

연구보고서 2000-12

New York시 경찰개혁 사례와 한국경찰 발전방향 모색

- Zero-Tolerance Policing과 CompStat를 중심으로 -



치안연구소

Research Institute of Police Science

연구보고서 2000-12

New York시 경찰개혁 사례와 한국경찰 발전방향 모색

- Zero-Tolerance Policing과 ComoStar를 중심으로 -



《研究陣》

연구자 : 임준태 (동국대 교수)

목 차

제1장 서 설	7
1. 연구방법 및 목적	7
제2장 뉴욕시 경찰청의 치안상황 및 경찰개혁	9
1. 뉴욕경찰의 역사와 현황	9
가. 뉴욕경찰의 역사	9
나. 뉴욕시 경찰 조직 및 인원현황	10
2. 1993년까지의 뉴욕시의 치안상황	12
3. 뉴욕시장 선거와 새로운 경찰청장의 등장	14
가. 뉴욕시장 선거와 이슈	14
나. William Bratton이 경찰청장으로 임명	14
4. 뉴욕시의 경찰개혁	15
가. 서 설	15
나. 조직 개혁	15
다. 리더쉽과 마케팅전략	23
5. 브래튼의 해임과 새로운 경찰청장의 등장	24
가. 브래튼의 解任	24
나. 새로운 경찰청장 H. Safir의 등장	25
제3장 뉴욕경찰의 범죄통제 정책들	27
1. William Bratton의 범죄학적 배경	27
가. 범죄학적 마인드- 新현실주의자들의 영향을 받다	27
나. 범죄학적 관점에서 본 新현실주의자들의 입장	29
2. 월슨과 켈링의 이론(Broken-Window-Theory)	30
가. 서 설	30

나. 어느 심리학자의 실험	31
다. Broken-Window 이론의 형사정책적 의미	32
라. 경찰활동에의 응용	35
3. Zero-Tolerance Policing(더 이상의 인내는 없다)	37
가. 서 설	37
나. Zero-Tolerance Policing에 대한 견해들	39
다. 독일 Hans-Dieter Schwind 교수의 평가	42
라. George L. Kelling교수의 평가	43
4. 뉴욕경찰의 주요 범죄통제 정책	46
가. 서 설	46
나. 4가지 범죄감소 원칙들	46
다. 새로운 범죄통제 전략들	48
5. Compstat 시스템의 활용	57
가. 도입배경 및 목적	57
나. Compstat Meeting의 범죄통제 전략적 유용성	58
다. Compstat 회의	61
제4장 뉴욕경찰의 범죄통제 정책에 대한 평가	69
- 범죄통제 전략에 대한 각국에서의 평가 -	
1. 영국에서의 평가	69
가. Charles Pollard의 평가(Thames Valley Police의 경찰책임자)	69
나. Brian Hayes의 평가(영국의 경찰관리자)	69
2. 독일에서의 평가	76
가. Hans-Dieter Schwind 교수의 평가	76
나. 범죄감소와 브래튼의 전략에 대한 Henner Hess의 견해	79
다. 독일 경찰간부 Binninger와 Dreher의 평가	86
3. 미국에서의 다양한 평가	90
가. Silverman, Eli B. 교수 등의 평가	90

나. 前任 경찰청장 Bratton의 평가	91
다. Safir 경찰청장의 평가	93
라. NYPD의 평가	94
제5장 뉴욕경찰 개혁 사례와 한국경찰의 발전모색	97
1. 한국경찰의 개혁전략 및 성과	97
가. 경찰개혁의 목표와 전략	97
나. 추진과정	98
다. 추진성과	99
2. 한국경찰의 Compstat시스템 응용	99
가. 서 설	99
나. 한국경찰의 Compstat 도입 및 실시과정	100
다. 문제점	105
3. 뉴욕경찰 개혁성과의 시사점	106
가. 명확한 경찰개혁의 목표설정과 전략	106
나. 경찰의 역량강화를 위한 조직개혁추진	107
다. 거시적이고 치밀한 범죄통제 전략의 수립	109
4. 소 결 론	110
제6장 결 론	112
참고문헌	114

표 차례

<표 1> 서울지방경찰청과 뉴욕시 경찰청 비교	11
<표 2> 1993-1994년간 신고된 범죄통계들	80
<표 3> 1994-1995년간 신고된 범죄통계들	81
<표 4> 1993년에서 1998년까지 뉴욕시에서의 범죄 감소	91

제1장 서 설

1. 연구방법 및 목적

한국 경찰은 미국 뉴욕시 경찰청(New York Police Department: NYPD)이 ‘법과 질서(Law and Order)’라는 기치아래 효과적인 범죄예방 및 통제(Crime Prevention and Crime Control)를 위해서 1993년이래 실시해 오고 있는 범죄분석 및 예측 프로그램의 일환인 Compstat(Computerized Statistics)시스템을 도입, 실시 중에 있다. 동시스템은 1999년 3월부터 서울 노량진 경찰서에서 처음 시작하여, 서울지방경찰청에서는 동년 4월부터, 경찰청에서는 1999년 11월 30일부터 경찰개혁의 일환으로 전국단위로 확대실시하기로 결정한 바 있다.

뉴욕경찰이 실시해온 범죄분석(통계) 및 예측 프로그램인 Compstat시스템은 뉴욕시의 범죄문제와 삶의 질 문제를¹⁾ 해결하는 데 효과적으로 기여한 것으로 미국 내·외에서 평가되고 있으며,²⁾ 이 프로그램을 배우기 위해 많은 미국내·외의 경찰관들이 뉴욕시 경찰청을 방문하고 있다고 한다.

뉴욕시가 1990년대 초반까지만 해도 범죄와 사회적 무질서(disorder) 문제로 심각한 지경에 빠져 있었는데, 새로이 당선된 공화당 출신의 Giuliani시장과 그의 임명을 받은 시경찰청장 William Bratton이라는 인물의 획기적인 범죄통제정책(Zero-Tolerance Policing)의 시행으로 1993년이래 경이적인 범죄감소를 기록, 세계적인 관심을 불러일으키고 있다.³⁾

1) 삶의 질 문제(Quality of Life Problem)에 해당하는 것으로는 소음(Noisy), 환경오염문제(물, 공기, 쓰레기 등), 도시벽에 낙서하는 행위(Graffiti), 마약거래, 재활용 및 위생, 자동판매기, 케이블 TV서어비스, 불법적인 공중전화 사용, 부랑자문제, 각종 애완동물 문제 등이다.

2) 미국, 영국 그리고 독일 등지의 경찰관서장이나 학계에서 많은 반향을 얻고 있다.

3) Lim, Joon-Tae, Verbrechensbekämpfung durch die vorbeugenden Maßnahmen der Polizei, Sharker Verlag, 1999, S.53 ff. 독일의 경우, 시사주간지 DER SPIEGEL Nr. 28, 29 und 40/1997와 경찰관련 월간지 Die Polizei 11/97, 1/98와 영국의 경찰잡지 Policing Today, Vol. 3. Issue 4(December) 1997 등에서 심층적으로 다룬 바 있으며, 그외 학술지 뿐만 아니라 범죄학 교과서(Hans-Dieter Schwind, Kriminologie, 9. Aufl., 1998.)에서도 다루어지고 있다.

그러나 뉴욕시의 이러한 괄목할 만한 범죄감소와 질서의 회복에는 Compstat과 같은 소프트웨어적 프로그램 이전에 보다 더 거시적인 범죄통제 전략(Crime Control Strategy)과 중요한 4가지 기본적인 원칙(Reduction Principles)과 10가지 戰略(10 Strategies)들이 배경이 된 것이다. 뿐만 아니라 전통적인 범죄학 내지는 형사정책적 접근이 아니라 新경향의 범죄학적 思潮(New Realists)를 배경으로 한 Broken-Window Theory라든가 Zero-Tolerance Policing이라는 획기적이고 과감한 범죄학 이론의 응용과 뒷받침이 있었다는 점이다. 범죄통제에 성공하기 위해 추진된 경찰내부 개혁도 빼놓을 수 없는 중요한 요소이다.

뉴욕경찰의 성공적인 범죄통제 정책의 결과는 세계적인 많은 범죄학자, 형사정책가, 경찰실무자들의 기존 주장과 논리에 대한 새로운 사고의 전환을 초래케 하였으며, 범죄통제와 관련 새로운 발상이 요구되는 시점을 맞게 되었다.

한국에서도 뉴욕경찰의 범죄통제 정책에 관한 내용의 일부가 간헐적, 부분적으로 매스컴이나 학술지에 소개된 바 있다. 이에 본고에서는⁴⁾ 뉴욕경찰의 범죄통제 정책의 이론적 배경과 아울러 同프로그램의 일부인 Compstat기법 등 범죄통제 정책과 경찰개혁의 전반적인 소개를 하며, 또한 同프로그램이 한국경찰에 응용 및 적용된 과정과 성공적인 정착여부를 확인하며, 이에 대한 평가와 향후 전망에 관해서 살펴보기로 한다.

4) 본연구를 위해서 뉴욕경찰의 Compstat담당 경찰간부, 뉴욕경찰의 성공적인 범죄통제전략을 연구한 John Jay College of Criminal Justice의 Silverman교수, 기타 미국 대학의 관계자들과 필자와의 인터뷰 내용이 포함되었으며, 미국, 영국, 독일 등지에서 기히 발표된 논문과 저서, 시사주간지의 보도내용, 인터넷상의 자료들이 활용되었다. 한국의 경우는 노량진 경찰서장 재직시 Compstat시스템을 도입, 소개한 조선희총경과의 인터뷰내용, 서울지방경찰청에서 생산한 각종 공문서를 참조하였음을 밝혀둔다.

제2장 뉴욕시 경찰청의 치안상황 및 경찰개혁

1. 뉴욕경찰의 역사와 현황

가. 뉴욕경찰의 역사⁵⁾

1790년 약 33,000여명의 시민들에서 1845년 거의 400,000명의 거대도시로 성장했다. 네델란드(혹은 독일의 Dutch)인들이 뿌리를 내리던 시절이래 뉴욕시를 담당했던 과거의 경찰시스템-Constable System-은 단순히 점증하는 슬럼, 범죄와 종종 일어나는 폭동과 같은 문제에 직면했었다. 기본적으로 경찰체제는 런던경찰 형태에 기초하고 있었다. 예를 들면, 유니폼과 지휘명령체계로 구성된 準군대(paramilitary)조직이었다.

1845년 당시에는 900여명의 경찰관들이 근무했었다. 경찰관들은 정치가들의 뜻에 따라 1년 내지 2년 정도 임명을 받고 근무했으며, 윌리엄 하버메이어(W. Havermayer)라는 시장은 “晝·夜間警察 근무규칙 The Rules of the Day and Night Police”라는 제목을 단 최초의 순찰근무 안내책자를 발행하기도 하였다.

1873년경에는 1,000,000명의 시민들을 위해 2,900여명의 경찰관계자들이 종사했다. 당시 5명의 경찰長으로 구성된 경찰위원회에서는 George W. Matsell이라는 書籍거래상(무역업자)을 뉴욕경찰의 총책임자(제1대 경찰청장)로 임명하였다. 당시 뉴욕 경찰은 공공의 질서, 분쟁, 분열 그리고 부정부패 그리고 개혁이라는 문제에 도전을 받게 되었다.

1886년까지만 해도 뉴욕시는 Manhattan과 Bronx로만 구성되어 있었다. 1889년경에는 3,500,000명의 시민들속에 6,400여명의 경찰관들이 근무했었다.

아무도 나무랄 수 없을 정도의 강직하고 정직한 지도자였던 T. 루스벨트는 1895년 뉴욕시 경찰위원회에 개혁적인 열망을 보여주었다. 경찰위원장으로서 그는 오늘날 그들이 정의할 수 있는 뉴욕경찰의 표준모델을 제시하였다. 그가 경찰위원장⁶⁾(경찰청장,

5) URL:<http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/whoweare.html> 2000. 05. 24.

6) 뉴욕시 경찰청장은 제복을 입은 정규경찰관이 아니라 경찰관리자로서의 총책임자를 의미한다. 한국의 경우, 경찰청장은 특정직 경찰공무원으로서 제복경찰관이다.

President of the Police Commission)으로 재직하던 2년 동안 경찰長위원회(Board of Police Commissioners)를 이끌어 갔으며, 정치적 이해관계에 속하지 않고 오로지 신체적·정신적으로 건전한 자격을 갖춘 600여명을 신규 채용한 바 있었다. 물론 그는 뉴욕 경찰에 소수인종(민족)과 여성들이 경찰관으로 채용될 수 있도록 문호를 최초로 개방하였다.

오늘날 뉴욕경찰은 미국에서 가장 큰 지역경찰관서 중에 하나가 되었다. 1996년 4월 15일 줄리아니 시장에 의해 Howard Safir가 제39대 뉴욕시 경찰청장으로 임명되었다. 물론 제38대 경찰청장은 William Bratton이었다. 2000년 8월 40대 경찰청장으로 Bornard B. Kerik이 임명되었는 바, 그는 뉴욕시의 교정국장 출신이다.

나. 뉴욕시 경찰청 조직⁷⁾ 및 인원현황

오늘날 뉴욕시 경찰청은 미국에서 가장 큰 경찰청 중의 하나이다. 5개의 市지역 區(Manhattan, The Bronx, Brooklyn, Queens and Staten Island)를 관할하고, 면적은 약 828.4km²에 이른다. 한해의 예산은 약 24억 달러, 모든 계급에 걸쳐 약 38,000여명의 정복경찰관, 9,000여명의 일반공무원(여기에는 교통관계 법집행관 포함)이다. 전체 정복경찰관들 중 약 39% 정도가 여자경찰관, 소수민족 출신의 경찰관이며, 점점 그 숫자가 증가하고 있다.⁸⁾

경찰청장은 보통 5년 임기로 市長에 의해 직접 임명되는 방식이다. 그 외에 최고위급 경찰간부 2명이 있는 바, 1명은 민간인 출신으로 제1차장이고, 다른 한 명은 정복경찰관 중에서 가장 높은 직위를 가진 제2차장(부청장)이다(Chief of Department, 별 4개, ☆☆☆☆). 뉴욕시 경찰청에는 9개의 주요 局이 있는 바,

- 순찰국(Patrol Services Bureau),
- 수사국(Detective Bureau),
- 조직범죄통제국(Organized Crime Control),

7) URL:<http://wwwci.nyc.us/html/nypa/html/bureau.html> 참조할 것.

8) <표1> 참조할 것.

- 교통국(Transportation Bureau),
- 형사사법국(Criminal Justice Bureau),
- 내무(경무)국(Internal Affairs Bureau),
- 인사국(Personnel Bureau)
- 주택경찰국(Housing Bureau) 그리고
- 지원서비스국(Support Services Bureau) 등이다.

순찰국 산하에 5개 區별로 8개 순찰지역본부가 분할·설치되어 있다. 8개의 순찰지역 본부 산하에는 76개의 지역(Princinct)으로 나뉘어 있다.

지하철과 주거밀집지역을 대상으로 12개소의 운송구역(Transit District)순찰부, 9개소의 주택경찰 서비스 지역(Housing Police Service Areas)이 있다.

<표 1> 서울지방경찰청과 뉴욕시 경찰청 비교

	서울시경	뉴욕시경	비 고
청장임명방식	중앙정부가 임명	뉴욕시장이 임명	뉴욕시경은 임기가 5년 정도이며, 서울시경은 임기보장 안 됨
경 찰 서	31개 경찰서	76개 지구경찰서	뉴욕의 지구경찰서는 직원이 200-400명 수준
관 할 인 구	10,270,484명 ('98. 12. 31 현재)	7,300,000명 ('96년 말 기준)	
경 찰 관	25,276명('99. 8. 31 현재)	38,000명('96년 말 기준)	
일 반 직 원	867명('99. 5. 24 현재)	9,000명('96년 말 기준)	뉴욕 : 교통관계법집행관 포함
면 적	606.37km ²	828.4km ²	
주요범죄 및 총 범죄건수	1998년 말 기준, (202 통계) 7대 범죄 79,419 건 * 7대 범죄: 살인, 강도, 강간, 절도, 폭력(이상 5대 범죄), 마약, 방화 1999년말, 「경찰백서 2000」 349,464 건 (전체의 21.1%)	총 범죄 1993년 430,278건 1994년 377,307건 1995년 1월-9월 234,262건 *주요범죄 표참조	* 한국 1999년말, 총 범죄 발생건수: 1,654,064건(형법범 및 특별법범 포함) 5대범죄 총발생건수: 383,976건

2. 1993년까지의 뉴욕시의 치안상황

1980년대 말까지 뉴욕시는 미국의 많은 대도시들 가운데 범죄발생통계에 있어서 22번째를 차지하고 있었다. 그런데 범죄에 대한 공포(Fear of Crime) 문제에 있어서는 첫 번째를 차지하고 있었다. 당시의 신문들은 “맨하탄에 확실히 살인자가 있다”는 논조로 보도하고 있었다. 시민들의 일상적인 생활은 범죄로부터 자기 자신을 지키기 위한 수많은 수단·조치들-도어맨이 있어서 방문자들은 문앞에서 반드시 상세한 질문을 받는 등 체크를 받아야 하는 집에서 사는 등-에 대한 관심으로 가득찼다. 도어맨이 없는 소형주택에 사는 시민들은 복잡한 城과 같은 시설이나 경보장치를 설치하여 안전을 도모하기도 하였다. 가능하면 적은 돈-10달러 내지는 20달러-을 지갑에 넣어 다니면서, 어둠속에서 갑자기 덤벼드는 강도들에게 내어줄 수 있게 준비하기도 하였다. 거지들에게 줄 여분의 돈은 다른 주머니에 소지하고, 위스키를 산다거나 집에 돌아갈 차비와 같이 강도들에게 더 이상 강탈당해서는 안될 여분의 돈은 신발 속에 숨겨서 다니기도 했다.⁹⁾ 범죄, 무질서, 불안감, 범죄에 대한 공포, 마약중독자들에 의한 총기난사 등 위협하기 그지없는 도시였다.¹⁰⁾

7백만의 시민들로 넘치는 거인, 혼란스럽고, 통치될 수 없는 그것은 뉴욕이었다. 그 이름은 최악의 구렁텅이, 조직범죄, 살인을 부르는 마약전쟁, 경찰부패 그리고 일관성 없는 법률위반에 서 있다. Times Square에는 나체쇼가 벌어지고, 술에 찢어 시체같은 사람, 투기업자, 방뇨 후에 악취가 풍기는 주택의 출입구, 歩道와 철도승강장 주변에 종이 박스로 된 집 없는 사람들의 구역, 공원과 가로상에 오물들, 지하철에서 경찰의 보호, 연속적으로 담벼락에 칠해 놓은 것 그리고 교차로에 필요한 전류단속기 손잡이는 망가지고...

9) Hess, Hener, New York zieht die Lehren aus den zerbrochenen Fensterscheiben, Eine neue Polizeistrategie zwischen Enthusiasmus und Kritik, in: Kriminologisches Journal, 28. Jg. 1996, S. 179. 독일인 필자는 1989-1990년까지 약 8개월간 뉴욕대학에서 연구한 바 있다고 한다.

10) Hess, Hener, 1996, S. 180.

뉴욕은 세계에서 가장 생명력 있고, 가장 매혹적인 가치있는 도시가 되고자 했다, 동시에 지구상에서 가장 무서워서 동정심을 일으키는 장소였다.¹¹⁾

Time紙라는 잡지의 커버에서는 뉴욕시를 “썩은 사과”라고 불렀다. 그리고 New York Post紙에서는 “데이브(당시의 민주당출신 뉴욕시장)야 뭔가를 해라”라는 머릿기사가 있었는데, 이는 당시의 뉴욕시장인 David Dinkins에게 증가하는 범죄와 무질서에 대해서 조치를 취하라고 간청한 내용이다. 1990년 뉴욕시에서는 투쟁의 상태로 특징지어졌다.¹²⁾

윌리엄 브래튼은 자신이 보스턴(Boston)에서 뉴욕시의 교통경찰부서(Transit Police Department)의 책임자로 임명을 받아 La Guardia 공항에서 Manhattan으로 들어오는 고속도로를 통과하게 되었는데, 당시 시내 곳곳에서 공격적인 구걸행위, 성가신 사람, 낙서, 쓰레기와 불에 탄 자동차들을 어디서나 볼 수 있었다.¹³⁾ 그 광경은 마치 초현대적 영화를 보는 것 같았다고 한다. 그리고 맨하탄에 도착하자마자 일명 Squeegee Pests (도로상에 서있는 자동차에 다가와서 불법적으로 자동차 앞 유리를 닦고서는 돈을 요구하는 행위)들을 만나게 되었다. 당시 그는 뉴욕이란 도시는 완전히 질서와 통제를 잃어버렸다고 생각했다. 그러한 요소들은 만연하는 범죄상태(매년 2,000여건이 넘는 살인사건¹⁴⁾ 등)와 일상적인 부정부패 스캔들과 함께 순찰경찰관은 불신당했고 지지를 받지 못했으며, 그들이 근무를 함에 있어서 거의 신분을 박탈당함으로써 경찰집행력의 부족상태와 관련을 맺고 있었다. 뉴욕은 영국의 어떤 경찰과도 비교가 안될 정도로 거의 바닥수준이었다.¹⁵⁾

11) *Binninger, Clemens/Dreher, Gunther*, 1997, S. 331. Der Compstat-Prozeß. Die Erfolge der New Yorker Polizei in der Kriminalitätsbekämpfung, in: *Die Polizei* 1997, S. 331.

12) *Bratton, W.*, Crime is Down in New York City : Blame The Police, in : *Zero Tolerance : Policing A Free Society*, ed. Norman, Dennis, 1998, S. 33.

13) *Bratton*, 1998, S. 33.

14) 한국의 경우, 1998년 살인범죄 발생건수는 1,095건이었다.

15) *Hayes, Brian*, Bratton in Britan?, in: *Policing Today*, Vol. 3 Issues 4 Dec. 1997, S. 12.

3. 뉴욕시장 선거와 새로운 경찰청장의 등장

- 줄리아니 시장과 브래튼 경찰청장의 만남 -

가. 뉴욕시장 선거와 이슈

1989년 뉴욕시장 선거에서는 도시의 안전문제(Das Thema Sicherheit)가 중요한 선거이슈가 되었다. 그러나 당시 선거의 승리자는 연방검사 출신의 줄리아니 (Giuliani)가 아니라 흑인출신의(African-American) 데이비드 딕킨(David Dinkins)이었다. 백인 유권자들의 일반적인 희망과는 달리, 이 선거결과는 흑인들을 만족시켰다. 그렇지만 1993년 선거에서 줄리아니는 자신이 새롭게 내걸은 “법과 질서(law and order)”라는 슬로건으로 성공적인 선거전을 치뤘, 결국 뉴욕시장으로 당선되었다.¹⁶⁾

경찰이 25년만에 처음으로 삶의 질을 위협하는 행위들에 대한 법집행을 하는데 있어서, 일반대중과 정치적인 지원은 필수적이었다. 1994년 새로운 선거에서 당선된 Rudolph Giuliani시장은 범죄와 무질서문제를 이슈화 하였다.¹⁷⁾

나. William Bratton이 뉴욕시 경찰청장으로 임명

윌리엄 브래튼은 1970년대 베트남 전쟁이 한창이었던 시절에 경찰에 투신, 약 26년간 미국의 법집행기관에서 종사했다.¹⁸⁾ 그는 1990년부터 뉴욕시 교통경찰부서의 책임자(Transit-Police Commissioner)로 근무하면서, 뉴욕시의 지하철을 매우 안전하게 만들었다. 그후 뉴욕시장에 당선된 줄리아니(Rudolph Giuliani)에 의해 1993년 말 제38대 뉴욕시 경찰청장(Police Commissioner)으로 임명되었다. 이로써 새로운 시장과 새로운 경찰청장이 뉴욕시의 법과 질서(law and Order)를 회복하기 위해 노력하기 시작했다.

시장선거에서, 줄리아니는 전임자들과는 달리 경찰과 새로운 경찰청장에게 확인된 문제를 처리할 수 있는 전략을 개발하고 실행할 수 있도록 권한을 부여했다. 시장으로서,

16) Hess, Henner, 1996, S. 180.

17) Bratton, S. 36.

18) Bratton, 1998, S. 29.

그는 이러한 범죄통제 전략들을 지원하기 위해 市의 다른 행정기관들의 활동을 조정했다.¹⁹⁾

4. 뉴욕시의 경찰개혁

브래튼은 경찰개혁과 새로운 범죄통제 전략을 통하여 괄목할만한 정도의 범죄감소에 성공할 수 있었으며, 그로 인해 미국내·외의 찬사를 받게 되었다.²⁰⁾

가. 서 설

“성과관리, 뉴욕경찰의 1995년과 그 밖의 연도에 대한 일정”이라는 제목이 붙은 뉴욕시 경찰청에서 만든 조그만 팜플렛에 따르면, 뉴욕경찰의 조직구조와 전략들의 변화는 1994년 초반부터 시작되었다고 소개하고 있다. 물론 이러한 개혁들은 공개적으로 이루어졌으며, 많은 것들은 적절하게 미화되기도 하였다. 약간의 비판도 물론 제기되었다.²¹⁾ 1994년 1월 뉴욕시 경찰청장에 임명된 W. Bratton은 이전의 행정적 접근에 있어서 이러한 부족 부분(경찰력증원문제)을 인식하였다. 그래서 그는 괄목할만한 범죄감소와 삶의 질 개선에 기여할 뉴욕시 경찰 조직의 re-engineering 전략을 수립하기로 하였으며, 이것은 오늘날까지 계속되고 있다.²²⁾

나. 조직 개혁(Re-engineering the Organization)

(1) 개 관

뉴욕경찰이 그들의 임무를 수행하는 방법에 있어서 광범위한 전략적 변화들을 지

19) *Bratton*, 1997, S. 36.

20) *Hess*, 1996, S. 181.

21) *Hess*, 1996, S. 182 f.

22) *Bratton*, 1998, S. 35.

원하기 위하여, 그와 동시에 뉴욕시 경찰청은 전면적인 리엔지니어링 노력에 착수했다.²³⁾ 1994년 초반 시작하면서, 완전히 새로운 분위기의 경영관리진들이 등장하게 되었는데, 장·단기 범죄감소 목표를 달성하기 위한 중대한 영역을 커버할 수 있는 조직, 교육·훈련, 경영 및 경제, 경찰노조, 테크닉(첨단)한 장비 등을 연구하기 위해 12개의 re-engineering 팀을 구성하였다.²⁴⁾

뉴욕경찰의 내·외부로부터의 전문가(가능한 모든 영역의 대학 전문가 등 모두 약 500여명의 전문가)를 이러한 목표와 그리고 이러한 목표들을 달성하기 위한 전략들의 수행을 위해 투입하였다.²⁵⁾

Re-engineer로 선발된 다른 많은 사기업처럼, 뉴욕시 경찰청은 그의 잠재능력에 걸맞지 않게 유지되어온 조직이었다. 이 re-engineering 절차를 위해서 명확한 목표설정(setting of clear-cut goal), 그러한 목표를 달성하기 위한 조직의 재구성, 뉴욕경찰의 인적 자원과 외부의 전문가를 최대한 영입하는 것을 필요로 하였다. 점진적인 범죄감소에 충족하는 대신에, 그들은 획기적으로(Dramatical) 범죄와 무질서, 공포감을 감소시킨다는 그들 스스로의 임무를 설정했다. 그들은 뉴욕경찰이 이러한 목표를 지원·달성할 수 있는 조직으로 재구성하였다.²⁶⁾

1994년 12월 그들은 600여 개의 제안이 포함된 “**Plan of Action**”이라는 보고서를 제출하였다. 그들의 작업은 이것에 의해서 보다 세련되었다. 600가지가 넘는 권고안들이 리엔지니어링과정에서 나타났으며, 400여 가지는 이미 실행되고 있었으며, 다른 것들은 계속 추진중이다. 그 제안 속에는 근무하기에 편리한 제복에 관한 내용, 신규경찰관의 임용에 관련된 수준 높은 기준, 근무시 사용할 첨단장비와 완전히 개선된 장비들 그리고 무엇보다도 휴대용 컴퓨터(mobile Computer), 현장에서 스캐너를 이용한 지문입력장비, 디지털 카메라와 비디오를 통해서 용의자 체포단계부터 법관의 영장심사를 받을 때까지 체포·구금하는 과정에서 짧게는 20분, 길게는 3시간 정도를 줄일 수 있는 그 밖의 장비교육에 관한 내용들이 각각 포함되어 있었다.²⁷⁾

23) URL: <http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/3100/newnypd.html>

24) Hess, 1996. S. 183.

25) Bratton, 1998, S. 35.

26) Bratton, 1998. S. 35.

27) Hess, 1996, S. 183 f.

NYPD처럼 거대하고 케케묵은 조직은 많은 나쁜 버릇들을 축적해 놓고 있었다. “우리는 언제나 …했다”는 구절처럼 그들은 항상 구태의연한 방식으로 일해왔다. 그래서 그 구절을 그들의 단어에서 추방해야 했다. “우리가 어떻게 그것을 해야 하는가?”와 “우리가 어떻게 그것을 보다 더 잘 할 수 있을까?”라는 질문을 하기 시작했다.

뉴욕경찰은 지금 리엔지니어링의 더 멀리 달성된 결과를 보고 있는 중이다.

보다 더 성숙하고 보다 더 나은 자격을 갖춘 신입 경찰관을 뉴욕경찰에 이끌어 올 수 있도록 그리고 신규 채용된 직원들을 훈련시키기 위하여, 베테랑 경찰관들에게는 그들이 거리에서 직면하는 實世界 상황에 대해서 보다 더 효과적일 수 있도록 구상된 대규모 경찰관 충원과 교육·훈련방식 상의 변화들이 있었다.

경사급과 경위급 경찰관들을 위한 승진교육·훈련은 리더쉽과 동기부여자로서 선도자로서 그리고 역할모델로서 제대로 역할을 수행하는데 필요로 하는 기술과 지식을 초점이 맞추어진다. “존경”이라는 개념은 추상적인 원칙으로서가 아니라 갈등해소를 위한 실질적인 전술로서 가르쳐지고 있는 것이다. 경찰노동조합의 도움으로, 뉴욕경찰의 훈련시스템은 그것을 보다 신속하고 공정하게 되도록 개혁되었다.²⁸⁾

고도의 가시적인 움직임에서 운곽에 이르기까지, 보다 더 전문적인 유니폼에서 수 십가지의 뉴욕경찰의 절차상 보다 덜 명백한 개혁에 이르기까지, 리엔지니어링은 뉴욕경찰을 전문화시키며, 합리화시켰다.²⁹⁾ 이러한 조직적 그리고 경영관리상의 개혁들이야말로 뉴욕경찰의 혁명에 있어서 가장 중요한 변화들이라고 평가되고 있다.³⁰⁾

(2) 추가경찰력 확보

1990년 David Dinkins와 시의회는 시민들의 지지를 얻어 7,000여명의 경찰관 증원을 의회로부터 승인을 받고 신규 채용할 수 있었다. 이 신규 임용된 경찰관은 Community Policing 프로그램을 지원하기 위해 투입되었다.³¹⁾

28) URL:<http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/3100/newnypd.html>

29) URL:<http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/3100/newnypd.html>

30) Silverman, Eli B., Below Zero Tolerance: The New York Experience, in: Zero Tolerance Policing, ed. by Burke, R.H., 1998, S. 59.

31) Bratton, 1998, S. 34.

1994년 브래튼이 뉴욕시 경찰청장에 임명될 당시, “안전한 거리, 안전한 도시(Safe Streets, Safe City)” 프로그램하에 이미 약 6,000여명의 경찰관이 추가로 배치되어 있었다. 뉴욕의 경우, 런던(인구 7,100,000명, 경찰관 28,000여명)과 비교했을 때, 교통경찰과 주택경찰(7,000여명) 역시 증가했으며, 7,300,000명의 시민들을 위해 거의 38,000여명의 경찰관이 근무 하였으므로 경찰관이 훨씬 많은 상황이었다. 만약에 런던의 거리에 6,000여명의 경찰관이 추가로 배치된다면, 범죄예방과 시민들의 안전감에 있어서 괄목할 만한 변화가 생길 것이라고 런던의 경찰책임자 Brian Hayes는 평가하고 있다.³²⁾

(3) 분권화(Decentralization)

1994년 당시, 지역경찰서 지휘관들은 뉴욕시 경찰청의 사령부가 그것을 원하지 않는 한, 어떤 것을 할 수 있는 권한을 거의 가지지 못했다. 중앙집권화된 계급적 계층구조의 Wedding Cake을 잘라냄으로써, 범죄예방과 무질서감소에 지역경찰(precinct)책임자들이 초점을 맞출 수 있도록 하였다. 다시 말하면, 뉴욕경찰을 분권화 시켰다는 뜻이다.

뉴욕시의 다양한 복잡한 문제의 관점에서 젊은 경찰관들보다 좀더 성숙하고(이전보다 거의 평균 15세가 더 많은), 대학을 졸업한 그리고 경찰이 뉴욕시를 위해서 어떻게 해야 하는 지를 아는 노련한 지역경찰책임자들에게 초점을 맞추었다.³³⁾ 그들은 지역경찰 책임자들에게 두 가지를 강조하였는 바, 심각한 범죄 뿐만 아니라 삶의 질이나 범죄의 징후(징조)에 대해서 강조했다. 당시 뉴욕경찰은 거의 25년 동안 경험해왔던 공공장소(거리)에서의 음주나 경미한 가두범죄에 대해 별다른 관심을 보이지 않았다. 결과적으로 경찰은 이러한 불법들을 방지하고자 하였던 市の 많은 명령들을 집행하기를 중지하고 있었다.

당시 브래튼은 범죄감소와 삶의 질을 강화하기 위한 거시적인 목표를 제시했지만, 지역경찰 책임자들에게 지역수준이나 미시적인 수준에서 이것을 최선을 다해 처리하도록 했다.³⁴⁾ 수 많은 관료들처럼 직무상의 위험성을 최소화하고, 직무상의 실패를 피할 수

32) Brian, 1997, S. 12 f.

33) Bratton, 1997, S. 35.

34) Bratton, S. 36.

