

일선경찰의 시민지향성 개념 구성과 영향요인 분석*

박 경 래**

〈目

次〉

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 조사설계
- IV. 분석결과 및 논의
- V. 결론

〈요 약〉

지역사회경찰활동이론, 기존 경찰행태에 관한 연구, 그리고 Lipsky의 일선관료제이론을 기초로 일선경찰의 시민지향성 개념을 구성하고 이에 대한 영향요인에 대해 실증분석을 하였다. 이론적 측면에서 시민지향성 개념을 동반자성, 적극성, 유연성이라는 세 가지 하위 개념으로 나누고, 이에 영향을 미치는 요인을 지역, 조직, 개인 요인으로 나누었다. 이러한 이론적 분석틀 하에서 47개 경찰서에 근무하는 1,527명의 일선경찰관에 대한 표본을 중심으로 실증분석을 전개하였다. 분석결과 지역요인으로서 지역소득은 동반자성, 적극성, 유연성 모두에 대해 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 일관되게 미쳤으나, 그 외 요인들은 영향의 유의미성 여부와 영향의 방향이 다양하게 나타나고 있다. 본 연구 결과는 일선경찰조직의 운영에 대한 정책적 시사점을 제시함은 물론 현재 도입을 추진중인 자치경찰제에 분배적 함의를 제공한다.

【주제어: 일선관료, 경찰, 시민지향성, 지역사회경찰활동, 자치경찰제】

I. 서 론

치안환경의 변화는 일선경찰이 종래 범죄와의 싸움꾼(crime fighter) 모습에서

* 본연구에 대해 귀중한 논평을 주신 익명의 심사위원님께 깊은 감사를 드립니다. 연구자의 부족함으로 인해 소중한 논평을 모두 담아내지 못하였음을 양지바라며, 향후 더 정진하는 계기로 삼겠습니다.

** 행정학 박사, 한국형사정책연구원 국제범죄동향연구실 부연구위원(krspark@kic.re.kr).

탈피하여 새로운 모습으로 탈바꿈해야 할 필요성을 제기한다. 일례로 Martin & Wilson(1969)은 영국 경찰관의 근무시간중 평균 28%만이 범죄와 관련된 업무를 위해 사용되어지고 있음을 밝혀내었고, 이와 유사한 후속 연구들이 계속 이어졌다(McCabe & Sutcliffe, 1978; Hough, 1980; Antunes & Scott, 1981; P. Morris & Heal, 1981; Ekblom & Heal, 1982; Smith & Klein, 1984; Bennet & Lupton 1992a; Waddington, 1993, 1999; Bayley, 1994; Hough, 1996; Fielding, 1996; Police Foundation/Police Studies Institute, 1996; Morgan and Newburn, 1997; Johnston, 2000). 우리나라의 경우 112신고유형만을 살펴보더라도 2003년의 경우 생활민원에 관한 신고가 차지하는 비중이 38.7%로 가장 높았고, 형사범과 경범은 각각 20% 미만으로 집계되었다(경찰청, 2004a). 종래 법집행 기능(범죄예방과 범죄자의 체포)에 일선경찰의 임무가 우선시되었다면 실제 경찰의 역할은 질서유지(교통정리, 주취자 보호, 청소년 선도 등) 혹은 봉사업무(응급구호, 분실물 회수, 길안내 등)에 많은 시간을 쏟고 있으며 이에 따라 경찰의 조직구조, 활동방식 그리고 교육훈련과정까지도 새롭게 변화해야 할 필요성이 제기되고 있다. 문제는 이러한 상황 속에서도 전통적인 경찰업무인 법집행업무를 소홀히 할 수 없다는 점에서 현대경찰은 일종의 딜레마적 상황에 처해 있다.

이에 대응하여 이미 선진 외국의 경우 경찰제도가 국가경찰체제이건 자치경찰체제이건 간에 경찰의 시민에 대한 정당성 제고와 역할 변화를 유도하기 위해서는 경찰활동의 방식이 전통적 경찰활동 모델(traditional policing model)로부터 지역사회경찰활동모델(community policing model)로 전환되어야 한다는 주장이 오래 전부터 제기되어 왔고, 그에 따른 다양한 정책들이 도입·운영되고 있다. 특히 최근에는 지역사회경찰활동의 철학에 입각한 정책이 성공하기 위해서는 우선적으로 일선경찰의 의식과 행태가 변화되어야만 한다는 주장이 제기되고 있다. 예를 들어 Lurigio & Skogan(1994, p. 315)은 현대 경찰활동(policing)의 주류철학으로 자리잡은 지역사회경찰활동 프로그램이라 할지라도 일선경찰의 태도, 인식, 행태가 정책 시행 이전에 근본적으로 바뀌지 않으면 실패를 낳을 수밖에 없다고 본다. Novak et al.(2003)도 정책입안자가 일선경찰의 정책에 대한 수용력(acceptance)을 이해하는 것은 지역사회경찰활동에 입각한 정책의 성공여부에 대한 관건이 된다고 주장한다.

이에 따라 일선경찰의 지역사회경찰활동 철학의 수용력에 영향을 미치는 요인이 무엇인지에 대해 많은 연구가 진행되어 왔다(Reuss-Ianni, 1983; Weisel & Eck, 1994; Kratcosky & Noonan, 1995; Winfree, Barktu & Seibel, 1996; LeClair & Sullivan, 1997; Skogan & Hartnett, 1997; Miller, 1999; Lewis, Rosenberg & Singer, 1999; Paoline, Mayers & Worden, 2000). 이들 선행 연구들의 공통점은 영향요인으로서 계급, 성별, 인종, 교육수준, 복무기간 등과 같은 개인변수를 사용하고

있다는 점이다. 그런데 이를 기존 연구들이 갖는 폐쇄적 조직관과 그에 따른 독립변수의 협소성을 비판하면서 환경적 요인과 조직적 요인을 모델 내에 포함시켜야 한다는 주장이 제기되고 있다(McClelland, 2002; Wilson, 2002). 이는 일선 경찰관들의 태도나 행태가 이들이 처한 환경 혹은 조직의 변이를 통해 영향받을 수 있음을 의미한다. 이러한 문제인식은 우리나라 경찰연구에 있어 더욱 절실하다. 왜냐하면 국내 연구의 대부분은 우리나라가 ‘국가경찰제’를 채택하고 있는 결과 전국적으로 볼 때 모든 경찰관의 시민 및 업무에 대한 태도 내지 행태가 동일하다고 가정하고 있기 때문이다. 그러나 그것은 어디까지나 가정일 뿐이지 실제 우리나라 일선경찰의 태도나 행태는 일률적으로 규정할 수 없는 성격을 갖기 때문에 실증분석차원의 문제라 할 수 있다. 그러므로 본 연구는 일선 경찰관의 태도와 행태에 있어 지역적 변이와 조직적 변이에 주목하여 연구를 진행한다.

한편 기존 연구들은 전통적 경찰활동과 지역사회경찰활동 간의 접점을 찾지 못하고 있다. 양자는 서로 대립각을 세우고 있을 뿐이다. 이러한 단절은 지역사회경찰활동이 경찰의 고유 기능인 법집행 업무를 도와시한 한낱 정치적 수사(rhetoric)에 불과하다는 비판을 불러일으킨다. 사실 지역사회경찰활동은 만병통치약(panacea)이 아니다(Trojanowicz, 1998). 시간과 공간에 따라 두 가지 경찰활동 중 어떤 하나가 우수할 수도 있으며, 혹은 양자 모두 적절한 대안이 아닐 수도 있다(Ponsaers, 2001). 그러므로 양자를 포괄할 수 있는 개념구성이 필요하다. 본 연구는 ‘시민지향성’이라는 개념을 도입하여 지역사회경찰활동의 철학을 전제로 하면서도 전통적인 경찰활동모델의 장점을 흡수하는 이론적 통합을 시도해 본다. 이러한 통합화의 과정에는 기존 경찰행태에 관한 실증연구들과 Lipsky의 일선관료제 이론이 중요한 역할을 수행하고 있다. 이러한 통합화의 노력은 이론적 측면에서뿐만 아니라 우리나라 현실에 적합한 경찰활동의 모델을 찾을 수 있는 실무적 의의를 가진다.)¹⁾

본 연구의 구성은 다음과 같다. 서론에 뒤이어 제2장에서는 이론적 측면에서 시민지향성의 개념을 구성하고 이에 영향을 미치는 요인들이 무엇인지를 밝힘으로써 연구의 개념적 분석틀을 설정한다. 제3장에서는 조사설계 과정에 대해 설명하고, 제4장에서는 실증분석결과를 논의한 후, 마지막 제5장에서 연구의 이론적·정책적 함의를 찾는다. 특히 자치경찰제의 도입과 관련한 정책적 함의에 무게를 둘 것이며, 본 연구의 한계와 향후 연구방향에 대해서도 언급한다.

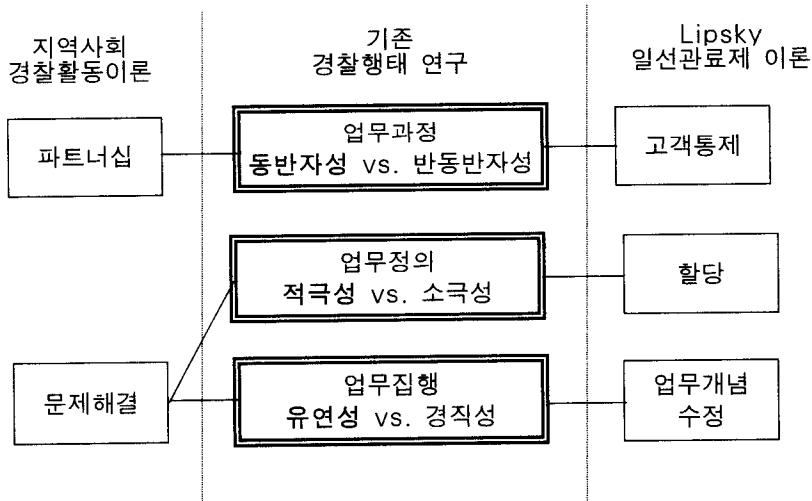
1) 우리 경찰행정학계는 지역사회경찰활동이론을 소개하고 이를 우리 치안현실에 적용하고자 노력하여 왔다(이황우, 1996; 남궁구, 1997; 한상암, 1999; 임창호, 2000; 이성식, 2000; 노호래, 2001; 김영환·이재진, 2002). 그러나 대부분의 연구가 실증적 측면 보다는 규범적 연구에 주력하고 있다.

II. 이론적 논의

1. 시민지향성 개념의 도출

본 연구의 시민지향성이란, 일선경찰이 경찰활동에 있어 시민을 동반자로 인식하고, 시민에게 적극적이고 유연한 치안서비스를 제공하려는 태도와 행태를 의미한다. 이러한 일선경찰의 시민지향성 개념은 동반자성, 적극성, 유연성이라는 세 가지 하위 개념으로 구분될 수 있다. 첫째, 동반자성(partnership)은 개인 혹은 조직화된 시민의 경찰활동(policing)에 대해 일선경찰이 나타내는 협력적인 태도와 행태를 의미한다.²⁾ 둘째, 적극성(proactivity)은 일선경찰이 자신의 업무범위를 가능한 한 폭넓게 정의하려는 태도와 행태이다. 셋째, 유연성(flexibility)은 일선경찰이 업무집행에 있어 상황에 따라 강력한 대응이 요구되는 부분에 대해서는 체포나 총기사용 등의 강건한 조치를, 그렇지 않은 부분에 대해서는 관용이나 합의유도 등의 온건한 조치를 적절히 취할 수 있는 태도와 행태를 의미한다.

〈그림 1〉 시민지향성 개념의 이론적 구성



2) 경찰(police)과 경찰활동(policing)의 개념을 구분짓는 것이 중요하다. 경찰이 특정한 종류의 사회제도(a particular kind of social institution)인 반면, 경찰활동은 일정한 사회적 기능을 지닌 일련의 과정(a set of process)이다. 경찰이 모든 사회에 존재하지는 않으며, 경찰조직과 인적자원은 매우 다양한 형태를 갖고 있다. 반면, 경찰활동은 어떤 사회질서를 위해 반드시 필요하며, 이를 위해 많은 다양한 절차와 제도적 조치들이 실행되어진다. 현대에 있어 국가에 기반을 둔 전문 경찰조직은 경찰활동의 한 예에 불과하다(Reiner, 2000).

위의 그림은 시민지향성 개념이 기본적으로 지역사회경찰활동모델에서 출발하면서도, 기존 경찰행태연구와 Lipsky의 일선관료제 이론과 부합할 수 있음을 보여준다. 그러므로 우선 이하에서는 지역사회경찰활동이론을 개관한 후, 이러한 지역사회경찰활동이론이 기존 경찰행태 연구 및 Lipsky의 일선관료제 이론과 어떻게 접목될 수 있는지에 대해 논의한다.

