

警察과 地域社會關係에 關한 理論的考察

金 忠 男 *

目 次

I. 序 言	IV. 地域社會關係改善을 위한 接近方法
II. 現代警察機能의 變化	V. 警察과 地域社會關係의 改善方向
III. 警察과 地域社會의 相互關係	VI. 結 語

I. 序 言

警察이 그 機能을 效果的으로 遂行하기 위해서는 무엇보다도 먼저 國民의 支持와 協助가 必要하며 이를 얻기 위해서는 國民과 警察사이의 相互信賴를 바탕으로 한 友好的인 關係가 前提되어야 할 것이다.

그러나 韓國警察은 1945年 國立警察이 創設된 以來 6.25 動亂, 5.16 軍事革命, 維新體制 등을 經驗하였고, 特히 南北對決 狀況下에서 對間諜作戰이나 社會的 葛藤 또는 民主化 過程에서의 各種 示威鎮壓 등의 機能에 置重함으로써 本然의 業務를 疎忽히 하게 되었고, 이에 따라 公共奉仕나 國民과의 相互協調에 關하여 별로 관심을 두지 아니한 것으로 판단된다. 또한 警察官의 權威主義의이고 強壓의인 非民主的 行態로 말미암아 國民의 信賴를 상실하고 國民의 支持와 協助를 획득하지 못하였을 뿐만 아니라, 日常 植民地下의 彈壓警察에 對한 殘影, 警察의 政

※ 仁川直轄市 警察局 총경 (후보자)

治參與 및 非能率, 腐敗, 暴惡性과 不親切 等으로 警察에 對한 國民의 認識이 좋지 않았으며, 冷談, 無關心 또는 輕蔑마저도 당하고 있는 實情이다.¹⁾

그러므로 國民과 警察과의 關係는 相互 友好的인 關係라기 보다는 오히려 葛藤과 적대적인 관계에 있다고 할 수 있으며 警察은 친절한 奉仕者이기 보다는 國民에게 不信이나 위협의 대상으로도 비취지고 있어서 警察의 役割遂行을 어렵게 하고 있다.

이와같이 國民과 警察間에 距離感이 있고 서로가 불신감을 가질 경우 奉仕行政이란 아무리 떠들어 보았자 虛構에 불과하며 警察行政의 理念인 能率性, 効果性, 責任性を 提高시킨다 할지라도 國民이 이를 受容하지 않는다면 그 行政은 이미 存在意義를 잃고 말 것이다.

그러하여 民主社會에서의 警察行政은 全 市民의 협조와 지지를 바탕으로 할 경우에만 그 目的이 効果적으로 達成될 수 있는 概念이라 할 수 있으며²⁾ 國民과 警察間에 相互 信賴하는 風士를 조성하는 데에는 雙方이 다같이 노력해야 하겠지만, 우리나라의 경우 경찰과 국민간의 관계를 歷史적으로 고려할 때 優先 警察側에서 주도적으로 국민에게 接近하여 國民의 信賴를 획득하고 지지와 협조를 얻도록 對民關係를 改善해야 할 것으로 본다.

이 점을 認識하여 그동안 韓國警察은 對民關係³⁾ 改善을 위한 여러 가지 制度 및 事業活動을 추진하여 왔으나 그것은 경찰의 一方的인 計劃에 의거한 것으로서 경찰의 이미지를 提高하기 위한 弘報活動을 展開하는 정도에 머물고 있었고 對民關係 改善을 위한 적극적인 改善事業이 아니었기 때문에 커다란 効果를 거두지는 못하였다고 할 수 있다.

이와 關聯하여 外國의 경우를 보면 특히 1960年代 이후 주로 美國 및 유럽을 中心으로 現代警察機能의 効率性에 대한 의문이 제기되면서 이에 대한 論議가 활발

1) 李璜雨, 地方自治와 警察의 政治的 中立化 方案, (廷逸 徐載根博士 華甲紀念 論文集, 1989), pp.64~65.

2) 李相安, 現代警察行政學, (서울:螢雪出版社), 1986, pp.31~62.

3) 本 論文에서 對民關係란 公共關係(public-relations)와 地域社會關係(community-relations)를 包含한 概念으로 使用한다. 자세한 내용은 후술하는 第IV章을 參照.

히 진행되었다.⁴⁾ 왜냐하면, 60年代 西歐社會는 전반적으로 複雜하고 다양한 內容을 갖는 靑少年問題, 人種問題, 大規模 暴力示威 等 社會問題가 暴發的으로 증가했으나 경찰은 이에 적극 對處하지 못하는 無氣力함을 드러내고 말았다는 警察 專門家들의 공통된 인식이 이러한 問題를 제기하였기 때문이다. 이러한 實用主義的인 인식으로부터 시작된 歷史的 經驗을 토대로 警察機能의 効率性을 圖謀하기 위한 積極적인 方案의 하나로 등장한 것이 “警察地域社會關係論”(The Theory of Police-Community Relations)이다.⁵⁾

1960年代 中반이후 美國에서 활발히 論議된 警察地域社會關係論은 現代社會가 안고 있는 여러가지 社會問題에 대해 警察이 効果的으로 對處하기 위해서는 一般的으로 地域社會와의 相互依存關係를 強化하고 地域住民의 警察活動에의 參與, 情報傳達 및 相互交流, 協助를 制度的으로 保障, 確立해야 한다는 것을 강조하였다.

이와같은 警察地域社會關係論은 아직 國內에 활발히 소개되지 못하고 理論的 적용도 初步段階에 머물러 있으나, 복잡한 社會問題의 대두는 國民意識의 향상과 더불어 警察行政需要를 急增하게 하고 전반적인 社會民主化의 進行과 地方自治制 실시의지에 따른 地方警察의 도입이 論議되고 있는 실정임을 감안할 때 警察地域社會關係理論의 積極적인 도입 및 適用이 시급히 필요하다고 생각한다.

따라서 本橋에서는 韓國警察이 그 기능을 効果的으로 遂行하기 위해서는 경찰과 地域社會關係의 改善 및 強化가 필요하다는 전제하에, 적용 가능성과 실제 有効性이 있는 警察地域社會關係 프로그램을 개발하고 활용하여 警察과 國民과의 關係가 개선되어 再定立되는 방안을 積極 摸索해 보고자 한다.

그러하여 먼저 第II章에서는 現代社會에서의 변화된 경찰의 기능을 정리해 보고 第III章에서는 警察과 地域社會의 기본적인 關係를 정의 한후 韓國警察의 對地域社會

4) 특히 유럽의 경우 Detlef Merten(Hrsg.), Aktuelle Probleme des Polizeirechts. Vorfzäge und Diskussion Sheifräge des 5, Sonderseminars 1976 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, 1977. 參照.

5) Louis A.Radelet., The police and the community, (New York: Macmillan, 1986), pp.24 ~ 25.

關係實態를 알아보고 第Ⅳ章에서는 대민관계개선을 위한 代案으로서 接近方法을 알아보고 마지막으로 第Ⅴ章에서 경찰과 地域社會關係 改善을 위한 方案을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 現代 警察 機能의 變化

1. 警察行政에 관한 패러다임(Paradigm)의 變化

警察活動을 研究對象으로 하는 警察行政學이 英·美의 전통에서 正常科學으로서의 성립토대를 마련한 것은 1829年 로버트 필경(Sir Robert Peel)이 警察이 다루어야 할 問題와 社會的 機能이 무엇인지를 확실하게 제시하여 하나의 패러다임이 이루어진 시기로 볼 수 있으며⁶⁾, 본격적으로 科學活動을 展開한 것은 1940年 이후 心理學이 正常科學으로 등장한 이래 人間의 行態를 科學的으로 探究하여 人間行動의 豫防, 規制, 奉仕 등이 가능하게 된 때 부터라고 할 수 있다.⁷⁾

警察行政學에 있어서의 패러다임은 초기의 傳統行政學의 패러다임이라 할 수 있는 能率과 절약 내지 生産性과 效果性에 核心價値를 두었으나, 人間の 欲求와 成長, 人間の 尊嚴性 그리고 市民의 選好와 가치를 강조하게 되면서부터 警察活動의 公共性, 顧客志向性, 處方性, 規範性을 제시하게 되고 이는 市民參與, 住民統制, 分權化, 民主的인 勤務環境을 내용으로 하는 市民志向的 적응체제를 강조하게 되었다고 볼 수 있다. 이와 같은 시민지향과 公平성의 理念은 民主主義의 本質的 理念이며, 이의 실현없이는 民主行政을 실현할 수 없는 것이다.

따라서 顧客인 시민에 대한 對應性의 必要性, 複雜한 現代社會 問題에 대처하려는 필요성, 또 變化를 추구하려는 필요성 등이 조직구조에 대한 새로운 관심을 불러 일으킨 것이다.

이것은 民主主義 本질인 自由와 參與를 의미하며 警察機能이 이를 보장하는 生

6) Ch.Reith, British Police and the Democratic Ideal(London: Oxford University Press, 1943), p.28 ff.

7) 李相安, 前揭書., pp.15~16.

關係實態를 알아보고 第Ⅳ章에서는 대민관계개선을 위한 代案으로서 接近方法을 알아보고 마지막으로 第Ⅴ章에서 경찰과 地域社會關係 改善을 위한 方案을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 現代 警察 機能의 變化

1. 警察行政에 관한 패러다임(Paradigm)의 變化

警察活動을 研究對象으로 하는 警察行政學이 英·美의 전통에서 正常科學으로서의 성립토대를 마련한 것은 1829年 로버트 필경(Sir Robert Peel)이 警察이 다루어야 할 問題와 社會的 機能이 무엇인지를 확실하게 제시하여 하나의 패러다임이 이루어진 시기로 볼 수 있으며⁶⁾, 본격적으로 科學活動을 展開한 것은 1940年 이후 心理學이 正常科學으로 등장한 이래 人間의 行態를 科學的으로 探究하여 人間行動의 豫防, 規制, 奉仕 등이 가능하게 된 때 부터라고 할 수 있다.⁷⁾

警察行政學에 있어서의 패러다임은 초기의 傳統行政學의 패러다임이라 할 수 있는 能率과 절약 내지 生産性과 效果性에 核心價値를 두었으나, 人間の 欲求와 成長, 人間の 尊嚴性 그리고 市民의 選好와 가치를 강조하게 되면서부터 警察活動의 公共性, 顧客志向性, 處方性, 規範性을 제시하게 되고 이는 市民參與, 住民統制, 分權化, 民主的인 勤務環境을 내용으로 하는 市民志向的 적응체제를 강조하게 되었다고 볼 수 있다. 이와 같은 시민지향과 公平성의 理念은 民主主義의 本質的 理念이며, 이의 실현없이는 民主行政을 실현할 수 없는 것이다.

따라서 顧客인 시민에 대한 對應性의 必要性, 複雜한 現代社會 問題에 대처하려는 필요성, 또 변화를 추구하려는 필요성 등이 조직구조에 대한 새로운 관심을 불러 일으킨 것이다.

이것은 民主主義 本질인 自由와 參與를 의미하며 警察機能이 이를 보장하는 生

6) Ch.Reith, British Police and the Democratic Ideal(London: Oxford University Press, 1943), p.28 ff.

