

치안경쟁력의 지표체계 형성을 위한 고찰: 정부경쟁력의 보완적 적용*

정지수**

국 | 문 | 요 | 약

이 연구는 치안, 경쟁력, 그리고 치안경쟁력의 개념을 이론적으로 검토하고, 국가 간 비교를 위한 연구체계를 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 바탕으로 지표체계의 가안을 설정하고, 향후연구의 내용과 방향을 제시하는 탐색적 연구이다. 치안경쟁력에 대한 논의를 위해서 기존의 국가경쟁력의 문제와 한계점을 분석하여, 보완점을 제시하였다. 선진국 중심, 경제지표 중심, 결과 중심적인 기존의 국가경쟁력 지표, 국제 치안지표가 가지고 있는 한계점을 극복하기 위한 대안으로서 정부경쟁력이라는 이론적 분석틀을 적용하였다. 특히, 정부의 역량의 역할에 초점을 두고 관료와 규제 의 질이 미치는 전환과정을 포함하여 연구체계를 형성하였다. 치안분야에서의 관료는 치안공무원이며, 규제는 치안 관련 법과 제도 및 정책이 될 수 있다. 각 국의 정부가 주어진 자원을 바탕으로 정부의 역량에 따라서 산출과 결과가 달라진다는 체제이론의 적용과 함께, 각 국의 발전단계를 고려한 욕구단계이론을 적용하였다. 이러한 분석을 바탕으로 치안경쟁력과 정부경쟁력의 개념을 연구체계에 도입하여 제시하였다. 이 연구는 기존의 국가경쟁력 지표의 문제점을 분석하고 이에 대한 대안으로 정부경쟁력의 지표체계를 치안경쟁력 분야에 접목하여, 향후 국제지표 설계의 기반이 될 수 있는 연구의 틀을 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

DOI : <https://doi.org/10.36889/KCR.2019.12.31.4.357>

❖ 주제어 : 치안경쟁력, 정부경쟁력, 정부의 역량, 관료의 질, 규제 의 질, 국제지표

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문사회분야 신진연구자지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5A8038640)

** 경찰대학 행정학과, 치안대학원 공공안전학과 조교수. (jisu@police.ac.kr)

I. 서론

자기이익가설(self-interest hypothesis)에서 제시한 것처럼 시민들이 생각하는 정부서비스의 선호도는 치안, 외교, 국방 등의 분야가 복지, 교육 등의 분야에 비해서 낮은 편이다(Sears & Jack, 1982). 그 이유는 시민들이 보다 직접적인 수혜를 받는 복지, 교육 분야가 비용(세금)에 대해서 자기이익과 경제적 이익이 크다고 생각하기 때문이다(Beck, Rainey, Nicholls & Traut, 1987). GDP대비 치안과 국방에 관련한 예산은 줄어드는 추세에 있지만, 교육, 복지 분야의 예산은 증가하고 있는 추세에 있는 것도 이러한 특성을 보여주는 예가 될 수 있다(Fan, Liu & Coyte, 2018).

하지만, 정부가 제공하는 치안서비스(정책)는 비배제성과 비경합성의 성격을 가진 공공재이며, 외교, 국방 등과 함께 국가의 안정적 유지에 필수적인 영역이다. 사회계약설에서도 국가로부터의 안전보장을 통한 시민의 일상생활의 영위를 중요한 원리로 보고 있다(루소, 2013). 국가가 시민들에게 기본적으로 제공해야 할 안전이 확보되지 않는다면 다른 정부서비스도 제대로 제공되기 어렵다는 측면에서 치안분야는 매우 중요한 영역이다.

국가 별로 안정적인 치안서비스를 유지하고 제공하여 국민의 요구에 부응하려는 노력은 국가경쟁력 지표를 구성하는 한 요소로서도 나타나고 있다. 하지만, 현재 사용되고 있는 치안관련 국제지표는 국가경쟁력의 하위 요소 중 일부로 다뤄지면서 한 국가를 대표하는 지표로서 한계를 가지고 있으며, 국제지수와 개념이 경제지표에 치중되어 있는 상황이다(알프레드 Ho·임도빈, 2012). 정병걸·염재호(2007)도 United Nation(UN), International Institute for Management Development(IMD), World Bank(WB), World Economic Forum(WEF) 등에서 발표하고 있는 국가경쟁력 순위가 각 국가의 경쟁력을 제대로 나타내지 못하는 이유로 경제지표의 과대대표 문제를 지적했다. 또한, 고길곤·박세나(2012)도 국가경쟁력 지수의 신뢰성과 타당성의 문제가 있으며, 개선의 필요성을 제시한 바 있다.

이러한 문제점은 치안분야 국제지표에서도 나타나고 있다. 더욱이 국가경쟁력의 하위지표 중 일부만으로 치안분야를 대표하는 것도 문제로 지적할 수 있다. 실제로 IMD, WEF에 포함되어 있는 치안분야의 지표는 법집행의 공정성, 신체와 재산에

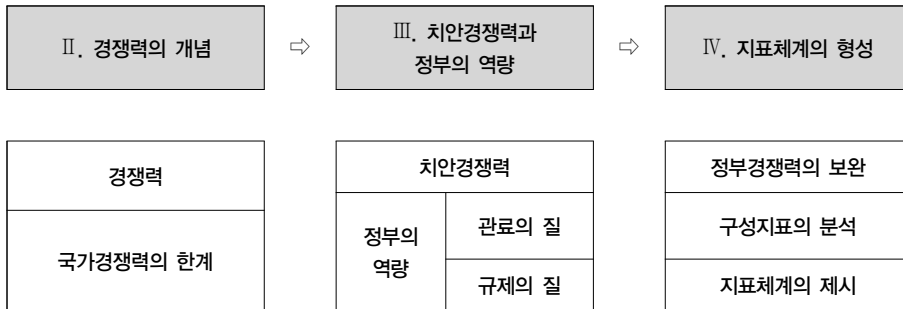
대한 안전, 테러로 인한 기업비용, 경찰서비스 신뢰도, 범죄와 폭력으로 인한 기업 비용, 조직범죄로 인한 비용으로 제한적으로 사용되고 있다.

이들 지표들은 치안경쟁력에 관한 이론적 틀에 따랐다기보다는 민간 부문의 경제 활동에 영향을 미치는 요인들을 중심으로 비용의 차원에서 고려되고 있다. 정부의 치안서비스의 목표 중 하나는 경제활동의 안정적 운영도 포함되어 있지만 그 것이 목표의 전부가 될 수는 없다. 경제활동에 편향된 국가경쟁력의 이론을 극복하고(김정민·전영서, 2005), 대표성이 결여되어 있는 치안분야의 국제지표에 대한 이론적 고찰이 필요한 것이다.

치안경쟁력과 관련한 국내연구로는 탁종연(2008)의 연구프로젝트 이후 후속연구가 진행되지 않았다. 기존의 국제지표와 연구들이 결과중심 지표로 논의가 진행되었다는 점, 정부의 역할과 각 국가별 차이를 고려하지는 않았다는 점은 본 연구가 극복하고자 하는 바로서 기존 연구와의 차별점이다. UN, 인터폴 등의 국제범죄조사도 발생한 범죄의 총량에 중점을 둔 것으로 이에 대한 정부차원의 노력과 치안인력의 질적 수준, 범죄의 양상 등을 반영하지는 못했다. 각 국가의 현실에 맞는 지표를 고려하여 국가별 치안 정책 대안을 제시할 수 있는 지표 체계의 개발이 필요하며, 기존 연구들의 한계를 극복할 수 있는 치안경쟁력에 관한 지표체계의 형성이 필요한 것이다.

