

INTERNATIONAL COOPERATION AGAINST TERRORISM

— What the Community Policing Approach Can Offer —

by Robert C. Trojanowicz

< Contents >

- I. A BRIEF HISTORY
- II. REACTIVE AND PROACTIVE SOLUTIONS
- III. COMMUNICATION AND COOPERATION
- IV. BUILDING BRIDGES

After I agreed to prepare a paper on International Cooperation Against Terrorism for this esteemed gathering, my first challenge was to determine how best to make a valid contribution. As an academic, not a police practitioner or public policymaker, that ostensibly makes me a thinker, not a doer. Therefore it would be foolish of me to suggest my experience allows me to comment knowledgeably about what specific tactics work best or what directions future government policy will take.

That realization prompted me to reflect on what I know best, in the hope that would help me identify a host of fresh and relevant insights into the topic and hand. As those who know me will attest, I have spent almost all my professional career thinking about what is now called the community policing philo-

Robert C. Trojanowicz is director of Michigan State University's School of Criminal Justice in East Lansing, Michigan (USA). Trojanowicz is also co-author (with Bonnie Bucqueroux) of a forthcoming book, *Community Policing*, to be published by Anderson Publishing Company, from which some of these remarks were taken.

sophy, the first reform movement in United States police history since the 1930's – a topic that at first blush seems as far from international terrorism as possible.

The community policing approach requires freeing a portion of the police force from the isolation of the police car, so that the officers maintain daily, face-to-face contact with the community. The goal in putting the same officer into the same neighborhood every day is to facilitate direct communication with community residents, so that the police officer and average citizens can explore new ways to work together to deal with the problems of crime, fear of crime, and social and physical disorder. The underlying rationale is that even the most serious problems can ultimately be conquered if people trust each other enough to find common ground.

By adding the community policing component, police departments now provide full-spectrum policing, spanning the complete range of services, from the quick response to crises that only motor patrol can provide, to the long-term community cooperation that only community policing can provide. Community policing recognizes that the police must address the wants and needs of all community residents, including minorities, allowing the community input into the police agenda in exchange for offering vital support, such as by providing useful information.

Though my professional life has been spent pondering this new movement -- how it evolved, what it means, how it operates, where it fits, who it serves, its benefits and drawbacks, how could what I know well help in addressing the global problems that governments and police face in combatting international terrorism? To understand more about this challenge, I responded in true academic fashion by embarking on research to see what the experts say.

In comments before the U.S. House Committee on Foreign Affairs in 1984, Secretary of State George Schultz talked about the terrorist's agenda: "The goal of the terrorist is to create anarchy and disorder, for it is out of disorder that he hopes to instill fear, discredit governments, demoralize societies, or alter national policies."

Since fear is the terrorist's ultimate goal, the best response demands avoiding panic. In a speech delivered to the U.S. Conference of Mayors in 1986, Robert P. Oakley, acting ambassador-at-large for counter-terrorism, urged: "We must make a cool, calm, and cooperative, as well as determined, approach to fighting terrorism." According to Dr. Alvin H. Buckelew, in a 1986 article in Security Management: "The dilemma for the United States and other democratic societies is how to maintain an effective level of internal security without destroying democratic freedoms in the process."

Concerning global strategy, Oakley's deputy, Ambassador Parker W. Borg, told the house Foreign Affairs committee of the need to promote four crucial bilateral efforts:

- Better exchange of intelligence.
- More frequent high-level communications.
- Cooperative efforts in counter-terrorism technology.
- Better judicial and military cooperation.

Distilled to their essence, these comments translate into the need to formulate a rational worldwide response, based on communication, cooperation, and improved intelligence, to forge a new approach to cope not only with specific acts, but with terrorism's most potent weapon — fear. Such efforts must also recognize the importance of maintaining a commitment to our cherished civil liberties, an important part of what distinguishes us from them.

Without straining the analogy too far, the recommended international response to fighting terrorism echoes many of the themes in community policing. Both involve developing creative new strategies that not only target specific acts, but the fear these acts generate. Communication, cooperation, and improved intelligence are integral elements in a full-spectrum solution that includes reasoned and reasonable short-term and long-term efforts that do not undermine our democratic freedoms.

While it might seem I am stretching what I know a bit far in trying to make it fit the topic at hand, I hope that you will agree that filtering the problem of coping with international terrorism through the prism of community policing

offers some useful ideas and fresh insights into this tragic challenge democracies face.

I. A BRIEF HISTORY

The history of community policing in the United States offers useful parallels to international terrorism, since this new philosophy was, at least in part, a response to the domestic upheaval of the late 1960's and early 1970's that brought my country as close as it has even come to suffering the widespread trauma of international terrorism firsthand that other nations have endured. To understand why the need for community policing was so urgent requires some awareness of what we experienced during the 1960's, a decade launched in great optimism, but which ended on the brink of despair.

The optimism of the early 1960's in the United States was fueled by the idealism of the millions of so-called Baby Boomers, born after the end of World War II, who were then coming of age and who dominated the culture not only by their sheer numbers, but also by their energy. President John F. Kennedy tapped into their youthful enthusiasm when he challenged that entire generation to "ask not what your country can do for you, but what you can do for your country." Programs such as JFK's new Peace Corps reflected the commitment of thousands of our country's brightest young people, who sincerely believed in their collective ability to change the world overnight.

Despite the dark cloud of Kennedy's assassination in 1963, it seemed his successor, President Lyndon Johnson, was equally committed to furthering social justice, embodied in the ambitious Great Society programs that were designed to close the gap between rich and poor, and the federal Civil Rights Act designed to provide equality for blacks. This was the era who Martin Luther King's dream of a colorblind society seemed within reach.

For the police, the advent of the early 1960's seemed to foretell a new era of dramatic breakthroughs. The reform movement of the 1930's had help

insulate departments against the corrupting influence of partisan politics, the police car and mass communication improved efficiency and advances in new technology such as the computer offered the promise of success in the war on crime. In addition, the relatively recent development and expansion of Police/Community Relations (PCR) and Crime Prevention programs that addressed the alienation from the community which resulted from isolating officers in patrol cars seemed the last step required to provide communities the full range of police services.

Yet instead of progress toward utopia, shockingly, within just a few years, the country was instead plunged into rampant domestic chaos, as talk of revolution filled the air, cities burned, and crime rates soared. Stunned police found themselves on the opposite side of the barricades facing a succession of increasingly bloody clashes with the New Left, a loose coalition of students groups primarily intent on ending United States' involvement in the Viet Nam War and the draft, as well as militant Black Power groups frustrated by the pace of progress in civil rights.

To the New Left, the police were "pigs," agents of establishment oppression, To the police, the New Left were "hippies" and "freaks", and unlikely mix of spoiled college kids and ungrateful draft-dodgers who turned their backs on the society that subsidized them, along with cadres of brutal black agitators who cloaked their reverse racism in rhetoric about equality. Increasingly, the non-violent and sometimes downright playful protests (one group tried to levitate the Pentagon by chanting) gave way to increasingly violent confrontations.

In California, militant Black Panthers and the Los Angeles police literally opened fire on each other, with both sides claiming the other shot first. No doubt the most dramatic confrontation between the police and students occurred in Chicago outside the 1968 Democratic convention, when nightstick-wielding police waded into crowds of on the street, as TV cameras rolled, in what the Kerner Commission on Domestic Violence would later label a "police riot".

As it to add insult to injury, the police also faced an explosion in the rates

of serious crime. Even after adjusting for the population increase, between 1965 and 1970, murder rates rose 55%, aggravated assault 48%, and robbery 124%. While some of that increase was no doubt attributable to improved reporting procedures, the fact remained that the police were not winning the war against crime.

The escalating climate of violence polarized society into opposing factions, with the political right calling for "law and order," which the political left interpreted as a thinly veiled euphemism for heavy-handed police crackdowns on students and blacks. As frustrations on all sides mounted, so did the violence. One ultra-radical, underground splinter group (the Weathermen) launched a series of bombings against banks and universities, including an explosion at the University of Wisconsin that killed a professor. Another small fringe group, the so-called Symbionese Liberation Army (SLA), kidnapped and held heiress Patty Hearst Hostage, funding its continued terrorist campaign with armed bank robberies.

