

2007년 2월  
석사학위논문

지역사회 경찰활동의 활성화방안에  
관한 연구

-지역경찰제를 중심으로-

조선대학교 대학원

행정학과

박 창 욱

지역사회 경찰활동의 활성화방안에

관한 연구

-지역경찰제를 중심으로-

*A Study on the Development of Community  
Policing*

*-Centering on Community Police System-*

2007년 2월 23일

조선대학교 대학원

행정학과

박 창 욱

# 지역사회 경찰활동의 활성화방안에

## 관한 연구

-지역경찰제를 중심으로-

지도교수 오 을 임

이 논문을 행정학 석사학위 신청논문으로 제출함.

2006년 10월

**조선대학교 대학원**

행정학과

박 창 욱

# 박창욱의 석사학위논문을 인준함

위원장	조선대학교 교수	인
위 원	조선대학교 교수	인
위 원	조선대학교 교수	인

2006년 11월

**조선대학교 대학원**

# 목 차

## ABSTRACT

제1장 서 론 .....	1
제1절 연구목적 .....	1
제2절 연구범위 및 방법 .....	3
제2장 지역사회 경찰활동에 관한 이론적 고찰 .....	5
제1절 지역사회 경찰활동의 본질 .....	5
1. 지역사회 경찰활동의 개념 .....	5
2. 지역사회 경찰활동의 대두배경 .....	8
3. 지역사회 경찰활동의 특징 .....	21
4. 지역사회 경찰활동의 구성요소 .....	26
제2절 지역사회 경찰활동과 타 경찰활동의 비교 .....	31
1. 전통적 경찰활동과 지역사회 경찰활동 .....	32
2. 경찰지역사회관계(PCR)와 지역사회 경찰활동 .....	34
3. 합동경찰활동(Team Policing)과 지역사회 경찰활동 .....	35
제3절 외국의 지역사회 경찰활동 .....	38
1. 미 국 .....	38
2. 영 국 .....	43
3. 일 본 .....	46
4. 호 주 .....	51
5. 시사점 .....	52

제4절	지역사회 경찰활동의 가치 .....	54
1.	지역사회의 이익 .....	54
2.	경찰조직과 경찰관들의 이익 .....	55
제3장	지역사회 경찰활동의 현황 및 문제점 .....	57
제1절	지역사회 경찰활동의 현황: 지역경찰을 중심으로 .....	57
1.	지역경찰제도의 연혁 .....	57
2.	지역경찰활동의 변화 .....	61
3.	지역사회 경찰활동의 현황 .....	64
제2절	지역사회 경찰활동의 문제점 .....	72
1.	지역경찰 운영의 문제점 .....	72
2.	지역사회 경찰활동의 일반적 문제점 .....	76
제4장	지역사회 경찰활동의 활성화 방안 .....	83
제1절	지역경찰 운영의 활성화 .....	83
1.	단기 추진과제 .....	83
2.	중·장기 추진과제 .....	85
제2절	지역사회 경찰활동의 활성화 .....	86
1.	경찰조직운영의 분권화 .....	86
2.	지역사회 경찰활동에 주민의 자발적 참여유도 .....	89
3.	지역사회 경찰활동에 대한 적극적인 홍보전개 .....	91
4.	경찰이미지의 개선을 위한 노력 .....	92
제5장	결 론 .....	94
참 고 문 헌	.....	96

# 표 목 차

<표 2-1> 전통적 경찰활동 대 지역사회 경찰활동 .....	33
<표 2-2> 지역사회 경찰활동과 경찰지역사회관계의 차이점 .....	35
<표 3-1> 지역경찰제도의 변천 .....	58
<표 3-2> 순찰지구대의 담당업무 .....	64
<표 3-3> 전국 자율방범대의 조직 및 활동현황 .....	70

# 그림 목 차

<그림 3-1> 순찰지구대의 편제 ..... 62



# *ABSTRACT*

## A Study on the Development of Community Policing - Centering on Community Police System -

*Park, Chang Wook*

*Advisor : Prof. Oh, Eul Im. PH.D.*

*Department of Public Administration*

*Graduate School, Chosun University*

Currently, our society have witnessed more various crimes occurring quantitatively and qualitatively enough to ask 'explosive demand of public peace', but the police system has limitations to suppression of crimes and protection of life and property of community people because of lack of its personal and physical resources. For overcoming and complementing such limitation of policing activities, cooperation between community people and the police, that is, partnership, is emphasized as a new philosophy of public peace which is called community policing.

Korea has implemented community policing like foreign countries, but it is not

organized and efficient. Therefore, to improve our quality of life and meet social demands to the police, we need organized community police system. In this terms, this study looks at the current status and problems of community policing to activate police system and presents some suggestions for its activation.

This study presents some suggestions on activation of community policing system for community people as a paradigm of the 21st century policing, which focuses on renovation of police images and reinforced services for the people.

To sum up the suggestions, : first, it suggests activation of community policing in long-term and short-term perspectives for settlement of community policing. Second, it suggests that autonomous rights of community policing and self-governing policing should be expanded to realize regionalization of police organization management. Third, voluntary participation of community people in community policing should be induced. Fourth, it suggests community policing should be actively promoted. Fifth, images of the police should be renovated. If such activation is achieved, reliability of the police can be secured and crimes can be prevented. The limitation of existing police system can be overcome and the ability to deal with changes in policing environment can be improved. Therefore, this study presents some suggestions on activation of various policing programs of the community police system to improve service quality of the police through their restoration and improvement of reliability.

# 제1장 서론

## 제1절 연구목적

1960년대 후반에 미국에서는 경찰이 효과적으로 본연의 임무를 수행하고 있는지에 대하여 정치지도자, 정부관리, 학계와 시민단체로부터 의문이 제기되었다. 주민들은 과연 경찰이 제대로 목표들을 달성하고 있는지 의문시했던 것이다.

꼬리를 물고 발생하는 부패관련 추문들, 정치적 중립성 위반, 과도한 물리력 행사, 경찰과 시위대와의 충돌 등으로 경찰관행들에 대한 면밀한 조사가 필요하다는 여론이 제기되었는데 이에 따라서 지역사회의 개념에 바탕을 둔 ‘지역사회 경찰활동(Community Policing)’이 언급되기 시작하였다.

당시 이러한 지역사회 경찰활동은 명확하지는 않지만, 일반적으로 경찰과 지역사회의 상호협력관계를 강화하여 지역의 문제를 해결하고자 하는 것으로 여러 내용들을 포괄하는 개념이라고 설명할 수 있었고, 이 접근방법은 1980년대 후반부터 현재까지 미국 내 많은 경찰국에서 실시하고 있다. 다시 말하면 지역사회 경찰활동은 과거 전통적인 경찰활동이 지역주민과의 유대를 형성하지 못했을 뿐만 아니라 오히려 악화시킨 측면이 있는 등 그 한계를 드러냄에 따라 대두된 것이라고 설명할 수 있다.

오늘날은 사회질서를 유지해 왔던, 그리고 비공식적 통제수단이라고 할 수 있는 가정과 지역사회의 역할이 약화되고 지역사회가 해체되어 유대관계가 전통사회보다 약화되었다고 볼 수 있다. 이에 따라 경찰의 역할이 지역사회의 문제해결과 사회질서를 유지하는 임무를 병행하여 시대적 추세와 주민들의 요구에 따라 변화된

것이라고 볼 수 있다(이상안 외 1995, 93).

이러한 추세에 부응하여 우리나라는 지방자치제도가 실시되면서, 전체적으로 국민의 삶의 질이 높아지고, 경찰에 대해서도 민주적이고 친근한 이미지의 경찰에 대한 사회적 욕구가 높아지고 있다. 특정 지역 내에서의 경찰활동도 이제는 주민에 의한, 주민을 위한, 주민의 경찰활동이 되어야 한다는 요청이다. 이제까지 우리의 경찰은 남북대치의 특수한 상황 하에서 권위주의적이고 중앙집권적인 국가경찰제도를 유지해 오고 있었다. 그러나 본격적인 지방화 시대를 맞이하여, 최근 자치경찰제도의 도입에 관한 논의가 급속도로 진행되어지고 있다. 또한 그동안 통제위주의 경찰활동을 전개해 온데 대하여 비판의 소리가 높아지고, 적극적으로 주민과의 파트너십을 모색하는 경찰활동으로 혁신되어지고 있는 과정에 있다.

민주화·지방화 시대에 있어서, 성공적인 경찰활동을 위해서는 주민접촉을 늘려 지역주민들과 긴밀한 유대관계를 유지하고 주민들이 경찰을 신뢰하게 만드는 것이 중요하다. 그리고 특정 지역실정에 적합한 경찰활동을 모색하기 위해서는 일차적으로 경찰관들의 인식의 지평을 확장시키는 것이 필요하다(박영미, 2004: 80).

지역경찰활동의 주된 목적은 첫째 무질서요인의 사전제거를 통한 범죄 유발요인의 제거, 둘째 주민의 범죄에 대한 두려움의 감소를 통한 체감치안효과의 증대, 셋째 경찰이 주도하는 범죄예방활동에 있어 민간인, 공공단체, 정부기관, 기타 사회단체 등의 책임의식고취 및 공유 등을 들 수 있다.

이에 따라 지역사회 경찰활동은 지역사회의 제반여건에 따라서 다양한 형태를 취할 수밖에 없다. 그러나 지역사회 경찰활동에 대한 일반적 전략은 우선 범죄에 대한 사후적 조치보다는 사전대응, 즉 예방에 기초를 두고 있으며 경찰활동에 관한 일정한 행동전략이 존재하기보다는 지역의 특성과 상황이 우선시 되는 상황적응적 전략이 요구되고 경찰의 범 집행과 같은 공식적 통제에 의하기보다는 주민의 자발적 참여와 협조를 통한 비공식 통제가 우선된다는 것이다. 더 나아가 경찰은 지역사회의 치안서비스를 증진시키기 위하여 지역사회와의 협조 하에 지역사회 지향적

인 공동생산전략을 수립하고 지역사회 발전을 위해 노력해야 한다(한기만, 2002: 13). 현재 우리나라에서도 외국의 지역사회 경찰활동과 맥락을 같이하는 지역사회 경찰활동이 이루어지고 있으나 그 내용이 보다 체계적이지 못하고 비효율성을 내포하고 있는 것이 현실이다. 따라서 앞으로 우리나라의 경찰도 주민전체의 삶의 질이 높아지면서 민주적이고 친절한 경찰에 대한 사회적 요구에 능동적인 대응을 위해서는 무엇보다도 경찰체계의 확립에 있어서 지역사회중심의 경찰체계의 정립이 필요하다 하겠다. 이러한 관점에서 본 연구는 지역사회 경찰활동을 활성화시키는데 있어 지역경찰제를 중심으로 현재 우리나라 지역사회 경찰활동의 실태 및 문제점을 살펴보고 그에 대한 활성화 방안을 제시하고자 한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구의 목적을 효율적으로 달성하기 위한 연구의 실행방법으로는 문헌고찰에 의한 이론적 연구에 주로 의존하였다. 이론적 탐색은 기존의 지역사회 경찰활동에 관한 국내·외 관련서적, 연구논문 등을 중심으로 자료를 수집하여 선행연구 및 이론적 배경에 대한 연구 자료로 활용하였다. 외국의 지역사회 경찰활동에 대한 실태 파악은 미국의 경우를 중심으로 하여 살펴보았는데 미국은 지역사회 경찰활동의 개념이 가장 먼저 대두되기 시작하였으며, 이에 대한 연구경험이 풍부하고 1980년대부터 주민에 대한 치안서비스 제공의 새로운 대안으로서 활발하게 도입되고 있기 때문이다. 이러한 이론적 고찰을 토대로 하여 우리나라 지역사회 경찰활동에 대한 활성화방안을 모색함에 있어 지역사회 경찰활동이 어떠한 특성을 가지고 있으

며, 현재 우리나라에서의 지역사회 경찰활동의 도입현황은 어떠한지에 대한 이론적 검토를 통하여 우리나라에서의 지역사회 경찰활동의 활성화 방안에 대하여 논의하고자 하였다.

이를 위한 구체적인 본 논문의 구성과 주요내용은 다음과 같다.

우선 제1장은 서론부분으로 본 연구의 목적과 연구범위 및 방법에 대해 제시하고자 하며,

제2장에서는 지역사회 경찰활동의 개념과 지역사회 경찰활동의 대두배경, 지역사회 경찰활동의 특성과 구성요소, 그리고 지역사회 경찰활동과 다른 경찰활동과의 비교, 그리고 외국의 지역사회 경찰활동의 실태분석을 통하여 지역사회 경찰활동에 대한 전반적인 이해를 도모하고자 한다.

제3장에서는 우리나라에서 현재 도입·운영하고 있는 지역사회 경찰활동의 현황 분석에 대해서는 지역경찰제를 중심으로 하여 살펴보고 현재의 지역사회 경찰활동의 문제점에 대하여 살펴보고자 한다.

제4장에서는 지역경찰제의 정착을 위한 우리나라 지역사회 경찰활동의 활성화방안에 대하여 제시하고자 한다.

마지막으로 제5장은 본 연구의 결론을 내렸다.

# 제2장 지역사회 경찰활동에 관한 이론적 고찰

## 제1절 지역사회 경찰활동의 본질

### 1. 지역사회 경찰활동의 개념

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 경찰이 나 여타의 정부기관 및 민간부문을 포함하는 전체 지역사회가 지역사회를 괴롭히는 여러 가지의 복잡한 문제들에 대하여 철저한 공동노력을 수행하지 않는다면 이러한 문제들을 진정으로 해결할 수 없다는 인식에서 비롯되었다고 할 수 있다 (Jung, 1994: 371).

지역사회 경찰활동(Community Policing)은 전술이 아닌 일종의 철학이라 정의할 수 있다. 따라서 지역사회 경찰활동은 지역사회의 필요와 요구에 부응하면서 범죄, 무질서, 범죄에 대한 공포를 축소하려는 사전예방을 강조하는 적극적이고 분권적인 접근이다. 또한 지역사회 경찰활동은 경찰의 책임을 지속적으로 발생하는 문제들을 조사하고, 문제의 근본원인을 밝혀내서 해결책을 마련하는 총체적인 것으로 본다(Trojanowicz와 Carter, 1988; Eck와 Spelman, 1987).

지역사회 경찰활동의 개념과 관련하여 Hooper(1998: 442)는 지역사회 경찰활동이란 주민과 경찰간의 문제해결 파트너십(problem-solving partnerships)을 강조하는 일단의 가치에 기초한 철학 및 조직적 전략으로서, 지역사회 경찰은 경찰과 지역사회가 지역사회에 있어서의 전반적인 삶의 질을 향상시키기 위한 목표를 달성하기 위하여 범죄문제를 확인하고, 우선순위를 결정하고, 그것을 해결하기 위하여 함께 노력하는 것이라고 정의하고 있다.

또한 Oliver(1998: 51)는 지역사회 경찰이란 경찰에 대한 체계적 접근방법(a systemic approach to policing)으로서 삶의 질을 향상시키기 위하여 지리적 동네 내에 사회의 의식(a sense of community)을 주입하고 조장하는 패러다임을 통하여 경찰활동에 체계적으로 접근하는 방법이라고 정의하고 있다.

Trojanowicz와 Bucqueroux(1998: 2-3)는 지역사회 경찰활동은 사람들과 경찰 사이의 새로운 관계를 증진시키는 조직적인 전략이고 원리이다. 지역사회 경찰활동은 지역사회에서의 전반적인 삶의 질 향상이라는 목표를 가지고 경찰과 지역사회가 마약, 범죄와 범죄에 대한 두려움, 사회적·물리적 무질서 그리고 전반적인 지역의 타락과 같은 현재의 문제들을 확인하고 우선순위를 결정하고 해결하고자 함께 일해야만 한다는 전제 조건에 토대를 두고 있다고 정의하였다.

Frideman(1992: 3-4)은 지역사회 경찰활동을 개념정리함에 있어 지역사회 경찰활동을 단 하나의 명제로 정의하기가 어려움을 지적하면서 다음과 같은 3가지 관점으로 나누었다.

첫째, 경찰의 관점은 범죄통제와 범죄에 대한 두려움을 감소시킴에 있어서 지역사회 자원을 이용하고 협조를 끌어내며, 경찰의 정보수집망을 강화하고, 지역사회 내에서 경찰의 합법성을 유지하려는 목적에서 지역사회와 친밀한 관계를 유지하려고 한다.

둘째, 사회의 관점으로 사회는 치안서비스, 경찰의 책임강화, 경찰의 의사결정에 시민의 적극적인 참여를 보장받을 가치가 있고 또 그렇게 되어야 한다는



입장이다.

셋째, 지역사회와 경찰의 공동관점으로써 범죄는 경찰이 통제할 수 없는 사회적 요인들에 의해 발생하고, 범죄를 일으키는 이러한 사회적 요인들에 초점을 둘 필요가 있으며, 적극적이고 분권적인 경찰활동이 필요하고 생활의 질과 범죄에 대한 두려움 문제에 대한 관심이 요구된다는 것이다.

지금까지 살펴본 여러 가지 개념들을 정리하자면 지역사회 경찰활동은 다음과 같이 정리할 수 있다(전광정, 2004: 9-10).

첫째, 철학이다. 지역사회 경찰활동은 지역사회가 직접적으로 경찰, 범죄문제 등에 있어서 파트너로 관여함으로써, 경찰활동에 있어서 적극적이고도 완전한 서비스를 제공하도록 경찰에 요구하는 새로운 철학이라 할 수 있다.

둘째, 적극적 작용이다. 상황이 발생하거나 확대되기 전에 문제를 예방함으로써 완전한 서비스 경찰활동을 지향한다.

셋째, 장소를 기반으로 한다. 지역사회 경찰관은 자기 책임구역 내에서 작은 경찰서장으로 활동하면서 책임구역의 요구에 대응하고, 지역사회 문제해결에 참여하는데 있어서 자율과 행동의 자유를 허용하고 권한을 부여함으로써 의사결정을 분권화시킨다.

넷째, 문제해결활동이다. 경찰의 임무를 재정의 하여 경찰활동의 성공 또는 실패는 양적인 성과(범죄 발생률, 검거 건수 등 수치상으로 나타나는 경찰활동)보다는 질적인 성과(해결된 문제들)에 달려있다고 보게 된다.

다섯째, 협력관계를 필요로 한다. 상호존중을 토대로 한 경찰과 지역주민 사이의 새로운 협력관계를 요구하고, 경찰행정이 타 행정기관과 마찬가지로 주민의 삶의 질을 높이려는 동일한 목적을 수행하므로 기관 간 상호 협조가 필수적이다(경찰종합학교, 2001: 3-4).

지역사회 경찰활동의 움직임에 있어 추가적인 요소로는 조직의 재구성을 포함하는데, 특히 경찰의 지방분권화를 포함한다. 만약 경찰이 지역공동체와의 관계를 강

화하고, 지역에서 발생한 범죄, 두려움, 그리고 무질서를 해결하기 위한 효과적인 문제해결에 전념한다면, 경찰조직은 고도로 중앙집권화 되고 군대식의 조직으로부터 지방분권화 되고 융통성 있는 모델로 전환될 필요가 있다. 도보 또는 자전거 순찰, 소규모의 사무소, 이웃공동체에 기초한 경찰관할지역의 형성, 지역공동체 주민 감사활동들은 모두 경찰활동의 운영을 지방분권화하고 경찰과 주민 사이의 관계들을 강화하기 위한 노력들이다(McGarrell, 2004: 39). 이러한 학자들이 주장하는 개념을 반영하여 본 연구에서는 지역사회 경찰활동이란 “지역사회에 기반을 둔 경찰 활동으로서 지역경찰이 주민과의 유대관계의 강화를 통한 범죄의 사전적 예방에 중점을 두는 지역사회 범죄예방활동.” 으로 정의하고자 한다.

## 2. 지역사회 경찰활동의 대두배경

### 1) 사회적 배경

인권의 역사는 투쟁의 역사라고 불릴 만큼 수 많은 세월을 거치면서 발전해 왔다. 인권보장의 사상적 연원은 고대와 중세에서도 찾아볼 수는 있으나, 근대적 의미의 인권사상은 중세의 암흑시대에 대항하여 나온 문예부흥과 종교개혁에서 비롯되었다고 할 수 있다. 즉 중세사회의 비합리적인 교권의 지배 하에서 개성의 가치에 대한 자각과 의회의 권위에 대한 도전에 의해서 근대사회는 막을 올리게 되었다(윤명선, 2002: 295).

인권의 보장은 영국에서 1215년의 Magna Carta(대헌장)에서 비롯되어 1628년의 권리청원, 1688년의 권리장전 등을 통하여 발전되어 왔으며, 미국에서 각 주의 헌법과 1787년의 연방헌법에서 권리장전을 채택함으로써 광범위하게 보장되기 시작하였다. 그 후 환경권의 한 부분인 치안환경에 대한 지역주민들의 관심이 증가되고

전통적 경찰활동에 대한 비판이 제기되면서 미국을 중심으로 한 선진 각국에서 지역사회 경찰활동이 활발하게 논의되기 시작하였다.

1960년대 후반 미국에서는 경찰이 효과적으로 본연의 임무를 수행하고 있는지에 대한 회의가 정치지도자, 정부관리, 학계와 시민단체로부터 제기되었다. 꼬리를 물고 발생하는 부패관련 추문들, 정치적 중립성 위반, 과도한 물리력 행사, 경찰과 시위대와의 충돌 등으로 경찰관행에 대한 면밀한 조사가 필요하다는 여론이 제기되었다(Radelet et. al., 1994: 61).

1968년에 구성된 “시민 무질서에 관한 위원회(National Commission on Civil Disorder)”와 “폭력의 원인과 예방에 관한 위원회(National Commission on the Causes and Prevention on Violence)”는 1960년대의 폭력과 시민 무질서를 물고 온 환경들에 대한 조사를 실시하였다. 그들의 조사에 따르면, 경찰들은 ①효과적인 조직에 대해 관심을 거의 기울이지 않는다. ②경찰 배치방법을 효과적으로 점검하지 않는다. ③지역사회의 문제와 관심에 적절한 주의를 표명하지 않는다. ④내부적 편견에 대한 적절한 조사가 없었다. ⑤시민 무질서에 대처할 예방적이거나 혹은 덜 강압적인 방법에 대한 심각한 고려를 하지 않았다. ⑥폭력에 대처할 대체방법을 연구하지 않았다고 지적한 바 있다.

또한 이들 위원회는 그 조직, 인원, 자금, 장비 등에 있어서 시민의 요구와 기대를 효과적으로 만족시키는데 부족하다고 비판한다. 이러한 부적절함은 범죄를 예방하는데 있어서 무능하고 인지한 범죄들에 대한 신고가 점차 줄어들고 있으며, 중요한 범죄사건 뿐만 아니라 중요한 인물, 기업체 혹은 단체가 관련된 모든 사건에 대한 게으른 대응과 무관심한 수사 등에서 입증되고 있다고 한다.

여기에서 시사하고 있는 바는 경찰은 지역사회와의 열린 대화의 장을 마련해야 하고, 포괄적이며 광범위한 서비스를 제공해야 하며, 기존의 경찰조직 구조와 방법들을 재점검해야 한다는 것이다. 그 당시 시민들은 경찰이 사회변화에 적절히 대응하지 못하고 있어 불안을 느끼고 있었다. 따라서 1960년대 후반부터 1970년대 초반

에 걸친 범죄와의 전쟁에 시민참여가 중요한 열쇠라는 것을 인식하게 되었다 (Wallace, et. al., 1995: 272).

1967년과 1968년의 위원회보고서가 경찰활동에 관한 많은 문제에 관심을 기울이게 했지만, 1968년에 의회가 ‘통합 범죄통제 및 안전거리법(Omnibus Crime Control and Safe Streets Act)’을 통과시킨 후에야 비로소 변화를 추진할 기구 혹은 지원이 생겨났다. 이 때 최초로 연방정부가 지방정부의 경찰프로그램을 추진하도록 자금을 지원했다. 이 법안 중 특히 지역사회 경찰활동의 발전에 기여했던 것은 ‘법집행 교육프로그램(Law Enforcement Education Program: LEEP)’과 ‘법집행 및 형사사법을 위한 연구소(National Institute for Law Enforcement and Criminal Justice: NILECJ)’였다.

‘법집행 교육프로그램’은 형사사법관계자들에게 고급수준의 교육을 실시하기 위한 목적을 갖고 있었다. 경찰당국에서는 더 많은 교육을 받은 경찰관이 더욱 반응적이고 포괄적 서비스를 제공할 수 있으리라 믿었다. 대학교육을 받은 경찰관들이 경찰지도자의 위치에 이른다면 더욱 창조적 접근방법을 연구하고 더욱 훌륭한 계획을 세울 수 있다고 생각했다. ‘법집행 및 형사사법을 위한 연구소’는 경찰연구가들이 무엇이 소용이 있고 무엇이 그렇지 않으며 그리고 무엇이 소용이 있을 수 있는지에 대해 더 많은 것을 알도록 하는 최초의 중요한 연구 동기를 제공하였다.

포드재단으로부터 상당한 원조금을 받아 경찰문제들에 대한 연구를 하기 위하여 ‘경찰재단(Police Foundation)’이 설립되었고, 그 후 ‘경찰행정연구포럼(Police Executive Research Forum: PERF)’도 설립되었다.

미국에서는 현대에 들어서면서 도시문제, 환경문제, 공해문제, 폭력, 매춘, 에너지 문제 등이 사회문제화 되었다. 미국 시민들은 이러한 문제를 해결하기 위해서는 경찰이 시민들과 함께 활동해야 한다는 주장을 펴기 시작했다. 시민의 범죄신고, 정보제공, 그리고 도보순찰의 실시에 의한 친근감의 향상 등이 경찰의 검거율과 치안

질서유지에 밀접한 관계가 있음이 연구결과에서 드러났으며, 질서유지 및 사회갈등, 사회봉사 등으로 경찰기능의 확대가 이루어지고 지역사회를 중심으로 시민과 경찰의 동반자적 관계가 형성되었는데, 이것이 바로 ‘지역사회 경찰활동 (Community Policing)’ 이다.

사회불안, 적법절차의 혁명, 연구, 그리고 실험들은 전통적인 경찰운용 방법들의 효과성을 의심하도록 만들었다. 1980년대 제한된 경찰관들과 자원들에 직면하면서 계속적으로 증가하는 서비스 요구에 대응하도록 요구받는 몇몇 경찰간부들은 그들 경찰부서로 하여금 관료적 범죄통제방식의 반응적 운용전략으로부터 사전적 범죄예방, 문제해결, 지역사회참여를 지지하도록 만들었다. 이러한 노력들은 막연히 지역사회 경찰활동이라고 불리는 새로운 개념을 만들게 되었다(Fyfe, et. al., 1997: 20). 이러한 지역사회 경찰활동의 등장배경에는 우선 인권신장 및 사회적 환경권으로서의 치안환경에 대한 관심 고조와 현 경찰활동의 한계성 및 경찰역할의 변화를 들 수 있다.

