

地域警察의 被害者 保護方案

■ 노 호 래*

I. 서론

얼마전 까지만 해도 범죄피해자는 형사사법체제에 있어서 잊혀진 존재였고, 특히 경찰의 피해자 대책은 전무한 실정이라고 해도 과언이 아니었으며, 더구나 그동안의 범죄학의 관심의 초점은 주로 범죄의 피해자가 아닌 가해자였다. 그러나 경찰 등의 형사사법기관의 존재이유는 가해자를 위해서가 아니라 피해자 혹은 잠재적 피해자인 시민을 보호하기 위한 것이기 때문에 경찰 등의 형사사법기관은 가해자보다는 피해자에 대해 더 많은 관심을 가져야 하는 것은 당연하다.

일반적으로 법원은 적법절차준수여부를 가지고 범죄자의 권익을 보호하는 것에 주로 관심이 있고 피해자의 권익은 거의 고려하지 않았다. 경찰도 범죄예방이라는 잠재적 피해자에 대한 봉사의 제공보다는 진압위주의 범죄자 검거에 주력하고 있고, 교정에서는 더더욱

피해자에 대한 관심을 가질 입장도 아니며 가질 의향도 갖고 있지 않다. 결국 범죄현장의 다른 한 당사자인 피해자에 대한 형사사법기관과 제도가 거의 무능력하다고 할 수 있는 실정이다.

오히려 피해자는 경찰, 검찰, 법원에 의하여 위협을 받는 경우도 있고, 경찰서나 검찰에서 또는 법정에서 범죄사실에 대해서 진술하거나 증언해야 하고 심문받아야 한다. 이러한 과정에서 사생활이 공개되는 등의 인권침해가 발생할 수 있고, 생각하고 싶지 않은 범죄상황을 재연해야 하는 경우도 있을 것이다. 더구나 가해자는 형사절차가 끝난 경우 교정처우라는 명목으로 각종 서비스와 교육훈련 등을 제공받지만 피해자는 스스로 해결하도록 방치된다. 이와같이 범죄피해자에 대한 푸대접은 특히 노령피해자, 아동피해자, 성범죄피해자에게 더욱 심각한 상황이다.

또한 피해자는 심리적으로 불안감, 자책감, 불안감을 느끼고 무기력해지며, 절망감을

* 세명대학교 경찰행정학과 교수.

경험함에 따라 분노하여 보복하려 할 수 있다. 이러한 피해자의 심리적 특성을 이해하고 심리적 손상을 회복할 수 있도록 경찰 등의 형사사법기관은 지원하고 격려해야 할 필요성이 있다.

따라서 본 논문에서는 이러한 문제인식에 따라 지역경찰의 피해자 보호방안을 모색해 보고자 한다. 특히 기존의 논문들은 대체로 형사절차나 피해자 보호제도에 중점을 두어 피해자를 보호하는 방안을 제시하고 있다. 경찰에 의한 범죄피해자 보호나 경찰의 각 기능별 피해자 보호방안에 대한 연구는 부족하다. 이 점을 고려하여 경찰의 기능 중 주민들과 가장 가까운 거리에서 주민생활과 밀접한 관계가 있는 지역경찰에 의한 피해자 보호방안을 일본 지역경찰과 비교를 통하여 모색해 보고자 한다. 일본경찰은 한국경찰과 비슷한 지역경찰제도를 운영하고 있고, 그 체제가 유사한 측면이 많기 때문에 양국을 비교하는 것은 의미가 있으며, 경찰이 주도하여 피해자 보호방안을 마련한 것도 일본경찰이므로 그 중요한 의의가 있다고 생각된다.

II. 지역사회 경찰활동(Community Policing)과 피해자

1. 지역사회 경찰활동과 지역경찰의 의의

1) 지역사회 경찰활동

지역사회 경찰활동의 개념은 명확하지 않지만 일반적으로 경찰과 지역사회의 상호협력관계를 강화하여 범죄를 포함한 지역의 문제를 해결하고자 하는 것으로 도보순찰, 작은 방법소(ministations), 지역사회 조직화(community organizing) 등을 포괄하는 개념이다. 이 접근 방법은 최근 미국의 경찰활동 개혁안의 하나로서 1980년대 후반부터 많은 경찰국에서 실시하고 있다. 지역사회 경찰활동은 무작위 순찰과 빠른 대응전략을 강조하는 전통적 경찰활동이 그 한계를 드러냄에 따라 대두된 것이다. 특히 전통적 경찰활동은 경찰과 지역주민의 유대를 형성하지 못했을 뿐만 아니라 오히려 악화시킨 측면이 있는 것으로 나타났다.¹⁾

일본의 아즈미 도요 교수는 地域警察活動(Community Policing)이라 함은 英·美의 용어로서 그 용어에는 약간 애매한 내용 즉 '철학', '이념' 혹은 영어에서 말하는 'philosophy'가 포함되어 있다고 한다. 이것은 구체적인 경찰활동(policing)에 관한 방책이나 계획, 프로그램이 아니다. 더구나 범죄원인론도 아니고 또 지역사회(community) 즉 지역 등의 공동체에 경찰활동의 일부를 단지 떠맡기려고 하는 것도 아니다. 오히려 사회통제기능을 살아나게 하는 것 즉 사람들을 정신적으로 연대시키는 기능을 담당하도록 '복원'하는 것을 志向하고 示唆하는 개념이 '地域警察活動'이라고 불리워지는 것이다. 이 공동체를 제1차 사회통제기구에 회복시키기

1) 이상안, 박범래, 노승일, 임학순, 이은구, '파출소 방법활동체제 개선방안,' 『치안논총』, 제11집, 치안연구소, 1995, p. 93.

위하여 경찰을 중심으로 하는 법집행기관이 위에서 아래까지 총체적으로 무엇인가 가능한 것을 해보라고 하는 방향을 지시하는 개념이 바로 ‘地域警察活動’이다. 오늘날 英·美에서 地域警察活動이 강조되는 이유는 지역사회의 쇠퇴와 사회통제기능의 상실을 낳은 사회의 도시화·익명화·개인의 원자화에 있다고 한다.²⁾레더렛(Louis A. Radelet)과 카터(David L. Carter)는 지역사회 경찰활동을 다양한용어로 표현하고 있는데, 그러한 용어들로는 문제지향경찰활동(Problem-Oriented Policing; POP), 지역사회문제지향경찰활동(Community Problem-Oriented Policing; CPOP), 이웃지향경찰활동(Neighborhood-Oriented Policing; NOP), 경찰지역대표자(Police Area Representatives; PAR), 시민지향법집행(Citizen-Oriented Police Enforcement; COPE), 경찰활동 실험구역(Experimental Policing District; EPD), 이웃도보순찰(Neighborhood Foot Patrol), 지역사회도보순찰(Community Foot Patrol) 등 각 경찰기관들의 독특한 철학을 반영하는 많은 명칭들이 있다.³⁾

트로야노비치(Robert C. Trojanowicz)와 하덴(Hazel A. Harden)은 지역사회 경찰활동의 범주에 포함될 수 있는 프로그램을 다음과 같이 기술하고 있다. 이러한 프로

그램에는 이웃감시(Neighborhood Watch), 지역사회파출소(mini-and shipfront-Police stations), 지역사회와의 연락(liaison with gay commnities), 여성과 아동에 대한 특별한 관심, 순찰경찰관의 가정방문, 경찰의 이미지개선을 위한 언론캠페인, 도보순찰, 마을경찰관(village constables), 아동들을 위한 안전한 가옥의 지정, 범죄의 공포 축소전략, 지정순찰(directedpatrol) 경찰이 후원하는 디스코와 운동경기, 기마순찰, 시민들로 구성된 보조경찰의 창설 등을 지적한다. 이와같이 지역사회 경찰활동의 범주에 포함되는 프로그램이 너무나 광범위하기 때문에 각 경찰기관은 최소한 1가지이상의 지역사회 경찰활동 프로그램을 실행하고 있다고 볼 수 있을 것이다.⁴⁾

1970년대와 1980년대의 연구에서는 지역주민들이 범죄문제를 해결하는데 중요한 역할을 수행할 수 있음을 지적하였다. 지역주민들은 범죄에 대한 정보를 알려 줄 수 있을 뿐만 아니라 지역사회 문제에 대하여 잘 알고 있기 때문이다. 지역사회 경찰활동은 경찰과 사회의 상호협력관계를 강화하여 범죄를 포함한 지역의 문제를 해결하고자 하는 것이다. 여기서 경찰은 시민들의 요구에 적극적이어야 할 뿐만 아니라 적극적으로 문제를 해결하려는 활동을 해야 한다. 그리고

2) 瀧美東洋, ‘지역경찰활동(Community Policing)에 관하여,’ 형사정책연구소식, 통권 제25호, 1994년 9·10월호, pp. 45 - 50.

