

## 効果的 犯罪統制를 위한 防犯體制의 改善 都市警察을 中心으로

金 甫 煥(東國大 社會科學大學 教授)

### I . 서 론

미국과 같은 선진국에서나 마찬가지로 우리나라에서도 범죄에 대한 시민들의 공포심이 점차 증가하고 있다. 즉 많은 시민들이 범죄의 희생자가 되는것을 두려워하고 있다. 특히 대도시의 주민들은 저녁시간의 외출은 물론, 대낮에도 강도의 위험성을 염려하게 되었다. 그래서 경찰은 시민의 관심의 초점이 되고 있다. 특히 시민의 안전을 위한 경찰의 방법활동은 통상적인 관심 이상의 것이되고 있다.

전통적으로 경찰과 시민은 경찰의 근본적인 임무를 범죄통제(범죄예방과 진압)로 보고<sup>1)</sup> 대부분의 시간과 훈련 및 자원을 범인체포와 범죄예방에 소비해왔다. 따라서 경찰의 능률은 범죄의 유무나 범인체포율로 결정 되고있다. 그러나 근래에 와서 경찰이 얼마나 성공적으로 범죄를 통제하고 있는가? 하는 의문이

주 1) Wilson은 물론 Lohman과 Misner 그리고 Ball과 Eastman 같은 학자들도 범죄통제를 경찰의 우선적인 기능으로 보고 있다.

O.W.Wilson, Police Administration, 2nd Ed., (New York: McGraw-Hill Book Co, 1963), p. 23.

Joseph D. Lohman and Gordon E. Misner, The police and the Community Washington, D.C.: Government printing office, 1966), p. 37.

James F. Ball and George D. Eastman, "Police service Today." in Municipal police Administration, 7th ed, G. D. Eastman and E. M. Easterman, (eds), (Washington, D.C.: International city Management Association, 1971), pp. 3 ~ 4 .

제기되고 있다. 이 문제에 관한 시민들의 신뢰는 매우 낮다.<sup>2)</sup>

이러한 관점에서 효과적인 범죄통제를 위하여 경찰의 방법체제를 고찰해 보는 것은 매우 가치있는 일로 판단된다.

범죄통제를 위한 방법체제의 개선을 이론적으로 분석함에 있어서 첫번째로 고찰하고자 하는 것은, 역사적으로 범죄통제형태가 어떻게 변해왔는가? 하는 것이고, 둘째로는 순찰기능을 중심으로 한 경찰의 조직 및 제도적 개선을 통한 범죄통제의 효율성을 제고하는 문제를 검토하는 것이다. 끝으로 인력 및 장비 등 경찰자원의 부족으로 인한 방법활동의 미진함을 보완하는 방법으로서의 지역사회방법활동과 경찰활동의 관계를 면밀히 고찰하려고 한다.

범죄통제의 방법은 형사사법철학의 발전과 더불어 4 가지 형태로 변화해 왔다. 따라서 범죄통제의 형태가 어떻게 변화해 왔는가 하는 문제는 ① 응보와 복수, ② 형벌과 제재, ③ 교정과 치료, 그리고 ④ 범죄예방 모형으로 나누어 고찰하려고 한다.

“응보와 정의”의 개념이 중심이 되었던 초기 고전학파의 형사사법철학이 지배적 이었던 시대에는 범행후의 범인체포와 정의에 입각한 응당한 형벌을 범죄통제의 주가되는 수단으로 삼았다.

형벌과 제재의 철학은 후기 고전학파의 형사사법사상의 근간을 이루었고, 형벌의 신속성과 엄격성을 강조하였으며 위하적인 형벌의 효과를 중시 하였다. 이러한 상황하에서는 신속한 범죄진압과 엄격한 형벌에 의하여 범죄통제가 효과적으로 달성된다고 믿기 때문에 경찰의 범죄통제 역할도 범인체포와 신속한 범죄진압에 중점을 두게 되었다. 이러한 경향은 신고전학파의 등장 후에도 커다란 변화

---

註2) 절도 피해자들의 신고원을 가지고 경찰의 범죄통제에 대한 시민들의 신뢰도를 간접적으로 측정해 보면 피해시 꼭 신고한다는 의견은 18.9%에 불과하다. - 이황우, “경찰에 대한 국민의 의식구조에 관한 연구” 행정논집, 제 14 집, 동국대학교 행정대학원, 1984. pp.137~161. 참조

가 없었고 실증주의가 시작되고 19 C에 이르러서야 종식되었던 것이다.

“치료와 교정”이란 실증주의 철학은 19세기 이래 현재에 이르기까지 형사 사법제도의 지배적사상체계를 이루어 왔다. 실증주의자들은 범죄행위로 개인의 자유의사에 의한 선택의 결과가 아니고, 행위자 자신이 통제할수 없는 요인들에 의하여 길성되며, 범인은 환자와 같은 것이라고 주장하였다. 그러므로 범죄통제는 형벌이 아니라 교정과 치료에 의하여 가능하다고 보았다. 따라서 경찰의 범죄통제역도 범인의 체포와 신속한 범죄진압에 역점을 두지않고, 교정적인 차원에서 범인처리(예, 훈방)와 예방적인 차원에서 사회봉사업무의 강화를 기하게 되었다.

미국의 경우 1970년대 초에는 Norval Morris, Francis Allen, 그리고 James Q. Wilson 같은 학자들의 주도에 의하여 18세기의 응보주의로 환원하는 느낌도 있다. 그러나 보다 근본적인 변화는 형벌과 치료에 의한 범죄통제가 실패했다는 실증적 연구결과들이 발표되면서, 예방에 의한 범죄통제를 강조하는 범죄예방모형이 각광을 받게 된 것이다. 고전학파나 실증주의에 의한 응보, 제재 및 치료모형은 범죄통제라는 미명하에 모든것을 해야 한다는 뜻인데, 이는 보복, 제재, 교화를 예방으로 보는데 지나지 않는다.

여기에 비하여 범죄예방모형은 다음과 같은 특징을 가진다. ① 범죄가 발생하기 전에 활동한다. ② 행위의 직접통제에 중점을 둔다. ③ 범죄인 개인 뿐 아니라 범죄가 이루어지는 환경과 사람과 환경과의 상호작용에도 중점을 둔다. ④ 적은 비용으로 더 효과적이다. : 사전에 예방하기 때문에 더욱 정의롭고 도덕적인 제도이다. 따라서 경찰에 의한 범죄통제는 진압적인 차원 보다는 예방적인 차원에서 이루어지는 경향이 있다.

예방적 차원에서 범죄를 통제하는 것이 이상적이라고 본다면 경찰의 재조직 문제는 방법체제의 개선을 가져올수 있는 순찰제도를 중심으로 하여 검토하는 것이 타당할 것이다. 이 일을 위하여 ① 범죄와 도시경찰의 문제, ② 순찰을 통한 방법기능을 강화하기 위한 도시경찰의 조직개선 즉 분권적 순찰제도의 이론적 진방과 상. 단점을 논하려고 한다.

급세기에 들어 오면서 경찰의 역할을 전통적기능을 수행하는 일 이외에도 봉사 기능을 매우 중요시 하기에 이르렀다. 이러한 현상은 실증주의 영향과 범죄가 발생하는 환경과, 사람과 환경과의 상호작용에 중점을 두는 예방적 범죄통제 모형의 영향 때문이다. 즉 경찰의 대시민 서비스 제공은 시민들에 의한 자발적 협력과 참여를 위도해 주며, 그 결과 방법체제를 효과적으로 개선, 운영할수 있다고 믿기 때문이다. 그런데 성공적인 범죄예방이나 진압을 위하여는 지역사회주민의 지원과 협조가 있어야 하고, 지역사회의 지원은 범죄를 모든 사람의 문제로 인식하고 범죄예방을 위하여 집단적인 활동은 물론 개인적인 활동을 기꺼이 감수하는 관심 있는 시민들에 의하여 시작된다고 본다. 이러한 관점에서 첫째, 자발적인 시민참여의 문제와 둘째, 지역사회에 의한 방법활동의 문제를 깊이 있게 검토하려고 한다.

## II. 범죄통제방법의 변화

형사학의 발전에 따른 형사사법철학의 변화는 크게 4가지 형태의 범죄통제모형을 가져왔다. : 정의의 개념에 입각한 응보와 복수, 모형, 형벌의 일반적, 개인적 제재 효과를 강조하는 형벌과 제재모형, 범인은 환자와 같다고 생각하는 치료와 교정 모형, 그리고 환경결정론에 입각한 예방모형이 그것이다.

초기 고전학파의 형사사법철학은 “응보와 정의”라는 개념이 지배적 이었다. 범죄자는 형벌을 받아야 하되 형벌은 그가 행한 죄의 대가와 동등해야 한다는 주장이었다. 그래서 “눈에는 눈, 이에는 이”라는 형벌원칙이 수용 되었다. 범인에 대한 형벌은 시민들의 정의감에 근거한 것이며 응보와 정의의 형사사법철학은 다음과 같은 몇가지 원칙을 제시해 주고 있다. :

범죄행위는 자발적이고 도덕적으로 잘못된 행위이다. 형벌은 범행에  
상응해야 하며, 형벌은 범인에게 범행의 대가로 고통을 되돌려 주는것

급세기에 들어 오면서 경찰의 역할을 전통적기능을 수행하는 일 이외에도 봉사 기능을 매우 중요시 하기에 이르렀다. 이러한 현상은 실증주의 영향과 범죄가 발생하는 환경과, 사람과 환경과의 상호작용에 중점을 두는 예방적 범죄통제 모형의 영향 때문이다. 즉 경찰의 대시민 서비스 제공은 시민들에 의한 자발적 협력과 참여를 위도해 주며, 그 결과 방법체제를 효과적으로 개선, 운영할수 있다고 믿기 때문이다. 그런데 성공적인 범죄예방이나 진압을 위하여는 지역사회주민의 지원과 협조가 있어야 하고, 지역사회의 지원은 범죄를 모든 사람의 문제로 인식하고 범죄예방을 위하여 집단적인 활동은 물론 개인적인 활동을 기꺼이 감수하는 관심 있는 시민들에 의하여 시작된다고 본다. 이러한 관점에서 첫째, 자발적인 시민참여의 문제와 둘째, 지역사회에 의한 방법활동의 문제를 깊이 있게 검토하려고 한다.