#### (1) 인권신장 및 사회적 환경권에 대한 관심 고조

과학과 기술의 발달에 따른 경제성장은 그와 반비례해서 자연환경의 오염과 파괴를 가져왔다. 그리하여 지구는 생태적 순환능력이 의심되는 위태로운 서식처로 변해 인간의 생존위기의 의식이 높아지게 되었다. 환경권의 개념은 20세기 후반에 환경파괴로 인한 환경문제의 심각성이 고조되자 이러한 문제해결을 위하여 등장하기 시작하였다.

‘사회적 환경’이란 경제적·정치적·문화적 또는 교육적 환경 등을 포괄해서 말한다(윤명선, 2002: 604-605). 즉, 국민들은 편안하게 생업에 종사할 수 있고, 부녀자는 마음 놓고 밤거리를 다닐 수 있으며, 학생들은 안심하고 학교에 다닐 수 있는 권리가 사회적 환경권에 포함되는 ‘치안환경’이라고 할 수 있다. 그런데 종래 환경권의 대상이 되는 환경에는 사회적 환경은 포함시키지 않는 것이 원칙이었으

나, 최근에 와서 생활환경도 포함시키는 견해가 등장하였는데, 그 헌법적 근거는 제35조 3항의 쾌적한 주거생활의 보장규정에 두고 있다.

이러한 인간으로서의 존엄과 가치를 전제로 한 인권사상, 행복추구권, 사회적 환경권 등을 모태로 하여 등장한 것이 바로 지역사회에 좀더 나은 치안서비스를 제공해 주기 위한 ‘지역사회 경찰활동’이다.

## (2) 현재 경찰활동의 한계성

지난 수 십 년 동안 경찰관리자들은 ‘전문화(professionalization)’라는 이름 하에 경찰조직을 운영하려고 하였고, 모범적인 경찰관은 단정함, 높은 교육수준, 청렴함, 신속한 명령준수, 최신의 기술을 보유해야 한다고 생각하였으며, 그러한 경찰관이 근무하는 부서는 잘 관리되며, 분주하며, 효율적인 것으로 추정되었다. 이러한 추정에 따라 그와 같은 전문화의 어느 부분이 지역사회의 치안에 얼마만큼 기여하고 있는가에 대한 관심은 거의 없었다. 이러한 무시된 목적과 개선된 수단 사이의 불일치는 그 효과성을 검토했을 때 명확하게 드러난다(Toch, 1991: 6).

현재의 경찰전략은 범죄통제 잠재력에 있어서 제한적이다. 순찰에의 의존, 시민 요구에 대한 신속한 대응, 과거를 대상으로 한 회귀적 수사(Retrospective Investigation)는 범죄를 통제하려는 경찰의 노력을 수동적인 자세로 변화시킨다. 이와 같은 전통적인 경찰활동은 첫째, 수동적이다. 대부분의 순찰경찰관과 형사들의 업무는 기존의 사건처리, 진행 중인 질서위반, 교통위반 등으로 구성되어 있다. 범죄예방과 불법마약수사와 같은 지역사회문제 업무는 극히 일부분이고 예외적인 것이다. 둘째, 경찰의 정보는 피해자, 목격자, 용의자로부터 수집한 제한된 정보에 의존한다. 셋째, 사건을 해결하는 주요수단은 형사사법시스템과 관련된다. 즉, 체포와 체포될 위험성은 지역사회문제해결의 열쇠인데, 그 대안적 수단은 거의 고려하지 않는다. 넷째, 현재의 경찰활동은 사건지향으로써 실적을 측정하기 위해서 질적인 면보다는 양적인 면을 중시한다. 그리하여 범죄율이 낮거나 체포율이 높을 때

그 부서는 경찰업무를 잘 하는 것이며, 가장 훌륭한 경찰관은 체포를 많이 하고 시민의 요구에 더 많이 반응한 경찰관이다(노호래, 1999: 37).

한편 각종 순찰차량의 증가 및 3부제 근무로 인한 근무인원의 감소로 인하여 도보순찰은 사실상 어려운 실정이며, 대부분의 순찰활동은 차량을 이용하여 실시하게 됨으로써 지역주민들과의 접촉은 전무한 상태라고 할 수 있다.

### (3) 경찰역할의 변화

현대사회는 가정과 지역사회의 역할이 약화되고, 그 유대관계도 가부장제적인 전통사회에 비하여 현저히 약화되었다고 할 수 있다. 이러한 사회변화에 따라 경찰의 역할이 점차 확장되고 있는 실정이다. 이러한 경찰의 역할변화는 시대적 추세와 주민들의 요구에 부응한 것으로 다음과 같이 변화되어 왔다고 할 수 있다.

‘정치적 야경모델(Political-Watchman Model)’은 1830년대에 형성된 것으로 경찰은 지역정치가들에 의해 지배를 받으며 전문성이 부족했다. 이러한 경찰이 강조하는 전략은 가시성(Visibility)과 체포(Apprehension)를 중요시하고 시민들에 대한 봉사를 중요시한다. 경찰관들은 시민들에게 정보, 충고, 도움을 제공하는 이웃과 같았으며, 비공식적이고 사적이다. 시민들은 경찰권위에 저항하는 경향이 있고, 범죄에 대한 통제가 최소한도로 이루어지기 때문에 공권력이 더 자주 사용된다(Roberg & Kukndall, 1990: 41-43).

‘합법적 전문가 모델(Legalistic-Professional Model)’은 1920년으로부터 1960년까지의 기간에 형성된 것으로 법집행전문화의 기반을 수립했기 때문에 미국경찰의 발전에 있어서 가장 중요한 시기이다. 이 모델은 의사결정을 규정과 부서정책의 기준에 따라 실행하고 정치와 개인적 편견으로부터 부당하게 영향을 받지 않는다. 이러한 모델의 지지자들은 범죄와 전쟁이 경찰의 주목적이 되어야 한다고 생각한다(Johson, 1981: 105-189).

‘지역사회 서비스모델(Community-Service Model)’은 4가지 경찰전략인 가시

성, 체포, 시민교육, 상담을 모두 강조하며, 지역사회 경찰활동과 같은 유형의 모델이다. 경찰관들은 다양한 지역사회의 문제에 대처하는 데 있어서 사법처리 이외의 대안을 이용하도록 훈련을 받고 시민과의 대면적 상담과 교육은 경찰관 행위의 필수적인 부분으로 고려된다. 경찰관들은 물리적인 공권력의 사용은 최후의 보루로서 고려되고, 되도록 사용하지 말도록 권장된다.

## 2) 이론적 배경

지역사회 경찰활동의 이론적 대두배경에 대해서는 다음과 같은 차원에서 그 기초이론들을 논의할 수 있다(김호림, 2004: 15-22).

### (1) 경찰행정이론

지역사회 경찰활동이란 어느 날 갑자기 등장한 새로운 경찰활동의 방식이 아니라 이미 확립되어 있던 여러 가지 경찰행정이론과 방법론들이 하나의 종합개념으로 통합한 행동요령이다. 그 중에서도 도보순찰론, 경찰과 지역사회관계론, 합동순찰론, 그리고 문제지향적 경찰활동론 등을 단일한 이론체계로 통합하여 지역사회 경찰활동이라는 개념이 만들어진 것이다.

#### ① 도보순찰론

도보순찰은 차량순찰에 비해 범죄예방효과가 높다고 믿고 도보순찰의 요령 및 효과 등을 체계화시킨 이론을 말한다. 경찰의 순찰빈도와 범죄발생 사이에는 상관성이 없고 주민들도 경찰의 순찰빈도에 관심이 없음이 연구를 통해 입증되면서 차량순찰을 폐지하고 도보순찰에 주력해야 한다는 주장이 제기되었다. 도보순찰의 핵심은 경찰관들이 차량에서 내려 주민들 곁으로 다가가야 한다는데 있다. 그러나 단순히 경찰과 주민의 물리적 거리를 단축하는데 그쳐서는 안 되고, 주민들과 대화



를 통해 중요한 정보를 얻고 도움을 주라고 충고한다.

### ② 경찰지역사회관계론(PCR)

경찰과 지역사회관계론(PCR 혹은 PPR)이란 경찰과 지역사회 혹은 경찰과 일반 대중의 관계를 이론적 관점에서 분석하고 양자 사이에 상호협력의 관계를 정착시키는데 필요한 전략과 전술을 체계화한 이론을 일컫는다. 경찰활동의 상대방인 지역주민의 협력과 도움을 절대적 필요조건으로 여기고 지역사회와의 관계 및 관계를 중시하는 방법을 이론적으로 체계화시킨 것이다(김충남, 1989: 78-81).

경찰과 사회의 관계를 중시하는 이들은 지역사회 경찰활동(COP)을 경찰과 지역사회관계를 개선하기 위한 수단으로 간주한다. 경찰과 지역사회간의 관계 개선을 궁극적 목적으로 여기면 지역사회 경찰활동도 목적달성을 위한 전략의 하나로 비칠 수밖에 없다.

### ③ 문제 지향적 경찰론(POP)

문제 지향적 경찰활동(Problem -Oriented Policing: POP)이란 Herman Goldstein(1990)에 의해 처음 주창된 개념으로 신고처리 및 범법자 검거에서 한 걸음 더 나아가 범죄발생의 원인을 제거하는 경찰활동 방식을 일컫는다. 특히, 범죄 예방에 있어 주민들과 긴밀한 상호작용의 중요성과 지역문제해결에 대한 경찰의 책임성을 강조하였다.

그는 경찰활동이란 ‘광범위하고 다양한 문제들을 다루는 것’ 이라고 규정하고 ‘형사법규의 적용은 문제 해결의 유일한 수단이 아니라 범죄에 대응하는 한 가지 수단에 불과하고, 잠재적 문제의 표출에 불과한 범죄사건에 집착하기보다 범죄의 예방을 위해 노력하는 것이 중요하다.’ 며 문제 지향적 경찰활동에서 요구되는 12 가지 행동요령을 제시하였다.

Eck와 Spelman도 사건출동중심(incident-driven policing)의 경찰활동을 비판하고

경찰의 입장에서 지역 문제를 해결해 주는 5가지 방안을 제시하였다. 그것은 ①문제를 근원적으로 제거하는 것, ②문제로부터 발생한 사건을 축소시키는 것, ③사건의 심각성을 완화시키는 것, ④사건을 처리하는 방법을 개선하는 것, ⑤문제의 성격에 경찰의 관여가 필요 없도록 될 정도로의 변화이다.

이들은 또 자신들이 개발한 문제해결절차(SARA모델)를 버지니아주의 뉴포트 뉴스(Newport News) 경찰국에 적용하여 그 효과를 검증함으로써 SARA모델이 문제지향적 경찰활동의 핵심적 요체로 정착되게 만들었다(양문승(역), 2001: 281-289).

SARA는 문제를 해결하는 과정을 탐색단계(scanning), 분석단계(analysis), 대응단계(response), 평가단계(assessment) 등 네 단계로 구분하여 각 단계를 의미하는 영어단어의 첫 글자를 조합한 것이다.

#### ④ 팀제 경찰활동(Team Police)

합동순찰이란 존슨 대통령의 연구 자문기구였던 법 집행 미 사법행정위원회의 제안으로 미국 전역에서 채택되었던 3인조 순찰방식을 지칭하는 말이다.

팀의 활동을 지휘하는 책임자 1명(police agent) 순찰·수사·교통 등의 경찰업무를 수행하는 정규경찰관 1명(police officer), 그리고 경찰의 직무수행을 보조하는 민간인 1명이 하나의 팀으로 지역사회에 파견되어 자율과 책임의 원칙에 따라 법 집행과 질서유지 임무를 수행하는 근무방식을 일컫는 말이다.

합동순찰에서는 ①순찰 팀의 근무지역을 고정, ②팀 원간 상호작용 촉진, ③경찰관과 지역주민의 의사소통 극대화 등이 기본요소로 강조된다.

아울러 합동순찰활동이 성공을 거두려면 ①감독체계의 단일화, ②팀 리더의 재량권 확대, ③서비스제공 경로의 단일화, ④순찰기능과 수사기능의 결합 등이 전제되어야 한다.

#### (2) 피해자학이론

형벌의 범죄억제효과에 대해서는 상반된 입장이 공존하는 상황이다. 그러나 역학적인 사후처벌보다 사전예방에 주력해야 한다는 주장이 확장되면서 범죄예방에 대한 연구가 활발히 이어졌다. 범죄예방에 대한 연구들은 다양한 예방이론과 예방전략의 등장으로 결실을 맺었다. 많은 수의 예방이론가들은 범죄를 저지를 수 있는 기회(opportunity or situation)가 존재하기 때문에 범죄가 발생하는 것으로 믿고 감시강화, 장애물설치, 절차개선 등을 중심전략으로 권고하였다(Tonry와 Moris, 1992).

즉 범죄자(가해자)보다는 피해자에게서 원인을 발견하고 대책을 강구하는 접근방식(피해자학)이 세계적으로 확산되어 경찰의 예방활동도 대세를 따르는 방향으로 맞춰져 갔다. 앞에 소개한 경찰행정이론들도 그 근원적 뿌리는 피해자학적 사고에서 비롯된 것이다.

피해자학적 접근방식은 ‘범죄는 피해자의 경계가 소홀하거나 접근이 가능하기 때문에 발생한다.’는 인식을 그 출발점으로 삼는다. 그리하여 피해가 발생하는 구체적인 상황과 피해자의 행동특성 등을 발견하여 취약점을 보완하거나 행동양식을 변경시키는 전략에 관심을 집중한다. 피해자학적 접근방식에서는 범죄현상을 가해자와 피해자간의 상호작용의 산물로 간주하며 가해자보다는 피해자 쪽의 문제를 우선적으로 다룬다. 범법자를 검거하고 사건을 수사하는 데도 심혈을 기울이지만 피해자가 피해를 당하게 된 원인을 규명하여 반복피해를 방지하고 또 다른 피해자가 생기지 않도록 하는 문제에 주목한다(Kevin과 Gloria, 1986: 44-53).

피해방지전략의 핵심은 범죄기회의 제거 및 범죄유발환경의 개선을 통해 위협을 분산시키는 데 있다. 그러므로 구체적인 전략은 범죄의 표적 혹은 범행수단이 될만한 대상을 제거하고 잠재적 피해대상에 대한 감시를 강화하는 형태로 나타난다. 선진국들의 동향을 보더라도 범죄에 대한 감시를 강화하고 범죄유발환경을 개선하는데 주력하는 추세를 보여준다. 국가마다 형사사법기관이 주축이 되어 범법감시체제를 구축하고, 범죄의 표적이 될 만한 취약요소를 미리 가려내어 이들에 대한 방비를 강화하도록 권장하는 추세다.

피해방지전략은 ①범죄가 발생하기 이전에 조치가 이루어지고, ②범죄가 발생하는 환경여건을 개선하고, ③인간의 행동을 직접 통제한다는 점에서 전통적 예방전략과 다르다. ‘범죄에 대한 공포’를 제거하는 조치도 피해방지전략의 중요한 일부에 속한다. 피해전략의 궁극적 목적은 위험을 분산시키는 것이므로 감시·기회제거·접근금지 등이 현실적 목표로 강조된다(Jeffery, 1977: 223). 그러한 목표는 주로 방비강화(target hardening) 및 절차통제(control of procedure)를 통하여 달성되는 경우가 많다. 방비강화란 건물의 부대시설을 견고하게 축조하거나, 침입탐지장치를 설치하거나, 안전운반을 위하여 필요한 장비(특수차량, 현금가방 등)를 확보하는 방법 등으로 피해가능성을 낮추는 것을 말한다.

피해자학적 접근방식은 피해자에 대하여 지속적으로 관심을 갖는다는 특성을 지닌다. 범죄사건을 해결하는 데 도움이 될 때만 관심을 갖는 것이 아니라 범죄 피해로 인하여 당하게 되는 교통과 어려움에 대해서도 관심을 기울인다. 피해자가 보복의 위험을 느낄 때는 신변안전을 보장해 주고, 피해자의 명예에 손상이 가해질 우려가 있을 때는 사건이 비공개로 처리 되도록 배려한다.

성폭력사건의 경우처럼 수사과정에서 피해자의 수치심이 유발될 가능성이 있으면 여성수사관을 배정하여 편의를 제공하기도 한다.

그러나 피해자학적 접근방식이라고 해서 무조건 범죄피해자를 옹호하는 입장에서는 것은 아니다. 범죄피해자를 보호하는 문제도 중요하지만 악의의 피해자를 단속하는 문제도 중요하기 때문이다. 실제로 피해자의 도발이나 피해자의 중대한 과실로 피해가 발생한 상황에서는 가해자 대신 피해자에게 법적 책임을 묻는 것이 국민의 법 감정과 부합할 것이다.

특히 고의로 피해를 유발하여 합의를 강요하거나 부당하게 보험금 혹은 보상금을 청구하는 사례 등은 중대한 범죄로 간주하여 엄벌로 다스리는 것이 사법정의를 올바르게 구현하는 길일 것이다. 이런 이유로 피해자 학자들은 피해자의 도발과 과실 및 그에 상응하는 법적 책임에 대해 각별한 관심을 나타내며 이들의 연구결과는

경찰의 법집행에 유용한 참고자료로 활용된다.

### (3) CPTED 이론

1960년대는 당시 존슨 대통령이 ‘범죄와의 전쟁’을 선포하였을 정도로 미국의 치안상태가 험악하였다. 특히, 뉴욕과 같은 대도시에서는 범죄로 인한 피해와 범죄에 대한 공포가 더 이상 방관할 수 없는 상태에 이르렀다. 그러자 미국정부는 1968년에 안전거리법(The Safe Street Act)을 제정하고, 이를 근거로 법집행지원처(Law Enforcement Assistance Administration: LEAA)를 설립하여 범죄방지활동 및 새로운 범죄대책 연구를 집중적으로 지원하게 하였다.

이에 당시 뉴욕대학교 건축학과 교수이면서 대학부설 도시계획 및 주택연구소(Institute of Planning and Housing)소장이던 뉴먼이 동료 교수들과 ‘도시주거지역 방법설계 프로젝트(Project for Security Design of Urban Residential Areas)’를 수행하는 과정에서 ‘범죄방어공간(defensible space)’이라는 개념을 처음으로 소개하였다(Newman, 1973: 3).

범죄방어공간이란 거주자와 지역주민이 범죄에 노출되지 않도록 주변 환경을 조성한 주거공간을 지칭하는 개념이다. 주거의 창문 밖 공간인 공용공간(public area)이 생산적으로 이용(productive use)되도록 통행로·마당·놀이터·주변거리 등을 방법환경으로 만드는 것을 의미한다. 범죄방어 공간의 설계에서는 부지설계·부지간 연계설계·특별감시설계 등의 기법을 통해 영역설정과 자연감시가 구현된다(National Crime Prevention Institute: NCPI, 1986: 121-122).

뉴먼이 범죄방어공간을 창안한 이후로 주거공간설계를 통하여 범죄를 예방해 보려는 시도들이 끊임없이 이어졌다. 범죄공간을 조성하기 위한 설계기법은 영국에서 특히 급속도로 확산되었다. Poyner는 1983에 ‘범죄방어공간설계’에 관한 저서를 출간한 데 이어서 여러 편의 후속 저서와 논문을 발표하였으며, 1990년대에는 배리 웹(Barry Webb)과 공동으로 서민용 주택단지를 범죄방어공간으로 조성하는 설계

기법도 발표하였다(Poyner, 1983).

Paul Stollard(1991)는 범죄방어공간 구성에 관한 기존의 연구들을 토대로 건축가들과 기획책임자들이 건물을 평가·설계·건축할 때 고려할 사항들을 망라한 단행본을 출간하였다. 이 문헌은 범죄와 건축설계의 관계에 관한 이론과 더불어 주택설계를 통하여 범죄를 예방하는 방법은 실무적 관점에서 조명함으로써 방법설계기술의 보급과 발전에 크게 기여하였다. 일본에서는 1970년대 말경부터 유가와 도시카즈(湯川利和)가 중심이 되어 고층주택단지에 범죄방어공간을 조성하는 문제를 집중적으로 연구하였다.

CPTED(Crime Prevention Through Environmental Design)란 1971년에 미국의 「국립 법 집행 형사사법연구소(National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice)가 전시회사인 웨스팅하우스사에 100만 달러의 연구비를 지급하면서 ‘CPTED’ 라는 이름의 프로젝트(CPTED- Westinghouse)를 발주한 데서 연유한 말이다. 이 프로젝트는 뉴먼이 1960년대 말경에 수행한 도시 주거지역 방법설계 프로젝트의 후속 편으로 발주된 것이었다.

뉴먼은 동료들과 함께 프로젝트를 수행하고 나서 영역설정(territoriality), 감시(surveillance), 표현(image), 주변지역보전(safe areas and street) 등 4가지를 방법환경조성의 기본요소로 제시함으로써 CPTED전략의 이론적 기초와 개념을 정립하였다. 또한 CPTED의 개념을 체계적으로 정립한 사람은 1970년대에 뉴욕주립대학교 플로리다주립대 교수로 재직하였던 제퍼리(Jeffery)이다.

환경설계라고 말할 때의 ‘환경’이란 인간·물리적 환경·사회적 환경을 두루 포괄하는 개념이다. 그러므로 CPTED는 기본적으로 인간과 환경이 서로 조화를 이루도록 환경을 변화시키는 데 그 핵심이 있다. 즉 물리적 설계·주민참여·경찰활동 등 3요소를 종합적·계획적으로 연계시켜 지역사회 전체·특정구역·교육기관·교통수단 등을 범죄로부터 안전하게 보호하고 범죄에 대한 공포를 제거하는 것을 궁극적 목적으로 삼는다. 내용적으로는 출입통제·감시·활동지원·동기강화

를 통해 안전공간을 구현한다. 중요한 전략개념으로는 영역방어·개인방어·단속강화·신뢰회복 등 4가지를 들 수 있다. CPTED-Westinghouse 프로젝트도 물리적 수단·사회적 제도·경찰활동·경영기법 등을 유기적으로 결합시켜 범죄와 범죄에 대한 공포를 감소시키는 데 목적이 있었다.

### 3. 지역사회 경찰활동의 특징

전통적 경찰활동은 범죄와의 투쟁에서 효과적일 것이라고 생각했던 경찰기관에 의하여 오랜 기간에 걸쳐 발전되어온 원리이다. 이러한 전통적 경찰활동을 비판하면서 전개된 새로운 지역사회 경찰활동의 특성에 대하여 다양한 견해가 제기되고 있다(김용찬, 2003: 29).

먼저 국가이웃도보순찰센터(National Neighbourhood Foot Center)는 ‘지역사회 경찰활동’의 특성을 다음과 같이 정의하고 있다(Trojanowicz, et. al., 1998: 11-13).

①지역사회 경찰활동은 지역사회의 범죄문제, 범죄에 대한 두려움, 물리적·사회적 무질서 등의 문제들을 경찰과 지역주민이 서로 긴밀히 협력하여 새롭고 효과적인 방법으로 해결할 수 있게 하는 철학이며 전략이다. ②지역사회 경찰활동은 모든 경찰관들의 적극적 참여를 필요로 한다. ③지역사회 경찰활동에는 경찰과 지역사회를 직접적으로 연결시킬 지역사회 경찰활동담당관(Community Policing Officer: CPO)이 필요하다. 이들은 정해진 담당구역의 주민들과 매일 직접적인 대면접촉을 하여야 한다. ④지역사회 경찰활동담당관은 지역주민과 함께 범죄문제, 범죄에 대한 두려움, 무질서 등의 상황을 파악하고 지역문제의 해결을 위한 방법을 찾아내는 역할을 한다. ⑤지역사회 경찰활동은 경찰과 지역주민간의 상호 신뢰에 입각하여 새로운 관계를 수립한다. 경찰은 주민의 삶을 향상시키는 촉매역할을 하며, 주민도

공공질서 유지의 책임을 공유해야 한다. ⑥지역사회 경찰활동은 수동적인 사후활동이 아니라 적극적인 사전활동을 특징으로 한다. 또한 범죄문제 이외에도 다양한 영역에서 능동적인 공공 서비스를 제공해야 한다. ⑦지역사회 경찰활동은 범죄피해에 취약한 청소년·노인·극빈자·소수민족 등을 보호하는 데 노력해야 한다. ⑧경찰활동기술 및 경찰장비의 혁신을 병행한다. ⑨지역사회 경찰활동은 경찰의 내부적 통합에 기초한다. 즉 지역사회에 대한 정보의 제공·지원 및 원활한 의사교환을 통하여 지역문제의 해결에 협력하여야 한다. ⑩지역사회 경찰활동은 분권화되고 개별화된 경찰서비스를 지역사회에 제공한다. 경찰기관이 지역사회에 대하여 명령할 수는 없으나 주민들은 경찰을 지역사회의 관심사를 해결하는 데 도움이 되는 자원으로 여겨야 한다.

그리고 Skolnick과 Bayley(1988)는 지역사회 경찰활동의 특성을 다음과 같이 지적했다.

①지역사회에 기초한 범죄예방은 지역사회 경찰활동의 가장 중요하고 궁극적인 목표라고 할 수 있으며, 이웃상호감시 프로그램이 대표적인 것이다. 이는 공공감시·재물표시·주택안전 등을 통하여 지역사회에게 범죄예방책임을 부여하고, 이웃간의 상호작용을 강화하여 지역의 비공식적 통제능력을 향상시키고 경찰과의 협력 속에서 친밀한 지역사회·경찰관계를 수립하게 한다.

②지역사회 경찰활동에서 순찰체계는 기존의 차량순찰체계로부터 도보순찰과 공공 서비스 위주의 순찰로 전환한다. 도보순찰은 주민들과 친밀하게 접촉할 수 있으며, 경찰의 존재를 인식시키고 원활한 정보의 교환을 가능케 한다.

③지역주민과 관련된 경찰의 책임을 강화하고, 경찰활동도 법규의 집행에서 지역사회 지향적 활동으로 전환되며, 경찰의 직무만족도를 높여서 경찰하위문화를 개선하고자 한다.

④지역사회 경찰활동에서는 경찰활동에 대한 명령체계를 가능한 한 중간관리층으로 분권화하여 지역의 실정에 적절한 경찰활동을 할 수 있게 한다.



