

# 치안정책연구

## 치안논단

- 집단행동의 불법화 과정에서의 위기요인
- 통화위조범죄의 실태와 효율적 대처방안
  - 형사정책적 측면을 중심으로 -
- 일본경찰조직의 변천과 현황

## 해외정책정보

- 미국경찰의 인사고과 평정제도
- 미국청소년 비행의 가정적 요인
- 주택방범함경설계

# 치안정책연구

## 치안논단

- 집단행동의 불법화 과정에서의 위기요인
- 통화위조범죄의 실태와 효율적 대처방안  
- 형사정책적 측면을 중심으로 -
- 일본경찰조직의 변천과 현황

## 해외정책정보

- 미국경찰의 인사고과 평정제도
- 미국청소년 비행의 가정적 요인
- 주택방법환경설계



---

## ◎ 치안논단

- 집단행동의 불법화 과정에서의 위기요인 / 이상안
- 통화위조범죄의 실태와 효율적 대처방안 / 주희종  
— 형사정책적 측면을 중심으로 —
- 일본경찰조직의 변천과 현황 / 박병식

## ◎ 해외정책정보

- 미국경찰의 인사고과 평정제도 / 안창훈
- 미국청소년 비행의 가정적 요인 / 허경미
- 주택방법환경설계

## ◎ 현장제언

- I think so
- 서로 돕는 자동차 쌍라이트!



# 치안논단



- 집단행동의 불법화 과정에서의 위기요인 / 이상안
- 통화위조범죄의 실태와 효율적 대처방안 / 주희종  
— 형사정책적 측면을 중심으로 —
- 일본경찰조직의 변천과 현황 / 박병식



# 집단행동의 불법화 과정에서의 위기요인

〈경찰대학교 교수〉 이 상 안

## I. 서 론

### 1. 문제의 제기

우리는 참으로 어려운 시대, 고통스러운 시기를 살고 있다. 국민경제가 위기(crisis)에 처함으로써 겪는 불안과 고통 때문이다. 이는 바인더(Binder)등이<sup>1)</sup> 국가 근대화 과정에서의 정치발전상의 위기요인으로 지적한 바 있는 정체성·정통성·침투·참여·배분·재정·축적위기 요인과는 전혀 다른 독특한 위기요인에서 비롯된 것임을 알 수 있다. 이를 두고 많은 사람들은 「국가 관리의 무지와 무능에 의한 위기 요인」이라고 지적하고 있다. 그러면 이 국가관리의 무지와 무능에 의한 경제위기를 초래한 주체는 누구이며 그 구체적이고 직접적인 원인은 무엇인가? 그리고 그

과정에서의 구체적 무지와 무능은 무엇을 뜻하는가? 그 위기발생의 주체이면서 귀책의 주체는 정책결정자 집단(정부와 국회등), 경쟁력을 상실한 재벌 기업 등, 그리고 사치낭비와 불노소득한 일부국민이라고 규정할 수 있으며, 다음으로 경제파국(특히 외환 고갈, 고비용 저효율 등)의 구체적이고 가장 직접적인 원인은 무엇이며 이때 무지와 무능은 무엇을 뜻하는가? 여러원인을 열거할 수 있겠지만 그것은 경제활동의 시장원리를 보장해 주는 게임규칙을 비롯한 「법질서의 파괴」이다. 즉 법치와 효율의 무원칙, 정치인과 경제인의 상호결탁과 배타, 그리고 지배종속에서 찾을 수 있다.(예컨대, 규칙을 무시한 용자, 용자알선의 정치력개입등) 다시말하면 이는 '법치 민주주의와 경제효율'과의 관계를 말한것으로 이들 각각은 독자적 원리로 존중되면서도 상호 원용체제로 유지·발전된다는 점을 알아야

1) L. Binder, The crisis of political Development, Cprinceton, N.J. :Princeton Univ. press 1971, pp.3~72.

함에도 국가관리의 주체그룹이 이에 무지했거나 무능한데서 우리가 맞은 위기요인을 찾을 수 있다. 이때 국가관리 주체그룹 중 특히 정부는 정책정보 및 범죄정보 차원에서 이를 탐색하지 못함으로써 「정보빈곤」이 가져온 국가 위기요인이 내포되어 있음을 의미한다는 점에서 중요성을 띠고 있다.

따라서 이상의 위기주체·원인·과정에서 미루어 볼때 경제위기를 포함한 국가위기를 성공적으로 극복할 수 있는 조건은 첫째, 경제활동이 경쟁원리에 따라 극대화되기 위하여는 공정한 게임규칙(game rule)이 법질서유지기능에 의해 철저히 보장되어야 하며 둘째, 경제활동을 지원하거나 규제하는 각종 법제도를 경제원리(principle)에 접목하여 제도화(입법등)하고 또 이 원리를 응용하여 집행함으로써 법집행상의 고비용·저효율을 극복하는 것이다. 그리고 셋째, 정부활동중 정책정보와 범죄정보의 파악여부가 국가위기의 직접적 원인이 되므로 이의 탐색이 선행되어야 한다는 점이다. 이 논리의 유추에서 보면 우리 국가 위기 요인중 하나인 안보위기, 범죄위기 그리고 법질서위기등은 법질서와 경제논리의 접목여하에서 찾아볼 수 있다.

바로 이 안보위기, 범죄위기, 법질서위기 요인으로 작용하면서 법질서경제논리의 시각에서 그 심각성을 보아야 할 과제중의 하나가 「집단행동의 불법화과정」이다.

앞에서는 우리가 현재 맞고 있는 국가위기

를 경제위기요인에서 찾아 보았고 이 경제위기요인의 구체적·직접적 원인을 법질서의 파괴, 법치와 경제효율의 상처에서 비롯된 것임을 보았다.(즉 국가위기←경제위기←법치파괴) 따라서 여기에서는 우리인간의 욕구·요구의 실현방법이면서 공동체생활의 생활양식중 하나인 「집단행동」이 정상화 수준을 넘어 불법화 되면서 자주 발견되는 불법집단행동→안보위기, 범죄위기, 법질서위기→국가위기의 과정에서 그 구체적 위기요인이 무엇인지를 찾아보고 이 찾는 과정에서 정부의 정보탐색의 초점을 특히 경찰의 「안보와 범죄예방적정보활동」차원에서 보아야할 필요성이 여기에 있다.(미국의 국방정보국과 해군정보국이 강릉침투 간첩사건 탐색의 예)

특히, 집단 행동은 인간의 생활양식중의 한 유형이면서 문화의 하위체계를 구성하고 있다. 따라서 이를 통하여 권리를 쟁취하고 욕구와 요구를 실현하기도 한다. 이런 의미의 집단행동은 정치·경제사회적 측면에서 각각 집회시위와 결사의 의미로 자유권적 기본권의 하나로 보는 견해가 있는 반면 기업의 경제·사회적 지위와 이익향유를 위한 기업공모(카르텔)의 형태로 나타나기도 하며 원칙적으로는 공정거래법에 의해 금지되고 있다.

이와같은 집단행동에 대하여 최근 여러가지 형태의 견해가 제시되고 있다. 즉 민주화가 쟁취되고 성숙되어 가고 있으므로 집단행동은 이제 더이상 빈도가 낮아 질것이고 더구나 불

법화과정은 발생하지 않을 것이라는 견해이다.

따라서 불법화과정이 없어지거나 줄어들게 됨으로 경찰의 불법화위난에 대처하는 범죄정보활동 또한 줄여야 한다는 주장에까지 이르고 있을뿐 아니라 이를 제도개혁과 정부기구 축소에까지 연결시키려는 의도가 있는 것 같다. 바로 여기에 문제가 있음을 제기한다. 이는 문제인식에 대한 오류와 이로 인한 대안선택상의 오류를 동시에 내포하고 있는 점이다. 이 두 오류는 정보활동의 불확실성을 증대시켜 국가정책결정상의 위기를 초래하게 된다는 점에서 더욱 문제가 되는 것이다.

특히, 현대사회는 참여화 되어가는 국제간의 분쟁, 집단간의 이해분쟁, 지역간 할거적 분쟁, 개체의 한계극복을 위한 집단화 투쟁등의 요인이 증대되어감으로 집단행동의 발생요인을 보는 상황인식과 그 사태를 보는 「문제개념정의」의 잘못은 자칫 안보상의 상황인식이나 범죄와 범질서 파괴에 대한 상황인식을 간과한 위기를 촉발시킬 수 있으며 이와같은 위기요인을 탐색하는 경찰등 법집행 기관의 정보활동이 탐색과정에서 간과될 경우 국가위기를 더욱 심화시킬 가능성이 커지기 때문에 경찰정보활동의 초점을 제시하여 이의 대응력을 적정하게 함은 중요한 과제가 된다.

또한 우리가 처한 이 고통의 시대에 집단행동에 대한 경찰의 정보 활동이 더욱 중요시 되는 것은 IMF라는 구제금융시대를 맞으면서 우리의 경제위기가 고물가·고실업·고세

금의 가계고통을 가중시킬때 이로 인한 사회현상의 변화(집단행동의 증가, 범죄화 확산, 분쟁의 증가 등)가 어떤 양상으로 나타나며 이는 치안수요 측면에서는 어떤 특징을 나타낼 것인가도 지대한 관심을 불러일으킨다고 볼 수 있다. 이는 단순한 치안수요의 파악과 경찰등의 법집행 기관의 적정대응을 위한 정보획득에만 한정되는 것이 아니라 우리나라에서 발생한 집단행동 양상과 특징에서 발견되어온 위기요인이 공통적으로 내포되고 외연화되어온 추세에서 보면 최근에 발생한 한총련 사태와 울산중공업 근로자 사태에 대하여는 그 위기 요인을 심층분석, 역사적 정보자료로 정리할 필요가 있는 것이다. 이에 따라 다음의 외국사례도 이런 의미에서 보기로 한다.

지금 우리나라 뿐 아니라 아시아와 유럽등 세계 대부분 지역이 실업대란을 맞고 있다. 유럽에서는 유럽통합의 선도국인 독일이 전후 최악의 실업률로 위기를 맞고 있으며, 프랑스도 연일 계속되는 노동자 시위와 집단행동으로 몸살을 앓고 있다. 원인과 양상은 유럽과 다르지만 실업문제는 금융위기의 홍역을 겪고 있는 아시아에서도 올해 최대관심사가 되고 있다. 따라서 여기에서는 동남아의 인도네시아와 일본 및 유럽의 독일과 프랑스의 경제상황과 국민들의 집단행동 양상을 참고로 보면 다음과 같다.

첫째, 아시아 금융위기의 한파가 수그러질 기세를 보이지 않고 있는 가운데 동남아 전체

가 대규모 실업사태로 몸살을 앓고 있다.

인도네시아에선 이미 금융부동산 건설부문에서 80만명이 실직했으며 제조업의 경우 직물부문을 포함, 모두 40만명이 일자리를 잃었다. 인도네시아 인력부는 98. 1. 5일 현재 실업자수는 440만명으로 실업률이 11%를 기록했다고 밝혔다.

인력부는 「올해 경제성장률을 3.5%로 잡을 경우 모두 580만명으로 늘어날 전망」이라고 밝혔다. 그러나 인도네시아 상공회의소 한 관계자는 「완전 실업자 수가 지난 달 이미 700만을 넘었으며 연말까지 100만명의 추가실업이 예상된다」고 전망했다.

게다가 최근 수년간 계속된 가뭄과 살인적인 물가상승으로 폭동가능성까지 예상되고 있다. 동부 지방의 한 도시에서 지난 한해동안 600여명이 기아로 사망하는 등 기아 인구가 급속히 늘고 있고 지난해 생필품 가격이 30~50%상승, 국민의 불만이 위험수위까지 도달해 있다. 아직까지 대규모 노동자시위는 발생하지는 않았지만 지난달부터 항공기제조업체와 연초공장을 중심으로 1만~3만명 규모의 시위가 끊이지 않고 있다. 이에 따라 인도네시아 군·경은 주요시위 현장에 파견된 진압병력에 실탄을 지급하는 등 비상경계상태에 돌입했다.

둘째, 일본 총무청이 최근 발표한 고용통계에 따르면 97년 11월 현재 일본의 완전실업률은 3.5%(약 220만명)를 기록했다. 이는 이 조

사가 시작된 53년 이래 최악의 수준으로 실업 문제가 일본 경제의 또 하나의 불안요소로 떠오르고 있음을 강력하게 시사하는 것이다.

셋째, 독일경제연구소(DIW)는 98. 1. 6일 지난해 총 439만명, 11.4%에 달했던 실업이 올 1·4분기에는 최고 451만명에 이를 것으로 분석했다. 독일 정부는 98년 성장률을 3%로 잡았으나 DIW 등 민간경제연구소들은 2.5~2.8%로 축소조정했다. 저성장과 투자위축이 신규고용창출을 억제하는 악순환이 예상되고 있다.

넷째, 프랑스에서는 최근 5주째(98. 1. 22일 까지도 계속) 실업자들의 시위·농성이 확산되어 리오넬 조스팽 총리의 좌파 정부를 바짝 긴장시키고 있다.

파리등 전국의 18개 취업센터에서 점거 농성을 벌이고 있는 실업자들은 실업자 1인당 3,000프랑의 특별보조금 지급을 요구하며 리오넬 총리가 선거공약으로 내걸었던 「실업과의 전쟁」을 제대로 이행하지 않고 있다고 비난하고 있다.

이들의 집단행동에 대해 국민의 60%가 지지를 보내고 있는 가운데 전국 최대 노조인 노동총연맹(CGT)이 연대활동을 펴는등 응원군이 불어나고 있어 조스팽 정부가 진땀을 흘리고 있다.

프랑스의 실업문제는 선거때마다 각당 공약의 영(零)순위에 오를 정도로 심각한 국가 최대의 골칫덩이다. 70년대말부터 실업문제가 서서히 고개를 들기 시작한 프랑스는 그동안

정책의 모든 역량을 실업해소에 집중시켜 왔음에도 불구하고 실업의 수렁에 점점 더 깊이 빠져들고 있다.

97년말 현재 프랑스의 실업률은 12.4%로 전체 6,000만 인구중 310만명이 실업자다. 특히 15~24세 청소년 실업률은 25%에 달해 4명중 1명이 일자리를 구하지 못해 길거리를 배회하고 있다. 프랑스 실업자 약 100여명이 1998. 1. 22일 파리의 집권 생계비 인상등을 요구하며 농성을 벌였다.

시위대중 일부는 이날 당사본부 1층에 플래카드등을 내걸고 경찰들과 대치했다. 프랑스 실업자단체들은 리로넬 조스팽총리가 전날 밝힌 실업자요구 수용불가방침에 반발, 98. 1. 22일을 「전국 투쟁의날」로 선언, 시위를 계속하고 있다.<sup>2)</sup>

## 2. 연구의 목적과 방법

국가도 하나의 체제로서 유지·발전하거나 위기에 처하기도 한다. 따라서 한 체제가 근대화과정에서 경험하는 위기요인이 있는가하면(정체성·정통성·참여·배분·침투·재정·축적 등) 우리나라와 같이 21세기 선진국 진입을 앞두고 국가관리 능력상의 무지와 무능으로 인한 ‘법치민주주의와 경제효율’ 간의 상처·괴리에서 오는 경제위기를 둘러싼 국가

위기를 자초하는 경우도 있다. 즉 법치기능의 약화(공정한 게임을 결여, 정경유착등)→경제위기→국가위기의 과정으로 연결된 것으로 논리화 할 수 있다.

이 논리의 연장선상에서 보면 갈수록 격화되어갈 집단간의 갈등은 집단행동으로 나타날 것이고 이것이 불법화 수준에 이를때 법질서 위기요인으로 작용하여 안보를 위협하고 범죄화하여 끝내 국가적위기 요인으로 나타나게 될 것이라고 보았다. 즉 집단행동→불법화→법질서위기(안보위협·범죄확산 등)→국가위기라는 독특한 형태의 체제위협에 직면하게 될 것이고 이는 지난 50년대~90년대 학생집단에 의한 ‘학생 데모’와 최근의 ‘한총련 사태’ 등의 과거경험에 의해 향후 위기요인을 예측할 수 있다고 본 과거추세법에 기초한 미래 위기에측기법을 활용하였다.

이런 상황에서 본 연구는 첫째, 집단행동은 어떤 형성 과정을 통해 집단화를 이루어 내는가, 그리고 확산 되는가, 이때 구체적요인이 무엇인가를 발견하는데 (이를 ‘집단화 과정요인’이라고 봄) 1차 목적을 둔다. 둘째, 이 집단행동이 권리의 주장, 이익실현, 요구의 관철단계에서 ‘불법화의 경계’ 선상에서 발생시키는 위기상황의 판단기준은 무엇인가를 밝히고 (이를 ‘집단화 상황 요인’이라고 봄) 끝으로, 이 위기에 대응하기 위한 정책결정의 기초로서의

2) 한국일보, 조선일보 98. 1. 23

경찰의 정보활동의 초점을 어디에 둘 것인가 그리고 미래 정보화시대의 경찰정보 활동을 확대해야 하는가 줄여야 하는가에 대한 견해를 바르게 정립 하는데 기본목적은 둔다.

이 연구를 위해 이론적근거는 기존문헌에서, 위기요인 탐색은 집단행동 사태를 중심으로 한 사례연구(case study)에서 각각 자료를 수집하였다. 그리고 IMF라는 독특한 치안 환경의 독립변수는 치안대응력(경찰의 범죄 정보활동등)인 종속변수에 어떤 영향을 미치는가를 보기 위한 부가적 사례연구를 위해 동남아시아국가(일본, 인도네시아)와 유럽국가(독일, 프랑스)의 고실업 사례를 비교론적(com-parative approach)으로 고찰하였다.

## II. 집단행동의 형성과 확산 이론

집단행동이란 용어(terminology)로 총칭되는 이 사회적행동이 어떤 요인들로 출발하여 어떻게 형성되고 확산되면서 세력화 되는가에 대한 경로분석은 아주 중요한 의미를 지닌다. 따라서 이하에서는 집단행동의 개념과 유형, 그리고 형성과정을 지금까지의 주장을 중심으로 보기로 한다(이상안, 집단행동론 : 1986).

### 1. 집단의 개념과 형성·유지요인

#### 1) 집단의 개념

집단행동은 개체행동과 구별되는 말이다. 따라서 개체행동이 아닌 것은 모두 집단행동이라 볼 수 있으며 개체행동과 더불어 사회활동을 구성하는 중요한 단위가 된다. 그러므로 어떠한 사회적 단위(예컨대 군대, 기업 등)도 그것을 사회단위(social units)로 설명하고 분석할 때는 집단 특히 소집단(small group)의 특성 규명이 핵심과제가 되며 이는 다시 집단 개념과 행동개념으로 나누어 본 다음 복합개념으로서의 '집단행동' 개념과 특성을 정의함으로써 확실해진다고 볼 수 있다.

특히 집단의 개념을 집단의 형성·유지 요인을 통하여 상세히 규정함으로써 집단행동과 유형과 그 대응전략에 경계를 확실히 할 수 있는 이점이 생기게 된다.

따라서 본 제 II 장에서 이의 형성과 확산에 관한 이론을 고찰함으로써 우리나라에서 해마다 발생하는 집단사태의 특정요인을 발견, 정보화<sup>3)</sup>(information)의 토대로 삼고자 한다.

집단이란 2인 이상의 사람이 ①하나 이상의 공통개성을 가지고 ②구별할 수 있는 실체

3) 정보화(information)란 ① 정책결정에 쓸모가 있도록 구성된 자료(A.Rapport) ②의사전달과정에서 사건간의 유형화된 관계(k. Deutsch)를 의미하며 따라서 단순한 인과사유(Reason)나 과학적 지식(Contextual knowledge)와는 구별하여 사용함. 대체로 정책결정에 관계되는 지식이라고 할 때에는 주로 knowledge와 information이 주로 사용됨.

를 형성함으로써 자신을 인지하고 ③목표나 이익의 상호의존성을 이해하고 ④ 상호의존적 목적 추구를 위해 상호작용 관계를 유지하는 자로 구성되고, 그 사회적 배경이 일정기간 지속하여 구성원 상호작용을 지도·규제하는 사회규범이 발전되어야 함은 물론 권리·의무·활동을 규정한 역할이 정립됨을 요한다.<sup>4)</sup> 이를 다시 사회집단의 요소들로서 제시하고 구체적으로 상호작용이 일어나는 과정을 분석

하면 다음과 같이 설명할 수 있다.

이상은 결국 집단행동이 일어나는 것은 근접성(proximity)과 유사성(similarity)이 기초가 된다고 볼 수 있는 것으로 지역적 인접, 이해, 가치관, 교육, 연령, 지위, 종교, 인종, 정치성향등이 그 요인이 된다.

이상의 요인을 집단형성의 기초단위라고 볼 때 이때의 집단은 개인들의 집합체로서 단순한 개인들의 집합체를 지칭하는 것이 아니

<표 2-1>

요 소	내 용
① 2 인 이 상	복수인 : 2인 이상의 사람이 있어야 하고
② 모 임	집 단 : 일정한 자리에 모이는 것을 전제로 한 집합이며
③ 경 계	인 구 : 타집단과 구별하는 경계가 필요하며
④ 공 통 특 성	범 주 : 특정속성(대학생, 직공, 고향사람 등)을 기준으로 이루어지며
⑤ 상 호 작 용	조직화된 집단 : 집단생성의 핵심 요소는 상호작용이며 이는 반복, 특속적으로 유형화된 것이라야 되며 이때 상호작용의 유형은 대체로 크게 4가지로 나누어진다. ① 참여가 매력에 의한 것인지 반발에 의한 것인지에 따라 긍정적인 것과 부정적인 것으로 나뉘며 ② 협동(cooperation)에 의해 이루어지는 것과 ③ 경쟁(competition)으로 발전되는 것이 있는데 ④ 이때 이것이 심하여져서 상대방의 권리를 박탈 통제제거하려는 상황에 이르면 갈등이 생기며 이의 정도가 커지고 폭력적인 수단이 사용되면 혁명의 양상을 발전된다.

고 어떤 공통결속요인 및 상호작용관계를 가진 개인들의 집합체를 의미한다.<sup>5)</sup> 그러므로 이런 공통요인 및 상호작용관계를 밝히는 것

이 집단을 규정하는 것이고 집단의 성질별유형을 밝히는 것이 된다. 그런데 이와 같은 '집단'이 사회 구성단위로서 특히 정치학자들

4) Intenational Encydopedia of the Social Science 1980. Vol. 10. p. 265.

5) David B. Truman. *The Governmental Process*, New York, Alfred K. Knopf. 1951, pp. 23~24

의 관심을 갖게 된 근거는,

- 1) 어떤 사회의 정치적 결과를 설명하여 주는 주요 요인이며 정치에 영향을 크게 미치고
- 2) 사회에 존재하는 집단의 종류와 수가 정치체제의 특징과 밀접한 관계가 있고
- 3) 집단의 특성이 개인의 특성에 영향을 미치고 이는 개인의 정치행태를 결정하며 이에 따라 정치에 미치는 영향이 다르기 때문이라고 한다.<sup>6)</sup>

## 2) 집단의 형성이론

### (1) 호만스의 소집단론과 교환모형

일반적으로 집합(aggregation)과 집단(group)간의 차이점을 구분하기 위하여 소집단(small group)이라는 개념을 광범하게 사용해 왔는데 호만스(Homans)는 인간의 행동을 설명하려면 사회의 수요나 요건을 알아야 되는 것이 아니라 인간의 동기와 감정을 이해해야 되는 것이므로 기능적 설명보다는 인간의 거래에 관련되는 동기(motivation)와 감정(sentiment)이 무엇인가 하는 견지에서 교환양식을 분석해야 한다고 주장하여 교환이론(exchange model)을 발전시켰다.

그런데 이 교환 모델은 집단의 분석에 초점을 둔 것으로 소집단이 모든 사회 구조 및 문화적 배경의 기초단위가 된다는 것과 인간은

누구나 집단생활을 경험한다는 점 외에 소집단의 행태의 관찰의 용이성 때문에 활동(activity), 상호작용(interaction), 감정(sentiment)이라는 주요개념(key concepts)을 준거틀(framework)로 하고 있다. 따라서 호만스는 이 3개념으로 집단의 생성·유지·발전을 설명하고 왜 이런 과정이 나타나는가를 설명하기 위하여 교환이론을 발전시켰다.

다시 말하면 호만스는 한 집단을 설명하기 위하여 3개의 개념틀(conceptual scheme)을 사용했으며, 이런 요인을 집단형성의 기초 출발점으로 본 것이다. 즉 직무상의 상호작용(interaction)이 사람들 사이에 감정(sentiment)을 일으키고 이것이 집단형성의 밑바탕을 이루게 되며 이의 상호작용은 일정한 균형상태가 될 때까지 상향적으로 진행하며 이와 같은 과정이 지속되면 집단성원의 활동과 태도는 점점 유사해지는 경향을 보인다는 것이다.

그러면 이때 공통요인 및 상호작용관계가 어떤 것인가는 보는 시각에 따라 다르나 집단의 개인에 대한 친규성에 따라 1, 2, 3 차 집단으로 구분할 수 있는데 호만스는 '집단'이란 일정한 시간으로 자주 의사소통하는 사람으로 그 관계가 대면적일 때 그것은 일차집단(primary group)에 해당되며 이때에는 집단구성원의 활동, 상호작용 및 감정이 집단행태분석의 가장 필요한 기본요소가 된다고 보았다. 그

6) 강신택, 사회과학연구의 논리, 박영사, 1981. pp. 256~257

리고 2차 집단은 구성원의 관계가 덜 친하고 대면 접촉이 흔하지 않은 상호작용관계이며 끝으로 3차 집단은 성별, 연령별, 지역별 등의 공통귀속 요인에 의한 분석형태로 보았다.

(2) 투루만의 이론

반면 투루만(David B. Truman)은 공감하는 이해관계를 가진 사람들의 상호작용을 집단의 핵심으로 보고 이는 범주집단(categoric group), 상호작용집단(interaction group), 제도화된 집단(institutionalized group) 그리고 잠재집단(potential group)으로 구분하고 다음과 같은 개념도식을 제공하고 있다.

그리고 그는 하나의 집단이 정치체제를 향한 활동에 의하여 그 목표를 실현하고자 할 때 '정치적 이익집단'이 되며 이의 형태가 '결사 또는 협회'(association)라고 하여 정치적 이익집단의 생성 기초요인이 무엇인지를 암시하고 있다.

그리고 그는 하나의 집단이 정치체제를 향

한 활동에 의하여 그 목표를 실현하고자 할 때 '정치적 이익집단'이 되며 이의 형태가 '결사 또는 협회'(association)라고 하여 정치적 이익집단의 생성 기초요인이 무엇인지를 암시하고 있다.

(3) 코-즈의 갈등이론

안정과 조화는 인간생활에 긍정적인 요인으로, 갈등은 순기능적 요인으로 생각하는 것이 일반적 경향이나 인간생활 모든 것이 순조롭게만 일어나는 것이 아니고 상호이해관계 때문에 갈등이 있게 마련이고, 이 갈등은 항상 부정적인 요인으로만 작용하는 것이 아니라 사회통합이나 안정에 기여하는 기능도 갖는 것이다.

코-즈(L. Coser)는 내집단(ingroup)과 외집단(outgroup)의 대립된 기능에서 이의 긍정적인 기능을 설명하고 있다.<sup>8)</sup> 즉 내집단과의 사회관계에서 내집단의 내부적인 단결과 통합의 강도는 외집단과 적대 또는 갈등이 증가함

<표 2-2> 투루만의 집단개념

	범 주 집 단	잠 재 집 단	상호작용집단	제도화된 집단	
공 식	A	A+B	A+B+C	A+B+C+D	
특 징 요 인	한 가지의 공통특징을 가진 개인들 집단	어떤 상황에 반응하는 집합 성향	공유 특징을 토대로 상호작용하는 집단	상호작용집단의 안정성	A:적어도 하나의 공통특징 B:공유태도들 C:상호작용 D:안정성, 통일성
	연령, 성, 교육 등 요인	소외감, 배척감 요인	의사교환과 공동행동 요인	공식조직	

7) G.C. Homans, *The Human Group*, New York, Harcourt Brace and World, Inc., 1950. p. 1

8) Lewis A. Coser, *The functions of Social Conflict*, Glencoe Free Press 1956, pp. 67~72

에 따라 함께 증가한다. 다시 말하면 집단내부의 집단(cohesion)을 강화하고 집단의 사기를 높이는데 있어서 대외분쟁은 의미를 갖기 때문에 적대감의 유발을 시도한다는 점이다.

그리고 동일한 집단내에서도 부와 권력, 보상에도 차이가 있기 때문에 갈등은 불가피한 것이며 이의 처리절차 여하에 따라 집단에 이해 여부가 결정된다는 것이다.

(4) 롤레스의 교환이론

롤레스(D. Lawless) 역시 보상(reward), 손실(cost), 순익(profit), 비교수준(compari-

son level)이라는 4가지 개념을 사용하는 교환이론(exchange theory)을 소개하였다. 즉 보상은 일정한 행동을 함으로써 얻는 만족 또는 심리적 보강이며 손실은 이의 반대개념이며 순익은 이의 차인데 인간관계에서 교환작용은 순익이 비교수준, 즉 최소의 기대수을 넘는 경우라야 상호관계유지를 형성시키려고 한다는 것이다.<sup>9)</sup>

3) 집단의 유지요인

이상의 생성요인 및 통합요인에 의해 성립

<표 2-3> 집단의 결속응집력 결정요인

① 집단의 크기와 성원의 직무	집단에 속한 사람수가 너무 크면 상호작용이 어려워지고 집단내 신인성원이 많아지면 친근도가 낮아지면서 결속력이 약화된다.
② 합의와 동조	집단의 규범, 가치관, 목표에 대한 성원의 합의와 의결일치가 집단결속력의 기본요건이 된다(homogeneous).
③ 통 제	집단은 주로 3가지 힘에 의하여 개개성원의 행동을 통제하는데(규범적, 강제적, 보상적) 집단압력에 의한 동조나 강제적 통제는 집단응집력은 높이나 개인의 자율성은 위축된다.
④ 자발적 참여	성원 스스로의 필요에 의한 참여가 연대감, 귀속감을 높이는 반면 고립, 소외, 격리는 집단결속력을 저해한다
⑤ 조 정	분화된 성원의 지위, 기능을 목표에 통합하는 구조가 필요하다.
⑥ 지도력 (leadership)	Shite Lippit의 실험결과에 따르면 민주적 리더십이 집단결속력과 일의 성취에는 가장 효과적이라는 것이다.
⑦ 의 사 전 달 (communication)	집단결속은 성원간의 상호작용의 양이므로 communication이 이에영향을 준다.

9) David J. Lawless, *Effective Management: Social Psychological Approach*, Prentice-Hall, 1972, pp. 213~216

된 집단은 어떻게 해서 하나의 정체를 띠는 사회단위로 유지 존속되는가? 이는 결국 결속 및 응집요인이며 이런 결속응집력(cohesion)을 좌우하는 구체적 요인은 다음과 같은 변수들이라 할 수 있다. 아무리 어떤 결속요인에 의하여 집단이 만들어졌다고 하여도 이의 유지 존속이 어려우면 그것은 호해를 의미하므로 이의 규명도 중요한 뜻을 지닌다고 볼 수 있다.

〈표 2-3〉에서 본 바와 같이 하나의 집단이 형성된 뒤 그것이 현실적 행동이나 목표성취에 접근하는 주장을 전개하기 위하여는 거기에는 ①~⑦까지의 집단유지 요인이 갖추어져야 하는 것으로 학생들의 집단행동유지에도 이의 기본적 틀은 공통적으로 파악될 수 있을 것으로 본다.

#### 4) 집단의 정의(definition)

결국 집단이란 귀속감과 애정욕구가 내면적으로 전제가 되면 감정이 상호적으로 작용하여 이루어진 인간의 특수한 문화형태라 할 수 있으며 이는 일반적 의미의 복수의 인간이 서로 동류 의식과 공통적인 사고방식, 그리고 일정한 규범을 공유하는 사람 등의 모임을 의미한다.

## 2 집단행동의 행태유형

이상에서와 같이 집단 개념이 규정될 때에는 그룹적(group)의미의 집단 즉 소집단 중심의 집단행동을 일컫는 협의의 개념정의라 할 수 있다. 왜냐하면 현실적으로 발생·행동하는 집단행동의 통상적 개념은 이와 같은 소집단이 주체가 되어 일어나는 행동이 관심의 질·양면에서 대중을 이루는 것은 사실이지만 이의 개체와 개체, 개체와 집단, 집단과 집단이 단순한 합계적 의미로 집합(aggregate) 내지 군집(crowds)되어 덩어리(lump sum)를 형성하여 일어나는 경우도 많기 때문에 이를 광의적 개념으로 보면 소집단 중심의 개념은 그 일부분에 해당된다고 하겠다.

이는 결국 집단행동이라는 것이 처음부터 어떤 공통결속요인이 있어 소집단을 형성하며 이에 의해 행동이 주체되는 경우도 있지만 그 외 개체나 집단이 눈덩어리처럼 모여 집단행동이 가능해지는 경우도 있으므로 전자적 의미의 것으로는 ‘group’, ‘基’<sup>10)</sup> ‘단’이 있으며 후자적 의미로는 ‘mass’ ‘collectivity’가 이에 해당되는 개념들이다. 이를 행태와 연결하여 크게 3가지로 유형화(typology)하면 ‘group behavior’ ‘mass behavior’ ‘collective behavior’로 나누어 볼 수 있고 이 범주 내에서 social movement 개념과 흔히

10) ‘基’란 화학변화의 있어서 두 물질분자가 마치 한 원자와 같이 행동하는 원자집단을 의미함.

통념화된 데모, 즉 demonstration의 행태유형도 찾아 볼 수 있다.

이때 대체로 그룹(group)은 공유 모임적 의미를 지니며 mass는 대중 혹은 다중으로 해석되면서 동시 발생적 의미를 지닌다고 볼 수 있고 collective는 집합체의 공동·협력의 의미로 설명하기도 하나<sup>11)</sup> 이를 상세히 그 속성요인에서 구분하면 다음과 같다.

1) 그룹행태(group behavior)

그룹적 의미의 집단행동행태는 전술한 소집단적 의미의 집단개념이 가장 강한 것으로 구성원의 이익과 목표간에 단순한 목표 연계를 의미하는 것이 아니라 심리적·인지적 접착요인인 어떤 공통특성으로 이루어지며 이때 심리적 연계는 응집성(cohesion)을 가지게 된

다. 즉 group은 다음의 현저한 기준의 다소로 이루어진 것임을 의미한다. ① 하나 이상의 공통속성을 가지고 ② 현저한 실체로 구성된 것을 스스로 인지하고 ③ 그들의 목표와 관심이 상호의존적임을 알고 ④ 상호의존적 목적을 달성하기 위하여 상호작용하고 ⑤ 일정기간지속하고 ⑥ 구성원 상호작용을 규제하고 지도하는 규범을 개발하여 ⑦ 역할로서 각각의 구체적 활동의무·권리가 명시되어 있어야 한다. 따라서 어떤 공통특성 때문에 분류된 사람들로 이루어졌다는 의미에서 aggregate, class 등과 구별되는 특성을 가지고 있으며 group의 차이를 가져오는 척도(criteria)에는 여러 방법이 있으나 전술의 집단생성특성과 유지특성의 구분에서 다음 8가지 변수로 설명하기로 한다.<sup>12)</sup>

<표 2-4>

크 기(size)	구성원의 수로서 구성원의 만족감이 그룹의 크기에 영향을 받는다.
구 성(composition)	구성원의 개인특성(능력, 지식, 자원, 태도, interest, 퍼스낼리티, 나이 등)
구 조(structure)	공식권위의 상호관련 패턴(communication, leadership등)
응 집(cohesiveness)	구성원을 group에 결속시키는 이익의 type과 강도
직무와 현황(task·environment)	group이 가지고 있는 과제와 환경
상호작용과정(interactional process)	작업환경과 구성원간의 상호작용 패턴과 양식
문화(culture)	규범, 기준, 역할유형, 전통, 습관
효과성(effectiveness)	직무성취, 생존능력, 만족 등

11) 동아원색세계대백과사전, 동아출판사, 1983, pp. 172~173.

12) Internationa Encyclopedia of the Social Sciences, 1980, Vol. 6. The Macmillan company & The Press, pp. 266~271.

이상의 그룹기준 변수는 결국 소집단내에서 타인의 영향하에 행동이나 의견을 바꾸는 요인은 무엇이며 구성원 대 구성원, 학생 대 학생, 근로자 대 근로자 간에 집단규범을 따르게 하거나 따르지 않게 하거나 하는 요인은 무엇이며 그리고 무엇이 타인을 지배할 권력을 주는가 하는 것이 주요 문제며 이를 설명하기 위한 것이다.

group을 대상으로 연구한 학자들의 연구결과를 보면 첫째, size가 커짐에 따라 자원(인지능력, 기록능력, 정보능력, 기술 등)이 어떻게 변하는가에 돈 같은 총자원은 집단의 크기가 변함에 따라 같이 변하는 1차 함수로 증가하나 이용가능한 자원은 일과 상황에 따라 결정되는 것으로 이용가능한 자원은 총자원보다 느린속도로 증가하거나 어떤 상황에서는 전혀 증가하지 않는다는 것이다. 이렇게 되면 크기가 증가하면 구성원당 평균 이용 자원은 감소될 것이므로 총생산은 증가하더라도 그룹구성원당 생산에 의하여 측정된 group성과는 size가 증가하여도 감소된다는 결과를 도출하였고, 둘째, 구성원의 고수집능력, 훈련경험이 많은 구성원을 가진 집단이 그렇지 않은 집단보다 더 효과성이 크고 사람은 때로 지위, 배경, 관심등이 유사한 사람끼리 상호작용하고 사귀기 좋아하고 유유상종의 상호작용 패턴이 강하게 나타난다는 것이다. 셋째, 동질성이

통합된 힘을 생산한다는 것이다. 즉 공동운명, 질량의 유사성, 시간·공간의 인접성, 과거경험과 습관 등이 그것이며 넷째, 구성원 간의 연결은 구성원의 목표와 관심이 경쟁적 내적 관계를 가질 때보다는 협조적일 때 더 응집력이 커진다는 것이다.

이외 구성원의 관계가 적극적이고 직무가 명백하고 잘 구조화되어 있을 뿐 아니라, 지도자가 잘 규정화된 보상과 징계권한을 가질 때 상황전개는 호의적이며, 공유가치·기대·규율 등의 규범적 합일을 구성원은 원하며, 이를 개발하여 활동·권리·책임의 역할을 규정하려고 한다고 지적하고 있다.<sup>13)</sup>

## 2) 다중행태(mass behavior)

다중현상(mass phenomena)은 다중행태(mass behavior)와 집단행동(collective behavior)으로 구분된다.

브라운(Brown)은 다중 현상의 변수로서 크기(size), 빈도, 집합의 규칙성, 관심분극화의 규칙 및 빈도, 그룹과 개인 간의 일체감의 지속성을 두고 있다. 따라서 mass는 large의 개념이며 mass phenomena는 동시에 많은 사람(large)이 현저한 규칙성 및 사회적으로 제재된 행동을 방해하는 사회사건의 부류이다. 그러므로 일반적으로는,<sup>14)</sup>

13) *ibid.* Vol. 6. p. 267.

14) *ibid.* Vol. 10. p. 55.

- ① 정보가 대상집단의 구성원에게 거의 동시적으로 제공되며
- ② 제공된 정보는 개인의 현재 상태와 과거, 미래의 것 간에 차이가 기술되어야 하고
- ③ 그 차이는 생명, 건강, 자존 같은 중요 가치의 극적인 획득 및 상실을 가져옴에 충분해야 하고
- ④ 현재와 미래의 상실은 피할 수 있는 것

으로 인지되어야 한다는 것이다.  
 결국 다중 의미의 행태는 같은 지역 등에서 사람들이 전원 혹은 한꺼번에 다발하는 의미를 지닌 것으로 집단행태(collective behavior)와 유사하기도 하나 다음의 세부유형(subtype)에서 구분된다. 다시 말하면 mass behavior는 다음 5가지의 subtype으로 구성되는 행태라 할 수 있다.

<표 2-5> 다중행태의 하위유형

세 부 유 형(subtypes)	내 용
무감각(apathy)	수동성, 감정의 침묵, 무감각한 행동
부화뇌동(panic)	공포, 위협에 의한 부화뇌동
폭 도(mob)	파괴, 공격의 격앙된 집단(riots, lynching등)
일시적 대열광(craze)	다수인에 의한 가치, 대상을 얻어내거나 숭배하려는 조직된 노력
사회개혁(social movement)	이는 다중현상의 가장 긍정적이고 잘 조직화되고 가장 심사숙고한 형태이다. 종교나 정치, 혁명적이거나 개혁적이거나 다른것을 채택하기 위해 어떤 관습·실행을 버리도록 지역사회의 구성을 유도하는 움직임(revitalization, movement), 조심스런 캠페인, 선한사회의 구성등

### 3) 집단행동행태(collective behavior)

#### (1) 특성과 유형

집단행동의 행태는 다수의 공동화, 협동화, 협력화의 뜻이 강한 유형으로 문제상황에 나타난 상호작용의 패턴과 발생순서 및 단계(sequence)에 핵심이 있는 개념이다.

그러므로 이 현상은 개체와 집단이 여러 가지 조합(combination)으로 결합할 수 있으

며 단순한 반응에서 무질서한 거리의 폭도와 급진적 사회봉기의 탈선형태로 발전되면서 집단으로 여론이나 유행 및 취향 등을 바꾸는 결과를 가져올 뿐 아니라 pains, booms, crazes, psychic epidemics, revolutionary uprisings와 같은 폭발적 유발징후를 나타내기도 한다.<sup>15)</sup>

collective behavior가 기본적으로 내포하고

있는 세션행동은 많은 사람에게 개선이나 고병의 해소 등을 표방하면서도 선동과 적극적 관심을 갖도록 하여 행동케 함으로써 이때의 상호작용은 공인된 규범 및 행동기준에 비하

여 자연발생성(spontaneity)과 변덕폭발성(volatility) 그리고 일시성(transitoriness)의 큰 특성을 지니고 있다고 할 수 있다.<sup>15)</sup>

그리고 집단행동(collective action)은

<표 2-6> 집단행동의 하위유형

특 성 요 인	세 부 유 형(subtypes)
자연발생성(spontaneity)	극심한 공포(panics)
변덕폭발성(volatility)	벼락열기(booms)
일시성(transitory )	일시적 대열광(crazes)
	심리적 유행병(psychic epidemic)
	혁명적 봉기(revolutionary uprisings)

choice(선택의 자유와 다른 행동을 할 대안이 존재할 때), novelty(경험적 선례가 없고 미숙한 상태의 진기함에서 만들어짐), crisis(위기 때 특이한 요구로부터 발생), attrition(집단적 노력이 약화될 때), competitiveness(협동적 해결방해), conflict(지배력을 강화할 때 활동성이 도전받는 것)로서 문제를 발생시키는 것으로 본래적인 불안정(unstable)이 있는 곳에서 가장 잘 관찰된다.<sup>17)</sup>

이와 같이 볼 때 collective behavior는 특성요인면에서 지속성과 안정성이 있는 group behavior와 다르며 사회개혁이나 운동 그리고 수동적 행동이 주종을 이루는 mass behavior

와 구별된다고 볼 수 있다. 그러므로 collective behavior는 그 하위행태가 상호작용관계 중에서도 폭력적 수단과 결부될 가능성을 가장 크게 가진 행동유형으로 볼 수 있다.

(2) 형성과정과 유형

이상에서 기술된 6가지의 문제상황요소는 각각 새로운 신그룹속성으로 이어지거나 이미 확립된 사회행태에 변화를 일으킬 수 있는데 이는 순간적으로 폭발하거나 사회구조를 영구히 개선하기도 하는데 이를 관찰하기 위하여는 여러 환경 속에서 나타날 수 있는 영향과 변형과정을 보아야 할 것이다. 이 과정의 형태는 다음과 같다. 즉 쉽게 말하면 집단화의

15) 상계서, Vol. 2, pp. 556~557.

16) 상계서, Vol. 2, p. 556.

17) 상계서, p. 557.

과정과 형태를 6가지 변형과정으로 나타낼 수 있다는 것이다.

- ① 그 첫째의 과정은 수렴(convergence)으로서 물리적이거나 행태적으로 핵심있는 반응을 보인다.
- ② 혼란과 타락(demoralization) : 혼란과 타락은 사기 및 규율이 정당한 목표의 집단적 추구인 반면 분자화된 반응으로 나타나며 목표추구의 매력을 잃게 된다.
- ③ 집단방어(collective defence) : 개인 반작용의 자발적 협동을 통하여 혼란에 대처하는 견고한 반응을 보인다.
- ④ 양극화(polarization) : 상대방 행동에 따라 반작용적 반응을 보인다.
- ⑤ 집단전향(mass conversion) : 집단적으로 변질자적 반응을 보인다.
- ⑥ 소외적 일탈결정(crystallization) : 분리적 반응을 보이는 소외적 일탈결정은 불안에 의한 이데올로기적 일탈경향으로 갱, 분파 그리고 분파단체 내에서 일어

나며 이런 그룹은 이들 개인에게 우정과 이해를 제공한다.

다시 말하면 어떤 집단행동은 각자의 태도와 수렴양상으로 나타나는데 물리적 수렴양상은 사건 현장에 모여들거나, 같은 열차에 타기 위해 쇄도하거나, 시장 같은 곳을 동시에 순례하거나, 같은 장소에서 휴가를 취하는 군집(crowds)의 형태를 취하는데 행태적 수렴양상으로는 동일한 목표로 향하는 일치성, 같은 사건의 이해 당사자 등으로 순수한 다수의 개인에 의한 형태적 수렴으로서 군중(crowd)보다는 다중(mass)의 의미를 지니게 된다.

그리고 도덕성이 높으면 문제해결의 협동을 유지할 수 있으나 혼란성은 협동성을 더 유인하지 못하고 반응을 각각 개체화시켜 버린다고 볼 수 있다. 그리고 확고한 반응을 각각 개체화시켜 버린다고 볼 수 있다. 그리고 확고한 반응은 혼란성에 대한 집단방어의 성공적 발전을 의미한다. 대부분의 집단방어는 사회적으로 구조화되어 개선적 방어와 흥분에 대처할

<표 2-7> 집단화과정의 구체적 행태반응

집 단 화 형 태	구 체 적 반 응 형 태
수 렬(convergence)	물리적, 행태적 동일장소와 동일대상에 모임
혼 란(demoralization)	개별화된 반응
집단방어(collective defence)	방어구체적 반응
양극화(polarization)	반작용적 반응
집단전향(mass conversion)	변질자적 반응
소외적 일탈결정(crystalization)	분리 소외적 반응

표준관례를 개발 안정장치를 취하고 있다.

특히 이상의 집단행동을 crowds 의미의 군집행동으로 볼 때 이에 대하여는 르봉(G. Le Bon)의 사회병리적 행태관과 파크(R. E Park)의 결합 있는 사회의 변동을 초래하는 전초적 기능과 갈등해결 과정에서의 집단결속과 이로 인한 사회안정, 그리고 급격한 변동제어와 안전장치로서의 긍정적 기능을 강조하는 견해의 대립이 있으며 이는 다음의 이론의 접근에서도 여러 가지 주장을 살펴볼 수 있다.

(3) 집단행동의 이론들

가. 감염이론(contagion theory)

르봉(Le Bon)은 집단행동을 폭도론으로 전개하여 심리전염을 통한 사고마비의 정신상태이며, 프로이드(Freud)는 개개인의 부모, 그리움의 심리가 소수 지도자에게 주어지고 스스로 지도자가 된 것처럼 착각하여 행동하는 것이라 보고, 부루머(H. Blumer)는 상징적 상호작용이론에 입각하여 군중의 사회심리적 과정을 떼지어 빙빙돌기(milling)→순환반향(echo)→집단적 흥분→사회적 전염으로 설명하고 있다.

나. 수렴이론(conversion theory)

알포트(Alport)는 각 개인은 군집행동에서 평소에 잠재해 있던 생각이 행동으로 나타나는 것이며 개개인이 이성을 완전히 잃지는 않는다고 보았다.

다. 부가가치 접근이론

스멜러(Smelser)는 군집행동이 다음 6가지 요인이 순차적으로 그리고 부가적 누적적으로 충족되어야 일어난다고 보았다.

즉, ① 구조적 조장요인 → ② 구조적 긴장 → ③ 일반화된 신념의 확산 → ④ 조장유인 → ⑤ 행동참여자의 동원 → ⑥ 사회통제장치의 실패요인이다.

4) 군중행태(crowd behavior)

(1) 군중행동의 발생과정

집단행동(collective behavior)의 한 과정으로서의 군중행동은 자연환경 속에서 집단적인 문제해결 활동을 관찰함에 전략적 위치에 있는 연구소재가 되는 행동이다. 어떤 한 장소에 많은 사람이(large) 모인 것이 ‘군집’ 혹은 ‘군중’으로 설명될 수 있는데, 이들의 행동은 주로 참석자들의 상대방 행동이나 태도에 따라 일어나는 반작용으로 자기의 관심을 표출하며, 이런 경우 어떤 사람은 고도의 감정적이고 이상하게 행동하거나 용인 될 수 없는 행위를 보임으로써 이런 행동이 결국은 인명과 재산에 중대한 손상을 주게 된다. 이와 같은 행동에 대해 책임을 논한 가장 잘 알려진 학자로는 르봉(Gustave Le Bon)으로서 이는 집단심리, 즉 군중이론의 원조이다.

그는 정치적 소요, 증가하는 산업체에서의 갈등, 민족적 애국적 열병이 심리적 군중(crowd)과 집단행동의 한 행태인 다중(mass)

을 형성하게 된다고 주장하고 은유적 논리의 외연에 의하면 이 개념들은 거리의 무질서한 폭도(mob)의 행동뿐 아니라 의회, 언론, 금융시장과 같은 부르조아 사회의 가장 중심이 되는 기관의 불합리한 일들에까지 적용되고 군중의 병리적 전염이론(contagion theory)이 알려진 뒤로는 사회·문화로부터 제거될 수 있는 것으로 생각되었다.

오늘날 군중이론은 신비감으로부터 벗어났는데 그런 일이 있기 전에는 폭동(riots), 혁명적 군중(revolutionary crowds), 린치단(lynch mobs) 약탈자(marauding mobs), 집단적 환락(revelry), 흥분된 청중, 소란한 시위, 신경질적 분노, 패싸움, 경쟁적 패주 등의 다양한 현상이 다중의 특수심리적 힘에 기인된다고 보는 대신에 그들의 문화, 사회, 역사적 환경에서 관찰하지 않으면 안 되었다.

비록 참가자들의 감정이나 사상을 지배하는 이미지나 집단개념이 군집상황 속에서 바뀔 수 있고 정교해지고 더욱 강화될 수도 있지만 이런 개념들이 이런 상호작용 속에서 전적으로 생겨나는 것은 아니다.

이 문제가 바로 사람을 그 환경이나 장소에까지 오게 하는 아이디어와 이미지를 포함한 군중행동(crowd)의 생태적 토대(ecological basis)와 행동의 동태성으로 설명되는 집단과정(collective process)과 구분되는 점이다. 그러므로 대부분의 군집은 조직사회의 단순한 대구가 아니라 실제로 기존 그룹이나 사

회내의 분리와 분열에서 발생된다.

## (2) 군중으로서의 집단화 과정

많은 사람들이 건너가는 공공장소에서 일어나는 특별한 사건이나 보이는 장소에서는 대체로 빨리 많은 구경꾼을 모우게 된다. 이들의 모임은 집단적으로 군중(crowd)을 형성하게 된다.

보통 이들의 상호작용은 무슨 일이 일어나고 있는가를 알고 만족하기 위한 순간적 호기심 외는 별 의미가 없다. 그러나 희소하고 높이 평가할만한 목적을 가진 다중의 모임이라고 생각될 때는 그때 그 참가나 모임은 단순한 반응 이상의 뜻을 갖게 된다. 예컨대 약장수가 약을 선전할 때는 단순한 호기심으로 구경하다 지나갈 수 있지만 특별한 의도가 있고 자기 판단에 이유 있는 것이라고 생각되는 집회일 때는 그렇지 않고 중요한 생각을 갖게 된다는 것이다. 그리고 도망치는 폭도들 속에서도 개인적 목적을 가진 자는 사회통제 기능이 붕괴되는 줄만 알면 더욱 이들의 목적달성을 피하게 되는 현상도 볼 수 있는 것이다.

이들이 안전한 곳을 찾아 좁은 문을 향하는 우연적 이동이나 경쟁적 이익추구를 할 때는 같은 목적을 지닌 다른 사람의 이동에 방해를 주는 군집을 유발하게 되는데 이때 독자적인 행동은 목표지향적인 것으로 계속될 수 있으나 이들의 상호작용이 함께 일어날 때 혼란(chaos)과 무질서(disorder)의 결과를 초래

하게 된다.

이것이 바로 혼란(demoralization)의 형태이며 개인의 반응들이 분자화한 채로 남는 이유이다. 집단적으로 이런 반응들은 협동적 행동을 방해한다.

이와 같은 맥락에서 볼 때 crowd는 4가지의 형태로 나누어 볼 수 있다.

#### 가. 개인주의자적 군중(individualistic crowd)

이 모델은 군중행동 연구에 적절치 못하다. 첫째, 구경꾼 같은 군집은 그 행동의 발단이 아주 우연적이며 특별한 환경요인에 달려 있으며 둘째, 다른 군집행동에 폭도, 린치, 약탈자로서 참가한 사람들이 보통 공동 목적의식을 고백함으로써 아무리 군중형성 초기일지라도 군중의 심리적 통일은 그것이 재구성되고 개인주의적이라는 것이 없어지지 않는 한 발전될 수 없다는 구성상의 의미를 지니고 있다.

셋째, 많은 경우 무질서는 물리적 수렴보다는 행태적 수렴의 의미를 가지는 crowd로 간주된다. 집단적 행위양상은 한 지역에서의 그룹의 행태가 다른 지역에서 반복됨으로써 생기기 때문이다.

#### 나. 방종적 군중(licentious crowd)

집단적 방종은 효과적인 자기통제력이 부족한 사람들의 충동에 의해서 유발되는데 이들은 자기탐닉의 기회를 찾고 처벌의 위험을 최소화하면서 규범위반을 용인받을 수 있는 상황을 포착함에 지나치게 노련한 개성을 지

닌 자들이다. 그리고 많은 모임이 심리적 성향이 일치하는(형무소 내의 동료) 사람을 유인하여 자주 주요 소요를 야기시킨다.

개성이 행위의 원인이 되는 유일한 조건임을 보이고 있으므로 유죄의 효과적인 중립성 유지는 마찬가지로 중요한 조건이 된다. 즉 적어도 일시적으로라도 규범적 억제가 실제 목표를 달성할 수 없는 것으로 인식되어야 한다는 것이다. 그러므로 저지 및 억제력의 실추는 결정적으로 군집행동이 묵시적으로 용서될 수 있는 행위라는 인상을 받게 되고 범집행력의 약화를 행동자가 인식할 경우 군집행동을 자행할 가능성은 더욱 커진다는 것이다.

#### 다. 광란적 군중(hysterical crowd)

광란적 요소가 폭발을 일으키는 핵심은 흥분을 일으키는 문제의 성격이 참가자들에게 분명하다는 것이다. 그들이 자신의 행동을 수용할 수 없고 그들이 느끼는 것이 그룹 내의 다른 동료에 의해 동일하게 수용될 수 없다는 점에서 압도당하는 위험을 느낄 때 일어날 수 있다. 광란적 전염병의 전통적형태에 있어서는 사람의 흥분이 내부 갈등을 경험함으로써 육체적 소요로 진행되는데 때로는 스테레오타입적인 특성을 만들기도 한다고 보았다(panicky crowds).

개성을 발휘할 기회를 주지 않는 고도의 억압된 분위기 예컨대 엄격한 감독하의 기숙사, 갱생원 등은 전염병적 광란의 폭발이 용이한 곳이다.

많은 주요 사회 전지현상은 심리병리학적인 징후를 대량으로 수반하고 있으며, 경련·발작·기타 광란증세는 집단반응을 억압할 때 유발된다.

라. 활동적 군중(acting crowd)

집단방어로서의 군중행태의 특성은 억압받는 국민들이 직접 행동하고 기존 권위체제에 대항하는 그들 자신의 규범을 위압적으로 주장하도록 할때 가장 확실한 것이다.

이런 행동이 때때로 권위체제의 도전, 법의 고의적 위반, 위협, 폭력, 파괴와 연관될 때도 있지만 그것이 사회통제의 방법으로 제시될 수는 없는 것이다. 이런 활동적 군중의 행태는 불평의 제도적 표현 통로가 비효율적이거나 전적으로 결여되었을 때 형성된다.

린치폭도들은 흔히 “정의를 이루어졌다”고 안다. 즉 demo로 그들의 주장인정을 강제하고 파괴행동이 사회불평의 관심유발에 성공했다고 알고 있지만 1964년 Rude가 지적한 바에 의하면 대부분의 군집은 양값음을 축적해온 대상선정에 무차별적인 것은 아니고 그들의 위협과 파괴성은 위협성을 내포한 사람에게 한정된다고 보았다.

결국 군중에 의한 직접행동이 그룹행위로 부터 일어난다는 사실은 어떤 회의집단의 불평과 흥분을 이용하려는 선동가들(agitator)에 의해 유혹으로 연결된다. 즉 거리의 싸움은 과대망상지도자에 의해 그룹 간의 충돌로 또는 정치 회의 전문 분열선동가의 산물로서

비난되는데, 이런 설명은 단순한 군집내용이 여러 전환을 거쳐 지나갈 수 있는 내부 동태 과정을 간과해 버리는 경향이 있다. 이런 변화는 이상한 심리적 힘에 의존하지 않고 설명될 수 있으며 구체적인 군집의 구성은 문제해결의 단서를 제공하게 된다. 따라서 혼란과 무질서는 몇몇 사람들이 타인에게 불안과 공포를 제공하는 기회로 이용한다.

이상과 같이 군중행동을 관찰함으로써 collective behavior 중 그 일부 행동은 crowd 행동으로서 광란적이고 무질서한 행동을 나타낼 수 있음을 볼 수 있었고 학생행동의 일부도 crowd의 한 단면에서 고찰할 수 있다는 점을 알 수 있는 것이다. 그러므로 이 crowd는 집단행동의 특수한 형태와 과정으로 이해해야 할 것이다. 80년 이후의 학생집단 행동은 그룹 형태(group behavior)와 개체이 익집단이 중심이 되어 있지만 여기에 일반, 학생, 근로자, 일반시민이 군집(crowds)으로 합세하여 집단행동(collective behavior)을 이루게 된 것이라 볼 수 있는데, 이때 군집의 모임 성격이 주로 방종적, 광란적, 활동적으로 작용하게 될 경우 상황을 과격하게 만들 수 있다.

이런 점에서 군중(crowd)은 개인들 사이에 최소한의 친화관계가 나타나고 동일한 대상에 주의가 이끌려 공동의 태도가 생긴 집합이고, 다중(mass)은 넓은 지역에 흩어진 개인들이 mass-com 등에 의해 유사한 심리적 영향을

가지고 수동적인 동조반응을 보이는 경우의 집합을 말하며, 공중(public)은 어떤 사회문제에 대해 공통의 관심을 가지고 간접적인 매체를 통해서 의견을 상호교환하면서 토론하는 집합체로 볼 수 있으므로 이를 집단행태(collective behavior)에 포함시키기도 한다.

이렇게 볼 때 crowd는 관객·청중의 행동과 폭도(mob)의 행동으로 나눌 수 있으며 mob는 다시 aggressive mob, cscape mob, acquisitive mob으로 나눌 수 있고, mass는 fads, fashion, crazes, mass hysteria 등의 형태를 취하며, public에는 propaganda, rumor 등이 있을 수 있다.

따라서 이런 행태유행에서 보면 이 행태들은 그룹행태(group behavior)와는 다음과 같은 차이가 있다.

즉 collective behavior는 우연적으로 발생하여 비구조적이며 일시적 현상으로 각 개인 개성을 망각하고 익명성에 의존해서 극단의 행동을 하기 쉬우며, 암시성에 대해 민감하여 풍문에 잘 휩쓸리며 사회적 전염도가 높은 사회적 행위로 볼 수 있다. 이런 점에서 오늘날 학생들의 집단행동을 범주화(categorize)할 때 collective behavior와 이 속의 crowd, 그리고 mass behavior와는 구분하여 관찰하고 그 성격을 규정할 필요가 있는 것이다.

이와 같은 군중으로서의 집단에 대한 문제는, 때로는 집단 속에 있는 것은 사람들로 하여금 혼자 있을 때에는 하지 않았을 행동을

하게 만든다는 데 있다. 그러한 행동에는 미국 남부에서의 린치나 도시의 폭도들과 같은 비도덕적이거나 폭력적 행위가 포함될 수 있으나, 말을 실수한 연사에 대한 야유나 축구 경기 후에 골대를 부수어 버리는 것과 같은 좀더 온건한 행위도 포함될 수 있다. 그러나 더 흥미 있는 일은 집단 속에 있는 사람들은 스스로 원하지는 않더라도 같은 방식으로 행동할 것이라는 것이다. 1895년에 Le Bon은 폭도 속에 있는 사람들은 한 사람의 정서가 집단으로 퍼지기 때문에 동일한 양식으로 느끼고 행동하는 경향이 있다고 시사하였다. 한 사람이 어떤 것을 하면, 통상적으로는 그것이 대부분의 집단멤버들에게 용인되지 못할지라도, 모든 사람이 또한 그것을 하는 경향이 있다. 그는 이것을 전염(contagion)이라고 하였는데, 폭동의 행동을 병에 비유한다면, 감기가 학급멤버들에게 번지는 것과 같다고 하였다. Le Bon과 Freud(1983)는 전염을 각 사람이 내면화시킨 정상적 통제의 붕괴로 설명하였다. 우리의 행위는 대개 우리가 학습하여 온 우리의 도덕심, 가치체제 및 사회적 가치에 의해서 통제된다. 집단 속에 있으며, 우리는 때때로 자기 자신의 행위에 대한 책임감을 잃는다. 우리는 그 집단과 오로지 그 집단에게만 책임이 있다고 생각한다. 따라서 우리 자신의 통제체제는 약해지고 완전히 붕괴된다. 더우기 일단 개인의 통제가 약해지게 되면, 그의 원초적이고, 공격적이고, 성적인 충

을 가지고 강력한 결속이 성원간에 주어지며 조직적, 지속적, 장기적 행동을 취한다는 점에서 시초적 의미의 군집행동과 구분되나, 군집행동의 지속형태로 볼 수 있다.

6) 시위운동행태(demonstration behavior)

이는 정치적 적대자에게 심리적 압력을 가하고 자신의 이익을 관철하기 위하여 힘이 있다는 것, 준비가 되어 있다는 것, 지지협력이 있다는 것 등을 집단적으로 표시하는 행동을 말한다.

특히 정부, 경영자 등에 대해 요구사항을 내세운 협동자, 학생 등의 시위 중 특히 가두 행진을 데모라고 말하는 경우가 있다. 원래 시위는 요구를 실현하기 위하여 집단적으로 행하여지는 심리적 위협·협력이며 때로는 격앙·혼란하여 상대방간에 난투를 일으킬 가능성이 있으나 일반적으로 외국의 경우 시위는 대상의 의사표시의 주요 수단이 되고 있다.<sup>20)</sup>

Webster의 사전에서는 동정적, 적대적, 인 하적 group feeling에 의한 공중의 전시라고 행동을 설명하고 있다.<sup>21)</sup>

이는 다음과 같이 체계화 할 수 있으며 이들의 상호관계와 차이를 비교함으로써 집단행동의 조작적 개념을 구성할 수 있다(그림 2-2).

이상의 개념체계 분류와 행태별 특성에 의하면 group behavior와 mass behavior는 집단을 형성하는 방법은 달라도 집단의 행동결속 요인은 trust(신뢰)에 있음으로써 집단행동의 가장 중요한 변수가 동질적인 데 반해 collective behavior는 집단을 형성하는 방법이 집합적(aggregate)이라는 공통성을 가졌으므로 mass behavior와 유사한 점도 있으나 그 행동결속요인이 각자의 개별 interest(이익)에 있음으로써 구분되는 행동이며 이외 다음과 같이 여러 측면에서 차이가 있다(표 2-8).

