

공원안전관리를 위한 민간경비 활용방안 연구

강 용 길*

〈요 약〉

이 연구는 ‘안전한 공원조성’을 위한 노력들이 공원관리주체인 지방자치단체와 경찰에 의해서만 달성되기에는 한계가 있다는 인식에서 출발하였다. 연구의 목적은 공원에서 발생 가능성이 있는 다양한 형태의 범죄에 대한 예방 및 대응전략에 관한 최근의 정책동향과 그 한 계를 고찰하고 보다 근본적인 공원안전관리방안을 실효적이고 지속적으로 투입할 수 있는 방안으로 민간경비의 활용방안에 대한 법률적, 실천적 방안과 기대효과를 검토하여 제시하고자 한다.

연구방법은 첫째, 자료수집의 분석을 통해 공원안전관리정책의 최근 동향을 고찰하였다. 둘째, 미국의 공원안전을 위한 정책과 관련된 사례연구를 통해 국내 공원범죄예방의 추진전략에 대한 시사점을 살펴보았다. 셋째, 서술적 방법으로 공원안전을 위한 민간경비의 역할과 활용방안을 제시하였다.

연구결과는 첫째, 공원안전을 위한 최근의 정책으로는 공원조성단계에서부터 범죄예방계획을 의무화하는 입법과 주요 공원에 대한 범죄 및 안전예방과 신속한 대응을 위한 공원 특별사법경찰제도의 도입, 서울지방경찰청에서 실시하는 안전한 공원을 시민에게 돌려주기 위한 적극적인 경찰대응 등을 확인할 수 있었다. 둘째, 사례연구를 통해 미국의 주요공원들은 공원안전의 문제점을 파악하고, 이를 개선하기 위해 구체적이고 엄격한 공원규칙을 제정하고, 공원경찰을 중심으로 인력을 통한 적극적인 예방 및 사후조치를 강화하고 있음을 확인하였다. 셋째, 민간경비의 활용방안으로는 공원관리자와 민간경비업체와의 계약을 통해 안전관리에 투입되는 자원을 선별하고, 전문적인 범죄 및 무질서 예방과 사후조치에 대한 경험과 기술을 활용하자는 것이다. 기대되는 효과로는 공원을 이용하는 시민들의 만족도 증가, 지속적이고 체계적인 범죄의 사전예방, 치안공동생산의 확산과 더불어 민간경비 활동영역의 증대 등을 들 수 있다.

주제어 : 공원안전관리, 특별사법경찰, 범죄예방계획, 공원구조 프로젝트, 민간경비

* 경찰대학 경찰학과 교수, 경찰학 박사

목 차
I 서 론 II 공원안전관리정책의 최근 동향 III 미국의 공원안전관리 사례분석 IV 민간경비 활용방안 V 결 론

I. 서 론

공원은 누구에게나 개방된 공간이다. 공간의 안전은 누가 어떤 목적을 가지고 주도적으로 이용하는가에 달려있다. 현실적으로 소수의 주폭을 포함한 위법행위 또는 질서위반사례들은 다수의 건전한 이용을 방해하기에 충분하다. 만약 피해숫자가 적고, 피해정도가 미약하다는 이유로 이를 일반적인 공원안전의 문제로 인식하지 않고 방치한다면 시민들은 공원을 점차 외면할 것이고, 공원은 시민을 위한 공간이 아닌 범죄공간으로 전락할 것이다.

최근 시민들의 삶의 질과 건강한 삶에 대한 관심의 증대로 인해 중앙정부 및 지방자치단체의 도시공원 및 녹지공간 조성은 꾸준히 증가하고 있으나 공원이 범죄에 취약하고 시민들에게는 두려움의 공간이 되고 있음은 이미 많은 연구결과를 통해 확인되었다(강용길, 2011a: 4).

이 연구는 ‘안전한 공원조성’을 위한 노력들이 공원관리주체인 지방자치단체와 경찰에 의해서만 달성되기에는 한계가 있다는 인식에서 출발하였다. 연구의 목적은 공원에서 발생가능성이 있는 다양한 형태의 범죄에 대한 예방 및 대응전략에 관한 최근의 정책동향과 그 한 계를 고찰하고 보다 근본적인 공원안전관리방안을 실효적이고 지속적으로 투입할 수 있는 방안으로 민간경비의 활용방안에 대한 법률적, 실천적 방안과 기대효과를 검토하여 제시하고자 하는 것이다.

연구방법은 첫째, 공원안전관리에 관한 최근 동향을 파악하기 위해 언론보도 및 정책보고서 등 각종 자료를 수집하여 이를 분석하고 정리하였다. 둘째, 국내 공원안전관리의 추진방향설정에 참고하고자 미국의 공원안전관리 사례를 수집하고 분석하였다. 셋째, 서술적 방법으로 공원안전을 위한 민간경비의 역할과 활용방안을 제시하였다.

II. 공원안전관리정책의 최근 동향

1. 공원범죄의 실태와 원인 분석

경찰청 범죄통계에 의하면 2001년도 이후 전국의 공원범죄 발생건수는 증가하는 추세이다. 2009년도에 소폭 감소하였으나 2010년에 다시 증가하였다. 지난 10년간 전국에서 발생하여 경찰에 신고된 공원범죄는 총 39,407건이다. 2006년도 이후에는 4,000건 이상이고 2008년부터는 5,000건이 넘는 범죄가 발생하고 있다. 이는 10년 전보다 2배 이상이 증가한 수치이다(강용길, 2011a).

공원범죄가 이와 같이 증가하는 원인을 구체적이고 명쾌하게 규명하기는 어렵다. 다만, 범죄와 관련된 주관적, 관계적 특성을 제외한 객관적이고 일반적인 특성을 중심으로 몇 가지 원인을 다음과 같이 유추해 볼 수 있다.

첫째, 공원범죄 증가의 가장 기본적인 원인은 전국적으로 공원의 숫자가 증가하였기 때문이다. 국토해양부의 자료¹⁾에 따르면, 2005년도 전국 도시공원의 숫자가 12,000여개에서 2010년에는 19,000여개로 증가하는 등 5년 새 약 58%가 증가하였다. 공원범죄는 공원이라는 장소에서 발생한 범죄를 대상으로 한다는 점에서 공원의 증가는 범죄기회의 증가와 관련이 있다. 특히 대규모의 공원보다는 마을이나 아파트 단지에 조성된 소규모 근린공원시설이 많이 증가하였다. 이로 인해 관리대상 공원의 증가에 비해 관리 인력이나 시설의 증가는 이에 미치지 못하고 있다.

둘째, 공원에서 무질서 및 위법행위에 대한 공식적 비공식적인 통제가능성이 매우 낮다는 것이다. 공원은 이용대상을 제한하지 않는다. 또한 공원이용의 선택은 이용자의 판단에 달려있다. 이러한 이용자의 판단은 강요되지 않는다. 공원에서

1) 국토해양부 통계연보 <http://stat.mlrm.go.kr>. (검색일자: 2012. 10. 5.)

