

지역사회경찰제도의 도입방안*

김 인 (부산대)
허 용 훈 (부경대)

지역사회경찰제도는 자치경찰제를 성공적으로 실시할 수 있게 하는 보완적인 제도로서도 의미가 있겠지만 지역사회와의 발전과 경찰의 발전을 함께 할 수 있는 민주화시대의 경찰제도로서도 의미가 크다. 따라서 지역사회경찰제도가 빠른 시일 내에 확립되어야 할 것이다.

본 연구는 지역사회 경찰의 개념과 특성, 외국에서의 지역사회경찰제도 도입 배경과 운영실태 등을 고찰하고, 우리 나라의 일선경찰의 운영실태를 파악한 후 이를 통해 지역사회 경찰제도의 도입을 위한 방안을 제시하고자 하는데 그 목적이 있다. 지역사회경찰제도의 도입을 위해서는 경찰고위 간부 및 시민들의 지역사회경찰제도에 대한 인식제고, 지역사회 전체를 망라하는 위원회와 각종 단체와의 연계 강화, 일선 경찰의 조직의 재구조화, 문제해결의 제도화, 순찰기능의 강화, 교육훈련의 강화 등을 비롯한 지역사회경찰제도의 확립과 더불어 지역사회경찰제도 도입을 위한 지원체계가 확립되어야 한다.

I. 서 론

오늘날 전면적인 지방자치가 실시되고 고도의 산업화와 정보화가 급진전됨에 따라 경찰의 개혁에 대한 국민의 요구는 한층 더 높다. 이에 부응하여 경찰도 대개혁을 추진하고 있으나 아직도 경찰은 국민의 애정과 신뢰를 받기보다는 질책과 비난의 대상이 되는 경우가 많다. 사실, 경찰조직의 개편 문제는 정치적 변혁기마다 제기되고 있는 실정이나 제대로 추진된 것이 별로 없다.

김대중 대통령도 당선직후 첫 기자회견에서 지방자치 강화와 지방자치경찰제의 시행을 밝힌 바 있다. 경찰은 대외적으로 안전보장을 유지하는 군대와 더불어 대내적으로 국민생활의 안녕과 질서를 유지하는 가장 중요한 국가적 권력작용기관이다. 따라서 국민생활과 밀접한 관계가 있는 경찰에 대한 민주적 통제 없이는 참된 민주주의의 발전이 있을 수 없고, 경찰이 정치적으로 중립적 위치에서 공정한 법집행을 하지 않는다면 삶의 질 향상도 기할 수 없을 것이다. 이런 관점에서 대통령도 취임하자마자 경찰의 대대적인 개혁을 천명한 것 같다.

이에 따라 정부는 경찰개혁위원회를 구성하여 자치경찰제의 틀을 마련하고 있다. 새로이 구성된 경찰개혁위원회는 한국경찰학회 및 치안연구소와 더불어 자치경찰제에 대한 공청회를 98년 12월 7일부터 9일까지 3일간에 걸쳐 개최한 바 있으며 이런 절차를 거쳐 자치경찰제에 대한 골격을 마련하고 있으나 자치경찰제의 시행을 연기시켜 오고 있다.¹⁾ 최근 경찰은 지방자치

* 이 논문은 1998년도 부산대학교 학술연구조성비를 지원받아 수행된 연구임.

1) 세미나에서 발표되었던 주제는 우리 나라에 맞는 자치경찰제도, 재원의 배분, 경찰인사관리, 사무분장과

경찰제의 시행과 관계없이 「경찰대개혁 100일 작전」 이란 이름 하에 대대적인 개혁을 추진하고 있다. 이런 자체 내의 개혁은 추락한 경찰의 위상 재정립을 통한 경찰서비스에 대한 국민들의 만족 증진에 그 목적이 있다.

지금까지 우리 나라 경찰은 국립경찰 창설 아래로 강력한 중앙집권적 일원적 조직체계를 유지함으로써 위기 대처와 질서유지 등에 공헌했다고 볼 수 있지만 각 지방의 특성에 맞는 서비스 지향적인 경찰행정을 구현하기보다는 중앙의 눈치를 볼 수밖에 없는 것이 현실이었다.²⁾ 이런 경찰은 그 역할 수행에도 한계를 드러내고 있다.

경찰의 가장 중요한 임무는 각종 범죄로부터 국민들의 생명과 재산을 보호해 주는 것인데, 오늘날 범죄는 양적으로 크게 증가되고 있을 뿐만 아니라 날로 흉포화되고 지능적으로 이루어지고 있다. 이처럼 오늘날 범죄의 예방과 구제가 그 어느 때보다도 더욱 어려워지고 있어 경찰의 치안서비스 활동은 커다란 변화가 요구된다. 이런 변화의 핵심적인 내용은 종래 서비스 대상 집단만으로 여겨졌던 시민과의 관계이다. 즉, 경찰서비스활동에 대한 시민들의 적극적인 참여와 협조 없이 경찰만의 노력으로는 높은 성과를 기대하기 어렵다. 게다가, 이제 시민들은 단순히 서비스수혜자로서의 대상에 머물러 있기를 원하지 않고 그들이 주체가 되어 지역의 정치 행정에의 적극적인 참여를 통해 개혁을 요구하며 높은 수준의 서비스를 향유할 수 있기를 기대하고 있다.

이런 관점에서 제기된 것이 지역사회경찰제도이다. 사실, 경찰은 지역사회와 일부분으로서 지역사회와 구성요소이기 때문에 경찰기관과 경찰관들은 그들이 봉사하는 지역사회와 주민들을 분리해서 생각할 수가 없다. 경찰은 자신들이 봉사하는 지역사회와 한 부분이기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 본다면 우리 나라 경찰은 지금까지의 경찰중심의 생산자 지향적인 공공관계로부터 벗어나 경찰과 지역사회가 함께 범죄와 지역의 문제를 진단하고 해결하는 체계로 전환되어야 하고, 이러한 철학에서 오늘날 미국을 비롯한 선진경찰의 주류를 이루고 있는 것이 바로 지역사회 경찰제도(community oriented policing)인 것이다.

지역사회 경찰제도는 최근 몇몇 학자들에 의해 국내에서도 소개된 바 있고(김인, 1997; 김용환, 1998), 우리 나라 경찰의 「경찰대개혁 추진업무」 속에서도 제시되고 있다. 그러나 아직 이 제도에 대한 정확한 이해가 부족하며, 경찰이 경찰행정개혁의 기본 전략의 하나로 내세우고 있지만 그 구체적인 실행 계획은 충분하게 마련되어 있지 못한 실정이다. 오늘날 범죄 발생 건수가 급속히 증가하고 범죄의 양상이 흉포화되는 가운데 사회 전반에 걸친 민주화의 진행에 따라 정치 행정에 대한 국민들의 참여의식이 높아지고 있는 점을 감안해 본다면 전통적인 경찰활동과는 다른 지역사회 주민들이 중심이 되는 새로운 경찰활동이 시급히 정립되어야 할 것이다.

이와 같은 맥락에서 본 연구는 지역사회 경찰의 개념과 특성, 외국에서의 지역사회경찰제도 도입 배경과 운영실태 등을 고찰하고, 우리나라의 일선경찰의 운영실태를 파악한 후 이를 통

기능비분, 경찰위원회 모형, 지방경찰에 대한 국가경찰의 지휘감독체계, 자치경찰 간의 공조체계, 국가경찰의 조직체계, 기타 외국의 경찰제도 등이다(경찰개혁위원회, 한국경찰학회, 치안연구소, 1998). 여기서 가장 핵심적인 내용은 '우리 나라에 실정에 맞는 자치경찰제도'에서 다루어진 중앙경찰과 지방경찰과의 관계이며, 경찰청장의 선임 문제이다. 정부와 경찰 간부들은 완전한 자치경찰보다는 일본식의 부분적 자치경찰제도를 선호하고 있다.

2) 우리나라 경찰조직은 중앙집권적인 국가경찰체제로서 중앙의 경찰 수뇌부의 조직철학 내지는 판단에 의하여 운영되었기에 경찰조직 구조 역시 폐동적이면서 강제적인, 상의 하달식의 성격이 강하다고 볼 수 있다(이상원, 1997:429).

해 지역사회 경찰제도의 도입을 위한 방안을 제시하고자 한다.

II. 지역사회 경찰의 이론적 배경

1. 지역사회 경찰의 개념

지역사회 경찰(community oriented policing)은 경찰이 범죄를 예방하고 지역사회의 여러 문제에 대응하는 근본적인 방법을 변화시키는 발전적 전략으로서 지금까지 있어 왔던 경찰의 역할을 새롭게 규정하고 있다. 그러나 지역사회 경찰에 대한 학자나 실무자들 사이에 공통된 정의를 발견하기란 쉽지 않고 비록 지역사회 경찰활동을 편다고 하더라도 지역사회에 따라서 경찰활동의 실제 모습은 다양하다. 지역사회 경찰은 그 용어가 사람에 따라 여러 가지 의미로 사용되고 있고, 무형의 아이디어에 기초한 무형의 개념이기 때문에 개념 자체가 논란의 소지를 내포하고 있을 뿐만 아니라 그 개념이 계속해서 발전하고 확대되고 있어 지역사회 경찰의 개념적 정의는 어떠한 표준적인 정의도 발견할 수 없는 실정이다.³⁾

일반적으로 지역사회 경찰활동은 경찰이 범죄문제, 마약, 무질서, 공포 및 주민의 안전과 삶의 질을 교란하는 여타의 요소들에 대응함에 있어서 주민들과 협동적으로 업무를 수행하는 것을 의미하고 있다. 이러한 새로운 경찰활동의 핵심은 경찰이나 여타의 정부기관 및 민간부문을 포함하는 전체 지역사회가 지역사회의 여러 가지 복잡한 문제들을 해결하려는 공동의 노력을 수행하지 않는다면 이러한 문제들을 진정으로 해결할 수 없다는 인식에서 비롯되었다(Jung, 1994: 371). 최근 미국의 LA를 위시한 대도시에서는 이러한 지역사회경찰 활동이란 개념을 통해서 경찰과 시민의 동반관계를 형성함으로써 범죄라는 지역사회의 문제를 해결할 수 있다고 보고 있다(김인, 1997: 60).

지역사회 경찰의 개념과 관련하여 Hooper(1988:442)는 지역사회경찰이란 주민과 경찰간의 문제해결 파트너십을 강조하는 일단의 가치에 기초한 철학 및 조직적 전략으로서, 지역사회 주민들의 전반적인 삶의 질을 향상시키고자 하는 목표를 달성하기 위하여 범죄문제를 확인하고, 우선 순위를 결정하고, 그것을 해결하기 위하여 경찰과 지역사회가 함께 노력하는 것이라고 정의하고 있다.

또한 Oliver(1998: 51)는 지역사회 경찰이란 삶의 질을 향상시키기 위하여 지리적인 한동네 내의 주민들에게 지역사회 의식(a sense of community)을 주입하고 조장하는 파트너십을 통하여 체계적으로 접근하는 경찰활동의 한 방법이라고 정의하고 있다.⁴⁾

또 L. A. 경찰청은 지역사회경찰이란 경찰과 지역사회가 지역사회에 영향을 미치는 문제들을 확인하고, 감소시키며, 제거하고, 예방하는 책임을 공유하는 경찰과 지역사회간의 파트너십이라고 정의하고 있다. 함께 일함으로써, 경찰과 지역사회는 범죄에 대한 두려움과 범죄의 빈도를 감소시킬 수가 있고 지역사회의 삶의 질을 향상시킬 수가 있으며, 이러한 노력에 있어서

3) 따라서 많은 연구자들은 이러한 관행과 절차의 실제적인 적용에 기초한 명백하고 정확한 정의를 개발하기 위하여 지역사회 경찰을 집행해 왔던 조직들에 의존하고 있다(Willard M. Oliver, 1998:27).