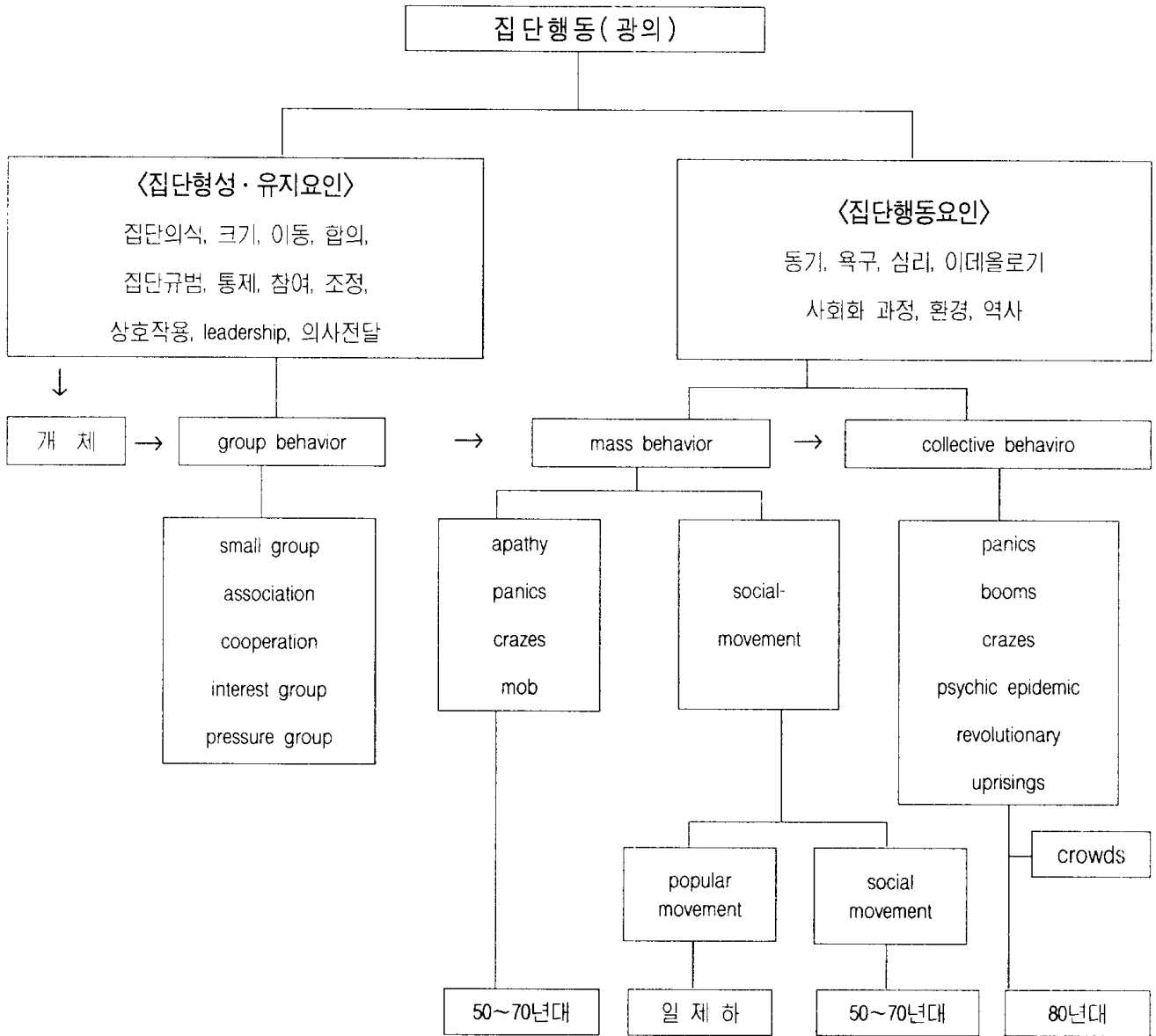
그러나 행태의 양상에 따라서는 이와 같이 행태의 카테고리가 확정되어 단일기준으로 설명이 가능한 경우도 있으나 상당한 경우 이들이 복합되어 일어나거나 여타행태로 발전되어감으로써 혼합되어 일어나는 경우가 있을 수 있다. 즉, 과정과 도식에서 보면 다음과 같다.

3. 집단행동유형의 분류체계와 세력화과정

이상과 같이 집단행동의 행태유형을 볼 때

20) 정치학사전, 박영사, 1980, p. 918

21) Webster's New international Dictionary, 3ed. Vol. 1. Encyclopedia Britanica Inc.

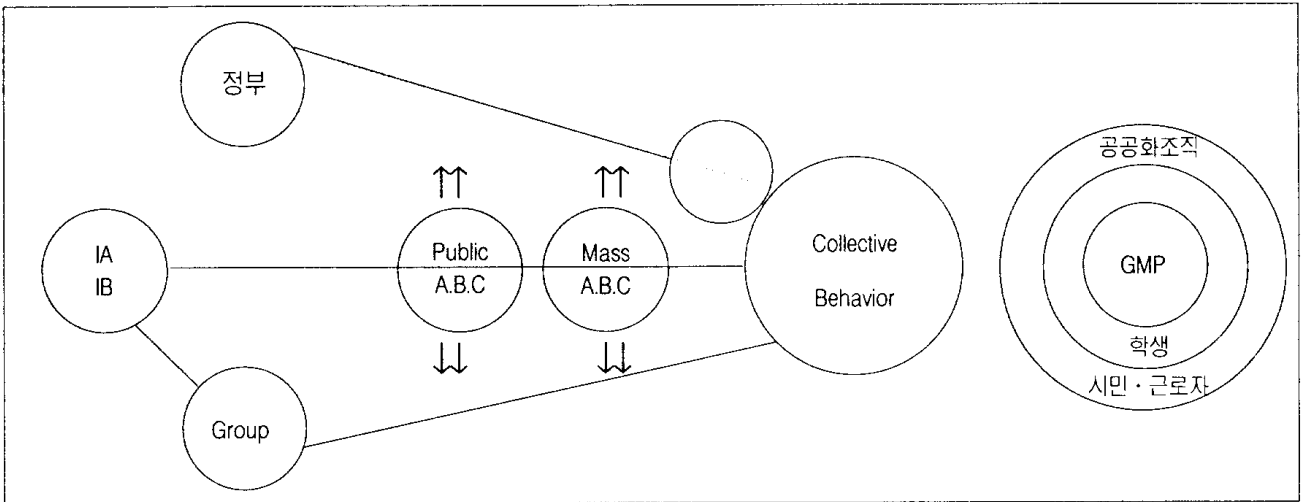


<그림 2-2> 집단행동의 분류

<표 2-8>

	속 성	결속요인	응집성	이익형태	행동작용	한계행동
group behavior	공유성	trust	고(H)	그룹이익	압 력	정치적 협상
mass behavior	동시성	trust	중(M)	불특정이익	시 위	시위의과격화
collective behavior	협력성	interest	저(L)	개별이익	분 쟁	혁명적 봉기

grouping-group-associate-interest group  
 individual aggregate-mass-social movement-demonstration  
 aggregate-collectivity-collective action-revolution



<그림 2-3> 소그룹의 집단화·세력화과정

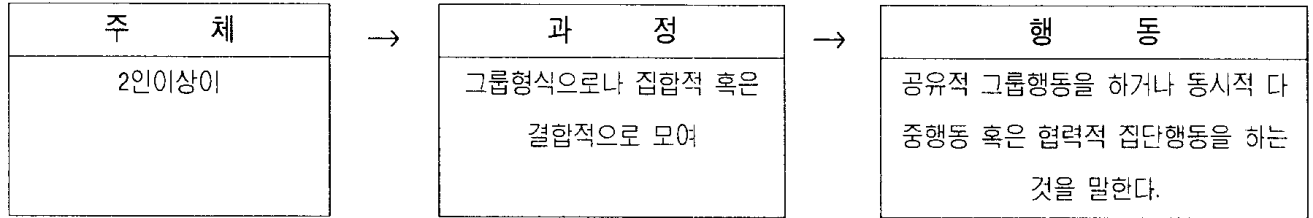
상기 (그림2-3)에서와 같이 소그룹이 대규모 집단화·세력화되는 과정은 우선 개인(IA)과 개인(IB)이 모여 그룹화(group A) 되면서 이 그룹이 소기의 이익쟁취나 목표달성을 위해 정부에 특정한 요구를 행하게 된다. 이 요구가 수용되지 않을 경우 정부와 나란히 병행 내지 대치 상태에 놓이게 되면서 대립양상을 띠게 되고 끝내는 저항관계를 형성한다. 이 저항과정에서 힘의 우위를 유지하고 투쟁력을 높이기 위해 일반국민인 mass와 공중조

직(재야·정당·민간단체등)인 public을 흡수하는 노력을 하게 된다. 이때 정부 또한 같은 노력을 통해 mass와 public을 설득하게 된다.

결국 집단의 세력흡수가 강할 경우 그 집단은 집단행동(collective)을 통해 정부를 전복시키거나 권리·이익투쟁에 성공하게 된다.

결국 이렇게 볼 때 광의의 집단행동이란,

22) popular movement(민중운동)와 social(mass) movement(대중운동)는 민중과 대중개념을 구분하는 데에서 비롯된 것이다. 일반적으로 민중은 우리 사회의 의식적이고 주체적 의미의 긍정적 symbol로서 적극적 행동의미가 강한 반면, 대중은 무지, 무원리, 무조직한 수동적 군중 의미의 부정적 symbol로 사용하는 경향이 크다. 그러나 이 개념은 보편적 개념의 규정보다는 시대와 사회적 맥락에서 보아야 정확한 뜻을 이해할 수 있다고 본다.



반면에 이 3가지 유형의 행태 중 하나 혹은 2이상의 요인이 결합되어 나타나는 행태를 협의적 의미의 집단행동이라 할 수 있다.

### Ⅲ. 집단화의 과정요인과 상황요인

#### 1. 우리나라 학생운동과 한총련의 집단행동적 특성

##### 1) 학생운동의 개념

학생운동은 사회운동(social movement)

의 한 유형이다.<sup>23)</sup> 이는 학생이라는 동류집단이 주체가 되어 사회개혁 및 사회발전을 목적으로, 한편으로는 대중(mass)을 그리고 다른 한편으로는 공중(public)의 참여를 유도하여<sup>24)</sup> 연계적으로 행하는 집합행동(collective behavior)<sup>25)</sup>으로 이루어진다.

이때 학생집단은 사회운동의 핵(core)으로 대중과 공중을 여러가지 동기요인으로 집단화하려는 시도를 하게 된다. 한편 정부도 이들 대중과 공중에대한 설득·요인을 통하여, 정부에 대한 지득을 획득하려고 노력하게되어 양집단은 경우에 따라 경쟁자의 관계에 놓이게 됨으로서 이들은 정부의 의도대로 제도화

23) 사회운동은 역사적 맥락에서 새로운 질서창조와 사회제도의 변화를 목적으로 한 집단적 기업(collective attempt) 또는 집합적 의지의 표현(expression of the collective will)으로서 이는 제도(institution), 권력(power), 조직(organization)과 구별된다. 다시 말하면 이는 행동주체가 역사에 대한 사회통제에 대항하는 집합적으로 조직화된 행동(collective organized action)을 의미한다. Alain Touraine, *The Voice and the Eye: An Analysis of Social Movement*(Cambridge University Press, 1981). p.31.

24) 일반적으로 공중(public 혹은 popular)은 우리사회의 의식적이고 주체적 의미의 긍정적 행동자의 의미가 강한 반면 대중(mass)은 무지, 무원인, 무조직의 수동적군중이라는 부정적 상징으로 사용하는 경향이 있다. 즉 공중은 하나의 문제(issue)에 직면해 있고 그러한 문제에 어떻게 대처나갈 것인가에 대한 생각을 토대로 토론에 참여하고 있는 사람들의 집단을 의미한다(특수문제(issues), 토론(discussion), 집합적 의견(collective opinion)이 존재한다). 따라서 공중은 어떤 계획의 결과로 존재하는 것이 아니며 특정의 상황에 대한 자발적 반응으로서 문제의 존재, 상황의 발생을 중심으로 한 자발적 집단이다. 반면 대중은 어떤 국가적인 사건에 흥분하거나 관심을 표명하는 대중행동(mass behavior)에 참여하는 사람을 뜻하는데 이들의 참여는 직업, 생활수준에 관계없이 이루어지며 익명으로 이루어질뿐 아니라 이들간에는 상호작용이 존재하지 않는다. 따라서 대중의 집합은 매우 느슨하게 조직되어(loosely coupled)

되기도 하고 비제도화의 집단행동을 통하여 학생집단의 확장영역에 놓이게 되기도 한다.

이와같은 논리는 학생들간의 사회관계속에서도 그대로 발견할 수 있는데 이것이 학생운동인 집단행동에 적극적으로 참여하는 적극참가집단이 상대적으로 대중(mass) 또는 공중(public) 영역에 있는 일반학생 내지 여타 씨클 및 학생회단체들에 참여를 확장하는 논리이다.

이상의 행동주체(actors)와 집합체 형성과정을 보면 학생운동은 핵심주체로서의 집단(group)이 있게 되며 이 집단이 중심체가 되어 대중(mass) 또는 공중(public)영역에 있는 일반학생 내지 여타 씨클 및 학생회단체들에 참여를 확장하는 논리이다.<sup>25)</sup>

이상의 행동주체(actors)와 집합체 형성과정을 보면 학생운동은 핵심주체로서의 집단(group)이 있게 되며 이 집단이 중심체가 되어 대중(mass) 및 공중(public)을 집합체(collective)로 결합하여 사회운동을 행하게 된다. 이때 학생운동에 동조하는 자들은 집단 또는 집합체 성원이 되며 따라서 학생운동은 집단행동(group behavior)이 핵이 되는 집합행동(collective behavior)의 특성을 지닌 행동이 된다.<sup>27)</sup>

## 2) 기본적 시각들

학생운동을 보는 시각은 크게 사회체제간

합의적 행동이 어렵고 통일체를 형성하지도 않는다. 그런데 이 대중행동이 조직화되어 운동(movement)으로 될 때 그 성격은 사회적(Societal)인 것이 되며 문화·전통·규율·우리의식을 갖게 될때 변화한다. 김영타, 집합행동과 사회운동(서울:현암사, 1988), p. 50.;Lipset은 민주주의라는 정치체도가 경제발전과 어떤 관련이 있는가의 규명에서 대중이 빈곤하면 그들의 현명한 정치참여를 기대할 수 없으며 무책임한 선동가에 현혹되어 비민주적 노선에 끌려들어갈 가능성이 크다는 가설을 제시한 바 있다. Seymour M. Lipset, "Some Social Requisites of Democracy:Economic Development and Political Legitimacy," American Political Science Review(March 1959), pp. 69~75.

25) International Encyclopedia of the Social Science, Vol. 14(The Macmillan Company & The Free Press, 1980), p. 438.;A. Touraine, opcit., p. 31.

26) Touraine는 사회운동(Social movement)이 정체성원리(principle of identity), 반대성원리(principle of opposition) 그리고 전체성원리(Principle of totality)의 결합에 의하여 설명된다고 보고 사회운동을 역사성수준의 적극적 투쟁, 기관성수준의 적극적 투쟁, 조직성수준의 적극적 투쟁으로 3분하여 상기의 3차원을 더욱 밀접하게 종합하였다. A. Touraine, op cit., pp. 875~87

27) mass behavior와 collective behavior는 유사하게 자주 사용되는 개념으로 동일한 행동범위를 나타낼 때에는 mass phenomena의 의미를 지니며 mass behavior의 하위개념으로는 apathy, panic, mob, craze, social movement가 있다. international encyclopedia of Social Science, Vol. 10(The Macmillan & The Free Press, 1960), p. 54. ; 한편 이의 하위유형인 Social movement는 다시 새로운 질서를 창조하거나 특정사회제도를 변화시킬 목적으로 시도되는 집합적 기도(Collective attempts)의 광의적 개념으로 봄으로서 결국 Social movement는 collective behavior 형태를 띤 mass behavior의 하위유형중의 하나라고 볼 수 있다. international encyclopedia of Social Science, Vol. 14(The Macmillan & The Free Press, 1980), p. 438.

의 관계로 보는 사회학적 관점과 대학조직내의 관계로 보는 정치·행정적 관점으로 나누어 볼 수 있다.

사회학 윤리의 기본적 시각은 기능주의와 갈등주의로 크게 이분되지만<sup>28)</sup> 이외에도 청년행동을 설명하기 위한 Mannheim의 세대단위론과 균중을 설명하기 위한 Smelser의 부가가치모형(Value Added Model) 그리고 Kornhauser의 대중사회에 있어서의 극단적 사회운동 발생이유에 대한 이론등이 있다.<sup>29)</sup>

그리고 정치·행정적 이론은 대학을 다양한 이해집단의 구성체로 보고 학생, 교수, 행정직간의 갈등을 전제한 정치모형과 대학을 관료제의 능률적 조직으로 보는 관료모형이 있다.<sup>30)</sup>

따라서 여기에서는 이처럼 다양한 이론들을 간단하게 고찰하여 이러한 이론들을 우리나라 학생운동현장을 설명하고 이해하는데 활용하고자 한다.

사회학적 입장에서 학생운동을 설명하는 이대주류는 기능론과 갈등론이다.

기능론은 개인과 사회적 현실의 성격에 관한 기본가정에서 개인보다 사회를 우선시하여 개인의 사적인 이해관계조차도 집합적 양심

(collective conscience) 또는 사회의 전반적인 가치체계를 반영한다고 보고 모든 사회는 구성원간의 합의에 토대를 둔 비교적 지속적이고 안정된 요소들의 구조라고 간주한다.<sup>31)</sup> 이와같은 입장에서 청년기의 갈등을 청년에 대한 사회의 불완전한 통합에 있다고 보고<sup>32)</sup> 젊은 학생들의 갈등은 사회화과정을 통해 통제할 수 있는 것으로 가정한다. 그래서 대학이 전체사회의 하위체제로서 상호작용관계를 균형적으로 유지하지 못할때 학생운동은 발생한다는 것이다. 우리나라의 학생운동에 대해서 대학에 대한 관료적 통제와 이로인한 대학과 정부간의 갈등에서 그 원인을 찾는 견해가 이러한 부류에 속한다.<sup>33)</sup>

반면 갈등이론은 갈등의 사회구조적 원천을 강조한다. 사회의 제가치가 불균등하게 배분되어 있고 이들 가치나 규범은 지배집단의 계속적 지배를 정당화하기 위한 이데올로기로서 작용하며 기존집단이 이를 옹호하려는 목적으로 통제가 이루어진다고 본다.

이들 갈등론자중에서도 Dahrendorf는 권위기관에 의한 명령적 조정이 모든 사회조직의 기본적 특징이라고 가정한다. 권위행사자와 복종자의 이분현상은 어느 조직에서나 있게

28) 이효선, 한국사회와 학원갈등 : 한국사회와 갈등의 연구(서울 : 현대사회 연구소, 1985), pp.280~287.

29) 상계서, . 287

30) 구광모, "학생시위와 대학의 대응방향 : 정치, 행정적 시각," 한국행정학보, 제20권 1호, 1989. 6. . 262.

31) 강신택, 정홍익, 사회이론(서울: 한국방송통신대학출판부, 1982), p.174. . 223

32) 이효선, 전계서, p.281.

33) 상계서, p.281.

되는데 이는 명령적으로 조정되는 결사에 있어서 제도화된 지위중 어느 것을 차지하느냐에 의존하는데 Dahrendorf는 이들간의 갈등을 강도와 과격성의 양국면에서 설명하려고 하였다.<sup>34)</sup>

이와같은 갈등론에서는 학생운동을 국민의 권익을 실현할 수 없는 기존제도나 법규 그리고 정부의 권위에 대한 도전이라고 본다.

이들 양이론중 전자의 기능론적 시각은 갈등을 통제하는 과정에 더욱 집착함으로써 학생운동의 원인을 설명하는데 한계가 있고, 후자의 갈등론적 시각은 1960년대 이후 지속되어온 학생운동의 맥락을 설명하는데 한계가 있다. 사회체제 전체가 아니라 사회체제의 하위체제인 정치체제의 담당자의 정통성(정권의 정통성)이 학생운동의 주된 이슈가 되어왔기 때문이다. 그러나 양이론은 분석수준을 사회구조에 두고 있으므로 우리나라 사회구조의 통합과정, 계층구조와 관련한 문제는 기능론적 시각에서, 그리고 사회가치의 불균등배분에 대한 사회인식 제고문제와의 관련에서는 갈등론적 시각에서 상황 및 시대별로 적절히

사용할 수 있으며, 이를 통해서 우리나라 학생운동의 성격을 보다 정확하게 이해할 수 있다.

한편 정치·행정적 시각에서 학생운동을 분석하는 입장은 대학내의 문제를 둘러싼 학교관리계층, 교수, 교직원 및 학생들간의 관계에 의하여 발생하는 학생운동을 설명하는데 목적을 둔 입장을 의미한다.

즉 이 입장은 대학을 다양한 문화와 이로 인한 이익집단의 구성체로 보고 이들 구성원간의 갈등을 정치모형과 관료모형으로서 설명한다.<sup>35)</sup> 그래서 지금까지의 상황에서 보면 정부는 관료적 접근모형에 의해 대학내외의 갈등을 심화시켜 왔기 때문에<sup>36)</sup> 이 양극의 복합적인 갈등이 학생운동을 폭력행동으로 변질시킨 원인이 되었다고 본다.

이 부분은 다음 제4장의 분석에서는 제외한다. 우리가 치중하는 이슈의 초점이 대학의 대내적문제가 아니기 때문이다.

### 3) 학생운동의 집단행동적 특성

여기에서는 우리나라의 과거 학생운동을

34) 강신택, 정홍익, 전계서, p. 221에서 재인용.

35) Baldrige는 정치적 시각으로 대학을 설명하고 Waden은 대학성격의 복잡성을 인정, 종합적 시각에서 분석하고 있다. J.V. Baldrige, Power and Conflict in the University(N.Y. : John, Wiley, 1971), pp. 9~26.; S.A. Waden, "Socio-Political Issues of Faculty Activity Data, "Journal of higher Education(June 1974), p. 461

36) 대학을 관료모형으로 보고 규제위주로 통제해온 것으로 본 것은 감독관청인 문교부, 대학관리자, 형사사법기관등이 관료모형으로서의 대학을 강조하여 관료적 감독과 통제를 강화하고자 하는 성향에서 본 것이며, 정치모형으로서 대학을 보는 입장은 대학의 의사결정과정을 정치적 협상·조정과정으로 보고 이들 각각의 이해집단간의 대립이 대학내 문제의 갈등요인이 된다고 본 것이다.

개관하여 파악한 학생운동의 특질을 간략히 정리하여 학생운동의 본질을 이해하는데 도움을 얻어 4장의 분석에 활용하고자 한다.

(1) 본질적 특성 : 사회운동(social movement)

우리나라의 학생운동을 역사적 접근에서 볼 때 학생운동은 주체인 특정집단이 있었고 이 집단이 중심이 되어 새로운 질서창조, 체제 및 제도변화를 목적으로 대중과 공중을 참여토록 한 집단적 의지의 표현임을 알 수 있다. 역사적 의식이 토대가 된 민족운동과 사회적 의식이 토대가 된 민주화운동이 주종을 이룬다.

그런데 이 집단 및 집합행동은 사회를 하나의 계층화된 행동체계 즉, 같은 분야에 속해 있으면서도 이익갈등을 가질 수 있고 또 그 때문에 특정 문화지향을 공유하게 되는 행동자(actors)간의 사회관계라 볼 수 있다. 최소한 5공화국까지의 학생운동의 주류를 그 성격면에서 보면, 한국사회의 계급관계에 지배되지 않고 전체 구성원의 공동적 이익에 기초를 둔 사회제도에 변화를 가져올 것을 목적으로 한 집단적 기도인 이들 학생의 사회운동은 종교·여성·청소년운동과 구별되어 쓰여지며 이 운동의 주체인 학생집단은 대중(Masses), 군중(crowds)보다는 잘 통합되어 있고 정치클럽이나 기타 결사단체

(association)보다는 덜 조직화 된 것을 의미한다. 요컨대 학생운동은 공식조직은 가지지 않았지만 조직화된 그룹으로 형성되어 있는 것이 특징이다.

이와같은 사회운동은 비교적 뚜렷한 목적을 가지고 구성원간에 강력한 결속이 주어져서 조직적·특속적·장기적 행동을 취한다는 점에서 시초적 의미의 군중행동과 구분된다.

일제하의 식민통치에 대한 저항이라 우리나라 학생운동의 주요쟁점은 체제 및 정책기관(결정 및 집행기관), 그리고 정책일반에 대한 불신을 개혁하려는 것이 목적이었다. 따라서 일제식민체제, 유신체제, 권위주의체제등의 붕괴와 정권담당자의 교체, 정책일반에 대한 혁신을 가져옴으로서 민주화의 토대를 마련한 사회운동이었다고 볼 수 있다.

(2) 집단행동적 특성 : 집합적 집단행동(collective behavior)

집합적 행태는 다수의 공동화, 협동화, 협력화의 뜻이 강한 유형으로 문제상황에 나타난 상호작용의 패턴과 발생순서 및 계단(sequence)에 핵심이 있는 개념이다.

그러므로 이 현상은 개체와 집단이 여러가지 조합으로 결합할 수 있으며 단순한 반응에서 무질서한 거리의 폭도와 급진적 사회봉기의 탈선형태로 발전되면서 여론이나 유행 및 취향등을 바꾸는 결과를 가져올 때도 있다.<sup>37)</sup>

37) international Encyclopedia of Social Science, Vol 2.(The Macmillan & The Free Press, 1980), pp. 556~557.

그런데 우리나라 학생운동의 역사적 전개 과정에서 발견할 수 있는 집합적 행동의 특징은 1970년대 들어 심각한 이념변화를 가져 온 점이다. 이전까지의 학생운동이 4.19의거에서 발견된 자유민주주의와 4.19이후 학생들의 통일운동에서 나타난 평화통일론, 그리고 6.3사태에서 표출된 반제국주의적 맥락에서 민족주의를 주된 이념으로 하였다고 본다면, 삼선개헌 반대투쟁이후 반독재투쟁과정에서 민주주의 실천적 주체로서 민중을 새로운 역사의 주체로 등장시켜 여기에 맑시즘, 종속이론, 해방신학 등을 수용·통합함으로써 한국의 현실에 부합되는 운동론을 이론화하였다. 1984년 이후 이 운동에는 대중성 회복이 중요하다는 인식아래 대중 또는 공중을 유인, 설득하는 전략을 취하게 되며 노동자·농민·문화단체, 정당 기타 민주화세력과의 연대행동에 있어서 적극적인 자세를 보여 주었다는 점등이 학생집단이 대중과 공중을 한국의 사회운동에 참여시키는 과정상의 특징이라고 할 수 있다.

(3) 정책대상집단적 특성 : 학생집단  
(Student Group)

학생들이 연구생활의 범위를 벗어나 정치·경제·사회·문화 등 각 방면에 현실적으로 적극 참여하기 위하여 학업(수업 및 연구) 이외의 집단행동을 하는 모든 학생활동의 총칭이 학생운동이라고 볼 수 있다. 이는 학교 내의 교육적·학문적 활동을 제외한 사회적

운동을 의미하는 것으로 일반 청년운동과 구분된다. 일반적으로 학생들은 항상 이상세계를 지향하려는 의욕과 투지가 강하므로 현실에 대한 존중이나 타협보다는 그것을 개혁하려 하며 젊은이로서의 정의감은 도피를 위한 구실을 찾는 것보다는 계기만 주어지면 행동화 하는데 그 특질이 있다. 이를 좀 더 구체적으로 보면,

첫째, 학생운동은 비이기적인 점때문에 일반 청년운동과는 달리 현실적인 이해관계를 초월하여 오히려 이를 극복함으로써 새로운 이상에 접근하려고 한다는 것이다.

둘째, 이 운동의 이상주의 표방 정신에 있다. 이상주의적 정신의 표방은 현실을 인내케 하고 행동을 자발적이고 능동적이 되도록 함으로서 집단의 결집력, 즉 응집력을 크게 하는 힘이 있기 때문이다.

끝으로, 학생운동은 그 시대적 상황에 부합되는 여론(public opinion)을 촉발하는 힘을 지니고 있다는 점이다. 국가나 사회의 발전 정도가 낮을 때는 여론을 유도할 수 있는 매스컴들이 있다 하더라도 낮은 국민의식때문에 유효한 장치가 되지 못하여 순수성과 진실성이 있는 학생운동이 흡인력을 갖는다는 것이다. 중국의 5·4운동, 독일의 학생결사운동, 우리나라의 3·1운동 그리고 광주학생운동등은 그 대표적 예가 된다.

이상에서 본 바와 같이 학생운동은 정책대상집단으로서도 특수성을 지니고 있음을 알

수 있다 다시말하면 일반적 의미의 정책대상 집단에 대한 문제는 지적·물적·정보등에 의한 문제해결능력상의 요인이 중요한 과제가 되나 학생집단의 경우에는 대학생이라는 지위 때문에 정부의 규제정책과의 관계에서 지적·정보처리능력상으로는 문제가 되지 않는다. 또한 수혜 및 비용부담집단의 구분에서 야기될 수 있는 이기적 갈등이나 저항은 문제의 심각성면에서 무시될 수 있다는 점에서 일반적인 정책대상집단과 구별된다.

#### 4) 한총련의 집단행동특성

한국대학 총학생회연합(한총련)이 주최한 1996년 8. 12~20사이의 연세대캠퍼스 폭력시위는 전형적인 집단행태적(collective behavior)유형이다. 왜냐하면 이들은 이념적으로 북한의 주체사상에 입각한 「남조선혁명」과 「적화통일 노선」을 추종했으며<sup>38)</sup> 그들의 행동면에서는 집단 행태의 구체적 행위유형인 panics(부화뇌동), booms(격양고조된 심리), crazes(광란질주·파괴), Psychic epidemic(심리적 분신·파괴), revolutionary uprisings(혁명적 봉기)의 외면적 폭력양상을 나타내면서 대학기물을 파손하고 쇠파이프와 화염병을 투척하면서 경찰관을 살해하는 등 과격봉기적 행동양상을 보였기 때문이다 이는 또한 집단화과정에서 각대학의 총학생회를 연

합하는 형식으로 한총련이라는 집단의 규모를 형성했을뿐 아니라 정부의 공식 통일정책을 지향하는것 보다 이들 학생집단의 통일정책을 지지해 주도록 많은 학생들을 그들의 지지세력화한데서 그 특성을 찾아볼 수 있다.

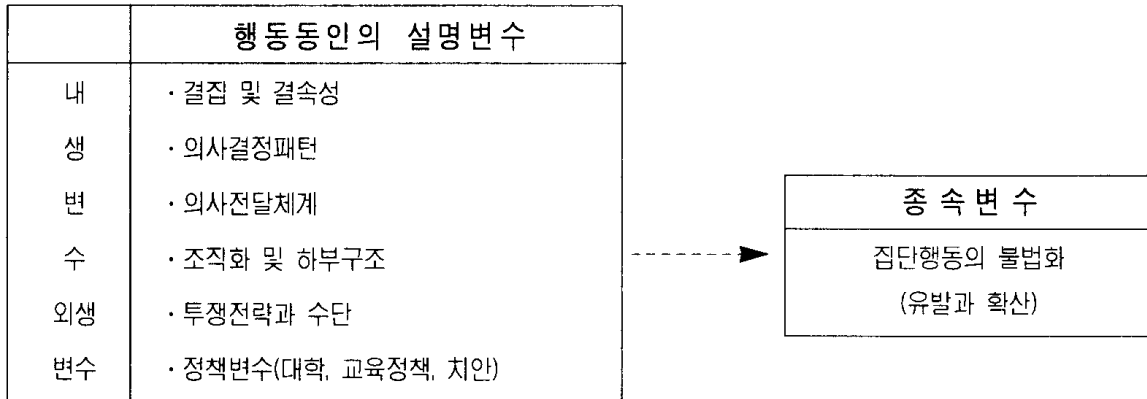
이들 집단행동이 불법화 단계로 이행하는 과정을 자세히 볼 뿐아니라 불법화 행동 구조를 분석하기 위해 다음과 같은 분석틀을 중심으로 고찰하기로 한다. 이 분석과정과 구조를 통해 경찰의 정보활동이 단계적으로 개입되어져야 할 이유가 있기도 하다.

## 2. 한총련등의 불법화과정요인 (과정상의 정보활동)

이하에서 사용될 ‘분석의 틀’은 전술한 집단행동의 형성과 확산 이론중 ‘소집단론’의 사회심리학적 개념변수를 원용 내지 변용한 것이다. 이 이론은 전술한 바와 같이 리더쉽, 역할유형, 분위기, 성격, 응집성, 규범의 6개 변수로서 집단행동을 설명하고 있다. 그러나 동 학생의 집단행동에 관한 연구에서는 세분하여 응집성, 의사결정 패턴, 동원력, 정보전달의 체계, 조직화 및 하부구조, 행동전략과 수단, 집단의 규범, 환경요인과 계통체계의 8개 내생변수와 매스컴과 정책변수의 2개 외생변수를 추가변형하여 사용키로 한다.

38) 정용석, 과격학생운동과 국민적 대응, 치안연구소 제5회 치안정책세미나 p.65

분석의 틀



왜냐하면 첫째, 소집단론에서는 강조되지 않았던 의사결정 패턴이 학생들의 집단행동 쪽에서는 행동을 유발시키는 결정적인 변수로 대두되므로 이를 역할유형에서 변형했으며 둘째, 소집단론에서 리더쉽(leadership)으로 강조되었던 것을 학생동원 및 참가유도에의 권위로 보아 동원력 즉 동원의 힘으로 봄으로써 이에 독특한 권위(authority)의 작용이 있을 것으로 보았다. 끝으로 의사전달 체계, 하부구조 및 조직화, 행동대안의 선택등을 추가함으로써 집단행동의 환경적 요소에의 투입과 학생들의 지대와 반응, 요구와 욕구 등을 산출로 전환시키는 과정의 특이성을 능률의 차원에서 보고, 이때 이를 행동자(actors)들이 가지고 있는 가치 및 규범을 동시에 봄으로써 어떤 행동이 가능하리라는 산출을 예측할 수 있게 하는 것이라고 하겠다.

1) 결집 및 결속요인

한총련이전의 학생집단행동의 결집요인은 행동촉발의 요인을 다원화시킨 데 특징이 있다. 우선 일차적으로 그 소재를 시민 및 일반 학생의 생활면에서 찾아 이를 제재적으로 각색시켜 제시하는 점이다. 즉 군입대, 동료의 사망, 여학생비행, 통일, 총선, 광주사태, 노동, 농민, 서민생활의 현장조사, 시장 및 산업체에 원정, 택시, 목동, 노동사태현장 개입 등으로 관여함으로써 학내에서는 일반학생, 학외에서는 종교, 노동, 재야의 자극을 통한 일체감을 형성시킴으로써 결집을 시도한 다음 단순한 정부에 대한 비판이나 불만의 단계를 넘어 우리 사회 체제 전반을 부정하고 체제를 타도하는 사회혁명을 주장함으로써 결집된 참가자의 행동목표를 거시화시켜 행동을 합리화한다. 이는 82년 4월의 부산미문화원방화사건, 84년 10월의 민주위사건, 85. 5월 미문화원 점

거농성사건, 85. 11월의 민정당 점거농성사건 등에서 목표를 현체제의 폭력에 의한 타도에 뒀으로써 결집이 가능케 된 것이다. 이외 민정당연수원점거사건은 기망·강제에 의한 동원도 상당수 포함된 경우이다.

다음으로 이들 집단성원은 결속(cementation)시키는 방법상의 특징으로는 행동하기 전에 철저한 정신결합을 단계적 절차에 의하여 형성시키는 것이다. 그것이 바로 대학생들의 의식화이다.

의식화란 의식(consciousness)에서 상징화된 말로서 자각하고 알아차림을 의미한다. 즉 사물을 깨닫고 분별하는 마음의 작용으로 넓게는 지·정·의를 포함한 정신현상을 말하는 것으로 대학생들의 의식화도 같은 맥락에서 쓰이는 용어이나 그것이 부정적 편파적이라는 데서 그 깨달음과 분별력이 왜곡된 데에 문제가 있다. 사물이나 현상을 보고 인식하고 의식할 때에는 항상 긍정적인 면과 부정적인 면이 있을 수 있으며 또 그 내면적 관계는 인과이론이 형성되어 있음에도 그 현상을 일방적으로 보도록 유도함으로써 사람은 부정적 잔재를 갖게 되며 이에 의한 선입견이나 잠재력은 순간적인 판단을 합리적으로 할 수 없게 된다. 지금 대학생들이 집단행동의 결속작용으로 동원하고 있는 의식화는 정치적으로 현 사회제도는 특권층과 자본가계층만 위주로 함으로써 여타 계층은 소외되고 억압받았다는 것과 경제력도 수탈당하고 사회·문화적으로

도 차별을 받음으로써 학생, 농민, 근로자 및 진보적 지식인의 민중은 스스로 깨어나 권리를 찾아야 한다는 논리로 주장함으로써 이런 행동을 유도하는 것이다.

이 의식화 작용은 대체로 6단계로 진행되는데 1단계는 인물선정 및 양서 권유단계이며 2단계의 분위기 조성단계, 3단계의 합숙교육 훈련을 거쳐 4단계의 학습시험과 5단계의 실천행동방안 모색이 지나면 최종 6단계에서 비로소 실행단계에 돌입하게 된다.

이에 반해 한총련이 결성된 1993 4. 28 이후의 학생집단행동은 친북노선을 추종하되 이를 은폐함으로써 많은 학생들의 참여와 지지를 유도하여 결집과 결속을 가능케 하였다. 93. 4. 29 「한총련 출범 및 평화대행진출정식이 끝난 후 광주민주화운동 진상규명, 책임자처벌, 미국의 사과등을 요구하는데 그친 것은 바로 이를 의미한다.

## 2) 집단행동의 의사결정과정과 모형

여러 개인이 관여 및 참여하여 의사결정이 이루어질 때 이의 과정과 유형은 집단의 특성에 따라 달라진다. 즉 학생들의 가정환경, 학생들의 가치관, 국가 및 사회상황, 국민의 의식 정도에 따라 의사결정과정에서 나타나는 협조나 갈등의 강도가 다를 수 있기 때문이다. 그러면 이때 집단의 특성을 응집성과 합리성면에서 고려할 때 응집성과 합리성이 가

장 높은 수준의 것과 그 중간, 그리고 아주 낮은 경우도 대별할 수 있을 것이다. 이때 가장 높은 경우는 의사결정에 참여하는 모든 개인 등이 완전히 합심하는 경우가 될 것이며, 그 반대인 가장 낮은 수준에서는 개개인의 생각과 행동이 개별화되어 흩어지는 경우일 것이다. 이를 조직 및 정책결정론자들이 말하는 의사결정 유형에서 찾아보면 처음 경우는 엘리슨(Allison의 model) I(rational actor model)에 가까우며, 두번째의 경우는 엘리슨(Allison의 model II) (organizational process model) 혹은 (Firm model)에 그리고 마지막의 경우는 엘리슨(Allison의 model III) 과 쓰레기통모형(Garbage can model)에 해당된다고 볼 수 있다.

이렇게 볼 때 과거의 학생집단행동이 불법 단체인 삼민투, 민주위, 민민투등에 수행될 때 그 집단의 응집요인이 이념(ideology)에 가까울수록 그것은 높은 응집성과 일사불란한 행동통일이 이루어지는 것으로 보아 Allison의 합리모형과 유사한 의사결정 행태를 유지하고 있는 것으로 볼 수 있다.

최근의 한총련에 의한 폭력사태 또한 이념 면에서 북한의 「남조선사회주의혁명」 노선을 분명히 하고 이에 따라 보안법철폐, 미군철수, 북미평화협정체결, 고려연방제 통일을 기치화한 것으로 부터 때로는 교내의 문제점을 노정시켜 학교재단 비리 파헤치기, 등록금인상반대, 총학생회 개입반대, 경찰의 조작·뒤집어

썩우기등으로 일사불란한 의사결정의 형태 (엘리슨 모형 I형)를 취함으로써 행동통일을 기한점에서는 과거와 거의 유사한 공통요인이 발견된다.

### 3) 학생동원과 의사전달체계

집단행동분석의 요제는 전술한 결집 및 결속력이 어디에 기인되느냐하는 것이지만 이 모든 행동의 동인은 결국 그 집단의 리더에게 있으며 이 리더에게는 지도력과 그의 집단내에서의 권위(authority)유형이 또한 문제된다. 그리고 그 다음으로 정보를 전달하고 집단을 사실상 움직이는 원동력·의사전달 체계가 무엇인가가 분석의 단위와 대응전략을 수립함에 핵심이 된다.

이와관련하여 특히 한총련이전에는 하나의 신입학생이 여러 단계의 세뇌화과정을 거쳐 반골 내지 투사가 된 후 우왕봉 교육을 끝내면 리더로 되고 이 리더의 위치는 하부 구조가 제적되거나 사라지면 후계자로서 자동적으로 등장하는 릴레이식 자전체제를 갖고 있는 것이 특징적이다. 이때 leader는 집단행동에 다수의 학생을 동원하여 목적전달 및 집단유지를 위하여 종래의 카리스마적 권위(charismatic authority)에 의한 선동으로는 동원력이 설득될 수 없음을 알자 최근의 민정당 연수원 점거사건 등에서는 야유회 등을 빙자하여 속임수와 강요로 시위 경험이 없는 저학

년 등을 참가시키도록 한 것이다. 이외 최근 학생집단행동을 여성운동과 합치시켜 여학생 파워를 강화하면서

특히 학생운동을 노동운동과 연계시키는 전달체계로서 노조가 없는 업체에 들어가서는 노조를 결성하고 노조가 있는 업체에서는 기존조직을 어용화시켜 자기들의 동조자를 조합장으로 추대, 주도권을 장악하는가 하면 사내 유인물 배포, 사내 종교단체 등과 연계활동, 사업주 및 정부비방 농성을 주도함으로써 노사간 문제를 정치화시키는 전달체계를 유지해 나간다.

이외 최근의 집단행동권학생들의 동원(mobilization)과 전달(communication)체계의 특징적 양상변화는 다음과 같다.

즉 첫째, 활동과 명령체제가 관료조직화되어 동원과 의사전달이 계획적이고 신속하다는 점이다. 다시 말하면 한 사람에게 반드시 하나의 직무(job)가 주어지면서 미리 마련된 표준행동규칙(S.C.P)에 따라 다수의 대학이 순서대로 참가해 나간다는 것이다.둘째, 신입구성원을 확보하는 방법으로 대학의 신입생에 대한 동원 및 전달체계를 우편·전화로 내용을 전달하거나 선배나 상급생이라는 명목으로 호별 방문을 하여 분위기를 조성하여 설득시켜 나가는 새로운 양상을 보인다.이렇게 함으로써 당사자인 학생뿐아니라 학부모에게 양해

를 구하여 확실한 결속을 확보할 수 있다고 생각한다.

세째, 학교와 경찰에 대한 마타도어 수법과 겨울 camp활동이다. 집단행동권학생들은 리더의 보호와 행동의 지속을 위하여 선의의 희생자를 만들 뿐 아니라 대학의 합격자 중 경찰의 과격행동이나 학교당국의 교문폐쇄등의 조치에 반감을 갖도록 하는 겨울 camp 집단행동을 전개함으로써 이들의 인식변화의 첫째기를 부여하게 되는 것이다.

이에 반해 최근의 한총련사태에서는 학생동원과 의사전달체계가 정부에 대한 공개적 「적대감」표명으로 나타나고 있다.

이들은 남한사회를 미제의 식민지요 공권력을 「적」으로 간주하여 법질서의 준수를 거부한다. 96. 5. 23~25에 개최된 제14기 한총련 출범식(전북대에서 개최)에서는 김영삼정권은 「미국의 하수인 식민통치」로 규정하고 어느 여대생의 「투쟁일기」와 위문편지에서는 우리정부와 경찰을 「적군」으로 표현한바 있다. 따라서 「적」과의 투쟁에 참여를 유도하며 이 과정에서 「일기」, 「선언」, 「적개심분출」을 주요 의사전달 수단화 한것<sup>40)</sup>이 특징이다.

#### 4) 투쟁전략과 수단

학생집단행동의 목표달성을 위한 대안의

39) 조선일보 93. 4.30

40) 동아일보 1996. 8.31

선택과정에서 그 구체적인 행동전략과 그 때 동원되는 집단행동의 목표달성의 주요 관건이 된다. 그러므로 학생운동으로 분류된 일제하에서는 3·1운동 이후 6·10만세운동까지는 비조직적 성격의 맹휴가 주요 전략이요 수단이었으나, 1929년의 6·10만세운동을 효시로 계략적·조직적·학생운동이 정치·문화·사회운동의 성격으로 일어났다. 그후 2공화국하의 비결사적 단체(non association group)의 성격으로 4·19혁명을 성공시켰으며 이때부터 학생대모는 맹휴가 돌투척, 등록거부, 폭력난동화 하는 양상으로 변모해 갔다.

이는 3공화국하의 60년대 세계적인 S.P (Student Power) 운동세력 영향으로 67년 6~7월의 서울대 6·8부정선거규탄에서는 시험거부, 투석전, 최루탄이 사용됐으며 처음으로 횃불 데모에 솜뭉치등이 사용되고 하였다. 그후 4공화국에 접어들면서 74년에는 민정연이 조직되면서 전대학연합 및 사회운동과의 연계행동이 시도되었고 본격적인 연계전략과 방화, 화염병 등의 과격행동이 시작된 것은 80년대의 새로운 양상으로 볼 수 있다.

지난 80. 12. 9의 광주미문화원방화사건, 82. 3. 18의 부산미문화원방화사건, 83. 9. 22의 대구미문화원 폭발물사건, 83. 11. 20의 광주미문화원 화염병투척사건 등이 주요 대표적인 것이라 볼 수 있다.

따라서 80년대 이후의 학생 집단행동집단 행동양상 및 전략의 특징은 폭력화, 연대화, 이념화라고 규정할 수 있다. 우선 수단면에서의 폭력화의양상으로 ① 경찰장비 및 공용 영조물의 방화 ② 공공건물의기습적 점거 ③ 기관원 인질 및 경찰장비의 탈취 ④ 화염병·횃불 등 제조 투척 ⑤ 투석 ⑥ 각목, 쇠파이프, 폭탄 등 위험물 소지 ⑦ 낙하자해 ⑧ 불온유인물 제작 살포 ⑨ 분신자살 등을 들 수 있다. 방화의 대표적 사건으로는 85. 4. 12 을지로 6가 등에서 서울대생 1,900여명이 경찰순찰차에 화염병 투척한 것을 비롯 용곡동 6개 파출소에 투석하여 유리창 125장 파손한 것 등과 82년 부산 미문화원, 85. 11의 민정당 연수원 방화사건 등이며, 폭력적인 것으로는 85. 4. 19 전남대생 650여명이 경찰장비를 탈취 공무집행을 방해한 것 등이 있다. 그리고 공공건물 등의 점거 농성으로는 85. 5.23의 서울미문화원점거, 85. 6. 1의 신민당중앙당사 점거, 85.11의 민정당연수원 점거와 85.12의 광주미문화원 점거농성등에서 찾아볼 수 있다. 이 중 85년 11월의 민정당 연수원 점거방화사건은 전학련산하의 문제권 핵심간부들이 치밀한 사전 음모로 돌과 화염병을 던지고 쇠파이프를 휘두르면서 반입석유와 화염병으로 방화함으로써 가장 폭력성이 두드러진 도시 게릴라의 양상을 띠고 있다.<sup>41)</sup>

41) 동아일보 85. 12. 17

다음으로 체계면에서 연계화의 양상으로는 학노 연계와 종교 및 재야 연계투쟁이 본격화된 점이다. 최근의 노동쟁의집단행동은 운동권 출신 학생들의 위장취업에 의해서 조종되면서 좌경적 폭력투쟁의 색채를 띠면서 전개되고 있다는 점이다. 이들 노학 연합세력은 비조합원들에게 노조가입을 강요하다 비조합원들과 충돌하거나 노총 및 노동부의 사무실 점거농성, 해고운동권학생의 복직요구등과 노조탄압사례발표, 근로자 죽음 애도, 노동악업 철폐 등 정치적 집합의 성격을 띤 노동운동을 연계적으로 전개한다는 점이다.

이를 연대기적으로 보면 90년대(특히, 1996 한총련사태)의 한총련을 비롯한 학생집단행동의 특성 중 하나는 화염병, 쇠파이프등에 의한 기물손괴와 공권력무력화, 공공질서파괴, 법질서거부, 인근 주민생활에 대한 고통등을 강요한점과 집단투쟁의 방법과 수단 그리고 전략면에서는 그대로 답습된것인 반면 공권력에 대한 노골적 정면도전이 더 포악한 양상으로 발전한 점이 특징이다. 다만, 재야등의 집단화 조직이 민주화의 진행에 따라 줄어들어 따라 연계양상 즉 public이나 mass를 흡입하는 힘은 많이 약화되었고 이에 그 전략이 성공적으로 이루어지지 못하고 있는 점이 차이다.

##### 5) 집단행동의 조직화와 하부구조

집단행동은 동태적 과정에서 고찰할 때 조

직화는 그 집단행동이 추구하는 목표달성의 핵심적 과제가 될 뿐 아니라 이 집단행동의 공식·비공식의 목표가 사회의 기본적 규범을 벗어날 때 조직화의 여부는 가치판단의 기준이 되기도 한다. 이와 같은 의미의 조직을 C. Barnard는 어떤 목적을 달성하기 위하여 두 사람 이상의 힘과 활동을 의도적으로 조정하는 협동체계로 보았다. 그리고 이 조직은 환경속에서 상호작용적 기능을 수행하는 하부구조 내지 하부체제를 갖는 유기체적인 것으로 그 집단의 목표달성에 중요한 기능을 한다.

이런 논리에 따라 최근의 학생집단행동도 이 조직화가 의도적으로 이루어지면서 학생들의 주장을 효율적으로 달성하려는 현상을 볼 수 있다. 역사적으로는 55년의 적성체단감시위, 64년의 대일굴욕외교 반대쟁위, 74년의 민정학련 등의 조직화가 있긴 하였으나 이것은 하나의 결성 및 집합적 의미의 명정이었으며 80년대 특히 85년도의 학생집단은 하부구조(sub-structure)가 동시에 갖추어지는 완전한 조직화의 과정과 구조를 갖추므로써 역할기능의 분배 및 권한책임이 부여되는 비공인공식 조직을 갖춘것이 특징적이다.

전학련(전국학생연합회)은 서울과 지방의 대학연합조직체이다. 지난 85.4월 전국 23개 대학대표가 참석, 창립 결성한 이 조직체는 각 대학의 지역적 특수성 있는 운동역량을 전국적으로 결집하여 통일성을 확보하고 광범한 연계를 형성하여 타 운동권 및 민중세력과 효

올적인 대정부분쟁을 하는데 그 목표를 두고 있다. 이 전학연의 산하 하위조직으로 의장 밑에 4명의 부의장 및 중앙집행위원회(선전국, 사무국)를 두고 그 밑에서 각 대학총학생회 내에 구성되어 있는 삼민분위(민족통일, 민주쟁취, 민중해방분쟁위원회)와 각 지역평의회가 중앙집행위원회 하에 두어져 있고 지역평의회는 서울, 중부, 호남, 영남의 4지구로, 그리고 서울지구는 동·서·남·북부지구로 다시 세부조직(sub-sub-system)화 되어 있다.<sup>42)</sup>

반면 한총련에 대한 최근 서울지점의 조사에 따르면 북한과 연계된 범청학련 남측본부가 한총련조직을 이용,<sup>43)</sup> 주도한 것으로 밝혀졌다. 이에 의하면 한총련의 조직과 구성은 전국 211개 대학의 각급학생회장, 부문계열 대표등 1800여명의 대의원체제로 운영되는 연합체이며 지방조직으로 서총련, 남총련등 9개 지역총련을 설치해 두고 있다.

중앙조직에는 중앙집행위원회가 있고 특별기구로 조국통일위원회, 학원자주화추진위원회, 대변인등을 두고 있으며, (정책위, 조직위 등이 주로 활동)<sup>44)</sup> 연합체의 형태를 띠면서 하나의 「공조직 : public」의 형태를 유지하고 있는 것이 특징이다.

### 6). 불법화과정상의 경찰정보의 초점

집단화과정을 Ⅱ의 유형화의 형성과 Ⅲ의 학생집단행동의 특성상에서 찾아 보았다.

이에서 보면 한 그룹이 mass(다중)와 public(공중)을 지지세력화 하면서 collective(집단)하게 힘을 키워 나갈때 대체로 그룹화단계에서는 불법화요인이 거의 발견되지 않고 mass와 public을 지지세력으로 유도하는 과정에서 불법화 행동전략이 구사된다. 이는 전술한 구체적 불법화단계에서 보았듯이 그룹화단계에서는 대체로 자기들의 주장을 정당화 하거나 내면화하여 감추기 때문이다.

그러나 정부도 이때는 miranda(심리적 상징화)와 credenda(정당화)를 통하여 지지를 호소하기 때문에 어느쪽이 더 국민의 지지를 받느냐 하는 것만이 문제가 된다. 그러나 collective(집단) 단계에 이르면 그들의 구체적 양상은 그외 포악·폭력적으로 변해온 것이 그의 경험적으로 고찰 설명 되어 왔다.

이에서 볼때 경찰의 범죄예방적, 체제안보적 정보차원에서는 group→mass, public→collective 단계에서보면 mass와 public의 지지흡인 과정에서부터 예의 관찰·분석되어져야 하며 이때 분석은 내면적 인과논리를 찾는 데서 시작되어야 하며 인과법칙을 통한 인과

42) 조선일보 85. 6. 7

43) 정용석, 상계서 p.84 이 범청학련이 한총련의 「상급기관」임을 명시함.

44) 상계서 p. 85

45) 이상안, 신경찰행정학(서울, 대한문화사, 1985) p.323~

성에 중점을 두고 행해져야 이럴 경우 미래 행동전개에 대한 기대행태를 예측할 수 있게 된다.

왜냐하면 집단행동에서 볼수 있는 폭력·광란·파괴행동등이 형성과정없이 성공하기는 힘들기 때문이다.

결국 경찰의 정보활동은 이 과정에서 착수되면서 구체적으로 앞에서 본 여러변수를 중심으로(응집, 의사결정, 동원, 전략 등) 파악, 종합·분석해 보면 어떤 양상으로 발전하는가에 대한 행동법칙을 발견할 수 있게 된다(태풍의 과정분석에서 태풍의 진로와 양상을 예측함도 같은 논리임).

### 3. 근로자 사태등의 불법화 상황요인 (위기상황상의 정보활동)

#### 1) 위기상황의 인식

학생사태든 근로자사태든 정책결정자는 위기를 구성하는 상황을 인식한다. 이 위기로서의 인식 및 상황의 정의는 다음 3가지 기준에 의해 결정될 수 있다.

- ① 돌발적인 것 ② 높은 순위의 목표 위협 ③ 반응시간의 제한이다.

만일 그 상황이 정책결정자에 의해 3가지 조건으로 구성된 것이라고 인식되면 위기가 존재하는 것이다(예컨대 6.25 전쟁시 한국방어결정, 1962년 쿠바미사일 위기사건 등).

이중 1950년 한국방어를 위해 미지상군과 공군을 투입하려는 미국의 결정은 매우 심각한 위기상황이었다.

즉 ① 그 공격은 한국인에게는 예상 되지도 않았으며

② 반응시간은 일주일도 되지 않았고

③ 위협상태에 있는 우선목표가치는 한국의 생존, UN의 독자성과 대규모 폭력발생 가능성이 있었다.

상기 3가지조건은 의사결정자의 심리적 상태에 영향을 미쳐 그들이 중압 아래 있다고 느끼고 이 심각한 중압의 조건하에서 결정해야 한다면 그 상황은 의사결정의 위기가 된다. 각자가 인식한 상황은 위협, 반응할 시간, 그리고 기습 도는 돌발사태의 정도에 따라 느껴진다.

#### 2) 위기요인의 탐색과 예측

이는 전술한 위기상황 인식력을 높이기 위한 것으로 볼 수 있다. 위기발생요인은 가능한한 탐색하여 미리 예측하는 것이 위기 극복과 관리의 요체가 된다. 그러나 문제는 미리 탐색하고 예측하는 활동이 그렇게 용이한 일이 아니기 때문에 항상 문제가 된다. 그러나 우리는 이 문제에 대해 주의력과 개발된 지식과 기술에 의해 어느정도는 통제 가능하다고 전제한 것이다.

이는 기업이 불황을 예측하여 투자를 결정

하는 것과 같다.

전쟁경험이 있는 군인이 시·공간의 상황에 따라 사건 발생을 초합리적 요인(직관, 경험등)에 의해 미리 예측할 수 있는 것과 같다.

따라서 여기에서는 몇가지 탐색의 원천을 제시함으로써 탐색의 확률을 높이는데 도움을 주려 한다.

- ① 과거의 정책·사건과 비슷한 문제를 학습한다.
- ② 다른나라의 경험, 다른 정부의 위기대응 방안을 집행상 필요한 자원 동원계획, 정치세력 분포, 그 정책추진시 일반적으로 나타나게 될 결과예측 등을 특히 중점적으로 연구한다.
- ③ 과학기술·이론·모델을 통해 범죄발생 예측, 리더쉽 연구로 지도자 개성분석 등)
- ④ 이외 주관적·직관적 요인으로 집단토의, 전문가 의견청취(delphi) 등에 의해 상황인식력을 높인다.

### 3) 위기관리 과정과 의사결정의 특징

위기상황의 발생은 정책결정자들이나 법집행자들에게 특별한 중요성을 갖는다. 왜냐하면 돌발적인 위기상황의 발생에 대하여 사회에서는 그 책임을 관련된 정책결정자들이나 법집행자들에게 돌리는 경향이 있기 때문이며

또한 위기상황에 어떻게 대처하고 수습하느냐 하는데 따라 정책결정자로서의 능력정도가 결정되기 때문이다.

위기관리의 이러한 중요성 때문에 위기관리에 대한 관심도 그만큼 높았고 위기관리에 대한 연구도 활발했다고 할 수 있다. 행정에 있어서 위기관리에 대한 접근모형으로서는 여러가지가 제시되고 있으나 실용적인 모형으로서 널리 활용되고 있는 것은 미국 연방정부의 위기관리청(American Federal Emergency Management Agency : FEMA)에 의하여 개발된 「위기관리과정모형」이다.

이 모형은 위기관리활동을 위기관리의 시기를 기준으로 완화단계, 준비단계, 대응단계 및 복구단계 등 네단계로 나누고 있다. 이들 네단계 가운데 완화나 준비는 위기가 발생하기 이전의 예방적 관리활동이고, 대응과 복구는 발생이후의 처리활동을 말한다.

#### (1) 위기의 발생 : 위기발생 이전의 단계

위기관리의 가장 핵심적인 요소의 하나는 위기의 영향(impact)이 발생하기 이전에 할 수 있는 모든 노력을 경주하는 것이다. 정부의 정책목표는 예방과 완화에 두어야 하며 사회가 어떤 한 위기로인의 가능한 최악의 영향으로부터 어느정도 예방적 보호를 받을 수 있도록 하는 준비장치가 필요하다. 그러나 일상적인 사회환경이나 변동과정은 이와같은 위기에 대한 완화나 준비활동을 하기에는 가장 적

합하지 않게 되어 있다.

여기서 근본적인 질문은 이와 같은 결정적인 위기관리의 단계에서 어떻게 정치지도자들이나 행정가들의 관심을 불러일으키느냐 하는 것이다. 이는 사회문제를 정책적으로 해결하기 위해 정책의제로 설정(agenda setting)하는 과정을 말하는데 사회적 이슈화인 공중의 제화가 중요하다는 의미이다.

#### (2) 위기의 극복 : 위기발생 이후의 단계

예방이 치료보다 더 좋은 것이라고 하는 것은 널리 알려진 사실이다. 예방적 수단이나 장치들은 위기의 영향을 어느 정도 감소시키는 데에는 도움이 될 수 있으나 한번 발생한 위기상황을 극복해 나가는 데에는 역시 많은 어려움이 따르게 된다. 위기발생 후의 단계에서 정부의 활동들은 의사결정의 과정에서 가장 적절하게 분석될 수 있다. 이때의 의사결정은 불확실성과 시간적 촉박하에서 이루어지며, 위기극복을 위한 중요한 선택을 요구한다.

위기가 발생한 이후의 단계에서 위기관리 의사결정을 내리는 조직에서 일어나는 행태, 정보와 커뮤니케이션, 위기관리 의사결정의 심리상태 등의 특징을 요약하면 다음과 같다.

즉 위기상황에서의 의사결정은 집권화의 경향을 띠게 되며, 공식적인 규칙이나 절차는 비공식적인 과정과 즉흥적인 결정으로 대체된다. 위기상황에서는 관료적 절차와 관행이 무시되고, 의사소통에 있어서는 상향적 및 하향

적 커뮤니케이션의 양이 증가하고 그 속도가 빨라지게 된다. 또한 의사결정자는 정보의 내용보다 정보의 소스에 더 높은 우선순위를 두게 되며, 자연히 믿을만 하고 평소에 좋아하던 소스에 의존하는 경향을 띠게 된다. 의사결정자는 유입되는 데이터와 요구되는 정보의 과잉과 과소 양자를 모두 극복할 필요가 있으며 따라서 정보처리에 있어서 정보의 흐름을 통제하여야 하는 중대한 문제에 직면하게 된다. 뿐만 아니라 빠른 의사결정을 내려야 하는 위기상황하에서 의사결정자는 상황을 재정의하는데 극심한 어려움을 겪게 된다.

#### 4) 위기관리 의사결정경로

위기와 위기관리에 대한 연구에 있어서 주된 연구대상의 하나는 위기가 어떤 경로를 거쳐서 어떻게 발생하였고 그 원인은 무엇이었는가 하는 것이다.

위에서 고찰한 위기관리과정모형도 위기상황이 발생하는 일종의 경로 모형이라고 할 수 있을 것이다. 즉, 이 모형에서의 완화와 준비단계에서는 어떠한 요인들이 어떻게 작용하여 위기상황의 발생이 더욱 가속되었으며, 대응단계에 있어서는 정책결정자들이 어떤 선택으로 위기상황을 전개해 나가도록 하였느냐 하는 것에 대한 연구로서 이는 위기관리의 「과정모형」이기도 하는 한편 위기경로를 설명해주는 「경로모형」이기도 하다는 것을 말해주고 있다.

위기상황의 발생과 위기관리에 대한 경험적 연구들은 주로 사례연구의 형태를 취하고 있는데 이러한 사례연구들도 대부분의 경우 위기관리의 과정에 대한 기술과 분석을 통하여 위기상황발생의 경로로 그 원인을 분석해 내는데 연구의 초점을 두고 있다.

이러한 의미에서 Kouzmin과 Jarman이 제시한 위기관리모형이 위기상황발생의 경로를 설명하는데 기여한 획기적인 연구라 할 수 있다.

이들의 모형은 Thomposon과 Tuden의 의사결정과정에 대한 상황이론과 Emery와 Trist의 조직환경에 대한 상황이론을 병렬로 대비시킴으로써 도출할 수 있었다. 즉 위의 두가지 상황이론들을 병렬로 대응시키면 네가지 의사결정의 유형과 네가지 환경적 상황들을 서로 관련시킬 수 있게되고 여기에서 네가지 의사결정의 맥락(context)이 도출될 수 있는 것이다. 이들 네가지 의사결정의 맥락은 다음에서 보는 바와 같이 의사결정의 복잡성이 증대되어 감에 따라 이에 대응하여 이론적 소용돌이(turbulence)도 증가하는 것으로 가정하였다. 이들 네가지 의사결정의 맥락은 각각 연산, 기회비용, 점증, 위기(crisis) 등으로 유형화 되었다.

첫번째의 연산적 의사결정의 맥락은 그 자체가 여러가지로 구분될 수 있는데 한 극단에서는 전적으로 루틴(routine)화된 의사결정맥락에서 다른 한 극단에서는 더 불확실한 시행착오적 의사결정맥락까지를 포함한다.

두번째의 기회비용 측면에서는 과업을 수

행하는 새로운 수단들이 필요하기 때문에 업무를 계획하는데 선례를 참조할 필요성은 줄어들어 반면에 비용효과분석과 같은 분석이 필요하게 된다. 흔히 말하는 운용과학(O. R) 기법이나 체계분석기법들이 이러한 분석에 포함되며 의사결정분석이나 시뮬레이션기법 등과 같이 확률적 판단과 기술이 중요시된다.

이러한 확률적 기법들은 정형화된 문제들의 해결에 적합하나 의사결정 결과의 계산과 판단에 확률이 재개되기 때문에 그만큼 모험(risk)이 따르게 된다.

세번째 의사결정의 맥락은 점증으로 명명되는 것으로 복잡하고 불확실성이 아주 높아 그 확률을 확정하기가 어려운 의사결정의 맥락이다. 이러한 의사결정상황하에서 내려지는 지배적인 의사결정양태는 타협이라 할 수 있다. 이 부류에 속하는 의사결정문제들이 가지고 있는 성격의 범위는 한편에서는 제한된 범위내에서의 합리성 추구를 분석논리로 하는 것으로부터 다른 한편에서는 그 의사결정의 전술을 예측하기 어려운, 소위 쓰레기통 모형의 개념으로 설명될 수 있는 것에 이르기까지 그 성격이 다양하다. 이와같이 다양한 성격을 가진 의사결정문제들을 둘러싸고 있는 환경적 조건들이 점차로 소용돌이의 장으로 변화되어 감에 따라 점증의 조건 또는 점차로 악화되어 가게 되고 의사결정의 상황은 선례나 규칙, 루틴(routine)이나 과거의 표준화된 운영절차에 따르기가 어려워지게 된다. 개별 의사결정

문제의 상황이 다른 의사결정의 상황과는 다른 독특한 상황이라고 하는 것이 정책결정시스템의 중요한 요소가 되며, 이에 따라 의사결정의 문제는 점차로 다루기 어려운 까다로운 문제(wicked problem)화 되는 것이다.

끝으로, 위기상태도 그 정도가 다른 여러가지의 위기상태가 있을 수 있겠으나 그 극단의 상태는 대변동(cataclysm)과 대혼란(chaos)의 상태일 것이다. 폭동이라든지 폭력을 동반한 스트라이크, 제한된 범위의 전쟁같은 것이 여기에 해당된다. 이때의 의사결정은 주로 영감이나 과거경험에 의존하게 된다.

이상에서 네가지 유형의 의사결정맥락의 특징들을 행정에 사용되는 테크놀로지의 상태와 환경적 상황에 의존하는 상황론적 측면에서 살펴보았는데 이들 의사결정의 맥락은 고정되어 있는 것이 아니고 하나의 의사결정의 맥락에서 다른 의사결정의 맥락으로 전환되는 동태적인 국면전환의 성격을 내포하고 있으며 이러한 의사결정맥락의 동태적인 변동과정을 통하여 위기상황에 도달하고 있다는 것을 알게되었다. 이러한 의사결정과정의 맥락변동을 통한 위기상황발생의 동태적 과정이 위기상황 발생(crisis networking)이다.

