

지역사회 경찰활동의 윤리적 역할에 관한 연구

〈중부대 경찰법학부 교수〉 황택주

I. 서론

옛날 걸보기에는 식량이 다 떨어진 마을에서 한 사람이 돌국(stone soup)을 끓일 것을 제안했다. 물론 이 사람은 마을 사람들 각자가 약간씩의 무언가의 먹을 것을 보관하고 있음을 안 사람이다. 끓여질 돌이 모아진 후 마을 사람들에게 국맛을 낼 오직 조금씩의 무언가를 가져오도록 했다. 마을 사람들은 저마다 간직했던 것을 가져와서 돌국이 완성되었을 때 그것은 맛있고 영양가있는 돌국이 되었다(L.S.Miller & K.M.Hess, 1998:51) 연인원 97만여명, 463만여장의 전단, 1081만 곳의 예상업소 탐문, 은신용의처 1004만 여 곳을 수색한 2년 6개월간 908일 동안 경찰을 우롱하며 전국을 누벼 온 ‘申출귀몰’은 평범한 한 시민의 예리한 관찰력이 탈옥수 신창원을 붙잡게 했다(조선일보, 99년 7월 17일, 19일). 한 시민의 주의 깊은 관찰과 신고가 체포의 결정

적 요소였다.

모든 물체가 그러하듯 인간은 각자의 능력을 갖게 마련이다. 그래서 그것이 잘 모아진다면 위대한 시너지 효과의 힘을 창출함은 당연지사인 것이다. 그러나, 사실 인간의 생활권의 중심지인 활동영역은 한계성이 있어 빈번한 만남의 상호작용과 의존적 믿음의 공동체 의식은 생활의 토대인 지역성을 갖게 마련이다. 이곳이 지역사회(community)로서 이 작은 곳을 중심으로 국가와 인류사회로 확대되는 것이다. 이것이 지방자치요, 자치경찰활동(communitary policing:c.p.)의 근본이다. 서로가 서로를 평등한 존재로 존경하고 서로의 자유와 권리를 보장한다는 원초적인 자유 평등의 이념의 공유에는 자연스러운 모듬사회의 원리로 민주주의의 기본 가치이다. 따라서 현대행정이 주민의 요구와 합의된 의사결정에 의해 선택되어지는 복리증진이 최대목표로 제시됨은 물론이다. 민주경찰인 자치시대의 경

찰 기능은 민중의 지팡이로서 주민과의 관계에 초점을 두어 지역사회와의 적극적인 상호작용을 전개함으로써(Holden, 1994:16-18), 의미있는 동반자 관계(S.M.Cox, 1996:Xi)를 형성하여 지역사회와 경찰공동체로서 역할을 수행할 수 있어야 한다. 주지하듯이 그 동안 우리 경찰은 지정학적 조건이나 사회불안성으로 인해 민주경찰로서의 민생치안이나 지역복지보다는 국가보위와 사회 질서 유지라는 시국치안에 중점을 두어왔음이 사실이다. 1961년 군사정권으로 중단되었던 지방자치가 1991년 지방자치의회 선거를 거쳐 1995년 7월 1일 지방의회 의원과 단체장을 선출하였지만, 완전한 지방자치의 필수불가결인 자치경찰제의 도입은 정부 기구의 개편과 정치 변혁이 있을 때마다 끊임없이 제기되어 왔지만 공권력을 행사하는 경찰에 대한 집권당의 자기 보호 본능과 국민들의 무관심 속에서 결말을 보지 못하고 있다(이황우, 1998:24-25).

세상은 물 흐름과 같아서 삼라만상이 정지될 수는 없었다. 이 같은 시대 변동의 속도는 이제 급격한 과학 기술의 발달이 주도하고 있다. 일례로 컴퓨터 관련 학위를 가진 사람들의 반감기(half life)는 2.8이란다. 계속 새로운 지식을 받아들이지 않는다면 3년 이내 기존 지식의 효율성이 절반으로 줄어든다는 것이다. 그 다음 3년 뒤에는 25%로 또 떨어진다. 결국 10년이 지나면 그 사람의 역량지수(original capacity index)는 10%로 떨어질

것이다(이성용, 1999:76). 십 년이면 강산도 변한다고 한다. 이 같은 기술 분야의 변화 추이는 삶의 양태를 바꾸면서 새로운 제도를 창출하고 가치와 의식구조를 변화시키면서 새로운 문화 전파로 인간의 적응을 강요하기 마련이다. 그러나, 모든 물체가 자기 것이 있어 형형색색의 조화와 조율이 이루어 질 때 그 가치를 더하듯이 그들 특유의 양태로 흡수 통합하여 적응하는 온고지신의 생존력을 배양하기 마련이다. 따라서 본 논문은 세계화(global standard) 속에서 미국이나 유럽 대부분이 미래의 자치경찰로서의 당연한 귀결로 보고 있는 지역사회경찰활동(C.P.)을 필연적인 우리 경찰의 미래상으로 간주한다(P.Francis, P.Davies and V.Jupp, 1997:194). 그러나, 후발성의 이점과 우리 것을 살려보려는 목적으로 시도하였다. 우리는 따뜻한 인본주의의 Humanist이며, 「이웃을 사촌으로」 대우하는 지역사회 내에서 상호작용과 공동체의식이 강한 사람들이다. 사실 인간은 사회적 동물로 더불어 살도록 되어있다. 경찰관 역시 인간일 뿐이다. 다만 그들에게는 그들의 의견에서 볼 수 있듯이 사람들을 압도할 수 있는 공인된 권한을 부여받았다. 무기를 휴대하고 사용할 수 있는 유일한 거대한 조직 집단이다. 그러나, 그들이 자의적으로 법을 만들고 독단으로 법을 집행할 수는 없다. 급증하는 범죄의 흉포화, 조령화 등의 비인간화되어지는 사회토양은 물론 앞의 신창원의 예에서 보듯, 범인

의 체포나, 또 다른 범죄의 방지 및 예방이란 사회환경도 그들만이 책임질 수 없을 뿐 만 아니라 해결 또한 경찰만으로는 절대 불가능하다. 이제 경찰은 기피의 대상이 아니라 같은 지역사회 공동체의 진정한 이웃으로서 의미있는 동반자 관계로 승화 발전되어야 한다. 지역사회경찰활동(C.P.)은 경찰과 지역사회가 그들 홀로 할 수 없는 문제를 함께 해결할 수 있다는 철학과 신념이요, 수많은 사건을 쫓기 보다는 그 원인이 된 문제 해결(a problem-solving approach)을 위한 일련의 프로그램이다. 따라서 경찰과 지역사회는 하나의 공동체가 되어야한다(Community/police collaboration : L. M. Miller & K. M. Hess, 1998: xxii).

따라서 본 논문의 구성은 새로운 자치경찰로서 지역사회경찰활동을 사필규정으로 전제하고, 행태의 철학적 가치 기준인 행위규범으로서 지역사회경찰활동에서 요구되는 경찰운리를 중심으로, 민주주의의 의의를 통하여 인간적 이념 가치인 자유와 평등을 개관하고, 지역을 토대로 하는 상호작용과 공동체의식이라는 지역의 구성요소를 지역사회경찰활동과 연계 고찰하였다. 그리고 지역의 친절한 안내자요, 상호작용의 투명한 조정자며, 인간 공동체의 유능한 촉진자로서의 그들의 역할을 규명하였다. 그러나 본 연구는 우리나라에서는 아직 실시되지도 않은 자치경찰의 한 유형일 뿐만 아니라 한정된 문헌 연구로

제한됨으로써 그 한계가 있음을 인정하고 보다 많은 연구가 있기를 약속하고 기대한다.

II. 민주주의와 지역사회의 의의

인간 개체는 신체 물리적으로 볼 때, 연약한 생명체이다. 자활을 위한 긴 양육기관을 필요로 할 뿐 아니라, 홀로 살 수 없는 동물적 속성을 그대로 가졌다. 에덴 동산의 Adam과 Eve라는 성서적 원죄며, Zeus의 분노를 삼으로써 Pandora의 판침이 그러하고, 순자의 성악설이 또한 그러하듯이 사회란 어찌면 철창(iron cage)으로 과학적 관리(Taylor)가 필요한 지 모른다. 인간은 이 같은 자연적, 절대적 위협으로부터 개인이 자기 보존적 시도에서 원시제전을 만들고 그 속에 자연스럽게 신의 지배(Providence of God)를 자초해서 모든 사회의 출발을 시도했음이 사실인 것 같다. 계속해서 사회가 확대되고 자산이 증대되고 생활양태가 복잡해지면서 개인과 집단의 부당한 침해와 위협을 제거하기 위해 제도적 장치를 필요로 하면서 사회집단, 국가 상태로 확산되어 절대적 권리가 생성되었다. 그러나, 인간의 자연법칙에 관한 엄밀한 관찰과 연구에 대한 이성과 과학의 발달은 권력의 자의적 지배로부터 개인의 자유방위인 사회계약설로, 또 사회복지로 주권재민이란 주체의 변화를 가져왔다. 사실 민주정치란 국가지배권력이

합법적으로 한 개 혹은 몇 개의 특정 계급에 의한 것이 아니라 사회 구성원 전체에 의해 주어지는 것이다(C.H.Cooley, 1968:90). 그러나, 모두가 자신의 자유를 차별없이 평등하게 실현할 수 있도록 각인의 주체가 되는 민주적 생활 양식이란 쉽게 도달할 수 없는 것이다.