무질서(특히 음주행위, 주취소란 등) 및 위법행위(주취폭력, 성적 행위, 도박 등)에 대해 시민들의 적극적인 대응을 기대하기는 현실적으로 불가능하다. 또한 경찰이나 관리주체인 지방자치단체의 담당자가 일반적인 법률에 위반되는 명백한 무질서 또는 범죄행위의 결과가 발생하지 않는 한 모든 사람에게 개방된 공원에서 위험가능성을 이유로 행위를 제재하거나 이용을 제한하는 규제적 행동을 기대하기는 어렵다. 이는 공원이란 장소적 특성에 기인한다.

도시공원관리에 관한 법률 및 조례의 내용을 살펴보면, 공원관리 및 운영내용은 시설의 이용과 시설물의 훼손방지, 시설의 이용료 등 기본적인 시설관리와 운영예산의 확보에 중점을 두고 있다. 범죄와의 관련성이 높은 공원이용행태와 시설물 중 범죄예방과 관련되는 보안시설에 대한 관리방안은 찾아볼 수 없다. 즉, 상대적으로 공원을 이용하는 시민의 안전을 보장하기 위한 통제기능은 사실상 기대하기 어렵다. 이와 같이 통제되지 않는 무질서와 위법행위는 범죄를 유발하는 다양한 상황에서 중대한 범죄로 나아갈 가능성을 높이고 있다.

셋째, 공원의 환경적인 특성을 고려할 수 있다. 범죄자의 입장에서 공원은 시민 누구에게나 24시간 개방된 공적 공간으로 접근이 용이하고, 이용시민의 증가로 범죄 목표(우발적이건, 계획적이건)가 많으며, 녹지를 중심으로 하는 수목과 숲, 산야 등 은닉공간이 많은 장소이다. 즉, 공원은 범죄의 기회측면과 범행대상, 범죄행동의 은닉가능성 등에서 범죄를 유발하는 환경적 특성을 가지고 있다(강용길, 2011b).

이상과 같이 공원의 범죄현황과 증가추세 그리고 공원범죄의 원인을 고려할 때 공원의 범죄예방을 위한 전략은 공원안전을 위한 보안시설과 인력운영 및 공원이용에 대한 기준을 중심으로 한 관리적 측면과 공원의 환경개선을 통한 범죄기회감소방안을 중심으로 하는 환경적 측면의 개선전략이 마련될 필요가 있다.

2. 공원안전에 관한 최근 정책동향과 한계

1) 공원안전 및 관리를 위한 특별사법경찰관의 임명

1998년 4월 28일 정부는 국립공원내의 경범죄 행위를 예방 단속하기 위해 ‘국립공원 특별사법경찰을 발족하였다.’²⁾ 2012년 10월 현재 전국에는 20개의 국립공원이 지

2) 자료출처: http://cafe323.daum.net/_c21 (검색일자: 2012. 10. 23.)

정되어 있다. 국립공원은 우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할만한 지역으로 ‘자연공원법(법률 제10978호, 2011.7.28, 일부개정)’에 의해 지정된 공원을 말한다. ‘국립공원 특별사법경찰’은 동법 제34조와 ‘사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률(법률 제10629호, 2011. 5. 19)’ 제5조 16호에 근거하여 지정되었으며, 이들의 임무는 ‘자연공원법’의 금지³⁾ 및 제한행위⁴⁾와 ‘경범죄처벌법’에 규정된 범죄의 현행법에 한정해 단속 및 처벌을 할 수 있다.

2011년 12월 16일 서울시는 시내에 위치한 도시공원 내 금지행위를 엄격하게 단속하기 위해 행정기관 공무원에게 사법경찰관을 부여한 ‘특별사법경찰관’을 발족하였다. 이들은 총 102명으로 구성되었으며, 서울시 직영공원 20여 곳에서 발생하는 시설훼손, 흡연, 음주 후 소란, 불법 주정차, 토사채취, 목줄없는 애완견 동행 등의 위법행위자에 대한 단속과 직접 수사권을 행사하게 된다.⁵⁾ 지방자치단체로는 최초로 도입된 도시공원의 특별사법경찰은 2008. 6. 13.자 ‘사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률’의 개정⁶⁾에 따라 제5조 40호에 도시공원관리분야의 4급에서 9급까지 지방공무원을 대상에 포함시켰기 때문에 가능하였다. 이들은 ‘도시공원 및 녹지 등에 관한 법률’ 제54조에 규정된 공원관리의 범위를 초과한 경우, 허가를 받지 않고 금지행위를 한 경우, 공원시설을 훼손한 경우 등 위법행위의 현행법에 대해 수사할 수 있다.

위와 같은 공원의 특별사법경찰운영에는 몇 가지 한계가 있다. 첫째, 특별사법경찰의 법적 근거규정에서 이들의 직무범위와 수사관할(동법 제6조)의 범위가 자연공원 및 도시공원의 관리에 관한 법률에서 규정하고 있는 금지 및 제한행위와 공원내의 경범죄처벌법에 해당하는 행위의 현행범으로 한정되어 있다는 점이다. 이는 법률위반행위에 대한 발견과 단속 그리고 행위에 대한 수사라는 사후조치업무를 의미하는 것으로 예상되는 위험 및 위법행위에 대한 제재 및 범죄취약요인에 대한 사전조치와 같은 일반적인 예방활동의 기능을 수행할 수 있는가에 대한 논의가 필요하다. 공원의 안전을 위한 사전조치는 기존의 행정직 공무원에 의해 수행되는 것이 역할과 기능의 적합성 측면에서 타당하며, 특별사법경찰은 인지된 공원 내의 위법행위에 대한 사후조치기능에 한정하는 것이 이들의 정확한 역할일 것이다. 이러한 논

3) 자연공원법에는 제27조의 금지행위 10가지 유형과 제28조 출입금지행위 4가지 유형이 규정되어 있다.

4) 자연공원법에는 제29조와 시행령 제26조에 제한행위 7가지 유형이 규정되어 있다.

5) 자료출처: 노컷뉴스 라영철 기자, 2011. 12. 15.

의의 실익은 실제 공원 이용자들과 특별사법경찰 간의 갈등이 발생하고 있으며, 갈등의 주된 이유가 위법행위결과에 대한 사전조치가 이용자들의 자유권 침해 문제와 특별사법경찰의 제재권한에 대한 불명확성에 있다는 점에서 확인할 수 있다.

둘째, 공원 특별사법경찰 운영의 실효성에 한계가 있다. 국립공원 특별사법경찰의 정확한 숫자와 활동에 대한 자료는 찾지 못하였으나, 서울시의 도시공원 특별사법경찰은 앞서 살펴본 바와 같이 총 102명으로 처음 발족되었으며, 이들이 관할하는 대상 공원은 서울시에서 직영하는 20여 곳의 공원에 불과하다. 서울의 전체 공원의 숫자는 2,143개에 이른다(서울지방경찰청, 2012). 이를 고려하면 공원 특별사법경찰의 담당공원은 10만㎡ 이상의 대규모 공원에 국한될 것이다. 그러나 범죄 또는 위법행위는 대규모 공원은 물론 근린시설에 포함된 소규모의 공원에서도 발생할 가능성이 높다. 또한 시민들은 대부분 동네에 위치한 근린공원을 자주 이용하게 된다. 이것이 도시공원의 안전을 위해 발족한 공원 특별사법경찰 운영실효성에 의문을 제기하는 이유이다.