##### 5) 울산 현대중공업노사분규에 대한 경찰정보활동의 초점

###### (1) 위기상황과 진압개요

현대중공업사태는 87. 7. 21 노조가 결성되

고 87. 8. 8. 현대계열사 연합노조인 현대그룹 노동조합협의회가 결성되어 임금등 여러조건에 대한 협상을 하였으나 결렬되자 현대중공업 사측이 무기한 휴업조치를 단행함으로써 시작된 노사갈등(conflict)의 극한 상황으로 발전된 사태임. 이 사태의 진전은 수차례의 협상을 거치면서 조업·휴업·파업이 반복되었으며 이 과정에서 노조장악을 위한 노사분규가 확산되면서 사내폭력과 기물손괴등 과격행동이 빈발하고 특히 88. 12. 12 전면파업에 돌입한 이후 109일 동안은 강성노동자들에 의한 사내주요건물 난입과 점거농성이 계속되어 영사·영영간의 충돌과 이로인한 부상자가 272명 발생하는 등 현대중공업과 주변지역상황이 점차 악화되었음.

이러한 사태를 더이상 방치할 경우 불법과 무질서가 불순의부세력과 연계되어(disturbed) 사회적 혼란으로 확산될 우려(turbulent)가 있다고 판단, 공권력을 투입하기로 결정한 것임.

89. 3. 30. 05:00 여명을 기하여 경찰진압 작전사상 처음으로 70개중대의 대규모 진압 부대를 육·해상 동시투입, 현대중공업 및 현대계열사가 위치한 울산시 동구권 일대에 대한 작전을 전개하였는데 현대중공업파업 주도 강성근로자와 현대계열사 강성근로자들의 과격하고 극렬한 연합시위가 연일 조직적 동시다발로 전개되고 지역주민이 대부분을 이루고는 근로자가족까지 합세함으로써 작전10

여일간은 예측불허의 극한적 시위상황이 전개되었고 특히 돌과 화염병, 각목 쇠파이프 등을 수십트럭씩 운반하여 오좌불 숙소주변 작전을 비롯해서 4.5로크 중전기 정문, 방어진, 일산·대송·화송지구작전은 포격없는 전쟁상황이었음.

이런 상황속에서도 철저한 안전진압과 신속한 시위주동자검거 및 거리 청소 등을 통한 대민선무활동 등으로 질서를 회복하고 조업을 정상화시키게 되었는데 이는 89. 5. 5까지 총 37일이 소요되었음.

작전기간중 불법과격시위자를 비롯한 주동자 1,838명을 검거, 의법 조치하였으며 5,793점의 유인물과 15,394개의 쇠파이프 등 위험물을 회수한 반면 경찰관 298명을 포함한 332명의 부상자와 39대의 차량손실이 있었음.

그러나 특수한 지역적 여건과 어려움속에서도 부작용없이 작전이 성공, 위기상황을 극복한 사례임.

## (2) 진압의사결정과 경로

### ① 공권력개입요청

회사측에서는 89. 2. 27 파업주도 근로자들이 선동한 주부 약200여명이 사내작업장을 선회하여 연일 작업을 방해하는 한편, 사내에 증장비 가스통 및 위험시설물이 산재해 있음에도 작업장을 다니면서 시설물을 조작하고 있어 예기치못한 안전사고가 발생할 경우 엄청난 인명피해가 예상되므로 주부들의 사내출

입을 금지시켜 줄것과 '89. 3. 6부터 과격근로자 700-800여명이 사내에 150여개의 텐트를 설치하고 출근하는 근로자들에게 무차별폭행을 가하고 있어 텐트철거를 울산경찰서장에게 요청한 바 있을 뿐 아니라 '89. 3. 14 900여점에 달하는 생산시설·작업공구 등을 파손시킨 데 이어 자전거 225대, 오토바이 52대, 승용차 20대 등을 파괴시키는 폭력사태가 과격해지고 있었다. 한편 불법태업으로 하루 40억원의 매출손실과 8억원의 적자가 발생하여 90여일간 총 3,900억원의 매출감소와 행위를 벌하고 공권력으로써 종업원·지역주민 등이 평화로운 일상생활을 할 수 있도록 해달라는 고발장과 회사로부터 사내치안을 유지시켜 달라는 건의서를 울산서에 접수하였다.

### ② 공권력투입에 따른 분석과 판단

공권력투입시 장점과 단점이 있음을 먼저 분석하였다. 이를 토대로 일부 문제점이 예상되지만 기업의 악성분규와 관련한 불법 무질서를 방지할 경우 더 큰 사회적 혼란이 예상되어 우려되는 제반문제점(부상속출등)에 대비하면서 개입하기로 판단한 것이다.

## IV. 결 어

인간의 사회공동생활에 필요한 행위유형임과 동시에 권리·이익의 실현수단 및 문화의

한 패턴으로 인식되고 있는 집단행동은 자칫 그 한계를 넘어 불법화에 이르게 되고 이 불법화의 행위 양상은 국가 및 체제위기로 까지 연결되기 쉬운 과거 경험을 우리는 가지고 있다.

그러나 이토록 중요한 문제중의 하나인 집단행동에 대해 법학자들의 견해는 이 집단행동을 집회·시위 및 결사의 자유라는 인간의 기본권력 차원에서 봄으로서 가능하면 합법화의 범주에서 법을 집행하고 법을 해석하여 이 행동의 신장을 바라는 희망이 있는 반면, 법 집행을 통해 사회안녕과 사회질서를 유지하려는 법집행자 측에서는 이 행동의 합법화와 불법화의 경계일탈 및 불확실에서 오는 불안과 위험 및 사회손실 때문에 보다 치밀한 대응논리를 찾아 억제 하는 의도를 가지고 있다. 이 양측의 입장에서 이 집단행동을 인권차원의 집회·시위 결사로 보고 형식적인 허가만을 기준으로 합법이나 불법이나를 보는 것이 중요한 것이 아니다.

그 집단행동의 내용과 행태 속성·전개과정·위기적 요인 등을 미리 탐색하여 이에 대한 대응을 적절하게 하는 것이 합법·위법의 의미를 넘어 국민들에게는 더 안정감을 보여 줄 수 있다는 판단이라고 생각된다.

이렇게 볼때 정부의 위기관리적 탐색노력은 실로 중요해진다. 경찰행정기관이 합법·불법의 판단으로 허가여부를 결정짓는 일은 어렵지 않다. 이 절차가 어려운 것이 아니라

이 경우에도 이 허가된 집회가 어떤 집단행동의 양상으로 나타나 사회질서를 파괴하고 국민의 생명과 재산에 위협을 가할 것인가에 있다.

따라서 이 중차대한 문제에 대응하기 위해서는 우선 경찰의 정보활동이 활성화되어야 하고 지금보다 더 과학적으로 되어야 한다. 경찰의 정보활동은 단순히 누구를 감시하고 관찰하기 위해 뒤를 따라 다니는 것이 아니다. 예컨대 간첩이 국내에 잠입하기 위해서는 어느시도의 자치단체예산이 취약한가 그래서 이 취약한 예산구조때문에 주민이나 공직자의 시기가 약화되어 있을 수 있고 방지시설이 빈약해 질수 있는 것이다. 그러면 바로 이 「시·도별 예산의 취약성」까지도 정보활동의 초점이 될 수 있으며 경찰의 정보활동의 범위와 정도도 범죄정보, 안보정보뿐 아니라 사람의 생명과 재산을 위협할 수 있는 정책정보까지도 확대해 보아야 한다.

이런 맥락에서 보아 한총련사태나 IMF사태로 발생할지도 모르는 실업사태, 이로인한 집단시위 및 집단행동에 대한 경찰의 정보활동은 국가위기 관리상으로 보면 아주 중요하고 앞으로 더욱 중요해지리라 믿는다. 또한 사회각 집단간의 이해충돌과 갈등이 심화되어 갈 것에 대비하려면 더욱 경찰의 이 정보활동이 활성화되어야 할 것이며 축소되어서는 안될 것이다.

미국 CIA(중앙정보국)가 일본의 진주만

침공 정보부족을 계기로 트루먼대통령이 기관화하여 직원 20,000여명에 지구촌을 누비며 이라크침공 때 3주일 전에 정확한 정보를 제공한 것 등은 좋은 시사가 된다고 하겠다.

# 통화위조범죄의 실태와 효율적 대처방안

- 형사 정책적 측면을 중심으로 -

주 회 종

## I. 서론 : 통화위조 범죄의 성격

통화의 위조는 인류 역사상 가장 오래된 범죄 중의 하나이며 특히 오늘날 과학기술의 발달과 세계화의 물결속에서 급속히 증가하고 있다. 대체로 위조범죄는 여타 범죄와는 달리 우연이나 부지중에, 또는 순간적인 격정이나 극단적인 배고픔으로 인해 행하는 범죄는 아니다. 지금까지 위조범죄는 그 속성상 기술적인 정교함과 필요한 장비를 보유한 자들에 의해서 전문적으로 계획되고 실행되는 범죄이었다. 그런데 오늘날 과학기술의 급속한 발달로 정교하면서도 사용이 간편한 첨단 인쇄 및 복사 장비의 보급이 확대되면서 위조는 일반인들도 손쉽게 시도할 수 있는 대중적 범죄로 변모하고 있다.

한편 오늘날 국제적인 왕래가 잦아지면서 미국 달러화를 비롯한 각국의 위조지폐의 유통지역도 전세계로 확산되고 있다. 위조의 양

상도 점차 국제화하면서 유통규모도 갈수록 커지고 있다. 심지어는 한 나라에서 대량으로 생산되어 다른 나라로 수출되기도 한다. 오늘날 국제적인 교류확대와 시장개방 등으로 이제 거의 모든 국가들이 국제적인 위조조직의 사정권안에 들어서게 되었다.

통화의 위조활동은 위조자의 유형, 위조방법, 용도 등에서 매우 다양하다. 통화의 위조자들은 통상적인 사무실 근로자(office worker)로부터 조직범죄(organized crime)나 테러 집단의 구성원에 이르기까지 광범위하다. 일반적으로 위조자의 유형은 다음의 세가지로 구분할 수 있다: (1) 통상 본격적인 범죄자는 아닌 일반적인 개인들, (2) 범행은 고의적으로 저지르지만 제한된 기술과 자원을 소유한 군소 범죄자들(petty criminals), (3) 상당한 정도의 기술과 자원을 가지고 체계적이고 조직적으로 대규모의 위조행위를 수행하는 전문적인 범죄자들(professional criminals).

위조의 방법도 점차 첨단화되고, 사용하는 방법도 매우 다양하다. 특히 최근 칼라 복사기, 옵셋 인쇄기, 컴퓨터용 칼라 프린터, 스캐너 등이 비교적 저렴한 가격에 대량 보급되면서 이러한 장비들을 이용한 위조행위가 확산되고 있다. 그 결과 오늘날의 위조범죄는 종전처럼 문서위조의 단계를 넘어 지폐나 유가증권을 위조·변조<sup>1)</sup>하는 통화의 위조행위로 발전하면서 급속히 증가하고 있다.

위조의 용도에 있어서 화폐의 위조 활동은 직접적인 경제적 이익을 위해 행하기도 하지만, 많은 경우에는 조직범죄나 기타 범죄 활동들과 긴밀히 연관되어 있다. 특히 오늘날 세계적인 공용통화로 널리 활용되고 있는 미국 달러화의 경우, 마약밀매와 불법적인 무기거래, 테러행위 등의 범죄와 함께 행해지는 경우가 많다.

반면에 이들을 적발하고 단속해야 하는 법집행기관들은 위조자의 다양성, 위조방법의 정교성, 유통지역의 광역성, 장비의 출처확인 상의 어려움 등으로 위조 통화의 추적과 단속은 점점 어려워지고 있다. 특히 많은 경우에 이러한 행위가 별다른 죄의식 없이 단순한 호기심으로 발생하고 있다는 점과 가정 등의 은밀한 장소에서 행해짐으로서 범죄행위의 발견이

매우 어렵다는 사실 등은 통화위조 범죄의 적발 및 단속상에 적잖은 문제를 야기하고 있다.

통화의 위조범죄는 한 국가는 물론 세계경제에 대한 심각한 위협 요소임과 동시에 시민들에게는 재산상의 손실을 초래하는 직접요인이 되기도 한다. 비록 아직은 위조통화의 전체적인 양이 아주 심각한 상태에까지 도달하지는 않았지만, 위조 장비 및 기술의 변화속도와 위조범죄의 급속한 증가추세를 감안한다면 가까운 장래에 심각한 문제를 야기할 수도 있을 것이다. 따라서 향후 예견되는 통화에 대한 신뢰저하와 그로 인한 국내외 경제질서의 혼란 등의 제반 문제를 사전에 대비하는 것이 시급히 요청된다.

이처럼 오늘날 주요한 현안 문제로 대두되고 있는 통화위조 범죄의 심각성을 고려할 때 이에 대한 체계적인 연구와 검토의 필요성이 강력히 대두되고 있다. 따라서 이러한 노력의 일환으로 본 논문은 (1) 통화위조의 성격과 위조자의 유형 및 유형별 특징을 분석하고 (2) 통화위조 범죄의 증가에 대한 이론적 시각을 제시하며, (3) 국제사회에서 행해지고 있는 통화위조 범죄의 실태를 파악하고, (4) 각국의 대처상황을 검토한 후, (5) 통화위조 범죄에 대한 효과적인 대처방안을 모색해 본다.

1) 위조란 통화의 발행권자가 아닌자가 통화의 외관을 가지는 물건을 작성하거나 작성권한이 없는 자가 타인명의 유가증권을 작성하는 것이다. 변조란 진정한 통화에 가공하여 금액변경 등을 통하여 그 가치를 변경하거나, 또는 진정한 유가증권의 내용에 권한없는 자가 그 유가증권의 동질성을 해하지 않는 범위내에서 일자, 액면, 지급지 주소 등에 변경을 가하는 것을 칭한다.

## II. 위조자의 유형 및 유형별 특징, 이론적 시각

### 1. 위조범의 유형 및 사용장비

위조범의 유형은 위조활동의 동기, 위조에 필요한 기술과 자원의 소유여부, 위조활동의 지속성 등의 관점에서 크게 ‘일시적인 위조자’와 소규모의 ‘준전문적인 위조범’ 대규모의 ‘전문적인 위조범’ 등으로 구분할 수 있다.<sup>2)</sup>

#### 1) 일시적인 위조자(Casual or Opportunistic Counterfeiters)

‘일시적인 위조자’란 위조를 쉽게 할 수 있기 때문에 일시적인 호기심 등으로 위조행위를 하는 자들을 말한다. 오늘날 컴퓨터 프로그램이나 오디오 테이프 처럼 저작권의 보호를 받는 지적 재산을 불법적으로 복제하는 경우가 많다. 이러한 불법행위는 복사자체가 쉽고 적발될 가능성이 매우 희박하기 때문에 광범위하게 발생하고 있다.

실제로 미국의 기술평가청(Office of Technology Assessment : OTA)이 1988년에 시행한 한 조사결과에 의하면 10세 이상의

전체 미국 국민의 40% 정도가 지난 일년간 음악용 카세트 테이프 집에서 불법으로 복사한 경험이 있었던 것으로 나타났다. 이는 복제기술의 진보로 누구든지 저렴한 비용으로 양질의 제품을 손쉽게 복사할 수 있기 때문이었다.<sup>3)</sup> 특히 오늘날 음악과 영상을 디지털 방식으로 저장하는 기술의 발달로 복사본의 질이 거의 원본과 동일한 수준으로까지 발전하고 있어서 이러한 추세는 앞으로도 지속될 것으로 예상된다.

이러한 사례들은 많은 사람들이 어떤 행동을 하도록 유인하는 그럴만한 이유가 있고, 그것을 할 수 있는 수단을 쉽게 구할 수 있으며, 행하더라도 적발될 가능성이 거의 없다고 생각하면 쉽게 범을 어길 수 있음을 잘 보여 준다. 마찬가지로 통화위조의 경우도 일부의 사람들은 상습적인 범죄자가 아니더라도 다음과 같은 경우에는 위조행위를 할 수 있음을 시사해 준다: (1) 위조할 수 있는 기회가 있고, (2) 발각될 확률이 매우 낮다고 인식되며, (3) 이러한 행위가 악성범죄는 아니라고 인식하며 (4) 일시적인 자금의 필요성이 클 때 등

이러한 상황에서 주로 발생하는 범죄를 소위 ‘기회범죄(crime of opportunity)’라고 하는데, 통화위조의 경우에도 발생 가능한 시나리오를 생각해 볼 수 있다. 우선 광고회사처

2) Counterfeit Deterrent Features for the Next-Generation Currency Design, National Research Council, 1993. pp. 26-28.

3) Intellectual Property Rights in an Age of Electronics and Informations. OTA-CIT-302. U.S Congress, Office of Technology Assessment, Melbourne, FL: Kreiger Publishing Co. 1996.

럼 비교적 정교한 사무기기를 많이 사용하는 직장의 젊은 사원이 갑작스럽게 몇 십만원의 돈이 필요하게 되었다고 하자. 하루 일과를 마친 후 그는 돈이 얼마나 잘 복사되는지를 호기심에서 장난삼아 칼라 복사기를 이용해 복사해 보았다. 사본이 마치 원본과 비슷할 정도로 질이 매우 좋았다. 그래서 그는 환전기에서 위폐를 시험해 보거나 실제로 사용해 보았다. 이러한 시도가 발각되지 않고 성공적이었다면 이 사람은 지속적으로 위조행위를 하지는 않지만 일시적으로는 위조자가 될 수 있을 것이다.

또한 비슷한 경우로 컴퓨터, 칼라 모니터, 스캐너, 칼라 프린터 등을 모두 집에 가지고 있는 한 젊은이가 집에서 스캐너를 이용해 지폐를 입력한 후 칼라 프린터를 이용해 거의 진본과 동일한 위폐를 인쇄할 수 있었다. 이 경우에도 그는 첫 번째 위조자 처럼 호기심에 의한 일시적인 위조자가 될 수 있을 것이다.

특히 오늘날 이러한 장비의 가격이 비교적 저렴해지면서 집에 이런 장비를 보유하고 있는 사람들의 수가 급증하고 있다. 또한 이들 중에는 일반적인 사람들보다는 컴퓨터에 대해 더 많은 전문적인 지식을 가지고 있는 소위 '해커(hackers)'라고 불리는 자들도 있다. 이들은 호기심이나 모험삼아 위조를 시도해 볼 수도 있을 것이다. 이러한 행위의 대부분은 은밀한 공간에서 비밀리에 행해지기 때문에

이를 적발하는 것이 현실적으로 매우 어렵다. 또한 이들은 전국적으로 광범위하게 분포되어 있고 다양한 장비를 사용하여 산발적으로 활동하기에 위조자나 사용된 장비의 출처를 확인하는 것도 힘들며, 특히 해커라고 불리는 이러한 특정집단의 행위를 적발하고 단속하는 것은 더욱 어려워 법집행상의 많은 문제를 초래하고 있다.

## 2) 준전문적인 (영세) 위조범(Semiprofessional or Petty Counterfeiters)

반복적으로 범죄를 행하는 자들로서 위조에 필요한 기술은 일부 지녔지만 중요한 자원(resources : 고가의 장비, 재료 등)에의 접근은 용이하지 않은 자들을 일컫는다. 이러한 준전문가들은 위조할 의도와 목적을 분명히 지니고 있고, 주어진 여건속에서 일반적으로 통용될 수 있는 위폐를 만들기 위해 상당한 노력을 경주하는 자들이다.

## 3) 전문적인 위조범(professional counterfeiter)

'전문적인 위조범'이란 위조에 필요한 기술 및 자원을 모두 지닌 위조자들을 말하며, 주로 치밀한 사전계획과 조직적인 방식으로 위조활동을 지속적으로 행하는 자들이다. 주로 범죄조직이나 테러집단의 일원들이 주류를 이루고 있으며 이들은 대규모로 위조행위를 행하고 있다. 이들중 일부는 각국의 조폐공사

에서만 사용하는 초고가의 장비를 사용하여 초정밀의 위폐를 만드는 경우도 있다. 이들은 만약 충분한 시간과 재원만 있다면 어떤 종류의 보안장치도 다 극복(위조)할 수 있는 능력을 보유하고 있으며, 거의 진본과 동일한 위폐를 대량으로 생산할 수 있다.

이들의 경우도 최근 위조장비와 복제기술의 급속한 발달로 위조에 필요한 거의 대부분의 장비들을 손쉽게 시장에서 구입할 수 있게 되었고, 따라서 종전에 비해서 적발의 위험성은 감소한 반면 보다 정밀한 위폐를 대량으로 생산하는 것이 더욱 용이해 졌다.

#### 4) 통화위조에 사용되는 주요 장비

통화위조자들이 위조지폐를 생산하는 데 사용하는 주요 장비에는 칼라 복사기, 성능이 좋은 고급 컴퓨터, 스캐너, 레이저 또는 잉크젯의 칼라 프린터, 오프셋(offset) 인쇄기, 그리고 초정밀의 요철인쇄기 등이 있다.

통상 고성능 칼라 복사기를 이용한 위폐는 잉크젯으로 생산한 위폐보다는 질이 좋고, 오프셋 인쇄기를 이용한 위조지폐의 경우는 질이 더욱 우수하다. 최근에는 실제 통화제작시 사용되는 초정밀의 요철인쇄기가 위폐제작에 동원되어 거의 원본과 동일한 위폐를 생산하고 있는 등 위조방식에도 급속한 변화가 발생하고 있다.

칼라 복사기의 경우 보급이 급속히 확산되

면서 성능도 향상되어서 복사시 원본과 사본의 구별이 곤란할 정도가 되고 있다. 또한 컴퓨터와 연결하여 스캐너 및 프린터 기능도 겸할 수 있어 단순복사를 넘어 화상의 조작 등도 가능해 졌다. 한편 최근 몇 년 사이에 컴퓨터 및 컴퓨터용 칼라 프린터, 스캐너 등의 가격하락으로 보급이 급속히 확산되면서 스캐너를 이용한 - 지폐나 수표를 스캐너를 통해 컴퓨터 파일로 입력한 후 칼라 프린터로 출력하는 - 위조행위가 증가하고 있다.

특히 정교한 인쇄를 가능하게 하는 컴퓨터 프로그램들(image-processing software)의 보급이 확대되어 고품질의 스캐너나 칼라프린터 등과 함께 사용되면서 보다 정교한 위폐를 더욱 안전하게 제작할 수 있게 되었다. 이러한 장비들은 1-2개월 정도의 사용 경력으로도 조작이 용이해 이들을 이용한 '일시적인 위조범'들의 위조행위가 확산되고 있다.

## 2. 위조자 유형별 특징

위에서 언급된 세 유형의 위조자-일시적, 준전문적, 전문적 위조범-중에서 비록 준전문적인 위조자나 전문적인 위조자의 경우 위조방지를 위한 각종 보안장치를 더 잘 극복(위조)할 수 있지만, 대체적으로 이들이 가장 심각한 위협과 문제를 초래하는 것은 아니다. 비록 이들은 특별한 장비와 자원을 보유하면

서 많은 사람들을 동원하여 대량의 위폐를 제작하고 있지만 이들에 대한 법집행기관의 추적과 단속은 상대적으로 용이하다.

반면에 통화위조 범죄에 있어서 가장 위협적인 유형은 일시적인 위조자들이다. 그 이유는 이들이 사용하는 장비나 방법도 너무 다양하고, 범행시 주로 발견되는 일정한 수법이나 패턴이 없으며, 광범위하게 분포되어 있어서 현실적으로 이들을 추적하는 것은 거의 불가능하다. 비록 이들의 위조활동이 산발적이고 한시적으로 발생하며 소규모의 위폐를 생산한다고 하더라도 이들의 수가 급증하고 있고 이러한 통화범죄자의 양적 확대는 통화에 대한 신뢰를 저하시키며, 발생후에는 적발 및 단속 등 법집행기관에 의한 체계적인 대응이 어렵다는 점에서 심각한 문제를 야기할 수 있다.

따라서 통화위조 범죄의 억제를 위한 각종 대응책을 마련하는 경우 일시적인 위조자들의 범행을 억제할 수 있는 효과적인 방안을 우선적으로 고려하는 것이 매우 중요하다. 동시에 비록 제한된 기술과 자원을 가지고 있지만 위조활동에 상당한 노력을 기꺼이 투자하는 영세 위조자나 해커 집단에게도 통화의 위조행위가 극히 어렵도록 만드는 효과적인 대처방안이 필요하다.

### 3. 통화위조 증가에 대한 이론적 시각 : 기회이론(Opportunity Theory)

범죄사회학자 로렌스 코헨(Lawrence Cohen)과 마커스 펠슨(Marcus Felson)은 범죄는 다음의 세 요소가 한 점에서 수렴(convergence)될 때 발생할 수 있다고 설명한다 : (1) 범행의 동기가 부여된 자(motivated offenders), (2) 범죄의 적합한 목표물(suitable targets), (3) 유능한 감시인의 부재(absence of capable guardians).<sup>4)</sup>

예로서 여성의 노동시장 참여는 낮에 집에 있는 여성의 수를 감소시켜서 낮에 사람(감시원)이 집에 없을 가능성을 증가시킨다. 반면에 여성의 사회진출은 가족의 총수입을 증가시켜서 각 집마다 과거에는 없었던 각종 귀금속이나 소형의 가전제품과 같이 범죄의 주요한 목표물이 되는 고가의 소형제품을 더 많이 보유하게 되었다. 만약 범행에 우호적인 이러한 두 상황-즉, 감시인의 부재와 범행에 적합한 대상물의 증가-이 범행을 의도하는 자와 함께 특정 시간에 특정 장소에서 동시에 발생한다면 범죄성향의 변화(증가)가 없이도 범죄율은 증가할 수 있을 것이다.

기회이론 또는 생활양식(life-style)이론이라고 불리는 이러한 시각은 인간의 사회환경

4) Lawrence E Cohen and Marcus Felson, "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach," American Sociological Review 44(August 1979), p.604.

이나 기회구조 또는 합법적인 일상행위 들의 변화가 어떻게 불법적인 행동의 가능성을 증가시킬 수 있는가를 설명한다.<sup>5)</sup> 즉, 위에서 제시된 상황에서처럼 소형이면서도 고가의 적절한 목표물이 과거보다 더 많이 존재하고, 주로 낮에는 집이 비어있어서 범행이 용이하면서도 체포될 위험은 비교적 낮은 상황이 증가하고 있다. 범행에 유리한 이러한 상황이 특정 시점에 특정 장소에서 동시에 발생한다면 이러한 상황적 유인은 개인의 범행동기를 유발하는 구조적인 요인의 변화없이도 범죄율을 상승시킬 수 있다는 것이다.

기회이론은 스웨덴에서 미국과 스웨덴의 범죄율 증가를 설명하기 위한 경험적인 비교 연구에 의해 검증되었다. 연구결과는 블루칼라들의 범죄를 예방하기 위해서는 계층간 소득격차를 줄이기 위한 소득재분배나 사회복지기관의 증설 등이 필요하지만 이러한 노력보다는 범행의 상황적 유인을 증가시키는 기회요소들(opportunity factors)을 줄이는 것이 더 효과적이라는 점을 강조하고 있다.<sup>6)</sup>

이러한 기회이론은 최근의 통화위조 범죄의 증가를 설명하는 데에도 적절히 사용될 수 있다. 즉, 오늘날 위조에 사용될 수 있는 각종 장비의 보급확대와 사용상의 용이성, 질적인 정교성 등으로 통화위조 행위는 점차 큰 어려움

없이 많은 사람들이 시도할 수 있는 범행의 적합한 목표나 대상(suitable targets)이 되고 있다. 또한 이런 저런 이유(예 : 일반인이 집이나 사무실에서 개인이 소유하고 있는 장비로 은밀히 시행함, 사용되는 장비의 다양성, 발생지역의 광역성, 장비나 범죄인에 대한 출처확인이 어려워 짐, 위폐의 검사소홀 등)로 인해 일반인들에 의한 통화의 위조행위는 적발될 가능성이 매우 낮다는 사실(감시인의 부재 : absence of capable guardians)은 ‘처벌의 위협에 의한 범죄억제’라는 요인을 크게 감소시키고 있다. 이 두가지 요인이 복합적으로 작용할 때 일반인들의 범죄성향의 큰 변화(증가) 없이도 이러한 기회요소의 증가로 통화위조 범죄는 증가할 수 있음을 시사하고 있다.

오늘날 위조에 사용되는 장비들의 급속한 기술진보와 보급확대 등으로 통화의 위조가 비교적 용이하며 또한 장비에의 접근이 쉬워져서 위조행위가 급속히 증가하고 있다. 반면에 이러한 위조행위가 적발되거나 처벌될 가능성은 매우 낮다. 그 이유로는, 첫째 위조행위가 점차 다양한 사람들에 의해 광범위한 지역에서 산발적으로 행해져서 위조자나 사용장비에 대한 출처확인이 점차 어려워 지고 있다. 둘째 대체로 일반 시민들과 영업점에서도 통상 지폐를 면밀히 검사하지 않으며, 셋째

5) Sue Titus Reid, *Crime and Criminology*, 6th edition, Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1991. pp.192-194.

6) Steven Stack, "Social Structure and Swedish Crime Rates: A Time Series Analysis, 1950-79, *Criminology* 20(Nov. 1982), p.510.

환전기나 현금인출기의 경우 위폐에 대해 속수무책인데 현금인출기의 경우 위폐를 받거나 이상한 징후를 발견하더라도 아무런 후속조치 없이 단지 사용자에게 되돌려 주고 있다는 점 등을 들 수 있다.

이처럼 위조자들의 범행을 예방하거나 억제할 수 있는 장치나 감시인의 부족으로 적발의 가능성은 비교적 낮아 범행에 유리한 상황적 유인을 제공하고 있다. 특히 일시적인 위조범의 경우처럼 범행에 유리한 주변환경에 유도되어 큰 죄의식 없이 위조행위를 범하는 경우가 점차 증가하고 있다는 사실은 주목할 필요가 있다.

이러한 기회이론의 접근방식은 범죄자에 초점을 두어 범죄를 설명하고 문제를 해결하려고 시도했던 종전의 시각과는 달리 주로 기회요소나 주변상황의 변화에 의해 범죄를 설명하고 있다. 범죄발생의 주요 삼 요소인 범죄자, 목표물, 감시인 중에서 대부분의 경우 범죄자의 행동은 직접적으로 통제하기가 매우 어렵다는 점을 감안한다면, 다른 두 요소인 목표물이나 감시인 등의 기회상황에 대한 적절한 대응책을 마련함으로써 공공정책의 수립에 보다 실천적인 대안을 제시할 수 있다는 긍정적인 측면이 있다(예 : 범죄자에게 초점을 두어 개인들이 칼라 복사기나 칼라 프린터를 사용하는 것을 관리하거나 규제하는 것보다는, 범행

의 목표물(지폐) 자체를 위조가 어렵게 만드는 위조방지 장치를 강화하거나 위조시에는 발견이나 단속을 용이하게 할수 있는 각종 감시장치를 강화하는 것이 현실적으로 더 효과적임).

### III. 통화위조 범죄의 현황 및 대처상황

#### 1. 미국 달러화의 위조 및 대처상황

##### 1) 위조 및 유통 현황

오늘날 미국의 달러화는 국제적인 공용화폐로서 광범위하게 사용되고 있다. 미국의 연방준비은행(Federal Reserve)은 1995년에 전 세계적으로 유통되고 있는 미국 달러화는 총 \$3,700억에서 \$3,800억 정도인데, 이중에서 60퍼센트 정도가(약 \$2,500억) 미국 이외의 지역에서 사용되고 있다고 추계(estimate)하고 있다. 또한 1996년 말에는 전체유통액 \$4,000억 중에서 최고 \$2,650억 정도가 해외에서 유통중인 것으로 보고됐다.<sup>7)</sup> 1970년에 외국에서 사용중인 달러의 비율이 전체 유통액의 40% 정도이었음을 고려한다면, 오늘날 국제무대에서 달러화의 사용이 지속적으로 증가하고 있음을 잘 알수 있다.<sup>8)</sup>

7) U.S. Treasury: Observations on Plans to Study Genuine and Counterfeit U.S. Money Abroad. U.S. General Accounting Office, 1997. 7. p.5.

이처럼 국제사회에서 미국 달러는 점차 더 광범위하게 사용되고 있는 반면에 현행 달러화에 사용된 위조방지를 위한 보안 장치들은 이미 오래전의 것이라는 사실로 인해 달러화는 오늘날 국제사회에서 위조범들의 주요 위조대상이 되고 있다.<sup>9)</sup>

화폐위조 행위의 범죄속성상 미국 달러의 위조 실상을 온전히 파악하는 것은 매우 어렵다. 연방준비은행에 의하면 오늘날 전세계에서 유통중인 위조 달러화는 약 35억달러(한화 3조 3천억원)로 추정된다. 이 중에서 3분의 1 정도가 동남아시아에서 유통되고 있는 것으로 추정된다. 1989년 이래 위조화폐의 규모는 거의 매년 두 배 정도로 증가하고 있다.<sup>10)</sup>

과거 전문적인 화폐 위조범들은 옅색 과정을 통해 비교적 정교한 위조지폐를 생산해왔다. 그러나 80년대말 초정밀 위조미화인 '슈퍼노트(Super Note)'가 생산되기 시작하여 오늘날 전세계적으로 대량으로 유통되고 있다. 이러한 슈퍼노트는 종전에 위폐제조시 주로 사용했던 옅색인쇄나 칼라복사기 등을 사용하지 않고 국가의 공식적인 조폐기관에서만

사용하는 요판인쇄(음각인쇄)기를 사용하고 있으며, 달러화의 지질과 잉크, 위조방지대책 등도 거의 원본과 동일한 수준이다. 이들 위폐는 미 달러화의 주요 보안장치인 은선, 미세인쇄, 잉크의 도드라짐 등도 그대로 위조되어 육안과 촉수로는 식별이 곤란하고, 기존의 위폐감별기로는 식별이 되지 않을 정도로 매우 정교하다. 이러한 슈퍼노트의 생산을 위해서는 오랜 기간과 막대한 인적·물적 자원이 소요되며, 슈퍼노트에 사용되는 요판인쇄기는 국가 조폐기관에만 판매하는 초고가의(대당 120억원대) 장비로서 국가차원이 아니고는 단순범죄자나 소규모의 위폐제작 집단에 의해서는 구입 및 제작이 불가능한 장비이다.<sup>11)</sup>

미국의 정보기관들은 이러한 슈퍼노트의 제작이 가능한 국가로는 이란, 이라크, 북한, 나이지리아, 중국 등이 있는 것으로 추정하고 있다.

미국 재무성과 비밀검찰부 관리들은 미국 화폐의 위조는 향후 심각히 다루어져야 할 위협이라는데 동의하고 있다. 비밀검찰부에 의하면 위조지폐가 가장 많이 사용되는 곳은 백화점, 술판매점, 슈퍼마켓, 편의점 그리고 주유소

8) Counterfeit U. S. Currency Abroad: Issues and U.S. Deterrence Efforts. U.S. General Accounting Office, 1996. p.3; 국제적으로 미국 달러의 유통을 증대시키는 요인으로는 대체로 타국 화폐의 경우 인플레이션 비율이 높은 반면, 미국의 달러화는 안정성이 상대적으로 높다는 점 등을 들 수 있다.

9) 비록 미국 재무성은 1990년에 두 가지의 변화-즉 폴리에스테일 은선(security thread)과 미세문자(micro printing)-를 달러화에 추가하였지만 이는 매우 지엽적인 변화로서 1929년 이후 화폐의 보안장치에 실질적인 큰 변화는 없었다.

10) Ibid., p.11.

11) 「초정밀 미화위폐(슈퍼노트) 식별요령」, 국가안전기획부, 1996. p.3.

등으로 대체적으로 고객이 많은 소매점에서 주로 사용된다. 반면에 교육을 받아 위조 지폐를 식별할 수 있는 능력을 지닌자 전문가들이 근무하는 은행이나 기타 금융기관은 회피의 대상이 된다. 시간상으로는 문닫기 직전의 시간대를 가장 많이 이용하는데 이는 상점의 판매원들이 귀가 준비에 급해서 검사를 소홀히 하기 때문이다. 이들은 구매시마다 다른 돈을 지불하고 각각에 대해 거스름돈을 받는다.

오늘날 국제적인 공용화폐의 성격을 지니는 미국 달러화의 광범위한 위조와 유통은 화폐에 대한 신뢰를 저하시키며, 세계경제 전반에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 특히 지구촌마을 시대인 오늘날 한국에서도 외국인들에 의한 위조 달러화의 유입 및 사용증가는 점차 심각한 문제로서 대두되고 있다.

## 2) 미국의 대처상황

### (1) 주무 기관 및 담당 업무

통화위조 범죄에 대한 대처업무를 담당하고 있는 미국의 주요 정부기관에는 재무부(Treasury Department)과 그 산하기관인 조폐공사(Bureau of Engraving and Printing)와 비밀검찰국(U. S. Secret Service), 그리고 연방준비은행(Federal Reserve) 등이 있다. 달러의 위조행위를 억제하기 위한 미국

정부의 노력은 주로 '선진 위조억제 운영위원회(Advanced Counterfeit Deterrence Steering Committee)'를 통해 시행되는데, 이 위원회에는 재무부(비밀검찰국과 조폐공사 포함)과 연방준비은행의 고위관리들로 구성된다.<sup>12)</sup>

위조억제를 위한 주요 업무에는, (1) 달러의 디자인을 변경하여 새로운 보안장치를 추가하는 일, (2) 새 지폐를 홍보하고 배포하는 일, (3) 연방기구의 합동 팀이 주요 국가들을 방문해 달러의 위조활동에 대한 직접적인 정보를 수집하고 위조화폐 식별교육을 실시하는 일, (4) 외국에서 근무하는 주재원을 증가하여 국제적인 대처능력을 강화하는 일, (5) 위조지폐에 효과적으로 대응하기 위해 추가적으로 특별 활동팀(task forces)을 가동하며, 외교적인 채널을 통해 외국에서 위조되는 '슈퍼 노트'를 근절하기 위한 노력을 강화하는 일 등이 포함된다.

재무부는 화폐의 발행과 보호의 책임을 지니고 있다. 재무부 산하의 비밀검찰국은 위조행위를 조사하며, 위조적발 자료를 수집·보관하고, 위조 발견을 위한 교육이나 훈련 등도 실시한다. 비밀검찰국은 국제사회에서의 위조정도를 보다 정확히 추정하기 위해 자체적으로 수집한 자료를 각종 정보기관의 정보와 현장근무자들의 실제 경험 등을 바탕으로

12) U.S. Currency: Treasury's Plans to Study Genuine and Counterfeit U.S. Currency Abroad. U.S. General Accounting Office, 1997.4. p.3.

보완하고 있다. 조폐공사는 달러화의 디자인과 인쇄를 담당하는데 이에선 각종 보안장치를 화폐에 삽입하는 업무도 포함한다.

연방준비은행은 화폐를 발행하고 유통시키며 세계의 각종 금융기관들에게 화폐를 지불하거나 수령하고 계수기와 위폐감지기 등의 특수 장비를 활용하여 미 화폐의 진위여부를 확인한다. 실제로 연방준비은행은 매일 수백만 달러를 면밀히 점검해서 낡았다거나 손상된 지폐는 유통시키지 않고 폐지시키고 있다.

(2) 비밀검찰국의 활동 및 자료 : 국제적인 위조활동 담당

특히 비밀검찰국은 해외에서 제조되는 화폐위조 활동을 억제하는 업무를 담당하고 있다. 이를 위해 비밀검찰국은 1996년 현재 여섯 개의 국내 지점과 여섯 개의 해외 지점을 운영하고 있고, 세 개의 특별 활동팀(task forces)과 두 개의 임시 운영반(temporary operations) 등을 가동하고 있다. 외국에 소재하고 있는 비밀검찰국의 해외지점에는 각각 1명에서 6명 정도의 직원이 상주하고 있다. 이러한 직원들은 미국내의 지점에 근무하는 자들과 같이 동일한 업무를 수행하고 있는데 이들의 주요 업무는 위조화폐의 적발, 금융범죄의 수사, 그리고 고위관리들을 보호하는 일 등

이다. 그러나 해외 주재 기관원 업무의 대부분은 화폐위조를 적발하고 단속하는 일에 집중된다. 미국내에 근무하는 주재원의 경우 직접적인 수사권을 보유하고 있는 것과는 달리, 해외 주재원의 경우는 주로 주재국의 법집행기관들과의 협조하에 진행되며 때로는 단지 수사의 지원업무만을 담당하기도 한다. 현재 운영하고 있는 6군데의 해외지점과 주재원 수, 각 지점이 담당하고 있는 대상 국가는 다음과 같다(표 1. 참조).

미국의 비밀검찰국내에는 국제적으로 발생하는 달러의 위조활동을 억제하기 위한 국제적인 공조업무를 위해 별도의 전담직원을 배정하고 있다. 실제로 비밀검찰국은 산하부서인 위조국(Counterfeit Division)의 두 직원을 통해서 네 국가의 그룹들(Four Nations Group)<sup>13)</sup>과 공동업무를 수행하고 있고, 3명의 직원을 배치해서 국제경찰조직(Interpol : International Criminal Police Organization)과의 공조업무를 전담하고 있다.

특히 비밀검찰국은 외국에서 행해지는 달러화 위조의 성격과 정도, 구체적인 위조행위에 관한 정보는 국내외에 소재한 미국의 정부기관, 유럽 7개국의 법집행기관과 금융기관, 미국과 해외에 소재한 국제경찰(Interpol), 달러화의 위조를 연구하는 개인적인 연구<sup>14)</sup> 등

13) 미국, 영국, 호주, 캐나다 등의 네 국가에서 대표부를 두어 18개월마다 함께 모여 화폐위조의 추세와 조사업무 등에 관한 정보를 교환하고 있다.

14) 실례로서 '테러리즘과 비재래식 전쟁에 관한 미국 하원 공화당 특별위원회'(House Republican Task Force on Terrorism and Conventional Warfare)의 슈퍼달러에 대한 보고서 등이 있다.

으로부터 광범위하게 수집하고 있다. 특히 해외에서의 달러화 위조에 대한 정보는 주무부서인 비밀검찰국이 국내외에서 수집하는 자료가 있는데 정보수집의 제약으로 인해 자료의 유용성에는 많은 제약이 있지만 이는 현재 이

용가능한 자료중에서는 그래도 가장 신뢰할 만하다. 이들은 1987년도부터 1994년도까지의 위조달러 적발 자료를 보유하고 있다. 또한 국제적인 위조활동에 대한 자료로서는 국제경찰(Interpol)이 발행하는 연례보고서(1991-

표 1. 비밀검찰부(Secret Service)의 해외 담당지역- 1995년 5월 현재

미국외 지점	주 재 원 수	담 당 지 역
방 콕(태국)	2	아시아(인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 태국)
본(독일)	1	유럽(호주, 독일)
런 던(영국)	1	영국, 아이슬랜드, 아일랜드
마닐라(필리핀)	1	필리핀 반도
파 리(프랑스)	6	아프리카 30개국, 북유럽 15개국, 이전의 소련연방국 9개국,
	5	그린랜드 등
로 마(이태리)		아프리카 21개국, 동유럽 11개국, 중동 15개국 등
미국내 지점		
버팔로(뉴욕주)	국내의 근무자가 관련 외국도 함께 담당함으로 별도의 해외지점 전담요원은 없음	캐나다
호놀룰루(하와이)		극동국가(한국포함), 호주, 태평양 연안의 미국령
마이애미(플로리다주)		바하마섬, 운하지역, 케이맨 섬, 중앙아메리카(멕시코 제외),
뉴 욕		쿠바, 남미 등
샌 안토니오(텍사스주)		버뮤다
샌 쥬안		멕시코
일시적 배치 또는 특별활동팀(task forces)		푸에르토리코, 버진 섬 등
홍콩: 일시적 배치	1	홍 콩
뉴델리(인도): 일시적 배치	1	인도 뉴델리

1993)도 있으나 짙은 비밀검찰국의 자료에 비하면 다소 떨어진다.

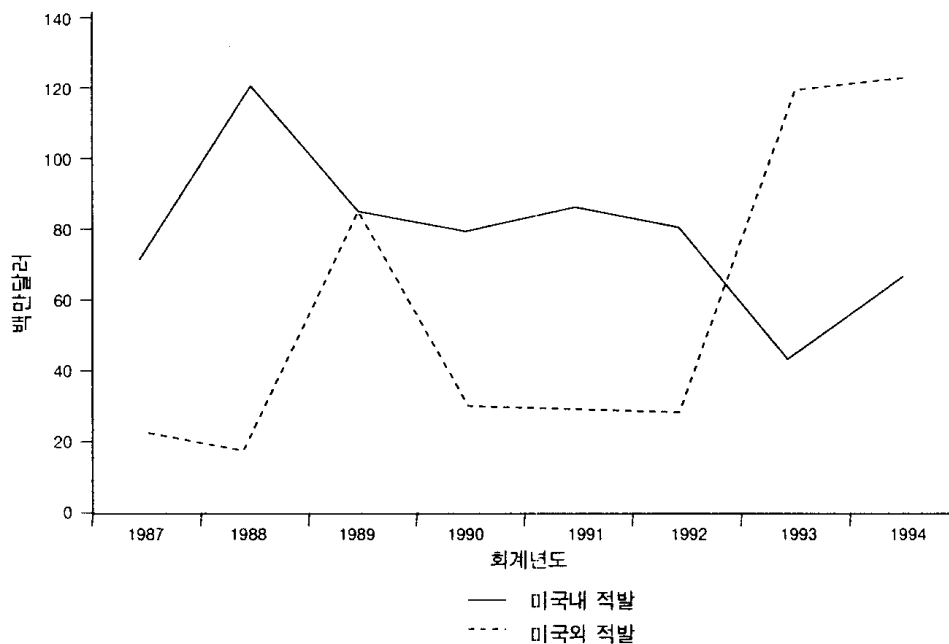
한편 통화위조 범죄에 효과적으로 대처하는데 필요한 자료가 지니는 신뢰성과 유용성의 한계를 극복하고 통화위조 범죄에 대한 정확한 실태의 파악을 위한 법적조치가 미국 의회에 의해 취해졌다. 1996년 4월 미 의회는 「1996년 반테러리즘 및 효과적인 사형법」(Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996)을 제정하였는데 이 법안 중에는 재무부 장관은 외국에서의 미국 달러화의 사용 및 보유실태 등을 면밀히 조사하고 이를 감사해서 3년마다 의회에 결과 보고서를 제출하는 것을 의무화하는 규정이 포함되어 있다.

비밀검찰부의 자료에 의하면 최근 미국이외

의 지역에서의 위조 달러화의 적발이 급속히 증가하고 있다. 실례로서 해외에서 적발된 위조미화는 1992년도에 \$3000만이었는데 1993년에는 \$1억 2100만으로서 전년도 대비 300% 정도의 급속한 증가를 보이면서 동기간 미국 내에서 적발된 금액을 상회하였다(그림 1).

또한 비밀검찰부의 지역별 위폐 유통자료를 보면 최근에 미국내에서 적발된 고액의 위조통화들이 주로 미국외에서 생산된 것임을 알수 있다. 1991년 이후 미국외에서 위조되어 미국내에서 유통중 적발된 위폐의 총액은 미국내에서 위조된 위폐의 총액을 상회하고 있다. 특히 1994년의 경우 외국에서 생산된 위조달러화가 미국내에서 유통중 적발된 위조달러화의 2/3 가량을 차지하고 있는 것으로 밝

그림 1. 미국 비밀검찰국의 위조지폐 적발자료 1987~9



출처 : 미국 비밀검찰국 General Accounting office, counterfeit U.S. Currency Abroad. 1996. p.120에서

혀 졌다(그림 2).

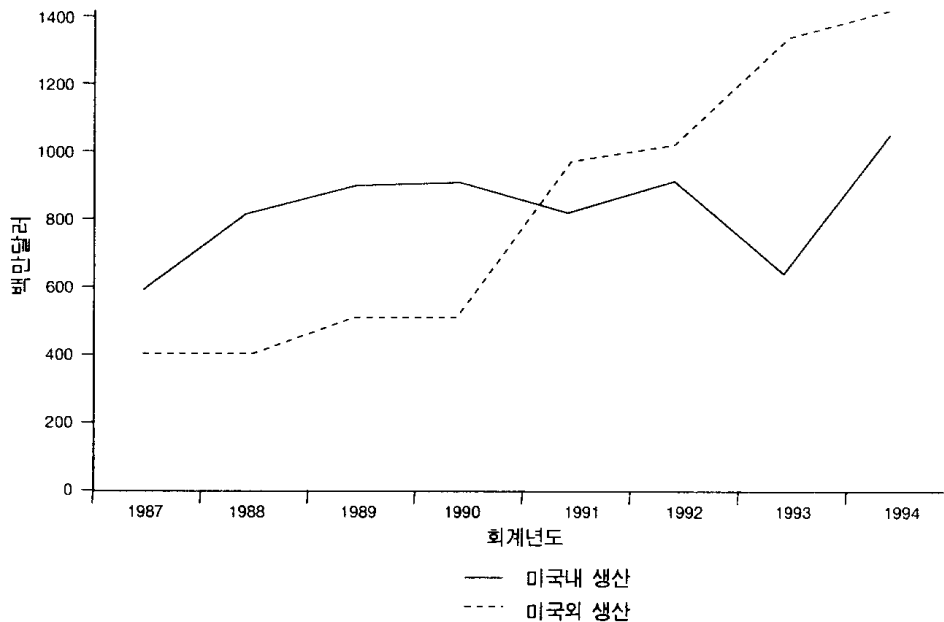
(3) 통화상의 위조억제 장치 강화

미국은 달러화의 위조행위가 국내외적으로 증가하자 두 가지의 보안장치 - 폴리에스틸 은선(隱線 : security thread)과 미세 인쇄(micro-printing) - 를 1990년에 달러화에 추가했다. 은선은 화폐의 좌측에 수직으로 새겨져 있으며 빛에 비추면 USA 100, USA 50 등의 표시가 앞뒤에 나타나고 자외선에 비출 경우는 붉은 색으로 변하게 되어 있다. 이러한 위조억제 장치들은 \$50와 \$100의

연방준비은행 발행 지폐에 우선적으로 도입되었고 점차적으로 다른 금액의 지폐에도 도입될 예정이다.

또한 미국의 통화당국은 96년 3월부터 새로운 \$100 지폐를 발행한다. 새로운 지폐는 빛에 일정한 각도로 기울이면 빛의 방향에 따라 색이 달라지는 변색잉크(color-shifting ink), 커다란 초상화의 비침무늬, 복사시 무늬가 떠오르는 광간섭 무늬(concentric fine-line printing), 은화(隱畫 : watermark) 등의 다양한 최신 보안장치 등이 도입되고 지폐의 모양도 바뀐다.<sup>15)</sup>

그림 2. 비밀경찰국의 미국내 위조지폐 통용자료 1987~9



출처 : 미국 비밀경찰국 General Accounting office, counterfeit U.S. Currency Abroad. 1996. p.13에서

15) 「위조미화 식별자료집」, 국가안전기획부, 1993. 3. p.115.

### 3) 위조 달러화의 국내 유입실태

(1) 위조 달러화의 국내 유입 및 유통실태  
국제화·개방화 추세에 따른 위조달러화의 국내반입이 지속적으로 증가하고 있다. 최근 내·외국인의 출입국 증가와 OECD 가입 등에 따라 “슈퍼노트” 등 위조미화의 유입·유통 사건이 종종 발생하고 있다. 경찰청 자료에 의하면, 1994년에서 1996년 12월까지 총 892매의 위조 달러가 한국에서도 발견됐다.

이 중에서 거의 대부분(884매)이 \$100 지폐이나, 1996년에는 국내에서도 초정밀 위조미화인 “슈퍼노트”가 28매 발견되었다. 이들은 금융기관이 보유하고 있는 위폐감별기로는 식별이 안되며 단지 전문감정가가 있는 금융기관(외환은행)에서만 적발될 정도로 매우 정교해 발견이 극히 어렵다. 또한 발견시에도 금융기관이 대외 공신력의 문제를 우려해 신고를 기피하는 경향이 있어 실제 유통규모를 정확히 파악하는 것이 매우 어려운 실정이다.

위조달러화가 국내로 유입되는 경로나 유통되는 유형은 다음과 같이 다양하다: (1) 국외에서 입수한 미화가 국내로 반입된 후 환전 과정에서 위폐로 확인되는 경우, (2) 중동·동남아로부터의 외국인이 소지하고 있던 위폐를 국내에서 사용하는 경우, (3) 내국인이 위조미화를 외국에서 매입한 후 국내에 반입하여 사용하는 경우, (4) 외국인이 위조미화를 국외에서 매입한 후 국내에 반입하여 사용하는 경

우, (5) 내국인이 국내 은행에서 매입한 미화가 위폐로 확인된 경우, (6) 암달러상 등의 불법적인 경로를 통해 매입한 미화가 위폐로 확인된 경우, (7) 상품·무역거래 대금 및 여행대금으로 수령한 미화중에 포함되어 국내로 유입되는 경우 등.

이처럼 다양한 경로를 통해 위조달러가 유입되어 사용되고 있지만 우리의 위폐식별능력은 아직은 매우 미흡한 것으로 나타났다. 이는 한 파키스탄인이 1994년 4월에서 9월까지 국내의 5개 도시에서 \$17,200를 유포시켰으나 6개월이 지난 후에야 단지 \$2,900의 위폐만 적발한 사례 등에 잘 나타나 있다. 특히 최근에는 국내의 위폐관리 및 적발체계가 허술함을 틈타 동남아 등의 전문위폐단과 내국인의 계획적인 범행에 의한 위폐가 유통되고 있다. 이들은 주로 위조달러의 감별력이 취약한 중소도시에서 많이 사용되고 있다.

또한 위조지폐가 점차 정교화되어 국내의 은행에서 정상적으로 환전한 달러화가 해외에서 위폐로 판정되는 사례도 종종 발생되고 있으며 위폐제조의 전문화와 일부 국가의 국가적 지원 등으로 제작 및 유통이 대량화되어 이에 대한 대응책 마련이 매우 긴요한 실정이다.

#### (2) 대처시 문제점

위조달러화의 국내 유통사건과 관련된 우리의 대처상황과 관련해서 다음의 두가지 문제점을 지적할 수 있다.

첫째는 달러화 위조에 대한 정보수집 체계와 수사역량의 미흡이다. 달러화의 위조가 국제적인 조직범죄라는 측면을 고려할 때 전문적인 지식과 체계적인 대응이 필요하다. 국내에는 이에 대한 전문가가 거의 없고 이를 전담하는 수사부서 또한 부재한 실정이다. 그 결과 우리나라의 경우 세계적인 위조달러화의 제작 및 유통경로 등에 대한 관련 정보의 수집과 대처방식이 비전문적이며 또한 국제적인 공조도 매우 미흡한 실정이다.

둘째는 위폐의 관리체제가 매우 취약하다는 사실이다. 최신 달러화의 진위를 감별할 수 있는 감별전문가가 국내에는 1-2 명에 불과하여 위폐가 전국적인 규모로 대량으로 유통될시에는 속수무책일 수 밖에 없다. 또한 위폐를 체계적으로 관리하기 위한 중앙의 전담부서가 부재하고 위폐식별 요령이나 위폐발견시 대처상황 등에 관한 홍보 기능도 미흡한 상태이다.

## 2. 한국의 원화 위조 및 대처상황

국내에도 최근 고성능의 칼라복사기와 컴퓨터, 스캐너, 칼라프린터 등의 보급이 급속히 확대됨에 따라 이를 이용한 지폐와 자기앞수표, 기타 유가증권 등의 위조사건이 빈번히 발생하고 있다. 실제로 칼라 복사기를 이용하여 수표를 다량 복사한 사건이 94년 경남 창

원에서 발생했고, 컴퓨터용 스캐너를 이용하여 자기앞 수표를 컴퓨터 파일로 입력한 후 칼라프린터로 출력하는 위조사건도 95년 대구와 부산 등에서 발생하였다.

### 1) 원화(지폐·수표) 위조의 주요 방식 및 특징

과거에는 지폐나 수표를 손으로 그려 위조하였으나 이 방식은 근년에 와서는 거의 사용되지 않고, 현재는 인쇄기, 칼라복사기, 컴퓨터용 칼라프린터 등을 이용한 위조행위가 급속히 증가하고 있다. 국내에서 발견된 각각의 장비를 이용한 위조수법의 유형별 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 옵셋인쇄기를 이용하여 지폐, 수표 등을 인쇄하는 수법은 위조상태가 가장 정교하며 미세글자까지도 인쇄되어 육안으로는 구분하기가 거의 불가능하다. 전문위조범이 대량으로 지폐나 수표를 위조할 경우에 주로 사용되나 일시적인 위조범에게는 거의 활용되지 않고 있다. 이 수법을 사용할 경우 진본과의 구별이 매우 어려우나 수사대상을 인쇄업소 등으로 한정할 수 있어 수사방향의 설정은 비교적 용이하다.

둘째, 최근 보급이 급속히 확산되고 있는 칼라복사기를 이용하는 방법으로서 조작이 간편하고 성능이 우수하여 위조에 가장 많이 이용되고 있다. 대체로 위조의 질은 옵셋인쇄기로 인쇄한 것보다는 다소 떨어지나, 최근 해

상도가 좋은 복사기의 경우는 매우 정교하여 옵셋 인쇄기 수준에 육박하고 있다. 또한 일부 칼라복사기는 컴퓨터와 연결하여 스캐너, 프린터 겸용으로 사용될 수 있어 점차 더 많이 활용되고 있다.

셋째, 컴퓨터용 칼라프린터를 이용하는 최신의 수법으로 스캐너를 통해 지폐를 컴퓨터 파일로 입력받은 후 컴퓨터의 그래픽 프로그램을 통해 일부를 수정하여 칼라프린터로 출력하는 방식이다. 최근 칼라프린터의 보급증대와 성능향상으로 한국에서도 1996년부터 이 방식에 의한 위조지폐가 발생하기 시작하였다. 또한 그동안 고가장비였던 컴퓨터, 스캐너, 칼라프린터의 가격이 수십만원대로 인하되고 보급이 급속히 확장되고 있어서 향후 발생이 증가하리라 예상된다.

## 2) 한국의 대처상황

### (1) 지폐 및 수표의 위조방지 장치

현재 통용중인 원화의 지폐 및 수표에 포함된 위조방지를 위한 보안장치들은 다음과 같다.

#### 가. 지 폐

- 부분 노출 은선 : 「만」자와 「원」자 사이에 알미늄 호일을 넣어 칼라복사시 흑색으로 변함
- 광간섭 무늬 : 압면 좌측 숨은 그림 부분의 나선형 무늬가 칼라 복사시

#### 깨어짐

- 미세문자 : 물시계 받침아래 부분에 「한국은행」이라는 미세문자 있음
- 요관잠상 : 초상우측에 보는 각도에 따라 「10000」자가 세로로 나타남
- 지폐 공통요소 : 초상화의 숨은 그림, 앞뒤판 맞춤, 블록 인쇄 등

#### 나. 수 표

- 숨은 그림 : 밝은 빛에 비추면 은행마크 아래에 무궁화 무늬가 나타남
- 미세문자 : 「자기앞수표」라는 미세문자가 복사시에는 나타나지 않음
- 이색성 형광 : 자외선 형광램프를 비추면 원색과 다른 고유의 색상이 나타남
- 광간섭 무늬 : 액면주위에 나선형 광간섭 무늬가 있어 위조시 색변화 및 물결 모양의 무늬가 나타남
- 색변환 기법 : 복사시 비표인 「수표」문자가 나타나지 않고 노란색으로 변함

#### 다. 칼라복사기 및 칼라프린터 보급 및 관리실태

현재 칼라복사기는 국내에 약 2,000여대가 보급되어 있는데, 전량 외국으로부터 수입한 것이다. 경찰청은 세관을 통해 수입업자와 수입량을 통보받고 구입자로부터 신고를 받아서 집중관리하고 있다. 일부 칼라복사기의 경우는 복사시 기기의 고유문양이 비밀리에 나타

나도록 제작되어서 위조에 사용된 기기의 파악이 용이하다.

칼라프린터는 약 200만대 정도가 보급되어서 실제로 이에 대한 관리자체가 불가능한 실정이다. 그런데 스캐너와 컴퓨터용 칼라프린터를 이용하는 이 수법의 경우는 개인이 가정에서 장비를 갖추어 놓고 할 경우 은밀히 수사하는 것이 불가능해서 칼라프린터를 이용한 위조의 경우는 검거율이 가장 저조한 실정이다(표 3 참조)

현재 칼라복사기를 관리하고 있는 주무부서는 경찰이며 관세청과 한국은행 등이 함께 관여하고 있다. 경찰에서는 경찰청 지능과와 지방경찰청, 각 경찰서 등에서 직·간접적으로 칼라복사기를 관장하고 있다. 경찰청 지능과는 관세청에서 통관사실을 보고받아 수입업체, 수량 등의 현황을 파악하며, 수입된 칼라복사기의 보유업체 및 보유대수 등의 정보를 지방청에 하달하고 있다. 지방경찰청은 칼라복사기의 양도, 이동 등 변동사항을 파악하여 분기별로 본청에 보고하며, 각 경찰서에서는 관내 보유업체에 대해서 월 1회 행정지도<sup>16)</sup>를 하도록 되어 있다.

한편 관세청은 칼라복사기의 수입통관사실을 경찰청과 한국은행에 통보하도록 되어 있

고, 한국은행은 수입업자 및 보유자에 대한 사후관리 공문(관리책임자 지정, 각서징수, 일지비치 등)을 발송하고 있다. 또한 일본에서 칼라복사기를 직수입하는 경우에는 특별히 상공자원부의 추천을 받아 수입하도록 하고 있다.

### 3) 대처상의 문제점

#### (1) 통화위조의 상황적 유인 증가.

최근 칼라복사기, 컴퓨터, 스캐너, 칼라프린터 등 통화의 위조에 활용될 수 있는 각종 장비의 가격하락과 성능향상, 보급확대 등으로 이러한 장비에의 접근성이 증대되었다. 또한 이들 장비의 조작이 용이해져서 집이나 사무실 등에서 손쉽게도 비밀리에 이들을 이용한 위조행위가 가능하게 되었다. 이처럼 접근가능성, 조작상의 용이성, 위조물의 정교성 등의 증가로 지폐나 수표의 위조행위가 매우 용이해져서 누구든지 마음만 먹으면 손쉽게 위조할 수 있게 된 반면에, 집이나 사무실 등에서 은밀히 행해져서 적발될 위험성은 오히려 감소하고 있다. 위조행위에 대한 이러한 상황적 유인은 일시적인 위조자들의 통화위조행위를 증하시키는 주요한 동기를 제공하고 있다.

16) 행정지도의 사항은 다음과 같다 : 관리책임자에 대한 교양, 관리대장의 비치활용, 복사작업일지 기록유지, 지폐·유가증권·신분증 등 복사금지, 도난방지를 위한 용역경비 가입을 유도하고 보안시설의 안전성 확인, 복사기 이중 잠금장치 실시여부(열쇄보관 및 비밀번호 입력), 타인 사용금지 조치, 주기적인 비밀번호 교체, 신규보유자 본청 신고여부 확인 및 변동사항 신고요청 등(경찰청 지능과, 1997. 5).

(2) 위조장비의 관리상 문제

칼라 복사기는 현재 전량을 외국에서 수입하는 데 일본에서 직수입하는 일부 기종은 통상산업부 허가 품목이지만 그외의 대다수 기종은 수입자유화 품목이어서 국내로 유입되는 칼라 복사기에 대한 정확한 현황 파악이 어렵다. 또한 보유업체의 사업장이전, 기계양도, 도난, 중소기업체의 설립 및 폐업 등이 빈번하여 실제로 신속한 소재파악이 곤란하다. 읍셋 인쇄기의 경우도 수입이 자유화 되어 있고, 수입된 복사기는 세관 통관후 보유자가 경찰에 신고하기 까지 1개월 정도가 소요되는 맹점이 있다. 컴퓨터용 칼라프린터의 경우도 보급이 200만대를 넘어설 정도로 급증하여서 실제로 현황파악이 거의 불가능하다.

한편 수입 칼라 복사기, 읍셋 인쇄기 등에 대해 사용자가 행정관서의 행정지도를 불이행하더라도 실제적으로는 규제할 방안이 없다. 현재 관리대장 비치, 사업체 이전, 칼라복사기 양도시 신고 등을 의무화하고 있으나 이를 불이행할 경우에도 실질적인 규제는 거의 불가능하다. 또한 세계화 시대의 개방화, 자유화의 추세에 따라 외국에서 수입되는 칼라복사기 및 칼라프린터 등에 대해 규제법령을 마련하는 일이 실제로 어려운 실정에 있다.

(3) 단순 위조행위에 대한 규제상의 문제

현행 형법중 통화에 관한 죄에는 목적이 없는 단순한 지폐 등의 복사행위 등에 대하여

는 처벌의 근거가 없다. 92년 형법 개정안 공청회에서 지폐나 수표 등 유가증권을 대상으로 복사행위 자체를 처벌하는 방식으로의 개정을 논의했으나, 통화·유가증권에서만 목적범을 위험범으로 할 수 없다는 이유로 그대로 유지하였다.

