

警察署 對防犯活動의 評價에 關한 研究 平價準據 深索을 中心으로

洪 性 三(警大3回卒)

第 I 章 序 論

第 1 節 研究의 目的

秩序整然한 社會 (Well-Ordered Society)란 그 構成員의 善을 증진하기 위해 세워지고 공공적인 正義觀에 의해 規制되는 社會라고 한다. 여기서 질서정연한 社會는 전체 구성원의 善을 증진한다는 目的과 전체 구성원의 善을 증진하지 않고 害를 주는 條件이나 行爲에 對한 規制活動의 두 가지가 주축이 되어 있음을 알 수 있다.

社會에는 여러 가지 集團과 다양한 性向을 가진 個人들이 함께 어우러져 살고 있다. 이들이 서로의 善을 증진시키기 위해 서로 努力해야 하고 그렇지 않은 것에 대해 自制와 反省을 통한 삼가를 해나가지 않으면 調和로운 社會가 이루어 질 수 없는 것이다.

그러나 다양한 社會의 特性을 고려할 때 각 下位 構成部分들의 自律規制에 의해서 秩序가 유지되는 측면 이외에 自律에 의해서 秩序가 유지되지 않으므로 因해 혼란을 가져오는 상황이 있다.

따라서 社會의 下位體制 (sub-systems)들이 自律的 規制를 하지 못하는 社會生活領域에 대해서 全體社會의 觀點에서 下位體制를 規律하는 組織을 필요

이 글은 서울대학교 행정대학원 석사학위논문 (1989년 1월)의 I, II, III章을 요약한 것임 이의 적용결과는 IV章을 참고바람

로 하게 된다.

한국에서 國家秩序維持 作用을 하는 組織에는 경찰, 검찰, 법원과 교도기관 등을 비롯하여 여러 間接的인 질서 유지조직이 있는바 가장 직접적이고 광범한 秩序維持機能을 하는 것이 警察이다. 그동안 여러 가지 공헌과 봉사에도 불구하고 한국사회에서 경찰이 지탄의 대상이 되어 있는 것은 여러가지 理由가 있겠지만 政治權力과의 밀착관계로 인한 中立性의 未確立과 경찰자체의 질서유지능력 부족으로 크게 구분할 수 있다. 그리고 이러한 문제점을 해결하여 改善을 하기 위해서는 現實의 진단이 필요하다.

第2節 研究의 範圍와 方法

1. 研究의 範圍

本 研究는 한국의 경찰조직중 서울특별시 경찰국 산하 경찰서의 規模와 治安 需要를 고려하여 A급에 강남경찰서, B급에 영등포경찰서, C급에 관악경찰서를 표본으로 선정하였다. 그리고 이들 3個 경찰서의 搜查課와 保安課業務와 活動을 對象으로 하였는데 이는 경찰서의 機能中 犯罪豫防과 搜查에 직접 관련된 機能만을 對象으로 한 것이며 民生治安業務에 국한하였다. 경찰서의 업무는 종류와 성질에 있어서 민생치안과 관련되지 않은 것이 없지만 對共, 情報, 警務, 警備등은 제외하였다. 범죄예방과 수사활동은 住民의 協助가 없이는 不可能하기 때문에 警察, 對犯罪活動의 중요한 부분으로서 住民의 反應을 研究對象으로 하였다.

2. 研究 方法

本 研究에서는 우선 문헌조사와 경찰실무자 및 경찰대학 교관과의 面談을 통해 조직평가모형과 警察行政의 特殊性, 경찰서 對범죄활동 評價準據 및 測定指標를 구성하였다. 일선 경찰서의 搜查幹部나 派出所長들께서 이때에 가장 강조한 것은 보수수준, 장비수준, 기동력 등이었는데 이들은 評價準據의 設定에서 중점

적으로 반영되었으리 연구가 實際性을 갖게 하는데 도움이 되었다.

실제 評價에서는 기존 統計와 關係文서를 통해 投入과 產出을 分析하였다. 그러나 통계자료와 문서의 신뢰도에 限界가 있어서 실무자와의 면담을 통해 보완하였다. 活動과 住民反應의 평가는 設問을 사용하였다. 設問의 問項은 실무 수사 간부와 치안본부 수사지도과 및 방범과 그리고 3 箇 경찰서의 과출소장 또는 외근계장 등과 타당성을 검토하여 연구자가 몰랐거나 不足한 사항을 추가하고 문항을 수정하였으며 이는 측정지표의 타당성과 중요성을 높이는데 기여하였다.

設問書는 수사과 직원用, 과출소 직원用, 그리고 住民用의 3 箇로 분리 작성하였다.

설문내용은 수사과와 과출소의 경우 주로 活動과 士氣에 관한 것이고 住民用은 대범죄활동의 成果 또는 영향에 관한 것이다. 한편 설문방식은 尺度化 可能한 것은 Likert 尺度 (Likert type)에 의해 5 箇 中에서 擇一하도록 하였다. 理由를 묻는 문항은 다섯가지를 例示하고 擇一하도록 하였으며 수사과用 설문 제 11번 문항은 다수를 응답한 사람도 있다.

