유관순연구 제28권 제2호(통권 제31호)
2023년 12월 217-252쪽
백석대학교 유관순연구소

YUGWANSUN RESEARCH
Vol.28, No.2 Dec., 2023. pp.217-252
Yugwansun Research Center, Baekseok Univ.

범죄예방에 있어서 시민참여의 한계
– 탐색적 접근–
A Study on the Limits of Citizen Participation for Crime Prevention

한 상 철*
Sangcheul Han

국문요약

현대사회가 급속하게 변화함에 따라 범죄 역시 흉포화・지능화되고 있으며, 사유재산의 증가와 개인이기주의 사회로 변화함에 따라 범죄에 대한 노출은 범죄에 대한 취약성(Valnerability)을 나타내는 것이라고 할 수 있다. 이러한 시점에 무엇보다 중요한 것은 범죄에 대한 예방이다. 경찰의 범죄예방에 대한 한계를 극복하고자 시민참여를 통한 적극적 예방으로의 전환에 연구 목적이 있다. 그러나 시민참여 역시 한계가 있다.

본 연구에서는 범죄예방에 대한 시민참여의 한계점을 분석하여 그 대응 방안 모색에 있어서 탐색적으로 접근하고자 한다. 탐색적 접근은 연구 문제를 도출할 수 있으며, 적극적 시민참여를 통한 범죄예방의 기법 혹은 전략을 도출하는데 초석이 될 수 있다. 초석을 다지기 위해 각각의 시민참여 대상을 중심으로 인터뷰를 통해 문제점을 도출하고자 하였다.

연구의 문제점을 바탕으로 한계점에 대한 보완과 그 대응 방안을

http://doi.org/10.56475/ygsrc.2023.28.2.217
논문투고일 : 2023.11.12. 논문심사일 : 2023.11.14. 게재확정일 : 2023.12.11.
* 유원대학교 경찰소방행정학부 교수, 범죄학박사(E-mail: crime78@U1.ac.kr)
Professor, Department of Police&Fire administration at Youone(U1) University

모색하였다. 그리고 향후 범죄예방에 대한 시민참여의 개선방안과 전략을 제시하는 기초연구의 결과를 도출하였다.

주제어: 범죄예방, 경찰범죄예방, 시민참여, 경찰활동, 협력치안

목 차

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 범죄예방과 시민참여
Ⅲ. 시민참여의 한계; 탐색적 접근
Ⅳ. 결론: 시사점

Ⅰ. 들어가며

인간이 삶에 있어서 가장 중요한 욕구 중의 하나가 안전의 욕구이다. 하지만 현대 사회가 급속하게 변화함에 따라 범죄역시 흉포화・지능화되고 있으며, 사유재산의 증가와 개인이기주의 사회로 변화함에 따라 범죄에 대한 노출은 범죄에 대한 취약성(Valnerabality)을 나타내는 것이라고 할 수 있다(이윤호, 2021: 337). 이러한 시점에 무엇보다 중요한 것은 범죄에 대한 예방이라 할 수 있겠다.

경찰청에 따르면 최근 5년간, 2016년부터 2020년 대비 주요범죄(강력, 절도, 폭력, 지능, 교통범죄) 발생 건수는 증가 혹은 유지하는 추세로 나타났다. 국민이 체감하는 범죄에 대한 두려움은 더 클 것으로 생각된다. 또한 어린이와 사회적 약자인 여성을 대상으로 한 범죄가 연속적으로 발생하고 있는 상황에 범죄발생 지역의 시민들이 자발적으로 범죄예방에 대한 참여와 대책을 강구하고 있다. 또한 최근 「자율방범대 설치 운영에 관한 법률」이 제정되어 시해되고 있다.

시민들은 범죄예방(Crime Prevention)이 형사사법기관이 하는 업무로

인식하고 있지만, 형사사법기관의 하나인 경찰은 순찰 근무 변화로 범죄예방 등 치안 활동이 소홀해졌다는 지적이 경찰 내부에서 나오고 있다. 대구경찰청이 시작한 교통안전순찰 프로그램이 사례이다. 프로그램을 시행하면서 각 경찰서 지구대 경찰 인력과 순찰차를 대거 동원하자 상대적으로 지구대의 주 업무였던 순찰 및 주민 생활 안전 등의 경찰 활동이 소홀해졌다[1]. 이는 범죄예방에 대한 경찰의 한계이다. 그러나 경찰의 한계에 도움이 되고자 시민들이 범죄예방에 대하여 참여를 하게 되었는데, 이 역시 여러 한계점을 드러내고 있다.

기존 연구에 따르면 치안유지(범죄예방)에 있어서 민간부문(Private Sector)의 참여, 즉 시민참여를 활성화 시킬 수 있는 방안을 범죄와 형사사법 및 경찰관련 학자들과 실무자들 사이에 활발하게 논의되고 있다. 이는 공공경찰이 근본적으로 안고 있는 한계를 극복하고 국민의 안전에 대한 욕구를 증대시키기 위하여 범죄예방에 민간부문의 능동적인 참여를 다각적으로 유도하기 위한 것이다(김명수, 2004: 10-11). 하지만 현재 범죄예방에 있어서 시민참여는 활성화되기 보다는 많은 한계점을 겪고 있다. 이에 본 연구에서는 범죄예방에 있어서 시민참여의 유형과 한계점은 무엇인가에 대하여 알아본 후 시사점을 도출하는데 목적이 있다. 시사점 도출을 통해 향후 경찰과 시민이 함께할 수 있는 범죄예방활동에 적극적 시민참여를 유도하고자 한다.

연구의 방법으로는 객관화하기 위해 양적조사방법인 서베이(Survey)를 활용하여야 하는데 시간적, 경제적 한계로 인하여 연구의 목적에 따른 방법인 탐색적 연구의 Pilot 조사를 하였으며, 국가와 형사사법기관의 공식적 통계를 사용하여 구성하였다.

---

1) 매일신문, 2020년 4월 14일자, 사회면.

Ⅱ. 범죄예방과 시민참여

1. 범죄예방과 시민참여의 개념

먼저 범죄예방(Crime Prevention)의 개념에 대하여 알아보기 전에 범죄의 개념부터 정리하고자 한다. 범죄(犯罪)의 개념을 알아보기 위해서는 먼저 법(法)의 개념에서 말하는 범죄의 개념을 이해할 필요가 있는 바, 형법(刑法)에서의 범죄는 “국가가 보호하는 사생활의 이익·가치를 침해하는 반사회적행”위(배종대, 2022: 13)라고 한다. 이러한 형법상의 개념을 토대로 범죄학(Criminology)에서의 범죄 개념을 알아보면, “범죄는 법을 어긴 행위”를 말한다. 그리고 범죄는 인간 행동의 산물이다. 그러나 때로는 법적의무가 있는 사람이 어떤 행동을 하지 않은 부작위(不作爲)에 의해서 범죄를 구성하기도 한다. 범죄가 무엇인지에 대하여 학자들마다 다양한 견해들을 가지고 있다. 가장 포괄적이며 사회학적으로 범죄를 규정한 Sutherland(1970)는 범죄는 사회적으로 해악을 주는 행위는 설령 법으로 금지되어 있지 않을지라도, 모두 범죄로 보아야 한다고 주장(전돈수, 2015: 80)하였다. 즉 일반적인 일탈행위까지 범죄로 포함하였다.

이와 같이 범죄(犯罪)는 사회적으로 해악을 주는 행위라고 포괄적으로 규정할 수 있다. 이러한 관점에서 범죄예방(犯罪豫防: Crime Prevention)이란 단순히 범죄에 관한 예방을 의미(Goeppinger, 1997: 148; 임준태, 2021: 29) 한다. 어떤 사건이 발생하기 사전에 혹은 미래의 어떤 행동이 일어나기 전에 범죄를 제거하기 위한 시도를 뜻(임준태, 2021: 65)하는 것이다. 일반적으로 범죄예방에는 1차적 예방, 2차적 예방, 3차적 예방이 있다. 1차적 예방은 일반대중을 대상으로 범죄의

물리적 · 사회적 환경에서 범죄원인 조건의 개선을 목적으로 한다. 이는 환경설계(Environmental Design), 민간경비(Private Security), 범죄예방교육 등이 있다. 2차적 예방은 잠재적 범죄자(개인) 내지 집단을 대상으로 범죄발생의 조기발견과 비합법적 행위발생을 사전에 예방하는 것을 목적으로 한다. 3차적 예방은 실제범죄자를 대상으로 교화개선적 노력을 중심으로 재범방지를 목적(박상기, 2021: 359)으로 한다. 이처럼 범죄예방은 범죄가 발생된 후 재범방지를 하는 방법도 있지만, 무엇보다도 범죄가 발생하기 전에 사전적 예방이 중요하다 할 수 있으므로, 1차적 예방의 중요성을 강조할 수 있다. 즉, 범죄에 대한 공포(Fear of crime)를 없애기 위해서는 공경비(경찰)로부터 보호를 받을 수 있지만, 더욱더 가까이에서 보호받기 위해서는 시민들이 적극적인 범죄예방활동을 들 수 있다. 다시 말하면 범죄예방에 있어서 앞에서 언급하듯이 사전에 범죄의 기회를 제거하는 것이 중요하다 하였는데, 이것이 바로 잠재적 범죄자들이 범행목표물(Crime target)에 접근할 수 없도록 하는 범행기회(Crime opportunity)를 제거하는 것이라 할 수 있다.