2) 범죄예방계획 수립 의무의 법제화

2012년 국토해양부는 공원조성을 계획할 때 반드시 범죄예방계획수립을 의무화하고, 도시공원의 범죄예방 안전기준 마련을 주요 내용으로 하는 ‘도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙’(이하 도시공원법이라 칭함) 개정안을 입법예고하였다. 이 개정안은 2012년 말 시행을 목표로 하고 있으며, 특히 CPTED를 의무적으로 적용하도록 규정하고 있다. 주요 내용으로는 공원 내 대부분의 공간을 외부에서도 볼 수 있도록 설계하고, CCTV는 야간에도 활용할 수 있도록 조명과 함께 설치하는 등 계획 단계부터 범죄를 사전에 예방할 수 있는 환경개선에 중점을 두고 있다.⁶⁾

우리나라에서 공원의 안전에 관해 관심을 가지기 시작한 것은 불과 얼마되지 않는다. 국토해양부에서 2010년 용산공원 조성 기본계획을 수립하면서 범죄예방과 안전에 관한 논의를 함께 진행한 것이 사실상 첫 출발이었다. 이후 2011년 한국형사정책연구원에서 공원안전 강화를 위한 CPTED 적용에 관한 연구가 진행되었고, 2012년에 상반기에는 위 행정원 연구보고서를 바탕으로 공원의 범죄문제에 대한 언론의 관심이 증폭되면서 공원관리의 책임부서인 국토해양부에서 위와 같은 공원계획단계

6) 국토해양부 보도자료, 2012. 9. 10., “도시공원 내 범죄예방조치 대폭 강화”.

의 CPTED 적용 법제화를 추진하기에 이른 것이다. 이렇게 짧은 기간동안 법제화를 추진할 만큼 공원안전에 대한 논의는 급속히 확산되고 있다. 공원의 환경적 특성을 고려할 때 감시기능, 접근통제, 활용성 증대, 그리고 유지관리와 같은 물리적 환경의 조성을 계획단계에서 고려한다는 것은 바람직하다. 다만, 누구에게나 개방되고 수목과 녹지 등으로 인한 사각지대가 많을 수 밖에 없다는 점에서 물리적 환경의 조성만으로 범죄가 예방되기에는 한계가 있다. Crowe(2000)는 CPTED의 전략을 재구성하면서 물리적 환경개선 및 디자인과 관련되는 자연적 전략과 함께 적절한 관리자와 순찰활동, 사람의 관계성을 강조하는 조직적 전략을 반드시 고려해야 한다고 주장하고 있다. 이는 공원안전을 위한 관리와 운영에 관한 구체적인 방안이 물리적 환경의 조성과 함께 투입되어야 한다는 점을 강조한 것이다.

3) 공원안전을 위한 적극적 경찰활동

2012년 5월부터 서울지방경찰청에서는 금년도 주요 치안정책으로 ‘주폭척결 프로그램’과 ‘안전한 공원을 조성하기 위한 프로그램’을 진행하고 있다. 공원에서 발생한 주폭은 주변 식당이나 상점 등을 대상으로 반복적인 폭력, 협박, 공갈, 무전취식 등 범죄행위를 하거나, 공원 내에서의 음주, 소란행위 등으로 불안감 및 공포심을 유발하여 시민들의 공원이용을 감소시키는 결과를 초래했다. 이러한 프로그램운영의 성과는 ‘주폭척결 프로그램’이 시행된 지 80여일이 되는 2012. 7. 30.자로 서울에서 검거되어 구속된 주폭이 245명에 이른다. 이 중 공원 및 주변지역에서 검거된 주폭은 20여명이다. 이들은 주로 여성 혼자 운영하는 공원주변 식당 등을 찾아가 영업을 방해하거나 갈취, 무전취식 등의 범죄를 저질렀다. 또한 공원 내에서 술을 마시거나 불을 피우고 소란을 일으켜 시민들에게 피해를 주었다(서울지방경찰청, 2012).

서울에서 시작된 경찰의 공원안전관리방안은 전국으로 서서히 확대되고 있다. 이는 공원이라는 공간을 대상으로 집중적인 경찰력 투입과 적극적인 경찰활동을 함으로써 한국적 ‘Hot Spots Policing’의 대표적인 사례로 보아도 무방할 것이다. 그러나 이러한 단기간의 집중력과 성과에도 불구하고, 이 프로그램은 증가하는 치안수요와 한정된 경찰인력을 고려할 때 얼마나 지속적으로 공원범죄척결을 이어갈 것인가에 대한 의문과 주취상태에서 상습적인 폭력행위라는 행위결과를 바탕으로 사실상의 수사라는 사후적 조치에 한정되고 있다는 한계를 가지고 있다.

공원안전에 대한 최근의 정책동향과 한계를 정리하면, 공원에서 발생하는 범죄의

사전예방기능으로 CPTED의 계획단계 적용을 법제화한다는 점과 현장대응기능으로 공원 특별사법경찰의 운용, 사후조치기능으로 공원 및 그 주변의 고질적인 주폭 행위자에 대한 강력한 법집행이라는 단계적 대응방안을 추진하고 있다는 점에서 공원이 시민의 공간으로 조금 더 다가설 수 있는 가능성을 찾을 수 있다. 그러나 각 단계별 대응방안의 추진주체가 상이하여 유기적인 협력과 체계적인 관리에서의 한계는 여전히 존재한다고 평가할 수 있다.

공원안전에 대한 관심과 노력이 시작되고 있는 시점에서 공원안전 정책의 타당성과 방향성을 판단하기 위한 비교분석이 필요하다고 생각된다. 이를 위해 이미 공원 안전관리에 대한 다양한 정책을 시행하였던 외국의 사례를 고찰하고자 한다. 다음 장에서는 미국 주요 공원의 안전관리방안에 대해 살펴보았다.

Ⅲ. 미국의 공원안전관리 사례분석

1. 분석대상 및 방법

공원안전관리의 사례분석 대상은 미국의 위스콘신주 애플톤시의 ‘공원 구조 프로젝트’와 캘리포니아주 산타아나시의 ‘산티아고 공원 프로젝트’ 사례이다. 미국의 공원안전관리는 공원환경 및 문화적 차이, 그리고 공원운영방식 등에서 우리나라와는 차이가 있다.

그럼에도 불구하고 미국의 공원안전관리 사례를 고찰하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 공원이 가진 근본적인 조성목적, 이용자들의 안전에 대한 요구는 다를 바가 없기 때문이다. 미국의 경우에도 처음부터 시민의 기대수준에 부합하는 공원 환경이 조성된 것은 아니다. 공원이 조성된 이후에 발생한 각종 무질서와 범죄행위는 시민의 이용에 불편과 불안을 초래하였고, 이를 극복하기 위해 주정부와 경찰이 많은 노력을 기울이고 있다. 특히, 우리나라 공원안전에 위협이 되는 주취자와 음란행위를 포함한 성폭행범죄에 대한 안전관리방안을 살펴볼 수 있다는 점에서 의미가 있다.

