

문제지향적 경찰활동의 실제와 도입 방향

문 유 석

국문요약

본 연구는 미국과 영국 등에서 대안적 경찰활동 방식으로 실시되고 있고 한국 경찰에서 도입에 관심을 기울이기 시작한 문제지향적 경찰활동(Problem-Oriented Policing)에 대한 이론적 논의를 살펴보고 이에 대한 실증연구들을 바탕으로 한국 경찰에의 도입가능성을 타진하였다. 미국과 영국에서 이루어진 실증연구들의 연구결과를 종합적으로 분석해본 결과 문제지향적 경찰활동은 해당 지역의 강도, 폭력, 가정폭력, 빈집털이, 주거침입, 불법총기거래 등을 포함한 각종 범죄와 무질서를 줄이는 데 효과적이었으며, 이로 인해 경찰의 출동요청신고에 대응하고 사건을 해결하는 데 드는 비용을 줄이고, 인접 지역의 범죄가 줄어드는 확산효과를 창출함을 발견하였다. 문제지향적 경찰활동에 관한 장애 및 촉진요인들에 관한 연구들을 통해서는 문제지향적 경찰활동을 경찰관들에 대한 훈련, 문제 해결을 위한 인력, 예산 등 자원의 지원, 양질의 지침, 지도자의 보증과 지지 등과 함께 문제지향적 경찰활동을 경찰의 핵심업무가 아니라 사치품으로 보는 경찰문화가 바뀌어야만 함을 밝혔다. 이러한 연구결과를 바탕으로 본 연구는 우리 경찰에 문제지향적 경찰활동을 도입할 필요가 있다고 판단하였으며, 문제지향적 경찰활동의 성공적인 시행을 위해서는 우선 경찰 내의 학습모임을 통한 문제지향적 경찰활동에 대한 전반적인 이해의 제고와 도입에 대한 합의수준을 높일 것과, 그 다음으로 정책실험(시범실시)을 통한 효과의 검증과 경험 및 자료의 축적의 필요성을 주장하고 이를 위한 방안들을 제시하였다.

주제어: 문제지향적 경찰활동, 지역사회 경찰활동, SARA모델, 사건주도적 경찰활동, 상황적 범죄예방이론, CPTED

I. 서론

민주국가에서의 경찰의 기능은 국가와 시대적 상황에 따라 변천되어 왔으나 기본적인 기능은 범죄와 무질서로부터 국민의 신체와 생명 및 재산을 온전히 보호하는 것이다. 국가의 핵심 공공기관으로서의 경찰은 이러한 기능을 효과적으로 수행하기 위해서 무기사용을 포함한 물리적 강제력을 사용할 수 있는 권한을 법률로서 부여받고 합당한 조직체계를 갖추고 인력과 예산을 사용하여 그 임무를 수행하고 있다. 다른 공공기관과 마찬가지로 경찰은 주어진 임무인 범죄와 무질서에 대해 효과적으로 대처하기 위해 노력해야하는 책무를 지고 있다.

문제지향적 경찰활동(Problem-Oriented Policing)은 전통적인 사건주도적 경찰활동(Incidents-

driven policing)의 한계점을 인식하고 그 대안적 경찰활동으로 Goldstein에 의해 제시되었다. 지역 사회 경찰활동(Community Policing)과 거의 같은 시기에 출현¹⁾한 문제지향적 경찰활동은 범죄나 무질서와 관련된 증상(symptom)이 아닌 원인(causes)의 해소를 강조하는 경찰과 지역사회의 협력적인 노력이라고 볼 수 있으며, 전통적인 방법으로 해결할 수 없거나 고질적인 문제를 경찰과 지역사회가 함께 찾아내어 철저한 분석을 통해 상황에 맞는 맞춤형 대응방안을 개발·시행하고 그 효과성을 평가하는 접근방식이다(Oliver, 1998, 100). Goldstein을 비롯한 문제지향적 경찰방식의 주창자들은 이러한 새로운 경찰방식이 범죄나 무질서에 대한 효과적인 예방과 대처를 가능케 함으로써 경찰관들의 직무만족도를 제고하고 지역사회 주민들의 삶의 질에 기여할 수 있는 경찰방식임을 주장하고 있다.

문제지향적 경찰활동은 1986년부터 1987년에 걸쳐 미국 버지니아주 뉴포트뉴스(Newport News) 시에서 최초로 실시되어 낙후 아파트지역의 빈집털이는 35%가 감소, 도심상업지역의 강도는 40%가 감소, 조선소 주위에 주차된 차량절도는 56%가 감소되는 등 성공적인 성과를 거두었다. 이러한 성과를 바탕으로 미국은 물론 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등의 도시들에서 강도, 폭력, 가정폭력, 절도, 주거침입, 마약거래, 청소년 배회 등 범죄와 무질서와 관련된 다양한 문제해결을 위한 경찰활동으로 채택되어 실시되어오고 있다. 미국에서는 문제지향적 경찰활동을 촉진하기 위해 연방차원에서 법무부 내의 지역사회경찰활동사무국(Office of Community Oriented Policing Services)에서 관련 사업에 대한 재정지원을 하고 있으며, 지침서 제공, 훈련 및 자료제공 등을 위해 문제지향적 경찰활동 센터(Center for Problem-Oriented Policing)가 설립·운영되고 있고, 미국과 영국은 매년 우수 프로그램에 대해 각각 골드스타인상(Goldstein Award)과 톨레이상(Tilley Award)을 시상하고 있다. 2013년에 실시된 법집행관리 및 행정통계조사(Law Enforcement Management and Administration Statistics: EMAS)에서는 미국 내 전체 경찰서 중 33%가 문제지향적 경찰활동을 채택·시행하고 있고, 10만 명에서 24만 9천 명의 시민들에게 봉사하는 경찰서의 74%에서 경찰관들에게 문제해결 프로그램에 적극적으로 참여하도록 고무하고 있는 것으로 밝혀졌다(Hinkles et al., 2010, 4).

경찰청은 2017년부터 '공동체 중심의 예방치안 활성화'를 국정과제로 추진하여 왔고, 2019년에는 지역공동체치안 협의체 공동체 중심의 치안을 강조하고 지역주민의 참여와 SARA모델의 적용을 통한 치안문제의 근본적인 해결할 것을 지시하는 등 문제지향적 경찰활동을 도입하려는 노력을 기울이고 있다. 그러나 문제지향적 경찰활동에 대한 우리 경찰의 이해는 기초적인 수준이며, 이에 대한 학계의 연구도 그 개념을 소개하는 정도에 그치고 있는 실정이다.

1) 지역사회 경찰활동(Community Policing)과 문제지향적 경찰활동(Problem-oriented Policing)에 대해서는 같은 철학과 아이디어를 가졌다고 보는 입장(Cordner, 2000; Goldstein, 1987; Lurigio & Rosenbaum, 1994; Wilson & Kelling, 1990), 다른 철학을 가진 다른 프로그램으로 보는 입장(Eck & Spelman, 1987)으로 나뉜다. 그러나 양자는 공통적으로 지역사회의 참여, 사건주도적이고 사후대응적인 전통적인 경찰방식의 지양을 강조하고 있다. 문제지향적 경찰활동은 지역사회 경찰활동이 시행되지 않은 경찰서에서도 실시할 수 있지만, 지역사회 경찰활동은 문제지향적 경찰활동을 핵심적 요소로 포함하고 있다(Oliver, 1998, 102).

우리 경찰은 문제지향적 경찰활동을 본격적으로 도입할 필요가 있는 것인가? 도입을 한다면, 도입을 위해 어떤 작업이 이루어져야 하는가? 본 연구는 이러한 연구 질문을 제시하고 문제지향적 경찰활동의 도입 가능성과 그 방향을 탐색하고자 한다. 구체적으로 본 연구는 먼저 문제해결적 경찰활동의 등장 배경 및 이론적인 근거들과 그 핵심적 요소인 SARA모델의 주요 내용 및 실증연구를 통해 밝혀진 문제지향적 경찰활동의 성과와 한계를 살펴보고자 한다. 다음으로 문제지향적 경찰활동에 대한 이론과 실제에 대한 분석결과를 바탕으로 본 연구는 우리경찰에의 도입가능성을 타진해보고, 도입을 위해 어떠한 준비작업이 필요한지를 밝혀보고자 한다.

II. 문제지향적 경찰활동의 대두 배경과 이론적 근거 및 SARA모델

1. 문제지향적 경찰활동의 대두배경

문제지향적 경찰활동은 전통적인 경찰방식의 한계점을 지적하고, 그 한계점을 뛰어 넘어 경찰활동의 효과성을 증진시키고 경찰기능의 정교화를 통해 시민의 삶의 질에 공헌할 수 있는 새로운 대안의 필요성을 강조한다.

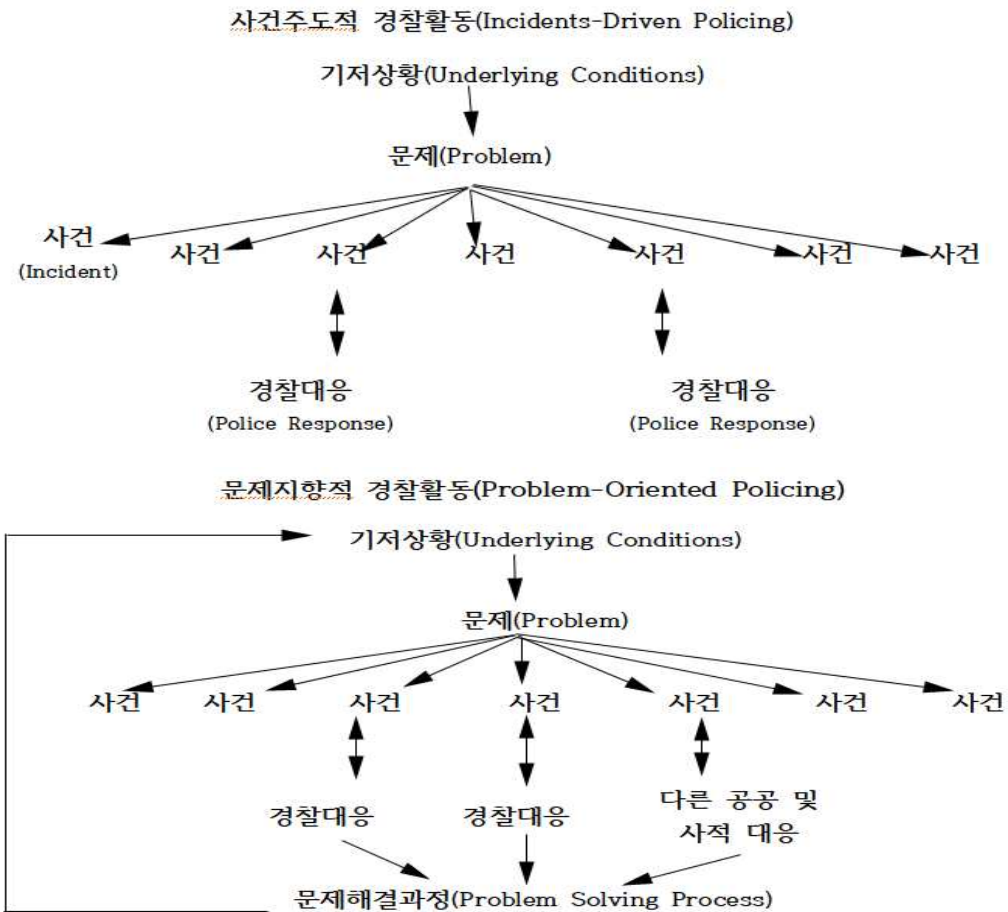
전통적인 경찰방식은 <그림 1>에 제시된 바와 같이 주로 시민들의 개별적인 서비스요구에 신속히 대응하여 처리하는 것이었다. Eck & Spelman(1998, 64)은 전통적인 경찰방식, 즉 사건주도적(incidents-driven) 경찰방식의 특징을 네 가지로 기술하고 있다. 사건주도적 경찰활동의 첫 번째 특징은 사후반응적(reactive)라는 것이다. 순찰대원들과 수사관들의 과업들은 이미 실행된 범죄, 진행 중인 무질서나 교통위반 등이 대부분을 차지하며, 범죄예방이나 마약조사 등 사전예방적이고 선제적인(proactive) 과업들은 적은 부문을 차지한다. 두 번째 특징은 제한된 정보에 의존한다는 점이다. 경찰활동의 목적을 사건의 저변에 놓인 문제의 근원적인 해결보다는 현안이 되는 사건의 신속한 해결에 두기 때문에 사건과 관련된 정보의 수집활동을 대부분 피해자, 목격자, 용의자에 국한하여 진행한다는 것이다. 세 번째 특징은 사건을 해결하는 주요 수단으로 형사사법과정(criminal justice process)을 적용하여, 사건현장에 신속히 출동하여 범죄 진행을 중지시키고, 범인을 체포하며, 기소를 위한 증거를 수집하는 데 치중하고 사건이 범인의 체포나 영장 발부 없이 끝나는 경우에는 다른 대안적인 방안이 적용되지 않는다는 것이다. 네 번째 특징은 성과측정은 시전체의 범죄율이나 체포율 등 총합통계(aggregate statistics)를 사용한다는 것이다. 최고의 경찰관은 많은 범인들을 체포하고 시민들의 많은 서비스요구에 대응하는 것이다.