또한 시민참여(Citizen Participation)의 개념은 매우 다양하다고, 학자마다 다른 개념 정의를 하고 있다. 시민참여는 '의사결정에 미치는 영향', '의사결정의 관여', '지역사회의 일반주민이 그 지역사회의 일반적 사항과 관계된 결정에 대하여 권력을 행사하는 과정' 또 다른 학자는 '정부의 정책결정에 영향을 미치려고 의도하는 일반시민의 행위'(Alford, Robert R., 1973: 63; 김상길, 2003: 11 재인용)라고 정의하고 있다.

그리고 UN에서는 시민참여를 '정부활동에 영향을 미치거나 혹은 직접 사회적 수요를 준비할 경우에 임명공무원과는 구별되는 일반

대중의 역할에 관한 것으로 선거권 행사 이외의 사회구성원에 의한 일체의 활동'이라고 폭넓게 규정하고 있으며, J. M. Ferris는 협동생산의 개념보다 경제적인 측면을 강조하여 협동공급(Co-provision)의 개념을 소개하였으며, Rich는 서비스의 양과 질을 증가시키거나 감소시키는 모든 행위를 협동생산으로 간주하며 시민참여가 여기에서 온다(김상길, 2003: 12)고 하였다. 일반적으로 시민참여란 예를 들면, 청문회, 자문위원회, 특수연구단, 설문조사 등 다양한 제도와 형태를 통해서 정부의 정책결정 및 집행과정에 있어서 시민들이 참여하는 것을 의미한다. 다음 <표 1>은 시민참여에 대한 학자들의 견해이다.

<표 1> 시민참여에 대한 학자들의 견해

학자	정의
R. Alford	의사경정에 미치는 영향
D. Smith. V. Ross	의사결정에의 관여
J. V. Cunningham	지역사회의 일반주민이 그 지역사회의 일반적 사항과 관계된 결정에 대하여 권력을 행사하는 과정
S. P. Huntington. Nelson.	정부의 정책결정에 영향을 미치려고 의도하는 일반시민의 행위
UN Handbook	정부활동에 영향을 미치거나 혹은 직접 사회적 수요를 준비할 경우에 임명공무원과는 구별되는 일반대중의 역할에 관한 것으로 선거권 행사 이외의 사회구성원에 의한 일체의 행동
J. M. Ferris	협동생산의 개념 보다 경제적인 측면을 강조하여 협동공급(Co-provision)의 개념
R. C. Rich	서비스의 양과 질을 증가시키거나 감소시키는 모든 행위
R. Warren	일상적인 시민의 참여행위와 행정기관과 전적으로 분리된 참여행위는 협동생산으로 간주하지 않고 서비스 생산에 있어서 시민과 행정기관의 직접적인 협력관계에 속하는 행위

자료: 김상길, 2003년도 재구성.

2. 시민참여의 유형

범죄예방의 시민참여유형으로서 개인적인 측면과 집단적인 측면으로 나눌 수 있으면 또한 개인적 측면과 집단적 측면에서도 소극적 측면과 적극적인 측면으로 구분할 수 있다.

1) 제1유형

범죄예방으로서 시민참여 개인적 측면의 소극적인 유형으로, 증가하는 범죄로부터 시민들이 자신을 보호하기 위하여 스스로 여러 측면의 범죄예방을 하고 있다. 이러한 활동으로는 집을 범죄로부터 보호하는 방안인 비상벨 설치, 추가 시정 장치 설치, 집 밖에 야간 가로등 설치 등과 같은 재산과 신체를 보호하는 범죄예방이 있다.

2) 제2유형

개인적 측면에 있어서 적극적인 범죄예방의 유형으로는 범죄예방기관인 경찰과 적극적인 협조하에 활동이 개인과 사적영역 및 지역사회 안전에 큰 영향을 미친다. 이러한 활동은 더 나아가 두 가지 유형으로 분리될 수 있다. 첫째, 시민들 자신이 범죄로부터 피해를 본 후에 경찰에 신고하는 행위로 예를 들면, 지하철에서 소매치기를 당했거나, 노상에서 강도를 당했을 때 등이다. 이러한 신고는 정확한 범죄예방 수요예측을 위해 필수적인 자료가 된다. 만약 시민들이 자신의 피해사실을 신고하지 않는 경우 정확한 치안 상태를 파악하기 어려우며, 범죄예방에 있어서 효과적으로 대처할 수 없다. 둘째, 시민 자신이 범죄피해자가 아니지만 범죄현장(Crime scene)의 목격을 신고하거나 범죄행위에 대한 증인이 되고자 하는 행위이다. 빵소니 사건을 목격하였을 때와 상점에서의 절도 행위를 목격하였을 때 등을 비롯한 범인제보 등이

포함된다. 이러한 적극적인 행위는 범죄예방에 있어서 사전적 예방보다 사후적 예방에서보다 효율적일 수 있다.

3) 제3유형

범죄예방에 있어서 집단적인 측면에서의 소극적인 면으로서 시민의 지역사회 안전에 중요한 역할을 한다. 강도, 주택침입절도, 성범죄 등 그 지역에 특별히 많이 발생하는 범죄에 대처하기 위하여 지역시민들이 독립적이고 자율적으로 시민단체를 형성시킴으로써 지역시민들에게 범죄예방에 대한 정보를 제공, 특정범죄에 대한 시민들의 경계심을 제고, 자체적인 지역순찰, 야간 가로등 보수 및 증설 등을 들 수 있다. 하지만 미국처럼 경찰서와 순찰차 중심의 범죄예방에 있어서는 이러한 범죄예방활동의 필요성이 높다. 그러므로 과거 파출소 체제의 경찰 범죄예방활동에서 현 지구대체제의 범죄예방활동은 이러한 시민의 집단적 범죄예방활동이 자발적으로 이루어져야 효율적인 범죄예방을 할 수 있다.

4) 제4유형

집단적 측면에서의 적극적인 시민참여 범죄예방으로서, 이러한 유형은 앞의 제1유형, 제2유형, 제3유형을 복합적으로 포함시킨 유형으로서 시민들이 범죄에 대하여 자율적이면서 적극적으로 대처하는 유형으로서 시민 자신의 지역은 자신이 지킨다는 생각으로 자발적으로 범죄예방활동을 하는 것인데, 이것은 기존의 자율방범활동을 대표적인 예로 들 수 있다. 하지만 현재의 자율방범활동은 우리나라 전체적으로 거의 형식적인 수준의 활동을 하고 있으므로 보다 적극적인 참여아래 제4유형의 시민참여 범죄예방활동을 하여야 하겠다. 다음 <표 2> 범죄예방활동에 있어서 시민참여 유형이다.

<표 2> 범죄예방에 있어서 시민참여 유형

구분		시민참여 형태	
		개인적	집단적
범죄 예방 수준	소극적	<제1유형> · 시정장치 설치 · 비상벨 설치 · 야간 가로등 설치	<제3유형> · 자율적 순찰조직 · 지역에서 자주 발생되는 범죄를 예방하기 위해 조직 결성
	적극적	<제2유형> · 범죄발생신고 · 목격자 증언 · 범인제보	<제4유형> · 범죄예방에 대하여 필요성을 인지하여 결성된 조직 · 경찰-시민단체와 협력 단체

3. 범죄예방에 있어서 시민참여에 대한 제 이론

1) 범죄예방 구조모델

범죄가 심각한 사회문제로 나타나고 있는 상황에서 이 문제에 대한 최선의 해결책은 범죄를 사전에 예방[2]하는 것이라는 점은 누구도 부인하지 않을 것이다. 다른 국가들도 사전에 범죄를 예방하고 시키기 위한 정책이었다. 이와 같은 범죄예방활동은 인간의 인체질병 예방과 구조 동일성을 이루는 특성을 갖는다. 이에 범죄예방 구조모델(The Structuremodel of Prevention)은 1차예방(Primary Prevention), 2차 예방(Secondary Prevention), 3차 예방(Tertiary Prevention) 이론으로 체계화되어있다. 다음의 설명은 3단계의 범죄예방 구조모델에 관한 이론이다.