둘째, 최근 우리나라의 공원안전에 관한 관심증대와 정책방향이 미국의 공원안전 관리의 도입 및 정착단계와 닮아있기 때문이다. 우리나라의 공원안전을 위한 정책 동향들은 보다 전문적이고 체계적인 방안을 요구하고 있다. 미국의 경우에도 그동안

공원안전관리의 시행착오를 극복하기 위해 체계적인 규칙과 전문 인력자원을 활용하고 있다. 이렇듯 두 나라가 공원안전관리에 대한 방향이 유사하면서도 우리나라는 공원안전관리의 도입단계라는 점에서 정착단계로 평가할 수 있는 미국의 공원안전관리 사례는 좋은 모델이 될 것으로 판단된다.

셋째, 대상공원에 대한 안전관리 사례는 이 연구에서 논의하는 공원안전을 위한 인력운영방안의 실행가능성을 탐색할 수 있는 참고자료가 될 수 있다. 공원안전을 위해 다양한 주체들이 상호 협력하는 미국의 관리 형태는 이 연구가 제시하고자 하는 공원안전관리를 위한 민간경비 활용방안의 성공요소를 도출하는데 중요한 단서가 될 것이다.

사례분석 방법은 대상공원의 안전관리 프로젝트를 도입한 배경을 포함하여 범죄 및 무질서의 현황을 살펴보고, 안전대책에 관한 주요 프로그램의 내용과 성과를 정리하였다. 그리고 각 사례를 통해 우리나라의 공원안전관리방안의 방향과 전략에 대한 적용가능성을 모색하기 위한 시사점을 도출하였다.

2. 사례 분석

1) 위스콘신주 애플톤시 (City of Appleton) “공원 구조 프로젝트” (the Park Rescue Project) 사례⁷⁾

(1) 현황

애플톤시에는 총 6개의 공원이 있는데 이들 공원에서는 공통적으로 음주와 관련된 문제들이 지속적으로 보고되었다. 공원에서 경찰서로 접수되는 신고가 급격히 증가했는데 이들 대부분의 신고는 알콜중독자들이 일으킨 범죄행위나 소란행위가 가장 많았다. 알콜중독자들은 무단으로 방뇨 또는 배변행위를 하였고 만취되어 쓰러져 자는 경우도 많았다. 때론 시민들에게 거친 말을 내뱉고 또는 신체적으로 위해를 가하기도 하였다. 그밖에 쓰레기 무단 투기나 고성방가 등의 행위도 발생하였다. 이로 인해 시민들은 불안해했고 결과적으로 공원이용자의 숫자가 줄었으며, 경찰관들은 공원 내 주취자 처리에 많은 시간을 소모하다 보니 상대적으로 다른 지역에서의

7) City of Appleton Police Department, 2001, "The Park Rescue Project"의 내용을 바탕으로 분석함.

경찰활동이 줄어들게 되었다.

(2) 안전 대책

애플톤 경찰서는 공원 내에서의 범죄행위를 근절하고 합법적인 공원이용자들에게 안전감을 회복시키고 공원에서 발생하는 신고건수를 줄이며 알코올중독자들에게 적절한 치료와 같은 조치를 용이하게 할 목적으로 다음과 같은 대책을 도입하였다.

첫째, 공원 내에서의 음주에 대한 규제를 강화하였다. 기존의 공원규칙상 알코올 농도가 6퍼센트 이상인 알코올음료는 공원 내에서 섭취하지 못하도록 되어있었다. 이러한 규제를 더욱 강화하기 위해 시의 조례를 새로이 제정하여 공원 내에서는 정오 이전 또는 오후 9시 이후에는 어떠한 종류의 알코올음료도 섭취 또는 소지하지 못하도록 하였다.

둘째, 공원의 규칙을 위반한 사람들에 대한 퇴출을 시행하였다. 공원의 합법적 이용자들로 하여금 안전감을 높이기 위해 범법자나 위반자들을 공원에서 퇴출시키는 방안을 시행하였다. 이를 위해 경찰, 공원, 검찰이 합동으로 파트너십을 구축하여 “공원퇴출 프로그램”(Park Eviction Program)을 도입하였고, 이 프로그램을 통해 공원의 규칙을 위반한 자들뿐 아니라 공원 내에서 다른 법을 위반한 자들 중 상습적인 위반자이거나 중대한 위반자들을 대상으로 공원관리소장의 명의로 하여 퇴출고지를 발부하였다. 퇴출고지를 받은 자는 법을 위반한 당해 공원뿐 아니라 도시 내의 다른 공원에서도 1년간 출입을 못하도록 하였고 만일 이를 위반하고 출입 시에는 무단침입으로 체포하였다.

셋째, 민간기관과의 협력을 통한 주취자 지원프로그램을 마련하였다. 알코올중독자나 상습적주취자들의 알코올 섭취문제를 근본적으로 해결하기 위해 지역의 민간 관련기관들과 협조하여 이들에 대한 지원프로그램을 마련하였다. 관련기관들로는 병원, 카운티 복지담당기관, 사회복지훈련시설, 쉼터, 지역 약물중독센터 등이 있다. 이들 기관들과 함께 알코올중독자들이 중독 증세를 치료받을 수 있는 유기적인 시스템을 마련하였다. 이는 2011년 서울지방경찰청에서 실시한 ‘주폭적결 프로그램’의 의료지원시스템과 유사하다.

(3) 성과

공원 내 알코올중독자 관리를 시작한지 3년간 음주와 관련된 신고건수가 89퍼센

트 가량 줄어들었고 시민들의 공원 이용도도 현격히 향상되었다. 그러나 알코올중독자의 지원 프로그램은 극히 소수만이 알코올중독문제를 해결했고 나머지 대다수는 지속적으로 음주와 관련된 문제를 야기하거나 이로 인해 형사처벌의 대상이 되는 등 기대에 못 미치는 결과를 보였다.

이 사례는 공원 내 주취행위에 따른 범죄 및 무질서의 해결방안으로 참고할 만하다. 다만, 주취자에 대한 지원프로그램에 대한 현실적인 보완책이 함께 고려되어야 할 것이다.

2) 캘리포니아주 산타아나시 (City of Santa Ana)의 “산티아고 공원 프로젝트” (Santiago Park Project) 사례⁸⁾

(1) 현황

2000년경부터 산타아나시 도심에 있는 산티아고 공원 내에서 발생하는 음란행위에 관한 신고가 빈발하였다. 특히, 공원 화장실에 사용하다가 버린 콘돔과 성행위 대상자를 찾아 배회하는 사람들이 있다는 내용이 많았다.

산타아나시 경찰의 조사결과 위반자들은 대부분 동성연애자들로서 오전 11시와 오후 1시 사이, 그리고 오후 4시와 일몰후 2시간 사이에 위반행위가 많이 발생하고 있음을 확인하였고, 이 공원이 동성연애자들의 음란행위 장소로 이용되는 환경적인 요인을 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 주차장 인근에 나무와 숲이 우거져서 외부로부터 노출이 차단되는 은둔지역이 형성되었다.

둘째, 공원의 규모와 지형의 특성상 경찰관이 차량순찰을 실시하기에 어렵게 되어 있다.

셋째, 공원 내에 설치되어 있는 가로등 수가 부족하여 일몰 후 어두운 지역이 형성되었다.