사건주도적인 경찰활동은 시민들의 요구에 신속히 대응하여 범죄에 효과적으로 대처하여 가해자를 체포하고 피해자를 도울 수 있으며, 시민들에게 매일 원하는 도움을 줄 수 있다는 장점이 있다. 그러나 사건주도적인 경찰활동은 경찰관들이 대부분의 시간을 시민의 신고를 기다리는 데 사

용하게 함으로써 시간낭비를 초래하였으며, 수많은 유사사건들이 재발되는 것을 막지 못하고 경찰활동의 발전가능성을 차단함으로써 시민들의 경찰활동에 대한 불만을 초래하였다는 한계를 노출하였다.

문제지향적 경찰활동에서는 사건주도적인 경찰활동에서와 같이 경찰의 출동요청신고에 대해 대응하는 것은 경찰이 취할 수 있는 첫 번째 조치에 지나지 않으며, 경찰은 이 단계에서 더 나아가 출동요청신고를 하게한 문제의 영구적인 해결책을 찾아야 한다고 주장한다.(Goldstein, 1990, 64). <그림 1>의 하단에 제시되어 있는 바와 같이 문제지향적 경찰활동은 경찰은 경찰의 출동요청 신고에 대응하는 첫 번째 조치를 넘어서서 문제를 만드는 근원적인 상황에서 만들어지는 문제의 예방하고 해소하는 데 노력하여야 함을 강조한다.

<그림 1> 사건주도적 경찰활동과 문제지향적 경찰활동



출처: Eck & Spelman, 1987,4.

2. 문제지향적 경찰활동의 이론적 근거

전통적인 사건주도적 경찰활동에서 새로운 문제지향적 경찰활동으로의 전환의 필요성을 뒷받침해 준 것은 경찰활동과 관련된 몇 가지 연구들과 범죄예방과 관련된 이론들이다.

1960년대 말과 1970년대 초에 이루어진 빈집털이, 강도, 거리범죄 등에 대한 연구와 1980년대 초에 이루어진 가정폭력, 음주운전, 정신질환, 범죄에 대한 두려움 등에 관한 연구들은 이러한 문제들을 이해하기 위해서는 많은 정보가 수집되어야 하며, 문제들끼리는 상호 연관되어 있으며, 이러한 문제들에 대한 대응이 효과적이기 위해서는 다른 기관들의 참여가 필수적이라는 결과를 제시하였다. 1960년대와 1970년대 초에 미국의 많은 도시들에서 발생한 폭동 이후 진행된 지역사회에 대한 연구에서는 경찰은 지역사회가 범죄와 무질서 통제에 핵심적 역할을 하고, 주민들과의 의사소통과 접촉기회의 확대를 통한 신뢰구축이 필요함을 밝혔다. 경찰의 효과성(effectiveness)에 관한 연구에서는 사후반응적인 대처는 범죄나 시민만족에는 제한적인 영향을 미치고, 장기적으로는 비용 대비 효과적이지 못하다는 결과를 제시하였다. 경찰관리와 재량권 연구에서는 경찰관들에게 더 많은 재량권과 의사결정에의 참여기회를 부여하여 자신들의 업무를 더 흥미롭고 도전적인 것으로 만들고 작업환경을 유연하게 만들 때 직무에 대한 만족도와 성과가 높아짐을 밝혔다.

문제지향적 경찰활동은 문제, 지역사회, 효과성 대한 이러한 연구결과를 토대로 경찰은 범죄통제 뿐만 아니라 범죄를 일으키는 문제에 대한 확인과 이해가 필요하며, 이를 위해서는 지역사회를 포함한 다양한 정보원으로부터 얻은 정보를 바탕으로 엄밀한 분석과 이를 토대로 한 대응방안의 선택과 시행이 필요함을 강조하고 있다. 또한 대응방안의 시행과정에서 경찰만이 아닌 주민과 정부의 다른 기관들, 시민사회조직 등과의 협력과 함께 일선경찰관들에게 재량권 부여와 함께 그들의 전문성에 기초하고 의사결정 역할에 대한 그들의 열망을 반영할 것을 중시한다(Eck & Spelman, 1998, 66-69).

경찰활동과 관련한 일련의 연구들과 함께 1970년대 이후 출현한 범죄예방이론 중 상황적 범죄예방이론과 환경범죄론 등은 문제지향적 경찰활동에 대한 이론적인 근거를 제공하고 있다.

상황적 범죄예방이론은 상황통제를 통해 범죄발생을 사전에 막을 수 있다는 이론으로 합리적 선택이론, 일상활동이론, 범죄패턴이론 등을 포함되나 이 중 문제지향적 경찰활동과 관련이 깊은 것은 합리적 선택이론과 일상활동이론이다.

합리적 선택이론은 Cornish와 Clarke 등에 의해 제시된 이론으로서 범죄원인에 대한 고전주의 입장을 취하여 범죄는 자유의지를 가진 범죄자의 합리적 선택의 결과로 발생한다는 것이다. 즉 범죄자는 범죄에 소요되는 비용과 이로 인해 얻게 되는 이익을 계산해 비용보다 이익이 높을 때 범죄를 저지르므로, 범죄예방을 위해서는 범죄행위에 드는 노력과 위험을 증가시키고, 범죄에 대한 변명거리를 제거하며, 현금소지의 축소와 장물시장 감시 등을 통해 범죄를 통해 범죄자가 얻을 수 있는 이익을 축소시켜야 한다고 주장한다(Cornish & Clarke 2003).

일상활동이론은 Cohen과 Felson 등에 의해 주장된 이론으로서 전통적인 범죄학에서 중시하던 범죄능력이나 범죄욕구 등을 포함하는 범죄자의 속성을 범죄발생의 결정적 요소로 보지 않고 범

죄기회 관련 요인들을 통제함으로써 많은 범죄들이 예방될 수 있다고 본다. 이 이론에서는 현대 사회에서 범죄가 늘어나는 이유를 여성가구주의 증가, 가전제품의 소형경량화, 여가활동의 증가 등과 같은 현대인들의 일상활동과 행태의 변화가 범죄의 기회를 증가시켰으며, 잠재적 피해자의 일상활동과 행태가 잠재적 범죄자로 하여금 범죄의 대상을 정하는 중요 요인으로 본다. 범죄발생의 3요소, 즉 동기가 부여된 범죄자, 적절한 대상, 감시자의 부재 중에서 감시자가 없는 적절한 범죄대상이 많아지면 범죄발생이 증가한다고 본다. 일상활동이론은 범죄예방 접근법을 가해자에서 피해자 중심적 시각으로 전환시키는 데 기여하였으며, 범죄예방을 위해서는 특정 장소나 시간대에 잠재적 범죄에게 사람이나 물건의 접근가능성을 줄이며(잠재적 범죄자에게의 노출 축소), 잠재적 범죄의 목표물과 잠재적 범죄자들 간의 물리적 거리를 줄이며(범죄에의 접근성 약화), 범죄예방을 위해 경비원의 배치나 도난 경보기의 설치 등 감시의 강화, 값비싼 보석이나 물건의 착용이나 소지 금지(목표의 매력도 저하) 등이 필요하다고 본다(Cohen & Felson, 1979).

환경범죄론은 Jacobs와 Jeffery 등에 의해 제시되었으며, 범죄가 발생하는 장소에 대한 물리적·사회적 특성에 초점을 맞춘 범죄예방을 강조한다. 환경범죄론은 건축공학, 환경심리학, 생태학적 범죄이론 등의 다학제적 노력으로 이루어졌으며, 그 최근에는 지리적 프로파일링(geographic profiling)과 범죄지도(crime mapping) 등에 응용되고 있다. 그 주요 핵심은 환경설계를 통한 범죄예방(Crime Prevention Through Environmental Design: CPTED)에 잘 요약되어 있다. CPTED에서는 범죄예방을 위해서는 건축물이나 시설물의 설계 시 가시권을 확보해 외부침입에 대한 감시기능을 확대하고(자연적 감시 강화), 차단기나 잠금장치의 설치 등을 통해 외부인의 출입 통제가 가능하도록 하고(자연적 접근통제), 울타리나 펜스 등을 설치하여 사적 공간에 대한 관리를 강화하고(영역성의 강화), 놀이터나 공원 등 공공장소 설치를 통한 '거리의 눈'을 활용한 자연적 감시와 접근통제를 가능하게 하며(활동성 증대), 파손의 즉시 보수나 조경관리 등을 통해 범죄예방 기능이 지속되어야 함을 강조하고 있다(유지관리) (최응렬 외 6인, 2016, 274-275).

합리적 선택이론, 일상활동이론, 환경범죄론은 모두 범죄 자체의 형사사법적 처리를 강조하는 사건주도적 사후대처보다는 범죄가 발생하는 배경적 여건의 개선이나 해소를 통한 문제의 해결을 보다 중시한다. 또한 범죄의 원인을 범죄자의 범인성 등 가해자 쪽에 국한하여 찾지 않고 피해자를 포함한 물리적·사회적 환경 등 범죄의 발생을 가능하게 하는 다양한 쪽에서 찾아야 하며, 범죄의 기회를 줄여야함도 강조하고 있다. 이러한 점은 단일 범죄나 무질서의 신속한 처리보다는 그것을 발생시키는 근본 문제의 해결을 통한 장기적인 치안확보를 강조하고, 문제의 분석 시에 피해자, 가해자, 지역사회 등의 다양한 정보원으로부터의 정보수집과 이를 기초로 한 철저한 분석을 통한 대응방안의 도출을 강조하는 문제지향적 경찰활동의 정당성을 이론적으로 뒷받침해 주고 있다.

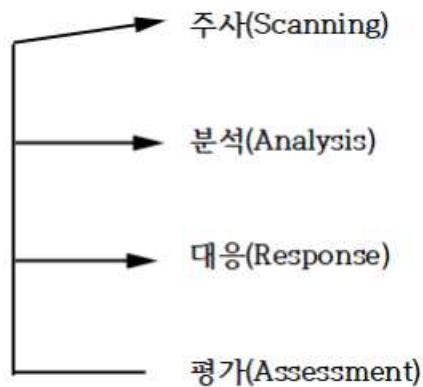
세 이론들은 또한 범죄의 예방은 경찰만의 노력만으로는 부족하고 잠재적인 피해자인 지역의 주민뿐만 아니라 지역사회 전체의 노력이 요구됨을 공통적으로 시사하고 있다. 합리적 선택이론과 일상생활이론은 범죄자의 범행의지를 꺾고 범죄기회를 감소시키기 위해 잠재적 피해자와 지역사회의 다양한 노력이 요구됨을 강조하고 있고, 환경범죄론은 범죄예방을 위해서는 경찰활동과 함께 자연적 감시나 접근통제 등이 가능한 물리적 설계와 시설이나 건물에 거주하는 주민들의 노

력이 함께 이루어져야함을 강조하고 있다. 이러한 점은 문제의 탐사단계에서부터 대응방안의 실현까지 지역사회의 참여를 강조하며, 지역사회의 의견이 반영된 문제의 선정과 대응방안의 공동 마련, 파트너십 구축을 통한 공동노력을 강조하는 문제지향적 경찰활동을 이론적으로 지지해 주고 있다.

3. 문제해결과정-SARA 모델

Eck & Spelman(1998)은 문제해결의 절차를 <그림 2>에 제시된 바와 같이 탐사(Scanning), 분석(Analysis), 대응(Response), 평가(Assessment) 등의 4단계로 구분하고 그 머릿글자를 딴 SARA모델을 제시하였다.

<그림 2> 문제해결과정(Problem-Solving Process)



출처: Eck & Spelman, 1998, 70.