(1) 질병예방과 구조모델론

범죄예방의 구조모델은 범죄예방 구조모델(The Structuremodel of

2) 범죄가 발생한 후의 사후적인 접근방식은 범죄피해로 인한 부정적인 결과와 범죄피해를 예방할 수 없다는 한계를 갖는다. 반면에 사전적인 접근방식은 피해자 자신의 환경에서 범죄기회를 최소화하는 방식으로 '범죄발생이전'에 대처하므로 범죄피해의 가능성을 감소시킬 수 있다. 사전적인 접근방식은 범죄사건을 범죄자의 범죄성향과 피해자가 의식하지 못하고 제공한 범죄기회, 그리고 물리적 환경의 구조가 낳은 결과라고 가정한다.

Prevention)은 1차 예방(Primary Prevention), 2차 예방(Secondary Prevention), 3차 예방(Tertiary Prevention) 이론으로 체계화 되고 있다. 이렇게 다양한 예방개념은 질병예방과 의학적 치료를 위한 의료적 모델(1차 예방: 질병원인의 사전조치, 2차 예방 : 질병에 감염될 기회제거, 3차 예방: 질병의 재발 방지)에 기원을 두고 있다. 다시 말하면 질병예방 모델을 일반 범죄예방에 응용(임준태 외, 2021: 46-48)할 수 있다는 것이다.

구조모델의 체계적 분류들은 브랜팅햄(Brantingham)과 파우스트(Faust)에 의해 명시적으로 시도 되었으며 범죄학에 소개되었다. 1차 예방 단계는 시민들에게 적용되는 것임에 반하여, 2차 예방은 잠재적 범죄자 또는 기회범에 대한 예방을 지향하고 있으며, 3차 예방은 재범자나 범죄성이 강한 범죄자를 지향하고 있다. 다음은 지금까지 내용을 <표 3> 단계별 구조모델 범죄예방이라는 표로 정리하였다.

<표 3> 단계별 구조모델 범죄예방

건강	단계별 범죄진행	주요이론	전 략	주요기법
1단계 건강환경	질서와 범죄 환경 개선	구조 갈등적 범죄예방 이론	환경・질서의 범죄 전이 차단 전략	・환경설계 ・이웃연계감시 프로그램
2단계 건강약화	질서이탈 방지와 의지 차단	사회적 약자 보호 이론	범죄대상 보호 전략	・순찰활동 ・감시활동
3단계 질변판정	검거와 처벌	범죄자 검거・교정・복 지 비교 우위이론	회피전략 (Avoiding)	・형벌집행 ・교정・교화

자료: 임준태 외(2021),「범죄예방론」, 대영문화사, pp. 46-53, 재구성.

(2) 1차 예방이론(Primary Prevention)

1차 예방이론(Primary Prevention)은 범죄의 근원에 초점을 맞추어 물리적・사회적 환경 중에서 범죄원인이 되는 조건들을 변화하여 개선

시키는 것에 관심을 가지고 있으며, 또한 범죄발생 원인과 상황에 영향을 미치는 문화, 경제, 교통, 사회정책(Social Policy) 등을 통한 범죄예방 전략을 말한다. 형사사법기관인 경찰과 관련하여 1차 예방에 있어 중요한 점은 피해자 지향적 경찰의 문제해결활동(Problem Solving Policing)이나 지역사회 지향적 경찰활동(Community Oriented Policing), 지역사회 경찰활동(Community Policing) 등이 1차 예방에 포함된다는 것이다.

(3) 2차 예방(Secondary Prevention)

2차 예방은 범행 전에(범죄의 발생 또는 출현하기 전)에 범죄 유형별로 이를 중점적으로 저지하려는 것이다. 범죄억제 측면에서 이러한 조치는 범죄가 발생할 수 없도록 범행기회(opportunity)를 차단한다는 관점에서 중요하다. 따라서 2차적 범죄예방활동의 단계에서는 환경설계를 통한 범죄예방(Crime Prevention Through Environmental Design: CPTED), 이웃감시 등의 활동, 청소년 보호활동, 매스미디어 통제, 도시계획 등도 이 예방이론에 포함된다. 또한 경찰의 범죄예방활동에 대한 이론적 배경인 상황적 범죄예방이론[3]은 사회나 환경을 개선 시킴으로써 범죄를 감소시키려는 방법이 아니라 범죄가 발생하는 조건 및 범죄기회를 감소·제거함으로써 범죄를 예방하고자 하는 것으로 이해할 수 있다.

---

3) 상황적 범죄예방 이론에 근거한 경찰의 범죄예방 활동은 범죄기회를 줄이는 활동과 범죄피해를 감소시키는 활동으로 전개된다. 즉 범죄를 발생시킬 환경을 개선하고, 범죄기회를 줄이며, 범죄피해의 가능성이 높은 지역 및 대상에 대해 집중적으로 범죄예방 활동을 수행한다. 이러한 경찰의 범죄예방 활동은 개인적인 측면에서 시민에 대한 범죄홍보활동을 통하여 범죄피해의 감소 및 범죄예방능력을 강화시키고, 보안점검(Security surveys), 범죄대상물의 보호 강화(Target hardening), 재물등록 등을 통하여 범죄기회를 사전에 제거하여 범죄발생을 감소시키는 활동으로 나타나며, 지역사회의 측면에서는 시민의 참여를 통하여 시민순찰, 환경설계, 이웃감시활동 등을 통한 범죄행위에 대한 감시와 체포의 가능성을 높이는 활동으로 수행된다.

(4) 3차 예방(Tertiary Prevention)

3차 예방 및 범죄자 지향적 범죄예방 노력은 무엇보다도 형사사법기관과 그 기관인 경찰에 의한 재범대책 및 억제를 지향하고 있다. 한 번 범죄자로 처벌 되었던 자가 다시 범죄를 저지르지 않도록 하는 것을 지향하며, 주로 범죄자의 처벌, 처우 및 재분류 문제와 관련 된다. 특히, 특별예방적 제재를 통해 개별 범죄자의 새로운 범죄성을 억제시키거나 약화시킬 수 있는 조치들이 3차 예방 단계에서 논의된다. 형벌 이론적으로 특별예방적 영역 안에서 교육, 재사회화, 보안처분과 개별적 교화와 같은 다양한 측면들이 인정되고 있다.

이는 또한 범죄를 실제 저지른 범죄혐의자, 피의자 등을 대상으로 하는 형사사법기관의 검거, 처벌 등으로 볼 수 있으며, 더 이상의 범죄확산방지와 이들의 처벌과 교정 목적을 둔다. 즉 형사사법기관에서의 교정의 정책수단이 이에 속한다.

2) 치안서비스 공동생산론

앞서 지역사회와 범죄예방활동의 관계에 있어서 경찰은 공동생산 모형으로 변화가 필요하다고 하였다. 이것은 이 연구의 주제에 일치하는 이론적 배경으로서 공공생산의 개념과 유형을 살펴본 후 이를 기초로 범죄예방활동에 있어서 시민참여의 방향을 모색할 수 있는지 이론적 배경을 살펴보겠다.

(1) 치안서비스 공동생산의 개념

치안서비스 공동생산이란 공공서비스의 전달 과정에서 시민(Citizen)들이 서비스 생산 활동에 참여하는 것을 의미한다. 공동생산에 대한 논의된 이후 전통적인 시민참여(Citizen particpation)와 구별된다는 점에서는 합의가 되어왔으나, 구체적 개념에 대해서는 학자들에 따라

각기 다르게 정의되고 있다. Whitaker는 공동생산을 공공서비스의 공급에 일반주민, 특히 서비스의 직접적인 수혜자가 되는 사람들이 적극적으로 개입하는 것이라고 하였으며, 샤프(Sharp)는 공동생산은 공공서비스가 주민과 공무원들의 합작품이라는 인식에 기초를 두고 있다(Whitaker, 1980: 242; 이세환, 2022: 134)고 하였다.

