



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

博 士 學 位 論 文

警察行政의 네트워크 거버넌스에 관한 研究

2010年



漢城大學校 大學院

行 政 學 科

行 政 學 專 攻

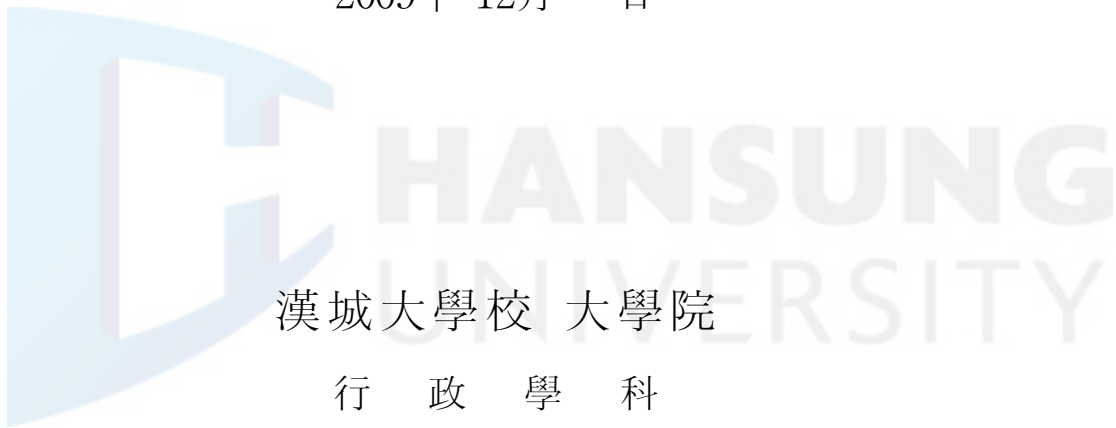
金 正 植

博士學位論文
指導教授 權海秀

警察行政의 네트워크 거버넌스에 관한 研究

A Case Study on Network Governance of Police
Administration in the Republic of Korea

2009年 12月 日



漢城大學校 大學院

行 政 學 科

行 政 學 專 攻

金 正 植

博士學位論文
指導教授 權海秀

警察行政의 네트워크 거버넌스에 관한 研究

A Case Study on Network Governance of Police
Administration in the Republic of Korea

위 論文을 行政學 博士學位 論文으로 제출함

2009年 12月 日

漢城大學校 大學院

行 政 學 科

行 政 學 專 攻

金 正 植

金正植의 行政學 博士學位論文을 認准함

2009年 12月 日

審査委員長 이 종 수 印

審査委員 진 재 구 印

審査委員 최 영 출 印

審査委員 이 성 우 印

審査委員 권 해 수 印

국문 초록

본 연구는 관료제를 바탕으로 한 현재의 정부 시스템이 공공정책을 수행하는데 있어서 공공재와 서비스를 정책대상인 국민들에게 제대로 전달하지 못하고 있다는 문제인식에서 출발하였다. 정책집행기관은 공공서비스를 직접 전달하는 현장 단위로 갈수록 세분되고 좁은 관할 개념에 갇히게 되는 구조를 갖고 있어서 계층제에 대한 대안적 국정운영양식으로 거버넌스적인 접근이 서구에서 30여년 전부터 모색되어 오고 있다.

복잡한 현대 사회의 위협으로부터 국민의 생명과 재산, 공공질서를 지켜야 하는 경찰도 현재의 전형적 계층적 관료제 구조로는 실질적이고 다양한 치안서비스를 창출하기에는 많은 한계가 있다. 따라서, 치안서비스를 관리하는 데에도 네트워크 거버넌스적인 접근이 절실한 시점에 이르렀다는 판단에서 다음과 같은 몇 가지를 규명해 보고자 하였다. 첫째, 경찰서비스의 전달 체계 전환을 위한 경찰 네트워크 거버넌스 모형을 구체적으로 제시하고, 둘째, 이러한 모형이 성공적으로 운영되기 위해서 필요한 요소들에 대한 우선순위를 분석하며, 셋째, 실제 경찰서비스의 전달과정에서 네트워크 형태상의 특징을 분석하고, 넷째, 네트워크 거버넌스 모형인 ‘협약행정’(Governance on Agreement : GOA)의 두 가지 사례 분석을 통해서 얻을 수 있는 정책적·이론적 시사점을 제시해 보고자 한다.

이를 논증하기 위하여 문헌분석, 구성요소간 상대적 중요도 측정기법(AHP) 및 사례 분석을 하였다.

천안아산시민안전통합관제센터 사례와 경찰대학생 학습지도 봉사활동 사례를 분석하여 협약행정에 의한 새로운 국정운영양식의 성패요인에 대한 몇가지 결론을 도출하였다. 첫째, 네트워크의 주체적 측면에서 공공기관이 주도자일 수 밖에 없고 신념과 변혁적 리더십을 갖춘 리더가 있는 경우와 사회적 자본의 형성이 네트워크 행정의 성공에 필수적이라는 사실이다. 둘째, 구조적 측면에서 네트워크의 구조가 시간이 갈수록 분산형을 띠어가도록 노력해야 하며 네트워크 구성을 위한 법규정이 잘 정비되어 있어야 한다는 점이다. 셋째, 운영적 측면에서 경찰행정 서비스의 영역을 폭넓게 확대하였고, 네트워크 행위자들은 행위 중에 발생할 수 있는 각종 문제에 대한 책임성을 확보하려는 노력이 효과가 있었으며, 네트워크 행위자들의 참여방법을 보다 다원화해야 할 필요성을 시사하고 있다. 넷째, 성과적 측

면에서 협약행정(GOA)의 수범사례를 보여주었고, 행정의 관할주의를 극복하는데 네트워크 거버넌스적 접근이 하나의 대안이 된다는 점을 제시해주며, 네트워크 거버넌스 양식은 각 주체들이 가지고 있는 자원 활용을 통해서 행위자들이 서로 윈윈할 수 있는 새로운 치안서비스 패러다임을 구축할 수 있는 가능성을 보여주었다.

본 연구의 정책적 시사점은 첫째, 기관간 네트워킹을 통해 공공정책 집행의 효과성을 증가시키는 가능성을 보여주었다. 일선 집행관료 단위(street-level bureaucrat)에서 관료적 행태와 구조의 틀에 갇혀서 정책목표달성이 왜곡되는 현상을 기관간 네트워크 거버넌스 양식으로 극복하는 사례를 보여주고 있다. 집행단위에서 새로운 국정운영양식을 부분부분에서 네트워킹을 통해 만들어 내는 것이 시급함을 증명해주고 있다. 둘째, 두 사례는 네트워킹 과정 자체의 힘을 보여주고 있다. 두 사례가 처음 출발할 때보다 네트워크를 운영하면서 점점 더 수준과 성과가 향상되고 있다. 셋째, 우리나라의 경찰행정이 ‘탈경찰화(Entpolizeilichung)’를 극복하고 실질적 의미의 경찰기능으로 회복할 수 있는 길을 네트워크 거버넌스를 통해 보여주고 있다. 넷째, 가칭 「협약행정의지원에관한특별법」을 제정하여 협약행정의 법률적 기반을 마련할 것을 제안한다.

또한, ‘협약행정’의 개념을 제시하여 네트워크 거버넌스 이론의 새로운 개념어를 만들어 주고 있다. ‘협약행정(GOA)’은 공공정책의 결정과 집행수단에 이르기까지 파트너간의 의견의 일치를 문서로 협약(agreement)을 맺고 그를 바탕으로 공공정책을 추진하는 행정을 의미한다고 정의한다. 이를 통하여 ‘협약행정’이라는 네트워크 거버넌스의 구체적 실천모델을 제시하고 있다. 마지막으로 네트워크 거버넌스 양식인 협약행정의 제도화 수준을 높이기 위해 법학계, 정치학회, 회계학회 등이 공동연구를 해야 한다. 협약행정의 법적 성격, 그로 인한 책임성, 정당성 등을 확보하는 데에는 공동연구가 필수적이라고 본다.

주제어 : 거버넌스, 네트워크 거버넌스, 협약행정, 탈경찰화, 대안적 국정 운영양식

목 차

제1장 서론.....	1
제1절 연구의 배경 및 목적.....	1
1. 연구의 배경.....	1
2. 연구의 목적.....	2
제2절 연구의 방법.....	5
제3절 연구의 범위.....	7
제4절 연구의 흐름도.....	8
제2장 이론적 논의.....	10
제1절 거버넌스의 일반 이론.....	10
1. 거버넌스의 대두와 발전.....	10
2. 공공거버넌스 개념의 구성요소.....	18
3. 거버넌스 개념의 정의와 특성.....	37
제2절 협의의 거버넌스 : 네트워크 거버넌스.....	41
1. 등장 배경.....	41
2. 개념 및 특성.....	45
3. 관련 용어와의 구분.....	48
제3절 우리나라 경찰 네트워크 거버넌스 및 선행 연구.....	51
1. 경찰행정 업무의 특성과 성격 변화.....	51
2. 경찰행정에 있어서 네트워크 거버넌스의 적용 가능성.....	54
3. 경찰거버넌스에 대한 선행연구의 경향과 한계.....	58
제4절 경찰행정의 네트워크 거버넌스 모형.....	63

1. 모형 설계의 전제.....	63
2. 경찰행정의 네트워크 거버넌스 모형.....	64
제3장 연구의 분석틀과 조사설계.....	73
제1절 연구의 분석틀과 연구문제의 선정.....	73
제2절 분석 절차.....	75
제3절 분석 방법.....	76
1. 네트워크 구성요소 우선순위 분석 : AHP방법.....	76
2. 사례연구.....	79
3. 사회적 네트워크 분석.....	82
제4절 변수의 조작화.....	84
제4장 네트워크 거버넌스 요소의 중요도 분석.....	86
제1절 자료의 특성.....	86
제2절 요소들의 중요도 분석.....	88
1. 차원별 중요도.....	88
2. 개별 요소별 중요도.....	89
제3절 민감도 분석.....	91
제4절 분석 결과의 시사점.....	94
제5장 네트워크 거버넌스에 의한 경찰행정서비스 사례분석.....	95
제1절 천안·아산 시민안전 통합관제센터 추진 사례.....	95
1. 사례의 개요.....	95
2. 네트워크의 주체.....	100
3. 네트워크의 구조.....	116

4. 네트워크의 운영.....	122
5. 운영의 성과.....	128
제2절 경찰대학생 학습지도 봉사활동 추진사례.....	132
1. 사례의 개요.....	132
2. 네트워크의 주체.....	134
3. 네트워크의 구조.....	153
4. 네트워크의 운영.....	158
5. 운영의 성과.....	160
제3절 사례 분석 결과의 특징 및 시사점.....	165
1. 네트워크 거버넌스의 주체적 측면.....	165
2. 네트워크 거버넌스의 구조적 측면.....	168
3. 네트워크 거버넌스의 운영적 측면.....	171
4. 네트워크 거버넌스의 성과적 측면.....	174
제6장 결론	178
제1절 분석 결과의 요약.....	178
제2절 정책적 시사점.....	182
제3절 이론적 기여 및 시사점.....	185
참고문헌.....	189
부록 1 : 설문지.....	207
부록 2 : 경찰대학 · 경기도 가정학습 무한돌봄 프로젝트 협약서(전문).....	213
Abstract.....	214

표 목차

<표Ⅱ-1> 국내외 학계 제시 사회자본의 개념요소 관련 선행 연구.....	27
<표Ⅲ-1> 천안·아산 CCTV 통합관제센터 네트워크 행위자.....	83
<표Ⅲ-2> 사례연구를 위한 주요 변수들의 조작화 및 측정방법.....	85
<표Ⅳ-1> 응답자의 성별분포.....	86
<표Ⅳ-2> 응답자의 소속기관 분포.....	87
<표Ⅳ-3> 응답자의 연령별 분포.....	87
<표Ⅳ-4> 차원별 중요도	88
<표Ⅳ-5> 9개 요소별 중요도.....	89
<표Ⅴ-1> 천안과 아산지역의 기본현황	97
<표Ⅴ-2> 형성기의 네트워크 중심성(천안아산 통합관제시스템).....	119
<표Ⅴ-3> 형성기의 내향중양성과 외향중양성(천안아산 통합관제시스템).....	120
<표Ⅴ-4> 운영기의 네트워크 중심성(천안아산 통합관제시스템).....	121
<표Ⅴ-5> 운영기의 내향중양성과 외향중양성(천안아산통합관제시스템).....	121

<표 V-6> 형성기의 네트워크 중심성(경찰대학생 봉사활동).....	156
<표 V-7> 형성기의 내향중양성과 외향중양성(경찰대학생 봉사활동).....	156
<표 V-8> 운영기의 네트워크 중심성(경찰대학생 봉사활동).....	157
<표 V-9> 운영기의 내향중양성과 외향중양성(경찰대학생 봉사활동).....	158
<표 V-10> 네트워크의 주체적 측면의 요약.....	167
<표 V-11> 네트워크의 구조적 측면의 요약.....	170
<표 V-12> 네트워크의 운영적 측면의 요약.....	173
<표 V-13> 네트워크의 성과적 측면의 요약.....	176



그림 목차

<그림 I-1> 연구의 흐름도.....	8
<그림 II-1> 네트워크 거버넌스의 위상.....	51
<그림 III-1> 경찰행정업무의 네트워크 거버넌스 분석틀.....	73
<그림 III-2> 경찰행정의 네트워크 거버넌스 체계도.....	77
<그림 IV-1> 차원별 중요도.....	89
<그림 IV-2> 9개 요소들의 상대적 중요도.....	91
<그림 IV-3> 성과 민감도 분석 전 결과.....	92
<그림 IV-4> 성과 민감도 분석 후 결과.....	92
<그림 IV-5> 동적 민감도 분석 전 결과.....	93
<그림 IV-6> 동적 민감도 분석 후 결과.....	93
<그림 V-1> 네트워크 거버넌스 형성기의 구조형태(천안아산 통합관제센터).....	118
<그림 V-2> 네트워크 거버넌스 운영기의 구조형태(천안아산 통합관제센터).....	120
<그림 V-3> 네트워크 거버넌스 형성기의 구조형태(경찰대학생 봉사활동).....	155
<그림 V-4> 네트워크 거버넌스 운영기의 구조형태(경찰대학생 봉사활동).....	157

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

최근의 많은 정책집행 과정을 살펴보면 계층제적 관료제가 과연 대의민주주의를 근간으로 하는 우리나라의 국정이념을 반영한 공공정책들을 충실히 집행하는 가장 바람직한 통로이냐에 대해 동의하기 어려운 점이 많다.

우리나라는 헌법적 가치인 자유민주주의, 법치주의, 시장경제질서 등을 바탕으로 국가체제가 운영되고 있다. 또한, 1,235개의 법률(2009년 11월 30일 현재)과 그 하위의 명령, 조례, 규칙 등을 바탕으로 중앙정부와 지방자치단체들이 수많은 공공정책을 형성 집행하고 있다. 대부분의 정책은 중앙관서 단위에서 결정되고, 그 집행은 관료제적 계층제의 지시명령 계통을 통해 일선 행정기관 또는 자치단체에 위임된다. 공공재 또는 공공서비스 집행기관은 국민에게 직접 전달하는 현장단위로 갈수록 좀 더 세분되고 좁은 칸막이, 좁은 관할구역 개념에 갇히게 되는 구조를 갖고 있다. 세분된 관할, 좁혀진 직권 속에 갇힌 정책목표는 계층제적 관료 기제를 거치는 동안 긍정적 방향보다는 부정적 방향으로 변질되는 경우가 허다하다. 1911년 M. Weber가 법적, 합리적 권한에 기초를 둔 대표기제라고 주장한 관료조직을 통한 국정운영이 이제는 한계에 다다랐다는 증거들이기도 하다. 서구에서는 이렇게 한계에 처한 국정운영기제의 대안이 무엇인가에 대한 논의가 30여년 전부터 거버넌스 양식의 체기에 의해 활발히 이루어지고 오늘에 이르고 있다¹⁾. 그간의 연구물들을 분석해 보면 공공정책에서 거버

1) Bevir 교수(2007)는 지금까지 거버넌스 관련 대표적인 논문 69편을 4권의 책으로 편철하고 분석하였으며, 거버넌스 백과사전(Encyclopedia of Governance)을 편찬하여 거버넌스 연구의 새 전기를 마련해 주고 있다.

년스적인 접근이 급진적이거나 무정부주의적인 것이 아님을 확인할 수 있었고(Lindblom, 1959; Bevir, 2006), Bevir 교수가 편저한 논문들 속에는 Weber의 합리적, 공식적 이념적 관료제 모형에 대한 철저한 이해와 비판에서 출발하고 있음을 알 수 있다.

이러한 국내외의 행정 현실과 학계 동향에 비추어 볼 때 대한민국의 민주주의와 법치주의 가치실현에 관료제도(행정관료와 사법관료를 포함)가 어떤 기여를 하고 있고 어떻게 장애가 되고 있는지를 재평가하고, 새로운 거버넌스적 접근을 통해서 대안적인 실천양식을 모색하고 그 확산을 도모하는 것이 21세기를 안고 가야하는 공직자의 소명이라고 생각된다. 더욱이 전형적인 계층제 조직구조를 유지하고 있는 우리 경찰 조직이 독일과 일본의 戰後 상황과는 다름에도 불구하고 과도하게 ‘脫警察化(Entpolizeilichung)’됨으로써 지극히 형식적 경찰기능을 수행할 수 밖에 없다는 데에서(박정훈, 2005) 대안적 시스템을 모색할 필요성이 또한 시급하다. 또한 자치경찰제 논란과 관련하여, 자치경찰제의 확대로 새로운 기관 형성으로 갈 것인지 부분부분 로컬 거버넌스적 접근으로 치안역량을 효과적으로 향상시킬 수는 없는 것인지 짚고 넘어가야 할 시점이라고 생각한다. 이에 부가하여 네트워크 거버넌스적 접근에 있어 우선 그의 책임성, 정당성 확보 문제에 좀 더 용이한 정부기관간 네트워크 거버넌스의 가능성은 얼마나 있는 것인지에 대한 실증적인 증거들을 사례 분석을 통해 찾아보는 것이 필요하다는 인식이다.

2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 첫째, 경찰서비스의 전달체계 전환을 위한 경찰네트워크 거버넌스 모형을 제시하고, 둘째, 이러한 모형이 성공적으로 운영되기 위해서 필요한 세부적 요소들에 대한 상대적 우선순위를 도출해 내며, 셋째, 실제 경찰서비스의 전달과정에서 네트워크의 중심성과 중앙성 등 네트워크 형태상의 특징을 분석하고, 넷째, 네트워크 거버넌스 사례의 분석을 통해서 얻을 수 있는 정책적, 이론적인 시사점을 제시해 보고자 하는 것이

다. 이를 연구 필요성과 관련시켜 부연 설명하면 아래와 같다.

경찰 행정은 공공질서를 유지하고 위해와 범죄로부터 국민의 생명과 재산을 보호하며 국민에게 봉사하고 도움을 제공하는 것으로 집약되고 있는데, 특히 현대의 경찰은 단순히 법을 집행하는데 그치지 않고, 국민의 생명과 재산을 적극적으로 보호하는 서비스 역할이 강조되고 있다(이상안, 2001: 97; 박상주, 2003: 272). 현대사회가 복잡해짐에 따라 전통적인 문제해결기제들이 한계에 부딪히면서 이를 대신하여 경찰의 사회적 서비스 역할이 확대되어 왔다는 의미이다(박상주, 2003: 272).

이러한 현상은 경찰서비스 분야의 선진국이라고 할 수 있는 영국, 캐나다, 미국, 호주 등과 같은 나라에서 지난 30년동안 지속되어 왔다. 이와 관련하여, 경찰서비스의 범위와 수행방법이 크게 달라지게 되었으며, 변화된 경찰서비스를 지원해주기 위한 경찰조직개혁도 동시에 진행되어 오고 있다(Fleming & Rhodes, 2004: 2). 경찰서비스의 내용과 수행방법 및 이를 지원해 주기 위한 경찰조직분야의 개혁 아젠다들은 효율성과 효과성에 대한 국민의 요구 및 경찰과 지역사회와의 관계에 대한 관심이 커짐에 따라 더욱 주목받고 있다(Bayley, 1994; Chan, 1997; Prenzler and Ransley, 2002; Fleming and Lafferty, 2000). 특히, Flemming & Rhodes(2004: 3)는 영국 및 캐나다 등 주요 경찰서비스 분야 선진국들의 서비스 내용 및 수행방식의 변화를 설명하면서, 이론적으로 볼 때, 명령과 통제의 관료제(command and control bureaucracy)에서 시장(markets)을 거쳐서 네트워크(networks)로 변모했다고 정리하고 있다.

Fleming & Rhodes(2004: 3-4)는 이러한 경찰서비스 패러다임의 변화과정을 관료국가(Bureaucratic State), 계약국가(Contract State) 및 네트워크 국가(Network State)라는 개념을 활용하여 설명하면서, 오늘날 및 적어도 향후의 경찰서비스는 네트워크 국가라는 큰 패러다임하에서 운용되는 것이 바람직하며, 이렇게 되기 위하여 경찰서비스의 내용의 범위나 수행방법, 더 나아가서 경찰의 조직 문화 및 조직 내용도 개혁되어야 한다고 강조한다.

즉, Fleming & Rhodes(2004: 5-14)는 관료국가 하에서 경찰행정은 내부적이고 수직적인 의사소통에 대한 강조와 더불어 엄격한 조직규정 및 법률

통해서 규제되는 권위주의적이고 준군사적인 계선(authoritarian, para-military lines)에 의해 구조화되고 있다는 점을 강조한다. 이에 반하여 네트워크 국가하에서 경찰은 관리주의에 바탕을 둔 계약행정을 넘어서서, 네트워크 내 행위자들의 사회자본, 상호성, 협약, 공동책임 등의 원리에 바탕을 둔 행정수행방식을 강조하며, 그 활동영역도 범죄예방 및 해결에서 복지 및 주민생활과 관련한 비권력적 영역으로 확대가능함을 시사하고 있다.

이러한 세계적인 경찰서비스의 내용이나 전달 방법의 전환추세는 우리나라에서도 진행되어 오고 있다고 볼 수 있다. 이들이 수행하는 기능도 지역의 안전을 지키는 전통적인 경찰활동에서 청소년의 건전지도, 육성 및 지역사회와 함께 사회적 약자를 보호하는 활동으로 까지 확대되고 있다. 이는 지역의 주민과 가장 근접한 현장에서 경찰조직²⁾과 인력³⁾을 활용한 다양한 서비스가 제공될 수 있는 여건이 마련되고 있기 때문이다.

경찰서비스의 내용과 범위가 확대되고, 이를 수행하는 방법이 전통적인 관료적 독점적 방식에서 벗어나서 네트워크체제를 활용한 방식으로 전환되는 추세는 경찰서비스 분야에서도 경찰서비스 전달체계가 네트워크 방식으로 운영되어야 한다는 등 이와 관련한 많은 연구들을 촉발시키고 있다.

그러나 지금까지의 연구들은 행정학 분야나 경찰서비스 분야에서 공통적으로 다음과 같은 문제점을 안고 있다.

첫째, 네트워크 거버넌스에 의한 수행방식에 대한 논의가 이론적 수준이어서 경찰행정의 현실문제에 적용하기에는 구체성이 덜하다는 점이다. 즉, 구체적인 모형이 부재하다는 것이다. 이는 경찰행정현장에서 당면한 문제가 생겼을 때, 경찰실무자들에게 어떤 절차와 방법을 통해서 네트워크 거버넌스를 운영해야 할 지에 대한 구체적인 정보를 제공해 주지 못하게 된다.

둘째, 보다 미시적인 것으로서 경찰행정에서 네트워크 거버넌스를 정착시키고 확대시키는데 있어서 현실적으로 가장 먼저 고려해야할 요인들에 대한 검토가 불비하다는 점이다. 경찰행정의 네트워크 거버넌스 모형에 포

2) 경찰조직은 2009년 12월 1일 현재 16개 시도별 지방경찰청, 244개의 경찰서 및 773개의 지구대와 760개의 파출소 조직으로 구성되어 있다.

3) 우리나라의 경찰인력은 2009월 10월 31일 기준으로 130,798명이며, 이중에서 경찰관은 99,049명(75.7%), 일반직 및 기능직 등이 4,209명(3.2%), 전의경이 27,540명(21.1%)으로 구성되어 있다(경찰청 인사과)

함되는 요소들에 대해서 상대적 우선순위를 검토함으로써 경찰행정 실무자들이 네트워크 거버넌스 구축을 위한 장·단기 계획 수립을 가능하게 하고, 이러한 계획에 있어서 경찰자원을 효율적으로 배분해 줄 수 있기 때문에 이러한 우선순위 검토는 매우 중요하다.

셋째, 경찰행정의 네트워크 거버넌스 운영과정에서 나타나는 네트워크의 형태와 관계망에 대한 분석이다. 이는 네트워크 거버넌스 운영에 있어서 중요한 부분이라고 할 수 있다. 즉, 네트워크내의 이해관계자들이 어느 정도 결속력을 가지고 관계를 형성하고 있는지, 그 형태는 어떤 패턴을 가지고 있는지 등을 분석하는 것이다. 이를 통해서 네트워크 내의 관계망의 형태 비교, 결속력 정도에 따른 성과의 비교 등을 해 볼 수 있다. 지금까지 경찰행정 분야에서 이러한 연구를 시도한 사례를 거의 찾아볼 수 없다.

넷째, 경찰행정의 서비스 전달과정에 대하여 네트워크 거버넌스 모형을 적용한 사례에서 나타나는 다양한 운영상의 특징 및 문제점을 도출해 보고자 한다. 지금까지 경찰행정 서비스 분야에 대한 사례 연구는 있었으나 네트워크 거버넌스 모형을 도출한 후 이에 의한 체계적인 사례분석은 드물다. 그 결과 경찰서비스의 향후 수행방식의 방향성면에서는 수행방식이 전환되어야 한다고 주장하지만, 현실적으로 경찰서비스 전달과정에서 일어나는 네트워크내의 중심적 역할 주체는 누구이며, 성공적으로 운영하기 위해서는 어떠한 조건들이 구비되어야 하는지 등 네트워크내에서의 다양한 동태적 측면은 분석에서 잘 고려되지 못한 점이 있다.

본 연구의 목적은 바로 이러한 네 가지 측면에서 기존 연구 및 실제 경찰행정 현장에서의 한계점들이 체계적으로 보완되어야 한다는 전제에서 설정되었다.

제 2 절 연구의 방법

본 연구에서 핵심을 이루는 이론은 네트워크 이론과 거버넌스 이론이다.

거버넌스 이론은 네트워크에 관한 이론을 내포하고 있고 거버넌스 개념 자체에 네트워크적 속성이 포함되어 있다고도 할 수 있다. 그러나 후술하는 바와 같이, 네트워크와 거버넌스가 동의어라고 보기는 어려우며, 거버넌스 중에서도 네트워크의 특성이 특히 강조되는 형태를 네트워크 거버넌스라고 부르기로 한다. 이러한 관점에서, 본 연구는 前述한 연구목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 연구방법을 설정하였다.

첫째, 경찰서비스의 전달체계를 위한 경찰행정 네트워크 거버넌스 모형을 설계하기 위하여 문헌분석을 활용하였다. 네트워크 거버넌스에 관한 이론적 논의, 네트워크 거버넌스의 성공조건, 경찰서비스 전달에 있어서 네트워크 거버넌스의 적용에 관한 논의 등 네트워크 거버넌스에 관한 이론적 논의가 필요하며, 이를 거친 뒤 경찰서비스의 전달을 위한 경찰행정 네트워크 거버넌스의 모형을 정립하였다. 이 과정에서는 주로 국내외 저서, 연구논문, 보고서 등 문헌분석을 활용하였다.

둘째, 경찰행정 네트워크 거버넌스 모형의 구성요인들에 대한 상대적 중요도를 측정하기 위하여 AHP 방법을 활용하였다. 이는 경찰행정 네트워크 거버넌스가 성공적으로 구축되고 정착되기 위해서 각 경찰현장에서 관계자들이 관심을 가져야 할 요소들에 대한 정보를 제공해 주기 위함이다. AHP 분석을 위해서는 Expert Choice 2000을 사용하였다.

셋째, 두 가지 경찰행정 서비스 사례에 대한 분석을 실시하였다. 이 분석과정에서는 두 가지의 연구방법이 적용되었다. 하나는 경찰행정서비스가 네트워크 거버넌스에 의해서 구현된다고 할 때 나타나는 네트워크 형태 및 관계망들의 특징을 이해하기 위하여 사회적 네트워크 분석방법을 활용하였다. 네트워크 내에서의 네트워크 구조나 관계망 형태를 이해하기 위해서는 사회적 네트워크 분석방법이 대단히 유용하다. 사회적 네트워크 분석을 위한 프로그램으로는 UCINET, Netminer 등이 있는데, 그래프와 네트워크의 다양한 지표를 가장 잘 나타내 준다고 평가되는(김용학, 2004: iii) Netminer를 이용한다.

다른 하나는, 본 연구에서 도출한 경찰행정 네트워크 거버넌스 모형의 구성요소들이 실제 사례속에서 어떻게 작동하는지를 분석해 보고자 하는

것이다. 사례연구는 어떤 현상에 대한 관찰의 기록, 보고, 진술이다. 실험이 자연과학에서 이론의 검증과 발전의 재료이듯이 사회과학에서는 관찰이 이론의 검증과 발전의 재료라고 할 수 있다. 사례연구는 이 재료의 한 종류라고 할 수 있다(최병선, 2006). 이 사례연구를 위한 틀은 본 연구에서 도출한 네트워크 거버넌스 모델이며, 이 모델의 구성요소별로 개별 사례들을 체계적으로 분석하고자 한다.

제 3 절 연구의 범위

본 연구의 내용적 범위는 첫째, 경찰행정의 네트워크 거버넌스 모형의 도출, 둘째, 모델에 포함되는 요소들의 상대적 중요도 결정, 셋째, 사례분석을 통해서 나타나는 네트워크의 형태 분석, 그리고 사례분석을 통한 정책적, 이론적 시사점 도출이라고 할 수 있다.

사례분석의 대상으로는 천안·아산 시민안전 통합관제센터 추진사례와 경찰대학생 학습지도 봉사활동 사례를 선정하였다. 이 두 사례는 경찰행정의 범위와 수행방식이라는 면에서 새로운 전기를 제공해 줄 수 있는 사례로서 앞으로의 경찰행정 수행에 있어서 대단히 중요한 의미를 갖기 때문이다. 이 두 사례에 경찰행정네트워크 거버넌스 모형을 적용시켜 분석해 봄으로써 특징적인 측면 및 정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

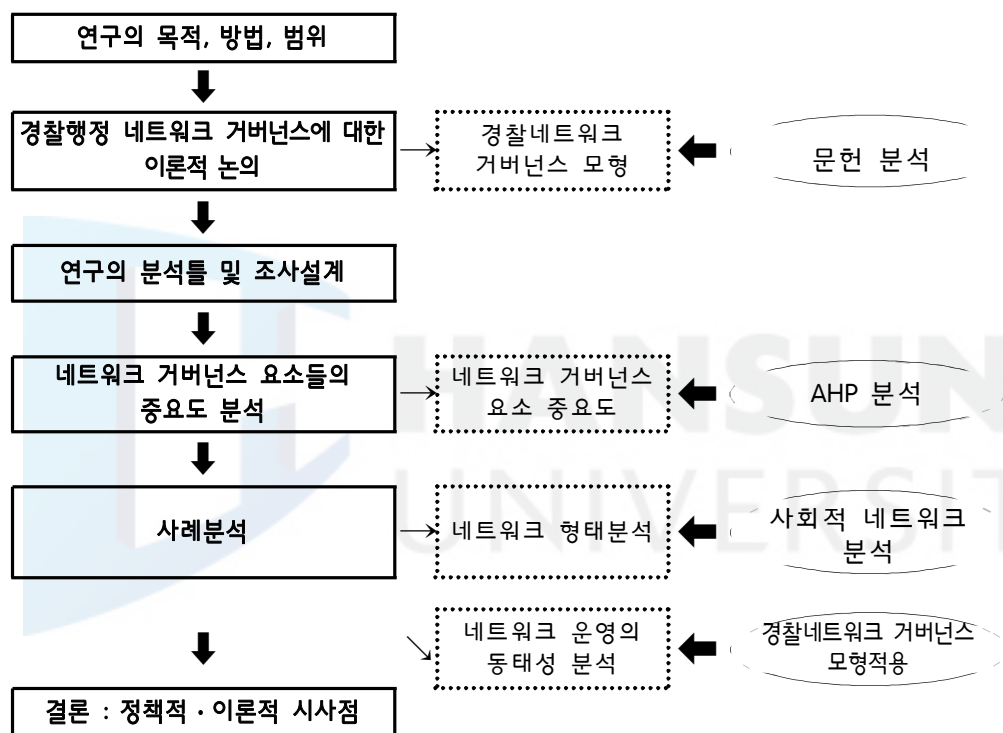
이러한 연구내용을 바탕으로 본 연구의 구성체계를 살펴보면 다음과 같다.

우선, 제1장에서는 연구목적, 연구방법, 연구범위 및 연구의 흐름도를 기술하였다. 제2장에서는 거버넌스의 등장배경과 개념, 거버넌스와 네트워크 개념 구분 등을 논의하였다. 이어서 경찰행정에 있어서 네트워크 거버넌스를 다루고, 기존 경찰행정 네트워크 거버넌스 관련 선행연구를 검토하였다. 이러한 논의를 바탕으로 하여, 경찰행정 네트워크 거버넌스 모형을 수립하였다. 제3장에서는 본 연구의 수행을 위한 연구분석틀과 조사설계를 다루고, 제4장에서는 경찰행정 네트워크 거버넌스 모형의 요소들에 대한 우선

순위 분석을 실시하였다. 제5장에서는 두 가지의 사례에 대한 구체적인 분석을 실시하며, 제6장에서는 정책적, 이론적 시사점을 도출하였다.

제 4 절 연구의 흐름도

위에서 논의한 연구목적과 연구방법 그리고 범위에 관련된 전반적인 연구흐름도를 제시해 보면 아래 <그림 I -1>과 같다.



<그림 I -1> 연구의 흐름도

위의 <그림 I -1>에서 보는 바와 같이, 제1장 서론에 이어, 제2장에서는 이론적 논의를 수행하며, 이는 경찰행정의 네트워크 거버넌스 모형을 도출하는 과정이다. 주로 문헌분석에 의존하였다. 이러한 네트워크 거버넌스

모형은 경찰행정의 서비스 전달과정 분석을 위한 연구분석틀로서 기능하며, 제5장의 두 가지 사례 분석과정에서 활용되었다. 제3장에서는 연구의 분석틀과 조사설계를 제시하였다. 제4장에서는 네트워크 거버넌스 모형의 요소들에 대한 상대적인 우선순위를 실제로 분석하였다. 이를 분석하기 위하여 AHP 분석방법이 활용되며 이 과정에서 우선순위에 대한 측정이 이루어졌다. 네트워크의 실제 형태분석을 위해서는 사회적 네트워크분석방법이 적용되며 이는 제5장의 두 가지 경찰행정 사례 분석과정에서 활용되었다. 이러한 분석 결과를 종합하여 제6장에서는 정책적, 이론적 시사점을 제시하였다.



제 2 장 이론적 논의

제 1 절 거버넌스의 일반 이론

1. 거버넌스의 대두와 발전

거버넌스(governance)라는 용어는 1980~1990년대 공공부문 개혁에서 국정운영 양식의 변화를 묘사한 개념이다. 공공거버넌스는 1970년대 후반부터 1980년대까지 이어진 세계적인 스태그플레이션 현상에 직면하여 정부기능의 무력함과 그 축소에 대한 갈망 속에서 국정관리의 대안양식으로 대두되었다. 즉, 정부 실패를 극복할 수 있는 국가적인 수준에서의 새로운 국정관리 능력에 대한 기대가 증대되고, 특히 공공서비스의 전달체계에서의 새로운 패러다임의 모색 필요성에서 거버넌스 논의는 대두되었다(김석준 외, 2000: 52)

산업화, 공업화 시대에 국정운영의 중심기제로 변함없이 역할을 수행해 온 계층제, 지시명령을 기반으로 한 관료제는 그 공과에 대한 논쟁을 넘어 이제는 그 대안적 양식이 무엇이나라는 논의로 중점이 이행되고 있다는 인식이다. 독일의 사회학자 Max Weber가 1911년 관료제에 대한 논문을 집약하여 발표한 이후 서구 국가들은 세계대공황, 시장의 실패, 그리고 정부의 실패를 겪는 사회변동을 경험한다. 1980년대 이후 국가 사회 환경의 복잡화, 다양화, 지방화 및 국제화로의 급속한 이행과 인터넷 기술의 발달로 인한 정보화로 국정운영의 핵심기제로서의 관료제의 위상은 큰 변화를 겪게 되었다.

중앙정부는 이제 더 이상 최고의 정점 위치를 상실하고 있다. 정치시스템은 급격히 분화되고 있어서 어쩌면 ‘중심이 사라진 사회’에 살고 있는지도 모른다(Rhodes, 1996). 이러한 거버넌스에 대한 관심은 국가재정의 위기와 금융질서의 국제화, 국가간의 경제통합 및 유럽공동체(EU)와 같은

초국가의 탄생으로 더욱 증대되었다. 더욱이 21세기는 인터넷 시대를 넘어 방송매체와 인터넷이 결합한 IPTV(Internet Protocol Television : 초고속 인터넷망을 통해 제공되는 양방향 텔레비전 서비스) 시대가 도래함으로써 새로운 거버넌스에 대한 시대적 요청은 지속될 것으로 보인다.

또한, 공공서비스를 전달하는 공공정책 수행의 경우 비정부 행위자(non-state actors)⁴⁾의 역할이 증대하였다. 비정부 행위자의 역할 증대로 이들을 감시 감독하는 국가 역량강화에 대한 필요성이 증대되었다. 거버넌스의 대두는 네트워크와 파트너십이 공공정책 수행의 기제가 되고 이들에 대한 회계를 감사하고 조직을 규율하는 거버넌스의 다양한 관리방식에 대한 관심을 증대시켰다. 국가에 대한 국제적인 제약 또는 초국가적 제약의 증대는 국가간 또는 국제적인 거버넌스에 대한 논의를 증폭시켰다(Rhodes, 1996).

많은 사회과학자들은 21세기로 접어들면서 국정운영의 패러다임이 거버넌스로 변하고 있다고 한다(Bevir, 2007a; 유재원·나찬영, 2008; 이재광, 2008; 유재원·소순창, 2005).

거버넌스는 정치학과 사회학, 경영학, 행정학 등 여러 학문분야에서 가장 많이 등장하는 핵심 개념의 하나로 자리 잡고 있으면서 관심분야에 따라서 그 해석이 매우 다양하게 이루어지고 있다. 개별 학문의 입장과 학자들의 배경 이론, 그리고 추구하는 가치 기준에 따라서 거버넌스 용어의 함의가 다양하게 정의되고 있고 그들의 강조점이 다르게 기술되고 있다(김석준 외, 2000: 28-29).

Bevir는 공공거버넌스를 정부 성격의 변화양상을 묘사한 것, 공공서비스를 정부가 배분하는 부분에서 두드러지게 나타나는 것, 국가 이외의 다른 조직에의 의존성을 높일 수밖에 없다는 신념을 표현하는 개념이라고 한다(Bevir, 2007a)

‘변화 양상을 묘사한 개념이다’라거나 ‘신념을 표현한 개념이다’라는 Bevir

4) 비정부 행위자(non-state actors)는 네트워크 거버넌스의 행위자 중에서 선거에 의한 선출직에게 책임지는 관계인 관료도 아니고, 정책 결정, 공공재나 서비스의 생산 및 공급에 있어서 책임지는 위치에 있지도 아니한 자라고 정의할 수 있다. 이들의 가치기준이나 선호의 다양함 속에서 네트워크의 관리운영의 의사결정이 이루어지기 때문에 ‘비정부 행위자’ 개념은 거버넌스의 본질을 이해하는데 중요한 것이다.

의 설명은 공공거버넌스의 개념이 추상적이고 다양하며, 불확정개념일 수밖에 없다는 점을 시사하고 있다. 개념을 추상적으로 해석할 수밖에 없기 때문에 Bevir는 거버넌스를 ‘국정운영의 양식(pattern of rule)’이라고 정의하고 있다(Bevir, 2007a). 우리나라의 학계에서는 거버넌스의 개념을 지배의 유형이라고 표현하기에는 너무 강하여 계층제에 너무 치우친 용어로 비춰지고, 관리라고 하기에는 국가기능을 너무 과소평가한 것으로 다소 약한 해석이라고 설명하면서 차라리 ‘거버넌스’라는 외래어를 그대로 사용할 수밖에 없다는 주장이 많다.⁵⁾

그러나, 이제는 거버넌스에 대한 합의된 우리 언어를 찾아낼 때가 되었다고 본다. 거버넌스를 모색하는 방향성이 당위적인 것이며, 실제로 정부기능의 개편을 위한 새로운 모색을 간단없이 추구하고 있기 때문에 거버넌스에 대한 적절한 용어 선택이 이제는 필요하고 또 가능하다고 생각된다.

거버넌스의 개념은 시대사조의 변천과도 그 궤를 같이하고 있다. 신자유주의론자들이 등장하면서 이들은 정부관료제가 시장경제에 비해 비능률적이고 국가주도적인 복지국가에 너무 비대해져서 공공재와 공공서비스를 생산, 배분하는데 더 이상 효율성을 기대하기 어렵다고 주장한다. 따라서 국가의 기능을 축소시키고 기업가적 국정관리방식을 도입해야 한다고 설파하면서, 국정관리의 핵심기제를 정부관료제에서 시장메커니즘을 과감히 도입하는 것으로 거버넌스의 변화방향을 제시하고 있다.

신자유주의자들은 이제 정부는 정책결정에 집중하고 서비스의 전달기능은 보다 효율적인 기업관리방식을 가미한 체도를 채택하거나 민간위탁하거나 아예 민영화의 방식을 과감히 도입해야 한다고 주장한다. 신자유주의는 앵글로색슨 계열의 선진국인 영국, 미국, 호주, 뉴질랜드 등에서 널리 확산되었으며, 재정위기를 겪은 영국 같은 나라에서 이러한 사조를 반영한

5) 최영출 등은 거버넌스라는 용어의 다기성 때문에 아직 우리나라에 통일된 번역용어가 없고, ‘국정관리’, ‘협치’라고 일컫는 경우도 있으며, ‘거버넌스’를 번역하지 않고 그대로 사용하기도 한다고 하면서, ‘국정관리’라는 표현도 부적절하다고 주장하고 있다(최영출 외, “지역 경쟁력 강화와 로컬 거버넌스”, 대영문화사, 2006, p. 17). Bevir가 거버넌스를 ‘pattern of rule’이라고 정의한 것에 대해서도 ‘지배의 유형’ 또는 ‘관리의 유형’이라고 확정적으로 번역하는 것은 부적절하다고 몇몇 행정학자 및 공법학자와의 토론에서 확인하였다. 여기서 ‘pattern of rule’을 ‘국정운영의 양식’(유재원·소순창 앞의 논문에서 사용한 용어)으로 번역하기로 한다.

신공공관리(New Public Management) 기법이 채택되었다. 신공공관리는 시장화(Marketization)와 기업적 관리(Corporate Management)의 두 개의 흐름으로 설명할 수 있다(Bevir, 2007a). 시장화의 가장 극단적인 사례가 민영화(Privatization)이며 앵글로색슨계 선진국에서 민영화가 활발히 일어나는 분야는 물 관리, 철도산업, 전기, 전기통신, 쓰레기 처리 산업 등이다. 우리나라에서도 이러한 조류의 영향을 받아 전기통신 분야인 KT(한국통신)가 이미 민영화되었으며, 최근에는 철도산업, 가스산업, 발전산업 등에서 정치·사회적 역학관계와 맞물려서 추진이 다소 담보 상태이나 민영화 수준을 밟고 있다. 지방정부 수준에서도 지방공사를 설립하여 공공시설의 유지 관리업무를 수행하는 사례가 늘어나고 있다. 그밖에 시장화의 대표적인 양식으로 민간위탁(contracting-out), 내부자 거래시장제(internal markets), 관리 위임계약(management contracts) 등이 활용되는 것이 보편적이다(Bevir, 2007a).

미국이 시장경제나 기업관리 기법을 공공서비스를 전달하는 업무에서 활용하는 것은 1776년 미국을 건국한 이민 1세대들이 프랑스의 시민혁명을 경험하기 이전의 세대들이기 때문에 대륙법계인 프랑스, 독일 국민들과는 달리 국가 주도의 공역무수행을 태생적으로 싫어하는 성향을 갖고 있기 때문이라는 것이다. 즉, 그들은 국가의 압제가 싫어서 메이플라워호를 탄 사람들이라는 설명이다. 그들은 시민혁명으로 인한 계급질서의 붕괴를 경험하지 않은 세대들이기 때문에 어떤 면에서는 신분 계급이 그들의 관념속에 살아 있으며, 시민들은 국가의 관여를 싫어하고 민간 에이전트 중심의 행정을 선호하였다. 바꿔 말하면, 국가 임무인 공역무를 사역무로 이 전시키는 경향이 있다는 것이다. 뒤에서도 언급하겠지만 수많은 국가로 쪼개진 국가를 통일하고 국민국가를 건설할 필요성이 컸던 대륙법계 국가에서는 국가관념이 강하게 작용하기 때문에 신공공관리 기법을 채택할 여지는 적었다는 것이다. 이러한 해석은 책임성(accountability) 확보를 어떻게 할 것인가의 문제를 언급할 때 재조명하기로 한다.

신자유주의에서는 정부는 공공서비스의 전달기능과 같은 정책집행기능보다는 정책결정과 같은 국정관리의 큰 줄기에 관심을 집중해야 한다고

주장한다. Osborne과 Gaebler는 정책결정과 공공서비스 전달 기능을 구분하는데, 전자를 큰 방향을 잡아간다는 의미의 ‘조종’(steering)에, 후자를 정책 집행기능인 ‘노젓기’(rowing)로 비유하면서, 관료제는 노젓기에는 비효율적인 도구라고 비판한다(최영출 외, 2006: 26).⁶⁾

그러나 관료제가 공공서비스의 전달과 같이 정책을 집행하는 ‘노젓기’를 말하는 것은 비효율적이라는 주장이 모든 공공서비스 전달 정책에 적합한 것은 아니다. 의료서비스를 예로 들면, 일반적인 공공서비스 전달 분야와 의료서비스 전달 분야는 그 성격이 다른 것이기 때문에, 정부 관료가 아닌 제3의 수단인 민영화, 책임운영기관과 같은 방식을 일률적으로 채택하는 것은 새로운 거버넌스 양식을 도입하는 취지를 훼손시킬 우려가 있다는 것이다.

프랑스에서 공공종합병원을 축소하고 생산성과 효율성을 강조한 결과 의사들이 기본 수가가 높은 의료서비스에 치중하여 지역적 의료공백을 초래하는 등 역기능이 발생하였다(파트릭 펠루, 2008). 이것은 공공 의료서비스 기능에 민영화 개념을 도입하는 것이 부작용을 초래함으로써 공공거버넌스의 개념이 어떤 통일된 맥락으로 발전하지 못하고 모호성이 지속되는 실상을 보여주는 사례이다. 2006년부터 우리나라도 경찰병원이 책임운영기관화되었는데, 수년간의 평가 결과 외형적으로는 운영수지가 개선되었지만 당초의 책임운영기관화의 목적중 하나인 의료의 질과 의료 서비스의 전달이 개선되었다고 평가하기에는 여러 가지 숨은 변수가 있다. 수지가 개선되었다고 하더라도 의료수가 수불에 편법이 있었다거나, 경찰관과 전의경에 대한 의료서비스가 개선되지 않았다면 그 도입의 취지는 퇴색될 수밖에 없는 것이다.

한편, 위의 사례와는 달리 정부기관에 도입한 성과관리제도가 공공업무의 효율성을 증대시켰다는 평가는 부인할 수 없다. 성과주의 관리방식의

6) Denhart R. B. 와 Denhart J. V.는 Osborne과 Gaebler가 주장하는 조종(steering)과 노젓기(rowing)로 비유하는 논리에 동의하면서, 조종 기능이 정부의 주요 기능이라고 말하지만 궁극적으로는 나룻배(정부)의 소유주가 누구이냐에 초점을 맞춰야 한다고 한다. 결국 정부는 시민의 것이며, 정부 조직을 관리하고 정책을 집행하면서 국민에게 봉사하고 시민에게 더 많은 권한을 부여하는 책무에 정부는 역할을 집중해야 한다는 것이다.(Denhart R. B. & Denhart J. V. : The New Public Service : Serving Rather than Steering, *Public Administration Review*, 2000, 제60권 제6호, p. 549)

도입을 성공적이라고 평가할 수 있다면 공공거버넌스의 개념적 실체는 좀 더 뚜렷한 실체가 있는 개념이 되어가고 있다고 말할 수 있다. 그러나, 경찰기능과 같이 기업정보와는 공공성이 매우 뚜렷해 성과주의를 도입하기에는 무리한 분야가 있는 것도 사실이다. 경찰기능을 치안서비스를 전달하는 기능과 공공의 안녕질서를 유지하는 기능으로 구분할 경우, 공공안녕질서 유지 기능을 수행하는 보안경찰 업무나 치안정보 업무가 그 대표적인 사례이다. 이들 업무의 성과를 단순히 간첩검거수로 평가하기도 어려우며, 특히 치안정보 업무는 그 성격 자체가 치안시책을 보조하는 판단자료나 현안문제의 보이지 않는 배경 등을 설명하는 임무인 만큼 그 성과를 계량적으로 평가하기는 더욱 불가능에 가까운 것이다. 더욱 정보원에 대한 보안을 생명으로 하는 치안정보의 성격상 치안정보 자료를 공개적으로 평가하기는 어렵다. 국민의 개인정보 보호와 국민의 기본권 보장과 공공의 안녕질서 유지목적이 충돌되는 영역에 대한 처리기준의 합의가 미흡한 상태에서 성과평가를 하기가 쉽지 않다.

그럼에도 불구하고 끊임없는 성과평가 제도의 개발을 통해 평가할 수 있는 치안서비스 분야를 확대하는 것은 의미있는 시스템 개선이라고 본다. 계층제에 익숙하면서도 지시명령식 행정에 거부감이 강한 일선 경찰관들은 최초 성과 평가를 도입할 때에는 대단히 냉소적이었으나, 성과제도 추진과정에서 평가대상 일선 경찰관들과 끊임없이 대화하며 평가과정에서 상호작용을 통해 현장의 의견을 반영한 결과, 상당한 수준으로 이해하는 분위기로 바뀌었다. 일선 경찰관들은 평가항목과 기준, 그리고 평가과정의 객관적이고 공정한 것이라는 느낌이 드는 분야에 대해서는 아주 만족스럽다는 반응이다. 그리고 그러한 공정성이 담보된 제도와 그 결과를 바탕으로 인사운영, 성과급 지급이 이루어진다면 성과주의 제도의 확대를 환영한다는 것으로 나타나고 있다.

사회과학계에서는 신자유주의적 개혁이 효과적인 시장기제를 강구하지 않은 상태에서 정부의 공공서비스 전달 기능이 분산되었고, 중앙정부의 통제를 약화시키는 결과를 초래하였으며 이러한 것들이 정책형성과 서비스 전달의 모든 영역에서 거버넌스의 새로운 양식으로 네트워크를 도입하는

분위기를 확산시켰다고 주장한다(Bevir, 2007a).

20세기 말엽의 사회과학계를 풍미한 수많은 논문들은 정부기능이 너무 전문화되고 차별성이 부각된 점과 유럽공동체 등과 같은 지역경제체제의 등장, 세계화, 그리고 신자유주의적 개혁기제가 확산되는 등의 경향이 정책의 성공을 위해서 정부가 점점 더 네트워크와 같은 새로운 양식에 관심을 집중하게 만들었다고 주장한다. 그들은 네트워크에 의한 국정관리 양식은 정부가 다른 주체들보다 우월한 위치에 있기 보다는 상호의존 관계에 머물러 있다는 사실을 보여주는 것이라고 한다.⁷⁾

신제도주의적 접근에서와 같이 정부의 주요 역할은 언제나 사회가 직면한 요구에 응답하여 사회의 집단적 목표를 달성하는데 있는 것이며, 뉴거버넌스 시대에도 바뀐 것은 국가의 지배적인 위치가 아니라 사회의 집단적 목표를 달성하는 수단인 국정운영 양식이 변한 것에 불과하다는 주장도 있다(Pierre & Stoker, 2000: 32; 유재원·소순창, 2005: 43). 이 같은 주장에도 불구하고 국가 목적을 달성하기 위해서는 국가기관도 네트워크 운영양식에 참여하는 다른 구성원들과 자원을 교환하는 상호의존성을 떨 수밖에 없다.

경험주의적 사회과학자들은 네트워크로 구성된 복잡한 국정운영 양식을 반영하는 것으로 거버넌스의 개념을 발전시켰다. 이들은 네트워크 양식을 유럽공동체를 해석하는 개념으로 파악하여 사회 조정과 사회 연계를 집중 연구하고 있으며, 국정운영 양식이 「계층제 → 시장 → 네트워크」의 유형화 과정을 밟고 있다고 해석한다(Bevir, 2007a).

진보적 사회주의자들은 국정운영 양식의 대안적 비전을 시민사회 운동과 적극적인 시민정신에서 찾고 있다. 즉, 이들의 주장은 국정운영 방식의 주도권을 정부로부터 시민 또는 시민사회로 이동시킨 것이라고 한다(Bevir, 2007b; Bevir, 2006). 그들은 뉴거버넌스의 핵심 요소로 시민사회와 시민운동을 꼽고 있으나, 최근 우리나라의 시민단체들이 직면한 문제는 대

7) Scharpf는 계층제 조직일지라도 네트워크나 중재 조정 제도에 점점 더 의존하게 되고 네트워크는 반복된 상호작용을 통해 신뢰를 쌓고 관계의 안정화에 기여하며, 신뢰관계는 상대방에 대한 배려에서 나온다고 주장한다(Scharpf, *Coordination in Hierarchies and Networks, Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*: 2006, pp. 125-165).

표성과 도덕성을 포함한 정체성의 위기에 처해 있다. 시민사회를 대표하고 있는 시민단체들의 대부분이 시민 없는 시민운동단체라는 지적을 받고 있는 경우도 있다. 즉 자발적인 시민들의 참여는 저조한 채 급진적인 전문 시민운동가들이 수많은 시민단체에 중복 출연하는 모습을 갖춘 양상이어서 그 대표성이 의심스럽다는 것이다. 시민단체들이 조직의 외연을 확대하고 방대한 연합체로 변모되면서 조직의 지도부가 관료화되고 소수 과두체제로 변질되었으며, 기금 운영의 투명성이 흐려지는 과정을 겪으면서 외생적 요인은 별도로 하더라도 그들이 신뢰의 위기를 겪고 있는 것은 사실이다. 따라서, 진보적 사회주의자들이 주장하듯이 뉴거버넌스의 한 대안으로서 시민사회에 대한 지향성은 또다시 어떤 ‘블랙홀’로 빠져드는 느낌마저 든다. 이런 현상을 감안하면, 과거나 현재나 어떤 거버넌스 양식이 새롭게 도입되는 경우에도 사회문제를 해결하는 데에 국가가 중심역할을 담당한다는 주장이 좀더 설득력이 있게 들린다(유재원·소순창, 2005: 43). 그러나, 진보적 사회주의자들은 시민사회와 시민운동 자체에 민주적으로 타협·조정해주는 보이지 않는 잠재력이 핵심기제로 작동해 준다면 그 실체를 찾으려고 노력하고 있다.

인권문제나 환경문제를 다루는 사회학자들은 국가나 기업에 대응하는 기제로 초국가(transnational) 형태에 관한 이론을 모색하고 있다(Bevir, 2007b; Jessop, B., 1997: 287-326).

지금까지 거버넌스 이론을 신자유주의의 대두, 사회과학계에서 신자유주의가 만들어낸 신공공관리(NPM)의 부작용을 극복하기 위한 것으로 네트워크 양식의 확산 주장 및 일부 급진적 사회학계의 시민사회운동의 강조 등과 관련되는 것으로 설명하였다.

거버넌스가 많이 논의되기 시작한 1980년대 이후 최근까지 거버넌스 양식은 대체로 계층제, 시장, 네트워크 양식의 순서로 중심개념이 변천되어 왔는데(Rhodes, 1996), 서구에서의 공공거버넌스 변천시대를 구분해 보면, 1950~1980년대 계층제 거버넌스 시대, 1980년대 시장 거버넌스의 시대, 1990년대를 네트워크 거버넌스의 시대로 이행되어 왔다고 볼 수 있다

(Bevir, 2007a).

그러나, 이러한 거버넌스 양식의 변화는 그 시대의 유행을 표현하는 것이지, 그 시대의 지배적 국정운영패턴이라고 보기는 어렵다. 특히, 최근에는 이러한 거버넌스의 양식들은 국정운영에 있어 서로 혼재되어 있다고 본다. 따라서 공공정책의 효과성 확보는 이들 거버넌스의 주요 양식들을 어떻게 배합하여 구사하느냐에 달려 있다고 본다(Keast, R., Mandell, M., Brown, K., 2006: 27-50; Rhodes, 1997: 139; 유재원 · 나찬영, 2008).

2. 공공거버넌스 개념의 구성요소

공공거버넌스 개념을 좀 더 심층적으로 이해하고 그 개념이 갖고 있는 줄기를 탐색하는데 있어서는 그 구성요소에 대한 분석이 필수적이다. 여기서는 관련되는 핵심적 구성요소들을 그간 국내외의 학계에서 발표된 논문과 저서들로부터 추려낸 것들을 중심으로 그 함의를 기술해 보고자 한다. 추출한 핵심요소들은

- ① 네트워크(Bevir, 2007a; 유재원 · 소순창, 2005; 유재원 나찬영, 2008; 김석준 외, 2000; Rhodes, 1996; Newman, 2001; Stoker, G., 1998: 17-29)
- ② 상호의존성(Kooiman, 1993; Bevir, 2007b)
- ③ 사회자본(Putman, 1993; 남상우, 2008)
- ④ 대화와 토의(Bevir, 2007a)
- ⑤ 책임성(Bevir, 2007a; Rhodes, 1996)⁸⁾
- ⑥ 민주적 정당성(Bevir, 2007a) 등으로 열거할 수 있다.

여기서는 위에서 열거한 여섯가지 개념 요소들간의 제도 내적 또는 제도 외적 관계형성을 통해 산출된 의미(meanings), 믿음(beliefs), 인지적 상

8) World Bank는 좋은 거버넌스(good Governance)의 요소로 다음의 여섯 가지 지표를 제시
① Voice and Accountability, ② Political Instability and Violence, ③ Government Effectiveness, ④ Regulatory Burden, ⑤ Rule of Law, ⑥ Control of Corruption(<http://web.worldbank.org / WEBSITE / EXTERNAL / NEWS / 0,,contentMDK : 20483182~pagePK : 64257043~piPK : 437376~theSitePK : 4607,00.html> 참조)

정(cognitive symbol) 그리고 개념 체계(conceptual scheme)가 어떻게 공공정책과정에 영향을 미치는가를 규명함으로써(Bevir, 2007a) 거버넌스 개념의 실체를 탐색하였다(김정식, 2009).

1) 네트워크

거버넌스의 개념을 설명하는데 가장 핵심적이고 많이 등장하는 언어가 ‘네트워크’이다. 네트워크 이론은 미국의 하위 정부모형(sub-government model)과 영국의 조직간 이론을 이론적 배경으로 하고 있다(최영출 외, 2006). 20세기 말 이래 풍미하고 있는 정부기능의 축소와 그를 대치하는 네트워크의 확산 추세 속에서 제도주의자들은 공공정책의 효율성은 네트워크를 관리하는 기제에 의해 좌우된다고 주장한다. 거버넌스의 기제를 설명하는데 네트워크의 본질을 살펴보는 것은 필수불가결한 것이다.

Jones와 Hesterly와 Borgatti는 불확실하고 복잡한 환경 속에서 사회 문제를 해결하기 위해 네트워크의 개념을 사용하였고(Hesterly & Borgatti, 1997; 최영출, 2006), Frederickson은 네트워크에는 교환 및 상호관계, 공통의 이해, 공유된 신념과 전문적 시각을 통한 유대와 같은 공식적·비공식적인 모든 연계를 포함한다고 하였으며, Powell은 네트워크는 경제적인 활동을 조정하는 특색있는 방식이라고 설명하였다(Frederickson, H. G., 2000: 47-53; 최영출 외, 2006: 59)

지금까지 논의된 학계의 개념 정의를 종합해 보면 네트워크 양식에는 그 과정속에 복잡성, 상호의존, 상호작용, 상호신뢰, 지속적인 노력 등의 특성이 포함된 개념이라고 정리할 수 있다.

네트워크는 거버넌스의 과정지향성, 모호성 등이 생기는 원인이 되기도 하지만, 한편으로 정책수행 과정에 네트워크에 포함된 관련 행위들이 지속적으로 이루어지면서 정책의 효율성, 민주성, 책임성 등과 같은 성과 향상에 눈에 띄게 또는 보이지 않게 기여하고 있다. 공공정책 추진 과정에서 우리나라의 네트워크 양식의 진행수준은 조직화나 실제활동 측면에서 실험단계에 와 있다는 진단(최영출 외, 2006: 64)이나, 인터넷 통신 인프라가

세계 정상의 수준으로 확충된 점, 국민의 상당수가 인터넷 통신에 익숙하여 소위 포털권력이라고 할 만큼 인터넷상의 소통과 그로 인한 사회적 에너지의 이동이 활발한 점, 이로 인해 사회 각 부문과 단체와 그 구성원들이 많은 정보를 공유하고 있고 정보의 수준이 평준화되어 있으며, 그만큼 개인의 자율규제 영역이 넓어진 점들에 비추어 볼 때, 네트워크 양식의 실천 단계는 실험단계(pilot stage)를 훨씬 넘어 본격적인 폭발 직전의 단계에까지 와 있다고 생각된다. 네트워크의 이행 과정은 부정적 측면보다는 긍정적 측면이 더 많이 부각되고 있음을 여러 가지 사례들이 증명해 주고 있다.

지금까지는 관료제가 우리의 국정운영 기제였으나, 앞으로는 압축된 산업화와 민주화의 역동적인 에너지를 담아내어 미래사회를 향한 원동력이 되기에는 계층적 관료제가 적합하지 않다고 본다. 네트워크 개념이 의미하는 것처럼 아직 우리사회의 국정관리 양식이기보다는 하나의 운동(오수길, 2008: 15-24)이라거나 관료제의 대안으로 보기 어렵다는 견해도 있으나, 경제와 사회를 유도하여 사회의 집단적 목표를 달성하는 정부의 핵심적인 역할은 변치않음(유재원·소순창, 2005: 43)에도 불구하고, 네트워크가 계층제를 보완하는 양식의 수준 이상의 국정운영양식이라는 현실을 인식할 필요가 있다. 따라서, 그러한 인식을 실천적 기제로 고양할 수 있도록 학계에서 네트워크 개념에 대한 명확한 재정의와 실천적 기제로 제도화, 입법화의 길로 가야한다고 생각한다. 이와 같은 생각은 결코 사변적인 것이 아니라 체험적 실천 의지를 담은 것이다.

이는 또한 미래의 창조사회를 맞아 세계는 지금 사람과 사람, 학문과 학문이 만나는 통섭(Consilience: The Unity of Knowledge)과 융합의 시대에 직면해 있다는 시대사조⁹⁾를 반영하고 있는 것이다.

2) 상호의존성(interdependency)

네트워크 양식의 참여자간에는 상호의존성을 갖고 있다. 상호의존성을

9) 최재천, 모든 학문의 길은 생물학으로 통한다(김광웅 외, 2009: 161)

유지할 수 밖에 없는 배경은 상호협력관계를 통하여 공공정책 달성의 효과를 높일 수 있기 때문이다. 공공부문이든 민간 부문이든 어떤 단일 주체도 복잡하고 다양하며 역동적인 문제들을 해결할 수 있는 지식, 정보 및 자원 등을 갖고 있는 것은 아니다. 마찬가지로 어떤 단일 주체도 필요한 수단을 효율적으로 이용할 수 있는 완벽한 포괄적인 안목을 갖고 있는 것도 아니다. 또한, 어느 단일 주체도 국정관리체제를 우월적으로 지배하기가 거의 불가능하다. 거버넌스 안에서의 상호작용은 이러한 참여주체가 상호의존할 수 밖에 없다는 인식에 기초하고 있다(Kooiman, 1993: 4; Bevir, 2007b).

네트워크 양식에 참여행위자인 정부와 NGO간의 관계를 예로 들 수 있다(김준기, 2006: 151-156). 상호의존적인 관계에서 정부는 시민단체에 대하여 유·무형의 자원을 갖고 있다. 우리나라에서는 민법, 공익법인의설립·운영에관한법률, 비영리민간단체지원법, 기부금품모집규제법 및 자원봉사활동기본법에 의해서 정부가 갖고 있는 자원을 지원하고 있다. 정부는 보통 재정자원을 제공하고 NGO는 인력 및 조직 등의 전문성을 제공하는 관계이다.

NGO는 정부에 비해 구조적으로 다음과 같은 장점을 갖고 있다(Rose-Ackerman, 1986; 김준기, 2006: 152).

‘① NGO는 정부기제에 비해 절차적 통제기제와 관료적 형식주의로 인한 비효율성이 적다. ② NGO가 직접 공공 서비스를 제공하는 때에 개별 고객의 선호를 충족시킬 수 있는 차별화된 틈새시장에 효과적으로 진출할 수 있는 이점이 있다. ③ NGO에 의한 공공역무의 수탁 처리는 정치적인 간섭으로부터 자유로울 수 있고, 서비스의 수준을 평균적으로 유지할 수 있다. ④ NGO는 풀뿌리에 기초를 두고 있기 때문에 일반 시민의 참여를 이끌어 낼 수 있으며 대상 집단에 쉽게 접근할 수 있어서 정부의 약점을 보강할 수 있다.’

네트워크 관리양식에 참여하고 있는 행위 주체가 각각 갖고 있는 자원의 상호의존관계에 의해 공공서비스를 제공하는 정책 대상 분야는 교육, 환경, 사회복지 및 질서 행정분야에 사례가 많다. 공공정책의 효율성을 높

이기 위해서는 정부가 단독으로 정책 추진을 하기보다는 정책대상에 대한 정보와 전문성, 고객의 지지 자원을 갖고 있는 시민단체와 협력단계에서 추진하거나 시민단체에게 위탁하여 추진하는 경우가 많다. 예를 들면, 결혼이주자의 한국어 교육프로그램의 경우, 결혼이주 여성에 관한 정보가 집약되어 있고 그들과 어느 정도의 신뢰관계가 형성된 지역의 외국인 인권상담소에 위탁하여 교육을 실시하고 있다. 아산 「우리 가족 상담소」는 평소 결혼이주 여성들의 현지 적응을 돕기 위한 상담봉사활동을 하는 지역 시민단체인데 정부의 보조금을 받고 결혼이주 여성에 대한 한국어 교육프로그램을 운영하고 있다. 상담소 운영과정에서 결혼이주 외국인 여성들에 관한 정보 뿐만 아니라 천안, 아산 지역 외국인 근로자의 일상에 관한 많은 정보를 갖고 있다. 2006년 충남지방경찰청에서 추진한 아산 지역 ‘외국인 인권보호센터’의 개설과 운영에서 현지 인권 관련 NGO가 갖고 있는 정보자원과 신뢰 자원을 경찰관서가 적극 활용함으로써 지역의 외국인 인권보호 및 범죄대책 네트워크의 효율성을 높일 수 있었다. 경찰관서와 현지 NGO의 상호의존관계가 2006년 4월 21일 인권센터 개소 이래 현재까지 3년 4개월 동안 1013건의 외국인 인권피해 신고와 처리, 구제를 하는 성과를 거두었다. 뿐만 아니라 외국인 근로자와 결혼이주 여성, 그리고 관련 NGO와 신뢰관계에서 획득한 외국인 범죄정보, 국제결혼 사기행위 정보를 통해 범인 검거 실적(36건, 구속 3명)도 상당히 올랐다.