있는 보직에 무사안일한 38,000여명의 경찰관이 근무하는 뉴욕경찰은 그야말로 관료주의적 분위기가 팽배 하였다. 이런 관료주의적 경찰관들이 특정한 목표들을 지향할 수 있도록 적극적으로 바꾸기 시작했다. 효과적인 조직을 만들기 위해서, 그리고 중간관리층이 그렇게 할 수 있고, 좀 더 강력하게 의무를 지을 수 있도록 명령조직들을 분권화시켰다. 그래서 76개의 지역책임자(경찰서장)들은 더 많은 독자성(자율권)과 더욱 더 큰 권한을 갖게 되었다. 지금까지 중앙부서에 한꺼번에 결합되어 있던 참모부서들-예를 들면, 마약범죄 수사팀과 같은 부서-은 해체되었으며, 그들의 임무는 해당지역 관할 경찰서로 넘어갔다.³⁵⁾ 중범죄를 감소시키는 것 외에, 市전역에 걸친 성공적인 노력들 - 그 악랄한 Squeesee pests를 지속적으로 제거할 뿐만 아니라 낙서행위를 감소시키고 예방하기 위한 - 이 있었다.³⁶⁾

(4) 지역단위에서 변화들(Changes at the Precinct Level)

브래튼이 경찰청장으로 부임했을 당시, 20-21세 가량된 신입경찰관들은 어떠한 범죄라도 - 청소년들이 길모퉁이에서 돌아다니는 것에서부터 그들의 순찰관할구역에서 만연된 마약거래에 이르기까지 - 해결하기 위해 Community Policing과 관련된 Problem-Solving 방법론을 사용하도록 기대되고 있었다. 이러한 접근은 제대로 되지 않았다. 상당한 사람들이 이러한 범죄에 찌들려 있었으므로 이러한 젊은 경찰관들은 그런 복잡한 문제나 이슈를 해결할 수 없었다.

경찰지휘부로부터 엄격하게 실시되고 있는 Community Policing배치 공식에 할당된 이러한 젊은 경찰관들에 대해서 지역경찰 지휘관들은 거의 통제를 하지 않았다. 게다가, 다기능적이고 제대로 조정되지 않은 고위층에게 권한과 책임을 부여한 경직된 계획하에서 자원을 적절하게 할당한다는 것은 더욱 어려웠다. 이러한 상황을 바로 잡기 위하여, 그전에 언급했던 것처럼, 브래튼은 지역 경찰지휘관 수준에서의 책임과 권한에 초점을 맞추기로 했다.

이것은 지역경찰 책임자들이 그들의 관할 구역안에서 얼마나 많이, 어떻게 구역(beat)

35) Hess, 1996, S. 183.

36) Bratton, S. 36.

경찰관들을 최대한 활용할 것인가에 대한 결정을 할 수 있다는 것을 의미했다. 지역경찰 지휘관들은 복잡한 범죄문제를 해결할 수 있는 경험과 지식을 가졌기 때문에 그들은 problem-solving에 대한 이니셔티브를 개발하도록 요구되어졌다. 뉴욕경찰의 8가지 범죄통제전략과 Compstat 절차의 틀 안에서 그들은 problem-solving 기술들과 관할구역 안의 문제를 해결하기 위해 특별히 개발한 전략에 따라 담당 경찰관들을 배치시켰다.³⁷⁾

(5) 지휘관들에게 권한과 책임을 부여하기(Commanding Officer Authority and Accountability)

Commanding Officer들은 일종의 지휘관이지만, 그들의 관할 구역에서 근무하는 남녀경찰관들에 대하여 권한을 거의 행사할 수 없었다. 예를 들면, 수사관들, 마약전담팀 그리고 반범죄팀(anti-crime team)과 같은 특별전문팀들은 뉴욕시 경찰청의 사령부 간부들에 의하여 통제를 받았다. 지역경찰지휘관(Commanding Officer)들은 이러한 경찰관들에 대한 임무와 관리에 대한 지휘권이나 영향력을 갖지 못했다. 그들의 손발은 일방적이고 기능중시적인 계층적 경찰조직하에 묶여 있었다.³⁸⁾ 만약에 뉴욕경찰지휘부(본부)의 감독에 의해서 전통적으로 특별히 부정부패 경향이 심한 관할구역에 배치된 전문경찰관들이 더 이상 통제될 수 없다면, 부정부패의 위험이 도사리고 있다고 불안해 했기 때문에 지역경찰지휘관들에게는 보다 많은 권한과 책임들이 거부되어왔다.³⁹⁾

브래튼은 지역경찰책임자들이 그들의 직원들과 그들의 임무에 관하여 책임을 져야한다는 것을 확실하게 했다. 그들은 관할구역안의 범죄를 해결하기 위해 공동으로 조정되고 초점이 맞추어진 계획을 함께 수행할 권한이 부여되었다. 그들은 범죄빈발장소(hot spots)를 찾아낼 수 있었으며, 필요한 순찰경찰관과 수사관들 그리고 위장된 마약단속반을 이러한 문제를 해결하기 위해 배치할 수 있었다. 브래튼은 지역경찰 책임자(지역경찰서장)들에게 권한을 부여했으며, 그들이 브래튼에 대해서 책임을 질 수 있도록 했다. 지역책임자들은 심각한 범죄지역을 감당할 수 있도록 충분한 억제력을 투입하였으며, 자원들은 범죄빈발장소에서 관할구역의 다른 곳으로 再배치될 수 있었다. 성과들은 매우 일

37) Bratton, 1998, S. 37.

38) Bratton, 1998, S. 37.

39) Bratton, 1998, S. 37 f.

관되게 그리고 신뢰성있게 측정되었다. 지역은 그들 자신의 전문화된 경찰관을 지원하기에 충분한 팀이 되었다.⁴⁰⁾

뉴욕시 경찰청은 오늘날 지역경찰서장들이 할 수 없도록 되어 있는 것이 무엇인지 명확하게 설명하는 것에 대해서는 별로 중요시 하지 않았다. 대신에 그들에게 더 많은 활동의 자유(재량)를 보장했으며, 각자가 주도권을 갖고 새로운 Idea를 발전시키고, 새로운 전략을 철저하게 경험으로 확인할 수 있고, 눈앞에서(현장에서) 범죄와 무질서 그리고 범죄에 대한 공포 및 불안을 감소시킬 수 있다는 큰 목표를 가지고 그들에게 활기를 돋우어 주었다. 무엇보다도 街頭와 현장에서 근무하는 평범한 경찰관들이 현장에서 더 많은 재량권(Bewegungsfreiheit, 활동의 자유)을 갖게 하였다.⁴¹⁾

매주의 Compstat Report, Commander Profile Reports와 범죄전략회의들과 관련하여, 조직의 모든 수준에 있어서 범죄감소를 위해 활발하게 움직였다. 전술한 적용된 전술한 원칙들은 권한(권위), 의무와 책임을 경영진으로부터 현장 작전부서 수준으로 위임했던 경영관리 전략의 기초들이다. 과거 몇 년 동안, 뉴욕경찰은 전통적인 경찰管理의 전통적인 지식으로부터 떨어져 있었다.

뉴욕경찰이 범죄를 감소시키는 데 있어서 그리고 지역공동체의 요구사항들에 반응함에 있어서 효과적일 수 있도록 Community Policing을 제대로 인식하였다. 그들은 전통적인 Community Policing 이데올로기를 수정하는 대신에, 많은 작전적 결정들이 지역경찰서 단위의 책임자들에 의해서 결정되었다. 지역경찰서의 책임자들은 그들 공동체의 특정한 욕구들을 평가하고 충족시키고 그리고 그들이 관리하는 200내지 400여명의 경찰관들의 노력을 지휘하는데 있어서 뉴욕시 경찰본부의 집행간부들보다 훨씬 좋은 위치에 있다. 그들의 지리적 범위 내에서 사회적 역동적인 작전을 실시하였다. 이것을 운용하기 위해서, NYPD의 정책들이 지역경찰서 책임자들에게 권한을 부여하도록 수정되었다. 그들이 인사문제와 다른 자원에 대해 집행할 수 있는 통제의 정도 뿐만 아니라 그들의 권한, 책임과 재량이 의미 있게 확장되었다. 반대로, 그 확장된 권한, 책임과 재량의 자연스러운 결과는 의무를 증대시켰다.⁴²⁾

40) Bratton, 1998, S. 38.

41) Hess, 1996, S. 183.

42) URL:<http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/chfdept/process.html> 2000. 05. 24.

(6) 수사관들에게 컴퓨터정보 접근 허용(Computer Access for Detectives)

브래튼의 임기전에는 수사관들에게 수많은 컴퓨터 시스템을 사용하도록 허용되지 않았다. 왜냐하면, 그들이 다른 수사의 완전성을 위협하게 만들 수 있다는 생각때문이었다. 다시 말하면, 수사관들은 신뢰받지 못했다. 이러한 시스템들은 그러한 기본적인 搜查수단들 즉, 컴퓨터의 지원을 받는 강도사건 시스템, 마약범죄 데이터베이스 그리고 On-Line 승狀시스템과 같은 것을 포함하고 있었다. 그는 수사관들에게 이러한 시스템에 접근할 수 있도록 허용했다. 수사의 완전성은 위협받지 않았으며, 뉴욕경찰은 미국에서 가장 높은 범죄감소의 경험을 계속하게 되었다. 그의 재임기간동안, 폭력범죄는 거의 38%, 살인범죄는 거의 51%나 감소했다.⁴³⁾

(7) 범죄대책 전략수립 (Strategic Crime Fighting)

거의 2년이 넘는 기간동안, 경찰은 市전역에 걸쳐 마약, 총기, 청소년범죄, 자동차절도, 경찰의 부정부패, 교통문제, 가정폭력 그리고 삶의 질 위협범죄를 해결하기 위한 8가지 범죄통제전략을 개발했다.⁴⁴⁾ 그리고 소위 Compstat이라고 불리는 범죄통제목표의 성공여부를 측정할 수 있는 획기적인 방법을 고안해냈다. Compstat은 복합적인 컴퓨터통계를 의미한다. 그것은 다음의 4가지 전제사항을 결합시켜 놓은 것이다: 適時性 있고 정확한 정보들; 자원배분⁴⁵⁾을 통한 신속대응; 효과적인 전술들; 가차없는 추적과 평가.⁴⁶⁾ NYPD에서 1주일에 두 번씩 개최되는 Compstat 회의에서 뉴욕경찰의 최고 집행부 간부들이 만난다. 각 지역경찰 책임자들은 그들의 同기간 계획과 비교하면서 지난 달 그들이 노력했던 결과들을 제출한다.

(8) 내부비리 조사방법 개선(Internal Affairs Investigations 감찰)

그는 뉴욕경찰에서 수행되고 있었던 내부사항(비리)처리 방법을 바꿨다. 그의 재직기

43) *Bratton*, 1997, S. 40.

44) *Bratton*, 1998, S. 36.

45) 경찰력과 각종 장비를 의미.

46) *Bratton*, 1998, S. 36.

간에 앞서, 뉴욕경찰의 부정부패 조사에 관해 전체적 지식을 가진 사람은 오로지 내부문제 조사국장과 경찰국장 두 사람 뿐이었다. 부하직원들에게 신뢰감을 가져야 한다고 주장했다. 그리고 지휘부의 참모들과 지역경찰 책임자들의 성실함을 믿을 수 있어야 한다고 주장하면서, 그는 그 전의 방식을 당연히 바꿨다.⁴⁷⁾ 본질적으로 76명의 지역경찰 지휘관들은 76개의 미니 뉴욕경찰을 이끌어 나가는 사람들이라는 생각을 가졌다.⁴⁸⁾ 그들의 관할에서 발생하거나 그 구성원들과 관련된 것을 계속적으로 수사하는 데 있어서, 그들(지역경찰지휘관)을 신뢰하지 않는 것은 그들의 신뢰에 대한 부정적 메시지를 줄 뿐만 아니라 그들의 권위를 약화시킨다고 인식하였다. 부하직원들을 신뢰함으로써, 결과적으로는 매우 강한 팀을 만들게 되었으며, 동기부여의 수단이 되도록 하였다.⁴⁹⁾

다. 리더쉽과 마케팅전략

브래튼은 또한 휘하에 있는 모든 경찰관들에게 거리를 깨끗하게 하라는 명백한 명령을 내림으로써 그의 리더쉽을 보여 주었다. Sweetener(기분을 달래 주는 것)로서, 그는 그들의 낡아빠진 리벌버권총(탄창 회전식 권총)을 Glock권총으로 교체시켰다.

Dark-blue 유니폼과 셔츠를 문제삼았으며 새롭게 외관을 고쳤으며, 몸매를 우아하게 개선하였다. 이러한 것들은 그야말로 진짜 보너스였으며 좋은 감정을 생기도록 의도된 것이었다. 브래튼은 Compstat Meeting에 의하여 그의 Crime Mapping 시스템을 최대한 활용하였다. 지역경찰서의 활동성과들이 측정될 수 있는 판단의 표준은 이전의 것과는 완전히 다른 범죄통계, 즉, 완전히 새로운 상태에서 저장된 것이었다. 기업의 경영이 마치 이윤과 손실수치에 근거해서 관리되듯이, 경찰지휘 및 관리는 이 범죄통계에 의거해서 움직여졌다.⁵⁰⁾

경찰고위간부들이 임석한 가운데, 지역경찰서장들은 정기적으로 狀況(報告)室에서 각 경찰서 관내의 범죄발생통계 수치를 비교 가능하도록 보고하였다.⁵¹⁾ 그렇게 해서 결과

47) Bratton, 1998, S. 39.

48) Bratton, 1998, S. 39 f.

49) Bratton, 1998, S. 40.

50) Hess, 1996, S. 813.

가 나쁘면, 그들은(지역경찰서장) 그 직에서 물러나게 되었으며, 私企業에서처럼 경영성과(관리성적)가 좋지 않았던 경찰서장들의 지위는 불안정해지게 되었다. 그리하여 절반이 넘는 지역경찰서의 서장들이 짧은 임기만 마치고 교체되었다.⁵²⁾ 성과가 좋은 지역경찰서⁵³⁾의 책임자들 뿐만 아니라 가능한 큰 포럼이나 여론에서 공개적으로 다른 동료들로부터 찬사를 받을 정도의 특별한 성과를 거양한 평범한 경찰관들을 주시했다. 늘 생동감있게 입력된 내용의 범죄통계야말로 특별한 전략들이 가능한 신속하게 평가되고, 경우에 따라서 빨리 수정될 수 있도록 그 역할을 수행하였다.⁵⁴⁾

브래튼은 이러한 모든 동기부여책을, 그의 부하들과 매스컴을 통하여 거의 의사소통하면서 아마도 영국에서는 난색을 표명했을 법한 방법으로 그의 부하 경찰관들에게 확대시켜 나갔다. 뉴욕의 신문들은 항상 그에게 지면을 기꺼이 할애하였다. 그 역시 시사주간지 Time紙 1996년 1월호 표지면에 열렬한 기사와 함께 등장했다. 그의 참모들은 그를 마치 영웅처럼 생각했으며, 정치가들이나 매스컴과 다른 유력한 그룹들에 의해 축하를 받았다. 지난 4년 동안 런던의 범죄가 13%나 감소한 것을 아무 것도 아닌 것처럼 여기면서 그를 칭찬하는 것에 시샘하는 런던의 매스컴과는 달리, 뉴욕의 매스컴은 브래튼의 범죄통계를 챔피언으로 준비했다.⁵⁵⁾

5. 브래튼의 해임과 새로운 경찰청장의 등장

가. 브래튼의 解任

브래튼 자신은 경찰청장으로 재임하면서 뉴욕시의 범죄감소와 무질서퇴치에 혁혁한 공로를 세웠다. 그리하여 국내외 언론과 학계, 일반시민들에게까지 찬사를 받게 되었다. 영

51) Hess, 1996, S. 183.

52) Hess, 1996, S. 183.

53) 뉴욕경찰은 76개 지역경찰서를 운용하고 있었는데, 각 지역 경찰서마다 소규모의 지구경찰서를 두고 있다. 지구 경찰서의 규모는 대체로 몇 개의 파출소를 합쳐 놓은 정도의 크기로 이해하면 된다.

54) Hess, 1996, S. 183.

55) Hayes, 1997, S: 13.

국의 경찰책임자들은 그들의 직위에 있어서 종신적인 보장과 비교적 운영상의 독립성과 함께 장기간에 걸친 전략들을 수립할 수 있지만, 뉴욕시의 경우, 경찰책임자는 시장이 직접 임명하는 방식이다. 이러한 상황에서 브래튼의 얼굴과 그의 공로가 연일 국내외의 언론에 보도되자, 다음 선거를 앞둔 그의 임명권자인 줄리아니 시장의 입장에서는 상당히 곤혹스러운 일이 아닐 수 없었으며, 그의 상관(주인)격인 시장의 정치적 입지에 상당한 위험요소로 작용하였다.

모든 칭찬에도 불구하고, 브래튼은 그의 정치적 상관(주인)격인 뉴욕시장 Rudolph Giuliani에 의해 쫓겨났다.⁵⁶⁾ 그의 임기는 단지 28개월간이었다. 이러한 뉴욕경찰의 성공과 전략들 뒤에 진짜 브래튼은 누구였는가 -Bratton이나 Giuliani나-에 대해 끊임없는 논쟁들이 있어왔다.⁵⁷⁾

나. 새로운 경찰청장 H. Safir의 등장⁵⁸⁾

Howard Safir국장은 1996년 4월 15일 줄리아니 시장에 의해서 제39대 뉴욕시 경찰청장으로 임명되었다. 경찰청장으로서 그의 4년 임기동안 주요범죄에 있어서 38%의 감소를 달성했으며, 살인범죄는 44%가 감소되었는 바, 전체 살인사건 발생건수가 30여년 만에 가장 낮은 수준인 667건이었다. 이러한 성과를 거두기 위해서는 포괄적인 도피(도망) 전략을 수행했으며, Northern Manhattan정책을 포함하여 市전역에 걸쳐 39가지의 주요한 反마약정책을 수립했다. 각 區마다 마약거래가 되돌아오는 것을 뿌리 채 뽑고 막기 위하여 model 블록을 고안했으며, 주택개발 주거민들, 공원출입자, 지하철승객들의 안전을 확실하게 하기 위하여 감시카메라(CCTV)를 소개했다.

경찰관들과 시민들의 안전을 염려하면서, 그는 무기사용 훈련을 확대했다. 그리고 무기사용 훈련 Simulator를 소개했다. 그의 지휘하에 무기발사 사건이 1995년 344건에서 1999년에는 155건으로 감소되었다. 경찰활동에 있어서 DNA사용 확대를 주장하는 데

56) 미국의 Silverman 교수, 뉴욕시 경찰청의 간부, 독일의 경찰고위관계자들도 같은 시각으로 평가하고 있었다.

57) Hayes, 1997, S. 13.

58) URL:<http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/brass/pc.html> 2000. 05. 24.

있어서 여론주도층이 되었다. 청소년들간에 약물사용을 단념시키기 위하여, Howard Safir 경찰청장은 “약물남용 거부교육(Drug Abuse Resistance Education: DARE)” 프로그램을 세계에서 처음으로 소개했는 바, 이 프로그램에 따라 훈련을 받은 학생들은 약 220,000여명에 이른다.

그는 또한 갱에 가담, 활동하는 것을 피할 수 있도록 43,000여명의 학생들에 대한 “Gang 거부(반대)와 교육훈련 프로그램”을 실시했다. 지역사회관계와 전문성을 높이기 위하여 Safir국장은 예의바름(Courtesy), 전문성(Professionalism) 그리고 존경심(Respect) CPR 프로그램을 순뉴욕경찰에 펼쳐나갔다. 그는 CPR프로그램의 효과성을 확실시하기 위하여 20,000여 가지의 품질테스트를 수행했다. 그 역시 경찰학교의 교육·훈련을 감시하고 공동체의 요구수렴을 위하여 방문자위원회(Board of Visitor)를 수립했다. 보다 더 큰 경찰/공동체간 이해증진이 가능하도록, 방문객들이 뉴욕경찰의 역사를 연구하고 총기사용 Simulator를 사용할 수 있는 경찰박물관을 세웠다.

2,200여명이 넘는 교통통제 요원과 3,500여명이 된 학교안전 요원들을 NYPD의 요원으로 편입, 통솔하였다. 도로교통상에서 발생하는 재난을 다루기 위하여 적극적인 교통안전 프로그램을 실시하였는 바, 1995년이래 교통사고가 14% 감소할 수 있게 되었다. 메트로폴리탄 지역내에서 보다 큰 정보조정을 제공하기 위하여, Safir국장은 “고강도 약물 불법거래지역”인 뉴욕과 뉴저지주 단속팀의 공동책임자가 되었다.

Safir국장은 경찰관들을 돕고 그들의 도덕심을 함양하기 위하여 많은 단계의 노력을 했다. 그는 ‘지역경찰책임자들의 날’을 만들었는 바, 그것은 지역경찰책임자들로 하여금 특별휴가를 제공하면서, 부하직원들의 특별성과를 인정하고 포상하도록 하는 것이었다. 그는 또한 근무를 하지 않는 동안 유니폼을 입은 채로 일할 수 있도록 상세한 프로그램 제공을 수립했다. 그는 뉴욕시내 안에서 경찰관들이 주택을 구입할 수 있도록 계약체결 비용없이 낮은 가격의 저당권설정 주택대부를 중개하기 위하여 대부회사와 공조했다. 18,000여벌의 방탄조끼를 대체하였으며, 非番시 9mm소구경 권총 휴대를 공인하였으며, 뉴욕경찰의 장학재단을 확대하였으며, 순찰근무 감독자들에게 Cell방식 전화를 지급했으며, 경찰관들과 시민들의 안전을 증진시키기 위한 휴대용 細動 除去프로그램을 수립했다.

제3장 뉴욕경찰의 범죄통제 정책들

1. William Bratton의 범죄학적 배경 (Criminological mind and background)

가. 범죄학적 마인드- 新현실주의자들의 영향을 받다

브래톤은 경찰의 主任務를 범인에 대한 형사소추에 있다고 보는 사람과는 다른 입장에 서서 치안을 확보하는 것이야말로 그 자신의 중요한 임무라고 보았다. 브래톤은 원래 Boston 출신으로 그 당시 新현실주의자로(new realists) 대표되는 두 범죄학자들- 당시 하버드대학의 교수였던 제임스 윌슨(James Q. Wilson) 그리고 또 한 사람은 Northeastern대학의 교수였던 조지 켈링(George L. Kelling)이었으며, 이들은 이미 1982년 “Broken-Windows”라는 제목으로 작성된 한 논문에서 경제학적 이론에 근거를 둔 그들의 사상을 가지고 있다⁵⁹⁾-의 주장에 영향을 받으면서 그곳에서 경찰생활을 시작했다.⁶⁰⁾

8년 후인 1990년, 7,300,000명의 시민들이 거주하고 있는 뉴욕시에서 W. 브래톤은 뉴욕시 지하철을 담당하는 교통경찰 책임자로(Transit Police Commissioner)임명되었다. 그리고 1994년 뉴욕시 경찰청장(Police Commissioner)으로 임명되었다. 브래톤은 그의 고향 都市 보스톤출신인 Wilson과 Kelling을 거기서 알았으며, 뉴욕시장인 Rudolph Giuliani에 의해서 충실하게 지지되던 Broken-Windows라는 이론으로부터 하나의 새로운 경찰전략(Police Strategy)을 발전시켰으며, 이 전략은 단지 “처음에 막아라”라는⁶¹⁾ 슬로건으로 그치지 않았다.

59) *Schwind, Hans-Dieter*, Kriminologie, 9. Aufl., 1998, S. 300.

60) *Hess*, S. 181.

61) “Wehret den Anfängen” “첫단계에서 막아야 한다”는 Broken-Windows-Theory의 핵심적인 내용이다. 범죄나 무질서가 사회내에 확산되지 않도록 발생초기에 이를 잘 통제 해야 한다는 의미이다.

범죄학자에게 특별히 관심을 끄는 것은, 브래튼이 치안을 확보하기 위한 수단과 방법을 동원함에 있어서 보수적인 범죄학 내지는 형사정책학과의 이론, 다시 말하면 소위 新 현실주의자들의(영국의 좌경화된 현실주의자로 표현되지 않는) 이론에 관해서 명백히 연구했다는 점이다. 이러한 이론들 중의 하나는 다음과 같이 정리할 수 있다: 범죄문제를 효과적으로 대처하기 위해서는 범죄의 심층적 원인에 대한 조치가 아닌 형사정책적 조치들을 통해서도 가능하다.

이러한 주장은 60년대, 70년대 심지어는 80년대까지 범죄학적 정설로-1967년 법집행과 사법행정에 관한 대통령직속의 특별위원회(President's Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice in 1967) 보고서에서 아주 설득력 있게 언급되었던 것 같은-받아들여졌던 학설에 대해 매우 극단적인 반대입장에서 있었던 것이다. 전통적인 범죄학에서는 빈곤, 실업, 사회적 불평등 그리고 공동체 및 가정의 차별 및 해체 그리고 거기에서 초래되는 사회화의 결핍 등과 같이 심층적 원인에서 범죄의 뿌리를 찾는다.⁶²⁾ 범죄문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 사회개혁과 더불어 이러한 범죄의 뿌리가 되는 원인들을 극복해야 한다고 형사정책적으로 결론짓고 있다. 이러한 결론은 좌경화된 자유주의적 범죄학을 위한 것이라기 보다는 오히려 많은 정책가들(Johnson의 주도하에 범죄와의 전쟁이 아니라 오히려 가난과의 전쟁이 수행되어지기 때문에)과 무엇보다도 경찰을 위한 것임이 확실하다.⁶³⁾

경찰은 범죄문제에 대해서 무엇인가 정말로 할 수 없다는 것과 수 많은 조치들을 통해서도 복잡해지는 과정을 아마도 해결할 수 없다는 것을 설득시키기보다는 순찰차(Patrol car)문제로 그리고 형사소추를 위한 反작용으로 되돌아갔다.⁶⁴⁾ 다시 말하면 범죄발생의 원인은 경찰이 해결하기 어려운 문제에서 기인하고 있기 때문에 범죄문제 해결을 위해서 경찰이 할 수 있는 여지가 별로 없다는 입장이다. 따라서 경찰은 순찰을 강화하거나 범인을 체포, 형사소추하는 데 있어서 그 역할이 있다는 뜻이다.

62) Hess, 1996, S. 181 f.

63) Hess, 1996, S. 182.

64) Hess, 1996, S. 182.

나. 범죄학적 관점에서 본 新현실주의자들의 입장

新현실주의자들의 Bible(James Q. Wilson이 저술한 Thinking About Crime)인 제1판이 1975년 처음 출판되었음에도 불구하고, 그들은 1980년대 중반에 들어서서 비로소 처음으로 상당한 반향(Widerhall)을 얻었다. 그들은 무엇보다도 노벨-경제학상을 수상한 Gary S. Becker와 같은 사람들로 대표되는 소위 犯罪經濟學的이론에 반대되는 입장에서서 연구를 하게 되었다.

그들은 한 명의 배우(actor, 가상적 인물)를 가정하였는 바, 즉 근본적인 사회적 조건들이 그의 動機, 가치척도들과 여가활동에 영향을 미칠 수는 있지만, 이것들에 의하여 결정되어지는 것이 아니라, 오히려 그때 그때의 상황에 따라 각각의 비용(cost)과 편익(수익, benefit)을 합리적으로 형량할 수 있고 그에 따라서 하나의 행동(작위) 또는 부작위를 결정한다고 한다. 그 현실주의자들은 형사정책적 결론으로서 物價가 오르면 需要가 떨어진다는⁶⁵⁾ 기대속에서 범죄적 행동들을 확실한 형사소추와 엄격한 처벌과 같은 엄청난 비용(손실)들과 결부시킬 것을 제시하고 있다.

J. Q. Wilson은 범죄의 뿌리가 되는 원인을 바로 무시하고, 그럼에도 불구하고 잠재적인 범죄자들에 대한 고려와 결국에 가서는 범죄발생율에 대해서 성공적으로 영향을 미칠 수 있는 독자적인 정책적 조치들(policy measures)을 전개할 수 있다고 주장했다. 윌슨은 사회적 조건들의 의미조차 완전히 무시하지는 않았으며, 정상적인 삶의 궤도에서 벗어난 비용으로서 형벌 뿐만 아니라 일치된 삶의 편익으로서 직업에 관한 준비로서 그의 이론을 충실하게 소개하였다. 그 점에 대해서는 젊은 줄리아니와 브래튼은 거의 단순하였다. 줄리아니가 주장하기를: “경제적 상태와 범죄와의 관계는 결코 증명된 바 없으며, 실업과 범죄와의 관계도 절대로 관련성이 없다.”

이러한 新현실주의자들의 이론은 “정말로 범죄원인의 뿌리는 범죄자들이다”(“범죄의 진정한 원인은 형법이다!”⁶⁶⁾와 같은 다른 극단적인 측면을 상기시켰다)라는 한마디의

65) 수요와 공급에 따라 가격이 결정되고, 비용(cost)과 효용, 편익(benefit)을 합리적으로 형량할 수 있는 소비자를 전제로 한 시장의 원리를 인용한 것이다.

66) 죄형법정주의 원칙에 의하면, 어떠한 행위가 범죄라는 것을 형법에서 규정함으로써, 특정한 행위가 범죄가 되기 때문에 이러한 극단적인 주장도 가능하다.

어구로 압축된다.

여하튼 줄리아니, 브래튼 그리고 그들과 함께 수많은 경찰관리자들은 그 당시 新현실주의자들을 추종하면서, 범죄의 사회적인 원인들에 대해서 아무것도 달라지지 않는다면, 경찰은 성공적으로 범죄문제를 대처할 수 있다고 납득되었다. 그것에 대해 무엇보다도 그들은 수동적인 자세를 포기한다. 즉, 단지 수동적으로 반응(reaction)하는 대신에 공격(attack)을 해야 한다.⁶⁷⁾ 그리고 그렇게 함으로써 그들은 공격할 수 있고, 그것들은 충격력이 있는 도구들로 변형되어져야 한다고 생각했다.⁶⁸⁾

도시에서 Blue Collar직업이 극적으로 감소된다는 것과 마약경제(거래)가 젊은 흑인들에게 유일한 기회가 된다는 것을 무시할 수 있다고는 말하지만, 뉴욕경찰의 새로운 고유한 치안정책이 그들에게 납득시킬 만큼 그리 단순치는 않다. 이것은 특별한 것이라기 보다는 오히려 경찰개입 내지는 경찰작용을 특징 지우는 새로운 종류의 전략이다. 다시 말하면, 무질서사범과 경미한 위반사범에 대한 적극적인 조치 그리고 결국에 가서는 심각한 중범죄를 방지하기 위한 시도이다. 또한 이러한 전략에 있어서 브래튼은 아주 명백하게 新현실주의자들인 J. Q. Wilson과 G. L. Kelling의 이론에 관련을 맺고 있다.⁶⁹⁾

2. 월슨과 켈링의 이론(Broken-Window-Theory)

가. 서 설

James Q. Wilson과 George L. Kelling이라는 미국의 사회학자의 “Broken-Window-Theory”는 새로운 독트린(Doktrin)의 출발점을 만들었다.⁷⁰⁾ 이 두 범죄학자들은 “Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety”라는 제목의 논문을 1982년에 발표한 바 있다. 그들의 논문은 그 이전에 Merton이 저술한 Social

67) 이러한 이론적 배경하에 뉴욕경찰은 범죄문제에 대해서 보다 더 적극적인 공세적인 조치(더 이상의 인내는 없다, Zero Tolerance Policing)를 취했다.

68) Hess, 1996, S. 182.

69) Hess, 1996, S. 184.

70) Schwind, 1998, S. 299.

Structure and Anomie와 Sykes/Matza의 논문인 Techniques of Neutralization와 함께 범죄학 관련 학술지에 가장 많이 인용되는 논문반열에 속하게 되었다.⁷¹⁾ 두 범죄학자가 제창한 깨어진 창문이론은 어느 심리학자의 재미있는 실험보고에 힌트를 얻은 것이다.

나. 어느 심리학자의 실험

Philip G. Zimbardo라는 스탠포드대학의 심리학자가 1969년 세워둔 자동차에 대한 파괴행위(Vandalism) 진행과정⁷²⁾ 연구를 처음 실시한 후, 일련의 실험결과(후일 이 실험은 broken-window 이론의 계기가 된 것이다)에 관해서 보고서를 작성한 바 있다.⁷³⁾

[그는 차량 번호판이 없는 현대의 자동차를 준비하였으며, 그 자동차의 본넷을 열어 놓은 채 Bronx에 있는 어느 가로상에 주차시켜 놓았다. 그리고 이와 유사한 자동차를 마련하여 California에 있는 Palo Alto라는 동네의 가로상에 주차시켜 놓았다. Bronx에 세워둔 자동차는 “방치해” 놓은 지 10분 이내에 곧바로 Vandals⁷⁴⁾에 의하여 공격을 받게 되었다. 자동차 주변에 처음 도착한 무리중의 첫 번째는 한 가족이었는데, 아버지, 어머니 그리고 그들의 어린 아들이었다. 그들은 차량의 라디오미터와 배터리를 제거하였다. 24시간 이내에 값어치가 나가는 모든 차량부품들은 완전히 제거, 가지고 가버렸다. 그리고 나서 마구 파괴되기 시작했다. 자동차의 창문은 박살이 났으며, 다른 부품들도 파괴되었으며, 실내장식들도 찢어 없어졌다. 아이들은 마치 자동차를 운동장처럼 이용, 그 위에 올라가서 뛰어 놀기 시작했다. 대다수의 성인 Vandal들은 말쑥하게 차려입은 아주 깔끔한 백인들이었다.

그런데 Palo Alto에 세워 둔 자동차는 1주일이 넘게 아무도 손을 대지 않은 채로 그대로 있

71) Hess, Henner, 1996, S. 184.

72) Streng, Franz, Wie weit traegt das broken windows-Paradigma? in: FS fuer Guenther Kaiser, 1998, S. 921 f.

73) James Q. Wilson/George L.Kelling, The Police and neighborhood safety, BROKEN WINDOWS, in: The Atlantic Monthly, March 1982, S. 31 f.

74) 예술문화의 고의적 파괴, 비문화적 야만행위, 남의 물건을 함부로 파괴하는 등의 행위를 일삼는 불량한 사람들, 주로 청소년들을 주로 지칭한다. 파괴주의자들이라고 번역되지만 이유 없이 도로상에 있는 남의 물건을 함부로 파괴하는 것을 의미한다.

었다.⁷⁵⁾ 그때 심리학자 Zimbardo는 큰 쇠파치로 자동차의 일부를 부숴버렸다. 그러자 곧, 지나가는 행인들이 가담하기 시작했다. 몇 시간 안에 그 자동차는 완전히 뒤집어졌으며, 완전히 파괴되었다. 이번에도 첫 번째 실험에서 목격된 것처럼 상당히 품행이 방정한 백인이 Vandal로 나타났다. 아무도 거들떠보지 않은 財産인 파괴된 자동차는 일종의 약탈품이나 재미거리로 외부에 있는 사람들에게 심지어는 그러한 짓들을 할 것이라고 꿈에도 생각지 않았던 평범한 사람들과 아마도 그들 자신이 그러한 犯法을 저질렀다고 인식하고 있는 사람들에게조차 정당한 책임거리로 전락하게 되었다. 도시의 익명성과 자동차들이 자주 방치되고 물건들이 자주 도난당하고, 파괴되는 일이 자주 있고, “아무도 관심을 갖지 않는” 과거의 경험들과 같은 Bronx 공동체 삶의 속성 때문에, 다른 도시에 있는 Palo Alto -개인적 소유물(재산)은 잘 보살펴져야 하며, 그러한 장난기 섞인 행동들에 대해서 반드시 값이 치러져야 된다고 믿고 있는 사람들이 살고 있는-가 차분하고 조용한 것이 비해, 훨씬 빨리 Vandalism(예술문화의 고의적 파괴, 비문화적 야만행위)이 시작되었다.]

