

한국경찰의 협력치안 실태와 개선방안 연구

조병인* · 손창완**

국 | 문 | 요 | 약

한국경찰의 협력치안 인프라는 다음과 같은 세 가지 특징을 가지는 것으로 보인다. 첫째, 우리나라는 광역 및 기초 자치단체와 그것들을 떠받치는 읍·면·동 차원으로 구분되는 협력치안 인프라가 정교하게 구축되어 있다. 둘째, 협력치안을 위해 경찰이 재량을 발휘할 수 있는 범위가 매우 제한적이다. 경찰이 전권을 가지고 협의체의 운영을 주도하는 경우는 생활안전협의회와 자율방범대 운영에 관한 사항 정도로 제한된다. 셋째, 경찰의 주도하에 운영되는 협의체 가운데 지역사회와 진정한 의미의 파트너십을 충실하게 형성하고 있는 경우는 찾아보기가 어렵다.

이상과 같은 연구결과를 토대로 (1) 국내에서 협력치안 확대의 한계 인식, (2) 제3자 경찰활동 도입, (3) 협력치안에 대한 교육 강화, (4) 협력치안 인프라 보완, (5) 지역경찰업무의 하부 위임, (6) 치안행정협의회 정비 및 개선, (7) 지구대·파출소 운영 혁신, (8) 생활안전협의회 운영 개선, (9) 자율방범대 운영 개선 등을 개선방안으로 제시해보았다. 아울러서, 협력치안의 첫 번째 성공요건은 '파트너십' 이고 파트너십의 성공요건은 '상호신뢰' 임을 부연하였다.

❖ 주제어 : 협력치안, 치안행정협의회, 지역치안협의회, 생활안전협의회, 자율방범대

* 한국형사정책연구원 선임연구위원

** 동국대학교 대학원 경찰행정학과 박사과정

I. 서론

경찰법 제3조(국가경찰의 임무)와 경찰관직무집행법 제2조(직무의 범위)에 명시되어 있듯이 국민의 생명·자유·권리·재산 등의 보호와 관련되는 거의 모든 국가 사무가 경찰활동과 밀접한 관련성을 갖는다. 따라서 국가와 사회의 급속한 변화에 맞춰서 경찰도 ‘개혁’ 혹은 ‘혁신’의 깃발을 내걸고 부단히 변신을 거듭한다. 국가와 사회의 변화에 따라서 경찰이 변하는 과정은 정치중립화·민주화·정보화·국제화·지방화·민영화·개방과 협력 등의 개념으로 흔히 설명된다. 이 가운데 최근에 특히 주목을 받는 변화의 흐름 가운데 하나가 ‘개방과 협력’이다. 종전에는 배타적 성역처럼 인식되던 국가의 공권력을 요즈음은 국가와 지방자치단체 및 지역사회가 공유해야 한다는 인식이 널리 공감되고 있다.

근래에 입법된 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률, 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률, 청소년기본법, 범죄피해자보호법 등은 모두가 경찰이 아니라 국가기관과 지방자치단체를 중심으로 지역공동체의 잠재력 및 동원 가능한 자원을 효과적·유기적으로 연계하는 범죄예방시스템을 구축하도록 명시하고 있다. 이로써 경찰의 책임이 줄어든 것이 아니라 전보다 훨씬 더 적극적이고 능동적인 동참과 기여를 요구하는 상황이 되었다.

실정법에 명시된 경찰의 공식적 직무는 거의 대부분 지역사회를 무대로 하여 이루어진다. 동서고금을 막론하고 지역사회가 없는 경찰은 있을 수도 없고 생각할 수도 없다. 따라서 경찰활동의 목표와 전략을 설정할 때는 언제나 ‘지역사회’라는 요소가 중요하게 고려된다. 경찰학 분야의 연구와 경찰실무의 여러 영역에서 거버넌스(Governance), 조직융합관리(Post Merger Integration)¹⁾, 지역사회 경찰활동(Community Policing), 제3자 경찰활동(Third Party Policing), 동업관계(Partnership), 복수관서 접근(Multi-agency Approach), 환경설계를 통한 범죄예방(Crime Prevention through Environmental Design: CPTED) 같은 개념들이 널리 공유되고 있음은 경

1) 행정안전부, 「정부조직개편의 성공을 위한 조직융합관리 매뉴얼: 물리적 결합에서 화학적 결합으로」, 2008년 3월 참조.

찰활동에 있어서 협력의 중요성과 필연성을 단적으로 말해주는 것이다. 범죄와 위험의 발생양상이 과거와 판이하게 달라지고 있음을 상기하면 파트너십에 기초한 경찰활동은 일종의 숙명처럼 보이기도 한다.

경찰청에서는 그동안 복수기관의 잠재력 결합을 통해 시너지효과의 극대화를 지향하는 융합행정의 중요성을 인식하고 국가와 지방자치단체 및 지역사회와 보조를 함께 하는 협력치안활동에 주력해 왔다.²⁾ 2010. 8월에는 ‘법질서확립’이라는 국정과제를 효율적으로 추진하기 위해 경찰협력단체에 대한 전면 정비를 단행하였다. 종전에 유지되었던 26개 단체 가운데 5개를 폐지하고, 8개는 순수 봉사단체로 인정해 협력단체에서 제외하고, 1개는 운영방식을 변경하였다. 그런데 각별한 의지로 전면 개편 혹은 정비되었다는 기구들의 운영이 소기의 성과를 달성하고 있는지는 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

<표-1>은 한국경찰의 협력치안 인프라를 형성하는 주요 협의체들을 성격별로 나누어 정리해 본 것이다. ‘협력치안’이라는 용어는 개념이 다소 모호한 측면이 있지만, 이 연구에서는 편의상 ‘지역사회와의 긴밀한 파트너십을 토대로 주민생활의 안정과 평온을 추구하는 경찰행정의 한 가지 방법론을 일컫는 것으로 이해를 하였다. ‘지방경찰청 및 경찰서의 각종 위원회와 순수봉사단체의 활동은 관심대상에서 제외하였다. 그리고 외부기관이 구성한 협의기구에 경찰관이 공식·비공식으로 참여하고 있는 경우도 논의대상에서 제외하였다. 이들 역시 이론상으로는 협력치안 인프라에 속할 수 있지만 진정한 의미의 파트너십과는 거리가 있다고 보고 연구 범위에서 배제하였다.

<표-1> 한국경찰의 협력치안 인프라

구 분	수동적 참여기구			능동적 주관기구	
	협 의 체	구심점	경찰위원의 역할	협 의 체	구 심 점
광역자치단체	치안행정협의회 지역치안협의회	자치단체	협의회 간사	-	-
기초자치단체	지역치안협의회	자치단체	실무회의 간사	-	-
읍·면·동	-		-	생활안전협의회 자율방범대	경찰지구대장 경찰파출소장

2) 경찰청, 「경찰백서」, 2010, 97-103쪽.

한편, 협력치안 인프라의 위와 같은 분류로부터 다음과 같은 두 가지 특징을 요약해 볼 수 있다. 첫째, 우리나라는 광역 및 기초 자치단체와 그것들을 떠받치는 읍·면·동 차원으로 구분되는 협력치안 인프라가 정교하게 구축되어 있다. 전국의 광역자치단체마다 치안행정협의회와 지역치안협의회가 설치되어 있고, 전국의 기초자치단체마다 지역치안협의회가 가동되고 있으며, 읍·면·동 단위에는 생활안전협의회·자율방범대등 다양한 형태의 협력치안 인프라가 구축되어 운영되고 있다.

둘째, 협력치안을 위해 경찰이 재량을 발휘할 수 있는 범위가 매우 제한적이다. 경찰의 관점에서 보면 협력치안을 위해 광역 및 기초 자치단체와 읍·면·동 차원에 설치된 협의체들을 수동적 참여기구와 능동적 주관기구로 구분이 가능하다. 광역 및 기초 자치단체에 설치된 치안행정협의회와 지역치안협의회는 자치단체가 중심점이 되는 관계로 경찰은 형식상 자치단체가 운영하는 협의회에 피동적으로 참여하는 입장이 될 수밖에 없다. 경찰이 그나마라도 주도적으로 운영할 수 있다고 할 수 있는 단체는 생활안전협의회와 자율방범대 정도로 제한되어 있다.³⁾ 이러한 측면은 협력치안과 관련하여 경찰이 자율적으로 운신할 수 있는 범위가 생각보다 넓지 않음을 말해주는 것이다.

이상과 같은 인식을 기반으로 이 연구에서는 먼저 협력치안활동의 이론적 기반을 형성하는 대표적 개념들을 요약적으로 고찰한 다음 한국경찰의 협력치안 인프라 각각에 대하여 운영 현황과 문제점을 살펴보고 향후의 발전방안을 제시해보았다. 문헌연구에 치중하면서 경찰학계와 경찰실무계의 전문가들이 다양한 경로를 통해 지적 혹은 제시한 내용들을 충실히 점검하는 방법으로 연구목적 달성을 꾀하였다. 부분적으로는 한국형사정책연구원에서 수행중인 “지구대 및 파출소의 민생치안활동 연구”의 일환으로 외부 전문가들과 함께 ‘경찰과 지역사회의 파트너십’에 관한 비공개 워크숍을 개최하여 확보한 자료들도 분석 및 인용의 범위에 포함시켰다.

3) 경찰발전위원회, 인권위원회, 전의경어머니회, 보안정책자문위원단, 보안협력위원회, 외사협력자문위원회, 녹색어머니회, 모범운전자회, 교통질서확립추진위원회, 교통자문위원회 등도 있지만 조직 및 운영과 관련하여 경찰이 능동적으로 주관하는 부분은 극히 제한적이다.

II. 협력치안의 이론적 기반

1. 거버넌스

1990년대 들어 국가의 전통적 권력기반 약화로 복지국가와 도시재정이 위기를 맞게 되면서 비정부부문, 민간섹터, 기업부문과 정치권에서 이른바 통치연합(government coalition)의 필요성이 제기되었다. 거버넌스(governance) 개념이 집중 조명을 받기 시작한 것이다. 1960년대에서 1990년대에 걸친 개발 연대의 국가 경영의 틀이 무기력해지고 국가, 시장 그리고 시민사회마저 실패의 길로 접어들면서 거버넌스에 관한 이론과 실천적 대안에 대한 관심이 높아졌다.⁴⁾ 거버넌스란 여러 주체들이 함께 참여하면서 다스린다는 뜻으로 협치(協治), 공치(公治), 네트워크 관리를 의미하는 것이다. 정부가 공공부문, 민간부문, 자발적 섹터의 동반자들에게 정책을 강요하는 대신에 더불어서 함께 정책의 결정과 집행을 관장하는 것이다. 거버넌스의 원리는 국가와 시장의 실패를 넘어서는 것이다. 오늘날 경제협력개발기구(OECD) 회원국가의 개혁은 거버넌스의 축으로 설명될 수 있다.