1) 지역사회경찰활동이론

지역사회경찰활동과 관련하여 다양한 용어들이 혼용되고 있으며,³⁾ 그 개념 또한 학자에 따라 다양하게 사용되고 있다. 특히 문제가 되는 것은 문제지향경찰활동(Problem-oriented policing) 개념과의 관계이다. 문제지향경찰활동은 Herman Goldstein과 미국의 경찰집행연구포럼(Police Executive Research Forum)이 발전시킨 개념이다. Goldstein(1979)은 미국 내 경찰의 역할이 점차 '전화받는 사람(call taker)'처럼 전락되고 있다는 문제를 제기하면서, 단순히 사건에 대응하는 것이 아니라, 사건의 원인을 해결하는 데 노력해야 한다고 주장한다.⁴⁾ Trojanowicz(1998)는 이러한 문제지향경찰활동은 지역사회경찰활동과 별개의 활동으로 분류되어지고 실제 사용되어질 수 있으나, 이로 인해 경찰과 지역의 분리(alienation)문제가 더욱 심각해질 수 있다고 본다. 또한 대다수의 연구문헌을 보면 오늘날 지역사회경찰활동의 개념 속에 문제해결활동이 포함되어 논의되어지고 있다(Trojanowicz, 1998; Peak & Glensor, 2002; Oliver, 2001; Miller & Hess, 2002). 본 연구도 이러한 입장에 따라 지역사회경찰활동을 파트너십(partnership)과 문제해결(problem-solving)의 결합체로 본다.

파트너십이란 경찰이 지역사회와 상호신뢰감(mutual trust)을 형성하는 것이다(The Bureau of Justice Assistance, 1994). 지역사회 내 시민은 더 이상 제한된 정보만을 제공하는 수동적 존재(passive presence)가 아닌 범죄예방과 억제를 위한 동반자이다. 일선경찰관은 거주자의 집을 직접 방문하여 지역문제에 대한 정보를 얻어야 하며, 자경단(neighborhood watch groups) 등 지역사회 정기 모임이나 집단을 후원하고 창설을 돋는 등의 활동을 전개해야 한다. 또한 경찰책임자는 논쟁의 여지가 있는 경찰 전략을 설명하고 토론하여 지역사회 구성원들의 지지를 이끌어 낼 수 있어야 한다.

문제해결은 문제지향적 경찰활동을 의미한다. Eck & Spelman(1987)은 문제지

3) 노호래(1999: 13-15)는 외국학자들에 의한 다양한 용어의 용례들을 잘 정리하고 있다.

4) 이러한 주장은 이후 Spelman & Eck(1987)이 제시한 사라모델(SARA model)로 구체화된다. 즉, 문제해결의 절차로서 문제를 확인하고(Scanning), 그러한 문제의 원인을 분석하고(Analysis), 문제의 해결책을 적용하고(Response), 최종적으로 이러한 과정을 평가해야(Assessment) 한다는 것이다.

향적 경찰활동이란 범죄 발생의 근원적 조건(underlying conditions)을 탐색하는 것이라고 본다. 즉 사회적 환경에 포함되어 있는 사람들의 특성(범죄자, 잠재적 피해자 등), 물리적 환경, 민간인들이 이러한 상황들을 다루는 방법 등에 대한 자세한 정보(inddepth knowledge)를 획득하고 분석하는 것이 범죄관련 문제해결의 기초가 된다는 것이다.

본 연구가 제시하는 일선경찰의 시민지향성이란 지역사회경찰활동의 두 가지 핵심 철학인 파트너십과 문제지향적 경찰활동이 일선경찰의 태도와 행태로 발현되는 것이다. 지역사회경찰활동의 관점에서 보았을 때 시민지향성은 일선경찰의 바람직한 혹은 이상적인 행태를 의미한다. 그렇다면 우리의 다음 관심은 그러한 이상적인 행태의 구체적 내용은 무엇이며, 이러한 이상적인 행태가 어떠한 조건 하에서 구현될 수 있는가라는 점이다. 이에 대해 기존 지역사회경찰활동이론은 규범적 논의 외에 적절한 대답을 하지 못한다. 무엇보다도 지역사회경찰활동에 입각한 경찰행태에 관한 연구는(특히 문제지향적 경찰활동과 관련하여) 일선경찰의 가장 핵심적 특징이라 할 수 있는 강제력(coercive power)의 사용과 관련하여 구체적 논의를 진행시키지 못하고 있다.⁵⁾ 그 원인은 지역사회경찰활동이론이 기존(혹은 전통적) 경찰 행태에 관한 연구와 단절되었기 때문이며, 더 나아가 일선관료로서 일선경찰이 갖는 특징적인 국면들을 고려하지 않았기 때문이다. 그러므로 일선경찰관의 바람직한 행태라 할 수 있는 시민지향성 개념을 실증적 측면에서 구체적으로 고찰하기 위해서는 기존 경찰행태에 관한 연구와 일선관료제이론에 대한 고찰이 필요하다.

2) 일선경찰관의 행태에 관한 기존 연구

일선경찰관의 행태에 대한 가장 체계적인 접근을 시도하였고 현재까지도 가장 영향력을 미치고 있는 학자는 Wilson(1968)이다.⁶⁾ 그는 지역정치문화가 경찰관리자(police administrator)를 매개로 일선경찰 ‘조직’의 업무스타일을 결정한다고 보았다.⁷⁾ 그는 경험적 관찰을 통해 일선경찰조직의 업무스타일이 감시자형

5) 연구자는 본 연구를 위해 순찰차에 직접 탑승하여 약 열흘간 일선경찰관의 행태를 관찰하여 보았다. 현실적으로 이들 일선경찰관들의 관심은 범죄와 직접적인 관련성이 있는 문제의 해결이었지, 지역사회경찰활동이론에서 말하는 바와 같이 주민과 협조를 공고히 하기 위해 대화를 하고 교류를 진행하는 성격의 것은 아니었다.

6) 1998년 Wright와 Miller가 공저로 「Policing: An International Journal of Police Strategies & Management」에 발표한 논문인 'The most-cited scholars and works in police studies'를 보면 Wilson(1968)의 연구가 3위로 랭크되어 있다. 참고로 1위는 Herman Goldstein(1990)의 'Problem-Oriented Policing'이 2위는 Jerome H. Skolnick(1975)의 Justice Without Trial: Law Enforcement in a Democratic Society이다.

7) Wilson(1968)의 연구에서 기본적인 분석단위는 개인이 아닌 조직이다. 그러나 그는

(The Watchman Style), 법집행형(Law Enforcement Style), 서비스형(Service Style)으로 나눌 수 있다고 본다. 감시자형의 경우 일선경찰은 법집행보다는 질서유지 기능에 초점을 맞춘 활동을 펴고 커다란 재량권을 가지고 있다. ‘경미한 사건(little stuff)’은 무시되는 반면, 중요한 사건에 대해서는 강력하게 대처한다. 예를 들어 청소년 범죄자에 대해 법집행을 하기보다는 가족처럼(familiar) 관대한 한편, 무시할 수 없는 사건에 대해서는 마치 지역의 부모(local parents)처럼 행동한다. 법집행형은 지역정치가 질서유지보다는 법집행과 관련하여 순찰경찰관의 재량권의 사용에 대해 강한 통제를 시도하는 경우에 발생한다. 이들 일선경찰 조직은 높은 스티커 발부율과 체포율을 특징으로 한다. 서비스형은 질서유지이건 법집행이건 간에 시민의 모든 요청을 심각하게 받아들인다. 그러나 체포를 하는 등의 공식적 개입은 하지 않는다. 이러한 스타일은 동질성이 높고 종류총 이상의 지역사회에서 발견된다. Wilson(1968)은 결론적으로 지역정치가 전문화될수록 일선경찰조직의 업무스타일은 법집행형에 가깝고, 반대로 정파성이 강할수록 감시자형에 가깝다고 본다. Wilson은 미국 내 7개 도시에 대한 사례연구에서 이러한 결과를 발견하고, 146개 도시에 적용시킴으로써 이러한 결과를 일반화시키고 있다.

Muir(1977)의 연구는 미국 내 경찰서의 전형이라 여겨지는 Laconia 경찰서에 근무하는 28명의 경찰관들에 대한 관찰결과이다. 그의 연구의 초점은 ‘좋은 경찰관이란 무엇인가?’에 있다. 그는 지적인 측면에서(intellectually) 좋은 경찰관이란 인간이 겪는 고통의 본질을 제대로 파악할 수 있어야 하고, 윤리적인 측면에서(morally) 좋은 경찰관은 정당한 목적을 위해 강제적 수단을 동원할 수 있어야 한다. 다시 지적 측면은 냉소적(cynical) 관점과 비극적(tragic) 관점으로 나뉘고,⁸⁾ 윤리적 측면은 강제력 행사를 전체 도덕규범 내에 있는 것으로 수용하는 통합적(integrated) 도덕관과 강제력을 죄악시하는 갈등적(conflictual) 도덕관으로 나눌 수 있다. 이러한 기준에 의해 경찰관은 4가지 유형으로 분류할 수 있게 된다. 회피형(avoider; 냉소적+갈등적)은 가능한 업무를 회피하며, 보답형(reciprocator; 비극적+갈등적)은 적절한 상황에서조차 강제력 사용을 주저하며, 집행자형(enforcer; 냉소적+통합적) 무력사용의 제약에 대해 이해 없이 갈등 상황이 고조

암묵적으로 조직을 단순히 개인의 합으로 간주하고 있기 때문에, 분석단위가 ‘개인’인 본 연구와 병렬적 비교가 가능하다. 그러나 이러한 그의 연구의 분석단위 문제는 후에 Brown(1980)의 연구에 의해 비판받게 된다.

8) 전자는 우리와 그들을 구분하는 이중성, 개인주의 등에 기초한 경찰개인의 태도이다. 후자는 인간을 단일한 실체(unitary substance)와 도덕 가치로 간주하는 태도이다. 이러한 후자의 태도는 인간의 행동이란 운, 의지, 상황 등에 따라 결정되는 것에 불과하다고 봄으로써 인간의 상호의존성을 중시하고 인간에 대한 관용적 태도를 가질 수 있다.

된 상태에서 행동에 들어간다. 전문직업인형(professional; 비극적+통합적)이야말로 Muir가 말하는 좋은 경찰관이다. 이러한 유형의 경찰관은 원칙적인 태도를 갖추고 필요한 경우 폭력을 사용할 수 있긴 하지만, 강제력을 행사하지 않을 기회가 있기만 하다면 언제라도 강제력을 행사하지 않고 해결책을 모색하며, 능숙한 말솜씨나 다른 필요한 재능들을 갖추고 있는 경찰관이다.

Reiner(1978)는 경찰관 유형을 바비형(bobby), 신하사관형(new centurion), 제복운반형(uniform-carrier), 전문가형(professionalism) 4가지로 나눈다. 바비형은 평화유지 기능에 있어 재량권과 상식을 갖고 법적용을 하는 일반적인 경찰관이다. 제복운반형은 냉소주의와 환멸감을 갖고 있는 기회주의자이다. 반면 신하사관형은 경찰업무의 수행을 마치 십자군 전쟁처럼 여기면서 특히 수사업무를 아주 중요한 핵심 업무로 인식한다. 전문가형은 야심적이고 자신의 경력을 잘 관리하여 하며 범죄와의 싸움에서 경찰서 복도를 청소하는 일에 이르기까지 경찰활동의 모든 측면들을 균형 있게 받아들이고 있으며 나아가 원활한 대주민 관계 업무를 원활히 수행할 수 있는 역량을 갖추고 있는 경찰관이다.

Brown(1988)은 미국 내 3개 지역 4개 경찰관찰에 대한 설문조사와 참여관찰을 통해 일선경찰의 행태를 조사하였다. 그는 공격성(aggressiveness)과 선택성(selectiveness)이라는 2가지 기준으로 일선경찰관의 행태 유형(typology)을 4가지로 구분하고 있다.⁹⁾ 첫째, 고전적 범죄와의 싸움꾼형(Old style Crime Fighter; 공격성+선택성)이다. 이러한 유형의 경찰은 중범죄자가 관심의 대상이며, 경범죄나 서비스활동은 진짜 경찰 업무(real police work)가 아니라고 생각한다. 문제해결을 위해서라면 불법적인 수단도 동원될 수 있으며, 이들은 통제된 폭력(controlled violence)을 당연시여긴다. 둘째, 깔쓸이형(Clean Beat Crime Fighter; 공격성+비선택성)은 고전적 범죄와의 싸움꾼형과 마찬가지로 범죄통제에 매우 호전적이다. 그러나 이들은 법의 무차별적(unrelenting) 집행을 중시한다. 아무리 하찮은 범죄라도 법의 공정한 집행을 위해 엄격히 다루어져야 한다. 셋째, 전문가형(Professional Style; 비공격성+비선택성)은 적극적(active)이지만 지나치게 호전적이지 않다. 이들은 종종 법집행에 있어 거칠고 엄격하지만(tough and firm) 지나치게 질서에 집착하지는 않는다. 즉, 이들은 법집행이 적절하게 이루어질 때 그것은 사람들에게 봉사하는 것과 동일한 것이라는 온건한 믿음(steadfast belief)을 지니고 있다. 넷째, 서비스형(Service Style; 비공격성+선택성)으로 법집행이 선별적이고 호전적이지도 않다. 이 유형은 법집행을 위해 아주 열심히 일하지 않으며 사람들의 문제에 대해서도 많은 관심을 기울이지도 않는다. 이들은

9) 공격적 행태를 가진 경찰관은 범죄통제(crime control)에 우선순위를 두고 질서유지를 위해서라면 불법적인 수단도 사용될 수 있다고 본다. 선택적 행태를 가진 일선경찰관과 그렇지 못한 일선경찰관의 차이는 전자가 중요 범죄(felonyes)에 높은 우선순위를 둔다면, 후자는 모든 법은 동일하고 중요하며 똑같이 적용되어야 한다고 본다.