자원 교환을 통한 상호의존 관계가 성공을 거두기 위해서는 몇가지 전제가 있다(김준기, 2006: 153). 첫째, 정부는 제도적 다원주의를 인정하여 시민단체 등의 다양한 활동영역을 인정하고 수용하여 그들을 지원하려는 태도를 갖출 필요가 있다. 시민단체가 갖고 있는 자원의 실체를 인정하지 아니하고는 자원교환을 통한 상호의존과 파트너십으로의 발전을 기대하기 어렵기 때문이다. 둘째, 시민단체도 정부 또는 공공기관을 비판을 넘는 대결기관으로 인식하는 것이 아니라 자원교환을 통한 상호보완적인 동반자 관계로 인식해야 한다. 대립적, 이분법적 인식으로는 상호의존관계가 효과를 거둘 수 없다. 셋째, 네트워크 양식의 참여 주체들은 다른 파트너의 능력, 지식 및 자원을 이용할 수 있는 능력이 있어야 한다(Agranoff & Mc

Guire, 1999; Bevir, 2007(III): 109). 특히, 네트워크에 참여한 공공관리자들은 프로젝트에 참여한 파트너의 전문기술, 능력 및 자원을 확인하고 네트워크의 구성단계부터 그들을 참여시킬 것인가를 판단해야 한다.

네트워크 양식의 관리자들은 누가 채원, 정보, 기술 및 관련 자원을 얼마나 갖고 있는지를 잘 알고 있어야 한다. 자원 교환을 통한 상호의존 관계를 맺는 데는 참여자의 직급보다는 누가 다양한 영역의 지식, 기술을 갖고 있느냐가 더욱 의미있는 것이다. 공공개발 프로젝트를 수행하는 네트워크에는 금융기관의 대출담당 직원을 파트너로 참여시키는 경우가 많은데 그 이유가 은행대출을 끌어오기 위한 측면도 있으나, 그들이 직무상 파트너들의 신용정보를 많이 갖고 있기 때문이다.

3) 사회자본(social capital)

신뢰 수준, 공동체의식, 참여의식, 이타심 등 개념요소로 정의할 수 있는 사회자본의 수준이 낮은 상태에서는 거버넌스 양식에 의해 새롭게 공공정책을 추진한다고 하여도 정책목표를 달성할 수 있는 협력 관계, 책임성 등을 확보하기는 어렵다. 이렇게 볼 때에 ‘사회자본’은 거버넌스의 개념요소를 이해하는 주요 개념중의 하나라고 볼 수 있다. 거버넌스 전략 선택에 영향을 미치는 요인으로 사회적 자본과 같은 환경적 조건이 제시된다. 사회자본의 수준이 거버넌스의 성공 및 전략 선택에 영향을 미친다고 보는 주장이다(Putnam, 1995: 67)

‘사회자본’(social capital)이라는 용어의 사용 연혁에 대해서 1916년 해니펜(J. Hanifan)이라는 견해(De Graaf, 2003: 20; 최영출, 2006: 60), 프랑스의 정치학자 토크빌(Alex de Tocqueville)이라는 견해(서순탁, 2002: 3), 경제학자 루리(Loury, 1977)가 처음 사용했다는 견해(남상우, 2008) 등이 있으며, 프랑스의 사회학자 부르디외(P. Bourdieu, 1986)와 미국의 사회학자 콜먼(J. Coleman)이 보다 정리된 개념으로 정립시켰다(남상우, 2008: 13).

부르디외(P. Bourdieu, 후기 막시스트)는 사회적 자본이란 “제도화되었든지의 여부에 관계없이 서로 얼굴을 알고 지내는 사이에 지속적으로 존

재하는 관계의 연결망을 통해 얻을 수 있는 실제적이고 잠재적인 자원의 총합”이라고 간결하게 정의한다(남상우, 2008). 콜먼(Coleman)은 사회자본을 기능적인 관점에서 보아 주어진 구조에 속하는 개인이나 집단이 어떤 행위를 하도록 유도하며 경제 자본 등 다른 양상의 자본과 같이 생산적이며, 사회자본이 없으면 성취하기 어려운 목표가치를 달성하게 해주는 것이라고 정의한다(남상우, 2008: 14). 콜먼은 사회자본은 행위자들 사이의 관계 구조속에 내재해 있으며, 하나의 집단내에서 신뢰, 정보, 규범 등에서 존재하는 것이라고 주장한다.

푸트남(Putnam, 2000)은 콜먼의 정의에 영향을 받은 거시적 차원의 연구에서 사회자본이란 집단의 참여자들이 공유된 목표를 달성하기 위해 협력과 협동을 촉진시키는 네트워크, 규범 및 신뢰와 같은 사회생활의 특징들이라고 정의한다.

푸트남(Putnam, 1993)은 시민들이 참여하는 강력한 네트워크 시스템은 신뢰, 상호성 및 협동과 같은 사회자본을 형성하게 하고 사회자본은 민주주의의 건강도를 높인다고 한다. 푸트남은 시민 참여의 관점에서 사회자본의 측정 문제를 연구하였다(Putnam, R, 1995; 남상우, 2008: 17). 푸트남은 미국에서의 사회자본 측정지표를 투표 참여자의 수, 노조 가입원 수, 자원봉사단체의 가입자 및 교회 신자의 수를 기준으로 조사하는 연구를 했는데, 이는 미국 사회의 시민참여, 시민활동의 양상을 제대로 반영하고 있지 못하다는 비판을 받는다. 이러한 비판에도 불구하고 푸트남은 미국에서 사회자본 수준이 점점 줄어들고 있는 현상을 여성유권자 연맹(The League of Women Voters), 보이스카웃 연맹(National Boy Scouts of America), 미국 적십자사(American Red Cross) 등 자원봉사단체들의 자발적인 참여 회원수가 줄어들고 있는 것으로 설명한다(Putnam, R, 2002; 최영출 외, 2006). 푸트남은 미국에서는 근무 시간의 증가와 시간에 대한 압박증, 대도시의 교외화 확대, 매스미디어의 폭발적 발전 및 전후 ‘나 중심세대’(me-orientated generation)로의 이동 현상 등이 이러한 사회자본의 감소 배경이라고 주장한다.¹⁰⁾

10) 삼성경제연구소(2009. 9. 16)에서는 ‘사회적 자본 확충을 위한 정책과제’라는 보고서에서 한국의 사회적 자본 지수 수준은 OECD 29개국 중 하위권인 22위로 선진국에 비해 취

사회자본에 대한 개념은 Bordieu(1986), Coleman(1988), Putnam(1993,

약하다는 의미있는 진단을 하였다. 동 보고서에서는 한국의 사회적 자본의 부족은 선진화의 걸림돌로 작용하고, 신뢰와 법질서의 부족으로 사회 협력이 약하며, 폐쇄적 네트워크가 사회 통합과 기업 혁신을 저해하며, 배타적 집단주의 문화가 사회 갈등을 증폭시키고 있다고 분석한다. 우리나라의 사회, 경제에 주는 시사점이 매우 크다. 동 보고서에서는 사회적 자본 지수를 4개 분야, 27개 항목, 43개 변수로 측정한다.

① 신뢰 : 개인간 일반적 신뢰(Trust)와 정부나 사회기관에 대한 신뢰(confidence)를 나타내는 6개 항목, 16개 변수로 구성되는데, 일반적 신뢰도, 공정성, 금융시장 신뢰, 공공기관 신뢰도, 사회기관 신뢰도, 정부의 소유권 보호 등이 포함

② 사회규범 : 시민의식과 사회질서 준수 수준을 나타내는 4개 항목, 7개 변수로 구성되는데, 시민의식, 부패, 법의 지배, 법의 기원이 사회규범의 구성항목임

③ 네트워크 : 6개 주요 사회단체에 대한 각각의 가입률로 측정하는데, 6개 사회단체에는 종교, 교육·예술·문화, 스포츠·여가, 노조, 정당, 전문협회가 해당

④ 사회구조 : 사회 협력이나 화합과 관련이 있는 사회 구조적 특징을 나타내는 11개 항목, 14개 변수로 구성된다. 구조적 갈등요인에는 소득 불균형, 민주주의, 정부 역량, 사회갈등지수가 포함된다. 또한, 사회의 이질성을 보여주는 항목으로 이민자 비중 및 도시화를, 수평적 네트워크의 발달 정도를 나타내는 항목으로는 비공식적 교제, TV 보급률, 인터넷 보급률을, 수직적인 사회구조는 정치적 권리, 종교를 포함한다.

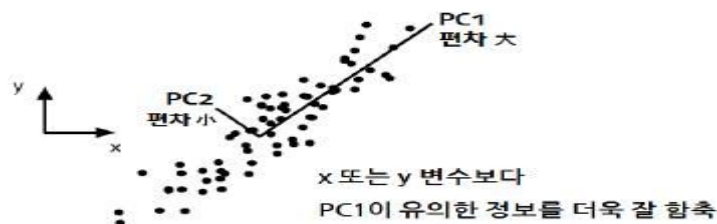
또한, 동 보고서에서는 사회적 자본 지수를 주성분 분석법(Principal Component Analysis)을 이용하여 측정하고 있는데, 주성분 분석을 통해 여러 측정 변수들 사이의 중복을 제거하고 추출한 가장 유의미한 성분을 바탕으로 변수의 가중치를 부여함으로써 사회적 자본 지수를 구성한다.

주성분 분석은 다양한 변수가 혼재된 측정데이터에서 임의성을 배제하고 유의미한 성분을 추출하는 방법으로, 지수는 개별 측정변수를 단순 산술평균 또는 가중평균하여 산출하는 것이 일반적이다.

$$\lambda = w_1\alpha_1 + w_2\alpha_2 + \cdots + w_n\alpha_n = \sum_{i=1}^n w_i\alpha_i$$

(λ : 지수, α_i : 개별 측정변수, w_i : 가중치)

지수를 구성하는 여러 변수는 상호 연관성이 높아 중복되는 경우도 많으므로 가중치를 임의적 선택적인 판단에 의해 설정하는 방식은 왜곡 가능성이 농후하다. 주성분 분석은 이러한 임의성을 배제하고 데이터의 散布 패턴으로부터 가장 유의미한 성분을 추출해내는 방법으로 데이터의 편차(variability)가 가장 큰 성분이 가장 유의미한 정보를 담고 있다고 가정한다.



위 그림에서 측정 변수인 x, y보다 편차가 극대화되는 방향으로 변환시킨 제1 주성분(PC1)이 더 유의미한 정보를 함축하고 있음을 의미한다. 주성분 분석을 통해 데이터 집합을 각 주성분(PCk)으로 변환시키는 계수들을 얻어내어 이를 지수 산출식의 가중치로 사용하며, 국제적으로 통용되는 다양한 지수들(예 : OECD의 재화시장규제 지수)도 일반적으로 이 방법을 적용한다.

1995, 2000, 2002)의 이론들을 중심으로 국내에 소개되고 있다. 그 밖에도 Krishna(2000)는 신뢰(Trust)와 협력(Cooperation)이 사회자본의 요체라고 주장하고 있고, Grootaert와 Bastenar는 거버넌스, 신뢰, 지방적 규범 및 가치, 법치 수준, 지방제도 및 네트워크 등을 사회자본의 개념요소로 설명하고 있으며 남상우(2008)는 복잡하고 다양한 사회자본의 개념 논의를 포괄적으로 정리하고 있다. 그는 사회자본의 개념을 경제 자본, 인적 자본 및 문화 자본 등의 개념 비교를 통해 다음과 같이 설명한다.

‘첫째, 사회자본은 행위자들이 개별적으로 보유하고 있는 자본이 아니라 행위자들 사이의 관계속에 내재하고 있는 자본이라는 사실이다. 즉, 개인 혹은 집단 사이에서 행위자들이 맺고 있는 관계가 사회자본의 분석 단위가 된다.…… 사회적 자본에 관한 한 어떤 행위자도 자신만이 사회적 자본을 배타적으로 소유하고 있다고 주장할 수 없다.…… 둘째, 사회적 자본은 다른 자본과 같이 배타적인 특정한 소유자가 존재하지 않기 때문에 그 이익은 두루 공유되는 특징이 있다.…… 셋째, 사회적 자본을 유지하기 위해서는 지속적으로 노력을 기울일 필요가 있다. 다른 자본의 경우 특정 소유자가 일단 보유하게 되면 소비하거나 처분하지 않는 이상 그대로 존속하지만 사회자본은 특정 사회나 조직에 축적되었다고 해서 오랫동안 지속되는 보장이 없다.…… 넷째, 사회적 자본을 매개로 하는 교환 관계는 경제 자본의 거래와 달리 영합관계가 아니며 거래하면 할수록 증가하는 정합관계이다.…… 다섯째, 경제 자본의 교환은 시간적으로 동시에 나타나는 반면에 사회자본의 교환은 동시성이 전제되지 않는다. 어떤 사람이 곤경에 처한 이웃을 돕는 경우 도움을 받는 이웃은 나중에 적절한 기회가 생겼을 때 보답할 가능성이 있다.…… 따라서, 사회적 자본은 일반적인 호혜성 또는 이타주의에 기반한 자원이며 그 본질상 불안정하다.’

사회자본의 개념정의에 대한 국내외 학자들의 논의를 요약하면, 사회자본은 ① 사회 관계 속에서 있고 ② 그 발현 형태는 신뢰, 참여, 연계, 규범

및 이타심 등이며, ③ 사회·집단의 구성원들에게 공유되고 ④ 개인 및 공공의 목표 달성과 관련하여 무형의 자원이라고 정의할 수 있다(남상우, 2008: 20).

사회자본의 개념요소에 대해 지금까지의 선행 연구를 종합해 보면 개념 요소의 핵심언어로 신뢰, 참여, 연계망, 제도 및 규범, 이타주의 등으로 정리할 수 있으며, 그 중에서 신뢰가 가장 중요한 개념 요소이다(Putnam, R, 1993, 1995, 2000). 이에 기초하여 사회자본의 핵심 개념요소인 신뢰 문제를 기술하고자 한다.

<표 II-1> 국내외 학계 제시 사회자본의 개념요소 관련 선행연구

개념요소	관련 연구자
신뢰	Coleman(1988), Fukuyama(1995), Uslaner(1999), Putnam(1993), Krishna(2000), Grootaert & Bastelaer(2001), 이시원(1999), 이현수(1999), 박통희(1999), 원숙연(2001), 오경민·박홍식(2001), 소진광(2004), 안성호 등(2004)
참여	Putnam(1995, 2000), 김명환(2000), 유재원(2000), 소진광(2004), 안성호 등(2004)
연계망	Bourdieu(1986), Putnam(1993), Grootaert & Bastelaer(2001), Fine(2001), 소진광(2004)
제도 및 규범	Fukuyama(1995), Knack & Keefer(1997), Narayan & Pritchett(1997), Grootaert & Bastelaer(2001), 소진광(2004)
이타주의	Bourdieu(1986), Krishna(2000), 정기환(2003), 안성호 등(2004), 소진광(2004)

※ 자료 : 남상우(2008) 전개논문의 표를 참작하여 작성

사회자본의 핵심적인 개념요소인 신뢰는 조직의 경쟁력 제고를 위한 타 조직과의 전략적 제휴, 가상조직(김난도, 1997; 권기성·최진석, 1997), 그리고 새로운 조직관리 방식(참여 관리, 임파워먼트, 팀제, 임시 집단 등)의 성패를 좌우하는 중심변수로 자리잡고 있다(Meyerson, 1996). 따라서, ‘신뢰’의 의미, 특성들을 살펴보는 것은 본 연구의 핵심주제인 거버넌스 양식의 맥락과 실천 기제 등을 분석하는데 의미있는 것이다. 신뢰는 서로가 믿고 의지하는 것이라는 사전적 정의와 같은 맥락에서 사회자본의 핵심요소로서의 신뢰란 개인간 또는 집단간 서로가 서로를 믿고 의지하는 것이라고 정의할 수 있다. 대안적 국정운영의 양식을 모색하는 거버넌스적인 접

근은 미래지향적 또는 처방적 성격이 있으면서도 불확실성, 모호성이 내포되어 있는 것이다. 그렇기 때문에 거버넌스적 접근은 참여 행위자간 신뢰에 바탕하여 거버넌스를 구성하고, 구축된 거버넌스의 운영과정에 신뢰수준을 높여가는 과정이라고도 기술할 수 있다. 신뢰는 ‘통치구조’(governance, governing structure, governing mechanism)에 영향을 미치는 주요 변수라는 주장이 논의를 더해가고 있다(Williamson, 1974; 박통희, 1999: 2)

행태론적 관점에서 신뢰의 개념 정의를 자세히 음미해 보면 거버넌스 양식에서 신뢰를 핵심 요소로 하는 사회자본이 거버넌스의 성패를 좌우하는 변수임을 가늠할 수 있다. 행태론적 관점에서 신뢰란 “상대방의 행동에 예견하여, 그의 행동 통제여부와 무관하게, 상대방의 유혹·행동에 대한 자신의 저항력이 없음을, 기꺼이 수용하는 것”이라고 정의한다.(Mayer, Davis, and Schoorman, 1995: 712; 박통희, 1999: 3)

이러한 신뢰 정의를 원용하여 ‘정부신뢰’ 개념을 ‘정부를 감시 또는 통제할 수 있는 능력과는 상관없이, 국민이 정부로 인해 피해를 볼지도 모르는 데에도 불구하고 기꺼이 그것을 감수하며 정부를 지지하는 심리적 태도’라고 정의하기도 한다(오경민·박홍식, 2002: 400).

신뢰 관계가 형성되면 기관비용(agent cost) 또는 거래비용이 감소된다. 공공서비스를 전달하기 위해서는 매건마다 구체적인 계약을 체결해야 하는 경우가 많은데 계약마다 비용이 발생하게 된다. 그러나 대안적 국정운영 양식인 거버넌스에서는 신뢰를 기초로 운영되는 기제이기 때문에 거래비용이 대폭 줄게 된다(Gambetta, 1988; 문인수·이종열, 2002; 박통희, 1999).

4) 대화와 토의

사회학적 제도주의자와 해석학 이론가들은 공공정책을 관리하기 위해 정부는 네트워크 내에서 어떤 변화양상을 증가시키기 위한 협상과 조정과 융합기술을 활용해야 한다고 주장한다. 그들은 거버넌스에서 대화와 토의는 정책과정에 대한 시민의 통제권을 시민에게 부여하는 수단이라면서 매우 중요한 것이라고 한다.

대화와 토의는 거버넌스의 내부 과정에서 참여한 행위자들 간에 정보와 인식과 감정을 공유하는 의미있는 과정이다. 대화와 토의는 그 과정에서 문제해결을 위한 아이디어를 모으고, 민주적인 참여와 지지를 이끌어 낼 수 있는 기제이다. 대화하는 과정 자체가 이견과 갈등을 녹여내어 진정한 화학적 결합을 할 수 있는 촉매제의 역할을 하는 것이다.

대화와 토의는 거버넌스가 안고 있는 주제들에 대하여 문제점을 부각시키고 해결 대안을 모색케 함으로써 사회학습효과를 보게 한다. 개인도 사회화를 위해 사회학습과정을 거치듯이 거버넌스 내부에서의 대화와 토의도 하나의 사회학습 과정이라고 기술할 수 있다. 대화와 토의는 투명성이 높은 과정이기 때문에 그 자체로 민주성과 책임성을 담보할 수 있는 기법이다. 거버넌스를 연구하는 해석학적 접근에서 대화와 토의, 그리고 대화와 토의에서 사용되는 언어들의 의미에 관심을 두는 것은 그 의미들이 모여서 어떤 맥락(context)을 이루게 된다는 데에 있다. 신제도주의적 접근(사회학적 제도주의)에서는 정치, 경제, 사회 현상을 설명하는데 있어서 맥락(context)을 중요시하며 맥락 자체가 제도를 의미하는 것이고 제도는 행위에 영향을 미치는 구조적인 제약이라고 주장한다(하연섭, 2002; 2003).

공공정책을 추진하는 거버넌스에서의 대화와 토의의 의미를 중시하는 신제도주의적 접근과 해석학적 입장에서 볼 때 거버넌스의 개념이 다양하고 모호하고 불확실한 성격을 내포하고 있다는 주장은 어쩌면 당연한 것일지도 모른다. 신제도주의적 접근은 개인의 행위에 대한 비공식적 맥락의 영향력을 주목하는 특징을 가지고 있기 때문에(김연수, 2007: 35), 눈에 보이는 제도 자체를 보는 것이 아니라, 눈에 보이지 않는 개인간의 상호작용 등을 분석대상으로 삼게 되어 거버넌스의 실체가 보이지 않는다고 주장하는 것으로 보인다.

대화와 토의는 공동체 안에서 신뢰관계와 협동적 규범이 확고히 자리를 잡을 수 있게 도와주고, 공통관심사(common ground)를 표출시키고 심지어 공익에 관한 컨센서스를 창출한다(Bevir, 2007a). 민주적 거버넌스 과정에서의 ‘대화과 토의’ 행위로부터 나오는 이같은 효과중에서 신뢰관계를 형성하는 의미에 대해 주목할 필요가 있다. 대화와 토의와 신뢰관계(사회

자본)와의 연결관계와 유사하게, 본 연구에서 열거한 거버넌스 개념의 여섯 가지 구성요소 간에는 서로 중첩되기도 하고 요소간에 인과관계를 맺게 되는 경우가 있는 등 복잡한 연결관계를 맺고 있다. 아메바처럼 형상이 변형되고 진행중에 있는 양식인 거버넌스의 개념을 ‘어떤 실체’로 표현하는 중에 나타난 결과로 개념의 모호성을 보여주는 또 하나의 단면이다.

이같은 개념요소간 관계 중에서 ‘네트워크의 제도화’, ‘대화와 토의’ 및 ‘신뢰관계’의 세 개념 사이의 연결관계를 보면, 네트워크의 제도화는 활발한 대화와 토의 과정에서 이루어지는 것이고, 거버넌스에 대한 신뢰관계는¹¹⁾ 네트워크의 제도화 과정에서 형성되는 것이라고 설명할 수 있다. 즉 대화와 토의 → 네트워크의 제도화 → 거버넌스에 대한 신뢰형성의 과정으로 민주적 거버넌스가 형성된다.

천안아산시민안전 통합관제센터 사례의 경우 통합센터의 네트워크를 구성하는 자치단체, 경찰관서, 철도시설공단, 한국통신, NGO, 전문가 및 일반시민들과의 개별 접촉 설득과 여러 번의 회의와 공청회를 통한 의견교환과 의견 수렴, 참여행위자들이 갖고 있는 정보자원의 활발한 교환, 언론의 관심 등을 통해 형성된 신뢰관계가 경찰 거버넌스의 성공가능성을 보여주고 있다.

한편, 비판론자들은 거대한 규모를 갖춘 현대 정부에서 대화와 토의에 의한 결정이 비현실적이고, 전문가의 의견이 무시되며, 조정과 통합의 속도가 너무 느려서 위기관리나 국가안보에서 시민의 관여는 부적절하다고 주장한다(Bevir, 2007a). 그러나, 인터넷에 의해 동시다발적인 쌍방향의 정보 소통이 일반화되어 있고, 그러한 바탕위에서 모든 결정이 복잡하고 다원화되어 있기 때문에 공공정책의 성공을 위해서는 결정의 신속성을 확보하는데 집착하기보다는 결정된 이후 집행과정에 참여주체들의 순응을 확보하는 것이 더욱 중요한 문제이다.

전문가의 역할을 무시한다는 지적에 대해서도 의견교환과 토의과정에 전문가를 참여시키는 방안도 있으며, 대화와 토론과정에 다양한 정보교환

11) 이상수는 정부 신뢰는 정부조직을 그 대상으로 하여 정부행위나 법제도 뿐만 아니라 국민들이 정부가 어떻게 운영되어야 하는가의 규범적 기대에 따라 운영되고 있다고 생각하는 신념이며, 경찰 신뢰는 경찰 조직이나 법제도, 규범적 기대 또는 경찰행위에 대하여 국민들이 적극적으로 수용하고 지지하는 태도라고 정의하고 있다(이상수, 2008: 58-62)

이 이루어지기 때문에 결정의 전문성도 어느 정도는 확보할 수 있다. 결국, 시민의 역할은 대의제의 일반화된 현상처럼 투표권을 행사하는 때에만 주권을 행사하고 행정과 사법권을 행사하는 때에는 방관자가 되는 시대가 이제는 아니라는 것이다.

인터넷을 통한 정보의 대량소통과 ‘포털 공간’별로 정보를 교환하고 의견을 수렴할 수 있는 시대에 시민은 감시자로서 뿐만 아니라 협력자로서의 기능도 가능한 것이다. 공공정책과정에 대화와 토론을 통한 시민의 참여는 분명 ‘좋은 거버넌스’와 ‘민주적 거버넌스’의 필수적인 요소라는 주장(Bevir, 2007a)이 설득력을 더해가고 있다.

5) 책임성(accountability)

공공정책 문제는 일반적으로 민주적 가치를 실현하는 과정과 관련되는 것이며, 민주적 가치의 실현 문제는 대표자를 뽑는 선거제도로부터 시작된다. 개개인의 투표행위가 민주적 가치를 태동시키는 원동력이라는 말과 같은 의미이다. 민주주의 국가에서는 모든 정책의 결정·집행 및 평가는 선출직과 연결되어 있다. 선출직들은 유권자에게 책임을 지고, 비선출직인 공무원들은 계선에 따라 순차적으로 선출직에게 책임을 지는 형태를 띈다. ‘책임의 계선(lines of accountability)’을 형성하고 있다고 말할 수 있다(Bevir, 2007a). 행정법학에서는 이와 유사한 개념으로 ‘정당성의 고리’(chain of legitimacy)라고 설명한다. 정당성의 고리 개념에서는 정당성의 계통을 공무원수탁한 사인(私人)에게까지 적용하여 공무를 수탁한 사인은 책임관료에게, 책임관료는 선출직에게 순차적으로 정당성의 근거를 연계하고 있는 형상이라고 설명하여 왔다.

그러나 뉴거버넌스 개념의 등장 이후, 국정운영의 새양식으로 시장기제나 네트워크가 중요시되면서 과거 계층제 양식이 갖고 있던 ‘책임 계선’은 그 의미를 상실하였다. 시장 조직과 자발적인 네트워크 기제의 행위자들이 공공재와 서비스를 전달하는 주역으로 등장하면서 이들과 국민에게 직접 책임을 지는 선출직과의 책임의 연결고리가 거의 끊어지다시피 했다.

시장과 네트워크 중심의 뉴거버넌스 양식이 과거 계층제하에서와 같은 책임성을 확보하는데 어려움이 있다는 이러한 인식은 시장이나 네트워크에 의한 국정관리 양식이 계층제를 대신할 수 있을지 불투명하다는 논리의 중요한 근거가 되고 있다. 더욱이, 책임성 확보는 책임져야 할 사실과 행위자와의 사이에 법적으로 명확한 인과관계가 있어야 하는데, 네트워크 양식에서는 행위자들간의 관계가 너무 복잡하게 얽혀 있어서 책임관계를 특정하는 것이 어렵다(Bevir, 2007a)¹²⁾.

치안행정 분야에서도 협력치안 활동에서 이같은 책임관계를 특정하기 어려운 사례가 많다. 치안행정의 네트워크를 형성하고 있는 자율방범대, 녹색어머니회, 모범운전자회 등이 조직되어 활발하게 협력치안활동을 하고

12) Bevir 교수가 대표 집필한 거버넌스 백과사전(2007)에서 책임성(accountability)의 개념을 다음과 같이 정의하고 있다.

‘책임성(accountability)은 수세기동안 일반적으로 사용된 용어임에도 불구하고, 최근에 와서야 거버넌스(governance)와 민주적 정부(democratic government)에 관한 토론에서 핵심 개념으로 인식되기 시작하였다. 엄밀히 말하자면, ‘책임성(accountability)’은 또 다른 누군가(Y)의 이익과 관련하여 책임 있는 자리(r)에 있는 누군가(X)가, 그가 어떻게 그의 임무를 수행했는지에 관하여 그 또 다른 누군가(Y)에게 설명해야 하는 것을 의미하고, 동시에 Y는 (r)과 관련하여 X의 업무수행에 대하여 처벌을 가하거나 또는 보상해주는 위치에 있다는 것을 의미한다....’

유사 개념(Family Resemblance) Accountability, Responsibility, Liability : ‘책임 있는(accountable)’이라는 용어는 ‘*Computare*: 계산하다’라는 라틴어에서 유래되었다. ‘책임을 진다(to be accountable)’는 의미는, 사람이 관리하고 있는 재산이나 돈에 대하여 그 사람으로 하여금 ‘계정(a count)’을 만들 것을 요구하는 것이다. 이러한 의미는 장부부기 또는 예산기록을 통하여 발휘되었던 모든 형태의 책임성(accountability) 속에 내재하고 있었던 의미였다. 그러나 ‘계정을 제공한다(giving an account: 보통은 ‘설명하다’로 번역)’라는 의미에서 ‘책임을 진다’라는 표현의 다소 광범위한 의미.... 추상적 명사로서의 책임성은 계정을 만드는 능력뿐만 아니라 그 의무까지 의미하는 것이다. 그러나 책임성이라는 용어가 기술적 표현(a term of art) 또는 완전히 발달된 자립적인 개념으로서 발전된 분야는 정치적 또는 법률적인 토론분야가 아니다. 정치나 행정 분야에서 ‘책임성(responsibility)’라는 용어는, 공적인 권한을 지닌 사람이 공무원으로서 업무를 수행하고 행동함에 있어서 이행해야 할 임무를 의미하는 기술적 용어였었다. 법 분야에서 ‘책임성(liability)’은 특정행위를 함으로써 한 사람이 그 자신에게 의무를 부과시키고 이에 근거한 행위에 뒤따르는 결과에 책임을 진다는 것을 의미하기 위하여 선호되었던 용어이다. 따라서, ‘책임성(accountability)’이라는 것은 상당한 시간동안, 정치적인 대표성, 집행적·행정적 책임성(responsibility), 그리고 다소 산만하게 법적 책임성(legal liability)이라는 이슈들과 관련된 수많은 상호 연결된 의미를 포함하는 영어의 한 어족이다. 그러나 ‘책임성(accountability)’이 스스로의 독자적인 영역으로 발전하면서, 이러한 의미론적 분야(semantic field) 내 혹은 분야 간의 관계는 최근에 변형되고 있었다. 책임성(accountability)이라는 용어가 거버넌스, 행정개혁 그리고 민주주의의 질(quality)에 관한 영어로 진행되는 토론에서 아주 두드러진 역할을 수행하면서, 이제야 책임성(accountability)의 다양한 언어적 사용에 의하여 다루어졌던 의미가 어떻게 해서 다른 언어에 의하여 쉽사리 의미가 전달되지 못했는지 분명해지고 있다....’

있는데 이들이 교통질서 봉사활동이나 범죄예방 활동 등을 하는 과정에 발생하는 과실에 의한 인적·물적 손실에 대한 보상제도와 같은 책임성을 확보하는 제도가 미비되어 있다. 이들의 행위는 순수 봉사활동의 영역이지만 사실상 경찰의 임무를 대행하고 있는데 이로 인해 발생하는 손실에 대한 책임기제가 없기 때문에 치안시스템 강화의 주요 수단이 한계에 봉착하게 된다.

Rhodes는 ‘좋은 거버넌스’의 요건으로 세계은행이 제3세계에 대한 금융 지원 정책 추진 과정에서 나온 개념을 토대로 다음과 같은 것들을 제시하고 있는데, 특히 책임성의 확보 여부가 좋은 거버넌스의 핵심요건임을 암시하고 있다(Rhodes, 1996: 655).

- ① 효율적인 공공서비스, 독립적인 사법시스템과 계약을 집행하는 법률체계
- ② 공공자금의 책임있는 경영
- ③ 입법부에 대해 책임을 지는 독립성이 보장된 공공감사
- ④ 모든 정부기관이 법과 인권에 대한 존엄성과 인식
- ⑤ 다원적 제도체계와 자유로운 언론

Rhodes는 영국에서의 정부기능 밀어내기(hollow out) 개념을 제시하면서, 이는 자기 조직적 네트워크는 제도의 복잡함으로 인하여 누가 어떤 문제에 대하여 책임이 있는가를 흐리게 한다고 설명한다(Rhodes, 1996: 658-659).

뉴거버넌스를 논하는 학자들은 대부분 책임성 확보 문제가 거버넌스 개념에 대한 확신에 찬 정의를 내리는 것을 주저하게 하는 요인임을 시사하고 있다. 그러나 책임성 확보 문제가 뉴거버넌스의 걸림돌이라고 하여 문제를 회피하기보다는 적극적 해결방안의 모색이 필요하다는 인식에 이를 달 수는 없을 것이다. 이러한 인식을 구현하고 있는 사례를 경찰서비스에서도 쉽게 찾을 수 있다. 즉, 뉴거버넌스적인 국정운영 양식을 채택하고 있는 최근의 많은 정책추진방식에서 책임문제를 손해보험제도를 활용하여 해결하고 있는 것이 그 예이다. 경찰대학에서 극빈계층의 자녀에게 꿈과 희망을 주고, 예비공직자인 경찰대 학생들에게 봉사정신을 현장에서 심어 주기 위하여 경기도와 협약을 맺어 시행하고 있는 ‘학습봉사 무한돌봄 프

로젝트'에서도 멘토인 대학생들의 예기치 않은 사고에 대해 경기도의 지원 예산으로 손해보험에 가입시켜 줌으로써, 자원봉사자로서 공공 서비스를 제공하면서도, 과거 전통적인 계층제 관점에서 보면 '책임계선'상에 있지 않은 경찰대학생들의 예기치 않은 고의나 과실에 대한 책임을 담보해 주고 있다. 이는 미국에서 많이 활용되고 있는 공공서비스 배분행정에서의 위임 위탁 제도에서 발생할 수 있는 손실을 보전해 주기 위해 '공무수탁자'의 손해보험료를 정부가 부담해 주는 제도와 같은 맥락이다. 광역단체와 국가기관간의 협약 행정의 양식으로 출발한 '경기도와 경찰대학간 학습봉사 무한돌봄 프로젝트'는 경기도가 갖고 있는 저소득층 학생에 대한 정보자원과 부대비용 지원예산 자원과 경찰대학의 우수한 학생 멘토 자원이 결합한 개념이고, 추진상 발생할 수 있는 예기치 못한 사고에 대한 보장보험을 경기도의 예산으로 가입하여 줌으로써 네트워크 행정 양식이 갖고 있는 책임성 확보 문제를 해결해 줄 가능성을 열어주었다는 데에 큰 의의가 있다.

이 사례에 대한 의미를 다시 한번 정리하면, 지방정부(regional and/or local government)와 국가기관(state)간 자원교환 관계로 네트워크 양식을 형성한 사례이면서(김준기, 2006), 네트워크에 의한 국정관리 양식도 정부기관에 의한 복지서비스의 효과적인 전달기제가 될 수 있다는 점과, 네트워크 양식의 구조적인 약점 중의 하나인 과거 전통적인 책임계선에 있지 않은 참여자의 책임성 확보 문제도 해결할 수 있다는 가능성을 보여주었다는 점이다. 손해보험 가입을 정부 예산으로 하여 줌으로써 네트워크에 참여한 행위자인 멘토(경찰대 학생)와 교통편의 제공 운전자와 관계기관의 당국자 등의 법적인 책임은 물론 나아가 이 정책(사업)의 결정자인 선출직 자치단체장과 관료의 책임까지도 보장해주는 성과를 거두고 있다. 이러한 것들은 거버넌스에 의한 국정관리 양식이 눈에 보일 듯 말 듯 하지만 감지할 정도의 범위 내에 존재하는 '어떤 실체'임을 보여주는 사례이다.

6) 민주적 정당성(democratic legitimacy)

뉴거버넌스의 본질에 관한 논의에서 쟁점이 되고 있는 또 하나의 핵심어

는 민주적 정당성(democratic legitimacy) 문제이다. 위에서 기술한 거버넌스의 책임성 확보의 문제를 주요 개념요소로 다룬 것은 거버넌스의 다양한 양식들이 투표를 중심으로 한 책임의 계선에서 벗어난 제도이기 때문에 민주적 책임정치의 근본에 부합하는 것이라고 말하기 어렵다는 것이다. 민주주의의 정당성이 시민과 권력을 매개하는 선거제도에 근원을 두고 있다는 관념에서는 당연한 논리이다.

M. Weber는 권력의 정당성의 근거를 개인의 권위가 아닌 오랜 역사적 전통이나 관습을 신성시하는 신념에 의거하는 ‘전통적 지배’와 법규화된 질서의 합법성과 지배권 행사의 권리를 부여받은 자의 규칙에 적합한 지배이기 때문에 정당하다고 승인되는 ‘합법적 지배’, 그리고 특정 인격자의 신성성에 근거한 ‘카리스마적 지배’의 세가지로 유형화한다(Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*; 이극찬, 1982: 172-175).

이러한 Weber의 지배의 정당성의 근거들도 시대의 요청에 따라 선택되고 조합되듯이 오늘날 민주적 정당성의 근거도 다양하게 변화하고 조합될 수 있는 것이다. 따라서, 민주적 정당성의 개념도 ‘통합에서 나오는 효과’와 ‘법적 책임성의 확보’, 그리고 ‘사회적 함유(含有)’까지도 포괄하는 개념으로 확대해야 한다는 주장(Bevir, 2007a)이 설득력을 얻고 있다. 예를 들어 신공공관리의 양식에 의한 공공재의 공급이나 네트워크 양식 같은 비다수결 제도에 의한 국정관리도 그것의 능률성이 입증되었다면 민주적 거버넌스의 정당성이 확보된 것으로 봐야 한다는 것이다. 이는 민주적 정당성의 근거를 시대상황에 따라 확대해야 한다는 주장이다. 민주적 정당성의 근거를 권한 위임의 계통으로만 해석해서는 안된다는 것이다(Bevir, 2007a). 거버넌스적 국정관리 양식으로 공공정책을 집행했을 때 그 효과가 증대되고, 새 양식에 의한 제도와 합의가 다양한 의견을 함유하고 있다면 그 정책의 민주적 정당성은 확보된 것으로 봐야 한다는 주장이다. 비다수결 제도와 같은 민주적 거버넌스의 양식을 따를때 선거제도에 의한 것과 같은 책임성 확보가 어렵다는 문제 뿐만 아니라, 민주적 정당성을 어떻게 찾을 것이냐의 문제에 대해서도 강력한 시민사회의 참여에 의한 감시체제의 가동에서 그 답을 구할 수 있다고 본다.

지금까지 참여를 연구한 논문들이 지적하고 있듯이 참여의 효과를 측정하기가 쉽지 않고 참여는 과연 제도를 감시하는 것인가라는 문제제기가 있음에도 불구하고 지난 수십년간의 참여에 대한 경험은 참여가 선거제도에 의한 책임확보의 사각지대를 메울 수 있는 선택이 아닌 필수적인 기제라는 것을 입증하고 있다. 최근 거론되는 참여의 방식으로 공청회, 시정포럼, 국민투표, 여론조사, 위원회의 시민대표 참석, 다양한 방식의 자기조종(self-steering), 시민 배심원 등을 열거할 수 있다(Bevir, 2007a).

오늘날 경찰 거버넌스를 포함한 다양한 차원의 국정관리의 양식에 다양한 형태의 참여가 계속 확산 추세에 있으나, 이와 관련하여 몇 가지 중요한 점이 고려되어야 한다. 첫째, 사이버공간이 새로운 거버넌스의 기제로 자리잡은 현대사회에서 인터넷 포털 공간을 기반으로 한 참여양상도 급증하고 있으나, 이에 대한 감시제도는 아직 걸음마 단계에 있다는 사실이다. 둘째, 참여에 의한 민주적 정당성의 확보 문제도 시민들의 참여가 자발적인가 여부에 따라 달리 해석해야 한다. 특히, 동원성 참여가 많은 정부기관의 각종 협력단체를 여기서 말하는 참여로 보기는 어려운 실정이기 때문이다. 여러 가지의 동기에 의한 동원성 참여자들이 공공정책 추진상의 지지 분위기를 유도하는 역할은 할 수 있는지 몰라도 정부기관을 감시하고 통제하는 역할을 기대하기는 어렵다. 이러한 동원성 참여자로 구성된 경찰협력단체들이 치안행정에 대한 제대로 된 감시자·조언자로 제도화되지 못하고 있는 것도 참여는 자발성을 전제로 해야 함을 보여주는 것이다.

지금까지의 논의를 종합해보면, 민주적 정당성의 확보 문제는 종래에는 선거제도를 중심으로 한 ‘선출직의 국민에 대한 책임’과 ‘관료의 선출직에 대한 책임’의 계선이 정상적으로 가동되고 있느냐를 보고 설명하였으나, 국정관리 양식이 새로운 거버넌스로 이행되고 있는 이 시대에는 민주적 정당성의 확보 방식도 공공서비스의 효율적 배분 정도와 시민감시의 효과적 가동상태를 보는 개념으로 다양화해야 한다.

2007년 간행된 거버넌스 백과사전(Encyclopedia of Governance)에서도 정당성의 확보를 위해 산출 중심의 전략을 주장하고 정치적 결정은 유권자들이 요구하고 있는 공공복리를 효과적으로 증진시키기만 한다면 정당

한 것이라고 설명한다.

이러한 견해가 설득력 있는 것이라면, 거버넌스 양식의 비다수결적 성격 때문에 대두되는, 민주적 정당성이 불투명하다는 딜레마를 어느 정도 해소할 수 있다고 본다.

3. 거버넌스 개념의 정의와 특성

공공거버넌스 개념의 진화과정과 구성요소에 관한 논의를 통하여, 거버넌스의 개념에 대한 학계의 주장들이 분분한 상태이고 우리말로 표현된 적절히 공감받는 개념어를 내놓지 못하고 있는 이유를 원어개념의 모호성에서 찾을 수 있을 듯하다. 거버넌스를 ‘국정관리’라고 표현하기도 하고, Bevir의 정의대로 ‘국정운영의 양식(pattern of rule)’이라고 표현할 수도 있을 것이다. 학계의 일각에서는 Bevir의 정의를 ‘통치의 패턴’으로 번역하는 경우도 있고(유재원·나찬영, 2008: 138), ‘지배 또는 관리의 양식’으로 표현하는 것은 적절치 않다고 하는 견해도 있다. 이 같은 연유 때문에 ‘거버넌스’라는 외래어로 그대로 통용되고 있고 적절한 우리말 개념어 설정이 쉽지 않아 보인다.

‘거버넌스’ 개념에 대해 광의의 개념으로 정의하고 있는 견해로서, Rhodes는 거버넌스를 최소 국가, 기업적 국정관리, 신공공관리, 좋은 거버넌스, 사회적 사이버네틱 시스템 및 자기조직적 네트워크 등 6가지 의미로 구분하여 정의하였고(Rhodes, 1996: 652), Lowndes & Skelcher는 사회조정 방식으로(Lowndes & Skelcher, 1996), Osborne과 Gaebler는 사회문제를 해결하고 사회수요를 충족시키는 과정으로 거버넌스를 정의하고 있다(Osborne & Gaebler, 1992). Meuleman은 사회문제를 해결하고 사회적 기회를 창출하기 위해 정부, 공공기관, 사적 부문 및 시민사회가 참여하는 상호작용의 총체로 정의하고(Meuleman, 2006), Bevir는 국정운영의 패턴(pattern of rule)으로 정의(Bevir, 2007a)하고 있는 등 대부분 광의의 개념으로 거버넌스를 정의하고 있다고 볼 수 있다. 이렇게 광의로 정의할 경우 거버넌스는 새로운 개념이라기 보다는 공공문제를 담당하는 주체들이 지

금까지 수행해 온 하나의 현상을 기술한 것이라고 말할 수 있다.

협회의 개념은 사회 각 부분의 행위자가 네트워크를 구성하여 공동의 문제를 조정과 타협을 통해 해결해 나가는 과정으로 보는 네트워크 거버넌스를 의미한다(유재원·소순창, 2005; 배웅환, 2004; 홍성만, 2004). Kooiman은 거버넌스는 곧 네트워크이며, 사회·정치적 시스템에서 나타나는 양식 또는 구조로 보고 모든 관여자들이 상호 조정하는 과정에서 통상적으로 발생하는 결과물이라고 이해하는(Kooiman, 1994) 한편, Jessop은 규제론적 입장에서 사회경제학적 환경을 강조하고 국가와 시장, 시민사회의 관계를 새로운 형태의 상호작용과 협력체계로 보고, 자율적·자기 조직적인 조정양식으로 설명하고 있다(Jessop B., 1997).

이들은 네트워크를 운영양식의 중심적이고 공통적 개념요소로 다룬 점에서 ‘뉴거버넌스’의 주장과 유사한 면이 있으며, 협회의 개념 정의로 볼 수 있다.

‘거버넌스’의 개념에 대해 다양하게 제시되고 있는 몇 가지 특성을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 거버넌스는 상대적으로 과정지향적이라고 한다. 참여와 합의, 조정과 통합, 실천과 협력 등을 그 성립의 원리로 중요시하는 데에서도 과정지향적임을 이해할 수 있다(오수길, 2008: 24). 거버넌스의 개념을 협의로 해석하여 거버넌스는 공공부문, 사적부문, 자발적 부문의 참여자들이 네트워크를 구축함으로써 해결해야 할 과제를 상호작용을 통해서 풀어가는 과정이라고 설명하여 개념의 과정지향성을 나타내고 있다(유재원·소순창, 2005: 47).

둘째, 거버넌스는 보이지 않는 제도에 대한 개념이다. 거버넌스를 해석하는 이론적인 틀인 신제도주의에서 주목하는 보이는 질서 뒤에 숨어있는 눈에 보일 듯 말 듯한, 손에 잡힐 듯 말 듯한 어떤 상호작용의 실체에 관한 개념이다. 신제도주의는 그래서 다이내미즘(dynamism)을 보는 것이라고 한다.

셋째, 거버넌스는 신기루 같이 보일 듯 말 듯한 형상이지만 어떤 실체가 있다고 말할 수 있다. 보이지 않지만 분명히 존재하는 새로운 국정운영의 기제라고 할 수 있는 ‘어떤 실체’는 뉴거버넌스의 대상인 주민 고객이 감

지할 수 있는 정도의 거리에 있는 수준이어야 한다. 감성적 현대인은 그 실체가 감지할 수 있는 거리에 위치해야지 너무 멀리 떨어져 있으면 의미가 없는 것이다. 볼 수 있는 만큼 어지간한 거리에 위치해야 한다고 말할 수 있다. 현대인은 점점 더 먼 거리까지 볼 수 있는 인지능력이 발달하기 때문에 점점 더 먼 미래를 예측하여 반영한 뉴거버넌스를 기대할지도 모른다.

넷째, 거버넌스는 플러스 알파(plus α)의 성격을 띠고 있는 것이다. 이는 앞에서 언급한 속성의 또 다른 표현일 수도 있지만 그 의미를 다시 한번 강조하고자 한다.

새로운 거버넌스에 대한 요구는 지금까지 계층제적 관료제가 해왔던 협력관계의 과정 수준을 조금이나마 넘는 것으로서 관련 행위자간에 형성된 ‘약속의 수준’에 이르는 것이어야 한다. 단순한 협력단계를 넘어서 가시적인 ‘어떤 결정체’를 만들어 내는 수준이어야 한다. 이러한 맥락에서 ‘협약행정’의 양식이 네트워크에 의한 공공정책 추진과정에서 이루어낸 ‘결과물’이었다면 그를 ‘제도화’의 단계로 끌어올려야 한다는 주장을 여기서도 할 수 있다. ‘약속의 수준’이라는 것은 그 수준에 이르기까지 끊임없는 토의를 통한 합의의 과정이 내포되어 있음을 의미하는 것이다. 그러한 합의의 과정은 관련한 행위자간에 약속은 지켜져야 한다는 명시적이거나 묵시적인 기대가 포함된 것이며, 따라서 ‘약속의 수준’은 실천지향적인 것이다. 또한 이러한 실천적 ‘협약행정’의 의의는 공공정책의 고객인 시민의 눈에 보이는 정도의 거리에 있는 것이며, 결코 급진적인 것도 아니며, 실체가 없는 것도 아니다.

다섯째, 거버넌스의 개념은 종합적인 처분적 성격을 함유한 것이다. 의사가 환자의 증상에 따라 처방전을 내릴때 다양한 요인을 복합적으로 판단하여 치료약을 골고루 혼합하는 것과 같은 성격의 것이다. 공공정책의 처방을 내리는 데에는 다양한 부문간의 네트워크 형성이 필수적이고 그 구성단위간의 자원교환 관계를 맺음으로서 실천적 대안을 찾을 수 있다. 환경, 공해, 복지, 교육 분야의 정책수행에 네트워크 양식의 필요성이 더욱 크다. 지구 온난화 대책, 저탄소 녹색성장 대책에는 국내외 관련 부문간의 종합적인 협력관계 뿐만 아니라 전지구촌적인 파트너십을 통한 협력관계

의 형성이 필수불가결한 것이다. 이와 같은 분야의 공공정책에서는 정책의 형성 뿐만 아니라 집행·평가 단계에 이르기까지 정부관료, 기업, 연구기관, 시민단체 및 모든 관련 분야의 보유자원들이 교환되고 섬세하게 조정되어야 정책의 목표가 달성될 수 있는 것이다.

여섯째, 거버넌스 개념의 본질은 논리적인 사변적인 것이 아니라 체험적이면서도 선험적 관념론의 바탕이 다소 포함된 것이라 생각한다¹³⁾. 어머니의 내리 사랑은 사변적으로 설명할 수 없는 체험적인 것으로, 어디에도 비교할 수 없는 실체로 설명할 수 있듯이, 거버넌스도 사회, 국가, 인류의 문제를 해결하려는 실천기제를 개념속에 담은 것이기 때문에 논리적이기 보다는 실천적 체험적인 ‘어떤 형상’에 보다 가까운 것이라고 주장할 수 있다. ‘거버넌스’의 개념이 계속 역동적으로 변동되는 속성을 지니고 있고, 다의적이고 모호하게 사용되고 있기 때문에 적절한 번역어를 찾기가 쉽지 않을 것 같다. 다만, 위에서 기술한 광의의 개념 성격인 Bevir의 정의인 ‘국정 운영의 패턴’에 따라서 ‘거버넌스’는 ‘대안적 국정운영의 양식’이라고 정의할 수 있다. ‘국정운영 양식’이라는 개념에 ‘대안적’이라는 수식어를 붙여서 정하는 것이 타당하다고 본다. 이는 거버넌스의 개념 속성에 처방적 성격과 현상으로서의 성격(김정렬, 2000; Pierre & Peters, 2000; 유재원·소순창, 2005)을 갖고 있다는 설명에도 부합되는 수식어라고 생각한다. ‘대안적’(alternative)이라는 의미는 ‘어떤 안을 대신하는 다른 안’으로서 처방성, 미래지향성 및 현상으로서의 성격을 포함하는 의미이다. 또한, ‘대안’은 실현가능성이 있는 안을 의미하며 눈에 보이는 정도의 거리에 있는 실체가 있는 것이고, 점증주의적인 성격을 내포하고 있는 것이다. 따라서, ‘거버넌스’를 ‘대안적 국정운영의 양식’이라고 정의하는 것은 의미가 있다고 본다.

이상으로 거버넌스의 개념의 역사적 변천과정과 핵심적인 개념요소라 할 수 있는 네트워크, 상호의존성, 사회자본, 대화와 토의, 책임성 확보 문

13) 선험적 관념론(先驗的 觀念論)은 칸트 철학에서, 인식은 경험에서 얻어지는 것이 아니라, 선천적인 직관과 사고로 이루어진다는 것이다. 거버넌스의 실체를 보려는 방법론적 기초에서 해석학적 접근이 인간의 체험이 표현된 것을 이해하기 위한 것으로 설명하려는 시도가 있었다면, 거버넌스의 핵심요소라고 할 수 있는 행위자들 사이의 ‘상호작용’으로부터 거버넌스의 실체가 나오는 것으로 설명하는 측면도 있기 때문에 선천적인 직관과 사고로 인식이 얻어진다는 선험적 관념론적인 바탕이 다소 포함된 개념이 거버넌스라고 말할 수 있다고 본다.

제, 민주적 정당성 문제 등에 대한 다양한 분석과 개념이 갖고 있는 특성들을 살펴보았는 바, 거버넌스 개념에 내재된 특성을 포괄적으로 담은 개념어를 찾기가 쉽지 않음을 알 수 있다. 학계 일부에서 주장하고 있는 개념에 관련된 다양한 양상들은 여러 수준의 정부에서 제도의 변동을 표현한 것이고, 그것은 보편적인 것은 아니며, 계층제가 여전히 우세한 제도 양식이라고 한다(Bevir, 2007a). 그렇다고 하여 계층제가 네트워크와 같은 새로운 국정관리 양식보다 앞으로도 여전히 우세한 제도로 남을 것이라고 말하기는 어렵다. 위에서도 언급한 바와 같이 공공정책의 줄기를 다루는 기능(steering)이 아닌 공공재와 공공서비스의 구체적인 배분기능 단계(rowing)에서 계층제가 민주적 가치인 대표성, 정당성을 보장해 주는 우월한 양식이라고 주장할 수 있을지 의문이다. 민주주의에 대한 가치기준도 이념도 끊임없이 변화하듯이 거버넌스의 양식도 변하는 것이며 분명한 것은 계층제의 대안적 양식이 보이기 시작했다는 것이다. 네트워크에 의한 뉴거버넌스 양식의 가능성은 정치·행정학적 시각과 사회학적 시각, 민주적 책임성·정당성의 확보에 대한 공법학계의 시각이 만나는 접점에서도 찾을 수 있다. 통찰력 있는 관료들은 물론 시민들까지도 계층제는 이제 더 이상 다른 양식에 비해 우월한 제도로 보기 어렵다는 주장이 점점 커지고 있다. 따라서, 국정운영 패턴의 새로운 대안으로서 공공거버넌스의 개념에 대해 학계는 물론 실무계까지 참여한 좀더 폭넓은 논의와 개념의 재정립을 위한 노력이 필요하고, 그 개념의 맥락들이 치안분야를 포함한 우리나라의 공공정책의 수행에 적극적으로 반영되어야 한다고 본다.

제 2 절 협의의 거버넌스 : 네트워크 거버넌스

1. 등장 배경

거버넌스의 개념 또는 속성을 살펴보는데 핵심적인 단어가 네트워크

(network)라고 앞절에서 설명하였다. 거버넌스에 대한 학계의 관심이 고조된 이래 현재까지 거버넌스의 양식은 계층제, 시장, 네트워크의 순으로 이루어져 왔다. 오늘날 거버넌스는 네트워크 양식에 의한 국정운영양식을 의미하는 협의의 개념으로 정의하기도 한다.

이러한 협의의 개념 정의에 의한 네트워크 거버넌스 양식이 거버넌스의 대표적인 양식이 되고 있는 추세임을 감안하여 네트워크 거버넌스의 등장 배경, 개념 및 특성을 앞의 절과 다소 중복되는 내용도 있으나 좀 더 상세히 기술하고자 한다.

네트워크 양식의 필요성은 거버넌스의 대두 배경과 같이, 1970년대 후반 세계 경제의 스태그플레이션 현상이 장기화되면서 정부실패 문제와 정부 기능 축소론의 본격화와 함께 대두되었다. 정부 기능의 축소, 세계화의 진전으로 인한 국가와 국경 개념의 약화 및 복잡한 환경 변화는 네트워크 양식의 확산으로 이어졌다.

국가 기능의 축소 흐름에 직면한 영국과 네덜란드 등 서유럽 국가들은 네트워크 체제가 급변하는 환경에 대한 처방을 내리는 데 상대적으로 적합하다고 결론을 내렸다. 이들 국가에서는 신공공관리 모형에 의한 국정 개혁에 매달리기 보다는 공공부문과 민간부문의 여러 조직들 간의 파트너십을 바탕으로 하는 새로운 거버넌스 양식에 관심을 집중하였다. 네트워크에 의한 양식은 계층제와 시장을 보완하는 대안이며, 공공과 민간 그리고 자원봉사 영역의 경계를 확장시키는 기제이다(Rhodes, 1996).

국정운영의 대안적 양식이 정책 네트워크의 집합체로 이행되고 있다는 Rhodes(1996)의 분석이 영국의 특수성을 반영한 것이어서 보편적 학설이라고 하기에는 무리이다(강원택, 1998: 58-60). 그러나, 국가 역할의 축소와 강력한 이익집단의 자율성에 대한 요구가 서유럽 국가들에서 정치권과 공공정책의 중심의제로 등장하였다는 현실에는 주목해야 한다(Rhodes & Marsh, 1992: 김정렬 2000)

정책 네트워크 양식의 이론적 배경을 신공공관리와 같이 비교적 명확히 설명하기는 쉽지 않다. 유럽학자들은 조합주의적 입장에서 정책 네트워크의 본질을 설명하고 있으나 이론적 배경이라고 단정하기는 어려우며, 이보

다는 미국의 하위정부 모형(subgovernment model)이나, 유럽의 조직간 이론에서 정책 네트워크 양식의 이론적 기원을 찾는 것이 보편적이라고 할 수 있다(김정렬, 2000).

하위정부 모형은 역설적이지만 자유주의와 다원주의가 풍미한 미국에서 1950년대를 전후하여 민주성에 대한 도전이라는 비판속에서 제기되었다. 아이젠하워 대통령이 퇴임연설에서 제기한 군산복합체(military industrial complex)에 대한 비판과 로위(T. Lowi)의 철의 삼각(iron triangle)으로 대표되는 현실적 다원주의를 표현하는 하위정부 모형이 정책 네트워크 양식의 이론적 배경의 하나라고 정리할 수 있다(Rhodes & Marsh, 1992 : 5-6; 최영출 외, 2006; 김정렬, 2000).

미국의 환경보호청(EPA : Environmental Protection Agency)은 주정부, 지방정부별로 독특한 여건속에서 환경보호 정책의 효과적인 달성을 위해 지역사회 내의 각계각층의 협력관계를 이끌어 낼 수 있는 네트워크 구축이 필수적이라고 인식하고 하위정부 모형을 학계에서 제시하였다. 환경정책 관련 하위정부 모형에서는 환경오염 문제는 국토의 광범한 지역에서 불특정 다수인의 행위에서 유발되는 것이기 때문에 그 대응도 모든 행위자와 관계자들이 파트너십을 통하여 공동노력해야 한다는 인식을 깔고 있다. 그리하여 환경보호청과 주정부, 기업체 및 지역사회와의 파트너십을 통하여 환경보호를 해야 한다고 네트워크 이론가들은 주장한다. 그들은 주정부·지방정부, 민간기업, 원주민, 건축가, 계획가, 정부 공무원, 개발가, 환경단체, 시민단체를 모두 포함하는 긴밀한 파트너십을 형성하여 정책의 효율성과 민주성을 높여야 한다고 주장한다.

1995년 미국의 국가 환경 파트너십 체제(National Environmental Performance Partnership System)를 통해 EPA와 주정부가 협력관계를 구축하여 환경 문제의 우선순위의 결정, 책임소재의 명확화, 세금의 효율적 사용 등을 상호협의하에 결정할 수 있도록 하고 있다(박재창 외, 2001: 57-58).

EPA와 기업체와의 파트너십도 미국 전역에서 7,000여개 이상의 기업체와 조직들의 자발적인 참여로 이루어졌다. 이 파트너십을 통하여 환경규제 정책은 끊임없이 보완되어 신축성있고 효과적인 대안 모색이 이루어지고

있다(박재창 외, 2001: 58-61).

EPA는 지역사회와의 파트너십을 통해 환경보호 정책 프로그램의 효과성을 높이기 위해 정책조정력을 높이고 있다. 관련 전국 네트워크(National Smart Growth Network)가 1997년 결성되어 건축가, 계획가, 정부 공무원, 개발가, 환경단체, 기타 시민단체 등이 파트너로 참여하여 새로운 아이디어를 창출하기도 하고 그를 집행하기도 한다(박재창 외, 2001: 61-62).

이들 네트워크에서는 개발예정지에 대해 개발 관련 연구물, 교통, 대기 오염, 주거지 보전방법, 공한지 확보 문제 및 구체적인 지역개발 기법 등을 제공함으로써 지역개발이 개발이익도 극대화하면서 친환경적인 것이 되도록 역할을 해 주는 것이다. EPA는 이러한 네트워크의 정보제공, 인터넷 접속 등에 소요되는 예산을 지원함으로써 네트워크의 또 하나의 파트너로 자리하는 것이다. 정보지원 프로그램의 구축과 정부예산 지원의 결합은 네트워크 국정관리 양식의 핵심적인 틀이라고 할 수 있다. 네트워크의 능력과 역할에 대한 효과적인 평가와 이를 기준으로 한 재정지원 유인은 네트워크 양식의 성패를 좌우하는 요인이다. 우리나라도 교부세 또는 국고 보조금 제도를 통해 네트워크 국정운영 양식에 대한 관여와 적정한 통제를 통해 국정의 통합과 새 양식의 경쟁력을 적절히 확보할 수 있다고 본다.

연방정부내 타부처들과의 파트너십은 환경보호청과 같은 특정부처가 타부처들과 국가정책의 우선순위를 어떻게 조율할 것이냐를 협의하는 데 필요한 것이다. 공공정책은 대다수가 여러 부처와 직간접적으로 협력하지 않으면 정책추진이 원활하게 이루어질 수 없는 실정이다. 교육, 보건, 환경, 국토개발 등 정책 추진에는 타부처의 기능과 상호 밀접한 관계를 맺고 있기 때문이다. 1997년 미국 클린턴행정부에서는 환경위험으로부터 어린이의 건강을 최우선적으로 보호하기 위하여 환경보호청은 어린이 건강 보호국(The Office of Children's Health Protection)을 세우고 관련 연방기관들과 협력하여 정책을 추진하고 있다(박재창 외, 2001: 63).

시민사회와의 파트너십을 형성하여 시민들이 환경정책을 결정하고 집행하는데 협력관계를 유지하는 것은 정책의 효과성을 높이는데 중요한 것이다. 시민사회와의 파트너십이 순기능을 발휘하기 위해서는 시민의 정책정

보에 대한 접근권과 결정과정에서의 참여권이 보다 많이 실질적으로 보장되어야 한다(박재창 외, 2001: 64).

하위정부 모형은 다원주의 모형의 한계를 극복하기 위해 제기되었으나 하위정부에 사적 이익의 비중이 증대하게 되어 부처포획(agency capture) 현상이 나타나게 되고 이는 미국의 정치, 행정 체제를 분석하는 또 다른 문제점으로 대두된다. 정책네트워크 중에서 가장 느슨한 연계양식인 이슈 네트워크(issue network)에 대한 주장은 하위정부 모형과 다원주의 모형과의 간극을 다소 좁혀주었다고 할 수 있다(Rhodes, 1986; 김정렬, 2000: 29).

네트워크 양식의 또 하나의 이론적 배경으로 조직간 이론이 제기된다. 조직간 이론은 정책과정에 참여하는 행위자들 간의 상호의존성을 중시한다(Rhodes, 1981; 김정렬, 2000: 29). Rhodes(1986)는 수정 모형을 통해 Schmitter(1974)의 조합주의 분석틀을 차용함으로써 미시적 분석에 치중하는 조직간 이론의 치우침을 거시수준(macro-level)과 중간수준(meso-level)의 분석틀로 발전시킨다. 이는 도시 정치 과정에서 많은 사회단체와 조직적 이익집단의 참여가 이루어지는 서유럽 선진국들의 조합주의적 거버넌스와 이론적 맥을 같이하는 것이다(Pierre, 1999: 377-389; 배유일, 2003: 321-322).

2. 개념 및 특성

‘네트워크(network)’의 사전적 정의는 전선·혈관 따위의 그물 모양의 것, 망상조직, 넓은 지역 또는 국가·영토·지방 등지의 전역에 퍼진 서로 밀접한 관련이 있는 건물의 조직, 그물, 무선·TV 방송망, 회로망 등으로 설명된다(The Random House Dictionary of the English Language). 공공정책과 관련되는 네트워크의 정의는 앞에서 기술한 바와 같이 여러 학자들에 의해 제기되었다. 파웰(Powell, 1990)은 네트워크는 경제적인 활동을 조정하는 특색있는 방식이라면서, 교환, 상호의존적인 자원교환 및 상호의사소통 관계의 잠재적 또는 수평적 양식이라고 설명한다(최영출 외, 2006: 62).

라르손(Larson, 1992)은 ‘기업가적 환경에서 네트워크 구조’라는 논문에서 거버넌스 네트워크 형태가 평판, 신뢰, 상호관계 및 상호의존성을 강조하고 있다고 결론지었다(Rhodes, 1996). 엘터와 헤이그(Alter & Hage, 1993)는 조직간 네트워크는 법적으로 분리된 단위들의 비계층적 집합인 제한된 또는 제한되지 않은 조직군집이라고 정의하면서, 네트워크는 교류(exchange), 일치된 행동(concerted action), 공동생산(joint production)이라는 조직간 상호작용을 허용하는 사회적 구조를 지칭한다고 설명한다.

두비니와 알드리히(Dubini & Aldrich, 1991)는 네트워크의 정의를 개인들, 집단들 및 조직들 사이의 정형화된 관계라고 한다(최영출 외, 2006: 62)

프레드릭슨(Fredrickson, 2000)은 네트워크에는 교환 및 상호관계, 공통의 이해, 신념과 전문지식의 공유를 통한 공감대 확산과 같은 공식적, 비공식적인 연계를 함축하고 있다(최영출 외, 2006: 59)고 한다.

오톨(O'Toole, 1997)은 네트워크는 “다양한 조직과 그 조직의 일부를 수반하고 있는 상호의존적 구조라고 할 수 있으며, 이러한 상호의존적 구조 하에서 하나의 단위(one unit)는 좀 더 상위의 계층구조에 속해 있는 여타 단위들과 단순히 공식적인 상하관계에 있지는 않다”고 설명한다(O'Toole, 1997: 45).

지금까지 제시되고 있는 네트워크의 정의를 종합해 볼때, 네트워크는 일련의 사물, 사건 또는 사람들간의 연관관계가 이루어지는 관계유형을 의미한다. 다시 부연하면, 네트워크는 복잡한 환경에 적응하기 위해 참여행위자들이 상호이익을 위해 교류하고, 상호의존하며, 상호작용하고 지속적인 노력이 포함되는 양식이라고 정의할 수 있다.

네트워크의 개념과 그 효용가치 등에 내포된 속성들을 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 네트워크 양식에는 자율성이 내포되어 있다. 로드스(Rhodes, 1996)는 네트워크는 자기조직적(self-organizing)이라고 설명한다. 자기조직적이라는 말은 네트워크가 자율적이며 자발적인 의미라고 주장한다. 커크카트(Kickert, 1993: 275)는 이를 다음과 같이 설명한다.

‘정부의 통제능력은 정당성의 결여, 정책과정의 복잡성, 관계기관의 복잡성과 다양성 등 때문에 한계에 부딪힌다. 정부는 사회시스템에서 이벤트 진행과정에 영향을 미치는 다양한 주체 중의 하나에 불과하며, 더 이상 다른 주체들에게 자기의지를 강요할 수 있는 힘이 없다. 다른 영역의 기관들은 모두 자율적이기 때문에 어떤 단일의 수퍼조정자(super-ordinated actor), 어느 초강력의 힘을 가진 정부에 의해서도 통제되지 않는다. 그들의 자율은 스스로 지배하고 자유로울 뿐만 아니라 자기 책임도 질 줄 아는 것을 내포한다. 규제 폐지, 정부기능의 축소, 그리고 좀 떨어져서 조종하는 기능은…… 보다 덜 직접적인 정부통제와 규제를 상징하여 이는 사회기관들을 보다 자율적으로 만든다.’