콜드너(Cordner)는 지역사회 경찰활동의 특징을 철학적 특징과 전략적 특징, 프로그램적 특징으로 구분하여 다음과 같이 설명하고 있다.

## 1) 철학적 특징

Cordner(1999)는 지역사회 경찰활동의 철학적 특징으로서 광범위한 경찰기능, 시민에 대한 고려, 이웃간의 차이 인정 등을 제시하고 있다.

### (1) 광범위한 경찰기능

지역사회 경찰활동은 경찰관서들이 법집행이나 범죄투쟁이라는 주된 기능으로부터 벗어날 것을 요구한다. 경찰은 두려움 감소와 질서유지를 통합시키는 더욱 광범위한 경찰기능(broad police function)을 수행해야 한다. 사실 두려움 감소와 질서유지는 범죄감소를 대신하여 경찰관서의 주된 목표가 되고 있다.

### (2) 시민에 대한 고려

과거에 경찰은 시민들의 불편사항에 대하여 시민들의 말을 듣기보다는 오히려 경찰의 바램을 시민들에게 알려 준 데 관심이 있었다. 그러나 지역사회 경찰활동은 경찰이 시민들과 더욱 가까이 활동할 수 있도록 하는 방법들을 이용한다. 경찰과 지역사회의 관계를 향상시키기 위하여 경찰관서들은 범죄문제에 대한 시민들의 의견을 수집하고, 경찰의 효과성에 대한 정보를 수집한다.

### (3) 이웃간의 차이인정

전문화된 경찰활동은 경찰의 모든 상황과 이웃에 대하여 같은 방법을 이용하고, 경찰은 완전하고 동일한 법집행을 수행하도록 요구된다. 그러나 지역사회 경찰활동의 관할구역은 자신만의 문제점과 기대사항을 갖고 있는 수많은 지역사회와 이슈

들로 구성되어 있다고 인식한다. 지역사회 경찰활동은 경찰이 경찰상황을 다루고 법집행을 할 때 ‘지역사회의 의지’를 따르도록 요구한다. 경찰이 강력범죄에 대응하는 방법에 있어서는 이웃간에 차이가 없다. 그러나 경찰이 사소한 법규위반을 단속하고, 한 이웃에서는 용납될 수 있으나 다른 이웃에서는 용납될 수 없는 행위들을 다룰 때에는 지역사회 각각의 표준을 인식해야 할 것이다.

## 2) 전략적 특징

경찰은 지역사회 경찰활동의 철학을 실행하기 위한 각종 전략들을 개발해야 한다. 전략적 계획들은 특정한 프로그램들의 개발을 위한 지침을 제공해 준다.

### (1) 지역의 강조

지역의 강조(geographical focus)란 경찰관들이 지역주민, 각종 활동, 그리고 사회적 문제들을 잘 파악할 수 있도록 하기 위하여 영구적으로 어느 한 지역(beat 또는 district)에 배치되는 것을 의미한다.

### (2) 범죄예방의 강조

지역사회 경찰활동은 경찰이 문제들과 상황들에 사후적으로 대응하기보다는 사전적으로 대응할 것을 요구한다. 사전대응의 핵심은 범죄예방이다. 범죄와 무질서를 다룸에 있어서 범죄예방은 집행보다는 훨씬 더 매력적인 대안이 된다. 왜냐하면 범죄예방은 지역사회 내에서 피해의 수준을 잠재적으로 줄일 수 있기 때문이다.

### (3) 실질적인 것의 강조

지역사회 경찰활동은 출동요청에 대응하거나 체포·소환과 같은 활동을 하는 것보다는 그 이상을 의미한다. Goldstein(1990)이 지적한 바와 같이 지역사회 경찰활동

동은 지역사회의 문제들 및 그 부수적인 증상들을 파악하는 복잡한 활동에 참여해야 한다. 경찰은 단지 서비스요청에 대응하는 것보다는 그 이상의 것을 수행해야 한다. 또한 지역사회 경찰활동은 경찰관서가 파악한 지역 사회문제들의 범위를 확대해야 한다는 것을 의미한다. 왜냐하면 범죄 및 무질서를 야기하거나 그것들과 관련된 많은 사회적 문제들이 있기 때문이다. 마지막으로 실질적인 것을 강조한다는 것은 경찰이 혼자 활동해서는 안 된다는 것을 의미한다. 경찰은 문제들을 다룸에 있어서 지역사회뿐만 아니라 다른 정부기관 및 사설단체들의 지원을 적극적으로 요구해야 한다. 경찰은 지역사회와 협력관계를 형성해야 한다.

### 3) 프로그램적 특징

#### (1) 경찰운용활동의 방향 재설정

지역사회 경찰활동은 사후대응적인 전략보다는 그 이상의 것을 의미한다. 지역사회 경찰활동은 출동요청이 오기를 기다리는 것이 아니라 지역사회문제·범죄다발지역을 확인하고 문제를 해결하는 것을 의미한다. 경찰운용부서들은 도보순찰·통제순찰·시민조사를 행하고, 난선순찰(random patrol)의 대안을 실시해야 한다. 경찰은 많은 긍정적·부정적 시민접촉을 통하여 강화된 경찰존재를 갖고 있어야 한다. 경찰은 중대한 범죄에 중점을 둘 뿐만 아니라, 또한 증가된 범죄수준을 야기하는 경범죄·무질서·불손행위들에 대해서도 관심을 가져야 한다. 질서유지 및 서비스의 제공은 더욱 중요해지고 있다.

#### (2) 문제해결 및 상황적 범죄예방

지역사회 경찰활동에 있어서 두 가지 주된 전술들은 문제해결과 상황적 범죄예방(problem solving and situational prevention)이다. 문제해결은 다음의 4단계 과정으로 구성되어 있다(Eck와 Spellman, 1991: 31-52). ①문제의 분명한 인식, ②문

제 및 그 특징의 주의 깊은 분석, ③가능한 해결방법의 확인, ④해결방법의 수행 및 해결의 효과성을 측정하기 위한 사후평가이다.

문제해결의 한 유형인 상황적 범죄예방은 ①특정한 범죄형태에 대한, ②그러한 범죄환경의 관리 또는 처리와 관련된, ③범죄를 범하기 위하여 범죄자가 행하는 노력의 양을 증가시키고, 체포의 위험을 높이며, 잠재적 범죄자가 인식하는 보상을 감소시키기 위하여 범죄기회를 감소시키는 것들로 구성되어 있다(Clarke, 1992).

범죄를 범하는 어려움을 증가시키거나 체포의 가능성을 증가시키는 것은 범죄의 감소를 가져온다. 그러므로 범죄감소를 위한 중요한 역할을 수행하고 있다.

### (3) 지역사회의 참여

지역사회 경찰활동은 지역사회가 그 자신을 보호하는 데 참여할 것을 요구한다. 시민들은 그들 자신의 지역 내에서 경찰을 도와 줄 책임을 갖고 있다. 운용적인 수준에서 시민들은 다양한 방법에 참여할 수 있다(임창호, 2004: 432-437).

이상의 지역사회 경찰활동의 특성을 종합해 보면, 전통적인 경찰활동이 사후적인 범죄통제에 중점을 둔 것에 비하여 새로운 경찰활동은 지역사회 주민과의 유대관계의 강화를 통한 범죄의 사전적 예방에 중점을 두고 있다(전용찬, 2003: 32).

## 4. 지역사회 경찰활동의 구성요소

여기에서는 기존 연구에서 제시하고 있는 지역사회 경찰활동의 구성요소를 검토한다. 지역사회 경찰활동의 요소로 경찰활동의 철학, 삶의 질, 주민과의 신뢰증진 및 공동활동, 권한의 공유, 문제중심 경찰활동, 지역사회경찰관, 전담구역 등이 있다(경찰대학, 2000: 9-20).

## 1) 경찰활동의 철학 · 기본전략

지역사회 경찰활동은 지금까지 경찰활동의 방식과는 전혀 다른 새로운 개념이다. 전통적으로 경찰이 수행해 온 치안활동은 순찰차를 위주로 한 무작위(random) 예방순찰과 범죄신고에 대한 신속한 출동, 범인검거를 위한 사후 수사활동으로 요약할 수 있다. 그러나 이러한 수동적인 활동으로는 범죄에 적절히 대응할 수 없다는 인식을 기반으로, 보다 적극적이고 능동적인 새로운 접근방법을 모색하는 것이 바로 지역사회 경찰활동이다. 즉 범죄의 원인이 될 수 있는 각종 문제를 다양한 방법으로 접근하여 범죄의 원인을 사전에 제거하자는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 경찰이 단지 범죄와 싸우는 범죄투사, 법집행자로서의 직무만을 수행해서는 안 되고 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 서비스 제공자, 문제해결을 위한 사회활동가가 되어야 한다는 것이다. 이는 전통적인 경찰의 역할에 대한 완전히 새로운 사고방식이다. 따라서 범죄예방을 위한 몇몇 프로그램이나 특정문제를 해결하기 위한 전술이나 기술이 아니다. 이러한 이유에서 지역사회 경찰활동을 철학이라고 부르는 것이다.

## 2) 범죄와 삶의 질의 문제

오늘날 범죄와 범죄에 대한 두려움, 그리고 일반적인 주민생활의 질의 문제가 모두 경찰 임무의 중요한 요소가 되었다. 이러한 모든 요소들은 상호 관련이 되어 서로 영향을 끼치고 있다.

지역사회 경찰활동에서는 범죄에 대한 두려움도 범죄 그 자체와 마찬가지로 중요한 문제로 본다. 전통적인 경찰활동에서는 이 두려움을 감소시키기 위한 노력을 거의 하지 않았다. 경찰이 어떤 범죄자를 검거하던 단기적으로 이러한 두려움을 다소 완화시키는데 효과가 있다고 할 수 있다. 그러나 대부분 사람들은 경찰이 관심

을 갖지도 않고 어떠한 의미 있는 노력을 하지 못하는 가운데 심각한 정도의 범죄에 대한 두려움 속에서 살고 있는 것이다. 이러한 범죄에 대한 두려움은 사람들의 일상생활에 막대한 영향을 끼쳤다. 지역사회 경찰활동의 중요한 요소는 이러한 사람들의 범죄에 대한 두려움을 완화시키고 안심하고 생활할 수 있는 환경을 조성하는 것이다. 지역사회경찰관은 범죄에 대한 두려움으로 울타리 안에서 숨어 지내는 주민들을 밖으로 이끌어 내어 경찰과 지역사회의 이러한 노력에 능동적으로 참여할 수 있도록 하는 임무를 수행하는 것이다.

### 3) 주민과의 신뢰증진 및 공동활동

지역사회 경찰활동에서는 경찰관이 ‘범죄투사(crime fighter)’나 ‘법집행자(law enforcer)’가 아닌 ‘문제해결자(problem solver)’ 또는 ‘사회봉사자(service provider)’로서의 역할이 강조된다. 전통적으로 경찰 고유 업무로 여겨졌던 일만 하는 것이 아니라, 지역사회경찰관은 주민들의 건강문제나, 불량배 문제, 심지어 주민들의 감정상태에 까지 관심을 가져야 한다. 지역 주민들을 업무수행에 방해가 되는 귀찮은 존재가 아니라 반드시 있어야 할 원천적 자원이라고 생각해야 한다. 그리고 경찰이 주민을 새로운 시각에서 바라다보고 진정으로 주민과 함께 권한을 공유하려고 노력한다는 것을 계속 알려야 한다.

지역사회 경찰활동은 경찰이 지역사회의 평화와 질서를 유지하고 문제를 해결하기 위해서는 법적인 권한이나 명령만으로는 안 되고, 주민과의 협력이 필수적이라는 것을 강조한다. 우리나라 경찰은 그동안 국민들에게 불신과 비난의 대상이었다. “민중의 지팡이” 라기보다는 “권력의 몽둥이” 로 지탄을 받으면서 한때는 파출소와 경찰차에 철망을 치고 국민들의 따가운 시선을 피해야 했다.

또한 범죄와 관련된 정보는 전통적인 경찰활동에서와 마찬가지로 지역사회 경찰활동에서도 중요한 요소이다. ‘사실’을 정확히 파악하지 않고서는 범죄를 해결할

수 없고 사회문제도 해결할 수 없다. 이제 경찰이 당면한 가장 중요한 과제는 이러한 정보를 얻기 위해서 주민들과 긴밀한 협조를 이룩해 내는 것이다.

#### 4) 권한의 공유

지역사회 경찰활동이 과거의 경찰활동과 다른 또 하나의 특징을 지역사회의 요청과 희망사항을 정책에 제대로 반영한다는 것이다. 사실 지금까지 경찰행정가들이 치안정책의제를 설정하는 데에 있어, 치안활동의 직접적인 당사자인 주민의 의견이나 요구사항을 최우선적으로 채택하였다고 할 수 없다. 그러나 경찰은 최고위층에서부터 일선근무자에 이르기까지 모든 합법적인 권한이 주민으로부터 나온다는 것을 인식해야 한다. 경찰은 이제 법집행기관일 뿐만이 아니라 서비스를 제공하는 기관이 되어야 한다. 서비스기관은 고객에게 최상의 서비스를 제공하는 것이 목표이다. 따라서 이러한 목표를 제대로 달성하기 위해서는 주민에게 그들이 진정으로 필요하고 원하는 서비스가 무엇인지를 물어 보는 절차가 꼭 필요한 것이다.

#### 5) 문제중심 경찰활동

문제중심 경찰활동(Problem-Oriented Policing: POP)은 경찰활동에 대한 불만족을 개선하기 위해 대두된 것으로, Goldstein(1990: 37)이 주장한 개념이다. 지금까지 경찰은 접수된 신고처리중심의 경찰활동을 해왔다. 예를 들자면 112신고전화로 각종 범죄를 신고 받으면 무전을 통하여 경찰 순찰차에 그 상황을 전파, 신속히 출동하여 사건을 처리하고, 다시 거리로 복귀하여 무작위 예방순찰을 도는 것을 경찰활동의 기본으로 여겨 왔다. 그리고 이러한 사건의 신속대응과정이 경찰활동의 효율성을 평가하는 기준이 되어왔다.

그러나 Goldstein(1990)은 범죄해결의 방법을 범죄신고 처리와 범인검거로 생각

하는 고정관념을 바꿔야 한다고 주장한다. 그는 범인의 검거는 범죄문제 해결이 될 수 없다고 주장한다. 경찰이 범죄신고 사건에 대응하는 것은 범죄발생에 대한 단순한 뒤처리에 불과한 것이지 범죄문제 해결에 아무런 의미가 없는 일 이라고 하였다. 따라서 경찰이 범죄발생 신고접수를 한 때에는 이미 그 사건 해결에 본질적으로 할 일이 없다고 지적했다.

이에 Goldstein(1990)은 경찰이 효과적인 치안활동을 하기 위해서는 범죄발생의 원인이 되는 문제해결에 초점을 맞추어 의미 있고 장기적인 해결책을 마련하는 것이 중요하다고 하였다. 이러한 문제중심 경찰활동은 이제 지역사회 경찰활동 개념 속에 포함되어 이해되고 있다.

Eck와 Spelman(1987: 187)이 개발한 사라모델(SARA model)은 문제중심 경찰활동을 실행하는 경찰관서에서 폭넓게 사용되어 왔던 경찰문제 해결모델이다. 사라모델은 탐색(Scan) - 분석(Analysis) - 반응(Respond) - 평가(Assessment)라는 문제해결의 네 가지 과정을 통해 문제중심활동이 성공할 수 있다고 한다. 탐색은 문제를 인식하는 것이고, 분석은 문제의 원인·범위와 결과를 학습하는 것이며, 반응은 문제를 해결하기 위한 활동이고, 평가는 반응이 효과가 있었는지 결정하는 것이다(양문승 역, 2001: 276-280).

## 6) 지역사회경찰관

지역사회경찰관(Community Policing Officer: CPO)은 새로운 분야의 경찰업무를 수행하는 경찰관이다. 지역사회경찰관은 지역사회의 한 구성원으로 문제해결자(problem solver)이며, 단순히 범죄와 싸우는 사람이나 범죄신고를 처리하는 사람이 아니다. 물론 지역사회경찰관도 다른 경찰관들과 마찬가지로 범죄신고를 처리하거나, 범인을 검거하는 일도 한다. 그러나 이러한 활동은 단지 지역사회경찰관이 하는 임무의 일부분에 불과하다는 것이다. 지역사회경찰관은 혁신자로서 개별적인 사



건 해결에 국한하지 않고 근원적인 문제해결을 할 수 있는 방안을 모색한다. 지역 사회경찰관은 지역사회와 경찰의 직접적인 연결고리이며 주민들과 인간적인 접촉을 통하여 어려울 때 도움을 주는 친구이다. 지역사회경찰관은 그 지역에서 발생하는 문제를 해결하는데 독자적인 자율권을 운영하는 지역사회의 치안 총책임자이며 주민들의 문제를 조사하고 필요한 서비스를 연결시켜주는 청문관(Ombudsman: 우리나라 경찰서에 청문감사관 제도를 운영하고 있기 때문에 본 논문에서는 ‘청문관’이라는 용어를 사용한다.)이다. 지역사회경찰관은 단순한 법집행 경찰관이 아닌 범죄예방과 경찰-지역사회관계의 전문가이다(장충남, 2003: 7-11).

## 제2절 지역사회 경찰활동과 타 경찰활동과의 비교

여기에서는 지역사회 경찰활동의 태동과 발전에 영향을 준 몇몇 개념에 대하여 그 차이점을 비교해 보도록 하겠다. 지역사회 경찰활동은 독자적으로 태어난 전혀 새로운 개념은 아니다. 지역사회 경찰활동의 많은 개념들과 전략들은 과거에 경찰이 시도했던 여러 가지 개념과 전략을 기반으로 해서 만들어 졌다. 1930년대에 출현한 전통적 경찰활동(Traditional Policing)과 1960년대 이후로 성행했던 경찰-지역사회관계(Police-Community Relation), 그리고 1980년대에 개발된 합동경찰활동(Team Policing)은 지역사회 경찰활동의 태동에 영향을 준 한 형태라고 할 수 있다. 이외에도 소규모경찰서, 파출소운영 등 다양한 개념과 전략으로부터 영향을 받았지만 여기에서는 가장 크게 영향을 준 전통적 경찰활동, 경찰지역사회관계, 합동경찰활동에 대하여 살펴보면 다음과 같다(전광정, 2004: 16-24).

## 1. 전통적 경찰활동과 지역사회 경찰활동

지역사회 경찰활동과 구별되는 ‘전통적 경찰활동(Traditional Policing)’은 범죄와의 대립에서 효과적일 것이라고 생각해서, 경찰당국에 의하여 수년 동안에 걸쳐 발전되어 온 일련의 원리였다고도 볼 수 있다. 그리고 복잡하지 않은 사회에서 이러한 기법은 질서를 유지하는데 충분했다고 판단해 볼 수 있다.

전통적 경찰활동은 1930년대에 출현하여 지역사회 경찰활동으로 대체되기 시작할 때인 1970년대까지 지속되어 왔다. 하지만 많은 경찰기관에서는 아직도 전통적인 방법들을 사용하고 있다(이기현 외 1995: 57).

지역사회 경찰활동이 출현한 1970년대 이전까지의 경찰활동을 전통적 경찰활동이라고 한다면, 지역사회 경찰활동은 전통적 경찰활동과 정의, 역할, 업무의 우선순위, 평가 등 많은 점에서 차이가 있다.

전통적인 경찰활동에서는 경찰을 법집행 책임을 갖는 유일한 정부기관으로 보는데 반해, 지역사회 경찰활동에서는 경찰과 마찬가지로 모든 시민이 범죄방지의 의무를 갖는 것으로 보고 경찰관은 범죄방지에 전적으로 노력을 기울이는 사람으로 본다. 경찰의 역할에 대하여는 전통적인 경찰활동에서는 범죄를 해결하는데 중점을 두었지만, 지역사회 경찰활동에서는 보다 포괄적인 문제해결의 접근방법을 취한다. 업무의 우선순위도 전통적인 경찰활동에서는 범죄와 폭력의 퇴치에 중점을 두었으나, 지역사회 경찰활동에서는 범죄와 폭력 이외에도 지역사회 질서를 문란 시키는 요인의 해결에 업무의 최우선순위를 두고 있다. 전통적인 경찰활동에서는 범죄신고에 대한 반응시간이 얼마나 짧은가로 효율성을 평가하지만, 지역사회 경찰활동에서는 주민의 경찰업무에의 협조도로 경찰업무의 효율성을 평가한다. 전통적인 경찰활동은 고도로 집중화된 조직구조를 갖고, 법과 규범에 의해 규제되며 법을 엄격히 준수하는 책임을 강조하지만, 지역사회 경찰활동에서는 지역사회의 요구에 부응하는 분권화된 경찰관 개개인의 능력을 강조한다. 전통적인 경찰활동에서는 경찰과

다른 기관과의 관계는 책임과 권한 문제로 인해 갈등이 있었지만, 지역사회 경찰활동에서의 경찰은 타 행정기관과 마찬가지로 주민의 삶의 질을 높이려는 동일한 목적을 수행하므로 원활한 협조를 하게 되는 것이다(경찰대학(a), 2003: 42-44).

전통적 경찰활동의 옹호자들은 ‘전통적 경찰은 사건이 발생한 후에 서비스 요청에 대응한다’고 주장하며 이것의 대응체계에 대하여 언급한다. 즉 전통적 경찰활동에서 경찰대응은 성격상 사전적(Proactive)이라기보다는, 오히려 반응적(Reaction)이고 사건에 의해 이끌려 진다(Swanson et. al., 1998: 16).

전통적 경찰활동과 지역사회 경찰활동의 차이점을 살펴보면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 전통적 경찰활동 대 지역사회 경찰활동

질문	전통적 경찰활동	지역사회 경찰활동
경찰은 누구인가?	법집행에 대해 주로 책임을 지고 있는 정부기관	경찰이 대중이고 대중이 곧 경찰: 경찰은 모든 시민의 의무에 관심을 갖도록 고용된 사람
경찰과 다른 공공봉사기관의 관계는 어떠한가?	우선 사항이 종종 갈등을 일으킨다.	경찰은 삶의 질을 향상 시키는데 책임이 있는 여러 부서 중 하나이다.
경찰의 역할은 무엇인가?	범죄 해결에 초점	광범위한 문제해결에 접근
경찰능률성 측정방법은?	인지와 검거율	범죄와 무질서의 부재
최고의 우선사항은 무엇인가?	높은 가치가 있고, 폭력을 포함하는 범죄	지역사회를 어지럽히는 모든 문제들
경찰이 특별히 다루는 것은?	사건	시민의 문제와 관심사
경찰효과성을 결정하는 것은?	대응시간	대중의 협조
경찰은 서비스 요청에 대해서 무슨 견해를 취하는가?	해야 할 경찰의 업무가 없을 때만 처리	중요한 기능이며 훌륭한 기회
경찰 정문주의는 무엇인가?	심각한 범죄에 대한 신속하고 효과적인 대응	지역사회와 밀접한 관계를 유지하는 것
가장 중요한 정보의 종류는?	범죄정보	범죄자 정보
경찰책임의 본질적인 특징은 무엇인가?	중앙집권적: 규칙과 규정에 의해 다스려지고, 정책지향적: 법에 대한 책임이 있는 것	지역사회의 욕구에 대한 지방의 책임을 강조
공보부서의 역할은 무엇인가?	업무수행을 위해 운용경찰관과 떨어져 비밀 유지	지역사회와 필수적인 의사소통 채널을 조정
경찰은 기소를 무엇으로 여기는가?	중요한 목표	많은 수단중 하나로

자료: Michael J. Palmiotto, Community Policing: A Policing Strategy for the 1st Century, (Cansas: Aspen Publishers, Inc., 2000), p.227.

## 2. 경찰지역사회관계(PCR)와 지역사회 경찰활동

경찰지역사회관계(Police Community Relations)는 경찰관서의 경찰관들과 지역사회 주민들 간에 존재하는 모든 형태의 상호작용과 관계라고 볼 수 있으며, 여기에는 물론 긍정적인 관계와 부정적인 관계 모두를 포함한다. 여기에서 긍정적인 관계란 경찰과 지역사회간의 협력과 의사소통을 촉진시켜주는 여러 가지 상호작용을 말하며, 부정적인 관계란 일반적으로 예기치 않은 의사소통의 단절과 상호작용을 불가능하게 하는 장애물을 의미한다(김충남, 1989: 37).

경찰지역사회관계는 1950년대에 Redelet 교수가 주도한 미시건 주립대학의 국립 지역사회관계연구센터(The National Center for Police Community Relations at Michigan State University)에 기원을 두고 있으며, 지역사회와의 의사소통을 원활히 함에 의해 범집행과 시민사이의 긴장을 해소하려는 일련의 운동이었다(Redelet 과 Carter, 1994: 51-52).

경찰지역사회관계와 지역사회 경찰활동은 매우 흡사한 점이 많다. 그 이유는 지역사회 경찰활동 자체가 경찰지역사회관계의 아이디어를 배경으로 해서 발전한 것이기 때문이다. 하지만 지역사회 경찰활동은 <표 2-2>에서처럼 그 목적 및 운영방식 등에 차이가 있다.

경찰지역사회관계의 가장 큰 목표는 지역사회 주민과의 관계개선인데 비하여, 지역사회 경찰활동은 그 목표가 지역사회 문제해결이고, 지역주민과의 관계개선은 지역사회 문제해결을 위한 여러 가지 활동의 부산물일 뿐이다. 또 경찰지역사회관계에 있어서 지역의 문제 파악 및 해결방안을 지역 자문회의에서 하는데 비하여, 지역사회 경찰활동에서는 지역 내 모든 주민이 문제파악 및 해결방안을 제시한다. 경찰지역사회관계가 관이 주도하는 상의하달식 개혁인데 비하여 지역사회 경찰활동은 하의상달식 풀뿌리 민주적 개혁을 지향한다는 데에도 차이가 있다(경찰대학 (b), 2003: 30-31).

<표 2-2> 지역사회 경찰활동과 경찰지역사회관계의 차이점

지역사회 경찰활동	경찰지역사회관계
목표는 문제를 해결하는 것	목표는 태도를 변화시키고, 긍정적인 이미지를 표현하는 것
계선경찰관들은 정기적으로 시민들과 접촉	참모경찰관들이 비정규적으로 시민들과 접촉
시민들은 문제들을 규명하고, 경찰현안들을 설정하는데 참여	우수한 위원회들이 문제들을 규명
실질적인 조직변화가 발생(선발, 훈련, 평가)	조직은 변하지 않고, 몇몇 새로운 프로그램들이 추가된다.
경찰서 전체가 철학을 받아들일 것을 요구	단지 PCR 부서에서만 받아들인다.
영향력은 밑에서부터 위로	영향력은 위에서 아래로, 전문가들이 결정한다.
경찰관들은 분권화된 부서에서 항상 접근될 수 있다.	중앙의 본부를 통해서 간헐적으로 접근
경찰관들은 문제해결에 대한 시민참여를 장려한다.	시민들은 자원봉사에 참여하도록, 또한 더 많은 정부서비스를 요구하도록 요구된다.
성공은 향상된 질에 의해서 결정된다.	성공은 범죄율 및 다른 전통적 측정수단들에 의하여 결정된다.

