

연구보고서 2007-10

차량순찰-범죄예방효과간 상관관계 분석과 순찰시스템의 발전방안

《研究陣》

연구위원 : 노호래 (세명대학교 경찰행정학과 교수)

목 차

제1장 서론	5
제1절 연구의 목적	5
제2절 연구 설계	6
제2장 이론적 배경 및 관련연구의 검토	12
제1절 순찰의 성격과 관련이론	12
제2절 관련연구의 검토	19
제3장 미국경찰의 순찰활동 검토	28
제1절 순찰전략과 특화순찰	28
제2절 업무량 측정 및 인력배치	35
제4장 순찰과 범죄예방효과간의 상관관계분석	54
제1절 순찰과 범죄예방간의 상관관계분석	54
제2절 분석결과의 종합검토	66
제5장 한국경찰의 순찰시스템 실태분석과 문제점	75
제1절 순찰 시스템 실태분석	75
제2절 순찰시스템의 문제점	87
제6장 한국경찰의 순찰시스템 발전방안	89
제1절 정책적 시사점 및 전략	89
제2절 근무환경의 개선과 대국민측면	94
제7장 결론	96
참고문헌	98

표 목 차

<표 1> 선정된 지구대의 실험계획	9
<표 2> 단순한 업무량 분석	40
<표 3> 경찰업무량 분포	49
<표 4> 교대조별 업무량 분포	50
<표 5> 순찰활동 분포	51
<표 6> 20명의 경찰관의 근무스케줄	51
<표 7> 사전·사후 범죄발생 비교(6개월)	55
<표 8> 서천경찰서의 범죄현황(2003. 7 - 2003. 12)	56
<표 9> 창녕경찰서의 일반현황	56
<표 10> 창녕경찰서의 112신고건수와 범죄현황	57
<표 11> 3개 경찰서의 비교	58
<표 12> 지구대 및 파출소 현황	58
<표 13> 2005년 APEC기간 중 경찰력 증원배치 일별상황	59
<표 14> 해운대권의 범죄발생건수(112포함)	60
<표 15> 기장권의 범죄발생건수(112포함)	61
<표 16> 수성경찰서 일반현황	61
<표 17> 112신고건수 및 범죄발생현황('05. 10 - 11월, 2개월)	62
<표 18> 분당경찰서 일반현황	62
<표 19> 분당경찰서의 112신고 및 범죄발생 건수(CIMS 기본통계)	62
<표 20> 경찰서별 종합 비교(2005. 10 - 11. 2개월 동안의 통계)	64
<표 21> 순찰차 등의 증가와 범죄건수	65
<표 22> 지구대·파출소 현황(2006. 7. 1 현재)	76
<표 23> 지구대장의 근무형태 변화	78
<표 24> 지역경찰관의 근무시간 단축(2005년 7월 1일부터)	80
<표 25> 112순찰차 현황(2006. 3. 1. 현재)	81
<표 26> 여경기능별 현황(2006. 4. 11 현재)	82
<표 27> 생활안전 여경현황(2006. 4. 11 현재)	83
<표 28> 지방청별 지역경찰 여경현황(2006. 4. 11 현재)	83
<표 29> 2005년 112신고접수 분석	85
<표 30> 2005년도 시간대별 112신고 통계	86

제1장 서론

제1절 연구의 목적

효과적인 범집행을 위해서는 끊임없는 실험과 토론을 하고, 경찰자원의 용도와 국민에 대한 서비스 제공 시스템을 주의 깊게 연구하는 것은 형사사법분야의 전문가의 책무인데, 한국경찰이 창설된지 60년이 지났음에도 불구하고 경찰의 순찰운영은 당연히 범죄예방효과가 있을 것이라고 막연히 가정하고 그것을 검증하려 하지 않았다.

1930년에 경찰학자인 Bruce Smith는 순찰의 효과성 여부를 통제된 실험(controlled experiments)을 통하여 입증할 것을 제안했으나 실현되지 못하였고, 그러한 실험이 처음으로 대규모로 오랜 기간 동안 실시된 것은 바로 1972년의 Kansas City 경찰국(미국, 미주리주)이다.

경찰의 순찰부서는 경찰기관에서 가장 큰 부서이고, 경찰과 시민이 접촉하는 통로이기도 하다. 모든 다른 경찰기능은 순찰력을 지원하기 위해서 존재한다. 최대의 효과를 달성하기 위해서 자원이 가장 효율적으로 활용될 수 있도록 인력을 충원하고 배치해야 한다.

한국경찰은 그 동안 순찰활동에 대하여 체계적으로 분석하여 과학적으로 운영하기 보다는 임시방편적이고 상부기관의 지시나 규칙에 의존하여 전국적으로 통일된 순찰활동을 해 온 것이 사실이다.

2005년 12월 현재 전체 경찰인력의 약 40%에 달하는 39,061명(정원기준)이 순찰지구대에 근무한다. 막대한 자원을 순찰지구대에 투입하여 주로 24시간 규칙적 순찰활동 및 신고출동 업무를 담당하고 있으나, 한국의 경우 그 효과성을 실험을 통하여 검증한 연구는 없었다. 미국의 경우 1972년 Kansas City 경찰국에서 범죄예방 순찰실험을 실시하여 차량순찰이 범죄예방효과와 별다른 상관관계가 없다는 연구결과를 도출하기도 했다. 이러한 실험은 기존의 순찰전략을 재검토하도록 하고 새로운 전략의 필요성을 제기

하게 된다.

순찰체제의 변화는 범죄예방과 국민의 안전욕구 충족에 큰 영향을 미치는 점을 고려하여 실험을 통하여 정밀한 분석이 필요하고, 오늘날의 범죄상황과 추세에 맞는 순찰체제를 마련하기 위해서는 적절한 기획과 그 기획에 따른 전략이 수립되어야 한다. 이러한 전략의 수립은 지역경찰이 부담해야 하는 치안수요와 이에 따른 인력배치가 이루어진 후에 진행되는 것이 이치에 맞다고 생각된다. 순찰에는 여러 가지 전략이 있고 특정전략의 선택은 여러 가지 분석결과에 따라 합리적으로 선택되어야 한다. 이에 따라 본 연구는 순찰의 범죄효과에 대한 실험과 선행연구를 통하여 그 효과에 대하여 심층검토하고 현재의 순찰체제와 치안수요를 분석하여 발전적 순찰시스템을 모색하고자 한다.

제2절 연구 설계

1. 실험설계

실험설계(experimental design)는 복잡한 사회현상 중에서 연구목적상 관심이 있는 요소(변수)들만을 선별하여 그들간의 관계를 집중적으로 관찰·분석하는 방법이다. 이러한 실험설계는 19세기에 자연과학, 특히 생물학과 의학분야에서 많은 발전이 이루어졌으며, 20 세기에 들어와서는 사회과학에도 적용되기 시작했다.

오늘날 실험설계는 조사상의 복잡성으로 인하여 많은 어려움을 가지고 있으나 사회과학의 제분야에서 그 활용범위는 점차 넓어지고 있다. 조사설계 중에서 가장 과학적인 설계방법인 실험설계는 다른 조사방법보다 요구되는 조건들이 엄격할 뿐만 아니라 매우 정교한 기술이 요구되어지며, 특히 변수의 계량화와 측정상의 어려움이 많은 사회과학분야에서는 이용상의 주의를 요하며 그 방법의 적용에 상당한 한계가 있는 방법이다.

과학적인 연구조사의 기본이며 가장 중요한 활동은 관찰이다. 실험도 일종의 정교한 관찰이며, 이는 단지 관찰자가 관찰하고자 하는 현상이 일어나는 조건(독립변수)을 의도적으로 조작함으로써 연구에 보다 적합한 내용을 관찰한다는 점이 일반적인 관찰과 다르

다. 어떤 현상이 일어나는 조건을 조작(manipulate)한다는 것을 실험조건의 조작이라고 하며, 이는 연구의 초점이 되는 현상과 관련된 변수들만을 선별하여 관찰하려는 것이지 사실을 왜곡하려는 의도에서 행하여 지는 것은 아니다.

이와 같은 실험설계는 관찰을 통하여 현상들간의 인과관계를 규명하기 위한 방법이다. 실험설계는 현상들간의 원인과 결과를 구분하고 그들간의 작용관계에 대한 정보를 얻을 수 있도록 이루어져야 한다.

완벽한 실험설계를 위해서는 다음과 같은 세 가지의 조건이 만족되어야 한다. 그 세가지는 실험변수의 조작, 외생변수의 통제, 실험대상의 무작위화이다.

첫째로, 실험변수의 조작이란 연구의 초점이 되는 현상의 원인이 되는 변수를 실험자가 인위적으로 변화시키는 것을 말한다. 다시 말해서 실험자가 인위적으로 실험변수(원인변수 또는 독립변수)의 종류 및 변화의 강도를 조절하여 실험대상에 가함으로써 실험변수의 변화가 결과변수(종속변수)에 미치는 영향을 관찰하는 것을 의미한다.

둘째로, 외생변수(extraneous variable)란 연구의 대상이 되는 현상과 관련된 실험변수와 결과변수 이외의 기타 변수들로서, 결과변수에 영향을 미칠 수 있는 변수들을 말한다. 이러한 외생변수가 결과변수에 미치는 영향을 제거하지 못하면 실험변수와 결과변수 사이의 인과관계를 정확히 파악하는 데 문제가 생기게 된다. 실험설계가 가장 과학적이고 정밀한 조사방법이 될 수 있는 이유는 외생변수의 영향을 체계적으로 방지 또는 제거할 수 있도록 실험이 이루어진다는 데 있다고 하겠다.

셋째로, 인과관계를 연구한 실험결과가 일반화되어지려면 실험변수를 이용해 실험을 행하는 대상들이 무작위적으로 추출되어야 한다. 연구대상들 중에서 실험변수를 적용할 수 없는 대상이 있거나 특정대상에 대해서만 실험변수를 적용할 수 있다면 순수한 실험설계가 이루어질 수 없다. 실험대상의 무작위화(randomization)가 이루어진 상태에서 실험결과를 집단전체에 대해서 일반화할 수 있는 것이다. 또한 실험대상을 각각의 집단에 배분하는 과정 역시 무작위로 이루어져야 하며, 각 집단 중에서 실험집단(experimental groups)과 통제집단(control groups)을 결정하는 과정 역시 무작위로 이루어져야 한다.

2. 본 연구의 설계

본 연구의 방법으로 차량순찰과 범죠평화효과간의 상관관계를 측정하는 부분에서는 원시실험설계(pre-experimental design)와 사후실험설계(Ex-Post Facto Research Design)를 활용한다. 순찰시스템의 실태분석에서는 경찰청에서 제공한 각종 통계자료와 논문을 활용하였다.

원시실험설계는 실험자가 실험변수를 조작하기가 어려우며 실험변수의 노출시기와 실험대상을 무작위화할 수 없는 실험설계이므로 엄격한 의미에서는 실험설계라 할 수 없다. 따라서 원시실험설계는 인과관계를 규명하는 데는 한계가 있다. 본 연구에서는 단일집단 사전사후측정(one-group pretest-posttest design)과 집단비교설계(static-group comparison)를 연구의 방법으로 사용한다. 단일집단 사전사후측정은 실험변수가 가해지기 전에 결과변수에 대한 측정을 하고 실험변수가 가해지고 난 뒤에 또 다시 결과변수의 수준을 측정하여 두 결과의 차이로 실험변수의 효과를 측정하게 되는 실험설계이다.

집단비교설계는 실험대상을 두 개의 집단으로 나누어 실험변수를 가하는 집단과 실험변수를 가하지 않는 집단으로 구분하게 된다. 전자를 실험집단(experimental group: EG), 후자를 통제집단(control group: CG)이라고 한다.

사후실험설계란 결과가 이미 발생했거나, 독립변수의 통제가 불가능하거나 바람직하지 않은 경우에 주로 이용하는 방법으로 어떤 결과가 이미 발생한 이후에 그 결과가 나타나게 된 원인을 사후적으로 추적하여 찾아내는 방법이다. 이와 같이 사후실험설계에서는 독립변수가 조사를 실행하기 전에 이미 결정되어 버리므로 독립변수에 대한 통제는 사전에 전혀 이루어질 수 없다. 따라서 이러한 사후실험설계는 앞에서 언급된 실험설계방법보다 외생변수의 개입 가능성이 훨씬 크기 때문에 내적 타당성은 매우 낮다고 하겠다. 사후 실험설계가 특히 필요한 상황은 다음과 같이 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 결혼여부와 같이 변수의 특성상 연구자가 통제를 할 수 없는 경우에 많이 발생하게 된다. 즉 나이, 성별, 출신지역 등과 같은 속성들은 조사자가 연구의 목적을 위해 의도적으로 조작할 수 있는 성질의 변수가 아니다.

둘째, 독립변수에 대한 통제가 윤리적, 도덕적으로 바람직하지 않은 경우가 있을 수 있다. 예를 들어 흡연량이 암발생에 영향을 미치는가를 보기 위하여 어느 특정 개인으로 하여금 의도적으로 담배를 피우도록 강요할 수는 없는 것이다. 대부분의 의학 및 약학에서의 연구주제는 실험 자체의 윤리적 문제 때문에 가능하면 사후실험설계를 이용하고 있다.

셋째, 독립변수를 통제하는 데 많은 비용이 소요되거나, 장시간이 필요하거나, 기술적으로 곤란한 경우가 있다. 예를 들어, 어린이들의 피아노연주의 숙련정도에 따라 음악성이 변화하는가에 대해 알아보기 위하여 수십 명의 어린이들을 뽑아 그들의 피아노 연주가 높은 수준에 이를 때까지 연습을 시킨 후 그들의 음악성을 측정한다고 하자. 이 때의 실험방법은 유사실험 방법인데 그 수행에 필요한 비용과 시간을 고려한다면 적합한 실험설계라고 할 수 없다. 이러한 경우에 우리는 피아노 연주실력이 높은 어린이들과 낮은 어린이들을 한 시점에 뽑아 그들의 음악성을 비교해 보는 사후실험설계방법을 사용하는 것이 보다 바람직하다고 할 수 있다.

본 연구를 시작하는 단계에서는 차량순찰의 범죄예방효과를 측정하기 위하여 3 - 6개의 지구대를 실험지구대로 지정하여 지구대별로 3개의 관할구역을 강화지역(proactive area), 통제지역(control area), 수동지역(reactive area)으로 나누고 순찰차를 2배로 증가시킨 강화지역, 예전 그대로인 통제지역, 예방순찰을 실행하지 않는 수동지역으로 나누고 6개월 동안의 차량순찰의 범죄예방효과를 측정하고자 하였다.

<표 1> 선정된 지구대의 실험계획

구 분	수 행 사 항
1. 통제지역(control area)	- 현행대로(순찰차 1대: 2인)가 24시간 규칙적 순찰 유지
2. 수동지역(reactive area)	- 차량순찰 완전 중단 - 차량순찰은 112 등 신고출동 업무시만 사용 - (순찰차 1대: 2인)가 지구대(적당한 장소)에서 대기상태
3. 강화지역(proactive area)	- 차량순찰을 현재의 2배로 증가(순찰차 2대, 각각2인탑승)

※ 각 순찰차는 특별한 돌발상황이 아닌 한 타 관할지역을 침범하여 순찰하면 아니된다.

이러한 실험을 하고자 하였으나 관할주민들이 실험의 대상이 되어 민원을 제기할 수 있다는 점과 시민들이 실험의 대상이 될 수 없다는 점이 부각되고, 최소 6개월 동안 경찰인력을 다른 지구대에 전환 배치시켜야 하며, 순찰차를 비롯한 장비를 추가 배치해야 되는 점이 고려되어 현실적으로 위와 같은 실험의 진행이 어렵다는 결론에 이르렀다.

위와 같이 실험을 통한 실험대상의 무작위화, 실험변수의 조작, 노출시기 및 결과변수의 측정시기의 통제가 불가능하여 최근 다른 경찰서와 비교하여 경찰력이 특별하게 강화된 경찰서(순찰차와 경찰인력의 대규모로 배치된 경우)를 대상으로 사전사후측정과 비슷한 인구와 면적을 관할하는 경찰서와 비교하는 방법으로 연구를 진행한다. 그 연구의 방법은 원시실험설계와 사후실험설계이다. 대상이 된 경찰서는 전북지방경찰청 부안경찰서와 부산지방경찰청 해운대경찰서이다.

부안경찰서는 2003년 5월 이후 이른바 부안사태(방사능폐기장 유치반대시위)가 발생하여 기존의 경찰력에 수십배를 추가로 배치하여 상주 경찰인력이 8,000명까지 되었던 곳이다. 부안경찰서와 비교하는 경찰서는 관할인구와 면적 및 지역의 특성(해안가)이 비슷한 충남지방경찰청 서천경찰서와 경남경찰청 창녕경찰서이다. 부안경찰서와 비교되는 경찰서의 비교기간은 부안경찰서에 경찰력이 대규모로 배치된 이후인 2003년 7월부터 12월 까지 6개월의 기간으로 하고, 6개월 동안 발생한 통계비교는 112건수, 살인, 강도, 강간, 방화, 절도, 폭력, 교통사범, 경범죄위반이다. 부안경찰서의 경우 전년도 동기간 즉 2002년도 7월부터 12월까지 6개월의 범죄통계(112건수, 살인, 강도, 강간, 방화, 절도, 폭력, 교통사범, 경범죄위반)를 부안사태가 발생하여 경찰력이 대규모로 배치된 2003년 7월부터 12월까지의 통계와 상호 비교하여 사전사후분석을 시행한다.

해운대경찰서 관할지역에서 2005년 11월 14일 - 21일까지 APEC정상회의(제13차 아시아·태평양경제협력체정상회의)가 개최되고, 그에 앞서서 2005년 10월 10일 - 14일까지 ILO 아태총회가 열리기도 하였다. 특히 APEC정상회의는 단군 이래 최대의 행사로 평가되기도 한다. 이에 따라 해운대경찰서 관할지역은 2005년 10월에서 11월 사이에 전국의 경찰이 동원되어 경계와 경비태세가 강화된 지역이며 순찰차를 이용한 순찰도 다른 경찰서의 관할지역보다 수십배 더 강화되었다고 볼 수 있다. 해운대경찰서 관할구

역 중에는 기장군의 일부를 포함하고 있는데, 기장군지역은 관할면적이 넓어서 해운대구와 구분하여 분석하고, 다른 경찰서 관할지역과 비교하기로 한다.

해운대경찰서와 비교하는 경찰서는 관할인구와 면적 및 지역의 특성이 비슷한 분당경찰서, 수성경찰서이다. 해운대경찰서와 비교되는 경찰서의 비교기간은 해운대경찰서에 경찰력이 대규모로 배치된 이후인 2005년 10월부터 11월 까지 2개월의 기간으로 하고, 2개월 동안 발생한 통계비교는 112건수, 살인, 강도, 강간, 방화, 절도, 폭력, 교통사범, 경범죄위반이다. 해운대경찰서의 경우 전년도 동기간 즉 2004년도 10월부터 11월까지 2개월의 범죄통계(112건수, 살인, 강도, 강간, 방화, 절도, 폭력, 교통사범, 경범죄위반)를 경찰력이 대규모로 배치된 2005년 10월부터 11월까지의 통계와 상호 비교하여 사전 사후분석을 시행한다. 그리고 현재 한국의 순찰시스템에 대한 실태분석을 하고 그 문제점을 찾아내어 개선방안을 제시한다.

본 연구의 한계로는 독립변수로서 차량순찰을 강화하여 그 범죄예방효과를 측정해야 되지만 한국경찰의 현실적 여건상 그 실험을 진행하지 못했다는 것이고, 순수한 차량순찰의 증가에 의한 범죄예방효과를 측정한 것이 아니라 특정한 시기에 경찰인력과 장비가 대폭 증가된 특정지역을 대상으로 경찰인력과 장비가 증가되었을 경우 범죄가 전년도 동기간과 어느 정도 변화되었는가와 비슷한 경찰서 비교를 통하여 측정하고자 했다는 점에서 한계가 있고, 예방효과를 경찰의 공식적인 범죄통계를 사용하여 측정했다는 점에서 암수범죄가 고려되지 않았으며, 이에 대한 보완적인 연구의 필요성이 있다. 즉 피해자조사, 자기보고식 조사 등이 병행되어야 할 것이지만 순찰차의 증가라는 상황을 인위적으로 만들 수 없다는 점이 있고, 피해자조사와 자기보고식조사의 경우 앞의 기간동안에 발생한 것에 대해 조사대상자가 기억을 할 수 있는지에 대해서도 의문점으로 남는다. 직접적으로 차량순찰을 증강하거나 축소한 Kansas City 실험에 대해서도 연구방법상의 문제가 제기되기도 한다는 점에서 정확한 측정이 어려운 부분이라고 생각된다.

제2장 이론적 배경 및 관련연구의 검토

제1절 순찰의 성격과 관련이론

1. 순찰의 의의와 종류

가. 순찰의 의의

순찰(巡察)의 사전적 의미는 “여러 곳을 돌아다니며 사정을 살핌”이고, 경라(警邏)라는 단어를 사용하기도 하지만 경라는 일본식의 표현이다.

영어의 Patrol의 의미는 원래 불란서어의 “진흙탕 길을 걸어간다(Patrouiller)”라는 의미에서 왔다. 이러한 의미는 경찰의 순찰에 적합한 어원이라고 생각된다. 왜냐하면 훌륭한 순찰은 문자 그대로 진흙투성이의 길을 지나고 쓰러져가는 가로의 表面階段을 오르며 雪寒風水 不撤晝夜 1年 4時를 가리지 않고 행하는 것이기 때문이다. 죄를 범하는 사람은 범행을 하려고 할 때 시간을 택하는 것이므로 경찰관이 경계하지 않는 시간 또는 그날의 일기관계나 걱정하며 파출소 주위에서 방심하고 경계를 게을리 하리라고 생각이 되는 그러한 기회를 택하는 것이다. 그러므로 순찰은 지속적이어야 하고, 用意周到하고 慎重緻密하여야 한다(徐基榮譯, 단기4287년: 21쪽).

현대적 의미의 경찰의 순찰은 지역경찰관이 지구대 또는 파출소를 거점으로 관내의 일정한 지역을 순회시찰하는 외근활동을 말한다. 순회시찰하는 근무 중에서도 특정한 목적 수행을 위한 순회를 제외한 평상시 일반적인 근무로서 수행하는 활동으로 범죄의 예방과 제지, 현행범 또는 피의자의 체포, 위험발생의 방지, 방범지도계몽, 관내 상황의 관찰 및 파악, 미아·가출인의 발견 등의 업무를 하기 위한 순회근무를 말한다(경찰대학, 경찰방법론: 2004, 183쪽). 순찰 중 해야 할 일로는 지역주민의 어려움 적극해결 등 주민 서비스 생활화, 지역의 특성에 따른 범죄 취약장소에 대한 대책강구, 위험요소를 살펴 사전

사고예방 철저 등이 있다(경찰청, 실무전서: 19 - 20쪽).

이러한 순찰은 다양한 형태로 진행되고 있으며, 미국의 경우 제복경찰 직원의 60 - 70%가 순찰에 배당된다. 시민과의 접촉도 제복순찰에 의해 이루어지고, 지역사회 범집행에 대한 시민감정도 이러한 순찰에서 비롯된다. 경찰예산의 증가는 주로 순찰부서의 직원의 유지, 차량과 장비의 유지, 연료비 지출에 기인한다. 이에 따라 순찰의 효과성과 효율성에 대해 재평가가 이루어지고 있다(Thilbault, Lynch and McBride, 1995: 171).

나. 순찰의 종류

순찰의 종류는 순찰노선에 의한 구분, 기동성에 따른 구분, 가시성에 의한 구분, 순찰 인원수에 의한 구분, 제복착용여부에 의한 구분으로 나눌 수 있다.

순찰노선에 의한 구분은 다음과 같다. 정선순찰은 관할구역 전반에 걸쳐 미리 설정한 노선을 규칙적으로 순찰하는 방법이다. 정선순찰은 순찰노선이 일정하고 경찰관 활동이 규칙적이기 때문에 순찰중인 현재의 지점이 대개 추정되고 다음의 순찰시간의 추측이 가능하므로 근무감독 면에서는 편리하지만 범인이 경찰관의 순찰활동을 예측하여 이용할 수 있다는 단점이 있다. 정선순찰의 단점을 보완하기 위해 역선순찰이 있는데 이는 순찰의 순서만을 변화시킨 것 뿐이므로 역시 정선순찰의 한 방법이다(경찰대학, 2003: 150 쪽). 이와 대비되는 순찰방법으로 담당구역 자율순찰이 있다¹⁾.

1) 담당구역 자율순찰이란 區域巡察과 自律巡察을 결합시켜 만든 개념으로서 경찰장설 이래 일관하여 유지해 온 순찰함 순환식 정선순찰제도를 폐지하고 새로운 순찰근무 풍토 조성을 위해 1995년 3월 15일부터 전격 시행되었던 순찰방법이다. 구역순찰이란 파출소 관할지역을 범죄나 사고의 발생상황, 인구의 분포, 경찰대상의 다소, 기타 범죄유발요인 등을 분석하여 3 - 5개의 소구역으로 나누고 외근경찰관 개인별로 담당구역을 지정한 뒤 지정된 소구역에 대하여 요점순찰을 하는 순찰방식이다. 순찰이 외근경찰관의 가장 중요한 업무임에도 불구하고 그 동안의 순찰제도가 너무 형식적이고 비효율적이라는 고질적인 문제를 해결하고 외근경찰관에게 자율과 책임의식을 바탕으로 한 순찰이 이루어지도록 하는데 그 목적이 있었다.

난선순찰은 순찰노선을 사전에 정해 놓지 않고 순찰경찰관 임의로 순찰 당시의 여러 가지 사정을 고려하여 순찰지역이나 노선을 선정, 불규칙적으로 순찰하는 방법이다. 정선 순찰의 단점인 시간적, 지리적 예측가능성을 방지할 수 있는 반면 근무감독이 불편하지만 자율적인 근무형태가 정착된다면 범죄예방 측면에서 효과적이다(경찰대학, 2003: 150). 요점순찰은 관할구역 내에 치안수요 및 경찰대상의 분포 등 지역실태를 고려하여 설정한 주요지점(요점)에서 다른 요점에 이르기까지 일정한 노선 없이 적절한 통로를 자율적으로 순행하는 것이다. 이는 정선순찰과 난선순찰의 절충적 방법이다. 요점은 사건·사고의 다발지점 및 경계경비 혹은 교통의 요점 등 중점적으로 순찰을 요하는 장소와 시설이 있는 지점이 이에 해당한다.

기동성에 따라 구분하면 다음과 같다. 도보순찰은 순찰차가 상세하고 치밀하게 정황을 관찰할 수 있고, 특별한 기동수단이 필요하지 않으므로 경비소요가 없으며, 주민접촉이 용이하여 대민관계의 기회를 높일 수 있다. 자동차순찰은 방법의 가시효과가 높고, 빠른 기동성을 가지고 있으며, 다양한 장비의 적재가 가능하고 사이카에 비하여 안전하다는 등의 장점을 가지고 있으며, 대민접촉이 곤란하고 좁은 골목길의 주행이 불가능하며 정황관찰의 범위가 제한되고, 많은 경비가 소요된다는 단점이 있다. 이 밖에 사이카 순찰, 자전거순찰, 기마순찰이 있다.

可視性에 의해 구분하면 높은 가시도의 순찰과 낮은 가시도의 순찰(high-visibility and low-visibility patrol)이 있다. 높은 가시도 순찰전략은 경찰의 가시성을 증대시킴에 의해 범죄가 감소될 수 있다고 본다. 높은 가시도 순찰로 효과적인 범죄는 강도, 소매치기, 성폭행 등의 기회범죄로 폭력범죄이다(Hale, 1994: 251). 눈에 쉽게 띄는 순찰차는 그러하지 않은 순찰차보다 순찰에 더 적합하다고 경험상 입증되었다. 가시도가 높은 순찰은 교통통제에서 효과가 있다고 교통경찰전문가들은 인정하고 있으며, 잠재적 범죄자 통제에도 효과가 있다고 경찰관리자들은 받아들이고 있다. 순찰빈도가 많을수록 범행기회가 줄어들고 예방효과가 있고, 순찰차가 자주 눈에 띄지 않을 때 시민들은 순찰이 실행되지 않으므로 경찰이 존재하지 않는다고 느끼는 경향이 있다.

순찰인원수에 의한 구분으로 단독순찰과 복수순찰이 있다. 단독순찰은 1인이 행하는 순찰로서 한정된 인원으로 순찰근무를 편성하는데 용이하나 다수 범법자에 대한 효과적 직무집행이 어렵고 불의의 공격에 대한 피해 위험이 있다. 따라서 가급적 주간 위주로 실시하는 것이 좋다. 복수순찰은 2인이상이 실시하는 순찰로 범죄대처능력과 초동조치, 현장사건사고처리 등에서 단독순찰보다 효과가 좋으나 인원이 많이 소요된다. 야간이나 심야의 경우 경찰관이나 방범순찰대원 등으로 복수로 구성하여 순찰하는 것이 필요하고 강력사건 예상지역, 다중범죄지역, 유흥업소 밀집지역 등은 복수순찰을 하여야 한다.

순찰자의 제복착용여부에 의한 구분으로 제복순찰은 제복을 착용한 상태의 순찰로 가시방법효과와 위력과시 면에서 효과가 높으며 경찰관의 신분을 따로 제시함이 없이 직무집행이 용이하나 순찰 중 현행범 체포나 수사, 은밀한 순행이나 잠복근무 등이 어렵다. 사복순찰은 은밀한 순행으로 현행범을 검거하거나 잠복근무의 필요성이 있을 때에는 유효하다.

