

# 공공서비스 전달상의 자원봉사활동 활성화 방안\*

## - 경찰치안서비스를 중심으로 -

김 인 (부산대학교 행정학과)

공공부문의 개혁을 위한 하나의 방향으로서 주민 주도적인 정부의 개혁이 필요하며, 이러한 기본 방향 아래 하나의 전략으로서 공공서비스 전달과정에서 자원봉사활동의 활성화가 요구된다. 오늘날의 범죄 예방과 구제를 핵심으로 하는 경찰의 치안서비스 활동은 시민들의 적극적인 참여와 열조 없이 경찰 자체만의 노력으로는 소기의 성과를 거둘 수가 없다. 경찰서비스 분야의 자원봉사활동을 활성화시키기 위해서는 우리사회의 자원봉사 기풍을 확립하고, 정치지도자 및 사회지도자들의 자원봉사의 중요성에 대한 인식이 필요하다. 아울러 경찰서비스 분야의 자원봉사자 역할 재정립과 자원봉사활동의 중요성과 효과성에 대한 시민 홍보 강화, 자율방범단체 조직구성 및 운영의 합리화, 자율방범활동 관리체계의 확립, 지역사회경찰제도에 대한 정부의 관심 제고, 자율방범활동에 대한 정부의 지원 강화 등이 이루어져야 한다.

## I. 서 론

### 1. 연구목적

1997년 11월부터 우리사회에 불어닥친 IMF의 경제위기는 6·25사변 이래 가장 혹독한 시련이라고 한다. 이러한 국가의 위기를 맞아 민간부문의 구조조정이 급격히 이루어지고 있으며, 동시에 국가개혁도 추진되고 있다.

국가개혁은 여러 가지 방향에서 모색할 수 있지만, 지역사회가 주도하거나 중심이 되는 정부는 앞으로 우리가 지향해야 하는 정부의 한 모습이다. 이런 정부에서는 지역사회의 많은 주민들이 정치·행정과정에 참여하게 되고, 이런 참여를 통해 주민들과 서비스 전달자인 공직자들이 함께 파트너십을 형성하여 지역사회 문제의 원인을 찾아보고 그 해결책을 모색하며, 함께 노력하여 문제를 해결한다는 것이다. 사실, 미국이나 서구의 많은 지역사회에서는 경찰, 교육, 복지 등 다양한 분야에서 이미 이런 노력이 나타나고 있으며 상당히 효과적이라고 보고되고 있다. 이런 제반의 노력은 시민단체들이나 자원봉사단체에 소속된 많은 시민들의 자원봉사활동에 기반을 두고 있다. 그래서 공공서비스 전달과정에 있어서 자원봉사의 활성화 방안의 문제가 공공서비스 연구에서 새롭게 주목을 받고 있다.

대부분의 공공서비스는 소비자인 주민과 서비스 전달자의 결합된 노력을 통해서 제공되는

\* 논문은 1997년도 부산대학교 학술연구조성비를 지원 받아 수행된 연구인.

것이 일반적이며, 이 과정에서 주민들의 자발적인 노력의 양과 질이 어떠한가에 따라 공공서비스의 양과 수준이 결정된다고 해도 과언이 아니다. 지역 주민들이 그 지역사회의 요인에 대해 잘 알고 있기 때문에 공공서비스 전달과정에 지역주민들의 적극적인 참여는 공공서비스 전달의 효과성을 크게 높일 수 있게 된다.

특히, 공공서비스 중에서 경찰서비스의 전달과정에서 지역주민들의 적극적인 참여는 높은 효과성을 가져 온다(김인, 1997a). 이것은 경찰의 범죄예방과 구제 활동에 있어서 경찰 혼자만의 노력으로는 그 효과성에 한계가 있으며, 주민들의 참여가 이루어짐에 따라 범죄예방과 범인 체포가 훨씬 쉬워진다는 것을 의미한다. 사실, 이런 이유 때문에 서구의 여러 나라에서도 다양한 자율방범단체가 결성되어 방범활동을 펴고 있다.

얼마 전부터 우리 사회에는 지나친 빈부의 격차, 물질만능적이고 향락적인 사고방식, 지나친 경쟁의식, 그리고 각종 비리와 범죄 등 각종 사회적 문제들이 만연되고 있다. 이것은 국민들 상호간의 불신감과 적대감을 형성시키고 연대의식이나 공동체 의식을 파괴하고 있다. 특히, 요사이 IMF 경제위기 때문에 살인 강도 절도 폭력 등의 범죄가 급증하고 있어 시민들의 안전문제가 심각한 실정에 놓여 있다. 최근 경찰의 국정감사 자료가 따르면 올들어 8월까지 살인, 강도, 강간, 절도, 폭력 등 5대 범죄는 지난해 같은 기간에 비해 10%나 증가하였다고 한다(동아일보, 1998.11.7). 게다가, 범죄가 흉포화되고 있으며, 지능적으로 이루어지고 있어서 범죄의 예방과 구제가 그 어느 때보다도 더욱 어려워지고 있다. 따라서 오늘날의 범죄 예방과 구제를 핵심으로 하는 경찰의 치안서비스 활동은 시민들의 적극적인 참여와 협조 없이 경찰 자체만의 노력으로는 소기의 성과를 거둘 수가 없다.

우리 사회에서 경찰서비스는 여러 공공서비스 중에서 그 전달과정에 있어서 주민들의 자원봉사활동을 통한 참여가 상대적으로 다소 활발하게 이루어지고 있는 편이지만, 서구에 비해서는 아직도 그 수준이 미미한 편이다. 따라서 우리 사회에서도 경찰서비스 활동의 효율성을 높이기 위해서 경찰서비스 전달과정에 있어서 자원봉사활동의 활성화 방안을 모색할 필요가 있다.

이와 같은 맥락에서 본 연구는 경찰서비스의 전달과정에 있어서 자원봉사활동의 활성화방안을 모색해 보고자 한다.

## 2. 연구범위와 방법

원래, 경찰은 다양한 서비스를 제공하고 있다. 경찰공무원법 제2조 1항에 의하면, 경찰은 국민의 생명, 신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방과 진압 및 수사와 교통의 단속, 소방, 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 직무로 하고 있다. 그 중에서도 우리가 흔히 방법활동이라고 지칭하는 범죄의 예방과 진압 및 수사의 기능이 경찰의 가장 중요한 기능이며, 이런 기능은 서로 밀접하게 연결되어 있다. 따라서 본 연구는 경찰의 방법활동을 중심으로 하는 치안서비스에 한정하여 연구하고자 한다.

자율방범활동 서비스의 전달은 주로 일선행정기관에 의해 전달되기 때문에 경찰서비스의 전달을 다루는 본 연구에서는 경찰서와 파출소를 중심으로 시민들의 자발적인 참여에 의해 이루어지는 자원봉사활동에 대해 연구하고자 한다. 이런 활동은 각 경찰서와 파출소에 결성된 각종 자문위원회와 기타 경찰협력단체, 그리고 자율방범대를 통해서 이루어지므로 이들 단체의 활동을 연구의 주요 대상으로 삼고자 한다. 지리적으로는 본 연구는 부산지역에 한정하고자 한다.

본 연구는 경찰서비스와 관련된 자원봉사활동의 활성화 방안을 모색하는 처방적 성격을 띠고 있는 논문이므로 자원봉사에 대한 개념, 활성화와 관련되는 이론적 고찰이 필요하며, 동시에 경찰서비스 관련 자원봉사활동의 실태에 대한 연구가 함께 이루어져야 한다. 먼저 전지를 위해서는 선행 연구결과와 관련 문헌들을 고찰하고, 후지를 위해서는 실태조사를 실시할 필요가 있다. 실태조사에서는 경찰의 각종 통계자료, 내부 서류, 경찰관, 경찰협력단체 참여자, 자율방범대원 등과의 면담은 물론 이들을 대상으로 하는 설문조사 등 다양한 소스의 방법을 통해 자료를 수집하고자 한다.

자율방범단체의 활동을 활성화시키기 위해서는 이런 활동이 어떤 요인의 의해 활성화 되는가를 규명해야 한다. 이를 위해서는 각 지역의 단체들이 실제로 어떻게 활동하는 정도와 각종 관련되는 요인 사이의 관련성을 통계적 분석을 통하여 알아볼 수도 있으며, 실제 이들 활동에 증사하는 사람들이나 혹은 그 분야의 전문가들의 의견을 검토해 볼 수도 있다. 본고에서는 실제 참여자들이 생각하는 견해나 일반시민들이 생각하는 견해를 통해 활성화되지 않는 이유와 활성화 방안을 검토하고자 한다. 왜냐하면, 실제 정책 방안이 효과적이기 위해서는 그 대상집단의 동기나 선호를 반영해야 하기 때문이다(Jillison, 1975: 126).<sup>1)</sup> 이런 측면에서 본다면, 시민들이나 각종 단체 참여자들의 견해를 알아보는 설문조사를 통해 수집된 자료에 기반을 두고 자율방범활동의 활성화 방안을 모색하는 것은 타당한 한 가지 방안이 될 수 있다.

자료의 수집을 위해 부산지역의 16개의 구 중에서 4개의 구(경찰서), 각 구에서 4개의 동, 각 동에서 5개의 통을 표출하였으며, 각 통에서 10명씩의 800명의 주민을 표출하였다. 또한 구청에서 관장하는 자율방범단체 참여자들을 각 동별로 10명씩 160명 표출하였다. 조사는 1997년 10월 28일부터 일주일 동안 배포식 설문조사 방식을 통해서 실시하였으며, 전수 회수되었다. 또한 각 경찰서 및 파출소의 경찰협력단체의 참여자를 대상으로 우편설문조사를 실시하였다. 각 협력단체의 회원 중 200명을 선정하여 1차 2차에 걸쳐 우편설문조사를 실시하여 총 102개의 설문지를 회수하였다.

## II. 경찰서비스 전달과 자원봉사의 이론적 기초

경찰서비스는 시민들에게 제공되는 다양한 공공서비스 중의 하나이다. 따라서 경찰서비스라는 구체적인 공공서비스 전달상의 문제를 논의 하기 위해서는 공공서비스전달과 자원봉사의 문제에 대한 보다 기본적인 논의를 먼저 하는 것이 연구의 올바른 방향을 설정하는 데 도움을 받을 수 있을 것이다.

### 1. 공공서비스 전달과 자원봉사

우리는 일상생활에서 쓰레기수거, 경찰서비스, 교육, 도로, 공원, 지하철 등 다양한 공공서

1) 정책문제의 해결책을 제시하는 방법으로서 정책문제의 기본적인 가치를 추출하고 이를 달성할 수 있는 정책수단을 논리적으로 도출하는 방식을 하향적 접근(top down approach)이라고 하고, 현장에 있는 실무자들의 의견에 기반을 두고 정책안을 제시하는 방식을 상향적 접근방법(bottom-up approach)이라 한다 (Jillison, 1975: 126). 이런 관점에서 보면, 본 연구에서의 정책방안의 제시는 상향적 접근방법에 의한 것이다.

비스를 접하고 있다. 이런 공공서비스는 인간의 문제를 해결하고 보다 바람직한 환경을 만들려는 목적으로 한 사회 내에서 편익을 배분하게 되는 정부의 활동을 의미한다(Lucy, Gilbert, Birkhead, 1977: 687). 이렇게 본다면, 공공서비스는 실로 다양한 성질을 내포하고 있다. 일반적으로 공공서비스는 시민들의 삶의 질을 높이기 위해서 정부가 직접 생산하여 시민들에게 제공하는 재화와 서비스는 물론 정부가 공급의 책임을 맡고 그 생산은 민간부문, 공기업, 제3섹터 등의 준정부조직, 그리고 자원봉사단체 등의 비영리조직들이 맡아서 시민들에게 제공하는 각종 재화나 서비스를 모두 지칭하는 것이다(Sharp, 1990: 6-7).

공공서비스의 전달이란 결국 그 공급의 책임을 지고 있는 정부가 다양한 생산 방식을 통해서 공공서비스를 시민들에게 제공하는 것을 의미한다. 여기서 서비스의 공급(provision)이란 무슨 서비스를, 누가 생산하며, 누구에게 제공되고, 서비스에 필요한 재원을 어떻게 마련하는가와 관련한 정책적 결정을 의미하며, 서비스의 생산(production)이란 구체적인 서비스를 창출하는 활동을 의미한다. 이와 같은 서비스의 공급과 생산의 구분은 공공서비스 전달을 위한 다양한 제도적 장치의 마련이 서비스 전달 상의 효율성을 높일 수 있다는 인식에 기반을 두고 있다.

미국에서도 지난 50년간 대부분의 정부 지도자들은 세금을 거두어 이와 같은 공공서비스를 제공하는 것을 정부의 일차적인 역할로 여겨 왔다. 물론, 1930년대 이전에는 많은 공공서비스가 종교단체, 인종단체, 이민 정착지원단체 등 비정부조직에 의해 제공되었다. 그러나 진보주의자나 뉴딜정책을 추진하는 사람들은 정부가 공무원을 통해서 공공서비스를 제공해야 한다고 주장하게 되었다. 이런 주장도 경기가 둔화되고 재정위기가 닥치면서 변화하였다. 그래서 공공서비스를 정부가 직접 생산하여 제공하기 보다는 민간기업이나 비영리단체와의 계약을 통한 공공서비스의 제공 등 다양한 제도적 장치를 모색하게 되었다. 아울러 지방의 정치인들은 지역 사회 전반에 걸친 문제를 정부가 직접 나서서 해결하기 보다는 지역사회의 많은 비영리단체나 혹은 시민들이 직접 나서서 해결하는 것이 더욱 효과적이고 바람직하다는 것을 깨닫기 시작했다.<sup>2)</sup> 그래서 많은 지방정부는 공공서비스 전달에 있어서 자원봉사자의 활용에 많은 관심을 기울이게 되었다. 미국 Colorado주는 인플레이션과 주민들의 증가에 따른 조세의 증액을 엄격하게 제한하는 '주민발의안 1호'(Amendment 1)를 통과시켰는데,<sup>3)</sup> 이런 상황 속에서 Colorado Springs에서 자원봉사를 기업가적 관리를 위한 접근방법으로 사용하고 있는 것으로 분석되었다(Johnston, 1996: 455-457).<sup>4)</sup> 사실, Osborne과 Gaebler(1992)는 그들의 저서인 「정부재창조」에서 이미 자원봉사를 정부재창조를 위한 하나의 접근방법으로 제시한 바 있다.