3) The Late Louis A. Radelet and David L. Carter, The Police and The Community (New York: Macmillan College Publishing Company, 1994), p. 60.

4) Robert C. Trojanowicz and Hazel A. Harden, The Status of Contemporary Community Policing (East Lansing, Michigan: National Neighborhood Foot Patrol Center, Michigan State University, 1985), p. 8.

지역주민들도 자기 지역의 문제를 스스로 해결하려는 노력을 해야 함을 의미한다.

종합하여 정리하면 지역사회 경찰활동은 전술이 아닌 일종의 치안철학이라 정의할 수 있다. 지역사회 경찰활동은 지역사회의 필요와 요구에 부응하면서 범죄, 무질서, 범죄에 대한 공포를 축소하려는 사전예방을 강조하는 적극적(proactive)이고 분권적인(decentralized) 접근이다. 또한 지역사회 경찰활동은 경찰의 책임을 지속적으로 발생하는 문제들을 조사하고, 문제의 근본원인을 밝혀내서 해결책을 마련하는 총체적인 것으로 본다.⁵⁾

지역사회 경찰활동의 관점은 지역사회의 동질성, 범죄·공포·무질서 문제에 대한 지역사회의 대처능력, 시민들의 경찰에 대한 협조의지에 의해 좌우된다고 가정하고, 지역사회 경찰활동은 명백히 주민, 상인, 지역사회의 지도자들은 지역사회문제와 우선순위에 대해 다른 견해를 가지고 있고, 이러한 의견은 경찰에 전달되며, 문제해결을 하기 위해서 시민들은 경찰과 공동으로 노력을 할 것이라고 가정하고 있다. 또한 지역사회의 사회문화적 요인들의 비공식적 구조는 형사사법시스템의 공식적 개입보다도 더 효과적인 사회통제의 자원이며, 이러한 지역사회자원은 지역사회의 문제해결을 위해서 경찰과 공동으로 참여하는데 동원될 수

있다고 가정하고, 이러한 긍정적인 경험은 지역사회를 건전하게 강화하며 지역사회의 범죄통제와 공포축소능력을 향상시키며 질서를 유지할 수 있다고 가정한다.

2) 지역사회 경찰활동의 특성

지역사회 경찰활동은 경찰과 지역사회 관계에 있어서 범집행과 질서유지를 우선하는 경찰본위의 전통적 경찰활동의 한계를 극복하고 범죄에 대한 대응능력 증대는 물론 경찰과 주민의 공동노력을 통한 치안서비스의 향상을 모색하는 지역사회와 경찰의 공동대응모형인 것이다.

이러한 지역사회 경찰활동은 범죄진압자로서의 전통적 경찰활동의 한계, 순찰활동의 범죄억지효과와 신속한 대응시간전략 및 범죄수사의 한계, 범죄에 대한 시민의 무관심, 주민요구에 대응하는 치안서비스의 부족 등의 문제로 인하여 한계를 나타내게 되자 이에 대한 비판으로 전개된 것이다. 또한 지역사회 경찰활동은 문제지향경찰활동(Problem-oriented Policing), 지역사회에 기초한 경찰활동(Community-based Policing) 등의 다양한 명칭으로 논의되고 있으나 일반적으로 치안서비스를 요구하는 주민반응에 대한 재평가,

5) Robert C. Trojanowicz and David L. Carter, *The Philosophy and Role of Community Policing* (East Lansing, MI: National Center for Community Policing, 1988); John Eck and William Spelman, *Problem-Solving* (Washington, D. C.: Police Executive Research Forum, 1987).

범죄진압자로서의 경찰상에 대한 반성, 경찰활동의 동반자로서의 주민의 역할 및 유대강화, 문제해결능력 증진과 지역공동체를 구성하는 하나의 성원으로서 경찰위상의 재정립, 경찰활동의 비용편익분석을 통한 생산성 향상 등을 주요요소로 제시하고 있다.

지역사회 경찰활동의 주요특성을 요약하면 다음과 같다.⁶⁾

(1) 경찰과 지역사회는 상호성(reciprocity)을 토대로 책임과 권위를 공유하며 상호협력해야 한다. 이를 위해서는 지역주민을 조직화하는 일이 중요하다. 경찰은 지역주민과 밀접히 상호작용함으로써 지역문제는 물론 경찰에 대한 지역주민의 태도, 범죄에 대한 두려움감소 등의 효과를 기대할 수 있다.

(2) 경찰활동은 지역의 분권화를 통하여 이루어진다. 지역사회의 경찰서비스에 대한 수요와 관심사는 지역사회의 특성에 따라 다양하다. 그리고 경찰관은 자유롭게 다양한 관심사에 대응해야 한다.

지역사회 경찰활동은 경찰서비스를 분권화해서 경찰관을 그들이 봉사하는 지역사회에 근접시키는 것이다. 디트로이트, 미시간에서는 이를 위한 수단으로 52개의 Ministation을 설치하였다. 여기에 근무하는 경찰관들은 서비스 콜에 대한 책임을 지지

않는 경찰관이 배치된다.

이들의 주요임무는 지역사회의 범죄를 예방하는 것이다. 이 곳의 경찰관들은 시민들을 도와주고, 지역사회 회의에 참여하여 범죄예방 정보를 알려주고 도보와 순찰차를 이용하여 순찰활동을 하며, 지역주민들의 욕구를 충족시켜주기 위하여 경찰서비스를 제공하는 기능을 수행한다. 휴스턴은 1983년에 Newark프로젝트의 일환으로 Storefront Community Centers가 도입되었다. 이러한 사업은 지역주민들에게 범죄에 대한 두려움 뿐만 아니라 범죄에 관련된 인식을 변화시키는데 긍정적인 효과를 보았다고 한다. 그러나 경찰국과 Ministations의 유기적인 협력관계를 유지하는 것이 문제로 대두되었다.

(3) 기존의 차량중심적인 서비스 요구에 대한 소극적인 순찰방법은 도보순찰과 문제해결지향적인 순찰활동으로 바뀌어야 한다. 도보순찰을 통하여 경찰과 시민의 접촉을 강화한다.

(4) 지역사회 주민을 지향하는 순찰활동을 효과적으로 전개하기 위해서는 경찰관들로 하여금 순찰업무외의 행정적이고 지원적인 업무를 제거할 필요가 있다.

6) 이상안, 박범래, 노승일, 임학순, 이은구, 전개서, pp. 93 - 94.

3) 지역경찰의 의의

일본경찰의 경우「地域警察運營規則⁷⁾」 제2조에 따르면 地域警察은 지역의 실태를 파악하고, 그 실태에 즉응하는 동시에 주민의 의견 및 요망에 부응하는 활동을 행함과 함께 시민의 일상생활에 있어서 항상 경계태세를 유지하고 모든 경찰사상(警察事象)에 즉응하는 활동을 행하고, 복잡한 시민의 일상생활의 안전과 평온을 확보하는 것을 임무로 한다. 전항의 임무를 수행하기 위해서 지역경찰관은 지역을 담당하여 자각과 책임을 가지고, 시민에게 적극적인 봉사를 행하고, 시민과 양호한 관계를 유지함과 함께, 관내의 실태를 정확하게 파악하려고 노력하지 않으면 안된다고 규정하고 있다.

미국경찰의 경우 한국의 지역경찰운영과 비슷한 대표적인 사례는 뉴욕경찰의 지역사회 순찰경찰관 프로그램(New York City: Community Patrol Officer Program)에서 찾아볼 수 있다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다.⁸⁾

뉴욕시의 75개 경찰서에서 10명씩의 경찰관을 차출하여 지역사회 순찰경찰관(Community Patrol Officer: CPO) 750명을 구성하고, 이들은 특정지역에 고정적으로 배치되어 범죄와 질서유지를 담당할 책임이 있었다. CPO의 근무시간은 관할구역에서 가장

문제가 많은 시간대에 상급관리자가 인정하는 상태에서 자율적으로 근무할 수 있는 자율권이 부여되고, 이들은 시민들과의 접촉을 용이하게 하기 위해서 도보로 순찰을 하며, 지역사회 순찰경찰관의 역할을 충실히 수행할 수 있도록 911 긴급신고에 대응할 의무로부터 면제된다. 911로 접수되는 신고건수를 줄이기 위해 비긴급사건은 CPO 사무실에 신고하도록 지역주민들과 상인들에게 권장함으로써 911 신고건수를 줄일 수 있었다. 각각의 CPO는 “Beat Book”이라는 근무일지를 작성해야 한다. 이것은 매달의 업무계획, 서류업무, 관할구역의 문제점, 경찰대책의 우선순위, 대응전략, 집행과정, 지역사회 지도자, 상업시설 등에 관한 사항이 포함되어야 하고, CPO는 파트너와 함께 순찰한다기 보다는 단독으로 순찰을 한다.