영국의 참정권의 기본인 선거권도 1832년 제1차 개정으로 선거권을 획득하여, 1928년 21세 이상 남녀의 보통 선거제가 실시되었고, 1948년 완전한 평등선거가 실시되기까지는 일반국민은 1표, 대학출신자는 2표씩을 인정 받았을 뿐이다. 이렇듯 민주주의 발전은 천부인권적 자연법 사상이 기여한 것으로 볼 수 있다. 이것은 인간의 자연 내지 본성에 근거한 법원으로 인간이성의 올바른 행사인 도덕성이 원천이다. 사회구조의 안정을 위한 계층간 불평등 해소라는 분배의 형평성 내지 평등이념의 구현은 근본적으로 자원의 희소성의 가치나 인간의 개인적 차이를 인정할 때 사회정의 앞에 부의 축적에 대한 정당성과 사회적 책임이라는 도덕성이 전제되어야 한다. 미국의 평등보호조항의 해석이 판례법상의 원칙인 세계의 통설로써, 구체적으로 인간에 상응한 '상대적 평등'으로 사실상의 차이를 무시한 '기계적 평등'은 불합리한 불평등이라는 것이다(to treat the equals equally, to treat the unequally).

도덕적 해이(moral hazard)현상이 만연하고 사회 해체현상이 증대된다면 가장 큰 상대

적 피해자는 누구냐를 따질 것도 없이 우리 사회는 공포 속에 공멸할 수밖에 없을 것이기 때문이다. 자유와 평등을 위한 우리의 나눔이 시혜적이며 방어적이고 사후급여적인 소극적 공존이 아니라 도덕적이고 배려적이며 투자적인 적극적 공영으로, 인류의 보편적 이상인 인간 공동체를 목표로 해야 한다. 주지하듯이, 민주주의(Democracy)란 말은 2500년 전 사학자 Herodotos가 처음 사용한 말로 군주정치(aristocracy)와 달리 그리스어의 Demos(국민:시민)와 Kratia(지배:통치)의 결합으로 시민이 주인(民主)이 되어 스스로 통치하는 정치형태(a form of government)로 통치체제의 천부인권적 위상을 정립하는 정치이념이다. 뿐만 아니라, 이 같은 기본적인 형식 원리가 지켜지기 위해서 가능 조건으로 우선 전제되어야 하는 것은, 각인이 주인적 자질로서 필요조건인 인본주의적 가치로써의 사회적 도덕과 윤리의 생활방식 (Democracy as a way of life)이 민주주의의 요체라 할 것이다. 민주주의의 기본이념으로 간주되는 자유와 평등은 사회적 정의와 결합될 때 자유적 횡포나 평등적 갈등이 아닌, 보다 나은 삶의 공동체로 진가를 발할 수 있기 때문이다. 선거권의 확대, 과학기술의 발달, 대중매체의 확산 등으로 인하여 정치의 단순한 관객적 객체이던 국민 대다수가 결집된 힘으로(None Government Organization)사회의 진정한 주체로 부각되고 있다. 이제 국가의 간섭과 배격을 넘

어 관심과 보호를 요청하게 된 것이다. 민주주의의 자유라는 정치이념을 넘어 시장경쟁의 민주주의적 평등이념으로 발전하게 된 것이다. 이것은 취약자나 소외계층과 보다 넓게 더불어 사는 사회정의의 실현을 강요하고 있는 것이다.

우리 헌법은 전문에 헌법 제정 주체자로서의 국민「유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한 國民은」과 제1장 총강 제1조는 국호·정체·주권으로 대한민국은 민주공화국으로 주권과 권력의 기본성격을 명확히 하고 있다. 국민주권의 실현을 위해 통치권은 국민의 기본권에 귀속했고 (3권 분립, 입법의 한계, 사법권 독립, 법치행정의 원칙, 위헌심사제도), 제10조에 인간의 존엄성과 기본인권을 확인하고 국가는 이를 보장 할 의무를 지도록 되어 있다. 또한 우리 헌법은 균형적인 성장과 안정, 시장 지배의 방지와 조화를 위해 제119조 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 하고 국민경제와 경제의 민주화를 위하여 경제를 규제·조정을 할 수 있도록 시장질서의 자유적 방임을 견제하도록 명문화하고 있다. 또한, 헌법 37조 2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우”라도 그 본질적인 내용을 침해할 수 없는 법률에 수권이 있어야 한다는 법률유보의 원칙과 조리상의 원칙으로 불문의 법원에서 실정법의 원칙으로 볼 수 있는 과잉조치를 금지하는 비례의 원칙이 헌법

원리로서 지위를 확실히 하고 있다. 헌법 11조 또한 국민의 평등, 특수 계급 제도의 부인, 영전의 효력을 평등의 원칙으로 하여, 정당한 사유가 없는 한 불리한 처분을 하여서는 안 된다는 기본이념으로서 헌법상의 원칙 내지는 행정법의 일반원칙으로 인정되어 행정처분기준으로 적용되고 보장된다. 헌법재판소는 “검사의 불기소처분이 자의적이라면 헌법 제11조의 부당하게 차별대우를 받지 않을 기본권과 헌법 제27조 5항 소정의 권리 침해가 되므로 헌법소원의 대상이 된다. 헌법 제 10조 모든 국민은 ‘인간’으로서의 존엄과 가치」에서 인간이란 주체적 인격자로서의 인간으로 양심과 도덕을 가지고 사회생활을 하는 개체로서 경제적 가치는 적정화로 분배의 평등을 지향하여 보다 높은 문화적 가치를 극대화하는 인간으로 규정 될 것이다. 이것은 Marcuse가 말하는 경제적 욕구로 퇴화된 일차적 인간의 폐쇄적이고 배타적인 윤리관이 아니라, 자기의 이익을 초월하여 자유와 평등이란 높은 이념을 승화 발전시키는 인간주체로서 공영(coprosperity)을 실현하는 민주시민의 필수적 자질이요 민주주의의 필연적 토양이기 때문이다. 자유와 평등은 양 칼날 같아서 서로 제재와 조화의 균형을 보존해야 한다. 극도의 자유와 절대적인 평등이란 양립할 수 없고 오직 상호보완의 조화가 이루어질 뿐이다. 사실 우리가 자식을 가리켜 손가락에 비유하고 열 손가락 아픔이 같다고 하지만, 손가락의 크기

와 역할은 다 다를 수밖에 없다. 그러나 그들 모두 중요한 존재이다. 민주주의의 국민은 각종의 꽃들이 제각기 어우러진 동산이나, 여러 악기들이 화음을 더하는 음악의 가락처럼 서로의 조화를 통해서 발전될 수 있기 때문이다. 따라서 늘 인간적으로 상대를 존중하고 비판적이며 총체적으로 자아를 성찰해야 한다.

「말을 타면 종을 두고 싶은 게…」인간이듯이 인간의 욕심은 한이 없다. 이 끝없는 인간의 욕구와 권익 추구의 자유는 사회적 안정이 이루어질 수 있는 평온한 질서 속에 가능한 것으로 법 뿐 만 아니라 인간 도덕이라는 사회적 규범으로 어떤 자유는 포기해야 하기 때문이다. 이것이 무한한 자유의 제한으로, 권리에 대한 의무로써 더불어 사는 인간의 더 큰 삶의 질을 위한 필수조건이다. 지역사회란 바로 이 더불어 사는 상호작용을 통하여 우리라는 의식(wenness)의 공동체 의식을 함양하는 훈련장이다. 지역사회란 말은 Community로서 영어의 공동체라는 뜻으로, 라틴어에서는 com(함께), munus(봉사)의 합성어로 공동봉사 또는 공동참여 등의 뜻으로 한 지역 내에서 그 공동체에 대한 일체감을 갖고 참여하는 삶의 터전으로서 국가 사회의 소단위 사회라는 것이다(최창호, 1996:32). Maclver도 광범위한 사회로부터 한정된 지역 내에서 함께 살아감으로써 상부상조하는 사회적 상호작용을 통해 강한 유대 의식이 생성되고 이것이 공통의 관습과 전통 및 사회적 통념으로 형성된다

고 했다(R.M.Maclver, 1942:9).