다. Broken-Window 이론의 형사정책적 의미

그들의 깨어진 창문이론을 다음과 요약·정리할 수 있다.

만일 깨어진 창문이 신속하게 보수되지 않으면, 그 집에 있는 다른 모든 창문들도 곧바로 파괴되기 시작한다. 만약 중심가의 도로변이나 변화가에서 퇴폐행위나 무질서, 파괴적 행위, 낙서하기, 위협적인 구걸행위, 거리에 이리저리 나뒹구는 쓰레기, 공공장소에서의 방뇨, 사람들에게 공격적인 음악소리, 매춘, 술에 취해서 노상에서 잠자는 부랑자들, 주사기로 혼자서 마약을 투약하는 마약중독자들에 대해서 아무 조치도 취해지지 않는다면, 이것은 아무도 이러한 거리나 변화가를 돌보지 않으며, 그것들이 통제밖의 일이라고 여겨지는 정확한 징조가 되는 것이다.⁷⁶⁾ 무질서(disorder)로 인한 흥분된 감정은 곧바로 범죄에 대한 공포로 이어진다. 나이가 많이 든 노인들에

75) DER SPIEGEL Nr.28/1997, S. 55.

76) Gunther, Dreher/Binninger, Clemens, Der Erfolg des New York City Police Departments in der Kriminalitaetsbekaempfung-Von New York lernen?-, in: Dreher, Gunther/Feltes, Thomas(Hrsg.), Das Modell New York: Kriminalpraevention durch Zero Tolerance?, 12 Empirische Polizeiforschung 12. Bd. 1998, S. 21 f.

있어서는 그들을 욕하는 공격적인 펑크족들과 진짜 강도범들간의 별반 차이가 없는 것처럼 보인다. 나이가 많은 지역 주민들은 스스로 문을 닫고, 정상적이고 성실한 주민들은 다른 곳으로 이사가고, 非인습적인(자유분방한) 사람들, 직업이 없는 사람 그리고 마약중독자들이 이사를 온다. 이 지역은 내부구조적으로 완전히 범죄화 되어 간다. 이러한 분석으로부터 다음과 같은 형사정책적 결론을 지을 수 있는 바, 경찰은 공공의 안녕과 질서유지자로서의 근본적인 핵심기능에 대해 인식을 하고, 경찰의 두 번째 기능인 非범죄적 일탈행위, 괴롭힘 그리고 무질서에 대한 대책과 아울러 범죄 대책을 시작해야 한다.⁷⁷⁾

“무질서에 의한 흥분내지는 자극은 곧바로 범죄에 대한 공포가 된다.” 무질서, 즉 무례함(다시 말하면, 공공장소에서의 무질서와 성가심)은 (쓰레기통의 쥐처럼) 범죄인을 유혹한다. 그리고 다시 그 범죄인들은 시민들의 범죄에 대한 공포 내지 불안을 강화시킨다: 이러한 학설의 사상은 아마도 Shaw와 McKay와 같은 시카고학파를 통해 영향을 받았다.⁷⁸⁾ 그러한 범죄로의 발전을 막기 위해서는, “그러한 이상행동들이 불이익으로 나타나게” 해야 한다고 말한다.⁷⁹⁾ 이것은 무엇보다도 발각될 가능성을 높임으로써, 다른 한편으로는 사회적 통제를 다시 복원함으로써 달성할 수 있다고 한다.⁸⁰⁾

그러나 상호존중의식, 시민적 책임의식과 같이 공동체를 지켜주는 보호벽(방패막이)들이 “아무도 관심을 갖고 있지 않다”라는 징후로 여겨지는 행동들에 의해서 한번이라도 무너지기 시작하는 곳이라면, 어디서나 Vandalism은 일어날 수 있다. “아무도 거들떠보지 않는(무관심, 방치하는)” 행동들이야말로 공동체의 통제를 파괴하는 쪽으로 나아갈 수 있다고 지적된다.

자신들의 가정을 돌보고 각자의 아이들에게 마음을 쓰고, 예기치 않은 침입자들에게 대담하게 난색을 표할 수 있는 가정들이 있는 착실한 이웃관계에 있더라도 몇 년 안에

77) Hess, 1996, S. 184.

78) Schwind, 1998, S. 299.

79) Schwind, 1998, S. 299 f.

80) Schwind, 1998, S. 300.

심지어 몇 개월 안에, 황폐한 그리고 위험천만한 정글로 바뀔 수 있다. 재산의 일부가 방치되고, 잡초가 무성하게 자라면, 창문도 때려 부수어진다. 어른들이 난폭한 아이들을 꾸짖기를 그만두면, 아이들은 이에 고무되어 더욱 거칠어지게 된다. 가족들은 빠져나가 고, 어디에도 소속되지 않은 어른들이 이사를 온다. 10대 아이들은 동네의 골목모퉁이 앞으로 모여들게 된다. 가게 주인들은 그들에게 저리 가라고 할 것이며, 그들은 그렇게 하지 않을 것이다. 싸움은 벌어지고, 잡동사니 쓰레기들이 쌓이고, 사람들은 가게앞에서 술을 마시기 시작할 것이며, 술주정꾼이 길옆에 쓰러져 있으며, 그는 거기서 잠을 자게 내버려두게 된다. 보행자들은 구걸꾼들에게 방해를 받게 될 것이다.⁸¹⁾

여기서 심각한 범죄가 넘쳐날 것이며, 낯선 사람들에 대한 심각한 폭력이 발생할 것이 도저히 피할 수 없는 일은 아니다. 그러나 많은 시민들은 범죄, 특히 폭력범죄는 증가하고 있다고 생각할 것이며, 그들은 자신들의 행동양식을 적절하게 수정하려고 할 것이다. 그들은 거리를 별로 이용하려고 하지 않을 것이며, 거리에서 그들의 동료와는 떨어진 채로 있으려고 할 것이며, 눈을 다른 데로 돌린 채, 침묵하는 입술 그리고 걸음을 서둘러서 지나갈 것이다. “아무도 관여하지 마라.” 몇몇 거주자들에게는 이렇게 점점 파괴되어 가는 현상이 별로 중요하게 인식되지 않을 것이다. 왜냐하면, 그 이웃은 자신의 “가정”이 아니라, 단지 “자기가 살고 있는 장소이기 때문이다.” 그들의 관심은 다른 데에 있다. 그들은 사해동포주의자들이다. 그러나 그들의 삶이 세계적인 관련정보다는 지역적인 애착으로부터 어떤 목적과 만족을 얻으려는 사람들에게 매우 중요한 문제가 될 것이다. 그들이 만나려고 하는 믿을 만한 몇몇 친구들이 없다면, 그들에게는 이웃이 더 이상 존재하지 않을 것이다. 그러한 지역에서는 범죄적 침입으로부터 공격받기 쉽다. 비록 그러한 것들을 피할 수 있더라도, 사람들이 서로 신뢰할 수 있어서, 비공식적인 통제를 통하여 공중질서와 행위들을 규율할 수 있는 지역보다는 좀 더 쉽게 마약이 거래되고, 매춘의 유혹이 생기고, 자동차가 값싸게 될 것이다.⁸²⁾

81) *Wilson/Kelling*, 1982, S. 32.

82) *Wilson/Kelling*, 1982, S. 33.

라. 경찰활동에의 응용

이 프로그램의 핵심은 오히려 내버려졌던 (公共의) 장소들이 非行과 같은 것을 몰아내고 “다시 질서를 회복하고”, 심지어는 무자비하게 가혹한 “더 이상의 忍耐는 없다: Zero-Tolerance-Strategy”(Null-Toleranz-Strategie, “kein Erbarmen” 무자비하다, 동정이 없다) 경찰전략과 함께 그 안에 있다.⁸³⁾ 이러한 원칙은 경미한 범죄자 뿐만 아니라 아주 작은 질서위반범에 대해서까지 적용된다: 물론 구걸행위자들, 마약중독자, 마약거래자, 알콜중독자, 행패부리는 자, (벽에 낙서하는) 파괴행위자, 매춘여성 또는 그러한 사람들, 공공장소에서 방뇨하는 자. 지속적인 형사소추압력에 기초한 이러한 威嚇모델의 결과는 놀라울 뿐만 아니라 대단한 것이다.⁸⁴⁾

범죄의 뿌리와 같은 근원을 무시하는 다른 학설과 같이 깨어진 창문에 대한 관찰로부터 유래된 同이론 역시 당시에 지배적인 정책학적, 형사정책학적인 관점을 명백하게 반대했다. 그 당시 경찰은 자기자신을 단지 형사소추를 위한 기관으로서, 그 중에서도 특히 대형총기를 소지한 범인에 대한 수사를 위한 관할권이 있는 그리고 수사결과를 법원에 송치하기 위한 기관으로만 보았던 것이다.⁸⁵⁾

줄리아니에게 있어서는 이 깨어진 창문이론이 매우 중요했다. 왜냐하면, 브래튼 역시 이 이론을 지지했기 때문이다. 동 이론은 그 두 사람이 실시한 범죄통제 프로그램의 핵심이었다. 이 이론에 의거한 실질적인 우선적 조치는 다양한 기능에 비해서 아주 간단했다.

위에서 언급된 불법적인 것, 관례에서 벗어난, 그리고 불량스런 행동양식들의 대부분은 경미한 범법행위들(질서위반범 내지는 輕犯)이다. 그리고 적어도 경찰에게는 범인들의 인적사항을 확인할 수 있는 정도의 권한이 부여되었다. 경찰에 의해 범인의 신원이 확인될 수 있으며, 그에게 문제가 될 것이 있는지 여부를 확인할 수 있다. 그 밖에도 다소간에 공식적인 통제를 할 수 있다. 뿐만 아니라 우연한 기회에 어떤 사람이 자기옆에서 있을 때, 칼이나 총기로 의심이 가는 물건으로 정체가 밝혀진 어떤 딱딱한 물건

83) *Schwind*, 1998, S. 300 f.

84) *Schwind*, 1998, S. 301.

85) *Hess*, 1996, S. 184 f.

에 대해서는 찌르는 정도로 확인할 수 있다. 그때 그가 스스로 그것을 증명하지 못하면 과출소로 연행될 수 있다. 거기서 그는 자기자신의 인적사항 뿐만 아니라 자신의 행동에 대해서 자세하게 질문을 받을 수 있다. 그리고 경찰은 그에게 어디서, 누구로부터 그 총이나 마약을 입수했는지 기타 등등에 대해서 물어볼 수 있다.

(금지된) 노상매춘을 위해 이용된 차량은 압수된다. Operation Sound Trap이 진행되는 동안 과도한 소음을 유발하는 오토바이 운전자(폭주족 등), 위협적인 음악을 틀고 다니는 자동차나 소위 ghetto blaster라고 알려진 것-아주 강하게 소음을 유발하는 괴물라디오와 같은 것은 교통기관에서 배제된다. 이러한 방식으로 경찰은 우선적으로 한번 가로상에서 벌어지는 불쾌한 상태들을 감소시키는 데 성공하면, 시민들은 지금까지 아무에게도 들릴 수 없었던 분노와 문제들을 해결할 누군가 거기에 있다는 것을 알게 된다. 그것은 시민들 사이에 있는 범죄에 대한 공포를 가라앉히고, 경찰에 대한 신뢰를 만들고, 경찰과의 협력을 필요로 한다.⁸⁶⁾

공공장소에서 방뇨를 한다든지 캔으로 맥주를 마시는 행위와 같이 완전히 공개적으로 일어나는 어떤 의심스러운 행동 때문에 이루어지는 통제와 체포같은 것은 통상적으로 나중엔 가서는 심각한 범죄로 확대되어 종종 직·간접적인 수사절차로 이어지는 은폐된 무기소지자, 마약소지자 등에 대한 통제나 체포보다는 훨씬 간단하다. 심문을 받을 때 반드시 거론되는 무기거래상이나 마약 투약장소와 같이 제3자에 대한 확인은 컴퓨터로 통해서 저장, 확인되며, 이렇게 함으로써 경찰의 정보축적 상태를 향상시킨다. 그 밖에 매우 개연성이 높은 무기의 몰수는 이것을 전혀 사용하지 않았을 때보다는 오히려 단지 그것을 숨겼을 때 위험하다. 왜냐하면, 잠재적인 범죄자들은 그들의 무기(총기)를 틀림 없이 아주 빈번하게 집에 놔두기 때문이다.⁸⁷⁾

86) Hess, 1996, S. 185.

87) Hess, 1996, S. 185.

3. Zero-Tolerance Policing(더 이상의 인내는 없다) (Null-Toleranz Polizeistrategie)

가. 서 설

Zero-Tolerance Policing은 다음의 아이디어에 기초를 두고 있는 바, 하나의 단순한 원칙으로 ‘어떤 것을 (꽃)봉오리 때에 따다, 즉 미연에 방지한다.’ ‘문제가 된다는 느낌을 생기게 하는 반사회적 요소들을 막는다. 파괴되고 추한 환경을 제거함으로써 범죄와 무질서의 토대가 조성되는 것을 사전에 막는다’라는 것이다.⁸⁸⁾ 사실상 Zero-Tolerance Policing은 -Broken Window 이론으로부터 유래된-경찰활동에 있어서 대단히 중요한 개념이다.⁸⁹⁾ 즉, ‘Zero-Tolerance’가 매스미디어에 의해 뉴욕에서 발명된 새로운 아이디어로서 소개되고 있지만, 실제로는 1982년 George Kelling과 James Q. Wilson에 의해 개발된 아카데미한 Broken-Window이론에서 나온 것이며⁹⁰⁾ 다양한 적극적(proactive), 대담한(confident) 그리고 단호한(assertive) 경찰전략들이라고 일반적으로 표현·묘사되고 있다.⁹¹⁾

뉴욕시에서 W. Bratton에 의해서 조장된(선동된)소위 Zero-Tolerance Policing전략은 7,000여명의 추가 경찰관증원과 관련이 있다. 그 Zero-Tolerance 스타일 전략은 늘 단기적이며, 비싼 것이었다.⁹²⁾ 의미있게도 Zero-Tolerance Policing 전략은 범죄를 감소시키기 위한 시도의 한 부분으로서 무례한 짓이나 낮은 수준의 무질서에 초점이 맞추어진 것이며⁹³⁾ 구걸행위와 부랑자는 미국과 영국에 소개된 Zero-Tolerance Policing전

88) *Dennis, Norman*, Editor's Introduction, in: *Zero Tolerance: Policing a Free Society*, 2nd Ed. ed. by Dennis, Norman, 1998, S. 3.

89) *Pollard, Charles*, Zero Tolernace: Short-term Fix, Long-term Liability?, in: *Zero Tolerance Policing a Free Society*, ed. by Dennis, Norman, 1998, S. 46.

90) *Pollard*, 1998, S. 46.

91) *Burke, R.H.*, A Contextualisation of Zero Tolerance Policing Strategies, ed. by Burke, R.H., 1998, S. 12.

92) *Knights, Bob*, The 'Slide to Ashes': An Antidote to Zero Tolerance, in: *Zero Tolerance Policing*, ed. by Burke, R.H., 1998, S. 91.

93) *Crowther, Chris*, Policing The Excluded Society, in: *Zero Tolerance Policing*, ed. by

략의 핵심 초점이었다.⁹⁴⁾

브래튼에 의하면, 그가 지휘했던 다섯 군데 모든 경찰관서에서 그는 George Kelling 교수가 제일 먼저 지시하는 것을 따랐다고 한다: 무질서를 줄여라 그러면 너는 범죄를 줄일 것이다(reduce disorder and you WILL reduce crime). 이 전략은 경미한 범죄를 저질러서 그에 대한 책임을 져야 할 그런 사람들에게 강한 메시지를 주는 것이다. 이 메시지는 이와 같은 바: 공공장소에서 행동하라, 그렇지 않으면 경찰이 어떤 행동을 취할 것이다. 당신이 상습적인 범죄를 저지르지 않는 중인지 또는 약간의 다른 심각한 범죄로 인해 수배당하지 않았는 지를 확인하기 위하여 경찰은 또한 당신을 체크할 것이다. 경찰은 또한 당신에 대하여 당신이 다른 이웃의 범죄에 관해 알고 있는 지를 물어볼 것이다.⁹⁵⁾

Zero-Tolerance Policing은 지난 3여년 동안 미국과 영국의 정치인들 뿐만 아니라 매스미디어에서 대단한 관심을 불러 일으켰다.⁹⁶⁾ 일반적으로 그것에 관한 정의와 실행에 있어서 다양한 견해가 있지만, Broken-Window의 철학에 의해 이론적으로 형성된 일련의 경찰활동전략에 대한 복합적인 전문용어이다. 이웃주변에 고쳐지지 않은 채 파괴된 재산과 거리에서의 무례한 것들은 아무도 돌보지 않아서 결국에는 심각한 범죄로 넘치게 된다는 메시지를 이 Broken-Window Theory가 제시하고 있다. Zero-Tolerance 스타일의 경찰활동전략 지지자들에 의해 채택되면서, 반사회적 행위, 경미한 위반행위들과 삶의 질을 위협하는 불법들을 적극적이고 단호하게 맞섬으로써 경찰이 이웃주변에서 심각한 범죄적 행동경향을 체포할 수 있다는 것이 제시되었다.⁹⁷⁾

Burke, R.H., 1998, S. 72.

94) Burke, R.H., Begging, Vagrancy and Disorder, 1998, S. 81.

95) *Kelling, G.L. and Coles, C.M., Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*(New York: The Free Press, 1996)의 표지에서 William Bratton 이 쓴 내용임.

96) 미국 시사주간지 「Time」紙 Vol.147, No35(1996년 1월 15일자) 참조.

97) Burk, Roger Hopkins, Introducing Zero Tolerance, in: *Zero Tolerance Policing*, ed. by Burk, R.H. 1998, S. 7.

나. Zero-Tolerance Policing에 대한 견해들

(1) 긍정적 견해

Zero-Tolerance Policing에 대한 지지자로서는 William Bratton전임 뉴욕경찰청장과 영국의 Cleveland 警察隊長(Constabulary) Ray Mallon과 같은 이들은 Broken-Window이론을 채택하였으며, 경찰이 거리에서 경미한 범죄를 목표로 한 경찰의 적극적인 존재(presence)는 범죄수준에 있어서 실질적인 감소로 이어진다고 주장했다. 그리고 이러한 주장들을 지지하는 그들의 유권자들에게 시도가 성공했음을 제시하고 있다. 1994년부터 1996년까지 뉴욕경찰의 공식적인 범죄통계상 약 37%가 감소하였으며, 살인범죄의 경우는 약 50%나 감소했다. 뿐만 아니라 동기간 중 영국의 Hartlepool Cleveland에서도 신고된 전체범죄가 거의 27%나 감소했다고 한다.⁹⁸⁾

Zero-Tolerance Policing과 Problem-Oriented Policing과의 兩立가능성에 관한 일부의 비판적인 견해에도 불구하고 서로 다른 경찰활동의 Style이 상호 조화를 이룰 수 있다는 주장이 제기되고 있다. 사실, 이 두 가지 전략들은 완전히 양립할 수 있다: Zero-Tolerance는 Problem-Oriented Policing을 위한 전제조건들을 제공하고 있다. 즉, Ray Mallon의 말에 의하면, ‘우리가 연못에서 수영할 수 있기 전에, 연못에서 우선 악어를 끄집어낼 필요가 있다’고.⁹⁹⁾ Zero-Tolerance와 Problem-Oriented Policing간에 명백한 차이점들이 있지만, 그들이 양립할 수 없는 것은 아니다.¹⁰⁰⁾

지역공동체가 범죄로부터 안전한 공간에서 생활할 권리를 갖는 것은 당연하다. Zero-Tolerance Policing은 다른 사람의 권리, 프라이버시와 통행을 침범하는 그러한 사람들에게 공공의 장소를 내버려두는 것이라기 보다는 지역주민들의 요망사항과 더욱 더 조화를 이룰 수 있는 것이다.¹⁰¹⁾

98) Burke, 1998, S. 12.

99) Romeanes, Terry, A Question of Confidence: Zero Tolerance and Problem-Oriented Policing, in: Zero Tolerance Policing, ed. by Burke, R.H., 1998, S. 41.

100) Romeanes, 1998, S. 46.

101) Silverman, Eli B., Below Zero Tolerance: The New York, in: Zero Tolerance Policing, ed. by Burke, R.H., 1998, S. 58.

영국과 미국에서의 반대론자들은 그 범죄감소에 있어서 주요한 요소들로서 사회통계학적 요소(인구에 있어서 젊은 남자가 차지하는 비율), 크랙-코카인유행의 말기(의심할 여지없이 1980년대 후반과 1990년대 초반에 미국에서 범죄폭발에 대한 주요한 원인) 그리고 게토에서 자란 젊은 흑인청년들간에 좀 더 오래 살고자 하는 동시적 욕망과 서로 싸죽이는 것을 단념하는 것 등을 제시하고 있다. 이러한 요소들이 틀림없이 영향력이 있었을 것이라는 것을 논리적으로 단순하게 제시한다. 그러나 그들이 제시했던 사회학적 전제조건들은 극단적인 것 같다. 신고된 범죄의 감소에 대한 주요한 원인이 되었던 것은 W. Bratton에 의해 소개된 경찰활동의 혁명이라는 것에 Silverman교수는 의심하지 않고 있다고 한다.¹⁰²⁾

(2) 비판적 견해

Zero-Tolerance Policing 정책은 공격적(aggressive)인 경찰활동으로 특징지워질 수 있다. 정책적이고, 상호 모순적인 관리, 단기적인 그리고 게임의 숫자들에 대한 부적절한 강조는 미래에 상당한 충격을 내포할 수 있다.¹⁰³⁾ “Three Strikes-Out”이나 “Zero-Tolerance” 또는 “경미한 질서위반에 대한 강력한 반응”과 같은 개념들은 국가개입권의 비례성 원칙(das Prinzip der Verhaeltnismaessigkeit)과 심각하게 충돌할 수 있다.¹⁰⁴⁾

Zero-Tolerance와 Problem-Oriented Policing은 서로 양립할 수 없는 경찰철학이라고 하는 견해가 있다.¹⁰⁵⁾ Zero-Tolerance Policing은 ‘여기 그리고 지금 here and now’ 전략이다. 영국의 Cleveland Constabulary와 미국의 New York Police Department의 경우는 Zero-Tolerance Policing을 적극활용 하였는 데, 이는 단기전략이라고 일컬어진다. 그러나 Problem-Oriented Policing은 장기전략이라고 한다. 그래서 비판자

102) *Burke*, 1998, S. 21.

103) *Pollard*, 1998, S. 61.

104) *Hassemer, Winfred*, “Zero tolerance”- Ein neues Strafkonzep? in: FS fuer Guenther Kaiser, 1998, S. 798.

105) *Romeanes*, 1998, S. 39 ff.

들은 두 가지 이유에서 서로 양립할 수 없다는 주장을 펴고 있는 바,

전자(Zero-Tolerance Policing)는 강력한 법집행의 강조와 공식적인 형사사법절차의 사용을 의미하며, 후자(Problem-Oriented Policing)는 단순히 징후를 피상적으로 처리하기 보다는 경찰이 보다 광범위한 전술들의 사용을 통하여 경찰의 목표들을 달성하고, 지역사회와 관계기관들과 긴밀하게 조화를 이루면서 직무를 수행하고, 문제의 원인을 강조하면서, 오랫동안 문제를 해결하기 위해 노력하는 것으로 경찰을 이해한다.¹⁰⁶⁾

Zero-Tolerance Policing에 대한 논의가 기본적으로 Broken-Window이론에 근거하고 있다는 것은 당연하고, 이 이론은 매우 매력있는 이론이지만 Broken-Window이론과 심각한 범죄사이에 우연한 연관성(casual link)이 아직 증명되지 않았다고 한다.¹⁰⁷⁾ Zero-Tolerance 스타일 경찰전략은 Broken-Window이론을 부적절하게 해석한 것에 기초하고 있다고 비판하는 견해도 있으며, 그 철학의 보다 더 정확한 반영이 필요하다고 역설하는 견해도 있다.¹⁰⁸⁾

뿐만 아니라 Zero-Tolerance Policing 스타일의 경찰활동을 응용하고 있는 영국에서도 이 이론에 대해 강한 비판이 제기되고 있는 바, Zero-Tolerance Policing에 근거를 둔 이러한 전략들과 범죄양상에 있어서 어떠한 명백한 감소간에 직접적, 객관적(objective)인 연관성을 지지하는 증거가 부족할 뿐만 아니라 1970년대나 1980년대 초반 영국에서 런던경시청 경찰관들에 의해 추구되었던 실패한 군대스타일로 회귀하는 전략들이라고 인식하고 있는 경우도 있다.¹⁰⁹⁾

Zero Tolerance가 경찰과 흑인사회 그리고 다른 소수그룹들간의 관계에 있어서 더욱 더 악화를 초래할 수 있다는 점에 큰 위험이 도사리고 있다. 어떤 지역에서는 흑인과 소수민족이 불심검문을 당한 다른 사람들의 두 배에 달했다는 보고가 있으며, 1980년대 초반에 발생했던 폭동이 부분적으로는 거리에서 흑인들에 대한 Zero-Tolerance의 결과였다는 것이 설득력있게 주장될 수 있다.¹¹⁰⁾ Zero Tolerance 스타일의 경찰활동은 반사

106) Romeanes, Terry, A Question of Confidence: Zero Tolerance and Problem-Oriented Policing, in: Zero Tolerance Policing, ed. by Burke, R.H., 1998, S. 41.

107) Wadham, John, Zero Tolerance Policing: Striking the Balance, Right and Liberties, in: Zero Tolerance Policing, ed. by Burke, R.H., 1998, S. 50.

108) *Knights, Bob*, 1998, S. 91 ff.

109) *Burke*, 1998, S. 12.

회적 인물에 대한 차별과 더 나아가서는 사회로부터 배제와 고립을 의미할 것이라는 주장도 있다.¹¹¹⁾

다. 독일 Hans-Dieter Schwind 교수의 평가

범죄발생 숫자의 지속적인 감소로 1996년에 뉴욕은 1970년대의 수준으로 다시 도달했으며, 1997년에는 1968년 수준으로 내려갔다. 이러한 결과로 이끌었던 이 방법들은 물론 미국에서도 찬성만을 불러일으키지는 않았다. 물론 뉴욕의 대다수 시민들은 경찰의 그러한 조치들에 기본적으로 동의를 한 것처럼 보인다: 아마도 삶의 질을 본질적으로 제한하는 고통의 한계가 미리 상당히 넘어섰으며, 거기서 시민들의 대다수에 의해 구제책의 모든 형태가 환영을 받았기 때문이다.

미국에서도 (개별화된) 비판을 불러 일으켰던 경찰활동 쪽으로 다음과 같은 내용들이 속한다:

-철저하고 과감한 축출방식(과감하게 내몰아내는, rabiate Vertreibungsmethoden-Rollkommandos-heavy squad), 독일에서는(비례성의 원칙에 背馳 되는) 아마도 권리 침해의 단계이며, 경찰스캔들을 불러일으킬 수 있을 정도이다.

-대량의 刑事訴追(massive Strafverfolgung), DER SPIEGEL紙 1997년 29호 에서 다음과 같은 기사제목으로 실렸던, “추적하고, 체포하고 신속하게 구금하고”¹¹²⁾: 예를 들면, 지하철에서 붙잡힌 무임승차者는 항상 그에 대해서 값을 치러야 한다, 길게는 5일까지 경찰서 유치장에 감금되며, 그렇게 함으로써 그의 직장을 잃게 된다.¹¹³⁾

-엄격한 경영(관리)방식, 이 나라에서는 계획에 기초하여 인사위원회를 곧바로 소집하는: 어떤 성과도 제시할 수 없는 경찰관들은 (원칙에 상응하게) 해고된다; 이러한 방식으로 경찰의 단체정신(단체적 일체감, corporate identity)이 아마도 소멸된다.¹¹⁴⁾ 同교

110) Wadham, 1998, S. 52.

111) Wadham, John, 1998, s. 53.

112) DER SPIEGEL Nr.29/1997, S. 126.

113) Schwind, 1998, S. 301.

114) Schwind, 1998, S. 301 f.

수는 도시 또는 지역사회를 위해 우선적인 문제해결자로서 경찰관들을 보았던 공급자 지향의 Community Policing은 포기되어졌다고 평가하고 있다.

라. George L. Kelling 교수의 평가

G. Kelling 교수는 Zero-Tolerance가 ‘좋은 경찰활동에 관한 고도의 자유재량적 성질’을 인정하는 데 실패할 것이라고 믿고 있다.¹¹⁵⁾ 그는 최근 런던에서 사회·시장적 토대(Social Market Foundation)라는 강연을 하면서, “그것이 영국에 있던 미국에 있던 간에, 훌륭한 경찰관들은 그들의 재량을 매우 현명하게 행사한다”고 말했다.

Kelling 교수는 1970년대 도보순찰에 관한 실험의 일부로서, 그가 런던에 있는 맨체스터와 글래스고우를 경찰관과 함께 걸어갔을 때, 영국에 있는 한 (순찰)구역(beat)을 거닐었다. 그는 경찰관들이 순찰했던 방식이 미국과 영국사이에, 그리고 미국의 한 州에서 다른 州에 걸쳐 다양했는지를 알아보기 원했다. 특별히, New Jersey의 Newark 거리에서 그가 본 것은, 경찰관들이 무질서의 문제를 다루어야 하는 방식에 관한 논쟁상태였는데, 오늘날까지 여전히 언급되는 특별한 논문을 위해 후일 중요한 암시가 되었다.

‘Broken Window’는 1982년 3월 Atlantic Monthly라는 잡지에서 발표되었다. 그리고 그 이론은 James Wilson이라는 동료 범죄학자와 공동으로 저술되었다. 수리되지 않은 깨어진 창문은 아무도 돌보지 않고 더 많은 피해로 나아가게 된다는 신호이며, 무질서적 행동이 아무도 신경쓰지 않은 상태로 남게된다는 것은 아무도 돌보지 않고(신경쓰지 않고) 심각한 범죄로 나아가게 된다는 신호라고 언급하고 있다.

James Wilson의 흥미를 번득이게 하였고, 그들이 함께 Broken Window를 집필했던 것은 이러한 假定이었다. “만약에 당신이 심각한 범죄들을 해결하기를 원한다면, 더욱 더 심각한 범죄들에 포커스를 맞추기보다는 오히려 거리에서의 무질서를 다루어야 한다는 것이 정책의 의미들이다”라고 Kelling 교수는 말했다.¹¹⁶⁾

“그 당시 뉴욕市에는, 주거침입절도가 사실상 처벌대상에서 제외된 것이나 다름없었

115) Hayes, 1997, S. 16.

116) Hayes, S. 17.

다. 아무도 그것을 수사하려고 하지 않았다. 당시에는 ‘심각한 범죄들’인 강간, 살인, 강도 기타 등등을 해결하려고 하였기 때문에 기본적으로 주거침입절도나 자동차절도범죄로 경찰관을 집으로 부른다는 것은 대단히 어려운 상황이었다”고 그는 말했다.

그 논문을 발표한 후로 Kelling교수는 보스톤에서 이웃주민간 범죄통제단체(Neighborhood Crime Control Groups)에서 일하고 있었다. 그는 ‘주거침입절도와 강도범죄에 관하여 논의하기를 원하는’ 지역공동체의 모임에 경찰관들이 참석하도록 해야 한다는 것을 상기했다. 지역 주민들의 관심사들은 약간 달랐으며, 많은 사람들은 특별히 ‘Broken-Window’라는 논문에 관해서 언급하였다. 그들은 말하기를: “이웃에서 일어나는 매춘행위들은 아이들 앞에서 남편을 어리둥절하게 하는 것이다”. 만약에 그들이 경찰에 대해서 동정적이라면, 그들은 말하기를: “글쎄요, 우리가 보기에는 경찰이 너무 바쁜 것 같아요”; 또는 만약에 그들이 다소 적대적이라면, “경찰이 그것을 해결할 수 없거나 또는 그들이 신경쓰지 않을 거예요”라고 이웃 주민들이 말했다고 한다.¹¹⁷⁾

“반응해야 할 두 번째 그룹은 경찰관들인 바, 그들은 사람들을 두 그룹 -경찰과 다른 나머지-으로 나누기를 원하고 있다”고 Kelling교수는 말했다. 그의 논문은 그의 지위를 변모시켰다. “나는 경찰관들과 함께하는 모임에 참석하였다, 처음으로 그들은 나를 ‘우리’라는 공동체의 한 부분으로 포함시켰다”라고 그는 말했다. 지위에 있어서의 변화는 그 이론을 실무에 적용시키는 쪽으로 바꾸는 데에는 아무런 역할을 하지 못했다, 부분적으로 그가 말하는 ‘yes buts’-“예, 그러나 상당히 심각한 범죄가 있는데요. 예, 그러나 911 신고전화는 있는데요. 예, 그러나 경찰이 시민과 밀접하게 친근하게 근무(일)한다면, 경찰은 그 시민들과 그들이 접촉함으로써 부패될 것입니다”-라는 것은 미국 경찰활동의 방식이었다.

반응해야 할 세 번째 그룹은 Kelling교수가 ‘Elites’라고 부르는- 소위 형사사법의 전문가들, 정치가들, 매스미디어 그리고 고위경찰간부들-사람들이다. 그들은 Kelling을 파시스트라고 믿었다. 어떤 저자가 쓰기를: Kelling과 Wilson은 가정주부와 같은 멘탈리티를 가지고 있으며, 모든 것을 위해서 한 곳을, 그 한 곳에서 모든 것을 지향하고 있다고 한다.

117) Hayes, S. 17.

대로변에서(공공장소)에서 방뇨하는 것이 그들의 문화적 전통의 표시라고 말하는 미국의 그 어떤 문화적 그룹도 알지 못하는 것이 나는 유감이라고 그는 말했다. 꼭 죄는 의상을 한 매춘여성들이 그들이 지키고 보호하기를 원하는 그들의 문화적 전통의 표시라고 말하는 그 어떤 그룹도 알지 못하며, 사실상, 불법적인 행위에 관해서 그리고 그것이 반드시 중지되어야 한다고 하는 광범위한 여론의 일치가 존재하는 것에 관해 얘기하였다.