탐사(Scanning)는 지역사회에서의 다양한 출동요청신고와 주민불평 사항들을 검토하여 어떠한 문제가 있는지를 확인하는 문제해결을 위한 첫 번째 단계이다. 문제는 단일한 사건이라기보다는 유사하고, 관련되어 있으며, 재발되는 문제들의 집단이고, 실질적인 지역사회의 근심거리여야 하고, 경찰업무 중의 하나여야 한다(Peak & Glensor, 1990, 78). 문제지향적 경찰활동의 대상이 되는 문제로 선정되기 위해서는 대중의 근심거리가 되는지의 여부가 가장 중요하며, 단지 경찰내부의 행정적인 문제나 경찰만의 근심거리이어서는 안 되고 일정 비율의 대중들의 근심거리여야만 한다. 그러므로 경찰의 책임이 아니었던 것도 문제에 포함될 수 있으며, 범죄, 무질서, 범죄에 대한 두려움 등에 기여하는 것이거나 대중들이 어떤 것에 대해 경찰이 어떤 대응을 해야 한다고 믿는 것들이 포함된다(Trojanowicz, et.al., 1998, 188). 예를 들어 도시 변두리의 낡은 건물주변에서 청소년들이 마약성 약품을 복용하고 소란을 피우거나 패싸움 등을 일으키는 일이 반복되어 이에 대한 주민들의 불만이 제기되고 있다면 이는 문제지향적 경찰활동의 대상이 되는 문제가 될 수 있다. 문제를 확인하는 방법으로는 경찰관들의 직접 관찰, 시민불만조사, 경찰 데이터 조사, 호별방문조사, 범죄분석, 출동요청신고 분석, 범죄지도 분석, 언론보도 분석, 지역사회 회의에의 경찰관

들의 참여를 통한 의견청취, 다른 정부 및 공공기관이나 경찰 내 다른 부서와의 협의 등 다양하다.

문제지향적 경찰활동에서는 문제를 확인하는 것은 경찰서의 특정 부서나 담당자만이 아닌 모든 구성원들의 책무이다. 관할구역의 문제확인을 위해서는 일선경찰관들이 자신들이 경험하고 목격한 것을 진술할 수 있는 통로를 개설하고, 다른 정부 및 공공기관, 학교나 시민사회단체, 자율방범대 등 가능한 모든 정보원들과의 공식적·비공식적인 네트워크를 형성·유지할 필요가 있다.

문제의 효과적인 해결을 위해서는 경찰과 지역사회의 협력이 필수적이므로 경찰간부, 지역사회, 일선경찰관들이 문제인식을 공유하는 것이 필요하다. 다수의 문제가 확인되는 경우 문제의 우선순위를 결정하여야 하며, 이때 고려해야할 요소로는 지역사회에 대한 문제의 영향(크기와 비용), 일선경찰관들의 문제에 대한 관심도와 이를 해결하는 데 대한 지원의 정도, 삶을 위협적인 상황의 존재여부, 문제의 해결책에 대한 지역사회의 이해관계와 지원의 정도, 문제가 경찰과 지역사회의 관계에 역작용을 미치는 정도, 문제의 명확성 등이다.

영국 잉글랜드지역의 더햄경찰서(Durham Constabulary)에서 그 지역의 범죄 재범율을 줄이기 위해 기소를 일정기간 중지하는 “체크포인트(Checkpoint)”²⁾라고 명명된 문제지향적 경찰방식에서는 범죄의 재범과 관련된 탐사단계에서 법무성(Ministry of Justice)데이터와 공중보건데이터를 검토하였고, 자체적으로 재범자에 대한 연구를 수행하였으며, 팀을 조직하여 관련 지역사회기관들과의 협력관계를 구축하여 자문을 구하고 재범율을 낮추는 방안을 찾도록 하였다.

법무성 데이터 검토를 통해서 더햄경찰서 관할구역은 잉글랜드와 웨일즈 지역 네 번째로 높은 재범율을 보이고 있으며, 전국적으로나 지역적으로 재범율이 높음을 확인하였다. 더햄경찰서는 지역 내 재범율에 관한 보다 상세한 정보 수집을 위해 2013년 자체적으로 재범자에 대한 연구를 실시하였다. 이 자체연구에서 경찰의 데이터와 더햄경찰서 관할 하에 있는 범죄자들 중 42%가 6개월 내에 추가 범죄를 저지르고 60%는 2년 이내에 추가 범죄를 저지러 정도로 재범율이 높으며, 전통적인 형사사법과정은 재범율을 낮추거나 범죄를 줄이지 못한다는 것을 발견하였다. 또한 더햄경찰서 산하의 범죄자 관리담당부서에서는 약 200명 정도 만을 관리하며 수천 명에 달하는 범죄자는 왜 자신들이 범죄를 저지르고 재범을 막기 위해서 무엇을 할 수 있는지를 알지 못한 채 경찰서 구치소를 나선다는 것과, 이로 인해 자신들의 행태의 근본원인을 확인하고 교정할 기회를 갖

2) 체크포인트는 2019년 골드스타인상을 수상한 문제지향적 경찰활동 프로그램으로서 영국 잉글랜드 더햄 카운티 지역의 높은 재범율을 낮추기 위해 실시되었으며, 경미한 범죄를 저지른 사람들 중 기소될 가능성이 높은 사람들 중 원하는 사람들을 선발하여 이들에 대한 기소를 중지하는 대신에 4개월에 걸쳐 그들에게 범죄욕구를 줄일 수 있는 데 도움을 주는 길 안내자(Navigator)를 지정하여 행태를 교정할 수 있는 맞춤형 서비스를 제공하고 18~36시간의 지역사회봉사를 하도록 하였다. 이 프로그램은 형사사법체계의 의거하여 경미한 범법자들에게 전과기록을 남기게 하는 전통적인 방식은 재범율을 낮추지 못한다고 보고, 각 범법자를 대상으로 설문조사를 실시하여 범죄를 유발토록 하는 욕구들(주거환경, 알콜, 태도와 행태, 자녀와 가족, 마약, 직업, 훈련과 교육, 재정상태, 예산과 빚, 정신 및 육체적 건강, 성도착증)을 찾아내고 이를 억제하고 해소함으로써 재범을 줄이고 범법자의 건강과 복지를 증진시키는 것을 목적으로 한다. 프로그램 참가자들에게는 마약과 알콜 전문가, 정신보건전문가 등이 배정되어 맞춤형 서비스 제공을 통해 행태교정을 시도하였다. 4개 월 간의 체크포인트 수료자에게는 형사사법절차에 회부되지 않고 형사판결이 면제되었으며, 준비과정을 거쳐 2016년 8월부터 2018년 4월까지 시행되었고, 총 356명이 참가하였다.(Duram Constabulary, 2019).

지 못함으로써 범죄의 늪에 빠지게 되고, 전과기록을 갖게 되면 많은 삶의 기회를 잃게 됨을 발견하였다.

더햄경찰서는 탐사과정에서 합동전략적수요평가(The Joint Strategic Needs Assessment) 자료에 기초하여 더햄경찰서 관할 전체 주민의 현재와 미래 보건과 복리에 관해 상세히 검토하였다. 이를 통해 관할구역 주민들의 전반적인 보건상태는 국가적인 수준에 비해 좋지 않으나 보건에서의 불평등은 지속되고 있고, 더햄카운티 주민의 약 3분의 1이 잉글랜드의 가장 낙후된 지역에 거주하는 반면에 10%만 가장 부유한 지역에 거주할 정도로 전반적으로 가난하며, 실업 등으로 인한 약물오남용이 만연하고 있고, 이러한 더햄카운티 지역의 인구통계학적 특성들이 재범률을 높이는 중요한 근본원인으로 작용하고 있음을 발견하였다.

한편, 더햄경찰서는 특별팀을 구성하여 공중보건당국들, 보호관찰소, 직업소개소, 약물오남용 기관과 법적인 파트너십을 구축하고 보다 심층적인 조사를 통해 주거환경, 알콜, 개인적 태도와 행태, 자녀와 가족, 마약, 직업, 훈련과 교육 상태, 재정상태, 정신 및 육체적 건강, 성도착증 등을 재범률을 증가시키는 요인으로 선정하고, 이를 바탕으로 구성된 14페이지에 달하는 설문지를 프로그램 참여자 하여금 작성토록 하여 개인별로 범죄를 야기하는 욕구를 파악하여 맞춤형 서비스를 참가자들에게 4개월 간 제공하였다.

분석(Analysis)은 문제해결에서 가장 핵심적인 과정이며, 문제에 대해 가능한 많은 정보를 수집·분석하여 문제에 대해 완전한 이해를 하도록 하는 것이 분석단계에서 추구하는 목표이다. 분석대상은 행위자, 사건, 대응 등 3가지로 구성된다.

〈표 1〉에 제시된 바와 같이 Eck & Spelman(1998)이 제시한 문제분석지침(The Problem Analysis Guide)에서 행위자는 피해자, 가해자, 목격자를 비롯한 사건과 관련된 다른 사람들이 포함된다. 피해자에 대해서는 생활방식, 취해진 보호조치, 피해이력 등이 분석된다. 가해자에 대해서는 신상과 신체적 특성, 생활방식, 교육 및 직업경력, 범죄이력 등이, 제3자에 대해서는 개인정보 및 범죄피해와의 관계 등이 분석대상이다.

사건에 대해서는 사건자체와 관련된 사항들과 물리적 상황, 사회적 상황, 사건의 즉각적인 결과들이 분석대상이다. 사건자체와 관련해서는 사건의 경과, 사건이전의 행위, 범죄행위 이후에 발생한 사건 등이 분석된다. 물리적 상황과 관련해서는 사건이 발생한 시간과 장소 및 접근통제와 조사 등이 분석대상이며, 사회적 상황과 관련해서는 목격자(증인)의 가능성과 예측되는 행동, 사건이 발생한 지역에 대한 지역사회주민들의 태도 등이 분석대상이 된다. 사건의 즉각적인 결과와 관련해서는 피해자가 입은 피해, 가해자의 이득, 법적 쟁점들이 분석대상이다.

대응과 관련해서는 지역사회, 관련 기관들, 심각성에 대한 인식 등이 분석대상이다. 지역사회와 관련해서는 문제에 영향을 받는 지역들, 시 전체, 시 외부 사람들의 대응이, 기관들과 관련해서는 형사사법기관들, 다른 경찰 기관들, 매스미디어, 기업계의 대응이 각각 분석대상이다. 대응의 심각성과 관련된 인식과 관련해서는 대중들 및 기타 다른 사람들의 대응의 심각성에 인식이 분석대상이 된다.

〈표 1〉 문제분석 지침(The Problem Analysis Guide)

| 분석 요인 | 분석 대상 | 분석 항목 |
|-------|-------------|---|
| 행위자 | 피해자 | 생활방식 취해진 보호조치 피해이력 |
| | 가해자 | 신상과 신체적 특성 생활방식, 교육, 직업 경력 범죄이력 |
| | 제3자 | 개인정보 범죄피해와의 관계 |
| 사건 | 사건자체 | 사건의 경과 사건 이전의 행위 범죄행위 이후의 행위 |
| | 물리적 상황 | 시간 장소 접근통제와 조사 |
| | 사회적 상황 | 목격자(증인)의 가능성과 예측되는 행동들 사건발생 지역에 대한 지역주민들의 태도 |
| | 사건의 즉각적인 결과 | 피해자가 입은 피해 가해자의 이득 법적 쟁점들 |
| 대응 | 지역사회 | 문제에 영향을 받는 지역들 시전체 시외부의 사람들 |
| | 기관들 | 형사사법기관들 다른 경찰 기관들 메스미디어 기업계 |
| | 심각성 | 대중들의 인식 기타 다른 사람들의 인식 |

Eck & Spelman(1998.71)의 표를 재구성하였음.

미국의 캘리포니아주 출라비스타(Chula Vista) 경찰서의 가정폭력 축소를 위한 문제지향적 프로그램³⁾에서는 가정폭력과 관련된 행위자, 사건, 대응 등에 대한 분석을 위해 문헌조사, 경찰관 대상 초점집단(focus group), 출동요청신고 데이터, 교도소 데이터, 구역검찰청 데이터, 전문가 현장경험, 파트너들의 견해 등 다양한 자료들을 사용하였으며, 이러한 자료들의 분석결과를 바탕으로 출라비스타시의 가정폭력을 축소하기 위한 맞춤형 방안들을 제시하였다. 자료별 분석 방법과

3) 미국 캘리포니아 주 출라비스타(Chula Vista)시는 267,000명의 인구를 가진 샌디에고에서 9마일 남쪽에 위치한 도시이며, 출라비스타 경찰서는 출동요청신고의 대부분을 차지하는 가정폭력을 줄이기 위해 지역 사회단체(South Bay Community Service)와 파트너십을 형성하여 SARA모형을 적용해 문제해결적 대응방안을 마련하여 2015년 9월부터 2017년 2월까지 18개월 간 시행하였으며, 실시지역과 통제지역의 가정폭력 범죄, 출동신고요청건수, 피해규모 등을 비교해 문제지향적 해결방식이 전통적인 방식에 비해 가정폭력과 이로 인한 피해를 줄이는 데 더 효과적이었다고 평가하였다. 이 프로그램은 2018년 골드스타인상을 수상하였다 (Chula Vista Police Department, 2018).

주요 발견 및 조치내용은 <표 2>에 제시된 바와 같다.