이렇듯 모여 사는 인간은 방임적 자유가 무한히 허용될 수 없음은 자명하다. 따라서 인간은 그들의 제한된 실제 생활권을 중심 영역으로 하는 지역적 영역이 형성되는 바 이것이 지역사회의 이른바 지리적 영역이다. 이곳은 나와 가족의 주거 공간이고 조상들의 숨결이 살아있고, 또 미래 후손들의 보금자리일 수도 있다. 친구와 친척들이 있고 긴 세월을 같이 한 친지들이 있다. 서로가 서로를 너무나 잘 안다. 본인 뿐 만 아니라 먼 조상의 족보까지도 자신보다 더 꿰뚫을 수 있을지도 모른다. 오늘의 순간적 과오가 먼 훗일까지 업보로 작용될 수 있음은 물론, 집안 문제에서부터 청소, 오물처리, 상하수도 문제, 미아찾아주기, 문제청소년지도, 취약계층의 보호·관리, 밤도둑, 거리 폭력 환경, 인권문제 등 이웃의 함의와 도움을 필요로 한다. 지역사회는 이 같은 작은 욕구충족은 물론 공동의 문제를 해결하기 위한 상호작용이 자연스럽게 구축되기 마련이다. 따라서 지속적이고 반복적인 삶의 참여 과정에서 의례적인 체면의식이 상부상조의 우리의식으로 심리적 저변을 확충하면서 지역적 통념의 가치 문화가 형성되어 공동체 의식으로 함양 육성되는 것이다(N.Keough, 1998.6:187). 지역사회란 동화의식, 공유된 가치 의식 그리고 우리 의식이다(L.S.Miller & K. M. Hess, 1998:34). Goldstein의 지적대로 대부분의 경찰주의를 요구하는 지역은 공

유된 가치나 지역사회 의식이 거의 없는 지역
 임을 당연한 결과라 할 것이다(H.Goldstein,
 1990:25). Miller와 Hess는 21세기를 위한 지
 역사회의 경찰활동 전략에서(L.S.Miller &
 K. M. Hess, 1998:16-17) Brown의 말을 인
 용, 경찰은 지역사회의 하나의 부분(공동체)

이지 별개 부분(이방인)이 아닐 뿐 만 아니라
 경찰과 주민은 영원한 상호작용자임을 강조했
 다. 그들의 Kelling과 Moor의 경찰사의 요약
 은 매우 포괄적이고 함축적인 것으로 다음과
 같다.

< 표 1 > 경찰활동의 3시대

	정치시대 1840년대부터 1930년대	개혁시대 1930년대부터 1980년대	지역사회 시대 1980년대부터 현재
권한부여	정치와 법	법과 전문성	지역사회의 지지 (법과 전문성, 봉사의 넓은 공여)
기능	넓은 사회 봉사	범죄 통제	봉사의 넓은 공여
조직 구도	분권화	집권화, 고전전	분권화, 특별 편성 (taskforce, matrices)
지역사회와의 관계성	친밀	전문가, 소원	친밀
전술과 기법	도보 순찰	예방 순찰과 빠른 대응	생활의 질과 주민 만족
성과	주민, 정치 만족	범죄 통제	

상기(표1)의 지역사회시대란 많은 이름들
 로 불리워지는 것으로써 지역사회경찰활동
 (C.P.), 지역사회지향경찰활동(C.O.P.), 근린
 지역경찰활동(neighborhood policing) 등이다.

근래에는 지역사회경찰활동(C.P.)으로 대개
 일반적으로 사용된다. Cox의 경찰 일과표 제
 시는 지역사회경찰관의 역할을 명료하게 설명
 하고 있다.

< 표 2 > 지역사회 경찰관의 하루

법 집행 활동을 비롯하여, 순찰과 서비스 부여와 포함될 수 있는 일과는 다음과 같다.		
· 근린분서의 운영	· 범죄 예방 프로그램에 관한 주민과의 협업	· 지역 상인과의 만남
· 지역사회 집단과의 만남	· 주민들의 가호 방문 실시	· 사업장의 안전도 점검
· 주민문제의 분석 및 해결	· 학교 내에서 학생과의 대화	· 풍기 문란자의 처리

우리 속담에 풀을 제거하기 위해 「김」을 매는 농부로부터 그의 질을 판별한다는 다음 얘기는 시사하는 바가 크다. 첫째, 유능한 농부는 밭에 풀이 보이기 전에 둘째 농부는 풀을 본 다음에, 셋째는 풀을 본 다음에도 핑개로 미루는 사람이다. 사실 시간이 갈수록 풀을 제거하기에는 많은 어려움이 있을 뿐 만 아니라 풀이 자라 많은 씨앗이 떨어졌다면 후일에는 더 큰 어려움이 있기 마련이다. 이는 다 자란 소수의 잡초만을 뽑는 힘센 농부나, 잡초를 분석하고 성분을 밝히는 현학적 농부에 비유될 수 있다. 세상의 일 또한 이와 같아서 사건의 처리보다는 문제의 지향이 우선되어야 한다. 이것이 경찰의 예방활동이요, 문제해결 접근전략이다.

Goldstein은 경찰 활동의 문제 해결 접근을 위한 기본 요소의 단계를 다음과 같이 요약하고 있다(H.Goldstein, 1990:32-49)

- 문제를 중심으로해서 사건을 집합
- 경찰활동의 중심을 실질적인 문제 해결에 집중
- 궁극적인 목표로써 효과성을 추구
- 체계적인 조사 연구
- 문제를 분석하고 정확하게 문제를 구분하여 명명
- 문제에 따른 다방면의 이익을 분석
- 현재 반응에 대한 포획과 비평
- 순향적 태세 채택
- 의사 결정 과정과 확대된 책임성의 강화

· 새로이 추진된 대책과 결과에 대한 평가

이렇듯 지역사회경찰활동은 범인 체포나 범인과의 전쟁에 앞서 범죄를 잉태할 수 있는 지역사회의 문제점을 밝히고 그 문제를 지역사회주민 및 단체기관들과 허심탄회하게 협의하고 협력하여 해결함으로써 범죄의 예방을 실현하는 전략이다. 이와 같은 협의와 협조를 위한 경찰과 지역사회의 공동체 관계는 하루 아침에, 한 사건으로 형성될 수 없는 일이다. <표2>에서와 같이 늘 경찰이 지역 주민들과 기관과 단체 모두가 우리라는 일체감이 생기도록 평상시에 깊은 관계성이 지속되어야 한다. 일례로 미국의 사설경호사업은 지역사회복지의 복리 증진에 중요한 역할을 하게 되었다. 사설 경찰 활동의 정식 경찰 활동력의 두 배 반이 되었고, 공적 법집행의 73% 정도를 이미 지출하고 있으며, 매년 8%의 평균 성장율이 예견된다는 것이다(L.S.Hiller & K.M.Hess, 1998:54).

Ⅲ. 경찰의 윤리

크고 우람한 공원을 보다 잘 관리한다는 명목으로 일체의 화장실을 두지 않는다고 가정할 때, 그 공원의 청결은 얼마나 보전할 수 있겠는가? 화장실은 있어야 한다. 이것이 어쩔 수 없는 사회의 필요악이다. 다만 그 화장실을 잘 관리하여 공원의 자연적 쾌적함과 부

가적인 인간적 편익이 도모되어야 한다. 따라서 화장실 관리자는 역시 공원의 위대한 보호자인 것이다. 그에게 사회는 친절하고 헌신적인 봉사자임을 원함은 물론 어쩔 수 없는 일탈자에게 공익의 대표자요 파수꾼으로서의 보다 강력한 통제력 행사를 기대한다. 그런데 우리는 그의 봉사는 당연한 것으로 간주하면서도 본인이 통제의 대상으로 권력행위를 받았을 때는 우선 반항하고 무조건 멸시하는 것이 인지 상정이다. 그것은 공원이란 사회를 지키는 안녕과 질서를 위해서 최소한의 법률적·사실적 행위였을 뿐이다. 사촌이 땅을 사면 배가 아프고, 내가 빌딩을 사면 자랑스럽고 당연한 것이 우리네 속성이기 때문일까?

Cox는 경찰의 윤리에서(C.M.Cox, 1996: 56), 윤리와 대체적인 의미로 바르고 적절한 도리의 행위를 위한 인간의 도덕적 의무로, 그들의 독특한 업무 속에서 개발되고 형성화 되어진다고 규정하고 있다. 그리고 경찰 행위와 윤리 특성을, 첫째, 그들은 강제력을 행사할 수 있는 권한, 둘째, 비밀 작전이나 용의자 수사와 같이 그들의 임무를 수행하는 과정에서 타인을 속이거나 거짓말을 할 수 있도록 부여받았다고 했다. Myron도 경찰 활동은 너무나 애매 모호한 영역(gray areas)이 많아서 선명한 윤리지침을 제시할 수 없음은 물론 많은 경찰관의 행위가 절대적으로 비윤리적이라고 주장했다(S.M.Cox, 1996:58). 사실 경찰 활동은 가끔 불유쾌한 일이 많다. 혐오스럽고

추악한 범인, 흉포한 사건 현장 등을 홀로 생명의 위협을 느끼면서도 처리해야한다. 이런 와중에 주민의 도움을 기대할 수 없을 뿐만 아니라 야유와 저항에 돌입될 수도 있다. 백 번 잘해도 한 번 실수로 그 사람의 평가가 고착되는 수가 많다. 그래서 이들은 언제나 위험한 담벽을 태연한 척 걸어야 하는 지역사회 의 힘든 한 집단일 수 있다. 따라서 그들에게 또 다른 하위문화가 있기 마련이다.

Manning(1978:11)의 경찰직업하위문화로 다음과 같은 가정을 강조했다.

1. 사람들은 믿지 못하며 잠재적으로 위험하다.
2. 개인 경험은 추상적인 법률 보다 좋은 결정이다.
3. 관료는 대중들이 존경하도록 만들어야 한다.
4. 모든 사람은 경찰을 싫어한다.
5. 법 체제는 믿을 가치가 없고, 경찰관은 유·무죄에 관한 최상의 결정자다.
6. 사람들은 통제되어야지 그렇지 않으면 법을 파기한다.
7. 경찰관은 존경스럽게 보여야하고 효과적이어야 한다.
8. 경찰관은 가장 정확히 범죄와 범인을 인지 할 수 있다.
9. 경찰의 기본업무는 범죄 예방과 법 집행이다.
10. 죄가가 가혹할수록 범죄를 저지할 수

있다.