또한 파크(Parks)는 경제학적 관점에서 공동생산의 개념을 정의하고 있다. 대부분 경제이론에서는 생산과 소비를 명확히 구분하고 있으나, 공공서비스의 공급과정에서는 이러한 구분이 쉽게 적용되지 않는다. 다시 말해서 서비스의 수요자인 시민들이 공동생산활동에 참여함을 통하여 공급되는 서비스의 양과 질을 증가(이상열, 2017)시킬 수 있다는 것이다. 이들은 생산자를 정규생산자(Regular producers)와 소비생산자(Consumer producers)로 나누고, 전통적인 공공서비스 공급자인 정부를 정규생산자로 분류하고 시민과 지역사회단체를 소비생산자에 포함시키고 있다. 따라서 이들은 공동생산을 정규생산자와 소비생산자의 생산 활동의 혼합 혹은 조화라고 정의한다.

한편 부르드니와 잉글랜드(Brudney & England)는 파크(Parks)와 동료학자들의 개념 정의에 동의하면서 정규생산자와 소비생산자의 생산활동이 중복되는 영역의 구체적 범위, 다시 말해서 공동생산에 포함되는 활동들을 몇 가지 측면에서 구체화 시키고 있다. 이들은, 공동생산은 주민들의 단순한 반응이 아닌 서비스 공급의 적극적인 개입 혹은 참여이어야 하며, 서비스 공급 형태에 긍정적인 영향을 미치는 활동이어야 하고, 주민들의 자발적인 협조에 기초를 두고 있는 능동적인 활동(최선우, 2001)이어야 한다고 하였다.

(2) 치안서비스 공동생산 프로그램

치안서비스를 공동으로 생산하기 위해서는 민 · 경 협력관계를

집단적・적극적인 방향으로 개선 시켜야 하며, 원만한 협력관계는 치안서비스 공동생산과 불가분의 관계에 있을 것이다. 이에 이론적 배경의 토대에서 공공관계(Public Relation) 프로그램과 공동생산 프로그램에 대해서 알아보고자 한다.

① 공공관계(Public Relation) 프로그램

공공관계(Public Relation)란 일반적으로 시민들에게 긍정적인 형사사법기관인 경찰 이미지를 전달하거나 불리한 여론을 유리하게 전환 시키는 사회 공학적인 노력이라고 할 수 있다. 즉 경찰공공관계는 경찰기관이 무엇을 하고 있고, 왜 그것을 하고, 누구에게 봉사하며, 그리고 그것이 대체로 지역사회의 발전에 어떻게 이바지하는가를 국민에게 홍보함으로써 경찰의 훌륭한 이미지를 심어주는 방법(최선우, 2001; 이세환, 2022: 134)이라고 할 수 있다.

일반적으로 경찰공공관계는 경찰기관에 대한 이미지, 즉 경찰력, 경찰시설, 그리고 경찰장비 등에 대하여 국민의 긍지와 신뢰를 불어넣어주는 기능을 한다. 따라서 경찰공공관계는 경찰에 대한 진실을 있는 그대로 널리 알리며 국민의 이해를 구하는 작업이다. 따라서 공공관계프로그램을 수행함에 있어서는 다음과 같은 관심을 가져야 한다.

첫째, 각 집단은 형사사법기관(경찰과 검찰을 말함)의 범죄예방 활동에 대한 목적들에 관하여 이해하려고 하며, 그러한 목적으로부터 그 집단들은 유효한 이익을 추구하게 된다.

둘째, 각 집단은 수많은 국민을 다루고 있는 형사사법기관의 기본적인 정책과 절차에 관심을 가지고 있으며, 특정 집단의 고용에 관한 정책, 혜택을 받지 못하고 있는 지역에서의 범죄예방활동 방법, 불법으로 체류하고 있는 외국인들의 체포를 위한 절차 등이 그 예이다.

셋째, 각 집단은 집단적이든 또는 개인적이든 그들을 취급하고 있는 형사사법기관에게 공평성을 기대하고 있다. 즉 편견 없이 지역사회와 시민들을 친절하게 대할 것이라는 보장이 그러한 예에 포함될 수도 있다.

② 공동생산프로그램

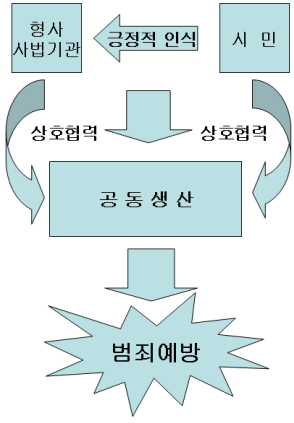
범죄예방활동에 있어서 공동생산프로그램은 지역자원의 효율적 활용을 목적으로 시민들을 범죄예방활동의 공동생산자로 간주하고 범죄예방을 생산하거나 전달함에 있어 시민들이 능동적 · 적극적으로 참여하여 형사사법기관과 함께 범죄예방의 생산과 분배에 기여하는 상호협동과정이다. 시민의 주도하에 형사사법기관과 시민이 범죄예방을 어떻게 생산 · 분배할 것인가가 주된 관심사이다.

이상적인 모형은 공공관계모형에서 지역사회와 함께하는 모형을 가지고 공동생산모형으로 발전되어야 한다는 것이다.

형사사법기관은 지역사회에 관심을 가지고 있는 모든 준법적인 시민들과 실제로 도움이 되는 관계를 수립하도록 노력하여야 하며, 지역사회의 시민참여를 위한 하나의 방법은 전문가집단 또는 팀 집단을 구성하여 지역사회의 범죄문제를 감소시키고 예방활동을 하는데 있어서 시민을 참여시키는 것이다. 예를 들면, 각종 자문위원회(경찰행정발전위원회, 선진질서위원회, 청소년선도위원회 등), 민간자율단체(자율방범대, 녹색어머니회, 모범운전자회 등)와 함께 범죄예방활동을 수행하고, 시민참여하에 함께하는 예방활동과 단속 및 치안모니터제 등의 프로그램을 들 수 있다.

치안서비스 프로그램을 [그림 1]치안서비스 프로그램을 나타낸 것이다.

[그림 1] 치안서비스 프로그램



Ⅲ. 시민참여의 한계: 탐색적 접근

범죄예방에 대한 시민참여의 한계를 탐색적 접근을 통하여 살펴보고자 한다. 하지만 범죄예방에 있어서 시민들이 참여하기에는 아직까지도 범죄예방은 형사사법기관 즉, 시민들이 대표적으로 알고 있는 경찰이 하는 것으로 인식하고 있으며, 여건과 참여루트가 미흡한 실정이다.

따라서 현재 한국에서 소극적으로 이루어지고 있는 범죄예방에 대한 시민참여의 실태를 알아보기 위해서는 각 광역단체의 지역구단위에서의 치안행정에 참여를 하고 있는 치안행정협의회, 범죄예방위원회, 자율방범대 등이 대표적이며, 또 다른 참여방법은 본연의 직업을 가지고 있으며 범죄예방에 참여하고 있는 택시운송업에 종사하는 자들로 이루어진 범죄신고원과 개인의 여가생활로 즐기는 아마추어무선사(HAM) 들이 소극적으로 참여하고 있는 실태이기 때문에 무엇 보다

중요한 점은 문서화 혹은 정형화되지 않은 비공식적인 참여 실태를 어떻게 파악할 수 있느냐 일 것이다.

그러므로 범죄예방에 대한 시민들의 미진한 참여에 있어서 본 연구자는 현재 범죄예방에 참여하고 있는 참여자들을 상대로 Pilot(심층면접)조사를 통하여 범죄예방에 대한 시민참여의 행정적 측면, 시민스스로의 범죄예방(자율방범) 및 범죄신고에 대한 참여의 탐색적 접근을 통한 한계점을 도출하였다.

