

지역치안 거버넌스의 수준측정*

김광주

국문요약

이 연구는 거버넌스의 수준측정에 대한 이론적 발전과정을 살펴보고, 현재 거버넌스의 수준이 어느 정도인지를 지역치안 사례를 중심으로 측정하고 있다. 세부적으로 거버넌스의 주체인 지역경찰, 협력단체, 관련 기관, 경비업체 등이 각자 거버넌스의 수준을 어떻게 평가하고 있는지를 측정한다. 그리고 지역치안 거버넌스의 수준측정에서 주체별 차이분석을 통해서 타당성 있는 거버넌스의 측정방안을 모색하고 있다. 이 연구결과에 의하면, 지역치안 거버넌스의 수준에 대하여 설문대상자의 1/3 정도가 높은 편으로 응답하고 있다. 현재 지역치안 거버넌스가 구축단계에 있음을 고려한다면, 지역치안 거버넌스 수준이 향상의 여지를 많이 남기고 있다고 판단된다. 지역치안 거버넌스의 수준에 대하여 주체별로 살펴보면, 지역경찰과 지방자치단체 등 관련 기관들은 거버넌스에 대한 지역주민의 참여수준이 낮은 것으로 보고 있으나, 협력단체와 민간경비업체의 구성원들은 지역치안 거버넌스에 대한 주민참여의 수준은 낮지 않은 것으로 평가하고 있다. 한편 관련 지표별로 보면, 지역경찰은 지방자치단체 등 관련 기관, 민간경비업체, 협력단체의 순서로 지역치안 거버넌스를 효과적으로 이루고 있으나 지역치안 조례제정에는 매우 미흡한 것으로 나타났다.

주제어: 지역치안 거버넌스, 거버넌스 수준측정, 지역치안 조례제정

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 연구목적

거버넌스(governance)의 활용도가 높아지면서 단순한 거버넌스의 구축을 넘어서 거버넌스의 수준의 측정에 많은 관심이 커지고 있다.¹⁾ 많은 정부 및 관련 기관들이 거버넌스의 필요성을 인식함에 따라 ‘OO거버넌스’라는 용어가 폭넓게 사용되고 각 기관들마다 ‘OO거버넌스’의 구축에 심혈을 기울이고 있으나, 현실적으로 그 거버넌스의 구축과 활용의 수준은 어느 정도의 수준인지 분명하지 않다.²⁾

* 이 연구의 질적 향상을 위한 심사위원의 소중한 조언에 감사드립니다.

1) 거버넌스(governance)는 “네트워크에서 출현하는 다양한 이해당사자들이 함께 하는 융합적이고 다원정적인 현상”으로 정의되고 있다(Bevir, 2011). 행정학사전(2009)에 의하면, 거버넌스의 속성은 민·관의 협력적 네트워크(network) 또는 자기조직화 네트워크(self-organizing network), 민·관의 파트너십(partnership), 공공서비스의 민·관 공동생산(coproduction), 신공공관리(new public management)기법의 도입 및 기업적 거버넌스(corporate governance), 최소국가(minimal state), 사회적 인공지능 체계(socio-cybernetic system) 등을 들 수 있다.

각 분야마다 거버넌스가 아직도 구축의 단계에 있을 수 있고, 하향적 통제 위주의 관료제에서 수평적 네트워크로 전환하는 과정에 있을 수도 있어서 거버넌스의 수준이 명확하게 드러나지 않고 있다. 거버넌스의 구축은 사회적 환경과 교류 및 조직문화의 변화를 동반하기 때문에 거버넌스의 효과는 더욱 지연될 수밖에 없다. 거버넌스가 지속적으로 발전하려면, 거버넌스의 수준에 대한 측정이 이루어지고, 그 수준을 향상시킬 수 있는 요인에 대한 연구가 필요하다. 거버넌스의 수준에 대한 명확한 인식과 목표의식이 없으면서 'OO거버넌스'의 구축만을 강조하는 것은 거버넌스의 실패와 부작용을 야기할 수밖에 없을 것이다.

이 연구는 거버넌스의 수준측정에 대한 이론적 발전과정을 살펴보고, 현재 거버넌스의 수준이 어느 정도인지를 지역치안의 사례를 중심으로 측정하고자 한다.³⁾ 이를 위하여 지역치안과 관련된 거버넌스의 주체들(지역경찰, 협력단체, 지역정부기관, 민간경비업체)이 각자의 입장에서 거버넌스의 수준을 어떻게 측정하고 있는지를 분석하고자 한다. 그리고 이 연구는 지역치안의 영역에서 거버넌스의 수준측정 사례를 토대로 향후 타당성 있는 거버넌스 수준측정 방안을 모색하는데 기여하고자 한다.

2. 연구방법 및 연구범위

이 연구는 지역치안 거버넌스의 사례를 중심으로 거버넌스의 수준을 측정하고자 한다. 지역치안 거버넌스는 민생과 직결된 로컬 거버넌스의 일부이다. 로컬 거버넌스는 영역에 따라서 복지, 치안, 교통, 경제 등에서 적용되어 각 분야마다 중범위의 거버넌스 네트워크가 이루어지면서 '지역복지 거버넌스', '지역치안 거버넌스', '지역교통 거버넌스', '지역경제 거버넌스' 등으로 나타나고 있다. 로컬 거버넌스는 대체로 비슷한 형태로 구성되지만 영역별로 해당 주체와 그들의 특성은 차이를 보이고 있다.

지역치안 거버넌스는 지역치안의 핵심 주체인 지역경찰, 지역주민으로 구성된 지역협력단체, 경찰관할구역의 지방자치단체 등 관련 기관, 민간경비업체 등으로 구성된다. 이 주체들은 지역치안 거버넌스의 구축과 활용에서 나름대로의 입장에서 지역치안 거버넌스에 접근하고 있다. 지역치안 거버넌스의 지속적인 발전을 모색하기 위하여 이 연구는 핵심주체들이 자신들과 관련된 거버넌스의 수준을 어떻게 측정하고 있는지를 설문조사하였다.

설문조사의 시점과 대상은 2013년 1월 7일-21일까지이고, 대구 지방경찰청, 대구 수성경찰서, 경북 지방경찰청, 경북 영천경찰서, 경북 의성경찰서 등 5개 경찰관서에서 근무하는 경찰관, 일선 치안현장에서 경찰관과 직접 접촉하면서 경찰 활동을 보조하고 있는 자율방범대, 모범운전자협의회, 녹색어머니회 등 3개 협력단체, 다기관협력체인 '지역치안협의회', 민간경비업체를 대상으로 하였다.

2) 거버넌스는 많은 분야에서 분석수준과 단위, 대상, 이슈, 주체 및 내용 등에 따라 다양하게 사용되고 있다(이영남, 2007: 168).

3) 지역치안 거버넌스는 자치경찰제의 실시와 긴밀한 관계가 있다. 자세한 내용은 최종술. (2009). 역대정부의 자치경찰제 도입방안과 비교 연구. 「지방정부연구」, 13(4): 61-81, 한동호. (2012). 역대정부의 자치경찰제 도입 실패요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 16(2): 175-199 등을 참조.

조사대상지역으로는 조사의 대표성과 일반성을 제고하기 위하여 수도권경기관, 부산경남권, 대전충남권, 광주전남권 등 전국의 지역치안권역이 유사한 속성을 가질 것이라는 가정하였다. 그리고 그 중에서 대구경북권역을 조사지역으로 선정하였으며 그 권역 내에서 2개의 지방경찰청과 1, 2, 3급지별로 3개의 기초자치단체의 구역에 해당하는 지역경찰서를 선정하였다.⁴⁾

II. 거버넌스 수준측정과 관련된 이론 고찰

1. 거버넌스 이론의 발전과정: 구축에서 수준측정으로

거버넌스론은 신공공관리론의 대안으로 등장하였다. 신공공관리론이 제시하는 시장과 경쟁의 원리가 정부조직에서 도입여건이 성숙하지 않고 준비가 되지 않은 상태에서 도입되면 정부부문에서의 도입효과 보다는 부작용이 더 크게 작용할 수밖에 없다.⁵⁾ 시장과 경쟁의 원리는 행정조직을 파편화시켜 협력체계를 와해한다는 것이다. 이에 2006년에 미국행정학회보(Public Administration Review)는 Syracuse 대학의 Maxwell School의 갈등분석 및 해결 프로그램(The Program for an Analysis and Resolution of Conflicts: PARC)의 20주년 기념사업으로 *Special Issue on Collaborative Public Management*를 출판할 정도로 시장과 경쟁의 원리에 대한 대안으로서 협업(collaboration)에 대한 관심을 체계적으로 제시한 바가 있다. 이에 한국행정학회에서도 2009년 3월 *International Review of Public Administration*의 Special Issue를 Collaborative Governance in the United States and Korea: Cases in Negotiated Policy making and Service Delivery라는 부제로 신공공관리의 대안으로 협업적 거버넌스를 다루기도 하였다.