따라서 이 연구는 이상에서 제시된 문제의식, 즉, 기존의 국가경쟁력 지표의 선진국과 경제활동 중심 지표의 편향성, 기존 치안경쟁력 개념의 결과 지향적 성향, 정부의 역할에 대한 검토 미흡, 개별 국가의 특성을 고려하지 않은 점 등을 극복하기 위한 이론적 검토와 대안에 대한 논의를 하고자 한다.

II장에서는 경쟁력과 국가경쟁력의 한계에 대한 논의를 진행하고자 한다. III장에서는 치안경쟁력의 개념을 검토하고, 정부의 역량으로서 관료와 규제의 질에 대한 고찰을 진행하고자 한다. IV장에서는 II, III장의 내용을 바탕으로 치안경쟁력의 지표체계를 정부경쟁력의 개념을 보완하여 형성하고자 한다. V장에서는 논의와 함께 향후연구 방향을 제시하고자 한다.



[그림 1] 연구의 틀

II. 경쟁력과 국가경쟁력 지표의 한계

1. 경쟁력

경쟁력이라는 개념은 복수의 주체간의 상대성을 전제한다. Connelly et al.(2014)에 따르면 개인과 개인 사이의 경쟁은 타인보다 우월하고, 이기려는 보편적 의지나 노력으로 볼 수 있다. 이 경우에 성과달성의 정도는 비교 대상과의 경쟁 과정을 통해서 확인할 수 있을 것이다. 하지만, 이러한 개인의 경쟁심은 반드시 타인과의 경쟁에 의해서만 발생하지는 않는다. 학자들은 이를 구분하여 상대적 개념으로 대인 경쟁심(Martin & Larson, 1976)과 개인발전 경쟁심(Newby & Rupert, 2014)으로 분류하여 사용하고 있다. 이 개념을 국가 단위의 치안경쟁력으로 확대한다면, 국가 간에 나타나는 상대적 경쟁력과 국가 자체에서 요구되는 절대적 경쟁력을 포괄하는 관점에서 경쟁력의 개념을 구성할 수 있을 것이다.

하지만, 기존의 국제경쟁력 지표에서 이러한 요소는 간과되어, 상대적 경쟁력에 초점을 두고 국가들의 순위를 매기고 있는 실정이다. IMD, WEF의 국가경쟁력지수와 함께 여러 국제기관에서 거거버넌스 지표, 정부성과 지표, 도시경쟁력 지표 등도 발표하고 있으며, 한국의 정부와 언론은 이 순위에 민감하게 대응하고 있다¹⁾. 2018

1) 중앙일보. 2018. 10. 29일자. 한국, WEF 국가경쟁력 15위... '노동시장 경직'은 해결과제.

년 발표된 WEF의 국가경쟁력 순위에서 한국은 15위를 차지했으며, ICT보급, 거시경제안정성, 인프라, 혁신역량에서 높은 순위를 차지한 반면에 생산물시장, 노동시장에서는 낮은 점수를 받았다. 특히, 대기업 중심의 독과점 시장체제와 관세체제의 복잡성문제, 노사관계와 노동시장의 경직성문제가 지적되었다²⁾.

이러한 지표체계는 기본적으로 시장과 경제 중심의 시각을 바탕으로 하기 때문에 지표의 하위구성요소에 있어서도 편향성이 존재한다. WEF의 국가경쟁력의 하위 지표는 총 12개의 영역으로 구성되어 있으며, 크게 기본필요 요인, 효율성강화 요인, 혁신생태계 요인으로 나뉜다³⁾. 각각에 해당하는 세부요인은 제도적 요인, 인프라, 거시경제환경, 보건 및 교육, 고등교육, 시장효율성, 노동시장효율성, 재정시장, 기술지속성, 시장규모, 사업환경, 혁신으로 제도적 측면을 제외하고는 경제관련 지표들인 것을 확인할 수 있다.

기획재정부가 발표한 주요 국가경쟁력 모형에 따르면 국가경쟁력 보고서는 IMD 경쟁력지수, WEF 경쟁력보고서, EU 경쟁력보고서, 아일랜드 경쟁력보고서, 세계은행, 헤리티지 재단, 경제자유네트워크, 국제투명성기구, 아세안경쟁력보고서, 기획재정부 국가경쟁력보고서 등이 존재한다⁴⁾. 학계에서는 이러한 국가경쟁력의 개념상의 문제, 시장의 편향성의 문제, 평가방법의 문제를 제기하고 있다(알프레드 호·임도빈, 2012). 즉, 이들 국제지표에서 집중하고 있는 경쟁력은 민간부문 경제활동의 자율성을 확보하여, 시장이 효율성을 극대화할 수 있도록 하는 것이다. 하지만, 이러한 접근은 정부의 역할을 최소한의 범위로 보는 입장의 주장으로서 정부 부문의 역할이 과소대표되고 있거나 무시되고 있다는 점과 각 국가별 특수성을 고려하고 있지 않다는 문제점이 존재한다.

2. 국가경쟁력 지표의 한계

치안경쟁력의 지표체계를 논의함에 있어서 고려해야 할 사항은 상술한 것처럼 기

<https://news.joins.com/article/23073154>. 이 외에도 많은 언론기사들을 검색할 수 있다.

2) WEF, The Global Competitiveness Report 2017-2018, 2018.

3) WEF, The Global Competitiveness Report 2017-2018, 2018.

4) 기획재정부, 2011년 국가경쟁력보고서, 2011.

존의 국가경쟁력의 지표체계가 가지고 있는 한계점을 극복할 필요가 있다. 즉, 경제 중심적, 선진국중심적 시각과 정부의 역할에 대한 부정적 시각(신공공관리론, 정부 재설계론)을 재검토해야 하는 것이다.

첫째, 기존의 지표체계가 경제중심적, 선진국중심적 시각으로 형성되어 있다는 점은 국가 발전의 궁극적인 목표를 획일화할 수 있다는 문제가 있다. 여러 국가들을 선진국과 후진국 혹은 개발도상국으로 국가를 서열화 혹은 순위화하고, 정부의 역할을 시장질서의 유지에 국한하는 오류를 범할 수 있다. 우선, 경제중심 지표는 정부의 역할과 조직목표, 시민들의 정부서비스에 대한 인식 등을 고려하여 보완을 하고자 한다. 경제발전을 통한 최선의 길을 선진국의 시각에서 바라보기 보다는 각 국가별 특성을 고려하여 시민들의 요구를 반영한 정책우선순위의 설정이 필요하다. 즉, 이러한 정책별 중요도에 따라 정부가 적절한 역할을 하는 것이 더 중요한 것이다. 이 부분은 정책 분야별 가중치를 통해서 보완할 수 있을 것이다. 치안분야에서도 보다 시급하고 중요한 분야에 가중치를 부여할 수 있는 것이다.

둘째, 신공공관리론과 정부재설계론에 대한 보완이다. 정부부문의 효율성을 확보하는 것은 정부실패의 여러 부정적 측면을 살펴볼 때 필요하다. 다만, 정부실패 때문에 정부의 역할을 최소화하고 정부 운영을 시장의 원리에 기반하여야 한다고 단정할 수는 없다. Fukuyama(2005)가 제시한 것처럼 국가의 기능과 역할은 세 가지로 구분된다. 첫째, 최소한의 기능으로서 국방, 치안, 재산권보호, 공중보건 등과 같은 역할이다. 둘째, 중간 기능으로서 교육, 환경, 독점 규제, 금융규제, 사회보험 등이 있다. 셋째, 적극적 기능으로서 산업정책과 부의 재분배 등을 제시하였다. 이러한 세 가지 범주에서의 국가의 역할은 국가의 능력에 따라서 결정된다. 국가경쟁력의 경제중심성과 정부역할의 최소화의 측면에서 보더라도 치안분야는 정부의 필수 기능이 된다. 각 국가의 능력은 세부 기능을 수행함에 있어서 정책을 형성하고 집행하는 능력, 효율적이고 효과적인 정부의 운영 등에 따라 결정되는 것이다.