## II. 범죄통제방법의 변화

형사학의 발전에 따른 형사사법철학의 변화는 크게 4가지 형태의 범죄통제모형을 가져왔다. : 정의의 개념에 입각한 응보와 복수, 모형, 형벌의 일반적, 개인적 제재 효과를 강조하는 형벌과 제재모형, 범인은 환자와 같다고 생각하는 치료와 교정 모형, 그리고 환경결정론에 입각한 예방모형이 그것이다.

초기 고전학파의 형사사법철학은 “응보와 정의”라는 개념이 지배적 이었다. 범죄자는 형벌을 받아야 하되 형벌은 그가 행한 죄의 대가와 동등해야 한다는 주장이었다. 그래서 “눈에는 눈, 이에는 이”라는 형벌원칙이 수용 되었다. 범인에 대한 형벌은 시민들의 정의감에 근거한 것이며 응보와 정의의 형사사법철학은 다음과 같은 몇가지 원칙을 제시해 주고 있다. :

범죄행위는 자발적이고 도덕적으로 잘못된 행위이다. 형벌은 범행에  
상응해야 하며, 형벌은 범인에게 범행의 대가로 고통을 되돌려 주는것

을 의미한다.<sup>3)</sup>

이와같은 사상은 범인의 미래행위가 아니라 과거의 행위만을 주시하도록 했고 따라서 형벌의 근본목적이 범죄의 예방이나 범인의 교화가 아니라, 사람들의 정의감과 도덕심이 요구하는 범인에 대한 도덕적분노와 증오감의 발로로 간주되었다. 그렇기 때문에 “응보와 정의”의 개념이 만연하던 시대의 범죄통제는 범죄후의 범인체포와 죄의 대가에 동등한 형벌에 역점을 두었다. 물론 아직도 많은 현대국가의 형법 안에는 정의와 응보의 개념이 내포되어 있다. 그래서 절도범 보다는 살인범에게 보다 엄한 형벌을 가하는 것이다. 치료나 교화의 사상으로 인하여 형량에 상당한 차이가 있지만 교화되었다는 판단으로 증범죄인을 몇일 만에 석방하는것이 정당하다고 생각하는 사람은 없을 것이기 때문이다.

형벌과 제재의 철학은 후기 고전학파의 형사사법사상의 근간을 이루었다. J. Bentham이나 Cesare Beccaria 같은 고전학파의 학자들은 “인간의 행위는 근본적으로 공리주의나 쾌락적인 환희와 고통의 심리에 의하여 이루어 진다.”고 보고 있었다.<sup>4)</sup> 그리고 이들은 인간을 자유의지와 도덕적책임의 존재로 인정하는 유대-기독교 도덕철학과 인간의 정부가 아니라 법의 정부를 통하여 국가의 권력을 제한 한다는 전통을 결합 시키므로서, 자유의지에 의하여 이루어진 행위는 그 결과에 대하여 도덕적책임을 져야하며 국가는 법에 의하여 정당한 처벌을 가해야 한다고 주장하게 되었다. 인간의 행위가 자유의지에 의한 주관적인 선택의 결과이며 쾌고주의(快苦主義)에 의하여 결정된다고 보기 때문에 범죄행위

註3) H.L.A.Hant, punishment and Responsibility (New York:Oxford Univ.press, 1968).pp.231 ~ 232.

註4) Herman Mannheim, Pioneers in Criminology(Montclair N.J.: patterson-Smith, 1972).p. 40

는 고봉 즉 형벌을 가하므로써 제지할수 있다고 보는 것이다. 이 경우 형벌의 두 가지 제재효과 -개인적 제재효과와 일반적 제재효과-를 통하여 범죄통제가 가능하다고 믿었던 것이다. 그래서 형벌의 엄격성이 강조되었고 위하적인 형벌의 효과가 중요시 되었든 것이다. 그 결과 개인적 차이를 인정하는데서 얻어지는 “개별화된 형사사법정의” (Individualized Criminal Justice)라는 개념은 찾아볼수 없었고, 소년범죄의 경우라도 범죄인이 아니라 범죄자체에 형벌의 역점을 두었고, 범죄자의 도덕적책임과 형벌에 의한 범인의 제재가 범죄통제의 목적이 되었든 것이다. 이와같은 경향은 신고전학파가 등장할때 까지 계속되었다. 신고전학파의 학자들은 여전히 고전학파의 학자들이 주장하였던 인간의 행위에 대한 근본적 가정을 유지하면서, 다만 생물학적 조건에 의한 개인적차이를 어느정도 인정하기에 이르렀다. 즉 사람의 행위를 설명하는 조건으로 연령이나 정신적능력을 참작하게 되어 행위의 결과에 대한 책임의 문책과정에서 소련의 경우 성인의 경우와 구별되는 차별적 사법정의의 원칙이 적용되었든 것이다. 그러나 아직도 성인범죄의 경우이든 소련비행의 경우이든 엄격한 형벌이 가장 효과적인 범죄통제 (범죄의 예방과 진압)의 수단임을 부인되지 않았다. 이와같은 경향은 범죄행위가 인간의 의지 밖에 있는 외적요소에 의하여 결정된다고 보는 인류학적 범죄 결정론 (C. Lombroso)의 대두에 의한 범죄학의 실증주의가 시작되는 19세기에 이르러서야 종식되었을 것이다.

“치료와 교정”이란 실증주의자들의 형사사법철학은 19세기 이래 현안에 이르기까지 형사사법의 지배적 사상체계를 이루어 왔다. 실증주의 범죄학자들은 범죄행위가 개인의 자유로운 의사에 의한 선행의 결과가 아니고 생물학적 환경적 요소와 같은 자신의 통제 밖의 외적요소에 의하여 결정된다고 보았기 때문에 형사재판이나 범죄 그리고 형법을 덜 강조하고 한편 범죄인 개인과 “개별화된 사법정의”에 더 관심을 두어왔다. 나가서 사법정의는 범죄의 특성이 아니라 범죄인의 특성에 의거한 판결에 의하여 이루어져야 한다고 주장해 왔다. 그러므로 살인을 한 범인이라도 그의 인성의 본질이나 환경적 여건에 따라 한 사람은 몇개

월 내에 석방될수도 있고, 어떤 사람은 몇년 내에 석방될수도 있다고 보는 것이다. 범죄학에 있어서 실증주의자들의 운동은 부정기형의 선고제도, 신고 및 집행유예제도, 보호관찰과 가석방제도, 개인과 집단치료법, 직업훈련, 지역사회 활동 프로그램 및 소년재판제도 같은 오늘날 널리 사용되고 있는 형사사법제도를 탄생·유지 시켰다. 이것은 곧 형사사업절차에서 “개인적 차이”를 최대한으로 인정하는 길과도 가져왔다. 또 소년재판소의 실험이나 전환제도(Diversion Program) 같은 소년형사사법제도의 채택도 실증주의자들의 노력에 의한 산물이다.

실증주의자들은 범죄행위의 원인을 “개인적병리”나 “사회적 병리”에서 구하기 때문에 범죄통제를 위한 최선의 수단이 형벌이 아니라 치료내지 교화라고 보았다. 그러므로 범죄통제는 형벌이 아니라 교정과 치료에 의하여 가능하다고 믿었다. 따라서 경찰의 범죄통제 역할도 범인의 체포나 신속한 범죄진압에 역점을 두지않고, 교정적인 차원에서 범인처리(예, 훈방같은 轉換處分)와 예방적 차원에서 사회봉사업무의 철저화를 기하게 되었다.

미국의 경우 1970년대 초에는 Francis Allen, Norval Morris, James Q. Wilson 그리고 David Foyel 같은 학자들의 주도에 의하여 18세기의 응보주의로 되돌아가는 느낌도 있다.<sup>5)</sup> 미쉬간 대학의 법과대학학장 이었던 Francis A. Allen도 교정철학은 형사사법체제를 부패시켰고 범인을 치료사와 처분에 내맡겼다고 비판하면서 강제적인 치료 보다는 정의(Justice)에 입각한 처벌과 범인에 대한 법률적 보호를 강변하고 있다.<sup>6)</sup> 그리고 Wilson도 실증주의자들에 의한 자유주의적인 범죄통제수단인 빈곤, 인종주의, 실업 그리고

주5) Noval Morris, The Future of Imprisonment (Chicago: Univ. of Chicago press, 1974) 참조.

주6) Francis Allen, "Criminal Justice, Legal Values, and The Rehabilitative Ideal," (Journal of Criminal Law, Criminology, and political Science, Sept-Oct, 1959), pp. 226 ~ 232.