따라서 경찰은 주민과의 관계를 「그들 대 우리」라는 잠재의식 속에서 경찰과의 동료애 즉, 유대감을 강화하게 된다. 이 경찰 사이의 사회적 응집력과 유대감은 다른 집단보다 더욱 더 강하다는 것이 일반적인 견해이며 일견 충분히 이해가 갈 수 있는 일이다. 이 같은 그들과 우리라는 세속적 견해(them V. us world View)속에서 경찰하부문화는 냉소적으로 경계함으로써 외로움과 고독으로 유아독존화하여 경찰 활동의 지역사회 지향 철학과 갈등을 빚게 마련이다. Ortiz와 Peterson(1994:68)은 고독과 그들과 우리라는 세속적 견해는 불행하게도 “문화의 아이론이로 사람들이 호호하는 공기와 같은 힘의 효력을 그것이 영향을 미치는 그것들의 주의를 규범적으로 피하고 있다.”고 경고하고 있다(L.S.Miller & K.M.Hess, 1998:83).

경찰활동의 주요한 일은 법 집행에 관계된 것이 아니라 지역사회에 대한 봉사이다. Klockards(1985:103)에 따르면 모든 문제의 90%이상을 경찰이 주민의 봉사를 위한 요청에 응하는 것으로 규정하고 있다. L.S.Miller & K.M.Hess(1998:72-73)은 지역사회의 봉사를 아래와 같이 나열하고 있다.

- 치안
- 자살방지
- 길 잃은 아이, 가출한 아이 혹은 취약한 사람들을 찾아주기

- 아이나 다른 취약한 사람들의 보호
- 공간의 유지
- 고장을 일으킨 불량한 차량을 가진 운전사 돕기
- 사고나 천연 재해 등 위급하거나 위기의 상황의 처리
- 사망 통지의 배달 및 현장 보존
- 갈등 해결
- 범죄예방
- 대중교육

사실 경찰이 하는 일을 상세하고 정확하게 기술한다는 것은 불가능하다. 그러나, 대부분 사람들이 동의하듯이 사람들은 언제나 도움이 필요하다면 경찰을 부른다. 그들은 범죄 뿐만 아니라 사소하고 무수한 어려운 일에 관여해야만 한다. 어느 때 어느 곳에서나 유일하고 유능한 봉사요원인 이웃이다. 따라서 그들은 주민의 신뢰를 얻기 위해서 정의의 표상으로서 민중의 지팡이가 되어야 한다. 문제 해결의 하나 하나마다 그들 나름대로 경찰이 윤리적인지 아닌지를 결정할 것이다. 서로의 이해가 상충함은 물론 다양한 사람들의 욕구와 기대를 그 누구도 언제나, 무엇이든 다 충족할 수 없다.

Miller와 Hess(1998:81-82)는 윤리적인 경찰활동의 종결에서 Blanchard와 Peale이 제시한 한 간단한 속담이 윤리에 관한 토론의 출발점으로 “옳지 않은 일에 옳은 길은 없다.”라는 말을 인용하면서 그들이 제시한 세 가지

물음이 개인의 윤리 점검에 사용될 수 있다고 하였다. 이 세 가지 물음은 다음과 같다.

- 그것은 법인가?
- 그것은 균형적인가?
- 그것이 내 자신에 관하여 나의 느낌은 어떤가?

이 첫번째 질문인 경찰권의 발동은 개인의 자연적 자유를 제한하는 권력 작용이고 침해 행정의 전형이므로 법률의 집행도 일정한 조리상의 한계 내에서 작용되어야 할 것이다. 두 번째 물음의 초점은 그 결정이 장·단기적 견지를 포함하여 모든 사람에게 공정하며, 그

결정은 승/승의 상황을 창출할까 하는 것이다. 세 번째 물음은 아마도 가장 중요할 것이다. 당신의 결정이 언론을 통해 알았을 때 그것을 꺼리지 않겠는가? 만약 당신의 친구나 당신의 가족이 당신의 결정에 관해 알았을 때 당신의 느낌이 좋겠는가이다,

개인 경찰관들과 하나의 전체로서의 윤리적 행태는 효과적인 경찰과 지역사회의 동반자 관계에 필수적임은 재론의 여지가 없다하겠다. 여기에 한국의 경찰 현장을 먼저 게재한다.

<표3> 경찰 현장

우리는 조국 광복과 함께 태어나 나라와 겨레를 위하여 충성을 다하며 오늘의 자유민주주의를 지켜 온 대한민국 경찰이다. 우리는 개인의 자유와 권리를 보호하며, 사회의 안녕과 질서를 유지하여 모든 국민이 편안하고 행복한 삶을 누릴 수 있도록 해야 할 영예로운 책임을 지고 있다.

이에 우리는 맡은 바 임무를 충실히 수행할 것을 굳게 다짐하며 우리가 나아갈 길을 밝혀 스스로 마음에 새기고자 한다.

- 우리는 모든 사람의 인격을 존중하고 누구에게나 따뜻하게 봉사하는 친절한 경찰이다.
- 우리는 정의의 이름으로 진실을 추구하며 어떠한 불의나 불법과도 타협하지 않는 의로운 경찰이다.
- 우리는 국민의 신뢰를 바탕으로 오직 양심에 따라 법을 집행하는 공정한 경찰이다.
- 우리는 건전한 상식 위에 전문지식을 갈고 닦아 맡은 일을 성실하게 수행하는 근면한 경찰이다.
- 우리는 화합과 단결 속에 항상 규율을 지키며 검소하게 생활하는 깨끗한 경찰이다.

<표4>경찰의 행위 헌장(Police Code of Conduct)은 경찰청들의 국제협회에서 1957년 “윤리의 법 집행 헌장(Law Enforcement Code of Ethice)으로 채택되었다. 수년동안, 원 헌장의 적합성에 의문이 제기되어 바뀌지

면서 1989년에 현재의 “경찰의 행위 헌장”으로 개명되었다. 우리의 경찰 헌장에 비해 경찰의 지역사회에 대한 역할이 강조되고 구체화되어 있다.

<표3> 경찰의 행위현장

모든 법 집행 관료는 윤리적 의무를 충분히 인지해야만 하고, 전문적인 경찰활동의 최상의 기준적 생활을 지속하도록 노력해야 한다. 경찰장들의 국제 협회는 이와 같은 기준에 일치하는 의무수행에서 그들을 돕기에 유용한 충고와 조언이 중요함을 믿으면서, 이와 같은 의무에 부합하는 안내지침으로써 아래의 윤리 명령을 채택하였다.

경찰관의 원초적 의무

경찰관은 요구되어지고 위탁되어진 한 정부의 관료의 표상이다. 관료의 권리와 의무는 법규에 의해 부여된다. 경찰관의 기본적 의무는 지역사회의 봉사를 포함하여, 생명과 재산을 보위하며, 순박한 사람들을 보호하고 치안유지와 자유에 따른 모든 사람의 권리를 보증한다.

경찰관의 의무 수행

경찰관의 모든 임무는 공정하게 수행해야 한다. 호의, 정감이나, 악의 없이 그리고 신분, 성별, 인종, 종교, 정치적 신념이나 야심이 없어야 한다. 모든 주민들은 정중하고 사려깊고 위엄있게 공정히 대우되어야 한다. 경찰관은 절대 개인의 감정 적의 또는 우정이 공무수행에 영향을 주어서는 안 된다. 그리고, 그들의 의무를 수행할 때, 대중으로부터 최대의 협조를 얻도록 노력해야 한다. 그들의 외모와 품행이 그들이 보호하는 대중의 위치에서 믿음과 존경이 고무되도록 처신해야 한다.

재량행위

경찰관은 그의 지위에 부여된 재량을 책임있게 사용하여야하며 법 안에서 그것을 행사한다. 책임의 원칙으로 경찰관의 결정은 유도될 것으로 경찰관은 모든 주위 상황을 고려하여 어떤 법 발동을 취할 것인가를 결정해야 한다. 일관되고 현명한 재량행위는 전문적인 경찰활동의 능력에 기본하여 좋은 관계성 보전에 더 기여하여 대중의 신뢰를 얻을 것이다. 행동노선의 갈등적 요소 사이에서 선택할 때 어려움이 있을 수 있다. 시의적절한 한 마디의 충고가 체포보다도 중요함을 기억하는 것이 중요하다. 즉, 시의적절한 한 마디의 충고가 적절한 환경 속에서 옳을 수 있으며 바람직한 목표를 성취하는 더 효과적인 하나의 방법이다.

무력의 사용

경찰관은 필요 없는 무력이나 폭력을 절대 행사해선 안 되며 오직 이와 같은 완력은 의무수행에 사용되어 모든 상황을 고려하여 합리적이어야 한다. 완력의 사용은 최대한으로 억제돼 사용되어야 하며 오직 토론, 협상 그리고 설득이 부적절하고 비효과적임을 확인한 후 사용되어야 한다. 완력 사용은 때때로 피할 수 없을 때에도 모든 경찰관은 불필요한 고통이나 괴로움의 타격을 피하고 어떤 사람에게 잔인하고, 체면을 손상시키고 비인간적인 대우가 되어선 절대 안 된다.