그 이론을 검증하기 위한 첫 번째 기회가 뉴욕 지하철 시스템에서 왔다. “지하철에는 심각한 범죄가 있었다. 그리고 문제가 무엇인지를 그들이 안다고 모든 사람들은 생각했다”고 Kelling교수는 말했다. 뉴욕타임즈(New York Times)는 그것은 집이 없기 때문이라고 이해했으며, 경찰 역시 그 문제를 주거부정으로 이해하였고, 이 주거부정 인구 문제를 어떻게 해결할 것인가에 관해 모든 시도들이 취해졌다. 사실 문제는 주거부정이 아니었다. 문제는 일단의 사람들 즉, 주거부정인 사람들의 극히 일부의 사람에 의해 저질러지는 무질서적 행위이었다고 그는 생각했다.

그 당시 1990년 W. Bratton은 뉴욕시의 교통경찰 책임자(Commissioner of the Transit Police)로 임명되었으며, 그는 Kelling 교수가 연구하던 그 아이디어를 실행하기 시작했다. “범죄는 곧바로 줄어들기 시작했고, 뉴욕의 지하철에서는 범죄가 더 이상의 심각한 문제가 아니었다. 그곳은 질서정연한 곳이며, 통계적으로 범죄는 거의 80%나 줄어들었다”고 Kelling교수는 말했다.¹¹⁸⁾

나중에 Bratton은 뉴욕시 경찰청장이 되었다. 그리고 그는 똑같은 몇 가지의 원칙들을 적용하기 시작했다. 비슷한 결과와 함께, 1992년과 1993년에는 2,400여건의 살인사건이 발생했다.¹¹⁹⁾ 그런데 1996년에는 1,000건 이하로 떨어졌으며, 1997년 2/4분기에 있어서는 31%나 더 감소하였다.

“지금 나는 흥미로운 일이 벌어지고 있는 다른 도시들에 대해서도 역시 말 할 수 있다”고 Kelling교수는 말했다. “보스톤은 매우 흥분되어 있다. 1995년 17건의 사건이 발생한 이래, 청소년들에 의한 어떠한 총기사용 살인사건도 없었다. 이것은 사회

118) Hayes, 1997. S. 18.

119) Hayes, 1997. S. 18 f.

복지관청을 포함한 경찰, 검찰 그리고 연방검찰청 등등의 기관간의 강력한 협력의 직접적인 결과이다. 우리는 미국에 있어서 범죄통제 전략에 있어서 기본적인 변화를 보고 있는 것이다.”¹²⁰⁾

4. 뉴욕경찰의 주요 범죄통제 정책 (Crime Control Strategies)

가. 서 설

뉴욕시 경찰청에서는 범죄감소와 삶의 질을 해치는 무질서추방을 통해 법과 질서회복을 경찰정책의 방향과 목표로 삼고, 줄리아니시장과 브래튼경찰청장의 지원과 지휘하에 거시적이고 미시적인 범죄감소·통제 전략-범죄감소를 위한 원칙수립과 이를 수행하기 위한 전략, 전술들, 그리고 경찰활동의 성과를 평가하기 위한 척도의 활용-들을 개발, 이를 꾸준히 실행해왔다. 그 결과 많은 부분에서 성공적인 결과를 얻었다고 평가받고 있다. 이러한 성과는 범죄문제 해결을 위한 거시적인 범죄학적 배경(Broken-Window Theory and Zero-Tolerance Policing 등)을 토대로 한 일관성있고 지속적인 법집행과 경찰조직 개혁의 성과가 뒷받침되었기 때문에 가능한 것이다.

이에 본장에서는 거시적인 범죄통제 전략들과 경찰활동 평가의 척도로 적극 활용되었던 Compstat시스템 등에 관해서 살펴보기로 한다.

나. 4가지 범죄감소 원칙들(Crime Reduction Principles)¹²¹⁾

- 범죄대책(투쟁)을 위한 뉴욕경찰의 “모델”

(1) 정확하고 적시성 있는 정보(Accurate and timely intelligence)

가능하면 범죄발생시간과 발생장소에 가까운 적극적인 정보수집과 수사활동이 있

120) Hayes, 1997, S. 19.

121) Binninger, Dreher, 1998, S. 25.

어야 한다.¹²²⁾ 만약에 경찰이 효과적으로 범죄와 범죄사건에 대응한다면, 조직의 모든 수준에 있는 경찰관들이 특별한 범죄유형이 언제 일어나고, 어떻게 그리고 어디서 그런 범죄들이 저질러지는 지, 그리고 누가 범인인지에 대해 정확한 지식을 가졌음에 틀림없다. 범죄에 대한 효과적인 경찰대응 가능성도 범죄정보에 관한 정확성과 비례하여 증가한다.¹²³⁾

(2) 효과적인 전술들(effective tactics)

유연하고 범죄상황에 알맞는 그리고 시험대 위에서 지속적으로 존재할 수 있는 전술들의 적용이 있어야 한다.¹²⁴⁾ 효과적인 전술들이 기대된 범죄감소의 결과를 가져오게 하기 위하여 신중하게 고안되었다. 그리고 이러한 것들은 그들의 정확하고 적시성 있는 범죄정보로부터 애써 수집된 정보를 연구하고 분석함으로써 개발된 것이다. 범죄문제와 삶의 질 문제를 바꾸어놓는 것을 피하기 위하여, 그리고 지속적인 변화를 가져오기 위하여, 이러한 전술들은 그들이 확인한 범죄경향을 바꾸기 위하여 포괄적이고 유연하게 그리고 적용할 수 있어야 한다.¹²⁵⁾

(3) 경찰력과 장비의 신속한 배치

(rapid deployment of personnel and resource)

신속한 경찰의 대응과 끊임없는 경찰조치가 있어야 하며, 평가가 뒤따라야 한다.¹²⁶⁾ 한번 전술적 계획이 개발되었다면, 경찰력 소집과 다른 필요한 자원들은 신속하게 배치되어야 한다. 비록 어떤 전술적 계획들이 오로지 순찰부서 경찰관들에게 관련되더라도, 가장 효과적인 계획은 여러 다른 부서와 집행기능으로부터 차출된 경찰관들이 그 문제

122) *Binninger/Dreher*, 1998, S. 25.

123) URL:<http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/chfdept/reduction.html> 2000. 05. 24.

124) *Binninger/Dreher*, 1998, S. 25.

125) URL:<http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/cfddept/reduction.html> 2000. 05. 24.

126) *Binninger/Dreher*, 1998, S. 25.

를 해결하기 위하여 하나의 Team으로서 함께 근무하는 것을 필요로 한다는 것은 경험적으로 증명되고 있다. 범죄와 삶의 질 문제에 대한 존속가능하고 포괄적인 대응은 일반적으로 순찰경찰관, 수사관들 그리고 지원인력이 그들의 전문적 기술과 자원을 잘 조정된 노력안에서 가지고 있을 것을 요구한다.¹²⁷⁾

(4) 가차없는 추적과 평가(relentless follow-up and assessment)

이 마지막 조치는 기본적으로 “Zero Tolerance”라는 구호아래 경미한 범죄나 질서위반사범에 대해서도 경찰의 아주 엄격한 진압적 조치를 서술한다.¹²⁸⁾ 어떤 문제-해결노력에 있어서처럼, 엄격한 추적과 평가 진행절차는 기대된 결과들이 실제로 달성되었는지를 확인하기 위하여 절대적으로 필수적이다. 이러한 구성요소들의 평가는 또한 그들이 특별한 전술적 대응들의 실행가능성을 평가하도록, 그리고 일련의 전술개발 노력속에서 그들이 얻을 수 있는 지식을 조합할 수 있도록 허용한다. 어떻게 잘 특별한 전술들이 특별한 범죄 또는 삶의 질 문제를 잘 해결했는지를 앞으로써, 그리고 전술적 대응의 어떤 특별한 요소들이 가장 효과적으로 기능을 했는지를 앞으로써, 미래의 유사한 문제들을 위하여 효과적인 대응을 보다 더 잘 수립하고 실행할 수 있게 된다. 일단 문제가 해소되면, 추적과 평가절차는 또한 그들에게 새로이 확인된 도전들에 대응하기 위하여 자원을 재배치할 수 있게 해준다.¹²⁹⁾

다. 새로운 범죄통제 전략들

(Crime Control and Quality of Life Strategies)

1994년 4월이래, 뉴욕경찰은 범죄통제와 삶의 질 전략(Crime Control and Quality of Life Strategies)을 개발, 소개하였다. 경찰은 8가지 경찰전략 서류(eight Police Strategy documents)들을 순경찰관청에 걸쳐 출판하고 그 내용을 개별적으로 집단적으

127) URL:<http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/chfdept/reduction.html> 2000. 05. 24.

128) *Binninger/Dreher*, 1998, S. 25.

129) URL:<http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/chfdept/reduction.html> 2000. 05. 24.

로 전파하였다. 이러한 복합적인 전략들은 뉴욕경찰이 범죄를 감소시키고 시민들과 방문객들에 의해서 향유되는 삶의 질을 개선하기 위해 노력하는 과정을 지표로 만들었다. 그리고 각 전략들은 그들이 제기하는 문제들의 범위와 크기에 관한 세심한 분석 끝에 개발되었다.

비록 그들이 사용하고 있는 목적, 목표들과 특별한 방법들이 명백하게 서류로 정의, 묘사된다고 하더라도, 지역(precinct)과 순찰구역(patrol borough) 지휘관들이 효과적으로 대응하기 위해 그들에게 필요한 유연성을 허용하도록 전략들은 세심하게 정교하게 만들어졌다.¹³⁰⁾

(1) 뉴욕시 거리에서 총기사용을 중지시키는 것

(Getting Guns off the Street of New York)

뉴욕시 거리에서 총기사용을 중지시키는 전략은 불법적으로 총기를 소지하는 범죄자들이 체포되고 교도소에 수감된다는 확실성 증가의 관점에서 경찰관들이 지역수준에서 무엇을 성취할 수 있는 지를 논의한다. 그리고 왜 과거에 뉴욕경찰의 노력들이 비교적 덜 효과적이었는지를 찾아내게 한다. 그 전략은 그들이 총기거래자들과 폭력범죄에 연루된 다른 관련자를 확인하고 추적하기 위해 기울이는 수사 및 순찰자원들을 재집중시키고 확대시켰다. 그리고 총기수사와 총기사용자 체포에 종사하는 경찰관들에게 제공되는 교육, 훈련을 수정했으며, 논의되었다.¹³¹⁾ 어림잡아 200만정의 불법총기류가 돌아다니고 있었으며, 무기거래자들에 대해 수사가 이루어지며, 범인들은 “신속법원(Schnellgericht: 簡易法院)”에 의해 선고를 받게된다.¹³²⁾

130) *Safir, Howard*, The ComStat, prepared by office of Management Analysis and planning 1997, S. 5.

131) *Safir, Howard*, 1997, S. 5.

132) *Binninger, Dreher*, 1998, S. 25.

(2) 학교와 거리에서 청소년 폭력의 억제

(Curbing Youth Violence in the Schools and On the Streets)

모든 아이들은 공포가 없는 그러한 환경에서 자랄 수 있어야 하며, 폭력과 무질서가 없는 그러한 분위기에서 교육을 받을 기회를 가진다는 것을 확신하는 줄리아니시장은 이러한 목표를 달성하기 위해 학교와 거리에서 청소년 폭력의 억제전략은 추진하였다. 이 계획은 지역경찰 지휘관들이 그 관할구역안에 소재한 모든 공립학교를 위한 특별한 학교안전계획을 개발하도록 요청하였다. 그것은 순찰자원을 무단결석자에게 투입하고, 그들을 학교로 돌려보내는 것에 재초점을 맞추었다. 그리고 그 전략은 수사관들이 폭력적 청소년에 대해서 적용된 사례들을 강화시키고, 미성년자들에게 충기를 공급하는 자들을 확인하고 체포하기 위해 추가적인 노력을 하도록 위임받았다. 이 전략은 또한 지역에 할당된 청소년담당 경찰관의 숫자를 3배로 늘이게 하였다.¹³³⁾ 약 15% 정도의 상습결석자들이 있으며, 학교와 청소년범죄, 등·하교길에 대한 안전계획, 상습결석자 되돌려보내기에 관한 특별한 자료들이 제공되었다.¹³⁴⁾

(3) 뉴욕시에서 마약거래자 퇴치하기

(Driving Drug Dealers Out of New York City)

同전략은 그들의 Zero-Tolerance 마약정책의 대가를 보여주며, 정복경찰관들을 마약과의 전쟁으로 이끌어냄으로써 불법적인 마약들과 다른 형태의 범죄간의 관계를 제기한다. 특별한 마약수사팀들은 마약관련 행동을 공개적으로 거리로 쫓아내고, 실내의 마약관련 장소들을 폐쇄하기 위해 활용되곤 하였다. 지역의 정복경찰관들은 (마약범죄로부터) 회복된 지역을 지키는 데 활용되었다. 그 전략은 中級 정도의 마약거래자들을 더욱 더 공격적으로 목표로 삼고, 그들의 충기류, 現金性 마약과 자동차를 찾아 뒤쫓는다.¹³⁵⁾ 약물거래장소나 건물에 정복경찰관과 결합된 특별작전팀이 투입된다. 경미한 마약거래자

133) Safir, 1997, S. 5f.

134) Binninger/Dreher, 1998, S. 25.

135) Safir, Howard, 1997, S. 6.

는 벌금형으로 처벌되고, 사용된 자동차는 압류되고, 주거제한이 가해진다. 이 전략의 기본원칙은: Zero-Tolerance(인내는 없다)였다!¹³⁶⁾

(4) 가정폭력의 악순환을 끊기(Breaking the Cycle of Domestic Violence)

同전략은 가정폭력에 대한 조기 경고시스템을 창조했으며, 이러한 광범위한 사회적 문제를 처리하기 위하여 사용되는 인적 자원과 다른 자원들을 증가시켰다. 가정폭력 담당 경찰관과 가정폭력 수사관들은 모든 지역에 임명되었다. 그리고 그들이 소개했던 새로운 가정폭력발생 보고서안에 포함된 정보를 포착하고 분석하기 위해 광범위한 데이터 베이스가 지역과 市전역에 걸쳐 설치되었다. 이 정보시스템은 뉴욕시 경찰관들이 가정의 내력을 추적하고, 만성적인 학대패턴을 확인하고 그리고 적극적으로 중재하는 것을 가능하게 한다. 가정폭력 담당 경찰관들과 수사관들은 필요하다면 범죄수사를 조정한다. 그리고 가정폭력피해자들을 안식처와 적절한 사회보장기관에 입소시킨다.¹³⁷⁾조기경보체계로서 각 지역경찰서별로, 가구담당경찰관이 지정된다. 각순찰근무마다 의심스러운 사람에 대해서 적절한 서류형식으로 관련 내용이 채워진다. Community Policing의 한 요소로서 신고의 평가, 가구담당 경찰관에 의한 조정과 조치들이 취해진다.¹³⁸⁾

(5) 뉴욕시 공공장소를 회복하기

(Reclaiming the Public Spaces of New York City)

모든 형태에 있어서의 무질서를 퇴치하기 위해 십여 가지 이상의 특별한 전술들을 포함하고 있는 이 전략은 여러 관점에서 다른 전략의 결합을 위해 요긴한 것이며, 범죄와 공공의 안전에 관한 그 많은 인식들이 가두의 무질서 조건에 연결되어 있기 때문이다. 처리되지 않은 경미한 공공의 무질서 형태들은 그 자체로 범죄유전적이라는 Broken-Window 이론의 주장에 대체로 근거를 둔 이러한 전략은 시민의식과 사회안정을 市에

136) *Binninger, Dreher*, 1998, S. 25.

137) *Safir*, 1997, S. 5.

138) *Binninger/Dreher*, in: *Die Polizei* 1998, S. 24.

회복시키기 위해 공공의 질서법규 집행을 강조한다. 무질서를 통제함으로써, 또한 그들의 거리들이 안전하고, 범죄로부터 자유롭다는 공공의 신뢰를 증가시킬 수 있다. 전략에 있어서 전술의 많은 대강들은 공공의 무질서와 범죄에 사용된 재산의 몰수, 종국적 또는 일시적 압류를 포함한다. 그리고 이것은 가두에서의 매춘, 고음유발-라디오틀기, 운전자를 놀라게 하는 “강제(협박조)적” 창문닫기(Squeegee pests), 자동차 스피드경주 그리고 다른 공공의 불쾌한 행위들을 포함한다.¹³⁹⁾

방임과 질서교란행위는 기능적인 근린관계를 파괴한다. 안전감은 더욱 나빠진다. 경찰 존재의 가시화와 경찰의 압력은 질서교란과 같은 그러한 종류의 것에 가장 좋은 수단이다. 거리의 노점상, 유인꾼, 소음유발 자동차에 대한 경찰개입, 가두매춘의 행위수단으로 사용된 자동차의 압수, 낙서가 된 것은 하루만에 신속하게 지워진다.¹⁴⁰⁾

(6) 뉴욕에서 자동차관련 범죄줄이기

(Reducing Auto-Related Crime in New York)

그들의 6번째 전략은 자동차절도와 자동차로부터 절도에 대한 그들의 체계적인 범죄 감소 접근에 적용되며, 지역(Precinct)과 순찰구역(Borough) 수준에서 경찰관들, 수사관들 그리고 지휘관들에 의해 수행된 역할을 팔목할 정도로 확대시킨다. 이러한 전략 하에, 지역경찰서 지휘관들은 “chop-shop”¹⁴¹⁾에 대한 따끔한 작전을 주도할 수 있는 권한을 갖는다 -도난된 자동차의 부품을 분해하거나 장물취득의 혐의가 있는 장사-, 그리고 지역경찰서의 수사관들은 다른 해결되지 않은 범죄와 자동차범죄와의 연계성이 있는 자동차 절도범죄 혐의자와 처음으로 인터뷰를 한다. DWI(Driving While Intoxicated: 음주운전), 교통안전 체크포인트들과 같은 그러한 조치들은 도난차량의 확인을 포함할 수 있게 확대되었다. 그리고 각 순찰구역(Borough)의 차량절도 대책팀(Auto Larceny Unit)에 경찰관들의 숫자가 두 배로 되었다.¹⁴²⁾

139) *Safir*, 1997, S. 6.

140) *Binninger/Dreher*, 1998, S. 25.

141) 훔친 자동차를 분해하여 그 부품을 비싼 값으로 파는 불법적인 장사를 일컫는 단어.

142) *Safir*, 1997, S. 6 f.

다른 향상된 내용은 전문적 지원과 조연에 대한 현장 순찰경찰관들의 요청을 위한 자동차범죄(수사)과(Auto Crime Division)의 능력배양과 Mobil Digital Terminal 컴퓨터 시스템(도난차량과 운전자의 면허에 관한 정보와 등록자료에 신속하게 접근할 수 있는)으로 장비가 갖추어진 경찰(순찰)차량의 배치를 포함한다. 즉 순찰차량과 특별작전팀에 수배터미널이 설치되었다.¹⁴³⁾

(7) 부정부패 제거와 뉴욕경찰의 조직적인 청렴성 확립

(Rooting Out Corruption; Building Organizational Integrity in the New York City Police Department)

뉴욕市에서는 과거 20여년이 넘는 동안 1970년대에 있었던 경찰의 부정부패스캔달의 결과로, 뉴욕시는 의식적으로 부정부패의 잠재성이 있는 어떠한 것도 취급할 수 있는 곳에서 경찰을 떼어놓으려고 할 정도로 심각한 문제였다.¹⁴⁴⁾ 同전략은 전대미문의 청렴한(정직한) -그 계급에 있어서 부패 또는 야만성에 관해 완전히 非인내적인-경찰관청(agency)을 창조하기 위해, 권한을 부여하고, 가르치고, 활기를 띠게 하고 그리고 조직의 모든 수준에 있는 경찰관들이 책임감을 갖게 하기 위한 뉴욕경찰의 단호하고 적극적인 전략을 묘사한다.

이 전략의 필수적인 요소는 포섭의 철학이다. 그것은 명료하게 표현된다: 부정부패와 야만성의 문제들은 경찰관청의 모든 구성원의 문제이다. 모든 구성원들은 반드시 이러한 문제를 해결하는 데 있어서 적극적인 역할을 해야 한다. 부정부패하다는 주장에 관한 그리고 팀의 구성원이나 지휘관들의 구성원들에 관계되는 적극적인 부정부패 수사들에 관한 정보는 예를 들면, 수사에 있어서 적극적인 역할을 해야 할 것으로 요청 받고 있는 지휘관들과 현재 공유되고 있다. 이 전략은 부정부패에 관한 고발제기, 사례분석과 청렴성 테스트 절차들을 포함하여, 활기를 띠게 하고, 개선하기 위해 그리고 내부조사(감찰) 기능을 확대하기 위해 취해진 필수적인 조치를 또한 대강 제시하고 있다.¹⁴⁵⁾ 내부조사

143) *Binninger/Dreher*, 1998, S. 25.

144) *Bratton, W.*, 1998, S. 33.

145) *Safir*, 1997, S. 7.

또는 감찰조사 같은 것이 非違경찰관을 추적한다.¹⁴⁶⁾

(8) 뉴욕시 거리질서를 회복하기(Reclaiming the Roads of New York)

同전략은 뉴욕시의 가장 악명높고 가장 짜증나게 하는 문제들 중에 하나를 제기(언급)한다: 그것은 교통혼잡·정체, 환경적·상업적 그리고 삶의 질 문제를 야기한다. 이 전략은 다양한 도로교통상의 집행기능들 뿐만 아니라 교통의 흐름, 보행자와 자동차사고의 감소를 촉진시킬 교통통제부서(Traffic Control Division)를 세웠다. 범죄감소에 그토록 성공적인 4단계 문제해결 접근을 상세하게 반영하는 절차에 있어서, 교통통제부서의 작전들은 이러한 문제를 해결하기 위하여 전문적으로 배치된 경찰관들로부터 교통사고와 문제들에 관한 적시성 있는 정확한 정보가 수집되고 분석되는 교통상황실(Traffic Control Division)을 통하여 조정된다.¹⁴⁷⁾

(9) 경찰의식 개혁 운동¹⁴⁸⁾: 예의바름¹⁴⁹⁾, 전문성과 존경 (Courtesy, Professionalism, and Respect)

이 의식개혁운동은 경찰과 시민과의 관계개선과 경찰의 전문성을 강화하기 위해서 추진된 전략이다.¹⁵⁰⁾ 이 세 가지는 경찰관들의 안전을 강화하는 동시에, 경찰과 공동체간에 긍정적인 관계를 확실하게 하기 때문에 이러한 것들은 효과적인 경찰관청의 품질보증이다. 만약에 범죄를 감소시키고 삶의 질 문제를 개선하기 위한 그들의 임무에 있어서 성공하고자 한다면, 이러한 세 가지 개념들은 경찰관청을 통틀어 실시되어야 한다고 인식함으로써, 공정하고 불편부당하게 법을 집행할 公共의 봉사자로서 그들의 적절한 역할에 관하여 그 구성원들을 교육시키고, 현대 경찰활동에 있어서 수반되는 실제적인 어려

146) *Binninger/Dreher*, 1998, S. 25.

147) *Safir*, 1997, S. 7.

148) 한국경찰이 추진하고 있는 3不, 3禁운동과 비슷한 전략이다.

149) Courtesy라는 단어는 예의바름, 정중함, 공손, 친절함, 호의라는 뜻을 가지고 있다.

150) URL:<http://www.차.nyc.ny.us/html/nypd/html/brass/pc.html> 2000. 05. 24.

움들 뿐만 아니라 적극적인 경찰활동의 측면에 관해 뉴욕경찰은 일반 공중을 교육시킬 명확한 목표들을 수립했다. 공동체 대표들로 구성된 경찰자문위원회(Police Advisory Board)는 예의바름, 전문성과 존경의 이슈들에 관해 경찰관청에 조언하기 위해 그리고 새로운 전문성 기준코드를 개발하기 위해 만들어진 것이다.¹⁵¹⁾

예의바름, 전문성 그리고 존경의 태도를 가르치고 再강조하는 것을 목표로 하고 있는 새로운 교육·훈련 프로그램들이 만들어졌으며, 경험이 많은 경찰관들과 신규임용 경찰관을 위해 좋은 조언자로서 봉사할 퇴임한 前職경찰관 들의 전문성과 식견을 개발하고 있는 중이다. 뉴욕경찰은 예의바름과 전문성과 존경의 메시지를 일반공중 그리고 그 구성원들에게 전달하기 위해 고안된 적극적인 홍보캠페인을 시작했다. 그들은 구성원들이 긍정적 성과를 측정하고, 재강조하고 포상하는 시스템을 통하여 전략의 가이드라인에 따르도록 확실하게 했다. 동시에 그들의 높은 기준들을 충족시키는 데 실패한 사람들에 대해 적절한 규율상의 행위를 부과하기도 했다.¹⁵²⁾ “경찰관 자기인식으로서 정중함, 전문성, 존경”-이러한 단어들은 순찰차위에 쓰여있다.¹⁵³⁾

(10) 사법당국과의 공조¹⁵⁴⁾: 도주자를 법원에 구인하기

(Bringing Fugitives to Justice)

이 전략은 체포되었거나 소환된 적이 있는 그런 사람들의 체포를 촉진함으로써 각각의 선행하는 범죄통제와 삶의 질 전략들과 함께 공동 상승작용을 하도록 고안되었다. 그러나 그들에 대한 고소에 대한 답변을 하기 위해 법정에서 출두하는 것에 실패함으로써 법을 주름지게 한다(법의 권위를 실추시킨다). 범죄나 위반행위로 고소당한 개인들이 법정앞에 출두하는 것에 실패할 때, 판결을 선고받은 그런 사람들이 보석중에 달아나거나, 집행유예와 보호관찰 기간을 무시할 때, 그들은 전체 형사사법체계에 대한 노골적인(뻔뻔스러운) 경멸·경시대도를 보여주는 것이며, 그들이 안전과 질서를 유지하기 위해 의

151) *Safir*, 1997, S. 7 f.

152) *Safir*, 1997, S. 8.

153) *Binninger/Dreher*, 1998, S. 25.

154) *Binninger/Dreher*, 1998, S. 25에서는 법원과의 공동협력(공조)이라는 표현을 사용하고 있다.

존하고 있는 사법체계를 훼손시킨다. 이러한 범죄자들은 정의를 회피함으로써, 공공의 안전을 위협하며, 불필요하게 형사사법체계의 자원을 고갈시킨다. 그들의 미해결된 사례들은 체계를 방해하는 행정적 부담을 지우기 때문에, 도주자들은 또한 다른 사람들로 부터 신속한 정의에 대한 그들의 권리를 빼앗는다. 이 전략은 적극적(공세적)인 추적과 도주자의 체포를 강화시키기 위하여 경찰관청의 도망자 체포기능의 근본적인 재구성, 순찰 근무 수준에서 영장에 의한 체포강화, 새로운 범죄수사 기법의 통합 그리고 도주자를 확인하고 체포하기 위한 다른 지방, 州 그리고 연방 법집행기관들의 자원을 활용하는 것을 포함하여, 뉴욕경찰의 세련된 방법론을 공표하고 있다.¹⁵⁵⁾ 이는 도주자를 재수감하고 신속한 판결선고를 의미하기도 한다.¹⁵⁶⁾

사법당국의 적극적인 협력없이는 뉴욕에서처럼 성과는 현실화되기는 어렵다.

사법당국의 대응이 지체되었거나 심지어 중단되었다면, 그러한 효율적인 통제력마다, 그러한 신속한 체포마다 아무 效果없이 헛되이 소멸되었을 것이다. 사법당국과의 긴밀한 협력에는 뉴욕경찰이 소위 “지역법원 Community Court”라는 제도, 즉 경찰과 법원을 하나의 전기코드로 묶기 위한 “단기 소송절차의 電氣코드와 같은 변형”의 도움으로 시도했던 것이다. 브래튼의 원칙으로 완전히 일치시키기 위하여, “우리가 신속하게 대응할 때만, 그것은 효과를 가진다”고 믿었다. 소위 “Fast Food 사법”의 일종인 셈이다. 법과 질서를 함께 취하기 위해서 추진된 것이다. 맨하탄에 있는 “지역법원 Community Court”에서는 자백한 범인에 대해서는 퍼스널컴퓨터로 판결들이 선고된다. 현장에서 조금 지나서 형벌이 범행에 뒤따르며, 그 형벌은 곧바로 다가오게 된다. 그것은 부분적으로 같은 건물에서 실행될 수 있는 그 사무는 종종 단지 공공의 사무이다. 이러한 새로운 형사소추와 형벌집행 개념은 경미한 범죄에 대한 일종의 近隣法院(Nachbarschaftsgericht)이다.¹⁵⁷⁾

“누군가가 자신의 잘못을 시인한다면, 뜨거운 스-프를 제공받고, 그리고 필요한 약물적 도움과 다른 충고를 받는다.” 형을 선고받은 자의 상당한 부분은 바로 당일(같은 날짜에) 勞役隊(Arbeitskolonne, 사회봉사명령의 일환)로 편성된다. 푸른 Overalls와

155) Safir, 1997, S. 8.

156) Binninger/Dreher, 1998, S. 25.

157) Binninger/Dreher, 1997, S. 330.

Leuchtwesten에서 “Mirtown Community Court”라는 표제의 옷을 입은 것을 도처에서 발견할 수 있으며, 거리에서 질서를 교란한 자는 Times Square주변에서 쓰레기를 모으고, 화단을 질서정연하게 정리하고 낙서된 곳을 다시 칠해야 한다.¹⁵⁸⁾

5. Compstat 시스템의 활용

가. 도입배경 및 목적

(1) 도입배경

줄리아니가 추가적인 경찰력 증원, 조치들과 장비들을 위한 재원을 기꺼이 제공하겠다는 결정을 하면서, 범죄를 목표로 삼으라는 명령과 함께 William Bratton을 경찰청장으로 임명하였다. 윌리엄 브래튼은 이러한 명령을 소위 Compstat라고 알려진 컴퓨터화된 관리시스템을 뉴욕경찰에 소개하면서 (시장의) 이 명령을 실현해나갔다.¹⁵⁹⁾ 브래튼은 분권화된 지역경찰서 지휘관들의 책임성(Accountability)을 강화시키기 위해 Compstat Meeting을 소개했다. 그 Compstat Meeting은 또한 통계적 분석을 강조하며, 뉴욕경찰이 해야 할 임무를 “범죄와 무질서 그리고 범죄에 대한 공포를 감소시키는 것”으로 정의했다.¹⁶⁰⁾

경찰관청의 집행부와 작전부서이 책임자(지휘관)들 간의 정보의 흐름을 증가시키기 위한 수단으로서 매주 범죄전략회의를 개최하기 시작했다. 뉴욕시경의 특수용어로, Compstat(Computerized Statistics) Meeting으로 일컬어지고 있다. 매주 Comp-Stat 리포트안에 포함된 통계적 분석을 근거로 이루어지는 많은 토론이다.¹⁶¹⁾ 1994년 4월부터 매주 마다 “범죄통제전략회의: Crime Control Strategy Meetings”가 뉴욕경

158) Binninger/Dreher, 1997, S. 330.

159) Burke, 1998, S. 20.

160) Pollard, Charles, Zero Tolerance: Short-term Fix, Long-term Liability? in: Zero Tolerance: Policing a Free Society, ed. Norman. Dennis, 1997, S. 52.

161) Pollard, 1998, S. 52.

찰 지휘본부(Commanding Raum, 상황실) 사무실에서 개최된다.¹⁶²⁾ Compstat 운영 부서는 제2차장(副청장, 경찰관 신분) 산하 소속이며,¹⁶³⁾ 전술적 계획과 범위에 대처 하기 위해 자원의 배분을 가능케 하는 임시적 범죄통계의 단편을 뉴욕경찰에 제공하 기 위해 고안된 것이다. Compstat시스템은 경찰직무 수행성과의 독특한 기본토대로 서 가치있는 것이다.¹⁶⁴⁾

(2) Compstat 시스템의 지향목적

이러한 Compstat(범죄통계분석)시스템이 지향하는 목적은

- 범죄투쟁 및 대책(Bekaempfung der Kriminalitaet)
 - 질서위반 및 교란자에 대한 대책(Bekaempfung von Ordnungsstoerungen)
 - 범죄에 대한 공포감소(Reduzierung der Kriminalitaetsfurcht)
 - 시민들의 안전감 강화(Staerkung des Sicherheitsgefuehl der Bevoelkerung)
- 이다.¹⁶⁵⁾

나. Compstat Meeting의 범죄통제 전략적 유용성

Compstat부서는 경찰청장과 제2차장(부청장)에게 주요한 범죄에 대한 자료수집과 분석을 할 수 있게 비판적 정보와 살인범죄통계, 지구경찰서 간부들의 인적사항 등을 제공한다. Compstat부서는 뉴욕시 전역에 걸쳐 범죄발생 지역 電子pin-map을 만들어 낸다. 총기사용 범죄, 살인범죄 그리고 다른 중요한 범죄들의 지리적 위치를 분석한다. 고도로 발전된 컴퓨터화된 범죄추적 방법을 개발하고, 경찰청장을 위해 브리핑이나 보고자료들을 제공한다. 그 외에도 Compstat부서는 체포활동, 모방범죄에 대한 대응, 편견범죄 그

162) Safir, 1997, S. 1.

163) Binninger/Dreher, 1997, S. 330.

164) 부청장(Chief of Department, 정복경찰관 산하에 순찰국, 수사국, 조직범죄통제국, 주택경찰국, 교통국 등이 소속되어 있다.

165) Benninger/Dreher, 1998, S. 24.

리고 범죄전략들의 실행을 모니터링하면서 현장지휘의 범죄투쟁 효과성을 측정하기 위해서 설치·운용되는 것이다.¹⁶⁶⁾

매주에 2번씩 개최되는 Compstat회의는 지역경찰책임자들에게 그들의 컴퓨터로 Up-date된 범죄통계를 재평가하고 범죄감소를 달성하기 위해서 그들이 하고자 하였던 것을 연관시키기 위한 준비가 요구되었다.¹⁶⁷⁾ 역사상 처음으로, 뉴욕경찰은 범죄통계와 이에 대한 법집행 노력을 지휘하는 핵심적인 법집행관들의 정규적인 Meeting을 사용하고 있는 중이다. 과거에는 범죄통계가 종종 月別로 지체된 사건이었으며, 그래서 범죄통제의 이니셔티브들이 제대로 성공했는지 아니면 실패했는지에 대한 감각도 그렇게 뒤떨어졌었다. 범죄(발생)민원에 대한 비교통계가 알려짐으로써, 지금은 Compstat 숫자들 안에서 每週 방향전환이 있다. NYPD의 지휘관들은 개인회사(조합, 영리기업)가 이익과 損失에 기울이는 탐욕스러운 정도의 똑같은 관심을 가지고 매주 범죄동향을 지켜본다.

범죄통계는 경찰관들이, 지역경찰서마다 그리고 경찰 전체가 어떻게 잘하고 있는지를 나타내는 뉴욕경찰의 기본적인 잣대이자 가장 좋은 척도가 되었다.