넷째, 공원에 인접해 있는 주차장이 동성연애를 원하는 사람들이 모이는 장소로 이용되고 있었다.

다섯째, 강변으로 가는 산책길이 나무와 숲에 의해 은둔지역을 형성하였다.

여섯째, 이외에도 경찰은 인터넷 상의 특정 웹사이트에서 산티아고공원을 동성연

8) Santa Ana Police Department, 2001, "Santiago Park Project", 2001 Herman Goldstein Award.

애가 용이한 장소로 추천을 하고 있었고 이러한 정보가 동성애자들 사이에 퍼져있다는 사실을 발견하게 되었다.

(2) 안전 대책

산티아나시 경찰은 공원 내의 음란행위를 근절하기 위해 아래와 같은 8가지 대책을 실시하였다.

첫째, 공원내 음란행위 문제의 심각성을 지역사회에 인식시키고 협조를 구하기 위해 공원내에 흩어져 있는 쓰다만 콘돔, 콘돔깍테기와 각종 성행위용품 등을 사진과 비디오로 촬영하였다.

둘째, 오렌지 카운티 검찰과 협조하여 공원에서 음란행위를 한 자들은 일정한 보호관찰 기간 동안 공원출입을 금지하도록 하는 조치를 시행하였다.

셋째, 경찰의 단속강화가 동성애자들에 대한 차별행위로 비취질 가능성을 차단하기 위해 지역사회단체에 대한 적극적인 홍보를 통해 법집행의 당위성과 이해를 구하였다.

넷째, 제복을 안 입은 위장경찰이 투입되어 위반행위를 적발하고 이를 몰래 비디오로 촬영하여 증거를 확보한 후 평상시 순찰활동 중 위반자가 발견되면 확보된 증거를 근거로 체포영장을 발부받아 위반자를 검거하였다.

다섯째, 경찰관이 공공장소 음란행위에 관한 정보를 교환하는 웹사이트에 접속하여 동성애자로 가장한 뒤 산티아고공원에서 음란행위로 체포되었다는 경험담을 퍼뜨려서 산티아고공원을 음란행위의 장소로 고려하는 사용자들에게 경고 메시지를 전달하였다.

여섯째, 공원의 환경적 요인이 범죄행위를 더욱 용이하게 한다는 점에 착안하여 공원의 환경개선작업을 실시하였다. 먼저 동성애에 자주 사용되던 화장실을 잠정적으로 폐쇄하고 인근 주차장과 공원 화장실 사이에 펜스를 설치하여 기존에 주차장에서 만나 손쉽게 성행위 장소로 이동하던 것을 차단하였다. 또한, 산책길과 화장실 주변에 우거져있던 나무와 숲을 제거하여 은신처를 제거하였다.

일곱째, 출입시간을 통제하였다. 특정시간대에 음란행위가 집중된다는데 착안하여 위반행위가 빈번하게 발생하던 구역은 기존의 오후 10시 가 아닌 일몰 후에 출입을 통제하였고, 다른 구역도 출입통제시간을 오후 10시 에서 9시 로 앞당겼다. 또한 공원의 모든 주차장에서 일몰 후에는 차량통행을 금지하였다.

여덟째, 순찰의 강화로 경찰활동의 가시성을 확보하는데 주력하였다. 위반자들이 보호관찰기간 중에 공원에 출입하는 것을 방지하기 위해 경찰의 차량 순찰을 강화하였고, 또한 경찰관이 승차하지 않은 빈 순찰차를 공원 내에 주차해 놓아 경찰활동의 가시성을 높였다.

(3) 성과

산티아고공원 프로젝트를 통해 지역주민들이 공원 내 음란행위의 심각성에 대한 인식이 높아졌고 실제적으로 위반행위가 현저히 감소하는 등 성공적인 결과를 가져온 것으로 평가되고 있다.

3. 시사점

미국 주요 공원의 안전관리대책에서는 공통적으로 크게 두 가지의 주요 방안을 추진하고 있다.

첫째, 각 공원의 문제점을 분석하여 공원의 특성에 맞는 공원안전관리 규칙을 제정하였다는 점이다. 특히, 공원 내의 금지행위와 형사처벌의 대상이 되는 행위에 대해 구체적으로 규정함으로써 단순한 무질서에 대한 단속 외에 범죄행위에 관한 내용을 포함하고 있다. 우리나라의 경우 현재 규정된 공원 내 금지사항은 시설물의 훼손 행위, 심한 소음 및 악취, 애완동물의 배설물 방치, 행상 또는 노점의 상행위, 애완동물의 목줄 미착용 등과 같은 일반적이고 가벼운 질서위반행위만을 규정하고 있다. 그러므로 공원범죄와 관련성이 높은 음주, 도박, 성적 행위 및 각종 무질서 행위 등을 보다 포괄적으로 금지하는 규칙의 제정 또는 개정이 요구된다.

둘째, 미국의 공원안전관리는 다양한 기능들이 주체가 되어 상호 협력체제를 유지하고 있으며, 이러한 주체들의 역할과 기능이 강력하면서 명확하다는 점이다. 이는 대표적인 자치경찰의 장점과 관련이 있는 것으로 판단되며, 기능별 장소별 경찰조직 운영이 일반화되었다는 특징에 기인한다. 우리나라는 공원경찰제도가 일반화되지 않았으며, 일부 특별사법경찰제도를 운영하고 있으나 인력과 사법경찰기능의 한계로 인해 일반적인 범죄예방활동을 전담하기에는 한계가 있다. 그러므로 공원안전을 위한 기존의 투입인력을 정비하고 체계적이고, 전문적인 안전관리활동을 위한 조직 운영이 필요하다.

IV. 민간경비 활용방안

이 장에서는 공원안전관리에 민간경비의 인력과 장비를 투입하는 방안을 검토할 것이다. 최근 우리나라 공원안전관리에 관한 연구들 중 많이 논의되고 있는 것은 물리적 환경개선을 통한 범죄예방 전략인 CPTED의 적용방안들이다.⁹⁾ 그리고 공원의 관리주체인 국가 또는 지방자치단체 등도 공원의 CPTED적용방안에 대해 적극적으로 적용을 고려하고 있으며, 담당부서의 지정과 구체적인 적용방안을 모색하고 있다. 그러나 공원안전을 위한 인력운영분야는 상대적으로 관심이 적은 편이며, 주로 경찰의 순찰과 시민들의 자발적인 안전 활동에 의존하는 경향을 볼 수 있다. 그러므로 이 연구는 공원안전관리를 위해 고려할 수 있는 다양한 전략 중 특히 인력운영 방안에 중점을 두고 있다. 특히 기존의 인력운영의 틀을 보다 확대한 민간경비인력의 도입가능성을 살펴보고자 한다.