김석준 등은 거버넌스의 개념을 “함께 참여하여 함께 만들고 함께 해결하며 아울러 책임도 함께 지는 것”으로 정의하고 있다.⁵⁾ 이는 어떤 문제를 해결하거나 정책을 결정함에 있어서 정부와 이해관계를 공유하는 모든 집단이 공동으로 문제를 풀어나가는 것을 뜻한다. 특정한 목표를 달성하기 위한 의사결정 과정(process of decision-making) 혹은 결정사항이 실행되는 과정(process by which decisions are implemented)을 거버넌스라고 하며, 결과보다도 과정의 참여성·투명성·효율성이 중요한 요소로 강조된다. 중앙정부, 지방정부, 정치적·사회적 단체, NGO, 민간 조직 등의 다양한 구성원들로 이루어진 네트워크를 강조한다. 네트워크 참여자들은 상호 독립적인 위상을 갖는다. 특히 정부는 전통적 정부처럼 우월한 것도 아니고 항상 동등한 입장이 아니다. 정부는 기본적으로 다른 구성원들과 동등한 입장에서 전체 네트워크를 관리하는 조정자 역할을 한다. 거버넌스 참여자들로 형성되는 네

4) 김석준 외 「거버넌스의 이해」, 서울: 대영문화사, 2002, 15쪽.

5) 위의 책, 246쪽.

트위크는 순수시장 메커니즘보다는 종속적이고 계층제적인 전통적 조직보다는 덜 종속적인 특징을 갖는다.

‘거버넌스(governance)’의 중요한 가치는 지역주민, 지역단체, 지자체, 중앙정부 등이 정책 네트워크를 구성해 지역이 갖고 있는 공동의 과제와 문제를 해결한다는 데 있다. 정부나 집권세력의 일방적인 다스림 대신에 시민사회의 다양한 주체들이 동반자 관계를 유지하며 의사결정 및 정책실행을 추진한다는 것이다. 거버넌스는 정부와 기업, 시민사회 등 사회구성원 상호간의 새로운 관계설정을 의미한다. 공공 업무의 효율성을 높이기 위해 정부의 비효율을 제고하고 성과를 높이는 것과 동시에 민주성도 추구한다는 점에서 유유상종의 파트너십과는 근본적으로 다르다. 네트워크 구조의 영향으로 정부와 사회의 역할분담의 균형점이 바뀌고 있다. 즉 전통적인 하향적이고 집권적인 조향에서 사회의 자기조향 능력(self-steering capacity)이 강조되고, 공동규제(co-regulation), 공동조향(co-steering), 공동생산, 공동지도(co-guidance)가 강조되는 방향으로 이동하고 있다.

거버넌스 개념이 좀 더 확장된 뉴 거버넌스라(new governance)라는 개념도 있다⁶⁾. 국민국가라는 한정된 범위가 아니라 정부조직(계층제)과 기업, 시민사회, 세계 체제 등을 포함하는 모든 요소를 공공서비스와 연관되는 네트워크(연계, 상호작용)로 이해하는 개념이다. 기본적으로 정부를 보다 개방하고 국민의 참여를 확대함으로써 새로운 환경에 대응하고 사회통합과 발전을 유도하는 거시적인 역량 강화를 중요하게 여긴다. 뉴 거버넌스를 신공공관리론과 동의어로 인식하는 경우도 있다.

2. 지역사회 경찰활동

미국의 조지 켈링(George Kelling)은 지역사회 경찰활동(Community Policing: COP)의 확산을 ‘경찰활동의 조용한 혁명’으로 이해하였다.⁷⁾ COP에서는 치안행정

6) 뉴 거버넌스(new governance)란 일방적·계층제적 통치를 의미하는 ‘정부(government)’와 대비되는 개념으로, 네트워크식 국정관리 체계를 말한다. 뉴 거버넌스는 오늘날의 행정이 시장화·분권화·네트워크화·기업화·국제화를 지향함에 따라, 종래의 집권적 관료구조에 바탕을 둔 전통적 행정을 대체하는 개념(from government to governance)으로 사용되고 있다(네이버 지식사전: 2010.9.25 검색)

7) George Kelling, *Police and Community: The Quiet Revolution*, Washington D.C.: US Department

에 대한 주민의 참여가 가장 기본적인 요소로 간주된다. COP의 핵심은 경찰이 발휘할 수 있는 역량과 지역사회의 잠재력을 유기적으로 결합시켜 범죄예방 및 질서 유지효과의 극대화를 도모한다는 데 있다. 경찰관들을 지역사회의 구성원으로 참여시키고 지역사회의 주민들을 경찰활동의 중심으로 초대하여 경영학에서 말하는 총체적 품질관리(Total Quality Management: TQM)를 도모한다는 것이다. 미국 미시건주립대학의 교수이면서 국립 지역사회 경찰활동 본부(National Center for Community Policing) 책임자로서 COP를 신앙처럼 여겼던 트로야노비치(Robert C. Trojanowicz, 1941~1994)는 지역사회 경찰활동의 기본원리 10가지와 지역사회 경찰활동의 9P를 제시하였다.⁸⁾

〈표-2〉 지역사회 경찰활동의 구조

구 분	공 통 요 소
철 학	주민참여 · 경찰기능확대 · 인격적 봉사
전 략	근무방식 개선 · 예방노력 확대 · 구역책임 강화
전 술	민경제휴 · 민경협력 · 문제해결
관 리	조직개편 · 지침정비 · 질적 평가

<표-2>는 켄터키대학(Eastern Kentucky University)의 코드너(Gary Corder)가 지역사회 경찰활동의 구조를 함축하여 나타낸 것이다.⁹⁾ 표에서 보듯이 COP에서는

of Justice, 1988.

8) Robert Trojanowicz and Bonnie Buqueroux, Community Policing: How to Get Started, 2nd ed.(Cincinnati: Anderson Publishing Co., 1998), pp. 109-114.

Trojanowicz가 제시한 10가지 기본원리는 1. Philosophy and Organizational Strategy, 2. Commitment to Community Empowerment, 3. Decentralized and Personalized Policing, 4. Immediate and Long-Term Proactive Problem Solving, 5. Ethics, Legality, Responsibility, and Trust, 6. Expanding the Police Mandate, 7. Helping Those with Special Needs, 8. Grass-Roots Creativity and Support, 9. Internal Change, 10. Building for the Future 등이다. 그리고 그가 제시한 '9P'란 1. Philosophy, 2. Personalized, 3. Policing, 4. Patrol, 5. Permanent, 6. Place, 7. Proactive, 8. Partnership, 9. Problem Solving을 축약하여 나타낸 말이다.

9) Gary W. Corder, "Community Policing: Elements and Effectiveness", Police Forum, No. 5, Vol. 3, pp. 1~8; Gary W. Corder, "Community Policing: Principle and Elements", Summarized Note for the Special Lecture on Community Policing in Western Regional Institute for Community

경찰과 지역주민이 상호협력을 중시하는 공동운명체로 간주된다. 지역사회 경찰활동의 기본철학은 주민참여, 경찰기능 확대, 인격적 봉사로 요약된다. 그러므로 지역사회 경찰활동의 요체는 지역사회와의 파트너십이라고 말할 수 있다.

파트너십과 포섭의 대상에 대하여는 국제사회의 공감과 합의가 이미 형성되어 있다. 유엔 경제사회이사회가 지난 1995년에 채택한 「도시지역 범죄예방을 위한 협력 및 기술지원 지침서」(The Guidelines for Cooperation and Technical Assistance in the Field of Urban Crime prevention¹⁰⁾) 및 2002년에 채택한 「범죄예방 지침서」(The Guidelines for the Prevention of Crime¹¹⁾)는 사법, 보건, 교육, 주택 당국 사이에 긴밀한 협력관계를 유지하면서 민간부문과도 보조를 함께 하는 입체적 범죄 예방활동의 필요성을 강조하고 있다. 범죄억제를 경찰만의 책임으로 돌리는 것은 논리적으로도 모순이고, 현실적으로 국가와 지역사회가 힘을 합치지 않으면 결코 범죄를 막을 수 없다는 것이다.

유엔 경제사회이사회 「범죄예방 지침서」 제9조는 범죄원인 및 범죄통제에 필요한 기량과 책임의 복잡성을 상기할 때 범죄를 효과적으로 예방하려면 협력(cooperation) 혹은 동업(partnership)이 반드시 필요하다고 밝히고, 동업의 상대방으로 중앙정부(ministries), 관계당국(authorities), 지역단체, 비정부기구(NGO), 상업부문, 민간부문 등을 망라하고 있다.¹²⁾ George Killing은 미국 연방정부의 종합지역사회프로그램(Comprehensive Communities Program)에 참여한 미국 전역의 16개 도시의 경험을 토대로 경찰관서의 동업관계는 매우 다양한 형태로 전개된다는 사실을 밝혔다. 또한 지역단체와 시민들은 현안 문제의 성격에 따라서 동시에 서로 다른 여러 형태의 관계형성에 참여할 수 있음을 밝히고, 동업 상대방의 행동유형을 협력(collaboration) · 조정(coordination) · 협동(cooperation) · 동의(consent) · 무관심(indifference) · 객관적(objective) · 수동적(passive) · 시위(protest) · 반항(defiance) · 적극저항(active resistance) 등 열 가지로 구분하였다.¹³⁾

Oriented Public Safety(WRICOP), December 2000.

10) The United Nations, Economic and Social Council resolution 1995/9, annex.

11) The United Nations, Economic and Social Council resolution 2002/13, annex.

12) The United Nations, Economic and Social Council resolution 2002/13, annex.

13) G. Killing, *Community Crime Reduction: Activating Formal and Informal Control*, in Handbook

유엔 범죄 및 마약국(United Nations Office on Drug and Crime: UNODC)이 2010년 발간한 「범죄예방지침 요약집」은 범죄예방의 유형을 사회발전을 통한 범죄예방(Crime Prevention through Social Development), 지역사회 위주 범죄예방(Community(locally)-based Crime Prevention), 상황적 범죄예방(Situational Crime Prevention), 재통합 프로그램(Reintegration Programmes) 등 네 가지로 분류하고 있다.¹⁴⁾ 조치가 취해지는 시점을 기준으로 제1차 예방(Primary Prevention), 제2차 예방(Secondary Prevention), 제3차 예방(Tertiary Prevention)으로 구분할 수도 있음을 밝히고, 국가와 지방자치단체와 지역사회가 공동노력을 경주할 때 비로소 예방효과를 기대할 수 있다고 적고 있다.