자료: Steven M. Cox., Jack D. Fitzgerald, Police in Community Relations: Critical Issues, 3rd ed., Madison Dubque. IA: Brown Benchmark Publisher, 1996, p. 124.

### 3. 합동경찰활동(*Team Policing*)과 지역사회 경찰활동

존슨 대통령의 대통령 위원회(Commission on Law Enforcement and Administration of Justice)는 1967년의 보고서에서 경찰-지역사회관계 방안 외에도 우수경찰관 확보 및 경력배치의 효율성 제고를 위한 방안을 제안했는데 그것이 합동경찰활동(*Team Policing*)이다. 합동경찰활동은 지나친 집권화와 전문화로 인한 도시지역 경찰서의 문제를 해결하기 위한 방안이 그 요지이다. 이 보고서에서 위원회는 합동경찰활동의 운영주체를 세 종류로 구분하였는데, 이는 지역사회봉사관(*Community service officer*), 경찰관(*Police officer*), 경찰대리인(*Police agent*)이다.

여기서 지역사회봉사관은 정규경찰관은 아니나 경찰을 도와서 치안활동에 참여할 수 있는 자질이 있는 젊은이를 소외계층이나 소수 인종 사이에서 선발한다. 경찰은 그들로부터 범죄가 많은 소외지역에 관한 정보를 제공받고 지역에 적합한 정책을 개발, 실시해 궁극적으로 그 지역에서의 경찰활동의 효과성을 제고하게 된다. 또 이들은 비교적 업무 중요도가 떨어지는 일을 맡음으로써 정규경찰관이 좀더 중요한 일에 시간을 많이 할애할 수 있도록 해주는 효과도 아울러 가지고 있다. 정규경찰관들은 전통적으로 경찰관이 해오던, 순찰, 수사, 교통 등의 업무를 수행하게 된다. 경찰 대리인은 한 팀의 리더로서 이들은 팀 내에서 복잡하거나 중대한 사항에 대한 정책결정과 팀 활동의 전체적인 책임을 지게 된다. 이 세 종류의 구성원, 즉 지역사회 봉사관, 경찰관, 경찰 대리인이 하나의 팀으로서 활동하게 된다는 것이 합동경찰활동의 요체이다.

하나의 팀을 이룬 경찰관들은 특정지역에 파견되어 담당구역의 치안에 대한 책임을 지고 지역의 실정에 맞는 전략을 개발하게 된다. 이처럼 합동경찰활동의 목적은 전통적 경찰활동 하에서 나타나던 경찰의 지역주민으로부터의 고립을 해소하여 치안질서유지의 효율성을 제고해 보고자 하는 것이다(National Advisory Commission, 1973).

오늘날 합동경찰활동 개념은 지역사회의 실정에 맞는 다양한 요소들을 수용하였다. 합동경찰활동은 경찰관이 자신들이 담당한 지역사회의 주민과 화합하고 협력하며 그들의 요구에 민감하게 반응하는 것을 목표로 하였다. 따라서 지역사회 경찰활동과 일치하는 점이 많지만 다음의 몇 가지 점에서 지역사회 경찰활동과 차이를 보인다.

합동경찰활동도 경찰조직구조의 분권화로 요구하고 일정한 정도의 재량권을 하급 부서 및 일선 경찰관에게 이양하고는 있지만 지역사회 경찰활동은 일선의 지역사회 경찰관에게 대폭적인 재량권을 준다는 데에서 합동경찰활동과 차이를 보인다. 또한 지역사회 경찰활동이 창의적이고 혁신적인 방안을 중요시하는데 비하여, 합동

경찰활동은 여전히 공시적이고 제도적인 방안을 강조한다는 데에 기인한다. 합동경찰활동과 지역사회 경찰활동 모두 지역사회와의 관계향상을 중요시하고 있다. 하지만 합동경찰활동의 핵심은 인력운용의 효율성 향상을 목적으로 한 팀 제도 및 담당지역제 도입인데 반하여, 지역사회 경찰활동은 지역주민들의 참여를 통하여 범죄의 근본원인을 발굴하고 문제를 해결하려는 점에서 목적달성과정의 방법이나 수단 에 있어서 비슷한 점이 있을 뿐 근본적으로 추구하는 목적은 크게 다르다 할 수 있다.

이와 같은 한계를 가지고 있었던 합동경찰활동은 결국 시행과정에서 많은 문제점이 노출되어 이를 도입한 여러 지역에서 실패하였고, 경찰개혁의 과정에 시도된 하나의 노력에 그치고 말았다. 합동경찰활동이 실패한 원인으로는 조직 내의 모든 계층으로부터의 이해부족으로 협조와 지지를 받지 못했다는 것이다. 특히 중간관리자와 감독자들이 불만을 갖게 되었는데 이들이 기획과정에서 배제되었고 그들의 역할을 무시하여 저항을 샀다. 또한 새로운 프로그램을 지지하기 위한 조직과정이나 구조에 변화가 없었고, 전체적인 조직철학이 존재하지 않았다. 그리고 충분한 논의와 합의 없이 성급히 추진되어 개개인의 역할을 제대로 알지 못하고 시행에 옮길 수도 없었기 때문이었다.

## 제3절 외국의 지역사회 경찰활동

### 1. 미 국

오늘날 미국의 경찰은 지역사회 경찰활동(Community Policing)을 통한 일종의 문화적 변혁기를 맞이하고 있다고 말할 수 있다. 급변하는 환경이 지역사회와 가장 접점에 서있는 경찰의 행동철학과 이의 실천을 위한 전략들을 변화시키고 있는 것이다(이황우, 1996: 127-130).

1980년대 초반까지만 해도 미국에서의 지역사회 경찰활동은 일반 시민들에게는 대중적인 가시성을 보이지는 않은 생소한 개념이었다. 그러나 몇몇 학자들에 의해 이 개념은 곧 범 집행 분야에 본격적으로 소개되었다. 그 가운데 한 사람으로서 미시간 주립대학의 Torojanowicz는 미시간주 플린트시(Flint Michigan)에서 근린도보 순찰(Neighborhood Foot Patrol)의 개념을 구체화 시키는 등 오늘날 지역사회 경찰활동의 개념을 시민들에게 보다 친숙하게 전파 하는데 기여하였다(Palmiotto, 2000: 141-142, 174-176).

미국의 경찰행정연구포럼(The Police Executive Research Forum: PERF)의 연구에 따르면 1990년대 초반에 이미 5만 명 이상을 관할하는 경찰기관의 약 41%가 지역사회 경찰활동을 채택하고 약 30%가 시민참여 지향적인 지역사회 경찰활동 관련정책들을 개발하고 있었다(Carter, et. al., 1991).

미국의 지역사회 경찰활동에서 시민참여가 유도되는 프로그램은 유형에 따라 크게 세 가지 형태로 나눌 수 있다.

첫째, 경찰중심의 지역사회 경찰활동 프로그램(Police-initiated community oriented policing program)으로 세 가지 접근방식 중 가장 보편적인 형태이며 경찰



의 주도적인 역할과 시민의 소극적인 참여로 프로그램이 운영된다.

둘째, 경찰·시민연대 지역사회 경찰활동(police and community-initiated COP program)은 시민과 경찰이 동등한 협력자로서 범죄와 범죄예방에 대한 서로의 관점을 프로그램 운영 전반에 반영하는 형태이다.

지역사회 구성원으로서의 시민은 공적기관 또는 사적 조직의 형태 등 다양한 유형으로 지역사회 경찰활동에 참여하며, 지역사회 경찰활동 중 가장 이상적인 형태로 볼 수 있다.

셋째, 가장 적극적인 형태로 시민중심 지역사회 경찰활동(community-initiated COP program)을 들 수 있다. 이러한 형태의 경찰활동에서는 시민이 프로그램의 계획과 의사결정과정에 직접적인 영향력을 행사하기도 하며 시민조직이 지방자치 정부에 정치적 영향력을 행사하는 경우도 있다(Willard, 1998: 225-233).

미국의 몇몇 도시에서 확인되는 지역사회 경찰활동에 성공적인 모델을 소개하고 그 운영 실태와 실효성을 살펴보면 다음과 같다(김호립, 2004: 35-39).

### 1) 지역사회 자치경찰서 프로그램(COPS)

미국 서부 Washington에 위치한 Spokane시는 약 18만의 인구가 사는 도시이며, 1990년대 초부터 현재까지 지역사회 경찰활동이 활발하게 전개되고 있는 곳이다. 1991년 가을 Spokane시 도심에서 대낮에 두 명의 여자아이들이 유괴되는 사건이 발생한 것을 계기로 지역사회 경찰활동이 활발하게 보급·전개되기 시작 하였으며, Spokane시 경찰당국에서는 지역의 공공안전에 대한 주민참여방안을 구체적으로 강구하였다.

Spokane시의 Terry Mangan 경찰청장은 경찰과 시민이 공조하여 지역사회내의 범죄율을 낮추고 삶의 질을 향상시키기 위한 방안으로 800명의 훈련된 자원봉사자로 구성된 지역사회 자치경찰서(Community-Operated Police Substations: COPS)

를 발족시켰다. COPS의 운영결과 Spokane시내 25개 지역에서 160여 개에 이르는 지역사회 경찰활동 프로그램이 시행되었으며 또한 시민으로 구성된 비영리 사회단체의 협조를 이끌어 내기도 하였다. 지역사회의 공공안전 증진을 위해 시민방법순찰대(Neighbors-on-patrolunits)가 조직되어 학교주변 및 주택가를 중심으로 순찰활동을 벌였으며 불법주차단속 및 마약밀거래단속 활동을 하였다. 그 결과 Spokane시의 범죄율이 크게 낮아졌으며 COPS는 1998년 국제 경찰청장 협회(International Association of Chiefs of Police)에 의해 지역사회 경찰활동 우수 프로그램으로 선정되었다(Thurman, et. al., 2001, 267-268).

## 2) 이웃지킴이 프로그램(SNP)

이웃지킴이 프로그램(Save a Neighborhood Program: SNP)은 미국 미켈랜드주 볼티모어 시에서 창안된 지역사회 경찰활동 프로그램의 하나이다. 이 프로그램은 볼티모어 시의 공공안전을 저해하고 범죄를 유발할 수 있는 유해환경을 정화하기 위한 목적을 가지고 지역사회 자원의 활용과 지역 주민의 참여를 유도하기 위해 고안되었다.

이 프로그램은 42개의 시민조직과 6개의 지역사회 공공기관, 해당지역 경찰국, 그리고 10개의 비영리 지역단체를 중심으로 되어 운영되고 있다.

경찰은 볼티모어 시내에 마약밀거래 등 각종 범죄의 온상이 될 수 있는 6개의 도시 황폐지역(Hatspot Clusters)을 선정하여 지역주민과 도보순찰 경찰로 구성된 합동 순찰조를 조직하여 집중 감시토록 하고 있으며, 빈집철거, 잡초, 및 쓰레기 제거, 담장 보수 등 공공안전을 저해하는 도시환경 정화에 초점을 맞춘 지역경찰활동을 한다. 또한, 이 프로그램은 일반 시민 참여자들을 위한 훈련프로그램을 개발하여, 제공하며, 중·고등학교 과정이수를 위해 지역사회 봉사활동 시간을 필요로 하는 청소년들에게도 프로그램에 참여할 수 있는 기회를 제공하고 있다.

이 프로그램의 시행결과 6개 구역의 도시 황폐지구가 복구되었으며, 황폐지구 내에 시민공원 조성, 마약밀거래지구의 퇴거 등 지역사회 내 도시 환경이 눈에 띄게 개선되었고, 시민참여 경찰활동에 대한 시민만족도가 매우 높은 성공적인 프로그램으로 평가 되었다(Ashcroft, 2001: 27-28).

### 3) 시민경찰학교(CPA) 프로그램

플로리다주의 CPA 프로그램은 Delray Beach의 경찰청장 출신인 Richard Overman에 의해 창안된 보다 체계화된 지역사회 경찰활동 프로그램이다.

일반적으로 미국의 시민경찰학교(Citizen's Police Academy: CPA)프로그램은 1980년대 후반 경찰업무 전반에 대해 시민의 이해를 돕고, 경찰과 시민의 관계를 보다 효율적으로 발전시켜 경찰에 협력하고 여론에 영향력을 행사 할 수 있는 준법시민들을 육성하려는 계획에서 이루어졌다.

플로리다 Delray Beach의 시민경찰학교(CPA)는 당시 지역경찰청장이던 Richard Overman이 영국 여행 당시 참석하였던 지역사회 경찰활동 프로그램 「Night School」에서 착안하였으며, 지역사회 주민을 대상으로 각종 경찰관련 정보와 경찰활동에 대한 직접적인 시민참여의 기회를 제공하는 심층 교육프로그램이다.

CPA프로그램은 13주 과정으로 진행되며 매주 1회 3시간의 교육과정을 이수하도록 되었다. 13주의 교육과정 동안 시민들은 교통법규집행, 총기사용, 비행청소년 문제 및 경찰관의 안전 등 시민의 주된 관심사에서부터 경찰활동 전반에 대한 다양한 주제에 대해 토론 및 교육을 실시하며, 교육수업 이외에도 경찰관과 함께 인근 지역 순찰 등 현장실습의 기회도 갖도록 하고 있다.

CPA프로그램의 성공적인 측면으로는 지역사회의 구성원인 CPA 이수자들이 민간단체나 일반 시민과의 접촉에서 경찰에 대한 좋은 여론을 형성하기도 하며 단기인력으로 자원하여 경찰국에 근무함으로써 등 잠재적인 경찰활동 자원이 되기도

한다는 것이다(Oliver, 1998: 228-229).

#### 4) 안전 학교 프로젝트(SSP)

미국 중부 Nebraska주에 위치한 Metro-Omanha시의 경찰국(Metro-Omanha Police Department)에서만 학교주변 및 지역사회의 공공안전과 삶의 질 향상 등에 초점을 맞춘 지역사회 경찰활동을 활성화하기 위하여 시의회에 3개년 장기간 계획안을 제출하고, 단계적인 실행을 착수하였다. 그 중 주목할 만한 시민참여 활동으로는 학교주변 감시 및 범죄환경 제거를 위해 경찰국과 시민단체가 공조한 안전학교 프로젝트(The Safe School Project: SSP)이다.

이 프로그램은 시 경찰국과 시민단체가 함께 계획하여 운영하는 프로그램 중의 하나이며 우리나라에서도 실시된 바 있는 「자녀안심하고 학교 보내기 운동」과 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 학교폭력으로부터 자녀들을 보호하자는 취지에서 고안된 SSP는 지역사회내의 시민·학교·경찰의 상호 협조관계를 보완하고, 나아가 기타 지역의 인적·물적 자원을 효과적으로 활용하는 데에 초점을 맞추었다. 시 경찰국과 시민단체가 연합하여 “학교폭력퇴치 동반자(Partners Against School Violence)”라는 캠페인을 벌이기도 하는 한편, 시 경찰국은 시민 조직망(Neighborhood-based networking)을 구성하여 주민들의 의견청취와 업무지원을 받았으며, 등·하교 길 순찰, 휴가철 빈 주택 보호·감시 등 시민이 자발적으로 참여하는 순찰활동 등을 적극 활성화하였다.

이 프로그램의 운영결과 학교, 경찰 그리고 시민단체간의 의사소동이 원활하게 이루어졌으며, 한층 더 생산적인 공조관계를 이끌어 갈 수 있었다. 또한, 프로그램 참여자들이 학교의 안전성에 대한 문제를 단순히 경찰의 업무로 간주하지 않고 지역사회 공통의 책임과제로 인식하기 시작했으며, 참여자들의 만족도 또한 높은 것으로 나타났다(Asheroft, 2001: 36-37).

## 2. 영 국

영국의 지역사회 경찰활동은 1982년 초반 스코트랜드(Scotland Yard)의 경찰국장을 지낸 케네스 뉴먼경(Sir Kenneth Newman)에 의해 처음으로 체계화되었다. 그는 1983년 도시경찰 내에 문제해결 지향적 경찰활동의 도입을 위한 평가연구 계획을 수립하였고, 평가연구는 아시아인 조직범죄, 소비자 피해, 특정지역의 매춘, 자동차관련범죄 등에 초점을 맞추었다.

연구결과 지역사회 경찰활동은 경찰의 업무성과를 증진시킬 수 있는 잠재성이 있는 것으로 평가 되었다(경찰대학, 2000: 254).

당시 도시경찰조직은 정책결정과정이 매우 중앙집권화 되어 있었고 경직되어 있었기 때문에 Newman경은 조직이 갖는 경직성에 대해 진정한 해결책을 찾기 위해서는 경찰조직의 변화가 필요하다고 주장하였다.

단순히 개개의 위법행위를 다루기보다는 범죄 예방에 있어서 문제 해결적 접근 방법을 취하기 위해 다른 기관들과 함께 협력하거나 시민을 경찰활동의 잠재적인 활동자원으로 인식하는 등 범죄예방을 둘러싼 총체적 상황에 대한 분석과 광범위한 사회 환경적 요소의 활용에 대한 고려가 이루어져야 한다고 주장하였다. 이는 범죄는 사회·경제적 구조에 기인하기 때문에 범죄에 대한 책임이 경찰에게만 있는 것이 아니며 개인, 지역사회, 지방정부를 포함하는 사회전체의 책임이라는 지역사회 경찰활동의 전제를 뒷받침해주고 있다(김호림, 2004: 39-42).

### 1) 대민 연락관 제도(*Community Relations Branch and Community Liaison Officer*)

영국에서 이루어지고 있는 지역사회 경찰활동 중 시민의 참여가 두드러지는 부

분은 민원전담 부서 및 대민 연락관 제도이다. 이를 통해 지역주민과 경찰간의 협력관계 형성을 위한 노력을 전개하고 있으며 Home Beat Officer(지역담당관)와 Village Boddy(마을 경찰)의 활동을 강화시키고 있는데, 이들의 역할은 경찰과 지역주민과의 관계개선, 경찰활동에 대한 시민의 이해 및 참여를 유도하는 것 등으로 분류될 수 있다(Brown, 1990: 200-202).

또한 이들은 일반시민이나 지역사회 내 각종 단체와의 창구역할, 지역시민자문회의(District Citizens Advisory Council)의 활동계획 수립 등 지역설정에 알맞은 민생치안을 가능케 하고 있다.

## 2) *SPACE 프로그램(England Staffordshire Counry: SPACE Program)*

England Staffordshire 경찰국에서는 1981년 청소년을 위한 스페이스 프로그램(Staffordshire Police Activity and Community Enterprise Program: SPACE)을 개발 하였다(Kelly, 1992). SPACE 프로그램은 여름방학동안의 청소년비행을 방지하기 위해서 청소년들을 대상으로 폭 넓은 활동의 기회를 제공하기 위한 취지에서 고안되었으며 경찰과 다른 정부기관 및 민간부문과의 공조를 유지할 뿐만 아니라 지역사회와의 관계를 증진하려는 목적에서 시작되었다.

이 프로그램은 청소년 20,000명 이상이 참여하는 대규모 프로그램이었으므로 인원을 수용하기 위해서 그 카운티(County)의 29개 지역이 지정되었으며, 프로그램의 관리를 위해 정규경찰관 및 10,000여 명의 시민 자원봉사자들이 참여하였다.

그 외 민간버스회사는 무료로 각 행사장소에 청소년들을 운송해 주었고, 지역 군인단체의 도움도 있었다.

이러한 SPACE 프로그램 이외에도 시골지역 범죄순찰박람회(Rural Crime Patrol County Fair), 카니발(Carnival Day) 등 다양한 이벤트들이 진행되었으며, 청소년비행 및 범죄 예방, 약물방지 등에 관련된 주제를 다루는 홍보프로그램들이 민·경의

주도 하에 성공적으로 진행되었다.

이러한 프로그램은 경찰과 지역사회주민의 관계를 더 가깝게 하는 통로였다는 점에 의의가 있으며, 영국뿐만 아니라 다른 유럽국가에서도 성공적인 모델이 되었다.

### 3) 이웃상호감시 범죄예방 프로그램(*Neighborhood Watch Program*)

영국의 이웃감시 프로그램은 1982년 Cheshire시의 Mollington에서 범죄예방 담당 경찰관의 제안에 의해 시행되었다. 그 기본취지는 범죄에 대한 주민의 의식을 고취시켜 비공식적 사회통제를 증대시키고 이를 통해 범죄기회의 원천봉쇄와 감시효과를 높이는 것은 물론 경찰과 지역사회간의 유대관계를 강화시키고자 한 것이다. 이웃감시조의 운영방법은 시민이 중심이 되어 구성된 모임을 조직하여 대표자를 선정하고 유인물을 나누어 보며 지역사회의 문제에 대해서 토의하는 것으로, 대표자의 역할은 기구의 조직이나 활동에 따라 다양하지만 일반적으로 새로운 구성원을 모집하고 경찰과 접촉하여 경찰에게 정보를 제공해주는 역할을 담당하고 있다.

프로그램의 운영기금은 경찰자체 지원금 이외에도 각종 사회단체나 지역사회기업체 등으로부터 지원을 받는 경우도 있다. 이웃상호감시 프로그램의 장점으로는 경찰과 주민 사이의 밀접한 접촉과 비공식적인 사회통제를 통한 주민의 참여의식이 강되는 것이며, 이를 통해 주민들의 범죄에 대한 두려움과 경찰의 범죄인지력에 상당한 효과를 가져다 준다고 볼 수 있다.

1982년 1개의 이웃감시단이 지역사회 경찰활동을 시작한 이후 해마다 그 수가 늘어 최근에는 영국 내에(England & Wales) 161,000개가 넘는 이웃감시단이 활동 중이며, 그 성공적인 결과에 따라 점차 확산되는 추세에 있고 영국통신(BT) 및 유수한 보험회사 등 기업체들이 자원하여 지원금과 기부금을 제공하여 전사회적인 범죄예방프로그램으로 발전하고 있다(Trevor, 1990: 11-12).

#### 4) 안전도시 프로그램(Safer Cities Program)

영국의 지역사회발전 프로그램 중의 하나인 안전도시운동(Safer Cities Program: SCP)은 내무성의 범죄예방 부서 주도 하에 지방의 각 기관들과 협력하여 도시 지역에서의 범죄와 범죄의 공포를 감소시키려는 의도에서 출발했으며, 범죄율이 높은 20개 이상의 도시지역을 중심으로 진행 중이다. 그 목적은 경찰과 지역사회가 상호 협력하여 지역사회가 번영 할 수 있는 안전한 도시를 창조하자는 데에 있다. 이 프로그램을 위해 지역사회 내의 다양한 집단들이 함께 참여하여 노력하고 있는, 전국 각 지역의 안전도시 프로그램실행 지역간의 긴밀한 협조관계가 이루어지고 있으며, 지방정부의 대표와 함께 지역주민으로 구성된 추진위원회, 경찰, 보호 관찰기관, 지역사회조직, 소수인종조직, 기업 및 경영주 등 여러 이해집단이 함께 참여하여 공동으로 추진하고 있다.

안전도시 프로그램이 중점을 두고 있는 사항으로는 주로 자동차관련 범죄와 주거침입절도를 들 수 있다. 특히 주거침입절도 예방을 위하여 주거침입절도가 많이 발생하는 지역을 중심으로 주민자원봉사자들로 구성된 이웃감시활동 조를 구성하여 순찰을 강화시켰다(Ekblomm, 1992: 211-234).

### 3. 일 본

세계적으로 지역사회 경찰활동이 가장 체계적으로 이루어진 곳은 일본이라 할 수 있다. 이러한 얘기가 제2차 세계대전 직후 전통적 문화와 미국 민주주의의 이념의 결합을 통해 자신들만의 독자적인 시스템을 만들어낸 일본 국민들에게는 놀라운 것일지도 모르나 지역사회 경찰활동은 이미 오래 전부터 일반화되어 이루어진



것이 사실이다(최선우 역, 2001: 74; 최승호, 2004: 55).

현재 일본 경찰은 세계적인 경찰제도로써 하나의 모델케이스가 되고 있다. 선진국 중 유일하게 치안상태가 양호한 나라로 “시민생활의 안정과 평온이 확보된 나라”, “세계최고의 경찰”이라는 찬사가 일본의 치안과 경찰의 연구한 선진국의 지적이다. 이는 바로 고반과 주재소에 근무하는 지역경찰관이 지역사회와 주민에 밀착하여 시민의 안전을 확보함으로써 얻어낸 대가이다. 미국과 싱가포르 등 많은 국가들이 일본경찰의 이 “지역사회의 밀착성”을 배우기 위해 학자와 실무자들을 일본에 파견하였고, 지역경찰의 핵심기관인 고반제도를 도입하고 있다(박석일, 2005: 32).

### 1) 시마네현의 지역 안전센터와 사업

시마네현의 인구는 1955년 93만 명을 피크로 점차 줄어들어, 매우 인구유출이 심한 곳으로 고령자가 전국 최고인 19.7%나 되는 지역으로 현의 치안정세는 1993년에는 전보다 약간 감소하고 있으나 과거 5년 간 인구감소에도 불구하고 약 7%의 범죄증가가 있고 내용으로는 폭악화·광역화 경향이 나타나고 있다. 특히 신변을 위협하고 있는 침입절도·자동차절도는 10%이상 증가하였고, 교통사고, 청소년비행, 폭력단범죄, 고령자 대상 피라미드·각성제 등 약물 범죄 등이 증가추세에 있다.

시마네현은 다가오는 21세기를 대비하여 ‘풍요롭고 약동하는 시마네를 위하여’라는 신장기 계획(1993년부터 2003년까지)을 세웠다. 이 계획은 인구유출을 막고, 사회·경제 분야의 급격한 변화에 대비하여 현재를 보다 발전시키고 주민생활을 향상시키기 위한 의료·복지·치안분야의 발전계획을 담고 있다.

이 중 치안분야는 ‘전략프로젝트’라는 이름 하에 안전한 지역정주 기반을 확립하기 위해 노력하고 있다. 고반을 지역안전센터로 위치시키고, 시설·장비 등을 충

실히 합과 더불어 지역에서의 구조·보호기능, 안전·방범기능을 도모하고 있다.