이 글은 기존의 국가경쟁력의 이론적 전제인 이상의 두 가지 문제점을 극복하고, 정부의 역할과 그에 따른 효율성과 효과성에 초점을 두고 있다. 이러한 문제점을 보완하기 위한 개념으로 이 글에서 고려하는 것이 정부경쟁력⁵⁾(Government

5) 해당 분야의 지표에 대한 접근성의 제약이 존재하고, 적절한 지표를 구성하기 어렵기 때문이다.

Competitiveness)이다. 정부경쟁력은 정부가 "각 국가의 상황에 따라서 적절한 방향을 설정하여 사회의 질적 수준을 향상시키는 것"(알프레드 Ho · 임도빈, 2012)으로, 기존의 국가경쟁력 지표의 이론적 기반과 지표구성의 문제점을 극복하기 위한 대안으로 제시되었다. 하지만, 현재 정부경쟁력 지표에는 치안 분야는 구성에서 제외되어 있고, 치안 분야의 특수성에 대한 연구가 부족한 상황이다. 다음 장에서는 상술한 치안과 국가경쟁력에 대한 고찰을 기반으로 하여 치안경쟁력에 대한 논의를 진행하고자 한다.

Ⅲ. 치안경쟁력과 정부의 역량

1. 치안경쟁력

치안의 사전적 의미는 "국가 사회의 안녕과 질서를 유지·보전함"이다⁶⁾. 치안서비스(정책)를 형성 및 집행하는 주무부처인 행정안전부는 "국민의 생활이 더욱 편안하고 안전해지도록"한다는 조직 운영의 목표를 제시하고 있다⁷⁾. 또한, 조직도 상에서 재난안전관리본부, 안전정책실, 재난관리실, 재난협력실, 비상대비정책국을 두어 안전과 재난과 관련한 업무를 수행하고 있음을 알 수 있다. 치안서비스(정책)를 직접 담당 및 수행하는 경찰청의 경우 경찰현장에서 "개인의 자유와 권리를 보호하며, 사회의 안녕과 질서를 유지"한다는 치안의 목표를 명시하고 있다⁸⁾.

학계에서는 "공공질서의 유지, 범죄의 예방과 범죄피해로부터 시민을 보호하는 것"으로 정의한 정윤수(1994)의 연구가 있으며, 보다 넓은 정의로는 "치안이 공안과 질서유지에서 주민의 자유와 권리, 삶의 질"(하미승 · 심기환, 2008)로 보기도 한다. 외국 학계에서는 치안의 주체를 정부뿐만 아니라 시민의 적극적 개입까지를 포함하는 개념으로 치안의 공동생산이라는 개념도 제시되었으며, 이는 시민과 치안담당

6) 표준국어대사전

7) 행정안전부 홈페이지 참고

8) 경찰현장. <http://www.police.go.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200665>

공무원 활동이 함께 이뤄져야 함을 강조하였다(Whitaker, 1988). 이들 연구에서 사용한 치안의 공동생산의 개념에서는 시민들이 치안의 수동적 수혜자가 아니라 능동적 주체로 정의하고, 치안의 협동적 과정과 결과에 초점을 두고 있다. 다만, 치안의 주체가 다양하다고 해도 그 목적은 유지된다는 점이 중요하다.

이러한 치안에 대한 범위는 결국 경쟁력이라는 개념이 가진 상대성과 관련되기도 한다. 치안의 범위를 좁은 의미로 한정할 경우에는 보다 포괄적인 치안에 대한 개념을 포함하기 어려울 수 있다. 실제로 미국, 영국의 경찰기관에서는 Whitaker(1988)과 Shapland & Vagg(1988)가 제시한 넓은 의미로 치안을 정의하고 있다. 이러한 범위의 차이를 고려할 때 치안을 정의함에 있어서 반드시 포함되어야 할 교집합의 영역을 확인해야 하며, 치안조직이 궁극적으로 추구하는 바를 함께 고려해야 한다.

상술한 개념들이 치안의 범위와 주체에 따라서 일부 차이가 있지만, 치안의 근본적인 목적을 통해서 치안을 정의할 수 있을 것이다. 즉, 치안은 국가의 질서와 안전을 유지하고, 국민의 자유와 권리를 보장하는 것이다. 이 목적을 달성하기 위한 세부정책은 학자와 정부, 그리고 치안의 주체, 치안의 범위에 따라서 달라질 수 있다.

치안경쟁력에 대한 선행연구에 따르면 경찰활동의 성과(performance) 혹은 효과성(effectiveness)의 개념과 유사하다고 보고 "범죄를 통제하고 질서를 유지하여 안전한 사회를 만드는 능력"이라고 정의하고 있다(탁종연, 2008). 여기서 경쟁력이라는 개념은 조직 간의 성과와 효과성의 상대적 개념으로 볼 수 있다(Moore & Anthony, 2004). 이러한 정의는 성과와 효과성이라는 치안 활동의 결과에 초점은 둔 것이다. 따라서 치안의 궁극적 목표인 국민의 자유와 권리보장이 구체적으로 제시되어 있지 않고, 치안서비스를 제공하는 주체인 정부와 경찰공무원의 능력과 역할이 명확하게 포함되어 있지 않다.

이 글에서 중점으로 두고 있는 부분은 성과와 효과성에 영향을 미치는 정부의 역할과 능력이다. 예를 들어 개발도상국가에서 전문적 수사기법과 과학기술을 도입하는 것은 치안경쟁력을 확보하는 한 요인이 될 수 있을 것이다. 하지만 이 요인이 치안경쟁력을 확보하는 필요충분조건이 될 수는 없다. 개발도상국가에 대한 ODA(Official Development Assistance)에 관한 연구에서도 나타난 특징은 전문성과 기술력만으로는 그 국가의 경쟁력이 확보되기 어렵다는 점이다(KOICA, 2016).

범죄수사에 있어서 기술과 과학 분야의 전문성에 대한 교육과 함께 이를 운영하는 조직적, 관리적 측면의 정부역할에 대한 고려가 반드시 필요하다.

선행연구에서 경찰의 업무수행과 효과성 등에 초점을 두고 치안경쟁력을 정의한 것과 비교해서 본 연구는 경찰 조직의 업무수행의 결과뿐만 아니라 과정, 환경, 경찰공무원의 질적 수준까지를 포함하여 치안경쟁력을 정의하고자 하는 것으로 큰 차이가 있다. 특히 정부의 역할에서 관료의 능력은 업무수행 및 효과성에 영향을 미치는 핵심요소가 된다. 즉, 치안경쟁력의 구성 요소는 결과 요인과 함께 결과에 영향을 미치는 과정요인도 포함되어야 한다.

이 글에서는 치안에 대한 논의와 경쟁력의 논의, 그리고 정부의 역할의 중요성을 고려하여, 치안경쟁력을 국가와 사회의 질서와 안전을 유지하고, 국민의 자유와 권리를 보장하도록 하는 정부의 역할과 능력으로 보고자 한다. 어떤 나라든 주어진 자원제약 하에서 정부 공무원은 공익의 향상이라는 정부조직의 목표를 추구하기 위해 최선의 선택을 해야 한다. 공익의 향상은 사회적 후생의 향상을 의미하며, 공공의 목적을 추구하는 효율성과 효과성을 의미한다.