이 프로그램의 조직과 운영의 원칙은 특정지역에 순찰단위의 고정적 배치, 각 순찰단위는 지역의 문제, 문화적 특성, 자원에 관한 정보의 수집과 생산, 지역주민들과 상인들과의 친밀한 관계의 유지, 지역문제의 인식, 분석, 우선순위선정과 문제를 해결하는데 있어서 지역사회 시민들을 참여시키기 위한 공식·비공식메카니즘의 동원, 지역경찰단위의 책임증가와 지역문제해결에 대한 재량권의 강화, 지역사회로부터 경찰로의 정보흐름을 강화하고 이러한 정보를 바탕으로

7) 地域警察運營規則(昭和40年6月19日 國家公安委員會規則第5號, 最終改正: 平成6年6月2日 國家公安委員會規則第14號).

8) Jerome E. McElroy, Colleen A. Cosgrove and Susan sadd, Community Policing: The CPOP in New York(N. Y.: Sage Publications, 1993), pp. 5~25.

범죄인의 체포와 불법활동의 파악, 지역범죄문제에 대한 정확한 정보를 주민대표와 공유하고 해결하기 위한 노력의 결과를 주민들에게 고지하는 것이다.

지역경찰이란 경찰의 업무별 구분에 의한 분야로서 일정한 담당구역을 가지는 순찰지구대를 활동거점으로 하여 경찰관이 범죄 및 사고 발생을 예방하기 위한 순찰을 실시함과 아울러 발생하는 각종 경찰사건·사고에 대응하는 활동과, 순찰지구대 관할구역을 다시 세분하여 치안센타를 중심으로 각종 경찰민원을 처리하고 범죄정보 및 지역문제에 대한 주민의 요구를 수집 해결하도록 하는 전문 지역사회경찰활동을 포함하는 일반적이고 초기적(1차적)인 경찰업무를 수행하는 경찰 또는 경찰활동과 이와 같은 임무와 활동을 적정하고 효율적으로 실시하기 위한 관리업무를 담당하는 경찰관을 말한다.⁹⁾

2. 범죄피해의 심각성과 지역경찰관의 역할

1) 범죄피해의 심각성

범죄피해자의 충격은 첫째로 육체적 피해이다. 피해자들은 자신이 피해를 당했다는

사실을 인식하는 순간 수많은 육체적 반응을 경험한다. 아드레날린의 급증, 심장박동의 증가, 호흡증가로 인한 혈중 탄산가스 감소, 떨림, 마비, 얼어붙는 듯한 느낌, 사물이 매우 느리게 움직이는 듯한 느낌, 입이 마르거나, 후각과 같은 특정한 감각의 증가 등이 그것이다. 때로 이러한 육체적 반응의 일부는 범죄행위가 종결된 후 그 범죄에 대한 기억을 되살리는 과정에서 나타날 수 있다.

폭력적 범죄는 거의 대부분 육체적 피해를 수반한다. 범죄로 인해 육체적 피해는 찰과상, 타박상, 자상 및 골절 등 모든 형태로 나타날 수 있다. 범죄피해로 인한 장애가 발생하는 경우에는 말할 나위도 없지만, 장애에 이르지 않는 않더라도 모든 육체적 상처가 피해자에게 항구적 영향을 남길 수 있다. 육체적 외상으로 인해 훨씬 장기의 치료를 요하는 심리적 상처가 발생할 수도 있다. 문화적, 성적 또는 직업적 요소도 항구적인 공포나 무기력증을 야기할 수 있다.¹⁰⁾

둘째로, 정신심리적 피해가 심각하다. 피해자의 1차적 반응은 충격, 공포, 분노, 고립감 또는 죄책감 등이다. 이러한 반응 중 일부는 제2단계의 반응으로 보다 구체화될 수 있다. 범죄에 대한 피해자의 제2차적 반응은 제1차적 반응의 연장선상에 있다. 예컨대, 수사기관 또는 법정에 출석하거나 치료를 받는 기간중에 생겨나는 분노의 감정이다. 그

9) 경찰대학, 범죄예방론, 2004, p. 291.

10) 김용세·류병관, “피해자학의 발전과 피해자 보호의 최신경향”, 피해자학연구, 제10권 1호, 2002, p. 158.

11) United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, Handbook on Justice for Victims, Center for International Crime Prevention, 1999, p. 9.

분노는 자기 자신에게 향할 수도 있고 형사사법기관을 비롯한 국가, 가족 심지어 피해자를 지원 보호하는 조직이나 개인에게 향해질 수도 있기 때문에, 피해자 지원을 위한 자원봉사자들로서는 적절히 대응하기 어렵다. 이러한 기간을 지나면 심각한 혼란기가 도래하는데, 이 시기에 피해자는 사건에 대한 악몽과 의기소침, 죄책감, 자존심 상실과 같은 다양한 심리적 반응을 보인다. 인생은 덧없는 것으로 느끼고, 주위에 대한 신뢰도 상실한다. 심지어는 알콜이나 약물에 탐닉하거나 정상적인 사회관계로부터 이탈하여 사회를 기피하는 양상을 보일 수도 있다. 범죄로 인한 심리적 상처의 가장 심각한 형태가 심리적 외상 후 스트레스 장애(post-traumatic stress disorder: PTSD)이다.¹²⁾

2) 지역경찰관의 역할

지역경찰관은 관할지역의 실태를 파악하여 그에 알맞은 활동을 하고, 항상 경계태세를 유지하고 모든 경찰사안에 즉시 대응할 준비를 갖추어야하며 주민 생활의 안전과 평온을 확보하기 위해 부단한 범죄예방활동을 함과 동시에, 전통적으로 수행하던 법집행자(law enforcement

officer)를 넘어서 치안서비스의 공동생산을 위한 매개자로서 지역치안을 책임진다는 사명감을 가지고 경찰활동을 수행하고 주민에 대한 적극적인 봉사 및 원활한 관계유지에 노력하여야 할 임무가 있기 때문에 「지역경찰 조직 및 운영에 관한 규칙」에서는 폐지된 과거의 「외근경찰관근무규칙」에 규정된 임무에 비교해서 지역주민과 신뢰관계를 형성하고 경찰활동에 주민의 참여를 유도하며 각종 정보의 교류 및 지역사회 문제의 해결자(problem solver)로서 지역사회 경찰활동의 수행에 비중을 두어 규정하고 있다.¹³⁾

뉴욕경찰국 지역사회 순찰경찰관 프로그램에 있어서 지역사회 순찰경찰관(communitary patrol officer: CPO)의 역할은 다음과 같이 4가지로 나눌 수 있다.¹⁴⁾

그것은 ①기획자(planner), ② 문제 해결자(problem solver), ③지역사회 조직자(communitary organizer), ④정보교환의 매개역할(information exchange link)이다.

① 기획자

기획자로서의 역할은 지역사회 관할 구역내의 주민들이 직면한 주요범죄와 무질서문제를 정확히 파악하여 순찰활동에 활용하는 것이다. 이를 위하여 관련통계자료를 조사하고, 순찰활동을 하면서 관찰한 것들을

12) Ibid, p. 4

13) 조강원, "지역경찰제의 실태 및 개선방안에 관한 연구", 「경찰학연구」, 제6호, 2004, p. 132.

14) M. J. Farrell, "The Development of the Community Patrol Officer Program: Community-oriented Policing in the New York City Police Department," In J. R. Greene & S. D. Mastrofski(Eds.), Community Policing: Rhetoric or Reality(New York: Praeger, 1988), pp. 73 - 88.

기록하며, 지역사회의 주민, 상인, 다른 정부기관 공무원들로부터 자료를 수집한다. 이러한 자료를 검토하여 업무계획을 수립하고 순찰활동에 반영한다.

② 문제해결자

CPO는 지역사회의 문제해결자이다. 기획을 집행하는 과정에서 4개 유형의 대응 방안을 활용한다. 이것은 법집행, 상급부서에 지원요청, 다른 공공기관 및 민간자원의 활용, 지역사회의 개별시민 혹은 단체의 동원이다. CPO의 전략은 이러한 모든 자원을 이용하고 성공적인 집행을 위해조정역할(coordinating)을 수행하는 것이다.