사회적 부정의 퇴치를 효과적인 범죄통제방법으로 인정하지 않고, 경찰의 강력한 범죄단속과 법률집행을 주장하였다.<sup>7)</sup> 그런데 Foyel은 한층 더 나아가 치료적 교정주의는 아무 가치도 없다는 극단적인 입장을 취하고 있다.<sup>8)</sup> Andrew von Hirsh도 같은 입장이어서 'Doing Justice'라는 레포트에서 치료는 실패했다고 선언하고 "새로운 범죄학"(New Criminology)라고 일컬어지는 응보주의자들의 대열에 참여 하였다.<sup>9)</sup> 그러나 보다 근본적인 변화는 형벌과 치료 및 교정에 의한 범죄통제가 실패했다는 실증적 연구결과들<sup>10)</sup>이 발표되면서 예방에 의한 범죄통제를 강조하는 범죄예방모형이 각광을 받게된 것이다. 그런데 물리적 환경의 개선을 통한 범죄예방이 그 핵심을 이루고 있다.<sup>11)</sup> Oscar Newman이나 Clarence Jeffery 같은 학자들은 범죄를 낳는 특별한 환경이 있다고 말하면서 범죄에 대한 위험성을 내포하고 있는 환경을 찾아내어 개선 내지 변형시키므로써 범죄로부터의 희생을 줄이고 범죄 통제가 훨씬 용이해 진다고 주장하고 있다.

---

주 7) Jamer Q, Wilson, Thinking About Crime(New York: Basic Books, 1975).

주 8) David Fogel, We are the Living proof(Cincinnati : Anderson pub.co, 1975).

주 9) Andrew von Hirsh, Doing Justice(New York: Hill and Wang, 1976).

주 10) Robert Martinson, et. al, Effectiveness of Correctional Treatment: A Survey of Treatment Evaluation Studies(New York: praeger, 1975).

H.L. Witmer and E. Tufts, The Effectiveness of Delinquency prevention programs(Washington, D.C.: Children's Bureau, 1954).

주 11) Oscar Newman, Clarence R. Jeffery, Crime prevention Through Environmental Design(Beverly Hills: Sage, 1971). 을 참조할것.

고전학파나 실증주의에 의한 응보, 제재 및 치료모형은 범죄통제라는 미명아래 모든것을 해야 한다는 뜻인데, 이는 보복, 제재, 교화를 예방과 동일시 하는데 지나지 않는다. 여기에 비하여 범죄예방모형은 예방의학에서와 같이 범죄가 발생하기 전에 그 원인을 제거하므로서 범죄의 발생을 근원적으로 봉쇄하자는 입장을 견지하고 있으며, 다음과 같은 특징을 가지고 있다. : ① 범죄가 발생하기 전에 활동한다. ② 행위의 직접통제에 중점을 둔다. ③ 범죄인 개인 뿐 아니라 범죄가 발생하는 환경과 사람과 환경과의 상호작용을 중시한다. ④ 사전에 예방하기 때문에 더욱 정의롭고 도덕적인 제도이다.

결과적으로 이와같은 예방적 입장이 강조적인 위치를 점하고 있는 현금의 형사사법사상 하에서는 경찰에 의한 범죄통제가 진압적인 차원 보다는 예방적인 차원에서 이루어지는 경향이 있다.

### Ⅲ. 도시경찰의 조직개선

앞에서 지적했듯이 예방적차원에서 범죄를 통제하는것이 형사사법체제의 목적을 구현하는데 이상적이라고 한다면, 효과적 범죄통제를 위한 방법체제의 개선을 가져올수 있는 경찰의 조직 개선 문제는 순찰제도를 중심으로 고찰하는것이 타당하리라고 본다.

범죄예방을 위한 기능 가운데 가장 중요한 기능은 순찰기능 이다. 이는 아담스(Adams)가<sup>12)</sup> 지적했듯이 경찰기구의 확대로 인한 분업화와 전문화(Specialization)가 계속되고 있어도 대부분의 경찰인력과 시간이 순찰을 통한 방법활동에 사용되고 있음을 보면 알수 있다. 이러한 의미에서 우리나라의 경찰조직개선도 범죄예방을 위한 순찰제도의 강화하는 관점에서 검토되어야 할 것이

주 12) Thomas F. Adams, police patrol: Tactics and Techniques(Englewood Cliffs:prentice-hall Inc., 1971).pp2-3

고전학파나 실증주의에 의한 응보, 제재 및 치료모형은 범죄통제라는 미명아래 모든것을 해야 한다는 뜻인데, 이는 보복, 제재, 교화를 예방과 동일시 하는데 지나지 않는다. 여기에 비하여 범죄예방모형은 예방의학에서와 같이 범죄가 발생하기 전에 그 원인을 제거하므로서 범죄의 발생을 근원적으로 봉쇄하자는 입장을 견지하고 있으며, 다음과 같은 특징을 가지고 있다. : ① 범죄가 발생하기 전에 활동한다. ② 행위의 직접통제에 중점을 둔다. ③ 범죄인 개인 뿐 아니라 범죄가 발생하는 환경과 사람과 환경과의 상호작용을 중시한다. ④ 사전에 예방하기 때문에 더욱 정의롭고 도덕적인 제도이다.

결과적으로 이와같은 예방적 입장이 강조적인 위치를 점하고 있는 현금의 형사사법사상 하에서는 경찰에 의한 범죄통제가 진압적인 차원 보다는 예방적인 차원에서 이루어지는 경향이 있다.

### Ⅲ. 도시경찰의 조직개선

앞에서 지적했듯이 예방적차원에서 범죄를 통제하는것이 형사사법체제의 목적을 구현하는데 이상적이라고 한다면, 효과적 범죄통제를 위한 방법체제의 개선을 가져올수 있는 경찰의 조직 개선 문제는 순찰제도를 중심으로 고찰하는것이 타당하리라고 본다.

범죄예방을 위한 기능 가운데 가장 중요한 기능은 순찰기능 이다. 이는 아담스(Adams)가<sup>12)</sup> 지적했듯이 경찰기구의 확대에 의한 분업화와 전문화(Specialization)가 계속되고 있어도 대부분의 경찰인력과 시간이 순찰을 통한 방법활동에 사용되고 있음을 보면 알수 있다. 이러한 의미에서 우리나라의 경찰조직개선도 범죄예방을 위한 순찰제도의 강화하는 관점에서 검토되어야 할 것이

주 12) Thomas F. Adams, police patrol: Tactics and Techniques(Englewood Cliffs:prentice-hall Inc., 1971).pp2-3

다. 이를 위하여 ① 범죄와 도시경찰의 문제, ② 분권적 순찰제도를 중심으로 한 도시경찰의 조직개선 문제를 논하려고 한다.

범죄는 농촌 보다는 도시의 현상 이라는 관점에서 범죄와 도시경찰의 문제를 설명하려고 하며 도시경찰의 조직개선문제는 전무기능(電務機能) 보다는 순찰기능의 강화가 범죄통제를 위하여 보다 효과적이라는 가정하에서 논하게 될 것이다. 그리고 효과적 방범활동을 위한 순찰제도의 개선은 분권적 순찰제도를 중심으로 검토하려고 한다.<sup>13)</sup>

#### A. 범죄와 도시경찰의 문제

1981년도 우리나라의 도시와 농촌간의 인구비율은 52 : 48 이었는데 도시와 농촌간의 범죄발생건수의 분포는 61 : 39로 범죄는 도시적 현상임을 보여주고 있다.<sup>14)</sup> 인구 10만명 이상의 도시가 차지하는 총범죄의 비율과 그 증가율의 변화를 살펴봐도 범죄는 도시적 현상임을 입증해주고 있다. : 1964년에 인구 10만명 이상의 도시가 차지하는 총범죄의 비율이 41.8% (총범죄 433,585 건중 181,231 건)이었는데, 1983년에는 64.1%에 달 하였다. (총범죄 792,008 건중 507,887 건), 형법범의 경우에도 일반적 동향은 총범죄의 경우 비슷하다. : 인구 10만이상의 도시가 차지하는 총 형법범의 비율은 1964년에 57.1% (253,734 건중 144,397 건)이었는데, 1983년에는 63.6% (총 285,846 건중 181,888 건)으로 증가하였다.<sup>15)</sup>

주 13) 제 3장은 린자가 경찰대학 청람지 (1989년 출간예정)에 실은 “순찰제도의 개선을 통한 범죄 예방과 통제”라는 논문을 중심으로 했음을 밝혀 둔다.

주 14) 윤덕중, 범죄와 소년비행학 (서울: 박영사, 1988), p. 183.

주 15) 김형청, 한국사회에 있어서의 범죄방안책의 연구 (1986년 동국대학교 박사학위 논문), pp. 91 ~ 92.

인구비례에 의한 도시와 농촌간의 범죄발생율의 차이나 그 증가율이 도시화에 의한 사회 인구학적 구조변화에 전적으로 기인한다고 확증하기는 어렵지만 관계학자들의 일반적인 가정과 필자에 의한 1975년도 연구결과에 의하면 상당한 상관관계가 있음을 확인할수 있다.<sup>16)</sup> 예를들면 대물범죄를 대표하는 절도와 대인범죄를 대표하는 폭행 상해의 경우 도시화의 지표로 사용된 인구규모, “인구성장 그리고 인구밀도와 관련하여 검토한 결과(The Bivariate Analyrir 에 의하여), 절도의 경우 98, 89, 43, 폭행 상해의 경우에는 87, 88, 49의 상관관계계수를 나타내어 도시화는 각각의 범죄변수에 강하고 일관된 상관관계가 있음을 보여 주고 있다. 그리고 도시화에 의한 인구의 연령분포나 실업율 그리고 이에 기인된 이혼율과도 굉장히 높고 긍정적인 상관관계를 나타내며, 밀집된 상황에서 발생하는 긴장과 욕구불만이 계획적이고 목적지향적인 반응보다는 충동적인 반응을 자아낸다고 보는 과밀집현상에서 오는 병리적 인간행위론적 관점에서 살펴봐도, 도시화에 의한 주택난과 과밀집 현상과 범죄와의 상관관계는 비교적 낮지만 긍정적인 관계를 보여주고 있다.