협업적 거버넌스(collaborative governance)는 협업과 거버넌스가 결합된 형태를 말하며 “공공과 민간의 행위자들이 공공재의 제공을 위한 법규와 규칙을 제정하기 위하여 특별한 과정을 활용하여 특별한 방식으로 집단적으로 작동하는 거버넌스”로 정의된다 (Ansell & Gash, 2008: 545). 협업적 거버넌스는 하나 또는 그 이상의 공공기관들이 직접적으로 비정부 이해당사자들을 공식적이고, 합의에 기초하고 심의에 의한 집단적 의사결정과정에서 참여시키는 통치방식으로써 공공정책을 결정하고 집행하거나 공공프로그램 또는 자산들을 경영하는 것을 목표로 한다. Wood & Gray (1991)는 신공공관리의 대안으로 제시된 협업의 다차원 모델은 (1) 거버넌스 차원: 협업적 통치과정, (2) 행정적 차원: 협업적 행정과정, (3) 자치적 차원: 개인과 집단의 이익들을 조화하는 과정, (4) 공동의

4) 대구·경북 지역의 경찰관서 중 지역적 특성을 고려하여 대도시인 대구광역시를 관할하는 대구 지방경찰청, 1급지 경찰서인 대구수성서, 경상북도를 관할하는 경북 지방경찰청, 2급지 도시 경찰서인 경북 영천경찰서, 그리고 3급지 농촌 경찰서인 경북 의성경찰서 등으로 2개 지방경찰청과 3개 경찰서를 대상으로 하였다.

5) 신공공관리론이 시장과 경쟁원리의 과도하게 도입함으로써 조직 내 갈등과 스트레스를 불러 일으킬 것이라는 생각과 우리는 *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Government* (Minogue, Polidano & Hulme, 1998), *Citizens and the New Governance: Beyond New Public Management* (Rouban, 1999) 등의 편저서들을 통해 소개되고 있다.

차원: 공동의 편익관계를 강화하는 과정, (5) 신뢰와 상호성의 차원: 사회적 자본 규범을 구축하는 과정 등 5가지 핵심차원을 제시하고 협업의 통치과정에서 거버넌스의 역할을 강조하고 있다.

Levi-Faur(2012: 3-18)는 *The Oxford Handbook of Governance*에서 국정운영이 거대한 정부에서 거대한 거버넌스(From Big Government to Big Governance)로 변모하고 있으며 Rhodes(2012: 33-48)는 거버넌스가 네트워크 거버넌스(Network Governance)라는 제1의 물결이 메가 거버넌스(Mega Governance)라는 제2의 물결을 거쳐 해석적 거버넌스(Interpretive Governance)라는 제3의 물결로 흘러가고 있다고 주장하고 있다.

한편 거버넌스의 이론적 발전과정은 거버넌스의 수준에 대한 측정에 관심을 둔 연구로 진화하고 있다. Bevir(2011)는 *The Sage Handbook of Governance*에서 거버넌스 이론 중 중요한 요소로서 거버넌스의 측정을 제시하고 있다. Norris(2011: 179-199)는 민주적 거버넌스의 질을 측정하고자 민주적 거버넌스의 질 평가의 진단 수단들을 자료의 근원, 주요 속성, 속성 측정, 관찰범위, 강점과 약점 등을 중심으로 제시하고 있다.⁶⁾

특히 세계은행이 1970년대 중반부터 재정지원을 할 때 정부성과에 대한 평가를 활용하였는데 이것이 굳거버넌스의 측정지표개발의 기초가 되었다. 세계은행은 거버넌스의 측정에서 처음에는 거시경제관리에 초점을 두었으나, 점점 무역 및 재정정책, 비즈니스 규제, 사회정책, 공공부문의 효과성, 투명성, 어카운터빌리티 (accountability), 부정부패 등으로 확장하였다. 이후 Kaufmann-Kraay와 세계은행연구소의 동료들이 굳거버넌스를 측정하기 위한 야심찬 지표들을 개발하였고, 이것이 'Kaufmann-Kraay 지표', 즉 전 세계적 거버넌스 지표(The Worldwide Governance Indicators)로 알려지게 되었다. 세계은행은 1996년 이 지표들을 조합한 지표를 개발하여 213개국을 대상으로 거버넌스의 6개 차원 — ①표현과 어카운터빌리티, ②정치적 안정과 테러폭력, ③정부효과성, ④규제의 질적 수준, ⑤법령 및 규정, ⑥부패의 통제 등 — 에 대한 질적 인식수준을 측정하였다. 하지만 굳거버넌스의 핵심개념은 너무 많은 차원을 담고 있어서 의미상로나 그 측정에 있어서 부풀려지거나 과중한 점을 갖고 있어서 이론화 수준이 낮은 것으로 평가되고 있다(Grindle 2004, 2007; Norris 2011).⁷⁾ 이와 같은 거버넌스의 수준은 로컬 및 지역치안 거버넌스의 측정에도 활용될 수 있을 것이지만 지표개발을 위해서는 보다 구체적인 방법에 대한 연구가 요구된다.

2. 지역치안 거버넌스 수준측정에 관한 연구

1) 지역치안 거버넌스의 개념

6) M. S. Grindle (2004). "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries", *Governance* 17(4): 525-48; M. S. Grindle (2007). "Good Enough Governance Revisited", *Development Policy Review* 25(5): 553-74; P. Norris (2011). "Measuring Governance" In M. Bevir (2011). ed. *The Sage Handbook of Governance*. Los Angeles: Sage.

7) 굳거버넌스는 세계은행이 Good Governance에게만 재정지원을 하는 정책을 도입하면서 사용되기 시작한 용어로서 착한 거버넌스, 선한 거버넌스, 좋은 거버넌스 등으로 번역될 수 있으나 아직까지 번역용어가 통일되지 않아서 이 연구에서는 소리나는대로 '굳거버넌스'로 사용함.

지역치안이란 “일반적으로 일정한 지역의 인구, 면적, 행정구역에서의 사회안전을 추구하는 모든 활동”을 의미하지만, 지역치안 거버넌스의 개념은 사전적 의미에서나 실무상으로도 아직 정립되어 있지는 않다(김용태, 2008). 협의의 개념으로서 지역치안 거버넌스는 “경찰이 경찰목적을 효율적으로 달성하기 위해 경찰관서(경찰청, 지방경찰청, 경찰서, 지구대, 파출소 포함)를 기준으로 민간경비업체, 공공기관, 지역주민, 언론 등 다양한 경찰협력자를 대상으로 필요한 규모의 인원으로 특정한 명칭을 가지는 단체를 구성하여 협력치안에 활용하는 경찰내부의 실무적 개념”이다(조두원, 2009: 12). 즉 지역치안 거버넌스는 주로 실무형 협력체인 경찰협력단체를 통해서 이루어지며 경무소관으로 경찰발전위원회, 생활안전소관으로 생활안전협의회, 수사소관으로 인권위원회, 경비교통소관으로 모범운전자회, 정보소관으로 집회시위자문위원회, 보안소관으로 보안협력위원회 등의 협력단체와의 관계에서 지역치안 거버넌스가 형성된다는 것이다.

한편 광의적 개념은 경찰협력단체를 포함하여 민간경비업체, 정부의 기관(지방자치단체)까지 포함하는 개념이라고 볼 수 있다. 먼저 민간경비(private security)란 여러 가지의 위협으로부터 개인의 이익이나 생명, 재산을 보호하기 위하여 특정한 의뢰자로부터 받은 보수만큼 경비 및 안전에 관련된 서비스를 제공하는 개인 및 단체 그리고 영리기업의 활동을 의미한다. 공공경비는 사용자의 측면에서 범죄예방, 범죄자 체포 및 수사, 개인의 생명 및 재산보호, 공공의 질서유지, 교통통제 등 주로 공공의 이익을 위해 경비업무가 수행하지만, 민간경비는 특정한 의뢰자를 위해 경비업무가 제공된다는 점에서 크게 다르다(Bilek & Lejins, 1977: 3; 김태민, 2010: 262). 지방자치단체는 관할 내의 자치단체로 지역공동사회의 정치와 행정을 수행하기 위해 일정 지역에 거주하는 주민들로 구성되어 지역치안과 안전한 도시(safe community)를 건설하기 위해 지역사회와 인접 자치단체와 상호 협력하며 다양한 범죄와 무질서를 통제하는 과정에서 자연스럽게 지역치안 거버넌스와 연계된다. 지역경찰은 범죄환경, 교통환경, 경호경비환경 등을 비롯한 경찰조직환경이 급변하는 상황에서 복잡하고 민감한 치안문제들을 해결하는 데 미흡함을 인정하고, 그 대안으로서 국가(정부) 및 경찰조직, 민간경비에 의한 시장, 시민사회가 상호의존적으로 협력하며 활동해 나가는 지역치안 거버넌스를 모색한다는 것이다(김영식, 2010: 133; 이영남, 2007: 173). 지역치안에서 거버넌스는 로컬 거버넌스로서의 내적 구성요소인 지방자치단체와 지역주민간의 공유된 목적과 가치체계를 바탕으로 지역적으로 발생하는 범죄 등과 같은 지역사회 문제를 함께 해결하려는 특징을 갖는다(박영미, 2004: 83). 김재운·이주락(2012)은 경찰조직은 과거 순찰위주의 범죄예방활동에서 벗어나 지역주민, 민간경비업체, 공공관서, 지방자치단체 등과의 연계를 통한 협력치안으로 치안행정협의회와 지역치안협의회의 문제점을 분석하고 개선방안으로 협력창구의 단일화, 독립된 행정위원회로의 격상, 실질적 권한부여, 주민대표성의 향상, 관련 법률의 정비를 제시하고 있다.