③ 지역사회 조직자

지역사회 구성원들이 CPO의 활동에 동의하지 않는다면 범죄와 생활의 질문제를 해결하는데 있어서 지역사회 자원을 동원할 수 없다. 지역문제에 대한 시민의식을 고양하고, 문제를 해결하는 전략으로서 지역사회 주민들과 단체를 동원하며, 이러한 참여를 권장하고 해결책을 마련하기 위한 조정을 함으로써 지역사회 조직자의 역할을 담당한다. CPO는 문제해결에 도움이 되는 자원을 파악하고 시민들을 조직화하여 시민참여를 활성화해야 한다.

④ 정보교환의 매개역할

CPO는 지역사회와 밀착된 경찰활동을 펼치면서 지역문제의 상황과 위치, 활동중인 범죄인, 조직범죄인의 활동, 불법적인 약물과 장물거래 네트워크, 시민들의 범죄공포에 관한 정보와 이에 대한 경찰의 대응방안을 상급 경찰관서에 제공해야 한다.

또한 시민들에게는 지역문제에 대한 정보를 제공하고, 범죄피해가능성이 높은 시민들에게 충고, 범죄예방요령, 경찰운영에 관한 정보를 제공해야 한다. 이러한 CPO의 정보교환역할은 범죄인의 체포가능성을 높이고, 경찰과 시민사이의 상호협력을 강화하며, 경찰이 지역사회 생활의 질을 개선하기 위해서 노력하고 있다는 것을 시민들에게 알리는 것이다.

경찰은 범죄피해자를 최초로 접할 뿐 아니라 시종 긴밀히 접촉하는 국가기관이다. 특히 시민의 자유와 권리를 확실하게 보장해 줄 의무를 지고 있는 경찰이기에 피해자의 보호에 대한 1차적 책임이 경찰에게 있다는 것은 불문가지이다.¹⁵⁾

더구나 지역경찰은 대체로 경찰의 기능 중에서 가장 먼저 피해자와 접촉하는 지역사회의 파수꾼이다. 지역경찰은 지역사회의 안정과 평화를 위해서 범죄문제해결을 위한 기획자, 문제해결자, 지역사회 조직자, 정보교환의 매개역할을 적절히 수행해야 하고, 이와 더불어 피해자 보호를 위해 노력해야 한다. 지역경찰이 피해자 보호에 유리한 점으로는

15) 李基鎬, "被害者 保護에 있어서 警察의 役割", 被害者學研究, 1995·1996/4호, p. 35.

주민과의 접근성이 용이하여 수사경찰보다 피해자보호를 더 잘 할 수 있으며, 조직이 방대하여 주민들에게 각종 범죄관련 정보의 전파가 용이하고, 기동성을 가지고 있어서 신속하게 피해자를 보호할 수 있는 특성을 가지고 있다. 또한 지역경찰이 지역을 비교적 잘 파악하고 있어서 범죄피해예방에도 유리한 구조를 가지고 있다.

Ⅲ. 한국 지역경찰제의 현황과 피해자대책

1. 지역경찰제의 현황

지역경찰제는 경찰서 관할구역을 인구, 면적, 범죄율 등 치안수요, 주민생활권, 교통망 등 지역실정을 종합적으로 고려하여 3~5개 권역을 나누고 권역별로 “순찰지구대”를 편성하여 운영하는 방식으로 기본형(도시형), 농촌형, 특수형 등 3가지 형태가 있으며 전국적으로 순찰지구대는 866개소를 두고 있다.

기본형은 기존의 도시지역 파출소 3~4개(3개가 기준)를 1개 순찰지구대로 편성하고, 과거의 파출소(치안센터)에 민원담당관을 1~4명 배치하여 주민에게 치안관련 서비스를 제공하고 통합된 파출소 인력을 순찰반으로 편성 지구대 사무소에서 집중 운영함으로써, 외근 인력의 기동성과 지역성을 구분하고 집중시켜 도시지역 경찰활동을 전문화하는 것이다. 순찰지구대는 경찰서 생활안전과장 소속으로 1개 순찰지구대에는 순찰지구대장, 사무소장, 순찰지도관, 순찰요원, 관리요원, 민원담당관을 둔다. 경감인 순찰지구대장이 해당 순찰지구대 활동과 업무의 총괄지휘 및 지역책임자 역할을 수행한다.

〈표 3 - 1〉 전국의 경찰서, 순찰지구대, 특수파출소 및 과거 파출소 현황¹⁶⁾

| 구 분 | 계 | 서울 | 부산 | 대구 | 인천 | 울산 | 경기 | 강원 | 충북 | 충남 | 전북 | 전남 | 경북 | 경남 | 제주 |
|--------|-------|-----|-----|-----|-----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|
| 경찰서 | 231 | 31 | 14 | 8 | 8 | 4 | 30 | 17 | 11 | 19 | 15 | 26 | 24 | 22 | 2 |
| 순찰지구대 | 866 | 141 | 56 | 36 | 31 | 15 | 114 | 50 | 40 | 69 | 65 | 83 | 78 | 83 | 5 |
| 특수파출소 | 213 | 12 | 1 | 3 | 11 | 1 | 40 | 16 | 2 | 3 | 10 | 44 | 48 | 7 | 15 |
| 파출소(구) | 2,944 | 456 | 180 | 113 | 112 | 49 | 378 | 164 | 126 | 247 | 222 | 312 | 295 | 256 | 34 |

16) 2002년 현재 현황, 경찰청, 「2003 경찰백서」, p. 139; 경찰청, 생활안전국, 2003. 12. 20. 현재.

지구대 사무소는 과거의 3~4개의 파출소를 통합한 순찰지구대의 중심이 되는 장소로서 해당 순찰지구대 소속 경찰관의 근무교대, 조회, 교육 등이 실시되는 곳이다. 순찰지구대 경찰관별 담당업무로는 다음과 같다. 순찰지구대사무소장은 지구대장 아래에서 순찰팀장으로서 3교대제 근무를 실시하면서 소속 순찰요원의 근무를 감독하고 제반 사건·사고 발생시 현장상황을 지휘·처리한다. 3명의 사무소장은 경위로 임명하고 순찰요원과 같이 3부제 근무를 하면서 지구대사무소와 파출소(치안센터)의 일일근무 전반을 지시·감독한다. 3명의 소장은 각자 담당구역을 지정하여 근무함과 동시에 제1소장은 경무, 장비, 통신, 기타 2·3소장의 업무에 해당하지 않는 업무를 담당하며 지구대장 유고시 업무를 대행한다. 제2소장은 방법·수사·형사업무를, 제3소장은 경비·교통·정보·보안·외사업무를 담당한다. 관리요원은 일근제로 순찰지구대 행정 및 경리업무 등을 담당한다. 대개 2명으로 구성되어 사무소에서 일근근무를 수행하는데 경찰서에서 지시하는 각종 행정업무와 사무소장이 지정한 사무를 처리하며, 지구대 운영에 필요한 관서운영경비를 관리한다. 순찰요원은 순찰팀별로 편성·배치하는데 2인 1조, 2교대 근무를 원칙으로 순찰지구대 관할지역에 대한 현장치안활동(도보순찰, 사이카순찰)을 수행한다.

과거의 파출소 즉 순찰지구대로 인력이 차출되어 남게된 파출소를 치안센터로 지정하고 이곳에 근무하는 경찰관을 민원담당관이라고 한다. 이들은 치안공동생산을 위한 주민의 참여통로로서 경찰민원접수 및 처리, 지역주민을 위한 치안서비스제공, 타기관 협조 및 협력방법활동 전개, 지역 치안모니터링 등으로 과거 파출소장이 담당하던 직무와 거의 동일한 직무를 수행한다.