4) 지역사회란 사람들이 경제성과 소속감을 가지는 공간적·영역적 사회조직의 단위로서 다음과 같은 세 가지를 공유하는 사람들의 집단으로 정의할 수 있다. 1)그들은 지리적으로 뚜렷한 지역(시나 읍과 같은)에 살고, 2)문화적 특징과 태도 및 라이프 스타일을 공유하며 3) 그들은 계층적으로 서로서로 상호작용 한다(Schaefer and Lamm 1992, 546; Farley 1994, 506).

지역사회와 경찰은 파트너로서 범죄와 무질서의 문제들을 확인하고, 우선 순위를 정하며, 확인된 문제를 다루기 위한 문제해결 전략의 개발과 집행에 대한 책임을 공유한다는 것이다(L. A. Office of the Chief of Police 1997:1).

이상에서 살펴본 지역사회경찰에 관한 여러 개념들을 종합해 보면 지역사회 경찰활동이란 지역사회의 문제를 발견하고 해결하는 지역사회와 경찰의 공동의 노력이다(김인, 1997: 62).⁵⁾ 즉 지역사회경찰활동이란 경찰과 지역주민의 긴밀한 관계를 중요시하는 지역사회 중심의 경찰기능이며, 지역사회를 기반으로 지역사회의 문제해결에 앞장서는 경찰활동이다.⁶⁾

이러한 관점에서 지역사회 경찰활동이란 지역사회를 위하는 주민 지향적인 경찰활동을 통해 서 범죄를 비롯한 지역사회의 근본문제를 개선하고 해결하고자 하며, 이러한 임무는 경찰과 시민의 협력관계를 중심으로 이루어질 수 있다고 믿는 지역의 경찰활동으로 정의할 수 있다.

2. 지역사회 경찰의 구성요소

지역사회 경찰은 전술한 바와 같이 주민과 경찰간의 문제해결 파트너십(problem-solving partnerships)을 강조하는 일단의 가치에 기초한 하나의 철학 내지는 조직적 전략이다. 지역사회경찰은 하나의 이론이며 사상으로서 이를 현실세계에서 실제로 집행하기 위해서는 이러한 이론과 사상을 보다 구체적인 차원이나 구성요소로 전환하지 않으면 안 된다(Watson, Stone, Deluca, 1998:54).

이와 관련하여 미국의 범무성은 성공적인 지역사회경찰의 기반은 경찰과 지역사회구성원들 간의 밀접하고 상호 호혜적인 관계라고 규정하고, 지역사회경찰의 구성요소로서 지역사회 파트너십과 문제해결의 두 가지를 제시하고 있다(Community Policing Consortium, 1994: 13).

그리고 L. A. 경찰청은 이와 유사하게 지역사회 경찰활동의 요소로서 문제해결(problem-solving), 지역사회와의 파트너십(partnership with the community), 지역사회의 문제확인(community identified problems), 전부서 지향성(department-wide orientation)의 네 가지 요소를 제시하고 있다(L. A. Office of the Chief of Police, 1997:2).

반면에 Oliver는 지역사회 지향적인 경찰은 경찰의 분권화와, 3가지 중요한 구성요소의 종합적인 집행을 통하여 달성된다고 주장하고, 세 가지의 중요한 요소로서 전략 지향적 경찰(Strategic-Oriented Policing), 동네 지향적 경찰(Neighborhood-Oriented Policing) 그리고 문제 지향적 경찰(Problem Solving-Oriented Policing)을 들고 있다.⁷⁾

여기서는 지역사회경찰의 개념을 보다 명확히 하기 위하여 상기한 지역사회경찰의 구성 요

- 5) 여기서 지역사회 경찰은 경찰-지역사회 관계가 아니다. 지역사회 경찰과 경찰-지역사회 관계는 두 개의 다른 실체이다. 공공관계(PRs)는 경찰-지역사회관계 프로그램의 한 부분이며, 경찰-지역사회 관계는 지역사회 경찰 개념의 한 부분이다.
- 6) 곧 지역사회경찰은 주민을 경찰서비스의 고객으로, 경찰은 지역공동체의 일부분으로 주민과 경찰이 서로 가 파트너임을 인식하면서 더욱 적극적으로 일상적인 주민의 봉사자로서 경찰서비스를 제공하고자 하는 일련의 노력인 것이다(한국지방행정연구원, 1998: 170). 결국 지역사회경찰은 치안서비스를 경찰만 생산하는 것이 아니라 지역사회의 민간인과 함께 생산하는 공동생산의 한 유형이라고 할 수 있다.
- 7) 여기서 전략지향적 경찰은 전통적인 경찰자원의 재분배를 의미하며, 동네지향적인 경찰은 특정 동네에 고유한 프로그램을 통하여, 범죄와 범죄의 공포를 감소하기 위한 경찰과 모든 지역사회 구성원들간의 상호 작용을 의미한다. 그리고 문제지향적 경찰은 증상보다는 범죄의 원인을 해결하기 위한 협동적 노력이나 (Willard M. Oliver, 1998:51).

소들 가운데서 핵심적인 요소라고 할 수 있는 동네 지향적 경찰과 문제 지향적 경찰을 중심으로 지역사회경찰의 특성과 성격 및 그 내용들에 관하여 살펴보고자 한다.

1) 동네 지향적 경찰(Neighborhood-Oriented Policing)

동네 지향적 경찰은 그 동네에 고유한 프로그램을 통하여 범죄와 범죄의 공포를 감소시키기 위한 경찰과 모든 지역사회 구성원의 상호작용을 의미한다. 동네 지향적 경찰은 이러한 협동적인 노력을 통하여 범죄와 범죄의 공포를 감소할 수 있다는 점에서 지역사회경찰 활동의 중요한 한 측면을 구성하고 있다.

동네 지향적인 경찰은 경찰과 지역사회간의 문제해결을 위한 파트너십으로서 경찰과 지역사회가 상호 협동함으로써 범죄에 대한 두려움과 범죄의 빈도를 감소시킬 수가 있고, 지역사회와 삶의 질을 향상시킬 수가 있다는 것이고, 이러한 과정에 있어서 지역사회와 경찰은 상호 파트너로서 범죄와 무질서의 문제들을 확인하고, 우선 순위를 정하며, 확인된 문제를 해결하기 위한 문제해결 전략의 개발과 집행에 대한 책임을 공유한다는 것이다(L. A. Office of the Chief of Police, 1997:1). 그러므로 동네 지향적 경찰의 핵심적인 목표는 경찰과 지역사회 간의 상호신뢰를 확립하고 유지하는 것이라고 할 수 있다.

경찰과 지역사회간의 상호신뢰를 바탕으로 지역사회 파트너십을 발전시키기 위해서는 무엇보다도 경찰이 지역사회와 긍정적인 관계를 개발하여야 한다. 뿐만 아니라 보다 나은 범죄통제와 예방을 위하여 문제를 확인하고, 문제의 해결책을 개발하고, 문제의 해결책을 집행하기 위한 의사결정과정에 있어서 지역사회 구성원들을 참여시켜야 하며⁸⁾, 또한 지역사회 구성원들의 가장 절박한 관심사를 다루기 위해서는 경찰과 지역사회가 자신들의 자원들을 서로 공유하여야 한다(Community Policing Consortium, 1994:13). 그러므로 경찰은 지역사회와 보다 연계되어야 하며 동화되어야 한다. 경찰은 개인적 수준에서 시민과 상호작용을 해야 하며, 지역사회의 감정과 관심에 친숙해야 한다(Weisheit, Wells, and Falcone 1994: 551; Oliver, 1998: 36).

이러한 시민과 경찰과의 유대를 통한 첫 번째 목표는 그 지역사회에 고유한 문제에 대하여 정의를 내리는 것이다. 문제가 확인되고 나면 두 번째 목표는 협동에 의한 해결책의 개발이다. 세 번째 목표는 그러한 해결책으로부터 프로그램을 개발하여 집행하는 것이다(Capowich and Roehl, 1994; Community Policing Consortium, 1994; Grinc 1994; Roberg 1994; Wilson and Kelling, 1989).

동네 지향적 경찰은 이러한 경찰과 지역사회간의 파트너십의 개발을 통하여 무엇보다도 문제해결과 경찰서비스의 질을 향상시킬 수가 있으며 둘째로, 특정한 지역사회의 수요에 보다 반응할 수 있으며 셋째로, 지역의 문화적 또는 인구학적 다양성에 보다 민감할 수 있고 넷째, 보안과 안전문제에 있어서 상담자로서의 역할을 수행할 수 있다(L. A. Police Department Community Outreach Centers. 1997:3).

일반적으로 동네 지향적인 경찰 프로그램의 유형으로는 지역사회 순찰, 지역사회 범죄예방 프로그램, 의사전달프로그램, 및 지역사회의 사회적 통제프로그램, 문제 지향적인 경찰을 들 수 있다.⁹⁾ 구체적으로는 지역사회 모임, 동네감시프로그램, 자전거 순찰, 경찰과 청년들간의

8) 예를 들면 L. A.의 경우 지역사회 경찰자문위원회(Community-Police Advisory Board: C-PABs)가 동네조직과 L. A. 경찰청 사이의 상호작용을 위한 통로를 제공하고 있다.

소프트볼 게임 및 경찰지소의 설립 등이 있다(Watson, Stone, Deluca, 1998:145; Willard M. Oliver, 1998: 38).

2) 문제해결 지향적 경찰(Problem Solving-Oriented Policing)

지역사회 경찰의 또 다른 요소는 문제해결 지향적인 경찰이다.¹⁰⁾ 문제해결 지향적인 경찰은 지역사회의 특정한 관심사를 확인하고, 이러한 문제를 해결하기 위하여 가장 적절한 치유책을 발견하는 활동 과정이다(Community Policing Consortium, 1994:13). 이러한 문제해결은 주민과 경찰간의 협동적인 노력으로 이루어지는 의사결정과정과 밀접히 연계되어 있다.

문제해결 지향적 경찰활동은 어떤 문제에 대한 전술적인 해결책을 개발하여 그러한 문제가 발생할 때마다 그것을 적용하려고 하는 대신에 그 문제를 초래하였던 특정 상황을 중시하여 상황적 해결책을 모색하려고 한다(Eck and Rosenbaum, 1994: 9).¹¹⁾ 즉, 문제해결 지향적 경찰은 그 지역사회의 고유한 문제를 정의하고¹²⁾, 범죄행위와 질서유지 문제의 징후보다는 원인에 치중하여 해결책을 제시하고자 하는 경찰과 지역사회간의 공동의 노력이다.¹³⁾

문제해결 지향적 경찰은 특정문제를 다루고, 그 문제를 분석하고, 대안을 결정하며, 프로그램을 집행하고, 지속적으로 평가한다. 문제해결 지향적 경찰의 목표는 전통적인 경찰업무로써 해결할 수 없거나, 그것의 해결을 위하여 특별한 관심을 필요로 하는 특정문제를 해결함에 있어서 경찰과 지역사회가, 특정문제의 상황에 맞는 해결책을 개발하기 위하여 함께 노력하는 것이다(Willard M. Oliver, 1998:100).¹⁴⁾

문제해결 지향적인 경찰의 개념은 Goldstein에 의하여 제기되었으나 실제 상황에서 이 개념은 Eck와 Spelman에 의한 SARA모델에 의하여 구체화되고 있다. Eck와 Spelman (1987)은 「경찰수뇌부연구포럼」(Police Executive Research Forum)의 후원 하에 문제해결의 지침으로서 문제해결 방법론인 SARA 모델을 개발하였다. SARA모델은 1) 문제를 확인

9) 문제지향적인 경찰은 동네와 경찰간의 공동 의사결정과정의 부분이기 때문에 필연적으로 동네지향적인 경찰프로그램이다.

10) 지역사회 경찰과 문제지향적 경찰이 동일한 개념인가에 대해서는 지금까지 많은 논란이 제기되고 있다. Eck와 Spelman(1987)에 따르면 문제지향적 경찰은 지역사회 경찰의 집행과 관계없이 독자적으로 운영되고 가능할 수 있다. 그러나 지역사회 경찰은 문제지향적인 경찰의 지원 없이는 집행될 수 없다.