2. 순찰과 관련된 이론적 개념들

억제이론(deterrence theory)은 인간의 자유의지와 도덕적 책임감을 강조하며, 범죄자를 합리적으로 결정하고 행동하는 존재로 파악한다. 즉 개인은 자유의사에 의하여 범죄를 할 것인가 또는 하지 말 것인가를 스스로 선택하고 행동하므로 국가는 범죄를 저지른 사람을 처벌함으로써 범죄에 상응하는 댓가를 받게 하고, 이러한 처벌을 통하여 장래의 범죄를 예방하려는 것이다.

처벌의 범죄예방효과를 극대화하기 위해서는 처벌의 신속성(swiftness), 확실성(certainty), 엄격성(severity)이 요구된다. 즉 국가기관은 범죄자를 신속하게 체포하고, 범죄자를 모두 처벌하며, 죄질에 상응하는 엄격한 처벌을 하여야 한다(이기현·임영철·기광도, 1994: 31). 전통적인 입장에서 이러한 제지이론은 경찰의 범죄예방활동의 이론적 근거를 제공하였다. 범죄예방을 위한 처벌의 신속성, 확실성, 엄격성의 요소 중에서 경찰의 범죄예방활동은 처벌의 신속성 및 확실성과 밀접한 관계가 있다. 즉 처벌의

신속성은 경찰의 순찰활동과 연결되고, 처벌의 확실성은 범죄자의 체포활동과 연결되고 볼 수 있다. 따라서 경찰은 경찰력을 강화하여 범죄자에 대한 체포능력을 높이고, 순찰을 강화하는 등의 다양한 활동을 통하여 범죄자 및 잠재적 범죄자의 범죄행위를 억제하고자 한다. 이러한 억제이론은 몇가지 한계²⁾를 가지고 있다.

상황적 범죄예방론(situational crime prevention)은 범죄가 발생하는 상황적 조건 및 범죄기회를 제거함으로써 범죄를 예방하려는 논의라고 할 수 있다. 이러한 상황적 범죄예방론은 합리적 선택이론(rational choice theory), 생태학적 범죄학(ecological criminology), 일상활동이론(routine activity theory) 등에 기초하고 있다(Clarke, 1983: 225 - 256). 이 이론의 범죄예방논리는 범죄행위에 대한 비용과 위험을 높이고, 범죄행위의 이익을 감소시킴으로서 예방할 수 있다고 본다. 상황적 범죄예방 프로그램으로는 목표물제거(target hardening), 출입자 인원확인(entry/exit screenings), 목표물제거(target removal), 재산등록(identifying property), 접근통제(access control), 경찰순찰(formal surveillance), 경비원고용(surveillance by employees), 범죄유발요인의 제거(removing inducements), 범죄촉진요인의 통제(controlling facilitators), 시민감시(natural surveillance) 등을 제시하고 있다(Clarke, 1992: 10 - 21).

범죄대치현상(phenomenon of crime displacement)은 특정지역의 방범체제가 확고하여 범죄가 용이하지 않을 때 범죄인은 다른 지역으로 이동한다는 것이다(Gober, 1981: 390 - 404). 즉 범죄자는 자신의 욕구를 충족하기 위하여 다른 목표물이나 다른 장소, 다른 시간대를 찾기 때문에 방범체제가 견고한 지역은 예방된다고 해도 사회전체

2) 첫째로 억제이론은 합리적 선택론에 근거하고 있어서, 절도 등의 재산범죄에는 어느 정도 적용이 되지만, 충동적 범죄유형에는 적용되기 어려운 점이 있다. 억제이론은 폭력범죄와 같은 충동적 범죄가 개인의 합리적 결정보다는 상황적 요인과 성향에 의하여 발생된다는 점에서 한계가 있다. 둘째로, 억제이론은 어떠한 범죄를 저지르면 그에 상응하는 처벌을 받을 것이라는 것을 범죄자 및 일반인이 확실하게 인지할 것을 전제하지만, 현실은 그렇지 못하다. 셋째로, 억제이론에서는 처벌을 통한 예방효과가 실패하였을 경우, 이를 보완할 대안을 갖고 있지 못하다. 넷째로, 억제이론의 가장 큰 단점은 추론적 논의이기 때문에 처벌의 범죄억제효과를 경험적으로 연구하기 어렵다. 따라서 억제효과가 있는지, 있었다면 얼마만큼의 억제효과가 있었는지를 밝혀내기 어렵다는 것이다.

적인 범죄는 축소되지 않는다는 것이다. 이러한 대치현상을 주장하는 이유는 범죄꾼들의 경우 어떠한 어려움과 공지에 직면해도 범죄는 저지르고야 만다는 것이다.

그러나 범죄의 대치효과는 무시할 수준은 아니지만 일반적으로 생각하는 것보다 더 제한적이라고 주장한다(Cornish and Clarke, 1990: 933 - 947). 즉 범행이 쉬워지면 더 많은 범죄를 범하고, 어렵고 발각 및 체포의 위험성이 커지면 더 적은 범죄를 시도하므로 전체적으로 범죄는 줄어든다고 보는 것이다.

범죄대치현상의 정반대의 논리는 이익의 확산(diffusion of benefit)효과이다. 이는 한 곳의 방법체제가 견고한 경우 다른 지역으로 이동하는 것이 아니라 특정지역의 상황적 범죄예방조치가 있으면 다른 지역의 범죄예방에도 긍정적 영향을 미친다는 것이다. 즉 범죄예방의 효과가 확산되어 방법체제가 약한 인근지역에서도 범죄가 감소된다는 것이다(Clarke, 1995: 89 - 92).

TAP이론(Time of Arrival of Police Theory)은 경찰과 시민의 범죄에 대한 대응시간을 축소하고 침입을 지체시켜 범죄를 억제시킬 수 있다는 본다(O'Block, 1981: 20 - 22). 경찰이 범죄행위에 대처하는 시간은 범죄행위가 포착되어 정보가 울리는 시간, 범죄를 발견한 후 경찰에 신고하는 시간, 지령실에 접수되어 경찰이 현장에 출동하는 시간을 합한 시간이다. 이를 TAP(Time of Arrival of Police)이라고 한다. 이 TAP이론은 다음과 같은 공식을 도출할 수 있다.

$$Cd = f(TAP, ti)$$

Cd: 범죄억제(crime deterrence)

ti: 침입시간(time of intrusion)

본 이론의 핵심적 열쇠는 침입시간과 도주시간을 지연시키는 것이다. 침입이 어렵고 복잡한 건축물은 범죄인이 범행여부를 결심하는데 중요한 요소가 된다. 미국에서 1972년 이전까지 건축가들은 범죄예방시설을 고려하지 않았고 건축법에 의해 강제되지도 않았다. 다음으로 범죄인이 위험을 감수하기로 하고 침입이 성공한다면 중요한 요소는 범

행의 탐지와 체포이다. 이를 위해서는 범죄탐지체제가 확립되어 경찰관서나 사경비회사에 연결되어 신속한 출동이 이루어져야 한다. 그 다음으로 중요한 요소는 경찰의 신속한 대응시간이다. 미국의 □□형사사법기준과 목표에 관한 대통령자문위원회 □□는 “도시지역의 대응시간은 긴급신고의 경우 3분을, 비긴급신고에는 20분을 초과해서는 않된다”고 권고하였으며, “대응시간을 2분으로 단축시키면 범죄에 대하여 극적인 효과를 거둘 것”이라고 제시하고 있다(치안본부, 1988: 508). 다른 연구에 의하면 가장 중요한 요소는 범죄신고에 걸리는 시간이라고 지적하고 있다. 피해자와 목격자는 경찰에 신고하기 전에 20분 이상을 지체하는 것으로 나타나고 있으므로 정확하게 신속한 신고는 매우 중요하다고 한다(O'Block, 21).

마요네즈이론(mayonnaise theory)은 뉴욕(New York)과 잉글랜드(England)에서의 순찰효과에 대한 연구에서 완성되었다. 잉글랜드 연구에서는 일상적 순찰이 전혀 실행되지 않은 지역에서 경찰의 순찰이 시행될 경우 범죄율과 시민만족도에 영향이 있는 것으로 나타났다. 기존에 순찰을 시행해 왔던 지역에서 순찰을 강화할 경우 범죄율과 시민태도의 중요한 변화를 야기하기 위해서는 대폭적인 순찰력의 강화가 있어야 한다고 한다. 이러한 결과는 경찰순찰의 마요네즈이론이라는 용어로 부르게 되었다. 순찰력의 수준이 샌드위치를 만들기 위해서 필요한 마요네즈의 수준과 동일하다는 의미에서 이러한 용어가 사용되었다. 사실 사람들은 샌드위치에 마요네즈를 많이 바르는 것을 좋아 할 수 있지만 마요네즈를 조금씩 바르면 먼 길(long way)을 갈 수 있으므로 오래 쓸 수 있다. 마찬가지로 순찰의 강도를 약하게 실행하면 넓은 면적을 관할범위로 할 수 있으나 시민들은 순찰활동을 자주 목격할 수 없다. 즉 경찰관들을 명백히 먼 길(long way)을 갈 수 있다. 따라서 순찰이 전혀 없었던 지역에 순찰을 시행하면 범죄감소에 효과가 있으나 이미 순찰이 시행하고 있는 지역에 약간의 순찰력의 강화만으로는 범죄가 감소하지 않는다고 한다(Langworthy and Travis III, 1994: 244).

제2절 관련연구의 검토

1. 경찰력의 강화와 범죄예방효과 연구

경찰은 범죄를 감소시키기 위하여 경찰인력과 장비를 강화하고, 범죄예방활동을 강화하고 있다. 그러나 범죄문제는 기본적으로 경찰의 노력만으로 해결될 수 있는 것은 아니라 각종의 사회문제와 관련되어 있고 지역사회에 거주하는 주민들의 방법의식과도 깊이 관계가 있다고 볼 수 있다. 사회에서 강력범죄가 빈발할 때마다 시민들은 경찰의 무능력을 비판하고, 경찰은 경찰인력 및 장비의 부족을 호소하면서 범죄문제의 해결을 위한 인력과 장비의 필요성을 주장하고 있다. 경찰의 입장에서는 경찰력 및 경찰활동이 강화될수록 범죄가 줄어들 것이라는 인식을 가지고 있다. 이에 따라 경찰력의 강화가 범죄를 예방할 수 있는지에 대한 선행연구를 살펴보고자 한다.

가. Ehrlich와 Mark의 연구

엘리히와 마크(Ehrlich and Mark)는 경찰력과 범죄와의 관계를 상호결정적(simultaneously determined)이라고 규정하였다(Ehrlich and Mark, 1977: 293 - 316). 즉 경찰력과 범죄는 서로 영향을 주고 받는 관계라고 본다. 이러한 견해에 따르면 잠재적 범죄자는 불법행위로 인한 보상과 처벌의 위험을 합리적으로 계산하여 범죄행위를 저지른다고 한다. 따라서 경찰력의 강화는 범죄자로 하여금 불법행위보다는 합법적 행위를 선호하게 한다. 이러한 범죄자의 의사결정은 결국 범죄율을 감소시킨다. 또한 잠재적 피해자는 범죄로부터의 피해를 극소화하여 자신의 이익을 극대화하려 하며, 경찰도 범죄로 인한 사회적 손실을 극소화하여 사회적 최적화를 추구한다. 따라서 범죄가 증가하면 합리적인 잠재적 피해자들은 자신의 이익을 극대화하기 위하여 경찰력의 증강을 요구한다. 이러한 시민의 요구는 정치적 과정을 통하여 경찰력 및 자원을 강화시킨다. 이와 같이 경찰력의 증가는 범죄를 감소시키는 부(-)의 관계를 가지며, 반대로 범죄율의 증가는 경찰력의 증가시키는 정(+)의 관계를 가진다고 할 수 있다.

나. Wilson과 Boland의 연구

윌슨과 볼랜드(Wilson and Boland)는 경찰활동이 강도범죄에 미치는 효과를 두가지 측면에서 분석하였다. 그 두 가지 측면은 경찰활동이 강도범죄에 미치는 영향과 체포의 가능성이 범죄발생에 미치는 영향을 분석하여 경찰활동의 범죄억제효과를 연구하였다(Wilson and Boland, 1978: 367 - 392). 그들의 연구가설은 다음과 같다. 첫째로, 경찰의 자원과 활동이 강화될수록 강도범죄의 체포가능성은 높아진다. 둘째로, 체포가능성과 강도범죄의 발생은 서의 부의 관계를 가진다. 즉 경찰의 검거율이 높을수록 범죄발생율은 감소한다는 것이다. 윌슨과 볼랜드는 1974년도 미국의 34개 대도시의 자료를 수집하여 위의 가설을 분석하였다. 분석한 결과에 따르면 인구학적 변수들을 통제하였을 경우 강도 발생율은 강도범죄의 검거율과 강한 부의 관계를 갖는다는 것과 검거율은 경찰의 자원 및 적극적 활동에 비례한다는 것을 밝혀냈다.

이와 같은 연구결과를 토대로 윌슨과 볼랜드는 경찰의 자원과 활동은 다른 사회경제적인 요소들을 통제하였을 경우, 강도범죄율에 독립적인 영향을 미친다고 결론을 내렸다. 즉 경찰력을 강화시키고, 범죄억제를 위하여 경찰이 적극적으로 활동하면 범죄율은 감소한다는 것이다.

다. Jacob and Rich의 연구

제이콥과 리치(Jacob and Rich)는 미국의 10개 도시를 대상으로 1948년부터 1978년까지의 시계열적 자료를 사용하여 경찰의 자원과 활동이 범죄율에 미치는 영향을 분석하였는데, 앞의 윌슨과 볼랜드의 연구와는 다른 결론에 도달하였다(Jacob and Rich, 1981: 109 - 122).

그들은 경찰의 인력과 예산, 검거율, 강도범죄율간의 관계를 분석하였는데, 경찰력과 범죄율의 관계는 일관되게 나타나지 않고, 지역에 따라 다양한 양상을 보이는 것을 발견하였다. 분석대상이 된 10개의 도시 가운데서 3개 도시에서만 강도범죄의 검거율과 발생율의 관계가 반비례적으로 나타났고, 6개의 도시에서는 비례적인 관계를 보였다. 즉 경찰활동이 증가함에도 불구하고 범죄율은 오히려 높아진 것으로 나타났다. 이러한 현상에

대하여 제이콥과 리치는 다음과 같이 설명하였다. 경찰활동의 증가는 범죄에 대한 관심을 높여 강도범죄에 대한 시민의 신고와 경찰의 인지를 증가시켰다. 즉 경찰활동이 범죄를 더 많이 발생시킨 것이 아니라 범죄에 대한 인지율을 높여서 통계상 범죄율을 증가시켰다는 것이다. 물론 제이콥과 리치의 연구대상이 10개 도시에 지나지 않기 때문에 분석 결과를 일반화하기 어렵다는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 결과는 윌슨과 블랜드의 주장, 즉 경찰력의 강화와 범죄율간에는 부의 관계가 있다는 결론을 비판하고 있다.

라. Loftin과 McDowell의 연구

로프틴과 맥도웰(Loftin and McDowell)은 1926년부터 1977년까지의 미시간(Michigan)주, 디트로이트(Detroit)의 경찰인력과 범죄율에 관한 자료를 이용하여 경찰력과 범죄와의 관계를 분석하였다. 분석결과에 의하면 경찰력과 범죄율간에는 부(-)의 관계가 있다는 것을 밝혀내지는 못했다(Loftin and McDowell, 1982: 393 - 401).

마. Sampson과 Cohen의 연구

샘슨과 코헨(Sampson and Cohen)은 윌슨과 블랜드의 가설을 재구성하여 경찰활동과 범죄와의 관계에 대한 분석을 시도하였다. 재구성한 가설은 다음과 같다. 첫째, 적극적인 경찰활동은 범죄자에 대한 검거 가능성을 높여서 범죄감소에 간접적인 영향을 미친다. 둘째로, 또한 경찰의 활동은 범죄행위에 대한 위협효과를 높여서 범죄감소에 직접적인 영향을 미친다. 즉 경찰의 적극적 활동은 직접적으로 체포의 가능성을 높이고, 간접적으로는 잠재적 범죄자들에게 처벌의 두려움을 증가시킴으로서 범죄를 감소시킨다는 견해이다(Sampson and Cohen, 1988: 164 - 189). 이들은 위의 가설을 10만명 이상인 171개 도시의 1980년도 자료를 통하여 검증하였다. 분석결과에 따르면 경찰의 적극적 활동은 다른 사회적 조건들이 통제되었을 때 직접적으로 강도범죄의 억제에 영향을 미친다는 것을 밝혀냈다. 따라서 샘슨과 코헨은 경찰활동의 범죄억제효과를 인정하고, 경찰은 검문검색 등의 적극적인 전략을 통하여 범죄를 억제할 것을 지지하였다.

2. 순찰관련 실험연구

가. 캔자스시 예방순찰실험(Kansas City Preventive Patrol Experiment)

캔자스시 예방순찰실험(1972 - 1973)은 미국경찰에게는 획기적인 사건으로 인식된다. 그 이유는 이 실험이 순찰의 효율성에 대한 최소한의 과학적 기준을 갖춘 최초의 실험이기 때문이다. 즉 캔자스시의 예방순찰실험에서는 이전의 연구와는 다르게 피해조사(victimization survey)를 통하여 숨은 범죄를 파악하고, 나아가 시민의 경찰의 현시성에 대한 인지와 범죄에 대한 두려움을 측정하여 분석하였다.

실험지역은 남부순찰구역(south patrol division)의 24개 순찰대 가운데 15개 순찰구역이 선정되었으며, 그들의 범죄자료, 서비스요구, 인종적 구성, 소득수준, 인구이동의 정도에 따라 수동구역(reactive beats), 강화구역(proactive patrol), 통제구역(control patrol)으로 분류되었다. 사후적 순찰구역(reactive beats)에서 경찰차는 예방순찰을 수행하지 않고, 시민의 요청에만 대응한다. 그리고 시민의 요청이 없을 경우에는 담당구역이나 인접한 사전적 순찰구역을 순찰한다. 사전적 순찰구역(proactive patrol)에서는 2인이 탑승한 순찰차가 담당구역을 정기적으로 예방순찰한다. 통제적 순찰구역(control patrol)에서는 1인순찰차가 정상적인 수준의 순찰활동을 한다.

또한 순찰의 효과에 대한 자료는 기본적으로 범죄활동, 지역사회의 인식과 태도, 경찰의 활동측면으로 수집되었다. 범죄발생에 대한 자료는 피해조사와 공식적인 범죄통계자료로 파악하였으며, 범죄피해조사를 통하여 시민의 범죄에 대한 두려움, 가정과 기업의 범죄예방조치, 경찰에 대한 태도 등도 측정하였다. 또한 경찰의 현장임장시간, 체포활동, 경찰관의 시간활용, 경찰관의 태도 등도 조사하였다. 즉 이전의 실험이 공식적인 경찰자료에만 의존한 것과는 다르게 다양한 자료수집을 통하여 연구의 신뢰성을 높이고자 하였다. 이와같은 순찰실험은 1972년 7월에 시작되었으나, 실험조건의 유지에 문제가 발생하여 1개월 정도 연기되었다. 그후 재조직하여 1972년 10월에 시작되어 1973년 9월 까지 수행되었다.

캔자스시의 예방순찰에 관한 실험에 의하면 순찰수준의 차이는 범죄발생과 시민의 심리적 안전감에 유의미한 효과를 주지 못하는 것으로 나타났다. 즉 사후적, 사전적, 통제적 순찰의 차이는 범죄발생, 범죄에 대한 시민의 두려움, 경찰에 대한 시민의 태도, 경찰의 대응시간 등에 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다.

물론 캔자스시의 예방순찰실험에도 많은 문제점을 갖고 있으며, 또한 비판을 받고 있다. 그러나 이러한 캔자스시의 예방순찰실험은 두가지 측면에서 이후의 경찰활동에 영향을 미쳤다. 첫째로, 경찰활동의 대한 연구에서 새로운 기준을 제공하였다. 즉 피해조사 등의 새로운 분석방법을 사용하여 경찰활동의 효과에 대한 연구를 정교화시켰다. 둘째로, 이 실험은 순찰활동의 증가는 범죄를 감소시킬 것이라는 막연한 전통적 견해에 대하여 경종을 울렸으며, 경찰활동에 대한 반성의 계기를 마련하였다. 즉 순찰의 증가가 범죄를 감소시키지 못했다는 것을 밝힘으로써 경찰활동에 대한 기본적 전제를 흔들어 놓았다. 이는 경찰은 무엇을 하여야 하는가에 대한 새로운 성찰의 기회를 제공하였다. 이러한 노력은 1980년대 말 문제지향 경찰활동(problem-oriented policing)과 지역사회 경찰활동과 같은 논의를 불러 일으켰다(walker, 1992: 100 103).

전문화 추세와 함께 예방적 순찰의 효과성에 대한 몇가지 기본적인 의문은 관심을 가질 만한 주제이다. 미국경찰이 예방적 순찰을 그만두어야 하는가?, 순찰이 지속되어야 하는가?, 틀림없이 캔자스시의 미조리(Missouri)지역에서의 실험이 공표된 후에 많은 사람들은 지금 그렇게 생각하고 있다. 범집행분야에 사회과학적 연구방법이 적용되어 연구팀은 캔자스경찰국(Kansas City Police Department)의 협력하에 재정지원은 경찰재단(Police Foundation)으로부터 받고, 그 실험에 대한 평가는 도시연구소(Urban Institute)가 담당하였으며, 캔자스시 경찰관할구역을 다양한 순찰활동수준을 가지고 있는 지역을 여러 구역으로 나누었다. 강화지역(proactive)은 예방순찰이 강화되었고, 수동적 지역(reactive)은 예방순찰을 전혀 시행하지 않았으며 시민의 요청이 있을 때에만 그 지역에 들어가고, 다른 곳으로 가기 위해 그 지역을 통과하였다. 3번째 지역은 통제지역(control areas)으로 지정되었다. 이 실험에서 발견한 것은 강화지역에서 자동차절도를 제외하고는 범죄가 축소되지 않았고, 자동차절도도 경미하게 줄었다. 게다가 수동적

지역에서 경찰관이 예방적 순찰을 시행하지 않는다는 것을 시민들은 인지하지 못한 것으로 추정된다.

이러한 연구팀에 의해 제시된 몇 가지에 대해 비판이 있다. 첫째, 예방적 순찰이 시행되지 않는다는 사실을 시민들에게 실험자들이 알리지 않았고(특정 도시가 이러한 기법을 채택하여 지속하려면 틀림없이 시민들에게 알려야 하는데), 둘째, 형사와 기동부대 같은 전문부서 경찰들은 수동적인 지역에 들어올 수 있었고, 셋째, 강화지역과 통제지역 순찰 경찰관들이 수동적 지역을 규칙적으로 통과하여 예방적 순찰이 전혀 시행되지 않았다고 보기 어렵다는 사실이 있고, 넷째, 수동적 지역이 길고 폭이 좁아서 강화지역 혹은 통제지역 사이에 위치해 있어서 수동적 지역의 거주자들은 먼 거리에서 강화지역 혹은 통제지역 순찰차를 관찰할 수 있는 지역이 몇 개 있었다. 그럼에도 불구하고 이 실험은 경찰 연구의 기준점이 되었고, 이와 비슷한 종류의 실험이 예방적 순찰이 제한된 가치를 가진다는 가설을 검증하기 위해서 이와 비슷한 종류의 통제된 실험이 여러 지역에서 시행되었다(wilson and McLaren, 1977: 322 - 323).

나. 현장임장시간연구(Response Time)

캔자스시 예방순찰연구에 의해 최초로 검토된 또 다른 요소는 경찰의 현장임장시간연구이다. 경찰의 현장임장시간은 시민의 도움요청에서부터 경찰관의 현장도착까지 소요되는 시간으로 넓게 정의되어 왔다. 이것에는 경찰의 현장임장시간이 짧아질수록 범죄인을 검거할 기회가 커진다는 기본가정이 깔려 있다. 이러한 가정은 신속한 대응은 경찰의 유능함을 나타내는 지표로서 경찰업무에 대한 시민의 만족을 배가시키는 역할을 할 수 있다는 다음 단계의 추론으로 이어진다. 이 대응속도(speed of response)는 개별 시민과 경찰에 따라 다르게 해석될 수 있는 인식상의 문제이다. 예방순찰연구는 몇가지 측정방법을 사용하여 실험 후 실험지역과 통제지역은 현장임장시간과 시민의 만족도 면에서 큰 차이가 없었음을 보여주었다. 또한, 현장임장시간이 거리, 속도, 지형, 경찰관의 태도와 신고한 시민의 태도에 따라 결정되는 복합요소라는 점이 알려지면서 보다 많은 의문점들이 제기되었고, 더 많은 연구가 있어야 된다는 것이 명백해졌다(Kansas City,

Missouri Police Department, 1977: 23).

이러한 현장임장시간에 대한 발견으로 이 실험은 내재되어 있는 불확실성과 경찰운영상의 관점에서 실험결과가 의미하는 점이 무엇인가에 대한 해석을 둘러싸고 치열한 논쟁이 벌어지게 되었다. 전통적 순찰활동의 유지를 옹호하는 측은 기존의 순찰활동을 통해 신고에 신속하게 대응할 수 있다는 주장을 내세웠다. 이러한 논란의 결과 또 다른 프로젝트인 캔자스시 현장임장시간연구(Kansas City Response-Time Study)가 범집행지원청(LEAA; Law Enforcement Assistance Administration)의 지원하에 시행되었다.

이 연구는 다음의 두가지 의문점을 해결하고자 한 것이었다. 그 두 가지는 “현장임장시간이 범죄행위로 인한 피해를 감소시키는데 어떠한 영향을 주는가?”, 둘째, “현장임장시간이 시민의 만족도에 어떠한 영향을 주는가?”이다.

다. 1인순찰 연구(The One-Man Patrol Car)

원래 경찰순찰은 분대 혹은 더 많은 인원으로 구성되었으나 순찰차가 등장한 후에 4명 혹은 2명으로 축소되었다. 통신수단이 발전함에 따라 순찰은 경찰서로부터 더 독립적으로 수행되었고, 이것은 인력의 분산배치를 가능하게 했다. 자동차순찰이 도입된 거의 20년동안 미국의 대부분의 경찰관서는 2인 1조의 순찰차를 운영하고 있다.

지난 10년동안 순찰자료가 축적됨에 따라 1인순찰이 보편적인 근무방법이 되었다. Kansas City, San Diego, 다른 지역으로부터의 통계연구는 2인순찰보다 1인순찰이 더 효과적인 것으로 드러나고 있다. 이와 같은 종류의 연구들에서는 1인순찰하는 것이 더 안전한 것으로 설명하고 있다. 이러한 결과에 따라 1인순찰로의 전환을 고려하지 않던 순찰관리자들은 의회와 공공집단으로부터 1인순찰의 가능성을 조사하도록 요청을 받고 있다. 일반적으로 저자는 1인순찰을 지지하지만 1인순찰이 적합하지 않은 경우에는 선택하는 것을 피하라고 순찰관리자들에게 알리고 싶다고 한다(Gourley and Bristow, 1970: 4).

경찰의 '인력부족'은 의심할 여지없이 순찰차에 2인의 경찰을 배치하고자 하는 경찰의 고착화된 기존관행과 밀접하게 관련되어 있다고 볼 수 있다. 캘리포니아 경찰조직과 같이 만약 1인순찰차가 일반화된다면, 도보순찰과 소규모 경찰부서 설치 등을 통한 지역사회 경찰활동(Community Policing)전략을 수행하고자 하는데 있어서 더 이상 경찰인력의 부족현상이 나타나지 않을 것이다.

2인 순찰차를 옹호하는 자들은 무엇보다도 순찰활동 도중 발생할 수 있는 위험성을 감소시키기 위해서 필요하다는 논리를 펼치고 있다. 그러나 오늘날과 같이 현대적 통신기술이 발달하였기 때문에 순찰경찰은 어떤 위험에 직면하게 되었을 때, 신속하게 지원을 받을 수 있다는 사실이다. 이와 관련하여 San Diego 연구에 따르면 1인순찰이 2인순찰보다 경찰자원을 더 효율적으로 사용하는 것이라는 결과를 제시했다(Boydston, Sherry & Moelter, 1977). 1인 순찰이 여러 명이 함께 하는 순찰보다 공격을 덜 받았고, 체포건수가 더 많았으며, 범죄보고서를 더 많이 작성했다. 흥미롭게도 1인순찰은 대응시간이 더 신속했고, 1인탐승의 순찰차 2대가 각각 서로를 후원하는 후원차량(backup car)으로 협력 근무하는 경우 각각의 1인순찰차들은 현장에 더 빠르게 도착하였다. 이러한 결과는 Kansas City와 동일한 연구결과이다(Kessler, 1985). 그 이유에 관하여 Kessler(1985: 60)는 후원차가 파견될 때 서로를 지원해야 한다는 동료의 압력은 더 빠른 대응을 하도록 한다고 주장한다. 동료경찰관이 도움이 필요할 수 있다는 것을 알기 때문에 운행속도를 더 빠르게 하고, 이러한 현상에 의해 두 대의 1인순찰차는 2인탐승의 순찰차보다 더 빠르게 대응하게 된다고 설명한다.

자료분석에 따르면 1인순찰이 더 많은 성과(체포건수, 범죄보고서, 기타)를 내고, 대응시간도 더 적은 비용으로 빠르게 대응한다. Decker와 Wagner(1982)는 시민과 경찰관점 즉 두가지 관점에서 1인순찰의 영향을 평가했다. 그들은 다음과 같은 내용을 발견했다(1982: 381). 1인순찰이 시민에게 혹은 시민의 체포과정에 있어서 상해를 덜 입히고, 시민들이 체포되었을 때 2인순찰의 경찰관이 대응했을 때보다 위법부당 체포라는 소송이 제기된 경우 심각하지 않은 편이다.

