

**지역사회 다기관 치안협력 네트워크
구성방안 연구**

**지역사회 다기관 치안협력 네트워크
구성방안 연구**

치안정책연구소 정책기획연구실

선임연구관 이 상 수

<제목 차례>

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경	1
제2절 연구의 필요성 및 목적	3
제3절 연구의 방법	6
제4절 연구의 내용 및 추진일정	7
제2장 치안협력 네트워크 구축의 필요성 및 이론적 배경 ...	11
제1절 민관 치안협력 네트워크 구축의 필요성	11
1. 뉴거버넌스 시대 경찰활동 접근방식의 전환	11
가. 지역사회 중심의 경찰활동 증대	11
나. 뉴거버넌스 시대의 경찰활동 접근 방향	12
2. 민관치안협력의 필요성	15
제2절 치안협력 네트워크에 관한 이론적 논의	18
1. 네트워크의 대두와 그 동력	18
2. 공공서비스와 거버넌스	20
3. 사회적 파트너십	28
가. 민관 파트너십의 등장 배경	28
나. 파트너십의 특징	31
다. 성공적 파트너십의 조건	36
4. 민관협력네트워크 구축의 장애요인	37
제3절 네트워크 개념과 치안협력 부문에의 적용	39
1. 네트워크 거버넌스(Network Governance)의 대두	39
가. 민간협력과 네트워크	39

나. 네트워크 거버넌스의 의의	42
다. 민관협력과 협치 그리고 네트워크	44
2. 네트워크 결정요인 및 구성요인	46
3. 민관협력네트워크의 원칙과 기능 및 유형	50
가. 민관협력네트워크의 운영원칙	50
나. 민간협력네트워크의 기능	53
다. 민관협력네트워크의 유형	53
4. 치안협력 네트워크 정책의 접근법	55
가. 네트워크의 공급	56
나. 네트워크의 수요	58
다. 네트워크 자원	59
라. 네트워크 환경	59
마. 네트워크 실패와 대책	61
1) 정책 네트워크의 한계	61
2) 네트워크의 실패에 대한 대처	62
5. 민·관치안협력체계 구축을 위한 부문별 역할	65
가. 협력체계구축을 위한 공공과 민간의 역할	65
1) 민간의 역할	65
2) 관의 역할	68
나. 치안협력네트워크 차원별 경찰의 역할	70
6. 경찰활동에 있어서 주민참여의 접근방법	71
가. 지역사회 경찰활동의 프로그램	71
나. 지역사회 경찰활동에 대한 비판과 시사점	76
다. 한국경찰에서의 응용 가능성	77

제3장 다기관 치안협력체 현황 및 유사제도의 운영실태 ...79

제1절 지역치안협의회의 구성 및 운영현황79

제2절 다기관 치안협력체 운영사례 및 한계81

제4장 지역 치안협력 네트워크 모형의 구축 방안85

제1절 지역단위 민관협력 모델의 제유형 비교85

1. 반 틸(Van Til)의 4대 섹터 모델85
2. 재노스키(Janoski)의 4대 섹터 모델86
3. 오커넬(O'Connell)의 5대 섹터 모델88
4. 페이턴(Payton)의 6대 섹터 모델89
5. 페스토프(Pestoff)의 삼각관계 모델90
6. 빌리스(Billis)의 사각 관계모델91
7. 바우어(Bauer)의 다양다색 모델92

제2절 지역치안협력 네트워크의 모형 구축94

1. 지역치안 협력 네트워크 구축의 기본원칙94
 - 가. 예방의 강조94
 - 나. 지역사회의 강조94
 - 다. 파트너십의 강조95
2. 지역치안협력 네트워크의 기본모형98
 - 가. 지역치안 네트워크의 기본틀98
 - 나. 지역치안 네트워크의 기본방향100
 - 다. 네트워크의 구성요소103
3. 재정확보 방안107

제5장 치안협력 네트워크의 실효성 확보방안110

제1절 치안협력 네트워크의 발전방안110

1. 치안협력 네트워크의 활성화 방안110

2. 단계별 추진 대책126

가. 준비단계126

나. 협력사업 추진을 위한 협의 단계126

다. 협의회 구성 및 운영127

라. 이행 및 평가127

3. 법 제정을 위한 단계적 절차128

가. 1단계: 법(안) 도출 및 제도적 방안 모색을 위한 워크숍 개최 ...128

나. 2단계 : 국회 행정안전위원회 소속 의원의 법안 발의128

제2절 법체계적 방안 및 법(안) 예시129

1. 법령(안) 제정 방향129

2. 독립된 법률을 제정하는 방안133

3. 법률안의 체계 및 법(안) 예시136

<참고> 지역사회 안전과 질서기본법(안) 또는 조례 예시 ...136

<참 고 문 헌>146

<표 차례>

<표 2-1> 정부와 민간부문간의 관계	33
<표 2-2> 성공적 파트너십의 조건	36
<표 2-3> 협치를 실현하기 위한 네트워크구조	45
<표 2-4> 정부·시민 네트워크(예시)	48
<표 2-5> 주요 외국의 지역사회 경찰활동(Community Policing; COP) 프로그램	74
<표 3-1> 지역치안협의회 구성·운영현황('08. 7.14기준)	79
<표 3-2> 현행 지역안전과 관련된 협의체 기구의 현황	81
<표 3-3> 최근 3년간(' 05~' 07) 협의체 운영 실적	82
<표 4-1> 반틸(Van Til)의 4대 섹터 모델	85
<표 4-2> 국가-시장-민간부문간의 특성 비교	96
<표 5-1> 지방자치단체와 관련된 제반 법률	131

<그림 차례>

<그림 1-1> 연구의 주요사항 및 진행도	9
<그림 1-2> 연구추진 일정	10
<그림 2-1> 국가중심 거버넌스체제의 구성과 상호관계	27
<그림 2-2> 바람직한 민관협력네트워크의 유형 및 속성	54
<그림 2-3> 지역주민, 시민단체, 민간조직의 삼각협력체제(민간협력네트워킹) ..	66
<그림 2-4> 민간, 공공, 민관협력네트워크의 삼각협력체제(triangulation system) ..	69
<그림 3-1> 현행 지역안전과 관련된 협의체 기구의 기능 중복 현황 ..	83
<그림 4-1> 재노스키(Janoski)의 4대 섹터모델 모델	86
<그림 4-2> 오커넬(O'Connell)의 5대 섹터 모델	88
<그림 4-3> 페이턴(Payton)의 6대 섹터 모델	89
<그림 4-4> 페스토프(Pestoff)의 삼각관계 모델	90
<그림 4-5> 빌리스(Billis)의 사각 관계모델	91
<그림 4-6> 바우어(Bauer)의 다양다색 모델	92
<그림 4-7> 다기관 지역치안 민관협력모델의 체계	98
<그림 4-8> 지역치안 네트워크의 기본틀	99
<그림 4-9> 네트워크 참여자간 관계	104
<그림 4-10> 지역사회 중심 경찰활동을 위한 지역치안 네트워크 모형 ..	106

제1장 서론

제1절 연구의 배경

1948년 정부 수립 직후 대한민국은 국민1인당 소득 67달러(1953년)의 가난한 나라였으나 60년이 지난 현재 세계 13위의 경제대국으로 괄목성장이었다. 우리나라의 경상GDP는 1953년 13억달러에서 2007년 9,698억 달러로 무려 746배나 확대되었고, 국제경영개발원(IMD)의 2008년 우리나라 성장경쟁력지수(GCI)는 17위, 국가경쟁력 순위는 55개 국가 중 31위('07년 29위)를 기록하였고, 2008년 세계경제포럼(WEF; World Economic Forum) 국가경쟁력 순위는 134개국 중 13위('07년 11위)이다. 이 밖에 국내총생산(GDP) 12위, 정보기술(IT)력 8위 등으로 10위권 안팎의 막강한 경쟁력을 갖추고 있다.

세계은행은 지난 60년간 한국경제가 이룬 성과를 “고도성장을 구가한 아시아 국가 중에서도 경제기적을 이룩한 대표적 사례”로 평가하고 있다.

그러나 국제사회에서 보는 한국의 법질서 확립 및 준수 수준은 아직까지 부끄러운 수준이라 할 수 있다. 특히, 한국사회의 급격한 성장과정에서 소위 폐법이 동원되고 갈등은 심화되고 있는 반면, 갈등조정 및 해결장치가 미흡하고 법과 질서의 준수가 제대로 이루어지지 않아 경제의 성장동력이 훼손되고 있다.

또한 갈등의 양상이 단순한 경제문제를 넘어 이념, 복지, 환경, 세대 갈등을 포함하는 복합갈등으로 발전, 사회적 갈등의 표출이 법과 질서의 위반으로 확산되는 등 법질서의 준수도 미흡한 실정이다.

이에 따라 세계은행이 '08년 6월 발표한 세계통치지표에 따르면 우리나라의 작년 법치 수준은 74.8점에 불과해 경제협력개발기구(OECD) 30개 회원국 중 22위를 기록했다¹⁾. 법치주의 수준이 2006년보다 향상됐고 우리와 소득 수준이 비슷한 포르투갈 이스라엘 체코 등과 유사한 수준이지만 OECD 평균 90.3점에는 미흡한 수준이다.

따라서 법질서 준수와 합리적인 갈등조정 장치 마련 등을 통해 법치 국가의 전통을 확립하고 불법행위에 대해서는 법에 명시된 원칙을 일관성 있게 적용함으로써 법과 질서를 수호하고, 법집행에 있어서 공정성과 엄정성을 확보함으로써 정부 및 공공기관에 대한 국민적 신뢰를 획득하는 것이 절실하게 필요하다.

1) 세계통치지표(Worldwide Governance Indicators)는 공공 분야, 민간 분야, NGO 전문가, 그리고 전 세계 수천 명을 대상으로 한 조사자료를 토대로 한 지표로 각국의 '거버넌스의 질'을 평가하거나 정책 자문을 제공하고, 거버넌스 구조 문제를 경고하는 보편적 측정치로 활용되고 있는 바, 구체적인 지표체계는 다음과 같다.

- ① 발언권 및 책임감 : 시민들이 얼마나 자유롭게 정부를 선택하고, 의견을 표현하며, 참여하는가라는 평가지표와 언론의 자유를 평가한다.
- ② 정치적 안정성 (폭력의 부재 포함) : 테러리즘 등과 같은 형태를 통해 정부가 전복되거나 불안정해지는 인식 지수를 측정한다.
- ③ 정부 효율성 : 공공 서비스의 질과 정치적 압력으로부터의 자율성을 평가한다.
- ④ 규제의 질 : 정부가 민간 분야 개발을 장려하는 건전한 정책을 얼마나 잘 세우고 수행하는지 평가한다.
- ⑤ 법치 지표 : 경찰 및 입법부는 물론 법률의 신뢰 및 유지 상태를 추적한다.
- ⑥ 부패 통제 : 뇌물과 같은 형태의 공권력 남용 및 기득권과 사적 이해관계가 국가 전체에 얼마나 많은 영향을 미치는지를 평가한다.

이에 본 연구는 지역사회 의 불법·무질서 행위 등 생활안전에 위협적인 치안환경에 지역내 기관·단체가 공동대응하여 지역안전을 도모하고, 법질서 준수문화의 조성 과 사회적 공감대 확산을 통하여 선진 일류국가 건설에 기여하고자 지역사회 다기관 치안협력 네트워크 구성방안에 대하여 제시하고자 한다.

제2절 연구의 필요성 및 목적

급변하는 치안환경과 다양화·홍포화·지능화·첨단화·광역화·강력화되어 가는 범죄에 능동적으로 대처하고, 화풀이성 범죄·주취소란·학교폭력과 실업·교육·주거 등 다양한 사회문제와 관련된 현대적 범죄에 적극적으로 대처해 나가기 위해서는 한정된 경찰만의 힘으로 대응하는데 한계가 있다. 특히 자치단체의 특별사법경찰업무 수행, 신속한 화재대응, 교통사고 응급처치 등을 위해서는 유관기관간 업무협조와 공조가 필수적이나 공식적인 협조시스템이 부재인 상태이다.

따라서 지역사회 법질서 확립을 위해서 지방자치단체·경찰·소방·교육·교정·언론사·시민단체 등 관계기관이 공동으로 대응할 필요성이 대두되고 있다. 왜냐하면 생활 주변의 불법·무질서를 추방하고, 범죄와 사고로부터 안전한 삶을 보장하기 위해서는 관계기관이 힘을 모아 공동대응하는 것이 보다 효율적이기 때문이다.

이미 선진 외국의 경우 지역중심경찰 활동이 활발히 전개되며 지역사회 치안확립을 위한 주체적이고 중추적인 역할을 강화해 나가고 있는 점을 감안할 때 우리나라에서도 자치경찰 시대의 도래에 발맞춰 지역사회 치안 담당 주체들간 네트워크 구축을 통해 공동 대응해 나

갈 필요성이 강하게 요청된다.

효과적인 지역중심 경찰활동(effective community policing)은 지역사회의 범죄감소에 긍정적 영향을 미치고, 지역주민의 범죄에 대한 두려움을 감소시키는 데 도움을 주며, 공동체의 삶의 질을 향상시킨다. 이는 경찰력과 지방자치단체, 그리고 지역사회 내 다양한 참여주체들간의 연대와 공동협력에 의해 달성할 수 있다.

지역사회 경찰활동(Community Policing)은 경찰과 공동체간의 공동 노력에 의해 범죄와 무질서에 대한 문제 인식과, 공동체 내의 모든 주체들의 파트너십(partnership) 형성과 참여를 통해 문제 해결을 탐색하고자 하는 것이다. 이는 범집행의 효율성을 제고하고, 지역공동체의 안전과 활력에 도움을 준다. 이러한 지역중심 치안협력 네트워크 구성은 최근 더욱 흉포화되는 범죄환경에 적극 대처하고 공동체 자율적인 안전 확보를 위해 필수적인 방안이라 할 수 있다. 요컨대, ‘지역사회의 범죄나 무질서 등의 문제를 발견하고 지역사회의 모든 자원을 동원하여 그 문제의 해결책을 찾는 경찰과 지역사회의 공동노력’이며, ‘경찰과 지역사회가 범죄와 무질서, 범죄에 대한 공포문제를 해결하기 위해 함께 노력하고 이를 통하여 지역사회의 삶의 질을 향상시키는 협력관계를 조성하는 민경 협치’(미 연방 법무부 Community Policing Consortium 정의)라 할 수 있다.

이러한 인식 하에 이미 2008년 4월 현재 전국 광역(16개) 및 기초자치단체(221개) 단위에 총 237개 지역치안협의회 발족이 완료되어 지역사회 범질서 확립 및 치안인프라 확충과 관련된 다양한 활동을 전개하고 있다. 참여기관 및 단체 수는 3,579개로 협의회 1개당 평균 15개가 참여하고 있다.

그러나 현재 운영되고 있는 지역치안협의회는 해당 지역의 경찰관서와 지방자치단체를 포함한 소방·교육청 등 유관기관 간 사무협약 체결을 통해 운영되고 있어 법적·제도적 기반이 취약하고 운영재정

확보 및 지속적인 추진동력을 확보하는 데 안정성을 확보하지 못하고 있는 실정이다.

따라서 경찰의 업무범위가 확대되고 지역사회 범질서 확립 및 치안 주체들과의 상호협조와 파트너십에 기반한 지역사회 중심 경찰활동 (community-oriented policing)의 활성화를 통해 범죄예방 능력 강화와 지역안전 (community safety)을 확보할 수 있는 문제해결식 접근 (problem-solving approach)이 현급 한국 사회에서 강력히 요청되고 있다.

위와 같은 문제인식 하에 본 연구는 지역사회 범질서 확립을 위해 경찰과 지방자치단체·소방·교육 등 관계기관이 함께 참여하는 치안협력 네트워크 구축에 대한 이론적 토대를 마련하고, 모형 구축 방안 및 지역치안 협력체계 구축을 위한 행·재정상의 대책을 제시하는 한편, 향후 네트워크 관리의 운영전략과 실효성 확보방안을 제시하는 데 그 목적이 있다.

구체적으로 지역사회 범질서 및 치안확립을 위해 여러 주체들이 참여하는 다기관 치안협력 네트워크의 실효성 확보방안으로써 법제도화 방안과, 치안협력 네트워크의 구체적 임무 및 운영 활성화 방안 마련, 그리고 단기·중장기로 구분한 단계적 발전방안을 제시함으로써 지역 치안협의체 기구의 지속적·안정적인 설립과 운영방안을 제시하고자 한다. 보다 구체적인 중점연구 사항은 다음과 같다.

- 지역사회 범질서 확립을 위한 다기관 치안협력 네트워크 구축의 필요성 및 이론적·학문적 토대 확립
- 유사제도(지역안전관리위원회, 지역민방위협의회, 치안행정협의회 등)의 운영실태와 한계 진단
- 다기관 참여를 의무화하는 근거법률 또는 조례 제정, 국가예산 지원, 치안협력관 파견, 관계기관간 협약 체결 등 치안협력 네트워크

크의 실효성 확보방안

- 자치단체, 경찰 등 유관기관과 시민단체가 함께 참여하는 「지역치안협의회」의 전국 구성이 완료('08.4월)되어 지역별로 법질서 확립 및 치안인프라 확충 등 가시적 성과를 창출하고 있는 바, 「지역치안협의회」 운영 활성화 및 법제화 추진방안 제시

본 연구 결과는 다기관 치안협력 네트워크 구축 필요성에 대한 이론적·학문적 근거를 마련함으로써 지역사회 관련 주체들과의 상호협조와 파트너십에 기초한 범죄와 무질서에 효율적으로 공동대응할 수 있는 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

제3절 연구의 방법

이를 위해 비교연구(comparative study)와 문헌연구 및 각종 통계자료를 토대로 적실성 있는 지역사회 다기관 치안협력 네트워크 구축 모형과 운영전략 및 실효성 확보방안을 제시하였다.

특히, OECD 선진 외국의 지역사회 중심 경찰활동에 대한 사례연구(case study)와 법제도 비교분석(comparative analysis)을 통해 국내 다기관 치안협력 네트워크 구축 및 운영상의 시사점을 도출하였다. 또한, 국내 지역사회 법질서 확립을 위한 기존의 유사제도에 대한 현황과 실태분석을 통해 그 한계와 문제점을 분석하고, 새로운 한국적 치안 공동협력 모형(cooperative model)을 구축하고자 하였다.

한편, 해당분야 전문가와 경찰공무원들 간의 브레인스토밍(brain storming)방법을 이용하여 적실성있는 치안협력 네트워크 모형 구축 및

운영전략을 개발하기 위해 노력을 기울였다.

이상의 비교연구 접근방법을 통해 보다 과학적·체계적이고 적실성(relevance) 높은 지역사회 중심 치안협력 네트워크 구성 방안을 도출함에 있어 실현 가능성 높은 실천적 대안을 제시하고자 노력하였다.

제4절 연구의 내용 및 추진일정

위의 연구목적을 달성하기 위해 본 연구의 주요내용은 다음과 같이 구성되었다.

제1장에서 연구 개요와 전반적인 연구방향을 제시하였다.

제2장에서는 치안협력 네트워크 구축의 필요성과 이에 관한 이론적 논의를 치밀하게 살펴보았다. 구체적으로 민관협력 네트워크의 이론적 검토와 치안협력 부문에의 적용을 위한 접근법, 민관치안협력체계 구축을 위한 부문별 역할과 경찰활동에 있어서 주민참여의 접근법 등을 기술함으로써 치안협력 네트워크 구축을 위한 이론적 토대를 제시하였다. 또한 네트워크 정책의 접근방법 및 운영전략으로 네트워크의 공급과 수요, 자원, 환경 등에 대해 살펴보고 네트워크의 실패와 그 대책에 대해서도 검토하였다.

제3장에서는 다기관 지역치안협의체 기구의 구성 현황 및 유사제도의 운영실태를 살펴보고 기존 협의회 및 제도의 한계를 진단하였다. 이를 통해 새로운 치안협력체 구성·운영의 필요성 및 당위성 확보를 위한 논거(論據)를 제시하였다. 주요 외국의 치안협력 네트워크 구축사례와 관련 법제도에 대한 검토와 시사점 도출은 이미 치안정책연구소의 단기연

구보고서로 도출되었기에 생략하였다²⁾.

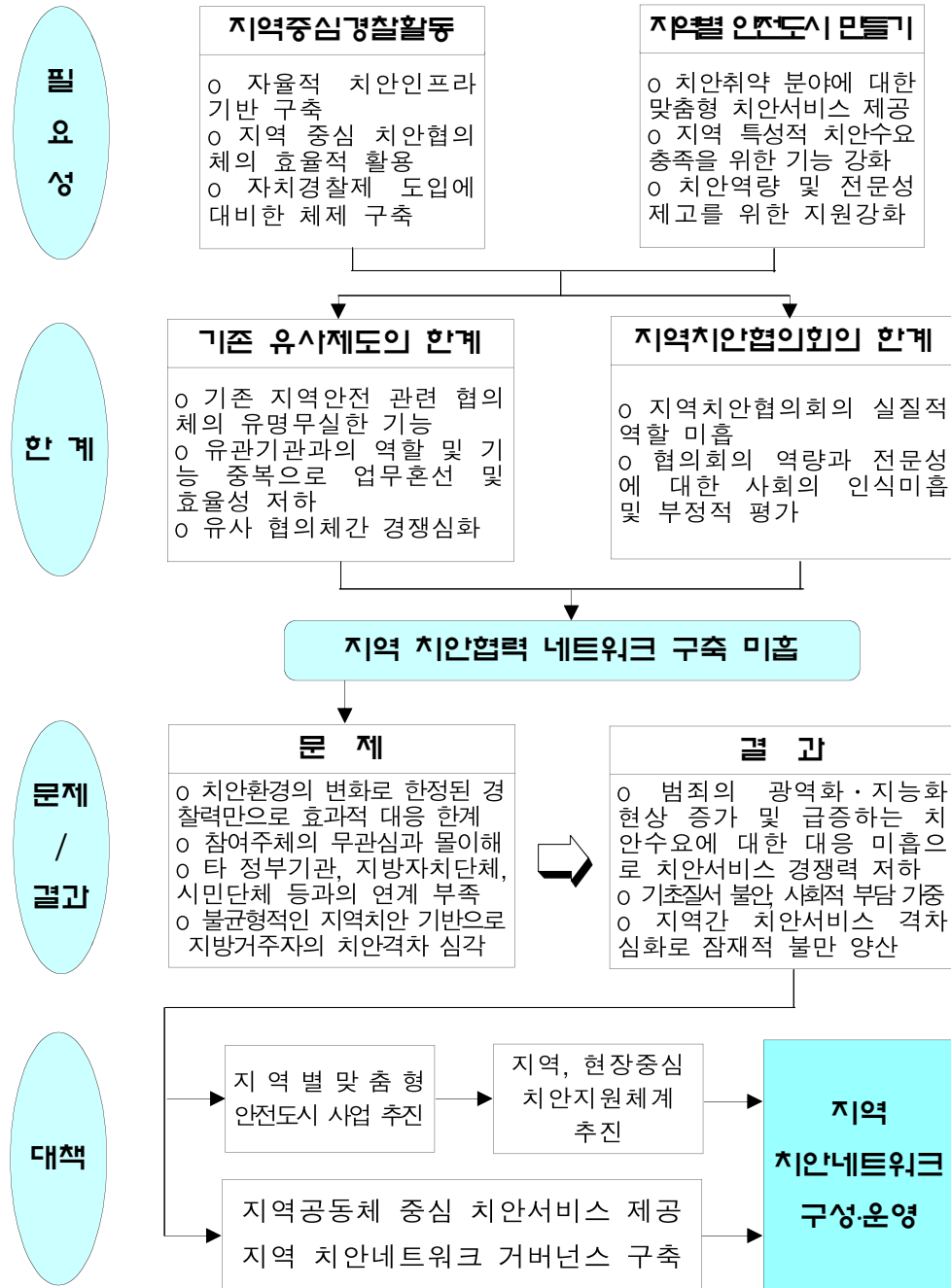
제4장에서 지역 치안협력 네트워크 모형 구축방안을 제시하였는 바, 먼저 지역단위 민관협력 모델의 여러 유형들에 대한 검토를 토대로 지역 치안협력 네트워크 모형의 기본틀을 제시하였다. 구체적으로 치안협력체계 구축의 원리와 전략, 네트워크의 구성과 역할, 행·재정상 대책, 그리고 네트워크 관리 운영전략을 기술하였다. 특히, 지역치안협의체의 안정적 운영과 사업집행을 위한 예산확보 방안에 대해 구체적인 대안을 제시하였다.

제5장에서는 치안협력 네트워크의 실효성 확보 및 활성화 방안을 제시하였다. 제1절에서는 치안협력 네트워크의 활성화를 위한 단계별 추진대책과 정책적 개선방안을 제시하였다. 제2절에서는 법제도적 절차를 단계적으로 제시하고 독립법(또는 조례)으로 제정시 법안을 제시하였는 바, 단기적으로 현 지역치안협의회의 활성화 방안을, 중장기적으로는 새로운 법률 제정을 통한 지역 치안협력 네트워크의 구성방안과 실행계획(Action Plan)을 제시함으로써 추진과정상의 효율성을 확보할 수 있도록 하였다.

<그림 1-1>은 연구의 주요사항과 전반적인 논리적 흐름을 제시한 것이다.

2) 주요 외국의 치안협력 네트워크 구성과 관련된 법제도와 사례는 ‘임현규, 「선진외국사례 비교를 통한 지역치안협의회발전방안」(치안정책연구소 단기연구보고서, 2008)’를 참조하기 바람.

<그림 1-1> 연구의 주요사항 및 진행도



마지막으로 연구기간 및 추진일정은 <그림 1-2>와 같다.

<그림 1-2> 연구추진 일정

研究期間(2008. 9 부터 2008. 12.까지)

課業期間(月別)		月別 推進日程				비고
		9	10	11	12	
課業內容	연구계획 수립					· 문헌조사 · 비교연구 · 전문가면담 Brainstorming 실시
	자료수집·검토, 연구방향내용 정립					
	이론적 틀 정립					
	유사제도 실태 및 현황 진단					
	중간보고서 제출					
	지역치안협력네트워크 모형 구축 및 운영전략					
	치안협력 네트워크의 실효성 확보 방안 제시					
	법제도적·단계적 발전방안 제시					
	최종보고서 제출					
•작업 공정율(%)		20	30	30	20	
•누적 공정율(%)		20	50	80	100	

제2장 치안협력 네트워크 구축의 필요성 및 이론적 배경

제1절 민관 치안협력 네트워크 구축의 필요성

1. 뉴거버넌스 시대 경찰활동 접근방식의 전환

가. 지역사회 중심의 경찰활동 증대

현재 제주특별자치도에 자치경찰제가 시범 도입 운영되고 있는 등 향후 경찰활동에 있어서도 지역사회 중심의 치안활동에 대한 수요가 폭증할 것으로 예상된다³⁾. 즉, 경찰활동에 시민참여가 확대될 가능성이 높고, 지역치안 수요를 경찰과 시민간 동반자적 협조관계에 기초하여 치안서비스가 제공될 가능성이 높다⁴⁾.

3) 제주특별자치도의 지방행정과 치안행정의 업무 협조 및 국가자치경찰 ‘협약’ 사항 등을 심의·의결하기 위해 ’07년 7월 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제113조에 의거 치안행정위원회가 출범·운영중이다. 치안행정위원회의 위원 구성(제114조)은 위원장 1인과 당연직 위원 2인(부지사, 제주자치도지방경찰청의 경무과장)을 포함한 11인의 위원으로 구성하며, 위원장은 당연직 위원이 아닌 위원 중에서 호선하며 주요기능은 국가경찰과 자치경찰간 사무분담 및 사무수행방법에 관한 사항, 자치경찰활동에 관한 목표의 수립 및 평가에 관한 사항, 자치경찰의 운영에 대한 지원에 관한 사항, 그 밖에 자치경찰의 운영에 관하여 치안행정위원회의 위원장이 부의하는 사항을 심의·의결한다.

4) 제주특별자치도의 자치경찰사무(제108조)은 다음과 같으며 상당부분의 사무가 지역안전업무로써 치안협력체의 주요기능과 유사하다고 할 수 있다. ① 주민의 생활안전활동에 관한 사무(생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영, 주민참여 방법활동의 지원 및 지도, 안전사고 및 재해재난 등으로부터의 주민보호, 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교 폭력 등의 예방, 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속) ② 지역교통활동에 관한 사무(교통안전 및 교통소통에 관한 사무, 교통법규위반 지

따라서 향후 지역사회의 공동 안전에 대한 관련기관의 협력과 주민참여 방안을 구체적으로 강구해야될 필요성이 요청되는 것이다.

나. 뉴거버넌스 시대의 경찰활동 접근 방향

“거버넌스”라는 용어는 정부의 의미의 변화, 또는 공적인 업무의 수행방법의 변화를 지칭한다. 즉, '정부(government)'는 공식적인 권위에 근거한 활동을 지칭하는 반면, '거버넌스'는 공유된 목적에 의해 일어나는 활동을 의미한다⁵⁾.

거버넌스는 본래 통치·통할·관리·지배·제어 등을 뜻하며, 특정 개인이나 소수 집단에 의해 결정된 정책에 강제력을 부여해 사회질서와 안정을 꾀하려는 통치행위 또는 지배구조를 일컫는 말로서 이념적으로는 자치와 대립된다.

그러나 현실의 정치에서는 아무리 강제의 측면이 강화된다 하더라도 끊임없이 각 개인에 의한 결정과정에서의 참가(자치)가 수반되지 않을 수 없다. 일반적으로 말해서 자치와 통치, 자발성과 강제라는 대극적인 개념은 그 자체에서의 완결성을 가질 수 없다. 현실의 정치는 끊임없이 이 양극에의 지향을 내포하면서, 협조와 타협의 되풀이로 진행된다.

또한 오늘날 정보통신기술의 발달로 인해 사회구조와 질서에도 많은 변화가 생겼다. 특히 인터넷 사용이 일반화되면서 좁게는 인터넷을 통한 단순한 의사소통에서부터 넓게는 정치·경제·사회·문화 등 총체적인 사회구조 및 새로운 질서의 형성을 요구하게 되면서 기존의 공동체를 이끌어

도·단속, 주민참여 지역교통활동의 지원 및 지도) ③ 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무 ④ 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰 공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무

5) Rhodes R. "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, Vol. 44, No. 4, 1996, pp. 652-667.

은 주체인 국가나 시장만 가지고는 급변하는 현대사회의 흐름을 제대로 따라잡을 수 없게 되었다.

따라서 전통적인 통치 개념인 “국가(기업) 중심 거버넌스의 한계”를 극복하기 위해 “자치의 측면을 확대하고 그에 의하여 공동체 구성원의 자발성을 촉진하면서, 사회의 통합을 달성해 가는 통치”의 개념이 현실적인 대안으로 등장하였다

이러한 논리에 근거하여 최근에는 '정부 없는 거버넌스(governance without government)' 또는 '정부에서 거버넌스(from government to governance)'로 표현하기도 한다.

거버넌스의 가장 중요한 특징은 중앙정부, 지방정부, 정치적·사회적 단체, NGO, 민간 조직 등의 다양한 구성원들로 이루어진 네트워크를 강조한다.

다양한 참여자로 구성된 네트워크 상황은 참여자들이 상호 독립적이라는 것을 의미한다. 그러나 모든 구성요소들이 상호 독립적이라는 것이 모든 참여자가 동등하다는 것을 의미하는 것은 아니다.

특히 정부는 전통적 정부처럼 우월한 것도 아니고, 항상 동등한 입장도 아니다. 즉 정부는 기본적으로 동등한 입장에서 전체 네트워크를 관리하는 조정자의 입장에 있다고 하여야 할 것이다.

이러한 네트워크 구조의 영향으로 정부와 사회의 역할분담의 균형점이 이동하고 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 이동되고 있다

이는 새로운 거버넌스(new governance)에 요구되는 좋은통치(good governance)의 핵심요소로 민관치안협력 네트워크 구축·운영은 궁극적으로 경찰에 대한 신뢰 향상에 기여하고, 민주주의의 질을 고양하며, 지역

주민의 경찰활동에 대한 수용능력을 강화시켜줄 것이다⁶⁾.

즉, 공사 조직의 경계가 무너짐에 따라 나타난 새로운 상호협력적인 조정양식을 의미하는 거버넌스는, 국가·시장·시민사회간의 수평적 네트워크의 구축과 파트너십을 통한 새로운 협력양식으로 요약된다⁷⁾. 세계은행은 공공부문의 역기능을 극복하기 위해 민간 및 시민단체 등 다양한 부문들간의 참여와 협력을 기초로 한 파트너십(partnerships) 구축을 강조한다⁸⁾.

특히 시민과 경찰간 공동으로 치안문제 해결을 위해 단결과 협력을 통해 民·警協力체제를 구축할 경우, 상대방의 입장에 대한 이해를 촉진할 수 있고, 상호 이익이 되는 공동선의 발견이 용이해지며, 이렇게 발견된 공동선을 함께 추구하는 과정에서 공동체의 유대가 강화될 수 있다.

이는 기존에 경찰조직만으로 공급되던 치안서비스를 시민과의 공동생산(coproduction)을 통해 제공하는 방식으로의 전환을 의미한다. 즉, 시민사회와 경찰간의 協治(governance)를 강조하여 경찰과 시민간의 관계에 있어 상호 이해증진과 지역사회 치안활동에 시민참여를 제고할 수 있는 경찰조직을 구현하고자 하는 것이다.

경찰활동에 있어 시민참여의 기능은 다음과 같이 정리할 수 있다⁹⁾.

-
- 6) OECD에 따르면 최근 정부정책은 지역주민과 조직이 그들의 지역사회의 행정에 보다 많이 참여하는 것을 적극적으로 유도·조장하는 방향으로 변화되고 있다(OECD, 2002). 지난 참여정부에서는 ‘국민과 함께 하는 행정’을 행정개혁의 5대 목표의 하나로 제시하며, 국민참여를 국정운영의 중요한 기반으로 삼았다. 이를 위해 청와대에 국민참여수석실을 설치하는 등 국정과정 전반에 걸쳐 국민참여 활성화를 적극 도모하였다.
 - 7) 김태룡, “역대정부의 부패방지정책의 평가와 과제: 거버넌스적인 관점에서”, 「2003년 행정학회 학술세미나 발표논문집」, (한국행정학회, 2003).
 - 8) World Bank, , Governance and Development(Washington, DC : World Bank, 1992)., World Bank, "WBI Governance and Anti-Corruption program", <http://www.worldbank.org/wbi/governance>, 2004.
 - 9) 이는 Sullivan과 Skelcher(2002)가 제시한 공공서비스의 협동생산에 대한 개념을 경찰활동에 접목해 본 것이다. Sullivan, H. and C. Skelcher, *Working Across Boundaries*:

첫째, 시민이 파트너로써 치안정책개발 및 집행에 관여하여 치안서비스를 공동생산하는 것이다.

둘째, 치안목표 달성의 수행방법으로서 지역공동체(communit)를 개발하고, 셋째, 치안서비스제공에 있어 사용자의 관여를 촉진·유도한다.

넷째, 시민에게 관련 정보를 제공하고 시민의 지원을 받기 위한 의사소통 및 각종 전략의 실현을 통해 경찰활동에 대한 이해를 높이고 동반자적 협조관계를 강화한다.

다섯째, 시민이 지역치안 활동의 주체가 되도록 참여를 통한 주인의식 증대 및 애향심을 고취할 수 있다.

이러한 새로운 거버넌스(new governance) 개념은 최근 UN, OECD 등 국제기구에서 정부 정책 추진의 중요한 이론적 틀로서 공통적으로 활용되고 있다.