2) 지역치안 거버넌스 구축연구

일반적으로 협력치안과 협력네트워크의 구축이 필요하다는 연구가 폭넓게 이루어지고 있다. 지역치안 거버넌스는 다양한 사회적 변화와 경찰력의 한계 속에서 지역치안확보를 위해 국가, 지방자치단체, 그리고 사적 치안주체들은 불안정한 치안환경의 변화에 대처하기 위해 서로 제휴함으로써

써 치안재원의 상호의존성이라는 형태를 보이며 상호의존성으로 인해 다주체 치안협력의 운영방식으로 나타나고 있다. 박상주(2003)는 현대의 경찰서비스를 거버넌스 관점에서 조명하면서 현대경찰은 서비스 역할을 중심으로 기능이 확대 되었고 최근의 신공공관리 기조의 경찰개혁에 따른 재구조화와 동시에 민간의 참여 영역이 확대되었으며, 이에 따라 경찰서비스 공급에 참여하는 다양한 행위자(공공, 민간, 비영리조직, 지역주민 등) 및 상호관계성이 증대하였다고 가정하고, 경찰서비스의 공급에 있어 네트워크 접근의 의미와 실제적 구조를 분석하여 그 발전을 위한 정책적 함의를 도출하고자 하였다. 이영남(2007)은 경찰조직중심의 지역사회경찰활동이 그 역할 면에서 한계와 모순의 발생가능성이 있을 수 있다는 점과 전통적으로 인식되어온 범죄의 예방과 통제의 경찰기능에서 다양한 경비수요에 따른 민간경비의 역할이 증가하는 상황에서 경찰조직의 새로운 방식의 도입을 주장하고, 거버넌스적 국정운영의 방식을 도입하여 경찰조직, 민간경비, 시민의 세 요소가 협동하는 참여형 치안거버넌스 모형을 정립하고 치안행정에서의 시민참여방안을 제시하였다. 보다 세부적으로 박정민(2008)은 거버넌스적 차원에서 지역치안행정에 접근하여 다양한 주체들의 요구를 수용하고 관계를 설명하고 치안행정 참여주체를 정부부문, 기업부문, 시민부분으로 나누고, 각 참여자들의 역할과 관계를 분석하였으며 지역치안행정의 문제를 해결하기 위해서는 경찰과 지역사회의 각 주체들의 역량을 유기적으로 결합시켜야 한다고 주장하였다. 이근영(2013)은 지역치안 거버넌스의 요인에 대한 경험적 분석에서 지역경찰서의 기관장 리더십, 조직문화, 동기부여 등이 영향을 미치는 것으로 분석하고 있다. 한편 김영식(2010)은 현행 치안협력 네트워크의 운영실태와 문제점을 제시하고, 프랑스 지역치안협약 제도 내용과 분석을 통해 현행 제도의 보완과 개선을 통해 끊임없이 우리에게 적합한 지역치안정책 모델을 만들어 나갈 것을 주장하고 있다.

3) 지역치안 거버넌스 수준측정연구

거버넌스에 대한 측정은 국가 거버넌스 측정(이광희, 2009)과 지방자치단체 거버넌스 측정(박병식, 2013)에 시도가 되고 있으나, 지역치안 거버넌스의 수준측정에 초점을 둔 연구는 별로 존재하지 않는다. 최근 김광주·김용태(2013)의 연구는 측정의 필요성과 측정방법을 제시하고 있으며 지역치안 거버넌스를 지역치안 거버넌스 주체간의 관계를 중심으로 지역경찰서와 지방자치단체와의 관계, 지역경찰서와 협력단체와의 관계, 지역경찰서와 민간경비업체와의 관계 등 세 가지 관계 속에서 지역치안 거버넌스의 수준을 측정하는 구체적인 방법으로 ①지역치안 거버넌스 측정지표를 개발하는 접근법, ②치안통계를 활용하여 측정하는 접근법, ③지역치안 관련자들의 의견을 설문하는 접근법 등을 제시하고 있다.

첫째, 지역치안 거버넌스 측정지표를 개발하는 접근법은 지역치안 거버넌스 측정지표를 어떻게 개발할 것인가? 라는 질문을 통해서 공통된 개념을 정립하고, 핵심적이 요소가 도출되면 도출된 핵심요소를 중심으로 측정할 수 있는 구체적인 지표를 개발하는 방법이다.⁸⁾ 이 과정에서 전문가들

8) 이 측정법의 장점은 새로운 개념을 중심으로 측정 지표를 도출하는 유용한 방법으로 활용될 수 있다. 현재까지 지역치안과 거버넌스의 융합된 개념을 중심으로 측정을 시도한 바가 일천하기 때문에 실험적으로 시도하여 지역치안 거버넌스의 개념정립과 측정지표에 대한 합의된 측정모델을 개발하는 데 도움이 된다. 반면에

의 의견을 결집하는 정책네티파이 기법이 유용하게 사용될 수 있다. 즉 이 연구가 정의한 지역치안 거버넌스를 활동주체별로 나누어 그것과 관련된 측정지표를 수차에 걸쳐서 걸러내는 방법이다.

둘째, 치안통계를 활용하여 측정하는 접근법은 정부에서 생산하는 치안 관련 통계를 활용하여 기존 자료를 중심으로 지역치안 거버넌스의 수준을 측정하는 방법이다.⁹⁾ 치안통계를 최대한 활용하여 거버넌스의 수준과 연결시키면 현실적인 측정방법을 찾을 수 있을 것이다. 하지만 치안통계가 지역경찰 거버넌스의 주요 내용을 포함시키려면 새로운 측정지표들을 수집해야하는 한계점을 안고 있다.

셋째, 지역치안 관련자들의 의견을 설문하는 접근법은 지역치안 거버넌스에 대하여 관련자들을 대상으로 설문조사를 하는 방법이다.¹⁰⁾ 지역치안 관련자라면 경찰관 및 협력단체, 지방자치단체 관련자, 민간경비업체, 지역치안 연구자, 시민단체 등 다양한 이해당사자들이 해당된다. 이들에게 지역치안 거버넌스의 수준이 어느 정도인지를 질의하는 방법이다. 설문조사를 통하여 로컬 거버넌스의 수준을 측정하는 방법은 지역치안 거버넌스의 주체들을 대상으로 적용될 수 있다.

Ⅲ. 지역치안 거버넌스 수준측정 지표개발 및 분석틀

1. 지역치안 거버넌스 수준측정 지표개발

지역치안 거버넌스의 핵심주체로는 지역경찰서와 지역주민이 존재하며, 두 핵심 주체 사이에는 협력단체, 지방자치단체 등 관련 기관, 민간경비업체 등이 매개하고 있다. 이들을 <그림 1>에서와 같이 지역치안 거버넌스의 5대 주체가 6대 관계를 이루고 있는 것으로 볼 수 있다. 이들이 상호 협력적 네트워크를 형성하면서 지역치안 거버넌스가 형성되고 있으므로 지역치안 거버넌스의 수준 측정은 이들의 6대 관계를 측정하는 지표개발을 통해서 이루어질 수 있다.

이 측정법은 새로운 개념을 중심으로 공동된 의견을 수렴하는 데에는 좋은 방법이 되지만 의견수렴과정에서 일관성과 신뢰성이 있고 대표성을 확보하기가 쉽지 않다. 개발된 지표가 대표성을 갖지 못한다면 지표로서의 가치가 떨어질 수밖에 없다.

9) 이 측정법은 치안통계를 활용하여 지역치안 거버넌스의 수준을 측정하면 두 가지의 장점을 얻을 수 있다. 첫째, 매년 그 수준이 변화하는 추세를 발견할 수 있을 것이다. 둘째, 다른 지역 및 다른 국가 간의 비교연구에 큰 도움을 줄 수 있다. 반면에 치안통계를 중심으로 지역치안 거버넌스의 수준을 측정하려면 풍부한 치안통계가 존재해야 하는데 현실적으로 지역치안 거버넌스와 관련된 치안통계가 많지 않다는 데에 문제가 있다. 그리고 지역 간 또는 국가 간의 치안통계가 동일할 때 상호 비교가 가능한데 현실적으로 동일한 치안통계를 유지하는 것이 용이하지 않은 단점을 안고 있다.