더욱이 2인순찰차는 자신과 함께 근무를 수행하고 있는 동료경찰에 대해 일종의 동지애를 형성시키게 되는데, 이는 자신들로 하여금 업무에 대해서 특권의식을 갖게 하여 파트너 경찰과 특별한 관계를 형성시키게 된다. 실제로 스웨덴의 경우 법적으로 어떠한 경찰도 홀로 업무를 수행할 수 없으며, 업무를 수행하는 경찰은 자신들의 업무를 즐길 권리가 있다고 규정하고 있다(최선우, 2003: 298 - 299).

이러한 이유가 타당성을 갖는지의 여부에 대해서는 불문하고, 이들 경찰은 효율성 (efficiency)의 가치 그리고 보다 중요한 것은 지역사회의 가치에 대해서 반대하고 있는 것으로 생각된다. 비록 2인 순찰차가 순찰활동을 수행하고 있는 경찰의 안전성을 확보하고 업무수행상의 직무만족을 가져다 줄지라도, 이는 또한 시민들과 괴리감을 야기시켜 줄 것이다. 순찰차량에서 함께 근무하고 있는 2인의 경찰은 자신들이 담당하여 경찰활동을 수행하는 시민들과는 격리되고, 자신들만의 움직이는 순찰차를 갖게 해 줄 것이다. 어쨌든 2인순찰차는 매우 많은 경찰인력을 필요로 하며, 지역사회 경찰활동을 저해하는 가장 중요한 요소 가운데 하나가 될 것이다.

제3장 미국경찰의 순찰활동 검토

제1절 순찰전략과 특화순찰

1. 경찰역할의 변천

정치적 야경모델(political-watchman model)은 1830년대에 형성된 것으로 경찰은 지역정치가들에 의해 지배를 받으며 전문성이 부족했다. 이러한 경찰이 강조하는 전략은 가시성(visibility)과 체포(apprehension)를 중요시하고 상담과 교육을 덜 중요시했다. 경찰관들은 시민들에게 정보, 충고, 도움을 제공하는 이웃과 같았으며 비공식적이고 편견적(personal)이었다. 범죄문제에 대응하고자 할 때에는 재량권이 있으며, 그들의 권위에 불만족하고, 동정심과 적극성의 정도는 다양하다. 시민들은 경찰권위에 저항하는 경향이 있고, 관리통제가 최소한도로 이루어지기 때문에 공권력은 더 자주 발동된다(Roberg and Kuykendall, 1990: 41 - 43). 19세기 후반에 이러한 모델은 정치적인 영향이 크고, 비효과적이며, 선발과 교육이 충분치 못하여 부패했다는 비판을 받게 된다.

합법적 전문가 모델(legallistic-professional model)은 1920년으로부터 1960년까지의 기간으로 법집행전문화의 기반을 수립했기 때문에 미국경찰의 발전에 있어 가장 중요한 시기이다. 이것은 의사결정을 법과 조직정책의 기준에 따라 실행하고 정치와 개인적 편견으로부터 부당하게 영향을 받지 않는다. 이러한 모델의 지지자들은 범죄와의 전투가 경찰의 주요목적이 되어야 한다고 생각한다(Johnson, 1981: 105 - 189). 이러한 시기의 주요 개혁자들로는 August Vollmer, O.W. Wilson, William Parker가 있고 이러한 모델을 지지한다(Roberg and Kuykendall, 1993: 70). 경찰의 가시성과 체포의 전략은 범법행위에 가장 효과적이고 바람직한 대응으로 생각한다. 경찰관들은 중대범죄만을 강조하며 재량권의 여지가 적고, 권위에 만족하며 동정적이지는 않지만 적극적이다(Ibid., 44 - 45).

지역사회서비스모델(community-service model)은 4가지 경찰전략인 가시성, 체포, 교육, 상담을 모두 강조하며 지역사회 경찰활동(community policing)과 같은 유형의 모델이다. 경찰관들은 다양한 문제에 대처하는데 있어서 사법처리이외의 대안을 이용하도록 훈련을 받고, 상담과 교육에 관련된 활동은 경찰관 행위의 필수적인 부분으로 고려된다. 경찰관들은 동정심이 강하고, 재량권과 적극성이 부족하며, 그들의 권위에 만족할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 또한 공권력은 최후의 보루로서 고려되고, 되도록 사용하지 말도록 권장된다(Roberg and Kuykendall, 1990: 46 - 47).

합리적상황모델(rational-contingency model)은 문제지향 경찰활동(problem-oriented policing)과 밀접한 관련성을 가지고 있다. 이러한 상황적 접근은 각 범죄를 분리된 사건으로 대응한다기 보다는 범죄의 체계적인 분석과 관련문제의 분석을 바탕으로 대응하는 것이다. 이러한 유형의 분석은 문제해결을 위한 전통적인 대응인 수사와 순찰이외의 다른 대안을 마련하기도 한다(Roberg and Kuykendall, 1993: 74).

이러한 경찰역할과 전략의 변화는 시대적 추세와 지역주민의 기대에 따라 변화한 것이다. 경찰은 이러한 경찰역할의 변화에 따라 경찰의 대응전략도 변화되어야 한다. 한국의 경찰모델은 현재 합법적 전문가모델과 유사한 것으로 판단된다. 공정한 법집행이 강조되고 중앙집권적인 구조를 유지하고 있는 관계로 지역주민에게 적극적으로 봉사한다는 관념은 부족한 편이다. 또한 범죄문제를 근원적으로 해결하고자 하는 문제지향적 경찰활동도 부족한 실정이다.

2. 순찰전략의 수정

1970년 초반 Kansas시 예방순찰실험을 통하여 전통적인 예방순찰에 대한 기존의 순찰전략의 효과성에 의문이 제기되자, 미국의 각급 경찰관서는 새로운 대안적 순찰전략을 모색하기 시작한다.

이러한 변화의 방향은 지역사회 경찰활동으로 집약된다. 순찰활동의 효과성을 위한 새

로운 전문화 순찰들이 각 경찰관서별로 도입되었다. 교통수단이 발달되기 전에는 도보순찰, 그 이후에는 자동차순찰로 일반적인 순찰패턴으로 자리 잡았지만 지역사회 경찰활동의 강화로 기존의 자동차순찰 중심에서 도보순찰의 중요성이 강조되었다. 지역사회 경찰활동은 1980년대 말부터 본격적으로 논의되었다(이기현·임영철·기광도, 1995: 12). 새로운 경찰활동 전략, 철학과 다양한 순찰근무 방식을 통하여 효과적인 범죄예방을 하기 위하여 노력하였다. 전통적인 순찰활동의 문제점을 극복하기 위한 새로운 대안들이 제시되었는데, 이것은 차별적 대응전략(differential response to call), 지정순찰(directed patrol), 특화순찰(specialized patrol), 순찰의 분권화(patrol decentralization) 등이 도입되었다.

지역사회 경찰활동은 특정 전술이 아니라 치안철학으로 범죄와 무질서, 범죄의 공포를 축소하기 위하여 경찰관을 장기간 한 곳에 근무시키는 것으로서 적극적이고 분권적인 접근이다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 경찰이 주민에게 정보와 원조를 제공한다면 주민들도 협조할 수 있는 신뢰감이 조성될 것이다. 지역사회 경찰활동은 지역사회와 경찰이 일체가 되어 주민들이 거리에서 경찰관의 눈과 귀가 되며, 주민들의 건문이 경찰의 우선성과 정책을 수립하는데 반영될 수 있도록 양방향의 정보흐름을 권장하는 다양한 전술을 채택한다(Trojanowicz and Cater, 1988: 17).

1960년대의 인종폭동, 학생시위, 하위계층과 소수민족에 대한 관심, 다양한 사회문제가 드러나면서 지역사회에서 경찰의 역할과 업무를 수행하는 방법에 관하여 관심이 집중되었다. 1970년대에 출현한 Team Policing과 같이 지역사회 경찰활동은 경찰이 지역사회로부터 고립될 수 없다는 인식과 지역사회 서비스 시스템의 필요요소라는 인식으로부터 성장한다. 경찰과 지역사회 사이의 원활한 관계를 유지하며, 더 나아가 상호관심거리인 범죄문제를 해결하려고 공동 노력하는 것이다.

문제지향경찰활동은 Goldstein이 1979년에 경찰활동의 새로운 접근방법으로서 도입할 것을 주장하면서 많은 관심을 일으켰다. 그는 특정사건과 지역사회 문제의 증상에 대응한다기 보다는 시민불편의 원인을 찾아내어 제거해야 한다고 주장했다. 이것은 Brown

이 제시한 “경찰기능의 평가”에서 영향을 받았다. 브라운은 경찰이 절도같은 사건에 수동적으로 대응하는 경향이 있다고 지적하면서 더 효과적인 전략은 절도를 문제로서 정의하고, 절도문제의 대응전략을 수립해야 한다고 주장했다(Langworthy and Travis III, 1994: 256). 여기서의 문제는 단 하나의 사건이라기 보다는 비슷한 유형의 빈발하는 사건의 집합이며, 실질적인 지역사회의 관심거리가 되고, 경찰업무의 대상이다(Peak and Glensor, 1996: 78).

문제지향 경찰활동의 본질은 치안수요를 창출하는 근본문제에 대한 파악, 분석, 문제의 제거 등에 더 많은 시간과 노력이 투입되어야 한다는 것이다. 이러한 문제들의 해결은 전형적인 법집행전략을 넘어서는 접근방법이 요구되는 경우도 있다. 경찰관들은 일반적으로 체포와 유죄입증이라는 제한된 방식으로 문제를 해결하려고 한다. 문제지향경찰활동을 채택한 많은 경찰기관에 의해 입증되었듯이 대안적 전략은 장기적인 해결책이 더 효과적일 수 있다.

지역사회 경찰활동과 문제지향 경찰활동의 차이점은 지역사회 경찰활동의 경우 지역사회를 범죄예방과 관련된 자원으로 보지 않고 동반자로 본다. 따라서 문제지향 경찰활동보다 더 집약적인 접근이다. 지역사회는 경찰과 다른 공공기관과 함께 조직화된다. 지역사회문제들은 이러한 조직에 의해 파악될 뿐만 아니라 경찰관들에게도 조직화하는 업무와 책임도 할당되어 우선성이 부여된다. 이것은 조직의 모든 수준에서 실행되지만 핵심적인 것은 분권화이다. 지역에 관한 주요 의사결정은 경찰행정상의 고위층에 의해 결정되는 것이 아니라 시민과 현장경찰관 수준에서 이루어진다(Holden, 1994: 26 - 27). 경찰관들에게 있어서 지역사회 경찰활동은 많은 이점이 있다. 이러한 이점은 경찰업무에 대한 자부심, 순찰업무를 더욱 흥미롭게 함, 효율적이라는 느낌, 경찰이 시민과 함께 일할 수 있는 기회획득 등을 들 수 있다(Hale, 1994: 150).

또한 문제지향 경찰활동은 다수 빈발하는 사건이 있을 경우 이를 문제로 정의하고 해결방안을 설계한다. 시민은 정보의 원천이고 경찰이 파악한 문제에 대응하는 자원으로 기능한다. 지역사회 경찰활동은 경찰관들이 지역사회 집단과 지도자를 찾아나서고 그러

한 집단을 창조하기 위해서 지역사회를 조직화하며, 그 집단에게 지역사회의 문제와 요구되는 점을 파악하도록 요청한다. 그리고 이러한 지역사회 구성원과 함께 문제를 해결하기 위하여 공동 노력한다는 것이다(Langworthy and Travis III, 1994: 257 - 258).

최근에는 컴퓨터를 중심으로 한 정보기술(information technology)이 순찰활동에 활용되고 있다. 특히 지리정보시스템(geographic information system)은 지도의 형태로 다양한 유형의 자료에 대해 시각적 이미지를 만들기 위하여 database software와 graphic software를 연계시킨 것이다. 지도의 형태로 자료를 제시하는 것은 범집행기관이 범위가 누구에 의해서, 언제, 어디서 행해졌는지를 이해하는데 도움을 준다(이운호, 2006: 430 - 438). 이 지리정보시스템은 지역사회 경찰활동과 문제지향 경찰활동에 활용되고 있다. 그 활용은 다음과 같은 3가지로 나눌 수 있다. 첫째는 범행의 유형, 위치, 시간, 반복적인 범행여부, 범행수법, 침입경로, 관련증거, 사용된 차량, 외관 등 용의자 정보 등에 관한 범죄와 범죄자정보이다. 둘째는 이웃감시(neighborhood watch)집단, 방법 또는 순찰초소, 보호관찰대상자, 가로등, 놀이터, 범죄다발지역, 유흥가 등에 관한 정보인 지역사회와 정부자원이며, 셋째는 인구변동, 인종구성, 사회, 경제적 지위, 모자 가정의 비율, 학생비율 등에 관한 정보인 인구사회학적 정보이다. 이들 정보가 비록 극단적으로 광범위한 것이라도 그와 같은 지리학적 기록자료(geoarchives)는 지역사회 경찰활동이나 문제지향 경찰활동에 매우 유용하게 응용될 수 있다고 한다. 어느 주어진 순간에 무엇이 필요할 것인가를 예측하기란 불가능하기 때문에 참고할 수 있는 형태의 기록 자료를 필요로 하는 것이다.

3. 특화된 순찰방법들

순찰경찰관들은 사건과 사건이 일어날 때까지의 대기시간을 낭비적인 것으로 본다. 이는 다음 신고에 따른 출동 때까지 기다리는 수밖에 생각하는 경향이 있기 때문이다. 그러나 이러한 시간은 적절하게 사용된다면 매우 유익할 수 있다. 경찰관리자와 감독자의 본질적인 업무는 이러한 순찰시간을 가능한 한 생산적이고 효율적으로 이용하는 순찰방

법을 발견하는 것이다.

첫째로, 높은 가시도와 낮은 가시도 순찰(high-visibility and low-visibility)이 있다. 높은 가시도 순찰전략은 경찰의 가시성을 증대시킴에 의해 감소시킬 수 있는 범죄가 있다고 본다. 높은 가시도 순찰 프로그램은 미국의 주요도시에서 다양한 성공을 거두면서 실행되었다. 그 프로그램들이 효과적이라고 지목한 범죄의 종류는 다양하지만 그 중에서도 거리범죄(강도, 소매치기, 성폭행, 기타의 기회범죄)와 관련된 전형적인 폭력범죄이다(Hale, 1994: 251). 눈에 쉽게 띄는 순찰차는 그렇지 않은 순찰차보다 순찰에 더 적합하다고 경험상 입증되었다. 교통통제에서 가시도가 높은 순찰차의 장점은 모든 교통경찰전문가들도 인정하고 있으며 잠재적 범죄자 통제에서도 장점이 된다고 경찰행정가들은 받아들이고 있다. 비행기회를 차단한다는 의미에서의 순찰의 효과성은 순찰차의 가시성과 순찰빈도이다. 경찰관들이 가시도가 낮은 순찰차로 눈에 띄지 않을 때 시민들은 순찰이 실행되지 않고 경찰이 존재하지 않는다고 느낀다. 결국 높은 가시도 순찰의 핵심적 열쇠는 증대된 경찰가시도와 그러한 노력의 수행에 의해 가장 영향을 받을 수 있는 범죄와 장소의 선정이며, 인원배치, 순찰빈도, 위치 등을 자주 바꿀 때 성공적일 수 있다. 높은 가시도 순찰이 거리범죄를 방지하려는 것임에 반하여 낮은 가시도 순찰은 특정범죄유형의 검거율을 증가시키려는 것이다.

불시의 기습은 낮은 가시도 순찰의 주요전략이다. 이러한 사고는 경찰신분이 탄로남이 없이 특정범죄가 일어나는 장소에 경찰을 배치하는 것이다. 또한 유인책(decoy)이 범죄행위를 유발하기 위하여 사용될 수 있으나 그 유인책이 범죄위반행위를 권장하지는 않고 발생할 개연성이 있는 범죄의 기회를 제공하는 것이다. 독특하고 혁신적인 낮은 가시도 순찰전략들은 특정종류의 범죄를 다루기 위해서 지역상황과 순찰지휘관의 상상력은 주요한계요소들이다. 자전거를 타고 있는 사복순찰경찰관, 택시, 제과배달트럭, 승용차 등에 타고 있는 사복경찰관, 그밖의 변장양식은 낮은 가시도를 얻을 수 있고, 경찰이 어디에 나타날지 모른다는 강화효과를 얻을 수 있다. 성폭행, 자동차절도, 차창을 깨고 귀중품을 꺼내가는 절도, 거리강도 등이 낮은 가시도 순찰의 주요대상이다(Hale, 1994: 251 - 252).

둘째로, 지정순찰(directed deterrent patrol)은 구체적인 기획에 따라 순찰경찰관이 특정적이고 정해진 예방기능을 수행한다는 점에서 전통적 순찰방법들과는 다르다. 이러한 예방적 경찰활동들은 범죄사건, 범법자의 특징, 운영방법, 위치 등을 상세하게 분석함으로써 설계된다. 필연적으로 지정순찰은 특정범죄추세를 알아내려고 하며 그러한 유형의 범죄를 중단시킬 세부적 순찰방법을 발전시킨다(Sheehan and Cordner, 1989: 378). 지정순찰에서의 범죄분석은 범죄문제를 다루려는 방법과 특정순찰유형을 채택한다는 점에서 전통적 순찰방법보다 우수하다. 예를 들면 쇼핑지역 주차장에서 전통적인 순찰방법으로 근무하던 중 자동차절도가 자주 발생한다는 정보는 그 지역 차량소유자들에게 주의를 하도록 고지될 수 있고, 절도가 자주 발생하는 요일, 시간, 절도차량의 유형에 대한 상세한 정보가 제공될 수 있다. 이와 함께 “오후 4시 - 7시 사이에 15분동안 북동지역을 순찰해라”같은 구체적 지침이 제시될 수도 있다. 지정순찰은 유형과 특징이 알려진 범죄문제를 많이 경험한 도시에 적합하고, 성공적인 지정순찰의 필수요소는 범죄정보를 분석하고 잠재적 범죄인의 범죄행위 성공가능성을 감소시키는 전략을 수립하는 것이다(Hale, 1994: 252 - 253).

셋째로, 분업순찰(split-force patrol)전략은 예방순찰과 시민의 서비스요청에 만족시키기 위하여 1970년대에 형성되었다. 분업순찰은 예방적 순찰과 시민의 요청에 대한 대응이 중요하지만 양자는 가끔 갈등이 있다고 인정하면서 발전하였다. 예를 들면 다양한 빈도로 발생하고 있는 시민신고와 그에 따라 출동하는 경찰관에게 철저하고 체계적인 예방순찰과 신고출동이라는 두가지를 동시에 수행하는 것은 매우 어려울 것이다(Ibid., 254 - 255). 분업순찰전략은 순찰인력의 한 부분을 예방순찰에 할당하고 다른 부분을 시민신고에 출동하는 업무에 할당하는 것이다. Delaware경찰국의 Wilmington경찰서는 분업순찰을 실행한 첫 번째 경찰기관이며, 이를 통하여 분업순찰이 다른 지역에 알려졌다(Tien and Others, 1977). 순찰경찰관이 신고출동, 예방순찰, 교통법의 집행, 잡무처리, 수없이 많은 다른 업무의 실행 등의 책임이 있으나 분업순찰은 순찰인력의 일정부분을 예방적 순찰업무에 배정함에 의해 실행해야 할 여러 가지 업무 중 한가지 업무에만 전념한다면 더 효과적일 것이라는 사고에 바탕을 두고 있다. 이 순찰방법에 대한 평가에 따르면 생산성이 확보되고 특정범죄가 감소되었다고 한다.

넷째로, 표적지향 순찰(target-oriented patrol)은 용어 그대로 특정 사람, 장소, 사건을 지향하거나 표적으로 삼는 것이다. 표적순찰은 범죄를 유발하는 사람, 장소, 사건을 인지하고 가시성이 높은 순찰, 가시성이 낮은 순찰, 지정순찰 등의 요소를 혼합한다. 범죄의 기회를 차단하거나 범법자의 도주를 방지하기 위해서 다양한 수단이 사용된다. 표적지향 순찰프로그램들은 수많은 다른 상황과 범죄문제에 적용될 수 있고, 표적의 인식과 제지전략을 위해 주의깊은 기획이 필요하다. 이러한 표적지향순찰에는 위치지향순찰(location-oriented patrol), 위반자지향순찰(offender-oriented patrol), 이벤트지향순찰(event-oriented patrol)로 구성된다. 위치지향순찰은 범죄분석이나 첩보를 통하여 위험지역인 것으로 알려진 특정지역의 감시태세를 강화하는 것이고, 위반자지향순찰은 범죄행위의 예비 혹은 잠재적 범죄인의 감시를 강화하는 것이다. 이벤트지향순찰은 특정 행사나 사건이 발생할 수 있는 문제의 특성 때문에 행사나 이벤트에 주의를 기울이는 것이다.

미주리주(Missouri)의 캔자스시 경찰에 의해 수행된 연구는 위치 및 위반자 지향순찰이 효과성에서 전통적인 순찰보다 우수한 것으로 나타났으나 이러한 두가지 순찰방법은 일상적 순찰보다 시민불평이 많았다는 것이다(Holden, 1994: 161). 그러므로 경찰관리자들은 어느 방법이 가장 적절한가 결정하기 위하여 여러 가지 순찰방법 중 장점과 단점을 심사숙고하여 결정해야 할 것이다.

제2절 업무량 측정 및 인력배치

경찰의 순찰부서는 경찰기관에서 가장 큰 부서이고, 경찰과 시민이 접촉하는 통로이기도 하다. 모든 다른 경찰기능은 순찰력을 지원하기 위해서 존재한다. 최대의 효과를 달성하기 위해서 자원이 가장 효율적으로 활용될 수 있도록 인력을 충원하고 배치해야 한다. 불행하게도 순찰인력배치에 있어서 가장 최적의 기준이나 공식은 존재하지 않는다.

순찰인력의 배치는 경찰기관마다 다른 기준을 각기 가지고 있다. 이 절에서는 순찰인력의 배치기획, 배치, 이용 문제를 다루고, 다양한 환경에 따라 채택할 수도 있고 변경하

여 적용할 수 있는 기준을 제공하기 위한 것이다(Charles D. Hale, 1994: 228).

1. 순찰인력수요(patrol-force staffing)

최적의 순찰인력배치수준은 인구, 관할면적, 범죄, 지역사회의 서비스요구수준, 재정적인 제약요인에 의해서 결정된다. 게다가 인력충원수준은 배치관례의 효율성에 의해 직접적으로 영향을 받는다.

앞에서 지적하였듯이 순찰인력배치수준에 결정할 수 있는 정확한 기준은 없다. 때때로 매년 FBI 범죄보고서(FBI's annual Uniform Crime Report)에 따른 FBI기준이 인력배치기준으로 참조할 수도 있다. 이러한 것들은 기준이 아니며, 권장될 수 있는 가이드라인(guideline)도 아니다. 이러한 것들은 국가적인 평균이지, 실제 적용은 이러한 수치에 따라 상당히 다양할 수 있다.

보통 평균적인 인력배치는 인구 1,000명당 4.0명에 넘는 지역에서부터 인구 1,000명당 2.5명에 이르기까지 다양하다. 예를 들면 인구 10,000명에서 100,000명인 지역은 많은 예외가 있지만 대체로 인구 1,000명당 1.5 - 2.5명의 경찰관 배치가 기준(norm)이다. 인구 25,000 - 50,000명인 지역은 인구 1,000명당 1.5명이하의 경찰관을 보유하고 있다. 마찬가지로 같은 인구임에도 불구하고 인구 1,000명당 2.5명 이상의 경찰관을 배치한 지역사회도 있다. 인구당 경찰관의 수로 경찰의 효율성, 효과성, 생산성을 합리적으로 측정할 수는 없다(Ibid., 229.)

위치와 경제활동 같은 지역사회특성은 인구보다는 더 중요한 인력배치변수이다. 큰 산업지역은 산업시설이나 상업활동이 적은 지역사회(bedroom communities)보다 더 많은 경찰인력을 필요로 한다. 호수, 해변, 공원, 골프장, 유적지 같은 지역은 인구유발요인이 없는 지역사회보다는 다른 인력배치기준이 필요하다. 이러한 변수들은 거주인구와는 관계가 없다는 것이다.(Ibid., 229.)

첫째로, 순찰인력 수요는 업무량분석(workload analysis)이 선행되어야 한다(Ibid., 230.)

어느 정도의 인력이 순찰기능에 배치되어야 하는가에 대한 결정에 있어서 유일한 논리

적으로 받아들일 수 있는 수단은 순찰력에 수행되는 업무의 체계적인 분석을 통해서이다. 업무량분석은 최소 25명의 순찰인력을 가진 모든 경찰기관에서 주기적으로 수행되어야 하는 중요한 기능이다. 그 보다 작은 경찰기관들도 역시 업무량분석이 필요하지만 자주할 필요는 없고, 추가적인 인력배치나 기존인력의 재배치가 필요할 경우에는 그 업무량분석이 필요하다.

경찰기관이 크면 클수록 업무량분석과정은 더 복잡하게 된다. 대규모의 경찰기관에서 업무량분석은 연구발전부서, 범죄분석부서, 기획부서에 의해 정기적으로 수행될 것이다. 업무량이 1일당 서비스요구건수(calls for service per day)로 측정되는 경찰기관에서 업무량분석은 서비스요구, 체포, 교통사고, 기타사건과 경찰과 관련된 활동을 기록하고, 대조하며 분석하는 주컴퓨터와 첨단관리정보시스템을 필요로 할 것이다.

작은 경찰부서에서 업무량분석은 더 쉽고, 더 작은 컴퓨터시스템으로 성취될 수 있다. 업무량분석이 수작업으로 가능하지만 최소한 기본적인 컴퓨터시스템이 없이 이러한 기능을 효과적으로 수행하는 것은 매우 어렵다.

업무량분석의 목적은 (a) 추가적인 인력배치 혹은 기존자원의 재배치, (b) 개인과 집단의 실적과 생산성평가, (c) 변화하는 활동수준과 상태를 반영하는 업무량의 추세를 탐색하는 데 있다.

둘째로, 업무량측정지표의 유형(Types of Workload Indicators)은 다음과 같다 (Ibid., 230.).

업무량분석의 과정은 적합한 업무량지표의 확인으로부터 시작된다. 그 지표는 업무량을 측정하는데 사용될 수 있다. 이러한 지표(indicators)는 경찰기관마다 다양할 수 있고, 같은 기관내에서도 부서마다 다를 수 있다. 두개의 경찰기관은 그 기관들이 하는 업무유형이 상당히 다를 수 있기 때문에 같은 방법으로 업무량을 측정하는 것을 원하지 않을 수 있다. 그러나 모든 경찰기관에 동일하게 적용될 수 있는 일반적인 지표 몇 가지가 있다. 이러한 것들은 체포건수(경미범죄, 중범죄, 교통사범), 교통사고건수(상해, 상해없음, 치명적인 상해), 경찰서비스요구건수(유형과 강도에 따른 분류), 시민접촉건수(교통정체, 현장수사, 의심스러운 사람), 열려진 문 등 다양한 활동이다.

셋째로, 업무량자료의 수집(Collecting Workload Data)방법은 다음과 같다(Ibid., 230).

업무량지표가 인식되었을 경우 필요한 정보를 신뢰할 수 있고 정확한 방법으로 수집하는 것이 필요하다. 전산화된 활동보고는 이러한 과정을 용이하게 한다. 어떤 경찰부서는 경찰관이 수행하는 다양한 활동을 기록하도록 매일 업무일지를 계속 작성하도록 요구한다. 그러나 이러한 자료는 엄격하게 검토되지 않기 때문에 신뢰성이 의심될 수 있다. 더 신뢰할 수 있는 업무량자료를 수집할 수 있는 방법은 통신지령자(dispatcher)가 작성한 카드를 수집하는 것이다. 컴퓨터에 의해서 지령하는 경찰부서에서 이러한 정보는 자동적으로 기록되고, 나중에 분석을 위해서 재생할 수 있다.

넷째로, 인력배치 필요성을 결정해야 한다(Ibid., 231).

적당한 업무량지표가 결정되고 필요한 자료를 수집할 수 있는 방법이 정해지면 이러한 자료를 바탕으로 수요를 예측하는 공식을 만드는 것이 필요하다. 부연하면 경찰관 1인당 평균업무량을 결정하는 정확한 공식은 없다. 이러한 일련의 시스템이 만들어지면 이를 주기적으로 검토하고 필요하면 조정하고, 업무에 적합하도록 해야 한다.

순찰횟수와 유형을 검토하고 여기에 필요한 시간을 체계적으로 검토하여 인력수요를 결정할 수 있는 공식으로 업무량기준을 설정할 수 있다. 이러한 기준업무량을 ELE (effective level of effort)라고 한다. 이러한 ELE는 실제 수치가 아니라 평균수치이다. 실제 업무수준은 ELE보다 클 수도 작을 수도 있다. 다양한 유형의 ELE가 결정되면 과거의 활동추세를 분석할 필요성이 있고, 미래 활동수준을 계획해야 한다. ELE와 함께 이러한 정보는 순찰인력수요를 결정하는데 사용될 수 있다.

ELE는 순찰중 일어나는 사건의 유형에 따라 다양할 것임이 틀림이 없다. 부연하면 ELE는 근무교대조, 날짜에 따라, 지역에 따라 다를 수 있다. 이러한 다양성은 인력수요를 계산하는데 있어서 고려할 필요가 있다. 예를 들면 차고에 있는 저전거의 절도는 수사하는데 단지 몇분만에 끝낼 수 있지만, 가정용품 가게절도의 초동수사는 많은 시간을 필요로 할 수 있다.

다섯째로, 업무량 측정요소의 다양성(Variations in Workload Indicators)을 인식해야 한다(Ibid., 231).