<표 2> 미국 캘리포니아주 출라비스타(Chula Vista)시 가정폭력 축소 프로그램에서 분석에 사용된 자료와 방법 및 주요 발견

| 자료 | 방법 | 주요 발견 및 조치 |
|------------------------|--|---|
| 문헌조사 | <ul style="list-style-type: none"> 가정폭력에 관한 문제지향적 경찰방식 지침서에 제시된 질문에 대해 검토함. 가정폭력을 줄인 3개 사례지역을 검토함 | <ul style="list-style-type: none"> 3개 사례지역의 대응 11개 요소는 적용 가능한 것으로 결론. 피해자와 가해자의 거주지를 지도에 표시함. |
| 경찰관 초점집단 (focus group) | <ul style="list-style-type: none"> 경찰관 5명으로 구성된 초점집단 운영 그 결과를 바탕으로 설문지를 작성 82명의 경찰관에게 배부 | <ul style="list-style-type: none"> 전통적인 방식으로 가정폭력을 줄이는 것은 불가능하다고 결론 |
| 출동요청 신고데이터 | <ul style="list-style-type: none"> 3명의 분석가가 2012년 1월에서 2014년 6월까지의 10,180건의 가정폭력관련 신고를 분석함. 동기간의 가정폭력 관련 범죄 사례 2,612건을 분석함 | <ul style="list-style-type: none"> 신고건수의 50%가 범죄임 범죄사례 중 <ul style="list-style-type: none"> -50% 이상은 경미한 싸움 -33%는 자녀들이 현장에 있음 -56%는 18세 이하 자녀를 둔 -가해자의 30%는 음주상태, 50%는 현장에서 도피 -당사자의 75% 이상이 40세 이하 |
| 교도소 데이터 | 2년 6개월 간의 데이터를 분석 | <ul style="list-style-type: none"> 경미한 가정폭력의 경우 1.5일 정도 수감 중범인 경우 평균 3.7일 정도 수감 42%는 보석으로 나오며, 80%는 24시간 내에 보석 허가됨. |
| 구역감찰청 데이터 | 2년 6개월 간의 데이터를 분석 | <ul style="list-style-type: none"> 20% 이하가 유죄판결(중간값 180일) 2% 미만 가해자가 체포되어 수감됨 |
| 전문가 현장 경험 | <ul style="list-style-type: none"> 이 프로그램의 설계자 중 1인이 가정폭력 피해자에 대한 3일간의 후속 관찰 | <ul style="list-style-type: none"> 대부분의 가정폭력은 3일 내에 해결되며, 이후에는 신고가 잘 이루어지지 않음 |
| 파트너들의 견해 | <ul style="list-style-type: none"> 지역사회복지재단, 어린이복지재단, 보호관찰소, 구역감찰청 등 4개 기관과 공식적인 파트너십 형성 4개 기관의 대표들이 참석한 5-6회의 회의 개최 및 각 기관 대표와의 개별 회의 | <ul style="list-style-type: none"> 각 기관들이 분석단계에서 관련된 사안들에 대해 견해를 피력함 |

대응(Response)은 문제의 해결방안을 선택하고 그것을 집행하는 단계이다. 이 단계에서는 문제에 대한 현재 경찰의 대응에 대한 재검토가 필요하며, 문제와 관련된 지역사회의 여러 기관들 및 주민들과 합의할 수 있는 대응방안을 창출하기 위해 함께 노력해야 하고, 문제해결에 적합한 맞춤형(tailor-made) 대응방안을 만들어내야 한다. Goldstein (1990.143)은 대안 선택 시의 고려사항으로 대안이 문제를 감소시킬 가능성, 대안이 문제(혹은 가장 중요하다고 여겨지는 사회적 이해관계)의 가장 심각한 측면에 대해 미칠 영향, 대안의 예방적 특성의 정도(재발의 감소나 더 다루기 힘든 보다 심각한 결과를 감소), 대안이 개인의 삶에 침해하는 정도와 제재나 무력사용의 가능성, 채택 시 영향을 받을 가능성이 있는 지역사회의 태도, 경찰의 권위와 자원의 이용가능성, 대응의 합법성과 시민정신(civility) 및 대안이 경찰과의 전반적인 관계에 영향을 미칠 수 있는 방법, 대안의 집행용이성 등을 들고 있다.

Eck & Spellman(1987, 49)은 최종 선택되는 대응방안은 다음 다섯 개군 중 하나여야 한다고 주장한다.

- 문제를 완전히 해결하기 위해 설계된 방안들 (작고 간단한 문제의 해결을 위해)
- 문제를 실질적으로 감소시키기 위해 설계된 방안들 (마을의 범죤나 무질서의 해결을 위 해)
- 문제에 의해 생긴 피해를 감소하기 위해 설계된 방안들 (사건의 수를 줄이는 것은 거의 불가능하나 이러한 사건들의 특성을 변경시킬 수 있을 때)
- 문제를 더 잘 다루기 위해(사람들을 보다 인간적으로 다루고, 경비를 줄이고, 효과성을 증대시키고) 설계된 방안들 (더 큰 사회적 근심거리의 문제들의 해결을 위해)
- 경찰의 고려사항에서 문제를 제거하기 위해 설계된 방안들(특정 기업이나 집단에 의해 생긴 문제거나 경찰에 의해 다루어질 수 없는 문제들의 해결을 위해)

출라시스타시의 가정폭력 축소 프로그램에서는 분석결과를 바탕으로 사회적 규범과 행태 변화를 통한 가정폭력을 줄이기 위해 체포, 기소, 수감 등의 전통적인 방법이 아닌 맞춤형 대응방안인 단계적 대응모델을 개발하여 시의 4개 구역 중 하나의 구역에서 실시하였다. 이 프로그램의 특별 팀인 가정폭력대응팀(Domestic Abuse Response Team)이 담당하였으며, 이 팀은 팀장과 30명의 자원 경찰관 및 1명의 프로젝트 조정관으로 구성되었다. 대응방안은 범죤의 정도에 따라 4단계로 나누어 18개월간(2015년 9월~2017년 2월까지)에 걸쳐 실시되었으며, 단계별 조치의 주요 내용은 <표 3>에 제시된 바와 같다.

<표 3> 출라비스타시 가정폭력 축소 프로그램에서 사용된 대응

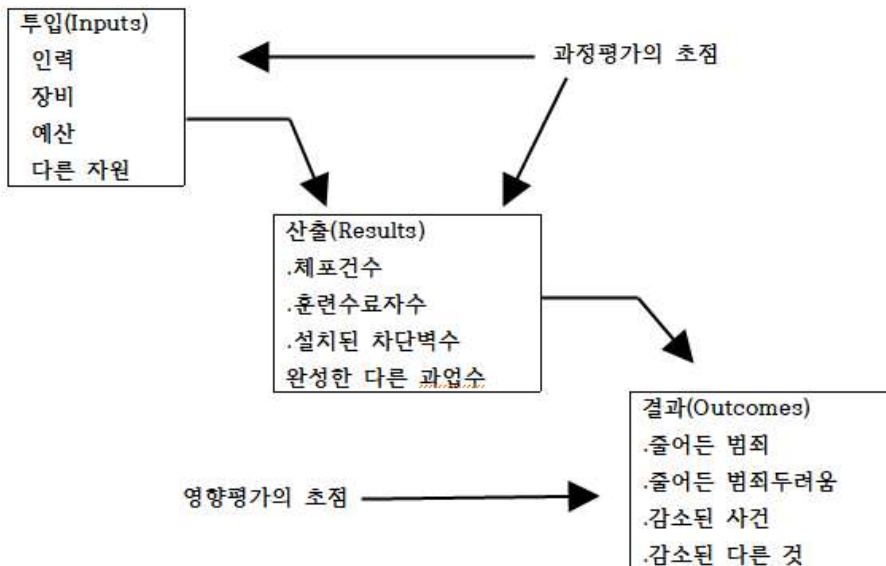
| 대응 | 대상 | 주요조치 |
|------------------|---|--|
| 1단계 (Level 1) | •비범죄 가정폭력신고 쌍방 당사자들 (450명을 대상으로 실시됨) | •신고 시에 쌍방에게 구두메시지와 전문적으로 설계된 교육용 소책자 등을 계속적으로 제공함 •안부를 묻는 문자메시지 보냄 |
| 2단계 (Level 2) | 프로그램 시행 후 첫 번째 가정폭력 혐의자 (287명을 대상으로 실시됨) | •혐의자에게 8개 조항의 강력한 문서 경고문을 전달함 -경고문의 주요 내용은 경찰의 불시 방문을 받을 수 있고, 폭력을 멈추지 않으면 특별대응팀의 주목을 받을 수 있고, 가정폭력을 하고 도피할 경우 추적당할 수 있음 등임 |
| 3단계 (Level 3) | 가정폭력 피해자와 혐의자를 대상으로 3일간 후속조치(280명을 대상으로 실 시됨) | •2명의 경찰관이 3일간 피해자와 혐의자를 집중 관리함. •직접 방문을 통해 진행상황을 조사함 •방문 시 당사자를 못 만났을 경우“우리가 당신의 안전을 확인하기 위해 방문했음”이라고 적힌 눈에 잘 띄는 카드를 문에 붙임-피해자, 혐의 자, 이웃들에게 경찰이 가정폭력문제를 예방하기 위해 열심히 일하고 있음을 알리기 위함 |
| 4단계 (Level 4) | 만성적인 혐의자/지속적인 언어폭력의 경우(60명을 대상으로 실시됨) | •구역검찰청으로 하여금 혐의자를 우선적으로 기소하도록 함 •언어폭력의 경우 피해자와 혐의자 쌍방에 영향을 미치는 사람들(부모, 자녀, 고용주, 이웃, 집주인)을 만나서 언어폭력을 멈추기 위한 방안들에 대해 의논함 |

평가(Assessment)는 과정평가와 영향평가로 구성된다. 과정평가는 대응방안(개입)이 계획대로 이루어졌는지와 시행과정에서 어떤 변경이 있었는가의 여부를 검토하는 것이다. <그림 3>에 제시된 바와 같이 과정평가에서는 선택된 대응방안을 시행하는데 투입된 자원과 이러한 자원들에 의

해 이루어진 활동에 초점을 둔다. 영향평가는 선택된 대응방안이 범죄나 무질서 등을 포함한 문제를 해소하는 데 기여하고 있는가에 초점을 둔다.

과정평가와 영향평가의 결과는 <표 4>에 제시한 바와 같이 크게 대응방안이 문제를 축소 또는 해소 시켰다든가 그렇지 않았다는 증거를 제시하거나, 대응방안이 우연하게 효과적이었거나 혹은 다른 요인들에 의해 문제가 해소 혹은 축소되었는지 등을 판단하는 근거자료로 사용된다. 대응방안이 문제의 해소나 축소에 효과적이었는지를 판단하기 위해서는 프로그램 시행 대상 지역이나 집단(실험집단)의 문제의 변화정도와 시행되지 않은 유사한 지역이나 대상(통제집단) 변화정도를 비교하는 방법이 흔히 사용되며, 전이효과(displace effect)나 확산효과(diffusion effect) 등도 함께 평가된다.

<그림 3> 과정평가와 영향평가의 초점



출처: Clarke & Eck, 2005, 104

<표 4> 과정평가 및 영향평가의 해석

| | | 과정평가의 결과 | |
|----------|-------------------|--------------------------|--|
| | | 대응이 계획대로 시행됨 | 대응이 계획대로 이루어지지 않음 |
| 영향평가의 결과 | 문제가 축소 또는 해소 | A. 대응이 문제를 해소/축소 시켰다는 증거 | C. 대응이 우연하게 효과적이었거나 다른 요인들이 문제를 축소 또는 해소시켰음을 시사함 |
| | 문제가 축소 또는 해소되지 않음 | B. 대응이 효과적이지 않았다는 증거 | D. 학습된 것이 없음 |

출처: Clarke & Eck, 2005, 104

출라비스타시 경찰서의 가정폭력 축소를 위한 문제지향적 프로그램에 대한 영향평가에서는 통

제(비교)구역으로 실험구역과 인구 수 및 구성과 프로그램이 실시되기 전 15년 동안의 가정폭력의 양상이 비슷한 지역을 설정하여 양 지역의 범죄, 출동요청신고건수, 피해 정도를 비교하였다.⁴⁾ 영향평가에서는 프로그램 참가자와 피해자, 가정폭력대응팀 소속 경찰관들을 대상으로 한 후속 설문조사를 실시하여 전반적인 프로그램의 영향을 평가하였다.⁵⁾

Ⅲ. 문제지향적 경찰활동의 성과와 한계

1. 문제지향적 경찰활동의 성과

문제지향적 경찰활동이 범죄와 무질서 등 지역사회의 문제들의 해결에 어느 정도 효과적인가를 평가하는 조사연구들이 미국과 영국을 중심으로 진행되어 왔다.