현재 공원안전관리를 위해 실제 운용되고 있는 인력은 공식적으로 관리주체인 지방자치단체의 담당공무원, 서울시와 자연공원에서 운영하는 특별사법경찰, 지역경찰을 중심으로 한 경찰인력 등이 있고, 비공식적으로 공원안전지킴이, 아동안전지킴이, 시민자율방범순찰대 등 시민들의 자발적인 조직이 지역에 대한 범죄예방순찰의 형태로 공원 등에서 활동하고 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 이들은 각각 소속 및 지원부서가 상이하여 활동의 중첩, 지원의 불균형 등으로 실효성을 거두기에 한계가 있다. 또한 예산의 측면에서 형식적으로는 인력운용에 투입되는 예산이 없는 것으로 보이나 실제 공원안전관리에 따른 초과근무와 특별사법경찰의 인건비, 비공식적 시민조직에 대한 최소한의 활동비 등이 지급되고 있다.

1. 민간경비의 현황

민간경비는 ‘경비업법(법률 제9579호, 2009.4.1, 일부개정)’을 법적 근거로 하고 있다. 민간경비의 종류는 시설경비, 호송경비, 신분보호, 기계경비, 특수경비 등 5가지가 있다. 경비업의 허가요건으로는 5,000만원(특수경비업 3억 원 이상) 이상의 자본금 기타 일정 인력, 시설, 장비를 갖춘 법인만이 주사무소 소재지 관할 지방경찰청장

9) 한국형사정책연구원 (2011); 강용길 (2011a, 2011b); 김현정·강석모 (2007); 김홍식 (2003); 송은주·송정화·오건수 (2009).

의 허가를 받아 설립되며, 유효기간 5년마다 허가 갱신하여야 한다.

경찰청에 따르면 2011년말 기준으로 허가받은 경비업체의 수는 전국에 3,651개이고 경비원수는 146,282명에 이른다. 이는 10년 전인 2002년에 비해 경비업체는 약 78%, 경비원 수는 약 35%가량 증가한 수치이다. 같은 기간 경찰관의 숫자는 91,592명에서 101,239명으로 약 10.5% 증가한 것과 비교하면 증가율이 높다.

[경비업체 · 경비원 · 경찰관 수의 연도별 비교¹⁰⁾]

연도	경비업체 수	경비원 수	경찰관 수
2002	2,051	107,963	91,592
2003	2,163	104,872	92,165
2004	2,322	105,697	93,271
2005	2,515	122,327	95,336
2006	2,671	127,620	95,613
2007	2,834	135,400	96,324
2008	3,043	142,453	97,732
2009	3,270	146,805	99,554
2010	3,473	142,363	101,108
2011	3,651	146,282	101,239

2. 공원안전관리분야 민간경비 활용의 법적 근거

이 연구의 주제인 공원안전관리에서 적용대상은 도시공원으로 한정한다. 국립공원의 경우 앞서 살펴본 바와 같이 ‘국립공원 특별사법경찰’제도를 공식적으로 활용하고 있고, 국립공원의 지정 목적과 안전관리의 활동내용 등을 고려할 때 민간경비의 활용은 보다 신중할 필요가 있다. 그러므로 지방자치단체가 관리주체인 도시공원을 중심으로 민간경비의 활용방안을 모색할 것이다.

공원안전관리를 위한 민간경비의 활용과 관련한 법률에는 민간경비의 법적 근거인 ‘경비업법’과 도시공원의 운영 및 관리에 관한 ‘도시공원 및 녹지 등에 관한 법률’

10) 강용길 외, 2012, 경찰청 개론, 경찰공제회: 91; 사이버 경찰청 홈페이지, http://www.police.go.kr/infodata/pds_07_totalpds_01_01.jsp (검색일자: 2012. 10. 25.) 관련 내용을 참고하여 편집한 것임.

등 두 가지가 있다.

첫째, 경비업법에서 공원안전관리와 관련된 민간경비의 활동은 동법 제2조에 규정된 5가지의 종류 중 시설경비에 해당된다. 시설경비란 ‘경비를 필요로 하는 시설 및 장소에서의 도난, 화재 그 밖의 혼잡 등으로 인한 위험발생을 방지하는 활동’을 말한다. 시설경비에 있어 주요 활동으로는 경비원이 경비 또는 순찰하거나 감지기 또는 CCTV 등 방법·보안기계 및 설비를 이용하여 외부로부터의 침입이나 사고발생을 예방한다. 그러므로 경비업법 상 민간경비의 활동은 공원안전관리분야에도 적용가능하다.

둘째, 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 상 민간경비를 활용할 수 있는가에 대해서는 두 가지 조항을 주목할 필요가 있다. 먼저 법 제20조의 ‘도시공원의 시설 및 관리의 위탁’과 법 제22조의 ‘도시공원 및 시설의 안전조치’에 관한 조항이다. 제20조의 시설 및 관리의 위탁은 공원관리청이 아닌 자에게 도시공원 또는 공원시설의 관리를 위탁하는 것으로 수탁관리자(위탁받은 자)는 시행령에서 규정한 공원 및 시설에 대한 관리 협의, 비용부담에 관한 협의, 관리대장의 작성 및 보관 등의 업무를 대행하게 된다. 위탁업무의 범위는 공원안전관리에 국한되지 않고 공원시설을 포함한 전반적인 관리 및 운영에 관한 업무를 의미하므로 민간경비업체가 감당할 수 있는 업무 범위를 초과한다. 그러므로 민간경비 활용의 법적 근거로 적절치 않다. 법 제22조 안전조치의 주체는 공원관리자로 관리주체인 지방자치단체 또는 수탁관리자이다. 그리고 이들은 위 조항에 근거하여 시설의 안전성을 확보하기 위한 조치를 취할 의무를 지게된다.

법률에서 안전조치의 예시로는 정기점검 등을 규정하고 있으며, 이에는 CCTV의 설치운영, 특별사법경찰 등을 활용한 예방순찰, CPTED 기법을 활용한 환경의 개선과 관리 등을 포함한다고 볼 수 있다. 그러므로 제22조의 포괄적인 안전조치의 방식으로 민간경비를 활용하여 구체적인 조치를 취하는 것이 가능하며, 공원안전관리에 민간경비를 운영하는 법적 근거가 된다고 볼 수 있다. 또한 동법 제39조의 비용부담 주체는 공원의 관리자임을 분명히 하고 있다.

이상과 같이 공원안전관리를 위한 민간경비의 활용은 민간경비의 활동에 관한 경비업법과 도시공원에 관한 기본법인 ‘도시공원 및 녹지 등에 관한 법률’ 검토를 통해 법적으로는 문제가 되지 않음을 확인할 수 있다. 또한 민간경비의 활용방식은 공원관리자의 안전조치의 방식으로 민간경비업체와 인력 및 시설활용에 따른 계약을 통

해 안전관리업무를 전담시키고 그 비용을 부담하게 될 것이다.

3. 민간경비의 안전조치단계

공원안전관리업무에 투입되는 민간경비는 다음과 같은 단계적 조치가 요구된다.

1) 관리대상 공원의 현황 및 물리적/상황적 특성 분석

민간경비에서 안전조치를 수행할 공원은 도시공원, 특히 자치구 또는 동단위의 소규모 공원들이 대상일 것이다. 또한 숫자도 1개 공원보다는 지역적으로 인접한 여러 개의 공원들을 함께 관리하는 방식이 비용효과성 및 업무범위 등에서 적절하다고 판단된다. 그러므로 이들 대상공원의 위치와 시설, 규모 등의 일반적 현황은 물론이고 범죄에 취약한 물리적 요소(가로등 및 가로수의 상태, 화장실, 주차장, 공원 숲, 오솔길 등 비공식적 통행로) 및 이용자, 이용시간, 이용행태, 발생범죄의 유형과 방식 등 범죄와 관련된 상황적 특성들을 파악하고 이를 분석해야 한다.