1주에 두 번씩 개최되는 “Compstat Meeting”에서, 뉴욕경찰의 최고 집행부 간부들은 도시의 여러 지역으로부터 참석한 지역경찰서 책임자들과 수사팀의 책임자들이 서로 돌아가면서 만난다. 이 회의들은 최근의 범죄동향과 기술계획들, 그리고 자원의 배분 논의를 가차없이 엄밀하게 조사하는 성격을 가진 회의들이다.

경찰관서의 집행부와 작전팀의 책임자들 간에 정보의 흐름을 증가시키기 위한 수단으로서, 범죄와 삶의 질에 관한 법집행 정보의 흐름에 대해 특별히 강조하면서, 뉴욕경찰은 매두 범죄통제 전략회의를 이끌어 나가기 시작했다. 이러한 회의는 지역의 경찰책임자들에게 중요한 재량과 그들의 지휘명령을 적절하게 관리하기 위하여 필요한 자원을 제공하면서, 책임감을 강화시킬 수 있는 광범위한 상호작용적 관리전략에 없어서는 안될 중요한 단면이다. 그것은 또한, 그들의 책임지역 범위 안에서 범죄와 삶의 질 조건들을 그들이 알고 있다는 것과 뉴욕시경의 10가지 범죄와 삶의 질 전략들이 경찰관청을 통하

166) URL:<http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/chfdept/Compstat.html> 2000. 5. 24.

167) Bratton, 1998, S. 38.

여 완전히 실행되었다는 것을 확실하게 해준다. 회의들은 다른 책임자들(commander)과 함께 성공적인 범죄감소 기술들을 공유하면서, 그들이 직면하는 문제를 지역책임자와 다른 작전팀장들이 경찰관청의 최고 집행부에 전달하는 포럼으로서 역할을 한다. 이 과정은 최고 집행부들이 지역과 작전팀의 범위 안에서 이슈들과 행동들을 조심스럽게 모니터하고, 중간 관리층의 기술과 효과성을 평가하고, 범죄를 감소시키고 경찰집행을 개선하기 위하여 필요한 자원을 적절하게 할당·배분하도록 허용해 준다.

뉴욕경찰관내에 광범위하게 퍼져 있는 지역 경찰책임자들을 정력적으로 일할 수 있게 하는 즉각적인 책임감을 창조하면서, 지역 경찰서의 책임자들은 Compstat Meeting에 최소한 5주에 1번 꼴로 그들의 성과를 제시하도록 되어있다.

지역 경찰이 범죄문제에 대해 주도권을 가지려고 했는 지의 여부는 실제로 개별적인 지휘에 달려있었다. 그리고 그것을 행한 사람들을 위한 많은 격려는 없었다. 오늘날 범죄문제를 해결하기 원하는 지역경찰서장들은 뉴욕경찰이 그들의 노력을 지원하고 있는지를 안다. 지역 경찰서장들은 그들의 성과에 대한 책임이 있을 뿐만 아니라, 그 성과에 대해서 포상을 받는다. 그것은 그들이 할 수 있는 방법에 있어서 역사적인 변화이다.¹⁶⁸⁾

8가지 범죄와 삶의 질 전략들이 뉴욕시 경찰관내 전체에 걸쳐 실행되었다.

이 절차는 최고 집행부로 하여금 지역과 작전부서안에서 이슈와 활동들을 조심스럽게 모니터하고, 중간관리자들의 기술과 효과성을 평가하고, 범죄감소와 경찰성과를 개선하기 위해 필요한 자원을 적절하게 배분할 수 있도록 해준다. 이 범죄통제 시스템의 성공과 범죄통제와 삶의 질 전략들은 뉴욕경찰이 1993년이래 성취해왔던 괄목할만한 범죄감소에 의해서 증명되었다. 이러한 감소들은 유니폼과 효율적이고 효과적인 4가지 기본적인 범죄감소 전략의 응용덕으로 돌릴 수 있다.¹⁶⁹⁾

뉴욕시 경찰청의 순찰국, 수사국 및 조직범죄통제국을 오랫동안 분리시켰던 장벽들이 무너지고(해체되고), 그리고 새로운 협동정신이 적당한 자원의 절약과 신속한 배치로 귀결된다. 비록 도처에 전략적 가이드가 지역경찰서로 내려간다고 해도, 그 전략을 실행할

168) URL:<http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/3100/newnypd.html> 97. 08. 12.

169) Safir, 1997, S. 1.

수 있는 많은 전술들은 지역 경찰서의 책임자들, 팀장들, 그리고 비간부 경찰관들(rank-and-file police officers)과 수사관들로부터 위로 올라간다.

4주마다 주기적으로 개최되는 “Compstat”에서 모든 새로운 전술 또는 프로그램의 효과성이 신속하게 평가된다. 실패한 전술은 더 이상 존재할 수 없으며, 성공한 전술들은 신속하게 다른 지역경찰서로 똑같이 전파된다.

“내 지식으로는 그전에 한 번도 해보지 않은 뭔가를 하고 있는 중이다”라고 전임 차장(부청장) Anemone이 평가했으며, 그와 함께 Compstat Meeting의 공동의장인 작전 담당 次長 잭-마플은 “그것이 마치 실제의 전쟁인 것처럼, 우리는 범죄에 대한 전쟁을 수행하고 있다. 당신은 우리가 현장정보를 수집하고, 조건들을 변화시킬 수 있는 전술들을 적용하는 방식으로 그것을 평가할 수 있으며, 그러한 방식으로 우리가 하고 있는 일의 효과성을 계속적으로 평가한다. 그것은 오늘날 일상적인 절차이며, 일년에 한 번 하는 이벤트가 아니다. 전술적 접근에 있어서 뉴욕경찰은 몇 년 안에가 아니라 몇 주안에 근본적인 변화를 만들 수 있다.”고 말했다.

다. Compstat 회의

(1) Compstat 회의절차 및 내용

매주에 기본적으로 뉴욕시 경찰청 산하 76개 각 지역경찰서, 9개의 주택경찰 서어비스 지역들, 12개의 운송구역으로부터 모인 인사들은 문서로 된 특별한 사건들, 범죄패턴과 경찰활동들에 관한 개요뿐만 아니라 그 주중에 발생한 범죄상황, 체포와 소환활동들에 관한 통계적 요약을 편집한다.

범죄와 법집행 행위들이 발생했던 특정한 시간과 특정한 장소를 포함하는 이러한 데이터는 市전체의 데이터베이스로 합쳐지고, 제2차장(부청장) 산하에 있는 Compstat부서로 전송, 저장된다. 이 데이터는 컴퓨터에 의해서 분석되고, Compstat 리포트가 생성된다. 이 Compstat 리포트는 각지역(precinct)에서, 순찰근무지역(Borough)에서 그리고 市전역 수준에서의 범죄로 인한 민원(Crime Complaint), 체포행위들을 포함하고 있다. 그리고 다른 성과척도들에 관한 상세한 요약을 제시한다.

이러한 자료들은 지난해의 활동들과 비교하면서, 週에서-日, 이전의 30日 그리고 年에서-日기초 위에서 제시된다. 지역경찰 책임자들과 경찰관청의 최고 관리자들은 일탈행위들과 예외적인 것들뿐만 아니라 새로이 등장하는 그리고 확립된 범죄경향들을 쉽게 식별할 수 있다. 그리고 지역책임자들간에 쉽게 비교를 할 수 있다. 각 지역은 또한 민원과 체포 범주안에서 서열이 매겨진다.

同회의에서 주장된 문제들에 답하기 위해, 지역경찰책임자들은 다른 관할구역에 배치된 수사관들과 다른 사무실의 대표자들을 함께 대동하기 시작했다. Compstat회의는 내부 부서간의 기능적 조정을 강화시켰다.¹⁷⁰⁾

Compstat회의는 뉴욕시 경찰청의 상황실(War-Room, 전쟁상황실을 방불케함)에서 rochlehu, 이곳에는 컴퓨터로 지원되는 대형 스크린과 범죄통계를 보여줄 수 있는 다른 장비들이 있다.¹⁷¹⁾ 체포·수감된 사람에 대한 보고는, 경미한 범죄에 대해서조차, 현재 표준적인 관행이다. 최근에는 현장정보가 뉴욕경찰의 보관창고를 매우 증가시키고 있는 중이다. 컴퓨터 Pin Mapping과 다른 최신의 범죄분석 테크닉들은 범죄패턴의 조기확인을 가능케하는 뉴욕경찰의 레이더 시스템으로 기능 중이다.

각 관할지역(뉴욕은 8개의 區로 나누어져 있다)마다 돌아가면서 교대로 그 구역의 경찰책임자들과 이틀 전에 미리 우선적으로 관계된 근무지가 알려진 그 경찰관서의 지휘부와 함께 선발된 그들은 호출된다.¹⁷²⁾ 지역경찰책임자, 그들 자신은 뉴욕경찰의 범죄감소전략을 수행한 것에 대한 주요한 포인트가 되었으며, Compstat회의와 이와 관련된 활동들은 그들의 노력을 위한 엔진이 되었다.¹⁷³⁾

범죄전략 회의들은 1주일에 2번씩 하이테크 회의 장비가 갖추어진 경찰본부에서 오전 7시부터 10까지 Command and Control Center(지휘통제센터)에서 소집, 개최된다. 이러한 회의들에는 부여된 순찰구역(Patrol Borough)안에 있는 지역경찰(76 Precinct), Public Service지역, Transit District(운송구역)의 책임자들 그리고 다른 작전팀의 책임자들과 지휘부 경찰관들 또는/그리고 지역을 중심으로 전문화된 범죄수사팀의 감독자

170) Bratton, 1998, S. 39.

171) Bratton, 1998, S. 38

172) Binninger/Dreher, 1997, S. 330.

173) Bratton, 1998, S. 39.

들을 포함하여 모든 경찰지휘관들이 참석한다.

물론 지역검찰청(District Attorney's Offices)에서 온 대표들, 학교안전에 관한 교육 위원회(Board of Education's Division of School Safety)에서 온 지휘부 인사들 그리고 범집행활동에 관여하고 있는 다른 외부 기관의 다양한 인사들, 그 관할권이 순찰구역(Patrol Borough)안에 있는 수송 및 주택국 지휘부 인사, 다른 순찰구역으로부터 온 범죄전략조정자(Crime Strategy Co-ordinators), 경무·인사국 인사들, 직접 집행기능을 수행하지 않는 부서인 지원 및 보조부서팀(법무담당課, 관리정보체계課 같은)으로부터 온 다양한 간부경찰관들이 그 회의에 참석한다. 참석자들의 이러한 면면은(외형) 문제해결 접근팀을 육성한다 그리고 개발과 창조적이고 복합적인 해결들의 실행을 통하여 확인된 범죄와 삶의 질 문제가 그 회의에서 곧바로 토의되고 신속하게 건의된다. 상급 의사결정자들이 그 회의에 참석하고 그리고 곧바로 그들의 자원을 배분할 수 있기 때문에, 종종 고도로 조직화된 관료주의 조직들 안에서 일어나는 장애들과 지체되는 것들이 또한 가능한한 최소화되는 경향에 있다. 매주의 범죄통계를 근거로, 모든 지휘관들은 무작위로(임의로) 그들의 범죄전략회의에 거의 한 달에 1번 정도 보고하기 위해 소환될 수 있다고 기대할 수 있다.

同회의의 각 참석자를 위하여, 소속된 각각의 Precinct에 대해서 뿐만 아니라 미리 지정된 구역(Borough)에 대한 통계표마다 관계된 Borough와 지역경찰서의 시각화된 상황이 만들어진다. 이러한 서류는 뒷면에는 범죄발생상황에 관련된 자료들과 前面에는 그 Precinct 자체에 대한, 특히 인적 사항에 대한 아주 유익하고 증명력(생생한)이 있는 자료들을 포함하고 있다.¹⁷⁴⁾ 각 구역 경찰서별 성과에 대해서 평가·측정되어질 범위는 발생사건의 숫자와 체포된 숫자와 함께 최근의 범죄통계이다. 이 숫자들은 매주 76개의 모든 지역경찰서에 의해서 뉴욕경찰에 입력통계의 형태로 전송된다. 그 전송된 데이터는 마이크로소프트 ProFox Datenbank안에 처리, 저장된다. 덧붙여 그 자료들은 소위 컴퓨터에 의해 유지되는 현장상황 인식의 핵심으로서 시각자료화하기 위해 "InfoMap"이라는 소프트웨어 프로그램으로 전송된다.¹⁷⁵⁾

174) Binninger/Dreher, 1997, S. 330.

175) Binninger/Dreher, 1997, S. 330.

지휘통제 센터의 하이테크화된 장비 중에는, 컴퓨터화된 pin mapping이라고 할 수 있는 바, 이것은 비교-차트, 그래픽 그리고 表를 포함하여 Visual(시각적) 포맷의 주컴퓨터안에서 범죄, 체포, 삶의 질 데이터를 표시한다.

InfoMap이라는 소프트웨어와 다른 컴퓨터 테크놀로지를 사용함으로써, 예를 들자면, Compstat 데이터베이스가 접근될 수 있으며, 그리고 실제로 범죄와/또는 체포장소들의 어떤 조합을 묘사하는 지역(Precinct)지도, 범죄빈발지역("hot spot") 그리고 다른 관련성 있는 정보가 즉각적으로 지휘통제센터의 거대한 비디오 프로젝션 스크린에 비춰진다. 비교-차트들, 표 그리고 그래픽들이 또한 동시에 프로젝트된다. 그것은 지역경찰서의 책임자들과 집행부의 구성원들이 즉석에서 범죄와 삶의 질 문제를 위한 해결책뿐만 아니라 경향과 패턴을 확인하고 조사할 수 있게 함으로써, 이러한 시각적 프레젠테이션들은 유용하고, Compstat Report에 매우 효과적인 부속물(내용)이다.

그들의 프레젠테이션 동안에, 집행부의 구성원들은 종종 지역 경찰서 책임자(지휘관)들에게 특별한 케이스들과 그들이 범죄를 감소시키고 삶의 질 범죄들을 단속조치하기 위해서 수행했던 시책들에 관해서 뿐만 아니라 범죄와 체포활동에 관한 의문들을 철저히 조사하면서 질문한다. 지역경찰서 지휘관들은 그들의 관할구역안에서 현존하는 범죄와 삶의 질 문제에 관한 상세한 지식을 제공할 수 있고 그리고 그들(집행부)에게 설명할 혁신적이고 유연한 전술들을 개발하도록 기대되고 있다.

매주 개최되는 Compstat 리포트와 범죄전략회의들이 FBI의 통일범죄 보고서(Uniform Crime Report: UCR) Index와 비교하면서, 7가지 주요범죄에 대한 범집행에 관해 단순히 초점을 맞출 수 없다는 것과 그러나 또한 총기사용자 체포뿐만 아니라 총기사건과 총기로 인한 피해자의 숫자들에 관한 자료를 포함한다는 점을 유의하는 것은 중요하다.

Compstat부서는 또한 다른 성과측정 도구와 Commander Profile 리포트를 개발하고 준비하고 있다. 이러한 리포트들은 또한 매주 업데이트되며, 다양하고 중요한 경찰管理 변수들에 관하여, 집행부들이 지역경찰 책임자들의 성과를 자세히 살펴보도록 허용하고 있다. 모든 Profile들은 Unit Commander의 (현)계급 배명일자 및 연도, 교육경력, 당해 경찰관이 수료했던 특별한 전문교육 이수여부, 최근의 가장 좋은 평가등급(순위), 그리고 이전에 책임자로 근무했던 부서내지는 팀에 관한 정보를 제

공한다. 모든 Profile은 지휘부인사들이 수행한 시간외 근무시간, 경찰관서의 차량사고, 病暇등으로 빠진 시간의 비율, 근무중 발생한 公傷, 팀의 구성원들에 대한 시민들이 제기한 민원의 숫자와 같은 그러한 非범죄 통계들 또한 포함하고 있다. 이 종이(서류)위의 무수한 정보들 속에 관할구역의 사회통계, 인구분포에 관한 자료들이 포함된다. 이 데이터는 지역책임자들이 그들의 인적 자원을 얼마나 잘 동기부여하고, 관리하는 지를 그리고 얼마나 그들이 중요한 관리상의 문제들을 잘 처리하는 지를 조심스럽게 모니터하고 평가하는 능력을 집행부들에게 제공해준다. 같은 객관적인 표준이 그들의 동료들을 평가하기 위해 사용되고 있는 중이라는 것을 이러한 Profile의 주제들이 명백하게 인식하고 있기 때문에, Commander Profile은 또한 동기부여 수단으로서 역할을 한다. 그래서 수립된 성과목표들을 서로 견주어 보면서 그들은 모니터할 수 있고, 자신의 성공을 다른 사람의 성공과 비교할 수 있다.

경미한 위반들과 삶의 질을 해치는 범죄들, 예를 들면 공공장소에서의 음주, 공공장소에서의 방뇨, 구걸행위, 라디오 소음유발행위, 매춘행위들 그리고 무질서한 행위에 관계된 사람들을 체포하고 소환하게 하는 것은 다른 어떠한 무례한 것들에 대해서 인내의 메시지가 표현되더라도 그러한 행위들은 억제된다는 것을 확실하게 한다. 모든 법령의 공격적인 집행은 질서의식을 회복하기 위해서 보여주었다. 그래서 법집행 자료를 포함하면서, 그들이 소환과 체포행위에 반영될 때, 뉴욕경찰은 성과전반에 걸쳐 보다 더 잘 측정할 수 있으며, 우리의 제1차 목표들을 달성하는 데 있어서 그 중간관리자들의 효과성을 평가하는데 특별히 지원되었다.

위에서 언급한 바와 같이, 그러나 매주 개최되는 Compstat 회의는 그들이 성과를 모니터하고 평가하는 뉴욕경찰의 다양한 시스템의 한 단면에 불과하다. 또한 순찰지역(local patrol borough)단위 수준에서 소집되는 pre- Compstat 브리핑들, 각 지역별(Precinct)로 지역관리팀(Precinct Management Team Meeting)회의들과 경찰서의 간부급들에 의해서 수행되는 전략평가 프로젝트들이 있다.

게다가, 뉴욕시 경찰청장은 매주 마다 뉴욕경찰의 활동과 성과에 관해서 市長에게 보고하기 위해서 뉴욕시장을 만난다. 그는 또한 시장에게 Compstat 리포트안에 담겨진 많은 데이터를 포함하고 있는 공식리포트를 제공한다. 마지막으로, 대단히 많은 Compstat 데이터와 다른 성과지표들은 시장의 Management Report(경영관리 리포트)

를 통하여 일반 공중에게 제공된다. 이 리포트와 이전의 리포트들은 4개월마다 재정회계 분기별로 市행정부내 시장직속의 모든 관청의 성과에 관한 상세한 비교자료로 발행된다. 이 절차는 모든 수준의 인사권자들에게 그들의 노력의 효과성을 모니터하고 평가하고, 필요하다면, 그러한 노력들을 새로운 방향으로 지시할 수 있도록 허용한다.

여기 자세하게 기술된 절차는 솔직히 미국전역과 전세계를 통틀어 경찰관청들이 관리되는 방식에 있어서 하나의 혁명이며, 많은 다른 법집행기관들에 있어서 유용한 것으로 채택되었다. 비록 그 절차가 혁명적이었다고 하더라도, 그것은 결코 靜的인 것은 아니다. 뉴욕경찰은 “이 세상에서 가장 큰 도시”에서 우리가 직면하는 변화하는 요구들에 대해 신속하고 효과적으로 부응하기 위해 계속해서 바로 잡고, 세련시키고, 강화할 것이다.¹⁷⁶⁾

(2) Compstat 지휘관 회의 실제 진행사례

1) 독일 경찰간부의 견학사례¹⁷⁷⁾

1997년 7월 5일 목요일 일정하게 교대로 개최되는 Meeting에서 회의진행의 흐름은 다음과 같다:

- 07:00 정각에 모든 참가자들(인원수: 약 150여명)이 회의실 좌석을 잡고 앉는다. 금번 회의의 대표는 “Brooklyn North”區로서 그 區에 속하는 지역과 함께.
- 07:15경 Anemone 뉴욕시 경찰국 副국장(그는 제복경찰관으로서 최고위직경찰관임)¹⁷⁸⁾이 회의개최를 선언한다. 참석한 지구경찰서장들은 누가 첫번째 차례가 될 지 아무도 모른다. Anemone차장이 75지역경찰서를 결정한다. 이 지역경찰서장과 6명의 지휘부 인사들(일반경찰과 수사경찰 모두 합쳐서)이 앞으로 등장한다.

176) URL:<http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/chfdept/process.html> 2000. 05. 24.

177) Binninger/Dreher, 1998, S. 24 f.

178) 2000년 5월 현재 2차장(부청장)은 Joseph P. Dunne이다. 공식직함은 Chief of Department임.

- 75지역경찰서장이 선정된 범죄유형을 근거로 특별강연(보고)을 시작한다. 모든 참석자들에게는 통계표가 포함된 서류가 놓여진다. 그 특별강연은 늘상 Anemone차장과 Noris차장(경찰작전부서 담당 次長)에 의한 질문으로 중단되곤 한다. 눈에 띄는 대목에 있어서는, 아주 상세하게 질문이 가해진다. 부분적으로 개별적인 수사사례들이 세부항목으로까지 조사·연구되는 데, 그럴 때에는 지휘부 참모들이 의견을 개진하거나 답변을 해야 한다.
- 특별보고와 병행해서, 범죄발생과 관련된 데이터들이 시가지 지도의 한 부분에서 그려지며, 그래픽에서 설명된다. 이것에 대해서 선택은 Anemone가 시작한다. 그는 참모부서의 경찰공무원과 상시적으로 접촉상에 있다. 이 절차는 매우 신속하게 의미있다. 단순히 엄격한 자료들이 무엇을 계산한 것인지, 경찰이 얼마나 신속하게 어떤 조치로 발생한 사건에 대해서 대응을 했는지에 관한 그밖에 질문들이 주어진다. 사과와 핑계는 받아들여지지 않는다.

주의할 만한 것은 토론원칙이다, 습관이 필요할 정도로 상급자들과 부하 직원들간에 교제(대화). 그러나 그러한 정신적 차이들이 과도하게 평가되어서는 안된다. 오히려 결정적인 것은- 그것은 세계의 모든 경찰에게 수용가능 한 것으로 보여지는-, 지구경찰서장이 관할구역에서 심지어는 생생하고 모든 필요한 배경정보(지식)와 함께 가장 정확한 결정을 알아야 한다는 것이다. 이것은 또한 먼저 취해진 경찰조치들에게도 유효하다.¹⁷⁹⁾

2) 미국 記者의 참관기

Compstat 회의를 참관했던 기자는 다음과 같이 묘사하고 있다:

Maple은 지역경찰지휘관들을 돌아가면서 상황실 전면에 나오라고 부른다.

질문하고 자극을 주면서 부추기고 그리고 경우에 따라서는 들볶기도 한다.

그들은 계속적인 수사와 특별한 작전들 그리고 특별한 범죄행위에 관해 토론을 한다. 81번 구역에서 근무하는 남녀경찰관들이 호출을 받았을 때 그 지역경찰 지휘관과 그의

179) Binninger/Dreher, in: Die Polizei, 1/98, S. 24 f.

참모들은 최근의 많은 총기사건들을 설명하라고 요구를 받게 된다.

Maple은 무엇이 일어나는 지 알고자 했다. 왜 이러한 총기사건이 발생하는 지? 그것은 전쟁이냐? 아니냐? “글쎄, 누군가가 행복하지 않은 모양이지. 아마도 심기가 뒤뜰린 모양이지, 그러나 뭔가 일어나는 모양이지……” 하면서 얘기를 한다.

총격사건 지역들이 벽에 있는 거대한 지도위에 투사된다. 지역에서 발생한 그러한 마약사건과 함께 거기에 뚜렷하게 겹쳐진다. Maple은 마약사건 현장에서 어떤 조치가 취해졌는 지 물어보았다. 마약단속반 소속 경찰관 한명이 마약거래가 내부에서 이루어졌으며, 주변에는 많은 망보는 자들이 있었기 때문에 그곳은 매우 곤란한 지역이었다고 대답했다. Maple은 “그게 맞아, 우리가 수사관이라는 이유가 거기에 있지”라고 말했다. 이러한 지역을 꿰뚫어 보기 위해서 우리가 사용할 수 있는 전술에 대해서 얘기해 보시오. 그 수사관은 마약을 “사고- 급습”하는 작전을 시도할 것이라고 답변했다. “체포된 한 녀석이 손을 위로 올리고 있을 때, 아마도 쥐새끼 모양 플라스틱 유리뒤에 있는 녀석들을 체포하게 될 것입니다”라고 대답했다. Maple이 별로 만족해하지 않았다. “나는 당신이 다음 週에 계획을 갖고 다시 여기에 나올 것을 원한다”고 그 지역 경찰지휘관에게 말했다. 보통 각 지역경찰지휘관들은 4주-5주에 1번 꼴로 나온다.¹⁸⁰⁾

180) Bratton, 1998, S. 39.

제4장 뉴욕경찰의 범죄통제 정책에 대한 평가

- 범죄통제 전략에 대한 각국에서의 평가 -

1. 영국에서의 평가

가. Charles Pollard의 평가(Thames Valley Police의 경찰책임자)

윌리엄 브래튼은 확실히 경찰에서 이룩한 업적으로 칭찬받아 마땅하다.

Zero-Tolerance Policing정책이 어떻게 범죄와 무질서행위들을 감소하는 데 기여했는지에 대해서 의심의 여지가 있지만, 그의 고무적인 리더십이야말로 NYPD의 정책에 직접적인 영향을 끼쳤으며, 그리고 그러한 정책을 통하여 뉴욕시민들의 안전과 삶의 질에도 영향을 미쳤다는 점에 의심의 여지가 없다.¹⁸¹⁾

나. Brian Hayes의 평가(영국의 경찰관리자)

브래튼의 개혁으로 되돌아가 보면, Zero-Tolerance의 뉴욕版은 거대한 게임 계획중의 한 요소였다는 것이 틀림없이 강조되어야 한다. '뉴욕시의 공적 공간(Public Spaces)을 되찾겠다'는 그의 전략은 1994년 최초의 7가지 범죄통제전략 중의 그 하나였다. 그 나머지 것은 총기사용 범죄방지, 청소년폭력, 마약거래, 가정폭력, 자동차범죄, 경찰내부의 부정부패였다. 교통관련범죄는 나중에 추가되었다.

(1) 브래튼 전략의 영국에 적용가능성(Transferability of Bratton to Britain)

브래튼전략을 영국으로의 전환가능성은 현재 무엇인가? 영국에서는 내무성에서 마련한 주요 경찰정책의 목표와 성과지표들에 의해서 이끌어진다. 런던경찰청은 다른 경찰

181) Pollard, 1998, S. 60.

과 같이, 런던의 요구를 반영하면서 지역단위의 목표들을 개발함으로써 이러한 주요 목표들을 보완하고 있다. 일반범죄와 테러리즘에 대한 전쟁뿐만 아니라 Zero-Tolerance Concept와 양립할 수 있는 목표들을 소개해왔다. 이것들은 다음과 같다:

- 범죄감소- 모든 지역에서 犯罪化할 것으로 확인된 지역에서 지역적 관심사인 범죄를 줄이는 것
- 가시적이고 효과적인 순찰활동과 문제해결을 통하여 公衆의 확신을 향상시키는 것

일반적으로 주거침입절도, 가두범죄(Street Crime), 차량범죄나 마약관련 범죄자들과 관련하여, 범죄감소 목표를 설정하고 있다. 전형적으로 한 구획은 3-4개 지역을 집중할 수 있도록 강조할 것이다. 그리고 범죄가 다른 지역으로 전이되지 않도록 하기 위해 시도될 것이다.

지리학적인 경찰활동과 구역경찰활동(sector policing)의 정당성은 적극적인 순찰활동을 행함으로써 성가신 행위와 괴롭힘을 다루는데 있으며, 복잡한 사건들을 감소시키기 위한 문제해결활동이다. 특별한 지역들을 지향하면서, 구역들은 그때 다음의 3P원칙 - 순찰(Patrol), 파트너쉽(Partnership), 문제해결(Problem-solving) -이 사용되어지기를 기대하고 있다.

소위 Zero-Tolerance라 불리우는 주제들의 몇몇은 현존하고 있다. 우리는 또한 Peckham의 Kings Cross에서 그리고 그 밖에서, 삶의 질을 해치는 범죄를 목표로 하면서, high-profile 주도권의 경험을 가지고 있다. Met접근은 무질서와 범죄간의 '발전적 연속'이라는 Wilson과 Kelling의 주장을 무시할 수 없다. 무질서적인 행동들과 접촉함으로써 범죄에 대한 공포가 증가한다는 그러한 생각에는 틀림없이 어떤 진실이 있다고 Common Sense는 우리들에게 말하고 있다. 불법주차된 차량을 오랜 기간 추방함으로써 "Squeegee Pests"와 같은 것들도 아마도 더 나은 쪽으로 개선될 것이다.

작은 물고기들을 목표로 함으로써 큰 고기들이 잡히게 되는 뉴욕의 경험이 런던에서 그대로 복제될 수 있다는 증거는 거의 없다. 범죄학자 George Kelling은 삶의 질 범죄와 관련되었던 7명중의 1명 꼴로 총기를 휴대했거나 보다 더 심각한 범죄들로 지명수배를 받았다는 것을 밝혀냈다. 우리 영국에는 그와 똑같은 총기문화를 갖고 있지 않다. 그

들 중의 어느 누가 지명수배를 받았는지, 또는 그러한 충기를 심지어 나이프를 소지한 것으로 또는 그들의 가계터 부근에서 범죄를 저지른 것으로 의심받았는지 나는 어떤 증거도 결코 가지고 있지 않다. 우리의 범죄자들은 뉴욕에 있는 범죄자들과 똑같은 범죄 부류에 결코 있지 않다. 그럼에도 불구하고, Mr. Bratton의 성공을 의심할 어떤 이유도 갖고 있지 않다는 것이 틀림없이 강조되어야 한다.

John Jay College에 있는 대표들, 뉴욕시 담당 州감사차장, FBI, 경찰행정을 연구하는 기관들, 맨하턴지구檢察 그리고 영국총영사 등 모든 이들이 NYPD의 성과에 대해 긍정적이었다. 다른 한편으로, 우리들은 Mr. Bratton의 성공에 영향을 미쳤던 다른 요소들, 즉 경찰력의 대규모 증가, 미국의 범죄에 있어서 일반적인 감소, 미국이 'crack'의 전염으로부터 빠져 나오는 것, 16-25세에 달하는 연령층 숫자의 감소(불균형적으로 범죄에 관계된 연령), 가혹한 자동선고 조치로 인한 교도소 재소자의 급격한 증가 등을 완전히 평가할 수는 없었다.

1996년 뉴욕주에 갇혀 있었던 55,000여명은 10년 전 그 숫자의 두 배였다. 그리고 그것은 영국의 모든 교도소 재소자의 숫자와 거의 맞먹는 것이다. 교도소에 감금함으로써 수많은 범죄를 저지를 수 있는 기회가 완전히 제거되었다. 그러나 우리는 몇 년 앞으로 잠재적 문제들을 들끓게 하는 것에 대해서 염려하게 되었다. 이것은 관청간의 협력과 파트너십이 필수적으로 되는 곳이다.

영국에서는 지역 경찰책임자들이 활용할 수 있는 경찰자원들이 한정되어 있다. Zero Tolerance 전략들의 광범위한 적용을 기대하는 것은 비현실적이라는 것을 의미한다. Thames Valley Police의 경찰책임자인 Charles Pollard는 무질서적 행동을 포함한 삶의 질 범죄를 목표화 함으로써 나타나는 약간의 부정적인 결과들에 대하여 언급하였다. 영국경찰이 1981년 Brixton 폭동때 있었던 그와 같은 실수를 다시 범해서는 안된다는 그의 걱정을 공감한다. 만약에 경찰활동의 방식이 불필요하게 무감각하게 보였더라면, 만약에 그 분노가 명백히 PACE¹⁸²⁾ 수색의 자의적인 사용에 의하여 초래되었다면, 그때에는 어떠한 단기적 이익이라도 장기간의 질서와 평온을 위태롭게 만들었을 것이다.

182) Police and Criminal Evidence Act(경찰과 형사증거법)의 줄임말.

공동체의 멤버들이 종종 경찰의 중요한 급습작전에 경찰관들과 함께 동행하는 것이 허용된다면, 긴장이 일어났을 때, 그 긴장을 완화시키기는 데 도움이 될 수 있다. 그러나 좋은 의도가 완전히 탄력적인 것은 아니다. 만약에 어떠한 그룹이 피해를 당한다고 느낀다면, 종종 Zero-Tolerance와 관련한 경찰의 공격적인 활동방식으로 시민들의 협조를 점차 잃어버릴 수 있다.¹⁸³⁾

(2) Compstat에 대한 평가

지구경찰서장들이 소위 'hot seat'로 소집되고, 범죄문제를 다루는 데 있어서 그들의 실패와 성공사례에 관하여 공개적으로 질문을 받게되는 보완적인 Compstat Meeting은 South-Fast 런던에도 소개되었다. 그리고 그 개념을 런던경찰청 전체지역으로 확장하기로 하였다. 그것을 우리는 '범죄통제-Crime Control'이라고 부른다. 만약에 그들이 어떠한 방식으로든 실패했다면 거기서 지구경찰서장들이 협박을 당하고, 공개적으로 창피(굴욕감)를 당하는 뉴욕의 'War Room 전쟁 상황실'과 같은 그런 것을 우리는 갖고 있지 않다. 그러나 우리들의 방식도 마찬가지로 조사이다. 일반적으로 그들이 어떻게 확인된 범죄패턴을 처리했고, 앞으로 처리할 것인가에 관해 그들이 전체 지역정책평가그룹(PPG)에 보여주기 위한 Presentation을 준비하기 위하여 매월 1주일 전에 지역정책 평가그룹(PPG)들과 두 개의 지역(division)들이 지역지휘팀에 의하여 선택된다.¹⁸⁴⁾

선택된 지역의 전체 고위관리자팀이 지역본부에 참석할 때, 별도의 분리된 Meeting이 매주 월요일 아침에 개최되며, 지역 지휘팀과 함께 거의 반절동안 수행실적과 이슈를 토의한다. 이러한 범죄의 Hot Spot에 대한 지역별 수행실적은 종종 매우 중요한 관심의 초점이 된다. Compstat process는 Zero-Tolerance Policing의 수행결과를 강조하는 것인데, 런던 경찰청에서 보는 것과 같이, 그것의 변형 내지는 응용이 근본적으로 효과가 있는지 여부를 결정하는 방법(method)이다. Compstat는 약간의 현실적인 기회들을 영국에 제공한다. 다음과 같이:

183) Hayes, 1999, S. 15.

184) Hayes, 1997, S. 15 f.