第Ⅱ章 理論的 背景

第1節 組織評價의 理論模型

評價는 이디에 역점을 두느냐에 따라 여러가지 模型이 있을 수 있다. 組織이 어떤 目的을 성취하는데 얼마 만큼의 努力이 投入되었는가의 “노력 자체만을 평가하는 모델”, 目的成就를 위해서 구체적인 作業들이 어느 정도 성취되었느냐의 “作業成就度 (Work accomplishment)만을 측정하는 모델” 費用과 効果의 對比關係로서 “능률성만을 평가하는 모델”, 목표의 成就가 그 대상이 되고 있는 집 단원이나 個人에게 어떠한 영향과 효과를 끼치고 있는가를 따지는 “실적의 적절성 (adequacy of performance)을 측정하는 모

적으로 반영되었으리 연구가 實際性을 갖게 하는데 도움이 되었다.

실제 評價에서는 기존 統計와 關係文서를 통해 投入과 產出을 分析하였다. 그러나 통계자료와 문서의 신뢰도에 限界가 있어서 실무자와의 면담을 통해 보완하였다. 活動과 住民反應의 평가는 設問을 사용하였다. 設問의 問項은 실무 수사 간부와 치안본부 수사지도과 및 방범과 그리고 3 箇 경찰서의 과출소장 또는 외근계장 등과 타당성을 검토하여 연구자가 몰랐거나 不足한 사항을 추가하고 문항을 수정하였으며 이는 측정지표의 타당성과 중요성을 높이는데 기여하였다.

設問書는 수사과 직원用, 과출소 직원用, 그리고 住民用의 3 箇로 분리 작성하였다.

설문내용은 수사과와 과출소의 경우 주로 活動과 士氣에 관한 것이고 住民用은 대범죄활동의 成果 또는 영향에 관한 것이다. 한편 설문방식은 尺度化 可能한 것은 Likert 尺度 (Likert type)에 의해 5 箇 中에서 擇一하도록 하였다. 理由를 묻는 문항은 다섯가지를 例示하고 擇一하도록 하였으며 수사과用 설문 제 11번 문항은 다수를 응답한 사람도 있다.

第Ⅱ章 理論的 背景

第1節 組織評價의 理論模型

評價는 이디에 역점을 두느냐에 따라 여러가지 模型이 있을 수 있다. 組織이 어떤 目的을 성취하는데 얼마 만큼의 努力이 投入되었는가의 “노력 자체만을 평가하는 모델”, 目的成就를 위해서 구체적인 作業들이 어느 정도 성취되었느냐의 “作業成就度 (Work accomplishment)만을 측정하는 모델” 費用과 効果의 對比關係로서 “능률성만을 평가하는 모델”, 목표의 成就가 그 대상이 되고 있는 집 단원이나 個人에게 어떠한 영향과 효과를 끼치고 있는가를 따지는 “실적의 적절성 (adequacy of performance)을 측정하는 모

델”目標의 對象이 되고 있는 처리집단(treatment group)과 통제 집단(control group)의 비교에 중점을 두는 “실험설계모형(experimental research design)”, 및 평가전문가로 하여금 結果를 주관적으로 판단케 하는 “과정중심의 질적 조사모형(process oriented qualitative research)” 등이 있다.

그런데 이러한 평가자의 主眼點은 時代에 따라 또는 평가자의 社會的 背景, 學習과 經驗의 內容에 따라서 정해진다고 할 수 있다. 따라서 조직평가에 관한 視角이나 主眼點의 변화과정은 곧 평가이론과 평가기준의 變化歷史라고 할 수 있다.

1. 目的模型(Goal Model)

目的模型을 傳統的인 接近方法으로서 조직이 추구해야 할 目的의 概念化에 입각한 것이다. 組織은 궁극적인 目的을 가지고 있으며 그러한 目的은 경험적으로 확인할 수 있고 그 성취도는 측정이 가능하다는 것을 前提로 하는 模型이다.

組織은 주어진 目的을 달성하기 위한 合理的인 도구라고 보는 관점에 입각해 있는 目的模型에서는 目的이 組織의 成功 여부를 판단하는 기준으로서 우선권을 갖는다. 그리하여 조직이 効果性이란 조직이 그의 目的 또는 目標을 달성하는 程度로 定義한다. 또한 目標란 조직이 달성하려는 未來의 바람직한 상태라고 할 수 있고 이러한 未來의 狀態는 최종목표와 下位目標가 位階構造를 이룬 目標-手段의 連鎖(means-ends chain)에 의하여 최종적으로 달성된다.

James L. Price는 조직의 효율성을 목표달성의 水準(degree of goal achievement)이라 정의하고 효율적인 目標達成度는 일정한 개입변수의 매개를 통해야 한다고 보았다.

그는 組織의 諸特性을 原因變數(Causal variables)라고 부르고 있는데 여기에는 分업, 의사전달, 조직의 규모와 독자성, 의사결정 등이 포함된다. 개입변수(intervening variables)로 열거한 것은

- 1) 生産性 (productivity)
- 2) 順應性 (conformicty)
- 3) 士氣 (morale)
- 4) 適應性 (adaptiveness)

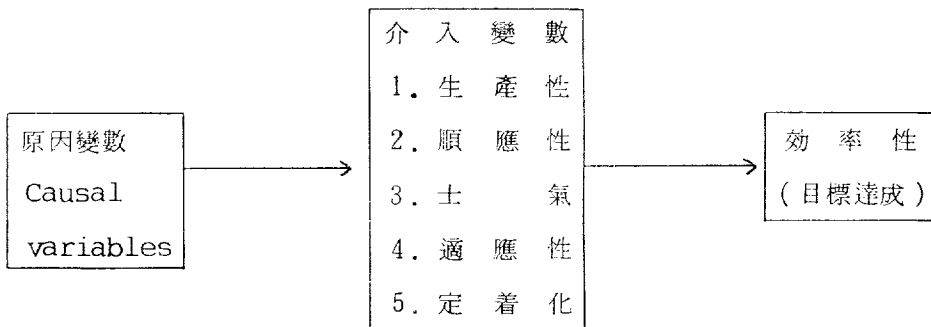
5) 定着化 (institutionalization)인 바, 이들을 효율성의 評價指標라고 한다.