<표 4> 심층면접 대상자의 기본적 인적사항

성명	나이	성별	근무기관 (근무형태)	근무기간	학력
조○○	34	남	경찰	8년	대졸
어○○	47	남	경찰	21년	고졸
김○○	37	남	경찰	9년	대졸
박○○	51	남	경찰	25년	고졸
황○○	41	남	경찰	12년	대졸
김○○	30	남	경찰	5년	고졸
이○○	29	여	경찰	3년	대졸
이○○	31	남	경찰	2년6개월	대졸
김○○	29	남	경찰	2년	고졸
한○○	34	여	경찰	7년	대졸
김○○	56	남	택시	30년	중졸
윤○○	52	남	택시	26년	중졸
이○○	48	여	택시(HAM)	10년	고졸
기○○	44	여	택시	8년	고졸
임○○	55	남	택시(HAM)	29년	중졸
최○○	40	남	택시(HAM)	10년	고졸
김○○	46	남	택시(HAM)	18년	중졸
모○○	42	남	택시	11년	고졸
조○○	38	남	택시(HAM)	9년	대졸
김○○	51	남	택시	23년	고졸

성명	나이	성별	근무기관 (근무형태)	근무기간	학력
이○○	52	남	자율방범	12년	고졸
윤○○	39	남	자율방범	3년	고졸
한○○	37	남	자율방범	2년	고졸
이○○	43	남	자율방범	6년	고졸
김○○	41	남	자율방범	10년	중졸
이○○	43	남	자율방범	8년	중졸
이○○	34	남	자율방범	2년	고졸
김○○	39	남	자율방범	7년	고졸
조○○	38	남	자율방범	6년	고졸
김○○	35	남	자율방범	6개월	고졸

1. 범죄예방에 대한 행정적 측면의 시민참여

1) 치안행정협의회

치안행정협의회는 경찰법 제16조에 의해 지방행정과 치안행정의 업무협조 기타 필요한 사항을 협의・조정하기 위하여 시・도지사 소속하에 치안행정협의회를 둔다. 치안행정협의회의 조직・운영 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 라고 명시되어 있으며 인안유지에 있어서 경찰행정의 업무협조 및 기타 필요한 사항에 대하여 협의・조정하는 기능을 담당한다. 그런데 치안행정협의회의 구성원을 보면 적게는 3명부터 많게는 6명까지의 민간인 위원이 참여할 수 있는 여지가 열려있어 범죄예방에 대한 의사결정에 시민이 참여할 수 있다.

치안행정협의회는 치안행정협의규정에 따라 위원장을 포함한 9인의 위원으로 구성된다. 즉 서울특별시와 광역시・도 소속 공무원 중 시・도지사가 임명하는 2인과 시・도경찰청장이 추천하여 시도지사가 임명하는 3인, 지방행정과 치안행정에 관한 학식과 경험이 있는 자로서 지방경찰청장의 의견을 들어 시・도지사가 위촉하는 3인으로 구성

하며, 위원장은 각 시·도의 부시장 또는 부지사가 맡는다.

이러한 제도적 측면에서 보면 시민들이 참여는 하나, 누구나 범죄예방에 대한 행정적 측면에 있어서는 참여가 불가능한 현실이다. 이에 조자대상의 조사내용을 보면 알 수 있다.

※ 조사내용-박○○(51세, 男, 경찰)

"25년간 경찰에 근무하면서 경찰의 근무 특성상 순환보직으로 舊 방범과(현 생활안전과)업무를 담당한 적이 있었다. 하지만 치안행정협의회라는 기구는 일반 시민들이 알고 있는 사람이 없었으며, 광역단체에서 이루지는 치안유지에 대한 행정적 측면의 형식화된 기구로 생각한다. 범죄예방활동에 있어서 시민들이 참여하기에는 조금은 원거리에 있다고 생각한다."

※조사내용- 사례-이○○(52세, 男, 자율방범대원)

"자율방범대원으로 12년째 봉사를 하고 있는데 자율방범대원들 조차도 치안행정협의회라는 명칭을 들어 본 적이 없다. 자율방범대원들 대부분이 치안행정협의회라는 것을 알고 있지 않을 것이고, 만약 알고 있어도 우리가 어떻게 그런 활동을 할 수 있겠냐?"

위의 조사내용 보면 현 우리나라에는 범죄예방에 있어서 행정적 시민참여의 통로가 미비하며 다수의 시민들에게 홍보가 미비한 것으로 나타났다. 또한 2022년의 경우 치안행정협의회 혹은 지역치안협의회 등의 회의는 법령상 정기 회의로 실시되고 있는 실정이며 위원회의 위원들이 지역사회에서의 지도자층에 있는 터라 2개 이상의 위원회

활동을 하고 있다고 한다.[4)]

2) 경찰발전위원회

경찰서 단위에 경찰서장의 자문기구로 설치된 경찰발전위원회는 분과위원회 활동을 통하여 경찰행정과 치안유지의 발전에 기여하는 기구이다. 경찰발전위원회는 시민의 다양한 요구와 의견을 수렴, 이를 적극 반영함으로써 경찰행정의 투명성을 제고하고, 범죄예방활동에 있어서 대표적인 경찰이 시민 최우선의 치안서비스를 제공할 수 있도록 필요한 조건과 판단을 제공한다.

경찰발전위원회의 운영규칙에 따르면 경찰발전위원회는 10인 이상 30인 이하의 민간인으로 구성되며, 위원들은 3개의 분과위원회 즉 행정 분과위원회와 선도 분과위원회 및 청문분과위원회로 나뉘어 경찰의 치안서비스와 행정발전에 기여한다. 여기서 선도 분과위원회 같은 경우가 시민들이 참여할 수 있는 범죄예방으로서 청소년들로 하여금 사전적 범죄행위 발생을 미연에 방지할 수 있으며, 만약 범죄행위를 한 청소년들은 사후에 다시는 범죄를 저지르지 못 하도록 예방하고 선도하는 활동을 한다고 한다. 즉 청소년 대상 불법영업, 가혹・착취행위 등을 적발・제보 및 선도하거나 지역사회 측면에서 시민참여를 통한 청소년범죄의 예방 및 선도 활동을 하고 있다. 또한 본 위원회의 위원들은 학식과 인격을 갖춘 교수, 변호사, 시민단체대표, 시민대표자 등의 지도층을 경찰서장이 위촉한다. 2020년 전국 경찰서에

---

4) 충남 경찰서는 자치경찰 협력사업 추진 등 치안행정과 지방행정 간 유기적인 협력을 위해 9월 16일 서천경찰서 동백홀에서 과・팀장 등 실무 위원들이 참석한 가운데 22년 지역치안협의회 실무협의회를 개최했다....중략..이날 실무협의회에서 검토된 안건에 대해서는 9월 27일 지역치안협의회 정기회의에서 김기웅 서천군수 및 지역치안협의회 위원들과 함께 충분히 논의하여 군민들이 필요한 범죄예방・교통안전 시설물이 설치되어 서천군민 모두가 행복한 공동체를 만드는데 일조하겠다"라고 말했다.
출처: 충남일보(http://www.chungnamilbo.co.kr) 2022년 9월 16일자 기사.

6,300여 명의 민간위원이 경찰행정발전과 범죄예방 및 선도 활동에 기여하고 있다. 경찰발전위원회에 대한 조사대상자들의 내용을 보면 다음과 같다.

※조사내용 사례-어○○ (47세, 男, 경찰)

"어○○에 따르면 현재 경찰발전위원회는 경찰서 단위별 지역사회의 지도자층으로 조직되어 있으며 일반 위원회 구성 인원이 한정되어 있어서 일반시민들의 참여도를 높이지 못하는 실정이며, 지구대 단위별 자율방범대보다 활동이 미흡한 실정이다. 또한 범죄예방활동에 있어서 년에 두 번 정도의 소극적인 활동을 하며 남에게 보여주기 위한 활동이다. 보다 효율적인 시민참여를 유도하기 위해서는 상급 부서에서 법 · 제도적 측면에서 적극적인 홍보와 시민참여의 실행 가능성 있는 대안이 필요하다."

2. 시민 스스로의 범죄예방(자율방범)

자율방범활동은 크게 사전적 예방활동과 사후적 활동으로 나눌 수 있다. 사전적 예방은 장래의 범죄피해를 당할 가능성을 예측하여 평소에 환경을 정비 혹은 개선하고, 방범장구를 소지 또는 설치하며, 지역단위별로 시민들이 참여하여 범죄예방활동을 하고 있다.

범죄를 예방하여 시민들이 안전하고 편안한 치안여건 속에서 생활하고 경제활동을 할 수 있도록 하는 것은 국가의 역할이다. 그러나 제한된 치안유지 인력과 장비를 가지고는 모든 범죄를 예방하고 단속하기는 어려운 실정이기에, 시민 스스로의 범죄예방으로 범죄를 예방 하자는 사례가 증가하는 추세이다. 하지만 현재로서는 개인공간에서의 범죄예방활동은 공공장소의 예방활동보다 소극적인 형태를 보이고 있다고 할 수 있다. 다시 말하면 가정이나 개인적인 측면에서는

일부만 실행하고 있으나 범죄대상의 대표적인 금융기관에서는 전국적으로 민간경비회사나 무인경비의 도움을 받아 범죄예방을 하고 있는 추세이다.