이상은 범죄가 도시에서 많이 발생하며, 도시적 현상임을 재확인 해주고 있다. 그러므로 도시경찰은 범죄통제문제 보다 많은 신경을 써야 하며 그렇게 하므로써 민생치안의 일부를 다할수 있을 것이다.

그런데 우리나라의 도시경찰은 시국치안의 문제를 깊이 감안 하더라도 그 조직자체가 가지고 있는 모순 때문에 범죄예방이나 범죄진압을 통한 민생치안에 만전을 기하지 못하고 있다. 이것은 대규모조직이 가지는 조직의 속성 때문이기도 하다. 즉 조직은 생기면 지속될려는 지속성을 가지며, 계속적으로 커질려는 확대성을 가지고 있다. 그리고 일자리와 더불어 권력을 확대시킬려는 권력확대성을 지

주 16) 김보환, The Effects of Urbanization on Crime Rates in Korea(1966-1975):A Comparative Analysis(미국, 썬셔내티 : Cincinnati대학교 박사학위논문, 1980) .

니고 있다. 그러나 보다 근원적인 문제는 우리나라의 도시경찰은 일본통치시대의 경찰조직을 답습하여 순찰 보다는 지역사회 안에서의 상주를 통한 대민관계에 치중해 왔기 때문에 파출소제도를 유지 확대해 오고 있다. 따라서 일본을 제외한 다른 선진국(미국, 영국, 서독같은)과 비교하면 순찰기능이 다른 기능에 비하여 매우 약한 편이다. 이러한 문제를 좀더 구체적으로 설명하면, 도시지역에는 상주 인구 2만명을 기준으로하여 파출소를 설치하고 있고, 1985년 말 현재 전국의 파출소 수는 무려 1,658개소이며, 여기에 근무하는 근무경찰관 수는 16,972명이며 전(의)경 5,780명을 포함하면 22,752명에 이른다. 그런데 아래 도표에서 보는 바와 같이 지서 인력을 포함한 경찰의 전체의 근인력은 30,712명으로 전 경찰력(1,247명)의 37.8%를 차지하고 있다.<sup>17)</sup>

( 1985년 10월 31일 현재 )

인 력 \ 관 서	전 체	외 근 관 서		
		계	파 출 소	지 서
계	81,712 (100%)	30,712 (37.8%)	22,752	7,960
경 찰 관	58,267 (100%)	24,612 (42.3%)	16,792	7,690
전 (의) 경	22,980 (100%)	6,070 (26.4%)	5,780	290

( 치안본부, 2000년 대를 향한 경찰발전방향, p 117 )

외근경찰의 비율을 다른 나라와 비교하면 우리나라가 매우 낮은 조건이다. 일본의 경우는 교번(交番) 및 주재소에 근무하는 외근 경찰관이 전경찰관의 약 40

주 17) 치안본부, 2000년대를 향한 경찰발전 방향(서울:내무부 치안본부,1985) p,116 ~ 118.

%를 점하고 있고, 미국을 포함한 대부분의 다른 나라에서는 그 비율이 50%수준에 달하고 있으며 총점거 인원의 50%가 순찰경찰관에 의하여 검거되고 있다.<sup>18)</sup> 우리나라는 전체 경찰력의 37.8%에 해당하는 외근경찰관이 1983년에는 총 검거인원의 23.5%를, 1984년에는 22.1% 검거 함으로써 외근 경찰 운용의 효율을 기하지 못하고 있는것 같다. 뿐만 아니라 외국의 경우에는 외근 경찰관의 불심검문에 의한 현장검거율이 매년 상승하고 있으나 우리나라의 경우에는 매년 감소되는 추세에 있다.<sup>19)</sup> (아래 표에서 보는 바와 같이) 이러한 현상은 외근

외근 경찰관에 의한 검거비율

구 분 \ 년 도	1983	1984	증 감
총 검 거 인 원	189,656 (23.5)	180,684 (22.1)	-8,972 (-4.7)
형 법 범	170,107 (28.0)	161,409 (26.8)	-8,698 (-5.7)
특 별 법 범	19,549 (9.7)	19,275 (9.0)	-274 (-1.4)

(치안본부, 2000년대를 향한 경찰발전방향, p.117)

경찰관의 수가 모자라는데도 이유가 있고, (특히 도시지역의 경우) 외근 경찰이 파출소를 중심으로 한 예방경찰적 활동 보다는 데모진압 등 각종경비동원 및 부대 단위 활동에의 차출 같은 비고유 업무를 위하여 전용되기 때문이기도 하다.

주 18) Vergil Williams and Raymond O. Sumrall, "Economic Decision Model for Allocating Patrol Service, (Journal of Police Science and Administration, vol. 11, No 2, 1983) - 미국의 경우에는 순찰경찰이 55%를 상회하고 있다.

주 19) 2000년대를 향한 경찰발전 방향 참고할것

그러나 보다 근본적인 이유는 순찰제도를 강조하는 경찰조직이 아니라, 지역적 상주를 위주로 하는 파출소제도를 택하고 있기 때문이다. 또 예방위주의 경찰활동 보다는 진압위주의 경찰활동을 강조하고 있기 때문이기도 하다. 예를들면 3 C 제도(Command, Control, Communication)를 채택하여 기동순찰의 기능을 강화하여 왔다. 그러나 아직도 사건 보고를 받고 5분내에 출동하는 것으로 만족하고 있다. 사건을 접수하고 5분내에 출동하고 5분내지 10분내에 현장에 도착한다 하더라도 이는 사건 발생후의 문제이지 범죄예방의 문제가 아니다. 더 나가서 Robert Peel 경이 최초의 현대적인 경찰을 창설할때에 뜻 하였던것 처럼 경찰은 시민의 협조요청이 있을때 언제, 어디서나 나타나는(Omnipresent) 시민의 지평이요 총복 이어야 한다. 그리고 언제, 어디서나 나타나므로써 범행의욕과 기회를 차단하게 되며 범죄로 부터의 희생을 최소화할수 있을 것이다.

3 C 제도에하여 운영되고 있는 기동순찰제도도 경찰서나 시경찰국을 중심으로 하는 중앙집권화된 순찰제도 이다. 따라서 효율적인 범죄예방과 진압을 위하여는 파출소제도를 폐지하고 경찰서 단위로 순찰기능을 강화할수 있는 방향으로 도시경찰제도를 개선하되 시민-경찰의 협력관계도 증진시킬수 있도록(= 파출소제도의 긍정적 기능) Team policing 같은 분권적 순찰(Decentralized patrol) 제도를 채택하여야 할 것이다. 이러한 주장을 뒷받침하는 중요한 이유는 파출소 운영에 소요되는 예산<sup>20)</sup> 과 낭비되는 인적자원(2인 이상이 항상 소내에 근무해야 하기 때문에)을 가지면 경찰을 크게 기동화 할수 있기 때문이다. 그리고 또 하나의 중요한 이유는 경찰관의 근린지역상주를 통하여 경찰-시민 관계가 협력적으로 변하고, 따라서 시민들의 협력과 제보로 범죄예방과 진압에 효과가 있다고 생각하는 파출소제도의 긍정적기능 보다는 부정적기능이 더 많다고 판단되기 때문이다. 즉 우리나라의 경우에는 공과 사를 구별하는 시민의식의 결여로

주 20) 서울시의 경우 1개 파출소의 월평균 경상비는 65~70 만원 정도이다.

경찰과 시민관계가 친분에 의한 사적관계로 발전되는 경향이 많지, 공정한 경찰 시민관계가 성립되지 못한다. 그 결과 시민에 의한 협력과 제보로 효과적인 범죄 예방과 진압이 이루어지기를 기대하기는 어렵다. 오히려 친분관계의 형성이 불편 부당한 경찰행위를 유발하여 불공정한 형사사업정의의 실현은 물론, 경찰의 신뢰와 권위를 상실케하는 경우가 더 많을 것이다. 이러한 이유들 때문에 순찰기능을 강화하는 방향으로 도시경찰을 개선할것을 제안하며, 개선을 전제로 하여 분권적 순찰제도를 깊이 있게 논하려고 한다.

## B. 분권적 순찰제도

분권적 순찰제도인 “합동순찰”(Team policing)이란 개념이 처음 소개된 것은 1967년 미국의 “법률집행과 사법행정에 관한 대통령 위원회”(The president's Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice)에 의해서였다. 동위원회의로 1967년도 보고서에서 조직적분열을 방지하고 부처 간의 조정을 증진하기 위하여 명령체계가 하나로 되어있는 특별한 지역에서 순찰과 수사기능을 통합할것을 건의했다. 이 건의에 따라 “형사사법 기준과 목적에 관한 위원회”(The Commission on Criminal Justice Standards and Goals)는 1973년에 “협동순찰” 제도를 채택하였으며, 그 근거를 범죄예방과 통제를 위한 기동화와 시민 - 경찰의 협력관계 증진에 두고 있다.