7) 李相安, 前揭書., pp.15~16.

活基底를 이루고 있기 때문에 이를 실현하기 위하여 警察行政組織과 警察機能을 動態的으로 摸索하는 일은 중요한 과제라 할 수 있다.

그러나 警察活動은 주로 법집행적인 것에 치중함으로써 지금까지의 지배적인 견해는 警察의 活動中 많은 부가적 서비스활동을 무시한채 法執行的인 것으로만 간주하는 편견을 가져온 것이 사실이다.

그러나 최근 美國을 비롯한 先進諸國에서 警察機能이 市民奉仕 指向的으로 되고 있으며 우리나라에서도 결국 점차적으로 서비스기능의 확대가 불가피해진다고 볼 때, 警察行政學의 패러다임의 변천과 더불어 우리나라의 警察行政學의 패러다임도 國家의 狀況 때문에 크게 제약을 받지만, 社會 전반적인 흐름과 요청인 서비스기능의 확대가 이슈화되고 있음을 간과할 수 없다.

2. 警察機能에 關한 理論的, 經驗的 論議

現代社會로 접어들면서 主로 英美法系를 中心으로 하여 경찰의 기능 및 역할에 관해서는 多樣한 論議가 進行되어 왔다. 以前의 警察과는 달리 보다 적극적으로 現代社會에 나타나는 여러 社會問題에 對應해야 한다는 점에서는 거의 일치하고 있으나, 구체적으로 그 役割이 어떠해야 하느냐에 대해서는 多少 상이한 論議가 전개되고 있다. 그리고 이는 각기 國家 또는 地域이 가지고 있는 歷史的 現實的 諸條件에 의하여 規定되면서 論難이 되고 있는 實情이다.

오늘날 論議되고 있는 警察의 機能에 관한 論議들은 크게 보아서는 警察의 기능을 이선의 소극적 의미로 한정해야 한다는 견해와 이를 보다 積極的 意味로 擴大해야만 現代社會에 續出하고 있는 問題에 解決方案을 제시할 수 있다는 견해로 맞서고 있다고 볼 수 있다. 그리고 前者를 傳統主義者, 後者를 現代主義者로 分類한다.⁸⁾

먼저 傳統主義者들은 警察의 役割은 오직 犯罪豫防 및 防止라는 전통적인 경찰

8) Jack E. Whitehouse, "Historical Perspectives on the Police Community Service Function", Journal of Police Science and Administration, Vol.1, No.1, 1973, p.3.

의 機能에 한정돼야 한다고 강조한다. 이들은 “우리의 역할은 生命과 財産을 保護하고 平和를 維持하는 것이다. 犯罪을 수사하고 犯人을 체포하며 범법자의 기소를 보조함으로써 우리는 이러한 役割을 遂行한다”고 주장하는 것이다.⁹⁾

한편, 現代主義者들이 주장하는 위의 機能은 경찰의 기능중 一部分만을 이룬다고 강조한다. 그리고 “警察이 성공적으로 諸機能을 수행하기 위해서는 公衆과 相互協助해야 한다”라고 강조한다.¹⁰⁾ 이들은 또 전통주의자들의 주장처럼 以前의 警察이 犯罪豫防 및 防止라는 기능에만 한정되었던 것은 아니라고 歷史的 事實을 들어 반박하고 있다. 오히려 과거의 警察이 더욱 ‘거리의 社會事業家(street social worker)’의 역할을 다했다고 주장하는 것이다.¹¹⁾

이러한 主張을 뒷받침하는 것으로서, Lawrence W.Sherman, Herman Goldstein, John F.Skelly 등의 主張을 들 수 있다.

L.W.Sherman은 1950~1973年 사이의 美國警察의 變化와 社會改革과의 關係를 다룬 論文에서, 兩者間의 關係를 考察한 후 現代社會의 警察機能 變化에 대한 結論으로서 다음의 10가지로 정리하였다.¹²⁾

- (1) 警察의 業務 및 그 領域은 점차 一般社會의 그것과 고립되는 추세를 보여 왔다. 同時에 경찰내부적으로는 그 結束度를 더욱 강화하는 모습을 보여 왔고, 閉鎖性도 심해졌다.
- (2) 巡察警察官(patrolman)은 그들이 갖는 특별한 裁量權에 의해 그는 가장 강력한 法執行人의 역할을 하게 되었다.

9) Ibid., p.3.

10) Ibid., pp.3~4.

11) Ibid., p.4.

12) Lawrence W.Sherman, “The Sociology and the Social Reform of the American Police: 1950~1973”, Journal of Police Science and Administration, Vol.2, No.3, 1974; Alvin W.Cohen and Emilio C.Viano, Police Community Relations: Image, Roles, Realities, (New York: J.B.Lippincott Co., 1979), pp.115~117.에서 재인용.

- (3) 犯法者에 대한 경찰의 對應은 오히려 犯法行爲의 심각성과 그 빈도수를 增加시켰다. 이러한 傾向은 靑少年問題의 경우 더욱 뚜렷하다.
 - (4) 警察行態의 다양성은 특수한 狀況的, 組織的, 그리고 地域社會의 諸要因에 의해 左右된다.
 - (5) 警察志願者가 본래 다른 職種の 志願者에 비해 보다 權威的이거나 逸脫的(deviant)이었다는 주장은 전혀 근거없는 주장이다. 警察官들은 경찰관에 任命되어 警察機構에 所屬되면서 바로 이러한 傾向을 갖게 되었던 것이다.
 - (6) 경찰이 遂行하는 警察行爲의 많은 시간이 法執行과는 거의 관계가 없는 分野에 投與되고 있다. 그리고 이중에서도 地域社會에 公共서비스를 제공하고 평화를 유지하는데 많은 노력을 기울이고 있다.
 - (7) 경찰의 組織은 地域社會 住民들이 경찰의 公共서비스 제공에 대해 그 要求를 강화하면서 많은 變化를 갖게 되었다.
 - (8) 警察內部的 下位文化(subcultur)는 나름대로 一般的인 가치와 실행력을 가지고 있는데, 이러한 조건들은 警察活動을 규제하는 법적, 조직적 支配에서 벗어나는 부정적인 傾向을 나타내고 있다.
 - (9) 경찰의 업무는 자신들이 지켜야 할 社會의 民主的 價値와는 別個의 비민주적인 조직분위기에서 전개되는 現象을 보이고 있다.
 - (10) 地域社會에 대한 경찰의 規制는 더욱 어려워지고 있다. 반면, 行政의 分散과 非官僚制化(de-bureaucratization)는 경찰이 地域社會의 要求에 부응해야 할 가능성을 더욱 크게 하고 있다.
- 한편, Herman Goldstein은 現代社會에서의 경찰의 임무에 關於 다음과 같이 이를 몇 가지로 一般化하고 있다.¹³⁾
- (1) 犯罪를 가려내고 범인을 체포하는 것은 전체 경찰의 임무중 작은 部分을 차지한다.

13) Herman Goldstein, "Administration of Criminal Justice", Report No.7, Southern Regional Education Board and Institute of Government, Univ. of North Carolina, 1967, pp.2~5.

(2) 警察은 相對的으로 犯罪를 豫防하고 暴力의 發生을 억제하는데 있어 潛在的인 能力을 거의 갖고 있지 못하다.

(3) 警察官에게는 그들의 任務의 원활한 수행을 위하여 보다 넓은 裁量權이 要求되고 있다.

나아가 J.F.Skelly는 現代社會에서의 警察의 임무를 아래와 같이 10개로 分類하고, 이에 맞게 여러가지 警察官의 業務를 割當, 管理해야 한다고 主張한다.¹⁴⁾

- (1) 巡察과 觀察 (patrol and observation) 實施
- (2) 公共 서비스 (public service) 提供
- (3) 巡察搜查 (patrol investigation) 實施
- (4) 紛爭 (dispute)의 仲裁 解決
- (5) 他機關에 대한 補助 (aids to other agencies) 機能 遂行
- (6) 現場 서비스 (field service) 提供
- (7) 法執行活動 (law enforcement action) 遂行
- (8) 報告 (reporting)
- (9) 地域社會 關係 (community relation) 業務 遂行
- (10) 其他 警察活動 (other activities)

이들 세사람의 分析 및 主張에 따르면, 한마디로 警察은 現代社會에서 住民들에게 보다 많은 서비스를 提供하는데 비중을 두어야 한다는 것을 알 수 있다. 즉, 傳統的인 警察機能보다 公共서비스의 제공이 現代社會에서 警察이 수행해야 할 보다 중요한 課業이라는 것이다.

地域社會 住民들의 警察에 대한 要求도 위와 같은 分析 및 主張들을 거의 뒷받침하고 있다.

James Q.Wilson은 1966年 6月 3日에서 9日까지 1週日동안 美國 Syracuse 警察局에 地域住民들이 한 電話內容을 分析하였다. 이에 따르면 總 312件의 電話中, 一般的인 情報를 묻는 電話가 69件 (22.1%)이었고, 公共서비스의 提供을

14) Alvin W.Cohn and Emilio C.Viano, 前掲書, p.140.

要求하는 電話가 117件(37.5%), 秩序維持에 關한 전화가 94件(30.1%), 그리고 法執行을 要求하는 전화가 32件(10.3%)이었다.¹⁵⁾

따라서 地域住民의 警察에 對한 要求를 分析해 보면, 一般的인 情報을 묻는 電話와 公共서비스를 要求하는 電話를 合친 電話件數가 186件(59.6%)으로서, 秩序維持 및 法執行에 對한 要求라는 傳統的인 警察機能에 對한 要求(40.4%)보다 훨씬 많고 있음을 알 수 있다.

한편, New York의 Vera研究所는 1968年 地域社會 住民들로부터 ‘警察의 역할에 對한 見解’에 關한 設問調査를 實施하였다. 그 結果를 보면 總 32個에 달하는 項目에서 ‘좋은 地域社會關係(good community relation)’라고 答한 것이 全體項目中 優先順位 5位여서, 위의 結果를 뒷받침하고 있음을 알 수 있다.(여기서 1위는 犯罪豫防 및 助言, 2위는 證據蒐集, 3위는 檢問檢索, 4위는 犯人逮捕의 順이었다.)¹⁶⁾

John Webster 教授는 現代社會에서의 警察機能의 變化에 關해 보다 具體的으로 다음과 같이 論證하고 있다.

“美國은 현재 都市化, 産業化라는 現代社會에 나타나는 特徵을 가장 顕著하게 보여주고 있는 나라이다. 급격한 變化가 社會全體를 덮고 있는 것이다. 동시에 지금까지의 여러 手段으로는 해결을 바랄 수 없는 多樣한 問題를 發生시켰고, 이러한 추세는 더욱 加速化되고 있다고 할 수 있다. 우리 警察은 바로 이러한 급격한 變化에 能動的으로 對處할 수 있는 새로운 方案을 摸索해야 할 시기에 이르렀다.”