이를 위해서 첫째, 지역안전 거점 만들기로 고반을 다가가기 쉽고 상담하기 좋은 시설로 만들기 위해 Community Room을 설치, 주차장의 확보, 기능을 하이테크화·상담원제도의 도입 등에 의한 경찰관 부재 대책의 충실 및 정보전달기기의 도입 등을 추진하여 주민서비스를 강화하고 있다. 둘째, 구조·보호기능의 강화로 통신 기동력의 강화로 구조기능을 충실히 합과 더불어, 사고에 즉흥력과 패트roller을 강화하고, 지역주민의 요구에 부응한 활동을 한다. 셋째, 안전·방범기능의 강화로 지역의 자율방범조직을 육성하고 지역방범 대책·소년비행 방지·고령자 보호 등의 사업을 추진한다. 안전·방범 마인드형성을 위해 각종 이벤트·심포지엄을 개최한다.

이와 같은 사업을 추진하기 위해서는 적지 않은 예산이 필요한 바, 예산확보에 경찰서장과 간부들의 총력을 기울여 팩스가 1994년부터 전 시설에 정비되었고, 1994년에는 장비·기기 등의 예산이 20배정도 획득되어 PC·TV 전화·휴대무전기·제설용 4륜차 등의 정비도 가능하게 되었다(김종구, 2001: 33-34).

## 2) 히로시마의 지역경찰 쇄신시책

히로시마에서는 ‘지역경찰 쇄신 기본구상’을 책정함과 더불어 경찰 본부에 지역 경찰 쇄신 프로젝트팀을 설치하고 지역경찰과 체제·운용·시설의 개선 장비기자재의 정비 등 하드·소프트웨어 양면에 걸친 여러 가지 시책을 추진하고 있다.

이는 1993년 2월에 ①블록운영 등 운용형태의 개선, ②사건·사고에 대응하는 추진방책에 대하여 경찰청으로부터 시책모델로 지정 받았으므로 여기서는 이 두 가지에 대하여 중점적으로 기술하고자 한다.

첫째, 블록 운용 등 운용형태의 개선으로 경찰청의 지도로 1992년 4월부터 도시부를 관할하는 고반 소장을 배치하고 본격적인 활동에 들어갔다. 거점고반을 중심

으로 고반소장을 중심으로 고반소장을 경찰보로 보하고 40개 블록을 편성하여 승진시험 합격자나 집행력 있는 젊은 사람들을 집중 배치하였다. 고반소장을 배치함으로써 연락·교섭·상담 등의 창구가 일원화되고, 대외 교섭 능력이 향상되었으며, 사건처리에 신속·정확한 지휘 및 지도가 이루어졌다. 또한 고반소장이 없는 블록에 대해서는 블록 장을 지정하여 책임의 소재를 명확히 하였다.

이 블록의 운영의 장점은 ①블록근무원의 탄력적인 운용이 가능하고, ②블록간의 경쟁의식에 따른 실적의 향상, ③고반소장제와 연동하여 근무원의 연대의식의 강화 등을 들 수 있다.

둘째, 사건·사고에 대응하는 추진방책으로 지역경찰 간부 중에서 형사·방법 등 수사경험을 갖고 있고, 지도능력을 겸비한 자를 수사실무 Instructor로 지명하여 근무를 통하여 수사기술·수사 작성 요령 등을 지도함으로써 지역경찰관의 수사 및 사건처리기능을 높여 정적수사의 추진과 범죄검거실적 향상을 도모하고 있다. 현재 수사실무 Instructor 150명, 보조자 73명을 지명하고 있다.

한편, 경찰본부 지역과 주도로 분부 관계자와 매월 1회 지역경찰관과 연락회의를 개최하여 각종 범죄의 효과적 예방 및 검거활동에 대하여 협의를 행하고 이를 지역경찰활동에 반영시키고 있다. 또 각 경찰서에서 범죄의 발생상황을 분석하고, 경찰본부와 경찰서가 협의하여 연간 자주 활동 노력 목표를 설정한다. 이에 따라 자주적 활동의 추진으로 각종범죄를 항상 검거할 수 있는 체제로 만들었다.

사건·사고의 신속·정확한 대응을 위한 현의 주요 고반·주재소에 차량 탑재무전기를 설치한 순찰차 98대를 배치하는 등 기동력 강화와 효과적 운용을 도모하고 있다(최승호, 2004: 57).

### 3) 오사카 경찰의 지역경찰쇄신 *ONE-TWO UP* 작전

오사카 경찰은 1994년 봄에 지역경찰활동을 강화하기 위해 구체적 활동의 대상

을 정한 지역경찰채신 ONE-TWO UP 작전을 책정하고 일선에 시달하였다. 이 계획은 지역경찰체제와 실무능력의 향상, 지역사회의 결속강화는 물론 ‘생각하는 지역경찰관’을 육성하기 위한 시도이다. 구체적 사례를 들면, 첫째, 고반은 “Think & Act 작전”을 실시한다. 매월 일과전후 15~30분씩 전 직원이 회의를 개최하고 ‘스스로 생각하고 스스로 행동한다’라는 슬로건 아래 각 경찰관이 자율적으로 관내의 문제해결활동을 추진한다. 그 결과 날치기·들치기 등 잡범을 다수 검거하였고 Auto Rock맨션의 연락협의회를 결성하였다(김종구, 2001: 34).

둘째, Friday 상담을 추진한다. 매주 금요일 오후에는 ‘교번 상담의 날’로서 형사·방법·교통 등의 근무원과 합동으로 지역주민의 상담을 받고 신속한 해결을 도모하고 있다. 한편 사람이 많이 모이는 곳에 이동 고반을 설치하여 상담을 접수하기도 하였다.

셋째, 관할구역 내에서 문제해결활동을 행한다. 오사카의 한 고반은 자동판매기 절도가 다발하고 있다는 것을 알고 이를 해결하기 위해 3개조가 연대하여 검거하였고, 이외에도 소프트볼(Soft-Ball)을 통한 심야배회소년의 건전 육성 및 자동차 매니아(Rolling-꾸불꾸불한 길을 심한 소음을 내며 고속으로 달리는 자들)의 일소 등 많은 사건을 해결하였다(최승호, 2004: 58).

#### 4) 지바현의 FC활동

지바현에서는 지역경찰활동의 활성화를 위해 ‘FC(For the Community)활동’이라는 이름 아래 지역주민에게 절실한 문제를 중요 대상으로 하여 문제해결 활동을 하고 있다. 불법 주·정차·폐기차량대책, 자전거·오토바이 정도, 연속 발생사건의 해결, 비행소년집단의 해체, 방치자전거 대책 등이 5대 중점 해결사항 이었고, 교통 사고 방지대책, 외국인 범죄대책, 번화가 정화 등 다양한 문제가 있었다. 이 FC 활동은 지역주민에게 있어서 문제해결이 절실한 치안상의 문제에 대해 지역경찰이

가장 중점을 두고 해결하자는 운동이다. 따라서 우선 보기에 경미한 범죄라 할지라도 연속적으로 발생하여 지역주민의 원성이 높으면 이에 최우선 대응하여 주민서비스를 지향하는 활동을 말하는 것이다.

지바현도 다른 지방과 마찬가지로 지역실태를 파악하기 위해 순회연락, 고반연락 협의회, 지역간담회 등을 행하고 있다. 좀 특이한 점이 있다면 그것이 바로 1994년 10월에 시작한 ‘지역경찰 원조자(Supporter)제’이다. 지역실정에 밝은 사람들을 잘 파악하여 마음 편히 이야기를 주고받을 수 있도록 지역경찰을 돕고 정보를 제공해 주는 사람들을 다수 확보하는 제도이다.

1994년 10월에 시작한 이 제도는 경찰의 협조자·이해자로서 관계유지를 돈독히 하며, 이와 관련된 관계규정을 정비하고 운용요령을 표시함과 더불어 지역경찰관의 실적평가에도 참작하는 등 지속적인 제도로서 정비하였다.

이와 관련하여 고반소장제의 확대, 근무계획서 작성 등 일일 업무지도 및 평가 등이 중요하나 여기서는 ‘평가와 표차’에 대해 상세히 기술하고자 한다. 지역경찰관이 실적평가에 대해서는 종전에도 각 분야를 균형 있게 평가할 수 있는 형태로 되어 있었지만 현실적으로 충분한 기능을 하지 못했으므로 1995년 7월에 이를 대폭 수정하였다. 그 내용으로는 ①사건검거 관계, ②교통단속 관계, ③실태파악 관계, ④FC활동 관계, ⑤지역에 밀착한 활동 관계, ⑥순찰관계 등의 각 분야에 대하여 개개인의 실적에 점수를 부여하여 합산하고 실질적인 요소에 대해서는 점수제에 수반되는 경직화를 막기 위해 보완적으로 평가가 가능하도록 하였다(김중구, 2001: 37.; 최승호, 2004: 59).

#### 4. 호 주

호주에서의 지역사회 지향적 전략은 1979년 경찰에 대한 전반적 검토와 함께 시

작하였다. 1986년 아델레이드(Adelaide) 대도시 지역에서는 소위 “민주적 지역사회 경찰활동” 이라고 명명된 대대적 경찰서비스 개편이 이루어졌다. 호주의 지역사회 경찰활동은 세 가지 기본요소로 설명된다. 첫째, 지역사회에 대한 이해 증진, 둘째, 신뢰관계 구축, 셋째, 연대적 사회활동 개시가 그것이다. 조직개편 계획 하에 아델레이드는 16개의 하부단위지역으로 나뉘었고 각 하부 단위지역엔 한 개의 경찰서가 설치되었다. 단지 수사기능에서만 중앙집권화가 유지되었을 뿐 경찰서의 관리책임자는 나머지 경찰활동에 있어서 완벽한 독립성을 가지도록 하였다.

1993년 5월, 호주 형사정책 위원회(Criminal Justice Commission)와 퀸스랜드 경찰서비스(Queensland Police service)는 퀸스랜드 남동부의 투움바(Toowoomba)를 대상으로 2년 계획의 순찰활동 예비 프로젝트를 수립했다. 이 프로젝트는 지역사회 경찰활동을 제안한 정부보고서에 의거하여 추진되었으며 프로젝트의 주요한 특징은 첫째, 경찰관은 할당된 순찰구역에 장기적으로 배치시키며 그 구역 내에 상주하도록 할 것, 둘째, 대부분의 경찰서비스는 그 지역기반의 경찰관에 의해서 제공될 것, 셋째, 도보순찰의 활용, 넷째, 사전적, 적극적 경찰활동, 다섯째, 사안과 문제에 따른 대응 전략과 같다(Criminal Justice Commission, 1995: 9).

이 예비 프로젝트는 미국과 캐나다에서 시작한 지역사회 경찰활동을 바탕으로 하고 있으며 문제해결지향적 경찰활동이 경찰관들의 평상업무에 포함되도록 계획되었다. 이러한 문제해결지향적 접근방법은 경찰 관리자뿐만 아니라 순찰경찰관들로부터 강한 지지를 얻어냈다(경찰대학(b), 2003: 257-258).

## 5. 시사점

기존의 외국의 지역사회 경찰활동이 경찰과 시민의 관계를 긍정적으로 유대시키고 성공적인 반응을 가져왔음은 자명한 사실이나 프로그램에 대한 평가에 있어 방

법론상의 한계가 있음은 부인할 수 없다. 대체적으로 이러한 한계는 두 가지 요소를 공유하는 것으로 나타나 있다(김호림, 2004: 52).

첫째는 프로그램과 평가가 실험적 성격을 띠고 있다는 것이다. 여러 변수에 대한 조작과 통제가 다양하지 못하고 일관성 없게 실행되었기 때문에 그 결과의 성공여부만 가지고는 이를 다른 국가나 다른 지역사회에 직접 적용하는 데에는 무리가 따른다는 것이다.

둘째, 방법론상의 문제는 일부 경찰기관들이 프로그램을 통해 경찰전략과 활동들을 실험해 보려고 했다는 것이다. 특히 실험적 연구에서는 어떤 개념의 영향과 결과가 알려지지 않으면 그 시험에는 모험이 따를 수밖에 없다. 따라서 시민들은 안전과 권리를 보호받기 위해 많은 위험부담과 주의를 감수 해야만 했다.

최근 지역사회 경찰활동을 위한 국가 센터와 국가사법연구소, 그리고 경찰행정연구포럼에서 수행하고 있는 연구추세는 이전의 연구를 통해 알게 되었던 교훈에 비추어서 더욱 엄격한 방법론을 사용하고 있다.

이러한 지역사회 경찰활동은 대부분의 학자들이 지적하였듯이 분권화의 일선 경찰관의 재량권 강화를 기본으로 한다. 이러한 주장에 한국경찰을 비추어 보았을 때 전반적으로 조직이 경직되어 있고 상부기관에 권한이 집중되어 있으므로 경찰관 스스로는 타율적인 근무방식에 익숙해 있다고 볼 수 있다. 이러한 실정 하에서는 창의성을 발휘하여 새로운 제도를 도입하기 어려우며 지역사회의 급변하는 치안환경에 효과적으로 대응하기에 적합하지 않다.

경찰에 대한 시민의 인식과 평가에 대한 그동안의 조사연구를 종합해 보면 시민들은 경찰관을 전폭적으로 지지하거나 신뢰하지 않는 것으로 나타나고 있다. 주민들이 경찰에 대해 적대감을 갖고 있다면 아무리 효과적인 프로그램이 준비되어 있어도 경찰의 업무수행에는 곤란이 뒤따를 것이다.

또한 경찰활동이 왜곡되고 부정적으로 평가된다면 경찰의 사기는 저하될 것이며 건설적인 업무수행을 두려워하는 심리상태를 낳게 될 것이다.

효과적인 프로그램을 도입하기에 앞서 경찰과 시민의 긍정적인 유대가 우선이 되어야 할 것이다. 지역사회 및 지역주민과 경찰의 신뢰회복 및 ‘협조적 제휴관계’를 이끌어 내기 위한 노력이 기본적으로 수행되어야 할 것이다(김호림, 2004: 53).

## 제 4 절 지역사회 경찰활동의 가치

우리나라의 지역경찰제하에서 지역사회 경찰활동의 활성화가 이루어짐으로써 기대할 수 있는 지역사회 경찰활동의 가치에 대해서는 지역사회의 이익과 경찰조직과 경찰관들의 이익이라는 두 가지 측면에서 논의될 수 있는데 이에 대하여 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다(임창호, 2004: 437-439).

### 1. 지역사회의 이익

지역사회 경찰활동을 통하여 범죄예방에 관해 지역주민들에게 알려주는 경찰신문의 배포, 특별한 계획(청소 캠페인, 재산등록, 아이들을 위한 안전한 집)을 발전시키기 위한 지역사회조직과 경찰이 자기 자신들의 거주자와 상인들에게 소개하고, 시민들이 경찰의 관심을 바라는 문제들을 가지고 있는가를 질문하면서 집마다 방문하는 시민접촉 프로그램과 순찰경찰관들이 사건의 정황에 대해서 희생자들에게 알려주기 위해서 전화를 하고 도움이 필요한가를 물어보고, 범죄예방정보를 제공하고 희생자들이 추가정보를 제공할 수 있는가를 물어보는 피해자 재 접촉 프로그램, 그 지역에 다양한 서비스를 제공하는 경찰 지역사회 파출소, 증가된 도보순찰, 증



가된 범집행 강화, 그리고 지역의 물리적인 타락을 되돌리기 위한 프로그램들을 시행하였다.

이러한 프로그램들은 지역사회 인식된 사회 무질서에 대한 두려움을 감소시키고, 개인의 희생에 대한 두려움을 줄이며, 재산과 관련된 범죄에 대한 걱정을 줄이고, 경찰에 대한 평가를 개선하며, 지역에 대한 만족을 증가시키는 것으로 나타났다 (Wycoff, 1998).

## **2. 경찰조직과 경찰관들의 이익**

Skolnick과 Bayley는 경찰조직과 경찰관들에게 지역사회 경찰활동이 가져다주는 일곱 가지 이익을 다음과 같이 제시하고 있다(1988: 71-73).

### **1) 정치적인 이익**

정치적으로 지역사회 경찰활동은 경찰이 패할 수 없는 게임이다. 만일 사회의 참여를 통한 공동생산이 낮은 범죄율과 높은 체포율을 가져온다면 경찰은 변화에 대해 신용을 얻을 수 있다.

### **2) 국민의 지지**

지역사회 경찰활동은 경찰활동에 대한 시민의 지지를 얻기 위해 많은 기회를 제공한다.

### **3) 합의의 구축**

지역사회 경찰활동은 법과 무력의 적절한 사용에 관해 경찰과 대중사이의 합의를 발전시키기 위한 수단이다. 지역사회 경찰활동은 경찰활동에 대한 지지와 이해를 얻을 수 있는 매개체이다. 지역사회와의 접촉을 통해서 경찰은 자신들의 행동에 관한 지역의 기준과 업무수행에 관한 받아들일 수 있는 수준에 동화될 수 있다.

#### **4) 경찰사기의 증진**

지역사회 경찰활동은 경찰의 존재와 활동을 환영하는 지역사회의 지지자들과 함께 그들이 가지고 있는 긍정적인 접촉을 증가시키기 때문에 관련이 있는 경찰관의 사기를 증진시킨다.

#### **5) 경찰업무에의 만족**

효과적인 지역사회 경찰활동은 하위직 경찰관들이 더욱 많은 주도권과 책임을 갖기 때문에 경찰이란 직업을 더욱 더 도전적으로 만든다.

#### **6) 전문적인 능력**

지역사회 경찰활동은 요구되는 기술의 범위를 확대함으로써 경찰의 전문적인 능력을 증가시킨다.

#### **7) 경력개발**

지역사회 경찰활동은 전통적인 모델을 포함하고 확장하기 때문에 직원들이 더 가치를 가질 수 있는 많은 업무들을 제공한다.

# 제3장 지역사회 경찰활동의 현황 및 문제점

## 제1절 지역사회 경찰활동의 현황: 지역경찰을 중심으로

### 1. 지역경찰제도의 연혁

일반적으로 파출소에 소속되어 일정한 담당지역을 맡아 전반적인 경찰사안에 대처하는 경찰을 그 동안 외근경찰이라 칭해왔다. 외근경찰이란 용어는 원래 내근경찰에 반대되는 의미로 사용되다가 최근에는 수사, 정보, 교통경찰 등에 대응한 개념으로 파출소 경찰을 외근경찰로 사용해 왔다. 그러나 외근경찰이란 용어로는 파출소에 근무하는 경찰의 기능을 포괄적으로 설명하지 못할 뿐만 아니라 타 기능과의 구분도 명확하지 못하였다. 따라서 실제 파출소에 근무하는 경찰들의 범죄예방과 각종 봉사활동, 지역의 안전활동 등 이런 폭넓은 파출소 경찰활동의 기능을 포괄할 수 있는 용어로 등장한 것이 ‘지역경찰’이라는 용어라 할 수 있다(석창호, 2003).

순찰지구대 및 파출소 등에 근무하는 지역경찰은 관할지역의 실태를 파악하여 그에 알맞은 활동을 하고, 지역주민 생활의 안전과 평온을 확보하는 것을 그 임무로 한다. 이러한 임무를 수행하기 위해 공휴일을 불문하고 24시간 경계체제를 유지하여 경찰업무 전반에 걸쳐 초동조치를 취하고 있다. 그리고 지역경찰은 해당 지역

치안에 대해 책임을 지고 경찰활동을 수행하고 주민에 대한 적극적인 봉사과 원활한 협력관계를 유지하는 것이 그 임무라 할 수 있다.

우리나라의 지역경찰이 오늘날 순찰지구대로 발전하기까지의 변천과정을 살펴보면 다음과 같다(최종술, 2003: 404-406).

#### <표 3-1> 지역경찰제도의 변천

경수소 → 순검문소 → 분파소(분서) → 순사파출소(순사주재소) → 파출소(지서) 대단위파출소 → 광역파출소 → 치안서비스센터(경찰서 집중 순찰제) → 순찰지구대
---

### 1) 국립경찰 발족 이전

현재의 파출소와 유사한 제도로 조선시대 세조11년(1465년)에 설치된 포도청의 좌·우 순청 밑에 각각의 「경수소」라는 제도를 들 수 있다. 경국대전에 의하면 “보병 2인이 동내(洞內)사람 5인을 데리고 궁(弓), 검(劍), 장(杖) 등으로 무장하여 숙직하였으며, 산곡경수소에는 정병 5인이 숙직한다.” 라고 기록되어 있다(내무부 치안국, 1972: 257-259).

1894년 갑오경장의 변혁 속에 포도청이 “경무청”으로 바뀌면서 한성 5부에 5개 경무지서를 설치하고, 경무지서에는 순검문소 50개를 설치하여 운영하였다는 기록이 있는데 이는 포도청의 경수소에 해당하는 조직으로 보인다. 이러한 경수소, 순검문소 등이 1900년에 분서, 분파소로 변화하고 1907년경 분파소는 순사주재소로 명칭이 변경되고, 한일합방 이후로는 주재소가 순사파출소와 순사주재소로 구분되었다.

## 2) 국립경찰 발족 이후

1945년 8월 15일 해방이 되면서 군정청은 1945년 10월 21일 중앙에 경무국, 지방에는 도지사 밑에 경무부를 설치하였다. 파출소에 해당하는 주재소는 그 역할에 큰 변화 없이 1946년 그 명칭이 순사주재소에서 지서로 변경되었다. 이후 대한민국 정부가 수립되면서 파출소제도는 큰 변화 없이 운영되다가 1966년 그 명칭에 있어 경찰서 소재지는 파출소로, 그 외 지역은 지서로 변경되었다. 그 이후 지서와 파출소의 기능에는 큰 차이가 없고 범죄예방활동의 중요성이 강조되면서 1996년 파출소로 명칭이 통일되었다.

## 3) 경찰법제정 이후

### (1) 대단위 파출소

이러한 파출소 중심의 지역경찰 운영에 대해 1990년에 접어들면서 급증하는 치안수요에 효과적으로 대응하는데 한계가 있다는 지적이 제기되자 경찰에서는 1991년 4월부터 12월까지 전국 20개 파출소를 대상으로 시범적으로 “대단위 파출소”를 운영하였다. 치안수요와 지리적 여건 등을 고려하여 기존 2~3개의 파출소의 인력과 장비를 1개의 중심 파출소로 통합하여 운영한 결과 긍정적 측면으로는 무엇보다 기존 파출소의 소내 및 대기근무 인력을 순찰근무로 전환시킴으로써 순찰인력의 증대를 통한 순찰활동이 강화된 점과 3교대 근무로 인한 경찰관들의 사기가 향상된 점, 그리고 파출소의 통합 운영으로 인한 파출소 운영예산이 절감된 것들을 들 수 있다. 그러나 지역의 범죄예방에 있어 기존제도에 비해 별 효과를 나타내지 못한 점과 파출소가 없어진 지역주민의 불만 및 협력치안의 어려움, 그리고 넓어진 지역과 늘어난 직원들에 대한 파출소장의 감독의 한계 등이 문제로 지적(경찰청, 1991)되면서 기존 파출소 제도로 복귀되었다.

## (2) 광역파출소

경찰에서는 다시 1994년 3월부터 12월까지 10개월간 전국 12개 파출소를 대상으로 “광역파출소제도”를 2가지 유형으로 구분하여 시범적으로 운영하였다. 관할구역이 좁은 파출소를 1개소로 통합한 통합광역파출소와 치안수요가 많은 파출소에는 인력과 112차량을 보강하여 넓은 지역을 관할하게 하는 분할 광역파출소로 선정하여 112순찰차를 4~5대씩 배치하여 112순찰차 중심으로 파출소를 운영했다. 그 결과 112순찰의 강화로 인한 5대 범죄발생이 10.6% 감소하고 경찰관들의 근무여건 개선 효과가 있었지만 경찰관들의 지역책임의식의 약화와 112순찰차 중심의 순찰로 인한 주민과의 접촉기회 감소, 파출소 폐지지역의 주민들의 불안감 증대 등이 문제로 지적되었다.

## (3) 경찰서 집중 순찰제

1997년 말 외환위기로 인한 국가경제가 어려워지자 다시 파출소 운영의 효율성 문제가 제기되면서 1999년 4월부터 2005년 5월까지 전국 20개 경찰서를 대상으로 “경찰서 집중 순찰제”를 시범적으로 운영했다. 이 제도는 파출소 근무 인력을 최소화하고 그 기능을 치안서비스센터로 전환하여 주로 범죄신고 접수와 봉사업무 등을 하게하고 기존 파출소의 순찰기능은 경찰서 방법과의 기동순찰계를 설치하여 집중적으로 순찰업무를 담당하도록 하였다. 그 결과 치안수요가 많은 지역에 경찰력을 집중적으로 배치함으로써 가시적인 방법효과가 증대된 점과 순찰경찰관들의 근무여건이 개선된 점 등은 긍정적으로 평가되지만 범죄발생이 증가하고 검거율이 저하된 점, 종전 파출소에 비해 주민들의 부정적인 반응, 그리고 경미한 사건 등도 경찰서에 처리함으로 인한 주민불편 및 순찰경찰관들의 지역책임의식 약화 등이 문제로 지적되었다.

#### (4) 순찰지구대

이러한 지역경찰의 효율적 운영을 위한 변화의 시도는 2003년 ‘순찰지구대’를 창설하기에 이르렀다. 2003년 6월 한 달 동안 전국 40개 경찰서를 대상으로 기존 3~5개의 파출소의 인력과 장비를 1개의 파출소에 집중시켜 ‘순찰지구대’를 설치하여 시범적으로 운영하다가 2003년 8월부터는 전국적으로 실시하고 있다.

## 2. 지역경찰활동의 변화

2003년 9월 17일 경찰청 훈령 제409호로 지역경찰조직및운영에관한규칙이 제정되고, 기존의 외근경찰관근무규칙 및 112순찰차운영규칙이 폐지되었다. 이에 따라 기존의 파출소를 3~5개로 묶어 순찰지구대로 편성하고, 기존의 파출소는 치안서비스센터로 개편하여 민원담당관이 파견되는 등 지역경찰활동에 있어서 많은 변화가 있었다.

앞에서도 언급하였듯이 지역경찰이란 일정한 담당구역을 가지는 순찰지구대를 기준으로 각종 경찰업무에 관련된 1차적·초기적 대응을 담당하는 경찰을 의미한다.