하지만 조사대상자들의 내용을 통하여 알아본 사례는 개인 가정이나 개인적 私경비를 이용하는 것이 경제적으로 무리가 있기 때문에 지역단위의 시민들이 치안유지에 참여하여 범죄예방활동을 하고 있다고 한다.

※ 심층면접 사례-임○○○(55세, 男, 택시(HAM))

"지금 현재 나도 운수업에 종사하고 아마추어무선사(HAM) 활동을 하며 범죄예방활동에 적극적으로 참여하는 시민 중 한 사람이다. 하지만 범죄에 대해서는 내가 해결하지는 못 하고 112신고를 하거나 아마추어무선사들끼리 어디서 어떤 범죄가 발생하였으므로 용의차량이나 용의자의 인상착의를 목격하면 신고하여 달라는 공유를 하고 있다. 만약 개인적으로 우리 집을 내가 스스로 지켜야 된다면 비용이 너무 많이 들어가서 엄두도 못 낼 것이다."

자율방범대는 지역사회의 범죄예방을 위해 지역 시민들이 자발적으로 조직·운영하는 단체로 지방경찰청별로 '자율방범대 관리규칙'을 제정하여 운영 중에 있다. 형사사법기관에서 미흡한 범죄예방활동에 대한 범죄예방활동에 있어 효율적인 정책수단의 하나로 공공재(Public goods)를 대신하는 시민참여 방법이다. 그러나 시민들이 기대하는 만큼 활성화 되지 못하고 있다.

형사사법기관의 하나인 경찰을 중심으로 한 지역의 자율방범활동은 시민이 범죄예방에 직접적으로 참여 할 수 있는 가장 적절한 방법으로

지역 시민이 지역단위로 자발적으로 조직하여 관할 지구대와 상호협력 관계를 갖고 범죄예방활동을 하는 봉사조직이다. 자율방범대는 경찰과 합동 또는 자체적으로 3-5명씩 조를 편성, 심야 취약시간에 범죄예방 활동을 전개하면서 범죄신고, 부녀자 안전귀가, 청소년 선도보호 등 다양한 활동을 펼치고 있다. 현재 우리나라의 자율방범대의 현황을 알아보면 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 전국 자율방범대 현황

(단위: 명)

구분	계	서울	부산	대구	인천	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
조직	3,836	488	166	162	117	72	603	237	171	545	265	337	348	318	7
인원	97,913	12,751	3,860	4,253	2,708	2,207	16,504	8,222	4,582	13,100	6,384	7,324	8,175	7,419	424

자료: 경찰청 홈페이지.

위 <표 5>전국 자율방범대 현황과 같이 전국 14개 광역단체의 자율방범대의 현황은 각 지역의 지구대와 비슷한 현황으로 나타나고 있으며, 이 역시 야간 취약시간에 경찰의 부족한 인력에 대한 지원책인 한편 시민들이 참여하는 범죄예방활동 실태라 할 수 있다. 또한 전국 3,836개의 자율방범대 인원 97,913명의 경찰과의 합동범죄예방 실적을 보면 다음 <표 6>과 같다.

<표 6> 전국 자율방범대 운영성과(3년간)

(단위: 명)

구분	형사범 합동검거실적					범죄신고
	총계	강력범	절도	폭력	기타	
2016년	11,134	33	193	4,088	6,820	11,076
2017년	7,195	8	81	2,696	4,410	8,669
2019년	3,318	7	99	1,046	2,166	8,067

자료: 경찰청 홈페이지.

<표 6>의 전국 자율방범대의 최근 3년간 운영성과를 보면 2016년의 성과와는 달리 2년 뒤인 2019년의 운영성과가 현저히 줄었다고 할 수 있으며, 범죄신고 건수 역시 줄었다. 이는 과거 몇 년 전과는 달리 범죄예방활동에 있어서 시민들의 참여가 감소하였다. 범죄예방활동의 시민참여가 감소한 이유를 알아보기 위한 조사대상자의 내용은 다음과 같다.

※ 심층면접 사례-김○○ (41세, 男, 자율방범대)

"지역사회발전에 기여 하고 범죄예방에 앞장서기 위해 12년 동안 군자동에서 자율방범대 활동을 하고 있는데 과거와는 달리 방범대에 지원하던 지원비가 50%가량 줄어들었다. 자율방범대 역시 기동성과 서로간의 통신장비 및 운영사무실의 유지를 위해 회비를 가지고 조금이나 운영에 도움을 주고 있는 실정에 부족한 지원금을 가지고 운영 하려고 하니 하루 3시간 순찰할 것을 2시간으로 줄일 수밖에 없다."

※ 심층면접 사례-이○○ (34세, 男, 자율방범대)

"아무리 우리지역을 위해 봉사한다고 하더라도 요즘같이 힘든 경제 불황에 내 호주머니에서 나가는 것도 한 두 번이지 계속해서 이런 식으로 봉사하라고 하면 지금까지 2년 동안 해왔는데 더 이상은 못 할 것 같다."

위의 조사내용 사례와 같이 전년대비 지자체별 자율방범대 지원현황 역시 절반 이상으로 지원이 줄어들었다. <표 7>은 지자체별 자율방범대 예산 지원 현황이다.

<표 7> 지자체별 자율방범대 예산 지원 현황

(단위: 천원)

구분	2019년	2020년
계	10,920,382	5,204,357
서울	1,169,030	636,998
부산	130,740	101,986
대구	354,000	157,020
인천	153,661	119,161
울산	171,911	67,870
경기	2,435,980	1,073,750
강원	1,475,954	640,043
충북	1,859,592	641,058
충남	847,332	280,479
전북	391,498	415,683
전남	468,254	432,211
경북	758,942	349,070
경남	668,238	287,068
제주	35,250	1,960

자료: 경찰청 홈페이지.

이와 같이 자율방범활동에 대한 지원활동의 부족으로 인하여 몇 년 전과는 달리 범죄예방에 있어 시민참여가 미흡한 실정으로 나타나고 있으며, 자율방범대원의 교육 및 훈련 역시 현재로서는 이루어지지 않고 있는 실정에 있다.

3. 범죄 신고의 시민참여

범죄예방전략의 하나인 상황적 범죄예방전략에는 시민들로 하여금 범죄나 범죄를 의심할 만한 사건을 형사사법기관에 신고하도록 하는 범죄신고활동(Crime reporting)이 포함되어 있다. 이러한 활동들은 이웃감시활동이나 시민순찰과 같은 범좌예방활동의 일부로서 운영

되기도 하지만 독립적으로 운영되는 경우도 있다. 이러한 범죄신고 프로그램은 1999 당시, 우리나라에서 교통사고가 연간 275,938건으로 사망 9,353명과 부상 402,967명이 발생하였다. 2000년에는 290,481건의 교통사고가 발생하여 사망 10,236명, 부상 426, 984명으로 집계되었다. OECD 회원국가 중 교통사고 발생률이 최고 수준이라는 점과 2002년 한・일 월드컵을 앞두고 교통질서 수준을 높여야 하겠다는 것은 시민, 정부 모두 공감하는 분위기였다. 이에 교통법규 신고제도가 1999년 8월 국무총리실에서 방침이 결정되었다. 이것뿐 아니라 범죄신고 프로그램은 과거 현상수배제도서부터 발달 되었다고 할 수 있다. 이러한 배경을 바탕으로 2023년 현재 활발한 시민참여로 변화해 나가고 있다.

하지만 우리나라 시민이 가장 많이 인식하고 있는 112 범죄 신고에 대한 실태를 분석하기로 하며, 보다 구체적인 신고 활동을 알아보기 위하여 콜택시와 아마추어무선사(HAM)를 대상으로 조사한 결과를 제시하여 실태를 알아본다. 다음 112범죄 유형별 신고 현황과 같이 총 신고건수와 지역별 신고 건수를 보여주고 있으며, 다음 〈표 8〉 은 최근 5년 동안 112신고 전화접수건수를 나타내고 있다.

<표 8> 2016년부터 '20년 112 범죄 신고접수

(단위: 건)

연도	2016	2017	2018	2019	2020
신고접수	3,396,749	3,522,583	4,078,925	4,692,039	5,012,017

자료: 경찰청 홈페이지.