2) 노병일은 자원봉사부문을 자원, 자율성, 정당성이라는 정부 능력에 영향을 미치는 것으로서, 정부의 입장에서는 정부능력의 증진이 이루어질 수 있도록 자원봉사부문을 지원하는 정책을 장기적인 관점에서 세워야 하며, 자원봉사부문의 입장에서는 정부와의 역학관계를 잘 이해 하여 자원봉사기관들이 서비스를 효율적으로 고객에게 제공할 수 있도록 구조적인 여건을 형성하여야 한다고 지적하고 있다(1996: 203-217).

3) California주의 '주민발의안 13호'와 비슷하나 보다 엄격한 내용을 담고 있다.

4) Johnston과 동료들은 Colorado주의 지방정부가 인력감축, 성과, 생산성을 최적화시키기 위해 기업가적 관리가 활용되었는가를 연구한 바 있다. 그들은 질, 생산성, 고객, 권한위임 등 TQM의 15개 핵심적 개념과, 분권화, 유연성, 적응성, 경쟁성 등 정부 재창조의 새로운 파라다임 9개, 민간위탁, 민영화, 민·관 파트너십, 서비스 중단, 대안적인 서비스전달, 바꾸쳐, 자원봉사, 참여적 관리, 권한위임, TQM 등 10개의 접근방법을 설정하여 세 개의 도시인 Boulder, Westminster, Colorado Springs가 이들을 어떻게 활용하고 있는가를 조사한 바 있다(Johnston, Stroh, and Zaveri, 1994).

이와 같은 공공서비스 전달에 있어서 자원봉사자의 활용과 관련하여서는 다양한 논의가 이루어지고 있다. 이런 논의와 관련하여 먼저, 자원봉사의 개념이 무엇이며, 두 번째, 자원봉사 활동이 어느 정도로 어떤 분야에서 많이 이루어지고 있는가, 세 번째, 공공서비스 전달상에 있어서 자원봉사의 기능상의 역할이 무엇이며, 네 번째, 공공서비스 전달과 관련한 자원봉사활동의 조직적 장치가 어떻게 해야 하는가, 다섯 번째, 공공부문에서의 자원봉사는 어떤 근거에서 정당화되는가, 마지막으로 자원봉사활동은 어떤 요인에 의해 활성화되는가 등의 문제가 중요하다.

자원봉사의 개념은 다양하게 정의되고 있다. 최근에 김성준은 공공부문의 자원봉사 개념을 규정하면서 불린더리즘과 불린더어리즘을 구분하고 있다. 전자를 사회문제를 완화시키기 위한 사회와 같은 돈 조직에 의해 행해지는 의무 이상의 노력에 의해 나타나는 활동과 그 기판이라고 정의하고, 후자를 다른 개인이나 집단을 돕기 위하여 시간, 에너지 등을 제공하는 개인활동 혹은 집단활동으로 정의하여 전자를 보다 포괄적인 개념이라 보고 있다(김성준, 1998:94). Dunn은 개인이나 집단에서 혹은 지역사회에서 발생하고 있는 여러 사회문제를 예방 통제 개선하기 위해 공적 사적 기관에서 이루어지는 각종 서비스 활동에 두루수로 자발적으로 참여하는 활동으로 규정하고 있다(1995). 최근에 잘간편 행정학 분야의 책과사전에 의하면, 자원봉사(voluntarism)란 생물학적 필요나 혹은 사회적 관습에 의해 강제되지 않고, 정부에 의해 명령되거나 강제되지 않고, 재정적 경제적 이득을 얻으려고 하지 않고, 참여자나 혹은 사회전체에 이로운 것으로 고려되는 것으로서 개인, 집단 혹은 조직에 의한 두루수의 활동을 의미한다고 규정하고 있다(Bradney, 1998: 2848). 이런 정의에는 다양한 요소를 규정하고 있지만, 자원봉사의 두루수적인 성격과 관련하여서는 다소 의견의 차이가 있다. 즉, 자원봉사를 통해서 그 일의 대가로서 받는 것은 아니지만 그 일에 종사하는 데 드는 최소한의 경비인 교통비와 식비를 받는 것은 자원봉사의 개념에 포함시켜야 한다는 주장도 있다(Bradney, 1990; 김인, 허용훈, 1997: 55).

자원봉사활동의 기능상의 역할과 관련하여서는 학자에 따라 자원봉사의 개념을 달리 하고 있다. Smith(1972)는 자원봉사를 다른 사람을 돕기 위해 자신들의 시간을 할애하는 활동이라고 서비스에 초점을 맞추고 있는 반면, Kramer(1981)는 정책의 입안, 계획, 대변, 집행, 고등 등에 있어서 자유롭게 개인적 집단적으로 타인 또는 집단을 돕는 일에 시민들이 참여하는 활동으로 보고 있다. 결국 이런 개념은 공공부문에서의 자원봉사의 개념과 관련되어 있으며, 동시에 공동생산의 개념과 연결시키고 있다. Ferris(1984)는 공동생산과 공동공급을 구분하였다. 전자는 서비스 생산에 시민들의 참여를 지칭하며, 후자는 공공부문을 위한 부가적인 자원을 구성하는 시간과 돈을 시민들이 기부하는 것으로 보고 있다. 이런 전제는 Washler와 Mushketel(1987)에 의해 보다 정교하게 다듬어 졌다. 그들은 공공부문에의 시민참여는 공동생산, 공동공급, 공동재정이라는 다양한 형태로 이루어지며, 이런 활동이 모두 자원봉사활동에 해당한다는 것이다. 공동생산(coproduction)은 시민들과 공무원 사이의 공공재화와 서비스의 활동적 창조 혹은 연합된 활동이라고 정의하고 있다. 공동공급(coprovision)은 어떤 재화와 서비스를 얼마만큼 누구에게 제공되어야 하는지를 결정하는 의사결정과 정책결정에 자원봉사자인 시민의 참여를 의미하며, 공급결정에서 인가된 재화와 서비스를 생산하는 데 필요한 충분한 자원을 모으는 활동을 공동재정(cofinancing)이라고 규정하고 있다.<sup>5)</sup> 그래서 자원봉사활동은

5) 자원봉사활동의 활성화를 위해 지역사회별로 민간차원의 재원을 확보하는 것을 지역공동체

서비스 생산은 물론 기금의 모금활동, 서비스 생산과 관련한 정책적 결정에의 참여를 모두 포함하는 것으로 볼 수 있으며(Warren, Rosentraub, and Weschler, 1988), 자원봉사자는 정책결정에 중요한 영향력을 행사할 수도 있다는 것이다(Brudney, Warren, 1990: 50).

사실, 미국과 같은 선진국들은 자원봉사가 시민들의 생활의 일부가 되어 시민들은 자신의 관심과 여건 등을 감안하여 지역사회의 다양한 서비스전달에 참여하고 있다. 최근 미국의 한 조사에서도 미국인들의 47.7%인 약 절반에 가까운 시민들이 주당 평균 4.2시간의 자원봉사활동을 하고 있는 것으로 조사되었다. 전체 인구를 추산해 보면 9,000만명이 되며, 900만명의 전일근로자의 노동량과 같다는 것이다(Hodgkinson and Weitzmann, 1994: 23; Brudney, 1998: 2348).

1980년대를 돌이켜 보면 미국의 정부, 사기업, 비영리부문 이 세부분 모두 자원봉사자들의 노동에 의존하는 정도가 증가한 것으로 분석되었다. 1989년에 자원봉사자들이 제공한 모든 노동시간의 69%는 비영리부문에 제공되었으며, 26%가 정부에, 6%가 사기업에 제공된 것으로 나타났다. 그리고 미국의 비영리부문에서 전체의 고용의 40.4%, 정부부문에서 10.2%를 자원봉사자들의 노동으로 충당하고 있는 것으로 분석되었다(Hodgkinson et al, 1992: 18-19). 이처럼 정부부문에서도 자원봉사의 활용이 상당한 정도로 이루어지고 있다는 것은 Brudney의 연구에서도 밝혀졌다. 그의 연구에 따르면, 미국 정부는 소량, 경찰의 공안, 문화예술, 건강, 응급의료, 레크리에이션, 식품 및 무숙자 등의 서비스 영역에서 자원봉사활동에 크게 의존하는 것으로 나타났다(Brudney, 1990).

ICMA에서 1989년에 미국의 지방정부들 대상으로 서비스 전달을 위한 다양한 제도적 장치에 관한 설문조사를 실시한 결과, 범죄예방과 순찰활동에 자원봉사제도를 도입하고 있다고 응답한 지방정부는 전체 응답자 1,544개 중 16%로 나타났다. 이러한 비율은 서비스 분야별로 그 순위를 따져 본다면 10위이다(ICMA, 1989; 김인, 허용훈, 1997: 57).

공공서비스 전달을 위한 자원봉사활동의 조직적 장치와 관련한 논의는 공공부문 자원봉사의 개념과 관련된 것이다. 공공부문 자원봉사의 개념을 자원봉사의 운영주체와 활동의 장을 교차분류하여 4개의 유형으로 분류하기도 한다. 즉, 정부에서 조직하고, 정부기관에서 활동하는 유형, 정부기관이 조직하고 지역사회에서 활동하는 유형, 민간단체가 조직하고 정부 내에서 활동하는 유형, 민간단체가 조직하고 지역사회에서 활동하는 유형으로 구분된다(김성준, 1998: 100-101). 이런 유형은 자원봉사활동의 조직형태와 밀접히 관련되어 있다.

사실, 공공부문에서의 자원봉사활동은 공공조직 내에서 개인적으로 이루어질 수 있다. 그래서 서기업무를 수행하는 자원봉사자가 정규직원인 비서와 유사한 업무를 수행할 수 있으며, 조직 내의 한 부서에 자원봉사자를 모두 모아 둘 수도 있다. 공공부문의 자원봉사활동은 이와 같은 계층제적인 관료조직의 형태보다는 전적으로 자유로운 조직의 형태를 갖추고서 상당한 자율성을 누리면서 정부기관과 상호 합의하거나 어떤 규칙에 의해 그 관계가 규정될 수도 있다. 도시정부의 소방서와 자원봉사자들 사이의 합의, 공공애피얼런스서비스기관과 자원봉사자들 사이의 기능 분담이 그 예이다. 공공부문에 자원봉사자가 참여하는 적합한 조직형태는 계층제 하에 명령에 복종해야 하는 공공기관보다는 공공부문-제3섹터 혼합형의 조직형태(hybrid

(Community Chest, United Fund, United Appeals, United Way 등)라 지칭한다. 이 제도는 1987년 미국의 덴버에서 연합기금조성을 위한 캠페인을 시작으로 현재 세계 25개국 이상에서 실시하고 있다. 지역별로 모금한 기금은 개별기관별로 배분되기 보다는 서비스 분야나 프로그램의 우선순위를 정하여 배분되고 있다(류기형, 1995: 41-84).

public-third-sector organizational form)가 오히려 바람직하다고 한다(Brudney, Warren, 1990: 51-57).

또한 두 개 이상의 자원봉사집단들이 직접 공공조직에 연결되어 있다기 보다는 다른 시민집단을 통해서 프로그램에 연계되어 있는 다층의 제도적 장치를 구축할 수 있다. 즉, 경찰의 지원활동을 하는 자율방범단체와 이들을 지원하는 자율방범단체회원 부인들의 봉사단체가 있을 수 있으며, 어린이들을 위한 가정교사로서 일하고자 하는 사람들을 훈련시키는 복지 교사들의 자원봉사단체도 생각할 수 있다(Brudney, Warren, 1990: 52).

마지막으로 공공부문에서의 자원봉사는 정부가 생산하거나 공급하는 활동과 관련한 다양한 제도적 장치중의 하나로서 커뮤니티 내에서의 역할의 분담의 문제도 보아야 한다는 것이다. 우리가 생활하는 데 필요한 다양한 서비스와 재화가 있는데, 이들 중 어떤 것은 정부가, 어떤 것은 민간부인이, 어떤 것은 비영리단체가 맡아서 생산하고 공급할 수도 있다는 것이다. 정부가 맡아서 공급한다는 것은 시민들이 세금을 내어서 그 자원으로 공무원을 고용하고 이들이 서비스를 공급 생산하는 것을 의미한다. 따라서 한 지역사회 내에서 필요한 재화와 서비스를 누가 어떻게 공급하고 생산하는 것이 커뮤니티 전체로 보아 보다 능률적이고, 형평하게 될 것인가를 고려 해야 한다는 것이다. 이런 관점에서 Warren은 지역사회 서비스 예산(community service budget)라는 개념을 제시하고 있다. 이것은 일반적인 예산의 개념과는 달리 그 지역사회 내에서 생산되거나 소비되는 재화와 서비스의 총체를 지칭하는 개념이다. 이런 지역사회 서비스예산의 효율적이고 형평한 운용을 위해서는 자원봉사활동이 유용한 서비스전달의 한 대안적인 장치인 것이다. 그래서 정부보다도 자원봉사자들에 의해 보다 효율적이고 형평하게 서비스가 전달된다면, 자원봉사자들에 의해 서비스가 전달되는 것이 바람직하며, 나아가서 지역 자원봉사활동을 활성화시키는 데 비용이 든다하더라도 그 비용을 감안하고서도 보다 효율적이고 능률적이라면 자원봉사자들의 활동을 활성화시키는 것이 바람직하다고 할 수 있다.<sup>6)</sup> 이와 같은 관점은 오스본과 개블러가 정부개혁의 길에서 제시하고 있는 지역사회가 주도하는 정부와도 맥을 같이 한다. 오늘날 미국에서는 지역사회의 문제를 정부가 해결해 주는 것이 아니라 지역사회의 주민들 스스로 해결하도록 돕고 있다. 범죄의 예방과 구제를 위한 경찰, 의료보호, 복지, 공공교육 등의 분야에서 각각 지역사회경찰, 지역사회복지, 지역사회교육 등의 개념이 새롭게 등장하고 있으며, 이에 따르면, 정부가 지역사회 주민들과 파트너십을 형성하고 문제해결 능력을 신장시켜 지역사회를 발전시킨다는 것이다(삼성경제연구소, 1997: 75-107).