2. 정부의 역량

정부의 역량과 유사한 개념으로는 대표적으로 WGI(Worldwide Governance Indicators)의 정부효과성(government effectiveness)이 있다. Kaufmann, Kraay & Mastruzzi(2009)가 제시한 정부효과성의 하위요소는 공공서비스의 질, 시민서비스의 질, 정치적 압력으로부터의 독립, 정책형성과 집행의 질, 정책에 대한 정부신뢰성으로 구성되어 있다. 구성요인들의 특징은 정부가 제공하는 서비스나 정책의 질을 평가한 것으로 결과 중심적이라는 점이다. 많은 선행연구들에서 정부효과성이 종속변수로 사용되는 이유이기도 하다.

정부의 역량은 정부의 목표를 효율적/효과적으로 달성하기 위한 정부의 능력과 노력을 통해서 형성될 수 있다. 이는 정부조직의 목표와 이를 달성하기 위한 과정이라는 측면에서 조직론의 기본원리가 적용될 수 있다. Daft(2016)는 조직을 조직의 목표를 달성하기 위해서 구성된 서로 상호작용하는 주체로 구성된 집합체로 본다.

정부조직의 경우 특정한 목표는 공익과 공공선을 향상시키는 것이며, 이를 구성하는 사회적집합체는 사회와 소통하며 상호작용하는 주체로서 공무원이 된다. 조직운영의 원리로서 공무원은 제도와 시스템을 형성하고, 이들에 기반해서 정부를 운영한다.

이 글에서는 정부효과성을 결정하는 요인을 행위자로서 관료의 질과 제도로써 규제의 질로 두고 논의를 진행하고자 한다. 치안경쟁력을 확보하기 위해서 핵심적인 요소도 한정된 정부의 자원을 바탕으로 능력 있는 관료가 제도에 따라서 보다 좋은 정책과 서비스를 만들고 제공하는 과정을 통해서 형성될 수 있기 때문이다.

가. 관료의 질(Quality of Bureaucrats)

공무원의 질적 수준에 대한 논의는 Weber의 관료제 특성인 공식화된 절차와 위계적 성격을 가진 조직, 전문성에 기반 한 운영과 표준화 원칙 등이다(Olsen, 2006). 이러한 관료제의 이상향을 실현시키기 위해서는 능력 있는 공무원을 확보하고 운영하는 것이 중요할 것이다. Riccucci(2010)는 인사행정의 측면에서 직업공무원으로서 필요로 하는 전문성과 직업안정성의 중요성을 제시하였다. 좋은 공무원을 선발하고, 교육훈련을 통해서 전문성을 향상시키는 것은 인사행정의 기본이며, 이러한 전제를 바탕으로 조직의 성과는 확보될 수 있으며, 조직 목표의 효과적 달성에도 기여할 수 있는 것이다(Meier, 1997).

이러한 공무원의 능력과 질적 수준을 관료의 질(Bureaucratic Quality)이라고 할 수 있다. Weber가 제시한 관료제의 원리는 Riccucci(2010)가 제시한 경쟁과 실적에 기반한 모집, 선발, 배치의 과정에서 현실화 될 수 있을 것이다. Berman et al.(2012)의 연구에서도 인적자원관리의 시작으로서 전문가를 채용하는 모집, 그리고 훈련과 교육을 바탕으로 한 질적 수준의 유지의 중요성을 언급하였다.

이와 함께 학자들은 관료들이 외부로부터의 정치적 개입으로부터 자유로운 환경의 중요성을 제시하였다. 이를 통해서 행정의 지속성과 안정성이 확보될 수 있기 때문이다. 직접적 위임을 받지 않은 행정부 조직과 공무원에 대한 정치적 통제의 원리는 유지되어야 한다. 다만, 행정의 안정성에 부정적 영향을 미치는 정치적 개입은 통제되어야 한다. 여러 국가에서도 그 정도의 차이는 있지만, 행정부 공무원에

대해서 행정 안정성을 해치는 정치적 개입은 통제하고 있다. 한국의 경우도 헌법⁹⁾과 국가공무원법¹⁰⁾에서 공무원의 정치적 중립의 의무와 함께 정무직 공무원을 제외한 일반공무원에 대한 정년보장과 신분보장을 통해 행정의 안정성을 추구하고 있다.

경쟁채용을 통해서 능력이 있는 공무원을 선발하고, 교육을 통해 능력을 유지 및 발전시키며, 외부의 부정적인 정치적 개입이 통제되어 행정의 안정성과 전문성을 확보할 수 있을 때 관료의 질이 확보될 수 있는 것이다. 이를 개념화하여 정부의 역량 중 하나의 요소로 고려하고자 한다.

나. 규제 질(Quality of Regulation)

좋은 규제의 조건은 공익을 위한 것이어야 하며, 규제제도가 안정적이고 지속가능하며, 예측할 수 있어야 한다(North, 1990). 즉, 규제가 사익을 위한 것이 되거나, 특정 시기와 상황에 따라서 변동되고 분절적으로 집행되어 신뢰를 할 수 없다면 좋은 규제가 될 수 없는 것이다. 기존의 연구에서도 제도적 안정성은 거시적 차원에서 제도적 민주주의의 기본 원리로서, 법의 지배와 공정성의 측면이 강조되어 왔다(Norris, 2002).

만일, 규제가 과도하여 행정절차가 많을 경우에는 그만큼 정부가 제공하는 서비스의 효율성과 효과성은 낮아질 것이다. 규제가 자체로서 완전성을 확보해야 하지만 동시에 규제의 적용과정에서도 비효율이 나타날 수 있는 것이다. 이러한 과정은 추후 연구에서 계량 분석 시 관료의 질과 규제의 질의 상호작용에 관한 분석의 필요성을 제시해 준다.

Kaufmann et al.(2009)은 규제의 질을 정의하면서 정부의 규제 형성 및 집행 과정을 중요하게 생각하였다. 결국, 규제정책을 통해서 시장실패를 보완하여 공익을 향상시킬 필요성을 제시한 것이다. 특히, 치안분야는 개인의 인권에 영향을 미칠 수 있는 특수 행정분야이다. 각 개인 간의 고소 및 고발, 수사, 통제 등의 업무를 수행하는 과정에서 인권침해를 막기 위해서 헌법, 형법, 형사소송법, 경찰관직무집행법

9) 헌법 제7조(정치적중립성, 신분보장)

10) 국가공무원법 제28조(공개경쟁시험), 제35조(평등한 공개와 편의제공), 제65조(정치적중립), 제 74조(정년규정)

등의 법률과 규정, 시행령, 세부지침에 근거하여 업무를 수행하도록 되어 있다.

결국, 치안분야 관료들이 좋은 규제를 형성하고 공익을 추구하기 위해 모두에게 공평한 규제를 집행하고, 시장의 변화에 따른 규제개혁 과정에서 규제의 질을 담보할 수 있는 것이다. 이렇게 형성된 규제의 질은 시장실패를 보완하여 국가의 경제발전 전에 긍정적인 영향을 미치며(Kaufmann & Mastruzzi, 2009), 경제효율성과 사회적 형평을 추구할 수 있는 것이다(최병선, 2011). 이렇게 형성된 규제의 질의 개념을 정부의 역량을 구성하는 다른 하나의 축으로 고려하고자 한다.

IV. 지표의 체계

1. 정부경쟁력의 보완 적용

정부경쟁력의 지표체계를 치안경쟁력에 적용하기 위해서는 이론적 체계에 대한 검토가 선행되어야 한다. 이 과정에서 수정이 필요한 부분을 보완하고 발전시켜 치안경쟁력의 체계를 형성할 수 있기 때문이다. 또한, 정부경쟁력의 체계에서 이론적으로 검토되지 않은 치안분야의 특성을 고려한 지표체계를 형성할 필요성이 있다. 이 장에서는 정부경쟁력 지표의 지표체계를 크게 네 가지 부분으로 검토하고 보완 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 체제이론(system theory)이다. 정부경쟁력 지표는 지표체계의 기반으로 Easton(1965)의 체제이론을 적용하여 투입-전환-산출의 과정을 설정하고, 여기에 궁극적 목표로서 결과의 개념을 함께 사용하였다. 이와 함께 2차원적 검토의 개념으로 Maslow(1954)의 욕구단계이론(hierarchy of needs theory)을 적용하여 각 국가의 발전단계에 따라서 욕구의 차이가 존재할 수 있다고 보고 그 수준을 준비기-도약기-성숙기로 구분하였다.

