

TARGET PROGRAM

— 갱범죄 감소를 위한 다기관 모델 —

미국 캘리포니아주 웨스터민스터시는 증가하는 갱범죄에 대처하기 위해 1992년부터 TARGET (Tri-Agency Resource Gang Enforcement Team) Program을 시행, 성공을 거두었는데, 그 주된 내용은 경찰·검찰·보호관찰 기관원들이 경찰국내 한 사무실에서 함께 근무하면서 선별적으로 핵심적인 상습적 갱단원을 일관 있게 수사·기소·보호관찰 함으로써 갱 관련 범죄율을 감소시킨 것이다

1. 개 설

전 미국을 통하여 법집행 기관들은 갱들에 의해 범하여지는 폭력적 범죄에 대처하기 위해 분투하고 있다. 시민들의 불안과 좌절감이 계속해서 미디어 등을 통해 들려 오고 있다. 모든 계층의 정책 입안자들에게 주는 메시지는 분명하다; 이것은 가장 큰 공공적 관심사이다. 비록 역사적으로 로스앤젤레스 카운티는 범죄적 갱활동이 보다 높은 지역이지만, 다른 지역들도 그러한 영향을 느끼고 있다. 캘리포니아주 오렌지카운티도 마찬가지인데, 그 곳에서도 도시들이 많은 갱 폭력을 많이 경험하고 있다.

오렌지카운티에서 갱폭력으로 인한 살인사건은 과거 몇 년간 급속히 증가하였다. 1992년에 오렌지카운티의 392건의 살인사건 중 11%가 갱과 관련된 것이었다. 10개월 후인 1993년 10월까지 갱과 관련된 살인건수는 전체 살인사건의 31%로 늘어났다. 1989~90년간 살인은 오렌지카운티의 19세이하자 사망원인의 2번째 큰 원인을 차지하였는데, 이는 1982~1984년도에 비해 100% 증가한 것이다.

오렌지카운티내 웨스터민스터시도 다년간 갱범죄의 증가를 경험하였다. 그러나 1994년도에 카운티내 많은 다른 도시들과 대조되게 웨스터민스터시의 폭력 증가 경향이 늦추어졌다. 이것은 대체로 TARGET 로 알려진 새로

운 형사사법 서비스 모델의 덕택이다.

2. 웨스터민스터시 갱 현황

남미계 갱들이 이 지역사회에서 오랜 역사를 갖고 있다. 캘리포니아주 남부 전역에서와 마찬가지로 웨스터민스터에서는 남미계 젊은 이들의 세력권 지역을 방어하기 위한 폭력 유형이 계속되고 있다. 그러나 1980년대 초반 이래, 웨스터민스터시는 범죄적 갱 활동과 관련된 새로운 유형의 폭력을 경험하여 왔다. 아시아계 갱들이 세력권 보호보다는 경제적 이익에 주목하면서 난민 비즈니스사회 내에서 확산되기 시작하였다. 오렌지카운티내 베트남계 갱 단원들의 숫자는 1985년과 1990년 사이 3배나 증가하였다.

1991년 6월, 오렌지카운티 대배심원은 오렌지카운티 갱활동에 대한 심층적 조사결과를 발표하였다. 그 보고서에 의하면 오렌지카운티에 갱문제는 위급할 정도로 증가하고 있는데, 웨스터민스터내 아시안계 갱들의 범죄활동의 증가를 중요한 요인의 하나로 들고 있다.

3. 막대한 갱 폭력 비용

갱 폭력의 증가는 지역사회의 사회적 및 경제적 복지에 막대한 손실을 가져온다.

• 1993년에 설문조사한 부모들의 77%는 그들의 가장 큰 불안은 자기 자식들이 갱에

연루되는 것이고 49%는 자신들의 자식이 범죄피해자가 되지 않을까 불안해하였다.

• 1992년말, 웨스터민스터시의 유일한 지역병원이 응급실의 비용증가 때문에 문을 닫았다. 백악관 통계에 의하면 총상(firearm injury)의 평균적 비용은 53,831불이며, 그중 85%는 납세자에 의해 지불된다고 하며, 치명상일 경우에는 그 비용이 7배나 더 든다고 한다.