2020년 대비 5년 동안 범죄 신고율이 증가하고 있는 추세이며, 2004년 대비 2005년은 5.2% 증가 하였고 하루 평균 13,731건으로, 1분당 평균 9.5건의 신고가 접수된 것으로 나타나고 있다. 이렇게 범죄신고율이

증가하는 반면에 증가한 범죄 신고 유형 중 41%를 차지하는 부분이 생활민원으로 국민들의 생활에 있어도 112신고가 이용되고 있음을 알 수 있다. 하지만 이것은 공식적 통계일 뿐 범죄 신고에 있어서 많은 활동을 하고 있는 택시운전과 아마추어무선사(HAM)들 과의 조사 내용에서는 다음과 같다.

※심층면접 사례-이○○ (48세, 女, 택시(HAM))

"택시운전을 하면서 아마추어무선사(HAM)활동을 하면서 서울지방경찰청 모범운전자와 교통통신원을 하고 있다. 운전을 하면서 서울 시내를 다니다 보면 별 일들이 다 일어난다. 그 중에서 가장 많이 목격하고 무전을 받는 것이 빵소니와 강도차량 수배 내용이고, 목격해서 신고하는 일은 일 년에 한번 있을까 말까 하다."

※심층면접 사례-모○○ (42세, 男, 택시)

"범죄 신고를 하기에 앞서 먹고 살기 바쁜데 범죄 신고를 합니까? 몇 년 전 범죄 신고를 해서 범인을 검거하였는데 근무시간에 경찰서에서 조사 받느냐 근무시간 다 보내고 입금액조차 입금하지도 못했는데 누가 범죄 신고를 합니까!?"

조사내용과 같이 범죄 신고에 대한 시민참여 실태는 경찰청의 공식통계상의 내용을 보면 범죄 신고율의 증가로 범인검거에 도움을 준 것으로 나타난다. 하지만 일반 시민들의 생각은 각각으로 나타나고 있으며, 범죄신고 후 신고자가 형사사법기관에 가서 시간을 낭비하여야 한다는 생각에 신고를 하지 않는 경우도 있다는 것을 알 수 있다.

Ⅳ. 결론: 시사점

지금까지의 내용을 종합해 보면 범죄예방에 있어서 시민참여는 미온적으로 이루어지고 있고, 사회·경제적인 측면이 크게 작용한다고 할 수 있다. 그 내용을 보면 다음과 같이 나타낼 수 있다.

첫째, 범죄예방활동에 대한 시민참여 공간 미흡이다. 시민참여를 통한 범죄예방을 하기 위한 참여 루트가 미흡한 실정으로서 범죄예방의 대표적 형사사법기관인 경찰에 대한 행정적 시민참여 공간인 치안행정협의회와 경찰행정발전위원회의 경우 한정된 위원수와 일반 시민들의 인식에 대하여 부족하다. 특히 두 위원회와 같은 경우는 각 지역의 지도자층들이 대부분의 자기 명함을 앞세우기 위한 방법으로서 참여를 하는 것이 대부분이며, 위원회 활동역시 형식적 측면에서 이루어진다고 볼 수 있다. 앞 에서 보듯이 경기도에서는 형식적인 감투만 가지고 있는 협의회를 하나로 묶어 통·폐합하기로 결정을 내린다는 기사를 접할 수 있었다. 이는 역시 범죄예방 및 경찰행정분 야에 대한 시민참여가 형식적이고 일종의 친목계 형식으로 이루어지고 있다는 것을 짐작하게 하는 기사이다.

경찰발전위원회 역시 비슷한 시각에서 볼 수 있다. 경찰발전위원회의 운영규칙에 따르면 경찰발전위원회는 10인 이상 30인 이하의 민간인으로 구성되며, 위원들은 3개의 분과위원회 즉 행정 분과위원회와 선도 분과위원회 및 청문분과위원회로 나뉘어 경찰의 치안서비스와 행정발전에 기여한다. 여기서 선도 분과위원회 같은 경우가 시민들이 참여할 수 있는 범죄예방활동으로서 청소년들을 하여금 사전적 범죄행위발생을 미연에 방지할 수 있으며, 만약 범죄행위를 한 청소년들은 사후에 다시는 범죄를 저지르지 못 하도록 예방하고 선도하는 활동을

한다고 한다. 즉 청소년대상 불법영업, 가혹 · 착취행위 등을 적발 · 제보 및 선도하거나 지역사회측면에서 시민참여를 통한 청소년범죄의 예방 및 선도활동을 하고 있다. 또한 본 위원회의 위원들은 학식과 인격을 갖춘 교수, 변호사, 시민단체대표, 시민대표자 등의 지도층을 경찰서장이 위촉한다. 현재 전국 경찰서에 6,300여 명의 민간위원이 경찰발전과 범죄예방 및 선도 활동에 기여하고 있다고 경찰청의 자료에 의하면 나타나 있다. 하지만 조사대상자들의 내용을 보면 그렇지 않다는 것을 알 수 있으며, 실례로 법무부 범죄예방위원회 역시 전국 단위의 거대한 시민참여 기구이지만 일반시민이 쉽게 참여할 수 있는 기구는 아니다.

이렇게 범죄예방에 대한 행정 및 실질적 시민참여가 불가피 하다는 내용은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

조사내용으로 ① 박○○(51세, 男, 경찰)는 "25년간 경찰에 근무하면서 경찰의 근무 특성상 순환보직으로 구 방범과(현 생활안전과) 업무를 담당한 적이 있었다. 하지만 치안행정협의회라는 기구는 일반 시민들이 알고 있는 사람이 없었으며, 광역단체에서 이루지는 치안 유지에 대한 행정적 측면의 형식화된 기구로 생각한다. 범죄예방활동에 있어서 시민들이 참여하기에는 조금은 원거리에 있다고 생각한다." 라고 시민 누구나 참여할 수 없는 기구라는 것을 인지시켜 주었고, ② 이○○(52세, 男, 자율방범대원)는 "자율방범대원으로 12년째 봉사를 하고 있는데 자율방범대원들 조차도 치안행정협의회라는 명칭을 들어 본 적이 없다. 자율방범대원들 대부분이 치안행정협의회라는 것을 알고 있지 않을 것이고, 만약 알고 있어도 우리가 어떻게 그런 활동을 할 수 있겠냐?"라는 대답으로서 쉽지 않은 참여 활동이라는 것을 답해 주었다.

③ 어○○(47세, 男, 경찰)은 “현재 경찰행정발전위원회는 경찰서 단위별 직역사회의 지도자층으로 조직되어 있으며 일반 위원회 구성 인원이 한정되어 있어서 일반시민들의 참여도를 높이지 못하는 실정이며, 순찰 지구대 단위별 자율방범대 보다 활동이 미흡한 실정이다. 또한 범죄예방활동에 있어서 매년에 두 번 정도의 소극적인 활동을 하며 남에게 보여주기 위한 활동이다. 보다 효율적인 시민참여를 유도하기 위해서는 상급 부서에서 법・제도적 측면에서 적극적인 홍보와 시민참여의 실행 가능성 있는 대안이 필요하다.”라고 시민참여의 적극적 홍보와 참여공간의 확대를 필요로 하는 대답을 하였다.

이는 현재 범죄예방에 대한 시민참여의 통로나 공간이 제한적이며 미흡하다는 문제점을 도출해 준다. 그러므로 형사사법기관은 시민참여에 대한 보다 넓은 참여공간과 누구나 참여할 수 있는 공간을 구축하여 모든 시민이 참여할 수 있는 대대적 홍보가 필요할 것이다.

둘째, 시민참여단체의 운영상의 문제점 이다. 즉, 자율방범대의 운영상 문제점으로 지역 단위의 자율방범대의 대원은 개인의 생계형 직업을 가지고 있으며 취약시간대에 있어서 범죄예방활동의 봉사를 하는 봉사 단체이다. 이러한 봉사단체에 대하여 시민 누구나 쉽게 자발적으로 봉사에 참여시키기에는 한계가 있다. 다시 말하면, 자신의 생계를 유지하기 위하여 시민들의 참여는 없을 수 있다는 것이다.