介入變數인 生産性은 投入에 대한 產出의 비율로 파악된다. 그리고 price의 模型에서 효율성의 중점적 指標는 생산성이다. 순응성은 조직구성원들이 조직의 규범을 받아 들이는 정도를 말한다. 士氣란 구성원 個人의 동기가 유발되는 정도이다. 적응성은 조직의 변동에 대응할 수 있는 능력을 말한다. 정착화는 조직의 의사결정이 환경에서 수용되는 정도를 가리킨다.

이제 Price의 模型을 그림으로 보면 다음과 같다.<그림Ⅱ-1>

(그림 Ⅱ - 1)

Price의 目的模型



2. 體制模型 (System Model)

체제모형은 조직을 구성하는 要因 또는 機能을 전반적으로 포괄하려는 모형이다. 그리하여 체제모형에서는 조직의 目的에 우선적 주의를 기울이지 않으며 조

식에 필요한 복수의 기능적 要件(functional requirements) 기준으로 評價하려 한다. 組織의 효율성을 평가하려는 체제모형을 社會的 단위로서의 조직이 충족시켜야 할 “必要의 概念化”에 입각한 것이다. 여기서 말하는 必要란 組織이 주어진 狀況下에서 生存하고 효율적으로 활동하기 위해 충족시켜야 할 要件인 것이다. 이러한 要件을 충족시키는 能力을 基準으로 하여 組織의 효율성을 평가하는 것이 체제모형인 것이다.

체제모형론자인 Ephraim Yuchtman 과 Stanley Seashore 는 특정한 조직이 다른 조직들과의 경쟁을 통해서 자기 조직에 유용한 희소자원 (Valued and scarce resources)을 환경으로부터 획득하는 능력, 즉 去來上의 地位(bargaining position)을 조직평가의 기준으로 삼는 체제자원모형(System Resource Approach)을 제안하였다. 組織은 開放體制로서의 한 System은 다른 System과 相互作用을 하면서 價値있는 희소자원을 교환한다. 교환과정에서 조직들은 그러한 희소자원을 좀더 많이 확보하기 위하여 경쟁을 하게 되며 시간이 지나면서 조직들 간에 位階分化가 일어나 조직 상호간에 거래관계를 중심으로 계층을 형성하게 된다. 따라서 조직의 평가기준은 生産目標의 달성뿐만 아니라 體制가 획득하는 거래상의 지위 또는 자원획득능력을 기준으로 삼아야 한다고 한다.

3. 綜合的 模型의 作成方向

조직을 평가하기 위하여는 조직이 표방하는 목적과 실제활동의 結果를 비교하여 보아야 한다고 한다. 組織活動의 結果는 長期的인 것과 短期的인 것이 있으며 계량적 측정이 가능한 것과 Service가 無形이기 때문에 질적인 方法으로 측정되어야 하는 것이 있다.

그리고 조직을 평가함에 있어서는 조직목표의 달성뿐만 아니라 전체사회체제 또는 조직환경과의 相互發展을 관련시켜 평가기준을 선정하여야 한다. 단순히 하나의 조직이 그 조직의 目標만을 달성했다고 해서 全體社會와 조화를 이루면서

生存해 나가기 위해 긍정적인 것만은 아니다. 때로는 目標模型의 基準에 의한 평가에서는 成功的인데도 체제모형에 의한 평가에서는 失敗가 될 수도 있기 때문이다.

行政體制의 평가에서 공식적인 또는 合理的인 구조에 연구의 主眼點을 두었던 古典的 行政學에서는 “能率”이라는 단일가치기준 (Single standard of Value)에 입각하여 行政現象을 평가하려 하였고 인간관계론이 나타나면서 組織의 비공식적인 면 또는 조직참여자의 社會的 欲求充足을 가장 중요한 價値基準으로 삼았다. 이어서 체제관점이 도입되자 행정의 投入, 轉換, 產出 및 feed back 전과정에 관심을 기울이고 환경과의 상호작용을 개방체제의 시각에서 중요하게 평가하였다.

Joseph A. Litterer가 組織의 生存을 위한 機能으로 ① 目的達成 ② 統合機能, ③ 適應, ④ 資源의 獲得과 維持 등을 들고 이들을 조직평가의 기준으로 삼았다는 것은 체제모델이 目標達成 뿐만 아니라 개방체제로서 환경과의 적응, 자원획득과 유지를 중요시하며 평가기준으로 하고 있음을 보여주는 것이다.

그런데 오늘날에는 조직의 評價를 위하여 이러한 模型들이 강조하고 있는 評價指標를 종합적으로 고려하려 하며 組織全體의 균형적인 평가를 하여야 한다는 데 理解를 같이 하고 있다고 할 수 있다.

따라서 組織의 評價는 目標達成도와 환경과의 관계 및 조직의 특수성에 따른 중요변수를 복수의 가치기준에 따라 균형있게 측정지표로 선정하고 이들을 측정이 가능하도록 조작적 정의를 내려서 평가해야 할 것이다.