Braga와 그의 동료들(Braga et al., 1999)은 뉴저지주 저지시(Jersey City)에서 진행된 문제지향적 경찰활동이 시행된 12개 범죄다발지역의 거리패싸움, 마약관련 폭력, 강도, 절도 등 모든 폭력범죄들이 통제지역에 비해 줄어들었으며, 사회적 무질서 행위는 11곳 중 10곳에서 개선되었음을 발견하였다. Mazerolle와 그의 동료들(Mazerolle et al., 2000) 또한 문제지향적 경찰활동이 강도, 폭력, 가정폭력, 빈집털이에 대한 출동요청신고를 줄이는 데 기여하였음을 발견하였다. 캔사스(Kansas)시와 보스톤(Boston)시에서 총기 관련 범죄에도 문제지향적 경찰활동이 효과적임을 보여 주었는데, Kennedy와 그의 동료들(Kennedy et al. 2001)은 보스톤시의 총기규제 문제지향적 경찰활동프로그램(Operation Cease Fire)은 청소년들과 갱단의 구성원들에게 불법적인 총기거래와 월간 자살건수를 63% 감소시켰으며, Sherman과 그의 동료들(Sherman et al., 1995)은 캔사스시의 총기관련 범죄를 줄이기 위한 문제지향적 경찰활동에서는 프로그램 실시 후 총기관련 범죄가 그 이전 29주에 비해 49% 감소하였음을 발견하였다.

Braga & Bond(2008)는 매사추세츠주 로웰(Lowell) 경찰서에서 17개 범죄다발지역의 전반적인 범죄와 무질서를 줄이기 위한 실시한 문제지향적 경찰활동에서는 실시지역의 절도를 제외한 폭력, 강도, 주거침입 등에 대한 출동요청신고수가 통제지역에 비해 상당히 줄었으며, 물리적 무질서와 사회적 무질서 또한 상당히 줄었다는 것을 발견하였다(17개 지역 중 각각 14개와 13개 지역에서 감소).

4) 가정폭력 범죄건수는 실험구역이 24% 감소(통계적으로 유의)한 반면, 통제구역은 3% 증가하였다. 출동요청신고건수는 프로그램 실시 1년 후 실험구역은 3% 감소하여 통계적으로는 유의하지 않았으나 통제구역은 10% 증가(통계적으로 유의)하였으며, 실험구역의 출동요청신고건수는 2014년 이후 정체상태를 유지한 반면에 통제집단에서는 13% 증가하였다. 피해 정도는 실험구역의 가정폭력 범죄 건 수가 줄고 이와 관련한 출동요청건수가 정체상태를 보인 점 등을 고려하여 줄어들었다고 평가하였다.

5) 가정폭력 행사자에 대한 조사에서는 88%가 가정폭력 행사가 개선되었으며, 81%가 경찰이 그 문제에 대해 도움을 주었다고 응답하였다. 경찰이 아닌 지역사회단체에 의해 실시된 피해자들에 대한 조사에서는 프로그램에서 제공한 경찰서비스에 대해 만족하였다고 응답한 비율이 실험구역에서는 97%, 통제구역은 81% 였다. 가정폭력대응팀(Domestic Abuse Response Team) 소속 경찰관들의 77%는 프로그램이 가정폭력의 재발을 감소시키는 데 효과적이었으며, 67%는 프로그램이 확대되어야 한다고 응답하였다.

문제지향적 경찰활동에 대한 가장 체계적이고 광범위한 검토는 Hinkle과 그의 동료들(Hinkle, et al., 2020)에 의한 메타분석을 통해 이루어졌다. 그들은 2006년 실시한 연구에 포함된 10편의 연구와 2006년 이후 2018년 12월까지 출판/미출판된 SARA모델을 사용한 문제지향적 경찰활동에 관한 프로그램들에 대한 24편의 연구를 포함한 총 34편에 대한 메타분석 방법을 적용하여 문제지향적 경찰활동에 대한 전반적인 평가를 실시하였다.⁶⁾

Hinkle과 그의 동료들의 연구에 포함된 34편의 연구 중 31편(91.2%)의 연구가 문제지향적 경찰활동이 범죄나 무질서를 줄이는데 효과적이었다는 증거를 제시하였고, 15편(44.1%)의 연구에서는 범죄나 무질서 중 적어도 하나에서 상당한 감소가 있었다는 결과가 제시되었으며, 17개(50%) 연구에서는 프로그램이 시행된 지역(실험집단)에서의 범죄나 무질서의 정도가 시행되지 않은 지역(통제집단)에 비해 낮았다는 결과가 제시되었다. 계량적 분석이 시행된 연구를 대상으로 실시한 평균 영향의 상대적 사건위험분석(relative incident risk ratio analysis)에서는 프로그램 시행 지역의 범죄나 무질서가 통제집단에 비해 33.8%가 통계적으로 유의미하게 감소하였으며, 범죄유형별 영향력의 크기로는 재산범죄와 질서위반 순으로 나타났고, 강력범죄는 전반적으로 약간 감소하였으나 통계적으로는 유의미하지 않는 것으로 나타났다.

한편 문제지향적 경찰활동의 인접 지역사회로의 긍정적 효과인 확산효과(diffusion effect)와 부정적 효과인 전이효과(displacement effect)를 검토하였는데 문제지향적 경찰활동이 성공적으로 진행될 경우 인접 사회의 범죄나 무질서가 최고 34.6%, 평균 17.5% 감소하였으나, 한 지역의 문제지향적 프로그램 시행으로 인해 다른 지역의 범죄나 무질서가 증가하는 현상인 전이효과는 발생하지 않은 것으로 밝혀졌다.

경찰활동의 재정적인 비용편익 분석 결과도 분석하였는데, 총 8편의 연구가 문제지향적 경찰활동 프로그램에 의해 예방된 출동요청신고 및 사건해결에 절약된 시간 측면에서 절약된 비용의 계산결과를 제시하였으며, 대부분이 경찰의 시간과 비용 측면에서 비용과 편익을 계산하였고, 두 편의 연구에서는 경찰이 아닌 다른 기관에 의해 절약된 시간을 계산하였다. 구체적으로 Bichier와 그의 동료들의 연구(Bichier et al., 2013)에서는 경찰은 순찰시간을 약 51%, 시간으로는 연간 1,253.4 시간이 절약되었으며, 리노(Reno)경찰서는 문제지향적 경찰활동으로 인해 연간 1,750 시간 절약되었다고 보고하였으며, White & Katz(2013)의 연구에서는 문제지향적 경찰활동 프로그램의 시행으로 인해 편의점 출동요청신고건수를 줄임으로써 그 비용이 43,685 달러에서 25,403로 감소하였다는 결과를 제시하였다. 영국에서는 듀럼경찰서(Duram Constabulary)는 3,640 파운드에 달하는 경찰관련 비용을 절약하였으며, 란카셔(Lancashire) 경찰서는 빈집털이 예방으로 인해 62,000 파운드, 범죄피해예방 및 반사회적 행동 감소로 인해 각각 72,000 파운드, 51,770 파운드, 체포율 감소로 인해 82,000 파운드가 절약되었다고 추정하였다(Hinkle et al., 2020, 42-43).

6) 34편의 연구 중 28편(82.4%)은 미국, 5편(14.7%)은 영국, 1편(2.9%)은 캐나다에서 진행되었다. 출처로는 13편(38.2%)은 동료평가 학술지에 게재된 논문들이고, 13편(38.2%)은 골드스타인 상에 지원한 연구보고서이며, 4편(11.8%)은 연구보고서, 2편은 박사학위논문, 2편은 석사학위 논문이었다. 연구에 사용된 방법으로는 9편(26.5%)은 무작위실험설계, 25편(73.5%)은 준실험설계를 사용하였다. 8편의 연구에서는 계량적인 방법을 사용하여 프로그램을 평가하였다.

Hinkle과 그의 동료들의 메타분석에서는 문제지향적 경찰활동의 범죄에 대한 두려움(fear of crime), 절차적 정당성(legitimacy), 주민의 집단적 효능감(collective efficacy)에 대한 영향도 조사하였는데, 범죄에 대한 두려움에 대해 연구한 8개 연구는 일관된 결과를 제시하지 못하였으며, 주민들의 절차적 정당성과 집단적 효능감에 대한 인식을 조사한 연구에서는 경찰신뢰에 대한 부정적인 영향을 미친다는 증거는 제시되지 않았지만 전반적으로 제한적인 영향만을 미쳤다는 결과를 제시하였다.

이러한 연구결과들을 종합하여 보면 문제지향적 경찰활동은 강도, 절도, 마약거래, 가정폭력, 빈집털이, 불법무기거래 등 각종 범죄와 질서위반 행위를 감소시키거나 예방하는 데 전통적인 경찰활동보다는 더 효과적이었으며, 특히 재산관련 범죄나 질서위반행위를 감소시키거나 예방하는 데 기여하였다고 볼 수 있다. 문제지향적 경찰활동은 또한 이로 인해 범죄의 방식, 지역, 대상이 바뀌는 전이효과는 발생시키지 않고 인접지역의 범죄율이 줄어드는 확산효과도 발생시키거나 주민들의 범죄에 대한 두려움이나 경찰에 대한 인식을 획기적으로 바꾸지는 못하고 있다고 볼 수 있다.

2. 문제지향적 경찰활동의 한계와 장애 및 촉진요인

문제지향적 경찰활동이 성공적인 성과를 거두고 있다는 많은 연구들이 제시되고 있지만 이 새로운 경찰방식이 전통적 경찰방식이 가지고 있던 문제점을 모두 해결해 줄 수 있는 만병통치약적 처방책이 될 수 없다.

문제해결적 경찰활동의 주창자인 Goldstein(2018)은 문제지향적 경찰활동은 경찰서 내의 모든 부서 및 직원들에게 확산되어 유지되고 있지 못하고 있으며, 성공적인 문제지향적 경찰활동을 위한 노력은 체계적이라기보다는 단편적으로 이루어지고 있고, 그 성과는 고무적이고 바람직한 방향을 제시하고 있지만 전통적이고 익숙한 경찰운영의 바다에 물을 뿌리는 정도라고 지적하고 있다.

많은 연구들에서 문제지향적 접근방법의 시행과정에서 지속되고 있는 문제점들을 발견하였다. Stone(1993)은 조지아주 아틀란타(Atlanta) 공공주택가의 마약거래 관련 아틀란타 경찰서의 문제지향적 경찰활동 프로그램은 마약판매 및 구입과 강력범죄를 막는 데 효과적이지 못하였다고 평가하고, 프로그램의 제약요인으로 경찰서 내의 관심부족, 행정적 지원의 결여, 경찰훈련의 최소화, 너무 적은 인력의 투입, 프로그램에 대한 경찰관들의 저항, 중간간부급 간의 연계부족, 주요 이해관계자인 지방정부의 반대 등을 제시하였다.

SARA모델의 시행과 직접적으로 관련하여 일반적으로 지적되고 있는 문제점으로는 문제 탐사시의 제한된 혹은 기초적인 탐사와 분석, 다양한 정보원으로부터 획득한 광범위한 정보가 아닌 경찰 데이터에 과도한 의존한 분석, 전통적인 형사사법적 절차에 주로 의존하는 대응방안의 시행, 시행된 대응방안에 대한 부적절한 평가 등이며, 성공적인 집행을 위해서는 헌신적이고 열정적인 주창자와 실무자의 존재, 정보의 수집능력과 분석능력의 개발 및 데이터의 이용가능성 증대, 경찰관들을 대상으로 한 교육훈련의 확대 등이 필요함을 지적하고 있다(Scott, 2000, Goldstein, 2018).

Ikerd(2010)는 자동차 절도, 청소년 비행, 모텔 및 아파트 지역 범죄 등에 대해 실시된 문제지향

적 경찰활동 프로그램을 실시한 노스캐롤라이나주 샬롯-멕클렌버그(Charlotte -Mecklenburg) 경찰서 소속 지구대장을 대상으로 실시한 인터뷰 조사에서 사업의 경찰관들의 적극적인 참여, 지역사회 및 이해관계자들의 적극적인 참여, 철저한 사업관리 등을 성공요인으로, 경찰관들과 지역사회의 참여부족, 경찰관들의 시간부족으로 인한 불충분한 노력 투입, SARA 모델에 대한 이해부족, 지원과 훈련부족 등을 장애요인으로 지적하였다.