3. 제3자 경찰활동

제3자 경찰활동은 영미권 국가에서 널리 통용되는 ‘Third Party Policing’을 국어로 번역한 용어다. 그 핵심적 가치는 사회·경제적으로 안정을 누리면서 범법행동을 하지 않고 성실하게 살아가는 모범적 주민에게 치안책임을 분담시켜(responsibilization) 사회의 안전도를 높인다는 데서 찾을 수 있다¹⁵⁾. 치안행정에 있어서 지역사회의 주민, 집단, 그리고 단체들과 동반자관계(partnership)를 유지하는 것이 중요하다는 것은 앞에서 언급한 바와 같다. 일반적으로 경찰은 건물책임자, 환경감시원, 지역사회단체, 업소주인, 지방정부(자치단체) 공무원, 기타 경찰업무를 도울 의사나 능력을 가진 모든 사람과 협력관계를 유지한다. 그런데 경우에 따라서는 경찰업무를 도울 의사가 없는 사람을 강제로 협력하게 만드는 경우도 있다.

제3자 경찰활동은 범법과 무관한 사람들로 하여금, 그들의 일상생활과는 상관이 없지만, 다른 사람들의 질서위반을 간접적 수단으로 최소화하거나 혹은 범죄가 발

of Crime Prevention and Community Safety, Nick Tilly, ed. Cullompton, Deven, Willan Publishing, 2005.

14) United Nations Office on Drugs and Crime, Handbook on the Crime Prevention Guidelines: Making them work, New York, 2010, pp.12-16.

15) Michael E. Burger, The Politics of Third-party Policing, Crime Prevention Studies, Vol.9, 1998, pp.89-116

생활 가능성을 줄이기 위해 계획된 행동들에 동참해줄 것을 설득하거나 강제하는 경찰활동으로 이해되고 있다¹⁶⁾. 경찰활동의 궁극적 표적은 범죄자 혹은 잠재적 범죄자들로 귀결되지만, 제3자 포섭의 현실적 표적은 범죄자들의 기본적 환경에 영향을 미칠 수 있다고 생각되면서 모범적으로 살고 있는 중산층 인사들이다. 범죄와 질서위반 행동을 줄이기 위하여 종전에는 책임을 물을 사람이 없었던 공간에 강제로 장소 감독자(place-guardianship)을 지정한다. 즉, 종전에는 전적으로 경찰에 귀속하는 것으로 인식되던 치안책임의 일부를 영향력 있는 지역주민들에게 분담시키는 것이다.

치안책임을 지역주민에게 분담토록 한다는 것은 위생책임자, 건물책임자, 주택공사, 부동산소유자, 학부모, 업소주인 등 범법과 무관한 제3자들로 하여금 범죄예방 혹은 범죄원인 제거의 책임을 분담하도록 정중히 설득하거나 강제로 떠맡기는 것을 일컫는다. 이와 같은 시도와 노력을 통하여 범죄통제 후견인 제도가 없었거나 있어도 제 구실을 하지 못한 지역 혹은 상황에 범죄통제 후견인을 위촉하거나 역할의 활성화를 도모한다. 경우에 따라서는 지역사회의 구성원들과 협의를 거쳐서 제3자에 속하는 시민들이 범죄의 통제 혹은 예방에 대한 책임을 보다 더 많이 떠맡도록 촉구하고 설득하기도 한다. 제3자에 속하는 시민들이 책임을 거부할 때에는 규제법령을 내세워서 강압적인 위협을 가하기도 한다.

4. 복수관서 협력

자치적 치안활동(self policing)의 전통이 오래된 영국, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 국가에서는 지역주민의 안전과 평화스런 삶을 보호하기 위한 주민의 역할 분담은 지극히 당연한 것으로 간주해왔다. 이에 대한 지방행정의 책임 또한 적지 않아 치안활동 내용과 결과가 각종 위원회나 협의회를 통해 주기적으로 발표되고, 주민들의 감시와 비판을 받아야 했으며, 전국 단위의 치안 개념 역시 동일선상에서 관리 및 운영되어 왔다. 특히, 1970년대 이후부터는 범죄의 증가 및 범죄에 대한

16) Burger, Michael E. and Lorraine Green Mazerolle. 1998. "Third Party Policing : A Theoretical Analysis of an Emerging Trend." Justice Quarterly.15(Number 2) pp 301-208.

공포심(fear of crime) 증대가 사회적 이슈로 부상하여 ‘효과적인 안전 공공재 공급’이라는 영역에 있어서의 행정책임을 확대하기 위한 입법적, 정책적 노력이 활성화되었다.¹⁷⁾

잉글랜드와 웨일즈는 1960년대부터 비공식 차원에서 복수관서 협력을 통한 범죄 예방을 추진하다가 1970년대 들어 몇몇 지방경찰이 복수관서 협력기구를 출범시켰다. 1981년 Brixton 폭동에 관한 Scarman 보고서와 Morgan 보고서에 의해 복수관서 협력이 중요한 화두로 부각되었다. 특히 Morgan 보고서가 지역안전을 위해 경찰과 함께 일하는 지방관서들의 법적 책임이 규정되어야 한다고 지적한 대목이 혁신의 기폭제로 작용하였다.¹⁸⁾ 1990년대 이후 환경교통지역부(DETR)와 내무성(Home Office)이 안전도시 프로그램(Safer Cities Programmes)을 통해 복수관서지역안전전략 개발을 위한 예산을 확보하면서 전국 각지에서 다양한 형태의 동업프로그램이 등장하였다.

1997년 집권에 성공한 신노동당(New Labour)이 선거공약으로 내걸었던 신공공행정(New Public Management)의 일환으로 ‘범죄에 단호하게, 범죄의 원인들에게도 단호하게(Tough on crime, tough on the causes of crime)’ 대처하기 위한 법·제도적 수단을 모색하였다. 당시는 범죄로부터의 안전과 보호에 대한 시민의 요구와 형사사법시스템의 거듭된 실패에 대한 비난이 거셌던 때였다. 이에 정부가 지방경찰청의 경찰행정에 성과주의 적용을 강화시키고 범죄원인(환경, 보건, 교육, 주택 등)의 통제에 대한 1차적 책임을 자치단체와 시민사회에 떠맡기는 ‘책임화(responsibilization)’ 전략을 채택하고¹⁹⁾, 범죄와 무질서법(Crime and Disorder Act 1998) 제5조와 제6조를 입법하였다.

범죄와 무질서법 제5조와 제6조의 규정에 의해 지방자치정부(도청, 시청 등)와 경찰은 다른 기관들과 함께 범죄와무질서감소협의회(crime and disorder reduction

17) 표창원, CPTED(환경설계를 통한 범죄예방)이론과 premises liability(장소소유·관리자의 법적 책임)에 대한 고찰, 「한국경찰연구」, 제1권 제2호, 2003년 1월, 80-100쪽.

18) Phillips, C. Jacobson, J., Prime, R., Carter, M. and Considine, M., “Crime and Disorder Reduction Partnerships: Round one progress”, 「Police Research Series Paper 151」, London: Home Office, 2002.

19) Hope, T. The New Local Governance of Community Safety in England and Wales, 「Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice」, Vol. 47. No 2, 2005.

partnership)를 구성하여 매 3년 주기로 구체적인 활동을 수행해야 할 의무를 공유하는 입장이 되었다. 그 결과 2007년 기준 잉글랜드와 웨일즈 전역에 376개의 법령상의 범죄와무질서감소협의회(statutory crime and disorder partnership)가 구성된 것으로 확인되었다. 지역에 따라서는 다기관협의회(multi-agency partnership), 지역치안협의회(community safety partnership), 범죄와무질서협의회(crime and disorder partnership) 같은 명칭을 쓰는 곳도 있다.

III. 한국경찰의 협력치안 현황

1. 치안행정협의회

1) 법적 근거

경찰법 제16조(치안행정협의회) 제1항은 “지방행정과 치안행정의 업무조정과 그 밖에 필요한 사항을 협의·조정하기 위하여 시·도지사(제주특별자치도지사는 제외한다) 소속으로 치안행정협의회를 둔다.”고 규정하고, 동조 제2항은 “치안행정협의회의 조직·운영과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”고 규정하고 있다. 이것은 치안행정협의회 설치가 임의사항이 아니라 강제사항임을 뜻하는 것이다. 치안행정협의회 설치에 관한 내용은 1991년 12월 경찰법이 제정되던 당시부터 명문으로 포함되어 오늘에 이르고 있는 것이다. 이후로 몇 차례 개정이 있었으나 한자 표기를 한글로 바꾸는 정도에 그쳐서 20여 년 전에 법을 제정할 당시에도 거버넌스 개념에 입각한 협력치안의 중요성에 대한 공감감이 있었음을 짐작할 수 있다.

2) 기능과 구성

치안행정협의회의 조직과 운영에 관한 세부사항은 경찰법의 위임에 의해 대통령령으로 제정된 「치안행정협의회규정」(이하 ‘협의회규정’이라 함)에 자세히 규정되어 있다. 지방경찰청이 설치되지 아니한 시·도의 경우는 지방경찰청이 설치될 때까

지 당해 시·도의 치안업무를 담당하는 지방경찰청과 당해 시·도간에 협의회를 구성하도록 부칙 제2항에 명시되어 있다. 협의회규정 제2조(기능)는 협의회가 협의해야 할 사항으로 (1) 지역안정 및 질서유지에 관한 사항, (2) 민방위 및 재해대책 운영에 관한 사항, (3) 질서확립운동 등 지역사회운동의 효율적 추진에 관한 사항, (4) 지역주민과 경찰 간의 협조 및 요망사항, (5) 기타 지방행정과 치안행정간 상호지원에 관한 사항과 시·도지사 및 지방경찰청장이 회의에 부치는 사항 등 다섯 가지를 열거하고 있다.