10) 이 측정법은 현실적으로 지역치안의 관련자들에게 질의함으로써 가장 구체적인 의견을 수렴할 수 있는 장점을 갖고 있다. 지역치안 거버넌스의 수준 측정연구가 현재로서는 초기 단계에 있다고 볼 수 있으므로 우선 관련자를 중심으로 의견을 수렴하는 데에는 적절한 방법으로 인정할 수 있다. 반면 단점으로는 지역치안 거버넌스 수준에 대하여 사전에 먼저 합의된 측정내용이 정립되어 있어야 하는데 그 것이 존재하지 않는 상황에서 설문조사방법을 사용하게 되면 수준측정의 타당성이 훼손될 수밖에 없다는 것이다. 그리고 설문조사에서 설문대상자의 선정 시 대표성이 확보되지 않으면 신뢰성도 확보하기 어렵게 되는 단점을 안고 있다.

<그림 1>에 나타난 바와 같이 협력단체와 관련된 거버넌스 수준측정은 지역경찰서와 협력단체와 지역주민 사이에서 이루어진다. 협력단체는 지역경찰서와 지역주민의 사이에서 협력을 촉진하고 있다. 협력단체는 지역주민의 참여를 유도하고, 지역경찰서와는 소통하면서 협력적 거버넌스를 형성하고 있다. 민간경비업체와 관련된 거버넌스 수준측정은 지역경찰서와 민간경비업체와 지역주민 사이에서 이루어진다. 민간경비업체는 지역경찰서와 지역주민의 사이에서 협력을 촉진하고 있다. 민간경비업체는 지역주민의 수요에 따라 민간경비의 활용도를 증진하고, 지역경찰서와는 소통하면서 협력적 거버넌스를 형성하고 있으므로 지역치안 거버넌스의 중요한 측정지표가 될 수 있다. 지방자치단체 등 정부기관과 관련된 거버넌스 수준측정은 지역경찰서와 관련 기관과 지역주민 사이에서 이루어진다. 지방자치단체 등 관련기관은 지역경찰서와 지역주민의 사이에서 협력을 촉진하고 있다. 지방자치단체 등 관련기관은 지역주민의 요구에 따라 조례제정 등 법제화로 주민참여를 수용하고, 지역경찰서와는 협력하면서 협력적 거버넌스를 형성하고 있다. 이들의 관계측정에서 다음의 6대 지표를 개발하였다.

1) 지역주민과 협력단체의 관계측정지표

지역주민은 협력단체에 참여함으로써 지역치안 거버넌스에 기여할 수 있다. Osborne & Gaebler (1992)도 지역사회주도의 정부혁신을 주장한 바가 있다. 지역치안 협력단체는 주체별, 참여동기별, 주민참여유형별, 구성근거별, 활동목적별, 기여방법별, 전문지식별, 활동적극성별, 경찰소관부서별 유형으로 나눌 수 있다(김광주·김용태·조두원, 2012; 김명수, 2004; 노호래, 1999; 정윤수, 1994). 로컬 거버넌스에서 지역주민의 참여는 핵심 주체로서 의미를 갖고 있는 것과 같이 지역치안에서도 협력단체에 대한 지역주민의 참여도 측정은 지역치안 거버넌스의 수준을 측정하는 중요한 지표가 될 수 있다. 따라서 지역주민과 협력단체의 관계측정에서 지역주민의 협력단체에의 참여가 높을수록 지역치안 거버넌스의 수준이 높다고 할 수 있다.

2) 지역경찰서와 협력단체의 관계측정지표

지역경찰서와 협력단체의 관계는 정부기관과 민간자원단체의 관계로서 수직적이고 권위적인 관계가 아니라 수평적이고 상호협력적인 관계이다. Agranoff & McGuire (2003), Ansell & Gash (2008), McGuire (2006), Thompson & Perry (2006) 등이 주장하듯이 지역경찰서와 협력단체는 협업적 거버넌스를 추구하고 있다. 이들 간의 협업적 거버넌스가 이루어지려면, 먼저 신뢰가 구축되어야 하고, 신뢰는 소통으로 통해서 가능하다는 주장이다. 결국 지역경찰서와 협력단체와의 소통수준 측정은 지역치안 거버넌스의 핵심 지표가 될 수 있으며 이들 간의 소통이 잘 이루어질수록 지역치안 거버넌스의 수준이 높다고 할 수 있을 것이다.

3) 지역주민과 민간경비업체의 관계측정지표

공공경비는 사용자의 측면에서 범죄예방, 범죄자 체포 및 수사, 개인의 생명 및 재산보호, 공공의 질서유지, 교통통제 등 주로 공공의 이익을 위해 경비업무가 수행하지만, 민간경비는 특정한 의뢰자를 위해 경비업무를 제공한다는 점에서 공공경비와는 구별된다(Bilek & Lejins, 1977). 민간경비는 특정한 의뢰자로부터 받은 보수만큼 경비 및 안전에 관련된 서비스를 제공하는 행위인데 의뢰자가 지역주민인 만큼 자연스럽게 지역치안 거버넌스와 연계된다. 즉, 지역치안에서 민간경비의 활용도가 높을수록 민간경비와 주민간의 협력적 거버넌스가 잘 이루어지는 것으로 볼 수 있을 것이다. 민간경비 역시 지역경찰과 긴밀한 관계에서 공동의 목적을 위하여 활동하는 것이기 때문에 민간경비의 활용도는 지역치안 거버넌스의 핵심 요소가 될 수 있다. 그러므로 민간경비의 활용도 측정은 지역치안 거버넌스의 측정지표로 활용이 가능할 것이다.

4) 지역경찰서와 민간경비업체와의 관계측정지표

지역경찰서와 민간경비업체는 지역치안이라는 공동의 목표를 갖고 있다. 양자의 관계에서 목표를 달성하는 조직과 수단이 다를 뿐이다. 민간경비업은 준시장(Quasi Markets)을 정부영역에 도입한 것으로 지역경찰서와 긴밀한 조직간 관계를 요구한다(Ferlie, 1992: 7-97). 지역치안이라는 공동의 목표를 추구함에 있어서 양자가 협력적 관계를 구축한다면 목표달성은 더욱 쉽게 이루어질 수 있으므로 민간경비와 지역경찰서의 협력은 수평적 협력관계로서 지역치안 거버넌스의 중요한 요소이다. 지역경찰과 민간경비업체의 협력이 원활할수록 지역치안 거버넌스의 수준이 높을 것이므로 지역경찰서와 민간경비업체의 관계측정으로 지역치안 거버넌스의 지표로 활용될 수 있을 것이다.

5) 지역주민과 지방자치단체의 관계측정지표

지역주민들은 자신이 원하는 바를 지역경찰서에 직접적으로 참여하여 실현하는 방법과 함께 지방자치단체 등 관련기관을 통해서 간접적으로도 성취할 수 있다(Bingham et al., 2005: 547-558). 예로서, 지역주민의 요구는 지방의회의 조례제정 및 집행부의 지역정책을 통해서 관철될 수 있다. 지방자치단체는 관할내의 자치단체로 지역공동사회의 정치와 행정을 수행하기 위해 일정 지역에 거주하는 주민들로 구성되어 지역사회와 인접 자치단체와 상호 협력하며 범죄와 무질서를 통제하고 지역치안을 확보하는 과정에서 자연스럽게 지역치안 거버넌스와 연계된다. 지역주민과 지방자치단체가 지역치안 관련조례 등을 제정한다면 지역치안 거버넌스의 제도화가 이루어진 것으로 판단할 수 있을 것이다. 그러므로 지방자치단체마다 지역치안 관련조례를 제정하고 있는지는 지역치안 거버넌스의 수준을 측정하는 중요한 지표가 될 수 있다.

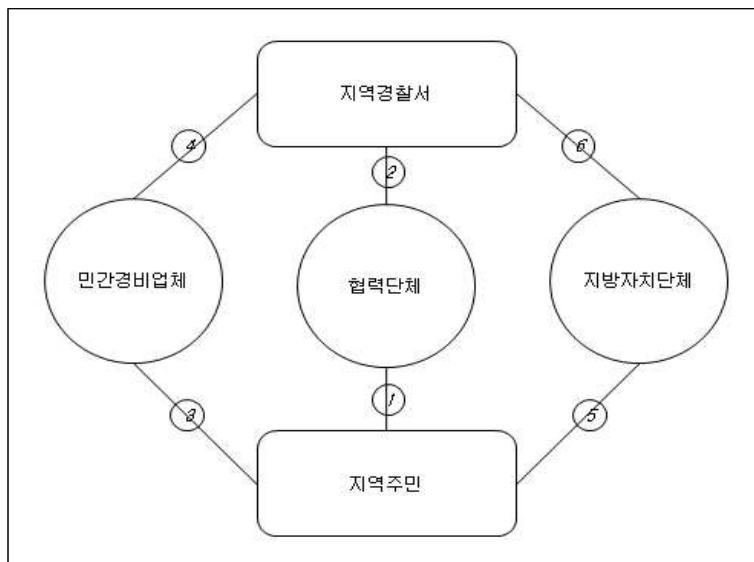
6) 지역경찰서와 지방자치단체의 관계측정지표

지역경찰서와 지방자치단체 등 관련 기관들은 지역공동사회라는 일정 지역에 거주하는 주민들의 삶을 지원하는 역할을 하기 때문에 조직간 관계에서 긴밀성을 갖고 있다(Boyne & Ashworth, 2010). 지금까지는 별도의 조직으로 별도의 기능을 기능적으로 수행해왔으나, 로컬 거버넌스의 시대에는 상호협력적으로 업무를 수행해야 하는 방향으로 패러다임이 바뀌고 있다. 지역치안 거버넌스에서도 지역경찰서와 지방자치단체 등 관련 기관과의 협력이 원활하게 이루어질수록 지역치안 거버넌스의 수준이 높다고 할 수 있을 것이다. 그러므로 지역경찰서와 지방자치단체 등 관련 기관의 상호관계에 대한 측정은 지역치안 거버넌스의 중요한 측정지표로 포함되어야 할 것이다.