Bullock과 그의 동료들(Bullock et al., 2021)은 영국의 잉글랜드와 웨일즈 지역의 19개 경찰관서의 4141명의 경찰관 및 직원 대상 설문조사와 86명을 대상으로 반구조화된 설문지를 사용한 대면 및 온라인 인터뷰 실시하여 문제지향적 경찰활동을 시행하고 유지하는 데 관계되는 장애요인과 촉진요인을 조사하였다. 조사결과에 의하면, 응답자의 87%는 경찰이 효과적인 문제해결을 위한 시간과 자원을 가지고 있다는 것에 동의하지 않으며, 59%는 충분한 문제해결을 위한 훈련을 받았다는 데 대해 동의하지 않았고, 각각 58%와 53%는 정보에 쉽게 접근할 수 있다와 과제에 도움을 주는 정보분석가에 쉽게 접근할 수 있다에 동의하지 않았다. 설문조사를 통해서 밝혀진 문제지향적 경찰활동의 장애요인으로는 문제해결에 필요한 시간과 자원의 부족(54%), 파트너로부터의 협력과 참여의 부족(15%), 문제해결에 대한 훈련과 이해의 부족(9%), 분석능력이나 정보공유 부족(9%), 경찰문화(8%), 문제해결을 위한 상사의 지원부족(6%) 등이 지적되었다. 핵심 촉진요인으로는 더 많고 나은 훈련(22%), 문제해결을 위해 쏟은 시간과 자원(19%), 양질의 지침(12%), 리더십과 관리 지원(7%), 파트너십과 정보공유(7%) 등이 지적되었다. 인터뷰에서는 경찰 지도자의 보증과 지지, 헌신적인 팀, 문제해결 노력을 위한 시간과 예산 및 인력, 문제지향적 경찰활동 프로그램과 관련한 전문 분석가, 지침, 양질의 훈련을 가능하게 하는 조직구조와 기구, 지역사회와의 파트너십과 함께 문제지향적 경찰활동을 경찰의 핵심업무가 아니라 사치품으로 보는 경찰문화가 바뀌어야만 문제지향적 경찰활동이 성공적으로 시행될 수 있음이 지적되었다.

문제지향적 경찰활동의 장애 및 촉진요인에 관한 연구결과들을 종합정리 해보면, 장애 및 촉진 관련 요인들은 <표 5>에 제시된 바와 같이 크게 SARA 모델의 적용과 관련된 역량요인, 조직구조와 관리와 관련된 리더십 및 관리요인, 관련기관 및 이해관계자와의 관계와 관련된 거버넌스 및 파트너십 요인, 조직문화 요인들로 구분할 수 있다. 이들 요인들이 충족되지 못할 경우 장애요인으로 작용하고 충족될 경우 촉진요인으로 작동할 수 있음을 보여준다.

역량요인은 주로 SARA 모델의 적용과 관련된 경찰관들의 역량과 관련된 요인으로 SARA 모델에 대한 훈련과 이해 부족으로 인한 탐사, 분석, 대응, 평가의 과정이 부적절하게 이루어질 경우 문제지향적 경찰활동이 비효과적일 수 있다. 이를 극복하고 성공적인 시행을 위해서는 경찰관들에게 SARA 모델의 적용과 관련한 충분한 교육훈련기회, 이와 관련된 지침제공, 분석 및 평가 기법의 개발보급, 전문가의 조언 및 관련 정보의 이용가능성을 증대할 필요가 있다.

리더십 및 관리요인은 조직구조 및 관리와 관련된 것으로 문제지향적 경찰활동에 대한 지도자 및 간부들의 열정과 관심의 부족, 프로그램에 대한 불충분한 자원(시간, 예산, 인력) 지원, 부적절한 업무조정으로 인한 경찰관들의 문제지향적 경찰활동에 대한 노력 투입의 부족 등이 장애요인으로 작용하고, 이를 극복하기 위해서는 문제지향적 경찰활동에 대한 지도자의 보증과 강력한 지

지로 경찰관들의 문제지향적 경찰활동에 대한 열정과 참여를 고취할 필요가 있으며, 합리적인 업무조정으로 경찰관들이 문제지향적 경찰활동에 충분한 노력을 기울일 수 있게 해야 한다.

거버넌스 및 파트너십 요인은 관련 기관 및 이해관계자와의 관계에 관한 것으로 문제의 탐사, 분석, 대응방안의 선택과 시행, 평가 등에서의 지역사회 및 정부의 다른 기관들과의 협력이 원활하게 이루어지지 못할 경우 문제지향적 경찰활동은 효과적이지 못하며, 성공적인 문제지향적 경찰활동을 위해서는 주요 사회의 주요 이해관계자들과의 강력한 파트너십 구축과 정보공유를 통해 적극적인 참여를 이끌어내야 한다.

조직문화요인은 경찰구성원들의 의식과 관련된 것으로 전통적인 사건주도적 경찰활동이 경찰의 핵심업무이고 문제지향적 경찰활동은 일부 관련 부처의 활동이거나 경찰조직에는 맞지 않은 방식이라는 의식이 지배적일 경우 문제지향적 경찰활동은 효과적이지 못하며, 이를 극복하기 위해서는 경찰 내의 문제지향적 경찰활동에 대한 학습활동의 활성화가 요구된다.

〈표 5〉 문제지향적 경찰활동의 장애 및 촉진 요인

| | 장애요인 | 촉진요인 |
|----------------------------------|--|--|
| 역량요인 (SARA모델의 적용과 관련된 요인) | <ul style="list-style-type: none"> •문제지향적 경찰활동에 대한 오해(Castilo, 2019) •제한된 혹은 기초적인 탐사와 분석, 경찰 데이터에 과도하게 의존한 분석, 형사사법적 절차에 주로 의존하는 대응방안의 시행, 시행된 대응방안에 대한 부적절한 평가(Scott, 2000, Goldstein, 2018) •훈련의 최소화(Stone, 1993) •SARA 모델에 대한 이해부족. 지원과 훈련부족(Ikerd, 2010) | <ul style="list-style-type: none"> •양질의 지침 제공, 분석기법의 개발, 교육 훈련기회 확대, 전문가 조언 및 정보의 이용 가능성 증대(Scott, 2000, Goldstein, 2018, Bullock et al., 2021) •훌륭한 연구·평가·분석(Ikerd, 2010) |
| 리더십과 관리요인 (조직구조와 관리) | <ul style="list-style-type: none"> •지도자의 열정과 관심부족, 자원-시간·예산·인력의 부족(Scott, 2000, Goldstein, 2018) •문제해결을 위한 상사의 지원부족(Bullock et al., 2021). •경찰관의 참여 부족, 경찰관의 시간부족으로 인한 프로그램에 대한 충분한 노력투자 부족(Ikerd, 2010) | <ul style="list-style-type: none"> •지도자의 보충과 지지(Bullock et al., 2021), 주창자와 실무자의 열정(Scott, 2000, Goldstein, 2018) •경찰관들의 적극적인 참여(Ikerd, 2010) •충분한 시간과 예산 및 인력 투입, 헌신적인 팀, 문제지향적 경찰활동 인력의 업무 조정(Bullock et al., 2021) |
| 거버넌스·파트너십요인 (관련기관/이해관계자와의 관계) | <ul style="list-style-type: none"> •파트너로부터의 협력과 참여부족(Stone, 1993) •지방정부의 반대(Bullock et al., 2021) | <ul style="list-style-type: none"> •지역사회/이해관계자의 적극적인 참여(Ikerd, 2010) •파트너십 구축과 정보공유 확대 |
| 조직문화요인 | <ul style="list-style-type: none"> •문제지향적 경찰활동에 대한 열정부족(Scott, 2000, Goldstein, 2018) •문제지향적 경찰활동은 경찰의 핵심업무가 아니라 사치품이라는 인식(Bullock et al., 2021) | <ul style="list-style-type: none"> •문제지향적 경찰활동에 대한 학습 증대 |

IV. 문제지향적 경찰활동의 도입의 가능성과 방향

위에서 살펴 본 바와 같이 문제지향적 경찰활동은 지역사회 경찰활동과 같이 사건주도적이고

형사사법절차에 의존하는 전통적인 경찰방식을 대체할 대안적 경찰방식으로 대두되어 미국을 비롯하여 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등에서 비교적 활발히 채택·시행되어 오고 있다.

문제지향적 경찰활동의 효과성에 관한 연구들은 SARA모델을 적용한 프로그램들이 범죄나 무질서를 줄이는 데 상당한 기여를 하고 있음을 발견하였고, 전통적인 경찰방식의 한계점을 극복하고 경찰기능을 정제하고 경찰관들의 직무만족을 증진시키고 궁극적으로는 경찰이 봉사하는 지역 사회주민들의 삶의 질에 더 많이 기여할 수 있는 경찰방식이라는 전망을 내놓고 있다. 그러나 문제지향적 경찰방식을 시작되고 가장 활발히 채택·시행되고 있는 미국에서조차도 전통적 경찰방식을 완전히 대체할 정도에는 이르지 못하고 경찰서 내의 한 부서의 전담업무, 혹은 특정 문제의 해결을 위한 한시적인 프로그램으로 간주되고 있다는 지적에 주목할 필요가 있다.

이러한 상황에서 문제지향적 경찰활동을 우리나라 경찰에 도입하는 것은 타당한 것인가? 우리나라의 치안여건은 미국이나 영국의 치안여건과는 많은 차이가 있다. 우선 우리나라에서의 범죄나 무질서의 발생 빈도가 미국이나 영국에 비해 현저히 낮으며, 미국경찰이 고질적으로 겪고 있는 소수민족 지역사회와의 갈등상황은 우리나라에는 거의 찾아보기 어렵다. <표 6>에 제시된 바와 같이 우리나라의 2010년부터 2020년까지의 범죄추세를 살펴보면, 전체 주요 범죄건수는 2012년 최고치에 이른 후 약간의 감소추세를 보이다가 2019년과 2020년에는 최고치 보다 약간 낮은 10만 명당 2,010여 명 수준에 이르고 있으며, 5대 강력범죄 유형별로는 살인과 강도는 감소추세, 성폭력과 폭행은 2016년까지 증가추세를 보이다가 그 이후는 감소추세를 보이고 있으며, 절도는 2014년까지 증가한 후 감소추세를 보인다가 2020년 약간 증가하였다. 이러한 상대적으로 나은 우리나라의 치안여건은 경찰이 전통적 방식을 고수하고 새로운 방안을 모색하는 것을 주저하게 만들 수 있다.

〈표 6〉 우리나라의 범죄율

(단위: 10만 명당)

| 년도 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 전체 범죄 | 1,895 | 1,997 | 2,069 | 2,098 | 2,003 | 2,054 | 1,964 | 1,867 | 1,916 | 2,012 | 2,015 |
| 주요형 범죄 | 살인 | 2.5 | 2.4 | 2.0 | 1.9 | 1.8 | 1.9 | 1.9 | 1.7 | 1.6 | 1.6 |
| | 강도 | 8.9 | 8.1 | 5.3 | 4.0 | 3.2 | 2.9 | 2.3 | 1.9 | 1.6 | 1.6 |
| | 성폭력 (강간포함) | 40.2 | 44.1 | 42.5 | 53.4 | 58.8 | 60.9 | 57.3 | 63.9 | 62.2 | 61.9 |
| | 폭행 | 221.1 | 246.9 | 255.2 | 250.9 | 288.9 | 316.8 | 336.0 | 322.2 | 318.8 | 313.1 |
| | 절도 | 540.8 | 563.8 | 583.8 | 576.7 | 525.7 | 483.0 | 397.5 | 358.9 | 343.9 | 362.9 |

출처: 검찰청, 「범죄분석통계」, 통계청, 「장래인구추계」

-2002년부터 강간에 성폭력법이 포함되며, 2014부터는 성폭력으로 분류명이 변경됨.

-2020년도 범죄율은 인구추정치에 근거하여 계산됨.

그러나 우리나라의 상대적으로 나은 치안여건이 곧 경찰의 효과적인 경찰활동의 결과라고 단정짓기는 어려우며, 치안불안이 국민의 삶의 질에 중요한 요소로 지적되고 있으나 경찰에 대한 국

민들의 신뢰는 높지 않다는 점에 주목할 필요가 있다. 범죄발생은 우리나라 사회의 가장 큰 불안 요인으로 지적되고 있으며(박우현, 2020,1) 또한 인터넷을 이용한 보이스피싱 등 사이버범죄건수는 폭발적으로 늘어나고 있고⁷⁾ 최근 검경수사권 조정으로 인한 경찰 수사업무가 과중⁸⁾하게 늘어나고 있는 실정임에도 경찰인력의 대규모 증원은 어려운 상황이다. <표 7>에 제시된 바와 같이 우리나라의 경찰 인력은 지난 10여 년 간 꾸준히 증가함에 따라 1인당 담당인구 수도 줄어들어 왔으나 그동안 경찰 부족을 메워주었던 의경을 2023년 완전 폐지를 목표로 2017년 2만 6천여 명에 달하던 의경 수를 이후 매년 20%씩을 감축하고 있어 지구대와 파출소는 인력난을 호소하고 있으나 대체인력으로는 30%만 충원할 예정이어서 경찰인력난은 장기간 이어질 전망이다(2021년 9월 2일 조선일보). 또한 예산 중 절대적으로 높은 경직성 경비의 비율은 무인화 장비 도입 등을 통한 경찰 운영의 효율화 실현을 어렵게 하고 있다.⁹⁾ 이러한 여건 속에서 경찰은 전통적인 사건주도적 경찰 방식만을 고수하기는 어려우며 경찰관의 역량 향상 및 지역사회와의 협력체계 구축 등을 통해 치안역량을 향상시켜야 할 것으로 보인다. 문제지향적 경찰활동의 핵심 원리라고 볼 수 있는 SARA 모델 적용을 통한 문제해결노력은 경찰관들의 역량 확대에 크게 기여할 것으로 보이며, 문제지향적 경찰활동에서 강조하고 있는 관련 정부기관을 비롯한 지역사회와의 협력체계 강화 또한 경찰의 치안기능을 보완하는 데 기여할 것으로 보인다.