11) 문제 지향적인 경찰은 밑바닥에 깔려있는 조건(underlying condition)들이 문제를 야기한다고 전제한다. 이러한 조건들에는, 범죄자, 잠재적 희생자 등 관련된 사람들의 특징, 이러한 사람들이 상호 작용하는 사회적 환경, 물리적 환경, 공중이 이러한 상황을 다루는 방법 등이 포함된다. 이러한 조건들에 의하여 나타난 문제로 인하여 하나 또는 그 이상의 사건들이 발생된다. 이러한 사건들은 공통적인 원천으로부터 나오지만, 달리 나타난다는 것이다. 예를 들면, 열악한 아파트촌에서의 사회적·물리적 조건은 강도, 파괴, 난폭한 십대의 보행자 협박, 및 기타 사건의 발생을 초래한다. 이러한 사건들은, 그것들을 초래하는 문제가 지속되는 한 계속된다는 것이다(Community Policing Consortium, 1994, 13).

12) 여기서 Goldstein(1990:66)은 문제는, 문제지향적 경찰의 목적을 위하여 세가지 요소로 구성되어 있다고 주장하고 있다. 1) 단일의 사건이라기 보다는 일단의 유사한, 관련된, 반복적인 사건 2) 실제적인 지역사회의 관심 3) 경찰업무의 단위로 구성되어 있다.

13) Goldstein은 그의 고전적인 교과서인 「문제지향적 경찰」(1990)에서, 경찰의 대응을 필요로 하는 사건들은 단지 균원적인 문제의 명백한 징후에 불과하다고 인식하고 있다. 그러므로 그것들을 야기한 조건이나 요인들 뿐만 아니라 사건들간의 관계-예를 들면, 범죄행태, 위치, 관련된 사람의 유사성-를 인식하기 위해서는 문제는 체계적으로 분해되어야 한다는 것이다.

14) 전통적인 경찰모델은 경찰이 지역사회를 위한 경찰활동의 우선순위를 결정하는 역할을 해 왔다. 그러나 문제지향적인 경찰은 지역사회가 이러한 역할을 수행해야 할 것으로 인식하고 있다.

하기 위한 「탐사」(Scanning), 2) 문제의 「분석」(Analysis), 3) 정형화된 전략의 형태인 「대응」(Response), 4) 대응의 성공을 모니터 하기 위한 「평가」(Assessment)의 네 단계로 구성되어 있다.

SARA모형의 탐사단계는 동네에서의 다양한 신고와 불평을 검토하고, 문제를 확인하는 것이다. SARA모델의 두 번째 단계는 분석단계이다. 이 단계는 두 가지 목적을 가지고 있다. 첫 번째 목표는 그 문제에 관하여 가능한 한 많은 정보를 획득하여 그 문제를 완전히 이해하는 것이고, 두 번째 부분은 해결책을 개발하는 것이다. SARA모델의 세 번째 단계는 대응 단계이고 여기서 경찰관은 두 가지의 목표를 충족시켜야 한다. 즉 해결책을 선택하는 것이고, 그것을 집행하는 것이다. 끝으로 평가단계의 목표는 경찰에 대한 피드백 과정으로서 선택된 해결책을 집행할 것인지, 대안적 해결책을 집행해야 할 것인지를 결정하는 것이다(Eck and Spelman, 1987:50).

이상에서 살펴본 지역사회 경찰의 구성요소들은 지역사회 경찰의 개념적인 틀일 뿐만 아니라 실무적인 틀이다. 이러한 틀을 집행하기 위해서는, 이러한 모든 구성요소들이 상호의존성의 기초 위에 운용되는 계속적인 과정으로 통합되어야 한다. 지역사회경찰은 연속적으로 이루어지는 것이 아니라 순환적으로 이루어지며, 각각의 구성요소들이 다른 요소들을 보충하는 상호의 존성의 망이다.

3. 지역사회경찰제도의 전개

지역사회경찰은 오늘날 미국, 일본, 캐나다를 비롯한 선진제국에서 광범위하게 집행되고 있으나 지역사회경찰이 처음으로 도입된 것은 미국에서 그 기원을 찾을 수가 있다. 지역사회경찰은 1960년대 미국의 사회적·정치적 위기로부터 비롯되었다. 이 당시 경찰은 시민권 운동, 도시폭동, 베트남 전쟁에 대한 반전시위 및 범죄발생의 증가, 약물사용의 와중에 휩싸여 있었으나, 이러한 대규모의 범법행위들을 예방하고 통제할 수 있는 능력에는 한계가 있었다. 이러한 상황에 직면하여 시민과 경찰들은 많은 회의를 가지게 되었고, 그 결과 치안문란을 둘러싼 사건들을 검토하기 위한 수많은 위원회가 창설되었으며, 경찰활동을 개선하기 위한 많은 권고안들이 개발되었다(Hooper, 1998:442; Watson, E. M., Alfred R. Stone, Stuart M. Deluca, 1998:18).

범죄에 대한 시민들의 관심이 증가하면서, 존슨대통령은 1965년에 법집행과 사법행정에 관한 대통령 위원회(Law Enforcement and Administration of Justice)를 창설하였다. 1967년에 그 위원회는 「자유사회에 있어서의 범죄의 도전」(The Challenge of Crime in a Free Society)이라는 제목의 보고서를 출판하였다. 이 보고서는 선발과 훈련을 통하여 경찰의 능력을 제고하고, 특히 경찰이 지역사회와 보다 나은 대화를 확립하고, 지역사회의 요구에 보다 민감하게 반응할 것을 권고하였다.

치안문란에 관한 국가자문위원회(The National Advisory Commission on Civil Disorders)인 Kerner위원회가 1967년에 국가전역에 걸친 일련의 폭동 후에 창설되었다. 1968년에 출판된 최종보고서는 슬럼가에 있어서의 경찰의 역할과, 경찰과 지역사회간의 관계에 관한 내용들을 다루었다. 이 보고서는 경찰과 슬럼가 주민들 간의 적대성이 1964년과 1968년 사이에 미국에 걸쳐 일어난 폭동의 주된 원인이라는 사실을 발견하였다. 그 보고서는 빈번한 불심검문(stops and frisks)과 같은 경찰의 전통적인 전술이 마찰을 일으키고, 지역

사회 관계를 악화시켰다고 결론짓고 있다.

1967년과 1968년의 위원회 보고서가 전통적인 경찰의 전략과 활동상의 결함에 대하여 주의를 환기시키는 데 결정적인 역할을 하였지만, 결정적인 계기는 1968년의 「범죄통제와 안전거리에 관한 총칙법」(Omnibus Crime Control and Safe Streets Acts)의 통과라 할 수 있다. 이 법은 전통적인 경찰활동의 가정들을 비판하고, 지역사회경찰을 위한 연구의 계기가 되었다는 점에서 큰 의의가 있다. 이러한 노력의 일환으로 전통적인 경찰에 대한 비판은 더욱 더 가속화 되었고, 범죄의 감소와, 경찰과 지역사회간의 관계 개선에 대한 새로운 실험들이 계속적으로 진행되었다(Hooper, 1998).

1) Flint 실험

경찰과 지역사회간의 관계 개선에 대한 새로운 실험들 중에서도 가장 대표적인 것이 1979년에 Mott 재단의 후원 하에, 미시간 Flint에서 시작되었던 동네도보순찰프로그램(The Neighborhood Foot Patrol Program: NFPP)이다. Mott 재단은 시 전체 인구의 20%를 차지하는 14개 동네의 파출소에 22명의 도보순찰경관을 배치하기 위하여 3년간 2,600만 달러의 보조금을 제공하였다.¹⁵⁾ 1982년에 Trojanowicz와 그의 동료들은 3년간에 걸친 이 프로그램을 평가하였다. 가장 핵심적인 결과들을 살펴보면, 중요 범죄의 약 9 %가 감소하였고, 시민들은 보다 더 안전함을 느꼈고, 시민들의 범죄신고가 증가하였으며, 그리고 시민들은 범죄를 예방하고 청소년문제를 다룸에 있어서 기동순찰경관보다 도보순찰경관들이 보다 효과적이라고 생각하고 있다는 점이다(Trojanowicz, 1986). Flint시에 있어서 도보순찰노력은 괄목할만한 성공이었고, 공포의 감소는 도보순찰경관의 질서유지활동과 밀접한 관련이 있다는 것이다.

2) Newport News, Virginia의 문제해결 지향적 경찰

Goldstein(1990)이 제기한 문제해결의 개념에 기초하여, 지역사회문제에 대한 경찰의 여러 가지 대응 수단에 대한 실험이 전개되었다. 미국치안연구소(National Institute of Justice)는 1980년대 중반 동안 Virginia의 Newport News 시의 문제지향적 경찰 프로그램(Problem Oriented Policing: POP)에 자금을 지원하였다.

Newport News 프로그램은 그 목표로서 문제해결을 경찰청의 일상적 운영의 초점으로 삼았다. 경찰청은 3가지의 주요한 지역사회 문제, 즉 저소득층·정부보조 주택의 강도, 도심 주차장에 주차한 자동차로부터의 도둑, 도심의 매춘과 관련한 절도에 집중하였다. 이 외에도 편의점에서의 소동, 특정 지역에서의 약품거래, 도심상업지역에서의 절도 등과 같은 만성적인 문제를 다루었다.

각 경우에, 특정문제는 단순히 범죄를 해결하고 범법자를 체포함으로써만이 아니라, 순찰 수준을 강화하고, 범법행위의 직접적인 조건들을 철저히 분석함으로써 해결하였다. 문제해결 접근방법은 경찰이 직면하고 있는 사건을 근원적인 문제의 정후로 간주하였다. 문제의 해결은 문제의 구성요소를 식별하기 위하여 문제의 분해가 필수적이다. 문제에 대한 체계적인 탐구는 경찰과 관련 지역사회 구성원들의 공동 작업이라고 할 수 있다(Hooper, 1998).

15) 이 프로그램은 3가지의 오랜 문제를 완화하기 위하여 계획되었다. 1) 범죄예방에 있어서 시민참여의 결여 2) 경찰과 주민간의 상호작용의 물인간화 3) 포괄적 동네조직의 결여. 또 이 프로그램의 10개 기본 목표 가운데에는 범죄의 감소와, 범죄문제에 대한 지역사회의 의식 제고와, 범죄예방전략 등이 있다.

3) Houston시에서의 지역사회경찰의 발전

Flint, Newark, Newport News 시에서 진행된 프로그램과 실험은, 지역사회가 범죄, 공포 및 약물 문제를 다룸에 있어서 중요한 파트너이며, 경찰은 지역사회와의 파트너십을 구축하기 위해서 지역사회와 상호작용하고 그들의 요구에 반응하는 보다 효과적인 방법을 발견해야 한다는 것을 나타내고 있다.

1982년에 Brown이 경찰청장으로 임명되었을 때, Texas Houston市 경찰청은 문제해결과 지역사회와의 협조를 강조하는 일단의 가치를 채택하였다. 5년 동안 Houston은 경찰에 대한 시민참여를 강화하기 위한 변화들을 시도하였다. 중요한 프로그램의 요소는 1) 경찰 지역사회 뉴스레터, 2) 그 지역의 시민과 개별적인 접촉을 용이하게 하기 위하여 동일한 경관이 동일한 순찰구역을 순찰하게 하는 시민접촉프로그램, 3) 경찰의 존재를 재확인시키기 위하여 범죄희생자와의 지속적인 접촉, 4) 경찰 지역사회 접촉센터, 5) 자연적인 동네 경계를 반영하기 위한 순찰구역의 재조정이다. 이 기간 동안, 경찰청은 지역사회와의 파트너십이 충분히 이루어질 수 있도록 조직을 변화시켰다. 이러한 시도와 관련하여, 경찰청은 지역사회 문제를 함께 인식하고 해결하기 위하여 경찰과 지역사회간의 완전한 상호 작용이 이루어지도록 이 때까지의 경찰활동들을 전면적으로 변화시켰다.