기밀성

경찰관은 그 직무를 통해서 보고, 듣고 안 어떤 것도 기밀의 속성을 지닌 한 종류로 만약 의무나 수행이나 달리 요구되는 법적 단서가 없다면 비밀을 유지해야 한다. 대중의 한 사람들은 안전과 프라이버시의 권리를 가지며, 그리고 그들에 관한 정보는 부적절하게 남에게 누설되어서는 안 된다.

청렴

경찰관은 도덕적 타락이나 뇌물수수의 행위에 가담해선 안 되며, 역시 한 관료가 다른 경찰관에 의해 이 같은 행위가 수행되게 해서도 안 된다. 대중은 경찰관의 청렴을 비난의 여지가 없어야 함을 요구한다. 그래서 경찰관은 청렴을 위협할 수 있거나 이런 저런 방법으로 대중의 신뢰가 법 집행 기관에 저해가 될 수 있는 어떤 행동도 피해야 한다. 법안에서 정직하게 공적 의무를 수행하는데 경찰관이 저해의 원인으로 해석되어 질 수 있는 어떠한 선물, 증여, 예약 기부, 호의, 특별 배려나 약속을 받는 것은 거절해야 한다. 경찰관은 그들 공적 지위로부터 개인적이거나 특별 이점을 받아서는 안 된다. 대중으로부터 존경은 살 수 있는 것이 아니라 오직 열심히 노력하여 얻고 육성되어질 수 있다.

다른 경찰관이나 기관들과의 협조

경찰관은 모든 법적으로 인정된 기관이나 정의를 추구하는 그들 대표들과 협력할 것이다. 관료나 기관은 관할 구역 내에서 법 집행 서비스를 제공할 수 있는 많은 조직들 가운데 하나일 수 있다. 경찰관이 언제나 존경과 고려 속에서 충분하고 완전하게 동료를 돕는 것은 책무적 명령이다.

개인적 전문 능력

경찰관은 그들 자신의 전문적 직무수행기준에 책임을 진다. 그리고 그들 지식과 능력 수준을 개선하고 향상시킬 수 있는 합리적 기회를 갖는다. 연구와 경험을 통해 효율적이고 효과적인 업무 수행에 필수적인 높은 수준의 지식과 능력을 얻을 수 있다. 지식의 취득은 개인이나 전문성 개발의 끝없는 과정으로 지속적으로 추구되어야 한다.

개인적인 삶

경찰관은 그들 기관이나 자신들에게 불명예를 초래하지 않도록 예의 바른 행동을 취한다. 경찰관의 인품과 행위는 근무 중이 아니라 하더라도 언제나 타인의 모범이 되어야 한다. 이렇게 함으로써 그가 살고 있고 봉사 할 지역사회 안에서 존경의 지위를 유지할 것이다. 경찰관의 개인적 행위는 절대 비난의 여지가 없어야 한다(경찰 장들의 국제협회, 1990).

Ⅳ. 지역사회경찰의 역할

인간이 보다 잘 산다는 것, 생활의 질(quality of life)이 향상된다는 것은 정의로운 사회 속에서 보다 더 나와 우리가 자유와 평등을 구가하며 더불어 잘 사는 삶이다. 이것이 변함없는 궁극적 목표인 인간「공동체의 추구」이다(D.E.Poplin, Communities, 1997:7). 움직이지 않는 물체에 어떤 힘이 작용되어야 움직이게 되어 가속도를 더하듯이 인간공동체의 실현은 누군가의 헌신적인 봉사로서 참여의식을 고취하고, 계몽·지도로써 자치의식에 자극을 가하여 스스로가 공동체 발전의 주체가 되는 촉발자가 있어야 한다. 그러나 지역사회 본연성은 주민들 스스로가 이니셔티브(initiative)를 가지고 그들의 자원과 그들의 노력으로 그들이 원하는 바의 지역사회 개발을 창출하는 것이다(P.Francis, P.Davies and V.Jupp, 1997:196). 민주경찰로서의 「민중의 지팡이」인 경찰의 임무는 시사하는 바가 크다. 자유와 평등의 사회통합이란 출처의 구심점으로 취약한 민중을 위한 지역사회 참여는 더욱 더 어려움이 있을 수 있다. 그리고 지역에 따라서는 무조건적으로 관을 기피함은 물론 경찰에 대한 혐오심이 잠재할 개연성이 있고, 소수의 유지급이란 토호세력이 장애로 존재할 수도 있다. 따라서 경찰활동의 지역사회에 대한 참여와 개입과 지원역할은 이와 같은 제약성으로 고도의 윤리성이 요구된다

하겠다. 이 모든 것을 참작하여 고려 할 때, 지역사회 경찰의 역할은 첫째, 헌신적인 안내자로서 친절한 봉사자의 역할이다. 이것은 같은 지역사회 내에 사는 오직 한 주민으로서의 보다 더 큰 역할을 자임하는 봉사적 안내자로서의 참여인 것이다. 둘째, 지역사회의 특성인 상호작용의 인간적 관계망을 구축하는 데 보다 믿음성 깊은 투명한 조정자로 개입하는 것이며, 셋째, 지역사회 내의 인간적 공동체 의식을 고양하는 데 보다 유능한 촉발자로서의 지원자의 역할이다. 이를 개술하면 다음과 같다.

첫째, 친절한 봉사자로서 지역 내 참여이다. 지역사회 경찰활동이란 주민이 주체가 되어 일정한 지역 사회 내에서 인간의 이상적 가치인 자유와 평등의 이념 아래 지역사회 본연의 상호 작용과 공동체 의식을 복원하고 고양하여 보다 큰 사회로 확산시키는 것이다(황택주, 1998:9). 따라서 지역사회 경찰은 지역사회의 일원으로서 적극적으로 참여하여 겸손하고 예의 바른 태도로 주민의 지혜와 잠재력을 인정하고 솔선수범하여 봉사하는 진정한 민주경찰상을 구현해야 한다. 경찰은 가장 가까운 지역사회의 봉사시 행정이면서도 또한 이 속에서 존경의 지위로 권력적 행정 작용을 유지해야 한다. 국가의 보존을 위한 권위주의와 주민을 보호할 온정주의라는 이중의 목표를 달성해야 한다(C.Aldous, 1997:28). 따라서 경찰관의 지역사회 참여 자체를 정보의 파악

이나 일부 특권층이나 이익집단을 옹호하는 것으로 왜곡되어 기피 할 수도 있을 뿐 만 아니라, 친절자체도 위선이나 기만으로 치부될 수 있음의 개연성을 명심해야 한다. 그러나 일단 이같은 난관이 헛된 고정관념으로 스스로 파기된다면 더욱 더 존경받는 봉사자가 될 수 있다. 헌법 제 7조는「공무원은 국민 전체의 봉사자」로, 국가 공무원법 제 1조 공무원은「봉사자로서 행정의 민주적이며」로, 경찰관직무집행법 제 1조는「국민의 자유와 권리의 보호 및 사회 공공의 질서유지를」로, 또 경찰청장은「1.우리는 모든 사람의 인격을 존중하고 누구에게나 따뜻하게 봉사하는 친절한 경찰이다.」라고 친절한 봉사자의 역할을 제일 먼저 규정으로 강조하고 있다. 제Ⅲ장 <표4>경찰의 행위 헌장도 지역사회를 봉사를 제일 먼저 강조하고, 또 마지막의「개인적인 삶을 통해 그가 살고있고 봉사할 지역사회 안에서 존경의 지위유지를 당부하고 있다. 사실 각 개인의 실정에 맞는 수요자 중심의 행정과 개인의 자유와 권리보호를 위한 민주화 의식은 더욱 고양될 것으로 지방자치의 완전한 실시를 위한 자치경찰제의 도입과 함께 지역사회 경찰로서의 친절한 봉사자의 역할 강조는 명약관화한 이치이다. 또 경찰관직무집행법 제 2조 제 1호로 범죄의 예방, 진압 및 수사로서 직무 범위 규정의 우선을 예방에 두고 있다.

이것은 부분적인 사건보다는 근원적 예방으로 문제를 해결해야 한다는 문제해결접근으

로 해석되는 바, 이와 같은 문제발견은 주민과의 허심탄회한 참여에서 출발되는 것이 당연한 소이다. 경찰활동의친절한 봉사는 문제의 발견 및 예방으로 위해 발생을 방지하고, 주민의 자유와 권리의 보호는 물론 생활의 질을 위한 복지증진에 기여할 뿐 만 아니라, 경찰과 주민의 의미있는 동반자 관계의 참여가 확대되기 마련이다. 경찰관은 주민과의 관계에서 친절한 봉사자로서 주민의 질문, 제의, 고발, 요구사항에 대해 신속히 처리해야 한다. 최대 재량권의 범위 내는 물론이거니와, 불가능한 것 또한 자초지종을 확실히 납득할 수 있도록 설명하는 것이 경찰 봉사의 의무이며 경찰임무수행에 불가결한 수단이다. 봉사는 다음과 같은 정황을 기준으로 참작 할 수 있다(표창원, 1999:32-33).

① 반드시 법률의 범위 내에서 하여야 한다. 즉, 시민이 법령에 따라 마땅히 자기 스스로 해야 할 일을 경찰이 대신 처리하여서는 안 된다.

② 반드시 경찰목적과 관계가 있어야 한다. 즉, 봉사의 내용이 사회안녕질서에 도움이 되고, 시민의 생명·재산을 보호하며 복지를 증진하는 사항이어야 한다.