네트워크의 참여행위자들은 자율적인 참여와 자율적인 결정과정을 전제로 하기 때문에 정책 네트워크의 효과성을 높이기 위해 통합성, 통일성을 추구해야 할 필요성과 상충되는 면이 많다. 공공정책을 네트워크 운영양식에 의해 추진하면서 네트워크 틀 속에서 자율과 통제를 조화롭게 이끌기는 쉬운 일이 아니다. 적절한 통제장치를 통한 책임성과 민주적 정당성의 확보는 네트워크 양식의 성패를 가르는 중요한 변수이다.

둘째, 상호의존성이다. 정책네트워크 양식을 운영하다보면 참여주체간에는 경계가 점점 흐릿해지고, 참여주체간에 서로 협조 또는 파트너십을 강화하는 경우가 매우 많다. 네트워크 양식의 태동은 기본적으로 네트워크에 참여하는 행위주체들의 한계에서 비롯되는 만큼 다른 주체의 자원과 기술을 서로 교환 연계하여 조직의 목표달성을 할 수 밖에 없기 때문에 상호의존적인 속성을 갖고 있다. 상호의존성은 네트워크의 속성일 뿐만 아니라, 거버넌스 개념의 중요한 개념요소를 이루고 있기 때문에 본 연구에서는 거버넌스의 개념요소에서도 검토하였다.

셋째, 복잡성이다(최영출 외, 2006: 63). 거버넌스의 대표적 양식으로서 네트워크는 공동의 목표를 달성하기 위해 다양한 행위주체의 자발적인 조합체이기 때문에 대화와 토의, 협력 과정에서 이해관계가 복잡하게 얽힌다. 외생적으로 급변하고 복잡다양한 정책의제를 해결하기 위한 정책네트

워크 양식이 문제를 더욱 꼬이게 하는 역설적인 결과를 초래할 개연성도 얼마든지 있다. 그러나 이러한 문제점은 참여주체간에 빈번한 대화와 토의를 통해서 설득하고 아이디어를 모으는 과정에서 협력관계를 이끌어 낼 수 있을 뿐만 아니라, 신뢰관계의 증진을 통해서 해결할 수 있다.

3. 관련 용어와의 구분

위에서 이미 언급한 바와 같이, 본 연구에서의 핵심개념인 네트워크 거버넌스와는 상호 관련성이 있는 개념들이 현실적으로 많이 존재하고 있다. 따라서 이들간의 개념상 구분을 할 필요가 있다. 우선 관련성이 있는 개념들로서는 파트너십, 네트워크, 거버넌스, 뉴거버넌스, 국정관리, 지배구조, 네트워크 거버넌스 등이 있다. 이들간의 개념구분은 기본적으로 대단히 어렵다. 왜냐하면, 각 개념들에 대한 학자들의 합의가 이루어지지 않은 것이 첫 번째 이유이고, 두 번째는 각 개념들이 내포하고 있는 차원들이 다차원적이어서 공통적 기준을 발견하기 어렵다는 점이다. 따라서 여기서는 위에서 여러 가지 형태로 논의한 이론적 검토를 바탕으로 하여, 본 연구자 나름의 개념적 재정의의 내리고자 한다.

- **네트워크** : 네트워크는 상호의존적인 자원교환이 이루어지는 사람간 또는 조직간의 연결망. 이러한 연결망은 네트워크 거버넌스의 중요한 구성요소가 된다.

- **파트너십** : 파트너십은 문제를 해결해 나가는 방법으로서의 협동체제 혹은 협력체제. 이는 단독의 기관이 아니라 유관기관끼리 협력방식으로 문제를 해결해 나가는 체제라고 할 수 있다.

- **거버넌스** : 거버넌스란 정부가 단독이 아니라 유관기관들의 참여를 수반하여 의사결정을 해 나가는 대안적 국정운영의 한 형태. 이 거버넌스는 참여를 시키는 정도에 따라서 다양한 형태가 있을 수도 있고 어떤 주체가

주도권을 쥐고 있느냐에 따라서도 다양한 형태가 존재할 수 있다고 할 수 있다. 즉, 아주 넓은 의미에서 정부 단독의 계층적 방식이 아니라, 유관기관의 협조를 통해서 의사결정을 해 나가는 방식이라는 점에서 전통적인 정부의 의사결정방식과는 차이를 가지고 있다고 할 수 있다.

- **지배구조** : 지배구조는 ‘협력적 의사결정 방식’이라는 특성을 고려하지 않은 가치중립적인 의사결정방식. 이 지배구조를 거버넌스와 동일하게 보는 견해도 있으나, 본 연구에서는 어떤 가치적 속성이 포함되지 않은 조직의 의사결정방식이라고 정의하기로 한다

- **국정관리** : 국정관리는 국가의 정책을 관리하는 관리수단 전체. 거버넌스를 번역하면서 국정관리로 번역하는 경우도 있으나 국정관리가 거버넌스의 모든 속성을 포괄하고 있다고 보기는 어렵다고 생각한다.

- **뉴거버넌스** : 새로운 형태를 지니면서 생기고 있는 거버넌스의 다양한 변형들의 총칭. 뉴거버넌스란 이 용어 자체가 특정 형태의 거버넌스 구조를 가지고 있다기 보다는 전술한 바와 같이, 새로운 형태로 다양하게 발전해 나가는 거버넌스 형태의 총칭이라고 할 수 있겠다.

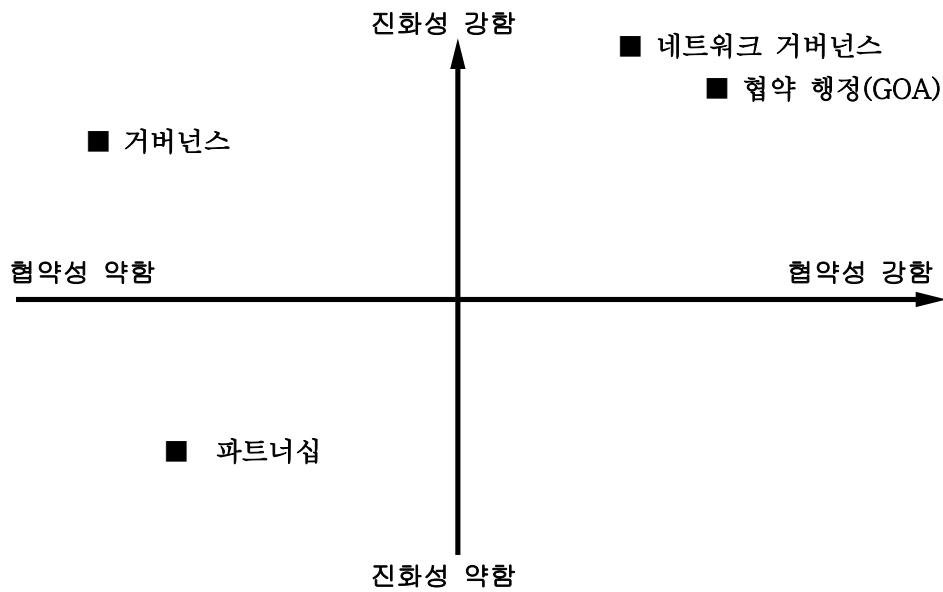
- **네트워크 거버넌스** : 네트워크 거버넌스란 거버넌스 형태중에서도 특히 네트워크라는 연결망을 강조하고 이러한 연결망에 대한 조직화를 통하여 운영되는 협의의 거버넌스라고 할 수 있다. 이러한 네트워크 거버넌스는 용어상으로는 네트워크와 거버넌스가 합쳐진 것이지만, 단순히 두 용어의 합성어가 아니라 두 용어가 결합하면서, 네트워크적 특성+거버넌스적 특성+알파적 특성을 가진 용어로 사용되고 있다고 정의할 수 있다고 생각한다. 여기서 알파적 특성이란, 협약적 특성과 진화적 특성이다. 즉, 이 두 개의 특성이 네트워크 거버넌스라는 용어에 추가적으로 포함되어 있다고 할 수 있다. 따라서 대단히 협의적 의미의 거버넌스라고 할 수 있다. 다른 말로 한다면 네트워크가 특히 강조되는 거버넌스이며, 이 거버넌스에서는

협약성과 진화성의 개념이 강조되고 있다고 할 수 있다.

이 두 가지 기준은 위에서 논의한 네트워크, 거버넌스 등에 대한 각종 특징들을 포괄하면서도 서로 중복을 피할 수 있는 특징이 있다. 물론 이러한 기준들의 적용에 있어서 절대성보다는 상대성을 바탕으로 한다. 파트너십, 네트워크, 거버넌스 등 여러 개념들이 이러한 기준을 가지고 있는 정도가 명확히 유무의 관계가 아니라 더 많이 혹은 더 적게 가지고 있다는 의미이다. 협약성이란, 조직간 또는 개인간 관계를 유지하면서 특정업무를 수행해 나가는데 있어서 이들간의 관계규율을 위하여 어느 정도 규정화해 있느냐 하는 측면이다. 즉, 구두에 의한 협력도 있을 수 있고, MOU나 협약서와 같은 규정화해 둔 수준의 협조체제도 있을 수 있을 것이다. 이러한 협약성의 강도 또는 정도 여하에 따라 개념간의 구분이 있을 수 있다고 생각한다.

또 다른 기준은 진화성이다. 네트워크가 단순히 처음 수립되었을 때를 기준으로 정체되어 있느냐 아니면, 지속적으로 발전 또는 진화해 나가느냐 하는 측면이다. 네트워크나 거버넌스 모두 상호 대화와 토의, 상호성이 중요하다. 그러나 상호성이나 대화, 토의가 사회자본을 바탕으로 지속성과 자생력을 가지면서 더욱 발전해 나가느냐 하는 것은 또 다른 중요한 문제이다. 가령, 후술하는 천안·아산 사례와 같이, CCTV 통합센터가 자원봉사자의 협조를 얻어내고 이들의 참여를 통해서 치안문제 해결을 더욱 과학화해 나가면서 해가 갈수록 시스템 자체가 진전된다면 이는 진화성의 기준을 충족시킨다고 볼 수 있다. 또 저소득층에 대한 경찰자원봉사활동처럼, 사설학원이나 기업가들이 참여하여 지속성을 강화시켜 나가는 경우도 이에 해당한다고 할 수 있겠다. 즉, 단순한 네트워크인가, 아니면 더욱 네트워크가 진화하느냐 하는 것이 개념간의 구분을 해 줄 수 있는 기준이 된다는 것이다.

이러한 점을 감안한다면, 네트워크 거버넌스는 유사관련 개념들과는 차별성을 지니고 있다고 할 수 있다.



<그림 II-1> 네트워크 거버넌스의 위상

자료: 본 연구에서 기술한 개념의 특성을 감안하여 본연구자가 작성함

제 3 절 우리나라 경찰 네트워크 거버넌스 및 선행연구

1. 경찰행정 업무의 특성과 성격 변화

우리나라 경찰행정 업무의 변천사를 기능적 관점에서 정리하면 조선시대의 포도(捕盜) 기능, 일제강점기의 헌병 경찰과 혼합된 식민통치의 전위대 기능에서 미군정 시대의 통치기능을 거쳐서 정부수립 이후 행정법상 개념인 소극적 질서유지 업무로 경찰기능이 국한된 형식적 의미의 경찰 개념 기능으로 이행된다. 단적으로 표현하면 2차대전 후 독일에서 나치 비밀경찰의 흔적을 지우기 위해 연합국에 의해 추진된 ‘脫警察化’(Entpolizeilichung)

흐름이 일본에 적용되는데 그치지 않고 우리나라의 건국경찰을 설계하는데도 덩달아서 적용되었다. 패전국인 독일과 일본이 非自發적으로 ‘탈경찰화’의 길을 갔다면 우리나라는 ‘탈경찰화’를 자의반 타의반으로 받아들인 것이다. 이러한 ‘탈경찰화’의 과정을 거치면서 경찰법, 경찰관직무집행법, 경찰공무원법 등 경찰관련 법령은 모두 형식적 의미의 경찰 개념에 관한 것들이다. 우리나라 경찰행정 기능은 ‘탈경찰화’ 흐름의 계승으로부터 시작되었기 때문에 독일경찰의 ‘탈경찰화’ 개념의 형성과정을 살펴보는 것은 의미있는 일이다. 박정훈 교수(2005)는 ‘탈경찰화’의 개념을 기준으로 실질적 의미의 ‘경찰’과 형식적 의미의 ‘경찰’을 다음과 같이 설명한다.

‘...독일에서는 1850년 프로이센 경찰행정 법률에서.....경찰은 소극적 질서 유지 작용 뿐만 아니라, 적극적인 복지증진 작용도 포함한 내무행정 전반을 의미...경찰개념에 결정적 전기가 된 것은...1882년 「크로이츠베르크」(Kreuzberg) 판결인데... 1931년의 프로이센 경찰행정법률은 위 크로이츠베르크 판결의 취지에 따라 경찰을 소극적인 위험방지 작용에 한정되는 것으로 규정하였다. 여기서 유의할 것은 이때까지 경찰이라 함은 ... 소극적으로 공공의 안전, 질서에 대한 위험을 방지하는 행정작용이 곧 「경찰」인 것이다. 제2차대전후... 나찌 시대의 압제적인 경찰작용에 대한 개혁의 일환으로 그동안 경찰로 불리던 많은 영역의 행정작용들이 감독(Aufsicht, Überwachung)으로 개칭되면서 그 업무관할도 대폭 일반행정기관으로 이관되고, 행정작용으로서의 경찰은 ‘경찰’이라는 명칭을 가진 기관의 집행활동, 다시말해, ‘집행경찰’(Vollzugspolizei)에 한정되게 되었다. 이를 ‘탈경찰화(Entpolizeilichung)’라고 하는데, 이를 통해 실질적 의미의 경찰개념은 탈경찰화되기 이전의 경찰작용, 다시말해 「공공의 안전·질서에 대한 위험을 방지하고 장애를 제거하기 위한 행정작용을 의미하고, 형식적 의미의 경찰은 위 실질적 의미의 경찰 가운데 탈경찰화를 통해 일반행정기관에 이관되고 ‘경찰’ 기관의 임무로 남은 집행작용을 의미하게 되었다.’

실정법상 ‘탈경찰화’로부터 출발한 우리 경찰기능이 오늘날 과연 형식적 소극적 의미의 경찰개념에 머물러 있느냐는 것이다. 경찰행정 환경의 복잡성, 긴급성, 다양성, 그리고 인터넷화 등은 그러한 형식적 의미의 ‘경찰’ 기능에 머물러 있을 수 없다는 것이다.

오늘날 경찰행정의 역할은 종래의 범죄 대항(crime fighter)에서 문제해결 지향적 경찰활동(Problem-Oriented Policing)이 확대되는 추세에 있다 (Goldstein, 1990). 이는 미국의 지역경찰에서 순찰 과정에서 범죄정보의 수집과 지역사회와의 협력을 통해 범죄행위가 반복적으로 발생하는 원인을 진단하여 예방적 대응을 하는 것을 포함한 개념이며, 주거침입 절도, 강도 등 민생침해 범죄 대응의 효과성을 높이고 있다는 평가이다. 그러나, 문제해결지향적 경찰활동의 영역은 범죄환경이 복잡화, 다양화, 인터넷화 되는 추세에서 지역의 강·절도 등의 문제에만 국한되는 개념이 아니다. 우리나라와 같이 사회적 갈등이 구조적으로 장기화되는 상황에서 지역개발을 둘러싼 집단민원, 노사분규 등이 집회시위로 이어지고 결국 치안문제로 비화되는 경우가 대부분이기 때문에 매우 광범한 영역의 치안활동에서 문제해결지향적 경찰활동이 필요한 시점에 와 있다.

강·절도와 같은 민생침해 범죄 뿐만 아니라 경제·사회 각 분야의 갈등 현안들이 궁극적으로 치안문제가 되고 정치적 문제화되는 복잡하게 얽힌 경찰업무 환경임에도 불구하고, 우리나라의 법적, 제도적 의미의 경찰은 위에서 설명한 바와 같이 독일식 ‘탈경찰화’의 과정을 밟음으로써 실제 경찰행위와 제도 사이에 엄청난 간격이 있는 것이다. 지금 경찰이 안고있는 수많은 구조적인 문제, 역기능과 침체된 인식들은 상당부분 잘못 접목된 ‘탈경찰화’의 그림자라는 주장이 설득력을 더해가고 있다(박정훈, 2005).

오늘날 한국경찰의 업무 환경은 복잡화, 다양화, 기동화 및 광역화 등으로 표현할 수 있으며 여기에 인터넷 문화의 보편화로 지역, 계층 및 부문 간 상호의존성이 높아졌다. 외국도 마찬가지이지만 전 국토의 도시화가 촉진되고 있는 점도 치안환경의 특징중의 하나로 부각되고 있다.

치안환경의 특징을 나타내는 사례를 예시하면 도시국가화 되기 때문에 도시개발을 둘러싼 갈등이 전국 도처에 표출되고 잠재되어 있는 점이다.

주거환경, 복지 개선 및 소득창출을 포함한 도시의 발전을 도모하기 위해서는 기존 구도심권역을 재개발하거나 도시 외곽으로 신도시권역을 개발할 수 밖에 없는데 어느 경우이든 매우 구조적인 갈등관계가 있으며 갈등이 장기화되고 집단민원성 집회시위 또는 불법집회시위로 번진다. 결국 치안문제로 귀착되고 경찰은 갈등의 최종당사자로 자리하게 된다.

노사갈등도 비슷한 경로를 거쳐서 경찰 문제로 귀착되는 사례가 일반화되어 있다. 1980년대 후반 노동계가 사회구조 변동의 주역으로 부상되면서 노사분규는 합의타결 보다는 합법 또는 불법 파업의 길을 걸으면서 ‘정치투쟁’으로 확대되는 경우가 한국사회의 특징으로 자리잡아 왔다. 노사문제는 기본적으로 노·사 당사자간의 민사문제인데 결국에는 치안문제로 비화되어 갈등의 한쪽에 경찰이 서 있게 되는 것이다. 노사문제의 당사자는 노측, 사측이 있고 관계 정부기관도 노동부, 노사정위원회, 자치단체 등이 있음에도 불구하고 경찰이 협상을 중재해야 할 경우가 많다. 치안 문제로 상황이 악화되기 전에 예방적 중재에 나서지 않을 수 없기 때문이다.

교육정책, 복지정책 및 경제정책 등 공공정책 집행의 효과성을 확보하기 위해서 경찰기능과 상호의존관계에 있는 분야가 대단히 많이 있다. 인터넷 시대가 진행되면서 포털 공간의 순기능적인 면이 있는 반면에 사이버 범죄의 온상이 되고 있기 때문에 경찰기능과 유기적인 관계를 맺어야 할 필요성이 점점 커지고 있다. 지금까지 설명한 현대 경찰업무와 그 환경이 갖고 있는 속성을 요약하여 표현하면 경찰행정은 사회각계의 다양한 부문과 상호의존적으로 네트워크가 되어 있다는 것이다. 이는 경찰행정에서 네트워크 양식의 의미가 무엇인가를 쉽게 짐작할 수 있다.

2. 경찰행정에 있어서 네트워크 거버넌스의 적용 가능성

우리나라 경찰업무와 공공정책의 각 부문과는 복잡한 상호의존적인 네트워크 관계를 맺고 있다고 앞서 설명하였다. 우리나라는 외생적인 ‘脫警察化’ 과정을 밟음으로서 경찰에 대한 현실적 요청과 법적 제도적인 경찰권의 설계와는 모순투성이의 구조적인 약점을 안고 있다. 우리나라는 ‘탈

경찰화'된 상태에서 경찰관직무집행법 등 경찰관계법률에서는 행정경찰과 사법경찰을 혼합하여 규율하고 있다. 경찰관직무집행법 제2조는 경찰관의 직무로서 '범죄의 예방, 진압 및 수사'를 규정하고 있는데 여기서 '범죄의 예방, 진압'은 司法警察作用이 아니라 行政警察作用이라는 점이다(박정훈, 2005). 형사소송법 제195조의 사법경찰의 임무인 수사는 '범인, 범죄사실과 증거의 수사'로서 형사소추를 위한 준비행위인 것이다. 한국 경찰작용의 현실과 법적 제도적 장치의 괴리와 과도하게 '탈경찰화'된 모순의 극복이 우리 경찰업무의 중요한 과제이다. '탈경찰화'를 극복하는 길은 예방경찰과 진압경찰로 대별되는 행정경찰작용에서 제자리를 찾는 것이 보다 현실적인 대안일 수도 있다. 여기서 우리나라의 경찰행정에 대한 네트워크 거버넌스 양식의 필요성과 적용가능성을 엿볼 수 있다.

경찰 창설 이래 60여년이 경과된 지금, 경찰에 대한 시대적 요청과 국민의 요구에 대해 적절히 응답하는 데에는 현재의 경찰 역량이 한계점에 이르렀다는 데에서 네트워크 거버넌스를 경찰행정에 적용할 필요성을 찾을 수 있다. 행정구역개편에 대한 정치권과 학계의 논의가 활발히 진행되고 있고 기초자치단체의 통합 움직임이 구체적으로 진행되고 있다. 그리고 자치경찰제에 대한 입법과정이 진행되고 있고 제주자치경찰제가 시범운영되고 있는 시점에서 경찰행정에 새로운 거버넌스 양식의 도입 필요성에 대해 본격적인 검토가 있어야 한다. 지역사회 치안활동, 여성 청소년 분야 및 외사치안 분야 등에서 네트워크 양식에 의한 업무추진이 이루어지고 있고, 실제로 그러한 사례가 많이 있다.

거버넌스 양식의 치안행정에의 적용가능성도 가시적으로 나타나고 있다. 그 적용가능성이 가시적으로 나타나는 것은 경찰행정의 환경이 상호의존적인 관계에 있고, 인터넷 문화의 일상화로 사회부문간의 상호연계성이 더욱 긴밀해지고 있으며, 예방, 진압 경찰은 물론 사법경찰분야에서의 업무영역의 광대화 현상속에서 충분히 감지할 수 있다. 또한, 그간의 네트워크 거버넌스 양식에 의한 업무추진 결과가 그의 확산 가능성을 엿보게 한다.

경찰행정의 각 분야에서 네트워크 양식을 추진함으로써 범죄의 예방율과 검거율이 향상되는 성과를 거두었다. 예산과 인력의 절감 효과도 거두

었다. 이에 따라, 경찰행정에 대한 신뢰도가 향상되는 효과를 거두기도 하였으며 이러한 것들이 거버넌스 양식의 적용가능성을 보여주는 것이다.

자치경찰제도의 도입에 대해서도 자치경찰제에 대한 평가는 도외시하고 지방자치의 완성이 자치경찰제의 전면 실시로 달성될 수 있다는 자치경찰 만능주의적인 견해들이 있다. 도시국가화, 압축된 산업화와 민주화 등의 독특한 환경적 특수성을 갖고 있는 우리나라가 자치경찰제의 도입으로 경찰이 안고 있는 한계를 극복할 수 있을 것인가에 대해 회의적인 시각이 많다. 여기서도 국가경찰제도의 효율성과 자치경찰제의 현실적합성, 자율성의 조화 기제로서 거버넌스 양식의 도입가능성은 충분히 크다고 본다.

현재 입법계류중인 자치경찰도입안은 기형적인 제도 설계임이 여러 가지 면에서 나타난다. 법안에 반영된 시군구 단위의 선택형 자치경찰제는 참여정부의 지방화, 분권화의 정책의제에 떠밀리듯 설계되었다는 점, 대선 공약이기 때문에 도입이 적극 추진된 점, 국가경찰의 기득권을 깨기가 어렵다는 점을 고려하여 변형된 기초단위의 기형적 자치경찰로 설계되었다는 점 등에서 비판을 받고 있다.

도입의 효과가 불투명한 변형된 자치경찰의 도입보다는 보다 가시적으로 성과의 예측이 가능한 새로운 거버넌스 양식의 도입을 통해 자치경찰제에 대한 요청을 수렴하는 것을 적극 검토해야 한다.

국가경찰 또는 자치경찰제도 어느 것을 유지하든 치안서비스의 고객만족 시스템을 구축하고자 하는 경찰혁신의 시대적 요구와 변화에 부응하여 경찰거버넌스의 도입의 당위성과 경찰거버넌스 도입의 준거를 다섯가지로 제시하는 견해도 있다(이영남, 2008). 그 다섯 가지의 준거는 ① 국가경찰제도의 단점 보완 ② 자치경찰제도의 단점 보완 ③ 지역사회경찰제도의 보완 ④ 민간경비의 활성화 ⑤ 국가운영의 패러다임의 변화 등이다.

한국 경찰의 기능이 2차대전후 독일경찰과 일본 경찰의 ‘탈경찰화’의 길을 밟고 있기 때문에 형식적 의미의 경찰작용에 머물러 있으면서 실질적 의미의 경찰작용이 경찰청 이외의 타부처에 널리 분포되어 있는 점도 한국 경찰업무에 대한 거버넌스 양식의 확대가능성을 엿볼 수 있게 하는 점이다.

한국 경찰은 태생적으로 타부처의 업무협조 의뢰나 지시, 감사 및 감독

관계로 얽혀있다.¹⁴⁾ 경찰 기능의 범위가 매우 광범위하고 경계가 불투명한 특성을 안고 있기 때문에, 이러한 제도적 환경속에서 치안서비스의 효과성을 극대화하기 위해서는 새로운 거버넌스 양식을 끊임없이 모색할 수 밖에 없는 것이다.

14) 경찰에 대한 타부처의 협조요청 업무는 다음에서 예시한 바와 같이 매우 광범위하다.

- ① 경무 : 인증신제품(NEP) 관련 업무(지식경제부), 정부규격통일화 관련 업무(기술표준원), 건강보험업무<(1) 가입자 자격 취득 및 상실시 보험료 산정 등, (2) 연말정산시 보수총액 취합·조정, (3) 휴직자·해외근무자 보험료 조정, (4) 건강검진 대상자 신고 등>(보건복지가족부 건강보험공단), 직장보육시설 설치 실태 현황 파악 업무(보건복지가족부), 모유수유(착유)실 설치 현황 파악 업무(보건복지가족부), 국가유공자 업무(국가보훈처), 공무원 연금(행정안전부 연금공단), 현충원 안장(국방부 국가보훈처), (재)경찰장학회(서부교육청), 6.25전사자 유해발굴 사업(국방부), 보수협의 관련 업무(행안부) ② 수사 : 경찰서 내 대용감방 운영<교도소 내의 미결수용실이나 구치소가 없을 경우 확정판결이 있을 때까지 경찰서 대용 감방에 구금>(법무부), 호송업무 수행<검찰체포 피의자, 검찰 수배자, 검찰로 송치되는 피의자 등의 구치소·교도소의 입감 전 호송업무>(검찰), 징수촉탁·형집행장 임무<(1) 검사는 사법경찰관에게 징수금의 집행에 대해 촉탁, (2) 형집행장은 구속에 관한 규정을 준용, 검사의 지휘에 따라 사법경찰관에게 집행>(검찰), 감정유치 업무<감정유치할 구속집행 정지자·구속피의자에 대하여 판사의 유치 처분 및 검찰지휘에 따라 경찰이 호송, 감호>(법원, 검찰), 검찰의 압수물 소유권 포기의사의 조사 촉탁 업무수행<경찰 수사단계에 있는 사건 외의 압수물 소유권 포기의사 확인은 경찰업무가 아님에도 수행>(검찰), 피호송자의 留宿<피호송자의 유숙은 경찰관서 또는 교도소를 이용하도록 규정>(법무부), 질병·사망 피호송자 조치<교도소와 교도소간 피호송자가 질병에 걸리거나 사망한 경우에는 경찰관서에서 후속조치>(법무부), 파산자 구인<법원이 명하는 경우 검사의 지휘를 받아 경찰이 파산선고를 받은 채무자를 구인>(법원), 병역의무자 중 행방불명자 소재 수사<지방병무청장이 행방불명으로 병역의무통지서를 전달할 수 없는 자에 대한 소재수사 회보의무 부과>(국방부), 군사법원의 구속·압수영장 집행<군검찰관의 지휘에 따라 경찰이 군사법원이 발부한 구속, 압수영장 집행>(국방부), 군사법원에서 보석으로 석방된 자의 관찰<군에서 보석으로 석방된 자의 관찰 요청을 받은 경우 경찰은 특별한 사유가 없는 경우 이에 응해 결과보고>(국방부), 군사법원 관찰 내 변사발생시 변사자 검시업무 수행(국방부), 대용감방 이관업무<현재 대용감방 8개소(영월, 해남, 밀양, 상주, 속초, 영동, 남원, 거창) 운영중, '02~'08년까지 대용감방 8개소 법무부 이관>(법무부, 교도소 완공후 이관 예정) ③ 보안 : 보안관찰<보안관찰 처분 대상자의 동태관찰 및 기록유지, 주요 동태 관찰 내용 관찰 검사에 통보>(법무부), 긴급신원조사<경호행사 참석자 등의 긴급신원조사 및 기타 경호안전활동 업무>(경호처), 북한이탈주민 거주지 신변보호<통일부장관은 보호대상자가 거주지로 전입한 후 신변안전을 위하여 경찰청장에게 협조를 요청>(통일부, 국정원), 정보통신망 불법정보의 취급제한명령 등의 요청<방송통신위원회에 「국가보안법」에서 금지하는 행위를 수행하는 내용을 담은 불법정보의 삭제 요청>(방송통신위원회) ④ 외사 : 불법체류 외국인 정부 합동 단속 지원<연2회, 법무부 출입국외국인정책본부 주관, 경찰청·노동부·법무부가 참여하는 불법체류자 정부합동 단속에 경찰력 지원>(법무부), 국적 취득·회복 신원조사<해당자에 대한 범죄경력조회 등 관련사항 조사 후 통보>(법무부) ⑤ 정보 : 경찰 정보활동의 법적 근거로 경찰법 제3조 및 경찰관 직무집행법 제2조의 '치안정보의 수집' 규정과 건문수집및처리규칙 등을 나열할 수 있는데, 이는 정보활동에 대한 포괄적 수권조항이라는 것이 다수설이다. 정보업무는 보안과 비밀유지를 최우선으로 하고 있어 그 업무를 일일이 나열할 수 없지만 국가정보원 등 여러 정부부처·기관들과 다양한 업무 협조를 유지하고 있으며, 이는 경찰이 경찰의 권한이 비대화되고 집중되고 있다고 비판하고 경계하는 원인이 되고 있다.

3. 경찰거버넌스에 대한 선행연구의 경향과 한계

거버넌스 개념을 ‘새로운 국정운영의 양식’이라고 광의로 정의하든 또는 협의로 네트워크 양식에 의한 국정관리라고 정의하든 어떤 측면에서 보더라도 거버넌스의 개념속에 포함시킬 수 있는 경찰행정의 사례는 많다. 신 공공관리 기법을 경찰행정에 도입하거나 협력치안에 해당되는 새로운 치안행정 사례가 많이 이루어져 왔다.

우선, 민간경비업이 비약적으로 발전하면서 관련 논문들이 많이 발표되고 있다. 우리나라는 대륙법계의 국가경찰제도를 유지하고 있고 더욱이 중앙집권적 제도를 철저히 유지하고 있는 여건이기 때문에 민간경비업의 확대 발전은 경쟁과 협력을 기본이념으로 하는 거버넌스 양식의 확산을 의미하는 것이다. 우리나라의 민간경비업이 태동한 시기는 1962년 미8군 경비용역회사가 설립되면서 시작되었고, 본격적인 발전계기는 1976년 용역경비업이 제정되면서부터이다. 그후 86아시안게임과 88올림픽, 그리고 1993년 대전 엑스포의 경비를 민간경비업체와 경찰이 합동으로 담당하는 경험을 거치면서 질적으로나 양적으로 급성장하였다(서진석, 1999: 88). 현재(2008. 12월 기준) 우리나라의 민간 경비업체는 3,043개가 있으며, 허가 업종은 3,628개이고, 경비업에 종사하는 인원은 142,457명에 이르고 있다(경찰청 홈페이지).

용역경비업의 급성장을 바탕으로 관련학회의 연구논문들이 증가하고 있고, 경찰경비기능의 민영화를 촉진하도록 민간경비와 경찰경비의 역할 분담을 효율성을 도모할 수 있는 거버넌스 양식의 적용이 주장되고 있다(이영남, 2008; 서진석, 1999; 한홍태, 2000)

경찰거버넌스적인 접근을 통해 경찰 업무영역중에서 민영화, 민간위탁이 가능한 부분을 확대할 필요가 있다. 지방자치단체, 시민사회 및 민간부문 등의 역할이 점점 커지면서 그들이 주관하는 대규모 행사가 연중 내내 이어지고 있다. 다중이 운집하는 행사의 안전, 교통소통을 위해 경비인력이 많이 소요되는데 행사 주최측은 아직까지 경찰기능에 의지하려는 경향이 많다. 공공영역과 민간영역의 경계가 허물어지는 추세속에서 대다수 행사가

어느 정도의 공공성을 띠고 있기 때문에 국가경찰 기능이 경비지원을 해야한다는 논리도 일응 타당성은 있으나, 경찰인력은 매우 제한적이다. 제한된 인력으로 복합적 기능을 수행하는 경찰의 입장에서 보면 각종 행사 경비에 역할을 담당하는 만큼 경찰본연의 기능에 소홀할 수 밖에 없기 때문에 행사경비업무도 지극히 한정된 범위로 축소할 수 밖에 없다. 마찬가지로 시민안전에 대한 수요가 다양하게 급증하고 있는 반면에 경찰력은 여전히 제한적이기 때문에 행사 경비 역량의 한계와 같은 논리로 민간경비업으로 과감히 위임 위탁해야 한다. 이런 관점에서 거버넌스적 접근의 필요성을 역설하는 학계의 주장이 설득력이 있어 보인다(이영남, 2008: 405).

자치경찰제와 관련해서도 경비기능의 민영화를 확대할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다(한홍태, 2000). 자치경찰제가 아직 시범 실시단계를 벗어나지 못하고 답보상태에 있으며 행정법상 실질적 의미의 경찰작용을 기초자치단체에서 하고 있고, 주민의 안전을 지킬 권한과 의무가 자치단체에 있다는 인식을 바탕으로 하고 있다.

그러나, 주민의 다양하고 급증하는 안전에 대한 욕구를 충족시킬 수 있는 인적, 물적 자원이 자치단체에 없기 때문에 새로운 거버넌스적인 접근이 필요하다. 자치단체의 부담을 완화하면서 주민의 안전수요를 충족시키는 대안으로 미국에서 일반화되어 있는 자치단체간 또는 자치단체, 공공부문과 민간경비업체간 협약에 의한 경비서비스를 제공받는 방법도 있다. 시민의 주거안전, 신변안전에 대해 민간 경비영역을 좀 더 넓혀주되, 그에 대한 감사, 감독을 실질적으로 할 수 있는 통제장치의 제도화를 강화하면 된다고 본다.

다음으로 경찰청 직제상 생활안전 기능과 관련되는 분야에서 거버넌스적 접근을 주장하는 연구실적이 축적되고 있다. 협력치안, 파트너십 형성, 그리고 지역사회경찰활동(communitary policing) 등에 관련되는 이론과 사례연구들이 학계와 실무계에서 집중적으로 발표되고 있다. 특히, 경찰행정학과 등 경찰학 관련 학과가 개설된 대학이 2009년 11월 현재 112개(4년제 65, 2년제 47), 학생수는 19,693명에 이르고 있다. 112개 경찰학과 개설 대학이 전국 각 지역에 골고루 분포되어 있기 때문에 지역경찰 문제에 대한 사례연구가 지속적으로 발표되고 있고 지역치안문제에 대한 다양한 아

이디어들이 제시되고 있다. 이는 우리나라 치안역량의 제고를 위해서도 대단히 고무적인 징표이다. 지역경찰이론에 국한된 현상은 아니지만 전국에 분포된 각 대학에 많은 현직 경찰관들이 석·박사 과정에서 수학하고 있는 점도 사례연구가 폭넓게 축적되는데 큰 몫을 하고 있다. 또한, 경찰대학교 출신 경찰관들의 해외유학자 수가 증가하면서 범죄예방론, 지역사회경찰론 관련 논문들이 많이 발표되고 있고 이를 기초로 한 주목할 만한 저술이 발간되고 있다.¹⁵⁾

광의의 거버넌스 개념인 파트너십에 의한 지역사회 범죄활동 또는 지역사회 경찰활동(communitary policing)에 관한 논의가 1980년대 이후 외국에서도 활발하게 진행되고 있다. 영국은 1981년 Scarman과 Morgan 보고서(Brixton 폭동에 관한 보고서)를 계기로 기관간 협력치안의 중요성이 부각된 이래 1990년대 지역안전 협력체가 조직되고, 범죄와 무질서법(Crime and Disorder Act 1998)이 제정되어 지역에서 범죄와 무질서 문제 해결을 위한 지역협력체의 법령상 토대를 마련하였다.

미국에서의 지역사회 경찰활동(communitary policing)¹⁶⁾은 1980년대 「도보순찰 경찰활동」에 관한 연구가 미시간 주와 뉴저지 주의 소규모 시 수준에서 제기된 이래 1990년대에 이론이 발전되면서 영국, 캐나다, 호주는 물론 일본, 한국 등지에도 널리 전파되어 경찰업무의 중요부문으로 자리잡고 있다.

국내에서도 광의의 거버넌스 개념에 속하는 경찰업무에 시민참여 문제, 학교폭력문제를 포함한 여성청소년 분야에 공동대응 문제, 자치경찰제와 연계한 지역사회 경찰활동 문제 등에 대한 논문과 저서들이 다수 발표되었고, 2000년 이후 최근에는 경찰 거버넌스 문제를 직접 거론하는 연구물들이 계속 발표되고 있다.¹⁷⁾

15) 박현호(경찰대 10기 출신, 용인대 교수)는 경찰대 교과서인 범죄예방론을 통해 영국의 지역사회범죄활동, 다기능적 파트너십에 의한 지역범죄 예방 등을 상세히 논술하고 있다(박현호, 범죄예방론, 2008).

16) 미국 연방 법무부의 Community Policing Consortium에서는 ‘지역사회경찰활동(communitary policing)은 지역사회의 범죄나 무질서 등의 문제를 발견하고 지역사회의 모든 자원을 동원하여 그 해결책을 찾는 경찰과 지역사회의 공동노력이다’(Community Policing is a collaborative effort between the police and the community that identifies problems of crime and disorder and involves all elements of the community in the search for solutions to these problems)라고 정의한다.

17) 경찰거버넌스가 직접 거론되는 논문을 보면, ‘지역사회 경찰활동과 시민사회중심적 거

특히, ‘공공부문 CCTV 통합 활용에 관한 사례연구’(오영균, 2009)는 네트워크 거버넌스적 관점에서 치안시스템 개선사례를 분석하였다는데 의의가 있다. 국가기관인 경찰서와 자치단체인 천안시, 아산시, 그리고 공기기업인 철도시설공단간의 ‘행정협약’ 형식을 통한 네트워크 거버넌스 사례를 분석한 것이다. 다만, 네트워크 거버넌스 또는 로컬 거버넌스(local governance)라는 용어를 사용하지 않고 ‘조직간 협력과 기관간 협력’이라는 개념어로 기술하고 있다. 본 사례 연구에 의하면 ‘조직간 관계와 조직간 협력은 동일한 개념은 아니지만, 조직간 관계의 형성이 조직간의 협력과 긴밀한 관계에 있으므로 조직간 관계(interorganizational relationships)라는 개념과 조직간 협력(interorganizational collaboration)을 동일하게 사용’한다는 것이다(함철호, 2001; Abramson & Rosenthal, 1995; Wholey & Huonker, 1993; 오영균, 2009)

위 연구에서는 ‘조직간 협력론’적 관점에서 자원의존이론, 사회교환이론, 거래비용이론 및 제도주의 이론을 열거하고 조직간 협력관계를 동태적으로 설명한 이론들을 기술하고 있는 것으로 보아 네트워크 거버넌스 양식과 이론적 배경 설명이 유사하다.

이러한 이론적 배경하에 통합센터의 구축, 운영 및 성공요인 등을 분석 평가한 것은 경찰 거버넌스 사례 분석의 새로운 시도로 평가할 만 하다. 통합센터 서비스의 확산을 위해 특별교부세 지원과 같은 구체적 실천 대안까지 제시한 것은 그간의 경찰 거버넌스 논의의 수준을 한단계 발전시킨 것이다.

경찰청 경찰혁신위원회(2007)에서는 치안모범국가 건설을 위한 6대분야 선진화 전략으로 첫째, 시민사회와 함께하는 경찰 거버넌스의 확립, 둘째 수요자 중심의 고객만족 치안행정체제 정착, 셋째 유비쿼터스 기반의 최첨단 치안행정 실현, 넷째 첨단과학 수사중심의 수사시스템 구현, 다섯째 세계화 시대에 걸맞는 국제적 치안역량 강화, 여섯째 평화 통일 및 경제발전을 위한 확고한 안보태세 확립 등을 열거하고 있다. 첫 번째 전략에서 경찰 거버넌스의 확립을 직접적으로 제시하고 있으나 나머지 전략들에서도

버넌스’(양문승, 2005), ‘경찰서비스의 거버넌스에 관한 연구’(박상주, 2003), ‘참여형 치안 거버넌스의 모형에 관한 연구’(이영남, 2007) 등이 있으며, 본격적으로 거버넌스 양식에 의한 경찰행정 혁신을 주장하고 있다.

경찰이 독자적으로 관련되는 치안서비스 정책을 추진하기 보다는 거버넌스 양식을 통해서 추진할 수 있는 것들이 대다수를 차지하고 있다. 실제로 경찰청, 지방경찰청 및 경찰서 단위에서 추진하는 범죄예방, 진압 및 수사에 관한 시책들이 거버넌스적 접근을 하고 있는 사례가 많다. 그러나, 치안시책을 추진하는 데에 사실상 거버넌스적인 접근을 하면서도 부문 부문에서 주요 담당자들이 폐쇄적인 행태를 보임으로써 대안적 국정운영 양식이 적시성 있게 확산되는 계기를 갖지 못하고 있다. 이는 정책주도자들의 안목이 얼마나 주요한 비중을 차지하고 있는지를 확연히 보여주는 대목이다.

앞절에서 우리나라 경찰행정 업무의 특성을 설명하면서 현재의 경찰행정 업무의 근본적인 문제는 경찰작용의 개념이 독일과 일본에서 전승국의 영향력에 의해 이루어진 ‘脫警察化’(Entpolizeilichung)를 한국 경찰이 거의 그대로 도입한 데에 있다고 설명하였다. 또한, 경찰 개념의 내용이 국가관의 변동에 따라서 국가의 권력독점론도 심각한 도전에 직면하여 공안질서 유지와 같은 실질적 의미의 경찰작용이 민간 부문에서 이루어지고 있는 경우가 허다하다. 이러한 행정법 작용의 현실을 반영하여 민관협력이 경찰작용에 있어서 새로운 행위 형식으로 대두되고 있음을 연구하는 논문이 공법 학계에서도 증가하고 있다(김근세, 1999; 김창규, 1997; 박정훈, 2005; 김남진, 2006; 김민호, 2006; 김성수, 2004; 이성용, 2006; 정남철, 2006; 홍성필, 2003; 김성주, 2009).¹⁸⁾ 공법학계의 협력행정 형식에 대한 관심 증대는 거버넌스 양식에 대한 학제적 연구를 촉진시켜 거버넌스 양식에 의한 국정관리의 경우 발생하는 법적 책임성 확보 등에 대한 이론적 또는 실천적인 대안을 제시할 수 있다고 본다.

광의의 거버넌스 개념 또는 협의의 거버넌스 개념에 포함되는 협력치안,

18) 민관 협력행정 등에 대한 주요 연구사례는 ‘경찰 업무의 민간 이양 확대방안에 대한 연구’(김근세, 1999), ‘비정형적 행정작용의 허용성과 한계에 관한 연구’(김창규, 1997), ‘비정형적 행정작용과 법관계론’(김창규, 2000), ‘사인에 의한 경찰작용의 연구’(홍성필, 2003), ‘개별 행정법-협력적 법치주의와 행정법 이론-’(김성수, 2004), ‘행정법의 구조변화로써 참여와 협력’(박정훈, 2005), ‘효율적인 경찰 집행을 위한 새로운 작용 형식의 활용에 관한 연구’(정남철, 2006), ‘공공서비스의 민간 위탁과 공기업의 민영화’(김민호, 2006), ‘경찰 임무의 탈경찰화와 법적 문제’(김남진, 2006), ‘독일 민간경비의 발전과 Police Private Partnership’(이성용, 2006) 등이 발표되어 공법적 해석이 활발히 이루어지고 있다.

민간 위임 위탁 치안, 네트워크 거버넌스 양식 등에 의한 치안정책 추진과 관련되는 이론 연구와 사례 분석들이 양적으로는 상당히 발표되고 있다. 이는 경찰 관련 학과가 있는 대학이 112개나 되고 석·박사 과정에 재학하고 있는 현직 경찰관들에 의한 사례연구가 매년 증가하고 있는데서도 연구실적물의 양적 증가를 가늠할 수 있다¹⁹⁾.

그럼에도 불구하고 그러한 연구물들이 널리 공개적이고 객관적인 검증과 활용이 이루어지지 않고 있고, 학문적 가치에 대한 평가가 이루어지지 않고 있기 때문에 그 질적 수준에 한계가 있는 것이다. 거버넌스적 접근이 가장 자연스럽게 이루어지는 분야가 치안행정 분야임에도 불구하고 보다 진전된 대안기제로 발전하지 못하고 있다. 이와 같은 한계를 극복하기 위해서는 널리 분포되어 있는 각 대학의 경찰학과 논문·저술과 현직 경찰관이 쓴 논문·저술을 데이터베이스화하여 공개적인 검증과 비판을 받을 수 있도록 노력해야 한다. 이러한 노력이 학제간 연구가 일반화되고, 통섭 또는 융합의 시대인 21세기의 경찰학계에 활력을 불어넣을 것이다.

제 4 절 경찰행정의 네트워크 거버넌스 모형

1. 모형 설계의 전제

제4절에서는 위에서 논의한 이론적 논거를 바탕으로 하여 경찰행정의 네트워크 거버넌스 모형을 제시해 보기로 한다. 이러한 모형은 경찰행정이 향후 네트워크 거버넌스에 의하여 문제를 해결하고자 하는 경우 절차와 방법에 관한 매뉴얼적 성격을 지닌다. 이와 동시에 이러한 경찰네트워크 거버넌스 모형을 통하여, 실제 경찰행정 서비스 사례를 분석할 수 있는 연구의 분석틀도 될 수 있다. 이러한 관점에서 본 연구에서는 경찰의 지휘부

19) 2009년 8월 현재 현직 경찰관 신분으로 박사 학위 소지자는 53명이다. 이중 대다수의 논문들이 경찰 직무 관련 사례 분석을 토대로 논문을 작성하였고 상당수의 논문이 광의의 거버넌스 개념적 입장에서 접근을 한 사례가 상당히 많다.

나 실무자들이 경찰 분야에서 네트워크 거버넌스 방법으로 어떤 문제를 접근하고자 하는 경우, 고려해야 할 다양한 요소들을 포함하고 있는 네트워크 거버넌스 모형을 제시해 보고자 한다.

경찰행정 네트워크 거버넌스의 모형설계는 결국 네트워크 거버넌스의 성공조건과 직결되어 있다. 따라서 성공조건을 검토하면서 모형을 구성하는 것이 타당하다. 이러한 성공조건은 결국 모형의 구성요소가 되기 때문이다. 네트워크 성공조건에 대해서는 앞서 검토한 Bevir의 이론체계에 바탕을 두고, 네트워크 구조화 분야의 연구결과(Kickert, 1999; OECD, 2001; Leach and Pecry-Smith, 2001; Lasker, 2001)를 활용할 필요가 있다. 이들은, 거버넌스 전략으로서 네트워크를 어떻게 구성하며 이와 관련한 쟁점들은 무엇인지를 검토하고 있다. 이하에서는 경찰행정 업무수행시 네트워크 거버넌스를 성공적으로 수행하기 위해서 필요한 조건들을 전술한 이론적 논의들을 중심으로 검토하기로 한다. 이러한 성공조건들에 대해서는 선행연구(권해수·최영출, 2006; 최영출, 2006: 85-96)에서 비교적 자세히 논의되고 있다. 본 연구에서는 기존의 선행연구를 바탕으로 하되 추가적으로 다양한 관점을 반영하여 설계해 보기로 한다.

네트워크 거버넌스의 구성요소들은 다양한 관점이 있지만, 본 연구에서는 간결성과 체계성을 고려하여 주체적 측면, 구조적 측면, 운영적 측면으로 구분하고 이러한 큰 카테고리 내에서 세부적인 요소들을 검토해 보기로 한다.

2. 경찰행정의 네트워크 거버넌스 모형

1) 네트워크 관리주체 부문

네트워크는 여러 사람이나 조직들이 상호 자원을 주고 받고 의존하여 운영되는 하나의 연결망이다. 이러한 연결망 속에서는 다양한 행위주체가 포함된다. 이러한 행위주체들은 자기 조직의 성공을 위해서 다른 조직을 활용하기도 하고, 특정 행위주체를 중심으로 모여들기도 한다. 이러한 과

정에서 각 행위주체들은 서로의 이익을 극대화하기 위하여 법규에 순응하기도 하고, 그 반대로 일정한 편법을 사용할 수도 있다. 또 어떤 경우에는 아주 소극적으로 네트워크 내에서 방관자적 역할을 할 수도 있다. 따라서 이러한 네트워크가 기능적으로 잘 작동되기 위해서는 관리주체면에서의 다양한 노력이 필요하다. 여기서 네트워크 관리주체 부문이라 함은, 네트워크의 주도적 역할을 누가 수행할 것인가, 이러한 네트워크에 포함되어 역할을 할 행위자(actors) 또는 이해관계자들(stakeholders)은 누구인가, 또, 이러한 네트워크에 포함되는 이해관계자들의 사회자본은 어느 정도 수준인가 하는 문제와 관계된다. 이러한 관리주체면에서의 조건들이 구비될 때에 네트워크가 작동될 수 있는 여건이 잘 갖추어진다고 할 수 있다.

(1) 네트워크의 주도적 역할 수행자

사회적 네트워크 이론에서는 네트워크 내에서의 주도적 역할을 누가 수행하는지를 중요시한다. 그 이유는 네트워크의 참여자 중에서 주도적 역할을 수행하는 사람이 누구냐에 따라 운영되는 네트워크 유형도 달라질 수 있고, 행위자들의 행위유형도 달라질 수 있다고 보기 때문이다(손동원, 2005: 13-15). 따라서, 네트워크의 행위자중 누가 주도적 역할을 할 것인가 하는 쟁점부터 먼저 고찰하기로 한다. 네트워크 관리의 주도자가 누구이며 누가 네트워크를 끌고 갈 것인가 하는 문제는 네트워크 거버넌스 전략수립시 우선 고려해야 할 점이다. 정부기관들은 공공정책 네트워크에 대해 다양하게 반응한다. 네트워크 과정에 관여하지 않으려고 하는 경향을 보이거나, 다른 당사자들과 같은 하나의 당사자 자격으로 참여하려 하기도 한다. 또한 네트워크에 존재하는 여러 당사자들에게 아이디어를 제시하는 등의 형태로 ‘특별 당사자’ 자격으로 참여하려 하기도 하며, 네트워크 관리자의 역할을 수행하면서 거버넌스의 주도적인 역할을 담당하고자 하는 경우도 있다(최영출외, 2006). 이들 중에서 마지막 관여 방법인 네트워크 관리자로서의 거버넌스의 주도적인 역할을 수행하는 것과 관련한 것이 가장 중요한 문제이다.

왜냐하면, 다양한 이해관계자들이 관여하고 있는 네트워크에서 혼란을

완화할 수 있는 행위자가 있어야 하고, 대표되지 않은 이익이나 예상하지 못한 이익들을 보호하기 위해서는 다른 당사자들보다도 더욱 주도적 역할을 수행할 기관이 있어야 할 것이다. 이 경우, 행정기관이 보다 적절한 후보자가 될 수 있다. 특히, 네트워크 거버넌스에 의한 경험이 없는 지역일수록 일차적으로는 행정기관이 주도적 역할을 수행할 수 밖에 없다고 보기 때문이다. 유의할 점은 행정기관이 자기들의 조직 이익을 위하여 비우호적인 참여자들을 임의로 제외시키지 않도록 유의해야 한다.

(2) 역할수행자의 범위

네트워크 거버넌스에서 무시할 수 없는 것이 네트워크에 참여하는 역할 수행자의 범위이다. 이는 네트워크 규모(size)와 관련되는 것으로서 규모에 따라 네트워크에 참여하는 행위자의 수가 달라지게 된다. 집단역학(group dynamics) 측면에서 볼 때, 집단의 규모가 증가하게 되면 조정해야 할 이해관계의 폭과 범위가 커져서 조정의 취약성 문제가 나타날 뿐만 아니라, 의사소통의 소음(noise)이 증가하게 된다(손동원, 2005: 62).

따라서, 네트워크에 포함되어야 할 역할수행자들의 범위 즉, 이해관계자의 범위설정은 중요하다. 예를 들어, 특정한 치안시책을 추진하기 위해서 네트워크 시스템을 만들려고 할 경우, 이해관계자의 범위를 누구로 선정하여 참여시킬 것인가 하는 문제가 현실적으로 대두된다(최영출 외, 2005).

Cloke(2000: 125)는 네트워크 속에서 협력관계를 구축하는데 있어서 누구를 참여시키고 누구를 뺄 것인가가 큰 의미가 있는 것이라고 주장한다. 이 문제는 우리나라의 경찰네트워크 거버넌스에서도 중요한 문제이다. 즉, NGO가 지방정부의 정책결정 및 집행과정에 많이 관여하고 있는데 어떠한 NGO를 공식적으로 참여네트워크에 포함시키고 배제하는가에 관한 기준이 필요하다. 그렇지 않으면 지역의 대표성이나 정체성에서 문제가 될 수 있는 NGO의 참여가능성 등 논란이 제기될 수 있다.

NGO 뿐만이 아니다. 행정기관이라고 하더라도 직접적으로 관련되는 행정기관과 간접적으로 관련성을 가진 기관들이 있다. 이 경우, 어떤 선정기

준이 있어야 하지 않는가 하는 문제이다. Goss(2001: 97-103)는 지방수준에서 네트워크에 포함시킬 수 있는 파트너들과 관련하여 거버넌스 전략에 대한 몇 가지 지침들을 제시하고 있다. 공공서비스 제공이나 공공기관의 운영에 있어서 이해관계자는 정책마다 상황이 다를 것이나 대체로 공공서비스 이용자 및 소비자, 미래 또는 잠재적 이용자, 배제된 이용자 또는 비이용자, 일반 시민, 지역사회, 지방의원, 공무원, 여타 공공기관, 비영리 자선단체, 전문기관, 전체로서의 사회 등이다(Donnelly, 1999: 50).

네트워크에 참여하는 역할수행자들의 범위는 네트워크의 밀도에도 영향을 미친다. 모든 조건이 같을 경우, 규모가 큰 네트워크는 작은 네트워크보다 밀도가 낮게 된다. 그 이유는 밀도는 전체 연결 가능한 수에 의존하는데, 그 전체 연결 가능한 수는 결국 네트워크에 참여한 점의 수에 의존하기 때문이다(손동원, 2005: 62-63).

한가지 부연한다면 주의할 것은 보다 많은 관계자들이 상호작용 과정에 참여하게 되면 합의를 통한 의사결정이 그만큼 어려워진다는 면이다(Kickert, 1999: 53). 한편, 게임이론에서는 행위자들의 많고 적음이 게임상황 내에서는 협력과정의 방해여부에 결정적인 요인이 아니라는 것을 보여준다. 그러나, 집단적인 활동상황을 관리할 수 있는 수준으로 역할행위자들의 수를 감소시킬 필요는 있다. 어느 정도까지 수를 줄일 것인가 하는 문제는 신중해야 하는데, 현실에 있어서 잠재적인 의존관계를 무시한 채 현재적인 의존관계 때문에 특정한 행위자들을 배제하는 것은 장기적으로 목표를 달성하는데 장애요소로 작용할 가능성도 있기 때문이다.

(3) 사회자본 수준

오늘날 사회과학에서 사회자본이라는 용어만큼 많이 사용되고 있는 것도 드물다. 사회자본(social capital)이란 용어는 Judson Hanifan에 의하여 1916년에 처음 사용되었다는 견해(DeGraaf, 2003: 20)²⁰⁾ 등 다양한 견해가 있다. 그녀는 1916년 마을 학교 공동체 센터에 관한 글을 쓰면서 사회자본

20) 사회자본의 용어사용에 대하여 프랑스 정치학자인 토크빌이 1835년에 처음 사용했다는 연구도 있다(서순탁, 2002: 3)

이라는 개념을 사용하였다. 그러나 이 개념을 사회과학적 용어로 부각시킨 계기는 1980년 후반 이후 미국의 사회학자인 제임스 콜먼(James Coleman)과 정치학자인 로버트 푸트남(Robert Putnam)에서 부터이다(손동원, 2005: 79).

사회자본에 대해서는 위에서 검토한 바와 같이, 다양한 측면에서 검토할 수 있다. 그러나, 본 연구에서는 일단 지역사회내에서 활용될 수 있는 사회자본 개념으로 국한하고 ‘일정한 지역(자치단체)내에서 공유된 상호이익을 위해 협력과 조정을 용이하게 해 주는 규범, 신뢰와 같은 다차원적 성격을 갖는 사회적 가치’로 정의하기로 한다(최영출 외, 2006). 이는 Putnam의 사회자본 개념의 구성요소를 포함하며 세계은행연구 및 Rohe와 같은 학자들의 사회자본 개념의 다차원성을 반영한 정의이다.

이러한 사회자본은 거버넌스의 운영수준이나 여러 사람들이 관련되어 문제해결을 하는 네트워크 구조에서 중요하다고 지적된다²¹⁾. 그 이유는 사회자본이 우선, 지역내의 개인, 가정, 집단들사이의 거래관계를 용이하게 해 줌으로써 의사결정을 용이하게 해 주며, 다음으로 지역내의 네트워크에의 참여 및 상호 신뢰하는 태도는 어떤 지역내의 조직이나 집단이 집단적인 결정에 도달하거나 집단활동을 이행하는 것을 용이하게 해 주며, 또한, 높은 사회자본 수준은 지역내의 구성원들에 의한 기회주의적 행태를 감소시켜 준다고 하기 때문이다. 이는 결국 네트워크내에서의 거래비용(transaction costs)을 축소시켜 주기 때문에 비용효율적인 운영을 가능하게 해 준다. 이 같은 주장에 대하여, 로헤(Rohe, 2004: 162)도 유사한 논리를 펼친다. 본 연구에서도 사회자본수준이 네트워크 거버넌스 운영에 영향을 미치는 조건으로 간주한다.

2) 네트워크 구조부문

네트워크내의 구조가 스타형(star shaped)인지, Y형인지, 체인형인지, 서

21) 네트워크 관점에서 사회자본의 중요성을 강조하는 이유는 밀도(density)와 구조적 틈새(structural holes)라는 개념과 관련된다. 밀도란, 네트워크에 참여하는 사람들의 응집도를 말하며, 구조적 틈새는 구조적 입장에서 사회자본과 관련된다고 할 수 있다. 예를 들어, 구조적 틈새에 자리잡은 네트워크내의 행위자는 신선한 정보를 다른 사람보다 먼저 접하게 될 수있다고 한다(손동원, 2006: 80-82).

클형인지에 따라서 네트워크내의 관계성의 모양은 달라진다(김용학, 2004; 손동원, 2005). 이는 네트워크 구조부문에서 운용되는 네트워크의 구성형태가 사실상 집중형인가, 분산형인가 하는 점과도 관련되며, 동시에 네트워크 구조의 조율장치에 대한 법규화가 어느 정도인가 하는 제도화 수준의 문제와도 관계된다고 할 수 있다.

(1) 네트워크의 형태 구성

네트워크의 참여자 사이의 관계모양에 대한 관심은 1940년대 미국의 MIT 대학의 알렉스 바베라스(Alex Bavelas) 교수와 그 제자인 해롤드리빗 (Harold Leavitt)의 실험에서 시작되었다(손동원, 2005: 6). 이들은 관계망의 형태를 스타형, Y형, 체인형, 서클형 등 4분류로 구분하고, 이들 유형별로 관계망 내에서의 정보흐름 등이 차이가 난다는 점을 지적한다.

네트워크 거버넌스에 있어서 네트워크의 형태는 기본적으로 각 행위자들이 균형을 유지하면서 밀고 당기는 상호과정 속에서 형성된다(Kooiman, 1994: 195)는 점을 강조해 주는 것이다. 개별 행위자들은 상호간 정보와 자원을 주고받으면서 균형을 이루고 있으며, 이러한 기본양태에 따라 거버넌스를 구성하고 있는 모든 행위자들은 관련되어 있는 모든 참여 행위자들과 자원을 결합시키면서 균형을 유지하고 있는 것을 기본 가정으로 한다(최영출 외, 2006).

거버넌스 연구의 권위자인 Rhodes(1997)는 정책네트워크 내의 행위주체들이 자원의존의 연결된 정도를 기준으로 하여 고도로 통합된 정책네트워크에서 느슨하게 통합된 이슈네트워크까지 구분하여 분류하고 있다. 그러나 이론적인 네트워크 유형에 똑같은 경우를 현실에서 발견하기는 어렵다. 현실적으로 이러한 형태 구분은 가변적인 것이며 위에서 제시한 환경적 조건을 반영하여 여러 가지의 형태를 상정할 수 있다.

(2) 네트워크 작동장치의 법규화 정도

네트워크가 아무리 높은 사회자본의 기반위에서 운영된다고 하더라도

참여자들간의 정보의 비대칭성, 이익 추구 등의 행태가 나타날 수 밖에 없다. 즉, 네트워크의 실제 운용 과정에서 네트워크의 관할영역, 각 이해관계자들의 역학관계, 이해관계자들의 의사결정방법, 이해관계자들이 틀을 벗어났을 때의 규제방법 등 네트워크의 운영에 대한 법규화 내지 제도화가 이루어져야 한다. 네트워크 작동을 위해서 법규에 의한 제도화가 어느 수준까지 되어 있느냐 하는 것이다. 이러한 점을 강조하는 이유는 법규화 정도가 높을 수록 네트워크가 안정적으로 유지, 운영될 수 있다고 볼 수 있기 때문이다.

3) 네트워크의 운영부문

네트워크의 작동과 관련된 실제 운영부문은 크게 3가지 문제로 분류할 수 있다(최영출 외, 2006). 첫째, 네트워크 거버넌스에 의해 해결하려는 문제의 명확성 정도, 법적 논란의 가능성 등 네트워크 거버넌스로 해결하려는 정책대상의 명확화와 관련된 것이다. 둘째는, 네트워크 내의 이해관계자들이 참여하여 어떤 의사결정을 하는 경우 이러한 의사결정의 결과에 대하여 책임성 확보방안이 구비되어 있는지에 관한 문제이다. 세 번째는 네트워크내의 이해관계자들이 참여할 수 있는 방법이 실질적 수준인지, 형식적 수준인지 하는 문제이다.

(1) 정책대상의 명확화 문제

경찰행정의 네트워크 거버넌스를 구성할 경우 광범위한 경찰행정의 업무중 어떠한 업무에 대해 이해관계자들을 참여하게 할 것인가는 매우 중요한 문제다. 즉 아무런 제한도 없이 경찰행정의 모든 정책분야에 참여할 수 있는 것인지 아니면 주민들에게 직접적으로 관계되는 서비스 분야에만 참여할 수 있는지에 대한 것이다. 이러한 제한이 없다면 가령, 경찰공무원의 인사문제 등 조직내부 문제까지 관여하게 되어 타당성이 없을 뿐만 아니라 현행 법률적으로도 많은 문제점이 제기될 수 있다. 따라서 네트워크

체제를 통한 거버넌스의 대상 정책문제가 논의되어야 한다.

Leach & Percy-Smith(2001: 8-9)는 거버넌스 양식의 적용 가능한 분야로서 보건서비스, 교육 및 훈련서비스, 사회복지 서비스, 환경서비스, 고속도로 및 대중교통, 공공주택, 토지이용 규제, 레저서비스 및 공공보호 서비스 등을 예시한다.

(2) 책임성 보장장치

다수의 이해관계자가 관여하는 네트워크내에서 특히 중요시해야 하는 과제는 책임성 보장장치 문제이다. 앞에서 언급한 바와 같이 다수의 이해관계자들이 정책 추진의 파트너가 되면 궁극적으로는 각 행위주체들이 결정하고 집행한 행위에 대한 공동 책임문제가 뒤따른다. 네트워크 거버넌스에서도 이러한 책임성을 어떻게 담보할 것이냐에 대해 명확한 대안이 강구되어 있어야 된다. 참고로 OECD에 의하면 책임의 종류는 네트워크 거버넌스와 관련하여 발생할 수 있는 책임의 유형은 세 가지로 나누어지는데(OECD, 1999) 파트너들 사이의 책임, 각 파트너와 행정기관 사이의 책임 및 각 파트너가 일반 국민에게 지는 책임 등으로 구분한다. 이러한 유형의 책임은 네트워크가 수행하는 업무의 유형이 어떠한가에 따라서 그 책임의 범위나 강도가 달라질 수 있다고 할 수 있다. 어떠한 유형의 책임이든 지 간에 공동으로 분산되는 책임을 보장지울 수 있는 장치가 필요하다.

(3) 참여방식

네트워크내에서 각 파트너들의 참여방식은 다양하게 이루어진다. 이를 크게 세 가지로 유형화할 수 있는데(최영출 외, 2006), 첫째는 행정기관에 의한 일방적인 정보제공 방식이다. 이는 행정기관이 파트너들이 이용할 수 있는 정보를 산출하고 각 파트너들에게 전달하는 것을 말한다. 이는 파트너들의 요구가 있을 때 정보를 제공하는 ‘수동적인 접근’방식이라고 할 수 있는데, 정부가 그들에게 정보를 제공하기 위한 ‘적극적 전파’방식도 있다.

어떠한 방식이든 정보의 전달에 초점을 둔다는 점에서 제한적인 방식이라고 할 수 있다.

두 번째는 자문방식인데 이는 쌍방향의 관계로써 파트너들이 정부에 대해 자신의 정보를 제공하는 것이다. 즉, 정부가 어떤 정책 대안을 제시하고 일반 시민들 및 파트너들이 의견을 제시하도록 하는 것이다. 다만, 이 경우에 정보제공의 효과가 자문적 성격을 가지며, 구속적인 성격을 가지지 못한다는 점에서 역시 참여의 제한적 성격을 지닌다.

세 번째는 파트너들이 적극적으로 정책결정 과정에 직접 참여하는 방식이다. 위원회의 위원 또는 공직의 계약직으로 채용되어 참여하는 방식이 이 경우에 해당된다. 이 경우는 하나의 의사결정의 주체로서 참여할 수 있기 때문에 참여방식 중에서 가장 적극적 성격이라고 할 수 있다.

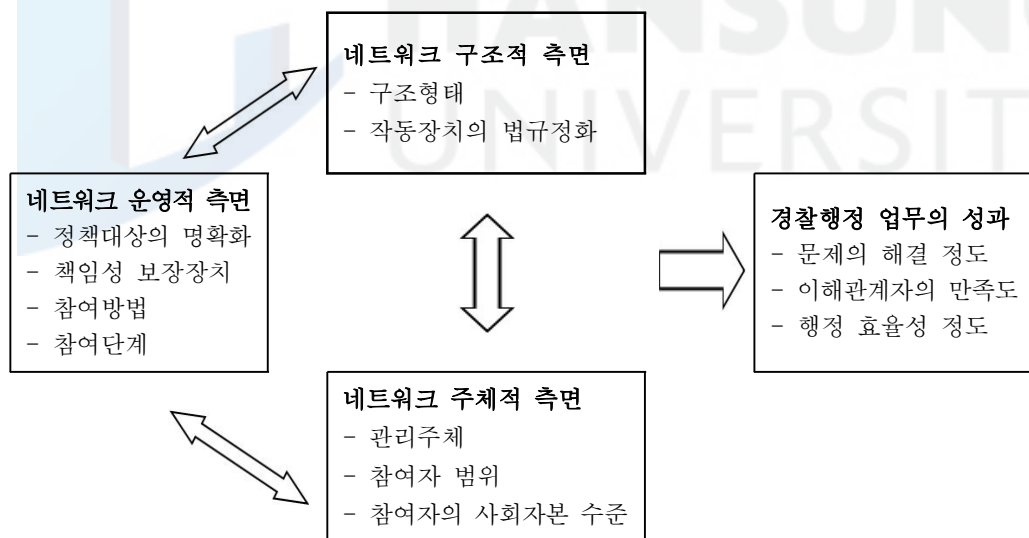
(4) 참여단계

정책추진과정 단계를 의제설정단계, 결정단계, 집행단계, 평가단계로 구분할 때 모든 단계에서 참여를 시킬 것인가 집행 또는 정책이 종료된 후 정책평가단계에서 참여시킬 것인가는 유형별로 선택할 문제이다. 어느 경우이건정책의제 설정단계에서부터 네트워크 거버넌스가 작동되도록 한다면, 성공확률은 높다고 봐야 한다(최영출 외, 2006).