This wave of terrorist acts did not involve foreigners, but members of our own society so estranged from the mainstream that they viewed themselves as outsiders. Though, thankfully, actual casualties were few, the most radical groups inflicted widespread fear, terrorism's stated goal. History also shows that the United States was ultimately successful in ending this reign of terror, with efforts that offer insights into today's global dilemma.

II. REACTIVE AND PROACTIVE SOLUTIONS

Hindsight provides the virtue of seeing patterns that are more difficult to ascertain at the time. In retrospect, the solution to the terrorist violence of the most radical student and black groups required a variety of reactive and proactive solutions, on the part of both government and police.

The violence perpetrated by the most radical student groups did not stem from a history of long-standing grievances, which complicated finding ways to

of serious crime. Even after adjusting for the population increase, between 1965 and 1970, murder rates rose 55%, aggravated assault 48%, and robbery 124%. While some of that increase was no doubt attributable to improved reporting procedures, the fact remained that the police were not winning the war against crime.

The escalating climate of violence polarized society into opposing factions, with the political right calling for "law and order," which the political left interpreted as a thinly veiled euphemism for heavy-handed police crackdowns on students and blacks. As frustrations on all sides mounted, so did the violence. One ultra-radical, underground splinter group (the Weathermen) launched a series of bombings against banks and universities, including an explosion at the University of Wisconsin that killed a professor. Another small fringe group, the so-called Symbionese Liberation Army (SLA), kidnapped and held heiress Patty Hearst Hostage, funding its continued terrorist campaign with armed bank robberies.

This wave of terrorist acts did not involve foreigners, but members of our own society so estranged from the mainstream that they viewed themselves as outsiders. Though, thankfully, actual casualties were few, the most radical groups inflicted widespread fear, terrorism's stated goal. History also shows that the United States was ultimately successful in ending this reign of terror, with efforts that offer insights into today's global dilemma.

II. REACTIVE AND PROACTIVE SOLUTIONS

Hindsight provides the virtue of seeing patterns that are more difficult to ascertain at the time. In retrospect, the solution to the terrorist violence of the most radical student and black groups required a variety of reactive and proactive solutions, on the part of both government and police.

The violence perpetrated by the most radical student groups did not stem from a history of long-standing grievances, which complicated finding ways to

defuse the conflict with militant blacks. The short-term, reactive approach to student violence focused the resources of the police and sometimes the military on efforts to contain the incidents and also to infiltrate the groups involved the secure intelligence on future plans, coupled with arrests of those who committed or conspired to commit violent acts.

Efforts Aimed at Students

At the national level, one important proactive approach was to lower the voting age to 18 years old, which allowed the majority of young people entry into the established political process. When the draft ended and the war wound down, this also effectively allowed young people access to traditional politics as a way to lobby for the other social changes included under the New Left umbrella. By dialing down the temperature overall, the ultra-radical fringe groups soon saw their underlying power base disappear, effectively halting their campaign of urban terror.

As anti-war protests faded, the relatively new hostility between the police and students died over time, as confirmed by the demise on my campus of the famous annual Pigs Versus Freaks football game, which once filled the MSU stadium, but which eventually died for lack of interest.

Efforts Aimed at Blacks

Efforts to reduce tensions with blacks proved thornier, since many of their grudges dated back to the days of slavery, mirroring the example of many of today's terrorists whose hostility has smoldered for generations. Blacks had suffered a long history of violence at the hands of vigilante groups such as the Ku Klux Klan, as well as unfortunate incidents of police harassment and brutality.

Relations between blacks and whites reached their nadir at the time when Black Panther leader Eldridge Cleaver claimed "political asylum" in Algeria, a demonstration of allegiance with Algeria's terrorist campaign against French rule, which included bombing "civilian" targets in France that murdered many

innocent men, women, and children. Many terrorist groups base their actions on the writings of Algerian Frantz Fanon, who wrote in *The Wretched of the Earth* that political violence provides "excellent therapy for oppressed peoples." Many feared that a new link between domestic terrorists and other terrorist groups worldwide would signal a new and expanded era of terrorist attacks coordinated and supported by groups worldwide.

Again, the United States launched a multi-faceted approach that involved reactive and proactive elements. As with student violence, the short-term reactive approaches included beefing up security and intelligence efforts, so that any violence could be quickly contained and subdued. When Martin Luther King's assassination touched off Urban rioting nationwide, the media also cooperated by limiting its coverage, so that others would not be incited to further violence by example.

Proactive efforts by the national government included vigorous federal voter registration efforts in the South, to ensure blacks the right to redress grievances through the traditional electoral process. Among the ranks of the police, there was a renewed effort to find new ways to forge a new partnership between the police and minorities.

Though Police/Community Relations efforts launched in the mid-1950's were an initial attempt to address such concerns, the early 1970's proved there was an urgent need for a bolder initiative. After a period of experimentation with limited tactics such as team policing, community policing was born, though sometimes it was called foot patrol or community-oriented policing at first. Community policing broadened the Police/Community Relations mandate, substituting line officers — real cops — for PCR's staff personnel. This meant the community policing officer's first responsibility was effective law enforcement, with an extended commitment to finding new ways to involve the community, including minorities. Instead of targeting improved black/white relations as its primary goal, community policing's virtue was that it focused instead on solving problems, with improved racial relations a welcome by-product.

What this meant was that the community policing officer's daily presence

and commitment to community concerns added the “carrot” to augment the traditional police “stick.” Though an oversimplification, the community policing officer’s implicit message to all members of the community was an continues to be: Break the law and I can and will arrest you; however, if you work with me on ways we can together address the problems of crime, fear of crime, and disorder, I will not only listen to your concerns but allow you substantive input in setting the police priorities.

As an example, in practice, a community policing officer might warn a low-level drug dealer to stop dealing or face arrest, but, at the same time, he will offer concrete to help that individual in finding a job. Community policing is based on one-on-one quid pro quo.

Community policing does not countenance brutality, on the part of citizens or police, which helps break down the barriers that maintain the “us” against “them” mindset. Community policing recognizes that violence simply begets more violence. It is widely recognized as a sincere and positive outreach, to promote communication and cooperation that is essential in reducing the tensions that both political and criminal extremists feed upon.

What lessons does this history teach that can be applied to how governments and police should respond to international terrorism? A further analysis offers insights into important elements that must be part of any attempt to fashion a full-spectrum reactive and proactive effort, targeted at providing short-term and long-term approaches to ending terrorism. This history illuminates how governments and their police officers must approach not only terrorists, but the broader sub-culture from which they spring, if we hope to find ways to address long-standing conflicts in ways that do not “radicalize” moderates and spawn new terrorists in the future.

III. COMMUNICATION AND COOPERATION

Short-term approaches to cope with terrorist acts must include both reac-

and commitment to community concerns added the “carrot” to augment the traditional police “stick.” Though an oversimplification, the community policing officer’s implicit message to all members of the community was an continues to be: Break the law and I can and will arrest you; however, if you work with me on ways we can together address the problems of crime, fear of crime, and disorder, I will not only listen to your concerns but allow you substantive input in setting the police priorities.

As an example, in practice, a community policing officer might warn a low-level drug dealer to stop dealing or face arrest, but, at the same time, he will offer concrete to help that individual in finding a job. Community policing is based on one-on-one quid pro quo.

Community policing does not countenance brutality, on the part of citizens or police, which helps break down the barriers that maintain the “us” against “them” mindset. Community policing recognizes that violence simply begets more violence. It is widely recognized as a sincere and positive outreach, to promote communication and cooperation that is essential in reducing the tensions that both political and criminal extremists feed upon.

What lessons does this history teach that can be applied to how governments and police should respond to international terrorism? A further analysis offers insights into important elements that must be part of any attempt to fashion a full-spectrum reactive and proactive effort, targeted at providing short-term and long-term approaches to ending terrorism. This history illuminates how governments and their police officers must approach not only terrorists, but the broader sub-culture from which they spring, if we hope to find ways to address long-standing conflicts in ways that do not “radicalize” moderates and spawn new terrorists in the future.