以上の 論議를 이번 研究와 연관시켜 보면, 경찰서의 對범죄활동을 評價함에 있어서 目標模型에서 강조하는 실제 產出 (outputs)인 검거율, 未濟事件率, 그리고 財産犯罪에 있어서의 被害品 回收率만을 측정한다면 체제모형에서의 중요평가요소인 환경과의 관계 및 예산이나 인력의 確保能力이나 전반적인 投入, 活動, 직접적인 產出, 住民의 反應 등이 고려되지 않아 均衡的인 評價가 되지 않기 때문에 이들을 종합적으로 평가하는 모형을 考慮해야 한다는 것을 알 수

있다.

第2節 警察行政의 特授性

경찰행정의 특수성은 警察行政의 概念에서 나타난 目的과 그러한 목적을 달성하기 위한 기능수행 대상 및 활동수단, 그리고 환경과의 관계에서 나타난다.

東國大學校의 徐載根教授는 경찰행정의 特殊要素로써 돌발성, 시급성, 직접성, 위험성, 조직성 등을 들고 있다. 여기서는 경찰활동대상의 특수성, 경찰활동수단의 특수성, 경찰환경의 특수성으로 구분하여 고찰하겠다.

1) 경찰활동대상의 특수성

(1) 危險性

경찰활동은 社會公共의 안녕과 질서를 이상적 상태로 하고 사회가 정한 法規의 위반과 그런 위험성에 대해 대응하는 것이다. 따라서 경찰활동은 法規의 위반 또는 위반의 우려가 있는 상태나 행위에 대한 예방활동과 사실상의 위반에 대한 진압 또는 수사활동이 초가 된다. 그러므로 경찰활동 대상의 특수성은 위험이 내포되어 있다고 할 수 있고 그러한 위험성은 社會의 都市化, 産業化, 人口의 증가, 가치관의 혼미와 anomie의 증대에 따라 度を 더해가고 있어서 경찰활동도 더욱 위험성을 갖게 되었다. 또한 위험의 증가는 경찰행정의 需要의 증가로 나타나게 된다.

(2) 突發性

一般行政機關이 당면하는 업무는 정도의 차이는 있지만 대체로 미래를 예측하고 長短期 계획을 세워서 계획된 內容에 따라 경쟁하는 것이 남다고 할 수 있는데 경찰의 업무수행은 언제 어느곳에서 사건이 발생할 지 모르는 예측불허의 상태에서 이루어지고 있다. 사건을 일으키는 사람이나 문제가 노출이 되지 않고

은밀하게 범행을 일으키는 경우가 많을 뿐만 아니라 위장술을 쓰거나 미리 形成시킨 후 범행을 하는 등 지능범이 늘어가고 있기 때문이다.

(3) 時急性

一般行政機關이 담당하는 업무는 예측이 가능하며 사건 발생 후에도 그 흔적이 남아 있으며 행정객체에도 그 피해의 양상이 뚜렷하여 구제가능성이 비교적 많은 것에 비해서 警察의 업무는 大部分이 시급히 해결하지 않으면 구제가 어렵고 피해는 증가하는 것이다.

이러한 시급성은 법정에서 증거를 제시해야 하기 때문에 증거멸실이나 自然毀損을 방지하기 위해서 더욱 심각히 요청되는 경찰서비스의 특성이기도 하다.

2) 경찰행정수단의 특수성

(1) 自由의 制限

경찰은 국가권력의 대표적 상징이며 전형적인 강제수단이다. 경찰의 개인에 대한 명령강제는 그 行爲의 價値와 방식이 사회규범에 위배될 때 나타나는 것이지만 그러한 가치의 측면을 떠나서 보면 경찰권의 행사에는 법적인 한계와 條理上의 限界가 준수되어야 한다.

自由와 兩立해야 하면서도 갈등관계 또는 trade-off의 관계에 있는 것이라 할 수 있다.

때때로 정치권력의 정당성의 의심을 받는 時期에 정치권력의 일환으로써 경찰권이 발동되는 경우에 그것이 실제적 자유를 억압하는 수단일 뿐만 아니라 사상의 자유를 억압하는 結果를 가져오게 되어 이로 인해 경찰권위의 저하와 不信을 깊게하는 악순환이 되고 만다.

(2) 조직적 임무수행

강찬활동의 대상이 위험하고 돌발적이며 사건해결이 신속을 요구하는 것이 많다. 또한 경찰활동은 강제나 명령에 통해 이루어지기 때문에 정확히 수행되지 않으면 억울하게 피해를 입는 경우가 발생하게 된다.

이러한 특수성 때문에 경찰활동은 조직적이고 협력이 잘 되어야 효과적이고 신속한 대응이 가능해진다. 個別的이고 分散된 힘에 의한 완전한 대상으로는 신속한 사건이나 문제를 신속하게 해결할 수 없고 신속한 정보의 전달에 따라 즉각적인 판단에 의한 지시가 내려지고 이에 따라 통일되고 체계적인 活動이 이루어져야 가능한 것이다.

(3) 直接性

경찰은 국민의 생명과 재산을 보호하는데 1次的 目的이 있는 것이다. 이러한 목적수행은 國民의 利益과 직접적이고 가시적으로 연결되어 있으며, 또한 국민의 자유와 재산을 제한하는 경우가 허다하므로 경찰의 권력행사는 그것이 범죄의 진압을 위한 것이든 法益을 보호하기 위한 것이든 간에 그 결과는 국민의 손익과 자유에 직접적인 영향을 주게 된다.

따라서 잘하면 生民에게서 직접 즉각적 보답을 받을 수도 있고 잘못하거나 실수하게 되면 즉시로 비난을 받게 된다.