2. 지역치안 거버넌스 수준측정 분석틀

위의 지표개발에서 언급한 6개의 관계측정을 도식화하면, <그림 1> 지역경찰 거버넌스의 수준 측정을 위한 분석틀과 같다. <그림 1>에 나타난 지역치안 거버넌스 주체간의 협력적 네트워크가 원활하게 형성될수록 지역치안 거버넌스의 수준은 높다고 할 수 있다. 지역치안 거버넌스를 측정하기 위한 6개의 관계측정에서 상대적 비중을 줄 수도 있으나, 아직까지 지역치안 거버넌스가 구축의 단계에 있고 차등할 수 있는 근거 자료가 불충분하여 이 연구에서는 6대 관계의 상대적 비중이 유사한 것으로 가정한다.

<그림 1> 지역경찰 거버넌스의 수준측정을 위한 분석틀



이와 같이 지역치안 거버넌스의 영역에서 민간경비업체, 협력단체, 지방자치단체 및 관련기관 등 3개의 매개 주체별로 두 가지씩 거버넌스 관계측정 지표를 균형있게 도출하여 전체 6가지의 지표

를 개발하였다. 이를 중심으로 설문조사를 진행하여 지역치안 거버넌스의 수준에 대한 객관적인 측정을 시도하였다.

IV. 지역치안 거버넌스의 수준측정

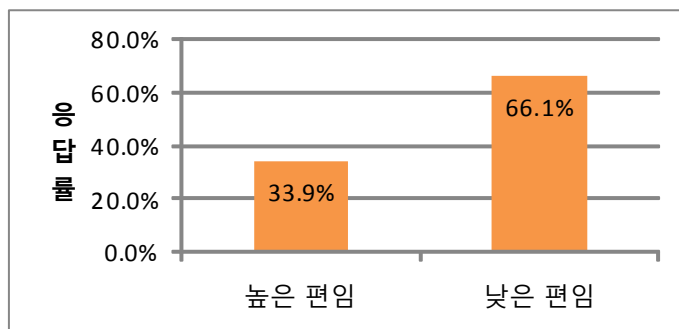
1. 설문 대상자에 대한 기초분석

이 연구는 지역치안 거버넌스의 주체인 4개의 집단을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 지역치안 거버넌스의 주체인 지역경찰관, 지방자치단체 등 관련 기관, 협력단체, 민간경비업체 등을 대상으로 하였다. 전체 698명이며, 이 중에서 지역경찰관이 총 227명으로 응답자중 32.5%를 차지했으며, 관련 기관(지방자치단체·소방·교육공무원)은 228명으로 32.7%, 협력단체(자율방범대·모범운전자회·녹색어머니회)가 182명으로 26.1%, 민간경비업체가 61명으로 8.7%를 차지하였다.¹¹⁾ 이 연구는 주체별로 4개 집단을 대상으로 하여 설문조사를 실시하였으며 설문대상자에 대한 자세한 사회인구적 배경은 <표 1>, <표 2>, <표 3>, <표 4>와 관련하여 설명하고 있다.

2. 지역치안 거버넌스의 수준측정

지역치안 거버넌스의 수준과 관련된 6개 지표를 종합하면 전체 응답자의 33.9% 만이 지역치안 거버넌스의 수준이 높은 편이라고 응답하였고, 전체응답자의 66.1%가 낮은 편이라고 응답하였다.

<그림 2> 지역치안 거버넌스 수준측정

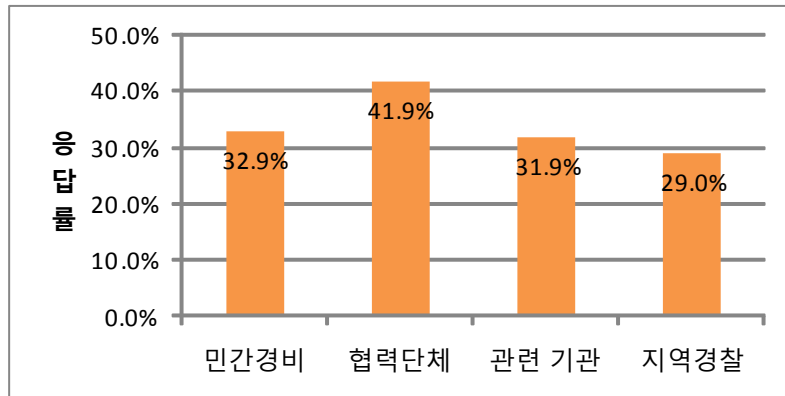


민간과 경찰과 관련 기관의 거버넌스 수준평가를 비교하면, 민간부문에서 상대적으로 높은 편으로 응답하고 있다. 민간부문에서는 일반 주민들과는 다르게 경찰협력단체에 직접 참여하고 있는 회원들은 41.9%가 ‘높은 편’으로 응답하였다. 이들은 지역치안 거버넌스에 대한 의지가 강하게 나

11) 총 설문지 800부를 배부하였으며 이 중 773부를 회수하여 회수율은 96.6%이며 유용한 설문지 698부를 최종 분석에 사용하였다.

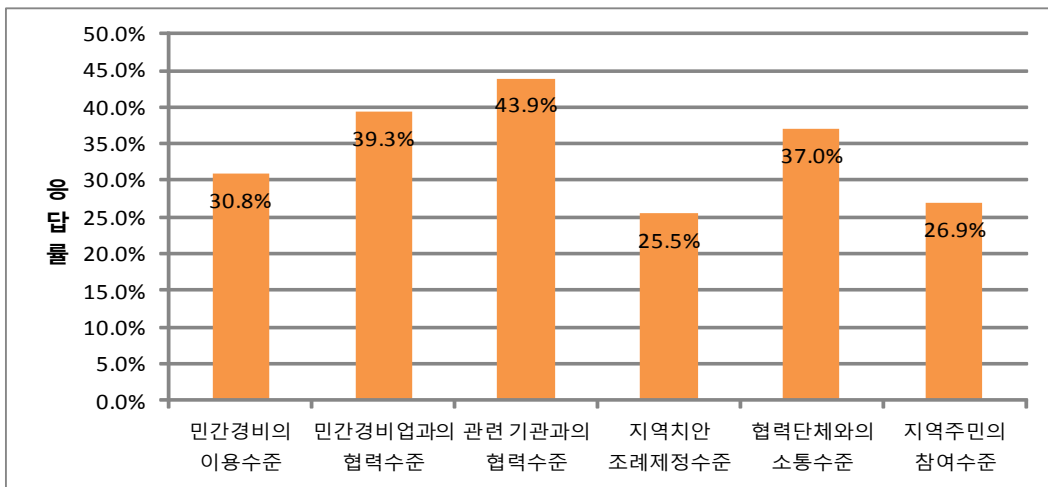
타나고 있는 것으로 보인다. 반면에 실무적으로 어려움을 많이 느끼고 있는 경찰공무원은 29%, 지방자치단체 등 관련 기관은 31.9%, 민간경비업체 종사자들은 응답자의 32.9%만이 지역치안 거버넌스의 수준이 ‘높은 편’으로 평가하고 있다.¹²⁾

〈그림 3〉 주체별 거버넌스 수준측정



지역치안 거버넌스의 6대 지표별 수준측정을 보면, 지역경찰과 지방자치단체 등 관련 기관 및 민간경비업체의 협력관계가 43.9%와 39.3%로 ‘높은 편’으로 나타났으나, 지역치안 조례제정의 수준이 25.5%만이 ‘높은 편’으로 나타났다. 그리고 지역주민의 참여수준은 응답자의 26.9%만이 ‘높은 편’으로 응답하고 있다.

〈그림 4〉 지표별 거버넌스 수준측정



12) 설문자료를 Excel을 활용하면 쉽게 그래프분석을 할 수 있다. 노형진, 「Excel을 활용한 앙케트 조사 및 분석」, (서울: 학현사, 2010).