ELE는 다양하기 때문에 업무량분석은 시간대, 요일, 위치, 사건의 유형, 사건을 다루

는데 필요한 경찰관의 수 혹은 경찰부서를 고려해야 한다.

업무량분석에서 첫 번째 단계는 순찰활동의 대표샘플에 해당하는 정보를 수집하는 것이다. 샘플의 크기는 전체 활동수에 따라 다르고 계절별로 발생할 수 있는 활동을 설명할 수 있도록 1년 정도의 기간은 되어야 한다. 수천건의 큰 데이터 베이스인 경우에는 10%샘플 크기는 적당할 것이다. 샘플 크기가 크면 클수록 분석의 정확성은 크지만 샘플의 수를 증가시키는 것이 자료의 정확성을 증가시키는 것은 아니다. 한편 원래의 데이터 베이스가 크면 클수록 전 사건을 대표할 수 있도록 샘플의 크기도 커야 한다.

여섯째로, 샘플링 방법(Sampling Methods)을 활용할 수 있다(Ibid., 232). 체계적이든 무작위 샘플이든지 샘플의 대표성을 가지고 있어야 한다. 체계적 샘플을 획득하기 위해서 전체 데이터 베이스의 비율은 샘플에서 포함되어야 하고, 적절한 사건수를 선택해야 할 것이다. 예를 들면 전체 데이터 베이스가 12,268건이면, 25%가 바람직하고, 이는 4건 중 1건이 선택되어야 함을 의미한다. 이것은 3,067건의 샘플이 산출될 것이다. 체계적인 샘플은 전 데이터 베이스의 대표샘플을 선정하는데 가장 좋은 방법이다.

적절하게 수행된다면 무작위 샘플은 전체 데이터 베이스의 대표샘플을 산출할 수 있으나 수작업으로 이루어진다면 시간이 더 소비되고 더 많은 노력이 필요하다. 무작위 샘플링은 모든 사건이 똑같은 확률로 샘플이 될 가능성이 있고, 그 샘플은 전 데이터 베이스를 이론적으로 대표한다.

샘플이 추출된 후에 사건의 유형, 요일, 발생시간, 사건을 처리하는데 걸린 시간에 따라 각 사건을 분류할 필요가 있다. 이러한 분석이 수작업으로 수행된다면 유형과 형식에 따라 자료를 기록하는 것이 필요하다. 예를 들면 유형, 교대조, 시간, 요일에 의해 사건을 배분한 것을 파악하는 것이 바람직하다.

컴퓨터분석이 활용된다면 컴퓨터 프로그램은 분석을 완성하기 위해서 필요한 유형을 제공하기 위해서 미리 설정되어야 한다. 컴퓨터 프로그램이 하나의 필요조건에는 만족하지만 다른 것에는 그렇지 않을 수 있다. 그러므로 사용자에게 융통성이 있는 소프트웨어 프로그램이 업무량분석을 위해서는 바람직하다.

각 사건에 필요한 시간의 양을 기록할 때 여러 가지 대응방법과 관련된 사건들을 고려할 필요가 있다. 당해 사건과 관련된 부서의 전체 업무시간, 감독자의 소요시간은 분석에서 포함되어야 한다. 예를 들면 가정폭력사건은 공공소란(public disturbance), 은행의 경고음(bank alarm) 등 1명의 경찰관 이상을 필요로 할 것이다. 이러한 종류의 사건은 한명의 경찰관으로 충분한 사건보다도 가중치를 더 두어야 할 것이다. 예를 들면 심각한 교통사고 한 건을 처리하는 것은 한명이 수사하는데 1시간, 다른 2명이 교통통제와 정리를 위해 30분, 또 다른 경찰관이 목격자로부터 진술을 얻는데 30분이 걸릴 수 있다. 결과적으로 나중의 후속조치를 포함하지 않더라도 이 사건을 처리하는데 1인이 수행한다면 2시간 30분이 필요로 할 수 있다.

업무량지표를 인식하는데 있어서 경찰의 조치가 필요한 사건과 경찰이 주도적인 입장에 있는 사건을 구별하는 것이 바람직하다. 후자의 예로는 교통정리 혹은 현장수사일 것이다. 업무량을 조사하는데 관심이 있다면 업무량의 지표로서 경찰관이 주도하는 활동을 포함시키는 것은 적당하지 않다. 왜냐하면 이러한 사건들은 근무중인 경찰관의 수에 따라 다양할 것이기 때문이다.

샘플이 수집되고 각 활동유형에 따른 ELE가 결정된 경우 업무량을 다루는데 필요한 순찰시간을 계산하는 것이 가능하다. 이러한 설명은 1년 동안의 모든 유형의 전체 80,000건의 순찰사건을 보여주는 <표 2>에서 나타나 있다. 대략 80,000사건을 다루는데 필요한 순찰시간은 45,350 시간이다.

<표 2> 단순한 업무량 분석

사건유형	샘플의 수	실제 수	평균시간	전체시간
교통사고 체포	900	9,000	1.1	9,900
경미한 체포	695	6,950	1.0	6,950
중범죄 체포	475	4,750	1.4	6,790
서비스요구	1,385	13,850	0.5	6,925
주택 체크	1,480	14,800	0.2	2,960
교통정리	1,750	17,500	0.3	5,250
경미한 사건	1,315	13,150	0.5	6,575
계	8,000	80,000	-	45,350

주: 전체 사건은 10% 샘플에 바탕을 두었다.

업무량을 계산하는데 필요한 순찰시간이 드러난 후에 훈련, 차량유지, 식사시간, 개인 서비스, 법원 등과 관련한 업무를 포함하여 지정순찰(directed deterrent patrol), 교통집행, 학교순찰, 행정업무 같은 기능을 추가할 필요가 있다. 지정순찰, 서비스요구, 행정업무를 위한 순찰시간의 배정은 인력을 충원하는데 중요한 영향을 미칠 것이다. 순찰력이 어느 정도 분주해야 하는 가, 어느 정도의 시간이 지정순찰기능과 행정업무에 남겨져야 하는가에 대한 지역적 선호도에 의해 결정되어야 한다.

어떤 경찰관서는 전체 순찰경찰관의 시간 중 3분의 1이 서비스요구(calls for service)에 할당되어야 하고, 나머지 3분의 2는 지정순찰과 행정활동에 배분되어야 한다고 주장한다. 일상적 순찰(routine patrol)의 효과성에 대하여 알고 있듯이 일상적이고 무작위 순찰보다는 특정한 범죄예방 혹은 억제활동에 투입되어야 한다고 본다.

일곱째로, 순찰시간의 배분(Distribution of Patrol Time)은 다음과 같이 할 수 있다(Ibid., 234).

순찰시간의 배분에 있어서 서비스요구에 대처하는데 필요한 시간에 큰 비중을 두어야 한다. 경험상 서비스 요구에 할당되는 시간은 25% - 35%가 적절한 업무량이다. 서비스 요구에 35%이상의 시간을 배정하는 것은 낭비적인 편이고 24%이하의 시간을 배정 것은 너무 적은 시간배정이다. 설명을 위해서 다음과 같은 시간 배정은 순찰인력배분을 결정하는데 사용될 수 있다.

- 서비스 요구(calls for service): 35%
- 지정순찰(directed patrol): 35%
- 행정업무(administration duties): 30%

전체 서비스요구 시간에 45,350시간이 필요하다면, 35%를 배정하는 것이기 때문에 전체 필요한 시간을 계산하면 45,350을 0.35로 나누면 그 결과는 129,570시간이다.

$$45,350 \div 0.35 = 129,570$$

순찰활동에 필요한 전체 시간은 129,570시간이다. 이러한 시간은 3개의 주요 업무

즉 서비스요구, 지정순찰, 행정업무에 배정하는 것이 가능하다.

서비스요구	35%	45,350시간
지정순찰	35%	45,350시간
행정업무	30%	38,870시간

전체활동 100% 129,570시간

이러한 계산에 따르면 전체 129,570시간이 1년동안 순찰활동을 운영하기 위해서 필요하다. 이러한 결과는 금년도와 전년도의 치안수요가 동일하고 샘플이 정확하다는 전제를 두고 계산한 것이다. 치안수요가 증가되거나 다른 요인에 의해서 업무량이 증가하고 있다면 이러한 요인들은 고려되어야 한다. 이러한 경우 인력충원계획을 공식으로 만들 때 이러한 증가를 고려해야 한다.

우리는 기본적인 순찰활동을 수행하기 위해서 필요한 시간이 어느 정도인지 알 수 있기 때문에 순찰기능을 수행하는 인력을 계산하는 것이 가능하다. 병가 혹은 휴가를 제외하고 전체 시간을 한 사람의 순찰경찰관이 1년동안 수행할 수 있는 시간으로 나누는 것이 필요하다. 경찰관 1인이 하루 8시간, 1년 365일 근무한다고 가정하면, 1년에 전체 업무시간은 2,920시간이다.

$$365 \times 8 = 2,920$$

전체시간을 2,920으로 나누면 순찰력을 유지하기 위해서 필요한 인력을 결정하는 것이 가능하다.

$$129,570 \div 2,920 = 44.4$$

일곱째로, 다른 고려요소(The Availability Factor)를 충분히 반영해야 한다(Ibid., 235).

우리는 업무량분석에서 나타난 자료에 바탕을 두어 순찰서비스의 적정한 수준은 44.4 직분(position)이 필요함을 알 수 있다. 필요한 경찰관의 수를 계산하는 다음 단계는 필

요인력을 결정하는 것이다. 하루 24시간, 1년 365일 동안 어느 정도의 인력이 필요한가를 검토하는 것이다. 인력추정요인은 휴무, 휴가, 휴일, 병가, 법원출두, 상해로 인한 결근, 다양한 다른 요인들이다.

이러한 소요인력추정요인은 과거의 직원근무현황을 사용하여 쉽게 계산할 수 있다. 규모가 큰 경찰기관에서 이러한 정보는 인사부서에서 수집하여 유용하게 이용할 수 있다. 그렇지 않다면 인사기록카드에서 추출한 자료로부터 이러한 정보를 수집할 수 있다. 소요인력계산은 개인당 매년 추정할 수 있는 이유로 근무할 수 없는 시간을 2,920으로부터 빼는 것이다. 그 뺀 수치를 소요인력요인을 산출하기 위해서 2,920에 나누는 것이다. 아래의 간단한 예는 이러한 계산을 설명할 수 있다.

1년 동안의 최대 업무시간(365X8)	2,920시간
- 근무하지 않는 시간	
정기적 휴무(52주X16)	832시간
휴 일 (12X8)	96시간
휴 가	120시간
훈 련	60시간
병 가	48시간
법원출두	60시간
기 타	86시간
 전체 결근 시간	 1,302 시간

$$2,920 - 1,302 = 1,618\text{시간}$$

$$2,920 \div 1,618 = 1.8$$

이러한 계산은 하루 8시간, 1년 365일 한 사람의 직분(position)을 감당하기 위해서는 1.8명을 필요로 함을 알 수 있다. 24시간 근무할 인원을 계산하기 위해서는 3을 곱해야 하고, 하루 24시간 1년동안 근무를 유지하기 위해서는 5.4명이 필요할 것이다.

이러한 고려요인들이 계산되면 실제 순찰인력수요를 결정하기 위해서 44.4와 곱하기를 해야 한다.

$$44.4 \times 1.8 = 79.9$$

이것은 <표 2>에서 제시한 업무량 자료를 사용하여 순찰인력을 충원하기 위해서는 80명의 경찰관이 필요할 것이다. 전체 순찰시간(129,570)에 각 순찰경찰관이 1년동안 근무할 것으로 기대되는 실제시간(1618)으로 나누면 2중 체크가 될 수 있다.

$$129,570 \div 1618 = 80.1$$

이러한 고려요인(availability factor)은 3가지 이유로 중요하다.

첫째, 앞에서 지적하였듯이 필요한 인사자료가 쉽게 구할 수 있다면 인력수요를 가장 쉽고 효과적으로 계산하는 방법이다.

둘째, 그리고 이것은 중요한 관리도구이므로 경찰기관에 인력배치 문제가 있는지를 측정하는데 에도 사용될 수 있다. 이 Availability Factor가 높을수록 근무가능인력이 실제 근무할 시간은 작아지므로 더 많은 인력이 필요하다.

셋째, Availability Factor을 계산하는데 사용하는 공식은 인력수준에 영향을 미칠 수 있는 근무조건협상에서의 변화를 추정할 수 있다. 예를들면 휴일추가, 개인적 용무일(personal days), 휴가 등이 협상을 통하여 증가된다면 Availability Factor를 계산하는 공식은 어느 정도의 인력이 더 필요한 지를 추정하는데 사용할 수 있다.

2. 순찰인력의 배치(Patrol-Force Deployment)

앞부분은 적절한 순찰서비스를 제공하기 위한 경찰관의 수를 계산하는 방법에 초점을 두었다. 지역상황과 수요는 다양할 수 있지만 업무량분석의 기본방법은 인력수요를 결정하기 위한 적절한 틀을 제공해야 한다. 필요한 인력수준이 결정되면 순찰관리자의 다음 업무는 인적자원을 최대로 활용할 뿐만 아니라 최대한의 효과성과 생산성을 얻을 수 있는 배치전략을 수립하는 것이다.

적정한 순찰인력배치의 목적은 (a) 업무량의 적정한 분배, (b) 서비스요구(calls for service)에 대한 적정한 대응, (c) 시간과 요일에 따른 치안수요의 다양성 반영, (d) 경찰관사와 경찰관들 공히 수용할 수 있는 근무계획의 제공이다. 이러한 목적을 완벽하게 충족할 수 있는 순찰인력배치전략은 불가능한 측면이 있을 지라도 궁극적인 목표가 되어야 한다.

다른 관리기능과 마찬가지로 과거의 관례를 당연시 하거나 과거의 전통에 얽혀있지 말아야 한다. 특정한 방법으로 지속적으로 해왔다는 것이 현상황을 유지하는 구실은 아니어야 한다. 현재의 배치방법이 5년 혹은 그 이상 변화되지 않았다면 수정하거나 개선할 좋은 기회가 있다. 적정한 순찰인력배치는 활동수준의 다양성에 맞고, 병가상태의 직원의 충분한 요양기간을 제공할 수 있도록 순찰구역(beat)계획, 근무교대 계획도 포함되어야 한다.

첫째로, 교대조 계획(Shift Scheduling)을 적절히 수립해야 한다(Ibid., 237).

근무교대계획은 모든 경찰관을 만족시킬 수 없기 때문에 단순한 순찰관리자의 소일거리중의 하나가 아니다. 일년 365일, 하루 24시간 근무해야 하는 경찰업무의 성격 때문에 개별 경찰관의 선호도나 가족들의 요구에 관계없이 야간, 주말, 휴일에도 근무해야 한다. 어느 교대조든지 일명 편한 교대조는 없고, 불평불만 없이 모든 교대조를 만족시키는 사실상 불가능하다.

교대조 계획은 순찰관리자가 직면한 어려운 업무 중의 하나이기도 하지만 가장 중요한 것 중의 하나이다. 완벽한 해결책은 없지만 개인생활의 희생을 최소화하고, 업무량에 따라 인력을 공평하게 배분하는 기법이 있다.

교대조 계획에서 고려해야 하는 하나의 주요요인은 집단적인 협상을 통한 동의이다. 많은 도시에서 경찰노조는 근무계획에 제한을 두는 계약조항을 두어 왔다. 예를 들면 근무년한(seniority)과 고정적인 교대조는 특정한 근무조에 누가, 어느 정도의 인력이 근무해야 하는가와 근무교대를 금지할 수 있는 것을 말한다. 그러한 조항은 가능한 한 피해야 한다. 왜냐하면 그러한 내용은 경찰관리자를 곤경에 처하게 하고, 관리도구로서 근무계획 과정을 활용할 수 없게 하기 때문이다.

순찰근무조 편성계획의 효과성은 요일과 시간대에 따른 업무량 변화에 맞는가이다. 가

능한 순찰시간을 실제 실행할 수 있는 서비스요구 혹은 다른 업무량지표로 나눔에 의해 쉽게 결정할 수 있다. 그 결과는 서비스요구에 할당된 퍼센트(%)이다. 이러한 계산은 특정요일과 다음요일에 이르기까지 다양하고, 특정 근무조나 시간대에 따라 다양하다. 그 변화폭이 크면 클수록 근무와 업무량 사이에 불균형이 크다. 이러한 목적은 그러한 계산에 최소한의 변화를 제공해야 한다.

효과적인 근무조 편성은 다음과 같은 목적을 성취할 수 있어야 한다(William W. Stenzel and R. Michael Buren, 1983: x vii.).

1. 병가의 축소
2. 인력과 장비의 효과적인 이용
3. 초과근무의 축소
4. 서비스의 개선
5. 사기의 개선

경찰관서의 근무계획은 다양하고, 이에 대한 기준은 없다. 근무계획 관례에 대한 조사에 따르면 그 내용은 다음과 같은 내용이다(Ibid., p. 1.).

1. 근무계획은 8시간 교대로 근무하는 조편성과 평균 40시간 근무로 구성된다.
2. 일반적인 근무유형은 5일 근무하고 2일 비근무로 구성된다.
3. 근무조편성은 매달 변한다.
4. 경찰관들은 보통 1년중 11일의 정기휴일과 10일의 휴가가 평균이다.

순찰인력의 근무계획을 수립하는 단 하나의 방법만이 있는 것이 아니라 다양한 방법이 있다. 앞에서 언급하였듯이 지역 계약조건을 포함한 다른 많은 변수들이 있다. 한 지역에 잘 작동되는 것이 다른 곳에서 잘 될 수 있다고는 볼 수 없다. 특정한 조건에서 특정한 목적으로 잘 적용될 수 있는 가능성은 많다. 유일한 제한적인 요인은 업무계획을 설계하는 책임을 진 사람들의 상상력과 천재성이다. 근무계획이 8시간, 10시간, 12시간 근무하는 경찰관서가 있다.

경찰관서는 근무조의 근무시간에 있어서도 다양하다. 8시간이 가장 일반적이지만 다른

많은 경찰관서는 10시간과 12시간 근무하는 곳도 있다. 일반적으로 경찰관서는 근무시간이 연장됨으로써 발생할 수 있는 역효과를 조심해야 한다.

5일근무, 2일휴무 계획은 경찰관서에서 유행이다. Stenzel이 수행한 조사에서 42.4%가 5일근무 2일휴무를 실시하는 것으로 보고되었다(Stenzel and Buren, p. 43).

고정된 휴무 근무계획은 경찰부서에서 유행이다. 다음과 같은 이점이 있다(Ibid., 62).

1. 휴무계획을 더 쉽게 짤 수 있으므로 경찰관들이 선호한다.
2. 계획을 세우는 목적의 일환으로 균형적인 인력충원을 성취하는데 쉽다.
3. 상대적으로 설계, 집행, 관리가 쉽다.
4. 도시경찰관서와 개인기업에서 사용하는 근무계획과 일치한다.

10시간 근무조편성은 1970년대 후반과 1980년대 후반에 유행이었다. 이것은 4일근무사이클과 가장 잘 연결된다. 이것은 중첩되는 기간동안 인력의 유용성, 근무훈련으로 사용될 수 있는 일반일, 법정출두, 휴무, 초과근무의 축소, 3일쉬고 4일근무함으로써 사기의 진작 등의 장점이 있다(Ibid., 72 - 74).

둘째로, 임무교대(Shift Rotation)방법은 다음과 같은 점을 고려해야 한다.

매달 혹은 주기적인 교대는 신체리듬에 영향을 미치고, 최적능력으로 임무수행을 하는데 영향을 미친다(Goolkasian, Geddes, and DeJong, 1989: 498 - 507).

28일마다 매주 근무교대를 하는 것이 일반적이다. 보통 인간은 새로운 계획에 따라 식사시간, 근무시간, 수면 사이클이 적응하기 위해서는 몇 일이 걸린다. 인간의 신체는 수면, 호르몬방출, 집중, 단기간의 기억 등의 일상사이클을 통제하고 규제하는 생물학적 시계에 의해 지배된다는 것을 알아야 한다. 이 생물학적 시계는 보통 낮과 밤의 사이클과 일치한다. 이러한 사이클에 적응하는 인간의 능력은 제한되어 있다. 이러한 기본 사이클을 갑자기 변경하는 것은 생산성에 역효과를 일으킬 수 있다. 어떤 사람은 부정적인 영향없이 업무스케줄의 변화에 잘 적응하는 경우도 있지만 어떤 사람에게는 심각한 결과를 초래할 수 있다. 그러므로 업무스케줄은 개인에게 미칠 수 있는 영향을 고려해야 한다(Timothy Monk, 1986: 553 - 557).

Stenzel이 조사한 바에 따르면 경찰기관의 20%이상이 매주 혹은 격주로 근무교체를 한다(Stenzel and Buren, police Work Scheduling: 2).

근무스케줄을 교체하는 경찰관서 중에서 19%는 근무교대의 문제를 가지고 있다. 앞에서 언급하였듯이 특정 근무조에서 다른 근무조로의 변화는 외부교육, 고용위원회, 가정생활의 문제에서 자주 문제가 발생할 수 있다(Ibid. : 10 - 11).

업무량에 따라 공평하게 경찰력을 분산시키기위해서 근무교대조할당을 하는 것은 매우 어렵다는 것을 경찰관서는 쉽게 발견할 수 있다. 따라서 고정된 근무교대조의 이점은 다음과 같다(Ibid. : 12).

1. 유효인력의 효율적인 사용
2. 생리학적 역효과문제의 최소화
3. 고참경찰관에게 본인이 원하는 근무조의 제공
4. 대부분의 경찰관은 고정된 근무조를 선호하는 경향이 있음
5. 법원스케줄이 쉽게 잡힐 수 있음
6. 인력에 대한 효과적인 감독과 평가

셋째로, 인력배분계획(Proportional Scheduling)는 업무량에 따라 정해져야 한다(Ibid., 241). 순찰조편성의 적정성에 대한 평가는 서비스요구 혹은 다른 수단에 의해서 업무량에 따라 근무조가 편성되었는 가로 알 수 있다. 업무량에 따른 근무조편성은 활동빈도가 가장 많은 때와 장소에 가장 많은 인원이 근무하고 있어야 한다는 것이다. 업무량에 따른 조편성은 인적자원의 최적활용과 업무량의 균등한 배분일 것이다. 형사사법기준과 목적에 관한 국가자문위원회(National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals)는 다음과 같이 지적한다(National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals, 1979: 201).

효과적인 인력배치는 치안수요에 따라 인력을 배치하는 것에서부터 시작되어야 한다. 범죄발생, 서비스요구, 그밖에 다른 요인들에 대한 심층적인 연구를 통하여 지역사회의 치안수요에 따라 인력을 지역과 시간에 맞게 분산배치할 수 있다. 이러한 과정 자체가 순찰인력의 최적활용을 보증할 수는 없지만 가장 효과적인 인력배치전략의 기본이다

(National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals, 1979: 201).

수요에 따라 근무조를 편성하는 것은 쉬운 일이 아니어서 경찰관리자에게는 고민거리이다. 차라리 경찰력을 3개조에 균등하게 배분하고 인력을 고참순 혹은 무작위 혹은 공정하게 할 수 있는 다른 방법으로 배분하는 것이 오히려 더 쉽다. 한편 수요에 따른 근무조편성은 어느 정도의 인력을, 어느 조에, 어떤 날이 휴무인가, 근무교대의 빈도 등은 경찰관리자가 결정해야 한다.

치안수요에 따른 근무조편성은 과학이 아니라 기술적인 영역이므로 다양한 조합으로 수많은 실험을 필요로 한다. 가능한 한 다수의 동의가 있어야 하고, 융통성이 있어야 한다.

치안수요에 따른 근무조를 설계하기 위해서는 실제 업무량이 어느 정도인가와 인력이 배분되는 방법을 알 필요가 있기 때문에 업무량분석에 대한 토론이 우선적으로 필요하다. 이러한 토론을 위해서 앞에서와 동일한 수치와 방식을 사용한다.

<표 3>은 <표 2>에서 제시한 같은 자료이다. 이러한 경우 자료는 각 근무조의 다양한 순찰활동에 할당된 시간배분을 보여준다. 설명의 과정을 단순화하기 위해서 3개조 8시간 근무체제를 사용한다.

<표 3> 경찰업무량 분포

사고유형	야간조(오전12:00 - 오전8:00)	주간조(오전8:00 - 오후4:00)	오후조(오후4:00 - 오전12:00)	계
교통사고	2,470	3,455	3,975	9,900
경미한 체포	750	3,500	2,700	6,950
중죄 체포	3,075	1,400	2,315	6,790
서비스요구	1,025	3,020	2,850	6,925
가정방문체크	450	825	1,715	2,960
교통정리	1,820	1,340	2,090	5,250
기타(경미한사건)	1,875	2,080	2,620	6,575
계	11,465	15,620	18,265	45,350
%	25.3%	34.4%	40.3%	100.0

<표 3>에서 나타난 수치에 따르면 야간조는 전체 활동의 25%, 주간조는 35%, 오후조는 40%의 사건을 다룬다. 이러한 수치는 가정에 불과하지만 일반적인 경찰관서의 순찰활동분포를 대표한다.

이에 따라 업무량의 40%가 오후조에서 발생한다면 40%의 경찰인력에 그러한 조에 할당되어야 함을 의미한다. 이론상 단순히 이러한 것을 실행하는 것은 쉬운 것만은 아니다. 업무량수치는 이러한 %로 분류하는 것은 쉽지만 인력의 할당은 다른 문제이다. 하루의 특정시간대와 주중의 특정요일의 치안수요에 따라 근무스케줄을 짜는 것은 쉬운 것은 아니며, 결코 항상 가능한 것은 아니다. 앞부분에서 계산했듯이 80명의 순찰경찰관이 필요하다. 이러한 인력을 조별편성을 어떻게 할 것인가를 결정해야 한다. 단순히 각조의 업무량의 %에 따라 배분한다면 다음과 같은 분류가 가능하다.

<표 4> 교대조별 업무량 분포

구 분	야간조(오전12:00- 오전8:00)	주간조(오전8:00- 오후4:00)	오후조(오후4:00- 오전12:00)
업무량 %	25.3	34.4	40.3
경찰관의 수	20	28	32
전체 %	25.0	35.0	40

20명의 경찰관을 야간조에, 28명의 경찰관을 주간조에, 32명의 경찰관을 오후조에 할당하여 업무량의 분포에 가장 근접하게 인력을 배분할 수 있다. 인력이 많을수록 수요에 따라 배치하는 것이 쉽지만 20명이하의 경찰인력을 배분하는 것이 어렵다. 왜냐하면 인력을 %별로 나누는 것이 어렵기 때문이다.

각조의 필요인력을 결정하는 것은 상대적으로 쉬운 일이지만 매일매일 근무조의 수요를 충족하는 근무스케줄을 짜는 것은 다른 문제이다. 앞에서 언급하였듯이 경찰관리자에게는 다양한 근무 스케줄이 있다. 8시간근무, 9시간근무, 10시간근무와 다양한 휴무스케줄을 사용하여 주 4일근무가 보편화되고 있다.

<표 5> 순찰활동 분포

구 분	일	월	화	수	목	금	토
서비스요구	1,125	1,310	1,700	1,800	1,905	1,960	1,675
전체 %	9.8	11.4	14.8	15.7	16.6	17.1	14.6

주: 서비스요구의 숫자는 처리하는데 필요한 전체 시간을 의미한다.

5일근무-2일휴무 사이클은 최소한의 활동기간으로 계획하기가 편리하므로 큰 장점을 가지고 있다. 고정적으로 휴무를 지정하지 않는 근무스케줄은 특정한 날에 근무중인 경찰관의 수가 고정적이기 때문에 활동수준에 따라 인력을 배치하기가 어렵다. <표 5>은 <표 4>에서 제시한 야간조의 순찰업무량분포이다. 활동수준은 요일에 따라 다양함을 알 수 있다. 금요일은 일요일의 2배 정도의 치안수요를 가지고 있다.

<표 6> 20명의 경찰관의 근무스케줄(Duty Schedule for 20-Person Shift)

경관번호	일	월	화	수	목	금	토
1	0	x	x	x	x	x	0
2	0	x	x	x	x	x	0
3	0	x	x	x	x	x	0
4	0	x	x	x	x	x	0
5	0	x	x	x	x	x	0
6	0	0	x	x	x	x	x
7	0	0	x	x	x	x	x
8	0	0	x	x	x	x	x
9	0	0	x	x	x	x	x
10	0	0	x	x	x	x	x
11	x	0	0	x	x	x	x
12	x	0	0	x	x	x	x
13	x	0	0	x	x	x	x
14	x	0	0	x	x	x	x
15	x	x	0	0	x	x	x
16	x	x	0	0	x	x	x
17	x	x	x	0	0	x	x
18	x	x	x	x	0	0	x
19	x	x	x	x	0	0	x
20	x	x	x	x	x	0	0
근무경관	10	11	14	17	17	17	14
휴무경관	10	9	6	3	3	3	6

휴무일 사이클을 변동한다면 한 시점의 경찰관근무인원은 계속적으로 변동하고, 주에 따라 동일하지 않다. 한편 순찰활동이 공정하게 예측할 수 있고, 특정한 날이 다른 날보다 업무량이 많을 것으로 확실하게 알 수 있다.

언급하였듯이 5일근무 2일휴무 사이클은 특정한 날에 근무하는 경찰관의 수를 계속적으로 유지할 수 있는 장점이 있다. 이러한 방법으로 활동의 다양성을 반영하여 인력을 할당하는 것이 가능하다. 예를들면 <표 6>은 20명의 경찰관의 5일근무 2일휴무 스케줄을 보여준다. 이는 분주한 날에 근무하는 경찰관의 수가 한가한 날에 근무하는 경찰관의 수보다 대폭적으로 많게 휴무일을 지정한 것이다.