III. COMMUNICATION AND COOPERATION

Short-term approaches to cope with terrorist acts must include both reac-

tive and proactive elements based on communication and cooperation between countries. Prior to an assault, countries must discuss agreement on basic policy -- will they or won't they negotiate? Efforts must also focus on tightening security at inviting targets, especially airports and international events. Countries must also improve communications, so that once a terrorist attack is launched, the mechanisms and procedures are already in place for an effective reactive response.

Government officials from all concerned countries must also meet regularly to discuss ways they can enhance the trust so necessary in developing the mechanisms required to share intelligence. One of community policing's biggest challenges has been to find ways to build bridges within police departments that allow for sharing the information that community policing officers produce. Turf wars, jealousies, and mistrust threaten communication, effectively playing into the "bad guys'" hands.

In addition, community policing teaches there is great virtue in examining macroscopic problems through the microscope of interactions between individuals. Violence is far more likely to erupt when people involved in a power struggle clash in ways that promote negative stereotyping. The example provided by black/white police relations in the United States showed what can happen when relations reach such an impasse that the police see all blacks as "niggers" and blacks in return see the entire police force as "honkie pigs." In any confrontation, both sides search for and cling to any evidence that supports negative stereotyping of the other.

Without debating definitions, terrorists are typically the fanatic or even lunatic fringe of a broader sub-culture that sees itself as the oppressed underdog. Usually as well, there has been a long-standing political, religious, economic, or territorial grudge that group feels passionately about and which they believe has largely been ignored. A history of violent confrontation with a more powerful enemy, especially when the violence ends in "martyrdom," often sets the stage for suicidal, desperate terrorist acts.

While terrorist acts are undeniably reprehensible, it pays to understand that

underlying dynamics. As in our own case with blacks, when less powerful minorities feel their cause is not being taken seriously, there is a progressive escalation toward increasingly brutal violence, especially by the young who are impatient for change. Over generations, reality begins to matter less than perceptions.

Violent repression not only prevents meaningful dialogue on the issues involved, it also perpetuates further violence, and it fosters the secrecy essential in planning and carrying out terrorist acts. While some critics contend community policing is a naive, "touchy-feely" approach better suited to social workers, since "real" police officers must always prove they are tough, the fact is, the community policing approach works better. Full-spectrum policing recognizes the need to use toughness when it's required, but also to offer a sincere helping hand to those whose help is essential.

IV. BUILDING BRIDGES

Intelligence is just a fancy name for information, and information is what the average citizen has that the police need. By making the first overture to substitute mutual respect for the prevailing mutual bitterness, community policing demonstrated its effectiveness in opening up lines of communication that promote a two-way exchange of information. People, by nature, will open up and talk more freely to a friend than a stranger, and they become secretive around a perceived enemy. One of the biggest surprises in the pilot project community policing experiment in Flint, Michigan, evaluated by MSU's School of Criminal Justice, was how quickly the entire black community responded by sharing information about illegal acts committed or planned by other blacks.

In fact, when the first community policing experiments were launched, the fear was that police relations with minorities were so strained that any effort was automatically doomed to failure. Another surprise verified by research in Flint showed that community policing officers on foot felt safer in minority

underlying dynamics. As in our own case with blacks, when less powerful minorities feel their cause is not being taken seriously, there is a progressive escalation toward increasingly brutal violence, especially by the young who are impatient for change. Over generations, reality begins to matter less than perceptions.

Violent repression not only prevents meaningful dialogue on the issues involved, it also perpetuates further violence, and it fosters the secrecy essential in planning and carrying out terrorist acts. While some critics contend community policing is a naive, “touchy-feely” approach better suited to social workers, since “real” police officers must always prove they are tough, the fact is, the community policing approach works better. Full-spectrum policing recognizes the need to use toughness when it’s required, but also to offer a sincere helping hand to those whose help is essential.

IV. BUILDING BRIDGES

Intelligence is just a fancy name for information, and information is what the average citizen has that the police need. By making the first overture to substitute mutual respect for the prevailing mutual bitterness, community policing demonstrated its effectiveness in opening up lines of communication that promote a two-way exchange of information. People, by nature, will open up and talk more freely to a friend than a stranger, and they become secretive around a perceived enemy. One of the biggest surprises in the pilot project community policing experiment in Flint, Michigan, evaluated by MSU’s School of Criminal Justice, was how quickly the entire black community responded by sharing information about illegal acts committed or planned by other blacks.

In fact, when the first community policing experiments were launched, the fear was that police relations with minorities were so strained that any effort was automatically doomed to failure. Another surprise verified by research in Flint showed that community policing officers on foot felt safer in minority

neighborhoods than their traditional counterparts who were ostensibly “protected” by their squad cars.

Community policing has expanded from its infancy in those early days in 1979, to the point where more than 220 police departments nationwide now offer a community policing program, proof not only that community policing is fair and just, but that it works. Police departments in the United States today face the challenge of finding ways to do more with less. If the new movement had not demonstrated its effectiveness, it would never have attracted to many converts so quickly purely on the basis of its moral appeal. In particular, community policing efforts typically gather more and better information beyond what dangerous and expensive undercover operations generate.

Specifically, in the case of minorities, in the past, when an officer need information badly enough, there was great temptation to resort to coercion. Though such actions might achieve a short-term objective, the long-term result was perpetuation of a downward spiral of increasing suspicion and retaliation on both sides. The lesson to remember that applies to terrorists is that coercion breeds resentment that drives moderates into the extremists’ camp. Brutality also sends the message to children who see or hear about such tactics that violence equals power, which helps create a pool of future terrorists tomorrow.

The key to improved intelligence about terrorist activity should be based on building bridges to the broader community that shields them, and democratic efforts must always exhibit respect for civil liberties or we risk sinking to the level of those we abhor. In addition, not only is a community policing-oriented approach morally defensible, it works by observing the laws of human nature.

For example, some people in Beirut no doubt know, possess at least, some scrap of information that would help in locating the hostages still being held by terrorist factions. Some may simply not be aware of the value of what they know. Others may support the cause, either as outright collaborators or sympathizers who may dislike the means, but who choose to remain silent in the hope they are helping achieve desired ends. Even those who don’t support either the cause or the tactics may elect not to talk if they fear retaliation.

Traditional methods have obviously not worked. Attempts to penetrate the small, fanatical cells who actually carry out suicidal terrorist missions are thwarted by the fact membership is restricted to those who have proven themselves committed to the cause over years. What's required is a creative, new approach, and community policing offers police the best hope yet of finding new solutions to such seemingly intractable problems.

Terrorist acts are criminal acts, and community policing had demonstrated its success in persuading the black community to help police itself. Because community policing officers routinely make home visits, residents need not fear exposure if they provide information, since it's not unusual for those officers to stop and talk.

While such an approach might seem dangerously out of synch with the brutal world the police in many countries face, limiting the police role to reactive attempts to stamp out fire before they spark a terrorist explosion applies only short-term solutions to long-term problems. Innovative ways must be found to end the cycle of progression that allows terrorist groups to survive so they have the opportunity to forge new alliances with other similar groups worldwide.

The police have no power to address the underlying root causes that spawn terrorism, just as police can do nothing about the poverty and unemployment that often play a major role in rising crime rates. What the police can do is explore new ways to involve the entire community in the process of bringing order out of chaos, by fostering a climate that permits meaningful dialogue on substantive issues of mutual concern.

Community policing is predicated on the proposition that talking is better than shouting, and that even shouting is preferable to violence. The goal is to communicate, one on one, at all levels, in an effort to reduce tensions. Communication and cooperation are essential at the national level, so that governments can work together to end the scourge of terrorism. The wisdom inherent in that example must not be ignored at the community level.

As with any crime, once a terrorist act is launched, we must be able to take immediate, effective, reactive measures to prevent loss of life, without giving

in to the terrorists' demands, just as police departments must offer the reactive quick response that only motor patrol units can provide. What my thinking persuade me is that this provides only stopgap measures unless they are augmented with proactive elements in a full-spectrum approach.

Such attempts may never reach the fanatics and lunatics intent on killing and maiming the innocent, just as community policing cannot expect to reach hardened criminals. What the community policing approach can do, however, is suggest new ways to reach those who consciously or inadvertently help to protect those who perpetuate senseless violence.