따라서 경찰활동(policing)에 있어서도 경찰과 지역주민간 쌍방향적 의사소통과 파트너쉽에 기초한 치안서비스 제공시스템을 구축할 필요가 있는 것이다. 경찰활동에 있어 시민참여란 경찰의 조직구성이나 업무처리 과정 등을 주민들에게 공개하고 정책결정 과정에 주민의사를 반영하며 각종 범죄예방 및 퇴치 활동을 주민 및 관계기관 단체들과 함께하는 동반자적 접근(partnership approach) 및 다자협력적 접근(multi-agency approach)에 중점을 두는 것이다.

2. 민관치안협력의 필요성

이외에도 민관치안협력이 필요한 여러 가지 근거를 나열할 수 있는

Collaboration in Public Services(London: Palgrave Macmillan, 2002), p. 164.

데, 먼저, 지역사회의 생활안전 등 핵심영역에 있어 ‘중앙정부에서 지역사회로 중심축의 이동’이 이루어지고 있다는 점이다. 중앙정부가 관장하는 법, 제도, 예산에 의해 지역정책의 대부분이 결정되던 방식에서 지방자치단체와 그 역내의 시민사회 및 지역주민들에 의한 지역사회 안전 및 발전정책의 기획 및 집행이 이루어지는 단계로 진입하고 있는 상태에서, 이러한 중심축의 이동에 대해 중앙정부는 물론, 지역사회가 얼마나 준비되어 있고, 이러한 환경의 변화에 주체적으로 대응할 수 있도록 제반조건들을 얼마나 갖추고 있느냐에 대한 점검이 필요하다. 따라서 지역사회의 문제를 민-관이 함께 풀어나감으로써 지역사회의 주체성을 살려나가야 한다.

둘째, 정부-민간의 관계에 대한 변화가 초래되고 있다. 지역사회라는 구체적인 생활공간을 중심으로 지역안전정책이 결정되는 추이가 강해질수록 지역주민 및 시민사회단체의 구체적인 관심 및 참여욕구가 체고됨으로써, 일방적인 관 주도의 정책구현 방식은 거부되고 민-관의 협치(governance)에 의한 정책결정 과정이 주목된다. 자치단체장 및 지방의회 구성이 선거에 의해서 결정된다는 점에서, 지역사회의 상황과 지역주민의 요구가 관철되는 정도가 확대될 것으로 예상된다.

셋째, ‘지역사회’에 대한 새로운 발견이 이루어지고 있다는 점도 중요한 근거이다. 지금까지 적어도 지역안전에 있어 ‘지역사회’라는 단위는 명목적이며 형식적인 의미가 강했다. 왜냐하면 중앙정부가 법적, 제도적, 재정적 주도권을 갖고 생활안전부문에 대한 결정력과 주도권을 상당 정도 지니고 있었기 때문이다. 그러나 이제 지역안전 부문에 있어서 지방분권이 진척됨에 따라 지역사회가 생활주변의 각종 범죄와 무질서를 추방하고, 범죄와 사고로부터 안전한 삶을 보장하기 위한 실질적이며 능동적인 역할이 부여되기 시작하였다. 따라서 이러한 지역사회의 생활안전 정책 추진과정에서 주체성을 살려나가는 데에 관계기관과 민간부문이 힘을 모아 공동대응하는 것이 적극 요구된다.

넷째, 자원의 중복과 안전사각지대 문제의 해결을 위해 민-관의 협력이 요구된다. 지역내 실업·교육·주거 등 다양한 사회문제와 재해·재난 대응, 학교폭력·성폭력 예방, 독거노인·다문화 가정·북한이탈주민 등 사회적 약자 보호 관련 사업을 추진하는 데 있어 지방자치단체, 경찰, 소방, 교육, 노동 관련기관이 개별적으로 대응할 경우 인력·예산을 비롯한 시설·장비의 중복으로 낭비가 증대하게 된다. 이러한 사회적 약자와 차상위 계층의 광범위한 존재에도 불구하고 아직 국가재원의 투여가 충분치 않은 현실에서 개별 기관이 각개전투식으로 대응할 경우 사업의 효율성은 저하되고 예산낭비는 점증하게 되는 것이다.

따라서 관련기관간 공동사업 추진을 활성화 함으로써 사업의 실효성 확보가 가능한 것이다. 나아가 각종 민간 자원 흐름이 공공의 자원과 유기적으로 결합됨으로써 시너지 효과 극대화도 가능하다. 그러나 이때 공공의 필요에 의해 민간이 동원되는 형태가 아니라, 상호의 주체성을 인정하고 대등한 파트너십 관계를 전제로 하면서 민관의 협력이 이루어져야 하는 것은 물론이다.

제2절 치안협력 네트워크에 관한 이론적 논의

1. 네트워크의 대두와 그 동력

사회의 집합적 목적을 달성하고 공동의 문제를 해결하기 위해 동원되는 수단은 다양하게 분류될 수 있다. 대체로 학자들은 시장, 정부(계층제), 네트워크, 공동체를 대표적인 수단들로 제시하고 있다¹⁰⁾. 공동의 문제해결을 위한 수단이 무엇이건, 그들의 공통점은 사회적 목표를 달성하고 공동의 문제를 해결하는데 필요한 조정 및 통제메커니즘으로서의 역할을 수행한다는 데 있다¹¹⁾.

하지만 각 수단들의 주요 차이점이라고 한다면 목적달성을 위해 사용하는 장치들이 다르다는 점이다. 시장의 경우 가격과 경쟁을 주요 조정기제로 활용한다면, 정부는 규정과 권위를 주로 활용하며, 네트워크는 신뢰와 상호주의를 합의에 이르는 주요 조정수단으로 활용하고, 공동체는 정부의 간여를 배제한 채 공동체 구성원간의 협력을 통해 스스로 해결하는 통치양식이다¹²⁾.

기존의 문제해결을 위한 수단으로는 시장과 정부로 구분되는 이분법적 패러다임이었다. 공공성과 수익성을 기준으로 명백히 그 영역을 구분하여 왔던 것이다. 그러나 많은 부문에서 정부와 시장의 경계가 불명확

10) Rhodes R., op. cit., pp. 652-667., Peters, G., Contracts as a Tool for Public Management: Their Strange Absence in North America. In Y. Fortin and H. Van Hassel (eds.), *Contracting in the New Public Management: From Economics to Law and Citizenship*(Amsterdam: IOS Press, 2000)., Pierre, J., *Debating Governance*(Oxford University Press, 2000).

11) 유재원·소순창, “정부인가 거버넌스인가, 계층제인가 네트워크인가”, 『한국행정학보』, 39(1), 2005.

12) Rhodes R., "Governance and Public Administration" in *Debating Governance*, J. Pierre(ed.), (NY: Oxford Univ. Press, 2000).

해지고, 특정 영역이 정부인지 시장인지 구별이 곤란한 경우가 빈발하게 되었다. 특히 21세기에 접어들면서 시장실패에 이은 정부실패에 대한 인식이 확산되었다. 이는 정부의 기능을 정부내외의 다른 행위자에게 분산 시킴으로써 공사의 다양한 행위자들이 협력하여 사회문제를 해결하고 공동의 목표를 달성하는 네트워크가 새로운 통치수단으로 부상하였다. ‘정부의 시대’가 ‘거버넌스의 시대’로 전환되고 있다는 말은 계층제에서 네트워크로 국정운영 양식이 변모되고 있다는 것을 의미한다.

네트워크가 국정운영의 주요 수단으로 등장한 배경에는 국가공동화 현상이 직접적으로 관련되어 있다. 국가의 권력이 정부내외의 다른 세력들에게 이관되거나 그들에 의해 제약되면서 약화되는 현상이 나타났고, 이 과정에서 새로이 부상하는 사회 제세력간에 혹은 국가와 세력간에 제휴하면서 네트워크가 형성되는 것이다.

네트워크를 지배적인 공동의 문제해결을 위한 수단으로 촉발시킨 국가공동화의 요인은 다양하다. 첫째, 세계화 요인이다¹³⁾. 세계화가 진행되면서 다국적 자본, 환경오염, 마약거래 등과 같이 한 국가의 힘으로 대응하기가 어려운 문제들이 빈발하게 되었고, 이에 국가들은 그 문제해결을 위해 초국가적 기구에 가입하고 국제기구나 국제협약의 의결사항을 수용하면서 국가의 독자적 권한행사를 포기하게 되었다.

둘째, 지방화 요인이다. 국가의 권한 공동화를 초래하는 지방화에는 중앙정부의 권한을 지방으로 이관하는 지방분권화를 들 수 있다. 지방분권화는 중앙정부의 문제해결 능력에 대한 불신과 문제의 생산자라는 인식에서 비롯되었으며, 중앙정부의 재정위기 책임을 지방으로 전가하고 시민참여 욕구를 충족시키려는 의도에서 촉발되고 있다.

셋째, 민간화 요인이다. 민간화란 정부가 직접 수행하던 일부 업무를

13) Peters B. & J. Pierre, *Governance, Politics and the State*(NY: MacMillan Press, 2000), pp. 83-87.

정부 밖의 새로이 설립된 준자치조직에 대행시키는 형태라 할 수 있다¹⁴⁾. 민간화 형태는 시장적 기제를 공공영역에 도입하고 국가의 정치적 통제를 약화시키기 위한 의도로 도입되었으며, 국가정당성의 위기와 재정위기, 그리고 서비스선택권 부여를 위해 국가권한의 일부를 민간부문에 이관하거나 민간부문에 대한 정부규제와 간섭을 줄이는 민영화와 민간위탁의 형식으로 추진된다. 특히 민간화는 공공서비스 조직의 분화 및 다원화를 촉발시킴으로써 국정운영 양식으로 네트워크의 부상에 중요한 역할을 수행하였다. 한편, 정부가 직접 수행하던 일부 업무를 정부내의 새로이 설립된 준자치조직에 부여하여 대행시키는 ‘사업부서화’도 시장적 기제를 공공영역에 도입하려는 의도로 볼 수 있다.

본 연구에서는 네트워크의 기본 이론으로써, 거버넌스이론과 사회적 파트너십이론을 소개토록 한다.

2. 공공서비스와 거버넌스

최근 들어 공공서비스의 영역이 다양화되는 가운데 기존의 서비스 전달방식을 보완할 수 있는 대안적 접근들이 모색되고 있다. 이러한 흐름에서 사회과학의 주요 담론으로 등장하고 있는 거버넌스(governance)를 고찰해볼 필요가 있다.

가. 거버넌스의 등장

사회 속에서 일어나는 각종 복잡다기한 문제들을 정부가 파악하고 그 해결책을 모색하며, 공공정책이라는 기제를 통하여 문제해결을 도모하는 전통적인 행정운영시스템은 이제 심각한 도전에 직면해 있는 것이다. 다

14) Peters & Pierre, 2000, *op cit.*, pp. 87-89.

양한 참여자들이 참여하여 문제 해결하는 협력적 운영시스템이 요청되는 것이다. 그것이 바로 거버넌스이다. 거버넌스란 ‘사회의 다양한 참여자들(stakeholders)이 공동의 문제를 해결하기 위해 상호협력, 경쟁, 또는 대립하는 과정’을 말한다¹⁵⁾. 이때의 참여자들은 독립적이면서도 상호의존적인 존재들이며, 거버넌스체제 내부에서 매우 동등한 의사결정을 공유하고 있다. 하지만 거버넌스의 구체적인 형태, 이슈, 행위주체, 운영전략 등은 각각의 거버넌스체제를 둘러싸고 있는 정치, 사회, 경제적 환경에 따라 다양하게 나타난다¹⁶⁾.

이러한 거버넌스에 관한 개념적이고 일반적인 연구들은 매우 다양하게 진행되어 왔으나 거버넌스의 구체적인 운영전략이나 거버넌스체제의 역량에 관한 연구는 아직 시작단계에 불과하다¹⁷⁾.

거버넌스의 등장으로 국가가 소멸하는 것은 아니다. 국가는 여전히 거버넌스의 중요한 요소로 남아있을 뿐만 아니라 기존의 거버넌스체제를 개혁하는데 있어서도 결정적인 행위자로서 영향을 미친다. 비록 네트워크의 시각에서 접근하는 경우조차도 가장 효과적인 거버넌스형태는 네트워크와 국가의 혼합을 요구하고 있다. 거버넌스체제에서 국가의 기능으로는 ①사회 공동의 우선 순위와 목표의 명확한 설정, ②목표들의 일관성과 통합성 유지, ③조정(steering) 능력, ④그 행위에 대한 책임성 확보 등이 요청된다고 지적한다.

나. 거버넌스체제의 종류

15) Peters & Pierre, *op. cit.*, UNDP, 1997; Rhodes, *op. cit.*, UNDP, "Decentralized Governance Programme"(magnet.undp.org/ Docs/dec), 1997.

16) Gates C., "Community Governance", *Futures*, 31(6), 1999.

17) Williams G., "Institutional Capacity and Metropolitan Governance", *Cities*, 16(3), 1999.

거버넌스체제에서 국가와 사회의 상대적 역할에 따라, 정용덕 교수(2001)는 거버넌스체제의 종류를 ①국가주의, ②자유민주주의, ③국가중심주의, ④네덜란드학과, ⑤정부없는 거버넌스 모형으로 구분하고 있다.

첫째, 국가주의 모형은 모든 측면에서 정부가 가장 중요한 행위자라고 가정하고 있다. 국가는 정책의 전 과정에서 중심적인 행위자가 되며, 기술관료들에 의해 강압적이고 직접적인 집행도구를 사용하여 시장에 개입하기도 한다. 그러나 국가가 단일한 행위자로 잘 통합되어 있지만, 실제에 있어서는 심각한 내부적 문제와 모순이 있을 수 있다.

둘째, 자유민주주의 모형은 국가뿐만 아니라 모든 행위자들이 국가에 영향을 미치기 위해 경쟁하는 형태를 보인다. 그러나 이러한 경쟁과정 속에서도 국가는 어떤 행위자가 사회의 적절한 대표자인지를 고려하고, 파트너로서의 적절성을 결정하는 역량을 보유하고 있다. 따라서 정책산출의 포괄성이 낮고 일관성이 낮을 수도 있다.

셋째, 국가중심 모형은 국가가 거버넌스의 중심에 위치하기는 하지만, 스스로 의사결정에 참여하지 못하고 행위자들간의 관계를 제도화시키는 역할을 주로 담당한다. 사회 이해당사자들이 거버넌스과정에 참여할 수 있는 정당한 권리가 있고, 국가에 의해서 그들의 견해가 고려된다는 점에서 자유민주주의 모형보다 국가의 권한이 강하지 못하다.

넷째, 네덜란드학과 모형은 거버넌스가 사회적 연결망에 크게 의존하고 있기 때문에 국가는 수많은 행위자중 하나의 역할을 담당한다. 정부의 의사결정이 외부 행위자들의 지지에 의존하고, 다른 사회행위자들의 이해관계를 좀더 많이 반영한다. 행위자들의 다양성과 이질성이 크기 때문에 그만큼 조정의 필요성이 있으며, 따라서 일관성을 형성하고 책임성을 확보하는 데에 문제가 나타난다.

다섯째, 정부없는 거버넌스모형은 정부란 이미 능력을 상실하였고, 기껏해야 다른 행위자들이 거버넌스를 수행하는 하나의 ‘장’을 마련해주는 역할을 담당한다. 거버넌스는 정부보다 더 큰 것이며 네트워크에 정치적 및 다른 행위자들이 연계되어 있는 과정으로 본다. 이 모형에서는 광범위한 이익보다는 네트워크 참여자들의 이익을 고려하며 의사결정도 합의에 바탕을 두고 이루어진다. 그러나 네트워크에의 접근은 공유하는 가치에 따라 상당히 제한적이어서 누구나 참여할 수 있는 것은 아니다.

이들 모형들의 거버넌스 능력을 비교해 보면, 사회의 풍부한 정보원천과 높은 권위수준을 바탕으로 한 의사결정 능력이 결합된 국가중심 모형이 가장 우수하다고 할 수 있다¹⁸⁾.

국가중심 거버넌스체제는 국가주도의 민간동원형체제와는 매우 다르다. Peters & Pierre는 국가중심 거버넌스체제의 한 예로 조합주의(coporatism)형 국가운영체제를 갖추었던 스칸디나비아의 복지국가들과 일본, 독일을 예로 들었다¹⁹⁾. 2차세계대전 전후 스칸디나비아반도 국가에서 성공적인 시험 대상이었던 이 조합주의는 서구국가들의 다원주의형 국가운영체제에 대한 회의론에서 비롯되었다. 다원주의체제하에서는 다양한 이익단체들이 각기 다양한 주장을 국가정책결정 과정에 반영하는 것을 보장하고, 여기서 다양성의 시너지효과를 기대한다. 하지만 다원주의는 실제로 이익단체들의 주장을 골고루 반영하지 못한다.

반면에 조합주의에서는 국가가 사회의 다양한 참여자들의 대등한 참여를 보장하고, 이들 사이의 긴밀한 협조와 상호협력을 유도할 수 있다. 예컨대 많은 노동단체들이 전체적인 대표기구를 결성하여 국가로부터 정당한 대표성을 인정받으면서 정부 및 기업주들과 대등한 입장에서 상호

18) 정용덕, 「현대국가의 행정학」(서울: 법문사, 2001).

19) Peters B. & J. Pierre, *Governance, Politics and the State*(NY: MacMillan Press, 2000).

협력체제로서 자리매김하여 정책파트너로서 거버넌스체제를 운영한다는 것이다. 미국에서는 이와 비슷한 시도가 1980년대 후반부터 사회적 파트너십(social partnership)이라는 이름으로 경험되었으며, 이같은 국가 중심형 노사협력체제는 여러 국가에서 나타나고 있다. 우리나라에서도 1997년 외환위기 직후 사회적 파트너십의 한 형태로서 노사정위원회를 들 수 있다.

그러나 1980년대 세계화 및 신자유주의 영향이 더해가면서 케인즈주의적 사고에 기반한 조합주의에 대한 강한 회의론이 서구학자들 사이에서 제기되었다. 이는 조합주의 위기론 혹은 종언론으로 이어졌다²⁰⁾. 조합주의 약화를 유발한 첫 번째 원인은 조합주의가 내포하고 있는 강력한 중앙집권성이다. 조합주의는 정부가 각 참여자들의 중앙기구의 대표성을 인정하고, 이로써 각 참여자들은 정부의 대등한 정책파트너로서 정당성을 확보하게 된다. 그러나 조합주의가 크게 발달하였던 국가들 내부적으로 산업기반이 종래의 대량생산, 2차 제조업중심의 산업에서 3차 서비스 산업, 다품종소량생산 시대로 접어들면서 강력한 중앙 노조대표기구의 대표성이 상당한 도전을 받게 되었고, 조합주의 내부의 생산성 논쟁과 협력관계에 균열이 생기게 되었다.

두 번째 원인은 복지국가들의 경제불황이다. 높은 세율을 통해 복지국가의 환상을 이어가던 조합주의국가들은 80년대 경제불황의 여파로 경제적 기반에 큰 타격을 입었고, 복지국가의 변화를 모색하지 않을 수 없게 되었다. 이러한 조합주의 문제는 우리나라의 노사정위원회의 운영상 문제점에서도 나타난다. 노사정위원회의 양대 노총의 대표성 문제와 이들 사이의 갈등은 노사정위원회 자체의 상당한 갈등요인이 되었다. 이러

20) Therborn G., "Does Coporatism Really Matter? The Economic Crisis and Issues of Political Theory", *Journal of Public Policy*, 7(3), 1987., 한국생활안전연합, 「아동 안전 사고 효과적 대응을 위한네트워크 구축 및 관리체계 개발」(보건복지부 연구용역보고서, 2006), 65면에서 재인용.

한 조합주의의 문제점을 통해 국가중심 거버넌스체제의 문제점이 노정된다.

다. 거버넌스체제의 특징

거버넌스체제, 특히 국가중심 거버넌스체제는 다음 두 가지 특징을 갖고 있다.

첫째, 정부는 거버넌스체제 내부의 참여자들 사이에서 권위주의적인 조정기능을 최소화하고, 다양한 참여자들이 꾸준한 거버넌스체제 내부에 머물 수 있도록 적극적인 유인정책을 사용하여야 한다²¹⁾(Heinrich & Lynn, 2000, Waddock, 1988). 현재 우리나라에서 공공문제를 해결하는데 있어서 정부조직을 제외한 다른 사회의 참여자들은 여러 어려움을 안고 있다. 시민사회는 자립적 조직운영의 어려움과 전문성의 부족을, 민간기업들은 심각한 재정적 자원과 정보의 불균형상태를 보이고 있는 것이다.

이렇게 문제점들을 고려할 때, 이들 참여자들이 함께 공공문제의 해결을 위해 협력관계를 형성한다는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서 가장 먼저 정부는 이들 참여자들 사이의 재정 및 정보 격차를 줄이는 노력을 기울임으로써 이들이 건설적이고 성숙한 거버넌스 체제의 일원으로 성장할 수 있도록 배려하는 노력이 요구된다²²⁾. 협력체제가 지속적으로 발전하기 위해서는 참여자들이 지속적으로 거버넌스체제 내부에 머물고자 하는 동기가 부여되어야 하고, 어느 한편의 일방적인 희생이나, 혹은

21) Heinrich C. & L. Lynn, "Governance and Performance" in *Governance and Performance: New Perspectives*, Heinrich C. & L. Lynn(eds.), (WA: Georgetown Univ. Press, 2000).

22) Tyler T., "Trust and Democratic Governance" in *Trust and Governance*, Braithwaite V. & M. Levi(eds.)(NY: Russell Sage Foundation, 1998).

어느 한편이 지나치게 많은 편익을 향유하는 것은 반드시 규제되어야 한다. 이런 차원에서 정부가 민간단체를 지원하고, 일반에게 행정정보를 적극공개하며, 민간기업이나 시민단체들과 건설적인 업무협조관계를 지속적으로 축적해 가야 하는 것이다.

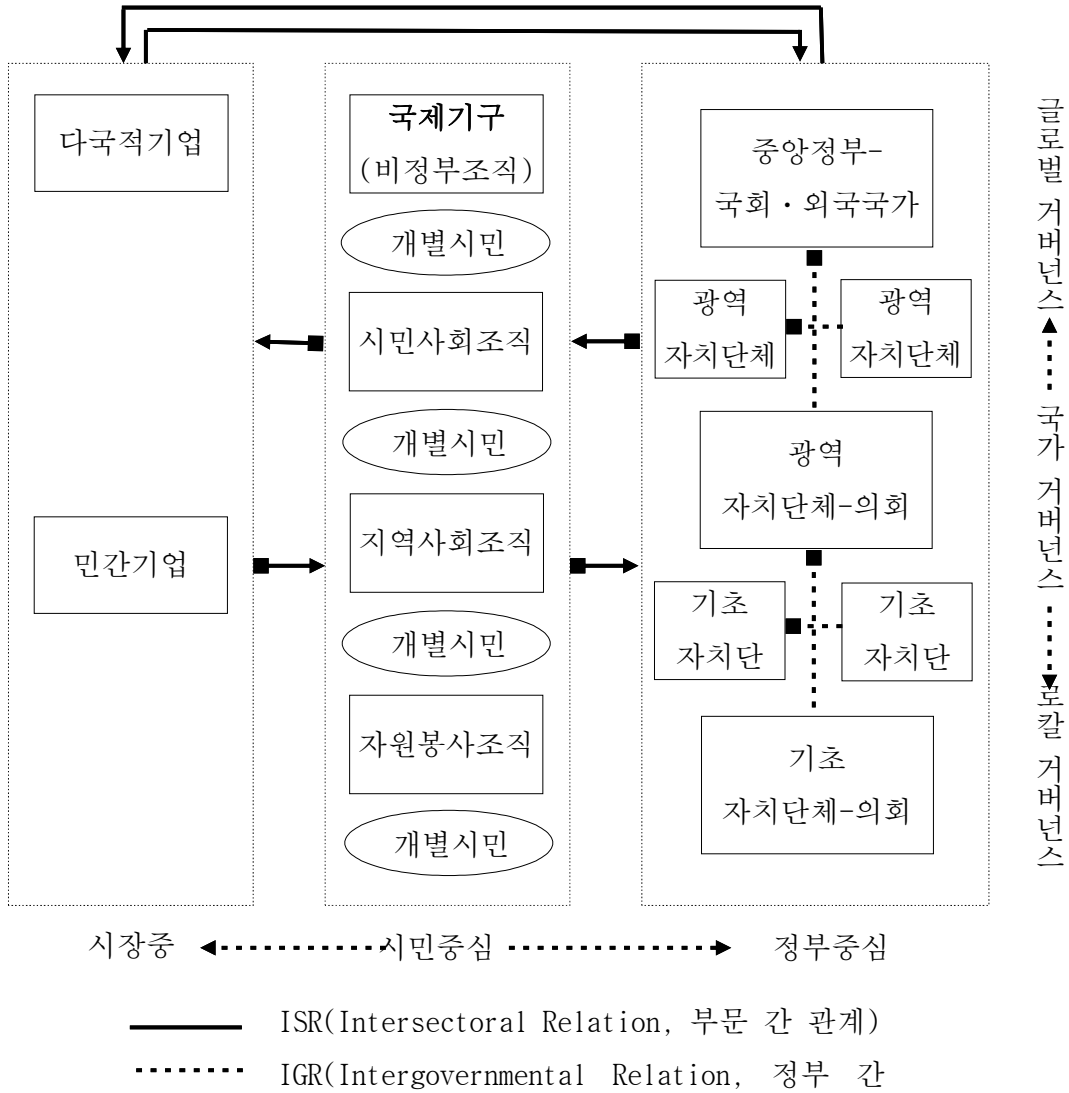
둘째, 정부는 각각의 참여자들을 파악하고, 이들 사이의 관계를 파악하여 매우 상황론적이고 탄력적인 운영전략을 구사해야 한다. 일반적인 거버넌스 체제 속에서는 의사결정과정과 갈등의 해소과정이 예측가능하며, 매우 규칙적인 것으로 설명하고 있다. 이는 각 거버넌스체제 내부에 정부를 비롯한 각 참여자들의 역량과 그들의 역할이 비교적 명확하게 설정되어 있기 때문이다.

그러나 국가중심 거버넌스체제 속에서는 이러한 의사결정과 갈등해소과정상의 모든 규칙성을 기대하기 어렵다. 이는 참여자들 사이의 불균형 문제 때문이며, 또한 이들과 정부와의 관계 속에서 정부가 차지하는 상대적으로 월등한 사회적 자원과 정보 때문이다. 이로 인해 국가중심 거버넌스체제 속에서는 많은 변수들이 작용하고 있으므로, 이를 전체적으로 조정하고 거버넌스체제를 유지해야 하는 정부입장에서는 매우 탄력적이고 상황론적인 운영전략이 필요하다.

이러한 상황적 요건들을 고려해 볼 때, 거버넌스체제란 “정부가 공공문제를 해결하고자 사회의 각 참여자들을 정부의 정책과정 속에 제도적으로 포용하여 이들과의 지속적인 협력체제를 구축하는 과정”이라고 할 수 있다.

<그림 2-1>은 각 단위정부차원에서 국가중심 거버넌스체제의 일반적인 참여자들과 이들과의 상호관계를 설명하고 있다.

<그림 2-1> 국가중심 거버넌스체제의 구성과 상호관계



3. 사회적 파트너십

가. 민관 파트너십의 등장 배경

공공부문에 있어서 행정과 민간부문의 네트워크가 증대되고 있다. 종래 행정에 예속적인 민간부문이 대등한 위상을 갖고 네트워크에 참여하는 직접적인 배경은 다음 몇 가지로 나눌 수 있다.

첫째는, 주로 정부기능에 대한 재조명으로서 ‘시장실패’와 ‘정부실패’의 극복방안으로써 민간부문과의 파트너십을 강조하면서 등장하게 되는 배경이다. 1930년대의 세계적인 대공황은 무한정 팽창하기만 하던 자본주의에 경종을 울리면서 케인즈경제학이 들어서게 되었다. 이에 따라 정부의 개입이 정당화되었다. 그러나 1970년대 이후 정부의 잇따른 정책실패와 오류가 거듭되면서 ‘정부실패’ 이론이 설득력을 얻게 되었다. 따라서 시장도 실패하고 정부도 실패한 상황에서 제3의 대안세력으로 비영리·비정부기관의 역할이 강조된 것이다.

둘째는, 일상 주변문제에 대한 국가정책 및 지방자치단체의 정책에 대한 문제제기 과정에서의 민간부문의 역할 증대를 들 수 있다. 1960년대 이후 고도성장기를 거친 현대 산업사회에서 지역사회의 환경, 도시, 교육, 사회복지 등 사회문제에 관해 민간부문이 행정기관에 중점적으로 문제제기를 하였으며, 지역사회 내부의 문제를 해결하는 데에 있어서 민간부문이 앞장섰다고 할 수 있다. 이들 민간부문들은 범죄와 무질서로부터 지역치안 확보, 노후주택 개량, 도시 빈곤문제, 환경문제 등의 분야에서 문제제기를 하는 과정에서 무엇보다도 잠재화된 주민들의 사회문제 자의식을 깨우면서 주민 스스로의 해결주도성을 부각시키는데 기여하고 있다.

따라서 민간부문의 역할증대에 따라 행정기관과의 관계 재정립은 사회발전 정도에 따라 그 강도는 다르겠지만 많은 국가들에서 공통의 현상으로 나타나는 문제이다²³⁾. 예를 들어 한국사회의 경우 상기 민간부문의 역할증대에 관한 3가지의 논의는 동시에 또는 복합적으로 작용하고 있으므로 민간부문의 역할증대 논의를 예를 들어 ‘시장실패’와 ‘정부실패’에서만 혹은 주변의 낙후된 이슈에의 문제제기 과정에서만 민간부문의 역할증대의 등장배경으로서 파악하는 것은 부적절하다.

이러한 상기의 논의는 행정과정에서 민-관 공동생산 방식의 등장이라는 형태로 발전하게 된다. 민-관 공동생산방식의 강조는 경제가 고도성장을 이룩하는 과정에서 사회전반에 대한 행정의 관여 내지 의존정도가 심화되어 행정기능이 확대되는 과정에서 행정과 민간부문간의 네트워크를 강화시키는 역할을 하고 있다.

그에 따라 행정능률의 저하, 창의력 발휘의 미흡, 다양한 사회계층의 요구에 대한 적응력 부족 등 각종 폐해가 유발되었으며 동시에 경제규모의 확장과 그 복잡성 및 전문성 때문에 행정기능의 한계가 나타나기도 했다. 뿐만 아니라 세금은 보다 적게 그러나 서비스는 보다 많게(*less tax, better services*)라는 이율배반적인 주민들의 기대와 함께, 다양화되어 가면서 급증하는 행정수요에 능동적으로 대응해야 하는 행정로서는 공공부문이 직접 관여하지 않아도 될 기능까지 책임지고 있는 데에서 공공부문이 필요 이상으로 비대해지고 비싼 정부가 된 것이다. 세금을 늘리지 않고 서비스의 공급비용을 절감하기 위해서는 행정영역의 적정화가 요구되었으며, 이는 곧 작은 정부로의 지향을 의미하는 것이다.

작은 정부의 개념은 소위 정부실패에서 출발하는 것으로, 불필요하거나 비능률적인 정부의 기구나 사업을 축소해 예산을 절감하려는 것으로

23) Seamus Cleary, *The Role of NGOs under Authoritarian Political System*(St. Martins Press, 1997), p. 3.

써 작지만 능률적인 정부를 구축하는 것이다. 이러한 작은 정부를 논할 때에는 어떤 방법으로 또는 어떤 조직적 구조하에 공적인 성격의 일을 보다 민주적이고 효율적으로 수행할 수 있느냐에 따라 정부와 민간의 역할을 분담하는 것이 바람직한 것인가 하는 공·사간의 역할분담에 관한 시각이 전제되어야 한다. 바로 이런 관점에서 부문간의 역할 재조정, 정부기능의 민영화, 민간기업에 대한 정부규제의 완화(deregulation)와 시장경제의 확대가 작은 정부의 실현을 위한 중요한 정책수단으로 등장하게 된다.

더욱이 급증하는 행정수요에 대응하기 위해서는 서비스 공급주체를 다원화하여 행정의 능률성을 제고시켜야 한다. 따라서 공·사간의 영역을 적정하게 합은 물론 공공부문의 부담을 줄이기 위해서 민간부문의 역할이 중요하게 거론되어 정부와의 공동생산방식이 강조되고 그 결과 정부와 민간부문간의 네트워크 관계가 강조되기 시작한 것이다.

시장실패와 정부실패가 동시에 발생하고 있는 상황에서 시장의 실패로 인하여 발생하는 문제처리를 모두 정부의 역할로 맡기는 것은 바람직하지 않다. 왜냐하면 시장의 실패가 정부의 개입에 의해 어느 정도 시정되는 지는 단적으로 말할 수 없기 때문이다. 또한 자원배분 면에서 시장의 실패가 발생하여 정부의 개입에 의해 조화롭게 시장의 비효율성이 제거되었다고 하더라도 이미 서술한 바와 같이 정부의 의사결정이 효율적으로 규칙이나 기준에 의해 행해진다고 단정할 수 없다.

이렇게 볼 때, 시장기구의 비효율을 전부 정부의 탓으로 돌릴 경우에 어떤 비효율이 단지 또다른 비효율로 대체되는 가능성을 배제할 수 없다. 이같은 관점에서 보면, 민간부문에서의 비효율을 해결하기 위해 민간부문에 맡겨야 한다는 종래의 단선적인 방식은 바람직하지 않다. 나아가 양 부문간의 결합을 시정하고 장점을 결합하여 효율성을 제고하려고 한다면 민간부문과 공공부문의 협력체제라는 새로운 방안의 모색이 필요

한 것이다.

민-관 공동생산방식이 등장한 배경은 이와 같이 정부와 시장 양자의 실패로 인하여 시장이나 정부 어느 쪽도 완벽한 해결기능을 갖추지 못하고 있다는 사실에서 찾을 수 있다.

나. 파트너십의 특징

Almond와 Powell은 민간부문의 정책과정에 접근하는 방식을 크게 두 가지로 나누고 있다. 제도적·합법적 접근과 강제적·비합법적 접근이 그것인데, 전자의 행동방식으로 ①개인접촉 ②대표와의 공식적 접촉 ③비폭력적 시위 등이, 후자의 행동방식으로는 ①질서방해 ②폭동과 테러 ③비합법적 시위 ④비합법적 파업이 속한다.

한편 집단이 영향력을 행사하는 대상에 따라 직접 행동방식과 간접 행동방식으로 나누고 있다. 전자에는 ①정부관련 인사와의 접촉 및 건의 ②자문기관에의 참석 ③정보제공 ④공청회 참석을 들 수 있고, 후자에는 ①선전물 발간 ②편지쓰기 ③전화걸기 ④시위 등을 들고 있다(Almond & Powell, 1978: 178-191). 이상의 예를 보면 알몬드와 포웰의 논의는 행정과 민간부문간의 네트워크 관계를 구체화시키지는 못했으나 정책과정에서의 민간부문의 행태를 분류한 것이라 볼 수 있다.

정책과정에서의 민간부문 역할은 정책형성과정에서는 정책 제언, 정보제공, 견제 등의 역할을 수행하며, 정책집행과정에서는 파트너십 즉, 공동생산방식의 하나로서의 역할 등이 가변적이라고 할 수 있다. 특히 정책과정에서의 민간부문 역할의 가변성은 오늘날과 같이 다원화된 시대에 일괄적이고 상의하달적인 정책의 집행방식이 국민의 다양한 요구를 수용하지 못한다는 문제점을 나타내게 되었다는 점에서 그 의의를 찾을

수 있다.