〈표 3 - 2〉 순찰지구대 경찰관별 담당업무 자료: 경찰청, 「지역경찰업무지침」 2003. 10.

| 구 분 | 내 용 |
|---------|--|
| 순찰지구대장 | ○ 지구대 총괄 지휘·감독, 관리 |
| 지구대사무소장 | ○ 해당근무시간대 권역별 근무자 근무상황 감독 ○ 권역별 각종 사건·사고 발생시 현장지휘 및 조치 ○ 담당구역(파출소) 지역경찰활동 및 협력활동(자율방범대 순회관리) ○ 제1소장(경무·장비·통신·기타), 제2소장(방법·수사·형사), 제3소장(경비교통·정보보안외사) |
| 순찰지도관 | ○ 권역별 범죄분석 및 대책 수립 ○ 지구대근무자 근무지도·감독 ○ 사무소장 유고시 업무대행 |
| 관리요원 | ○ 권역별 범죄분석·대책 등 방법계획 ○ 관서운영경비 관련업무 ○ 지구대 행정업무, 기타 사무소장 지정근무 |
| 순찰요원 | ○ 현장근무 및 지원활동 수행 ○ 형집행장 처리 ○ 업무지원반은 지구대상황근무 및 사건·사고처리지원 또는 인수하여 처리 |
| 민원담당관 | ○ 정찰민원 등 서비스 업무수행 ○ 소재수사, 초동조치, 치안모니터링 ○ 청사환경정비, 자율방범대 관리 기타 사무소장이 지정한 업무 |

2. 피해자대책 추진현황과 문제점

1) 추진현황

한국경찰의 피해자 보호는 최근예야 비로소 진행되고 있다. 2004년 6월 7일 경찰청 수사국 산하에 피해자대책실을 설치하고 피해자 보호를 위해 각종 시책을 마련하고 있다. 경찰은 6월 7일 전국 경찰관서 범죄피해자 대책관을 대상으로 범죄피해자 보호 워크숍을 갖고 새로 발족한 범죄피해자 대책실을 중심으로 기존의 범인검거 실적 위주에서 피해자 보호위주로 경찰활동의 패러다임을 근본적으로 전환해 나가기로 했다. 경찰은 이를 위해 건수 위주의 일제단속 등 기존 관행을 과감하게 지양하고 주민 체감치안 위주의 신속 공정한 형사활동으로 시스템을 대폭 전환하고 경찰관직무집행법 개정 및 범죄피해자 보호규칙 제정 등을 통해 피해자 보호를 경찰의 기본임무로 정하기로 했다.¹⁷⁾

또한 경찰청에서는 '04. 6. 7. 범죄피해자 대책실 출범과 함께 범죄피해자 보호의 중요성을 재인식하는 계기로 삼고자 범죄피해자 보호 관련 체험사례·시책 아이디어·표어를 현상 공모하여 시상을 하기도 했다.

한편, 경찰청은 범죄피해자 대책의 일환으로 “피해자 등에 대한 통지제도”를 마련하였다. 범죄수사규칙중개정규칙(훈령 제420호, '04. 5. 1 발령) 제10조의 3(피해자 등에 대한 통지)을 신설했는데, 그 내용은

다음과 같다. ① 수사를 할 때에는 피해자 등에 대하여 형사절차의 개요를 설명하고, 당해 사건의 처리진행상황 및 기타 피해자 등의 구조에 도움이 되는 사항을 통지하여야 한다. 다만, 수사 또는 재판에 지장을 주거나 사건관계자의 명예와 권리를 부당히 침해할 우려가 있는 때에는 예외로 한다. ② 전항의 통지는 피해자 등의 비밀보호를 위해 구두, 전화, 우편, 모사전송, 이메일 등 피해접수시 피해자가 원하는 방법으로 한다.

2) 문제점

첫째, 현재의 추진상황은 주로 수사 부분에 초점을 두고 있다. 피해자대책실을 수사국산하에 두고 있듯이 수사부서 중심으로 피해자대책을 추진하고 있는 것이다. 주민가까이에 설치되어 있는 순찰지구대에 근무하는 지역경찰에 의한 피해자 보호문제는 아직 본격적으로 진행되고 있지 못하다.

둘째, 법적 근거가 미약하다. 피해자 보호관련 법령은 거의 없다. 다만 경찰청장의 훈령의 형식으로 「범죄수사규칙」에 피해자 등에 대한 통지제도를 마련하고 있을 뿐이다. 이는 피해자 보호업무가 상대적으로 중요성을 인정받지 못한 결과라고 보여진다. 국회에서 통과한 법령수준의 피해자 보호규정이 있어야 예산을 확보하고 피해자보호를 위한 전담 직원을 배치할 수 있으며 피해자보호에 만전을

17) 사이버경찰청 뉴스: http://npa.news.go.kr/warp/webapp/news/view?r=§ion_id=p_sec_1& i...(2004. 8. 14)

기할 수 있을 것이다. 법률수준의 입법을 점차적으로 추진하고 경찰청의 훈령 수준에서라도 피해자 보호관련 조항을 적극적으로 신설할 필요성이 있다. 지역경찰의 경우에는 지역경찰 조직 및 운영에 관한 규칙에 피해자보호 조항을 신설하는 것도 가능할 것이다.

셋째, 지역경찰은 관할지역의 실태를 파악하여 그에 알맞은 활동을 하고, 항상 즉응체제를 유지하여 경찰업무 전반에 걸쳐 초동조치를 함으로써 주민생활의 안전과 평온을 확보하는 임무를 가지고 있다. 이와 같이 광범위한 업무를 수행하다 보면 본연의 지역사회 경찰활동을 제대로 수행할 수 없게 된다. 지역경찰을 전문 방법경찰로 발전시켜야 하는데, 현재의 지역경찰은 과거의 관례대로 시행해오던 순찰활동을 계속할 뿐만 아니라 전문경찰활동이라 할 수 있는 경무, 교통, 수사경찰의 활동까지 모두 수행하고 있다. 물론 초동적·일차적인 조치는 당연히 지역경찰의 업무이지만 그 한계를 넘어서서 전문경찰이 수행해야 할 영역까지 떠넘기고 있어서 피해자보호를 할 수 있는 여건이 않된다는 것이다.

넷째, 피해자 보호를 위한 지역사회와의 연대를 통한 피해자 보호네트워크가 충분히 구성되어 있지 못하다. 범죄피해자를 대상으로 정신적 피해회복을 위한 상담 등을 시행하기 위해서는 경찰만의 자원으로는 불가능하다. 피해자 보호를 위한 유관단체와 연대를

도모하면서 전화, 면접상담·자원봉사 상담원을 육성하고 발굴하고 민간피해자 지원단체에 지원을 실시해야 한다.

IV. 일본 지역경찰의 피해자 대책

1. 피해자 대책의 기본방침

일본경찰은平成 6년(1994)에 경찰법을 개정하여 종전의 형사국 보안부가 폐지되고 생활안전국이 신설되었다. 이 부서의 임무는 범죄, 사고 등 시민생활의 안전과 평온에 관련된 업무와 지역사회에 있어서의 피해자 보호이다.¹⁸⁾

1996년 2월에는 피해자 대책 기본방침을 정리한 「피해자 대책요강」을 제정하고 2001년에는 범죄심문규범에 피해자대책에 관한 규정을 정비하였다. 여기에 기초를 두고 각 도도부현 경찰에서는 그 중요성 및 기본적인 사고방식을 조직의 구석구석까지 철저히 인식시켜 피해자 대책을 시행하고 있다. 2001년 4월에는 범죄피해급부제도의 확충을 도모하고 피해자에 대한 원조 조치에 관하여 범죄피해자급부금지급법의 일부를 개정하는 법률이 제정되었다. 개정법에서는 “경시총감 또는 도도부현 경찰본부장 또는 경찰서장(이하 경찰본부장 등)은 범죄피해 등을 빠른 시일에

18) 横山雅之, “生活安全警察における被害者対策について”, 警察學論集, 第49卷 第4號, pp. 57~58.

완화하기 위한 조치로서 피해자 등에 대하여 정보의 제공·조언 및 지도·경찰직원의 파견 기타 필요한 원조를 하기 위해서 노력해야 한다”고 규정하고 있다.

국가공안위원회는 그 적절하며 유효한 실시를 위해서 「경찰본부장에 의한 범죄피해자 등에 대한 원조 실시에 관한 지침」(2002년 국가공안위원회 고시 제5호)를 2002년 1월 31일에 공포하고 4월 1일부터 실시하고 있다.¹⁹⁾

「경찰본부장 등에 의한 범죄피해자 등에 대한 원조실시에 관한 지침」에 따라 임상심리전문가에 의한 수업의 실시, 성범죄등에 대응하기 위해 여성경찰관이나 심리학 등의 지식을 가진 직원배치, 관련 기관과의 연대추진 등을 통하여 기반을 정비하고 있다.