2) 투입자원의 결정

대상공원에 대한 현황과 범죄관련 특성들의 분석결과를 바탕으로 투입자원을 결정해야 한다. 투입자원으로는 일반적으로 경비인력과 CCTV, 비상벨 등 보안시설이 대표적이다. 투입자원의 결정은 기존에 설치된 보안시설 및 공식적·비공식적 인력의 활동상황 등을 고려하여야 하며, 민간경비 활용에 따른 비용투입의 문제와도 관련이 있다.

3) 활동계획의 수립 및 시행

투입자원이 결정되었다면 자원의 종류에 따라 구체적인 안전관리활동계획을 수립하고 시행해야 한다. 일반적으로 예상되는 안전관리활동은 투입자원에 따라 달라질 것이다. 경비인력이 투입되는 경우 물리적/상황적 특성의 분석결과를 바탕으로 범죄취약시간과 장소에 순찰활동을 강화하고, 여러 개의 공원을 관리하는 경우 순찰노선과 순찰시간 등을 계획하고 시행하여야 할 것이다. 보안시설을 위주로 자원을 투입하는 경우에는 모니터링 방식을 계획하고, 상황발생 시 현장대응을 연계하는 출동 및 사후조치와의 연계방안이 계획되어야 한다. 또한 투입자원이 공원만을 전담하

는 경우와 주변지역에서 기존에 운영되는 민간경비를 연계하는 경우도 함께 고려되어야 할 것이다.

공원에서의 민간경비 활동은 예방순찰 및 보안시설 설치, 모니터링, 현장대응이라는 일반적인 활동 외에도 녹지를 중심으로 개방된 공간이라는 물리적/상황적 특성을 고려하여 범죄발생과 관련된 각종 공원시설의 점검과 관리주체에 대한 결과통보의 역할이 추가되어야 한다. 이를 위해서는 경비업체관계자 또는 투입되는 경비인력에 대한 공원에서의 CPED 교육이 함께 고려되어야 할 것이다.

4) 결과분석 및 보고

민간경비의 활동은 월별 또는 년별로 결과를 도출하고 이를 분석하여 공원관리자에게 보고하여야 한다. 결과분석을 통해 민간경비 활용을 통한 공원안전관리의 효과를 파악하는 것은 물론이고 민간경비 활용에 따른 문제점을 도출하고 이를 개선하는 방안을 모색할 수 있다. 또한 공원관리자는 분석된 결과를 바탕으로 공원안전을 위한 구체적인 조치방안과 지원 및 운영방안을 도출하고, 의회 및 시민들의 공감대와 지지를 이끌어내는데 활용할 수 있을 것이다.

공원안전관리를 위해 민간경비를 활용해야하는 가장 중요한 이유는 조직의 체계성과 안전관리업무에 대한 전문성 때문이다. 이러한 체계성과 전문성을 통한 공원안전관리의 효과성을 높이기 위해서는 위와 같은 안전조치가 단계적으로 이루어져야 하며 각 단계별 구체적인 활동방식이 명확히 제시되어야 할 것이다.

4. 기대효과

지금까지 시행된 적이 없는 공원안전관리를 위한 민간경비의 활용은 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다.

1) 공원이용자들의 만족도 증가

한국형사정책연구원(2011)의 연구에 따르면 공원을 이용하는 시민들은 월 평균 12일을 이용하며, 이용자 중 58.5%가 동네주민인 것으로 나타났다. 공원의 안전에 대해서는 안전하다는 응답이 35%에 불과하였으며, 특히 혼자 이용하는 경우에는 불안하다는 응답이 30%를 넘었다. 공원에서 예상되는 범죄위험으로는 폭행, 절도, 성폭력

과 강도 등의 순서로 응답하였으나 응답비율에는 거의 차이가 나지 않았다. 공원 내의 음주에 대해서는 75%가 부정적이었으며, 공원의 운영시간에 대해 44%가 부분적인 통제필요성에 찬성하였다. 그리고 이들은 CCTV의 설치와 순찰, 가로등 및 조경의 개선을 요구하였다.

이러한 공원이용자들의 이용실태를 고려할 때 안전관리에 있어 전문적이고 체계적인 민간경비를 활용한다면 공원에 대한 안전감은 매우 증대될 것으로 판단된다.

2) 범죄의 사전예방 효과 증대

공원안전과 관련하여 가장 중요한 전략은 범죄 및 무질서와 같은 위험요인을 사전에 예방하고 제거하는 것이다. 그러나 최근의 공원안전에 관한 정책동향에서 살펴 보았듯이 현재 운영되고 있는 투입자원으로는 사전예방의 목적을 달성하기에 분명한 한계가 있다. 그러므로 안전관리업무를 전담하는 민간경비의 인력과 보안시설을 활용함으로써 사전예방에 중점을 둔 안전관리방안을 실행할 수 있을 것으로 기대된다.

3) 치안공동생산의 확산과 민간경비 활동영역의 확대

민간경비는 경찰로 대표되는 공경비와 자주 비교되고 있다. 민간경비는 공권력 집행에 관한 일반적 권한에 비해 한정된 권한과 각종 제약이 따르고, 일반국민이 아닌 특정의뢰자에 대하여 받은 보수만큼 서비스를 제공하는 영업의 형태를 띠는 영리기업이다. 이러한 서비스는 공공재가 아닌 민간재 혹은 경제재의 특성을 가진다. 그러나 최근 민간경비의 공적 책임에 관한 논의들도 있다. 민간경비는 산업화에 따른 사회병리현상과 범죄증가 및 제한된 경찰력의 한계를 보완하며 범죄예방에 관한 치안공동생산의 공감대 형성 등과 맞물려 필요성이 증가하고 있는 것이다.

우리나라의 공원관리는 그동안 공원관리주체인 국가와 지방자치단체의 관련부서 담당자에 의해 녹지의 보존, 시설의 관리 등을 중심으로 운영되어왔으며, 최근에는 공원안전에 대한 관심이 높아지고 있다. 이에 법률정비를 통한 범죄예방에 대한 계획편성, 인력의 투입, 예산의 지원에 대한 공감대가 점차 확대되는 분위기이다. 그럼에도 민간경비의 활용에 관한 논의나 계획은 아직 확인되지 않고 있다. 안전관리에 대한 체계성과 전문성을 바탕으로 공원의 환경적, 상황적 특성을 고려한 민간경비 활용영역을 보다 확대함으로써 민간경비산업의 발전에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

V. 결 론

공원은 현대 도시인들에게 휴식과 안정을 제공하는 긍정적인 기능과 함께 개방성과 관리의 일관성 부재, 환경적 특성 등으로 인해 범죄기회를 제공할 수 있는 부정적 기능을 함께 가지고 있다. 공원의 긍정적 기능을 유지하고 발전시키기 위해 필수적인 것이 안전관리이다. 안전관리는 공원의 조성계획단계에서부터 유지관리단계에 이르기까지 지속되는 것이 중요하다. 특히, 우리나라는 공원안전 분야에 대해 관심을 가진 시기가 매우 짧고, 공원범죄 및 무질서에 대한 대응방안이 즉흥적, 임시적으로 시행되고 있어 시민들의 기대와는 달리 범죄에 취약한 공간이라는 인식이 확산되고 있는 추세이다.