3) 警察環境의 特殊性

환경자체의 특수성이라기 보다는 경찰활동 또는 경찰조직과 관련된 상호작용에서 나타나는 특성이라고 할 수 있다.

(1) 政治性

경찰은 국가정치권력의 상징으로서 정치권력과 불가분의 관계에 있다. 정치권력의 영향을 많이 받기 때문에 정치권력이 안정된 국가나 시기에는 경찰도 안정되고 정치권력의 변동기에는 더 큰 폭으로 반동을 겪게 된다. 그러므로 경찰은 가장 不安하고 질서유지능이 요구되는 때에 정치권력의 영향으로 동요하여 충분히 기능을 발휘하지 못하고 마는 경우가 많이 있다.

政治와의 관계가 밀접하여 政黨 또는 정치권력과의 힘에 左右되어 경찰의 위약적인 面을 노출하는 일이 있으며 또한 그 當時의 政治要因에 따라 社會에 필요한 것이 아닌 경찰활동이나 기구가 비대해져 결국에는 경찰본연의 임무인 범

죄예방과 수사, 그리고 國民의 生命과 재산의 보호보다는 정치경찰로 흘러버리는 사태를 낳기도 했다.

(2) 孤立性

경찰의 強制力行使에 대하여는 反感을 갖기 쉬우며 이에 따라 경찰이 고립되기 쉽게 된다. 또한 경찰관의 生活週期가 一般人과 달라 고립현상이 나타나기도 하는데 이는 市民들의 휴식시간이나 休日 등에 事件이 많아 자연스럽게 住民과 어울리기 위한 시간이 맞지 않게 되고 바쁜 업무로 인하여 주민과 접촉할 시간 조차 없기 때문이다.

第Ⅲ章 評價準據의 탐색

第1節 先行研究

評價를 위해서 評價準據 내지 評價의 基準이 있어야 하는데, 일선 경찰서를 중심으로 한 防犯活動에 관한 效果測定 研究에서 徐載根교수는 安全度, 警察力의 水準, 경찰활동결과의 수준을 측정지표로 선정하여 防犯效果를 측정진단하고 처방을 내렸다. 安全度は 경찰력의 예방활동의 궁극적인 평가기준이라고 보고 있다. 安全度は 객관적으로 安全性과 주관적 安全性으로 측정될 수 있는데, 前者는 犯罪의 發生量, 發生比率, 범죄피해확을 그리고 범죄의 惡質率(범죄종류마다 악질성의 가중치를 부과하여 평가함) 등에 의해 측정한다. 後者의 경우는 市民들이 갖는 安全感을 5점척도로 각 범죄마다 측정한다.

그런데 警察力을 평가기준으로 한 것은 경찰관수나 장티 및 예산 등이 경찰활동의 수준을 결정해주고 이에 따라 경찰활동결과가 달라질 수 있지만 예방활동과 직접 관련되지 않은 경찰력까지 측정하여 그 타당도가 약화되고 있다. 경찰활동의 결과수준 역시 防犯活動의 직접적 결과가 아니고 수사활동의 단계를 거쳐서 나타나기 것이기 때문에 타당성을 높이기 위해서는 豫防과 搜查가 함께 평가되는 경우의 평가지표로써 선정되어야 할 것이다. 왜냐하면 범죄검거율이나 피

죄예방과 수사, 그리고 國民의 生命과 재산의 보호보다는 정치경찰로 흘러버리는 사태를 낳기도 했다.

(2) 孤立性

경찰의 強制力行使에 대하여는 反感을 갖기 쉬우며 이에 따라 경찰이 고립되기 쉽게 된다. 또한 경찰관의 生活週期가 一般人과 달라 고립현상이 나타나기도 하는데 이는 市民들의 휴식시간이나 休日 등에 事件이 많아 자연스럽게 住民과 어울리기 위한 시간이 맞지 않게 되고 바쁜 업무로 인하여 주민과 접촉할 시간 조차 없기 때문이다.

第Ⅲ章 評價準據의 탐색

第1節 先行研究

評價를 위해서 評價準據 내지 評價의 基準이 있어야 하는데, 일선 경찰서를 중심으로 한 防犯活動에 관한 效果測定 研究에서 徐載根교수는 安全度, 警察力의 水準, 경찰활동결과의 수준을 측정지표로 선정하여 防犯效果를 측정진단하고 처방을 내렸다. 安全度は 경찰력의 예방활동의 궁극적인 평가기준이라고 보고 있다. 安全度は 객관적으로 安全性과 주관적 安全性으로 측정될 수 있는데, 前者는 犯罪의 發生量, 發生比率, 범죄피해확을 그리고 범죄의 惡質率(범죄종류마다 악질성의 가중치를 부과하여 평가함) 등에 의해 측정한다. 後者의 경우는 市民들이 갖는 安全感을 5점척도로 각 범죄마다 측정한다.

그런데 警察力을 평가기준으로 한 것은 경찰관수나 장티 및 예산 등이 경찰활동의 수준을 결정해주고 이에 따라 경찰활동결과가 달라질 수 있지만 예방활동과 직접 관련되지 않은 경찰력까지 측정하여 그 타당도가 약화되고 있다. 경찰활동의 결과수준 역시 防犯活動의 직접적 결과가 아니고 수사활동의 단계를 거쳐서 나타나기 것이기 때문에 타당성을 높이기 위해서는 豫防과 搜查가 함께 평가되는 경우의 평가지표로써 선정되어야 할 것이다. 왜냐하면 범죄검거율이나 피

해품회수율이 높다고 하여 범죄예방의 효과가 큰 것은 아니기 때문이다.