2. 지역경찰의 피해자보호 사례

지역경찰관은 피해자의 심정을 배려하여 피해함의 수리 및 현장방범지도, 순회연락에 의한 피해자가정의 정기적 방문을 시행하고 있고, 형사부서와 연대를 긴밀히 하면서 피해자에게 적절한 정보제공, 지역사회와의 연대를 통하여 재피해방지대책을 추진하고 있다. 그 구체적인 사례는 다음과 같다.²⁰⁾

1) 滋賀縣 彦根警察署

침입절도사건이 발생한 경우 事件連絡表(담당경찰관의 성명, 경찰서, 교번 등의 전화번호, 방법상의 유의사항 등이 기재되어 있다)을 작성하고, 교번 등의 지역경찰관이 피해자자택에 特別巡廻連絡을 시행하여 배포하며, 방법지도를 행함과 함께 교번 등의 담당자를 명확히 알리고 이후의 피해자와의 연락을 용이하게 하고 있다.

2) とちぎ縣 足利警察署

범죄의 발생실태와 지역주민의 요망을 고려하여 방범협회, 자치단체, 지역의 기업등과 연대하여 방범등을 설치하는 가로등 작전을 추진하여 1,000개이상의 방범등을 증설했다.

3) 埼玉縣 警察

(1) 기차내에서의 성범죄등의 피해를 입은 여성이 상담을 쉽게 받을 수 있도록 平成 6년 6월 철도경찰대 大宮驛派遣所에 「癡漢被害相談所」를 설치하고 여성경찰관이 상담을 시행하고 있다.

(2) 본부 생활안전과 婦人警察官 9명으로 방범지도반 「해바라기」를 설치하고 현의 각

19) 警察廳編, 「警察白書」, 平成14年版(2002년), p. 338.

20) 横山雅之, 前掲論文, pp. 57~58.

지역에 연간 80회 방문하여 약 4,400명의 고령자를 대상으로 고령자가 당한 악질상법, 강도 등에 관하여 방법지도를 행하고 피해의 방지를 위해 노력하고 있다.

(3) 越谷警察署에서는 지역의 자원 봉사자의 협력하면서 시력이 부자유한 사람의 안전을 지키기 위해 점자로 지역안전뉴스의 발행을 지원하고, 지역의 범죄발생상황 등의 정보를 제공하고 있다.

4) 警察廳

경찰청에서는 재단법인 전국방범연합회와 협력하여 여성의 성범죄피해를 방지하기 위해 부인경찰관, 여성단체관계자 등의 의견을 수집하고 피해를 당한 여성의 관점에서 기차내에서의 치한피해방지를 위한 비디오를 제작하여 홍보·지도에 활용하고 있다.

5) 岐阜縣 警察

본부 생활안전총무과의 여성경찰관 3명으로 교육반 「민들레」를 설치하고 유아와 아동을 대상으로 한 범죄에 대응하기 위하여 순회교육지도를 행하고 있다.

6) 靜岡縣 磐田警察署

관내의 자동차제조회사 등에 많은 일본계 브라질사람들이 근무하고 있으므로 이들의 범죄피해방지를 위해 포르투갈어로 생활안전매뉴얼을 작성 배포했다.

7) 廣島縣 警察

자원봉사 방법설비전문가로 구성된 ‘방법기기업안전추진대’와 연대하여 맨션 등을 방문하고 방법설비에 관한 구체적인 지도·조언을 적극적으로 행하고 있다.

3. 상담·카운셀링체제

일본경찰의 안전상담현황²¹⁾을 살펴보면 평성 15년(2003년) 중의 상담건수²²⁾는 1,519,156건이고 평성14년의 1,058,772건에 비교하여 460,384건(43.5%)이 증가했다. 주요상담내용은 고금리등의 금융관계 거래(惡質商法)에 관계된 것이 527,592건(전체의 34.7%), 계약 및 상거래(契約·取引關係)가 196,748건(전체의 13%), 범죄등의 피해 방지에 관계된 것이 140,645건(전체의 9.3%)이다.

21) <http://www.npa.go.jp>(2004. 8. 9): 平成15年中の警察安全相談の状況について

22) 상담건수는 警察總合相談室 및 警察本部, 警察署의 警察安全相談窓口에서 취급한 건수를 말한다.

〈표 4 - 1〉 증가하고 있는 주요 상담내용(전년비)

| 상담내용 | 평성14년 | 평성15년 | 증가수 | 증가율 |
|----------------------|--------|---------|---------|--------|
| 악질상범(고금리 등의 금융관계거래등) | 65,008 | 527,592 | 462,584 | 711.6% |
| 하이테크관계(인터넷사기 등) | 13,562 | 37,987 | 24,425 | 180.1% |
| 소년문제(비행문제 등) | 23,184 | 27,949 | 4,765 | 20.6% |

경찰에 의한 상담은 매년 증가추세이고, 상담에 따른 조치로는 조연·지도, 경고·설득, 타기관에 교시, 검거·보도, 계속, 기타로 나타나고 있다. 평성 15년의 경우 조치사항은 조연·지도가 전체 1,519,156건중 1,167,788건으로 전체의 76.9%이고, 경고·설득이 33,260건으로 2.2%이며, 계속은 상담부분에 인계하여 계속대응중인 것으로 43,662건 4.1%를 차지한다.

경찰안전상담을 충실하게 하기 위한 조치로는 警察安全相談員(비상근직원)을 평성 16년(2004년) 4월 1일 현재 전국적으로 664명을 배치하고, 「경찰상담의 날(9월 11일)」을 중심으로 홍보활동을 실시하며, 소비자센터등 관계기관 및 단체와 연대를 추진하고 있다.

V. 피해자 보호방안

1. 법규의 정비

범죄피해자는 범죄행위로 인하여 생명, 신체, 재산, 명예 등의 법익을 침해당한 자인데도 불구하고 형사소송법이나 형사정책에서는 피의자, 피고인의 인권보호에만 관심을 가질 뿐 범죄피해자는 단순한 소송의 객체로서 수사대상이나 도구로 인식된 것이 사실이었다. 이에 1987년 11월 28일에 제정된 범죄피해자 구조법은 나름대로 의의를 가진다. 그러나 이는 범죄피해자의 경제적 어려움 해소에는 다소 도움을 줄지언정 피해자의 인권이나 신변보호와는 무관하게 규정되어 있다.²³⁾

범죄피해자가 정신적 충격에서 재기하고 헌법에 의해 보장된 행복추구권을 보장하기 위해서는 범죄피해자의 권리가 확립되고 사회전체가 범죄피해자를 지원하는 체제를 구축하여야 한다. 이를 위해서는 범죄피해자를 고립시키지 않고 범죄피해자와의 공생 추구를 천명하는 범죄피해자기본법이 제정되어야 한다. 범죄피해자 기본법에는 범죄피해자의 존엄성보장, 프라이버시의 존중을

23) 李基鎬, 前掲論文, p. 26.

기본이념으로 하고, 수사기관 등으로부터 정보제공, 국가에 대한 피해회복의 요구, 국가로부터의 지원 등을 범죄피해자의 권리로 자리매김함과 아울러, 국가 및 지방자치단체가 범죄피해자지원의 책무를 질 것을 명기하여야 한다.²⁴⁾

사실 범죄피해자구조법은 1987년 6월에 진행된 민주화요구시위에 따라 여야 합의에 의해서 8개항목의 개혁조치가 있었는데, 이러한 과정속에서 동년 11월 피해자구조법이 탄생하게 된다. 이 법률은 피해자에 대한 물질적 보상에 초점을 두었지 피해자의 권리를 보호하기 위한 내용 즉 상담, 정보제공, 정신적 배려 등에 대해서는 전혀 언급하지 않고 있다. 더구나 1차적 피해자 접촉기관인 경찰의 피해자 보호에 대한 내용은 전무하다. 경찰이 주도적으로 피해자를 보호하는 일본과는 다르게 법무부에서 입안하여 만들어진 법률로서 피해자를 보호하기에는 미흡한 법률이었다.

이에 따라 경찰에서는 관련법규가 미비하기 때문에 적극적으로 피해자를 보호할 수 없고, 피해자보호업무가 경찰의 본연의 의무라고 생각하지 않게 되며, 법적 근거가 있으면 예산적 조치가 수반될 수 있기 때문에도 관련 법규의 마련이 필수적으로 요구된다.