③ 반드시 시민에게 곤란하거나 그들이 할 수 없는 일이어야 한다. 즉, 시민에게 충분히 능력이 있고, 곤란이 없어 경찰의 봉사가 필요없음이 명백할 때에는 비록 시민의 청구가 있더라도 봉사할 필요가 없다.

④ 절대로 노고를 피해서는 안된다. 즉, 경찰의 봉사는 조건을 따지지 아니한다. 또한 정신적으로나 물질적으로나 보수를 요구하지 아니한다. 그러므로 경찰은 신성한 책임감과 애민적 심정으로 국민에게 봉사하여야 한다.

둘째, 투명한 조절자로서 상호작용의 개입이다. 지역사회 구성요건 중 사회적 상호작용은 어쩔 수 없는 사회적 존재인 인간의 본성이다. 급격한 사회 변동은 분화와 통합으로 사회 변동의 충격을 흡수하면서 발전하기 마련이다. 지역사회가 지역 내 상호작용이 고밀도와 고빈도가 존재한다 하지만 무한대로 열려진 디지털 전자사회의 지구촌화된 Network 시대이다. 따라서 지역사회 내의 상호작용도 「이웃 사촌」이라는 정서적 호소만으로는 불가능하다. 많은 동질성이 사라진지 오래다. 같은 성씨, 비슷한 학력, 비슷한 재산, 같은 직업 등의 동질성을 찾기보다는 지역사회 내의 공통적인 기능을 중심으로 장기적인 동질의 문화를 창출하고 육성하는 것이 바람직한 것이다. 따라서 합리적 지성으로서의 합의와 합목적적인 이성으로서의 협력이라는 인간적 상호작용망이 형성되어야 한다. 자유롭고 자치적인 합의 가능성으로 과학적 비판정신과 비판의 과학정신인 신뢰성의 투명한 조절자가 필요하다. 신뢰의 정도에 따라, 가장 낮을 때 면책대비를 위한 방어적, 보호적, 법률적 협동에서 조금 더 신뢰가 생기면 아직도 상대의 의향이 나 잠재성을 모름으로 공손하지만 공감하지

않고 다만 충돌을 피하고 현상을 유지하는 상호존중의 타협적 협조가 이루어지나, 상호 신뢰가 높을 때 제안된 것보다 높은 해결로 생산적으로 협조하여 모두가 승리하는 synergy가 생성된다고 Stephen R. Covey는 성공하는 인간습성으로 신뢰성을 강조했다(Covey, 1994:377-378). 사실 시장 경제의 첨단 정보교환도 정형화되어 형식화된 지식(codified knowledge)의 경쟁이 아닌 비공식망을 통한 인간적 신뢰가 중요하다. 따라서 투명한 신뢰적 인간관계는 삶의 생산성을 향상시킬 뿐만 아니라 안정되고 의미있는 협조관계로 삶의 질을 고양할 수 있을 것이다.

민주주의는 의회가 중시되는 법치주의로서 법 앞에 평등한 모든 의사 결정의 민주화사회이다. 이것은 타인의 자유를 나와 같이 존중하고 보장하려는 자질과 능력이 우선되는 가운데 다수의 결정에 기꺼이 승복하면서도 소수의 의견을 존중하며, 자신이나 자기 집단의 의사를 타협하고 조율하는 태도와 습성을 생활화 할 수 있어야한다. 앞으로 자생적인 시민단체(N. G. O)는 확대되어 복지시정의 대부분을 정부로부터 위탁받을 개연성이 높다 따라서 주민참여도 향의, 감사하는 비판의 객체가 아닌, 집행하며 통제하는 협동의 주체가 되어야 할 것이다. 이 같은 주민참여는 참여민주주의(Participatory democracy)를 실행하는 것으로 권력의 독재화를 방지하면서 대의제의 약점을 보완하는 것으로서, 민주시민

의 권리적 참여인 것이다. 그러나 주민은 공익에 반하여 남에게 간섭받지 않는 권리와 자유를 향유할 수 있음은 물론 주민의 역할이 증대된다고 해서 반드시 전체적이며 장래지향적인 주민의 이익이 증진되어진다고 보장할 수는 없는 일이다. 어쨌든 지역사회는 모든 사람의 자율적인 의사결정과정에서 중시되는 사회이다. 빈번하고 다양한 모임의 연속을 통해 서로의 합의점을 찾고 공동체를 향한 상호작용으로 인본적인 인간 공동체를 형성하는 것이다. 경찰은 특권욕을 버리고 더불어 잘 사는 사회의 투명한 조절자가 되어야 한다. 경찰은 본연의 임무 수행을 위하여 주민의 행위가 합당하지 아니하거나 사회공공의 질서유지의 저해 행위로 간주될 때, 강제와 명령으로 교도, 시정, 제지, 권고, 설득 등의 계몽지도 수단이 우선되는 조절자의 역할이라 할 수 있다. 즉, 주민의 자연적 자유의 제한을 위한 권력적 사후 진압 수단에 반하여 사전적 예방적 안녕 질서에 미치는 장애가 크지 아니하고 (표창원, 1999:32), 또한 질서 위반 행위로 인하여 이미 위법의 결과가 발생하였을 경우라도 그 발생된 결과가 사회 질서 유지에 끼치는 장애가 크지 아니하고 그 위반 당시 상황으로 보아 명령, 강제나 징계보다는 계몽지도하는 것이 경찰상 보다 합목적적이라고 인정될 때로 규정하고 있다(황지연, 1992:398-399). <표4> 경찰의 행위 현장 중 재량 행위에서 “시의 적절한 한 마디의 충고가 더 효과적

임을” 명쾌하게 지적하고 있다. 어쨌든 경찰은 민중의 지팡이자 안전의 파수꾼이다. 따라서 그들의 지역사회 활동은 봉사과 비굴, 정중과 연약을 구별하고 온정과 권위로 조절하는 열린 사회의 투명한 조절자로서 상호작용의 개입자가 되어야 한다. 경찰관이 선천적으로 훈련과 경험을 통하여 의혹심을 품는 것은 허물이 안 될지 모르나 그것을 상호작용 과정에서 표출하는 것은 커다란 허물이 된다는 지적은 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 셋째, 유능한 촉진자로서 공동체의 지원이다. 인간 행동에 동기를 부여하는 욕구가 촉발되면, 이 욕구는 상승기류와 같이 끝없는 성취를 갈구한다. 즉, 끊임없는 창조 지향성으로 끝없는 발전을 추구하게 된다는 것이다. 인간을 가리켜 끝없는「가능 존재」(이규호, 1981:83)라 일컫는 소리가 바로 이 욕구의 상승작용에서 기인되는 것이다. 따라서 욕구가 없는 사람이나 사회는 변화적 발전을 기대할 수가 없다. 욕구가 동원되면 도전의식도 강렬해진다. 도전의식이 강할수록 (1)어느 난관에 봉착한 어려운 임무를 택하려는 성향과, (2)활력이 넘치는 쇄신적 활동과, (3)책무감이 강한 개인주의와, 그리고 (4)정도의 계산과 치밀한 계획성이 강화된다는 것이다(A.J. Goldman, 1970:49). 한편 Fukuyama(1990:60-68)는 산업혁명을 기점으로 기술 혁신이 개인주의 성향을 촉진시켜 왔다고 전제하고, 이 선택 자유를 신장시킨다는 미명 아래 인간적

규범과 공동체적 규칙이 점차 와해되어 인간은 원자화되고 고립화되어 간다. 이같은 기술혁신을 무한정 추구하는 사회는 결국 범죄 증가, 가족 해체, 자녀에 대한 무관심, 이웃간 책임 회피, 공중도덕에 대한 무관심 등 사회 질서의 붕괴를 가져온다고 경고 했다. 그 주요 원인 중 하나가 지역사회에 대한 의무를 다하지 않은 채 자기 만족 추구라는 인간의 개인주의 성향임을 지적했다.

사실 민주주의의 기본이념은 자유와 평등으로 더불어 잘사는 사회 정의가 함께 해야 한다. 황태연 교수(1999.6:37-40)는 평등에 우선한 유럽의 사회민주주의의 노쇠한 복지국가체제나, 경제위기와 장기불황을 기화로 자유방임적 신자유주의의 선택[영국(1978-97), 미국(1980-92), 독일(1982-98)]도 모두 실패한 것으로 간주하고 있다. 자유와 평등의 조화는 보다 많은 것을 형유한 사람으로부터 높은 공동체적 의식과 깊은 정의감이 자발적으로 발로되어야 한다. 더불어 사는 공감은 영어의 「sympathy」로 라틴어에서 원래는 그리스어로 함께 괴로워한다는 뜻이다. 유교의 「仁」의 근본 역시 「惻隱之心」으로 같은 뜻이며, 기독교의 「믿음, 소망, 사랑, 그 중에 사랑…」도 「charity」이고 불교의 「大慈大悲」도 같은 언어적 뉴앙스로 정의 될 수 있을 것이다. 생태적으로 허약하고 한시적이며 더없이 이기적인 부질없는 인간 존재가 만물의 영장인 것은, 모두가 애처로운 가슴으로 함께 더

불어 살려는 인간적 사랑을 갖는 공동체 의식 때문일 것이다.