이래든 “합동순찰”의 실행에 대한 모은 논의를 포함하는 하나의 정의(Definition)는 없으나, 이 용어와 일반적으로 관련되어 있는 몇가지 개념을 살펴보면 다음과 같다. 감독의 통일, 정책결정에 있어서 하위계층의 응통성, 특별한 지역에서의 계속적인 관찰권, 수사와 순찰의 합동기능, 그리고 순찰팀과 지역사회 간의 최상의 상호작용 등이다.

“합동순찰”에 관한 문헌을 조사한 한 조사연구에서도 “합동순찰”의 발전목적은 다음과 같이 기술하고 있다. “합동순찰 제도의 조직적 발전을 주로 한가지

근본적인 목적에 두고 있다. : 법률집행업무 수행의 분권화 즉 이러한 분권화는 대체로 의사결정의 하향적 변화(이동)와 팀의 지도자와 일선 감독 경찰관의 관리 및 운영책임을 증가시키려는 경향에 의하여 시도되고 있다.<sup>21)</sup>

그러므로 권한의 분권화가 “합동순찰” 제도의 근본적인 구조적요소이다. 따라서 이하에서는 순찰권의 분권화 문제를 다루게 될 것이다. 그런데 여기서 논의하는 “순찰의 분권화란 시각적이라기 보다는 지리적으로 조직된 단위 순찰팀의 지리적구역은 경찰선 전체 관할구역보다 적으며 위임된 권한은 다음과 같은 사항들을 결정할 권한을 포함한다. : ① 각 교대시간에 근무할 경찰관의 수, ② 경찰관의 특별한 임무, 그리고 ③ 법률 집행 기술 전략 및 우선순위 등이다.

이상과 같은 개념적 틀 속에서 분권적 순찰제도를 검토하되 우선 조직에서의 권한위임에 관한 이물적 전망을 간단히 살펴 보고 범죄예방과 통제에 도움을 주는 통제도가 가지고 있는 몇가지 장점을 설명하는 것으로 본 장(章)을 맺으 하려고 한다.

#### ① 이론적 전망

조직적 권한의 분권화 문제에 관련하여 앞에서 언급한 두 위원회의 제언을 고려해 보는 것은 매우 유용한 일이다.

조직적 분열을 시정하고 부서간의 조정을 증진하기 위한 대통령위원회의 제언은 기능에 기초한 조직적 분화가 지역에 기초한 분화보다 더 조직의 분열을 조래할 가능성이 크다는 이론에 근거를 두고 있다.<sup>22)</sup> 이와같은 견해는 순찰부서와

주 21) National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, Issue in Team Policing: A Review of The Literature(Washington, D.C., :U.S.GDO)p.8

주 22) President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, The challenge of Crime in a Free Society(Washington D.C., :U.S.GPO, 1962), pp, 117 ~ 118.

수사부서간의 조직적 분열을 관찰한 결과로 얻어진 것이며, 분열현상은 조직의 분화라는 사실 그 자체 보다는 기능적 분화와 지리적 분화 간의 차이에 관계된다는 가정위에 기초한다.

“형사사법 기준과 목적에 관한 자문위원회”는 그 보고서에서 “합동순찰”제도를 건의 하면서 이에 대한 폭넓은 이론적 근거를 제시하고 있다. 동위원회로 보다 나은 경찰-시민 협력관계를 “합동순찰”제도의 근본적인 장점으로 지적하고 있다.<sup>23)</sup> 이러한 견해는 조직이론의 인간관계 학자들의 글은 물론 맑스 베버(Max weber)<sup>24)</sup>의 글 속에서도 발견되고 있다. “합동순찰”개념은 실제적인 권한이 위임되는, 지역적으로 동등하게 나누어진 여러개의 순찰대를 창설하는 것을 기대하게 해준다. 이러한 조직적구조는 전통적인 경찰조직 보다 덜 계층적이고 보다 더 단체조직적(團體組織的)이다. 베버는 “단체조직성”(團體組織性)은 불가피하게 외부인에 대한 부정함을 타파해 준다.”고 주장하고 있다.<sup>25)</sup> 실제로 경찰이 외부환경 즉 지역사회와 관계하는데 있어서 부정하고 불친절한 태도를 줄일 수 있으면, 이는 경찰-지역사회관계를 증진시키게 될 것이다.

인간관계론자인 존 앵젤(John Angell)도 이 문제에 관하여 다음과 같이 논하고 있다.<sup>26)</sup> 계층적 조직구조와 고전적 권력 배분이론은 의사소통을 단절시키며, 조직의 내적, 외적환경에 관한 정보를 제한 시킨다. 그러므로 변화를 발견

주 23) National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals Task Force Report, Police(Washington, D.C.:U.S.GPO, 1973), p.154.

주 24) Max weber, The Theory of Social and Economic organization, T.Parsons, ed(New York:oxford univ press, 1947).

주 25) 상계서, p.402

주 26) “Toward an Alternative to the Classic police organizational Arrangements:A Democratic Model”(Criminology a, 1986).p.188.

하여 대응하기가 어렵다.” 그는 더 나가서 경계와 능률이란 명목하의 중앙집권화는 계층조직에서의 지배적대응책이며 정책결정에 있어서 융통성을 감소시키는 결과를 초래한다고 지적하고 있다. 즉 융통성의 감소는 지역사회(특히 중앙집권화된 권력구조에 영향을 미칠만큼 힘이없는 지역사회)로 부터 격리시키는 결과를 초래한다는 것이다.<sup>27)</sup>

그래서 앤젤은<sup>28)</sup> 경찰기관은 계층구조가 없고, 지속적이고 직접적인 감독관계가 없이 조직되어야 한다고 제안하고 있다.

## ② 분권적 순찰제도의 문제점과 장점

분권적 순찰제도는 파출소제도가 가지고 있는 유사한 문제점들을 가지고 있다. 첫째는 조직의 내적분열의 문제이다. 즉 주어진 지역을 중심으로 하는 “합동순찰” 제도는 지역주의에 치우친 나머지 조직의 내적분열을 초래할수 있다. 다시 말하면 특별한 지리적 지역에 대한 책임감과 정체감의 증진이 전체 市에 대한 책임의식을 감소시키고, 아마도 경찰 조직자체에 대한 충성심도 감소시킨다는 점이다. 이와 관련하여 일관된 정책과 행동기준의 결여도 문제가 된다. 이러한 문제가 된다. 이러한 문제는 합동순찰대를 지휘하로 지역책임자나 감독관의 사상과 태도에 기인하는 것이다. 따라서 지리적 합동순찰제도 하에서는 같은 근무시간에 일파로 경찰관들 이라도 그들의 행동기준이 상이할수 있다. 물론 이러한 문제는 경찰업무수행의 중요한 측면에서는 아니지만 여러가지 사소한 내적규율과 행동기준에서 발생하고 있다. 그러나 일선에서 업무수행하로 경찰관을 여러가지 자유재량권을 가지고 있다는 관점에서 본다면 매우 중요한 문제라 할수 있다.

둘째, 지리적 지역에 의한 조직적 분열은 조직적 조정의 문제를 야기시킨다. 즉 지역사회에 따라 업무수행의 우선순위가 상이하기 때문에 실제적인 조정의 문제가 생긴다. 그런데 업무의 우선순위는 지역책임자의 태도와 경험적 차이에 의하여 달

주 27) Angell, 전계서 p. 189

주 28) 상계서, p. 195

라지는 경우가 있다.

셋째, 권한의 위임에 따른 본부(경찰서) 고위관리자에 의한 관리통제의 손실 문제이나 일상의 세부적 관리문제에 관여하지 않으므로써 본부의 고위책임자는 경찰이 당면한 보다 중요한 정책적인 문제들에 주의를 기울일 수 있고, 오히려 통제를 증진시킨다는 주장도 있다. 그러나 권한이 지역책임자에게 많이 위임되었을 경우에는 지역책임자간의 그리고 고위책임자의 잦은 회합에 의한 조직적조정 문제를 다룰 필요성이 생기고, 이에 따라 지역책임자는 정상적인 업무일정에 따라 일하는데 압력을 받게 된다.

끝으로 인력의 문제이다. 분권적 순찰제도는 파출소 제도나 마찬가지로 보다 많은 인력을 필요로 한다. 왜냐하면 중간관리자와 같은 지역책임자가 필요하기 때문이다.

이러한 문제점들을 가지고 있는데도 분권적 순찰제도를 건의하며 지지하는 이유는 통제도는 파출소제도가 가지고 있는 유사한 문제점들을 가지고 있으나, 중앙집권적 순찰제도나 파출소제도가 가지고 있는 장점 보다 더 많은 장점을 가지고 있기 때문이다.

그 장점들을 열거하면 :

첫째, 범죄예방과 통제 -앞에서 언급한것 처럼 파출소운영으로 소모되는 인력과 경비를 가지면 경찰을 상당히 기동화할수 있고 순찰을 강화할수 있기 때문에 경찰이 언제 어디서나 나타날수 있어 범행의 기회를 차단하고, 범법자를 신속히 체포할수 있을 뿐만 아니라, 개인의 범행동기를 제거해 주므로써 효과적인 범죄 예방과 통제가 가능해 진다. 특히 분권적 “합동순찰” 제도는 수사기능을 포함하기 때문에 일반순찰 경찰관에 의한 초동수사로 인하여 발생하는 여러가지 수사상의 문제점을 제거할수 있어서 범죄수사에도 효율성을 제고할수 있다. 그리고 미국의 “형사사법 기준과 목적에 관한 대통령위원회”가 지적한것 처럼 분권적 순찰제도를 택하면 고정 배치지역이 있기 때문에 중앙집권적 순찰제도 보다 책임소관이 분명하게 될뿐 아니라 경찰-주민의 협력관계가 증진되어 시민의 참여가

활발해 진다. 따라서 시민들은 경찰의 눈과 귀가 되어줄수 있고, 시민들 스스로가 자기들의 지역사회의 안전에 대한 책임을 느끼게 되어 경찰이 보다 효과적인 방법활동을 수행할수 있게 된다.