이처럼 現代社會에서의 警察의 積極적 기능을 강조한 다음, 그는 54週 동안의 Kansas市 警察局 實驗을 통해, ‘警察은 이제 이전의 傳統的인 業務보다 公共서비스를 提供하는 일에 보다 많은 시간을 投與하고 있음을 보여주고 있다’고 하여

15) James Q. Wilson, Varieties of Police Behavior (Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1968): Alvin W. Cohen and Emilio C. Viano, 前掲書., p.144. 에서 再引用.

16) George P. Mcmanus, Police Training and Performance Study (National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, 1970), pp.16 ~ 18.

위의 自身の 主張을 實證的으로 뒷받침하고 있다. 그는 이렇게 論證하고 있다.

“우리는 놀랍게도 都市 警察官 業務時間의 1/3 以下가 人的, 物的 犯罪에 대응하는 일에 投與되고, 2/3 以上の 시간이 公共서비스를 제공하는 業務에 投與되고 있다는 사실을 發見했다.”

한편 O.W.Wilson은 그의 著書 ‘警察行政(Police administration)’에서 다음과 같이 記述하고 있어 위의 主張을 더욱 強調하고 있다.

“警察의 주된 目的은 平和를 維持하고 生活을 安定시키기 위해 犯罪로부터 人的, 物的 財產을 保護하는 것이다. 그런데 이제 警察의 目的이 變化하고 있음을 알아야 한다. 警察은 ‘서비스 提供’이라는 肯定的인 哲學(positive philosophy of service)을 가져야 하는 것이다. 그리고 서비스 提供者로서 警察은 단순히 市民들의 不滿을 調査하고 이를 解決하려는 水準을 넘어 個人과 地域社會의 후생을 증대시켜야 한다는 것을 자신의 目的으로 삼아야 한다.” 17)

Robert M.Igleburger, John E.Angell, Gary Pence 등은 現代警察의 特徵으로서 이른바 公共警察에 의한 ‘警察의 獨占供給時代’는 끝났다는 것을 강조하고 있다. 즉, 地域社會로부터 警察의 需要가 多樣해지면서, 各各의 수요에 적합한 警察機能을 요구하게 되었고, 그리하여 이러한 個別的 需要에 對應할 수 있는 특수한 警察이 警察需要를 獨占해 왔던 既存의 公共警察과 競爭하는 時代를 만들었다’ 18)는 것이다.

그리고 그 例로서, Dayton市에서의 黑人들의 警察組織과 自發的인 市民警察, 그리고 請願警察 등을 지적하고 있다. 그리하여 이들 研究者들은 이제, “警察은 市民들의 支持를 얻기 위해 다른 警察機能의 遂行組織 또는 個人들과 競爭해야 한다”고 강조하고 “既存의 公共警察은 이제 지금까지의 ‘生産者志向(product-oriented)’ 즉, 供給者인 警察自身이 자신의 평가 및 의식에 기초해서 警察爲

17) O.W.Wilson., Police Adminstination(New York :McGraw -Hill Book Co., 1977), p.8.

18) Rovert M.Igleburger, John E.Angell and Gary Pence, Innovation in Law Enforcement(National Institute of law Enforcement and Criminal Justice, 1973), p.78.

主로 그 機能을 수행하려는 態度에서 ‘消費者志向 (consumer-oriented)’ 卽, 消費者인 地域社會의 요구를 滿足시키는 기능으로 變化해야 한다”¹⁹⁾ 고 力說하고 있다.

또한 Fink 와 Sealy 는 오늘날 現實狀況이 주어졌을 때 가장 效果的인 警察서비스로 認定받는 道具는 傳統的인 法執行이 아니라 그것은 갈등의 해결 즉, 個人, 集團, 下位 地域社會에서 發生할 暴發의 行動을 解決, 處理하는 것이라고 보고 갈등 해결자로서의 警察의 役割을 다음과 같이 提示했다.<표 1 참조>²⁰⁾

<表 1> 葛藤 解決者로서 警察役割 (Fink and Sealy)

秩 序 維 持	地 域 社 會 奉 仕	法 執 行
<ul style="list-style-type: none"> • 平 穩 維 持 • 行 動 規 制 • 犯 罪 豫 防 • 紛 爭 解 決 • 危 機 介 入 	<ul style="list-style-type: none"> • 保 健 奉 仕 • 工 事의 業 務 委 託 • 民 法 事 務 奉 仕 • 不 平 解 消 • 緊 急 救 護 奉 仕 	<ul style="list-style-type: none"> • 警 告 및 訓 放 • 召 還 • 逮 捕

資料 : 李相安, 前揭書., p.97.

이처럼 警察의 役割이 地域社會가 요구하는 서비스 提供者로서 變化 發展하고 있다는 事實은 다음 <表 2>에서 確認한다. 즉, 各 國家의 경우를 보면, 警察의 기능 중에서 傳統的인 機能이라 할 수 있는 法執行의 役割은 감소되고, 서비스, 交通 巡察의 기능이 보다 강화되는 모습을 보이고 있다.

19) Ibid., p.79.

20) R.E.Farmer and V.A.Kowaleski, Law Enforcement and Community Relations, (Reston co., 1976), pp.19 ~ 20.

〈表 2〉 各國의 警察任務에 關한 配置 比率 現況 (單位: %)

國家別 業務別	美 國 (Baltimore)	英 國 (Cheshire)	印 度 (Jullundur)	네덜란드 (Groningen)
法 執 行	23.4	9.8	45.1	14.1
서 비 스	39.9	27.5	33.1	35.3
巡 察	20.2	26.2	9.2	10.7
交 通	14.9	16.4	4.9	34.6
行 政	-	5.0	-	2.3
其 他 業 務	1.5	15.1	35.5	2.9

資料: Paul G. Shane, Police and People: A comparison of five Countries (ST. Louis: The C.V. Mosby Company, 1980).

Ⅲ. 警察과 地域社會의 相互關係

1. 基本的 關係

“警察과 地域社會關係”란 警察官署의 警察官들과 地域社會 住民들간에 存在하는 모든 形態의 상호작용과 關係라고 볼 수 있으며, 여기에는 물론 肯定的인 關係와 否定的인 關係 모두를 포함한다. 여기에서 肯定的인 關係란 警察과 地域社會間의 협력과 意思疏通을 추진시켜 주는 여러가지 상호작용을 말하며, 否定的인 관계란 一般的으로 예기치 않은 意思疏通의 단절과 상호작용을 불가능하게 하는 장애물을 말한다.²¹⁾

그런데 警察과 地域社會는 共生關係이며 警察과 地域社會와의 關係에는 언제나 긴장과 갈등이 형성되고 警察과 地域住民과의 사이에는 애증의 관계가 存在한다고

21) Alvin W. Cohn and Emilio C. Viano, op.cit., p.70.

〈表 2〉 各國의 警察任務에 關한 配置 比率 現況 (單位: %)

國家別 業務別	美 國 (Baltimore)	英 國 (Cheshire)	印 度 (Jullundur)	네덜란드 (Groningen)
法 執 行	23.4	9.8	45.1	14.1
서 비 스	39.9	27.5	33.1	35.3
巡 察	20.2	26.2	9.2	10.7
交 通	14.9	16.4	4.9	34.6
行 政	-	5.0	-	2.3
其 他 業 務	1.5	15.1	35.5	2.9

資料: Paul G. Shane, Police and People: A comparison of five Countries (ST. Louis: The C.V. Mosby Company, 1980).

Ⅲ. 警察과 地域社會의 相互關係

1. 基本的 關係

“警察과 地域社會關係”란 警察官署의 警察官들과 地域社會 住民들간에 存在하는 모든 形態의 상호작용과 關係라고 볼 수 있으며, 여기에는 물론 肯定的인 關係와 否定的인 關係 모두를 포함한다. 여기에서 肯定的인 關係란 警察과 地域社會間의 협력과 意思疏通을 추진시켜 주는 여러가지 상호작용을 말하며, 否定的인 關係란 一般的으로 예기치 않은 意思疏通의 단절과 상호작용을 불가능하게 하는 장애물을 말한다.²¹⁾

그런데 警察과 地域社會는 共生關係이며 警察과 地域社會와의 關係에는 언제나 긴장과 갈등이 형성되고 警察과 地域住民과의 사이에는 애증의 관계가 存在한다고

21) Alvin W. Cohn and Emilio C. Viano, op.cit., p.70.

말할 수 있다.²²⁾ 警察의 機能中 가장 보편적인 것은 “社會에 대한 統制”이다. 그래서 地域住民은 警察을 이해함에 있어 경찰은 자신들의 행동에 대하여 현저하게 制限을 가하는 公務員들이라고 간주하게 되고, 警察自身들 또한 市民의 活動에 대하여 規制할 수 있는 權限의 행사를 주요기능으로 인식하고 있다. 또한 경찰은 어느 정도의 裁量權을 가지고 있어서 그러한 재량권을 남용하거나 부당하게 행사할 수 있는 潛在力을 가지고 있으며 法秩序 위반자와 선량인을 구별하는데 있어서 明確한 기준을 적용하기가 어렵다고 볼 수 있다.

한편 地域社會는 警察機關에 있어서는 하나의 環境的 要因으로 작용함으로써 警察機關의 形態나 유형, 業務遂行能力 및 業務의 能率性 등에 영향을 받는다. 地域社會가 지니는 여건중 人口, 人口密度, 年齡分布, 人口特性, 人口의 이동성, 地域社會의 보편적 價値基準 및 態度, 특히 경찰에 대한 市民의 요구와 기대 등은 地域內 警察의 活動에 대하여 至大하게 영향을 미친다고 볼 수 있다.

그러나 地域社會의 住民들은 警察에 대한 자신들의 요구나 기대가 實現不可能한 차원에 이르고 있다는 사실을 스스로 認識하지 못하고 있고, 警察機能이 住民에 대한 統制爲主로 전개되어 경찰에 대한 전체 地域社會의 태도는 자연적으로 방어적이 되어 왔다. 이러한 경향에 대하여 警察官 자신들은 對民接觸過程에서 주민을 의심하고 경계해야 하는 작업상의 속성으로 인하여 자신들이 社會로부터 고립됨으로써 警察官 상호간에 자기들만의 內部結束이 강화된다고 볼 수 있다.

그리하여 警察과 市民의 相互作用은 근본적으로 葛藤關係를 가지고 있고 특히 경찰의 法執行 機能에는 갈등이 깊이 내재되어 있다고 볼 수 있기 때문에 市民의 警察에 대한 관계정립에서는 非友好的인 요소를 발견하게 되는 것이다.²³⁾ 그리고 이것은 바로 경찰활동의 核心的인 가치인 能率性, 公共性, 市民參與를 어떻게 改善, 성취하느냐의 葛藤問題와도 일치하는 것이다.

22) Ibid., p.271.

23) 白南治. 市民과 警察, 第39周年 警察의날 記念 학술세미나 資料, p.19.

2. 韓國警察의 實態

우리나라 警察은 지금까지 地域社會에서 固有한 機能을 遂行함에 있어서 關切적이고 權威主義的인 전통에 쫓아 地域住民과의 關係를 개선하기 위한 인식과 실천이 부족하고 오히려 소원하고 對立的인 성격이 강하였다고 볼 수 있다.²⁴⁾ 또한 警察은 住民에 대한 친절한 奉仕機關이라기 보다는 전적으로 權力槓槩으로 인식되어 國民에게 不信이나 위협의 대상으로 비취지고 있어서 최근 時局治安, 民生治安 등 경찰수요가 暴發的으로 증가하고 있음에도 불구하고 그 役割遂行이 어려워지고 있다.