#### IV. 통화위조 억제를 위한 대처시 고려사항 및 개선방안

본 논문에서는 최근에 문제가 되고 있는 통화위조 범죄의 급속한 증가를 기회이론의 시각에서 과학기술의 발달 등의 기회요소나 기타 상황적 유인의 증가와 결부하여 설명하였다. 앞서서도 언급되었듯이 범죄에 대한 기회이론적인 접근방식은 대처방안을 마련하는데 있어서 중요한 시사점을 제시해 준다. 범죄의 발생을 가능하게 하는 주요 세가지 요소인 범죄자, 목표물, 감시인 중에서, 대부분의 경우 범죄자에 대해서 범행을 하지 못하도록 하는 직접적인 대응방안을 세운다는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 반면에 범죄 목표물에 각종 보안장치 등을 도입해 범행자체를 어렵게 만든다든지, 또한 범행후에는 발견 및 단속을 용이하게 하는 각종 제도적 장치들을 도입함으로써 범죄자가 범행에 유인될 수 있는 기회요소나 상황적 유인을 감소시키는 것은

범죄의 예방 및 억제에 매우 효과적인 대응책이 될 수 있을 것이다.

이러한 기회요소나 상황적 유인은 범죄자의 유형에 따라 다소간 차이가 있을 수 있다. 따라서 본 장에서는 위조자의 유형별로 효과적으로 통화의 위조를 예방하고 억제할 수 있는 상황적 유인의 감소 방안과 제도적 보완안을 검토해 본다.

### 1. 위조자 유형별 고려사항

위조자 유형별로 통화위조 억제를 위한 대응책 마련시 고려해야 할 사항은 다음과 같다.<sup>17)</sup>

첫째, 일시적인 위조범들에 대한 가장 효과적인 위조억제 방법은, 해커의 경우를 제외하고는, 위조행위 자체를 어렵거나 불가능하게 만드는 것이다. 즉 칼라 복사기를 이용한 경우 복사시 변색되거나 광간섭 무늬처럼 복사시 모양이 깨어지게 하는 등의 각종 보안장치를 삽입하여 사본이 원본과 분명히 다르게 해서, 추가적으로 힘든 과정을 거치지 않고는 실제 사용이 어렵게 만드는 방법이다. 이러한 위조억제 장치를 통화 자체에 반영하든지 또는 복사기나 스캐너 등에 장착시키는 방식을 사용할 수도 있을 것이다.

둘째, 준전문가 집단들에게는 일시적인 위

조범에 대한 경우에서처럼 통화자체를 쉽게 복제되거나 모조될 수 없도록 제작하거나, 또한 위조에 사용되는 다양한 장비내에 위조를 방해하는 보안장치들을 장착하는 것 등이 매우 효과적인 억제책이 될 수 있다. 또한 현금 인출기나 환전기, 위폐감식기 등에 위폐를 쉽게 적발할 수 있는 보안장치들을 강화할 필요가 있다. 이러한 다양한 억제장치들은 준전문적인 위조범의 위조행위를 억제하며 또한 범행시 법집행기관에 의한 체포가능성을 높일 수 있으므로 목표물과 감시라는 두 측면에 모두 효과적으로 작용할 수 있을 것이다. 또한 이러한 대응책은 해커들의 위조행위 억제에도 도움이 될 수 있다.

셋째, 전문적인 범죄자들에 대한 효과적인 억제책으로는 외부에 드러나거나 또는 은밀하게 포함된 여러 가지 보안장치를 복합적으로 사용하는 것이 필요하다. 또한 이러한 복합사용의 억제효과는 이들을 일정기간마다 변경함으로써 전문적인 위조집단이 이를 위조하는 것이 매우 복잡하고 어려운 일이 되도록 만드는 것이 중요하다. 한편 이러한 보안장치 중의 적어도 하나는 환전기나 현금지급기 등에서 감지될 수 있도록 해야하며, 사용되는 보안장치와 감식기도 때때로 변경해야 한다.

17) National Research Council, op. cit, pp. 26-28.

## 2. 상황적 유인의 감소방안 : 각종 보안(위조억제) 장치의 강화

### 1) 보안장치 도입시 일반적 고려사항

실제로 위조억제를 위한 각 보안장치의 전반적인 효과는 다음의 두 가지 주요 고려사항에 의해 결정된다: '기술적인 위협에 대한 저항(resistance against technical threat)' 과 '기술적인 성공의 가능성(technical success probability).'<sup>18)</sup>

기술적인 위협에 대한 저항이란 위조억제 장치의 기술적·기능적 측면에서 개별 장치의 가치를 평가하는 척도이며 이를 위한 주요 기준으로 다음의 4 항목이 포함된다: 1) 시각적·촉각적 인식도(visual and tactile recognizability), 2) 내장된 복사방해 기능(inherent resistance to copying), 3) 모의제작에 대한 방해(resistance to simulation), 4) 감식기계의 판독 용이성(ease of machine readability).

기술적 성공의 가능성이란 지폐에 새로운 보안장치를 추가할 때 발생하는 현실적합성이나 실용적인 측면을 측정하는 척도이다. 여기에도 4 종류의 하위범주가 평가의 기준으로 사용된다: 1) 실행가능성과 대량생산 가능성(availability and manufacturability), 2) 생

산비용의 차이(change to recurring production costs), 3) 내구성(durability), 4) 새로운 지폐를 생산하는데 필요한 장비의 비용(capital cost of new or modified production tooling).

위에서 언급된 두 평가척도하의 각 하위범주는 개별적인 보안장치의 상대적 강점과 약점을 확인하는 기준을 제공한다. 우선 평가의 기준이 되는 개별 요소는 그 중요성에서 서로 다를 수 있다. 예로서 시각적, 촉각적 인식도는 일반인들에 의한 식별가능성을 강조할때는 감식기계의 판독 용이성보다 더 중요하다. 반면에 감식기계에 의한 식별 가능성을 중시할 경우에는 그 반대가 된다. 또한 내장된 복사방해 장치의 경우는 모든 유형의 위조자들 - 비숙련자에서 고도의 숙련자들까지 - 에게 동일하게 중요하지만, 모의제작에 대한 방해의 경우는 주로 본격적인 컴퓨터 해커나 전문적인 위조범 등을 억제의 주요 대상으로 삼고 있다.

따라서 어떠한 보안장치가 더 중요한가를 판단하는 것은 매우 어려우며 단지 각각의 방식이 주 목표로 삼고 있는 대상을 잘 이해하는 것이 필요하다. 아울러 상호보완적인 여러 보안장치를 동시에 사용하는 것도 신중히 고려할 필요가 있다. 잘 고안된 여러 보안장치를 동시에 사용하면 시각적·촉각적 인식도를

18) Ibid., pp.4-5.

증가시키며, 또한 모의제작을 어렵게 하고, 전문적인 위조범들을 제외한 모든 자들에게 추가적인 여러 과정을 부과하여 위조자체를 복잡하게 할 수 있다. 반면에 여러 가지의 보안장치를 동시에 사용하는 데에는 주의가 요구된다. 너무 많은 보안장치를 사용하면 일반 시민들은 너무 복잡해서 쉽게 포기함으로써 인해 식별을 통한 위조억제 효과가 오히려 감소할 수 있다.

한편 '일시적인 위조자'에게는 매우 효과적인 보안장치가 전문적인 위조자에게는 비효과적인 경우도 있다. 일반적으로 일시적인 위조자는 전문적인 기술과 자원이 부족하고 또한 새로운 보안장치를 극복하려는 의지도 약하다. 반면에 '전문적인 위조자'는 이러한 기술과 자원을 가지고 있어 시간만 충분하다면 개별적인 보안장치는 물론 가장 복합적인 보안장치 조차도 극복할 수 있는 능력이 있다. 따라서 일시적인 위조자들에게는 이러한 보안장치 중 일부를 적절히 혼합하여 사용한다면 한 가지의 보안장치를 사용하는 경우보다는 강력한 억제력을 발휘할 수 있을 것이며 또한 전문적인 위조범의 위조활동도 억제할 수 있을 것이다. 이러한 혼합은 모든 지폐에 걸쳐 동일할 필요는 없으며 정교한 보안장치들은 주로 고액권에 사용할 수 있을 것이다.

## 2) 통화 자체에 대한 보안장치 강화

오늘날 이미 대중화된 칼라복사기, 칼라프린터, 인쇄기 등의 관리를 위해 규제법을 제정한다는 것은 대상이 너무 방대하고 유통과정도 다양하여 현실적으로 실효를 거두기가 어렵다. 또한 새로운 행정규제의 부과라는 측면에서 국민생활에 많은 불편을 줄 수 있다. 외국의 경우에도 칼라복사기나 인쇄기, 칼라프린터 등을 직접적으로 규제하는 입법에는 거의 없는 실정 이어서 현실적으로 규제법의 제정과 시행에 문제를 야기할 소지가 많다. 따라서 복사기, 칼라프린터 등의 사용상 규제보다는 통화 자체에 위조방지를 위한 각종 보안기술을 도입하여 지폐·수표의 질을 개선하며 위조의 예방과 단속을 위한 각종 홍보활동을 강화하는 방향으로의 대책수립이 바람직한 것으로 보인다.

일반적으로 통화의 위조를 억제하기 위한 통화상에 보안장치를 도입하는 데 있어서 고려해야 할 사항으로서 미국의 국립연구심의회(National Research Council)가 제시하고 있는 주요 사항은 다음과 같다: (1) 진위의 구별(authentication)을 위한 가시성(visibility)이 좋아야 함, (2) 복제하기가 어려우며, (3) 전문가의 도움없이도 쉽게 관찰할 수 있어야 함, (4) 도입비용이 저렴해야 함, (5) 평이한 장비에 의한 감식가능성이 좋아야 함<sup>19)</sup>.

19) Counterfeit Deterrent Features for the Next-Generation Currency Design, National Research Council, 1993. pp. 1-10.

이중에서도 특히 관찰의 용이성과, 비용의 저렴성, 감식 장비의 평이성 등은 매우 중요하다. 이는 대체로 일반 시민들이 신용카드나 개인수표를 사용할 때 영업점에서 신용조회를 하는 것에 대해서는 별로 언짢게 생각하지 않는 반면에, 제시한 고액지폐의 위조여부를 검사하는 경우에는 상당히 거부적인 반응을 보이고 있다는 점을 고려한다면 더더욱 그러하다. 이를 위해서는 신용카드의 경우처럼 지폐의 진위확인도 단시간내에 거의 오류없이 쉽게 행하도록 한다면 고액권의 진위확인도 생활화될 수 있을 것으로 예상된다.

미국의 국립연구심의회 산하의 ‘차세대 통화 디자인을 위한 위원회(Committee on Next-Generation Currency Design)’는 신용카드 신용확인기 처럼 비교적 손쉽게 위폐를 검사할 수 있는 장비가 저렴한 가격에 널리 보급되어 활용된다면 이러한 장비는 위폐의 적발과 단속에 많은 기여를 할 수 있다고 주장한다. 이러한 장비는 지폐에 내장된 모든 보안장치를 다 확인할 필요는 없으며 단지 이들중 한 두가지의 보안장치를 집중 확인하도록 함으로 인해 시간과 비용, 검사의 편리성 등을 강화할 수 있을 것이다.

쉽게 인식할 수 있는 보안장치를 사용해 위폐가 진폐와는 명백히 구별되도록 하여 위조를 사전에 예방하며, 또한 위조한 경우에도 간편하면서도 효율적인 검색장비를 사용함으

로 위조자가 적발의 위험성 때문에 위폐의 사용을 삼가거나, 사용할 경우에는 유통 초기에 발견할 수 있을 것이다.

위에서 언급한 새로운 보안장치를 추가하기 위해서는 화폐의 디자인을 변경하는 것이 요청되는데, 통화의 디자인 변경시에 고려해야 할 몇가지 제약사항이 있다. 첫째, 지폐의 크기는 가능한 변경하지 않는 것이 바람직하다. 크기의 변화는 구폐와 신폐의 동시 유통을 방해할 수 있고, 기존의 자판기, 자동 현금인출기, 화폐 교환기(change machine), 중앙은행에서 사용하는 지폐의 분류나 진위를 확인하는 센서 및 장비 등의 지속적인 사용을 방해할 수 있다. 둘째, 제조상의 용이성과 제작비용의 경제성을 고려해야 한다. 셋째, 지폐에 대한 디자인의 변경은 그로 인해 유통수명이 단축되거나, 제조시나 유통기간중 또는 폐기처분시라도 새롭게 추가된 물질이 사람이나 환경에 위험을 초래하지 않도록 해야 한다.

한편 세계 각국은 새로운 첨단 위조억제 장치들을 그들의 통화에 추가하기 위해 통화의 디자인을 정기적으로 변경하고 있다. 외국의 실제 경험에서 입증된 각 위조억제를 위한 보안장치들의 효과와 지속성에 관한 정보는 우리에게도 개별적인 보안장치의 위조억제 효과와 사용 적합성을 판단하는데 매우 유용한 자료가 될 수 있다. 현재까지는 국가간에 각 보안장치의 효과, 비용, 지속성 등에 관한 정

보의 공유가 잘 안되고 있는 실정이다. 따라서 한국은행이나 조폐공사는 외국으로부터 화폐내에 사용된 각종 보안장치의 효과나 내구성 등에 관한 자료를 지속적으로 수집하여 이를 활용하는 것이 필요하다.

### 3) 위조장비에 대한 보안장치 강화

위조에 사용되는 각종 장비내에 '신기술을 내장해서 암암리에 위조를 억제(innovative covert deterrence)' 하는 방식은 거의 모든 수준의 위조자에게 효과적으로 억제의 기능을 수행할 수 있다. 이러한 계열의 보안 장치중 가장 먼저 도입된 것은 복사기와 스캐너에 복사 자체를 불가능하게 하는 정보장치를 내장하는 것이다. 단지 이러한 장비의 경우 일부 지폐에 관한 정보만 저장하고 있다는 점과 아마도 전문가들에 의해 이러한 기능이 해제될 수 있다는 한계가 있다. 또한 이러한 장치를 내장하지 않는 복사기, 스캐너, 프린터가 더 많다는 현실적인 문제도 있다.

실제로 일본의 경우는 실제로 칼라복사기에 자국지폐 등의 복사방지 장치의 설치를 의무화하고 있는데 우리도 칼라복사기 수입시 원화의 지폐, 수표 등의 복사방지 장치의 설치를 의무화해서 칼라복사기에 의한 지폐 등의 위조가 근본적으로 불가능하도록 하는 것도 필요하다.

또한 오늘날 모든 칼라 프린터와 칼라 복사기에 비용이 저렴하면서도 특정 목적에 부합하는 집적회로를 내장하여 장비의 일련번호(machine serial number)가 인쇄물에 암암리에 나타나도록 하는 것은 기술적으로 가능하다. 기계제조시에 이러한 집적회로의 조장을 불가능하게 한다면 이러한 위조억제 장치는 위조시 생산한 기계의 출처를 확인할 수 있어서 과학적 수사를 가능하게 할 수 있다. 또한 법집행기관들이 특정 장비로부터 생산된 위폐의 양을 확인하는 것도 가능하다. 일단 일반인들에게는 이러한 사실이 홍보가 잘 된다면 프린터나 복사기를 이용한 일시적인 위조자들의 위조활동을 억제하는데 크게 기여할 수 있을 것이다.<sup>20)</sup>

이를 위해서는 한국은행등의 관련기관에서 기계의 일련번호와 같은 출처확인(source identification) 정보가 복사시 나타나게 하는 기능을 위조시 주로 사용되는 새로운 복사기와 프린터에 의무적으로 장착하는 것에 대한 비용효과성을 면밀히 검토하는 것이 필요하다. 만약 이러한 장비를 추가하는 것이 비용효과성 면에서 양호하다고 판단되면 이러한 기능의 장착을 의무화하는 입법을 통해 이를 강력히 실행할 수 있을 것이다. 또한 기계제조시에 내장된 센서를 사용하여 복사나 인쇄 자체를 원초적으로 불가능하게 하는 보안장치

20) Apparatus for Image Reading or Processing. European Patent Application EP 382,594. August, 1990 .

의 장착도 모든 칼라복사기와 칼라 프린터에 의무화하는 것도 적극 검토할 필요가 있다.

### 3. 제도적 보완방안

#### 1) 정보수집 및 수사역량 강화

위조달러화에 대한 수사능력을 강화하기 위해서는 경찰청(예 : 외사 3과)내에 달러위조를 포함해서 국제적인 범죄에 관한 정보센터(가칭 「국제범죄정보센터」)를 신설하는 것이 시급히 요청된다. 여기에 위조 달러화에 대처하는 전담부서와 전문적인 교육을 받은 전담 직원을 두어서 관련 정보를 수집하여 유관기관에 배포하는 업무를 전담하게 해야 한다.

각 지방청별로는 「국제범죄수사대」에 가칭 「위조달러 전문수사단」을 편성하여 수사를 전문화해야 한다. 아울러 위조달러화 식별을 위한 교육을 실시하여 전문감정가를 양성해야 한다. 특히 미국의 비밀검찰국의 전문가들이 외국을 방문하면서 위폐식별방법이나 발견시 대처방안 등에 대해 교육을 실시하고 있으므로 그들과의 협조를 통하여 교육훈련 프로그램을 신설하고 지속적으로 강화할 필요가 있다.

또한 국제적인 통화위조 범죄에 대한 정확한 정보수집과 공조체제의 강화를 위해서는

통화의 위조범죄를 전담하고 있는 미국의 비밀 검찰국이나 기타 주요 국가들에 경찰의 주재관을 파견하여 외국 위조통화의 제조량·제조방법·유통경로 등의 관련 정보를 직접적으로 수집할 필요가 있다. 인터폴 사무총국에도 1명 정도의 주재원을 파견하여 위조달러화의 정보수집 능력을 강화하고 공조수사 체계를 확립할 필요가 있다.

한편 위조 달러화의 문제에 효과적으로 대처하기 위해서는 유관기관들간의 공조체제를 확립하는 것이 필요하다. 안기부와의 정보 공유체제를 확립하고 관세청·법무부 등과 긴밀히 협조하여 위폐의 유입과 밀반출자 등을 철저히 색출하기 위한 업무상의 협조체제를 강화하는 것이 필요하다.

#### 2) 위폐에 대한 관리능력 배양

위조통화에 대한 전반적인 관리능력을 배양해야 하기 위해서는 시중은행의 환전업무 종사자에 대한 위폐 감별교육을 강화해야 한다. 또한 국내의 모든 은행이나 환전소에 고성능 복합 위폐감별기를 비치하여 자체적인 식별기능을 강화하며, 호텔, 외국인 상대 판매점 등에도 감별기 비치권을 권유하고 환전시 국적, 성명, 여권번호 등의 인적사항을 반드시 기록하도록 홍보 및 행정지도를 강화해야 한다. 한편 제조업체에서 영업점에서 효과적으로 위폐를 확인할 수 있는 장비를 개발하는

데 박차를 가하도록 금융적·제도적 유인책을 제공할 필요가 있다.

### 3) 금융관행상의 변화

오늘날 위조가 급증하고 있는 자기앞수표의 경우는 사용이 일회성이기에 보안에 많은 비용을 지불할 수 없어서 지폐보다는 상대적으로 위조가 용이하다는 맹점이 있다. 자기앞수표는 우리나라에서만 사용하고 있는데 신용카드 이용이 정착되면 장기적으로는 자기앞수표 사용을 폐지하는 것도 검토할 필요가 있다. 단기적으로는 위조가 용이한 10만원권 자기앞수표는 폐지하고 그대신 보안장치가 강화된 10만원권 지폐를 발행하며, 현행 자기앞수표의 사용은 100만원권 이상의 고액권 자기앞수표만 발행하여 수표거래시 신분 및 신용도를 확인하도록 유도하는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 상대적으로 위조가 용이한 구권지폐의 회전기간을 단축하여 보안성이 강화된 신권으로 대체하며, 통화목적이 없는 경우라도 위조시 처벌할 수 있도록 관계법을 개정하는 방안도 재검토할 필요가 있다.

### 4) 대국민 교육 및 홍보 강화

지폐에 새로운 보안장치의 추가와 동시에 고려되어야 할 위조를 억제하는 전략상의 다른 측면은 위폐의 식별 및 신고 등에 관한 시민 교육을 적극적으로 실시해야 한다는 점이다.

대체로 어느 국민이든지 대체로 지폐를 면밀히 검토하지 않고 사용하며, 위폐발견시에도 이런 저런 이유로 보고하지 않는 경우가 많다. 특히 우리나라의 경우 현재 시민들이나 영업점에서 화폐를 면밀히 검사할 인센티브가 전혀 없고, 오히려 검사해서 위폐임이 발견될 경우에는 재산상의 불이익을 감수해야 한다. 따라서 향후 위조지폐의 적발과 단속을 용이하게 하기 위해서는 전 국민을 대상으로 위조지폐 구별요령에 대한 교육을 강화하고, 수표거래시에는 반드시 신분을 확인하는 절차를 이행하도록 하는 대국민 홍보를 강화할 필요가 있다. 이를 위해 교육 및 홍보자료를 지속적으로 배포하며, 시민들의 협조를 강화할 수 있는 인센티브 시스템을 개발하는 것이 필요하다.

특히 정기적으로 특정 통화를 취급하는 일선 영업점의 근무자들(point-of-sale persons)은 환전기, 위폐감식기, 자동판매기 등과 함께 위조억제 및 적발에 매우 중요한 역할을 담당할 수 있기에 이들에 대한 교육을 최우선적으로 실시해야 한다. 또한 국민들이 위폐를 신고하도록 유도할 수 있는 방안과 특히 영업점의 근무자들이 위조통화의 신고율을 높일 수 있는 효과적이면서도 남용되지 않을 적극적인 유인책(예: 발견자 및 신고자에 대한 적절한 보상제도를 도입 등)을 제공하는 것이 필요하다.

■ 참고 문헌 ■

〈국내 문헌〉

국가안전기획부, 「초정밀 미화위폐(슈퍼노트) 식별요령」, 1996.3. p.3.

국가안전기획부, 「위조미화 식별자료집」, 1993. 3. p.115.

경찰청 외사과·지능과 등에서 작성한 내부자료 다수

〈외국 문헌〉

European Patent Application, Apparatus for Image Reading or Processing. EP 382,594. August, 1990.

Lawrence E Cohen and Marcus Felson, "Social Change and Crime Rate Trends : A Routine Activity Approach," American Sociological Review 44(August 1979), p.604.

National Research Council, Counterfeit Deterrent Features for the Next-Generation Currency Design, 1993.

U.S Congress, Office of Technology Assessment, Intellectual Property Rights in an Age of Electronics and Informations. OTA-CIT-302. Melbourne, FL : Kreiger Publishing Co. 1996.

U.S. General Accounting Office, U.S. Treasury : Observations on Plans to

Study Genuine and Counterfeit U.S. Money Abroad. 1997. 7. p.5.

U.S. General Accounting Office, Counterfeit U. S. Currency Abroad : Issues and U.S. Deterrence Efforts. 1996. p.3.

U.S. General Accounting Office, U.S. Currency : Treasury's Plans to Study Genuine and Counterfeit U.S. Currency Abroad. 1997.4. p.3.

Steven Stack, "Social Structure and Swedish Crime Rates : A Time Series Analysis, 1950-79, Criminology 20(Nov. 1982), p.510.

Sue Titus Reid, Crime and Criminology, 6th edition. Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1991. pp.192-194.

## 日本 警察組織의 변천과 현황

〈용인대학교 교수·법학박사〉 박 병 식

### I. 序

우리 경찰제도를 일본식 자치경찰제도로 개편한다는 국민회의의 개정안이 발표되면서 자치경찰제의 도입에 관한 찬반논쟁이 뜨겁게 전개되고 있다. 그러나 후술하는 바와 같이 일본의 경찰제도는 이미 순수한 자치경찰제가 아니며, 따라서 일본의 경찰제도를 자치경찰제라고 전제하고 전개하는 논쟁은 오류를 낳을 가능성이 있다는 점에서 문제이다.

패전 직후 연합군총사령부는 天皇制警察을 폐지하고 민주경찰조직으로 개혁하고자 자치경찰제를 근간으로 하는 舊警察法을 제정하였다. 舊警察法 제54조도 「市町村警察은 국가지방경찰의 운영관리 또는 행정관리에 복종하지 않는다」고 규정하여 자치경찰제도를 명확하게 천명하였다. 그러나 일본의 舊警察法은 그후 수차례 개정을 거치면서 자치경찰제의 성격이 퇴색하고 國家警察制의 성격이 전면에 등장한 상태이다.

일본의 경찰제도는 公安委員會라는 조직을 됴으로써 자치경찰제를 표방하고 있기는 하지만 실질적으로는 중앙집권적 성격이 강한 국가경찰제 형식을 취하고 있다. 國家公安委員會가 警察廳을 통해 경찰을 관리하고 있으며, 인사도 국가공무원인 警察廳長官·警視總監·警視長·警視正 등의 임면권이 실질적으로 국가에 있다. 또한 지방공무원인 警視 이하의 임면에 대해서도 都道府縣公安委員會는 警視總監 및 警察本部長이 행하는 임면에 대한 同意權, 파면에 대한 勸告權 외에는 아무런 권한이 없다. 또한 경찰조직에 관한 재정·정원·급여가 미리 결정되어 있기 때문에 地方議會가 관여할 여지가 거의 없다. 경찰관의 활동도 公安委員會가 제정하는 규칙에 의해 이미 상세하게 규정되어 있으며, 都道府縣公安委員會는 風俗營業團束法에 의한 영업규제와 運轉免許, 총포화약류에 대한 허가사항 등을 권한으로 가지고는 있지만 地方自治의 관점에서 보면 地方警察을 충분히 관리한다고

는 볼 수 없다.

이렇듯 일본의 경찰조직은 오히려 국가경찰제를 중심으로 하여 거기에 자치경찰제를 가미한 시스템이라고 해도 과언이 아니다. 따라서 일본의 경찰조직을 자치경찰제로 전제하고 보도하는 매스컴은 사실을 오해 내지는 왜곡하고 있다고 해야 할 것이다.

한편, 일본의 제도를 도입하기 위해서는 일본의 경찰제도에 대한 올바른 이해가 전제되어야 한다. 그러나 일본의 경찰조직 제도에 대해 체계적으로 설명한 문헌이 국내에서는 많지 않다.<sup>1)</sup> 이는 일본 경찰제도가 대단히 복잡한 구조를 취하고 있어서 이해하기 어렵기 때문이기도 하지만, 우리 경찰제도가 일제시대부터 일본의 영향을 받았고 또 해방 이후 지금까지 부분적으로 각종 제도를 도입해 왔기 때문에 아마도 경찰조직도 같을 것이라고 생각하는 선입견이 강한 나머지 일본의 경찰조직에 대한 본격적인 연구가 이루어지지 않은 데에도 그 원인이 있을 것으로 생각된다.

본고는 먼저 근대경찰 성립 이후 오늘날까지의 일본경찰제도의 변천을 기술하고 현행 경찰조직시스템에 대해 살펴 본 것이다. 본고가 경찰제도의 개혁 논의에 일조가 되기를 기대한다.

## Ⅱ. 近代警察의 출범과 中央集權制警察

### 1. 근대경찰의 출범

일본의 근대경찰은 明治維新(1868년)에서 시작된다. 明治維新은 각계각층 인사들이 참여하였으나 그 주도권은 하급무사들이 장악하고 있었다. 그들은 상류층까지 조직적으로 끌어들이어 일대 변혁을 일으키는데 성공하였으나, 근본적으로 권력주의적·봉건적인 요소를 지니고 있어서 구지배층과 타협 끝에 천황이라고 하는 절대적 권위를 만들어냄으로써 천황제 전제정치를 지향하게 된다.

그런데 明治政府는 외국의 침략과 아울러 당초 약속한「年貢의 半減」, 「平等·機會均等」의 공약을 지키지 않은데 대한 농민의 반란을 두려워 하여 강력한 치안유지가 필요하다고 판단하고 있었다. 이때 明治維新의 공신으로 고위직인 參議에 있던 西郷隆盛은 1870년 유럽시찰을 마치고 귀국한 동생 西郷從道로부터 프랑스의 경찰제도에 대한 설명을 듣고 내정을 담당하던 大久保利通에게 경찰을 창설하도록 권한다.

한편 司法省警保助를 역임하고 있던 川路利良는 邏卒 3,000명을 공모한 것을 계기로 大

1) 국내에서는 경찰청 기획관리관실, {日本警察法解説}, 1995/6이 일본경찰법에 대해 체계적으로 정리한 유일한 문헌이라 할 수 있다. 다만, 同書도 경찰법을 逐條解説한 것이기 때문에 전체적인 구조를 개관하기는 어렵다.

久保利通에 의해 邏卒總長에 임명된다. 明治政府는 川路利良로 하여금 유럽의 경찰제도를 시찰하도록 명하였고, 川路利良는 1872년 9월부터 약 1년간 프랑스와 독일의 경찰을 조사하고 돌아와 내무성을 설치하여 경찰을 그 산하에 두고 있던 프랑스 경찰을 모델로 하여 경찰을 창설하자는 建議書를 정부에 제출하였다. 大久保利通는 川路利良의 건의를 받아들여 중앙집권적 성격이 강한 프랑스식 경찰제도를 지지하고, 1873년 내무성을 설립하여 스스로 內務卿에 취임하였다. 그리고 1874년「行政警察規則」(太政官達 第29號)에 의해 警視廳이 설립되자, 川路利良는 초대 警視總監, 大視警에 취임함으로써 일본 근대경찰제도의 창시자가 되었다. 그가「일본경찰의 아버지」라고 불리우는 것도 이 때문이다.

## 2. 中央集權的 警察制度의 확립

이렇듯 일본의 근대경찰은 중앙집권적 성격이 강한 강력한 프랑스 경찰제도를 모델로 창설되게 되었고, 1875년에는 內務省 → 內務

省警保局 → 都道府縣警察部 → 警察署 → 駐在所·派出所의 단계를 가진 조직이 제도적으로 확립되게 된다.<sup>2)</sup>

『內務省史』(제2권, 584면)는 이에 대해 다음과 같이 기술하고 있다.<sup>3)</sup>

「내무대신을 최고의 統轄者로 하는 경찰제도는 완전히 강력한 국가경찰로서 외국에서도 그 類例를 찾아볼 수 없다. 원래 우리나라(일본)의 경찰제도는 주로 프랑스와 독일의 국가경찰제도를 모범으로 도입된 것이지만, 프랑스·독일에도 일부는 자치체경찰을 도입한 곳도 있어서 우리나라처럼 철저한 국가경찰이 아니다」

그런데 川路利良는 앞서 기술한 建議書에서「一國은 一家이며 정부는 父母이다. 인민은 자이며 경찰은 그 保傅(필자주: 보살피는 사람)이다. 우리나라처럼 개화가 덜 된 사람은 幼者로 간주하지 않을 수 없다. 이 幼者를 生育하기 위해서는 保傅에 의존할 수밖에 없다」라고 하고 있다. 경찰을 국민의 生育者이자 保育者로 자리매김하고 있는 것이다. 일본경찰이 강력한 중앙집권적 국가경찰제도로 출발한 배경에는 이렇듯 가족주의적인 국가관이

2) 참고로 당시 일본의 內務省은 우리의 내무부와는 비교가 되지 않을 정도로 내정에 관한 일체의 행정권을 한손에 장악하는 강력한 국가기관이었다. 1886년 勅令2호 [各省官制]에는 [내무성은 지방행정, 경찰, 감옥, 토목, 위생, 지리, 社寺(필자주: 神社와 寺刹), 출판, 版權, 호적, 賑恤(필자주: 극빈자나 이재민에게 구호품을 주는 일), 救濟에 관한 사무를 관리하고, 중앙위생회, 경시총감 및 지방관을 감독한다]고 규정하고 있다. 말하자면, 내무성은 현재의 국가공안위원회, 경찰청, 공안조사청, 소방청, 건설성, 국토청, 후생성, 노동성, 자치성, 농림수산성, 법무성의 일부 사무 등 광범한 영역을 지배하고 있었던 것이다. 그리고 급기야 1942년에는 朝鮮, 臺灣, 사할린의 식민통치까지 담당하기에 이른다.

3) 大野達三, 『日本の警察』, 新日本出版社, 1995, 39면에서 재인용.

자리잡고 있었던 것이다.

### 3. 治安立法의 확장과 行政警察權

내무성의 광범하고 다양한 행정집행은 경찰력이 전면에서 작용할 수 있도록 만들었다. 그리고 절대주의적 천황제의 明治政府는 각종 치안입법을 제정하고 군대와 경찰을 강화하여 그 실력으로 자유민권운동과 농민운동을 억압하였다. 「治安維持法」을 비롯한 방대한 치안입법을 제정하여 막강한 권한을 경찰에게 부여하였으며 경찰은 이들 법규를 극한적으로 확대해석하여 탄압을 일삼았던 것이다.

치안입법의 예로는 「違警罪即決例」, 「治安維持法」, 「行政執行法」을 들 수 있다.

먼저 1885년 제정된 「違警罪即決例」은 「경찰서장 및 分署長 또는 그 代理인 관리는 그 관할구역내에서 범한 위경죄를 즉결해야 한다」(제1조)고 규정함으로써, 경찰서장 등이 위경죄를 범한 자의 진술을 듣고 증거를 조사하여 즉결판결을 언도하고, 그 즉결에 대해 違警罪裁判所에 정식재판을 신청할 수 있게 하는 등 절차를 규정한 것이다. 違警罪란 구류나 과료로 처벌할 정도의 경미한 범죄를 말하는데, 경찰은 이 즉결례를 악용하여 본래의 목적보다는 不當拘禁을 합법화하는 데에 활용하였다.

그리고 1900년 6월에 제정된 「治安維持法」은 結社를 금지하고 思想을 단속하려는 목적하에

제정된 7개 조항의 비교적 간단한 법률이다. 위반자를 극단적인 중벌로 처벌하고, 문언이 애매모호하여 무한한 확장해석을 가능하게 함으로써 많은 희생자를 낳았다. 치안유지법은 몇차례의 改惡을 통해 민주단체와 사상범 뿐만 아니라 교육자, 대학교수, 학생, 법관, 종교단체, 잡지편집자까지 처벌함으로써 오늘날까지도 악법의 대명사로 일컬어지고 있다.

또한 치안유지법과 같은 해에 제정된 「行政執行法」은 행정경찰권을 확대한 치안입법으로, 경찰은 이 법을 무한하게 확대하고 남용하였다. 「당해 행정관청(경찰)은 泥醉者, 癡者(필자주: 미치광이), 자살기도자, 기타 구호를 요한다고 인정되는 자에 대해 檢束하고 흉기 기타 위험물을 領置할 수 있다. 폭행, 투쟁 기타 공안을 해칠 우려가 있는 자에 대해서 이를 예방하기 위해 필요한 때에도 마찬가지로」(제1조)라고 규정하고 있는데, 경찰은 이 「檢束權」을 남용하여 인권을 유린하였다. 언제든 필요한 때에는 대상을 불문하고 검색을 강행하였으며, 다음날 일몰 이후에는 검색을 풀어야 한다는 규정을 피해서 일단 유치장에서 석방하였다가 다시 연행하거나 자동차에 태워 다른 경찰서로 송치하는 방법의 악행을 저질렀다.

특히 악명 높은 소위 「특고」(特別高等警察)는 형식상으로는 知事(北海道長官)의 명령을 받는 都道府縣警察部長의 지휘하에 있도록 되어 있었으나, 실제로는 內務省警保局保安課長

의 관리를 받아 都道府縣警察部長도 모르는 방대한 기밀비를 사용하면서 一齊檢擧, 檢束, 拘引 등의 방법으로 신병을 검거하여 처절한 고문과 살인을 일삼는 등 절대주의적 천황제를 유지하는 근간이 되었다.

### Ⅲ. 戰後 맥아더의 경찰개혁과 警察法の 制定

#### 1. 맥아더의 警察改革

1945년 8월 태평양 전쟁의 승리로 일본을 점령한 연합군총사령부(GHQ)는 戰前의 일본을 경찰이 모든 사회적·정치적·경제적 활동을 지배한 警察國家로 보는 기본인식하에 점령정책의 일환으로 경찰개혁에 착수하였다.<sup>4)</sup> 연합군총사령부의 그러한 태도는 1945년 9월에 발표한「항복후 미국의 초기 대일방침」에서 「司法, 法律 및 警察組織은 제3부의 1 및 2에 든 諸政策에 적합하도록 가능한 한 개혁되어야 하며, 이후 개인의 자유와 민권을 보호하도록 진보적으로 지도하여야 한다」고 한 부분에서 여실히 나타나고 있다.

연합군총사령부는 경찰개혁의 응급조치로 1945년 10월「정치적, 공민적 및 종교적 자유에 대한 제한의 철폐에 관한 각서」를 발표하고,

사상경찰 기타 일체의 유사기관을 폐지할 것과 전국의 사상경찰 및 탄압활동에 관계한 관리를 파면할 것을 명하였다. 그 결과 탄압에 책임이 있는 內務省과 경찰이 다수 관리에서 추방되었으며, 치안유지법을 위반하였으나 집행유예가 된 자 및 공소가 제기되지 않은 자를 감시하는 역할을 한 司法省 보호관찰 관계의 관리도 사상경찰이라는 명목으로 함께 추방되었다.

한편, 경찰제도의 개혁에 있어서는 연합군총사령부와 일본정부가 모두 참여하였다. 총사령부는 1946년 3월 前 뉴욕시 경찰국장을 단장으로 한 都市警察改革企劃團과 미시간주 경찰부장을 위원장으로 한 地方警察企劃委員會를 초빙하여 경찰제도개혁에 관한 보고서를 제출받았으며, 두 조사단의 보고 이후에도 경찰제도 개혁에 관한 연구를 계속하였다. 당시 총사령부에는 정부기구의 지위 및 정책에 관해 연합군총사령부에 권고할 목적으로 설치된 民生局(GS)이라는 특별부서와, 占領行政의 치안질서 유지 및 일본경찰의 개혁을 직접 담당하는 參謀2部(G2)가 설치되어 있었다. 그런데 이 두 부서는 경찰제도의 개혁에 상당한 견해의 차이를 나타냈으며 서로 대립하였다. 즉, 民生局은 자치경찰을 중심으로 개혁할 것을 주장한 데 반하여, 參謀2部는 치안확보를 위해 국가경찰을 유지하면서 점차 지방분권화를

4) 總司令部民生局編, {警察研究} 25권 3·4호 참조.

추진하자고 주장한 것이다.

이에 대해 일본정부는 1946년 10월 內務省에 警察制度審議會를 설치하고, 헌법 및 지방제도의 개정에 따른 경찰제도의 개정에 관하여 조사·심의하도록 하였다. 그리고 경찰제도심의회는 1946년 12월 다음과 같이 답신하였다.

- ① 경찰의 관장사무를 범죄의 예방검거, 생명·재산의 보호, 공공안녕질서의 유지 등의 본래의 임무로 정리할 것
- ② 본래의 경찰사무는 원칙적으로 자치단체인 道府縣 및 都市에 이양하고 그 일부를 국가에 유보할 것
- ③ 자치단체의 경찰부장은 본래 자치단체에서 任免해야 하지만 경찰활동의 一體性和 中立性を 보장하기 위해 中央의 銓衡委員會의 전형을 거쳐 임명할 것
- ④ 국가경찰기관으로 中央警察廳과 地方警察廳을 설치할 것

일본정부는 경찰제도심의회의 답신을 수용하여 1947년 2월 暫定警察制度改革案을 결정하였다.

- ① 道府縣과 장래 독립경찰을 유지할 능력이 있는 시에 자치체경찰을 설치한다.<sup>5)</sup>
- ② 公選에 의해 선출된 知事が 자치체경찰을 관리하지만 內務大臣이 감독권과 집행직원의 임면권을 가질 것

- ③ 특별한 국가적 사안을 처리하고, 지방경찰과의 연락을 임무로 하는 국가경찰을 설치할 것 등이다.

그러나 연합군총사령부는 일본정부의 잠정경찰제도개혁안을 거부하였다.

1947년 9월 가타야마(片山) 수상은 맥아더 총사령관에게「지방자치의 완성은 일본 민주화를 위해 필수적이며 경찰에 대해서도 지방분권을 철저히 하는 것이 정치적 관점에서 볼 때 바람직하다는 것이 명백하므로 경찰권은 원칙적으로 지방자치단체에 이양하여야 한다. 그러나, 일본의 국내치안 유지는 경찰력에 의존할 수 밖에 없으며 중앙정부가 치안유지라고 하는 고유의 실력을 放棄한다는 것은 모험이다. 따라서 점진적인 경찰의 지방분권 방침을 채용하되, 일단 국가경찰과 지방자치체경찰을 병존시키는 방식을 채용하고자 한다」는 내용의 서한을 제출하였다. 그리하여 일단 인구 20만 이상의 시에 자치경찰을 두고(장래에는 5만 이상의 시에도 자치경찰을 둔다), 그밖의 町村警察을 관장하기 위해 국가경찰을 두자고 하였다.

그러나 1947년 9월 16일 맥아더는 가타야마의 서한을 거부하고, 가타야마 수상에게 서한을 보내 보다 分權的인 法案을 만들도록 요구하였다. 즉,

- ① 일반대중의 통제밖에 있는 行政長官을

5) 東京의 警視廳은 국가기관으로 두자고 함.

長으로 하는 고도의 중앙집권화된 경찰 조직을 유지하는 것은 警察國家가 될 위험이 있으므로 허용할 수 없으며, 行政委員會를 경찰에 도입하여 公安委員會로 하여금 경찰을 관리토록 한다.

- ② 점진적인 경찰 지방분권의 방침에 반대한다.
- ③ 경찰의 민주화를 위해서는 경찰제도의 地方分散이 필요하며, 國家警察과 自治警察간에 指揮命令關係를 두어서는 안된다.
- ④ 경찰은 범죄수사와 범인의 체포 및 공안 유지에 전념하여야 하며, 非警察事務는 다른 행정기관에 이양하여야 한다는 것이다.

나아가 총사령부는 경찰법안의 내용에 관해 의견을 기술한 覺書와 警察再組織案에 관한 覺書를 발표하고, 일본정부는 그에 기초한 법안을 작성하여 국회에 제출한다. 이것이 바로 1947년 12월 8일 제정되어 1948년 3월 7일 시행된「舊警察法」<sup>6)</sup>이다.

## 2. 舊警察法の 骨子

舊警察法 前文은「국민을 위해 인간의 自由의 理想을 보장하는 일본국헌법의 정신에 따

라, 그리고 地方自治의 진정한 의미(眞義)를 추진한다는 관점에서, 국회는 질서를 유지하고 법령의 집행을 강화하며 개인과 사회의 책임 자각을 통해 인간의 존엄을 최고도로 확보하고 개인의 권리와 자유를 보호하기 위해 국민에게 속하는 民主的 權威組織을 확립할 목적으로 여기에 警察法을 제정한다」고 천명하였다. 즉, 舊警察法은「경찰의 地方分權」과「運營의 民主化保障」에 기본을 두었던 것이다.

### 1) 警察責務의 明文化

제1조는 경찰의 책무에 대해「경찰은 국민의 생명, 신체 및 재산의 보호에 임무로 하며 범죄의 수사, 피의자의 체포 및 공안유지에 임할 것을 그 책무로 한다. 경찰의 활동은 엄격하게 전항의 책무에 국한되어야 하며 헌법이 보장하는 개인의 권리·자유를 간섭하는 등 그 권한을 남용되어서는 안된다」고 규정하였다.

경찰책무를 엄격하게 한정시킨 것은 戰前의 경찰운영이 개인의 권리·자유를 침해했다는 반성의 표현이며, 범죄수사 및 공안유지와 관계없는 행정기능을 배제하라는 맥아더의 서한을 반영한 것이기도 하였다.

이미 기술한 바와 같이, 戰前 경찰은 공공의 안녕질서를 유지하기 위한 경찰명령을 발

6) 1954년에 전면 개정된 현행 경찰법과 대비해서 일반적으로「舊警察法」이라고 부르며, 일부에서는「自治體警察法」이라고도 한다. 법제정과 함께 내무성도 1947년 12월 31일부로 해산된다.

할 수 있었고 행정집행법과 같이 경찰에게 강력한 권한을 부여하는 일반법규가 있었으며, 違警罪即決例 등 일정한 범위에서 실질적 재판권을 가지고 있는 등 광범한 권한을 행사하였다. 더욱이 그 대상범위가 노동, 건축, 위생, 영업, 풍속, 사상 기타 전반에 걸치는 등 국민에 다대한 영향력을 미치고 국민의 권리·자유를 과도하게 제한함으로써 警察國家라고 평가될 정도였다. 이에 이들 행정사무를 경찰사무로부터 분리시켜 경찰 본연의 직무인 범죄의 수사 등 공안유지 등으로 한정시키기로 한 것이다. 경찰 본연의 직무라곤 하지만 그 내용은 국가와 시대에 따라 다르며 그 범위를 확일적으로 정할 수는 없는 일이다. 어쨌든 당시에는 경찰 본연의 직무를 미국경찰이나 영국경찰을 모델로 하여, 본래의 직무범위가 아니라고 판단되는 위생이나 노동 등의 사무를 행정기관에 이관하였다.

## 2) 경찰의 地方分權

경찰사무를 市町村의 사무로 보고 철저하게 경찰의 地方分權化를 행하여 인구 5,000명 이상의 市町村에 자치체경찰을 두었다(정원 9만 5,000명, 1,605개의 市町村警察이 출범함). 그 결과, 市町村警察은 국가로부터 완전히 독립하여 자치단체의 비용으로 관내의 치안유지를 담당하며, 국가비상사태의 경우를 제외하고는 그 운영이나 조직유지에서 일절 국가의

지휘감독을 받지 않고 市町村長이 所轄하는 市町村公安委員會의 관리에 따랐다. 그리고 市町村公安委員會가 임명한 市町村 警察長이 경찰관을 임면하고 지휘·감독하였다.

한편, 市町村警察인 자치체경찰에 반하여 인구 5,000명 미만의 市町村에 대해서는 국가기관인 국가지방경찰의 하부기관인 都道府縣 國家地方警察이 치안을 담당하도록 하였다. 그리고 통신·감식·교양시설을 유지 관리하고 범죄통계, 皇宮警察 및 국회 등의 시설경비에 관한 사무를 행하는 國家公安委員會를 두고, 그 사무를 행하는 國家地方警察本部를 설치하였다.

다만, 국가비상사태에서 내각총리대신이 포고를 발한 때에는 일시적으로 내각총리대신이 모든 경찰을 통제하고, 國家地方警察本部長官이 市町村 警察長을 지휘·명령하게끔 규정되었다.

## 3) 公安委員會制度

경찰을 민주적으로 관리하여 독선적인 기관이 되지 않도록 하고, 政治的 中立性을 확보하기 위해 國家, 市町村 및 都道府縣에 公安委員會가 설치되었다.

公安委員會 제도를 확립하는데 결정적인 역할을 한 것은 맥아더 서한이다. 맥아더 서한은 公安委員會 제도에 대해 다음과 같이 기술하고 있다.

「각 都市와 町은 자신의 관할구역내의 치안을 유지할 책임이 있다. 이를 위해서 中央政府로부터 독립된 자신의 地方警察을 가지며, 또 그 長은 당해 市長 및 町長이 市會 또는 町會의 동의를 얻어 임명하는 3인의 民間人으로 구성된 委員會가 임면하고 일정년수의 기간을 재직하는 것으로 한다. 都道府縣에서도 이와 마찬가지로 임명된 委員會를 설치하여야 하며, 이 위원회는 당해 都道府縣의 구역내에 있는 國家地方警察에 대해 지휘권 (operational control)을 행사한다. 다만, 中央政府는 그 소재를 불문하고 이 國家地方警察에 대한 行政的 權限(administrative authority)을 보유하고 있는 것으로 한다.

「중앙에 있어서 이에 적합한 기관으로 內閣에 직속하는 公安委員會를 설치하며, 위원으로는 職業警察官 또는 官吏가 아닌 5명의 위원으로 구성해야 할 것으로 믿는다. 위원은 總理大臣이 의회의 동의를 얻어 임명하고 일정년수의 기간 재직하는 것으로 한다」

공안위원회는 민중의 대표자로서 경찰의 관리를 임무로 하며, 내각총리대신으로부터 독립하여 그 직권을 행사하는 것으로 규정되

었다. 그리고 위원은 경찰공무원의 경력이 없는 자 중에서 내각총리대신·도도부현 지사·市町村長이 국회의 兩院·地方議會의 동의를 얻어 임명하게 되어 있었다.<sup>7)</sup>

#### IV. 舊警察法の 警察制度

舊警察法の 경찰조직은 國家地方警察과 自治體警察의 두 시스템이 병존하였다.

##### 1. 國家地方警察

국가지방경찰을 창설한 이유로는 ① 재정적인 면으로나 기능상 경찰조직을 가질 수 없는 村落地方을 국가가 직접 보호하고, ② 자치경찰로는 대처할 수 없는 비상사태시에 국가이익을 위해 중앙정부의 직속기관으로 활동한다는 것이었다.

국가지방경찰의 기구는 國家公安委員會, 國家地方警察本部, 警察管區本部 및 都道府縣

7) 행정법의 권위자인 田中二郎 교수는, 公安委員會의 설치근거에 대해 다음과 같이 설명하고 있다. 「일반 行政府로부터 獨立하여 또는 그 기구에 속하면서 독립된 行政委員會 제도를 두는 이유는 행정위원회에 따라 다르지만, 행정사무의 어떤 위원회는 의원내각제나 公選首長制에 수반되는 정당의 지배로부터 초연하여 객관적으로 중립 공정하게 이를 처리할 필요가 있든가, 혹은 각종 이해가 얽히는 영역에 속하여 각 職域 또는 利益代表者로 하여금 利害調整의 견지에서 이를 처리하는 것이 타당하다는 관점에서 만들어진다. 人事委員會나 公正去來委員會는 전자의 예이며, 勞動委員會나 農地委員會는 후자의 예이다. 公安委員會는 전자의 요청에 기초하여 구상된 것이라고 할 수 있을 것이다.」 同, 「公安委員會制度の構想」, 警察研究 제19권 제4호 참조.

國家地方警察로 구성되었다.

### 1) 國家公安委員會

국가공안위원회는 내각총리대신의「所轄」하에 두며, 위원(5명)은 양원의 동의를 얻어 내각총리대신이 임명한다. 국가공안위원회를 내각총리대신의 所轄하에 둔 것은, 헌법상 행정권은 내각에 속하며 내각으로부터 독립된 행정기관은 둘 수 없기 때문이다.

「所轄」이란 내각총리대신이 主任大臣이고, 따라서 국가공안위원회 사무에 관한 法律·政令의 제정과 改廢가 내각총리대신을 통해 이루어지며 예산도 내각총리대신을 통해 요구해야 한다는 점을 의미한다. 결코 內閣總理大臣이 공안위원회에 대한 指揮命令權을 가진다는 뜻은 아니다.

또한 국가공안위원회는 중앙정부에 속하는 경찰기관이다. 그러나 과거 내무성이 모든 경찰을 지배하는 최고의 경찰기관인 것과는 달리 단지「國家地方警察」의 기관이라는 것을 의미할 뿐이다. 결코 자치체경찰의 기관인 市町村公安委員會의 경찰 운영관리에 대해 지휘명령권을 행하는 것은 아니다.

국가공안위원회의 사무는 국가지방경찰을 「行政管理」하는 것에 있다. 여기에서 말하는 행정관리란 경찰직원의 인사 및 경찰조직과 예산에 관한 모든 사안과 관계되는 사무를 말한다.

### 2) 國家地方警察本部·警察管區本部

국가공안위원회의 사무를 처리하는 사무부서로 國家地方警察本部를 둔다. 국가지방경찰 본부는 부서로 총무부, 경무부, 형사부 등 5개 이내의 부를 두며, 부설기관으로 경찰대학교를 두었다.

또한 國家地方警察本부의 사무를 지역적으로 分掌하기 위해 지방사무부서로 전국을 6개의 警察管區로 나누어 각각 警察管區本部를 두었다

### 3) 都道府縣公安委員會

都道府縣公安委員會는 도도부현 지사의 所轄하에 두는 國家地方警察의 기관이다.

도도부현은 자치단체로서의 경찰조직이 없다. 따라서 知事は 도도부현의 행정책임자로서 의회의 동의를 얻어 委員을 임명하고, 위원의 복무에 관한 都道府縣 規則을 제정한다. 또한 都道府縣國家地方警察의 운영관리에 관해 도도부현의 條例를 정할 필요가 있는 경우에 지사가 그 案을 의회에 제출하며 규칙을 정하고, 도도부현이 부담하는 警察費用에 대한 예산편성의 책임자가 될 뿐이다.

都道府縣公安委員會는 ① 관내의 공공질서 유지, ② 생명 및 재산의 보호, ③ 범죄의 예방 및 진압, ④ 범죄의 수사 및 피의자의 체포, ⑤ 교통의 단속, ⑥ 체포장의 집행 등에 있어서 都道府縣國家地方警察을 「運營管理」한

다. 여기에서 말하는「運營管理」란 어디까지나 都道府縣公安委員會가 독자적인 판단으로 행할 뿐, 결코 國家公安委員會나 國家地方警察本部長官의 지휘를 받아 행하지 않음을 뜻한다.

이에 반하여 都道府縣國家地方警察에 대한「行政管理」은 警察管區本部長에게 속한다. 그리하여,「行政管理」의 측면에서는「國家公安委員會 → 國家地方警察本部 → 警察管區本部 → 都道府縣國家地方警察」이라는 단계로 구성되게 된다.

이처럼 國家地方警察의 一體성은 원칙적으로 行政管理에서만 인정될 뿐, 구체적인 경찰활동인「運營管理」은 각 都道府縣公安委員會가 행사한다. 그리고 都道府縣國家地方警察에 대한 운영관리와 행정관리가 별도의 기관에 의해 행해지는 것을 감안하여, 公安委員會로 하여금 警察管區本部長과 긴밀한 연락체계를 유지하고 경찰에 관한 사항에 대해 협력하도록 규정하였다.

#### 4) 都道府縣國家地方警察

都道府縣國家地方警察은 隊長을 長으로 하여 경찰의 책무를 현실적으로 집행하는 경찰대이다.

都道府縣國家地方警察는 자치체경찰의 관할구역을 제외한 都道府縣 지역을 관할하며, 자치체경찰과 마찬가지로 그 직권범위는 원칙적으로 그 관할구역에 한정되고 법에 특별히

규정된 경우를 제외하고는 관할구역 밖에서 직권을 행사할 수 없다.

## 2. 자치체경찰

自治體警察은「市와 市街的町村」에만 두고,「市街的町村」은 政令으로 따로 고시하도록 하였다.

### 1) 市町村公安委員會

市町村公安委員會는 市町村長의 所轄하에 두는 자치체경찰기관이다. 市町村公安委員會는 市町村警察을 行政管理하고 運營管理한다.

### 2) 市町村警察

市町村에 1개 내지 2개 이상의 경찰서를 두며, 2개 이상의 경찰서를 둘 경우에는 市町村警察本부를 두어 이를 통할하도록 하였다.

市町村警察의 정원에 대해서는 당초 市町村警察의 정원은 지방의 요구에 따라 해당 市町村이 조례로 결정하지만 9만 5천명을 초과할 수 없도록 하여 총인원을 제한하였으나, 1951년의 법개정에서 정원 제한은 철폐되었다.

### 3) 特別區警察

特別區<sup>8)</sup>에는 원칙적으로 市에 관한 규정이 준용되나, 과도하게 세분되는 것을 방지하기

위해 首都警察을 설치할 수 있도록 特別區가 연합하여 그 구역내의 경찰역할을 하도록 하였다. 그리고 특별구에는 東京都知事の 所轄하에 市町村公安委員會에 상당하는 特別區公安委員會를 설치하여, 관할구역내에서 경찰의 行政 및 運營을 관리하도록 하였다.

### 3. 國家地方警察과 自治體警察의 관계 및 自治體警察간의 상호관계

이처럼 國家地方警察과 自治體警察로 이원화되어 있는 경우에 양자간 및 自治體警察 상호간의 관계를 어떻게 정립하느냐가 중요하다. 이에 대해서는 다음과 같이 규정하였다.

전술한 바와 같이 市町村警察은 國家地方警察의 행정관리를 받지 않으며, 다른 市町村警察 및 國家地方警察과 대등한 위치에서 지휘명령을 받지 않고 상호 독립되어 있다.

그러나 범죄수사와 같이 경찰업무란 1개 市町村警察의 관할구역내에서 처리될 수 없는 광역적인 성격을 띠는 경우가 많다. 이에 犯罪搜查 및 公安維持 등의 警察機能이 저하되는 것을 막기 위해 상호 協力義務를 규정하고, 이 협력의무를 실효적으로 담보하기 위해 경찰력이 빈약한 市町村警察을 지원(援助)해야 하며, 市町村公安委員會로부터 원조의 요구가 있는 경우에는 국가지방경찰 또는 市町

村警察은 경찰관을 응원 파견하도록 함으로써 「援助要求」를 규정하였다.

또한 自治體 警察制의 폐단으로 나타날 수 있는 관할구역 내지 경계선 문제에 대응하여 다음과 같은 특례를 규정하였다.

- ① 경계선 근처에 있어서의 소극적인 권한 다툼을 방지하기 위해 경계선 안팎의 500미터, 총 1,000미터의 공동관할지역을 두었다.
- ② 관할구역내에서 행해진 범죄, 또는 그 관할구역에서 발생하거나 그 관할구역으로 미친 범죄행위의 경우에는 관할구역 밖에까지 직권을 행사할 수 있게 하였다.
- ③ 국가지방경찰의 경찰본부, 경찰서 등의 시설이 그 관할구역 밖에 있을 때와 市町村의 시설이 구역 밖에 있을 때에는 그 시설에 대한 직권을 행사할 수 있게 하였다.

## V. 舊警察法の 改正

舊警察法の 제정으로 국민의 기본권을 박탈하고 전쟁을 수행하는데 큰 역할을 한 천황제경찰은 해체되게 되었고, 총 1,605개의 自治體警察을 주체로 한 경찰체제를 갖추게 되었

8) 東京의 區를 特別區라고 부른다(지방자치법 제281조 1항).

다. 사상경찰인「特高」가 해체되고 탄압법규의 대부분이 일소되었다. 형사소송법과 경찰관직무집행법이 국민의 민주적 권리를 보장하고 기본권을 상세하게 규정한 헌법의 취지에 따라 새롭게 제정되었으며, 천황제경찰이 갖고 있던 대부분의 행정경찰권이 박탈되어 자치단체나 타관청으로 이양되었다. 경찰제도의 개정은 가히 혁명적이었으며, 장기간 천황제경찰의 횡포와 부패에 시달렸던 국민들에게 크게 환영을 받았다.

그러나 舊警察法은 모두 경찰조직의 弱體性を 보완한다는 목적하에 두차례에 걸쳐 전면적으로 개정되게 된다. 즉, 舊警察法은 戰前의 일본을 警察國家로 간주하고 일본이 戰後에 再建하는 것을 저지하려는 연합군총사령부의 의도에 의해 제정되었지만, 과도한 地方分權으로 인하여 경찰의 弱體化와 非能率化을 초래하였다고 본 것이다. 이에 國家地方警察本部는 1949년 3월 중소규모의 自治體警察을 國家地方警察로 편입시키고 자치체경찰의 관할구역에도 국가지방경찰이 출동할 수 있도록 하는 것을 내용으로 하는「警察法改正法」을 연합군총사령부에 요구하였다.<sup>9)</sup>

그러나 구경찰법의 전면 개정을 경찰의 弱體化와 非能率에 대한 對應策으로 보는 시각과는 달리, 일부에서는 天皇制경찰의 復活로 해석하는 견해도 있다. 즉, 國家地方警察이란

본래 東京都와 같은 都市地域이 아니라 農村 등의 過疎지역을 담당하는 지방경찰이므로 국가의 정치·경제에 중요한 지역의 경찰이 아니므로, 自治體警察制度의 출범을 治安의 弱體化로 직결시키는 것은 무리라는 것이다.

이하 舊警察法의 개정 내용을 살펴보기로 한다.

## 1. 1951년 개정

구경찰법은 다수의 자치체경찰을 창설하였으나, 법을 운용하는 당초부터 실무적인 문제점이 지적되었다. 즉, 人事의 停滯, 廣域犯罪에 대한 鎮壓의 어려움, 警察維持에 관한 財政的 어려움, 지방의 事情이나 政治力·財政力 등에 의한 國家法令 집행의 불합리한 차별을 초래한다는 것이다.

이에 1951년 개정되게 되는데, 개정된 경찰법의 주요내용은 다음과 같다.

첫째로, 인구 5,000명 이상의「市街的町村」은 주민투표에 의해 자치체경찰을 폐지할 수 있도록 하고, 일단 폐지를 결정하였다가도 다시 유지할 수 있도록 하였다. 이 개정으로 각지에서 住民投票가 행해진 결과, 당초 1,386개에 달했던 町村의 자치체경찰이 1951년에는 139개로 줄었다. 이렇게 町村이 자치체경찰을 폐

9) 이러한 움직임을 배경으로 마스다(増田甲子七) 관방장관은 1949년 6월 14일「경찰제도, 특히 자치체경찰이 약한 것이 치안혼란의 원인이다. 특히 정보는 제로에 가깝다. 경찰제도를 개정하여야 한다」고 발언한다.

지한 배경에는 町村의 재정부담이 가장 큰 이유로 작용하고 있었다. 즉, 舊警察法은 市町村警察의 비용을 원칙적으로 市町村의 부담으로 하면서도 지방재정이 확립될 때까지 國庫 및 都道府縣이 그 비용을 부담한다고 규정하고 있었으나, 1951년의 법 개정으로 그동안 지불해왔던 자치체경찰에 대한 補助金の 支拂을 중단해버린 것이다.

둘째로, 都道府縣 지사는 치안유지상 중대한 사안이 발생하여 불가피하다고 인정한 때에는 國家地方警察이 당해 도도부현의 市町村 관할구역의 사안을 처리하도록 당해 都道府縣 公安委員會에 요구할 수 있도록 하였다. 이때 國家地方警察은 당해 市町村警察의 관할구역에서 직권을 행사할 수 있으며, 그 市町村警察은 國家地方警察로부터 통지를 받은 때에는 그 사안의 처리에 대해 당해 都道府縣 公安委員會의 運營管理에 복종하도록 하였다.

셋째로, 자치체경찰의 경찰관은 援助의 요구에 따라 國家地方警察 또는 타지역 자치체경찰을 응원하기 위해 출동하며, 요구를 한 公安委員會의 運營管理를 받아 직권을 행사할 수 있도록 하였다. 종래에는 타지역의 자치체경찰을 응원함에 있어서 관할구역 밖에서의 직권행사는 국가지방경찰의 경찰관에게만 인정되었으나, 자치체경찰이 국가지방경찰에게 응원을 요구해서는 뒤늦거나 불충분할 경우에 타지역 자치체경찰이 국가지방경찰과 인접한 자치체경찰에 응원 출동할 필요가 있다는 점

에서 그 근거를 명시한 것이다.

## 2. 1952년 개정

1952년에 들어서자 東京을 비롯한 대도시에서 대규모 노동시위가 잇따라 발생하였고, 내각총리대신이 首都의 치안유지에 대해 책임을 추궁당하는 사태로 발전하였다. 1952년의 법개정은 이러한 사태에 대한 대응책으로서 마련된 것으로, 그 내용은 다음과 같다.

첫째로, 國家公安委員會 또는 特別區公安委員會는 國家地方警察本部長官 또는 特別區警察의 長의 임면에 대해 내각총리대신의 의견을 듣도록 개정하였다. 또한 東京都 警視廳의 警視總監의 임면도 내각총리대신의 의견을 듣고 東京都公安委員會가 결정하도록 하였다.

둘째로, 내각총리대신은 특히 필요하다고 인정한 때에는 國家公安委員會의 의견을 듣고 都道府縣 公安委員會 또는 市町村 公安委員會에 대해 공안유지상 필요한 사항에 대해 지시할 수 있게 하였다.

셋째로, 警視廳 經費의 일부를 예산의 범위 내에서 국고로 부담할 수 있게 하였다.

이렇듯 1952년의 법개정으로 일본 경찰은, 급격히 감소한 自治體警察과 내각총리대신에게 직속된 國家地方警察로 운용되게 된다.

## Ⅵ. 現行 警察法の 警察制度

제정후 채 7년이 경과되지 않은 시점에서 이렇게 두차례나 전면 개정된 것은, 舊警察法이 근본적인 결함이 있었다는 것을 의미한다. 일반적으로 지적되고 있는 舊警察法の 문제점은 다음과 같다.

첫째로, 國家地方警察과 市町村自治體警察에 의해 지역을 분담하는 제도가 불합리하였다는 점이다. 경찰사무를 지역에 따라 國家地方警察과 自治體警察이라고 하는 성격이 전혀 다른 두 경찰조직이 각각 담당하여 왔으나, 町村 지역을 관할하는 國家地方警察은 自治的要素가 결여되어 있는데 반하여 自治體警察은 國家的要素가 결여되어 있다는 지적이다.

둘째로, 市町村자치체경찰제도에 의한 警察單位의 地域的 細分化가 경찰의 효율적인 운영에 적합하지 않았다는 점이다. 경찰의 활동단위는 국민의 사회적·경제적 활동권과 밀접하게 연결되어 있고 범죄활동을 비롯한 치안 수요가 市町村 지역에만 국한되지 않는데 비해, 市町村自治體警察은 그 단위가 너무 작아서 경찰활동의 효율적 운영상 지장을 초래하게 된다는 지적이다.

셋째로, 국민의 조세부담이라는 견지에서 볼 때 非經濟的이라는 점이다. 경찰기구의 複雜化와 시설 및 인원의 重複化을 초래하여 國家財政 및 地方財政에서 볼 때 극히 비경제적

인 제도였다는 지적이다.

넷째로, 國家 내지 政府의 치안에 대한 책임이 불명확하다는 점이다. 市町村自治體警察은 완전한 자치체경찰로 국가로부터 독립되어 있어서 국가지방경찰이나 중앙에 운영관리권이 없기 때문에, 국가비상사태나 내각총리대신이 指示權을 발동한 경우를 제외하고는 治安責任을 물을 수 없으며, 특히 內閣에 경찰행정 담당자가 없으므로 책임내각제하에서 治安行政에 관한 정부의 책임을 불명확하게 만들었다는 지적이다.