## 2. 경찰서비스 전달상의 시민참여

경찰서비스는 우리가 일상생활에서 언제나 접하게 되는 대표적인 공공서비스의 하나이다. 원래, 경찰은 국민생활을 보호하고 원호하며 규제하는 기능을 수행하며, 나아가 안전이라는 측면에서 국민의 생활의 수준을 향상시키고 이를 통해 사회의 발전을 유도하는 기능을 수행한다. Myren은 전세계의 경찰기구의 활동에 관한 분석을 통해 경찰이 기본적으로 수행하고 있는 다섯 가지 각기 기능을 밝히고 있다. 이들 기능이란 전통적인 형법의 침해에 대한 규제, 현대의 편의 규범의 침해에 대한 규제, 여러 가지 봉사 기능의 수행, 반정부활동의 통제 및 진압, 군

6) 장인재(1996)는 지역사회의 발전을 위해 자원봉사활동의 중요성을 강조하며, 효율적인 방안을 마련해야 한다고 지적하고 있다. 이창기와 이창호(1998)는 민관파트너십을 통한 공공자원봉사활동의 중요성을 강조하고 중남지역을 사례로 선정하여 그 활성화 방안을 다각적으로 제시하고 있다.

사적 침략을 철폐시킬 수 있는 경찰력의 유지 등이다. 경찰은 이와 같이 여러 가지 기능을 수행하고 있으나 일반 시민들이 경찰의 기능과 관련하여 가장 중요하게 생각하는 것은 범죄의 예방기능이다(Myren, 1972: v).

범죄예방이란 특정 지역 내에서 범죄나 비행이 발생하는 것을 막기 위하여 국가 혹은 공동체가 시도하는 모든 조치를 의미한다. 전통적인 범죄예방활동은 잠재적인 범죄자가 갖는 범죄 특성, 즉 범죄행위의 동기와 원인을 파악하여 이를 억제함으로써 범죄발생을 억제하려는 형태로 전개되어 왔다. 정부의 이러한 노력에도 불구하고 오늘날 각국의 범죄는 날로 증가하고 범죄의 양상도 계속 심각해지고 있는 것은 전세계적인 공통의 특성이다. 따라서 오늘날 범죄 예방을 위한 노력은 단순히 정부에게만 맡겨 두지 않고 지방정부와 시민들의 적극적인 참여를 통해서 다양한 형태로 이루어지고 있다. 이것은 범죄 발생의 원인이 그 만큼 다양하기 때문이기도 한 것이다. 그래서 오늘날 서구 각국에서는 잠재적 범죄자에 대한 전통적인 범죄예방 활동 외에도 잠재적 피해자에 대한 범죄예방교육과 그리고 민간인의 범죄예방활동을 지원하는 방향으로 나아가고 있다(치안연구소, 1996: 23). 이러한 맥락 속에서 시민들은 다양한 방식으로 범죄예방활동에 참여하게 됨으로써 경찰서비스 전달과정에 참여하게 되는 것이다.

우리 나라는 경찰청, 지방경찰청, 경찰서, 그리고 파출소의 계층제 하에서 수직적인 기능상의 역할 분담에 따라 경찰서비스가 전달되고 있다. 이러한 서비스 전달과정에서 경찰서와 파출소에 다양한 자문위원회가 설치되어 있으며, 주민조직이 경찰과 연계되어 자율방범활동을 전개하고 있다.

이러한 자문위원회는 외국의 여러 나라에도 설치되어 있는데, 각국의 경찰서비스 조직체계의 역사적 전통에 따라 그 기능에 다소 차이가 있다. 미국에서는 보다 포괄적이고 종합적인 국가 범죄 예방운동을 위해 국립범죄예방위원회(National Crime Prevention Council: NCPC)가 조직되어 운영되고 있다(이건중, 1995: 44). 아울러 미국의 여러 도시정부에 지역사회 경찰활동에 대해 자문해 주는 소위 CCPB(Council of Community Policing Board) 제도를 운영하고 있으며, 일본의 경우에도 전국적인 조직으로서 전국방범협회연합회가 조직되어 운영되고 있으며, 동시에 교통안전협회와 같은 조직이 구성되어 운영되고 있다. 이와 같은 외국의 제도는 우리 나라 경찰서비스전달과정에서의 자원봉사활동을 활성화시킬 수 있는 방안을 모색하는 과정에서 좋은 대안의 원천이 될 수 있다.

경찰서비스 전달과정에서의 집단적으로 이루어지는 자원봉사활동은 주민들 공동으로 펼치는 주민자율방범활동이다. 이러한 활동은 이웃감시활동, 시민자율순찰대 활동 등이 있다. 이웃감시활동과 시민자율순찰대 활동은 1차 범죄예방활동의 하나로서 지역사회주민 스스로 지역사회에 대해 통제할 수 있는 능력을 향상시키고 잠재적 범죄자의 검거 확률을 높임으로써 잠재적 범죄를 억제하는 활동이다. 특히, 시민자율순찰활동은 한 지역의 거주자들이 자신들의 거주지역을 계획적으로 순찰하는 것을 의미하는 것으로서 경찰의 순찰을 보완하고, 지역사회에 감시 기능을 증가시키기 위한 활동이다.

오늘날 범죄방지는 국가나 정부의 노력만으로는 어렵다. 범죄방지는 시민참여의 증대나 자치적 주민 감시제도의 개발, 그리고 경찰과 시민단체의 공동적 치안서비스의 제공 등을 통해 보다 효과적으로 이루어질 수 있다. 최근 미국 New York시와 Philadelphia시의 지역사회경찰제도(Community Policing)를 통해서 이러한 점을 잘 알 수 있다.

시민자율순찰활동은 경찰의 순찰활동과 달리 의심스러운 행위를 발견하였을 경우 물리적인



방법을 사용하지 않고, 단지 감시하는 기능만을 수행하는 것으로서 경찰에 신고하기란 한다. 이러한 자율방범활동을 수행하는 조직은 순찰지역의 범죄 발생을 감소시키거나 억제하는 것 외에 흔히 지역사회 주민들을 교육시킴으로써 범죄에 대한 시민들의 인식을 새롭게 하고, 범죄 예방에 대한 능동적인 참여를 조장하는 것, 지역사회를 보다 안전하게 만드는 것 등을 목적으로 삼고 있다.

### 3. 자원봉사활동의 활성화 영향요인

경찰서비스 전달과정에서 시민들의 참여는 오늘날 각국의 범죄예방에 있어서 효과적이며 중요한 정책 수단으로 보여지고 있다. 그럼에도 불구하고 시민들의 자율방범활동은 기대하는 것만큼 활성화되지 못하고 있다. 이것은 그 지역사회의 문화나 관습, 정부의 여러 가지 제도적 장치 등에 의해서도 기인하겠지만 자율방범활동의 성격에 의해 크게 기인된다. 즉, 자율방범활동은 지역사회의 안전을 위한 것인즉, 이러한 지역사회의 안전은 공공재적(public goods) 혹은 집합재적(collective goods)인 성격을 갖고 있기 때문이다. 일반적인 공공서비스가 그렇듯이, 자율방범활동과 같은 공동생산의 편익은 일반적으로 그 활동으로부터 편익을 받는 동등한 주된 모두가 누리게 되는 집합재의 성격을 띤다(Buchanan, 1968).

자율방범활동과 같은 집합적 재화의 이런 성격은 자원봉사활동 그 자체를 어렵게 한다. 특히, 대규모 집단이 자원봉사활동을 통해 어떤 집합재를 확보해야 하는 경우, 자원봉사활동의 활성화는 극히 불확실하게 된다. 따라서 자율방범활동을 작은 동네 단위로 하지 않고 그 규모를 크게 하면 그만큼 자율방범활동의 활성화를 가져오기 어렵다. 대규모 집단의 개별 구성원들은 자신들의 기여에 따른 적절한 보상으로서의 편익이 없는 경우에는 그 집단을 위한 집합재의 생산·공급에 자발적으로 기여하려고 하지 않기 때문이다(Olson, 1965).

대부분의 자원 봉사활동은 자원봉사자 자신보다는 다른 사람들에게 실질적으로 편익을 가져다준다. 만약에 합리성을 물질적 편익이라는 좁은 관점에서만 정의한다면, 자원봉사활동은 합리적이지 못한 것이다. 그러나 편익을 좁게 보지 않고 비물질적인 것까지 포함시킨다면, 사람들이 다른 사람들을 위해서 봉사활동하는 이타적인 행위에서도 합리적인 측면을 발견할 수 있다(Rieff, 1981:64). 일반적으로 자원봉사단체에서 활동하는 자원봉사자는 자원봉사활동의 참여로부터 다양한 개인적인 편익을 얻게 된다(Smith, Reddy, 1978). 따라서 시민들은 비록 자원봉사활동이 커뮤니티를 개선하는 데 효과가 없다고 하더라도 친교, 자기존중, 혹은 봉사활동과 관련한 다른 포착하기 어려운 편익을 얻을 수 있기 때문에 자원봉사활동에 참여하게 된다. 잠재적 자원봉사자들은 대안적 활동의 자신에 대한 비용과 다른 사람들이 결과로서 할게 될 것 같은 편익을 비교할 수 있다. 만약 그들이 봉사활동으로부터 받게 되는 보상이 다른 사람들에게 편익을 줌으로서 얻게되는 기쁨이나 혹은 만족감이라면, 이런 자원봉사 활동이 효과적이야만 그들은 어떤 보상을 받게 되는 것이다. 자율방범활동에 참여함으로써 그들은 주인이나 시민 상호 간의 친목 도모, 경찰과의 좋은 관계 유지, 사회적 인정감, 혹은 자기실현 등의 가치를 얻고자 하는 경우 그들이 참여함으로써 실제 이러한 가치를 얻게 된다면 이들의 활동은 보다 활성화될 것이다. 따라서 이러한 동기유발요인들은 개인의 자율방범활동에 참여여부나 정도를 결정하는 영향요인 혹은 원인 변수가 된다.

이러한 관점에서 보면 주민자율방범활동에 이미 참여하고 있는 사람들은 물론 일반시민들이 주민자율방범활동에 참여함으로써 얻고자 하는 가치가 뚜렷하며, 동시에 구체적으로 어떠한 특

성을 갖고 있는 시민들이 참여할 의사를 갖고 있는지를 규명하는 것은 주민자율방범활동의 활성화를 위해서 긴요한 과제이다. 아울러 주민자율방범활동이 과연 효과가 있는가를 규명하고 효과가 있다면 시민들에게 자율방범활동의 효과성에 대한 인식을 제고시키려는 경찰의 홍보활동도 중요할 것이다. 물론 효과가 없다면 그 원인에 대해서도 규명해야 할 것이며, 그 대책도 수립해야 할 것이다.

자원봉사활동의 참여는 참여자가 추구하는 가치라는 관점에서만 설명되어질 수 있는 것은 아니다. 실제, 미국의 자원봉사자들이 자원봉사활동에 참여하게 되는 가장 중요한 요인은 자원봉사활동의 참여 대상자도 선정되어 참여를 권유받게 되는 것이라고 한다(Berger, 1990). 이런 견해는 여러 학자들의 연구에서도 그 후에 밝혀진 바 있다(Hodgkinson and Weitzman 1994). 또한 어떤 활동과 관련하여 자선적인 기부금을 내는 사람들이 그 활동에 자원봉사자로 참여하게 되는 경우가 많다고 하며, 그 외에 교육수준, 사회경제적 수준, 커뮤니티의 크기와 같은 개인이 처해 있는 사정이나 환경, 성별과 같은 개인의 사회적 배경, 정치적 효능감과 같은 개성 요인, 자원봉사에 대한 태도, 어떤 조직으로부터 서비스를 받고 있는 개인의 상황, 동네의 주민들 상호간의 교호작용 등과 같은 많은 요인이 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다(Smith, 1994; Brudney, 1998: 2349).

### Ⅲ. 부산지역 경찰서비스 전달상의 자원봉사활동의 실태

#### 1. 부산지역 경찰 협력단체의 현황과 운영실적

경찰과 관련한 부산지역의 시민들의 자율방범활동은 부산광역시 지방경찰청이 총괄하고 있으며, 방법기획과가 주무부서이다. 지방경찰청 산하에 13개의 경찰서가 있으며, 각 경찰서와 파출소에 경찰 협력단체가 있어 이들 기관을 통해 시민들은 경찰서비스 전달에 참여하게 된다.<sup>7)</sup>

부산의 한 경찰서 산하 협력단체 현황을 보면, 먼저 경무과가 관장하는 치안자문위원회(23명)가 있다. 이 위원회는 경찰치안 행정에 대한 시정개선 또는 발전적 사항에 대해 건의하도록 되어 있어 경찰서비스 전달에 있어서 전형적인 공동공급(coprovision)의 형태를 띠고 있다. 이에 비해 방법과가 관장하는 협력단체로서는 지역의 방범활동 사항에 대해 건의하고 지역주민을 상대로 홍보활동을 펴는 방법자문위원회(23명), 청소년 선도, 소년·소녀 가장돕기, 양로원 등 불우시설 돕기 등의 활동을 펴는 청소년지도위원회(23명), 그리고 각 파출소 단위로 조직하여 마을어른들 중 학식이나 덕망이 있는 분을 향장으로 추대하여 방범활동 및 도둑규범을 위반하는 주민들에 대한 계도활동을 전개하는 향장(22명)이 있다. 교통과가 관장하는 협력단체로는 교통홍보를 위한 교통캠페인 전개 및 교통관련 개선사항을 건의하는 선진질서위원회(30명), 각 파출소 단위 관내 어머니를 대상으로 조직 후 교통정리활동을 펴는 녹색어머니회(17명), 오토바이를 이용하여 교통정리 및 계몽활동을 펴는 기동거리정화위원회(26명), 택시

7) 경찰협력단체 중에서 녹색어머니회, 선진질서위원회, 기동거리정화위원회, 모범운전자회 등은 방범활동과 직접적으로 관련이 없으나 오늘날 범치는 여러 문제와 관련되어 발생하고 있으며, 따라서 범죄예방의 활동도 총체적으로 이루어지고 있다. 따라서 본 연구에서는 이들 단체들도 모두 자율방범단체에 포함시키고자 한다.

운전자 등 모범운전자들이 구성하여 교통정리 및 계동활동을 하는 모범운전자회(260명)가 있다. 이 외에 거동이 수상하거나 간첩으로 의심이 가는 자들을 신고로써 계동 및 홍보활동을 하는 보안지도위원회(24명)가 있다. 그리고 각 파출소별 자율방범대, 녹색어머니회, 선진질서위원회, 방범자문위원회, 향장이 있다. 이러한 단체 외에 보안파에 소속된 팔각회와, 한국자유총연맹 00구지부 등이 있으며, 경찰서 산하의 파출소에 따라 주민단체들의 수에 다소 차이가 있으나, 일반적으로 파출소에는 자율방범대, 녹색어머니회, 방범자문위원회 등이 있으나 이들 협력단체들이 관에 의해 만들어진 것이 아니기 때문에 많은 곳은 6-7개, 적게는 2-3개의 단체가 있는 곳도 있다.