일본의 경우 범죄피해자등급부금의

지급등에 관한 법률 제22조에 따르면 “경시총감 혹은 도도부현 경찰본부장 또는 경찰서장은 범죄피해 등의 조기경감에 도움이 될 수 있도록 조치를 취하고, 피해자와 그의 유족에 대하여 정보제공, 조언 및 지도, 경찰직원의 파견뿐만 아니라 필요한 원조를 행하기 위해서 노력하지 않으면 안된다”라고 규정하여 피해자 보호를 위한 경찰의 임무를 규정하고 있다. 한국경찰에서도 이러한 점을 고려하여 경찰에 의한 피해자 보호를 강화할 수 있도록 법적 근거를 마련해야 한다. 내부규정인 훈령의 형태로 피해자 보호규정을 신설한다기 보다는 법률의 형태가 되어야 한다. 이럴 경우 경찰의 조직에 피해자 보호 부서를 설치할 수 있고 예산적 조치를 수반할 수 있기 때문이다.

2. 구체적인 시책

1) 11월 2일의「범죄신고의 날」을「경찰상담의 날」혹은「범죄문제상담의 날」로 변경

11월 2일을 범죄신고의 날로 지정하고 있으나 “신고”라는 용어는 국민에게 부담을 주고 강요하는 느낌이 강하고, 이는 경찰이 범죄신고를 권유하거나 신고해주기를 바라는 권위주의적인 성격을 가지고 있다.

이것보다는 “상담”이라는 용어가 적절할 것

24) 박병식, “경찰의 범죄피해자 보호 - 일본경찰의 피해자대책을 중심으로 -”, 「21세기 한국경찰의 패러다임」, 한국공안행정학회 2004년도 춘계학술세미나, p. 25

같다. 일본경찰은 9월 11일을 “경찰안전상담”의 날로 지정하고 있다. 한국의 경우 11월 2일(범죄신고의 날)을 “경찰상담의 날” 혹은 “범죄문제상담의 날”로 지정하는 것이 더 적극적으로 국민에게 서비스를 제공하는 느낌을 줄 것 같고, 진일보한 것이다. 따라서 한국의 경우도 11월 2일을 경찰상담의 날 혹은 범죄문제 상담의 날의 지정하는 것을 고려해 볼 수 있다. 이러한 상담을 통하여 자연스럽게 범죄신고가 유도될 수 있고 신고의 날로 지정한 것보다 더 나은 효과를 거둘 것으로 생각된다.

상담에 임할 경우에는 민사문제와 사기의 경계선이 애매한 경우가 상당수 있으므로 일반시민은 그 구별을 하기가 어렵다. 따라서 경찰은 민사문제불간섭의 원칙에 의하여 상담을 소극적으로 하기보다는 민사문제에 까지 적극적으로 상담해 줄 필요가 있다.

그리고 과거에 민사문제로 여겨졌던 가정폭력문제가 형사문제로 다루어지고 있고, 민사문제로 야기된 것들이 궁극적으로 다툼 끝에 심각한 범죄가 발생하는 경우도 빈번하기 때문에 이러한 것들에 대해서도 경찰관들은 적극적으로 상담하는 적극성을 보여야 할 것이다.

2) 전지구대의 약 10%를 「여성상담지구대」로 지정

전국 233개 경찰서에 소속되어 있는 순찰지구대(866개소)의 10% 정도 약 87개소를 여성상담지구대로 지정하고 반드시 여성 경찰관을 배치하여 여성의 범죄피해에 대해 보호 및 상담활동을 전개해야 한다. 여성들은 남성에 비해 약하기 때문에 상대적으로 범죄의 대상이 될 가능성이 높다.

여성들은 범죄에 대해 불안감이 높을 수 있고, 특히 독신으로 생활하는 여성의 경우는 더욱 그렇다. 이들에게 가까운 거리에서 상담이 가능하도록 지역의 특성, 범죄발생상황 등을 고려하여 여성상담지구대로 지정하고, 지구대에 배치된 여성경찰관은 피해자를 직접 방문하거나 전화상담을 실시할 수 있다.

방문할 경우에는 피해자의 프라이버시나 인권을 침해하지 않도록 상담자의 동의하에 가정방문을 실시할 수 있고, 피해자가 위협을 느끼고 있는 경우에는 피해자 거주지 주변을 순찰할 수도 있을 것이다.

여성상담지구대로 지정된 순찰지구대의 상담실은 상담자의 프라이버시를 보호하기 위하여 외부로부터 시선과 방음을 배려하여 상담실을 설치하고, 여성이 안심하고 상담할 수 있도록 환경을 정비해야 하며, 상담일과 상담시간대를 지구대의 게시판에 알기 쉽게 표시하고 상담자의 편리를 도모해야 한다.

또한 E-mail 상담도 가능하도록 하는 체제를 갖추어야 한다.

3) 경찰관 채용시 상담관련 자격증의 가진 자에게 가산점 부여

현재 경찰공무원 시험에 있어서 가산점이 부여되는 분야는 정보처리, 전자·통신, 외국어, 노동, 무도, 부동산, 교육, 재난·안전관리, 화약, 교통, 토목, 법무, 세무회계, 의료, 특허, 건축, 전기, 식품위생, 환경으로 19개 분야이다. 이러한 분야에 심리상담자격증을 추가할 필요성이 있다.

지역경찰관들은 지역사회에서 주민들과 더불어서 생활하고 지역사회를 평화롭게 하는 역할을 수행하는 경찰관들이다. 이들은 지역주민들과 수시로 접촉하는 경찰관들로서 지역주민들을 대상으로 상담을 할 기회가 다른 기능의 경찰관들보다 많다고 볼 수 있다. 따라서 지역경찰관들은 상담을 잘 할 수 있는 능력을 갖추어야 한다.

경찰에 입직하여 훈련을 시키는 것보다는 미리 그러한 자격을 갖춘 사람을 경찰관으로 모집하는 것이 비용과 효과 면에서도 바람직하다.

그러므로 대학에서 심리학을 전공하고 상담관련 자격증을 소지한 대학생들이 경찰에 입직하는 것이 용이하도록 정신보건 임상심리사, 임상심리사, 상담심리사 등의 자격을

갖춘 자들에 대해 등급에 따라 가산점을 각각 2, 3, 4점을 부여하면 다양한 전공을 한 대학생들을 경찰에 유치할 수 있고, 앞으로 경찰의 상담기능이 강화되어야 할 필요성이 있다고 볼 때 그러한 전공자의 필요성은 더욱 증대될 것으로 생각된다.

4) 피해자대책 주관부서를 수사국보다는 생활안전국 소속으로

생활안전부서는 시민생활의 안전과 평온의 확보를 도모하고, 개인의 보호를 중시하는 경찰활동으로 범죄피해방지, 시민생활 침해사범으로부터의 보호를 체계적으로 추진하는데 유리하다.

생활안전국, 생활안전과, 순찰지구대·특수파출소·치안센타 등의 지역경찰은 상하조직체계로서 시민의 일상생활의 안전과 관계있는 것들을 정확히 파악하여 범죄, 사고 등의 피해발생을 사전에 방지하는 것과 함께 발생한 피해의 확대방지, 피해의 원상회복에 중점을 두어 시책을 추진해야 한다.

그리고 지역경찰은 그 조직이 방대하여 전경찰인력의 50%가 근무하고 있어서 주민과의 접촉이 다른 경찰기능보다 월등하게 많다고 볼 수 있다. 그리고 많은 순찰차량을 가지고 있으므로 기동성을 가지고 있다. 이러한 기동성과 함께 지역주민의 가장 가까운

거리에 있으며 지역을 잘 파악하고 있는 것도 장점이다. 이러한 장점을 살려 피해자 대책 추진부서를 수사부서 보다는 국보다는 생활안전부서에서 전담하는 것이 바람직할 것이다.

5) 각종 시책의 추진

첫째, 말을 하지 못하는 농아자인 경우 언어소통이 안될 수 있다. 그리고 이들은 사회적 약자이기 때문에 범죄피해를 당할 가능성이 높다. 이러한 농아자와 대화하고 범죄피해에 신속하게 대응하기 위해서는 수화에 능통한 경찰관이 필요하다. 따라서 경찰서 단위마다 수화를 할 수 있는 경찰관을 적어도 1~2명 정도는 확보해야 할 것이다.

둘째, 사회적 약자에 대한 범죄피해 방지활동을 전개해야 한다. 범죄피해를 당하기 쉬운 고령자, 장애인, 여성, 유흥업소 종사자, 외국인의 피해를 방지하기 고령자를 위한 방법좌담회, 방법교실, 장애자를 위한 수화교실의 운영, 수화를 할 수 있는 수화표장의 착용, 여성을 위한 방법강습회 및 치안퇴치법 등의 소개, 유치원·보육원 등을 방문하고 연극 및 이야기 책의 배부, 외국인들을 위한 방법강습회 실시 등 다양한 시책을 마련하여 추진해야 한다.