둘째, 조직적 발전의 문제 - 분권적 순찰제도는 최고경찰책임자(경찰서장)나 순찰최고 책임자(우리나라의 경우-보안과장)로 부터 중간관리자(지역담당 순찰팀의 책임자)에게 책임의 위임이 가능하도록 해준다. 따라서 정책결정과정에서 중간관리자들의 참여가 보다 많이 이루어지기 때문에 제층조직의 상위차원에 의 사건정책이 집중되는 경향을 감소시켜 주고, 지역사회 문제점과 요구사항에 대하여 경찰이 보다 민감한 대응을 할수 있도록 해준다. 한편 중간관리자들의 보다 많은 의사결정참여는 그들의 책임을 수행하는데 요구되는 관리기술을 발전시켜 주기도 한다. 그리고 때때로 보다 적극적이고 유능한 중간관리자들이 경찰서 내에서 중요한 인물로 등장할수 있는 기회를 제공해 준다.

셋째, 감독과 임무의 안정성 - “분권적 순찰제도”는 중앙집권적순찰제도에 비하여 감독과 임무의 안정성을 게고해준다. 감독의 안정성이란 책임자가 일정기간 동안 동일한 순찰팀을 감독함을 뜻한다. 안정된 감독은 바람직한 정책이며 중요한 이점을 가지고 있다. 즉 순찰경찰관과 감독자(책임자) 간에 서로 기대유형을 발전시키도록 해주고, 순찰경찰관의 효과적인 자유재량권의 행사를 증가시켜 준다. 왜냐하면 순찰경찰관은 감독자의 태도와 여러가지 문제들에 대한 정책을 잘 알게되기 때문이다. 다시 말하면 순찰경찰관은 감독자가 언제 자기와 협의하기를 원하는지 알게되며, 언제 그리고 어떤범위 내에서 감독자와 협의 없이 행동할수 있는지를 알게 된다.

임무의 안정성이란 순찰경찰팀이 고정배치에서 일정기간 동안 임무를 수행하는 것을 의미한다. 따라서 순찰경찰관은 책임지역에 익숙해 지고 그 지역주민들과 친숙해질수 있어서 법률집행상황에 처했을때 신속하게 효과적으로 활동할수 있게 된다. 또 임무의 안정성은 문제에 대한 장기적 해결책을 터할수 있도록 해준다. 왜냐하면 경찰관이 주어진 문제를 해결하기 위하여 오랜동안 같은 지역에

서 근무가 가능하기 때문이다.

넷째, 경찰-지역사회관계의 증진-분권적 순찰제도를 택하면 파출소제도에서나 마찬가지로 중앙집권적 순찰제도 보다 경찰-지역사회관계를 보다 친근하게 만들수 있다. 오히려 파출소제도 보다 더 긴밀한 경찰-지역사회관계를 증가시킬수 있다. 왜냐하면 일반적으로 “합동순찰” 팀이 관할하는 지역은 파출소가 관할하는 지역보다 적어서 (동일한 인원을 가지고 파출소 수보다 더 많은 순찰팀을 구성할수 있기 때문에) 의사결정자인 순찰팀의 책임자가 비교적 좁은 지역에 주의를 집중할수있고 그 결과 지역사회의 유형과 문제점을 보다 깊이 파악할수 있기 때문이다. 따라서 순찰책임자는 그 지역사회의 특수한 요구와 관심사에 상응하는 정책을 수립하기 위한 지식을 가지게 되며, 그러한 노력을 경주할수 있게 된다.

이상에서 설명한 바와 같이 분권적 순찰제도는 중앙집권적 순찰제도와 파출소제도가 가지고 있는 단점들을 보완해 주면서 양 제도가 가지고 있는 장점들을 가지고 있기 때문에, 민생치안을 위한 우리나라 도시경찰의 개선을 위하여 중요한 조직개선 모형이 될수 있을 것이다.

#### IV. 경찰과 시민자율방범활동

효율적인 범죄통제를 위하여는 경찰조직과 운영의 개선은 물론, 방범활동에의 자율적 시민참여 문제도 검토해야 한다. 왜냐하면 완전한 의미에서의 방범체제는 경찰만의 힘으로는 불가능하기 때문이다. 즉 경찰과 주민의 협조해 의한 지역사회방범활동을 통한 방범체제의 확립이 효과적인 범죄통제를 위한 필수조건이기 때문이다. 그러한 의미에서 시민에 의한 자율방범활동을 역사적 관점에서 간단히 검토하고 (주로 영국과 미국의 경우), 시민자율방범의 이론적근거와 그 유형을 살펴 보려고 한다.

서 근무가 가능하기 때문이다.

넷째, 경찰-지역사회관계의 증진-분권적 순찰제도를 택하면 파출소제도에서나 마찬가지로 중앙집권적 순찰제도 보다 경찰-지역사회관계를 보다 친근하게 만들수 있다. 오히려 파출소제도 보다 더 긴밀한 경찰-지역사회관계를 증가시킬수 있다. 왜냐하면 일반적으로 “합동순찰” 팀이 관할하는 지역은 파출소가 관할하는 지역보다 적어서 (동일한 인원을 가지고 파출소 수보다 더 많은 순찰팀을 구성할수 있기 때문에) 의사결정자인 순찰팀의 책임자가 비교적 좁은 지역에 주의를 집중할수있고 그 결과 지역사회의 유형과 문제점을 보다 깊이 파악할수 있기 때문이다. 따라서 순찰책임자는 그 지역사회의 특수한 요구와 관심사에 상응하는 정책을 수립하기 위한 지식을 가지게 되며, 그러한 노력을 경주할수 있게 된다.

이상에서 설명한 바와 같이 분권적 순찰제도는 중앙집권적 순찰제도와 파출소제도가 가지고 있는 단점들을 보완해 주면서 양 제도가 가지고 있는 장점들을 가지고 있기 때문에, 민생치안을 위한 우리나라 도시경찰의 개선을 위하여 중요한 조직개선 모형이 될수 있을 것이다.

#### IV. 경찰과 시민자율방범활동

효율적인 범죄통제를 위하여는 경찰조직과 운영의 개선은 물론, 방범활동에의 자율적 시민참여 문제도 검토해야 한다. 왜냐하면 완전한 의미에서의 방범체제는 경찰만의 힘으로는 불가능하기 때문이다. 즉 경찰과 주민의 협조해 의한 지역사회방범활동을 통한 방범체제의 확립이 효과적인 범죄통제를 위한 필수조건이기 때문이다. 그러한 의미에서 시민에 의한 자율방범활동을 역사적 관점에서 간단히 검토하고 (주로 영국과 미국의 경우), 시민자율방범의 이론적근거와 그 유형을 살펴 보려고 한다.

### A. 자율방범활동의 역사

공식적인 경찰이나 범죄통제가 없던 시기에 있어서 범죄의 예방과 진압을 시민의 자율적 참여로 시민에 의하여 이루어졌다. 그리고 그 참여의 형태는 Tything, Kin police 그리고 Gegildan 같은 것이 있다.<sup>29)</sup>

가정으로 구성된 Tything 제도는 부족사회 내에서 평화를 유지하고 지역사회를 보호할 의무를 담당하길 위한 것이었다. Tything 조직자체는 그 구성원의 행동에 대한 책임이 있고, 각 구성원은 자기 근린의 행위에 대한 책임이 있었다. 12세 이상의 모든 자유인은 Tything에 등록하도록 요구되었으며, 치안관으로서 현행법을 목격하였을 경우 경적을 울리고 범인을 체포하며 형벌할 책임을 가지고 있었다.<sup>30)</sup> 한편 “친족경찰”(The kin police)이란 개념은 각 개인의 친족에게 그 행위에 대한 책임을 부여하였다. 이것을 Gegildan과 유사한 것으로 Tything의 구성원이 아닌 자유민들의 집단이었다. 그런데 Tything과 같지 않게 이들은 구성원들의 행위에 대하여 직접적인 책임을 지야 했다.<sup>31)</sup> 이러한 자율적 시민방범조직들의 기본요소는 범죄통제활동에 시민들이 참여한다는 것이었다. 이것은 또한 The Neighborhood watch“(근린공동감시제도), “Blockr watch”(동일골목 감시제도), 그리고 “Citizen patrol”(시민순찰제도)같은 현대의 지역사회방범활동의 주제와 같은 것이다. 10세기부터 성행되었던 자율방범활동은 시민들의 관심의 결여로 침체의 시기를 거쳐, 공식적경찰기관의 등장으로 영원히 사라지는데 하였다. 그러나(경찰

주 29) C.Reith, The Blind Eye of History (Montclair: paterson Smith, 1975), pp. 63 ~ 65.

주 30) A.C.Germann, F.Day, and R.Gallat:, Introduction to Law Enforcement and Criminal Justice (springfield, Iu:charles C.Thomas, 1970).p. 43

주 31) Reith, 상계서, pp. 66.