하지만, 국제지표의 구성에 있어서 산출과 결과를 명확하게 구분하기가 어렵다는 문제점이 존재한다. 조직이론의 시각에서는 투입 대비 산출의 개념으로 효율성을 사용하고, 조직목표의 달성정도를 효과성으로 보고 있다(Daft, 2016). 이 글에서는

조직의 일차적 산출을 효율성으로, 궁극적 조직목표인 결과를 효과성으로 보고 개념을 구분하고자 한다. 또한, 체제이론의 환류(feedback)작용에 대한 부분은 그 효과에 대한 영향을 고려하여, 통계적 방법론(System GMM 등)을 활용하여 모형을 설계할 것이다. 왜냐하면, 특정 시기의 산출과 결과는 그 다음 시기의 투입 조건이 될 수도 있기 때문이다.

두 번째 사안은 국가의 발전단계에 따른 구분이다. 각 시기별로 국가가 제공해야 할 정부서비스의 역할과 범위는 차이가 존재한다. 정부경쟁력의 지표체계에서는 준비기, 도약기, 성숙기로 국가발전 단계를 제시하고 있으며, 이는 국가별로 국가가 담당해야 할 역할의 중요도가 다르다는 점을 고려한 것으로 합의가 있다.

다만, 이를 구분하는 엄밀한 기준을 설정하는 것이 어렵고, 전 세계 국가 전체를 비교대상으로 할 때는 특정 국가군(선진국, 개도국 등)으로 구분하여 분석해야 하는 문제점이 존재한다. 이 문제는 각 국가의 전문가와 시민들의 인식도 조사를 근거로 하여 중요도의 우선순위를 설정할 수 있을 것이다.

세 번째 사안은 정부의 역할과 시장의 역할에 대한 구분의 문제이다. 사회현상으로서 산출과 결과는 반드시 정부에 의해서만 나타나지 않으며, 시장에 의해서도 영향을 받는다. 가장 대표적인 예가 경제발전에 따른 생활수준의 향상이 있을 것이다. 즉, 치안의 경우도 정부가 제공하는 치안서비스에 의해서도 범죄를 억제 및 통제할 수도 있지만, 시장의 발전에 따라서 생활수준이 향상되어 범죄의 양태나 총량의 변화가 나타날 수도 있다. 이 문제를 해소하기 위해서는 시장부문의 지표들을 통제변수로 포함하여 분석할 필요가 있다. 즉, 경제성장율, GDP 등을 치안분야 지표에 비례지표로 활용할 수 있다. 예를 들어, 경찰관의 수는 GDP 대비 경찰관의 수 혹은 국민 1인당 경찰관의 수로서 사용할 수 있다.

네 번째 사안은 정부경쟁력을 구성하는 각 하위지표의 이론적 체계와 중요한 지표가 다르다는 점이다. 치안분야에서 중요한 지표체계는 정부경쟁력의 하위지표의 체계와 다를 수 있다. 각 하위요소에 대한 이론적 검토가 필요하며, 이 과정이 정부경쟁력의 지표체계인 투입-전환-산출 결과 및 준비기-도약기-성숙기와 맞물려서 지표가 구성되어야 한다.

따라서 치안과 치안경쟁력에 대해서 이 글의 검토와 정의에 기반하여 치안경쟁력

의 지표체계를 형성할 필요성이 있다. 이상의 검토 결과를 바탕으로 다음에서는 치안경쟁력의 지표체계에 대한 논의를 진행하고자 한다.

2. 치안경쟁력의 구성지표

치안경쟁력 지표의 체계를 형성함에 있어서 기존의 연구를 분석하고, 이를 바탕으로 중요 요소를 도출하고자 한다. 이를 바탕으로 상술한 정부경쟁력의 보완사항을 고려하여, 통합적 연구체계를 형성하고자 한다. 여기에서는 주요 선행연구에서 제시된 치안경쟁력과 관련된 내용을 검토하고자 한다.

〈표 1〉 주요 선행연구에서 제시한 치안관련 지표

	Bayley(1996)	Moore & Robert(1998)	UN
주요 지표	직접지표: 범죄율, 범죄피해, 통제된 무질서 상황 수, 경찰활동에 대한 불만 수, 범죄에 대한 두려움, 경찰에 대한 신뢰, 만족, 확신, 경찰의 공정성	안전과 보안증진: 범죄와 범죄피해 감소, 두려움 감소 및 안전감 증진, 공공장소의 안전확보, 재정자원의 효율적/효과적 사용	경찰관의 수, 총예산, 범죄건수, 혐의/체포/경고자의 수, 초범자의 수
	간접지표: 경찰/순찰경찰관 수, 행정 지역대비 경찰관의 비율, 전화신고 반응시간, 체포, 검거율, 범죄관련 회의 횟수, 경찰의 사기와 자부심, 명성에 대한 경찰의 인식	공정한 법집행: 범죄자에 대한 책임 추궁, 범죄해결, 범인체포, 경찰력의 공정한 사용	
		고객서비스: 고객의 만족과 합법성	

자료: Bayley(1996), Moore & Robert(1998), UN, 탁중연(2008)을 정리.

Bayley(1996)가 경찰의 실제능력을 중심으로 제시한 지표들은 크게 객관적지표와 주관적지표로 구분하고, 직접 성취하고자 하는 바를 측정하는 직접지표와 경찰의 수행활동을 평가하는 간접지표로 구분하였다. 이들 지표는 경찰의 업무수행의 결과를 측정하는 데 초점이 맞춰진 연구로 볼 수 있다. 구체적으로 직접지표로는 범죄율, 범죄피해, 통제된 무질서 상황 수, 경찰활동에 대한 불만 수, 범죄에 대한 두려움, 경찰에 대한 신뢰, 만족, 확신, 경찰의 공정성에 대한 인식을 제시하였으며, 간접지표로는 경찰, 순찰경찰관 수, 행정지역대비 경찰관의 비율, 전화신고 반응시간, 체포, 검거율, 범죄관련 회의 횟수, 경찰의 사기와 자부심, 명성에 대한 경찰의 인식 등을 제시하였다.

이러한 연구결과는 Moore & Robert(1998)의 연구에서도 유사하게 나타나고 있는데, 크게 안전과 보안증진(범죄와 범죄피해 감소, 두려움 감소 및 안전감 증진, 공공장소의 안전확보, 재정자원의 효율적/효과적 사용), 공정한 법집행(범죄자에 대한 책임추궁, 범죄해결, 범인체포, 경찰력의 공정한 사용), 고객서비스(고객의 만족과 합법성)로 구분하고 세부 영역을 제시하고 있다.

이러한 연구경향은 국제기구에서 수행된 범죄경향에 대한 통계정보에서도 유사하게 나타나고 있다. 조직별로 구분한 국제연합(United Nations: UN)의 경우는 경찰, 검찰, 법원, 교정으로 구분하고, 경찰의 경우 경찰관의 수, 총예산, 범죄건수, 혐의/체포/경고자의 수, 초범자의 수를 통계지표로 사용하고 있다.