범죄통제전략은 이웃감시(neighborhood watch) 프로그램 같이 간접적이어야 한다고 본다. 이러한 유형은 1960년대 이후 일어난 미국의 사회·정치적 혼란에 대응하는 경찰의 이데올로기상의 갈등을 반영한다.

이상 일선경찰행태에 관한 기존의 4가지 주요 연구를 살펴보았다. 이들 연구의 공통점은 관심의 초점이 경찰의 기능 중 범집행업무와 질서유지업무에 있으며, 이른바 서비스적 기능에 대해서는 관심이 적다는 점이다. 더 나아가 지역사회경찰활동이론에서 주장되는 시민과 경찰 간의 파트너십에 대해서는 고려가 없다.

〈표 1〉 일선경찰의 시민지향성과 기존 경찰행태유형과의 비교

본 연구 (동반자성 비교려)	Wilson	Muir	Reiner	Brown
법 만능형 (적극적 + 경직적)	법집행형	전문가형	전문가형	싹쓸이형
전통형 (소극적 + 경직적)	-	집행자형	신하사관형	싸움꾼형
시민지향형 (적극적 + 유연적)	서비스형	보답형	바비형	전문가형
자유재량형 (소극적 + 유연적)	감시자형	회피형	제복운반형	서비스형

〈표 1〉은 앞서 제시된 시민지향성의 동반자성, 적극성, 유연성이라는 3가지 요소 중 동반자성을 제외한 나머지 두 가지 요소와 기존의 경찰행태연구와의 관련성을 찾아본 것이다. 시민지향성의 하위 개념인 적극성과 유연성을 지닌 경찰관이란 각각 Wilson의 서비스형, Muir의 보답형, Reiner의 바비형, Brown의 전문가형에 대응된다. 그런데 주목할 점은 이들 전통적인 일선경찰관의 행태 유형이 지역사회경찰활동의 철학과 연계될 수 있다는 점이다. 우선 문제지향 경찰활동은 범죄문제의 근본 원인을 찾고자 하는데 이를 위해서는 일선경찰관 자신의 업무범위가 가능한 최대로 넓게 정의되어야 한다(적극성). 또한 법집행의 원활화와 정보수집 활동의 효과성을 높이기 위해서는 시민의 자율적 협조가 긴요한데, 이러한 상황에서 업무집행을 경직적으로 하는 것은 시민의 협조를 저해하는 결과를 낳게 된다(유연성).

지금까지 기존 경찰행태연구에 관한 논의를 통해 시민지향성의 개념을 구체화시킬 수 있었다(특히 적극성과 유연성 측면에서). 다음에서 논의하게 되는 Lipsky의 일선관료제이론은 시민지향성의 개념이 경찰에게만 적용될 수 있는 것이 아니라 모든 일선관료에게 보편적으로 적용될 수 있는 개념임을 보여준다. 그런데 Lipsky의 논의가 갖는 중요한 공헌은 현실적으로 시민지향적이지 못한

일선경찰의 행태가 그들이 처한 업무조건으로 인해 불가피하다는 점이다. 즉 그는 일선경찰이 시민과의 관계에서 반(反)동반자적이고, 업무범위를 좁게 정의하며, 업무집행을 경직적으로 하는 것은 그들이 처한 업무조건에 적응하려는 행태라고 본다. 이하에서는 Lipsky가 제시하는 반시민지향적 행태에 대해 논의한다.

3) 일선관료제 이론

Lipsky(1980: 3)는 일선관료(street-level bureaucrats)를 업무과정에서 시민과 직접적으로 대면하고, 업무의 실행에 있어 많은 재량을 지니고 있는 공공서비스 종사자들이라고 정의하고,¹⁰⁾ 이러한 일선관료들을 고용하고 있는 기관을 일선관료조직(street-level bureaucracies)이라고 부르고 있다. 경찰조직의 경우 기획, 교육, 총무 등의 업무를 담당하는 경찰관을 제외한다면 대부분의 경찰관이 이러한 일선관료에 해당된다. 일반적으로 일선관료는 그들이 처한 특유의 업무 환경으로 인해 본 연구가 상정하고 있는 시민지향성과는 반대되는 행태를 나타내게 된다. 즉, Lipsky(1980)는 일선관료가 자원부족, 애매한 목표, 비자발적 고객, 소외된 업무라는 업무환경의 불확실성에 처해 있으며, 이러한 업무조건에 대응하기 위해 정형화된 업무방식의 개발, 업무개념의 수정, 고객개념의 수정이라는 세 가지 행태를 표출하게 되는데, 이것이 바로 업무의 루틴화(routinization)로서 일선관료의 비시민지향적 행태인 반동반자성, 소극성, 그리고 경직성을 의미한다.

우선, 반동반자성이다. 일선관료는 고객을 서로 격리(isolation)시킴으로써 고객을 통제한다(Lipsky, 1980: 117-124). 예로 일선경찰로부터 조사를 받는 시민은 격리로 인해 동일한 상황에서 다른 고객이 어떠한 대우를 받았는지에 대한 정보를 획득하는 데 어려움을 가질 수 있다. 일선관료는 고객조직(organization by clients)을 불필요하고, 천박하고, 책임성이 없으며, 실제 고객집단의 이익을 대변하지 못한다고 간주한다. 실제 많은 일선경찰들은 민간경비업체의 활동, 자율방범활동, 다양한 NGO의 활동에 대해 부정적 생각을 가지고 있다. 이들의 존재 가치와 기능적 순효과성을 인정하는 것은 고객의 협조를 어렵게 함으로써 경찰관 자신의 정당성을 훼손하는 것으로 간주한다.

둘째, 업무정의의 소극성으로, 이는 탈지행위(creaming)를 통해 발생한다 (Lipsky, 1980: 107-111). 탈지행위란 다양한 대상고객들에 대해 일선관료가 관료제적 기준에서 보아 성공의 가능성이 높은 고객을 우선적으로 서비스의 대상으

10) 일선관료들이 결정된 정책을 단순히 집행하는 것이 아니라 현장에서 정책형성(policy-making) 기능을 담당하고 있다고 본다. 이는 일선관료가 상대적으로 높은 수준의 재량권(relatively high degree of discretion)과 조직적 권위로부터 상대적 자율성(relative autonomy)을 갖고 있기 때문이다.

로 선정하는 행태를 의미한다. 쉽게 말해 눈에 잘 띠는, 성과가 잘 드러나는 일만 하려는 것이다.¹¹⁾

셋째, 탈지행위가 업무정의의 소극성과 연결되는 반면, 일선관료의 선호(preference) 혹은 편견(bias)에 의해 발생하는 차별화는 일선경찰 업무집행의 경직성과 관련이 깊다. 예로 특정 고객집단은 일선관료에게 개인적 공감(sympathy)이나 적대감(hostility)을 불러일으킬 수 있다. 승용차와 화물차 사이에 교통사고가 난 경우 화물차 운전자는 원래부터 운전이 거칠다는 편견을 갖고 있는 경찰관이라면 승용차 운전자에게 유리한 방향으로 사고조사가 이루어짐으로써 업무집행의 경직성이 발생한다.

이상의 논의를 통해 시민지향성 개념이 어떠한 하위 개념으로 이루어져 있으며, 그 내용이 무엇인지를 알 수 있었다. 또한 시민지향성 개념이 지역사회경찰 활동이론에 입각하고 있으면서도 전통적인 경찰활동 모델과도 연결될 수 있음을 보았다. 이하에서는 이렇게 정의되어진 시민지향성 개념이 어떠한 요인들에 의해 영향을 받을 수 있는지에 대해 가설을 설정해 본다. 이미 시민지향성의 개념 구성을 위해 사용되었던 기존 이론들은 물론 본 연구와 직·간접적으로 관련이 있는 여타의 실증연구들을 기초로 아래와 같은 9개의 연구가설(지역요인 2개, 조직요인 2개, 개인요인 5개)을 제시한다. 추가적으로 경찰서 근무자와 지구대 근무자 간의 행태상의 차이를 통제하기 위해 통제변수를 분석모델 내에 투입시킨다.¹²⁾

11) 본 연구자가 순찰차에 동승하여 지구대의 일선경찰들과 인터뷰를 하는 동안 다음과 같은 행태를 보이는 경찰을 목격할 수 있었다. 즉 어느 지방의 한 일선경찰은 순찰 중에 다른 업무에는 전혀 관심을 두지 않고 끊임없이 조회기를 두드려서 무면허차량이나 수배차량만을 단속하려 애쓰고 있었다(이를 위해 차량운행이 많은 도로만을 순찰하고 주택가 등의 순찰은 상대적으로 하지 않았다). 그는 순찰업무 때마다 최소 1건 이상의 단속 건수를 올린다고 했다. 사실 무면허차량 1건을 발견하기 위해서는 시간당 10건씩만 조회를 한다 해도 최소 하루에 100여번 이상은 조회를 해야 한다. 그의 행태가 옳고 그르고를 떠나 그렇게 단속한 실적은 고스란히 그의 인사고과에 반영되기 때문에(즉 보상이 명확하므로) 그러한 탈지행위적 행태가 나타나는 것이다.

12) Sherman(1980)은 기존 경찰행태에 관한 실증연구를 종합적으로 평가하여, 경찰행태에 영향을 미치는 요인을 개인적(individual), 상황적(situational), 조직적(organizational), 지역사회적(community), 법적(legal) 요인이라는 5가지로 범주화하였다. 본 연구는 상황적 요인과 법적 요인의 2가지 요인을 독립변수라는 측면에서 고려하지 않는다. 왜냐하면 이들 2가지 요인은 시민지향성이라는 종속변수 개념 속에 포함되어 있기 때문이다.

2. 시민지향성 영향요인별 가설의 구성

1) 지역요인과 시민지향성의 관계

비록 우리나라가 국가경찰제를 채택하고 있으나 각 일선조직이 처한 상황까지 일률적인 것은 아니다. 예를 들어 '2003 경찰통계연보'에 의할 때 총 233개 경찰서 중 인구 50만 이상을 관할하는 경찰서가 31곳인 반면, 1만 미만을 관할하는 경찰서도 64곳이나 된다. 또한 우리나라 경찰관 1인당 담당인구는 평균 519명이지만, 경찰청 내부자료에 의할 때 최고 약 1,300명(경기도 용인경찰서)에서 최저 약 50명(서울 중부, 남대문 경찰서)에 이르는 등 경찰서 간 편차가 매우 크다. 이로 인해 각 일선경찰조직이 처한 자원의 수준과 관할 지역 내 주민의 성격에 차이가 발생할 수 있다.¹³⁾

(1) 지역소득

Wilson(1968)은 지역 정치적 측면에서 일반시민이 일선경찰의 행태에 영향력을 행사할 수 있다고 보았다. 특히 서비스형 경찰조직의 예에서 알 수 있듯이 범죄율이 낮으면서 지역소득이 높은 지역은 경찰에 대한 영향력 행사가 용이하다. 이 경우 일선경찰은 조직의 내부 목표가 아닌 시민을 중심에 놓고 업무를 수행하는 시민지향적 태도 및 행태가 강화될 가능성이 높다. 한편, 비슷한 맥락에서 Smith(1981)는 경찰이 상류층보다 하류층에 대하여 체포를 선호하는 경향이 있다고 주장하면서 두 가지 이유를 제시한다. 첫째, 하류층은 법을 가치 없는 것으로 보거나 미래의 사법처리과정에 협력할 가능성이 없다고 볼 수 있고 (Lipsky의 고객의 비자발성 강화), 둘째, 경찰은 지역의 사회경제적 지위에 따라 분쟁에 차별적으로 대응하기 때문에(Lipsky의 일선경찰의 편견 강화) 빈민층 가정이 증가함에 따라 체포의 가능성도 증가한다. 따라서 지역의 사회경제적 지위는 체포를 결정하는 중요한 요인이라고 본다.

자원(resource)의 측면에서 보아 지역소득이 높은 지역은 민간에 의한 경찰활동이 활발하게 되고, 이러한 지역에 근무하는 일선경찰은 자원부족을 덜 느낄 수 있다. 물론 민간경찰활동이 파생적 공공치안수요를 유발하는 요인이 될 수 있으나, 전체적인 면에서 볼 때 공급의 증가가 수요의 증가를 능가할 것으로 보인다.

결국 지역소득이 낮은 지역에서는 일선경찰이 자원문제에 시달리게 되어 업

13) Lipsky(1980)의 경우 일선관료의 행태에 영향을 미치는 요인으로서 지역적 특성과 같은 변수를 직접적으로 언급하지는 않고 있다. 그러나 그는 조직 내 자원문제(조직뿐 아니라 개인자원까지)가 일선관료의 행태에 영향을 주고 있다고 보는데, 이를 다른 측면에서 보면 업무수요가 많은 곳이 조직 내 자원문제를 좀 더 많이 발생시킨다는 추론이 가능하다.