이처럼 경찰 산하에 다양하고 많은 협력단체가 있다는 것은 한 편으로는 경찰활동의 다양성을 나타내 주는 한 측면이기도 하며, 다른 한 측면은 시민들이 스스로 조직하여 경찰의 활동을 지원하는 동시에 보호받고자 하는 측면도 있다. 사실, 경찰은 방범활동을 가장 중요한 기능으로 삼고 있지만, 그 외에도 청소년 선도와 지도, 교통정리 및 계동 등의 다양한 기능을 수행하고 있다. 이러한 조직의 다양성은 이들 조직의 실제적인 활동이 뒷받침되어야만 그 의미를 살릴 수 있다. 그러나 이들 조직들의 활동이 유명무실하거나 아주 미약하고, 경우에 따라서는 일권보호 등을 위한 유착 가능성마저 끊임없이 제기되고 있어 하루빨리 경찰협력단체에 대한 정비가 이루어져야 한다는 지적도 언론으로부터 받고 있다(국제신문, 1996. 10. 29).

이와 같이 각 경찰서 산하 협력단체의 경우 모범운전자회를 제외하면 각 위원회별로 20~40명의 회원이 있다. 이러한 협력단체의 회원 경부를 통해서 그들의 직업을 분류해 보면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 부산지역 00경찰서 협력단체 회원의 직업별 현황

경찰서	직업	약사	공무원	지방의회 회의원	(한)의사	제조업	상업	회사원	가사	기타	계
북부경찰서	치안자문위원회	1	0	4	1	25	0	0	0	0	31
	방범자문위원회	0	0	0	2	15	7	0	0	1	25
	청소년지도위원회	1	0	0	0	13	12	1	0	1	28
	향장	0	1	0	0	0	6	3	0	12	22
	녹색어머니회	0	0	0	0	0	0	0	17	0	17
	선진질서추진위원회	0	0	0	2	17	2	2	0	0	23
	보안지도위원회	1	0	0	1	19	0	1	0	0	22
총 계		3	1	4	6	89	27	7	17	14	168

\*기타: 무직, 무응답, 시민단체활동, 축산업

위의 표에서 보면 치안자문위원회의 경우에는 지방의회의원, 약사, 한의사 등이 참여하고 있으나 그래도 대부분의 회원들은 제조업에 종사하고 있는 중소기업의 대표들이다. 이러한 현상은 방범자문위원회, 청소년지도위원회, 선진질서추진위원회, 보안지도위원회의 경우에도 마찬가지로 나타나고 있다. 녹색어머니회의 경우에만 조직의 성격상 전 회원이 가정주부들로 구성되어 있다. 회사원들의 경우에도, 실제로 이들이 맡고 있는 직책이 전두나 상부 등 고

위직이며, 따라서 이들은 실제 부친의 사업을 맡고 있는 경우가 일반적이다. 특히, 청소년 지도위원회의 경우 회사원과 약사 1명을 제외하면 모두가 제조업이나 상업에 종사하고 있다. 사실, 청소년지도위원 활용 지침에 보면, 지도위원의 자격을 크게 세 가지로 분류하여 제시하고 있다. 즉, 법무부의 직원, 사회복지기관의 지도원, 각급 교원 등 청소년 관계기관의 직원, 종교인 및 건전한 서클회원 등의 청소년 관계단체의 회원, 지역사회의 저명인사 등 지역사회의 유지 등으로 되어 있다. 그러나 현재 경찰서 산하의 청소년 지도위원들은 대부분 제조업 등에 종사하는 기업인이거나 혹은 요식업 및 각종 자영업에 종사하는 상인들이어서 과연 이들만으로 청소년지도를 잘 할 수 있는지는 극히 의심스럽다.

이러한 분석결과를 통해서 볼 때 경찰협력단체에 참여하고 있는 사람들은 그 지역사회에서 경제적 여력이 있는 사람들로서만 주로 구성되어 있다. 이와 같이 위원회별로 크게 차이가 나지 않고, 그리고 주로 제조업이나 상업에 종사하고 있는 것은 경찰들이 이들을 주로 위촉하는 것이 직접적인 원인일 것이며, 또한 각 위원회의 명칭과 명목상의 기능만 다르지 실제 수행하는 기능에 있어서 차이가 별로 없기 때문이다. 이것은 각 단체의 규정을 통해서도 알 수 있는데, 치안자문위원회의 경우 구체적으로 수행하거나 해야 하는 사업이 분명하게 명시되어 있지 않고 있어, 각 단체는 경찰서를 지원하거나 혹은 회원들간의 친목단체의 성격을 벗어나기 어려운 실정이다.<sup>8)</sup>

어쨌든, 공직자들이나, 종교단체의 종교인, 각종 사회단체나 봉사단체의 회원, 각급 학교 교원 등도 참여하여 함께 치안문제를 논의하거나 구체적인 활동을 펴는 것이 보다 바람직할 것이다.<sup>9)</sup> 이런 관점에서 본다면, 경찰협력단체의 조직을 정비하거나 개편할 때 신규회원으로서는 이들의 참여 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있으며, 이들의 참여를 보다 공개적이고, 적극적으로 개방할 필요가 있을 것이다. 이러한 방안의 하나로서 앞으로 자원봉사연합회의 연계하여 이들의 신청을 받고 경찰이 이들의 배경조사를 한 후 위촉하는 것도 좋은 방안이 될 수 있을 것이다. 이와 같이 경찰협력단체들의 인적 구성이 갖고 있는 특성 때문에 위원들이 바쁘고, 이들의 활동이 형식화되고 있는 현상이 두드러지게 나타나고 있다고 한다. 이러한 현상을 경찰의 한 중간관리층의 한 간부는 다음과 같이 지적하고 있다.<sup>10)</sup>

“.....위원으로 위촉된 자들이 주로 공사 다방한 지역유지들이어서 이들의 적극적인 참여를 기대하기가 어렵다. 이들이 적극적으로 참여하여 파출소 및 일선실무자들과 접촉, 의견교환이 이루어져야 협조단체의 활동이 활성화될 수 있을 것이다. 그러나 이들은 월례회 때에 겨우 한 번 정도 참여하며, 이나마 참석하지 못하는 사람들이 많아 하급실무자들의 반감을 사기도 한다. 게다가 이들 단체들이 법적 근거 없이 내부규칙에 의거하여 설립되어 있기 때문에 이들 단체들의 활동을

8) 부산영도경찰서 치안자문위원회 수필수첩을 보면, 치안자문위원회의 목적을 다음과 같이 규정해 두고 있다. 즉, “본회는 법과 질서를 준수하고 경찰치안행정에 대한 시정개선 또는 발전적인 사항을 건의하고 위원 상호간의 친목을 도모한다.”고 되어 있다. 이러한 목적을 위한 실행사업으로서 경찰 치안행정에 대한 지원사업과 회원상호 간의 친목사업을 들고 있다. 이렇게 되면 치안위원회라는 조직은 경찰 주변에 있는 소위 관변단체로서의 성격을 벗어나지 못하며, 일반시민들의 비판을 면하지 못하게 된다. 이러한 사항은 방법자문위원회나 선진질서추진위원회 등의 경우에도 마찬가지이다.

9) 검찰 산하의 청소년선도위원회의 경우에도 대부분 회사를 운영하거나 자영업을 하는 사람들이 위원으로 위촉되어 있었으나 최근 범죄예방자원봉사연합회로 통합하면서 신규회원을 많이 위촉하였는데, 특히 이종에서 학교폭력분과위원회와 보호관찰분과위원회의 활동이 보다 전문성을 요하기 때문에 교원들을 신규로 많이 위촉해 두고 있다.

10) 이러한 견해는 파출소장을 역임한 바 있는 일선경찰서에 근무하는 중간관리자가 면담과정에서 피력한 것이다.

위한 예산의 지원이 전무하여 이들의 활동을 더욱 위축시키고 있다. 그리고 많은 회원들 중 사업상 일할 내릴기, 교통단속 회피 등의 수단으로 단체에 가입하는 사례도 있다고 지적하고 있다.” 이처럼 경찰이 기업가들이나 자영업자들을 주로 위축하는 것은 이들 외에는 회원으로 위축하기 어렵기 때문이라고 한다.<sup>11)</sup>

경찰은 언론에서 이러한 기사를 보도하기 전에 자율방범단체 조직 및 정비기간을 설정하여 자체적으로 각종 경찰서와 파출소에 조직정비방안을 지시사항으로 내뱉보냈다. 이 공문에 의하면 정비대상단체로 들고 있는 것은 청소년지도위원회, 방범자문위원회, 녹색어머니회, 선진질서추진위원회, 자율방범대, 청년회가 포함되었다. 이를 위해 먼저 위축기준으로서는 지역사회에서 신망이 있고, 경찰활동에 관심이 많은 인사를 엄선하여 위촉하고, 경찰규제 대상업소 경영자, 파벌치한 전과자, 현행 위원들 중 상술적인 볼참자, 사회적 지란의 대상이 되고 있는 자등을 정비대상자로 지목하였다.<sup>12)</sup>

어쨌든 경찰의 업무가 국민의 생명과 재산을 보호하는 특수한 성격을 띠고 있어 사회적 활동을 규제하지 않을 수 없다. 이와 같은 보호와 규제라는 이중적 성격 때문에 경찰서비스 전달과정에서 시민들의 참여를 단지 시민들의 자발적 의사에만 맡겨둘 수는 없고, 경찰의 엄중한 선택에 의해 시민들의 참여를 선별적으로 받아들여야 할 것이다. 물론, 규제대상기관이 규제기관의 여러 위원회에 참여함으로써 오히려 자율적인 규제활동이 이루어질 수 있다고 볼 수도 있으나, 이런 경우에도 다양한 직업 특히, 각종 종직자들과 사회단체, 종교인들도 함께 참여할 수 있도록 위원 위촉 시에 경찰이 특별히 노력을 기울일 필요가 있다.

## 2. 경찰의 자율방범대 조직현황과 활동실적

위에서 살펴본 경찰협력단체 중에서 경찰의 방범활동과 직접적으로 관련되는 단체는 자율방범대이다. 이런 자율방범대는 각 동별로 주민들이 자율적으로 조직하여 파출소의 방범활동을 지원해 주고 있는 자율방범대, 청년회, 파출소 방범자문위원회를 포함하고 있다.<sup>13)</sup> 이러한 조직들은 주로 구청에서 관장하고 있지만 각 경찰서 및 파출소와의 연계도 밀접하게 이루어지고 있다. 각 파출소는 구청에서 관장하는 이러한 자율방범조직을 기초로 하여 파출소 중심으로 조직을 재편성하여 지역적 특성을 고려하고, 권역별로 활동을 하도록 하고 있다. 대원들은 취약지역과 취약시간대에 순찰활동을 실시함으로써 범죄예방활동을 하고 있다. 아울러 미아, 기생인 등을 찾아줌으로써 청소년지도활동도 하고 있으며, 자체경리, 신고출동, 질서계도를 실시하고 있다. 자율방범대원의 자격은 인격 및 행동에 있어서 지역에서 신망이 있는 자와, 범죄예방 자원봉사에 열의가 있으며, 경찰규제대상업소 운영자 및 파벌치한 전과자는 제외하도록 하고 있다.

1998년도 1/4분기의 주민자율방범대조직 현황을 보면, 동에 따라서 조직의 수도 커다란 차이가 나며, 참여하고 있는 인원의 수에도 커다란 차이가 난다. 뿐만 아니라 연도도 각각서도

11) 이 기사를 작성한 기자가 분석한 바에 따르면, 남부경찰서 산하의 선진질서추진위원회의 경우 80명 중 무직과 직업을 밝히지 않은 3명을 제외하면 모두가 운수·건설회사대표, 부동산업자, 호텔운영, 식당주인 등이다. 게다가, 어떤 유흥업소 업주는 '청소년 지도 위원'을 맡고 있으며, 이것도 단속기관의 눈치를 살피고 경찰과의 좋은 관계를 유지하기 위해 가입하고 있다고 고백하고 있어 문제라고 지적하고 있다.

12) 이러한 내용은 경찰 내부자료로서, 부산지방경찰청에서 부산지역의 각 경찰서로 내려진 공문에 근거한 것이다.

13) 1986년도 8월부터 부산지역의 경우 기존의 방범자문위원회, 청년회 등 각종 단체는 그대로 두고 운영하되 다만 경찰청은 통일하여 「00파출소 자율방범대」라 지칭하기로 하였다. 조직구성은 자원봉사자 중심으로 조직하되, 조직단합과 활동범위를 감안하여 적정인원을 구성하도록 하고 있다.

차이가 나며, 같은 해에도 차이가 나는 경우가 있다(김인, 1998:47). 이것은 자율방범대가 새롭게 결성되거나 폐지되었기 때문이기도 하겠지만, 이런 통계 자료가 작성되는 과정에서 어떤 조직이 포함되기도 했다가 빠지는 경우가 생기기 때문이다. 사하 경찰서가 관할하는 지역내의 자율방범대의 조직 수는 67개로서 증부나 증정경찰서 관할 구역내의 자율방범대 수보다 거의 4-5배나 되고 있다. 참여인원도 거의 4~6배나 되고 있다. 이러한 차이는 그 지역의 지리적 특성, 주민들의 사회경제적 특성에 커다란 차이가 있기 때문이라고 한다. 경찰서 방범계장의 설명에 따르면, 이들 지역은 상권이 형성된 곳이 많으므로 자연히 주민들 사이에 자율방범활동이 타 지역에 비해 상대적으로 많이 이루어지고 있다고 한다. 이와 같은 자율방범대의 조직 수나 참여인원의 수는 수시로 변하기도 하며, 실제 참여자의 수는 허수가 많이 포함되어 있다고 한다. 그래서 96년의 통계 자료와 상당한 차이를 보이고 있다(김인, 1997b: 103)

자율방범대가 1998년 1/4분기 동안 수행한 실적을 보면, 자율방범대의 범죄신고건수가 1/4 분기에만 285건으로 부산지역에서 하루 평균 약 3건 신고하고 있다. 이러한 신고의 내용이 형사범 중 주로 기타 경범에 관한 것이 주류를 이루며, 약 3건 중 1건 정도가 폭력에 관한 것이다. 각 관할 경찰서별로 보면, 부산진경찰서 관할 주민자율대의 범죄신고건수가 76건으로 가장 많고, 그 다음으로 서부경찰서 관할 주민자율대의 범죄신고건수가 40건으로 나타났다.<sup>14)</sup> 이에 비해 북부, 동부, 남부 그리고 강서 지역 관할 자율방범대의 경우 범죄신고건수가 상대적으로 적다. 이것은 범죄신고가 많은 지역에 범죄도 많이 발생하겠지만 다른 주요한 한 가지 이유는 주민들의 대한 관심에 커다란 차이가 있기 때문이다.