〈표 7〉 경찰인력현황

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 경찰인력 | 102,386 | 105,357 | 109,364 | 113,077 | 114,658 | 116,584 | 118,651 | 122,913 |
| 전년대비 증감률(%) | 1.1 | 2.9 | 3.8 | 3.4 | 1.4 | 1.7 | 1.8 | 3.6 |
| 1인당 담당인구수 | 498 | 485 | 469 | 456 | 451 | 444 | 436 | 422 |

출처: 경찰청 「경찰통계연보」

경찰청은 2017년부터 ‘공동체 중심의 예방치안 활성화’를 국정과제로 추진하여 왔고, 2019년에는 지역공동체치안 협의체 공동체 중심의 치안을 강조하고 지역주민의 참여와 SARA모델의 적용을 통한 치안문제의 근본적인 해결할 것을 지시하고 있다.¹⁰⁾ 또한 2021년 7월 1일부터 자치경찰

7) 2020년 사이버범죄 발생 건수는 총 199,594건으로, 이 중 사이버사기가 174,328건으로 87.3%, 사이버금융범죄가 20,248건으로 10.1%, 개인위치정보침해가 241건으로 1.1%, 사이버저작권침해가 2,183건으로 1.1%, 기타가 2,594건으로 1.3%를 차지하며, 검거건수는 134,696건이다(2020 경찰통계연보).

8) 검경수사권 조정 이후 평균 수사기관은 3개월에서 1년으로 늘어났고, 검찰의 보완수사 요구는 2020년 4.1%에서 9.7%, 시정조치 요구는 2.3%에서 3.2%로 늘어났고, 경찰관 690명을 대상으로 실시한 설문조사에서는 타부서 경찰관은 69%가 현부서 근무에 만족하는 반면에 수사부서 경찰관은 31%만 현부서 근무에 만족하는 것으로 나타났으며, 불만족의 이유는 업무량이었다(2021년 7월 10일자 중앙일보 사설).

9) 2020년 경찰의 총 예산은 11조 6,165억원으로 이 중 경직성 경비는 인건비 8조 9,067억원(76.7%)과 기본 경비 4,325억원(3.7%)로 80%를 넘고 있으며, 주요사업비는 2조 2,761억원으로 19.64%에 그치고 있다(2020 경찰통계연보).

10) 경찰청은 지역사회 치안 문제를 해결하기 위한 지역공동체치안 협의체를 2019년 4월부터 약 7개월간 전국 255개 경찰서에서 4,818건의 치안 문제에 대해 논의하고 해결책을 마련하였다고 밝혔다. 이 협의체

제가 새행됨에 따라 경찰조직체제가 국가경찰과 자치경찰로 나뉘어지고 지역치안주체가 이원화됨에 따라 두 주체 간의 원활한 협조체계가 구축되지 않을 경우 현장에서의 혼선, 민생치안의 질 저하, 국가행정 및 재정 낭비 등을 초래할 위험성을 안고 있다. 문제지향적 경찰활동은 문제의 탐사와 분석 및 대응 과정에서 관련 기관들과의 협력을 강조하므로 국가경찰 및 자치경찰이 문제지향적 경찰활동을 확대 도입할 경우 양 기관 간의 협력체계 구축을 통한 협력치안의 활성화에 기여할 것으로 보인다. 자치경찰에서는 생활안전, 지역사회문제 해결, 지역맞춤형 치안서비스, 치안협력 생태계 조성을 강조하고 있다. 이러한 것들은 문제지향적 경찰활동에서 중시하는 것들로서 이를 원활히 수행해 나가기 위해서는 자치경찰관들의 역량강화와 관련 기관 및 지역사회와의 협력체계의 구축이 요구되며, 앞서 언급한 바와 같이 문제지향적 경찰활동은 이러한 과제를 해결하는데 도움을 줌으로써 자치경찰제의 정착에도 도움을 줄 것으로 보인다.

미국과 영국을 중심으로 살펴 본 문제지향적 경찰활동에 관한 실증연구 결과들과 현재 우리 경찰이 처한 여러 여건들을 종합적으로 볼 때 우리나라 경찰에 문제지향적 경찰활동을 적극적으로 도입·시행할 필요성은 충분하며, 최근 경찰청이 이를 적극적으로 도입하려는 노력을 기울이는 것은 타당하다고 여겨진다.

우리나라 경찰에서 문제지향적 경찰활동은 이제 막 주목을 받고 있는 단계인 만큼 이에 대한 체계적인 연구나 모범사례는 거의 없는 실정이다. 지역공동체치안 협의체 경진대회에 출품된 대부분의 사례들은 경찰과 지역사회의 협력체계의 구축이나 공동치안 노력에 관한 것이고, 문제지향적 경찰활동의 핵심적 내용이라고 볼 수 있는 SARA모형을 구체적으로 적용한 사례는 거의 전무한 실정이다. 우리나라 경찰에 문제지향적 경찰활동이 성공적으로 시행되기 위해서는 철저한 준비작업이 필요한 것으로 보인다.

우선적으로 요구되는 것은 문제지향적 경찰활동에 대한 학습이다. 앞서 언급한 바와 같이 우리나라 경찰에서는 문제지향적 경찰활동의 도입 필요성을 인식하고는 있으나 이에 대한 충분한 학습이 이루어졌다고는 볼 수 없으며, 경찰 관련 학계에서도 이에 대해서 그 개념을 소개하는 수준에 머무르고 그 적용에 관한 논의는 미흡한 실정이다. 우리나라와는 치안여건이 상당히 다른 미국에서 시행되고 있고 미국에서조차 도입한지 40여년이 지났지만 단편적으로 시행하는 경찰서가 많고, 전혀 시행하지 않고 있는 경찰서가 상당한 만큼 이에 대한 철저한 연구와 학습이 선행되어야만 한다.

문제지향적 경찰활동에 대한 학습은 경찰 내에서 시작되어야 하며 자율적인 연구회나 학습동아리 형태로 진행될 수 있을 것이다. 이러한 학습활동은 경찰청과 각 지방 경찰청 및 경찰서 단위에서 경찰 고위급은 물론 중간간부급 및 공동체치안과 밀접한 관련이 있는 생활안전, 수사, 여성청소년

에는 매월 2~3회 경찰서 관련 담당 부서(생활안전·수사·여성청소년 등)가 치안 문제를 논의하며, 논의 안건은 지역사회 범죄·무질서 해결 중요 112신고 종합대응 사회적 약자 보호 등 지역 현황에 맞게 다양하게 구성되며, 지역사회 치안 문제를 해결하는 과정에서 설문 조사·간담회 등을 통해 지역주민 의견수렴과 외부기관 참여가 활발히 이루어진다. 735회에 걸쳐 개최된 주민 간담회를 통해 지역사회와 치안 문제에 대한 정보를 공유하고 경찰과 지역공동체가 함께 치안 문제를 해결하는 방식을 체질화하고자 하였다(2019년 11월 18일 대한민국 정책브리핑 :www.korea.kr).

년 담당 부서를 포함한 모든 부서의 일선경찰관들이 참여할 수 있도록 해야 한다. 학습활동에서는 문제지향적 경찰활동에 관한 기본지식, 즉 대두배경, 기본 절차, 문제해결과정에서 필요한 기법은 물론 성공적인 프로그램에 대한 벤치마킹 등이 필수적으로 이루어져야 한다. 학습에 필요한 다양한 자료들은 아리조나주립대학(Arizona State University)에 설치되어 운영되고 있는 문제지향적 경찰활동센터(Center for Problem Oriented Policing)에서 구할 수 있다. 이 센터는 미 법무부 지역사회 경찰활동 사무국으로부터 재정지원을 받아 운영되고 있으며, 웹사이트에서는 범죄유형별 문제 탐색 및 분석, 대응방안, 평가방법에 대한 지침서 및 이에 필요한 기법, 교육훈련 자료, 문제지향적 경찰활동에 관한 연구자료 목록 및 사업 보고서 등 다양하고 유용한 자료를 제공하고 있다.

문제지향적 경찰활동에 대한 기본적인 학습을 통해 문제지향적 경찰활동이 현재의 경찰활동이 가지고 있는 문제점 해결에 기여할 수 있는 대안이 될 수 있는지를 평가해야 할 것이다. 이를 위해서는 전통적인 경찰활동 및 문제지향적 경찰활동의 가치 및 방향성 등에 대한 검토와 문제지향적 경찰활동이 우리나라 경찰관의 자질이나 능력, 경찰문화, 조직구조, 자원 등의 측면에서 볼 때 수용가능한 것인가를 검토해야 할 것이다.

집단학습을 통해 문제지향적 경찰활동의 도입 필요성에 대한 인식의 공유가 이루어졌다면, 그 다음단계에서는 문제지향적 경찰활동의 효과성을 실증적으로 검토하기 위한 정책실험(시범실시)을 실시할 필요가 있다. 문제지향적 경찰활동의 효과를 제대로 검증하고 이에 대한 자료를 축적하기 위해서는 시범실시 지역과 방법 등이 전략적으로 선택할 필요가 있다. 시범실시와 관련하여 특별히 주의를 기울여야 할 점들을 선행연구 결과들을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 적절한 시범지역과 실시범위의 선정이다. 미국의 경우 문제지향적 경찰활동의 최초 시범실시는 미국의 법무부 산하 형사정책연구원(National Institute of Justice)과 경찰간부연구포럼(Police Executive Research Forum)의 재정지원 하에 이루어졌는데, 155,000명의 인구나 280명의 경찰관을 가진 버지니아주 뉴포트뉴스(Newport News)시가 시범지역으로 선정되었는데, 그 이유는 경찰서의 규모가 적절하여 문제지향적 경찰활동과 관련된 변화를 단기간 내에 실현할 수 있고, 뉴포트뉴스시에는 미국의 대도시들에서 벌어지고 있는 각종 범죄들로 인해 주민들이 피해를 입고 있어 이에 대한 효과적인 해결책이 요구되며, 재정지원기관인 경찰간부포럼의 관계자들이 현장에서 많은 시간 동안 진행상황을 지켜볼 수 있는 점 등이 고려되었다(Eck & Spelman, 1998. 69). 우리나라에서도 시범지역을 선정 시에는 유형별 범죄율 등에 기초하여 전체 도시들을 대표할 수 있는 지역에 있는 적정 규모의 경찰서, 모니터링과 연구를 위한 접근성이 용이한 기관을 선정하여 정책실험을 실시하는 것이 필요하다.

정책실험의 실시범위는 경찰서 모든 부서를 대상으로 할 수도 있고 특정한 하나 혹은 소수의 부서에서 실시할 수 있을 것으로 보인다. Goldstein은 특정 부서만이 아닌 모든 부서 경찰관들의 참여를 필수적인 것으로 보았으나 미국이나 영국의 많은 경찰서에서 특정 부서 중심으로 문제지향적 경찰활동이 시행되고 있는 실정임을 고려하여 실시범위를 전경찰서 단위, 부서단위로 나뉘어 실시하는 방안이 고려될 수 있다.

둘째, 문제지향적 경찰에 대한 해박한 지식과 열정을 가진 경찰서장 혹은 담당부서장에 의한 관

리·감독이다. 뉴포트뉴스시 경찰서장은 문제지향적 경찰활동에 대해 해박한 지식을 가지고 있었으며 이의 시행에 대해 헌신적이었다(Eck & Spelman, 1998. 69). 앞서 살펴본 바와 같이 장애 및 촉진요인에 관한 다수의 연구들은 지도자의 보증과 강력한 지지로 경찰관들의 문제지향적 경찰활동에 대한 열정과 참여를 고취할 필요가 있으며, 합리적인 업무조정으로 경찰관들이 문제지향적 경찰활동에 충분한 노력을 기울일 수 있게 해야 한다는 것을 강조하고 있다(Scott, 2000, Goldstein, 2018; Bullock et al., 2021; Ikerd, 2010). 따라서 시범지역이나 범위를 선정 시에는 이러한 점이 고려되어야 하며, 선정 후에는 당해 경찰서장이나 부서장에게 이 점을 주지시킬 필요가 있다.