지역사회경찰의 역할이 유능한 촉진자로서의 공동체의 지원자란 쉬운 일이 아니다. 지역사회 주민과 공감을 향유하는 공동체 의식은 물론 품격 높은 인내와 전문가적 소양을 발휘하여 <표4>경찰의 행위 현장의 마지막 종결로 강조된 “지역사회 안에서의 존경의 지위를 유지해야…”한다는 것이다. 사실 지역사회 주민들의 의식은 보수적이고 배타적인 성향이 강하다. 이런 현상은 시골로 갈수록, 나이가 많은 사람일수록, 지역사회에 영향이 많을수록 더욱 강한 것이 관례다. 또 지역사회 주민들은 관을 불신함은 물론 경찰은 「가까이도 멀리도 말…」존재로 낙인하고 조금만 참으면서 떠날 때를 기다리면 되는 것으로 치부해 버리기 일수이다. 경찰관에게는 준 군사적인 조직과 무기를 부여했다. 그들에게 사회적으로 공인된 큰 힘을 준 것이다. 따라서, 책무 또한 크다. 유능한 촉진자로서 공동체의 지원자 역할을 다음과 같이 제시할 수 있다.

- 낙관적인 견해와 진솔한 열린 성격 즉, 유모어 감각이 있어 모든 사람에게 부담이 없으며 지속적으로 신뢰를 획득한다.
- 타인에 대한 배려와 공동 일에 대한 지속적 참여와 실천 즉, 타인에 대해 존경과 예의를 갖고, 공유 가치를 진작하며 모든 일을 적극적으로 실천한다.
- 본인의 직무를 천직으로 알고 모든 일을

창의적으로 해결, 즉, 자신의 일에 자긍심은 물론 전문성을 개발하고, 모든 일을 융통성있고 긍정적으로 계획·관리 할 수 있다.

V. 결론

Goleman은 감성지수(Emotional Intelligence)에서 결혼 연대로 이혼율을 분류하여 1890년대에 결혼한 부부 중 이혼으로 끝난 경우가 10%, 1920년대 18%, 1950년대 30% 정도였다고 비교하고, 1970년대에 결혼한 부부의 이혼 확률은 50%로써 이런 추세라면 1990년대에는 거의 67%에 달할 것으로 예측했다(D.Goleman, 1996:268). 그는 또한 연구의 제시를 통해 출생관계가 복잡하거나 어머니에게 자주 거부당한 아이의 범죄 연루 가능성이 다른 아이에 비해 4배가 된다고 지적하고, 그의 책 맺음말을 통해 미국의 총기 사고가 사망원인의 이유로 교통사고 사망률을 앞질렀다고 경고하고 있다(D.Goleman, 1998:202). A. Giddens는 「제3의 길」에서 현재의 위기는 과거의 어쩔 수 없는 자연의 위협이 아니라 인간의 지배욕에 의한 자의적 인공의 위기로 규정하고 있다(김형식 역, 1998:90-93). 방임된 인간의 탐욕은 한이 없다. “벼 99섬을 수확한 사람이 가난한 사람에게 한 섬을 빼앗아 100섬을 채우려 한다.”는 것이 통제 받지 않은 인간의 본성인 것이다. 그러나, 인간은 자율과

자치가 가능한 만물의 영장이다. 그래서 함께 살아남을 법과 규정이란 강제성과, 도덕과 윤리라는 자율적 규범성을 두는 것이다. 인간의 궁극적 목표요, 이상적 가치는 자유와 평등의 인간적 존엄을 기반으로 사회 정의 속에 더불어 사는 공존 공영의 인류 공동체적 사회이다. 지역사회란 한정된 지리적 영역 속에서 함께 살면서 가장 잘 마주치고, 물품을 사고 팔며, 같은 학교, 같은 교회, 같은 기관, 같은 컴퓨터를 찾는 인간의 기본적인 생활기반인 가장 작은 종합사회이다. 따라서 한 지역의 주민들은 지역의 특성과 주민의 욕구에 따라 같은 지역에 사는 자긍심을 가짐은 물론, 같은 문제에 직면하게 된다. 또, 너무나 잘 아는 이웃들 사이이기에 서로가 체면을 중시하고 양보하며 협조하게 되는 것이다. 이런 과정 속에서 자연스럽게 지역적 정서가 자라나 하나의 인류 공동체 의식으로 발전하게 된다. Wheelis는 지역사회의 공동체 의식은 개인들이 지역사회의 가치, 신념, 규범에 동조하도록 이끌어 주는 강력한 힘이 될 수 있음을 다음과 같이 명백히 지적한 바 있다(D.E.Poplín, 1979:21-22).

어떤 사람도 고향(자기의 지역사회)에서 보다는 타지역에서 도둑질하고 사기치고 간통할 가능성이 더 높을 것이다. 지역사회에서는 편 하나도 훔치려 하지 않는 사람도 타 지역의 모텔에서는 수건을 훔치게 된다. 지역사회에서는 생길 수 없는 일들이 모텔에서는 일어

난다. 이런 식으로, 우리가 자기 지역사회를 멀리 떠날수록 도덕의식에 대한 외부의 통제력이 약화되는 것이다.

사실 지역사회는 풀뿌리 민주주의(grass-root democracy)의 요체요, 더불어 사는 인간 공동체의 기본 토대다. Bryce도 소규모사회의 자치를 민주주의의 원천으로써 최량의 학교일 뿐 만 아니라 최적의 보증인이라고 하였다 (James Bryce, 1962:133). 사회의 축소판인 지역사회가 보다 깊은 상호작용을 통해 더불어 잘 사는 질 높은 공동체로써 인간적인 완전 자치를 실현하기 위해서는, 경찰의 참여, 개입, 그리고 지원은 필수적이다. 경찰은 지역사회내에 주민에게 제일 가까운 이웃이요, 또한 가장 큰 힘의 조직체이기 때문이다. 경찰 또한 이제부터는 국가의 명령과 권한보다는 지역의 특성과 주민의 욕구를 우선 시 하여야 한다. 자치시대는 주민의 합의가 국가 공권력을 결정하고 선택할 뿐만 아니라, 미래행정의 최대목표는 수요자의 요구와 복리증진이란 생활의 질에 있기 때문이다. 그 동안 경찰 제도의 개선에 관한 논의의 중점이 정치적 중립성과 법 집행에만 치중하여 왔고, 실질적인 민생 문제를 소홀히 다루어 온 것이 사실이다. 이제는 명실공히 자치경찰, 즉, 지역사회 경찰활동(C.P.)으로서 세계적인 경찰의 바른 위상을 확실히 정립해야 한다. 경찰관의 경찰권 발동은 자유와 권리를 제한하는 경찰 법규상 인정되는 명령과 강제를 전형적 수단으로 하

는 법규상 한계와 소극적인 사회질서의 유지를 위한 조리상의 한계로 제한 할 필요가 있었다(한국 형사 정책 연구원, 1995:39). 이 같은 한계론은 권력적인 경찰의 재량 행위를 필요악으로 보고 그 행사의 남용과 월권을 방지하기 위한 범위를 설정하려는 노력이었다. 그러나, 대체적인 현대 행정의 추이가 복리증진에 관련되는 것이 적지 아니하며, 경찰 작용도 결과적으로 소극적인 질서 유지 작용인지, 적극적인 규제 작용인지의 분별이 뚜렷하지 아니한 경우가 적지 않다(이상규, 1986:264). 또한 현대의 실질적 법치국가에서는 경찰의 안녕과 질서 유지 역할을 긍정적으로 평가하여 일정한 경우에는 오히려 경찰권이 적극적으로 발동되어야만 적법하다는 평가를 하게 되었다(유상현, 1995:190), 더욱이 헌법상 보장된 개인의 권리 침해나, 법규에서 보호하고 있는 개인의 이익에 대한 보호 규범의 적극적 요청인 경찰개입청구권의 권리 행사가 주창될 전망이다(김남진, 1996:266). 사실 경찰관의 근무 시간 중 10%만이 범죄 관련 업무에 사용될 뿐, 경찰 활동의 대부분은 국가 사무나, 법 집행이 아닌, 지역사회 봉사에 관련이 있다(C.A.Hale, 1994:175-176, L.S.Miller & K. M. HESS, 1998:72). 이같은 지역사회 경찰 활동은 사건에 따른 법 집행보다 문제를 찾아 해결하는 예방적인 문제 해결 접근이 법 집행에 우위임은 당연한 이치다.

따라서 본 논문은 급격한 사회변동의 와중에서 인간 소외와 병리를 치유할 수 있는 대안 모색의 기본 취지에서, 민주주의의 이상적 가치인 자유 평등의 이념을 구현하는 민주경찰과 지역사회의 구성 기반인 지역성, 상호작용 그리고 공동체 의식을 지역사회 경찰 활동의 지역적 참여, 상호작용적 조절 그리고 공동체 촉발로 구분하고 이를 경찰활동의 기본인 봉사와 법 집행 중에서 봉사에 치중하여 윤리적 역할로 개술하였다. 사실 경찰에 대한 일반적 고정관념을 파기함은 물론 힘을 가진 경찰의 새로운 변혁으로써의 윤리적 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 따라서 지역사회 경찰 활동의 윤리적 역할로 첫째, 친절한 봉사자로서의 지역사회참여, 둘째, 투철한 조절자로서 상호작용의 개입, 셋째, 유능한 촉진자로서 공동체의 지원으로 분류하였다.