형사범의 검거건수에도 폭력에 관한 것은 부산진경찰서의 경우가 35건으로서 가장 많고, 중부, 동래, 북부의 경우 폭력에 관한 검거건수가 전혀 없다. 기타 경범의 경우 증정경찰서(37건), 영도경찰서(33건), 남부경찰서(21건) 등의 순으로 많으며, 동래, 서부, 사하 지역의 경우 그 건수가 상대적으로 적다. 이와 같이 검거건수에도 커다란 차이를 나타내 보이는 것은 결국 자율방범대의 적극적인 활동에 차이가 있기 때문이라고 한다. 이러한 활동실적에 근거하여 지방경찰청장과 각 경찰서장 명의로 자율방범대 조직과 대원들에 대한 포상을 실시하고 있다. 98년 1/4분기의 경우 지방경찰청장의 표창이 11명의 대원들에게 주어졌으며, 각 경찰서장 포상의 경우 4개의 조직, 25명의 대원이 포상을 받았다. 이러한 포상의 실시는 대원들의 자긍심과 활동에 대한 인정감을 고취시키는 데 아주 효과적인 것으로 평가되고 있다.

### 3. 자율방범단체 참여자들의 활동에 대한 설문조사 분석

자율방범단체는 각 경찰서와 파출소에 소속된 각종 위원회와 각 파출소에 결성된 자율방범대의 소속 단체들을 포함하는 것이다. 자율방범대는 각 등별로 주민들이 자율적으로 조직하여 파출소의 방범활동을 지원해주고 있다. 자율방범대에는 청년회가 주축이 되며, 바르게살기운동협의회, 새마을운동협의회, 선진질서추진위원회 등의 회원들도 일부 참여하고 있다. 여기서는 자율방범단체가 어느 정도로 활발하게 운영되고 있으며, 회원들은 어느 정도로 적극적으로 참여하고 있는가, 그리고 적극적으로 참여하지 않는다면 그 이유, 그리고 활성화시키고자 한다면 그 방안에 대한 의견 등을 고찰하고자 한다.

먼저, 부산지역 각 경찰서 및 파출소의 자율방범단체인 자율방범대와 각 위원회에 참여하게 된 동기를 분석한 것은 다음 <표 2>와 같다.

14) 부산지방경찰청 「98. 1/4분기 및 2/4 분기 자율방범대 운영실적 보고」에 따르면, 2/4분기의 경우 강도 (1), 강간 (1), 절도 (18), 폭력 (114), 기타 (258)의 건수를 나타내었다.

〈표 2〉 시민들의 각종 자율방범단체 참여 동기 분석

자율방범단체에 참여하는 동기	빈도(명)	비율(%)
지역의 안전	165	64.2
자녀의 안전한 귀가	11	4.3
친목도모	55	21.4
개인의 성취감과 만족감	18	7.0
경찰과의 유대관계 형성	7	2.7
기타	1	0.4
계	257*	100.0

\* 응답자 257명은 구청에서 권장하는 자율방범대 소속 160명과 경찰서 및 각 파출소에서 권장하는 각종 위원회 회원 102명을 포함하는 전체 262명 중 본 문항의 응답자 숫자임.

위의 표에서 보면 각종 자율방범단체의 활동에 참여하는 시민 총 257명 중에서 64.2%인 165명이 지역의 안전을 위해서 참여한다고 응답하고 있어, 이들의 참여 동기 중에서 가장 중요하게 생각하고 있는 것은 지역의 안전임을 알 수 있다. 또한 응답자 중 21.4%인 55명은 친목도모를 중요한 참여동기로 삼고 있어 회원 간의 친목도모도 중요한 요인으로 고려되고 있다.<sup>15)</sup> 그 외에 봉사활동을 통한 개인의 성취감이나 만족감을 얻기 위해서 참여한다고 응답한 회원은 18명으로서 7.0%로 나타났으며, 자녀의 안전한 귀가를 위해서 참여한다고 응답한 회원은 11명으로서 4.3%를 나타내고 있다. 또한 경찰과의 유대관계 형성이 참여의 동기라고 밝히고 있는 응답자는 겨우 7명으로서 2.7% 밖에 되지 않는다. 이것은 실제 알려져 있는 것처럼 자율방범단체 참여하는 사람들의 가장 중요한 참여 동기가 경찰과의 유대관계라고 생각하는 사람들이 적은 것인지 아니면 이러한 조사에서 표명하는 동기와 실제의 동기 사이에 차이가 나기 때문인지는 알 수가 없다. 그러나 회원들 중 85.6%가 각종 자율방범단체의 표명된 목적, 즉 지역사회 안전증진과 회원 상호간의 친목도모를 가장 중요한 참여 동기라고 들고 있다는 사실이다. 어쨌든, 이러한 분석결과를 통해서 보면 자율방범단체에 참여하는 것은 지역의 안전을 위한 자원봉사의 성격이 강하며, 아울러 친교활동과 자조(self-help)활동의 성격도 띠고 있음을 알 수 있다.

부산지역 각 경찰서와 파출소에 결성되어 있는 각종 자율방범단체에 소속된 회원들이 각 단체별 활동에 참여하는 빈도는 단체에 따라 그리고 개인에 따라 차이가 있다. 1998년에 발간된 보다 자세한 조사 결과 보고서에 의하면, 구청에 소속된 청년회, 바르게살기, 새마을협의회 등에 소속된 회원들은 비교적 자주 참여하는데 비해서 경찰 산하의 위원회에 소속된 회원들은 평균적으로 보면 상대적으로 자주 참여하고 있지 않는 것으로 나타났으며, 같은 위원회라도 개인에 따라서 참여 빈도가 상당히 다른 것을 알 수 있다(김인, 1998: 51-52). 이렇게 차이가 나는 것은 참여자의 연령이나 성별 등 여러 가지 요인에 기인하겠지만 가장 중요한 것은 각

15) 자율방범대를 포함하는 각종 경찰협력단체에 참여자들이 적극적으로 참여하는 경도를 결정하는 분석에서 가장 중요한 것은 자율방범활동의 관심도(beta=.47163)이며, 그 다음으로 주민들의 호응도(beta=.22030)와 주민들의 친밀도(beta=.12254)이다. 참여단체 회원들 간에 서로 친밀감을 느끼면 노릴수록 참여자들은 보다 적극적으로 참여하게 된다는 것이다(김인, 1997: 160).

단체의 성격이나 취지가 서로 다르기 때문일 것이다.

또한, 각 자율방범단체에 따라 이들의 활동의 활발성에 있어서 다소 차이가 있으나, 몇몇 단체를 제외하면 회원들도 비교적 적극적으로 참여하고 있으며, 이들은 자신들의 단체가 활발하게 활동하고 있는 것으로 평가하고 있어 경찰의 각종 자율방범단체들은 비교적 활발하게 활동하고 있는 것으로 분석해 볼 수 있다.

그러나 자율방범단체에 참여하고 있는 회원들 중 일부는 적극적으로 참여하고 있지 않는 것으로 나타났다. 이와 같이 회원들이 자율방범단체에 적극적으로 참여하지 않는다면, 그 이유를 아는 것은 적극적으로 참여를 유도할 수 있는 유인책을 마련하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다. 다음 <표 3>은 자율방범단체에 적극적으로 참여하지 않는 이유에 관한 조사 결과이다.

〈표 3〉 자율방범단체 활동에 적극적으로 참여하지 않는 이유

내 용	빈도(명)	비율(%)
바빠서 시간이 없다.	55	46.6
활동의 효과가 없다.	11	9.3
지원체제가 미비하다.	27	22.9
실제 관심이 없다.	7	5.9
주민들의 협조가 안된다.	13	11.0
활동에 대한 보상이 없다.	2	1.7
기타	3	2.5
계	118*	100.0

\* 응답자 118명은 자율방범단체 회원으로서 설문 응답한 전체 262명 중 자율방범단체에 적극적으로 참여하지 않는다고 응답한 사람들의 숫자임.

위의 표에서 보면, 응답자의 46.6%가 바빠서 시간이 없기 때문에 적극적으로 참여하지 못한다고 응답하고 있다. 또한 지원체제가 미비하기 때문이라고 응답한 사람들은 22.9%로 나타났다. 그 외에도 효과가 없기 때문이라고 응답한 사람들은 9.3%, 주민들의 협조가 안되기 때문이라고 응답한 사람들도 11.0%나 된다. 또한 자율방범단체에 적극적으로 참여하지 않는 이유가 실제 관심이 없기 때문이라고 응답한 사람은 7명으로서 5.9%로 나타났다. 그러나 활동에 대한 응분의 보상이 없기 때문에 적극적으로 참여하지 않는다고 응답한 사람들은 전체 응답자의 2.7%를 차지하고 있어 거의 없는 실정이다. 이러한 분석결과를 보면, 참여자들이 시간이 없어서 참여하지 못하는 경우에는 그들에게 이런 활동의 중요성을 강조하여 다른 일보다 우선적으로 고려할 수 있도록 해야 할 것이지만 보다 중요한 것은 자율방범활동과 관련하여 자원봉사자들의 선발, 훈련, 배치, 감독, 평가 등 체반에 걸친 행정지원체계의 개선이 이루어져야 한다는 점일 것이다.

자율방범단체의 자원봉사활동들이 효과적이지 못하다면 그 이유가 무엇인가를 묻는 질문에 대한 응답결과를 분석한 것은 다음 <표 4>와 같다.



〈표 4〉 각 단체 활동의 비효과성 원인 분석

내 용	빈도(명)	비율(%)
구성원의 소극적인 참여	27	26.5
구성원의 역할 제약과 장비소지의 제한	10	9.8
형식적인 단체 운영	25	24.5
구성원의 능력 부족	11	10.8
단체와 경찰의 협조체계 미흡	11	10.8
구성원의 인원수 부족	10	9.8
부적합한 사람들의 참여	5	4.9
기타	3	2.9
계	102*	100.0

\* 전체 응답자 102명은 자율방범단체 회원으로서 본 설문에 응답한 전체 262명 중 자율방범단체의 활동이 효과적이지 않다고 응답한 사람들의 숫자임.

위의 표에서 보면, 각 단체의 활동이 비효과적인 이유로서 가장 중요하게 들고 있는 것은 구성원의 소극적인 참여와 형식적인 단체 운영이다. 전자를 가장 중요한 요인으로 들고 있는 응답자는 27명으로서 전체 응답자의 26.5%를 차지한 반면, 후자를 가장 중요한 요인으로 들고 있는 응답자는 25명으로서 전체 응답자의 24.5%를 차지하고 있다. 그 외에 구성원의 역할 제약, 구성원의 능력 부족, 소속단체와 경찰의 협조체계 미흡, 구성원의 인원수 부족 등을 들고 있는 사람들의 비율도 각각 약 10%가 되고 있다.<sup>16)</sup> 이러한 분석을 통해서 보면, 자율방범단체의 효과성을 높이려고 한다면, 참여자들의 보다 적극적인 참여를 유도하고, 각 단체 운영의 형식성을 탈피할 수 있는 실질적인 프로그램 개발에 노력을 기울여야 할 것이다.

또한 다음 〈표 5〉는 만약 행정기관이 각종 자율방범단체에 지원을 제대로 해주지 못하고 있다면 어떤 점에서 문제가 있다고 생각하는가에 대한 응답자의 견해를 분석한 것이다.

〈표 5〉 각 자율방범단체에 대한 행정기관의 지원상의 문제점

항 목	빈도(명)	비율(%)
기관장 관심 부족	17	10.1
예산 부족	58	34.3
협력체계 미비	38	22.5
사기진작책 부재	31	18.3
자원계획의 미비	20	11.8
기타	5	3.0
계	169	100.0

\* 169명은 자율방범단체 회원으로서 본 설문에 응답한 전체 262명 중 이 문항에 응답한 사람들의 숫자임.

16) 경찰관들은 자율방범대가 활성화 되고 있지 못하다고 응답한 30명 중 가장 큰 이유로서 자율방범대의 형식적인 운영(16명: 53.3%), 대원들의 적극성의 부족(7명: 23.3%), 자율방범대의 경비 부족(6명: 20.0%), 자율방범대원의 능력 부족(1명: 3.3%)을 들고 있다.

위의 표에서 보면, 각 단체 회원들이 지적하고 있는 경찰서의 구청의 각 단체 활동에 대한 지원상의 문제점으로서 가장 중요한 것은 시설, 장비 등을 지원해 줄 수 있는 예산의 부족이라고 응답한 사람들은 169명 중 58명(34.3%)을 차지하고 있어 가장 많은 비율을 나타내었으며, 그 다음으로 구청, 경찰, 주민자율방범대 간의 협력체계의 미비를 들고 있는 사람들은 38명(22.5%)으로 나타났다. 그 다음으로 중요한 요인으로 들고 있는 것은 사기 진작 등의 시책부처를 중요한 요인으로 들고 있는 사람들은 31명(18.3%)으로 나타났으며, 그 다음으로 중요한 요인은 소속단체의 활동에 대한 체계적인 지원계획의 부재를 들고 있는 사람들은 20명(11.8%)으로 나타났다. 그리고 기관장의 관심 부족을 중요한 요인으로 들고 있는 사람들도 17명(10.1%)으로 나타났다.<sup>17)</sup> 이러한 분석결과에 따르면 경찰서와 구청 등 행정기관의 지원이 잘 이루어지지 않고 있다면 그 이유로서 다양한 여러 가지 요인을 들고 있으며, 그 중에서도 예산의 부족과 협력체계의 미비를 중요한 이유로 들고 있는 사람들이 절반을 넘고 있다. 따라서 각종 자율방범단체에 대한 지원체제를 개선할 때 이러한 측면에 대한 재검토가 이루어져야 할 것이다.