3. 주체별 지역치안 거버넌스의 수준측정

1) 지역경찰공무원의 거버넌스 수준측정

지역경찰 공무원들은 82.3%가 지역치안 조례제정의 수준이 '낮은 편이다'고 응답했다. 지역치안 거버넌스의 구축이 강조되는 사회적 분위기와는 반대로 지역치안 거버넌스의 제도화의 수준은 매우 취약한 것으로 나타났고 민간경비업체의 이용수준도 74.5%가 '낮은 편'으로 응답하고 있다. 이와 유사하게 74.4%가 지역주민의 참여수준이 '낮은 편이다'고 평가하고 있으나, 협력단체와의 소통은 '높은 편'이 43.6%이고 '낮은 편'이 56.4%로 비교적 비슷한 수준으로 평가하고 있다. 협력단체는 지역경찰과 정기적으로 접촉하는 단체들로서 지역경찰에 대한 이해도가 높고 지역경찰에 협력적이어서 지역경찰 공무원들도 협력단체와의 소통은 나쁘진 않은 것으로 판단된다. 그 다음으로는 관련 기관과의 협력수준이 '높은 편'이 36%이고 '낮은 편'이 64%로 나타났다. 그러나 민간경비와의 협력은 '낮은 편'이 74.4%로 매우 낮게 나타났다. 지역경찰 공무원들은 지역치안 거버넌스의 제도화와 지역경찰과 관련 기관 및 민간경비업체의 협력관계가 매우 취약한 것으로 평가하고 있다.

〈표 1〉 지역경찰 공무원에 의한 지역치안 거버넌스의 수준평가¹³⁾

구분		매우 낮다	낮다	높다	매우 높다	합계
지역주민 참여수준	인원(명)	16	153	50	8	227
	비율(%)	7.0%	67.4%	22.0%	3.5%	100.0%
협력단체와의 소통수준	인원(명)	7	121	92	7	227
	비율(%)	3.1%	53.3%	40.5%	3.1%	100.0%
지역치안조례 제정수준	인원(명)	43	143	39	1	226
	비율(%)	19.0%	63.3%	17.3%	0.4%	100.0%
관련기관과의 협력수준	인원(명)	9	135	77	4	225
	비율(%)	4.0%	60.0%	34.2%	1.8%	100.0%
민간경비와의 협력수준	인원(명)	25	138	56	6	225
	비율(%)	11.1%	61.3%	24.9%	2.7%	100.0%
민간경비의 이용수준	인원(명)	29	138	55	2	224
	비율(%)	12.9%	61.6%	24.6%	0.9%	100.0%

13) 설문에 응답한 경찰관의 인구통계학적 특성을 살펴보면, 남성이 91.2%, 여성이 8.8%로서 남자경찰관이 압도적으로 많았으며 40대가 절반이 넘는 53.7%였고 30대, 50대 이상, 20대의 순이었다. 학력은 대졸이 49.1%였으며 전문대졸, 고졸, 대학원 이상의 순이었다. 계급은 경사가 49.3%, 경위가 28.6%로서 현장 치안의 주축인 두 계급이 77.9%를 차지하였다. 다음 경장, 경감 이상, 순경의 순이었고 경력11년에서 20년 사이가 47.5%로서 가장 응답비율이 높았다. 그리고 응답지역은 광역시에서 근무하는 경찰관이 46.7%로서 가장 많았으며 근무부서는 지구대(파출소)에서 근무하는 사람이 33.5%로서 가장 많았다.

2) 지방자치단체 등 관련 기관의 거버넌스 수준측정

지역치안 거버넌스의 관련 기관에는 ‘지역치안협의회’에 편성되어 있는 지방자치단체·소방·교육청 등이 해당된다. 지역치안 관련 기관들은 지역주민의 참여수준에 75.9%, 지역치안 조례제정의 수준에 70.0%, 민간경비의 이용수준이 76.6%로 ‘낮은 편이다’고 응답하였다. 반면 협력단체와의 소통수준에는 66.1%, 관련 기관과의 협력수준에는 56.2%, 민간경비업체와의 협력수준은 63.7%로 다소 낮은 편으로 응답하고 있다.

〈표 2〉 관련 기관에 의한 지역치안 거버넌스의 수준평가¹⁴⁾

구분		매우 낮다	낮다	높다	매우 높다	합계
지역주민 참여수준	인원(명)	17	156	51	4	228
	비율(%)	7.5%	68.4%	22.4%	1.8%	100.0%
협력단체와의 소통수준	인원(명)	7	143	72	5	227
	비율(%)	3.1%	63.0%	31.7%	2.2%	100.0%
지역치안조례 제정수준	인원(명)	13	146	67	1	227
	비율(%)	5.7%	64.3%	29.5%	0.4%	100.0%
관련기관과의 협력수준	인원(명)	9	118	97	2	226
	비율(%)	4.0%	52.2%	42.9%	0.9%	100.0%
민간경비와의 협력수준	인원(명)	15	129	76	6	226
	비율(%)	6.6%	57.1%	33.6%	2.7%	100.0%
민간경비의 이용수준	인원(명)	23	150	50	3	226
	비율(%)	10.2%	66.4%	22.1%	1.3%	100.0%

3) 협력단체의 거버넌스 수준측정

협력단체들은 지역경찰과 함께 지역치안을 유지하기 위하여 활동하는 민간단체로서 지역치안 거버넌스의 핵심요소에 해당한다. 협력단체들은 지역경찰과는 다르게 지역치안 거버넌스의 수준에 대하여 다소 우호적으로 평가하고 있다. 지역치안 거버넌스에서 지역주민의 참여수준을 60.4%가 ‘낮은 편이다’고 응답하였고, 39.5%가 ‘높은 편’으로 응답하고 있다. 지역치안 조례제정의 수준이 ‘낮은 편’에 64.0%, 민간경비의 이용수준이 ‘낮은 편’에 63.3%가 응답하고 있다. 하지만 협력단체의 소통수준에는 59.2%, 관련 기관과의 협력수준에는 52.5%, 민간경비와의 협력수준에는 50.5%로 부정적

14) 지방자치단체 등 관련 기관의 인구통계학적 특성을 살펴보면, 남성이 76.3%로서 여성보다 많았으며 40대의 공무원이 44.3%로서 가장 많았고 그 다음이 30대, 50대 이상, 20대의 순이었다. 학력은 대졸이 68.1%로서 가장 비율이 높았으며 다음이 전문대졸, 고졸, 대학원 이상의 순이었다. 근무지역은 시 단위가 38.1%로서 가장 많았고 근무경력은 11년에서 20년 사이가 43.4%로서 비율이 가장 많았다. 또한 직급은 7급 공무원이 43.4%, 8급이 33.3%로서 현장 근무의 주축인 두 직급이 76.7%를 차지하여 경찰관 경사, 경위 급과 거의 비슷하다. 근무조직은 지방자치단체, 소방서, 교육청 등이 비슷한 비율로 나타났다.

평가는 다소 완화되어 있다.

〈표 3〉 협력단체에 의한 지역치안 거버넌스의 수준평가¹⁵⁾

구분		매우 낮다	낮다	높다	매우 높다	합계
지역주민 참여수준	인원(명)	21	89	53	19	182
	비율(%)	11.5%	48.9%	29.1%	10.4%	100.0%
협력단체와의 소통수준	인원(명)	15	74	80	12	181
	비율(%)	8.3%	40.9%	44.2%	6.6%	100.0%
지역치안조례 제정수준	인원(명)	20	96	58	7	181
	비율(%)	11.0%	53.0%	32.0%	3.9%	100.0%
관련기관과의 협력수준	인원(명)	13	82	76	10	181
	비율(%)	7.2%	45.3%	42.0%	5.5%	100.0%
민간경비와의 협력수준	인원(명)	11	80	80	9	180
	비율(%)	6.1%	44.4%	44.4%	5.0%	100.0%
민간경비의 이용수준	인원(명)	11	103	51	15	180
	비율(%)	6.1%	57.2%	28.3%	8.3%	100.0%

4) 민간경비업체의 거버넌스 수준측정

민간경비업체는 특수한 영역에서 지역주민의 요청을 받아 지역경찰을 대신하거나 보완적으로 지역치안을 담당하면서 지역치안 거버넌스에 참여하고 있다. 설문조사에 응답한 민간경비업체에 종사자들은 82.0%가 '낮은 편'으로 지역주민의 참여수준이 매우 낮고, 지역치안 조례제정의 수준에는 '낮은 편'이 81.9%가 매우 낮다고 평가하고 있다. 민간경비의 이용수준도 응답자의 62.3%가 '낮은 편'으로 평가하고 있다. 협력단체와의 소통수준에도 70.5%가 여전히 낮은 편이라고 평가하고 있다. 반면에 지역경찰과 관련 기관과의 협력수준은 '낮은 편'이 51.7이고, '높은 편'이 48.3%로 비슷하게 나타났다. 이와 유사하게 지역경찰과 민간경비업체와의 협력수준도 '낮은 편'이 54.1%이고, '높은 편'이 45.9%로 비슷하게 나타났다.