정책을 성공적으로 집행하는 데에 있어서는 기본적으로 전체적인 큰 구도를 짜는 과정 즉, 기본적인 자원배분의 고려나 법적 상황의 고려 등의 과정에서는 상의하달적인 접근방식(top-down approach)을 쓰는 것이 효과적이라고 본다. 그러나 정책의 내적인 측면 즉, 정책내용을 구성하는 데에 있어서는 집행환경과 주변 요소들을 감안하는 하의상달적인 접근방식(bottom-up approach)을 쓰는 것이 효과적이라고 주장한다. 다시 말해서 정책을 성공적으로 집행하기 위해서는 무엇보다도 정치, 경제, 사회적 여건과 대중의 지지도 등의 환경적 요인을 정확히 수렴하여 그것을 실제로 정책에 반영시켜 나가는 과정이 중요하다고 할 수 있다.

그러나 이러한 성공적 집행에 중요한 영향을 미치는 주변환경적 요인은 너무도 가변적이고 다양하기 때문에 아무리 의욕적인 정부라 할지라도 일방적으로 정부가 그러한 의견을 정확히 취합하여 정책에 반영한다는 것은 한계가 있을 수밖에 없다.

따라서 이렇게 넓게 퍼져있어 조직화되지 못한 다양한 주민들의 이해와 의견을 정부의 정책투입과정에 투입시킬 수 있도록 정책집행에 있어 민간조직과 연계(네트워킹)하여 전문적이고 가치가 높은 민간부문의 자원을 효과적으로 활용하는 과정이 필요하다 하겠다. 이런 점에서 민간부문 특히 자발적 비영리기구라고 할 수 있는 민간부문 활동의 의의를 찾을 수 있겠다.

기드론 외(Gidron et al)의 행정과 민간부문간의 관계설정에 대한 정리는 매우 유용하다. 기드론 외에 의하면 정부와 민간부문간의 네트워크 관계는 재정 주체(finance)와 서비스 공급자(service provision)에 따라서 기본적으로 네 가지로 나누어지며, 그 내용은 다음 <표 2-1>과 같다²⁴⁾.

<표 2-1> 정부와 민간부문간의 관계

구 분	정부주도형	중첩형	상호협동형	민간부문주도형
재 정	정부	정부/민간부문	정부	민간부문
서비스공급	정부	정부/민간부문	민간부문	민간부문

자료: Gidron et al.(1992: 18) 재구성

1) 정부주도형

이 모델은 정부가 주도하여 국가가 지향하는 목적을 달성하기 위하여 민간과의 협력체계를 육성하는 방식을 말한다. 국가는 시장의 원리에 의해 자연스럽게 민간이 해결할 수 없는 부분에 대해서 개입하여 해결하게 되는 것이다.

하지만 이를 국가가 전부 해결하는 것이 아니라 민간과 협력하여 공공조달과 같은 정책적 방법을 통해서, 민간의 생존과 관련된 기초적인 부분을 보조함으로써 민간은 이를 바탕으로 더 나은 것(가치)을 창출하게 되는 것이다. 그렇지만 정부가 재정과 인적 서비스분배에 있어서 주도적인 역할을 한다. 정부주도형은 본질적으로 조세체계와 정부의 고용에 의한 자원조달과 서비스분배체계를 갖고 있다. 정부가 이러한 파트너십을 구축하는 이유는 효율성을 제고하기 위해서이다.

24) Gidron, Kramer & Salamon, *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*(CA: Jossey-Bass Publishers, 1992), pp. 16-20.

2) 민간부문주도형

정부주도형과 반대 위치에 있으며 자원조직들(voluntary organizations)이 재정과 서비스분배에 주도적 역할을 한다. 그렇지만 정부는 민간부문의 활동에 대해 보조금이나 직간접적인 교부금, 세금의 할인혜택 등의 여러 가지 수단을 통해 성과의 극대화를 지원하거나 공정한 시장환경을 유지하도록 노력하게 된다. 이러한 모델은 전형적으로 사회적 복지공급에 있어서 이데올로기나 분과적인 이유로 정부주도의 반대편이나 또는 아직까지 사회에 넓게 받아들여지지 않은 서비스부문에서 나타난다.

3) 중첩형

중첩형(dual model)은 정부와 비영리부문이 재원과 서비스공급에 있어서 광범위하게 퍼져있기는 하지만, 이 두 부문이 각각 분리된 독자적인 영역을 가지고 있기도 한다.

병렬궤적형(parallel-track model)이라고도 하며, 이것은 두 가지 다른 방식을 가질 수 있다. 먼저 비영리조직이 국가에 의해 분배되는 서비스를 보충하는 것인데 그러나 같은 종류의 서비스를 분배하는 것은 국가에 의해 고객들(clients)에게 도달하지 않는다. 아니면 정부가 채워주지 못하는 서비스의 수요를 민간부문이 보완해 줄 수도 있다. 어느 경우이든 구별의 특징은 상당히 크지만 비교적 자율적인 두 가지 서비스의 재정과 전달시스템이 존재한다는 점이다.

4) 협동형

마지막으로 협동형(collaborative model)은 정부와 민간부문 관계가 정부와 비영리부문 둘 다에 의해 중요한 역할을 한다는 특색이 있다. 그러나 여기서 두 부문은 개별적으로 일하기보다는 함께 행동한다.

이 모델은 정부가 재정을 책임지고 민간부문이 실질적인 공공서비스를 담당한다. 이 반대의 경우도 가능하지만 현실적으로는 드물다. 이러한 모델은 미국에서 광범위하게 나타난다. 양자간의 협상력과 재량의 범위에 따라 두가지로 나눌 수 있는데, 하나는 민간부문이 일종의 정부서비스프로그램의 대리인(agent)으로서 재량권과 협상력을 거의 갖지 않는 모델로서 협동적 대리인형(collaborative vendor model)이라 한다. 다른 하나는 민간부문조직이 많은 재량권을 행사하면서 서비스프로그램을 주도하거나 정치적인 과정을 통해서 그러한 재량권을 더욱 키워나가는 모델로서 공동협동형(collaborative partnership model)이라 한다.

결국 정부와 민간부문의 관계는 재정과 서비스를 정부와 민간부문이 어떻게 분담하느냐의 문제와 관련된다. 전통적으로는 정부가 많은 부문을 부담하지만, 최근의 관계들은 정부와 민간부문이 재정과 서비스공급을 분담하거나 민간부문이 많은 재량을 갖는 것이 현실이 되고 있다. 특히 재정보다는 서비스공급의 부문에서 민간부문활동이 커지고 있다고 볼 수 있다²⁵⁾.

결론적으로 행정과 민간부문간의 네트워크는 재정 주체와 서비스공급자에 따라 다양한 네트워크 모형을 가지고 있다고 볼 수 있다.

25) Gidron et al., 1992, *op. cit.*, p. 20.

다. 성공적 파트너십의 조건

성공적 파트너십이 형성되기 위한 조건을 개인적, 상호간 관계적, 조직적, 운영적 특성으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 개인이 갖춰야 할 특성으로는 강한 리더십, 위험감수 성향, 공동체 의식 등이 필요하다.

둘째, 상호간 관계적 특성으로는 긴밀한 의사소통 체계와 상호간 신뢰, 비전의 공유 등이 필요하다.

셋째, 조직적 특성으로는 조직차원의 행정지원, 관련 직원의 연속성, 융통성 있는 실험계획안, 중재자 역할 수행 등이 요구된다.

넷째, 운영적 특성으로는 문건화된 계획안, 만남의 환경, 협력협약, 지속적인 목표의 재설정 등이 있어야 한다.

<표 2-2> 성공적 파트너십의 조건

개인적 특성	상호간 관계적 특성	조직적 특성	운영적 특성
<ul style="list-style-type: none"> • 적절한 사람들의 참여 • 강한 리더십(동기, 열정, 비전, 열린마음 등) • 위험감수 성향 • 공동체 정신 	<ul style="list-style-type: none"> • 의사소통 • 신뢰 • 비전의 공유 • 상호간 조정(적응) 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정적 지원 • 융통성 있는 실험계획안 • 관련직원의 계속성 • 중재자 역할 	<ul style="list-style-type: none"> • 문건화된 계획안 • 만남의 환경 • 협력협약 • 새로운 목표 설정

자료: Selin S. & Chavez D.,. Characteristics of Successful Tourism Partnerships: A Multiple Case Study Design, *Journal of Park and Recreation Administration*, 12(2), 1994, p.55.

4. 민관협력네트워크 구축의 장애요인

민관의 공동생산방식과 거버넌스방식의 기반이 되는 네트워크 구축에는 많은 어려움이 따른다. 선진각국에서 성공적으로 적용되고 있는 네트워크를 우리나라에 그대로 이식해 오는 것에도 한계가 있다. 일반적으로 지적할 수 있는 어려운 점은 다음과 같다.

첫째, 네트워크의 참여자들의 대표성 문제와 이로 인해 발생할 수 있는 중앙집권적 협상체제상의 갈등이 매우 크다는 점이다. 특히 공공부문과 시민단체의 경우가 그렇다. 정부기관의 경우 기관간 이해관계가 첨예하게 대립되는 경우가 매우 많고 소위 님비현상(nimbyism)으로 정보교환 및 인적·물적교류 역시 현실적으로 쉽지 않아 서로 다양한 이해관계를 형성하며 통일된 목소리를 내기가 어렵다. 이러한 문제는 시민사회 내부에도 존재한다. 시민단체들 역시 일부 대규모 시민단체들이 서로 매우 다른 행동노선과 전략으로 자주 대립하고 있다. 그 밖의 시민단체들과 비정부기구들은 아직 자체적인 존립 기반도 매우 빈약한 상황이라고 할 수 있다. 이렇게 정부를 제외한 다른 참여자들이 정부의 대등한 정책파트너로서 네트워크의 일원으로 자리매김하는 데는 많은 문제점들이 존재한다.

둘째, 시민사회의 자치역량에 관한 문제점이다. 시민사회는 거버넌스체제이든 공동생산이든 간에 매우 중요한 참여자이다. 거버넌스체제의 운영이 비교적 원활한 선진국일수록 이들 시민사회의 영향력은 매우 크고 정부는 효과적인 정책활동을 위해서 이들 시민사회의 적극적인 협력을 얻고자 노력하는 모습을 볼 수 있다. 그러나 우리나라 대부분의 시민단체들은 자체적 활동의 재정적 기반이 취약한 실정이다. 여러 조사를 통해 알 수 있듯이 시민단체들이 정부에 요구하는 가장 큰 부분이 재정

적 지원이다²⁶⁾. 시민단체들이 정부의 정책파트너로 자리매김하기 힘든 요인으로 ‘전문성 부족’을 들고 있어 시민단체들이 자체적으로 조직을 유지하고 대외활동을 수행할 자치역량의 부족은 심각한 문제이다.

셋째, 시민단체나 민간기업의 네트워크 활동에 대한 경험부족 문제이다. 우리나라의 오랜 국가주도형 행정체제를 감안할 때, 정부의 정책활동에 적극 참여하고 협력체제를 구축해본 경험이 거의 없다. 2000년 4월부터 시행중인 ‘비영리민간단체지원법시행령’에 의하여 각 지방자치단체는 중앙정부의 지원을 받아 민간단체가 정책과정에 참여할 수 있도록 사안별로 보장하고 있다. 그러나 공무원들은 이들 민간단체들의 정책기여도 역시 매우 낮게 평가하는 것으로 나타났다. 이는 국가중심 거버넌스체제에서 강조하는 각 참여자들의 적극적인 활동과 정부의 강력한 조정 및 통제기능이 우리나라에서는 작동하기 어려운 상황임을 나타내는 것이다. 이렇게 한 거버넌스체제 속에서 정부가 사회적 자원과 중요한 정보를 다른 참여자들에 비해 월등하게 확보하고 있고, 다른 참여자들 사이에도 심각한 불균형이 나타나는 경우에는, 일반적인 거버넌스체제의 유형과는 차이가 있는 체제를 운영할 필요가 있다는 것이다.

26) 주성수, 「2000 서울시정참여 사업평가보고서」(한양대학교 제3섹터연구소, 2001).

제3절 네트워크 개념과 치안협력 부문에의 적용

1. 네트워크 거버넌스(Network Governance)의 대두

가. 민간협력과 네트워크

현대 사회는 이른바 네트워크 사회(network society)라고 지칭될 만큼 네트워크에 대한 관심이 사회 전반에 걸쳐 크게 증가하고 있다. 인터넷으로 대표되는 정보통신기술의 발전과 네트워크 기술에 관한 관심만큼이나 우리 사회를 움직이는 중요한 원동력으로서 사회적 네트워크(social network)에 대한 이해와 중요성이 강조되고 있다. 이러한 거버넌스에 대한 논의와 함께 네트워크 거버넌스(Network Governance)를 통한 사회문제 해결에 대한 기대감이 높다²⁷⁾.

사회과학에서 네트워크 개념이 도입된 것은 1970년대 이후 조직 간 관계에 대한 연구에서 중요한 분석방법으로서 활용되면서부터라고 할 수 있다. 이러한 연구는 조직들 간의 관계 및 상호의존성, 그리고 이러한 관계속에서 개별 조직이 취하는 전략에 초점을 맞추고 있으며, 조직간의 관계를 파악하는 수단으로서 네트워크를 활용하는 것이다²⁸⁾. 또한 조직 내 구성원들간의 관계유형을 탐색하고자 하는 사회적 네트워크(social network)가 조직 내 네트워크 분석을 통해 조직 구성원들간의 상호관계, 특히 권력관계의 측면에서 강조되었다²⁹⁾. 그리고 거버넌스 유형으

27) 김준기·이민호, “한국의 네트워크 거버넌스 연구” 『행정논총』 제44권 1호, 2006, 92면.

28) 가장 핵심은 자원의존이론(resource dependence theory)으로 조직들간의 자원교환을 통한 상호작용관계를 상호작용의 빈도, 강도, 중심성 등의 개념을 이용하여 도식화하는 분석을 시도하였다.

로서 네트워크 거버넌스(network governance)가 상대적으로 추상적인 차원의 논의를 진행하며 효과적인 조직운영의 원리를 네트워크의 개념을 통해 발견하고자 하였다. 네트워크 거버넌스는 현대 사회에서 폭발적으로 증대되고 있는 다수의 행위자가 연계된 정책문제에 대한 조정의 문제를 해결하기 위한 사회적 기제로서 그 긍정적인 측면을 주목할 수 있다.

최근 시민참여와 공사 협력을 아우르는 개념으로 거버넌스(governance)가 강조되고 있는데, 가장 큰 특징이 '네트워크(network)'이다³⁰⁾. 네트워크는 비공식적이고 유동적인 존재로, 구성원의 빈번한 교체, 모호하게 규정된 권리·의무 관계 등을 특징으로 한다. 네트워크는 협력의 한 유형으로서 각각의 조직들이 조직적 자율성을 유지하면서 공유된 자원을 가지고 어떤 서비스나 프로그램을 제공하기 위하여 함께 결합하는 협력시스템이라고 할 수 있다. 일반적으로 네트워크는 행위자를 연결하는 관계를 의미하며 행위자란 구체적으로 사람이나 조직 및 시스템, 그리고 관계란 상호행동을 의미한다.

네트워크는 다른 사람과의 사회적 관계를 유지하고 건설하는 것을 포함하며 사회적 교환을 위한 구조를 제공하기 때문에 사회적 지지체계라고 할 수 있다. 결국, 네트워크는 도움을 주고받기 위해 필요한 사회적 구조라고 정의할 수 있으며 개인, 집단의 영역을 뛰어넘어 조직과 조직 사이의 사회적 교환을 위한 사회적 지지체계로서의 역할을 수행하게 된다.

따라서 민과 관의 협력네트워크란 민간부분의 개인, 집단, 조직과 관영역의 개인, 집단, 조직이 통합적이고 문제해결 중심적인 (실천적)서비

29) 조직 내 개인간에 교환되는 자원의 종류에 따라 재화나 서비스의 교환, 정보의 교환, 호감의 교환에 따른 세가지 유형의 사회적 네트워크를 제시하기도 한다.

30) 기능별로는 정책 네트워크(policy network), 지원 네트워크(support network), 프로그램 네트워크(program network)로 나누기도 하며, 수준별로는 거시적 네트워크(macro-level network), 중간적 네트워크(meso-level network), 미시적 네트워크(micro-level network) 등으로 나누기도 한다.

스를 제공하기 위해 상호간의 도움을 주고받는 사회적 교환체계이자 사회적 지지체계라고 할 수 있다.

네트워크가 유지되고 발전할 수 있는 조건으로 Galsaskiwicz과 Wasserman³¹⁾ 그리고 Woodard와 Doreion³²⁾(1994)은 다음과 같은 점을 강조하였다.

첫째, 조직은 그들의 목적을 성취하고 조직기능을 수행하기 위해서 다른 조직의 자원을 필요로 한다는 전제. 이러한 전제 하에서 네트워크는 자원의 교환을 위해 시장과 같은 구조를 제공하게 된다.

둘째, 외부의 문제나 기회 또는 지시에 대응하기 위한 필요한 자원이 네트워크를 통해서만 획득되어질 수 있기 때문에 조직은 다른 조직을 필요로 한다는 전제. 따라서 네트워크는 자원모집을 위한 구조임과 동시에 기능적으로 그리고 정치적으로 조직의 영역을 조정하는 구조가 된다.

셋째, 서비스영역에 있어 비슷한 영역이나 중복된 영역을 공유하는 조직들은 경쟁과 갈등을 규제하여야 할 필요가 있다는 전제한다. 이를 위해 네트워크는 영역의 동의를 이끌어내기 위해 협상하고, 경쟁을 정치적으로 규제하며, 네트워크 회원조직들의 영역을 정당화하고 그리고 네트워크조직들 사이의 갈등을 관리하기 위한 메커니즘과 구조를 제공한다.

결국, 위와 같은 조건들로 인하여 지역사회조직들간에 교환, 협력지체체계로서의 사회적 네트워크는 발전할 수밖에 없게 된다.

31) Galaskiewicz, J., & Wasserman, S., "Social network analysis: Concepts, methodology and directions for the 1990s". *Sociological Methods and Research*, 22, 1993, pp. 3-22.

32) Woodard, K. L., & Doreion, P., "Utilizing and understanding community service provision networks: A report of three case studies having 583 participants". *Journal of Social Service Research*, 18, 1994, pp. 15-16., 이태수, 「주민통합서비스실현을 위한 민-관 협력체계 모형 개발」(행정자치부 연구용역보고서, 2007), 7면에서 재인용.

나. 네트워크 거버넌스의 의미

이러한 네트워크는 정부의 명령이 아니라 정부와의 협상의 결과로 형성되는 것이다³³⁾. 네트워크는 정책결정에 필요한 자원이 분산되어 있는 경우, 그 분산된 자원을 모으는 효과적 기제로 작용하고, 공동의 정책문제를 해결하기 위하여 정보를 교환하고 동원하는 역할을 하게 된다³⁴⁾. 또한 이 네트워크가 거버넌스 작동을 위한 구체적인 메카니즘 역할과 행위자들에게 관계의 지속성과 안정성을 부여한다. 즉, 거버넌스는 정부의 파트너로서 민간집단, NGO들의 참여가 정부의 책무성, 투명성, 효율성 제고에 기여할 수 있다.

네트워크 거버넌스를 구축하기 위해서는 정부중심의 국가운영에서 NGO와 민간, 일반시민 등의 새로운 이해당사자의 등장이 필요하며, 다양한 이해당사자들간의 연결이 확대되고, 그들간의 파트너십(partnership)에 따른 복잡한 상호작용의 망으로 구성된 네트워크적 관리가 이루어지고, 시민의 정치와 행정과정에 있어서 참여가 보장된다.

네트워크 거버넌스의 도구로 오늘날 가장 강조되는 것이 파트너십(partnership)이다. 즉, 혼자서 일하는 것보다는 여러 사람이 같이 일하는 것이 효과가 높다는 믿음이다. 공공문제를 해결하기 위해 정부의

33) 이명석, “거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스”, 『한국행정학보』, 제36권 제4호, (한국행정학회, 2002).

34) 네트워크는 비공식적, 분권화, 수평적 관계가 지배적인 정책결정 배열로서 의존도와 우호도로 구분할 수 있는데, 의존도는 참여자간 독립성, 상호의존성, 종속성으로 분류할 수 있고, 우호도는 협력, 갈등, 불일치와 무관심형으로 분류할 수 있다. 네트워크 행위자가 자원의 독립성, 정치적 지지에 의해 네트워크를 맺는 경우를 협력적 연계(cooperative ties), 의견이 불일치하고 충돌하는 것은 갈등적 연계(conflictual ties), 경우에 따라 협력적이기도 하고 갈등적이기도 하는 경우 불일치 연계(inconsistent ties), 네트워크 내 두행위자가 갈등반복할 때 이해관계가 없는 중재자를 매체로 하는 경우는 무관심형 연계(indifferent ties)로 본다.

관여만이 아니라 공공기관·준공공기관·자원기관·민간조직의 결합을 강조하는 여러 기관의 협동이나 파트너십이 강조된다. 파트너십은 행위자들이 발생한 사회문제의 해결이라는 공동이익을 달성하기 위하여 협력하는 것을 의미한다.

이러한 파트너십의 특징은 첫째, 공사 행위자들은 공동정책결정과 산출에 관련된다. 둘째, 공사행위자들은 그들의 이해관계를 반영하는 공동산출을 하기 위하여 공동정책결정에 참여한다. 셋째, 합의된 산출을 위하여 상호 연결된 통로와 상호작용규칙 그리고 정보흐름과 투명성 및 신뢰를 강조한다. 성공적인 파트너십은 행위자들간의 의견이 전달될 수 있는 정보흐름이 원활하게 이루어지고, 상호간에 제시되는 의견을 토론과 조정할 수 있는 위원회나 간담회·면담·회의와 같은 공식적·비공식적인 경계침투통로가 마련되어야 하며, 상호간에 개방적인 마음자세와 투명성 및 신뢰라는 사회자본이 요구된다.

사실 파트너십을 구축하는 것은 쉽지 않은 데 우선 관련되는 모든 단체들을 한 장소에 모집하는 것이 결코 쉬운 일이 아니다³⁵⁾. 즉, 한 장소에 다른 정부 부처뿐만 아니라 사회적 파트너, 기업, 비영리단체, 시민단체 대표 등을 모으는 것도 쉽지 않고, 각 파트너들은 모두 서로 다른 관심사를 갖고 있으며 어떤 문제에 대한 접근방법도 다를 수 있다. 또한 파트너들은 평등한 권리가 주어져야 하고, 그들이 목표와 업무에 대한 공감, 적절한 성과물의 생산 등을 통해 소속의식(ownership)을 갖도록 하는 것이 매우 중요하다³⁶⁾. 성공적인 파트너십은 공동적이고 효

35) 파트너십을 비효과적으로 만드는 요인은 ① 파트너들이 동일한 가치와 관심을 공유하지 않는다, ② 위험부담, 책임, 의무, 혜택에 대한 공유가 이루어지지 않는다, ③ 파트너들이 불공평한 자원과 전문성을 가진다, ④ 한 사람이나 파트너가 모든 권력과 과정을 주도하고 있다, ⑤ 모든 파트너들에게 선언하지 않은 가려진 동기가 있다, ⑥ 파트너십이 단순히 체면을 지키기 위해서 형성되었다, ⑦ 파트너십 회원들이 문제를 확인하고 내적인 갈등을 해결할 능력과 훈련이 부족하다, ⑧ 파트너들이 신중하게 선별되지 않았으며, 파트너 관계를 파괴하기 어려운 상태이다(OECD, 2005).

36) 파트너들이 사실상 그들의 관심사나 사고와는 다른 것에 대해서 기여하고 있다는 느낌을 받고 있는지; 파트너들이 각자의 접근방법을 제시할 기회조차 없이 다른 조직의 관련단체에 끌

을적인 자원을 이용하여 활동의 영향력과 효율성을 높여주고, 혁신을 강화하고, 각 파트너가 헌신하는데 특징이 있다. 지속적인 성공을 위해 기본적인 지침을 설정하고 협의하며, 아울러 정치적 지지와 자원의 공급이 요구된다.

네트워크 거버넌스가 협력적 거버넌스(co-governance), 협상적 정부(negotiating government)라고 표현되어 과거의 계층제에 따른 정부의 역할보다는 공동 협력을 강조하지만, 실제 무임승차자의 문제(free-rider problem), 공유지의 비극(tragedy of commons) 등의 문제로 공동 활동에 제약이 따른다.

다. 민관협력과 협치 그리고 네트워크

위에서 살펴본 협치(governance)란 단순히 통치체계를 의미하는 단어가 아니라 인간의 사회적 행위 전반에 걸친 새로운 문제해결을 위한 인식체계라고 볼 수 있으며 일방적 정책결정기관이 아닌 구성원들 간의 또는 조직과 조직 상호간의 네트워크를 강조하고 민간과 공공기관사이의 자원혼합을 위한 파트너십을 강조하며, 국가의 중앙통제적 권한보다는 탈 중앙화된 분절된 권한이 강조된다는 특징이 있다.

따라서 현대사회에 있어서 협치는 문제의 해결가능성을 높이는 사회적 조정을 위한 인식체계라고 볼 수 있다. 특히, 협치는 그 동안에 이루어졌던 획일적이고 중앙 통제적이고 수직적인 정책결정을 극복하여 네트워크 중심의 수평적인 관계 하에서 다자간 의사가 최대한 존중되는 결정기구로서 인식되고 있다. 즉, 지방협치는 공공기관들 간의 관계뿐만 아니라 공공기관과 시민사회 사이의 상이한 관계를 발달시키는 지방수준의

려가는지; 적절한 성과물을 생산하지 못하고, 파트너들이 추구하는 목표에 동감하지 못하고 있지는 아는 가 점검이 필요하다(www.oecd.org/cfe/leed/forum/partnerships).

새로운 집합적 의사결정방식이라고 할 수 있다. 이는 결국, 협치가 일방성에서 탈피하여 지역에 존재하는 다양한 조직이나 구성원들을 포함하는 다자간 의사결정을 이끌어내는 체계라는 것을 의미한다.

네트워크는 위에서 지적한 바와 같이 개인과 개인, 집단과 집단, 또는 조직과 조직이 통합적이고 문제해결 중심적인 서비스를 제공하기 위해 상호간의 실천적인 도움을 주고받는 사회적 교환체계이자 사회적 지지체계라고 할 수 있기 때문에 협치라는 인식체계를 실현시키기 위한 구체적인 체계 또는 구조로서 네트워크는 운영된다고 볼 수 있다.

결국, 관주도의 수직적이고 권위주의적인 의사결정 및 정책결정 그리고 실천영역에서의 일방주의적 서비스전달을 탈피하여 민관협력을 통한 통합적 서비스전달과 다자간 정책결정을 이룩하고 민간부분의 개인, 집단, 조직과 공공영역의 개인, 집단, 조직이 통합적이고 문제해결 중심적인 서비스를 제공하기 위해 상호간의 도움을 주고받는 사회적 교환체계이자 사회적 지지체계로서 그리고 협치가 실현되는 도구로서 네트워크라는 실천적이고 구체적인 체계가 등장하게 되었다고 할 수 있는 것이다. 아래의 <표 2-3>은 협치를 바탕으로 하는 협력네트워크구조의 기능 또는 역할을 네트워크구조를 구성하는 행위자를 중심으로 구분하여 나타낸 것이다.

<표 2-3> 협치를 실현하기 위한 네트워크구조

구조	행위자	역할	영역
네트워크	협력네트워크의 상층지도자	의사결정(정책결정)	보건, 복지, 고용, 주거, 생활체육, 교육, 문화, 사고안정 등
	협력네트워크의 실무자	협력실천: 사례관리(case management)	

2. 네트워크 결정요인 및 구성요인

네트워크를 주장하는 학자들의 정책결정 요인은 약간씩 상이하다. 정책네트워크 분류 차원을 구성원, 통합, 자원, 권력으로 구분하고, 구성원에는 참여자 수와 이해유형을, 통합은 상호작용빈도, 지속성, 합의를 자원에는 네트워크 내의 자원배분·참여조직 내의 자원배분을 그리고 권력 등으로 구체화하는 학자가 있다. 한편, 정책네트워크의 구성요인으로 행위자 수, 네트워크 안정성, 정책네트워크의 작동영역으로 구분하여 정책참여자간의 연계 구조를 범주화하기도 한다. 또한 정책행위자, 정책이익, 상호작용통로 등을 정책네트워크 구성요인으로 구체화하기도 한다³⁷⁾.

강병구(2005)는 정책 네트워크를 정부와 시민 사이의 상호작용에 초점을 두어, 정부와 시민의 관계를 OECD(2001)에서 제시한 기준에 따라, 정부가 일방적으로 정보를 주는 정보 제공 관계, 정부와 시민이 양방향으로 영향을 미치는 협의 및 환류 관계, 그리고 양자를 동반자적 관점에서 접근하는 적극적 정책참여 관계로 나누고 있다³⁸⁾.

OECD 보고서(2001)에서는 정부와 시민의 관계를 통해 네트워크 구성요인을 다음과 같이 정의한다³⁹⁾. 첫째, 정보 제공으로 단방향의 관계로서 정부는 시민들이 이용할 수 있도록 정보를 생산하여 시민들에게 일방적으로 전달하는 것이다. 여기에는 시민들의 요구에 의해서 제공하는 ‘수동적인’ 정보에 대한 접근과 정부가 스스로 시민들에게 특정한 정보를 전파하기 위한 ‘능동적인’ 조치, 두 가지 모두 포함된다. 둘째,

37) 정원섭 외, “제대군인 일자리 지원을 위한 지역별 민관협력 네트워크 구축방안” (국가보훈처 연구용역보고서, 2006), 21-27면에서 인용.

38) 강병구, 「지역밀착 고용서비스 제공을 위한 지역단위에서의 네트워크 강화방안」 (인하대학교 산업경제연구소, 2005).

39) OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, 2001.

협의로 쌍방향의 관계로서 시민들이 정부에 피드백을 제공한다. 협의가 이루어지기 위해서는 시민들의 견해를 물으려는 이슈를 정부가 먼저 정의하고, 협의 대상자들에게 관련 정보를 사전에 충분히 제공하는 것이 필요하다. 셋째, 적극적인 참여로 동반자(partner) 관계를 기반으로 하는 것으로 시민들은 정책과정에 적극적으로 관여하는 것이다. 정책대안을 제안하고 정책에 관련된 토의의 방향을 결정하는 과정에서 시민들이 수행할 수 있는 역할이 있다는 것을 인정하는 것이다. 물론 최종적인 결정이나 정책의 수립에 대한 책임은 정부의 몫이다.

정보에 대한 수동적 접근조차도 시민들이 그들이 찾는 것을 발견할 수 있게 하기 위해서는 도구가 필요하다(카탈로그, 인덱스 등). 정부가 적극적으로 정보를 제공하는 경우에는 여러 다른 종류의 제작물(연보, 소책자, 전단지 등)과 전달 방식이 필요한데, 직접적인 전달 방식(정보센터, 무료 전화번호)과 간접적인 전달방식(미디어, 광고, 시민사회조직 활용)이 있을 것이다.

정부는 여러 범주의 시민들로부터 정책 이슈(여론조사, 의견조사) 또는 정책안과 입법안(공시기간)에 대한 피드백을 얻기 위하여 다양한 도구들을 활용하고 있다. 소수 집단들과 심도 있는 협의를 위해서는 다른 도구들을 활용하기도 한다(공청회, 초전집단조사, 시민패널, 워크숍 등). 정책대안을 고려할 때 시민들을 관여시키거나 적극적으로 참여시키기 위해서 학습과 토론을 위한 특별한 도구가 필요하고 구체적인 제안서 작성이 필요하다(시민포럼, 합의체 구성, 시민 배심원 등).

이미 정보통신기술이 정부·시민 관계에 변화를 초래하고 있다. 대부분 국가들이 정보통신기술의 잠재력을 인식하고 있으며, 정보격차를 줄이려고 노력하고 있으며, 온라인이든 아니든 모든 시민들이 공공영역에 같은 권리로 참여할 수 있도록 하기 위하여 노력하고 있다. 정보의 양, 질, 범위 등은 각각 다를지라도, 많은 정부들은 더 많은 정보를 온라인으로 제공하고 있다(정보 웹사이트와 포털). 피드백과 협의에 있어서 정

보통신기술을 활용하는 것은 아직 초보적인 수준에 머물러 있다(정부 웹사이트에 이메일 연결, 이메일 리스트, 온라인 대화 이벤트 등). 소수의 정부만이 정책결정에 시민들을 참여시키는 데 온라인 수단을 활용하기 시작하였다(온라인 토론집단, 상호 게임 등). 보통신기술을 최대한 활용하기 위해서는 기존의 오프라인 수단과 잘 통합할 필요가 있을 것이다.

<표 2-4> 정부·시민 네트워크(예시)

구분		법	정책	기구	수단(정보통신기술 포함)
정보 제공	소극적	정보공개법	응답 기간, 요금	· 집행: 모든 행정 조직 · 강제: ombudsman, 법원	· 등록 · 정보관리체계 · 정부 웹사이트, 포털사이트
	능동적	정보공개법 (뉴질랜드, 스페인)	통신정책	관련 부서	· TV, 라디오, 인쇄물, 관보, 연보, 소책자 · 인터넷 홍보
협의를/ 환류	비유도	· 행정절차법 · 공시, 이익제기	고충 관리 및 처리	· 집행: 공보기관 · 강제: ombudsman, 법원	· 자료분석 소프트웨어 · 관련자들의 전자우편 주소
	유도	환경영향평가법	· 규제영향평가 · 협의 제도	· 정부 부처 · 담당 중앙 부서	· 설문조사, 여론조사 · 공청회, 핵심집단, 시민 패널 · 협의 지침 · 온라인 대화
적극적 참여	정부 주도	국민투표	· 관련 시민들에 대한 정책 · 공사 협력	· 정부 부처 · 담당 중앙 부서	· 협의회 · 시민 배심원 · 공개 토론 기간 · 온라인 토론 그룹
	시민 주도	시민주도 입법	· 정책대안개발 · 자기 규제	· 시민사회조직 · 학계 · 두뇌집단	· 토론회 · 웹사이트, 온라인 토론 그룹, 전자우편 목록

* 자료 : OECD(2001)

박경순(2004)은 정책네트워크 관점에서 직업재활정책의 결정요인을 정책환경, 정책네트워크, 정책결과 등으로 범주화하였다⁴⁰⁾. 특히, 정책네트워크를 분석함에 있어서 구체적인 하위변수로 정책행위자의 성격, 정책행위자의 영향력 관계, 정책행위자의 상호작용통로, 정책네트워크 관계구조 등을 제시하였다.

첫째, 정책행위자는 정책네트워크에서 가장 중요한 구성요소로, 정책네트워크의 크기가 변화하고 있는 지, 그리고 참여한 행위자의 유형에 있어서는 정부기관의 참여자 유형이 변화하고 있는 지 또는 비정부기관의 참여자 유형이 변화하고 있는지를 분석하였다.

둘째, 정책행위자는 자신들의 정책이익과 조직자원을 갖고 영향력을 발휘하기 위하여 정책네트워크에 참여하게 된다. 정책이익은 행위자의 이해로서 정책행위자들이 지향하는 구체적인 선호인 정책목표를 말한다. 따라서 정책목표가 정책결과에 얼마나 반영되었는가를 분석하면 정책행위자의 영향력 정도를 알 수 있다.

셋째, 정책행위자의 상호작용통로로 정책행위자들 사이에 자신들의 정책이익을 반영시키려는 권력적 상호작용이 이루어지는 교환관계를 말한다. 행위자간의 상호작용통로는 정보교환, 인적자원교환, 그리고 연계행위(공식적-위원회, 간담회, 공청회, 토론회, 비공식적-면담, 방문, 전화, 서신)로 구분하여 분석하였다.