제 3 장 연구의 분석틀과 조사설계

제 1 절 연구의 분석틀과 연구 문제의 선정

대민 경찰행정업무와 관련된 결정들이 네트워크 거버넌스에 의해서 운영된다고 가정할 때, 이러한 업무들은 다양한 이해관계자들이 참여하여 상호작용을 통해서 만들어낸 산물로 이해할 수 있다. 이렇게 볼 경우, 결국, 경찰행정업무의 결과는, 하나의 네트워크내에서 여러 이해관계자들이 네트워크의 구조적 특징, 과정적 특징, 운영적 측면의 특징들에 의해서 영향을 받고 나타난 산물이라고 할 수 있다. 이러한 전제하에서 본 연구에서는 경찰행정 네트워크 거버넌스의 분석틀을 아래 <그림Ⅲ-1>과 같이 설정하였다. 즉, 경찰행정업무를 네트워크 거버넌스에 의하여 성공적으로 추진한다고 할 때, 아래 분석틀에 포함된 요소들이 각각 개별적 객체로서도 중요할 뿐만 아니라 전체로서도 중요한 의미를 가진다.



<그림Ⅲ-1> 경찰행정업무의 네트워크 거버넌스 분석틀

자료: 이론적 논의를 바탕으로 하여 본 연구자가 작성함

위의 분석들에서 보는 바와 같이 경찰행정업무의 네트워크 거버넌스는 크게 네트워크의 구조적 측면, 운영적 측면, 주체적 측면으로 구성된다고 볼 수 있다. 각 측면에는 세부적인 요건들이 포함되어 있다. 즉, 네트워크의 구조적 측면에는 네트워크의 구조형태가 집중형인가, 분산형인가의 형태적 측면을 의미하며, 법규정화는 네트워크의 구조가 어느 수준으로 법규화되어 있는가 하는 측면을 나타낸다.

네트워크의 주체적 측면은 이해관계자들 중 누가 관리주체인가의 문제이며, 참여 이해관계자들의 범위와 참여 이해관계자들의 사회자본 수준은 어느 정도이냐이다.

네트워크의 운영적 측면은 현안 문제가 거버넌스로 처리할 수 있는 정책대상범위에 명확히 포함되는지의 문제이다. 책임성 보장 장치는 네트워크내 이해관계자들의 행위에 대한 제도적 책임 장치의 유무와 관련되며, 참여방법은 어떠한 방법으로 참여자들이 참여하고 있는가 하는 점이다. 마지막으로 참여단계는 정책과정의 어느 단계에 참여하는지의 문제이다.

끝으로, 성과는 이러한 네트워크 거버넌스에 의하여 문제해결을 시도하였을 때 나타나는 결과적인 면을 의미하는데, 문제의 해결정도, 이해관계자들의 만족 정도 및 행정효율성 정도를 통해서 분석할 수 있다.

위에서 설정한 네트워크 거버넌스의 분석틀에 의거하여 아래와 같은 연구문제를 선정하였다.

연구문제 1 : 경찰행정의 네트워크 거버넌스를 구축하려고 하는 경우, 각 구성요건에 대한 상대적 정책적 중요도는 어떻게 구성해야 하는가

즉, 이는 경찰행정 업무수행을 위해 네트워크 거버넌스를 구축하는 경우, 구성요건을 견실히 할 필요가 있다는 점이다. 그러나 이러한 구성요건들은 다 중요하지만, 제도적으로 성공하기 위해서는 특히 특정 조건은 다른 조건들에 비하여 더욱 중요할 수 있다. 이러한 중요성을 파악해야만, 제도설계 및 제도운영을 성공적으로 수행하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 이는 경찰행정 네트워크 거버넌스의 기본적 설계와 관련되며 향후 경

찰행정 네트워크를 보편화하는 경우 유용한 정책적 시사점을 도출하기 위한 것이다. 아울러 사례분석을 하는데 있어서도 강조점을 두고 분석을 할 대상을 선정하기 위한 것이기도 하다.

연구문제 2 : 사례별 네트워크 주체 면에서 누가 네트워크 관리자이며, 네트워크 참여자의 범위에 포함되는 이해관계자는 누구인가, 그리고 참여이해관계자들의 사회자본 수준은 어느 정도인가

연구문제 3 : 사례별 네트워크 구조면에서 네트워크의 작동형태는 집중형인가 분산형인가, 또, 네트워크의 작동장치는 법규정으로 제도화되어 있는가

연구문제 4 : 사례별 네트워크 운영면에서, 해당 사업은 네트워크 거버넌스 정책대상 범위에 포함되는가, 참여자들의 의사결정과정에 대한 책임성 보장장치는 있는가, 참여방법은 어떤 형태인가(단순한 토의 수준인가, 정기간담회인가, 인적/물적 자원을 상호 공유하는가, 공식협약/계약을 체결한 수준인가, 공동사업까지도 수행하는 수준인가 등)

연구문제 5 : 사례별 네트워크 거버넌스의 운영성과는 어떠한가, 즉, 해당 문제의 해결정도는 어느 정도인가, 이해관계자들의 만족도는 어느 수준인가, 해당 문제의 행정효율성은 어느 정도인가 등을 파악하는 것이다.

제 2 절 분석 절차

본 연구에서의 분석 절차를 제시하면 아래와 같다. 우선, 경찰행정 네트워크 거버넌스 구성요소들에 대한 우선순위 분석을 하였다. 이는 일선 경찰현장에서 향후에 네트워크 거버넌스에 의해 경찰행정 서비스를 제공하고자 하는 경우, 어떤 요소에 많은 관심과 지원을 해야 할 것인가에 관한 정보

를 제공해 준다. 이러한 정보를 바탕으로 경찰지휘부에서는 일선경찰에 대해서 지원을 해 주는 경우에 자원 배분의 기준으로 활용할 수 있다. 동시에, 본 연구의 사례를 분석해 나가는 데 특히 중점을 두어야 할 영역을 확인할 수 있다.

이어서, 두 가지 정책사례에 대해서 사례분석을 실시한다. 사례분석은 본 연구의 분석틀에서 제시된 구성요소별로 분석하는 형태를 취하였다. 단순한 사례에 대한 기술이 아니라 주요 행위자들의 상호작용 등 동태적인 측면을 강조하여 사례분석을 실시하였다.

제 3 절 분석 방법

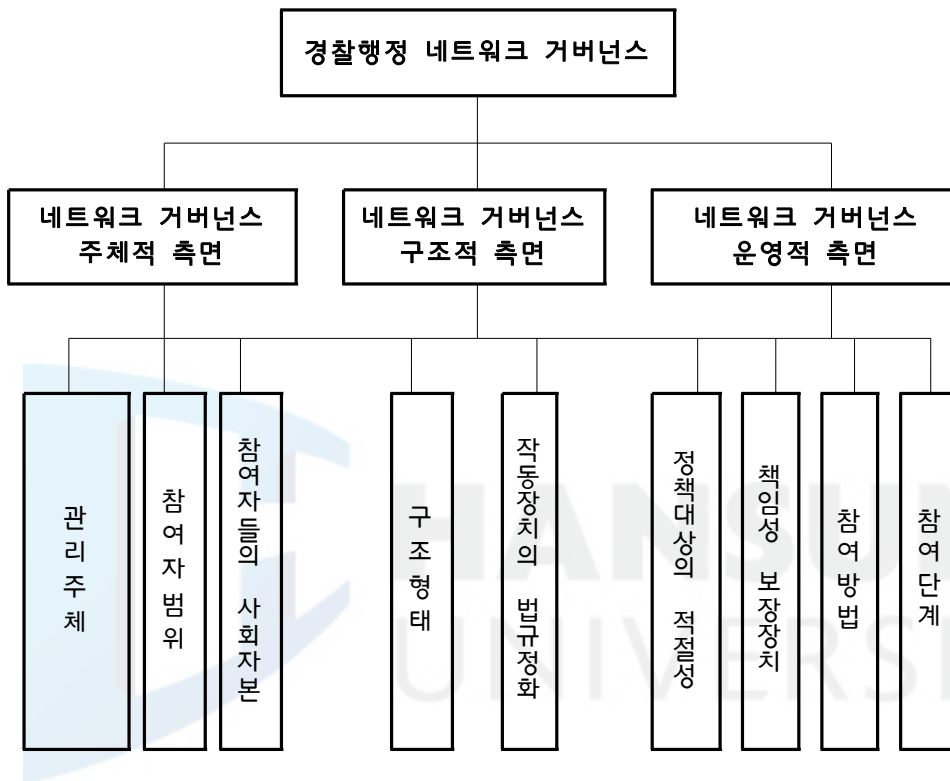
1. 네트워크 구성요소 우선순위 분석: AHP 방법

1) AHP 방법론 및 지표체계도

본 연구에서는 경찰행정업무를 네트워크 거버넌스에 의해 추진한다고 할 때, 제도화에 필요한 구성요건들에 대한 상대적 중요도를 측정하기 위해 AHP(Analytical Hierarchy Process) 방법을 활용하였다. 이러한 분석 결과는 경찰행정기관에서 네트워크 거버넌스를 구축하고자 할 때, 우선적으로 비중을 두어서 고려해야할 정책과제를 제시해 준다는 면에서 의미가 있다. 이는 경찰행정 네트워크 거버넌스의 성공요건을 구성하는 세부적인 요소들의 상대적 중요도를 측정하는 것이다. 이러한 상대적 중요도는 경찰행정 네트워크 거버넌스의 차원간 중요도, 지표간 중요도를 판단할 수 있을 뿐 아니라 실제 경찰관서별, 수행업무별 네트워크 거버넌스 구성요건들에 대한 중요도의 종합적 비교를 가능하게 하기 때문에 의미가 있다고 할 수 있다. 특히, 경찰행정 관서입장에서는 어떠한 차원의 지표(구성요건)를 특히 발전시킬 것인가에 대한 정보를 제공받을 수 있기 때문에 네트워크

거버넌스의 종합적인 발전전략을 작성하는데 도움이 될 수 있다.

따라서 본 연구에서는 전술한 바와 같이, 경찰행정 네트워크 거버넌스 차원을 우선 주체적 측면, 구조적 측면, 운영적 측면 등의 3개 차원으로 구분하고(최영출, 2004) 각 차원별 세부지표를 구성하여 전체 9개 지표를 설정한 바 있다. 이를 차원별 지표로 구분하여 그림으로 제시하면 <그림 III-2>와 같다.



<그림 III-2> 경찰행정의 네트워크의 거버넌스 체계도

자료: 최영출(2004)의 연구를 참고하여 본 연구자가 연구에 맞게 재작성

AHP 방법의 적용을 위해서, 경찰행정을 전공하고 있는 전문가 및 경찰 공무원 등 26명에게 AHP 설문 응답지를 배포하였다. 이렇게 모두 26명에게 AHP 방법²²⁾을 통하여 구성요건들에 대한 상대적 중요도를 측정하였

22) AHP 방법에 의한 분석절차에 대한 단계별 설명은 박광국의(2000: 163) 논문을 참조

다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 한 번에 비교해야 할 지표의 수가 많기 때문이다. 평가지표체계에 포함되어 있는 지표들이 다수이며 복합적이어서, 의사결정에 있어서 체계적인 비교를 하기가 쉽지 않다. 이러한 경우 AHP 분석은 의사결정문제를 단순화·체계화시킴으로서 합리적인 의사결정 도구로서의 역할을 한다. 또한 각 계층에 있어서 각 기준 또는 하위 기준 간의 상대적 중요도를 측정²³⁾하는 것이 필요한데, 이것은 이원비교행렬(pairwise comparison matrix)을 통해 일관성 있게 유도될 수 있다. 둘째, 상대적 중요도를 판단할 때 판단의 일관성 정도(consistency ratio)를 알려주어 일관성이 결여되었을 때에는 수정작업이 가능하기 때문이다(Satty, 1980; Sayrs, 1989). 셋째, 항상 한 번에 두 개의 지표만을 비교하기 때문에 중요도의 판단을 더 용이하게 할 수 있기 때문이다.

2) AHP 분석 절차

본 연구를 위하여 위에서 언급한 26명에 대하여 설문조사를 실시하였다(2009년 9월 25-9월 30일, 설문지 부록 참조). 연구대상으로 일반시민들을 많이 포함시켜야 할 필요성도 있으나, 경찰행정 거버넌스의 경우 보다 구체적인 전문적 지식과 관련된 사항이 있어서 이를 일반시민에게 적용시키

23) 상대적 중요도 측정을 위한 AHP 척도는 대체로 다음의 9점척도를 이용하며 본 연구가 이용한 Expert Choice 2000프로그램도 9점 척도를 기준으로 하고 있다.

<표> 상대적 중요도에 대한 척도

척도	정 의	설 명
1	동등하게 중요	두 개의 요소가 상위 목표에 비추어 동등하게 중요
3	약간 중요	한 요소가 다른 요소보다 약간 더 중요
5	강하게 중요	한 요소가 다른 요소보다 강하게 중요
7	명백하게 중요	한 요소가 다른 요소보다 강하고도 명백하게 중요
9	극단적으로 중요	한 요소가 다른 요소와 비교가 안될 만큼 절대적으로 중요
2, 4, 6, 8	위 값들의 중간 값	1, 3, 5, 7, 9 척도의 중간 값으로 이용

위의 척도를 이용하여 계층 각 단계의 요소를 비교하면서 이원비교행렬표를 만들게 되는데, 이 때 단계별 요소가 n 개인 경우 $n*(n-1)/2$ 가지 이원비교를 실시하게 된다. 자세한 내용은 다음의 문헌을 참조(이창효, 2000: 188-192, 조근태 외 2008)

는 데에는 한계가 있다고 판단되어, 전문가, 경찰공무원 및 사례에 관련된 일반 시민 소수들로 연구대상을 한정하였다. AHP 방법에 의한 설문은 전문지식을 가지고 있는 대상자들에게 실시하므로 많은 수를 대상으로 할 필요가 없다.²⁴⁾

이어서 수집된 자료를 놓고 논리적 일관성여부를 검토하기 위하여 일관성 비율(consistency ratio: CR)을 구하였다.²⁵⁾ CR의 값이 10%이내이면 쌍비교(pairwise comparison)는 일관성을 갖는 것으로 판단하고 20%이내일 경우는 용납할 수 있으나(tolerable) 그 이상이면 일관성이 부족한 것으로 판단한다(이창효, 2000: 256-7).

한편, 각 세부평가기준에 대한 쌍대응비교는 Satty(1986)의 9점척도를 이용하여 평가하였으며 개별 구성원들의 평가자료를 종합하는 방법으로는 기하평균법을 이용하였다. 설문지 분석을 위해서는 AHP 기법에 의한 통계분석을 위해서 Expert Choice 회사가 만든 전문 프로그램인 「Expert Choice 2000」 프로그램을 사용하였다.

2. 사례연구

사례연구의 수행절차는 구체적인 사례연구의 성격과 유형에 따라 달라 지지만, 연구문제 및 분석단위가 명확히 제시되어야 한다(남궁근, 2003: 334-335). 그러나 일반적 공공분야 연구와 달리 네트워크 거버넌스에 대한 실증적 연구는 처음부터 분명하게 정책과정에 관한 역할들이 설정되어 있는 것을 기대할 수 없다. 따라서 유연한 연구설계가 요구된다(배재현, 2009: 147). 그 이유는 네트워크 거버넌스는 공공프로그램들을 포함하고 있지만, 여러 가지 프로그램들과 관련되어 있을 수 있고 네트워크 범위에 대한 경계를 명확히 구분짓기 어렵기 때문이라고 할 수 있다. 그러므로 연

24) 개별 조건들에 대한 개념적 명확성을 이해시키기 위하여 상세한 사례를 들면서 응답자들에게 개별적으로 설명해 주는 과정을 거쳤음. 응답자들이 이해하지 못하는 경우에는 각종 다양한 정책사례들을 많이 제시하여 충분히 개념에 대해 인지할 수 있도록 하였음.

25) AHP방법을 사용하는데 있어서 우선순위는 의사결정자의 판단에 따른 이원비교에 근거를 두고 있는데, 의사결정자가 실시한 판단의 일관성이 우선순위의 신뢰도에 결정적인 역할을 하기 때문에 일관성을 검증할 필요가 있다. 이를 위해 일관성 비율(Consistency Ratio)을 채택하고 있는데, 자세한 절차는 다음의 문헌을 참조(이창효, 2000: 141-143).

구자는 어떤 방법을 쓰고 어느정도 까지를 연구할 지에 대해서 반드시 열린 연구아젠다를 가지고 접근해야 한다(배재현, 2009: 147; Bogason & Zolner, 2007: 9-10; 남궁근, 2003: 334).

이러한 점을 감안하여, 본 연구에서도 다소 유연한 연구 설계를 구성하였다.

1) 사례선정

본 연구에서의 분석을 위한 사례로서는 천안-아산 시민안전통합관계센터 추진 사업과 경찰대학생 학습지도 봉사활동 추진사업을 선정하였다. 경찰행정에 관련된 많은 사례가 있을 수 있지만, 본 연구에서는 위의 두 가지 사례가 경찰행정서비스 제공에 있어서 몇 가지 중요한 의미를 내포하고 있다고 보기 때문이다. 우선, 천안-아산 시민안전 통합관계 센터 추진 사업의 경우, 사업의 성격상 경찰행정의 본질적 업무영역으로서 여러 주체간의 이해관계상 갈등이 노출된 것이었다. 그 결과 사업추진과정에서 주요 행위자간 많은 동태적 양상이 표출된 사례였다. 다양한 네트워크내의 행위주체간의 관계를 협약방식으로 해결했다는 점에서 Flemming & Rodes가 주장하는 네트워크 방식에 의한 경찰행정 업무수행방식(2004)과 맥락을 같이 한다고 할 수 있다. 즉, 이 사례는 충남지방경찰청과 천안시청 및 아산시청이 관계되고, 두 시의회, 철도시설관리공단, NGO 등 많은 행위자가 관련된 사례로서 사업추진은 어려웠지만, 현재에는 네트워크 거버넌스에 의한 성공적 사례로 평가되고 있는 점에서 그러하다. 특히, 이 사례는 네트워크내의 행위주체간 협약방식을 채택하였다는 점에서 경찰행정 업무의 수행방식상 큰 변화를 보여준 사례이다.

이러한 사업추진과정을 사례로 선정함으로써 이해관계자간의 갈등 및 해결과정에서 정책적 시사점을 얻을 수 있고, 네트워크 거버넌스의 운영에 있어서 필요한 성공조건들을 실증적으로 이해할 수 있다는 점이 의미가 있다. 이를 통하여, 향후 다양한 주체들이 관련되는 경찰행정서비스의 타 분야에 원용이 가능할 것이다.

두 번째 사례는 경찰대학생의 저소득층 학생들에 대한 학습지도 봉사활동 추진사업이다. 이 사업은 경찰행정의 본질적 영역이라기보다는 부차적 영역으로서, 경찰이 가지고 있는 자원을 가지고 주민들에 대한 복지영역으로 서비스 공급범위를 넓힐 수 있는 계기를 마련했다는 점에서 큰 의미를 가진다. 원래 경찰행정은 공권력을 바탕으로 한 권력적 행정영역이라고 할 수 있다. 그러나 오늘날 경찰행정의 서비스 영역은 공권력적 범위에 국한하지 않고, 주민들에게 비권력적 측면에서도 서비스를 제공할 수 있다는 가능성을 제시해 주고 있다는 점에서 정책적으로 큰 의미를 가진다. 첫 번째 사례가 경찰행정 업무의 수행방식과 관계된다면, 후자의 사례는 경찰행정의 업무 영역의 확장가능성과 관계된다는 점에서 행정학적으로 큰 의미를 가진다.

2) 연구문제와 분석단위

본 연구에서의 연구문제는 위의 분석틀에서 제시한 바와 같이 크게는 다섯가지이다. 그러나 첫 번째 연구문제는 네트워크 거버넌스의 구성요소의 상대적 우선순위 도출문제이기 때문에 AHP 방법을 통해서 분석하였다. 나머지 4개의 연구문제, 즉, 사례별 네트워크 주체적 측면, 운영적 측면, 구조적 측면 그리고 운영성과적 측면 등 4개의 주요연구문제들이 본 사례연구의 분석대상에 포함된다.

다음은 분석단위 문제이다. 사례를 분석하는데 있어서 하나의 전체로서 사례를 분석단위로 설정할 것인지, 아니면 사례를 구성하는 하위단위를 분석단위로 설정할지를 결정해야 한다. 본 연구에서는 각 사례별로 네트워크에 참여하는 조직들을 분석단위로 삼았다. 사회과학 조사연구에서는 연구결과의 일반화 범위가 넓을 수록 가치있는 것으로 간주된다는 점에서 모든 유형의 사람을 포괄할 수 있는 분석단위를 선택하는 것이 바람직하다(남궁근, 2003: 31). 그러나 본 연구가 사례연구이며, 아울러 필자가 이 두 가지 사례에 대해서 직접 정책적으로 관여했고 이 사업의 추진과정에서 주요 행위자들과의 상호작용을 충분히 관찰할 수 있었던 위치에 있었던 관계로 측정단위는 주요행위자 개인으로 하되 분석단위는 이들이 속한 조직으로 설정하였다.

3) 질적 연구

사례분석을 위해서 본 연구는 질적 연구방법을 선택하였다. 질적 연구방법의 특성상 사례 현실에 대한 존재론적 가정(ontological assumption)은 주관적이며, 연구자가 연구대상과 상호작용을 가지고 있다는 점에서 연구대상과 독립적 입장에서 연구가 이루어지는 양적방법과는 구분된다(남궁근, 2003: 66). 아울러, 사례를 분석해 나가는 과정에서 본 연구자의 가치판단이 개입된다는 점에서 가치론적 측면에서는 가치 부하적이라고 할 수 있다.

4) 관찰 및 인터뷰

본 연구에서는 공개된 문헌이나 내부보고서 등 문헌을 많이 활용하였다. 그러나, 본 연구자가 이 두 가지 정책사례에 처음부터 깊이 관여하였기 때문에 공식적인 문헌을 통해서 나타나지 않은 부분에 대해서는 이 사례가 진행되는 과정에 대한 관찰결과 및 주요행위자들과의 인터뷰 방식을 통해서 얻은 자료도 같이 활용하였다.

5) 언론의 평가

사례연구결과를 분석하는데 있어서 언론등의 평가도 중요하다. 해당 사례가 국가적으로나 국민적 관심을 끄는 정책일수록 언론의 관심도 높아질 수 밖에 없다. 정책사례의 성공여부나 이해관계자의 만족도 등의 문제에 대해서 언론의 평가가 있다면 이는 사례분석을 하는데 유용한 자료로 활용될 수 있다. 본 연구에서도 언론의 평가결과도 병행하여 활용하였다.

3. 사회적 네트워크 분석(SNA, Social Network Analysis)

본 연구에서는 분석을 위한 사례들에 대한 네트워크 거버넌스의 구조형태 분석을 위해서 사회적 네트워크 분석방법을 활용하였다. 이 방법은 그

래프 이론을 근간으로 한다. 그래프는 특정 집합의 원소 쌍(element pair) 사이의 관계를 나타내기 위한 수학적 모델이며 노드(nodes)들과 이를 연결하는 링크(link)들로 표현된다(KISTEP, 2008: 14). 이러한 노드나 링크의 형태를 분석해 봄으로써 네트워크의 전체적인 구조나 링크의 특성, 노드들의 영향력 관계 등을 이해할 수 있게 된다. 사회네트워크 분석은 이러한 네트워크 이론에 바탕을 둔 분석방법의 하나이며 이는 오늘날, 사회학, 인류학, 지리학, 의학 등 다양한 분야에 걸쳐서 급격히 활용되고 있는 분석방법으로 자리매김해 가고 있다.

본 연구에서는 천안-아산 CCTV 통합관제센터 및 경찰대학생 학생지도 봉사활동의 두 사례를 형성기와 운영기로 나누어서 각 단계마다 인터뷰결과, 내부보고서 자료 등을 종합하여, 네트워크에 직접 참여한 행위주체자들간의 네트워크 분석을 수행하였다. 각 행위주체자들을 매트릭스 자료형태로 구분하여 네트워크에 참여하는 타 행위자들과의 관계정도를 0점에서 5점까지 나타내도록 하는 방식이다. 아래 <표 III-1>는 예시로서, 천안-아산 사례의 네트워크 행위자 관계망 측정을 위한 자료수집 형태이다.

<표 III-1> 천안-아산 CCTV 통합관제센터 네트워크 행위자

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1																
2																
3																
4																
5																
6																
7																
8																
9																
10																
11																
12																
13																
14																
15																
16																

주1 : 1 충남지방경찰청, 2 천안시청, 3 아산시청, 4 천안시의회, 5 아산시의회, 6 천안경찰서, 7 아산경찰서, 8 철도시설공단, 9 언론기관, 10 아산사랑나눔, 11 순천향 대학, 12 아산외국인선교교회, 13 안전한아산만들기, 14 결혼이민자가족지원센터, 15 외국인노동자지원센터, 16 안전지킴이

주2 : 각 행위자별로 타 행위자와의 관계정도를 0점에서 5점정도로 구분함.

이러한 네트워크 분석은 몇가지 점에서 유용성을 갖는다.

첫째, 변수의 개별적 속정보다 관계성에 초점을 둔다는 점이다. 이는 전통적인 실증분석이 초점을 두는 개별 변수의 속성만으로는 사회적 현상을 설명하는 데에 한계가 있다고 보기 때문이다. 개체들의 관계에 대한 분석을 통하여 오히려 개체의 속성을 밝힐 수 있다는 점이다.

둘째, 특정한 형태의 네트워크 안에 있는 행위자의 위치를 파악하여 그들의 의식이나 행위에 대한 보상에 까지도 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 네트워크안에서 특정 행위자가 허브역할을 하는지, 브로커 역할을 하는지를 파악할 수 있고 이를 통하여 이들에게 특정 행위에 대한 보상을 할 수 있다는 점에서 복잡한 사회현상이나 행정현상 분석에 유용하다는 점이다 (김용학, 2004: 2).

이러한 사회적 네트워크 분석방법을 통해서 사례의 네트워크 구조형태가 집중형인지, 분산형인지 등 형태적 측면의 특징을 분석하였다. 이러한 네트워크 분석방법 적용을 위해서 사례별로 주요 참여자들을 선정하고 이러한 참여자들에게 매트릭스형 설문지형태로 응답을 구하여 이들로부터 자료수집을 하였다. 수집된 자료는 사회적 네트워크를 위한 프로그램인 Netminer 프로그램을 활용해 분석하였다.

제 4 절 변수의 조작화

사례연구를 위해서는 분석변수들을 조작화할 필요성이 있다. 위에서 언급한 바와 같이, 본 연구가 사례연구이며, 질적 연구라는 특성 때문에 연구자의 주관적 가치판단이 개입될 수밖에 없다. 이러한 점을 감안하여 본 연구에서는 사례분석을 통해서, 연구문제를 구체적으로 분석하기 위하여 변수에 대한 조작화 및 이의 측정방법을 제시하였다.

<표Ⅲ-2> 사례연구를 위한 주요변수들의 조작화 및 측정방법

구분	주요 변수	조작화	측정 수단	측정 방법
네트워크 주체측면	관리체	네트워크의 구성 및 운영의 전반적 주도권을 가지고 있는 기관이나 당사자가 누구인가?	문헌분석, 인터뷰, 관찰	네트워크에서 가장 주도권을 가지고 있는 행위자 파악
	참여자범위	네트워크를 통해서 해결하고자 하는 문제를 두고 공식적, 비공식적 접촉을 가진 관련자들이 누구인가?	문헌분석, 인터뷰, 관찰	네트워크내에서 공식적 비공식적 참여를 가진 행위자의 수 및 행위자 확인
	참여자사회자수	네트워크에 참여하고 있는 관련자들의 상호신뢰수준 정도는 어느 정도인가?	문헌분석, 인터뷰, 관찰	참여자간 신뢰수준의 정도(상, 중, 하)
네트워크 구조측면	구조태	네트워크내의 정보소유나 교류정도가 집중형인가? 분산형인가?	사회적 네트워크 분석	네트워크의 중심성
	장치의법규정화	네트워크의 구성이나 운영을 위한 법이나, 조례 또는 규정이 제정되어 있는가?	문헌분석	법규정화 정도(상, 중, 하)
네트워크 운영측면	적용책범위의명확화	네트워크 거버넌스를 통해서 해결하고자 하는 문제가 법적으로나 행정적으로 적정한 것인가?	문헌분석	정책내용의 적정성(상, 중, 하)
	책임성보장장치	네트워크내의 참여자간 의사결정 과정이나 결과에 대하여 문제소지가 있는 경우 사후에 책임을 부담시킬 수 있는 장치가 있는가?	문헌분석	책임보장장치의 제도화 정도(상, 중, 하)
	참여방법	네트워크내 참여자들의 참여방법은 구체적으로 어떠한 방법인가? 단지 참고의견을 전달하는 정도인가? 위원회에 위원형식으로 참여하는가?	문헌분석	참여방법의 구체성 정도(상, 중, 하)
	참여단계	참여자들이 네트워크내에 참여하는 경우, 의제설정단계, 결정단계, 집행단계, 평가단계 등 어떤 단계에서 참여하는가?	문헌분석	참여단계(의제설정, 결정, 집행, 평가단계 여부)
성공측면	문제해결정도	네트워크 거버넌스를 통해서 해결하고자 하는 문제가 어느 정도 해결되고 있는가?	문헌분석, 인터뷰, 관찰, 언론	당초문제의 해결정도(상, 중, 하)
	이해관계자의만족도	네트워크내의 참여자들은 업무수행과정이나 결과에 대하여 어느 정도 만족하고 있는가?	인터뷰, 관찰, 언론	이해관계자의 만족도 정도(상, 중, 하)
	행정효율성정도	네트워크 거버넌스 방법으로 운영한 결과 행정적 효율성은 어느 정도인가?	인터뷰, 통계자료, 언론	행정적 효율성 정도(상, 중, 하)

주1 : 최영출 외(2006), 권해수·최영출(2006)의 네트워크 구성 이론과 이관우 (1998)의 지표조작화 방법론을 참고로 하여 본 연구자가 구성함.

주2 : 측정방법에서 상, 중, 하는 연구자의 주관적 평가결과를 반영함.

제 4 장 네트워크 거버넌스 요소의 중요도 분석

제 1 절 자료의 특성

네트워크 거버넌스의 구성요소에 관한 앞에서의 이론적 검토를 통해서 모두 3개 차원에서 모두 9개 요소들을 도출한 바 있다. 이러한 차원들과 이 차원속에 포함된 구성요소들은 서로 상대적으로 중요도가 다를 수 있다. 네트워크 거버넌스의 구성요소간에 서로 중요도가 다르다는 의미는 경찰행정기관에서 향후 새로운 네트워크 거버넌스를 구축하고자 하는 경우, 특별히 신경을 쓰고 관심을 가져야 할 요소들이 있다는 의미이기도 하다. 아울러 경찰행정의 최고 지휘부에서는 이러한 요소들간 중요도를 감안하여 각 일선경찰관서에 예산배정을 위한 기준으로 사용할 수도 있고, 아울러 각종 교육이나 연수등에서도 이러한 요소들에 대해 차등적 관리를 할 수 있다는 의미이기도 하다.

이러한 점을 감안하여 본 연구에서는 경찰분야에 대해 전문지식이나 경험이 있는 분들에게 적용하는 AHP 분석을 실시하였으며, 응답자는 모두 26명이다. AHP 방법은 전문가들에게 적용하는 것이며, 이 분야에 대해서 전혀 지식이 없는 일반주민들²⁶⁾에 대해서 수행하는 일반적인 설문지방식과는 다르다. 따라서, 많은 응답자를 요하지 않는다.

본 연구의 응답자들에 대한 개인적 배경을 간단히 살펴보면 다음과 같다. 우선, 성별의 구성분포를 보면 아래 <표Ⅳ-1>와 같다.

<표Ⅳ-1> 응답자의 성별분포

구분	빈도	퍼센트
남자	18	69.2%
여자	8	30.8
합계	26	100

26) 여기서 일반주민은 경찰분야에 대한 충분한 경험과 지식이 있는 사람이어서 포함시켰음

위의 <표Ⅳ-1>에서 보는 바와 같이, 전체 응답자 26명 중 남자가 18명으로서 전체의 69.2%를 차지하고 있고 여자가 8명으로서 30.8%를 차지하고 있다.

응답자의 소속을 보면, 아래 <표Ⅳ-2>와 같이 나타나고 있는데, 경찰행정 또는 행정학을 연구하는 교수 또는 연구원이 11명으로서 전체의 42.3%로서 가장 많은 비율을 차지하고 있다. 이어서 경찰공무원들이 9명으로서 34.6%를 차지하고 있으며, 일반주민과 기타가 각각 3명으로서 전체의 11.5%를 차지하고 있다.

<표Ⅳ-2> 응답자의 소속기관 분포

구분	빈도	퍼센트
교수 또는 연구원	11	42.3
경찰공무원	9	34.6
일반주민	3	11.5
기타	3	11.5
합계	26	100

한편, 연령대를 보면, 아래 <표Ⅳ-3>에서 보듯이, 30대와 40대가 각각 9명으로서 34.6%를 차지하고 있다.

<표Ⅳ-3> 응답자의 연령별 분포

구분	빈도	퍼센트
20대	3	11.5
30대	9	34.6
40대	9	34.6
50대	4	15.4
60대 이상	1	3.8
합계	26	100

다음은 50대로서 4명이 분포되어 15.4%를 차지하고 있다. 그 다음은 20대로서 3명이 응답하여 11.5%, 그리고 60대 이상이 1명으로서 전체의 3.8%를 차지하고 있다.

제 2 절 요소들의 중요도 분석

1. 차원별 중요도

경찰행정의 네트워크 거버넌스를 구성하는 차원은 3차원으로 구성되어 있다. 네트워크 거버넌스의 주체적 측면, 네트워크 거버넌스의 구조적 측면, 그리고 네트워크 거버넌스의 운영적 측면 등 3차원이다. 우선 1차적으로 이러한 차원별 중요도 우선순위를 분석한 결과 주체적 측면이 0.410으로서 가장 높고, 그 다음이 운영적 측면으로서 0.364, 그리고 구조적 측면이 0.226으로서 상대적으로 가장 낮다. 차원별 분석결과를 표로 정리하면 아래 <표IV-4>와 같다.

<표IV-4> 차원별 중요도

구분	중요도 지수	순위
주체적 측면	0.410	1
구조적 측면	0.226	3
운영적 측면	0.364	2
합계	1	

즉, 차원별로 보면, 네트워크 거버넌스를 구성하고 운영하는데 있어서 주체적 측면이 구조적 측면보다 약 1.8배 더 중요하다고 할 수 있다. 아래 <그림 IV-1>은 차원별 중요도 분석결과를 그래프로 제시해 주고 있다. 비일관성 계수는 일반적으로 0.1을 기준으로 하여 이 기준보다 낮은 경우 일관성이 있다고 할 수 있다. 아래 그림에서 보듯이 비일관성계수가 0.04로서 대단히 낮아서 응답결과의 일관성이 높음을 알 수 있다.

Priorities with respect to:
경찰행정네트워크



<그림 IV-1> 차원별 중요도

주 : inconsistency 는 비일관성 지수를 의미함

2. 개별 요소별 중요도

다음은 각 차원에 포함되어 있는 9개 개별 요소들의 전반적 중요도를 살펴 보기로 한다. 아래 <표 IV-5>는 9개 요소들의 상대적 중요도 지수를 보여주고 있다.

<표 IV-5> 9개 요소별 중요도

구 분	중요도 지수	순위
관리주체	0.147	2
참여자 범위	0.118	5
참여자들의 사회자본	0.155	1
네트워크 구조형태	0.085	7
네트워크 작동장치의 범규정화 정도	0.069	8
정책대상의 적절성	0.135	4
책임성 보장장치	0.137	3
참여방법	0.104	6
참여단계	0.051	9
합계	1	

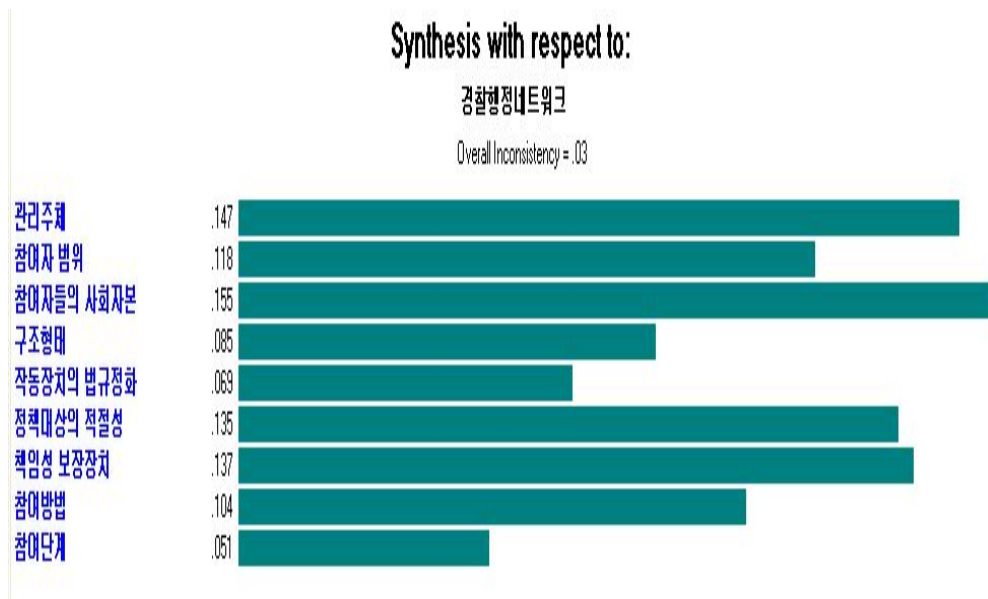
위의 표에서 보는 바와 같이, 가장 높은 중요도를 가지고 있는 요소는 참여자의 사회자본이다. 네트워크내의 행위주체자들의 상호신뢰 수준과 같은 의식수준을 의미하는 사회자본 수준이 가장 높아야 함을 강조하고 있다는 점에서 타 분야의 네트워크 거버넌스 분석사례와 유사함을 알 수 있다. 경찰행정 서비스의 전달체계를 위하여, 네트워크 거버넌스를 구축하는 경우, 행위자들간의 사회자본 요소가 0.155의 값을 가짐으로써 전체 요소들 중 1위를 차지하고 있다.

그 다음은 관리주체요소이다. 네트워크 거버넌스 방식에 의하여 행정을 수행하는 경우, 많은 관련 행위자들이 있게 되는 경우, 이들 행위자들간의 상호작용이나 갈등관리 등 전반적인 관리를 누가 해야 하는 가 하는 문제이다. 응답자들은 관리주체에 대하여 0.147의 값을 부여해 줌으로써 두 번째로 높은 중요도를 갖는 것으로 인식하고 있다. 이러한 결과를 놓고 볼 때, 응답자들은 네트워크 거버넌스의 관리주체역시 대단히 중요하다는 점을 강조하고 있다고 생각된다.

다음은 책임성 보장장치이다. 네트워크 내의 여러 행위자들이 의사결정을 하고 이러한 의사결정을 집행해 나가는 과정에서 잘못된 문제가 발생할 경우, 이에 대하여 책임을 지도록 보장장치가 되어 있어야 할 것이다. 이러한 요소에 대하여 세 번째로 높은 중요도를 부여해 주고 있으며, 중요도 지수는 0.137이다.

이어서, 4위는 정책대상의 적절성 요소이며, 5위는 네트워크내의 참여자 범위문제이다. 6위는 네트워크내의 참여방법이며, 7위는 네트워크의 구조 형태, 8위는 네트워크 작동장치의 범규정화, 그리고 마지막으로 9위는 참여자들의 참여단계이다. 즉, 네트워크 거버넌스 실현과정에서 참여자들이 어떤 단계에 참여하는 가 하는 문제는 상대적으로 덜 중요하다고 인식하고 있다고 할 수 있다.

아래 <그림Ⅳ-2>은 9개 요소들의 상대적 중요도를 그래프로 나타내 주고 있다. 전반적 비일관성 지수는 0.03으로서 응답의 일관성이 대단히 높음을 알 수 있다.

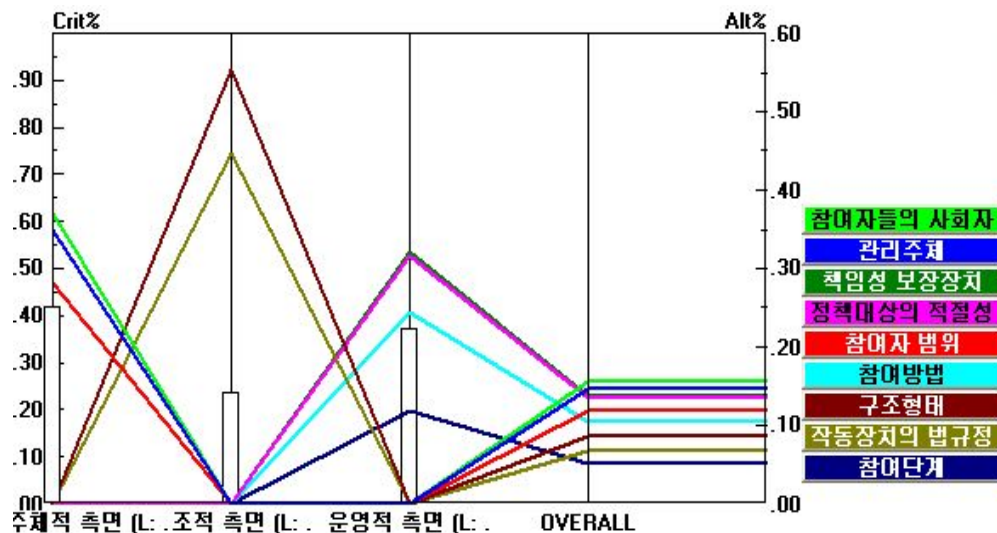


<그림 IV-2> 9개 요소들의 상대적 중요도

제 3 절 민감도 분석

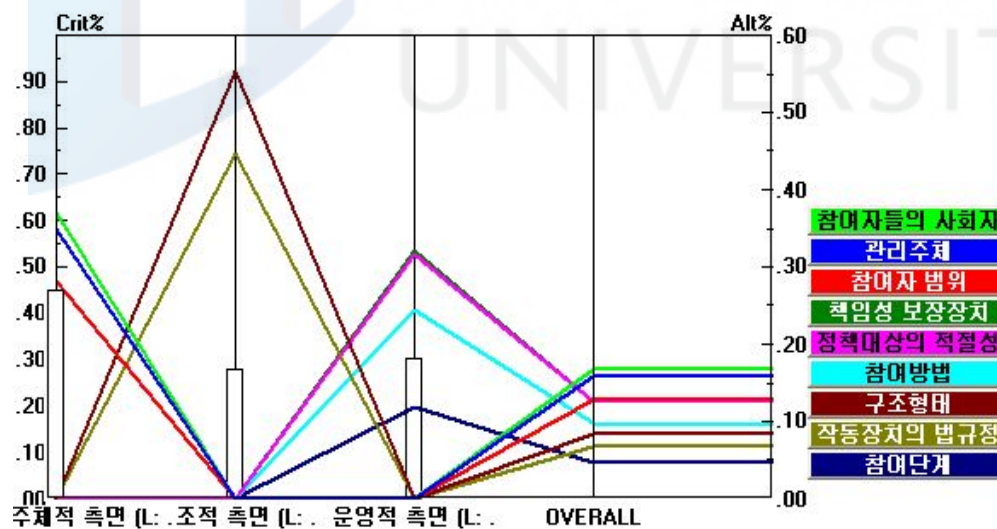
AHP 방법의 특징중 하나는 의사결정문제와 관련된 정보의 변화에 따른 민감도를 분석할 수 있게 해 준다는 점이다. 민감도 분석(sensitivity analysis)을 수행해 봄으로써, 대안의 우선순위가 어떻게 달라지는 지 알 수 있다. 즉, 평가기준의 상대적 가중치를 약간만 변화시켜도 전체 순위에 크게 영향을 미치는지 아닌지를 분석해 봄으로써 상대적 중요도 분석결과에 대한 안정성을 평가해 볼 수 있다는 점이다.

AHP 소프트웨어인 Expert Choice 2000은 예상되는 변화에 따른 결과의 민감도를 편리하게 조사할 수 있도록 지원해 준다(조근태 외, 2005: 12-15). 이러한 민감도 분석에는 몇가지 분석방법이 있으나 일반적으로 성과민감도(performance sensitivity)와 동적 민감도(dynamic sensitivity) 분석이 많이 활용된다. 본 연구에서도 위의 두 가지 민감도 분석을 실시하여 보고자 한다.



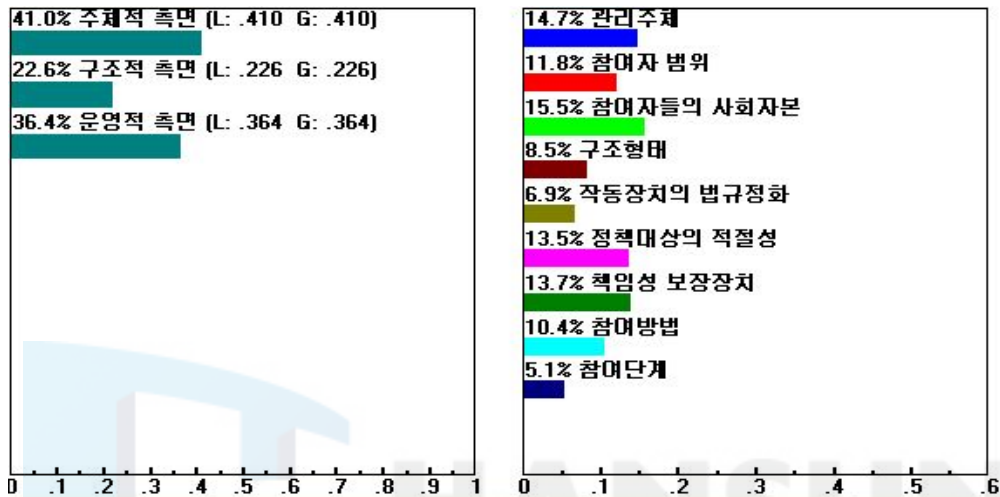
<그림 IV-3> 성과 민감도 분석 전 결과

위의 <그림 IV-3>은 성과민감도 분석전 결과를 보여주고 있다. 최종적인 전반적 중요도를 보면, 참여자들의 사회자본 수준이 가장 높음을 알 수 있다. 아래 <그림 IV-4>은 운영적 측면의 비중을 약 5% 정도 낮게 해 보며 구조적 측면을 높게 해 본 것이다. 그렇게 조정해 보아도, 참여자들의 사회자본 수준이 여전히 가장 높은 순위를 차지하고 있음을 알 수 있다.

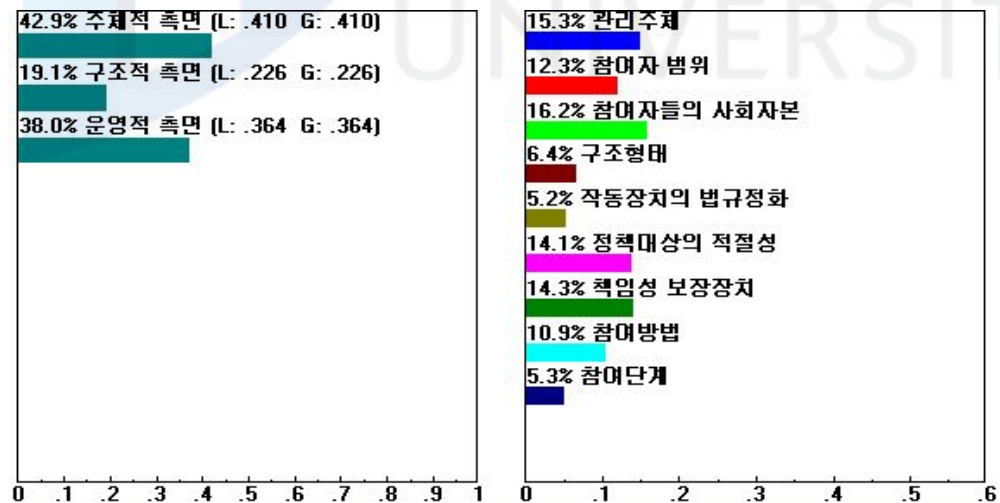


<그림 IV-4> 성과민감도 분석 후 결과

한편, 아래 <그림 IV-5>은 동적 민감도 분석을 실시해 본 것이다. AHP 분석결과, 주체적 측면의 중요도 점수가 0.41, 구조적 측면은 0.226, 그리고 운영적 측면은 0.364였으나 <그림 IV-6>, 각 차원별 중요도 점수를 5% 정도 조정해 보아도 참여자들의 사회자본 수준이 여전히 가장 높게 나오고 있으며 나머지 요소들도 큰 순위변동이 없음을 볼 수 있다. 즉, 분석결과가 민감하게 반응하지 않음을 알 수 있으며, 전반적으로 중요도 분석의 결과는 타당성이 있다고 할 수 있겠다.



<그림 IV-5> 동적 민감도 분석 전 결과



<그림 IV-6> 동적 민감도 분석 후 결과

제 4 절 분석 결과의 시사점

위의 네트워크 거버넌스 구성요소간의 상대적 우선순위 분석결과 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 네트워크내의 참여자들의 사회자본수준, 관리 주체, 책임성 보장장치, 정책대상의 적절성 문제등 4가지 요소가 중요도 전체의 약 60% 수준을 차지하고 있다는 점이다. 이 네 가지 요소들은 네트워크 거버넌스 실천에 있어서 가장 중요한 요소로서 성공과 실패의 관건이 된다고도 할 수 있다. 이러한 4가지 요소들에 대해서는 경찰행정의 네트워크 거버넌스 체제의 성공적 정착을 위해서 향후에도 지속적인 관심이 특히 요청되는 분야라고 할 수 있다.

둘째, 경찰행정 업무중 네트워크 거버넌스 방식에 의하여 수행할 필요성이 있는 경우, 제일 먼저 이러한 네가지 요소측면에서 어느 정도 조건들이 구비되어 있는지를 사전평가해 보고 추진 여부를 판단할 수 있을 것이다. 이러한 조건들에 대한 구비가 덜 갖추어진 경우에는 이러한 조건을 충족시키는 것이 중요하며, 그렇지 않은 경우에는 단계적으로 접근하는 등 이러한 중요 조건들에 대해서 업무추진의 기준으로 삼을 수 있다는 점이다.

셋째, 경찰청에서도 네트워크 거버넌스의 요건강화를 위한 제도적 노력을 수행할 것이 필요하다는 점이다. 사회자본과 같은 요소들은 단기간에 향상되기 어렵다. 따라서, 우선 경찰공무원들에 대한 교육이나 연수과정 등에서부터, 사회자본 향상이나, 책임성 보장장치, 대상정책의 적절성 판단 기준 등 중요 요소에 대한 제도적 강화 방안이 도입될 필요성이 있다고 생각한다. 나아가서, 네트워크 거버넌스의 요소별 운영 매뉴얼 작성과 같은 체계적인 지원노력도 필요할 것이다.

제 5 장 네트워크 거버넌스에 의한 경찰행정서비스 사례 분석

제 1 절 천안·아산 시민안전 통합관제센터 추진 사례

1. 사례의 개요

1) 개요

이 사례는 천안시와 아산시의 시민안전을 위한 방법용 CCTV를 개별 市 지역별로 따로따로 설치하여 운영하는 것이 아니라 같은 생활권이라고 할 수 있는 두 지역전체에 걸치는 통합 관제센터를 설치하고 이를 활용하여 치안 문제를 해결하고자 한 사업이다. 문제는 행정관할 구역을 기준으로 움직이는 행정체계상 두 지역이 모두 독자적으로 개별 사업을 추진하려고 하는 경향이 있어서 이를 통합하는 사업을 추진하는 것은 대단히 어려운 과정이었다. 그러나, 당시 충남지방경찰청장의 리더십과 추진력, 중재, 조정력 등을 바탕으로 천안, 아산 두 자치단체 뿐만 아니라, 두 시의 의회, 두 지역 관할 경찰서, 그리고 관제센터 공간과 시설을 마련해 준 철도시설공단 등 다양한 행위주체 자들과 협약을 체결하고 네트워크 거버넌스 방식을 적용해 시작한 사업이다.

이 사업은 2006년 2월부터 본격 추진되어 같은해 10월 23일 통합관제센터의 신축공사가 착공되었다. 이 시기까지가 실질적인 형성기라고 할 수 있다. 착공이 확정되었다는 것은 실질적 의미에서 사업이 이루어졌다는 것이다. 2007년 4월 10일 통합관제센터가 준공되고 관제시스템 구축이 완료되었으며, 2007년 5월 22일 통합센터가 개소되었다. 실질적으로는 사업이 착공될 때까지를 네트워크 거버넌스의 형성기라고 할 수 있다고 생각한다. 논란의 쟁점들이 완결되었다는 의미에서이다. 그러나 형식적 의미에서는 본격

추진된 2006년 2월부터 2007년 5월까지를 네트워크 거버넌스 형성기라고 할 수 있고, 2007년 5월 개소 이후 2009년 12월 현재까지를 네트워크 거버넌스 운영기로 볼 수 있다. 형성기에는 다양한 주체들의 동태적인 상호관계가 발생되었고 이 과정에서 네트워크 주체역할을 맡은 충남지방경찰청의 주도적인 역할이 결정적이었다고 할 수 있다. 운영기라고 할 수 있는 2007년 5월 개소 이후 예산이 절감되고 경찰행정 서비스의 수준이 크게 향상되는 등 구체적인 성과가 나타나면서, 관할구역을 달리하는 여러 행위주체들이 존재하는 경우, 관할주의를 극복하고 양질의 경찰행정 서비스를 제공하기 위해서 네트워크 거버넌스에 의한 수행방식이 적합할 수 있다는 좋은 사례로 평가되고 있다.

2) 추진과정

(1) 추진 배경

추진배경을 이해하기 위해서는 천안·아산지역의 치안 환경부터 설명해야 한다. 천안지역은 2000년 전후 급속하게 첨단 산업도시로 성장하게 된다. 수도권에 인접해 있으면서 각종 산업시설을 이전할 수 있는 요건을 두루 갖추고 있기 때문에 삼성, 현대, SK 등 국내 유력 기업집단에서 반도체, LCD, 자동차, 화학업종 등 주력업종이 이전하게 된다. 그에 따라서 현지 주민에게 막대한 액수의 토지보상금 지급, 대규모 투자가 이루어지고, 급속한 인구유입이 이어지고, 아파트 단지, 상가시설, 음식점, 모텔 등 숙박업소, 신종 유흥주점이 두정동의 신시가지를 중심으로 들어서고, 오락실이 100여 개 이상 개업하게 되는 등 범죄꾼들이 모여들 수 있는 환경이 조성되었다.

실제로 2005년 말부터 2006년 초 사이에 ○○대학 경리부장 납치 살인 사건, 풍세면 20대 여인 2명 살해사건, 아산 배방면 중국인 살인사건, 여고생 실종사건 등 천안·아산권 뿐 아니라 전국적인 치안불안을 가져올 만한 끔찍한 강력사건이 천안·아산권에서 연이어 발생한 것이다.

이에 비하여 지역의 치안 시스템을 사전에 제대로 보강하지 못하여 정신없이 당하고 있다는 자성의 목소리가 경찰 내외에서 일었고 천안·아산 지역

의 안전도시 프로그램을 심도 있게 추진해야겠다는 분위기가 조성된 것이다.

천안 지역의 경우는 '05년부터 이미 안전도시 프로그램을 추진 중에 있었고 천안과 똑같은 과정을 거쳐서 급속한 산업도시로 성장하고 있는 아산 지역의 신도시 개발부터는 도시 설계단계부터 안전도시 프로그램을 반영해야겠다는 계획을 추진키로 하였다.

<표 V-1> 천안과 아산지역의 기본현황

연도	지자체	인구 (단위 : 명)	면적(행정구역) (단위 : km ²)	자치단체인구밀도 (단위 : 명)
2004	충남 천안시	503,082	636.29	0.79
	충남 아산시	200,938	542.26	0.37
2005	충남 천안시	512,482	636.25	0.81
	충남 아산시	204,431	542.37	0.38
2006	충남 천안시	523,323	636.25	0.82
	충남 아산시	211,560	542.37	0.39
2007	충남 천안시	531,956	636.21	0.84
	충남 아산시	227,815	542.19	0.42
2008	충남 천안시	537,698	636.21	0.85
	충남 아산시	248,329	542.19	0.46

자료 : 행정안전부 지방행정정보시스템(2009)

아산시 역시, 지역의 치안여건은 천안지역과 큰 차이가 없었다. 위의 <표 V-1>에서 보듯이, 인구가 지속적으로 증가하고 있었으며, 안전도시 프로그램의 필요성을 크게 느끼고 있었다. 그러나, 아산지역은 천안지역에 비하여 재정력 등 제반여건이 불리한 위치에 있었다. 아산시 역시 안전도시 프로그램은 있었으나 행정적 재정적 여건상 범죄 예방과 검거 역량을 높이기 위한 경찰인력 증원에 한계가 있어 첨단 IT 장비를 치안장비로 활용하는 치안 시스템 쪽으로 갈 수 밖에 없는 실정이었다. 또한 도시 설계단계에서부터 환경설계를 통한 범죄예방(CPTED)을 적용한 도시를 건설해야 한다는 공감대가 있었다. 특히, 아산시는 도시규모가 급팽창할 것으로 예상되나, 도시 팽창 속도에 맞춰 경찰관을 증원하는 것은 불가능한 일이었다.

아산경찰서와 아산시가 안전도시 프로그램 추진 중 우선 선택할 수 있는 효과적인 대안은 방범용 CCTV를 보다 많이 범죄 취약지점에 설치 운영하는 것이다. CCTV를 설치하면 그를 모니터하고 운영할 수 있는 관제

센터를 설치해야 하는데 천안·아산권이 같은 생활권이고, 같은 범죄권역이기 때문에 두 지역을 같이 한눈에 모니터할 수 있는 통합관제센터를 설치해야겠다는 판단을 하게 된다.

명확한 관할구역을 기준으로 움직이는 행정체계상 두 지역의 통합은 쉽게 상상할 수 없는 것이기 때문에 부정적인 의견이 많았으나, 지방청장의 신념을 바탕으로 강력하게 추진기로 의견을 모았다.

(2) 추진 과정

2006년 2월 21일 충남경찰청장이 새로 부임하고 지역현안에 대한 보고를 받으면서, 이 사업은 본격적인 추진과정에 들어가게 되었다. 당시, 아산시에서는 '06. 4. 18 「안전한 아산 만들기 추진위원회」를 아산시장, 아산경찰서장, 지역주민대표, 지역NGO대표 등으로 구성하여 발족시켰다. 예산지원의 주체인 시와 여론조성을 위한 주민대표, NGO등을 참여시켜서 추진위의 기능이 형식적이 아니라 실질적인 합의제 결정기관의 역할을 하도록 하였다. 협의회에서 안전도시 프로그램이 아산시가 세계적인 첨단산업도시, 관광도시로 발전하는 초석이라는 점에 공감대를 형성한 것이 통합관제센터 설치에 대한 합의를 이끌어내는데 큰 힘이 되었다. '06. 5. 1 안전도시 프로그램 추진 기본계획을 수립하고 이 계획에 천안·아산 CCTV 통합관제센터 추진안을 포함시켰다.

또한, 주민, 시청, 시의회, NGO 등과 공감대를 넓히기 위해 17개 읍·면·동 순회 설명회를 실시하고, '06. 6. 30 순천향대학교에서 민·관·지역 정치권인사, 언론 등 200여명이 참여하는 공청회를 개최하였다. 공청회에서 아산신문 편집국장, 백석대 교수 등으로부터 지역치안의 문제점과 주민요망사항을 생생하게 들을 수 있었다. 무엇보다 강희복 아산시장과 이진구 국회의원, 서교일 순천향대 총장, 충남경찰청장, 아산서장 등이 지역 치안문제에 대해 기탄없는 발제와 토론을 공개적으로 한 것이 나름대로 좋은 반응을 이끌어낸 것이다. 특히, 통합관제센터 추진에 아산시가 적극 참여하겠다는 의사를 아산시장으로부터 공개적으로 얻어낸 것이 상당한 추진동

력을 얻게 되는 계기가 되었다. 공개적인 토론회에서 대화와 토의를 통해 공통 관심사를 어떤 맥락으로 이끌어 내고 이를 공개적으로 확인케 함으로써 사업 추진의 동력을 확보하였다.

한편, 천안시 측에서는 CCTV 관제센터 설치 예산으로 30억원을 이미 편성해 놓았다면서 독자적으로 설치 운용하려는데 왜 아산시와 연대하라고 하느냐며 강력히 반대의사를 표시해 왔고, 아산시에서도 필요성에 공감한다고 언급하면서도 추진시기를 계속 연기하려는 움직임이 보였다. 경찰서장과 정보관들이 여러 채널을 동원하여 시장, 의회 등을 어렵게 설득했다. 이와 동시에, 그 간의 물밑대화에서 행정협약을 맺기로 합의하였음에도 불구하고 경찰내부와 시청내부에서 이런저런 사유로 인해 추진이 답보 상태였기 때문에 지방청장 주재로 여러 차례 점검회의를 하면서 비로소 협약안이 구체화되었다. 이러한 과정에는 천안시와 아산시 및 천안경찰서와 아산경찰서간에 실무추진위원회를 구성하여 20여 차례 분야별 협의를 통해 법적 문제, 예산배분문제, 운영문제 등에 대한 합의를 통해 하나씩 하나씩 극복해 나간 것이 합의에 이르게 된 큰 요인이 되었다.

이 과정에서, 한국철도시설공단은 천안·아산 고속철역사의 여유 공간을 통합관제센터 설치를 위해서 무상임대로 제공기로 하였다. 이는 협약 추진에 더욱 속도를 붙게 하는 계기가 되었다 고속철역사 여유 공간을 임대해 보겠다는 아이디어도 아산시 정보관들이 앞장 서서 통합관제센터 추진에 몰입하는 과정에서 제기되었다. 공공시설의 여유 공간을 활용하는 좋은 선례를 남긴 것이다.

충남경찰청이 청장의 리더십을 바탕으로 설득과 조정노력을 지속적으로 추진해 온 바 실무적 수준에서의 성과가 가시적으로 이루어졌다. 소요예산의 분담문제에서 천안시와 아산시 시장 등 집행부와는 비교적 논의가 용이하게 이루어졌다. 그 결과, 천안시 10억원, 아산시 5억원의 예산을 지원받기로 합의하였다. 그러나, 양 시의회의 동의를 받아내는 것이 과제였다. 경찰서장, 과·계장, 지구대의 경찰관들이 나서서 시의회 의장단, 의원들을 상대로 통합관제센터의 시급성을 설득하여 9월초 동의를 얻는데 성공하였다. 분담금 비율은 112 신고건수, 사건 사고 발생건수, 인구규모 등 치안여

건 등 객관적으로 수용할 수 있는 기준을 제시하여 중재하였고 이를 바탕으로 실무추진위원회에서 천안시와 아산시간 2:1의 비율로 합의하였다.

통합관제센터는 당초 천안·아산역사 교각 공간에 충남지방경찰청 예산으로 공사를 하려 하였으나, 철도시설공단 측에서 공사 후 재산관리 주체상 문제점이 있다면서 공단사업 예산으로 공사를 해서 무상임대 형식으로 하는 것이 좋겠다고 하여 3억여원의 공사비를 공단 측이 부담하였다. 철도시설관리공단 측이 적극 협력해 준 것은 방대한 고속철도역사 시설내에 경찰시설이 자리하는 것만으로도 역사주변의 치안유지 효과가 클 것이라는 자체판단 때문이다. 이 또한 공공기관과 경찰관서, 자치단체간의 협력치안의 좋은 선례를 남긴 것이라고 할 수 있겠다. 이러한 과정을 거쳐서 2006년 10월 23일 착공식을 거행하게 되었다. 공사는 예정대로 진행되어 2007년 4월 10일 통합관제센터가 준공되었으며, 관제시스템이 구축 완료되었다. 2007년 4월 20일부터 정상 운영되기 시작하였고, 같은해 5월 22일 통합센터의 개소식을 거행하였다.

112 지령센터와 같은 운영시스템 면에서도 큰 변화가 일어났다. 그간 충남지방경찰청에서는 112지령시스템을 각 서별로 운영했는데, 지방 도시에서는 처음으로 서울 등 대도시에서 운영하는 112통합지령시스템을 천안·아산 지역에 통합관제센터를 설치하여 시범 운영키로 하였다. 112지령과 CCTV 모니터기능이 한자리에서 유기적으로 이루어지는 시스템을 구축한 것이다. 처음에 양 경찰서에서는 관할서 단위로 신고사건을 처리하다가 양서의 통합지령센터에서 신고 처리한다는 것이 너무 익숙하지 않다는 등 여러 이유로 반대하였으나, 충남지방경찰청에서 통합 운영키로 결정하였다.

2. 네트워크의 주체

1) 주도적 역할 수행자

(1) 경찰관서

천안·아산 안전도시 프로그램을 추진하면서 CCTV 통합관제센터가 지

역 치안 인프라의 핵심이라고 판단한 김정식 충남지방경찰청장, 이를 충실히 뒷받침하려고 노력한 한달우 천안경찰서장, 안억진 아산경찰서장, 아산서 박은복 정보과장, 천안서 정보과장 등의 적극적인 추진 의지가 통합관제센터를 일궈낸 또 다른 동인이었다. 특히, 박은복 과장의 통찰력과 직업정신은 통합센터 추진의 원동력으로 시종일관 작용하였다. 김정식 충남지방경찰청장은 통합관제센터 추진 제의를 하고 추진상 애로사항에 봉착할 때마다 아산서 현지회의를 열거나 개별설득을 통해서 회의적이고 소극적인 관계기관들을 설득하였다. 주무담당부서인 충남지방경찰청의 생활안전과에서 통합추진의 장애요인으로 제시한 천안·아산시의 해묵은 소지역 감정, 예산집행 단위간 통합운영 곤란, 통신구간이 기지국을 넘을 경우 부가요금으로 오히려 운영예산 과다 등 7~8개 항목을 거론하며 부정적인 의견을 제시했다. 어떤 과장은 지방청장 재임기간이 1년 정도인데 이런 장애를 해결하다보면 재임기간 중 성사시키기가 어렵고 다음 청장이 오면 모든 것이 허사로 돌아갈 수 있다고 말하기도 하였다. 천안·아산간 고속철도역사 명칭을 놓고 2년여간 대립하였기 때문에 그 감정 대립의 양금이 여전히 남아 있는데 행정협약을 이끌어 내기가 어려울 것이라는 문제제기에 대해 김정식 지방청장은 치안공조를 계기로 오히려 화해의 장을 마련할 수 있을 것이라면서 설득하였고, 통신회선 사용료가 과다할 것이라는 의견에 대해서도 공익 목적을 위한 것이므로 통신사측에 부가요금의 예외를 인정해달라고 요청하면 될 것이라는 등 설득했다. 이런 유형의 설득이 수십 차례 반복되었고 관계관들이 자신감 있게 추진하려는 의지를 갖게 되었다.