무범위를 축소하고 범집행에 있어 공격적 성향이 강화되어 유연성이 약화된다. 또한 시민과의 관계도 적대시되어 파트너십이 약화된다. 최근 서울의 강남구가 CCTV를 설치하는 과정에서 지역주민·자치단체·경찰서의 파트너십이 강화되고 있음이 목격되었다.¹⁴⁾ 강남구의 경우 민간경비업체의 서비스 공급수준만 높은 것이 아니라, 자율방범대의 역할도 대단히 활발히 진행되고 있는 것으로 알려져 있다.¹⁵⁾

〈가설 1-1〉 지역소득이 높을수록 일선경찰의 시민지향성은 높아진다.

(2) 치안수요

치안수요가 많은 지역은 기본적으로 일선경찰이 자원부족을 겪을 가능성이 크다. 또한 치안수요가 많은 지역의 일선경찰은 범죄위험에 대한 인식 수준이 높아져 일선경찰 개인의 안전에 대한 염려(anxiety)로 인하여 시민에 대한 강제적 대응의 가능성성이 높다(Bayley & Mendelsohn, 1969: 94-95). 특히 폭력범죄 발생률이 높은 지역에서는 공격적인 범집행을 정당화하는 인식이 경찰관에게 자리 잡게 된다.

치안수요가 높은 지역의 경찰은 범집행의 능률성을 강조하고(Lipsky의 루틴

14) 아래의 내용은 강남구청이 2004년 2월 CCTV설치와 관련해 구청 홈페이지에 올린 공문서 내용의 일부분이다.

1. 우리 구에서는 각종 범죄의 사전예방을 위하여 인적이 드문 주택가 및 다세대 밀집지역, 유아원, 유치원, 초등학교 주변에 방범용 CCTV를 설치 실시간 화상 감시 시스템을 운영하여 크고 작은 범죄를 사전에 예방하고자 관할 경찰서와 협조하여 방범용 CCTV를 설치하고 있습니다.
2. 방범용 CCTV 설치에 따른 장소 선정은 동사무소와 경찰과 협의하여 관할 경찰서에 의뢰하면 관할 경찰서에서 우리 구에 설치 요청하는 절차에 의하여 추진하고 있으나,
3. 방범용 CCTV 설치 추가 요청에 대한 민원이 증가하고 있으므로 각 동장은 관내 주민에 홍보를 통하여 2004년도 설치 예정 장소 선정을 주민과 관할 지구대(구:파출소)와 협의하여 장소를 자체 선정하고 도면에 위치표시를 하여 수시로 관할 경찰서에 통보하여 주시기 바라며, 각 동에 접수된 신청분을 수합하여 2004. 03. 31까지 자치행정과에 제출하여 주시기 바랍니다.

15) 그런데 지역소득이 높은 지역이 지역소득이 낮은 지역에 비해 상대적으로 일선경찰의 시민지향성이 강화된다고만 볼 수 없다. 왜냐하면 지역소득이 높은 지역은 대체로 상업화가 진전되어 범죄발생률이 높아지게 되고 이는 지역소득이 낮은 지역과 동일한 일선경찰의 시민지향성 약화를 불러올 수 있다. 그러므로 지역소득을 측정하는 대리변수(proxy)는 지역의 상업화 내지 범죄발생률과 거리를 둘 수 있는 변수가 선택되어야 지역소득과 일선경찰의 시민지향성 간의 안정된 관계를 얻을 수 있다. 여기서는 ‘좋은’ 대리변수가 선정되었다는 가정 하에서 연구가설이 제시되어졌다.

화 강화) 시간과 자원의 부족, 경미한 범죄에 대한 둔감 등의 요인으로 인하여 경미한 범죄를 무시하게 된다(업무범위 축소). 치안수요가 높은 지역의 경찰은 범죄에 대한 인내의 척도를 낮출 수 있는데, 민경관계에 이해심이 적어지고(파트너십 약화) 공격적으로 행동할 수 있다(법집행의 유연성 약화)(장석헌, 1997). 또한 치안수요가 높은 지역에서는 일선경찰이 자원부족에 시달리고, 조직의 목표가 범죄감소에만 초점을 둠으로써 일선관료의 루틴화를 강화시킨다.

〈가설 1-2〉 치안수요가 많을수록 일선경찰의 시민지향성은 낮아진다.

2) 조직요인과 시민지향성의 관계

우리나라의 경우 국가경찰제를 채택하고 있는 결과 각 경찰서의 조직적 특성이 대동소이하다고 생각할 수 있다. 그러나 유사한 제도를 지니고 있다 하더라도 그 운영과정에서 조직적 특성이 다르게 나타날 수 있다. 즉 동일한 1급서라도 의사결정 권한이 하위계층에 많이 내려와 있는지 여부는 경찰서장 등을 비롯한 조직 관리자의 조직관리 방식에 따라 차이가 크게 날 수 있다. 예를 들어 ‘경찰기관의 조직및정원관리규칙’에 의하면 지방경찰청장은 경정 이하 경찰 공무원, 일반직공무원(개정:03. 1. 25), 기능직공무원 및 고용직공무원의 정원을 자체적으로 조정 시행할 수 있으며, 경찰서장은 경위 이하(개정:03. 1. 25) 경찰 공무원, 7급이하 일반직공무원, 기능직공무원 및 고용직공무원의 정원을 자체적으로 조정 시행할 수 있다. 그러므로 국가경찰제의 실시가 모든 경찰조직의 운영 측면에서의 특성까지도 동일하게 할 수는 없다.¹⁶⁾

(1) 집권성(centralization)

경찰행태연구와 관련해 집권화가 갖는 중요성은 경찰 수뇌부(police administrator) 혹은 중간관리자의 행태가 일선경찰의 행태에 중요한 영향을 미친다는 점이다(Wilson, 1968). 교통사고 증가와 관련해 경찰수뇌부가 몇 장 이상의 교통 스티커를 발부하라는 할당량(쿼터)을 설정했을 때, 이에 대항하는 일선경찰은 거의 없다. 운전자의 사정이 어찌 되었든 그들은 할당량을 채워야 한다(Lipsky, 1980; Wilson, 1968). 연구자는 우리나라 일선경찰과 인터뷰 과정에서 대부분이 “근무 시작 시에 우선 할당량을 채워 놓고 이후의 일을 한다.”는 말을 많이 접할 수 있었다. 일선경찰의 근무시간 후반 무렵에 걸린 교통법규 위반자

16) 조직요인으로서 본 연구에서 제시되고 있는 집권성과 공식성 외에 규모, 복잡성 등의 주요 조직요인이 있을 수 있다. 애초 연구설계와 자료수집단계에서는 이를 요인들이 모두 고려되어 분석이 시도되었으나, 지역요인인 치안소득 변수 등과 다중공선성 문제가 발생하고 또한 모델이 지나치게 복잡하게 되어 선행연구를 바탕으로 가장 의미 있다고 여겨지는 집권성과 공식성 요인만을 고려하게 되었다.

는 아무런 제재를 받지 않을 확률이 큰 반면, 근무시간 초반에 단속에 걸린 운전자는 스티커를 발부받을 확률이 훨씬 큰 것이다.

현장 감독자(field supervisor)도 일선경찰의 행태에 중요한 영향을 미친다. 이들이 수평적 관계로서 팀을 형성하고(team building), 사기를 양양하고(raising morale), 지시자가 아닌 코치와 조언자(mentor)로서 행동을 할 때 일선경찰의 시민지향적 태도는 강화된다(Engel, 2002). 현장 감독자의 경우 일선 경찰들이 지역사회에 정통하고, 보다 참여적이 될 수 있도록 하는데 최적의 지위를 갖고 있다. 일선 경찰관이 세세하게 감시되고 통제되어진다면, 그들은 성공적인 지역사회경찰활동과 관련된 기술과 가치를 개발하지 못한다(Bittner, 1990).

〈가설 2-1〉 조직의 집권성이 높을수록 일선경찰의 시민지향성은 낮아진다.

(2) 공식성(formalization)

Wilkinson & Rosenbaum(1994)은 미국의 Aurora와 Joliet 경찰서에 대한 연구를 통해 지역사회경찰활동의 집행이 조직구조 특히, 공식성에 의해 영향을 받고 있음을 발견했다. Aurora 경찰서의 경우 경찰조직 내 모든 부서가 지역사회경찰활동집행에 대한 참여를 독려받는 과정에서 공식적인 문서작업 시스템(formal paperwork system)이 추가로 도입되었다. 이러한 문서작업은 주객을 전도시켜 실제 문제해결을 위한 노력보다는 문서처리과정이 지역사회경찰활동집행을 암도하는 결과를 가져왔다. Wilson & Donnermeyer(2002)도 미국 오하이오주에 있는 Columbus 경찰서에 대한 연구에서 문서화와 팀 미팅(team meeting) 과정이 부서 간 의사소통과 협력을 증진시킨 면은 있으나, 많은 일선관료들은 이러한 공식적 과정이 실제 문제해결의 노력을 방해하거나 약화시킨다고 느끼고 있었다. Lipsky(1980)에 있어서는 조직의 공식화 노력 자체가 조직의 루틴화를 심화시키는 과정으로 이해된다.

〈가설 2-2〉 조직의 공식성이 높을수록 일선경찰의 시민지향성은 낮아진다.

3) 개인요인과 시민지향성의 관계

앞의 서론에서 언급하였듯이 지역사회경찰활동철학의 수용성에 대한 연구뿐 아니라 일반관료제의 병리현상과도 관련되어 개인의 특성이 일선관료의 행태에 미치는 영향에 대해서는 종래 많은 연구가 수행되어 왔다. 그에 따라 다양한 독립변인들이 거론되어질 수 있으나, 본 연구에서는 성별, 연령, 학력, 입직경로, 출신지역과 근무지역의 일치여부를 중심으로 해서 살펴본다.¹⁷⁾

17) Lipsky(1980), Brown(1988), Wilson(1968)의 연구들은 모두 개인특성을 그들의 연구

(1) 성별

먼저 생물학적 측면이나, 개인 사회화 측면을 고려한다면 여성이 경찰이 전통적 경찰활동보다는 지역사회경찰활동에서 더욱 긍정적인 태도를 가질 가능성이 있다(Gilligan, 1982; Worden, 1993). 그러나 Fletcher(1995) 등은 최근 여성 경찰관들이 직면했던 많은 장벽들이 제거되어감에 따라 여성 경찰과 남성 경찰의 조직 내 역할이 유사해져 행태 상의 차이가 나타나지 않는다고 본다. 우리나라의 경우 아직 외국에 비해 여성 경찰관의 비율이 적고, 유교문화권의 영향을 받아 여성경관의 시민지향성이 남성보다 높을 것으로 보인다.

〈가설 3-1〉 여성 일선경찰관이 남성에 비해 시민지향성이 높다.

(2) 연령

독립변수로서 연령과 복무기간을 동시에 고려하는 경우도 있으나(Lewis et al., 1999) 회귀분석상의 다중공선성(multi-collinearity) 문제와 관련해 외국연구의 경우 계급, 연령, 복무기간(length of service) 중에서 하나의 변수만을 선택적으로 취하는 연구도 있고(Schafer, 2000), 연령과 복무기간만을 동일한 변수로 놓아 취급하는 경우가 있다(Novak et al., 2003). 우리나라의 경우 경찰대학 졸업자와 경찰간부후보생시험 합격자에 대해 경위직으로의 신규채용이 허용되고 있다. 그 결과 연령과 복무기간은 높은 상관관계를 갖고 있으나, 계급은 이를 두 변수와 상관성이 떨어진다. 본 연구에서는 연령과 복무기간 중에서 연령변수만을 선택하고 계급변수는 뒤에서 보게 될 관리자 변수를 통해 더미(dummy)화시킨다.

경찰근무경력은 업무의 참신성의 정도를 의미하기 때문에 연령보다 재량행위에 더 많은 영향을 미치는 예측요인이라고 할 수 있다. 따라서 저연령의 경찰은 고연령의 경찰보다 더 공격적이어서 범집행에 있어 유연성이 낮다. 그러나 업무의 정의 포괄성 측면과 관련하여서는 기존 전통적인 경찰문화에 대한 적응도에 따라 저연령자가 포괄성이 클 수도 있고 작을 수도 있다. 관련 실증연구결과에 따를 때 저연령자의 업무정의의 포괄성은 높을 것으로 보인다. 같은 이유에서 연령이 낮을수록 파트너십에 대해서도 긍정적인 태도를 보인다. 결국 연령이 높을수록 동반자성과 적극성은 약화되나, 유연성은 강화될 가능성이 크다.

〈가설 3-2〉 연령은 일선경찰의 시민지향성의 하위 차원별로 다른 영향을 미친다.

범주에 포함시키지 않고 있다. 그 이유에 대해 Lipsky는 개인적 특성은 조직내부의 사회화 과정을 통해 지속될 수 없다는 이유를 들며, Brown은 개인적 특성 특히 개인의 경력이 일선경찰의 행태에 영향을 미칠 수 있다고 보나, 자신은 연구의 범위를 좁히기 위해 이를 제외한다고 설명하고 있다.