15) 협력단체의 인구통계학적 특성을 살펴보면, 남성이 63.2%로서 여성보다 많았으며 연령별로는 40대가 50.3%로서 절반이 넘었다. 학력은 고졸이 53.6%로서 가장 많았으며 대졸과 전문대졸의 순이었고 대학원 이상은 응답자가 없었다. 근무지역은 3개 지역이 비슷한 비율로 응답하였으며 3년 이하가 39.6%로서 가장 많았고 4년에서 10년 사이가 37.9%를 차지하였다. 그리고 참여단체별로는 자율방범대가 38.5%, 녹색어머니회가 37.4%, 모범운전자회가 24.2%를 차지하였다. 그리고 각 단체에 참여하여 활동한 기간은 3년 이하가 42.9%였으며 참여기간이 길어질수록 응답비율이 낮게 나타났다.

〈표 4〉 민간경비업체에 의한 지역치안 거버넌스의 수준평가¹⁶⁾

구분		매우 낮다	낮다	높다	매우 높다	합계
지역주민 참여수준	인원(명)	9	41	8	3	61
	비율(%)	14.8%	67.2%	13.1%	4.9%	100.0%
협력단체와의 소통수준	인원(명)	5	38	16	2	61
	비율(%)	8.2%	62.3%	26.2%	3.3%	100.0%
지역치안조례 제정수준	인원(명)	3	47	11	0	61
	비율(%)	4.9%	77.0%	18.0%	0.0%	100.0%
관련기관과의 협력수준	인원(명)	4	27	27	2	60
	비율(%)	6.7%	45.0%	45.0%	3.3%	100.0%
민간경비와의 협력수준	인원(명)	4	29	27	1	61
	비율(%)	6.6%	47.5%	44.3%	1.6%	100.0%
민간경비의 이용수준	인원(명)	7	31	17	6	61
	비율(%)	11.5%	50.8%	27.9%	9.8%	100.0%

5) 지역치안 주체별 집단별 평균비교 및 분산분석

지역치안 거버넌스의 수준측정에서 관련된 주체는 경찰공무원, 협력단체회원, 지방자치단체 등 관련기관, 민간경비업체 등으로 구성된다. 이들 집단 간의 6대 지표별 평균비교(<표 5>)와 분산분석(<표 6>)을 실시하였다.

〈표 5〉 지역치안 주체의 집단별 평균비교

소속집단	지역치안에서 지역주민의 참여수준은 어느 정도입니까?	지역치안에서 경찰조직과 협력단체의 소통수준은 어느 정도입니까?	지역치안에서 조례제정의 수준은 어느 정도입니까?	지역치안에서 관련기관간 상호협력수준은 어느 정도입니까?	지역치안에서 민간경비와 경찰의 치안협력수준은 어느 정도입니까?	지역치안에서 민간경비의 이용수준은 어느 정도입니까?
평균	2.22	2.44	1.99	2.34	2.19	2.13
경찰 N	227	227	226	225	225	224
공무원 표준편차	.620	.609	.618	.584	.657	.628
분산	.385	.371	.382	.341	.432	.395
평균	2.18	2.33	2.25	2.41	2.32	2.15
관련 기관 N	228	227	227	226	226	226
표준편차	.580	.573	.557	.583	.637	.597
분산	.336	.328	.311	.340	.406	.356
평균	2.38	2.49	2.29	2.46	2.48	2.39

16) 민간경비업체 종사자의 인구통계학적 특성을 살펴보면, 남성이 88.5%로 여성의 11.5%보다 많았으며 연령은 40대가 36.1%로 가장 많았고 30대, 50대, 20대의 순으로 나타났다. 학력은 고졸이 46.7%로 가장 많았으며 전문대졸과 대졸의 비율은 같았다. 근무지역은 광역시가 52.5%로 가장 많았으며 시 단위, 군 단위의 순으로 나타났다. 근무기간은 3년 이하가 52.6%로 가장 많았다.

협력 단체	N	182	181	181	181	180	180
	표준편차	.825	.743	.711	.711	.689	.728
	분산	.680	.551	.506	.505	.475	.529
	평균	2.08	2.25	2.13	2.45	2.41	2.36
민간 경비	N	61	61	61	60	61	61
	표준편차	.690	.650	.465	.675	.642	.817
	분산	.477	.422	.216	.455	.413	.668

지역치안 주체의 집단 간 분산분석에서는 99%의 신뢰도 수준에서 4개의 지표(지역치안에서 지역주민의 참여수준은 어느 정도입니까? 지역치안에서 조례제정의 수준은 어느 정도입니까? 지역치안에서 민간경비와 경찰의 치안협력수준은 어느 정도입니까? 지역치안에서 민간경비의 이용수준은 어느 정도입니까?)에서 집단 간의 속성 차이가 유의미하게 나타났다. “지역치안에서 경찰조직과 협력단체의 소통수준은 어느 정도입니까?”에서도 유의확률이 0.014로 거의 90%의 신뢰도 수준에서 유의미하게 나타났으므로 6대 지표 중에서 5대 지표가 4개 집단 간에서 차이를 보였다. 오직 “지역치안에서 관련 기관 간 상호협력수준은 어느 정도입니까?”라는 지표에서는 유의확률이 0.242로서 90%의 신뢰도 수준에서 통계적 유의성이 기준에 미달하고 있어 집단 간의 차이를 발견할 수 없었다. 지역치안에서 관련 기관 간의 상호협력관계 외의 지표에서는 4개 집단이 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있으므로 위에서 언급한 <표 1>, <표 2>, <표 3>, <표 4> 등 주체별 지역치안 거버넌스의 수준측정은 개별적으로 의미가 있는 것으로 판단할 수 있다.

〈표 6〉 지역치안 주체의 집단 간 분산분석(ANOVA)

구분	제곱합	df	평균제곱	F	유의확률	
지역치안에서 지역주민의 참여수준은 어느 정도입니까?	집단-간	6.127	3	2.042	4.501	.004
	집단-내	314.917	694	.454		
	합계	321.044	697			
지역치안에서 경찰조직과 협력단체의 소통수준은 어느 정도입니까?	집단-간	4.367	3	1.456	3.564	.014
	집단-내	282.593	692	.408		
	합계	286.960	695			
지역치안에서 조례제정의 수준은 어느 정도입니까?	집단-간	11.122	3	3.707	9.846	.000
	집단-내	260.179	691	.377		
	합계	271.301	694			
지역치안에서 관련기관간 상호협력수준은 어느 정도입니까?	집단-간	1.651	3	.550	1.399	.242
	집단-내	270.667	688	.393		
	합계	272.318	691			
지역치안에서 민간경비와 경찰의 치안협력수준은 어느 정도입니까?	집단-간	8.972	3	2.991	6.907	.000
	집단-내	297.907	688	.433		
	합계	306.879	691			
지역치안에서 민간경비의 이용수준은 어느 정도입니까?	집단-간	9.225	3	3.075	6.972	.000
	집단-내	303.007	687	.441		
	합계	312.232	690			

V. 결론 및 시사점

이 연구는 거버넌스의 수준측정에 대한 이론적 발전과정을 살펴보고, 현재 거버넌스의 수준이 어느 정도인지를 지역치안 거버넌스의 사례를 중심으로 측정하고자 하였다. 지역치안 거버넌스의 수준에 대하여 설문대상자의 33.9%가 '높은 편'으로 응답하고 있다. 현재 지역치안 거버넌스가 구축단계에 있음을 고려한다면, 지역치안 거버넌스의 수준은 향상의 여지가 많이 남기고 있다. 보다 세부적으로 살펴보면, 지역치안 거버넌스의 수준은 주체별로 다르게 나타나고 있다. 지역경찰과 관련된 기관들은 거버넌스에 대한 지역주민의 참여수준이 낮은 것으로 평가하고 있으나, 협력단체와 민간경비업체의 구성원들은 지역치안 거버넌스에 대한 주민참여의 수준은 낮지 않은 것으로 평가하고 있다. 양자 사이에서 차이가 나는 이유는 지역경찰과 지역주민이 거버넌스에 참여와 관련하여 이해가 다르기 때문인 것으로 보인다. 지역치안 거버넌스의 지표별로 보면, 지역경찰은 지방자치단체 등 관련 기관, 민간경비업체, 협력단체의 순서로 지역치안 관련 거버넌스를 잘 이루고 있는 반면에 지역치안 조례제정에는 매우 미흡한 것으로 나타났다.

이와 같은 결론을 토대로 이 연구는 향후 지역치안 거버넌스의 지속적인 발전과 타당성 있는 지역치안 거버넌스의 측정방안을 제시하고자 한다. 첫째, 지역치안 거버넌스의 조례제정을 선행적으로 추진해야 한다. 이 연구의 결과에 따르면, 지역치안 거버넌스 조례제정수준이 25.5%에 머물고 있으므로 다른 지표에서의 평가에서보다 현저하게 낮으므로 지역치안 거버넌스의 활성화를 위하여 지역치안 거버넌스의 조례제정과 제도화가 시급하다.