• 오렌지카운티 보호관찰국(Probation Department)은 동 기관에 처음으로 인계된 미성년자 중 8%는 후속적으로 범행을 저질러 3번에서 13번까지 구금될 것으로 추산하고 있다. 평균적으로 이들 각자는 6년의 기간동안 오렌지카운티 납세자들에게 약 44,000불의 비용을 들게 한다.

• 지역의 대부분 상인들은 밤중에 차 있는 곳까지 걸어가서 운행하는 것을 피하기 위해, 일몰직전에 가게를 닫는다.

시 관리들의 최선의 노력에도 불구하고 웨스터민스터의 범죄문제는 1980년대에 급속히 증대하였다. 비록 이러한 문제 증대의 대부분은 소수 인종사회에서 발생하였지만 - 따라서 다른 지역거주자들에게는 이러한 문제가 즉각적으로 명백하게 보이지 않았지만 - 1991년 8월 4일 한 중년주부가 식품가게로 가는 도중에 살해되는 사건으로 인해 사회문제화되었다. 사건 개요를 보면 집 근처에 사는 갱 단원들이 다른 지역에서 차량충격을 범할 목적으로 그녀의 차를 훔치려고 시도하였는데

놀란 피해자가 갱이 만족하도록 반응하지 않자, 머리에 총격을 가하였다.

그녀의 비극적 죽음은 악화되어 가는 갱폭력에 대한 지역사회의 분노의 불길을 타오르게 하였으며, 창조적인 문제 해결을 위한 정치적 여건을 조성하게 되었다.

4. 해결을 위한 탐색

시민, 경찰 및 선출 관료들을 포함하는 대책 회의에서, 몇가지 중요한 문제들이 갱폭력 감소를 위한 기존의 접근방식에 있어서 문제점으로 지적되었는데 그 내용은 다음과 같다.

- 제한적인 또는 삭감된 인원 비용 지원 : 갱들에 대한 치안활동업무는 비용이 많이 든다. 대부분의 경찰활동은 노동집약적이고 시간외 근무가 많다. 따라서 만족할 만한 결과가 나오지 않으면, 이러한 활동은 장기간에 걸쳐 지속적인 재정지원을 받기 어렵다.

- 갱 일제단속에 따른 충분한 후속조치를 취하는데 있어서 검사들이 직면하는 어려움 : 지방 기관들이 적극적인 법집행 활동에 착수함에 따라 시 및 카운티 검사들은 그러한 활동이 산출하는 막대한 사건과 분투해야 한다. 이미 점증하고 있는 근무량에 직면하여 검사들은 어떤 죄목으로 기소하고 공소유지할 것인가를 결정함에 있어 효율성을 고려하여야 한다. 경찰이 검사들과 사전에 그 활동을 조율하지 않았을 경우에 특히 어려움을 겪는다.

- 피해자와 목격자의 일관성 없는 협조 : 목격자와 피해자에 대한 협박으로 인해 갱 사건에 대한 기소가 제대로 이루어지지 않는 수가 종종 있다. 따라서 목격자의 협조를 도출하는데 뿐만 아니라 이를 유지하는 데에도 큰 어려움이 있다. 많은 경우에 있어서 수사관들은 교통편의 및 목격자 보호에 많은 노력을 기울여야 한다.

- 기관 상호간 의사소통 장애 : 사법 시스템의 다양한 기능들이 지리적으로 다른 장소에 위치해 있기 때문에 기관상호간 의사소통이 방해받는다. 특히 정보가 메모나 전화를 통해서만 전달될 때에는 부차적인 정보교환은 잘 일어나지 않는다. 사소해 보이지만, 정보에 있어서 이러한 갭들이 효과적인 감시, 수사 및 기소에 필요한 의사소통의 질을 감소시킨다.

- 보호관찰의 문제점 : 보호관찰관들은 늘어나는 사건량으로 인해 보호관찰 조건들을 면밀히 감독하고 시행하는데 능력의 한계가 있다.

- 부적절한 연구 자료 : 갱에 연루되는 원인적 요인들에 대해서는 많은 저술이 있었지만, 갱단원들에 의해 범해지는 실질적인 범죄행위를 감소하도록 설계된 프로그램의 효과성에 관해서는 이용할 관련 자료가 거의 없다. 대부분의 개입 방법들은 경찰기관에 의해 직관적으로 선택되고 사용된다.