(3) 학력

사건에 대한 대응에 있어 대학교육을 받은 경찰관이 더 큰 시야(big picture)를 갖는 경향이 있다. 그들은 사건의 기저에 깔려 있는 문제의 원인을 더 잘 인식할 수 있다. 이를 경찰관들은 더 많은 문제와 직면하려 하고, 더 독립적으로 일하려 하며, 더욱 책임감 있게 행동하며, 복잡한 문제에 직면해서 더욱 큰 혁신과 유연성을 보여준다(Carter, Sapp, and Stephens, 1998). 또한 대학교육을 받은 경찰관들은 시민들로부터의 불만표출이 더욱 적은 경향이 있으며, 어려운 상황 속에서도 물리적인 수단을 가능한 회피하려 한다(Kappler, Sapp and Carter, 1992). Finckenauer(1976)도 가설적 상황이 제시될 때, 대졸자들은 비대졸자들보다 협의자를 체포할 가능성이 적다고 주장한다. 즉 대졸자들은 법적 수단에 호소하지 않고도 상황을 처리할 수 있는 능력을 가지고 있다는 것이다.

〈가설 3-3〉 학력이 높을수록 일선경찰의 시민지향성은 높아진다.

(4) 관리자

지역사회경찰활동과 관련하여 관리자는 최고위층에 의해 제시된 전략 등에 대해 좀 더 많은 시간을 투입하기 때문에 지역사회경찰활동 프로그램에 대하여 피관리자보다 좀 더 낙관적인 태도를 지니고 있다고 본다(Steinman, 1986; Lurigio & Skogan, 1994). 그러나 이러한 개혁프로그램에 대한 적극성이 항상 그래왔던 것은 아니다. 예를 들어 미국에서 1970년대 팀경찰활동(team policing)을 도입하려 했을 때 많은 관리자들이 반대를 했다. 어떤 경우이든 관리자들은 시민관련 경찰활동 프로그램에 대해 민감하게 반응을 한다. 즉 관리자의 지위는 시민지향성의 동반자성에 영향을 미친다.

한편, 관리자들의 경우 승진욕구가 일반 비간부층에 비해 크다고 본다(Johns, 1973). 이 경우 관리자들은 자신의 업무를 적극적으로 정의하고 법집행의 유연성을 증가시킬 가능성이 높다. 그러나 이러한 승진욕구는 가시성이 높은 업무만을 선별적으로 수행할 가능성도 있어 업무정의의 적극성이 떨어질 가능성도 배제할 수 없으며, 더 나아가 일정 계급에 도달하여 무사안일적 태도에 빠지게 되는 경우 업무를 소극적으로 정의함은 물론 법집행 상의 경직성이 강화될 가능성도 크다.

〈가설 3-4〉 관리자가 비관리자에 비해 시민지향성이 높다.

(5) 출신지역과 근무지역의 일치여부

본 연구자는 예비적 관찰과 인터뷰를 통해 많은 경찰관들이 자신의 출신지역

으로 근무지를 옮기려 한다는 사실을 발견했다. 출신지역과 근무지역의 일치여부가 시민지향성에 어떠한 영향을 줄 수 있는지에 대해서는 아직 충분한 이론적 논의가 없어 왔다. 그러나 지역사회경찰활동이론상 일선경찰의 안정적 업무가 중시되고 있는 점을 고려할 때, 출신지역과 근무지역이 일치하는 경우 업무에 대한 몰입감이 더욱 증가하여 시민지향성이 더욱 강화될 것으로 보인다.

〈가설 3-5〉 출신지역과 근무지역의 일치하는 일선경찰관이 불일치하는 경찰관보다 시민지향성이 높다.

III. 조사설계

1. 자료수집과 표본

본 연구의 모집단(population)은 233개 경찰서와 866개 지구대에 근무하고 있는 일선경찰이다. 2004년 9월 말 기준으로 92,346명의 경찰관이 있다(전·의경 및 기능직, 일반직 등 제외). 이 중 경찰서와 지구대에 근무하는 일선경찰관은 79,325명이다.

본 연구는 각 지방청별 인력과 경찰서 등급의 분포를 고려하고, 동 등급 내에서 치안수요(2003년 말 기준 1년간 112신고 건수)를 고려하여 47개 경찰서를 선택하였다. 치안수요에 대한 고려는 만약 각 지방청 동일급자 내에서 2개 이상의 급지가 선택되는 경우 가장 치안수요가 많은 곳과 적은 곳을 선택하고, 3개 이상을 선택하는 경우는 가장 많은 곳과 적은 곳의 구간을 고려하여 선택하였다.

결과적으로 1급지 123개 중 27개, 2급지 36개 중 8개, 3급지 74개 중 12개 경찰서를 선택한 후, 기본적으로 1급지에는 경찰서와 지구대 모두 20개의 표본을, 2급지에는 각 15개의 표본을, 3급지에는 각 10개의 표본을 추출하기로 계획하였다. 다만 서울의 경우 정원을 고려하여 지구대에 각 25개의 표본을 추출하였다. 결론적으로 총 47개 경찰서와 지구대에 대해 1,590개의 표본추출 계획이 수립되었다.¹⁸⁾

18) 이러한 표본추출방식은 일종의 할당표본추출(quota sampling) 방식이다. 즉 표본이 모집단의 특성을 대표할 수 있도록 미리 모집단의 특성을 나타내는 하위집단별로 표본 수를 배정한 다음 표본을 추출하는 방법이다. 이러한 할당표본추출은 기본적으로 충화추출방법과 상당히 유사하다. 그러나 현지 조사원(본 연구에 있어 각 경찰서 경무계 담당자)의 주관적 판단이나 현지의 상황적 조건이 개입할 여지가 있으므로(예를 들어 경사들은 상대적으로 계급이 높아 짚은 순경이나 경장급만 설문을 작성하는 것

설문조사는 2004년 8월 27일부터 9월 3일에 걸쳐 이루어 졌다. 경찰청 본청 조직계에서 각 지방청에 이메일로 설문 문항을 송달한 후, 각 경찰서가 이를 인쇄하여 설문을 작성하도록 하였다. 1,590개의 표본추출을 계획하였으나, 회수된 설문은 총 1,541부였고, 이 중 응답이 부실한 14개의 설문을 제외한 1,527개의 설문이 분석되었다.¹⁹⁾

2. 종속변수의 측정

본 연구에서 설명의 대상으로 삼고 있는 시민지향성이란 ‘일선경찰이 경찰활동(policing)에 있어 시민을 동반자(partner)로 인식하고, 시민에게 적극적(proactive)이고 유연한(flexible) 치안서비스를 제공하려는 태도’이다. 이와 같은 업무태도는 지역사회경찰활동의 철학이 일선경찰의 태도에 내재화된 상황을 의미한다.

불행히도 이러한 일선경찰의 업무행태 측정과 정확히 일치하는 척도는 발견하기 힘들다. 예를 들어 Brown(1980)의 연구에서 일선경찰 행태상의 선택성(selectiveness)과 공격성(aggressiveness)을 측정하는 척도가 존재하기는 하나, 그는 기본적으로 지역사회경찰활동의 철학을 고려하여 그러한 척도를 만든 것도 아니며 더욱이 우리나라의 치안맥락과 그의 척도는 적합성이 떨어진다. 때문에 본 연구자는 척도의 구성을 위해 문헌연구와 함께 일선경찰에 대한 참여관찰과 인터뷰를 병행하였다. 그 결과 우리나라의 일선경찰이 당면하고 있는 치안상황을 잘 반영하리라고 보는 총 22개의 문항을 개발하였다. 정확히는 응답자들에게는 23개 문항이 제시되었다. 그러나 설문의 첫 질문은 ‘버리는 질문(waste question)’으로서 분석에서 제외되었다.²⁰⁾

등) 대표성이라는 측면에서 총화표본추출보다 문제점이 많다. 이러한 문제점을 인식하여 본 연구에서는 각 경찰서에 추가적 지침을 제공하였다. 즉 경찰서의 기능별 정원을 고려하여 동일 비율로 설문을 배포하고, 계급의 경우에도 경위 이상이 10%가 되도록 할당을 하도록 하였고, 경사 이하에 대해서는 경찰서의 계급분포를 고려하여 동일 비율로 설문을 각 일선경찰에게 배포하도록 하였다. 지구대의 경우는 좀 더 세세한 지침을 내려 지구대장, 2팀 사무소장(3개 팀장 중 대개 중간 서열임), 관리반 요원, 치안센터(분·초소) 근무자 각 1명씩을 꼭 포함시키고, 상기 4명을 제외한 설문을 3개 팀별·계급별 비율을 고려해 설문을 배포하도록 유도하였다.

- 19) 설문의 경우 경찰서 혹은 지구대 근무자들이 암의로 복사를 더 해서 설문을 작성한 경우도 있었다. 예를 들어 서울 중부경찰서의 45개의 표본이 추출될 계획이었으나, 47개의 설문이 회수되었다. 이와 반대로 서울의 강서경찰서의 경우 17개의 설문만이 회수되었다.
- 20) 설문지를 받아보았을 때 어려운 질문이 처음부터 나오게 되면 응답자는 은연중에 부담을 받을 수 있기 때문에 쉬운 질문부터 시작하는 경향이 있는데 설문지 중간에 응답자의 무료함을 덜어주기 위해서 조사목적과는 관계없는 질문을 일부러 삽입하는

이러한 시민지향성을 측정하기 위한 22개의 문항에 대한 탐색적 요인분석(exploratory factor analysis)을 시행하여 아이겐 수치(Eigen Value)가 1.0 이상인 요인을 추출한 결과 7개의 성분이 검출되었다. 너무 많은 요인이 검출되었으므로, 본 연구는 문항의 내용을 기준으로 일선경찰의 태도와 관련된 문항과 행태와 관련된 문항(A3, A13-16)을 구분하여 후자를 제외하고 전자에 대해 요인수 3개를 지정하여 확인적 요인분석(confirmatory factor analysis)을 다시 시도하였다. 그 결과는 아래의 <표 2>에 나와 있다.²¹⁾

<표 2> 시민지향성에 대한 확인적 요인분석 결과

문항	Component		
	동반자성	유연성	적극성
절차규정 위반	-6.454E-02	.498	-.133
태도 불순자 대응	-9.913E-02	.621	2.221E-03
피의·해자 태도 고려	-9.404E-02	.601	1.991E-02
합의 유도	9.024E-02	.576	.182
중요 범죄 집중	2.251E-02	.518	-7.544E-02
애완견 처리	.132	-.152	.601
불심검문	3.946E-02	9.596E-02	.582
쓰레기 처리	2.556E-02	-3.714E-02	.730
자율방법 효과	.588	-7.063E-04	.284
민간경비 효과	.529	8.049E-02	.131
특별방법 효과	.521	3.134E-02	.252
주민만족 우선	.487	-.112	-4.035E-02
주민참여 효과	.581	-7.471E-02	-.255
서비스정책 효과	.555	-8.552E-02	1.531E-02

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization./ Rotation converged in 5 iterations.

척도의 타당성 검토 후 이들 척도에 대한 신뢰성(reliability)을 평가하였다. 평정우도 있다. (김호일, 1998).

21) 이러한 설문문항들은 Lipsky의 일선관료제적 시각에서 지역사회경찰활동의 철학을 잘 반영할 수 있도록 노력하였다. 이론적 측면에 있어서 시민지향성 개념을 다양한 측면에서 고찰하였고, 이러한 이론이 현장과 괴리되지 않도록 주의하였다. 또한 설문구성에서는 당위론적 질문을 피하려 노력하였다. 예를 들어 파트너십에 대한 태도를 묻는 데 있어 '지역주민과 경찰은 협력해야 됩니까?'라는 식의 질문 대신 '솔직히 말해 방법과 수사 활동 등에 있어 주민 참여의 효과는 실질적으로 미약하다.'라는 식의 질문을 구성하였다.

가방법에는 크게 보아 안정성 평가(measures of stability), 동등성 평가(measures of equivalence) 등의 방법이 있으나(Bohrnstedt, 1983), 재검사법의 문제점 때문에 일반적으로 연구에서는 Cronbach's alpha 값을 사용하므로 본 연구도 이를 따랐다. 신뢰성 분석결과 동반자성 0.5309, 적극성 0.4396, 유연성 0.4784로 나와 신뢰수준이 보통의 수준을 유지했다.²²⁾

3. 독립변수의 측정

기존 경찰관의 행태에 대한 실증연구들은 종속변수와 마찬가지로 독립변수도 객관적 척도보다는 주관적인 태도나 인지를 기초로 하여 척도를 구성하고 있다. 그러나 본 연구는 최대한 객관적인 지표를 만들기 위해 노력하였다.

지역변수로서 소득수준에 대한 대리변수(proxy)는 47개 경찰서가 속한 지역의 자치단체가 거두어들인 2003년 기준 주민세 수입을 사용하였다. 광역자치단체의 경우에는 지역내순생산, 지역내요소소득 등에 대해 자세한 추계가 이루어지고 있으나 기초자치단체의 경우 이러한 통계가 추계되지 않는다. 한편 일부 경찰서의 경우는 행정구역과 치안관할이 일치되지 않는다. 예를 들어 제주 경찰서의 경우 제주시과 북제주군을 관할하고 있는데, 이 경우 본 연구는 2개 자치단체의 주민세 수입을 합산하였다.