넷째, 정책네트워크의 관계구조는 정책행위자의 상호작용의 패턴을 의미한다. 정책네트워크 관계구조의 지표로는 행위자의 성격, 네트워크의 경계, 영향력 관계, 상호작용 성격, 상호작용 강도 등을 분석변수로 선정하였다.

40) 박경순, “장애인 직업재활정책의 결정요인에 관한 연구: 정책네트워크 관점”, 「직업재활연구」 제14집제2호, 2004, 23-55면.

3. 민관협력네트워크의 원칙과 기능 및 유형

가. 민관협력네트워크의 운영원칙

Rhodes는 정책 네트워크(policy network)가 운영되기 위한 기본전제로서 첫째, 상호의존, 둘째, 지속적인 자원의 교환, 셋째, 자율성 그리고 마지막으로 네트워크 회원들이 그들의 목적을 성취하기 위해 특정 경계 안에서 경쟁적인 전략을 전개하는데 필요한 게임 같은 상호행동을 강조하였다⁴¹⁾. 이러한 정책네트워크운동을 위한 기본전제를 바탕으로 민관협력네트워크 운영을 위한 운영원칙을 발전시킬 수 있으며 사회적 지지체계로서의 민관협력네트워크를 운영하는데 있어 반드시 고려하여야 하는 운영원칙으로서 상호호혜의 원칙, 상호의존의 원칙, 민주성의 원칙, 예산적절성의 원칙 그리고 개방성의 원칙을 고려할 수 있다. 이들 원칙의 내용은 다음과 같다.

1) 상호호혜의 원칙

사회적 지지체계로서 사회적 네트워크는 상호호혜(또는 상호의무)를 가장 기본적인 토대로 삼는다. 네트워크 안에서 상호호혜를 통한 조직과 조직사이의 교환은 네트워크를 구성하는 조직구성원들의 역량을 강화시키게 된다. 상호호혜는 교환이론관점에서 수혜자의 관점과 제공받은 자원의 가치가 일치하는 것을 의미하며 상호호혜가 결여된다고 한다면 사회적 지지체계로서 네트워크는 소멸되게 된다.

41) Rhodes R., "Governance and Public Administration" in *Debating Governance*, J. Pierre(ed.), (NY: Oxford Univ. Press, 2000).

2) 상호의존의 원칙

네트워크의 발전을 위해서 조직간의 상호의존이 필수적이라고 할 수 있다. 어떤 한 조직으로의 일방적인 의존은 네트워크의 기반을 흔들리게 되고 힘의 불균형을 가져다주어 사회적 지지체계로서 네트워크는 제 기능을 상실하게 된다. 따라서 네트워크를 설립하고 유지하는 중요한 하나의 과업은 의존을 촉진시키기보다 상호의존을 촉진시키는 것이 된다.

3) 민주성의 원칙

지역주민에게 통합적 서비스를 전달하기 위해 설립되는 민-관협력의 사회적 지지네트워크는 민주적 방식으로 운영되어야 함을 기본으로 한다. 따라서 모든 구성원의 선출방식에는 지역주민의 뜻이 반드시 고려되어야 하며 공적기관에서 이루어지는 일방적인 선정은 반드시 지양되어야 한다. 사회적 지지네트워크가 민주적인 방식으로 운영되어야 한다는 점은 사회적 지지네트워크가 일방적으로 관에서 주도하는 일시적인 협의회나 위원회의 성격을 갖는 조직이 아니고 민관을 포함하여 지역주민 전체를 대표해서 지역의 복지 전반에 대한 운영과 통제권을 갖는 조직이기 때문에 더욱 중요하다고 할 수 있다.

4) 개방성의 원칙

사회적 지지네트워크로서의 민관협의체에서 이루어지는 모든 공식적인 회의기록과 특정 사안에 대한 결정이나 결정과정은 지역주민들의 삶에 즉각적인 영향을 미치기 때문에 반드시 투명하게 공개되어야 함을 원칙으로 하여야 한다. 이는 지역주민들의 알권리를 확보하여 준다는 점에

서도 중요하다고 할 수 있다.

5) 예산적절성의 원칙

민관협력네트워크가 운영되기 위해서는 운영에 필요한 예산의 확보가 필수적이다. 중앙정부는 민과 관이 상시적으로 협력이 가능할 수 있도록 상시인력에 대한 인건비보조를 포함하여 공간, 사업비용 등을 모두 지원하여야 한다. 지자체는 지자체장의 민관협력네트워크의 인식에 따라 예산 배정이 상이하게 나타날 수 있고 이는 지역 간 민관협력네트워크운영의 부실을 초래할 수 있기 때문에 예산은 중앙정부에서 일괄적으로 지원되는 것이 바람직하다고 보이며 예산의 수준은 민관협력네트워크운영에 필요한 적절한 수준으로 지원되어야 한다.

6) 자율성의 원칙

민관협력네트워크는 상위하달식의 운영체계를 갖는 조직, 위계적 또는 수직적 의사결정기구를 의미하지 않으며 최대한의 조직적 자율성을 보장받는 수준에서 통합적 서비스전달의 구축이라는 목적을 달성하기 위한 협력시스템이라고 할 수 있기 때문에 조직들 각각은 최대한의 자율적 행동의 서비스영역을 보장받지만 자원의 효율적 관리와 통합적 서비스실현의 구축을 위해 중복되는 서비스영역의 조정과 통제 그리고 통합적 서비스관리 전달체계 확립을 위한 공동노력을 기본으로 하는 개방적 서비스전달시스템 구축을 위한 협력체계라고 할 수 있다.

나. 민간협력네트워크의 기능

네트워크의 주요기능은 첫째, 의사소통연계장치와 정보채널의 기능 둘째, 참여지지체계와 자원공유기능 셋째, 조정, 협력, 협의, 프로그램 실현화, 능력건설, 훈련을 위한 수단의 기능 그리고 마지막으로 집합적 행동을 위한 수단의 기능 등 네 가지로 분류될 수 있다고 한다. 기본적으로 민간협력네트워크의 기능은 지역별 통합서비스에 대한 종합적인 계획을 수립하고 심의하며 조정과 사후 점검을 중심으로 하여야 한다. 네트워크의 기능은 또한 민간협력네트워크의 기능으로도 활용할 수 있다. 민간협력네트워크의 기능을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지역주민의 욕구와 지역자원의 교환을 위한 의사소통연계장치와 정보채널의 기능

둘째, 지역조직과 조직사이의 참여지지체계와 자원공유기능

셋째, 민과 관 조직간의 서비스 영역 조정, 협력, 협의, 프로그램 실현, 조직능력건설, 직원훈련을 위한 수단의 기능

넷째, 주민통합서비스 종합계획수립 및 심의 조정 및 검토 기능

다섯째, 지역주민통합서비스제공을 위한 통합적이며 집합적 행동을 위한 수단의 기능

다. 민간협력네트워크의 유형

네트워크의 유형은 중앙성과 접근성 그리고 통제와 조정 등의 변수에 의해서 다양한 유형이 존재한다. 민간협력네트워크는 상호호혜, 상호의존, 민주성, 개방성을 중요한 원칙으로 설정할 수 있기 때문에 이러한 원칙을 실현시키면서 가장 효과적인 서비스전달을 제공할 수 있도록 하

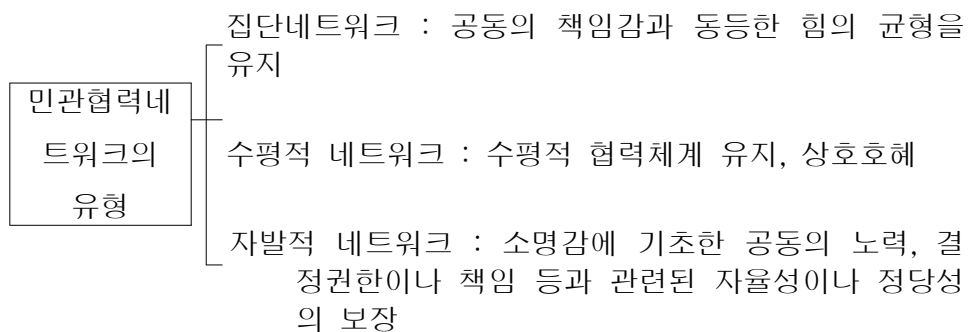
는 네트워크의 유형이 필요할 것으로 생각할 수 있다.

주민통합서비스를 제공하기 위해 가장 적합한 네트워크유형을 민관협력네트워크의 원칙을 적용하게 되면 먼저 집단네트워크의 유형과 수평적 그리고 자발적 형태의 네트워크유형을 유지하는 것이 가장 바람직 할 것으로 생각된다. 이는 다음과 같은 이유 때문이다.

첫째, 민과 관의 관계는 힘의 의존이 상존할 수 있는 수직적 관계 또는 중앙으로부터 통제를 받는 위계적 관계(hierarchies)에 있기보다는 수평적 협력체계가 바람직하기 때문이며 둘째, 의무적 관계보다는 자발적으로 주민생활의 질을 향상시키기 위해 공동으로 노력하는 자발적 소명감에 기초하여 신뢰나 협동이 중요한 가치가 될 것이기 때문이다.

따라서 특정 조직이 다른 조직을 이끌고 통제하는 유형보다는 상호조직주의 관점과 상호호혜가 공존하는 자발적, 수평적, 집단네트워크의 유형이 보다 적합하다고 할 수 있다. 민관협력네트워크의 바람직한 유형을 그림으로 나타내면 다음 <그림 2-2>와 같다.

<그림 2-2> 바람직한 민관협력네트워크의 유형 및 속성



4. 치안협력 네트워크 정책의 접근법⁴²⁾

현대 사회에서 네트워크를 통한 협력은 가장 효율적이고 혁신적인 조직 제도일 수 있다. 그러나 현대 사회에서 네트워크의 우위성이 충분히 증명되었다 하더라도 그것이 참여주체들을 곧바로 네트워크의 현장으로 내몰게 하는 것은 아니다. 네트워크가 각 주체들에게 실제 경쟁력을 높이고 변화를 일으키는데 중심적 역할을 해 주기 위해서는 참여주체들이 실제로 네트워크에 참여하여 이득을 얻을 수 있어야 한다.

1990년대 이후 주요선진국들의 지역정책에서 강조되고 있는 지역치안 협력체제 구축을 통한 자율적 지역안전 확보전략은 바로 네트워크의 중요성을 강조하는 전략이라고 할 수 있다. 지역협력체제 구축 정책은 참여주체들간 협력체(cluster) 형성과 네트워크 활성화를 통해 지역의 상호작용적 발전을 유발하는데 필요한 제도적 환경을 구축하는데 목적을 둔다. 즉 지역협력체제는 지역내의 다양한 주체들이 지역의 공동서비스 생산과정이나 새로운 기술과 지식의 창출·확산·활용과정에서 역동적으로 상호작용하고 협력함으로써 형성되는, 참여주체와 주체간의 연결구조로서 네트워크체제를 형성하고자 하는 것이다. 그런데 지역치안 협력체제 구축은 각 구성요소를 연결하는 네트워크가 자연발생적으로 만들어지는 것이 아니라 의도적으로 만들어져야 하는 것이다.

아래에서는 이러한 지역치안 협력체제의 신경망을 이루는 네트워크의 구축을 위한 구체적인 정책방안(네트워킹 정책)에 대해 살펴보고자 한다.

네트워킹 정책은 네트워크의 다양한 측면을 염두에 두고, 네트워킹이

42) 권기철, 네트워크 정책의 접근법에 관한 연구, 「경제연구」 제21권 제4호, (한국국민경제학회·한국경상학회, 2003)에서 인용.

필요한 지역 또는 집단이 네트워크의 어떤 측면에서 강점과 약점을 갖고 있는지를 분석하는데서 출발해야 한다.

특정 지역 또는 공간 내에 존재하는 네트워크는 네 가지 차원을 가지고 있다. 첫째, 한 지역 또는 공간 내에 형성되어 있는 네트워크의 존재론적 차원이 있다. 둘째, 그 네트워크에 참여하여 그것을 이용, 각종 정보와 지식, 물자 등을 교환하는 경제활동 주체가 있다. 셋째, 네트워크를 통해 흐르는 정보와 지식, 물자의 차원이 있다. 넷째, 지역, 국가 등의 특정 공간처럼, 네트워크가 작동하는 환경의 차원이 있다. 첫째 것이 네트워크의 공급 측면이라면 둘째 것은 네트워크의 수요 측면이라고 할 수 있다. 셋째 것은 네트워크 자원이며, 넷째 것은 네트워크 환경이라고 할 수 있다. 네트워크 참여의 장애 요인과 그것을 해결하기 위한 정책을 네트워크의 네 가지 차원에 따라 검토해보자.

가. 네트워크의 공급

네트워크의 공급이란 한 지역 또는 국가에서 실제로 형성되어 있는 다양한 네트워크의 현상을 의미한다. 네트워크는 여러 기준으로 구분할 수 있지만, 네트워크 참가 주체가 기업인가, 아니면 지원기관인가, 또는 둘의 혼합인가에 따라 기업간 네트워크, 기업-지원기관 네트워크, 산학연 네트워크로 구분할 수 있다. 기업간 네트워크에서 가장 중요한 것은 생산 네트워크이다. 기업들은 전방, 후방, 또는 전후방 연계를 통해 다른 기업과 원재료와 완성품을 사고 판다. 생산 네트워크에는 관련 기업들이 가치 사슬의 상이한 단계에 전문화하는 수직적 네트워크와, 동종 또는 이종의 기업들이 서로의 자원을 보완적으로 이용하는 수평적 네트워크가 있다. 기업-지원기관 네트워크에서는 후자에서 전자로의 지원 서비스의 이동이 가장 중요한 측면이다. 이는 여타 네트워크 유형과는 달

리 지식과 정보 및 자원이 일방적으로 흐른다는 특징이 있다.

네트워크를 설립하고 운영하는 비용은 기본적으로 그것을 적극적으로 지원한 조직이 부담하게 된다. 그것은 적합한 대상자를 찾고, 협상하며, 협력을 위한 행동규칙을 만들고, 필요한 공유자원을 구축하는 과정에서 발생한다. 이 과정의 대부분에 대해 시장이 형성되어 있지 않거나 불완전하다. 그러나 효율적인 네트워크의 이득은 그 모든 구성원에게 돌아가게 된다. 이것은 실제로 네트워크를 운영하는데 들어가는 비용도 마찬가지이다. 따라서 일반적으로 네트워크 참여자는 네트워크의 조직자가 부담한 거래비용에 “무임승차” 하고 싶어하게 된다.

이런 점을 고려하면 네트워크 형성에는 분명히 공공재 또는 외부성의 차원이 있다. 즉 네트워크 형성으로 인한 사회적 이득이 상당한 크기가 된다고 하더라도, 사적인 이득은 일부 대상자에게는 사적인 비용을 다 충당할 정도가 되지 못할 수도 있다. 기업들은 네트워크 설립의 예상 사적 이득이 사적 비용을 초과할 때만 네트워크 형성에 참여할 것이다. 여기서, 네트워크 형성과 관련된 인식, 정보, 탐색, 거래비용 문제를 처리할 수 있는 정부의 개입 여지가 있게 된다.

이들 문제는 네트워킹 과정의 여러 단계에서 발생한다. 그리하여 정책이 담당할 역할도 단계마다 달라진다. 이 단계는 다음과 같은 것을 포함한다⁴³⁾.

- 1) 네트워킹 가능성의 인식
- 2) 대상자의 물색
- 3) 신뢰와 공유된 지식 기반의 형성
- 4) 네트워크의 조직
- 5) 보완적 자원의 확보

43) Polt, W., “The role of governments in networking”, in OECD Proceedings, *Innovative Networks: Co-operation in National Innovation Systems*, 2001.

6) 적극적 협력

네트워크 형성과 운영의 초기 단계(탐색, 설립, 신뢰 구축 등)에서 실패가 더 많을 것이다. 마지막 단계에서는 문제가 발생하면 네트워크 참여자 자신들이 문제를 해결할 수 있다. 그러므로 정책의 역할도 단계에 따라 달라져야 한다. 일단 네트워크가 구축되고 그 혜택이 참여자들에게 분명히 주어지게 되면, 정책은 네트워크 지원을 계속해서 안된다. 이 단계에서는 모든 참여자들이 비용을 분담하고 혜택을 공유하는 메커니즘을 발견하고 정착시키게 된다. 정부의 역할은 오히려 기존 네트워크의 “폐쇄”(lock-in) 현상과 기존 네트워크가 생산물 시장의 경쟁을 저해하는 효과를 저지하는 것으로 변해야 한다.

마지막으로 지적해 둘 점은, 네트워크 창출과 신뢰관계의 형성에는 시간이 많이 걸리기 때문에 네트워킹 정책은 충분히 긴 지원기간을 두고 이루어져야 한다는 점이다. 그리고 네트워킹이 반복게임이 될 수 있도록 네트워크 프로그램에 제도적 안정성을 줄 필요가 있다.

나. 네트워크의 수요

네트워크 수요는 기업이 네트워크에 참여하여 거기서 필요한 정보와 지식 등을 획득하여 기업 혁신에 사용하는 것을 의미한다. 이 부분은 순전히 기업의 주체적인 동기에 의해 이루어지는 것이므로 정책 개입의 여지가 별로 크지 않지만, 몇 가지 지적해둘 점이 있다.

우선, 각 참여주체에게 네트워크에 참여할 인센티브를 제공할 수 있도록 네트워킹 지원정책의 결과가 참여주체에게 귀속될 수 있는 것이어야 한다. 둘째, 정책은 참여자들의 상이한 요구, 인센티브, 능력에 맞추어 짜여져야 한다. 정책은 참여자의 기존 수용능력을 고려해야 한다.

다. 네트워크 자원

네트워크 자원은 네트워크를 통해 관련 주체들이 교환하는 자원으로 서, 물자, 정보, 지식, 인력 등을 포함한다. 현실적으로 기업들이 실제 교환하는 자원을 양적, 질적으로 파악하기는 대단히 어렵다. 다만 기술 혁신을 위한 정보와 지식, 인력을 생성해낼 수 있는 지역의 능력을 파악 하여 그것을 유추할 수 있을 뿐이다. 네트워크 자원은 네트워크를 통해 이동한다. 이를 정보와 지식의 확산이라고 할 수 있으며, 그것이 기업의 혁신에 관한 정보라면 혁신의 확산이 된다.

네트워크 자원은 네트워크의 기본적인 존재 이유라고 할 수 있다. 자원은 그 국가 또는 지역이 축적해온 지식과 인적자원을 포함한다. 네트워크가 존재하더라도 그 속을 이동해 다닐 수 있는 이 자원이 부족하다 면 아무런 의미가 없다. 그런 의미에서 자원의 빈곤이 네트워크 참여에 대한 장애가 될 수 있다.

라. 네트워크 환경

네트워크 환경은 한 공간에서 네트워크가 형성되어 작동되도록 하는 문화적 특성이라고 할 수 있다. 가령 한 지역에서 네트워크 자원이 얼마나 잘 이동하는가는 그 지역의 신뢰 문화에 달려 있다. 네트워크 구성원 상호간의 접촉과 그것을 통한 정보의 교환, 상호 협력은 구성원간의 신뢰에 기반하고 있기 때문이다. 그리고 기술혁신 정보와 지식을 체현하고 있는 기술인력의 이동성도 여기에 영향을 미치는데, 이 역시 그 공간의 문화적 특성과 관련이 있다.

네트워크가 제대로 작동하려면 그 환경이 네트워크에 우호적이어야 한다. 가장 중요한 것은 사회적 자본⁴⁴⁾으로서 신뢰문화이다. 네트워크

에서 협조관계가 유지되기 위해서는 신뢰와 더불어 기회주의 행동을 통제하는 지역사회 또는 그룹 내 통제체도가 필요하다.

그러나 이 제도도 완벽하게 문제를 해결해주지 못하고 있으며, 결국은 이 지역에서의 신뢰문화의 성숙이 문제 해결의 장기적 방법이라고 할 수 있다. 요컨대 지역이나 국가의 미성숙한 신뢰문화는 참여주체의 네트워크 참여에 장애요인으로 작용한다.

후쿠야마에 따르면 신뢰란 “어떤 공동체 내에서 그 공동체의 다른 구성원들이 보편적인 규범에 기초하여 규칙적이고 정직하며 협동적인 행동을 할 것이라는 기대” 이다⁴⁵⁾. 신뢰문화는 후쿠야마의 말대로 쉽사리 형성되기 어려운 복잡한 과정을 거치는 것이기는 하지만, 제대로 된 경제제도와 안정된 환경에서 생겨난다. 그러므로 자본주의 사회에서 신뢰는 시장제도의 형성과 정착에 따라 자연스럽게 축적된다고 볼 수 있다. 키피츠와 도르프만은 효과적인 시장의 작동을 위한 제도적 및 문화적 필요조건으로서 다음 열네 가지를 들고 있다⁴⁶⁾.

- ① 신뢰 (은행, 보험회사, 공급자 등에 대한 신뢰)
- ② 법과 질서 (계약의 이행)
- ③ 개인과 재산의 안전
- ④ 경쟁과 협력의 균형

44) 제임스 콜먼(James Coleman)의 용어로서, “사람들이 공통의 목적을 위해 단체와 조직 내에서 함께 일할 수 있는 능력”을 말한다. Fukuyama (1995, 28) 참조. 사회적 자본은 세 가지 측면을 갖고 있다. 첫째는 “구조적”인 것으로서, 사람들간의 전반적인 연계 구조를 나타낸다. 이것은 밀도, 연결성, 풍부성, 위계의 관점에서 측정된다. 둘째는 “관계적”인 것으로서, 사람들이 상호작용 과정에서 서로 계발한 개인적 관계와 행동 규칙을 말한다. 그런 관계는 우정, 존경, 신뢰, 의무, 정체감 등으로 표현된다. 셋째는 “인지적”인 것으로서 집단 내에서 이해, 사고방식, 언어, 화법, 의미 등이 공유되는 것을 가리킨다. Nahapiet and Ghoshal (1998) 참조.

45) Fukuyama, F., *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*(New York: The Free Press, 1995), p. 49.

46) Todaro, M., *Economic Development*, 6th ed., (Addison-Wesley Reading: Massachusetts, 1997), p. 594., 권기철, 앞의 논문, 16면에서 재인용.

- ⑤ 책임의 분할과 권력의 분산
- ⑥ 공동체적 이타주의 (장애인, 만성적 실업자, 고령자 등을 위한 사회적 안전망)
- ⑦ 사회적 유동성, 야망의 합법화, 경쟁에 대한 관용
- ⑧ 생산의 확대를 위한 자극제로서 물질주의적 가치
- ⑨ 민간 저축을 창출하기 위한 만족의 연기
- ⑩ 전통에 구애받지 않는 합리성
- ⑪ 정부의 정직성
- ⑫ 효율적인 경쟁 형태
- ⑬ 정보의 자유 (프라이버시의 보호도 포함)
- ⑭ 제약 또는 차별 없는 정보의 흐름

그런데 여기서 첫 번째 조건인 “신뢰”는 다른 열세 가지 조건의 종속변수이다. 즉 시장 작동의 필요조건이 곧 신뢰문화 형성의 필요조건이라는 것이다. 따라서 네트워킹 정책이 원활한 네트워크 작동을 위한 환경을 조성하기 위해서는 이러한 시장 작동의 필요조건을 완벽하게 충족하는데 노력을 기울여야 할 것이다.

마. 네트워크 실패와 대책

1) 정책 네트워크의 한계

정책네트워크가 구축되면 정부가 보다 나은 공공정책, 정부에 대한 신뢰성 증대, 보다 강한 민주주의를 성취하는 데 도움을 주는 중요한 활동이다. 그러나 거기에는 반드시 비용이 따르기 마련이다(OECD 2001). 정보 제공과 협의, 적극적 참여와 같은 정책 네트워크를 구축하기 위해서는, 다른 정부활동과 마찬가지로 시간이나 전문성, 자금과 같은 자원

을 꼭 필요로 한다는 것이다.

물론 정부가 해야 할 일이 통치하고(govern), 정책을 결정하는 것이라는 데는 의심의 여지가 없다. 정보 제공과 협의, 그리고 적극적 참여와 같은 정책 네트워크가 정부가 주도권을 쥐고 결정하는 것을 대체하지는 않는다.

하지만, 정책 네트워크 구축이 만병통치약은 아니라는 사실이다. 시민들의 의견을 취합하여 고려하는 척하기만 하고 실제로 그렇게 하지 않으면 기대에 상반되는 결과를 가져올 수 있고, 오히려 정부와 민주주의에 대한 신뢰성 감소에 이를 수도 있다. 시민들에게 정보제공과 협의 및 적극적 참여를 위한 보다 많은 기회를 제공하는 것이 역효과를 야기할 수도 있다. 정책결정을 지연시켜 정부에게 비용이 많이 드는 것일 수 있다. 그러나 그러한 위험성들은 시민을 참여시키지 않을 때의 부정적 효과 및 비용과 비교해보아야 한다.

오늘날 정부가 직면하고 있는 문제는 정부·시민 관계의 강화 여부가 아니라, 어떻게 그것을 전문적이고 성공적으로 해내느냐 하는 것이다. 정부는 일반 시민들의 참여를 필요로 할 때도 있고, 특별한 투입을 위해 특정 집단의 참여를 필요로 할 때도 있을 것이다. 어떤 제한된 유형의 정보에 대해서는 정부가 참여를 보류해 두기를 원할 수도 있다. 어떤 경우든 정부·시민 관계의 강화는 정부에서 주의와 관심을 가지고 행해진다 면 매우 긍정적인 효과를 낼 수 있는 중요한 활동임에는 틀림없다.

2) 네트워크의 실패에 대한 대처

네트워크는 그 환경이 급격히 변화하고 대규모 체제적 조정을 요구할 때 비효율적이게 될 수 있다. 네트워크는 다양한 이해를 가진 다중 참여자를 포함하기 때문에, 체제 내에서 신속하고 잘 통합된 조정을 달성하는데는 문제가 발생한다. 어떤 참여자는 다른 이보다 좀더 신속한 조정

을 선호할 수 있으며, 협상과정이 행동을 늦출 수도 있다. 체계적 조정은 네트워크 내의 일부 행위자들 사이의 접촉과 의사소통의 부족으로 지체될 수도 있다.

대규모 네트워크 특정적 투자와 긴밀한 상호의존성은 네트워크 참여자들을 보수적이고 위험회피적으로 만들 수 있다. 그것은 급격한 변화가 의도하지 않고 예측할 수 없는 결과를 가져올 수 있기 때문이다. 이 문제는 체계적 조정을 더욱 지체시키고 기술적 및 구조적 “고착”(lock-ins)을 가져올 수 있다.

네트워크는 분쟁에 취약하다. 네트워크 협력에는 지속적인 협상과 상호조정이 필요하다. 그렇지 않고 체계적인 상충관계가 적절히 해소되지 않으면 분쟁이 일어날 수 있다. 네트워크는 경제적 이익을 생산하고 유형의 비용을 발생시키는데, 이는 그 회원 사이에 분배되어야 한다. 이를 위한 사전적인 공식은 없다. 네트워크 참여자간의 분쟁은 비대칭적 권력관계에서 발생할 수 있다. 네트워크의 주도조직이 그 지위를 오용하면, 그것은 참여자들 사이의 사회적 자본을 손상시킨다. 신뢰, 호혜성, 공정성은 우수한 네트워크의 핵심 특징이다. 한편, 어떤 참여자들은 네트워크 구축을 위한 투자와 주도 조직의 활동에 무임승차하려고도 할 수 있다. 무임승차자는 협력의 혜택을 얻어가기만 하고 네트워크 운영비의 공평한 부담분을 분담하지 않으려고 한다. 이것도 그 네트워크의 사회적 자본을 감소시킬 것이다.

시간이 흐르면, 기존의 네트워크는 내부적인 일상사, 관습, 규칙을 만들어내고 이것이 일상적인 네트워크 운영을 용이하게 한다. 이러한 내부적 “제도”는 네트워크를 외부의 조직들과 단절시키기 시작할 수 있다. 그 결과, 네트워크는 “화석화” 되고 외부세계 특히 잠재적인 새 참여자에 대해 문을 닫을 수 있다. 때때로, 다른 조직들을 네트워크에서 배제하기 위해 격리가 계획될 수도 있다. 물론 그 때는 네트워크의 사회적 이익 중 일부가 상실된다.

네트워크 실패는 사회적 자본의 문제와 관련되어 있다. 조직의 통합은 강력한 사회적 자본에 의해 지원된다. 그러므로 사회적 자본의 희소성은 통합 문제를 일으킨다. 네트워크 참여자가 적으면 통합해야 할 정보도 적어지고, 따라서 통합 문제는 별로 일어나지 않는다. 반면에 조직이 커지면 사회적 자본이 약해서 수평적 협력과 통합을 어렵게 할 것이다. 사회적 자본의 부족은 통합 문제뿐만 아니라 네트워크 내에서 개인간 분쟁, 권력의 오용, 무임승차의 가능성을 높일 것이다.

한편, 너무 강한 사회적 자본은 다른 문제를 일으킬 수 있다. 전환기에, 강력한 개인간 및 조직간 관계는 네트워크 내에서 행동의 경직성, 보수주의, 고착을 가져올 수 있다. 왜냐하면, 단기적 개인적 비용의 변화(신뢰, 호혜성, 우정 등의 손실)는 분명해 보이지만, 체제적 조정의 장기적 성과는 불확실하기 때문이다. 네트워크를 외부세계와 격리하는 것은 강한 사회적 자본이 바람직하지 않은 결과를 가져올 수 있음을 보여주는 또 다른 예이다.

요컨대, 네트워크 실패의 축소를 위해서는 세 유형의 사회적 자본의 신중한 균형, 즉 한편으로 구조적 자본과, 다른 한편으로 관계적 및 인식적 자본간의 균형이 필요하다. 말하자면, “공동체 외 네트워크”와 “공동체 내 결속” 간의 균형을 최적화해야 한다는 것이다.

네트워크 실패 현상을 예방하는 데에는 정부의 역할도 필요하다. 네트워크 관련 정부 프로그램은, 네트워크가 형성되어 제 궤도에 들어서면 네트워크의 보수화와 고착화를 막기 위한 자극을 지속적으로 주는데 주안점을 두어야 한다. 그리고 네트워크 내 기업들의 결속이 시장경쟁을 해치지 않도록 하는 감시장치도 작동시킬 필요가 있다.

5. 민·관치안협력체계 구축을 위한 부문별 역할

가. 협력체계구축을 위한 공공과 민간의 역할

민관협력네트워크의 기본적인 역할은 민과 관 사이의 협력네트워크구축을 통한 지역사회역량의 강화에 있다. 이는 민관협력네트워크 자체가 바로 민-관파트너십을 기초로 하는 협력체계임을 의미한다.

민관협력네트워크가 민-관협력체계로서의 역할을 수행하기 위해서는 앞서도 지적한 바와 같이 기본적으로 설정된 원칙(상호의존의 원칙, 상호호혜의 원칙, 민주성의 원칙, 개방성의 원칙, 예산적절성의 원칙)을 견지하여야 하며, 이에 덧붙여 민과 관은 나름대로의 역할을 충실히 수행하여야 한다. 특히 현실적으로 구성되어 있는 민간조직과 관조직사이의 힘의 불균형관계를 극복하기 위해 힘의 세력화는 필연적이다.

공동협력을 위한 협의체제가 구축되고 원활히 움직이기 위해 민과 관이 수행해야 하는 역할을 구분하면 다음과 같다.

1) 민간의 역할

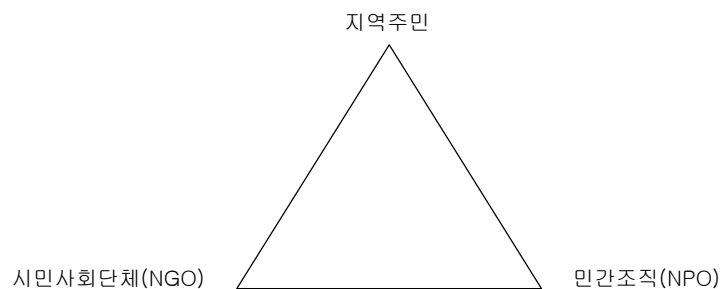
민관협력네트워크가 지역중심의 문제해결구조를 확립하고 지역중심의 의사결정구조를 확보하기 위해서 민의 역할은 협의체에 힘을 실어주는 사회적 지지세력의 역할과 주체적 운영세력이라는 역할을 충실히 수행하여야 한다. 따라서 민은 민관협력네트워크의 구축을 위하여 지역으로부터 사회적 지지세력을 확보하는 것을 가장 중심적인 과제로 삼아야 한다.

민관협력네트워크의 운영에 영향을 주거나 받을 수 있는 민간측면에서의 직접적 이해관련당사자들은 자원봉사자와 서비스대상자를 포함하는

지역주민, 사회적 서비스를 제공하는 민간조직이나 단체에 근무하는 직원 또는 관리자 등을 들 수 있다. 정부조직과의 상호협력체제로서 민관협력네트워크가 성공적으로 운영되기 위해서 이해관련당사자들이 몸담고 있는 민간조직들은 자체적인 성공 토대를 형성하고 있어야 한다. 이러한 토대 형성을 위한 구체적인 행동대안으로서 첫째, 지역민간조직들 간의 협력네트워크의 건설과 둘째, 사회계획화모델에 덧붙여 상호행동모델의 적절한 사용이라고 할 수 있다.

따라서 민간 측면에서 민관협력네트워크가 성공적으로 운영되기 위해서 지역민간조직네트워크의 건설과 참여는 필수적이며 지역주민들의 참여와 사회행동모델을 강조하는 시민사회단체들의 참여는 필수적이라고 할 수 있다. 민간부분을 대표하는 조직대표는 시민조직과 시민사회운동조직들로 구성될 수 있으며 이들은 모두 민관협력네트워크운영의 주체가 되는 운영세력이다. 지역주민과 시민사회단체(NGO; Non-Governmental Organization) 그리고 비영리시민사회운동조직(NPO; Non-Profit Organization)은 삼각체제로서 상호협력과 제휴 그리고 사회행동전략과 전술을 적절히 사용하여 정부조직과 힘의 균형을 유지하여야 하며 이러한 힘의 균형은 결국 정부조직과 민간조직이 참여하는 민관협력네트워크는 성공적으로 운영될 수 있게 된다.

<그림 2-3> 지역주민, 시민단체, 민간조직의 삼각협력체제(민관협력네트워킹)



민관협력네트워크의 안정적인 운영과 발전을 위해서 <그림 2-3>에서 보는 바와 같이 삼각협력체제의 구축이 기본적 전제가 된다고 볼 수 있으며 이러한 삼각협력체제구축을 위해서는 신뢰와 상호협조를 바탕으로 하는 사회적 자본을 형성하기 위한 다양한 시도가 필수적이다. 신뢰와 협조를 근간으로 하는 삼각협력체제(민간협력네트워크) 또는 협력네트워크체제를 구축하기 위한 민간의 역할은 다음과 같이 구분할 수 있다.