력 만으로는) 증가하는 사회문제와 범죄문제의 해결이 불가능하게 되었고, 시민의 참여가 요구 되었다. 이러한 유희적 변화는 미국의 경우도 영국과 유사한 것이었다. 즉 초기 식민지시대의 미국인들은 범죄예방과 진압을 위하여 시민들의 자율적참여로 형성된 "Watch System" (감시체제)<sup>32)</sup> 제도를 수립하였다. 그러나 시민의 자율방범체제만으로는 점증하는 범죄문제를 체결할수 없다는 인식 아래 경찰을 설립하기에 이르렀다.<sup>33)</sup> 따라서 범죄통제로 공식적인 범죄통제기관인 경찰의 임무로 간주되어 방범활동에서 시민을 격리시키는 결과를 초래하였다. 그리고 이러한 현상은 1960년대의 시민소요와 민권운동의 영향으로 더 심화되는 양상을 띠었다. 결과적으로 경찰만으로 범죄를 통제해야 하는 상황에 이르렀고 급증하고 범죄문제를 해결할 사회통제력을 상실해가고 있었다. 따라서 이러한 문제에 대한 하나의 반응으로 "지역사회방범" (Community-Based Crime prevention)이란 개념이 발전되었다. 그러나 범죄통제에 대한 이러한 새로운 접근방법은 실제로 앞에서 언급한 시민자율방범활동의 개념과 이상의 재현에 지나지 않는다.<sup>34)</sup> 예를 들면, 근린지역에서 수상한 사람들의 행동을 감시하기 위하여 자발적인 시민들로 구성된, 현재 유행하는 "근린공동감시제도" (Neighborhood watch programs)는 10세기나 11세기의 "Tything" 제도나 "Gegildan" 제도와 아주 유사한 것이며, "시민순찰제도" (Citizen patrol System)는 초기 영국의 "Watch and ward" 제도에서 그 유래를 찾

주 32) 1631년에는 Boston에서 최초로 이제도를 채택하였고, New York 은 1943년에 "Burgher watch" 라는 시민방범조직을 설립하였다.(W.J. Bopp and D.O. Shultz, A History of American Law Enforcement, Springfield: Charles C. Thomas, 1972, 참조)

주 33) 미국 최초의 경찰은 1833년에 Philadelphia시에서 설립되었다. (Germann, 상계서, p. 59 참조)

주 34) William A. Formby, Crime prevention and Control, (Presented to the Annual Conference of the Academy of Criminal Justice Science, March, 1982), p. 12

을수 있다. 그래서 현재의 범죄예방프로그램들은 과거의 방법제도의 재현에 불과한 느낌이다.

### B. 시민의 자율방법에 대한 이론적 시각

시민들의 자발적 참여에 의한 시민자율방법을 보는 시각은 경찰에 의한 범죄 통제활동을 보완하는 입장에 근거한 사회통제적 접근방법이 있고, 자율방법을 범죄로부터의 피해에서 스스로 벗어나려는 자구책(自求策)의 일환으로 보는 피해자학적 시각이 있다.<sup>35)</sup>

사회통제적 접근방법은 범죄의 증가를 사회통제력의 약화에 기인한다고 보고 공식적인 사회통제기관인 경찰의 방법역량은 물론, 비공식적인 사회통제기관으로서의 시민자율방법활동을 강화하므로써 전체적인 사회통제능력을 증가시켜, 효율적인 범죄예방과 통제가 가능하다고 본다. 즉 공식적 경찰기관만이 사회의 안전이나 범죄통제에 책임을 지는 것이 아니라 그 책임을 지역사회 주민들과 나누는 입장이다.

한편 피해자학적 관점에서 보면 시민자율방법활동은 경찰을 도우거나 무능력을 보완한다는 입장이라기 보다는 경찰의 무능력 때문에 입게되는 피해를 스스로 막아보겠다는 시민의 집단적 반응으로서의 자구적 노력인 것이다. 피해자학적 시각에서 볼때 “시민의 자율방법활동은 범죄피해의 가능성에 대한 인식의 개고와 범죄피해 발생요인의 제거등 일반인을 상대로 한 사회교육적 기능의 면을 강조하게 된다.”<sup>36)</sup>

### C. 자율방법활동의 유형

범죄예방이나 진압은 경찰의 기본업무중의 하나이다. 그러나 경찰단독으로는 아무

주 35) 자세한 것은 신동운 교수의 논문을 참고할것. 신동운, 民間의 自律防犯活動(刑事政策研究院 주최, 형사정책 세미나, 1989.12월 1일), pp. 3-5

주 36) 신동운, 상계논문, p. 5

리 조직과 운영을 개선하고 장비를 현대화 한다고 해도 범죄통제에 만전을 기할 수 없는 일이다. 왜냐하면 모든 사회구성원이 감시의 눈과 정보의 귀가 되어주지 않는 한 경찰은 주어진 인력과 예산의 범위 내에서 한계가 있기 때문이다. 그러므로 효과적인 방법활동을 위하여는 보완적인 측면에서든 자구적인 관점에서든 시민자율방법활동이 강화될 필요성이 있는 것이다.

자율방법활동의 유형은 크게 2가지로 분류하여 고찰할수 있을 것이다.<sup>37)</sup>

첫째, 주거지역을 단위로 한 주민들에 의한 자치방법활동을 들수 있다. 미국에서의 “근린공동감시제도” (Neighborhood watch)나 과거 자유당 시절에 있었던 “야경단” 같은 단위 주거지역별 방법감시당을 구축하는 경우가 그 좋은 예가 된다.

현재 시행되고 있는 “방법대원제도”도 본래의 취지대로 하면 주민자율방법활동의 범주에 속한다. 그러나 6 공화국 이래 (1983년 3월) 방법대원의 신분을 지방 고용직공무원으로 전환하여 방법대원 인건비를 정부예산으로 부담하고 있다. 따라서 주민이 납부한 방법비에 기초하여 운영되어 오던 주민자율조직으로서의 방법활동의 범주에서 벗어나 공식적 사회통제기구의 일부로 변형되어 경찰의 보조기관으로서 그 역할을 담당하고 있는 것이다.<sup>38)</sup>

이제 단순한 관찰이나 신고의 차원을 넘어 가시적이고 물리적인 방법활동을 담당하는 순수한 주민자율방법활동을 살펴 보기로 한다.

#### 근린공동감시체제 (Neighborhood watch system)

근린공동감시체제는 단위주거지역내에서 (예, 아파트 단지 별 혹은 동별, 그리고 洞별) 지역주민들이 서로 협력하여 공동경계 및 감시체제를 구성하여 범행의 기회를 차단하고 범인의 범행의욕을 감소시키므로써 범죄를 예방하는 주민자율 방법활동인 것이다.

주 37) 신동운, 전계논문, pp. 5 ~ 16.

주 38) 신동운, 전계논문, pp. 5 ~ 6.

구체적인 사례로 서울 송파구 잠실동 주공잠실 1단지 아파트 주민들에 의한 자위방법신고체제나 서울 강남구 압구정동 현대아파트 어머니 방법위원회를 들 수 있다.

아파트 주민들은 전출입이 잦고 이웃간에도 접촉이 없는 폐쇄적인 습성이 일반화되어 있어 자위방법체제의 필요성이 다른 어느 지역에 비해 매우 큰 편이다. 그리하여 자율적으로 방법조직을 결성하여 잠재적 범인을 감시하고 범행을 신속하게 신고하며, 출입자 통제, 야간자체순찰등을 통하여 효율적으로 방법활동을 전개하고 있다. 주공 잠실 1단지의 경우에는 1980년 10월 현재 자위방법요원의 인원수가 553명에 달하며, 방법위원회 위원 27명, 어머니 방법위원회 회원 22명, 통장 34명, 반장 315명, 방위협의회 회원 23명, 자연보호회 회원 53명, 새마을지도자 협의회 회원 15명, 지역 정화위원회 회원 15명 등으로 구성되어 있다.<sup>39)</sup>

#### 시민순찰제도 (Citizen Patrol system)

경찰인력과 순찰차량의 부족으로 인하여 도보순찰이든 차량순찰이든 순찰에 의한 방법활동이 매우 미흡한 것이 우리의 실정이다. 그러므로 3장에서 순찰제도를 중심으로 한 도시경찰조직의 개선을 제안한바 있다.

시민에 의한 지역순찰은 다른 주민방법활동과 같이 부족한 경찰력을 보완하며 「우리지역방법은 우리의 힘으로」라는 가치 아래 이루어지고 있다. 즉 근린공동감시체제나 마찬가지로 시민순찰제도의 기본가정은 범죄예방과 공공질서유지에 있어서 시민들은 중요한 역할을 담당하며, 범죄가 통제될려면 시민들이 그들 근린의 “눈과 귀”가 되어야 할 필요가 있다는 것이다. 또 하나의 가정은 범죄가 발생한 후에 반응하는 것 보다는 계속적인 감시와 경계를 통하여 지연에 예방하는 것이 훨씬 효과적이라는 점이다.

시민순찰제도는 이러한 가정하에서 다음과 같은 목적을 달성하려는 것이 일반

주 39) 田炳爽, 아파트단지의 방법활동(警察考試, 1986. 6), pp. 59-61.

적인 경향이다.

- ① 실패적인 범죄활동의 양을 감소시키는 것.
- ② 시민의 안전의식을 증진 시키는것.
- ③ 지역주민들에게 범죄문제를 인식시키고, 범죄신고에 대한 시민의 무관심을 제거시키는 일 등이다.

국내외를 통한 시민자치순찰의 중요한 예로 뉴욕시의 The Guardian Angel와 경기도 김포군 양촌면의 「기동순찰대」를 들수 있다.