이같은 결함을 시정하기 위해 경찰법을 일부 개정해 왔으나, 발본적인 개정은 점령정책의 유산을 청산하는 작업의 일환으로 행해졌다. 즉, 舊警察法の 재산이라 할 수 있는 警察의 民主化와 地方自治의 정신을 살리면서 能率性和 治安責任의 明確化를 이룰 수 있는 새로운 제도가 요구되었던 것이다. 그 결과, 지역에 따라 국가지방경찰과 자치체경찰이라는 성격이 전혀 다른 두 경찰이 경찰사무를 분담하는 二元制度를 폐지하고 국가와 지방자치단체의 요청을 보다 광역단체인 都道府縣에 一元적으로 처리하게 함과 아울러, 일정한 범위 내에서 國家警察機關이 都道府縣警察의 사무에 관여하는 것을 인정하는 형태로 개정하였다. 이것이 1954년 6월 8일에 제정된 현행경찰법이다.

이에 일본의 현행 경찰제도를 중앙경찰기구와 지방경찰기구로 구분하여 소개하기로 한다.<sup>10)</sup>

## 1. 중앙경찰기구

중앙경찰기구로는 國家公安委員會, 警察廳, 管區警察局이 있다.

### 1) 國家公安委員會

내각총리대신의「所轄」하에 국가공안위원회를 둔다(제4조1항). 국가공안위원회는 국가공안과 관련된 경찰운영과 경찰교양, 경찰통신, 범죄감식, 범죄통계 및 경찰장비에 관한 사항을 統轄<sup>11)</sup>하고 경찰행정에 관한 調整을 행한다(제5조1항). 국가공안위원회는 이 임무를 수행하기 위해 다음 사항의 사무에 대해 경찰청을 관리한다(제5조2항).<sup>12)</sup>

- ① 경찰에 관한 諸制度의 기획 및 조사에 관한 사무
- ② 경찰에 관한 국가예산에 관한 사무
- ③ 다음에 든 사안으로 국가공안에 관련된 사안에 대한 경찰운영에 관한 사무
- ④ 민심에 불안을 초래하는 대규모 재해에 관한 사안

- ③ 지방의 평온<sup>13)</sup>을 해할 우려가 있는 소란에 관한 사안
- ④ 긴급사태에 대처하기 위한 계획 및 그 실시에 관한 사무
- ⑤ 전국적인 간선도로에 있어서의 교통규제에 관한 사무
- ⑥ 국제수사공조에 관한 사무
- ⑦ 국제긴급원조에 관한 사무
- ⑧ 항공경찰에 관한 사무
- ⑨ 경찰교양시설의 유지관리 기타 경찰교양에 관한 사무
- ⑩ 경찰통신시설의 유지관리 기타 경찰통신에 관한 사무
- ⑪ 범죄감식시설의 유지관리 기타 범죄감식에 관한 사무
- ⑫ 범죄통계에 관한 사무
- ⑬ 경찰장비에 관한 사무
- ⑭ 경찰직원의 임용, 근무 및 활동의 기준에 관한 사무
- ⑮ 전호에 든 것 외에 경찰행정에 관한 조정에 관한 사무
- ⑯ 전 각호에 든 사무를 수행하기 위해 필

10) 일본경찰법을 이해하기란 쉽지 않다. 그것은 일본 경찰법이 國家行政機關과 都道府縣行政機關의 쌍방에 대해 규정하는 특이한 行政組織法으로 되어 있어서 그 체계가 대단히 복잡하다는 점, 그리고 國家行政機關을 管理機能과 處分機能으로 二分하고 관리기관인 국가공안위원회가 처리기관인 경찰청을 관리하는 방법에 대해서도 규정하고 있기 때문이다.

11) 「統轄」이란 일반적으로 ① 상급 행정기관이 하급 행정기관 등을 포괄적으로 종합 조정하면서 총괄하는 것, 또는 ② 행정기관의 장이 그가 관장하는 행정사무를 종합적으로 총괄하면서 감독하는 것을 말한다. 여기에서는 ①의 의미로 사용되고 있다.

12) 그러나 국가공안위원회가 경찰청을「관리」하도록 되어 있기는 하지만, 관리란「지휘감독」과는 달라서 현실적으로는 경찰관료가 경찰청의 실권을 쥐고 있다. 때문에 국가공안위원회는 경찰청의 자문기관에 지나지 않는다고 혹평받기도 한다. 原野翹, 「現代警察法における治安と人權」, (杉村敏正/中山研一/原野翹 편, (治安と人權), 岩波書店, 1984, 189면.

13) 원문에는「靜穩」으로 되어 있다.

요한 감찰에 관한 사무

뿐만 아니라, 국가공안위원회는 예컨대 도로교통법 등 다른 법률(政令·명령을 포함)에서 규정하고 있는 임무 및 권한을 가지고 있다(제5조3항). 국가공안위원회의 주요권한을 들면 規則制定權, 警察禮式 등 準則制定權, 長官의 管理·任免權, 緊急事態 布告에 관한 勸告權, 緊急事態 中の 勸告權, 道路交通에 관한 指示權, 화약류의 제조허가 등의 보고를 받을 권한, 核燃料物質事業의 指定 및 許可 등 보고를 받을 권한, 司法警察職員의 指定에 관한 規則制定權, 司法警察職員의 懲戒罷免權 등 60가지에 가까운 권한 내지 임무가 있다.

국가공안위원회는 委員長과 5인의 위원으로 조직되며(제4조2항), 위원장은 國務大臣을 임명한다(제6조1항). 위원은 임명되기 전 5년 동안에 警察 또는 檢察의 직무를 행하는 직업공무원의 前歷이 없는 자 중에서 내각총리대신이 국회 兩院의 동의를 얻어 임명하며(제7조1항), 임기는 5년이고 再任할 수 있다(제8조).

또한 국가공안위원회의 방대한 권한을 과연 매주 1회 목요일에 개최되는 정례 국가공안위원회가 제대로 행사하고 있는지에 대한 의문도 제기되고 있다.<sup>14)</sup>

셋째로, 국가공안위원회는 내각총리대신이 所轄하는 기구이지만, 경찰의 不偏不黨과 公平중립을 엄수하기 위해 내각총리대신의 지휘

감독을 받지 않으며 또 다른 행정위원회와는 달리 독립하여 직권을 행사하도록 되어 있다. 그러나 양원의 동의를 얻는다고는 하지만 내각총리대신이 위원 5명을 임명하고 위원장을 현직의 大臣이 맡는 상황에서 그 직무가 과연 정치적으로 중립적일 수 있는가에 대해 근본적인 한계가 있다는 점이다.

2) 警察廳

국가공안위원회에 警察廳을 둔다(제15조).

경찰청은 국가공안위원회의 관리하에 앞서 제5조 2항에 기술한 국가공안위원회의 사무를 관장하며, 국가공안위원회의 권한에 속하는 사무(제5조3항의 규정)에 대해 국가공안위원회를 보좌한다.

그런데 일본 警察法에는 警察廳의 任務에 대해 규정한 조문이 없다. 그 이유는 다음과 같이 설명되고 있다. 즉, 경찰청은 국가공안위원회와 관장하는 사무가 동일하다. 다만, 경찰청은 국가공안위원회가 관리하는 사무는 이를 「處理」하고, 국가공안위원회가 처리하는 사무는 이를 「補佐」한다는 것에 차이가 있을 뿐이다. 따라서 어떤 사무를 국가공안위원회에 분배한다는 것은 그 사무를 경찰청에도 분배한다는 것을 의미한다. 결과적으로 警察廳의 임무는 國家公安委員會의 임무와 동일하기 때문에, 경찰행정사무의 분배에 관해서는 國家公

14) 大野達三, 前掲書, 178면.

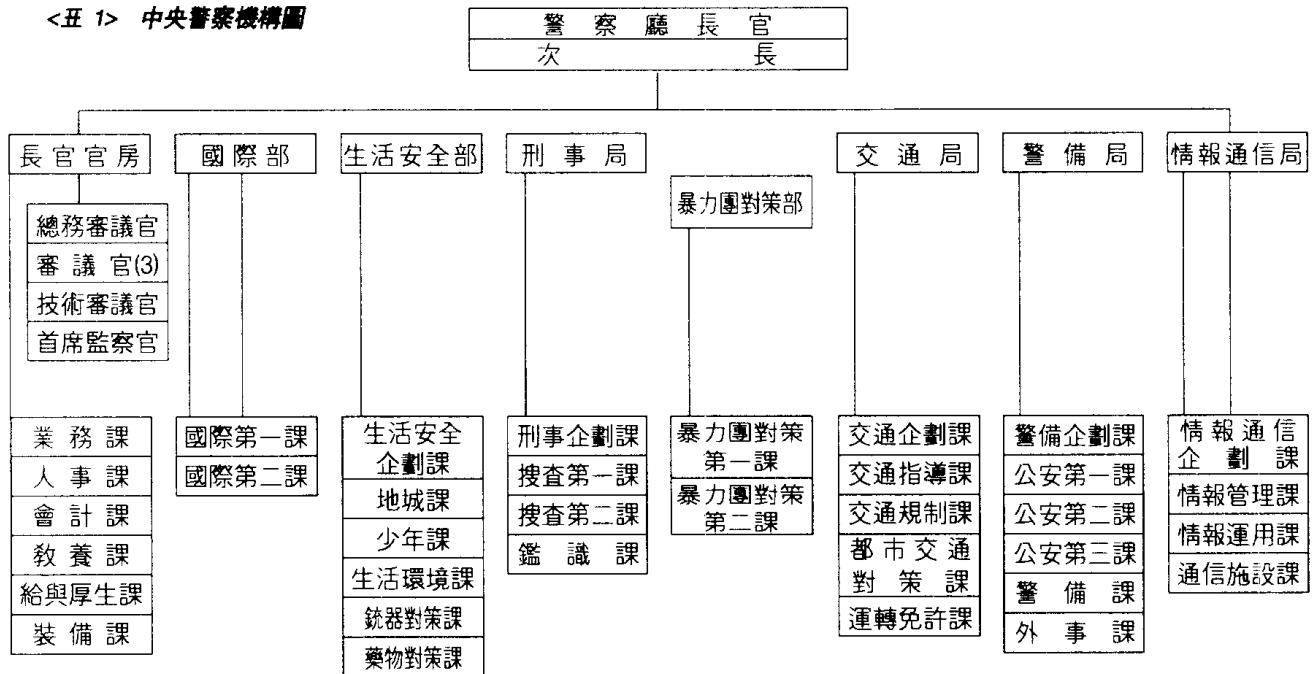
安委員會의 임무를 명확하게 규정하는 것으로 충분하다는 것이다.<sup>15)</sup>

경찰청의 長은 경찰청장관으로 하고, 국가공안위원회가 내각총리대신의 승인을 얻어 임면한다(제16조1항). 경찰청장관은 국가공안위원회의 管理에 따라 경찰청의 廳務를 統括하며, 직원을 임면하고 그 복무에 대해 統督하며, 경찰청의 官장업무에 대해 도도부현경찰을 지휘감독한다(제16조2항). 또한 경찰청장관은 檢事總長(우리의 검찰총장)과 항상 긴밀한 연락을 유지하고, 긴급사태가 포고되었을 때 포고지역을 관할하는 도도부현경찰의 경시총감 또는 경찰본부장에 대해 필요한 명령을 하

고 지휘할 수 있다. 이렇듯 일본 경찰조직의 특징은 경찰권의 執行事務를 都道府縣에 團體委任하면서도 警察廳長官이 都道府縣警察을 지휘·감독할 수 있게 한 점에 있다. 이는 경찰사무가 국가적 성격과 지방적 성격을 동시에 갖고 있다는 점을 감안하여 국가가 일정한 범위에서 관여할 필요가 있다고 판단한 때문이다.<sup>16)</sup>

한편, 1994년 6월 1일 경찰청은 內部部局을 대폭 개편하여, 장관관방 및 生活安全局, 刑事局, 交通局, 警備局, 情報通信局의 5개局으로 개편한 바 있다(제19조). <표 1>은 警察廳의 조직기구를 나타낸 것이다.

<표 1> 中央警察機構圖



(注) 1994年 7月 現在  
(出所) 「月刊官界」 1994年 12月號.

15) 佐藤英彦, 「警察行政機關の任務, 所掌事務及び權限」, {講座日本の警察 第1卷}, 立花書房, 1993, 68면 이하 참조.

16) 佐藤英彦, 전계논문, 80면 참조.

3) 管區警察局

경찰청의 지방기관으로 7개의 管區警察局  
을 두어 경찰청의 사무를 지역적으로 分掌시

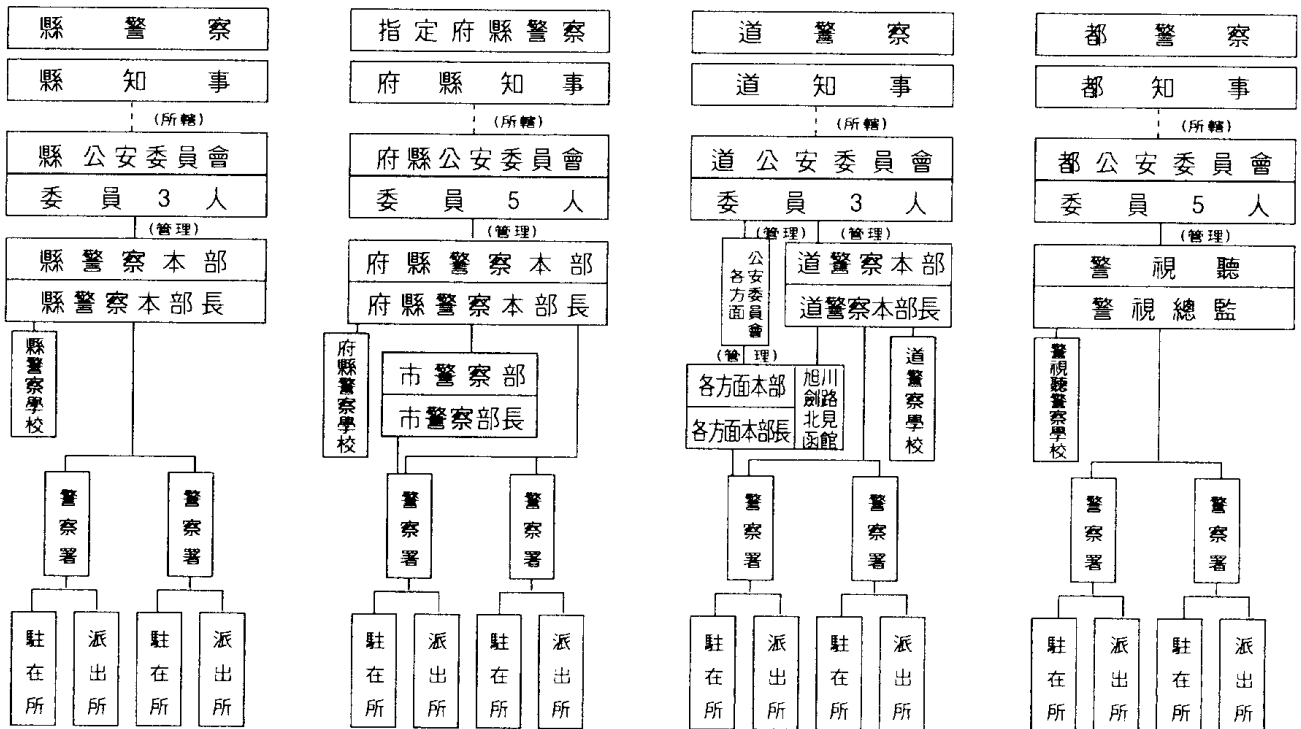
키고 있다(제30조). <표 2>는 管區警察局의 명  
칭·위치 및 관할구역을 나타낸 것이다.

東京都와 北海道가 누락되어 있으나, 東京

<표 2> 管區警察局의 명칭·위치 및 관할구역

명 칭	위 치	관 할 구 역
東北 管區警察局	仙 台 市	靑森縣, 岩手縣, 宮城縣, 秋田縣, 山形縣, 福島縣
關東 管區警察局	東 京 都	茨城縣, 栃木縣, 群馬縣, 埼玉縣, 千葉縣, 神奈川縣, 新潟縣, 山梨縣, 長野縣, 靜岡縣
中部 管區警察局	名 古 屋 市	富山縣, 石川縣, 福井縣, 岐阜縣, 愛知縣, 三重縣
近畿 管區警察局	大 阪 市	滋賀縣, 京都府, 大阪府, 兵庫縣, 奈良縣, 和歌山縣
中國 管區警察局	廣 島 市	鳥取縣, 島根縣, 岡山縣, 廣島縣, 山口縣
四國 管區警察局	高 松 市	德島縣, 香川縣, 愛媛縣, 高知縣
九州 管區警察局	福 岡 市	福岡縣, 佐賀縣, 長崎縣, 熊本縣, 大分縣, 宮崎縣, 鹿兒島縣

<표 3> 지방경찰기구



都의 警視廳이 어느 관구에도 속해있지 않은 것은 首都警察을 특별 취급했던 內務省의 방침에 영향을 받은 것이며, 北海道警은 警察廳으로부터 너무 멀리 떨어져 있고 또 廣域을 담당하기 때문이다.

## 2. 지방경찰기구

지방경찰기구로는 都道府縣公安委員會, 都道府縣警察, 警視廳, 道府縣警察本部, 市警察部, 警察署 등이 있다. <표 3>은 지방경찰기구를 표로 나타낸 것이다.

### 1) 都道府縣公安委員會, 都道府縣警察

각 도도부현에 도도부현경찰을 둔다(제36조). 도도부현경찰은 당해 도도부현의 구역에서 경찰의 책무를 담당한다.

도도부현 지사의 所轄하에 都道府縣公安委員會를 둔다(제38조1항). 도도부현공안위원회는 도도부현경찰을 관리한다(제38조3항). 다만, 北海道는 구역을 5개의 方面으로 나누어 方面公安委員會를 별도로 설치한다(제46조).

위원의 수는 都, 道, 府 및 地方自治法에 의해 지정을 받은 인구 50만명 이상의 指定市가 있는 縣은 5인이고, 그밖의 縣은 3인이다(제38조2항). 도도부현공안위원회의 위원은 知事が 都道府縣 議會의 동의를 얻어 임명하지만, 지정시가 있는 府縣의 위원 중 2명은 指定市の

市長이 市議會의 동의를 얻어 추천한 자를 지사가 임명한다(제39조). 위원장은 互選으로 결정한다(제43조1항).

### 2) 警視廳·道府縣警察本部

東京都警察의 본부로 警視廳을 두며, 道府縣警察의 본부로 道府縣警察本部를 둔다(제47조1항). 北海道는 구역을 세분하여 方面本부로 나누고 있다(제51조1항).

警視廳에 警視總監을 두며, 道府縣警察本部에 警察本部長을 두고 北海道方面本部에는 方面本部長을 둔다. 警視總監은 국가공안위원회가 都公安委員會의 동의를 얻은 후 내각총리대신의 승인을 받아 임명하지만(제49조1항), 道府縣警察本部長은 국가공안위원회가 道府縣公安委員會의 동의를 얻어 임명한다(제50조1항).

### 3) 市警察部·警察署

지정시의 구역내에서 都道府縣警察本부의 사무를 분장시키기 위해 당해 지정시의 구역에 市警察部를 두며(제52조1항), 市警察部에는 部長을 둔다(제52조2항). 市警察部長은 都道府縣警察本部長의 명을 받아 市警察部 소속의 경찰을 지휘 감독한다(제52조3항).

또한 都道府縣의 구역을 나누어 각 지역을 관할하는 警察署를 두며(제53조1항), 경찰서에서 장을 둔다(제53조2항). 경찰서장은 警視總監

(동경), 警察本部長(道府縣), 方面本部長(北海道) 또는 市警察部長(指定市の 경우)의 지휘 감독을 받아 관할구역의 경찰사무를 처리하고 소속경찰관을 지휘감독한다(제53조3항).

### 3. 都道府縣警察의 상호관계

都道府縣警察은 상호 협력의무를 진다(제59조). 都道府縣公安委員會는 경찰청 또는 기타 都道府縣警察에게 원조를 요구할 수 있다(제60조1항).

관할구역이 인접하거나 근접하는 都道府縣警察은 상호 협의하여 정한 바에 따라 사회적·경제적一體性的 정도, 지리적 상황 등으로 판단하여 상호 권한을 미칠 필요가 있다고 인정되는 境界 주변구역에서의 사안을 처리하기 위해 관계 都道府縣의 관할구역에 권한을 미칠 수 있다(제60조의2). 그리고 都道府縣警察은 居住者, 滯在者, 기타 그 관할구역 관계자의 생명, 신체 및 재산의 보호와 그 관할구역에 있어서의 범죄진압 및 수사, 피의자의 체포 기타 공안유지와 관련하여 필요가 있는 한도에서 그 관할구역 밖에도 권한을 미칠 수 있다(제61조). 경찰관은 어떤 지역에서도 형사소송법이 규정하는 현행범 체포에 관하여 직권을 행사할 수 있다(제65조).

### 4. 경찰의 人事 및 財政

경찰관의 계급은 巡查, 巡查部長, 警部補, 警部, 警視, 警視正, 警視長, 警視監, 警視總監으로 구분되어 있다(제62조). 警察廳과 管區警察局에 근무하는 경찰관은 전원 국가공무원이지만, 都道府縣警察에서 근무하는 경찰관은 警視正 이상만 국가공무원이고 警視까지는 지방공무원이다. 따라서 경찰의 인사와 재정은 다음과 같이 이루어진다.

① 都道府縣警察 중에서 국가공무원인 警視正 이상의 경찰관은 국가공안위원회가 都道府縣公安委員會의 동의를 얻어서 임면하고, 기타 경찰관은 경찰본부장이 都道府縣公安委員會의 의견을 듣고 임면한다(제55조1항).

② 都道府縣警察에 요구되는 經費 중에서 ㉠ 警視正 이상의 경찰관의 봉급, ㉡ 국가공안 관련범죄 및 특수범죄의 수사비, ㉢ 경찰차량과 선박장비의 비용, ㉣ 경찰학교 기타 교양시설의 관리, 교육훈련 비용, ㉤ 경찰통신·감식·범죄통계 등의 비용은 國庫가 부담하고 나머지는 都道府縣이 부담한다.

## VII. 結 語

흔히「경찰은 사회의 요청이자 역사의 소산이다」고 일컬어지곤 한다. 이는 동서양, 어느

시대를 불문하고 경찰제도와 조직이 존재하고 있지만 국가와 시대에 따라 경찰의 조직과 임무가 달라진다는 것을 의미한다. 경찰은 정치나 사회와 불가분의 관계를 맺고있기 때문에 경찰제도도 역사의 흐름과 함께 다양한 형태로 변화될 수 밖에 없다.

이렇게 볼 때 차기정권이 경찰제도를 개정 내지 재정립하려는 것 자체는 하나의 시대적 흐름으로서 비난할 성질이 되지 못한다고 생각된다. 다만, 현행 경찰제도의 문제점을 먼저 추출하고 그 하나의 개선책으로 일본의 경찰제도를 援用하는 것이 아니라, 일본의 경찰제도를 하나의 틀로 전제해 놓고 논의는 나중에 하자는 것은 순서가 바뀐 접근방식이라고 하지 않을 수 없다. 현시점에서 우리에게 요구되는 것은 현행 경찰제도의 근본적인 문제점이 어디에 있으며 그 이유가 무엇인지를 추출하여 면밀하게 분석한 후, 그것을 개혁 내지 개선하기 위해서 일본 경찰제도의 어느 부분을 어떻게 도입하는 것이 좋은지 논의하는 작업이다.

국가경찰제와 자치경찰제를 이원적으로 운용하는 새로운 경찰제도를 도입함으로써 예상되는 문제점에 대해서는 이미 제기되고 있으며, 그 논거 또한 무시할 수 없을 정도로 정곡을 찌르고 있다. 그러나 지방자치 혹은 주민자치가 움직일 수 없는 시대적 패러다임이 되

고 있는 현실에서 경찰조직만이 그 예외일 수 없다.

전술한 바와 같이 일본경찰은 戰前 스스로를「어린애(국민)을 생육하는 보호자」로 자리매김했지만, 戰後 경찰개혁의 와중에서「민중의 제일가는 친구」(民衆の第一の友)<sup>17)</sup>로 자처하면서 적극적인 경찰행정을 전개하는 쪽으로 전환하였다. 일본경찰이 이렇듯 발상을 전환할 수 있었던 것은 과연 무엇 때문인지 우리는 한 번쯤 생각해 볼 필요가 있다. 중요한 것은 시대적 흐름이며 국민의 관점이다. 지금 이 시점에서 우리에게 요구되는 것은 자치경찰제의 도입에 따른 부작용 내지 문제점을 먼저 예상하여 그 대응책을 마련하는 것이다.

경찰제도의 개혁에 있어서는 다음사항을 고려할 필요가 있다 할 것이다.

첫째로, 경찰개혁은 지역주민의 자유와 권리를 옹호하고 경찰행정에 대한 주민의 참가를 통해 지역사회의 안전을 도모하는 시민경찰 중심의 경찰로 전환하여야 한다는 점이다. 지역주민의 의사가 반영되는 자치경찰제가 아니라 그저 국가경찰을 지역단위로 구분하는 형태로 그친다면, 그것은「국가경찰의 분리」일 뿐 결코「자치경찰제」라고 볼 수 없다. 경찰행정에 주민참가를 확대시키고 경찰정보의 공개 원칙을 수립하는 방안이 필요하다.

둘째로, 경찰위원회의 내실화와 활성화를

17) 原野龜, 전계서, 186면 참조.

피해야 한다는 점이다. 현행 경찰위원회는 심의·의결기구라는 본래의 취지와는 달리 자문기구로 전략한 측면이 없지 않으며, 따라서 신설될 경찰위원회가 현행 경찰위원회의 체질을 그대로 계승해서는 경찰제도의 개혁은 결코 성공을 거두기 어려울 것이다.

셋째로, 경찰의 정치적 중립을 철저히 보장하기 위해 경찰위원회 위원 및 위원장의 인선에 정치적 요소가 개재되는 것을 가급적 피할 수 있는 방안을 강구해야 한다는 점이다. 위원을 집권자의 의사나 정당의 나눠먹기식 분배로 임명해서는 안될 것이다. 이는 특히 지방경찰위원회의 경우에 유의해야 할 점이라고 생각된다.

넷째로, 경찰이 본연의 임무를 충실히 수행할 수 있도록 가급적 임무범위를 명확히 규정해야 한다는 점이다. 특히 종래 경찰기구가 담당했던 협조업무 중에서 경찰이 담당하는 것이 과연 적절한지를 재검토하여 환원시킴으로써, 업무에 시달리고 있는 경찰관의 업무부담을 줄이도록 해야 한다.

다섯째로, 자치단체의 재정자립도를 감안하여 재정자립도가 낮은 지방자치단체에 국고를 보조하는 명확한 규정을 마련해야 한다는 점이다. 재정부담을 이유로 자치경찰이 국가경찰로 복귀해버린 일본의 선례를 명심해야 한다.

여섯째로, 경찰법의 개정에는 경찰청을 비롯한 부서의 개편까지 아울러 고려하여야 한

다는 점이다. 일본은 1994년 방범국을 생활안전국으로 개편하고 課를 신설하는 등 대폭적인 개편작업을 단행하였다. 따라서 지역사회 경찰활동(community policing)을 강화시키고 범죄상황에 대응할 수 있도록 경찰부서까지 개편하는 작업도 고려할 필요가 있다고 판단된다.

일곱째로, 자치경찰제 반대자의 주요논거가 되고 있는 광역수사의 어려움을 감안하여 자치경찰간의 상호관계, 국가경찰과 자치경찰과의 상호관계에 대해 명확하게 규정해야 한다는 점이다.

여덟째로, 경찰에 대한 수사권의 부여에 대해 긍정적으로 검토할 시점에 왔다는 점이다. 이에 대해서는「시기상조」라는 주장이 다수를 점하고 있다. 그러나 戰前 우리와 마찬가지로 검찰이 수사권을 독점하고 있었던 시스템으로부터, 戰後 형사소송법의 개정을 통해 경찰에게도 수사권을 부여한 일본의 선례를 참조할 필요가 있다. 수사권의 부여가 한국경찰에게만 언제까지나 시기상조일 근거는 없다.

현재 논의되고 있는 행정개혁은「작고 효율적인 정부」를 만든다는 차기정부의 목적에 따른 것이며, 외환위기에 의한 국내경제의 침체가 그 당위성을 더욱 가속화시키고 있다. 그러나 행정개혁이란 재정위기나 재원확보를 위한 세출삭감에 본래의 목적이 있지 않으며, 모든 행정이 민주적이고 공정하며 능률적이고 공개된 행정으로 전개되기 위한 것이어야 한

다. 이러한 점에서 향후 경찰법의 개정작업에 있어서는 단지 경찰조직의 개편으로 그치지 않고 「시민경찰」의 논리를 관철시키는 노력을 경주하여야 할 것이다.



# 해 외 정 책 정 보



- 미국경찰의 인사고과 평정제도 / 안창훈
- 미국청소년 비행의 가정적 요인 / 허경미
- 주택방법환경설계



# 미국경찰의 인사고과평정제도<sup>1)</sup>

〈경찰대학 교수부·경정〉 安 彰 勳

## I. 서 론

본 논문에서는

- 경찰조직의 고과평정에 대한 중요성 이해.
- 종전의 고과평정기법 연구, 평가
- 다양한 형사사법기관에서 사용한 고과평정 유형 탐구
- 평정방법 개선의 필요성에 대한 이해와 현대 경찰기관의 고과평정 기법
- 경찰국에서 주로 사용하는 고과평정 양식의 연구 분석
- 고과평정에 사용하는 업무수행계획 및 탐구계획(PPRP)에 대한 올바른 인식과 이해
- 업무수행 목표의 준비와 PPRP 기법을 이용한 고과평정에 관하여 알아본다.

고과평정은 조직의 책임을 완수하는 방법의 일종이다. 상하간에 목표를 이해하고, 부하의 실적을 점검하며, 고과평정방법을 이해하기 위하여 주기적으로 만남을 갖는 것도 고과평정의 일부이다. 이 과정은, 부하들의 노고가 조직의 목표에 기여하는가를 확인한다.

효과적인 고과평정은 집중적인 연구, 독창력, 감독자의 관리기법에 대한 해답을 요구한다. 경찰관의 업무숙련도를 측정하고, 인간적인 욕구 등 복합적이고 잠재적인 면에 대하여 심도있는 면접을 하는 것은 고과평정만이 가능하다. 고과평정은 어떠한 조직에서도 필수적인 활동이다. 마찬가지로 업무수행의 적정도 역시 필연적인 문제이다. 고과평정으로 관리자는 업무의 미숙과 업무수행의 모순을 확인할 수 있다. 고과의 분석은 업무수행 중 건강에 유해한 인간적 문제에 대하여 가능한 해

\* 본 논문은 Calvin J. Swank와 James A. Conser이 쓴 “경찰인사제도(The Police Personal System)”라는 책에서 “미국경찰인사고과평정(Police Performance Appraisal)에 관한 부분을 완역한 것이다. 우리 경찰의 인사고과제도와 비교해 보면 도움이 될 것 같아 옮겨 보았다.

법을 제시할 수도 있다.

신중하게 수립한 인사고과평정은 훈련 부족, 미세한 업무상의 오차와 각 분야별 장단점까지도 확인가능할 것이다.

최종적인 고과면접은 감독 관계에서 환류 수단으로 사용할 수도 있다. 목표와 결과에 관한 상하간의 의사소통은 감독자와 근무자간의 이해를 돕고 업무수행에 영향을 준다.

이 장에서는 고과평정의 전통적인 방법에 관하여 토론하고, MBO기법으로 나아가고 있는 경찰이 많이 사용해 온 현대의 고과평정 개념, 업무수행 기획 및 탐구계획(PPRP)에 대하여 연구해 본다.

## II. 고과평정의 변천과정

### 1. 전통적인 고과평정

개인과 조직의 고과평정은 관리상의 고유 책무 중 하나이다. 조직의 활동목적을 결정하는 것은 어떤 방법으로든 업무수행에 대한 평가없이 나올 수 없다. 고과평정은 새로운 것이 아니다. 고과평정의 역사는 인류의 역사만큼이나 길다. 종족의 지도자는 지도력, 재정력, 청렴도 등을 갖춘 고도의 봉사자로서 체력, 용기, 인내 등 업무를 수행할 수 있는 기본조건에 의해 선발된다. 고과평정을 하려는 시도

는 수백년 전에 시작되었다. 미국에서만도 고과평정의 역사는 50년이 넘는다. 전통적인 방법을 보면

1) 고과평정계획이 최초로 존재했던 이유와 성취하고자 했던 바는?

2) 이런 프로그램의 유형은 어떠한 것이 있으며 사용빈도는 어떠한가?

3) 그 많았던 프로그램들이 의도했던 바를 성취하는데 실패한 이유? 등의 여러가지 의문이 생긴다..

일반적인 고과평정계획은 아래에서 지적된 것들을 성취하기 위해 경찰에서 시작한 것이다.

1) 경찰기관의 관리계획을 개인의 업무수행 수준으로 낮추도록 요건을 충족한다. 다시 말하면 전체조직의 업무집단들과 조직의 목표가 개인적인 목표와 관련된다. 경영자는 각 근무자가 자신의 업무내용, 처리방식과 원하는 바를 서로 모르길 원한다.

2) 각 근무자들의 기대하는 바와 업무처리 방법을 알고 있는지 확인한다. 이러한 주제의 모임에서 집단에 대한 의미있는 참여를 포함한 업무수행계획을 준비하는 것은 중요하다. 이러한 기법을 활용하여, 관리자는 단지 부하들이 규칙에만 복종하도록 하는 것 보다는 부하의 비행으로부터의 자신을 지키고자 한다.

3) 근무자들의 업무수행 지원

4) 근무자들의 승진기회 준비

5) 공정한 인사결정에 필요한 자료를 감독자와 관리자에게 제공

가장 빈번히 나타나는 이러한 점들은 조직 차원의 보상 방법이 있어야 하며, 업무수행기준에 방어가능한 보상방법이 들어 있어야 한다. 경찰기관에서 가장 빈번히 사용해 온 여러가지 고과평정의 의문으로 돌아가자. 근본적으로 전통적 프로그램은 평가형태와 진행에 의해 확인할 수 있는 (a)일반적 사건보고 (b)평가규모 (c)명확한 순위와 강제배분의 세가지 범주에 들어있다.

이 세가지 전통적인 고과평정계획은 장기간 사용되어 왔으며, 상당한 경험이 축적되어 있다.

경찰지휘관은 고과평정을 승진결정과 보수인상, 개인발전과 동기부여에 널리 사용해 왔다. 또 다른 평가자료는 조직기획, 업무집단계획과 근무자 훈련에 사용된다. 평가자료 사용을 강조하는 기간이 지나자 경찰기관은 엄격한 행정적인 이용으로부터 발전적, 동기부여 목적에 대한 이원적인 사용으로 바뀌는 경향이 있다.

전 미국의 경찰기관에서 시행하고 있는 고과평정의 모든 유형이 상당히 다르기는 하지만 동일한 점을 발견할 수도 있다. 중요한 평가요소는 분명한 책임과 성취해야 할 업무에 관한 지시이다. 중요한 요소는 전반적인 업무

를 다루는 것이다. 이 요소들은 대부분의 고과평정에서 어떤 특징을 갖는다.

첫번째, 중요한 요소는 업무인데, 수행하려는 업무에 특히 초점을 맞추어져 있어야 한다. 예를 들면, 순찰경관에게 중요한 요소는 범죄보고나 체포기법이다.

두번째 중요한 요소는 활동결과에 초점이 맞추어져야 한다는 것이다. 경찰에서 교대근무자에게 중요한 요소는 그들이 교대할 순찰인원 책정에 최종적인 결정을 하는 것이다.

세번째 중요한 요소는 관찰가능한 목표여야 한다는 것이다. 행정부서 직원은 매 24시간 근무교대 후 일지를 기록할 책임이 있으며, 그 일지는 매일 아침 08:00 지휘관 책상위에 놓여진다.

네번째 중요한 요소는 명백하고 단순하게 진술되어야 한다는 것이다. 경찰배치에 대한 중요 요소는 모든 경찰차량의 배치까지 기록되어야 한다.

게다가 고과평정에서 발견되는 두번째 중요 요소는 수용가능한 업무수행의 최소한도를 명확히 규정한 업무지침이다. 명확히 업무를 처리하는 사람에 대한 업무지침은 특정 업무에 대한 최소한도의 업무수행을 지정한다. 경찰기관에서는 많은 사람들이 순찰근무자, 교통근무자, 교대근무부서 근무자 등 동일한 유형의 업무를 처리한다. 이러한 상황하에서의 집단규범은 여러 사람이 동일 업무를 처리하는 상황하에서 유익하다.

한 때는 다양한 업무의 중요요소가 모두 동일한 것으로 간주되었으나 업무지침에서는 인사고과 측정방법으로서 다르게 평가되었다. 어쨌든 효과적으로 되기 위하여 그러한 기대 효과는 상세한 사항까지 포함되어야 한다.

첫째, 업무지침은 업무에 관하여 정확하고 완벽하게 규정되어야 한다. 예를 들면, 교대근무자는 각 순찰근무자의 15분 지연 교대로 인한 낭비시간까지도 보고서에 기록하도록 하여야 한다. 그들은 각 순찰근무자가 매주 점호에 30분 걸리는 것을 접수하여 확인해야 한다.

두번째, 업무지침은 기대된 생산성, 적시성과 업무비율을 포함한다. 경찰국은 각 순찰경관들이 다른 요구가 없으면 통고시간으로부터 1시간 이내에 가정이나 고객의 봉사요구에 대응할 것으로 기대되는 것에 만족할 것이다. 또 다른 양적 측정방법은 최초 조사 후 2시간 내에 모든 범죄보고서를 준비하는 것이다.

업무지침은 인간의 한계와 예산, 장비의 규모에 따라 규정될 것이다. 살인죄 조사관련 항목을 보면 인원수에 의해 X달러가 배당되거나 조사장비, 장구에 대한 Y달러의 배정, 연례적인 시행에 4-6명의 조사관들이 감독하도록 되어있다. 전통적 고과평정 방법의 단점중 하나는 업무상 중요 요소의 신중한 결정에 근거하여 업무지침을 명확히 함에 실패하는 것이다. 이러한 실패이유 중의 하나는 다음과 같다.

- 1) 업무 자체에 대한 불명확한 증명과 변명
- 2) 무슨 일이 있었으며, 어떻게 측정되었는지에 대한 상하간의 혼란
- 3) 불필요하거나 과도한 업무, 인력 운용상의 과부족으로 인한 조직 자원의 낭비

주의 깊은 감독과 조직적인 감시는 중요한 업무요소의 개발, 측정가능한 업무지침, 합리적 고과평정기준으로 이 문제를 상당히 줄일 수 있을 것이다.

전통적인 고과평정 방법은 목표 성취에 실패함으로 호된 비판을 받아 왔다.

그 결과는 늘 기대에 어긋났다. 전통적인 접근방법은 두가지 극단적인 결점이 있었다.

- (a) 부적절한 기준의 빈번한 사용
- (b) 극도의 주관성

첫째, 부적절한 기준의 빈번한 사용에 관하여는 투입과 활동, 산출간의 구분이 필요하다. 투입은 조직목적 달성에 활용되는 자원이다. 예를 들면, 인적자원은 경찰기관에서 가장 중요하다. 인적자원의 특성은 지성, 외모, 교육, 인성 등을 포함한다. 활동은 경찰관들이 업무를 처리한다든가, 기록, 보고서 작성, 기획, 범인관련 업무 등 목적인 바를 위하여 자신들의 업무를 처리하는 것이다.

감독자나 관리자는 투입과 활동을 산출이나 결과로 추정하는 경향이 있다. 예를 들면 어떤 사람이 보다 지적인 것, 그들의 구두를 닦는 것과 ,시가지 근무 유경험자가 보다 나

은 결과를 가져온다는 것, 또는 일찍 업무를 시작하는 사람이 보다 나은 결과를 가져올 것이라고 추정하는 것 등이다. 아주 자주 발견되는 것은 존재하지 않는 관계를 추정하는 것인데 그것은 투입이나 활동으로부터의 산출이나 결과를 추측할 수 없는 것 중의 하나이다. 사람들은 다른 방법을 사용하며, 우리가 고과평정의 목적을 보고 싶다면 산출이나 결과는 확증이 없는 추정이 아니라 직접적으로 측정되어야 한다.

경찰의 전통적 고과평정 방법이 투입과 활동이라는 부적절한 기준에 초점을 맞추는 것은 두가지 면에서 우려되는 점이 있다. 첫째, 관리자가 결정을 함에 있어 사용하는 자료가 매우 빈약하다는 것이다. 두번째, 자신들이 부적절한 기준으로 평가받고 있다는 것을 알게 된 부하와의 사이가 곤란하게 된다. 실질적으로는 누구나 전통적인 평가에 만족하는 사람이 매우 적다.

두번째 전통적 고과제도의 중대한 결점은 피고용인의 평가가 감독자의 판단에 근거하므로 극도로 주관적이라는 것이다. 이러한 판단은 어떠한 방법으로도 지지되지 않으며, 답변하기 아주 어렵다. 이러한 총체적인 주관적 결과는

1) 관리자는 평가규모와 진술된 보고에서 한 가지 판단 기준과 다른 기준간에 의도적이거나 비의도적인 편차 때문에 인사결정에 사용하는 자료가 매우 빈약하다.

2) 관리자와 부하사이에 곤란함이 커진다.

이러한 곤란한 느낌은 부하들의 업무수행에 대하여 상사가 부정적으로 생각하고 있음을 부하에게 전달해야 할 때부터 생긴다.

우리는 이러한 전통적인 절차가 감독자가 주관적이며 부정적인 평가를 전달할 때 생기는 것으로 보이는 곤란함 때문에 업무수행의 입증과 필요한 숙련도나 지식의 개발에 실패하는 것을 본다. 대부분의 고과평정계획이 사람들이 원했던 업무수행과정에 대한 환류 유형을 받아들일 것이라는 확신을 부분적으로는 인정하나 거의 모든 사람들이 전통적인 평가 노력에 만족하지 못함을 발견한다. 감독자와 부하는 경찰국에서 다른 지침이 없는 한 평가시기를 두려운 느낌으로 바라볼 수 밖에 없으며, 종종 내부적으로나 외부적으로 보류되길 원한다.

## 2. 경찰고과평정기법의 발전

지난 20여년간 경찰의 업무환경은 사회의 격변과 계몽, 진보적인 감독과 관리덕분에 극적으로 변화되어 왔다. 이러한 움직임의 결과 고과평정의 전환을 강력히 추진해 왔다. 여러 거대한 경찰기관들은 독립된 연구속에서 변화의 필요성을 확인해 왔다.

- 1) 도시지역 경찰서의 규모 확대
- 2) 여러가지 경찰기능의 자동화
- 3) 교육규범의 전환 및 행동숙련에 대한

강조

4)경찰노조의 성장

5)경찰활동에 대한 원만하고 다양한 접근을 위한 전문화 등급의 감소

6) 기술적인 면과 참모업무의 효용성 증가

7) 보다 나은 기획을 하므로서 과학적/기술적인 방법에서 인간관계로 관리철학의 전환

사회적, 행동적 탐구와 계몽된 구조적 변화 등 모든 요소는 승진에 대하여 엄격히 평가하도록 하였으며, 동기부여를 위한 자극, 개인적 발전 등과 같은 재교육과 재강조된 고과평정에 영향을 미쳐왔다. 1950년대 이전 대부분의 경찰에서 고과평정기법은 객관적이고 세련된 기법을 강조했다.

초기 형태의 대부분은 정확성, 타당성, 객관성이 부족하고, 업무평가에 관한 형식적인 점검양식이거나 개방적인 서술식이었다. 점차 도표 사용비율이 증가되었는데, 특성의 목차가 제공되었으며, 나중에는 평가자가 개개의 비율에서 특성의 장점을 표시할 것을 요구하였다.

일부 경찰기관에서 지금까지 발견되어 온 이러한 평가 유형은 합리적인 배분에 실패한 것으로 결론되었다. 그래서 경찰국은 유사한 지위에 있는 모든 구성원들의 평균치 부근에서 정상적인 배분을 강요하는 방법으로 전환하는 경향이 있다. 강제배분법은 기술적인 배분문제를 해결하였으나 다수의 근무집단에서

정상적인 배분에 반영되지 않은 대상자들의 반대로 논란의 소지가 되었다.

1950년대 이래 10년 이상 수많은 업무평가 방법이 사용되어 왔으나 널리 수용된 것은 없었다. 그 모두는 대부분의 유능한 상사가 정확히 평가할 것이라는 전제에 근거하였다. 1950년대 중반 이후 현대의 관리자와 연구자들은 관리상의 문제에 대하여 새로운 접근방법의 발전을 위한 다양한 기법을 연구하며, 고과평정상의 문제 해결방법으로서 대안 발전을 위하여 다양한 기법을 연구해 왔다. 1974년 Peter Drucker는 그의 책에 서술한 “목표에 의한 관리”에서 그가 착상한 대로 고과평정에 관리를 제공하는 것이라고 하였다.

업무수행은 각각의 업무가 전 조직이 당시의 목표를 향하여 지도되어야 필요가 있다고 하였다. 특히, 각 관리자들의 업무는 전체적인 성공에 초점을 맞추어야 한다. 관리자는 자신이 의도한 업무수행목표를 향하여 조직을 이끌어야 한다. 그의 결론은 그들이 기업의 성공에 대한 기여로 측정되었다는 것이다. 관리자는 업무수행의 면에서 그들에게 요구되는 사업목표가 무엇인지, 감독자가 무엇을 요구하고 기대하는지를 알아야 한다.

### 3. 업무수행 기획 및 탐구계획

현대 경찰기관의 관리자는 MBO하에서 업무수행을 추구하는 새로운 방법에 초점을 맞추기 시작하였다. 업무수행기획 및 탐구계획(The Performance planning and Review Program : PPRP)은 MBO계획의 시행방법이다. 근본적으로 PPRP는 부하의 업무수행을 측정하는 법과 부하의 성취에 대한 결정을 위하여 상사와 부하가 매년 한번 이상 빈번히 만남을 갖는 것이다. 이러한 단순한 절차는 부하들의 노력이 기관의 목표에 도달하도록 보증하는 방법이다. 한 때 준비되었던 업무수행계획은 그들의 노력과 활동을 지도하고 입안하기 위하여 경찰관들에 의해 사용되며, 경찰관의 노력에 대한 평가와 보상을 위한 근거로서 감독자에 의해 사용되었다.

더욱이 MBO계획에서 처럼 보다 중요하게 된 PPRP의 이해는 모든 규모의 경찰기관에서 수행되었다. 그것의 이용은 경찰국과 그 구성원들에 의해 현실화될 수 있는 다수의 명확한 이점을 가져왔다. 하급자들에 대한 이점 중에는 다음과 같은 것들이 있다.

- 1) 업무수행방법과 기대치에 대한 이해 증가
- 2) 감독자와의 의사소통 증가
- 3) 공정한 고과평정의 신뢰형성
- 4) 장단점에 대한 평가력과 개인발전의 기

획력 증가

감독자에 얻는 여러 가지 이점은 PPRP의 사용에서 명백하다.

- 1) 부하와의 의사소통 증가
- 2) 인사결정에 사용할 수 있는 양질의 자료 확보
- 3) 기획능력 증가와 부하들의 업무처럼 자신의 업무를 보는 통제력 향상
- 4) 유능한 부하들의 업무수행에 대한 만족도 증가
- 5) 업무수행의 기록과 전체적인 근거나 기관내부의 사용가능한 자원의 경쟁력 증가

경찰조직이 MBO와 PPRP로부터 얻는 이점은

- 1) 경찰국에서의 기획과정은 포괄적인 통합 과정에서 극적으로 증가
- 2) 개인의 업무수행 및 조직 구성의 현저한 증가
- 3) 개인의 평가와 조직적 구성에 대하여 사용가능한 양질의 자료 확보
- 4) 경찰국이 사례를 결정함에 보다 나은 자료를 보유하는 것 등이다.

PPRP의 사용에 있어서 기획은 개인의 목표와 고과평정의 지정에 있어 중요한 과정이다. 무엇보다도 조직의 존재이유와 성취목표를 지시한 전반적인 설명이 있어야 한다. 모든 경찰국의 목표는 일반적이며 영원하다. 그

것이 매년 조금씩 변하더라도 끊임없이 탐구할 필요가 있다. 포괄적인 목표는 조직이나 개인적 수준의 업무수행계획 수립에 기초를 제공한다. 다음으로 경찰국은 조직의 목적이나 관심사에 대한 명확한 설명이 필요하다. 이것은 매년 정상적으로 시행되었으며, 그 환경과 과정, 문제에 대한 신중한 사정 후 경찰국이 포괄적인 목표를 향한 노력을 계속해 왔음을 확신하였다. 전략적인 목표로 불리는 이 목표들은 전체 경찰국의 목표에 종속되며 통합되어야 한다. 마지막으로 개인의 업무수행계획이 발전되었으며, 업무 목차를 작성하고, 부서 직원이 성취한 결과가 측정되었다.

### Ⅲ. 고과평정계획

#### 1. PPRP의 방법과 장점

PPRP의 과정은 6단계로 구성된다. 장점은 개인적인 감독이나 관리상의 관점에서 고려해 보는 것이다.

##### 1) 1단계

경찰장은 지속적으로 연구하여 1년에 한번 이상 경찰국 전체의 목표를 수정한다. 단기 또는 전략적 목표를 검토하며 현재 설립된 것이나 존재하는 것은 지시 명령으로 수정한다.

이러한 단기목표 검토의 경우 경찰국이 전체적인 목표를 향하여 지속적으로 나아가는데 확실히 도움이 될 것이다. 이러한 업무 서술에 따른 목표는 개인업무수행계획 발전에 기초가 된다.

##### 2) 2단계

경찰국의 감독자나 관리자는 감독자의 조직적 구성에 대하여 토론하고, 목표나 사업, 우선순위 등등에 동의를 구하고 토론하기 위해 년 1회 모임을 갖는다.

이 후 감독자는 자신의 소속으로 돌아가, 이러한 목표를 달성할 수 있는 試案을 개발할 것이다.

##### 3) 3단계

감독자와 관리자는 한 집단의 동료로서 가장 가까운 부하들과 만나고 자신이 생각했던 집단의 목표를 설명한다. 각 부하들은 두가지 일을 하도록 요청받는다.

- ① 집단의 목표달성방법에 관한 자체계획의 입안
- ② 자신들의 구체적 임무에 대한 목록 작성 및 목표 성취 계획 작성에 대한 확인

점차, 부하들은 이러한 업무와 계획의 수행 단계 평가를 위하여 사용가능한 기준을 작성하고 생각할 것을 요청받는다. 이러한 업무수

행측정이나 수행기준은 일반적으로 근무자들의 시간이나 비용, 질과 량에 관련된다. 수일 후에는 각 부하들과의 일정이 잡힌다.

#### 4) 4단계

관리자는 각 부하들의 업무수행계획을 개발할 목적으로 부하들과 개별적으로 다시 만난다. 이러한 업무수행계획은 단순히 근무자의 업무와 계획에 대한 목차를 작성하는 것이다. 이 단계에서

- ① 기대된 최소한도의 업무 수행수준
- ② 근무자가 어떻게 업무를 잘 처리할 것인가를 결정할 수 있는 근거로 사용할 수 있는 한 개 이상의 기준
- ③ 각 기준의 중요성 등이 포함된다.

4단계의 업무수행계획은 시안으로 준비되고 모든 완성된 계획은 경찰국에서 검토후 두가지 수준으로 진전된다. 다시 말하면 고과평정 초기에 모든 감독자와 관리자는 각 부하들의 업무수행계획을 그대로 모방하는 것이다.

#### 5) 5단계

업무수행계획의 준비기간과 업무수행 평가기간 사이에 그 계획이 오늘날까지 유지되어 왔다는 것은 아슬아슬하다. 새로운 계획이나 업무는 계획이 바뀌거나 우선순위가 변할 때 첨부되어야 한다. 이 계획의 변화에 동의시

결정적인 사항은 근무자의 업무수행을 평가하는데 사용될 기준과 업무부담이다. 이것은 근무자가 그들의 업무수행이 평가받고 있는 것에 대한 근거로서 예기된 것을 정확히 알고 있는지 확인하기 위하여 필요하다.

이 기간중 근무자들이 업무수행계획에서 진술한 기준에 대하여 그들의 업무수행에 관하여 규칙적인 보장을 받도록 하는 것도 중요하다. 달리 말하면 그 기준은 각 경찰관들이 그들의 업무수행 과정에 관하여 계속적으로 측정, 평가받을 수 있다는 것이다.

#### 6) 6단계

업무수행 말기에 관리자는 다시 근무자들을 개별적으로 만난다. 이 만남의 목적은 업무수행계획에 서술된 기준에 대한 관계에서 근무자의 업무수행을 검토하고 평가하기 위한 것이다. 일반적으로 이것은 이전에 환류된 정보에 따라 요약된 것에서 약간 더 추가된다.

PPRP는 극도의 주관성과 부적절한 정보 사용 등 전통적인 고과평정계획의 유용성을 감소시키는 두가지 치명적인 결함을 제거하기 위하여 만들어져 시행되었다.

PPRP와 함께 각 근무자의 업무수행은 그들이 획득한 결과를 시간을 근거로 하여 가능한 만큼 평가받았다. 투입이나 활동은 평가되지 않았으며, 초점은 사람들이 그들의 업무중 중요한 업무를 어떻게 잘 할 것인가이다. 우

리는 사람들과 경찰국, 부하집단 가치의 고과 평정에 보다 공정한 방법을 강구하였다. PPRP는 공정하므로 감독자와 부하간에 보다 엄격한 느낌을 주었으며, 그들은 일반적으로 고과평정 절차에 만족하였다.

PPRP는 각 근무자의 고과평정을 가능한 객관적으로 하여왔다. 그 의도는 전통적인 절차의 특성이 된 극도의 주관성을 피하는 것이다. 이것이 사람들이 획득한 결과를 측정하고, 훌륭한 직업, 만족스런 직업 등을 설명하는 기준의 향상에 동의할 다른 방법을 발견하려는 이유이다. 업무수행기준이 객관적인 방법으로 구체화된다면, 우리는 한가지 판단과 답변사이의 편차나 의도적, 비의도적인 편차에 대한 문제를 대부분 극복할 수 있다. 그래서 PPRP 인사결정에 있어 경찰국에서 양질의 자료를 산출한다.

업무수행기준이 객관적이고 측정가능한 방법으로 설정되었거나, 하급자들이 자신의 업무수행에 관하여 보장을 받을 수 있을 때 근무자는 자신의 업무수행을 감독자처럼 평가 받을 수 있다. 근무자는 누구라도 자신의 업무수행이 잘못되었음을 알고있으므로 부하의 업무수행이 잘못되었음을 지적하는 것은 감독자의 입장에서 볼 때 부담이 적은 편이다. 그러한 정보 전달시, 감독자가 업무수행의 목표와 측정에 사전 동의한 것으로 지적되는 경향이 있으므로 객관적인 방법이 될 수 있다. 이러한 방법을 사용할 경우, PPRP의 절차는 감

독자나 관리자와 부하들간에 덜 엄격한 느낌을 주며 업무수행절차에서 보다 나은 만족을 가져온다.

## 2. 업무수행계획의 준비

PPRP의 유효성은 거의 감독자와 관리자가 준비한 업무수행계획의 질에 의존한다. 그 계획은 준비가 어려우며, 시간이 필요하다. 업무수행계획에 근본적으로 포함되는 네 단계가 있다.

### 1) 1단계

감독자와 부하가 동의해야 할 첫 번째 일은 부하의 최초 업무 및 책임과 계획이다. 사실상 부하들은 경찰국의 전반적인 목표에 이바지하기 위하여 업무를 처리해야 한다. 대체적으로 각각의 구체화된 의무, 책임과 계획은 부하들의 시간에서 10%내외로 기대되거나, 자신들의 업무를 성공적으로 수행함에 대하여 비판받아야 한다. 다수의 주요업무와 책임은 아래에 기재된 부하들의 업무에서 직접 얻어질 수 있다.

- ① 증인으로서 법정 출정
- ② 사고관련 보고서 준비
- ③ 범죄보고서 준비
- ④ 일정 지역에 대한 일상적인 순찰근무
- ⑤ 교대시 행동에 대한 훈련

일반적으로 업무와 책임은 근무자의 채용 부서에 있다. 따라서 많은 경찰관들은 때때로 경찰국과 근무자의 특수단위부대의 전반적 목표를 성취할 특수업무에 배치될 필요가 있을 것이다.

- ① 관할구역내에서 새로운 PCR<sup>2)</sup>사업 개발
- ② 특수집단의 보호감독 참여
- ③ 체포에 있어 최초 지원기법 훈련

이러한 유형의 특별사업에 대한 목차를 작성하는 것은 중요하지만, 그들이 어떻게 측정받는가 하는 것은 이 단계에서 걱정할 일은 아니다. 평가목차에는 8가지 이상 포함되지 않는다. 평가의 10-20%를 차지할 범주를 설립 하므로써 다른 사람들에게 여유를 남겨둔다.

## 2) 2단계

감독자와 부하는 1단계에서 토론한 각 업무 중 한 개 이상의 업무수행기준에 도달하기 위해 만난다. 이 업무수행 기준은 근무자들의 각 업무에 관한 처리법을 평가하는데 사용될 것이다. 이 단계에서 모든 것이 가능하다면, 다음의 범위에서 동의받는 것은 아주 중요하다.

- ① 객관적이고, 측정가능한 수단으로 업무 처리
- ② 결과만 측정
- ③ 양, 질, 비용과 적시성에 관련된 기준

## 사용

예를 들면, 범죄 조사후 보고서 제출에 소요되는 시간의 길이나 30일간의 범죄보고서의 제출건수 등 객관적으로 측정가능한 수단에 동의하여야 할 것이다. 확인가능한 측정기준의 견지에서 보고서의 내용에 포함된 판단은 보고서의 질, 철자, 증인 확인의 정확성, 문법과 같은 측정도구를 중심으로 가능하였다.

## 3) 3단계

감독자와 부하는 업무수행에 있어 최소한도 수용가능한 수준에 동의하여야 한다. 기대치 이하의 업무수행은 불만족스러운 것으로 고려되며, 감독자나 관리자의 시정행위를 정당화할 것이다. 감독자와 부하가 최소한도의 수용 가능한 업무수행 기준에 관하여 토론할 때 그들은 부하의 과거 업무수행, 유사한 상황, 근무자, 관리가능성을 항상 고려해야 한다. 감독자는 특히 현실적인 가능성을 가져야 한다. 비합리적인 요구는 비전문적이므로, 곤란하게 되는 수가 있다. 그것은 감독자나 관리자의 능력을 선호하지 않음을 반영하기도 한다. 3단계에서 감독자와 부하간의 토론은 근무자의 특별한 장단점을 이용하여 유리한 지위를 번갈아 사용하게 된다. 예를 들면 PCR에 특히 숙련된 경찰관은 훈련받은 다른 직원 속에 포함되는 것보다 이 지역내에서 더 기여

2) Police Community Relation: 경찰과 지역사회간의 관계

할 것으로 기대될 것이다. 이러한 특별한 숙련을 인식한 감독자가 전체 목표의 수행에 그들을 이용하는 것은 상당히 중요하다.

#### 4) 4단계

감독자와 부하는 다음으로 각각의 업무, 과제, 기준 중 비교적 중요한 것에 대하여 동의한다. 중요한 업무의 총계는 PPRP 관리에 있어서 여유있게 잡아 1.00이어야 한다.

4단계에서는, 장단점에 대한 토론으로 감독자와 부하간의 의견교환을 증진시키려는 의도로 다양한 평가항목에 대한 상대적 중요성에 관하여 할당된 가중치를 염두에 두는 것이 필요하다.

업무수행계획의 준비에서 마지막으로 검토할 것들이 있다.

첫째, 업무수행계획은 부하들과 함께 발전되어야 한다. 협력은 중요하다. 상담과 협력이 개인적인 업무수행의 최소한도를 확보하는 최저수준에서 필요한 것처럼 경찰의 목표 달성에 가장 중요한 것 중의 하나이다.

둘째, 감독자는 부하들의 업무수행계획, 측정기준이나 평가항목이 그들 부서에서 일반적으로 기대된 것과 일치하지 않을 때 감독자의 거부권을 사용함에 주저해서는 안된다. 감독자는 일반적으로 예기된 것에서 벗어난 업무수행을 한 부하를 다룰 때는 엄격해야 할 필요가 있다. 두가지 일반적인 경우의 토론은

업무, 계획, 기준에 관한 어떤 차이나 문제를 해결한다. 아니라면, 감독자는 어떤 업무수행 기준을 확실히 명시해야만 한다. 이러한 일이 발생하였을 때, 그것은 다른 집단이나 가능한 결과를 전달하는 것에 관하여 부하들에게 이야기할 시간일 것이다.

### 3. 고과평정면접

고과평정면접은 경찰국에서 사용함에도 중요한 요소이다. 면접을 지휘하는 사람은 면접에서 감독자와 부하에 대하여 긍정적인 효과와 생산적인 경험을 이끌어내기 위하여 신중히 처신하여야 한다.

근본적으로 평가는 각 단계에서 적용할 수 있는 명확한 고려사항과 함께 다섯단계의 과정으로 구성된다.

#### 1) 1단계. 면접 준비

면접의 최초단계에서 목표를 명확히 하여야 한다. 경찰국, 피면접자, 면접관에게 면접에서 기대되는 것은 무엇인가? 면접관은 어떠한 교정수단에 도달하기 위하여 부하들을 좀더 잘 알고 다수의 중대한 결점을 처리하기 위한 입수목표를 가져야 하는가?

면접관은 용건이 이해되고 수용되는 것을 확인할 행동지침을 결정하여야 한다. 예를 들면, 부하는 명확한 태도로 만족스러운 것과

그렇지 않은 것을 수용하는 것으로 보이는가? 논평은 적절한가? 의사전달이 자연스러운가? 이 면접이 사실상 조언하는 면접인가? 감독자들이 면접에서 의도된 목표의 성취여부를 확인하기 위하여 피면접자의 기대된 행동을 스스로 확인하길 원하는가?

만남에 앞서 감독자는 가능한한 객관적인 태도로 부하들의 업무수행에 대하여 그가 파악한 장단점을 확인하는 것이 필요하다.

한번 장단점이 드러나면 평가자는 면접에서 제공되는 얼마간의 안건을 결심할 필요가 있다. 포함된 것은 단점을 시정하는 제안이 될 것이며, 피면접자가 보여준 장점에 대한 단언이 요구되었을 때 필요한 변화를 기대하는 것을 개념화하기 위한 면접이 중요하게 된다. 이러한 변화는 부하들의 행동에서나 새로운 업무지침의 개발일 것이다.

준비단계의 마지막에서 면접관은 양 당사자가 편리한 시간과 장소를 지정한다.

## 2) 2단계. 면접 시작

훌륭한 면접은 경고와 확신에 찬 말로 시작한다. 종종 본래의 목적에서 다소 벗어난 말을 하는 경우가 있다. 면접관은 피면접자의 특이한 버릇이나 부자연스러움, 걱정거리를 관찰하며 리드하는 것이 유리함을 발견한다.

다음으로 감독자는 면접을 경찰국의 고과평정에 사용함에 있어 어떤 일이 일어났음을

가급적 상세히 전체적으로, 주의깊게 설명한다. 감독자는 평가과정에서 근무자의 느낌과 태도를 탐색한다. 이 단계는 면접관이 신뢰, 신용, 관계의 설립을 추구하는 단계이다.

이 준비단계가 끝났을 때, 감독자는 면접준비에 관하여 피면접자와 함께 확인한다. 이것은 공식적인 면접의 시작이며, 양당사자는 그것의 중요성을 수용해야 한다.

## 3) 3단계. 고과평정국면

면접관은 업무수행에 대하여 피면접자가 어떤 느낌을 가지고 있는지 질문한다. 감독자가 부하들과 토론한 내용중 장단점을 주의깊게 듣고 기록하는 것은 상당히 중요하다.

감독자는 부하들의 업무수행에 관한 인식을 공유한다. 이것은 각자가 언급한 중복되고 모순된 영역의 확인과 비교로 가능하다.

감독자는 면접을 함에 있어 업무지침이나 부하의 행동 견지에서 미래의 변화에 대하여 솔직히 의견을 토의하도록 준비해야 한다. 기대된 변화는 설명되어야 한다. 감독자가 새로운 목표를 권한다면, 업무수행에 대한 새로운 지표로서 검토되어야 한다. 이것은 모든 부하에 관하여 객관적이고, 솔직하며, 명백하게 분석되어야 한다.

평가자는 그때 변화에 대한 제안 중 하나를 선택하고 그 변화의 가능성과 용이함을 탐색한다. 대안은 보다 잘 사용할 수 있는 장점,

예상된 위험, 증가된 단점과 유사한 내용에 포함된 방법일 것이다.

마지막으로 감독자는 변화에 따라 일어날 수 있는 곤경에서 부하들의 업무에 가능한 도움을 제공해야 한다.

#### 4) 4단계. 마무리

면접관은 면접에서 환류가 수용됨을 확인해야 한다. 이것은 면접을 마친 순간이나 며칠 후 근무자들이 면접에 관하여 생각할 수 있는 시간을 주었을 때 환류에 대한 부하들의 질문에서 알 수 있다. 대부분의 감독자들은 이러한 목적으로 잠깐동안의 모임을 선호한다. 감독자들은 용기를 북돋우기 위해 특별한 노력을 기울여야 한다. 한차례 환류되었을 때, 감독자는 변화가 수용되고 성취될 것인지에 대한 것만이 아니라 면접에 대한 부하들의 느낌을 확인하기 위하여 주의깊게 그 내용을 검토한다.