5. TARGET 모델

이러한 문제들을 염두에 두고, 웨스터민스터 경찰은 갱을 단속, 체포, 기소하기 위한 새로운 모델을 개발하기 위하여 1991년 가을 오렌지카운티 지역검사와 수석 보호관찰관과 회의를 하였다. 이 회의에서 TARGET 모델이 나왔는데, 이는 다음의 개념에 기초한다.

• 다기관 팀 조정 (Multi-agency team coordination) : 이 모델은 사법시스템 구성요소 각자를 경찰국에 위치한 한 부서에 결합시킨다. 프로그램 인원은 팀으로 운영될 때에는 형사부 경위(Detective Bureau lieutenant)의 조정하에 있게 되며, 경찰국 요소(경사1명과 2명의 경찰수사관), 보호관찰국 요소(1명의 전임 부보호관찰관), 그리고 검찰요소(1명의 senior deputy district attorney와 1명의 district attorney's investigator)를 포함한다.

한팀으로 일하면서 검사와 보호관찰관은 웨스터민스터시에 영향을 끼치는 범죄자들에게 모든 주의를 기울일 수 있게 된다. 검사는 새로운 범죄가 아무리 경미할지라도 최대의 노력을 기울일 수 있다. 보호관찰관도 또한 한층 고조된 주의를 기울일 수 있다.

• 기관 상호간 의사소통 문제점 해결 : TARGET의 구조는 상승작용(synergism)을 창조한다. 검사와 보호관찰관이 장소적으로 분리된 곳에서부터 재배치되어 경찰국의 사무

실에서 경찰 수사관과 지원 스태프와 함께 일하게 된다. 각 참여자는 하루종일 계속적으로 다른 사람들과 얼굴을 맞대며 상호작용할 수 있다. 각자는 다른 사람이 어떤 일을 하는가를 알게 되며, 상호지원하게 된다.

따라서 의사소통의 속도와 질이 대단히 진척되어, 통상의 채널을 통해서 보다는 훨씬 월등한 조정과 전략적 기획을 가능케 한다.

• 선별적 개입 : 이는 갱 리더십과 가장 만성적인 상습범을 제거하는데 사용되는 자원들을 효율적으로 배치함으로써 달성된다. 두 출생집단에 대한 사회학적 연구에 의하면 재범자 중 소수가 그 집단에 의해 범해진 범죄의 상당부분을 차지하고 있다. 한 연구에서는 적어도 하나의 범죄를 저지른 청소년 집단 중 18%가 그 집단에 의해 범해진 범죄의 52%에 대해 책임이 있는 것으로 나타났다. 오렌지카운티 보호관찰국이 행한 유사한 연구도 처음으로 보호관찰에 붙여진 청소년 범죄자들의 8%가 그 집단의 후속범죄의 55%에 대해 책임이 있는 것으로 나타났다.

이러한 연구결과를 기본 골격으로 삼아, TARGET는 핵심적 상습범과 갱 리더를 선별하기 위해 지능정보(intelligence information)를 이용하여 소수의 만성적 범죄자에 대하여 총력을 기울인다. 범죄의 대부분을 범할 것으로 예상되는 상대적으로 소수인 이들 범죄자들에게 조정된 노력을 집중함으로써, 갱 관련 범죄율의 대폭적인 감소가 기대되었다.

• 갱들에 대한 지능정보(intelligence information)의 사용 : 본 프로그램은 특정된 법적 범주에 따라 정확히 갱 멤버십을 확인하는데 성공여부가 달려 있다. 이러한 정보는 유죄 판결에 이어 높은 형량을 주장함에 있어서 뒷받침이 된다.

• 피해자 및 목격자에 대한 지원의 향상 : 지역검사의 수사관(district attorney's investigator)은 이제는 그의 활동을 갱 사건에만 국한시킴으로써 피해자들과 목격자들에게 더욱 밀접한 도움을 제공할 수 있다.

• 모델의 효과성을 기록·평가하는 연구 : 경찰국의 배치 및 기록유지 컴퓨터시스템이 관련 갱 정보를 수집하기 위해 수정되었으며, 세기관구의 대표자들로 구성되는 연구위원회가 프로그램의 효과성을 평가하기 위한 계획을 기안하고 수행하였다.