한달우 천안서장은 '06년 전반기에 서장부임 몇 달만에 이미 발생했던 강도, 살인사건 등을 해결하는 수완을 보였고, 직원들을 무섭게 독려하면서도 적절하게 감싸안는 지혜로 시민과 경찰관들로부터 신망을 얻고 있었다. 그의 허름한 듯한 말투와 조직을 추스르는 특이한 리더십은 시장, 시의회, 지역구 국회의원, 시민단체, 언론 등 지역 여론 주도층과 치안 현안에 대해 화합적 공감대를 잘 이끌어내었고, CCTV 통합관제센터에 대해 처음 부정적이었던 시장 등을 비교적 쉽게 설득했다.

안억진 아산서장은 독선적이라고 경찰관들 사이에서는 인기가 없었다.

그러나 천안서장을 역임하여 천안·아산 지역의 치안환경을 어느 간부보다 꿰뚫고 있었고, 경찰업무 전반에 대한 해박한 식견을 바탕으로 시청, 시의회, 주민대표 뿐 만 아니라 경찰내부에도 설득력을 발휘하였다.

충남지방경찰청 정보과 박일화 정보관은 철도시설공단을 상대로 역사시설 사용문제, 공사비 집행문제에 대해 매끄러운 설득력을 발휘하였다. 천안·아산과 유사한 여건을 가진 전국 15개 지역의 역사시설도 CCTV관제 센터로 제공하겠다는 협약까지 이끌어 내었다.

통합센터의 구상 단계에서 주도적 역할을 한 경찰관서는 그 관리 운영에 있어서도 주도적 역할을 수행하였다. 통합센터 설치 기본협정과 센터 운영지침에 의해서 경찰관서의 파견 인력과 파견 센터장의 지휘통솔을 받는 모니터 요원에 의해서 센터는 운영된다. 통합센터가 네트워크 거버넌스로서의 틀을 갖추고 초기부터 질서정연하게 작동할 수 있게 된 것은 관료체제를 대표적으로 갖추고 있는 자치단체와 경찰관서가 주축이 된 네트워크이기 때문이다. 정교한 법령 지침에 따라서 작용하는 경찰기능이 관리운영의 주무를 담당하고 있는 것이기 때문이기도 하다는 평가이다. 관리의 핵심적 역할을 하는 센터장(경감급)을 전문성과 열의가 넘치는 인물로 배치한 점도 성공적인 제도화의 배경이라는 분석이다. 센터장은 치안 활동에 대한 전문성과 열의, 그리고 부지런함을 바탕으로 센터의 하드웨어 부문과 소프트웨어 부문을 끊임없이 업그레이드 시켰다. 본 연구자가 센터 개소 이후 2년반동안 공식적으로 격려 또는 특강 목적의 방문을 여러 차례 하였는데 그럴 때마다 기능이 한 단계씩 개선되었다. 브리핑 자료가 갈 때마다 완성도를 더해 갔다. 한번 견학한 인사들은 센터가 하나의 대안적 치안 시스템으로써 얼마만큼 제도화 수준에 이르렀는가를 한눈에 확인할 수 있다. 센터장과 관리경찰관들은 서울 강남센터와 경기도 안양센터 등 통합센터가 설치 운영되는 곳이라면 어디든지 현장 확인을 하고, 비교 분석하고 천안아산센터를 보강하였다고 한다. 세계 최고 수준의 센터를 운영하고 있다는 그들의 자부심과 부지런하고 치밀한 관리 운영 노력은 同센터가 최초 최고라는 자부심을 오래 간직할 것으로 보인다. 또한, 파트너 기관의 전문기술을 가진 훈련된 대리인으로 구성된 실무위원회 합의 결정과 관련

자원의 뒷받침이 센터관리 운영주체의 건전성을 확보해 주었다.

강남과 안양센터는 기술직 공무원이 관리 운영에 관여함으로써 전산기기 관리는 전문적으로 하고 있으나, 모니터한 결과가 치안시스템과 유기적으로 접목이 되지 않고 있는 점을 동센터를 견학한 요원들이 지적하면서, 천안·아산센터만의 시스템 운영 역량을 향상시키고 있었다.

센터 운영 관리 주무 경찰관들은 네트워크에 참여한 다섯 기관의 전폭적인 지원을 받으면서 전산기종도 가장 최신의 프로그램으로, CCTV 기기도 가장 최신 기종으로 계속 개선하고 있었다. CCTV 개발업체에서도 성능이 향상된 신기종이 개발되면 천안·아산센터에 와서 먼저 채택토록 한다는 것이다. 모니터 요원의 관리에 있어서도 화상순찰을 하는 과정에 강력범 등 주요범인 검거 공적을 세울 경우 1~7일 사이의 포상휴가 제도를 채택하여 요원들의 사기관리를 하고 있었다. 포상 예산이 미흡한 점을 절묘하게 보강하고 있는 것이다.

(2) 지방자치단체

통합센터의 또 하나의 주축은 천안시청과 아산시청이다. 천안시장을 포함한 집행부 측은 통합센터의 개념이 전혀 정립되지 않은 상태에서 경찰관서의 제안을 받고 처음에는 무관심하거나 완곡히 거부 의사를 표하였다. 시민의 안전문제는 자치단체의 궁극적인 책무이므로 자기들이 독자적으로 센터를 설치 운영하겠다고 고집하였다. 더욱이 재정 사정이 좋은 자치단체 중의 하나였으므로 설립 부지와 예산을 이미 확보하였다고 내세웠다. 어떤 시청은 통합센터에 동의하였고 시청이 제공하는 예산 자원은 센터 운영 관리의 밑거름이 되었다. 시집행부는 시의회를 설득하고 심의 의결을 이끌어내어 사업 예산을 기꺼이 감당하고 있다. 모든 공공정책의 추진에 해당되는 것이지만 재원과 인력확보가 그 추진의 성패를 좌우하는데, 예산 자원과 시민, 사회단체의 공감대와 같은 사회자본을 형성해 줄 수 있는 자치단체가 주도적 참여자로 포함되면서 통합센터의 골격이 갖추어진 셈이다. 두 자치단체로부터 센터 설립을 위한 최초 투자액 15억여원을 확보하

는 것은 간단한 일이 아니다. 우선 지방의회의 동의를 있어야 하기 때문에 시집행부, 지역구 국회의원, 지역 유지 등의 협조를 얻어 시의회를 설득했다. 경찰서장이 시의회 의장단, 의원들을 경찰서에 초청하여 시민을 불안하게 하는 강력사건으로부터 천안·아산 지역을 지키기 위해서는 CCTV의 대폭 설치 및 통합센터의 설치 운영이 필요하다고 설득하여 지지 분위기를 조성했다. 두 자치단체 의회를 설득하여 예산안의 의결을 얻어내는 데 5개월여의 시간이 소요되었다.

천안·아산 지역의 범죄를 예방·진압하고 검거를 위한 수사의 단서를 제공하는 중심적인 틀인 CCTV의 설치 운영정책을 경찰관서와 자치단체가 공동 추진하는 것은 자치경찰제의 의미, 요구를 담은 사업이라는 측면에서도 의의가 크다. 범죄로부터 주민의 안전을 지키는 것은 치안의 주무 기능일 뿐만 아니라 자치단체의 기본 임무이기도 하다. 그래서 자치경찰제를 도입해야 지방자치의 완성도를 높일 수 있다고 주장하는 의견이 많다. 지역 치안의 중심적인 틀인 통합센터의 설치 운영에 자치단체가 경찰관서와 대등한 파트너로 참여한다면 자치경찰 기능을 자치단체가 사실상 수행하는 것이다. 막대한 예산을 들여서 새로운 기관을 형성하는 기회비용을 지불하지 않고 치안역량을 극대화하고 있는 것이다. CCTV사업 뿐만 아니라 교통·경비 기능 및 외국인 범죄 분야 등에서도 지역 단위에서 자치단체가 국가경찰기관과 치안협력 사업의 틀을 얼마든지 만들 수 있다. 자치단체가 치안정책의 관리주체로 언제든지 한발 들여 놓을 수 있는 여지가 있다. ‘협약행정’의 형식에 의해서 사안별로 한 발씩 관여하는 개념이므로 그 목적이 달성되었거나, 자치단체가 판단하여 사업 계속의 필요성이 없다고 판단될 때는 발을 빼기가 용이하다. 자치경찰관서가 설치되면 관료제의 속성상 그 효과성 여부에 불구하고 폐지가 쉽지 않다. 자치경찰제 추진 논쟁이 재연될 때마다 해묵은 논쟁은 무엇이 주민을 위하는 것이냐인 것이다. 도시국가화, 생활권 통합화, 범죄의 기동화 등이 우리의 실정임을 감안할 때 주민의 입장에서 보아 자치경찰제가 효과적인 제도라고 자신있게 말하기는 어렵다. 한국과 같은 국가경찰제의 경험이 없는 미국 경찰관계자들이 효율적으로 움직이는 한국의 국가경찰체제를 관심있게 지켜보고 있

는 점도 유념해야 할 사항이다. 이와 같은 맥락에서 자치경찰제적 요청을 가미한 대안적인 네트워크 체제를 적극적으로 검토해야 한다.

(3) 철도시설공단

한국철도시설공단은 천안아산 고속철 역사 1층 교각 150평을 통합센터로 제공하면서 통합센터 개설에 참여하였다. 공단은 교각 공간에 3억원의 공사비로 외벽을 쌓고 바닥과 천정을 막아서 완벽한 건축물로 만들어서 경찰관서에 무상임대(무기한) 형식으로 대여하였다. 공사는 통합센터 건립에 장소를 제공하고 협력 파트너가 된 것이다. 천안아산역사는 장소를 제공하면서 1층 96개 교각 공간(3만여평)의 가운데 지점에 경찰이 상주 근무하고, 하루종일 수시로 경찰차량이 들락거리는 치안센터를 확보하는 효과를 거둔 것이다. 역사 1층 교각 공간에 폴리스 간판이 걸리면서 음습했던 공간이 확 살아날 것이라며 역사 관계자들은 적극적으로 센터 유치에 동의하였다. 이렇게 고속철 역사에 장소를 마련하여 건축 예산 전액을 두 자치단체가 절감할 수 있었던 것도 통합센터를 반드시 이룩하겠다는 두 경찰서의 열의로부터 나온 성과이다. 두 시의 가운데 지점에 센터 부지를 모색하던 아산경찰서 측은 천안아산 고속철 역사가 양 도시의 경계지역에 위치하고 있는 점과 1층 교각의 광대한 빈 공간이 있는 점에 주목하여 관계 전문가들과 기술적인 타당성 검토를 받아 공단측에 장소 제공 제의를 한 것이다. 고속철 역사는 3층으로 고속철이 달리고, 2층에는 역사시설, 쇼룸공간 등이 있고 1층은 일부 공간에만 업체가 입주하여 활용하고 거의가 빈공간으로 남아 있는 구조였다. 강·철도 등 범행이 일어나기 쉬운 공간이다. 이제는 통합센터가 가운데 지점에 입주하여 24시간 가동되고 있고 천안아산 지역의 CCTV 영상자료를 수사자료로 확보하기 위해 천안·아산서는 물론 인근 여러 개의 경찰서에서 수사관들이 밤낮없이 출입하는 곳이 되었다. 게다가 전국에서 협력행정의 수범 사례이고 통합센터의 출발지역이기 때문에 견학객들이 연일 북적거린다. 언론의 취재차량도 끊임없이 찾아오는 활력이 넘치는 장소로 바뀌었다. 당초 장소만 제공받고 건물

시설 공사는 충남경찰청 예산으로 건설하려 하였으나, 공단측이 공단 재산에 국가 재산이 붙으면 관리주체에 문제가 있다면서 공단의 사업비로 건물을 지어서 임대해 주겠다고 제의하였다. 임대료는 면제해 주었다. 더욱이 비슷한 여건하에 있는 전국 16개 역사의 교각을 같은 조건으로 제공하여 역사의 치안을 확보하고 싶다고 충남경찰청에 대해 공단측이 제의하였다. 2007년 3월 29일 충남지방경찰청과 시설공단은 「주민 치안서비스 제공을 위한 협약서」에 서명하는 성과를 거두었다. 협약서는 협력사업의 범위, 방법, 기간 및 효력 조항으로 구성되어 있으며 협약기간은 ‘무기한’으로 되어 있다. 이로써 국가기관과 공공기관의 협약행정의 가능성을 열어둔 것이다. 공단 측은 ‘우리 KR에서는 천안시 주민들의 안전을 위하여 경부고속철역 교각 하부 철도부지에 방범용 CCTV를 설치하여 지역 주민의 안전 도모에 기여하는데 다각적으로 협력하고 있습니다. 우리 KR은 천안·아산 시민안전 통합 관제센터 개통을 시작으로 전국 주요 도시로 지역 주민을 위한 치안서비스를 확대 제공하는데 적극 협력하여 사회공헌 활동을 실천하는 기회로 삼아 공기업의 사회적 책임을 다하겠습니다’라고 공단 사회공헌 활동백서(2008)에 기록하고 있다. 협력체제를 통한 공공서비스의 생산과 전달의 가능성을 시사하는 내용이다.

(4) 언론 기관

중앙 및 지방언론매체는 통합센터 구축 협약의 당사자로서 참여한 것은 아니지만 언론의 집중적인 관심과 심층보도는 새로운 협력치안 네트워크를 형성하는데 크게 공헌하였다. 통합센터의 제안 단계에서부터 추진의 모든 단계와 추진과정의 고비고비마다 언론의 관심과 보도는 참여 파트너 기관에게 가장 영향력있는 촉진자(facilitator)였다. 언론은 각계와 지역 주민의 공감대를 이끌어내는 주역이었다. 거버넌스의 핵심적 요소인 사회자본의 대주주와 같은 역할을 했다.

천안, 아산 지역의 안전도시 만들기 프로그램을 위한 행사와 간담회, 공청회, 협약식, 관련 위원회 개최 내용 등 다양한 내용들을 끊임없이 기사화

해 주고 의미 부여를 해 주었다. 지역 사회의 가장 뜨거운 쟁점거리인 통합센터의 설립과정을 중계 방송하듯 다루어 주었다. 그러는 과정에 통합센터 설립 문제는 중요한 지역 케이블 채널인 중부방송에서 매시간 자막 방송으로 홍보해 줌으로써 주부층, 노인층 등 범행의 취약계층의 지지를 이끌어내는데 공헌을 하였다. 최근에는 IPTV(Internet Protocol Television)가 확산되면서 프로그램을 일방적으로 선정하여 반영하는 기존의 공중파, 케이블 채널이 아니라 시청자가 선택적으로 채널을 선택할 수 있는 쌍방향 TV시대가 도래하였다. 그만큼 영상 매체가 지역사회의 여론에 미치는 영향력이 커졌다고 볼 수 있다.

아산 배방지구대에 홈페이지를 개설하고 운영 경찰관 1명과 외국어에 능통한 의경 1명으로 출범한 외국인인권센터가 지역 곳곳에서 생활하고 있는 외국인 근로자와 결혼 이주자들에게 짧은 기간동안 효율적으로 홍보할 수 있었던 것은 지역 케이블 채널이 외국어 자막 방송을 계속해 준 덕이었다. 그들은 새 네트워크 체제의 가장 영향력있는 파트너 역할을 해 준 것이다.

의제가 적절하다는 점에 주목한 지역 언론은 최초 논의 과정에서부터 관심있게 보도하여 통합관제센터 여론형성에 크게 기여하였다. 지역 언론에 민감한 시의회, 시청 관계자들을 설득하는데 많은 도움이 되었다.

중앙일간지 지방판, 지방언론사 등에서 ‘천안·아산 CCTV 한눈에 보다’, ‘천안·아산 범죄예방 힘 모았다’ 등 제하 글을 통해서 통합관제센터의 의미, 기대효과 등을 상세히 분석 보도해 줌으로써 통합관제센터 설치의 당위성을 뒷받침하여 주었다.

(5) 안전지킴이

안전지킴이는 천안경찰서에서 2006년 3월 종합치안대책의 하나로 시작되었으며 통합센터의 개소 이후 일반 시민 개개인의 자격으로 센터 시스템의 가장 광범한 협력 파트너로 역할을 하고 있다. 통합센터의 협약의 당사자로서의 지위는 아니지만 同센터가 지역의 새로운 종합 방법체제로 제

도화되는데 없어서는 안될 필수적인 파트너로 자리하고 있다. CCTV 통합 관제센터 시스템은 새 네트워크의 협약에 참여한 파트너와 협약의 당사자적인 지위는 아니지만 협약의 형성과 이행의 직접 또는 간접적인 행위자(actors) 또는 이해관계자들(stakeholders)간의 상호의존, 상호작용 및 협력 관계에 의하여 제도화되었다. 그 중 안전지킴이는 일반 시민 개개인의 지위로 경찰서와 위촉관계를 통해 범죄의 예방과 검거에 결정적인 협력활동을 하고 있다. 최초의 안전지킴이는 심야시간, 새벽시간대에 밤에 범죄에 취약한 지역의 거리 현장을 누비는 일반 직업인을 대상으로 경찰서장이 위촉장을 주는 형식으로 조직되었다. 납치, 강절도 범행과 수배차량 발생의 경우와 같은 긴급상황 발생에 대비하여 택시·버스 기사, 경비업체 직원 등을 지킴이로 위촉하여 수배 정보를 문자메시지(SMS : Short Message Service - 단문 전송 서비스)를 통해 보내고 이 메시지를 접수한 안전지킴이들이 현장에서 범죄 용의자를 발견시 112로 신고해주는 시스템으로 시작되었다. 전체 대상자에게 신속하게 범죄 정보를 제공하고 범인 발견시 단축키로 쉽게 신고할 수 있는 시스템은 IT 강국인 우리나라의 수준에서는 간단한 방법에 의한 민·경 협력 대응으로 검거 효과를 높일 수 있는 방안이다. 안전지킴이의 운영시스템을 간단히 설명하면 안전지킴이가 어떻게 통합센터의 또다른 운영측으로서의 기능을 담당하고 있는가를 이해할 수 있다. 센터를 중심으로 112 신고와 지령이 발령되면 경찰 출동요소는 현장으로 달려가고(1선 개념), 도주로는 주요 도로목에서 평소 운행하던 택시·버스 운전자, 경비업체의 차량 등에 SMS 문자로 범행 정보가 전송되고, 이를 본 안전지킴이는 범행 용의자를 발견하는 대로 112 신고를 다시 해주면, 통합센터에서는 용의자의 발견 장소 주변으로 다시 출동요소의 출동지령을 무전으로 하고 용의자 발견 장소 인근의 주요 목지점에 설치된 CCTV를 작동하여 범인을 검거하는 방식으로 설명할 수 있다.

전송대상 범죄는 납치, 감금 등 차량을 이용한 기동성 범죄로 신속한 검거가 필요한 경우와 사회적 이목을 끄는 중요 범죄로 범인 검거를 위하여 종합방법 체제의 구축이 필요하다고 인정되는 경우이다. 안전지킴이의 효과가 입증되면서 택시·버스 기사, 경비업체 직원에 국한되지 않고 자율방

범대(612명), 협력단체(629명), 집배원(52명), 기타(253명)로 확대되었다. 천안경찰서의 노력과 범죄대응에 대한 시민 공감대의 확산으로 지킴이 제도는 정착되고 현재(2009년 9월) 출범 당시 4,788명에서 7,826명 수준으로 대폭 확대되었다. 안전지킴이가 수집한 범행 용의자 정보는 ‘치안문제연구소’의 데이터베이스 시스템에 입력되어 관리되고, 매 분기별로 데이터를 수정하여 가입·탈퇴 및 변경 내역을 관리하고 있다. SMS 정보의 수신동의서도 안전지킴이 개개인으로부터 받아서 관리하고, 안전지킴이들이 용의자를 발견할시 체포불가함을 교육시키고 범죄신고만 하도록 서약서를 받고 있다. 경찰관이 아닌 일반시민은 긴급체포권이 없으므로 위법 문제가 발생하지 않도록 주의하고 있다. 제도의 완성을 위해서는 자율방법대원이 방법활동 중 발생하는 예측하지 못한 사고의 경우와 마찬가지로 안전지킴이가 생업 활동중 신고하다가 발생하는 사고로 인한 손해에 대하여 국가가 보험을 들어줌으로써 최소한의 책임성(accountability)을 담보할 수 있는 방안을 검토해야 한다. 협력방법 체제가 그 완성도를 더해 가는데 책임기제를 갖추는 것은 매우 중요하기 때문이다. 안전지킴이 제도로 경찰서의 생활안전계 담당직원 한 명이 타업무와 겸무하기 때문에 소홀히 관리될 우려가 있다. 시스템 관리자, 경찰서장 등이 간단없이 관심을 표할 필요가 있다. 안전지킴이에 대한 단체상해보험 가입과 그들의 자긍심을 고취할 수 있는 포상제도 등을 강구할 필요가 있다.²⁷⁾

(6) 순천향대학 등 교육기관

순천향대학교는 지역협력치안 체제를 제도화하는 과정에 가장 공헌을 한 기관 중의 하나이다. 순천향대학은 방법 공청회('06.6.30), 외국인근로자 무료진료 봉사('06.5.15, '06.9.30, 2회 총 714명 진료), 한마음음악회 및 바자회('06.9.30) 등을 총 1억여원의 대학 예산을 투입해 실시하여 지

27) 안전지킴이를 천안서에서 2년여간 운영하면서 신고활동중 사고가 발생한 사례는 아직 없다고 한다. 사고 개연성이 낮은 만큼 보험 가입 예산도 줄게 될 것이므로 안전지킴이의 보험 가입은 적극 추진되어야 하고 국가 또는 자치단체 예산으로 보험을 가입해 주는 것은 문제가 없다고 본다.

역 협력치안 분위기를 고조시켰다. 이러한 행사를 기획하고 집행하는 과정에 외국인 근로자 사회와 경찰서가 의견교환과 협력을 하였고 신뢰관계가 형성되었다. 특히, 시민공청회에서 주제 발표자로 나선 아산시 생활안전과장은 권역 내의 범죄 예방과 과학수사 인프라 확충을 위한 첨단 기능인 CCTV와 통합관계 시스템의 설치를 추진중이며, 시청과 시민단체, 지역사회의 협력과 지지가 필요하다고 역설하였다. 활력있게 성장하고 있는 아산시의 지속적인 발전을 위해서는 치안 인프라가 필요하다는데 공감하는 분위기였다. 참여한 아산시장, 시의회 의장단, 도의회 의원의 동의를 공개적으로 이끌어 내었고, 지역구 의원도 적극 동참하였다. 아산신문 등 지역 언론에서도 지역 치안의 맹점을 구체적으로 지적해 주는 등 많은 의견이 수렴되었다.

대학교가 의료인력과 예산을 들여서 실시한 두 차례의 외국인근로자 의료봉사는 외국인근로자 사회와 결혼 이주여성, 그리고 외국인 인권 관련 지역 시민단체들과 경찰관서가 신뢰관계를 맺는 결정적 계기를 마련해 주었다. 당시 폭행 사건의 피해자였던 외국인 근로자가 불법체류자로 확인되어 경찰이 출입국관리소에 인계한 사건을 놓고 지역 시민단체가 인권침해라며 항의하는 냉랭한 분위기였던 때였다. 이러한 분위기는 외국인근로자 무료진료 행사를 대학과 경찰서가 공동주관하고 시민단체의 협력을 구하면서 개선될 수 있었다. 대학과의 공청회에 참여한 아산시민포럼, 아산시민모임 등 시민단체와 외국인 인권단체 등과의 협력 분위기는 아산 안전도시 추진위의 활동에 자극제가 되었고 통합센터 추진의 동력을 모으는데 일익을 담당했다.

2) 역할관계자의 범위

통합센터 네트워크에 포함되어야 할 역할수행자들의 범위는 곧 이해관계자의 범위 설정 문제이다. 통합센터는 기본적으로 대등한 행정기관간의 공법상 계약에 기초한 네트워크 체제이기 때문에 직접적인 역할 수행자의 범위는 간단 명료하다. 직접적인 역할 수행자는 천안시청, 아산시청, 천안

경찰서, 아산경찰서 및 철도시설공단의 담당 공무원 또는 공단 임직원이다. 네트워크 형성단계에서는 담당 공무원, 공단 임직원 뿐만 아니라, 순천향대 부속병원 의료진, 천안·아산 지역언론, 아산 공청회에 참여하여 의견을 제시한 순천향대 교수, 안전한 아산 만들기 추진위원회 위원들이 통합센터 설립의 여론을 조성하였다. 아산 지역의 외국인 근로자 지원단체인 아산 외국인 노동자 지원센터, 결혼 이민자 가족 지원센터, 아산 사랑 나눔, 아산 외국인 선교 교회 등이 통합센터 건립의 당위성을 이해하고 홍보까지 도와주었다. 이들은 통합센터의 운영주체로 참여한 ‘협약의 당사자’는 아니지만 네트워크 형성의 당위성을 지역사회에 알리는데 크게 기여하였다.

전국적으로 외국인 범죄가 급속히 증가²⁸⁾하고 있는 추세와 같이 천안·아산 지역의 외국인 범죄도 급증하고 있다. 이에 비하여 외국인 범죄에 관한 정보는 내국인 범죄정보에 비해 취약하다. 이들 지역에서 활동하고 있는 외국인 관련 NGO와의 협력 또는 소통은 외국인 사회와의 정보 창구를 개설하는 것과 같았다. 이들과의 소통은 CCTV를 대폭 증설하고, 통합센터를 창설하는 것과 관련하여 인권침해 시비를 사전에 완화시켰다. 이들은 외국인 노동자 또는 결혼 이민자들에 대한 인권침해 예방, 구제 및 산업재해 보상 등 사회복지 관련 상담, 지원 등의 명분으로 활동중이며, 종교단체에서는 선교를 병행한 노동 상담, 의료지원, 쉼터 제공, 교육 및 친교 등 지원활동을 하고 있다. 이들 단체는 노동부, 문화관광부, 여성가족부, 지방자치단체 등의 지원금, 기부금, 후원금, 자체 회비 등으로 운영되고 있다. 이들 일부 단체에서는 실정법이 무색할 만큼 외국인을 과잉보호하는 사례도 있고, 불법체류자 단속과 같은 국가의 정당한 법집행을 인권유린행위로 향의하는 사례도 있으며, 법집행을 실력으로 저지하려는 사례도 있어서 현지 경찰관들의 법집행이 애로에 봉착하게 하는 경우도 많다.

그럼에도 불구하고, 외국인 지원 NGO는 외국인 근로자나 결혼이주자들에게 오아시스와 같은 역할을 하고 있다. 지역 NGO는 그들의 일상 생활의 애환을 토로하고 여러 가지 정보를 소통하는 창구가 되었기 때문에 자

28) 연도별 총범죄 증가 1,719,075건(2006)→1,836,496건(2007)→2,063,737건(2008)에 비해 외국인 총범죄 증가가 12,257건(2006)→14,524건(2007)→20,623건(2008)으로 더욱 급격히 증가하고 있음을 나타낸다.

치단체나 주무부처의 일선 기관 등 어느 공공기관도 파악하지 못하고 있는 외국인근로자들의 활동 정보를 구체적으로 많이 갖고 있었다. 이들과 천안시, 아산시가 협력·소통 관계를 맺음으로서 CCTV 확대설치와 통합센터를 추진하는데 결끄러울 수 있는 시민단체의 순응(compliance)을 확보할 수 있게 되었다. 이들은 오히려 시책의 지지자로 변하여 네트워크 형성 과정에서 지역의 사회자본 수준을 증대시키는데 역할을 하였다.²⁹⁾

통합센터 협약의 당사자는 아니지만 고려해야 할 이해관계자로 천안·아산시의 일반 주민, 그리고 천안·아산 지역을 왕래하는 여행객이 있으며, 일반 시민의 입장에서 참여하는 천안 안전지킴이가 있다. 안전지킴이는 앞에서 설명한 바와 같이 통합센터의 협약 당사자가 아니면서도 센터 운영관리의 실질적인 운영주체로서의 역할을 하고 있다. 출범 당시 4,788명 수준에서 '09.8월 현재 7,826명 수준으로 확대되었고 얼마나 효과적으로 이들의 참여분위기를 지속적으로 유지하느냐에 따라 센터 운영의 성패가 달려있다고 본다.

네트워크의 이해관계자가 많을 수록 상호작용이 복잡해지고 그만큼 의사결정의 속도가 지체된다는 우려와 관련하여, 통합센터의 운영관리는 참여 당사자간에 협약에 의하여 운영지침을 제정하고 그 지침에 의하여 정교하게 운영되기 때문에 비효율성 문제는 거의 없는 것으로 나타나고 있다.

3) 사회자본의 수준

앞의 장에서 설명한 바와 같이 사회자본(social capital)을 정의하는 핵심적인 개념요소는 신뢰, 참여, 제도 및 규범, 이타주의 등으로 요약할 수 있다. 이러한 개념요소에 비추어서 천안, 아산 지역의 경찰관서 또는 자치단체 등에 사회자본의 수준을 분석해 보기로 한다. 매우 다양한 개념을 함축하고 있는 천안, 아산 지역의 사회자본의 수준을 측정한 자료를 갖고 있지 못하기 때문에 사회자본의 개념으로 해석할 수 있는 몇가지 현상을 중심으로 그 수준을 논할 수 밖에 없다. 통합센터의 추진을 본격적으로 시작한 2006년 4월 전후 지역내 강력사건으로 인한 치안불안이 높던 시기에 경찰

29) '06.12월 기준 외국인 지원 단체는 총 254개소이고 전체의 53%가 서울, 경기 등 수도권에 집중 분포하고 있다.

기능에 대한 신뢰수준이 낮았을 것이라고 추측된다.

자치단체도 시민의 안전에 대한 책임의 주축이기 때문에 치안문제와 관련하여 시민의 신뢰수준이 높았다고 말하기 어렵다. 따라서, 자치단체, 경찰관서 등 정부기관과 시민, 지역 NGO, 언론 등과의 관계에서 치안문제에 대한 신뢰 수준은 아주 열악한 상태에서 통합센터를 추진하게 된 것이다. 시민의 낮은 신뢰수준과 무관심이 팽배한 당시 분위기를 발전시키는 계기가 마련되었다. 경찰청장이 치안현장 방문 프로그램의 첫 번째 대상 지역을 천안, 아산 지역에 있는 배방지구대로 택한 것이다. 배방지구대는 아산시 배방면, 탕정면 등을 관할 구역으로 하는 25명 내외의 경찰인력이 활동하는 농촌형 지구대이다. 이 곳은 중소기업, 아파트 공사 현장이 많고 천안시와 인접한 경계 지역에 위치하여 살인, 강도, 강간 등 강력 사건이 많이 발생하고 당시에 중국인 피살사건, 20대 여성 2명 살해 사건이 관할 또는 인근지역에서 발생한 터였기 때문에, 경찰청장이 민생치안 현장을 챙기겠다는 의지를 천명할 수 있는 곳이었다. 충남지방경찰청에서는 신임 경찰청장 초도방문의 첫 번째 대상으로 선정된 의미를 감안하여 아산 안전도시 프로그램 보고와 외국인인권센터 개소식을 겸한 행사를 경찰청장과 함께 하기로 기획하였다. 외국인인권센터도 전국 최초로 기획하였는데, 불법 체류 외국인의 단속 업무를 해야하는 경찰이 좀 생소한 업무였기 때문에 추진에 반대 의견이 많았다. 그러나, 외국인 근로자가 공사현장, 산업현장의 큰 부분을 차지하고 있는 지역 실정을 볼때 외국인 근로자를 대상으로 하는 전문화된 신고 창구를 하나 개설하는 것은 외국인 인권 문제는 물론 외국인 범죄의 사각지대를 자세히 볼 수 있는 현미경과 같은 기능을 만드는 의미가 있다. 아무튼 범죄로부터 안전한 도시 만들기과 외국인 근로자의 치안대책 문제를 정책의제로 선택하여 경찰청장 방문을 통해 그를 쟁점화하기로 한 전략은 매우 적절한 것이었다. '06.4.21 다양한 콘텐츠를 밀도있게 담은 경찰청장 현장방문 프로그램은 지역언론, 시민, 시민단체, 지역 소재 대학(특히 경찰학과가 있는 4개 대학)의 관심과 참여를 유도했다. 행사 내용중에 경찰청장과 외국인 근로자의 간담회 프로그램이 있었는데 밀링머신에 손가락이 잘린 인도네시아 출신 근로자가 서툰 한국어로 눈물

을 흘리면서 호소하는 때는 경찰청장도 배석 경찰관도 취재기자도 코끝이 찡하였다. 그 근로자는 ‘한국은 공장이 많아서 좋아요. 그런데 한국 사람 무서워요. 몽둥이로 때려요...그래도 한국은 일자리가 많아서 좋아요’라고 말했다. 눈물과 더듬거리는 말투, 그리고 손가락이 잘려나간 그의 손, 그런 모습이 뒤엉킨 분위기였으며 언론의 취재 열기도 더해졌고 외국인 근로자, 결혼 이주여성이 토로하는 한국생활의 애환은 적나라하게 표현되었다. 참석자 모두가 그들의 절규를 경청하고 해결에 앞장서기로 약속했다. 아산 안전도시 프로그램과 외국인 근로자 간담회 행사는 그 이전에 지역에 없던 각계의 적극적인 참여, 이타심과 신뢰수준이 눈에 띄게 높아지는 행사였다. 행사 내용, 의미를 담은 기사가 중앙, 지역언론 매체를 통해 집중 조명되면서 지역 치안문제에 관해서 참여와 신뢰가 높아짐은 물론 휴머니즘이 발동되는 계기가 되었다. 사회자본의 수준이 높아질 수 있는 불씨가 지펴진 셈이다. 이 날의 행사가 언론의 흥미를 더욱 불러일으킨 것은 대전교도소에서 병원치료를 나왔던 장기수가 병원복을 입은채 탈주, 경부고속도로를 통해 도주하는 사건이 발생했기 때문이다. 경찰청장이 행사 현장을 향해 서울 헬기장을 이륙하기 직전에 지방청장이 지휘보고를 하면서 지방청 간부들과 함께 망연자실하는 분위기였다. 그런데, 청장 헬기가 아산 헬기장에 착륙하기 5분전 고속도로 청원 분기점 부근에서 충남경찰청 고속도로 순찰대원이 007작전 처럼 검거한 것이다. 도주기사가 언론에 보도된지 1시간여쯤 지나서 검거한 것이다.

경찰청장이 아산 곡교천 헬기장에 내려서 이동 버스에 승차하자마자 지방청장이 검거보고를 했다. 영화 장면 같은 검거스토리에 청장이 현장 독려 방문을 하니 그림처럼 잡았다고 여기저기서 덕담을 하였다. 지방청장이 검거보고를 자랑스럽게 하면서 청장에게 검거한 경찰관을 특진시켜달라고 건의했다. 검거의 공을 세운 경장을 경사로 일제급 특진시키는 행사를 보고 회에 앞서 즉시 추진하라고 청장이 지시하였다. 특진 임용장은 타직원 특진 임용장을 이름만 가리고 복사해서 급히 준비됐고, 경사 계급장은 다른 경사급의 계급장을 떼어다가 특진자에게 부착시켜 주었다. 이 모든 것이 취재자와 참여자를 들뜨게 하였고 치안을 위한 협력 분위기는 고조되었다.

열악한 사회자본이 일거에 해결되는 계기를 마련한 것이다.

지역내 협력 분위기를 만드는데 기여한 빼놓을 수 없는 참여자는 순천향대학이다. 당시 순천향대학 서교일 총장은 지역사회 봉사와 국내외의 의료봉사를 통해 인간 사랑을 몸소 실천하는 인물이었다. 대학총장으로서 대학교육에 대한 확실한 비전을 갖고 의료봉사를 하면서 ‘노블레스 오블리주’를 실천하고 있었다. 순천향대학과 아산경찰서가 '06.5.15 추진한 무료진료 봉사활동은 지역 시민사회, 언론 등이 지역사회 문제에 대한 공감대를 넓힐 수 있는 또 하나의 계기를 마련했다. 순천향대가 단독으로 추진한 그간의 몇차례 외국인근로자 무료진료 행사는 홍보가 되지 않아서 수십명 정도가 무료진료 봉사의 혜택을 보는 수준이었다고 한다. 그러나, 아산경찰서가 외국인 인권센터와 공동 추진하자 302명의 외국인 근로자와 결혼이주여성들이 운집했다. 병원측은 경찰의 네트워크에 다시 한번 놀라움을 표시하였다. 아산서에서는 거의 전직원을 동원하여 외국인근로자가 취업한 현장을 찾아서 홍보하였고, 외국인 인권센터가 개소 이후 지역 외국인 근로자 관련 NGO와 신뢰관계를 쌓은 결과였다. 무료진료 홍보를 하면서 동남아 각국 언어로 홍보하기는 어려웠기 때문에 진료를 위해 공복으로 오면 초음파나 내시경 검진을 할 수 있다는 내용이 제대로 전달되지 않아 초음파, 내시경을 할 수 있는 대상이 10여명에 불과해서 의료진이 안타까워했다. 배방면사무소 청사와 앞마당에 전문의 19명, 간호사·병리사 등 70여명, 총 90여명의 의료진이 참여한 종합병원 규모의 의료봉사였으니 그 성과를 짐작할 수 있다. 언론에서도 대학과 경찰서가 또 하나의 휴머니즘을 실천하였다고 칭찬하였다. 동 진료에서 결혼이민자인 필리핀 출신 리오다(31세)씨가 척추측만증 중증환자로 초음파 진료결과가 나왔다. 리오다씨는 지역 중소기업 근로자와 결혼하여 1남 1녀를 둔 어머니였는데 천여만원의 수술비를 감당할 수 없는 처지였다. 충남지방경찰청장이 경희대 동서신의학 병원의 척추센터에서 무료수술을 받도록 주선하였다. 수술은 성공적이었고 이같은 미담이 동아일보 등에 보도되고 필리핀 리오다씨의 고향 지역 신문에도 보도되어 한국의 휴머니즘을 전파하는 계기가 되었다. 주한 필리핀 대사는 충남청장에게 감사 서한을 보내왔다.

순천향대학은 그 해 9월 30일 외국인 한마음음악회와 무료 진료행사를 또 한번 진행하여 412명이 무료진료를 받았다. 지역사회에서 자치단체와 교육기관이 협력하여 봉사활동을 거듭하면서 지역사회와 경찰관서와의 신뢰수준은 한층 두터워졌다.

이들로부터 나오는 다양한 사회자본이 통합센터 추진의 지지와 협력을 이끌어 내는데 밑거름이 되었다.

3. 네트워크의 구조

네트워크에 참여하고 있는 주체들 간에는 각자가 갖고 있는 자원 교환 관계로 기본적으로 대등한 관계에 있다. 천안시와 아산시는 통합센터의 운용예산 자원을 제공하고 시의회와 시민단체 등을 통해 지지 분위기를 이끌어내는 등 사회자본을 제공하였다. 경찰관서는 CCTV 설치 예산이나 운용 예산을 갖고 있지 않기 때문에 사업 재원 확보가 필요했던 것이다. 범죄로부터 주민의 안전을 지키는 것은 자치단체의 기본책무이기 때문에 시민과 시의회의 동의를 받기가 어렵지는 않았다. 예산안의 심의의결권은 시의회가 갖고 있기 때문에 지구대 경찰관, 정보관 등이 개별적으로 설득한 점도 의회의 동의를 얻는데 큰 몫을 하였다.

천안경찰서와 아산경찰서는 운용 인력을 제공하였다. 천안서와 아산서가 112 신고건수, 기타 치안수요를 감안하여 2:1 비율로 인력을 파견하고, 운용의 주관은 천안서북경찰서가 맡기로 하였다. 경찰관서 내부의 책임성을 확보하기 위해 지휘계통은 천안서북서로 설계한 것이다. 또 한가지 특이한 점은 천안서북서의 지휘를 받는 통합센터의 정확한 관할서는 위치상으로 아산시에 속하는 지점이기 때문에 타지역 관할에 위치하고 있는 것이다. 관할 논쟁은 있을 수 있으나 통합센터의 설립 의의에 비추해보면 더욱 의미있는 점이라고 할 수 있다. 경찰관서와 자치단체는 서로 지휘선상에 있지 않기 때문에 대등한 자원교환 관계 이상도 이하도 아닌 것이다. 철도시설공단과 센터와의 관계도 마찬가지이다. 공단은 센터의 장소와 공사비 3억원을 협약에 의해서 제공하였다. 대등한 자원교환 관계를 맺고 있는 것은 정부

기관간의 관계와 마찬가지로이다. 네트워크에 참여하고 있는 시의회나 시민들도 대등한 협력관계이다.

Albors(2005)의 네트워크 형태에서 노드연결네트워크에 가까운 형태로 볼 수 있다.

센터의 구성은 대등한 입장에서 자원 교환관계이나, 정부기관간 또는 경찰관서와 철도시설공단간에는 협약(협정)에 기초하여 네트워크를 구성 운영하고 있다. ‘천안·아산 범죄예방 CCTV 통합관제센터 공동구축 운영을 위한 협정서’(이하 협정(협약)서)에는 두 개의 시와 두 개의 경찰서간에 센터 설립 목적, 협정 내용, 세부사항의 협의를 위한 실무추진위원회의 및 협약 기간 등에 대하여 명확하게 약정하고 있다. 이에 따라 실무추진위원회에서 협의하여 ‘천안·아산 시민안전통합관제센터운영지침’을 제정하여 이에 근거하여 센터가 관리 운영되고 있다. 4개 참여기관의 과장급 실무자로 구성된 실무추진위에서 협의와 조정을 거치고 각 기관의 내부 의사결정 과정을 거쳐서 「운영 지침」을 제정하였다는 점에서 네트워크 거버넌스로서의 제도화의 수준에 이르렀음을 의미한다. 운영 지침이 물론 법령의 명시적인 위임에 의한 법규범으로서의 구성요건을 완벽하게 갖고 있는 것은 아니지만 네트워크 조직의 구성원들이 준수해야 할 내부지침으로서 행정규칙적 효력을 갖는 것이다. 同 운영지침에는 총칙에서 목적·정의를 규정하고, 설치 기구와 그 구성, 운영 관리, 모니터 요원의 충원 관리, CCTV 설치 등 관리, 개인 화상 정보취급시 준수사항, 시설 보안 및 평가·사무관리·교육 등에 이르기까지 센터 운영 관리의 모든 사항을 명문화하였다. 그리고 이 지침에 정한 것 외에는 다른 관련 규칙을 준용하며, 기타 필요한 사항은 통합센터 운용계획에 따른다고 규정하여 자치단체의 관련 규칙과 경찰관서의 관련 규칙의 준수 기준을 밝히고 있다. 동 운영지침에 의해서 센터에서 직무수행 과정에 과실이나 자료 유출, 인권침해 문제 등이 발생할 경우 그 책임성을 확보할 수 있는 것이다. 센터가 준용하고 있는 또 하나의 중요한 운용지침은 ‘충청남도지방경찰청방범용CCTV운용관리지침’이다. 이 지침은 ‘공공기관의개인정보보호에관한법률’이 개정, 시행됨에 따라 관련 법규를 준용하여 CCTV에 의하여 수집된 개인 정보

이상의 결과를 놓고 볼 때, 이 사례의 경우, 2006년 2월 충남지방경찰청장의 부임부터 2007년 5월 통합관제센터의 개소식이 있기까지, 즉 네트워크 거버넌스 형성기의 경우와 개소후 2009년 9월까지의 기간, 즉, 네트워크 거버넌스 운영기까지의 네트워크 구조를 Netminer 프로그램을 이용해서 분석해 보면 아래 <그림 V-1> 및 <그림 V-2>과 같다. <그림 V-1>은 네트워크 거버넌스 형성기의 네트워크 구조라고 할 수 있으며, <그림 V-2>은 운영기의 네트워크 구조라고 할 수 있다.

- 118 -

중심성(centralisation)은 전체 연결망의 형태가 어느 정도 중앙에 집중되었는지를 나타내는 지표이다. 아래 <표 V-2>에서 보는 바와 같이 네트워크 거버넌스 형성기 동안의 네트워크 중심성 지수는 내향 중심성의 경우, 43.111이며, 외향중심성은 50.222 이다.

<표 V-2> 형성기의 네트워크 중심성(천안아산 통합관제시스템)

구분	수치값	
	내향 중앙성	외향 중앙성
평균	0.529	0.529
표준편차	0.152	0.251
최소값	0.333	0.067
최대값	0.933	1

주 : 네트워크 중심성 지수 : 43.111%(내향), 50.222% (외향)

중앙성 (centrality)은 어떤 결점(node)이 연결망내에서 얼마나 중심적인 위치를 차지하는지에 초점을 둔다면, 중심성은 한 연결망이 전체적으로 얼마나 중앙집중적인 구조를 가졌는지, 혹은 연결망이 얼마나 한 점을 중심으로 접속되었는가를 측정하는 것이다(김용학, 2004: 56). 중앙성에는 내향 중앙성(in-degree centrality)와 외향중앙성(out degree centrality)이 있다. 내향중앙성은 교류방향이 외부에서 자신쪽으로 들어오는 경우를 의미하며, 외향중앙성이란, 자신에게서 외부쪽으로 나가는 경우이다. 내향 중앙성이 높다는 것은 다른 행위자들로부터 관계를 맺고 싶은 대상으로 선정된다는 것이며, 이렇게 다른 행위자로부터 관계를 맺고자 하는 필요성이 높다는 점에서 그 행위자의 명예라고 본다. 한편, 외향중앙성이 높다는 것은 한 행위자가 다른 사람들과 연계하기 위한 노력이 활발하다는 의미이며, 이는 네트워크 구축의 범위가 넓은 마당발 의미를 가진다(손동원, 2005: 93).

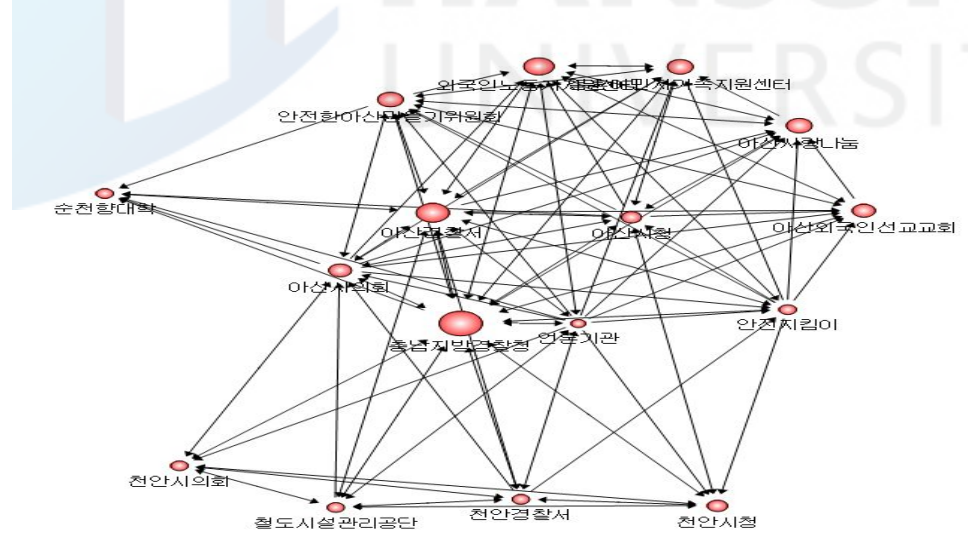
<표 V-3> 형성기의 내향중양성과 외향중양성(천안아산 통합관제시스템)

		1	2
		In-Degree Centrality	Out-Degree Centrality
1	충남지방경찰청	0.857143	1.000000
2	천안시청	0.428571	0.285714
3	아산시청	0.785714	0.714286
4	천안경찰서	0.428571	0.428571
5	아산경찰서	0.642857	0.857143
6	철도시설관리공단	0.357143	0.571429
7	천안시의회	0.428571	0.357143
8	아산시의회	0.571429	0.714286
9	언론기관	0.357143	1.000000
10	순천향대학	0.428571	0.214286
11	안전한아산만들기위원회	0.500000	0.642857
12	외국인노동자지원센터	0.571429	0.500000
13	결혼이민자가족지원센터	0.571429	0.357143
14	아산사랑나눔	0.500000	0.285714
15	아산외국인선교교회	0.500000	0.000000

주 : in-Degree Centrality은 내향 중앙성, Out-Degree Centrality는 외향 중앙성을 의미

위의 <표 V-3>에서 보는 바와 같이, 충남지방경찰청이 내향중앙성과 외향중앙성 면에서 가장 높다. 즉, 네트워크 거버넌스 구조에서 가장 중심적인 역할을 하고 있다는 것을 말해 준다.

아래 <그림 V-2>은 통합관제 시스템이 운영기에 접어 들어서 보여주고 있는 네트워크 거버넌스 구조형태라고 할 수 있다.



<그림 V-2> 네트워크 거버넌스 운영기의 구조형태(천안아산 통합관제센터)

아래 <표 V-4>은 운영기의 네트워크의 중심성지수를 보여주고 있다. 내향 중심성은 35.204이며, 외향 중심성은 50.51로서 형성기에 비하여, 네트워크 중심성 지수가 약간 낮아짐을 알 수 있다. 이는 운영기에 접어들어서, 형성기와는 달리 안전지킴이 조직이 기능하고, 동시에 여러 행위주체들이 스스로 활동력을 가지면서 새로운 역할을 더 높여가기 때문인 것으로 생각된다.

<표 V-4> 운영기의 네트워크 중심성 (천안아산 통합관제시스템)

구분	수치값	
	내향 중앙성	외향 중앙성
평균	0.529	0.529
표준편차	0.14	0.283
최소값	0.357	0
최대값	0.857	1

주 : 네트워크 중심성 지수 : 35.204%(내향), 50.51%(외향)

아래 <표 V-5>는 운영기 동안의 행위주체들의 중앙성 지수를 보여주고 있다. 여전히 충남지방경찰청이 네트워크 내에서 중심적인 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다.

<표 V-5> 운영기의 내향중앙성과 외향중앙성(천안아산 통합관제시스템)

		1	2
		In-Degree Centrality	Out-Degree Centrality
1	충남지방경찰청	0.933333	1.000000
2	천안시청	0.666667	0.333333
3	아산시청	0.600000	0.733333
4	천안경찰서	0.666667	0.533333
5	아산경찰서	0.733333	0.866667
6	철도시설관리공단	0.400000	0.466667
7	천안시의회	0.600000	0.466667
8	아산시의회	0.600000	0.866667
9	언론기관	0.533333	1.000000
10	안전지킴이	0.400000	0.733333
11	순천향대학	0.400000	0.266667
12	안전한아산만들기위원회	0.600000	0.666667
13	외국인노동자지원센터	0.666667	0.533333
14	결혼이민자가족지원센터	0.600000	0.466667
15	아산사랑나눔	0.600000	0.333333
16	아산외국인선교교회	0.533333	0.266667

주 : in-Degree Centrality은 내향 중앙성, Out-Degree Centrality는 외향 중앙성을 의미

4. 네트워크의 운영

1) 정책대상의 명확화

통합센터의 운영은 앞서 설명한 바와 같이 4대기관의 과장급으로 구성된 실무추진위원회에서 제정한 통합센터운영지침을 기본으로 하여 운영관리를 하고 있다. 同 운영지침 제6조(설치 목적)에서는 ① 시민의 생활안전과 범죄예방 및 검거를 위한 범죄정보와 개인 화상정보의 수집 및 처리 ② CCTV를 통해 사건, 사고 현장을 관찰하면서 112무선 지령으로 경찰대응조치 확보 ③ 112 신고 등 제반 신고사항에 대한 접수와 지령 등 112신고센터 운영규칙 제6조에 명시된 기능 등을 목적으로 함을 명시하고 있다. 운영 감독은 지휘의 편의를 고려하여 천안경찰서장(현재 천안서북서)이 총괄하고 운영감독관과 책임관을 임명하여 운영한다(同 지침 제8조). 운영감독관은 경찰서 생활안전과장, 운영책임관은 관제센터장으로 한다. 운영감독관과 책임관의 업무범위는 운영 계획에 의거한다. 경찰서장은 운영감독관(책임관)으로 하여금 통합관제센터 운영에 대하여 확인하고 보안 및 인권침해 방지교육을 실시하여야 한다. 同 운영지침 제10조에서는 모니터 요원의 충원, 운영감독 사항 등에 대하여도 상세히 규정하고 있다.

2) 책임성 보장장치

센터 운영지침에서는 3개 경찰서에서 파견 근무중인 경찰관들에 대한 지휘 감독사항, 보안·인권침해 방지교육 의무 및 모니터 요원의 업무 감독과 모니터 요원의 직무태만, 직무위반 등 문제야기의 경우 자치단체장에게 위반사실을 통보할 의무 등을 규정하고 있다. CCTV 설치시에는 ‘공공기관의개인정보보호에관한법률’에 의거하여 공청회 등 관련 절차를 거치도록 함으로써 일반 주민에 대한 사생활침해 시비가 없도록 하고 있다. 同 지침 제5장에서는 개인 화상정보 취급시 준수사항을 규정하고 있다. 충청남도지방경찰청방법용CCTV운용관리지침에서도 공공기관의개인정보보호

에 관한 법률이 개정·시행됨에 따라 CCTV의 설치, 운용, 녹화, 보관방법, 보존기간 및 자료제공 등을 상세히 기술하여 국민의 사생활 침해 우려에 대한 안전장치를 명문화하고 있다.

센터 운영지침에서는 개인 화상정보 취급시 준수사항을 상세히 규정하여 사생활이 감시, 촬영에 노출됨으로써 발생하는 인권침해가 없도록 센터의 운용과 자료관리에 구체적인 제한을 가하고 있다. 관제센터장이 CCTV 카메라의 각종 조작을 관장토록 하고, 개인 화상 정보를 수집하는 경우 누구든지 그 설치목적 외를 넘어 카메라의 방향 조정, 작동 중지, 녹화장치 변경, 줌·회전 등 기기 기능을 임의로 조작할 수 없으며, 관제센터장이 수시로 이를 확인 감독하도록 하고 있다(同 지침 제14조).

CCTV의 영상자료는 자동녹화 시스템을 이용하여 녹화하고 관제센터의 컴퓨터 하드웨어에 저장 보관하되 자료의 손상·파괴, 해킹, 바이러스 감염 등에 노출되지 않도록 충분한 방지 장치를 하여야 한다. 관제센터장은 녹화된 영상자료를 일자별로 통합하여 CCTV관제센터의 별도 보관함에 보관하거나 컴퓨터 하드웨어 등에 저장하여 보관하도록 하고 있다(同 지침 제15조). CCTV에 녹화된 영상자료는 1개월간 보존하고 필요한 경우에는 관제센터 운영감독관(책임관)의 건의로 경찰서장의 심의, 결정을 받아 관련 사건의 종결시까지 보존기간을 연장하여 특별관리할 수 있다. 영상자료의 폐기는 보존기간 경과시 폐기를 원칙으로 경찰서장 책임하에 운영감독관이 실시한다(同 지침 제16조). 정보 주체의 화상정보는 CCTV 설치목적 외의 용도로 활용되거나 접근권한을 부여받은 자 이외의 타인에게 열람, 제공되어서는 안된다고 규정하고 있으며 화상정보는 경찰서장의 승인을 받아 운영감독관의 책임하에 열람 및 제공할 수 있고 공공기관의개인정보보호등에 관한 법률 및 충남지방경찰청경찰관서위임전결규칙을 준용하고, 피해자 구호, 범인 검거 등 급속을 요하는 경우, 운영책임관의 판단으로 자료의 사본을 열람, 제공할 수 있다고 규정하고 있다(同 지침 제17조).

또한 운영책임관은 녹화된 정보를 열람하거나 사본을 제공하는 경우에 문서로 된 신청서에 의하고 CCTV 영상자료 열람 대장에 그 사유를 기재하고 책임자를 지정하여 그 기록대장을 특별 관리하도록 하고 있다(同 지침

제18조). 그 밖에 열람 등의 요청(제19조), 보호구역 설정(제20조), 출입자 통제 등(제21조), 비밀유지 의무 및 책임(제22조) 등을 규정하여, 네트워크의 파트너 기관과 담당관, 모니터 요원 등의 직무상 책임관계를 명확히 규정하고 있다. 특히, 개인의 화상정보의 취급과 관련하여 정보 주체에게 부여된 정보의 자기 결정권에 충실한 제한 지침을 구체적으로 조문화한 것은 비록 관련되는 상위법령을 계승한 것이라고 하여도 매우 의미있는 일이다. 독일 헌법재판소의 1983년 유명한 인구조사 판결 이후로 독일기본법상 ‘정보의 자기결정권’³⁰⁾이라는 개념이 Artz Absi(인간의 일반적 인격발현의 자유권) i. v. m. Art./Abs/(인간의 기본권) 이 두 조항을 근거로 ‘정보의 자기결정권’ 개념이 확립되었으며, 우리나라의 정보수집, 분석 및 활용에 관련되는 법

30) ‘인구조사 조사 판결에서 문제가 되었던 3개 조항은 ① 통계 목적의 인구조사를 통해서 얻어진 개인신상정보를 개인 신상대장(우리나라의 주민등록대장, 가족등록부 등)을 조정, 정정하는 데도 이용할 수 있다. 이 경우 해당 개인의 불이익 조치를 위해 이 정보가 사용되어서는 안된다. ② 개인신상정보를 수집한 기관(베를린은 Bezirksamt에 해당, 주의 최고 하부 Meldeamt에서 주민등록을 위한 신상정보 수집)은 해당 연방(Bund), 그리고 주(Land) 상급기관이 임무를 수행하는데 필요한 한도내에서 수집된 개인 신상정보를 제공할 수 있다. ③ 주의 하부행정기관(Bezirkamt) 중 하나인 Meldeamt는 개인신상정보를 특정한 행정목적에 위해 여타 등급의 지방하부 행정기관 (Bezirkamt 중에서 환경, 건축계획, 측량담당 부서 등)에 제공할 수 있다.

①번 조항의 경우, 일단 행정대장의 조정, 정정을 위해 개인정보가 다른 기관에 전달이 가능하다면 여러 행정관청이 여러 가지 행정집행을 위해 이 개인정보를 이용할 수 있게 되는데 이때 수정된 개인정보를 이용한 행정관청의 행정집행이 어디까지나 개개인에게 이익이 되고 불이익이 되는지 명확하지 않다는 점, 행정집행의 범위도 최초 정보수집의 목적(통계 목적)과 관련이 있는지도 알 수 없다는 점, 나아가 최초 정보수집기관(Meldeamt)의 손을 떠나게 된 정보는 어느 행정기관에 어떤 행정목적에 위해 사용하던지 실제로 통제가 불가능하다는 점, 개인이 인구조사·통계목적으로 자신의 정보를 Meldeamt에 주었을 때 통계 목적 이외에는 사용되지 않는다고거나, 정보의 비밀이 유지된다고 믿고 이를 전제로 주었다고 보아야 하는데, 일단 다른 행정기관에 대장 정정, 조정을 목적으로 정보가 넘어가게 되면 정보의 통계 목적외에 사용금지, 정보비밀보호가 실제로 불가능하다는 것이다. 결국 통계 목적의 사용은 개인비밀 준수, 보호가 보장을 생명으로 하고 반대로 개인대장 정정, 수정은 신상이 공개되어야 가능한 것인데, 한 조문에서 한쪽은 비밀을 보호하자 그러면서 실제로 한쪽은 공개하자는 양상이 되기 때문에 법 규정이 스스로 모순을 갖고 있는 것이다.

②번 조항도 마찬가지로 개인이 최초에 통계 목적으로 준 것임에도 불구하고, 주나 지방의 일반 행정기관에 이를 구체적인 목적 제한도 하지 않고 이용하도록 한 것은 잘못된 것이다. 결국, 내 정보가 어떤 행정 목적에 이용될 지는 개인이 사전에 명시적이든 묵시적이든 알고 정보 공개나 전달여부를 결정하여야 한다는 것이다. 이것이 곧 정보의 자기결정권이다.

③번 조항도 다른 등급의 기관이 통계 목적 이외의 환경, 계획, 측량 등을 위해 그 정보를 사용할 수 있는지 명확하게 규정이 되어 있지 않기 때문에 잘못된 것이다.’ (<http://berlinreport.com>, '09. 9. 12)

령에 정보의 자기결정권 개념이 점점 더 많이 반영되고 있는 현실을 감안할 때, 개인정보를 취급하는 최일선 기능에서 同 개념에 충실한 지침을 마련한 것은 적절한 것이다. 통합센터의 책임성 확보 문제에서 제일 중요한 부분은 CCTV 영상자료가 참여한 각 파트너와 일반국민과의 관계에서 정보의 자기결정권에 얼마나 충실하느냐가 센터의 사생활 침해 위험을 방지할 수 있느냐의 관건이 됨을 위의 기술을 통해서도 알 수 있다.

앞 장에서 거버넌스의 개념요소를 기술한 바와 같이 책임의 계선(lines of accountability) 개념에 비추어서 통합센터 책임계선을 설명할 수 있다. 센터의 모니터 요원이 지침에서 벗어나는 화상순찰 자료 취급을 했을 경우, 센터장과 시청 관리자가 책임지고, 센터장과 시청관계관의 관리감독자인 경찰서장과 시장에게 책임을 지는 계선상에 있으며 각 파트너의 최종 임용권자는 유권자인 국민에게 정치적 책임을 지는 개념으로 해석할 수 있다. 치안 네트워크 거버넌스인 통합센터시스템은 관리주체가 정부기관이기 때문에 책임성을 확보하는데에는 본질적인 문제는 없다. 다만, 계약직 신분인 모니터 요원의 사생활 침해 사례의 경우나 시민 개인 자격으로 사실상 센터의 파트너 관계를 맺고 있는 천안 안전지킴이 7,826명이 문자메시지(SMS)로 범인 신고 요청을 받고 범인 발견시 그를 신고하거나, 추적 검거를 하는 과정에서 발생하는 각 파트너와 행정기관 사이의 책임 관계 문제와 안전지킴이(파트너로서)와 일반국민간에 발생하는 책임 문제에 대한 제도적인 틀이 현행 관련 법령상 구비된 부분도 있고, 미비된 부분도 있다. 예상되는 사례나 이미 문제가 되었던 사례들과 판례 등에 대한 면밀한 검토를 통해 제도적인 장치가 마련된 것은 된 것대로, 미비된 것은 미비된 대로 자료를 종합하여 대안을 제시하고, 충분한 사전 교육을 실시함으로써 책임성 확보를 위한 노력을 해야 한다. 그러한 노력이 지속적으로 이루어질 경우 새로운 제도로서의 통합센터의 완성도를 더욱 높일 것이다. 또한, 일반시민인 안전지킴이 개개인에게 경찰서장이 위촉장을 수여하여 교육하고 관리하면서, 사실상 공무수탁자처럼 협력치안 파트너로 참여시키고 있다. 이들에 대하여 신고행위중에 발생한 손실 등에 대하여 보상 또는 배상을 담보하기 위한 손해보험 상품에 가입하는 안을 검토하고, 그 보험료는 자치단체 등에서

납부해주는 방안도 추진해야 한다. 이는 보험제도를 통해서 현행법의 사각 지대를 해소할 수 있는 의미있는 방법이라고 본다. 본래 네트워크 거버넌스 양식은 현 제도가 갖고 있는 다양한 형태의 틈새에 대해 대안적 국정운영의 틀을 제공하려는 데서 출발했기 때문이다. 이렇게 부분부분에서 책임성 확보의 완성도를 높이는 것은 궁극적으로 새 대안적인 양식의 민주적 정당성(democratic legitimacy)에도 더욱 근접할 수 있을 것이기 때문이다.

3) 참여 방식

통합센터에 파트너들의 참여방식은 정부기관 참여자가 상호 갖고 있는 자원교환관계로 설명할 수 있다. 두 개의 자치단체는 사업 예산을 전적으로 부담하였고 더욱이 통합센터에 대한 지지와 협력, 그리고 신뢰와 같은 무형의 사회자본(social capital)을 제공하였다. 한국 철도시설공단은 천안 아산 고속철 역사의 1층 교각부분 150평을 건축비 3억원을 부담하여 무상 임대하여 주었다. 공단 측의 무료 임대 결정으로 어림잡아 30억원 이상의 예산 절감 효과를 거두었다. 협약 추진과정을 관심있게 집중 보도해준 중앙 및 지역 언론기관도 사실상 가장 의미있는 파트너로서의 역할을 해주었다. 언론기관의 집중적인 관심과 보도는 추진과정에 다양한 아이디어와 여론을 반영할 수 있는 계기를 마련해 주었다. 언론의 관심은 참여하는 정부기관과 시민 사이의 신뢰수준을 크게 증가시켰다. 신뢰를 기반으로 하는 사회자본을 결정적으로 보태줌으로써 성공적인 제도화에 기여하였다. 경찰관서는 치안요소를 끌고루 센터와 연계시키고 인력 12명을 제공하였다. 그리고 천안 안전지킴이 7,826명은 생업중에 신고요원으로 적극 참여해 주고 있고 이들의 여론전파역량은 놀라운 정도로 자치단체와 경찰관서, 공기업이 주도하는 새로운 네트워크 치안시스템에 대한 신뢰도를 높여주고 있다.

위에서 기술한 통합센터의 직·간접적인 파트너들간에는 치안 관련 정보를 상당 수준으로 공유하고 있다. 실무추진협의회에서 모든 사항을 협의 조정하여 의사결정을 하고 있으며, 시민안전지킴이에게는 범죄 발생시 문자 메시지(SMS)를 통해 정보를 제공하면서 시스템의 효율성을 높이고 있다.

참여파트너인 두 자치단체의 시의회들은 처음에 제안했을 때는 시의 집행부와 마찬가지로 비교적 냉랭한 반응을 보였다. 이에 대해 천안, 아산의 경찰서장들은 시의회 의원들을 경찰서로 초청하여 두 도시를 범죄로부터 안전한 도시로 만들기 위해 CCTV를 대폭 설치할 수 밖에 없고, 그를 모니터링하고 통제하기 위한 관제센터를 천안과 아산이 공동설치하면 큰 시너지 효과를 거둘 수 있다고 설득하였다. 그리고 반응이 그래도 냉랭한 시의원들에 대해서는 지역구 국회의원이거나 지역 유지를 통하여 개별 설득을 하였고, 대다수가 이해하는 분위기로 발전되었다. 적극적인 치안정보의 제공과 설득이 성공한 것이다.

아산경찰서와 순천향대학교는 '06.6.30 14:00 아산 안전도시 추진을 위한 시민공청회를 순천향대학교에서 실시하였다. 순천향대학교와 아산경찰서가 공동주최하고 안전한 아산만들기 추진위원회가 후원하였다. 천안 지역은 공청회를 개최하지 않아도 통합센터를 비롯한 치안시스템 강화에 사회적 공감대가 컸기 때문에 공청회의 필요성이 적었다. 반면에 한쪽 당사자가 되어야 할 아산 지역은 처음에 다소 소극적이었다. 이런 분위기를 적극적으로 발전시키기 위해서 공청회 전략을 채택하였다. 공청회는 매우 성공적이었는데 참여자 모두가 열의를 보인 때문이다. 순천향대학 서교일 총장의 적극적인 참여, 200여명이 참여할 수 있는 세미나실 제공, 그리고 교수들의 열띤 토론 진행과 참여가 결정적인 성공요인이 되었다. 현직 지역구 국회의원, 시장, 지방경찰청장, 백석대 교수, 온양신문 편집국장, 아산시민 모임 대표가 참여하여 끝까지 자리를 지켜주며 열띤 토론을 하였고 다양한 의견을 제시하며 CCTV 통합센터 설립의 필요성에 대한 분위기를 이끌어 주었다. 아산경찰서장, 생활안전과장의 열의가 대단하였고, 이를 실질적으로 기획하고 집행까지 주도한 박은복 정보과장과 정보관들의 공헌이 통합센터의 성공적 추진의 실질적인 밑거름이 되었다. 담당 관료의 의지와 판단이 얼마나 중요한지를 보여준 사례이다. 이들의 역할은 통합센터의 의미가 재조명될 때마다 연구의 대상이 될 것이다. 또한, 지방청장이 기조발언을 하면서 공개적으로 아산시장의 통합센터 참여의사를 이끌어낸 점도 성공적 센터 추진의 동력이 되었다. 지방청장은 시장의 공개적인 참

여 약속에 대하여 아산시와 경찰서, 그리고 시민들의 요구사항인 1급 경찰서로의 승격과 탕정과출소를 조속히 개소할 것을 약속하였다. 지역 언론인이나 교수, 시민단체 대표들의 경찰에 대한 뼈아픈 비판과 제언들이 쏟아져 나왔고 이 공청회가 통합센터 추진이 탄력을 받는 전환점이 되었다. 공청회를 할 때마다 경찰에 대한 시민의 신뢰수준이 높아지는 느낌을 주었다. 이날의 공청회도 비판의 수위가 높는데 비례하여 신뢰관계를 높이고 더 많은 합의에 이를 수 있었다.