Curtis Sliwa가 이끄는 Gurdian Angels는 1979년 13명의 틴에이저들에 의하여 시작되어 1980년 11월까지는 700명의 단원을 거느린 거대한 자치순찰집단으로 성장 하였다. 처음에는 범죄가 많이 발생하는 시각에 뉴욕 지하철을 탑승객을 보호하는 것으로 첫 임무를 시작 하였으나, 점차 순찰영역을 확대하여 공원과 일반도로도 순찰하기에 이르렀다. 집단의 규모가 증가함에 따라 그들의 동기나 목적, 방법등에 관하여 여러가지 논쟁이 일고 있다. 경찰관들은 그들 집단의 효과에 대한 주장을 의문시 하는데 반하여 The Gurdian Angels는 많은 대중들이 자기들을 지지 한다고 주장하고 있다. 이러한 상반된 주장은 Ostrowe와 DiBiase의 연구<sup>40)</sup>에도 잘 나타나고 있다.

양촌면의 「기동순찰대」는 양촌면 일대의 40개부락 2천4백여 가구의 방범 활동을 담당하고 있다. 양촌면은 김포반도의 중간지대에 위치하여 휴전선과도 가깝고 서해에 접해 있어 간첩침투가 잦고 인삼을 훔쳐가는 도둑이 많은 곳이다. 그래서 주민들은 5·6년 정성들여 가꾼 인삼을 언제 도둑맞을지 몰라 늘 불안해 했다. 그러나 양곡지서에는 6명의 경찰관 밖에 없어 방범활동을 격무에 시달리

주 40) Brian B. Ostrowe and Rosanne DiBiase, Citizen Involvement as a Crime Deterrent: A Study of public Attitudes Toward an Unsanctioned Civilian Patrol Group, (Journal of police Science and Administration, Vol. 11, NO. 2, 1983), pp. 185 ~ 193.

는 이들에게만 의존할수가 없었다. 이러한 취약점 때문에 주민들은 스스로의 힘으로 재산을 보호할 필요성을 느끼게 되었다. 그리하여 마을유지들과 지시족이 협의하여 오토바이를 소유한 20명의 20 - 30대 청년들을 대원으로써 양곡지서기동순찰대가 발족된것이다. 그 결과 인삼밭 도둑이 많이 줄어 들었다.

#### 시민경보체제 (Citizen Alert System)

이는 범죄수사에 단서가 될수있는 각종 정보를 제보할수 있도록 주민신고망을 조직함을 뜻한다. 즉 지역주민각자가 자기 집이나 이웃집에 범죄가 발생하였거나 범죄상황이나 잠재적 범인을 목격하였을 때 112 전화나 비상벨등을 이용하여 신속하게 이웃이나 방범초소, 또는 파출소에 연락하여 범형을 예방하고 범인을 체포하도록 하는 주민자율방범활동인 것이다.

서울 은평구 갈현동 320번지 일대의 16가구는 이웃 2가구씩 서로 비상방을 연결해 놓고 범인이나 범인에게 위협당한 가족이 장농문 등 경보장치가 붙은 곳을 열면 이웃집 비상벨이 울려 경찰을 부를 수 있도록 하고 있다.<sup>41)</sup>

#### 시민단체에 의한 방범활동

앞에서 예들들은 뉴욕시의 The Guardian Angels는 피해자학적 접근 시각에 근거한 일종의 자구적 시민단체방범활동이다. 시민단체의 방범활동은 지역사회주민방범활동에 비하여 그 활동 범위가 주거지역에 국한되지 않고 장소적 제한을 받지 않는 데 특색이 있다. 그리고 그 기능면에 있어서도 주민자율방범활동과 구별된다. 즉 시민의 일상생활에서 직면하게되는 직접적인 범죄피해에 대한 대책보다는 일반적인 청소년비행문제, 약물중독이나 향락문화의 문제점에 대한 계몽등이 주 기능을 이루고 있다. 이는 직접적인 방범활동의 측면 보다는 간접적인 방범활동 측면을 보여주고 있는 것이다.

주 41) 李鈞範 暴力犯罪의 治安上 問題點과 對策 ( 治安論叢 : 第1輯, 1984 ),

방법활동에 관여하고 있는 시민단체로 매우 다양하며 전부 열거하기가 어려우나 몇가지 중요한 단체만을 예로 들려고 한다. 서울 YMCA 시민자구운동본부, BBS, 청소년지도 육성회, 갯성원, 한국봉사회 등이 그것이다.<sup>42)</sup>

서울대학교의 신동운 교수는 민간경비용역업체와 청원경찰의 역할도 주민자율방법활동의 범주에 속한다는 관점을 피력하고 있다.<sup>43)</sup> 그러나 이들 사경비제도를 이익집단이론 (Interest Group Theory) 이나 수익자부담이론 (Profit-oriented Enterprise Theory) 에 기초하여 설명할때 순수한 주민자율방법으로 인식할수 없다는 것이 필자의 입장이다.

## V. 결 론

범죄는 도시의 현상으로 인식된다. 따라서 도시에서의 방법체제 개선은 범죄를 효과적으로 예방하고 진압하여 시민들을 범죄의 공포로부터 벗어날수 있게 해 줄수 있다는 가정하에, 범죄통제방법이 역사적으로 어떻게 변해왔는가를 검토하였고, 도시경찰의 조직개선 문제를 분석하였다. 더 나가서 효과적인 범죄통제가 경찰만으로는 이루어질수 없기 때문에, 경찰에 대한 보완적 관점에서 그리고 시민 스스로의 자구적 노력의 관점에서 시민자율방법활동을 개괄적으로 검토 하였다.

범죄통제방법의 변화는 형사사법철학의 변화에 근거하여 4 가지 형태로 변해왔음을 알수있다. 정의의 개념에 입각한 응보와 복수모형, 형벌의 일반적, 개인적 제재효과를 강조하는 형벌과 제재모형, 범인은 환자와 같다고 생각하는 치료와 교정모형, 그리고 환경결정론에 기초한 예방모형이 그것이다.

도시경찰의 조직개선 문제는 순찰제도를 개선, 강화하여 효과적인 범죄예방을

주 42) 신동운, 전제논문, pp.8 - 10

주 43) 신동운, 상계논문, pp. 11-15.

방법활동에 관여하고 있는 시민단체로 매우 다양하며 전부 열거하기가 어려우나 몇가지 중요한 단체만을 예로 들려고 한다. 서울 YMCA 시민자구운동본부, BBS, 청소년지도 육성회, 갯성원, 한국봉사회 등이 그것이다.<sup>42)</sup>

서울대학교의 신동운 교수는 민간경비용역업체와 청원경찰의 역할도 주민자율방법활동의 범주에 속한다는 관점을 피력하고 있다.<sup>43)</sup> 그러나 이들 사경비제도를 이익집단이론 (Interest Group Theory) 이나 수익자부담이론 (Profit-oriented Enterprise Theory) 에 기초하여 설명할때 순수한 주민자율방법으로 인식할수 없다는 것이 필자의 입장이다.

## V. 결 론

범죄는 도시의 현상으로 인식된다. 따라서 도시에서의 방법체제 개선은 범죄를 효과적으로 예방하고 진압하여 시민들을 범죄의 공포로부터 벗어날수 있게 해 줄수 있다는 가정하에, 범죄통제방법이 역사적으로 어떻게 변해왔는가를 검토하였고, 도시경찰의 조직개선 문제를 분석하였다. 더 나가서 효과적인 범죄통제가 경찰만으로는 이루어질수 없기 때문에, 경찰에 대한 보완적 관점에서 그리고 시민 스스로의 자구적 노력의 관점에서 시민자율방법활동을 개괄적으로 검토 하였다.

범죄통제방법의 변화는 형사사법철학의 변화에 근거하여 4 가지 형태로 변해왔음을 알수있다. 정의의 개념에 입각한 응보와 복수모형, 형벌의 일반적, 개인적 제재효과를 강조하는 형벌과 제재모형, 범인은 환자와 같다고 생각하는 치료와 교정모형, 그리고 환경결정론에 기초한 예방모형이 그것이다.

도시경찰의 조직개선 문제는 순찰제도를 개선, 강화하여 효과적인 범죄예방을

주 42) 신동운, 전제논문, pp.8 - 10

주 43) 신동운, 상계논문, pp. 11-15.

기해야 한다는 관점에서 논의하였고, “합동순찰”(Team policing) 제도와 같은 분권적 순찰제도를 채택할것을 건의 하였다.

끝으로 시민자율방법의 문제는 사회통제적관점과 피해자학적 관점에 입각하여 그 필요성을 역설하였으며, 주민자율방법활동과 시민단체에 의한 방법활동으로 나누어 설명하였다.

결론적으로 말하면 효과적인 범죄통제는 종합적인 방법체제의 구축으로 가능해질수 있다. 범죄의 예방이나 진압이 경찰의 기본임무인 것은 사실이며 또 많은 경우 경찰이 주로 이문제를 해결하는것도 사실이다. 그러나 경찰단독으로는 아무리 훌륭한 조직과 장비를 가지고도 범죄를 충분히 통제할 수가 없다. 따라서 효과적인 방법활동을 위해서는 경찰조직을 분권적 순찰제도를 근간으로 하는 새로운 조직형태로 개선해야 하며 한편으로 경찰활동 자체에 내재하는 기능상의 한계를 보장할수 있도록 시민자율방법체제를 강화해야 한다. 그렇게 하므로써 효과적인 범죄통제를 위한 종합적인 방법체제가 구축되리라 믿는다.