셋째, 경찰관들의 역량 강화이다. 일선경찰관들은 문제지향적 경찰활동에서 문제의 탐사, 분석, 대응, 평가 등 전 과정에서 주도적인 역할을 담당하므로 문제지향적 경찰활동의 성공적인 시행을 위해서는 경찰관들에게 SARA 모델의 적용과 관련한 충분한 교육훈련기회, 이와 관련된 지침제공, 분석 및 평가 기법의 개발보급, 전문가의 조언 및 관련 정보의 이용가능성 등을 개선하고 증대할 필요가 있다. 문제지향적 경찰활동 센터(Center for Problem Oriented Policing)에서는 범죄유형별로 문제분석 및 대응을 위한 지침서, 문제분석 및 평가 기법, 교육훈련 교재, 사업보고서, 연구자료 목록 등 광범위한 자료를 보유하고 있는데 이를 적극 활용할 필요가 있다

넷째, 지역사회 및 관련 기관들과의 협력체제 구축이다. 지역사회는 문제와 관련한 다양한 정보를 제공하고 경찰과 협력하여 대응방안을 실시할 수 있는 자원을 보유하고 있다. 따라서 성공적인 문제지향적 경찰활동을 위해서는 주요 이해관계자들과의 강력한 파트너십 구축과 정보공유를 통해 적극적인 참여를 이끌어내야 한다.

V. 결론

본 연구는 미국과 영국 등에서 대안적 경찰활동 방식으로 실시되고 있고 한국 경찰에서 도입에 관심을 기울이기 시작한 문제지향적 경찰활동의 대두배경과 핵심 내용으로 볼 수 있는 SARA 모형을 살펴 본 후 이에 대한 실증연구들을 통해 문제지향적 경찰활동의 효과성과 장애 및 촉진 요인을 조사하였다.

미국과 영국에서 이루어진 실증연구들의 연구결과를 종합적으로 분석해본 결과 문제지향적 경찰활동은 해당 지역의 강도, 폭력, 가정폭력, 빈집털이, 주거침입, 불법총기거래 등을 포함한 각종 범죄와 무질서를 줄이는 데 효과적이었으며, 이로 인해 경찰의 출동요청신고에 대응하고 사건을 해결하는 데 드는 비용을 줄이고, 인접 지역의 범죄가 줄어드는 확산효과를 창출함을 발견하였다. 문제지향적 경찰활동에 관한 장애 및 촉진 요인들에 대한 연구결과들을 종합정리하여 역량요인, 리더십과 관리 요인, 거버넌스와 파트너십 요인, 조직문화 요인으로 구분하였으며, 문제지향적 경찰활동의 성공적인 시행을 위해서는 이러한 요인들이 충족되어야 함을 강조하였다.

본 연구는 문제지향적 경찰활동에 대한 이론적 논의와 실증적 연구결과 및 신종범죄의 증가, 검경 수사권 조정, 예산부족으로 인한 경찰의 인력난, 자치경찰제의 시행 등과 같은 경찰 여건의 변

동 바탕으로 이를 적극적으로 도입할 필요성이 있다고 판단하였으며, 우리나라에서의 문제지향적 경찰활동의 성공적인 시행을 위해서는 우선 경찰 내의 학습모임을 통한 문제지향적 경찰활동에 대한 전반적인 이해의 제고와 도입에 대한 합의수준을 높일 것과, 그 다음으로 정책실험(시범실시)을 통한 효과의 검증과 경험 및 자료의 축적의 필요성을 주장하고 이를 위한 방안들을 제시하였다.

참고문헌

- 김영환. (2008). 문제지향적 경찰활동에 관한 이론적 논의. 「한국컴퓨터정보학회 학술발표논문집」: 79-83.
- 김지연. (2009). 경찰활동에 관한 연구의 영향-문제지향적 경찰활동에 관한 실험을 근거로, 「한국경찰학회보」, 11권 1호: 115-138.
- 박기태. (2001). 지역사회경찰활동의 기초이론 연구: 깨어진 유리창이론과 문제지향적경찰활동의 고찰. 「경찰학연구」, 98-121.
- 박우현. (2020). 「문제지향적 경찰활동의 효과성에 관한 연구: 범죄두려움과 무질서 인식을 중심으로」. 동국대학교 대학원 박사학위논문
- 박철현. (2001). 문제지향적 경찰활동의 기본요소. 「형사정책연구」, 150-175.
- 임창호. (2015). 문제 지향적 경찰활동과 범죄피해 두려움에 관한 연구. 「경찰학논총」 10권 3호: 177-206.
- 최응렬·하상근·조성택·송병호·김종길·송병호·김종길·박상진. (2016). 「경찰학개론」, 서울:대영문화사.
- Braga, A. A., & Bond, B.J.(2008). Policing crime and disorder hot spots: A randomized controlled trial. *Criminology*, 46(3):577-607.
- Bichler, G., Schmerter, K., & Enriquez, J.(2013). Curbing nuisance motels: An evaluation of police as place regulator. *Policing: An International Journal*, 36(2):437-483.
- Braga, A. A., Weisburd, D.L., Waring, E.J., Mazerolle, G.L., Spelman, W., & Gajewski, F.(1999). Problem-oriented policing in violent crime places: A randomized controlled experiment. *Criminology*, 37(3):541-580.
- Bullock, Karen, Aiden Sidebottom, Rachel Armitage, Matthew P.J. Ashby, Caith Clemmow, Stuart Kirby, Gloria Laycock, and Nick Tilley.(2021). Problem-oriented policing in England and Wales barriers and facilitators. *Policing and Society*. DOI:10.1080/10439463.2021.2003361.
- Castilo, Fedrico del.(2019). Obstacles to problem-oriented policing in Montevideo. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 42(3):334-346.
- Chula Vista Police Department.(2018). Reducing Domestic Violence in Chula Vista, CA. 2018

- Herman Goldstein Award Winner. Center for Problem Oriented Policing.
- Clarke, Ronald V. & Eck, John E.(2005). *Crime Analysis for Problem Solver in 60 Small Steps*. U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.
- Cohen, L.E. & Felson, M.(1979). Social Change and Crime Rate Trend: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, 44(4):588-608.
- Cohen, L. E., Kluegel, J. R., & Land, K. C. (1981). Social inequality and predator victimization: An exposition and test of a formal theory. *American Sociological Review*, 46, 505-524.
- Cordner, Gary W. (2000). Community Policing: Element and Effects. In Geoffrey P. Alpert and Alex R. Piquero(ed.), *Community Policing: Contemporary Readings*, 45-62. Illinois: Waveland Press.
- Cornish, D.B. & Clarke, Ronald V.(2003). Opportunities precipitators and criminal decisions: A Reply to Worrrtly's Critique of Situational Crime Prevention, *Crime Prevention Studies*, 16:41-96.
- Durham Constabulary.(2019). Checkpoint Deferred Prosecution Scheme. 2019 Herman Goldstein Award Winner. Center for Problem Oriented Policing.
- Eck, John E. & Spelman, William.(1987). *Problem-Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News*, Washington D.C., U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- Eck, John E. & Spelman, William.(1998). Problem-Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News. in Alpert, Geoffrey P. & Piquero Alex. ed., *Community Policing: Contemporary Readings*, Prospects Heights: IL.
- Goldstein, Herman.(1987).Toward Community-Oriented Policing: Potential, Requirement, and Threshold Questions. *Crime and Delinquency*, 33(1): 6-30.
- Goldstein, Herman.(1990). *Problem-oriented Policing*, New York: McGraw-Hill.
- Goldstein Herman.(2018). On problem-oriented policing the Stockholm lecture. Crime Science.
- Hinkle, Joshua c., Weisburd, David, Telep, Cody W.,and Petersen. Kevin.(2020). Problem-oriented policing for reducing crime and disorder An updated systematic review and meta-analysis. *Campbell Systematic Reviews*, 16(2):1-86.
- Ikerd, Trent E.(2010). Beyond "flavor of the month": Institutionalizing problem-oriented policing(POP) in the CMPD. *Polcing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 33(1):179-202.
- Ikerd, Trent E.(2010). Putting POP to the pavement: captains in the Charlotte- Mecklenburg Police Department share their experience. *Police Practice and Research*, 11(6): 491-504.
- Kennedy, D.M., Braga, A.A., Piehl, A.M., & Waring, E.J.(2001). *Reducing gun violence: The Boston Gun Project's Operation Cease Fire*. Washington DC: US Department of Justice, National Institute of Justice.
- Kennedy, D.M., Braga, A., Waring, A., & Piehl, A.(2001). Problem-oriented policing, deterence, and youth violence: An evaluation of Boston's operation cease fire. *Journal of Research*

- in Crime and Delinquency*, 38(3):195-225.
- Lurigio, A. J. & Rosenbaum, Dennis P. The Impact of Community Policing on Police Personnel. in Rosenbaum, Dennis P. ed., *The Challenge of Community Policing: Testing the Premises*, Thousand Oak, CA: SAGE Publications Inc..
- Lurigio, A. J., & Skogan, W. G. (1994). Winning the Hearts and Minds of Police Officers: An Assessment of Staff Perceptions of Community Policing in Chicago. *Crime and Delinquency*. 40: 315-330.
- Mazerolle, L., Ready, J., Terril, W. & Waring, E.(2000). Problem-solving in public housing: The Jersey City evaluation. *Justice Quarterly*, 17(1): 129-135.
- Oliver, Willard M.(1998). *Community-Oriented Policing: A Systemic Approach to Policing*. New Jersey: Prentice Hall.
- Peak, Kenneth J. & Glensor, Ronald D.(1996). *Community Policing & Problem Solving: Strategies & Practices*.Prentice Hall: Upper Saddle River :New Jersey.
- Scott, M.(2000). Problem-oriented policing: reflections on the first 20 years, Washington, DC: US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.
- Scott, M.S.(2006). Implementing crime prevention: lessons learned from problem- oriented policing projects, *Crime Prevention Studies*, 20(9):9-35.
- Sherman, L., Shaw J., & Rogan, D.(1995). *The Kansas City Gun Experiment*(NCJ 150855). Washington, DC: US Department of justice.
- Spelman, W. and Brown, D.K.(1984). *Calling the police: Citizen reporting of serious crime*. Washington, DC: United States Government Printing Office.
- Stone, S.S.(1993). *Problem-Oriented Policing Approach to Drug Enforcement: Atlanta as a Case Study*: Emory University Ph.D. Dissertation.
- Trojanowicz, Robert, Kappeler, Victor E., Gains, Larry K., and Bucqueroux, Bonnie (1998), *Community Policing A Contemporary Perspective*, Cincinnati, OH, U.S.A: Anderson Publishing Co..
- Weisburd, D. and Eck, J.E.(2004). What can police do to reduce crime, disorder, and fear? *The annals of the American academy of political and social science*, 593(1)42-65.
- Wilson, James Q. & Kelling, George L.(1989). Broken Windows: Making Neighborhood Safe, *The Atlantic Monthly*, February 1989, 46-52.
- White, M.M., & Katz, C.M.(2013). Policing convenience store crime: Lessons from the Glendale, Arizona Smart Policing Initiative. *Police Quarterly*, 16(3):305-322.

문유석(文維錫): 인디애나대학교 공공 및 환경정책대학원(SPEA)에서 박사학위를 받고 현재 경성대학교 사회과학대학 경찰행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 학문적 관심분야는 지역사회 경찰활동, 자치경찰제, 조직혁신관리, 갈등관리 등이다.(yumoon@ks.ac.kr)

Abstract

Practices and Institutionalization of Problem Oriented Policing

Moon, Yuseok

This study explores possibility of institutionalization of Problem-Oriented Policing(POP) that has been widely implemented in the United States of America and United Kingdom so that the Korean police is recently considering its adoption by examining both theoretical background and empirical evidence of effectiveness of POP. Most of empirical research on POP done in the U.S.A. and U.K. provided considerable amount of quantitative or descriptive evidence that POP could successfully reduce crimes and disorder problems so that it contributed to substantial amount of savings of the police cost. Much research also revealed such factors as training for police officers, provision of resources including staffing and budget, quality guide, strong commitment of leader as facilitators leading to successful implementation of POP. Based on these findings, for the successful institutionalization of POP, this study suggests efforts for profound understanding on POP and consensus building on its adoption through active learning among police officers as the first step. This study also stresses the need for accumulation of experiences and knowledge through carefully designed policy experiments on POP as the next step.

Key Words: Problem Oriented Policing, Community Policing, SARA Model, Incidents-Driven Policing, Situational Crime Prevention Theory, CPTED