- 보다 나은 컴퓨터화 된 범죄지도의 사용과 분석
- 수행성과에 대해 책임이 있는 지휘관을 OCU/BCU 에 소환할 수 있는 점(OCU: Operational Conversion Unit, 軍 實戰機 전환훈련부대)
- 범죄감소의 4가지 단계를 위해 정확하고 적시성있는 정보; 효과적인 전술; 가차없는 추적과; 평가를 주장하는 것

Hartlepool과 Middlesbrough에서 적용된 시도의 결과로서 비록 거리에서 실패했었지만, Cleveland는 주요한 범죄감소의 수준을 주었다. 범죄통계에 대한 중대한 신뢰는 성공의 수단으로서 그 자체의 위험, 특히 범죄은폐를 야기시킨다. 경찰은 범죄수사와 관련된 수많은 스캔들-종종 선고後의 결과로서 교도소를 방문하는-로 고생하였다. 아주 최근에는 주거침입절도의 실태를 감소시키고 내무성 통계에서 일부의 다른 범죄들을 압수화하기 위하여 주도면밀한 범죄재분류가 있었다는 주장이 보도되었다. 런던에서, 만약에 집행과 성실함 사이에 이전에 어떠한 갈등이 있었다면, 성실함이 언제나 승리해야한다는 것을 우리는 명확하게 했다.

異議제기 사례들은 공격적인 경찰활동의 다른 예기치 못한 부산물이다.

W. Bratton은 최근 1996년에 300,000여명을 체포하면서 생겨난 9,000여건의 이의제기건을 방어했다. 그러나 거리에서 축구를 한 것 때문에 체포되는 과정에서 1명이 사망한 것과 같은 그러한 사례들은 공중을 안심시키는데 도움이 되지 않았다. 1996년과 1997년에 걸쳐 런던경찰청은 거의 400,000명을 체포하면서 비록 그것들이 서로 다른 범주에서 일어난 것이라 할지라도 9,000여건의 이의제기가 있었다.

(3) 결 론

W. Bratton처럼 나는 최초의 독창적인 Broken-Window 논문에서 소개된 기본적인 敎義(主義)에 동의한다. 법을 묵묵히 지키는 시민들이 점점 낙심하게 되고 방향 감각을 잃어버리고 확신없이 공포속에서 살게 되는 동안, 지역에서의 '낮은 수준의 기강 또는 긴장'이 무질서와 범죄들을 넘쳐나게 할 수 있는 싸이클로 이끄는 작은 범죄(사소한 범 죄, minor crimes)나 한도를 벗어난 범죄에 대한 인내(Tolerance)해서는 안된다. 삶의

질 범죄에 대한 독단적인 경찰활동 방식은 범죄와 무질서에 대한 지역수준의 전략들을 끌어올릴 때, 고려될 수 있는 유용한 수단이 될 수 있다. 그러나 그것은 장기간 존속가능한 전략은 아니다.

뉴욕에서 Zero-Tolerance는 엄하고(압제적인) 둔감한 경찰활동보다 더욱 민감하다. 그리고 보다 더 광범위한 범죄통제 전략과 영국의 많은 경찰활동 Style에 관한 암시의 한 부분이다. 런던에서 우리는 Zero-Tolerance를 특별히 범죄화할 우려가 있는(虞犯) 특별한 지역에 초점을 맞춘 방식으로 채택되어진 短期戰術로 본다. 그것은 공중의 요구를 틀림없이 충족시킬 것으로 여겨진다. 영국경찰은 평화를 위태롭게 할 수 없으며, 부적절한 방식으로 특별한 전술을 채용함으로써 전체 공동체를 단순히 이간질 시킬 수는 없다. 우리의 방식은 거의 160년이 넘게 파트너쉽과 공중의 동의에 기초를 두고 있다. 그것은 우리가 위험을 각오하고 아직까지 주로 非武裝한 이유이다.

뉴욕에서는 W. Bratton에 의해서 비도덕적이었던 뉴욕경찰에게 다시 권한이 부여되었다. 그리고 옆으로 빠지도록 허용되었던 법집행의 기준들이 신선한 활력과 함께 다루어지게 되었다. 영국에서는 어떤 형태의 범죄라도 경찰로부터 벗어나도록 결코 허용하지 되지 않았다. 1980년대에 있었던 Brixton사태와 광부들의 파업사태 이후 경찰관들의 호신훈련과 장비는 항상 최우선 순위가 되었다.

Mr. Bratton의 뉴욕경찰에 관한 Marketing은 근본적인 것이었다. 런던에서는 경찰청장 Sir Paul Condon은 런던경찰의 목표들, 어려움과 성공들을 경찰근무를 둘러싸고 브래튼에 의해서 즐겨 사용되었던 똑같은 매스미디어없이 장려하기 위해 노력했다. 그리고 미국 매스미디어에서 압도적인 것으로 보여진 상승기조와 애국적인 분위기와는 사뭇 다르게 대조되는, 영국에서는 압도적인 성취에 대한 일반적인 비판적 태도로 우리는 고전했다. 영국경찰이 일반적으로 그리고 런던경찰청이 특별하게 전세계에서 가장 충고적이고 고집스럽다는 것은 결코 그것은 우연이 아니다. 런던市 경찰청(New Scotland Yard)이 아직 경찰활동에 있어서 가장 훌륭하다는 것에 동의어적이며, 우리는 그러한 명성에 좀더 많이 투자를 해야한다.

결론적으로, W. Bratton은 약간의 의심할 여지가 없는 성공을 거두었다. 종종 비평가들에 의하여 살인사건에 있어서 50%정도 감소, 즉 2,000여건에서 1,000여건으로 줄어들었다고 요약되고 있다. 나는 종종 뉴욕과 런던에 있어서 다른 출발점을 설명하기 위하여

어느 정도 생각했다. 1996년 런던에서 살인을 포함하여 1982년이래 가장 적은 불법적인 144건의 죽음이 있었다. 모든 것이 말해지고 행해졌을 때, 어디서 내가 곧 살아야 하고, 우리 경찰을 실습시킬 것인지 안다고 생각한다.¹⁸⁵⁾

미국의 범죄학자들이 공공의 무질서를 처리하는 데에 있어서, 자신들의 이론과 전임 뉴욕경찰청장이었던 W. Bratton과 같은 경찰관들의 직무(과업)를 실증한 것에 의하면, Zero-Tolerance Policing은 믿을 만한 경찰활동의 철학은 아니다.¹⁸⁶⁾

지역사회 경찰활동에 있어서 고유하게 유지되어 온 공동체 의식(관념)들이 지금은 검찰, 법원 교도소로 옮겨가고 있다. 그들은 수동적인 사례적 절차모델(case-process model)에서 예방적 범죄통제 모델로 변하고 있다. 집행 조치는 범죄의 수준이다 그리고 범죄가 발생한 이후에 그것을 예방하거나 대응하기 위해 사용되었던 수단들은 아니다.

미국에서, 범죄통제정책은 비교적 좌익성향, 즉 범죄가 사회적 不正義, 인종차별주의 그리고 사회적 불평등에 의해서 범죄가 야기된다고 주장하는 이데올로기에 의해서 좌우되었다. 그러한 이데올로기는 재빨리 부숴졌다. 나는 빈곤, 인종차별과 심각한 범죄 사이에 어떠한 연결고리가 있다는 것에 어떠한 의문도 갖고 있지 않다. 그 연결고리가 무엇인지 우리가 아직 확실하지 않다는 것이다.

우리가 고무걸레상인(Squeegee merchants)¹⁸⁷⁾ 들을 다루었을 때, 대량으로 체포하는데 3주간이나 걸렸다. 그리고 우리는 그것을 3주 후에 말끔히 쓸어버렸다.

185) Hayes, 1997, S. 16.

186) Hayes, 1997, S. 17.

187) 10대 후반에서 20대 초반에 이르는 청소년들이 3-6명씩 팀을 이루어, 터널출입구, 다리, 고속도로 진입구, 교차로, 신호등 앞에서나 도로상에 자동차가 잠시 정차할 때, 갑자기 자동차쪽으로 접근, 창문이나 백미러 등을 닦아 주고 돈을 받는 일단의 청소년들. 이때 이들이 사용하는 창문닦기용 도구들의 재질이 고무로 되어 있어 이렇게 부른다고 함. 하루 평균 40-60달러를 벌 수 있다고 하며, 어떤 경우에는 약 100달러까지도 번다고 함. 문제는 이들이 자동차가 도로상에 잠시 멈추는 사이에 차량 사이나 前後左右를 왔다갔다 하면서 거품 세차액을 뿌리면서 닦는데, 운전자가 거부하는데도 계속 청소를 하고 돈을 요구한다고 함. 청소도중에 차량이 출발하면, 얼룩진 상태로 그냥 운전해야 하며, 대금지급을 거절하면, 차량 hood에 올라가거나, 출발하지 못하도록 차앞을 가로막기도 한다. 심지어는 한 대의 차량앞에 4명까지 달라붙기도 한다. 이러한 현상은 1990년대 초반무렵까지 뉴욕시에는 광범위하게 퍼져있었다고 한다. Kelling, George L./Coles Catherine M., Fixing Broken Windows, 1996, S. 141 f. 에 따르면, 뉴욕시 Squeegeeing의 심각성을 잘 설명하고 있다.

Zero-Tolerance라는 것이 문제는 아니었다. 그 문구(Zero-Tolerance)가 좋은 경찰 활동(good policing)의 자유재량적 본질을 무시하기 때문에, 그 문구로 인해 우리들은 매우 곤란했다. Zero-Tolerance의 개념은 무엇보다도 신뢰할 수 없다는 것이다.

지하철에서 잘못된 것이 무엇인지를 알아내고, 우리가 그 정책들을 실행하기 전에 필요했던 훈련과 조직적인 단계를 취하기 위해서는 약 13개월이 걸렸다.

Zero-Tolerance Policing이 단순히 삶의 질 범죄들을 다루는 방식은 아니다 - 아마도 주거침입절도와 같은 특별한 문제로 공격을 받을 수 있는 - 그러나 그것은 경찰관들의 노력들을 가시적이고 효과적인 방식으로 집중할 수 있는 방법이다.

2. 독일에서의 평가

가. Hans-Dieter Schwind 교수의 평가

(범죄통계에 기록된) 심각한 범죄¹⁸⁸⁾(Index범죄)들은 1993년에서 1995년 사이에 거의 반으로 줄었다: 그러한 범죄들이 430,000여건에서 234,000여건으로 줄었다.

그 사이에 Howard Safir국장으로 대체되었지만, 브래튼은 뉴욕에서 “민족의 영웅”으로 축하를 받았다. 왜냐하면, 이러한 거대도시에서 시민들의 평가에 따라 그가 보다 많은 안전을 염려했기 때문이다.¹⁸⁹⁾

독일 시사주간지 DER SPIEGEL紙 1997년 28호에 실린 기사를 보면,

지하철을 타기 전에 뉴욕시민들은 더 이상 공포감을 느낄 필요가 없었다. 이전에는 경찰관들 조차 가지 못하는 (No-Go-Area) 지역이었던 Brooklyn- North에서는 거리에 이웃들이 서 있으며, 잡담을 하고 있다. New York Times가 “놀라움”이라고 코멘트한다.

다른 측면에서 독일로의 전수가 가능한 것으로 여겨지는 조치들과 그밖에 곧바로 실행될

188) 미국의 통일범죄보고서(UCR: Uniform Crime Report)에 기입되는 범죄유형으로서 살인, 강도, 강간, 폭행, 중상해, 주거침입, 중절도,총기사용, 자동차 절도 등 8대 범죄를 의미한다.

189) Schwind, 1998, S. 301.

수 있는 조치들이 또한 있다. 예를 들자면,

- (도보순찰을 통한) 거리에서 경찰의 가시적 존재빈도를 강화(Verstaer- kung der Polizeipraesenz durch Fussstreifen auf den Strassen): 범죄에 대한 공포문제를 해결하고 그러한 징후를 가라앉히고 심지어는 파괴된 질서를 다시 회복하기 위하여 필요하다.
- 질서교란 행위에 대한 輕한 개입단계(niedrige Einschreitschwelle bei Stö- rungen): 이미 저질러진 단순한 괴롭힘과 질서위반범에 대해서 적절한 감식처분적 조치(지문채취: “피아노치기”)를 행한다.¹⁹⁰⁾
- 상황적 범죄예방(situative Kriminalpraevention): 안전에 대한 위험이 늘 발생하 려고 하는 곳에서, “뭔가 일어났을 때, 범인을 찾기 위해, 곧 바로 거기에 존재한다, 제한한다, 무엇보다 처음으로”: 그러한 초점의 방향이 고려된다: 은폐된 작전들, 예 를 들면, 마약 Dealer나 그 배후인물을 체포하기 위하여 관련된 마약거래현장이나 경찰관을 민간인 고객으로서 뿐만 아니라 적극적인 마약중개인으로 가장시키는 등;
- 특별한 프로그램들: 학교에서 범죄예방 뿐만 아니라 지하철내에서의 낙서행위 금지 (곧바로 깨끗하게 하기), “(길거리나 지하철에서) 맥주 못 마시게 하기, 방뇨 못하 게 하기”, 길거리 매춘행위 대책 (예를 들면, 유혹한 차량 몰수를 통하여); 속도 및 소음단속의 범위내에서 굉음을 유발하거나 과도한 음악소리를 내는 오토바이와 차 량 운전자를 끌어내린다.
- 법원(형사사법기관)과의 긴밀한 협력(enge Zusammenarbeit mit Justiz):절차를 신 속하게 진행하기 위한 목적으로: 범법행위는 현장에서 바로 처벌되어야 한다: 예를 들면 극성 축구팬들에 대한 것처럼.
- 개선된 과학적 장비들: 컴퓨터 시스템과 연계된 경찰업무(전자정보처리 시스템의 지원을 받으면서 매일 매일의 현장감있는 상황전파)와 경찰력의 확충(독일에서는 그 당시 경찰력 확충을 위해서 명백히 재원이 부족한).
- 더구나 중요한 것은 경찰활동(경찰업무추진)과 조치에 대한 평가(결과통제).

190) Schwind, 1998, S. 302.

그러나 “모든 종류의 질서위반행위에 대한 공개적인 경찰의 개입과 존재, 단호하고 엄격한 조치를 통하여 증가하는 범죄가 감소되도록 하는” 것을 소개하는 것에 반대되는 유보적인 조건들이 여기서 또한 주장되고 있다.

많은 경찰실무가들은(Schenk 베를린州 범죄수사국장: LKA-Chef와 같이)

소위 “재산범죄에 있어서 모든 범행의 80%를 저지르는 전문범과 상습범들 중 비교적 적은 숫자를 추적, 소추하여 장기간 구금하는 것이 중요하다”는 의견을 주장하고 있다. 결과적으로 뉴욕의 성과에 있어서 지속적인 결과인지 또는 단지 단순한 “지푸라기에 붙은 불”에 불과한지 또는 성취된 안전이 어느 정도까지 구축효과와 함께 거리에서 유지되는 지에 관한 문제는 기다려봐야한다고 한다.

뉴욕경찰 “성공담”의 핵심적인 이유의 하나는 (처음부터 끝까지 분명하게) 브래튼이 1993년부터 1996년 사이 완전히 황폐되고 매수된 경찰에서 단호한 조치와 조직적인 개혁조치를 통하여 규율이 확립되고 계속적으로 반부패적인 그리고 사기가 양양된 경찰부대를 만들었다는 데에 있다.¹⁹¹⁾

그리하여 뉴욕의 “경이로움”이 적어도 부분적으로 브래튼이 경찰을 “다시 전위대로” 서게 하는 데 성공했다는 것으로 설명될 수 있다.¹⁹²⁾ 물론 그것으로 그 달성된 (회복된) 치안상태가 과대 평가될 수는 없다.¹⁹³⁾

Hetger(바덴-뷔르템베르크주 경찰청장)은 “뉴욕의 성공 그 자체에 따르면 아직도 인구 100,000명당, 스투트가르트(Stuttgart)¹⁹⁴⁾보다 6배가 넘는 살인사건, 2배가 넘는 폭행 사건, 5배가 넘는 강도범죄가 1996년에 발생하였다”는 것을 언급하고 있으며, 또한 상대적으로 뉴욕의 성공이 “Broken-Window-Theory”와 열정적인 조치의 올바른 평가에 달리 아무 것도 바꾸지는 않았다고 한다.¹⁹⁵⁾

191) Schwind, 1998, S. 303.

192) Schwind, 1998, S. 303 f.

193) Schwind, 1998, S. 304.

194) 독일 남부지역 바덴-뷔르템베르크州(Baden-Württemberg)의 수도이며, 인구는 약 500,000명 정도이다.

195) Schwind, 1998, S. 304.

- 뉴욕에서 범죄발생률이 가라앉고 있다.

뉴욕시민들은 완전히 새로운 기분을 경험하고 있다. 지하철은 깨끗해졌고, Central Park에서 산책을 하는 사람들 역시 안전하다는 느낌을 갖고 있다. 전세계에서 정책가(Politiker)들이 모여들고 머무르고 있다.

뉴욕시장 Rudolph("Rudy") Giuliani는 누구도 의심하지 못하도록 하고 있다. 누구에게 그러한 결과에 대해서 감사해야 할 지: 물론 그에게.

줄리아니는 지난 봄 선거에서 승리를 거머쥐었다. 줄리아니는 범죄학에 관한 하나의 추천장을 행동으로 바꿔놓았으며 경찰관들은 거리로 다시 내보내졌다. 그들은 그들의 방패의 ¼과 그들의 부하들을 잘 알고 있어야 한다. 엉터리화가, 술주정꾼, 행패부리는 자, 매춘여성들이 축출되었다. 범죄학자들은 "공공장소에서 다시 질서를 확보한 것"에 관하여 말한다. 뉴욕경찰(NYPD)은 지하철 무임승차에 대해 최우선적으로 단호한 조치를 취했다. 고발된 무임승차者 7명중의 1명 꼴로 무기를 소지했었다. 뉴욕지하철 안에서의 강도사건의 숫자는 1990년 이래 거의 80% 정도 감소했다.

줄리아니의 前任者인 흑인시장인 Dinkins는 이미 경찰관을 추가로 배치하였다. 클린턴 행정부는 4,000명의 추가 경찰관을 배치할 수 있도록 財源을 뒷받침해 주었다. 줄리아니는 젊은 경찰관과 감수성훈련을 포함하여 보다 나은 교육을 위하여 엄격한 선발·임용조건을 규정하였다. 부정부패는 무자비하게 추적되고 처벌되었다.

1주일에 한 번 정도 지역경찰서(지구경찰서)의 책임자들이 NYPD 상황실로 호출된다(모인다). 그리고 소집된 경찰간부들 앞에서 칭찬을 받거나 질책을 받는다. 그 결과는 모든 기대를 능가했다. 1990년 "Big Apple" 안에서 사람들이 뉴욕을 칭하는 것처럼, 2,262건의 살인사건이 저질러졌는 데, 1996년 "단지" 986건이 발생했었다. 그래서 살해될 수 있는 통계적 가능성이 거의 半으로 줄어들었다. 강도를 당할 가능성 역시 마찬가지이다.¹⁹⁶⁾

나. 범죄감소와 브래튼의 전략에 대한 Henner Hess의 견해

총기를 사용한 사례, 총기로 살해된 사건 또는 총기로 부상을 당한 사건으로 되돌아가면, 그 결과 우리는 새로운 치안정책의 결과를 알 수 있다. 저널리스트들은 무질서와

196) Schwind, 1998, S. 300.

같은 사례가 줄어들었으며, 시민들의 범죄에 대한 공포가 부분적으로 줄어들었다고 보도하고 있다. 경찰은 그들의 통계숫자와 함께 괄목할 만한 범죄감소를 증명하고 있다. 다시 말하면, 체포율의 증가와 동시에 범죄신고율에 있어서 그들이 공표한 바와 같다. 여기에 1993년부터 1995년까지 몇몇 선별된 통계숫자들이 있다.¹⁹⁷⁾

이러한 범죄통계는 과히 인상적이다. 1996년 브래튼의 노력에 의하여 범죄가 약 10% 정도 감소에 달했을 때, 실제로 몇 년 안에 특별히 몇몇 중한 범죄유형들의 경우 거의 절반 가량으로 줄어들었다. 동시에 모든 대도시지역에서의 범죄감소가 주목할 만 하였으며, 그렇게 함으로써 새로운 안전정책이 결코 부유층에만 도움이 되지 않는다는 것이 경찰쪽에서 강조되었다. 부유층이 사는 Upper East Side에서는 4명이 덜 살해되었을 때, East New York의 Ghetto 경우, 거의 비슷한 비율에서 51명의 피해자가 덜 발생하였다. 단지 부유층을 좀 더 잘 보호함으로써 범죄발생율을 전혀 감소시킬 수는 없다. 왜냐하면, 가두범죄의 규모(크기, 양)는 하류층에 의해서 저질러질 뿐만 아니라 오히려 하류층에 대해서도 저질러지기 때문이다.¹⁹⁸⁾

<표 2> 1993-1994년간 신고된 범죄통계들¹⁹⁹⁾

	1993	1994	% 증감율
Mord (살인)	1,952	1,581	-19.0%
Vergewaltigung (폭행)	3,226	3,201	- 0.8
Raub (강도)	85,886	72,555	-15.5
Schw. Körperverletzung (중상해)	41,116	39,770	- 3.2
Einbruch (주거침입)	100,940	90,377	-10.5
Schwerer Diebstahl (중절도)	85,544	75,301	-11.9
Autodiebstahl (자동차절도)	111,614	94,522	-15.3
Schierereien (총기사건)	5,268	4,406	-16.4
Opfer von Schierereien (총기사건 피해자)	5,861	4,967	-15.3%
Gesamtkriminalität (총계)	430,278	377,307	-12.3%

197) <표 2>, <표 3> 참조할 것.

198) Hess, 1996, S. 186 f.

199) Hess, 1996, S. 186.

<표 3> 1994-1995년간 신고된 범죄통계들²⁰⁰⁾

	1994년 1월-9월	1995년 1월-9월	% 변화율
Mord (살인)	1,289	907	-29.6%
Vergewaltigung (폭행)	2,450	2,338	- 4.6
Raub (강도)	55,166	43,918	-20.4
Schw. Körperverletzung (중상해)	30,446	27,912	- 8.3
Einbruch (주거침입)	68,755	57,243	-16.7
Schwerer Diebstahl (중절도)	55,832	48,693	-12.8
Autodiebstahl (자동차절도)	71,755	53,251	-25.8
Schießereien (총기사건)	3,497	2,482	-29.0
Opfer von Schießereien (총기사건 피해자)	3,947	2,856	-27.6%
Gesamtkriminalität	285,693	234,262	-18.0%

이러한 범죄통계숫자를 믿을 수 있을까? 보통 범죄발생이나 그 밖의 잠재적으로 범죄화될 행위들에 대한 변화를 의미하는지? 또는 단지 통계작성상의 변화를 반영한 것인지? 예를 들면 도대체 어떤 이유에서 범죄가 보다 더 적게 신고되었는지에 대해서 이유가 있을 수 있다. 항상 1건의 신고된 범죄에 대해서 암수범죄 영역에 있을 평균적으로 약 3건의 犯罪性 행위들이 있다. 살인·강도 등 중범죄나 선별된 중범죄(아마도 성폭행 범죄에 있어서의 예외와 함께)에 있어서 암수범죄는 대체로 적다. 그리고 보험신고 때문에 자동차절도에 있어서도 암수범죄는 매우 적다.

그 외에도 그렇게 단시간내에 신고태도가 격심하게 변한다는 것은 예상외의 일이다 (경찰과 협력할 수 있는 자세가 -Wilson과 Kelling이 이미 소개했던 바와 같이- 늘어났다기 보다는 오히려 경찰의 공격적인 우선적 조치들 때문에 특별히 흑인들 사이에서는 그러한 태도가 감소되었다는 가능성이 비록 당연히 거절되어서는 안된다 할지라도). 경찰이 범죄를 축소하고자 하는 자신들의 노력때문에 신고된 범죄를 축소해석한다는 것은 항상 명백했던 것 같다. 적어도 그에 대한 文件적 사례(dokumentiertes Beispiel) 적어도 피해자에게 뼈를 골절(부러지게)시키거나, 눈을 퍼렇게 멍들게 할뿐만 아니라 입

200) Hess, 1996, S. 186.

술을 터지게하여 부어오르게 하는 단지 그러한 행위들을 상해죄(성폭행)로 신고·기록토록 지역경찰책임자가 관할구역 주민들을 계도했다는 사실이 Bronx에서 그전에 있었다. 그러나 살인, 무기거래, 자동차절도범죄에 관한 그러한 설명은 전혀 다른 것이다.

대부분의 범죄학자들 또한 그러한 범죄통계숫자를 인정한다. 그러나 줄리아니(Giuliani)와 브래튼이 제시한 이러한 통계숫자를 단편적 원인으로 설명하는 것에 대해서는 여전히 비판적인 부분이 있다. 대안적인 설명으로, 다음과 같이 제시되고 있는 바,

- 범죄발생의 감소는 사회통계학적 변화에 소급될 수 있다고 한다. 소위 베이비-붐 세대의 출현으로 청소년층과 젊은 세대의 숫자와 함께 그렇게 강력한 범죄야기적 연령층이 빠짐으로써 범죄가 줄었다고 한다. 미국 전역에 이러한 경향은 일반적으로 들어맞는 것 같다. 그러나 이러한 경향이 뉴욕시에는 해당되지 않는 것 같다. 뉴욕시에는 관련된 시기에 있어서 16세-19세에 이르는 청소년층의 숫자가 늘어났기 때문이다.
- 범죄의 감소 내지는 위축이야말로 전국가적인 현상으로서 뉴욕시에서만 그런 것이 아니며, 그러한 특별한 치안정책(경찰의 범죄통제정책)으로 소급되는 것은 아니라고 한다. 실제로 많은 대도시에서의 살인범죄율은 감소했다. 그러나 결코 모든 도시가 그런 것은 아니다. 즉, 비슷한 정책이 수행된 대부분의 도시에서 그런 것은 아니다. 1994년 미국 전역에서 전체 범죄율은 전년도에 비해 약 3%정도 감소했으며, 뉴욕시에서는 약 12%가 감소했다. 그외에도 미국전역에서의 평균적인 감소는 상당한 부분 뉴욕시에서의 범죄감소에 힘입은 바 있다. 살인과 강도는 거의 30%, 자동차절도의 경우에 있어서는 심지어 70% 정도까지 감소했으니 말이다.²⁰¹⁾
- 소위(범죄자) 無力化정책에 의하여 교정시설에 수감된 인원이 1985년 이래 두 배에 달했다는 것을 통해서 범죄감소는 쉽게 설명될 수 있다고 한다. 그것은 브래튼이 그러한 결과를 확실히 쉽게 달성하도록 했다. 그러나 이러한 설명은 보다 많은 검거숫자라는 사실을 통하여 또한 약해진다(1994년에는 거의 21.4%가 증가했고, 1995년 1월부터 9월까지 약 9.7% 증가했다).²⁰²⁾

201) hess, 1996, S. 187.

- 많은 범죄학자들은 공격성향을 촉진시키는 크랙(마약의 일종)의 소비가 줄어들었다고 주장한다. 폭력적 성향이 줄어들었다고 한다. 그러나 그런 소비 성향의 변화에 대해서는 이유가 부족하다. 그 외에 마약과 범죄사이의 관련성에 대한 원인적 설명에 있어서는 잘못된 결론이다. 말하자면, 마약과 폭력성과의 관련성은 원칙적으로(거의 90%가 넘는 연구 결과에 따라)심리학적으로 마약 소비의 결과로 설명되어진다고 보다는 오히려 마약시장과 공급행위를 둘러싼 대결로 설명되어진다. 그리고 크랙과 헤로인간에는 원칙적인 구별이 없다.
- 단지 불법적인 마약시장에 있어서의 직접적인 변화추세가 주제로 된다는 것이 이미 마지막 대안-설명으로 합리적일 것 같다. Alfred Blumstein이 그 사례로서 들 수 있다, 크랙에 대한 시장이 무엇보다도 뉴욕시에서 그리고 그때 점점 다른 도시로 발전해나갔으며, 이러한 시장이 특히 폭력성을 수반 했다. 왜냐하면 이곳의 젊은이들, 준비된 기업가, 특별히 American 드림에 대한 신속한 同化를 추구하기 위해 짧은 시간내에 외부로부터 유입된 사람들이 우세하기 때문이다. 특별히 크랙시장 발전의 첫 단계에 대해서, 심각한 대립양상이 특징적이라고 일컬어진다. 그리고 나서 점점 그것은 판매조직들을 자리잡게 했으며, 그 관계를 오랫동안 규율하도록 경계를 지웠다. 결과적으로 두 번째 국면에서 폭력은 감소하며, 무엇보다도 크랙이 처음으로 소개되었던 그곳에서 조차 -뉴욕시에서도 또한 그러했다. 이러한 가정은 심지어는 아주 확실하게 잘 들어맞는다. 그러나 일시적으로 단지 하나의 추측일 뿐이다. 그 밖에 범죄의 다양한 형태의 일반적인 감소를 거의 설명 할 수 없다.

결국, 제공된 대안-설명들이 또한 매우 설득적이지는 않다. 또한 이것이 늘 설명되어지는 것 같이 일시적인 현상에 관한 문제라고 비판자들에 의한 兪論의 여지는 남는다. 그와 반대로 브래튼은 자신의 성공에 대해 그의 전략을 1990년부터 이미 적용할 수 있는 모든 부분영역에서 즉, 뉴욕시의 지하철 증거를 제시하고 있다.

또한 거기서 그는 낙서에 의한 손상, 구걸행위, 무임승차 등등에 대한 조치에 우선성

을 부여했다. 그는 그것에 대해서 무엇보다도 심각한 범죄들이 통제밖에 있을 때, 그러한 사소한 것들에 대해 관계할 수 있느냐고 약간의 비판을 받기도 했었다. 그러나 그는 자신의 정책을 계속 유지했다. 그리고 모든 심각한 범죄유형들에 있어서 범죄발생건수가 1990년에서 1995년까지 약 60% 정도, 심지어 강도의 경우는 73%나 엄청나게 줄었다.

오늘날 3,500,000명의 뉴욕시민들이 매일 뉴욕지하철을 이용하고 있다. 그렇지만 매일 약 20여건 미만의 범죄사건들이 신고되고 있다.

그러나 이 새로운 치안정책(Sicherheitspolitik)에 대한 가장 중요한 비판은 완전히 다른 종류의 것이다. 이러한 비판은 말하자면, 추구하고자 하는 목적에 사용된 수단이 유효한 지를, 그 목적이 모든 수단을 신성하게 그리고 그 사용된 수단이 부수적 결과, 즉 그것이 아주 어렵게 되고, 그 결과 실제로 그 목적의 도달(달성)을 아주 어렵게 만들어 내는 지에 대해 물어보는 것이다. 형사범이 아닌 행동에 대해서 경찰이 좀 야만적으로 행동하지 않았는지? 경찰이 하부문화적 생활양식을 좀 강하게 제한하지는 않았는지? 그들이 시민들의 권리를 발로 걷어차지는 않았는지?²⁰³⁾

나는 근거가 될 답변을 주기 위한 재료들을 아직 별로 갖고 있지 않다. 늘상 경찰개입(권리침해)에 대한 민원(Beschwerde)이 지난 두 해 동안 거의 30%정도 증가했다. 그리고 그것은 사실 의미있는 징조이다. 뉴욕시 의회는 1995년 일련의 輕범죄(非行 등)에 관한 등급을 낮추었다. 그리고 그것을 非경찰행정적 규율로 정했다. 그것이 오랫동안 계획된 형사정책적 개혁조치들이었는 지, 또는 그것이 새로운 뉴욕시 경찰의 경찰전략에 대해서 이미 하나의 반응이었는지는 아직까지는 불명확하다.

여하튼, 그 사건(선례)은 시장과 뉴욕경찰의 놀라움을 자극시켰다. 시장과 뉴욕경찰은 그들의 아주 성공적인 전략을 심사숙고한 것이 아니라 경솔한 결정에 의해 방해되는 것으로 인식했었다. 결정된 행동양식을 위해 다시 재평가하게 된 결과 개입가능성은 다시 경찰에게 넘어가게 되었다.

경찰지휘부가 시민들에 대한 경찰개입으로 초래되는 침해에 대한 그들의 추적을 명백히 느슨하게 했다는 것은 매우 중요한 것이다. 가두에서 근무하는 경찰관들에게 그들이 근무를 함에 있어서 사소한 규정들에 의해서 방해받지 않아야 한다고 느끼도록 명백

203) Hess, 1996, S. 188 f.

하게 느끼도록 하였다. 사람들은 이것을 그렇게 심각하게 취급하지 않는다고 하며, 경찰 청장 뿐만 아니라 시장도 충돌되는 사안에 있어서, 그들의 시민들 뒤에 있다고 한다.

시민들이 하위형법적 영역에서 점차 제한되고 있는 동안에 활동의 재량이 경찰에게 더 많이 향상된다. 또한 다른 영역에서는 조직내부적 통제가 있었고, 변화들이 있다. 조직내부의 부정부패문제를 해결하기 위해 지금까지 암행근무(비밀감찰)와 같은 방식으로 수행되어 왔던 관할권이 Bureau of Internal Affairs에게 이러한 특성들이 부여되었다.

이때까지 그것은 경찰공보활동 차원이었다. 브래튼이 보통 늘 강조해왔던 것같이 그가 경찰내부의 부정부패문제에 대해서 투쟁(대책)하는 데 어떤 큰 의미를 할당하는 지에 관해 보다 더 많은 협력자세를 기대했었다. 그에 대한 비판가들은 모든 영역에서 이러한 발전들을 경찰국가안에서 작은 전진(조치)이라고 평가한다.²⁰⁴⁾

사회통계학은 지금 미국의 중류층들이 대도시로부터 더 이상 郊外로가 아니라, 오히려 단지 소위 準교외로 그리고 편편한 땅으로 그리고 인종적으로 동질적인 州로 이주하려는 점증적인 추세를 확인하고 있다. 동시에 범죄학자들은 10代들의 폭탄을 예언하고 있다. 10세미만의 소년들의 숫자가 처음으로 50년대 이래 다시 거의 4천만에 도달했다.