Secretary Schultz also said, "The grievances that terrorists supposedly seek to redress through acts of violence may or may not be legitimate. The terrorists acts themselves, however, can never be legitimate. And legitimate cause can never justify or excuse terrorism. Terrorist means discreet their ends." To that I would add that the community policing philosophy offers the best hope yet of providing a legitimate new way to reach the desired end of finding a way to stop the terror.

테러방지과 국제협력

-지역사회 경찰적 접근방법-

로버트 브로자노비치*

< 목 차 >

- | | |
|-------------------------|---------------|
| I. 지역사회경찰의 사적 배경 | III. 의사전달과 협조 |
| II. 보수적 해결방안과 진향적 해결 방안 | IV. 중개기관의 설립 |

‘테러방지과 국제협력’을 주제로 한 이번 세미나의 주제 발표자로 확정된 후 필자가 당면한 첫번째 과제는, 어떻게 하면 본 주제와 관련하여 최대한의 기여를 할 것인가였다. 경찰의 실무자도 아니고 정책결정자도 아닌 한사람의 학자이기 때문에 필자는 실천가라고 할 수 없다. 즉 일개 사색가의 입장이다. 따라서 테러를 방지하려면 어떤 전술이 가장 좋을 것인가, 또는 정부의 정책은 어떤 방향으로 나아가야 할 것인가 등은 필자의 능력을 벗어나는 문제이다.

필자가 바라는 바는 본 주제와 관련하여 신선하고 적절한 통찰력의 제시자로서 역할을 다하는 것이다. 필자는 전 학문생애를 통해 ‘지역사회 경찰의 철학’을 연구해 왔다. 이 철학은 1930년대 이후의 미국 경찰사에서 최초로 일어났던 개혁운동으로서 얼핏 보기에 국제 테러리즘과는 무관할 지도 모른다.

지역사회 경찰의 접근방식은 경찰인력의 일부가 경찰차량속에 묻혀 있지 않고 지역사회와 일상적인 대면접촉을 유지하는 것이다. 동일한 경찰관을 일상적인 이웃생활에 배치하는 목적은 지역주민과의 직접적인 의사전달을 용이케 하고자 함이며, 이를 통해 경찰과 일반시민은 범죄문제나 범죄의 공포, 사회적 무질서 등에 대해 공동으로 대처하기 위한 새로운 방법을 모색할 수 있다. 이 접근방법은 아무리 심각한 문제라 할지라도 인간 상호간의 신뢰만 있으면 끝내 해결될 수 있다는 신념을 바탕으로 하고 있다.

* 미국 미시간 주립대학교 교수

이제 경찰은 지역사회경찰적 요소를 부가함으로써 완벽한 순찰활동을 할 수 있고, 기동순찰대로만 가능하던 신속한 위험상황 대처, 지역사회경찰로서만 가능한 지역사회와의 장기적인 협조등의 임무를 성공리에 수행하고 있다. 지역사회경찰직 접근방법은, 경찰이 소수집단을 포함한 모든 지역주민의 요구를 받아 들이는 한편 유용한 정보제공등의 지지에 대한 대가로 이들의 요구가 경찰활동에 반영되도록 하는 것이다.

필자가 새로운 개혁운동을 위한 학술활동을 계속하여 왔지만 그 전개 과정이나 의미, 운용방법과 조건, 궁극적인 수혜자집단, 장·단점, 국제테러행위에의 대처와 같은 세계적 문제에 대한 기여방법등에 대해 여러분들은 의아해 할 지도 모른다. 이해를 돕고자 전문가들의 말을 통해 의문을 풀어 보기로 한다.

1984년 미국 상원의 외교위원회 석상에서 국무장관 솔츠는, “테러분자의 목표는 부정부상태와 무질서를 초래하는 것이다. 이들은 이 때문에 공포감의 유발, 정부불신, 사회도덕의 타락, 국가정책의 변경등을 바라고 있다”라고 언급하였다.

공포감이 테러분자의 궁극적 목표이기 때문에 최선의 대처방법은 여기에서 벗어난다는 것이다. 1986년도 미국 시장협회의회의의 한 연설에서 테러방지 무임소대사 대리인 오를리는, “테러행위를 분쇄하기 위해서는 냉정·침착·협조적이면서도 확고한 대처방식을 취해야 한다”고 촉구하였다. 버클루 박사도 1986년의 논문에서, “미국을 비롯한 자유세계의 딜레마는 민주사회의 자유를 저해하지 않으면서 효과적인 내부안전을 유지하는 방법론의 강구”라고 지적하였다.

오를리의 대리인인 보크 대사는 상원 외교위원회에서 세계 테러방지 전략에는 네가지의 쌍무적 노력을 증진할 필요가 있다고 하였다. 즉 첩보교환 증진, 고위당국자간의 의사전달 원활화, 테러방지전략상의 협조 및 군·사법기관간 협력증진을 핵심적인 요소로 열거하였다.

이러한 전략의 요체는, 테러분자의 개별 행위를 예방하고 공포감을 해소하기 위해서는 의사전달, 협조 그리고 첩보활동 증진에 기초하여 합리적인 범세계적 대처방안을 마련할 필요가 있다는 것으로 압축할 수 있다. 동시에 우리는 우리만이 가진 소중한 시민의 자유를 지켜야만 한다.

요컨대 테러행위 방지를 위한 국제협력은 지역사회 경찰이라는 주제와 밀접한 관련이 있다. 즉 이들 두가지 모두 구체적 행위를 주요 대상으로 하는 동시에 이러한 행동으로부터 발생하는 공포감을 제거키 위한 새로운 전략을 개발하는 것과

관련되어 있다. 의사전달과 협조 그리고 첩보활동 증진은, 민주사회의 자유를 저해하지 않으면서 장단기적인 합리적·이성적 해결방안을 강구함에 있어서 필수적인 요소인 것이다.

서두가 장황한 듯하지만, 필자가 의도하는 것은 테러방지과 국제협력이란 주제가 지역사회경찰이란 관점으로 볼 때 유용한 지식과 신선한 통찰력을 얻을 수 있음을 강조하기 위함이다.

I. 지역사회경찰의 사적 배경

미국에서의 지역사회경찰 개념이 등장한 배경은 국제테러리즘과 그 궤를 같이 한다. 왜냐하면 부분적으로는 이러한 철학이 1960년대 후반과 1970년대 초반의 국내소요에 대처하는 과정에서 생겨났기 때문이다. 그 당시의 소요사태로 미국은 오늘날 다른 나라들이 겪고 있는 국제테러행위로 인한 충격과 거의 동일한 고통을 받고 있었다. 지역사회경찰 개념이 그토록 절실하였던 이유를 이해하려면 1960년대 미국의 경험, 즉 낙관론에서 출발하여 절망감으로 막을 내린 그 시대를 살펴 볼 필요가 있다.

1960년대초 미국의 낙관론은 2차 대전 말기에 태어난 수백만의 소위 베이비 붐 세대의 이상주의로 가득 차 있었다. 이들 세대는 그 당시 성년이 되어 시대분화를 지배하였는데, 이는 압도적 숫자때문이기도 하지만 그들의 정열에도 기인하였다. 케네디 대통령은 모든 세대에 대해 “국가가 국민을 위해 무엇을 할 수 있는가를 묻지 말고, 국민이 국가를 위해 무엇을 할 수 있는가를 물어야 한다”고 주장함으로써 젊음이 가진 정열을 부르짖었다. 그의 평화봉사단 창설에는 수천명의 젊고 유능한 젊은이가 참여하였다. 그리고 이 젊은 세대는 집단으로서의 자기들 능력이 하룻밤사이에 세상을 바꾸어 놓을 수 있다고 진심으로 믿었다.

1963년 케네디 대통령이 암살되고 난후의 침울속에서도 후계자 존슨대통령은 사회정의의 증진에 힘썼다. 야심만만하였던 위대한 사회를 위한 시책에는 민부격차 해소, 흑인에게 동등권을 부여하는 연방인권법안 등이 포함되어 있었다. 이 당시는 킹목사의 ‘인종차별 없는 사회’라는 꿈의 실현이 눈앞에 있는 듯 했다.