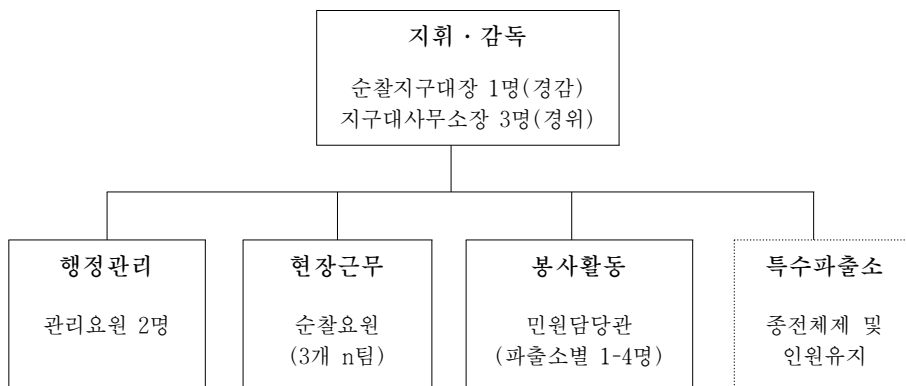
교통사고의 경우 부상자 구호, 현장표시, 차량소통유도 등의 대응을 실시한다. 그러나 전담경찰(수사, 경무, 교통 등)은 특정 경찰업무를 수행하므로 전문지식과 기술이 필수적으로 요청된다. 따라서 교통사고의 경우 전담경찰(교통사고 조사요원)은 가해자와 피해자의 구분, 실황조사서의 작성, 피의자의 신문조서의 작성 등을 행한다. 이러한 지역경찰의 개념을 비추어 볼 때 지역경찰은 다음과 같은 임무를 수행한다. 먼저 지역경찰은 관할지역의 실태를 파악하여 그에 알맞은 활동을 하고, 항상 즉응체제를 유지하여 경찰업무 전반에 걸쳐 초동조치를 함으로써 주민생활의 안전과 평온을 확보하여야 하는 임무가 있다. 그리고 지역경찰을 책임진다는 사명

감을 가지고 경찰활동을 수행하며, 주민에 대한 적극적인 봉사 및 원활한 관계유지에 노력하여야 하는 임무가 있다. 이에 따른 지역경찰의 적용범위는 순찰지구대·파출소·분소·초소 및 소속경찰관과 지역경찰업무 담당부서에 적용되는 것이다(임창호, 2004: 379-380).

순찰지구대는 기존 파출소의 인력·장비를 집중 운영하여 현장 치안활동을 수행하도록 하고, 기존의 파출소는 치안서비스센터로 개칭하여 기능을 전환하였다. 순찰지구대는 관할 구역의 특징, 범죄율, 출동거리 등을 고려해 3가지로 유형화될 수 있다. 경찰서 관할을 나누어 순찰지구대를 설치하고, 인력과 장비를 집중적으로 활용하는 ‘도시형 혹은 기본형 순찰지구대’와, 순찰지구대를 설치하되 기존의 파출소 체제를 유지하는 ‘농촌형 순찰지구대’, 그리고 특수 치안수요지역, 원격지 등과 같이 관할 인구와 면적, 출동거리 및 시간 등을 고려한 ‘특수파출소’ 형태로 그 체계를 변화시켰다(채원호외, 2004: 237-239).

기본형 순찰지구대는 순찰지구대장이 권역 내 지역경찰관을 총괄 지휘·감독하게 하고, 아래에 지구대 사무소장(3명)을 두어 24시간 지휘·감독하는 체제를 구축하였다. 이러한 조치는 파출소 중심의 서비스 공급체계를 전면적으로 개편하는 것이었다. 순찰지구대의 기본 편제는 (그림 3-1)과 같다.

(그림 3-1) 순찰지구대의 편제





순찰지구대의 인력 구성을 살펴보면 먼저 순찰지구대장을 위시하여 지구대 사무소장, 순찰지도관, 관리요원, 민원담당관, 순찰요원으로 구성되어 있다. 각 구성인력의 담당업무 내역을 살펴보면 먼저 순찰지구대장은 지구대의 책임자로서 지구대를 총괄 지휘하며 담당자별로 업무조정의 권한을 가지고 있다. 사무소장의 경우 권역 내 각종 사건·사고발생시 현장 지휘 및 조치의 책임자이다. 관리요원은 권역별 범죄분석 및 대책 수립 등 기획업무를 담당하고, 관서 운영경비 관련 업무를 전담하며, 지구대 행정업무 일체 및 기타 사무소장이 지정하는 업무를 수행하게 된다.

민원담당관의 임무는 크게 경찰민원의 접수 및 처리, 대민 봉사활동의 전개, 치안모니터링 활동 등을 하게 된다. 구체적으로 살펴보면 경찰민원 접수 및 미아, 가출인 및 도난, 분실, 습득물 신고접수·처리, 교통범칙금 통고서 발부, 면허증 갱신 또는 재발급 관련 업무를 수행하며, 고소, 고발장 접수 및 인계업무를 수행하게 되어 있다. 또한 대민봉사활동으로는 청소년, 성·가정폭력 상담 및 전문가 연결 업무, 관내 독거노인, 소년·소녀가장 등 사회적 약자 보호, 타 기관 협조, 협력방법 활동 등 지역사회 경찰활동을 하며, 소재수사 및 우범자 관찰업무, 개인소지 총기류 점검업무를 수행한다. 치안모니터링 활동은 치안 및 지역사회 문제와 관련하여 주민 여론을 수렴하며, 관내 범죄 취약지를 파악하여 보고하는 업무를 수행한다. 그밖에 파출소 청사의 환경 정비 및 자율방법대를 관리하며 기타 사무소장이 지정하는 업무를 수행하게 된다.

마지막으로 순찰요원은 일반적 순찰과 거점 근무, 상황 근무를 수행한다. 순찰에는 112 기동순찰과 도보순찰, 오토바이 순찰이 있다. 거점근무는 우범지역 등에 순찰요원을 고정 배치, 검문검색 및 관찰을 실시하여 근무지 주변의 범죄를 예방하는 업무를 수행한다. 상황근무는 지구대 사무소에서 권역 내 제반 치안상황을 유지, 보고, 전파하는 업무를 수행한다. 구체적으로 각 인력의 담당업무를 간략하게 살펴보면 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 순찰지구대의 담당업무

구 분	내 용	비 고
순찰지구 대장	지구대 총관지휘·감독, 관리	경찰서장의 명을 받아 담당자별 업무 조정 가능
지구대 사무소장	해당근무시간대 권역 내 근무자 근무 상황 감독 권역 내 각종 사건·사고발생시 현장 지휘 및 조치 ※ 중요사건·사고 현장입장, 책임종결 담당구역(파출소) 지역경찰활동 및 협력 활동(자율방법대 순회관리) 담당업무 -제1소장: 경무, 장비, 통신 기타 2·3소장에 속하지 않는 업무 -제2소장: 방법, 수사, 형상 -제3소장: 경비·교통, 정보·보안·의사	-제1사무소장은 선임소장으로서 지구대장 배치 전까지 지구대 업무 총괄지휘·관리 -초과근무수당(시간외, 휴일 등) 부책비치(해당시간 사무소장 책임확인) -각 팀별 사무소장 업무대행자 사전지정, 업무보좌 및 유고시 업무대행 -순찰요원 무전점검 및 112 순찰자 교대 승무, 감독실시(2시간 단위)
관리요원	-권역별 범죄분석·대책 등 기획 -관서운영경비 관련 업무 -기타 행정업무, 소장 지정 근무	-1~2명 -관서운영경비관련 공무외출시 사복 착용 가능
순찰요원	-현장근무 및 지원활동 수행 -형집행장 처리 -업무지원반은 지구대상황근무 및 사건, 사고 처리지원 또는 인수하여 처리	-직할파출소 민원담당관이 1명인 경우 소재수사는 순찰요원이 담당, -팀별 관리보조요원(서무담당) 1명 지정·운영, -업무지원반이 2개조일 경우 1개조 사복착용 가능
민원담당관	-경찰민원 등 서비스 업무수행 -소재수사, 초동조치, 치안모니터링 -청사환경정비, 자율방법대 관리 기타 사무소장이 지정하는 업무	-2인 이상시 시차제 근무(23:00까지) -농촌형지구대 직할파출소 민원담당관은 관리반장 겸직(관서운영경비 전담)

자료: 경찰청(2003): 지역경찰 업무지침.

### 3. 지역사회 경찰활동의 현황

지역사회 경찰활동은 사후적으로 범인의 체포 및 수사에 주력하는 것보다는 사전적으로 지역사회의 치안유지에 집중하고, 경찰에 대한 협력자인 시민과 긴밀한

유대를 맺으며, 지역사회 문제해결에 책임이 있는 여러 관계부처와 긴밀한 협조체제를 유지하는 경찰활동을 말한다. 현재 우리나라에서 실시되고 있는 지역사회 경찰활동을 살펴보면 다음과 같다(임창호, 2004: 440-445.).

### 1) 시민단체 · 경찰협력위원회

시민단체와 상호 관심사항을 긴밀하게 협의하여 치안정책에 반영하는 진정한 의미의 민·경협력치안체제를 구축하고, 경찰행정의 신뢰성·객관성·투명성을 확보하여 사회발전을 선도하는 경찰상의 확립하기 위하여 2000년 7월 ‘시민단체·경찰협력위원회’를 비롯한 총 41명을 3개 분과위원회로 구성하여 분과위원회별로 전문화된 주제를 선정·운영하고 있다.

### 2) 시민경찰학교

현재 경찰청은 지역주민에게 경찰업무를 이해하고 직접 체험할 수 있는 기회를 제공하여 주민협력치안의 기반을 조성하기 위하여 시민경찰학교(Citizen Police Academy)를 개설·운영하고 있다. 시민경찰학교는 미국에서 일반화되어 있는 지역사회 경찰활동 프로그램으로서 경찰관들의 생생한 현장경험을 토대로 한 강의 및 경찰관과 함께 지역범죄예방에 관하여 토의하고, 파출소, 112신고센터, 유치장 및 각종 경찰단속현장을 직접 체험할 수 있는 기회를 제공한다. 시민경찰학교 수료자들은 ‘시민명예경찰’이 되어 현재 거리질서·청소년선도 캠페인, 청소년 유해업소 합동단속 참여, 유흥업소 여성종사자 고충면담(여성졸업생) 등 각종 치안봉사활동을 하고 있다.

### 3) 주민 순찰지구대 현장체험

경찰서에서는 지역사회주민의 지역치안 참여방안의 일환으로 관내 통장 등 관내 주민들과의 협력 체제를 구축하고 경찰개혁 이후 달라진 경찰상을 홍보하여 이미지를 제고하고자 ‘주민 순찰지구대 현장체험’을 실시하였다. 특히 방학기간동안 중·고등학생들이 내신 성적 반영을 위하여 실시하고 있는 경찰관서 봉사활동을 청소·서류정리 등 노력봉사 일변도에서 탈피하여 순찰지구대 현장체험을 병행·실시함으로써 경찰에 대한 이해증진 및 준법·질서의식을 함양하였다.

### 4) 방법세미나 및 방법공청회

경찰청에서는 지역주민의 입장에서 지역사회와 함께 경찰개혁을 추진하고 지역주민의 폭넓은 의견을 수렴하여 이를 경찰개혁 등 치안시책에 적극 반영하고자 경찰과 시민단체 등 지역주민이 참여하는 각종 지역방법 세미나를 개최하였다. 2000년에는 경찰관, 범죄피해자, 중요범인 검거시민, 지역주민 등이 참석하여 범죄피해 사례 및 방법에 대한 각종 의견을 개진하고, 경찰에서는 이를 수렴하여 지역치안시책에 반영하는 경찰서별 방법공청회를 분기별 1회(연 4회) 개최하였다. 파출소별로는 길거리 방법공청회를 개최하여 범죄취약지역을 파출소장 등 경찰관이 방문하여 주민이 모인 곳에서 자연스럽게 대화하며 방법 상 문제점을 파악하고, 방법요령 유인물을 배포하거나 민원을 청취하여 해결하였다.

### 5) 방법리콜제

경찰청에서는 2000년 2월부터 경찰 캐릭터인 ‘포돌이·포순이’를 활용한 그림엽서에 생활방법요령을 수록하여 친근한 경찰상을 구현하고 자위방법의식을 고취

시키는 한편, 파출소 방법활동과 관련하여 지역주민의 건의사항을 수렴하여 지역치안 시책에 반영하는 방법리콜제를 실시하고 있다.

## 6) 각종 대민봉사활동

경찰에서는 국민 속에 파고드는 적극적인 대민봉사활동을 전개하기 위하여 2000년 10월 전국 동시에 각 지방경찰청별로 경찰 및 시민단체 등 3,500여명이 참여한 가운데 112봉사대 발대식을 갖고 본격적인 대민봉사활동을 전개 중이다.

‘경찰 대개혁 100일 작전’ 과 함께 확대·시행된 전·의경 봉사활동은 2000년 한 해 동안 총 153,929명이 학습지도·환경정화·헌혈·일손돕기·음악회 등 다양한 분야에 참여하였고, 언론 및 방송에 640여회 이상 보도되어 ‘봉사경찰상확립’에 크게 기여했다. 특히 지금까지 봉사활동의 대상이 주로 농촌일손돕기·환경정화 등 노력 봉사에서 학습지도와 같은 지식봉사로 확대·개편된 것은 괄목할 만한 성과라 할 수 있다.

파출소는 주민의 다정한 벗이자 지역공동체의 일원으로서 지역봉사활동을 넓혀나가고 있다. 주민이 일상생활 속에서 종종 겪는 위급상황을 해결하는 데 도움을 줄 수 있도록 야간운영 지정병원·약국·자동차정비업소·열쇠협회 등과 비상연락망을 구축하여 심야나 휴일 등에도 신속히 연결·이용할 수 있도록 하고 있다.

아울러 관내 거주하는 독거노인이나 소년·소녀가장 등 어려운 가정을 수시로 방문하여 그들의 애로사항을 파악하고, 이웃주민과 관계기관 등의 관심과 도움을 이끌어내기 위해 노력하고 있다.

특히 2000년에는 휴가·귀성철에 주민들이 안심하고 휴가를 즐길 수 있도록 휴가철 ‘빈 집 사전신고제’를 시행하여 시민들의 높은 호응을 받았다. ‘빈 집 사전신고제’를 이용하기 위해서는 장기간 집을 비우게 될 때 사전에 거주지소재 파출소에 전화를 하거나 방문하여 신고하면 된다. 이 때 귀중품 등 보관요청을 하면 파

출소에 보관할 수 있다. ‘빈 집’ 신고를 접수한 파출소에서는 휴가기간 중에 특별 순찰을 하고 방법순찰카드를 투입하는 등 방법활동을 하며, 신고인이 귀가하였을 때는 다시 방문 또는 전화하여 이상 유무를 확인하게 된다.

파출소에서는 지역반상회나 상가연합회 등 주민모임에도 참가하여 파출소 소식지 등 미니 홍보물을 배포하고 주민협력에 나서고 있다. 이와 함께 파출소의 환경을 시민 친화적으로 개선하고, 시설을 개방하는 등 다정한 이웃으로서 자리매김을 하기 위해 다양한 시책을 실시하고 있다. 이에 따라 파출소에서는 주민쉼터, 파출소 앞 주차장 개방, 노인정 등 주민친화적인 시설을 설치하고, 평소 외근활동 시 심야시간대에 귀가하는 여성과 학생들을 상대로 교통편의를 제공하는 등 지역주민에 대한 다양한 봉사활동을 전개해 나가고 있다.

## 7) 자율방법대

### (1) 개념

자율방법대는 자원봉사자를 중심으로 지역주민이 마을단위로 조직하여 관할파출소와 상호 협력관계를 갖고 방법활동을 하는 자율봉사조직이다.

자율방법대의 목적은 주민의 자원봉사(무보수)에 의하여 지역방법활동을 하는 조직으로써 애향심과 긍지를 가지고 지속적으로 방법활동을 할 수 있도록 주민협력 방법체제를 구축하는 것이라고 한다.

자율방법대는 경찰과 합동 또는 자체적으로 3~5명이 조를 편성하여 심야의 취약시간에 순찰활동을 전개하고 있으며, 순찰 중에 발견된 범죄현장신고와 부녀자 안전귀가 및 청소년 선도보호활동 등 활발한 지역방법활동을 펼치고 있다. 자율방법대는 범죄발생시 범죄신고는 물론, 경찰의 범인추적을 지원하고, 긴급상황 발생 시에는 현장지원활동을 분담하는 등 지역의 치안유지에 상당히 기여하고 있다.

자율방법활동은 다른 지역사회 범죄예방활동들보다도 적극적인 범죄예방활동이

라 볼 수 있다. 이는 지역주민이 방법순찰에 직접 참여함으로써 지역의 범죄를 예방하고, 또한 경찰의 눈과 귀가 되어 범죄자를 신고·검거하는 데 공헌을 하기 때문이다.

## (2) 출현배경

한국의 자율방범활동은 1963년경 지역주민들이 범죄피해를 스스로 막아 보겠다는 의지와 부족한 경찰력의 공백을 메워서 내가 살고 있는 지역을 내 힘으로 지켜 보겠다는 자율적인 주민야경제에서 출발하였다. 초기에는 조직적인 체계 없이 동네마다 반장을 중심으로 각 가정에서 성인남자 1명씩 돌아가면서 차출하여 2~3명씩 짝을 지어 시간대별로 딱딱이와 손전등·봉 등을 소지하고 딱딱이를 치면서 24:00부터 통금이 끝나는 04:00까지 순찰을 주로 하였다.

그러나 1970년대부터 산업화의 물결과 도시로의 이농현상으로 그 열기가 시들하여 존속 자체가 어려워졌다. 급격한 서구화의 물결과 소득의 재분배과정에서 소외된 계층과의 마찰 등 사회질서가 어지럽고 범죄가 기승을 부리자 주민들은 다시 각 지역별로 자율방범대를 구성하여 활동을 개시하였다. 그러다가 1990년 10월 정부가 ‘범죄와의 전쟁’을 선포하자 각 지역별로 활동하던 조직을 파출소별로 재정비하고 인원도 확충하는 등 조직이 체계화되고 활성화되었다. 1996년 8월 16일 자율방범대관리지침이 마련되면서 조직의 명칭을 ○○파출소 자율방범대로 통일하면서 조직을 재정비하였다.

## (3) 조직 및 활동현황

자율방범대의 효율적 운영을 위하여 파출소자율방범대는 파출소별 1개 조직을 편성·운영함을 원칙으로 한다. 조직의 단합과 체계적 관리를 위하여 파출소단위 조직별로 대장과 총무를 두고, 적정인원의 대원으로 구성하며, 각 파출소자율방범대장들로 구성된 경찰서 자율방범연합대를 두고 있다.

자율방범대는 <표 3-3>에서 보는 바와 같이 전국적으로 총 3,419개 조직에 9만 2천 여 명으로 구성되어 있으며, 2000년 한 해 동안에는 26,972건의 범죄신고와 22,269명의 형사범을 경찰관과 합동 검거하는 실적을 거두는 등 지역치안활동에 크게 기여한 것으로 나타났다(경찰청, 2001: 193).

<표 3-3> 전국 자율방범대의 조직 및 활동현황(2000년)

조 직 수	인 원 수	범죄신고수	형사범 검거수
3,419개	92,000명	26,972건	22,692건

#### (4) 임무

자율방범대의 임무는 일반적으로 다음과 같다.

①취약지역의 범죄예방순찰과 현행범 체포 및 범죄신고, ②청소년 선도·보호 및 미아·가출인 보호, ③경찰과 합동 근무 시 신고 출동, ④무질서행위와 오물 무단 투기행위 등 계도, ⑤각종 지리안내, ⑥관내 행사시 경찰과 협조하여 질서유지 및 기타 경찰업무보조 등이다.

#### (5) 의무

자율방범대원은 다음과 같은 의무가 있다.

- ①근무에 성실히 참여하여야 한다.
- ②경찰서장 또는 파출소장의 치안 상 요청에 협조하여야 한다.
- ③자율방범대의 명예를 훼손하는 행위를 하지 않는다.

#### (6) 자격요건

자율방범대에 참여하기 위한 구체적인 자격요건은 다음과 같다.



- ①소속자율방법대 관내 거주자로서 20세 이상 50세 이하인 자
- ②범죄예방 자원봉사에 열의가 있는 자
- ③인격 및 행동에 있어서 지역에 신망이 있는 자
- ④경찰대상업소 운영자(직계 존·비속명의 포함) 및 자격정지 이상의 형을 선고 받은 전과자가 아닌 자
- ⑤기타 파출소장이 적합하다고 인정하는 자이다.

(7) 대원의 선임

자율방법대원은 다음과 같이 선임된다.

- ①자율방법대원은 지역주민 중 자율방법활동을 지원한 자로서 자율방법대원의 추천을 받은 자 중에서 자율방법대장이 선임·위촉한다.
- ②파출소장은 선임예정자 중 방법활동에 부적합한 자가 있을 때에는 그 사실을 자율방법대장에게 통보한다.
- ③자율방법대장은 선임된 자율방법대원에게 신분증을 발급할 수 있다.
- ④대장 및 총무는 자율방법대원 재적인원 1/3 이상 또는 파출소장의 추천으로 대원의 투표에 의해 선정하고, 위촉장 발급대장과 신분증발급대장을 비치한다.

(8) 순찰지구대

순찰지구대제도는 현재의 파출소를 지역실정에 맞게 2-4개 단위로 묶어 순찰지구대로 편성하여 경찰인력과 장비를 집중시켜 운영하고, 기존파출소는 1~3명의 민원담당관을 배치하여 대민봉사활동에 주력케 하는 제도라고 한다. 이러한 순찰지구대제도를 실시하게 된 배경은 경찰인력부족으로 인하여 주로 야간에 발생하는 집단폭력 등에 효율적으로 대응하고, 규제 및 봉사기능을 실질적으로 수행하기 위함이다.

### (9) 치안지수의 활용

치안지수를 활용하면 범죄유형별로 어떤 범죄가 국민을 불안하게 만드는지를 파악하여 치안정책의 중점사항을 선택할 수 있다. 특히 지역별로 치안지수를 산출하여 지역특성에 맞는 치안정책을 수립할 수 있도록 할 수 있다. 만약 정기적으로 치안지수를 조사한다면 국민들의 치안만족도의 변화를 파악할 수 있다. 치안지수를 통하여 범죄발생원인을 분석할 수 있는 것은 아니고, 다만 효과적인 범죄예방대책을 수립하여 국민들을 불안케 하는 범죄에 대하여 중점적으로 대처함으로써 치안만족도를 향상시킬 수 있다.

## 제2절 지역사회 경찰활동의 문제점

본 논문에서 지역사회 경찰활동의 문제점에 대해서는 크게 지역경찰운영의 문제점과 지역사회 경찰활동의 일반적 문제점으로 구분하여 살펴보기로 한다. 먼저 지역경찰운영의 문제점으로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다(최종술, 2003: 420-422).

### 1. 지역경찰운영의 문제점

#### 1) 치안부재의 우려, 밀착치안기능 약화, 체감치안도의 하락

정부수립 이후 지난 55년간 지역치안의 중심 구실을 해온 파출소가 사실상 없어

지는 것에 대한 주민들의 불안감이 존재하고 있다. 주민들의 입장에서 보면, 한 밤중에 갑자기 사고가 터지면 어디로 연락해야 하는가에 대해서 불안감이 있기 때문에 그냥 예전처럼 파출소를 운영하는 것이 좋았다는 생각을 가지고 있다.

각 지역에서 치안을 도맡아 오던 파출소가 그 기능을 ‘사실상’ 잃어버리게 됨에 따라 일종의 치안부재 상황이 오는 것이 아니냐는 불안감이 있는 것도 사실이다. 특히 술 취한 취객 등이 파출소 안에서 난동을 부리는 등의 경우에는 1~2명의 민원경찰이 제대로 대응하기 힘들다는 점도 문제점으로 지적되고 있다.

경찰관들은 또 기존의 파출소 시설을 그 전보다 인원이 서너 배 불어난 순찰지구대 사무소로 그대로 쓰면서 생긴 공간부족의 문제가 있다. 근무교대 시간인 저녁 7시 무렵에는 한꺼번에 40여명의 경찰관이 좁은 공간에 가득 차고, 순찰차 6~10개, 순찰오토바이 3~5대 등이 순찰지구대 사무소 앞 보도와 바깥 차도 등을 온통 차지하고 있다.

순찰지구대의 설치로 우선 ‘우리 동네에 파출소가 없어졌다’는 인식 때문에 많은 시민들이 불안해하고 있다. 동네마다 설치된 치안서비스센터에는 심야 시간인 오후 11시 이후에는 근무자 1명만이 문을 안으로 걸어 잠근 채 불을 밝혀두고 있다. 이는 그나마 파출소가 완전히 폐지될 경우 곳곳에서 터져 나올 불만들을 최소화하기 위해 경찰이 내놓은 최소한의 조치라는 것이다.

예전 파출소에선 24시간 내내 최소 6~8명의 경찰관들이 순찰 등 방법활동을 펼치며 한 동네의 치안을 책임졌다. 그와 같은 ‘밀착치안’ 기능이 크게 약화됐다. 물론 순찰지구대에서 각 지역별로 순찰 요원을 배치시키고 있지만 그 수가 줄어 시민들의 체감도는 예전 같지 않다. 시민들은 순찰지구대에서 지역별로 나눠 순찰을 한다고 해도 아무래도 가까이서 활발하게 방법활동을 펼치던 동네 파출소 보다는 미덥지 못해 불안하다는 것이다.

순찰지구대가 예전 파출소처럼 시민들과 밀착된 치안 서비스를 제공하지 못해 체감 치안도를 떨어뜨리고 있는 것은 문제점으로 지적된다. 대부분의 순찰지구대는

예전에 15~20명이 쓰던 기존 파출소 건물 중 한곳에 60~70명의 인력과 장비를 한꺼번에 집결시켜 놓았다. 당연히 시설과 각종 장비 사정이 매우 열악할 수 밖에 없다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위해서 파출소 증·개축 예산을 순찰지구대 증축 예산으로 투입해 시설을 보강해 나간다는 장기적인 대책을 수립해 놓고 있지만 빠른 조치가 필요하다. 또 파출소 치안유지 기능 폐지로 많은 시민들이 불안감을 느끼고 있는 만큼 순찰차량 등 경비를 대폭 보강, 기동성을 높여 치안 허점을 철저히 보완해 나가야 한다. 여기에다 치밀한 권역별 순찰 등 가시적인 방법활동을 더욱 강화하는 방법으로 시민들이 여전히 밀착된 치안서비스를 받고 있다는 심리적 안정감을 갖게 해 주어야 한다.