한편 치안본부에서 현재 실시하고 있는 「앞서가는 경찰관서」의 경찰서단위 활동 평가기준을 보면, 기본평가, 가감평가 주민평가로 나뉘는데 保安課에 대해서 기본평가요소는

- ① 즉결심판운영 (25)
- ② 총포, 화약류 안전관리 (25)
- ③ 외근경찰활동 및 범죄예방 (25)
- ④ 청소년범죄예방활동 (25)
- ⑤ 4대질서수준 (30)
- ⑥ 교통사고예방 (20)

등으로 총 150점의 배점에 범죄예방과 사고예방에 70점 만점을 채택하고 있고 나머지는 자체사고방지를 위한 관리사항이 30점이나 차지하고 있다. 그러나 구체적으로 어떻게 측정하는지를 분명하지 않다.

수사과의 기본평가요소는

- ① 범죄발생 걸거율 (50)
- ② 형사민원처리 (50)
- ③ 유치장관리 (30)
- ④ 감식장비관리상태 (20)

등으로 나타나 관리상태와 실적이 평가되고 있지만 실제활동에 대한 평가내용은 없다. 여기에다 가점요소로 중요형사사건걸거가 있고 감점요소에 人權侵害, 뇌물수수 등으로 사회적 물의를 야기한 것이 있다.

한편 파출소의 기본평가요소는 ⑤ 범죄예방활동(순찰, 방범시설, 주년제도) 10점, ⑧ 범죄발생 및 검거실적(비율)로 나타나 예방과 수사가 전체의 20% 비중을 차지하며 역시 실적과 관리가 위주로 되어 있다.

마지막 주민평가는 設問 10문항에 3分尺度로 되어 있는데, ① 신뢰도, ② 관내치안상태, ③ 순찰빈도, ④ 친절, ⑤ 공정, ⑥ 민원처리 신속성 ⑦ 경찰부

조리의 他公務員과의 비교, ⑧ 길안내, 집찾기의 성실한 봉사, ⑨ 경찰에 대한 업무처리 협조, ⑩ 경찰수혜 계층의 공정성 등으로 측정한다.

따라서 이 평가에서는 시설관리상태와 實績, 그리고 住民反應을 측정함으로써 비교적 균형있는 측정을 하고 있지만 실제 경찰력을 기준으로 상호비교가 안되고 있고 구체적 평가나 측정을 하고 있지만 실제 경찰력을 기준으로 상호비교가 안되고 있고 구체적 평가나 측정의 方法이 明示되어 있지 않다. 그리고 경찰서의 全機能이 明示되어 있지 않다. 그리고 경찰서의 全機能을 동시에 평가해야 하는 어려움 때문인지 평가요소가 나열식이며 체계성을 갖추지 않았고 住民評價는 주로 수사과와 보안과에 대한 반응이 아닌 파출소의 활동에 대한 반응이므로 수사과는 관계가 적다고 하겠다. 따라서 수사과와 범죄예방을 위한 파출소활동에 대해 住民의 反應을 평가하기 위해서는 수사활동 또는 파출소의 방법순찰활동과 연계시켜 평가하고 安全度등 종합적 평가를 병행해야 할 것이다.

警察의 活動을 목적달성도와 體制的 시각에 의한 자원의 投入, 轉換, 영향 등을 종합적으로 평가해야 한다고 할때 위의 두 경우에서는 목표달성도와 내부관리 주민의 반응 세가지를 후자가 측정하고 있으며 서재근교수의 경우에는 投入, 產出, 주민의 반응을 측정하고 있다. 종합적으로 고려하면 投入, 내부관리, 產出, 주민의 반응평가가 될 수 있다.

第2節 測定指標

本論文에서는 실제 경찰활동이 犯罪豫防에 중점을 두어야 한다는 戰略變化의 필요에 따라 豫防活動의 評價値를 비중있게 설정하고 搜查活動과 均等하게 측정한다. 이는 경찰이나 社會가 安全의 確保는 달성하면서도 犯罪者로 烙印찍는 (Labelling) 오류를 최소화하려는데 목적이 있다.

그리고 경찰활동의 평가대상을 豫防活動과 搜查로 나누고 이에 대해 資源으로서의 投入, 實際豫防과 搜查活動, 단기적이고 직접적인 產出, 그리고 住民의 反應을 영향평가로 하여 指標를 구성하였다.

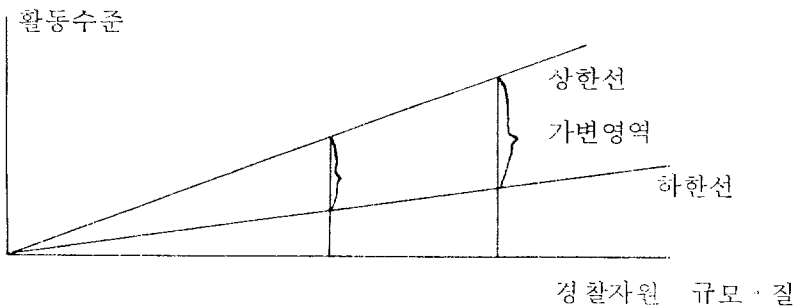
1. 投入指標

(1) 警察力

警察力에는 경찰관 定員數, 豫算, 장비, 시설 등이 포함하며 이들의 質的인 측면이 중요하다.

실제로 경찰력은 경찰활동의 범위를 左右하는 결정적 要素가 된다. 警察資源이 경찰활동의 上限線과 下限線을 결정하며 가변영역에는 자원을 관리하는 조직구조와 leadership, 관계기관끼리의 협조, 조직구성원의 士氣 (Moral) 등이 중요한변수가 된다.