이 논문은 한정된 문헌을 중심으로 고찰했을 뿐 만 아니라 경찰 자신들도 전적인 개념에 동화 및 찬성이 없다는 사실이다. 더욱이 우리는 아직 실시되지도 않았다는 많은 한계성이 있다. 또한 중심적 논거로 사용된 지역성을 비롯한 지역사회의 구성요건이 정보·통신의 가상공간(cyber space · electronic space)과, 네티즌 사회(netizen society)로 새로운 공동체가 형성되는 것도 사실로써 지역사회의 특성인 동질성 등도 퇴색되고 있다. 더욱이, 다분히 철학적 접근인 지역사회경찰

활동의 갖가지 효과성이 아직은 확실히 검증되지 않음도 부인할 수 없다(P. Francis, P. Davis and V. Jupp, 1997:194-204). 그러나 앞으로 계속 급격한 사회 변동 속에서 지속적인 개발을 위한 환경문제와 직업의 불안정과 상대적 빈곤에 따른 취약한 계층과의 사회통합은 윤리적, 기술적 문제가 아니라 정치적 실체적 압력으로 부각될 것이다(Claudio schuftan, 1999.6:232-239). 어쨌던 이 세상엔 그 무엇도 확실하고 영원한 최상의 모델은 존재하지 않는다. 경찰과 지역사회가 의미있고 진정한 동반자 관계로 모든 문제를 미래지향적으로 함께 해결하려는 지역사회 경찰이야말로 아직까지는 최상의 방책이며 윤리일 것이다.

A study on Ethical Role of Community Policing

Hwang Taek-joo

〈Abstract〉

This study examines ethical role of policing, based upon responsibility of democratism and its relationships community development along with policy accountability and obligation. The challenge for the community policing today and into 21st century must be find creative way to help communities help themselves in ideal democratic society.

Democracy, the effectual and fittest model that elevates quality of life, expects us to give up inveterate ritualism and unconditional authority and develop rational freedom and equality in social justice. We can emphasise the development of community as a basic organization of democratism. This will enable people to have a we nness of belonging and unification within the small territory, the basis of source of society. As a social subsystem, community is a social small system, the major subsystem of which are economy, politics, administration, education, religion, family and so on. Each of these subsystem, in turn, is composed of variety of social or association groups. Finally individual becomes a part of these group, and hence a number of larger social systems, by taking activity attached to these processes. And thus, community includes a composite of process in social system. As a process, community refers to the place where people maintain their home, earn their livings, and carry on most of their life activities. At least three major elements are necessary for the definition of community : geographic area, social interaction, and common tie. In short, a community consists of persons who are in social interaction within a territorial area, having one or more additional psychocultural common ties.

In brief, community development makes it a principle to foster the growth of communal living with democratical quality of life. However, the community, as small-scale society having only poor resources, is to nation what part is to whole. Therefore, it is impossible for the community to maintain and develop itself in its own way without the participation, intervention, and the support of the police; the community policing is indispensable for community development. The emphasis in many country began to shift from crime fighting to crime prevention. The public wants the police to be proactive; residents want police to try to prevent crime in addition to apprehending criminals after a crime has been committed. In other words, where traditionally policing has been reactive, responding to calls for service, the trend is for policing to be proactive, anticipating problems and seeking solutions to these problems. Community refers to the specific geographic are served by a police department or law enforcement agency and the individuals, organization and agencies within that area. And it also refers to a sense of integration, a sense of shared values and a sense of we nness.

The challenge of community policing is to move from theories about using problem-solving techniques to reduce crime and violence to actual service implementation. Articulating the purpose for the police's existence help their community members to focus on the same goal and determine how to accomplish their purpose.

The police are a distinct subgroup in their community. They have tremendous power over the residents they serve and protect. In other hand, they may face a life-threatening situation at any time. Therefore, they experience situations others would not be likely to understand. As a result, they have developed their own subculture or value system. the police subculture has been characterized as including a loss of innocence, cynicism, isolation and a constricted and inappropriate affect. People always expect the police to help them whenever they have a problem or whenever someone else is causing a problem. But a police officer may be said to exercise discretion whenever effective limits on his, her or its power leave the officer free to make choices among possible courses of action or inaction. Increasingly, police officers are being trusted to use good judgment on the street in everyday enforcement activities while being subjected to ever-fewer limits and restricting rules. With power and the authority to use force comes the responsibility to use that power and force not only legally, but also ethically. A special code of police's ethics is required for the police because they are entitled to use coercive force, and to lie and otherwise to deceive others in the course of their duties. In fact, policing has so many gray areas that providing clear-cut ethical guideline is impossible.

There are three questions can be used as personal ethics checks : Is it legal? Is it balanced? and, How will it make me feel about myself? In addition to putting "Police Code" in Korea and "Police Code of Conduct" of International Association of Chiefs of Polide,1990. And this study shows that Community Policing should role as ethical Kind service, transparent coordination, and capable facilitation.

What's more important, The transition to the new sustainable development paradigm will have to start by painting a new reality for people in the community society, because the reality they have been 'given' is not their own; it has been socially and politically constructed outside their own reality, and it has been mostly controlled and manipulated to the poor of the word's detriment and disadvantage. This, because greater participation of the civil society in sustainable development is a 'political/power' and not an ethical/technical' issue.

It is widely accepted in many parts of the world that the future lies in community policing. Yet, it is apparent that there is a lack of any coherent definition. Community policing - that form of government through narrowly defined geographic community which is concerned with the provision of security - is likely to be dominant. As the matter of fact, the diverse communities are visible not just in the locality but also at the global level. Only the most native of them would conceive contemporary community as the embodiment of homogeneous structure and common sentiments. Yet, the discursive thrust of community policing is oriented towards the reconstitution of collective and consensual communities. Like tourism and heritage, community policing is preoccupied with the reconstruction of nostalgia. But it is also true that we must And that police have not yet assimilated the philosophy of community policing into their routine thinking. But it is also true that we must concur with the view that public peace is not kept by the police but by informal networks of voluntary control located with communities.

Finally, that is, the basic requirement for efficient, effective, community policy is a true and meaningful partnership between the police and their residents. Only when such an collective partnership exists can the police perform their tasks as service providers and occasional law enforcement.

■ 참고 문헌 ■

- 김난진, 행정법Ⅱ, 법문사, 1996.
- 김형식역, 기든스와의 대화, 21세기북스, 1998.
- 유상현, 한국행정법(하),환인, 1995.
- 이규호, 철학적 인간학, 제일문화사, 1981.
- 이상규, 신행정법(하), 법문사, 1986.
- 이성용, “A.T. 커니의 경제강좌”, Business, 1999.
- 이황우, “우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도”, 자치경찰제도공청회, 경찰개혁위원회, 한국경찰학회, 치안연구소, 1998.
- 최창호, 지역사회개발행정론, 삼영사, 1996.
- 표창원, 경찰법, 좋은세상, 1999. 한국형사정책연구원, 경찰관 직무집행법에 관한 연구, 창신사, 1995.
- 황지연, “한국경찰행정수단의 이론정립 및 실천방향에 관한 고찰”, 경찰대학논문집 경찰대학, 1992.
- 황대연, “「제3의 길」과 한국의 선택”, 자유공론, 한국자유총연맹자유공론사, 1999.6.
- 황택주, “지역사회개발과 자원봉사활동의 방향” 지역사회개발학술지, 사단법인 한국지역사회개발협회, 1996. 제6집.
- 황택주, “지역사회와 경찰”, 중부대학논문집 제 11집, 1998.
- Aldous C., The Police Occupation in Japan, New York: Routldge, 1997.
- Bennet T., “Recent Revelopment in Community Policing”, M. Stephens and S.Becker Cends, Police Force Service, London: Macmillan 1994.
- Bryce J., Modern Democracy, vol., New York: Macmillan, 1962.
- Cooley. charles H., Social Organization, New York: Schocken Books, 1968.
- Covey. S. R., The 7habits of Highly Effective People, 박재호외 2역, 성공하는 사람들의 7가지 습관, 김영사, 1994.
- Cox Steven M., Police, Needham Hight: Allyn and Bacon, 1996.
- Francis P., Davies P. and Jupp V., Polising Futures, london: Macmillan Press, 1997.
- Fukuyama F., “The Greatest Disruption: Human Nature and the Reconstruction of Social Order”, The Atlantic Monthly, may.1999.

- Goldman A.J., A Theory of Human Action, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall Publishing Co., 1970.
- Goldstein H., Problem-Oriented Policing, New York: McGraw Hill, 1990.
- Goldman D., Emotional Intelligence, 황태호역, 감성지능, 비존코리아, 1996.
- Hale C.D., Police Patrol: Operation and Management, 2nd ed., Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall Career & Technology, 1994.
- Holden R. No., Modern Police Management 2nd ed., Englewood Cliffs, N.T.: Prentice Hall Career & Technology, 1994.
- Klockhards C.B., The Idea of Police, Newbury Park: Sage Publishing Co., 1985.
- Noel Keough, "Participator Development Principles and Practice", Community Journal, Vol.33, No., 3, July 1998.
- Poplin D.E., Communities, New York: Macmillan, 1979. Schutfan Claudio, "Sustainable Development Beyond Ethical Pronouncement: The Role of Civil Society and Networking", Community Journal, Vol.34, No.3, July 1999.