한편, 일선 파출소 근무자들은 시설·장비 부족으로 인한 근무여건 악화나 새로운 시스템 적응에 필요한 기간 동안의 혼란 등을 우려하고 있으며 일반 시민들도 집 가까이 있던 파출소가 사라지는데 따른 불안감을 호소하고 있다.

## 2) 광역화로 인한 출동시간 지연, 신속성의 결여, 현장 대응력 약화

기존의 파출소 체제보다 관할구역이 넓어지다 보니 출동 시간이 파출소 단위로 움직이던 때보다 길어지고 있다. 이러한 상황은 순찰차들이 넓은 영역에 흩어져 있기 때문이다.

결국 광역화로 인해 상황 발생 시 경찰의 출동시간이 지연되는 등 치안에 허점이 드러날 우려가 높다는 문제점이 있다. 3~4개 동(洞)에 걸쳐 순찰차들이 흩어져 있다 보니 신속한 대응에 차질이 빚어질 가능성이 있다. 울산지방경찰청이 자체 분석한 결과를 보면, 시 외곽 농촌지역에서는 사건사고 접수 후 출동시간이 20분 이상 소요되는 등 현장 대응력이 현저히 떨어지는 것으로 드러났다. 도심지 밖에서는 순찰지구대가 부적절하다는 의견이 많다. 주민들은 동네 파출소가 사라진다고 생각

하면 불안해 고, 또 아무래도 파출소 관할지역이 넓어지면 출동시간이 늦어질 것이라는 인식을 가지고 있다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 경찰은 시설이나 장비 확충은 예산 문제가 걸려 있어 당분간 해결하기 어렵겠지만 이른 시일 내에 보완할 수 있도록 노력하는 한편, 근무자 순찰 강화로 시민 밀착도를 높여나가야 한다. 이를 통해서 새로운 체제가 정착되면 더 이상 공권력이 무기력하다는 비난을 듣지 않아야 한다.

직원들이 순찰지구대 인력 증가로 사무실과 부대시설이 협소해지면서 식사, 주차 문제 등에서 큰 불편을 겪고 있고, 주민들도 관할 파출소 기능 약화로 지역 내 치안이 허술해지는 것을 우려하고 있다. 특히 담당지역이 광역화되면서 순찰지역을 충분히 숙지하지 못해 주민들과의 접촉이 크게 약화됨에 따른 문제점도 보완해야 한다.

관내 파출소가 치안서비스센터로 바뀐 지역의 주민들도 불만을 가지고 있다. 즉 야간에 불 꺼진 파출소를 보면 왠지 불안하다는 인식을 불식시키고, 광역화되면 아무래도 출동시간이 늦어질 것이라는 우려를 불식시켜야 한다.

### 3) 인력운용의 비효율성

관할구역은 크게 넓어졌지만 옛 파출소 관할 구역별로 24시간에 걸쳐 3~5명씩 순찰활동을 펴기 때문에 기존 파출소 체제와 비교해 지역별 순수 순찰 인원은 큰 변동이 없다.

경찰이 보다 선진화된 운영방식인 순찰지구대 제도를 도입함으로써 인력 관리와 강력범죄 대응이라는 측면에서는 효율성을 극대화 할 수 있게 됐다고 평가하고 있지만, 실제로 크게 순찰인력의 운영측면에서 크게 개선된 것은 아니다. 예를 들어서 기존의 3개 파출소를 통합하여 운영하는 부산광역시의 서면 순찰지구대의 경우 실례를 보면, 서면지구대 소속 경찰관은 모두 72명이다. 기존 부전2파출소 28명, 범

천1과출소 21명, 범천2과출소 19명을 합친 68명이다 4명의 지원인력이 더해졌다. 장비도 3개 과출소 장비가 통합돼 순찰차 5대, 오토바이 4대다. 주간 치안서비스센터 근무자와 지구대 내근 근무자를 제외한 63명이 3개조로 나뉘 21명씩 3교대로 주·야간 근무를 한다. 각조 근무자는 지역별로 흩어져 순찰차와 오토바이 등을 타고 순찰 활동을 벌인다. 결국 조별 순수 순찰 인원은 13~14명 정도이다. 결과적으로 서면순찰지구대의 경우, 관할 구역은 크게 넓어졌지만 옛 과출소 체제와 비교해 지역별 순수 순찰 인원은 큰 변동이 없다.

따라서 순찰지구대의 기본 취지에 대한 새로운 검토가 필요하다. 즉, 인력과 장비운용의 효율성을 기하자는 근본취지를 무색하게 하는 것이다. 따라서 현행 순찰지구대 운영 방식과 장비를 지속적으로 검토·보완해 나가야 한다.

## 2. 지역사회 경찰활동의 일반적 문제점

### 1) 경찰조직운영의 중앙집권성

우리나라 경찰조직은 창설된 이래로 강력한 중앙집권적 국가경찰제도를 유지함으로써 국가의 위기대처와 질서유지 등에 커다란 공헌을 하였으나, 과도하게 비대해진 중앙집권적 운영체제로 인해 지역에 알맞은 경찰활동을 수행하고 있지 못하며 국민의 신뢰도 받지 못하고 있다.

중앙집권적 국가경찰제도를 유지하다보니 각 지방의 특성에 맞는 지역사회 서비스 지향적인 행정을 구현하기보다는 중앙의 눈치를 볼 수밖에 없다. 그 결과 경찰행정에 대한 통제는 대부분 사후적인 통제제도이며 좀 더 사전적, 예방적, 민주적 통제제도는 미약한 실정이다.

전통적인 경찰조직은 부하직원들을 통제하는 것을 목적으로 하는 계층제의 원리

들을 채택했다. 이러한 원칙들은 혁신 및 창의성을 억누르는 경향이 있고 소외감 및 개인의 자기가치 상실을 증가시키고, 평범함을 강조하고, 관리자들의 능력을 감소시킨다.

지역사회 경찰활동은 전통적 경찰활동보다는 더 많은 자유재량과 책임을 개개의 경찰관에게 부여하는 것을 옹호한다. 그리하여 조직의 방침은 공통의 가치, 참여적 정책결정, 조직 전체의 분위기를 강조한다. 게다가, 지역사회 경찰활동의 조직은 개방적이고 환경에 민감하다(임창호, 1998: 196-197).

한국경찰의 조직체계는 경찰청, 지방경찰청, 경찰서, 순찰지구대의 4단계로 구성되어 있고, 경찰청장은 경찰에 관한 사무를 통합하고 업무를 관장하며 소속공무원 및 각급 경찰기관의 장을 지휘 감독한다. 지방경찰청은 관할구역 안에서의 치안에 관한 사무를 수행하는데, 경찰청장의 명을 받아 관할구역 안의 경찰사무를 관장하고, 소속공무원 및 소속경찰기관의 장을 지휘 감독한다. 또한 지방경찰청장의 소관 사무를 분장하기 위하여 지방경찰청장 소속 하에 경찰서를 두고 소속공무원을 지휘 감독한다. 이와 같이 한국경찰은 국가경찰제도를 실행하고 있기 때문에 경찰사무에 대한 전체적인 지휘 감독권이 경찰청장에게 집중되어 있다.

이와 같이 경찰조직의 집권성에 따른 문제점으로는 첫째, 상부기관에 권한집중을 들 수 있다. 둘째, 현재 경찰청, 지방 경찰청에 고급인력과 정책 기획기능이 집중되어 있고 경찰서 이하의 일선기관의 기능과 인력이 상대적으로 수적이거나 질적으로 취약하다. 셋째, 한국경찰은 통제위주의 국가경찰체제를 장기간 시행하여 온 결과로 경찰기관들은 상부의 지시에 따르기만 하는 타율적인 면에 익숙해져 있고 창의성을 발휘하여 새로운 제도를 도입하려고 하지 않는다. 넷째, 주민과 밀착하여 수행해야 하는 대국민 치안 서비스는 그것이 지방자치단체의 임무일 때 보다 강화될 수 있고 효율적으로 수행될 수 있다(장충남, 2003: 73-74).

## 2) 지역사회 경찰활동에 대한 주민참여의 부족

1990년 범죄와의 전쟁 선포를 계기로 치안활동의 주요기조가 시국치안에서 민생치안으로 전환되어 왔으며, 그 동안에도 민생치안의 효과적인 달성을 위한 여러 가지 활동이 있어왔다. 또한 협력단체의 운영을 통한 시민들의 참여를 유도해 왔다. 그러나 이러한 활동이 주민들의 자발적인 참여를 유도하는 것이라기 보다는 경찰의 주도하에 서민들을 경찰에 협조적으로 만들고 경찰업무를 이해시키려고 하는데 치중하였다(황석하, 1997: 39).

공동체의식과 자원봉사정신이 부족한 우리나라 현실에서 시민들이 자발적으로 방법활동에 참여한다는 것은 어려운 과제이다. 자신들의 생계를 꾸려나가기에도 시간이 부족하고 직장인의 경우 다음날 근무 때문에 야간에 시간을 내어 방법활동을 하기는 현실적으로 어려운 실정이다. 지역사회의 참여 미흡으로 인한 문제점들은 다음과 같다(김종구, 2001: 79-80).

첫째, 지역주민들의 범죄신고율이 낮다. 시민들이 범죄신고를 실시하지 않는 가장 중요한 이유로서 경찰이 적극적으로 해결하지 않는다는지 경찰이 원상회복을 할 수 없기 때문이라고 하지만 그 외에도 보복에 대한 공포감을 갖고 있기 때문이라고 한다. 어쨌든 신고율이 아직 30~40% 정도에 지나지 않아 신고율을 높이는 방안이 검토되어야 할 것이다(김인, 1997: 188).

둘째, 경찰활동에 대한 지역사회의 자발적 참여가 미흡하다. 1990년 범죄와의 전쟁 선포를 계기로 치안활동의 주요 기조가 시국치안에서 민생치안으로 전환되어 왔으며, 그 동안에도 민생치안의 효과적인 달성을 위한 여러 가지 활동이 있어왔다. 또한 협력치안의 운영을 통한 시민들의 참여를 유도해 왔다. 그러나 이러한 활동이 주민들의 자발적인 참여를 유도하는 것이라기보다는 경찰의 주도하에 서민들을 경찰에 협조적으로 만들고 경찰업무를 이해시키려고 하는데 치중하였다(황석하, 1997: 39). 대부분의 방법자문위원회는 파출소에 대해서 재정적 지원역할을 할 뿐



지역문제의 파악 및 해결에 대해서 파출소 경찰관들과 협의가 이루어지고 있지 못하다. 방법자문위원회의 구성원들 중에는 자신들의 불법영업을 무마하기 위하여 참여하는 주류업 등을 하는 업주들이 있기도 하다. 자율방법대도 지역에 많이 조직되어 있으나 이들이 범죄신고율을 제고하고 범죄 예방을 행하는 방법이 비체계적이고 비과학적이며, 자율방법활동 자체가 자원봉사로 운영되는 것이어서 회원의 참여율도 저조하고, 예산의 규모도 아주 적거나 전혀 없기 때문에 개선되어야 할 점이 많다.

셋째, 지역사회의 조직화 및 타 기관과의 협조가 미흡하다. 아직까지는 제대로 지역사회가 범죄를 예방하기에 잘 조직되어 있다고는 볼 수 없다. 미국과 영국은 이웃감시활동을 통하여 지역사회가 어느 정도 조직화되어 있다고 볼 수 있다. 문제가 발생할 때마다 이웃끼리 모여서 대책을 의논한다는 것 자체가 범죄예방에 대해 큰 영향을 미친다고 볼 수 있다.

지역사회를 조직화하여 지역사회가 경찰과 함께 범죄예방활동을 벌인다면 더욱 효율적으로 범죄를 예방할 수 있을 것이다. 우리나라의 경우에는 일반 행정부서의 경우에도 공권력이 필요한 업무의 경우에도 경찰에게 넘기는 경향이 있고 경찰과 함께 지역의 문제를 해결하는데 있어서 타기관들과 협조를 하고 있다.

### 3) 주민과의 관계개선을 위한 홍보부족

경찰홍보란, 좁게는 경찰의 활동이나 업무와 관련된 사항을 널리 알려져 경찰목적 달성에 유리한 환경을 조성하는 행위이고, 넓게는 지역주민의 경찰활동에 대한 참여를 확대하고 각종 기관·단체 및 언론 등과의 상호협조체제를 강화하여 이를 경찰이 수행하는 모든 업무에 연계시키는 행위이다. 즉 바람직한 경찰상이 국민들의 마음속에 자리 잡도록 함으로써 수사협조나 범죄예방의 효과는 물론 경찰활동에 대한 호의적인 여론과 정책적 배려를 할 수 있는 기반을 조성하는 것이다(서천

호, 2001: 76).

이와 같은 경찰 홍보활동을 추진하기 위하여 경찰청에는 홍보담당관실을 두고 13개 지방경찰청에는 홍보담당관실을 두어 다양하고 적극적인 홍보활동을 전개하고 있다. 2003년 한 해 동안 경찰관련 보도는 총 4,142건(1일평균 11.3건)으로 전년보다 4% 증가하였으나, 내용별로는 긍정성 보도가 전체의 44.6%, 부정성 보도가 9.3% 사건보도 46.1%로 나타난 경찰관련 기사 중 선행미담 사례 등 관련기사보다는 사건보도의 비중이 여전히 높음을 보여주고 있고, 2003년 보도 자료는 2002년에 비해 3.9% 줄어든 343건으로 기능별 제공건수는 수사, 경무, 경비 순으로 지역경찰제와 가장 관련된 생활안전 분야 건수가 -23건으로 감소순위가 1위를 차지하고 있다(경찰백서, 2004: 408-409).

이렇듯 우리의 경찰관들은 홍보마인드 부족과 지역사회와 경찰의 관계에 대한 인식부족으로 경찰의 활동에 대한 적극적인 경찰 홍보활동도 미흡한 편이다. 또한 그동안 경찰의 홍보는 언론매체에 대한 이해의 부족과 막연한 피해의식으로 되도록 언론을 기피하는 형태를 보인 것도 사실이다. 그러나 경찰과 직접관계를 맺는 소수의 사람을 제외한 대부분의 국민이 신문·방송 등 언론을 통해 경찰의 활동사항을 접하고 好不好的의 경찰 이미지를 형성한다는 점을 볼 때 이제 보다 적극적인 홍보활동의 전개가 필수적이라 할 수 있다(박석일, 2005: 66-67).

#### 4) 주민들의 경찰에 대한 부정적 이미지

일반적으로 경찰에 대한 부정적 인식의 원인으로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다(홍성삼, 1999: 5-28.)

첫째, 일제시민시대의 탄압적 통치수단으로서의 경찰이미지와 해방 후 50여 년간 권력기관으로서 국민에게 군림했다는 것이다. 시국불안 상황 속에서 정통성이 없는 권력을 유지하기 위해서는 일사불란하게 움직이는 경찰을 통하여 국민을 통제·감

시하였다. 또한 일제시대 경찰이 완벽하게 청산되지 못하고 경찰의 역사 속에 면면히 남아왔다. 이로 인하여 상당 기간동안 일제 시대의 경찰의 전통이 그대로 이어져왔으며, 그 당시 식민지를 유지하기 위해서 사용되었던 시스템과 운영체계가 그대로 이어져 왔다.

둘째, 자유의 제한과 협력의 곤란이다. 경찰 작용은 국민의 자유를 제한하는 경우가 많고 제한은 명령이나 강제를 수반한다. 명령이나 강제는 자율적인 의사결정에 대한 행동을 제한하고 국가의사인 법을 실현하는 것이다. 이러한 경찰의 명령과 강제는 불심검문, 체포, 구속, 압수, 수색, 범죄의 진압, 테러 진압 등에서 잘 나타나고 있다. 경찰업무의 권력성으로 인하여 주민들이 경찰과 마찰을 일으키고 불만을 갖게 하는 근본적인 원인이 된다.

셋째, 인력 및 장비문제가 있다. 경찰서비스의 신속성, 편리성, 공정성, 과학성은 경찰인력과 장비에 의존한다고 할 수 있다. 신고전화를 받고 즉시 출동할 수 있는 대기자가 24시간 필요한 장비를 갖추고 대기하여야 하는 서비스는 신속하게 그리고 주민이 언제라도 부르면 달려갈 수 있다. 그러나 경찰예산은 다른 국가예산과 경쟁관계에 있고 통치자의 범죄피해에 대한 인식 및 범죄통제의지에 의존한다. 파출소에 24시간 대기하는 인력이 많이 부족하고 차량이나 장비가 노후 된 것이 사실이다.

넷째, 목표 간의 상충이다. 경찰은 국민의 생명과 재산을 직접적으로 보호하며 공공의 질서를 유지하는 활동을 하고 있다. 직접 최일선에서 범죄나 무질서와 싸우는 것이 경찰의 임무이기 때문에 공익을 위해서는 일하는 것은 다른 행정행동과 같다고 하여도 여러 가지 특성을 나타내게 된다. 민주성과 효과성, 인권과 효율성 간에는 갈등이 있을 수 있다. 경찰이 국민의 의사를 제한하거나 행동을 규제하는 경우에 이들 목표 간에 갈등은 첨예하게 나타나게 된다.

이러한 특성은 경찰이 강제력을 사용하기 때문에 나타나는 것이다. 경찰은 권력을 행사하는 작용이라는 점에서 다른 행정조직과 다른 성격을 지닌다. 국가 사회의

조직을 유지하기 위해 경찰은 국민의 자유와 권리를 제약하게 된다. 그러나 한편으로 모든 주민의 자유를 보장하고 확대해야 한다는 관점에서 보면 경찰활동과 권력은 축소되어야 한다. 따라서 자유민주주의의 실현과 경찰활동 간에는 갈등이 수반하게 된다.

경찰목적과 주민의 자유와 이해 상반성을 가지기 때문에 경찰활동은 신중하지 않을 수 없다. 주민은 물론 범질서를 위반하는 사람들도 최소한의 간섭과 제한을 요구하며 조금이라도 자신의 기준에서 보아 과도한 제한이나, 간섭을 하는 경우 경찰에 저항하게 된다. 술에 취한 상태에서 파출소에서 난폭한 행동, 자해행위 등을 하더라도 직접 강제력 행사를 꺼리고 경찰이 피해야 하는 경우도 있다. 이 경우 범질서 위반자와 위험한 행위를 제지하여야 하지만 인력부족으로 제대로 대처하지 못하거나 이들에게 시간과 인력이 소모되는 관계로 다른 지역이나 다른 범죄에 대해 소홀하게 되는 문제도 나타난다(장충남, 2003: 71-73).

## 제4장 지역사회 경찰활동의 활성화 방안

### 제1절 지역경찰 운영의 활성화

지역경찰운영의 활성화 방안에 대해서는 크게 지역경찰운영의 단기 추진과제와 중·장기 추진과제라는 측면으로 나누어 살펴 볼 수 있다(최종술, 2003: 425-426).

#### 1. 단기 추진과제

##### 1) 담당업무 전문화방안 및 실무능력 제고

민원담당과 수행업무를 구체적으로 명시하고, 전문화 교육을 실시해야 한다. 즉, 지역사회 경찰활동 매뉴얼을 작성하여 체계적인 실천을 도모해야 한다. 상담요령, 민·형사 생활 법률지식, 각종 행정절차 등의 과목을 이수토록 하는 전문화과정을 신설해야 한다.

또한 관리요원에 대해서 기획·행정, 경리업무 관련 순회교육을 실시해야 한다. 또 권역별 범죄분석·대책수립 등 기획 및 행정능력을 배양해야 한다. 경찰서·청별 경리전문가를 강사로 관서운영경비 집행요령 교육도 실시해야 한다.

## 2) 행정업무 경감 및 휴대 장비 경량화

기능별 각종 월보·기보 등을 과감히 정리하고, 보고서의 효용성을 분석하여, 소모적·관행적 정기보고는 삭제해야 한다. 또 기능별 직접조사를 권장하고, 보고절차·방식을 개선해야 한다. 휴대장비 면에서 순찰요원은 다기능 조끼를 착용토록 추진하고, 경찰혁대의 하중을 분산할 수 있는 전용조끼도 개발해야 한다. 또 일부 순찰요원 등에게는 총기 대체장비를 지급하고, 순찰요원·민원담당관 등에게는 가스분사기 등을 지급해야 한다.

## 3) 지구대 건물 리모델링 추진

먼저 지구대사무소는 근무교대, 교양, 회의장소로 활용할 수 있는 별도 공간 및 편의시설 확보를 위한 건물 리모델링을 실시해야 한다. 이를 위해 파출소 증·개축비 등을 활용한다. 교양노트 간단한 서류, 물건 보관은 가능한 소형 사물함에 비치한다. 파출소는 1층은 주민편의 위주의 공간으로 재배치(불필요한 책상, 서류함 등 제거)하고, 2층은 야간 독신자 숙소 등 복지공간으로 활용한다.

## 4) 각종 언론매체를 통한 홍보

지역 Opinion Leader에 대한 경찰관서장 서한문 발송 등 적극 홍보해야 한다. 또한 주민들의 자발적 언론 투·기고를 통한 간접홍보도 최대한 활용하고 지역신문, 반상회보, 자치단체 정기간행물 등을 활용하여 홍보한다. 공청회, 주민설명회 등을 개최, 주민이해도를 제고하고, 플래카드·포스터 등을 게시하여 그 취지를 알려야 한다. 또한 전 경찰이 지역경찰제의 홍보요원이 되고, 전경찰관은 지역경찰제도의 필요성 및 효율성을 숙지하여, 각종 주민접촉의 기회를 이용하여 설명 및 홍보하여

야 한다.

## 2. 중·장기 추진과제

### 1) 지역경찰관 인력 재배치 및 충원

도시권 인력을 농촌권으로 재배치하여 도·농간 인력불균형을 해소해야 한다. 의 경대체 경찰관 충원 시, 최소인원 부족 파출소의 인력은 지속적으로 보강해야 한다.

### 2) 112순찰차 증차 및 교체주기 단축

치안센터에 대민서비스 및 긴급업무용 소형경차를 배치하고, 또한 지구대 사무소장 감독용 순찰차를 배치해야 한다. 112순찰차 교체주기를 단축시키고, 총 주행거리 병산제를 도입해야 한다. 즉, 현재 내용연한 4년을 2~3년으로, 주행거리 20만km 시 교체하는 것을 검토해야 한다.

### 3) 첨단 과학장비 도입

112순찰차 위치 확인시스템(GPS)을 도입하여 체계적으로 경력운행을 도모하며, 디지털 TRS(서울청, 고순대 사용 중)망을 조기 추진하고 난청지역을 해소해야 한다. 화상회의시스템 및 침입감지 전자감응장치를 설치(파출소→경찰서, 지구대와 연결)하고, 디지털 카메라를 보급하여, 각종 회의, 직무교양, 치안센터 방호용 및 증거가치를 제고해야 한다.

#### 4) 지구대 전용건물 확보

지구대사무소 건물을 3~5층 규모로 재건축 또는 신축을 추진해야 한다. 또한 민원실·회의실 및 주민편의시설, 훈련장 등을 설치하고, 지구대 관할 중앙지점 빌딩 등을 임대하거나 공터에 가건물 설치방안도 강구해야 한다.

#### 5) 치안센터 직주일체형 운영

현재의 분소와 같이 치안센터의 직주일체형 운영을 검토해야 한다. 민원상담관의 조력에 대해서 사례금 지급도 추진해야 한다.

## 제2절 지역사회 경찰활동의 활성화

### 1. 경찰조직운영의 분권화

#### 1) 지역경찰 경찰지구대 자율권 확대

우리나라 경찰은 경찰력이 중앙정부의 직접적인 통제 하에 있는 중앙 집권화 된 체제를 가지고 있다. 이러한 경찰의 전통적이 중앙집권적 관료제 조직구조에서 의사결정의 권한은 최고위층에 집중되어 있다. 따라서 일선의 집행기관인 경찰서의 지휘관이나 실무자들은 지역문제의 해결을 위한 대안의 선택에 있어서 제한을 받



게 되며, 각종 규정과 지침 또는 상부의 감독 등으로 인하여 경찰활동을 신속적으로 수행하기가 어렵다. 주민들과 대면하여 직접 일상적인 치안서비스를 제공하는 일선 경찰관에게는 정책을 결정할 수 있는 권한이 없기 때문에 시민의 요구나 상황을 변화에 신속적으로 대응하지 못하고 상부의 지시를 기다릴 수밖에 없다. 불심검문이나 각종 사범단속도 중앙의 지시에 의하여 일제히 이루어지기 때문에 범죄 발생과 상관없는 지역에서도 불필요한 단속이 실시되어 경찰인력이 낭비되고, 주민들에게 불신과 불만을 가져온다. 일방적인 단속을 하고 실적평가는 지역실정과 상관없이 이루어져 지역사회 경찰활동과 괴리된 활동을 하는 경우가 빈번하다.

지역사회 경찰활동을 위해서는 이러한 집중된 의사결정의 권한을 배분하고 위임하여야 한다. 조직을 지시와 통제에 의한 운영방식에서 신뢰에 바탕을 둔 사명감과 자율에 의한 운영방식으로 전환하는 것이다. 중앙의 통제를 완화시킴으로써 일선 경찰조직의 권한을 강화하는 전략이며, 일선경찰관이 현장에서 얻은 경험과 지식을 바탕으로 의사결정을 하고, 주민의 요구에 부응하며, 문제를 해결하도록 권한을 강화시켜주는 것이다(최진, 2001: 29).

현재 중앙집권적인 조직운영은 그 장·단점이 있기 때문에 일률적인 조직 및 기능을 일률적으로 개편 또는 권한 분산보다는 지역사회 경찰활동을 위한 주민과 직접 접촉을 하는 하부기관과 순찰지구대 등 일선기관 위주의 기능을 분산하고 권한을 위임해야 한다. 일선기관장이 지역특성상 필요한 부서는 확대 강화시켜, 치안수요에 따라 조직과 인력을 통폐합하여 융통성 있게 운영할 수 있는 권한을 부여해야 한다. 일선경찰관이 권한과 책임을 갖고 지역사회의 문제를 진단하고 해결할 수 있도록 하여야 한다. 지역사회경찰관은 상부로부터의 지시와 명령에 의해 움직이는 것이 아니고 스스로의 문제인식 및 해결정신을 가지고 경찰활동에 임한다. 지역사회가 어떠한 문제에 직면하고 있고 무엇을 바라고 있으며 어떻게 하면 해결할 수 있는지는 현장의 정확에 직접 경험한 현장 근무자가 중심의 체제를 정비, 강화시켜서 현장의 판단으로 업무가 이루어지도록 해야 한다. 현장 경찰관이 권한과 책임을

가지고 이웃과 지역사회의 문제를 진단하고 해결할 수 있도록 최소한 순찰지구대 장에게 지역경찰활동 사항에 대한 자율권을 확대해야 한다(박석일, 2005: 69-70).