그 조건하에서 이 소년들의 한 큰 부분이 공모양의 중심으로 성장했을 때, 이 조건들은 전술한 사회통계학적 그리고 그와 함께 결부된 경제적인 추이를 통하여 실제로 단지 악화될 수 있다. 그때 대도시들은 늘 경제적으로 어려움을 겪게 되고, 거기서 그들의 학교들과 그들의 사회프로그램은 늘 불충분하게 (빈곤하게) 될 것을 위협받게 된다.²⁰⁵⁾ 지금까지 성인들의 범죄발생율이 일반적으로 감소하는 동안, 청소년들의 범죄는 강하게 증가하고 있다. 그러는 사이에 14세-17세에 이르는 연령층은 이미 가장 높은 범죄발생 야기그룹으로서 18세-24세에 이르는 연령층과 교대했다. 다음 10년에 대한 범죄진단은 또한 가장 암울한 것처럼 보인다. 늘상 사람들이 이 새로운 뉴욕시 경찰전략을 평가하듯이, 동시에 범죄의 뿌리가 되는 원인에 대한 적극적인 개입을 통하여 그 예언된 상황을 제거하지 않고서 그것이 단순히 미래의 형사정책적 모델이 될 때, 아마도 미래에 더 많은 창문이 깨어지게 될 것이다.

204) Hess, 1996, S. 189.

205) Hess, 1996, S. 189 f.

다. 독일 경찰간부 Binninger와 Dreher의 평가

“보다 많은 경찰관, 無忍耐, 그리고 법원의 背面보호”, 안전과 질서를 확보하기 위해 보여준 뉴욕경찰의 노력과 함께 언론은 몇 달 전부터 질서를 수호한 뉴욕경찰의 성과를 그렇게 비슷하게 보도하고 있었다. 그 당시의 뉴욕시 경찰청장이었던 Bratton은 베를린에 독일 경찰노동조합의 초청을 받아 잠시 방문했다. 그리고 그는 “훌륭한” 소식을 전했다: “우리는 승리할 수 있습니다”. 그렇게 함으로써 베를린에서 그는 뉴욕에 있는 사람들이 강력한 범죄투쟁을 벌인 사실을 밝혔다: 구걸하는 사람, 쓰레기, 더럽혀진 통행로, 결여된 승차권통제(Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. Aug. 1997).²⁰⁶⁾

브래튼과 줄리아니의 정치적 후원으로 뉴욕경찰은 진압적 조치(repressive Massnahmen)를 취했다: 경미한 약물흡입, 낙서꾼들이 강력하게 처벌을 받았으며, 부인을 괴롭히는 사람들이나 술주정꾼들은 체포되었다, 누군가가 대로상에서 방뇨를 하게 되면, 또한 경찰의 개입을 받게 되었다. 경찰관들에게 있어서 특별히 달갑지 않은 “맥주를 마시고 방뇨 beer-piss”를 하면 이러한 방식으로 경찰의 단속을 받음으로써, 위험한 범죄자들도 점점 더 감소되었다.

브래튼의 이러한 새로운 정책은 처음에는 어떤 측면에서는 저항을 불러일으키기도 하였다. 그가 그때까지의 일상적인 경찰실무를 개혁하려고 하는 데 있어서, 그의 부하들은 수동적이고 소극적인 자세를 보였다. 수많은 구역들에서 경찰관들이 부패한다고 큰소리로 비난을 받았다. 인내심이 넘치는 질서유지자라는 시민들의 경찰에 대한 신뢰는 0(零)점으로 내려갔다.

그때까지의 경찰실무상의 개혁은 브래튼이 주도한 결과통제를 통하여 성과를 얻었다: 뉴욕경찰 산하 76개 지역 경찰서장들은 매주 자신들의 구역에서 장소별 범죄발생 현황에 대한 가장 최신 컴퓨터 통계를 가지고서 회의에 소집되었으며, 성과가 부족한 경우에는 개인적으로 책임을 묻게 되었다. 이러한 회의에 제대로 준비를 갖추지 않은 채로 나타나는 사람이나 어떠한 관련성 있는 전략을 제시하지 못했거나 또는 흥미를 끌기에는 영향력이 없을 정도로 발전을 제시하는 데 실패하면, 교체되거

206) Benninger/Dreher, 1997, S. 329.

나 은퇴를 당했다. 브래튼의 후임자인 Horward Safir는 그 기간 동안, 지역경찰서장의 70% 이상을 면직시켰다.²⁰⁷⁾

(1) 뉴욕시 경찰청의 再조직화

브래튼은 실적 통제를 위한 Compstat-Process를 소개하였으며, 단호한 조직개편을 감행했다. 지휘부를 분권화는 과정에서 높은 자율성과 76개 지역경찰서장들에게 권한의 강화를 포함하여 책임에 의한 권한위임을 실시했다. 공간적 관할권과 관련, 어떤 지역은 지구경찰서 규모(경찰관이 200-400여명 정도)로서 경찰서보다는 작은 정도이다. 경찰지휘의 첫 번째 목표는 76개 지구경찰서를 작은 76개의 뉴욕경찰으로 만드는 것이다. 그것은 결국 달성되었다. 예를 들면 마약범죄 수사팀과 같이 중앙집권화된 수사부서는 해체되었다. 그들의 임무는 각각의 관할구역에 따라 각 지구경찰서에 부여되었다. 그리고 그 뒤에는 보다 많은 재량과 행동의 자유가 보다 많은 창조와 개혁을 이끌어낸다는 통찰이 있었다.²⁰⁸⁾

현대화된 조직의 분위기에서, 소위 reengineering teams에게 조직연구 임무가 부여되었다. 그들의 연구사항은 장비에서 조직-, 교육문제에까지 이르렀다. 그 결과, 새로운 경찰관 제복이 생겼으며(NYPD의 표현을 빌자면, 밝은 청색대신에 해군이 입는 청색계통으로), 경찰관 지원에 있어서 높은 기준, 상호작용적 테크닉을 바탕으로 한 새로운 형태의 작전훈련, 새로운 테크놀로지를 바탕으로 한 완전히 개선된 장비, 예를 들면 휴대용 컴퓨터, 디지털 지문채취 및 입력기, 감식서류의 디지털화 등등.²⁰⁹⁾

또한 경찰의 조직이 새로운 상황에 맞게 변화했다. 경찰관료주의 범위안에서 계층구조의 상층부가 최고에 위치했다. 결정적인 승진범위와 보직이동 범위로서 근무연한을 근거로 한 “연장자”우선의 원칙이 파괴되었다. 공무원器官으로부터 서어비스 경영기업이 창조되었으며, 지휘부의 임무는 각각의 자기책임감을 부여하는 것이다. 각자가 책임질 수 있도록 관리임무의 인식이 젊고 정열적인 경찰관들에게 부여되었다.²¹⁰⁾

207) Binninger/Dreher, 1997, S. 329.

208) Binninger/Dreher, 1997, S. 329.

209) Binninger/Dreher, 1997, S. 329.

여기서 뉴욕시 경찰청 차장인 E. Norris 다음과 표현하고 있다: “과거의 우리 경찰교육은 단순히 실패를 하지 않도록 하는 것이었다. 많은 상관들이 적당하게 태도를 취했다. 그리고 그 때 아주 적은 실패의 위험성이 있었다면, 가능한 적게 행동했다. 그러나 결국 그것은 확실함과 인사조직의 내부에서 결과를 보장하는 극도의 산출지향적인 것이다.”²¹¹⁾

(2) 범죄감소에 대한 또 다른 설명들

사회통계학적 변화, 일반적인 범죄감소 그리고 “미국의 놀랄 만한 직업변화”는 -대부분 개념 비판자들에 의해- 범죄감소에 대한 독특한 설명으로서 일컬어진다. 청소년들과 젊은 층들에 의한 감소적인 거주인구 숫자의 형태에 있어서 사회통계학적 변화는 저자의 입장에서는 충분한 설명을 제시하지 못한다. 1972년과 1990년 사이에 뉴욕 전체인구에서 청소년들이 차지하는 비율이 거의 25%나 줄어들었다. 이것은 범죄발생에 있어서 아무런 긍정적인 효과를 가진 것이 없었던 것 같다.²¹²⁾

미국에서 범죄의 감소는 쏠지역적으로 특별히 고찰될 만한 현상이다. 말할 것도 없이, 단지 개략적으로 뉴욕에서와 같이 고찰될 만큼 그렇게 강력한 범죄감소는 어디에도 없다. 그 외에도 긍정적인 전국적인 (범죄감소)경향은 당연히 큰 부분으로 뉴욕에서의 범죄감소로 되돌아간다. 오늘날 “새로운” 뉴욕에 관한 눈부신 寫眞은 세계에서 중요하게 되었다: 보다 깨끗하고, 보다 안전하고 빛나는 “하나의 경이로움”이라고 심지어 “New York Times”는 끊임없이 조심스럽게 확인했다. 뉴욕시의 범죄는 괄목할 정도로 감소했고, 예를 들면, 살인범죄에서 자동차절도에 이르기까지 모든 범죄유형에서 범죄통계가 이를 증명한다.²¹³⁾

210) Binninger/Dreher, 1997, S. 329.

211) Binninger/Dreher, 1997, S. 329.

212) Binninger/Dreher, 1997, S. 331.

213) Binninger/Dreher, 1997, S. 331.

(3) 民願(불만)과 권리침해의 증가?

이와 관련하여, 최근에 늘 이와 관련한 말-경찰관에 대한 불만(민원)의 숫자가 강하게 증가하고 있으며 부분적으로는 경찰관이 “민족적 성향”²¹⁴⁾을 내보였다고 하는- 이 있다. 그래서 허용되지 않은 폭력행사라는 최근의 돌발적 사건에 대해서 여론발표가 또한 있다. 세계적으로 공개된 이러한 폭력행사적 경찰을 암시하는 사진의 저자는 신념에 따른 편파적인 것으로 적절하지는 않다.

(4) 지역사회 경찰활동의 원칙

NYPD의 전술적인 개념에 있어서는 -다른 국가기관들과 협력함에 있어서- 적극적인 역할을 할 기관은 아직도 여전히 경찰 혼자이다. 경찰의 모든 지식, 그들의 논리, 그들의 법적인 가능성들, 국가적인 권력의 독점 그리고 무엇보다도 이를 위하여 교육을 받은 인재가 필요한 그러한 조치로 현존하는 범죄를 퇴치는 중요한 문제라는 것은 완전히 옳다. 두 가지 요소의 틈나바퀴는 2차 예방적 영역에서, 기회구조의 변경을- 잠재적 범죄자에게 불리하게 될 학교에서의 프로그램과 뉴욕에 定住하는 주택경찰(housing police)에 의한 현명한 가시적 존재- 통하여 분명해진다.

뉴욕시에서의 성과는 계속하여 지속되고 있다. 1997년 7월경 언론의 보도에서 나온 결과처럼 -그것은 전세계적으로 인터넷에서 <http://www.ci.nyc.ny.us> 불러올 수 있는 -1997년 前半期에 역시 정상적인 의미있는 범죄감소를 증명하고 있다.

(5) 결 론

외부에서 지켜본 자의 (독일경찰의)입장에서는 뉴욕에서 인지된 범죄의 감소가 전략과 철학의 변화와 함께 일시적으로 보인다고 묵과할 수는 없다. 어느 정도까지 여기서는 절대적인 인과관계가 주어졌다. 사회적인 발전의 복잡성과 역동성 때문에 궁극적으로 판단될 수 없으며 우선 공간적인 간격으로부터 제대로 판단내릴 수 없게 되었다. 뉴욕시의

214) 인종차별적 성향을 의미함.

경우, 무엇보다도 괄목할 정도로 삶의 질 개선이 현실화 되었다는 것은 의심의 여지가 없다. 또한 뉴욕과 독일의 관계가 직접적으로 서로 비교될 수 없다면, -이것은 결정적인 질문은 아니다- 독일에 있어서 긴급한 內的 安全(innere Sicherheit)의 문제에 대한 경찰의 답변을 구함에 있어서 흥미로운 출발점임에도 불구하고, 뉴욕경찰의 전략과 함께 논쟁거리를 기대하게 한다.²¹⁵⁾

3. 미국에서의 다양한 평가

가. Silverman, Eli B. 교수 등의 평가

범죄가 가장 많이 감소했던 지역경찰서(precinct)중에서 한 곳을 예로 들면, 삶의 질을 침해함으로써 소환된 전체 숫자가 1993년 569건에서 1996년 4,933건으로 증가했는데, 그것은 767%를 넘는 수치다. 같은 기간 7가지 주요범죄(seven index crime, serious felonies)의 전반적인 감소는 1993년의 10,335건에서 1996년 6,814건으로 줄었다. 간단히 말하면, 경미한 범죄자를 목표로 하고 체포함으로써 보다 더 심각한 범죄와 연관될 그들의 가능성을 실질적으로 감소시켰다.²¹⁶⁾

John Jay 대학의 Andrew Karmen교수는 뉴욕경찰의 범죄통제정책을 연구하면서, “가두에서의 효과적인 경찰력의 존재 내지는 가시화(presence)는 범죄감소에 기여했다”고 평가했다. 순찰력의 강화는 살인범죄와 같이 삶의 질(quality-of-life)을 위협하는 범죄를 감소시켰으며, 전통적 의미의 경미한 범죄들-빈둥거리는 행위, 뜨내기 보따리 장사 행위, 심한 소음을 유발하는 행위, 페인트로 벽에 낙서하는 행위나 시민들의 안녕·행복을 해치는 무례한 행위 등-의 검거율을 높였다.²¹⁷⁾ 1993-1998년까지 5년이 넘는 기간 동안 살인, 강간, 강도, 심각한 폭행, 주거침입, 대형절도, 자동차절도 등은 거의 50.5%나 줄어들었다.²¹⁸⁾

215) Binninger/Dreher, in Die Polizei 1997, S. 331.

216) Silverman, 1998, S. 60.

217) Silverman, NYPD Battles Crime, 1999, S. 5 f.

218) Silverman, 1999, S. 6 ; <표 4> 참조.

〈표 4〉 1993년에서 1998년까지 뉴욕시에서의 범죄 감소

Against the Person(대인범죄) (%)		Against Property(대물범죄) (%)	
Murder(살인)	-67	Burglary(주거침입)	-53
Rape(강간)	-23	Grand Larceny(중절도)	-40
Robbery(강도)	-54	Motor Vehicle theft(자동차 절도)	-61
Felonious Assault(폭행)	-29		

실제로 정확한 범죄통계라고 할 수 있는 살인범죄(homicide)의 경우, 1990년 약 2,200여건이 발생했는데, 1994년의 경우, 약 1,500여건이, 1995년에는 1,200건이 1996년에는 984건이, 1997년에는 767건이 그리고 1998년에는 629건이 각각 발생할 정도로 현저하게 줄어들었다. 뉴욕시 인구의 1/3 정도밖에 되지 않는 Chicago의 경우, 1998년에 살인범죄가 695건이 발생했는데, 이는 뉴욕시의 치안상태가 다른 대도시와도 비교가 안될 정도로 개선되었다는 것을 보여주고 있다.²¹⁹⁾

나. 前任 경찰청장 Bratton의 평가

단지 3년 전에 '세계의 범죄 도시'라는 명성을 얻었던 뉴욕시가 지금은 세계에서 가장 안전한 대도시라고 크게 떠들고 있다. 어떻게 갑자기 이것이 거꾸로 일어났을까? 그것은 경찰의 탓으로 돌려라. 뉴욕경찰을 구성하고 있는 남녀 경찰관들이야말로 원칙적으로 오늘날 뉴욕시에서 계속되는 이러한 드라마틱한 범죄감소에 책임이 있다. 지난 3년 동안 뉴욕시의 범죄는 37%가량 감소했으며, 살인범죄율 자체만 하더라도 거의 50%나 떨어졌다.²²⁰⁾

그러나 오늘날 범죄가 市전역에 걸쳐 엄청난 비율로 계속적으로 감소했다고 하지만, 아직 약간의 비판들이 있다. 일부는 형사사법분야를 연구하는 학자들이고 다른 한 부류는 정치적 권위자들이다. 그들은 왜 범죄가 예외적으로-뉴욕시에서 가장 의미있는 범죄

219) Silverman, Eli B., 1999, S. 6.

220) Bratton, 1998, S. 29.

감소가 있었다- 감소하는지에 관하여 언급하기를: 우리가 봉사하는 -Community Policing- 지역사회와 형사사법체계간의 파트너십에 있어서 보다 더 나은, 보다 더 스마트한 그리고 보다 더 단호한 경찰활동이 있었기 때문이라고 한다.

그는 일단의 범죄학자들의 비판에 대해서, 명백하게 말하였다. “범죄율은 단순히 기후 때문에 줄어드는 않는다”고. 그것은 단순히 사회통계학적 경향의 변화 때문에 감소되는 않는다. 범죄는 경제상황의 변화결과 때문에 줄어드는 것이 아니다. 어떤 의미에서는 높은 교도소 수감율에 영향을 받을 수는 있었을 것이다, 그러나 뉴욕시에서의 범죄감소는 전통적인 범죄원인들 또는 우리가 믿어왔던 범죄증가 또는 감소의 주요한 원인들이 적용될 수 없을 정도로 그렇게 짧은 기간에 급격하게(가파르게) 이루어졌다.²²¹⁾

1994년 1월에 뉴욕시의 모든 아이들이 갑자기 나이를 먹을 수는 없었다.²²²⁾ 모든 범죄자들이 갑자기 교도소로 행진을 했던 것도 아니다. 1995년은 가장 뉴욕역사상 가장 따뜻한 겨울중의 하나였다: 1994년은 가장 추운 겨울이었다.²²³⁾ 그 2년 동안 범죄가 드라마틱하게 줄지는 않았다. 그래서 기후는 범죄에 의미 있는 요소가 아니다. 살인범죄는 감추어질 수 있거나 과장될 수 있는 범죄가 아니다. 뉴욕경찰이 매우 개선된 경찰활동을 찾았기 때문에 뉴욕시에서 살인범죄가 거의 50%가 넘게 감소했다. 결과(성과)에 초점이 맞춰졌으며, 분권화 되었으며, 조정되었다. 우리는 충분한 경찰관을 확보하고 있으며, 좀 더 효과적으로 경찰관을 활용하는 중이다. 우리는 서로 파트너이다. 우리는 뉴욕에서 경찰이 행동을 바꿀 수 있고, 통제할 수 있고 매우 중요한 것은, 다른 요소들과 독립적으로 그들의 활동에 의해서 범죄를 예방할 수 있다는 것을 보았다. 요약하면, “우리의 시가지 도로를 재단속했다”고 George Kelling을 다시 인용해야 한다.

뉴욕시민들은 그들이 더욱 더 안전하다고 느끼고 있으며, 주거지와 상업지역의 부동산 시장이 활기를 띠고 있는 중이다. 경제는 안정되었다. 관광객들이 붐빈다. 아직 추가적인 전략화와 자원을 필요로 하는 심각한 범죄들이 뉴욕시에는 남아 있다. 뉴욕경찰이 어떤 성공적인 경찰조직이라고 하지만, 모든 문제들과 모든 범죄를 다 해결할 수는 없다.²²⁴⁾

221) Bratton, 1998, S. 40.

222) Bratton, 1998, S. 40.

223) Bratton, 1998, S. 41.

224) Bratton, 1998, S. 41.

많은 경찰, 정책가, 정치지도자들은 내가 뉴욕경찰에서 추진했던 경찰활동의 모델로서 특성화된 “Zero Tolerance”라는 구절을 채택하였다.²²⁵⁾

다. Safir 경찰청장의 평가

과거 몇 십년 동안의 과정에 대해서 보면, 많은 경찰관서에서 경찰집행부들은 중앙집권화된 조직과 통제모델을 선호했으며, 점진적으로 그것을 실시해왔다. 소위 “전문화 모델”의 등장과 함께, 집행부들이 지도·감독과 경찰관들의 활동에 관한 범위에 대한 강력한 통제를 유지하려고 시도하면서, 경찰관청들은 특별한(종종 일시적으로) 문제들을 처리하기 위하여 특별한 부서를 창조해왔다. 경찰기능의 전문화를 위한 이러한 시도는 유력한 경영관리이론에 입각하고 있었다. 이 이론은 효율성에 중요한 Key로서 경직된 조직적 그리고 감독적 조직을 강조했다. 이 이론은 결합된 라인조직과 고도로 관행화된 사조직에서는 기능을 잘하지만, 광범위한 사회적인 목표들을 수행하기 위해 많은 권한위임이 필요한 거대한 공공 서비스 조직에서는 덜 효과적이다. 고도로 중앙집권화된 모델은 또한 조직의 첫 번째 초점-범죄감소와 도시의 시민들의 삶의 질을 강화하는 것-이 무엇이 되었어야 하는 가에 대한 관심 뿐만 아니라 인력 및 자원을 다양한 방향으로 돌렸다.²²⁶⁾

Community Policing의 확산으로, 계급조직의 최하위단계에 있는 경찰관들의 재량확대 필요성이 점점 더욱 강제적이 되었으며, 경직된 구조와 전문적 모델의 기대가 더욱 더 모순된 상태로 되었다. 뉴욕에서 그리고 그 밖의 지역에서도 경찰관청들은 모든 경찰관들이 그의 순찰구역(beat)안에서는 본질적으로 책임자가 되어야 하며, 조정을 책임질 수 있게 하고 실제로 모든 경찰관들에게 그 범위내에서 직접적으로 책임을 부여해야 한다는 이데올로기와 조화를 이루면서, 순찰경찰관들에게 직접적으로 권한을 부여함으로써 이러한 不一致를 해결하도록 시도했다.²²⁷⁾

이러한 복잡한 절차는 이미 위에서 언급한 4가지 범죄감소 원칙들을 실제로 뉴욕경찰

225) Bratton, 1998, S. 42.

226) Howard Safir, 1998, S. 3.

227) Howard Safir, 1997, S. 4.

과 그 구성원들에 의해서 수행된 모든 기능과 활동으로 통합시킨다, 그리고 우리의 책임과 재량 메카니즘을 신중하게 납득시킬 수 있게 재조정함으로써 경찰관청들에게 생기를 회복시키기 위한 우리의 노력과 함께, 그것은 공동 상승작용을 했다.²²⁸⁾

1993년 이래 뉴욕경찰에 의해 달성된 전례가 없는 범죄감소와 동시에 뉴욕시민들에 의해 경험되고 있는 삶의 질에 있어서 의미심장한 개선은 대체로 개혁적인 전략들과 여기에서 서술된 역동적인 조직관리 절차들에 돌릴 수 있다.²²⁹⁾ 여기서 묘사된 절차는 정말로 경찰관청이 관리되는 방식에 있어서 하나의 혁명을 제시한다. 이러한 혁명적 접근은 미국 전역과 전세계를 통틀어 다른 많은 법집행관청에 있어서 유용한 것으로 응용되었다. 비록 그 절차가 혁명적이라 하더라도, 그것은 역시 진화적이다. NYPD는 우리가 직면하는 변화요구와 급박한 사정에 효과적으로 부응하기 위하여 절차를 바로잡고, 세련시키고 강화하는 것을 계속할 것이다.²³⁰⁾

“가장 최선의 개선은 큰 도전이다. 그러나 나는 그것을 추구하고자 한다. 현장에서 실제적 근무가 성사되어가는 것을 알기에 나는 충분히 오랫동안 경찰직에서 근무해 왔다. 당신은 지난 2년여 동안 범죄를 감소시켰던 사람들 중의 한 사람이다. 그리고 당신은 미래에 범죄를 감소시킬 수 있는 유일한 사람이다”라고 경찰청장 Safir는 말했다.²³¹⁾

라. NYPD의 평가

뉴욕경찰이 범죄를 계속해서 감소시키면서, 그들은 경찰청장 Safir와 부청장Dunn의 리더쉽하에 범죄에 대해 강력한 공격을 시작한 지 3년째 접어들면서, 뉴욕경찰은 '96 전략- 범죄통제 전략에 관한 再평가와 再방향제시-을 개발중에 있다. 전략 '96은 마약상습지역에 대한 단계높은 공격을 시작했으며, 개선된 범죄통계들은 총기사용범죄나 강도범죄와 같은 그러한 범죄들에 대해 초점을 맞췄다. 개선된 통계분석은 또한 市전역 범죄발생에 대해 가장 큰 책임이 있고, 그러한 지역경찰서에서 추가적인 자원을 목표로 삼는

228) Howard Safir, 1997, S. 13.

229) Safir, 1997, S. 13 f.

230) Safir, 1997, S. 14.

231) URL:<http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/3100/newnypd.html> 97. 08. 12.

것을 가능하게 하는 지역경찰서를 확인시키는 것이었다.²³²⁾

결정적인 범죄감소에 대한 세 번째 연도를 위한 지속적인 힘이 그때까지 가장 큰 변화가 되었다.

1994년 이래 뉴욕경찰은 뉴욕시 관내에서 범죄와 무질서에 대한 市警 전반적인, 최대 규모로 그리고 전략적 공격에 종사해왔다. 개별범죄들이 발생할 때, 단순히 그러한 범죄에 대응하기 보다는 뉴욕경찰은 총기관련 범죄, 청소년범죄, 약물범죄, 가정폭력문제, 공공장소에서의 무질서, 자동차절도, 그리고 경찰의 부정부패와 같은 문제에 대처하기 위하여 적극적인(공격적인) 전략을 수립했다. 많은 관청적 절차에 있어서 변화들을 일소함으로써, 지역경찰서 수준의 분권화관리 정책에 의해서, 이러한 전략들은 뉴욕시 현대사에 있어서 중범죄와 관련, 가장 많은 감소를 달성했다.

“줄리아니시장이 뉴욕시에 신뢰와 삶의 질을 회복하겠다는 약속과 함께 시장직에 올랐다. 비록 줄리아니 행정부가 많은 장애들과 직면하면서 이 목적을 달성하고자 노력했지만, 뉴욕경찰이 아주 필수적인(중요한) 역할을 했다. 시장은 뉴욕경찰의 모든 재능과 자원들을 범죄감소와 무질서 통제라는 뉴욕경찰의 핵심임무에 대해 초점을 맞추도록 NYPD에 요구했다. 그리고 그것은 실제로 우리가 하고 있는 일이다.”라고 경찰청장 Bratton이 말했다. 명확하게 표현된 임무에 고무되면서, 새로운 활력을 얻은 NYPD는 1994년과 1995년에 일을 하기 시작했다. 순찰경찰관들, 수사관들, 특별팀들 그리고 시민들이 범죄통제전략을 세우는 것과 수행하는 것을 도왔다. 현실과街頭(시내도로)에 대한 인식을 변화시키면서, 삶의 질 문제의 강력한 집행은 일상의 요구사항이 되었다. 市전역에 걸쳐, 뉴욕경찰은 공공장소에서의 음주, 굉음유발 자동차, 가두에서의 매춘, 가두에서 벌어지는 마약거래, 그리고 아주 악명높은 “Squeegee Pests”와 같은 문제들에 대응했다. 2년 후, 사람들은 이러한 가시적인 문제들에 대해서 조치를 취하는 경찰의 모습을 보면서, 이웃주민들은 보다 안전함을 느낄 수 있었으며, 몇 년만에 처음으로 시내의 공공 장소에서 보다 덜 공포감을 느끼게 되었다.

重犯罪들에 대한 결과들이 그 자체를 대변해 준다. 1994년 1월부터, 중범죄들은 28% 가량 감소되었으며, 살인사건은 38% 정도 떨어졌다. 지난 2년 동안 강도, 강간, 총격피해

232) URL: <http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/3100/newnypd.html> 97. 08. 12.

그리고 살인범죄를 당한 범죄피해자가 약 118,000여명 정도 줄었다. 7가지 주요범죄들에 대해서 도시의 모든 지역경찰서 관내에서 범죄가 줄어들었다. 이러한 성과를 과거로 돌이켜보면, 뉴욕경찰의 주요범죄들이 이미 3년 전부터 감소되는 경향에 있었다는 것을 이해하는 것은 중요하다. 1994년에 있어서 급격한 감소시작이 최근의 증가경향에 관한 억제제는 아니었다. 그것들은 거의 20년 이상 동안 중범죄율을 가장 낮은 단계로 밀고 나갔던 결과들이다.²³³⁾

233) URL:<http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/3100/newnypd.html> 97. 08. 12.

제5장 뉴욕경찰 개혁 사례와 한국경찰의 발전모색

한국 경찰은 “경찰의 기본을 바로 세워 국민으로부터 신뢰와 사랑받는 경찰상 정립”이라는²³⁴⁾ 경찰개혁의 목표를 설정하고, 1999년 12월부터 2000년 3월9일까지『경찰대개혁 100일 작전』을 실시한 바 있다. 개혁의지 확산단계, 개혁내실화 단계, 분석·평가단계를 거치면서 경찰조직관리, 치안활동 및 대민서비스분야에 걸쳐 소기의 성과를 거양한 것으로 평가되고 있다.²³⁵⁾ 『100일 작전』을 종료한 현시점에서는 개혁의 완성이 아닌 새 출발점으로 인식, 기히 추진된 경찰개혁의 성과를 바탕으로 세계적 수준의 한국경찰상 정립을 위한 새로운 국면으로 접어들고 있다.²³⁶⁾

1. 한국경찰의 개혁전략 및 성과

가. 경찰개혁의 목표와 전략

(1) 개혁의 목표

한국 경찰개혁의 목표는 기본을 바로 세워 국민으로부터 신뢰와 사랑을 받는 경찰상

234) 전용찬, “한국경찰개혁 성과와 발전방향”, 『한국경찰학회 전기학술세미나 자료집』, 2000, 79면 이하. 개혁목표를 달성하기 위한 개혁전략으로 제시된 것은 “생각을 바꾸면 미래가 보인다”는 대명제와 개혁을 해야만 살아 남을 수 있다는 역사적 소명의식을 갖고, 자율, 창의, 책임의 제2창경의 정신으로 무장하여 총체적 변혁을 추진함에 있다고 제시하고 있다. 뉴욕경찰이 경찰개혁의 목표로 제시한 『법과 질서회복』과 이를 달성하기 위해 구체적으로 제시한 10가지 범죄통제전략과는 내용이 자못 비교된다.

235) 경찰청, “경찰개혁 성과와 발전방향-경찰대개혁 100작전 평가분석 중심”, 2000, 12면; 전용찬, 전개논문, 84면 이하에 따르면, 경찰조직 내부개혁(경찰관 비위발생, 파출소근무 방식개선 등), 주요범죄검거 실적거양, 경찰이미지 개선 등 긍정적 성과를 이룬 것으로 평가하고 있다.

236) 경찰청, 『경찰개혁 성과와 발전방향』(서울: 경찰청, 2000), S. 30.

을 정립하는 데 있다고 한다.

(2) 개혁의 전략

“생각을 바꾸면 미래가 보인다”는 대명제와 “개혁을 해야 살아남을 수 있다”는 역사적 소명의식을 갖고, 자율·창의·책임의 “제2의 창경정신”으로 무장하여 총체적 변혁을 추진함에 있다고 한다. 개혁목표를 달성하기 위한 구체적인 전략 및 과제를 살펴보면, 경찰조직내부를 향한 개혁전략(조직관리분야)과 경찰조직 외부-경찰과 국민과의 관계를 향한 개혁전략(치안활동, 대민서비스분야)으로 나누어진다.²³⁷⁾

나. 추진과정²³⁸⁾

- 1999년 11월 16일 『경찰대개혁 100일 작전』 계획수립 전국 경찰지휘관 합숙 Workshop 개최 등
- 1999년 12월 1일-2000년 1월 9일: 「개혁의지 확산단계」로 설정하고 대대적인 의식개혁운동 전개로 동참의식 제고, 경찰청장 전국순회개혁독려
- 2000년 1월 10일-동년 2월 9일: 「개혁의 내실화단계」로 설정, “자율의 가이드라인” 개념을 도입하였으며, 개혁과제 발굴엄선, 추진과정 점검, 부단한 교육 및 간담회 개최, 여론조사 및 중간평가실시
- 2000년 2월 10일-동년 3월 9일: 「평가·분석단계」로 설정하여 여론조사를 통해 진정 국민이 바라는 모습이 무엇인지를 세심하게 파악하고 100일 작전 종합평가회의(2000. 3. 15)를 개최

237) 한국경찰의 개혁전략중 조직관리분야(기강확립, 인사관리, 근무여건선진화)는 뉴욕경찰의 재조직화, 분권화, 책임성장화, 추가경찰력배치, 경영기법의 도입, 내부감찰기능, 부정 부패문제개선, 최신첨단장비지원, Compstat활용 등의 전략과 유사하며, 치안활동(민생치안강화, 사회안정확보)분야의 전략은 뉴욕경찰에서 추진한 유형별 범죄 및 무질서 감소전략과 유사하며, 경찰이미지 개선 전략은 뉴욕경찰의 의식개혁전략의 하나인 예의바름, 전문성, 존경 프로그램과 비교될 수 있다.

238) 경찰청, 「경찰백서」(서울: 경찰청, 2000), 9면 이하.

- 2000년 3월 21일-2002년 12.31일까지 75개 중·장기 과제를 선정, 1-4단계별로 추진키로 하였다.

다. 추진성과²³⁹⁾

조직관리, 치안활동분야, 국민과 함께 하는 경찰상 정립측면에서 성과가 있었다고 평가하고 있다.²⁴⁰⁾ 경찰관 징계, 비위사건 및 자체사고 야기 사례가 25.6%~42%나 감소하였다. 주요 범죄(7대 범죄)의 검거율은 11.8% 증가했다.

집회·시위문화의 획기적 변화를 가져왔으며, 시위로 인한 경찰관 부상이 경찰에 대한 일반국민의 신뢰도 혹은 이미지가 긍정적으로 변화했다고 한다.²⁴¹⁾

2. 한국경찰의 Compstat시스템 응용

가. 서 설

경찰청에서는 경찰개혁의 일환으로 노량진 경찰서, 서울경찰에서 기히 실시중인 범죄 분석·예측시스템(Compstat)을 개선하여 전국의 경찰관서로 보급, 확대 운영중이다. 현재는 초기에 계획한 수사, 방법자료로 활용하는 것 뿐만 아니라 교통, 경비 등의 치안수요까지 충족시킬 수 있도록 프로그램의 보완(GIS 혹은 GPS개념까지 포함)이 병행되고 있다. 본장에서는 기히 실시중인 한국 경찰의 Compstat 시스템 응용과정, 절차 및 향후 성공적인 정착방안에 관해서 살펴보기로 한다.

239) 경찰청, 「경찰백서」(서울: 2000), 14면 이하. 현재 추진중인 경찰개혁은 방법, 규모면, 파급효과 측면에서 과거의 어느 개혁과도 비교할 수 없을 정도로 대대적으로 추진되고 있다고 평가된다.

240) 경찰청, 「21C 한국 경찰의 나아갈 방향-경찰개혁 평가 및 향후 방향제시-」(서울: 경찰청, 2000), 9면 이하. 경찰청 자체분석자료이므로 객관성 및 과학성 여부에 대해서 논란의 여지가 있을 수 있다.

241) 경찰청, 상계서, 9면 이하.