지역변수로서 치안수요의 경우 경찰청 내부자료를 이용해 각 경찰서별 112지령건수를 사용하였다. 현재 공식적으로 외부에 공개되고 있는 112신고건수는 지방청을 기준으로 해서만 공표되고 있기 때문이다. 112지령건수는 대표적인 치안수요지표로 상관관계분석결과 각 경찰서별 강력범죄건수(살인, 강도, 강간, 절도, 폭력)와도 높은 상관관계를 보였다.

조직변수로서 집권성은 2004 행자부 주관 경찰청 조직진단 설문지 내에 있는 통합척도를 이용하였다. 척도는 6개의 설문문항으로 구성되었으며, 응답자에게 업무 수행에 있어 절차, 속도, 마감시간 등을 결정할 수 있는 자율성이 있는지를 묻고 있다.

조직변수로서 공식성도 마찬가지로 설문을 이용하였다. 2004 행자부 주관 경찰청 조직진단 설문지 내에도 관련 설문 문항이 있었으나, 본 연구의 목적과 거리가 있어 본 연구자가 기존 문헌을 참고로 하면서 참여관찰을 통해 지구대 운영과 직접 관련된 사항을 물었다. 총 5개의 문항으로 이루어진 통합척도로 회의

22) 이러한 원인으로 우선 본 연구가 척도를 구성함에 있어 예비테스트(pretest)를 거치지 않아 척도를 수정할 기회를 갖지 못한 점, 둘째, 기준연구에서 제시된 척도를 사용하지 않고 거의 모든 척도를 새롭게 만든 점, 셋째, 척도의 변이(variation)를 크게 할 목적으로 5점이 아닌 4점 척도를 쓴 결과(이에 대해서는 뒤에 바로 후술) 응답자의 응답결과들이 일정한 패턴(예를 들어 중심화 경향)을 따르지 못하고 지나치게 변이가 커져 버린 점 등을 들 수 있다.

시간, 문서작성의 강도, 회식 빈도(횟수가 적을수록 공식적), 회식의 부담스러움 정도(부담스러울수록 공식적), 친한 직원비율로 구성되어 있으며, 주성분분석결과 5개 문항은 1개의 요인으로 잘 묶여졌으며, 집권성과 공식성의 Cronbach's alpha 값은 각각 0.8885와 0.6348이었다.

〈표 3〉 조직요인 요인분석

문항	Component	
	집권성	공식성
회의시간	7.562E-02	.631
문서작성	9.728E-02	.692
회식빈도	5.993E-02	.652
회식부담	-3.639E-02	.606
친숙한 직원	.116	.594
업무절차통제	.721	.116
업무기획통제	.764	7.248E-02
업무속도통제	.849	7.797E-02
업무순서통제	.855	7.939E-02
업무마감통제	.830	3.370E-02
업무내용통제	.768	7.028E-02

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization./Rotation converged in 5 iterations.

그 외 개인변수로서 성별, 학력(대출여부), 관리자(경위 이상 계급), 시·군 단위 기준 근무지와 출신지 일치 여부 등은 더미(dummy) 변수로 처리하였다. 연령은 만 연령을 기준으로 하였다. 특히 경찰조직의 주요 특징인 계급을 사용하지 않은 것은 일선경찰의 경우 대부분 경사가 많아 대체로 연령과 상관관계가 매우 높았기 때문이다.

IV. 분석결과 및 논의

1. 응답자 개인 및 소속 경찰서의 특성

총 47개 경찰서와 산하 지구대의 일선경찰들을 대상으로 실시된 본 조사의 표본이 가진 특성을 응답자 개인특성과 응답자 소속 지역특성으로 구분하여 각각 <표 4>와 <표 5>로 정리하였다. 설문 응답자 개인 특성은 대체로 현 경찰조

직의 특징을 잘 대표하는 것으로 나타나고 있다.

〈표 4〉 응답자 개인 특성

변인	표본수	비율(%)	변인	표본수	비율(%)
〈성별〉			〈학력〉		
무응답	15	1.0	무응답	31	2.0
남	1396	91.4	중졸 이하	4	.3
여	116	7.6	고졸	595	39.0
〈연령〉			대졸	884	57.9
무응답	41	2.7	석사	13	.9
20대	155	10.2	〈전공〉		
30대	778	50.9	무응답	611	40.0
40대	388	25.4	경찰행정	28	1.8
50대 이상	165	10.8	법학	161	10.5
〈결혼여부〉			행정	115	7.5
무응답	32	2.1	인문사회과학	187	12.2
미혼	247	16.2	자연계 및 공학	268	17.6
기혼	1248	81.7	기타	157	10.3
〈계급〉			〈경찰입직년도〉		
무응답	21	1.4	무응답	34	2.2
순경	339	22.2	70년대 및 그 이전	139	9.1
경장	468	30.6	80년대	355	23.2
검사	455	29.8	90년대	765	50.1
경위	137	9.0	2000년 이후	234	15.3
경감	105	6.9	〈입직경로〉		
경정 이상	2	.1	무응답	36	2.4
〈근무처〉			순경공채	1342	87.9
경찰서	739	48.4	경찰간부후보	33	2.2
지구대	740	48.5	경찰대학	45	2.9
치안센터 등	48	3.1	기타특채	71	4.6
〈내근·외근 여부〉			〈출신지·근무지 일치 여부〉		
무응답	327	21.4	무응답	59	3.9
내근	514	33.7	불일치	931	61.0
외근	686	44.9	일치	537	35.2
〈특수파출소 경험 여부〉			〈수사경험 여부〉		
무	1393	91.2	무	1042	68.2
유	134	8.8	유	485	31.8

〈표 5〉 응답자 소속 지역특성

경찰서	행정구역	주민세 (천원)	112신고 (건)	등급	경찰서	행정구역	주민세 (천원)	112신고 (건)	등급
중부	중구	340,725,247	25,756	1	양평	양평군	3,064,043	5,045	3
용산	용산구	54,376,581	47,610	1	속초	속초시	3,340,487	4,304	2
성북	성북구	22,260,635	27,899	1	홍천	홍천군	3,090,040	2,747	3
동부	광진구	22,667,209	79,694	1	옥천	옥천군	2,724,226	844	3
강서	강서구	26,758,602	74,861	1	음성	음성군	9,234,127	181	3
강동	강동구	20,134,748	59,481	1	천안	천안시	35,766,018	27,611	1
양천	양천구	26,168,248	55,545	1	논산	논산시	3,891,151	3,408	2
노원	노원구	16,654,175	39,527	1	예산	예산군	2,668,325	1,923	3
도봉	도봉구	3,913,746	51,327	1	정읍	정읍시	3,455,264	3,745	2
은평	은평구	12,522,196	31,372	1	고창	고창군	1,535,037	1,283	3
해운대	해운대구	15,120,912	35,832	1	무주	무주군	1,012,998	445	3
금정	금정구	15,281,506	24,789	1	광주북부	북구	17,368,535	42,814	1
연산	연제구	10,549,416	25,604	1	광양	광양시	19,319,869	5,457	2
강서	강서구	5,564,599	6,308	1	화순	화순군	2,486,004	308	3
대구중부	중구	28,374,772	16,668	1	곡성	곡성군	1,343,604	249	3
대구북부	북구	16,873,030	31,145	1	안동	안동시	6,345,026	8,719	2
인천부평	부평구	24,093,979	50,437	1	문경	문경시	1,970,541	2,237	2
인천연수	연수구	9,494,856	26,401	1	칠곡	칠곡군	4,849,735	3,444	3
울산남부	남구	37,825,180	32,970	1	울릉	울릉군	271,393	27	3
광명	광명시	12,009,184	21,296	1	김해	김해시	19,050,787	20,661	1
안산	안산시	50,106,564	46,867	1	양산	양산시	16,256,107	8,328	2
시흥	시흥시	19,896,912	25,743	1	함안	함안군	3,436,255	2,043	3
용인	용인시	60,647,836	31,416	1	제주	제주시·북제주군	23,421,740	42,052	1
김포	김포시	10,456,373	10,222	2	평균		22,305,911	22,695	

2. 빈도분석과 분산분석 결과

<표 6>의 빈도분석결과에 의할 때 우리나라 일선경찰은 동반자성 2.31, 적극성 2.60, 유연성 3.08의 평균값을 갖는 것으로 나타났다. 업무과정에 있어 시민에 대한 동반자성은 4점 척도상의 평균 값 2.5 이하를 기록하여 시민에 대한 태도가 보통 이하로 나타난 반면, 유연성은 3.08로 매우 높은 값을 나타내고 있다. 동반자성의 경우 5개 문항 중 방범과 수사활동 등에 있어 주민 참여의 효과는 실질적으로 미약하다고 보는 의견이 대략 86%를 차지하고 있다. 또한 과거 시행되었던 일련의 서비스 정책에 대해서도 신뢰성을 회복했다는 의견보다 회복하지 못했다고 보는 의견이 훨씬 많았다. 특히 유연성 문항 중 “경찰관에게 심한 폭언 등을 하는 피의자에 대해서는 엄격한 제재조치가 필요하다.”에 대해 84.6%가 ‘매우 동의’하고 있어 일선경찰관이 외부 위협에 대해 느끼는 불안감이

큼을 알 수 있다. 또한 “사고처리와 관련해 가능하다면 당사자간 합의에 의해 처리하도록 유도하는 것이 적절하다.”에 대해 ‘동의’와 ‘매우 동의’가 각각 53.7%, 29.5%를 차지해 사고처리에 있어 엄격한 법의 잣대를 적용하기보다는 일선경찰 나름의 재량권을 발휘하려는 태도를 엿볼 수 있다. 적극성은 평균정도의 값을 취하고 있다.

〈표 6〉 시민지향성 척도구성 문항 빈도분석표

시민 지향성 (평균)	문항 번호	문항내용	매우 반대 (1)	약간 반대 (2)	약간 동의 (3)	매우동의 (효과적 자주) (4)	평균	표준 편차
동반자 성 (2.17)	A17	귀 지구대에 있는 자율방범대나 부녀봉사대는 범죄 예방에 어느 정도 효과가 있다고 생각하십니까?	171 (11.2)	620 (40.7)	633 (41.6)	98 (6.4)	2.43	.77
	A18	귀 지구대에 있는 민간경비업체는 범죄예방에 어느 정도 효과가 있다고 생각하십니까?	97 (6.4)	494 (32.4)	755 (49.7)	172 (11.3)	2.66	.76
	C1	특별방법단속기간, 테마단속 등의 정책들은 범죄예방이라는 원래의 정책목표를 어느 정도는 달성하고 있다.	323 (21.3)	497 (32.8)	638 (42.1)	56 (3.7)	2.28	.84
	C3	만약 치안센터가 폐지된다면 치안서비스에 대한 주민만족도 내지 불안감에 영향을 미칠 가능성도 있으나, 경력운영의 효율성을 위해 폐지되어야 한다.	593 (39.1)	401 (26.5)	288 (19.0)	233 (15.4) 매우반대	2.11	1.09
	C4	솔직히 말해 방범과 수사활동 등에 있어 주민 참여의 효과는 실질적으로 미약하다.	675 (44.6)	620 (41.0)	158 (10.4)	61 (4.0) 매우반대	1.74	.80
	C5	경찰이 시행하고 있는(혹은 했던) 우산빌려주기, 자동차 점프해주기 등 일련의 서비스 정책들은 일반시민의 경찰에 대한 신뢰성을 회복하는데 전혀 영향을 주지 못했다.	718 (47.4)	437 (28.9)	266 (17.6)	93 (6.1) 매우반대	1.82	.93
적극성 (2.77)	A10	집을 잃은 애완견이 도로를 배회하는 경우 다소 시간이 걸리더라도 애완견을 잡아 동물보호소에 넘겨주어야만 한다.	485 (31.8)	554 (36.3)	366 (24.0)	120 (7.9)	2.08	.93
	A11	새벽 1시경 불랑끼가 있어 보이는 7-8명의 고등학생들이 주택가 골목길에 모여 있다면 반드시 검문을 해야 한다.	16 (1.0)	75 (4.9)	529 (34.7)	904 (59.3)	3.52	.64
	A12	대낮 주택가 골목에서 쓰레기봉투가 터져 악취를 풍기고 있는 경우 주인을 불러 적절한 조치를 취하도록 하여야 한다.	241 (15.8)	343 (22.5)	552 (36.2)	388 (25.5)	2.71	1.02
	A4	범죄자를 체포하기 위해서 법률의 절차적 규정을 다소 위반하는 것은 묵인되어야 한다.	193 (12.7)	302 (19.8)	680 (44.6)	349 (22.9)	2.78	.94
유연성 (2.93)	A6	교통법규위반자의 태도가 매우 불순하다면 경미한 사안이라도 스티커를 발부해야 한다.	514 (33.7)	530 (34.8)	356 (23.4)	124 (8.1)	2.94	.95
	A7	시건처리과정에서 피의자나 피해자의 태도를 고려하는 것은 정당하다.	86 (5.6)	206 (13.5)	726 (47.6)	506 (33.2)	3.08	.83
	A8	사고처리와 관련해 가능하다면 당시자간 합의에 의해 처리하도록 유도하는 것이 적절하다.	50 (3.3)	206 (13.5)	818 (53.7)	450 (29.5)	3.09	.74
	A9	효과적인 순찰활동을 위해서는 경미한 교통법규 위반은 눈감아주고, 좀 더 중요한 범죄에 신경을 쓰는 것이 옳다.	184 (12.1)	376 (24.7)	614 (40.2)	350 (23.0)	2.74	.95

참고: C3, C4, C5 제외한 전 문항은 Reverse Coding

47개 경찰서간 시민지향성 평균값의 차이유무를 검증하였는데, 적극성은 차이가 없었으나, 동반자성과 유연성은 경찰서간 통계적으로 유의미한 차이가 존

재하는 것으로 나타났다. 이는 우리나라가 국가경찰제를 취하고 있는 상황 하에서도 각 일선 경찰조직의 행태가 서로 상이함을 의미한다(아래 표 7 참조).