이와는 對照的으로 英美國家에서는 警察權이 시민의 自治權내지는 自衛權行사이며 犯罪問題는 社會問題이고 사회문제의 예방과 해결도 당연히 그 地域社會內에서 自治的으로 이루어져야 한다는 인식이 傳統的으로 강하였으며 地方自治團體가 警察權을 擔當하여 個人의 自由와 權利의 保護를 우선시하여 地域住民에게 奉仕하는 것을 경찰의 주요기능으로 하는 반면, 韓國警察과 같은 大陸法系의 中央集權的 國家警察制度 아래에서는 국가가 경찰권을 擔當하여 개인의 보호보다는 國家廳策의 유지나 증진을 위하여 法執行 및 秩序의 유지 등에 치중하게 되어 자연히 公衆서비스 제공에는 소홀하게 되는 것이다.

더구나 우리나라에서는 해방후 警察이 創設되어 45年 동안 南北對決의 狀況이 지속되어 왔고 6.25 등란과 5.16 군사혁명, 유신체제 등의 國家的 위기를 극복하고 長期的인 經濟開發計劃을 추진하면서 國家安保와 經濟發展을 위한 질서유지가 경찰의 중요한 과제로 등장하여 이와 같은 제약으로 경찰의 機能은 國家守護 또는 政權維持(?) 그리고 産業平和의 차원에서의 法執行 및 秩序의 유지가 강조되었고 警察은 주로 命令, 強制, 계몽 지도에 익숙하게 되었다. 그리하여 警察自體內의 民主化는 물론 대민관계에 대한 인식이 부족하고 對民關係改善을 위한 구체적이고 실천적이며 長期的인 프로그램의 시행은 거의 없었다. 또한 警察行政責任者

24) 徐載根, 地方自治制 실시에 따른 警察의 民主化 方案에 관한 研究, 文敎部 政策課題, 1988.

의 빈번한 교체와 이에 따른 地位의 불안정으로 對民關係 프로그램은 그때그때 狀況의 변화에 따른 外形的이고 誇示的인 인기위주의 프로그램을 채택 실시함으로써 오히려 實質的인 改善과 發展에 크나큰 阻害要因이 되기도 하였다.

現在 우리나라에서 시행하고 있는 對民關係 프로그램은 1970년대초부터 시작되었다고 볼 수 있고 아직 그 성과에 대한 評價가 이루어지지 않고 있으며 프로그램의 채택 실시여부도 그 時代狀況과 警察機關責任者의 관심여부에 따라 다르다. 그러나 프로그램의 내용은 주로 警察弘報를 통한 주민의 이해 및 협조획득에 目標를 둔 것이 대부분이며 市民參與를 통한 對民關係 프로그램은 그 내용이나 實踐的인 면에서 한계가 있다고 볼 수 있다.

그러나 여기에서는 본래의 프로그램의 目的이나 취지에 따라 다음과 같이 두가지로 分類하여 정리할 수 있다.

(1) 警察弘報를 통한 對民關係 프로그램

- (a) 地域住民들의 警察署 訪問을 적극 권장하는 프로그램
- (b) 警察問題를 주제로 한 討論會에 警察代表가 參席하는 프로그램
- (c) 市民이 관심을 가지는 警察問題를 주제로 한 영화를 제작 및 상영하는 프로그램
- (d) 地域住民의 告訴·告發 接受 및 陳情事件을 처리하는 프로그램
(민원실, 취약지 상록수 警察官運用)
- (e) 地域社會團體 및 機關의 行事に 警察官을 參席시키는 프로그램
- (f) 靑少年의 善導를 위한 各種 行事を 主管하는 프로그램 (靑少年善導 가두캠페인, 5월 靑少年의 달 記念行事 및 模範靑少年 표창 등)
- (g) 警察樂隊를 각종 행사에 참여시키는 프로그램
- (h) 警察病院에 一般市民들도 診療받을 수 있게 하는 프로그램
- (i) 警察官이 각급학교에 1일 교사가 되어 學生들에게 警察活動을 소개하는 프로그램
- (j) 犯罪豫防 및 遵法 등 협조사항에 대하여 전단, 책자, 스티카, 표어 등 油印物을 제작하여 배포하는 프로그램

- (2) 市民의 참여를 통한 對民關係 프로그램
- (a) 警察의 業務遂行에 적극 참여하여 功績이 있는 시민에 대한 褒賞을 실시하는 프로그램
 - (b) 警察機關內 各種 諮問委員會를 구성하여 地域住民을 참여시키는 프로그램 (防犯委員會, 對共指導委員會, 靑少年指導委員會, 先進秩序委員會)
 - (c) 民間自律團體와 함께 警察活動을 수행하는 프로그램 (민간인 機動巡察隊, 綠色어머니會, 어린이交通警察隊, 모범운전자회 등)
 - (d) 警察의 指導, 團束, 點檢業務를 일차적으로 社會團體, 協會 또는 住民團體와 분담하는 프로그램
 - (e) 警察과 社會奉仕團體가 共同으로 犯罪退治運動을 전개하는 프로그램
 - (f) 警察과 地域住民이 함께 犯罪追放行事를 개최하는 프로그램
 - (g) 警察과 地域住民이 함께 地域住民의 억울하고 어려운 사정을 相談하고 해결하여 주는 프로그램 (위민실)

IV. 地域社會關係改善을 위한 接近方法

1. 警察公共關係 (PPR)와 警察地域社會關係 (PCR)

警察이 地域社會와의 사이에서 나타나는 긴장과 갈등을 해결하고 住民의 協力과 支持를 획득하여 경찰의 기능을 效果的으로 수행하기 위한 接近方法으로는 크게 나누어서 警察公共關係 (Police-Public Relations)와 警察地域社會關係 (Police-Community Relations)의 두 가지가 있다.

警察公共關係 (PPR)는 警察機關이 무엇을 하고 있고, 왜 그것을 하고, 누구에게 奉仕하며 그리고 그것이 대체로 地域社會의 厚生에 어떻게 寄與하는가를 國民에게 알게 함으로써 國民들에게 警察의 좋은 이미지를 심어주는 方法²⁵⁾이라고 한

25) T.A.Johnson., The Police and Society(New Jersey:Prentice-Hall, 1981), p.125.

- (2) 市民의 참여를 통한 對民關係 프로그램
- (a) 警察의 業務遂行에 적극 참여하여 功績이 있는 시민에 대한 褒賞을 실시하는 프로그램
 - (b) 警察機關內 各種 諮問委員會를 구성하여 地域住民을 참여시키는 프로그램 (防犯委員會, 對共指導委員會, 靑少年指導委員會, 先進秩序委員會)
 - (c) 民間自律團體와 함께 警察活動을 수행하는 프로그램 (민간인 機動巡察隊, 綠色어머니會, 어린이交通警察隊, 모범운전자회 등)
 - (d) 警察의 指導, 團束, 點檢業務를 일차적으로 社會團體, 協會 또는 住民團體와 분담하는 프로그램
 - (e) 警察과 社會奉仕團體가 共同으로 犯罪退治運動을 전개하는 프로그램
 - (f) 警察과 地域住民이 함께 犯罪追放行事를 개최하는 프로그램
 - (g) 警察과 地域住民이 함께 地域住民의 억울하고 어려운 사정을 相談하고 해결하여 주는 프로그램 (위민실)

IV. 地域社會關係改善을 위한 接近方法

1. 警察公共關係 (PPR)와 警察地域社會關係 (PCR)

警察이 地域社會와의 사이에서 나타나는 긴장과 갈등을 해결하고 住民의 協力和 支持를 획득하여 경찰의 기능을 效果的으로 수행하기 위한 接近方法으로는 크게 나누어서 警察公共關係 (Police-Public Relations)와 警察地域社會關係 (Police-Community Relations)의 두 가지가 있다.

警察公共關係 (PPR)는 警察機關이 무엇을 하고 있고, 왜 그것을 하고, 누구에게 奉仕하며 그리고 그것이 대체로 地域社會의 厚生에 어떻게 寄與하는가를 國民에게 알게 함으로써 國民들에게 警察의 좋은 이미지를 심어주는 方法²⁵⁾이라고 한

25) T.A.Johnson., The Police and Society(New Jersey :Prentice-Hall, 1981), p.125.

수 있으며 一般的으로 公共關係(public relations)에 關해서는 지금까지 많은 論議가 있어 왔고 그런 만큼 理論的으로나 實踐的으로 상당한 성과의 蓄積이 있다고 볼 수 있다.²⁶⁾

그러나 地域社會關係(community relations)는 아직도 여러면에서 定着되지 않은 概念이라 할 수 있다. 一般的으로 警察地域社會關係가 하나의 獨立된 概念으로 定着하기 시작한 시기는 美國의 St. Louise 警察局이 警察地域社會關係 擔當部署를 최초로 設立했던 1957年이라 할 수 있다.²⁷⁾ 그러나 그 歷史가 오래지 않은만큼 概念이나 內容, 그리고 그 범위의 設定에 있어 아직도 確實한 定義가 미흡한 水準이라 할 수 있다. 現在 美國 California 州에는 이를 담당하는 單位部署가 69개 있는데 이중 60%가 1969年 以後에 設置되었다는 사실이 警察地域社會關係의 짧은 역사를 나타내고 있는 것이다.²⁸⁾

이처럼 1960年代 中반이후 이에 關한 관심이 나타난 것은 이제는 既存의 傳統的인 手段으로 경찰이 社會問題에 대응하는 것이 한계에 이르렀다는 美國警察의 判斷 및 分析에서 비롯됐다고 할 수 있다. 즉, 지금까지의 方法으로는 당시 美國을 휩쓴 엄청난 規模의 社會的 問題(人種暴動, 都市掠奪, 靑少年犯罪等)에 전혀 效果的으로 대응할 수 없었던 것이 決定的인 要因이 되었다는 것이다.

最近에 와서 警察地域社會 關係가 一般化되면서 이에 대하여 다양한 論議가 展開되었는데, 동시에 그 概念 定義도 여러 차원에서 進行되었다. 卽, 警察地域社會關係는 (1) 問題를 解決하려는 方法論이라는 설과, (2) 警察行政의 철학을 구성하는 하나의 記述이라는 설, (3) 警察作用을 地域社會의 要求와 필요에 統合시키는 方法이라는 설, 그리고 (4) 警察이란 경찰체제의 한 部分이라는 현실에서의 問題 解決方

26) B.R.Canfield., Public Relations :Principles, Cases and Problems (Homewood, Ill.: Irwin-Dorsey, 1960), pp.6~16.

27) L.A.Radelet, op.cit., p.464.

28) Attorney General's Advisory Commission on Community-Police Relations, The Police in the California Community (Sacramento :State of California, 1973), p.26.

法이라는 說 等으로 나뉘어져 보다 구체적으로 論議되고 있는 것이다.²⁹⁾

이처럼 그 概念이나 機能 等に 관해서 다양한 論議가 進行되고 있는데, 이에 관해 ‘法執行 및 司法行政에 관한 大統領委員會(The President’s Commission on Law enforcement and the Administration of Justice)’는 다음과 같이 記述하고 있다.