#### 5) 5단계. 추적

면접관은 면접의 자체평가에 관하여 근무자에게 질문을 한다. 감독자는 그때 면접이 제대로 되었는지 그들이 생각한 견지에서 평가할 수 있다. 추적단계에서 면접관은 면접에 대한 근무자들의 느낌을 보다 널리 검토하기 위하여 재접촉을 한다.

재삼 재사 변화계획을 공동으로 검토하며,

감독자는 업무수행의 개선을 위하여 격려할 준비를 한다. 감독자는 불평을 통하여 업무에 사용가능한 것을 제의하도록 폭을 넓힌다.

최종적으로, 고과면접은 업무수행목표의 수용이 가능한 변화를 희망한다. 감독자들이 주의 깊게 면접을 계획하고 일정에 따라 만남을 가진다면 평가과정은 유익하고 일상적이며, 어떤 비용을 지불하더라도 하여야 할 것으로 평가될 수 있다.

### IV. 고과평정의 문제점

어떠한 평정제도이든 효율적인 고과평정에는 어려움이 있다. 처음, 최고관리자는 경찰국의 목표를 확인해야 한다. 점차 경찰관들이 지휘관의 위치를 알게 됨에 따라, 그들이 경찰국을 관리할 수 있는 보다 나은 효율적인 방법을 찾는다. 전체적인 목표와 중간목표의 성취에 있어 그들의 유효성에 따라 직원평가의 견해와 함께 개념과 목표에 의한 관리로 변화한다. PPRP는 MBO철학의 통합부분에 불과하다. 설령 고과평정기법이 사용되지 않더라도 지휘부의 지도력은 건전한 직원고과평정에 관하여 결정적이다.

근무자들은 자신의 업무에서 위협적인 해고, 강등, 전출이나 유사한 인사조치로서 그들에게 상처를 줄 수단이 아니라는 느낌을 가져

야 한다. 모든 경찰국의 직원들은 고과평정의 긍정적인 관점을 바라보며 용기를 가질 필요가 있다. 고과평정이 경찰국의 전반적 임무를 성취할 수 있는 유형으로 제공되는 바와 같이 업무에 있어 개인의 성장을 도울 수 있음이 강조되어야 한다.

PPRP모델의 업무수행계획의 발전에 있어 한가지 자주 주목되는 어려움은 부하들에게 업무수행계획의 발전에 대한 훈련과 지원이 충분치 않다는 것이다. 종종 근무자들은 그들 자신의 업무수행계획에 신중히 참여하지 않는 데 이것은 특별한 업무, 연구과제나 측정기준을 지키기 위한 어려움때문이다.

## V. 결 론

고과평정은 경찰국의 목표와 임무 성취에 결정적이다. 직원들은 팔과 다리로서 경찰임을 수행하는 마음가짐을 가지고 있다. 경찰

예산 전액의 75-80%가 인건비이다. 모든 경찰 고용인<sup>3)</sup>들이 전반적인 목표 성취에 어떻게 기여하는지, 그들의 개별 업무 수행방법을 반영하는 등급이 있다. 고과평정은 개인과 기관 모두에 영향을 미친다.

이 장에서 논한 고과평정의 전통적인 방법은 극도로 주관적인 경향이 있으며, 평가자에 의한 의도적, 무의식적 편차를 주제로 한다. 경찰관에 의한 고과평정과정은 종종 곤란한 부분이 있다. 고과평정의 새로운 방법 PPRP는 고과평정과정에 근무자를 포함하고, 근무자의 평가에서 극도의 주관성을 제거하며, 전통적 고과평정방법의 곤란한 느낌을 감소시키고, 전체적인 경찰국의 기획에 대하여 보다 나은 자료를 개발하며, 감독자가 자신의 업무에 대한 통제를 향상시키는 등 부하들에게 보다 효율적인 의사전달을 함으로 인하여 보편화 되었다.

3) 경찰서에는 경찰관과 일반직이 있다.

# 미국청소년 비행의 가정적 요인

〈경찰대학 경찰학과 교관〉 허 경 미

## I. 서 론

오늘날 청소년비행은 점점 저연령화 되어 가고 있으며 과거 빈곤으로 인한 범죄에서 향락적인 욕구충족을 위한 범죄가 늘어나고 있다. 또한 내재된 공격적 욕구를 통제하지 못하는 감정형 폭력 즉 동기 없는 살인이나 폭력행위가 과거에 비해 상당수 증가하고 있는 실정이며, 범죄가 단독보다는 다수의 힘을 모으는 집단성을 띠고 있는 경우가 많고, 각종 마스크와 인쇄매체를 통한 범죄기술의 습득으로 범죄수법이나 내용도 다양화하는 특징을 보이고 있다.

청소년의 비행에 영향을 미치는 요인에는 가정, 학교, 사회, 문화 등 여러요소가 있을 수 있으며 이중 일부가 단독으로 혹은 상호

연결되어 부정적 작용을 할 수 있다. 그러나 많은 학자들은 청소년 비행에 가장 결정적 영향을 주는 것은 부모의 이혼, 사별, 불화 등의 결손가정과 아동에 대한 학대나 방치 등이라고 주장하고 있다.

실제로 우리나라의 경우에도 매년 결손가정의 청소년 비행률이 높아지고 있고<sup>1)</sup> 결손가정은 그 자체가 청소년에게 영향을 끼칠 뿐만 아니라 그로 인한 경제적·심리적 고통과 갈등, 부모의 자녀에 대한 양육의 포기 등 부정적 파급 영향이 크다는데 문제의 심각성이 있다.

가정은 아이가 경험하는 최초의 사회적 그룹이다. 가정은 자녀들에게 도덕, 법규, 사회문화를 가르치고 경험하게 함으로써 올바른 사회생활을 할 수 있도록 하는 기능을 가지고 있다. 또한 가정은 아이들의 감성적, 지적 그

1) 1993년 전체 소년범죄 중 결손가정 출신의 소년범죄는 13.8%, 1994년에는 14.8%로 증가한데 이어 1994년에는 19.0%, 1995년에 19.2% 등 꾸준한 증가 추세를 보이고 있다.(경찰백서 1996, 경찰청. p.64)

리고 사회적 욕구의 방치는 아이들의 가치와 태도의 형성에 깊은 영향을 끼치게 되며 정도가 지나칠 경우 비행의 원인이 되는 것이다.

이 논문은 미국의 범죄학자이며 Northern Iowa 대학의 형사학과에 재직중인 Clemens Bartollas 교수의 'The Family and Delinquency'를 번역한 것이다. Bartollas 교수는 여러 사례와 통계를 들어 오늘날 미국의 가정이 가지고 있는 많은 문제가 비행청소년을 만들고 나아가 성인범죄자가 될 수 있다는 것을 경고하고 있다. 따라서 날로 심각해지고 있는 우리사회의 청소년 비행에 있어 가정의 과연 재기능을 다하고 있는지, 그렇지 못하다면 앞으로 청소년의 비행을 예방하기 위해서 가정의 역할이 무엇인지를 살펴보고자 소개하기로 하였다.

## II. 붕괴된 현대 가정생활의 실태

### 1. 가정생활 붕괴의 여러 원인

오늘날 미국가정은 많은 문제들로 고통받고 있다. 범죄학자들은 이제 가정은 더 이상 사회적 단위로써 쓸모 있는 기능을 하지 못하며 오히려 부모의 이혼, 결손가정, 혼합가정,

혼인 외 자녀, 무주택, 실직, 알콜, 약물남용, 폭력 등 가정문제들이 오늘날 청소년들에게 나쁜 영향만 주고 있다는 주장까지 제기되고 있다.

높은 이혼율은 결손가정의 증가를 가져오고 있는데 어린이의 4은 홀부모<sup>2)</sup>, 대개는 어머니와 살고 있으며 특히 흑인가정 어린이의 절반 이상이 아버지와 한 집에서 살지 않고 있다.

여자가 家長인 가정의 가장 중요한 문제는 빈곤으로서 미국가정의 11%가 연방정부의 빈곤기준치 아래의 생활을 하고 있고, 자녀를 가진 여자가장의 46%는 빈곤하게 살고 있다는 통계가 있다.

이혼한 부모의 재혼은 아이들이 새로운 부모에게 적응하는 것을 배워야 한다는 것을 의미한다. 이 혼합가정은 친부모, 의부모, 그리고 아이들에게 스트레스를 준다. 대체적으로 아이를 가진 여자와 남자가 함께 살고 있으며 아이들은 적의, 거부감, 혼란감을 경험하게 된다. 일부 의부모는 그들의 의붓자녀들에게 정신적·육체적 또는 성적학대를 가하곤 한다.

미국에서는 매년 백만명 이상의 10대가 임신하고 있는 것으로 나타났다. 1992년 18세 이하의 산모 중 79%가 결혼하지 않은 상태였으며 엄마로서의 자격을 갖추지 못한 10대

2) 홀부모 가정(single-parent family) : 부모가 이혼한 경우 또는 미혼모, 미혼부가 혼자서 아이를 양육하며 가정을 이루는 경우를 말한다.

의 산모들은 학업달성의 기회감소, 예기치 않은 지속적인 출산, 낮은 소득, 열악한 직업, 장기간의 복지기금의존 등의 문제로 고통받고 있다.

10代の 부모를 가진 아이들 역시 성공에의 낮은 기대, 수치심, 그들 자신도 10代 부모가 될 위험성, 그들 자신의 성공을 방해하는 일탈된 환경을 경험하는 악순환 속에서 살게 되는 경우가 대부분이다.

무주택문제 또한 청소년의 비행에 영향을 주는 요인으로 미국에서는 매년 10만명 내지 50만명 정도의 어린이들이 집 없이 살고 있다. 1989년 임시주택에 살고 있는 아동들에 대한 연구는 중학생 연령 아이들의 36%가 정기적으로 학교에 출석하지 못하는 것으로 평가하였다. 아동 연령에 관계없이 무주택은 아이들을 일상적인 학대, 무분별한 섹스, 음란물, 매춘, 범죄 등에 노출되게 한다.

실직은 미국가정의 모두에게 영향을 준다. 1991년 11월부터 1994년 1월까지 6개월 또는 그 이상을 직장을 갖지 못한 사람은 130만명에서 170만명으로 31%가 증가하였다. 현재 미국인의 6.8%가 실직상태이다.

또 다른 백만명은 직업을 구하는 것부터 찾는 것에 이르기까지 실패했다. 그리고 완전고용(정규직)을 원하는 3백만명은 임시직으로 일하고 있는 실정이다. 도시에서 노동력의 40-50%는 실업상태이다. 실업률은 대체로 남자보다 여자가, 백인보다 흑인과 소수인종 그

리고 젊은 노동자일수록 높다.

가정 구성원들로부터 일상적인 학대를 받고 있는 청소년들 또한 아픈 경험 즉 무시, 악습, 학대, 경제적 고통을 겪고 있다.

「The Uniform Crime」보고서는 1994년의 모든 체포자 중 31% 이상이 알콜 또는 약물 때문인 것으로 분석하고 있다. 1994년 11,341,585명의 체포자 중 1,086,398명이 약물남용사범이고, 1,014,859명이 약물남용상태의 운전사범, 919,317명은 음주법을 위반했으며, 539,951명은 노상주취로 체포되었다.

## 2. 폭력적 문화의 영향

폭력은 지난날 미국 가정의 주요한 특징이었고, 오늘날에도 낮은 것은 아니다. 남편의 폭력은 결혼인구의 농정도에 영향을 주는 가장 중요한 문제로서 인식되고 있다. 국내의 6,002 가구와의 면담조사에 근거를 둔 「국립가정폭력보고서」는 1985년 한 해동안 육체적 학대를 경험한 가정은 1/6, 즉 여섯중의 하나가 넘는 것으로 나타났다. 중요한 것은 폭력은 870만 세대에서 발생했고, 340만은 상해에 이를 정도로 위험한 사례였다.

가정 내의 폭력은 관용적으로 수용된다. 따라서 일부 부모가 그들의 자녀들에게 공격적 행위를 하는 것은 그리 놀랄만한 일이 아닌 것으로 인식되고 있다.

사회학자이며 인류학자인 Richard J. Gellis 교수는 미국사회의 폭력에 대해서 심리학적, 사회학적으로 분석하여 흥미 있는 결론을 제시하고 있다.

그는 미국사회의 폭력은 우선 폭력에 대한 문화적 태도, 즉 문제해결의 수단으로서 그리고 자기자신을 표현하는 수용 가능한 방법으로서 폭력을 인식하는 문화적 태도 때문이라고 주장한다.

즉 TV드라마나 학교에서 아이의 버릇을 고치기 위하여 폭력을 행사하는 것이나 가정에서 남편이 아내에게 다소의 폭행을 휘두르는 것, 총기사용의 정당화 등은 폭력에 대한 관용적 문화를 만든다는 것이다.

두 번째 요인은 Merton의 목적과 수단이론으로 설명될 수 있는데 부, 모, 남편과 아내라는 존재로서의 각자의 문화적 목표 - 가정의 화목, 풍요, 성공 등 - 를 성취하고 싶어하나 그 목표를 달성할 수 있는 기회가 모두에게 주어지는 것은 아니다. 사회적 수단의 방해 즉, 부족한 학교교육이나 불완전한 직장, 빈곤 등의 사회구조적 측면에 대한 것은 사회적인 규범(Norm)의 일탈로 나타난다.

그런데 그들 목적에 도달하려는 수단을 방해하는 가족 구성원이 있을 때, 가정의 불가침성과 신성성의 명분으로 폭력을 행사하게 된다. 그들은 가족에 대해 폭력을 행사했다는 이유로 사회적 지위를 상실하지 않기 때문에 가족에 대한 폭력행사를 더욱 심각하게 생각지 않게 된다.

마지막으로 Gellis 교수는 경찰과 형사법원의 이중적 태도 또한 폭력을 사용하게 하는 원인이 된다고 한다. 즉 경찰은 가족에 대한 폭력을 “있을 수 있는 일”이라고 생각하며 거리나 직장에서 가족에 대해 폭력을 행사하는 것 만큼 법을 적용하지 않는다는 것이다.

오히려 가정의 질서를 유지하기 위한 약간의 폭력사용은 불가피한 것이며 ‘가족 내의 일’이라는 방관적인 태도가 폭력을 계속 사용하게 한다는 것이다.

### Ⅲ. 가정과 비행

비행에 기인하는 요소로서 가정의 중요성에 대한 연구는 세 단계로 나누어 진행되었는데 첫 번째 단계는 청소년비행에 가정의 역할이 강조되었으며, 두 번째 단계에서는 가정의 영향보다는 학교, 사회적 계층위치(social class standing), 동료들의 영향과 비교하여 매우 미미하였다.

최근에는 비행의 원인으로 가정적 요인 즉 구조적 요인 - 결손가정, 가정의 크기, 형제순서 등 - 과 기능적 요인 - 부모와 자녀의 상호관계, 화목한 가정생활 등 - 에 관심을 보이고 있다.

## 1. 결손가정

일반적으로 “비행은 불행한 가정생활에서 비롯된다.”는 주장에 대해서 어느 정도 실증적인 증거가 제시되고 있는데 Sheldon과 Eleanor T. Glueck이 500명의 비행인과 정상인 각각 500명에 대한 연구에서 비행인의 60.4%, 정상인의 34.2%가 결손가정 출신이었다.

그러나 최근 결손가정과 비행과의 상관성에 대하여 의구심을 표시하면서 이들의 상관성은 일관성이 없다는 주장도 만만치 않다. 그러나 대부분의 학자들은 결손가정의 아이들이 비행할 수 있는 환경에 처하는 비율이 높고 따라서 비행할 가능성도 그만큼 증가한다는 것에 동의하고 있다.

IL. Edward Well와 Joseph H. Rankin은 결손가정과 비행을 다룬 50여개의 연구결과를 분석한 결과 다음과 같은 결론을 내리고 있다. 이를 통하여 오늘날 미국의 범죄학자들이 결손가정이 청소년 비행에 미치는 영향에 대하여 어떻게 인식하고 있는지 그 정도를 가늠해 볼 수 있다.

- ① 결손가정의 비행빈도는 정상가정 보다 10~15% 정도 높다.
- ② 결손가정과 소년비행의 상관성은 소년비행의 경범죄유형(부적응, 지위비행)에서 높고, 절도나 폭력 같은 중범죄유형에서는 낮다.

- ③ 가정의 결손형태는 소년비행에 영향을 주는 것처럼 보인다. 이혼 또는 별거에 의한 결손가정의 경우 비행자와의 교체 기회가 훨씬 많기 때문이다.
- ④ 결손가정이 소년과 소녀, 흑인청소년과 백인청소년에 따라 미치는 영향의 차이는 크지 않으며 모든 청소년에게 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다.
- ⑤ 아이의 성장시기와 관계없이 별거 가정의 영향은 부정적이다.
- ⑥ 소년비행에 종종 거론되는 부모의 부정적인 영향을 뒷받침 할 만한 일관성있는 증거는 없다.

## 2. 형제 순(The Child's Birth Order)

일탈적인 행위는 첫째 또는 막내에서 보다는 중간에 있는 아이들에게서 좀 더 쉽게 찾아볼 수 있다는 주장을 뒷받침하는 증거들이 있다.

이러한 관점에 따르면, 첫째아이는 부모로부터 관심과 애정을 송두리째 받으며, 막내는 성장과정에서 부모의 경험, 역할모델을 제공하는 다른 형제자매로부터 여러가지 혜택을 얻는다. 범죄학자들은 중간 아이들이 좀 더 쉽게 비행자가 되는 이유를 다음과 같이 설명하고 있다. 부부가 결혼 후 얻는 첫째 아이는 아이의 존재자체가 부부의 결혼생활을 더욱

안정되게 하지만 첫째 이후의 아이들과 결혼 전에 태어난 아이들은 오히려 결혼생활을 분열시킬수 있는 요소를 가지고 있다는 것이다. 따라서 아이는 자연히 부모로부터 많은 관심과 사랑을 받지 못하며 이로 인하여 아이가 외부의 또래 집단과 접촉이 잦아져 비행에 빠져들 확률이 더욱 높다는 설명이다.

### 3. 가족의 크기(Family Size)

대가족형태의 구성원들이 핵가족 형태의 구성원 보다 좀 더 비행에 가담하게 된다는 보고서들이 발표되고 있다. Hirschi는 중간 아이들의 높은 비행율은 형제순서 보다는 오히려 가족의 크기 때문이라고 주장하였다. Rolf Loeber와 Magda Stouthamer-Loeber는 대가족형태 가정에서 비행율이 높은 이유를 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째, 대가족 형태의 부모는 핵가족형태의 부모보다 아이들의 감독과 훈련에 많은 어려움을 겪는다. 즉 아이 개개인에게 많은 애정과 관심을 표현할 기회가 상대적으로 부족한 것이다.

둘째, 일부 대가족 형태의 부모는 딸이나 또는 시간상의 이유를 들어 아이의 양육을 언니, 오빠에게 맡긴다. 즉 아이가 부모의 통제 영역에 있는 시간보다 언니나 오빠, 형의 통제 영역에 있는 시간이 많기 때문에 아이의 양육능력이 전무한 이들이 동생에게 올바른

가치관을 심어줄 수 없고 '정상적 아이'로서의 모델역할을 해 줄 수 없게 된다. 셋째, 대규모 형태의 가정들은 핵가족 형태보다 불합리, 빈곤, 혼잡 등을 경험할 기회가 좀 더 많게 됨으로써 일탈에 대한 경계심이 없어진다고 한다.

### 4. 비행 형제와 범죄인 부모(Delinquent Siblings or Criminal Parents)

청소년들은 범죄인 부나 모, 비행 형제를 가진 경우 비행의 발생율이 높다. 즉 전과기록이 많은 부를 가진 아이들은 빈곤가정에서 성장하기 쉽고, 자연히 범죄인 부모나 비행형제의 영향을 받아 그들의 사회법규에 대한 최초의 가치관 정립에 있어 절대적인 영향을 받게 된다. 따라서 범죄인 부모나 형제들의 비행성은 다른 형제의 비행의 가능성을 알게 해주는 지표라고 할 수 있다.

### 5. 가정생활의 질(Quality of Home Life)

가정의 평화와 결혼생활의 적응에 의하여 평가되는 가정생활의 빈곤성은 정상적인 가정의 아이들보다 비행의 발생율에 높은 영향을 끼친다. 즉 행복한 결혼생활이 아이들이 비행자가 되는가의 여부에 결정적인 영향을 끼친다. Gluecks도 그의 연구를 통하여 비행자들

보다는 정상인들의 가정에서 좋은 부부관계, 강한 가정적 결속의식이 나타나고 있으며 특히 청소년기의 중간시기에 있는 아이들에게 있어 부모의 사랑은 정신적 추의 역할을 한다고 한다. 부부간의 결혼생활이 만족한 경우가 아이에 대한 관심이 집중될 수 있으며 화목한 가정생활을 하는 아이들은 정서적으로 안정되며 사회에 대한 긍정적인 시각을 가짐으로 비행률이 낮아지는 것이다.

## 6. 가족의 거부반응(Family Rejection)

부모의 거부반응과 비행간에 밀접한 상관성이 있다는 주장도 제기되고 있는데 부모의 아이에 대한 거부반응 또는 공격적인 태도가 아이의 성격형성에 부정적 영향을 끼치게 되며 특히 아버지의 거부반응은 어머니의 거부반응보다 비행과 더욱 밀접한 관계가 있다는 것이다. 단순한 부모의 거부반응이 아이를 비행에 빠져들게 하는지 좀 더 연구가 필요한 것은 사실이지만 정상적인 가정에서 충분히 애정을 받고 성장한 아이는 학교나 사회규범에 더 잘 순응한다는 것은 여러 연구를 통하여 증명되고 있다. 특히 유년기 남자아이들이 아버지와의 친밀도 정도는 아이의 비행여부를 결정지으며 이는 흑인이나 백인소년 모두에게 적용된다고 한다. 이는 남자아이들은 아버지와 자신을 동일시하여 장래의 모델로서 아버

지의 현재의 모습을 닮으려 하지만 빈곤 등의 이유로 자신을 귀찮게 이기거나 방치하는 아버지에게서 절망감을 느껴 거리의 갱으로 또래들과 어울리는 경우가 많다는 것이다.

## 7. 훈육(Delinquent in the Home)

일반적으로 가정 내의 부적절한 감독과 벌이 비행행위를 설명하는데 거론된다. Hirsch는 직장을 가진 어머니가 증가함에 따라 범죄율도 높아졌다고 한다. 그는 직장을 갖지 않은 어머니는 집안에서 아이들의 활동과 행동을 감독하는데 더 많은 시간을 할애함으로써 아이를 일탈하지 못하게 한다는 것이다.

그러나 이러한 주장에 대하여 가정 내의 일관성 없고 공정하지 못한 부모의 제재가 소년의 비행과 연관성이 더 높다는 반론이 제기되고 있다. 즉 아이에 대한 제재는 일정한 원칙 아래 적용되어야 하며 다른 형제나 사건, 사회상규에 따른 형평에 맞도록 이루어져야 한다는 것이다. 부모의 부적절하고 공정하지 못한 훈육은 아이를 혼란스럽게 하며, 자신만을 미워하거나 차별한다는 의식을 심어주게 되어 심한 경우 가출이나 패싸움, 무단결석 등 제2의 일탈을 낳을 수가 있다.

## 8. 소 결

이상에서 살펴본 것처럼 가정과 비행간의 상관성에 대하여 의견이 다양하여 종합적인 결론을 내리는 데는 어려움이 있지만 대체로 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다.

- (1) 가족의 갈등 그리고 열악한 결혼생활이 가정의 구조적 해체보다 더욱 비행행위에 쉽게 빠져들게 한다.
- (2) 형제들 중 중간이나 대가족 형태의 구성원들인 아이들이 좀 더 빈번하게 비행행위에 가담하는 것으로 나타난다. 그러나 이러한 현상은 가정크기나 형제순서 때문보다는 이들의 정서적 그리고 경제적 욕구를 충족시켜 주지 못하는 부모의 무능에 좀 더 그 원인이 있다.
- (3) 비행인 형제나 범죄인 부모를 가진 아이들은 그렇지 않은 아이들보다 더욱 쉽게 비행자가 될 수 있다.
- (4) 부모로부터 거부반응을 경험한 아이들은 그렇지 않은 아이들보다 비행에 더 빠져 들 수 있다. 심각한 거부경험을 가진 아이들은 약간의 거부경험이 있는 아이들보다 더욱 쉽게 비행자가 될 수 있다.
- (5) 가정에서 처벌의 일관성은 비행을 억제하는 중요한 요소이다.
- (6) Gluecks가 50년전에 예언한 것처럼 어

머니의 감독 부족 아버지와 어머니의 변덕스러운 그리고 거친 별, 양친의 거부반응, 그리고 양친의 결속 등은 비행을 예상할 수 있게 하는 결정적이고 그리고 지속적인 요소들이다. 즉 부모와 자녀와의 관계, 부모의 자녀에 대한 거부행위와 처벌태도, 부모의 범죄성과 일탈 행동, 결혼생활의 갈등 등은 비행을 낳는 가정의 네가지 요소라고 할 수 있다.

- (7) 비행율은 가정 내에서 바람직하지 못한 요인들에 따라 증가하는 것으로 나타난다. 이것은 가정 내의 다양한 문제점들이 모두 복합적으로 작용하여 청소년 비행의 가능성을 높인다는 사실을 의미한다.

## Ⅲ. 아동학대 및 방치와 비행

### 1. 개 설

아동학대(Child Abuse)와 방치(Neglect)는 항상 방치(Neglect), 육체적 학대(Physical Abuse) 그리고 정신적 학대(Emotional Abuse), 성적 학대(Sexual Abuse) 등 세가지 영역으로 구분된다.

Kathleen M. Heide는 방치<sup>3)</sup>를 세 가지 부

류 즉 육체적, 의학적, 그리고 정서적으로 구분했고 학대의 유형을 육체적, 성적, 언어상, 심리학적의 4가지로 분류했다.

Heide에 따르면, 학대와 방치의 유형들을 밀접하게 상관성이 있다고 한다. 아동학대의 유형은 종종 다른 형태의 학대나 방치를 불러온다. 예를 들면, 부모에 의하여 성적으로 학대받는 아이들은 성적으로 전염된 병 또는 야기된 상처를 치료받지 못했을 때 방치의 희생자가 된다. 소년법원은 아동학대의 유형을 육체적 학대, 성적 학대, 감정적 학대, 육체적 방치, 감정적 무관심, 교육적 방치 등 여섯가지로 분류하고 있다.

아동학대와 무관심은 이 장에서 언급하고 있는 다른 가정문제와 같이 청소년과 성인들의 행동과 태도를 결정짓는데 많은 영향을 끼친다. B.F.Steel은 소년사범 초범 200명에 대한 연구에서 70~80%의 소년이 무관심과 학대를 받는 경험이 있는 것으로 나타났다. McCord가 남자 253명에 대하여 장기간 연구한 결과, 학대받고, 방치되고, 그리고 거부반응을 경험한 아이들이 애정을 듬뿍 받았던 아이들보다 훨씬 높은 비율의 비행율을 보이는 것을 발견했다.(10%, 15%, 29% : 7%정도).

또한 학대 또는 방치된 적이 있는 소년의 절반은 성인이 되어 중범죄의 확정을 받거나

알콜중독자, 정신질환자가 되는 것으로 밝혀졌다.

Widom은 또 다른 연구에서 다음과 같은 다섯 가지의 방치된 아이들의 특징을 발견했다.

- ① 방치된 아이들은 그렇지 않은 아이들보다 소년법원 감금율이 더 높다.(26% : 17%)
- ② 방치된 아이들은 통제받는 아이들보다 폭력범으로 더 많이 체포된다.(11% : 8%)
- ③ 방치된 아이들은 통제받는 아이들보다 범죄경력을 비교할 때 전과경력이 더욱 많다.(2.43% : 1.41%)
- ④ 방치된 남자 아이들의 범죄율이 방치된 소녀의 범죄율보다 높지만 이 두 그룹 모두가 통제 그룹보다 더욱 빈번하게 체포된다.(남자 33% : 여자 22%, 19% : 11%)
- ⑤ 방치된 흑인소년의 범죄율이 방치된 백인소년 보다 높지만(38% : 22%), 이 두 집단은 통제받는 그룹보다 높다.(흑인 38% : 19%, 백인 21% : 15%)

## 2. 아동학대 및 방치의 유형 및 실태

아동학대는 오랜 역사를 가지고 있다. 아이

3) 방치(Neglect) : 경제적으로 하류계층에서 볼 수 있는 부모와 자녀와의 양상으로 생활이 빈곤하고 자여육성에 대한 부모의 이해 부족으로 자녀에 대한 통제 없이 내버려두는 상태를 말한다.

들에 대하여 매질을 많이 하고 잔인하게 다루었던 19세기 미국사회가 사회적인 일대 반성의 시대를 거쳐 오늘날 아이들에 대하여 자애로운 태도를 갖게 만들었다. 이와같은 사실은 1960년대 말까지 50개주 모두 아동학대와 방치에 관한 필수적인 보고를 요하는 법률을 통과시킴으로서 증명된 것이다.

1992년 어린이 안전보호기관들이 접수한 아동학대사례는 190만건이며 이를 조사한 결과 아이들의 대부분이 학대의 피해자인 것으로 밝혀졌다(56%). 내용을 분석하면 열명 중의 다섯은 육체적으로 학대받았고, 열명 중의 셋은 감정적으로, 열명 중의 둘은 성적으로 학대받았다. 방치된 아이들의 46%중에서 절반이상이 교육적으로 높은 육체적으로 그리고 1/10은 감정적으로 방치된 것으로 나타났다.

그러나 아동학대와 방치에 관한 국가자문 위원회에 의한 1994년 보고에 따르면 방치가 실제적인 아동학대(maltreatment)의 가장 일반적인 형태라고 한다.

아동학대(maltreatment)의 실제사건들 중 49%는 방치이고, 23%는 육체적 학대이며, 14%는 성적 학대, 5%는 정신적 학대, 3%는 의학적으로 그리고 12%는 기타 순이었다.

### 1) 방 치

방치(Neglect)란 아이들 또는 청소년들의 육체적 감정적, 도덕적 욕구가 무시되는 것을

의미한다. 미국의 가정협회는 다음 여덟가지의 상태에상태에 있는 아이들은 육체적, 감정적, 지적 성장과 복지가 위협할 수 있다면서 방치에 대한 포괄적인 개념을 규정지었다.

- ① 적당한 휴식처 또는 잠자리가 없이 영항 결핍상태나 질병을 앓고 있는 경우, 위생적이지 못한 환경에 있는 상태
- ② 통제가 없는, 방치된 상태
- ③ 질병에 걸렸지만 기본적인 병원치료를 받지 못하는 상태
- ④ 사랑, 그리움, 안전, 가치관 등의 정상적인 감정경험이 거부되는 상태
- ⑤ 정규적인 학교출석의 실패
- ⑥ 착취 당하거나 과도한 노동
- ⑦ 끊임없는 부부간의 불화, 갈등
- ⑧ 정신적인 병든 부모 때문에 정서적으로 불안한 상태, 불건전한·부도덕한 환경에의 노출

권위있는 기관들이 참여했던 180가정의 사례에 대한 연구에서 Leontine young은 부모가 자녀들을 충분히 먹이지 못한 때, 아이들을 청결하게 하지 못할 때, 적당한 의복을 입히지 못할 때, 적절한 병원치료를 해주지 못할 때를 방치라고 정의하였다. 또한 Norman A.Polansky와 그의 동료들은 조지아와 노스캐롤라이나에서 가진 연구에서 자주아이들을 방치한 적이 있는 어머니들을 다섯가지 형태로 구분했다.

첫째, 냉정한-무관심한(The Apathetic

Futile) 유형은 감정적으로 아이들에게 냉정할 뿐만 아니라 아이들의 육체적, 감정적 욕구를 모두 무시한다.

둘째, 욕구-억압형(The Impulse-Ridden)은 항상 흥분, 운동, 변화를 갈망하며 스트레스와 욕구불만을 참을 수 없어 하고, 공격적이며, 반항적이다. 이들은 아이들 스스로 꾸러나가도록 함으로써 아이들을 방치한다.

정신박약(The Mentally Retarded)형은 아이들을 적당히 보살필 능력이 없는 경우이며 IQ가 60이하일 때 더욱 심각하다고 할 수 있다.

만약 감정적 문제들이 정신적 박약과 결합된다면 더욱 심각한 방치상태가 야기될 것이다.

절망주의(Depression)형은 어떤 특별한 경험 때문에 끊임없는 절망과 슬픔을 느껴 현실을 극복하지 못하고 아이들도 돌보지 못하는 정도의 반응을 보이는 유형으로 생리학적 질병으로 발전할 수도 있다.

마지막으로 정신질환 상태(Psychotic)에 있는 어머니는 아이들에게 음식을 주거나 일상적인 보살핌을 잊어버림으로서 아이를 방치하며 심한 경우 아이들을 살해할 수도 있는 경우이다.

## 2) 학대의 본질

아동학대(Child Abuse)는 첫째, 낮은 계

층, 대가족 형태, 홀 부모 등 구조적 요인이 있는 가정 둘째, 부모가 정신질환을 앓고 있는 경우 셋째, 부모가 아동시절 학대받은 경험이 있거나 약물이나 알콜중독인 경우 마지막으로 아이가 지나치게 반항적 태도를 보일 경우 발생 가능성이 높다.

실제로 218명의 학대 받은 아이들을 연구한 결과 정신병질과 학대 받은 경험이 있는 부모의 개인적인 특징은 학대를 예상할 수 있는 가장 확실한 요인이었으며 알콜과 마약, 그리고 스트레스는 학대를 촉진시키는 요인으로 밝혀졌다.

또한 부모의 학대와 아이의 나이와는 상관성이 없으며 기초 학대 사건의 절반은 6세를 넘어서 발생했고 거의 1/5은 10대에 발생했으며 오히려 10대의 경우는 부모가 심하게 학대할 경우 가출을 시도함으로써 학대에서 벗어나는 것으로 나타났다.

아동학대는 도시근교나 농촌지역 보다 도시 지역에서 더욱 만연하고 있다. 아동학대를 파악하는 많은 훌륭한 제도가 갖춰진 도시에서 왜 그렇게 많은 사건들이 경찰에 보고되는지 그 이유를 완벽하게 설명할 수 없는 것이다.

분명한 것은 도시의 많은 인구와 빈곤은 다른 사회적 문제를 낳기 쉽고 이것이 도시지역에서 아동학대가 많이 발생하는 이유 중의 일부라고 설명할 수 있을 뿐이다.

아동학대에 관한 공식적 통계는 대체적으로 흑인가정과 소수민족 가정이 높은 비율을

차지하고 있다는 것을 보여주고 있다. 소수민족의 비율이 높은 것은 아동에 대한 강력한 벌, 낮은 소득, 스트레스의 가중, 문화적 가치관의 차이 등의 결과일 수 있으며, 또는 공식적 통계만을 이용한 연구방법 때문이라고 해석할 수도 있다.

아동학대는 한쪽 부모 중 한쪽은 공격적이고 그리고 한쪽은 수동적인 상황에서 발생되는 특징일 수도 있다. 수동적인 배우자는 보통 공격적인 상대방을 방어하고, 가정상황의 현실을 거부하면서 정상적인 가정과 공격적인 배우자에 집착한다. 그(그녀)는 결혼생활의 수감자로서 인생이라는 감옥에서 살도록 선고 받은 것처럼 행동한다. 이러한 유형은 대개 공격적인 배우자와 헤어질 수도 있다는 선택 가능성을 생각하지 않으며 결과적으로 이러한 가정생활이 아이에 대한 학대를 가져오는 것이다.

(1) 육체적 그리고 감정적 학대

육체적 학대란 아이들의 고통, 부상, 죽음의 원인에 부모 또는 양육자의 행동이 직접적인 영향이 있는 경우를 말한다.

1988년 「The American Correctional Association Task Force」의 자기보고식 연구에서 청소년기 여자 아이들의 62%가 육체적으로 학대 받았다고 보고 했다.

이 중 47%는 11번 또는 그 이상의 학대 받은 경험이 있으며 학대의 30%는 5세와 9

세 사이에서 발생했고 주로 맨주먹, 전기선, 혁대, TV안테나, 고무호스, 막대기, 흰벨트, 당구채, 빗자루, 병, 의자다리, 야구방망이 등에 의하여 폭행을 당하는 것으로 밝혀졌다. 일부 아이들은 손이나 팔, 발바닥을 가스버너, 담뱃불, 전기다리미, 부지깥이에 의해 화상을 입었고 심지어 매장 당한 경우까지 있어 충격을 주었다.

조사에 따르면, 매년 1,100명 정도의 어린이들이 이 같은 육체적 학대로 사망하는 것으로 나타나고 있다.

Murray A.Strus는 육체적 학대로서 체벌의 비율이 가장 높다고 주장했다. 그는 가장 혼란 체형은 아이를 손바닥이나 물건으로 때리거나, 거칠게 밀어 체치는 경우를 들 수 있으며 거의 모든 부모 특히 아버지들이 자신의 아이를 때린 적이 있다고 한다. 이것은 부모의 사회적 지위와 관계가 없으며, 다만 어릴 때 폭행을 당한 적이 있는 부모가 그렇지 않은 경우보다 더욱 쉽게 아이를 때린다고 한다.

Strus는 미국인들이 체벌에 관하여 가지고 다음과 같은 신념들을 가지고 있으며 이와 같은 신념이 아이들에게 체벌을 가하는 폭력적 문화를 낳고 있다고 지적하였다.

- ① 찰싹 때리는 일은 다른 어떤 것보다 교육효과가 높다.
- ② 무엇이든지 잘못하면 체벌이 반드시 필요하다.
- ③ 체벌은 아이에게 해롭지 않다.

- ④ 아이에 대한 체벌은 비행의 원인이 되지 않는다.
- ⑤ 체벌은 부모가 훈련 또는 처벌 받지 않고는 멈출 수 없는 것이다.
- ⑥ 체벌이 없다면 아이가 버릇 없는 망나니가 될 것이다.
- ⑦ 체벌은 부모들이 해서는 안되거나 또는 심각한 문제가 있을 때만 사용해야 한다.
- ⑧ 체벌은 10대에게만 있는 일은 아니다.
- ⑨ 체벌은 아이의 양육에 불가피한 것이다. 부모가 절대로 때릴 수 없다는 것은 비현실적인 생각이다.

따라서 Strus는 오늘날 사회 일부에서 아이들에 대한 폭력을 합법화하자는 주장을 하는 것은 부모 또는 교사와 아이와의 유대를 약화시키고, 사법권에 대한 공정성을 훼손시키는 행위라고 비난하면서 오히려 아이에 대한 처벌은 강력하게 처벌해야 한다고 강조하고 있다.

(2) 정신적 학대

정신적 학대는 육체적 학대보다 정의하기가 어려운데 이는 정신적 학대는 아이 또는 청소년의 생리학적 욕구에 대한 무관심을 포함하고 있기 때문이다.

정신적 학대는 사랑과 애정 표시의 부족뿐만 아니라 신체적 접촉과 인정감의 억제를 포함하는 개념으로 유형으로는 다이어트 강요와

굴욕적 언행, 낙인, 별명부르기, 책임전가, 거짓말, 과중한 책임감의 요구, 유혹적인 행위, 무시, 공포심의 유발, 비현실적인 기대 등이 있다. 다음과 같은 사례는 아이의 감정을 무시함으로써 아이를 정신적으로 학대하는 전형적인 경우라고 할 수 있다.

16세인 랜디는 그가 경험한 감정적 학대를 다음과 같이 묘사하고 있다.

“아버지는 내게 새끼 너구리를 사 주었다. 나는 정말 그것을 좋아했고, 너구리도 나를 잘 따랐다. 나는 너구리를 침대에 재우기도 했는데 너구리도 내 곁에서 자는 것을 좋아했다. 어느날 밤 내가 카페트 청소를 하지 않아 아버지가 몹시 화가 났다. 아버지는 내게 너구리를 가져오라고 소리쳤고 나도 화가 나서 만약 아빠가 너구리를 죽인다면 영원히 아빠를 증오할 거야라고 소리쳤지만 결국 너구리를 그에게 줄 수 밖에 없었다. 아버지는 망치로 너구리의 머리를 몇번이고 내리쳤고, 너구리는 온 몸이 박살이 난 채로 죽고 말았다. 나는 그것을 밖으로 가지고 나가서 묻어 주었다.”

(3) 성적 학대

성적 학대(Sexual Abuse) 또는 근친상간(Incest)은 결혼하지 않은 가족 구성원간의 육체적 접촉 또는 성적 자극을 포함하는 모든 성적 행동을 말하는 것으로 Blair Justice와 Rita Justice은 가정 내 성적 학대는 “범죄자

또는 기타의 가족 구성원들에 의하여 어린이에게 성교 뿐만 아니라 아이를 성적으로 자극시키거나 아이를 성적으로 이용하거나, 아이를 성적 흥분체로서 이용할 의도가 있는 모든 행위를 포함하여 아이에게 성적으로 가해지는 나쁜행동"이라고 정의하고 있다.

근친상간 문제의 심각성은 근친상간 사건의 보고에 관한 효율적인 법안의 통과 이후 더욱 급격해지고 있는데 1977년 11,617건에서 1983년에는 72,000건으로 증가했다.

1988년 「미국교정협회」가 벌인 여자범죄자들에 관한 자기보고식 조사에서 사춘기 소녀 응답자의 54%가 성폭행의 희생자였다고 주장했다. 이중 낯은 세번에서 열번에 이르기까지 성폭행을 당했다고 보고했다.

근친상간 또는 성적 학대는 친부 또는 의부와 딸 사이에서 일어나는 것이 보통이지만, 남매지간, 모자지간, 부자지간에서도 발생한다.

부녀지간의 상간은 항상 딸들을 황폐화시키고 오랫동안 지속되며 의부 뿐만 아니라 친부에 의해서도 행해지며, 조사에 따라서는 친부에 의한 학대가 더욱 많은 것으로 나타나기도 한다. 근친상간의 각종행위는 평균 3년 반 동안 계속되는 것으로 나타났다. 완전한 성교는 어린아이 보다는 사춘기에 더욱 많이 행해진다.

Justice 형제는 근친상간을 한 아버지에 대한 연구에서 이들을 共生的유형(Symbiotic Personality), 정신병질적인 유형

(Psychopathic Personality), 성도착전 유형(Pedophilic Personality), 기타 등 네가지 유형으로 나누어 설명하고 있다.

근친상간 부의 70-80%을 차지하는 共生的 유형(Symbiotic Personality)은 누군가에 대한 애정을 받고 싶어하며 늘 누군가와 가까워지고 싶은 극도로 부적당한 욕구를 가지고 있어 항상 소유와 친교의 감정에 목말라 하는 사람들이다. 이들은 다른 사람들보다 가족들에게서 그들의 정서적 욕구를 충족시키려하며 아내와의 관계가 악화되면 아내대신 딸에게서 정서적 그리고 육체적 욕구를 만족시키려 한다. 이들은 딸에 대한 성적 학대를 아버지가 딸에게 보여줄 수 있는 최고의 애정표현이며, 아버지는 딸에 대하여 배타적인 소유권을 갖고 있으므로 원하는 무엇이든지 딸에게 할 수 있다고 합리화 시킨다. 술은 이따금 이러한 아버지의 행동을 돕는데 사용되며 섹스 후에 자신의 행위보다는 술을 더욱 원망한다.

정신병질적인 유형(Psychopathic Personality)은 매우 드문 경우로서 근친상간 관계를 통하여 성적 자극과 흥분을 추구한다. 섹스는 단순히 그들이 느끼고 있는 적대감을 표시하기 위한 수단이며, 과거에 그들이 느껴보지 못한 흥분을 느끼는 것일 뿐이다. 이들은 죄의식을 느끼지 않으며 자신의 순간적인 만족을 추구할 뿐이다.

성도착증 유형(Pedophilic Personality)은 육체적 그리고 성적으로 발달하지 못한 어린

소녀에게 매력을 느끼는 극도로 부도덕한 유형으로 아이들에게서 성적 회열감을 느낀다. 이들은 이들을 거부하거나 얽잡아보는 사람과의 섹스를 원한다. 근친상간의 극히 일부가 이들 미성숙하고 불완전한 인간에 의하여 저질러지고 있다.

마지막으로 근친상간은 정신병자 아버지나 근친상간을 문화적으로 허용하는 사람들에 의해서 행해지기도 하는데 후자의 경우 나이가 많은 딸이 그녀의 어머니의 역할 즉 부엌에서의 역할, 침실에서의 역할을 행하는 것을 당연하다고 받아들이는 문화가 그 원인이 되고 있다.

남매지간의 상간이 부녀지간의 상간보다 더 많다는 통계가 있지만 직접 성행위를 하지는 않으며, 단지 성적 놀이의 일부분인 경우가 많아 대개 휴유증은 덜하다. 그러나 남매지간의 상간사실이 발각되거나 오빠와의 성적인 관계가 비난을 받을 경우 여자아이는 상처를 받을 수 있다. 만약 소녀가 농락 당하거나 학대 받았다는 느낌을 받았을 때는 상처는 더욱 커질 것이다.

모자지간 상간은 평범한 일은 아니며 보고 사례도 거의 없는데 이것은 모자간의 상간에 대한 강한 거부감과 사회적 낙인(치욕감) 때문이다. 모자상간은 대부분 모자간의 과도한 육체적 접촉이 성적 자극을 일으킴으로서 시작된다. 성적으로 예민한 청소년기에는 모친이 아이의 옷을 갈아 입히거나 아이를

자주 껴안는 등의 행위는 아이에게 성적 자극을 줄 수 있다는 연구도 있다.

부자지간의 상간은 거의 보고사례가 없다. 이는 근친상간에 대한 금기와 동성애의 금기 등 두 가지의 도덕성을 위반하는 것이기 때문이라 생각된다. 부자지간의 상간이 발각되었을 때 아버지보다 아이들에게 심각한 상처를 주게 된다. 아버지와 성적 관계를 갖는 아이들은 자신들이 상처 받고, 불결하고 그리고 부도덕하다고 생각하게 된다. 따라서 이들은 항상 격렬한 분노를 느끼게 되며 결국 퇴행적 반응을 보여 알콜이나 약물을 사용하는 경우가 많다.

### 3. 청소년 비행과의 상관성

학대 또는 방치 경험이 있는 아이는 쉽게 비행이나 지위범죄자가 되는 경향이 높다. 방치 또는 학대는 아이의 정서적 발달에 부정적 영향을 준다. 그것은 잦은 결석과 공격적 행동의 원인이 되며, 가출을 부추기고 그리고 욕구탈출의 수단으로서 알콜과 약물을 사용하여 많은 고통을 낳게 할 수 있다.

또한 심각한 자기비하의 원인이 될 수 있으며, 특히 근친상간 희생자의 경우 더욱 가능성이 높다. 이들 청소년들은 매춘을 통하여 자기를 파괴시키고 심지어 자살을 시도하기도 한다.

### 1) 정신적 충격

희생아동들은 건강한 성장과 발육에 필요한 영양과 애정을 충분히 받지 못했다. 그들은 이따금 부모나 가족으로부터 자신이 버림받았다는 느낌을 받곤 하며 진정한 가족의 구성원이라는 소속의식을 잘 느끼지 못한다. 그들은 그들의 삶 속에서 경험하지 못했던 따뜻한 보살핌과 애정을 얻기 위해서 공격적인 일탈행동을 보이곤 한다.

아동학대와 방치의 희생자들은 정신적으로는 심한 자기경멸, 범죄충동, 분노, 심각한 우울증, 갈등을 경험하며 육체적으로는 불면증, 체중감소나 과다, 고질적인 질병 때문에 고통받기도 한다. 또한 사회에서도 정상적인 인간관계를 유지하지 못하는 경향이 있다. 정신과 의사들에 의하면 그들 고객중 아동학대 피해자가 많은 수를 차지하고 있으며 어린시절 성적 학대를 받은 여자들은 우울증에 시달리는 경우가 많다고 한다.

### 2) 가 출

집에서 학대를 당하는 십대는 빈번하게 가출을 시도한다. 가출은 방치, 육체적 학대, 성적 학대의 고통에서 탈출하는 방법중의 하나이다. 청소년은 종종 가출을 혼자서 해결할 수 없는 문제를 풀 수 있는 유일한 방법으로 생각하며 특히 부모가 아이의 가출을 종용하는 경우도 있다. '그렇게 하려거든 집을 나가

라'거나 '차라리 없는 것이 낫겠다' 등의 폭언은 아이에게 상처를 주며 부모에 대한 거부감의 표시나 자신의 결연한 의지의 표시로 가출을 시도하게 되는 것이다.

### 3) 학교에서의 공격적인 행동

학대받고 방치된 아이들은 정상 아이들보다 학교생활에서 더 많은 어려움을 겪는다는 연구들이 있다. Kempe에 따르면 이들은 언어개발능력이 뒤져 특수교육학급에 편성되는 경우가 많고, 학습장애로 정인지체학급에 편성될 확률이 높으며, 교내 질서를 잘 지키지 않으며 친구들과의 갈등도 심하다고 한다.

이들을 가르치는 교사들 역시 이들이 집중력이 떨어지고 동료들로 부터 소외되며 자신감이 부족하며, 공동의 질서를 잘 지키지 않고, 이따금 자기 물건을 파괴하는 특징이 있다고 덧붙인다. 학대와 방치된 아이들은 학교에서 파괴적인 아이로 분류되며 특별학습반에 편성되며 따라서 실패자로 낙인을 찍히게 된다.

### 4) 약물과 알콜중독

많은 학대받는 아이들은 그들의 고통과 외로움에서 벗어나기 위해서 약물과 알콜을 사용하기 시작한다. Widom은 학대받고 방치된 여자아이들이 약물중독자가 될 확률이 높다고 한다. 학대받는 아이들의 약물사용은 Hirsch의 사회적 통제이론으로도 설명이 가능하다.

비행청소년이나 범죄자는 가정이나 학교, 교회 등의 사회적 제도와 법적인 통제에서 벗어나므로서 일탈하게 된다는 것이 사회적 통제 이론의 요체이다. 그런데 이러한 비행청소년이나 범죄자들이 사회적 통제를 벗어나는 것은 그들이 비행이나 범죄에 가담할 경우 사회적으로 더 이상 성실할 것이 없다는 판단때문이라는 것이다.

학대받는 아이들 역시 약물사용으로 인하여 사회적으로 잃을 것은 아무것도 없다고 생각한다. 이들은 불안, 분노, 절망을 잇는 일에만 몰두한다.

반면에 부모로부터 사랑과 신뢰를 받고 있는 아이들은 절대로 다른 사람과의 관계에 의하지 않고는 단독으로 약물을 사용하지 않는다. 이들은 소속감, 친밀감의 경험, 동료와의 유대를 증명하기 위하여 약물을 사용할 뿐이며 결코 중독의 정도까지 빠져들지 않는다.

#### 5) 성적 태도

10대에 임신한 535명의 어린 소녀들에 대한 조사에서 66%가 어린시절 성적 학대를 당했던 것으로 밝혀졌다. 성적으로 학대받은 아이들은 후에 일탈적인 성행위자가 된다는 것을 뒷받침하는 많은 증거들이 있다. 난교는 여자성적 희생자에서 더욱 많이 나타난다. 많

은 여자 희생자들은 매춘에 빠져들게 되고 남자매춘부의 대상이 되기도 한다. 매춘 행위는 생계의 수단이기도 하지만 어릴적 성적인 희생의 대상이 되었다는 자괴감과 이미 자신은 어쩔 수 없다는 체념 때문에 빠져들게 되는 것이다.

#### 6) 폭력과 학대

폭력이 폭력을 낳는다는 인식은 확실히 전문가와 일반인들의 머리에 확고히 자리를 잡고 있다. 학대받고 방치되었던 남자아이들은 다른 사람을 공격하는 것으로 그들의 분노를 해결하는 반면, 여자아이들은 자기 파괴적인 행동으로 나타난다고 주장하는 연구결과가 많다. 또한 어린시절 학대 또는 폭력을 당한 적이 있는 부모들이 그렇지 않은 부모보다 더 자녀를 학대하거나 방치한다는 연구결과도 있다.

학대 그리고 방치한 이후 폭력범죄자 간에 높은 상관성이 있다는 많은 연구도 있다. 살인을 한 10대 청소년의 85%는 어린시절 심한 체벌을 받은적이 있는 다른 범죄인들과는 관계가 없다는 연구도 있다. 한 연구에 의하면 뉴욕에서 발생한 청소년에 의한 모든 살인의 90%는 가정에서 학대받거나 또는 방치되었

던 것으로 밝혀졌다.

어린 시절 가정으로부터의 학대 및 방치와 폭력과의 상관성에 대한 찬반 논쟁은 아직까지 끊임없이 제기되고 있어 좀 더 연구가 필요한 부분이라 하겠다.

#### IV. 아동학대사건에 대한 사법체계

모든 주가 아동학대와 방치로 의심되는 사건을 보고해야 한다는 법을 가지고 있다. 소송절차는 주마다 다양하지만 대체로 「사회안전 및 복지국」의 아동학대과에서 아동학대와 방치사건을 접수한다. 이 과는 즉각적인 위험, 즉 1시간 내에 집으로 달려가야 하는 급박한 상황에 빠져 있다고 판단되지 않는 한, 24시간내에 신고사건을 조사하게 되어 있다. 경찰은 사회복지관과 공동으로 아동학대와 방치사건을 조사하는데 경찰은 주로 첫째, 부모의 사회복지관에 대한 공격위험이 있을 때 이를 저지하며, 둘째, 학대적인 가정으로부터 아이를 분리시킬 필요가 있다고 판단될 때, 셋째, 증거의 수집 넷째, 법률적인 검토를 한다.

만약 아이를 가족과 분리시켜야 한다는 경찰관과 사회복지관의 요구가 있을 경우 소년법원은 이의 여부를 결정하는 「임시퇴거 청문회」를 열어야 한다. 청문회는 이전에도 아이가 집에서 분리된 적이 있다면 3일이나 5일안

에 소년 법원에서 열리며 법원은 임시장소 - 양부모집, 청소년쉼터, 집단수용소 - 또는 친부모에게 아이를 돌려보낼 것인지를 결정하게 된다.

사회안전관이 학대 또는 방치에 대한 기소를 요구할 경우에는 진상발견을 위한 「심문」이 있으며 이 과정에서 부지방법원판사, 주, 또는 카운티 검사, 소년과 그의 대리인, 부모와 그의 대리인, 사회복지관의 조사에 의한 경우는 사회복지관이, 경찰관의 요구에 의한 경우에는 경찰관이 참석한다. 증거가 제시된 뒤에 법원은 기소된 방치 또는 학대사건을 기소할 것인지를 결정하며 「선고청문회」는 4주 뒤에 열리게 된다.

아동학대와 방치 사건의 재판에 실질적인 증거가 필요한가의 여부는 주에 따라 다르다. 6개 주에서는 복지관의 판단의견을 전적으로 수용하고 있다. 18개 주는 좀 더 신뢰할만한 증거, 11개 주는 신뢰할 만한 증거, 12개 주는 절대적인 증거를 채택하고 있다. 증거의 기준이 복지관의 판단에 의한 곳에서는 입증률이 49%에 이르고 있다. 좀 더 신뢰할 만한 증거를 요하는 곳의 입증률은 46%이며, 신뢰할 만한 증거를 요하는 곳은 44%, 강력한 증거를 요하는 곳의 입증률은 43%로 나타나고 있다.

부모의 양육권의 신성성은 소년법원 또는 사회안전 및 복지기관에서도 광범위한 지지를 받는다. 이것은 아이의 양육과 철학은 부모의

자율권에 속하며, 아이에게 심각한 위해를 주었을 경우에만 부모로서의 권리 행사에 간섭을 한다는 사회적 약속인 것이다. 부모의 자녀양육에 관한 기본권은 국가기관에 의해서도 폭넓은 지지를 받고 있어 부모의 형사법원에의 소추는 대부분 아이의 부상 정도에 따라 결정된다. 또는 주, 시, 군 검사의 아동학대에 관한 인식에 따라 다를 수 있다. 대체로 아이에게 중상을 입혔거나 아이를 살해했을 때, 친딸이나 의붓딸을 성적으로 폭행했을 때는 반드시 기소된다. 단순공격, 고의적 상해, 과실치사, 살인 등은 대부분 형사법 소송으로 다루진다.

국가 기관에 보고되는 아동학대사건은 빈산의 일부일 뿐이다. 저소득층에서의 아동학대와 방치는 중상류층 보다 더욱 많이 보고되고 있다. 이것은 중상류층의 경우 변호인 선임이나 법의 우호적인 태도 때문으로 해석할 수도 있다. 그러나 중요한 것은 부모가 경제적 여유나 학력이 낮을 경우 자녀양육에 대한 어려움을 상대적으로 더욱 많이 겪으며 사회적 냉대를 아이들에게 폭발시킬 수 있다는 개연성이다.

소송절차는 주마다 차이가 있으며 그에 따른 효율성 또한 다르다. 아동학대 가정을 효과적으로 다루고 아이에게 가장 이익을 줄 수 있는 방안과 아동학대와 방치를 감소시키는 정책에 대한 더욱 많은 연구가 절실한 때이다.

## V. 결 어

이상에서 언급된 청소년 비행의 가정적요인을 다음과 같이 요약될 수 있다.

오늘날 가정은 심각한 문제들을 가지고 있다. 가정과 비행간의 상관성은 일반적으로 가정 내의 생활의 질이 어떠한가가 중요하다. 부모의 거부반응은 비행행위를 낳는다. 그리고 일관성 없고 엄격하지 못한, 또는 지나친 처벌은 비행을 증가시킨다. 아이들의 비행은 가정 내 좋지 않은 요인들의 양에 비례한다는 연구결과도 있다.

아이들에 대한 폭력은 우리의 역사를 통하여 야비한 유산물이다. 아이에 대한 부모의 양육기본권은 아이를 학대하는 부모들에 의하여 오염되었다. 게다가 국가는 중대한 육체적 상해, 신체적 방치, 성적학대가 발생하지 않는 한 간섭하는 것을 자제하는 정책을 취하고 있다. 미국사회의 폭력에 대한 수용성, 특별히 저소득층의 사회적 고립은 아이들에 대한 학대를 더욱 부추긴다.

학대자와 희생자를 치료하기 위한 연방정부의 기금과 시의 보고시스템은 학대 문제의 성격과 존재에 대한 일반시민들의 관심을 요구하고 있다. 아동학대와 방치는 비행과 지위범죄와 계속적인 연관성이 있다는 연구보고도 많이 나오고 있다. 방치되고 학대받은 아이들은 심리학적인 문제를 경험하고 가출을 하게

나, 무단결석과 학교에서 파괴적인 행동을 하며, 약물과 알콜에 빠져든다. 이들 중 일부는 또한 일탈적 성행위와 타인에 대한 공격적 행동을 보이기도 한다.

청소년비행의 원인을 모두 가정적 요인에서 찾을 수는 없을 것이다. 그러나 제1차적인 교육기관이자 생활근거지인 가정 내에서의 부모의 양육태도나 법과 사회적 규범에 대한 인식 및 가치관은 아이에게 절대적인 영향을 끼칠 것이라는 점은 누구도 부인할 수 없는 사실이다.

따라서 청소년 비행문제는 미국사회가 안고 있는 여러가지 문제 즉 소수민족에 대한 인종적 갈등이나 빈부의 차이, 실업, 문맹, 범죄 등의 사회적 문제와 함께 풀어 나가야 할 국가적 과제라 할 것이다.

## 방범 환경 설계

본고는 일본도시방법연구센터에서 주택대상침입절도에 대한 방범환경설계를 위한 참고로서 주택의 설계에 관련한 여러 가지 편의를 제공하기 위해 Hand book으로 펴낸 것을 여기에 옮겨 소개한 것이다.

본고는 주택대상침입절도의 특성을 정리하고 방범환경설계의 사고방식과 진행방법을 설명한 후 설계의 부위별로 주택의 설계시 방법에 유의할 부분에 대하여 설명하고 있으므로 외근 경찰관이 방범진단시 유용하게 활용할 수 있을것이다.

읽기에 앞서 다음 사항을 먼저 숙지하기 바란다.

### 1. 방범환경설계란

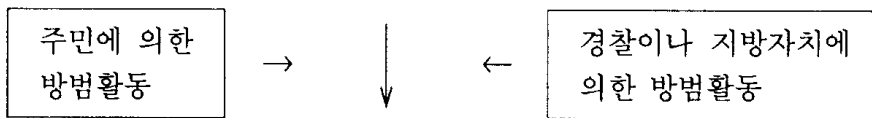
방범환경설계란, 건물이나 街路의 물리적환경의 설계(HARD적 수단)에 의해 범죄를 예방하는 것으로, 주민이나 경찰, 지방자치체 등에 의한 방범활동(SOFT적 수단)과 통합적인 방범환경의 형성을 꾀하는 것이다. 구미에서는 1970년대 부터 CPTED(Crime Prevention through Environmental Design : 환경설계에 의한 범죄예방)라는 이름으로 불려 행해지고 있다.

방범환경설계에는 직접적인 수단으로 「대상물의 강화」와 「접근의 제어」, 간접적인 수단으로 「자연감시성의 확보」와 「영역성의 확보」가 있어, 이것들을 잘 조화시켜 실시하는 것이 중요하다.

※ 본고는 동경주재 의사협력관 김중겸 경무관의 자료협조에 의해 작성된 것임.

**방법환경설계**

직접적인 수법	대상물의 강화	접근의 제어
	출입구나 창의 열쇠나 문, 유리 등을 강화하여 건물의 침입을 방지	전용정원의 주변에 주의를 기울이거나 진입로를 하나로 하여 침입경로를 제어
간접적인 수법	자연 감시성의 확보	영역성의 확보
	외부조명의 개선, 외부 안전확보 등에 의한 옥외 주민의 눈에 잘 띄는 환경 확보	주택이나 그 주변의 유지관리상태를 향상하거나 주민의 옥외활동교류를 촉진하여 외부인이 침입하기 어려운 환경을 만들



**총합적인 방법환경의 형성**

**2. 용어의 정의**

○ 방법환경

침입절도를 행하려 하는 자가 물리적으로나 심리적으로 주택에 침입하기 어려운 환경을 「방법환경」이라 한다.

○ 방법영역

침입절도를 행하려 하는 자의 주택 침입을 방지하기 위한 설계영역을 「방법영역(防犯領域)」이라 한다. 방법영역은 이용형태에 따라 「전용영역(專用領域)」, 「공용영역(共用領域)」과 「공공영역(公共領域)」으로 구분된다.

- 전용영역 : 전용정원, 베란다, 테라스, 전용주차장 등.
- 공용영역 : 공동주택의 공용공간(住宅外의 계단, 복도, 옥상, 공용출입구, 공용정원, 공용주차장 등)이나 私道, 공동주차장 등.
- 공공영역 : 公道, 공원 등.

○ 중간영역

[전용영역]과 「공용영역」에는 방문객이나 배달인 등 소유자나 거주자 이외의 자가 무단으로 들어와도 의심받지 않는 영역이 있다. 본고에서는 이 영역을 「중간영역」이라 부르기로 한다.

전용영역의 중간영역 : 벽, 울타리 등으로 둘러싸여 있지 않는 부지내空地, 현관 앞 등.

공용영역의 중간영역 : 출입구에 자물쇠가 장치되어 있는 문이 없는 옥외계단, 공용복도, 공용정원 등.

### 3. 주택의 분류

○ 단독주택

일층 또는 이층 이상의 주택이 연속으로 세워진 것으로 공동주택에 해당하지 않는 주택

○ 목조 아파트(공동주택)

한동 안에 둘 이상의 주택이 있고, 복도나 계단 등을 공용하고 있는 목조(防火造를 포함) 주택.

○ 맨션(공동주택)

한동 안에 둘 이상의 주택이 있고, 복도나 계단 등을 공용하고 있는 耐火造의 주택.

## I. 주택대상침입절도의 특성

### 1-1. 주택대상침입절도

#### 1. 주택대상침입절도의 분류와 침입방법(침입수단)

주택대상침입절도란 주택의 옥내에 침입하여 금품을 절취하는 절도를 말한다.

주택대상침입절도는 피해자에게 경제적인 손실만을 남기는 것이 아니다. 범인의 침입으로

인하여 피해자만이 느끼는 가족의 심리적 불안 같은 공포를 포함한다. 또 이러한 종류의 범죄는 때로는 강도나 강간 등의 흉악범으로 돌변할 우려가 있다. 주택대상침입절도는 가족의 재택 상황 등에 의해 「빈집털이」 「야간침입」 또는 「주간절도」로 분류된다.

주택대상침입절도의 침입방법으로는 「문단속의 허술」 「열쇠파괴」 「열쇠따기」 「유리파괴」 「기타 파괴」 「기타」로 구분된다.

#### \* 주택대상침입절도의 분류

빈집털이 : 가족이 부재중인 주택에 침입하여 금품을 절취하는 행위

야간침입 : 야간에 가족이 잠든 후 주택에 침입하여 금품을 절취하는 행위

주간절도 : 가족이 낮잠이나 식사 등을 하고 있는 동안에 주택에 침입하여 금품을 절취하는 행위

#### \* 주택대상침입절도의 침입방법(침입수단)

문단속의 허술 : 문단속을 하지 않은 곳, 문단속을 방심한 곳 또는 시정장치(施錠裝置)가 없는 곳에 서부터 침입

열쇠파괴 : 공구 등을 이용하여 시정시설 또는 그 기능을 파괴하여 침입

열쇠따기 : 스페어 키 또는 解錠器具(픽킹기구)를 이용하여 열쇠를 열어 침입

유리파괴 : 공구나 그 이외의 것을 이용하여 문이나 창 등의 유리를 파괴하여 자물쇠를 제거한 후 (또는 크레센트를 풀고) 침입

기타의 파괴 : 의자나 벽을 파괴하는 등, 「열쇠파괴」나 「유리파괴」이외의 파괴행위에 의한 침입

기타 : 문을 들어올리던가 해서 침입하는 등 상기 이외의 방법으로 침입

**피해사례**

1) 문단속의 허술

- (1) 벽돌담을 발판으로 문단속을 하지 않은 화장실의 창으로 침입.
- (2) 외부의 계단을 이용하여 베란다로 이동, 문단속을 하지 않은 창으로 침입.
- (3) 인접한 건축공사현장을 이용하여 2층의 베란다로 이동, 문단속을 하지 않은 창으로 침입.

