 지켜주는 감시활동의 증대와 지역사회의 발전을 위한 제3자 경찰활동은 각기 다른 것이 아니다. 결국은 이러한 지역사회의 관심과 협조를 이끌어 내기 위하여 전략적인 계획을 수립하거나 새로운 고용체계를 만들거나 현실적인 사례보상 방안 등을 만들 수 있을 것이다. 결국 이러한 통합은 시민사회와 함께 경찰활동을 영위해 나 갈 수 있는 참신한 아이디어와 실질적인 전략 등을 개발해 나갈 수 있도록 도움을 줄 것이다.

V. 결 론

지역사회 경찰활동은 전통적 경찰활동이 생각보다 효율적이거나 효과적이지 못했다는 연구결과를 토대로 시민들이 좀 더 만족할 수 있는 경찰활동을 찾기 위하여 시작된 것이라고 볼 수 있다. 이러한 철학적 의미를 가진 지역사회 경찰활동으로 인하여 그와 관련된 좁은 의미의 경찰개혁 프로그램이나 전략들과 같은 것들이 많이 생겨나게 된 것이다.

그러나 지역사회 경찰활동과 비슷하면서도 한정된 문제를 해결하거나 좁은 의미의 경찰 개혁 프로그램들은 경찰행정가들이나 책임자들에게 이론적인 근거가 되어야 함에도 불구하고 통합되지 않은 채로, 정리 되지 않은 채로 많은 논의가 되어온 것이다.

지역사회 경찰활동은 지역사회와의 파트너쉽과 조직의 변화 그리고 문제해결이 그 구성요소라고 할 수 있다. 이러한 세 가지 구성요소들과 관련된 전략적 혹은 프로그램적 경찰활동은 문제지향적 경찰활동, 깨진 창

이론을 바탕으로 한 경찰활동, 제3자 경찰활동, 컴스텟, 우범지대 경찰활동 등이 있다. 각 경찰활동은 문제해결을 중심으로 한 프로그램일 수 있고, 조직의 변화를 추구하는 전략일 수 있으며 지역사회와의 파트너십을 강조하는 경찰활동일 수 있다.

이러한 지역사회 경찰활동과 관련된 경찰개혁 프로그램이나 전략들을 통합하여 다시 한 번 의미를 재정립하는 것은 현장의 경찰관들이 보다 쉽게 경찰행정의 의미를 이해하고 실제로 실현해 나갈 수 있는 방법을 안내하기 위함이다. 시민들과 경찰관들이 포스트 모던 시대의 실질적 가치와 함께 범죄에 대한 문제해결 뿐만 아니라 삶의 질 향상에 밑바탕이 될 것이다.

참 고 문 헌

- [1] 박재풍, "Third party policing 도입에 관한 연구", 한국경찰학회보, 제13권, 제2호, pp.133-160, 2011.
- [2] W. Spelman and D. K. Brown, *Calling the Police: Citizen Reporting of Serious Crime*, US Government Printing Office, Washington, DC, 1984.
- [3] G. W. Cordner, "Community policing elements and effects," *Police Forum*, Vol.5, No.3, pp.1-8, 1995.
- [4] W. Skogan, "The promise of community policing," in Weisburd, D. and Braga, A.A. (Eds), *Police Innovation: Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.27-43, 2006.
- [5] 이황우, *경찰행정학*, 법문사, 서울, 2007.
- [6] M. C. Scheider, R. Champman, and A. Schapiro, "Towards the unification of policing innovations under community policing," *An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol.32, No.4, pp.694-718.
- [7] Scott, M. and Goldstein, H., *Shifting and Sharing Responsibility for Public Safety Problems*, Office of Community Oriented Policing Services, US Department of Justice, Washington, DC, 2005.
- [8] Schmerler, K., Perkins, M., Phillips, S., Rinehart, T. and Townsend, M., *Problem-solving Tips: A Guide to Reducing Crime and Disorder through Problem-solving Partnerships*, Office of Community Oriented Policing Services, US Department of Justice, Washington, DC, 1998.
- [9] Clarke, R.V. and Eck, J.E., *Crime Analysis for Problem Solvers: 60 Small Steps*, Office of Community Oriented Policing Services, US Department of Justice, Washington, DC, 2005.
- [10] H. Goldstein, *Problem Oriented Policing*, McGraw-Hill, New York, NY, 1990.
- [11] G. L. Kelling and J. Q. Wilson, "roken windows: the police and neighborhood safety," *Atlantic Monthly*, Vol.249, pp.29-38, 1982.
- [12] 정우일, "깨진 창 경찰활동과 기초질서위반사범", 한국공안행정학회보, 제34호, pp.303-328, 2009.
- [13] V. Henry, *The COMPSTAT Paradigm : Management Accountability in Policing, Business and the Public Sector*, Flushing, N Y : Looseleaf Law Publications, Inc. 2003.
- [14] D. Weisburd, S. D. Mastrofski, A. M. McNally, R. Greenspan, and J. J. Willis, "Reforming to preserve: Compstat and strategic problem solving in American policing," *Criminology and Public Policy*, Vol.2, pp.421-456, 2003.
- [15] D. Weisburd, "Hot spots policing experiments and criminal justice: Lessons from the field," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, No.599, pp.220-245, 2005.

저 자 소 개

박 재 풍(Jae-Poong Park)

정회원



- 2002년 2월 : 동국대학교 경찰행정학과(학사)
- 2006년 2월 : 동국대학교 경찰행정학과(석사)
- 2009년 2월 : 동국대학교 경찰행정학과(박사)

▪ 2009년 3월 ~ 현재 : 극동대학교 법경찰학부 교수
<관심분야> : 경찰교육훈련, 입직동기, 경찰이론, 범죄와 사회