“ --- 警察地域社會關係는 國民들에게 警察의 이미지를 販賣하는(selling the police image) 警察公共關係와는 다르다. 이는 人種紛爭을 해결하기 위해 黑人公務員을 몇명 고용하는 식의 臨時方便的인 計劃과는 그 目的이 다른 것이다. --- ”³⁰⁾

이처럼 警察地域社會關係는 警察의 이미지를 재고한다는 警察自身의 일방적 判斷에 따른 決定水準보다 높은 目的을 가지고 있다 할 수 있다. 그리고 바로 이 點에 대한 오해 및 인신의 부족으로 警察地域社會關係와 警察公共關係와의 混同을 초래하는 根本的인 要因이 숨겨져 있다.

그리하여 警察地域社會關係는 警察의 業務를 관리하고 供給하는데 있어서 그 效率性에 대해 근본적으로 再檢討하려는 일종의 철학이라 할 수 있다.³¹⁾

그리고 이러한 觀點에서 警察地域社會關係는 ‘警察과 地域社會가 모두 參與’해서 다음과 같은 課題를 해결하려는 것이다.³²⁾

- (1) 警察은 地域社會에 어떤 公共서비스를 제공할 것인가?
- (2) 警察은 어떻게 이를 수행할 것인가?
- (3) 警察과 地域社會住民들은 警察機能과 關係된 問題들을 어떻게 해결할 것인가?

29) P.D.Mayhall, op.cit., pp.24 ~ 25.

30) President’s Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, The Challenge of Crime in a Free Society (Washington, D.C.:U.S.Government Printing Office, 1967), p.25.

31) Howard H.Earle, Police-Community Relations:Crisis in Ourtime, 1980, pp.234 ~ 236.

32) Attorney General’s Advisory Commission on Community-Police Relations, op.cit., p.19.

그리고 이때 가장 중요한 사실은 警察地域社會關係라는 것은 地域社會의 需要에 따라 警察業務를 수행하는 것이다.

警察公共關係라는 概念도 경찰지역사회 관계와 마찬가지로 다양한 概念이다. 그러나 면서도 兩者가 공통된 것은, 警察의 目的과 機能을 公衆에게 설명함으로써 公衆의 支持를 얻고자 하는 점이다.³³⁾ 이러한 側面에서 이 兩概念은 相互補完的인 內容을 가지고 있다고 볼 수 있다. 그리하여 兩概念의 分類는 위의 두가지 警察의 對民關係活動中 어느것이 보다 적합한 方法이나는 것을 選擇하고자 하는 立場에서가 아니라, 어떻게 두 方法을 적당히 배합해서 보다 肯定的인 效果를 얻어내느냐 하는 側面에서 시도되어야 하는 것이다. 이러한 관점에서 警察地域社會關係(PCR)와 警察公共關係(PPR)는 다음과 같은 세가지 側面, 卽 活動의 目的(the purpose of the activity), 活動의 過程(the process involvement in the activity), 市民參與의 範圍(the extent of citizen involvement)에서 差異點을 파악할 수 있다.³⁴⁾

1) 活動의 目的

(1) 警察公共關係의 目的

警察公共關係의 目的은 일반적으로 경찰의 活動을 條件지우는 警察環境을 改善하고 이를 계속 유지하는 것이다. 이는 보통 다음과 같은 內容을 가지게 된다.

- (a) 公共情報(public information) 提供 : 警察公共關係에 있어서 가장 중요한 목적은 市民들이 필요로 하는 경찰에 關한 情報를 提供하는 것이다. 情報를 가지고 있고, 그리고 教育을 받은 市民이야말로 民主政府의 가장 훌륭한 參與者가 되기 때문이다.

33) 이러한 側面에서 公共關係나 地域社會關係는 선전(Propaganda)이나 教育活動과는 다르며, 오히려 意思疏通(Communication)과 연결되어 있다고 할 수 있다 : C.S.Steinberg, The Mass Communicators : Public Relation, Public Opinion and Mass Media(New York : Harper, 1958), p.357.

34) P.D.Mayhall, op.cit., pp.27 ~ 30.

그러나 이러한 公共情報의 제공에 의한 公共關係는 政府나 警察이 市民을 단순한 수동적인 存在로 轉落시켜버릴 가능성이 크다. 특히 市民大衆이 無識하고 言論의 自由가 보장되지 않은 社會에서는 市民을 警察마음대로 조작하고 動員하는 宣傳手筈으로 이용될 수가 있고 情報의 歪曲이 잘못된 情報에 대한 歪曲된 인식을 갖게 된다.

(b) 이미지의 提高 (image enhancement) : 警察 이미지를 肯定的으로 높이는 것이 그 目的인데, 이는 公共 情報의 正確한 제공이 確實히 遂行될 때 동시에 獲得할 수 있는 效果라 할 수 있으며, 迷兒 찾아주기, 交通事故時 人命救助 等 地域社會住民들에게 적극적으로 서비스를 제공함으로써 警察의 이미지를 가능한 한 肯定的인 것으로 만든다.

(c) 障礙物 除去 (minimizing obstacles) : 警察의 政策이나 정상적인 기능을 가로막는 障礙物을 최대한 제거하여 警察에 對한 市民들의 支持를 높인다.

(2) 警察地域社會關係의 目的

이미 언급한대로 警察地域社會關係의 目的은 警察公共關係의 그것과 상당히 중복된다. 그러면서도 보다 具體的이고, 또 警察公共關係보다 그 가치에 있어 앞서 있는 것이 警察地域社會關係라 할 수 있다.

警察地域社會關係란 地域社會가 가지고 있는 潛在的인 능력을 개발하고, 이를 警察機能과 合致, 兩者를 동반자적인 관계로 連結시킴으로서, 경찰이 담당하고 있는 社會問題의 해결을 보다 效果的으로 하려는 것이기 때문이다. 이러한 점에서 警察地域社會關係의 基本的인 目的은 다음과 같다.

(a) 警察이 地域社會에 제공하는 서비스의 범위를 제공한다.

(b) 警察의 公共서비스 방법을 選擇한다.

(c) 警察, 地域社會가 相互問題를 해결하는 메카니즘을 만든다.

따라서 警察地域社會關係의 '哲學'은, 경찰과 지역사회와의 상호관련성, 依存性을 강조해서 경찰이 公共서비스를 效率的으로 제공한다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 이때 警察은 地域社會로부터 警察 任務遂行에 있어서의 正當性 (legitim-

acy)을, 地域社會는 警察로부터 社會生活에 있어서의 安全性(stability)을 各 各 부여받는 것이다. 그리하여 警察地域社會關係의 궁극적인 目的은 警察과 地域社會 住民間의 相互協助的인 關係(mutually supportive relationships)를 유지시키는 것이라고 할 수 있다.

2) 活動의 過程

(1) 警察公共關係의 過程

(a) 日常的이고 標準的인 情報을 제공하는 과정이다. 따라서 警察公共關係의 過程은 경찰의 필요에 의해 情報을 개발하고 이를 제공하는 것이므로, 이는 경찰의 자신의 任務를 수월케 하려는 目的을 가지고 있는 것이다. 그리하여 警察의 業務가 警察以外의 개인이나 組織에 對해 公共서비스를 提供하는 것이라 하더라도 이러한 일은 결국 警察自身을 위한 것이다.

(b) 警察公共關係에서의 情報傳達은 일방적인 過程(one-way flow of information)이다. 즉, 大部分의 정보는 警察에서 地域社會로 一方的으로 傳達된다.

(c) 警察公共關係에서의 情報에 對한 責任은 階層制約인 組織的 책임이다. 警察組織이 階層的이고, 정보의 전달이 一方的이므로 情報水準에 對한 책임도 조직의 水準에 따라 달라지는 것이다. 즉, 보다 중요한 의미를 가진 program은 보다 높은 職位의 警察에 의해 수행되는 것이 일반적이다.

따라서 위와 같은 觀點들에서 보면, 警察公共關係란 警察管理上의 그 效率性을 높히려는 한 手段에 지나지 않으며 警察機能이 가진 目的을 效果的으로 達成시키는 필수적 요소라고는 볼 수 없는 것이다.

(2) 警察地域社會關係의 過程

(a) 警察地域社會關係의 過程은 本質的으로 彈力的이고 신속하다. 警察지역사회 關係의 기능은 警察의 기능을 地域社會의 필요에 적합하게 연결시키는 것이므로 彈力性과 迅速性을 가지게 되는 것이다.

(b) 警察地域社會關係의 過程은 궁극적으로 地域社會의 住民을 위한 것이다.

(c) 따라서 警察地域社會關係의 過程은 雙方的인 情報의 傳達過程(reciprocal

information flow)이다.

(d) 警察地域社會關係의 過程에 있어서의 情報傳達에 대한 組織的 責任은, 廣範圍하게 확산되어 下部單位의 組織으로 移動하는 경향을 가지게 되는 것이다.

3) 市民參與의 範圍

警察은 警察自體가 해결해야 할 많은 根本的인 問題에 대해 制限된 特別한 관심 밖에 가질 수 없는 現實的인 한계를 가지고 있다. 즉, 警察自身的 組織的 性格 및 役割에 따른 固定觀念 等に 陷沒되어, 경직된 사고 및 태도를 계속 유지하게 되는 경향성을 가지게 되는 것이다.

따라서 이러한 한계를 극복하기 위해서는 警察의 行爲는 어떤 形態이던 간에 상관없이 해당 地域社會의 住民들의 참여 및 도움이 요구되는 것이다.³⁵⁾

이때, 앞서 설명한 이유에 의해 警察公共關係에서는 地域社會住民들의 수동적인 參與만이 요구된다. 地域社會住民들은 警察로부터 一方的으로 情報를 제공받고, 단지 警察이 제공하는 公共서비스를 받게 되는 것이다.

이와 반대로 警察地域社會關係에서는 地域社會 住民들의 積極的, 能動的인 參與가 요구된다. 警察 目的의 완수나 그 結果의 還流(feedback)를 위해서는 地域社會 住民의 積極적인 참여가 반드시 필요한 것이다.

2. 警察公共關係 프로그램 (PPR programs)과 警察地域社會關係 프로그램 (PCR programs)

앞에서 이미 언급한 바와 같이, 警察의 對民關係는 크게 警察公共關係와 警察地

35) 특히 市民參與 問題는 “Community Power”와 關聯하여 드한 중요시 되는 것으로서 이에 대하여는 다음 참조: Terry H. Clark, Community Power Structure and Decision-Making(San Francisco, 1968): Arno Waschkuhn, Partizipation und Vertrauen, (Opladen, Westdeutscher Verlag, 1984), pp. 309 ~ 329.