<표 7> 경찰서별 시민지향성 차이검증을 위한 분산분석 결과

		제곱합	자유도	평균제곱	F값	유의도
동반자성 * 경찰서	회 귀	15.334	47	.326	1.449	.026
	잔 차	326.953	1452	.225		
	계	342.288	1499			
적극성 * 경찰서	회 귀	17.977	47	.382	1.056	.372
	잔 차	534.407	1475	.362		
	계	552.384	1522			
유연성 * 경찰서	회 귀	19.542	47	.416	1.676	.003
	잔 차	365.484	1473	.248		
	계	385.027	1520			

3. 회귀분석결과

<표 8>은 시민지향성의 하위요소인 동반자성, 적극성, 유연성에 대한 회귀분석결과를 보여주고 있다.

첫째, 지역요인으로서 지역소득 수준은 일선경찰의 시민지향성의 하위개념 모두에 대해 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있다. 지역치안수요는 일선경

<표 8> 시민지향성에 대한 회귀분석 결과

영향요인	시민지향성		동반자성	적극성	유연성
	지역	조직			
지역	소득	주민세수입	.061**	.047*	.068**
	치안수요	112지령건수	-.023	-.036	-.053*
조직	집권성	설문	-.064**	-.015	.001
	공식성	설문	-.084***	-.013	.061**
개인	성별	여자=1	.028	-.006	-.031
	연령	만 연령	.060*	.131***	-.011
개인	학력	대학=1	-.008	.003	.013
	관리자	경위이상=1	.040	.007	-.076**
통제	일자	근무·출신지일자=1	-.019	.008	.006
	지구대	지구대=1	-.072***	.006	.070**
모델	R2		.030	.021	.025
	F		4.237***	2.892***	3.555***

* 신뢰수준 90%, ** 신뢰수준 95%, *** 신뢰수준 99%

찰의 업무집행과 관련된 유연성에 대해서만 유의미한 영향을 미치고 있다. 시민지향성에 유의미한 영향을 미치는 소득과 지역치안수요의 영향의 방향은 이론적 논의에서 예측한 대로 나타나고 있다. 특히 지역소득변수는 유연성에 대해 가장 높은 영향을 미치고 있다.

이러한 결과는 지역소득이 높은 지역에 근무하는 일선경찰일수록 경찰활동 과정에 있어 시민을 그들의 동반자로 인식함과 아울러 업무집행에 있어 유연성을 발휘하고 있으며, 특히 자신의 업무를 폭넓고 적극적으로 정의함으로써 Wilson(1968)의 이론에서와 같이 서비스지향적 경찰(service-oriented police) 행태가 발달하고 있다고 해석할 수 있다. 그런데 이러한 해석을 반대로 하게 되면 지역소득이 낮은 지역에서는 일선경찰관의 시민에 대한 태도에 있어 동반자적 의식이 희박하고, 업무정의를 소극적으로 하며, 업무집행은 경직적으로 한다는 해석이 가능하다. 그러므로 이러한 결과는 현재 치안서비스의 공급과 수요에 있어 ‘富益富, 貧益貧’ 현상이 최소한 잠재화되어 있거나 어느 정도 현실화되고 있다는 우려를 낳는다.

치안수요는 일선경찰의 시민지향적 태도 중 동반자성과 적극성에는 영향을 주지 않지만, 유연성에는 영향을 주는 것으로 분석되었다. Lipsky는 업무량의 과다 즉 조직의 희소자원문제를 해결하기 위해 일선관료가 할당(rationing)의 행태를 보인다고 하였다. 그러나 본 분석결과는 일선경찰이 최소한 태도의 측면에 있어서 그러한 할당적 태도가 나타나지 않음을 보여준다. 그러나 치안수요가 증가됨에 따라 일선경찰의 태도가 다소 경직화되는 경향이 있음을 본 분석 결과는 보여준다. 즉 치안수요가 높은 곳에 근무하는 일선경찰은 법집행에 있어 민원인의 태도를 고려하지 않음은 물론 합의유도를 하려는 태도도 약화된다. 이는 역으로 말해 치안수요가 낮은 곳에서는 이를바 ‘안면해결’이라는 경향이 나타날 수 있음을 의미한다.

둘째, 조직요인과 관련하여 조직의 집권성은 일선경찰의 동반자성에 대해, 공식성은 동반자성과 유연성에 대해 유의미한 영향을 미치고 있다. 영향의 방향과 관련하여 공식성이 동반자성에 (-)의 영향을 유연성에 대해서는 (+)의 영향을 미치고 있는데, 후자의 경우 이론적 설명과 반대의 현상이 나타났다. 사실 유연성 척도는 두 가지의 내용이 결합되어 있다. 엄격한 제재 등의 업무집행에 있어 엄격성과 합의처리 유도 등의 연성성이 같이 묶여 있다. 본 연구의 공식성 척도 구성에 있어 전자와 관련한 문항의 Loading값이 후자보다 상대적으로 크다는 점과, 일선경찰조직 내부에서 스티커 발부 할당(quota) 등의 관행이 지속적으로 이루어지고 있다는 점을 고려한다면 공식성의 강화가 유연성 척도 중 엄격성 부분에 상대적으로 큰 영향을 미쳐 공식성과 유연성이 같은 방향으로 움직일 가능성성이 존재한다.

집권성의 경우 동반자성에는 유의미한 영향을 미치나, 나머지 시민지향적 태도에 대해서는 영향을 주지 못하고 있다. 분석결과를 그대로 해석하면 조직이 집권화되어 있다고 인식할수록 외부 자율방범대의 활동이나 주민참여에 대해 부정적 태도를 지니게 되지만, 자신의 업무정의나 업무집행에는 영향을 받지 않는다는 것이다. 이론적으로는 조직의 집권화가 업무정의를 좁게 하고 유연성을 낮추는 요인으로 고려되고 있다. 그러나 집권화가 일상화되어 있다면 조직적 규범을 고려하지 않을 유인이 존재할 수 있다(Lipsky, 1980).

셋째, 개인요인과 관련하여 연령과 관리자 변수는 시민지향성에 영향을 주고 있으나, 나머지 변수들은 시민지향성에 아무런 영향을 주지 못하고 있다. 경사이하의 계급만을 고려한다면 연령 변수의 경우 일선경찰조직에서 보면 실질적으로 '계급(rank)' 변수에 해당된다. 연령이 높을수록 시민과의 동반자성을 중시하며, 업무의 범위도 적극적으로 정의하려 한다. 일선 경찰 업무는 사실 육체적 노동의 성격을 강하게 지니고 있다. 장비를 휴대하고, 차량을 계속 운전하면서, 밤을 새워 일을 해야 하는 경우가 평균 한 달에 1/3은 되며, 주취자나 범죄자를 만났을 때는 그야말로 신체와 생명의 위협까지 느껴가며 완력과 강제력을 사용해야 한다. 그러므로 나이 든 경사급의 일선경찰이 업무를 수행하기란 참으로 쉽지 않은 일이다. 그러므로 이들이 시민에 대해 동반자적 태도를 견지하고 있고, 그들의 업무를 폭넓게 정의하려 한다는 점은 기준이론(특히 조직문화론적 관점에서)과 배치된다. 이러한 이론에 의하면 이들은 조직개혁에 저항한다고 본다. 그러나 이러한 결과를 반대로 해석하게 되면 짊은 순경이나 경장급 등은 시민지향성에 대해 부정적인 태도를 지니고 있다. 이러한 결과는 우리 경찰의 인사정책에 일정한 합의를 던져 준다. 즉 대민부서의 경우 연령이 높은 일선경찰관이 좀 더 시민의 요구에 맞게 행동할 가능성이 크다는 것이다.

연령 변수의 합의는 관리자적 지위에 있는 경찰관일수록 유연성이 떨어진다는 점과 맥을 같이한다. 즉 위의 연령변수와 결합하여 생각해 보면 경위급으로 입직한 지 얼마 되지 않은 경찰대학 출신자와 간부후보생들은 시민지향성에 대해 부정적인 태도를 견지하고 있다는 해석이 가능하다.

두 가지 분석결과를 놓고 볼 때 현재 우리나라가 지역경찰제를 실시하면서 민원담당관의 대부분을 경사급으로 충원한 것은 옳은 정책이었다고 판단된다. 이들이 연령은 높으면서 비간부 계급이기 때문이다. 다만 이들이 현재의 보직에 대해 자긍심이 덜한 경우도 있고, 경찰 전체적으로 '나갈 사람들'과 같은 대우를 해 준다는 인식이 팽배해 있는 상황이어서 소기의 목적을 거두지 못하고 있다고 보여진다. 사실 외국의 지역사회경찰활동에 있어서도 민원담당관의 지위가 동료경찰관들에게 있어 '진짜 경찰 일이 아니다'라는 인식이 퍼져 있는 것을 고려한다면 우리의 경우 향후 세심한 정책적 배려가 요구되는 부분이라고 보여

진다.

성별 특히 여성경찰관이 시민지향성에 있어 남성경찰관들과 별반 다른 태도를 보이지 않는다는 사실 또한 향후 인사정책에 일정한 함의를 주고 있다. 일반적으로 여성경찰이 부드럽게 업무를 수행할 것으로 기대하여, 이들에게 여성청소년 업무를 맡겨야 한다는 고정관념이 경찰조직에 있으며, 실제 그렇게 여성경찰인력이 운용되고 있다. 그러나 본 분석결과는 여성경찰관이 여성청소년 업무를 여성이라는 이유만으로 맡아야 할 이유가 적음을 보여준다.

학력 또한 시민지향성에 대해 영향을 주지 못하고 있다. 일반적으로 믿어지는 고학력자의 시민지향성에 있어 ‘큰 그림(big picture)’이란 최소한 본 분석 결과에 의하면 존재하지 않는 것으로 나타났다.

통제변수로 사용된 지구대의 경우 동반자성과 유연성 측면에서 유의미한 영향을 미치고 있다. 즉 지구대 근무자들은 동반자성에 대해 부정적인 인식을 지니고 있으나, 업무집행에 있어서는 일반 경찰관들보다 좀 더 유연하게 행동하려는 태도를 지니고 있다. 언뜻 이러한 결과는 Lipsky의 일선관료제 이론과 상응되는 면과 배치되는 면이 동시에 나타난 것으로 보일 수 있다. 지구대에서 근무하는 경찰관의 동반자성이 일반 경찰서 근무자보다 약화되는 것은 고객과정에서 고객에 의해 규율(discipline)되지 않으려는 태도가 발현된 것으로 볼 수 있다. 같은 맥락에서 일선관료는 고객의 태도를 고려하고 그에 상응하여 자신의 재량권을 사용하려 하는데, 이것이 지구대 근무자들이 일반 경찰서 근무자들보다 법집행에 있어 유연한 태도를 보인 것으로 보여진다.

V. 결 론

본 연구는 일선경찰의 시민지향성이라는 개념을 구성하고 그에 대한 영향요인을 실증적으로 확인함으로써 정책적 함의를 찾으려 하였다. 일반적으로 지역사회경찰활동이론은 전통적인경찰활동이론(경찰중심의 법집행 연구)과 서로 유리되어 있는 것으로 인식되고 있다. 그러나 본 연구는 지역사회경찰활동이론, 기존 경찰행태연구, Lipsky의 일선관료제이론이 시민지향성이라는 구성개념을 통해 서로 보완적인 역할을 할 수 있음을 보였고, 이들 이론과 기타 관련 이론을 통해 주요 영향요인들을 추출함으로써 분설모델을 설정하여 실증분석을 수행하였다.

실증분석 결과 중 회귀분석 결과만을 간단히 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지역요인으로서 지역소득은 일선경찰의 동반자성, 적극성, 유연성 태도 모두에 강한 영향을 주고 있다. 즉 소득이 높은 지역에 근무하는 일선경찰일수록 동반자

성, 적극성, 유연성이 모두 강화되고 있다. 반면 치안수요(112신고건수)는 일선 경찰의 시민지향성에 영향력을 미치지 못하고 있다. 둘째, 조직요인으로서 집권 성은 동반자성에만 유의미한 영향을 미치고 있다. 공식성은 동반자성과 유연성에 영향을 미치고 있으나, 영향의 방향은 반대로 나타나고 있다. 셋째, 개인요인으로서 성별, 학력, 근무지와 출신지의 일치여부는 시민지향성에 영향을 미치지 못하고 있다. 반면 연령(계급)과 관리자 변수는 시민지향성에 영향을 미치고 있다. 넷째, 지구대 근무자와 경찰서 근무자 간 비교에 있어, 지구대 내 일선경찰의 동반자성이 상대적으로 약한 반면, 유연성 측면에서는 상대적으로 강한 태도를 나타내고 있다.