이러한 문제와 관련하여 각 자율방범단체의 참여자들에게 만약 정부가 각종 자율방범단체의 활동을 활성화시키기 위해서 지원해 준다면, 어떤 지원이 바람직하겠는가를 묻는 질문에 대한 응답결과는 다음 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 자율방범단체 활동의 활성화 방안

항 목	빈도(명)	비율(%)
활동비의 증액	39	15.9
각종장비의 보급과 개선	105	42.7
활동에 대한 유인 부여	60	24.4
전문적인 교육강화	40	16.3
기타	2	0.8
계*	246	100.0

\* 246명은 자율방범단체 회원으로서 설문 응답한 전체 262명 중 본 문항의 응답자 숫자임.

위의 표에서 보면, 전체 응답자의 42.7%인 105명은 각종 자율방범단체의 활동을 활성화시키기 위해서는 정부가 각종 장비를 보급해주고 개선해 주어야 한다고 응답하고 있다. 그 다음 24.4%인 60명은 각종 자율방범활동에 대한 유인을 부여해 주는 것이 자율방범단체를 활성화시킬 수 있는 방법이라고 보고 있다.<sup>18)</sup> 또한 응답자의 16.3%인 40명과 15.9%인 39명은 전

17) 경찰관들이 평가한 자율방범단체 지원상의 문제점으로는 예산의 부족을 가장 중요한 요인으로 들고 있으며, 이 외에 사기의 진작책 부재, 소속단체에 대한 체계적인 지원계획부재 등을 들고 있다(김인, 1997:169). 이러한 분석결과를 통해서 보면 경찰관들은 경찰의 자율방범단체 지원의 강화를 위해서는 예산의 확보가 가장 선결요건이라고 생각하고 있다.

18) 특히, 위의 유인책과 관련하여 자율방범단체 참여자이거나 시민들은 다같이 각종 사고에 대한 보험혜택을 제공하는 것을 가장 중요하게 생각한다고 답한 응답자가 각각 36.6%와 37.3%로서 가장 많다. 자율방범단체 참여자들과 시민들 중 봉사경력을 각종 공무원시험에서 가산점으로 인정해 주는 방안을 가장 중요하다고 응답한 사람들의 비율이 29.6%와 20.7%로 나타났으며, 경제적 보상제도의 실시를 가장 중요하다고 응답한 사람들의 비율은 각각 17.7%와 22.1%로 나타나서 두 집단 사이에 약간의 차이가 있다. 그리고 실적에 따른 포상제도의 확대를 가장 중요하다고 응답한 사람들의 비율은 12.8%와 16.9%로 나타났다(김인, 허용훈, 1997: 64).

문적인 교육강화와 활동리의 증액이 자율방범대를 활성화시키는 데 가장 중요하다고 응답하고 있다.

이와는 달리 각종 자율방범단체의 활동을 활성화시키기 위해서 정부가 해야 할 가장 바람직한 시책이 무엇인가를 묻는 질문에 대한 자율방범단체 참여자와 일반시민들이 응답한 결과는 다음 <표 7>과 같다.

<표 7> 자율방범단체 참여 여부별 자원봉사활동 활성화 시책

내 용	자율방범단체회원		일반시민	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
자원봉사활동의 중요성에 대한 시민인식제고를 위한 홍보활동 강화	146	58.8	434	45.4
혜택이나 보상을 통한 사기 앙양	23	9.3	132	13.8
자원봉사자의 적극적인 모집	18	7.3	118	12.3
자원봉사단체에 대한 지원 확대	44	17.7	97	10.1
자원봉사활동에 대한 행정지원체계 확립	14	5.6	55	5.7
다양한 봉사활동 프로그램 개발	8	1.2	59	6.2
계	248	100.0	895	100.0

\*자율방범단체회원 248명은 전체 설문응답자 262명 중 본 문항 응답자 숫자이며, 일반 시민들의 경우 2개 이상 표시한 응답자들이 있었으나 이를 모두 포함시켰으며, 무응답은 분석에서 제외하였음.

위의 표에서 보면, 자율방범단체 참여자들 중 자원봉사 활동의 활성화를 위한 정부의 가장 바람직한 시책으로서 자원봉사활동의 중요성을 시민들에게 홍보하는 것을 가장 중요하다고 응답한 사람의 비율이 58.8%로 나타나서 전체의 반 이상이 자원봉사활동에 대한 시민들의 인식의 중요성을 강조하고 있다. 그 다음으로 중요하게 생각하는 것은 자원봉사단체에 대한 지원 확대(17.7%)이며, 혜택이나 보상을 통한 사기 앙양(9.3%), 자원봉사자의 적극적인 모집(7.3%), 자원봉사활동에 대한 행정지원체계 확립(5.6%), 다양한 봉사활동 프로그램 개발(1.2%) 등의 순으로 중요하게 생각하는 것으로 나타났다.

일반시민들도 자율방범단체 참여자들과 마찬가지로 자원봉사활동을 활성화시키기 위해서는 자원봉사활동의 중요성에 대한 인식을 제고시키기 위한 홍보 활동을 강화시키는 것(45.4%)을 가장 중요하게 생각하고 있다. 그 다음으로 혜택이나 보상을 통한 사기 앙양(13.8%)을 중요하게 생각하고 있으며, 자원봉사자의 적극적인 모집(12.3%), 자원봉사단체에 대한 지원 확대(10.1%), 자원봉사활동에 대한 행정지원체계의 확립(5.7%), 자원봉사활동 프로그램의 개발(6.2%)의 순으로 주요하게 생각하고 있는 것으로 나타나서 자율방범단체 참여자들과 약간의 차이를 보이고 있다. 이러한 분석을 통해서 보면, 자원봉사활동을 활성화시키기 위해서는 무엇보다도 시민들이 자원봉사의 중요성을 인식할 수 있도록 해야 하며, 이를 위해서 홍보활동을 하는 것이 중요하다고 보고 있다. 참여하고 있는 사람들에게는 그 단체의 지원을 중요하게 여기는 반면, 아직 참여하고 있지 않은 사람들의 입장에서는 여러 가지 유인책의 중요성을 강조

하고 있다. 그리고 시민들의 경우 자율방범단체 참여자들의 경우보다 보다 많은 비율의 사람들이 자원봉사자의 적극적인 모집의 중요성을 강조하고 있다.<sup>19)</sup>

이러한 분석결과를 통해서 보면, 자원봉사활동의 중요성 대한 시민들의 인식을 제고시키고 이를 위한 홍보활동을 강화시키는 것이 자원봉사활동의 활성화를 위해서 정부가 해야 할 가장 바람직한 시책으로 보고 있다는 것을 알 수 있으며, 이러한 방향에서 정책개발을 추진해야 할 것이다. 아울러 봉사활동에 대한 지원체계, 혜택이나 보상을 통한 사기 앙양, 자원봉사자의 적극적인 모집 등의 문제도 검토해야 할 것이다.

## IV. 경찰서비스 전달상의 자원봉사 활동 활성화 방안

### 1. 경찰서비스 전달상의 자원봉사자 역할 재정립

우리나라에서도 서구의 여러 나라에서처럼 시민들이 경찰서비스 전달 과정에서 다양한 형태로 참여하고 있다. 시민들은 경찰의 각종 자문위원회와 자율방범단체에 참여하고 있으나, 이러한 참여가 시민 주도적이거나 혹은 경찰과 시민들이 파트너쉽을 형성하여 지역사회와 치안문제를 서로 협력하여 해결하는 수준에는 전혀 못 미치고 있다. 이것은 경찰서비스 활동에 있어서 시민들의 역할에 대한 경찰의 인식과 관련되어 있는 것이다. 즉, 경찰서비스 활동에 있어서 시민들이 참여하여 정책의 방향을 함께 모색해야 한다는 생각을 갖고 있지는 않은 것 같다. 물론 이러한 점은 근본적으로 아직 지방경찰제도가 실시되고 있지 않기 때문일 것이다. 왜냐하면, 경찰의 각종 위원회의 종류와 운영 형식이 전국적으로 거의 동일한 점을 통해서도 알 수 있다. 앞으로 지방경찰제도가 실시되면, 이러한 점이 무엇보다도 먼저 개선되어야 할 과제일 것이다.

그러나 국가 개혁의 방향을 모색하고 있는 오늘날의 시점에서 본다면, 경찰서비스 전달과정에서 시민들의 보다 적극적인 참여가 이루어질 수 있도록 하는 근본적인 방향의 선회가 필요하다고 인식된다. 경찰서비스의 효율성을 제고하기 위해서는 주민과 파트너쉽의 형성과 문제해결 능력의 신장이 필요할 것이다. 이를 위해서는 그 지역사회나 혹은 동네의 주민들과 함께 지역사회 경찰활동의 방향, 치안활동의 문제점과 해결책 등과 관련한 정책결정에 주민들이 보다 적극적인 참여가 이루어져야 할 것이다.

### 2. 자원봉사활동의 중요성 홍보 강화

#### (1) 자원봉사의 사회지도 이념화

본 연구를 통해서 나타난 주요 연구 결과 중에 하나가 자율방범활동을 강화시키기 위해서는 조사대상자들인 일반시민들과 자율방범단체 참여자들 모두가 자원봉사활동에 대한 중요성을

19) 경찰관들은 자율방범활동의 활성화를 위해서 가장 중요한 것으로는 자원봉사활동의 중요성에 대한 인식을 제고시키기 위한 홍보 활동을 강화시키는 것(14명, 33.3%), 그 다음으로 자원봉사단체에 대한 지원 확대(13명, 31%), 각종 혜택이나 보상 등을 통한 사기 앙양(10명, 23.8%), 자원봉사활동에 대한 행정지원체계의 확립(5명, 11.9%) 등을 들고 있다. 상담장구나 자원봉사센터의 설치 등을 통한 자원봉사자의 적극적인 모집이나, 혹은 봉사활동의 다양한 프로그램의 개발을 중요하다고 평가한 응답자는 없다. 이것은 자원봉사활동의 활성화 문제의 경우 경찰의 치안 서비스와 관련하여서는 이런 문제가 별로 중요하지 않다는 것을 의미한다(김인, 1997b: 174).

시민들에게 알리고, 자원봉사활동에 대한 시민들의 인식을 새롭게 해야 한다고 생각하고 있다는 점이다.

자원봉사활동은 하나의 사회적 행위이다. 어떤 활동에 참여하는 사람들의 행동 패턴은 이러한 행위 규칙뿐만 아니라 사회문화적 특성에 의해 크게 영향을 받는다. 이러한 관점에서 보면, 자율방범활동으로서의 자원봉사활동은 그 지역사회에서 이러한 봉사활동을 시민들이 어떻게 생각하고 있고, 어느 정도 생활화되어 있는냐에 따라 크게 달라진다. 아직 우리 사회는 자원봉사활동에 대한 관심이 크게 신장되어 있지는 않다. 이것은 한국사회의 전통적인 유교문화의 하나인 가족중심주의나 친족중심주의에 크게 기인하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 최근 들어 우리 사회에서도 각종 종교단체나 자원봉사연합회 등을 중심으로 하는 다양한 자원봉사활동이 전개되고 있다. 이런 관점에서 보면, 자원봉사활동의 활성화를 위해서는 각종 유인책의 개발과 자원봉사제도의 도입을 위한 각종 제도의 정비도 중요하겠지만 자원봉사를 지역사회 발전을 위한 지도이념의 하나로 설정하는 것이 더욱 중요할 것이다.

미국과 같이 자원봉사가 상당히 생활화되어 있는 오늘날에도 대통령이 이러한 문제에 대해 깊은 관심을 표명하고 실제 이를 구체화시키고 있어 미국에서의 자원봉사활동은 더욱 발전할 수 있는 것이다. 클린턴 대통령은 1997년 4월 24일 백악관에서 조지부시 전 대통령과 들린 합참의장을 초청하여 공동기자회견을 통해서 "자원봉사활동은 민주당의 이념도 공화당의 이념도 아니며, 바로 미국의 이념"이라고 정파를 초월한 협력을 강조하면서 「자원봉사활동 정상회담」의 개최를 밝히고 있어 미국시민들에게 자원봉사에 대한 관심을 더욱 높이는 계기가 되고 있다.<sup>20)</sup>

이러한 관점에서 본다면, 자율방범활동의 활성화를 위해서는 우리나라의 경우에도 대통령을 위시한 사회지도층이 깊은 관심을 기울여야 할 것이며, 아울러 각 지역사회에서도 자치단체장이 자원봉사활동에 대해 깊은 관심을 쏟아야 할 것이다.

## (2) 자원봉사활동의 효과성에 대한 시민 홍보 강화

일반시민들과 주민단체 참여자들은 자율방범활동을 포함하는 자원봉사활동을 활성화시키기 위해서는 무엇보다도 정부가 주민들에게 주민참여의 중요성에 대한 홍보 교육을 강화할 필요가 있다고 보고 있다.<sup>21)</sup> 이것은 주민참여가 실제 서비스의 질을 향상시키고 서비스 전달의 비용을 줄임으로써 서비스 공급의 생산성을 높일 수 있다는 점을 시민들에게 널리 알려야 한다는 것을 의미할 뿐만 아니라 자원봉사활동이 시민들이 살고 있는 지역사회의 공동의 선을 추구하는 효과적인 수단이라는 점을 인식할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

특히 자율방범활동은 자원봉사의 성격을 띠기 때문에 이러한 활동이 소기의 성과가 없다고

20) 이 회담은 1997년 4월 27일부터 29일까지 3일간 미국 필라델피아에서는 미국의 전·현직 대통령 6명이 직·간접적으로 한 자리에 모여 범국가적인 자원봉사활동 방안을 함께 논의하기 위해 열리게 된다. 이 정상회담은 과거 부시 전 대통령이 주장했던 「1천개의 불빛」 자원봉사 캠페인과 클린턴 대통령의 「미 지역봉사활동」 캠페인을 확대·결합시킨다는 구상에서 출발한 것이다. 조선일보, 1997.1.26 p.25.

21) 서울시정개발연구원(1995)도 서울시의 자원봉사자 활용증진 방안을 연구한 바 있으며, 제주도(1996)의 경우에도 지역사회에서 자원봉사자의 활용을 증진시키는 방안을 연구한 바 있으며, 충남의 경우에도 역시도 자원봉사활동의 활성화를 위한 방안에 관한 연구(이창기 외, 1998)를 지원한 바 있다. 이처럼 각 지방자치단체에서 공공서비스의 성과를 향상시키기 위해서 자원봉사제도의 활성화 방안에 대해 많은 관심을 표명하고 있다.