협의회규정 제3조(협의회의 구성) 제1항의 규정에 의해 협의회는 위원장을 포함한 위원 9인으로 구성한다. 위원장은 서울특별시·직할시 또는 도(이하 “시·도”라 한다)의 부시장 또는 부지사가 되고, 위원은 (1) 시·도소속공무원 중 서울특별시장·직할시장 또는 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)가 임명하는 자 2인, (2) 지방경찰청소속 경찰공무원 중 지방경찰청장의 추천으로 시·도지사가 임명하는 자 3인, (3) 지방행정과 치안행정에 관한 학식과 경험이 있는 자로서 지방경찰청장의 의견을 들어 시·도지사가 위촉하는 자 3인 등으로 한다. 동조 제3항은 협의회 위원의 임기를 2년으로 규정하고 있다. 제4조(위원장)의 규정에 의해 위원장은 협의회를 대표하며 그 회무를 통할하고, 위원장이 사고가 있을 때에는 위원장이 미리 지명하는 자가 그 직무를 대행한다.

3) 회의 개최

협의회규정 제5조(회의) 제1항의 규정에 의해, 협의회의 회의는 매분기 1회 개최 하되, 특정사안에 관하여 지방행정과 치안행정과의 업무협조 등을 위하여 필요한 경우에는 수시로 개최할 수 있다. 회의는 위원장이 소집한다. 협의회의 사무를 처리하게 하기 위하여 간사 2인을 두되, 시·도의 기획담당관 및 지방경찰청 경무과장이 된다.(6조 1항) 간사는 위원장의 명을 받아 (1) 소관 의안의 작성, (2) 회의진행에 필요한 준비, (3) 회의록의 작성과 보관, (4) 기타 위원회의 사무 등을 처리한다.

협의회규정 제7조(의견청취등) 제1항의 규정에 따라, 위원장은 협의회의 심의를 위하여 필요한 경우에는 관계공무원 또는 관계전문가의 출석·발언이나 자료의 제출을 요구할 수 있다. 협의회에 출석한 위원·관계공무원 또는 관계전문가에 대하여

는 예산의 범위 안에서 수당과 여비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 그 소관업무와 직접적으로 관련되어 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다.(제7조 제2항) 협의회규정에 명시된 사항 외에 협의회의 운영에 관하여 필요한 사항은 협의회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.(제8조)

4) 운영상 문제점

경찰법 제14조(치안행정협의회) 및 치안행정협의회규정은 2011년 9월 현재도 유효하나 전국의 광역자치단체 가운데 2000년 이후 11년 동안 치안행정협의회를 개최한 사례가 별로 없다.²⁰⁾ 시·도 단위에 설치되어 (1) 지역안전 및 질서유지에 관한 사항, (2) 민방위 및 재해대책 운영에 관한 사항, (3) 질서확립운동 등 지역사회운동의 효율적 추진에 관한 사항, (4) 지역주민과 경찰간의 협조 및 요망사항, (5) 기타 지방행정과 치안행정간 상호지원에 관한 사항과 시·도지사 및 지방경찰청장이 회부하는 사항 등을 협의·조정하는 기능을 담당하도록 되어 있으나, 협의회의 결정사항이 법적 구속력을 가지지 못하고, 협의회운영에 필요한 예산을 편성하거나 실무기구를 구성한 사례도 없는 것으로 파악된다.

2. 지역치안협의회

1) 법적 근거

「지방자치법」 제22조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 규정하고 있다. 이를 근거로 경찰청은 2008년 1월부터 전국 광역 및 기초 자치단체 단위별로 ‘지역치안협의회’ 설립을 추진하여 2011년 3월 기준 전국의 16개 광역자치단체와 222개 기초자치단체에 238개 지역치안협의회가 구성되었다. <그림-1>은 지역치안협의회들의 구성도를 나타낸 것이다. 지역치안협의회마다 분과위원회가 설치되어 2011년 3월 기준 전국에

20) 경찰대학 내부자료, 「지역치안협의회운영현황 및 개선방안」, 2011년 8월.

699개 분과위원회가 구성되고 4,054개 기관 및 단체가 참여하고 있다.²¹⁾

지방자치단체가 경찰기관 등과 치안과 관련된 사항을 협의하기 위해 협의체 설치에 관한 내용을 조례로 정하는 것은 「경찰법」 제16조(치안행정협의회) 및 「지방자치법」 제22조(조례제정) 등에 위배된다는 견해도 있었다. 이에 전북도지사가 행정안전부를 경유 법제처에 유권해석을 의뢰하여 ‘조례 제정이 가능하다’는 회신²²⁾을 받았으나 전라북도에는 ‘지역치안협의회의’ 대신 ‘치안행정협의회’의 설치 및 운영에 관한 조례를 제정(2010.10.1)하였다. 법제처의 회신에도 불구하고 지역치안협의회를 설치할 법적 근거가 취약하다는 이유에서인지 명칭은 법적 근거가 분명한 치안행정협의회를 사용하였다.

〈그림-1〉 지역치안협의회 구성도



* 출처 : 경찰청, 법질서 확립 추진계획, 2008. 2.15.

21) 경찰청, '11년「지역치안협의회」운영내실화 계획, 2011년 3월 31일.

22) 법제처는 ‘지역주민의 안전 및 보호를 위한 환경조성 등을 위해 지방자치단체가 경찰기관 등과 관할구역 안의 치안업무에 관해 협의·조정을 하는 것은 자치사무에 해당되므로 이를 위한 협의체의 설치운영을 법령에서 특별히 제한하지 않는 한 자치사무에 속하며, 이와 같은 협의체의 설치가 「경찰법」등 법령에 따라서만 이루어져야 한다고 볼 수도 없다.’는 해석을 내렸다.[행정안전부 선거의회과, ‘1445(2010. 5. 11.) 법제처 법령해석 원문’, 2010.7.8.]

2) 조례 제정 현황

경찰청 생활안전국 자료에 의하면 2011년 8월 현재 전국의 16개 광역자치단체 가운데 3곳(전라북도, 전라남도, 울산광역시) 협의회 관련 조례를 제정한 것으로 확인된다. 조례를 제정한 광역자치단체 3곳 가운데 전라남도는 ‘법과 질서가 바로선 아름다운 전남만들기 협의회 설치 및 운영에 관한 조례’로 명칭을 붙여서 도의회의 의결을 거쳤다(2010. 9.27). 전라북도와 비슷한 이유로 ‘지역치안협의회’라는 명칭의 사용을 피하면서 내용은 경찰의 요구를 반영하는 또 다른 형식의 조례를 만든 것이다. 경찰청이 협의회 구성을 주요 업무계획 및 지방경찰청 및 경찰서 평가를 위한 성과지표에 포함하는 등의 방법으로 힘을 쏟았지만 지자체들의 호응은 미진하였음을 말해주는 것이다. 다만, 세 번째로 조례를 제정(2011. 7. 7)한 울산광역시는 ‘울산광역시 지역치안협의회 설치 및 운영에 관한 조례’로 이름을 붙여서 시의회의 의결을 거쳤다.

기초자치단체의 경우는 전국의 232개 단체 가운데 136곳(58.6%)이 조례를 제정한 것으로 확인된다. 기초자치단체들의 조례도 대체로 내용은 비슷하나 명칭은 지역에 따라 약간씩 차이가 있는 것으로 확인된다. 예컨대, 안양시는 ‘안양시 지역사회 안전을 위한 시민단체 참여 및 지원 조례 시행규칙’, 서울시 동작구는 ‘동작치안협의회 조례’, 전라남도 장흥군은 ‘장흥군 지역치안협의회 설치 및 운영에 관한 조례’ 등의 이름이 붙여져 있다. 조례를 제정하지 않은 나머지 지자체들은 경찰청이 마련한 협약(MOU) 표준안에 따라 체결하고 협의회도 구성해 운영하는 것으로 알려져 있다. 인천광역시처럼 지역치안협의회 이름으로 ‘법질서 확립을 위한 인천광역시 지역치안협의회 공동선언문’을 채택한 사례도 있다.

3) 협의회 의 임무와 운영

전국의 광역 및 기초자치단체에 구성된 지역치안협의회 의 임무는 ① ‘법·질서 확립’ 정책(사업) 총괄 협의·조정 및 추진성과 점검·평가 ② 예산·인력, 시설·장비 등 공동 활용 및 관련사업 공동 추진 ③ 지역사회 안정과 발전에 대한 주민요구·건의사항 수렴·반영 등으로 나타나 있다.²³⁾ 자치단체(의장), 경찰(간사), 자치단체

공무원, 소방, 경찰, 교육, 언론, 노동, 환경, 시민단체 등의 책임자들이 위원으로 위촉되어 정기적으로 지역치안협의회 및 실무협의회 회의를 개최하고 있다. 회의 안건 등은 정기회의 개최 전 참여단체의 실무 국·과장급(기초단체는 과·계장급)과 경찰기관의 경무과장이 참여하는 실무협의회를 통해 조율되며, 정기회의는 매 분기, 실무협의회(전체회의)는 필요에 따라, 분과위원회 회의는 격월 개최를 원칙으로 하고 있다. <표-3>은 분과위별 참여기관·단체 구성을 예시적으로 나타낸 것이다.

<표-3> 분과위별 참여기관·단체 구성 예시

분과	관련기관·단체	소관기능
기획·조정·평가	경찰·자치단체 중심으로 협의회 운영 총괄 기획, 추진사항 종합 점검·분석 등	경무
기획홍보	언론사를 중심으로 범협의회적으로 참여	경무·홍보
집회시위 선진화 분과	노동청, 경제·노동·종교단체, 변호사회, 집회시위지원위원회, 전의경어머니회	경비·정보
기초(교통)질서	시민단체협의회, 바르게살기운동, 새마을회, 자유총연맹, 모범운전자회, 녹색어머니회 등	생활질서 교통
생활안전	교육청, 소방서, 해양경찰, 국세청, 교육·의료·여성단체, 청소년지도위원회 등	생활안전 수사·형사

※ 경찰·자치단체는 쉰 분과에 참여하고 해당 기능에서 책임 운영

협의회의 안정적 정착을 위해 자치단체별 ‘지역사회 안전 확보 및 지역치안협의회 구성·운영’ 관련 조례 제정 추진을 위해 조례안 예시 하달, CCTV확대 설치 및 통합관리(‘천안아산통합관계센터 모델 전국 확대), 협의회 운영·사업 예산의 지속적 확충 등에 주력해왔다. 2010년에는 G20 정상회의 등 주요 국제행사의 성공적 기반 마련, ‘시민안전’이 지역사회 주요 핵심의제로 부상, 방법용 CCTV 통합관계센터 등 치안인프라 확대, 협의회 조례제정으로 운영기반 확충 등의 성과를 거둔 것으로 나타나 있다. 2011년 들어서는 지역치안협의회의 내실화를 위한 협의회 운영 가이드라인 제시(회의 주기·방식 탄력 운영 등), 다양한 지원 프로그램 운영(협의회에 경찰청 참관 및 실무자 간담회 개최, 학계 참여 포럼 개최), 우수사례 포상

23) 경찰청, 『지역안전 확보와 법질서 확립을 선도하는 지역치안협의회 운영우수사례집』, 2008, 14-16쪽.