이 연구에서는 공원안전에 대한 지속적이고 체계적인 관리를 위해 보다 다양한 자원을 활용하는 방안을 모색하고자 하였다. 이를 위해 최근 공원안전에 관한 정책적 동향과 그 한계점을 살펴보았다. 공원안전에 관한 최근의 정책으로는 공원조성단계에서부터 범죄예방계획을 의무화하는 입법과 주요 공원에 대한 범죄 및 안전예방과 신속한 대응을 위한 공원특별사법경찰제도의 도입, 서울지방경찰청에서 실시하는 안전한 공원을 시민에게 돌려주기 위한 적극적인 경찰대응 등을 확인할 수 있었다. 그러나 이러한 안전정책들은 추진기관이 상이하고, 대상공원이 한정되어 있으며, 범죄예방보다는 공원에서의 사건발생에 대한 대응 및 사후조치에 집중되어 있는 등 공원안전관리를 위한 실질적인 효과를 얻기에는 한계가 있음을 확인하였다.

한편, 최근의 정책방향의 타당성을 평가하기 위해 미국의 주요공원에 대한 공원안전관리체계를 살펴보았다. 미국의 주요공원들은 공원안전의 문제점을 파악하고, 이를 개선하기 위해 구체적이고 엄격한 공원규칙을 제정하고, 공원경찰을 중심으로 인력을 통한 적극적인 예방 및 사후조치를 강화하고 있다. 그러나 제도적으로 자치경찰을 운영하고, 기능별, 영역별 경찰제도를 다양하게 운영하는 미국의 운영방식을 우리나라에 적용하기에는 한계가 있다.

그러므로 이 연구에서는 공원안전관리의 체계성과 전문성을 고려하여 민간경비를 활용하여 공원의 안전관리를 전담하게 하는 방안을 제시하였다. 공원관리자와 민간경비업체와의 계약을 통해 안전관리에 투입되는 자원을 선별하고, 전문적인 범죄 및 무질서 예방과 사후조치에 대한 경험과 기술을 활용하지는 것이다. 기대되는 효

과로는 공원을 이용하는 시민들의 만족도 증가, 지속적이고 체계적인 범죄의 사전예방, 치안공동생산의 확산과 더불어 민간경비 활동영역의 증대 등을 들 수 있다.

공원의 가장 큰 특징은 개방된 공간이라는 점이다. 개방성을 유지하면서도 범죄의 기회와 시민들의 두려움을 줄여 건전한 이용자들을 더욱 많이 유인함으로써 이용을 활성화시키는 방안이 공원안전관리의 가장 중요한 목표이다.

공원의 안전은 우리사회의 안전지수를 판단하는 기준이 될 것이다. 그러므로 이 연구를 통해 제시한 인력운영의 방안과 함께 입법화를 추진 중인 환경개선을 통한 범죄예방방안 등 보다 구체적인 실행방안들이 계속 연구되기를 기대한다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 강용길, 2011a, “공원의 CPTED 실행전략에 관한 연구”, 「경찰학 연구」 제11권 제4호: 2-32.
- 강용길, 2011b, “도시공원의 안전성 평가에 관한 연구”, 「커뮤니티 안전과 환경설계」 제2권 제1호: 1-17.
- 강용길·이종화·정철우·윤성철·장운식·황규진, 2012, 「경찰학 개론 II」, 경찰공제회.
- 국토해양부 보도자료, 2012. 9. 10., 「도시공원 내 범죄예방조치 대폭 강화」.
- 김현정·강석모 (2007), “도시내 공원녹지공간이 범죄에 미치는 영향:3대 강력범죄중심으로”, 「대한토목학회 논문집 제27권 제1호」: 117-129.
- 김홍식 (2003), 「근린공원에서의 방어공간형성에 관한 연구」, 연세대학교 대학원 석사학위 논문.
- 박미량·신의기·강용길·강석진·박현호, 2011, 「범죄예방을 위한 환경설계의 제도화 방안 (IV)」, 한국형사정책연구원.
- 서울지방경찰청 보도자료, 2012. 6. 19. “서울경찰, 「안전한 공원 만들기」종합대책 추진”.
- 송훈주, 송정화 & 오건수 (2009), “근린공원의 활성화를 위한 범죄예방 환경설계기법에 관한 연구”, 「대한건축학회 학술발표대회 논문집 계획계 제29권 제1호」: 237-240.

2. 외국 문헌

- Crowe, T. D. 2000, *Crime Prevention Through Environmental Design second edition*, National Crime Prevention Institute, MA: Butterworth-Heinemann.
- City of Appleton Police Department, 2001, *The Park Rescue Project*.
- Santa Ana Police Department, 2001, *Santiago Park Project*, 2001 Herman Goldstein Award.

3. 기타 자료

- 국토해양부 통계연보: <http://stat.mltn.go.kr>(검색일자: 2012. 10. 5.)
- 노컷뉴스(라영철 기자), 2011. 12. 15. “공원내 위법행위 단속 ‘특별사법경찰’ 발대식”.
- 다음 카페: http://cafe323.daum.net/_c21(검색일자: 2012. 10. 23.)
- 사이버 경찰청 홈페이지: http://www.police.go.kr/infodata/pds_07_totalpds_01_01.jsp(검색일자: 2012. 10. 25.)

【Abstract】

A Study on the Utilization of Private Security for Park Safety

Kang, Yong-Gil

The idea of this study was derived from awareness of local governments and police's limitation on attempts to 'creating safe park'. The purpose of this study is to examine current political measures of preventing various types of possible crimes in the park and the limitation of those policies. Furthermore, this study aims to suggest possible explanations to utilize Private Security Sector for the effective and continuous way of managing park safety by considering legal and practical solutions and its expectations.

The methods of analysis used in this study are, first, literature review of current park safety management policies. Second, this article examined implications of strategies of those policies throughout the case study of the USA's park safety policy. Third, this study suggested plans of action and role of Private Security Sector to improve park safety.

The results present several arguments for the park safety. First, legislation of mandatory crime preventing programme in the early stages of designing park is required. Introducing the 'park special judicial police system' to the major parks for a immediate response to the crime can be one of suggestions. Moreover, proactive police response systems, such as one of the Seoul Metropolitan Police's policies- 'returning safe parks to a citizen' are required.

Second, the case study of the USA regarding park safety confirmed that major parks in the USA have rigorous and detailed park regulations. It also showed that those parks take not only preventing measures, but also follow-up measures against crimes.

Third, the results suggest creating human resources by contracting out Park Managers and Private Security Sector that have specialized experiences and

techniques to prevent crimes and public disorders.

Overall in this study, increased citizen's satisfaction level, control of continuous and systematic crimes, the spread of joint-production of public safety, and increased fields of the Private Security Sector are expected from the findings.

Key words : Park security management, Park special judicial police, Crime prevention program, the Park Rescue Project, Private Security