경찰측의 입장에서 1960년대 초기는 획기적인 새로운 도약을 예언하는 것 같았다. 1930년대의 개혁운동으로 경찰관서에 대한 엽관적인 정당정치의 영향이 제거

관련되어 있다. 의사전달과 협조 그리고 첩보활동 증진은, 민주사회의 자유를 저해하지 않으면서 장단기적인 합리적·이성적 해결방안을 강구함에 있어서 필수적인 요소인 것이다.

서두가 장황한 듯하지만, 필자가 의도하는 것은 테러방지과 국제협력이란 주제가 지역사회경찰이란 관점으로 볼 때 유용한 지식과 신선한 통찰력을 얻을 수 있음을 강조하기 위함이다.

I. 지역사회경찰의 사적 배경

미국에서의 지역사회경찰 개념이 등장한 배경은 국제테러리즘과 그 궤를 같이 한다. 왜냐하면 부분적으로는 이러한 철학이 1960년대 후반과 1970년대 초반의 국내소요에 대처하는 과정에서 생겨났기 때문이다. 그 당시의 소요사태로 미국은 오늘날 다른 나라들이 겪고 있는 국제테러행위로 인한 충격과 거의 동일한 고통을 받고 있었다. 지역사회경찰 개념이 그토록 절실하였던 이유를 이해하려면 1960년대 미국의 경험, 즉 낙관론에서 출발하여 절망감으로 막을 내린 그 시대를 살펴 볼 필요가 있다.

1960년대초 미국의 낙관론은 2차 대전 말기에 태어난 수백만의 소위 베이비 붐 세대의 이상주의로 가득 차 있었다. 이들 세대는 그 당시 성년이 되어 시대분화를 지배하였는데, 이는 압도적 숫자때문이기도 하지만 그들의 정열에도 기인하였다. 케네디 대통령은 모든 세대에 대해 “국가가 국민을 위해 무엇을 할 수 있는가를 묻지 말고, 국민이 국가를 위해 무엇을 할 수 있는가를 물어야 한다”고 주장함으로써 젊음이 가진 정열을 부르짖었다. 그의 평화봉사단 창설에는 수천명의 젊고 유능한 젊은이가 참여하였다. 그리고 이 젊은 세대는 집단으로서의 자기들 능력이 하룻밤사이에 세상을 바꾸어 놓을 수 있다고 진심으로 믿었다.

1963년 케네디 대통령이 암살되고 난후의 침울속에서도 후계자 존슨대통령은 사회정의의 증진에 힘썼다. 야심만만하였던 위대한 사회를 위한 시책에는 민부격차 해소, 흑인에게 동등권을 부여하는 연방인권법안 등이 포함되어 있었다. 이 당시는 킹목사의 ‘인종차별 없는 사회’라는 꿈의 실현이 눈앞에 있는 듯 했다.

경찰측의 입장에서 1960년대 초기는 획기적인 새로운 도약을 예언하는 것 같았다. 1930년대의 개혁운동으로 경찰관서에 대한 엽관적인 정당정치의 영향이 제거

되었고 경찰차량과 통신기술상의 능률향상이 이루어졌으며 컴퓨터등 신기술도입으로 범죄대책도 실효를 거두리라 믿고 있었다. 더구나 경찰·시민 유대관계의 확장, 범죄예방 대책의 발전으로 경찰업무의 완벽한 수행에 필요한 조치는 거의 완전된 것으로 생각되었다.

그러나 몇년이 못가서, 미국은 유토피아로의 진진이 아니라 놀랍게도 폭동, 도시 방화, 범죄증가등 국내적으로 무질서 상태에 빠져 들었던 것이다. 경찰은 당황하였고, 신좌익주의자들과의 유혈사태가 점증하는 가운데 바리케이드를 사이에 두고 이들과 대치하게 되었다. 이들 신좌익주의자들은 조직화의 정도가 낮은 집단으로서 월남전 철수와 정병의 종식을 요구하는 학생, 인권의 신장속도에 불만을 가진 흑인등으로 이루어졌다.

신좌익에 있어서 경찰이란 경찰의 대상이었고 제도적 억압의 하수인이었다. 경찰측으로 보면 신좌익은 “히피족”이고 “괴짜들” — 즉 몸담고 있는 사회에 등을 돌린 타락한 대학생과 정병기피자들, 그리고 평등이란 미명하에 왜곡된 인종차별의식으로 물들어 있는 난폭한 흑인집단—이었다. 시간이 흐를수록 비폭력적이고 다소 중동적인 시위자들이 폭력을 수반한 집단에게 굴복하여 갔다.

캘리포니아에서는 호전적인 흑인결사조직과 경찰이 서로 총격을 가하였는데, 양측 모두 상대방이 먼저 발포하였다고 주장하였다. 경찰과 학생사이에서의 가장 비극적인 상황은 1968년 시카고 교외의 민주당 전당대회때 발생하였다. TV 카메라가 쫓고 있는 가운데 경찰은 야경봉을 휘두르면서 시위군중에게 다가 들었다. 이 사태를 규명하는 커넬위원회는 이를 “경찰폭동”이라 명명하였다.

뿐만아니라 강력범죄사건은 급격히 팽창하였다. 1965년과 1970년 사이의 인구 증가율을 감안하더라도 살인사건은 무려 55% 증가하였고 가중폭행사건은 48%, 살도사건은 124% 증가하였다. 물론 이 수 가운데 일부는 통계체제 개선과도 관련이 있었지만, 어쨌든 경찰이 범죄에 적절히 대처하지 못한 것은 사실이었다.

폭동의 증가경향으로 사회는 두개의 대립집단—즉 “범과 질서”를 주장하는 정치적 우익파, 이를 허울쫄은 경찰의 과잉진압으로 보는 정치적좌익—으로 양분되었다. 양측의 불만이 고조되면서 폭동도 증가하였다. 극단적인 한 지하 분리주의집단은 위스콘신대학 폭발사건(이때 교수 1명 사망)을 비롯하여 은행과 대학에 대해 연쇄적인 폭탄테러행위를 자행하였다. 또 다른 극단주의자들은 유괴를 일삼고 패티 하트양을 납치하기도 하였는데, 이들은 무장은행상도행위상으로 타

테러행위를 계속하기 위한 자금을 조달하였다.

이와같은 테러행위는 외국인뿐 아니라 미국인도 포함하였고 사회의 큰 흐름과도 명백히 벗어나 있었다. 그러나 다행스럽게도 실질적인 피해자는 소수에 불과하였고, 극단주의자들은 테러의 목표인 공포감을 만연시키 나갔다. 역사적으로 볼 때 미국은 결국 일본의 테러행위를 종식시키는데 성공하였다. 이러한 과정은 오늘날 전세계적인 탈레바를 해결하는데 도움을 줄 것이다.

II. 보수적 해결방안과 전향적 해결방안

과거를 돌이켜 본다는 것은 그 당시에는 확신하기 어려웠던 점을 생각해 해 준다. 급진적인 학생과 흑인 집단의 테러행위 근절책을 강구하는 것도 정부의 경찰측으로서는 여러가지 보수적·전향적인 해결방안이 요구되는 과제였다.

급진 학생집단의 폭력행위는 오랫동안 누적된 불만 때문은 아니었다. 이는 호전적인 흑인들과의 갈등을 해결하는 과정에서 상황을 복잡하게 한 요인이었다. 학생집단에 대한 단기 임기응변 대처방식으로 경찰과(필요시에는)군은 폭동진압, 분계집단의 활동계획에 대한 첩보활동 강화, 폭동가담·폭동협의자 체포등에 노력을 집중하였다.

1. 학생집단에 대한 대처방식

국가적인 대처방안으로서 투표권을 18세로 낮추는 전향적 조치를 취하였다. 이를 통해 청년층의 대부분이 기존의 정치과정에 참여할 수 있게 되었다. 정병제도가 철폐되고 전쟁이 끝남으로써 젊은층이 신좌익운동서 표방하였던 사회변화 방식을 모비활동을 통해 기존 정치과정에 효과적으로 투입할 수 있게 되었다. 또한 전체적인 인기를 가라앉힘으로서 급진 과격집단의 권력기반이 상실되어 도시 테러행위로 표출되던 이들의 활동도 저지되었다.