지역사회 경찰의 본질을 구현하기 위한 이러한 과정의 요소들을 살펴보면 다음과 같다. 1) 문제해결에의 지향과, 문제에 대한 창조적인 반응을 할 수 있도록 순찰경관에게 권한의 부여, 2) 범죄통제와 예방활동을 위한 지역사회의 책임 강조, 3) 조직권위와 구조의 분권화, 4) 경찰과 지역사회의 의사결정 책임 공유, 5) 경찰관에게 영속적인 순찰구역(permanent beat assignments) 할당 6) 지역사회 경찰활동을 반영하기 위하여 훈련과 인사평가 관행의 개정이 그것이다(Hooper, 1998:444). 이로써 Houston시의 실험은 도시환경 내에서 충분한 효과를 발휘했던 최초의 전형적인 지역사회 경찰 프로그램이었다.

III. 우리 나라 범죄발생 현황과 일선 경찰서비스 활동 실태

1. 우리 나라 범죄 발생 현황

아래 〈표 1〉은 최근 1992년부터 1999년까지 8년간의 범죄 발생건수, 검거건수 및 검거율, 인구 10만명 당 범죄 발생건수 등을 나타낸 것이다.

〈표 1〉 총범죄 발생 및 검거현황 (단위: 건수, %)

구 분	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99
발 생	1,210,786	1,304,349	1,309,326	1,329,694	1,419,811	1,536,652	1,712,233	1,654,064
검 거	1,107,818	1,248,010	1,184,208	1,202,059	1,287,260	1,398,384	1,579,728	1,574,902
검거율(%)	91.50	95.68	90.44	90.40	90.66	91.00	92.26	95.2%
10만명당 발생건수	2,768	2,951	2,933	2,949	3,117	3,341	3,688	3,530

출처: 경찰청(2000), 2000 경찰백서, pp.113-114. 경찰청(1999), 1999 경찰백서 참조

위의 표에서 보면 1992년 1,210,786건이던 범죄발생 건수가 1999년에는 1,654,064건으로 무려 36.6%나 증가하였다. 검거 비율은 1993년의 95.68%, 1999년의 95.2%를 제외하면 매년 거의 비슷한 91% 내외의 수준을 보이고 있다. 그러나 인구 10만명당 범죄 발생건수를 보면 1992년에 2,768명이던 것이 1998년에는 3,688명으로 나타나서 무려 33.2%나 증가하였으나 1999년에는 다소 줄어들었다. 이처럼 1999년에는 비록 범죄발생건수가 전년에 비해 줄어들었고, 범인 검거율도 높아졌지만 전반적인 추세로 보면 우리 사회에는 점차 범죄 발생이 증가하고 있음을 알 수 있다.

특히 아래 <표 2>에서 볼 수 있듯이 살인, 강도, 강간, 절도, 폭력 등 5대 주요 범죄도 크게 증가하고 있다. 아래의 <표 2>에서 보면 5대 강력 범죄의 경우 1992년에 251,068건이었으나 1999년에는 383,976건으로 나타나 약 52.9% 증가한 것으로 나타났다. 절도와 살인 등의 범죄는 한 때 그 발생건수가 다소 줄기도 했었지만 1997년부터 다른 범죄와 마찬가지로 그 수가 증가하고 있다. 이와 같이 5대 범죄의 발생건수도 최근 급격히 늘어나고 있어 우리 사회가 각종 범죄로부터 안전하지 않음을 알 수 있다.

<표 2> 5대범죄 발생 및 검거현황

(단위: 건)

구 분		'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99
계	발생	251,068	253,403	264,708	258,348	275,058	294,569	330,304	383,976
	검거	216,181	249,372	246,698	230,674	237,373	244,007	290,160	349,653
살인	발생	620	808	653	630	679	784	963	976
	검거	642	849	650	640	680	770	975	993
강도	발생	3,112	3,730	4,580	3,674	3,670	4,420	5,516	4,972
	검거	3,432	4,254	4,631	3,537	3,364	4,027	5,316	4,885
강간	발생	3,919	5,298	6,173	4,844	5,580	5,627	5,978	6,359
	검거	3,897	5,984	6,261	4,673	5,307	5,327	5,745	6,164
절도	발생	77,861	61,526	60,255	62,710	70,238	83,063	91,438	89,395
	검거	46,974	47,604	45,126	39,914	38,912	41,427	57,393	60,315
폭력	발생	165,556	182,041	193,047	186,490	194,891	200,675	226,409	282,274
	검거	161,236	190,681	190,030	181,910	189,110	192,456	220,731	277,296

주) 폭력은 형법상의 폭행, 상해, 체포·감금, 협박, 약취·유인, 손괴와 특별법인 '폭력행위동처벌에 관한 법률' 위반 행위를 합한 것임.

뿐만 아니라, 매년 소년범죄가 증가하고 있어 청소년범죄의 심각성을 우려하지 않을 수 없다. 아래 <표 3>은 소년범죄 발생현황을 나타낸 것이다.

<표 3> 소년범죄 발생 현황

(단위: 명)

구 분		'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99
계		86,941	103,655	108,721	123,372	136,323	153,380	151,383	141,523
형 법 범		68,171	77,112	75,354	84,998	86,611	99,518	103,243	94,314
특별법범		18,770	26,543	33,367	38,374	49,712	53,862	48,140	47,209

주) 소년범죄는 12세 이상 20세 미만 소년에 의한 범죄를 말함.

위의 〈표 3〉에서 보면, 소년범죄가 1992년 86,941건이던 것이 1998년에는 151,383건으로 급격히 증가하였으며, 1999년에는 다소 감소하였다. 특히 특별법범죄자는 18,770건에서 47,209건으로 무려 252%나 증가하였다. 이처럼 소년범죄가 급증하는 것은 앞으로 우리 사회의 범죄의 심각성을 미리 예고해 주는 것이나 다름이 없다. 따라서 우리는 기존의 경찰활동의 패턴에서 벗어나 새로운 경찰활동의 패턴을 모색해 볼 필요가 있을 것이다.

2. 일선경찰기관의 방범활동

지방경찰청 산하에는 각 지역별로 경찰서가 있고 각 경찰서 산하에 파출소가 있다. 파출소는 지역치안을 위한 경찰의 일선조직으로서 외근 경찰의 기본적인 활동 거점이다. 파출소는 경찰서의 관할구역을 인구, 면적, 행정구역 및 범죄발생 등 치안수요에 따라 적정하게 설치된다. 1999년 전국의 파출소는 총 3,226개소로서 경찰서당 14.1개이며, 전체 경찰관의 약 45%인 39,563명이 파출소에 배치되어 있어 파출소 당 평균 11.5명의 경찰관이 배치되어 지역주민들과 함께 지역의 안전을 담당하고 있다. 또한 파출소에서 거리가 멀리 떨어진 산간벽지나 도서 지역에는 출장소를 두고 있으며, 1999년에는 157개의 출장소에 476명의 경찰관이 배치되어 근무하고 있다(경찰청, 2000: 51).¹⁶⁾

파출소 외근 경찰관은 시민들과 가장 가까운 곳에서 24시간 활동함으로써 지역 내의 모든 경찰사안에 대해 일차적인 초동조치를 수행하고 있다. 이들은 특히 주민들의 일상생활의 안전과 평온을 유지하기 위해 다양한 활동을 하고 있지만 범죄를 사전에 예방하는 활동을 수행한다. 각종 범죄의 발생현황을 분석하여 방범활동계획을 수립하는 것에서부터 외근경찰관의 순찰, 방범진단 및 방범심방 등을 수행한다. 순찰활동은 파출소 외근 경찰관의 기본적인 임무로서 범죄심리를 차단하고 관내 정황을 정확히 관찰하여 주민에게 불편과 불안을 주는 요인을 찾아 해소하는 역할을 한다. 또한 경찰관이 각 가정, 기업체 등을 방문하여 범죄예방 등에 관하여 상담하는 방범심방은 순찰과 함께 범죄예방에 있어 중요한 활동이다. 1999년에는 전국적으로 집계해 보면 경찰의 방범심방은 총 750만여 회에 이르고 있는 것으로 나타났다.¹⁷⁾ 범죄가 발생하게 되면 파출소의 경찰관이 신속하게 범죄 현장에 출동하여 범인을 검거하게 된다. 1999년도에는 총 범죄자의 43.0%를 파출소 외근경찰관이 검거한 것으로 나타났다(경찰청, 2000: 56).

이런 파출소 외근 경찰관들의 근무 여건은 아직 열악하다. 경찰관의 근무 방식은 지역여건에 따라 다르나 최근까지 일반적으로 도시지역은 24시간 근무 후 다음날 비번을 갖는 2교대제로 근무하고 있었으며, 농어촌 지역은 하루 14시간 이상 근무를 하고 난 후 순번을 정하여 일주일에 하루씩 비번을 실시하는 전일제 근무를 하고 있었다. 최근까지 경찰은 파출소의 현장

16) 경찰대개혁 100일 작전에 따른 인력재배치 조치(2000. 1. 20)에 따라 본청과 지방청의 5개 계를 통합하고, 인력 565명을 감축하여 지휘부를 기획조정 등 핵심역량 위주로 경량화하고, 치안수요에 비해 인력이 과다 배치된 군 단위 74개 경찰서의 인력 645명 등 총 1,210명을 조정하여 신도시 팽창 등으로 치안수요가 급증하고 있는 경기·인천·울산 지역에 740명을 대폭적으로 보강하였다(경찰청, 2000: 297).

17) 파출소의 경우 경찰관이 26명 있으면, 전 지역을 26개 구역으로 세분하여 각 경찰관들에게 담당구역을 배정하여 자신들의 담당구역을 책임지고 방범 심방하게 하고 있다. 이것은 예전에 실시하던 호구조사를 변경시킨 것인데, 심방하다가 방범과 관련하여 의문스러우면 직접 그 집을 들어가 볼 수 있으나 만약 주인이 경찰관의 심방을 거절하면 들어갈 수 없는 것이 호구조사와 다르다.

치안 역량을 강화하고 파출소의 외근 경찰의 격무를 해소하기 위하여 대도시 일부 지역에서 3교대 근무제를 실시하고 있었으나 2000년 1월 21일을 기해 대도시지역은 모두 3교대제로 변경하였다. 이에 따라 일선경찰관의 근무여건을 대폭 개선하였을 뿐만 아니라 순찰활동을 강화시키게 되었다.

그러나 최근 우리 사회에 불어닥친 정부개혁의 열풍에 의거 경찰도 과감한 구조 조정을 단행하였다. 이런 조정의 일환으로 233개소의 파출소를 통폐합하고 30개의 파출소를 신설하였다. 파출소의 통폐합은 관할 인구면적 등 치안수요가 적은 파출소를 통폐합하되 농어촌 파출소 폐지지역에는 출장소를 설치 운영하고, 신도시지역 등 치안수요 과증지역에는 가능한 적은 수의 파출소를

증설하였다. 부산지역의 경우에는 1998년 말을 기해 현재 총 231개소 중 10%인 23개의 파출소가 폐지되고 3개의 파출소가 증설되었으며, 2000년 6월 1일을 기해 32개의 파출소를 통폐합하여 총 179개로 줄였다.¹⁸⁾ 경찰은 기구, 파출소 통폐합 등 구조 조정에 따른 조정인력을 치안수요와 업무량의 변화에 맞게 재배치 조정하였다고 한다.

아래 <표 4>는 경찰구조조정에 따른 인력 재배치 내역을 나타낸 것이다.