<표 6>은 <표 5>의 인력할당자료와 <표 4>의 활동자료를 비교한다. 매일의 인력수준은 순찰활동의 다양성을 반영한 것임을 알 수 있다. 이것은 휴무일을 교체할 경우 불가능할 것이다.

앞에서 토론했듯이 치안수요에 따른 근무스케줄이 실행할 수 없는 많은 이유가 있다. 가장 큰 장애물은 순찰구성원들이 동의하지 않는 경우이다. 그러한 장애물이 없는 경우 치안수요에 따른 근무편성은 궁극적인 목적이 되어야 한다. 그러한 목적은 이 부분에서 기술한 기법을 사용하여 성취될 수 있다.

넷째로, 순찰관할구역(Patrol Beats)은 적절하게 배분되어야 한다(Hale, 1994: 245 - 246).

순찰인력 배치를 위한 순찰구역의 지정은 정복순찰경찰관의 범죄예방능력을 강화시키려고 하는 관리관례이다. 더불어 순찰구역은 어떤 순찰구역은 분주한데 다른 곳은 일이 없는 경우가 발생하지 않도록 순찰력의 업무량을 배분해야 한다. 순찰구역시스템은 순찰경찰관이 어디에 있으며, 무엇을 하는지를 쉽게 알 수 있게 하므로 관리자가 감독할 수 있도록 해준다. 또한 순찰구역시스템은 어떤 위치에서도 신속한 경찰대응을 용이하게 할 수 있다.

대상에 따라 단순한 것에서 복잡한 것에 이르기 까지 순찰구역시스템은 설계하는 여러 가지 방법이 있다. 일반적으로 순찰구역시스템의 주요목적은 모든 지역에 공평하게 인력을 배치하는 것이다. 서비스 요구가 항상 지역에 따라 동일한 비율로 발생하는 것이 아

니기 때문에 경찰관이 늦지 않게 일정 지역에 출동할 수 있도록 지역에 따라 균등하게 배분하는 것이 바람직하다.

순찰구역은 몇 가지 논리적 기준에 따라 합리적이고 체계적인 방법으로 설계되어야 한다. 순찰구역을 설계할 때 고려해야 하는 몇 가지 요인들은 (a) 지역의 크기, (b) 강, 철도, 고속도로 같은 자연적 혹은 인공의 장벽, (c) 서비스요구, 범죄사건, 교통유형 같은 업무량지표들, (d) 여관, 공원, 유흥지역, 주요상가지역 같은 순찰업무량에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 특성 등이다.

순찰구역계획(patrol-beat plans)은 가능한 유동성이 있어야 하고, 수시로 검토되고 변경되어야 한다. 교통유형, 범죄유형, 주택건설 등과 그 밖의 다른 요인들의 변화는 지역의 치안수요에 영향을 미칠 것이고, 배치전략의 새롭게 하거나 수정해야 할 것이다. 이외에도 다른 인력충원수준을 수용하기 위해서 일반적인 것과는 다른 순찰구역계획이 있어야 한다. 예를 들면 작은 경찰관서에서 주간근무조의 근무경찰관이 3명, 오후조가 5 - 6명, 야간조가 2 - 3명이 근무할 수 있다. 이러한 유형은 다른 구역계획에 의해 따라 정해져야 하고, 서비스 요구, 범죄발생, 교통유형 등의 분표와 다른 요인들을 고려해야 한다.

Santa Ana COP 프로그램(Santa Ana, California)은 순찰경찰관이 책임성을 가지고, 자신의 책임하에 지역주민들과 친밀할 수 있도록 18개월동안 고정배치한다. 이 곳의 경찰관들은 무엇이 진행되고, 어디에서 누가 관련되었는가를 알 수 있다. 관할지역을 정확하게 파악하고 있는 경찰관들은 그들의 업무를 수행하는데 더 능숙하게 된다(Jerome H. Skolnick and David H. Bayey, 1985: 24).

시민측면에서는 항상 같은 곳에서 대면하기 때문에 경찰관들을 잘 알게 되고, 필요한 때 도움을 요청할 수 있고, 무엇을 바라는 지를 안다. 이러한 고정적 순찰구역들은 그렇지 않으면 불가능할 수 있는 경찰과 시민의 관계를 개선할 수 있다.

제4장 순찰과 범죄예방효과간의 상관관계분석

제1절 순찰과 범죄예방간의 상관관계분석

1. 부안경찰서의 사전사후분석과 경찰서간 비교

최근 경찰력이 강화된 경찰서 검토(부안경찰서, 해운대경찰서), 이와 비교할 수 있는 경찰서를 선정하여 순찰력 등 경찰력이 강화된 경찰서와 그렇지 않은 경찰서의 비교와 강화된 경찰서의 사전사후 범죄사건 발생빈도를 비교한다.

가. 사전사후 비교분석

부안경찰서는 2006년 7월 현재 관할면적이 493.28km²이고, 관할인구는 64,915명이며, 경찰인력 193명에 지구대·파출소 등의 경찰조직은 1개 지구대 9개 파출소로 구성되어 있다. 부안사태가 발생한 2003년 5월에서 12월까지의 경찰력 증원 배치현황은 연 인원 6,318중대 694,980명이었고, 경찰차량은 669대(순찰차 544, 조명차 71, 살수차 22, 헬기 32)가 그 기간 동안 증원 배치되었다. 동원인력이 최대 8,000명에 이른 때도 있었다고 한다. 부안경찰서의 지구대와 파출소에서 순찰을 담당하는 지역경찰인력이 100명이라고 본다면 8,000명은 80배에 이르는 경찰력의 강화에 해당한다.

이른바 부안사태가 발생하여 경찰력이 대폭 증가된 2003년 7월 - 12월의 기간과 2002년 7월 - 12월의 기간이 전년도 동기간을 비교하면 2003년도에 112신고는 681건에서 903건으로 222건이 증가하여 33% 증가하였고, 살인과 강도는 각각 0건으로 변화가 없다. 강간은 2002년에는 4건이 발생하였고, 2003년에는 1건이 발생하여 75% 감소하였다. 방화는 2002년 1건에서 2003년에 3건으로 경찰력의 강화에도 불구하고 200%증가하였다. 절도는 2002년에 68건에서 2003년에 25건으로 43건이 전년도와 비교하여 줄어들었고 이는 63%가 줄어들어서 대폭적인 감소가 이루어졌다. 폭력은 2002

년 158건에서 2003년에는 112건으로 46건(29%)감소하였다. 음주단속은 2002년에 323건에서 2003년 258건으로 65건(20%)감소하였다. 무면허단속건수는 2002년 74건에서 2003년 59건으로 15건(20%)줄어들었다.

교통사고는 2002년 364건에서 2003년 314건으로 50건(14%)이 감소하였다. 교통단속은 2002년에 6,000건에서 2003년에 2,017건으로 3,983건(66%)이 줄어들었다. 2003년 이후 부안경찰서에서 근무한 경찰관을 전화면접한 바에 의하면 이 때에 교통단속공무원도 집회시위관련업무에 투입되어 실질적인 교통단속활동을 적극적으로 실행하지 않았기 때문에 그 단속건수가 현격히 줄어들은 것으로 답변하였다.

<표 7> 사전·사후 범죄발생 비교(6개월)

기간	112 신고	살인	강도	강간	방화	절도	폭력	음주 단속	무 면허	교통 사고	교통 단속	경범죄
'02. 7-12	681	0	0	4	1	68	158	323	74	364	6,000	260
'03. 7-12	903	0	0	1	3	25	112	258	59	314	2,017	68
증 감 %	↑222 33%	0	0	↓3 75%	↑2 200%	↓43 63%	↓46 29%	↓65 20%	↓15 20%	↓50 14%	↓3,983 66%	↓192 74%

경찰력이 대폭 강화된 이후 112신고는 33%증가하였고, 방화는 1건에서 3건으로 200%증가하였다. 이 방화는 건수가 적어서 명백히 결론을 내리기는 어렵지만 경찰력의 강화(순찰, 경비인력의 증가)에 영향을 받지 않는 범죄라고 볼 수 있다.

살인과 강도는 두 기간에 건수가 0건이라서 경찰력의 강화와 그 효과에 대하여 판단을 내리기가 어렵고, 강간 75%감소, 절도 63%감소, 폭력 29%감소, 음주단속 20%감소, 무면허단속 20%감소, 교통사고 14%감소, 교통단속 66%감소, 경범죄 74%감소로 나타나고 있다. 대부분의 범죄건수가 감소하였고, 특히 경찰력이 강화된 이후 60%이상 감소된 것은 강간(75%), 절도(63%), 교통단속(66%), 경범죄(74%)이므로 이들 범죄가

경찰력의 강화에 가장 영향을 받는 범죄유형임을 알 수 있다. 영향을 받는 순서로는 강간, 경범죄, 교통단속, 절도이다.

나. 다른 경찰서와 비교분석

부안경찰서와 비슷한 특성을 가진 충남 서천경찰서는 2006년 7월 현재 관할면적이 364km²이고, 관할인구는 63,873명에 경찰인력 183명(경찰서 83, 지구대·파출소 100명)이 근무하는 곳이다. 2003년 7월부터 12월까지 6개월 동안의 전체 범죄발생건수 547건이고 112신고건수는 225건이 발생하였다.

<표 8> 서천경찰서의 범죄현황(2003. 7 - 2003. 12)

112건수	살인	강도	강간	방화	절도	폭력	교통단속	교통사범	경범죄
225	2	0	1	1	75	176	3,960	246	46

부안경찰서와 비교되는 창녕경찰서의 조직과 범죄현황은 다음과 같다. 2006년 7월 현재 면적은 533km²이고, 관할인구는 64,500명, 경찰인력 162명, 3개 지구대 3개 파출소로 구성되어 있다.

<표 9> 창녕경찰서의 일반현황

행정구역	면적(km ²)	인구(명)	경찰인력(명)	지구대 개소/인원	파출소 개소/인원	치안센터 개소/인원	분소 개소/인원
14개 읍면(읍2·면12)	533	64,500	162 (경찰서 72 지구대 90)	3 / 54	3 / 28	4 / 4	4 / 4

2003. 7. 1부터 12. 31까지 6개월 동안의 범죄발생건수는 908건이고 112건수는 1,055건으로 나타나고 있다. 그 중 살인이 1건, 강도 1건, 강간 2건, 방화 3건, 절도 106건, 폭력 191건 등이 발생하였다.

<표 10> 창녕경찰서의 112신고건수와 범죄현황

112 신고	살인	강도	강간	방화	절도	폭력	교통 단속	음주	무면허	교통 사고	경범죄
1,055	1	1	2	3	106	191	3,500	146	98	286	74

각 경찰서의 면적, 인구, 경력과 2003년7월부터 12월까지 3개경찰서(부안, 서천, 창녕)의 범죄통계를 비교하면 다음과 같다. 각 경찰서의 면적은 다소 차이가 있지만 인구는 3개 경찰서 모두 64,000 - 65,000명 정도로 큰 차이가 없다. 경찰인력은 부안의 경우 전체 193명의 경찰인력과 동원된 인력이 가장 많은 경우 최대 8,000명 정도가 상주했던 곳이고, 서천과 창녕은 평상시의 근무인력으로 각각 183명, 162명이고, 지역경찰은 각각 100명, 90명이었다. 살인은 서천 2건, 창녕 1건과 비교하여 부안은 0건이었고, 강도는 부안 0건, 서천 0건, 창녕 1건이었다. 강간은 부안 1건, 서천 1건, 창녕 2건이고, 방화는 부안 3건, 서천 1건, 창녕 3건이었다. 절도는 부안 25건, 서천 75건, 창녕 106건이고, 폭력은 부안 112건, 서천 176건, 창녕 191건이었다. 교통사범은 부안 631건, 서천 246건, 창녕 530건이었고, 교통단속은 부안 2,017건, 서천 3,960건, 창녕 3,500건이었다. 경범죄는 부안 68건, 서천 46건, 창녕 74건이었다.

강력사건에 해당하는 살인, 강도, 강간, 방화는 건수가 불과 5건 미만이어서 그 예방효과를 단정하기가 어려운 측면이 있지만 경찰력의 강화와 그다지 상관관계가 없는 것으로 판단되고, 절도와 폭력은 상당수 감소한 측면이 있다. 절도의 경우 부안이 서천의 1/3(33%)이고, 창녕의 1/4(25%)로 경찰력의 강화가 큰 예방효과가 있는 것으로 통계상 나타난다. 폭력도 부안이 서천보다 64건이 적게 발생하였고 창녕보다는 79건이 적게 발생하였다. 폭력사건의 경우도 경찰력이 강화되었을 경우 범죄예방효과가 있는 범죄유형으로 판단된다. 교통단속건수의 경우 서천(3,960건)과 창녕(3,500건)이 비슷하지만 부안은 2,017건으로 다른 경찰서보다 상당히 적은 단속건수이다. 부안경찰서의 경우 방폐장문제와 관련하여 교통단속을 하는 교통경찰관을 동원하여 집회시위관련 업무에 투입하여 적은 수치로 나타난 측면도 있고, 일반시민들이 도로 곳곳에 경찰관들이 자주 나타나므로 이러한 경비경찰인력이 교통단속을 하는 경찰관들은 아니지만 단속경찰관으로 오인하여 위반횟수가 감소한 것으로 판단된다.

<표 11> 3개 경찰서의 비교

경찰서	면적 (km ²)	인구 (명)	경력 (명)	112 신고	살인	강도	강간	방화	절도	폭력	교통 사범	교통 단속	경범죄
부안	493	64,915	최대 8,000	903	0	0	1	3	25	112	631	2,017	68
서천	364	63,873	183 (100)	225	2	0	1	1	75	176	246	3,960	46
창녕	533	64,500	162 (90)	1,055	1	1	2	3	106	191	530	3,500	74

※ 참고 : 면적, 인구, 경력은 2006년 7월 현재의 상황이고, 경력 중 ()은 지역경찰인원을 의미함.

2. 해운대경찰서의 사전사후분석과 경찰서간 비교

해운대경찰서의 일반현황은 2006년 7월 현재 관할면적이 178.4 km²이고, 관할인구는 487,103명, 경찰인력 695명이다. 해운대구의 관할지역은 부산시 해운대구와 기장군지역이다. 해운대구의 인구는 40만이 넘고, 기장군 관할지역은 8만명 정도의 인구가 거주하고, 관할면적은 해운대구가 51.91km²이고 기장군 지역은 125.73km²으로 면적은 기장군이 넓지만 인구는 해운대구 지역이 매우 많다. 따라서 해운대구 지역은 인구밀도가 높은 도시지역이고, 기장군지역은 상대적으로 인구밀도가 낮은 시골지역이다. 해운대 경찰서의 조직현황은 지구대 7개, 파출소 3개, 치안센터 9개로 구성되어 있다. 지역경찰인력은 총 377명이다.

<표 12> 지구대 및 파출소 현황

구분	지구대							파출소		
	재송	반여	우동	중동	좌동	반송	기장	송정	일광	장안
지구대	1	2	2	2	1	1				
치안 센터	재송2	반여2 반여3	우 1 역전	중 1 중 2	좌 2	반송2				
근무 인원	35	50	58	50	48	48	37	17	17	17

APEC 기간중 다른 지방경찰청으로부터 증원배치 상황은 아래와 같다. 경찰관은 3,078명이 증원 배치되었고, 경찰부대는 182중대가 동원되었다. 182개 중대의 총인원은 1개중대에 100명씩이라고 본다면 18,200명이 동원된 셈이 된다. 경찰차량은 546대가 동원되어 증원 배치되었다. 대체로 동원된 경찰인력은 정규경찰관 3,078명, 전의경 18,200명으로 총 2만 1천명 수준이다. 이는 평상시 해운대 경찰서의 지역경찰인원 377명의 55배 이상이 된다.

<표 13> 2005년 APEC기간 중 경찰력 증원배치 일별상황(타 지방청 지원현황)

일 자	경찰관(명)	경찰부대	경찰차량(버스)	비고
10/26		3	9	
27		3	9	
30		4	12	
31		4	12	
11/9		6	18	
10		18	54	
11		12	36	
12	206	4	12	최종고위관리회의
13	206	4	12	"
14	341	2	6	
15	330	31	93	합동각료회의
16		58	174	"
17	834	33	99	
18	1,161			1차 정상회의
누계	3,078명	182중대	546대	

가. 사전 · 사후 비교분석

1) 해운대권(도심지역)

범죄발생건수는 경찰력이 강화되기 전인 2004년 10월 - 11월 2개월의 기간에 해운대권에서는 14,651건의 범죄가 발생하였고, 경찰력이 대폭적으로 강화된 2005년 10월 - 11월의 기간에는 3,869건이 발생하였다. 전과 후를 비교할 경우 경찰력이 강화된 후에 10,782건의 범죄가 줄어들었다. 따라서 경찰력이 강화된 후에 발생한 범죄건수는 강

화되기 전의 26.4%에 불과하다. 이는 대폭적인 범죄예방효과가 있음을 알 수 있다. 살인은 1건에서 0건으로 줄었고, 강도는 3건에서 2건으로, 방화는 3건에서 0건으로 줄었다. 강간은 4건에서 10건으로 오히려 늘었는데, 이는 걱정범에 해당하기 때문에 경찰력의 강화와는 관계없이 증가한 것으로 판단된다. 절도는 207건에서 245건으로 오히려 늘었고, 폭력은 309건에서 273건으로 줄어들었다. 특히 교통과 경범은 대폭적으로 줄어들었는데, 교통은 13,733건에서 3,335건으로 10,398건이 줄고, 경범은 391건에서 4건으로 387건이 줄어들었다. 교통관련 사건은 3.1배 줄고, 경범은 98배 줄었다. 따라서 경찰력이 대폭 강화될 경우 예방효과가 큰 범죄유형은 교통관련범죄(주로 교통단속)와 경범죄임을 알 수 있다.

<표 14> 해운대권의 범죄발생건수(112포함)

기간	총계	112 건수	범죄계	살인	강도	강간	방화	절도	폭력	교통	경범
'04년 (10월~11월)	20,850	6,199	14,651	1	3	4	3	207	309	13,733	391
'05년 (10월~11월)	11,338	7,469	3,869	0	2	10	0	245	273	3,335	4
증감	↓9,512	↑1,270	↓10,782	↓1	↓1	↑6	↓3	↑38	↓36	↓10,398	↓387

2) 기장권(외곽지역)

기장권은 인구가 8만여명에 관할면적은 126km²로 해운대 경찰서의 동쪽 외곽지역이고, 상대적으로 관할면적은 넓지만 인구는 적은 지장군지역이기도 하다. 강간, 절도, 폭력을 제외한 모든 범죄가 경찰력이 강화된 이후에 줄어들었다. 특히 교통관련 범죄는 강화되기 전보다 강화된 후에 1,472건에서 145건으로 1,327건이 줄어서 10.2배나 줄어들었고, 경범도 마찬가지로 308건에서 5건으로 303건이 감소하고 61.6배 줄어들었다. 경찰력 강화에 가장 영향을 받는 범죄는 해운대권과 마찬가지로 교통관련범죄(주로 교통단속)와 경범죄 위반인 것으로 나타나고 있다.

<표 15> 기장권의 범죄발생건수(112포함)

기 간	총 계	112 건수	범죄계	살인	강도	강간	방화	절도	폭력	교통	경범죄
'04년 (10월~11월)	2,758	890	1,868	1	0	0	2	27	58	1,472	308
'05년 (10월~11월)	1,529	1,279	250	0	0	2	0	34	64	145	5
증감	↓1,229	↑389	↓1,618	↓1	0	↑2	↓2	↑7	↑6	↓1,327	↓303

나. 다른 경찰서와의 비교분석

다른 경찰서와의 비교는 해운대경찰서와 비슷한 관할인구를 가지고 있는 수성경찰서와 분당경찰서를 대상으로 한다. 비교경찰서는 40만이상의 관할인구를 가진 경찰서를 선정 하였으나 비슷한 경찰서를 찾아내기가 어려웠다. 비교의 구성요소는 관할면적, 관할인구, 지역경찰인원, 범죄건수(살인, 강도, 강간, 방화, 절도, 폭력, 교통사범), 경범죄건수이고, 2005년 10월 - 11월 2개월 동안의 범죄발생을 해운대경찰서와 비교한다.

수성경찰서의 일반현황은 관할면적이 76.57km²이고, 관할인구는 434,345명, 경찰총인원은 628명이고, 지구대는 6개이며, 파출소는 없다. 지구대에 근무하는 지역경찰인원은 335명이다. 경찰총인원이 628명에 이를 정도로 규모가 큰 경찰서 중의 하나이다.

<표 16> 수성경찰서 일반현황

관할면적 (km ²)	인구 (명)	경찰 총인원 (명)	지구대		파출소	
			개소	인원	개소	인원
76.57km ²	434,345	628	6	335	0	0

수성경찰서는 2005년 10월 - 11월 2개월 동안 112건수는 5,151건이 발생하고, 살인 0건, 강도 5건, 강간 6건, 방화 2건, 절도 342건, 폭력 341건, 교통사범 12,846건, 경범죄 119건이 발생하였다. 전체범죄발생건수는 13,661건이다. 교통사범은 무면허 77건, 음주 547건, 교통사고 672건, 교통단속 11,550건으로 구성되어 있다. 교통사범은 교통 단속이 차지하는 비중이 가장 높아서 전체의 90%를 차지한다.

<표 17> 112신고건수 및 범죄발생현황('05. 10 - 11월, 2개월)

112 신고건수	살인	강도	강간	방화	절도	폭력	교통 사범	경범죄 위반건수
5,151	0	5	6	2	342	341	12,846	119

※ 교통사범 : 무면허(77건), 음주(547건), 교통사고(672건), 교통단속(11,550건)

분당경찰서의 일반현황으로 관할면적과 관할인구는 각각 69.44km², 451,519명이고, 전체경찰인력은 356명이고, 이 중 지역경찰관은 165명이다. 지구대는 3개이고, 파출소는 1개이다.

<표 18> 분당경찰서 일반현황

관할면적	인구	경찰인력	지구대수	파출소수
69.44km ²	451,519	356명 (지구대 165명)	3	1

분당경찰서의 2개월 동안의 112건수는 4,524건, 전체범죄건수는 1,872, 경범죄는 32건이 발생하였다. 구체적으로 살펴보면 살인 1건, 강도 1건, 강간 6건, 방화 1건, 절도 276건, 폭력 207건, 교통 699건, 기타 681건으로 구성되어 있다. 112건수와 범죄발생건수는 2005년 10월과 11월은 비슷한 추세를 보이고 있다.

<표19> 분당경찰서의 112신고 및 범죄발생건수

구 분	112건수	범죄발생 건수									경범죄
		계	살인	강도	강간	방화	절도	폭력	교통	기타	
계	4,524	1,872	1	1	6	1	276	207	699 (교통단속 3,940건)	681	32
05. 10월	2,319	983	1	1	-	-	144	98	350	389	14
05. 11월	2,205	889	-	-	6	1	132	109	349	292	18

2005년 10월 - 11월 기간에 해운대 경찰서는 보통 때 보다 수십배의 경찰력이 추가 배치된 지역이고, 수성경찰서와 분당경찰서 지역은 지역경찰에 의해서 순찰활동이 진행되는 곳이다. 가장 큰 차이가 나는 범죄유형은 교통사범과 경범죄임을 알 수 있다. 해운대경찰서의 교통사범과 경범죄는 각각 3,480건, 9건인데, 이와 비교될 수 있는 수성경찰서의 교통사범과 경범죄는 12,846건, 119건이다. 경찰력이 대폭 강화되었을 경우 가장 예방효과가 있는 것은 교통사범과 경범죄임을 알 수 있다.

다만 경범죄는 해운대가 9건이지만 분당은 32건으로 3배이상 분당경찰서가 더 많이 발생하였다. 살인은 해운대와 수성이 0건, 분당이 1건이고, 강도의 경우 해운대가 2건, 수성이 5건, 분당이 1건 발생하였는데, 수성보다는 3건이 적게 발생하였고 분당보다는 1건이 많다. 방화는 해운대 0건, 수성 2건, 분당 1건으로 해운대경찰서가 관할인구와 관할면적, 112건수 등 관련 통계가 더 많이 발생함에도 불구하고 방화는 0건으로 방화범죄에 대한 예방효과가 있는 것으로 분석된다. 절도는 해운대 279건, 수성 342건, 분당 276건으로 해운대 경찰서 지역의 인구와 관할면적이 더 많고 넓음에도 불구하고 다른 경찰서와 비교하여 상대적으로 적다. 그렇지만 경찰력이 수십배 증가되었음에도 불구하고 큰 차이가 없다는 것은 절도범죄의 경우 경찰력의 대폭 강화에도 별 차이가 없음을 알 수 있다.

폭력의 경우도 해운대 337건, 수성 341건, 분당 207건으로 수성경찰서와 비교할 경우 4건이 적게 발생한 것으로 분석된다. 앞에서 사전사후분석에서도 언급되었듯이 경찰력이 강화되었을 경우 가장 범죄예방효과가 있는 범죄유형은 교통사범과 경범죄이다. 경찰력의 대폭강화에 가장 효과가 있는 범죄유형이 교통사범과 경범죄이므로 이러한 교통사범과 경범죄를 줄이기 위해서 APEC기간과 같이 경찰인력을 집중 투입할 수 없는 것이 일반적이다.

특히 교통사범은 범죄건수 중 가장 많은 건수이고, 교통사범에서 가장 비중을 차지하는 것은 교통단속건수로 90%를 차지하는데, 이를 예방하기 위해서 이렇게 많은 인력을 투입할 수 있는지 혹은 이러한 집중투입이 다른 범죄에 대처함으로써 얻을 수 있는 예방효과와 이렇게 할 경우 비용과 효과를 함께 검토함으로써 생산성을 높일 수 있는 정책을 수립해야 할 것이다.

<표 20> 경찰서별 종합 비교(2005. 10월 - 11월 2개월 동안의 통계)

경찰서	112 건수	관할 면적 (km ²)	관할 인구	지역경 찰인력	범죄 총계	범죄발생 건수							경범죄
						살 인	강 도	강 간	방 화	절 도	폭 력	교 통	
해운대	8,748	178.4	487,103	326	4,119	0	2	12	0	279	337	3,480	9
수 성	5,151	76.57	434,345	335	13,661	0	5	6	2	342	341	12,846	119
분 당	4,524	69.44	451,519	165	1,213	1	1	6	1	276	207	4,639	32

※ 참 고: 분당경찰서는 교통단속요원이 3명이어서 단속건수가 적었다고 전화면접한 담당공무원은 답변하였고, 교통사범 699건(무면허, 음주, 교통사고)과 단속건수를 합하여 4,639건이 된다. 관찰면적, 관할인구, 지역경찰인력은 2006년 7월말 현재의 현황이다.

3. 순찰차와 경찰공무원 정원의 증가와 범죄와의 상관관계

우리나라에 순찰차가 등장하게 된 계기는 1987년 서울시경에 112시민신고 즉응체제(C3)가 처음 도입되면서 부터이다. 112순찰차가 없었을 때에는 사이카를 활용하여 범죄에 대응하였을 것이다³⁾.

1987년에 기존 교통순찰차 98대를 112순찰차로 변경하여 활용하여야 하는 형편이었으나, 1988년에 올림픽 경비순찰용으로 50대 및 기타 방범순찰용으로 68대를 신규구입하여 배치하게 됨에 따라 1988년에는 112순찰차 보유대수가 216대로 증가하게 되었고, 이후 1989년부터는 “112巡察車 年次的 增員計劃”에 의해 매년 대폭 증가하게 되었다. 즉 '89 - 90년까지의 2년간에 걸쳐 서울 및 5대도시와 수도권지역에 대해 1개 파출소당 순찰차 1대, 2개 지서당 1대씩 배정하기 위해 '89년 214대, '90년 919대 등의 순찰차를 증차하였고, 3단계로 '91 - '92년까지의 기간 중에는 전국의 읍단위이상 파출소까지 112순찰차를 배정하기 위한 증차계획을 추진한 결과, '92년말 기준으로 전국의 읍단위

3) 순찰차가 등장하기 전에는 방범사이카가 그 역할을 대신하였다고 볼 수 있다. '80년에 전국적으로 방범사이카는 4,065대, '82년에 4,890대로 증가하였으나 이 방범사이카는 비가오거나 눈이 오는 등 일기상태가 좋지 않으면 운행하기가 어려우므로 현재와 같은 112순찰차에 의한 예방순찰활동은 불가능하였을 것이다. 따라서 현재와 같이 차량순찰에 의한 범죄예방에 초점을 두기 보다는 긴급대응능력을 강화한 것이라고 볼 수 있다. 즉 112순찰차가 현장활동에 대거 투입되면서 순찰차에 의한 범죄예방개념이 등장하고 이에 대한 효과성에 대한 논쟁이 진행되었다고 볼 수 있다.

상 파출소에 총 1,926대의 112순찰차를 배치운영하게 되는 성과를 거양하였다(경찰청, 한국경찰사, 1994: 218).

112순찰차가 0대인 1986년과 1,347대인 1991년을 비교할 경우 인구는 200만 정도 증가하였고, 범죄는 818,718건에서 1,185,648건으로 366,930건이 증가하였다. 차량은 1,347대로 대폭 증가하였는데, 범죄는 줄지 않고 오히려 41% 증가했다. 아래의 연도별로 순찰차는 계속적으로 증가하였는데 전체범죄는 오히려 계속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 인구의 증가에 의한 범죄의 증가, 새로운 규제법규의 제정, 순찰차가 운행됨으로서 암수범죄를 찾아낼 가능성을 고려하더라도 순찰차의 증가에 따라 범죄가 계속적으로 증가하는 추세이다. 순찰차가 증가되어 예방순찰 등 경찰의 대응능력이 강화되었다고 볼 수 있는데, 범죄는 증가하는 현상을 보이고 있다.