이론적으로 볼 때 본 연구는 일선경찰의 시민지향성이라는 개념을 통해 새로운 경찰활동의 패러다임으로서의 지역사회경찰활동이 기존의 경찰행태연구 및 일반적인 일선관료제에 대한 연구와 부합할 수 있다는 가능성을 보였다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있다. 실증적으로는 시민지향성이라는 일선관료의 행태가 다양한 요인에 의해 영향을 받을 뿐만 아니라 그 행태의 발현 또한 다양하게 나타날 가능성이 있음을 보였다. 특히 우리나라 일선경찰이 국가경찰체제 하에서도 지역적·조직적·개인적 요인에 따라 다양한 행태적 특성을 보일 수 있음을 실증하였다.

본 연구결과는 향후 도입이 예정되고 있는 자치경찰제에 대해 일정한 정책적 함의를 제시하고 있다. 즉, 비록 절충형의 자치경찰제라 하더라도 이의 도입으로 인해 치안서비스의 분배적 형평성 문제가 심화될 가능성성이 있다는 점이다. 지역자원이 풍족하면서 치안수요가 안정되어 있거나(예로 서울의 중부경찰서 등), 자원은 적어도 치안수요가 그에 비해 상대적으로 더 적은 지역(예로 전남 화순, 충북 음성 경찰서 등)은 자치경찰제가 시행되어도 큰 문제가 없을 것으로 예상된다. 문제는 지역자원은 부족한데 치안수요가 많은 지역이다. 본 연구 결과에 의하면 이들 지역의 일선경찰관의 행태는 가중적으로 반시민지향성의 색채를 띠 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 비록 본문에서 밝히지는 않았지만 예를 들어 서울의 북동부 혹은 북서부 지역에 있는 경찰서에 근무하는 일선경찰의 행태의 경우 시민지향성 점수가 평균 이하로 나타나고 있다. 본 연구는 그 이유가 지역자원과 치안수요 과다에서 비롯되었다고 판단된다. 만약 자치경찰제가 실시되게 된다면 이들 지역에 대해서는 세심한 정책적 배려가 요구된다. 이는 일반적으로 자치경찰제가 지역자원이 아주 낙후된 지역에서 문제점을 가질 것이라는 예상과 다르다. 본 연구는 자치경찰제 시행에 있어 지역의 자원(시민의 공급능력)뿐만 아니라 지역의 치안여건(시민의 수요수준)까지도 종합적으로 고려되어야 함을 의미한다.

본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 우선 시민지향성이라는 무척이나 낯

이 익은 것 같지만 실제로는 개념적 측면에서 선행연구를 찾기 힘든 구성개념(construct)을 설정하고 이를 척도화시켜 실증분석한 결과 이론적 측면과 실증적 측면 모두에서 한계가 드러나고 있다. 이론적으로는 아직 논리 정연한 이론이 제시되지 못하고 일종의 조각(patch)들을 이어놓은 형태가 되었다. 향후 이론적인 정연화가 필요하다. 이러한 이론적 결핍은 실증분석에 있어서도 적절한 척도를 찾지 못하는 결과를 가져왔다. 또한 연구의 시간적 한계로 인해 설문에 대한 사전검증을 거치지 못함으로써 척도의 신뢰도가 저하되는 결과를 가져왔다. 마지막으로 본 연구는 시민지향성을 경찰의 관점에서만 연구하였다는 한계가 있다.

참고문헌

- 경찰청. (2004a). 「경찰백서」. 서울: 경찰청.
- 경찰청. (2004b). 「경찰통계연보」. 서울: 경찰청.
- 김영환·이재진. (2002). 한국 지역사회 경찰활동의 활성화 방안에 관한 연구. 「지역 발전연구」, 7(2): 263-280.
- 김호일. (1998). 「정보조사론」. 서울: 경문사.
- 남궁구. (1997). 지역사회 경찰활동의 전략으로서 환경설계를 통한 범죄예방. 「한국 공안행정학회보」, 6: 361-395.
- 노호래. (2001). 지역사회 경찰활동의 문제점과 개선방안. 「한국공안행정학회보」.
- 이성식. (2000). 거주지역의 특성과 범죄의 두려움. 「형사정책연구」, 41. 한국형사정책연구원.
- 이황우. (1996). 미국의 지역사회 경찰활동에 관한 연구. 「한국공안행정학회보」, 5: 98-136.
- 임창호. (2000). 한국 지역사회경찰활동의 실태분석 및 발전방안. 「한국경찰학회보」, 2: 223-250.
- 한상암. (1999). 행정환경변화에 따른 경찰활동전략 수립방안에 관한 연구: 지역사회 경찰의 도입을 중심으로. 「한국공안행정학회보」, 8: 123-153.
- 행정자치부. (2004). 「경찰청 조직진단 최종 보고서」. 서울: 행정자치부.
- Antunes, G. & Scott, E. S. (1981). Calling the Cops: Police Telephone Operators and Citizen Calls for Service. *Journal of Criminal Justice*, 9(2): 165-180.
- Bayley, D. & Mendelsohn, H. (1969). Minority and the Police. New York: Free Press.
- Bennett, T. & Lupton, T. (1992). A National Activity Survey of Police Work.

- Howard Journal of Criminal Justice, 31(3): 200-23.
- Bittner, E. (1990). Aspects of police work. Boston: Northeastern University Press.
- Brown, K. Michael. (1988). Working the Street: Police Discretion and the Dilemmas of Reform. New York: Russell Sage Foundation.
- Carter, D. L., Sapp, A. D., & Stephens, D. W. (1988). Higher education as a bona fide occupational(BFOQ) for police: A blueprint. America Journal of Police. 7: 1-27.
- Ekblom, P. & Heal, K. (1982). The Police Response to Calls from the Public. London: Home Office. Research and Planning Unit Paper 9. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rup009.pdf>.
- Engel, R. S. (2002). Patrol officer supervision in the community policing era. Journal of Criminal Justice. 30: 51-64.
- Fielding, N. (1996). Enforcement, Service and Community Models of Policing, In W. Saulsbury J. Mott, and T. Newburn(ed). Themes in Contemporary Policing. London: Policy Studies Institute/ Police Foundation.
- Goldstein, H. (1979). Improving Policing: A problem-oriented approach. Crime and Delinquency, 25: 236-258.
- Hough, M. (1980). Uniformed Police Work and Management Technology. London: Home Office Research Unit. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rup001.pdf>
- Hough, M. (1996). The Police Patrol Function: What Research Can Tell Us, In W. Saulsbury J. Mott, and T. Newburn(ed). Themes in Contemporary Policing. London: Policy Studies Institute/ Police Foundation.
- Johns, E. A. (1973). The sociology of organizational change. Oxford, UK: Pergamon Press.
- Johnston, L. (2000). Policing Britain: Risk, Security and Governance. London: Longman.
- Kappeler, V. E., Sluder, R. D., & Alpert, G. P. (1998). Forces of deviance: Understanding the dark side of policing (2nd ed.). Prospect Heights, IL: Waveland.
- Kratcoski, P. C. & Noonan, S. B. (1995). An assessment of police officers' acceptance of community policing. In P.C. Kratcoski, P. C. & Dukes, D. (ed), Issues in community policing, 169~185. Cincinnati: Anderson Publishing.
- LeClair, E. & Sullivan, A. (1997). Assessing the attitudes of supervisors and

- officers toward community policing. Paper presented at the annual meetings of the Academy of Criminal Justice Sciences. Louisville, KY.
- Lewis, S., Rosenberg H. & Sigler, R. T. (1999). Acceptance of community policing among police officers and police administrators. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*. 22: 567-588.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lurigio, A. J. & Skogan, W. G. (1994). Winning the hearts and minds of police officers: An assessment of staff perceptions of community policing in Chicago. *Crime and Delinquency*. 40: 315-330.
- MacAbe, S. & Sutcliffe, F. (1978). *Defining Crime*. Oxford: Basil Blackwell.
- Martin, J. P. & Wilson, G. (1969). *The Police: A Study in Manpower*. London: Heinemann.
- McClelland, (2002). Organizational factors related to the successful implementation of community policing. Ph.D. Thesis. Arizona State University.
- Miller, L. S. & Hess, K. M. (2002). *The Police in the Community: Strategies for the 21st Century*. Stamford: Thomas Learning.
- Miller, S. (1999). *Gender and Community Policing: Walking the Talk*. Boston: Northeastern University Press.
- Morgan, R. & Newburn, T. (1997). *The Future of Policing*. Oxford: Oxford University Press.
- Moris, P. & Heal, K. (1981). *Crime Control and the Police*. London: Home Office Research Unit.
- Muir, K. W., Jr. (1977). *Police Streetcorner Politician*. Chicago: Chicago University Press.
- Novak, K. J., Alarid, L. F. & Lucas, W. L. (2003). Exploring officers' acceptance of community policing: Implications for policy implementation. *Journal of Criminal Justice*. 31(1): 57-71.
- Oliver, W. M. (2001). *Community-Oriented Policing: A ststemic approach to policing*. New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Paoline, E. A., Myers S. M. & Worden, R. E. (2000). Police culture, individualism and community policing: Evidence from two police departments. *Justice Quarterly*. 17: 575-606.
- Peak, K. J. & Glensor, R. W. (2002). *Community Policing and Problem Solving: Strategies and Practices*. New Jersey: Pearson Education, Inc.

- Police Foundation/ Policy Studies Institute (1996). *The Role and Responsibilities of the Police: Report of an Independent Inquiry*. London: Policy Studies Institute/ Police Foundation.
- Ponsaers, P. (2001). Reading about Community (Oriented) Policing and Police Models. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*. 24(4): 470–496.
- Reiner, Robert. (2000). *The Politics of the Police*. London: Oxford University Press.
- Reuss-Ianni, E. (1983). Two cultures of policing: Street cops and management cops. New Brunswick: Transaction Books.
- Schafer, J. A. (2000). The challenges of implementing successful organizational change: A study of community policing. Ph.D. Thesis. Michigan State University.
- Sherman, L. (1980). Causes of Police Behavior: The Current State of Quantitative Research. *Journal of Research in Crime and Delinquency*. 17(1): 69–99.
- Skogan, W. G. & Hartnett, S. M. (1997). *Community Policing, Chicago Style*. New York: Oxford University Press.
- Smith, D. A. & Klein, J. R. (1984). Police Control of Interpersonal Disputes. *Social Problems*, 31(4).
- Spelman, W. & Eck, J. (1987). Problem-oriented policing. *Research in Brief*, January. Washington DC: Department of Justice.
- The Bureau of Justice Assistance. (1994). *Understanding Community Policing: A Framework for Action*. <http://www.ncjrs.org/pdffiles/commp.pdf>
- Trojanowicz, R., Kappeler, V., Gaines, L, Bucqueroux, B. (1998). *Community Policing: A Contemporary Perspectives* (2nd Edition). Cincinnati: Anderson Publishing Co.
- Waddington, P. A. J. (1993). *Calling the Police*. Aldershot: Avebury.
- Waddington, P. A. J. (1999). *Policing Citizens*. London: UCL Press.
- Weisel D. L. & Eck, J. E. (1994). Toward a practical approach to organizational change: Community policing initiatives in six cities. In Rosenbaum, D. P.(ed.), *The challenge of community policing: Testing the promises*, 53-74. Thousand Oaks: Sage.
- Wilkinson, D. L. & Rosenbaum, D. P. (1994). The effects of organizational structure on community policing: A comparison of two cities. In D. P. Rosenbaum(Ed.), *The challenge of community policing: Testing the*

- promises (pp. 147-163). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Wilson, J. M. & Donnermeyer, J. F. (2002). Problem-solving teams in the Columbus Division of Police: A final report. Columbus, OH: Franklin County Justice Program Unit, Office of Criminal Justice Service.
- Wilson, J. M. (2002). The implementation of community policing in large municipal police organizations. Ph.D. Thesis. The Ohio State University.
- Wilson, J. Q. (1968). Varieties of Police Behavior. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Winfrey, L. T., Bartku, G. M., & Seibel, G. (1996). Support for community policing versus traditional policing among nonmetropolitan police officers: A survey of four New Mexico police departments. American Journal of Police, 15: 23-50.

Abstract

What Factors Do Explain the Citizen Orientation of the Street-Level Police?

Kyungrae Park

This study aims to find what factors explain 'the Citizen Orientation of the Street Level Police(COS)' which is supposed to be desirable attitude and behavior of the street-level police officers in Korea. The constructs of COS consists of three sub-concepts: partnership, proactivity and flexibility. For quantitative research, forty-seven police stations were selected as target population, then questionnaires are distributed in proportion with the police strength. The quantitative analysis shows that the regional income factor has a significant and consistent influence on COS but other factors have a variety of influence. With these results, the study suggests some implications in terms of academic and practical aspects.

**[Key words: street-level bureaucrat, police, citizen orientation, community policing,
municipal policing]**