반정부투가 사라지면서 경찰과 학생간의 적개심도 시간이 경과함에 따라 소멸되었다. 권자가 제직하는 미시간주립대학의 운동장에서는 학생-경찰 축구대회가 매년 개최된 적이 있었다. 그러나 관심이 저조해지면서 현재는 운동장을 가득 메운 정도였던 이 대회가 폐지되는 대서도 이러한 사실을 확인할 수 있다.

테러행위를 계속하기 위한 자금을 조달하였다.

이와같은 테러행위는 외국인뿐 아니라 미국인도 포함하였고 사회의 큰 흐름과도 명백히 벗어나 있었다. 그러나 다행스럽게도 실질적인 피해자는 소수에 불과하였고, 극단주의자들은 테러의 목표인 공포감을 만연시키 나갔다. 역사적으로 볼 때 미국은 결국 일본의 테러행위를 종식시키는데 성공하였다. 이러한 과정은 오늘날 전세계적인 탈레바를 해결하는데 도움을 줄 것이다.

II. 보수적 해결방안과 전향적 해결방안

과거를 돌이켜 본다는 것은 그 당시에는 확신하기 어려웠던 점을 생각해 해 준다. 급진적인 학생과 흑인 집단의 테러행위 근절책을 강구하는 것도 정부의 경찰측으로서는 여러가지 보수적·전향적인 해결방안이 요구되는 과제였다.

급진 학생집단의 폭력행위는 오랫동안 누적된 불만 때문은 아니었다. 이는 호전적인 흑인들과의 갈등을 해결하는 과정에서 상황을 복잡하게 한 요인이었다. 학생집단에 대한 단기 임기응변 대처방식으로 경찰과(필요시에는)군은 폭동진압, 분계집단의 활동계획에 대한 첩보활동 강화, 폭동가담·폭동협의자 체포등에 노력을 집중하였다.

1. 학생집단에 대한 대처방식

국가적인 대처방안으로서 투표권을 18세로 낮추는 전향적 조치를 취하였다. 이를 통해 청년층의 대부분이 기존의 정치과정에 참여할 수 있게 되었다. 정병제도가 철폐되고 전쟁이 끝남으로써 젊은층이 신좌익운동서 표방하였던 사회변화 방식을 모비활동을 통해 기존 정치과정에 효과적으로 투입할 수 있게 되었다. 또한 전체적인 인기를 가라앉힘으로서 급진 과격집단의 권력기반이 상실되어 도시 테러행위로 표출되던 이들의 활동도 저지되었다.

반정부부가 사라지면서 경찰과 학생간의 직계심도 시간이 경과함에 따라 소멸되었다. 권자가 제직하는 미시간주립대학의 운동장에서는 학생-경찰 축구대회가 매년 개최된 적이 있었다. 그러나 관심이 저조해지면서 현재는 운동장을 가득 메운 정도였던 이 대회가 폐지되는 대서도 이러한 사실을 확인할 수 있다.

2. 흑인집단에 대한 대처방식

흑인들과의 긴장해소노력은 점점 난관에 봉착하였다. 왜냐하면 이들의 불만은 노예생활때로부터 축적되어, 수재대동안 쌓여 온 적개심을 가진 오늘날의 테러주의사들과 비슷한 양상을 보여주기 때문이다. 흑인들은 경찰진압때의 불행한 사태뿐 아니라 KKK단과 같은 집단으로부터 오랜동안의 폭력에 시달려 왔다.

흑인과 백인 관계는 ‘검은 표범’이라는 집단의 리더인 콜리버가 알제리에서 “정치적 포피치”를 요구함으로써 그 정점에 달하였다. 콜리버의 요구는 프랑스 통치에 저항하는 알제리 테러단체와의 제휴를 포명한 것으로서, 그들의 행동을 부끄러운 많은 시민과 어린이를 살해하는 등 프랑스에서의 “빈칸”시절 폭파를 폭력으로 하였다. 테러집단은 그들의 행동을 파리의 저서인 “지상의 피혁업자”에 단죄하고 있다. 이 책은 정치폭력을 ‘피혁업인을 위한 최상의 치료’라고 주장한다. 많은 사람들이 걱정하는 것은 국내 테러주의자와 세계 테러집단이 연계할 경우 테러행위가 세로이 확산되지 않을까 하는 점이다.

이렇듯 미국은 진화적·보수적 요소를 포함한 여러가지 대처방안을 강구하였다. 학생폭력의 경우처럼 단기적·보수적 대응은 안전·정보 관능의 강화로 폭동을 신속히 국지화·진압하는 것이었다. 징복사 암살로 전국적인 도시폭력이 야기되었을 때 언론도 보도를 자제함으로써 또다른 폭동의 제발방지에 협력하였다.

중앙정부의 진화적 조치로는 남부지역의 연방투표원자 등록을 강화하여 흑인에게 투표권정 참여를 통한 불만 해소를 가능케 하였다. 경찰측은 소수집단과의 새로운 협력관계를 형성하기 위한 방안을 모색하였다.

1950년대 중반에 시작된 경찰·지역사회 관계증진 노력은 이러한 관념의 반영과는 초기단계에 머물러 1970년대 초기에는 보다 대담한 조치가 조속히 요구되었다.

순찰집단과 같은 제한적인 방법이 시험적으로 실시된 후 지역사회경찰을 탄생시켰다. 그러나 처음에는 모범순찰 또는 지역사회지향적 경찰이라 불리웠다. 지역사회경찰 개념을 경찰-지역사회 관계 영역을 확장하여 일선경찰을 기초 단위로 하였다. 즉 지역사회 경찰관의 기본임무는 효과적인 법 집행으로서 소수집단을 포함하여 지역주민 참여를 위한 새로운 방법을 강구하는 것이었다. 후백년 관계증진을 주요 목표로 하는 대신에 문제해결에 초점을 두고 그 부수효과로 단종관계 해진

이 추구되었다.

이기에 내포된 의미는, 지역사회경찰관의 지역문제 관여방식은 전통적 의미의 “채찍”이란 개념에서 나아가 “당근”이란 개념을 추가한다는 것이다. 지나친 단순화 일지는 모르나 지역사회 경찰관의 업무수행처리방침이란, “범을 어기면 당신을 체포할 수가 있고 또한 그렇게 하겠다. 그러나 당신이 범죄문제나 범죄의 공포, 무질서 등에 대해 우리와 함께 일을 한다면 당신의 관심사를 들어주고 경찰업무에 반영토록 할 수 있다”라는 것이다.

예를 들면, 지역사회 경찰관은 저질 마약 판매자에게 판매중지 또는 체포의 경고를 하면서 동시에 취직알선등의 구체적인 도움을 줄 수 있다는 것이다. 지역사회 경찰이란 바로 1대 1의 교환개념에 기초하고 있다.

지역사회경찰은 시민이나 경찰측의 야만적 행위에 대해 관용을 베푸는 것이 아니라 석아의 사고방식에 놓여 있는 장애물을 제거하는 것이다. 즉 폭력은 또 다른 폭력을 유발한다는 생각에서 출발한다. 정치적 극단이나 극단적인 범죄가 가져오는 긴장을 해소함에 있어서 의사전달과 협력의 증진은 필수적이다. 이 방법이 진실하면서도 적극적인 해결책이라는 사실은 많은 사람들이 인식하고 있다.

이상과 같은 역사적 경험이 국제적인 테러행위 근절을 위한 정부와 경찰의 노력에 어떠한 도움이 될 것인가? 이 점은, 장·단기 테러방지 대책의 일환으로 강구될 수 있는 보수적·전향적 조치에 필수적인 요소를 살펴 봄으로써 도움받을 수 있다.

우리가 중도주의자의 급진화나 미래의 새로운 테러주의자 발생을 초래치 않으면서 오랫동안 지속된 갈등을 해결하고자 한다면, 이러한 역사적 경험을 통해 정부와 경찰이 테러주의자 및 그들의 배경문화에 대응하는 방식을 암시받을 것이다.

Ⅲ. 의사전달과 협조

테러방지를 위한 단기대책으로는 국제적인 의사전달과 협조에 의한 보수적·전향적 요소가 필수적이다. 작전 실행에 앞서 각국은 기본 정책 — 협상을 할 것인가, 하지 않을 것인가 — 에 대해 토론·합의를 해야 한다. 또한 공항이나 국제 행사등 테러대상에 대한 안전조치를 강화해야 한다. 테러행위가 있을 경우에는 효과적인

이 추구되었다.