아래의 전체범죄는 형법범과 특별법범을 증가현상을 보여주는 것이지만 APEC 기간의 경찰력 강화에서 분석되었듯이 경범죄와 교통단속의 예방효과가 있는 것으로 평가되었다. 경범죄의 경우도 연도별로 살펴보면 1986년 63,292건, 1989년 36,435건, 1991년 724,769건, 1995년 1,989,535건, 2004년 100,916건으로 나타나고 있다. 이는 순찰차가 증가되어도 감소되지 않은 측면이 있고, 그 당시의 정책에 따라 증감을 반복하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 차량순찰이 강화되어도 범죄예방효과는 없는 것으로 통계상 명확히 나타난다. 다른 면으로 해석하면 기존의 규칙적인 순찰활동방식이 잘못된 것일 수 있고 새로운 전략과 전술을 활용해야 예방효과를 거둘 수 있는 것으로 판단할 수도 있다.

<표 21> 순찰차 등의 증가와 범죄건수

연 도	112순찰차수	경찰관정원	경범죄통고	전체범죄	인 구
1986	0	63,471	63,292	818,718	41,213,674
1989	430	70,551	36,435	1,043,901	42,449,038
1991	1,347	84,931	724,769	1,185,648	43,295,704
1995	2,298	90,639	1,989,535	1,329,694	45,858,029
2004	3,606	93,271	100,916	1,968,183	48,583,805

※ 참 고: 112순찰차와 경찰공무원 정원, 전체범죄, 경범죄통고는 경찰통계연보(1992, 2004), 韓國警察史(경찰청발간, 1994)를 참조하고, 인구는 통계청 연도별 인구를 참조함.

제2절 분석결과의 종합검토

1. 공식통계의 한계와 암수범죄

가. 공식통계의 한계

범죄통계는 범죄의 발생, 검거 등을 계속적으로 집계하여 분석 검토함으로써 사회의 치안상태 및 이에 대처하는 경찰활동의 실태를 객관적으로 파악하고 수사운영, 생활안전대책 등 시책을 유효 적절하게 추진하기 위한 기초자료로 활용한다. 범죄통계에 사용 되는 대표적인 예로는 범죄통계원표와 CIMS 등이 있고, 우리나라의 범죄통계는 1983년부터 2020통계를 공식 집계하여 관리해오고 있었으나 사회 환경변화에 따른 신종범죄 및 범죄유형변화에 부응하지 못한다는 지적과 함께 1999년부터 컴스탯(compstat)제도를 도입하였다.

2000년에는 과거의 실적위주의 통계관리로 인하여 다수의 경미한 절도사건 등의 발생이 누락되어 정확한 통계가 산출되지 않았으나 2000년을 「범죄통계원년」으로 선포하고 범죄의 경중을 불문하고 모든 범죄를 정확하게 입력함으로써 통계의 신뢰성과 활용도를 극대화하였다. 그러나 실제로 발생한 범죄건수가 정확히 집계되는 경우는 없다. 모든 범죄가 신고되는 것도 아니고(암수범죄의 문제), 범죄의 건수나 죄명을 경찰단계에서 정확하게 집계하기가 쉽지 않기 때문이다. 그렇다고 하더라도 위와 같은 경찰의 노력은 과거의 통계집계 관행과 비교할 때 획기적인 것이라 아니할 수 없다. 그 결과 총범죄의 경우 1999년 1,654,064건보다 5.2% 증가한 1,739,558건이 발생하였다. 특히 과거에 관행상 경미범죄로 누락될 수도 있는 절도와 폭력범이 대폭 증가한 것으로 나타나고 있다. 절도의 경우 2000년 173,876건이 발생하여 전년도 89,395건에 비해 94.5% 격증하였다. 이는 범죄통계 현실화와 깊은 관련이 있을 것으로 추정된다. 또한 형법상의 폭행의 경우도 2000년 16,604건으로 전년도 12,106건에 비해 37.2% 증가하였고, 「폭력행위등처벌에관한법률」 위반은 268,171건으로 전년도 229,774건에 비해 16.7% 증가한 것으로 공식통계상 나타나고 있다(경찰청, 범죄백서: 2001).

그러나 기존의 202통계는 사람이 일일이 수기로 기재하는 것이어서 통계를 집계하려해도 오차가 심했고 정확성을 기대할 수 없는 상황이었다. 컴스텟 제도는 범죄발생을 실시간으로 파악할수 있다는 장을 열었다는 평가는 받았지만 운영을 위해 수집된 범죄통계와 기존의 202 통계와의 오차문제 및 통계자료가 2중으로 관리 되면서 여러 가지 문제점이 도출 되었다.

범죄통계의 현실화 필요성으로 2002년에 이를 통합할 수 있는 방안이 모색되어 2003년 CIMS(범죄정보관리시스템, Crime Information Management system)의 개발 및 이에 따른 범죄통계의 전환점을 맞이하게 되었다. 이 CIMS는 기존에 경찰에서 사용 하던 사건수사시스템, 컴스텟(범죄통계와 지도분석시스템), 수법영상정보검색시스템을 실무자의 편의와 수사의 효율성을 위해 통합한 정보시스템이다. 또한 경찰의 수사관련 시스템 통합은 CIMS에 그치는 것이 아니라 향후 몇 년 동안 지속적인 과제로 추진될 예정이라고 한다. 2005년에는 CIMS의 사건관리/통계 DB와 범죄자수법영상정보베이스의 통합이 추진되었고, 2007년 완성을 목표로 경찰의 정보관리시스템과 검찰, 법원, 교정기관의 정보관리시스템을 연결하는 통합형사사법망 사업이 진행되고 있다.

CIMS체제 이전에는 기본통계에서 출력이 되지 않으면 수작업으로 산출하는 방법외에는 없었고, 추가 되는 내용을 추가하지 못했다. 아무튼 오늘날 범죄연구방법으로 가장 많이 활용 되는 방법이 범죄통계를 분석하는 대량관찰법이지만, 이 방법의 가장 큰 맹점이라고 한다면 실제로 발생한 범죄가 모두 통계로 나타나지 않는다는 것이고, 공식통계를 보충하기 위해서 설문조사 방법으로 피해자조사 정보제공자 조사 자기보고 등이 암수조사방법으로 이용 되고 있지만 수사기관에 인지된 범죄일지라도 검거되지 않은 경우는 통계에 기록 되지 않는 경우도 있을 수 있고, 경찰의 자체적으로 접수하고 기록하는 통계에는 한계가 있다. 각 지역의 경찰이 같은 범죄를 서로 다르게 기록할 수도 있고, 경미한 사건으로 피의자 피해자가 원만히 화해를 해서 문제 삼기 어려운 그런 범죄는 기록을 하지 않는 때도 있을 수 있다. 따라서 범죄통계는 어쩔 수 없이 암수가 존재하게 되고 그 암수로 인해 범죄통계의 결과는 범죄의 실태를 완전하게 보여주지 못한다. 그렇다고 범죄통계가 무용한 것은 아니며, 범죄의 경향 등을 보여주는 중요한 자료이다. 범죄통계가 치안정책에 활용되기 위해서는 범죄통계에서 암수를 최대한으로 줄이는 것이 필요하다.

나. 암수범죄

경찰에 인지되어 기록된 범죄현상은 실제로 저질러진 범죄에 비하면 빙산의 일각에 불과하다. 암수범죄는 실제로 저질러지고 인지는 되었으나 형사사법기관에게는 은닉되어 등록되지 않은 범죄통계상의 범죄를 말한다.

암수범죄는 범죄학 연구에 있어서 범죄통계의 큰 고민거리였다. 그리하여 한 때 암수범죄는 범죄통계학적 고찰에서 제외시키려는 시도가 있었다. 그 시도는 케틀레에 의해서 이루어졌다. 그는 밝은 영역(공식적으로 인지된 범죄)과 어두운 영역 사이에는 항상적 고정적 관계가 존재한다고 보고 밝은 영역이 크면 어두운 영역도 크며, 밝은 영역이 작으면 그만큼 어두운 영역이 작다고 하였다(손동권, 1998).

공식통계는 범죄 실태를 파악하는 데에 있어서 가장 광범위하게 이용되고 있지만 이같은 자료가 범죄현상을 올바르게 반영하지 못한다는 사실은 150여년 전의 케틀레 이래 많은 학자들에 의해 지적되었다. 공식통계의 신뢰성이 의심받는 가장 큰 이유는 형사사법기관에 인지된 범죄들만이 반영되고 숨은 범죄 혹은 암수범죄(hidden crime)가 고려되지 못하기 때문이다(손동권·이순래, 2001: 200).

먼저 범죄신고 기피와 관련하여 ① 범죄가 완료되지 않고 미수에 그친 경우, ② 경제적 혹은 신체적인 피해가 없는 경우, ③ 범죄피해가 심각하지 않은 경우, ④ 무기류가 사용되지 않은 경우, ⑤ 범죄피해에 대한 보상을 받기 힘들다고 여기는 경우, ⑥ 보복이 두려운 경우, ⑦ 범죄가 개인 비밀에 관련된 경우, ⑧ 형사사법절차에 대한 부담감 등의 이유로 실제 범죄가 발생하여도 신고하지 않기 때문에 이러한 경우들은 공식통계에서 누락된다는 것이다(김준호·이동원, 1991).

또한 형사사법기관의 활동차이에 의해서도 공식통계에 보고되는 범죄발생건수는 달라질 수 있다. 예를 들어 경찰의 단속활동이 적극적으로 시행되어 매일 단속을 한다면 그만큼 범죄발생건수가 많을 것이며 반대로 단속활동이 소극적이면 발생건수가 줄어들기 때문에 공식통계에 나타나는 발생건수는 형사사법기관의 활동이 얼마나 적극적인가 혹은 소극적인가에 따라 달리 나타날 수 있고, 형사사법기관이 어떤 이념을 추구하는가에

따라서도 발생건수는 달라질 수 있다. 응보이념이 강조된다면 그 지역의 형사사법기관에 인지된 대부분의 사건은 공식통계에 발생건수로 보고되겠지만, 반면에 주민들의 갈등해소서비스가 강조된다면 대부분의 사건들은 비공식적으로 처리되어 공식통계에는 실제 발생건수보다 낮게 나타날 수 있다.

따라서 숨은 범죄에 대한 규모가 정확히 추량되지 않는 한에서 비록 공식통계에서 수년간 지속적으로 범죄발생건수가 증가하였더라도 이것이 실제로 범죄가 증가한 때문인지 아니면 사람들의 범죄신고 기피나 경찰 등의 적극적인 활동 혹은 소극적인 활동의 차이에 의한 것인지 구별할 수 없어서 그 사회의 범죄문제가 더욱 심각해졌다고 단언할 수는 없다는 것이다.

2. 경찰력의 강화의 범죄예방과의 상관관계

1972년의 Kansas City 순찰실험은 순찰차의 출현빈도를 2 - 3배로 증기시킨 강화지역(proactive area)과 일체의 차량순찰을 시행하지 않는 수동지역(reactive area), 과거와 동일한 통제지역(control area)으로 구분하여 실험을 실시하였다. 수동지역과 강화지역의 차량순찰빈도의 차이는 최대 3배수의 차이가 존재하지만 1년동안의 통계를 비교한 결과 범죄발생수준, 시민의 태도, 시민들의 범죄에 대한 공포심, 경찰의 대응시간, 시민의 만족도에서 3지역 모두에서 별다른 차이가 없었다.

첫째로, 본 연구에서 분석사례로 선정한 부안경찰서의 경우 평상시에 활동하는 지역경찰이 100여명이었는데, 부안방폐장사태가 발생한 이후 최대 8,000명까지 배치되었으므로 최대 80배이상의 경찰인력이 증강 배치한 셈이 된다. 물론 부안경찰서의 경찰인력증강 배치가 차량순찰을 강화한 것은 아니지만 경찰관들이 거리에 출현하는 빈도가 과거와는 다르게 수십배 증가된 것이 된다. 이는 일상적으로 발생할 수 없는 경찰력의 추가투입에 해당한다.

부안경찰서의 6개월 기간동안 범죄발생빈도는 전년도 동기간보다 강간 75%감소, 절도 63%감소, 폭력 29%감소, 음주단속 20%감소, 무면허단속 20%감소, 교통사고 14%감소, 교통단속 66%감소, 경범죄 74%감소로 나타나고 있다. 경찰력 강화에 가장 영향을 받는 범죄유형은 강간, 경범죄, 교통단속, 절도이었다. 다른 비슷한 경찰서와 비교한 경우 절도와 폭력, 교통단속에서 부안경찰서가 다른 서천이나 창녕보다 발생빈도가 상당히 적었다. 절도는 부안(25건)이 서천(75건)의 1/3, 창녕(106건)의 1/4이 발생하였고, 폭력도 부안이 112건, 서천이 176건, 창녕이 191건으로 부안이 서천보다 64건 적게 발생하고, 창녕보다 79건이 적게 발생하였다. 교통단속의 경우 부안이 2,017건, 서천이 3,960건, 창녕이 3,500건으로 부안이 상당히 작은 발생빈도로 나타났다.

이를 종합하면 부안경찰서의 사전사후분석에서의 경찰력강화에 영향을 받는 범죄의 순서는 ①강간(75%감소), ②경범죄(74%감소), ③교통단속(66%감소), ④절도(63%감소), ⑤폭력(29%감소), ⑥음주단속(20%감소), ⑦무면허(20%감소), ⑧교통사고(14%감소)로 공식통계상 나타나고 있다.

비슷한 경찰서와 비교한 경우 부안경찰서가 서천이나 창녕보다 상당한 정도로 발생빈도가 낮은 것은 ①절도(부안이 25건, 서천이 75건, 창녕이 106건), ②폭력(부안이 112건, 서천이 176건, 창녕이 191건), ③교통단속(부안이 2,017건, 서천이 3,960건, 창녕이 3,500건)의 순서이었다. 사전사후분석과 다른 경찰서와의 비교를 통하여 공통적으로 감소되는 것은 교통단속, 절도, 폭력으로 나타나고 있다.

둘째로, 해운대경찰서의 경우 APEC기간동안 50배이상의 경찰인력이 추가 배치되고 경찰장비로서 차량 등이 대폭강화 배치되었다. 해운대권의 경우 교통범죄(교통단속포함)와 경범죄가 대폭 줄었다. 교통범죄는 전년도 10월 - 11월 보다 10,398건이 줄었고, 경범죄는 전년도 391건에서 4건으로 줄었다. 그리고 기장권도 마찬가지로 교통범죄가 전년도 1,472건에서 145건으로, 경범죄가 308건에서 5건으로 대폭 줄었다. 그 이유는 세계 각국의 국가원수들이 해운대에서 정상회담이 있으므로 경찰관들은 주요 도로변에서 경계·경비활동을 전개하므로 경찰관들이 주요 도로변에서 출현빈도가 높아서 차량의 속

도를 줄이고 경범죄를 범하지 않은 것으로 추정된다. 그리고 다른 살인, 강도, 강간, 방화, 절도 등의 강력범죄는 대체로 경찰관들이 주택가 골목 깊숙이 출현하지 않은 관계로 이러한 범죄유형의 발생에는 영향을 미치지 않은 것으로 판단된다.

해운대 경찰서와 비교되는 수성경찰서, 분당경찰서와 비교하여 해운대 경찰서가 다소 적게 발생한 것은 방화와 절도이고, 큰 차이가 있는 범죄유형은 교통범죄와 경범죄이다. 이는 앞에서 언급하였듯이 경찰관들이 도로변에서 출현빈도가 높으므로 시민들은 경찰관들에게 적발되지 않기 위해 교통위반과 경범죄를 위반하지 않은 것으로 판단된다.

셋째로, 한국에서 차량순찰이 도입된 것은 각 파출소에 배치되기 시작한 1980년대 후반이다. 그 이전에는 오토바이 혹은 자전거 등을 사용하였을 것이다. 순찰차는 1986년에는 0대에서 1989년에는 430대, 2004년에는 3,606대로 증가되었다. 차량순찰이 시작된 전후의 범죄발생건수를 살펴보면 큰 차이가 없고 범죄예방효과가 명확하게 드러나지 않는다. 이는 기존의 규칙적인 순찰활동 방식이 잘못된 것일 수 있고 새로운 순찰전략을 수립해야 함을 의미할 수도 있다.

결론적으로 미국의 Kansas City 순찰실험, 한국에서의 부안방폐장사건, 해운대 경찰서의 경찰력강화, 그리고 순찰차량의 증가와 범죄와의 관계 등을 종합검토 했을 때 다음과 같은 결론은 내릴 수 있을 것이다. 경찰력의 강화가 모든 범죄에 큰 영향을 미치는 것이 아니라 그 예방효과가 있는 범죄유형이 있다. 그러한 범죄유형으로는 교통범죄(특히 속도위반 등의 교통단속)과 경범죄에 큰 영향을 미치고, 그 다음으로는 절도, 폭력 등의 기회범죄에 영향이 있는 것으로 판단된다.

3. 차량순찰과 범죄예방효과간의 상관관계와 시사점

경찰력 강화가 형법범과 특별법범의 예방에는 효과가 뚜렷하지 나타나지 않고, 경찰력이 대폭 강화되었을 경우 범죄예방효과가 있는 것은 경범죄와 교통단속인 것으로 판단

된다.

사실 순찰을 2배로 강화할 경우 거기에 투입되어야 할 인적자원과 물적자원이 막대하다. 현재의 지역경찰인력이 4만이라면 적어도 2 - 3만의 경찰인력이 추가로 필요할 수 있으므로 2배의 증가도 불가능하다. 2배로 증가해도 Kansas City 순찰실험에 의하면 범죄에 별 영향이 없다고 분석되기도 하였다.

앞에서 경찰력이 평소의 50배이상 대거 투입하였을 경우에도 형법범과 특별법범에는 약간의 영향이 있거나 거의 없는 것으로 나타나고, 다만 교통사범 중 교통단속과 경범죄가 대폭 감소하는 것으로 나타난다. 경찰관이 거리에 대거 투입하였다고 하더라도 그 경찰관들이 교통단속활동에 치중하는 것이 아님에도 불구하고 APEC 기간 중 대폭 감소하였고, 경범죄도 대폭 감소한 것으로 나타난다. 대폭 강화해도 국민들에게 피해가 막대한 형법범, 특별법범을 예방할 수 없다면 순찰을 아무리 강화해도(순찰을 강화하는 것도 비용측면 때문에 사실상 불가능하지만) 전체범죄에는 별 영향이 없을 수도 있다.

이럴 경우 경찰의 대안은 무엇인가?

사실 차량순찰은 대체로 작은 골목길을 순찰할 수 없으며, 비록 골목길을 순찰한다 하더라도 범죄가 발생하는 현장은 집안일 가능성이 높고, 따라서 범죄인을 발견할 가능성은 낮다.

그러나 차량순찰이 범죄예방과 전혀 효과가 없다고 볼 수는 없고, 이 순찰이 경찰의 대응태세에 해당하는 것이므로 아주 순찰이 시행되지 않을 경우 경찰의 대응태세가 허술하거나 약점이 있는 것으로 인식되어 범죄인들이 범죄를 실행할 가능성이 있다.

실례로 1969년 캐나다의 몬트리얼에서 경찰이 파업을 하였는데 시 전체는 무정부적 상태였다고 한다(임준태, 2003: 169). 구체적으로 설명하면 캐나다 몬트리얼(Montreal)에서는 상황발생시 투입 가능한 경찰관들이 하루 동안 존재하지 않아 극심한 사회질서 혼란 상태가 야기된 역사적 사건이 실제로 있었다.

□□몬트리얼에서 근무하던 경찰관들이 Toronto에서 근무하는 경찰관들과 같은 수준의

임금 지급을 요구하기 위한 시위에 참가하였다. 약 3,700여명의 몬트리얼 경찰관들이 참가한 집단시위는 1969년 10월 7일 오전 8시부터 시작되었다. 대부분의 경찰관들은 하루 종일 계속된 집회에 참석하고자 Paul Sauve Arena에 집결하였다. 바로 이날 폭동과 화재와 약탈행위가 일어났다. 몬트리얼 일부 지역에서는 깨어진 유리조각들이 산더미처럼 쌓였다. 거의 모든 길거리를 따라 약탈 당한 점포들과 불타는 자동차들이 있었다. 23건의 총기를 든 강도사건이 발생하였으며, 그 가운데 10건은 은행강도 사건이었다. 시내와 쉐데니스街에 있는 마을금고, 은행이 있는 곳에서는 무장한 괴한들이 28,000 달러나 강탈했다. 기관단총으로 무장한 4명의 괴한들이 금융가를 강탈했다. 화염병이 투척되었으며, 버스와 자동차들이 불길에 휩싸였다. 종업원들은 권총과 기관단총으로 무장한 채 폭도들과 군중들에게 화염을 내뿜었다.... 길거리를 따라 약 2마일에 걸쳐 깨어진 창문파편들이 흩어져 있었다. 깨어진 창문을 곧바로 수리하는데는 약 2,000,000 달러가 든다고 유리전문가들이 추정할 정도로 손해는 엄청났다. 화재, 파괴와 절도행위에 의한 전체손해는 수백만 달러에 달한다고 평가되었다. 경찰에 의한 통제와 제한이 결손됨으로써 법과 질서는 완전히 파괴되었다. □□

사람들은 종종 경찰에 의한 범죄예방 효과를 측정하기가 매우 어렵다고 한다. 그런데 몬트리얼은 하루 동안에 하나의 가능성인 경찰력이 존재하지 않았을 때 나타나는 무정부적 상태를 확실히 측정하고 확인할 수 있는 사례를 경험하였다고 볼 수 있다.

캔자스시의 실험결과에도 불구하고 최근 역사상 거의 있을 수 없는 경찰의 대응체제가 전혀 존재하지 않는 1969년 10월 몬트리올 경찰파업(Montreal police strike)과 1967년의 시카고 블리자드(Chicago blizzard)사태 동안 경찰의 순찰이 전혀 시행되지 않았는데, 그 결과는 약탈과 무법지대였다고 한다(wilson and McLaren, 1977: 323).

이러한 결과는 우리의 일상사를 유추해 보면 그렇게 놀랄만한 일이 못된다. 만일 어떤 차량운전자가 고속도로를 질주하다가 경찰마크가 선명한 순찰차를 도로 옆에서 있는 것을 발견한다면, 아마도 그 운전자는 대부분의 사람들이 하는 것처럼 제한속도까지 속도를 줄일 것이다. 또한 대부분의 사람들이 하듯이 일단 경찰차를 지나쳐 시야에서 멀어지게 되면 다시 제한속도를 넘어 운전하는 경향이 대부분일 것이다. 즉 경찰차의 출현으로

과속을 예방하지는 못하며 단지 과속을 일시적으로 중단시키는 효과가 있을 뿐이다.

본 연구와 선행연구로부터 얻은 교훈은 예방순찰에 투입된 시간이 업무에 얽매이지 않아도 되는 시간이 되었을 뿐만이 아니라 비생산적일 수 있음을 시사해 주는 것이다. 이러한 발견으로 순찰경찰관이 무익하다는 주장을 할 수는 없으나 전통적인 무작위순찰이 범죄와 시민의 태도에 미치는 효과에 관한 전통적인 가정이 잘못된 것일 수 있다는 추론이 가능해졌다. 즉 전통적 순찰활동 방식을 유지하거나 확대하는 것은 시간과 재원을 낭비할 뿐이라는 점이 암시되었다고 해석할 수 있다. 이에 따라 현재 한국경찰의 과제는 경찰에 배분된 자원을 보다 효율적으로 사용하는 방안을 개발해야 하고, 범죄문제와 시민들의 관심사에 보다 효과적으로 대처할 수 있는 근무환경을 조성해야 할 것이다.

예방순찰은 범죄의 예방이라는 좋은 의도를 가진 것이기는 하지만 재검토할 필요가 있다. 미국에서는 캔자스시의 연구결과를 받아들여 지역사회 경찰활동이라는 치안철학을 도입하여 순찰활동에 낭비된 시간자원을 보다 효과적으로 사용하려 한다. 이 지역사회 경찰활동은 순찰차가 등장함으로써 소원해진 지역사회와의 거리감을 좁힘으로써 경찰과 지역사회간의 유대관계를 돈독히 회복하려고 한다. 이와 동시에 지역사회 경찰활동(Community Policing)을 활성화하여 시민들의 범죄에 대한 공포심을 감소시키고 경찰활동에 대한 만족도를 높이려고 한다. 이는 예방순찰이 범죄에 대한 공포심과 치안서비스에 대한 시민의 만족도라는 두 요소를 개선하는데 명백하게 성공하지 못했다는 자각에서 출발한 것이다. 이러한 미국경찰활동의 변화를 타산지석으로 삼아 60여년 동안 규칙적 교대 근무라는 전통적인 경찰활동 수준에 머물러 있는 한국경찰의 차량순찰과 운영시스템을 개선하고 발전시켜야 할 것이다.

제5장 한국경찰의 순찰시스템 실태분석과 문제점

제1절 순찰 시스템 실태분석

과거 최일선에서 범죄예방 순찰근무를 전담 수행하고 있는 경찰관서는 파출소이었지만 2003년 이후에는 3개 정도의 파출소를 통합하여 순찰지구대를 구성하고 통합이 불가능한 지역에는 기존의 파출소로 존치하는 형태로 개편하였다. 이러한 순찰지구대와 파출소는 24시간 3교대제로 운영되며, 치안센터는 지역별 치안수요에 따라 일근형과 3교대제 방식으로 운영되고 있다. 이와 같이 지역경찰의 운영체제를 개편한 이유는 과거의 파출소 경찰관을 지구대에서 집중 관리함으로써 각종 사건, 사고 발생시 현장대응능력을 강화하고 기존 각 파출소운영에 투입된 경찰관이 범죄예방활동에 더 많이 투입됨에 따라 범죄예방 효율성을 극대화하려는 목적을 가지고 있었다.

1. 순찰의 조직체계

지역경찰의 순찰관련 업무를 담당하는 경찰청의 부서는 생활안전국이고, 지방경찰청 수준에서는 생활안전과가 있고, 일선에서 직접적인 범죄예방활동을 수행하는 부서는 경찰서 생활안전과와 그 소속의 순찰지구대 및 파출소이다. 2006년 7월 1일 현재 전국적으로 순찰지구대는 824개소로서 서울지방경찰청에 146개, 부산지방경찰청에 56개, 대구지방경찰청에 37개, 인천지방경찰청에 32개, 울산지방경찰청에 12개, 경기지방경찰청에 113개, 강원지방경찰청에 46개, 충북지방경찰청에 38개, 충남지방경찰청에 67개, 전북지방경찰청에 49개, 전남지방경찰청에 71개, 경북지방경찰청에 79개, 경남지방경찰청에 71개, 제주지방경찰청에 7개로 구성되어 있다. 파출소는 지구대 인력의 1/3 정도가 근무하는 경찰관서로서 전국적으로 526개소가 있다. 파출소가 가장 많은 곳은 전남지방경찰청으로 104개이고, 가장 적은 곳은 대구지방경찰청으로 4개이다.

<표 22> 지구대·파출소 현황(2006. 7. 1 현재)

구 분	계	서울	부산	대구	인천	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
지구대	824	146	56	37	32	12	113	46	38	67	49	71	79	71	7
파출소	526	18	8	4	11	12	73	43	13	30	68	104	59	68	15

경찰서의 순찰지구대를 관리하는 부서는 생활안전과이고, 각 부서에서 관리하는 업무는 다음과 같다.

생활안전계는 범죄예방에 관한 계획 수립 및 시행, 민경협력방법업무, 경비업에 대한 지도·감독, 112제도의 운영 및 관리, 순찰지구대 및 파출소 지역경찰업무의 지도·감독, 기타 과내 서무와 다른 계의 주관에 속하지 아니하는 사항을 담당하고,

생활질서계는 풍속사범에 관한 지도 및 단속, 총포·도검·화약류 등의 지도 및 단속, 기초질서·행락질서 단속, 즉결심판청구 업무, 유실물 처리업무, 각종 안전사고의 예방에 관한 사항을 관장하며,

여성청소년계는 청소년의 선도, 비행방지에 관한 업무, 소년범죄의 수사 및 비행소년의 보호, 미아·가출인 보호 및 수배, 청소년 유해업소 단속, 성폭력·가정폭력·아동학대·미성년매매춘, 원조교제 예방 및 수사, 여성피의자·피해자 인권보호 및 여성권의 향상대책수립 등의 업무를 담당하고 있다.

순찰지구대는 현장에서 직접적인 범죄예방과 단속활동을 하는 경찰기관으로 그 구체적인 업무는 112 및 도보순찰활동, 범죄의 예방·진압 및 초동수사, 교통단속과 위해방지·교통정보제공, 사회적 약자보호·청소년선도, 경찰민원 접수 및 처리·범죄정보 수집, 대민봉사 및 치안모니터링 등 지역협력, 기타 공공의 안녕과 질서유지 및 지역봉사활동을 담당한다. 또한 지구대와 파출소의 부족한 도보순찰 인력은 자율방범대 등 준경찰력으로 최대 보완한다. 자율방범대, 해병전우회, 어머니방범대 등 민간 자율방범대의 적극 지원 및 활성화하고, 도보순찰시 경찰과 합동순찰로 민경치안체제를 강화하고 있다.

2. 근무환경 실태분석

2006년에는 지구대, 파출소, 치안센터의 근무방법을 명확히 규정함으로써 일부 형식적·비효율적인 외근활동을 정리하여 업무의 효율성과 전문성을 제고하기 위하여 지역경찰 근무지침을 각 지역경찰에 하달하였다(지역경찰 근무지침, 2006. 3).