이들 선행연구에서 제시한 지표들 중에서 각 국가가 보유한 데이터의 신뢰성의 문제, 데이터 수집 과정, 치안에 대한 범위와 인식의 차이 등이 존재하는 경우는 제외할 필요성이 있다. 즉, 국제지표로서 적절한 데이터를 분류하고 분석하는 절차가 반드시 필요한 것이다. 탁종연(2008)은 치안경쟁력의 평가영역을 안전과 보안증진, 공정한 법집행, 고객서비스, 경찰작용 효율성으로 구분한 바 있다. 여기에서 고객서비스와 경찰작용효율성은 각각 치안만족도와 치안조직관리로 변경할 필요성이 있다. 고객서비스의 대상은 국민이고, 국민의 치안서비스에 대한 만족도가 가장 중요한 지표가 되기 때문이다. 경찰작용효율성도 치안조직관리의 하위 분야가 되며, 조직관리의 효율성과 효과성을 논하는 것이 조직론적 관점에서 보다 타당하다.

이와 함께 치안서비스의 성과지표(장병철, 2000), 경찰의 생산성지표(정덕영, 2012), 범죄두려움 지표(장철영, 2014), 치안성과평가의 측면에서 고려한 치안만족도(박상주·이우권, 2014), 치안지표로서 5대범죄 관련 개선방안(임준태·강소영, 2010), 경찰 성과평가지표의 개선방안(박상주, 2011), 범죄위험도 평가(강석진·이경훈, 2010), CCTV의 범죄예방효과(박은형·정지수, 2014) 등의 연구에서 제시한 치안성과 및 효과의 측면도 중요한 함의를 가진다. 이 중에서 국제 지표화 할 수 있는 변수들을 고려하거나 새롭게 지표화 할 수 있는 요소를 구분하여 사용할 수 있을 것이다. 다만, 각 국가별로 제공하는 치안서비스의 형태와 범위가 다르며, 특정한 치안정책 자체를 실시하지 않는 경우를 고려할 필요성이 있다.

이상의 치안지표와 관련한 선행연구를 통해서 알 수 있는 것은 치안능력의 평가

에 있어서 중요한 하위 영역들이 존재한다는 점이다. 이는 정부경쟁력의 지표체계에서는 다뤄지지 않은 부분이다. 동시에 정부경쟁력의 투입과 전환에 관련된 지표는 고려가 되어 있지 않다는 것도 확인할 수 있다. 이러한 요소를 반영한 치안경쟁력의 지표체계를 다음 장에서 다루고자 한다.

3. 치안경쟁력의 지표체계

치안경쟁력의 지표체계는 치안경쟁력의 정의에 따른 조직의 사명선언(mission statement)을 설정하고, 목표를 달성할 수 있는 상위목표로 치안분야 선행연구들에서 제시한 네 가지 영역(안전과 보안증진, 치안만족도, 공정한 법집행, 치안조직관리)을 포함하면서, 정부경쟁력의 지표체계(투입-전환-산출 및 결과)를 함께 고려하여 설계하고자 한다. 또한, 정부경쟁력의 지표체계에 대한 보완사항을 포함하여 다음의 <그림 2>와 같이 치안경쟁력의 지표체계를 형성할 수 있다.

첫째, 치안지표와 관련한 선행연구를 바탕으로 치안분야의 4대 영역을 안전과 보안증진, 공정한 법집행, 치안만족도, 치안조직관리로 두고, 국제 비교에 타당한 지표를 활용한다. 국제 비교를 위한 전제 중 하나는 국가 수준의 지표체계로서 개별 국가단위에서 사용하는 세부 성과지표는 활용이 제한된다는 점이다.

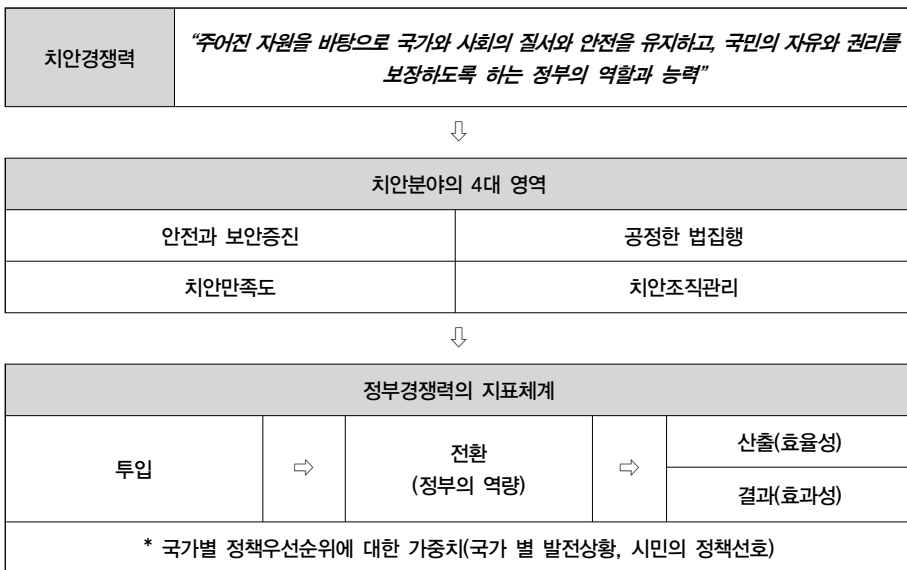
소수 연구자들은 치안경쟁력을 한 국가단위의 성과평가로 인식하는 경우가 있는데, 이 연구는 국가 수준 데이터를 기반으로 하기 때문에 한국에서 중요한 성과지표가 있다고 하더라도 세계 수준의 국가 지표에서는 고려되기 어려울 수 있다. 또한, 국가별로 비교가 가능한 지표여야 하며, 지표의 측정과정에서 편향이 개입되지 않아야 한다. 지표가 매해 측정될 수 있어야 하며, 주관지표에 대해서는 보완 과정을 거쳐서 사용할 필요성이 있다.

둘째, 정부경쟁력의 지표체계인 투입-전환-산출 및 결과에 치안분야의 4대 영역을 각각에 맞게 재설정해야 한다. 이들 영역에 해당하는 하위지표들을 검토하여, 투입-전환-산출 및 결과의 각 부분에 타당하게 재배열되어야 한다. 특히, 치안조직관리는 기존 연구에서 경찰 1인당 담당국민의 수, 국가예산 중에서 치안분야 예산이 차지하는 비중으로 구분되어 있는데, 이와 함께 경찰조직관리의 측면을 추가로 고

려하고자 한다.

또한, 치안분야의 4대 영역을 투입-전환-산출 및 결과에 할당하는 과정에서 제외되어 있는 부분이 전환(정부의 역량) 부분으로, 이론적 검토에서 논의했던 관료의 질과 규제의 질을 포함하고자 한다.

셋째, 치안분야의 4대 영역과 투입-전환-산출 및 결과의 프레임을 준비가-도약가-성숙기로 구분하여, 각 지표에 대한 국가별 가중치를 전문가서베이와 시민서베이를 바탕으로 설정하고자 한다. 여기서 준비가-도약가-성숙기에 대한 구분은 Fukuyama(2005), 임도빈 외(2014)의 연구에서 제시한 각 시기별 국가의 역할을 기준으로 분류하고자 한다. 이와 함께 국가 별로 치안분야에 대한 가중치를 고려하여 치안경쟁력의 구성 점수를 평가하기 때문에 구성 점수도 달라질 수 있으며, 각 국가의 정책적 대안의 우선순위도 달라질 수 있다.



[그림 2] 치안경쟁력의 지표체계

4. 지표형성의 방향

이렇게 형성된 치안경쟁력의 지표체계에 따라서 세부지표(가안)를 형성할 수 있다.¹¹⁾ 이 지표체계는 현재 존재하는 국제지표를 이론적 틀에 적용하여 제시한 것이며, 이 글에서 이론적으로 고찰한 지표들 중 대리지표(proxy)와 새로운 지표들은 포함하지 않았다. 특히, 한국을 대상으로 한다면 보다 적합한 지표들이 많으나 다른 국가들이 가지고 있지 않은 경우가 많아 제외하였다. 하지만, 향후 국제 지표를 형성함에 있어서 각 국가별 전문가 서베이 등을 통해서 한국이 형성하고 있는 좋은 지표들을 포함하는 것을 고려할 것이다.