<표 4> 1998년도 경찰구조조정에 따른 인력 재배치 내역

(단위: 명)

구분	조정 인력				재 배 치							
	계	과·계 통합	파출소 통합	신규인력	계	파 출 소				민생치 안부서	현원운 영부서	신설부 서 등
						소계	보강	전일제해소	신설·출장소			
계	4,438	449	3,055	934	4,438	2,090	1,350	247	493	1,608	538	202

위의 표에서 보면, 과·계의 통합에 따른 인력의 감축은 449명인 비해서 파출소 통합에 따른 조정인력은 3,055명이나 된다. 파출소에 인력보강이나 전일제 해소를 위해 배치된 인력과 신설파출소 및 출장소에 배치된 인력을 모두 합치면 2,090명이 되어 다시 파출소에 많은 인력이 배치된 셈이지만 결국 파출소에 근무하는 인력이 965명이나 줄어든 결과를 초래하였다. 이번 경찰개혁이 기구의 축소와 인력감축을 주요한 골자로 하는 것이라 하더라도 경찰서나 경찰청보다는 파출소의 인력을 더욱 줄인 것은 일선경찰활동의 축소를 의미하는 것이라고 볼 수 있다.

1999년 말 현재 전국 파출소의 근무형태를 보면 3교대제가 1,680개소, 2교대제 1,546개소로 나뉘어져 있어 3교대제는 전년 대비 1,171개소가 늘어난 셈이다. 또한 파출소 외근 경찰의 72%인 28,468명이 3교대제로 근무하고 있으며, 28%인 11,095명이 2교대제로 근무하고 있다. 게다가, 「경찰대개혁 100일 작전」을 기해 2000년 1월 21일부터 도시지역 파출소의 경우 전부 3교대제로 변경하면서 파출소에 많은 인력을 보강하여 파출소 중심의 방범활동을 강화하였다.

파출소 외근 경찰관의 순찰활동도 이제 파출소장의 책임 하에 이루어지고 있으며, 정선순찰

18) 파출소를 통폐합한 것에 대해 언론들은 상당히 우려하고 있다. 부산일보는 “지난해 부산지역의 살인, 강도, 절도 등 5대 범죄발생 증기율은 전국 평균치를 갑질이상 초과할 정도로 높다. 반면 부산 경찰의 범인 검거율은 전국 최하위 수준인 것으로 나타났다. 이렇게 범죄는 날로 광역화·기동화 되고 있는 터에 일선 파출소가 전격적으로 통폐합되어 각종 범죄의 기승이 우려된다.”라고 지적하고 있다(부산일보, 2000. 6. 7.).

에서 순찰경찰관의 자율적인 책임 하에 순찰하도록 하는 제도로 바뀜에 따라 일선 경찰관의 경직적인 순찰활동에서 경찰관의 재량권이 강화되는 가운데 순찰활동이 이루어질 수 있도록 개선되었다. 종래에는 경찰청과 지방청 간부들이 수시로 순시하는 제도에서 관할 경찰서 방범과의 외근감독관이 감독차 한번씩 순시하는 정도로 바뀌었다. 이러한 감독에 대해서도 비판의 목소리가 있는 실정이다. 그러나 파출소 경찰관의 근무지 이동은 1년 내지 1년 반만에 이루어지고 있어서 이들이 지역주민들과 잘 알고 지내거나 혹은 그 지역의 사정을 잘 파악하는 데에는 한계가 있다.

3. 경찰협력단체의 운영 실태

경찰은 다양한 협력단체를 두고 있다. 이런 협력 단체의 종류나 그 위원의 수는 경찰청, 경찰서, 파출소 등에 따라 다르나 전국적으로는 거의 같다. 경찰과 관련한 부산지역의 시민들의 자율방법활동은 부산광역시 지방경찰청이 총괄하고 있으며, 방범기획과가 주무부서이다. 부산지방경찰청에는 치안자문위원회와 보안위원회 2개의 협력단체가 있으며, 그 위원들은 경찰서의 협력단체 참여 위원들과 비슷한 직업을 가지고 있으며,¹⁹⁾ 1년에 겨우 몇 차례의 회의만을 개최하고 있는 실정이라고 한다. 뿐만 아니라 경찰이나 혹은 협력단체 회원들도 위원회 활동에 대한 인식이 제대로 확립되어 있지 않다고 한다. 그래서 거의 유명 무실하다고 한다. 1년에 두 서너 차례에 걸쳐 경찰청에서 지역 내의 저명인사나 혹은 전문가를 초빙하여 경찰활동에 대한 약식 세미나를 개최하며 이 때 각 시민단체 대표도 참여시키고 있는 정도로 지역주민들과 경찰의 협력체계는 극히 미비하다. 이것은 경찰이 지역사회 경찰제도에 대한 인식이 없기 때문이기도 하겠지만 경찰과 지역 주민대표와의 접촉이 오히려 불필요한 유착의 오해를 불러올 수 있기 때문일 것이다.

전국의 경찰청, 경찰서, 파출소 등에 설치되어 있던 이와 같은 경찰협력단체들이 2000년 6월 30일을 기해 일제히 폐지되었다. 이를 단체들과 경찰의 유착이라는 비판적인 여론이 오랫동안 제기되어 오던 터에 국무총리실 산하 「반부패대책위원회」가 부패해소대책의 일환으로 이를 단체의 폐지를 건의함에 따라 이루어진 것이다.²⁰⁾ 따라서 현재는 각 파출소에 어떠한 경찰협력단체들도 없는 실정이다. 그 대신 지방 경찰청의 경우 「시민단체·경찰 협력위원회」라는 경찰협력단체를 새로이 구성하였다. 이 단체는 경찰과 시민단체간에 상호 관심사항을 긴밀하게 협의하여 치안정책에 반영하여 진정한 민·경협력체계를 구축하기 위해 설립된 것이다. 이 위원회는 지방청의 차장과 시민단체 대표가 공동으로 대표직을 맡고, 그 밑에 3개의 분과위원회를 두고 있다. 방범과가 주관하면서 청소년보호 및 여성문제를 다루는 제 1분과, 수사과가 주관하면서 성폭력 및 환경, 소비자 보호, 마역퇴치 등을 다루는 제 2분과, 그리고 교통과가 주관하면서 교통질서 및 봉사 문제를 다루는 제 3분과 등 총 3개의 분과위원회를 두고 있다. 각 분과위원회에는 관련 시민단체 대표와 해당 경찰청의 과장 및 계장이 위원으로 참여하고 있다²¹⁾.

19) 경찰청의 협력단체 명단을 통해 그들의 직업별 분포를 분석하고자 하였으나 경찰청 관계자가 자료 제공을 극히 꺼려서 분석하지 못하였다. 다만 위원회 회원들의 개략적인 직업과 운영실태 등에 대해 면담만을 하였다.

20) 그러나 이를 단체들은 원래부터 자신들만의 친목회의 성격들도 겸하고 있고, 이들이 오랫동안 회의를 거두어 왔기 때문에 이 단체들을 폐지한다고 하여 해산된 것은 아니며, 지역사회에 존재하는 하나의 친목단체로 남게 되는 것이다.

21) 경찰청의 내부 자료에 기초한 것임.

그런데, 이들 단체가 아직 뚜렷한 활동을 해온 것은 아니며, 게다가 원래부터 존속해 왔던 경찰협력단체가 위낙 오랫동안 지역사회에서 경찰관련 주민단체로 존속해 왔기 때문에 이들 단체들의 현황과 실제 운영상의 문제점을 살펴보는 것이 지역사회경찰의 발전 방향을 모색하는 데 도움을 얻을 수 있을 것이다.

부산지역에는 지방경찰청 산하에 13개의 경찰서가 있으며, 각 경찰서와 파출소에 경찰협조 단체가 있다. 부산지역의 한 경찰서의 산하 협력단체의 현황은 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 부산 00경찰서 산하협력단체 현황

구 분 기능별	명 칭	인원(명)	비 고
경 무 파	치안자문위원회	31	전반적 사항
방 법 파	방범자문위원회	25	
	청소년지도위원회	28	
	향 장	22	PB단위 향장 회장을 경찰서 향장으로 함
교 통 파	선진질서추진위원회	22	
	녹색어머니회	17	PB단위 회장을 경찰서 회원으로 함
	기동거리정화위원회	26	자생단체로 스스로 조직 후 교통과에 통보 운영함
	모범운전자회	361	"
보 안 파	보안지도위원회	22	
각 파출소 (18개)	자율방범대	각 PB별로 조직 운영	자생단체로 스스로 조직 후 파출소 방범활동 지원 보조함
	녹색어머니회		
	선진질서추진위원회		
	방범자문위원회		
	향 장		운영사항은 위 경찰서 운영사항과 동일함

이러한 경찰협력단체들이 수행하는 역할에는 다소 차이가 있는 것이 사실이다. 그러나 몇몇 위원회를 제외하며 그 역할에 차이가 없으며, 대부분의 위원회 운영도 형식적이다. 위원회 운영이 형식화되는 것은 위원으로 위촉된 자들이 주로 공사다방한 지역유지들이어서 이들의 적극적인 참여를 기대하기가 어렵기 때문이다. 이들이 적극적으로 참여하여 파출소 및 일선실무자들과 접촉, 의견교환이 이루어져야 협조단체의 활동이 활성화될 수 있을 것이다. 그러나 이들은 월례회 때에 겨우 한번 정도 참여하며, 이나마 참석하지 못하는 사람들이 많아 하급실무자들의 반감을 사기도 한다. 게다가 이들 단체들이 법적 근거 없이 내부규칙에 의거하여 설립되어 있기 때문에 이들 단체들의 활동을 위한 예산의 지원이 전무하여 이들의 활동을 더욱 위축시키고 있다고 한다. 그리고 많은 회원들 중 사업상 얼굴내밀기, 교통단속 회피 등의 수단으로 단체에 가입하는 사례도 있다고 지적하고 있다. 이처럼 경찰이 기업가들이나 자영업자들을 주로 위촉하는 것은 이들 외에는 위원으로 위촉하기 어렵기 때문이라고 한다.

이러한 점을 감안해 보면, 이들 협력단체가 미국에서 말하는 주민들과의 파트너십을 통한 경찰활동을 위해서 만들어진 것이 아니라 경찰을 지원하는 단순한 후원회 성격을 띠는 단체라는 것을 알 수 있다. 동시에 참여자들도 다른 많은 단체들처럼 친목도모를 위한 하나의 단체로

인식하거나 혹은 자신들의 영업권 보호를 위한 하나의 수단으로 삼고 있는 것으로 인터뷰과정에서 나타났다. 이런 점을 단적으로 나타내 주고 있는 것이 참여자들의 직업 분포이다.

아래 <표 6>은 경찰협력단체 참여자들의 직업별 분포를 분석한 것이다.

<표 6> 부산지역 경찰협력단체 회원의 직업별 현황

직업		약사	공무원	지방의회의원	(한)의사	제조업	상업	회사원	가사	기타	계
경찰서	치안자문위원회	1	0	4	1	25	0	0	0	0	31
	방범자문위원회	0	0	0	2	15	7	0	0	1	25
	청소년지도위원회	1	0	0	0	13	12	1	0	1	28
	항장	0	1	0	0	0	6	3	0	12	22
	녹색어머니회	0	0	0	0	0	0	0	17	0	17
	선진질서추진위원회	0	0	0	2	17	2	2	0	0	23
	보안지도위원회	1	0	0	1	19	0	1	0	0	22
총 계		3	1	4	6	89	27	7	17	14	168

*기타: 무직, 무응답, 시민단체활동, 축산업

위의 <표 6>에서 보면 치안자문위원회의 경우에는 지방의회의원, 약사, 한의사 등이 참여하고 있으나 그래도 대부분의 회원들은 제조업에 종사하고 있는 중소기업의 대표들이다. 이러한 현상은 방범자문위원회, 청소년지도위원회, 선진질서추진위원회, 보안지도위원회의 경우에 있어서도 마찬가지로 나타나고 있다. 녹색어머니회의 경우에만 조직의 성격상 전 회원이 가정주부들로 구성되어 있다. 회사원들의 경우에도, 실제는 이들이 맡고 있는 직책이 전무나 상무 등 고위직이며, 따라서 이들은 실제 부친의 사업을 맡고 있는 경우가 일반적이다. 특히, 청소년지도위원회의 경우 회사원과 약사 1명을 제외하면 모두가 제조업이나 상업에 종사하고 있어 과연 이들만으로서 청소년지도를 잘 할 수 있는지는 극히 의심스럽다.²²⁾

이러한 분석결과를 통해서 볼 때 경찰협력단체에 참여하고 있는 사람들은 그 지역사회에서 경제적 여력이 있는 사람들로서만 주로 구성되어 있다. 이와 같이 위원회별로 회원들의 직업에 있어서도 크게 차이가 나지 않고 거의 제조업이나 상업에 종사하고 있는 것은 경찰들이 이를 주로 위촉하는 것이 직접적인 원인일 것이며, 또한 각 위원회가 명칭은 다르고 명목상의 기능은 다르지만 실제로 수행하는 기능상에 차이가 별로 없기 때문이 아닌가 생각된다.²³⁾

어쨌든, 공직자들이나, 종교단체의 종교인, 각종 사회단체나 봉사단체의 회원, 각급 학교 교원 등도 참여하여 함께 치안문제를 논의하거나 구체적인 활동을 펴는 것이 보다 바람직할 것

22) 청소년지도위원 활용 지침에 보면, 지도위원의 자격을 크게 세 가지로 분류하여 제시하고 있다. 즉, 법무부의 직원, 사회복지기관의 지도원, 각급 교원 등 청소년 관계기관의 직원, 종교인 및 전전한 서클회원 등의 청소년 관계단체의 회원, 지역사회의 저명인사 등 지역사회의 유지 등으로 되어 있다.