## 2) 자치경찰제도의 도입

경찰은 지역사회의 일부분으로서 지역사회의 구성요소이기 때문에 경찰기관과 경찰관들은 그들이 봉사하는 지역사회와 주민들은 분리해서 생각할 수 없다. 경찰은 자신들이 봉사하는 지역사회의 한 부분이기 때문이다.

이제까지 한국경찰은 조직과 기능면에서 이러한 사고방식과는 달리 중앙집권적인 국가경찰제도 운영되어 왔기 때문에 경찰본연의 임무에 충실했다고 볼 수 없으며 국민의 신뢰를 유지할 수도 없었다. 문민정부 이후 우리나라도 지방화시대의 정착기에 들어섰기 때문에 경찰제도 역시 지방화시대에 걸 맞는 자치경찰화가 되어야 한다는 시대적 요청과 경찰조직내의 분위기가 성숙되고 있다. 따라서 이러한 시대적 흐름 속에서 한국경찰은 체제상의 변화요청에 직면해 있다(이상원, 1995: 168).

한국경찰은 국립경찰 창설 이래로 강력한 중앙집권적·일원적 조직체제를 유지함으로써 국가기능의 일부로서 인정되고 위기 대처와 질서유지 등에 공헌했다고 볼 수 있지만, 현행 경찰법상 지방경찰청장과 경찰서장은 시·도지사에게 소속되어 있으나 실제상으로는 인사, 예산 등 실질적인 경찰업무수행에 있어서 경찰청장을 정점으로 하는 중앙집권적 국가경찰제도를 유지하다보니 각 지방의 특성에 맞는 지역사회서비스 지향적인 행정을 구현하기 보다는 중앙의 눈치를 볼 수밖에 없는 것이 현실인 것이다.

경찰은 2007년부터 자치경찰제도를 실시하기 위해서 부분적으로 특정 지방자치단체들을 대상으로 자치경찰제도의 시범적인 실시를 하고 있다.

지방자치시대에 경찰의 위상을 높이고 민주적 이념을 기조로 하는 경찰의 관리

운영을 보장하며, 능률적으로 경찰임무를 수행하게 하려면 경찰조직과 제도를 합리화하는 것만으로는 부족하며 지방경찰관리들이 민주적 공복의식과 시민에 대한 봉사정신을 갖지 않으면 안된다. 그러므로 자치경찰제도가 채택될 것에 대비하여 지금부터 경찰공무원에 대한 정신교육, 윤리교육을 계속적으로 반복해 나가야 할 것이다. 영국, 독일, 일본의 경찰이 민주경찰로서 높이 평가받고 있는 이유는 그 나라의 경찰제도가 잘 갖추어져 있기 때문이기도 하지만 근본적으로는 경찰관들이 자기 직분에 대하여 높은 긍지와 자부심을 가지고 국민들의 생명신체와 자유의 보호, 공공의 질서유지를 열심히 봉사하고 있기 때문이다(정세욱, 1997: 169-170).

## 2. 지역사회 경찰활동에 주민의 자발적 참여유도

지역주민들의 자발적인 참여는 경찰업무에 대한 경찰관의 태도를 긍정적으로 변화시킬 수 있으며, 경찰기관으로 하여금 범죄의 공포와 범죄율을 감소시키는 프로그램을 개발하도록 자극을 가할 수 있다. 지역사회 경찰활동은 범죄와 무질서의 예방과 진압에 더욱 직접적으로 시민을 참여시키고, 경찰과 주민의 협력활동을 증가시킨다. 지역주민과의 협력관계에 기초한 지역사회 범죄예방활동의 확립이 필요하다. 따라서 경찰도 지역사회의 문제를 파악하고, 그 문제를 지역주민과 협력하여 해결하는 자세로 전환하여야 한다(이기현 외, 1995: 105).

시민은 법의 정당한 질서기능과 정의라는 가치의 실현에 대해서 주인으로서 그 창조자와 감시자가 되어야 한다. 민주시민사회에서 경찰은 시민이 치안의 참여자라는 사실을 인정하는 데서 출발한다. 범죄의 피해자로서 또는 범죄에 대한 두려움을 느끼는 자로서 시민은 범죄에 대한 사후대책 뿐만 아니라 범죄 예방을 위한 대책에서 경찰과 치안문제를 함께 풀어나갈 수 있는 주체로 승인된다. 여기에서 시민은 치안수요와 치안환경에서 경찰서비스를 받는 고객일 뿐만 아니라 자율적인 방법활동과 환경감시 등 창조적인 방법으로 경찰과 함께 치안환경의 질을 개선해 나가

는 협력자이다. 따라서 민주시민사회에서 경찰은 이제 더 이상 고전적인 의미에서의 법률집행관이나 치안담당관이 아니라, 주민과 더불어서 범죄를 진압하기 위해 범인의 검거에 나서며 범죄의 예방과 범죄에 대한 두려움으로부터 주민들이 자유롭게 생활할 수 있도록 하고, 안전한 치안환경의 개선을 위해 주민들과 가까이 동행하는 봉사자가 되어야 한다. 이런 의미에서 치안은 시민들의 삶의 질의 일부이며 이 삶의 질을 향상시키기 위해 경찰과 시민은 공동체적 생활세계형성의 주체로서 함께 협력하고 일해 나가지 않으면 안 된다(경찰대학, 2003: 281).

지역 주민들의 자발적인 참여는 경찰업무에 대한 경찰관의 태도를 긍정적으로 변화시킬 수 있으며, 경찰기관으로 하여금 범죄의 공포와 범죄율을 감소시키는 프로그램을 개발하도록 자극을 가할 수 있다.

경찰은 지역사회의 문제를 파악하고, 그 문제를 지역주민과 협력하여 해결하는 자세로 전환하여야 한다. 즉 범죄문제를 경찰만이 해결하려는 자세를 버리고, 사회 전체가 해결해야 한다는 자세에서 지역주민과 협력을 통하여 범죄 예방활동을 수행하여야 할 것이다. 또한 경찰은 지역사회의 비공식적 사회 통제력을 통하여 지역 주민 스스로 범죄문제에 대처할 수 있는 여건을 조성하여야 한다(이기현외, 1995: 56-57).

지역사회 경찰활동 프로그램은 전국적으로 경찰서가 230개나 있지만 지역실정에 맞는 지역사회 경찰활동 프로그램을 개발하는 곳은 극히 드물다. 각 지역마다 특성이 있기 때문에 지역실정에 맞는 지역사회 경찰활동 프로그램을 개발해야 할 것이다.

한국경찰은 통제위주의 국가경찰제체를 장기간 시행하여 온 결과로 경찰기관들은 상부의 지시에 따르기만 하는 타율적인 근무방식에 익숙해져 있고 창의성을 발휘하여 새로운 제도를 도입하려고 하지 않는다. 이러한 모습을 탈피하기 위해서는 현재와 같이 방법정책이 전국에 걸쳐 획일적으로 시행될 것이 아니라 지역특성과 치안환경에 적합한 정책을 개발하거나 도입하여 신속적으로 운영하도록 적극 권장

해야 한다(김종구, 2001: 85-87).

### 3. 지역사회 경찰활동에 대한 적극적인 홍보전개

대내외적인 경찰홍보활동은 국민들에게 경찰의 참모습을 보여주면서 경찰활동을 제대로 이해시키는 역할을 하므로, 경찰이미지 정립에 있어서 비중이 매우 크다. 따라서 홍보활동은 홍보관리관, 홍보담당관실에서 전담하는 전유물이 아니라 전 경찰관이 홍보요원화로 경찰활동의 홍보중요성을 인식하고, 언론을 이해하고 홍보매체와 홍보방법 등을 관련 전문지식을 습득 홍보 마인드를 갖는 것이 중요하다. 또한 경찰은 대중매체와의 관계에 있어서 적대적 관계를 유지해 왔던 것이 사실이며 아직도 종전의 의식 속에 있는 경찰관이 일부 남아 있어 경찰활동에 있어 대중매체를 배제 시키는 경우가 있는데 언론매체는 가장 효과적인 홍보매체로 그 의식전환이 요구된다. 특히 현장 활동을 임하는 지역경찰제 요원의 모든 공·사적인 활동은 경찰의 이미지를 형성하는 행위로 지역주민과 대면 접촉 활동시 친절하고 공정한 업무처리, 고객중심의 봉사경찰로 지역사회에 뿌리를 내려야 할 것이다.

이에 경찰서에서는 언론기관 등에 각종 사건·사고 및 주요 치안시책에 대한 보도 자료를 제공하거나 경찰 관련한 방송프로그램 제작을 지원하는 등 다각적인 홍보활동을 전개하고 있으나, 명령·강제를 수반하는 규제적 성격의 전통적 경찰업무에 대해 아직도 국민 다수가 부담스런 인식을 가지고 있는 현실을 감안하여 경찰에 대한 부정적 이미지를 벗고 새로운 경찰이미지를 위해서 선행·미담 사례 등 봉사경찰의 이미지를 심어 주는 국민에게 감동을 주는 '봉사경찰상'을 적극 홍보전개가 필요하다.

또한 경찰활동을 효과적으로 홍보할 수 있게 경찰악대, 특공대, 전·의경 봉사활동 등 전 경찰 가용 홍보역량을 총동원하여 국민과 가까이 다가서는 홍보활동을 전개로 주민과 쌍방향 커뮤니케이션을 활성화로 지역민의 요구내용을 반영하여 개

선하여 지역민과 동반자적 관계로 지역경찰활동을 활성화해야 할 것이다. 최근 정책고객서비스제도(PCM)도입 지역 오피니언리더를 선정하여, 정책고객으로 관리하고 경찰시책 등을 홍보하고 있는데, 지역사회 경찰활동을 연계 운영하는 것도 바람직하다(박석일, 2005: 67-68).

#### 4. 경찰이미지의 개선을 위한 노력

경찰 존재의 이유는 지역주민들이 불안해하지 않고 편안하게 생활할 수 있도록 하는 것이므로 경찰관 개개인은 친절봉사의식을 체질화하여야 한다. 이를 위해 우선 경찰이미지를 새롭게 개선시켜 나가야 한다. 위협적이고 권위적인 경찰의 자세를 버리고 시민이 감동하고, 시민에게 친근하고 다정하게 다가갈 수 있는 시민 친화적인 경찰이미지를 정립하여야 한다. 이를 위해 보다 밀도 있게 경찰요원들에 대한 전반적인 이미지 개선교육과 홍보를 시켜야 하며, 특히 주민들과 제1차적 접촉을 하게 되는 기동대, 방법순찰대, 전·의경 및 교통경찰 그리고 파출소 직원들에 대한 친절봉사교육이 입체적으로 이루어져야 한다(이병철, 2000: 89).

지역활동에 대한 국민의 이해는 경찰의 홍보활동 역할을 어떻게 하느냐에 따라 다르다. 언론에 대한 이해와 홍보매체·홍보방법 등을 정확하게 이해하여 활용하여 지역주민에게 공감대를 확산시키고 협조를 유도하는 방향으로 적극 홍보활동을 전개해야 한다. 주민들은 경찰에 대하여 궁금해 하는 것이 있어도, 그 해결책을 찾지 못해 이를 해소하지 못하는 경우가 있다. 이러한 주민들을 위하여 경찰은 적극적으로 홍보를 실시하여야 한다. 신문·방송 등 기존의 언론매체는 물론 최근 그 활용도가 급격히 높아지고 있는 인터넷 등도 적극 이용할 필요성이 있다. 특히, 인터넷은 일방적 홍보가 아닌 상호 의사소통이 가능한 보다 개별적이고 직접적인 유용한 방안이다. 현재, 경찰청을 비롯한 각 경찰관서에서 운영중인 홈페이지를 시민들이 접속하거나, 직·간접적인 접촉을 통해 정보를 제공받고 있다.

또한 주민 상대로 하는 직접적 홍보활동도 좋은 효과가 있다. 예컨대 ‘시민 경찰 학교’ 나 ‘지구대 현장체험’ 등은 좋은 예이다. 현재 전국적으로 운영되고 있는 시민경찰학교는 주민들에게 경찰활동사항을 홍보하고 주민의 여론을 수렴하고, 주민들이 경찰을 체험하는 좋은 장소가 되고 있다. 또한 시민경찰학교 졸업생들은 스스로 모임을 결성하여 적극적으로 참여하고 있다. 각종 범죄예방 프로그램 역시 경찰 홍보에 많은 도움을 준다. 중·고등학생들을 대상으로 실시하는 ‘청소년 범죄예방 교실’은 그 내용이 훌륭하여 청소년들로 하여금 장차 범죄에 빠져드는 경우를 줄여줄 뿐만 아니라 이러한 교육 자체가 경찰의 홍보활동이 된다. 이러한 지속적인 홍보활동 추진은 주민들과 관계개선으로 발전할 것이며, 이에 따른 경찰이미지의 제고를 가져올 수 있다(이만희, 2002: 100).

## 제5장 결 론

현대사회는 ‘치안수요의 폭발시대’로 불릴 만큼 각종 범죄는 양적·질적으로 증가하고 있으나 이에 대처하는 경찰조직은 상대적으로 인적·물적 자원의 부족으로 인해 범죄를 진압하고, 궁극적인 주민의 생명과 재산을 보호하기에는 한계가 있다는 것이 일반적인 견해이다. 경찰활동의 이러한 한계를 극복하고 보완하기 위해 주민과의 협력, 즉 경찰과 주민의 동반자적 역할이 강조되는 새로운 치안철학으로 대두된 것이 지역사회 경찰활동이며, 이는 오늘날 세계적인 경찰활동의 추세라고 할 수 있다.

1960년대 후반 미국의 경찰지도자·정부관리·학계와 사회에서는 경찰이 가장 효과적인 방법으로 임무를 수행하고 있는지에 대하여 관심을 가지기 시작했다. 그래서 난선차량순찰, 긴급대응전략, 일상적 범죄수사, 그리고 전통적 범죄분석의 효과성에 대하여 논의했다.

사회불안, 적벌절차의 요구, 각종 연구 및 실험들은 전통적인 경찰운동방법들의 효과성을 의심스럽게 만들었다. 제한된 경찰력과 자원들에 직면하면서 계속 증가하는 서비스요구에 대응해야 하는 몇몇 경찰간부들은 1980년대에 관료적 범죄통제방식의 사후 대응적 운용전략으로부터 사전적 범죄예방·문제해결 및 지역사회참여를 지지하도록 만들었다. 이러한 노력들은 지역사회 경찰활동이라고 불리는 새로운 개혁을 만들었다(Fyfe, et. al., 1997: 20).

오늘날 21세기의 경찰은 급변하는 경찰행정환경에 대하여 민감하게 대처하기 위해서는 과거와는 달리 경찰은 국민 위에 군림하는 존재가 아니라 국민의 욕구를 충족시키고 보다 만족할 수 있는 경찰행정서비스 제공자로서의 위상을 공고히 하여야 한다. 이러한 요구에 부응하기 위하여 주민과 함께 할 수 있는 21세기 민주경



찰의 패러다임으로서 선진국에서 확산되고 있는 것이 지역사회 경찰활동이다. 따라서 지역사회 경찰활동은 한마디로 기존의 경찰행정모형의 근본적인 변화를 추구하려고 하는 것이다.

이러한 맥락에서 현재 우리나라 경찰도 지역사회 경찰활동의 활성화 노력을 펴하고 있지만 그 범위가 아직은 광범하지 못하다. 이에 본 연구에서는 경찰이미지의 쇄신과 대국민 서비스 강화에 초점을 맞추는 21세기 경찰행정의 패러다임으로서 주민과 함께 하는 우리나라 지역사회 경찰활동의 활성화 방안을 나름대로 제시하였다. 그 내용을 정리하여 보면 첫째, 지역경찰제의 정착을 위해서 장단기적인 차원에서 지역경찰운영의 활성화 방안을 제시하였으며, 둘째, 일반적 지역사회 경찰활동의 활성화방안으로서는 경찰조직운영의 분권화 실현을 위해서 지역경찰 지구대 자율권 확대와 자치경찰제도의 도입을, 셋째, 지역사회 경찰활동에의 주민의 자발적 참여유도, 넷째, 지역사회 경찰활동에 대한 적극적인 홍보전개, 다섯째, 경찰이미지의 개선을 위한 노력 등을 제시하였다. 이러한 지역사회 경찰활동의 활성화가 이루어진다면 경찰책임성의 확보와 범죄예방의 활성화 등의 효과를 얻을 수 있다. 이는 기존의 전통적인 경찰활동의 한계를 극복할 수 있고 급변하는 경찰환경에 대한 변동대응능력을 확보할 수 있다. 따라서 앞으로 미래지향적인 경찰활동의 패러다임으로서 급변하는 경찰환경에 적합한 지역사회 경찰활동의 활성화를 위해서는 주민에 대한 경찰의 신뢰회복과 증대를 통하여 경찰서비스의 질을 높이기 위한 다양한 지역사회 경찰활동의 프로그램을 활성화 할 필요가 있다.

## 참 고 문 헌

### < 국 내 문 헌 >

#### < 단 행 본 >

- 경찰대학. 「지역사회경찰론」. 용인: 경찰대학, 2000.
- (a). 「경찰방법론」. 용인: 경찰대학, 2003.
- (b). 「지역사회경찰론」. 용인: 경찰대학, 2003.
- 경찰종합학교. 「방법실무( I )」. 2001.
- 경찰청. 「경찰백서」. 2001.
- 내무부치안국. 「한국경찰사」. 서울: 내무부치안국, 1972.
- 양문순 역. J. 팔미티오. 「지역사회 경찰활동론」. 서울: 대영문화사, 2001.
- 윤명선. 「인터넷 시대의 헌법학」. 서울: 대명출판사, 2002.
- 임창호. 「경찰학의 이해」. 서울: 대왕사, 2004.
- 정세욱. 「한국 지방자치의 과제」. 서울: 법문사, 1997.
- 최선우 역. 「지역사회 경찰활동」. 서울: 집문당, 2001.

#### < 논문 및 기타자료 >

- 강병서·김계수. “공공부문에서 품질경영 시스템의 적용에 관한 연구.” 「경희대 사회과학연구」, 제24집, 1998.
- 김 인. “경찰의 치안서비스 활동에의 시민참여 활성화 방안.” 치안연구소, 1997.
- 김용찬. “지역사회 경찰활동 개혁을 위한 입법론적 고찰의 기초연구.” 경희대학

- 교, 법학박사학위논문, 2003.
- 김중구. “한국 지역사회 경찰활동의 발전적 방안에 관한 연구.” 원광대학교, 경찰행정학석사학위논문, 2001.
- 김충남. “경찰과 지역사회관계에 관한 연구.” 동국대학교, 경찰학박사학위 논문, 1989.
- 김호림. “지역사회 경찰활동 활성화 방안에 관한 연구.” 전남대학교, 행정학석사학위논문, 2004.
- 노호래. “한국의 지역사회 경찰활동에 관한 연구.” 동국대학교 경찰학박사학위논문, 1999.
- 박석일. “지역경찰제 순찰지구대의 지역사회 경찰활동 활성화 방안 연구.” 전남대학교, 행정학석사학위논문, 2005.
- 서천호. “한국지역사회 경찰활동의 활성화 방안.” 동국대학교 경찰학석사학위논문, 2001.
- 석창호. “한국 지역경찰 운영실태 관한 연구-최근 바뀐 순찰지구대 운영에 대한 설문조사를 중심으로-.” 「한국경찰학회보」, 제7호, 20035.
- 이기현·임영철·기광도. “미국경찰의 범죄예방활동에 관한 연구.” 「형사정책연구」, 한국형사정책연구원, 1995.
- 이만희. “한국 경찰 지역사회 경찰활동 활성화 방안 연구.” 고려대학교 정책학석사학위논문, 2002.
- 이병철. “시민과 함께하는 미래의 경찰상에 관한 연구.” 「울산대 사회과학논집」, 제10권 2호, 2000.
- 이상원. “한국경찰의 자치경찰화를 위한 소고.” 「한국공안행정학회보」, 제4호, 1995.
- 이황우. “미국의 지역사회 경찰활동에 관한 연구.” 「한국공안행정학회보」, 제5집. 1996.

- 임창호. “한국 지역사회 경찰활동의 활성화 방안에 관한 연구.” 동국대학교, 경찰학석사학위논문, 1998.
- 장충남. “주민참여를 통한 지역사회 경찰활동의 활성화 방안에 관한 연구.” 창원대학교, 행정학석사학위논문, 2003.
- 전광정. “지역사회 경찰활동을 통한 범죄예방에 관한 연구.” 원광대학교, 경찰행정학석사학위논문, 2004.
- 채원호·손호중·신용순. “지역사회 경찰활동에 관한 연구: AHP 적용을 통한 순찰지구대 운영개선방안 모색.” 「한국거버넌스학회보」, 제11권2호, 2004.
- 최진. “지역사회 경찰활동의 실천방안에 대한 연구.” 경찰대학2기 고위정책과정, 2001.
- 최승호.. “한국 지역사회 경찰활동의 발전방안.” 강원대학교, 행정학석사학위논문, 2004.
- 최종술. “광역적 순찰지구대 체제에 관한 연구.” 「2003년도 한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문집」, 2003.
- 한기만. “민경협동중심 지역사회 경찰활동의 활성화 방안에 관한 연구.” 원광대학교, 경찰행정학석사학위논문, 2002.
- 황석하. “시민운동의 올바른 정립과 치안활동과의 연계 확보방안.” 치안연구소, 1997.

## < 외 국 문 헌 >

- Allender, David M. Community Policing Exploring the Philosophy. *FBI Law Enforcement Bulletin*, 73(3), 2004.
- Ashcroft, John, Comprehensive Community Program: Promising Approaches,

- U.S. *Ministry of Justice*. 2001.
- Brown, J. *Insecure Societies-Delinquency in Troubled Times*, New York: Manmillan 1990.
- Carter, David L, Sapp, Allen D. & Stephens, Darrel W. *Survey of Contemporary police Issues: Critical Findings*, Washington. D. C: Police Executive Research Forum. 1991.
- Clarke, R. V. "Situational Crime Prevention: Successful Case Studies," New York: Harrow and Heston, 1992.
- Cordner, G. W. "Elements of community policing," in L. Gaines & G. Cordner(eds.), *Policing Perspectives: An Anthology*, Los Angeles: Roxbury Press, 1999.
- Criminal Justice Commission. *Toowoomba Beat Policing Pilot Project: Main Evaluation Report*, 1995,
- Eck, J. & Spelman, William. 'Problem-Solving,' Washington, D,C: Police Executive Research Forum, 1987.
- , J. & Spellman, W. "Who ya Gonna Call? he police as problem Solvers," *Crime and Delinquency*, Vol. 33, No,1, 1991.
- Eckblomm, P. *Urban Crime Prevention: Development of Policy and Practice in England*. International Society for Criminology, April 13-17, 1992.
- Fogelson, R. "Big-City Police" Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.
- Friedman, R. *Community Policing*, N.Y.: Harvester Wheatsheaf. 1992.
- Goldstein, Herman. "Problem Oriented Policing." McGraw-Hill, 1990.
- Heal, Kevin & Laycock, Gloria, *Situational Crime Prevention: From Theory into Practice*. London: Home Office Research and Publishing Unit, 1986.

- Hooper, Michael K. Community Policing, The Public Encyclopedia of Public Policy and Administration, 1998.
- James J. Fyfe, Jack R. Greene, “William F. Walsh, O. W. Wilson, Roy Clinton McLaren, Police Administration.” 5th ed.(New York: The McGraw-Hill Companies, Inc., 1997.
- Johson, D. R, American Law Enforcement: A History, St. Louis: Forum Press, 1981,
- Jung, S. H. A Study on the Community Oriented Policing, 논문집, 제14집, 경찰대학, 1994.
- Kelly, Charles, Community Involvement Report of the Chief Constable of Staffordshire for 1992, Staffordshire. England: Mimeographed Report of the Staffordshire Constabulary, 1992.
- McGarrell, Edmund, F. ‘Global and Local Policing: Common Principles for the Future of Policing’ , 「한국민간경비학회보」 , 제3호, 한국민간경비학회, 2004.
- National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals, Task Force: The Police, Government Printing Officer, 1973.
- National Crime Prevention Institute(NCPI), Understanding Crime Prevention, Stomeham, MA: Buterworth Publisher. 1986.
- Newman, Osea. Defensible Space, New York: MaCmillan Publishing Co.. Inc., 1973.
- Oliver, Willard M, Community-Oriented Policing: A Systemic Approach to Policing, Upper saddle River, N.J: Glenville state College. Prentice Hallm 1998.
- Palmiotto, Michael J., Community Policing: A Policing Strategy for the 21st

- Century, Gaithersburg : Aspen Publishers, Inc. 2000.
- Poyner, Barry. Design against Crime: Beyond Defensible Space, London: *Butterworth publishers*, 1983.
- Redelet. The Late Louis A. & Carter, David L. "The Police and The Community," Fifth Edition, N.Y.: Macmillan College Publishing Company, 1994.
- Roberg, Roy R, & Kukndall, Jack, Police Organization and Management : Behavior, Theory, and Processes, California: Brooks/ Chole Publishing Company, 1990,
- Skolnick. J.H & Bayley, D.H. "Community Policing: Issues and Practices Around The World," Washington, D.C.: National Institute of Justice, 1988.
- Stollard, Paul. Crime Prevention Through Housing Design. London: Chapman & Hall, 1991.
- Swanson, Charles R., Leonard Territo, and Robert W. Taylor. *police Administration*, 4th ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1998.
- Thurman, Q. Zhao, J. & Giacomazzi, A. Community Policing in a Community Era: An Introduction and Exploration, Los Angeles. CA: Rocbury Publishing Company. 2001.
- Toch, Hans, & Grant, J., Douglas Police as Problem Solvers, New York: Plenum Press, 1991,
- Tonry, Michael & Moris, Norval. Morden Policing. Crime and Justice, Vol.15. *University of Chicago Press*, 1992.
- Trevor, Bennett, Evaluating Neighborhood Watch, Aldershot: Gower, 1990.
- Trojanowiz. Robert C. & Carter. L. David, "The Philosophy and Role of

Community Policing,” East Lansing, MI: National Center for Community Policing, 1988.

-----, Robert C. & Bucqueroux, Bonnie “Community Policing: How to Get Started.” 2nd ed, Cincinnati: Anderson Pub Co, 1998.

Wallace, H., Cliff Roberson and Craig Steckler, Fundamentals of Police Administration, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1995.