5. 운영의 성과

네트워크 치안시스템인 센터 운영의 성과는 몇가지 뚜렷하게 나타난다.

첫째, 치안 성과지표가 눈에 띄게 향상되었다. 관제센터 개소일('07. 5. 22)을 기준으로 주요 5대 범죄의 발생과 검거 통계를 1년 단위로 분석한 결과, 범죄 발생건수는 센터 가동 이전인 2007년('06. 5. 22~'07. 5. 21) 9,136건이었던 것이 2008년 8,424건, 2009년 8,279건으로 크게 감소하였고, 이에 비해 검거는 2007년 4,768건에서 2008년 4,779건으로 소폭 증가하다 2009년에는 5,484건으로 크게 증가했다. 범죄의 발생대비 검거율은 센터 개소 이전인 2007년 52.1%에서 2008년 56.7%(+4.6%), 2009년 66.2%(+9.5%)로 크게 향상되었다. 일반적으로 전국의 주요 5대 범죄 발생대비 검거율 추이가 72.6%(2005년)→72.3%(2006년)→74%(2007년)→74.8%(2008년)로 증감폭이 1~2% 정도에 불과함을 보여주는데 비하여, 천안·아산 지역의 높은 증감폭은 타지역과는 다른 새로운 변수가 작용하였음을 나타내는 것이다(경찰청, 2009. 8, 경찰통계연보 52호: 132-133). 지역의 범죄발생 검거율이 향상된 요인을 통합센터의 개소 때문이라고 명확히 설명하기는 쉽지 않으나 타지역에 대비하여 현저히 통계지수가 향상된 것은 주목할 만한 일이다.

둘째, 천안시가 추진하고 있는 WHO 국제안전도시 선정 사업의 결정적인 제도적인 틀을 천안·아산 시민안전 통합관제센터가 제공하고 있다. 안전도시는 1989년 스웨덴 스톡홀름에서 개최된 '사고와 손상 예방 학술대회'에서 "그 지역사회가 사고로부터 완전히 안전하다는 것이 아니라 지역

공동체 구성원들이 손상을 줄이기 위해 지속적으로 노력하는 도시”를 말한다고 정의한다(천안시, 2009.5, WHO 국제안전도시 현지 실사보고서: 5). 국내외에 공인 안전도시는 26개국 150개 도시가 공인을 받았으며, 한국은 4개 도시(수원 : 2002·2007, 제주특별자치도 : 2007, 송파구 : 2008, 원주시 : 2009)가 공인받았으며, 천안시가 2009년 9월까지 실사를 완료하여, 10월 27일 안전도시로 공인받았다. 남해시 등 9개시도 안전도시 사업에 착수하였다. 안전도시 현지실사 질문 항목 17개중 8개 항목이 통합센터와 직접 또는 간접적으로 관계되는 것이고, 아주대학교 지역사회 진흥 연구소의 실사팀의 실사과정에서 참여한 외국인 평가사는 통합센터의 협력체제 구축과정과 앞으로도 협력이 지속될 것인가에 대해 질문을 집중적으로 하였다. 이들은 매우 놀랍다고 평가하였으며, 안전도시 공인에 결정적인 기여를 했다는 평가이다.

셋째, ‘협약행정’의 가능성을 확인했다는 점이다. 앞에서 기술한 것과 같이 네트워크의 형성단계와 센터 개소 이후 운영과정에서 긍정적인 방향으로 계속 업그레이드 되고 있다. 개소 이후 5차례나 공식 방문하여 브리핑을 듣고 토론한 본 연구자는 갈 때마다 시스템이 제도화되고 있음을 느꼈다. 센터 운영의 소프트웨어에 해당하는 것 뿐만 아니라 하드웨어에 해당하는 부문까지 나날이 발전하고 있음이 보였다. 센터의 소프트웨어 부문인 관리운영지침도 2007년 5월 제정 이래 '08.7월 한차례 개정하였으며, 공공기관개인정보보호에관한법률이 개정되면 3차 개정할 예정이다. 모니터 요원에게 직무중 공적이 발생하면 범인 검거 유공 등급에 따라 1일에서 7일간 특별 포상휴가 제도를 채택함으로써 인센티브 도입에 의해 센터 운영의 경쟁력을 강화하고 있다. 공공서비스 기관이 취약한 경쟁원리를 도입하고 있는 셈이다. 센터의 실무추진위(위원장 천안시청 미래도시개발과장, 위원은 아산시 재난방재과장, 천안서북·동남·아산경찰서의 생활안전과장)가 활발히 운영되어 협의사항이 발생할 경우, 수시로 위원회가 열려 협력적 의사결정을 하고 있다. 운영지침에 의해서 관리운영은 경찰관인 센터장에게 위임되어 있어서 CCTV 영상자료를 실질적으로 치안시스템과 효율적으로 연계시키고 있다. 안양센터나 강남센터의 경우 기술직이나 일반

직 행정공무원이 관리 운영에 참여하는 구조로 운영하여 치안시스템과 센터의 접목이 천안아산센터보다 못하다. 하드웨어 부문에서도 우리나라 뿐만 아니라 세계에서 가장 앞서가는 첨단 CCTV 및 모니터 기기가 천안아산센터에 설치 운영되고 있다. 국내의 CCTV 제작업체에서 기능이 보다 향상된 CCTV 기종이 개발되면 제일 먼저 천안·아산센터에 시제품을 들고 와서 설치를 권유하고 있는 상황이다. 천안아산센터에서 설치 운영하면 여타 기관에서도 따라서 그 기종을 채택해 준다고 한다. 천안·아산시에서도 세계 최고 명성을 동센터가 계속 확보할 수 있도록 신장비 구입 예산을 기꺼이 확보해 주고 있다. 운영예산 확보가 센터 운영의 성패를 좌우하는데 천안·아산시 집행부와 시의회에서는 예산배정을 기꺼이 해주고 있다. 따라서, 하드웨어 부문도 세계적인 수준이 계속되고 있다.

넷째, 사회자본 수준이 크게 향상되고 있는 것이 피부로 느껴진다. 앞에서 설명한 바와 같이 사회자본의 발현 형태는 신뢰, 참여, 연계, 제도 및 규범, 이타심 등으로 요약할 수 있는 바, 이와 같은 요소별로 천안·아산 지역의 사회자본 수준을 측정한 자료가 없어서 실증적인 자료 제시를 할 수는 없다. 다만, 천안 지역의 안전지킴이가 2007년 5월 통합센터 개소 당시 4,788명 수준에서 2009년 8월 7,826명 수준으로 대폭 증가되었고 이들에 대한 SMS 문자발송시 응답하는 비율이 꾸준히 증가 추세를 보이고 있는 점 등으로 비추어 보아 신뢰·참여 수준이 높아지고 있다고 해석할 수 있다. 천안·아산 지역의 112신고 건수의 증가비율도 2007년과 2008년을 대비할 때 25%가 증가하여 전국 평균 증가율 13%(2007년 6,227,664건, 2008년 7,007,990건)보다 12%나 112신고 건수가 증가한 것으로 나타났다. 천안·아산의 통계는 2007년 10월 1일부터 12월 31일까지 15,743건과 2008년 동기간 19,633건간 3개월 동안 비교수치이나 증가 추세를 비교하는 데에는 큰 오차가 없다고 보며, 타지역의 증가율보다 12%나 높은 것은 통합센터가 운영하는 112신고 시스템에 대한 신뢰수준을 웅변해 주는 것이다. 다시말해 천안·아산 지역의 사회자본 수준이 타지역보다 상당히 높다고 말할 수 있다(경찰통계연보, 제52권: 108-109)

다섯째, 자치경찰제 요구에 대한 하나의 응답시스템으로 볼 수 있다. 대

다수의 범죄가 기동화, 광역화, 인터넷화되고 있는 추세에 비춰 자치경찰 제도가 얼마나 효과적인 것이냐에 대해 자신있는 답을 하기가 어려운 상황이다. 지역사회 범죄에 대응하기 위해 국가경찰기관과 자치단체간에 기능별 협력관계를 만들어 다양한 유형의 범죄로부터 주민의 안전을 지키면 되는 것이며, 반드시 자치경찰제를 도입해야 하는 것은 아니다. 통합센터는 자치경찰제도의 도입없이도 주민의 안전에 대한 요구를 효과적으로 담아낼 수 있는 가능성을 보여준다.

여섯째, 통합센터 창설의 또다른 성과는 다양하고 예측할 수 없는 현대 사회의 불특정 위험으로부터 국민의 안전을 사전적, 예방적으로 지켜줄 수 있는 위험관리의 새로운 양식의 가능성을 보여준 것이다. 앞서 기술한 바와 같이 우리나라의 경찰기능이 철저하게 ‘脫경찰화’되어 광범한 위험예방 기능을 수행하는데 많은 약점을 지닐 수 밖에 없는 구조적인 한계를 극복할 수 있는 탈출구와 같은 존재가 네트워크 치안시스템이라고 본다. 경찰의 구조적인 문제점을 세가지로 요약하면 경찰기능의 ‘脫경찰화’, 수사권의 검찰 편중, 과도한 자치경찰 요구 등으로 열거할 수 있는데, 이 중에서 현재의 경찰기능이 脫경찰화된 점이 가장 심각한 문제이며, ‘脫경찰화’를 극복하여 다양한 위험으로부터 국민의 생명과 재산, 사회공공의 안녕 질서를 사전적, 예방적으로 지키는 기능을 경찰이 회복한다면 수사권 분쟁도, 자치경찰제를 둘러싼 끊임없는 논쟁도 해결의 실마리를 잡을 수 있을 것이다. 주권자인 국민에게는 위험으로부터의 예방적 경찰 활동이 사건, 사고가 터진 이후 사법경찰적 활동보다 더 절실한 것이기 때문이다.

일곱째, 통합센터가 국내외 각계의 견학 코스로 각광받고 있는 점이다. '07.5.22 통합센터 개소 이래 2009년 9월까지 아동·여성 상대 범죄예방 교육 및 각 기관의 견학객이 5,600여명에 이르고 있다. 외국인 및 외국기관의 견학도 9회 144명이나 있었다³¹⁾. 견학 온 인사들은 센터의 형성과정과 공법상 계약에 의한 새로운 국정관리양식으로 제도화된 원동력이 무엇

31) 외국인 견학은 총 144명이 하였으며, 필리핀 비사야 지방경찰청 11명, 몽골 울란바토르 경찰관 10명, 이주 외국인 가족 40명, 이주 외국인 가족 30명, 천안국제안전도시 공인 실사단 5명, 아산 외국인 마미폴 20명, 중국 안후이성 공안청 6명, 미국 리치랜드 카운티 2명, 중남미 7개국 경찰관 14명, 베트남 경찰대 부총장 외 5명 등이다.

이냐에 대해 집중적인 관심을 보이며 경탄하고 있다.

제 2 절 경찰대학생 학습지도 봉사활동 추진 사례

1. 사례의 개요

세계적인 외환위기의 여파로 국민 각계가 어려움을 체감하는 시대적 분위기 속에서 서민의 고통을 다소나마 완화시키는 나눔 운동이 절실한 때에 저소득층 중·고생을 대상으로 경찰대학생이 학습지도 봉사를 통해 지식나눔 운동을 펼치기로 하였다. 서울대 등 일부 대학에서 저소득층 학생들에 대해 멘토링을 실시한다는 미담 기사가 언론에 보도된 데에 착안하여 학장 부속실에 근무하는 지능현 경사가 제안 보고서를 제출하였고 협약행정의 경험이 있는 학장이 채택하여 추진하였다. 현재의 공교육이 저소득층 학생이나 학습부진 학생에 대해 개별적 구체적인 교육을 하지 못하고 있다는 인식이 학부모들이나 학생들에게 널리 퍼져있는 상태에서 학원 등 사교육 열풍이 극에 달하고 있다. 언론에서도 가난의 대물림이라느니 빈곤의 문화니 하면서 저소득층 학생들의 학습부진 등으로 인한 교육격차가 사회의 양극화를 심화시키는 것으로 분석하였다. 교육복지 문제는 사회 각계와 정부가 힘을 합쳐 총체적으로 접근해야지 어느 한 기관이 해결할 수 없는 문제이다. 국민의 복지를 다뤄야 할 중앙정부, 자치단체, 심지어 학교도 교육격차를 해소하는 데 한계가 있다. 경찰대학은 학생들의 학습지도 봉사활동을 통해 저소득층 학생의 학습의지를 북돋우는 일에 동참하기로 한 것이다. 경기도와 경찰대학이 각자 가지고 있는 자원을 네트워크하여 교육격차의 해소에 조금이라도 보탬이 되고, 서민들의 체감 고통이 높을 때 훈훈한 이야기를 만들려고 대학의 교직원과 학생들이 뜻을 모았다. 예비 경찰간부인 경찰대학생들이 국민의 생활 현장에서 학습봉사 활동을 함으로써 자신의 인성함양을 하고 국가와 사회를 먼저 생각하는 리더십을

체험적으로 학습하기 위한 것이다. 또한, 네트워크 거버넌스의 구체적 실천 대안으로서도 의미있는 것이다.

사업의 핵심은 경기도청과 경찰대학간에 ‘협약’(공법상 계약 개념)을 기초로 양 기관이 사업의 추진 주체가 되고 기업인, 입시학원장, 각계의 장학회 등이 독지가로 참여하여 저소득층 자녀의 ‘교육복지 프로젝트’로 제도화의 수준으로 발전시킨 것이다.

’09. 3. 3 경기도지사와 경찰대학장이 경기도청에서 ‘경찰대학, 경기도 가정학습 무한돌봄 프로젝트 협약’을 체결하였고, 협약서의 6개 조문에 의해서 사업은 체계적으로 진행되고 그 완성도를 높여 왔다. 따라서, 이 사업을 추진한 김정식 경찰대학장이 취임한 2009년 2월 1일부터 경기도와 협약이 체결된 2009년 3월 3일까지를 네트워크 거버넌스의 형성기로 보고, 그 이후부터 2009년 9월까지를 운영기로 보고자 한다.

’09. 3. 16부터 경찰대학생 2~4학년 148명이 경기도에서 선정한 각종 복지시설에서 생활하고 있는 저소득층 자녀, 고아원 시설에서 생활하는 학생들을 방문하여 학습지도를 하였다. 경기도내에 있는 수원, 성남, 용인, 오산, 화성, 의왕, 과천 등 7개시에 거주하는 중·고생 226명을 선정하여 주민자치센터 등 28개 거점지역에서 주 1회 3시간씩 국·영·수 과목 중심으로 1:1 또는 1:2의 학습지도를 하였다. 교과목 지도 외에 장래의 희망이나 꿈 등에 대해 상세하게 상담을 해주면서 실질적인 멘토로서의 역할을 수행한 것이다. ’09. 7. 27~30(3박 4일간) 학습지도 봉사활동에 참여한 경찰대학생과 중학생을 대상으로 ‘하계 청소년 캠프’를 개최하여 멘티학생들을 위로하고 격려하는 자리도 마련하였다. 경찰관서 견학, 운동경기, 영화배우 정준호, 김보성 등과 함께하는 신나는 놀이마당도 곁들였다. 어려운 가정형편 탓에 심리적으로 움츠리고 생활하던 학생들이 스트레스를 풀 수 있도록 힘써 진행하였다. 상당수 학생들이 색다른 체험에 기뻐하는 표정이었다. 대상 학생들이 학습봉사의 효과로 대학 입학시험에 합격하였으나 등록금이 없어서 어려움을 겪을 것에 대비하여 이들을 수혜자로 하는 ‘미래네트워크 장학회’도 결성하였다. 장학회 추진 소식이 알려지면서 다양한 독지가가 장학금 지급 의사를 표명하였고, 유명 입시학원은 방학중 희망 학생들이 학원 수강을 무료로 할 수

있게 해주겠다는 약속을 하였다. 협약을 통해서 네트워크로 제도화하였다.

한 학기동안 시행한 결과 기대 이상의 성과를 거두었다. 우선, 멘티인 중·고생의 성적이 향상되었다. 중간고사 때 72%, 기말고사 때 87%의 학생들이 성적이 올랐다고 답하였다. 학습지도를 받은 이후 68%의 학생들이 숙제를 더 열심히 하게 되었다고 답하였다. 둘째 성과는 대다수 학생들이 자신의 미래에 대해 자신감을 갖게 되었고, 남을 돕는 일에 관심을 갖게 되었다고 78%의 학생들이 응답하였다. 셋째 성과는 협약 파트너인 경기도에서도 프로젝트가 성공했다고 평가하고 있으며, 멘티 학생의 보호자와 교사 등 수용시설 관계자들도 어떤 유형의 봉사보다도 효과가 있다고 평가해 주는 등 경찰대학의 봉사 이미지를 형성해 주었다. 더 나아가 봉사경찰의 이미지를 제고하는데 도움이 되었다. 경찰교육원과 중앙경찰학교 등에서 유사한 학습봉사 프로그램을 마련하였다. 넷째 성과는 정부기관간, 또는 민간부문과 함께 협약을 통해 교육복지 정책의 사각지대를 보완하는 새로운 실천적 대안을 제시하였다. 보유자원이 제한되고 이해관계가 대립되어 효과적인 공공정책의 목표를 달성하기 어려운 분야에 대해 ‘협약’을 통해 새로운 실천 대안 양식을 제도화할 수 있다는 가능성을 보여주었다.

이러한 프로젝트가 성공적으로 제도화된 요인은 첫째 지식나눔 운동의 당위성에 대해 전 교직원·학생들의 폭넓은 공감대와 자발적인 참여의지가 상승작용을 한 때문이다. 둘째, 대학의 지휘부가 사업의 의미에 대해 학생들을 설득하고 학생들과 부단히 소통을 한 것이 주효했다. 셋째 경기도에서 협약에 적극 동참하고, 소요예산 4,800여만원을 선뜻 지원함으로써 가장 필수적인 재원 확보를 한 것이 사업의 추진이 탄력을 받게 된 주요 동인이 되었다. 대학의 교직원들이 학생 공부장소와 멘티 학생집을 방문하여 관심을 집중하여 준 것이 멘토, 멘티의 자부심과 긴장감을 유지시켜 주게 되어 매우 어려운 사업임에도 제도화의 길을 걷게 하는 요인으로 분석된다.

2. 네트워크의 주체

무한돌봄 학습지도봉사 프로젝트의 운영 관리주체는 협약의 당사자인

경찰대학교와 경기도, 협약의 당사자는 아니지만 사실상 학습지도봉사 네트워크에 참여한 독지가 기업인, 사설학원 원장, 장학재단 이사장, 동부화재 보험회사, 교수·교사 등 교육계 인사를 포함한 행위자(actor)가 있다.

1) 사례의 주도적 역할 수행자

(1) 경찰대학장 등 교직원

앞에서도 설명한 바와 같이 학습지도 프로젝트의 최초 아이디어 제공은 '09.1월말경 언론의 사실 등에 보도된 서울대 등의 저소득층 자녀 학습돌봄을 벤치마킹하자는 경찰대학 학장 부속실 지능현 경사의 제안보고서에서 시작되었다. 이를 경찰대학장이 교육복지사업으로 제도화 한 것이다. 경찰대학장은 앞의 사례인 천안아산 시민안전 통합관제센터를 협약을 토대로 설립하여 새로운 치안행정 시스템으로 제도화시킨 경험을 토대로 교직원 회의에서 검토 과정을 거쳐서 경기도와 협약행정의 형식을 빌어 추진하였다. 천안아산센터를 학장이 충남지방경찰청장 재임시 추진할 때는 관료의 병폐적 속성이 담긴 반대가 많았으나, 학습봉사 사례는 추진 초기에 반대의견이 거의 없이 순탄하게 추진된 점이 특이하다. 교직원도 처음부터 다양한 아이디어를 제공하면서 사업의 기획 집행을 담당할 인력이 취약함에도 불구하고 매우 속도감있게 추진되었다. 사업의 목표와 주체가 비교적 명확했던 것이 관료적 저항이 거의 없이 추진된 동력이 되었다고 볼 수 있으며, 무엇보다 사업주체 측면에서 주목할 만한 것은 대학장의 온유하지만 결정된 사항에 대해 집요하게 추진하는 리더십이 크게 작용하였다. 온유한 성격은 타인의 이야기를 많이 들어 줄 수 있는 분위기를 조성하였고 실제로 많은 아이디어들이 추진과정에 결집되었다. 사업 목표 또는 주체가 명확하고 이해하기 쉬웠던 점이 사업추진의 순응(compliance)을 확보할 수 있는 동인이 된 점과 관련하여 흥미있는 설명을 할 수 있다. 천안아산센터와 경찰대 학습봉사사업 모두 계층제 관료 조직의 전형을 유지하고 있는 현직 경찰지휘관이 추진하였다는 특징이 있다. 그런데 보다 실질적인

지휘권을 힘있게 행사할 수 있었던 충남지방경찰청장은 경찰조직 내부를 설득하는데 상당한 애로를 겪었으나, ‘힘이 빠진’ 지휘관인 경찰대학장이 관료조직 내부의 순응을 쉽게 확보한 것은 아이러니컬한 것이다.

현재 경찰대학장이 2006년 충남지방경찰청장이던 당시에는 지방청장에 대한 기대가 높았고 충남지역 출신 연고자이기 때문에 치안시책을 추진하는데 있어서 조직 안팎으로부터 순응을 확보하기가 용이하였다. 웬만한 문제가 돌출하여도 수습할 수 있을 만큼 우호적인 환경이었다. 그럼에도 불구하고 조직 내부의 합의를 이끌어 내고 집행이 탄력을 받기까지에는 많은 장애가 있었다. 천안, 아산간 소지역 감정 등 8가지의 추진 반대사유가 있었다. 이같은 불협화음이 발생하게 된 것은 네트워크 거버넌스 양식의 효과나 네트워크 시스템 양식에 대한 회의적인 시각이 많은 데서 찾아볼 수 있다. 네트워크 거버넌스에 대한 명료한 효과가 잡히지 않고 이해하기가 모호한 상태에서 기존 관념의 틀로 보면 통합센터의 윤곽을 그리기가 쉽지 않았다. 거버넌스의 개념이 모호한 것처럼 대안적인 국정운영 양식의 실체를 보기가 쉬운 것은 아니기 때문이다. 이에 비하여 경찰대학생의 학습지도 봉사 사업은 그 효과가 보다 명료하게 보이고 관리운영상의 미묘한 문제가 발생할 소지가 별로 없어 보이기 때문에 사업 개요를 들은 교직원, 학생들은 열성적으로 동참하였다. 새로 부임한 경찰대학장의 입지가 불투명하기 때문에 지시 명령이 실효적으로 힘을 발휘하기가 어려운 여건임을 이해하기 어렵지 않은 상황이었다. 학교 운영에 대한 조그만 변화를 가하기 위한 사항에 대해서도 관료조직적 속성에 의한 특이한 반대의견이 많았고, 지시명령 사항의 이행을 위해 두 번 세 번 확인하지 않을 경우 이행이 담보상태에 있거나 왜곡되게 집행되는 경우도 있었다. 체력단련장(골프장)의 이용에 관련되는 지침이나, 교수 채용 문제, 경찰대학생에 대한 리더십 교육 추진과 관련하여 이견이 많았고, 결정 이후 집행상 왜곡되거나 시책의 의도와는 다른 분위기가 감지되는 경우도 있었다. 그것은 조직 문화의 건강함을 보여주는 의미도 있지만 학장의 조직 내부에서의 입지가 취약함을 반영하는 것이기도 했다. 연구지원실을 '09.9.1 개소할 때도 개교 이래 숙원사항을 해결하였다고 평가하는 구조 개혁인데, 다른 학장들이

추진할 의사조차 없었던 것은 다른 요인도 있을 것이나 관료로서 자신의 입지가 단기간에 퇴임해야 하는 보조 기관장이라는 것을 깨닫는 순간부터 무슨 일을 할 수 없었기 때문이었다고 이해된다. 그러나, 학습봉사사업은 새로운 거버넌스적인 접근임에도 불구하고 학교의 특이한 입지를 넘어 날이 갈 수록 전 교직원의 아이디어가 보태지고 그것이 하나의 제도로써 완성을 높여갔다. 학습봉사사업의 틀을 완성하는데 대학의 학생지도실장과 지도관 및 행정담당 직원들의 적극적인 실천의지가 큰 역할을 했다. 계획 수립과 1학기 운영을 담당했던 지도실장(정창옥 경정)은 성실한 리더십을 가진 인물로써 학습봉사 사업의 목표 가치와 주제 의식이 뚜렷하였다. 그는 자발적인 참여를 기본으로 해야 할 사업의 성격에 맞게 경찰대학생들의 동의를 받아내는데 역할을 하였다. 경찰대학생들은 개인적으로 모범생이고 자신의 관리에 철저하나 이기적이라는 평판이 많았는데 이러한 평판을 극복하도록 학생들을 설득하였고 학생들의 자발적 참여분위기를 만들었다. 그리고, 그는 다양한 문제를 꼼꼼히 챙겨 경기도와 쉽지 않은 협약서를 작성하였고, '09.3.3의 협약식도 짜임새 있게 기획하였다. 특히, 사업의 실질적인 수행자인 대학생들이 학습장소를 왕래하는 과정에 발생할 수 있는 사고에서 발생하는 손실 또는 손해에 대한 보전시스템으로 보험 제도를 활용토록 하였다. 계획 입안과 사업시작을 실무적으로 주도한 그는 4월 정기인사때 서울지방경찰청으로 전보되었고, 후임 지도실장(류승열 경정)이 경찰청 정보국으로부터 발령받아왔다. 그는 기획력과 추진력을 겸비한 대표적 관료이다. 학습봉사사업의 추진 동력에 또 하나의 힘있는 엔진을 덧붙이게 된 것이다. 자신이 맡은 일은 예정된 일정보다 반드시 한 발짝 앞당겨서 해답을 내놓는 특성을 가진 인물이었다. 대개의 담당자들은 지시한 상관이 두 번 세 번 독촉해야 답을 가져오는 경우가 많은데 신임 지도실장은 언제나 한발짝 앞서서 답을 가져오는 직무행태를 보여주는 유형의 관료이다. 학습봉사 사업이 시간을 다투면서 추진해야 할 사업은 아니지만 이러한 유형의 사업일수록 한단계씩 매듭을 지어가는 것이 그 실체를 명확히 관계자들에게 보여주고 불확실한 맥락을 보다 가시적인 제도로 완성도를 높여갈 수 있는 것인데 신임 지도실장의 한발짝씩 앞서가는

직무행태는 사업의 또 다른 추진 동력이 되었다. 지도실의 지도관들도 독특한 역할을 하였다. 경찰대학의 교직원도 경찰대학 출신이 많은데 사업 초기 생활지도실의 지도관 11명이 모두 경찰대학 출신으로 구성되어 있고 이들은 선후배 관계를 이름으로서 독특한 집단규범을 갖고 있는 것이 새 사업의 추진 동력이 되었다. 이들은 후배인 대학생들과 여러 가지로 화학적 결합이 되어 있고 이 또한 봉사사업의 합의를 이끌어 내는데 도움이 되었다.

사업의 주요한 주도로 당초 경기도 교육청을 포함시키기로 하고 교육청 관계자들과 접촉하였으나, 교육의 주무기관으로서 타기관과의 네트워크를 통해 저소득층 자녀의 학습 보장을 해주는 사업에 선뜻 응하기가 어렵다는 답변을 얻었다. 교육의 명과실이 상부한 주도자인 교육청 및 중고교와 공동으로 추진하였다면 얼마나 더 좋은 결과를 얻었을까 하는 생각을 한다. 거버넌스적인 접근은 서로 갖고 있는 독특한 자원을 네트워킹하여 교육복지 정책을 보장하자는 것인데 제안기관의 설득력이 약했던 점이 아쉽다. 교육행정가와 선생님의 의견이 가미되고 협력한다면 보다 구체성 있고 개인별 문제 해결에 더욱 적합할 수 있을 것이기 때문에 추후에도 파트너십을 맺도록 할 예정이다. 학습봉사 사업은 사설학원과 다른 것이며 고액 개인교습, 그룹지도와 다른 것이며 공교육을 부정하는 것이 아닌 그를 보장하자는 개념이다. 국가기능이 전문분야별로 세분화되어 개별 기관별로 할 수 없는 것을 네트워킹을 통해서 교육격차를 해소하기 위한 것이기 때문에 누구의 영역을 침범하는 것이 아니다. 21세기는 분업화의 한계를 극복해 주기를 바라고 있으며, 그를 통해 개인의 복지수준의 향상을 요구하고 있다.

(2) 경찰대학생 자원봉사자

학습봉사 사업의 실질적인 주체는 자원봉사활동을 담당할 경찰대학생들이다. 학기중에 학생들이 개인시간을 쪼개어 학습지도 봉사활동을 주 1회씩 하는 것은 쉬운 일이 아니다. 주 1회 저녁시간을 할애하여야 할 수 있

는 일이기 때문에 학생들의 자발적인 동의가 없으면 추진하기 어려운 일이다. 대학장과 교직원들이 학생회 간부부터 사업의 취지를 설명하고 설득하였다. 2009년 2월초 사업 추진제안이 있는 직후 2월 6일 1학년과 3학년 학생들을 대상으로 사업 추진 여부에 대한 설문조사를 실시하였는데 1학년 119명중 86.5%인 103명이 찬성하였고, 3학년 116명중 96.5%인 112명이 찬성 의견을 표하여 찬성 의견이 지배적임을 확인하였다. 따라서, 학습봉사사업은 탄력을 받고 속도감있게 추진되었다. 학습봉사 참가 규모는 경찰대 재학생이 480명 안팎이므로 총 학생수의 4분의 1 규모인 120명 전후의 규모로 시작기로 하였다. 1학년 학생들은 학교생활에 적응이 아직 안된 상태이기 때문에 첫 학기에는 1학년은 제외하고 2, 3, 4학년 학생 중 본인의 자원을 받아서 참여시키기로 하였다. 이러한 모든 결정은 교직원과 학생자치회가 사전 협의를 통해 결정하였다. 학생 자치조직이 정교하게 구성되어 있기 때문에 효율적인 의견 조율이 가능하였다. 경기도로부터 추천을 받아 선정한 226명의 중고생 학생들에 대한 1:1 또는 1:2 학습지도를 하기 위해서는 148명의 멘토 학생이 필요하며 148명의 대학생이 멘토를 맡기로 하였다. 2, 3, 4학년 학생 중 총 250여명이 봉사를 자원하였으며, 100여명은 다음 학기에 봉사활동을 하도록 하였다. 148명이 주 1회씩 저녁시간에 7개市에 진출하여 봉사활동을 해야 하기 때문에 효율적으로 추진하기 위해서는 자율관리팀이 필요하였다. 1차 4학생장(자치회)을 총괄팀장으로 총학생장 등 자치회의 지원을 받으며, 수원팀장 오창호(4학년, 명예위원장), 용인1팀장 최민식(4학년), 용인2팀장 박준현(4학년), 용인3팀장 곽여욱(4학년), 성남팀장 엄준혁(4학년), 의왕팀장 방지원(4학년, 2차 1학생장), 화성·오산팀장 김승현(4학년), 과천팀장 강성민(4학년)으로 대학생 운영팀을 구성하였다. 이들 지역팀장들은 담당 지역의 봉사활동 장소, 시간, 멘토 배정, 대상학생 배정, 학습과목 협의, 교통편 조정 등 관리운영을 실질적으로 하고 있다³²⁾. 대학생들은 3월초 준비기간 동안 저소득층 가정의 학생을 대상으

32) 용인1팀(지역아동센터 4, 보육원 1, 멘토 31명, 멘티 46명), 용인2팀(하회의 집 1, 멘토 20명, 멘티 21명), 용인3팀(지역아동센터 2, 멘토 13명, 멘티 30명), 수원팀(보육원 2, 멘토 22명, 멘티 38명), 성남팀(지역아동센터 4, 주민센터 1, 멘토 13명, 멘티 29명), 의왕팀(지역아동센터 3, 보육원 1, 멘토 15명, 멘티 30명), 화성·오산팀(지역아동센터 5, 멘토 21명, 멘티 41명), 과천팀(지역아동센터 2, 멘토 7명, 멘티 13명)

로 학습지도 봉사활동을 한 선배들을 초청하여 경험담을 들으며 학습봉사의 질을 향상시키기 위한 준비를 하였다. 1학기 기간 내내 그들은 수차례의 회의를 거쳐 봉사활동 중에 나타난 정보를 공유하면서 학생지도를 하였다. 참여대학생들은 멘티 학생들이 학습회수가 들어가면서 변화되는 보람도 느끼지만 자신들 스스로가 보람있는 현장 체험을 하면서 가슴으로 배우는 것이 너무 많다고 했다. 봉사해야 하는 경찰 간부직이 예비된 자신들에게 의미있는 경험이라고 했다. ‘권력은 봉사다’(Ab Offencia, Ad Honestatem)라고 대학장이 특강시간에 언급한 말씀이 너무도 가슴에 와닿는다고 그들은 말했다. 봉사활동 기간동안 그 날의 교육상황을 일지까지 쓰면서 그들은 관리하고 있다. 멘토 대학생들은 3월 16일 사업 시작에 앞서서 용인 2개소, 성남 1개소에 대해 시범실시를 하여 문제점을 꼼꼼히 점검하였다. 학교에서는 시범실시 소요예산 645,000원을 지원하였고, 학장과 교직원이 지역을 분담하여 현장을 방문, 멘티학생들의 생활여건, 교습장소까지의 거리, 학습 환경 등을 면밀히 점검하여 자치단체와 장소 선정시 자료로 참고하였다. 1학기 3개월간의 봉사활동을 마무리하면서 멘티 학생 중 중학생 125명을 대상으로 대학 주최 청소년 폴리스 아카데미를 개최하여 어린 학생들을 위문하였는데, 이 행사에도 40명의 멘토 대학생들이 방학기간임에도 학생지도에 참여하겠다고 자원하였다. 멘토 대학생의 순수한 열정은 학습봉사 사업의 성공 가능성을 보여주고 있다. 멘토 40명은 계절학기인 6.22~7.10(3주)간 멘티 중·고생들의 요청을 외면할 수 없다면서 학습봉사를 추가로 실시하였다. 뿐만 아니라 처음 계획 당시에는 멘토의 부담을 줄이기 위해서 한 개 학기씩 담당하면서 교대해 주기로 하였는데, 2학기 참가자 133명중 1학기에도 참여했던 학생이 71명이나 되었다. 개인시간 희생이 많음에도 불구하고 이들은 2학기에도 멘티학생 지도봉사를 계속하겠다는 것이다. 학습봉사로 인한 시간 손실은 결코 손실이 아니라 또 다른 채움으로 돌아오고 있다면서 2학기 학사 일정이 빠듯하지만 그들은 자신이 맡은 멘티들을 계속 지도해 주고 싶다고 했다. 우리나라의 노블레스 오블리제(noblesse oblige)가 건강하게 성장하고 있는 한 사례라고 본다. 이러한 학생들의 순수한 열정과 그를 실천하는 정신은 경찰대학생들의

봉사활동을 통한 저소득층 자녀에 대한 교육복지 시스템의 핵심축이 되고 있다. 정부기관간 ‘협약’으로 시작된 교육복지 정책의 거버넌스적인 접근은 참가 대학생들의 자기 최면적인 활동에의 몰입으로 성공적인 제도화의 길을 가고 있다. 경찰대학장은 교육복지 시스템의 완성도를 높이기 위해 ‘미래네트워크 장학회’를 만들고 이의 운영주체도 멘토 대학생들이 자체적으로 구성한 장학위원회가 맡도록 하였다.

본 연구의 목적은 ‘네트워킹 파워’(networking power)의 빛과 그림자를 두가지의 행정 사례를 분석하여 봄으로써 각 기관과 사회 각계 등이 갖고 있으면서 방치된 자원의 결합이 공공정책의 생산성을 증대시키는 에너지로 어떤 경로를 거쳐 제도화의 수준에 이르게 되는가를 논증하려는 것이다. 또한 ‘스튜던트 파워’(student’s power)가 지금까지 우리나라 현대사에서 거리의 집단운동을 통해 사회변동을 추구해 온 측면이 있었는데, 이제는 그러한 운동방식의 급진성을 넘어 정부기관, 사회 각 계와의 네트워킹을 통해 21세기의 사회문제 해결의 새로운 주역으로 진입하려는 시도를 경찰대학생들이 학습지도 봉사활동으로 실천하고 있는 것이다. 경찰대학생들은 학기당 18시간씩 봉사활동을 하도록 되어 있는데 참여 대학생들에게는 이를 이수한 것으로 인정해 주는 등 몇가지의 인센티브를 대학측이 마련하였으나, 이들의 봉사활동은 약간의 인센티브를 위한 것은 결코 아니다. 봉사활동 자체가 함유하고 있는 소중한 가치가 그들을 움직이고 있는 것이다.

(3) 경기도지사 및 도청 관계관

김문수 경기도지사는 저소득층 자녀 학습봉사 사업을 공동추진하자는 경찰대학의 제의에 대해 흔쾌히 수락하였다. 경기도가 추진하고 있는 ‘무한돌봄 프로젝트’의 일환이라면서 협약 추진도 빠를 수록 좋다는 의견을 표명하였다. 민선지사인 김 지사는 주민 복지를 위한 일이라면 무엇이든 할 수 있다며 대학이 요구하는 최저계층 자녀 관련 자료와 운영예산을 지원해주었다. 지사의 관심 사업이므로 경기도와 협약 추진은 용이하게 진행

되었다. 무한돌봄 프로젝트 담당기관인 복지국장과의 협의는 순조로웠다. 멘티 학생들의 교재비, 멘토의 교통비에 소요되는 예산 4,800여만원이 확보되었다. 지역주민의 복지를 증진시키고 주민들의 지지 기반을 계속 확대 생산해야 하는 민선 자치단체장에게 주민복지사업을 공동 추진하자는 제안을 거부할 시장, 지사는 거의 없다. 여성 아동 피해 원스톱 지원센터를 몇 년전 경기경찰청이 추진할 때 김문수 지사가 보여준 열성을 기억하고 있는 경찰대학장이 경기도에 학습지도봉사 협약을 제안하자, 사업이 매우 원활하게 진행되었다. 봉사활동 대상을 선정하는 것도 학교로서는 난감하였기 때문에 자치단체들이 갖고 있는 주민자료를 활용할 수 밖에 없고, 경기도의 공식 계통을 이용하기 위해서는 협약이 필요하였다. 공공관리자(네트워크 관리자를 포함)가 누가 자원, 자금, 기술, 정보, 전문기술, 시간, 다른 필수용품을 갖고 있는가를 알고 있으면 정책 추진의 동력을 보다 효율적으로 확보할 수 있다. 효율적인 네트워크 관리 기술의 요체는 참여주체들의 능력, 지식, 자원을 이용할 수 있는 기술이다(Agranoff. R and McGuire. M, 1999: 18-41).

경기도는 주민에 대한 무한돌봄 프로젝트를 통해 다양한 복지 프로그램을 이미 운영하고 있었다. 학습지도 봉사를 경기도와 추진하면서 여러차례의 협의 과정에서 복지정책에 대한 많은 내용을 경찰대학은 이해할 수 있었다. 경기도 관계자에 의하면 고아원, 양로원 등 경기도가 관리하는 사회복지 시설이 수천개에 이른다고 한다. 도청 관계자는 경찰대와 공동 추진하는 이번 사업도 수천개 사업중의 하나라고 듣기에 따라서는 대수로운 사업이 아니라는 투의 언급을 여러번 하였다. 그러면서 그들은 무한돌봄 프로젝트를 홍보하는 공익광고의 내용을 경찰대학생들의 학습봉사 장면을 주요 자료로 활용하고 있다. 기관간 네트워크를 형성하여 임시 가건물 형식으로 운영되는 것인데 그 관계자의 빈말이 경찰대학측과 봉사 참여학생들에게는 맥이 풀리게 하는 발언이었다. 학습지도봉사 프로젝트는 다른 유사한 봉사활동과 다르게 조직적이며 거의 완벽한 교육복지 제도로 정착되어가고 있는 것은 경찰대학이 특수목적 대학인 점과 훈련되고 절제된 스튜던트 파워가 만들어낸 독특한 사업임을 그들은 간과하고 있는 듯 했다.

기관간 협약행정에서 행위자들이 어떤 자세로 협력행정에 임하여야 하는가를 느끼게 하는 일화이다.

무한돌봄 프로젝트 정신과 같은 김 지사의 정책 철학이 실험으로서 학습지도봉사 사업은 비교적 쉽게 성사되었으나, 실무자와 추진과정에서 있었던 몇가지 일화들은 다시 한번 반추할 필요가 있다. 2월초 사업 추진을 하기로 하고 경찰대 지도실 담당 실무자들이 당시 주무과인 복지정책과의 실무자에게 전화접촉을 했을때 담당 실무자들은 경기도가 하고 있는 자원봉사센터에 등록해서 해라, 또 교재 구입비 등 예산 지원 요구는 자원봉사의 취지에 맞지 않는다 등 경찰대학이 일거리를 만들어서 귀찮다는 투로 반응이 너무 좋지 않았다. 지도실 직원들은 실무자들과 벽이 너무 두꺼우니 윗선과 직접 대화를 시도해야겠다고 마음을 정하고 김 지사실에 전화하였다. 그러나 지사 부속실 직원들이 지사와 연결조차 해주지 않았고 주무과를 소개해주겠다고 하였다. 당시 국장과 대학 실무자간에 통화가 성사되면서 전화상 합의가 쉽게 되었고, 안양호 행정부지사와 박진우 학생과장이 면담을 하면서 급진전되었고, 예산 획득 문제도 해결되었다. 층층시하의 계층제 구조속에서 도지사와 실무자와의 간격이 얼마나 크게 벌어져 있는가를 짐작할 수 있으며, 모든 업무를 세세히 점검하기 어려운 최고관리자가 정책 추진하기가 쉽지 않음을 알 수 있다. 더구나 광역자치단체인 도청은 공공서비스나 용역을 전달하는 기능을 직접하는 것도 아니고 기초자치단체인 시, 군, 구에 대부분 위임하여 수행한다. 그런데, 실제 공공서비스나 재화를 전달해야 하는 시, 군, 구의 현장 공무원은 그들의 입장과 환경이 있기 때문에 정책지침대로 적기에 집행하지 못하는 경우가 많다. 개별 정책마다 정책집행상 관료의 순응 확보 수준이 다양하기 때문에 일반적으로 말하기는 어려우나 정책고객이 많은 경우 일손이 부족하기 때문에 복지의 손길을 애타게 기다리는 개별 수혜자에게 적기에 전달되지 않는 경우도 있다. 이러한 현상은 학습봉사 프로젝트의 교재 구입비, 대학생의 교통비 보조금 지급을 하는 절차에서도 나타나고 있다. 7개 대상 시청 중 한 곳에서는 예산 집행이 제때에 되지 않아 실무자간 애를 먹게 되는데, 그 이유가 도시 규모가 급팽창하여 복지정책 수요가 폭발적으로 증가

하고 있는데 담당 직원은 한 명뿐이라서 업무가 과부하에 걸려서 어찌할 수 없다고 하소연하고 있다. 복지정책 집행부서에서는 이러한 과부하 현상이 한 두 분야가 아니라고 한다. 이들 분야에 대한 거버넌스적인 접근을 해야 할 필요성을 여기에서도 분명히 볼 수 있다.

(4) 기업인, 독지가, 장학회 및 사설 학원

협약으로 참여한 것은 아니지만 기업의 역사가 100여년 이상된 중견 기업인이 멘토, 멘티 학생들의 간식용 빵을 제공하였다. 학습봉사활동의 사회적 의미를 높이 평가한다는 기업인은 간식용으로 빵 1개와 우유 1개를 한 묶음으로 하여 제과점과 특약하여 계속 제공기로 약속했다. 저녁 시간에 가르치는 멘토나 배우는 멘티 학생들이 시장기가 있는 시점에 빵 1개, 우유 1컵 나눠 먹으면서 학습지도를 하면 효과가 더 클 것으로 생각했다. 학교 인근 제과점에서 매일 학생지도실로 빵과 우유가 배달되었고 17:00~18:00경 대학생들이 출발할 때 각자가 필요한 만큼 갖고 갔다. 멘토들이 한 손에 빵, 한 손에 우유를 들고 학습장소로 가는 모습은 그 자체가 감동적이었다. 비용을 대주는 기업에서도 보람있는 일이라며 9월초 대표이사가 학교를 방문하여 봉사 참여 대학생 대표들과 격려 만찬을 베풀어 주었고 이 자리에서 대학측에서 감사패를 전달하였다. 대표이사는 학습봉사활동을 기업 차원에서 계속 지원하고 네트워크 장학회에 참여하겠다고 약속하였다. 이 밖에도 많은 기업인이 참여하거나 관심을 표명하였다. 지금 우리나라가 1인당 GDP가 2만불 전후의 수준인데 주위에 수백억 이상의 부를 쌓은 인사들이 상당수가 있고 이들의 관심은 이제 남을 배려하는 일에 돈을 쓰고 싶다는 이들이 점점 늘어나고 있다. 이들은 장학 사업 또는 문화사업을 하고 싶어하였으며 경찰대학생과 함께하는 장학사업이라면 더욱 흥미 있는 일이라면서 선뜻 참여의사를 밝혔다. 기금을 모으는 재단법인 방식이 아닌 연결 장학회(네트워크 장학회) 방식이어서 시대 분위기와도 맞는 것이라고 호응하였다.

기존 법인의 장학기금이 100억 이상되는 큰 장학회 2곳에서 참여 의사

를 밝혔다. 지금까지의 장학회 운영 결과 많은 보람을 얻고 있지만 이들은 시행착오도 있었다고 한다. 수혜 대상을 선정하는데 장학 혜택이 꼭 절실하지 않은 대상자에게 혜택이 간 경우가 많았다면서 경찰대학의 장학위원회가 멘티 학생들 중에서 선발해 준다면 그러한 문제점은 해결될 수 있을 것이라고 그들은 판단했다. 보통 장학회의 이사회에서 대상을 선정할 때 지역 유지의 자녀, 이·통장 자녀, 지역 공직자 자녀들이 선정되는 경우가 많은데 이들보다는 저소득층의 자녀들이 선정될 수 있는 좋은 기회라고 그들은 인식하였다. 이들은 대학생 대상자를 몇 명씩 할애해 주겠다고 하였으며, 대학에서는 네트워크 장학위원회와 장학회, 기업인 독지가와 어떤 형태로든 협약을 맺기로 했다. 협약 형식으로 약정해 놓는 것이 이행 차질과 같은 변수를 예방할 수 있는 장치가 될 것이기 때문이다. 참여 의사를 밝힌 개인 독지가, 기업인들은 대다수가 장학사업 경험이 있고, 어떤 기업인은 경기도내에 중고교 재단을 운영하고 있는 이도 있다. 이들은 다양한 기부 행위 경험담을 들려주면서 경찰대학생 중심의 연결장학회 방식에 기대가 크다고 했다. 어떤 이는 가정을 건강하게 하는 것이 가장 큰 복지제도라면서 국가와 사회 각계는 결국 가족 단위를 건전하게 육성할 수 있는 길이 있다면 이보다 더한 교육 복지는 없다고 하였다. 네트워크 장학회의 참여 대상자들과 접촉하면서 이와 같은 다양한 의견을 많이 들었고 그만큼 우리 사회의 부문 부문에 기부 경험이 축적되어 있음을 느꼈다. 우리 나라의 기부 문화가 전체적으로 열악하다고 하나 독지가들은 기부 피로증에 걸릴 만큼 자의 또는 타의로 기부를 하고 있다고 토로하는 이가 많다. 우리는 사회 공동체 중심이 아니고 혈통에 기반한 家中心 사회이기 때문에 공동체 사회에 기부하는 데에 익숙치 않음에도 불구하고 이웃과 사회를 위해 무엇인가 기부하고 싶은 이들이 많이 늘어나고 있음을 본 연구자는 감지할 수 있었다.

독지가들은 지금까지의 경험에 의하면 장학사업, 육영사업을 큰 보람있는 일이라고 생각했는데 장학혜택을 받은 학생이나, 자신이 이사장으로 있는 중·고교의 학생은 물론 교직원까지 사재를 털어서 육영사업을 하는 자신을 존경하고 명예심있게 예우해 주었으면 했는데 현실적으로 그러하

지 못하다고 했다. 그래서 그는 육영사업에 회의적인데 경찰대학생들과 함께하는 새로운 방식의 장학사업은 경찰대학생들이 자신의 뜻을 이해해 줄 수 있는 점과 수혜 학생들에 대한 혜택을 줄 수 있는 이중의 효과를 얻을 수 있다면서 기부 기쁨을 두배로 얻을 수 있어서 좋다고 했다. 또 다른 독지가는 경찰에 대한 이미지는 좋지 않아서 경찰관과 함께 하는 사업이라면 마음이 내키지 않는데 젊고, 활기가 넘치고, 보다 순수함을 간직한 경찰대학생 장학위원회와 함께 하는 장학회라면 할만 하다고 했다.

잠실에 소재하는 유명 입시학원장이 방학기간중 잠실에 올 수 있는 학생들을 대상으로 학원 수업을 무료로 해 주겠다고 약속하였다. 동 입시학원과 경찰대학이 협약을 통해서 멘티 학생들이 방학중 학원 교습을 할 수 있도록 추진하고 있다. 학원장은 경찰대의 학습지도봉사 프로젝트에 참여함으로써 비록 사설학원이지만 새로운 교육 복지 시스템에 동참하고 싶다고 했다.

일부 교직원이 사교육기관과 경찰대학이 네트워킹하는 것은 좀 문제가 있다고 의견을 표하였으나, 방학 기간 중에 학습지도가 중단되는 데 대해 멘티들이 아쉬움을 많이 토로하였는데 그 공백을 일부라도 메울 수 있는 네트워킹이기 때문에 학원장의 고마운 뜻을 수용기로 하였다. 당초 사교육을 받지 못해 교육 격차가 커지는 공백을 보충하고자 시작된 학습지도봉사 활동이 사교육도 제대로 체험할 수 있는 제도로 발전된 셈이다. 同학원장은 최고의 명문대를 나오고 공교육, 사교육 경험이 35년이나 되기 때문에 많은 경험을 갖고 있어서 학습지도 봉사활동의 내실을 기하는데 큰 역할을 할 것으로 기대된다. 그는 우리나라의 입시를 수십년간 경험하였고 수많은 유형의 학생들을 지도한 경험이 있고, 우리의 교육복지정책이 안고 있는 문제점을 너무나 소상히 꿰뚫고 있었다. 그런 배경을 가진 인사가 네트워킹에 참여한 것은 봉사활동의 완성도를 높이는 데 많은 기여를 하였다.

2) 역할 수행자의 범위

경찰대학생의 학습봉사 사업의 역할 수행자는 행정협약의 당사자는 경

찰대학과 경기도청의 양자 관계로 단순하게 시작되었으나, 기업인 독지가가 간식 제공에 참여하고, 네트워크 장학회로 학습봉사 사업 시스템이 확대 발전되면서 다양한 참여자들이 파트너십을 맺었다. 교육복지사업이므로 교육청 및 학교당국도 학습지도봉사 네트워크의 역할 수행자로 당연히 포함되어야 하나 최초 교섭단계에서 상호 이해부족으로 성사되지 못하였다. 교육행정기관도 교섭을 제의한 경찰대학의 실무자들도 다소 경직된 감이 없지 않았다. 교육청 실무자들은 경찰대학이 저소득층 학생을 대상으로 학습지도봉사에 나선다는 것에 대해 좀 생소하고 약간의 거부감이 있었기 때문에 탐탁치 않다는 반응을 보였다. 경찰대학의 추진팀에서도 경기도청과 교섭때처럼 다양한 계층의 관계관에게 좀 더 성의있게 설득하였다면 어떤 형태로든 협력적 관계를 맺을 수 있었을 것이나 몇몇 담당자와의 접촉에서 너무 쉽게 교섭을 포기한 것이다. 경기교육청 실무자들이 3월 3일 협약식을 전후하여 무한돌봄 학습지도 봉사활동의 내용을 이해하고 언론 발표할 때 경기교육청도 협약당사자로 넣어달라고 요청한 것으로 보아 교섭초기의 부조화였음이 이해된다.

초기 단계의 이러한 미흡했던 네트워킹임에도 불구하고 날이 갈 수록 네트워킹 관계자의 범위는 늘어갔다. 학습봉사 네트워크의 대표적인 이해관계자 또는 수혜자는 멘티 초, 중, 고생 226명과 멘토 대학생 148명(11명은 관리팀)이다. 멘토 대학생들 수혜자로 표시하는 것은 가르치면서 스스로 봉사정신, 이웃 사랑의 의미를 깨우치기 때문이다. 226명 멘티들은 한 학기 동안의 학습에 열성적으로 참여하였고 2학기에 220명이 참여하고 있다. 다소 변동이 있는 것은 오산 지역의 아동센터 2곳에서 16명이 교습을 받고 있었는데 오산시청 측에서 제공하던 차량지원이 애로에 봉착하여 교습을 중단함에 따라 용인 등 타지역으로부터 추가됨에 따른 것이다. 오산시청측이나 대학교측에서 방법을 모색했어야 했는데 너무 쉽게 중단 결정을 한 것이다. 퇴근시간대이기 때문에 왕복 4시간이나 소요되어 오산시청측은 불가피한 결정이었다고 하나 학교측과 협의하여 대안을 모색했으면 좋은 방안이 있었을 것이다.

오산 지역의 이러한 중단에 비해 용인시 양지의 청소년 지역 아동센터

는 거리가 멀고 교통체증이 비슷함에도 불구하고 청소년 학교 운영자가 직접 차량을 운전하여 멘토의 수송을 도맡아 하고 있고 25명의 멘티들(중학생 15명, 고교생 8명, 기타 2명)이 그들의 미래를 가다듬는 전진기지 역할을 하고 있다. 특히, 학교를 중도에 그만두었던 학생 2명이 새 희망을 체험하면서 지난 한때의 질곡으로부터 벗어나 참자유를 얻고 있다고 한다. 어렵게 형성된 네트워크의 참여자들이 어떤 의지를 갖고 임해야 하는 것을 보여주는 사례이다.

학습지도 봉사활동의 실질적인 역할수행자는 멘토대학생이다. 그들의 봉사 의지를 지속시키는 것이 사업 성공의 요체이다. 그들은 처음에는 학교 측의 설득에 의해 흔쾌히 참여하였고, 봉사활동의 회수가 증가할 때마다 자기 최면에 걸린 듯 지식나눔의 자부심을 토로하고 있다. 더욱이 그들은 시간을 소중히 생각하며 자기 연마에 부지런한 학생들인데 주당 하루 저녁시간을 봉사에 할애하는 것은 쉽지 않은 결단임에도 불구하고 신기할 정도로 정성껏 해주고 있다. 보기에 따라서는 이기적이라는 학생들에 대한 평가는 이제는 맞지 않는 이야기로 변해가고 있다. 본 연구자를 포함하여 교직원들이 이 사업이 과연 얼마나 지속될 것인가에 대하여 우려하고 있다. 그러나, 멘토 학생들은 봉사정신을 체험적으로 학습할 수 있어서 가르치며 배우는 보람이 몇 배인데 어떻게든 지속할 것이라고 결의를 다지고 있다. 발대식에서 멘토 학생이 외친 결의문이 여느 결의문과는 아주 다른 것으로 되어가고 있다³³⁾. 멘토 대학생들은 이 사업 수행의 주요 문제점으로 대두한 버스 운용을 매일 매일 각 팀별로 조직적으로 관리해주었다. 초기에는 학생지도실 지도관들이 지역센터별로 매일 관리해 주었으나 지금은 모두들 스스로 챙기고 있다. 간식용 빵이 배달되면 필요한 수만큼 스스

33) '09. 3. 2 학습봉사계획 설명회에서 '우리 멘토대학생은 「경찰대학·경기도 가정학습 무한돌봄 프로젝트」의 멘토로 선발됨을 자랑스럽게 여기며 다음과 같이 결의합니다. 하나, 우리는 멘토로서의 품위와 인격을 고양하며, 멘티에게 항상 모범이 되는 역할 모델이 되겠습니다. 하나, 우리는 멘토로서의 직분을 소중히 여기며, 멘티가 어려운 환경속에서도 자신의 발전을 위해 노력할 수 있도록 깊은 관심과 헌신으로 노력하겠습니다. 하나, 우리는 자원봉사 과정을 통해 멘티가 청소년의 건전한 교우관계를 유지하고 바람직한 생활을 해 나가도록 지도하는데 최선의 노력을 기울이겠습니다.'라고 결의했다
2009년 3월 2일 자원봉사 대학생 대표 행정학과 4학년 오창호

로 챙겨서 들고 가고 운반용 가방도 품격있는 것에 넣고 감으로써 매일 귀한 선물을 들고 가는 모습을 보여주고 있다. 봉사활동에 관련되는 모든 행위들이 멘토들 스스로 기획하여 실천되고 있었다.

역할 수행의 또 다른 핵심은 관료집단임을 네트워크 형성 단계를 설명하면서 언급한 바 있는데 실제 집행과정에서도 현장 집행관료의 역할이 네트워크에 의한 교육복지서비스 전달의 성패를 좌우한다. 집행단계 관료의 문제점은 두가지 측면으로 요약할 수 있다. 그 하나는 집행 담당공무원이 어떤 의식 자세를 갖고 있는냐하는 행태적 측면이다. 행태적 측면은 의식 개혁, 끊임없는 교육을 통해서 점진적으로 개선될 수 있는 것이며 좋은 방향으로 가고 있다. 또 하나는 구조적 측면이다. 특히, 복지서비스를 집행하는 분야에서 제도적, 구조적인 문제점이 많이 발견되었다. 현장 집행담당자는 저소득층에 대한 복지제도가 너무 많이 난립하고 있으며 자치단체장이 바뀌면 자꾸 새로운 제도를 만든다고 한다. 새 복지제도는 민선 시대 이후 이벤트적 성격이 강한 제도가 많으며, 한번 생기면 없애기도 어렵기 때문에 유사한 제도가 난립하고 있었다. 이를 담당하는 직원은 한정되어 있기 때문에 관리의 주체인 담당자가 감당할 수 없는 것이다. 학습지도 봉사활동의 예산관리 담당 직원도 자신이 담당하는 업무가 너무 많기 때문에 우선순위에 따라서 예산집행을 해야 하는데 우선순위가 혼란스러울 때가 많고, 집행시기가 조금만 지체되어도 수혜자는 항의하고 그런 와중에 처해 있다고 호소하였다. 따라서, 구조적으로 현장 담당 공무원이 감당할 만큼 업무설계를 해 주어야 한다. 거버넌스적인 접근이 필요함을 여기서도 느낄 수 있다.

일부 자치단체의 사회복지 전문 담당자들은 경기도와 경찰대학이 실시하는 학습봉사활동도 경기도청 담당자들의 행태를 보면 도지사와 고위 간부들의 관심 사업이기 때문에 추진하고 있다는 느낌이라고 했다. 전문가들은 주민과 지사에게 보여주기 위한 반짝 이벤트로 수천개의 무한돌봄 프로젝트 중의 하나이며 도청 측에서 계속 사업으로 추진하려는 의지가 사업 시작의 초기에는 보이지 않았다고 한다. 그래서 사회복지 담당 일부 공무원들은 적극적으로 업무를 추진하는데 회의적인 시각을 갖고 있음을 본 연구자도 확인하고 매우 놀랐다. 본 연구자가 접촉한 도청의 청소년과 담

당자는 경기도와 경찰대학생이 공동 추진하고 있는 새로운 교육 복지 사업이 목적과 수단이 분명하여 계속성이 있다고 보고 2010년도 예산 편성 때 금년도 수준인 4,800만원을 반영하였다고 했다. 내년도에 계속사업 예산이 삭감된 부분이 많은데 사업의 성공을 위해서 다행이었다. 도청의 담당 공무원은 사회복지시설 관리 담당, 자원봉사 관리 담당 등 20여년 경험의 베테랑이었다. 그는 국내외의 복지제도에 대한 포괄적인 식견을 갖고 있는 인물이었다. 담당 공무원이 전문성과 정책 전체를 볼 줄 아는 안목이 있는 경우 공공정책의 추진이 효과적으로 추진될 수 있는가를 그와의 토론을 통해서 본 연구자는 확인할 수 있었다. 학습장소를 제공하고 있는 시설의 대부분에서 멘토대학생들에 대한 교통편 제공에 대해 애로가 한계점에 이르렀다고 하고 있고, 일부 지역에서는 교통편의 제공이 어렵다는 이유로 2학기에 16명이 되는 멘티학생들에 대한 학습봉사가 중단되었다. 당초 대학측이 경기도측에 교통편을 요청한 것은 민간인 학생 신분인 멘토대학생들이 안전한 이동수단을 확보하기 위해 각 자치단체의 교통수단을 활용할 수 밖에 없다는 판단에서 한 것이었고 도청측과의 협의를 통해 시행된 것이었다. 나중에 확인해보니 결국 자치단체와의 관계가 수동적인 위치일 수 밖에 없는 지역아동센터에게 전가된 때문에 편의제공의 한계를 호소하고 있었다. 이 또한 공직사회의 행정편의적인 업무추진 방식을 보여주는 사례이다. 이 복지시스템은 목표와 가치가 분명한 사업이며, 좀 더 해결방안을 모색하려는 의지만 있었다면 봉사활동의 중단까지는 가지 않고 얼마든지 교통편 제공 문제를 해결할 수 있었다.

학습지도 봉사활동은 사람을 키우는 장기적인 사업이기 때문에 어떤 방식으로 사업의 계속성을 담보할 것이냐가 중요하다. 앞서도 기술한 것과 같이 사업의 계속성 여부는 멘티대학생들의 봉사의지가 있느냐에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 그만큼 한 학기 또는 두 학기의 학습지도봉사는 어려움이 뒤따르는 것이다. 네트워크 장학회를 결성하는 취지는 멘티 중고생에게 장학혜택을 주는 데도 있지만, 협약으로 시작한 학습봉사활동이 교육복지제도로서의 완결성을 높여 멘토 대학생들이 자신들의 봉사행위의 보람을 더욱 느끼도록 하는 데에도 큰 의의가 있다. 멘토대학생들은 자신

들이 참여하여 주도하는 네트워크 장학회까지 운영할 수 있다는데 대해 기대하고 있다. 그러한 기대는 학습봉사활동을 지속하게 하는 에너지의 원천이 되고 있다. 이같은 관점에서 네트워크 장학회는 본 제도를 지속시킬 중요변수이며, 네트워크 장학회에 참여하는 장학독지가의 장학의지를 더욱 가치있게 관리하는 지혜가 필요하다. 참여 독지가의 대부분은 보람있는 기부활동이 될 것을 기대하고 있으며, 그것은 기부의 보람을 느끼지 못한다면 언제든지 기부의사를 철회할 수 있음을 의미하는 것이다. 기부는 기부로 봉사는 봉사로 끝맺음을 하면 좋다고 말할 수 있지만 기부나 봉사의 계속을 유지하고 나아가 확대재생산을 하기 위해서는 그 에너지의 원천인 보람을 어떻게 느끼도록 할 것인가에 대해서도 감각적이고 기술적인 접근을 해야 한다고 본다.

3) 사회자본의 수준

앞에서 설명한 바와 같이 Putman, Rhodes 및 세계은행 연구 등에서 기술된 지역사회 사회자본의 개념은 일정한 지역(자치단체)내에서 공유된 상호이익을 위해 협력과 조정을 용이하게 해주는 규범, 신뢰와 같은 다차원적 성격을 갖는 사회적 가치로 정의하고 있으며, 사회자본의 발현 형태는 신뢰, 참여, 규범 및 이타심 등이다. 이러한 사회자본의 정의에 비추볼때 무한돌봄 학습봉사 프로젝트 안팎의 사회자본은 비교적 튼튼한 기반을 구축해가고 있다. 우선, 신뢰 측면을 보면 멘토대학생과 멘티 학생간 서로간 믿음이 초기에는 다소 어색하였으나 부모 형제의 혈육과 같은 관계가 대다수 형성되었다. 대다수 멘티들은 단기간의 의례적인 봉사활동으로 생각하다가 조직적이고 정례적으로 학기가 지나서도 지속되는 것을 보고 멘티대학생을 누구보다도 의지하는 모습이 확연히 드러나고 있다. 1학기 평가결과 68%의 멘티학생이 숙제를 더 열심히 한다고 답하였으며 72%의 멘티학생이 수업시간에 질문을 한다고 답하는 것은 멘토와 멘티간의 신뢰관계를 표현하는 수치이다. 협약의 당사자인 경기도청과의 관계에서 앞에서도 기술한 바와 같이 초기에 실무자간에 적지 않은 오해가 있었다. 그러나

사업을 추진하면서 다양한 대화·협의를 통해 이해의 폭을 넓히고 있다. 경찰대학 주관으로 두차례, 경기도청 주관으로 한차례의 식사모임과 담당자간의 수시접촉을 통해 많은 의견을 주고 받았다. 허심탄회한 대화가 얼마나 필요한지를 참여 당사자들은 실감하였다. 그리고 서로 협의하면 풀지 못할 문제가 없다는 것도 공감하였다. 네트워크 행정의 힘이 이런 것이라고 서로 느꼈다. '09.10.8 점심시간에 경기도청 청소년과장, 담당관과 경찰대학장, 지도실 관계자 등과 함께한 2시간 30여분간의 평가 대화는 협약당사자간의 신뢰를 돈독히 하는 의미있는 회동이었다. 대학측은 경기도에서 내년도 예산 편성에서 금년 수준인 4,800만원을 쉽지 않게 고수했다는 설명을 듣고 대단히 감격하였다. 협약은 1년 단위로 하였고 이의 없으면 다음 다음 연도에 자동으로 효력이 지속되는 것으로 하였는데, 도의 예산 편성을 통하여 협약의 지속 의사를 확인하여 준 것이기 때문에 협약을 제의한 대학측은 감격스러운 것이었다. 그날의 점심 모임은 화기애애하게 진행되었다. 대학측이 점심 회동을 주선한 것은 다음 연도 사업의 지속여부를 다시 한번 확인하고 예산편성 여부, 그리고 서로 애로사항 등을 듣고 싶어서 마련한 것이었는데 예산 편성을 하였다고 화답하였으며 상반기 추진상황에 대한 평가 및 건의사항이라는 문건을 경기도 실무 담당자가 갖고 온 것이다. 그는 경기도 관내에서 각종 사회복지정책 집행을 골고루 해 본 경험이 있는 베테랑이었다. 우리나라 사회복지제도의 실상을 짧은 시간에 압축해서 설명해 주었다. 경찰공무원인 대학측 참석자들이 그렇게 다양한 복지제도가 있는 줄 모르고 있는 터에 참으로 많은 현장의 이야기를 들을 수 있었다. 경찰대학이 교육기관이지만 우리나라의 복지제도의 기본맥락을 들을 수 있는 것은 큰 의의가 있었다. 그는 복지제도의 빛과 그림자를 이야기 하면서 경찰에서는 복지정책 집행과정의 현장 담당자의 부패행위를 철저히 수사해주면 우리나라 복지제도의 건강성을 회복할 수 있을 것이라고 언급하기도 했다. 그리고 시설복지에 있는 멘티학생들은 학습봉사 이외에 그만한 또래의 자녀를 기르고 있는 경찰관 가정에서 1박 2일 정도의 '가정 체험'을 해주는 것이 무엇보다도 시급하다고 했다. 다 그런 것은 아니지만 시설복지에서 생활하는 학생들은 가정의 사랑, 가정의 울타리를 체

힘하지 못하였기 때문에 가슴아프게 가정의 의미를 모르고 있다고 한다. 경찰은 조직 규모가 크기 때문에 많은 시설 생활자들에게 가정 체험을 제공할 수 있을 것이라고 언급하였다.