23) 부산 00경찰서 치안자문위원회 회원수첩을 보면, 치안자문위원회의 목적을 다음과 같이 규정해 두고 있다. 즉, “본회는 법과 질서를 준수하고 경찰치안행정에 대한 시정개선 또는 발전적인 사항을 건의하고 위원 상호간의 친목을 도모한다.”고 되어 있다. 이러한 목적을 위한 실행사업으로서 경찰 치안행정에 대한 지원사업과 회원상호 간의 친목사업을 들고 있다. 이러한 규정을 통해서 보면 치안자문위원회가 구체적으로 수행하거나 해야 하는 사업이 불분명하여, 회원들간의 친목단체의 성격을 벗어나기 어려운 실정이다. 이렇게 되면 치안위원회라는 조직은 경찰 주변에 있는 소위 관변단체로서의 성격을 벗어나지 못하며, 일반시민들의 비판을 면하지 못하게 된다. 이러한 사정은 방범자문위원회나 선진질서추진위원회 등 의 경우에도 마찬가지이다.

이다. 이를 위해서는 경찰의 지역사회경찰제도에 대한 명확한 인식이 필요하다. 지역사회의 주민들이 참여하고 있는 경찰협력단체를 경찰의 후원 단체로 인식할 것이 아니라 지역사회 경찰활동과 관련한 주요한 문제를 심의하고 결정하는 단체로 인식할 필요가 있다. 최근 일반행정부문에서는 지역사회의 시민단체 대표, 언론인, 관련분야 전문가 등을 참여시키는 위원회를 구성하여 시정의 주요문제를 결정하기도 한다.²⁴⁾ 이와 같은 관점에서 경찰도 그 지역사회 내의 치안의 주요 문제나 청소년문제 등의 원인과 해결책 등에 대해 함께 의논하고 공동으로 결정하는 전향적인 자세가 필요할 것이다.

4. 자율방범활동과 주민의 범죄신고 실태

주민들의 자율방범은 자율방범대를 구성하여 이루어지고 있다. 자율방범대는 자원봉사자를 중심으로 지역주민들이 마을 단위로 조직하여 관할파출소와 상호협력관계를 갖고 방범활동을 하는 자원봉사조직이다. 자율방범대는 경찰과 합동 또는 자체적으로 3~5명이 조를 편성하여 심야 취약시간에 순찰활동을 전개하고 있으며, 순찰 중에 발견된 범죄현장 신고, 부녀자 안전귀가, 청소년 선도보호활동 등의 지역방범활동을 펼치고 있으며, 지역에 따라 상당히 활발하게 활동하는 지역들이 있는 반면 다소 침체되어 있는 지역도 있다. 자율방범대는 1998년에는 전국적으로 총 3,508개 조직에 10만1천명으로 구성되어 있으며, 1998년 한 해 동안 15,526건의 범죄현장 신고와 15,338명의 형사범을 경찰관과 합동 검거하는 실적을 거두었다(1999, 경찰청: 53). 한편, 1999년에는 그 조직이 다소 줄어들어 3,471개 조직에 9만 7천여명으로 구성되어 있으며, 한 해 동안 34,442건의 범죄신고와 29,381명의 형사범을 경찰관과 합동으로 검거하는 실적을 거두는 등 지역치안활동에 크게 기여하고 있는 것으로 분석되고 있다(2000, 경찰청: 169).

주민들의 집단적 자율방범활동과는 달리 주민 개인들의 각종 범죄신고 활동은 비록 개인적으로 이루어지지만 지역사회의 범죄예방 및 구제 활동에 있어 상당히 중요하다. 이것은 발생한 범죄 중 경찰이 수사에 착수하게 된 단서를 살펴보더라도 쉽게 알 수 있다. 1999년에 발생한 전체 범죄의 57.1%, 형법의 경우에는 67.8%가 범죄신고에 의한 것으로 나타났다. 그러나 중요 강력범죄에 대해서는 여전히 피해자나 목격자의 신고율이 높지 않게 나타났으며, 강간범죄는 34.1%, 폭력범죄는 33.4%의 신고율을 나타내고 있다.

경찰은 범죄신고 활성화를 위해서 직업의 특성상 취약시간대에 활동하고 가두상황 목격이 용이한 생업종사 주민을 범죄신고요원으로 위촉하였으며, 1999년에만 이들의 신고건수가 34,271건에 이르고, 신고에 의한 범인검거자 수가 26,316명에 이르는 것으로 나타났다.

또한 국민들이 적극적으로 범죄신고에 나설 수 있도록 다각적인 방안을 마련하여 추진하고 있으며, '범죄신고자보호및보상에관한규칙'에 따라 최고 500만원까지 신고자에게 적절한 보상금을 지급하도록 하고 있다. 1998년 그 전년도에 비해 0.53%가 늘어난 1,988명에게 7억 2,880만원을 지급하였으며, 이와 같은 신고를 통해 1,742건의 중요 범죄를 해결할 수 있었다(2000, 경찰청: 167).

24) 행정서비스현장심의위원회, 시민단체지원심의위원회, 지방공사사장추천위원회 등이 그 대표적인 것이다.

5. 「경찰 대개혁 100일 작전」과 추진 실태

인천 호프집 화재사건, 조직폭력배 비호, 전파사설 등 개인 정보누출, 고위경찰간부의 수뢰 등 최근 부패한 경찰의 모습이 잇따라 노출되면서 경찰에 대한 국민의 불신과 분노가 극에 달하고 있으며 경찰의 존립마저도 위협받는 위기 상황이 되었다고 경찰은 스스로를 평가하고 있다. 이런상황을 맞아 이무영 경찰청장이 새로 취임한 후 「경찰 대개혁 100일 작전」을 추진하게 되었다(경찰청, 1999).

사실, 이러한 구체적인 비리사건의 발생이 아니더라도 경찰은 세 천년을 맞아 국제화, 개방화시대의 국제경찰의 기반을 조성하고 본격적인 지방자치시대의 자치경찰을 구현하기 위한 토대를 마련하고자 하였다. 이를 위해 비효율적인 경찰행정시스템을 개혁하고 부정적인 경찰의 조직 문화를 불식시키기 위한 경찰 대개혁의 필요성을 인식하고 있었다.

경찰은 전통적인 종래의 경찰행정관리체계에서 발전적인 경찰행정 방식으로 전환하고자 시도하고 있다. 즉, 경찰의 역할을 통제와 규제중심의 치안활동에서 자율과 책임이 중시되는 치안활동 체계로 전화시키고, 관리대상을 공급자중심에서 수요자중심으로 전환하며, 관리방식을 규칙중심에서 임무중심으로 전환시키고자 시도하고 있다. 뿐만 아니라 예산편성을 투입위주에서 성과와 연계하는 방식으로 전환시키고자 하며, 독점 일방적 치안서비스 공급방식에서 국민 협력을 통한 치안서비스 공급방식으로 전환시키고자 시도하고 있다. 이를 위해서는 조직의 구조도 집권적 계층제 방식에서 민간참여와 팀워크이 강조되는 방식으로 개편하고자 노력하고 있다. 특히 국민협력치안 토대 구축을 위해 경찰은 기본적인 임무 외의 업무를 민간에 이양하려고 하며, 아울러 국민참여 지역치안활동으로서 지역사회경찰제도를 도입하려고 하고 있다(부산 지방경찰청, 1999: 5-12). 이러한 경찰의 관리체계의 대혁신을 위해 경찰은 스스로 경찰행정 개혁의 추진과제를 다양하게 설정하고 있다. 즉, 조직 기능 및 구조의 재조정, 국민 중심의 치안서비스 제공, 책임치안체계 구축, 인프라 구축 및 조직 문화 혁신 등을 주요과제로 설정하고 이에 따른 보다 구체적인 과제를 설정하고 있다.

경찰은 이런 100일 작전을 통해 경찰의 획기적인 변화를 초래하려고 하나, 사실 이런 대개혁은 아주 치밀한 제도적 장치의 구축, 재정적인 뒷받침, 그리고 경찰관의 의식의 개혁을 통한 동참 등이 있어야만 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다. 어쨌든, 이런 개혁이 100일 내로 어떤 성과를 가져오는 방식으로 추진될 수는 없는 성질의 것이나 우리 국민들은 경찰의 대개혁을 지켜보고 좋은 성과를 기대해야 할 것이다.

IV. 지역사회경찰제도의 도입 방안

지역사회경찰제도를 우리 나라에 도입하기 위해서는 앞에서 논의한 지역사회경찰제도 자체의 핵심적인 내용이 도입되어야 할 것이며, 이를 위해서는 동 제도의 도입 필요성에 대한 경찰 고위 간부들과 지역사회주민들의 인식이 전제되어야 하며, 아울러 지역사회경찰제도를 도입하기 위한 각종 지원체계가 확립되어야 할 것이다. 이와 같은 맥락에서 지역사회경찰제도의 도입 방안을 제시하고자 한다.

1. 지역사회경찰제도에 대한 인식 제고

1) 경찰고위 간부의 인식 제고

지역사회경찰제도는 지역 주민들이 단지 종래의 각종 경찰협력단체에 참여하고 자율방범활동을 수행하는 것만을 의미하지는 않는다. 지역사회경찰제도는 주민들과 파트너십을 형성하여 경찰과 주민들이 함께 지역사회의 경찰문제를 파악하고 그 해결책을 함께 탐구하는 것을 주요한 특징 중의 하나로 보고 있다. 이런 관점에서 보면, 경찰활동에 대한 근본적인 인식의 변화가 있어야 한다. 이런 인식의 변화는 시민들에게도 필요하지만 경찰에게도 필요하며, 특히 자치경찰제가 실시되고 있지 않는 오늘날의 우리 나라의 사정을 감안하면 지역사회경찰제도에 대한 고위 경찰간부의 인식이 중요한 것이다.

경찰은 공권력작용 기관으로서 법 시행을 위해 물리적 힘을 주요한 수단으로 사용하고 있으며, 이런 성격 때문에 일반 행정기관에 비해 더욱 권위적이며 폐쇄적이다. 이런 경찰이 지역사회의 주민들과 파트너십을 형성하여 경찰업무를 함께 협의한다는 것은 결코 쉽지 않을 것이다. 그러나 경찰 활동의 성과를 향상시키는 데에는 지역사회경찰제도가 효과적이며 이를 위해서는 주민과의 파트너십 형성과 문제해결 능력의 신장이 중요하다는 점을 이제 경찰은 인식해야 할 것이다. 이러한 인식의 변화에 기초하여 경찰협력단체에 대한 역할과 그 기능을 새롭게 정립하여야 할 것이다. 많은 경우에 위원회만 구성되어 있고, 실제로 위원회를 개최하지 않는 경우가 많고, 동시에 형식적인 경우가 많아 소기의 성과를 얻지 못하고 있다.