가. 지구대

□□지역경찰 근무지침□□에 의하면 순찰지구대는 원칙적으로 112순찰차량에 의한 긴급출동근무에 중점을 두어 운영한다. 112순찰근무는 전문화를 통한 긴급출동 및 취약지 순찰근무에 중점을 둔다. 지구대의 각 팀의 112순찰 승무요원을 고정·전문화하고, 순찰지구대 통합전 파출소 관할에 112순찰차를 1 ~ 2대씩 배치하며, 평소에는 관할이탈 금지, 중요상황발생시 112지령에 의해서만 합동 근무하도록 한다.

주요근무로서 112순찰출동근무는 112지령에 의거 112신고 관할에 배치된 순찰차가 우선 출동하고, 특별순찰근무는 1개 취약지역 10분 정차 특별순찰 후 다음 지역으로 이동(112지령실 및 지구대장 보고)한다. 특별순찰 대상지역은 주간의 경우 금융기관, 범죄다발지역, 시장, 역, 기타 우범지역이고, 야간에는 현금취급업소, 유흥업소, 범죄다발주택가, 교통사고다발지역, 역 등이 대상이다.

지구대의 도보순찰은 취약지역 선택순찰을 원칙으로 한다. 취약지역은 주간에는 절도다발주택가, 금융가, 시장, 역 등이고, 야간에는 절도다발주택가, 유흥가, 우범지역 등이다. 범죄정보관리시스템(CIMS)의 분석에 따라 절도다발 주택가의 골목길순찰에 중점을 둔다.

지구대장은 취약시간 근무 및 지구대 전 SYSTEM 관리·감독을 하고, 현 주간근무에서 주·야간 병행근무로 전환하며, 주 2회 CIMS분석에 따라 취약일, 취약시간대에 근무해야 한다. 근무시간 중 도보 및 기동순찰 각 1회 이상 현장근무하고, 지구대장은 지구대, 파출소, 치안센터에 대한 총체적 감독자로서 감독을 강화한다. 순찰팀장은 CIMS 분석 및 관내정보를 활용하여 각 112순찰차 및 도보순찰자에 대한 구체적 순찰계획을 작성한다. 이는 「기획순찰」로서 112순찰 등 각 순찰자에 대해 순찰대상, 방법, 중점단속사항 등을 계획·교양하고 계획에 대한 실적을 매일 평가하는 순찰이다.

<표 23> 지구대장의 근무형태 변화

구 분	현 행	개 선
근무형태	일근위주 (관리개념)	CIMS 분석하여 주 2일 취약요일 선정, 아래 예시에 준하여 근무지정 예시)주야비주야비주
월 근무	월 23일 근무 (일근 20, 당번 3)	월 22일 근무 (주간 14, 야간 8, 비번 8)
비 고	관리 위주	지휘감독 강화

나. 파출소

파출소는 112순찰차량이 배치되지 않은 경우 도보순찰근무에 중점을 둔다. 취약지역을 대상으로 도보순찰임무를 부여하고 112순찰차량은 배치를 금지한다. 17명이상 근무하는 파출소에는 112순찰차를 배치한다. 도보순찰은 철도다발구역 등을 도보·오토바이를 이용하여 뒷골목 순찰을 중점적으로 시행한다.

다. 치안센터

치안센터는 고정근무자의 배치를 금지하고 근무지정으로 운영함을 원칙으로 한다. 민원담당관을 순찰요원으로 전환하여 팀별 순찰요원을 치안센터 근무로 지정하여 운영하고, 농촌지역·관광지·공원 등 특수한 치안수요가 있는 지역은 경찰관서장 재량으로 민원담당관을 배치할 수 있다. 순찰근무 중 거점 치안센터에서 소내근무(휴식) 및 출동대기한다. 주·야간 소내근무 중 치안센터의 문을 개방하여 운영한다.

라. 3교대 근무실태

경찰관의 기본 근무시간은 근로기준법에 의하면 주당 44시간이 원칙이지만 지역경찰관의 실제 근무시간은 주당 56시간이었다. 일반 공무원과 일반 사기업의 근로자들과 비교해 볼 때 근무량은 여전히 많은 편이다. 이러한 지역경찰관의 열악한 근무여건의 개선 없이 국민들에게 양질의 치안서비스를 제공하라고 하는 것은 큰 문제가 아닐 수 없다.

순찰지구대와 파출소는 3개 근무팀(조)(甲, 乙, 丙팀)으로 구성되어 있으며, 경찰서마다 약간씩 다르지만 2개 팀이 10시간, 14시간씩 1일 2교대(제1당번팀 근무시간: 09:00 - 19:00 혹은 09:30 - 19:30, 제2당번팀 근무시간: 19:00 - 익일 09:00 혹은 19:30 - 익일 09:30까지) 근무하고 나머지 1개 팀(조)은 휴무하는 방식이다.

동 근무방식에 따르면 순찰경찰관은 3일동안(일근-야근-휴무) 24시간 근무함으로써 1일 평균 8시간 주당 56시간 근무하는 셈이다(임준태, 2003: 259).

그 동안 근무시간이 단축되어 56시간에서 50시간 정도로 개선되었지만 아직도 다른 공무원들과 비교하면 열악한 수준이다. 2005년 7월 1일부터 지역경찰관(지구대, 치안센터, 특수파출소, 분소)의 근무시간은 주 40시간 근무제 시행대비를 위하여 □□상시근무부서 등 근무시간 단축방안□□에 따라 근무시간이 지구대장은 주 42시간에서 주 40시간, 사무소장과 순찰요원은 주 50시간 현행유지, 민원담당관 42 - 50시간에서 주 40 - 50시간으로, 관리요원은 주 42시간에서 주 40시간으로, 특수파출소(10인이상)는 주 50시간으로 현행 유지되었다. 다수를 차지하는 순찰요원(사무소장 포함)의 현행 근무조건은 월 2회 휴무지정(주·야 각 1회), 근무시간에 상응하는 적정 초과근무수당 지급이 시행되고 있고, 민원담당관은 1인근무, 2인근무, 3인근무에 따라 다르지만 주 48 - 54시간에서 40 - 50시간으로 단축되었다.

1인근무 치안센터는 일근근무(09:00 - 18:00), 공휴일은 휴무, 2005년 7월부터 매주 토요일 휴무 실시하고,

2인근무 치안센터는 전반(09:00 - 18:00), 후반(14:00 - 23:00)으로 구분하여 일정주기로 교차근무하고 공·휴일은 교대로 일근근무(09:00 - 18:00)를 한다.

3인근무 치안센터는 3교대를 시행하고 순찰요원에 준하여 근무하고 초과근무수당도 월 48시간으로 순찰요원과 동일하다.

관리요원은 주 52 - 60시간에서 일근제로 전환되어 일근근무가 원칙이라서 09:00 - 18:00에 근무하고 공휴일은 휴무이고, 2005년 7월부터 매주 토요일 휴무를 실시하고 있다.

지구대장은 일근근무(09:00 - 18:00)를 원칙으로 하고 공휴일은 휴무이다. 2005년 7월부터 매주 토요일 휴무 실시하고 있다.

특수파출소 근무자의 경우 특수파출소장은 '당·비·일·일'로 순환근무한다. 당번은

09:00 - 익일 09:00이고, 비번은 09:00 - 익일 09:00, 일근은 09:00 - 21:00이다. 특수파출소 근무자는 10인이상인 특수파출소는 순찰요원과 동일하고(단 휴무일은 파출소장 비번일과 겹치지 않도록 조정), 10인 미만인 특수파출소는 월 2회(주야 1번씩) 휴무하고 주 50시간근무를 해야 한다.

분소근무자는 직주일체형으로 일근근무로 09:00에서 21:00에 근무하고 공휴일은 휴무이고, 2005년 7월부터 매주 토요일휴무를 실시하고 있다.

현장에서 근무하고 있는 지역경찰관에 의하면 주당 50.4시간을 근무한다고 한다. 그렇지만 휴무일에도 비상이 걸리면 출근해야 하고 직장훈련이 있으면 출석하여 교육을 받아야 한다. 이러한 시간은 실제로 근무시간이나 마찬가지로인데 근무시간으로 잡히지 않는다는 문제점이 있다.

또한 최근(2006년 12월 현재)에는 전국의 13개 경찰서를 대상으로 4조 2교대 제도를 시범운영을 하고 있다. 주당 50시간 정도에서 주당 45시간 정도로 단축하려고 추진하고 있다. 이렇게 근무여건을 개선하려면 인원이 충분해야 되는데 현실적으로 어려운 점이 있다. 인원이 대폭 확충되어 일반 공무원과 같이 주당 40시간 수준으로 근무여건이 개선되어야 할 것이다.

<표 24> 지역경찰관의 근무시간 단축(2005년 7월 1일부터)

구 분	현 행('05.1.1 - '05.6.30)	개 선('05.7.1부터)
지구대장	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 09:00 - 18:00(월 3회 당직) ◦ 주 42시간 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 매주 토요일휴무(일근) ◦ 주 40시간
사무소장	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 월 2회 휴무(주·야 1회씩) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 현행유지
순찰요원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주 50시간 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주 50시간
민원담당관	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 09:00 - 18:00(일근·2·3교대) ◦ 주 42 - 50시간 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 매주 토요일휴무(일근) ◦ 주 40 - 50시간
관리요원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 09:00 - 18:00(일근) ◦ 주 42시간 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 매주 토요일휴무(일근) ◦ 주 40시간
특수파출소	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 월2회 휴무(주·야 1회씩) ◦ 주 50시간 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 현행유지 ◦ 주 50시간

3. 차량순찰 실태분석

가. 112순찰차 현황

2006년 3월 1일 현재 전국의 경찰서는 234개이고 지구대는 855개인데 순찰차는 3,629대이다. 지구대의 경우 차량순찰 인원은 2인순찰이 일반적이다. 2006년 7월 1일 현재 파출소는 526개인데, 파출소는 주로 시골지역에 존재하는 경찰관서이다. 시골지역의 대부분의 파출소는 1인순찰이 일반적이라고 한다. 이는 도시경찰과의 형평성이 문제될 수 있다. 시골의 450여개의 파출소는 1인순찰을 하고 도시의 지구대는 2인순찰을 하고 있는데 시골경찰의 경우 경찰관의 안전, 심리적 고독감의 문제가 있을 수 있다.

<표 25> 112순찰차 현황(2006. 3. 1. 현재)

구 분	경찰서	지구대 (시범제외)	112순찰차	지구대 (시범포함)
계	234	855	3,629	871
서울	31	141	648	141
부산	14	56	229	56
대구	9	36	153	36
인천	8	31	139	31
울산	4	15	59	15
경기	32	115	464	117
강원	17	49	189	51
충북	11	38	147	40
충남	19	67	291	69
전북	15	63	258	65
전남	26	82	366	84
경북	24	76	343	78
경남	22	81	302	83
제주	2	5	41	5

나. 1인순찰과 2인순찰

경찰의 인력부족 현상은 의심할 여지 없이 순찰차에 2인의 경찰을 배치하고자 하는 경찰의 고착화된 기존관행과 밀접하게 관련되어 있다고 볼 수 있다. 캘리포니아 경찰과 같

이 1인순찰이 일반화된다면 근무여건의 개선, 도보순찰과 소규모 경찰부서 설치를 가능하게 할 수 있다. 우리나라의 경우도 시골의 파출소는 1인순찰을 하는 경우가 있고 상황에 따라 경찰서도 1인순찰을 하는 경우도 일부 있지만 대체로 도시지역은 2인순찰이 일반적이다.

더욱이 2인순찰차는 자신과 함께 근무하는 동료경찰에 대해 일종의 동지애를 형성시키게 되는데, 이는 자신들로 하여금 업무에 대해서 특권의식을 갖게 하여 파트너경찰과 특별한 관계를 형성시키게 된다. 비록 2인순찰차가 순찰경찰활동을 수행하고 있는 경찰관의 안전성을 확보하고 업무수행상의 직무만족을 가져다 줄지라고, 이는 또한 시민들과 괴리감을 야기시킬 수 있다. 또한 2인순찰차는 매우 많은 경찰인력을 필요로 하며, 지역사회 경찰활동의 발전을 저해하는 가장 중요한 요소가 될 수도 있다.

1인순찰을 어렵게 하는 다른 요인은 지역경찰에 여경이 대폭 증원되었다는 것이다. 현재 순찰차를 모는 여경을 자주 목격할 수 있으며 많은 여경이 증원되었고, 최초 발령지가 지구대라는 점에서 1인순찰을 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

2006년 4월 11일 현재 전체 여경은 4,574명으로 전체 경찰의 4.8%를 차지하고 있다. 10여년 전의 2%미만 보다 2.5배이상 증가한 수치이다. 전체 여경의 기능별 근무현황을 보면 경무에 11.59%(530명), 생활안전에 49.63%(2,270명), 교통에 10.98%(502명), 수사에 17.10%(782명), 경비에 3.48%(159명), 정보에 2.62%(120명), 보안에 2.56%(117명), 외사에 2.06%(94명)이다. 여경이 가장 많이 근무하는 기능은 생활안전 기능으로 2,270명으로 여경전체인력의 49.63%이다.

<표 26> 여경기능별 현황(2006. 4. 11 현재)

구분	계	경무	생활 안전	교통	수사	경비	정보	보안	외사
인원	4,574	530	2,270	502	782	159	120	117	94
비율 (%)	100	11.59	49.63	10.98	17.10	3.48	2.62	2.56	2.06

※ 전체 경찰관 95,333명 중 여경 4,574명(4.8%), 남성경찰관 90,759명(95.2%)

생활안전기능은 다시 세분하여 생활안전, 생활질서, 여성청소년, 지구대를 나눌 수 있는데, 생활안전기능의 전체 여경인력은 2,270명이고, 생활안전과 생활질서에 305명으로 13.44%, 여성청소년부서에 489명으로 21.54%이고, 지구대에는 1,476명으로 65%가 근무하고 있다. 여경이 지구대에서 근무하는 형태는 관리반에서 근무하거나 남자경찰관과 2인 1조가 되어 직접 현장에서 순찰차를 운행하면서 범죄예방 및 검거활동을 수행하고 있다. 남성경찰관들은 이러한 여경을 부담스러워 하는 경우도 있고, 여경이 직접 주취자 등을 처리할 때 물리적 힘이 부족하여 피의자로부터 부상을 당하는 경우도 있다.

<표 27> 생활안전 여경현황(2006. 4. 11 현재)

구 분	계	생활안전·질서	여성청소년		지구대
			여경 전체	수사 인력	
인 원	2,270	305	489	(214)	1,476
비율(%)	100	13.44	21.54	(9.43) ※ 여청계 여경 중 43.76%	65.02

지구대에 근무하는 전체 지역경찰인력인 1,476명 중 서울지방경찰청이 320명으로 가장 많고, 경기도가 230명으로 2번째로 많다. 부산은 117명, 대구는 71명, 인천은 72명, 울산은 26명, 강원은 54명, 충북은 54명, 충남 91명, 전북은 87명, 전남은 114명, 경북은 118명, 경남 108명, 제주 14명이 지구대에서 근무하고 있다.

<표 28> 지방청별 지역경찰 여경현황(2006. 4. 11 현재)

계	서울	부산	대구	인천	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
1,476	320	117	71	72	26	230	54	54	91	87	114	118	108	14

3. 순찰지구대의 치안수요분석

순찰지구대에 몇 명의 경찰관이 어느 정도의 업무량을 가지고 근무하게 하느냐하는 것이 치안서비스 생산의 효율성과 관련하여 중요한 문제가 된다. 경찰관서의 규모를 결정할 때 고려해야 할 변수로는 흔히 치안수요, 관할지역의 특성, 예산과 가용인력 등을 들고 있다. 이 중 치안수요는 인력배치에 있어서 가장 중요한 변수이다. 치안수요란 범죄예방활동, 범죄나 사고의 발생, 대민서비스와 같이 경찰이 처리해야 할 업무를 말한다. 치안수요의 요소로는 112신고건수, 범죄발생건수, 교통사고발생건수, 보호조치건수, 민원접수건수 등 여러 가지를 검토할 수 있다.

2005년 6월 현재의 전국 871개 지구대의 근무인원을 종속변수로 설정하고, 112신고, 관할인구, 관할면적, 인구밀도, 5대범죄, 교통사고로 독립변인으로 하여 회귀분석을 실행한 결과 112신고건수가 전체 설명량의 78.1%를 설명하고 있어서 112신고는 순찰지구대의 인력배치에 있어서 가장 중요한 변수라고 볼 수 있다(노호래, 2006: 243 - 281)⁴⁾. 따라서 112신고에 대해서 심층분석해 보고자 한다.

2005년도 1년간 전체 112건수는 5,012,017건이다. 신고유형별로 분석하면 형사범이 941,421건으로 18.78%, 교통사범이 925,465건으로 18.46%, 경범이 1,074,107건으로 21.43%, 기타 민원사항이 2,071,024건으로 41.32%이다. 이러한 신고유형 중 형사범, 교통사범, 경범 등의 범죄사건 보다 기타 민원사항이 가장 많은 건수를 차지한다. 5대사범(살인, 강도, 강간, 방화, 절도)은 654,337건으로 13.6%에 불과하고, 오인

4) 지구대의 현재 인원에 대한 객관적 하위요인들의 영향을 알아보기 위하여 다중회귀분석을 실시한 것으로 다중상관계수는 $r=.91$ 로 나타났으며, 종속변인인 지구대 현재 인원에 대한 전체 설명력은 82.5%로 나타났다. 즉 112신고가 전체 설명량의 78.1%를 설명하고, 여기에 인구밀도를 추가하면 전체 설명량이 81%로 증가하며, 관할면적을 추가하면 전체 설명량이 82%로 증가하며, 관할인구의 추가는 설명량을 82.3%로 증가시키는 것으로 나타났다. 마지막으로 5대범죄를 추가하면 전체 설명량을 82.5%로 증가시켰으며, 112신고, 인구밀도, 관할면적, 관할인구, 5대범죄 등의 모든 변인은 $p<.001$ 수준에서 유의했다. 현재의 지구대 인원에 대한 예언변인으로 객관적 요인들 중 영향력이 큰 변인은 112신고($\beta=.559$)로 가장 컸고, 인구밀도($\beta=.206$), 이어서 관할면적($\beta=-.120$), 관할인구($\beta=.070$), 5대범죄($\beta=.066$)순으로 나타났다(노호래, 2006: 261 - 263).

신고도 74,000건으로 11.31%를 차지하고 있어서 경찰관서의 관할이 아닌 사안도 112로 신고되는 것을 알 수 있다.

112건수가 가장 많은 지방은 서울로 1,751,004건이고, 그 다음으로 경기도가 878,316건으로 2번째로 많다. 112건수로 보면 서울은 경기도보다 2배의 치안수요를 가지고 있지만 인구는 1000만 정도로 비슷하다. 대구와 인천을 비교하면 비슷한 인구이지만 대구는 217,668건, 인천은 299,844건으로 인천이 더 많은 치안수요를 가지고 있다.

<표 29> 2005년 112신고접수 분석

구 분	계	신고유형별				허 위	오 인	5대사범		
		형사범	교통사범	경 범	민원기타			신고접수	허 위	오 인
계	5,012,017	941,421	925,465	1,074,107	2,071,024	9,534	214,441	654,337	1,519	74,000
	100%	18.78%	18.46%	21.43%	41.32%	0.19%	4.28%	13.06%	0.23%	11.31%
서울	1,751,004	337,288	381,697	679,804	352,215	2,327	117,443	206,135	306	58,589
부산	489,142	85,822	74,262	67,347	261,711	918	11,845	49,715	84	900
대구	217,668	48,475	35,441	20,203	113,549	906	5,313	39,782	154	1,153
인천	299,844	45,804	39,542	36,249	178,249	206	12,701	37,177	14	922
울산	99,390	16,905	17,825	23,851	40,809	215	6,295	12,798	30	557
경기	878,316	153,272	151,760	84,532	488,752	1,164	20,788	127,079	174	3,027
강원	92,536	12,096	15,966	2,469	62,005	280	2,922	8,906	40	552
충북	102,603	22,044	15,443	7,879	57,237	233	1,471	16,001	52	481
충남	110,298	23,800	23,359	11,614	51,525	283	6,606	15,348	52	1,006
(대전)	131,180	34,576	22,670	16,530	57,404	199	4,791	28,175	44	1,142
전북	176,384	37,320	30,796	12,864	95,404	141	5,725	26,506	23	1,392
전남	92,974	18,673	17,466	16,116	40,719	829	4,969	12,756	240	1,002
(광주)	170,312	43,355	27,683	18,625	80,649	487	2,846	35,227	91	1,133
경북	134,314	23,084	26,621	5,031	79,578	796	3,928	13,912	140	805
경남	210,647	30,761	38,683	65,868	75,335	515	6,433	19,081	72	1,137
제주	55,405	8,146	6,251	5,125	35,883	35	365	5,739	3	202

2시간 단위의 시간대별로 112신고 발생건수를 분석하면 최저는 새벽 06 - 08 시간대 (4.15%)이고, 최고는 야간 22 - 24시로 14.32%가 발생한다. 최고(14.32%)와 최저(4.15%)의 차이는 3.5배의 차이가 있다.

<표 30> 2005년도 시간대별 112신고 통계

구분	계	06-08	08-10	10-12	12-14	14-16	16-18	18-20	20-22	22-24	24-02	02-04	04-06
계	5,012,017	207,753	266,460	271,010	297,365	346,249	386,919	480,568	579,869	717,606	707,317	476,694	274,207
	100%	4.15%	5.32%	5.41%	5.93%	6.91%	7.72%	9.59%	11.57%	14.32%	14.11%	9.51%	5.47%
서울	1,751,004	71,171	90,547	95,157	104,174	120,819	132,542	164,043	198,676	255,730	253,198	170,162	94,785
부산	489,142	21,598	25,662	26,369	27,032	31,385	36,251	47,372	57,696	71,227	69,318	47,620	27,612
대구	217,668	8,979	11,376	11,387	12,032	14,375	16,927	21,562	26,303	31,468	30,429	21,168	11,662
인천	299,844	12,136	15,222	7,909	16,548	19,174	21,697	27,004	33,937	42,304	52,341	28,330	23,242
울산	99,390	4,711	5,157	5,529	5,693	6,573	7,233	8,878	11,115	14,532	13,960	10,134	5,875
경기	878,316	37,545	48,946	50,643	53,379	62,193	68,277	82,956	101,935	123,332	120,029	82,839	46,242
강원	92,536	3,387	4,586	4,979	5,526	6,513	7,461	8,944	10,888	13,497	13,226	8,891	4,638
충북	102,603	5,353	6,538	6,581	6,709	7,403	8,023	9,450	10,917	13,224	12,741	9,333	6,331
충남	110,298	4,219	6,121	6,686	7,320	8,406	9,611	11,654	13,361	15,455	13,833	8,957	4,675
대전	131,180	5,040	7,277	7,513	7,728	9,337	10,540	13,300	15,366	18,833	17,435	11,971	6,840
전북	176,384	7,167	10,353	11,247	11,664	13,952	15,845	19,708	21,157	22,601	20,703	13,972	8,015
전남	92,974	3,293	4,548	5,253	5,877	6,906	7,921	9,920	11,624	13,581	11,851	8,101	4,099
광주	170,312	6,838	9,133	9,478	9,985	11,733	13,782	17,418	20,253	24,433	22,549	15,791	8,919
경북	134,314	5,382	7,058	7,661	8,279	9,661	10,702	13,373	15,796	18,684	17,858	12,923	6,937
경남	210,647	8,499	10,965	11,720	12,361	14,414	16,174	20,158	25,015	31,118	29,519	20,178	10,526
제주	55,405	2,435	2,971	2,898	3,058	3,405	3,933	4,828	5,830	7,587	8,327	6,324	3,809

순찰지구대가 지역치안수요와 인력배분, 업무량에 맞게 편성되었는지에 대해 지역경찰관들에게 설문조사한 결과에 따르면(석청호, 2004: 119 - 121) 부정적인 의견이 58%로 긍정적 응답 16.5%보다 높게 나타났고, 5점척도 기준 평균은 2.45로 나타났다. 이는 현행 순찰지구대 구역을 책정하면서 지역별 치안수요를 충분히 고려하지 않고 종전 파출소 3 - 4개의 관할을 그대로 통합한 결과로 평가된다. 마찬가지로 인력배분 적절성에 대한 질문에는 부정적인 응답이 57.4%로 긍정적 응답 16.8% 보다 높게 나타났고, 업무량에 공평하게 배분되었다고 보느냐에 대한 질문에 대해서는 부정적 응답이 50.7%로 긍정적 응답 20.1%보다 높게 나타났고 5점척도 기준 평균은 2.57이었다.

제2절 순찰시스템의 문제점

1. 전통적인 경찰활동을 유지하려는 경향

한국경찰의 경찰활동은 대체로 수동적인 활동에 치중하는 경향이 있다. 사건이 발생하면 거기에 대처하는 방식이다. 사건을 일으키는 근본적인 문제의 파악과 분석을 통하여 해결하려 한다기 보다는 사건에 수동적으로 반응한다. 결과적으로 사건을 다루는데 있어서 빈약한 정보에 의존하고, 근본문제를 해결하는데 이용할 수 있는 자원을 제한적으로 인식한다. 이러한 사건지향은 전화신고에 따라 경찰이 출동하는 형식으로 경찰이 전화신고를 관리한다기 보다는 전화신고에 의해 관리를 당한다고 볼 수 있다.

경찰고위관리자들은 대체로 기존에 해왔던 제도를 계속적으로 유지하려는 경향이 있다. 새로운 계획을 추진할 경우 위험부담을 감수해야 하므로 소극적인 경향이 있다. 대응시간에 있어서도 경찰관리자들은 112신고가 들어왔을 경우 한국국민의 국민정서는 경찰관들이 빠른 시간내에 범죄현장에 도착하기를 바란다고 생각한다. 외국의 연구결과에 따르면 피해자가 상당시간 신고를 지체하는 경우가 많고 경찰이 현장에 도착하였을 경우 범인을 현장에 없고 도주한 상태가 대부분이라고 한다. 그리고 실제로 112신고의 많은 부분이 긴급하게 출동하지 않아도 되는 경우도 상당수 존재한다. 즉 “빠르게 대응하는 것이 최선이다”는 명제는 고정관념일 수 있고, 상황에 따라 구별하여 대응해야 할 것이다.

2. 근무환경의 문제

첫째로, 주야 동일한 인원이 근무하고 전국적으로 동일하다. 치안수요에 따라 인력을 차등배치할 수 있는데 그렇지 않다. 주간 10시간 야간 14시간근무가 일반적이고, 요일이나 시간대에 따라 치안수요는 다르므로 과학적인 분석에 따라 인력을 배분하는 방안을 모색해야 한다.

둘째로, 시골경찰은 사실상 1인순찰을 시행하는 경우도 많은데, 도시경찰은 2인순찰을 시행한다. 2인순찰을 하는 이유는 범죄상황과 직면했을 때 1인이 순찰을 하는 것보다 안전하다는 점이 고려되어 2인경찰을 고려하고 있다. 그런데 시골경찰은 1인순찰을 한다는 점에서 도시경찰과 형평성이 문제가 있다. 최근에는 이동성 범죄가 빈발하고 있는 범죄인은 전국 어디에도 나타날 수 있다. 아니면 도시경찰도 1인순찰을 하는 방안도 모색하여 시골과 도시 경찰관의 근무조건상의 불만이 없도록 근무상황을 변화시켜야 할 것이다.

셋째로, 지역경찰관의 근무시간은 과거에 56시간에서 현재 50시간 정도로 축소되었지만 아직도 근로기준법에 정한 시간에 비교하면 10시간이상 많은 시간이다. 지역경찰관은 야간에도 근무해야 된다는 점이 있어서 다른 공무원과는 다른 약조건에서 근무하고 있다. 이러한 근무여건에 개선되기 위해서는 인력의 증원에 의해서 가능할 수 있는데, 현실적으로 불가능하다면 정확한 치안수요 분석을 통한 인력의 차등배치, 1인순찰을 통한 근무여건의 개선을 고려해 보아야 한다.

3. 치안수요와 인력배치상의 문제

일반적으로 시골지역은 치안수요가 적고, 도시경찰은 치안수요가 폭증하여 대도시경찰들은 불만인 경우가 많다. 동일한 보수를 받고 근무하는데 대도시경찰은 근무시간동안 분주하게 근무하고, 시골경찰들은 그렇지 않기 때문이다. 이는 인력배치의 기준이 명확하지 않아서 생기는 문제로 치안수요에 따라 인력을 전국적으로 공평하게 분배해야 이러한 불만이 사라질 것이다. 대체로 인력이 부족한 지역은 인구밀집지역은 경기권의 도시와 새로운 신도시이다. 인구이동이 도시로 집중하고 있는데 시골의 경찰은 예전 그대로의 경찰인력이 배치되어 있고 도시경찰은 치안수요에 비교하여 적은 인력이 배치되어 있는 경우가 많다. 치안수요를 측정하기 위해서는 업무량분석이 선행되어야 한다. 이를 토대로 적정인력을 산출할 수 있고 필요한 인력을 정부당국에 요구할 수 있기 때문이다.

제6장 한국경찰의 순찰시스템 발전방안

제1절 정책적 시사점 및 전략

1. 정책적 시사점

선행연구에서 검토되었듯이 범죄학자들은 그 동안 경찰관 인원을 증가시킴으로써 범죄 발생율을 낮출 수 있을 지에 대해서 의문을 품어왔다. 실제로 경찰관의 증원이 범죄를 예방할 수 있다는 증거는 거의 없지만(Tittle and Rowe, 1974: 455 - 492), 범죄율이 증가할 때 각 지역사회가 경찰력을 증원하면 범죄발생율을 낮추기 보다는 오히려 범죄발생율을 증가시키는 것으로 나타난다. 그러나 일정시간이 지나면 경찰관을 증원한 지역사회는 상당한 정도의 범죄를 감소시킨 경우도 있다고 한다(Siegel, 2003: 122).