5. 모델의 작동 방식

TARGET모델은 개입 대상인 개인과 갱을 확인하고 적절히 선별하기 위해 정보수집(intelligence gathering)과 정보 공유(information sharing)를 이용한다. 최초의 접촉 정보는 순찰경관과 형사의 현장접촉에서 얻게 된다. 특정 신원확인 범주에 따라 그 개인이 갱 단원으로 증명되면 그 정보는 카운티 전체의 정보공유시스템으로 입력된다. 1993년 12월까지 웨스터민스터시는 647명의 갱단원을 확

인하였으며, 이 그룹으로부터 77명의 개인과 두 갱의 모든 구성원들이 프로그램의 개입 목표로 지정되었다.

대상자들의 새로운 범죄 활동여부는 면밀히 관찰되었다. 만약 법규위반 건이 발생하면, 아무리 경미한 것이라도, 그 사건은 형사에 의해 심층 조사를 받았다. 체포되었을 때에는 개입목표 대상자는 -범죄에 개입된 여타 용의자도 마찬가지로- 수직적 기소(vertical prosecution), 고조된 처벌 및 적극적인 보호 관찰 감독을 받았다. 이렇게 검사와 보호관찰관은 형사사법시스템 전면에서 경찰과 결합하였다. 그들은 체포가 행해지기 전에 사건 전략(case strategies)을 개발하는데 전적으로 참여한다.

TARGET 프로그램의 설계는 갱 폭력 및 그에 대한 사법시스템의 반응에 대해 체계적으로 접근하고 있기 때문에 혁신적이다. 단지 치안활동에만 초점을 맞추는 대신 집행, 사건 준비, 목격자에 대한 지원, 기소 및 형선고 후 조치 등을 다루었다.

6. 프로그램 실시 결과

1992년 1월에 동 프로그램이 시행되기 시작하여, 1993년 1월까지 전면 시행되었다. 1993년말까지 웨스터민스터시는 지역사회 구성원들에게 고무적인 소식을 전할 수 있었다. 웨스터민스터시의 목표대상의 상당부분이 구

금상태에 들어갔으며, 갱 관련 중대범죄가 급격히 감소하였다.

- 구속된 대상 목표 : TARGET Program에 의해 취급된 모든 사건은 기소에서부터 형 선고에 이르기까지 동일한 지역검사에 의해 다루어졌다. 이 프로그램은 168명의 갱 단원 피고인을 포함하는 145건을 기소하여, 그 중 99%의 유죄판결율을 달성하였으며, 단 한 사건만 각하되었다. 한 사람을 제외한 모든 피고인들이 형 선고전에 계속적인 구금상태에 있었다.

- 1993년 12월까지 대상목표의 69%(53명)가 구금상태에 있었는데, 43%는 주 교도소나 California Youth Authority에 구금되었으며 (형량은 2년에서부터 가석방 조건 없는 종신형까지); 13%는 지방감옥소 또는 youth camp에 구금되었고(평균형량은 7개월); 13%는 판결이나 형 선고를 앞두고 구금상태에 있었다.

- 갱 관련 범죄의 감소 : 갱 관련 범죄의 감소경향은 프로그램의 노력과 부합하였다. 3년 기간에 걸친 16개 범죄 유형의 사건기록을 검토하여 갱 관련 여부를 검토하였다. 중대한 갱 관련 범죄의 연도별 통계를 비교했을 때, 기준 년도인 1992년도부터 프로그램의 시행 년도인 1992년도까지 갱 관련 범죄가 11% 감소하였다. 1991년도와 프로그램이 전면 실시된 1993년도를 비교해보면 중대한 갱 관련 범죄가 62% 감소했음을 나타내고 있다.

남부 캘리포니아의 많은 경찰국들은 범죄통계를 전산할 때, 갱 관련 범죄와 미 관련 범죄를 구별하지 않는다. 따라서 선별된 범주(의도적 살인, 강도, 가중 폭행) 내에서 갱들에 의해 자주 범하여지는 폭력적 범죄들이 비교되었다. 1990년 웨스터민스터시에서는 이러한 범주의 범죄 중 48%가 갱과 관련되었다. 1991년과 1992년에는 단지 20%만이 갱과 관련되었고 1993년까지 10%가 갱과 관련되었다.