시민들이 인식하게 되면 이러한 자원봉사활동이 참여를 꺼리게 된다. 자율방범단체 참여자들이 자율방범활동에 참여하게 되는 가장 중요한 이유는 지역의 안전이라고 응답하고 있다. 지역안전의 증진이라는 관점에서 볼 때에도 자율방범활동은 분명히 상당한 효과를 가져오고 있다. 이전의 연구결과에 따르면, 자율방범활동 참여자들은 일반시민들에 비해 여러 가지 조건이 같다고 하더라도 안전감이나 경찰서비스에 대한 만족감도 높게 나타나고 있어 자율방범활동은 지역사회의 안전에 상당히 효과적인 활동이다(김인, 1997a: 77-94).

이러한 홍보활동은 자율방범대활동 성과 보고 대회 등을 개최하고 아울러 이러한 활동에 참여의 기회와 방법에 대해 시민들에게 대대적으로 홍보하는 활동이 필요할 것이다. 뿐만 아니라 자원봉사연합회와의 연계를 통해서 자율방범대에 참여하고자 하는 사람들이 보다 쉽게 참여할 수 있는 통로를 개발하여야 할 것이다.

### 3. 자율방범단체 조직 및 운영의 합리화

#### (1) 자율방범단체 참여자 구성의 합리화

범죄는 다양한 원인에 의해서 발생하며, 따라서 여러 가지 측면에서 그 대책을 마련해야할 뿐만 아니라 사회 각계각층의 참여와 협조를 통해서만이 소기의 성과를 올릴 수 있을 것이다. 그러나 본 연구에서 분석된 바처럼 경찰협력단체에 참여하고 있는 사람들은 그 지역사회에서 경제적 여력이 있는 사람들로서만 주로 구성되어 있다. 이것은 경찰이 주로 제조업이나 상업에 종사하고 있는 사람들을 위촉하는 것이 직접적인 원인일 것이며, 또한 각 위원회가 명칭은 다르고 명목상의 기능은 다르지만 실제로 수행하는 기능상에 차이가 별로 없기 때문일 것이다. 어쨌든, 공직자들이나, 종교단체의 종교인, 각종 사회단체나 봉사단체의 회원, 각종 학교 교원 등도 참여하여 함께 치안문제를 논의하거나 구체적인 활동을 펴는 것이 보다 바람직할 것이다. 이런 관점에서 본다면, 경찰협력단체의 조직을 정비하거나 개편할 때 신규회원으로서 이들의 참여 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있으며, 이들의 참여를 보다 공개적이고, 적극적으로 개방할 필요가 있을 것이다. 이러한 방안의 하나로서 앞으로 자원봉사연합회와 연계하여 이들의 신청을 받고 경찰이 이들의 배경조사를 한 후 위촉하는 것도 좋은 방안이 될 수 있을 것이다.

경찰의 업무가 국민의 생명과 재산을 보호하는 특수한 성격을 띠고 있어 많은 사회적 활동을 규제하지 않을 수 없다. 이와 같은 보호와 규제라는 이중적 성격 때문에 경찰서비스 전달과정에 시민들의 참여를 단지 시민들의 자발적 의사에만 맡겨둘 수는 없고, 경찰의 엄중한 선택에 의해 시민들의 참여를 선별적으로 받아들여야 할 것이다. 물론, 규제대상기관이 규제기관의 여러 위원회에 참여함으로써 오히려 자율적인 규제활동이 이루어질 수 있다고 볼 수도 있으나, 이런 경우에도 다양한 직업 특히, 각종 공직자들과 사회단체, 종교인들도 함께 참여할 수 있도록 위원 위촉 시에 경찰이 특별히 노력을 기울일 필요가 있다.

#### (2) 자율방범단체 회원의 확대

시민들은 경찰서와 파출소 산하에 각종 경찰협력 단체에 가입하거나 혹은 구청 관할 하에 있는 청년회, 바르게살기운동협의회, 새마을운동협의회 등 주민단체에 가입함으로써 자율방범 활동에 참여할 수 있도록 되어 있다. 경찰의 협력단체 회원들의 수가 어느 정도 되어야 적합한

가는 여러 측면에서 논의할 수 있을 것이다. 그러나 협력단체에 참여하게 되면 경찰서비스의 질파악과 볼 수 있는 범위에 대한 희생도 적고, 보다 안전감을 느끼고 경찰서비스에 대해 보다 만족감을 느끼게 된다면 회원들의 수를 늘리는 문제를 검토할 필요가 있다. 이러한 관점에서, 현행 각 협력단체별로 새로운 회원으로서 위에서 제안한 다양한 직업 특히, 공직자들과 각종 종교단체 및 사회단체 회원들의 추가적인 회원 영입을 검토할 필요가 있다. 나아가서 파출소 단위로 경찰협력단체를 보다 많이 만드는 방안을 고려할 필요가 있다. 경찰 치안활동에 시민참여를 활성화시키기 위해서는 참여자들의 보다 적극적인 참여와 활동 자체의 활성화도 필요하겠지만 새로운 회원의 추가적인 영입은 시민참여의 기회를 넓히는 좋은 방안이 될 것이다.

### (3) 지역주민들의 자율방범대 활동에 대한 재정지원 제도 확립

시민들의 자율방범활동은 흔히 시간과 노력의 제공으로 생각하기 쉽다. 그래서 자율방범활동은 범죄예방을 억제하고 등대를 감시 순찰하는 업무만으로 생각할 수도 있다. 그러나 이러한 활동에는 다양한 노력과 비용이 들게 된다. 시민들이 이러한 활동에 필요한 어떤 요소이든 이를 제공하는 것은 자율방범활동에 참여하는 것으로 볼 수 있다. 따라서, 경찰의 다양한 협력단체 회원들이나 혹은 자발적인 시민들이 자율방범대에게 재정적인 지원을 할 수 있게 하고 아울러 적극적으로 참여할 수 있는 방안을 개발해야 할 것이다. 물론, 이러한 활동에 필요한 경비를 대규모 총담할 수도 있으나 경찰이나 시정부의 예산은 언제나 이러한 활동에 지원하기에는 부족하기 때문이다. 게다가, 자율방범대의 순찰활동에 참여하지 않는 사람들에게 재정적인 지원의 기회를 줌으로써 이들에게도 자율방범활동에 동참의 기회를 줄 수 있는 것이다. 이것은 자율방범대의 참여자들에게 주민들의 높은 호응도를 의미하기 때문에 더욱 활발하게 활동할 수 있는 동기를 유발시킬 것이다.

## 4. 자율방범활동 관리체계의 확립

### (1) 자율방범활동 참여자의 인력관리체계 확립

자원봉사자로서의 자율방범대원들이 그들의 업무를 효과적으로 수행할 수 있도록 하기 위해서 필요한 일단의 인력관리체계를 확립할 필요가 있다. 자원봉사자들이 수행하는 자율방범활동이기 때문에 자율에 맡겨두는 것이 가장하다고 생각할 수도 있다. 그러나, 그들이 수행하는 업무가 공공적인 성격을 띠고 있기 때문에 정부가 이들의 활동에 관심을 갖는 것이 바람직하다. 이런 관점에서 보면, 자율방범활동에 대한 경찰의 체계적인 관리가 필요하다.<sup>22)</sup>

먼저, 부적합한 지원자들을 선별할 수 있도록 엄격한 선별과정을 두어야 한다. 미국에서는 경찰관이나 혹은 시민경찰학교 졸업자에 의해 추천을 받도록 되어 있다. 우리 나라에서도 현재 경찰협력단체에 회원으로 가입하기 위해서는 경찰의 엄선과정이 있는 것은 사실이다. 그러나 현재는 주로 지역사회 내에서 경제적 능력을 갖춘 사람들에 한정하고 있는 경향이 있다. 자율방범활동에 참여하고자 하는 건강하고 성실한 시민들이면 충분할 것이다.

둘째, 이들에 대한 체계적인 교육과 훈련이 필요하다. 앞서서도 지적했듯이 시민경찰학교와 같은 프로그램을 통해서 자율방범대원으로서 업무를 수행하는 데 필요한 기본적인 지식과 기

22) 남미에(1997)는 자원봉사활동이 제대로 이루어지기 위해서는 자원봉사활동을 위한 관리체계의 개발이 중요하며, 이와 관련하여 우리나라의 자원봉사활동 체계모형을 제시하고 있다.

술을 연마하게 해야 할 것이다. 이러한 교육과 훈련을 통해서 자율방범대원들이 보다 효과적으로 업무를 수행할 수 있게 될 것이다.

### (2) 시민경찰학교의 운영

현재 우리 나라에서는 자율방범대원들을 대상으로 교육을 시키고 있는 있으나 이들을 대상으로 하는 체계적인 교육프로그램은 없다. 시민들도 자율방범활동에 대한 관심이 상당히 높은 편으로 분석되고 있으나 이들을 구체적인 자율방범활동으로 투입시키는 프로그램이 없다.

이러한 프로그램의 일환으로서 특직한 경찰관들 중 자원봉사자를 선발하여 시민경찰학교를 운영할 필요가 있다. 이런 프로그램은 시민들과 경찰은 범죄예방에 있어서 등반자 관계를 강화시킬 수 있는 기회를 제공해 주게 될 것이다. 이를 위해서는 미국이나 외국의 여러 도시에서 운영중인 시민경찰학교(citizen's police academy)의 운영을 참고하는 것이 바람직하다.

시민경찰학교는 첫째, 지역사회와 자원봉사활동으로서의 순찰을 위한 시민 교육과 둘째, 시민들의 범죄신고 및 수상한 자에 대한 감시와 신고를 하는 데 있어서 주민들 사이에 리더의 역할을 수행할 수 있는 시민 훈련, 그리고 셋째, 오늘날 경찰서의 역할에 대해 더 많이 알고자 하는 사람들에게 훌륭한 교육의 기회와 경험을 제공할 수 있다.

어쨌든, 자율방범활동에 참여하는 모든 자원봉사자들에게 시민경찰학교에서의 교육과 훈련을 이수하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 경찰은 이 프로그램에 참여하려는 신청자들의 신원조사를 할 필요도 있으며, 동시에 시민들이 이 자원봉사프로그램에 참여하려면 상당한 시간을 할애해야 한다는 것을 강조하고 시민들의 적극적인 참여를 권장할 필요가 있을 것이다.

### (3) 각종 유인체계의 개발

자율방범활동을 보다 활성화시키기 위해서는 다양한 유인체계를 개발하여 시민들르 하여금 보다 적극적으로 참여할 수 있게 해야 한다. 이러한 유인체계와 관련하여 자율방범단체 참여자들이 가장 중요하게 생각하는 것은 각종 사고에 대한 보험 혜택 제공이며, 그 다음이 봉사에 대한 경력점수 부여이다. 자율방범단체 회원들이 업무수행에 들어가게 되면, 이들은 공적인 활동을 벌이게 되는 것이다. 그리고 이들의 활동이 경찰의 감독 하에 이루어진다면 당연히 업무수행과정에서 발생한 사고에 대해서는 경찰이 비용을 부담해야 할 것이다. 자원봉사자를 활용한다고 하더라도 기본적인 경비가 들게 되며, 또한 최소의 비용은 지불해야 한다.<sup>23)</sup>

아울러, 우범지역임에도 불구하고 현재의 경찰관만으로는 방범활동에 한계가 있는 경우 자율방범활동의 활성화를 위해서 이들 지역에 한정하여 일정한 비용을 지급하는 것도 검토할 필요가 있다. 이런 경우 그 보상의 범위는 자원봉사의 개념을 넘어서지 않도록 해야 할 것이다. 그리고 실적에 따라 포상제를 실시하고 있으나 이러한 제도를 확대하는 것도 검토할 필요가 있다.

23) 최근 미국의 한 학자가 자원봉사자들에게 교육을 시키고 배치하여 업무를 수행하게 하는 데에도 비용이 들게 되므로 일반 공무원(paid), 자원봉사자(volunteer), 그리고 보수의 절반을 지급 받고 일하는 혼합형의 인사(mixed staffing)를 비교하여 어떤 인사전략이 바람직한가에 대해 소방서비스(fire services)를 대상으로 연구한 것이 있다. 여기서 주장하는 것은 자원봉사의 경우에도 훈련, 교육, 감독 등의 비용과 여러 가지 혜택을 제공하는 데 비용이 들기 때문에 자원봉사자 1인당 연 800\$이 넘는 경우에는 자원봉사자를 활용하는 것을 재고할 필요가 있다고 결론을 내리고 있다(Brudney, Duncombe, 1992: 474-480).



#### 4. 자율방범활동에 대한 경찰 및 시당국의 지원 강화

##### (1) 경찰의 지역사회경찰활동에 대한 관심 제고

범죄의 예방은 단순히 범죄가 발생하지 않도록 감시하고 범죄가 발생하면 즉각적으로 잡힌을 체포하던 되는 것은 아니다. 범죄는 다양한 원인에 의해 발생하는 것은 주지의 사실이다. 이런 문제와 관련하여 검찰이나 교정기관들의 활동도 있지만 경찰의 활동도 그 사회의 다양한 문제에 대해 관심을 갖고 이들의 문제를 해결하려는 관점에서 경찰활동을 전개할 필요가 있다. 이러한 관점은 이미 미국 각도시의 경찰들이 지역사회경찰을 표방하고 나섬으로써 미국 사회에서도 상당히 설득력 있기 받아들여지고 있다. 사실, 이러한 관점에서 미국 내의 많은 도시가 범죄발생율을 크게 줄이고 있으며, 지역의 안전을 크게 증진시키고 있다. 미국의 지역사회경찰제도는 한국과 달리 파출소제도가 없기 때문에 실시하는 제도는 아니다. 지역사회경찰제도의 핵심적 요소는 지역경찰과 주민들의 동반자 관계 정립과 지역의 문제 해결에 경찰이 깊은 관심을 가지고 주민들과 함께 노력한다는 점이다.

뿐만 아니라 일본의 파출소도 상급원제도를 두고서 관할구역 내의 주민들의 다양한 고충들에 대해 경찰이 청취하고 해결해 주려는 노력을 기울이고 있다. 일본의 경찰은 비교적 방문자가 많은 도심부의 주요 파출소에 경험이 풍부하고 경찰업무에 정통한 경찰 OB들을 배치하여 시민들의 고민이나 각종 상급에 응함으로써 각종 사건이나 사고의 중간 전달이나 피해자에 대한 조언 등을 행하는 파출소 상담원제도를 실시하고 있다.<sup>24)</sup>

어쨌든, 지역사회경찰활동은 주민들이 그 사회의 문제를 해결하는 데 알장서게 함으로써 경찰활동에 주민들의 참여 기회를 증진시킬 뿐만 아니라 참여의 활성화를 초래하는 좋은 계기가 될 수 있을 것이다.