대학측은 경기도청 청소년과 담당자의 이같은 실질적인 추진의지 표명과 제언에 공감하면서, 대학생들의 봉사의지를 지속적으로 이끌어 내기 위한 방안과 사업의 제도화 의지를 설명하여 대학의 정책 의도를 이해시켰다. 그리고 제도의 완성도를 높이기 위해 네트워크 장학회도 구성중임을 설명하였다. 또한, 담당자간의 협의를 좀 더 빈번히 하기로 하였다.

3. 네트워크의 구조

학습지도 프로젝트의 구성은 기본 협약에 의해서 교육복지정책 집행 네트워크이며 두 행위주체가 가지고 있는 자원교환관계에 의해서 역할관계를 유지하고 있다. 협약 제3조의 협력 내용에 의하면 경기도에서는 저소득층 학생중 학습 도움을 받을 학생을 경찰대학에 통보하고, 멘토 학생의 교통편의, 학습장소, 부대비용을 지원하고, 경찰대학에서는 대학생 멘토를 모집, 선발, 관리하며, 학습 도움을 받을 학생을 선발하여 학습지도를 담당하는 자원의 결합을 통한 사업구조이다. 사업의 성공을 위해서는 멘티 대상 학생들이 누구인가가 매우 중요한 데 경찰대학이 인근 도시의 저소득층 학생들을 체계적으로 파악하기가 쉽지 않다. 그래서 처음에는 학교 관계기관의 추천을 받기로 하고 교육청과 실무접촉하였으나 교육청 관계자들과의 대화가 원활치 못하여 포기하고 경기도청의 사회복지 담당부서와 협조하기로 하였다. 경기도청에서는 무한돌봄 프로젝트가 이미 광범위하게 시행되고 있는 터여서 비교적 쉽게 협력관계를 맺을 수 있었고 도청 관내 시, 군, 구에는 복지사업 대상에 대한 실질적인 자료가 있었다. 경찰 계통을 통하여 자료 파악을 할 수도 있으나, 경찰 해당기능의 업무가 과부하에 걸려있고 그러다보니 형식적으로 자료를 수집할 가능성도 있기 때문에 경기도청에서 직접 자료를 받아 대학측이 최종 대상자를 선정하기로 하였다. 도청측으로부터 충분한 자료를 받아 정말 학습지도봉사가 갈급한 학생들을

선발하였다. 도청측과 협의를 계속하면서 멘티학생들에게 지급해야 할 참고서(교재) 구입비용도 도청의 예산으로 확보하였다. 경찰대학은 교육기관이기 때문에 관련 항목의 사업비를 확보하지 못하고 있다. 주민의 다양한 복지사업을 운영하고 있는 자치단체에 비용을 의존할 수 밖에 없다. 순수한 봉사활동이나 멘토 대학생이 교재비를 부담할 수도 있지 않는냐는 논의가 있었으나 경찰대학생들의 커다란 결단에 의해서 이루어지는 사업인데 어린 대학생들에게 부대비용까지 부담시키는 것은 이치에 맞지 않는 것이기 때문에 어느 기관이든 예산으로 충당하는 것이 맞다고 본다. 도청 관계관들도 도청측에서 경비 부담을 전적으로 하기로 하고 학교측에서 예산 산정을 하여 주면 모두 수용하기로 하여 자원 문제는 쉽게 해결되었다. 멘토 학생들의 교통편 제공 문제도 7개시의 현지 학습센터로 그것도 야간에 왕래하는 것이기 때문에 비용 뿐만 아니라 안전 문제도 심각히 고려해야 할 과제였다.

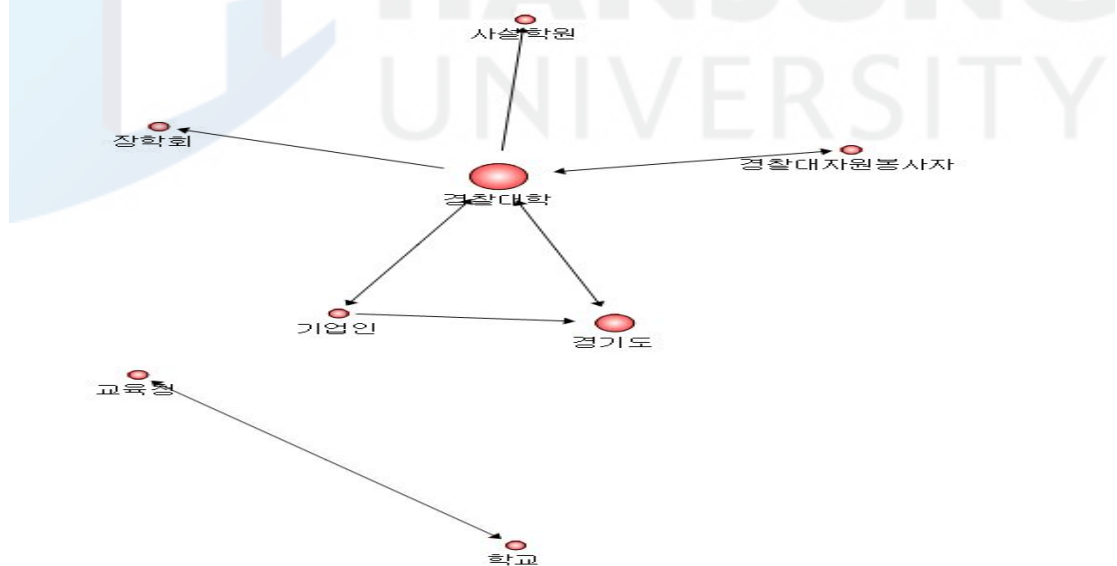
협약의 당사자는 경기도와 경찰대학의 양자간의 관계이기 때문에 대등한 자원교환관계이고 역할 관계도 매우 단순한 협력관계로서 별다른 애로사항이 없이 구조가 유지되고 있다. 그러나 사업의 집행단계에서 두 협약기관의 하부기관간의 협력단계에서는 보다 많은 변수가 얹힌 구조로 되었다. 경기도 청소년과는 관련 예산 재배정을 7개시의 담당과에서 집행하고 있고, 학습장소 제공, 교통편 제공 문제도 7개시청에서 담당토록 하여 경찰대학은 실제로 7개시의 담당관·28개의 학습장소 제공 시설 운영자측과 상대하여 사업을 집행하고 있었다.

경찰대학은 내부적으로 학생지도부 학생과의 학생지도실 지도관과 학생으로 자체조직된 학습봉사 운영팀(총팀장 1, 지역팀장 8)에 의해서 매우 광범위한 지역에서 학습봉사가 체계적으로 운영되고 있다. 초기에는 지도관들의 세세한 점검과 지도에 의해서 간식 배분, 교통편 점검 등이 이루어졌으나, 이제는 대학생 자체운영팀장 중심으로 봉사활동이 이루어지고 있다. 학습장소인 지역아동복지센터, 센터의 관리 담당 공무원과의 관계는 대학 학생지도부 지도관들이 파트너가 되고, 교통편의 운전기사 등과는 멘토대학생들이 직접 네트워킹하여 운용하는 구조이다. 또한 '미래네트워크

장학회'와 장학금 지급 독지가와의 개별협약을 통한 네트워킹 구조가 덧붙여진다. 이렇게 장학독지가와의 네트워킹까지 부가됨으로써 네트워킹 구조는 망상형을 띄게 되고 네트워크 거버넌스로서의 완성도를 높여가고 있다.

네트워크의 운영관리장치는 기관간 '협약'을 기초로 하여 각 기관의 내부 지시, 지침에 의하여 운영관리되고 있고, 대학의 학습봉사 멘토 교육, 관리계획(경찰대학 학습지도봉사 멘토 교육관리 계획, 2009), 미래네트워크 장학회 설립계획(경찰대학 미래네트워크 장학회 설립계획, 2009) 등에 의해서 조직적으로 추진되고 있다. 네트워크 양식의 제도화 수준을 높이기 위해서 양기관, 장학회 등을 모두 망라할 수 있는 학습봉사 활동 운영 관리 지침을 기관간, 참여자간 협의와 합의를 통해 제정하는 것이 필요하다. 이런 측면에서 천안아산시민안전통합관제센터의 정교한 운영관리지침의 제정과 그의 적용 사례를 참고해야 한다.

아래 <그림 V-3>은 경찰대학생 학습지도 봉사활동 네트워크 거버넌스의 형성기 동안에 네트워크 구조 형태를 보여주고 있다. 아래 <그림 V-3>에서 보는 바와 같이, 경찰대학이 네트워크내에서 중심적인 역할을 수행하고 있으나 교육청과 학교는 네트워크 구조내에서 연결되어 있지 못하다. 즉, 행위주체자로서 기능하고 있지 못하고 있는 것을 알 수 있다.



<그림 V-3> 네트워크 거버넌스 형성기의 구조형태(경찰대학생 봉사활동)

한편, 아래 <표 V-6>는 경찰대학생 봉사활동의 네트워크 거버넌스 형성기의 네트워크 중심성 지수를 보여주고 있다. 중심성 지수는 내향중심성 지수가 26.531, 외향중심성 지수가 59.184로서 중심성 지수는 높은 편은 아니라고 할 수 있다.

<표 V-6> 형성기의 네트워크 중심성(경찰대학생 봉사활동)

구분	수치값	
	내향 중앙성	외향 중앙성
평균	0.196	0.196
표준편차	0.099	0.214
최소값	0.143	0
최대값	0.429	0.714

주: 네트워크 중심성 지수: 26.531%(내향), 59.184%(외향)

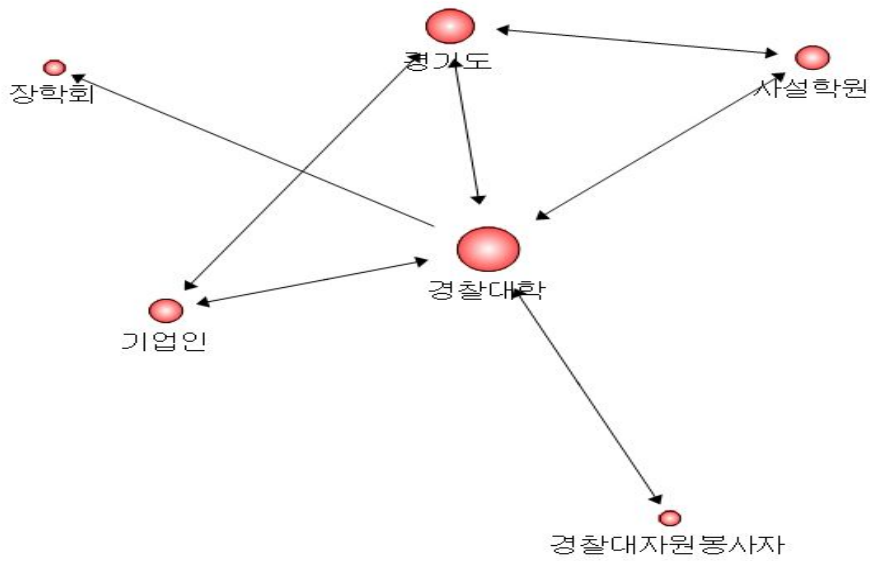
아래 <표 V-7>는 경찰대학생 봉사활동 네트워크 거버넌스의 네트워크 형성기의 내향중앙성과 외향중앙성 지수를 보여주고 있다. 여기에서도 경찰대학의 역할이 가장 큼을 알 수 있다.

<표 V-7> 형성기의 내향중앙성과 외향중앙성(경찰대학생 봉사활동)

		1	2
		In-Degree Centrality	Out-Degree Centrality
1	경찰대학	0.428571	0.714286
2	경찰대자원봉사자	0.142857	0.142857
3	경기도	0.285714	0.142857
4	기업인	0.142857	0.285714
5	장학회	0.142857	0.000000
6	사설학원	0.142857	0.000000
7	교육청	0.142857	0.142857
8	학교	0.142857	0.142857

아래 <그림 V-4>은 경찰대학생 봉사활동의 네트워크 거버넌스의 운영

기때의 네트워크 구조형태를 보여주고 있다.



<그림 V-4> 네트워크 거버넌스 운영기의 구조형태(경찰대학생 봉사활동)

아래 <표 V-8>는 운영기 때의 네트워크 중심성 지수를 보여주고 있는 바 형성기 때보다 중심성은 높은 수준을 보여주고 있다. 이는 교육청과 학교가 완전히 빠진 상태에서 네트워크 구성 주체들의 결속이 비교적 더 강해지고 있다고 할 수 있다.

<표 V-8> 운영기의 네트워크 중심성(경찰대학생 봉사활동)

구분	수치값	
	내향 중앙성	외향 중앙성
평균	0.208	0.208
표준편차	0.167	0.177
최소값	0	0
최대값	0.625	0.625

주: 네트워크 중심성 지수: 46.875%(내향), 46.875%(외향)

운영기때의 각 노드들의 외향중양성과 내향중양성 지수를 보여주고 있는 바 여전히 여기에서도 경찰대학이 중심적 역할을 수행하고 있으며, 경기도가 그 다음의 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

<표 V-9> 운영기의 내향중양성과 외향중양성(경찰대학생 봉사활동)

		1	2
		Degree Centrality	Degree Centrality
1	경찰대학	0.800000	1.000000
2	경찰대자원봉사자	0.200000	0.200000
3	경기도	0.600000	0.600000
4	기업인	0.400000	0.400000
5	장학회	0.200000	0.000000
6	사설학원	0.400000	0.400000

주 : in-Degree Centrality은 내향 중앙성, Out-Degree Centrality는 외향 중앙성을 의미

4. 네트워크의 운영

1) 정책대상의 명확화 문제

학습지도 봉사사업의 정책대상은 저소득층의 멘티 초, 중, 고 학생의 학습지도이며 경찰대학생과 경기도가 공동 추진하는 자원봉사활동이기 때문에 경찰교육기관, 경기도청의 정책대상이나의 문제는 논의할 필요가 없다. 공동주관 기관간에 협약을 통해 사업의 목적을 ‘경기도 지역 저소득층 학생들의 학습지도와 정서적 안정을 위해 실시하는 경찰대학, 경기도 가정학습 무한돌봄 프로젝트’라고 명시하여 정책대상을 명확히 밝히고 있다.

2) 책임성 보장 장치

본 사업은 시작이 협약서에 의해서 이루어졌으며, 협약서(6개 조문)를 토대로 사업의 책임성이 담보되고 있다. 사업이 책임성있게 추진되도록 지속적인 실무 협의가 이루어지고, 기관간 네트워크 중심체제이기 때문에 경찰

대학과 경기도청의 내부 결재, 내부 보고과정을 통해 관리책임을 부과하고 있다. 멘토인 경찰대학생들이 민간인 신분이기 때문에 봉사활동중 사건, 사고에 의한 피해가 발생할 경우에 배상 또는 보상장치가 사실상 없다. 따라서, 최소한의 안전장치를 마련하기 위해 봉사활동에 나서는 대학생 137명에 대한 단체상해보험에 가입하였다³⁴⁾. 단체상해보험이기 때문에 보험계약에서 보장하는 내용이 매우 미흡한 수준이다. 다음연도의 계약때에는 보다 충실한 보험 상품을 선택하여 보장 내용이 보다 충실하도록 해야 한다. 학습 봉사활동에 나선 대학생들은 공교육에서 개별적인 지도를 할 수 없는 부분을 자원봉사로 보충하여 주는 개념이므로 어떤 면에서는 공무수탁자의 지위라고도 말할 수 있다. 그러므로 자원봉사행위 중에 발생하는 예측할 수 없는 위험에 대한 책임기제는 국가에서 최소한도 공담해야 한다. 따라서, 국가 예산으로 멘토대학생들의 단체상해보험을 가입하여 준 경기도와 경찰대학의 행위는 의미있는 일이다. 미국에서 광범위한 공무수탁자들에 대한 보험가입을 국가예산으로 하여 주고 있는 사례를 분석하여 우리나라의 다양한 네트워크 국정운영 양식에 도입할 필요가 있다. 사업의 참여자들이 일반 국민에게 지는 책임은 국가기관간 네트워크 중심이기 때문에 행위자의 소속기관 내부 책임 계통에 의해서 이루어진다. 기관의 내부 책임계통은 궁극적으로 국민의 투표에 의해 선출된 임명권자에게까지 이어지므로 일반 국민에 대한 사업기관 파트너의 책임성은 보장된다. 참여한 행위주체 개개인의 위법·부당한 행위에 대한 책임은 행위자 개인이 지는 것은 물론이다.

3) 참여 방식

경기도는 저소득층 자녀에 대한 정보를 제공하고 산하 복지시스템을 연결하여 주고, 사업 소요예산을 지원하는 방식으로 참여하였다. 경찰대학은 경찰대학생들의 봉사의지를 유도하였으며, 학생들의 봉사활동의 성과는 독지가들의 장학의지를 이끌어 냈다. 독지가들의 장학회 참여 의지를 이끌어

34) 빅히트단체상해보험 가입 내용은 '대표 피보험자 이찬우, 총 피보험자 137명(경찰대생), 담보사항 : 피보험자 본인의 자원봉사활동중 상해·사망·후유장애시 보장 1억원, 보험조건 : 빅히트단체상해보험 보통약관·자원봉사활동중 상해담보 특별약관'이다

내는 데에 처음에는 경찰대학장의 적극적인 열의가 많이 작용하였다. 경찰대학장은 현직 경찰관이기 때문에 장학독지가에게 적극적으로 참여를 권유하기는 어려웠다. 학습지도봉사의 보람을 이야기하는 과정에 장학의사를 갖고 있는 독지가들은 하나둘씩 참여하였다. 경찰대학장이 특강을 하는 자리에서 경찰대학의 교육혁신 프로그램을 소개하자 한 기업인이 자신도 장학혜택을 주고 싶다고 의사표시를 하였다. 매일경제, 중앙일보, 평화방송, SBS 등에서 학습봉사활동이 널리 보도되면서 경찰대학 학생지도실에 참여의사를 표시하는 독지가도 있었다. 경찰대학 출신 한 경찰관은 자신의 결혼식을 구민회관에서 하고 절약된 결혼 비용으로 네트워크 장학회에 참여하겠다고 하였다. 이같은 참여과정을 보면서 네트워크 장학회는 성공적으로 제도화될 것으로 기대된다. 그 기초는 학습지도 봉사활동이 계속적으로 성과를 내는 것을 전제로 한다. 따라서, 봉사활동의 기본틀이 잘 굴러가도록 네트워크의 참여자 모두는 힘써야 한다.

4) 참여 단계

본 사업의 추진 과정을 의제설정단계, 결정단계, 집행단계, 평가단계로 구분하고 참여행위자들이 어떤 단계에 참여할 것인가를 논의하는 것은 의미가 없다고 본다. 본 사업의 추진단계도 단선적인 것이 아니고 순환적이고 상호 얽혀있는 과정이기 때문이다.

5. 운영의 성과

학습지도봉사 사업의 목표는 저소득층 자녀에 대한 지식 나눔, 멘토 대학생의 봉사정신과 리더십 함양, 봉사경찰 이미지 제고 및 협약 행정을 통한 교육복지 정책의 제도화 등으로 요약할 수 있다. 이러한 목표를 기준으로 성과를 평가해 보기로 한다.

첫째, 저소득층 자녀에 대한 지식 나눔을 통해 멘티 학생들의 학업 성취 의욕을 북돋우고 가정형편이 어려워 좌절하고 있는 어린 학생들에게 꿈과

희망을 주는 계기가 되었다.

멘티 학생들은 학습지도를 7주일 동안 받은 후 실시된 첫 번째 중간고사에서 72%의 학생(조사 대상 154명)이 지난 학기에 비해 성적이 향상되었다고 응답하였으며, 또한 기말고사 이후 109명을 대상으로 실시한 설문조사에서 86.9%의 학생이 학습지도를 받은 과목의 성적이 중간고사에 비해서도 향상되었다고 응답하였다. 멘티 학생들이 학습지도 받은 이전보다 숙제를 더 잘해간다고 응답한 학생이 68%나 되었다. 멘티학생들은 대다수가 자신의 미래에 대해 비관적인 것으로 진단되었으나 경찰대학생들과 접촉한 이후 미래에 대한 자신감을 회복하는 등 긍정적인 인격형성을 해가고 있는 것으로 파악되었다. 멘티 154명을 대상으로 1차 설문조사시 78%의 학생이 이전과 달리 ‘남을 돕는 일에 관심을 갖게 되었다’고 응답하였다. 9월 10일 중앙일보 기자의 인터뷰(9월 17일 보도)에 응한 장애인인 고2학생은 몸이 불편해 지금까지 좋아하는 역사를 빼놓고는 제대로 공부하지 못했는데 형(경찰대생)을 만나 공부에 흥미를 얻었고 꿈이 생겼다고 했다. 그 학생은 열심히 공부해서 한국재활복지대학에 진학해 장애인을 가르치는 교육자가 되고 싶다고 장래희망을 자신있게 말하였다. 앞의 기사에는 성남에서 학습지도를 받고 있는 중3학생도 대학에서 사회복지학을 공부해 어려운 이들을 도와주는 사람이 되겠다고 자신의 속마음을 털어놓았다고 보도했다. 이 중3 여학생은 본 연구자가 학습봉사 현장을 둘러볼 때 만난 적이 있는데 학습태도가 매우 진지하였고 멘토인 경찰대생 언니를 대단히 신뢰하고 있는 모습이 눈빛과 얼굴 표정에 확연히 나타나고 있었다. 본 연구자는 희망과 생기에 넘치는 멘티 학생들을 가보는 곳마다 확인하였고 이 사업은 성공할 수 밖에 없구나하는 생각을 했다.

수원의 한 보육시설에서 생활하고 있는 중학생 남녀 5명에게 검도를 지도하고 있는 경찰대 4학년 박모 군은 이들중 2명은 교내 폭력사건에 휘말린 적이 있는 문제아였는데 박 군이 검도를 통해 예절을 가르치면서 아이들의 폭력성이 사라지기 시작했다고 한다. 박 군은 방황하던 어린 새싹들의 혈육보다 친한 형이자 인생에게 바른 길을 보여준 멘토가 됐다(매일경제 10월 26일자 37면). 매일경제(10월 26일자)에서는 ‘경찰대학생들의 지식

세어링……저소득층 과외봉사·멘토 역할, 희망줄 수 있어 기뻐요’ 제하의 기사에서 학습봉사활동의 추진 배경, 정책적 의미, 성과 및 미래네트워크 장학회 등에 대해 자세히 보도하였다. 그간 여러차례 언론에서 단편적으로 취재 보도한데 비해 매경의 기사는 정책적, 제도적 의미를 보도하는 것이어서 사업에 참여하는 주역들에게 커다란 격려가 되었다. 매경의 기사를 보고 멘티학생들에게 장학금을 지급하겠다는 뜻이 많이 답지하였다. 언론의 역량을 다시한번 실감하였고 네트워크 거버넌스 양식에 대한 신뢰도를 높여 새 국정운영 틀의 성공적 제도화에 언론이 빼놓을 수 없는 중요한 파트너 역할을 해 주었다³⁵⁾.

35) 매일경제 기사 전문 : 경찰대학생들의 '지식 세어링'...저소득층 과외봉사·멘토역할 "희망 줄수 있어 기뻐요"

경찰대 4학년인 박재현 씨(22)는 졸업 준비와 중간고사 공부에 눈 돌릴 틈이 없지만 매주 목요일 저녁이면 수원외의 보육시설인 동광원에 가는 일만은 빼놓지 않는다. 중학교 1학년 남녀 학생 5명에게 검도를 가르치기 위해서다. 이들 중 2명은 교내 폭력사건에 휘말린 적이 있는 문제아였다. 그러나 박씨가 검도를 통해 예절을 가르치면서 아이들의 폭력성이 사라지기 시작했다. 박씨는 이제 아이들에게 누구보다 친한 형이자 인생에서 바른 길을 보여준 멘토가 됐다.

4학년 윤창준 씨(22)도 용인의 명지열린센터에서 과외 봉사활동을 한다. 가장 큰 보람은 가르치고 있는 중1 여학생 영은(가명)이가 잃어버렸던 웃음을 되찾기 시작했다는 것. "영은이가 어려운 환경에서도 학구열은 대단하다"며 "처음엔 선생님처럼 다가가려다 많이 서먹했는데 눈높이를 낮춰 접근하니 오빠 동생으로 편해졌고 성적도 향상되고 있다"고 말했다. 경찰대가 전교생의 절반가량이 참여하는 학습봉사로 '사교육비 줄이기' 프로젝트에 도전하고 있다. 학습봉사단을 조직해 경기도와 협약을 맺고 저소득층 학생들에 대한 공부나눔 봉사활동인 '가정학습 무한돌봄 프로젝트'를 시작한 것은 올 3월이다. 1월 부임한 김정식 학장(54)이 학습봉사단을 출범시키면서부터다.

전체 400명 재학생 중 200여 명이 매주 중고생들에게 국어 영어 수학을 비롯해 다양한 학과목에 학습을 지도하는 멘토가 된다.

김 학장은 금융위기로 사회 분위기가 잔뜩 움츠러든 올해 초 기업과 사회에서 '잡 세어링' 바람이 부는 것을 보고 "우리 대학에서도 사교육 기회를 갖지 못하는 저소득층 아이들과 '지식 세어링'을 하면 좋겠다"는 생각에 봉사단을 출범시켰다"고 말했다.

그는 "범인 한 명 잡아서 세상을 바꿀 순 없지만 어려운 이웃 한 명을 도우면 세상을 바꿀 '희망'이 생긴다"며 "직무기술과 이론도 중요하지만 학생들이 이웃의 고통을 함께 나누는 봉사정신부터 배우길 바라는 마음에서 추진하게 됐다"고 말했다.

활동 시작 8개월 남짓한 짧은 시간에 경찰대생들의 노력은 벌써 작은 기적을 만들고 있다. 경찰대생들이 지도한 216명의 초·중·고 학생들을 대상으로 조사한 결과, 학생 중 78%가 1학기 중간고사에서 성적이 올랐고 기말고사에선 87%가 성적이 오른 것으로 나타났다.

김 학장은 내친 김에 '멘토링 사업'을 아예 학교의 교육 및 봉사 프로그램으로 자리 잡게 했다. 학습봉사단 출범에 이어 멘티 학생 중 경제사정으로 진학이 어려운 학생을 선정, 독지가와 직접 연결을 주선해 학비를 지원하는 '희망네트워크장학회'를 출범시킨 것. 멘토를 받은 학생들이 대학에 합격하고도 등록금이 없어 진학을 못하는 안타까운 사태는 막아보겠다는 이유에서다.

김 학장은 주변에 친분이 있는 독지가를 비롯해 장학재단 등을 일일이 찾아다니며 설득한 결과 10여 명의 학생에게 매년 1000만원씩을 등록금으로 지원해줄 수 있는 독지가와

멘티 학생들의 극적인 변화 모습들이 참여 멘토들의 자체평가 회의에 속속 보고되었다. 중1학생 멘티는 부모의 이혼으로 기초생활 수급자인 할머니와 살고 있으며 초등학교 때부터 주의력 결핍으로 과잉행동장애 치료를 받아 왔으며 잠시도 가만히 있지 못하였는데 경찰대학생의 지도를 받은 후 2시간씩이나 수업에 몰두하는 모습을 보여 시설관계자들을 놀라게 하였다. 중1, 중2년생 자매 멘티는 건설 일용직인 아버지와 화훼단지 일용직인 어머니와 함께 비닐하우스 주거시설에서 살며 영어의 알파벳도 제대로 몰랐는데 학습지도봉사를 받은 이후 적극적인 학습의욕을 보이고 있다. 중3 멘티는 부모 이혼 후 외할머니에게 맡겨졌다가 외할머니마저 치매 증세로 입원하면서 보육시설에서 생활하고 있는데 시설에서 구타를 당하여 심적으로도 어려운 생활을 하였는데 멘토를 만난 이후 성격이 밝아지고 친구들과 잘 어울리며 수업도 잘 따라하고 있다. 고3 멘티는 부모의 이혼으로 보육시설에서 12년째 생활하고 있는데 기초생활 수급자 특별전형을 통해 대학 진학을 꿈꿔왔으나 외국어 실력이 부족하여 점점 의욕이 떨어지고 있던 차에 경찰대학생의 지도를 받고 자신감을 보이고 있다.

이밖에도 수많은 성공사례들이 자체평가회의에 속속 보고되고 있다. 다양한 성공사례들은 학습봉사 활동이 미래에도 계속 될 것이라는 조짐을 보여주고 있다.

둘째 성과는 멘토 대학생들이 가슴으로 봉사의 의미를 체험하고 있다는 점이다. 멘토 대학생들은 자신들이 국가와 사회, 가정으로부터 특별한 혜택과 보살핌을 받고 살아가는 그 고마움을 느끼지 못했는데 불우한 환경의 멘티들을 접하면서 자신들이 얼마나 큰 복을 누리고 있는지를 절감하였다고 한다. 멘티학생들의 쓸쓸한 눈동자와 표정을 대하면서 인간에게 있어서 가정의 가치가 얼마나 소중한 것인지를 느꼈다고 한다. 우리 사회의 건강을 유지하기 위해서 기초단위인 가정의 역할이 어떤 것인지를 느꼈다고 한다. 멘토링 봉사 초기에는 힘이 들어서 후회도 하였는데 멘티들이 나날

장학재단을 찾아냈다.

4학년 신다혜 씨(23)는 "가끔씩 가르치는 학생들로부터 '이렇게 공부해도 돈이 없어 진학을 못하면 무슨 소용이냐'는 말을 들었을 때 가슴이 많이 아팠다"며 "학교의 장학회 출범으로 이제 아이들에게 '열심히 공부하면 길이 있다'고 알려줄 수 있게 돼 기쁘다"고 말했다. [이지용 기자]

이 변화하는 모습을 보면서 그 어려움이 모두 해소되고 내가 아니면 저 멘티는 어떻게 할 것인가 걱정이 되어 대학 진학할 때까지 멘티의 선생, 모델, 부모가 되어주겠다고 결심했다고 한다. 실제로 1학기 때 봉사활동에 참여한 137명의 학생중에서 71명이 2학기에도 멘토링을 계속하고 있다. 국민에게 봉사하는 일을 직업으로 해야하는 멘토들은 자신들의 진정한 봉사 대상이 무엇인지를 현장에서 보았다고 수없이 증언하고 있다.

멘토대학생들이 인센티브를 바라고 봉사활동을 하는것이 아니지만 사업을 관리하는 학교입장에서는 멘토들에게 다소라도 격려성 유인을 제공하고 봉사정신의 함양도 리더십 프로그램의 일환이므로 학습봉사에 참여한 대학생들 중에서 서울대 리더십 훈련 프로그램 대상자를 선정기로 하였는데 선정되어 리더십 훈련을 받은 학생들이 훈련내용이 진행되면서 자신을 재발견 할 수 있었다면서 놀라워 하고 있다 학습봉사·리더십 훈련의 연속선상에서 경찰대학 4학년생 전원을 대상으로 SBS 연수를 일주일간(10월 26일~30일) 실시하였는데 학생들은 공중과 민영방송 연수를 통해 ‘세상을 보는 창’, ‘세상을 해석하는 프리즘’을 보게 되었다며 기뻐하였다.

셋째, 학습봉사활동은 봉사경찰로의 이미지를 제고하는데 크게 기여하였다. 경찰의 임무, 치안환경 등은 경찰이 뉴스의 중심 또는 흥미의 초점이 되어왔다. 사실 긍정적인 뉴스거리 보다는 부정적 이미지의 것이 더 많은 실정인데, 뉴스·특집프로그램 및 공익광고 등에 학습봉사활동이 간간히 보도되면서 봉사하는 따뜻한 경찰이미지 제고에 역할을 하고 있다. 연합뉴스·노컷뉴스·아시아투데이·중앙일보·경향신문·매일경제·KBS·SBS 등에서 간단없이 보도되고 있다. ‘경찰대학이 펼치는 꿈과 사랑의 이중주’, ‘경찰대학생 등 공부 나눔봉사’, ‘경찰대학생들의 지식 웨어링’ 등 시대가 요청하는 가슴을 자극하는 언어들인 보도의 제목으로 등장하는 일이 잦아지면서 경찰대학 나아가 경찰을 다시보는 시선들이 늘어나고 있다. 이를 벤치마킹하여 경찰교육원(구 경찰종합학교)이나 중앙경찰학교에서 지역 자치단체와 ‘가정학습 봉사활동’, MOU 체결(7월 16일 중앙일보), ‘희망울타리 프로젝트’(9월 18일 중앙경찰학교 홈페이지 및 네이버 블로그 게재) 실시 등으로 확산되었다.

넷째, 협약 행정을 통한 새로운 국정운영 양식을 제도화 하는 효과를 거두

고 있다. 본 연구의 목적인 협약 행정의 가능성을 다시한번 확인하는 사업이다. 전혀 다른 기능을 수행하고 있는 경기도와 교육기관인 경찰대학의 협약으로 교육복지의 새로운 양식을 실천하고 있다.

네트워크 거버넌스적인 접근의 장점들이 학습중사 네트워크에서도 고스란히 나타나고 있다. 협약으로 시작된 봉사활동이 실천과정에서 그 의미와 맥락·가치들이 점점 부가되어 미래네트워크 장학회 까지 제도화의 수준에 이르고 있다. 이는 바로 네트워크의 힘이 실증적으로 나타나고 있는 증표이다. 바꿔 말하면 기관간 협약(공법상 계약)을 통해 공공복지 정책의 사각 지대를 보완하는 새로운 정책 추진 모델을 제시한 것이고 그것이 제도화의 관계로 발전된 것이다.

이에 따라 국민의 정부에 대한 신뢰 수준이 높아지는 등 사회적 자본이 증대되어 가고 있는 것이 피부로 느껴졌다.

제 3 절 사례 분석 결과의 특징 및 시사점

이상에서는 천안-아산 CCTV 통합관제 시스템 사업 및 경찰대학생 학생지도봉사활동 사업 사례를 대상으로 본 연구에서 설정한 분석틀에 의거하여 분석해 보았다. 이하에서는 두 가지 사례분석 결과의 특징요약 및 시사점을 제시해 보기로 한다.

1. 네트워크 거버넌스의 주체적 측면

1) 특징

(1) 천안-아산 CCTV 통합관제시스템 설치, 운영

첫째, 네트워크의 구성 및 운영의 전반적 주도권은 충남지방경찰청이 가

지고 있었으며, 당시 김정식 충남지방경찰청장의 문제인식과 해결의지가 CCTV 통합관제시스템의 설치에 이르게 하였다고 할 수 있다. 즉, 당시 충남지방경찰청이 네트워크의 형성기에 결정적으로 작용했다고 할 수 있다. CCTV 통합관제센터의 착공식이 실질적으로는 형성기의 종착지라고 할 수 있는데 이 시기까지의 다양한 행위자간의 갈등에 대한 중재 및 네트워크 유지에 절대적으로 기여했다고 할 수 있다.

둘째, 네트워크내에서 네트워크 주체자인 충남지방경찰청이 공식적, 비공식적 접촉을 가진 행위자들은, 천안시 및 시의회, 아산시 및 시의회, 천안경찰서, 아산경찰서, 철도시설관리공단, 순천향대학 등을 들 수 있다.

셋째, 네트워크에 참여하고 있는 행위자들의 상호신뢰수준은 그리 높지 않다고 할 수 있다. 사회자본의 수준을 측정하기 위해서는 여러 가지 지표들을 사용할 수 있으나 타 지역과 비교할 수 있는 객관적 지표를 이용하기는 현실적으로 어렵다. 그러나 연구자가 당시 자치단체와 의회와의 상호작용 관계정도, 각종 범죄건수의 비교, 치안현장 방문 에서의 주관적 판단 등으로 볼 때, 상호신뢰 수준이 핵심요소라고 할 수 있는 두 지역의 사회자본 수준은 높지 않았다고 할 수 있다.

(2) 경찰대학생들의 학생지도 봉사활동

첫째, 네트워크의 구성 및 운영에 있어서 전반적인 주도권은 경찰대학이 가지고 있었다고 할 수 있다. 경찰대학이 당초 이 사업의 주도자로서 경기도와 협약을 체결하는 것을 주도하였기 때문이다.

둘째, 네트워크내의 공식적, 비공식적 접촉 대상자들은 경기도지사 및 관계 공무원, 경찰대학생, 경기도 교육청, 학교관계자 등이었다고 할 수 있다. 이후, 독지가 기업인, 장학회 등도 포함되게 되었다. 다만, 경기도 교육청 및 단위학교는 교육행정과 일반행정의 분리라는 입장에서 네트워크에 참여하는데 소극적이었다. 즉, 일반행정을 담당하는 경기도가 교육관련 서비스를 주도하는 것에 대하여 교육청에서는 긍정적으로 보지 않고 있는 것이 현실이다. 학교는 교육청의 영향아래 있기 때문에 소극적으로 임하는

것은 당연한 사실이었다.

셋째, 네트워크 참여 행위자들이 다양하지 않고 상호 갈등을 가지는 주체가 아니라는 점 때문에 첫 번째 사례와는 다소 구분이 된다고 할 수 있다. 즉, 사회자본 수준면에서 상대적으로 타 사례들보다는 다소 높은 수준은 된다고 판단된다.

(3) 요약

이상 두 사례에 대한 주체적 측면의 분석결과를 요약하면 아래 <표 V-10>와 같다.

<표 V-10> 네트워크 주체적 측면 요약

구분	주요 변수	조작화 내용	사례1 : 천안-아산 CCTV 통합관제시스템	사례2 : 경찰대학생지도 봉사활동
네트워크 주체측면	관리주체	네트워크의 구성 및 운영의 전반적 주도권을 가지고 있는 기관이나 당사자가 누구인가?	충남지방경찰청	경찰대학
	참여자 범위	네트워크를 통해서 해결하고자 하는 문제를 두고 공식적, 비공식적 접촉을 가진 관련자들이 누구인가?	천안시청 및 의회, 아산시청 및 의회, 철도시설관리공단, 천안경찰서, 아산경찰서, 안전지킴이, 순천향대학교	경기도, 경찰대학생, 경기도교육청, 단위학교, 독지가, 장학회
	참여자 사회자본 수준	네트워크에 참여하고 있는 관련자들의 상호신뢰수준 정도는 어느정도인가?	낮음	중간

2) 시사점

위의 두 사례에 대하여 네트워크 거버넌스의 주체적 측면에서의 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 네트워크내의 다양한 주체들을 주도해 나가기 위한 네트워크 주도자는 강한 신념과 갈등조정능력이 있어야 한다는 점이다. 다양한 행위자들

이 관련되는 네트워크 속에서는 불가피하게 갈등이 발생되고 무의사결정 행위로 인하여 전체 과정이 지연되기 쉽다. 이러한 상황에서 네트워크 관리자는 다양한 영향력을 발휘하여 네트워크가 작동하도록 할 수 있어야 한다. 이러한 측면에서 보면, 네트워크 주도자는 공공기관이 할 수 밖에 없고, 공공기관의 책임자 중에서도 특히, 신념과 소위 변혁적 리더십을 갖춘 사람이 수행하는 경우, 성공할 가능성이 많다는 점이다. 위의 두 사례는 이 같은 점을 시사해 준다.

둘째, 네트워크내의 행위자들의 사회자본 수준은 네트워크의 작동에 필수적이다. 그러나 이러한 사회자본수준을 제대로 갖추기에는 많은 시간이 소요된다. 이러한 상황에서는 사회자본 수준을 모든 행위자들이 균형적 속도로 성장하도록 할 것이 아니라, 주도 집단이 솔선하여 양보하고 배려하는 모습을 보임으로써 불균형적으로 성장시킬 필요성도 있다는 점이다. 이러한 과정을 통하여 타 행위자들이 학습하게 한다면, 사회자본 수준은 빠른 속도로 성장할 수 있는 가능성을 보여준다고 할 수 있다.

2. 네트워크 거버넌스의 구조적 측면

1) 특징

(1) 천안-아산 CCTV 통합관계시스템 설치, 운영

첫째, 네트워크 구조형태를 볼 때, 형성기에는 네트워크 전체의 중심성(centralization)이 비교적 높은 편이었으나 시간이 지남에 따라 중심성이 약간 약해지면서 다소간의 분산성을 보여주고 있다고 할 수 있다. 즉, 네트워크 형성 초창기에는 충남지방경찰청이 주도권을 강하게 행사하였으나 네트워크가 안정적으로 구축되어 운영되는 시기에는 중심성이 다소 분산되었다는 점이다. 내향 중앙성이 다소 약해지면서 타 행위자들이 역할을 다소 증가시키고 있다는 점이다. 이는 바람직스러운 현상이라고 생각한다. 즉, 네트워크가 형성되어 운영기로 접어들면, 소프트웨어적인 측면에서 다양한

프로그램들이 발생되어 네트워크가 분산시스템을 갖추어 나간다는 점이다.

천안-아산 CCTV 통합관제시스템의 경우, 운영기에는 안전지킴이 조직과 같은 것이 생기고 이들의 역할이 상대적으로 비중을 더해 가는 모습이 되었다는 점이다. 이는 바람직스러운 점이라고 할 수 있다. 초창기의 네트워크 주도자가 장기간 주도권을 행사하게 되면 관료적 현상이나 참여제한 등의 부작용 현상이 발생할 수도 있기 때문이다.

둘째, 네트워크의 구성이나 운영에 있어서 기관간 공동협약문을 체결함으로써 제도적 규정을 갖추고 있다는 점이다. 가령, ‘천안-아산 범죄예방 CCTV 통합관제센터 공동운동을 위한 협정서’가 작성되어 두 개의 시와 두 개의 경찰서간에 적용되는 각종 규정들을 담고 있다는 점이다. 센터의 설립목적, 협정내용, 세부사항의 협의를 위한 실무추진협의회 및 협약기간 등에 대하여 명확하게 약정하고 있다. 또, 실무추진협의회의 노력으로 ‘천안-아산 통합관제센터 운영지침’을 제정하여 관리, 운영되고 있다는 점에서 제도적 규정을 확보하고 있다고 할 수 있다. 나아가서, 센터 자체를 운용하기 위하여 ‘충청남도 지방경찰청 방법용 CCTV 운용관리지침’ 등도 제정되어 운용되고 있다는 점도 이를 잘 반영해 준다고 할 수 있다.

(2) 경찰대학생 학생지도 봉사활동

첫째, 경찰대학생 학생지도 봉사활동 네트워크 구조는 천안-아산 사업의 사례보다는 단순하다. 그러나 경찰대학이 주도적으로 네트워크를 구성해 나간 결과, 경찰대학 중심으로 네트워크가 운영되어 있는 점은 발견된다. 특이한 점은 이 사업의 형성기에는 교육청과 단위학교가 네트워크속에 포함은 되었으나 이들의 소극적 태도로 인하여 네트워크속에 제도화되지 못하였다. 그러나 운영기에는 이들이 제외된 채 운영된 관계로 네트워크의 전체적인 중심성은 오히려 다소 높아진 점이 특징적이다.

둘째, 네트워크의 운영을 위해서 제도적 규정들이 제정되었다. 즉, ‘경찰대학, 경기도 가정학습 무한돌봄 프로젝트 협약’이 체결되었다는 점이다. 이 협약내에는 사업목적, 사업명칭, 협력내용, 기타사항, 효력발생 등에 대

해서 구체적인 내용이 명시되어 있다. 이를 보완하기 위하여 경찰대학 자체적으로도 ‘학습지도봉사 멘토 교육관리계획’이 제정되어 운영되고 있다.

(3) 요약

위의 두 사례에 대한 분석내용을 요약하면 아래 <표 V-11>와 같다.

<표 V-11> 네트워크 구조적 측면의 요약

구분	주요 변수	조작화 내용	사례1 : 천안·아산 CCTV 통합관제시스템	사례2 : 경찰대학생 학생지도 봉사활동
네트워크 구조 측면	구조형태	네트워크내의 정보소유나 교류정도가 집중형인가?, 분산형인가?	집중형에서 분산형으로 전환	집중형에서 다시 집중형으로 강화
	작동장치의 법규정화 정도	네트워크의 구성이나 운영을 위한 법이나, 조례, 또는 규정이 제정되어 있는가?	법규정화 정도 높음	법규정화 정도 높음

2) 시사점

첫째, 네트워크의 구조가 시간이 갈수록 분산형을 띠어 가도록 노력하는 것이 필요하다. 네트워크 구조형태는 초기의 형성기에는 일반적으로 집중형을 띠다가 네트워크가 정착되어 가면서 분산형을 띠는 것이 일반적이다. 그리고 이렇게 되는 것이 네트워크 관리자에게 주어지는 과부하를 방지하고 다양한 소프트웨어를 네트워크 속에 포함시킬 수 있는 방안이 된다고 할 수 있다. 천안-아산 통합관제시스템의 사례 경우에는 이러한 명제가 적용된다. 그러나 경찰대학생의 학생지도 봉사활동의 경우에는 경기도 교육청과 단위학교를 네트워크내에 포함시키지 못함으로써 오히려 집중형이 되어 가고 있다는 점이다. 이러한 점은 장기적으로는 분산형으로 전환시키는 노력이 필요하다고 할 수 있다.

둘째, 네트워크의 구성을 위한 법규정들이 잘 정립됨으로써 네트워크의 작동에 순기능적인 역할을 하고 있다는 점이다. 두 사례 모두 각 주체들의

역할, 취지, 활동내역 등을 명시함으로써 운영상 문제점이 크게 발생되지 않고 있다.

3. 네트워크 거버넌스의 운영적 측면

1) 특징

(1) 천안-아산 CCTV 통합관제시스템

첫째, 천안-아산 CCTV 통합관제시스템 설치 사업은 경찰행정서비스와 관련해서 여러 행위주체가 관련되어 범죄를 예방하고 치안문제를 해결하고자 한 것으로서, 네트워크 거버넌스 방식으로 문제를 풀어내는데 적합한 사례라고 할 수 있다. 경찰조직 내부의 인사문제와 같은 내부적인 조직의 고유문제가 아니라, 경찰서비스의 전달체계와 전달방식에 관한 것이므로, 네트워크 거버넌스 방식으로 수행한다고 해도 법적 및 행정적으로 문제가 되는 것은 아니라고 생각한다.

둘째, 네트워크내의 참여자간 의사결정과정이나 결과에 대해서 문제가 있는 경우, 사후에 책임을 분담시킬 수 있는 방법 측면에서는 구체적인 수준으로 명시되어 있지는 않다고 본다. 다만, 협약내용속에 관련 행위주체들의 향후 행동에 대해서 포괄적으로 지침적 성격을 제시해 두고 있는 수준이라고 할 수 있다. 앞으로 네트워크적 거버넌스 방식이 더욱 제도화되기 위해서는 책임성 보장장치 면에서 더욱 명시적으로 제도화하는 노력이 필요하다.

셋째, 네트워크내에서 행위자들의 참여방법은 CCTV 통합관제시스템에 소극적인 행위자들을 공청회같은 토론의 장에 적극적으로 참여시켜서 설득을 하게 한 방법이 주로 많이 활용되었다. 또 공식적인 위원회에 행위자들을 참여시키는 방법대신에 개별적 반대자들을 지역구 국회의원이나 지역유지를 통하여 개별 설득하는 방법도 동원되었다. 지방경찰청장이 공적으로 가지고 있는 자원(경찰서 급지 승격, 파출소 개소권 등)을 가지고 소극적 행위자들을 네트워크내로 끌어들이는 노력등이 크게 기여한 것으로 평가된다.

넷째, 참여자들의 참여단계별 특징을 보면, 의제설정은 충남지방경찰청이 주도한 소위 내부적 주도형에 가깝다고 볼 수 있다. 그 이후 정책결정 단계에서는 네트워크 행위자들이 참여하는 수준이 되었으며, 집행단계로 갈수록 이전에는 소극적인 행위자들이 오히려 적극적으로 참여하게 되었고, 안전지킴이 같은 새로운 행위자가 추가적으로 생겨났다고 할 수 있다. 즉, 가장 중요한 참여단계는 정책결정단계에서 부터라고 할 수 있다.

(2) 경찰대학생 학생지도 봉사활동

첫째, 경찰대학생들이 저소득층 학생들에게 멘토역할을 하면서 대학생들의 지식을 전수해주고 지도활동을 해 주는 사업의 성격은 네트워크 거버넌스에 의해 수행할 수 있는 범위에 포함된다고 할 수 있다. 물론, 공권력을 활용하여 치안활동을 하는 고유영역은 아니라 하더라도, 경찰이 가지고 있는 비권력적 자원을 가지고 대 주민 교육복지봉사서비스를 한다는 측면에서 정책성격상 바람직스럽다고 할 수 있다.

둘째, 네트워크내의 참여자들의 행위결과에 대하여 문제가 생겼을 경우에 이에 대응할 수 있는 책임성 보장장치 문제의 경우, 경찰대학과 경기도 간의 내부결재, 내부보고과정을 통해 관리책임이 부과되고 있다. 그러나 이를 보다 제도적이고 명시적인 수준(조례나 규정 등)으로 높일 필요성이 있을 것이다. 아울러, 대학생들의 봉사활동 중 발생할 수 있는 예기치 못한 사고에 대하여 보험을 들게 하는 것이 필수적이다. 현재 단체상해 보험에 가입하고 있으나 보장내용이 미흡한 수준이기 때문에 이를 보다 충실한 보험상품 수준으로 높이는 것이 네트워크 거버넌스의 원활한 운영을 위해서 필요하다고 생각한다.

셋째, 정책의 성격상 재분배적 정책에 가까우며, 사회적 약자들에 대해서 제공하는 교육복지서비스인 만큼 첨예한 갈등을 내포하고 있는 사업이 아니다. 따라서, 사업의 추진과정에서 첨예한 갈등이 내재하지 않았기 때문에 별도의 의사결정을 위한 위원회나 공청회 같은 방식을 동원할 필요성은 없었다고 본다.

넷째, 네트워크내의 행위자들의 참여방법은 경찰대학이 의제설정단계에서 주도적 역할을 수행한 것이며, 경기도나 대학생 등이 주도한 것은 아니다. 정책과정 전반에 걸쳐서 경찰대학이 주도적으로 이끌어 온 것이라고 할 수 있으며, 경기도 및 대학생들은 결정 및 집행단계에서 참여하고 있다고 볼 수 있다.

(3) 요약

위의 분석내용을 요약해 정리하면 아래 <표 V-12>와 같다.

<표 V-12> 네트워크 운영적 측면의 요약

구분	주요 변수	조작화 내용	사례1 : 천안·아산 CCTV 통합관제시스템	사례2: 경찰대학생 학생지도 봉사활동
네트워크 운영측면	적용정책 범위의 명확화	네트워크 거버넌스를 통해서 해결하고자 하는 문제가 법적으로나 행정적으로 적정한 것인가?	적정성 높음	적정성 높음
	책임성 보장장치	네트워크내의 참여자간 의사결정 과정이나 결과에 대하여 문제소지가 있는 경우 사후에 책임을 부담시킬 수 있는 장치가 있는가?	책임보장장치의 제도화 수준, 중간	책임보장장치의 제도화 수준, 중간
	참여방법	네트워크내 참여자들의 참여방법은 구체적으로 어떠한 방법인가? 단지 참고의견을 전달하는 정도인가? 위원회에 위원형식으로 참여하는가?	참여방법의 구체성 정도, 중간	참여방법의 구체성 정도, 중간
	참여단계	참여자들이 네트워크내에 참여하는 경우, 의제설정단계, 결정단계, 집행단계, 평가단계 등 어떤 단계에서 참여하는가?	참여단계는 결정이후 단계	참여단계는 결정이후 단계

2) 시사점

첫째, 경찰행정서비스 영역도 전통적인 직접적인 치안활동에 국한하지

말고, 경찰이 가지고 있는 각종 자원을 활용하여 對 주민 지원활동을 확대할 필요성이 있다. 특히, 타 분야활동과 상호 연계하여, 경찰의 자원을 활용한다면, 교육복지서비스영역 뿐만 아니라 노인복지, 장애인 복지등 대 주민봉사활동 영역을 넓혀 갈 수 있을 것이다.

둘째, 네트워크내의 행위자들의 행위활동 중에 발생할 수 있는 각종 문제에 대하여 보다 제도적으로 책임성 보장장치를 확보하는 노력이 필요할 것이다. 이는 특히, 경찰행정서비스를 네트워크 거버넌스 방식에 의해 수행하는 경우 요청된다고 할 수 있겠다. 행위주체자들의 수가 많아지는 동시에 봉사적 서비스인 경우 당초 의도하지 않았던 효과들이 발생할 수 있다. 이러한 상황에 대처하기 위해서 예상되는 다양한 상황에 대처해서 책임성을 담보할 수 있는 제도적 노력이 필요하다고 생각한다.

셋째, 네트워크내의 행위자들의 참여방법면에서 볼 때, 참여방법을 보다 다원화 하는 노력이 필요할 것이다. 공청회 같은 공론의 장을 여는 방법에 추가하여, 운영을 위한 위원회를 구성하는 경우 이 위원회에 다양한 행위주체자들을 참여시키고 이들의 의견을 바탕으로 지속적으로 당면 문제를 해결해 나가는 과정이 필요하다.

넷째, 네트워크 거버넌스 방식에 의해 문제해결을 추구하는 경우, 사업의 주도기관이 있게 되기 때문에 의제설정단계에서는 네트워크 행위자들이 배제되는 경우가 많다. 그러나 그렇다 하더라도 의제설정단계에서부터, 예상 행위자들의 의견을 반영하는 시스템을 갖추어 나가야 한다.

4. 네트워크 거버넌스의 성과적 측면

1) 특징

(1) 천안-아산 CCTV 통합관제시스템 설치, 운영

첫째, 천안-아산 지역의 치안상태가 크게 향상된 것으로 평가된다. 범죄 발생건수 면에서 사업의 실시전에 비해서 연차적으로 감소되었고, 관제센

타 개소후 발생대비 범죄감거율은 크게 향상된 것으로 나타나고 있다. 이러한 것은 이 제도의 실시 효과가 있음을 보여준다.

둘째, 치안활동면에서 타 지역보다 선도적인 방법을 도입함으로써, WHO 국제안전도시로 공인되는데 크게 기여하는 등 부수적인 지역이미지 제고효과도 발생시키고 있다.

셋째, CCTV 통합관제시스템통합센터의 협력체계 구축에의 행위자들이 사업에 대해서 만족하고 있으며, 이를 타 지역에 확대 적용 할려고 하고 있다. 이러한 점은 내부참여자들의 사업만족도가 대단히 높음을 보여준다고 할 수 있다. 특히, 중앙과 지방언론에서 이 사업을 많이 다루고 있는 점도 이 사업의 우수성을 입증해 주고 있다고 할 수 있다.

넷째, 행정적 효율성 면에서도 이 사업은 대단히 높다. 각 자치단체들이 개별적으로 설치함으로써 발생할 수 있는 비용을 통합설치로 인하여 대폭 감소시킬 수 있었다는 점에서 높이 평가될 수 있다. 아울러, 철도시설관리공단의 시설제공을 얻어냄으로써 예산절감에 크게 기여했을 뿐 아니라 경찰서비스의 질적 향상에도 크게 이바지 한 사업으로서 효율성이 높다고 할 수 있다.

(2) 경찰대학생 학생지도 봉사활동

첫째, 대학생들의 지도를 받은 학생들의 경우, 사업실시 전에 비하여 학업성적이 향상되었다는 점 및 멘티학생들에 대한 설문조사에서도 78%의 학생들이 이전보다 사회봉사성이 높아졌다고 응답하고 있는 점 등에 비추어 볼 때, 이 사업의 실질적인 효과는 크다고 할 수 있다.

둘째, 네트워크내의 주요 행위자인 경기도와 해당 시의 경우 이 사업에 대해서 크게 만족하고 있으며, 이 사업에 동참하고자 하는 독지가, 사업가 등이 생기고 있다는 점도 이 사업의 효과를 반증해 주고 있다고 할 수 있다.

셋째, 이 사업이 가져온 순수한 행정효율성을 계량화하기에는 다소 어려움이 있으나, 질적 평가를 해 볼 때, 멘티학생들의 사설학원비 절감, 사회봉사성 및 자신감 증진 등 면에서 충분한 효과가 발생하고 있다고 볼 수 있다.

(3) 요약

이상의 분석내용을 요약정리하면 아래 <표 V-13>와 같다.

<표 V-13> 네트워크의 성과적 측면의 요약

구분	주요변수	조작화 내용	사례1 : 천안·아산 CCTV 통합관제시스템	사례2: 경찰대학생 학생지도 봉사활동
성과 측면	문 제 해 결 정도	네트워크 거버넌스를 통해서 해결하고자 하는 문제가 어느 정도 해결되고 있는가?	문제의 해결정도, 높음	문제의 해결정도, 높음
	이해관계자 의 만족도	네트워크내의 참여자들은 업무 수행과정이나 결과에 대하여 어느 정도 만족하고 있는가?	이해관계자의 만족 정도, 높음	이해관계자의 만족 정도, 높음
	행정효율성 정도	네트워크 거버넌스 방법으로 운영한 결과 행정적 효율성은 어느 정도인가?	행정적 효율성 정도, 높음	행정적 효율성 정도, 높음

2) 시사점

첫째, 경찰행정서비스 분야에서 협약행정의 선례를 보였다는 점이다. 천안·아산 CCTV 통합관제시스템 설치·운영사업이나, 경찰대학생의 학생지도 봉사활동사업 모두 ‘협약행정’을 통한 네트워크 거버넌스 방식으로 해결했다는 점에서 큰 의의가 있다. 치안행정과 같은 계층제를 바탕으로 한 지시 명령 위주의 권력행정의 영역에도 협약행정은 얼마든지 가능하다는 점을 보여 주었다는 점이다. 협력치안이 절실한 시대적 요청이라면 사안별 협약을 통한 네트워크 구축은 그에 대한 답이 될 수 있다고 본다. 즉, 이러한 선례를 바탕으로 향후에도 네트워크 거버넌스방식에 의한 경찰행정서비스 제공 영역을 확대, 적용하는 것이 필요하다.

둘째, 행정의 관할주의를 극복하는데 있어서 네트워크 거버넌스 방식의 적용이 대안이 된다는 점을 제시해 준다. 천안시와 아산시의 관할주의, 천

안경찰서와 아산경찰서의 관할주의가 그러하다. 전통적인 행정의 수행방식으로는 관할주의 극복이 대단히 어렵다. 그러나 협약행정을 통한 네트워크 거버넌스 방식은 관료제의 병폐라고 할 수 있는 이러한 소지역주의, 할거주의, 관할주의를 극복할 수 있는 대안이 된다는 점을 시사하고 있다.

셋째, 협약행정을 통한 네트워크 거버넌스는 향후 새로운 국정운영 양식으로 제도화될 수 있다는 점이다. 일반행정 수행을 하는 경기도와 치안행정이라는 특수한 기능을 수행하는 경찰간에도 교육복지라는 제3의 영역을 찾아서 서비스 제공이 가능하다는 점이다. 교육은 일반행정기관인 경기도의 관장사항이 아니라 경기도 교육청 및 학교가 수행하는 것이 본질적으로 맞다. 그러나, 교육청과 학교가 아닌, 경찰대학과 경기도가 이러한 제 3의 기능 수행을 성공적으로 하고 있다는 점은 국정의 타 분야에도 그대로 적용될 수 있다는 점을 보여준다.

넷째, 네트워크 거버넌스방식은 각 주체들이 가지고 있는 자원활용을 통해서 행위자들이 상호 윈-윈할 수 있는 기회가 될 수 있다는 점이다. 예를 들어, 철도시설관리공단의 경우, 고속철도역사 아래의 교각 공간이 우범지대화할 수도 있기 때문에 특별한 조치를 취할 필요성이 있었다. 이러한 공간을 CCTV 관제센터라는 경찰치안용 건물로 활용함으로써 우범지대화도 방지하면서, 동시에 경찰의 공간활용도 예산없이 가능하게 한 이러한 사례가 그 예이다. 천안 아산지역 통합센터 설치로 인해 토지매입 비용을 포함해서 대략 30억원의 예산 절감효과를 거두었다는 평가이다. 더욱이 고속철도역사 아래층 구역을 임대받음으로서 건축비는 한 푼도 투입하지 않은 셈이다. 한 단위사업에서 수십억원의 예산 절감을 하고 그 예산이 좀 더 우선순위가 높은 분야에 투입하게 된다면 국익을 위해 의미 있는 일이라고 할 수 있다. 즉, 이러한 사례는 향후 발굴여지에 따라서 그 가능성이 공공서비스 전 영역에 걸쳐 있을 것으로 생각된다.

제 6 장 결 론

제 1 절 분석 결과 요약

본 연구는 네트워크 거버넌스의 이론적 논의결과를 바탕으로 하여 실제 경찰행정서비스 전달과정에 적용할 수 있는 모델을 형성하고, 이를 경찰현장에서 일어난 사례에 적용해 본 연구이다. 적용한 사례는 경찰행정의 수행방식면에서 큰 전환계기를 가져온 것으로 평가되는 천안·아산 CCTV 통합관제센터 사례와, 경찰행정의 활동영역의 확대가능성면에서 큰 의의가 있다고 평가되는 경찰대학생의 학생지도 봉사활동사례이다.

사례분석을 위한 틀로서는 거버넌스와 네트워크 이론을 바탕으로 경찰행정 네트워크 거버넌스 모형을 설계하였다. 이는 경찰행정의 실천적 모형으로서 작용할 뿐만 아니라 실제 사례분석을 위한 분석틀로 기능할 수 있다. 이는 크게 네트워크의 주체적 측면, 구조적 측면, 운영적 측면으로 구성된다고 볼 수 있다. 이와 같이 설정한 네트워크 거버넌스의 분석틀에 의거하여 몇 가지 주요 연구문제를 선정하였다.

연구문제들은 다음과 같다.

첫째, 경찰행정의 네트워크 거버넌스를 구축하려고 하는 경우, 각 구성요건에 대한 상대적 정책적 중요도는 어떻게 구성해야 하는가 하는 문제이다.

둘째, 사례별 네트워크 주체 면에서 누가 네트워크 관리자이며, 네트워크 참여자의 범위에 포함되는 이해관계자는 누구인가, 그리고 참여이해관계자들의 사회자본 수준은 어느 정도인가 하는 점이다.

셋째, 각 사례별 네트워크 구조면에서 네트워크의 작동형태는 집중형인가, 분산형인가, 또한 네트워크의 작동장치는 법규정으로 제도화되어 있는가 하는 문제이다.

넷째, 각 사례별 네트워크 운영면에서, 해당 사업은 네트워크 거버넌스

정책대상 범위에 포함되는가, 참여자들의 의사결정과정에 대한 책임성 보장장치는 있는가, 참여방법은 어떤 형태인가 하는 것과 관련된다.

다섯째, 각 사례별 네트워크 거버넌스의 운영성과는 어떠한가, 즉, 해당 문제의 해결정도는 어느 정도인가, 이해관계자들의 만족도는 어느 수준인가, 해당 문제의 행정효율성은 어느 정도인가 등을 파악하는 것이다.

두 사례에 대한 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 네트워크의 주체적 측면에 관한 것이다.

① 네트워크내의 다양한 주체들을 주도해 나가기 위한 네트워크 주도자는 강한 신념과 갈등조정능력이 있어야 한다는 점이다. 다양한 행위자들이 관련되는 네트워크 속에서는 불가피하게 갈등이 발생되고 관료적 무의사결정 행위로 인하여 전체 과정이 지연되기 쉽다. 이러한 상황에서 네트워크 관리자는 다양한 영향력을 발휘하여 네트워크가 작동하도록 할 수 있어야 한다. 이러한 측면에서 보면, 네트워크 주도자는 공공기관이 수행할 수 밖에 없고, 공공기관의 책임자 중에서도 특히, 신념과 리더십을 갖춘 소위 변혁적 리더십을 갖춘 사람이 수행하는 경우, 성공할 가능성이 많다는 점이다. 위의 두 사례는 이 같은 점을 시사해 준다.

② 네트워크내의 행위자들의 사회자본 수준은 네트워크의 작동에 필수적이라는 사실이다. 그러나 이러한 사회자본수준을 제대로 갖추기에는 많은 시간이 소요된다. 이러한 상황에서는 사회자본 수준을 모든 행위자들이 균형적 속도로 성장하도록 할 것이 아니라, 주도 집단이 솔선하여 양보하고 배려하는 모습을 보임으로써 불균형적으로 성장시킬 필요성도 있다는 점이다. 이러한 과정을 통하여 타행위자들이 학습하게 한다면, 사회자본 수준은 빠른 속도로 성장할 수 있는 가능성을 보여준다고 할 수 있다.

둘째, 네트워크 거버넌스의 구조적 측면이다.

① 네트워크의 구조가 시간이 갈수록 분산형이 되도록 노력하는 것이 필요하다. 네트워크 구조형태는 초기의 형성기에는 일반적으로 집중형의 모습을 보이다가 네트워크가 정착되어 가면서 분산형으로 전환되는 것이 일반적이다. 그리고 이렇게 되는 것이 네트워크 관리자에게 주어지는 과부하를 방지하고 다양한 소프트웨어를 네트워크 속에 포함시킬 수 있는 방안이

된다고 할 수 있다. 천안·아산 통합관제시스템 사례의 경우에는 이러한 명제가 적용된다. 그러나 분석의 결과 경찰대학생의 학생지도 봉사활동의 경우에는 경기도 교육청과 단위학교를 네트워크내에 포함시키지 못함으로써 오히려 집중형이 되어 가고 있다. 이러한 분석 결과는 장기적으로 분산형으로 전환시키는 노력이 필요하다는 정책적 시사점을 제공한다.

② 네트워크의 구성을 위한 법규정들이 잘 정립됨으로써 네트워크의 작동에 순기능적인 역할을 하고 있다는 점이다. 두 사례 모두 각 주체들의 역할, 취지, 활동내역 등을 명시함으로써 운영상 문제점이 크게 발생되지 않고 있다.

셋째, 네트워크 거버넌스의 운영적 측면이다.

① 경찰행정서비스 영역도 전통적인 직접적인 치안활동에 국한하지 말고, 경찰이 가지고 있는 각종 자원을 활용하여 對 주민 지원활동을 확대할 필요성이 있다. 이는 외국의 경찰에서도 나타나는 현상이다. 특히, 타 분야 활동과 상호 연계하여, 경찰의 자원을 활용한다면, 교육복지서비스영역 뿐만 아니라 노인복지, 장애인복지 등 對 주민봉사활동 영역을 넓혀갈 수 있을 것이다.

② 네트워크내 행위자들의 행위활동 중에 발생할 수 있는 각종 문제에 대하여 보다 제도적으로 책임성 보장장치를 확보하는 노력이 필요할 것이다. 이는 특히 경찰행정서비스를 네트워크 거버넌스 방식에 의해 수행하는 경우에 요청된다고 할 수 있겠다. 경찰서비스 전달과정에서 발생할 것으로 예상되는 다양한 상황에 대처해서 책임성을 담보할 수 있는 제도적 노력이 필요하다고 생각한다.

③ 네트워크내의 행위자들의 참여방법면에서 볼 때, 참여방법을 보다 다원화하는 노력이 필요할 것이다. 공청회 같은 공론의 장을 여는 방법에 추가하여, 운영을 위한 위원회를 구성하는 경우 이 위원회에 다양한 행위주체자들을 참여시키고 이들의 의견을 바탕으로 지속적으로 당면 문제를 해결해 나가는 과정이 필요할 것이다.