2) 시민들의 인식제고

시민 주도적인 정부는 오늘날 정부 개혁의 주요한 하나의 이념이자 방향으로 인식되고 있다. 그래서 각종 정보의 공개는 물론 정치 행정에 직접 참여하고자 하는 시민들의 수가 늘어나고 있다. 그러나 경찰활동과 관련하여서는 지역주민들의 참여가 아직 적극적이지 못하다. 시민들도 종래의 경찰협력단체에 참여하거나 자율방범활동에만 참여함으로써 경찰활동에의 시민참여가 모두 이루어진 것으로 생각하여서는 안 된다. 지역사회의 경찰문제에 보다 적극적으로 참여하여 지역의 방법과 관련하여 무엇이 문제이고 그 원인과 해결방안이 무엇인가에 대해 함께 의논하고 해결해야 할 것이다. 이런 노력이 지역사회를 보다 안전하게 지키고 우리들의 삶의 질을 높일 수 있는 초석이 될 것이다. 따라서 지역사회 주민들에게 지역사회 경찰제도에 대한 인식을 새롭게 하고 이 제도의 성공적인 도입을 위해 노력해야 할 것이다.

2. 지역사회경찰제도의 확립

1) 지역사회 전체를 망라하는 위원회와 각종 단체와의 연계 강화

그 전의 경찰 협력단체 회원은 재력 있는 사람들로 구성되었다. 그러나 위원회가 제대로 운영되려면 위원들이 자신의 역할을 잘 수행할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 지역의 방법문제는 물론 지역의 사정에 대해 어느 정도 알고 있거나, 혹은 청소년 문제, 사회문제 등에 대해 어느 정도의 지식을 갖고 있어야 한다. 따라서 지역사회의 사정에 대해 밝은 주민대표, 종교인, 교직자, 공직자, 관련분야에 다소의 전문성이 있는 사람, 시민단체 대표나 간부 등 지역사회 전체를 망라하는 다양한 사람들이 각 위원회의 성격에 맞게 위원으로 선정되어야 할 것이

다. 이와 같이 위원의 합리적인 선정은 위원들에게 보다 적극적인 역할인지를 갖게 할 것이다.

현재 지방경찰청에 구성된 「시민단체·경찰협력위원회」의 경우 경찰과 시민단체 대표들로만 구성되어 있어 범죄예방이나 사회문제를 보는 시각들이 편향될 수 있으며, 경우에 따라서는 경찰과 시민단체 간에 의견의 조정이 잘 되지 않을 수도 있다. 따라서 이들 단체에 교직자나 관련분야의 전문가 등도 함께 참여하는 것이 바람직할 것이다. 뿐만 아니라 각 경찰서와 파출소에도 이와 비슷한 경찰협력단체들이 구성되어 운영되는 것이 지역사회의 치안확보를 위해서 바람직할 것이다. 아울러 가정, 학교, 소매점, 동네의 주민단체, 전문가 집단, 시민단체 등과의 연계를 강화시켜야 할 것이다.

2) 일선 경찰의 조직의 재구조화

경찰에 대한 체계적 접근방법의 수행을 위해서는 조직 및 관리구조가 변화되어야 한다. 전통적인 경찰서의 조직 및 관리구조를 지역사회 지향적 경찰의 그것으로 변화시켜야 한다.

지역사회경찰제도가 성공적으로 실시되기 위해서는 경찰의 조직과 관리가 분권화되어야 한다. 지역사회경찰활동은 준군사적이고, 관료적이고, 권위적인 조직관리 방식에 대해서는 활성화될 수 없다. 경찰 조직이 민주적이어야 하며, 일선경관으로 하여금 관리과정에 참여할 수 있도록 하여야 한다. 문제해결을 위한 동네의 다양한 프로그램의 집행은 지역사회와의 유대 속에서 일하는 일선경관에 의하여 이루어져야 한다. 그러므로 의사결정과정과 운영방법의 결정은 일선경관이 중심이 되어야 한다.

나아가 지역사회경찰활동은 동네 주민들의 생활에 그 초점을 맞추어야 한다. 이를 위해서는 경찰조직이 지역의 안전과 지역주민의 경찰에 대한 만족이라는 측면에서 높은 성과를 지향하는 방식으로 변화되어야 하고, 중복적인 명령과 감독 업무는 축소되어야 한다. 뿐만 아니라 최고관리층과 지역사회 경찰관간에는 최소한의 관료적 계층이 유지되어야 하며, 행정 및 기술업무에 복무하는 경찰관의 수는 감소되어야 한다.

3) 문제해결의 제도화

지역사회경찰활동의 또 다른 중요한 요소는 경찰기능의 모든 측면에 있어서 문제해결을 제도화하는 것이라고 할 수 있다. 각각의 사건을 경찰이 의무적으로만 대응하지 말고 사건들의 지난 역사와 그것들의 표출된 과정과 결과에 초점을 맞출 필요가 있다. 이와 같은 지역사회의 문제를 분석하는 과정을 통하여 정보를 얻게 되면 경찰은 사건의 유형을 식별할 수 있고 문제를 보다 잘 해결할 수 있을 것이다.

범죄의 근원적인 원인을 파악하기 위해서는 지역사회에 대한 심층적인 지식을 필요로 한다. 따라서 지역사회의 문제를 확인하고, 그 문제의 우선순위를 결정하기 위해서는 경찰관들의 지역사회에 대한 참여는 극히 중요한 것이다. 지역사회 주민들과 경찰의 협력을 통한 문제해결은 경찰과 지역사회간에 상호 신뢰감을 형성케 하고, 각종 정보의 교환을 촉진시킬 수 있을 것이다. 이러한 과정을 통해 새로운 문제의 발견과 그 해결이 가능해질 것이다.

이러한 과정이 효과적으로 운영되기 위해서는 경찰이 지역사회의 관심사에 대하여 주의를 기울여야 하고, 모든 일선 경찰관들이 이와 같은 문제해결 접근방법에 따라 업무를 수행할 수 있도록 관리구조를 혁신하고 경찰의 역할을 재정립해야 할 것이다.

4) 순찰기능의 강화

지금까지 순찰경관은 그들이 수행하는 과업의 범위와 중요성에도 불구하고 전통적으로 낮은 지위를 부여받아 왔다. 그러나 파출소의 외근경찰관은 지역사회주민들에게 경찰서비스를 전달 할 책임을 맡고 있으며, 지역사회 주민들의 경찰에 대한 요구와 그 지역의 상황을 가장 잘 파악하고 있다. 그렇기 때문에 지역사회의 각종 문제에 대하여 가장 효과적인 해결책을 제시할 수 있는 입장에 있고, 동시에 지역사회와의 밀접한 유대를 형성할 수 있는 가장 좋은 위치에 있다. 그러므로 경찰활동의 모든 것은 동네경찰관의 손에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

지역사회경찰활동은 순찰경관이 단순히 거리를 순찰하는 것만을 의미하지는 않는다. 순찰경관은 지역문제에 대하여 창조적인 해결책을 제안하여야 한다. 그렇게 하기 위해서 순찰경관은 지역사회의 문제에 적극적으로 관여할 수 있어야 한다. 그들이 최선의 판단에 근거하여 결정을 할 수 있도록 책임과 권한을 부여해 주어야만 한다.

그러므로 전체 경찰조직은 파출소의 순찰경찰관의 노력을 지원하고, 순찰경관의 문제해결 노력에 협조하는 방향으로 구조화되고 관리되고 운영되지 않으면 안 된다. 따라서 경찰간부는 순찰경찰관의 행동을 지배하려고 하기보다는 지원하려고 노력해야 하며, 문제해결에 필요한 자원을 확보할 수 있도록 도와줘야 한다. 따라서 지역사회경찰제도 하에서는 분권화가 이루어져야 하며 의사결정은 상향적인 절차를 통해 이루어져야 한다. 이런 관점에서 보면, 지역사회경찰제도의 성공적 실시를 위해서는 파출소의 순찰경관에게 새로운 책임과 보다 많은 의사결정권을 부여해야 할 것이다.

5) 교육훈련의 강화

지역사회 경찰의 성공여부는 바로 경찰관이다. 비록 지역사회경찰제도가 바람직하다고 하더라도, 경찰이 이런 제도적 변화를 수용하지 않으면 지역사회경찰제도는 실패할 것이다. 따라서 경찰의 고위 간부들의 일방적인 상의하달식의 명령이나 강요에 의해서는 제도의 성공적인 실시가 불가능하다. 그러므로, 경찰이 전통적인 경찰로부터 지역사회 경찰로의 변화를 시도하려고 한다면 이러한 제도에 대한 경찰관의 인식은 지역사회경찰제도 실시의 성공과 실패를 좌우하는 중요한 요인이라고 할 수 있다.

지역사회경찰제도 하에서 경찰관의 역할은 이전의 전통적인 경찰활동의 그것과는 매우 다르다. 지역사회경찰활동이 성공하기 위해서는 경찰의 모든 구성원들이 지역사회경찰의 철학과 새로운 역할변화에 적응하고, 변화하는 사회를 직시할 수 있는 마음가짐과 의식의 개혁이 뒤따라야 한다. 이를 위해서는 모든 경찰관들에게 지역사회경찰제도에 대한 교육을 실시하여야 한다. 이런 교육의 내용은 동 제도에 대한 의의와 개념 뿐만 아니라 실무적 측면도 포함해야 하며, 나아가서 지역사회경찰제도를 성공적으로 실시하고 있는 경찰서나 파출소의 성공사례도 포함시키는 것이 바람직할 것이다.

3. 지역사회경찰제도 도입을 위한 지원체계 확립

1) 관련 법규의 제정 및 재원의 확보

그 전의 경찰 협력단체는 다양한 종류가 있었으나 이들 단체의 설립이 경찰 내규에 근거하고 있었다. 따라서 이들 기관은 법정 단체라고 볼 수 없으므로 이들 기관의 활동에 대한 예산

의 지원이 어려웠다. 적어도 대통령이나 혹은 경찰 조직에 관한 법규에 근거하여 경찰협력단체가 구성되고 운영되어야 할 것이다. 아울러 이들 기관의 활동에 대한 예산이 배정되어 이들 기관이 운영되는 데 필요한 재원을 참여자들에게 부담시키는 일이 없어야 할 것이다. 그 전의 협력단체의 경우 재원의 확보를 회원들에게 부담시켰으므로 재정부담을 할 수 있는 사람들을 회원으로 위촉하였다 보니 소수의 재력가들만을 회원으로 위촉하는 결과를 초래하였다. 이렇게 위촉된 참여자들은 협력단체의 활동에 대한 진정한 관심을 갖지 못하게 되고 참여율도 저조하며, 전문성도 부족한 실정이어서 위원으로서의 역할을 수행하지도 못하였다. 따라서 경찰협력단체가 원래의 취지대로 운영되는 데 필요한 최소한의 경비는 지원해 줄 수 있도록 정부는 재원을 확보해 주어야 한다.

2) 자율방범활동 지원기금 모금

지역의 경찰문제를 해결하기 위해서 경찰과 주민들이 함께 노력하는 활동은 다양하게 이루어진다. 어떤 사람들은 경찰의 주요 방침을 결정하는 데 참여하고 어떤 사람들은 자율방범대에 참여하여 직접 방범활동을 하기도 한다. 그러나 많은 사람들은 이런 활동에 참여할 수 없는 사정에 놓여 있는 경우도 있다. 이런 사람들이 지역사회와 문제를 해결하기 위해서 기여할 수 있는 것은 기금의 모금에 참여하는 것이다. 오늘날 자원봉사활동에는 기금의 모금활동(fund raising)에 참여하는 것도 포함하고 있으므로 지역주민들이 지역사회경찰활동에 필요한 기금을 모금하는 데 참여할 수 있게 하는 것은 지역사회를 안전하게 지키는 데 커다란 도움을 줄 것이다. 그러나 흔히 예상할 수 있듯이 경찰이 관련된 단체에서 기금을 모금하는 것이 때로는 여러 가지 우려를 자아낼 수 있으므로 기금 모금과 관련한 절차가 합리적이고 투명하게 해야 할 것이며, 동시에 주민들의 자율에 맡겨야 할 것이다.