- 게 研究할 수 있는 機構를 設置하는 프로그램
- 5) 警察이 주요한 活動計劃을 樹立할 때 地域住民代表들의 咨문을 구하는 프로그램
 - 6) 警察이 주요한 活動計劃을 樹立할 때 地域住民과 함께 公聽會를 開催하는 프로그램
 - 7) 警察이 주요한 活動을 開始하기전 設問書 等を 통해 地域住民의 意見을 調査하는 프로그램
 - 8) 住宅團地內 居住하는 警察이 단지내 巡察 및 警備를 一次的으로 責任지는 프로그램
 - 9) 警察에 대한 地域住民의 不滿事項을 정기적으로 調査하는 프로그램
 - 10) 警察과 地域住民이 合同으로 주민의 불평, 불만을 청취하거나 調査, 處理하는 프로그램
 - 11) 犯罪의 主要 標的이 되고 있는 對象을 指定하여 警察과 地域住民이 共同으로 對處케 하는 프로그램
 - 12) 警察이 指導, 團束, 點檢業務를 일차적으로 社會團體, 協會 또는 組合 등 住民團體와 分擔하는 프로그램
 - 13) 宗教團體 및 社會團體와 警察이 공동으로 犯罪退治運動을 전개하는 프로그램
 - 14) ‘犯罪追放의 날’, ‘住民申告의 날’, ‘犯罪없는 마을’ 등 地域住民과 함께 犯罪追放行事를 개최하는 프로그램
 - 15) 警察官을 가능한한 管轄地域에 거주케 해서 地域社會와 關係를 갖게 하는 프로그램

다. 共通프로그램 37)

- 1) 初, 中, 高校 學校 教育時間에 경찰관이 정기적으로 學生들의 安全・秩序

37) 여기서 共通 프로그램이라는 것은 警察公共關係 프로그램과 警察地域社會關係 프로그램의 성격을 동시에 갖고 있는 프로그램으로서 그 理論的 區分이 힘든 것을 말한다.

교육을 擔當하는 프로그램

2) 定期的으로 警察과 地域社會 親善大會를 개최하는 프로그램

3) 警察이 住民들의 財産에 社會安全番號를 附與하거나 住民들이 確認할 수 있는 確認標를 附着토록 해서 犯罪를 예방하고, 犯罪發生時에는 이를 쉽게 확인할 수 있게 하는 프로그램

3. 警察公共關係의 限界와 警察地域社會關係의 再定立

警察의 役割과 機能은 전통적인 側面에서 볼 때 궁극적으로 國民의 生命과 財産의 보호를 목적으로 社會公共의 安寧과 秩序를 유지하는 것이다. 나아가 이를 보장하기 위하여 國民을 계몽, 지도하고 奉仕하며 또한 命令, 強制하는 것이다. 그러나 現代社會에서의 警察의 기능은 社會公共의 安寧과 秩序의 유지라는 경찰의 強制的 機能에서 비롯된 傳統的, 消極的 意味의 概念定義에서 더욱 확대되어 발전하였다. 卽, 金세기 福祉國家의 建設과 이의 實現을 위한 積極적인 福祉行政의 側面에서 社會의 公共利益을 증진시켜야 한다는 地域住民에 대한 積極적인 서비스 提供者로서의 역할과 기능이 강조되고 있는 것이다.

이러한 核心的인 기능의 變遷은 警察이 事後的, 鎮壓的인 權力的 手段인 命令이나 強制보다는 事前的, 豫防的인 非權力的 手段인 地域住民의 제공지도와 福祉增進에 보다 注重함으로써 福祉警察로서의 위상을 再定立해야 한다는 現實的 要求에 직면하고 있다는 것을 의미하는 것이다. 동시에 地域社會와 地域住民에 대한 관심을 새로이 설정하고 評價함으로써 그러한 福祉警察로서의 役割과 기능을 보다 效果的으로 수행할 수 있다는 것을 經驗的, 理論的으로 증명하고 있다는 의미이기도 하다. 警察이 現代的 의미의 福祉警察 機能을 效果的으로 수행하기 위해서는 地域住民에 대한 公共서비스의 提供이라는 側面을 강조해야 하는데, 이는 곧 警察業務에 있어서 公共서비스가 受惠者 中心 卽, 消費者志向的인 것으로 전환되어 地域社會의 요구에 積極적으로 부응하는 것이 不可避하다는 것을 의미한다. 이에 따라 이제 警察은 종래 警察關係情報의 제공으로 肯定的인 警察이미지를 提高하고자 하는 등의 生産者 志向的인 機能을 담당해 왔던 警察公共關係의 改善이라는 側面에서

한걸음 더 나아가 警察과 地域社會가 다같이 參與하여 경찰문제와 과제를 해결하고자 하는 警察地域社會關係의 定立과 改善을 보다 중요시하게 되었던 것이다.

이러한 警察地域社會關係는 경찰이 어떠한 公共서비스를 제공해야 할 것인가, 그러한 公共서비스를 어떻게 제공할 것인가, 그리고 이러한 서비스提供에 있어서 어떤 問題가 제기되고 이를 어떻게 해결할 것인가 등의 問題에 대해 警察이 地域社會와 相互依存的으로 그 해답을 구해야 한다는 것을 意味하는 것이다.

이미 살펴본 바와 같이 警察公共關係와 警察地域社會關係 사이에는 여러가지 側面에서 상이점과 유사점이 발견된다. 그리고 이들 概念은 相互 補完的인 內容을 가진 것이라는 것도 알 수 있었다. 이를 보다 客觀的으로 살펴보기 위해 여기서는 警察地域社會關係의 前身이라 할 수 있는 警察公共關係의 단점과 그 장점에 關係 比較 考察하고 이를 통해 경찰지역사회관계의 의미 및 이를 기초로한 그 기능의 強化問題에 關係 論議하고자 한다.

앞서 指摘한대로, 警察公共關係는 警察地域社會關係 프로그램의 실현에 중요한 역할을 한다. 즉, 警察公共關係는 警察地域社會關係 프로그램을 補強하는 것으로서 다음과 같은 5가지 중요한 기능을 한다.³⁸⁾

- 1) 警察公共關係 프로그램이 보다 중대한 問題(critical issues)를 해결하기 위한 手段으로까지 확대된다면, 이는 警察과 地域社會의 住民 모두에게 有益하다. 왜냐하면 이 프로그램은 警察活動의 배경에 關係 市民들에게 설명해 주는 역할을 하기 때문이다.
- 2) 警察公共關係는 地域社會 住民들의 參與를 유도하는 역할을 하기 때문에 地域社會로부터 최초의 지지를 獲得할 수 있게 한다.
- 3) 警察의 機能, 任務와 關係하여 여러가지 특수한 프로그램이 제대로 진행되게끔 이를 보강하는 역할을 한다. 이는 警察의 각종 프로그램에 關係하여 地域社會 住民들의 論議를 유도해서 이러한 프로그램에 地域社會로부터의 還流(feedback)를 자극하는 기능을 한다.

38) P.D. Mayhall, op.cit., pp.34 ~ 35.

- 4) 그러나 警察公共關係의 가장 중요한 기능은 地域社會를 위한 警察의 部分的 業務를 地域社會의 基本적 요구에 기초한 ‘全體’에 合致시켜 그 効率性을 높이는 데 基礎가 된다는 사실이다.
- 5) 또한 警察公共關係는 一般的인 行政의 公共關係에서 처럼 警察에 대한 地域住民의 의미지를 높인다는 전통적인 기능을 담당한다.

한편, 警察公共關係에 대해서는 다음과 같은 단점이 擧論되고 있다. 이 論議에 앞서 먼저 指摘해야 할 것은 警察公共關係의 단점이라 해도 이를 全體的인 水準으로 일반화해서는 안된다. 왜냐하면 경찰의 對民關係는 모두 警察公共關係와 警察地域社會關係의 側面을 동시에 갖는 兩面性을 가지고 있어서 이들 상호 對立的인 側面에서가 아니라 相互補完的인 側面에서 이해해야 하기 때문이다. 이러한 事實을 근거로 해서 警察公共關係의 限界를 지적하면 다음과 같다.³⁹⁾

- 1) 警察公共關係는 올바른 問題解決의 mechanism을 제공하지 못한다. 警察公共關係는 現在의 警察環境에서 나타나는 問題를 극복하고자 하는 것이 아니라 단지 警察機能의 이미지를 防禦하고 이를 유지하는 데만 지나치게 관심을 갖고 있다.
- 2) 警察公共關係는 잘못된 目標을 가질 수 있는 可能性이 있다. 卽, 警察이 지를 維持하는데 관심이 있으므로 단순히 중재를 통해 問題를 해결하려는 경향성을 갖게 된다.
- 3) 警察公共關係는 警察에 관해 적극적인 관심을 가진 많은 地域社會 住民들을 疎外시키게 된다.
- 4) 警察公共關係는 警察의 중대한 問題에 대한 해결능력을 가지고 있지 못하다. 왜냐하면 警察公共關係는 그 본질상 이러한 근본적 問題들을 皮相的으로만 取扱하려는 경향을 가지고 있기 때문에 보다 內的인 警察의 變化에 따른 外的인 地域社會의 資源을 동원할 필요성을 느끼지 못하기 때문이다.

39) Ibid., pp. 33 ~ 34.

5) 警察公共關係는 警察行政에서 항상 부차적인 要素로 간주된다.

警察地域社會關係는 위와 같은 警察公共關係의 한계를 적극적으로 規定짓는 것으로 부터 出發한다. 왜냐하면, 警察地域社會關係는 地域社會의 安定을 維持하고 地域社會의 여러 問題를 해결하는 地域社會 自體의 能力에 직접적인 영향을 미치는 것으로 밝혀졌기 때문이다.⁴⁰⁾

一例로 犯罪에 대한 警察의 對處能力은 地域住民과의 관계에 의해 크게 左右된다. 實際로, “美國에서는 警察地域社會關係의 實質的인 개선없이 法執行에 있어서의 持續的인 改善이란 있을 수 없는 것으로 여겨지고 있다.”⁴¹⁾

劣惡한 警察地域社會關係는 犯罪을 예방하고 犯人을 체포해야 하는 警察의 역할에 직접적인 영향을 미친다. 卽, 警察에 對한 市民의 적개심은 市民自身이 그 被害者일지라도 犯法行爲를 신고하지 않는 결과를 초래하는 직접적인 原因이 되는 것이다. 市民들은 또 被疑者나 被疑事實에 대해 신고하지 않으려 하고, 이에 관해 솔직하게 證言하려 하지 않을 것이다.

이러한 사실을 立證하는 例를 St.Louis의 한 報告書에서 發見할 수 있는데, 黑人의 43%, 白人의 36%가 “市民의 大多數는 警察과 接觸하는 것을 두려워하는 것 같다.”⁴²⁾는 사실을 밝히고 있는 것이다.

40) The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Task Force Report: The Police (Washington: U.S. Government Printing Office, 1967), p.144.

41) Ibid., p.114.

42) Edmund Joseph Casey, "Citizen Attitudes Toward the Police and Law Enforcement" (unpublished Ph.D. thesis, St. Louis University, 1966), p.100.