셋째, 피해자 보호와 관련하여 경찰관서를 평가하는 체제를 수립해야 한다. 피해자 방문횟수를 방법심방횟수에 포함시키면

계량화할 수 있기 때문에 경찰관서평가에 활용할 수 있다.

그리고 가칭 “피해자상담실적부” (상담내용, 상담을 통해 문제를 해결하거나 검거한 경우의 접촉한 피해자의 인적사항을 기재한 장부)라는 문서부를 만들어 그 실적을 계량화하는 방안을 강구한다. 또한 방법교실, 강습회 등에서 반드시 피해자보호에 관한 제도를 소개하는 내용이 포함하도록 지정하고 그 시행횟수를 경찰관서 평가에 활용하는 방안도 모색할 수 있다.

VI. 결론

대부분의 경찰활동은 피해자의 고소에 의해서 시작되고, 경찰은 범죄피해자의 최초 접촉기관으로서 범죄피해자 상담 및 보호 지원을 통하여 적극적으로 피해자를 돕는 활동을 전개해야 한다. 이러한 지역경찰의 피해자 보호활동은 경찰수사에 대한 피해자의 협조를 유도할 수 있고, 나아가 경찰활동의 신뢰성을 높이고 주민의 지지를 획득하여 주민의 신고를 활성화함으로써 보다 효과적인 경찰활동을 가능하게 한다. 따라서 범죄피해자 보호는 경찰의 중요한 부분이 되어야 한다.

지역경찰이 피해자를 적극적으로 보호하기 위해서는 다음과 같은 점이 고려되어야

한다.

첫째로, 법규가 정비되어야 한다.

사실 범죄피해자구조법은 1987년 6월에 진행된 민주화요구시위에 따라 충분한 검토없이 만들어진 법률로서 부족한 점이 많다. 이는 피해자에 대한 물질적 보상에 초점을 두었지 피해자의 권리를 보호하기 위한 내용 즉 상담, 정보제공, 정신적 배려 등에 대해서는 전혀 언급하지 않고 있다. 더구나 1차적 피해자 접촉기관인 경찰의 피해자 보호에 대한 내용은 전무하다.

이에 따라 경찰에서는 관련 법규가 미비하기 때문에 적극적으로 피해자를 보호할 수 없고, 피해자보호업무가 경찰의 본연의 의무라고 생각하지 않게 되며, 법적 근거가 있으면 예산적 조치가 수반될 수 있기 때문에도 관련 법규의 마련이 필수적으로 요구된다.

둘째로, 피해자를 보호하기 위한 정책적인 제안은 다음과 같다.

(1) “경찰상담의 날”을 제정해야 한다.

11월 2일을 범죄신고의 날로 지정하고 있으나 “신고”라는 용어는 국민에게 부담을 주고 강요하는 느낌이 강하고, 이는 경찰이 범죄신고를 권유하거나 신고해주기를 바라는 권위주의적인 성격을 가지고 있으므로 “상담”이라는 용어를 바꾸는 것이 적절할

것으로 생각된다.

(2) 순찰지구대의 약 10%를

「여성상담지구대」로 지정해야 한다.

전국 순찰지구대(866개소)의 10% 정도 약 87개소를 여성상담지구대로 지정하고 반드시 여성경찰관을 배치하여 여성의 범죄피해에 대해 보호 및 상담활동을 전개해야 한다. 여성들은 남성에 비해 약하기 때문에 상대적으로 범죄의 대상이 될 가능성이 높다. 여성들은 범죄에 대해 불안감이 높을 수 있고, 특히 독신으로 생활하는 여성의 경우는 더욱 그렇다. 이들에게 가까운 거리에서 상담이 가능하도록 지역의 특성, 범죄발생상황 등을 고려하여 여성상담지구대로 지정하고, 지구대에 배치된 여성경찰관은 피해자를 직접 방문하거나 전화상담을 실시할 수 있다.

(3) 경찰관 채용시 상담관련 자격증의 가진 자에게 가산점을 부여해야 한다.

경찰에 입직하여 훈련을 시키는 것보다는 미리 그러한 자격을 갖춘 사람을 경찰관으로 모집하는 것이 비용과 효과면에서도 바람직하다. 그러므로 대학에서 심리학을 전공하고 상담관련 자격증을 소지한 대학생들이 경찰에 입직하는 것이 용이하도록 정신보건 임상심리사, 임상심리사, 상담심리사

등의 자격을 갖춘 자들에 대해 등급에 따라 가산점을 부여해야 한다.

(4) 피해자대책 주관부서를 수사국보다는 생활안전국 소속으로 해야 한다.

지역경찰은 그 조직이 방대하여 전경찰 인력의 50%가 근무하고 있어서 주민과의 접촉이 다른 경찰기능보다 월등하게 많다고 볼 수 있다. 그리고 많은 순찰차량을 가지고 있으므로 기동성을 가지고 있다. 이러한 기동성과 함께 지역주민의 가장 가까운 거리에 있으며 지역을 잘 파악하고 있는 것도 장점이다. 이러한 장점을 살려 피해자 대책 추진부서를 수사부서 보다는 국보다는 생활안전부서에서 전담하는 것이 바람직할 것이다.

(5) 피해자를 보호할 수 있는 각종 시책이 추진되어야 한다.

농아자와 대화하고 범죄피해에 신속하게 대응하기 위해서는 수화에 능통한 경찰관이 필요하므로 경찰서 단위마다 수화를 할 수 있는 경찰관을 적어도 1~2명 정도는 확보해야 한다. 그리고 사회적 약자에 대한 범죄 피해방지활동을 전개하고, 피해자 보호와 관련하여 경찰관서를 평가하는 체제를 수립해야 한다.

■ 참고 문헌

- 김용세·류병관, “피해자학의 발전과 피해자 보호의 최신경향”, 피해자학연구, 제10권1호, 2002.
경찰청, 「2003 경찰백서」.
- 경찰청, 생활안전국, 「지역경찰자료」, 2003. 12. 20.
- 경찰대학, 범죄예방론, 2004, p. 291.
- 박병식, “경찰의 범죄피해자 보호 - 일본경찰의 피해자대책을 중심으로 -”, 「21세기 한국경찰의 패러다임」, 한국공안행정학회 2004년도 춘계학술세미나자료.
- 李基鎬, “被害者 保護에 있어서 警察의 役割”, 被害者學研究, 1995·1996/4호.
- 이상안, 박범래, 노승일, 임학순, 이은구, “파출소 방법활동체제 개선방안,” 『치안논총』, 제11집, 치안연구소, 1995.
- 조강원, “지역경찰제의 실태 및 개선방안에 관한 연구”, 「경찰학연구」, 제6호, 2004.
- 渥美東洋, ‘지역경찰활동(Community Policing)에 관하여,’ 형사정책연구소식, 통권 제25호, 1994년 9·10월호.
- 사이버경찰청뉴스 : http://npa.news.go.kr/warp/webapp/news/view?r=§ion_id=p_sec_1&i...(2004. 8. 14)
- 警察廳編, 「警察白書」, 平成14年版(2002년).
- 地域警察運營規則(昭和40年6月19日 國家公安委員會規則第5號, 最終改正: 平成6年6月2日 國家公安委員會規則第14號).
- <http://www.npa.go.jp>(2004. 8. 9): 平成15年中の警察安全相談の狀況について
- 横山雅之, “生活安全警察における被害者対策について”, 警察學論集, 第49卷 第4號.

Eck, John and William Spelman, Problem-Solving (Washington, D. C.: Police Executive Research Forum, 1987).

Farrell, M. J., "The Development of the Community Patrol Officer Program: Community-oriented Policing in the New York City Police Department," In J. R. Greene & S. D. Mastrofski(Eds.), Community Policing: Rhetoric or Reality(New York: Praeger, 1988).

McElroy, Jerome E., Colleen A. Cosgrove and Susan sadd, Community Policing:The CPOP in New York(N. Y.: Sage Publications, 1993), pp. 5 – 25.

Radelet, The Late Louis A. and David L. Carter, The Police and The Community, New York: Macmillan College Publishing Company, 1994.

Trojanowicz, Robert C. and Hazel A. Harden, The Status of Contemporary Community Policing, Michigan: National Neighborhood Foot Patrol Center, Michigan State University, 1985.

Trojanowicz, Robert C. and David L. Carter, The Philosophy and Role of Community Policing, (East Lansing, MI: National Center for Community Policing, 1988).

United Nations Office for Durg Control and Crime Prevention, Handbook on Justice for Victims, Center for International Crime Prevention, 1999.