V. 결 론

우리 사회에는 곧 지방경찰제가 실시될 것으로 전망된다. 지방경찰제의 실시가 반드시 지역주민을 위한 경찰활동을 보장하는 것은 아니다. 지방경찰제는 중앙경찰과 지방경찰 사이의 관계라는 측면에서 기능과 권한의 재조정을 통해 상당한 분권화가 초래될 것이다. 그러나 지역주민들과 직접적으로 접촉이 이루어지는 일선 경찰의 모습이 어떠해야 하는가에 대한 깊은 검토와 혁신이 없이는 진정한 자치경찰이나 시민을 위한 경찰이 불가능할 것이며 나아가서 경찰활동의 성과에도 한계가 있을 것이다.

이런 맥락에서 본 연구는 지역사회경찰제도의 도입을 위한 다양한 정책적 방안을 제시하였다. 이러한 방안들이 성공을 거두기 위해서는 경찰의 관리체계의 혁신도 뒤따라야 할 것이다. 경찰의 인사관리, 재무관리, 조직관리 등 여러 측면에 있어서의 혁신이 함께 이루어져야 지역사회경찰제도의 초기의 성과를 거둘 수 있다. 이러한 경찰행정의 혁신은 지금도 계속되고 있다. 그러나 현행 경찰의 혁신만으로는 지역의 치안문제가 원만히 해결될 수 없으며 동시에 시민들의 경찰에 대한 만족에도 한계가 있을 것이다.

이러한 맥락에서 지역사회경찰제도는 자치경찰제를 성공적으로 실시할 수 있게 하는 보완적인 제도로서도 의미가 있겠지만 지역사회와 경찰의 발전과 경찰의 발전을 함께 할 수 있는 민주화시대의 경찰제도로서도 의미가 큰 것이다. 따라서 지역사회경찰제도가 빠른 시일 내에 확립되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 장대형. (1991). 폐출소 단위 방법활동의 개선방안에 관한 연구, 형사정책연구, 제2권 1호, 치안연구소.
- 듬창호. (1998). 자치경찰제의 도입논의와 전망, 지방행정정보, 통권 62호, 한국지방행정연구원.
- 김병준. (1996). 자치경찰제도 도입의 의의와 도입모델, 경실련 월간정책자료.
- 김충남. (1990). 경찰과 지역사회 관계에 관한 이론적 고찰, 치안논총, 제7집, 경찰대학.
- 김용환. (1998). 지역사회 경찰활동의 구체적인 활동모델 개발에 관한 연구, 치안연구소.
- 김 인. (1997). 경찰의 치안서비스 활동에의 시민참여 활성화 방안, 치안연구소.
- 이기우. (1998). 지방경찰제도의 개선방안, 지방경찰제와 자치교육제의 개선방안, 연구보고서 98-1, 한국지방자치학회.
- 이상원. (1997). 한국경찰의 지역사회활동 도입에 대한 전망, 논문집 제17집, 경찰대학.
- 이황우. (1996). 미국의 지역사회 경찰활동에 관한 연구, 한국공안행정학회보, 제5호.
- 정균환. (1996). 지방자치의 완성을 위한 자치경찰, 신유영사.
- 정세옥. (1996). 지방자치시대의 경찰의 위상과 역할, 한양대학교 지방자치연구소, 프리드리히 나우만 재단 개최 발표논문초록.
- 경찰개혁위원회, 한국경찰학회, 치안연구소. (1998). 자치경찰 공청회 결과 보고서.
- 경찰청. (2000), 2000 경찰백서.
- 경찰청. (1999). 1999 경찰백서.
- 부산지방경찰청. (1999). 경찰대개혁 추진업무 모음집.
- 한국지방행정연구원. (1998). 자치경찰제의 준거들과 모형설계, 연구보고서.
- Berman, David R. (1990). *State and Local Politics*, IA: Brown Publishers.
- Braiden, Chris. (1992). *Enriching Traditional Police Roles, Political Management: Issues and Perspective*, Washington, D.C.: Police Executive Research Forum.
- Brann, Joseph E. (1997). *COPS: Partnerships with Communities, Issues of Democracy*, USIA Electronic Journals, Vol.2, No.4(Nov.).
- Bureau of Justice Assistance. (1994). *Neighborhood-Oriented Policing in Rural Communities: A Program Planning Guide*, Washington, D.C.: Bureau of Justice Assistance, U.S. Department of Justice.
- Capowich, George E. and Janice A. Roehl. (1994). Problem-Oriented Policing: Actions and Effectiveness in San Diego. In *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*. ed., Dennis P. Rosenbaum, Thousand Oak, C.A.:SAGE Publisher Inc.
- Community Policing Consortium. (1994). *Understanding Community Policing: A Framework for Action*, Washington, D.C.: U.S. Department of Justice.
- Eck, John E. and Dennis P. Rosenbaum. (1994). The New Police Order, In *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*. ed., Dennis P.

- Rosenbaum, Thousand Oak, C.A.:SAGE Publisher Inc.
- Eck, John E. and William Spelman. (1987). *Problem Solving: Problem Oriented Policing in Newport News*, Washington, D.C.:Police Executive Research Forum.
- Farley, John E. (1994). Sociology, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, Inc.
- Farnham, David, Sylvia Horton. (1996). *Managing People in the Public Service* (ed.), London, Macmillan.
- German, A. C., Day, Frank D., & Gallati, Robert R. J. (1968), *Introduction to Law Enforcement*. Illinois: Cahles C. Thomas Publisher.
- Goldstein, Herman. (1990). *Problem Oriented Policing*. New York: McGraw Hill Publisher, Co.
- Greene, Jack R. (1997). *The Case for Community Policing, Issues of Democracy*, USIA Electronic Journals, Vol.2, No.4(Nov.).
- Grinc, Randolph M. (1994). Angels in Marble: Problems in Community Involvement in Community Policing. *Crime & Delinquency* 40, No.3.
- Hale, Donna C. and Robert G. Leonik. (1983). Planning Community-Initiated Crime Prevention. *Journal of Police Science and Administration*, 1983(April).
- Horton, Sylvia. (1996). The Police, in David Farmham, Sylvia Horton (ed.), *Managing People in the Public Services*, London, Macmillan.
- Hooper, Michael K. (1998). Community Policing. *The Public Encyclopedia of Public Policy and Administration*.
- Jung, S. H. (1994). *A Study on the Community Oriented Policing*, 논문집, 제14집, 경찰대학.
- Junter, Ronald D. (1990). Three Models of Policing, *Police Studies*, Vol. 13, No.3.
- Kelling, George L., Coles Catherine M. (1996). *Fixing Broken Windows : Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, New York: The Free Press.
- Kelling, George, Robert Wasserman, and Hubert Williams. (1988). *Police Accountability and Community Policing, Perspectives on Policing*, Washington, D.C: National Institute of Justice and The John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Kenneth, J. Peak, Ronald W. Glensor. (1996). *Community Policing and Problem Solving:Strategies and Practices*, New Jersey, Prentice Hall.
- Oliver, Willard M. (1998). *Community-Oriented Policing*, Prentice-Hall.
- L. A. Office of the chief of Police. (1997), *Management Paper*, No. 2.
- L. A. Police Department Community Outreach Centers. (1997). *CPAB Summit, Second CPAB Summit Business/CPAB Dynamics Workshop*, Workshop

Outline.

- Ostrom, Elinor Roger B. Parks, and Gordon P. Whitaker. (1973). Do We Really Want to Consolidate Urban Police Forces?:A Reappraisal of Some Old Assertions, *Public Administration Review*, sept /oct.
- Ostrom, Elinor and William Baugh. (1973). *Community Organization and the Provision of Police Services*, Beverly Hills, Calif., Sage Publications.
- Pachon, Harry P. and Nicholas P. Lvrich, Jr. (1977). The Consolidation of Urban Public Services : A Focus on the Police, *Public Administration Review* 37, Jan./Feb.
- Perkins, Rollin M. (1953), *Elements of Police Science*, Chicago: The Foundation Press Inc.
- Rushefsky, Mark E. (1996). *Public Policy in the United States: Toward the Twenty-First Century*, Cal.: Wadsworth Publishing Company.
- Schaefer, Richard T. and Robert P. Lamm. (1992). *Sociology*. New York:McGraw-Hill, Inc.
- Skogan, Wesley G. (1994). The Impacts of Community Policing on Neighborhood Residents:A Cross Site Analysis. In *The Challenge of Community Policing:Testing the Promises*. ed., Dennis P. Rosenbaum, Thousand Oak, C.A.:SAGE Publisher Inc.
- Trojanowicz, Robert C. (1986). Evaluating A Neighborhood Foot Patrol Program: The Flint Michigan Project, In *Community Crime Prevention: Does It Work* ed., Dennis P. Rosenbaum Beverly Hills:Sage Publication.
- Wasserman, Robert and Mark H. Moore. (1988). *Values in Policing: Perspective on Policing*. Washington, D.C.:National Institute of Justice and John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Watson, E. M, Alfred R. Stone, Stuart M. Deluca, *Strategies for Community Policing*, Prentice-Hall, 1998.
- Weisheit, Ralph A., L. Edward Wells, and David N. Falcone. (1994). Community Policing in Small Town and Rural America, *Crime & Delinquency* 40, No.4.
- Wilkinson, Deanna L. and Dennis P. Rosenbaum, The Effects of Organizational Structure on Community Policing, In *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*. ed., Dennis P. Rosenbaum, Thousand Oak, C.A.:SAGE Publisher Inc.
- Wilson, James Q. and George L. Kelling. (1982). *Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety*, The Atlantic Monthly, March.

金仁: 서울대학교에서 행정학박사학위(공공서비스 배분의 결정요인과 평평성에 관한 연구, 1986.8)를 취득하였으며, 현재 부산대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요관심 분야는 도시공공서비스론, 정책론, 사회과학방법론 등이다. 주요저서는 경찰치안서비스활동에의 시민참여활성화 방안(치안연구소, 1997), 새행정학(공저, 대영문화사, 1996), 행정과 가치(공저, 법문사, 1987) 등이 있다. 주요 논문으로는 지방의료원의 운영형태별 성과분석(한국행정학보, 33(3), 1999), 경찰서비스 공동생산의 효과: 자율방범활동을 중심으로(한국행정학보, 31(4), 1997), 정부 생산성의 개념과 이론적 접근(한국행정연구, 5(2), 1996), Institutional Arrangements, Community Attributes, and Performance of Coastal Fishery in Korea(India대학교 정치이론 및 정치분석연구소 창립 25주년 기념 국제학술대회 (WOW2) 발표논문, 1999). 현재 한국지방정부학회장 부산광역시 행정서비스현장심의위원, 부산광역시 의회 자문교수 등을 맡고 있다.

許勇勳: 부산대학교에서 행정학박사학위(지방자치단체 행정기관의 의사결정에 있어서 권력의 원천과 배분, 1993)를 취득하였으며 현재 부경대학교 인문사회과학대학 행정학과 조교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 도시공공서비스론, 정책분석론, 지방재정론이며 논문으로는 '지역사회발전목표와 사업의 우선 순위결정'(1996), '지방정부의 경영개선을 위한 자원봉사관리체계'(1997), '자치구재원조정교부금제도의 합리적 개선방안'(1998), '지방의료원의 운영형태별 성과분석'(1999) 등이 있다. 현재 한국지방정부학회 이사 및 부산경남·울산제주행정학회 이사, 부산광역시 재정계획심의위원 등을 맡고 있다.