美國 FBI의 統計에 依하면, 1965年 한해동안 美國에서는 20,523의 警察官이 攻撃을 받아 이중 6,836名이 負傷당하고 53名이 死亡하였다. 이러한 結果가 全적으로 올바른 警察地域社會關係(good police-community relations)의 缺如에 그 原因이 있다는 것은 아니지만, 그러나 最小限 部分的으로 市民들의 警察에 對한 적개심에서 비롯된 것이라 할 수 있을 것이다.⁴³⁾ 그리하여 열악한 警察地域社會關係는 警察의 業務遂行에 있어 危險性을 增大시킬 수 있다는 것이다.⁴⁴⁾

한편, Los Angeles 市の 黑人居住地區인 Wats 住를 對象으로 한 設問調査에 의하면, 1956年 Los Angeles 暴動 等の 原因을 묻는 設問에 對해 市民의 21%가 “警察의 住民虐待가 暴動의 原因”이라고 대답하고 있어서, 위의 事實들과 附合하고 있음을 알 수 있다.⁴⁵⁾

地域社會 住民들의 積極的인 參與와 警察官과의 相互協助가 警察의 機能을 效率化 한다는 認識은, 이제 地域社會의 參與를 통한 警察問題의 解決方式이 ‘警察地域社會關係’로서가 아니라, ‘地域社會警察關係’이라는 ‘地域社會優先’의 方式이 될 수 밖에 없다는 認識으로 발전되었다. 地域社會가 우선되는 方式만이 警察의 機能을 보다 效率的으로 만들 것이기 때문이다.

이러한 立場에서, 警察地域社會關係 프로그램을 더욱 개발하여 警察機能을 보다 效果的으로 遂行하기 위해서는 그간의 警察地域社會關係에 關한 經驗을 整理하여 이에 關한 올바른 方向을 새로이 定立할 필요가 있다.⁴⁶⁾

43) U.S Department of Justice, Federal Bureau of Investigation, “Uniform Crime Reports-1965” (Washington:U.S.Goverment Printing Office, 1966), pp.152 ~ 153.

44) The President’s Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, op.cit., p.145.

45) T.M.Tomlinson, “Los Angeles Riot Study Methods Negro Reaction Survey” (Los Angeles:University of California,1966), table 25.

46) P.D.Mayhall., op.cit., pp.12 ~ 14.

첫째, 警察의 전체 부서가 현재 警察地域社會關係 擔當部署가 하고 있는 任務를 遂行해야 한다는 것은 아니다. 警察地域社會關係는 高度의 專門化된 技術과 經驗을 要하는 것인만큼 사업의 設計나 그의 施行에 있어 特化된 專門性이 必要하다.

둘째, 警察地域社會關係論이 내세우는 原理들이 一部 警察官들의 主張에서 처럼 犯罪豫防 및 處罰이라는 가장 傳統的인 警察의 機能을 저해하는 것은 아니며 오히려 당해 業務遂行에 도움을 준다. 셋째, 警察地域社會關係 프로그램의 施行에 있어서는 非政治的 측면이 더욱 강조된다. 警察地域社會關係 프로그램은 어떠한 政治的 견해나 政黨의 입장과는 무관하게 計劃, 執行되어야 한다.

넷째, 警察地域社會關係 프로그램이 警察業務의 公開를 招來함으로써 이에 따른 問題가 있다는 것은 認定한다. 그러나 長期的으로는 이러한 方法이 警察業務遂行에 보다 效率的이라는 事實도 아울러 認定해야 한다.

다섯째, 警察地域社會關係 프로그램의 積極적이고 광범위한 전개는 警察官들을 단순한 社會事業家로 轉落시킬 우려가 있다는 지적은 일견 타당한 側面이 있다. 그러나 警察地域社會關係 프로그램은 오히려 公복으로서의 警察官의 使命과 役割을 보다 確固히 할 것이라는 것이 보다 타당한 豫想이다.

이와 같이, 警察의 機能은 警察과 地域社會關係의 強調 및 警察問題解決에의 適用 그리고 이에 관한 프로그램의 執行管理 등을 통해서 效果的으로 遂行될 수 있다고 結論지을 수 있다. 그리고 이는 警察의 기능과 역할을 다음과 같이 未來指向的으로 定義함으로써 더욱 그 效果를 期待하는 것이 可能할 것이다.⁴⁷⁾

첫째, 警察은 國民의 警察(people's police)이라는 인식을 가져야 한다. 警察은 政府에 의한 法執行의 한 手段이라는 限定된 意味가 아니라 政府를 創出한 國民에 歸屬되는 社會制度(social institution)라는 측면에서 적극적으로 이해되어야 하는 것이다. 따라서 警察의 機能은 國民과 警察이 相互協助하여 그 課題를 遂行하려할 때에 그 效率性を 確實하게 期待할 수 있는 것이다.

47) Raymond E.Clift, A Guide to Modern Police Thinking(Cincinnati, Ohio:W.H.Anderson, 1970), pp.79 ~ 80.

둘째, 警察地域社會關係 프로그램을 遂行한다는 自體가 警察의 기능, 任務를 合理的 基礎위에서 전개한다는 것을 意味하는 것이다. 現代社會에서 警察이 擔當해야 할 社會問題는 양적으로 엄청날 뿐만아니라, 그 內容도 相互重疊되는 複雜性을 가지고 있는 것이 一般의인 現象이다.

다시 말해서 가장 훌륭하고 老練한 警察官이란 傳統的인 制限의 限界를 뛰어넘어, 복잡한 方法으로 問題에 對應하는 것이다.⁴⁸⁾ 한편, 여기서의 複雜한 方法이란 傳統的인 方法도 包含하여 警察地域社會關係의 다양한 프로그램에 依한 보다 合理的인 社會問題에의 接近을 意味하는 것이다.

셋째, 警察地域社會關係論의 接近方法은 地域社會 住民과 警察官 모두에게 人間愛(humanism)에 기초하여, 人間生活에서 나타나는 利害關係를 광범위하게 公有할 것을 要求한다. 즉, 人間愛를 가지고 지역주민들을 管理하고, 住民間의 利害關係에서의 갈등을 보다 겸손한 자세로 인식해야 한다는 것이다. 그러할때 地域住民들이 一般的으로 警察官에게 느끼는 ‘權威意識’을 解消하고 積極的으로 住民들에게 警察官의 ‘奉仕意識’을 高揚시킬 수 있을 것이다.

V. 警察과 地域社會關係의 改善方向

1. 警察地域社會關係 프로그램의 開發 및 適用

現在 우리나라에서는 住民關係改善을 위한 프로그램의 大部分이 弘報위주인 警察公共關係 프로그램의 水準에 머물러 있지만 앞으로는 地域住民의 參與가 保障되는 警察地域 社會關係프로그램을 적극개발, 適用하여야 할 것이다.

어떠한 특정 프로그램들을 採擇할 것인가에 관하여는 地域住民이 各各의 프로그램에 대한 評價를 基礎로 確認하여야 하며 PCR program의 施行에 앞서 유의해야 할점은 韓國의 警察制度는 外國과는 달리 國家警察制度이기 때문에 各地方官署

48) E.Bittner, "The Police on Skid Row: A Study of Peace Keeping", American Sociological Review, 32(1967), pp.699 ~ 715.

둘째, 警察地域社會關係 프로그램을 遂行한다는 自體가 警察의 기능, 任務를 合理的 基礎위에서 전개한다는 것을 意味하는 것이다. 現代社會에서 警察이 擔當해야 할 社會問題는 양적으로 엄청날 뿐만아니라, 그 內容도 相互重疊되는 複雜性을 가지고 있는 것이 一般의인 現象이다.

다시 말해서 가장 훌륭하고 老練한 警察官이란 傳統的인 制限의 限界를 뛰어넘어, 복잡한 方法으로 問題에 對應하는 것이다.⁴⁸⁾ 한편, 여기서의 複雜한 方法이란 傳統的인 方法도 包含하여 警察地域社會關係의 다양한 프로그램에 依한 보다 合理的인 社會問題에의 接近을 意味하는 것이다.

셋째, 警察地域社會關係論의 接近方法은 地域社會 住民과 警察官 모두에게 人間愛(humanism)에 기초하여, 人間生活에서 나타나는 利害關係를 광범위하게 公有할 것을 要求한다. 즉, 人間愛를 가지고 지역주민들을 管理하고, 住民間의 利害關係에서의 갈등을 보다 겸손한 자세로 인식해야 한다는 것이다. 그러할때 地域住民들이 一般的으로 警察官에게 느끼는 ‘權威意識’을 解消하고 積極的으로 住民들에게 警察官의 ‘奉仕意識’을 高揚시킬 수 있을 것이다.

V. 警察과 地域社會關係의 改善方向

1. 警察地域社會關係 프로그램의 開發 및 適用

現在 우리나라에서는 住民關係改善을 위한 프로그램의 大部分이 弘報위주인 警察公共關係 프로그램의 水準에 머물러 있지만 앞으로는 地域住民의 參與가 保障되는 警察地域 社會關係프로그램을 적극개발, 適用하여야 할 것이다.

어떠한 특정 프로그램들을 採擇할 것인가에 관하여는 地域住民이 各各의 프로그램에 대한 評價를 基礎로 確認하여야 하며 PCR program의 施行에 앞서 유의해야 할점은 韓國의 警察制度는 外國과는 달리 國家警察制度이기 때문에 各地方官署

48) E.Bittner, "The Police on Skid Row: A Study of Peace Keeping", American Sociological Review, 32(1967), pp.699 ~ 715.

에 獨自的이고 自律的인 事業이 不可能하고 비록 全體的으로 採擇된 프로그램이라 하더라도 地域特性에 맞게 開發된 여지가 상당히 어렵다는 점이다.

따라서 一段階로 먼저 特定地域에의 實驗을 통하여 얻은 知識과 각 프로그램의 問題點과 改善方案을 土臺로 하여 全國적으로 施行할 수 있는 프로그램을 開發하되 地域간 특히 都市와 農村地域간의 차이에 따른 프로그램의 우선적 및 선별적 適用問題를 考慮하여야 할 것이다.

2. 現行 市民協力機構의 活用

現在 韓國警察이 運用하고 있는 市民協力機構들은 本來의 趣旨로 보면 주로 警察公共關係프로그램의 性격을 가진 것으로서 警察對民關係의 改善을 위한 機能을 遂行할 수 있으나 警察이 이를 다른 目的으로 利用하거나 積極的으로 活用하지 못하고 형식적으로 運用하기 때문에 地域住民들의 認識이나 參與도 不足하고 警察 內部에서도 그 效果를 認定받고 있지 못하고 있는 實情이다.

따라서 現在 形式的으로 運營하고 있는 對民關係 프로그램을 본래의 취지대로 발전시켜야 한다. 우선 靑少年指導委員會, 防犯諮問委員會, 先進秩序委員會, 對共指導委員會 등의 委員會는 各界各層에서 地域의 代表하는 人物이나 專門家로 구성하여 警察活動計劃 및 評價時 諮問을 하거나 評價를 할 수 있게 해야 한다. 또 警友會, 警牧·警僧委員會, B.B.S聯盟, 어린이 交通警察隊, 自律防犯機動巡察隊, 模範運轉者會, 綠色어머니會의 活動은 여기에 所屬한 住民과 警察이 事前에 함께 작성한 警察活動計劃에 따라 運用이 되도록 活用하여야 할 것이다.