2) 열쇠파괴

- (1) 문과 문틀 사이에 빠루등과 같은 물건으로 자물쇠 부분을 강제로 파괴하여 침입.
- (2) 문의 손잡이를 렌치프라이어로 강제로 비틀어 침입.

3) 열쇠따기

- (1) 엘리베이터를 이용, 피해자주택이 있는 9층에 도착하여 스페어키 또는 픽킹기구를 이용하여 현관의 자물쇠를 열고 침입.
- (2) 현관문 우편함에 손을 집어넣어 열쇠를 열어 침입.
- (3) 뒤뜰에 있는 주차장의 콘크리트 담을 발판 삼아 2층 아이들의 방 창틈으로 바늘과 같은 모양의 물건을 집어넣어 크레센트를 열고 침입.

4) 유리파괴

- (1) 부엌의 창문에 테이프를 돌려 붙이고 돌로 타격을 줘 파괴한 다음 크레센트를 열고 침입.
- (2) 에어컨의 실외기를 발판으로 1층 베란다에 올라가 문을 드라이버와 같은 도구로 파괴한 다음 크레센트를 열고 침입.

5) 기타의 파괴

- (1) 욕실의 방범틀을 드라이버와 같은 물건으로 떼어 내고 문단속을 하지 않은 창을 열고 침입.
- (2) 현관옆 가스메타기의 외곽부분을 도구로 떼어내고 그 사이로 손을 집어넣어 현관의 열쇠를 열고 침입.

2. 주택대상침입절도의 발생상황

주택대상침입절도는 平成7년 1년동안 전국에서 약 12만건이 발생하고 있다. 그 중 약 70%가 「빈집털이」였고 약 20%가 「야간침입절도」이었다.

다음은 「빈집털이」의 발생상황(平成7년)의 개요에 대해서 설명하고 주택의 종류는 「통계자료에 의한 주택의 분류」에 표시하고 있다.

1) 맨션피해의 증가경향

주택 종류별로 보면 「단독주택」 「목조아파트」는 최근 몇 년간 거의 수평을 유지하고 있으나 맨션은 증가경향에 있다. 발생건수의 비율은 주택수의 비율과 거의 비례하고 있으나

「맨션」과 「목조아파트」의 발생건수는 주택수에 비해 약간 높은 경향이 있다.

전국적으로 보면 「단독주택」의 피해가 60%, 「맨션」이 25%, 「목조아파트」가 15%이다. 한편 도내(都内)에서는 「맨션」의 피해가 39%로 가장 많았고 「단독주택」「목조아파트」는 각각 31%, 30%이다.

2) 피해금액의 고액화

1건수 당 피해금액은 전국 평균으로 25만엔이며, 도내에서는 32.5만엔이다. 피해금액별로 보면 「10만엔 미만」이 반을 조금 넘는 53%를 차지하고 있으며 「10만엔 이상 15만엔 미만」 22%, 「피해 없음, 被害額見積困難」 18%, 「50만엔 이상」 7%로 나타났다. 그러나 이 수년간 「50만엔 이상」의 피해가 증가경향에 있다.

3) 「문단속의 허술」과 「유리파괴」가 다수

인구 100만 이상의 대도시에선 「유리파괴」에 의한 침입이 41%, 「문단속 허술」의 개구부에서의 침입이 35%를 차지하고 있다. 한편 인구 3만 미만의 소도시에서는 「문단속 허술」이 71%이다.

침입절도범인은 침입에 있어서 먼저 「문단속이 허술」한 곳을 노리는 것이 통설이고 다음 대책으로 파괴음 발생 등의 위험을 동반하는 「유리파괴」를 선택한다고 한다. 하지만 상습적 절도범인의 경우 「유리파괴」 등의 파괴

행위를 저지르는 자도 많다.

3. 주택대상침입절도의 범행특성(통계로 살펴본 범행특성)

1) 단독범이 95%

平成7년에 검거된 주택대상침입절도 범인의 95%가 단독범이었다. 자동차를 도주용으로 이용하고 있는 사건은 28%로 대부분이 도보로 도주하였다.

2) 현금만을 노린 범행이 42%

平成5년의 조사에 의하면 현금만을 노린 범행이 41%로 가장 많았고 다음으로 「현금과 물품」을 노린 범행이 28%, 물품만을 노린 범행이 16%로 나타났다. 물품의 내용은 시계·귀금속류 18%, 카드류 16%, 예금통장·증서 10% 등이었다.

3) 장롱을 뒤흔다 : 63%

平成7년의 「빈집털이」를 대상으로 한 샘플 조사(경시청형사국)에 의하면 각종 장롱을 뒤흔 범행이 63%로 가장 많았고 다음으로 식기장 28%, 창고 23%, 반침 22%, 책상 20%로 나타났다.

**범행의 실태와  
범죄자의 심리**

평성8년의 「빈집털이」피해자에 대한 설문 조사(경시청, 대상 35명, 검거율 89%)에 의하면 범행의 실태와 범죄자의 심리의 개요는 다음과 같다.

**1. 약 반수가 사전조사를 한다.**

노리는 집이나 주변을 조사한 자는 54%이다. 「집을 잘 비우는가」 「들어가기 쉽고 도주가 용이한가」 「통행인이나 주위사람은 없는가」 등을 사전조사한다. 「돈이 있을 것 같은 집은 많은가」는 16%밖에 되지 않는다.

**2. 사람 눈에 잘 안 보이는 창을 노린다.**

침입주택을 선택하는 이유는 「창유리를 파괴하고 크레센트를 풀면 간단히 들어갈 집이 많으니까」(40%)가 가장 많았고 다음으로 「사람 눈에 잘 안 띠는 집이 많으니까」(31%)이다.

**3. 미닫이 창을 노린다.**

찾은 침입구는 창이 제일 많고 침입방법은 「유리파괴」(40%)가 가장 많다. 다음으로 「문 단속을 하지 않는 장소 찾기」(31%)이다. 창중에서 가장 많이 사용되는 곳이 「미닫이 창」(49%)으로 깰 때 「가능한 소리를 내지 않게 파괴한다」고 하는 자가 제일 많고(46%) 다음으로 「좁 소리나는 것은 신경쓰지 않는다」고 한 자가 14%이다.

**4. 빈집 확인은 인터폰으로 : 46%**

빈집인 것을 확인할 때는 「현관의 인터폰으로 확인한다」 46%, 「인기척이 있는가 계속 지켜본다」 20%이다.

**5. 침입에 10분 이상 걸리면 포기한다 : 91%**

침입에 시간이 걸려 침입을 포기하는 시간은 「2분 경과 5분 이내」(51%)가 제일 많고 다음으로 「5분 경과 10분 이내」(23%), 「2분」(17%)으로 나타났다.

「물색」에 걸리는 시간은 「5분 이내」 「5분 경과 15분 이내」가 각각 43%로 「30분을 넘는다」고 대답한 자는 없다.

**6. 드라이버나 빠루를 휴대한다 : 57%**

범행시 열쇠나 유리를 파괴할 목적의 파괴용구를 휴대하는 자는 57%였고 용구의 종류는 드라이버가 가장 많아 65%, 다음으로 빠루가 30%이다.

**7. 범행을 포기한 이유**

어떠한 이유로 범행을 포기한 경험이 있는 자는 91%이다. 그 이유로 「이웃사람의 소리를 듣거나 시선을 느꼈다」 63%, 다음으로 「보조 열쇠가 있었다」 34%, 「개를 기르고 있었다」와 「기계경비시스템을 사용하고 있었다」가 각각 31%였다.

## 1-2. 단독주택의 침입절도

여기서는 「빈집털이」에 초점을 두어 平成4년 부터 平成7년 사이에 東京都내에서 발생한 단독주택의 침입절도의 특징에 대해 설명한다. 이에 의하면 2층 이상의 단독주택의 89%는 1층에서 침입 당하고 있다. 1층의 방법대책에 주의할 필요가 있다. 또한 2층 이상의 층에서 침입 당한 주택이 약 10%있는 것에도 주의할 필요가 있다.

다음 「1층으로 침입」 「2층으로 침입」 「열쇠의 종류」에 대해 그 특징과 전형적인 사례를 소개한다.

### 1) 1층 침입의 특징

#### (1) 도로에서 직접침입 (93%)

도로에서 직접 침입구에 이른 경우가 전체의 93%를 차지하고 있다. 이것은 담이나 울타리 등이 있어도 정면에서 침입하는 경우가 많다는 것을 말한다.

#### (2) 창으로 침입 (80%)

1층침입의 80%가 창으로 침입한 것이고 현관으로 침입한 경우는 14%, 뒷문은 6%이다.

#### (3) 유리파괴 (56%)

침입방법은 「유리파괴」가 56%로 절반 이상을 차지하고 「문단속 허술」이 32%로 다음을 차지하고 있다.

#### (4) 미닫이 창에 주의

1층 창으로 침입의 52%가 「미닫이 창」이며 다음의 「허리높이의 팔꿈치를 걸칠수 있는 창」 26%, 「高窓」 18%, 「出窓」 3%이다. 일반적으로 開口면적이 큰 미닫이 창에서 피해가 많으나 개구면적이 작고 높은 위치에 있는 창도 방법상 주의할 필요가 있다는 것을 나타내고 있다.

### 2) 2층 침입의 특징

#### (1) 배수관 등을 타고 올라가 침입 : 84%

배수관이나 베란다의 기둥 등을 타고 올라가 침입구에 이르는 것이 84%를 차지한다. 그 중에는 옆집사이의 담을 발판으로 침입한 것도 포함되어 있다.

#### (2) 베란다의 창으로 침입

2층침입의 60%가 베란다의 창에서 침입하는 것으로 베란다가 없는 거실창이 그 다음을 잇는다.

#### (3) 문단속 허술 53%

침입방법은 「문단속 허술」이 53%로 1층에 비해 20% 높고 2층에서의 침입에 대한 경계심이 약한 것을 나타내고 있다.

**자물쇠의 종류**

1. 실내용의 원통자물쇠 등이 위협하다.

침입 당한 현관중 절반이상인 53%가 원통자물쇠(원통자물쇠 또는 열쇠부착 원통자물쇠를 말함)를 사용하고 있다. 뒷문엔 약 2/3가 원통자물쇠이다. 이와 같이 본래 실내에서 사용하는 원통자물쇠등이 출입구에 사용되고 있으며 피해의 대부분을 차지한다.

2. 보조자물쇠 설치율은 7%

침입구가 된 출입구 또는 창에 보조자물쇠가 설치되어 있는 주택은 7%에 지나지 않는다. 창에 크레센트는 93%만 있었다. 크레센트는 자물쇠나 열쇠라고 이해하고 있는 사람이 많으나 실내의 기밀성을 유지하기 위한 단속철장식이다.

**피해사례 1**

1층 미닫이 창으로 침입

● 피해주택의 개요와 주변환경

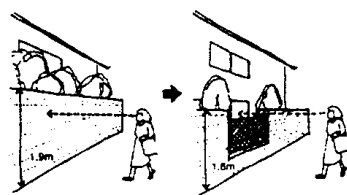
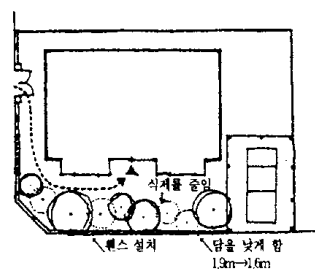
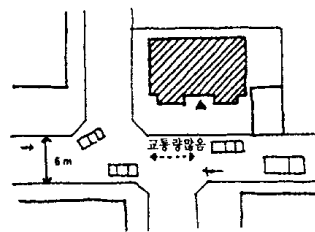
피해를 입은 주택은 계획적으로 개발된 교외주택지에 있다. 간선도로에서 난 골목의 꺾어진 곳에 있고 남측의 전면도로의 폭은 6m이다. 통행인이 적지 않은 것으로 보아 정원에 근접한 거실내부가 보이지 않게 하도록 도로를 따라 높이 1.9m의 콘크리트 담을 쌓았다.

● 침입경로와 침입구

범인은 방문객으로 위장하고 서쪽 도로에 접한 문으로 부지에 들어와 집앞 정원을 돌아 거실의 미닫이 창의 유리를 파괴하고 침입했다. 미닫이 창에는 크레센트 뿐이었고 보조자물쇠는 설치되어 있지 않았다.

● 문제, 해결방안

콘크리트 담과 정원의 수목에 의해 침입구가 된 거실의 미닫이 창은 밖에서는 전혀 보이지 않는 상황이었다. 그래서 담을 약 1.6m로 낮추는 동시에 사방을 볼 수 있게끔 格子를 달고 수목은 가지치기를 했다. 그리고 미닫이 창에는 상하로 보조자물쇠를 설치했다.



**피해사례 2**

2층 베란다로 침입

● 피해주택의 개요와 주변환경

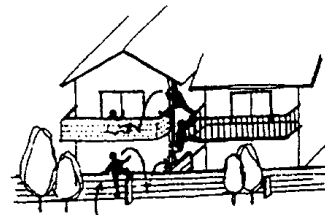
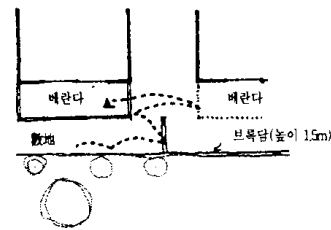
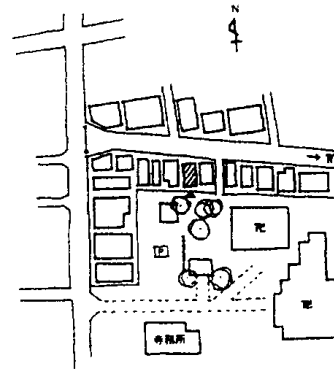
피해를 입은 주택은 번화가에 위치하고 행인이 많은 상점가가 근처에 있으며 남쪽에는 수목이 잘 가꾸어진 절이 있다. 북쪽의 전면 도로의 통행인도 적은 편이 아니다. 절의 경내 사이에는 벽돌담(높이 : 1.4m)이 있다. 인근 주택과는 1m밖에 떨어져 있지 않다.

● 침입경로와 침입방법

경내에서 벽돌담을 넘어 부지로 잠입, 외벽의 배수관이나 옆집의 베란다 등에 발을 걸어 2층의 베란다로 올라가 미닫이 창의 유리를 깨고 크레센트를 열어 침입했다. 침입구가 된 미닫이 창엔 셔터나 자물쇠식 크레센트가 설치되어 있었으나 피해당시에는 사용하지 않았다.

● 문제, 해결방안

피해주택은 절에 참배하기 위해 마련되어 있는 길과 거리가 있었고 참배객이 접근하는 일이 적다. 벽돌담은 올라가기 쉽고, 간단하게 2층으로 올라갈 수 있는 상태에 있었다. 또한 베란다는 벽으로 올리고 있어 몸을 숙이면 주위에서 보일 수 없게끔 되어있어 유리를 파괴할 수 있는 상태였다.



1-3. 공동주택의 침입절도

공동주택에 있어서도 「빈집털이」에 초점을 두어 平成4년부터 平成7년 사이에 東京都내에서 발생한 「목조아파트」와 「맨션」의 침입절도의 특징과 전형적인 사례를 소개한다. 또한 平成7년에 도내에서 발생한 빈집털이의 39%가 「맨션」, 31%가 「목조아파트」이다.

1. 목조아파트 침입절도의 특징

목조아파트 침입절도의 발생비율은 주택의

비율에 비해 높은 것에 주의할 필요가 있다. 또한 平成7년에 東京都내에서 발생한 목조아파트의 「빈집털이」 피해는 1000호당 3.6건이다 (단독주택, 맨션은 어느 쪽이든 2.0건).

(1) 1층 침입 : 69%

1층 침입은 69%, 2층 침입은 31%로 대략 2대 1의 비율로 1층에 침입하고 있다.

(2) 1층 창문으로 침입 : 70%

1층 침입중 70%가 창문으로 침입한 것이다. 그중 55%가 미닫이 창문으로 침입했다.

(3) 도로에서 직접침입 : 96%

1층 침입중 도로에서 직접부지에 들어가 침입구에 이른 경우가 전체의 96%를 차지하고 있다. 창문 침입이 많은 것은 담이나 울타리 등이 있어도 아파트의 입구에서 부지로 들어가 뒤쪽으로 돌아 거실의 창문으로 침입하는 것을 말한다.

(4) 2층은 현관침입 : 65%

2층 침입중 65%가 현관으로 침입한 것이다. 현관문의 자물쇠는 69%가 원통열쇠 등이고 箱錠(삽입식 자물쇠와 부착식 자물쇠)은 겨우 16%에 지나지 않았다.

또한 담이나 울타리 등에 올라타 2층의 베란다로 침입한 것이 11%였다.

## 2. 맨션 침입절도의 특징

맨션의 피해는 연간 1000호당 2건의 비율로

발생한다.

(1) 1층 침입 : 35%

1층 침입은 전체의 35%를 차지하여 제일 많다. 그 대부분이 베란다 등의 창문으로 침입한 것으로 담 등에 올라타 침입한 것이 34%이다.

(2) 2층 침입의 61%가 베란다 창문

2층 침입은 전체의 23%를 점한다. 그중 베란단의 창문이 61%로 제일 많고 현관이 21%로 그 다음을 잇고 있다. 현관침입은 1층에 비해 10% 높다.

(3) 고층일수록 최상층의 침입이 많아진다.

6층 이상의 고층이 대상이 된 경우가 전체의 15%를 차지한다. 4층 이상이 되면 그 위로 1층씩 올라갈수록 1층 침입은 적어지는 반면 최상층 또는 그 아래층(이후 「최상직하층」이라 쓴다)의 침입이 많아진다. 6~10층 건물은 1층이 17%인데 비해 최상층이 28%, 최상직하층이 14%를 보여 11층 이상의 건물은 1층이 8%인데 대해 최상층과 최상직하층이 각각 16%로 나타났다.

(4) 고층이면 현관침입이 많다.

3~10층에선 베란다 창에서 침입하는 경우가 45%로 가장 많으나 현관침입도 약 30%를 보이고 있다. 11층 이상이 되면 67%가 현관으로 침입하고 있다. 자물쇠는 箱錠을 사용하고 있어도 자물쇠파괴로 침입하는 경우가 적지

않다.

(5) 상층에서는 옥상이나 비상계단이 이용된다.

3~10층은 옥상 등을 이용하여 올라가기, 내려가기로 침입한 경우가 약 30%를 차지한다. 6층 이상이면 비상계단을 이용하여 침입한 것이 약 20%이다.

**피해사례 3** 1층 창으로 침입

● 피해주택의 개요와 주변환경

피해를 입은 가구는 교외의 주택지에 있는 어느 목조아파트이다. 아파트는 북쪽과 동쪽의 양쪽도로에 접해있고 공원에 인접하고 있다. 피해를 입은 가구는 도로와 인접한 동쪽에 차고가 있다.

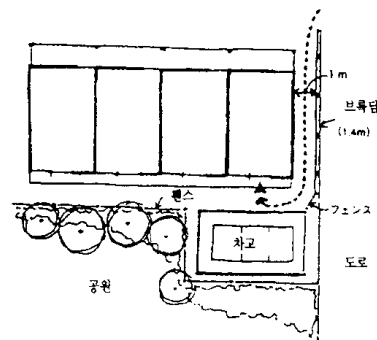
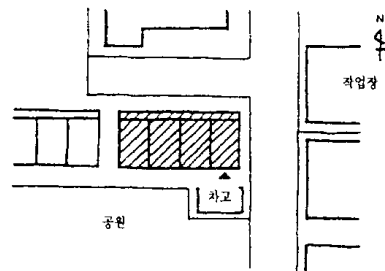
● 침입경로와 침입구

범인은 북쪽 도로에서 직접부지로 들어와 동쪽으로 담과 가로등과의 사이(약1m)를 통과하여 문단속을 안한 미단이 창으로 침입했다. 침입구가 된 창은 자물쇠식 크레센트가 부착되어 있었으나 사용방법을 몰라 사용하고 있지 않았다.

● 문제, 해결방안

자물쇠식 크레센트를 사용하고 있지 않았던 것 이외에 동쪽의 담과 주동과의 사이에 문이 없어 누구나 쉽게 들어올 수 있는 상황

이었던 것, 침입구는 차고 때문에 死角地帶였다는 것이 문제이다. 공원은 이용자가 적어 집주인이 외출하는 것을 살피는 장소로 이용될 수 있는 것도 문제이다.



**피해사례 4** 최상층의 베란다 창으로 침입

● 피해주택의 개요와 주변환경

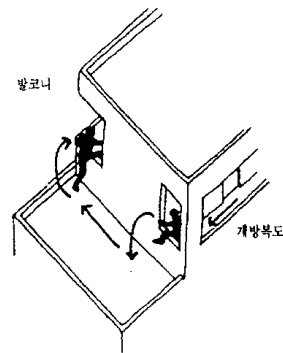
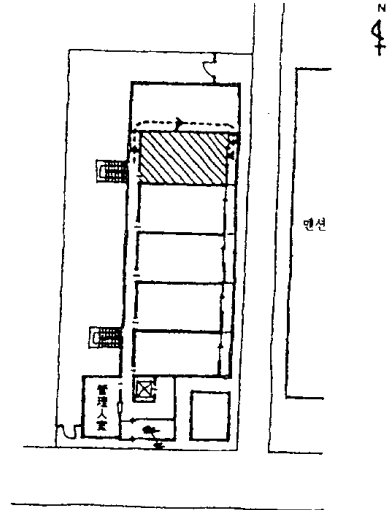
피해를 입은 가구는 교외의 주택지에 있는 5층건물 맨션으로 최상층에 있다. 도로는 남쪽과 동쪽에 접하고 있다. 북쪽 사선제한 때문에 각 동의 형태는 雛壇狀(옆에서 보면 계단처럼 보이는 형태)이다. 각 동의 공동출입구에는 관리인실이 있어 자동잠금시스템을 사용하고 있다.

● 침입경로와 침입구

범인은 통행인이 적은 동쪽도로에 접한 문을 열고 부지내에 침입했다. 비상계단에서 5층의 개방복도로 가서 복도의 난간을 넘어 4층의 옥상으로 나왔다. 그리고 피해 가구의 베란다로 가 미닫이 창의 유리를 깨고 크레센트를 풀어 침입했다. 침입구의 창은 크레센트뿐으로 보조자물쇠는 부착되어 있지 않았다.

● 문제, 해결방안

동쪽도로에 접해있는 문의 자물쇠가 Integral-lock인 이상 문의 상부에서 손을 뺄면 자물쇠를 열 수 있으므로 부지내 침입은 용이하다. 또 5층의 개방복도의 벽을 넘으면 누구나 간단하게 4층 옥상에 갈 수 있다. 게다가 베란다의 허리높이의 벽이기 때문에 맞은편 맨션에서는 몸을 숙이면 보이지 않는다. 사건당시는 폭우가 쏟아지고 있어서 주위는 어둡고 유리를 깨는 소리도 듣지 못하는 상황이었다고 한다.



**피해사례 5** 최상층의 현관으로 침입

● 피해주택의 개요와 주변환경

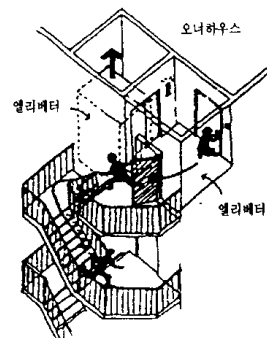
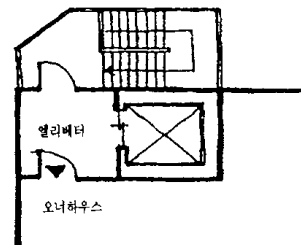
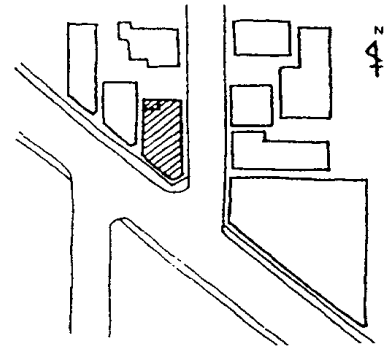
피해를 입은 집은 5층 맨션의 최상층에 있는 오너하우스(owner house)이다. 도로는 남쪽과 동쪽의 2도로에 접해있다. 각 동의 공동출입구는 통행인이 비교적 적은 동쪽의 도로에 있어 누구나 들어오기 쉬운 구조로 되어 있다. 엘리베이터나 계단 양쪽 다 이용할 수 있게 되어 있고 최상층은 오너하우스뿐이다.

● 침입경로와 침입구

범인은 엘리베이터로 최상층에 올라와 빠르게 현관문의 자물쇠를 파괴하고 침입했다. 침입구가 된 현관에는 箱錠이 설치되어 있었으나 방호판은 부착되어 있지 않았다.

● 문제, 해결방안

사람시선을 신경쓰지 않고 자물쇠파괴를 할 수 있는 「밀실상태」였다. 엘리베이터가 바로 앞에 있는 관계로 범인은 엘리베이터가 움직이는 소리와 표시에 주의를 기울이며 자물쇠파괴를 실행한 것으로 추측된다. 만일의 경우에는 곧 옆의 비상계단으로 도주할 수 있는 상황에 있던 것으로 미루어 비교적 방법성이 높은 상자식 자물쇠임에도 불구하고 범행을 단행한 것으로 보인다.



1-4. 표적이 되기 쉬운 주거환경

平成8년에 도내에서 발생한 「빈집털이」의 현지조사(대상30건)에 따르면 피해를 입은 주택은 범행의 기회를 엿볼 수 있고, 침입이 용이하고 도주하기 쉬운 장소에 立地하고 있다는 공통점이 있다. 구체적으로 다음과 같은 장소에 있는 주택은 이에 해당되는 주택이므로

로 주의를 요한다.

(1) 간선도로에서 골목으로 들어간 도로에 접해있다.

통행인이나 차량교통량이 많은 도로에서 골목으로 들어간 도로는 일반적으로 사람들의 왕래가 적고 지나가는 사람에게 침입행위를 들키는 일이 거의 없으며 범행 후 도주하기 쉽다.

(2) 높은 담이 계속되는 도로에 접해있다.

콘크리트, 벽돌담 등 시야를 가리는 소재로 된 사람 키보다 높은 담이 계속되는 길은 큰 길가 근처에선 잘 보이지 않는다. 따라서 인근의 통행인, 노상의 주정차에 대한 관심이 약해지기 쉽다.

(3) 공원이나 주차장이 근접해 있다.

공원이나 절의 경내, 주차장 등은 주변상황을 관찰하거나 집주인의 외출을 확인하는 등의 범행기회를 엿보는 장소가 된다. 또 공원 내의 수목이나 주차하고 있는 차량으로 사각지대가 형성되어 거기서 부지에 침입하는 경우가 있다. 오픈스페이스가 인접함으로 인해採光조건 등 주거환경이 좋은 것으로 생각되기 쉬우나 이용빈도가 적거나 주위의 시계가 미치지 않으면 침입절도의 표적이 된다.

(4) 빈집이나 자주 비우는 주택이 인접해 있다.

옆집이 빈집이거나 자주 비우는 주택이면 옆집과 접하고 있는 개구부가 침입구가 된다. 특히 빈집인 경우 그 부지나 건물을 통해 침

입할 가능성이 있다.

(5) 근처에 옥외계단이나 개방복도가 있는 건물이 있다.

근처 맨션의 옥외계단이나 개방복도가 주변상황을 관찰하는 장소가 된다. 특히 옥외계단이나 개방복도와 접해있는 경우는 주의할 필요가 있다. 또 옆의 아파트나 맨션의 옥외계단이 부지경계에서 가까우면 그곳이 침입경로가 될 가능성이 있다.

**피해사례 6**

공원 앞에 있고 옆집은 長期不在住宅

● 피해주택의 개요와 주변환경

피해를 입은 주택은 조용한 주택지에 있는 신축 단독분양주택이다. 교통량이 많은 도로에서 뺀 골목에 접해있고 서쪽으로는 녹지가 잘 조성된 공원이 있다. 몇 년전에 큰 부지를 4분할하여 개발되었다. 동쪽에 인접한 주택은 장기부재중이었다.

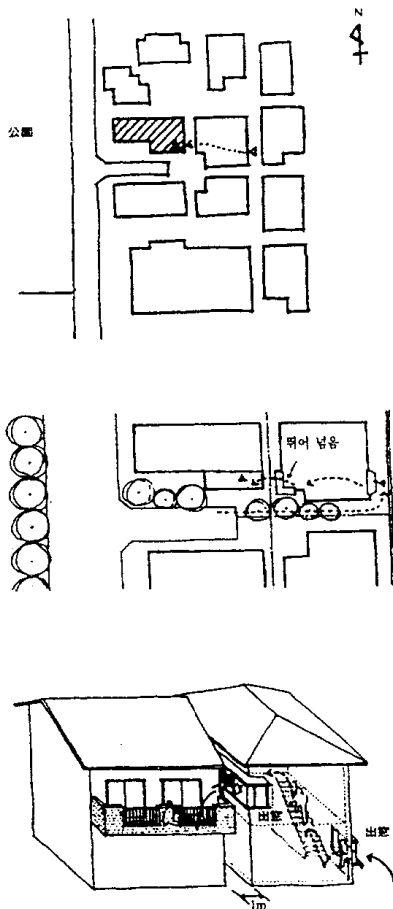
● 침입경로와 침입구

범인은 피해자가 집을 비운 날 저녁, 옆집의 장기부재주택의 1층 창문을 깨고 2층 침실로 올라가 창문을 통해서 피해주택의 베란다로 건너뛰어 미닫이 창문의 유리를 깨고 침입했다.

● 문제, 해결방안

범인은 서쪽의 공원에서 현장 조사를 하고

범행의 기회를 엿보고 있었던 것으로 간주된다. 장기부채주택의 침입구(1층 창)는 주위에서 잘 보이지 않은 위치에 있었고, 창의 구조상 雨戶(비가 올 때 빗물이 거실이나 부엌내로 들어오는 것을 막기 위해 있는 덮개, 일본에 있는 독특한 양식이다)나 셔터를 부착할 수 없다. 또 장기부채주택의 2층 창문과 피해주택의 베란다는 70cm정도밖에는 떨어져있지 않아 쉽게 건너뛰 수 있는 정도였다. 남쪽의 주택은 북쪽에 창이 적고 공원이나 전면도로는 이용자가 거의 없었던 탓에 범인은 주위의 시선에 신경쓸 것 없이 침입했다.



**피해사례 7** 옆 주차장으로 향하는 도로에 접해있다.

● 피해주택의 개요와 주변환경

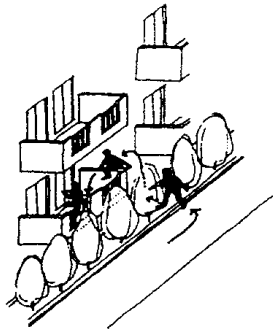
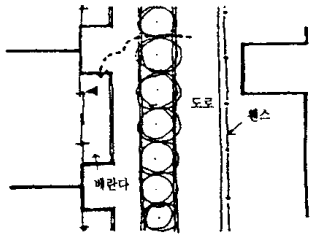
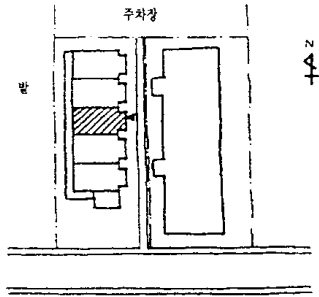
피해를 입은 집은 간선도로를 따라 있는 임대맨션의 1층에 있다. 동쪽 맨션부지 사이에는 좁은 통로가 있고 통로 끝에는 주차장이 있다. 통로와 맨션부지와와의 경계는 정원으로 되어있다.

● 침입경로와 침입구

범인은 주차장으로 통하는 통로에서 정원을 가로질러 맨션 부지로 들어와 피해가구의 베란다벽을 넘어 미닫이 창의 유리를 깨고 침입했다.

● 문제, 해결방안

주차장의 이용자는 거의 대부분이 맨션에 살고 있는 사람으로 주차장으로 통하는 통로는 통행하는 사람이 거의 없다. 정원은 나무와 나무사이에 공간이 있으므로 간단하게 부지에 들어올 수 있다. 베란다와 정원 앞의 오픈스페이스는 아스팔트 포장되어 있을 뿐 평상시는 아무도 이용하고 있지 않다. 동쪽의 맨션의 개방복도는 시야가 차단되어 있어 그곳 사람들의 경계도 기대하기 어렵다.



풍요한 주택환경을 만들려면 「안전성」 「쾌적성」 「편리성」 「경제성」의 4가지가 요구되며 그중 「안전성」은 주택이 지녀야 할 가장 기본적인 요건이다.

건물은 본래 비나 바람, 추위나 소음 등을 막아 주는 보호물기능을 가지고 있으나, 베란다나 계단 등에서 전락하는 등의 돌발적인 사고나 지진, 화재 등의 재해에 대해 안전한가도 요구되고 있다.

절도나 기물파손 등의 범주는 사고나 화재와는 달라 타자의 개재에 의해 초래되는 위험이나, 사고나 화재와 같이 위험성을 회피하여 예방할 것이 요구된다.

(2) 방범환경설계의 위치

일본은 구미에 비해 안전하다고 여겨지지만 현재 주택이 얼마나 침입절도의 표적이 되기 쉬운 상황에 있는가는 전향에서 설명한 데로이다. 또 인간관계의 희박화에 의해 범죠향제력이 낮아지고 있으며 고령화나 국제화 등의 상황에 의하여 현재의 안전성이 장래 계속 유지 될지는 의문이다.

침입절도를 두려워하지 않는 방범환경은 풍요한 주거환경의 기초적인 요건의 하나이다. 방범환경의 형성을 주택의 설계조건으로 명백히 해 둘 필요가 있다.

(3) 주택의 방범대책, 설계의 現狀과 課題

주택을 설계할 때, 방범을 의식하는 경우는 적다고 한다. 즉 방범은 경찰이나 지역사회의

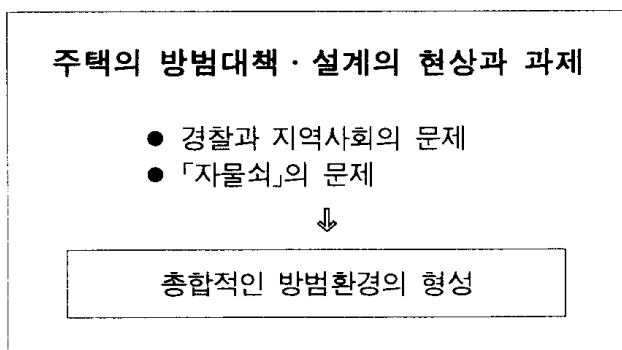
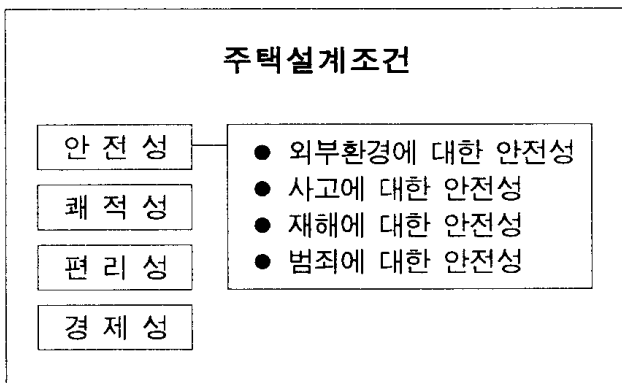
## II. 방범환경설계에 대한 고찰 및 진행방법

### 2-1. 방범환경설계에 대한 고찰

#### 1) 방범환경설계의 위치

##### (1) 주택설계에 있어 「안전성」의 위치

문제로 생각되는 설계조건이라고는 생각하지 않은 것 같다. 만일에 의식했다고 해도 「자물쇠와 열쇠」의 문제로 축소화하는 경향이 있어 종합적인 방법환경의 형성이 과제로 되어 있다.



## 2) 방법환경설계의 고찰

방법환경설계란 건물이나 도로의 물리적환경의 설계에 의해 범죄를 예방하는 것이다. 여기에 주민이나 경찰, 지방자치체 등의 방법 활동을 합쳐 종합적인 방법환경의 형성을 지향한다.

방법환경설계에는 직접적인 수단으로 「대상물의 강화」와 「근접의 제어」, 간접적인 수단

으로 「자연감시성의 확보」와 「영역성의 확보」가 있어 이것들을 조화시켜 실시하는 것이 중요하다.

### (1) 대상물의 강화(target hardening)

각종 레벨의 경계부(부지경계, 건물의 내외, 가구의 내외)를 강화하여 침입하기 어렵게 만든다.

### (2) 근접의 제어(access control)

경계부와 경계부사이의 침입경로에 장애를 줘 침입구에 접근하는 것을 막는다.

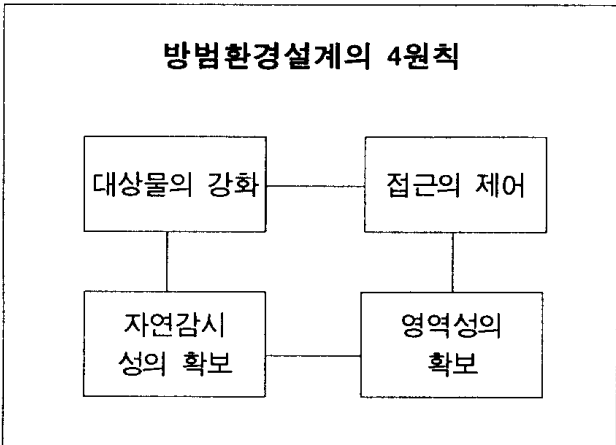
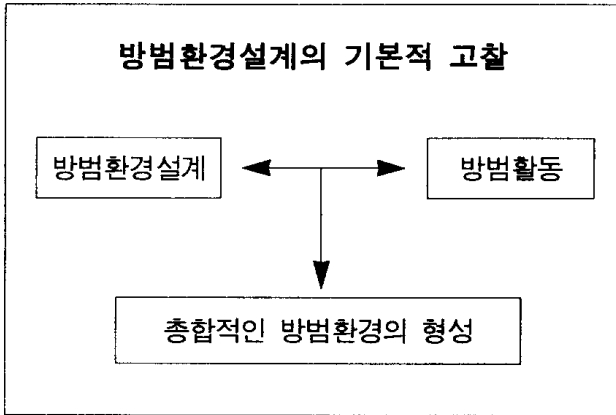
### (3) 자연감시성(natural surveillance)의 확보

침입구나 침입경로 등에 주위 사람들의 시선이 닿는 환경을 만든다.

### (4) 영역성(territoriality)의 확보

자기들의 영역임을 명시하고 외부인이 부지나 부지주변에 침입하기 어려운 환경을 만든다.

방법성의 향상과 방재성(특히 피난기능)의 향상은 모순된다고 하나 양자를 만족하는 방법은 있다. 방법환경설계는 질이 높은 주거환경을 형성하는 것에 목적이 있다. 따라서 방법성을 향상함으로써 주거성이나 방재성에 해를 주는 일이 없어야 하고 보기 싫은 디자인이 되는 것도 피하지 않으면 안된다.



3) 방법환경설계의 기본방침

(1) 주택에 침입하기 어렵게 한다.

침입에 의해 초래되는 피해는 피해자만이 느끼는 공포를 들 수 있다. 금품의 피해는 적다 해도 침입에 의한 심리적인 불안은 계산하기 힘들다. 이러한 종류의 범주는 때로는 강도나 강간 등 흉악범으로 이행될 가능성이 있다.

이런 경우 먼저 건물내(공동주택의 경우 가구)에 침입하기 어렵게, 즉 출입구나 창외 보안장치를 강하게 하는 것이 필요하다.

(2) 침입구에 근접하기 어렵게 한다.

건물의 외벽이나 지붕의 파괴에 의해 침입당하는 경우는 극히 소수이다. 대부분의 경우가 출입구나 창에서 침입하고 있고 특히 방법성이 약한 미닫이 창이 표적의 대상이다. 이러한 것에 접근을 방지하는 것이 제 2포인트이다.

현관주변에는 방문객이나 배달인이 출입해야하므로 완전히 차단하는 것은 무리이다. 공동주택의 복도나 계단 등의 공용공간은 외부인이 무단으로 출입하기 어려운 영역으로 할 필요가 있다. 단독주택도 전면도로에 접한 부분은 중간영역이 되는 경우가 있다. 여기의 중간영역에 들어와도 전용정원 등의 전용영역에 침입하지 못하도록 하는 것이 중요하다.

이 경우 평면적인 제어(門扉나 펜스)뿐만 아니라 수직방향의 제어(발판이 될 만한 담이나 계단 등의 위치관계)에도 유의할 필요가 있다.

(3) 주위에서 보기쉽게 한다.

주위에서 보이지 않는 장소에선 주위 시선에 신경쓸 것 없이 침입행위를 할 수가 있다. 침입경로를 완전히 제어하는 것은 어려우므로 가능한 한 사각지대를 없애, 주위에서 잘 보이게 할 필요가 있다.

만일에 정원이나 베란다 등의 전용영역에 침입해도 침입구의 파괴행위를 방지하기 위해 도로나 이웃, 공용영역에서 시야를 확보할 필

요가 있다.

(4) 침입하기 어려운 분위기를 만든다.

길을 따라 꽃을 심은 私道나 관리가 잘된 정원, 게이트(gate)로 영역을 확실히 명시한 공용주택의 부지에는 외부인이 출입하기 어려운 분위기가 있다.

거주자가 영역의 유지관리에 대해 책임을 가지고 있는 것을 알 수 있는 공간은 그렇지 않은 공간에 비해 안전하다고 할 수 있다.

따라서 중간영역에 대해서는 침입법에 대해 방법의식이 높은 영역임을 나타낼 주거환경으로 만들어 갈 필요가 있다. 특히 공용주택의 공용공간은 주거자의 일상적인 이용을 촉진하는 시설이 필요하다.

## 2-2 방법환경설계의 진행방법

### 1) 방법환경설계의 순서

방법환경설계는 설계계획에 들어가기 전에 주변환경조사부터 실시한다. 설계계획의 청사진에 있어 방법환경설계의 순서는 다음과 같이 설명한다.

기본계획에선 방법환경에 유의하여 출입구의 위치나 침입을 예방하는 영역(방법영역)을 설정한다.

건물설계, 외부구조설계에선 「주변 시야」 「접근의 제어」 「대상물의 구조」에 관하여 방법진단을 행하면서 설계한다.

- 주변 조사—전면도로의 상황을 살핀다.  
인지의 상황을 살핀다.
- 기본 조사—출입구의 위치를 검토한다.  
방법영역을 검토한다.
- 기본 설계—주변 시야  
접근의 제어  
대상물의 구조
- 실시 설계—주변 시야  
접근의 제어  
대상물의 구조

### 2) 주변환경을 조사한다.

설계계획에 들어가기 전단계인 주변조사에서는 방법환경의 시점에서 전면도로와 인접지의 상황을 살핀다.

#### (1) 전면도로의 상황

통행인이나 차량교통량, 沿道建物の 담, 울타리나 거실, 창외 상황 등을 본다.

다음과 같은 길에 접해 있는 경우는 방법환경설계에 충분히 유의할 필요가 있다.

##### ① 통행인이 적은 길

통행인이 많은 길에서 꺾어진 골목에는 세심한 주의가 필요하다. 일반적으로 통행인이 적을 뿐만아니라 사람이 많은 길로 도주가 용이하다.

##### ② 통과차량의 통행속도가 빠른 길

차량에서 침입행위를 발견해 내기 어렵다. 소음에 의해 유리등의 파괴음도 안 들린다.

③ 불법주차가 많은 길

주차하고 있는 차 뒤에 숨거나 차를 발판으로 이용하는 경우가 있다.

④ 시야가 차단된 높은 담이 계속되는 길  
沿道の 주택에서 잘 보이지 않는 길

(2) 인접지의 상황

인접지의 토지이용이나 건물형태, 주거상황 등을 본다. 인접지가 다음과 같을 경우는 방범환경설계에 충분히 유의할 필요가 있다.

① 공원이나 녹지, 절의 경내, 주차장, 공터 등지의 오픈스페이스.

공원이나 주차장 등의 주변상황을 관찰하거나 집주인의 외출을 확인하는 등 범행의 기회를 엿보는 장소가 된다. 또 공원내의 수목이나 주차하고 있는 차 등이 사각지대를 만들어 거기서 침입할 가능성이 있다.

② 빈집이나 야간에 사람이 없는 건물

③ 옥외계단이나 개방복도가 있는 건물

옥외계단이나 개방복도는 주변상황을 관찰하는 장소가 된다. 또 인접해 있으면 침입의 발판으로 이용되기 쉽다.

3) 출입구, 방범영역을 검토한다.

기본계획에선 건물의 배치를 검토할 때 부지 또는 건물의 출입구, 방범영역을 검토한다.

(1) 부지 출입구의 검토

부지가 두 개 이상의 도로와 접해있는 경

우는 가능한한 통행인이 많은 도로쪽에 부지의 출입구를 설치한다. 그러나 통행인이 적어도 영역성이 높고 주위 경계가 기대되는 경우는 이와 다르다.

(2) 건물 출입구의 검토

건물 출입구는 수를 한정하여 전면도로에서 보이는 위치에 설치한다. 단, 공동주택의 1층 각호의 출입구(현관)가 도로에서 보이는 위치에 있으면 建物外 주위의 영역성을 높이기 위해 각각 도로에서 직접 주택에 출입할 수 있게 하는 것이 바람직하다.

(3) 방범영역의 검토

주택(가구)내의 침입을 막을 영역(방범영역)의 검토를 행한다.

사유지 내의 방범영역은 전용영역(전용정원, 베란다 등)과 공용영역(공동주택의 공용공간등)으로 분류되어 공용영역과 전용영역에는 외부자가 무단으로 침입해도 의심받지 않는 중간영역이 있다.

중간영역과 전용영역의 경계를 확정하고, 중간영역에서 전용영역에 침입하기 어렵게 할 것과 중간영역의 영역성을 강화할 것이 요구된다. 따라서 공동주택의 옥상이나 비상계단은 외부인이 출입할 수 없게끔 할 필요가 있고, 1층 가구가 접하는 정원(부지내 공터)은 전용적으로 이용할 수 있게 하는 것이 바람직하다.

상층에서는 옥외계단이나 공용복도에서 직

접 베란다 등에 접근할 수 없게 하는 대책이 필요하다.

#### 4) 방법진단을 실시하고 대책을 세운다.

기본설계의 초안이 정리되면 설계안의 방법진단을 행한다. 진단의 시점은 다음 3가지이다.

- 주변 시야
- 접근의 제어
- 대상물의 구조

시설설계에 있어서도 방법진단을 행하고 사용하는 건축재료의 소재나 제품 등의 방법 성능을 검토한다.

##### (1) 주변 시야

건물, 주택의 출입구나 창이 도로나 인지, 주변에서 보이기 쉬운 위치에 있는가 진단한다.

또 침입경로가 되는 베란다나 옥외계단, 개방복도 등의 난간, 벽, 엘리베이터 등의 공용공간, 담, 울타리, 문 등이 외부에서 보이기 쉬운 위치·구조·재질인가 아닌가 진단한다.

##### (2) 접근의 제어

건물, 가구의 출입구나 창이 도로나 인접지, 주변에서 접근하기 쉬운 위치(장소, 높이)에 있는가 진단한다.

또 침입경로가 되는 베란다나 옥외계단, 개방복도 등의 난간, 벽, 엘리베이터 등의 공용공간, 담, 울타리, 문 등이 외부에서 접근하기

쉬운 위치·구조·형태·재질인가 아닌가 진단한다.

##### (3) 대상물의 구조

건물, 가구의 출입구나 창이 침입행위를 방어할 수 있는 구조로 되어 있는가 진단한다. 특히 열쇠나 유리 등에 유의한다.

또 이들을 방어하기 위해 설치한 방법들이나 셔터 등이 파괴행위에 견고한가 진단한다.

### 2-3. 단독주택의 방법환경설계

#### 1) 출입구의 위치와 방법영역

단독주택의 도로와 건물과 정원의 위치관계는 크게 다음 셋으로 나눈다.

##### ○ 前庭形

건물을 도로에서 후퇴시켜 도로를 따라 정원을 배치하는 타입, 부지의 남쪽에 도로가 있는 경우가 많다.

##### ○ 裏庭形

건물을 도로에 근접시켜 짓고 도로에서 보면 건물의 뒤편에 정원을 배치하는 타입, 부지의 북쪽에 도로가 있는 경우가 많다.

##### ○ 橫庭形

건물과 정원을 竝置하는 타입, 부지의 동서에 도로가 있는 경우가 많다.

(1) 前庭形의 출입구와 방범영역

정원에 접하여 미단이 창문을 설치하는 경우 부지 전체가 방범영역이 되므로 도로를 따라 장벽을 설치한다. 코너에 있는 경우는 미단이 창문이 접하지 않은 도로에 출입구를 설치한다. 문에 열쇠를 설치하는 외에 현관, 주차장과 정원과의 경계에 장벽을 설치한다.

(2) 裏庭形의 출입구와 방범영역

주된 방범영역은, 도로에서 봐서 건물의 뒤편이 되므로 반드시 도로를 따라서 장벽을 설치할 필요는 없다. 단 그 경우에는 주변지역의 빈 공간에서 침입하지 못하도록 해야 한다.

(3) 橫庭形의 출입구와 방범영역

주된 방범영역은 정원주위가 된다. 주차장을 설치하는 경우는 주차장과 정원의 경계에 장벽을 설치한다. 또한 베란다가 인지에 가까운 위치에 있는 경우가 많으므로 방범대책에 유의한다.

2) 방범환경설계의 포인트

(1) 1층 창의 방범환경설계

1층 창 침입이 70%이상을 차지하고 있다. 그중 절반 이상이 미단이 창으로 침입하고 있다. 미단이 창이나 허리 높이의 창문에는 도로에서 직접접근을 곤란하게 하고 보조열쇠를 설치한다. 높은 창문은 되도록 높은 위치에 설치하고 도로에서 잘 안 보이는 위치에 있는 창문에는 방범틀을 설치한다.

(2) 위장의 방범환경설계

도로를 따라 위장을 설치하는 경우 잘 보이는 것으로 한다. 또 주변지역과 경계가 되는 위장은 상단에 올라갈 수 없는 구조로 한다. 주변지역이 오픈스페이스나 야간 무인시설인 경우는 뛰어 넘기 어렵게 한다.

(3) 현관문 등의 방범환경설계

현관이나 뒷문으로 침입하는 경우가 2할 이상을 차지한다. 현관이나 뒷문은 가능한한 도로에서 잘 보이는 위치에 설치함과 동시에 열쇠를 따거나 파괴하기 힘들게 한다. 특히 뒷문은 방범대책이 희박해 지기 쉬운 곳이므로 충분히 주의한다.

(4) 2층 창의 방범환경설계

2층으로 침입하는 경우가 1할이다. 그 중 60%가 베란다에서 침입했다. 2층 창이나 베란다가 접근할 수 없도록 한다. 베란단의 시야를 가리지 않는 것으로 한다.

(5) 공용영역의 방범환경설계

집합주택이나 사도(私道)에 접한 주택은 도로의 포장을 바꾸거나 도로 쪽으로 거실의 창문을 설치하는 등 공용영역의 영역성을 확보한다.

## 2-4. 공용주택의 방법환경설계

### 1) 출입구의 위치와 방법영역

공동주택에선 부지의 출입구와 건물의 공동 출입구, 공용영역의 방법영역 검토가 필요하게 된다.

#### (1) 공동 출입구의 위치

공동주택의 부지출입구와 건물의 공동출입구는 수를 한정하여 가능한 도로에서 잘 보이는 위치에 설치한다. 하나의 공동출입구를 공용하는 가구수는 가능한 줄인다. 그리고 부지에 둘 이상의 출입구를 설치하는 경우는 출입구를 통하여 부지를 가로질러 가는 것을 막을 필요가 있다. 또 맨션에 있어서도 1층의 각 가구의 출입구는 직접출입할수 있게 하는 것이 바람직하다.

건물에 공동출입구를 설치하는 경우, 외부인이 출입할 수 없도록 오토록크(auto-lock)를 설치하는 것이 바람직하다. 또 비상용 출입구나 비상계단의 출입구에는 언제나 열쇠를 장착하고 내부에서 열 수 있게 해 둔다.

#### (2) 부지의 방법영역

1층 미단이 창문의 주변에는 방법영역을 위치하게 하고 장벽을 두른다. 특히 전면도로에 가까운 위치에 있는 주택이 주위에서 잘 보이지 않는 위치에 있는 주택의 미단이 창 주변은 주의한다.

일반적으로 미단이 창은 주택의 현관과 반대쪽에 설치하는 경우가 많기에 건물과 장벽 사이에 문을 설치하여 접근을 제어하거나 1층 주택의 전용정원으로 하는 등, 영역성을 높이는 방법을 검토한다.

#### (3) 건물의 방법영역

상층의 공용복도나 엘리베이터 홀 등은 방법영역과 관련지어 주위에서의 시야를 확보하고 베란다 등으로 접근할 수 없게 한다. 특히 최상층이나 최상직하층은 옥상이나 비상계단에서 침입하는 것에 주의해야 한다.

주동의 타입에서 보면 사선제한(斜線制限) 등에 의해 형태가 「雜壇形」으로 된 공동주택은 옥상이나 테라스가 방법영역이 된다. 「엘리베이터실형」이나 「계단실형」은 최상층이나 최상직하층이 방법영역이 된다. 어느쪽이든 현관이나 베란단의 미단이 창의 방법성능을 강화함과 동시에 베란다 등으로 접근하기 어렵게 한다.

### 2) 방법영역의 포인트

#### (1) 1층 창의 방법환경설계

공동주택도 1층 침입의 비율이 가장 높다. 대부분이 창으로 침입하고 있다. 1층의 창, 특히 미단이 창에는 보조자물쇠를 부착함과 동시에 주위에서의 시야를 확보하고 접근하기 어렵게 한다. 또 높은 창은 가능한 높은 위치에 설치함과 동시에 도로 등에서 잘 보이지

않는 위치에 있는 창에는 방범틀을 설치한다.

#### (2) 주택출입구의 방범환경설계

목조아파트는 2층 침입의 65%가 주택출입구이다. 목조아파트에는 원통자물쇠 등을 사용하고 있는 경우를 많이 볼 수 있으나 원통자물쇠 등은 실내에서 사용하는 자물쇠이다. 부착식 箱錠이나 삽입식 箱錠으로 바꾸도록 한다.

맨션은 고층이면 고층일수록 주택의 출입구에서 침입하는 경우가 많아진다. 그 중에는 부착식 箱錠이나 삽입식 箱錠을 사용하고 있음에도 불구하고 자물쇠파괴나 자물쇠따기로 침입하고 있다. 특히 상층의 주택출입구는 보조자물쇠나 방호판의 설치 등 방범에 유의한다.

#### (3) 베란다의 방범환경설계

맨션 2층 침입의 60%가 베란다의 창이다. 3층 이상 10층이하에서도 베란대로 침입하는 경우가 45%를 보이고 있다. 베란다의 미닫이 창에는 보조열쇠를 부착하도록 한다. 또 담이나 옥외계단 등에서 베란다가 접근하지 못하도록 하고 베란다의 벽은 시야를 가리지 않게 한다.

#### (4) 공용영역의 방범환경설계

옥상이나 비상계단은 외부인이 이용하지 못하게 한다. 특히 비상계단은 외부에서 이용할 수 없게 한다.

최상층이나 최상직하층의 엘리베이터 홀이

나 공용복도는 시야를 확보함과 동시에 베란다 접근을 하지 못하는 구조로 한다.

## 2-5. 방범관리와 지역조성

### 1) 방범관리

물리적인 환경의 개선만으로는 범죄를 예방할 수 없다. 방범환경설계는 범행의 기회를 박탈함으로써 범죄를 예방하는 것에 목적이 있다. 거주자 자신이 방범에 대한 의식을 가지고 주택을 소중히 유지관리함과 동시에 이웃과 협력하는 것이 중요하다. 그러한 활동을 용이하게 하는 주거설계가 요구된다.

#### (1) 센서를 활용한다.

센서나 컴퓨터를 채용한 기계경비시스템은 매우 유용하다. 특히 센서라이트는 편리성이 높고 게다가 에너지 절약에도 한몫을 하고 있다.

#### (2) 주택을 소중히 유지 관리한다.

주위에 물건을 방치해 두거나 정원관리를 게을리 하면 침입의 발판이 되거나 범인이 몸을 숨기는 장소가 되기도 한다. 또 방범이 약한 주택으로 표적이 될 가능성이 있다. 특히 공동주택의 부지내 공터는 공유공간임으로 관리가 잘 안되기 마련이다. 거주자가 협력하여 유지관리에 노력하고 화단을 가꾸거나 해서 영역성을 표시하는 것도 필요하다.

(3) 이웃의 협력관계를 구축한다.

이웃사람에게 질문을 받거나, 따가운 시선을 느끼면 대부분의 범인은 침입을 포기한다. 좋은 이웃관계를 조성해 나가는 것도 방법의 한 방법으로 중요하다.

2) 방법지역조성

방법환경설계는 먼저 개개의 주택에 있어 침입절도에 대한 안전성을 높이는 것에서 시작해야겠으나 그것에만 한정하지 않고 주변지역조성으로 확대해 나갈 필요가 있다.

(1) 공원의 활성화

이용자가 적은 놀이터는 범인이 현장조사를 하거나 집주인의 외출을 엿보는 장소로 이용되기 쉽다. 일반적으로 그러한 공원은 주민의 관심이 희박하고 관리도 허술한 편이다. 인근의 공원이 범죄자에게 이용되거나 범죄의 온상이 되지 않기 위해 주민자신이 청소활동이나 잔디, 꽃 등의 육성에 참가하여 매력있는 공원으로 만들어 갈 필요가 있다.

(2) 도로교통의 제어

주위의 주택에서 잘 보이지 않고 통행인이 적은 도로는 침입경로나 도주도로 이용되기 쉽다. 차의 통행량이 많더라도 고속주행의 도로에서 차창에서의 시선은 거의 기대하지 않는 편이 낫다. 도로계획이나 교통규제에 있어서도 방법적인 개념을 도입할 필요가 있다.

(3) 공동재건, 협조재건

주택간 경계담을 화단으로 바꾸던가 주차장을 인접하게 배치하는 등 협조하여 개선책을 모색하는 것이 필요하다. 밀집 주택지에선 옆의 주택과의 사이를 통해서 침입하는 경우가 적지 않다. 인접 주택과 공동으로 재건하는 것은 방재성이나 토지의 고도이용의 면에서 검토되는 경우가 많으나 방법성의 향상이라는 개념을 도입할 필요가 있다.

(4) 地區계획

地區계획은 그 지구에 알맞은 도로의 정비 방침이나 건축의 규칙을 정한 것으로서 그것에 의하여 방법성의 향상을 고려한 지역조성이나 공동재건, 협조재건을 추진하는 것이 가능하다. 벽돌담의 구조를 제한하여 투시성이 높은 펜스나 화단으로 할 것 등을 도입하면 건축확인 절차의 조항을 적용한다. 地區의 단위로 방법지역조성을 추진해 가는 데는 효과적인 방법이다.

Ⅲ. 방법환경설계의 가이드라인

3-1. 출입구의 방법환경설계

현관이나 뒷문 등의 출입구는 누가 접근을 하여도 의심받지 않는 공간이다. 특히 출입구 근처의 우편함이나 전기, 가스의 메타기가 설

치되어 있으면 배달, 검진 등을 위장하여 부지내에 들어오게 하는 구실을 제공하게 된다.

출입구가 주위에서 잘 보이지 않는 깊숙한 곳에 있으면 자물쇠를 파괴하던가 문을 떼고 침입하는 경우가 있다. 또 문의 우편함이나 문과 문 부근의 日照유리를 깨고 거기에 손을 집어넣어 자물쇠를 여는 등 여러 가지 방법으로 자물쇠를 열 가능성이 높다. 특히 단독주택의 뒷문이나 공동주택의 최상층의 현관 등은 주위에서 잘 보이지 않는 장소에 있는 경우가 많기 때문에 방법상 충분히 주의해야 한다.

1) 문 재료와 문 틀

(1) 문의 재질

- 출입구 수는 최소한으로 하는 것이 바람직하다.
- 출입구는 가능한 한 주위에서 잘 보이는 위치에 배치한다.
- 출입구의 문, 문틀, 시정설비(施錠設備) 또는 방범설비(防犯設備)는 당기기(밖으로 여는 문), 부딪치기(안으로 여는 문), 빠루 등에 의한 파괴 등에 견딜 수 있는 견고한 구조로 한다. 특히 사람 눈에 잘 띄지 않는 출입구는 충분히 주의한다.

문은 견고한 재질(강철제품이나 굵은 목재)을 사용한다.

(2) 일조(日照)유리를 사용한 문

문에 일조유리를 사용하는 경우는 충격에 견디어 내는 강한 유리를 사용한다. 또 만일에 유리를 파괴하더라도 손을 집어넣을 수 없는 좁은 범위로 만들던가 얇은 방법틀을 부착하여 보강한다.

(3) 문틀의 재질

문과 같은 견고한 것을 사용하여 건물에 확실히 고정한다. 어느 쪽이 약하면 방법상 기능을 하지 못한다.

(4) 문고리

문고리는 축이 빠지지 않는 것으로 사용한다. 밖으로 여는 문은 문고리의 축이 실외로 노출되기 때문에 파괴되기 쉽다.

2) 문의 시정설비(施錠設備)와 방범설비(防犯設備)

(1) 주 자물쇠

현관이나 뒷문 등의 외부의 문에는 부착식 자물쇠 또는 삽입식 자물쇠를 설비한다. 옥내용의 원통자물쇠나 자물쇠부착 원통자물쇠는 사용하지 않는다.

(2) 보조자물쇠

One door, Two lock(하나의 문에 두 개의 자물쇠)를 원칙으로 한다. 특히 주자물쇠에 원통자물쇠나 자물쇠부착 원통자물쇠를 사용하고 있는 경우는 자물쇠를 교환하던가 반드시 보조자물쇠를 부착한다. 주자물쇠에 부착식 자물쇠 또는 삽입식 자물쇠를 사용하고 있

는 경우라도 보조자물쇠를 부착하는 것이 바람직하다.

(3) 가드프레이트

드라이버나 베일을 사용하여 강제적으로 문을 여는 것을 막기 위해 열쇠와 함께 가드프레이트를 부착한다. 가드프레이트는 단단하고 두꺼운 금속제를 사용하여 데드볼트 부분이 잘 보호되도록 상하로 긴 것을 부착한다.

\* 가드프레이트 : 문과 문틀사이의 공간을 없애 문틈으로 문을 여는 것을 방지한다.

(4) 도어보스(도어볼트)

밖으로 여는 문의 문고리를 보호하기 위해 도어보스(도어볼트)를 부착한다.

\* 도어보스(도어볼트) : 사각이나 원형의 철덩어리로 문고리를 파괴하고 문을 때어 내는 것을 막는다.

(5) 도어스코프

문을 열지 않고 실내에서 방문객을 확인하는 방법용 광각렌즈이다. 부착하는 위치는 고령자나 신체장애자를 고려한 높이로 한다.

(6) 도어체인

방문객을 확인할 때 문을 살짝 열기만 하고 사람의 출입은 할 수 없게 해 둔 방법장구의 하나, 자물쇠를 대신하지만 안전성은 없다. 도어 가드타입의 것은 문 밖에서 열 가능성이 있으므로 주의를 요한다.

3) 문의 관련설비

(1) 문의 小窓

문, 또는 문의 근처에 유리로 된 小窓(빛이 들어와 밝게 해주는 창)을 부착하는 경우는 3-1의 1에(2)를 준용한다.

(2) 문의 우편함

문에 우편함을 부착하는 경우는 입구에 손이 들어가지 않는 크기로 자물쇠와의 거리도 두는 것이 좋다. 우편함 입구에서 실내가 보이지 않도록 우편 상자를 설치한다. 또 우편함에 우편 등이 방치되어 있는 것이 외부에서 보이지 않도록 한다.

(3) 문의 조명(센서라이트)

문 근처에 사람의 움직임(열선)을 감지하여 점등하는 방식으로 되어 있는 조명(이하 「센서라이트」라 한다)을 설치한다. 센서라이트는 야간에 수상한 사람의 접근을 알리는 데에도 효과적이다. 설치에 있어서는 센서에 방해공작을 하지 못하게끔 높은 위치에 설치한다.

4) 현관문(주택출입구)

(1) 현관문의 위치

현관은 전면도로나 공용공간에서 잘 보이는 위치에 설치한다.

(2) 문과 문틀의 재질

현관의 문과 문틀의 재질에 대하여는 3-1의

1 전부를 준용한다.

(3) 문의 시정설비와 안전장구

현관문의 시정설비와 방범장구에는 3-1의 2 전부를 준용한다.

(4) 문의 관련설비

일조유리, 우편함, 조명 등 현관문에 대한 관련설비는 3-1의 3 전부를 준용한다.

5) 通用口(뒷문)

(1) 통용구 위치

통용구(뒷문)는 가능한 전면도로나 공용공간 등에서 잘 보이는 위치에 배치하여 시야를 확보한다.