캘리포니아 사법국(California Department of Justice)으로부터 수집한 웨스터민스터시 및 인근 두 도시의 폭력적 범죄율을 보며 인상적인 결과를 보여준다. 비교되는 도시에서의 갱 관련 범죄의 정확한 비율은 알려지지 않지만, 수사관들에 의하면 이들 도시도 비슷한 갱 문제를 안고 있다고 한다. 이들 3 도시의 범죄율을 비교해 볼 때 웨스터민스터시의 폭력적 범죄율이 다른 두 도시에 비해 더 빨리 감소하고 있음을 나타낸다.

종합하면, 웨스터민스터시의 갱 관련 범죄 수는 TARGET 프로그램 시행 이후 급격히 감소되었다. 인근 도시의 범죄 정보를 고려해 볼 때, 범죄감소의 다른 설명 가능성을 배제할 수 있었다.

객관적인 증거 외에도 더 안전한 지역사회가 되었다고 지역사회 구성원들과 기업경영자들이 느끼는 주관적 인상은 TARGET 모델을 사용하는데 강력한 지지를 제공하였다. 향

후 웨스터민스터시에서의 TARGET 모델은 현재의 낮은 갱 관련 범죄율을 유지하는데 초점을 맞출 것이다. 단지 1년간의 전면 시행에서 나타나는 통계 결과는 웨스터민스터시에서의 갱들의 범죄활동을 감소시키는 TARGET 프로그램의 능력을 증명하고 있다.

7. 강점과 취약점

형사사법기관들이 늘어나는 범죄적 갱 활동을 억제하고자 분투하지만 기존의 노력이 적절치 못한 것으로 판단된 지역사회들에 있어서 TARGET 프로그램은 단순히 경관을 더 고용하는 것보다 더 효과적인 개입 방법을 제공한다. 이 프로그램의 효과성은 같은 사무실에서 다기관이 사람들이 함께 일하는데서 나타나는 고도의 질적 의사소통의 직접적인 결과이다. 이렇게 발생하는 전략적 의사소통은 범죄경력에 미루어서 앞으로 상당부분의 범죄를 범할 것으로 예상되는 자들을 선별 수사·기소·보호관찰하는데 매우 효과적이다.

이 프로그램의 잠재적 취약점은 예방과 교육 요소를 결한 것이다.

그러나 TARGET 프로그램은 갱 단원을 예방하거나 사회복원 시키기 위해 설계된 것이 아니다. 이는 지역사회에서 발생하는 폭력적 갱 활동에 책임있는 자들은 선별적으로 무력화시키도록 고안된 순수한 법집행 프로그램이다. 그러나 TARGET 프로그램에 예방과 교육요

소를 도입할 수 있을 것이다.

또한 기관 장벽과 관할권 문제를 해결해 나가는데 어려움이 있을 가능성이 있다. 이 모델의 성공 여부는 시와 카운티 조직 및 수뇌 부간의 협조에 달려있다. 마찰을 최소화하는 가운데 극대의 협동을 유인해 낼 수 있도록 권한과 책임의 라인이 토론되고 수립되어야 한다. 모든 당사자는 프로그램이 성공할 수 있도록 영역 다툼을 포기해야 한다.

8. 결 어

다기관 협동 및 선별적 개입이라는 개념을 이용한 새로운 형사사법 모델이 한때 범죄적 갱 활동이 범람한 남부 캘리포니아의 한 지역사회에서 대단한 성공 가능성을 보여주었다. 갱 폭력의 위협에 대처하는 새 방법을 고안하고자 하는 형사사법기관들은 핵심 갱 범죄자들을 목표로 하는 다기관 접근방법을 고려해 보아야 할 것이다. 미래의 형사사법에 대한 요구에 성공적으로 부응하려면, 경찰관, 보호관찰관 및 검사간에 일치 협동하여 행동해 나가야 한다. TARGET 프로그램은 갱범죄 문제를 해결하는데 있어 이러한 실질적인 협동을 요구하는 것이다.