그런데 경찰력의 量的 側面的 評價는 이미 여럿이 있으며 실제로 절대量과 수치에서 부족하다는 것이 판명되었다. 따라서 여기서는 量的인 不足이 質的인 向上을 위한 教育訓練에 미치는 영향과 경찰관 1人當 擔當人口를 평가하게 된다.



< 그림 III - 1 > 警察力과 活動水準의 관계

(2) 士氣

士氣가 직접적인 投入은 아니지만 경찰관의 임무수행중 활동내용과 수준에 크게 영향을 주기 때문에 전반적인 예방경찰과 수사경찰의 사기의 측정지표는 投入의 지표가 될 수 있을 것이다. 주목되는 것은 1차적 投入장비의 수준이 경찰관의 士氣에 영향을 미친다는 것이다. 이는 경찰실무자들과의 민담에서도 나타난 바 있다

2. 活動指標

警察活動은 순수한 公共財라 할 수 있고 計量的 測定이 어려운 Service 중의 하나이다. 또한 統計資料가 作成되고 있기는 하지만 그것이 形式的이고 자기에게 不利한 事件, 事故 등을 누락시키는 경우가 많기 때문에 허구적인 것이 많다. 따라서 직접적으로 경찰활동이 어떻게 合理的이고 安全하게 遂行되고 있는지를 측정하는 것이 실제적인 평가가 되기 위해서 필요하다.

1) 犯罪豫防活動

① 全地域性과 ② 恒常性

범죄의 원인은 일정한 유형이 정해져 있지 않고 은밀히 突發적으로 나타나기 때문에 場所와 時間을 가리지 않는다. 따라서 犯罪豫防은 관할구역 전체에 걸쳐 常時에 이루어져야 한다.

③ 適應性

한정된 경찰의 豫防人力과 예산으로서는 全地域에 걸쳐 常時에 이루어질 수 없기 때문에 범죄의 경향이나 범죄 우려지역 및 계절, 時間 등을 종합적으로 고려하여 대처해야 한다.

표에서 보면 10月 보다는 4월에 범죄가 많고 시간과 장소에 따라 범죄의 발생건수가 크게 차이를 알 수 있다. 시간과 장소에 따라 개략적인 경향을 인정할 수 있고 이루어질 수 없기 때문에 범죄의 경향이나 범죄우려지역 및 계절, 時間 등을 종합적으로 고려하여 대처해야 한다.

표에서 보면 10月 보다는 4월에 범죄가 많고 시간과 장소에 따라 범죄의 발생건수가 크게 차이를 알 수 있다. 시간과 장소에 따라 개략적인 경향을 인정할 수 있고 이 경향이 4月과 10월에 약간 변동하고 있음을 알 수 있다. 따라서 현명한 지휘자라면 이러한 추세변화에 적절히 경찰력을 조정하여 대응해야 할 것이다.

| 88 년 도 | 시 간 별 | | | | | | | 장 소 별 | | | | | | | | | | | | |
|--------------|-------|--------|--------|---------|----------|----------|----------|-------|-------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|------------------|-------------|--------|------------------|-----------------------|--------|--------|
| | 계 | 0 4 | 4 8 | 8 12 | 12 18 | 18 20 | 20 24 | 계 | 주 택 가 | 숙 박 · 목 욕 | 요 식 업 | 유 흥 업 | 유 원 지 | 상 가 시 장 | 사 무 실 | 공 장 | 교 통 시 설 | 노 상 · 공 지 | 산 야 | 기 타 |
| 10 月 | 286 | 73 | 21 | 36 | 67 | 36 | 59 | 286 | 126 | 3 | 8 | 21 | 1 | 11 | 13 | 1 | 3 | 90 | | 9 |
| 4 月 | 316 | 86 | 22 | 23 | 77 | 34 | 74 | 316 | 113 | 8 | 14 | 30 | 16 | 25 | 5 | 5 | | 91 | 1 | 8 |

④ 協力性

범죄예방을 위한 경찰과 協調關係에 있는 他機關이나 경찰서와 과출소간의 협력해야 부족한 경찰력을 보완하고 立體的인 예방이 될 수 있기 때문에 중요한 측정지표가 될 수 있다. 뿐만 아니라 社會保護機能을 全體社會가 分擔한다는 측면에서도 住民과의 協力關係維持는 매우 중요하다.

2) 搜查活動評價指標

① 機動性

일반적인 경찰수사에 있어서 犯行現場이 있는 犯罪의 경우에 그 현장이 돌발적으로 발생하며 신속히 出動하여 해결하지 않으면 피해의 증가와 증거의 毀損의 발행하기 쉽다. 또 犯罪者가 自動車 등을 이용하여 犯行을 한 후 즉시 도주하면 경찰은 그 뒤를 쫓아야 하는데 현장출동시간이 늦어지면 도주반경이 넓어져 긴급배치와 비상의 범위가 넓어지게 되고 체포의 가능성은 희박해진다. 긴급한 출동을 위해서는 사건관련 提報가 신속하게 접수되어 즉각적인 지시에 따라 1분보다 빠르게 대처해야 하는 것이다.