나. 한국경찰의 Compstat 도입 및 실시과정

(1) 한국경찰의 도입

(가) 노량진경찰서의 시범추진

노량진 경찰서에는 1998년 9월부터 조선훈 서장의 지휘하에 同시스템을 시범운영하기 시작했으며,²⁴²⁾ 1999년 3월부터 본격적으로 시행하였다.²⁴³⁾ 도입초기에는 방범계에서 Software개발 등 기술적인 업무를 주로 담당했으며, 시행하는 과정에서는 형사과와 공동으로 추진하였다. 현재는 형사과에서 주로 담당하고 있다. Compstat을 처음 도입, 실시한 同경찰서의 경우, 주거침입절도사건의 사례를 들면, 1998년 5월 62건, 1999년 4월 47건, 동년 5월에는 32건이 각각 발생, 전년도 同기간 대비, 48% 감소라는 상당한 성과를 보인 바 있다.²⁴⁴⁾

(나) 서울지방경찰청의 확대실시

① 확대실시 배경

서울지방경찰청에서는 뉴욕경찰(NYPD)이 범죄감소전략의 일부로 시행했던 Compstat기법을²⁴⁵⁾ 도입, 각 경찰서 범죄발생현황을 Data-Base화한 범죄분석·통계자료를

242) 동인은 1994년-1998년까지 뉴욕총영사관 영사로 근무하면서, 뉴욕경찰의 Compstat회의를 견학하기도 하였으며, 귀국후 노량진경찰서장으로 부임, 同시스템을 도입, 소개하게 되었다고 함.

243) 노량진 경찰서의 Compstat 시스템 운용사례에 대해서는 수사연구, 1999년 6월호 10면 이하; 경찰저널, 1999년 11월호 16면 이하에서 상세히 소개하고 있다.

244) 서울지방경찰청, “범죄분석·예측시스템 및 기획수사 관련자료”, 1999: 중앙일보, 1999, 6. 29 자 참조.

245) 한국경찰은 Compstat을 “범죄분석·예측시스템”으로 번역사용하고 있으며, 이에 다음과 같이 정의하고 있는 바, “범죄자료를 컴퓨터에 항목별로 구분 입력하여 입력된 자료를 토대로 범죄발생 취약지역, 시간대 등의 여러 가지 분석유형을 산출, 산출된 분석자료를 가지고 범죄분석 대책회의를 실시하여 범죄취약 지역, 시간대의 집중적이고 효율적인 경력배치를 통해 범죄예방 및 검거율 향상을 위한 시스템.”

근거로 범죄발생을 예측하고 과학적이고 효율적인 수사, 형사배치로 범죄발생을 사전예방하고 검거능력을 제고시키고자 同시스템을 적극 응용, 이를 1999년 4월19일부터 실시키로 결정, 6월 1일부터 관내 모든 경찰서로 확대 시행하고 있다.²⁴⁶⁾

② 추진과정

- 1999년 3. 10 노량진 경찰서에 시범도입운영
- 3. 23 서울시내 소경찰서 확대시행 계획 수립착수
- 1999년 4. 19 시스템 시행계획 결정
- 4. 26 전담요원 전문교육실시(3일간)
- 1999년 5. 1 범죄자료 컴퓨터 입력(1개월간)
- 1999년 6. 1 범죄분석·예측 시스템 전면 시행
- 6. 28 범죄분석·예측 시스템 시연회 개최
- 1999년 8. 1 서울지방경찰청 운영규칙제정
- 1999년 11. 30 경찰청주관으로 전국단위로 확대, 실시결정
- 전국 1급지 경찰서 114개서 대상

(다) 경찰청 단위의 전국적 확대실시

경찰청은 “효율적인 민생치안대책으로 국민생활 보호”를 2000년도 치안시책으로 결정하고, 同시책의 일환으로 「범죄예측시스템 전국망 구성」을 주요 사업으로 추진키로 하였다. 전자지도 제작 및 프로그램 제작 사업자를 선정, 전경찰서간 LAN구축, 주전산기 등 장비설치, 통합시험, 운전자교육 등을 거쳐 2000년 8월경 전국 시행을 목표로 사업을 진행하였다.²⁴⁷⁾

246) 서울지방경찰청, “범죄분석·예측시스템 시행계획 통보, 하달”, 1999. 4.19일자 공문.

서울경찰에서는 Compstat자체만을 중시하는 경향을 보이고 있는 바, 범죄감소에 성공한 뉴욕경찰의 전반적인 범죄통제전략(Crime Control strategies)에 대한 분석과 언급이 거의 없는 실정이다.

247) 국무총리실 정책평가위원회, 2000, S. 565 ff. 범죄분석 예측시스템 전국망 구성과 관련, Compstat에 기초한 범죄통계관리체계를 구축함에 있어, 현행 범죄통계 관리방식(202통계)

- 1999년 11. 30 경찰청주관으로 전국 단위로 확대(전국 1급지 경찰서 114개서 대상) 실시결정
- 1999년 12. 28 컴스텟 프로그램 시연회를 개최하였으며,
- 2000년 3. 31~8. 15일간 Compstat시스템 사업추진
92개 경찰관서 우선적으로 전자지도 구축, 사건접수 및 처리과정 전산화, 수범 및 장물조회자료 전산화 추진
- 2000년 8. 21 경찰청 「컴스텟」 시연회 개최

(2) 同시스템의 운영체계

(가) 자료입력단계²⁴⁸⁾

발생사건 및 접수사건, 범죄정보 등을 20여 가지의 세부항목으로 분류²⁴⁹⁾, 프로그램에 자료를 입력, 통계분석 자료로 산출할 수 있게 하였다.

※ 대상범죄- 살인, 강도, 절도, 폭력, 강간, 방화, 마약 등 발생사건

(나) 자료산출·분석단계²⁵⁰⁾ : 범죄예측 분석 및 전자지도(map) 프로그램 이용

범죄발생 현황을 입력하면 죄종별, 수범별, 장소별, 시간대별, 요일별 등 요소로 자동 분류되어 통계가 산출되며, 이와 함께 그래프 등으로 취약지역 및 취약시간대 등을 파악할 수 있는 분석자료로 산출된다.

의 합리적인 전환방안에 대한 검토 미흡, LAN구축, 주전산기 설치, 전자지도제작 및 조달 구매 등이 계획대로 추진되지 못하는 등의 미흡함이 지적되기도 하였다.

248) 서울특별시지방경찰청 훈령 제136호 「범죄분석·예측시스템 운영규칙」에 따르면 상세한 내용이 규정되어 있다.

249) 범죄자료 입력항목은 죄종(7가지 범죄외 變死 등), 접수일시, 피의자, 피해자, 발생일시, 요일, 범행시 氣象, 발생장소, 수범, 침입구, 피해품, 처리결과 등이며, 범죄정보로서는 접수일, 제출자, 죄명, 조치, 첩보대상장소, 담당자, 처리결과 등이다.

250) 경찰청, 「범죄분석예측시스템:사용자 지침서」(서울: 경찰청, 2000)에 따르면, 피해통보표통계 분석, 여죄추정 분석, 조건별, 발생현황, 사건발생밀도, 추세분석, 인구대비분석, 침입구별 분석이 가능하다.

(다) 범죄대책회의 단계:

경찰서별 일일대책회의(경찰서 형사, 방범간부참석)

주간 참모대책회의(서장, 형사, 방범간부 및 형사전원, 파출소장 등),²⁵¹⁾

월간 확대간부 대책회의(서장, 간부전원, 파출소장 등)

(라) 회의결과 시행단계

형사활동, 방범순찰대, 파출소 경력배치에 활용한다.

(3) 기대효과

지휘부(Commander Officers)의 범죄관리에 대한 과학적 방법마인드 함양, 체계적인 분석으로 범죄흐름 예측가능, 효율적 경력배치(efficient resource deployment), 범죄예방 및 검거의 유기적 연계와 지속적이고 체계적 범죄정보 자료축적으로 효율적인(최소인원 최대효과 거양) 치안대책 수립에 기여하며, 실질적인 치안서비스를 통한 對국민 신뢰도 제고할 수 있다고 한다.

(4) 운용실적 및 평가

- 서울지방경찰청에서는 범죄분석·예측시스템을 1999년 6월 도입, 동년 9월말까지 4개월간의 운영결과에 따르면,²⁵²⁾
 - 5대 범죄중 절도의 경우 98년 동기간에 비해 10%발생감소
 - 검거율은 98년 동기간에 비해 26% 증가, 특히 폭력의 경우 31% 증가하였으며,
- 노량진경찰서의 경우,

251) 週間회의의 주기가 너무 짧다는 일선경찰서의 견해 있음.

252) 서울지방경찰청 형사과, 보도자료 1999.10.18. 참조.

1999년 3월 同시스템을 시범 도입, 자체 운영하여 1999년 8월말 현재

- 총 범죄검거율이 55% 증가
- 절도사범 검거율은 33% 증가
- 폭력사범 검거율은 64% 정도 증가되었다고 함.

한편, 시스템 운영에 대한 일선 경찰관(형사과 간부 및 전담직원 여론 및 평가)²⁵³⁾에 의하면,

- 범죄발생·검거현황 등 전산통계자료(202통계는 구체적인 범행장소 미입력)가 형사 활동에 직접 활용하기에는 미흡하였으나, 컴스탯 방식을 이용한 전산화된 통계자료를 근거로 발생장소별 발생빈도 등 예측이 가능하여 범죄예방자료로 활용할 수 있다는 평가와 함께
- 형사분야에 관한 자료가 미흡, 형사활동에 어려움이 있었으나 범죄발생 장소 도면, 地番 등 기초자료가 상세히 제공됨으로 효율적인 경력배치 운용으로 범죄예방과 검거능력이 향상될 것으로 기대되고,
- 경찰서별 지역치안활동에 커다란 도움이 될 뿐만 아니라 컴퓨터를 이용한 범죄 대응 능력도 향상되어 과학경찰의 면모를 보여줄 수 있는 좋은 기회로 인식,
- 범죄분석·예측시스템은 범죄예방에 필요, 범죄예방의 일환으로 추진되고있는 시책으로서 향후 방법순찰 및 경력배치를 통한 범죄예방을 주업무로 하는 방법분야에서 시행하는 것이 바람직하다는 견해를 피력했다.

(5) Compstat시스템 성공의 전제조건

경찰자체 분석결과를 통해 Compstat기법이 성공하기 위한 전제조건으로서 제시된 내용을 보면, 범죄통계의 현실화,²⁵⁴⁾ 경찰서장에게 경력운용의 자율권 부여, 파출소 관할개

253) 서울지방경찰청, “범죄분석·예측시스템 관련 순회점검계획” 1999. 5. 15. 공문의거한 “범죄분석·예측시스템 추진실태 점검보고” 및 “범죄분석·예측 시스템 시행관련 회의소집하달” 1999. 6. 17자 공문 참조.

254) 실무자들의 견해에 의하면, 모든 발생범죄가 통계화 될 수 있어야 하며, 이를 근거로 한 치

님의 초월, 성의있는 범죄분석, 성실한 수사를 들고 있다.

다. 문제점

(1) Compstat 운영상의 문제점

지휘관의 관심부족으로 분석자료 미활용, 범죄분석 대책회의 소홀, 대책회의 미실시 등의 사례가 발생하고 있다는 지적과 함께, 同시스템 전담요원관리 및 운용장비 미지급 관련 문제 등이 제기되고 있다. 同시스템이 보완되고 정착되면, 보다 적극적인 수행실적 평가방안도 강구되는 것이 바람직하다.

(2) 202통계와 Compstat분석자료와의 관계

202통계는²⁵⁵⁾ 경찰서에서 단순입력되며, 분석결과는 추후하달되고 있어 담당자는 수동적 통계관리업무를 수행하는 반면, Compstat통계는 입력과 분석작업이 전담요원에 의해 현장(즉시성, 단순화)에서 동시에 이루어짐으로써 능동적이고 실용적(통계가치의 증대)인 분석업무(상향적 분석, 자료검색용이)가 진행되고 있으나 202 통계와 Compstat통계와의 오차에 대한 적절한 해소책이 필요하다.

(3) 거시적 범죄통제전략 결여

- Compstat과 Broken-Window Theory와의 관련성 -

뉴욕경찰의 Compstat시스템 운용의 성과는 거시적인 범죄통제전략(Crime Control Strategy), 경찰활동의 철학(Broken-Window Theory, Zero-Tolerance Policing)과 경찰개혁이 뒷받침되었다는 것을 간과해서는 안된다. 현행 범죄통계분석·예측시스템이 범죄문제 해결과 효율적인 경찰력 운용에 어느 정도 기여하고 있는 것으로 평가되

안수요 예측이 이루어져야 한다고 주장하고 있다.

255) 경찰저널, 1999년 11월호 23면에 의하면, 202통계에 관한 신랄한 비판이 제기되었다.

지만, 거시적이고 지속적인 정책과 전략의 뒷받침이 없이는 단기적이고 미시적인 효과 밖에 거둘 수 없다.

뉴욕경찰이 범죄감소, 삶의 질 문제 해결과 범죄에 대한 공포문제를 해결하기 위해 이론적 배경으로 삼았던 것은 깨어진 창문이론(Broken-Window Theory)이었으며, 이를 응용한 경찰활동 스타일이 Zero-Tolerance Policing이다. 경미한 범죄 혹은 무질서에 대한 강력하고 과감한 단속과 신속한 처벌을 강행하였다. Compstat기법은 뉴욕경찰의 활동을 평가하기 위한 하나의 수단이었지 거시적인 형사정책은 아니었다.

서울경찰의 Compstat운용실태에 의하면, 同시스템 추진배경과 기본이론으로서 Broken-Window Theory를 소개하고 있으나, 거시적인 범죄통제전략과의 연관성이 제시되지 않은 상태에서 추진되고 있다. 경찰개혁의 일환으로 추진되고 있는 同시스템 운영은 주로 미시적인 접근이라 할 수 있다. 경찰개혁과 범죄문제 해결에 지속적인 성과를 얻기 위해서는 거시적이고 다양한 형사정책인 수단이 결부되어야 할 것이다.

(4) 지표범죄(index Crime)와 輕微범죄에 대한 인식

Broken-Window이론의 핵심에 의하면, 중범죄의 발생을 방지하기 위해서는 경미한 범법행위와 기초질서위반 사범에 관한 특별한 형사정책적 대응을 중시하고 있음을 알 수 있다. 현재 한국경찰의 경우, Compstat지표범죄는 7가지 주요범죄 유형으로 분류·분석되고 있는 바, 향후 경미한 기초질서 위반사범에 대해서도 비중 있게 다루어져야 할 것이다.

3. 뉴욕경찰 개혁성과의 시사점

가. 명확한 경찰개혁의 목표설정과 전략

경찰행정의 최고관리자인 시장과 경찰청장이 “뉴욕시의 법과 질서의 회복”이라는 명확한 경찰개혁의 목표를 설정, 제시하고 이를 달성하기 위한 10가지 전략을 구체화함으로써 조직내외의 동참의지와 지원세력을 확보할 수 있었다. 조직책임자의 적극적인 추진

의지와 이를 정치쟁점화 또는 공론화함으로써 일반 대중의 지지를 획득하는 절차는 경찰개혁의 관건이 된다.

나. 경찰의 역량강화를 위한 조직개혁추진

(1) 조직개혁을 위한 사전준비

뉴욕경찰청 내외로부터 500여명의 전문가를 동원, 장·단기 범죄감소 목표를 달성하기 위한 중대한 영역-교육·훈련, 첨단장비, 경찰노조, 인사제도 등-을 커버할 수 있는 전략들을 수립하기 위한 12개 분야별 re-engineering Team을 편성하였다. 그 팀은 1996년 12월 600여 가지의 권고안이 포함된 “Plan of Action”을 제출하였으며, 이를 토대로 개혁이 진행되었다.²⁵⁶⁾

(2) 뉴욕경찰의 再조직화-분권화추진과 책임성 강화

단호한 조직개편을 감행하였으며, 지휘부를 분권화시키고, 76개 지역경찰서장들에게 권한(Authority)과 높은 자율성을 부여, 책임(Accountability)에 의한 권한위임을 실시하는 등 범죄와 무질서대책을 효과적으로 추진하기 위해서 일선 기관중심의 분권화를 추진하였다. 특히 마약범죄 수사팀과 같이 중앙집권화된 수사부서는 해체, 이를 지역경찰서의 관할로 이관시켰다. 경찰 지휘의 목표는 76개 지역경찰서를 작은 76개의 뉴욕경찰청으로 만드는 것이었는데 결국 달성되었다. 가두와 현장에서 근무하는 평범한 경찰관들에게 더 많은 재량권을 갖도록 하였다.

256) Bratton, 1998, S. 35.

Re-engineer로 선발된 다른 많은 사기업처럼 뉴욕경찰은 그의 잠재능력에 걸맞지 않게 유지되어 온 조직이었다. 이 re-engineering 절차를 위해서 명확한 목표설정(setting of clear-cut goal), 그러한 목표를 달성하기 위한 조직의 재구성, 뉴욕시경의 인적 자원과 외부의 전문가를 최대한 영입하는 것을 필요로 하였다.

(3) 지속적인 경찰력 증원

가두에서 경찰력 존재의 가시화를 강화하고, 신속하고 적시성 있는 경찰력배치에 필요한 대규모 경찰력 증원을 꾸준히 실시했으며, 현장위주의 강력한 법집행(Zero-Tolerance: 추적하고, 체포하고, 신속하게 구금하고)을 추진했다.

(4) 경영기법의 도입

경찰관의 승진범위와 보직이동 범위로서 근무연한을 근거로 한 “연장자 우선원칙”을 파괴, 책임과 성과에 따른 인사관리, 공무원 조직의 서어비스 경영기업화를 모색하였다.

(5) 경찰부정부패 문제 개혁

오랫동안 부정부패로 얼룩진 뉴욕경찰에 대한 신뢰회복과 同문제를 해결하기 위해, 부패관련 정보의 공유, 부정부패 고발제기, 사례분석, 청렴성 테스트절차개발, 내부조사기능 확대 등 단호하고 적극적인 전략을 구사했다. 교육·훈련을 통하여 조직구성원의 청렴한 警察像 구현을 위해 노력하였다.

(6) 최신 첨단장비의 지원

현장에서 신속하게 각종 사건을 처리할 수 있도록 휴대용 컴퓨터, 현장에서 스캐너를 이용한 지문입력장비, 디지털 카메라, Mobil Digital Terminal (수배터미널) 컴퓨터 시스템으로 장비가 갖추어진 순찰차량 배치 등 각종 첨단, 전문장비를 현장경찰관들에게 보급하였다.

(7) 의식개혁운동 전개

“예의바름, 전문성, 존경”이라는 캐치프레이즈를 내걸고, 경찰조직 구성원들이 국민들

로부터 신뢰를 얻을 수 있는 의식개혁 방안을 마련, 이를 추진하였다.

다. 거시적이고 치밀한 범죄통제 전략의 수립

(1) 범죄학 이론에 근거한 거시적 범죄통제전략

범죄원인과 이를 개선하기 위한 노력 중심의 접근방식에서 탈피, 소위 “New Realist”로 대표되는 Wilson과 Kelling이 주창한 “깨어진 창문: Broken-Win-dow”이론에 토대를 둔 다양하고, 적극적(proactive), 대담한(confident) 그리고 단호한(assertive) 범죄자 단속위주의 “더 이상의 인내: 없다: Zero- Tolerance Policing” 스타일의 경찰활동을 전개하였다.

(2) 구체적인 범죄감소 전략들

(가) 범죄감소를 위한 4가지 원칙(단계)

- 정확하고 적시성 있는 정보의 제공
- 효과적인 전술들
- 경찰력과 장비의 신속한 배치
- 가차없는 추적과 평가

(나) 범죄유형별 대책수립

총기사용범죄, 학교와 거리에서 청소년폭력, 마약범죄, 가정폭력대책
공공장소의 질서회복, 자동차관련 범죄대책

(다) 법원과의 긴밀한 협조: 체포, 판결선고, 구금에 이르기까지 신속한 절차가 지역
법원(Community Court)에서 가능하도록 24시간 협조체제 구축

(3) Compstat시스템의 운영

과학적 범죄분석·예측시스템인 Compstat를 도입하여, 범죄발생 상황(장소별, 시간대별, 유형별)을 신속하게 분석하여, 경찰력과 장비 등 자원을 효율적으로 배치함으로써 효과적인 범죄감소 대책이 가능해졌다. 또한 Compstat분석결과를 토대로 매주 1-2회씩 지휘관 회의를 개최하며, 同자료를 통하여 지역경찰 지휘관들의 책임성과 업무성과를 객관적으로 엄격하게 평가한다. 이를 인사평가자료로 활용-信賞必罰-하기도 하였다. 뉴욕경찰의 범죄통제 정책 수행에 Compstat Process는 빼놓을 수 없는 절차가 되었으며, 과학적이고 객관적인 Data에 의한 조직관리가 가능해졌다.

4. 소 결 론

경찰책임자의 임명방식에서 경찰관의 근무여건, 역사에 이르기까지 뉴욕경찰과 한국경찰이 처한 상황은 너무나 다르다. 그러나 경찰의 기본적인 임무는 범죄와 무질서로부터 사회를 보호하고, 국민에게 안전한 생활영역을 확보해주는 것이라고 할 수 있다. 그러한 측면에서 뉴욕경찰이 앞서 수행한 경찰개혁의 과정은 한국경찰에 시사하는 바가 많다.

‘법과 질서를 회복’하여 시민들의 신뢰를 얻고자 했던 뉴욕시의 그러한 경찰개혁 과정과 현재 한국 경찰이 추진하고 있는 “기본을 바로 세워 국민으로부터 신뢰를 회복하겠다”는 개혁목표 성취 과정과 닮은 점이 많다.

경찰조직 관리, 권한과 책임의 강화, 장비 및 인적자원확보 전략, 부정부패해소 등 경찰내부의 역량강화를 통해, 범죄감소 및 통제를 효과적으로 수행하여 국민들에게 봉사한다는 개혁의 방향은 미국의 경찰이나 한국의 경찰이나 모두 일치하고 있다.

그러나 뉴욕경찰에 비해 한국경찰이 기본적인 한계로 안고 있는 사전준비의 미흡, 경찰책임자의 임기불안정으로 인한 지속적인 개혁불투명, 거시적인 범죄통제 전략부재,²⁵⁷⁾ 경찰개혁에 대한 정치적 지원의 미흡,²⁵⁸⁾ 경찰관리자의 과잉대응으로 인

257) Compstat시스템 운영의 핵심은 객관적 자료를 통한 지역 경찰책임자에 대한 가혹한 평가이

한 부작용²⁵⁹⁾ 등이 초래되고 있어, 향후 개혁의 정착과정에서 이러한 문제는 보완, 해결되어야 할 것이다.

며, 효율적이고 과학적인 경찰력 및 자원배분 기초이다. Compstat시스템이 한국경찰에서 성공하기 위해서는 거시적인 범죄통제전략이 선행되어야 한다. 그렇지 않으면, 단기적이며 제한적인 성과만 거둘 수 밖에 없다.

258) 인적, 물적자원에 대한 재정지원이 뉴욕경찰에 비해 현저히 미약하다. 예를 들면, 경찰관 복지후생, 경찰력증원, 최신 첨단장비 지원과 같은 재정문제는 정치적 지원이 없으면 불가능하다. 뉴욕의 경우, 연방정부차원에서도 적극 지원해 준 바 있다고 함. 향후 경찰개혁이 정착되기 위해서는 정치적 지원획득이 병행되어야 할 것이다.

259) 단기성과에 치중한 무리한 경쟁, 언론홍보에 치중, field work보다 paper work 치중, 기본(본질과 한계)에서 벗어난 무분별한 경찰활동 전개, 1회성 행사로 전략할 가능성이 높은 프로그램 양산 등.

제6장 결 론

심각한 범죄문제로 각종 오명을 얻고 있던 세계적 대도시 New York 시민들은 법과 질서회복을 염원하면서, 공화당 출신의 줄리아니를 시장으로 선출한 바 있다. 신임 시장은 그의 정책목표인 law and order를 실현시키기 위해 전문경찰관리자인 브래튼을 뉴욕경찰청장으로 임명하였다. 두 사람은 그 당시 新현실주의자로 알려진 Wilson과 Kelling에 의해 소개된 Broken-Window 이론을 배경으로 강력한 법집행정책(Zero-Tolerance Policing)을 실시하였다.

목표를 달성할 수 있는 내부역량을 강화하기 위해, 위로부터 그리고 아래로부터의 경찰조직개혁- 대국민신뢰도 향상을 위한 경찰부정부패문제 개선, 일선지휘관에게 자율과 권한부여, 이미지 개선을 위한 ‘예의바름, 전문성, 존경’ 의식개혁운동 전개, 경찰력증원, 최신장비보급, 실적평가에 따른 인사관리, 객관적인 평가척도로서 Compstat시스템 도입 등-을 추진하였다. 아울러 거시적이고 구체적인 범죄통제전략-4가지 범죄감소원칙, 총기 사용, 청소년폭력, 마약범죄, 가정폭력, 자동차관련범죄, 거리질서회복, 법원과의 공조 등-을 수립, 이를 토대로 꾸준히 법집행을 실시하였으며, 획기적인 범죄감소와 삶의 질 문제해결에 상당한 성과를 거양하였다. 현재는 가장 안전한 도시(sichere Stadt), 깨끗한 도시, 경찰정책이 성공한 도시로 뉴욕시민 뿐만 아니라 국내·외의 찬사를 받고 있다.

한편, 뉴욕시 경찰청장이 정치적 이유로 중도 하차하는 사건이 발생하였지만, 후임 청장 Howard Safir 역시 전임자 못지 않게 지속적인 개혁정책을 추진하고 있어, 그 성과는 현재까지 지속되고 있다. 이러한 뉴욕경찰의 성공사례는 미국내의 법집행기관 종사자들 뿐만 아니라 영국과 독일의 경찰정책가, 학계에까지 비상한 관심을 모으고 있으며, 한국경찰에까지 영향을 미치고 있는 실정이다.

Zero-Tolerance Policing이라는 경찰활동 방식에 관하여 다양한 비판과 지지여론이 학계, 실무계에서 일어나고 있는 점도 사실이다. 심층적 범죄원인을 중심으로 한 대책을 강조하였던 보수적인 형사정책가나 범죄학자들의 견해에 비하여 상당히 파격적인 입장을 견지, 이를 경찰활동의 기본 스타일로 채택하였던 윌리엄 브래튼의 식견은 한국 경찰의 Politiker들에게 많은 시사점을 제시하고 있다. 앞선 나라의 성공사례를 심층연구하여

우리 경찰의 他山之石으로 삼아야 할 것이다.

특히 한국에서 도입, 운영중인 Compstat시스템이 성공적으로 정착하기 위해서는 분석결과를 적극적으로 활용하려는 지휘관들의 관심과 의지가 중요하다고 하겠다. 뿐만 아니라 미시적이고, 단편적인 조치에만 머무를 것이 아니라 거시적인 형사정책적 접근과 지속적인 추진이야말로 범죄감소와 무질서문제를 해결할 수 있다. 경찰활동의 궁극적인 목적은 사회공공의 안녕과 질서유지이다. 한마디로 국민들이 안심하게 생활할 수 있도록 안전한 생활영역을 확보하는 것이며, 기본권의 일부로 간주되고 있는 경향이다.²⁶⁰⁾ 국가의 내적안전(innere Sicherheit)확보는 경찰기능의 핵심이라 할 수 있다. 범죄문제 해결에 있어서 최상의 전문가, 기본이 바로 선 경찰이야말로 국민들의 높은 신뢰를 받는 첩경일 것이다. 경찰개혁의 성공적 수행과 선진국 수준의 경찰이 되기 위해서는 철학과 리더십이 있는 경찰지도자, 경찰개혁을 뒷받침할 수 있는 인적·물적장비를 지원할 수 있는 경찰재정확보,²⁶¹⁾ 경찰조직 구성원들의 적극적인 참여의식 등이 선행되어야 할 것이다.

260) Lim, Joon-Tae, Verbrechesbekämpfung durch die vorbeugenden Maßnahmen der Polizei, 1999, S. 147.

261) 경찰의 인적·물적지원을 위한 경찰재정문제를 사회간접자본(SOC)의 개념으로 이해해야 한다는 주장이 이상안교수 등에 의해 최근 제기되고 있다. 同淸 이상안, “경찰보수체계의 문제점과 대안” 『수사연구』 2000년 11월호 16면 이하.

참 고 문 헌

- Binninger, Clemens/Dreher, Gunther, Der Compstat-Prozess: Die Erfolge der New Yorker Polizei in der Kriminalitätsbekämpfung, in: Die Polizei 11/97, 329-331 u. 1/98, 24-25.
- Binninger, Clemens/Dreher, Gunther, Der Erfolg des New York City Police Departments in der Kriminalitätsbekämpfung - Von New York lernen? In: Das Modell New York: Kriminalprävention durch 'Zero Tolerance'? hrsg. von Feltes, Thomas/Dreher, Gunther, 2. Aufl., Felix Verlag, Holzkirchen/Obb. 1998, 16-42.
- Bratton William, Crime is Down in New York City: Blame the Police, In: Zero Tolerance Policing a Free Society, ed. by Dennis, Norman, IEA Health and Welfare Unit, London 1999, 29-43.
- Burke, Roger Hopkins, Introducing Zero Tolerance. In: Zero Tolerance Policing, ed. by Burke, R.H., Perpetuity Press, Leicester 1998, 7-10.
- Dennis, Norman, Editor's Introduction. In: Zero Tolerance Policing a Free Society, ed. by Dennis, Norman, IEA Health and Welfare Unit, London 1999, 1- 28.
- Dreher, Gunther/ Feltes, Thomas(Hrsg.), Das Modell New York: Kriminalprävention durch 'Zero Tolerance'? 12. Empirische Polizeiforschung, 2. Aufl., Felix Verlag, Holzkirche/Obb. 1998.
- Hassemer, Winfred, "Zero tolerance"-Ein neues Strafkonzep? In: Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht FS für Günther Kaiser, hrsg. v. Albrecht, Hnas-Jörg u.a., Berlin 1998, 793-814.
- Hayes, Brian, Zero Tolerance Bratton in Britain? In: Policing Today, Vol.3 Issue

- 4 Dec. 1997, 12-19.
- Hess, Henner, New York zieht die Lehren aus den zerbrochenen Fensterscheiben. In: *Kriminologisches Journal*, 28. Jg. 1996, 181-190.
- Kelling, George L./Coles Catherine M., *Fixing Broken Windows*, The Free Press, New York 1996.
- Lim, Joon-Tae, *Verbrechensbekämpfung durch die vorbeugenden Maßnahmen der Polizei*. Shaker Verlag, Aachen 1999.
- Pollard, Charles, *Zero Tolerance: Short-term Fix, Long-term Liability?* In: *Zero Tolerance Policing a Free Society*, ed. by Dennis, Norman, IEA Health and Welfare Unit, London 1999, 44-61.
- Romeanes, Terry, *A Question of Confidence: Zero Tolernace and Problem-Oriented Policing*. In: *Zero Tolerance Policing*, ed. by Burke, R.H., 1998 11-38.
- Safir, Howard, *The Compstat Process*. New York Police Department(Prepared by Office of Management Analysis and Planning), New York 1997.
- Schwind, Hans-Dieter, *Kriminologie*, 9. Aufl., Kriminalistik Verlag, Heidelberg 1998.
- Silverman, Eli B., *NYPD Battles Crime Innovative Strategies in Policing*. Northeastern University Press, Boston 1999.
- Silverman, Eli B., *Below Zero Tolerance: The New York Experience*. In: *Zero Tolerance Policing*, ed. by Burke, Roger Hopkins, Perpetuity Press, Leicester 1998, 57-68.
- Streng, Franz, *Wie weit trägt das broken windows-Paradigma?* In: *Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht FS für Günther Kaiser*, hrsg. v. Albrecht, Hans-Joerg u.a. Berlin 1998, 921-941.
- Wadham, John, *Zero Tolerance Policing: Striking the Balance, Rights and Liberties*. In: *Zero Tolerance Policing*, ed by Burke, Roger Hopkins, Perpetuity Press, Leicester 1998, 49-56.

- Wilson, James Q./Kelling George L., The Police and neighborhood safety
BROKEN WINDOWS. In: The Atlantic Monthly, March 1982, 29-38.
- DER SPIEGEL, Der Ruf nach mehr Obrigkeit, Nr.28/7. 7. 1997, 48-61.
- DER SPIEGEL, Verfolgen, verhaften, einsperren, Nr. 29/14. 7. 1997, 126-135.
- DER SPIEGEL, Bratton vorm Kopf, Nr.40/1997, 70-77.
- Times, Law and Order, January 15, 1996 Vol. 147, No. 3.
- 국무조정실 정책평가위원회, 「2000년도 상반기 정부업무 심사평가결과(II)」, 서울: 국무
조정실, 2000.
- 경찰청, 「21C 한국 경찰의 나아갈 방향」, 서울: 경찰청, 2000.
- 경찰청, 「범죄분석예측시스템: 사용자 지침서」 서울: 경찰청, 2000.
- 수사연구, 1999년 6월호 1면 이하; 2000년 11월 16면 이하.
- 경찰저널, 1999년 11월호 16면 이하.
- 서울지방경찰청, 「범죄분석·예측시스템 및 기획수사 관련자료」 서울: 서울지방경찰청,
1999년 12월.
- 경찰청 보도자료(수사국 수사과), 2000년 8월 21일.
- <http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/chfdept/process.html> 2000. 05. 24.
- <http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/chfdept/reduction.html> 2000. 05. 24.
- <http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/brass/pc.html> 2000. 05. 24.

William J. Bratton.

- 그는 1970년 Boston에서 경찰관 생활을 시작하였으며
- 1980년 Superintendent(우리 나라의 경정급, 정확한 비교는 곤란)으로 승진
Massachusetts Bay Transportation Authority Police(항만경찰책임자)의 長으로 근무
- Metropolitan District Commission Police에서 경정급 간부로 근무
- 1990-1992년 New York City Tarnsit Police (뉴욕시 교통경찰부서)의 책임자로 근무하면서 지하철 범죄의 거의 50%를 감소시킨 바 있음.
- 1992년 다시 Boston으로 돌아가서, Superintendent-in-Chief로 근무하다가 1993년

- Boston Police Commissioner(보스톤시 경찰국장)로 근무
- 1994년 Police Commissioner of New York City(뉴욕시경찰국장)으로 임명되어 1996년 4월까지 근무함.
 - 그후 보스톤지역 私警備會社협회 부회장, 뉴욕의 맨하탄에 소재한 경비자문회사 회장으로 근무중임.
 - 퇴임후 독일 등 유럽 각국 경찰의 초대를 받아 자신의 경찰개혁 경험담을 주제로 수회에 걸쳐 강연회 개최

연구보고서 2000-12

New York시 경찰개혁 사례와 한국경찰 발전방향 모색

- Zero-Tolerance Policing과 CompStat를 중심으로 -

2000년 12월 발행
2000년 12월 인쇄

발행인 : 유 광 회
발행처 : 치 안 연 구 소
경기도 용인시 구성읍 언남리 88번지
인쇄처 : 대 한 문 화 사
(TEL : (02)2268-0458)

이 책의 무단 복제를 금합니다.