▶ **민관협력네트워크 발전강화를 위한 민간사회조직의 역할: 민관협력네트워크 운영세력이자 사회적 지지세력**

- 지역역량강화를 위한 전문성 확보방안 구축과 실행 및 전략적 기획안 구성
- 지역주민들로부터의 지지를 확보하기 위한 사회적 마케팅의 강화방안구축과 실행
- 지역주민들의 조직화사업 참여 유도
- 지역주민들의 자존감, 자기확신, 개인의 태도변화, 지식이나 기술 확보 등의 인적자본의 확충을 위한 프로그램의 개발과 시행

▶ **민관협력네트워크 발전강화를 위한 시민사회단체의 역할: 민관협력네트워크 운영세력이자 사회적 지지세력**

- 중앙과 지방정부의 법질서 확립 및 안전 시책 검토 및 감시
- 물적, 인적자원확보(회비나 회원의 확보)를 위한 다양한 마케팅의 강화
- 지역포럼 등 지역주민들이 의사를 결정하고 논의할 수 있는 학습 및 논의의 장 제공
- 지역치안 발전에 영향을 미칠 수 있는 여론주도세력의 육성 및 교육
- 민간조직과의 지역사회 안전 및 법질서 확립 사업계획의 상호협력 및 자체적인 기획능력 제고를 위한 지식과 기술 습득

2) 관의 역할

민관협력네트워크의 발전과 안정적 운영을 위한 관의 역할은 주체적 지원세력이라는 것과 운영세력이라는 이중의 역할을 충실히 수행하는 것에 있다. 관의 측면에서 지역치안협의체의 직접적인 이해관련당사자는 중앙정부라기보다는 시·도 또는 시·군·구 자치체이며 그 중에서도 지역사회의 생활안전 관련 업무를 관장하거나 준사법경찰권을 행사하는 공무원들을 포함한 행정직 공무원들이라고 할 수 있다. 특히 지역사회 치안협의체는 시·군·구의 수준에서 이루어지기 때문에 전국 시·군·구 생활안전 관련 업무부서가 직접적인 이해관련당사자라고 할 수 있다. 민관협력네트워크의 전체적인 운영에 책임이 있는 중앙정부와 직접적 운영에 책임이 있는 시·군·구 지자체의 역할은 다음과 같이 구분할 수 있다.

▶ 중앙정부: 민관협력네트워크 지원세력

- 협력네트워크의 안정적 운영을 위한 법적·제도적·인적·물적 지원방안 구축과 지원
- 지방정부와 민관협력발전을 위한 협력시스템(task force)구축 및 운영
- 민간조직 행정가들이 참여하는 민관협력을 위한 포커스집단 참여
- 협력네트워크의 관리에 대한 총괄적 평가, 감독, 지원체제 구축 및 운영

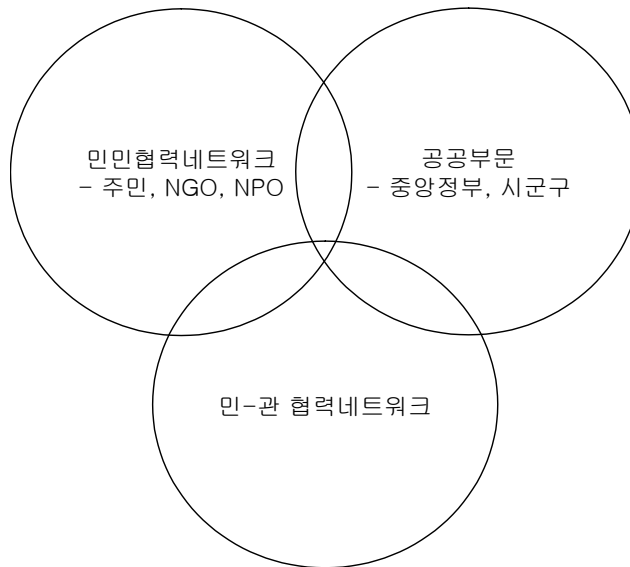
▶ 지방자치단체(시, 군, 구): 민관협력네트워크 운영세력

- 지자체 자체적인 협력네트워크운영에 대한 기획 및 협의
- 상호의존과 협력의 파트너쉽 형성을 위한 지자체 차원에서의 제도적·법적 규정 확립 및 행정적 지원체제 구축
- 민관협력을 위한 포커스집단(focus group)으로의 적극적인 참여

- 민관협력네트워크 안정적 운영을 위한 지자체 차원에서의 인적·물적 자원 제공
- 지역주민들로부터의 민관협력체 구성의 지지를 확보하기 위한 사회적 마케팅의 강화방안구축과 실행

이와 같은 민과 관의 역할은 민관협력네트워크의 성공적 정착과 안정적 운영을 위한 필수적인 요소이다. 지역주민, 비영리사회조직(NPO) 그리고 비정부조직(NGO)을 중심으로 하는 민간협력체제와 중앙정부와 시·군·구 지자체의 공공부문 그리고 협의체의 실질적인 운영당사자인 협력네트워크조직은 <그림 2-4>에서 보듯이 협력과 합의의 의사조정기구로서 삼각협력체제를 구축하게 된다.

<그림 2-4> 민간, 공공, 민관협력네트워크의 삼각협력체제(triangulation system)



나. 치안협력네트워크 차원별 경찰의 역할

지역 치안협력네트워크 구축을 시도할 때 참여주체들을 중심으로 네트워크의 네 가지 차원을 고려하여 그것에 접근해야 한다. 위에서 살펴 보았듯이 네트워크 공급, 네트워크 수요, 네트워크 자원, 네트워크 환경의 네 가지 차원을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

네트워크 공급면에서는, 초기 단계의 네트워크 형성에서 경찰이 주도적 역할을 해야 하지만, 일단 구축되고 난 뒤에는 역할을 줄이고 지원기능을 강화하면서 네트워크의 폐쇄화 경향을 막는 것으로 바뀌어야 한다.

네트워크 수요면에서는, 지역사회의 다기관 치안협력 네트워크 사업 및 대책의 결과물이 지역 치안을 제고하고 경찰활동의 강화가 이루어질 수 있도록 해야 한다는 점이다. 이때 경찰은 치안협력 네트워크 참여주체들의 이해관계 조정과 합의도출 능력을 제고할 수 있도록 역할을 충실히 수행하는 것이 강조된다.

네트워크 자원에 있어서는, 사업추진 재원의 빈곤이 네트워크의 효과를 상쇄하지 않도록 경찰과 지방자치단체가 재원확충 노력을 게을리 하지 않아야 한다.

네트워크 환경의 경우, 이것이 네트워크의 형성과 발전을 저해하지 않고 자극하도록 하기 위해서는 대단히 광범위한 체제의 변화가 수반되어야 한다. 구체적으로, 법질서 확립과 지역 치안인프라 확충과 안전한 도시만들기에 필요한 기초적 문화기반을 확립하여 신뢰 문화를 정착시키는 것을 중장기적 과제로 삼고 지속적이고 안정적인 네트워크 강화가 이루어질 수 있도록 경찰이 주체적인 역할을 수행해 나가야 할 것이다.

6. 경찰활동에 있어서 주민참여의 접근방법

가. 지역사회 경찰활동의 프로그램

경찰 치안활동에 있어서 문제에 대한 근원적 해결을 시도하는 문제지향적 접근법(problem-oriented policing approach)이 Herman Goldstein(1979)에 의해 제시되면서, 1980년대 이후 지역사회 지향적 접근법(community-oriented policing approach)이 미래 치안활동의 수단으로서 서구 선진국에서 각광을 받고 있다⁴⁷⁾. 즉, 경찰이 신고를 받고 현장에 출동하는 수준의 수동적 경찰활동이 아니라 주민들의 요구에 대해 능동적으로 반응하는 적극적 치안활동을 그 핵심으로 하는 문제중심 경찰활동(Problem Solving Policing)과 지역사회경찰활동(Community Policing)은 시민참여를 중심으로 한 경찰부패방지를 위한 매우 유용한 방안으로 이미 주요 외국에서 상당한 실적과 효과를 보이고 있는 것으로 조사되었다⁴⁸⁾.

지역사회경찰활동(community policing)은 지역공동체의 치안활동에 있어 경찰과 지역주민들이 상호협력적 동반자 관계를 유지함으로써 지역사회 치안의 질적 수준을 제고하고, 경찰에 대한 신뢰를 확보하는 데 있다. 또한 지역사회 내 치안문제 해결을 위해 공동노력하는 가운데 경찰이 발휘할 수 있는 역량과 사회의 잠재력을 유기적으로 결합시켜 범

47) Oliver, Willard M.,(3rd ed.), *Community-Oriented Policing- A Systemic Approach to Policing*, (Prentice Hall, 2004)., Goldstein, Herman, , "Improving Policing: A Problem-Oriented policing approach," *Crime and Delinquency* , Vo. 25, No. 2(Approach, 1979), pp. 236-658.

48) 미국의 경찰행정연구포럼(The Police Executive Research Forum : PERF)의 연구에 따르면 1990년대 초반에 이미 5만명 이상을 관할하는 경찰기관의 약 41%가 지역사회 경찰활동을 채택하고 약 30%가 시민참여 지향적인 지역사회 경찰활동 관련 정책들을 개발하고 있는 것으로 조사되었다. 조병인, 「경찰활동과 시민참여에 관한 연구」(한국형사정책연구원 연구보고서 01-02, 2001).

죄예방 및 질서유지 효과의 극대화를 도모한다는 데 있다. 결국, 지역사회와의 긴밀한 관계를 구축하고 그 신뢰관계에서 경찰과 시민이 공조하여 지역사회내의 범죄율을 낮추고 삶의 질을 향상시키기 위한 방안인 것이다.

미국은 이미 지난 1980년대부터 지역사회 경찰활동이 활발하게 추진되고 있으며 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있다. 1993년 미국 법무부(U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance (BJA))의 재정적 지원에 의해 설립된 지역사회경찰활동협회(Community Policing Consortium)는 지역사회경찰활동의 구체적 실천을 위한 보고서로 “Understanding Community Policing: A Framework for Action”을 발간하고, 이에 대한 교육과 훈련, 기술적 지원을 해 주고 있다⁴⁹⁾.

미국의 지역사회 경찰활동에서 시민참여가 유도되는 프로그램의 유형은 크게 세 가지 형태로 나눌 수 있다⁵⁰⁾. 첫째는 경찰중심의 지역사회 경찰활동 프로그램(Police-initiated community-oriented policing program)으로 세 가지 접근방식 중 가장 보편적인 형태이며 경찰의 주도적인 역할과 시민의 소극적인 참여로 프로그램이 운영된다.

둘째, 경찰-시민 연대 지역사회 경찰활동(police and community-initiated COP programs)은 시민과 경찰이 동등한 협력자로서 범죄와 범죄예방에 대한 서로의 관점을 프로그램 운영 전반에 반영하는 형태이다. 지역사회 구성원으로서의 시민은 공적기관 또는 사적 조직

49) 지역사회경찰활동협회(Community Policing Consortium)는 5개의 경찰조직의 협력체이다. 구체적으로 국제경찰서장협회(International Association of Chiefs of Police ; IACP), National Organization of Black Law Enforcement Executives (NOBLE), National Sheriffs' Association (NSA), Police Executive Research Forum (PERF) 등이다. 동 협회에 따르면 지역사회경찰활동에 의해 치안서비스를 받고 있는 미국 국민은 1993년에 15%이던 것이 2002년에는 미국 국민의 약 86%가 지역사회 경찰활동에 의한 치안서비스를 제공받고 있는 것으로 나타났다. Community Policing Consortium, 1994.

50) 조병인, 앞의 책, 70면.

의 형태 등 다양한 유형으로 지역사회 경찰활동에 참여하고 있어, 지역사회 경찰활동 중 가장 이상적인 형태로 볼 수 있다.

마지막으로 드물긴 하지만 가장 적극적인 형태로 시민중심 지역사회 경찰활동(community-initiated COP programs)을 들 수 있다. 이러한 형태의 경찰활동에서는 시민이 프로그램의 계획과 의사결정과정에서 직접적인 영향력을 행사하기도 하며 시민조직이 지방자치정부에 정치적 영향력을 행사하는 경우도 있다.

아래 <표 2-5>는 주요 외국의 지역사회 경찰활동 프로그램을 제시하고 있다.

<표 2-5> 주요 외국의 지역사회 경찰활동(Community Policing; COP) 프로그램

국가	COP 프로그램	주요내용	유형
미국	지역사회 자치경찰서 (Community Oriented Police Substations: COPS) 프로그램	-실시지역: 미국 서부 Washington에 위치한 Spokane시 -800명의 훈련된 자원봉사자로 구성된 COPS발족 -COPS의 운영결과 Spokane시내 25개 지역에서 160여 개에 이르는 지역사회 경찰활동 프로그램 시행 및 시민으로 구성된 비영리 사회단체의 협조 도출 -지역사회의 공공안전 증진을 위해 시민방범순찰대 (Neighbors-on-patrol units) 조직: 학교주변 및 주택가 순찰활동과 불법주차단속 및 마약밀거래 단속 활동 실시 -시행결과, 시의 범죄율이 대폭 하락 -1998년 국제경찰협회(International Association of Chiefs of Police)에 의해 지역사회 경찰활동 우수 프로그램으로 선정	민.경연대 COP
	이웃 지킴이 프로그램 (Save a Neighborhood Program: SNP)	-SNP는 미국 메릴랜드주 볼티모어시에서 창안 -볼티모어시의 공공안전을 저해하고 범죄를 유발할 수 있는 유해환경을 정화하기 위해 지역사회 자원의 활용과 지역주민의 참여 유도 -42개의 시민조직과 6개의 지역사회 공공기관, 해당지역 경찰국, 그리고 10개의 비영리 지역단체를 중심으로 운영 -6개의 중점감시지역(Hotspot clusters)을 선정하여 지역주민과 도보순찰 경찰로 구성된 합동 순찰조를 조직하여 집중 감시 -빈집철거, 잡초 및 쓰레기 제거, 담장보수 등 공공안전을 저해하는 도시환경 정화에 초점을 맞춘 지역경찰활동 실시 -일반 시민 참여자들을 위한 훈련프로그램을 개발·제공 -중·고등학생들의 봉사활동프로그램 기회 제공	민.경연대 COP
	시민경찰학교 (Citizen's Police Academy: CPA) 프로그램	-플로리다주에서 1980년대 후반 경찰업무 전반에 대한 시민의 이해 증진 및 경찰과 시민의 관계 발전으로, 경찰에 협력하고 여론에 영향력을 행사할 수 있는 준법시민 육성 계획 -주민대상 각종 경찰활동에 대한 직접적인 시민참여의 기회를 제공하는 심층 교육프로그램 -CPA프로그램은 13주 과정으로 진행되며 매주 1회 3시간의 교육과정 이수 -교육내용: 교통법규집행, 총기사용, 비행 청소년 문제 및 경찰관의 안전 등 시민의 주된 관심사 및 경찰활동 전반에 대한 토론 및 교육 실시, 인근지역 순찰 등 현장실습의 기회 제공 -CPA 이수자의 경찰활동에 대한 호의적 이미지 제공 및 잠재적 경찰활동 자원으로 활용	경찰중심 COP
	안전학교 프로젝트 (The Safe Schools Project: SSP)	-미국 중부 Nebraska주에 위치한 Metro-Omaha시 -학교주변 폭력 감시 및 범죄환경 제거를 위한 민경간 공조 -"학교폭력퇴치 동반자"(Partners Against School Violence) 캠페인 실시 및 시민조직망(Neighborhood-based networking)을 구성하여 주민들의 의견청취와 업무지원 -등·하교길 순찰, 휴가철 빈 주택 보호·감시 등 시민의 자발적 참여 순찰활동 활성화 -우리나라의 「자녀안심하고 학교보내기운동」과 유사 -민경간 의사소통의 원활화 및 생산적인 공조관계형성 -학교주변 폭력감시를 공동체 공동책임과제로의 인식 확산	민.경연대 COP

출처: 조병인, 「경찰활동과 시민참여에 관한 연구」, 한국형사정책연구원 연구보고서 01-02, 2001를 토대로 재구성.

국가	COP 프로그램	주요내용	유형
일본	요망파악활동 (要望把握活動)	-경찰 내 순회상담조를 편성하여 일반 가정과 시민단체 등을 방문, 지역 치안업무 전반에 대한 의견·건의 및 정보청취 후 도출된 문제점 적극 해결 시도 -부인간담회, 학생간담회 및 자원봉사자간담회 등 각종 회의를 통하여 주민과 협의한 지역치안에 관한 문제점들을 해당 관청에 알려 해결·후속조치 -민경간 긴밀한 유대관계 형성 및 만족도 제고	경찰중심 COP
	정보발신활동 (情報發信活動)	-주민협력과 지원을 얻기 위한 수단으로서 행정기관의 서비스활동을 지역사회안전센터가 도입 -지역경찰활동의 홍보를 위한 신문 발간, 팩스네트워크, 각종 홍보매체·CATV·인터넷 통신망 구축 등을 활용한 정보발신활동 추진 -각급 기관들과의 매체를 활용한 광범위한 네트워크 구성 -우리나라의 '택시기사 네트워크' 활용 뺑소니 및 각종 범죄 감시체계 구축, 성매매 신고(신고시 보상급 지급)	경찰중심 COP
	문제해결활동 (問題解決活動)	-지역사회에 존재하는 치안 및 공공안전에 관한 문제 사항들을 경찰과 지역주민 그리고 지역사회가 연대하여 해결해 나가는 지역사회 경찰활동 -라이온스 클럽, 로터리 클럽 등 섭외, 공동치안활동 추진 -우범지역에 방범등, 감시카메라 설치 기부금 모금(아름다운 재단 등 NGO와 공동연대 사업 추진) -주민 자치 기구으로써 자율방범순찰대 활동 추진	경찰중심 COP
영국	대민연락관제도 (Community Relations Branch and Community Liaison Officer)	-민원전담부서 및 대민연락관제도를 통해 지역주민과 경찰간의 협력관계 형성 -Home Beat Officer(지역담당관)와 Village Bobby(마을경찰)의 활동 강화로 경찰과 지역주민간 관계개선 및 경찰활동에 대한 시민의 이해와 참여 유도 -일반시민이나 지역사회 내 각종 단체와의 창구역할, 지역시민자문회의(District Citizens Advisory Council)의 활동계획 수립 등 지역실정에 알맞은 민생치안 추진	경찰중심 COP
	스페이스 프로그램 (Staffordshire Police Activity And Community Enterprise Program: SPACE)	-여름방학동안의 청소년비행을 방지할 위한 공조 -시골지역 범죄순찰박람회(Rural Crime Patrol County Fair), 카니발(Carnival Day) 등 다양한 이벤트 진행, 청소년비행 및 범죄 예방, 약물방지 등의 홍보프로그램들을 민·경 공동 진행	경찰중심 COP
	이웃상호감시 범죄예방 프로그램 (Neighborhood Watch Program)	-이웃감시조 구성, 운영방법은 시민이 중심이 되어 구성된 모임을 조직하여 대표자를 선정하고 유인물을 나누어 보며 지역사회의 문제에 대해서 토의 -프로그램의 운영기금은 경찰자체 지원금 이외에 각종 사회단체나 기업체 후원금으로 지원	경찰중심 COP
	안전도시 프로그램 (Safer Cities Program)	-내무성의 범죄예방부서 주도하에 지방의 각 기관들과 협력하여 도시지역에서의 범죄와 범죄의 공포를 감소시키려는 프로그램 -자동차관련 범죄와 주거침입절도 등의 범죄율이 높은 20개 이상의 도시지역에 이웃감시활동조를 구성하여 순찰 강화 -지방정부 대표와 함께 지역주민으로 구성된 추진위원회, 경찰, 보호관찰기관, 지역사회조직, 소수인종조직, 기업 및 영주 등 여러 이해집단이 함께 참여하여 공동으로 추진	경찰중심 COP

국가	COP 프로그램	주요내용	유형
호주	이웃감시프로그램 (Neighborhood Watch Program)	-빅토리아주에서 적극적인 주민들의 활동을 통해 주거절도를 방지하려는 경찰-지역사회 연계프로그램 (Police-Community Involvement Program) -구체적 방법: 가정물품에 대한 기명표시와 사진촬영, 의심스러운 행위를 경찰에 신고하도록 하는 주민교육, 주민들의 방법의식 및 참여강화, 이웃감시가 운영되는 지역임을 나타내는 표지판 설치 등 -경찰은 의견의 중재·조정자, 자문자, 관찰자의 자격으로 이웃감시위원회에 참여	경찰 중심 COP
	안전한 집 프로젝트(Safety House Project)	-아동들이 등하교길에 위험한 상황을 직면한 경우 당황하지 않고 곧바로 찾아가 도움을 요청을 할 수 있는 안전한 집들을 지정해 놓는 것으로 학교로부터 사전 고지 -안전한 집에 들어온 아동이 있을 경우 집주인은 이동을 보호하고 경찰출동 요청	경찰 중심 COP
뉴질랜드	통합계획 (Corporate Plan)	-지역사회 경찰활동 센터(Community Policing Center)를 설치하는 등 경찰활동의 수단을 지역화 -주민의 자발적 참여 순찰임무 부여 및 지역사회 기반의 수사관을 배치 -해병대전우회 등을 활용한 순찰 공조	경찰 중심 COP

나. 지역사회 경찰활동에 대한 비판과 시사점

이상 살펴 본 주요 외국의 시민참여 프로그램은 대체로 지역사회 경찰활동이 경찰과 시민간의 관계에 있어 상호 이해를 증진하고 경찰활동의 협치(協治)를 제고하였다는 성공적인 평가를 받고 있다.

기존 외국의 지역사회 경찰활동이 경찰과 시민간의 관계를 긍정적으로 유대시키고 성공적인 반응을 가져왔음은 자명한 사실이나 프로그램에

대한 평가에 있어 방법론상의 한계가 있음은 부인할 수 없다. 대체적으로 이러한 한계는 두 가지 요소를 공유하는 것으로 나타나 있다.

첫째는 프로그램과 평가가 실험적 성격을 띠고 있다는 것이다. 여러 변수에 대한 조작과 통제가 다양하지 못하고 일관성 없게 실행되었기 때문에 그 결과의 성공 여부만 가지고는 이를 다른 국가나 다른 지역사회에 직접 적용하는 데에는 무리가 따른다는 것이다.

두 번째 방법론상의 문제는 일부 경찰기관들이 프로그램을 통해 경찰 전략과 활동들을 실험해 보려고 했다는 것이다. 특히 실험적 연구에서는 어떤 개념의 영향과 결과가 알려지지 않으면 그 실험에는 모험이 따를 수밖에 없다. 따라서 시민들은 안전과 권리를 보호받기 위해 많은 위험 부담과 주의를 감수해야만 한다.

다. 한국경찰에서의 응용 가능성

지역사회 경찰활동은 분권화와 일선 경찰관의 재량권 강화를 기본으로 한다. 이 같은 관점에서 한국경찰을 비추어 보았을 때 경찰조직 전반이 경직되어 있고 상부기관에 권한이 집중되어 있으므로 대체로 경찰관이 타율적인 근무방식에 익숙해 있다고 볼 수 있다. 이러한 실정 하에서는 창의성을 발휘하여 새로운 체도를 도입하기 어려우며 지역사회의 급변하는 치안환경에 효과적으로 대응하기에 적합하지 않다.

경찰에 대한 시민의 인식과 평가에 대한 그 동안의 조사연구를 종합해 보면 시민들은 경찰관을 전폭적으로 지지하거나 신뢰하지 않는 것으로 나타나고 있다. 주민들이 경찰에 대해 적대감을 갖고 있다면 아무리 효과적인 프로그램이 준비되어 있어도 경찰의 업무수행에는 곤란이 뒤따를 것이다. 또한 경찰활동이 왜곡되고 부정적으로 평가된다면 경찰의 사기는 저하 될 것이며 건설적인 업무수행을 두려워하는 심리상태를 낳게 될 것이다. 효과적인 프로그램을 도입하기에 앞서 경찰과 시민의 긍정적

인 유대가 우선이 되어야 할 것이다. 지역사회 및 지역주민과 경찰의 신뢰회복 및 ‘협조적 제휴관계’를 이끌어 내기 위한 노력이 기본적으로 수행되어야 할 것이다.

국가경찰의 경우 각 지역실정에 적합한 지역사회 프로그램의 개발이 절대적으로 부족한 형편이다. 주목할 만한 프로그램으로는 최근 경찰청이 기획한 「청소년명예경찰프로그램」이 있고 경찰서 단위에서 농촌지역의 절도를 방지하기 위한 「영주경찰서의 RASS 프로그램」 등을 들 수 있다. 전국적으로 229개의 경찰서가 있지만 지역사회관계개선 및 지역실정에 맞고 시민의 직접적 참여를 가능케 하는 지역사회 경찰프로그램을 개발하는 경찰서는 많지 않다.

그러나 우리나라에서도 2006년부터 제주특별자치도에 지방자치경찰제가 시범적으로 도입·운영되고, 지역중심의 자치경찰 활동 시대가 도래할 예정에 있으므로 지역사회 중심의 경찰활동이 본격적으로 도입되어야 할 것이다. 따라서, 지역사회 안전 확보에 영향을 미치는 다양한 참여주체들의 적극적 참여를 통한 치안협력 네트워크 구성방안이 적극적으로 모색되어야 한다. 특히, 민간부문과 공동치안생산체제를 구축하는 등 국민과 함께 ‘범국민적 사회안전’을 구축하여 치안활동을 전개하는 것이 협력적 거버넌스 시대에 중요하게 대두되고 있다.

제3장 다관 치안협력체 현황 및 유사제도의 운영실태

본 장에서는 우리나라에서 기존 제도 도입되어 운영되고 있는 치안협의체 기구의 현황 및 지역사회 범질서 확립을 위한 유사제도의 운영실태를 점검하고 그 한계를 지적함으로써 대안적 기구의 필요성을 주장하도록 한다.

제1절 지역치안협의회의 구성 및 운영현황

2008년 초 실용정부의 주요 국정과제인 ‘범질서 확립’을 경찰청 차원에서 추진하기 위한 주요 정책과제로 ‘범죄와 무질서’에 대한 범정부적 공동대응과 중앙정부와 지방정부간 ‘새로운 협력모델’ 창출, 그리고 지역안전 확보 및 지역사회 발전을 위한 주민의견 수렴과 이해·협력을 확보하기 위한 지역종합 협의체 기구로 ‘지역치안협의회’가 전국에 걸쳐 발족되어 ‘08년 4월 현재 전국 광역 및 기초단체 단위에 총 237개 지역치안협의회가 출범·운영되고 있다.

<표 3-1> 지역치안협의회 구성·운영현황 ('08. 7. 14 기준)

구성 현황	참여 기관·단체 수	회의 개최회수
237 개 (광역16, 기초221)	총 3,579 개 (협의회 1개당 평균 15개 참여)	1,123 회 (협의회당 4.7회 개최)

출처: 경찰청 경찰혁신기획단 내부자료.

협의회는 지방자치단체 등 유관기관·시민단체가 함께 참여하여 범질서

확립과 치안인프라 확충 등 가시적 성과를 도출하기 위해 월1회 실무협의회를 본격 운영하여 '08년 7월 현재 1개 협의회당 평균 15개의 기관·단체가 참여한 가운데 평균 4.7회의 회의개최 실적을 보이고 있다.

'08년 상반기 주요성과로는 먼저 지역사회 법질서 확립을 위해 법질서 확립 공동캠페인 및 불법 광고물, 불법 주·정차 등 질서위반행위 합동 단속·계도를 지속적으로 전개하였고, 지역방송사와 협력하여 법질서 확립 홍보 강화 및 공감대 형성하는 한편 촛불시위 관련 불법·폭력시위 실태 및 경찰의 노력 등을 적극 홍보하여 법질서 회복 공감대를 조성·확산하는 노력을 기울였다. 이와 함께 지역치안 인프라 확충을 위해서 「안전·질서 도시 만들기」를 위한 종합실행전략을 유도·추진하였으며 경기도 안양시는 관련 조례를 제정하는 성과를 거두기도 했다. 또한 어린이놀이터 주변 등에 CCTV 설치 확대를 협의하여 상반기 중 총 2,213대 설치확대를 협의하여 '08년 6월말 현재 364대가 설치완료되었다.

제2절 다기관 치안협력체 운영사례 및 한계

현행 지역안전과 관련된 협의체 기구의 현황과 주요기능을 보면 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 현행 지역안전과 관련된 협의체 기구의 현황

협의체명	근거법령	위원장	위원구성	기능
지역안전관리위원회	재난 및 안전관리기본법 ※각 자치단체별 조례·규칙으로 규정	시장·군수·구청장	관내 기관장, 관계 공무원, 전문가 등 (30인 이내)	<ul style="list-style-type: none"> 지역별 안전관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정 지역별 안전관리업무의 협의·조정 그 밖에 지역별 안전관리에 필요한 사항을 시행
지역민방위협의회	민방위기본법 제7조	시장·군수·구청장	관내 기관장, 관계 공무원, 전문가 등 (7~12명)	<ul style="list-style-type: none"> 시군구 민방위계획의 심의 민방위에 관한 기관간 업무조정·협조 그 밖에 민방위에 관한 중요 사항
지역교통안전정책심의위원회	교통안전법 제13조	시장·군수·구청장	교통안전 관련 행정기관 소속 공무원, 전문가(20인 이내)	<ul style="list-style-type: none"> 지역별 교통안전에 관한 주요정책 지역교통안전기본계획 심의
치안행정협의회	경찰법 제16조 ※치안행정협의회 규정 (대통령령)	시·도부시장·부지사	사·도 및 지방경찰청 소속 공무원, 전문가	<ul style="list-style-type: none"> 지방행정과 치안행정의 업무조정 그 밖의 필요한 사항을 협의·조정

현재 지역안전과 관련된 협의체 기구로 운영되고 있는 지역안전관리위원회, 지역민방위협의회, 치안행정협의회, 지역교통안전정책심의위원회 등 과거 협력치안을 위한 기관협의체 운영이 대부분 실패하였다고 평

가되고 있어 ‘지역치안협의회’의 운영과 미래에 대해서도 냉소적 인식이 있다.

예컨대, 경찰법 제16조에 의거 시·도 광역단위의 협력치안을 위한 ‘치안행정협의회’가 구성되어 있으나⁵¹⁾, 2000년 이후 전국적으로 한 차례 회의도 개최되지 않는 등 유명무실하게 운영되고 있으며, 이 같은 사정은 <표 3-3>에서 보는 바와 같이 다른 협의체기구도 별반 다르지 않다. 시·군·구 기초자치단체의 기존 협의체는 대부분 운영실적이 저조하며 서면심의로 운영되는 경우도 다수이다.

<표 3-3> 최근 3년간('05~'07) 협의체 운영 실적

협의체명	부산 해운대구	대구 북구	인천 부평구	경기 파주시	경기 부천시	경기 남양주시	경북 칠곡군	전남 여수시
지역안전관리위원회	5	3	4	3	5	1	3	3
지역민방위협의회					6	2		
지역교통안전정책심의위원회					6			
통합방위협의회							3	

출처: 경찰청 혁신기획단

이는 앞서 살펴본 바와 같이 협의체 기구가 성공하기 위한 제반 요건에 비추어 볼 때, 관주도로 급조되어 제반 원칙(상호의존의 원칙, 상호호혜의 원칙, 민주성의 원칙, 개방성의 원칙, 예산적절성의 원칙)이 준수되지 못하였기 때문이다. 또한 네트워크 참여주체들의 이해관계 조정

51) 치안행정협의회의 주요 협의사항(대통령령 제2조)은 다음과 같다. ①지역안정 및 질서유지에 관한 사항 ②민방위 및 재해대책 운영에 관한 사항 ③질서확립운동 등 지역사회운동의 효율적 추진에 관한 사항 ④지역주민과 경찰간의 협조 및 요망사항 등.

과 합의도출 능력이 확보되지 못하였고, 사업추진 재원의 빈곤이 허울
 뿐인 형해화(形骸化)된 협의체로 전락시키게 된 원인이라 할 수 있다.

또한 <그림 3-1>에서 보는 바와 같이 현행 개별법에 의해 설치된 지
 역안전 관련 협의체와 기능과 업무영역에 있어서도 일부 중복됨으로써
 업무혼선 및 효율성 저하가 우려된다. 이는 이미 올 연초('08. 1)에 행
 정안전부에 경찰청이 가칭 '지역안전협의회 신설을 문의' 한 결과 "지
 역안전 관련 다수의 협의체가 이미 설치·운영 중에 있어 유사한 기능의
 협의체를 신설하는 것은 부적절"하다는 부정적 의견의 회신을 받은 이
 유이기도 하다.

<그림 3-1> 현행 지역안전과 관련된 협의체 기구의 기능 중복 현황
 ⊙ : 고유기능 △ : 보조기능

구분	전시	테러	국가 기반	자연 재난	화재 붕괴	교통 사고	환경 오염	치안	질서 유지
지역안전협의회				⊙	⊙	⊙		⊙	⊙
지역안전관리위원회			⊙	⊙	⊙	⊙	⊙		△
지역교통안전정 책심의위원회						⊙			
지역민방위협의회	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙			△
통합방위협의회	⊙	⊙							
치안행정협의회		⊙	△	△	△	⊙	△	⊙	⊙

또한 지역치안협의회 역시 '08년 연초부터 약 4개월만에 전국에 걸
 쳐 237개의 협의회를 급조하여 구성하는데만 급급하여 효율적인 운영과
 관련한 가시적 성과를 보이고 있는 협의회는 아직까지 그리 많지 않은

실정이다. 그 이유는 실용정부의 주요 국정과제 중의 하나인 ‘법질서 확립’의 주관부처가 법무부라는 것이 알려지면서 일선 경찰관서에서 일부 소홀하게 다루어진 측면도 없지않다⁵²⁾.

그리고 협의회의 주요사업이 일정 정도 효과를 거두기 위해서는 중·장기적으로 시행해야 할 과제임에도 불구하고 단기간에 가시적 성과를 거양하려다보니 실질적인 지역치안인프라 기반구축에 신경쓰기보다 회의 개최 실적 등 표피적 성과에만 치중하는 운영을 하기 때문으로 판단된다.

이에 경찰청에서는 주도적으로 「법질서 확립」을 추진하기 위해 욕심을 부리기 보다는, 법무부와의 상생방안을 모색하는 것도 고려하는 한편, ‘08년 하반기부터 중점테마를 본청에서 일괄 선정·추진하기보다 지역특색에 맞는 특수시책을 자체적으로 발굴하여 시행하도록 유도하고, 실무협의회를 교통·청소년 문제·지역안전 등 유관기관들이 참여하는 「분과실무위원회」로 재편성, 관심분야별 테마를 선정·추진해야 내실있는 실무협의회를 운영할 계획으로 추진하고 있다⁵³⁾.

따라서 지역사회 생활안전과 법질서 확립과 관련된 보다 내실있는 협의체 기구를 출범시킬 이유가 바로 여기에 있다. 기존 유명무실하게 운영되는 관련 기구들의 실패 전철을 답습하지 않고 명실상부한 지역안전과 질서 확립을 위한 지역사회 다기관 치안협력 네트워크를 구성하기 위해서는 관련 법제도적 기반 확립과 운영예산 확보, 실효성 있는 협의체의 관리운영 전략 등이 요구되는 바이다.

52) 법무부는 지난 '08년 4월부터 '법질서 바로 세우기 운동'의 일환으로 지자체와의 법질서 운동 전개가 중요하다고 판단해 4월 23일 지방자치단체 지원센터를 개설하고 광역자치단체와의 업무협약을 맺어 지역특색에 맞는 핵심 사업을 선정해 추진 중에 있다. 또한 행정안전부와 협의해 지방자치단체 합동평가의 대상이 되는 80개 국정시책 중 하나로 '법질서확립 활동'을 올해부터 반영할 예정이다. '법질서확립 활동' 항목에는 준법교육, 캠페인, 과태료 부과 등이 포함되며 우수한 평가를 받은 지자체는 중앙 정부의 특별교부금과 다양한 인센티브를 받게 된다.

53) 경찰청 경찰혁신기획단, 「지역치안협의회 운영 활성화를 위한 워크숍 개최결과」 내부자료, 2008. 5. 23.