(2) 문과 문틀의 재질

통용구(뒷문) 문과 문틀의 재질에는 3-1의 1 전부를 준용한다. 특히 전면도로에서 잘 안 보이는 위치에 있는 경우는 견고한 재질을 사용한다.

(3) 문의 시정설비와 안전장구

통용구(뒷문) 문의 시정설비와 방범장구에는 3-1의 2 전부를 준용한다. 현관에 비해 방범에 대한 배려가 허술해지기 쉬운 점에서 시정설비와 방범장구는 충분히 유의한다.

(4) 통용구의 관련설비

일조유리, 조명 등 통용구의 관련설비는 3-1의 1에 (2) 또는 3-1의 3에 (3)을 준용한다.

6) 정원에 접해있는 출입구

(1) 정원에 접한 출입구의 위치

정원에 접한 출입구(미단이 창, 테라스를 포함한다. 이하 같음)는 범인이 가장 선호하는 개구부의 하나이다. 따라서 가능한한 주위에서 잘 보이는 위치에 설치한다.

(2) 정원에 접한 출입구의 재질과 시정설비

정원에 접한 출입구는 가능한 충격에 강한 재질을 사용한다. 출입구가 도어타입인 경우는 3-1의 1에 (2) (3) (4) 또는 3-1의 2 전부를 준용한다. 출입구가 미단이 창타입인 경우는 3-2의 1 전부를 준용한다.

(3) 관련설비

정원에 접한 출입구에는 雨戸 또는 셔터를 설치한다. 우호나 셔터에 관해서는 3-2의 1에 (3)을 준용한다.

(4) 조 명

정원에 접한 출입구에 센서라이트를 설치하는 경우는 3-1의 3에 (3)을 준용한다.

7) 공동출입구

(1) 공동출입구의 위치

공동주택에 있어 주동(住棟)의 공동출입구는 전면도로에서 보이는 위치에 설치한다. 두 개 이상의 도로에 접해있는 경우는 통행이 많은 도로에서 보이는 위치에 설치한다.

(2) 공동출입구의 문

공동출입구의 문은 현관홀의 시야를 확보하기 위해 투명한 유리를 사용한다. 유리는 2중 유리나 복층유리를 사용한다.

(3) 공동출입구의 시정설비

공동출입구는 오토록크를 사용하는 것이 바람직하다.

(4) 비상용 출입구

비상용 출입구의 문은 견고한 재질과 시정설비를 사용한다.

있지 않은 창(높은 창은 제외)에는 반드시 보조자물쇠를 설치한다. 크레센트는 샷시를 단속하는 金具로 자물쇠가 아니다.

- 창은 가능한한 주위에서 잘 보이고 접근하기 어려운 위치에 배치한다.
- 침입의 위험이 있는 창은 고창(高窓)으로 하든가 우호(雨戶)나 셔터, 방범틀을 설치한다.
- 미닫이 창은 가장 표적이 되기 쉬운 창이다. 우호(雨戶)나 셔터등이 없는 미닫이 창에는 보조자물쇠를 설치하고 플라스틱 필름으로 유리를 강화한다.

3-2. 창 의 방법환경설계

창은 가능한한 주위에서 잘 보이는 접근하기 어려운 장소에 배치하는 것이 바람직하다. 주위에서 사각이 되는 장소, 접근하기 쉬운 장소에 창을 설치하는 경우는 가능한한 개구부를 작게하여 높은 위치에 설치하던가 시정설비(施錠設備)나 우호(雨戶), 셔터, 방범틀 등을 설치하여 방범상 필요한 대책을 취한다. 특히 1층의 창은 설치장소와 방범대책에 유의할 필요가 있다.

상층의 창은 옥외로 올라가거나 내려가거나 혹은 건너에서 뛰어 넘어 접근하지 못하게 하는등 설치장소에 유의한다. 특히 베란다의 미닫이 창은 범인이 가장 선호하는 침입구의 하나이므로 주의할 필요가 있다.

우호(雨戶)나 셔터, 방범틀 등이 부착되어

유리파괴를 예방하기 위해서는 2중 유리, 방범 2중 유리 또는 복층유리를 사용하는 것이 좋다. 망입유리는 화재에는 강하나 파괴행위에는 약하다. 또 강화유리는 둔체에 의한 충격에는 강하나 예리한 물체에 의한 충격에는 약하다. 완전히 깨져서 방범기능을 상실하게 된다.

인지가 공원이나 녹지, 주차장 등의 오픈스페이스에 접해있는 1층, 또는 2층 창은 특히 세심한 대책이 필요하다.

1) 미닫이 창

(1) 미닫이 창의 위치

미닫이 창은 가능한 주변에서 잘 보이고 외부에서 간단하게 접근할 수 없는 위치에 배치한다.

(2) 미닫이 창의 자물쇠

미닫이 창에는 자물쇠식 크레센트 또는 보조자물쇠를 부착한다. 보조자물쇠는 위쪽으로 붙인다.

(3) 雨戶, 셔터

미닫이 창에는 가능한 우호(雨戶)나 셔터를 설치한다.

우호는 금속제 우호(우호 본체와 우호틀이 하나로 되어 있는 것)를 설치한다. 목재의 우호, 특히 목재의 數居는 우호가 빠지기 쉬우므로 그것을 방지하는 금구(金具)를 부착해 둔다.

셔터는 상하식으로 스타트를 내리면 자동으로 잠기는 구조의 것이 좋다.

(4) 조 명

미닫이 창에 센서라이트를 설치하는 경우는 3-1의 3에 (3)을 준용한다.

(5) 창 유리

2중 유리, 방범 2중 유리 또는 복층유리를 사용하는 것이 바람직하다. 프르트유리를 사용하는 경우는 플라스틱 필름을 붙여 보강하면 좋다.

2) 腰高窓(팔꿈치를 걸칠 수 있는 높이의 창)

(1) 요고창의 위치

저층에 있는 요고창은 가능한 주위에서 잘 보이고 외부에서 간단히 접근할 수 없는 위치

에 배치한다.

(2) 요고창의 열쇠, 유리

열쇠에 대하여는 3-2의 1에 (2), 유리에 대해서는 3-2의 1에 (5)를 준용한다.

(3) 방범틀

방범틀은 철제 또는 알루미늄 제로 일자형 타입보다도 정자형 등 部材를 크로스시킨 형태의 것이 튼튼하고 좋다. 방범틀의 설치방법은 샷시일체형 또는 실내 쪽에서 부착하는 식이 좋다. 나사로 고정하는 경우는 긴 나사를 사용하여 벽이나 기둥에 고정시키고 나사의 머리는 찌그러트려 놓을 필요가 있다.

또한 우호 또는 셔터를 부착하는 경우는 3-2의 1에 (3), 센서라이트를 부착하는 경우는 3-1의 3에 (3)을 준용한다.

3) 기타 그 외의 창

(1) 고 창(高窓)

1층에 거실 이외의 창으로 침입의 위험이 있는 창은 가능한 높은 위치에 설치하는 것이 바람직하다.

(2) 出窓(창이 벽보다 튀어나와 있는 창)

상층의 출창은 외부에 대해 주의가 되나 1층에서 사용하는 경우는 위층으로 올라가는 발판이 될 가능성이 있기 때문에 설치장소에 유의한다.

현재는 출창용 방범틀도 유통되고 있다.

(3) 루바창(나무 따위를 가로 비스듬이 포개어 만든 미늘창)

루바창은 부서지기 쉬운 창이다. 1층이나 공용공간에 루바창을 설치하는 경우는 실내에 방법틀을 설치하는 등 충분한 방법대책을 세울 필요가 있다.

방법틀을 설치하는 경우는 3-2의 2에 (3)을 준용한다.

(4) 출입구 근처의 小窓

출입구 근처에 일조용의 소창을 만들 경우에는 3-1의 1에 (2)를 준용한다.

(5) 天窓, 환기구

천창이나 환기구는 방법틀로 침입을 제어 하나 개구부를 필요최소한의 크기로 한다.

### 3-3. 건물의 방법환경설계

2층 이상에서의 침입을 방지하려면 베란다(발코니, 테라스를 포함한다. 이하 같음)나 계단, 지붕, 옥상, 외벽 또는 주동(住棟)의 공용공간이 침입경로로 이용되지 않도록 해야 할 필요가 있다.

그러기 위해서는 먼저 베란다나 외계단 또는 옥상에는 외부에서 들어오지 못하도록 조치를 취할 필요가 있다. 특히 베란단의 미닫이창이 침입구가 되는 경우가 많은 것, 외부에서 베란단에 침입하거나 베란단을 넘어 주택간

옆으로 이동, 아니면 올라갔다 내려오는 상하이동을 할 수 없게 설치하는 장소·기타 부위와의 위치관계·구조 등에 충분히 유의한다.

둘째로 베란다나 외계단, 외벽의 급·배수관은 침입의 발판이 되지 않게 할 필요가 있다.

셋째로 베란다나 외계단, 옥상, 외벽 또는 주동의 공용공간은 침입자가 몸을 숨길 수 없게 시야를 확보할 필요가 있다. 특히 베란다나 개방복도, 계단의 손잡이, 요벽은 시야가 확보되는 형태, 구조로 하는 것이 바람직하다.

#### 1) 베란다

##### (1) 베란단의 위치

- 베란다나 옥상등은 외부에서 간단히 침입할 수 없게 한다.
- 베란다나 외계단 등은 침입의 발판이 되지 않게 한다.
- 베란다나 외계단 등은 침입자가 몸을 숨길 수 없게 한다.

베란단에 침입할 수 없게끔 담이나 외계단, 차고, 외벽의 급·배수관, 정원의 수목 등 발판이 될 만한 것의 위치관계에 충분히 유의한다.

옆건물과 인접해 있는 경우는 옆건물의 베란다, 외계단이나 창에서 넘어와 침입할 수 없게 설치하는 데에 유의한다.

공동주택의 경우는 옥상이나 개방복도 등

의 고용공간에서 침입할 수 없게끔 위치관계에 충분히 유의한다.

(2) 난간, 요벽

베란다의 난간, 요벽은 몸을 감출 수 없게 잘 보이는 형태·구조로 한다. 유아 사고방지를 위해 발판이 될 수 없게 세로로 된 형태가 바람직하다.

(3) 침입방호책

베란다가 침입하기 쉬운 위치에 있는 경우는 난간을 높이 하거나, 톱 가드의 설치 또는 건너서 넘어가지 못하게 하는 침입방호책을 강구할 필요가 있다.

기둥식 건물과 지붕식 건물 중 기둥을 타고 올라갈 수 있는 기둥식 건물이 더 피해를 보기 쉽다.

(4) 조 명

베란다에 센서라이트를 설치하는 경우는 3-1의 3에 (3)을 준용한다.

2) 옥외 계단

(1) 외계단의 위치

비상용을 제외하고는 옥외에 계단을 설치하는 것은 바람직하지 않다. 외계단은 가능한 주변에서 잘 보이고 외부에서 간단히 접근할 수 없는 위치에 배치한다. 창이나 베란다 등 발판이 되지 않기 위해 위치관계에 유의한다.

(2) 구조, 형태

외계단의 구조, 형태는 주변에서 잘 보이도록 한다. 특히 난간, 요벽은 몸을 감출 수 없게 하기 위해 시야를 가리지 않는 형태·구조로 한다. 창이나 베란다 등의 발판이 되는 위치에 있는 경우는 난간의 높이를 높게 하거나 펜스로 둘러 싸는 등의 침입방지책을 취할 필요가 있다.

(3) 출입구

비상용 출입구는 3-1의 7에 (4)를 준용한다.

3) 옥상, 지붕

(1) 위 치

지붕이나 옥상은 창이나 베란다가 사다리 대신으로 사용되지 않도록 위치관계에 특히 유의한다. 주동이 건물의 각층이 계단식으로 되어있는 주택으로 되어 있는 경우는 특히 유의한다.

(2) 옥상의 출입구

옥상의 출입구는 주인의 눈에 잘 띄는 직하층 계단의 출입구에 설치함과 동시에 외부인이 간단히 침입할 수 없도록 열쇠를 채워 둔다.

(3) 옥상의 난간, 요벽

옥상의 난간, 요벽은 밑에 층의 베란다에 줄을 타고 침입할 수 없는 구조·형태·높이로 한다.

(4) 일조 용의 천창

지붕이나 옥상에 일조용의 천창을 설치할 경우는 만일에 대비하여 유리가 파괴되더라도 들어올 수 없게 방법들을 부착한다.

4) 외 벽

(1) 구 조

주위에서 잘 보이지 않는 위치에 있는 외벽은 파괴·침입할 수 없게 견고한 구조로 한다.

(2) 형 태

도로나 주변의 가정에서 사각지대가 되어 침입자가 몸을 숨길 수 있는 들쭉날쭉한 부분은 될 수 있는 한 만들지 않게 한다. 어쩔 수 없이 사각이 있는 경우는 담, 울타리 등을 설치하여 접근하기 어렵도록 함과 동시에 센서 라이트 등을 설치한다.

(3) 급,배수관

외벽을 따라 설치된 배관이나 雨樋 등은 상층으로 올라가는 발판이 되므로 주의를 요한다.

(4) 전기, 전화관계의 설비

전기나 전화관계의 배선은 방해공작 당하지 않도록 가능한 높은 위치에 설치한다. 특히 발판이 되는 물건이 주위에 있는 경우는 주의한다.

5) 공용공간

(1) 개방 복도

공동주택의 개방복도는 주변 시야를 확보한다. 현관문 주위의 난간이나 요벽은 몸을 숨길 수 없도록 잘 보이는 형태·구조로 한다. 또 베란다나 옥상이 근접해 있는 경우는 침입할 수 없게끔 방호책을 취한다.

(2) 엘리베이터

엘리베이터는 내부가 보이는 창이 붙어 있는 문을 사용하고 내부에는 방법비디오카메라(녹화장치)를 설치하여 모니터할수 있게 한다. 비상버튼(2개), 인터폰을 설치한다.

(3) 엘리베이터 홀

엘리베이터 홀에서는 가능한한 주택의 출입구가 잘 보이게 배치함과 동시에 주변의 시야도 확보할 수 있게 밝고 잘 보이게 한다.

3-4. 부지의 방법환경설계

부지내의 침입을 방지하기 위해 담 등으로 둘러싸는 것은 방법상 필요하다. 그러나 외부의 시선을 완전히 차단해 버리면, 만일 부지내에 침입당한 경우에 주위의 시선에 신경쓸 것 없이 건물내로 침입할 우려가 있다. 부지의 방법설계는 부지에 침입당할 경우도 고려하여 대응해야 한다.

부지내에 침입당한 경우라도 미닫이 창 등 침입의 우려가 있는 출입구나 창에 접근하기 어렵게 하거나 침입자가 몸을 숨기지 못하게

할 필요가 있다. 더욱이 위쪽의 창이나 2층의 베란다로 침입하는 발판을 만들지 않도록 주의한다.

1) 담 벽(圍障)

(1) 위 치

담, 울타리는 원칙으로 부지경계를 따라서 설치한다. 특히 통행인이 적은 도로변이나 공원, 주차장 등의 오픈스페이스와의 경계에는 담, 울타리를 설치하는 것이 좋다.

건물의 외벽이나 植栽帶 등에 의해서 침입을 방지할 수 있는 태세가 되어 있는 경우나 이웃과 일체적인 부지이용을 하고 있는 경우는 반드시 부지경계를 따라서 설치할 필요는 없으나 미단이 창 등의 침입의 우려가 있는 출입구나 창에 접근하지 못하도록 할 중요한 위치에 있는 곳에는 담과 울타리를 설치할 필요가 있다.

(2) 구조, 재질, 형태, 높이

담·울타리는 시야가 확보되어 있고 간단히 뛰어넘을 수 없으며 뚫고 지나갈 수도 없고 위로 올라가는 발판이 되지 않는 구조·재질·형태·높이로 할 필요가 있다.

- 침입의 우려가 있는 출입구나 창에 접근하기 어렵게 한다.
- 침입자가 몸을 숨길 장소를 만들지 않도록 한다.
- 올라가는 발판을 만들지 않도록 한다.

(3) 담

담은 시야를 차단하기 때문에 울타리와 병용하는 것이 좋다. 그 예로는 하부를 담으로 상부를 울타리, 또는 틀로 하는 방법과 담의 도중에 울타리를 사용하는 방법이 있다.

(4) 울타리(펜스)

울타리는 발판으로 사용될 우려가 있는 횡형은 피하고 종형으로 된 것을 사용한다. 종형의 간격은 사람이 통과할 수 없도록 작은 것으로 한다. 상단이 발판으로 되지 않기 위해 상부는 탄력성이 있는 것이 바람직하다.

(5) 화 단

화단은 뚫고 통과할 수 없도록 번식의 정도를 생각하여 수목을 선택한다. 침이나 가시가 있는 키낮은 수목의 이용은 효과적이다.

2) 門, 문짝

(1) 문의 위치

문(부지의 입구)은 최소의 크기가 되게 하고 가능한한 통행인이 많은 길이나 주위의 시야가 넓어 잘보이는 좋은 곳에 설치한다.

(2) 문짝의 위치

문(부지의 입구)에는 원칙적으로 문짝을 설치한다. 특히 통행인이 적은 길이나 주위에서 잘 보이지 않는 위치에 문(부지의 입구)이 있는 경우에는 문짝을 설치한다.

문짝을 설치하지 않을 경우도 미단이 창 등

침입의 우려가 있는 출입구나 창에 접근하지 못하도록 담·울타리를 설치할 필요가 있다.

(3) 문짝의 재질·구조·형태·높이

문짝은 견고하고 시야를 확보하고 있고 뛰어넘지 못할 재질·구조·형태·높이로 한다. 재질·구조·형태는 금속제의 縱形격자가 좋다. 격자의 간격은 사람이 뚫고 통과할 수 없도록 한다. 또 용이하게 뛰어넘을 수 없는 구조·형태로 한다.

(4) 문짝의 열쇠

문짝에는 원칙적으로 열쇠를 부착한다. 사람들 눈에 잘 띄지 않는 곳에 있는 문짝에는 특히 필요하다. 열쇠를 설치할 때는 밖에서 손을 뻗어 열쇠를 열지 못하도록 열쇠의 위치나 문짝의 형태·구조·높이에 유의한다.

(5) 관련설비

우편함·인터폰등은 門柱에 한번에 연결 설치한다. 전기미터기나 가스미터기종류도 한번에 배치하는 것이 바람직하다.

3) 정원, 부지내 공터

(1) 위 치

정원, 부지내 공터는 전면도로 등 부지 밖에서 간단히 침입할 수 없는 위치, 주위에서 잘 보이는 위치에 배치한다. 간단히 침입할 수 있는 경우는 침입의 가능성이 있는 출입구나 창에 유의하고 주위에 담·울타리·입구에 문

짝을 설치한다.

(2) 포장재

정원, 부지내 공터에는 발소리가 나는 자갈 등을 깐다.

(3) 식 재(植栽)

식재는 주위의 시야를 막고 침입자가 숨을 수 없도록 수종의 선정이나 식재의 위치에 배려한다. 수종의 선정에 있어서는 장애의 번식을 고려한다. 침이나 가시가 있는 수종은 침입자의 방어에 있어 효과적이다.

(4) 정원, 부지내 공지의 조명

눈에 잘 띄지 않는 장소, 특히 침입의 우려가 있는 출입구나 창의 근처에 센서라이트를 설치하는 경우는 3-1의 3에 (3)을 준용한다.

4) 주차장·차고

(1) 위 치

주차장·차고는 차에 올라가 침입을 하거나 차의 도난을 방지하기 위해 아니면 침입자가 몸을 숨기는 장소가 되지 않기 위해 주위에서 잘 보이는 위치에 배치한다. 또 차가 침입의 발판이 되지 않는 위치를 고려한다.

(2) 주차장, 차고의 문짝, 셔터

주차장, 차고에는 용이하게 접근할 수 없도록 문짝 또는 셔터를 설치한다. 문짝 또는 셔터는 간단히 침입할수 없는 것으로 한다.

(3) 주차장, 차고의 지붕

주차장, 차고에 지붕을 설치하는 경우는 위로 발판이 되지 않게 구조·형태·위치에 유의한다.

(4) 주차장·차고의 조명

주차장이나 차고에 센서라이트를 설치하는 경우는 3-1의 3에 (3)을 준용한다.

5) 창고·옥외기기

(1) 창고의 위치

창고는 부지내 공터(특히 이웃과 사이의

공터)에 사각지대를 만들지 않도록 또 침입하는데 발판이 되지 않도록 설치장소에 충분히 유의한다.

(2) 창고의 구조와 시정설비

창고 속의 물건이 도난당하거나 사다리와 공구가 침입용구로 사용되지 않기 위해 견고한 구조로 함과 동시에 자물쇠를 설치한다.

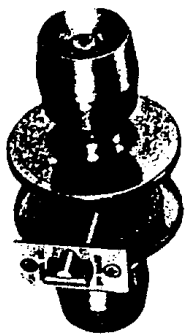
(3) 옥외기기의 위치

급탕기나 공조기 등의 옥외기기는 발판이 되지 않게 하도록 설치장소에 유의한다.

자료편

1 방법설비의 종류와 방법성능

1. 자물쇠의 종류와 방법성능



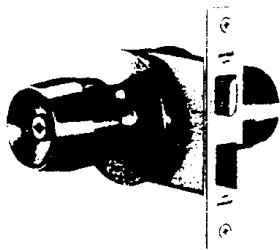
○ 원통자물쇠(모노록크)

문에 둥근 구멍을 만들어 부착하는 자물쇠로 손잡이 속에 실린더(자물쇠가 들어가는 부분)가 삽입되어 있다. 일반적으로는 안쪽의 버튼을 누르

는 것으로 열쇠를 잠갔다 열었다 할 수 있지만 데드볼트(문을 고정시키기 위해 들어갔다 나왔다 하는 것)가 없다. 부착이 쉽다는 점에서 보급이 되어 있으나 픽킹하기 쉽고 파이프 렌치등으로 손잡이를 누르면 간단하게 부서진다. 또 문과 문틀의 사이에 드라이버를 끼어 넣음으로 해서 5초 내에 열 수 있는 등 방법 기능은 기대할 수 없다. 본래 실내용의 자물쇠이다.

○ 열쇠부착 원통자물쇠(인테그랄 록크)

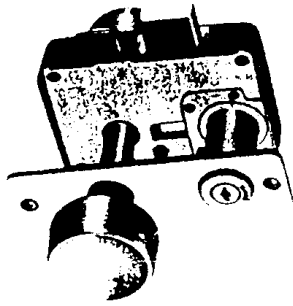
외관상은 원통자물쇠와 같이 손잡이에 실



린더가 들어가 있  
나 사각형 모양의  
데드볼트가 있다. 베  
일에 의한 손잡이  
따기나 렌치프레이  
어에 의한 문 뜯기  
로 약 1분안에 해체

할 수 있다. 본래 실내용의 자물쇠이다.

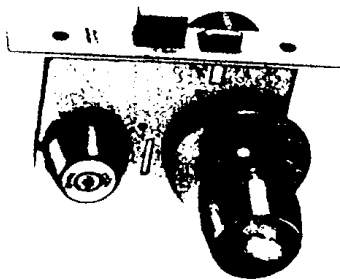
○ 부착식 자물쇠



실내쪽의 문에 상  
자 형태의 케이스  
(열쇠의 기구가 수  
납되어 있는 것)를  
부착하는 자물쇠로  
손잡이와 실린더가  
별도로 되어 있다.

부착이 쉽고 방법성이 우수하여 종합주택의  
현관 등에서 많이 사용되고 있다. 구조상 양  
면 실린더의 것이 없으므로 일조유리가 있는  
경우는 유리파손후 자물쇠를 열수 있는 우려  
가 있다.

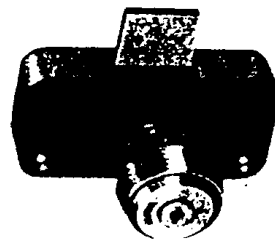
○ 삽입식 자물쇠



상자 형태의  
자물쇠 케이스  
(자물쇠의 기구  
가 수납되어 있  
는 것)를 문의

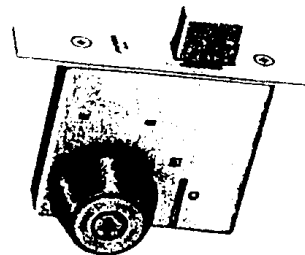
내부에 삽입하는 식의 자물쇠로 부착식 자물  
쇠와 같이 손잡이와 실린더가 별도로 되어 있  
다. 자물쇠의 강도(強度)와 방법성이 우수하  
다. 빠루 등에 의한 데드볼트의 파괴나 실린  
더 뜯기에 강하다. 문에 일조유리가 있는 경  
우는 유리파괴에 의한 침입을 막기위해 양면  
실린더의 것이 안전하다. 밖으로 여는 문의  
경우는 문과 문틀 사이에 가드플레이트를 이  
용하면 효과적이다.

○ 부착식 고정자물쇠



one door, two lock  
용의 보조자물쇠로  
주로 밖으로 여는  
문에 부착하는 자물  
쇠이다.

○ 삽입식 고정자물쇠



one door, two  
lock용의 보조자물  
쇠로 주로 자유문  
(안, 밖으로 자유로  
이 열리는 문)에  
설치하는 열쇠이다.

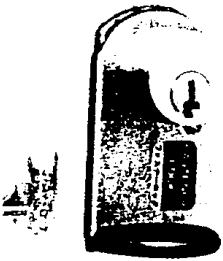
○ 자물쇠식 크레센트

자물쇠가 달려있  
기 때문에 크레센트  
부분의 유리를 손이  
들어갈 정도로 파괴

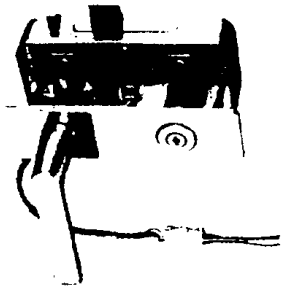


하여도 창을 열 수가 없다.

○ 보조자물쇠



샷시의 위쪽에 부착하기 때문에 크레센트부분의 유리를 파괴하여도 창을 열 수 없다.



○ 전기열쇠

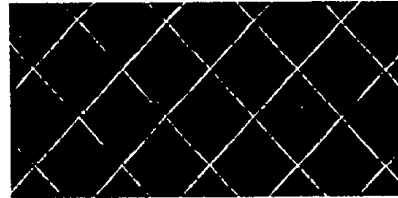
전기적 원격조작으로 인해 잠그고 열 수 있고 더욱이 열고 잠그는 확인신호, 문 개폐의 확인신호를 보내는 기능을 겸비하고 있다. 옵션으로 카드열쇠의 사용도 가능하다. 기타 조작판, 제어판이 필요하다.

2. 유리의 종류와 방법성능

○ 프로트 유리

우수한 평행평면을 지닌 투명 유리이다. 그 용도는 건축물의 창문, 쇼윈도를 비롯하여 안전유리의 재료로 이용되는 등 광범위하게 사용되고 있다. 하지만 방법의 시점에서 볼 경우 유리파손 등의 파괴행위에 대항할 수 있는 강도(強度)는 상당히 낮으며 방법성도 신뢰할 수 없다.

○ 網入유리



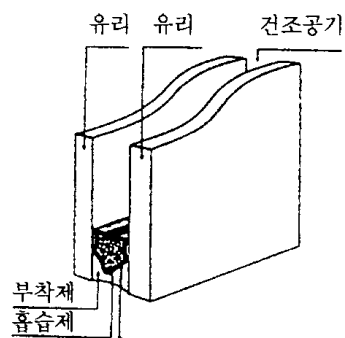
화재시 열로 깨지더라도 파편이 탈락(脫落)하지 않고

연소를 방지하는 역할을 하나 프로트유리와 마찬가지로 파괴행위에 약하다. 두께 6.8mm의 유리에 드라이버를 대어 긁으면 간단하게 금이 간다. 금이 간 부분의 유리를 떼어 내어 구멍을 만드는 데는 1분도 걸리지 않는다.

○ 강화유리

보통 유리의 3~5배의 강도를 지니며 충격에 강하나 두께 40mm의 유리는 드라이버로 긁으면 한순간에 산산조각이 난다. 또한 송곳 같이 날카로운 물건으로 찔러 구멍을 만드는 데 20초 정도밖에 걸리지 않는다.

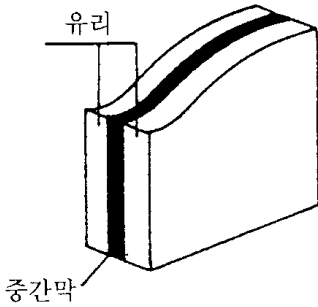
○ 복층유리



보통 2장의 판 유리의 가장자리를 봉착시켜 그 사이에 건조공기를 넣어 밀봉한 것이다. 두께 12mm의 유리는

드라이버에 의한 파괴행위(3점4각파괴)에 2분 정도 걸린다.

○ 2중유리



두 장(특수한 경우는 3장 이상)의 판유리에 유참(柔斬)하고 강인한 중간막을 끼고 가열, 압착한 유리이다. 강한 충격에 의한 파

손에도 파편이 산재하는 것을 방지할 수 있다.

두께 6.4mm의 유리는 드라이버에 의한 파괴행위(3점4각파괴)에 2분 이상 걸리고 두께 14mm의 2중 복층유리는 5분 정도 걸린다.

○ 방법2중유리

두장의 판유리의 사이에 다층의 유난하고 강인한 중간막을 끼고 가열, 압착한 유리이다. 보통의 2중유리보다 더 방법효과를 높인 2중 유리이다.

○ 플라스틱 필름을 붙인 유리

유리의 편면에 플라스틱 필름을 붙인 유리, 2중유리에 비하면 방법성은 떨어지나 유리가 잘 깨지지 않으며 또 깨졌을 때 파편이 튀는 것을 방지하는 효과가 있다.

3. 센서의 종류와 방법성능

○ 마그네틱 스위치

창이나 문 등의 가동식 개구부에 부착하여

그 개폐를 감지한다. 마그네틱부와 리드스위치부로 구성되어 있다. 마그네틱부를 가동창, 문의 본체에 부착하고 리드스위치부를 창틀, 문틀에 부착한다. 창 또는 문을 열고 닫으면 마그네틱부가 움직이므로 리드스위치부 주변의 자계(磁界)가 변화하여 리드스위치의 회로가 개폐한다.

○ 유리파괴 센서

유리의 귀퉁이에 접착, 설치한다. 유리를 파괴할 때 생기는 높은 진동수의 탄성파를 감지한다. 유리면에 높은 진동을 주면 오보(誤報)를 발하기도 한다. 센서1개당 감지면적은 한정되어 있으므로 쇼윈도와 같이 큰 유리는 여러개를 설치하여야 한다.

○ 진동 스위치

유리면에 부착한 진동스위치의 내부에 추가 있어 유리면이 진동하면 그 추도 진동하여 감지회로를 절단한다. 차도 등 진동이 많은 장소에서는 차량의 통행으로 오보(誤報)를 발하는 경우도 있다.

○ 인체열 감지센서

인간의 피부표면의 습도와 주의의 벽이나 바닥의 온도 차를 검출하여 인체의 움직임을 감지한다. 초전자소자를 사용하고 있으나 감지범위의 온도를 검지, 집광하기 때문에 센서 내부에는 거울을 내장하고 있다. 거울의 형상에 따라서 감지범위가 다른 센서를 만들어 내

는 것이다.

어느 것이건 천장에 부착하여 바닥을 감시하는 것이다. 스포트형은 센서의 직하, 바닥면의 극히 일부를 감지범위로 하고 있다. 입체형은 수 미터 앞의 일정의 범위를 감지범위로 하고 있어 가장 많이 사용되고 있다. 장거리면형은 감지범위를 수십미터에 걸쳐 커튼 상태로 설치하는 것으로 창이 연속해서 있는 복도 등에서 사용하면 효과적이다.

선형(扇型)은 문자그대로 감지범위가 센서의 직하 전후로 부채꼴로 되는 것이다. 360°형은 센서직하에 환상(環狀)으로 감지범위를 형성하는 것이다.

#### ○ 적외선 센서

대향형(對向型)과 반사형(反射型)이 있으나 어느 것이건 투광부로 적외선 빔을 발사하여 그것을 받고있는 상태를 정상으로 한다. 그 빔을 차단하여 수광부에서, 적외선을 받지 않는 상태를 이상으로 판정하는 고전적인 센서이다. 대향형은 투광부와 수광부를 대향시키고 반사형은 투광부와 수광부가 하나가 되어 투광부에서 발사된 적외선을 반사판으로 반사시켜 수광부로 받는 타입이다.

장거리를 커버할 수 있으나 장애물이 있으면 이상이라 판단하기 때문에 옥내, 옥외 양쪽 다 이용에 주의가 필요하다.

#### ○ 초음파센서

초음파를 출력하는 송파부와 받는 수파부

가 하나로 구성되어 있다. 송파부에서 출력된 초음파는 그 감지범위내에 움직이는 물체가 없으면 송파한 주파수가 벽, 바닥, 기타의 물체에 반사하여 수파부에 그대로 돌아오게 된다. 그러나 침입자 등이 움직이면 도플러 효과로 수파부에 받는 주파수에 변동이 생긴다. 이 변화를 이상이라 판정하고 경보를 발한다.

기밀성이 높은 장소에서는 상당히 안정된 센서이나 공조설비에 의한 기류, 진동, 온도의 변화에 의한 공기의 움직임 등으로 인하여 誤報를 발할 수 있으므로 설치환경에는 주의가 필요하다.

\* 도플러 효과 : 음파 등의 파동원에 대하여 상대적인 속도를 가진 관측자에게 파동의 진동수가 정지한 경우와는 다른 현상. 파동원과 관측자가 가까워질수록 진동수는 높고 멀어질수록 낮아짐

#### ○ 전자파 센서

마이크로파를 출력하는 송파부와 받는 수파부가 하나로 구성되어 있다. 초음파센서와 같이 마이크로파의 도플러 효과를 이용하고 있다. 전파법의 규제를 받아 법령상은 陸上標定無線局에서 취급되고 있다.

안정된 센서이나 금속제나 벽면에 반사하여 예상치 못한 곳이 감지범위가 되기도 하고 유리 등을 투과하는 등 감지범위의 설계에 주의할 필요가 있다.

#### ○ 센서라이트(人感라이트)

인체열 감지센서로 조명기구를 하나로 구

성한 것이다. 센서의 감지범위에 사람이 들어가면 그것을 감지하여 조명을 점등시킨다. 조명의 점등 시간은 선택, 설정할 수 있다.

조명을 싫어하는 침입자에 대한 위하효과(威效果)는 극히 높다.

## 2) 자료로 보는 주택대상침입절도의 실태

### 1. 주택침입절도의 발생상황

#### 1) 발생상황의 推移

平成 원년에서平成7년까지 7년간에 있어서 전국의 경찰이 인지한 주택대상침입절도의 발생건수의 추이는平成원년이후 거의 평행으로 추이하고 있다.

「빈집털이」 「야간침입」 혹은 「주간절도」의 어느 것이건 거의 같은 경향으로 추이하고 있다.

또한平成7년내에 전국의 경찰이 인지한 주택대상침입절도의 발생건수는 119,598건으로 그 수단별로 보면 「빈집털이」가 70.4%, 「야간침입」이 23.5%, 「주간절도」가 6.1%의 순으로 되어 있다.(P14 참조)

#### 2) 요일별 발생상황

平成7년 내에 전국의 경찰이 인지한 「빈집

털이」의 요일별 발생상황을 보면 평일에 범행이 많다. 이 경향은 집주인이나 이웃의 사람이 집을 비우기 쉬우며, 즉 범행에 있어 사람 눈에 잘 안 띄고 은행이 개점하고 있어 절취한 통장의 환전이 신속하게 행해질 수 있다는 이유에서이다.

### 3) 범죄자의 특성

平成7년내에 전국의 경찰에 검거된 「빈집털이」의 피의자(4,226명)를 성인, 소년(14세 이상 20세 미만)별로 보면 성인이 71.1%, 소년 28.9%로 되어 있어, 오토바이절도, 자전거절도, 소매치기 등의 경우와는 달리 성인이 압도적으로 많다. 또 과거에 도로교통법위반을 제외한 어떠한 죄로 경찰에 검거(소년에 대해서는 補導를 포함한다)된 전력(前歷)의 유무를 보면 성인의 약 2/3는 전력이 있으며 소년의 경우도 반수 가까이가 전력을 가지고 있다. 이러한 경향은 「야간침입」 혹은 「주간절도」의 경우에도 같다.

이것들은 「빈집털이」를 시작으로 하는 주택대상침입절도는 상습범적범죄자에 의한 범행이 많다는 것을 나타내고 있다.

### 4) 주택의 종류별 발생상황

「빈집털이」의 피해를 입은 주택의 종류별 발생건수의 추이를 보면 단독주택과 목조아파트의 피해는 이 몇 년간 거의 평행을 유지하고 있으나 맨션의 피해는 맨션의 증가를 반영하

여 증가경향에 있다.

주택의 종류별로 발생건수의 비율(전국)을 보면 단독주택이 59.9%로 반수 이상을 차지하고 맨션 24.7%, 목조아파트 15.4%로 되어있다. 동경도내는 맨션의 피해가 39.3%로 가장 많고 목조아파트 30.7%, 단독주택 29.9%로 나타났다.

平成5년의 주택수의 비율을 보면 전국총수로 는 단독주택 64.8%, 맨션 26.9%, 목조아파트 8.3%로 되어있고 동경도내는 맨션 46.3%, 단독주택 34.1%, 목조아파트 19.7%로 되어있어 「빈집털이」의 발생건수는 주택수의 비율과 거의 비례하고 있으나, 목조아파트의 발생건수는 주택수에 비해 좀 높은 경향이 있다.

#### 5) 피해금액별 발생상황

「빈집털이」에 의한 피해금액을 보면 「10만엔 미만」이 53.3%를 차지하고, 「10만엔이상 50만엔 미만」 21.9%, 「피해없음, 피해액 공개 곤란」 17.7%, 「50만엔이상」 7.1%로 되어있다.

최근의 추이를 보면 「피해없음, 피해액 공개 곤란」, 「10만엔미만」 혹은 「10만엔이상 50만엔미만」의 발생건수는 수년간 거의 같거나 감소하는 경향에 있으나 「50만엔이상」은 증가 경향에 있어 피해액이 고액화하고 있다.

「빈집털이」 1건당 평균피해금액을 추산해보면 전국평균으로 25.1만엔, 동경내에서는 32.5만엔이 된다.

## 2. 범행의 실태와 범직자의 심리

平成8년 경시청에 검거된 「빈집털이」의 피의자에 대한 인터뷰조사(대상 35명, 검거력 있음 89%)에 의하면 「범행의 실태와 범직자의 심리」는 다음과 같다.

### 1) 빈집털이에 들어가는 지역

「빈집털이」에 들어가는 집은 「자신이 살고 있는 구내에서 정했다」가 11%, 「다른 구내에서 정했다」가 43%, 「특별히 정하지 않았다」 46%이다.

「자신이 살고있는 구내에서 정했다」는 사람에게 그 이유를 물었더니 「주변사정을 잘 알고 있으므로」 75%, 「가깝고 편리」 25%였다.

「다른 구내에서 정했다」는 사람에게 그 이유를 물었더니 「얼굴이 알려져 있지 않아서」 47%로 가장 많았고 「돈이 많아보이는 집이 많아서」 20%, 「침입하기 쉽고 도주하기 쉬운 집이 많아서」 13%였다.

### 2) 범행현장에서의 교통수단

범행현장에서의 교통수단은 「도보」와 「공공교통기관」이 각각 29%, 다음으로 「자전거」 23%, 「자동차」 17%, 「오토바이」 3%였다.

### 3) 범행의 동기

범행의 동기는 「생활비 조달」이 51%, 「유

홍비 총당」 43%, 「기타」 6%였다.

#### 4) 침입한 주택을 선택한 이유

침입한 주택은 「단독주택」과 「맨션」이 각각 34%, 「목조아파트」 14%, 「특히 정하지 않았다」 17%였다. 이러한 주택을 선택한 이유는 「창유리를 깨고 크레센트를 열면 간단하게 들어갈 수 있으므로」가 가장 많아 40%, 다음으로 「사람 눈에 잘 안 띄는 집이 많으므로」 31%, 「현금을 두고있는 집이 많으므로」 29%, 「문단속을 잘 하고있지 않는 집이 많으므로」 26%, 「베란다로 올라가기 쉬운 집이 많으므로」 17%였다.

#### 5) 범행전의 사전조사때 주의하는 점

표적으로 삼는 집이나 주변을 사전조사한 자는 54%였다.

사전조사를 한 자중에 「사전조사때 주의하는 점」을 물었더니 「주변의 사전조사」에서는 「통행인이나 사람의 시선이 적은가」 47%, 「침입하기 쉽고 도주하기 쉬운 도로구조」 42%, 「집을 자주비우는, 맞벌이를 하는 집이 많은가」 37%, 「돈이 많아 보이는 집이 많은가」 16%로 되어있다.

「집의 사전조사」에서는 「집주인은 없는가」 63%, 「침입하기 쉽고 도주하기 쉬운 집인가」 53%, 「길이나 이웃에서의 시야는 어떤가」 26%, 「창의 크레센트 위치(형태)로 문단속의

상태를 판단한다」 21%로 나타났다.

#### 6) 침입구와 침입방법

주된 침입구는 「창」과 「현관」이 각각 31%, 「베란다」 26%, 「뒷마루」 11%였다. 「베란다」와 「뒷마루」는 어느쪽이건 「미닫이 창」이었던 것으로 창으로 침입하는 것이 가장 많다.

침입방법은 「창 유리를 깨고 손을 넣어 크레센트를 연다」가 40%로 제일 많고 다음으로 「문단속을 하지 않은 곳을 찾는다」 31%, 「숨기고 있는 열쇠를 찾는다」 11% 였다.

#### 7) 파괴하기 쉬운 창과 유리를 파괴할 때의 주의

가장 파괴하기 쉬운 창은 「미닫이 창」으로 49%이고 다음으로 「요고창」 등의 순으로 되어있다.

파괴행위를 할 때 주의하는 것을 보면 「되도록 소리를 내지 않도록 한다」가 가장 많아 46%였고, 다음으로 「약간의 소음은 신경쓰지 않는다」는 14%, 「큰소리가 나더라도 신속하게 파괴한다」는 거친 수단은 6%였다.

#### 8) 침입을 포기하는 시간

침입에 시간이 걸려 포기하는 시간은 「2분 이내」 17%, 「2분 이상 5분 이내」 51%, 「5분 이상 10분 이내」가 23% 등이다.

平成3년에 경시청이 조사한 바에 의하면 「5

분 이내」 58%, 「5분 이상 10분 이내」가 20%였다. 따라서 거의 절반이상이 5분 이내에 침입을 포기하여, 10분 이내는 8~9할이 포기하는 것이 된다.

### 9) 물색하는데 소요하는 시간

물색에 소요하는 시간은 「5분 이내」 「5분 이상 15분 이내」가 각각 43%이고 「30분을 넘는다」고 답한 사람은 없다.

### 10) 도 주

범행중에 집주인이 돌아오면 「도망간다」 91%, 「용서를 본다」 6%로 되어있다. 또 도주하는 때에는 「조금이라도 멀리 도망쳐 2번 다시 그 현장에는 돌아오지 않는다」 가장 많아 80%, 「일단 도망가나 조금 지나서 상황을 살펴 피려 다시 온다」 「사람의 움직임이 없어질 때까지 숨어있는다」가 각각 9%였다.

### 11) 빈집의 확인방법

빈집을 확인하는 방법은 「현관의 인터폰으로 불러 본다」가 46%, 「사람의 움직임이 없나 관찰한다」가 20%이다.

### 12) 침입용구의 휴대

침입시 열쇠나 유리를 파괴하기 위한 파괴용구를 「휴대하는」 자는 57%, 「휴대하지는 않

으나 필요에 따라 현장에서 조달한다」 9%, 「휴대하지 않으며 현장에서도 사용하지 않는다」 34%였다.

용구의 종류는 「 드라이버」가 가장 많아 65%였고 다음으로 빠루 30%였다. 특이한 것으로는 「돌」 「유리조각」 「망치」 등으로 답한 사람이 있다.

### 13) 장물(피해품)의 처분

장물(피해품)을 「매각했다」고 답한 자는 46%였고 매각한 곳은 「전당포」가 제일 많아 50%, 다음으로 「금권숍」 31%, 「고물상」이 19%이다.

### 14) 범행을 포기한 이유

91%에 달하는 자가 어떠한 이유로 범행을 포기한 적이 있다고 답하였다.

범행을 포기한 이유로 가장 많이 보이는 것이 「이웃의 사람에게 신문을 받거나 시선을 느꼈다」 63%, 다음으로 「문이나 창에 보조열쇠가 부착되어 있었다」 34%, 「개를 기르고 있었다」와 「기계경비시스템을 사용하고 있었다」가 각각 31%, 「창에 견고한 방법틀이 있었다」와 「방범비디오 카메라가 있었다」가 둘다 23%, 「순찰 중인 경찰을 만났다」 20%, 「창에 2중유리를 사용하고 있었다」14% 등으로 나타났다.

범행을 포기한 이유에 대해 다시 그중 제 1

의 이유와 제 2의 이유를 물어 보니 「제 1의 이유」는 「이웃의 사람에게 신문을 당하거나 시선을 느꼈다」가 가장 많아 47%, 「제 2의 이유」는 「개를 기르고 있었다」가 제일 많아 16%였다.

### ③ 구미의 방법환경설계

#### 1. 방법환경설계의 이론과 계보

##### 1) J. Jacobs의 근대도시비판

1960년대 초에 세계건축가들에게 충격을 준 한 권의 책이 출판되었다. 제인 제이콥스(Jane Jacobs)라는 뉴욕의 여성건축 저널리스트가 쓴 「미국대도시의 死와 生」(1961년). 르 코르 비제 등 세계 유명건축가가 20년대에 제시한 「근대도시」의 도시상, 즉 광범위한 녹지에 싸여 있고 태양이 비치는 「빛나는 도시」를 비판하여 도로에서 떨어져 세우고 출입이 자유로운 넓은 공간에서는 범죄가 발생하기 쉬운 경향이 있다고 지적했다. 그리고 그녀가 살았던 그리넛지 비릿지같은 전통적인 「street architecture」(도로를 따라 건설된 건물)에서는 도로는 언제나 주민이 눈에 들어오고 범죄자를 억제하는 컨트롤기능이 있다고 구체적으로 다음의 방침을 내놓았다.

- (1) 공적공간과 사적공간의 명확한 구분
- (2) 가로를 따라 범죄를 경계하는 「다수의 눈」 확보
- (3) 숨쉴 틈 없는 공간이용의 촉진

##### 2) O. Newman의 「보호하기 쉬운 住空間」

뉴욕의 건축가 오스카 뉴먼(Oscar Newman)이 정리한 「보호하기 쉬운 주공간」(1972년)은 그 후의 방법환경설계(Crime Prevention Through Environmental Design = CPTED)에 관한 연구나 실험 프로젝트에 큰 영향을 주었다. 그는 뉴욕의 시영주택에 있어서의 범죄의 발생실태를 조사하여 도시환경의 설계와 관리가 범죄의 발생실태와 크게 관계하고 있는 것을 지적하였다. 그리고 각세대가 자신들이 사는 곳을 경계하고 그것에 대해 책임을 지니고 있다는 것을 알 수 있도록 설계된 주택환경을 「보호하기 쉬운 주공간(Defensible Space)」이라 칭하고, 기타 지역과의 사이에는 경계를 설치하여 이웃간에 잘 알고 지낼 것을 강조했다. 자신들 상호간이 잘 아는 사이이고 서로 자신들의 행동에 대해 책임이 있다는 것을 실감할 수 있는 환경은 범죄가 발생하기 어렵다고 생각한 것이다.

그는 다음 4가지 방법설계방침을 제시하였다.

##### (1) 영역성(territoriality)

[자신의 영역]을 명확히 하고 불심자가

침입하기 어려운 공간으로 하기 위해 공공영역과 사영역 사이에, 거주자가 공유하는 반 공공영역과 사유영역에의 이행공간인 반 사유영역을 단계적으로 구성한다.

(2) 자연감시성(surveillability)

외부에 주민의 시선이 자연스럽게 집중되도록 건물을 설계한다.

(3) 이미지(image)

열등한 환경의 건물이라는 이미지를 주지 않도록 미관을 유지한다.

(4) 환경(environment)

교통량이 많은 가로 등 도시 안에서 안전하다고 인정되는 장소에 접하여 건물을 배치한다.

3) community방법활동의 이론

영미에 있어 범죄대책은 근년, 실제의 범죄 발생에 대해 사후적인 대응을 하는 「대응형」에서 범죄발생을 사전에 제어하는 「선제형」으로 이행해 가고 있다. 도시나 교외의 의사소통을 기반으로 하는 이 대책은 방법기기류의 정비나 경찰력의 적정한 집행 외에 방법의식의 확립이나 지역사회의 communication의 확립을 첨가한 것으로 통칭 「community방법활동」이라 한다.

70년대 후반이 되면 뉴먼의 착상에 영향을 받아 도시환경이나 건축환경과 범죄발생의 관

계에 관한 조사연구가 본격화하여 방법환경설계의 사고방식이 방법대책의 하나로 취급되게 되었다. community방법활동은 다음 3가지로 분류된 활동으로 성립된다. 즉

(1) 개인단위, 세대단위, 인근단위의 시민방법활동

(2) 건물이나 가로의 환경설계를 중심으로 한 방법환경설계

(3) 보도순찰, 순회연락, 파출소 설치 등을 통한 지역경찰활동

80년대 초에 경찰주도의 방법활동을 의문시하여 주민조직의 주체적역할이 강조되었다. 하지만 80년대 후반에 주민조직의 능력도 경찰의 지원 없이는 거의 한정되어 있는 것이라 해서 최근의 community방법활동은 주민과 경찰과의 상호 보충적인 협력체제가 중시되고 있다.

4) 방법환경설계의 이론

방법환경설계란 물리적인 건물이나 가로(街路)의 설계 시 방법성이 강한 환경을 조성하고 이용이나 관리 등을 자연스럽게 컨트롤 하는 것으로 범죄를 방지하는 설계수단이다.

그 내용은 먼저 「피해대상의 방법력의 강화」이다. 이것은 방법용 하드웨어의 장비를 중시하여 인적 혹은 물적인 피해대상에 범인의 접근을 제약하고 범행의 기회를 줄이려는 것이다. 이것은 범죄의 감소에 직접작용한다.

다음은 「보호하기 쉬운 공간의 설계」이다. 기본적으로 뉴먼의 주장을 답습한 것으로, 인 근단위로 영역성 의식을 높이는 노력을 하며 설계에 의해 주변환경을 경계하는 시선이 자연히 많아지게 함으로서 범행의 의욕이나 기회를 줄이려는 것이다. 이것은 범죄나 공포감의 감소에 간접작용한다. 「자연감시성의 강화」 「영역성의 강화」 「접근의 제어」 등이 키워드가 되고 있다.

또한 오스카 뉴먼 등이 제창한, 공공영역에서 점차 사적성격이 강하게끔 단계적으로 구성하는 「영역성」의 아이디어에 관해 이탈리아의 ‘바리 포이너’ 등은 주택에의 접근은 가능한 공공영역에서 직접적인 것으로 하는 것이 바람직하며 그 사이의 반공공(半公共), 반사유영역(半私有領域)을 개재하여야 할 것이 아니라고 이론을 주장하고 있다.

구미의 방법환경설계에 관한 연구는 도상에 있고 실무자에 대한 자세한 가이드 라인의 완전한 계보는 완성되지 않았다고 하지만 지금까지의 연구결과를 바탕으로 각종의 체크리스트나 실용핸드북, 비디오를 작성하여 방법환경설계의 보급에 노력하고 있다. 다음에 그 예를 소개한다.

## CPTED의 실용 핸드북 (미)

### 1. 감시성을 높인다.

감시성의 의도는, 잠재적 범죄자가 범행을 타인에게 목격되거나, 확인되거나. 그리고 체포될 위험을 높이는 것으로 구체적인 대책으로 다음과 같은 것이 있다.

- ① 조명을 개선하고 밝게 한다.
- ② 사각을 배제한다.
- ③ 창외 시야를 확보하거나 전자감시장치를 사용한다.
- ④ 표적이 되기 쉬운 구역을 통행인이 많은 장소 근처에 배치한다.
- ⑤ 「가구(街區)단위의 경계조직(block watch)」를 도입한다.

### 2. 동선을 관리한다.

부지내에 침입하려 하는 범죄자의 움직임을 제한하는 것이 가능한 수단을 말하며 영역성의 개념에 관련한 「실재적 또는 대표적인 장벽」이라는 뉴먼의 아이디어와 자물쇠와 열쇠에 관련하는 모든 방법설비의 이용을 포함한다. 구체적인 대책으로 다음과 같은 것이 있다.

- ① 입구의 수를 줄인다.
- ② 건물에의 접근에 열쇠를 필요로 하는 구역을 만든다.

- ③ 도로의 폭을 좁게 한다.
- ④ 인근의 접근을 제어한다.

### 3. 공간이용활동을 지원한다.

지역을 매력적으로 하거나 시설을 재배치 하는 것으로 인하여 사람들에 의한 지역의 이용을 늘려 감시성을 강화한다. 구체적인 대책으로 다음과 같은 것이 있다.

- ① 각종활동을 위한 장소의 건설
- ② 정보를 제공하는 곳이나 전시장의 제공
- ③ 토지이용의 다양화

### 4. 참가의식을 고양한다.

시민이 의욕적으로 방범활동에 참가하는 것을 추진하는 방책으로 다음의 것이 있다.

- ① 주변환경에 관심을 갖도록 하는 장치
- ② 공공영역의 더 개선된 관리
- ③ 의사전달개발의 프로그램
- ④ 경찰과 긴밀한 관계

## “SAFE AS HOUSES” (영)

### 1. 범죄의 위험 분석

- ① 지역 범죄의 발생상황등 「위험」분석

### 2. 범죄를 포기하게 하는 디자인

- ① 자연적으로 감시할 수 있는 디자인 : Enable Natural Surveillance
- ② 몸을 숨길 수 있는 장소를 만들지 않는다 : Avoid Creating Hiding Places
- ③ 사유공간과 공공공간의 구별을 명확히 한다 : Define Private & Public Space
- ④ 인근의식의 고양 : Encourage Sense of Neighborhood

### 3. 포괄적인 접근

- ① 지상에서 가옥의 2층으로 올라갈 수 없게 울퉁불퉁한 곳을 안 만든다.
- ② 견고한 문과 열쇠를 장착한다.
- ③ 문이나 문 주변에 유리를 깨면 손을 집어넣을 수 있어 열쇠를 열 수 있는 창은 설치하지 않는다.

### 4. 협동적인 접근

- ① 施主가 설계자와 자주 상담한다.

#### 바로 잡습니다

치안정책연구 제8호 ‘해외정책정보’ 중에서 「日本 富山縣 防犯連絡所 活動」 題下の 112P 2째줄, 113P 14·15째줄, 114P 18·19째줄, 115P 첫째줄의 「후지야마현」을 「토야마현」으로 바로 잡습니다.

# 현 장 제 언



U I think so

U 서로 돕는 자동차 쌍라이트!



# I think so

〈충북 청주동부경찰서 경비과장〉 임 호 선

## ◎ 與一利不若除一害

이는 원나라때의 명재상이었던 야율초재(耶律楚材)의 말입니다. 대충 ‘이로운 한 가지를 피하는 것이 해로운 한 가지를 없애는 것만 같지 못하다’는 말쯤으로 이해됩니다.

요즘 ‘새틀’을 짜기 위한 논의가 그 어느 때보다 활발히 이루어지고 있음을 봅니다. 참으로 다행스런 일이 아닐수 없으며, 많은 기대를 걸게도 됩니다. 그러나, 한편으로는 걱정도 없지 않습니다. 새로운 한 가지를 시행하려는 의욕이 앞서 불필요한 한 가지를 찾아 없애려는 노력이 간과되고 있지는 않는가 하는 것입니다.

우리는 이런 말을 기억합니다. “하지 않아도 될 일을 효율적으로 하는 것보다 더 비효율적인 것은 없다”라는... ‘하지 않아도 될 일’이란 일 그 자체만을 뜻하는 것은 아닙니다. 원래 만주족이었던 야율초재는 당시 지

배충인 몽골족으로부터 말 한 마리도 제대로 다루지 못하는 사람이라는 놀림을 받았다고 합니다.

그러나, 그 어떤 수모에도 태연하였다 합니다. 왜냐하면, 그는 말을 제대로 다루는 것보다 말 잘 다루는 사람을 제대로 다루며, 세상을 제대로 다루는 것이야말로 자신이 해야 할 일임을 너무도 잘 알고 있었기 때문입니다.

우리 주위를 둘러봅니다. 혹시, 하지 않아도 될 일을 효율적으로 하려고 애쓰는 것은 없는가? 혹시, 서둘러 찾아 없애야 할 불필요한 것들은 없는가?

## ◎ 99℃와 100℃의 차이는...

정답은 1℃차이가 아니라 ‘하늘과 땅’ 차이입니다. 업무를 하든, 공부를 하든 그냥 하는 것과 잘 하는 것과는 그만큼 다릅니다.

우리가 하는 일 가운데 순찰을 예를 들어 봅시다. 관내를 수십번, 아니 수백번을 다람쥐 쳇바퀴 돌 듯 열심히 빙글빙글 돈다고 해서 그것을 잘 돈다고 말할 수 있을까요? 단 한 번을 돌아도 제대로 잘 도는 것이 더 중요합니다.

그럼에도 불구하고 우리는 여전히 '질적'인 것은 도외시한 채 '양적'인 것만을 중시하며 살고 있지않나 싶습니다. 경찰은 그저 건강한 육체와 건전한 정신의 소유자라면 누구나 할 수 있는 단순한 직업쯤으로 여기는 경향이 아직도 남아있기 때문일 것입니다.

잘 하기 위해서는 무엇보다 하고자 하는 의욕을 불어넣고, 업무에 대해 정통할 수 있도록 체계적인 교육과 지원이 중요함은 두말할 나위도 없습니다. 그저 양적인 것만을 강조하고, 시키면 시키는 대로 하라는 일방적인 지시와 문제의 본질을 도외시한 채 '소잡는 칼로 닭잡는 식'의 징계만이 판을 치는 조직 풍토가 개선되지 않는 한 치안서비스의 질적 향상은 요원한 과제로 남을 것입니다.

이러한 과제라도 남아있기에 경찰이 더욱 해 볼만한 직업으로 여겨지고 있음을 그나마 다행으로 여겨야 하는 것인가는 모르지만...

## ◎ 今日我行跡 遂作後人程

이는 사명대사의 스승으로 잘 알려져 있는

서산대사(西山大師)의 시귀입니다. 그 전문은 이러합니다. “踏雪野中去 不須胡亂行 今日我行跡 遂行後人程” 그 대개의 뜻은 ‘눈이 쌓인 들판을 걸을 때라도 어지럽게 건지 마라. 지금 내가 내딛는 발자국이 뒤따라 오는 이에게는 길이 되나니’ 쪽으로 새길 수 있을 것입니다.

우리는 모든 조직생활이란 것이 우리네 인생살이가 그러하듯 결국에는 다녀가는 것에 다름아님을 누구나 알고 있습니다. 여기서, ‘다녀간다’는 말은 결코 ‘대충 때운다’는 의미가 아니라 누군가 앞서간 사람이 있으며, 또한 뒤따를 사람이 있음을 가리키는 말입니다.

우리는 조직생활을 통해 ‘나’가 아닌 ‘우리’, ‘우리’가 아닌 ‘조직(시스템)’이 더욱 중요하다는 것쯤은 압니다. 그럼에도 불구하고 잠시 다녀갈 뿐인 지위에 도취된 나머지 자신이 조직의 주인인 양 여기는 경우를 종종 보게 됩니다.

어리석음을 깨달을 때는 이미 ‘조직(시스템)’이 망가질 대로 망가진 뒤일 것입니다. 이제라도 우리 모두 “今日我行跡”을 되짚어 보도록 합시다. 내 발자국은 뒤따를 사람에게 길이 되느니, 혹시 잘못 인도하고 있지는 않는가?

## 서로 돕는 자동차 쌍라이트!

— 자동차 1천만대 시대의 교통의식 —

〈충남 조치원경찰서 정보과〉 이 상 래

얼마만인가!

바쁘다는 핑계로 자주 찾아뵙지 못한 고향의 부모님을 향해 부푼가슴으로 고향길을 재촉한다.

깊고 높기만한 가을하늘과 맑고 깨끗한 가을 햇살을 가슴에 안고 고향을 향하는 마음이란 실로 가을 들녘의 풍요로움과 넉넉함보다 내 마음이 한층 더 풍성하고 넉넉하였으리라.

나의 고향은 충청북도 제천군에 구름도 울고 넘는다는 박달재를 사이에 두고 자리잡은 백운이라는 작은 마을이다. 그곳은 아직도 순박한 훈훈한 인심과 나의 유년시절 친구들과 과 정답게 뛰놀던 작은 언덕을 지금도 앙금채 간직하며 전형적인 시골의 정취를 느낄 수 있는 곳이기도 하다.

시원하게 뻗은 4차선의 포도(鋪道)위를 달리며 길가에 펼쳐진 코스모스가 내 마음을 아는 듯 큰 손짓을 하며 반겨준다.

산모퉁이를 지날때이던가!

마주오던 승용차와 봉고차, 트럭등이 서로 약속이나 한 듯이 쌍라이트를 켜며 깜빡거리며 달려오는 것이었다.

나는 웬일인가 의아해 하며 사고라도 나지 않았나, 그렇지 않으면 내차가 쌍라이트를 켜 채 주행하고 있어 알려주기 위함인가 주위를 살펴보고 차안의 라이트를 점검해 보았으나 주변에 사고난 흔적이나 내 차는 이상이 없어 모른채 지나쳐 버렸다.

산모퉁이를 약간 돌아섰을까!

약 100여미터 전방에 교통순찰차 1대가 눈에 들어왔다. 2명의 교통경찰관이 속도측정기를 꺼내들고 교통단속을 하고 있었다. 그제서야 나는 앞서 마주오던 차량들이 약속이나 한 듯이 쌍라이트를 깜빡이던 이유를 알았다.

이유인 즉슨 전방에 경찰관이 교통단속을 하고 있으니 과속하지 말고 주의하라는 일반 운전자들의 약속된 그들만의 언어였던 것이다.

그 이유를 알게된 나는 문득 마음이 씩씩했다.

경찰의 한사람으로서 경찰의 교통단속이 일반 운전자들에게는 불만과 불쾌한 원망과 공포의 대상으로밖에 비춰지지 않고 있다는 것을 알았을 때 고향을 찾던 내마음의 포근함과 넉넉함은 모두 사라져 버렸다.

과연 경찰의 목적과 임무가 누구를 위해 존재하고 있는 것인지...!

차량 1천만대 시대에 진입한 우리 운전자

들의 의식이 모두 이렇지만은 않을 것이다.

경찰의 교통단속은 차량운전자들의 안전과 생명을 보호함과 동시에 나아가 가정의 행복을 지켜주며 주민과 더불어 함께하는 영원한 우리의 보디가드(?)가 아니던가!

당장 자기 잘못을 모면하기 위한, 아니 그런 피해자(?)를 줄이기 위한 면피용의 쌍라이트로 밖에 이용되지 않는 것이 매우 안타까웠다. 나름대로 같이 운전하는 사람들끼리 서로 도와가며 사는 모습을 타하는 것만은 아니다. 하루하루 열심히 일하며 먹고사는 우리네 서민들에게 있어서 교통범칙금의 액수가 과히 적은 액수는 아닐 것이다.

그러나 좀더 깊게 생각해 보면 교통사고를 당한다든가, 교통사고당사자의 입장에서 경제적인 피해와 정신적, 육체적 피해에 따른 고통을 감안한다면 경찰에 대한 그릇된 피해의식과 편견은 없어지리라 생각한다.

결코 운전자들이 경찰의 단속을 피하고자 하는 욕구를 타하지 않고라도 우리 경찰은 절대 단속을 위한 경찰이 아니며 오직 국민의 생명과 재산을 보호한다는 경찰 본연의 임무에 충실하고자 하는 것이다.

경찰의 임무와 역할이 점차 줄어들 때 더불어 밝은 사회가 이룩된다고 봄이 타당하지 않을까!

차량 1천만 시대의 우리 운전자의 교통질서 의식!

교통경찰관이 단속을 하고 있다는 면피용

의 쌍라이트가 아닌 상대방의 안전과 생명을 보호해 주고 잘못을 지적해 주는 좋은 의미로서의 쌍라이트가 되어 준다면 어떠할까.

상대방의 차량이 과속을 한다든가, 차량에 이상이 있다든가, 전방의 도로에 이상이 있어 교통사고의 위험이 있든가 할 때 우리는 서슴지 않고 쌍라이트를 밝혀줄 때 진정으로 서로를 위한 정이 넘치고 밝은 사회를 만드는 등불(쌍라이트)이 아닌가 싶다.

우리 모두 쌍라이트를 밝혀야 한다!

그래서 나는 맞은편에서 빠른 속도로 질주해 오던 덤프트럭에 쌍라이트를 켜며 깜빡여 주었다.

그 덤프트럭은 덕분에 속도를 줄여 서행을 하며 지나갔다

지나쳐 오며 잠시후 그 덤프트럭 운전자에게 마음속 깊이 빌었다.

속았다 기분나빠 생각하지 말고 자기 안전을 위해 작은 관심과 신경을 써준 나에게 고맷다는 생각을 잠시라도 하게 해 달라고...?

저만치 붉은 노을너머 꿈에 그리던 나의 고향이 질게 다가온다.

## **치안정책연구**

발행일 : 1998년 3월

발행인 : 이 규 식

발행처 : 치안연구소

인쇄처 : 대한문화사

본지 수록 내용은 치안연구소나 경찰의 공식견해가 아닙니다. <비매품>