사실 순찰을 2배로 강화할 경우 거기에 투입되어야 할 인적자원과 물적자원이 막대하다. 현재의 지역경찰인력이 4만이라면 적어도 2 - 3만의 경찰인력이 추가로 필요할 수 있으므로 2배의 증가도 국가예산상 불가능하다. 2배로 증가해도 Kansas City 순찰실험에 의하면 범죄에 별 영향이 없다고 분석되기도 하였다.

앞에서 경찰력이 평소의 50배이상 대거 투입하였을 경우에도 형법범과 특별법범에는 약간의 영향이 있거나 거의 없는 것으로 나타나고, 다만 교통사범 중 교통단속과 경범죄가 대폭 감소하는 것으로 나타난다. 경찰관이 거리에 대거 투입하였다고 하더라도 그 경찰관들이 교통단속활동에 치중하는 것이 아님에도 불구하고 APEC 기간 중 대폭 감소하였고, 경범죄도 대폭 감소한 것으로 나타난다. 대폭 강화해도 국민들에게 피해가 막대한 형법범, 특별법범을 예방할 수 없다면 순찰을 아무리 강화해도(순찰을 강화하는 것도 비용측면 때문에 사실상 불가능하지만) 전체범죄에는 별 영향이 없는 것으로 나타난다.

그러나 이러한 연구에도 불구하고 근래에 보기 드물게 경찰이 시민의 요구에 전혀 대응하지 않은 1919년의 보스턴 경찰파업은 도시전역에 걸쳐 폭력과 무질서가 난무하였고

급기야 군대까지 동원하게 되었고(Walker, 1983: 18 - 19), 이와함께 1969년 10월의 몬트리올 경찰파업과 1967년의 시카고 블리자드사태 발생기간동안 해당도시는 치안 부재상태였다고 한다(Wilson & McLaren, 1978: 323). 이러한 경우는 경찰이 시민의 요구에 전혀 대응하지 않는 상황으로 캔자스 순찰실험과 같이 예방적 순찰을 시행하지 않지만 시민의 요구에는 대응할 수 있는 체제를 갖추고 있다는 것과는 차이가 있다. 즉 시민들은 경찰파업에 의해 시민의 요구에 거의 대응할 수 없다는 사실을 시민들이 인지하여 알고 있는 경우와는 다르다고 볼 수 있다.

경찰력의 강화가 범죄를 감소시키는지의 여부는 지속적인 논쟁거리로 남아 있으며, 경험적인 연구를 통해서도 경찰활동의 범죄억제효과는 인정되기도 하고 부정되기도 하였다. 그런데 이러한 연구들은 다음과 같은 몇 가지의 문제점을 갖고 있다.

첫째로, 앞장에서 언급하였듯이 경찰력과 범죄율간의 단순한 인과적 관계의 설정이다. 엘리히와 마크(Ehrlich and Mark)가 경찰력과 범죄와의 관계를 상호의존적 또는 양방향적 관계로 규정한 이후, 많은 연구에서 경찰력과 범죄율은 일방적인 인과관계로 설정하여 분석되었다. 그 결과 대부분의 학자들은 범죄의 증가는 경찰활동의 증가를 초래할 것이라고 인정하고 있지만, 경찰활동의 증가로 범죄가 감소한다는 점에 대해서는 상반된 견해를 보이고 있다. 이러한 분석에서는 범죄발생이 다양한 사회·인구학적 요인에 의하여 영향을 받는다는 점을 소홀히 하고 있다. 경찰활동은 범죄발생과정에서 범죄를 감소시키는 역할을 하는 지는 몰라도 결코 범죄를 발생시키는 요인으로 볼 수는 없다는 것이다.

둘째로, 이러한 분석의 문제점은 무엇보다도 범죄발생에 대한 측정방법에 있다. 일반적으로 범죄발생은 공식범죄율로 분석하고 있다. 즉 실제범죄가 아니라 형사사법기관에 의하여 인지된 범죄율을 분석의 자료로 사용하고 있는 것이다. 만일 경찰력이 향상되고 경찰의 활동이 강화되어, 경찰의 범죄인지능력이 향상된다면 공식범죄율은 증가한 것으로 나타날 것이다. 즉 경찰이 적극적으로 활동하면 할수록 공식범죄율은 증가한 것으로 나타날 것이다. 그러나 만일 실제 범죄에는 큰 변화가 없었다고 한다면, 공식범죄율의 증가현상은 경찰에 의한 인지범죄가 증가한 것이라고 이해될 수 있을 것이다. 따라서 공식

범죄율을 통한 경찰활동의 억제효과에 대한 분석에서는 조심스러운 해석이 요구된다.

셋째로, 경찰력이 범죄발생에 직접적인 억제효과를 미치는지의 문제이다. 경찰력에 의한 범죄억제효과는 사실상의 체포율의 증가에 의한 것이 아니라 체포될 가능성이 높을 것이라는 범죄자의 인지정도에 의존한다고도 할 수 있다. 즉 경찰력에 의한 억제효과는 경찰력의 증가 그 자체보다는 경찰력에 대한 범죄자의 인식에 의해 결정된다는 것을 의미한다. 이러한 문제점들로 인하여 경찰력과 범죄율간의 관계에 대한 연구결과는 일반화되기 어려우며, 좀 더 정밀한 분석을 통하여 수행될 것이 요구된다.

2. 경찰의 전략

앞에서 언급되었듯이 경찰력을 강화한다고 하더라도 공식적 범죄통계는 계속적으로 증가되어 왔다. 경찰력이 증강됨에 따라 암수범죄가 적발되어 범죄가 증가된 것으로 나타날 수도 있고, 사회에는 일정한 정도의 범죄는 정상적으로 발생할 수 밖에 없다고 보는 학자들도 있다. 경찰력의 강화하는 것도 국가예산을 경찰에 집중투입할 수 없기 때문에 한계가 있다. 경찰인력과 순찰차를 2배로 늘린다든지 하는 것은 현실적으로 불가능하다. 1.5배로 늘린다는 것도 불가능할 것이다. 단순히 어떤 지역에 경찰력을 집중시킨다고 해서 범죄를 예방할 수 있다고 보기보다는 특정한 문제와 지역에 집중하여 투입할 때 그 예방효과가 더 클 것으로 생각된다. 제한된 인력과 장비를 가지고 경찰이 어떠한 전략을 수행해야 할 것인가? 경찰인력을 대폭 증가시키는 것도 불가능한 측면이 있고, 경찰력의 강화에 의한 범죄예방효과도 한계가 있다. 이럴 경우의 경찰의 전략은 고의적인 강력범죄(살인, 강도, 강간 등)는 사실상 방지하기가 어려우므로 상황적 범죄예방기법을 지역주민들에게 지도하는 역할로 범죄를 어느 정도 줄일 수 있을 것으로 생각되고, 그러한 방향으로 기존의 경찰순찰전략을 수정해야 할 것으로 판단된다.

가. 생활안전관리사(상황적 범죄예방기법 지도)로서의 지역경찰

지역경찰관은 지역주민의 안전을 유지하고 설계하는 생활안전관리사로서의 역할을 수행해야 한다. 단순히 112신고 등에 수동적으로 대응하는 Call-Man의 역할을 수행하는 것이 아니라 범죄문제에 대한 식견을 가지고 있는 전문가로서 안전문제에 대해서 상담을 해주거나 방법장비, 방법시설의 대한 자문을 적극적으로 수행하는 경찰관이 되어야 한다. 이와 관련된 법적이 근거로는 공동주택관리령(대통령령 제15433호, '97. 7. 10.)에 제4조의 2⁵⁾에 따른 아파트 등 공동주택 경비원 방법교육이 있고, 주차장법 시행규칙 제6조⁶⁾에 따른 아파트 지하주차장 방법CCTV 점검이 있다. 이에 따라 각 지구대의 지역경찰관들은 순찰과 방법근무시 수시로 공동주택에 설치된 카메라 설치위치 지도, 녹화테이프 관리보관지도를 시행해야 한다.

나. 가시적이고 집중적인 순찰

사실 차량순찰은 대체로 작은 골목길을 순찰할 수 없으며, 비록 골목길을 순찰한다 하더라도 범죄가 발생하는 현장은 집안내부일 가능성이 높고, 따라서 범죄현장을 발견할 가능성은 낮다. 차량순찰이 범죄예방과 전혀 효과가 없다고 볼 수는 없고 경찰이 활동하고 있다는 것을 보여주고 있는 수준일 수도 있다. 순찰이 경찰의 대응태세에 해당하는 것이므로 아주 순찰이 시행되지 않을 경우 경찰의 대응태세가 허술하거나 약점이 있는 것으로 인식되어 범죄인들이 범죄를 실행할 가능성이 있다. 경찰인력의 한계가 있으므로 순찰횟수를 무한정 늘릴 수 없으므로 경찰이 활동하고 있다는 것을 보여주는 방법은 가장 많은 사람들이 거리에 나와 있는 시간대인 출근시간대, 퇴근시간대, 관내의 초·중·고등학교의 수업종료시간대, 다중이 운집하는 장소에 집중적으로 차량순찰을 하는 것이 국민들에게는 경찰이 활동하고 있다는 것을 보여주고, 잠재적인 범죄인에게 위하력을 줄

- 5) 공동주택관리령 제4조의 2: 시장 등은 공동주택단지 안의 각종 안전사고의 예방과 방법을 위하여 건설교통부령이 정하는 바에 따라 제3조 제1항 제2호 경비업무에 종사하는 자에 대하여 교육을 실시할 수 있다. 이 경우 방법교육에 관한 사항은 경찰서장에게 위탁할 수 있다.
- 6) 주차장법시행규칙(건교부령 제69조, '96. 6. 29) 제6조(노외주차장의 구조 및 설비기준 제1항 10호): 주차대수 30대를 초과하는 규모의 자주식 주차장(운전자가 자동차를 직접 운전하여 주차장으로 들어가는 주차장)으로서 지하식 또는 건축물식에 의한 노외주차장에는 관리사무소에서 주차장 내부를 볼 수 있는 폐쇄회로 텔레비전 및 녹화장치를 포함하는 방법설비를 설치, 관리하여야 한다.

수 있을 것이다. 마요내즈이론에서 주장되었듯이 조금 보다는 피부에 느낄 수 있도록 우범지역을 대상으로 집중적으로 위력순찰을 시행하는 것도 한 방법일 것이다.

다. 검거율의 제고

경찰의 입장에서는 방법체제가 견고함을 보여 줄 필요가 있다. 어떤 범죄가 발생하면 반드시 검거되어 반드시 처벌 받는다는 것을 인식시켜 줄 필요가 있다. 장래에 어떤 범죄를 행하면 처벌받게 될 것이라고 믿는 사람들은 그러한 범죄를 저지르지 않을 것이라는 증거가 있다(Nagin and Pogarsky, 2001: 865 - 892). 즉 적어도 신고된 사건의 30%이상이 체포될 수 있다면 상당한 정도의 범죄가 감소될 것이라는 연구가 있다(Title and Rowe, 1974: 455 - 492). 이러한 연구결과에 따라 경찰은 각종의 과학수사기법을 통하여 검거율을 최대한 높이는데 노력해야 할 것이다. 이와 함께 범죄해결사실을 언론을 통하여 적극적으로 홍보할 필요성도 있다. 범죄를 범하면 반드시 검거된다는 사실을 잠재적 범죄인에게 각인시켜 줄 필요가 있기 때문이다.

라. 문제지향과 정보기술의 결합

문제지향경찰활동(problem-oriented policing)은 범죄문제에 체포와 유죄입증이라는 전통적인 방법으로 대응하려는 것이 아니라 범죄문제를 야기하는 근본문제의 파악과 분석을 통하여 적극적으로 범죄를 예방하고자 하는 것이다. 이르기 위해서는 범죄문제에 대한 정확한 정보의 수집과 분석이 필요한데 정보를 활용하는 경찰활동(intelligence-led policing)과 결합하여 그 효율성을 높일 수 있다. 한국경찰의 경우 CIMS(Crime Information management system)의 활용을 들 수 있다.⁷⁾ CIMS를 활용하여 범죄다발지역, 범죄수법, 여죄추적 등 범죄정보를 체계적으로 분석하여 그 관할

7) 앞으로 범죄정보관리시스템은 더욱 발전할 것이다. CIMS는 기존에 경찰에서 사용하던 사건수사시스템, 컴스택(범죄통계와 지도분석시스템), 수범영상정보검색시스템을 실무자의 편의와 수사의 효율성을 위해 통합한 정보시스템이다. 또한 경찰의 수사관련 시스템 통합은 CIMS에 그치는 것이 아니라 향후 몇 년 동안 지속적인 과제로 추진될 예정이다. 2005년에는 CIMS의 사건관리/통계 DB와 범죄자수범영상정보베이스 통합이 추진되었고, 2007년의 완성을 목표로 경찰의 정보관리시스템과 검찰, 법원, 교정기관의 정보관리시스템을 연결하는 통합형사사법망 사업이 진행되고 있다.

지역의 문제를 발견하여 대처할 수 있을 것이다. 이를 위해서 경찰서마다 1명 이상의 범 죄분석전문가가 필요하다. 경찰청 차원에서 분석요원을 양성하기 위해서 경찰종합학교, 수사보안연수소에 교육과정을 개설하고 교육할 수 있는 시스템을 갖추어야 할 것이다.

제2절 근무환경의 개선과 대국민측면

1. 과학적인 업무량분석과 인력배치

한국경찰은 과학적인 분석에 의해서 인력을 배치하고 지역경찰을 운영한다기 보다는 경찰수뇌부의 직관에 의해서 이루어지는 경향이 많았다고 생각된다. 한국경찰의 수준은 미국경찰보다 우수하고 다른 선진국의 어느 나라 보다는도 우수한 경찰인력을 보유하고 있다고 판단된다. 이러한 인적자원을 적재적소에 배치하고 국가와 국민을 먼저 생각하는 치안활동이 되어야 한다고 생각된다. 따라서 과거의 경험에 의한 직관보다는 과학적인 분석에 따라 지역경찰이 운영되어야 한다고 생각된다.

현재 대도시경찰은 업무량이 폭주하고 시골은 비교적 치안수요가 적은 편이다. 치안수요에 따라 인력이 배치되어야 한다. 그렇게 하기 위해서는 업무량분석이 선행되어야 한다. 업무량분석에 따라 대도시경찰이 현재의 인원으로 감당할 수 있는지를 검토하고 인력이 부족하다면 이 업무량분석 자료와 선진경찰의 근무조건을 검토하여 인원증원을 정부당국에 요청해야 한다. 형평성 측면에서도 주당 50시간은 과중한 업무부담이다. 이를 하루속히 개선해야 한다. 근무조건이 적당해야 예방순찰도 잘 할 수 있고, 시민들에게 친절하게 대할 수 있다.

또한 인력을 주간과 야간에 동일하게 인력을 배치하기 보다는 치안수요에 따라 인력을 배치해야 할 것이다. 아니면 각 지구대에 재량권을 주어 치안수요에 따라 인력을 배치하도록 할 수도 있을 것이다. 다른 방법으로는 경찰청에서 최소한의 Guide Line를 제공하고 경찰서 혹은 지구대 단위로 실정에 맞는 배분을 하도록 권장하는 방안도 고려해 보아야 할 것이다.

2. 다양한 순찰방법 모색

순찰방법에 있어서도 전국적인 2인순찰보다는 주간에는 1인순찰, 야간에는 2인순찰, 여경과 순찰하는 경우 2인순찰, 경력 5년이상인 지역경찰관은 단독순찰을 가능하게 한다든지 전국적으로 동일한 순찰방법보다는 그 지역에 맞는 순찰을 실시해야 할 것이다. 특히 현재 시골의 파출소는 1인순찰을 70%이상 실시하고 있다고 한다. 이럴 경우 비록 시골경찰은 치안수요가 많지 않지만 범죄자의 이동성으로 인하여 범죄인과 대면하는 경우도 있을 수 있는데, 1인순찰을 하도록 하는 것은 지역경찰관의 안전면에서 도시경찰과의 형평성의 문제가 제기될 수도 있다. 이러한 면들이 검토되어야 한다.

3. 대국민측면

차량순찰이 효과가 없는 것은 아니지만 투입한 것만큼 효과가 없을 수 있고, 차량순찰에 집중적인 인력투입이 불가능하다면 현재의 인력으로 그 효과를 극대화할 수 있는 방향을 모색해야 한다. 이는 지역사회 경찰활동을 통하여 시민과 접촉하고 교육을 통하여 생활방범요령 등을 국민들에게 전파하여 범죄를 예방하는 방안을 모색해야 할 것이다. 이러한 대국민 범죄예방교육 강화는 주로 범죄사건이 비교적 적은 주간팀의 경찰활동의 과정에서 실현될 수 있다. 주간에 1인순찰을 시행하면 여분의 인력이 생긴다. 현재 전국적으로 순찰차는 3,600대인데 모두 가동한다면 7,200명이 소요된다. 그러나 1인순찰을 하면 3,600명의 인력이 남고 이들을 근무여건개선이나 지역사회 경찰활동에 투입할 수 있을 것이다.

제7장 결 론

사실 경찰력을 2배로 강화할 경우 거기에 투입되어야 할 인적자원과 물적자원이 막대하다. 현재의 지역경찰인력이 4만이라면 적어도 2 - 3만의 경찰인력이 추가로 필요할 수 있으므로 2배의 증가도 국가예산상 불가능하다.

경찰력이 평소의 50배이상 대거 투입하였을 경우에도 형법범과 특별법범에는 영향이 있거나 거의 없는 것으로 나타나고, 다만 교통사범 중 교통단속과 경범죄가 대폭 감소하는 것으로 나타난다. 경찰관이 거리에 대거 투입하였다고 하더라도 그 경찰관들이 교통단속활동에 치중하는 것이 아님에도 불구하고 APEC 기간 중 대폭 감소하였고, 경범죄도 대폭 감소한 것으로 나타난다. 대폭 강화해도 국민들에게 피해가 막대한 형법범, 특별법범을 예방할 수 없다면 순찰을 아무리 강화해도(순찰을 강화하는 것도 비용측면 때문에 사실상 불가능하지만) 전체범죄에는 별 영향이 없는 것으로 나타난다. 현재까지 경찰력의 강화가 범죄를 감소시키는지의 여부는 지속적인 논쟁거리로 남아 있으며, 경험적인 연구를 통해서도 경찰활동의 범죄억제효과는 인정되기도 하고 부정되기도 하였다.

한국에서 경찰력은 지속적으로 증원되어 왔고, 장비도 더 좋아졌지만 범죄는 계속적으로 증가되어 왔다. 경찰력이 증강됨에 따라 암수범죄가 적발되어 범죄가 증가된 것으로 나타날 수도 있고, 사회에는 일정한 정도의 범죄는 정상적으로 발생할 수 밖에 없다고 보는 학자들도 있다. 경찰력의 강화하는 것도 국가예산을 경찰에 집중투입할 수 없기 때문에 한계가 있다. 경찰인력과 순찰차를 2배로 늘린다고 하는 것은 현실적으로 불가능하다. 1.5배로 늘린다는 것도 불가능할 것이다. 단순히 어떤 지역에 경찰력을 집중시킨다고 해서 범죄를 예방할 수 있다고 보기보다는 특정한 문제와 지역에 집중하여 투입할 때 즉 “선택과 집중”전략을 적절하게 사용할 때 그 예방효과가 더 클 것으로 생각되어 다음과 같은 전략을 제시하고 하고, 근무여건의 개선과 대국민측면의 개선사항을 제시하고자 한다.

첫째로, 지역경찰관은 지역주민의 안전을 유지하고 설계하는 생활안전관리사로서의 역할을 수행해야 한다.

둘째로, 경찰의 순찰은 가시적이고 집중적인 순찰을 시행해야 한다.

셋째로, 검거율을 제고해야 한다.

넷째로, 정보기술과 문제지향 경찰활동을 통합하여 활용해야 함을 제시하였다.

근무환경의 개선과 대국민측면의 대안으로 체계적인 업무량분석과 인력배치, 다양한 순찰방법의 모색, 대국민측면의 개선방안을 제시하였다.

첫째로, 체계적인 업무량분석과 인력배치를 해야 한다. 한국경찰은 과학적인 분석에 의해서 인력을 배치하고 지역경찰을 운영한다기 보다는 경찰수뇌부의 직관에 의해서 이루어지는 경향이 많았다고 생각된다. 과거의 경험에 의한 직관보다는 과학적인 분석에 따라 지역경찰이 운영되어야 한다고 생각된다.

둘째로, 다양한 순찰방법의 모색은 전국적으로 동일하게 시행되는 2인순찰보다는 주간에는 1인순찰, 야간에는 2인순찰, 여경과 순찰하는 경우 2인순찰, 경력 5년이상인 지역경찰관은 단독순찰을 가능하게 한다든지 전국적으로 동일한 순찰방법보다는 그 지역에 맞는 순찰을 실시해야 할 것이다. 특히 현재 시골의 파출소는 1인순찰을 70%이상 실시하고 있다고 한다.

셋째로, 대국민관계적 측면에서의 개선방안으로 차량순찰이 범죄예방효과가 그다지 크지 않을 수 있다면 다른 대안으로 지역사회 경찰활동을 강화하는 방안을 모색해야 한다. 그 구체적인 방안으로 주간에 1인순찰을 시행하면 여분의 인력이 생긴다. 이 인력으로 근무여건개선이나 지역사회 경찰활동에 투입할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

I. 국내문헌

가. 단행본

- 경찰대학(2004). 범죄예방론.
- 경찰종합학교(2002). 방법경찰(간부후보생).
- 경찰청(2004). 경찰통계연보, 제48호, 서울: 범신사.
- _____(1992). 경찰통계연보, 제36호, 서울: 신우인쇄주식회사.
- _____(1991). 대단위과출소 시범운영 분석.
- _____(1995). 경찰50년사.
- _____(2004). 경찰백서.
- _____(2000). 警察實務全書.
- _____(1994). 韓國警察史(1979. 10 - 1993. 2), 第4卷.
- 백형조·안원태(2000). 일본의 경찰사회, 용인: 치안연구소.
- 徐基榮譯編, 리차-드엘·홀콤原著(檀紀4287年). 美國警察巡邏, 國立警察學校 民主警察研究會.
- 손동권·이순래(2001). 형사정책, 제5판, 서울: 형사정책연구원.
- 이기현·기광동(1994). 미국경찰의 범죄.
- 이윤호(2006). 경찰학, 서울: 박영사.
- 임준태(2001). 범죄예방론, 서울: 좋은세상.
- _____(2003). 범죄통제론, 서울: 좋은 세상 미디어.
- 조병인(1993). 범죄대책론, 서울: 한림원
- 채서일(1995). 사회과학 조사방법론, 서울: 학현사.
- 최선우(2003). 경찰과 커뮤니티, 서울: 대왕사.

나. 논문

- 김보환(1989). “효율적 범죄통제를 위한 방법체제의 개선: 도시경찰을 중심으로”, 치안논총, 제6집, 경찰대학 치안연구소.
- 김형청(1991). 경찰순찰활동의 실태와 발전적 개선방안, 한국형사정책연구원.
- 노호래(1999). 한국의 지역사회 경찰활동에 관한 연구, 동국대 대학원 박사학위논문.
- _____ (1993). 한국도시경찰의 순찰제도에 관한 연구, 동국대 대학원, 석사학위논문.
- _____ (2006). “순찰지구대의 인력재배치방향”, 한국공안행정학회보, 제23호.
- 박병식·주희중(1997). 파출소근무제도 및 순찰활동 개선방안, 경찰대학 치안연구소.
- 석청호(2004). 순찰지구대 운용에 관한 연구 -순찰활동의 효과성을 중심으로-, 동국대학교 대학원, 박사학위논문.
- 손동권(1998). “암수범죄에 관한 연구”, 형사정책연구, 여름호.
- 신동운(1990). “민간의 자율방범활동”, 형사정책연구, 창간호, 한국형사정책연구원.
- 양문승(1996). “현대범죄양상과 이에 대응하는 우리 경찰조직의 강화방안”, 한국공안행정학회보 제5호, 한국공안행정학회.
- 이기현·임영철·기광도(1994). 미국경찰의 범죄예방활동에 관한 연구, 한국형사정책연구원.
- 이상안(1994). “경찰 방법활동체제 개선방안”, 제2회 치안정책학술세미나, 경찰대학 치안연구소.
- 임준태(2000). 경찰의 순찰활동과 범죄예방, 연세대학교 대학원, 박사학위논문.
- 최인섭(1994). “지역사회의 범죄예방과 민간인 참여”, 형사정책연구, 가을호, 한국형사정책연구원.

II. 외국문헌

- Adams, Thomas F.(2004). POLICE FIELD OPERATIONS, New Jersey: PEARSON Prentice Hall.
- Boydston, John E., Micheal E. Sherry & Nicholas P. Moelter. (1977). Patrol Staffing in San Diego: One or Two Officer Units, Washington, DC:

- Police Foundation and Systems Development Corporation.
- Clarke, R. V.(1992). "Situational crime prevention". In M. Tonry and D. P. Farrington(eds.), *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention*: Vol. 19. *Crime and Justice: A Review of Research*, pp. 89 - 150. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- Cornish, D. B. and R. V. Clarke.(1990). "Understanding crime displacement: An application of rational choice theory", *Criminology*, 25.
- Decker, S., and A. Wagner. (1982). "The impact of patrol staffing on police-citizen injuries and dispositions." *Journal of Criminal Justice* 10(5): 375 - 82.
- Ehrlich, I., and R. Mark.(1977). "Fear of Deterrence", *The Journal of Legal Studies* 6: 293 - 316.
- Foster, Raymond E.,(2005). *POLICE TECHNOLOGY*, N.J.: Pearson Prentice Hall.
- Gober, T.(1981). "The Crime Displacement Hypothesis: An Empirical Examination", *Crime Delinquency* 26.
- Goolkasian, Gail A., Ronald W. Geddes, and William DeJong.(1989). "Coping With Police Stress", in Robert G. Dunham and Geoffrey P. Alpert, *Critical Issues in Policing: Contemporary Readings*, Prospect Heights, III: Waveland Press.
- Gourley, G. Douglas and Allen P. Bristow. (1970). *Patrol Administration*, Sixth Printing, Springfield: Charles C. Thomas · Publisher.
- Hale, Charles D.(1994). *POLICE PATROL: OPERATIONS AND MANAGEMENT*, Second Edition, New York: Prentice Hall Career & Technology.
- _____ (2004). *POLICE PATROL: OPERATIONS AND MANAGEMENT*, Third Edition, New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Holden, Richard N.(1994). *Modern Police Management*, 2nd ed., N.J.:

- Prentice Hall.
- Kansas City, Missouri, Police Department. (1977). Response Time Analysis: Executive Summary. Kansas City, MO: Board of Police Commissioners.
- Kessler, D. (1985). "One-or two-officer cars? A perspective from Kansas City." *Journal of Criminal Justice* 13(1): 49 - 64.
- Langworthy, Robert H. and Lawrence F. Travis III.(1994). *Police in America: A Balance of Forces*, New York: Macmillan Publishing Company.
- Loftin, C., and D. McDowell.(1982). "The Police, Crime and Economic Theory: An Assessment.", *American Sociological Review* 47: 393 - 401.
- Monk, Timothy.(October 1986). "Advantages and Disadvantages of Rapidly Rotating Shift Schedules: A Circadian Viewpoint", *Human Factors*.
- National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals. (1979). *Police*, Washington, D.C.: Government Printing Office.
- O'Block, Robert L.(1981). *Security and Crime Prevention*, St. Louis: G.V. Mosby Company.
- Peak, Kenneth J., and Ronald W. Glensor.(1996). *Community Policing and Problem Solving Strategies and Practices*, N.J.: Prentice Hall.
- Radelet, The Late Louse & David L. Carter. (1994). *The Police and The Community*, 5th ed., New York: Macmillan Publish Company.
- Sampson, R. J., and J. Cohen.(1988). "Deterrent Effects of The Police on Crime: A Replication and theoretical Extension.", *Law & Society* 22: 164 - 189.
- Shanahan, Donald T. (1978). *Patrol Administration*, Boston: Holbrook Press.
- Sheehan, Robert and Gary W. Cordner.(1989). *Introduction to Police*

- Administration, 2nd ed., Cincinnati, Ohio: Anderson Publishing Co.
- Skolnick, Jerome H., and David H. Bayley.(1985). *The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities*, New York: The Free Press.
- Spelman, William and Dale Brown. (1984). *Calling the Police: Citizen Reporting of Serious Crime*. Washington, D.C.: National Institute of Justice.
- Stenzel, W. William and R. Michael Buren.(1983). *Police Work Scheduling: Management Issues and Practices*, Washington, D.C.: U.S. Department of Justice.
- Stone, Alfred R., and Stuart M. Deluca. (1985). *Police Administration: An Introduction*, New York: John Wiley & Sons.
- Thilbault, Edward A., Lawrence M. Lynch and R. Bruce McBride(1995). *Proactive Police Management*, 3rd ed., N.J.: Prentice Hall.
- Tien James M. and Others.(1977). *An Evaluation Report of an Alternative Approach in Police Patrol: The Wilmington Split-force Experiment*, Cambridge Mass. : Police System Evaluation, Inc.
- Trojanowicz, Robert and david Cater.(1988). *The Philosophy and Role of Community Policing*, Community Policing Series, No. 13, East Lansing, Mich.: National Neighborhood Foot Patrol Center, School of Criminal Justice, Michigan State University.
- Wilson, J. Q., and B. Boland.(1978). "The Effect of the Police on Crime", *Law & Society* 12: 367 - 390.
- Wilson, O. W. and McLaren, Roy Clinton. (1977). *Police Administration*, New York: McGraw-Hill Book Company.
- Walker, Samuel. (1983, 1992). *The Police in America*, New York: Mcgraw-Hill Book Company.