둘째, 보다 실질적인 지역경찰서와 협력단체의 관계증진이 고려되어야 한다. 지역경찰은 지방자치단체 등 관련 기관과의 협력관계가 민간협력단체와 민간경비업체와의 협력관계보다 더 원활하게 이루어지고 있다. 지역치안 거버넌스가 정부주도형 거버넌스의 속성을 갖고 있으나, 지역주민 및 협력단체와의 협력과 소통을 기반으로 하기 때문에 민관의 협력관계에 보다 더 관심을 두어야 할 것이다. 지역치안 거버넌스의 지속적인 발전을 위하여 지역경찰과 관련 기관간의 협력보다 지역경찰과 지역주민과 민간경비업체 등 민간부문과의 협력이 더욱 중요하기 때문이다.

셋째, 지역치안 거버넌스의 타당성 있는 측정을 위하여 보다 정교한 지표개발이 요구된다. 이 연구에서 제시된 6개의 지표와 관련하여 지역치안 거버넌스의 관련자들을 대상으로 '정책 텔파이' 등을 활용하여 현실적으로 측정이 용이하고 타당한 지표를 개발할 필요가 있다.

마지막으로 지역치안 거버넌스의 수준측정을 반영한 경찰통계체계를 정비할 필요가 있다. 현재의 경찰통계는 지역치안 거버넌스의 개념을 고려하지 않고 있으나, 향후 지역치안 거버넌스 6대 지표와 관련한 기초자료를 경찰통계수집에 반영한다면, 지역치안 거버넌스의 발전과 지역치안의 민주적이고 효율적인 수행에도 도움을 줄 수 있을 것이다(Lynn et al., 2000: 233-261).

이 연구는 지역치안 거버넌스의 수준을 경험적으로 측정하기 위하여 핵심 주체들 간의 협력관계를 중심으로 측정지표를 개발하고 설문조사를 통하여 지역치안 거버넌스의 수준측정을 '지역치안'이라는 제한적인 영역에서 실험적으로 시도한 것이다. 지역치안 거버넌스의 영역에서 시도된 6대 측정지표가 향후 후속연구를 통하여 로컬 거버넌스의 수준측정에도 도움을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 김광주·김용태. (2013). 지역치안 거버넌스의 수준측정을 위한 탐색적 논의. 「한국치안행정논집」, 9(4): 1-21.
- 김광주·김용태·조두원. (2012). 지역경찰에서 협력단체의 새로운 유형화에 따른 활성화 방안. 「한국치안행정논집」, 8(4): 1-25.
- 김명수. (2004). 「협력치안 활성화 방안에 관한 연구」. 박사학위논문, 명지대학교 대학원.
- 김영식. (2010). 지역 치안정책의 다(多)주체협력방식의 문제점과 개선방안. 「경찰법연구」, 8(1): 128-150.
- 김용태. (2008). 「지역경찰서비스의 품질관리에 관한 요인분석」. 박사학위논문, 경일대학교 대학원.
- 김태민. (2010). 민간경비와 경찰의 협력시스템에 관한 연구. 「한국치안행정논집」, 7(2): 259-284.
- 노호래. (1999). 「한국의 지역사회 경찰활동에 관한 연구」. 박사학위논문, 동국대학교 대학원.
- 노형진. (2010). 「Excel을 활용한 앙케트 조사 및 분석」. (서울: 학현사).
- 박병식. (2013). 지방자치단체 거버넌스 시스템의 모형구축과 실태측정: 경상북도와 전라남도의 경제부문과 문화관광부문 조례를 중심으로. 한국지방자치학회 하계학술대회 발표집: 591-611
- 박상주. (2003). 경찰서비스의 거버넌스에 관한 연구. 「한국행정정보」, 37(1): 271-291.
- 박영미. (2004). 지역경찰활동과 로컬 거버넌스. 「한국거버넌스학회 자료집」, 73-87.
- 박정민. (2008). 지역치안행정을 위한 거버넌스의 구축. 「한국거버넌스학회보」, 15(3): 321-349.
- 이광희. (2009). 국가 거버넌스의 제측면과 측정요소. 은재호·이광희 편 「국가거버넌스연구」. (서울: 법문사): 513-540.
- 이근영. (2013). 「지역치안 거버넌스의 수준과 요인분석」. 박사학위논문, 경일대학교 대학원.
- 이영남. (2007). 참여형 치안거버넌스 모형에 관한 연구. 「경찰학논총」, 2(1): 165-188.
- 정윤수. (1994). 치안서비스의 공동생산과 정책방향. 「한국정책학회보」, 3(1): 85-106.
- 조두원. (2009). 「지역경찰에서 협력단체 운영성과의 결정요인분석」. 박사학위논문, 경일대학교 대학원.
- 최종술. (2009). 역대정부의 자치경찰제 도입방안과 비교 연구. 「지방정부연구」, 13(4): 61-81.
- 한동효. (2012). 역대정부의 자치경찰제 도입실패요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 16(2): 175-199.
- Agranoff, Robert, and Michael McGuire. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ansell, C. & A. Gash. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18: 543-571.
- Bilek, A. J. & P. P. Lejins. (1977). *Private Security*. Cincinnati: Anderson Publishing Co.
- Bevir, Mark. (2011). *The Sage Handbook of Governance*. Los Angeles: Sage.
- Bingham, Lisa Blomgren, Tina Nabatchi and Rosemary O'Leary. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*. 65(2): 547-558.
- Boyne, George and Rachel Ashworth. eds. (2010). *Organizing Government*. Los Angeles: Sage.
- Ferlie, Ewan. (1992). The Creation and Evolution of Quasi Markets in the Public Sector: A Problem for Strategic Management. *Strategic Management Journal*. 13: 79-97.
- Grindle, Merilee. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing

- Countries, *Governance Development Policy Review* 17(4): 525-48.
- Grindle, Merilee. (2007). Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review* 25(5): 553-74.
- Kaufmann, Daniel, Kaary, Aart, and Mastruzzi, Massimo (May 2003). Governance Matters III: Governance Indicators 1996-2002. Policy Research Working Paper: Washington, DC: The World Bank.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kaary, and Massimo Mastruzzi. (2007). Governance Matters IV: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2006. Policy Research Working Paper: Washington, DC: The World Bank.
- Levi-Faur, David. (2012). ed. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Lynn, Laurence E. Jr., Carolyn J. Heinrich and Carolyn J. Hill. (2000). Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 10(2): 233-261.
- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*. 66(Special Issue): 33-43.
- Minogue, M., C. Polidano & D. Hulme. ed. (1998). *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Government*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Norris, Pippa. (2011). Measuring Governance. In Mark Bevir ed. *The Sage Handbook of Governance*. Los Angeles: Sage.
- Osborne, D. and T. Gaebler. (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA.: Addison-Wesley Publishing Company.
- Perry, James L. & Lois R. Wise. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*. 50(3): 367-426.
- Rhodes, R.A.W. (2012). Waves of Governance. In Levi-Faur, David. eds. (2012). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Rouban, L. ed. (1999). *Citizens and the New Governance: Beyond New Public Management*. Amsterdam: IOS Press.
- Thomson A. M and J. Perry. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*. 66(Special Issue): 20-32.
- Wood, D. and B. Gray. (1991). Toward a Comprehensive Theory of Collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science*. 27(2): 139-162.

김광주(金光柱): The University of Georgia에서 “The Political Economy of OSHA Regulation: A Pooled Time Series Analysis” 논문으로 정치학박사(행정학 전공)학위를 취득하였으며(1991.2), 경일대학교 대학원장 및 교무처장을 역임하고, 현재 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책 & 행정관리, 거버넌스 행정학 등이다. 주요저서로는 「신행정관리론」(2009), 관련 논문으로는 “지역치안 거버넌스의 수준측정을 위한 탐색적 논의”(2013) 등이 있다. 주요학회활동으로는 (사)한국정부학회 회장, (사)대한지방자치학회 회장, 「한국지방자치연구」 편집위원장 등을 역임하였다(kjkim@kiu.ac.kr).

Abstract

A Measurement of Governance Level in Regional Police

Kim, Kwang Ju

This study reviews the theoretical development of governance and its level measurement. Utilizing regional police case, it measures the level of local police governance. The study examines how the governance level is measured by local police, cooperative citizen groups, related local government bodies and private securities. Based on the difference analysis on the governance measurement, the study proposes some policy implications to improve the validity of governance measurement. According to the analysis, 33.9% of survey respondents said that the local police governance level is on the high side. Local police and related local government bodies argue that citizen participation is low, however citizen participation groups and private securities show the opposite opinion. The specific measurement indexes show that local police cooperate with local government bodies and private securities while they are not good at developing local security rules and regulations for the enhancement of local police governance.

Key Words: regional police governance, governance level measurement, local security rules and regulations