첫째, 정부경쟁력 지표의 논의에서 투입은 정부가 가진 자원이 된다. 기본적으로는 정부의 예산, 외부로부터의 지원, 정부조직의 규모 등이 이에 해당할 수 있을 것이다. 예를 들어 경찰관의 수는 치안의 기본요소로서 투입에 해당하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 주어진 경찰관의 수에 기반하여 경찰공무원의 질과 규제 및 제도의 질에 따라서 산출과 결과가 달라지는 가의 여부가 중요하기 때문이다.

둘째, 이러한 투입(자원)을 바탕으로 이를 운영하는 정부의 역할은 전환과정에 해당한다. 전환과정의 핵심요소는 자원 사용의 근거가 되는 제도로서 규제의 질, 규제와 제도에 대한 판단, 정책의 형성과 집행의 주체인 공무원의 질이 중요한 지표가 된다.

셋째, 효율성은 투입 대비 산출로 볼 수 있으며, 정부의 투입(자원)을 바탕으로 전환과정에서 정부의 역할에 따라 직접적으로 영향을 받을 수 있는 부분이 된다. 주요 범죄의 범죄율, 범죄에 대한 두려움, 신고자의 만족도 등은 시민의 인식으로서 치안서비스에 대한 직/간접적 경험을 바탕으로 형성된다.

넷째, 효과성은 결과에 해당하며 치안경쟁력이 궁극적으로 달성하고자 하는 바에 해당한다. 경찰신뢰, 경찰서비스의 공정성, 부패통제, 사회의 질서와 안전도 등이 해당한다.

이들 사이의 인과관계에 대한 부분은 이후 연구에서 선행연구를 분석한 메타분

11) 선행연구에서 제시된 치안분야의 지표들과 정부경쟁력의 지표체계, 그리고 이 글에서 제시한 전환 단계의 주요 지표를 참조로 작성된 것이지만 가안이며, 추후 엄밀한 보완을 통해서 수정을 예정하고 있다. 다만, 현재의 국제지표 중에서 활용이 가능한 지표를 고려하였음을 밝힌다.

석, 데이터를 수집하여 실증분석을 진행하여 분석하고자 한다. 이들 사이의 인과관계와 산출 및 결과가 시장부문의 영향을 받는다는 점은 학계에서 지속적인 논쟁이 있는 부분이다. 다만, 시장의 영향을 통제하기 위해서 전환에 따른 산출과 결과 지표를 구체화하는 연구도 추후에 필요하다. 또한, 주관적 인식지표에 대한 국가 간 차이를 발생시키는 요인, 예를 들어 신뢰도와 만족도의 경우는 각 국가별로 역사와 문화에 기인하는 것으로서 특정 국가의 낮은 신뢰도와 만족도 수준은 국가군을 형성하거나 표준화 등의 통계적 보정을 통해서 보완하여 사용하고자 한다.

V. 결론 및 논의

이 글은 치안경쟁력의 개념을 이론적으로 검토하고, 향후 국제지표를 구성하는 기준을 제시한 탐색적 성격의 연구이다. 치안분야에서 중요한 지표는 매우 많지만, 연구의 분석수준이 국가 단위인 것과 국제지표의 수집가능성을 고려하여 논의를 진행하였다. 물론, 향후 연구에서 보다 세밀하게 지표의 세부 구성요소에 관한 논의를 진행할 것이지만, 한 국가 내에서 고려할 수 있는 미시단위의 지표에 관한 연구와의 구별이 필요하다. 미시단위의 지표들은 국가 단위의 지표로 사용하기 어려운 경우가 많으며, 특정 국가에서는 통용되고 있더라도 다른 많은 국가에서는 지표 자체가 없는 경우도 많다.

이 글은 기존 국제지표들의 경제중심, 선진국중심의 시각과 결과중심적 지표체계의 한계를 극복하기 위한 대안으로 치안경쟁력의 개념을 형성하고 이론적으로 검토한 연구이다. 정부경쟁력의 이론과 평가체계와 치안지표의 주요요소를 고려하여, 정부의 역할을 중심으로 논의를 진행하였다. 이 글에서 제시한 치안경쟁력의 개념은 투입된 자원을 효율적 산출과 효과적 결과로 이끄는 정부의 역할에 초점을 두었다. 이는 정부경쟁력 지표에 포함되지 않은 치안경쟁력 지표의 이론적 검토와 지표 형성의 방향을 제시하고, 정부경쟁력의 지표체계를 보완하여 적용하였다는 점에서 의미가 있다. 치안경쟁력의 지표체계를 바탕으로 후속연구로의 확장이 가능하다.

이 연구는 치안분야의 개념을 검토하여 치안경쟁력의 개념화를 하였으며, 특히

정부경쟁력의 이론적 틀을 수정 및 보완하여 적용하였다. 이 연구에서 중요한 부분은 그동안 양적 지표의 측면에서 총량의 개념으로만 보았던 치안분야 공무원(인구 대비 경찰관 수 등)을 관료의 질이라는 측면에서 새롭게 고찰한 것이다. 국가를 유지하고 발전시키는 데에 필수적인 분야인 치안을 기획·형성·집행하는 주체인 관료의 역할은 핵심적이다. 이와 함께 치안분야를 집행하는 데에 필요한 규제의 질을 포함하여 정부의 역할을 구분하였다.

이 글은 기존에 제시되었던 치안과 관련한 개념을 재고찰하고, 이론적으로 재구성하였다. 각 국가의 특성을 반영하여, 정책우선순위를 설정하도록 치안경쟁력을 개념화하였다. 이를 통해서 지금까지의 국가경쟁력의 지표체계에서 고려하지 않은 요소를 포함하여 국가의 치안경쟁력의 지표체계를 형성하였다. 이러한 치안경쟁력의 연구체계를 바탕으로 치안조직의 효율성과 효과성의 향상을 위해서 구체적인 정책대안을 형성할 수도 있다. 이와 함께, 각 국가별 발전단계와 시민들의 선호를 반영한 치안정책의 수립과 집행에도 기여할 수 있다.

현재 한국은 KOICA를 통해서 여러 개발도상국에 대한 ODA 지원을 하고 있다. 이 과정에서 치안분야에 대한 개발도상국과의 정책적 처방과 교육 및 교류협력 사업도 진행하고 있다. 개도국 치안공무원의 교육과정에 활용하여, 치안경쟁력 분야 연구를 선도할 수 있다. 개발도상국에 대한 정책대안 제시에 있어서 중요한 요소는 국가별 차이를 잘 반영하는 지표체계를 형성하는 것이다. 각 국가별 차이점들을 고려하여 개발도상국에 미치는 정부의 영향과 치안분야의 역할을 분석할 수 있으며, 치안경쟁력 향상을 위한 정책처방과 컨설팅도 가능할 것이다.

후속연구는 치안경쟁력의 지표체계를 보다 세밀하게 형성하여, 각 세부지표의 측정방법과 보완지표를 구성하는 것이다. 우선은 현재 존재하는 국가수준의 데이터 중 이론적 타당성이 확보된 지표를 수집하고자 한다. 추후에는 국가 별로 필요한 정책우선순위를 전문가, 시민인식 등의 다각적인 방법으로 확인하고자 한다. 이를 바탕으로 지표체계의 가중치를 설정할 수 있을 것이다. 이와 함께, 치안경쟁력의 지표체계에 대한 메타분석연구, 인과관계에 대한 실증분석연구를 병행할 것이다. 국가수준의 다년도 패널데이터를 구성하여 회귀분석, 경로분석 등(Aiken et al., 1991; Wooldridge, 2009)을 활용한 분석을 진행할 것이다. 특히, 주어진 투입자원에 대해

서 정부의 역할에 따른 산출 및 결과에 대한 인과관계를 규명하고자 한다. 또한, 국가별로 치안분야에 큰 영향을 미칠 수 있는 특정 제도 및 정책의 도입이 있다면 이를 기준으로 회귀불연속 현상이 나타나는가를 살펴볼 필요성도 있다.