##### (2) 자율방범대에 대한 예산 지원 강화

자원봉사활동은 경찰의 활동을 대체하기 위한 것은 아니다. 경찰 서비스의 질을 높이기 위해서 시민들이 경찰활동에 참여하는 것이다. 이런 관점에서 본다면 경찰 서비스의 질적 강화를 위해서 시민들의 참여를 활성화시키는 데 필요한 여러 가지 지원을 강화시킬 필요가 있다. 이러한 지원체계는 앞에서 언급한 인력관리체계의 개선뿐만 아니라 재정적 지원의 강화도 필요하다. 자율방범대 참여자들이나 경찰관들은 모두 장비의 보급이나 개선과 관련한 경찰의 예산 지원이 자율방범대 활동의 활성화에 중요하다고 보고 있다. 언제나 예산은 한정적이며, 희소한 것은 사실이나 자율방범대의 활성화를 위해 지원하는 것은 투자하는 예산에 비해 그 성과가 상당히 높기 때문에 정부의 과감한 투자가 필요하다. 많은 인력들이 정부로부터 돈을 받지 않고 일을 하는 것이기 때문에 이들의 활동을 위해서 재정적 지원을 하는 것은 높은 회수율을 가져올 것이다. 그리고 시민들이 느끼는 범죄로부터의 안전감은 삶의 질을 결정하는 데 있어서

24) 파출소 등을 중심으로 하는 지역경찰활동은 일본의 치안유지가 양호하게 하는 데 커다란 기여를 하고 있어 외국으로부터 많은 관심을 끌고 있다. 실제, 일본의 파출소 제도를 참고하여 새로이 도입한 나라들도 있다. 그 때문에 일본의 경찰청은 1994년에 17개국으로부터 시찰단을 받아들여 일본지역의 경찰제도와 활동 상황 등을 소개하고 지역경찰 관계자들의 국제적인 교류에도 힘쓰고 있다. 또한 1994년에는 아시아 10개국으로부터 총 18명의 경찰간부들을 초빙하여 일본의 파출소제도와 최신파악기술을 활용한 통신시스템을 체계적으로 소개하고 지역경찰과 관련한 다양한 정보를 교환함으로써 국제간의 교류를 넓히고 있다(일본 경찰청, 1996: 70).

특히 중요하므로 이를 위해서 경찰은 물론 시당국이 보다 적극적으로 재정적 지원을 확대해야 할 것이다.

### (3) 반상회 운영의 활성화

주민상호 간의 친밀감은 주민들의 일체감을 형성시켜 주게되며, 이것은 공공재의 생산에 있어서 참여자의 적극적인 참여를 유발시키는 아주 중요한 인이다. 친밀감이 형성되어야만 공동으로 문제를 검토할 수 있으며, 공동으로 비용부담을 논의할 수 있고, 동시에 자신들이 참여하게 되면 이웃도 참여하게 될 것이라는 기대감도 가질 수 있다. 이러한 관점은 자원봉사의 정치경제학적 관점에서든 제시하고 있는 것으로서 상당히 중요한 것이다.

이와 같은 친밀감은 자율방범활동의 참여에도 영향을 미치며, 동시에 경찰서비스 결과로서 시민들이 느끼는 동네의 안전감에도 크게 영향을 미치는 것이다. 이와 같은 동네 주민들 사이의 친밀감을 제고시킬 수 있는 현실적인 방안은 반상회의 활성화이다. 따라서, 경찰과 시당국은 경찰서비스의 성과를 높이기 위해서 반상회 활성화 방안도 검토할 필요가 있다.

## V. 결 론

IMF를 맞아 국가개혁이 시급히 요청되는 오늘날의 우리의 실정을 감안한다면, 공공부문의 개혁을 위한 하나의 방향으로서 주민 주도적인 정부로의 개혁이 필요하며, 이러한 기본 방향 아래 하나의 전략으로서 공공서비스 전달과정에서 자원봉사활동의 활성화가 요구된다. 사실, 서구에서는 일찍부터 자원봉사가 생활화되어 있으며, 공공서비스 전달에서도 자원봉사는 중요한 하나의 대안적인 제도적 장치로 여겨지고 있다. 이러한 점을 감안하여 우리도 자원봉사의 활성화가 필요하며, 본 연구에서 나타난 연구결과를 바탕으로 그 전략을 수립해야 할 것이다.

이를 위해서는 무엇보다 먼저 경찰치안서비스 전달상에 있어서 자원봉사자의 역할을 재정립할 필요가 있으며, 둘째, 자원봉사의 기풍을 확립하기 위해 자원봉사를 우리 사회의 지드 이념으로 승화시키는 노력이 필요하고 아울러 시민들에게 자원봉사활동의 중요성에 대한 홍보를 강화할 필요가 있다. 셋째, 지역사회의 지도자와 지역주민들을 선도할 수 있는 위치에 있는 시민들이 자율방범단체에 참여하게 하고 회원들의 수도 늘임으로써 자율방범단체를 재구성하고 아울러 자율방범대에 대한 재정지원제도를 확립함으로써 조직 운영의 합리화를 기해야 할 것이다. 넷째, 자율방범활동 참여자의 인력관리체계를 확립하고, 시민경찰학교의 운영, 각종 유인체계의 개발 등 자율방범활동 관리체계를 확립해야 할 것이다. 끝으로, 경찰의 지역사회경찰 활동에 대한 관심을 제고시키고, 자율방범대에 대한 예산 지원 강화, 반상회 운영의 활성화 등 자율방범활동에 대한 경찰 및 시당국의 지원을 강화해야 할 것이다.

이러한 전략 중에서 제일 중요한 것은 무엇보다도 우리사회에 자원봉사의 기풍을 확립하는 것이 제일 중요하며, 이를 위해서는 정치지도자 및 사회지도자들의 자원봉사활동의 중요성과 이에 대한 적극적인 지원의 필요성을 인식해야 할 것이다.

## 참고 문헌

- 장인재. (1996). 지역발전을 위한 자원봉사활동의 효율화에 관한 연구. 관악행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 김성준. (1998). 제주시형 자원봉사체제의 활성화 방안. 부산경남·울산제주행정학회 1998년도 추계학술대회 논문집. 『정부 개혁기의 정책과제와 대응전략』. 93-114.
- 김 인. (1998). 경찰서비스전달에 있어서 자원봉사활동의 활성화 방안. 부산경남·울산제주행정학회 1998년도 추계학술대회 논문집. 『정부 개혁기의 정책과제와 대응전략』. 33-68.
- 김 인. (1997a). 경찰서비스 공동생산의 효과: 자율방범활동을 중심으로. 『한국행정학보』. 31(4).
- 김 인. (1997b). 『경찰 치안서비스활동에서의 시민참여활성화 방안』. 치안연구소.
- 김 인·허용훈. (1997). 지방정부 경영개선을 위한 자원봉사관리체계. 『지방정부연구』. 창간호.
- 김 인·장성철·이강용. (1994). 부산시 교통서비스의 공급과 생산을 위한 제도적 장치에 관한 연구. 『지방과 행정연구』 6(1).
- 남미애. (1997). 우리나라 자원봉사활동 체계도형개발에 관한 연구. 부산대학교 대학원 박사 학위 논문.
- 노병일. (1996). 자원봉사영역이 정부능력에 미치는 영향. 『한국사회의 행정연구』. 7.
- 특기형. (1995). 호주의 공동모금제도에 관한 연구. 『사회과학논총』.
- 삼성경제연구소 역. (1992). 데이빗 오스본. 레드 게블러 (저). 『정부혁신의 길』. 서울. 삼 성경제연구소.
- 서울시정개발연구원. (1995). 『서울시 자원봉사자 활용 증진방안에 관한 연구』.
- 이건중. (1995). 각국의 실태: 범죄예방과 민간인 참여. 한국범죄방지재단. 『범죄예방과 범죄인 교화』.
- 이창기·이창호. (1998). 민관파트너십을 통한 공공자원봉사활동의 활성화 방안: 충남지역의 프로그래밍 개발과 운영을 중심으로. 한국행정학회 1998년도 하계학술대회 발표논문집.
- 제주도. (1996). 지역사회 자원봉사자의 효율적 활용 방안. 내무부 지방행정연구실. 『지방자치의 발전 방안』. 연구보고서 1.
- 일본 경찰청. (1996). 『일본 경찰백서』.
- 치안연구소 편집반. (1996). 21세기 범죄와 대응방향. 『치안정책연구』. 3.
- 독재신문. 1996년 10월 19일. 22면.
- 조선일보. 1997. 1. 26.
- Advisory Commission on International Relations. (1987). *The Organization of Local Public Economics*. Washington, DC.
- Berger, Garbriel. (1991). Factors Explaining Volunteering for Organizations in General, and Social Welfare Organization in Particular, Doctoral Dissertation, Heller School of Social Welfare, Brandeis University.
- Brudney, Jeffrey L. (1998). Voluntarism, Schafritz, Jay M., ed., *The International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Boulder, Colorado, Westview Press. 2343- 2349
- \_\_\_\_\_ . (1990). *Forstnering Volunteer Programs in the Public Sector: Planing, Initiating, and Managing Voluntary Activities*. San Francisco, CA:

Jossey-Bass.

- Brudney, Jeffrey L., Warren, Robert. (1990). Multiple Forms of Volunteer Activity in the Public Sector: Functional, Structural, and Policy Dimensions, *Nonprofit And Voluntary Sector Quarterly*, 19(1), Spring.
- Brudney, Jeffrey L., William D. Duncombe. (1992). An Economic Evaluation of Paid Volunteer, and Mixed Staffing Options for Public Services, *Public Administration Review*, 52(5), Sep./Oct..
- Buchanan, J. M. (1968). *The Demand and Supply of Public Goods*, Skokie, IL: Rand McNally.
- Dunn, Patricia C. (1995). Volunteer Management, National Association of Social Workers, *Encyclopedia of Social Work*, Washington D.C. :NASW Press. 1995
- Ferris, James M. (1984). Coprovision: Citizen Time and Money Donations in Public Service Provision, *Public Administration Review*, 44(4).
- Hodgkinson, Virgini A., Murray S. Weitzman, Christopher M. Toppe, and Stephen M. Noga. (1992). *Nonprofit Almanac, 1992-1993: Dimensions of the Independent Sector*. San Fransisco, CA: Jossey-Bass.
- International City Management Association. (1989). *Service Delivery in the 90s: Alternative Approach for Local Governments*. Washington, DC.
- Jillson, Irene Anne. (1975). The National Drug-Abuse Policy Delphi, in Linston, Harold A. Turoff, Murray and Helmer, Olaf, *The Delphi Method: Techniques and Applications*, Reading, Ma.:Addison-Wesley Publishing Co.
- Johnston, Van R. (1996). Optimizing Productivity Through Privatization and Entrepreneurial Managment, *Policy Studies Journal*, 24(3): 444-463.
- Johnston, Van R., Von Stroh, G., and Zaveri, R. (1994). *Downsizing, Performance, and Productivity*, San Francisco, CA: Western Governmental Research Association.
- Kramer, Ralph M. (1981). *Voluntary Agencies in the Welfare State*, University of California Press.
- Lucy, William L., Dennis Gilbert, and Guthrie S. Birkhead. (1977). Equity in Local Service Distribution, *Public Administration Review*, 37, Nov./Dec..
- Myren, Richard A. (1972). The Role of Police, in Harry W. More, *Critical Issues in Law Enforcement*, Cincinnati: The W. H. Anderson Company.
- Olson Jr., M. (1965). *The Logic of Collective Action*. New York: Schocken Books.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, N.Y.: Addison Wesley.
- Rich, Richard C. (1989). A Political Economy Approach to the Study of Neighborhood Organizations, *American Journal of Political Science*, 24, November. Rich, Richard C. (1981). Interaction of The Voluntary and Governmental Sectors: Toward an Understanding of the Coproduction of Municipal Services, *Administration & Society*, 13(1), May.

- Rosentraub, Mark S., and Lyke Thompson. (1981). The Use of Surveys of Satisfaction of Evaluations, *Policy Studies Journal*, 9, Summer.
- Savas E. S. (1987). *Privatization: The Key to Better Government*, Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc..
- Sharp, Elaine B. (1990). *Urban Politics and Administration: From Service Delivery to Economic Development*, New York & London: Longman.
- Smith, David Horton. (1994). Determinants of Voluntary Association Participation and Volunteering : A Literature Review. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 23, Fall.
- Smith, D. H. and R. D. Reddy. (1973). The Impact of Voluntary Action upon the Volunteer, in D. H. Smith (ed.) *Voluntary Action Research*, Lexington, Ma.: D.C. Heath.
- Warren, Robert, Mark S. Rosentraub, and Louis F. Weschler. (1988). A Community Services Budget. *Urban Affairs Quarterly*, 23.
- Weschler, Louis F., and Alvin H. Mushkatel. (1987). The Developer's Role in Coprovision, Cofinancing, and Coproduction of Urban Infrastructure and Services. *Journal of Voluntary Research*, 16.

---

金 仁: 서울대학교에서 행정학박사학위(공공서비스 배분의 결정요인과 형평성에 관한 연구, 1986.8)를 취득하였으며, 현재 부산대학교 행정학과에 교수로 재직 중이다. 주요관심 분야는 도시공공서비스론, 정책론, 사회과학방법론 등이다. 주요저서는 『경찰치안서비스활동에의 시민참여활성화 방안』(치안연구소, 1997), 『새행정학』(공저, 대영문화사, 1996), 『행정과 가치』(공저, 법문사, 1987) 등이 있다. 주요 논문으로는 공유자원의 효율적 관리를 위한 제도적 장치: 연안어장을 중심으로(지방정부연구, 2(1), 1998), 정부개혁의 방향과 지방공기업 발전의 과제(사회과학논총(부산대), 25, 1998), 공유자원의 사회적 딜레마와 효율적 관리방안(지방과 행정연구, 10(1), 1998), 경찰서비스 공동생산의 효과: 자율방범활동을 중심으로(한국행정학보, 31(4), 1997). 현재 부산경남·울산제주행정학회장, 부산광역시 구조조정자문위원, 부산광역시 중소기업자원봉사단 부단장, 부산광역시 상수도본부 인사위원, 부산참여자치연대 자문교수 등을 맡고 있다.