② 迅速性

事件이 搜查課에 접수되어 수사지시가 내려지면 즉시 착수하여 빠른 시간내에 事件調査를 하고 마무리 하여야 한다. 바쁜 업무나 수사기술의 부족에 의해 수사가 지연되거나 迷宮에 빠져서는 국민의 신뢰를 받기 어렵다. 突濟事件이 많이 발

생하면 犯罪가 먼저 알고 이에 따라 完全犯罪 可能性이 높아지며 再犯의 確率을 높이게 된다. 반면에 신속한 사건해결은 피해자의 정신적 물질적 손실을 덜어주게 된다.

③ 科學性

科學的 搜查란 전문지식에 의해 合理的으로 眞實을 발견하는 方法에 의해 驗驗的으로 수사하는 것을 말하며, 搜查官이 수집한 자료를 가설검증식으로 판단하고 檢討한 다음 科學的 思考方式으로 결론을 도출하는 것을 말한다.

Richard O. Arther는 이것을 The scientific investigator + Crime laboratory Solved Crimes라고 표현했다. 즉 과학적이고 論理的인 사고에 의해 자료를 가지고 실험연구하여 문제를 해결하여 나가는 과정이 과학적인 수사인 것이다.

이렇게 과학적 수사에 의하지 않을 경우 自白위주의 수사와 그로인한 人權侵害가 발생하기 쉽기 때문에 수사의 科學化와 수사상 人權保護는 不可分의 관계에 있는 것이다.

④ 完全性

수사를 함에 있어서 聖域이나 例外로 인한 수사활동의 제약이 없는 것을 말한다. 흔히 權力濫에 의해 수사과정이 왜곡되는 일이 있는데 이는 수사의 完全性을 제약하여 수사기관의 信賴를 떨어뜨리게 된다.

⑤ 協調性

범죄예방에서와 마찬가지로 경찰활동대상의 機動性, 知能化에 대응해서 搜查共助와 住民協調가 더욱 간절해지고 있다. 현대의 고독한 군중 (the lonly crowd)은 私生活의 비밀 (privacy)를 원하며 자기만의 영역을 강조할 뿐만 아니라 대형건물이나 아파트의 등장은 높은 담이 둘러쳐진 저택과 마찬가지로 경찰의 눈과 말이 미치지 못하는 곳들이다. 또한 범죄예방이 전지역에서 常時에 이루어질 수 없기 때문에 住民協助는 더욱 중요하다.

⑥ 民主性

경찰활동이 權力性, 強制性을 띠고 있어서 國民의 自由를 제한하게 되는 경우가 많다. 수사에 있어서 民主化란 人權의 保障을 의미한다고 할 때, 수사에 있어서 증거에 의한 수사로 先證後補의 原則이 지켜져야 함이 그 내용이라 할 수 있다

3. 產出值標

產出은 비교적 단기에 직접적으로 나타나는 경찰서비스의 결과라고 할 수 있다. 예방에 대한 직접적인 통계적 산출은 범죄사건의 발생수를 낮추는 것이 될 수 있고, 수사에서는 事件檢舉率, 財產被害의 경우 피해품 회수율이 평가지표가 될 수 있고 未濟事件이 많이 발생하는 경우는 마이너스지표가 될 것이다.

4. 영향지표

직접적인 산출보다는 비교적 長期에 나타나며 計量的 測定이 어렵기 때문에 住

< 表Ⅲ - 2 > 警察行政의 特殊性과 評가지표의 關係

| | | 주 민 | 예 방 | 수 사 |
|--------------|---------------------------------|--------------------------|-----------------------|-------------------------|
| 활동대상의 특수성 | ① 위험성 ② 돌발성 ③ 시급성 | | 전지역성, 향상성 적응성, 협조성 | 기동성 신속성 |
| | ① 자유의 제한 ② 조직적 임무수행 ③ 직접성 | 人權反應 협조성 | 협력성 | 민주성, 과학성 협력성 산출지표 |
| | ① 정치성 ② 고립성 | 협조성 | 협조성 | 완전성 협조성 |
| | | 호응도 신뢰도 공정성 안전감 | 사 기 | 사 기 |

民의 反應을 主觀的 方法에 의해 측정한다.

豫防活動에서는 住民의 安全感, 防犯活動效果에 대한 信賴度, 그리고 防犯弘報 및 防犯活動 自體에 대한 호응도를 지표로 한다.

搜查에서는 住民의 수사와 人權에 대한 反應, 수사활동의 信賴度, 수사관련 協助度, 그리고 수사의 公正性 등을 측정지표로 한다.

< 表Ⅲ - 3 > 평가단계와 측정지표

| 단 계 | 지 표 | |
|---------------|---------------------------------|--|
| | 예 방 (파출소) | 수 사 (수사과) |
| 투 입 | 경 찰 력 사 기 | 경 찰 력 사 기 |
| 활 동 | 전지역성 향 상 성 적 응 성 협 력 성 | 기 동 성 신 속 성 과 학 성 완 전 성 협 조 성 민 주 성 |
| 산 출 | 범죄발생추이 | 검 거 율 피해품회수율 미제사건율 |
| 영 향 (주민) | 안 전 감 신뢰도 홍보호응도 | 수사와 인건반응 협 조 도 신뢰도 공 정 성 |

編 輯 委 員

| | |
|-------|-------|
| 委 員 長 | 李 秀 一 |
| 委 員 | 李 相 安 |
| " | 南 勝 吉 |
| " | 崔 榮 一 |
| 幹 事 | 金 熙 錫 |

治 安 論 叢 (第 6 輯)

1989 年 12 月 일 印刷

1989 年 12 月 일 發行

發行人 洪 明 均

編輯人 警察大學 治安研究所

印刷處 大 元 印 刷 社

TEL 272-3697