제4장 지역 차인협력 네트워크 모형의 구축 방안

제1절 지역단위 민관협력 모형의 제유형 비교⁵⁴⁾

국가, 시장, 시민사회의 개념에 대한 이해를 갖추기 위해 이들 개념을 중심으로 구분되는 주요 모형을 살펴보면 다음과 같다⁵⁵⁾.

1. 반 틸(Van Til)의 4대 섹터 모델

<표 4-1> 반틸(Van Til)의 4대 섹터 모델

정부(government)는 제3섹터를 규제하고, 지원하며, 용역을 준다.	기업(business)은 기업연맹의 기부, 개별기업의 기부, 재단의 설립으로 자선과 기부를 하며 또 임직원 자원봉사를 독려한다.
제3섹터(third sector)는 기업에서 얻은 수입에 대해 정부의 면세 인정을 받고, 정부와 체결한 용역 사업으로 서비스를 제공하며, 비공식섹터의 자원봉사 시간과 노력을 제공받는다.	비공식 섹터(informal sector)는 가게와 이웃으로 구성된 것으로, 제3섹터 단체들의 조정 역할로 자원봉사 활동 등의 서비스를 제공한다.

출처 : Van Til, 1988

- 기업, 정부, 제3섹터 외에 가게(household)와 이웃(neighborhood)

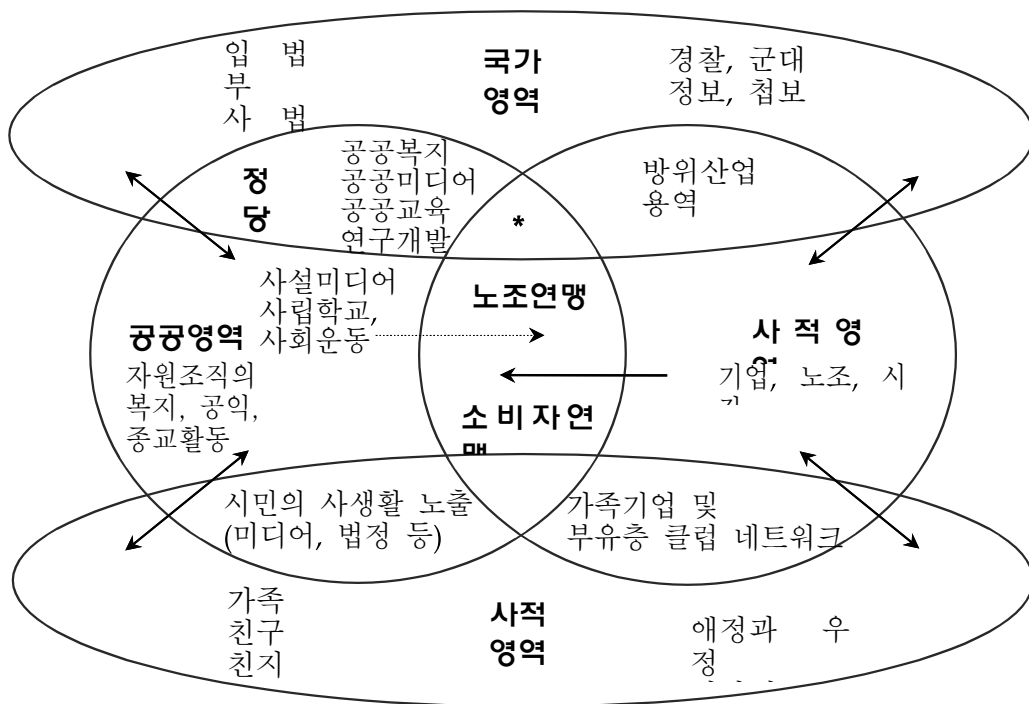
54) 국가, 시장, 시민사회 모형의 제유형은 주성수, 「시민사회와 NGO 논쟁: 주요개념·모형 및 이론」(한양대학교 출판부, 2001), 41-62면에서 요약정리.

55) 조은경 외, 「부패방지를 위한 지역단위 민관협력모형 개발」(국가청렴위원회 연구용역보고서, 2006).

- 등 비공식 조직을 중요한 제4섹터로 구분하여 분류.
- 여기서 가계는 기업, 정부, 제3섹터를 다리 놓는 중추적 역할 수행.
 - 가계 구성원들은 기업 섹터에서 임금을 벌고 구매하며 소비하고, 제3섹터에서 협회와 재단을 설립하고 자원봉사자로 활동하며, 세금과 투표로 정부를 지지하며 견제하는 역할.

2. 재노스키(Janoski)의 4대 섹터 모델

<그림 4-1> 재노스키(Janoski)의 4대 섹터모델 모델

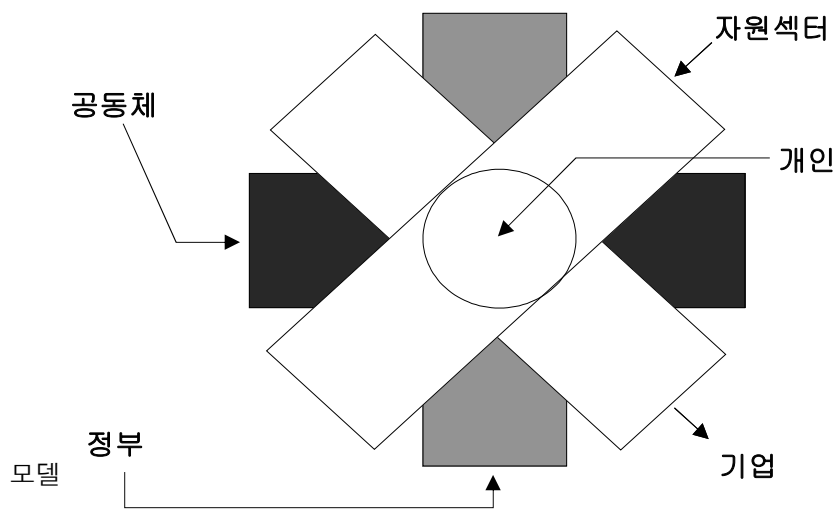


* 국가, 공공, 시장 영역이 공동 관리하는 공공기업
출처 : Janoski, 1999.

- 국가영역, 시장영역, 공공영역, 사적영역 등 4대 섹터로 구분.
- 국가영역은 입법, 사법, 행정, 경찰, 군대, 비밀경찰, 정보기관 등 공식적인 국가조직들로 구성.
- 사적영역은 개인생활과 친구와 이웃들의 네트워크, 애정과 우애 등으로 구성되며, 사유재산권에 기초.
- 공공영역은 가장 다양한 조직, 단체들로 구성. 비영리, 비정부, 공익추구적 특성을 가짐.
- 시장영역은 기업, 노조 등으로 그동안 많은 규제와 간섭을 받아 왔지만, 최근에 세계화 등에 따른 신경제질서의 등장으로 점차 영역을 확대하면서, 과거에는 국가영역과 마찰하던 것에서 이제는 시장의 자유와 횡포를 견제하는 공공영역의 심각한 도전을 받음.

3. 오커넬(O'Connell)의 5대 섹터 모델

<그림 4-2> 오커넬(O'Connell)의 5대 섹터

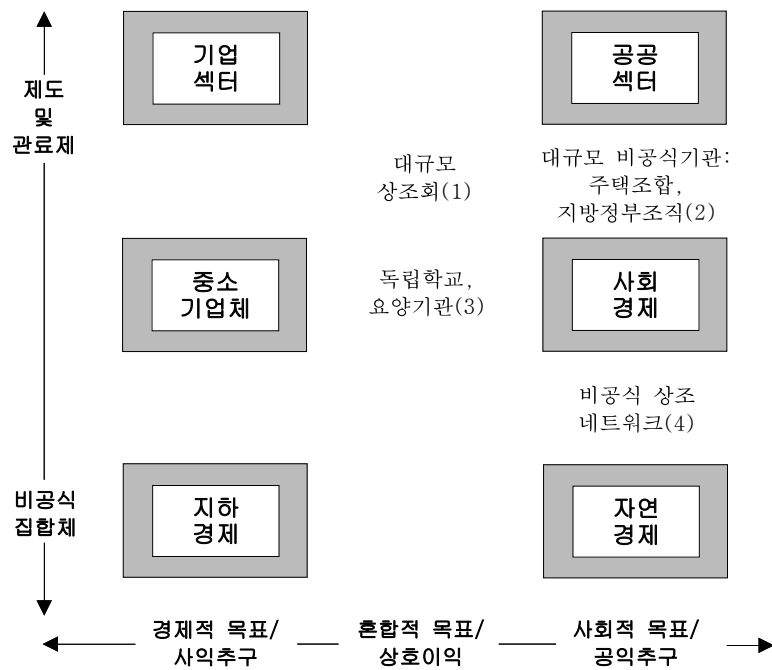


출처 : O'connell, 1999.

- 미국의 시민사회를 설명하는 시민사회의 5대 측면을 개인 (individual), 공동체 (community), 정부 (government), 기업 (business), 자원섹터 (voluntary sector) 등으로 구분.
- 개인과 공동체가 시민사회의 제1, 제2 요소, 정부와 기업과 자원단체가 제3, 제4, 제5 요소임.
- 민주적 정부에 대한 시민의 기본적인 참여와 시민참여의 기회를 주고 옹호하는 것이 정부의 기본적인 역할이라고 봄.
- 시민사회의 존재와 질을 결정짓는 것이 정부.

4. 페이턴(Payton)의 6대 섹터 모델

<그림 4-3> 페이턴(Payton)의 6대 섹터 모델



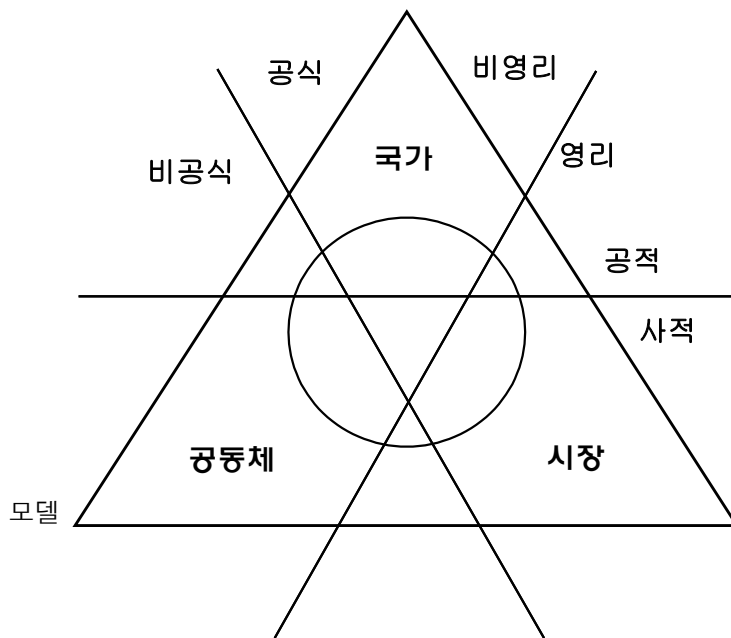
출처 : Van Til, 2000.

- 기능적인 측면에 초점을 맞추어 조직세계를 6대 섹터로 나눔.
- 공식성과 비공식성, 사익추구와 공익추구로 기준을 삼음.
- 기업섹터와 공공섹터가 가장 공식적인 제도와 관료제를 갖추고 있지만 기업은 사익추구, 공공섹터는 공익추구.
- 지하경제와 자연경제섹터는 비제도화된 비공식적 특징을 갖지만 지하경제는 사익추구를 자연경제는 공익추구.

- 중소기업섹터와 사회경제섹터가 공식성 측면에서는 중간적 수준이지만 중소기업체는 사익추구, 사회경제섹터 즉, 비공식 상호 네트워크는 공익추구.

5. 페스토프(Pestoff)의 삼각관계 모델

<그림 4-4> 페스토프(Pestoff)의 삼각관계



- 스웨덴의 역사적 전통에서 나타난 국가, 시장, 시민사회의 모습을 모형화 함.
- 공적·사적 활동, 영리·비영리, 공식·비공식 수준으로 구분.

- 국가는 공식/공적/비영리 영역에 위치.
- 시장은 공식/사적/영리 영역에 위치.
- 공동체는 비공식/사적/비영리 영역에 위치.
- 그러나 여기서 공동체가 곧 시민사회를 의미하지는 않음. 시민사회는 사적영역과 공적영역 모두를 포함하는 개념이라고 주장.

6. 빌리스(Billis)의 사각 관계모델

<그림 4-5> 빌리스(Billis)의 사각 관계모델

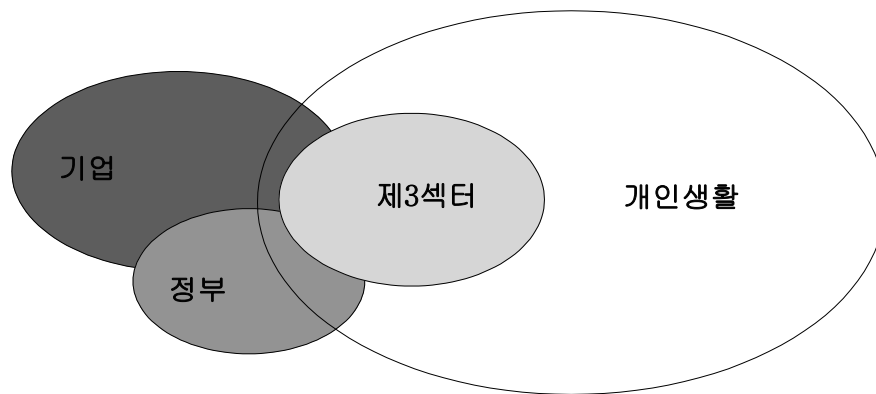


- 시민사회 혹은 제3섹터는 기업, 정부, 협회, 개인 등 4대 섹터를 연결시키는 중추적 역할을 맡는 것으로, 그림의 대충 빗금으로 쳐진 부분을 의미.

- 시민사회 영역이 정부와 시장으로부터 뚜렷이 구별되기보다는 오히려 더욱 모호해지고 있는 경향을 반영.
- 시민사회가 정부로부터 더욱 많은 공공서비스 공급의 책임을 떠맡게 되며, 수익사업 등의 영리를 추구하는 ‘상업화’ 추세도 더욱 뚜렷해지는 경향.
- 역으로 정부가 조직하거나 운영하는 비영리 조직들이 시민사회 영역으로 침범해오거나 시장의 영리기업들이 재단을 설립하거나 각종 사회공익 활동을 늘려가고 있으며, 사회경제 형태로 공익사업 하는 경향도 있음.

7. 바우어(Bauer)의 다양다색 모델

<그림 4-6> 바우어(Bauer)의 다양다색 모델



- 바우어는 제3섹터가 기업, 정부, 개인생활 등의 3대 섹터의 모든 특성들을 갖춘 다양한 색깔을 내고 있다고 주장.

- 자원봉사자가 볼 때는 사회서비스를 제공하며 정부의 업무를 대행하는 역할을 함.
- 이사회 임원들이 볼 때는 정치적 특징을 지님.
- 임직원의 시각에서는 영리기업처럼 활동.
- 즉, 시민사회의 문화적, 정치적, 경제적 얼굴을 보여주는 다원적 측면을 가지고 있음.

제2절 지역치안협력 네트워크의 모형 구축

1. 지역치안 협력네트워크 구축의 기본원칙

가. 예방의 강조

지역치안협력 네트워크는 지역사회의 안전인프라를 구축하고 방호시스템을 점검하는 등 범죄를 사전 예방하는 데 주력하도록 한다.

이를 위해 지역안전 인프라 구축과 방호장치를 완비하고 동시에 지역주민들에 대한 안전교육을 통해 안전에 관한 지식, 기능, 태도, 습관을 교육시키도록 한다. 즉, 지역주민들에게 자신의 생명과 안전을 지키는데 필요한 기본적인 지식, 기능, 태도, 행동을 교육시킴으로써 자율적인 범죄와 안전예방 의식을 형성하도록 한다.

나. 지역사회의 강조

오늘날 지역사회는 공공정책의 핵심이 되고 있다. 다양한 정책분야에서 커뮤니티를 통한 문제해결이 모색되고 있는 것이다. 특히 신자유주의 이념의 시장지향성으로 인해 위축된 공공영역을 회복하고 신공공관리의 정책정향 하에 밀려난 윤리, 도덕, 사회적 미덕 등의 가치를 되살리고, 20세기 후반의 절박한 사회문제에 대한 정책실패를 경험하면서 그 해결의 실마리를 지역사회에서 구하게 된 것이다.

지역사회의 법질서 확립과 안전에 있어서도 이러한 지역사회 중심의 치안활동이 강조되어야 하는 것이다. 지역사회의 치안문제는 관련 서비스에 시민참여의 확대를 기하는 하나의 철학이자 프로그램체계로써 지역

사회에 기초한 예방과 상시적 서비스를 강조하는 점검활동, 관할지역에 대한 공무원들의 책임성 강화, 의사결정의 분권화 등을 주 내용으로 한다.

다. 파트너십의 강조

Young(1992: 45)에 의하면 근대 산업사회의 사회통제는 본질상 다주체적이어서 하나의 사회문제를 다른 기관들이 각자의 전문성에 기반하여 서로 다른 방식으로 취급하고 있다⁵⁶⁾. 문제는 이러한 대응들이 조정되지 못하고 전체적인 원리 없이 상호 괴리되거나, 상호 충돌하는 경향마저 있다는 것이다. 특정기관의 업무처리 결과가 다른 기관의 개입능력, 가능한 개입방식, 가용자원 등에 영향을 미친다.

결국 지역사회 범죄 및 안전 예방을 위한 다기관 네트워크의 실패는 이러한 조정의 결여에서 비롯되는 것으로, 파트너십 접근의 중요성이 부각된다 하겠다. 또한 정책집행에서의 파트너십 확대는 시민이 공공서비스의 수동적인 수혜자에서 탈피, 보다 적극적이고 책임있는 협력자로서의 이미지 변화를 의미한다. 이러한 파트너십 접근은 공공서비스에 대한 종래의 전문직업주의 모형(Professionalism Model)의 한계를 인식하고 ‘다양한 정보를 가진 다양한 조직과 시민’을 중요시하고 상호간의 정보공유를 강조하고 있다.

행정과 민간부문간의 네트워크 관계를 공고히 하기 위해 양자의 장점만을 선택하여 관계를 고착화시킨다는 것은 민간부문의 자발성 및 자율성 등의 장점을 해쳐 이전과 같은 관변단체화 할 우려가 크다.

56) Young J., "Ten Points of Realism" in *Rethinking Criminology*, Young & Matthews(eds.), (London: Sage, 1992).

따라서 행정과 민간부문은 각 영역의 특성을 살려 서로간의 제도적 결합방식을 선택하여야 할 것이다. <표 4-2>는 각 영역의 특성을 나타낸 것이다. 국가는 법령을 기반으로 사회전체의 이익을 대변하며, 따라서 형평성과 책임성, 민주성의 행동특성이 강조된다. 사회적 합의와 국가적 목표달성의 이념을 보인다. 반면에 시장은 경쟁을 기반으로 선택적 이익을 대변하며, 따라서 효율성과 생산성의 행동특성을 강조하고, 최대이윤의 이념을 지향한다. 마지막으로 민간부문은 네트워크를 기반으로 사회의 부분적 이익을 대변하며, 따라서 자발성과 경쟁성의 행동특성을 강조하고 가치실현의 이념을 지향한다.

<표 4-2> 국가-시장-민간부문간의 특성 비교

구 분	국 가	시 장	민간부문
조직이념	사회적 합의, 국가목표	최대 이윤	가치실현
행동원리	법령	경쟁	공감(네트워크)
행동특성	형평성, 책임성, 민주성	효율성, 생산성	자발성, 경쟁성
수익범위	사회 전체	선택적	부분적

이처럼 행정과 민간부문간의 관계는 주어진 환경에 따라 매우 다양하여 행정과 민간부문간 네트워크 역시도 복잡한 관계를 맺을 수 있다. 그렇다면 행정과 민간부문간의 관계를 설정하는 데에 주요한 요소는 무엇인가?

이에 대한 연구는 많지 않으나 주요한 요소로써 정부체제의 성향과

민간부문의 전략적 방향에 의하여 결정된다는 선험적 연구가 있다. 예컨대 남미의 경우 민간부문이 정부정책에 항상 반대하는 입장에 서면서 정부-민간부문 관계는 소원하지만, 인도의 경우 정부가 민간부문에 대해 직접적인 지원을 아끼지 않아 양자는 밀접한 관계를 형성하고 있다. 반면에 아프리카의 경우 남미나 인도의 중간 정도를 보이고 있다. 물론 미국이나 유럽의 선진국들의 경우 행정과 민간부문관계는 자율성, 경쟁성, 다양성, 공정성의 원칙 하에 양자간에 정책이슈 및 환경에 따라 다양하게 형성되고 있다.

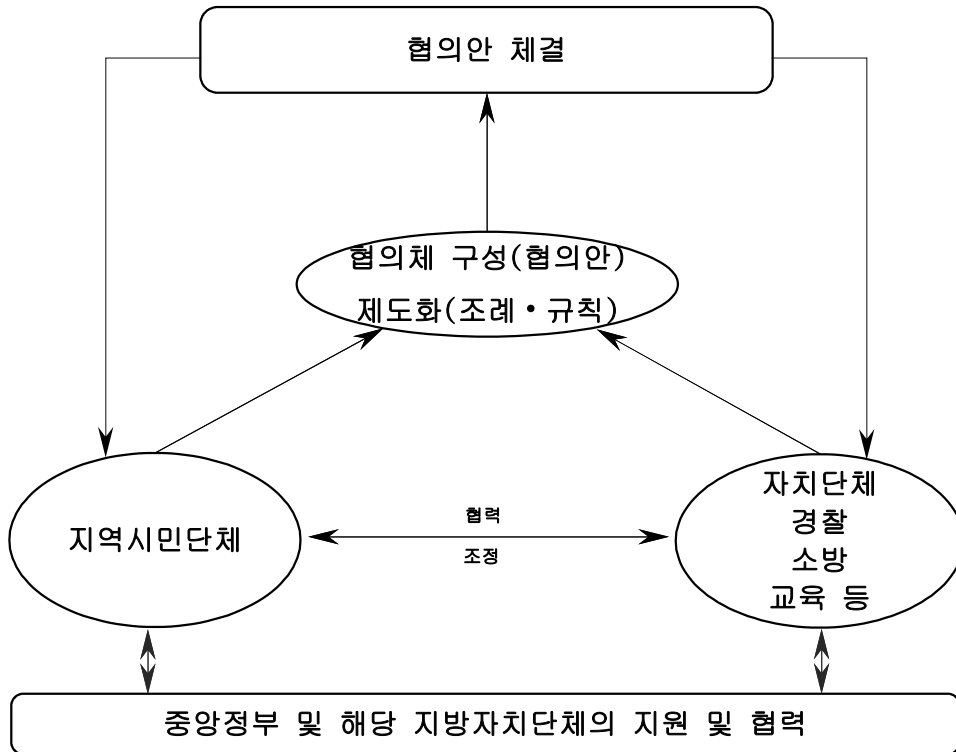
한국에서의 행정과 민간부문간 네트워크는 민간부문이 행정의 대리인 내지 반대자의 입장이 강하였기 때문에 양자간 관계는 남미와 같이 소원한 관계 유형이었다. 그러나 민주화와 지방자치제의 실시 이후에는 점차적으로 행정과 민간부문간의 관계가 이슈에 따라 점차적으로 복잡한 네트워크를 설정하고 있다고 볼 수 있다. 한국의 경우 재정 주체 및 서비스공급자 분류방식에 의한 행정-민간부문간 네트워크 관계의 4가지 모델 가운데 중첩형과 협동형은 미발달되어 행정과 민간부문간 네트워크 형성에 있어서 파트너십이 발달되지 못하고 있다고 볼 수 있다.

2. 지역치안협력 네트워크의 기본모형

가. 지역치안 네트워크의 기본틀

본 연구에서는 중앙정부(행정안전부·법무부)의 재정지원(특별교부금)을 통한 지역시민단체와 지방자치단체·지방경찰청(경찰서)·소방방재본부(소방서)·지역교육청 등이 상호 협력 및 조정으로 ‘지역사회의 범질서 확립과 안전한 지역사회 만들기’를 위한 협의체를 구성하여 다기관 지역치안협력을 위한 민관협의를 체결하는 것을 기본 모델로 제시하고자 한다.

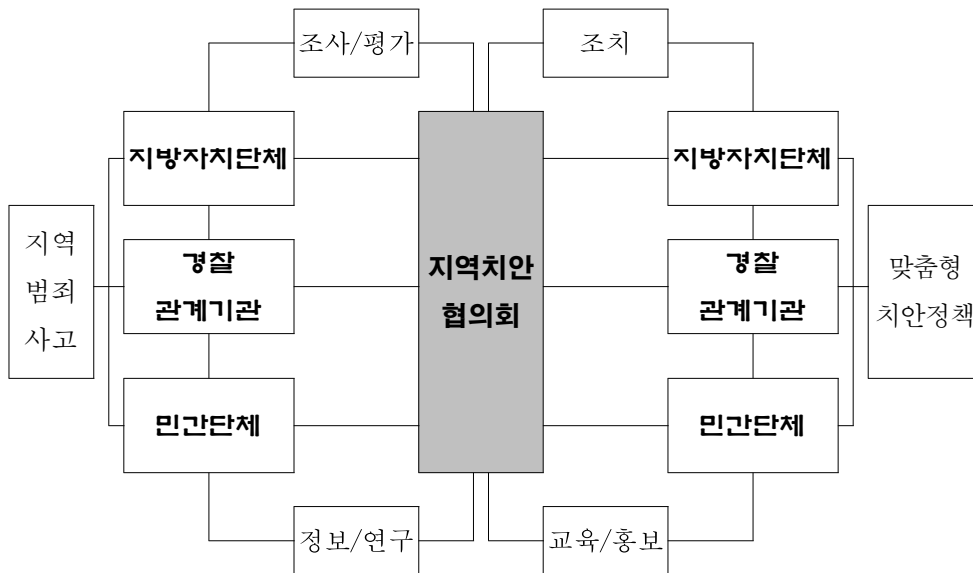
<그림 4-7> 다기관 지역치안 민관협력모델의 체계



‘법질서 확립’을 통한 일류국가 건설을 위해서는 중앙정부와 지방정부간 합리적인 역할 분담 및 유기적 협력체제 복원이 필요하다. 지역 안전 확보와 지역사회 발전을 위한 주민의견 수렴과 이해·협력을 확보하기 위해서는 다기관 치안협력체제 구축과 운영이 필요한 것이다.

즉, 국가, 시민단체, 지방정부, 경찰, 소방, 교육 등의 다양한 참여주체가 상호 협력하는 협의체를 통해 지속적이고 제도적인 방법으로 지역의 법질서 확립 및 안전한 도시만들기를 이루어낼 수 있도록 법적 기반을 마련하여 지방자치단체별로 특화된 지역안전 및 질서확립 활동을 협력·지원하고, 경찰·자치단체간 원활한 업무협조체제가 구축되어야 한다.

<그림 4-8> 지역치안 네트워크의 기본틀



협의체 구성을 위한 지속적인 민관 회의(간담회)를 통해 상호 의견을 조정하고, 협의체에서 민관협약안 체결을 위한 구체적인 협의안 구성 및 조례 내용에 대한 합의를 도출하도록 한다.

또한 협의체는 안전한 도시만들기를 위한 민관협력의 유지와 실천적인 효과 검출 및 협의의 성과에 대한 평가를 수행토록 한다.

나. 지역치안 네트워크의 기본방향

지역사회의 안전은 상호 밀접하게 연관되는 세 가지 요소로서 예방, 지역사회, 그리고 파트너십을 강조하고 있으며, 이들 요소를 함축하는 구체적이고 실제적인 접근방식으로 거버넌스에 기반한 네트워크적 접근을 들 수 있다. 다시 말해 효과적인 지역안전을 확보하기 위해 사고예방을 위한 정부와 지역사회 그리고 공공과 민간 및 비영리부문의 다양한 주체간의 협력이 모색되어야 하는 바, 이러한 일련의 흐름을 네트워크의 실천적 모형으로 집약할 수 있다. 네트워크적 접근은 사회적 단위간의 관계에 초점을 맞추는 다양한 모형과 그 적용을 포괄하고 있어서, 예방과 지역사회, 파트너십의 패러다임을 구체화할 수 있는 이론적이고 실천적 도구가 될 수 있기 때문이다.

네트워크는 서비스전달에 관여하는 상호의존적인 행위자 각자의 목표를 달성하기 위해 상호간 자원(예: 자원, 권위, 정보, 전문성 등)의 교환을 필요로 하는 주체들로 이루어진다. 즉 공공부문에서 네트워크는 상호의존 구조로 이해될 수 있으며, 교환 및 상호 협력, 공통의 이해, 공유된 신념과 전문적 시각을 통한 유대 등의 공식적·비공식적인 모든 연계를 포함한다. 이러한 네트워크에 대한 보다 구체적인 예로써, 행정조직간의 협조적 사업수행체계, 중앙과 지방 또는 지방정부간의 프로그램 관리체계, 계약사업체계, 민간협력사업 등을 들 수 있다. 그밖에도 공공

기관, 기업체, 비영리단체, 자원봉사단체 등을 포함하는 공공서비스의 전달과 관련하여 상호 연계되고 공통의 이해를 가진 모든 조직체의 협조 체계로도 생각할 수 있다(김석준 외, 2000: 129).

지역치안 네트워크 구축을 위한 기본방향은, 무엇보다도 지역사회 안전정책의 목표를 실현가능한 현실로 만들어내는데 중추적인 역할을 수행할 전달체계로서의 역할을 수행하여야 한다는 것이다. 지역치안 네트워크의 기능 및 역할을 서비스 전달체계에 대한 연구를 바탕으로 도출하면 정책목표의 실현가능성, 통합성, 지속성, 효율성, 접근성 원칙으로 정리할 수 있다.

첫째, 지역안전정책의 서비스전달체계로서 지역치안 네트워크는 지역사회 안전정책의 목표를 실현할 수 있도록 지원하는 역할을 담당할 수 있어야 한다. 이때 지역치안 협력체의 효율적 운영을 뒷받침하기 위해서는 관련 법제도 기반이 확립되어야 한다. 지역사회 안전을 실제 정책에서 구현할 수 있도록 독립법(예컨대 가칭 지역안전질서법 등)이 제정되거나 기존 관계법령(지방자치법 또는 향후 제정될 자치경찰제법 등)의 일부조항으로 규정되거나, 또는 지방자치단체의 조례나 참여주체간 협약 등으로 규정되어야 관련 정책수립이 가능하고 역량의 집중이 가능해질 것이다.

둘째, 지역사회 안전문제의 해결을 위해서는 통합적 서비스의 제공이 중요하다. 따라서 지역치안협의회는 지역의 다양한 치안서비스를 네트워크로 연계구조를 구축함으로써, 지역안전이 필요로 하는 서비스를 통합적으로 제공하는 기능을 해야 한다.

셋째, 지역치안 네트워크는 안전지원서비스가 최종적으로 지역주민들에게 전달될 수 있도록 서비스 제공의 지속성을 확보해야 한다. 따라서 지역치안 네트워크는 지역사회에 산재하는 개별 단위기관들을 넘어서 하나의 시스템으로 구조화되는 특성을 지니며, 지역의 대표성을 확보하여 개별기관의 안전지원 사업이나 활동에 대해 일정한 기준을 제시할

수 있는 위상을 가져야 한다.

넷째, 지역치안 네트워크는 지역안전 서비스 전달에 있어 최대한 효율성을 가지도록 해야 한다. 서비스 전달체계에 있어서 공적 부문과 사적 부문간 유기적 연계고리나 협력구조를 형성한다면 서비스 전달의 효율성을 높일 수 있다. 따라서 지역치안협의회는 공적부분과 민간기관 및 비영리 시민단체와의 연계체계를 바탕으로 하는 이용자 중심의 one-stop 서비스 제공기능을 수행할 수 있는 효율성을 극대화해야 하겠다.

다섯째, 지역치안 네트워크에 대해 서비스를 필요로 하는 사람들이 서비스를 활용하는데 아무런 장애가 없도록 접근성을 높여야 한다. 지역사회 안전과 관련된 제반 정보를 획득하고 필요로 하는 서비스를 쉽고 편안하게 이용하기 위해서는 접근성이 확보되어야 한다.

이상에서 제시한 원칙을 고려하면서 지역치안 네트워크 구축의 기본 방향을 종합해보면 첫째, 관계부처, 자치단체·시민단체 등 유관기관 참여를 확보하여 공적 전달체계와 민간부문을 유기적으로 연결시키는 구조여야 한다. 이를 위해서는 관련 법적 근거를 마련하여 기관간 실질적 협력과 지원을 유도할 수 있어야 지역사회 안전문제 해결과 지역발전을 위한 중추적 역할 수행이 비로소 가능할 것이다.

둘째, 지역사회의 안전관련 사업이나 프로그램의 전반적 방향성을 제시하고 각종 지역안전 관련 기관간 연계를 최대할 수 있는 대표체로서의 역할을 해야 한다.

셋째, 지역안전 정책을 지역사회 단위에서 체감할 수 있도록 다양한 차원의 서비스가 제공되어야 하며, 넷째, 지역사회 범죄와 무질서의 예방과 해결을 위한 여러 통로와 정보체계를 구축해 놓음으로써 이용자가 필요로 하는 서비스를 한꺼번에 제공받거나 연계 의뢰되는 One-stop 서비스를 제공하는 네트워크로서의 효율성을 높이며, 다섯째, 지역치안 네트

워크 기능 유형별로 다양하고 구체적 치안서비스들간 연계와 지속성 확보를 통하여 지역주민들에게 전달되도록 하며, 마지막으로, 지역주민들로부터 서비스의 요구나 불만들을 효과적으로 처리할 수 있는 다양한 장치와 조치를 마련해야 할 것이다.

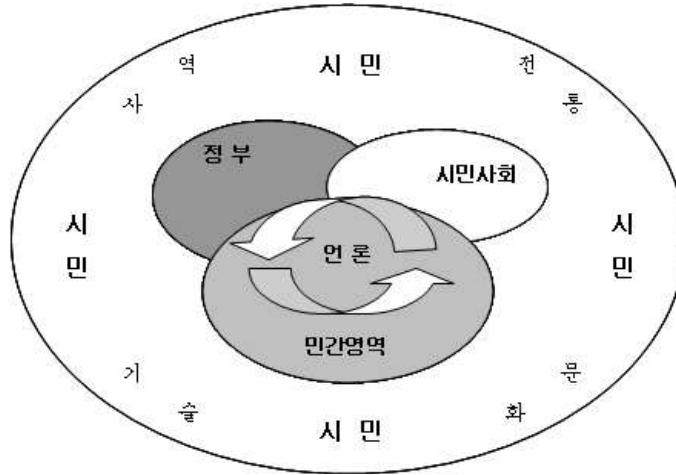
다. 네트워크의 구성요소

네트워크를 다양한 행위자들의 역동적 상호작용으로 규정한다면, 그 구성요소는 크게 행위자와 상호작용이라 할 수 있다. 지역치안 네트워크에 있어서 참여하는 주요 행위자는 누구이며, 이들 간의 기본적인 상호작용은 어떻게 이루어지는가를 규명해본다.

먼저, 한 사회의 네트워크체제를 구성하는 주요 행위자는 그 사회의 역사와 정치적 역학관계, 그리고 사회적 문화에 따라 달라질 수 있다. 예컨대 서구선진국에서는 시민사회의 발달로 각종 민간단체의 역량이 확보되어 있기 때문에 민간단체들 및 비정부조직들이 네트워크체제 내부에서 차지하는 비중이 상대적으로 클 것이지만, 후진국에서는 상대적으로 정부조직들의 비중이 크다고 할 수 있다⁵⁷⁾. 일반적으로 선진국에서 네트워크체제 내부의 행위자들을 표시하면 <그림 4-9>와 같다.