3. 地域社會關係 擔當部署의 設置

警察機關內에는 民願接受의 窓口로서 民願室과 爲民室이 設置되어 있으나 이와 같은 部署는 社會統制, 犯罪統制側面에서의 不平의 接受處理에만 익숙하도록 構造化 되었기 때문에 一般 國民들이 一般的인 要求事項을 가지고 쉽게 接近할 수 있는 意思疏通通路가 되지 못한다는 限界를 가지고 있다.

그리하여 住民이 警察에 對해 어떤 問題의 解決을 要求해 올 때에도 이러한 問題가 犯罪과 관련된 것이 아닐 때에는 이 問題를 쉽게 理解하지도 못하고 제대로

處理하지 못하게 되어 住民의 不平, 不滿을 促進하고 갈등을 유발하는 實情이다.

이와같은 問題點들을 是正하고 주민의 공공서비스 要求의 效果的으로 反應할 수 있고 종래의 警察公共關係 프로그램은 勿論 앞에서 提起한 警察地域社會關係 프로그램들을 積極的으로 推進할 수 있는 地域社會關係 擔當部署를 設置해야 한다. 이 擔當部署는 他部署와의 業務分擔이나 責任의 영역이 명확히 設定되고 擔當區域과의 원만한 關係는 물론 他警察部署로 부터 적극적인 支援을 받을 수 있어야 한다. 또한 警察機關內 上層部와의 直接接觸이 언제나 可能하며 管轄地域內에 있는 心理學, 社會學, 都市問題 등에 있어서의 專門家들과도 수시접촉 咨問을 받을 수 있어야 한다. 그리고 이 部署에는 잘 訓練된 專門要員警察官을 配置하여 다음 業務를 擔當하도록 한다.

- (1) 地域社會의 全般的인 問題點들에 關한 情報과 知識의 蒐集
- (2) 地域社會의 諸問題點을 是正시킬 수 있도록 全 警察官의 관심과 이해의 促進
- (3) 警察對民關係 프로그램의 計劃과 評價
- (4) 警察에 對한 地域社會의 認識 및 理解에 對한 定期的인 評價
- (5) 地域住民의 不平, 不滿事項 接受 및 處理

4. 地域社會 奉仕機能의 強化

現在 警察은 法執行, 秩序維持 등의 機能에 置重을 두어 運用되고 있으나 現代 警察의 機能變化에 따라 차후에는 地域社會 奉仕機能을 強調하는 方向으로 目標 轉換되어져야 한다. 그러기 爲해서는, 먼저 警察의 地域社會關係 프로그램이 警察機關長을 비롯한 全 警察이 責任性을 가지고 能力있지 推進할 수 있도록 教育訓練이 이루어져야 한다.

警察官의 新規採用時에는 冒險精神보다 奉仕精神에 透徹한 사람, 權威主義的인 法執行 役割보다 公인으로서 生애를 追求하는 者가 선발되도록 心理檢査를 實施 하고 試補期間의 過程을 거치는 동안 적성여부를 가려내어 正規警察官으로 任命 해야 한다. 同時에 警察教育機關에서는 모든 警察의 現代的 機能과 役割, 地域社會 奉仕機能을 強調하는 對民關係, 社會奉仕와 社會參與를 爲한 地域社會關係訓練, 住民接觸方法, 警察과 地域間 마찰의 原因과 對策 특히, 急變하는 文化의 衝

弊에 쉽게 對應할 수 있는 能力培養을 爲한 教育訓練이 實施되어야 한다.

다음으로 警察에 對한 住民들의 다양하고 광범위한 기대와 요구에 適應할 수 있도록 이에 關聯된 輿論蒐集機能을 強化해야 한다. 그러기 위해서는, 警察官은 所屬된 警察機關의 管轄地域內에 거주토록 권장하고 地域內 各種 行事に 參與하거나 奉仕團體, 宗教團體에 會員으로 加入, 활동케 하고 警察이 주관하는 모임은 주민의 輿論이 충분히 수렴되어 說得力 있게 問題解決이 이루어 지도록 유도해야 한다. 또한 警察官의 短期 補職變更을 참가하고 移動時에는 地域社會에 關聯된 모든 情報과 經驗이 交換될 수 있도록 充分한 時間的 餘裕를 주어야 할 것이다. 그리고 現在 情報, 搜查, 對共部署에서 部分的으로 蒐集 管理하는 治安에 關한 情報도 上記한 地域社會關係 擔當部署에서 一括 把握, 整理가 되어 管理가 이루어져야 하며 警察官의 巡察은 地域住民과의 接觸이 가능하고 地域社會를 파악하는데 가장 좋은 徒步巡察의 方法을 強化하여야 할 것이다.

5. 警察의 對民姿勢 및 態도의 改善

警察官의 對民關係 프로그램의 成敗는 警察官의 住民과의 接觸與否에 따라 決定된다. 따라서, 警察官이 住民과 接觸할때에는 言語, 行動, 態度에 있어서나 職務執行을 爲한 武器使用 등에서 特別한 注意를 해야하고, 警察權의 行使時 法の 差別的인 適用, 人權蹂躪, 裁量權 濫用, 警察非行, 腐敗, 警察內部結束의 誇示, 秘密主義 등과 같은 否定的인 業務執行이 排除되도록 하는 등 警察의 行態를 改善해야 한다.

특히, 言論機關과는 좋은 關係를 맺고 維持하도록 努力해야 한다. 言論은 警察機關에 友好的인 協力者일 수도 있는 反面, 破壞的인 적대자일 수도 있다. 만약, 言論이 警察은 獨斷的이고 非協助的이며 不誠實하다고 判斷하기 시작하면 警察의 無能力을 浮刻시키고 警察의 肯定的인 면모는 가급적이면 축소하려 할 것이다. 言論은 公衆의 눈과 귀가 되어 監視하고 비판하는 것이 그 本分이므로 警察은 그 地域社會에서 發生한 主要한 事件, 事故와 警察의 活動計劃 및 協調事項을 알리고 記事가 될만한 것에 대하여는 報道資料를 提供하는 등 서비스를 提供해야 한다. 또한 交通安全, 犯罪現場의 寫眞, 道路事情, 日氣豫報, 重要犯罪의 發生 및

檢舉狀況 등을 직접 또는 言論機關을 통하여 地域住民에게 알리는 등 警察弘報媒體로서 活用해야 한다. 特히, 警察이 하는일을 假飾이나 誇張, 歪曲됨이 없이 事實을 공정하게 住民에게 알림으로써 PCR의 循環過程이 제대로 機能할 수 있도록 해야할 것이다.

VI. 結 語

現代社會에서 警察機能의 중요성은 아무리 強調해도 지나치지 않을 것이다. 그리고 이는 規制手段으로서의 警察機能만이 아니라 積極的으로 公共서비스를 提供해야 한다는 現代福祉社會의 要求에 의해서도 그러하다.

그런데 韓國警察은 양적, 질적으로 急速히 膨脹하고 있는 警察需要에 效果的으로 對處하지 못하고 있다는 指摘을 받고 있으며 警察에 대한 市民의 不信, 적대감은 警察의 役割遂行을 어렵게 하는 重大한 問題가 되고 있다.

따라서 警察이 國民의 支持와 協助를 받으면서 그 機能을 效果的으로 遂行하기 위해서는 警察과 國民사이의 尊敬과 信賴를 바탕으로 한 相互 友好的인 緊密한 關係가 形成되도록 警察이 主體가 되어 對民關係를 改善해야 할 것이다. 또한 警察이 主體가 되어 對民關係를 改善해야 할 것이다. 또한 警察이 對民關係를 改善하기 위한 方法으로서의 一方的 弘報手段인 公共關係 보다는 地域住民의 參與가 保障되는 地域社會關係가 改善되고 強化될 수 있도록 適用可能性과 有用性을 가지는 警察地域社會關係 프로그램을 開發하여 積極 活用해야 할 것이다.

警察地域社會關係 프로그램은 특히 각 地方警察官署가 독자적이고 자율적으로 地域特性에 맞는 制度와 事業을 개발할 필요가 크다. 그리고 현재 警察이 형식적으로 運用하고 있는 각종 市民協力機構들을 본래의 취지에 맞도록 改善하여야 한다. 나아가 警察組織內에 地域社會關係 擔當部署를 설치하고 地域社會에 대한 奉仕機能을 강화할 필요가 절실하다.

그러나 무엇보다도 警察地域社會關係 改善의 主體가 되고 있는 警察官 個個人的 價値觀, 信念, 態度의 變更이 必要하며, 警察官의 士氣振作이 뒷받침되어야 할 것

檢舉狀況 등을 직접 또는 言論機關을 통하여 地域住民에게 알리는 등 警察弘報媒體로서 活用해야 한다. 特히, 警察이 하는일을 假飾이나 誇張, 歪曲됨이 없이 事實을 공정하게 住民에게 알림으로써 PCR의 循環過程이 제대로 機能할 수 있도록 해야할 것이다.

Ⅵ. 結 語

現代社會에서 警察機能의 중요성은 아무리 強調해도 지나치지 않을 것이다. 그리고 이는 規制手段으로서의 警察機能만이 아니라 積極的으로 公共서비스를 提供해야 한다는 現代福祉社會의 要求에 의해서도 그러하다.

그런데 韓國警察은 양적, 질적으로 急速히 膨脹하고 있는 警察需要에 效果的으로 對處하지 못하고 있다는 指摘을 받고 있으며 警察에 대한 市民의 不信, 적대감은 警察의 役割遂行을 어렵게 하는 重大한 問題가 되고 있다.

따라서 警察이 國民의 支持와 協助를 받으면서 그 機能을 效果的으로 遂行하기 위해서는 警察과 國民사이의 尊敬과 信賴를 바탕으로 한 相互 友好的인 緊密한 關係가 形成되도록 警察이 主體가 되어 對民關係를 改善해야 할 것이다. 또한 警察이 主體가 되어 對民關係를 改善해야 할 것이다. 또한 警察이 對民關係를 改善하기 위한 方法으로서의 一方的 弘報手段인 公共關係 보다는 地域住民의 參與가 保障되는 地域社會關係가 改善되고 強化될 수 있도록 適用可能性과 有用性을 가지는 警察地域社會關係 프로그램을 開發하여 積極 活用해야 할 것이다.

警察地域社會關係 프로그램은 특히 각 地方警察官署가 독자적이고 자율적으로 地域特性에 맞는 制度와 事業을 개발할 필요가 크다. 그리고 현재 警察이 형식적으로 運用하고 있는 각종 市民協力機構들을 본래의 취지에 맞도록 改善하여야 한다. 나아가 警察組織內에 地域社會關係 擔當部署를 설치하고 地域社會에 대한 奉仕機能을 강화할 필요가 절실하다.

그러나 무엇보다도 警察地域社會關係 改善의 主體가 되고 있는 警察官 個個人的 價値觀, 信念, 態度의 變更이 必要하며, 警察官의 士氣振作이 뒷받침되어야 할 것

이다. 그리고 이를 위해서는 警察의 政治的 中立, 警察職務執行에서의 獨自性 保障을 위해 制度的인 改善과 警察의 우수한 인재 확보, 자질 향상 등을 위하여 勤務에 相應한 報酬, 適切한 業務量 配定 등 劃期的인 警察 處遇改善이 先行되어야 하겠다.