이기에 내포된 의미는, 지역사회경찰관의 지역문제 관여방식은 전통적 의미의 “체적”이란 개념에서 나아가 “당근”이란 개념을 추가한다는 것이다. 지나친 단순화 일지는 모르나 지역사회 경찰관의 업무수행처리방침이란, “범을 어기면 당신을 체포할 수가 있고 또한 그렇게 하겠다. 그러나 당신이 범죄문제나 범죄의 공포, 무질서 등에 대해 우리와 함께 일을 한다면 당신의 관심사를 들어주고 경찰업무에 반영토록 할 수 있다”라는 것이다.

예를 들면, 지역사회 경찰관은 저질 마약 판매자에게 판매중지 또는 체포의 경고를 하면서 동시에 취직알선등의 구체적인 도움을 줄 수 있다는 것이다. 지역사회 경찰이란 바로 1대 1의 교환개념에 기초하고 있다.

지역사회경찰은 시민이나 경찰측의 야만적 행위에 대해 관용을 베푸는 것이 아니라 석아의 사고방식에 놓여 있는 장애물을 제거하는 것이다. 즉 폭력은 또 다른 폭력을 유발한다는 생각에서 출발한다. 정치적 극단이나 극단적인 범죄가 가져오는 긴장을 해소함에 있어서 의사전달과 협력의 증진은 필수적이다. 이 방법이 진실하면서도 적극적인 해결책이라는 사실은 많은 사람들이 인식하고 있다.

이상과 같은 역사적 경험이 국제적인 테러행위 근절을 위한 정부와 경찰의 노력에 어떠한 도움이 될 것인가? 이 점은, 장·단기 테러방지 대책의 일환으로 강구될 수 있는 보수적·전향적 조치에 필수적인 요소를 살펴 봄으로써 도움받을 수 있다.

우리가 중도주의자의 급진화나 미래의 새로운 테러주의자 발생을 초래치 않으면서 오랫동안 지속된 갈등을 해결하고자 한다면, 이러한 역사적 경험을 통해 정부와 경찰이 테러주의자 및 그들의 배경문화에 대응하는 방식을 암시받을 것이다.

Ⅲ. 의사전달과 협조

테러방지를 위한 단기대책으로는 국제적인 의사전달과 협조에 의한 보수적·전향적 요소가 필수적이다. 작전 실행에 앞서 각국은 기본 정책 — 협상을 할 것인가, 하지 않을 것인가 — 에 대해 토론·합의를 해야 한다. 또한 공항이나 국제 행사등 테러대상에 대한 안전조치를 강화해야 한다. 테러행위가 있을 경우에는 효과적인

선입조치가 이미 강구되어 있을 정도로 국가간의 의사전달이 이루어져야 한다.

각국의 정부관계자들은 첩보교류에 필요한 제도적 장치를 강구함에 있어서 신뢰 증진방안을 마련키 위해 정기적으로 회합해야만 한다. 지역사회경찰이 당면한 가장 큰 문제는 경찰관서내에 경찰관들이 수집해 온 정보를 분배하는데 필요한 중개기관을 설립하는 것이었다. 시기와 질투, 불신등으로 의사전달의 장애가 야기되어 전달 채널은 왜곡·조작되었다.

지역사회경찰의 접근방식이 제공하는 또 다른 교훈은, 거시적 문제를 개인간의 상호작용이라는 미시적 관점으로 파악하는 것이 유익하다는 것이다. 폭력이란, 사람들이 부정적인 고정관념을 조장하는 식으로 정치투쟁에 휘말릴 때 촉발되기 쉽다.

미국의 흑인과 백인 경찰의 관계를 보더라도 경찰은 모든 흑인을 “감동어”로 보는 반면 흑인은 경찰을 “백인앞잡이”로 봄으로서 이들 관계는 교착상태에 빠져 있었고 이로 인해 재난이 발생했던 것이다. 여하한 경우에도 각자는 상대방에 대한 부정적 관념을 조장하는 증거를 찾고 또 이에 집착한다.

테러주의자들의 개념 정의에 관계없이 이들은 자신을 억압받는 피해자로 간주하는 하위문화속의 광적인 전형적 극단주의자들이다. 또한 집단의 감정적 불만과, 자신의 집단이 무시되었다는 오랜동안 쌓여 온 정치·종교·경제·영토적 불만등이 누적된 상태이다. 폭력이 일종의 “순교행위”로 귀결되면서도 보다 강력한 성과 부rique를 지속하는 것이 절망적, 자살일변도의 테러행위를 촉발하는 경우가 흔하다.

테러행위는 마땅히 비난받아야 하지만 그 근저에 있는 억동적 측면은 이해해야 한다. 흑인과의 투쟁에서처럼, 힘없는 소수집단이 자신의 주장이 무시된다고 느낄 때 신자 야만적인 폭력행위가 고조된다. 특히 변화속도가 늦은 데 대해 인내하지 못하는 젊은이들의 폭력이 증가한다. 여러 세대가 지나면서도 단순한 인지에 머물러 있고 이해에는 이르지 못한 것이 현실이다.

과거한 선입은 의미있는 대화를 막을 뿐 아니라 또다른 폭력을 야기한다. 또한 테러 활동의 계획·실행에 필요한 비밀성을 조장할 수도 있다. 지역사회경찰이란 사회의 근로자들에게 적합한 순진하고 감동유발적인 대책이라고 비난하는 사람도 있다. 왜냐하면 “진정한” 경찰이란 강하다는 것을 보여 줘야 하고 그래야만 지역사회 경찰도 효율적인 임무수행이 가능하다는 것이다. 그러나 경찰인부의 원만한

수행은, 필요한 때는 강하다는 것을 보여 주어야 하지만 도움이 필요한 때는 전지한 도움이 손길을 뻗치는 것이 필수적이다.

Ⅳ. 중개기관의 설립

첩보란 정보에 대한 매력적인 별명이며, 정보란 보통의 시민이 소유한 것으로서 경찰이 필요로 한다. 지역사회경찰은 상호적개신 대신 상호존경심을 나타냄으로써 시민과의 효과적인 상호 정보교류가 가능함을 보여 주었다. 원래 사람이란 낯선 사람보다는 친구와 터놓고 이야기 하고 싶어 한다. 적이라고 생각되는 사람에 대해서는 비밀로 하는 것이 진실이다. 미시간주의 플린트시에서 행한 시험적인 지역 사회 경찰방식 평가결과 가장 놀라운 사실은, 전체 흑인 주민들이 매우 신속하게 다른 흑인들의 불법행위, 불법행위 예정사실을 알려 주었던 점이다.

실제로, 최초의 지역사회경찰 사무를 실현에 옮길 때 우려된 점은 소수집단과 경찰의 관계가 너무 긴장되어 있어서 실패로 돌아가지나 않을까 하는 것이었다. 또 다른 실험 결과는 지역사회경찰관들이, 순환차량속에 있는 다른 경찰들에 비해, 소수집단 지역에서의 도보순찰이 안전하다고 느낀 점이다.

지역사회경찰은 1970년초에 탄생하여 지금은 220개의 전국 경찰관서에서 채택하고 있다. 이는 지역사회경찰의 접근방식이 정당할 뿐 아니라 성공적으로 운영됨을 증명하는 사실이다. 오늘날 미국의 경찰은 보다 적은 것으로 보다 많은 것을 보아 주도록 요청받고 있다.

새로운 운동의 효과가 없었다면 단순한 도덕적 매력 때문에 그처럼 많은 지역에 실행되는 않았을 것이다. 더구나 지역사회경찰이란 전통적인 첩보활동 이상의 많은 양질의 정보를 요구하는 경우가 대부분이다.

과기에는 소수집단에 관한 정보가 절실할 때 경찰관들은 강제수단에 의존하는 경우가 많았다. 이러한 행위는 단기적인 목표는 달성할지 모르나 장기적으로 보면 양측이 상호 불신과 모욕을 지속하는 결과로 나타났다. 테러방지활동에 비추어 볼 때 이러한 사실에서 알 수 있는 것은, 강제조치는 적개심을 야기함으로써 중도주의자들 중심주의에 동조케 하는 결과를 초래할 수 있다는 점이다. 폭력은 또한 자라나는 어린이들에게 그러한 잘못을 보고 듣게 함으로써 폭력과 힘을 구별지 못하게끔 한다.