57) Gates C., "Community Governance", *Futures*, 31(6), 1999. 한국생활안전연합, 앞의 책, 84-87면에서 재인용.

<그림 4-9> 네트워크 참여자간 관계



참조 : Plumptre T. & J. Graham, "Governance in the New Millenium", Institute on Governance(www.iog.ca). 2000.

이를 좀 더 구체화하여 네트워크에 관여하는 주요 행위자로 지칭되는 주체들은 다음과 같다⁵⁸⁾.

- ① 서비스 이용자 및 소비자(users and consumers)
- ② 미래 또는 잠재적 이용자(future or potential users)
- ③ 배제된 이용자 또한 비이용자(excluded and non users)
- ④ 일반시민(citizens)
- ⑤ 지역사회(local communities)
- ⑥ 지방의원(elected members)
- ⑦ 의사결정자(decision-makers)
- ⑧ 공무원(employees)
- ⑨ 여타 공공기관(other public agencies)
- ⑩ 영리·자원봉사단체(commercial and voluntary sector partners)
- ⑪ 전문기관(professional associations)

58) Donnelly M., "Making the Difference", *Managing Service Quarterly*, 9(1), 1999.

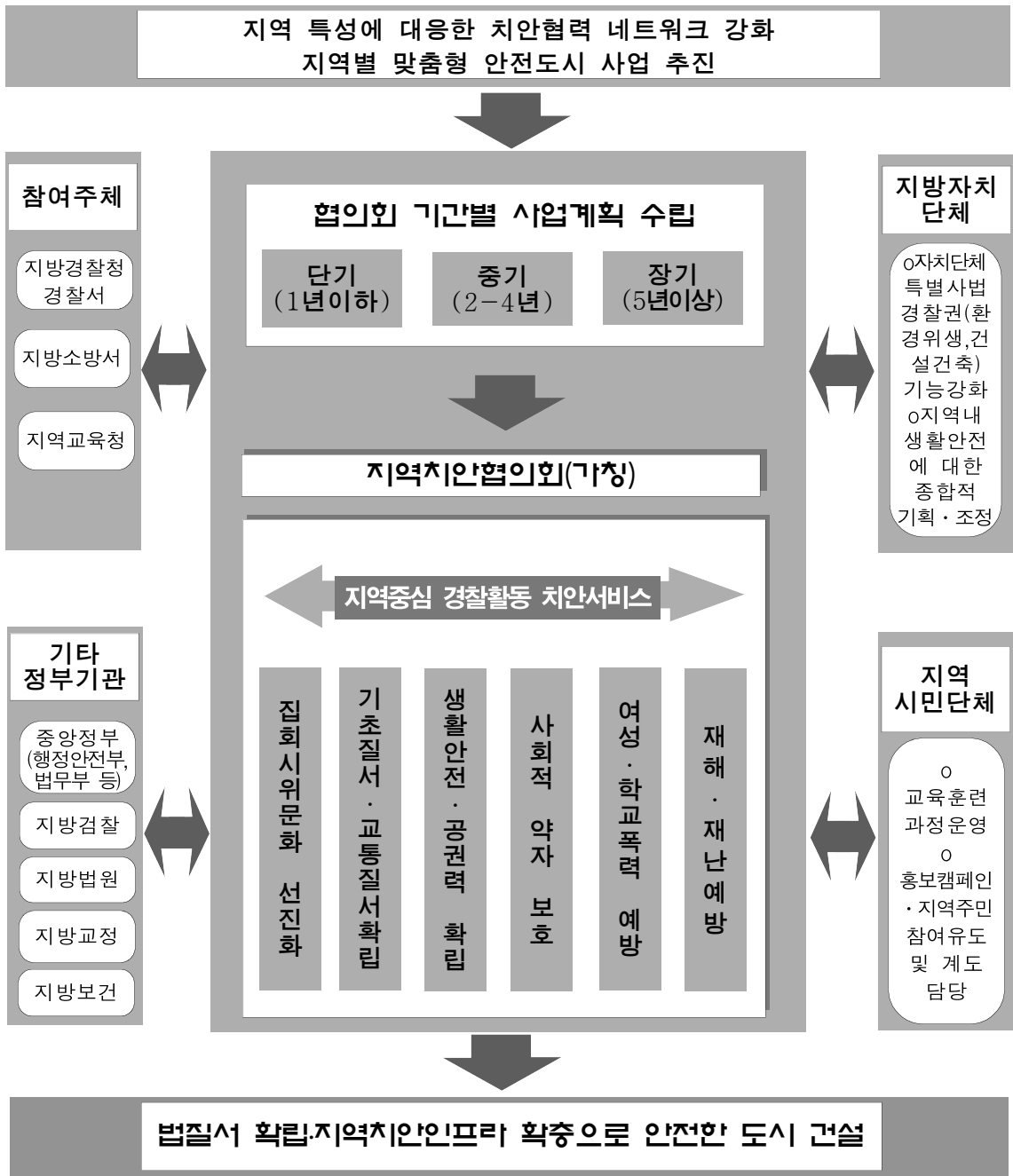
⑫ 전체로서의 사회(society as a whole)

이처럼 네트워크의 행위자에는 공공 및 민간부문의 이해관계자들이 모두 포함된다. 이들 행위자와 관련하여 행위자의 수는 지역치안네트워크의 크기를 결정하고, 행위자의 유형은 네트워크의 성격을 결정짓는다고 할 수 있다.

다음으로, 지역치안 네트워크는 법질서 확립 및 지역치안 정책과정에 참여하는 행위자들간의 상호작용에 의하여 형성된다. 이 네트워크를 기반으로 하는 행위자들의 상호작용을 통하여 신념이나 욕구, 자원과 전략을 교환하면서 상호간의 신뢰와 이해력을 확장해 나가는 것이다. 상호작용은 그 빈도와 성격, 그리고 상호작용의 경로에 따라 네트워크의 성격을 결정한다고 할 수 있다.

이러한 관점에서 정부부문 및 민간부문과의 공동생산과 관련한 지역치안 네트워크 형성을 위한 기본모형은 다음 <그림 4-10>과 같이 고찰할 수 있다.

<그림 4-10> 지역사회 중심 경찰활동을 위한 지역치안 네트워크 모형



특히, 지역치안과 관련하여 네트워크에 참여하는 주체로는 지방자치단체, 지방경찰청(경찰서), 지방소방본부(소방서), 지역교육청 등의 관계기관이 있고, 시민사회단체(NGO)와 비영리민간조직(NPO)들이 있다. 그런데 각종 범죄와 무질서·반사회적 행위, 범죄 피해자·미아 및 가출자 찾기, 범죄피해에 대한 공포심 등 지역치안 문제의 원인과 관련된 상당부분의 사무를 지방자치단체가 담당하고 있다. 이 점에서 지자체가 네트워크 운영에 있어 주체적 역할을 담당해 주어야 할 것이다. 또한 청소년범죄, 정신이상범죄 등과 관련된 사무는 법원, 검찰, 교정, 보호관찰 등의 타 형사사법기관과 관계가 깊다.

이들이 치안협력 네트워크의 행위자로서 지역사회 범질서 확립과 치안인프라 확충을 위한 중추적 역할을 수행하게 된다.

3. 재정확보 방안

지역치안 네트워크의 운영 활성화를 위해서는 예산지원책 마련이 필요하다. 선진 외국에서는 각 지역단체들이 협력치안 활동을 위해 필요한 막대한 예산을 국가 차원에서 지원하고 있으나⁵⁹⁾ 우리나라의 경우 경찰청 차원에서 예산지원이 미흡한 실정이며 오히려 자치단체의 예산을 지원받고 있는 실정이므로 관련 예산 확보 및 지원방안을 강구하는 것이 필요하다⁶⁰⁾.

59) 주요외국의 예산지원 사례를 보면 다음과 같다.

- 미국 Cops Office에서는 1995년 이래 지역사회 경찰활동의 발전을 위해 124억 달러(약 14조원) 투자
- 미국 메일랜드 주는 지역공동체 종합프로그램을 위해 1997년부터 3년간 1,050만 달러(약 120억원) 투자
- 네델란드의 정부는 매년 2,500만 달러(약 287억원)의 범죄예방보조금을 지방정부에 지원
- 영국 내무성은 ‘안전도시 운동’을 위해 각 지역조직에 매년 25만달러(약 2억 8,000만원) 지원
- 영국 포츠머스 시에서는 ‘안전한 포츠머스 파트너십’ 운영을 위해 시장직속 지역안전과에서 매년 260만 파운드(약 50억원) 집행

60) 경찰청에서는 ‘08년 상반기 혁신교육 및 학습예산으로 전국 지방청에 3억 3,300만원을 지원

따라서 지역치안협의회의 안정적인 운영과 사업집행을 위한 예산을 확보해야 한다. 결론적으로 지역치안 네트워크를 통하여 수행되는 관련 사업에 소요되는 재원은 크게 중앙정부와 지역치안 네트워크 주체간 공동부담하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

먼저 중앙정부의 재정지원은 특별교부금으로 지원하는 것이 실현가능성이 높고 바람직한 것으로 사료된다. 즉, 지방자치단체의 지방재정교부금 중 특별교부금으로 반영하여 중앙행정기관(행정안전부)에서 지원하도록 한다. 이때 중앙정부의 교부금은 협의회의 자체 부담금과 50:50으로 공동분담(matching-fund)하는 것이 네트워크 주체의 책임성 확보와 사업운영의 참여율 제고를 위해 바람직하다⁶¹⁾. 이때 중앙행정기관의 공동부담은 지방재정법 제24조에 의거하여 지역치안협의회가 관련 재원을 부담하겠다는 의사를 사전에 표시하는 경우에 한해 중앙정부에서 지원하도록 한다⁶²⁾.

특별교부금 지급 당위성은 이미 법무부와 행정안전부의 업무협약 사항으로 지난 6월 20일 지방자치단체 합동평가 대상⁶³⁾으로 정해진 80개 국정시책 중 하나로 지자체의 법질서 확립 활동'항목을 반영기로 하면서

하였으며, '09년 예산에 지역치안협의회 등 운영경비 2억 400만원을 신청하였으나 미반영되었다. 올해 제주지방경찰청에서는 '08년 제주도 추경예산에 '법질서 확립 및 선진문화 시민운동 추진사업비' 5,000만원을 반영토록 하였고, 충남청에서는 '09년 지역치안협의회 사업 예산으로 지방비 5,000만원을 확보한 바 있다.

- 61) 지방재정법 제21조(부담금과 교부금) ①지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에, 그 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다. 제22조(경비부담의 비율 등) ①제21조제1항의 규정에 의하여 국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담비율에 관하여는 대통령령으로 정한다. ② 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 당해 회계연도의 예산에 계상하여야 한다.
- 62) 지방재정법 제24조(보조금의 신청 등) 지방자치단체의 장이 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」에 의하여 중앙행정기관의 장에게 보조금의 예산계상을 신청한 때에는 그 내용을 당해 회계연도의 전년도 5월 31일까지 행정안전부장관에게 보고하여야 한다. 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사를 경유하여야 한다. <개정 2008.2.29>
- 63) 그 동안 지방자치단체 평가는 정부업무평가기본법에 따라 부처의 경우 정부업무평가위원회의 심의를 거친 후 개별적으로 실시했으나 이번 해부터 행정안전부 중심의 합동평가로 일원화되었다.

특별교부금 등 각종 인센티브를 지급하기로 결정하였기에 이를 준용할 경우 충분히 가능하다⁶⁴⁾. 이에 따라 지방자치단체가 준법교육과 법질서 캠페인, 기초질서 위반행위에 대한 과태료 부과 등 법질서 확립에 적극 나설 경우 중앙정부로부터 특별교부금 등 각종 인센티브를 받게 된다.

둘째, 협의회 사업의 운영 및 사무처리에 필요한 경비를 확보하기 위하여 소속 단체·기관에 분담금(회비)을 부과하도록 한다. 이 경우 협의회와의 합의에 기초한 협약 체결 당사자들이 정한 분담금 원칙에 따르도록 한다.

이상 협약이행의 재원 마련과 관련된 규정을 예시하면 다음과 같다.

- ① 협의회는 협의회 사업의 운영 및 사무처리에 필요한 경비를 확보하기 위하여 소속 단체·기관에 회비를 부과할 수 있다. 이 경우 협의회와의 합의에 기초한 협약 체결 당사자들이 정한 분담금 원칙에 따른다.
- ② 협의회 운영에 필요한 경비는 지방자치단체의 지방재정교부금 중 (특별교부금으로) 일부에 반영하여 중앙행정기관(행정안전부)에서 지원하도록 한다. 이때 중앙정부의 교부금은 협의회 자체 부담금과 50:50으로 공동분담(matching-fund)하도록 한다.
- ③ 위 제2항(보조금의 신청 등)의 중앙행정기관의 공동분담은 지방재정법 제24조에 의거하여 ○○지역치안협의회가 관련 재원을 부담하겠다는 의사를 사전에 표시하는 경우에 한해 중앙정부에서 지원하도록 한다.

64) 법무부는 지난 4월 '지방자치단체 지원센터'를 개설해 지방자치단체와 업무협약을 맺어 지역 특색에 맞는 법질서 활동을 전개함으로써 법질서 바로세우기 운동의 전국화를 꾀하고 있다. 2008년 8월 현재까지 법질서 확립을 위한 업무협약을 맺은 지자체는 서울특별시와 인천광역시, 강원도, 수원시 등 4곳에 이른다. 이에 따라 지자체의 법질서 확립 활동 성과는 행안부의 지자체 평가 항목에 포함돼 특별교부금 등 각종 인센티브 지급 결정의 기준으로 활용된다.

제5장 치안협력 네트워크의 실효성 확보방안

제1절 치안협력 네트워크의 발전방안

1. 치안협력 네트워크의 활성화 방안

치안협력 네트워크의 활성화를 위한 제안을 하면 다음과 같다.

첫째, 지역사회 치안협의체는 법적강제에 의해 다자간 협력을 제도화한 것이다. 따라서 참여주체별로 분명한 역할분장과 사업절차의 공식화를 통해 초기단계부터 협력의 동기를 발전시킬 수 있도록 해야 할 것이다. 다른 한편으로 참여주체간 협력을 강제하는 기제는 절차적 순응을 확보할 수 있고 최소한의 목표를 달성할 수 있지만 지역안전을 위한 혁신을 저해하고 실질적 순응을 제약할 수도 있다. 이렇게 될 경우 협의체가 일종의 위원회형태로 운영될 소지가 있다.

따라서 지역치안협의체는 협력을 도모할 수 있는 공간, 인력, 예산, 사업 등 자체의 협력인프라가 확보되어야 한다. 그렇지 못할 경우 일정한 사안에 따라 회합하는 집합체에 불과하다.

따라서 출범 초기 실효성있는 활동기반을 다지기 위한 법제도적 기반(법령, 조례, 규칙 제정 및 협약 체결 등)을 공고히 하기 위한 노력을 우선하고, 운영예산이 확보될 수 있도록 해야 할 것이다. 예산 확보방안으로는 참여주체간 분담금 배분과 중앙정부의 특별교부금 지원을 통해 해결하도록 한다.

둘째, 치안협력체의 내실화를 위한 법제도화 접근방법은 법 제정, 지방조례 제정, 사무협약 등이 있을 수 있는 바⁶⁵⁾, 우리나라의 경우 궁극적으로 관련 독립법 제정이 된다면 가장 바람직스럽다할 수 있으나 법제정이 여의치 않을 경우, 우선적으로 지방자치단체의 조례 제정과 규칙 제정, 협약 체결 등을 공동병행하는 접근전략을 추진하도록 한다. 이때 상위법령이 존재하지 않은 상황에서 조례 제정이 가능한가에 대한 반론이 제기될 수 있다. 그러나 이미 상위법령의 근거없이 조례로 제정된 선례가 적지 않고, 관계 법령에 의거하여 지역주민의 안전과 복리증진 차원에서 접근해도 조례 제정의 법리상 정당성은 충분히 확보가능하다.

셋째, 객관적 리더쉽이 필요하다. 협의체는 지역의 부문별 기관들의 집합체이므로 자기이익중심으로 말미암아 갈등관계를 형성할 수 있다. 따라서 실질적인 일종의 중개인으로서 부문상호간을 연결하는 리더쉽이 필요하다. 이러한 과정에 지역안전을 위한 공동의 목표를 제시하고 그것을 공유할 준비를 해야 하며 그렇게 함으로써 협력에 참여하게 된다. 이때 경찰은 협의체 기구의 주도권을 무리하게 행사하려 하지말고, 참여주체간의 이해와 갈등을 중재할 수 있는 중개인 또는 조정자·방향제시자(path-finder) 역할을 해주어야 할 것이다.

넷째, 치안협력 네트워크관리 프로그램이 마련되어야 한다. 지역내 지역간 지역안전 프로그램정보와 경험, 그리고 방법이 공유되어 확산의 기회가 제공되어야 하고, 중앙정부(경찰청)는 다자간 협력이 작동하도록, 촉진할 수 있는 다양한 수단을 개발 보급하여야 한다.

65) 박현호, “다기관협력체계 구축을 통한 치안역량 강화 방안 - 영국을 중심으로 한 외국사례 분석과 대안모색”, 『한국경찰연구』 제6권 제 1호, 2007, 20면.

다섯째, 치안협의체의 협력지수(collaboration index) 또는 성과지표(performance index)를 개발하여 적용하고 이를 성과지표화 할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 따라서 협력을 유도하는 별도의 프로그램을 작동시킬 필요가 있다.

요컨대, 협의회의 ‘사업 이행정도에 대한 점검·평가’ 기능을 반드시 넣고 간사 역할을 담당하는 지방경찰청(경찰서)의 업무에도 “협의회의 사업 이행정도에 대한 점검·평가계획 수립·시행”을 삽입하도록 한다.

이는 협의회에 참여하는 주체간 협약 체결문에도 반드시 삽입하여 참여 당사자(네트워크 행위자)들 간의 협력 수준을 높이고 협약이행의 점검·평가·확산 및 갱신을 도모함으로써 치안협력 네트워크의 지속성 확보와 안정적 사업운영이 가능한 기반을 다져나갈 수 있다.

여섯째, 치안협력 네트워크의 실무집행 능력을 확보하기 위해서는 사무국 설치가 필요하다. 현재 지역치안협의회의 규정에 따르면 간사 역할을 담당하는 지방경찰청(경찰서) 경무과가 실무를 담당하도록 되어 있으나 치안협력체의 법제도적 기반을 확보하고 본격적인 사업집행에 돌입할 경우 협의회 산하의 실무분과위원회의 역할을 강화하고 협의회 기능을 중심으로 다각적인 사업을 추진해야 한다. 이 경우 협력의 범주가 더 늘어나기 때문 이러한 역할을 충분히 수행해 내기 위해서는 향후 사무국의 설치는 필수적이다.

<그림 5-1> 사무국 조직



따라서 가칭 「지역치안지원센터」를 출범시켜 상근인력을 두되 경찰관과 참여주체 파견인력으로 구성하도록 한다. 이 센터를 중심으로 참여주체 실무자들과 상시적인 회의를 갖고 지역안전 자원의 분포와 동향을 파악하여 효과적인 민-관협력이 이루어질 수 있는 자료 DB의 구축 및 민-관 상호신뢰의 기반을 마련해 나가도록 한다.

이외에 치안협력 협의체의 실효성 제고를 위하여 관련법령(법안, 조례, 규칙 등)에 다음과 같은 구체적인 규정을 삽입하도록 한다.

- 협의회는 실효성 확보를 위한 협약 문건의 구체화
 - 지역치안 강화를 위한 구체적 이행사항을 담은 협약 체결
 - 협의회 기능을 보다 구체화·다양화하여 사업추진 능력 제고

지역치안협의회의 기능 및 역할

- ① 협의회는 다음 사항을 협의한다.
 1. ‘법질서 확립’ 과 관련 주요정책 및 공동추진사업에 관한 사항
 2. 법질서 확립을 위한 예산·인력, 시설·장비 공동활용에 관한 사항
 3. 지역사회 안정과 발전에 대한 주민요구·건의사항
 4. 기타 지역내 법질서 확립에 관한 사항과 의장이 회의에 부치는 사항
- ② 제1항 제1호의 공동추진사업은 다음과 같다.
 1. ‘법질서 확립’ 공감대 조성을 위한 캠페인 등 지역사회운동
 2. 기초·교통질서 위반행위 합동계도·단속활동
 3. 환경·풍속사범 등 합동계도·단속활동
 4. 선진 집회시위문화 정착을 위한 홍보활동
 5. 학교폭력·성폭력 방지 및 사회적 약자 보호활동
 6. ‘범죄·화재·재난·사고 취약지 점검·개선 등 법질서확립 관련 인프라 확충
 7. 준법교육과 법질서 캠페인, 기초질서 위반행위에 대한 과태료 부과 등 법질서 확립 활동
 8. 위 사업활동을 위한 교육·홍보
 9. 협의회의 사업 이행정도에 대한 점검·평가
 10. 기타 협의회에서 공동 추진하기로 정한 사업

- 협의회 간사를 담당하는 지방경찰청(경찰서)의 사무를 보다 구체화하여 사업추진 능력 제고

간사(경찰)의 기능 및 역할

간사(간사를 맡은 기관)는 다음 각 호의 업무를 수행하고 주요 처리사항은 협의회 의장에게 보고한다.

1. 협의회의 의제 발굴 및 사전 검토
2. 참여기관·단체 등에 대한 사전 의견수렴 및 조정
3. 의안 작성 등 회의진행에 필요한 준비
4. ‘안전한 ○○도시 만들기’ 사업계획 수립 및 추진체제 정비
5. 회의록 작성·보존
6. 협의회의 연차보고서의 작성
7. 협의회의 사업 이행정도에 대한 점검·평가계획 수립·시행
8. 기타 협의회의 운영에 필요한 사무처리

- 협약 이행 실천을 담보하기 위한 조례·규칙·지침 제정 이행 문구 삽입
 - 협의체 참여기관인 지방자치단체와 각 기관의 적극적 추진의무 명기

법제도적 기반 확립

(1) 지방자치단체의 의무

- ① 이 법의 체결당사자인 지방자치단체는 본 법령의 범위안에서 이행을 위한 관련 조례 또는 규칙을 제정·시행하여야 한다. 다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.
- ② 동법 이행을 위한 지방자치단체의 조례와 규칙의 제정절차 등은 지방자치법 제19조의 규정에 따른다.

(2) 참여 기관·단체의 적극 추진의무

- ① 이 법의 참여 기관·단체는 각각의 소속 기관 및 단체는 이 법의 시행을 위한 계획을 마련하여 적극적으로 조치를 취하여야 한다.
- ② 이 법의 참여 기관·단체는 동법 제27조의 이행 점검·평가를 위한 자료제공에 적극 협조하여야 한다.

- 협약 이행의 실효성 확보를 위한 반기별 활동실적 제출 및 이행점 검·평가 조항 삽입

협약 이행 정도의 점검·평가

(1) 활동실적 제출

협의회는 매년 6월말과 12월말까지의 활동실적을 간사(사무국)를 통하여 위원장에게 7월말과 다음연도 1월말까지 제출하여야 한다.

(2) 협약이행의 평가

- ① 협의회는 협약의 지속성을 확보하기 위하여 협약이행 정도를 매년 평가하여 ○○지역치안협의회 정기회의에 보고하고, ○○지역주민에게 종합보고를 통해 그 결과를 공개한다.
- ② 협의회는 계약 체결 당사자들 간의 협력 수준을 높이고 협약이행의 점검·평가·확산 및 갱신을 기본적 역할로 한다.
- ③ 협의회는 구성은 협약체결 당사자들의 합의에 기초하며 운영은 협약 체결 당사자들이 정한 운영규범에 따른다.
- ④ 협약체결 당사자는 협의회는 원활한 운영을 위하여 적극적으로 지원한다.

- 협의회 운영예산의 확보를 위한 참여주체간 분담금(경찰청과 지자체간 Matching Fund 조성) 협의 및 중앙정부의 특별교부금 지원 확보를 위한 협의 추진

협약 이행을 위한 재원 확보

- ① 협의회는 협의회 사업의 운영 및 사무처리에 필요한 경비를 확보하기 위하여 소속 단체·기관에 회비를 부과할 수 있다. 이 경우 협의회는 합의에 기초한 협약 체결 당사자들이 정한 분담금 원칙에 따른다.
- ② 협의회 운영에 필요한 경비는 지방자치단체의 지방재정교부금 중 (특별교부금으로) 일부에 반영하여 중앙행정기관(행정안전부)에서 지원하도록 한다. 이때 중앙정부의 교부금은 협의회 자체 부담금과 50:50으로 공동분담(matching-fund)하도록 한다.
- ③ 위 제2항(보조금의 신청 등)의 중앙행정기관의 공동부담은 지방재정법 제24조에 의거하여 ○○지역치안협의회가 관련 재원을 부담하겠다는 의사를 사전에 표시하는 경우에 한해 중앙정부에서 지원하도록 한다.

- 협의회 참여기관·단체의 사업집행 예산 및 경비 지원을 확보할 수 있는 관련 조항 삽입

참여기관의 예산 지원 및 수당

(1) 위원의 수당 등

협의회에 출석한 위원에게는 수당을 지급할 수 있고, 안전심의, 기타 정책건의와 관련하여 조사·연구자료 수집 등에 소요되는 경비는 예산의 범위 내에서 지급할 수 있다.

(2) 예산지원

- ① 협의회 참여 기관·단체의 장은 협의회의 원활한 사업을 위하여 예산의 범위 안에서 다음 각 호의 경비를 지원할 수 있다.
 1. 협의회의 운영을 위한 운영경비
 2. 위원에 대한 수당 및 여비
 3. 「○○지역 안전도시만들기」 실천을 위해 필요한 경비

- 협약에 협의회 권한을 보다 구체적으로 명기하여 운영상의 집행능력을 확보할 수 있는 관련 조항 삽입

협의회 권한의 구체화

(1) 관계기관 등과의 협조요청

- ① 협의회 또는 분과위원회는 직무수행과 관련하여 필요할 경우 협의회 회원기관·단체 또는 시·도(시·군·구)의 관계 공무원으로부터 의견을 듣거나 자료제출 등 협조를 요청할 수 있다.
- ② 제1항의 규정에 의하여 요청받은 관계공무원 및 기타 관계인은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

(2) 협의회 협의 및 사무처리의 효력

- ① 협의회를 구성한 관계 기관·단체는 협의회가 결정한 사항이 있는 경우에는 이에 따라 그 사무를 처리하여야 한다.
- ② 협의회가 관계기관·단체 또는 그 장의 명의로 행한 사무의 처리는 관계 기관·단체 또는 그 장이 행한 것으로 본다.

- 관련 법 및 협약에 협의회 회의 진행상의 회의개최방법과 회수, 의사 및 의결정족수 등을 구체적으로 명기하여 회의 운영상의 혼란을 사전에 방지할 수 있는 관련 조항 삽입

협회의 회의 정족수 구체화

(1) 회의 개최

- ① 위원장은 회의를 소집하고, 그 의장이 된다
- ② 협의회 회의는 매분기 1회 개최하는 정기회의와 필요한 경우 개최하는 임시회의로 구분한다.
- ③ 임시회의는 다음 각 호의 경우에 소집한다.
 - 1. 재적위원 3분의 1 이상의 소집요구가 있는 때
 - 2. 기타 위원장이 필요하다고 인정한 때

(2) 의사정족수

- ① 협의회 회의는 재적위원 3분의 1 이상의 출석으로 개의한다.
- ② 회의 중 제1항의 정족수에 달하지 못한 때에는 의장은 회의의 중지 또는 산회를 선포한다.

(3) 의결정족수

- ① 협의회 의사는 이 규정에 특별히 규정된 경우를 제외하고는 재적위원 과반수의 출석과 출석 기관·단체 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ② 의장은 의결에 있어서 표결권을 가지며 가부동수인 때에는 부결된 것으로 본다.

- 협약에 협의회 회의의 공정하고 투명한 운영을 위해 회의공개 요건과 회의록 작성 및 공개사항 등을 구체적으로 명기하여 협의회 운영과정에서 특정 참여주체에 의해 오도(誤導)되는 것을 방지하고 운영상의 투명성과 공정성을 확보할 수 있는 관련 조항 삽입

회의의 공정성·투명성 확보

(1) 회의의 공개

- ① 협의회 회의는 원칙적으로 공개한다.
- ② 다만 위원 3인 이상의 발의로 출석위원 3분의 2 이상의 찬성이 있거나 의장이 사회의 안녕질서 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다.

(2) 회의록 작성

- ① 협의회는 회의록을 작성하고 회의의 진행내용 및 결과와 출석위원의 성명을 기재하여야 한다.
- ② 회의록에는 의장과 회의에서 선출한 위원 2인 이상이 서명하여야 한다.
- ③ 의장은 회의록의 사본을 첨부하여 회의의 결과를 소속 회원기관·단체의 장에게 통고하여야 한다.
- ④ 회의록은 위원에게 배부한다. 다만, 비밀을 요한다고 의장이 인정하거나 협의회 회의에서 의결한 사항은 공개하지 아니한다.

- 치안협의체의 운영에 대한 책임은 참여기관·단체 모두가 지는 것이나, 역할의 주체적 담당자는 경찰과 지방자치단체일 것임.
- 따라서 협약에 협의회 의결사항 중 지방자치단체가 처리할 사항이 있는 경우 지자체장에게 통보하고, 당해 지자체장은 이를 처리하고 협의회에 통보하는 근거 규정을 삽입하고
- 협의회는 원활한 운영을 위하여 지자체의 행정적 지원을 할 수 있는 근거조항을 둬으로써 운영상의 실효성을 확보할 수 있도록 함.

**협회의 의결사항의 처리 및
지방자치단체의 행정지원**

(1) 의결사항의 처리

- ① 위원장은 협의회에서 심의 의결한 사항 중 지방자치단체장이 처리해야 할 사항이 있는 경우에는 이를 지방자치단체장에게 통보하여야 한다.
- ② 지방자치단체장은 제1항의 규정에 의하여 통보받은 사항을 처리하였거나 협의회에 요청이 있을 경우에는 그 처리결과 또는 진행상황을 협의회에 통보하여야 한다.

(2) 행정지원

지방자치단체장은 협의회는 원활한 운영을 위하여 사무실 및 인력 지원을 할 수 있다.

- 보통법에 우선하여 적용될 수 있도록 법명을 ‘지역안전과 질서기본법(안)’으로 하고, 법적용범위를 규정하는 데 있어 “~ 다른 법령에서 특별히 정하는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다”라는 조항을 규정

**기본법으로 법 제정 및
근거규정 명기**

적용범위

지역치안협회의의 설치 및 운영에 관하여는 다른 법령에서 특별히 정하는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다.

- 협약에 협의회 규정의 변경 또는 폐기에 대한 구체적인 의결요건을 명기하여 운영상의 혼란을 사전에 방지할 수 있는 관련 조항 삽입

협회의 규정 변경 및 폐지

협회의의 규정을 변경하거나 협의회를 폐지하고자 할 경우에는 협회의의 회원 기관·단체 과반수 이상의 참석회의에서 협의에 따라 전체 회원기관·단체의 3분의 2 이상의 동의에 의해 의결할 수 있다.

- 협의회 위원의 변동이 있을 경우 승계 관련 규정과, 해촉사유를 구체적으로 명문화하고, 비밀준수의무를 명기하여 운영상의 혼란을 사전에 방지할 수 있는 관련 조항 삽입

**위원의 승계 및
비밀준수 의무**

(1) 위원의 승계

- ① 협의회 및 실무협의회 위원의 사직·퇴직·인사이동 등으로 변경이 있을 경우, 지체없이 후임자가 당해 회의의 위원 자격을 승계한다.
- ② 위원의 변경이 있는 때에는 회원 기관·단체의 장은 협의회 위원장에게 15일 이내에 통지하여야 한다.

(2) 위원의 해촉

협의회는 다음 각호의 사유가 발생하는 경우에는 임기전이라도 위원을 해촉 할 수 있다.

- 1. 위원이 임기 중 사망하였을 경우
- 2. 위원이 장기치료를 요하는 질병 또는 장기 해외출국으로 임무를 수행하기 어려운 경우
- 3. 위원이 부패관련 또는 비도덕적 행위로 협의회의 위상을 손상시켰다고 인정되는 경우
- 4. 위원 스스로가 해촉을 원할 경우

(3) 비밀누설 금지

협의회의 회의에 참석하는 자는 직무상 알게된 비밀을 누설하여서는 아니된다.

2. 단계별 추진 대책

이상의 논의를 토대로 다기관 치안협력 네트워크 구축을 위한 단계적 추진방안을 제시하여 제반 계획과 전략이 유기적으로 추진·작동될 수 있는 실행계획을 수립함으로써 추진과정상의 효율성을 확보하는 것이 중요하다.

가. 준비단계

- 지역사회 범죄현황과 심각성에 대한 인식의 확산
- 지역사회 범죄방지와 예방을 위한 의제화 설정
- 지역사회 범죄유형과 시민사회과제 도출: 시민단체와 연대 구현
- 지역 치안인프라에 대한 평가와 참여주체 준비, 교육
- 기존 지역안전 관련 유사제도의 운영실태분석과 평가
- 외국사례에 대한 분석 및 지역사회 특징에 맞는 치안협력모델 연구

나. 협력사업 추진을 위한 협의 단계

- 참여주체의 선정 : 지방경찰청(경찰서), 단체장(공무원), 지방의회, 지방소방본부, 지역교육청, 시민단체(시민) 등
- 참여 주체간 협력자로서 신뢰 형성을 위한 분위기 조성
- 협상 : 참여주체의 구성, 의제, 운영, 의사결정방식 등
- 협력위원회 구성 : 의제, 구성, 협의 원칙, 운영, 의사결정방식 등 협의
- 참여자 교육 및 공청회 또는 토론회 개최

- 협약체결 : 참여주체간 결의와 역할 및 기능 합의, 구체적 이행계획 수립
- 이행 협의 기구 구성, 대표회의 실무위원회 구성

다. 협의회 구성 및 운영

- 참여주체 확대를 통한 교육 및 홍보 : 공동워크샵, 정책토론회, 공청회
- 협의회 과제 도출 및 지역사회 안전현황과 진단 및 평가
- 지역사회 민관협력모델 구축에 대한 모델 개발
- 협의회 운영에 대한 합의 : 의제, 구성, 협의 원칙, 운영, 의사결정 등
- 협약체결 후 협의회 구성 : 대표자회의(운영협의회), 실무소위원회

※ 이후 경찰자치단체간 원활한 상호 협력체제 구축 및 지원 강화를 위해 광역자치단체에 ‘치안협력관’ 파견

- 예산 이행계획 협의와 결정
- 합의 사항에 대한 서면 동의와 공개여부 결정

라. 이행 및 평가

- 지역사회 범죄예방을 위한 제도적 장치 마련 : 조례제정 및 상충상위법 검토
- 조례에 근거한 협의회 구성, 협의회 위원 임명, 사무기구설치, 예산 집행
- 시범사업 시행, 이행 평가, 수정 보완 : 평가회의 및 공청회, 공개
- 향후 발전 방안 마련

3. 법 제정을 위한 단계적 절차

지역치안 네트워크의 구성과 효율적 운영을 목적으로 하는 가칭 ‘지역안전질서법(안)’의 단계적 제정 절차를 제시하면 다음과 같다.