④ 네트워크 거버넌스 방식에 의해 문제해결을 추구하는 경우, 사업의 주도기관이 설정되기 마련이어서 의제설정단계에서는 네트워크 행위자들

이 배제되는 경우가 많다. 그렇다 하더라도 의제설정단계에서부터 예상 행위자들의 의견을 반영하는 시스템을 갖추어 나가는 노력도 필요할 것이다. 넷째, 네트워크 거버넌스의 성과적 측면이다.

① 경찰행정서비스 분야에서 위의 두 사례는 협약행정의 선례를 보였다. 천안-아산 CCTV 통합관제시스템 설치·운영사업이나 경찰대학생의 학생지도 봉사활동사업 모두 ‘협약행정’을 통한 네트워크 거버넌스 방식으로 해결했다는 점에서 큰 의의가 있다. 치안행정과 같은 계층제를 바탕으로 하는 지시 명령 위주의 권력행정의 영역에도 협약행정은 얼마든지 가능하다. 협력치안이 절실한 시대적 요청이라면 사안별 협약을 통한 네트워크 구축은 모범적인 해결책이 될 수 있을 것이다. 즉, 이러한 정책선례를 바탕으로 향후에도 네트워크 거버넌스방식에 의한 경찰행정서비스 제공 영역을 확대, 적용하는 것이 필요하다고 생각된다.

② 행정의 관할주의를 극복하는데 있어서 네트워크 거버넌스 방식의 적용이 대안이 된다는 정책적 시사점을 제시해 준다. 천안시와 아산시의 관할주의, 천안경찰서와 아산경찰서의 관할주의가 그러하다. 전통적인 행정의 수행방식으로는 관할주의 극복이 대단히 어려우나, 협약행정을 통한 네트워크 거버넌스 방식은 관료제의 병폐라고 할 수 있는 이러한 소지역주의, 할거주의, 관할주의를 극복할 수 있는 대안이 된다는 점을 시사해 주고 있다.

③ 협약행정을 통한 네트워크 거버넌스는 향후 새로운 국정운영 양식으로 제도화될 수 있다는 점이다. 일반행정 수행을 하는 경기도와 치안행정이라는 특수한 기능을 수행하는 경찰간에도 교육복지라는 제3의 영역을 찾아서 서비스 제공이 가능하였다는 점이다. 교육은 일반행정기관인 경기도의 관장사항이 아니라 경기도 교육청 및 학교가 수행하는 것이 본질적으로 맞다. 그러나, 교육청과 학교가 아닌 경찰대학과 경기도가 이러한 제3의 기능을 성공적으로 수행하고 있다는 점은 국정의 타 분야에도 그대로 적용될 수 있다는 시사점을 제공한다.

④ 네트워크 거버넌스방식은 각 주체들이 가지고 있는 자원활용을 통해서 행위자들이 상호 윈-윈할 수 있는 기회가 될 수 있다. 이는 바로 Rhodes(1991)나 Fleming & Rhodes(2004)가 강조하는 바와 같이, 네트워크

국가(Network State) 내에서 경찰서비스의 향후 지향성, 즉 경찰조직이 가지고 있는 자원과 돈 그리고 권한을 신뢰와 상호성(reciprocity)을 바탕으로 타 조직들과 상호교환함으로써 새로운 경찰행정 패러다임을 구축할 수 있다는 주장과 맥을 같이 한다. 이러한 사례를 통해서 볼 때, 경찰행정 네트워크 거버넌스에 의한 서비스의 제공영역은 향후 발굴여지에 따라서 훨씬 넓은 영역으로 확대하는 것이 가능할 것으로 생각한다.

제 2 절 정책적 시사점

첫째, 집행단위기관간 네트워킹을 통한 파트너십을 구축하여 공공정책 목표 달성의 효과성을 크게 증가시키는 것이 가능하다는 점을 두 가지 정책사례 분석을 통해 확인하였다.

이는 일선 집행관료(street-level bureaucrat) 단위에서 관료적 행태와 구조의 틀에 갇혀서 정책목표 달성이 심한 왜곡 현상을 보임으로써 계층제 거버넌스에 의한 수직적 행정이 한계에 다다랐기 때문에 다양한 정부 또는 공공기관간 네트워크 거버넌스 양식으로 가야할 필요성이 그만큼 커져가고 있음을 시사하는 것이다. 우리나라가 압축된 산업화와 압축된 민주화를 통해 짧은 기간동안 성취한 국민소득 2만불 시대의 경험을 한단계 더 향상시키기 위해서는 많은 부분의 노력이 필요할 것이나, 최우선 가능한 전략은 정부기관, 공공기관간 새로운 국정운영양식을 부분부분(micro-level)에서 만들어 내는 것이 시급함을 본 연구는 증명해 주고 있다.

복잡한 이념적 스펙트럼이 얹혀 있는 우리나라의 특수한 국정환경하에서 민주주의와 법치주의 그리고 시장경제질서라는 국가질서의 근간을 더욱 건강하게 할 수 있는 국정운영양식은 기관간 네트워크 양식을 통한 공공정책 전달 기능을 수행하는 것으로 현장 집행 체제를 개편하는 것이다. 사례 분석에서도 언급한 바와 같이, 일선 집행관료단위 수준에서의 왜곡 현상은 집행자 개개인이 계층제적 지시 명령이 근간인 관료제의 칸막이

속에 사고와 행동의 규범이 머물러 있기 때문이다. 이러한 칸막이를 책임성과 정당성 고리의 기본을 최대한 유지하면서, 낮추고 허무는 새로운 기제를 네트워크 거버넌스로 얼마든지 해결할 수 있음을 본 연구의 사례는 보여주고 있다.

둘째, 두 사례는 네트워킹 자체의 힘을 보여주고 있다. 천안아산 통합관제센터가 출발할 때 현재의 수준과 같은 센터가 만들어지리라고 아무도 예측하지 못하였다. 처음 설계자들은 현재의 수준과 같은 성과를 낼 수 있을 것이라는 확신을 갖지 못한 상태에서 최악의 범죄분위기를 제압하기 위한 쇄신책이 절박하다는 인식으로 우선 시작했다. 그런데, 처음에 엉성한 가건물 같이 시작한 시스템이 지금은 난공불락의 요새와 같은 새로운 치안시스템을 만들어낸 것이다. 네트워킹을 하는 과정 과정에서 네트워크 거버넌스 양식의 특징적 요소들이 교호작용을 하여 새 시스템의 제도와 수준을 높이고 있다. 일선 정부기관간 자원의 교환, 지속적인 대화와 토의를 통한 아이디어의 규합, 그리고 협력을 통한 실천이 그 성과를 높여주고 있다는 말이다. 천안아산 지역에서는 자치단체가 운영 예산을 전담하다시피 하는 것에 대해 불만의 소리가 거의 없다고 한다. 네트워크 행정의 힘은 국민의 안전을 담보하는 제도 운영에 있어 국가기관의 책무이나 자치단체의 책무이나 또는 공기업의 책임이나를 따질 이유가 없으며 모두가 그 주체라는 인식을 갖게 해주고 있다. 언론과 시민들이 엄청난 지지를 보여주면서 관리운영 주체들은 다양한 아이디어를 계속 부가해가고 있다. 통합센터를 추진하는 3년여 동안 본 연구자는 10여차례 이상 센터를 방문하여 보고도 받고 의견교환도 하였는데 갈 때마다 센터에서는 업그레이드된 모습과 실적을 내놓았다. 참여 주체들은 늘 자부심으로 가득차 있고 제도화 수준을 높이기 위해 무엇인가 의욕적으로 모색하고 있는 모습을 보여주고 있다. 모니터 요원, 112 지령 경찰관, 센터장, 실무추진위원회, 시장, 지방경찰청장에 이르기까지 아이디어의 규합과 실천에 주저함이 없다. 센터장(김정완 경감)은 2007년 5월 22일 센터 개소일부터 현재까지 센터장으로 일하고 있으면서 전국 어디든지 통합센터가 개소되면 그곳을 찾아가 견학하고 진단하여 천안아산센터의 제도 개선을 위해 계속 반영하고 있으

며, 방문 대상 센터에도 자신의 경험적 지혜를 전수해 주고 있다. 시장, 지방경찰청장, 경찰서장, 시의회 등 모두가 자신들이 갖고 있는 자원을 센터에 보태주려 하고 있다. 무엇보다 시민들의 신뢰와 지지, 그리고 참여수준이 피부에 닿을 만큼 높다. 본 연구자는 두 자치단체에 지역의 사회적 자본(social capital) 변동 수준을 측정해 줄 것을 제안했다. 네트워크의 힘이 어디로 가고 있는지를 측정해 볼 필요가 있기 때문이다.

셋째, 우리나라의 경찰 행정이 脫警察化(Entpolizeilichung)를 극복하고 실질적 의미의 경찰 기능으로 회복할 수 있는 길을 네트워크 거버넌스를 통하여 보여주고 있다. 우리나라의 경찰행정은 1948년 創警때부터 2차대전 후 독일과 일본의 ‘脫경찰화’를 당달아서 모방함으로써 형식적 의미의 경찰 기능으로 축소 운영되고 있다. 그러나, 현대의 복잡한 위험사회로부터 국민의 안전과 생명 그리고 국가 공공안녕을 유지하는데에 무기력하다는 비판을 받음에도 불구하고, 명백하고 현존하는 위법행위가 발생했을 경우에 경찰권이 발동될 수 있는 법집행의 한계를 안고 있다. 이러한 경찰 조직이나 작용법상의 한계로 인한 구조적 모순을 네트워크 거버넌스적인 접근으로 극복할 수 있음을 앞의 두 사례는 보여주고 있다. 통합센터 사례는 현재의 치안시스템으로는 이루기 어려운 성과를 네트워크 거버넌스 양식을 통해 달성하고 있다. 기관간 협력체제를 제도화함으로써 시민의 안전 사각지대를 최소화한 것이다. 경찰력이 미치기 어려운 사각지대를 줄여줌으로써 예방 기능 영역을 늘려준 것이다. 경찰대학생의 학습봉사 사례는 기관간 협력관계를 제도화함으로써 경찰기능과 관계없어 보이는 저소득층 자녀 교육복지의 새 틀을 제공하였다. 교육복지 영역에 경찰교육기관이 한 발을 내딛음으로 인하여 경찰이 사회의 양극화 해소에 기여하고 그 연장선상에서 사회 갈등요소를 제거함으로써 그로 인한 범인성 환경을 근원적으로 해소하는 효과를 거둘 것으로 기대된다. 사회갈등 요인의 관리에 경찰이 기여함으로써 과도하게 脫경찰화된 경찰 업무영역을 실질적 경찰업무의 영역으로 넓혀줄 가능성을 시사하고 있다. 경찰청이 「미래비전 2015」에서 제시하고 있는 ‘2015 인정받는 경찰’, ‘2020년 사랑받는 경찰’, ‘2030년 존경받는 경찰’이라는 비전을 달성하기 위해서는 네트워크 거버넌스적인

접근을 통해 다양한 경찰업무영역의 개발을 시도해야 한다.

넷째, 가칭 「협약행정의지원에관한특별법」을 제정하여 협약행정의 법률적 기반을 마련함으로써 협약행정에 의한 네트워크 거버넌스 양식이 널리 확산되도록 해야 한다. 협약행정은 정부기관 또는 공공기관이 주체가 되어야 성공할 가능성이 높다고 볼 때, 법률적 근거가 충분할수록 협약행정이 활성화될 가능성이 높다. 왜냐하면, 정부 관료들은 법령에 의한 행정에 익숙하여 법적 근거가 모호한 사안은 좀처럼 추진하지 않으려하고 개괄적 내용이라도 근거법률이 있으면 보다 적극적으로 새로운 시스템을 도입하려하는 경향이 있기 때문이다. 법률에 협약행정의 목적, 개념, 지원 사항 등을 명시한다면 담당 관료들이 정책추진에 있어서 협약에 의한 양식을 채택하는 과정에서 느낄 수 있는 부담감을 줄일 수 있을 것이다. 일각에서는 협약행정의 가능성을 높이기 위해서는 근거법률이 없는 것이 오히려 좋을 수 있다는 견해가 있으나, 정부기관간 협약행정의 물꼬를 터주기 위해서는 근거법률을 마련하는 것이 유리하다. 즉, 협약행정을 제도화하기 위해서는 협약의 구체적인 절차, 협약행정의 효력이 안정적으로 유지될 수 있는 기준, 재정적 지원 방안 등을 규정하는 기본법이 필요하다.

제 3 절 이론적 기여 및 시사점

첫째, 네트워크 거버넌스의 실천양식으로 ‘협약행정’의 개념을 제시하였다. 공공정책의 결정과 집행수단 등에 이르기까지 참여 파트너간의 의견의 일치를 문서로 ‘협약(agreement)’을 맺고 이를 바탕으로 공공정책을 추진하는 행정을 ‘협약행정(governance on agreement, 이하 GOA로 약칭)’이라고 정의하고자 한다. 협약행정(GOA)은 협약의 형식을 거쳐서 네트워크 거버넌스를 실천하는 대안적 국정운영양식이다. 협약은 상호간의 이해의 정도에서 서로를 구속하는 의무까지 포함한다. 협약은 공공정책의 수행과정에서 계층제의 지시명령으로 일사분란하게 정책을 추진하기 어려운 틈

새를 최소화하려는 것이다. 그것은 비정형적인 경찰작용이며 협력적인 비정형적 경찰작용이다(김성주, 2009). 협약은 정책실천안을 명시적으로 약정하는 것이며, 명시적 약정은 대안적 국정운영양식의 법치주의적 요청에 근접하게 됨으로써 법적 책임성이나 민주적 정당성을 확보하는 데에도 이론(異論)이 적다. 협약은 당사자 간에 이해의 일치에 의한 합의를 전제로 하는 것이므로 합의의 실익이 없으면 합의를 파기할 수 있음을 의미하는 것이다. 합의에 의해서 그 유효기간을 정하였으므로 합의를 통하여 신축적으로 정책집행 양식을 바꿀 여지가 큰 것이다. ‘협약행정’의 영문 번역어를 ‘governance’로 한 것은 협약을 통해 새로운 국정운영을 실천하는 개념이기 때문이다. 이같은 측면에서도 협약은 네트워크 거버넌스를 제도화하기 위한 핵심적 수단임을 알 수 있다.

그간 학계에서 네트워크 거버넌스의 개념, 실천 사례 분석을 다양하게 내놓고 있으나 ‘협약행정’이라는 구체적 실천모델을 제시하고 있는 사례는 거의 없다. 본 연구에서 제시한 두 사례는 ‘협약’으로 시작하였고 그 제도화의 완성을 위해 끝까지 협약행정의 형식을 추구하고 있음을 보여준다. 지방자치법 등에서 협력행정의 법적 근거를 제시하여 기관간 협의, 조정, 승인 또는 지원의 근거를 규정(지방자치법 제147조, 제152조 등)하고 있으나, 국가균형발전특별법 제20조 등과 같이 구체적으로 명문화한 법률은 많지 않다. 두 사례가 채택하고 있는 기관간 공법상 계약 개념인 ‘협약’은 복잡한 현대국가에서 정책수행의 새로운 활력소이다. 사인간 동업계약과 유사한 기관간 협약은 목적과 기간이 명시되어 관료제가 안고 있는 경직성을 완화할 수 있는 좋은 기제이다. 사례분석의 모델에서도 제시한 바와 같이 법제화의 수준이 네트워크 거버넌스의 주요 성공요인이었다. 그런데 협약행정의 근거 규정이 몇몇 개별법률에만 규정되어 있고 일반법이 없다. 네트워크 거버넌스의 기본 개념이 이런 법률의 고정관념을 벗고 틈새를 메우는 것인데 무슨 일반법이 필요하냐고 반문할 수 있으나, 기관간 협약에 있어서 최소한의 일반법이 제정되어 있으면 보다 다양한 정책분야에서 협약행정의 가능성을 열어둘 수 있을 것이라고 생각된다. 네트워크 거버넌스적 접근에 의한 새 국정운영양식이 제도화 수준에 이르려면 책임성, 민주

적 정당성 등이 보장되는 장치로 고양되어야 하는데 그것은 결국 법규범적 요소와 결합될 때만이 가능하기 때문이다. ‘협약행정’의 양식이 적절한 회계감사, 감시·감독 장치와 건강한 사법제도와 연계될 때 좋은 거버넌스로 발전될 수 있음을 우리 행정의 사례에서 수없이 보여주고 있다.

둘째, 네트워크 거버넌스의 제도화 수준을 높이기 위해서는 법학계와 정치·행정학계가 공동연구를 해야 한다. 공동연구를 해야 할 이유는 앞에서 언급한 바와 같이 새로운 네트워크 시스템은 시스템의 가동중에 발생할 수 있는 다양한 사건·사고, 그로 인한 손실·손해에 대한 적절한 구제체계가 마련되어 있지 않으면 시스템의 지속 운영이 난관에 처할 수밖에 없기 때문이다. 거버넌스적 접근에 대하여 각계에서 자신이 없어 하는 요인의 가장 중요한 사항이 책임성(accountability) 확보 문제임을 본 연구에서도 여러번 기술하였다. 그런데 정치학적 또는 행정학적 접근만으로는 구체적인 인과관계, 구성요건 등을 다루는 법적 책임, 배상·보상 책임 등을 다루기는 어렵다. 본 연구자는 이러한 문제제기를 2009년 9월 18일 서울법대 대학원생들을 상대로 한 특강을 비롯하여 학계 인사들을 접촉할 때마다 언급하였다. 공법학계, 행정학계는 물론이고 회계법인의 회계사들과도 논의한 결과 모두 공감하였다. 회계법인 관계자는 비영리법인의 결산보고서 작성을 도와주는 봉사활동을 하였는데 독지가와 자원봉사자, 시민단체의 네트워킹에 의해서 유지되는 비영리법인의 사업이 더욱 건강하게 발전되고 있다고 한다. 법학계, 정치행정학계, 법조계, 그리고 회계학계와의 공동연구가 새로운 국정운영양식의 제도적 완성도를 높여줄 것이라는 기대를 높여주고 있다³⁶⁾.

공동연구를 해야 할 또다른 이유는 ‘협약행정(GOA)’의 법적 성격을 최대한 규명할 필요가 있기 때문이다. 네트워크 거버넌스 양식들이 관료제의 한계를 극복하기 위한 것들이지만 민주주의 원칙이나 법치주의의 기본틀을 벗어날 수는 없는 것이다. 본 연구의 사례들은 기관간 협약을 근간으로

36) 공법학계의 박정훈·한건우 교수, 삼일회계법인 관계자, 거버넌스 연구 정치행정가들이 공동연구의 필요성에 공감하고, 일부에서는 공동학술대회 등도 구체적으로 계획하겠다고 하였다. 본 연구자는 서울법대 대학원생, 경찰대학생, 항공대생, 공주대생, 충청·경정·경감급 직무과정 교육생 등 2,000여명을 대상으로 네트워크 거버넌스적 접근의 필요성을 설명하였고 그들과의 토론을 통해서 그 가능성을 피부로 느낄 수 있었다.

하고 있기 때문에 공법상 계약으로 법적 성격을 규정할 수 있고 그에 따라 법률의 법규 창조력, 법률의 우위 및 법률의 유보와 같은 법치행정의 기본원칙과 충돌될 여지가 거의 없다. 그러나 협약행정은 공법상 계약 개념의 행정형식뿐만 아니라 그것과 또다른 유형의 비정형적 행정작용을 포함하는 개념이기 때문에 보다 복잡한 법적 문제를 야기할 수 있다³⁷⁾. ‘협약행정’이 협력적 비정형적인 행정작용이라고 하더라도 협력행위로 인해 정책집행상 문제가 발생하였을 경우 그에 대한 책임성이 확보되지 않는다면 협력체제의 존속은 어려운 것이다. 법적 문제 발생에 대한 책임의 틀이 명확하지 않으면 제도는 붕괴될 수 밖에 없는 것이다. 네트워크 거버넌스의 이러한 약점을 최대한 보강하기 위해서 관련 학계의 공동연구는 절실한 것이다. 정부조직법 제6조 및 행정권한의위임및위탁에관한규정 제11조에 의하면 국민의 권리의무와 직접 관계되지 아니하는 업무에 한해서 민간위탁이 가능한 것으로 규정하고 있는 바 이는 행정사무의 위탁과 관련하여 정부와 민간 주체 사이에 체결되는 공법상 계약의 한계와 가능성을 동시에 열어두는 규정이다. 이와 같은 실정법적인 다양한 제한과 ‘협약행정’의 필요성을 어떻게 조화시킬 것인가의 문제도 학계간 공동연구를 통해서 그 답을 구할 수 있다고 생각된다.

37) ‘협약 행정(GOA)’은 권력적 요소가 약하므로 법률유보의 원칙을 엄격히 적용하지 않아도 된다는 견해도 있으나(김성주, 2009), 행정유보의 개념으로 설명할 수 있다. 한건우 교수(2009)에 의하면 ‘행정유보는 행정기관이 법률에 의한 제한을 받지 않고 스스로 규율할 수 있는 행정의 고유한 영역을 말한다고 설명하고 이것이 곧 법률유보의 원칙을 부정하는 것이 아니며, 법률유보원칙 아래서도 공백으로 남게되는 영역은 행정기관이 독자적으로 규범적 규율을 할 수 있다. 따라서 법률유보와 행정유보는 서로 보충적 관계에 있으나, 행정유보는 일반적으로 확대적용될 수는 없으나 그 영역에 있어서 한정적으로 인정될 뿐이다. 예컨대, 지방자치행정에 있어서 자치행정기관의 독자적 규율, 행정기관이 행하는 법령대위적(법령보완적) 행정규칙 등을 들 수 있다’고 설명하여 ‘협약행정’을 법치주의 영역으로 고양시킬 수 있는 가능성을 열어주고 있다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 강원택, 1998, “영국 행정개혁과 국가 통치기능의 변화: 국가의 공동화 혹은 중앙집권화?”, 「한국행정학보」, 32(4): 53-66
- 경찰청, 2009, 「2008년 경찰백서」, 서울: 경찰청
- 권기성·최진석, 1997, “가상조직에 대한 정체성 고찰”, 「한국행정학보」, 31(4): 155-168
- 권해수, 1999, “시민단체의 조직화 과정과 정책변화에 대한 영향력 비교 연구”, 「한국사회와 행정연구」, 서울행정학회, 10(1): 145-158
- 권해수·최영출, 2006, “로컬 거버넌스 이론의 실천적 제도화를 위한 검토”, 「NGO연구」, 한국 NGO학회, 4(2): 1-22
- 김광웅 외, 2009, 「우리는 미래에 무엇을 공부할 것인가」, 생각의 나무
- 김근세, 1999, 「경찰 업무의 민간 이양 확대방안에 대한 연구」, 치안연구소 연구보고서
- 김난도, 1997, “가상조직의 등장과 조직연구에의 이론적·실천적 함의”, 「한국행정학보」, 31(1): 197-212
- 김남진, 2006, “경찰임무의 탈경찰화와 법적 문제”, 「고시연구」, 33(9): 15-23
- 김남진·김연태, 2007, 「행정법Ⅱ」, 법문사
- 김민호, 2006, “공공서비스의 민간 위탁과 공기업의 민영화”, 「토지공법연구」, 25: 267-285
- 김석준 외, 2000, 「뉴거버넌스 연구」, 대영문화사
- _____, 2001, 「뉴거버넌스와 사이버거버넌스 연구」, 대영문화사
- 김성수, 2004, 「개별 행정법-협력적 법치주의와 행정법 이론」, 법문사
- 김성주, 2009, 「경찰상의 민관협력에 관한 공법적 연구」, 서울시립대 박사 학위 논문
- 김연수, 2007, 「정부혁신과 제도」, 한국학술정보

- 김용학, 2004, 「사회연결망분석」, 서울: 박영사
- 김정렬, 2000, “정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크”, 「한국행정학보」, 34(1): 21-39
- 김정렬·김시윤, 2003, “거버넌스와 행정국가”, 「대한정치학회보」, 10(3): 23-44
- 김정식, 2009, “공공거버넌스 개념의 구성요소 분석과 시사점”, 「경찰학연구」, 9(2): 3-37
- 김종래, 2000, “환경분야의 정부 및 NGO관계의 정책방향”, 「한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표자료집」, 439-461
- 김준기, 1998, “비영리단체(NGOs)의 생성과 일반적 행태: 주인-대리인 이론의 관점에서”, 「행정논총」, 36(1): 1-25
- , 1999, “한국 비영리단체(NGOs)의 사회·경제적 역할에 대한 연구”, 「행정논총」, 37(1): 111-135
- , 1999, “정부업무의 외부 위탁비용에 관한 연구: 계약이론의 관점에서”, 「한국행정학보」, 33(4): 371-392
- , 2000, “정부-NGO 관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서”, 「한국정책학회보」, 한국정책학회, 9(2): 5-28
- , 2001, “한국에서의 ‘제3자적 정부’에 대한 논의”, 「행정논총」, 39(2): 19-46
- , 2004, “한국시민사회의 내부지배구조 개선방안에 관한 연구”, 「2004년도 동계학술대회 발표논문집」, 한국행정학회, 592-636
- , 2006, 「정부와 NGO」, 박영사
- 김창규, 1997, 「비정형적 행정작용의 허용성과 한계에 관한 연구: 독일의 이론을 중심으로」, 한양대 대학원 박사 논문
- 남궁근, 2003, 「행정조사방법론」, 서울: 법문사
- 남상우, 2008, 「사회적 자본을 통한 지역사회 거버넌스 모형에 관한 연구: 충북 청주시를 중심으로」, 중앙대대학원 박사논문
- 문인수·이종열, 2002, “거버넌스 패러다임으로서 파트너십 전략의 활용 방안”, 「한국정책과학학회보」, 6(3): 53-76

- 박광국 외, 2000, “정보화근로사업의 성과평가: BC기법과 AHP기법의 통합”, 「정책분석평가학회보」, 10(1): 165-183
- 박상주, 2003, “경찰서비스의 거버넌스에 관한 연구”, 「한국행정학보」, 37(1): 271-291.
- 박재창 외, 2001, 「새천년 녹색정부 구현을 위한 국가환경행정체계 정립에 관한 연구」, 한국행정학회
- 박정훈, 2005, 「행정법의 체계와 방법론」, 박영사
- 박통희, 1999, “신뢰의 개념에 대한 비판적 검토와 재구성”, 「한국행정학보」, 33(2): 1-17
- 배응환, 2004, “협력적 로컬거버넌스의 대두 : 천안시 환경기초시설 정책 사례를 중심으로”, 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」, 320-345
- 배유일, 2003, “지방 거버넌스와 제도주의적 시각: 이론, 유형 및 비교연구”, 「정부학연구」, 9(2): 297-335
- 배재현, 2009, “네트워크 거버넌스의 운영기제 분석”, 「한국행정연구」, 18(2): 141-168
- 삼성경제연구소, 2009, 「사회적 자본 확충을 위한 정책 과제」, CEO Infomation 제722호
- 서순탁, 2002, “사회적 자본 증진을 위한 도시계획의 역할과 과제: 접근방법과 정책적 함의”, 「국토연구」, 33: 73-87
- 서진석, 1999, 「치안 환경 변화에 따른 경찰과 민간경비의 역할 분담에 관한 연구」, 경원대 대학원 박사학위 논문
- 손동원, 2005, 「한국형 지역혁신체제의 모델과 전략」, 과학기술정책연구원
- 송희준, 1999, “국가와 시민사회의 관계-이론적 개관과 실천적 전망”, 「한국행정연구」, 8(1): 5-28
- 양문승, 2005, “지역사회 경찰활동과 시민사회중심적 거버넌스”, 「행정논집」, 동국대 행정대학원, 32: 107-137
- 오경민 · 박홍식, 2002, “정부 신뢰의 수준의 측정과 비교에 관한 연구”, 「한국정책학회보」, 11(3): 113-135

- 오석홍, 2004, 「조직이론」, 박영사
- 오수길, 2008, “주민참여제도의 활용과 효능감 분석-시민사회단체의 경험과 인식을 중심으로”, 「한국행정논집」, 20(4): 1179-1207
- , 2008, 「뉴거버넌스」, 대영문화사
- 오영균, 2009, “공공부문 CCTV 통합활용에 관한 사례 연구”, 「2009 행정학 공동 학술대회 발표논문집(2009.6.25)」, 302-319
- 유재원·나찬영, 2008, “계층제, 시장, 네트워크 : 한국 거버넌스 실태에 대한 실증적 분석”, 「한국정책학회 하계 학술대회 발표자료」, 135-162
- 유재원·소순창, 2005, “정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?” 「한국행정학보」, 39(1): 41-63
- 이극찬, 1982, 「정치학」, 법문사
- 이상수, 2008, “신제도주의적 접근을 통한 경찰실패 행정의 구현방안 연구”, 「치안정책연구」, 22: 56-62
- 이상안, 2001, 「신경찰행정학」, 서울: 대영문화사
- 이성용, 2006, “독일 민간경비의 발전과 Police Private Partnership”, 「치안정책연구」, 20: 160-192
- 이영남, 2007, “참여형 치안 거버넌스의 모형에 관한 연구”, 「경찰학논총」, 2(1): 163-191
- , 2008, 「경찰행정학」, 대영문화사
- 이재광, 2008, “과잉생산경제와 거버넌스 : 거버넌스의 기원에 관한 소고”, 「한국정책학회보」, 17(2): 263-289
- 이종원, 1999, “레짐이론의 발전과 과제”, 「정부학연구」, 5(2): 137-156
- 이종수, 2009, 「미래의 행정」, 한성대학교 출판부
- 이창효, 2000, 「집단의사결정론」, 세종출판사
- 정남철, 2006, “효율적인 경찰 집행을 위한 새로운 작용 형식의 활용에 관한 연구”, 「치안논총」, 22: 6-159
- 정용덕, 2001, 「현대국가의 행정학」, 법문사
- 조근태·조용곤·강현수, 2005, 「계층분석적 의사결정」, 서울: 동현출판사
- 차미숙·박형서·정윤희 외, 2003, 「지역 발전을 위한 거버넌스 체계 구축 및 운용방안 연구」, 국토연구원

- 천안시, 2009, 「WHO 국제안전도시 현지 실사보고서」
- 최병선, 1993, “준공공부문 조직 연구의 방향 모색”, 「행정논총」, 31(1): 208-231
- , 2006, “정책사례연구 다시보기 : 사례연구에 대한 오해와 편견”, 「한국정책학회보」, 15(1): 171-197
- 최영출, 2004, “로컬거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제 : AHP 방법론의 적용”, 「지방행정연구」, 18(1): 19-50
- 최영출 외, 2006, 「지역 경쟁력 강화와 로컬 거버넌스」, 대영문화사
- 최종원, 1999, “한국의 정부-기업관계 진화과정 분석”, 「행정논총」, 37(1): 137-174
- 파트릭 펠루(양영란 역), 2008, 「환자를 위한 나라는 없다」, 프로네시스
- 하승창, 2002, “정보화 사회의 시민운동 : 정보기술, 시민사회, 그리고 지식인의 역할”, 「한국비영리학회 2002년 춘계학술대회 자료집」
- 하연섭, 2002, “신제도주의의 최근 경향 : 이론적 자기혁신과 수렴”, 「한국행정학보」, 36(4): 339-360
- , 2003, 「제도분석 : 이론과 쟁점」, 다산
- 한건우·최진수, 2009, 「현대행정법」, 서울: 세창출판사
- 한국과학기술기획평가원(KISTEP), 2008, 「네트워크 분석방법을 적용한 과학기술분야간 상관관계 및 국가연구개발사업 특성 분석」, 서울: KISTEP
- 한홍태, 2000, “경찰기능의 효율성 제고를 위한 경비 기능의 민영화 방안”, 「경호경비연구」, 3: 306-335
- 함철호, 2001, “재가장애노인을 위한 지역복지실천에 있어서 기관간 협력에 관한 사례 연구”, 「노인복지연구」, 14: 217-250
- 홍성만, 2004, “지역갈등의 발생과 대응전략 : 광역 자치단체(시·도)와 기초 자치단체(시·군·구)간 갈등과 해소과정”, 「지방행정」, 대한지방행정공제회, 53: 24-39
- 홍성필, 2003, 「사인에 의한 경찰작용의 연구」, 성균관대 대학원 박사논문
- 홍준형, 2001, 「환경법」, 서울: 박영사

2. 국외문헌

- Abramson, J. S. and Rosenthal, B., 1995, "Interdisciplinary and Interorganizational Collaboration", *Encyclopedia of Social Work*, 19th ed., Washington D.C.: NASW.
- Agranoff, R. and McGuire, M., 1999, "Managing in Network Settings", *Policy Studies Review*, 16(1): 18-41
- Alter, C. and Hage, J., 1993, *Organizations Working Together*, Newbury Park: Sage
- APMC, 2002, *Directions in Australasian Policing: 2002-2005*, Canberra: Australian Police Minister's Council,
- Albors, J., Sweeney, E. and Hidalgo, A., 2005, "Translational Technology Transfer Networks : A Review of the State-of-the art and an Analysis of the European IRC Network", *Production Planning and Control*, 16(4): 413-423
- Barton, H., 2003, "Understanding Occupational Culture-a Precursor for Reform: the Case of the Police Service in England and Wales", *The International Journal of Public Sector Management*, 16(5): 346-359
- Bayley, D. H., 1986, "Community Policing in Australia - An Appraisal", *Working Paper Australasian Centre for Policing Research*, Paynham, South Australia: ACPR
- , 1994, "Its Accountability Stupid" in Bryett, K. and Lewis, C.,(eds.), *Un-peeling Tradition: Contemporary Policing*, CAPSM, South Melbourne: Macmillan Education
- Beyer, Lorraine, 1990, "The Logistic and The Possibilities of 'Wholistic' Community Policing", *A Paper Presented to The 'Police and the Community' Conference*, 23-25, Oct. Australian Institute of Criminology, Canberra, ACT

- _____, 1993, *Community Policing: Lessons from Victoria*, Australian Institute of Criminology, Canberra. ACT
- Beynon, J. and Edwards, A., 1999, "Community Governance of Crime Control", in Gerry Stoker(ed.), *The New Management of British Local Governance*, Houndmills, Basingstoke: Macmillan
- Bevir, Mark, 1999, *The Logic of the History of Ideas*, Cambridge University Press
- _____, 2003, 'A Decentred Theory of Governance', *Governance as Social and Political Communication*
- _____, 2004, "Governance and Interpretation: What are the Implication of Postfoundationalism?", *Public Administration*, 82(3): 605-625
- _____, 2006, "Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives", *Public Administration Review*, 66(3): 426-436.
- _____, 2007a, "What is Governance", *Public Governance(I)*, Sage Publications Ltd, London: xxi
- _____, 2007b, "Theories of Governance", *Public Governance(I)*, Sage Publications Ltd, London: xix
- _____, 2007, *Public Governance(II ~IV)*, Sage Publications, London
- _____, 2007, *Encyclopedia of Governance(I ~II)*, Sage Publications, London
- Bevir, Mark and Rhodes, R.A.W., 2003, *Interpreting British Governance*. London: Routledge
- Beadley, Russell, 1998, *Public Expectations and Preceptions of Policing*, Policing and Reducing Crime Unit Series, Research, Development and Statistics Directorate, Policing and Reducing Crime Unit, Home Office, London
- Bourdieu, P., 1986, "The Form of Capital", in Richardson, J.(ed.),

- Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Westport, CT: Greenwood Press
- Breerton, David, 2000, "Policing and Crime Prevention; Improving the Product", in Duncan Chappell and Paul Wilson (eds.), *Crime and the Criminal Justice System in Australia: 2000 and Beyond*, Sydney: Butterworths, 121-136
- Cabinet Off, 2000, *Wiring It Up*, London: Cabinet Office.
- Caiden, Gerald, 1990, "Australia's Changing Administrative Ethos", in Alexander Kouzmin and Nicholas Scott (eds), *Dynamics in Australian Public Management: Selected Essays*, Melbourne: Macmillan.
- Chan, Janet, 1997, *Changing Police Culture: Policing in a Multicultural Society*, Cambridge: Cambridge University Press
- Cloke, P., Milbourne, P. and Widdowfield, R., 2000, "Partnership and Policy Networks in Rural Local Governance", *Public Administration*, 78(1): 111-133
- Cm 4310, 1999, *Modernising Government*. London: Stationery Office
- Coleman, James S., 1988, "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology(Supplement)* 94: 95-120
- Cope, Stephen, 2001, "Analysing Criminal Justice Policy-Making: Towards a Policy Network Approach", in Mick Ryan et al.(eds.), *Policy Networks in Criminal Justice*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave
- Davis, Glyn and Rhodes, R.A.W., 2001, "From Hierarchy to Contracts and Back Again: Reforming the Australian Public Service", in M. Keating, J Wanna and P. Weller(eds.), *Institutions on the Edge? Capacity for Governance*, Sydney: Allen & Unwin
- Davis, Glyn and Terry, Wood, 1998, "Is There A Future for

- Contracting in the Australian Public Sector?", *Australian Journal of Public Administration*, 57(4): 85-97.
- Davies, Annette and Thomas, Robyn, 2003, "Talking COP: Discourses of Change and Police Identities", *Public Administration*, 81(4): 681-699
- Deakin, Nicholas and Kireon, Walsh, 1996, "The Enabling State: The Role of Markets and Contracts", *Public Administration*, 74(1): 33-48
- DeGraaf, Don & Deb, Jordan, 2003, "Social Capital: How Parks and Recreation help to Build Community", *Parks and Recreation*, December: 7
- Denhart, R. B. and Denhart, J. V., 2000, "The New Public Service : Serving Rather than Steering", *Public Administration Review*, 60(6): 549-559
- Domberger, Simon, 1998, *The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing*, Oxford: Oxford University Press
- Donnelly, M., 1999, "Making the Difference: Quality Strategy in the Public Sector", *Managing Service Quality*, 9(1): 47-52
- Dubini, P. and Aldrich, H., 1991, "Personal and Extended Networks Are Central to the Entrepreneurial Process", *Journal of Business Venturing*, 6(5): 305-313
- Edwards, Adam and Benyon, John, 2001, "Networking and Crime Control at the Local Level", in M. Ryan et al.(eds.), *Policy Networks in Criminal Justice*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave
- Edwards, Charls E., 1999, *Changing Police Theories for 21 Century Societies*, Sydney: the Federation Press
- Farazmand, Ali, 1999, "Globalization and Public Administration", *Public Administration Review*, 59(6): 509-522
- Fleming, J. and Lafferty, Georgy, 2000, "New Management Techniques

- and Restructuring in Police Organizations", *Policing: An International Journal of Police Strategy and Management*, 23(2): 154-168
- Fleming, J. & Rhodes, R., 2004, "It's Situational: The Dilemmas of Police Governance in the 21st Century", *Referred Paper Presented to the Australian Political Studies Association Conference*, University of Adelaide, 29 September -1 October 2004
- Fleming, Jenny & Rhodes, R., 2005, "Bureaucracy, Contracts and Networks; The Unholy Trinity and the Police", *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 38(2): 192-205
- Frances, Jennifer et al., 1991, "Introduction", in Grahame Thompson et al.(eds.), *Markets Hierarchies and Networks; The Coordination of Social Life*, London: Sage.
- Frederickson, H. G., 2000, "Can Bureaucracy Be Beautiful?", *Public Administration Review*, 60(1): 47-53
- Gambetta, D., 1988, *Trust*, New York: Basil Blackwell
- Garland, David, 2001, *The Culture of Control*, Chicago: University of Chicago Press
- Goldstein, Herman, 1977, *Policing a Free Society*, Cambridge, MA: Ballinger Publishing Co
- Goldstein, Herman, 1990, *Problem Orientated Policing*, New York: McGraw-Hill
- Goss, Sue, 2001, *Making Local Governance Work*, N.Y.: Palgrave
- Green, J. R., Bergman, William T. and McLaughlin, Edward, 1994, "Implementation Community Policing", in Dennis. P. Rosenbaum(ed.), *the Challenge of Community Policing: Testing the Promises*, Thousand Oaks : Sage Publications
- Grootaert, C. & Bastelare, T., 2002a, *The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment*, N.Y.: Cambridge

University Press

- Hardin, Garrett, 1968, "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162: 1243-1248
- Hughes, Gordon and McLaughlin, Eugene, 2002, "Together We'll Crack It': Partnership and Governance of Crime Prevention", in Caroline Glendinning, Martin Powell, and Kerstein Rummery(eds.), *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*, Bristol: Policy press
- Hughes, Gordon, 2002, "Plotting the Rise of Community Safety", in Gordon Hughes and Adam Edwards(eds.), *Crime Control and Community: the New Politics of Public Safety*, collumpton: Willan Publishing
- Huxham, Chris, 2000, "The Challenge of Collaborative Governance", *Public Management Review*, 2(3): 337-357
- March, James G. and Olsen, Johan P., 1984, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Review*, 78(3): 734-749
- Jessop, Bob, 1997, "The Regulation Approach", *The Journal of Political Philosophy*, 5(3): 287-326
- Jessop, Bob., 2000, "Governance Failure", in Gerry Stoker(ed.), *The New Politics of British Local Governance*, Houndmills, Basingstoke: Macmillan
- Jones. C., Hesterly, W. S. and Borgatti, S. P., 1977, "A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanism", *Academy of Management Review*, 22(2): 911-945
- Keast, R., Mandell, M. and Brown, K., 2006, "Mixing State, Market and Network Governance, Modes: the Role of Government in 'Crowded' Policy Domains", *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 9(1): 27-50

- Keating, Michael, and Wanna, John, 2000, "Remaking Federalism?", in Michael Keating and John Wanna (eds.), *Institutions: the Future of Australian Governance*, Sydney: Allen & Unwin
- Kettl, Donald F., 1997, "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links", *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3): 446-462
- Kickert, W. J. M., 1993, Complexity, "Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management", in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance*, London: Sage, 191-204.
- , 1999, *New Public Management in Switzerland*, Bestuurswetenschappen, 5: 392-415
- Kooiman, J., 1994, "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics, and Diversity", in J. Kooiman(ed.), *Modern Governance: New Government- Society Interactions*, London: Sage
- , 2000, "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction", in J. Pierre(ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press
- Krishna, Arirudh, 2000, "Creating and Harnessing Social Capital", in P. Dasgupta and I. Serageldin(eds.), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington D.C.: The World Bank
- Laker, R. D., Weiss, E. S. and Miller, R., 2001, "Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage", *The Milbank Quarterly*, 79: 179-206
- Larson, A., 1992, "Network Dyads in Entrepreneurial Settings : A Study of Governance Exchange Relationships", *Administrative Science Quarterly*, 37(1): 76-104
- Leach, Robert and Percy-Smith, Janie, 2001, *Local Governance in Britain*, N.Y.: Palgrave

- Lindblom, Charles E., 1959, "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, 19(1): 79-88
- Loader, Ian, 1999, "Consumer Culture and the Commodification of Policing and Security", *Sociology*, 33(2): 373-392
- , 2000, "Plural Policing and Democratic Governance, *Social and Legal Studies*, 9(3): 323-345
- Lowndes, V. and Skelcher, C., 1996, "The Dynamics of Multiorganisational Partnerships: an Analysis of Changing Modes of Governance", *Public Administration*, 76(2): 313-333
- MAB-MIAC, 1997, *Beyond Bean Counting*, Canberra: Report of the Management Advisory Board - Management Improvement Advisory Committee, December
- Considine, Mark and Lewis, Jenny M., 1999, "Governance at Ground Level: The Frontline Bureaucrat in the Age of Markets and Networks", *Public Administration Review*, 59(6): 467-480
- Brans, Marleen. and Rossbach, Stefan, 1997, "The Autopoiesis of Administrative Systems", *Niklas Luhman on Public Administration and Public Policy*, 75(3): 417-439
- Marsh, D. and Rhodes, R.A.W., 1992, *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press
- Mayer, R. C., Davis, J. H. and Schoorman, F. D., 1995, "An Integrative Model of Organization Trust", *Academy of Management Review*, 20(3): 709-734
- McKenzie, Doug, 2000, *Implementation of Strategic Partnerships and Effective Practices*, Paper given at Reducing Criminality: Partnerships and Best Practice convened by the Australian Institute of Criminology, in association with the WA Ministry of Justice, Department of Local Government, Western Australian Police Service and Safer WA

- Mazerolle, Lorraine, 2001, *Policing in the 21st Century: What Works and What Doesn't*, Paper Presented at the 4 National Outlook Symposium on Crime in Australia, New Crimes or New Responses, Australian Institute of Criminology, Canberra, ACT, 21-22 June, <http://www.aic.gov.au/conferences/outlook4/mazeroll.pdf>
- Meuleman, L., 2006, Internal Meta-Governance as a New Challenge for Management Development in Public Administration, EFMD Conference Post Bureaucratic Management: A New Age for Public Services? Aix-en-Provence, 14-16 June 2006.
- Meyerson, D., Weick, K. E. and Kramer, R. M., 1996, "Swift Trust and Temporary Groups", in R. M. Kramer & T. R. Tyler(eds.), *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*, 166-195, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Mooer, Mark H., 1990, "Police Leadership: the Impossible Dream", in Erwin C. Hargrove and John C. Glidewell(eds.), *Impossible Jobs in Public Management*, Kansas: University of Kansas Press
- Mulgan, Geoff, 2001, *Joined-Up Governance*, Paper to the British Academy Conference on Joined Up Government
- Newman, J. E., 2001, *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*, Sage Publication
- , 1999, *OECD Principles of Corporate Governance*
- OECD, 2001, *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*
- O Malley, P., 1997, "Policing, Politics and Modernity", *Social and Legal Studies*, 6(3): 363-381
- Osborne, David and Gaebler, Ted, 1992, "Community-owned Government: Empowering Rather than Serving", *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*

- O'Tool, L., 1997, "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration", *Public Administration Review*, 57(1): 45-52.
- Paoline, Eugene A. III, 2003, "Taking Stock: Toward a Richer Understanding of Police Culture", *Journal of Criminal Justice*, 31(3): 199-214
- Bogason, Peter and Zolner, Mette, 2007, *Method in Democratic Network Governance*, Palgrave: Macmillan
- Pierre, J., 1999, "Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics", *Urban Affairs Review*, 34(3): 372-396
- Pierre, J. and Peters, B. G., 2000, *Governance, Politics and The States*, Palgrave: Macmillan
- Percy, Stephen, 1998, "Response Time and Citizen Evaluation of Police", in David H. Bayley(ed.), *What Works in Policing*, N.Y.: Oxford University Press
- Powell, W., 1991, "Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization", in G. Thomson, J. Frances, R. Levacic, & J. Mitchell(eds.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*, London: Sage Publications
- Prenzler, Tim and Ransley, Janet(eds.), 2002, *Police Reform: Building Integrity*, Leichhardt, NSW: Hawkins Press
- Putnam, R., 1993, "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *The American Prospect*, 4(13): 35-42
- _____, 1995, "Bowling Alone, America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy*, 6(1): 65-78
- _____, 2000, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon and Schuster
- _____(ed.), 2002, *Democracies in Flux: The Evolution of Social*

- Capital in Contemporary Society*, New York: Oxford University Press
- Reiner, Robert, 1992, *The Politics of the Police*, New York: Wheatsheaf
- , 1993, "Responsibilities and Reforms", *New Law Journal*, July 30, 1096-1126
- Rhodes, R.A.W., 1981, *Control and Power in Central-Local Government Relations*, London: Social Sciences Research Council
- , 1986, "Power Dependence: Theories of Central-Local Relations", in M. Goldsmith(ed.), *New Research in Central-Local Relations*, London: Gower
- , 1996, "The New Governance : Governing Without Government", *Political Studies*, Vol. XLIV: 652-667
- , 1997a, *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press
- , 1997b, "It's the Mix That Matters: From Marketisation to Diplomacy", *Australian Journal of Public Administration*, 56: 40-53
- , 1998, *Beyond Westminster and Whitehall*, London: Routledge
- , 1999a, "Governance and Networks", in Gerry Stoker(ed.), *The New Management of British Local Governance*, London: Macmillan, xii-xxvi
- , 1999b, *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot: Dartmouth
- Rohe, W., 2004, "Building Social Capital Through Community Development", *Journal of the American Planning Association*, 70(2): 158-164
- Rose-Ackerman, Susan, 1986, *The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy*, N.Y.: Oxford University Press

- Satty, T. L., 1980, *The Analytic Hierarchy Process*, McGraw-Hill
- Sayrs, Lois W., 1989, *Pooled Time-Series Analysis*, Newbury Park, CA: SAGE Publications, Inc.
- Scarman, Lord, 1982, *The Scarman Report: The Brixton Disorders 10-12 April 1981*, Middlesex, Penguin Books
- Scott, J., 1998, "Performance Culture: the Return of Reactive Policing", *Policing and Society*, 8(3): 269-288
- Scharpf, Fritz W.(ed.), 1993, *Games in Hierarchies and Networks*, Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions, Frankfurt/Main: Campus Verlag
- Schmitter, P. C., 1974, "Still the Century of Corporatism?", *Review of Political Studies*, 36(1): 85-131
- Sheehy, Patrick, 1993, *Inquiry into Police Responsibilities and Rewards*, London: HMSO
- Skolnick, Jerome H. and Bayley, David H., 1986, *The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities*, N.Y.: Free Press
- Stoker, G., 1998, "Governance as Theory : Five Propositions", *Governance- International Social Science Journal*, 50(1): 17-28
- Thompson, Grahame, 1993, "Network Coordination", in Richard Maidment and Grahame Thompson(eds.), *Managing the United Kingdom*, London: SAGE.
- Vigoda, Eran, 2002, "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration", *Public Administration Review*, 62(5): 527-540
- Wholey, D. and Huonker, J., 1993, "Effects of Generalism and Niche Overlap on Network Linkages Among Youth Agencies", *Academy of Management Journal*, 36(3): 349-371
- Williamson, Oliver E., 1974, *Markets and Hierarchies*, N.Y.: Free Press
- _____, 1979, "Transaction-Cost Economics: The

Governance Of Contractual Relations”, *The Journal of Law and Economics*, 22(2): 233-261

Wright, Vincent, 1997, “The Paradoxes of Administrative Reform”, in W. J. M. Kickert(ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Edward Elgar: Cheltenham



부록 1 : ‘경찰행정의 네트워크 거버넌스 연구’를 위한 설문지

안녕하십니까?

국민의 치안을 책임지고 있는 우리나라 경찰은 어려운 여건하에서도 국민이 안심하고 생활에 전념할 수 있도록 최선을 다하고 있습니다. 특히, 대민 경찰업무수행에 있어서 주민들을 비롯한 이해관계자들의 의견이 잘 반영될 수 있도록 함과 동시에, 이해관계자들과의 협력을 통한 갈등의 사전조정과 협력행정수행에도 많은 노력을 하고 있습니다.

본 연구는 주민들을 비롯한 이해관계자들의 다양한 협력과 참여를 통한 ‘경찰행정의 네트워크 거버넌스’를 구체적으로 연구하기 위한 학문적 연구입니다. 보다 구체적으로는, 경찰행정의 대민업무수행에 있어서 이해관계당사자들을 어떻게 참여시킬 수 있는지에 관한 구체적인 틀을 만드는데 필요한 다양한 요건들에 대한 우선순위를 파악하고자 하는 것입니다. 본 연구가 학술적 입장에서 이루어지는 것인 만큼, 조사결과는 순수한 통계목적으로만 활용되며 응답자의 비밀이 보장됩니다.

바쁜 일정중에 대단히 송구스러우나 협조해 주시면 본 연구의 수행에 큰 도움이 되겠습니다.

2009년 9월

국립경찰대학교 학장 김정식 드림

문의처: 02-745-4171

다음 아래의 질문은 ‘경찰행정의 네트워크 거버넌스’ 구축을 위해서 갖추어야 할 구성요건들에 관한 것입니다. 경찰행정의 네트워크 거버넌스 구축을 위해서는 제반 조건들이 잘 구비되어야 한다고 생각됩니다. 이 연구는 ‘경찰행정의 네트워크 거버넌스’ 구축에 관한 구성조건들의 상대적 중요도를 평가하기 위한 것으로서 지표들에 대한 상대적 중요도를 측정하기 위하여 계층분석방법(AHP: Analytic Hierarchy Process) 기법을 사용하고자 합니다. 성공적인 경찰행정의 네트워크 거버넌스 구축을 위해서 여러 조건들이 있을 수 있는데 그러한 조건들간의 상대적 중요도를 다음의 척도에 따라 점수로 부여하여 주십시오.

< 상대적 중요도에 대한 척도 >

척 도	정 의	설 명
1	동등하게 중요	두 개의 요소가 상위 목표에 비추어 동등하게 중요
3	약간 중요	한 요소가 다른 요소보다 약간 더 중요
5	강하게 중요	한 요소가 다른 요소보다 강하게 중요
7	명백하게 중요	한 요소가 다른 요소보다 강하고도 명백하게 중요
9	극단적으로 중요	한 요소가 다른 요소와 비교가 안될 만큼 절대적으로 중요
2, 4, 6, 8	위 값들의 중간 값	1, 3, 5, 7, 9 척도의 중간 값으로 이용

<설문과 응답의 예시>

문항	평가부문	중 요 ← 동 등 → 중 요	평가부문
1	중소기업지원	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	대기업 지원

귀하가 만약 정부의 경제난 타개를 위하여 기업지원을 해 주는 정책의 중요도를 평가한다고 하는 경우, ‘중소기업 지원’을 ‘대기업지원’보다 더 중요하게 여기며 동시에 그 상대적 중요성의 정도를 ‘강하게 중요’하게 생각한다면 ‘중소기업지원’의 방향으로 5번을 진하게 표시 또는 5번 위에 동그라미 표시하면 됨.

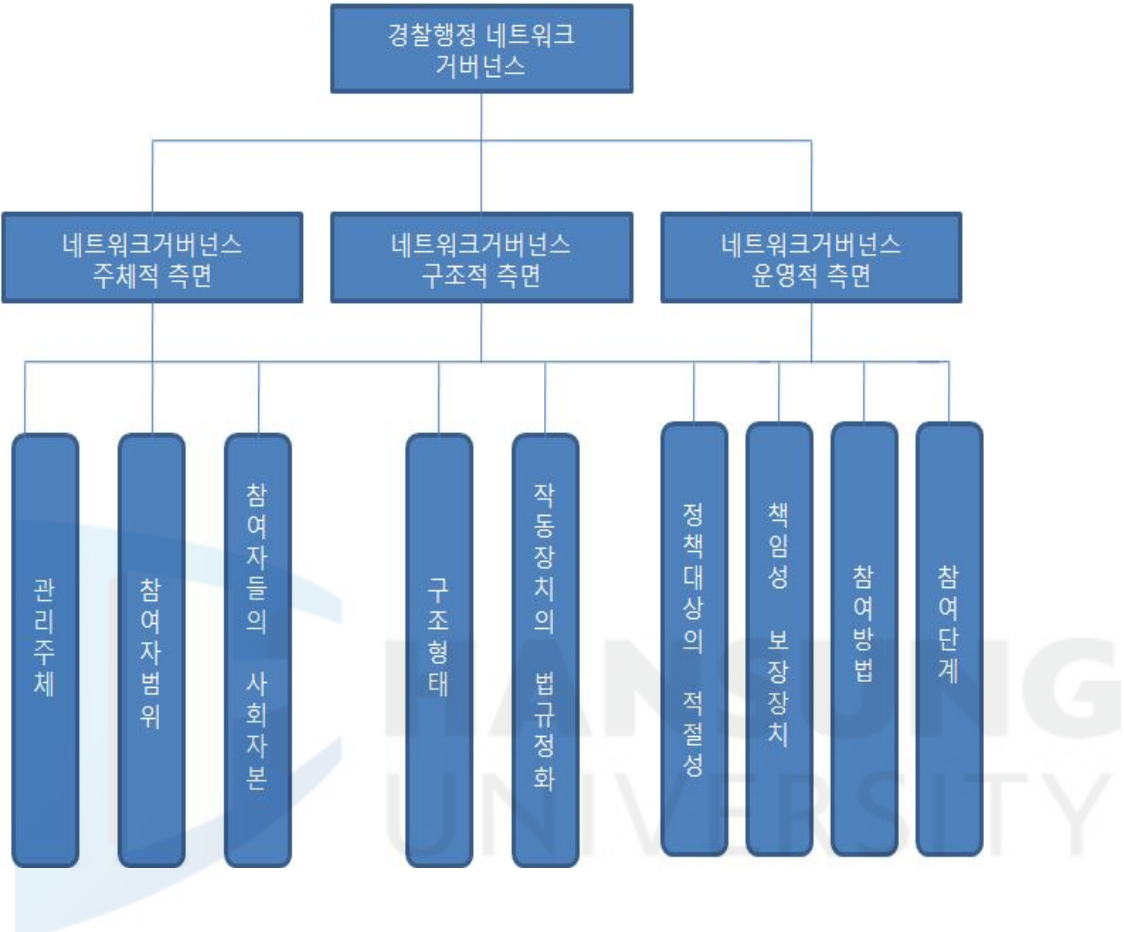
설문에 들어가기에 앞서 ‘경찰행정의 네트워크 거버넌스’구축이라는 측면에서 다음과 같은 차원과 지표를 구성할 수 있습니다. 이를 미리 참고하시고 응답하여 주시기 바랍니다.

<표 1> 경찰행정의 네트워크 거버넌스 구축을 위한 평가 기준의 설정

차원	지표	내용
네트워크 주체적 측면	네트워크의 관리주체	네트워크의 관리를 누가 할 것인가, 즉 많은 이해당사자들이 참여하는 경우 누가 네트워크 주체가 될 것인가를 선정하는 것 및 기타 관리주체의 역할에 관한 문제
	네트워크 참여자 범위	네트워크에 포함시킬 참여자의 대상과 범위와 관련한 문제
	네트워크 참여자들의 사회자본 수준	네트워크 참여자들의 상호 신뢰수준, 공동체 의식, 개인주의 보다는 사회전체적인 시각에서 문제해결을 할려는 태도 등
네트워크 구조적 측면	네트워크 구조의 형태	네트워크내의 참여자간 구조형태가 집중형인가, 분산형인가 하는 문제. 즉, 구조형태를 어떻게 할 것인가와 관련된 문제
	네트워크 작동장치의 법규정화 정도	네트워크를 작동시키는데 관련되는 각종 규정들을 잘 정비해야 하는가의 문제
네트워크 운영적 측면	정책대상의 범위	경찰행정업무를 네트워크 체제로 해결하려고 하는 경우 해당 업무가 과연 적절한지 하는 정책의 범위설정 문제
	책임성 보장장치	네트워크내의 참여자들이 의사결정을 하는 경우 이에 대해 잘못된 문제가 발생할 경우 이에 대한 책임성 보장장치 문제
	참여방법	참여자들의 참여를 위한 구체적인 방법과 관련된 문제 (예: 단순한 의견개진인지, 아니면 위원회등에 참여하여 구체적인 결정권을 가지게 하는 지 등)
	참여단계	정책과정의 어느 단계 (예: 의제설정단계인지, 아니면 집행단계인지 등)

위의 내용을 계층적 그림으로 나타내 보면 아래 <그림 1>과 같음.

<그림 1> 경찰행정의 네트워크 거버넌스의 구축조건에 대한 체계도



1. 평가기준 간 중요도 분석

경찰행정의 네트워크 거버넌스 구축에 관한 평가기준별 중요도에 관한 설문입니다.

주의 !!!
만일 A가 B보다 중요하고, B가 C보다 중요하다고 응답하셨을 경우,
당연히 A는 C보다 중요하다고 응답되어야 합니다.

※ 해당되는 숫자를 진하게 표시하던지 또는 숫자 위에 동그라미 표시를 해 주시기 바랍니다.

1) 경찰행정 네트워크 거버넌스 구축의 차원간 평가기준

두 개의 기준들을 비교해 가면서 경찰행정의 네트워크 거버넌스 구축시 어느 쪽을 얼마만큼 더 중요시해야 할지 표시해 주시기 바랍니다.

문항	평가부문	중 요 ←	동 등	→ 중 요	평가부문
1	네트워크의 주체적 측면	9 8 7 6 5 4 3 2	1 2 3 4 5 6 7 8 9		네트워크의 구조적 측면
2	네트워크의 주체적 측면	9 8 7 6 5 4 3 2	1 2 3 4 5 6 7 8 9		네트워크의 운영적 측면
3	네트워크의 구조적 측면	9 8 7 6 5 4 3 2	1 2 3 4 5 6 7 8 9		네트워크의 운영적 측면

2) 경찰행정 네트워크 거버넌스의 차원별 지표간 평가기준

(1) 네트워크의 주체적 측면

문항	평가기준	중 요 ←	동 등	→ 중 요	평가기준
1-①	네트워크의 관리주체	9 8 7 6 5 4 3 2	1 2 3 4 5 6 7 8 9		네트워크의 참여자 범위
1-②	네트워크의 관리주체	9 8 7 6 5 4 3 2	1 2 3 4 5 6 7 8 9		참여자간 사회자본수준
1-③	네트워크의 참여자 범위	9 8 7 6 5 4 3 2	1 2 3 4 5 6 7 8 9		참여자간 사회자본수준

(2) 네트워크의 구조적 측면

문항	평가기준	중 요 ←	동 등	→ 중 요	평가기준
2-①	네트워크 구조의 형태	9 8 7 6 5 4 3 2	1 2 3 4 5 6 7 8 9		네트워크 작동장치의 범규정화

(3) 네트워크의 운영적 측면

문항	평가기준	중 요 ←	동 등	→ 중 요	평가기준
3-①	거버넌스 정책대상의 범위	9 8 7 6 5 4 3 2 1	2 3 4 5 6 7 8	9	책임성 보장장치
3-②	거버넌스 정책대상의 범위	9 8 7 6 5 4 3 2 1	2 3 4 5 6 7 8	9	참여방법
3-③	거버넌스 정책대상의 범위	9 8 7 6 5 4 3 2 1	2 3 4 5 6 7 8	9	참여단계
3-④	책임성 보장장치	9 8 7 6 5 4 3 2 1	2 3 4 5 6 7 8	9	참여방법
3-⑤	책임성 보장장치	9 8 7 6 5 4 3 2 1	2 3 4 5 6 7 8	9	참여단계
3-⑥	참여방법	9 8 7 6 5 4 3 2 1	2 3 4 5 6 7 8	9	참여단계

2. 개인적 배경

다음 아래의 질문에 대하여 괄호안에 번호기입 혹은 해당되는 항목에 ✓해 주시기 바랍니다.

1) 귀하의 소속은? ()

(1) 교수 또는 연구원, (2) 경찰 공무원, (3) 단체소속 회원, (4) 일반 주민, (5) 기타 ()

2. 귀하의 성별은? ()

1) 남, 2) 여

3. 귀하의 연령은? ()

1) 20대, 2) 30대, 3) 40대, 4) 50대, 5) 60대 이상
대단히 감사합니다.

부록 2

경찰대학 · 경기도 가정학습 무한돌봄 프로젝트 협약서

경찰대학과 경기도는 경기도 지역 저소득층 학생들의 학습 지도와 정서적 안정을 위하여 다음과 같이 경찰대학 · 경기도 무한돌봄 학습봉사 프로젝트를 운영에 관련한 협약을 체결한다.

제1조 목적 : 본 협약은 경기도 지역 저소득층 학생들의 학습 지도와 정서적 안정을 위해 실시하는 경찰대학 · 경기도 가정학습 무한돌봄 프로젝트 운영에 대하여 유기적인 협력체계를 구축하고 사업을 효과적으로 수행하는데 필요한 사항을 규정하는데 그 목적이 있다.

제2조 사업 명칭 : 본 협약에 의한 사업의 명칭은 경찰대학 · 경기도 가정학습 무한돌봄 프로젝트라고 한다.

제3조 협력 내용 : 경찰대학과 경기도는 상호 이해와 존중을 바탕으로 성공적인 경찰대학 · 경기도 무한돌봄 학습봉사 프로젝트를 위하여 다음과 같이 협력한다.

1. 경기도에서는 저소득층 학생 중 학습 도움을 받을 학생을 경찰대학에 통보하고, 멘토 학생의 교통편의, 학습 장소, 부대 비용을 지원한다.
2. 경찰대학에서는 대학생 멘토를 모집 · 선발 · 관리하며, 학습 도움을 받을 학생을 선발하여 학습지도를 담당한다.

제4조 기타사항 : 본 협약에 대한 변경사항이나 명시되지 않은 사항에 대해서는 상호 합의에 의하여 결정한다.

제5조 효력발생 : 본 협약은 합의 서명한 날로부터 효력이 발생하며 유효기간은 1년으로 하되 해약하지 않을 경우 자동 연장된다.

제6조 협약서 보관 : 본 협약은 양기관 대표자가 상호 서명한 후 각 1부씩 보관한다.

2009년 3월 3일

경찰대학장

경기도지사

김정식

김문수

ABSTRACT

A Case Study on Network Governance of Police Administration in the Republic of Korea

Kim, Jung Sik

Major in Public Administration

Dept. of Public Administration

Graduate School, Hansung University

The thesis originated from the researcher's recognition that the current bureaucratic system of Korean government cannot provide effective public service in a proper manner when it comes to conducting public policy. In the 1980s, such a social context gave rise to the emergence of governance as an alternative pattern of rule against hierarchical bureaucracy in the western world. Given that Korean National Police have also encountered a lot of limitations in delivering a successful policing service with their bureaucratic red tape, the research primarily attempts to deal with the four points as follows, noticeably by applying the concept of network governance; first, the study suggests practical and viable models of network governance for the Police Service. Second, it analyzes and prioritizes core elements, which are considered as vital for the models' successful operation. Third, it analyzes morphological characteristics of the network as a governance structure. Finally, it suggests some implications for theory and policy, obtained from analysis of two 'GOA(Governance on

Agreement)' cases: 'Cheonan & Asan's Unified Control Centre for Public Safety' and 'Teaching Volunteer Programs of Korea National Police University Students'.

For this, the thesis basically employs literature review, Analytic Hierarchy Process, and case analysis. Through this process, it has finally drawn the four conclusions as follows: first, in terms of the network subject, public institutions should be a leader. Especially, people with strong beliefs and revolutionary leadership and social capital are the key to success of public administration through network governance. Second, from the structure perspective, network governance should be decentralized over time, and relevant law articles need to be well organised. Third, as far as an operation is concerned, the scope of police administration needs to be more widened. Furthermore, greater accountability is required for network actors. In addition, the means of their participation should be more diversified. Finally, from the viewpoint of outcomes, the research shows good examples of GOA, and this new GOA approach can be another alternative to overcoming administrative jurisdictionism. Noticeably, this new network governance presents a possibility of establishing a new policing paradigm, where network actors including the police and the local governments can foster a win-win situation by tapping into other actors' personnel and resources interchangeably.

Based on the conclusions, the research proposes policy implications as follows; first, inter-agency networking shows a possibility of improving effectiveness concerning development and enforcement of public policy. Moreover, such inter-agency networking can play a vital role in overcoming a phenomenon that public policy goals might be distorted when street-level bureaucrats get deeply stuck in bureaucratic behaviors and structures. Second, the two GOA cases give an impetus

to the networking process itself. For this reason, their outcomes and levels are greatly ameliorated, especially when compared with the initial stage. Third, they clearly show that inter-agency networking by mutual agreement can create a new route to surmount the phenomenon of 'de-policing(Entpolizeilichung)', further leading to the restoration of the basic mission, for which the police exist is to prevent crime and disorder. It is finally suggested that the legislation should provide a basis of GOA, for instance, by passing, what we call, an Act of Support for 'Governance on Agreement'.

The thesis newly defines 'Governance on Agreement' as a new network governance, in which network actors decide which public policy they should take or how they can conduct their policies by means of a memorandum of agreement. Particularly, it proposes a feasible and practical model of network governance by the two GOA instances. In order to enhance the level of GOA institutionalization as a new model of network governance, more inter-disciplinary research needs to be carried out in partnership with Law, Politics, Accounting, etc. In the end, the researcher believes that all of these interdisciplinary efforts can contribute to not only finding out legal characteristics of GOA but also securing its accountability and legitimacy.

Keyword: Governance, Network Governance, Governance on Agreement, De-policing(Entpolizeilichung), Alternative Pattern of Rule.