및 전국 공유 등을 추진하고 있다.²⁴⁾

4) 운영상 문제점

경찰대학 치안정책연구소는 2008년 1월 경찰청이 지역치안협의회 구성을 추진한 이후 2년이 지난 2010년에 협의회의 운영성과에 대한 실증연구를 수행하고 다음과 같은 문제점들을 지적하였다.²⁵⁾ 첫째, 국가 형사정책의 전담기관인 검찰, 법원, 교정기관이 동참하지 않고 있다. 둘째, 범죄현상과 자치단체 내에서의 권역별 치안상황을 고려함이 없이 지방자치단체별로 일률적인 협의회 구성을 추진함으로써 지역적·권역별 특수성에 맞는 지역 치안정책 수립이 제대로 이루어지지 않고 있다. 셋째, 지역치안협의회에 의해 수립된 지역 치안정책의 세부 실행계획에 대한 평가와 피드백 시스템이 갖춰져 있지 않다. 넷째, 대체로 형식적 회의 개최에만 치중할 뿐 실질적인 주민의 체감치안만족도를 높이고 지역특성에 맞는 공감치안정책을 적극 추진하는 데는 적지 않은 한계가 있다.

치안정책연구소의 위 연구보고서는 지역치안협의회 운영이 여의치 않은 원인으로서는 공공기관의 주도로 성급히 조직되어 다기관 협의체의 성공요건인 상호의존의 원칙, 상호호혜의 원칙, 민주성의 원칙, 개방성의 원칙, 예산 적절성의 원칙 등이 준수되지 않았고, 참여 주체들의 이해관계 조정 및 합의도출 능력 부재, 사업추진 재원 미비, 협의체 간 기능과 업무의 중복 등을 지적하였다. 그밖에 협의회 구성 및 운영과 관련하여 경찰조직 안팎에서 지적되는 문제점들을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 광역자치단체에 설치된 치안행정협의회와 지역치안협의회와의 차이가 모호하다. 치안행정협의회와 지역치안협의회는 설치목적, 설치, 구성, 기능 등의 면에서 실질적인 차이를 지적하기 어렵다. 두 협의회 구성의 주체는 광역자치단체이고 경찰위원은 협의회 위원으로 위촉된 여러 명 가운데 한 명에 속할 뿐이라는 공통점을 갖는다. 각각의 역할에 있어서도 표현만 다를 뿐 내용적으로는 중복이거나 중첩으로 보이는 것이 많다. 협의회의 구성에 있어서도 명백한 차이를 발견하기 어렵다.

24) 경찰청 미래발전과, '2011년 지역치안협의회 내실화 계획', 2011년 3월 31일.

25) 이상수, 『지역치안협의회 운영성과의 실증분석을 위한 평가모형 개발』, 치안정책연구소 책임연구보고서, 2010년. 32-34쪽.

전라북도의 조례 명칭에 ‘지역치안협의회’가 아닌 ‘치안행정협의회’가 사용된 것은 기능의 중첩을 구체적으로 뒷받침하는 것이다. 지역마다 치안환경의 차이는 있어도 치안업무와 관련되는 국가기관, 공공기관, 사회단체, 전문분야나 직종은 중첩될 여지가 많다.

둘째, 광역자치단체 차원의 지역치안협의회가 활성화될 가능성이 희박해 보인다. 협의체 구성을 추진한 이후 3년이 지나도록 16개 광역자치단체 가운데 3곳(전라북도, 전라남도, 울산광역시)과 232개 기초자치단체 가운데 136곳(58.6%)만 관련조례를 제정하였다는 것은 지자체들의 입장이 소극적이라는 것을 말해주는 것이다. 게다가 각 지방자치단체의 특성과 여건을 고려한다고 하더라도 경찰이 중심이 되어 전국적으로 시행을 추진하고 있는 협력치안의 협약이 명칭에 있어 어느 정도의 통일성조차도 기하지 못하고 있는 것은 협력치안 활성화에 걸림돌이 되지 않을까 우려된다.

셋째, 협의회를 통해 발휘될 수 있는 파트너십이 매우 제한적일 것으로 보인다. 협의회 참여기관이 자치단체, 소방·경찰, 교육, 언론, 노동, 환경, 시민단체 등으로 한정되고 국가 형사정책의 중요기관인 법원, 법무부 및 검찰의 산하조직이 동참하고 있는 곳은 한 곳도 없기 때문이다. 오늘날 범죄예방, 청소년 선도·보호, 보호관찰, 범죄피해자지원, 출소자 재사회화 지원 등 분야에서 법원, 법무부 및 검찰과 그 산하기관들의 참여 방안을 검토해볼 필요가 있을 것이다.

넷째, 대부분의 지역치안협의회가 주민의견을 수렴하여 지역 특성에 적합한 치안시책을 수립하여 추진하는 데 있어서 지역특성에 따른 향후 중·장기 과제를 발굴하는 등 지역치안을 위한 인프라구축을 위한 Feed Back 시스템이 허약하다는 지적이다.

3. 생활안전협의회²⁶⁾

1) 발족배경 및 역할

2003년 8월 이후 지역경찰 개념에 입각하여 경찰의 일선조직을 지구대 체제로 전환하면서 종전에 파출소 단위로 운영되던 방범협의회를 모두 해체하고 경찰 독자적으로 직무를 수행하다 보니 여러 가지 혼선과 비능률이 뒤따랐다. 경찰 인력과 장비의 효율적 운영으로 일선 경찰관들의 피로감이 덜어지고 112신고에 따른 현장 도착시간이 단축되는 효과가 있었으나 주민들의 불만과 불안 수준이 높아지는 문제점이 나타났다. 무엇보다도 24시간 경찰관들이 근무하며 순찰근무를 계속하던 파출소 일부가 주간에 최소한의 민원업무만 처리하는 치안센터로 바뀐 지역 주민들의 불안감이 전보다 높아진 것으로 보인다.

이에 경찰청은 새로운 공동안전망을 구성하여 치안시책에 대한 주민참여 기회를 부여하고 지역사회 경찰활동의 활성화와 지역주민들을 위한 총체적 생활안전의 구심체 역할을 담당할 민경협력방법 단체 구성을 지시하기에 이르렀다. 이렇게 하여 탄생된 생활안전협의회는 지구대 및 파출소 차원에서 지역주민이 동참하는 공동안전망을 구성하여 지역사회의 안전대책을 강화하고, 다른 한편으로는 지역주민의 기대와 요구를 수렴 및 환류해주는 역할을 담당하는 구심점으로서의 역할을 담당하고 있다.

2) 협의회 구성

생활안전협의회 위원 선발을 위한 자격기준을 ① 지역사회 경찰활동에 관심 있는 자 ② 관내 대상 업소나 대상 직업을 갖지 않은 자 ③ 범죄경력이나 위반사항이 없는 자 ④ 파렴치한이 아닌 자 ⑤ 지역주민들 사이에서 신망이 있는 자에 해당되는 요건을 갖춘 자 등으로 정해놓고 있다. 협의회 구성원의 선발은 ① 매년 4월 경찰서 생활안전과에서 조직 재정비 지침 하달 ② 특별한 공고 없이 주민 사이의 추천이나

26) 최웅렬 등, “경찰협력단체의 운영실태 및 개선방안에 관한연구”, 한국경찰연구, 제10권 제1호, 2011년 3월, 115-144쪽.

인맥을 통해 선발 ③ 자격심사 후 합격여부를 결정하여 관할 경찰서장이 임명장 수여(*최근 생활안전협의회회장 명의로 임명장 수여) ④ 임기가 끝나기 전이라도 결격 사유가 발생하면 즉시 해촉 ⑤ 기존 구성원의 결원이 발생할 시 즉시 추가 설발 등의 원칙에 따라 이루어지고 있다.

3) 협의회 현황

<표-4>는 2010년 기준 생활안전협의회 구성현황을 나타낸 것이다. 표에서 보듯이, 2010년 현재 전국의 지구대 및 파출소 단위에 모두 1,577개의 생활안전협의회가 발족되어 운영되고 있으며 협의회 위원으로 위촉된 인원은 29,138명으로 나타나 있다. 위원의 직업 분포를 보면 전체의 약 60퍼센트가 자영업자로 나타나 있다. 교수, 의사, 변호사 같은 전문직 종사자들을 위촉한 경우도 있고 시민운동을 위촉한 경우도 있음을 알 수 있다. 지구대, 파출소 단위에 실제로 발족된 협의회 위원 수는 통상 30명 내외이고, 경찰서 단위에 지구대 및 파출소 협의회 연합회가 발족되어 있다.

<표-4> 생활안전협의회 구성현황(2010년)

협의회 (개)	위원 (명)	직업분포					
		교수	의사	변호사	NGO	자영업	기타
1,577	29,138	55	270	20	323	17,489	10,981

* 자료 : 경찰청 생활안전국 내부자료

4) 운영상 문제점

첫째, 협의회 운영이 형식적으로 흐를 수 있다는 것이다. 참여 주민들에게 제공되는 지역치안 정보가 극히 제한될 수밖에 없고, 참여자 역시 전문성 부족에 기인한다고 하더라도 주민과 경찰의 긴밀한 파트너십 유지가 부족할 것으로 보인다.

둘째, 협의회 구성과 운영에서 진정성과 신뢰감을 기대하기가 어려운 것으로 확인되었다. 협의회 위원의 자격 기준을 엄격하게 적용하기가 어려워 범죄경력자나 사회적으로 부적절한 주민이 위원으로 위촉될 개연성이 상존하는 상황이다. 이러한

취약구조는 협의회 운영 주체인 경찰이 협의회 위원들을 진정으로 신뢰할 수 없게 만드는 요인으로 작용할 수 있고, 경찰이 위원들을 충분히 신뢰하지 못하면 협의회가 지역치안의 구심점 역할을 하기가 어려워진다.