자율방범활동 참여를 유도하는데 있어서 고려해야 할 사항 중 하나는 참여가능성이 높은 시민들을 대상으로 한 노력이 필요하다. 지역에서 봉사정신이 높은 시민을 파악해서 이들의 참여를 유도하는 것이 필요하며, 이 외에도 자율방범활동의 참여가능성이 높은 사람들의 특성을 파악하려는 노력이 필요하다. 이를 통해 참여가능성이 높은 사람들을 중심으로 자율방범활동 참여를 유도해야 할 것이다. 또한

현재 지역별 자율방범대의 활동이 점점 감소하고 있는 대표적인 이유는 자율방범대에 대한 경제적 지원의 감소로 인한 운영상의 문제점이 가장 대표적 이유이고, 이러한 문제점으로 인해 참여인원 역시 감소하는 실정이다. 운영상 문제점에 대한 근거를 마련하기 위해 조사대상의 조사 자료를 보면 다음과 같다.

① 김○○(41세, 男, 자율방범대)는 "지역사회발전에 기여 하고 범죄예방에 앞장서기 위해 12년 동안 군자동에서 자율방범대 활동을 하고 있는데 과거와는 달리 방범대에 지원하던 지원비가 50%가량 줄어들었다. 자율방범대 역시 기동성과 서로간의 통신장비 및 운영 사무실의 유지를 위해 회비를 가지고 조금이나 운영에 도움을 주고 있는 실정에 부족한 지원금을 가지고 운영 하려고 하니 하루 3시간 순찰할 것을 2시간으로 줄일 수밖에 없다."라는 대답을 한 바 경제적 지원상의 문제점이 가장 대표적인 사례 이었으며, ② 이○○(34세, 男, 자율방범대)는 "아무리 우리지역을 위해 봉사한다고 하더라도 요즘같이 힘든 경제 불황에 내 호주머니에서 나가는 것도 한 두 번이지 계속해서 이런 식으로 봉사하라고 하면 지금까지 2년 동안 해왔는데 더 이상은 못 할 것 같다," 이 역시 경제적 지원의 감소로 인한 자율방범대의 운영상의 문제점을 지적하고 있다. 이에 자율방범대의 지원자 현황을 보면 소극적 참여가 이루어지고 있다는 것을 알 수 있다.

이러한 경제적 문제점이 해결되지 않는 이상 범죄예방에 대한 시민참여의 적극성을 보이기는 힘들 것이다.

마지막으로, 범죄예방활동인 범죄 신고에 대한 부정적 시각이다. 상황적 범죄예방전략에는 시민들로 하여금 범죄나 범죄를 의심할 만한 사건을 형사사법기관에 신고하도록 하는 범죄신고활동(Crime reporting)이 포함되어 있다. 이러한 활동들은 이웃감시활동이나 시민순찰과 같은

범죄예방의 일부로서 운영되기도 하지만 독립적으로 운영되는 경우도 있으며, 시민의 범죄 신고는 범죄예방과 치안유지의 효율성을 도모하고 나아가서 범죄 없는 사회를 만들기 위해서 무엇보다도 중요하다. 즉, 형사사법기관에서 범죄예방의 사후적 단계인 범죄발생 사건에 대한 수사를 진행하고, 범인을 검거하는데 있어서 시민의 신고가 차지하는 비중은 거의 절대적이라고 할 수 있다. 아울러 형사사법기관의 손길이 미치지 못하는 곳에서도 시민의 눈과 귀가 감시의 역할을 수행하여 준다면 범죄는 쉽게 해결되고 줄어들 것이다. 이러한 범죄 신고를 활성화시키기 위해서 형사사법기관에서는 범죄신고 보상제도와 청소년명예경찰, 신고요원제도 등의 프로그램을 운영하고 있다. 하지만 이러한 프로그램 역시 무용지물(無用之物) 이다. 신고보상금제도는 신고자의 진술로 인하여 증거를 확보하는 등의 신고자 개인의 시간을 많이 필요로 하며, 범죄신고원 및 취약시간대에 유동성이 많은 택시운전 종사자들 역시 범죄신고 후의 개인 시간의 소요로 인하여 꺼려하는 경우가 있다. 이는 다음의 조사대상자들의 내용을 통하여 알 수 있다.

① 모○○(42세, 男, 택시)씨의 경우 "범죄 신고를 하기에 앞서 먹고 살기 바쁜데 범죄 신고를 합니까? 몇 년 전 범죄 신고를 해서 범인을 검거하였는데 근무시간에 경찰서에서 조사 받느냐 근무시간 다 보내고 입금액조차 입금하지도 못했는데 누가 범죄 신고를 합니까!?" 이렇게 시민들이 부정적 이미지를 가지고 범죄 신고제도에 있어 대응 한다면 아무런 도움이 되지 않을 것이다. 이에 범죄 신고에 대한 시민들의 부정적 시각의 문제점을 개선 할 필요가 있다.

이렇듯 범죄예방에 있어서 시민참여의 한계는 ① 시민참여의 공간 미흡 ② 범죄예방에 참여한 시민단체들의 운영상의 문제점 ③ 사후 예방인 범죄수사의 기초를 마련해 주는 범죄신고에 대한 시민들의

미온적 태도를 탐색적으로 알아 볼 수 있었다. 시사점이 도출되었듯이 범죄에 대한 사후적 대처에 치중하지 말고 사전에 범죄를 예방하는데 중점을 두고 보다 효율적으로 혹은 시민들의 적극적인 참여를 통하여 범죄율을 감소시킬 수 있도록 국가와 시민은 연계를 해야 할 것이다. 보다 효율적인 시민참여를 유도하기 위한 좋은 대안이 모색 되어야 한다는 과제를 남기고 연구를 마치고자 한다.

참고문헌

경찰개혁위원회 자료집(2020), 경찰청.

김상길(2003),「경찰활동의 공동생산 영향요인분석-자율방범활동을 중심으로」, 대구대학교 대학원 박사학위논문.

김성언(2002),『경찰의 역할변화에 대한 조사연구: 지역사회 경찰활동과 범죄에 대한 두려움을 중심으로』, 서울: 한국형사정책연구원.

박상기(2021),『형사정책』, 한국형사정책연구원.

박은빈(2022),「치안 서비스의 공동생산을 위한 정책 제언」,『한국범죄정보연구』8(2), 63-82.

이세환(2022),「지역 치안 강화를 위한 경찰과 주민 간의 거버넌스 -치안 서비스 공동생산 중심으로-」,『한국국가안보・국민안전학회지』15, 127-144.

이윤호(2006),『경찰학』, 서울: 박영사.

_____(2005),『범죄학개론』, 서울: 박영사.

임준태(2003),『범죄통제론』, 서울: 좋은세상.

_____외(2021),『범죄예방론』, 대영문화사.

전돈수(2015),『범죄학개론』, 21세기사.

최선우 역(2001),『지역사회경찰활동』, 집문당.

_____(2002),『치안서비스 공동생산론』, 대왕사.

Akers, R. L.(1997), Criminological Theories: Introduction and Evaluation, 2nd ed(LosAngeles, CA: Roxbury Publishing).

Ditton, J. and Farrall, S.(2000), The Fear of Crime, Burlington Vermont: Ashgate Publishing Company.

Greene, J. R.(1997), "The Case for Community Policing, Issues of Democracy", USIA Electronic Journals, 2(4).

Jeffery, C. R.(1977), Crime Prevention Through Environmental Design, London: Sage Publications Inc.

Wilson, O. W. and McLaren, R. C.(1977), Police Administration, 4th ed., New York: McGraw Hill.

http://www.chungnamilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=679265

www.police.go.kr

A Study on the Limits of Citizen Participation for Crime Prevention

Sangcheul Han*

Abstract

Citizens perceive crime prevention as the task of a criminal justice institution, but the police, one of the criminal justice institutions, has a vacuum in crime prevention and policing activities due to excessive policing duties. Accordingly, the participation of the private sector in crime prevention, that is, a way to activate citizen participation, was actively discussed among criminal and criminal justice and police scholars and practitioners. However, civic participation in crime prevention is currently experiencing many limitations rather than being activated.

This study intends to examine the limitations by exploring the types and limitations of citizen participation in crime prevention and deriving problems.

As a result, there is a limit to civic participation. First, there is a lack of publicity for the Citizens Police Academy due to the lack of channels for citizen participation in crime prevention activities. Second, the simplification of the participating organizations or participating personnel of the crime prevention conference. Third, there is a limit to citizens' awareness and participation in reporting crimes. Fourth, it was considered as insufficient support for autonomous crime prevention unit activities. Therefore, future research directions were suggested through consideration of the limitations.

Keyword: Crime Prevention, Police Crime Prevention, Police Activity, Citizen Participation, Cooperative Security

* Professor, Department of Police&Fire administration at Youone(U1) University
(E-mail: crime78@U1.ac.kr)