수행은, 필요한 때는 강하다는 것을 보여 주어야 하지만 도움이 필요한 때는 전지한 도움의 손길을 뻗치는 것이 필수적이다.

Ⅳ. 중개기관의 설립

첩보란 정보에 대한 매력적인 별명이며, 정보란 보통의 시민이 소유한 것으로서 경찰이 필요로 한다. 지역사회경찰은 상호적개심 대신 상호존경심을 나타냄으로써 시민과의 효과적인 상호 정보교류가 가능함을 보여 주었다. 원래 사람이란 낯선 사람보다는 친구와 터놓고 이야기 하고 싶어 한다. 적이라고 생각되는 사람에 대해서는 비밀로 하는 것이 진실이다. 미시간주의 플린트시에서 행한 시험적인 지역 사회 경찰방식 평가결과 가장 놀라운 사실은, 전체 혹은 주변들이 매우 신속하게 다른 흑인들의 불법행위, 불법행위 예정사실을 알려 주었던 점이다.

실제로, 최초의 지역사회경찰 사무를 실현에 옮길 때 우려된 점은 소수집단과 경찰의 관계가 너무 긴장되어 있어서 실패로 돌아가지나 않을까 하는 것이었다. 또 다른 실험 결과는 지역사회경찰관들이, 순환차량속에 있는 다른 경찰들에 비해, 소수집단 지역에서의 도보순찰이 안전하다고 느낀 점이다.

지역사회경찰은 1970년초에 탄생하여 지금은 220개의 전국 경찰관서에서 채택하고 있다. 이는 지역사회경찰의 접근방식이 정당할 뿐 아니라 성공적으로 운영됨을 증명하는 사실이다. 오늘날 미국의 경찰은 보다 적은 것으로 보다 많은 것을 보아 주도록 요청받고 있다.

새로운 운동의 효과가 없었다면 단순한 도덕적 매력 때문에 그처럼 많은 지역에 실행되는 않았을 것이다. 더구나 지역사회경찰이란 전통적인 첩보활동 이상의 많은 양질의 정보를 요구하는 경우가 대부분이다.

과기에는 소수집단에 관한 정보가 절실할 때 경찰관들은 강제수단에 의존하는 경우가 많았다. 이러한 행위는 단기적인 목표는 달성할지 모르나 장기적으로 보면 양측이 상호 불신과 모욕을 지속하는 결과로 나타났다. 테러방지활동에 비추어 볼 때 이러한 사실에서 알 수 있는 것은, 강제조치는 적개심을 야기함으로써 중도주의자들 중심주의에 동조케 하는 결과를 초래할 수 있다는 점이다. 폭력은 또한 자라나는 어린이들에게 그러한 잘못을 보고 듣게 함으로써 폭력과 힘을 구별지 못하게끔 한다.

다. 이는 내일의 테러행위자 집단을 만들 수도 있다.

대테러행위 첩보활동에 있어서 요체는 보다 광범위한 지역사회에 중개기관을 설치하는 것이다. 그리고 시민권 존중이라는 민주적인 활동에 의해야 한다. 그렇지 않으면 우리 사회 자체는 모두가 혐오하는 테러집단과 동일한 지위로 전락될 위험이 있다. 또한 지역사회경찰 지향적 접근방식은 도덕적으로 타당한 뿐 아니라 인간의 본성을 따를 때 보다 효과적으로 작용한다.

예를 들어 베이루트 시민들중의 일부는 테러집단에 의해 억류된 인질들의 위치에 단서가 될 정보를 알고는 있다고 생각된다. 어떤 사람은 자신이 알고 있는 정보의 가치를 모를 수도 있다. 어떤 사람은 그들의 주장에 공감함을 느껴 명백한 공범자 역할을 한다. 또한 그러한 납치는 싫어 하면서도 동정심을 느끼고 이 집단이 뜻을 이루도록 침묵을 지키기도 한다. 이들 집단의 주장이나 수단을 찬성하지 않으면서 모욕이 두려워 정보를 제공치 않는 사람 또한 있을 수 있다.

과거와 같은 대응방식은 명백히 실패하였다. 자살행위를 기도하는 소수의 세포조직에 전투하려는 이전의 전술은 수년동안 충성을 보여 온 자에게만 조직가입이 제한됨으로서 실효를 거두지 못하고 있다. 창조적이고 새로운 접근방법이 필요할 때이다. 지역사회경찰 개념은 이처럼 어려운 문제에 대한 새로운 해결책을 강구함에 있어 지름길인지 모른다.

테러행위는 불법이다. 지역사회경찰은 흑인지역주민의 도움을 획득하는데 실패할 바 있다. 지역사회경찰은 규칙적으로 지역민의 가정을 방문하고, 주민들은 정보제공으로 인한 신분노출을 두려워 하지 않는다. 왜냐하면 이들 경찰관이 주민과 접촉하는 것은 예사로운 행동으로 비쳐질 뿐이기 때문이다.

이상의 접근방식은 많은 나라의 경찰이 당면하고 있는 폭력세계와 큰 차이를 나타낸다고 보인다. 그러나 경찰의 역할이 테러행위가 일어나기전에 사전에 예방하는 것이라 본다면 장기적이지는 않지만 단기적인 해결책으로는 채택될 수 있다. 테러집단의 생존권을 보장하여 이들이 각국의 다른 집단들과도 새로운 유대관계를 형성하도록 하는 획기적인 대책이 있어야만 이러한 악순환은 깨질 것이다.

범죄증가의 주요한 원인인 빈곤과 실업에 대해 경찰의 대처방안이 없는 것과 마찬가지로, 테러행위를 초래한 근본 원인을 치유할 힘도 경찰에게는 존재하지 않는다. 경찰이 할 수 있는 일은, 상호 관심사를 실질적으로 이야기할 수 있는 분위기를

를 조싱함으로서, 혼돈으로부터 질서로의 과정으로 전체 지역사회를 참여케 하는 조치를 강구하는 것이다.

지역사회경찰은 대화가 언쟁보다 나으며 폭력보다는 언쟁이 바람직할 수 있다는 가설에 근거하고 있다. 그 목표는 긴장 완화의 일환으로서 각계 각층의 모든 사람들과 의견을 나누는 것이다. 국가 전체적으로 보더라도 의사전달과 협조는 각국 정부가 테러라는 잔인한 행위를 종식시키기 위해 서로 협동함에 있어서 필수적이다.

이하한 범죄든 테러행위가 발생할 경우 우리 모두는 테러분자의 요구에 굴복하지 않고서도 즉각적이고 효과적인 대응조치를 취할 수 있어야만 한다. 이는 경찰의 경우 순찰차량이 제공하는 것과 같은 즉각적이고도 신속한 조치를 취해야 한다는 논리와 동일하다. 그러나 이러한 대응책은 다각적인 측면에서의 진향적인 여러 요소들이 부가되지 않으면 임시방편에 불과할 지도 모른다.

이들 대응책마저 무고한 사람을 살해하려는 목적을 가진 광적인 분자들에게 효과가 없을지도 모른다. 지역사회경찰의 경우 상습적인 범죄자들에게는 효과가 없는 것과 마찬가지다. 어쨌든, 지역사회경찰의 접근방법을 통해 무의미한 폭력행위를 예방하는데 도움이 될 사람들에게 다가갈 수 있는 새로운 방법을 제시받을 수 있다.

“테러분자들이 폭력행위로써 바로 잡고자 하는 불만자체는 합법적인 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 그러나 테러행위 자체는 언제나 불법이다. 합법적인 주장이 테러행위를 정당화하거나 그 변명이 될 수는 없으며 테러주의자들의 수단은 그 목적을 의심케 한다”라고 국무장관 솔츠는 말한 바 있다. 이에 덧붙여 필자가 하고 싶은 말은, 테러행위를 근절함에 있어서 지역사회경찰철학은 그러나 최선의 합법적 방법 모색의 희망을 제공한다는 것이다.