가. 1단계: 법(안) 도출 및 제도적 방안 모색을 위한 워크숍 개최

- 경찰·자치단체를 중심으로 관계기관·시민단체 등이 참여하는 ‘다기관 협력 치안 및 안전 체계’ 구축을 법제화하기 위해 유관기관 당사자 및 전문가의 실무회의(Workshop)을 통해 가칭 ‘지역안전질서법(안)’ 제정 및 제도 도입방안에 대한 의견 공유 후 입법방안 도출
 - 치안 관련 유관기관 관계자 및 전문가 회의 개최
 - 행정안전부, 법무부, 교육인적자원부, 소방방재청, 지방교육청 등
 - 시민단체
 - 학계 전문가
 - 경찰청 경찰혁신기획단

나. 2단계 : 국회 행정안전위원회 소속 의원의 법안 발의

- 국회 해당 상임위인 행정안전위원회 소속 국회의원의 대표발의로 지역안전질서법안 발의
 - 법안 통과 가능성 높이기 위하여 행정안전위원회 소속 여당 국회의원의 대표발의로 법안 상정 추진.
- ※ 이미 행안위 소속 여당 의원실과 협의를 하여 법안 발의에 적극 협조하기로 함.

제2절 법체계적 방안 및 법(안) 예시

1. 법령(안) 제정 방향

지역사회 안전과 법질서 확립을 위한 법제도적 방안은 기존 관계법령을 개정하는 방향과 독립된 법률을 제정하는 방향으로 크게 구분할 수 있다.

그러나 여기서는 일단 독립적인 법안을 제정하는 방향으로 그 구체적 내용을 제시하도록 한다. 그 논거는 다음과 같은 두 가지 이유에 기인한다.

첫째, 관계법령에 지역사회의 안전에 관한 사항을 포함하는 것은 법체계적으로 적합하지 않고 치안협의체기구 구성의 당초 목적을 달성하는데 한계가 있기 때문이다.

둘째, 독립법안으로 제정을 시도하다가 유사 법령, 예를 들어 ‘재난 및 안전관리 기본법’ 등과의 기능중복 등이 심각하게 제기될 경우 그때 가서 관계법령의 하위조항에 치안협력체의 도입·운영 관련 규정을 삽입하여 개정해도 늦지 않기 때문이다.

따라서 여기서는 독립법으로 제정할 때 고려해야 할 사항을 중심으로 기술하도록 한다.

그런데 지역치안협의체가 출범하고 본격적으로 운영이 이루어질 경우, 그 운영의 주체는 해당 지방자치단체가 중심적 역할을 할 수밖에 없을 것이다. 이 경우 해당 지자체에 치안협력관을 파견하여 상호협조와 소통을 위한 역할을 부여할 수 있을 것이다. 하지만 운영의 주체적 역할은 해당 지자체가 담당할 수밖에 없고, 또 그러한 것이 협의체의 활성화

를 위해서도 바람직하다.

그런데 현행 우리나라 법률체계 상 지방자치단체의 책임과 역할에 대해 규정하는 법률은 <표 5-1>에서 보는 바와 같이 매우 다양하고도 다기하다. 그러나 일반적으로 볼 때, 지방정부의 조직·관리·재정에 대한 법률, 주민복지에 대한 법률, 농림·상공 등 산업에 대한 법률, 지역개발·환경에 대한 법률, 교육·문화에 대한 법률, 그리고 민방위·소방에 대한 법률 등으로 구분된다.

<표 5-1>에서 알 수 있는 바처럼 지방자치단체와 관련되는 법률 가운데 사회복지, 보건, 고용, 주거, 교육, 문화, 생활체육 등에 걸쳐 여러 가지 관련법들도 존재하고 있다. 그러나 지역치안서비스를 통합적으로 제공함은 물론, 이를 위한 관계기관 및 민관협력을 보장 또는 촉진하는 법률적 기반은 찾아 볼 수 없는 것이 사실이다.

따라서 이를 위해 가칭 「지역사회 안전과 질서법」을 제정하여 안정적인 치안협력의 실현이 이루어지도록 해야 할 것이다.

<표 5-1> 지방자치단체와 관련된 제반 법률

대항목	소항목	주요 해당 법률
조직/관리/재정	조직·인사	· 지방자치법 · 지방공무원법 · 지방공무원임용법 · 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 · 서울특별시 행정특례에 관한 법률 · 지방공무원 교육훈련법 · 새마을운동조직육성법 등
	관리	· 호적법 · 주민등록법 · 건전가정의례의 정착 및 지원에 관한 법률 · 인감증명법 · 청원경찰법 · 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 · 옥외광고물등 관리법 · 공유수면관리법 · 공유수면매립법 등
	재정	· 예산회계법 · 재정투융자특별회계법 · 국가균형발전특별법 · 외자도입법 · 지방재정법 · 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 · 국유재산법 · 지방공기업법 · 지방세법 · 지방교부세법 · 지방교육재정교부세법 · 지방자치단체 기금관리기본법 등
대항목	소항목	주요 해당 법률
주민복지	복지일반	· 사회보장기본법 · 국민기초생활보장법 · 노인복지법 · 아동복지법 · 장애인복지법 · 모부자복지법 · 영유아보육법 등
	고용	· 고용정책기본법 · 직업안정법 · 고령자고용촉진법 · 장애인고용촉진 및 직업재활법 · 남녀고용평등법 · 고용보험법 등
	보건	· 지역보건법 · 의료법 · 의료급여법 · 국민건강보험법 · 혈액관리법 · 모자보건법 · 전염병예방법 · 결핵예방법 · 마약법 · 대마관리법 · 매장 및 묘지에 관한 법률 · 공중위생법 · 식품위생법 · 폐기물관리법 · 후천성면역결핍증예방법 · 산업안전보건법 등
농림/상공	농림·수산	· 농업·농촌기본법 · 농지법 · 농업협동조합법 · 친환경농업육성법 · 양곡관리법 · 식물방역법 · 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 · 농어업재해대책법 · 산림법 · 수산업법 · 어항법 · 염관리법 등
	축산	· 축산법 · 낙농진흥법 · 초지법 · 축산물위생처리법 · 축산전염병예방법 등
	상공	· 상품권법 · 도·소매진흥법 · 소비자보호법 · 부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률 · 공산품품질관리법 · 전기공사업법 · 창고업법 · 광업법 · 산업입지 및 개발에 관한 법률 · 중소기업계열화촉진법 · 중소기업진흥법 · 중소기업창업지원법 · 노동조합 및 노동관계조정법 등

출처: 이태수, 「주민통합서비스실현을 위한 민-관 협력체계 모형 개발」 (행정자치부 연구용역보고서, 2007), 126면.

대항목	소항목	주요 해당 법률
지역 개발/ 환경	지역개발	· 공유토지분할에 관한 특별법 · 토지이용규제기본법 · 측량법 · 도시재정비 촉진을 위한 특별법 · 도시 및 주거환경정비법 · 도시교통정리촉진법 · 수도권정비계획법 · 국토기본법 · 국토의 이용 및 개발에 관한 법률 · 도로법 · 건축법 · 택지개발촉진법 등 · 주택건설촉진법 등
	환경	· 환경정책기본법 · 자연환경보전법 · 토양환경보전법 · 자연공원법 · 하천법 · 수도법 · 하수도법 · 도시공원법 등
	주거	· 도시 및 주거환경정비법
	관광	· 관광기본법 · 관광진흥법 · 온천법 등
	교통	· 도로교통법 · 해상교통안전법 · 도로정비촉진법 · 자동차관리법 등
	재해	· 재해구호법 · 수난구호법 · 의사상자보호법 · 풍수해대책법 등
교육/문화	교육	· 교육기본법 · 초·중등교육법 · 유아교육법 · 고등교육법 · 사립학교법 · 학교보건법 · 평생교육법 · 직업교육훈련촉진법 · 문화예술교육지원법 · 통일교육지원법 등
	문화	· 문화예술진흥법 · 문화재보호법 · 산림문화·휴양에 관한 법률 · 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 · 공연법 · 출판 및 인쇄진흥법 등
	체육	· 국민체육진흥법
민 방 위 / 소 방	민방위	· 민방위기본법
	소방	· 소방기본법 · 소방공무원법 · 소방시설설치유지 및 안전에 관한 법률 등

2. 독립된 법률을 제정하는 방안

가칭 「지역사회 안전과 질서법」을 독립된 법으로 제정시 일반법으로 제정할 것인지 아니면 기본법으로 제정할 것인지 검토하기 위해 법체계상 기본법의 위상을 살펴보면 다음과 같다.

일반적으로 규범간에는 상하관계가 존재하고, 이러한 규범의 서열관계는 헌법을 국가의 최고법으로 인식하는 국가에서 헌법에 보장된 민주주의 원리에 따라서 결정된다. 규범의 일반적인 우선순위는 규범제정권자의 민주성의 강도로 결정되기 때문에 가장 우위에 있는 헌법은 국가의 기본질서의 정립과 규범질서를 창조하는 시원적인 규범이고, 동시에 제정과정에 국민 모두가 투표로서 결정하기 때문에 가장 우위에 두고 있는 규범이다. 규범의 우선순위로 헌법, 법률, 대통령령, 부령, 조례 및 규칙으로 순위가 결정되어진다.

법률간의 우선순위는 특별법우선원칙과 신법우선의 원칙만 존재하고, 기본법우선의 원칙은 존재하지 않는다. 그러므로 기본법이 관련법률에 우선적 효력을 가지지 못하나, 해당 법률이 다른 법률에 우선적으로 적용됨을 규정한 경우에는 해당 법률의 규정에 따라서 기본법이 우선적으로 적용되는 경우도 있다. 물론 해당 법률에서 “다른 법률이 정하는 경우는 제외하고 이 법률이 적용된다” 라고 규정한 경우에 이 기본법은 오히려 관련법률보다 후순위 법률이 되나 다기관이 참여주체가 되고 해당 기관별로 적용되는 법령이 다양하기에 기본법으로 제정을 추진하는 것이 바람직하다고 사료된다.

참고로 관련 법률에 우선적으로 적용되는 기본법의 예는 다음과 같다⁶⁶⁾.

66) 한국생활안전연합, 「아동 안전사고 효과적 대응을 위한네트워크 구축 및 관리체계 개발」(보건복지부 연구용역보고서, 2006), 131-133면.

- 「청소년기본법」: 동법 제4조에서 다른 법률과의 관계를 규정하고, “이 법은 청소년육성에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 청소년육성에 관한 법률을 제정하거나 개정하는 때에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다” 라고 규정하고 있기 때문에 청소년 기본법은 청소년과 관련된 법률에서 가장 상위에 있는 법률이나 청소년과 관련되지 아니하는 법률보다 우선하지는 못함
- 「과학기술 기본법」: 동법 제3조에서 다른 법률과의 관계를 규정하고, “과학기술에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다” 고 규정함으로써 과학기술관련 법률에 관하여 우선하는 법률임을 규정하고 있음
- 「국세기본법」: 동법 제3조에서 다른 세법등과의 관계를 규정하고, “이 법은 세법에 우선하여 적용한다. 다만, 세법이 이 법 제2장제1절, 제3장제2절·제3절 및 제5절, 제4장제2절(조세특례제한법 제104조의7제4항에 의한 제2차 납세의무에 한한다), 제5장제1절·제2절제45조의2, 제6장제51조와 제8장에 대한 특례규정을 두고 있는 경우에는 그 세법이 정하는 바에 의한다” 고 규정함으로써 다른 조세법에 대한 일반적 우선에 있음을 명확하게 하고 있음
- 「가정건강 기본법」: 동법 제6조에서 다른 법률과의 관계를 규정하고, “국가는 건강가정사업과 관련되는 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다” 고 함으로써 다른 법률에 우선하고 있음을 규정하고 있음
- 「국가보훈 기본법」: 동법 제4조에서 다른 법률과의 관계를 규정하고, “국가보훈에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다” 고 규정함으로써 다른 법률에 우위에 있음을 간접적으로 선언하고 있음
- 「기금관리 기본법」: 동법 제3조의5에서 다른 법률과의 관계를 규정하고, “기금운용계획안과 기금의 결산 등에 관하여 다른 법률에 제5

조 내지 제9조의 규정과 다른 규정이 있는 경우에는 이 법의 규정에 의한다"고 규정함으로써 이 법률의 우선성을 규정하고 있음

- 「민방위 기본법」: 동법 제4조에서 타법과의 관계를 규정하고, “이 법은 민방위에 관한 다른 법률에 우선하여 적용된다. 다만, 군사상 필요에 의하여 제정된 법률은 이 법에 우선하여 적용된다”고 규정함으로써 다른 법률에 우선하여 적용되는 범위를 명확하게 하고 있음
- 「보건의료 기본법」: 동법 제9조에서 “보건의료에 관한 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다”고 규정함으로써 다른 법률과의 관계에서 우선성을 가지고 있음을 규정하고 있음.
- 「사회보장 기본법」: 동법 제4조에 의하면 “사회보장에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다”고 규정함으로써 우선성을 규정하고 있음
- 「인적자원개발 기본법」: 동법 제3조에 의하면 “이 법은 인적자원개발에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다”고 규정함으로써 우선성을 가지고 있음을 규정함
- 「재난 및 안전관리 기본법」: 동법 제8조에 의하면 “재난 및 안전관리에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 부합되도록 하여야 한다”고 규정함으로써 다른 법률에 우선함으로 규정하고 있음
- 「저출산·고령사회 기본법」: 동법 제6조에 의하면 “국가는 저출산·고령사회정책과 관계되는 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다”고 규정함으로써 이 법률의 우선성을 규정하고 있음
- 「해양수산물발전 기본법」: 동법 제4조에 의하면 “해양수산물에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다”고 규정함으로써 이 법률의 우선성을 규정하고 있음

3. 법률안의 체계 및 법(안) 예시

가칭 「지역사회 안전과 질서법(안)」의 체계는 제1장 총칙, 제2장 협의회의 기능과 구성, 제3장 협의회의 회의 등, 제4장 협의회의 권한 및 운영, 제5장 협약이행의 점검·평가, 제6장 협약체결 당사자의 의무 및 기타 보칙·벌칙으로 구성함으로써 기본법으로 틀을 가질 수 있다.

<참고> 지역사회 안전과 질서기본법(안) 또는 조례 예시

전 문

1948년 정부 수립 직후 대한민국은 국민1인당 소득 67달러(1953년)의 가난한 나라였으나 60년이 지난 현재 세계 13위의 경제대국으로 괄목성장하였다. 우리나라의 경상GDP는 1953년 13억달러에서 2007년 9,698억달러로 무려 746배나 확대되었고, 국제경영개발원(IMD)의 2008년 우리나라 성장경쟁력지수(GCI)는 17위, 국가경쟁력 순위는 55개 국가 중 31위('07년 29위)를 기록하였고, 2008년 세계경제포럼(WEF; World Economic Forum) 국가경쟁력 순위는 134개국 중 13위('07년 11위)이다. 이 밖에 국내총생산(GDP) 12위, 2008베이징올림픽 7위, 정보기술(IT)력 8위 등으로 10위권 안팎의 막강한 경쟁력을 갖추고 있다. 세계은행은 지난 60년간 한국경제가 이룬 성과를 “고도성장을 구가한 아시아 국가 중에서도 경제기적을 이룩한 대표적 사례”로 평가하고 있다.

그러나 국제사회에서 보는 한국의 법질서 확립 및 준수 수준은 아직 까지 부끄러운 수준이라 할 수 있다. 특히, 한국사회의 급격한 성장과정에서 소위 폐법이 동원되고 갈등은 심화되고 있는 반면, 갈등조정 및 해결장치가 미흡하고 법과 질서의 준수가 제대로 이루어지지 않아 경제의 성장동력이 훼손되고 있다. 또한 갈등의 양상이 단순한 경제문제를 넘어 이념, 복지, 환경, 세대갈등을 포함하는 복합갈등으로 발전, 사회적 갈등의 표출이 법과 질서의 위반으로 확산되는 등 법질서의 준수도 미흡한 실정이다.

이에 따라 세계은행이 '08년 6월 발표한 세계통치지표에 따르면 우리나라의 작년 법치 수준은 74.8점에 불과해 경제협력개발기구(OECD) 30개 회원국 중 22위를 기록했다. 법치주의 수준이 2006년보다 향상됐고 우리와 소득 수준이 비슷한 포르투갈 이스라엘 체코 등과 유사한 수준이지만 OECD 평균 90.3점에는 미흡한 수준이다.

따라서 법질서 준수와 합리적인 갈등조정 장치 마련 등을 통해 법치 국가의 전통을 확립하고 불법행위에 대해서는 법에 명시된 원칙을 일관성 있게 적용함으로써 법과 질서를 수호하고, 법집행에 있어서 공정성과 엄정성을 확보함으로써 정부 및 공공기관에 대한 국민적 신뢰를 획득하는 것이 절실하게 필요하다.

이에 본 법은 지역사회와 불법·무질서 행위 등 생활안전에 위협적인 치안환경을 개선하기 위해 지역내 기관단체가 공동대응하여 범죄방지를 위한 자주적인 활동의 추진과 함께 지역안전을 도모하고, 법질서 준수문화의 조성 및 사회적 공감대 확산을 통하여 선진 일류국가 건설에 기여하고자 제정코자 한다.

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 법질서 확립과 주민의 생활안전을 높이기 위하여 참여기관·단체 등의 상호 협력을 도모하고, 사회적 신뢰형성을 통해 안심하고 살기좋은 “안전한 지역사회 만들기 지역치안협의회”(이하 “협의회”라 한다)의 설치 및 운영 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어는 다음과 같이 정의한다.

① 이 법에서 사용하는 ‘안전○○도시만들기 실천협약’이라함은 지역치안협의회에 참여한 지방자치단체장 및 지방의회 의원과 지방경찰청, 지방소방본부, 지역교육청, 지역시민단체 대표, 공공기관의 대표가 함께 체결한 협약을 말한다.

② 협약체결 당사자라 함은 ‘○○지역치안협의회’에 참여하는 기관·단체를 대표하여 협약을 체결하는 대표자를 말한다.

③ 협약체결 참여기관은 협의회의 목적과 역할에 동의하는 지역 내 기관·단체를 말한다.

제3조(적용범위) 지역치안협의회의 설치 및 운영에 관하여는 다른 법령에서 특별히 정하는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다.

제2장 협의회의 기능과 구성

제4조(기능 및 역할) ① 협의회는 다음 사항을 협의한다.

1. ‘법질서 확립’과 관련 주요정책 및 공동추진사업에 관한 사항
2. 법질서 확립을 위한 예산·인력, 시설·장비 공동활용에 관한 사항
3. 지역사회 안정과 발전에 대한 주민요구·건의사항
4. 기타 지역내 법질서 확립에 관한 사항과 의장이 회의에 부치는 사항

② 제1항 제1호의 공동추진사업은 다음과 같다.

1. ‘법질서 확립’공감대 조성을 위한 캠페인 등 지역사회운동

2. 기초·교통질서 위반행위 합동계도·단속활동
3. 환경·풍속사범 등 합동계도·단속활동
4. 선진 집회시위문화 정착을 위한 홍보활동
5. 학교폭력·성폭력 방지 및 사회적 약자 보호활동
6. '범죄·화재·재난·사고 취약지 점검·개선 등 법질서확립 관련 인프라 확충
7. 준법교육과 법질서 캠페인, 기초질서 위반행위에 대한 과태료 부과 등 법질서 확립 활동
8. 위 사업활동을 위한 교육·홍보
9. 협의회 사업 이행정도에 대한 점검·평가
10. 기타 협의회에서 공동 추진하기로 정한 사업

제5조(협의회의 구성) ① 협의회는 본회의 목적에 공감하는 지역내 기관단체의 장 또는 법질서 관련 학식과 경험이 풍부한 인사로 구성한다.

② 위원은 다음과 같다.

1. ○○시·도 지사(시·군·구청장)
2. ○○시·도(시·군·구)의회 의장
3. ○○지방경찰청장(경찰서장)
4. ○○교육감(교육장)
5. ○○소방본부장(소방서장)

.
.

③ 신규 추가 위원 구성은 협의회 재적위원 3분의 2 이상의 동의에 의하여 신규 협약체결당사자가 될 수 있다.

④ 위원장은 위원 중에서 호선한다.

제6조(위원장) ① 위원장은 협의회를 대표하고 협의회 사무를 총괄한다. 단, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

② 위원장 및 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

제7조(위원의 해촉) 협의회는 다음 각호의 사유가 발생하는 경우에는 임기전이라도 위원을 해촉 할 수 있다.

1. 위원이 임기 중 사망하였을 경우
2. 위원이 장기치료를 요하는 질병 또는 장기 국외출국으로 임무를 수행하기 어려운 경우
3. 위원이 부패관련 또는 비도덕적 행위로 협의회 위상을 손상시켰다고 인정되는 경우
4. 위원 스스로가 해촉을 원할 경우

제8조(간사) ① 협의회 사무를 원활하게 수행하기 위하여 간사 1인을 두되, 간사는 ○○지방경찰청장(경찰서장)이 된다.

② 간사(간사를 맡은 기관)는 다음 각 호의 업무를 수행하고 주요 처리사항은 협의회 위원장에게 보고한다.

1. 협의회 의제 발굴 및 사전 검토
2. 참여기관·단체 등에 대한 사전 의견수렴 및 조정
3. 의안 작성 등 회의진행에 필요한 준비
4. '안전한 ○○도시 만들기' 사업계획 수립 및 추진체제 정비
5. 회의록 작성·보존
6. 협의회 연차보고서의 작성
7. 협의회 사업 이행정도에 대한 점검·평가계획 수립·시행
8. 기타 협의회 운영에 필요한 사무처리

제9조(실무협의회) ① 협의회 산하에 참여기관·단체 등의 실무책임자로 구성된 '○○지역치안실무협의회'(이하 "실무협의회"라 한다)를 두며, 실무협의회의 주관은 간사 기관인 ○○지방경찰청(경찰서)의 경무과장이 한다.

② 실무협의회는 협의회에 상정할 안건에 대해 실무협의를 하며, 협의회에서 협의·조정된 사항을 추진한다.

③ 실무협의회 위원은 다음 각 호의 자가 된다.

1. ○○시·도지사(시·군·구) ○○국·과장
2. ○○지방경찰청(경찰서) 경무과장
3. ○○교육청 ○○국·과장
5. ○○소방본부(소방서) ○○국·과장

.
.

④ 실무협의회는 월 1회 정례 개최하며, 임시협의회 개최 등 필요시 수시로 개최한다.

제10조(분과위원회) ① 협의회의 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 협의회 내에 분과위원회를 둘 수 있다.

② 분과위원회의 설치 및 구성 등에 관하여는 협의회에서 정한다.

제11조(위원의 승계) ① 협의회 및 실무협의회 위원의 사직·퇴직·인사이드 등으로 변경이 있을 경우, 지체없이 후임자가 당해 회의의 위원 자격을 승계한다.

② 위원의 변경이 있는 때에는 회원 기관·단체의 장은 협의회 위원장에게 15일 이내에 통지하여야 한다.

제3장 협의회의 회의

제12조(회의) ① 위원장은 회의를 소집하고, 그 의장이 된다

② 협의회의 회의는 매분기 1회 개최하는 정기회의와 필요한 경우 개최하는 임시회의로 구분한다.

③ 임시회의는 다음 각 호의 경우에 소집한다.

1. 재적위원 3분의 1 이상의 소집요구가 있는 때
2. 기타 위원장이 필요하다고 인정한 때

제13조(의사정족수) ① 협의회의 회의는 재적위원 3분의 1 이상의 출석

으로 개의한다.

② 회의 중 제1항의 정족수에 달하지 못한 때에는 의장은 회의의 중지 또는 산회를 선포한다.

제14조(의결정족수) ① 협의회회의 의사는 이 규정에 특별히 규정된 경우를 제외하고는 재적 위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

② 의장은 의결에 있어서 표결권을 가지며 가부동수인 때에는 부결된 것으로 본다.

제15조(의결사항의 처리) ① 위원장은 협의회에서 심의 의결한 사항 중 지방자치단체장이 처리해야 할 사항이 있는 경우에는 이를 지방자치단체장에게 통보하여야 한다.

② 지방자치단체장은 제1항의 규정에 의하여 통보받은 사항을 처리하였거나 협의회회의 요청이 있을 경우에는 그 처리결과 또는 진행상황을 협의회에 통보하여야 한다.

제16조(회의의 공개) ① 협의회회의 회의는 공개한다. 다만 위원의 발의로 출석위원 3분의 2 이상의 찬성이 있거나 의장이 사회의 안녕 질서 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다.

제17조(회의록) ① 협의회는 회의록을 작성하고 회의의 진행내용 및 결과와 출석위원의 성명을 기재하여야 한다.

② 회의록에는 의장과 회의에서 선출한 위원 2인 이상이 서명하여야 한다.

③ 의장은 회의록의 사본을 첨부하여 회의의 결과를 소속 회원기관단체의 장에게 통고하여야 한다.

④ 회의록은 위원에게 배부한다. 다만, 비밀을 요한다고 의장이 인정하거나 협의회 회의에서 의결한 사항은 공개하지 아니한다.

제4장 협의회회의 권한 및 운영

제18조(관계기관 등과의 협조요청) ① 협의회 또는 분과위원회는 직무수행과 관련하여 필요할 경우 협의회 회원기관단체 또는 시·도(시·군·구)의 관계 공무원으로부터 의견을 듣거나 자료제출 등 협조를 요청할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의하여 요청받은 관계공무원 및 기타 관계인은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

제19조(협의회회의 협의 및 사무처리의 효력) ① 협의회를 구성한 관계기관단체는 협의회가 결정한 사항이 있는 경우에는 이에 따라 그 사무를 처리하여야 한다.

② 협의회가 관계기관단체 또는 그 장의 명의로 행한 사무의 처리는 관계기관단체 또는 그 장이 행한 것으로 본다.

제20조(협의회회의 규정 변경 및 폐지) 협의회회의 규정을 변경하거나 협의회회의를 폐지하고자 할 경우에는 협의회회의 회원 기관단체 과반수 이상의 참석회의에서 협의에 따라 전체 회원기관단체의 3분의 2 이상의 동의에 의해 의결할 수 있다.

제21조(비밀누설 금지) 협의회회의 회의에 참석하는 자는 직무상 알게된 비밀을 누설하여서는 아니된다.

제22조(협약이행의 자원) ① 협의회는 협의회 사업의 운영 및 사무처리에 필요한 경비를 확보하기 위하여 소속 단체·기관에 회비를 부과할 수 있다. 이 경우 협의회회의 합의에 기초한 협약 체결 당사자들이 정한 분담금 원칙에 따른다.

② 협의회 운영에 필요한 경비는 지방자치단체의 지방재정교부금 중 (특별교부금으로) 일부에 반영하여 중앙행정기관(행정안전부)에서 지원하도록 한다. 이때 중앙정부의 교부금은 협의회회의 자체 부담금과 50:50으로

공동분담(matching-fund)하도록 한다.

③ 위 제2항(보조금의 신청 등)의 중앙행정기관의 공동부담은 지방재정법 제24조에 의거하여 ○○지역치안협의회가 관련 재원을 부담하겠다는 의사를 사전에 표시하는 경우에 한해 중앙정부에서 지원하도록 한다.

제23조(위원의 수당 등) 협의회에 출석한 위원에게는 수당을 지급할 수 있고, 안전심의, 기타 정책건의와 관련하여 조사연구자료 수집 등에 소요되는 경비는 예산의 범위 내에서 지급할 수 있다.

제24조(예산지원) ① 협의회 참여 기관단체의 장은 협의회 운영을 위하여 예산의 범위 안에서 다음 각 호의 경비를 지원할 수 있다.

1. 협의회 운영을 위한 운영경비
2. 위원에 대한 수당 및 여비
3. 「○○지역 안전도시만들기」 실천을 위해 필요한 경비

제25조(행정지원) 지방자치단체장은 협의회 운영을 위하여 사무실 및 인력 지원을 할 수 있다.

제5장 협약이행의 점검·평가

제26조(활동실적 제출) 협의회는 매년 6월말과 12월말까지 활동실적을 간사(사무국)를 통하여 위원장에게 7월말과 다음연도 1월말까지 제출하여야 한다.

제27조(협약이행의 평가) ① 협의회는 협약의 지속성을 확보하기 위하여 협약이행 정도를 매년 평가하여 ○○지역치안협의회 정기회의에 보고하고, ○○지역주민에게 종합보고를 통해 그 결과를 공개한다.

② 협의회는 계약 체결 당사자들 간의 협력 수준을 높이고 협약이행의 점검·평가·확산 및 갱신을 기본적 역할로 한다.

③ 협의회 구성은 협약체결 당사자들의 합의에 기초하며 운영은 협약

체결 당사자들이 정한 운영규범에 따른다.

④ 협약체결 당사자는 협의회의 원활한 협약 이행 평가를 위하여 적극적으로 지원·협조한다.

제6장 협약체결 당사자의 의무 및 기타 보칙

제28조(지방자치단체의 의무) ① 이 법의 체결당사자인 지방자치단체는 본 법령의 범위안에서 이행을 위한 관련 조례 또는 규칙을 제정·시행하여야 한다. 다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

② 동법 이행을 위한 지방자치단체의 조례와 규칙의 제정절차 등은 지방자치법 제19조의 규정에 따른다.

제29조(참여 기관·단체의 적극 추진의무) ① 이 법의 참여 기관·단체는 각각의 소속 기관 및 단체는 이 법의 시행을 위한 계획을 마련하여 적극적으로 조치를 취하여야 한다.

② 이 법의 참여 기관·단체는 동법 제27조의 이행 점검·평가를 위한 자료 제공에 적극 협조하여야 한다.

제30조(운영세칙) 이 법 외에 협의회의 운영에 관하여 필요한 사항은 협의회의 협의·조정을 거쳐 정한다.

제31조(발효시기) 이 법은 공포와 동시에 발효된다.

<참 고 문 헌>

- 강병구, 「지역밀착 고용서비스 제공을 위한 지역단위에서의 네트워크 강화방안」 (인하대학교 산업경제연구소, 2005).
- 권기철, 네트워크 정책의 접근법에 관한 연구, 「경제연구」 제21권 제4호, (한국국민경제학회·한국경상학회, 2003).
- 경찰청 경찰혁신기획단 내부자료
경찰청 경찰혁신기획단, 「지역치안협의회 운영 활성화를 위한 워크숍 개최결과」 내부자료, 2008. 5.
- 김준기·이민호, “한국의 네트워크 거버넌스 연구” 「행정논총」 제44권 1호. 2006,
- 박경순, “장애인 직업재활정책의 결정요인에 관한 연구: 정책네트워크 관점”, 「직업재활연구」 제14집제2호, 2004.
- 박현호, “다기관협력체계 구축을 통한 치안역량 강화 방안 - 영국을 중심으로 한 외국사례 분석과 대안모색”, 「한국경찰연구」 제6권 제1호, 2007.
- 유재원·소순창, “정부인가 거버넌스인가, 계층제인가 네트워크인가”, 「한국행정학보」, 39(1), 2005.
- 이명석, “거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스”, 「한국행정학보」, 제36권 제4호, (한국행정학회, 2002).
- 이태수, 「주민통합서비스실현을 위한 민-관 협력체계 모형 개발」 (행정자치부 연구용역보고서, 2007).
- 임현규, 「선진외국사례 비교를 통한 지역치안협의회발전방안」, (치안정책연구소 단기연구보고서, 2008)
- 조병인, 「경찰활동과 시민참여에 관한 연구」 (한국형사정책연구원 연구보고서 01-02, 2001).

- 정원섭 외, “제대군인 일자리 지원을 위한 지역별 민관협력 네트워크 구축방안” (국가보훈처 연구용역보고서, 2006),
- 조은경 외, 「부패방지를 위한 지역단위 민관협력모델 개발」 (국가청렴위원회 연구용역보고서, 2006).
- 주성수, 「2000 서울시정참여 사업평가보고서」 (한양대학교 제3섹터연구소, 2001).
- 주성수, 「시민사회와 NGO 논쟁: 주요개념·모델 및 이론」 (한양대학교 출판부, 2001).
- 한국생활안전연합, 「아동 안전사고 효과적 대응을 위한네트워크 구축 및 관리체계 개발」 (보건복지부 연구용역보고서, 2006).
- Donnelly M., "Making the Difference", *Managing Service Quarterly*, 9(1), 1999.
- Fukuyama, F., *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*(New York: The Free Press, 1995).
- Galaskiewicz, J., & Wasserman, S., "Social network analysis: Concepts, methodology and directions for the 1990s". *Sociological Methods and Research*, 22, 1993
- Gates C., "Community Governance", *Futures*, 31(6), 1999.
- Gidron, Kramer & Salamon, *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*(CA: Jossey-Bass Publishers, 1992).
- Goldstein, Herman, , "Improving Policing: A Problem-Oriented policing approach," *Crime and Delinquency* , Vo. 25, No. 2(Approach, 1979), pp. 236-658.
- Heinrich C. & L. Lynn, "Governance and Performance" in *Governance and Performance: New Perspectives*, Heinrich C. & L. Lynn(eds.), (WA: Georgetown Univ. Press, 2000).

- OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, 2001.
- Oliver, Willard M.,(3rd ed.), *Community-Oriented Policing- A Systemic Approach to Policing*, (Prentice Hall, 2004).
- Peters, G., Contracts as a Tool for Public Management: Their Strange Absence in North America. In Y. Fortin and H. Van Hassel (eds.), *Contracting in the New Public Management: From Economics to Law and Citizenship*(Amsterdam: IOS Press, 2000).
- Peters B. & J. Pierre, *Governance, Politics and the State*(NY: MacMillan Press, 2000).
- Pierre, J., *Debating Governance*(Oxford University Press, 2000).
- Plumptre T. & J. Graham,. "Governance in the New Millenium", Institute on Governance(www.iog.ca). 2000.
- Polt, W., "The role of governments in networking" , in OECD Poceedings, *Innovative Networks: Co-operation in National Innovation Systems*, 2001.
- Rhodes R. "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, Vol. 44, No. 4, 1996.
- Rhodes R., "Governance and Public Administration" in *Debating Governance*, J. Pierre(ed.), (NY: Oxford Univ. Press, 2000).
- Seamus Cleary, *The Role of NGOs under Authoritarian Political System*(St. Martins Press, 1997).
- Selin S. & Chavez D.,. Characteristics of Successful Tourism Partnerships: A Muliple Case Study Design, *Journal of Park and Recreation Administration*, 12(2), 1994.
- Sullivan, H. and C. Skelcher, *Working Across Boundaries:*

- Collaboration in Public Services*(London: Palgrave Macmillan, 2002).
- Therborn G., "Does Coporatism Really Matter? The Economic Crisis and Issues of Political Theory", *Journal of Public Policy*, 7(3), 1987.
- Todaro, M., *Economic Development*, 6th ed., (Addison- Wesley Reading: Massachusetts, 1997).
- Tyler T., "Trust and Domocratic Governance" in *Trust and Governance*, Braithwaite V. & M. Levi(eds.)(NY: Russell Sage Foundation, 1998).
- UNDP, "Decentralized Governance Programme"(magnet.undp.org/Docs/dec), 1997.
- Woodard, K. L., & Doreion, P., "Utilizing and understanding community service provision networks: A report of three case studies having 583 participants". *Journal of Social Service Research*, 18, 1994.
- World Bank, , *Governance and Development*(Washington, DC : World Bank, 1992).
- World Bank, "WBI Governance and Anti-Corruption program", <http://www.worldbank.org/wbi/governance>, 2004.
- Young J., "Ten Points of Realism" in *Rethinking Criminology*, Young & Matthews(eds.), (London: Sage, 1992).

책임연구보고서 2008-03

지역사회 다기관 치안협력 네트워크 구성방안 연구

발행일 : 2008년 12월 26일

발행인 : 김 길 배

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 언동1길 29

홈페이지 : www.psi.go.kr

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀드립니다.



POLICE SCIENCE INSTITUTE