셋째, 협의회 운영에 필요한 예산 확보가 어려운 문제점이 확인되었다. 이러한 문제는 청렴경찰을 지향하는 국립경찰이 적극적으로 경계해야 할 민경유착의 계기 혹은 빌미가 될 수 있다는 점에서 다른 어떤 문제보다도 주목과 관심이 필요한 현안이라고 생각된다. 예산이 확보되지 않은 상태에서 협의회를 운영하면 결과적으로 경찰협력단체 참여자에게 재정부담이 전가될 수도 있을 것이다.

4. 자율방범대²⁷⁾

1) 법적 근거

자율방범대란 지역사회의 범죄예방을 위해서 지역주민들이 마을 단위로 자율적으로 조직하여 관할 지구대 및 파출소와 상호 협력 관계를 갖고 방법활동을 하는 자원봉사조직을 일컫는 말이다.²⁸⁾ 2010년 8월 경찰협력단체를 정비하면서 자율방범대는 순수봉사단체로 분류하여 형식적으로는 경찰협력단체가 아닌 것으로 되어 있지만 현실적으로는 경찰의 방법활동을 실질적으로 지원하고 운영예산도 지원되고 있어 협력치안의 중요한 축으로 간주하고 고찰 및 분석의 범위에 포함하였다. 자율방범대의 조직 및 활동은 지방경찰청별로 제정하여 시행되는 「자율방범대 관리 규칙」에 따라 이루어지는 것이다. 규칙에는 조직구성 및 설치, 대원의 임무, 자격 및 선임과 해촉, 근무, 복장 및 장비, 포상규정 등이 열거되어 있다. 16개 지방경찰청 가운데 서울지방경찰청과 대전지방경찰청을 제외한 나머지 14개 지방청이 규칙을 갖고 있고 있다.²⁹⁾ 주로 <표-5>에 정리된 내용들을 공통으로 담고 있다. 광역 혹은 기초자치단체가 자율방범대의 행정 및 예산 지원 등을 위해서 관련 조례를 제

27) 국회입법조사처, 「교통안전·방법활동에서 주민과 경찰간 협력강화방안」, 2011년 3월.

28) 자율방범대원들은 지구대 또는 파출소의 정규 순찰팀과 합동 또는 자체적으로 3~5명이 조를 편성하여 심야 취약시간에 순찰활동을 전개하면서 범죄신고, 부녀자 안전귀가 안내 등을 담당한다.

정한 경우도 있다.

〈표-5〉 지방경찰청의 자율방범대 설치 및 관리규정

구 분	경찰의 자율방범대 설치 및 관리 규정
설 치	자율방범대는 각 경찰서 순찰지구대장 및 파출소장 소속하에 둠
명 칭	00지구대(파출소) 00자율방범대
조 직	자율방범대는 1개 순찰지구대 및 파출소 관내 1개씩 구성을 원칙
선 임	자격요건을 갖춘 자 중 자율방범대장, 이·통장 등의 추천으로 순찰지구대장 및 파출소장이 신원확인 후 선임
신분증	위촉장 및 신분증은 자율방범대장 명의로 발급
근무	- 외근 경찰관과 합동근무를 원칙 - 근무여건에 따라 자체 근무조 편성, 조별로 취약지역 순찰 - 대원은 주 1회 이상 근무 등

2) 조직 및 인원

<표-6>에서 보듯이, 2010년 12월말 현재 전국의 지구대 및 파출소 단위에 걸쳐서 3,861개의 자율방범대가 설치되어 있고, 참여인원은 총 103,557명으로 집계되어 있다. 지역별로는 경기도가 556개 조직 17,195명으로 조직과 인원이 가장 많고, 그 다음은 서울이 448개 조직 12,142명으로 두 번째를 기록하고 있다.

29)

<p>「경기도 지방경찰청 자율방범대 관리운영규칙」(예규 제87호)</p> <p>제12조(임무) 자율방범대원의 임무는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 취약지역에 대한 순찰 및 현행범 체포 등 범죄예방활동 2. 범죄현장 및 범죄용의자 발견 시 신고 3. 경찰관과 합동근무 시 신고출동 4. 청소년 선도·보호 및 미아·가출인 보호 5. 관내 주요 행사시 질서유지 및 기타 경찰업무 보조

〈표-6〉 지방청별 자율방범대 구성현황(2010년)

구분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
조직	3,861	448	194	168	122	64	147	67	556	245	170	393	249	292	369	355	22
인원	103,557	12,142	4,490	4,306	3,126	1,234	3,195	2,328	17,195	7,907	4,739	9,788	6,484	6,583	8,880	8,827	2,333

* 자료 : 경찰청 생활안전국 내부자료

3) 운영 예산

자율방범대는 지역사회의 범죄예방을 위해 지역주민들이 자발적으로 조직·운영하는 단체인 관계로 그의 운영예산도 자발적으로 조달하는 것이 원칙으로 되어 있다. 「자원봉사활동 기본법」 제18조에 자원봉사단체의 경우 정부가 행정 및 재정지원을 제공할 수 있는 내용이 규정되어 있고, 동법 제14조에는 자원봉사자의 보험가입 등을 지원을 할 수 있는 내용이 있어 이에 따른 지원이 이루어지고 있다. 지방자치단체들은 행정안전부 훈령에 따라 자치단체별로 운영비 등 예산지원과 「자원봉사활동 기본법」에 의해 참여봉사자들을 단체상해보험에 가입하도록 지원하고 있다.

전국의 지방자치단체들은 최근 5년 동안 연평균 3,785개 방법대에 약 127억원을 지원한 것으로 나타나 있다.³⁰⁾ 2009년도 자치단체별 자율방범대 예산을 보면 서울은 약 22억원, 경기도는 약 48억원 씩을 지원한 것으로 확인된다. 자치단체에서 지원하는 예산은 자율방범대 초소운영비, 피복비, 차량유비, 차량도색시(지원차량이 있는 경우), 기본장비비, 보험가입비, 야식비 및 간식비 등으로 편성되어 있다.³¹⁾ 경찰청은 그동안 경찰과 주민 간 협력치안활동을 고려하여 방법간담회 개최 및 시민경찰학교 운영 예산만 편성하고 자율방범대 운영예산은 전혀 반영하지 못하다가 2011년에 처음으로 경찰청 예산에 자율방범대 간담회 경비를 편성한 바 있다.

30) 2005년 1,092,035원, 2006년 1,142,343원, 2007년 1,327,000원, 2008년 1,180,128원, 2009년 1,635,956원(자료, 국회행정안전위원회, 2008)

31) 「안양시 자율방범대 지원규정」 제12조(경비지원) ① 방법대에는 예산의 범위에서 방법활동에 따른 경비의 일부를 지원할 수 있다.

<별표 4> 운영비(차등지원 : 운영실적), 피복비(차등지원: 대원수), 차량유류비(균등지원 : 차량보유동대), 차량도색비(균등지원 : 차량보유동대), 기본장비비(균등지원), 보험가입비(차등지원 : 대원수), 야식비 및 간식비(균등지원), 기타(초소설치비 등)

4) 운영상 문제점

첫째, 예산지원 구조가 운영상의 비효율을 야기하고 선거과정에서 중립성 문제가 제기될 수도 있다. 실제로는 경찰의 업무를 지원하면서 식비·차량 운영 경비 등 예산은 지방자치단체로부터 지원되는 구조에서는 자율방법대를 탄력적으로 운영하기가 어려울 것이다. 예산지원은 지방자치단체에서, 운영은 경찰에서 하는 현재의 구조하에서는 양 기관의 원활한 협조를 기대하기 어려울 것이다.

둘째, 현재로서는 제도적 뒷받침이 미흡하여 개인의 자발적 참여 의지에 전적으로 의존하고 있는 실정이다. 자율방법대원이 민방위교육 대상자이면 기본교육을 면제해주고, 범인검거 등 활동 우수자에 대하여는 지방경찰청장의 표창과 포상금이 지급되고, 자치단체에서도 활동 우수자 표창 등을 실시하지만 대상은 극소수로 한정되어 생업의 손해나 피곤한 야간근무를 감수하고 자율방법활동에 자진해서 적극 참여해주기를 기대하기에는 부족하다는 것이다.

IV. 한국경찰의 협력치안 활성화 방안

1. 국내 협력치안 확대의 한계 인식

국정과제 ‘법질서 확립’의 실천을 목적으로 발족된 지역치안협의회 운영에서 드러난 가장 두드러진 장애물은 지역치안협의회 구성에 대한 지자체들의 관심 부족 내지 소극성이라고 생각된다. 그리고 이러한 측면은 차별성과 다양성을 특성으로 하는 지방자치단체와 통일성, 획일성이 중시되는 국가경찰체제에서 비롯되는 필연적 한계로 해석된다. 협력치안은 지역의 치안환경에 따라서 맞춤형 협력관계를 형성할 때에 그 가치가 빛을 발하는 것인데, 행정업무의 통일과 형평의 원칙이 중시되는 국가경찰체제에서 지자체처럼 개별성과 다양성을 조화시킬 수 있는 제도개선 등에 대한 경찰차원의 연구가 필요하다고 할 수 있다.

2. 제3자 경찰활동 도입

협력치안 활성화 방안 연구와 병행하여 제3자 경찰활동(Third Party Policing)에 대하여도 집중 연구하여 이를 우리나라 경찰행정 현실에 맞게 도입할 필요가 있을 것이다. 3자 경찰활동의 요체는 경찰과 지역사회의 모범적 중산층들이 치안책임을 공유하며 안전사회를 구현한다는 데 있다. 치안책임을 분담하는 제3자의 범주에는 건물책임자, 환경감시원, 사회단체종사자, 업소주인, 지방정부(자치단체) 공무원, 기타 경찰업무를 도울 의사나 능력을 가진 모든 사람을 망라한다. 제3자 경찰활동의 두드러진 특징은 상대방이 책임공유에 관한 경찰의 설득을 거부하면 강제로 책임을 떠맡길 수도 있다는 데서 찾을 수 있다. 현행 경찰관직무집행법에 규정된 위험발생의 방지, 범죄의 예방과 제지, 위험방지를 위한 출입 등과는 차원이 다른 형태의 패러다임이 적용되는 것이다.

범죄와 질서위반 행동을 줄이기 위하여 종전에는 책임을 물을 사람이 없었던 공간에 강제로 장소 감독자(place-guardianship)를 지정한다.³²⁾ 즉, 종전에는 전적으로 경찰에 귀속해귀속하는 것으로 인식되던 치안책임의 일부를 영향력 있는 지역주민들에게 분담시킨다. 후견인으로 지정하려는 상대방이 책임분담을 거부하면 규제법령을 내세워서 강압적인 위협을 가하기도 한다. 제3자 경찰활동의 대표적 본보기는 영국에서 찾을 수 있다. 1997년 집권에 성공한 신노동당(New Labour)은 신공공행정(New Public Management)의 일환으로 지방경찰청의 경찰행정에 성과주의 적용을 확대시키고 범죄원인(환경, 보건, 교육, 주택 등)의 통제에 대한 1차적 책임을 자치단체와 시민사회에게 떠맡기는 ‘책임화(responsibilization)’ 전략을 골자로 하는 범죄와무질서법(Crime and Disorder Act 1998) 제5조와 제6조를 입법하였다. 그 결과 2007년 기준 잉글랜드와 웨일즈 전역에 376개의 법령상의 범죄와무질서감소 협의회(statutory crime and disorder partnership)가 구성된 것으로 확인되었다. 우리나라의 경우에도 자치단체로 하여금 범죄예방, 교통관리, 유흥업소 단속 등에서

32) Michael E. Burger, The Politics of Third-party Policing, Crime Prevention Studies, Vol.9, 1998, pp.89-116

경찰활동과의 중첩성 및 업무한계의 불명확성 또는 유흥업소의 허가기관으로서의 지자체의 당연한 사후관리 책임을 경찰에서 수행하는 점 등, 비효율적 활동을 제 3자의 경찰활동 개입을 도입, 그 책임을 명확히 할 수 있을 것이며, 소비생활에 있어서의 사기 등 범죄에 대한 예방과 처벌을 소비자보호원 같은 사회단체에 일정 책임을 부여하는 것도 검토해 볼 수 있을 것이다.

3. 협력치안에 대한 교육 강화

협력치안 확대를 위한 경찰의 노력이 소기의 성과를 거두기 위해서는 경찰조직 원 전원이 협력치안의 철학, 방법, 한계, 효과 등에 대한 믿음을 공유하는 것이 중요하다. 경찰수뇌부, 중간관리자, 초급관리자, 일선근무자 등 협력치안과 관련되는 의사결정 및 시행에 관여하는 모든 경찰공무원이 협력치안의 불가피성과 추진요령 등을 함께 같은 마음으로 인식할 때 비로소 진정한 파트너십 형성에 필요한 감동(感動)의 생성을 기대할 수 있다. 그런데 협력치안의 철학, 방법, 한계, 효과 등에 대한 믿음은 체계적이고 지속적인 교육을 통해서만 실현이 가능한 목표다. 그러므로 협력치안 확대를 위한 협의체의 구성과 운영에 병행하여 경찰교육기관마다 협력치안 과목을 다양하게 발굴하여 개설하는 조치가 반드시 필요하다.

4. 지역경찰업무의 하부 위임

협력치안을 위한 파트너십의 내실화를 위해서는 현재 지역경찰업무를 지방경찰청 소관으로 이관하는 방안을 진지하게 검토해볼 필요가 있다. 앞에서 언급한 바와 같이, 지방경찰청 및 경찰서 단위의 지역치안협의회 구성 및 운영에 대한 지자체들의 관심 부족 내지 소극성은 주로 통일성과 획일성이 중시되는 국가경찰의 운영특성과 차별성과 다양성이 중시되는 지방자치단체의 운영특성의 차이에서 비롯되는 것이라 생각된다. 협력치안의 생명은 지역의 치안환경에 기초한 맞춤형 협력관계에 있는 것인데, 지금처럼 경찰청이 지역경찰업무를 총괄하는 상황에서는 지방청의 자율과 솔선을 인정한다 하여도 지역별 개별화와 다양화를 지향하는 데 한계가 따를

수밖에 없다.

5. 지역치안협의회 정비 및 개선

우선 광역자치단체 차원의 치안행정협의회와 지역치안협의회를 하나로 통합하는 방안을 진지하게 고민해볼 필요가 있다. 전라북도의 조례 명칭에 ‘지역치안협의회’가 아닌 ‘치안행정협의회’가 사용된 것은 기능의 중첩과 지자체들의 소극성을 구체적으로 뒷받침하는 것이다. 지역별 치안환경의 차이를 인정하더라도 치안업무와 관련되는 국가기관, 공공기관, 사회단체, 전문분야나 직종은 중첩될 여지가 많다. 지방자치단체 종사자와 협의회 위원 가운데 경찰에 비해 법적 권한과 재량의 범위가 상대적으로 넓은 검찰과 지역의 치안 문제를 협의하기를 희망하는 사람이 많을 수도 있다. 게다가 앞으로는 협의회 구성이 경찰의 주요 업무계획 및 경찰관서의 성과를 평가하는 지표에서 제외되고 기관이 자율적으로 추진하도록 방침이 정해져 있어서 지역치안협의회 구성과 운영이 소홀해질 수도 있다.

기초자치단체 차원의 지역치안협의회는 다음과 같은 보완책을 통해 운영의 활성화를 도모하여야 할 것이다. 첫째, 조례 제정을 미루고 있는 광역 및 기초단체들이 속히 조례를 제정하도록 다각적인 노력을 전개한다. 둘째, 이미 조례를 제정했더라도 명칭이나 내용 등에 문제가 있으면 개정을 유도한다. 셋째, 협의회 회의를 탄력적으로 운영한다. 회의형식(PPT 제작, 오찬행사 등)에 구애받지 말고, 세미나·포럼·워크숍 등 운영 취지에 맞게 탄력적으로 운용한다. 넷째, 지자체들의 협력치안 우수 사례를 다양한 경로를 통해 지속적으로 발굴하여 온라인과 오프라인의 다양한 경로를 통해 경찰조직 내외부에 널리 알리도록 한다.

6. 지구대 및 파출소 운영 혁신

협력치안을 포함한 경찰행정 전반의 성패 여부는 경찰에 대한 국민의 신뢰 수준에 의해 결정된다고 하여도 과언이 아닐 것이다. 그리고 경찰지구대, 파출소, 치안센터는 지역사회와 통행인 등에게 다양한 형태의 치안서비스를 제공하고 수시로 공

권력을 발동하는 직무특성으로 인해 경찰 전체에 대한 국민의 신뢰 수준을 좌우하는 잣대가 될 수밖에 없다. 경찰지구대, 파출소, 치안센터 근무자 한 사람 한 사람이 경찰의 얼굴이고 이들의 사소한 개인행동도 국민에게는 경찰공무원 전체의 보편적 행태로 비춰진다.

이처럼 중요한 위상을 접하는 경찰지구대, 파출소, 치안센터가 바람직한 위상을 확보하려면 기본적으로 세 가지 조건이 전제되어야 한다. 첫째, 24시간 상시근무를 차질 없이 수행할 인원과 장비가 충분히 배치되어야 한다. 둘째, 반복적 야간근무에 필요한 기초체력과 주민 친화력이 검증된 우수 직원들이 우선적으로 배치되어야 한다. 셋째, 앞서와 같은 이유로 수당·포상·승진·교육·복지·후생·휴식 등에 있어서 일선직원들을 우대하는 풍토가 정착되어야 한다. 하지만 오늘의 경찰지구대, 파출소, 치안센터는 그동안 경찰당국의 많은 노력에도 불구하고 만성적 인원부족·순찰장비 노후·합리적 인력배치 소홀·고령화 추세·우수인력 차출·소외직원 배치·휴식부족·복지실종 등이 복합되어 구성원의 동기유발을 저해하고 교대근무, 기본임무 수행 외에 주민 치안활동의 정서적 교감, 예컨대 안전감·신뢰감·친밀도 등을 제공하기에는 부족한 것으로 보인다. 그러므로 협력치안의 진정한 성과를 기대하려면 경찰의 다양한 업무 중 우선순위를 부여하는 경찰전체의 인식의 전환과 인력과 예산의 확충을 근간으로 하는 조직운영의 획기적 혁신이 선행되어야 할 것이다.

7. 생활안전협의회 운영 개선

협력치안의 첫 번째 성공요건은 ‘파트너십’이고 파트너십의 성공요건은 ‘상호신뢰’다. 시민과 경찰이 서로를 신뢰하지 못하는 상황에서는 절대로 진정한 파트너십이 형성될 수 없고, 진정한 파트너십이 없으면 바람직한 협력치안이 절대로 이루어질 수 없다. 파트너는 두 개 이상의 개체이지만 실제로는 한 몸으로 여겨져서, 한 명이 빛을 지면 공동으로 책임지고, 수익을 내면 공동으로 누린다. 심지어 파트너십이 해제된 다음에도 지속되는 것이 파트너 관계다. 따라서 협력치안을 위해 생활안전협의회를 구성할 때는 경찰이 파트너로 참여하는 위원들과 최상의 믿음과 신뢰를

공유할 수 있도록 하는 것이 무엇보다 중요하다.

다음으로, 생활안전협의회회의 문제점 들 역시 대개는 중앙집권적 지휘체계를 근간으로 하는 국가경찰체제의 속성에서 비롯되는 것이라고 생각된다. 하지만 자치경찰제가 협력치안의 대전제가 되어야 한다는 인식에서 벗어나 생각해보면 다음과 같은 해결방안들을 떠올릴 수 있다. 첫째, 매월 1회 정기회의가 형식에 흐르거나 경찰과 주민간의 상견례 정도의 수준을 탈피하여야 한다. 이를 위하여 경찰은 치안과 관련된 관할구역내의 현안문제와 주민의 요구사항을 사전 파악하여 회의주제를 명확히 제시하거나 또는 회의를 통하여 주민의견을 적극적으로 수렴하여 주민과 경찰이 긴밀한 파트너십을 유지할 수 있도록 한다. 둘째, 협의회의 위원들을 보다 신중하게 위촉하여 협의회의 운영 주체인 경찰과 위촉한 위원들 사이에 진정성과 신뢰감이 공유될 수 있도록 한다. 셋째, 협의회 운영에 필요한 예산을 증액하고 지구대장 및 파출소장은 관내 공공기관과 협약 등을 통해 회의시설 등을 사용할 수 있는 방안을 모색하여 경찰협력단체 참여자에게 재정지원의 부담감을 원천적으로 차단한다.

8. 자율방범대 운영 개선

경찰과 자율방범대 간의 협력을 확대함에 있어서도 경찰과 파트너로 참여하는 위원들 사이에 최상의 믿음과 신뢰가 유지되게 하는 것이 무엇보다 중요하다. 이에 추가하여 다음과 같은 조치들이 보완적으로 이루어질 때 비로소 지역경찰과 자율방범대 사이에 진정한 협력관계 구축을 기대할 수 있을 것이다. 첫째, 자율방범봉사자 선발 및 위촉에 고도의 신중을 기하여 경찰과 자율방범봉사자 사이에 진정성과 신뢰감이 공유될 수 있도록 한다. 둘째, 자율방범대에 대한 행정지원과 예산지원 주체를 경찰로 일원화하는 방안을 적극 추진할 필요가 있다.

V. 맺는 말

경찰학 분야의 연구와 경찰실무의 여러 영역에서 거버넌스, 조직융합관리, 지역 사회 경찰활동, 제3자 경찰활동, 동업관계, 복수관서 접근, 환경설계를 통한 범죄예방 같은 개념들이 널리 공유되고 있음은 경찰활동에 있어서 파트너십의 중요성과 연구의 시급성을 단적으로 말해주는 것이다. 따라서 국립경찰의 협력치안 인프라를 최대한 확대하기 위해서는 무엇보다도 진정한 의미의 파트너십에 대한 구성원의 인식전환이 절대 필요할 것으로 보인다.

이상과 같은 인식을 토대로 (1) 협력치안 확대의 태생적 한계 자각, (2) 치안협력 활성화방안 집중연구, (3) 제3자 경찰활동에 대한 심층연구, (4) 협력치안에 대한 교육 강화, (5) 협력치안 인프라 보완, (5) 지역경찰업무의 지방자치화, (5) 치안행정협의회 정비 및 개선, (7) 지구대·파출소 운영 혁신, (8) 생활안전협의회 운영 개선, (9) 자율방범대 운영 개선 등을 바람직한 대안으로 제시해보았다. 아울러서, 협력치안의 첫 번째 성공요건은 ‘파트너십’이고 파트너십의 성공요건은 ‘상호신뢰’임을 강조하였다. 시민과 경찰이 서로를 신뢰하지 못하는 상황에서는 절대로 진정한 파트너십이 형성될 수 없고, 진정한 파트너십이 없으면 바람직한 협력치안을 기대할 수 없다. 따라서 협력치안을 위해 각종 협의회나 협력단체를 구성할 때는 경찰이 파트너로 참여하는 위원들과 최상의 믿음과 신뢰를 공유할 수 있도록 하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 것이다. 시민은 경찰을 믿고, 경찰은 시민을 믿고, 경찰공무원 상호간의 신뢰 또한 확고할 때 비로소 진정한 협력치안이 이루어질 수 있기 때문이다. 이에 대한 후속 연구 역시 활발히 진행되어야 할 것이다. [끝]

참고문헌

1. 국내문헌

- 권아영·하혜영, 「지구대의 파출소 전환 실태 및 개선방안」, 국회입법조사처, 2011년 4월.
- 김명수·김상호, “협력치안활동의 실태 및 문제점에 관한 연구”, 한국경찰연구, 제3권 제2호, 2004년 12월(겨울).
- 김석준 외, 「거버넌스의 이해」, 서울: 대영문화사, 2002.
- 김성언 「미래 치안환경의 변화와 경찰 대응역량 강화」, 경찰대학 치안정책연구소, 2009년
- 김영식, “지역 치안정책의 다(多)주체 협력방식의 문제점과 개선방안”, 경찰법학회 춘계학술대회 발표논문집, 2010년 5월 8일.
- 김준기·이민호, “한국의 네트워크 거버넌스 연구” 「행정논총」 제44권 제1호, 2006년 3월.
- 박현호, “다기관협력체계 구축을 통한 치안역량 강화 방안 - 영국을 중심으로 한 외국사례 분석과 대안모색”, 「한국경찰연구」, 제6권 제2호, 2007년 9월(가을).
- 석청호, “협력치안체제구축과 민간경비의 역할”, 「한국경호경비학회지」, 제24호, 2010년 9월.
- 이상수, 『지역사회 다기관 치안협력 네트워크 구성방안 연구』, 치안정책연구소 책임연구보고서, 2008년.
- 이상수·김영식, “지역치안협의회 성과평가모형에 관한 연구”, 「경찰학연구」, 제11권 제1호, 2011년 4월.
- 이태수, 「주민통합서비스실현을 위한 민-관 협력체계 모형 개발」 행정자치부 연구용역보고서, 2007년.
- 임창호, “지역사회에 기초한 범죄예방에 관한 연구”, 「한국공안행정학회 보」, 제19권, 2005년 2월.
- 임현규, 「선진외국사례 비교를 통한 지역치안협의회발전방안」, 경찰대학 치안정책연구소, 2008년.
- 조두원, “지역경찰의 협력치안 활성화 방안”, 「한국치안행정학회 학술세미나 자료

- 집」, 2010년 1월.
- 조병인, 「경찰활동과 시민참여에 관한 연구」, 한국형사정책연구원 연구보고서 01-02, 2001년.
- 최응렬 외, “경찰협력단체의 운영실태 및 개선방안에 관한연구”, 한국경찰연구, 제10권 제1호, 2011년 3월.
- 표창원, CPTED(환경설계를 통한 범죄예방)이론과 premises liability(장소소유·관리자의 법적 책임)에 대한 고찰, 「한국경찰연구」, 제1권 제2호, 2003년 1월.
- 하혜영·권아영, 「교통안전·방법활동에서 주민과 경찰간 협력강화 방안」, 국회입법조사처, 2011년 3월.
- 행정안전부 선거의뢰회과, 법제처 법령해석 원문, 1445(2010. 5. 11.), 2010년 7월 8일.
- 행정안전부, 「정부조직개편의 성공을 위한 조직융합관리 매뉴얼: 물리적 결합에서 화학적 결합으로」, 2008년 3월.
- 허용훈·문유석, “성공적 지역경찰활동을 위한 경찰과 지역사회 간의 협력관계에 관한 연구: 경찰과 주민단체 간의 파트너십을 중심으로”, 「한국사회와 행정연구」, 제17권 제4호, 2007년 2월.
- 경찰청 미래기획단, 「지역치안협의회 운영 활성화를 위한 워크숍 개최결과」, 2008년 5월.
- 경찰청 미래발전과, 「2011년 지역치안협의회 내실화 계획」, 2011년 3월.
- 경찰청 미래발전과, 「지역치안협의회 운영 실태조사 결과보고」, 2010년 3월.
- 경찰청 미래발전과, 「지역치안협의회 이해자료」, 2009년 3월.
- 경찰청 미래발전과, 지역치안협의회 탐방기(부산·인천·전북), 2011년 4월-6월.
- 경찰청, 『지역안전 확보와 법질서 확립을 선도하는 지역치안협의회 운영우수사례집』, 2008년.
- 경찰청, 「경찰백서」, 2010년 8월.
- 경찰대학 연구지원실, 「지역치안협의회운영현황 및 개선방안」, 2011년 8월.
- 경찰대학 연구지원실, 「치안활동의 패러다임 변화와 융합행정」, 2011년 8월.
- 국회 이인기의원실, 자율방법대법 제정을 위한 여·야 합동 공청회 자료집, 2009년 4월 2일.

2. 국외문헌

Burger, Michael E., *The Politics of Third-party Policing*, *Crime Prevention Studies*, Vol.9, 1998.

Cordner, Gary W., “Community Policing: Principle and Elements”, Summarized Note for the Special Lecture on Community Policing in Western Regional Institute for Community Oriented Public Safety(WRICOP), December 2000.

International Society for Criminology, *The Book of Abstracts: 16th World Congress of the International Society for Criminology*, Kobe International conference Center, August 5-9th, 2011.

Jacobson, Phillips, C., J. Prime, R., Carter, M. and Considine, M., “Crime and Disorder Reduction Partnerships: Round one progress”, 「Police Research Series Paper 151」, London: Home Office, 2002.

Jeffery, C. Ray, *Crime Prevention Through Environmental Design*, London: Sage Publications, Inc., 1977.

Kelling, George, *Police and Community: The Quiet Revolution*, Washington D.C. : US Department of Justice, 1988.

Killing, George, *Community Crime Reduction: Activating Formal and Informal Control*, in *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, Nick Tilly, ed. Cullompton, Deven, Willan Publishing, 2005.

Michael E. Burger, *The Politics of Third-party Policing*, *Crime Prevention Studies*, Vol.9, 1998.

National Crime Prevention Institute(NCPI), *Understanding Crime Prevention* (Stoneham, MA: Butterworth Publishers, 1986).

T. Hope, *The New Local Governance of Community Safety in England and Wales*, 「Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice」, Vol. 47. No 2, 2005.

The United Nations, Economic and Social Council resolution 1995/9, annex.

The United Nations, Economic and Social Council resolution 2002/13, annex.

The United Nations, Economic and Social Council resolution 2002/13, annex.

Trojanowicz, Robert and Bonnie Buqueroux, Community Policing: How to Get Started, 2nd ed.(Cincinnati: Anderson Publishing Co.) 1998.

United Nations Office on Drugs and Crime, Handbook on the Crime Prevention Guidelines: Making them work, New York, 2010.

A Study on Cooperation Infrastructure for Public Security in Korea

Cho, Byung In · Son, Chang Wan

Korean cooperation infrastructure for public security seems to have the following three characteristics. First, the sophisticated cooperation infrastructure between upper-city levels (e.g., metropolitan cities and local governments) and local communities in town-level has been built. Second, for the cooperative activities for the public security, police has very limited discretion. In regards to the police discretion, there are only two matters where police exert their discretion fully, committee activities for Community Safety Council and Voluntary Community Patrol Service. Third, it is difficult to find any community council run by police which is truly associated with community partnership.

Based on these findings several recommendations are presented; (1) to acknowledge the inherent limit of expanding the infrastructure for public security, (2) to consider an introduction of third party policing, (3) to enhance training programs for enhanced cooperation of public security, (4) to assist infrastructure for public security, (5) to transfer community policing responsibilities to the local communities, (6) to examine and improve activities of Public Safety Administrative Council, (7) to innovate the operation of Patrol divisions and police-boxes, (8) to improve the operation of Community Safety Council, (9) to improve the operation of Voluntary Community Patrol Service. In addition, this paper demonstrates that the most important requirement in the cooperation efforts for public security is 'partnership.' The prerequisite for the success of partnership is 'mutual trust'.

- ❖ Key words : public security, third party policing, community policing, Public Safety Administrative Council, Community Safety Council, Voluntary Community Patrol Service.

투고일 : 9월 2일 / 심사(수정)일 : 9월 26일 / 게재확정일 : 9월 30일