치안조직의 환경요인에 대한 이론적 분석도 병행할 것이다. 여러 학자들이 치안 조직에 영향을 미치는 환경요인으로서 중앙정부차원의 영향을 제시하였다. 한국의 경우에 현재는 국가경찰로서 중앙정부에 속해 있지만, 향후 자치경찰제의 시행으로 지방경찰이 치안서비스의 주축이 될 수 있다. 다른 국가에도 연방과 지방으로 구분되어 있는 경우가 많으므로, 치안조직의 외부 환경 요인에 대한 고려도 필요하다. 이와 함께 시민의 대응성과 시민의 치안만족도, 불안감 등의 요인은 시민사회와의 상호관계를 나타낼 수도 있으므로 이를 고려한 분석도 필요하다.

이 연구의 문제의식은 유사분야의 연구로도 확장가능하다. 치안관련 지표가 국가 경쟁력의 하위요소 중 일부로 다뤄지고 있으며, 이러한 경향은 국방분야도 유사한 상황이기 때문이다. 국방분야는 정부의 기초적이고 최소한의 기능(Fukuyama, 2005)이라고 할 수 있다. 이 글에서 제시한 기존 국방지표의 문제점을 검토하여, 국방경쟁력 지표에 대한 향후 연구를 진행중이다.

이 글에서 초점을 둔 것은 국가가 형성 및 유지되기 위한 필수적인 요소로서 치안의 기능을 정의하고, 이를 운영하는 주체로서 관료와 제도로서 규제이다. 관료와 규제의 질을 확보하기 위해서 유능한 관료를 선발, 교육, 관리하는 것(Riccucci, 2010; Meier, 1997), 좋은 규제가 가져야 할 공정성, 공익추구, 안정성, 지속성의 조건(North, 1990; Norris, 2002; Kaufmann et al., 2009)을 만족해야 할 것이다. 이러한 관료와 규제의 질은 상호 보완성을 가진다. 좋은 규제가 좋은 관료의 선행조건이 될 수도 있으며, 좋은 관료가 좋은 규제를 형성한다는 측면에서 관계가 바뀔 수도 있다. 선순환 구조를 형성할 수 있도록 상호보완적 기제로서 두 개념의 관계에 대한 후속연구도 실시할 계획이다.

이러한 순환과정은 투입과 산출 및 결과의 관계에서도 나타날 수 있다. 좋은 산출 및 결과에 따라서 투입은 영향을 받을 수 있다. 또한, 이 과정에서의 선순환 과정(feedback)이 나타나며, 국가는 발전하는 것이다. 이를 통계적으로 검증하는 방법으로서 동적패널 모형과 시차변수를 고려할 필요성이 있다. 현재 저자는 이를 적용한

연구를 진행중이며, 후속연구로의 확장을 계획하고 있다.

이러한 향후연구들을 기반으로 치안경쟁력을 향상시키기 위한 구체적 정책대안을 형성해 나가기 위해서는 국내외의 다양한 문헌검토가 병행되어야 한다. 이를 통해 국가 단위의 지표에서 고려하기 어려운 미시적 요인(조직행태, 행정관리 등)을 포함하기 위한 고민이 필요하다. 물론, 미시적 요인에 대한 연구는 각 부문별 연구를 통해서도 발전이 가능하다. 궁극적으로는 치안경쟁력을 확보하기 위한 정책적 대안의 설계, 시민들의 치안분야에 대한 신뢰와 만족도 향상, 공익과 사회적 이익의 향상을 위한 방안에 대한 연구가 진행될 필요성이 있다.

참고문헌

- 강석진·이경훈. (2010). 범죄 위험도 평가를 위한 지표 및 평가방법 연구. 한국위기 관리논집, 6: 144-171.
- 고길곤·박세나 (2012). 국가경쟁력 지수에 대한 비판적 검토: IMD와 WEF의 국가 경쟁력 지수를 중심으로. 행정논총, 50(3): 35-66.
- 기획재정부, 2011년 국가경쟁력보고서, 2011.
- 김정민·전영서 (2005). 기술적 효율성에 근거한 국가경쟁력 측정에 관한 연구. 산업 조직연구, 9(2): 105-127.
- 박상주. (2011). 현행 경찰서 관서평가 성과지표의 진진단과 단과 개개선방안에 선 방안에 관한 한 연연구. 한국범죄학, 5(2): 3-42.
- 박상주·이우권. (2014). 치안성과평가에서 조정성과지표의 적용에 관한 연구-치안 만족도 지표를 중심으로. 한국경찰연구, 13(4): 59-88.
- 박은형·정지수 (2014). 범죄예방정책으로서 방법용 CCTV의 효과성에 관한 연구-패널 2SLS를 활용한 분석을 중심으로. 한국경찰학회보, 44: 39-73.
- 알프레드 Ho · 임도빈 (2012). 정부경쟁력의 개념정립: 시간과 공간의 관점에서. 행정논총, 50(3): 1-34.
- 임도빈 외 (2014). 정부경쟁력: 이론과 평가지표. 박영사.
- 임준태·강소영. (2010). 한국 경찰의 ‘5 대 범죄’지표 개선방안. 사회과학연구, 17(2): 137-168.
- 장병철 (2000). 치안서비스의 성과지표에 관한연구: 순찰서비스의 범죄예방성과를 중심으로. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 장자크 루소 (2013). 사회계약론. Moonye.
- 장철영. (2014). 경찰의 종합 체감안전도 (범죄 두려움) 측정지표 개발을 위한 시론 적 논의. 경찰학논총, 9(1), 93-120.
- 전승훈 외 (2006). 우리나라 무상원조사업의 중장기 정책 및 전략. 정책연구, 2-19.
- 정덕영. (2012). 경찰 생산성 평가지표 개발 및 활용에 관한 연구. 한국경찰학회보, 32: 61-86.

- 정병걸·염재호 (2007). 정부혁신, 정부경쟁력, 국가경쟁력. 한국행정학회 학술대회 발표논문집, 257-269.
- 정윤수 (1994). 치안서비스의 공동생산과 정책방향. 한국정책학회보, 3(1): 85-106.
- 최병선 (2011). 정부규제론. 법문사.
- 탁종연 (2008). 치안경쟁력표준지표연구. 치안정책연구소.
- 하미승·심기환 (2008). 치안서비스 결정요인에 관한 연구: 지방자치경찰제를 중심으로. 지방정부연구, 12(3): 75-103.
- 홍승기·김충호 (2011). 공적개발원조(ODA)가 개발도상국의 투자에 미치는 영향. 한국도시지리학회지, 14(3): 119-128.
- Aiken, L. S., West, S. G., & Reno, R. R. (1991). Multiple regression: Testing and interpreting interactions. Sage Publications.
- Asteriou, D. (2009). Foreign aid and economic growth: New evidence from a panel data approach for five South Asian countries. Journal of policy modeling, 31(1), 155-161.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1970). Power and poverty: Theory and practice. Oxford University Press.
- Bayley, D. H. (1996). Measuring overall effectiveness or police-force how and tell. Quantifying Quality in Policing. Ed. by Larry Hoover. pp. 37-54.
- Beck, P. A., Rainey, H. G., Nicholls, K., & Traut, C. (1987). Citizen views of taxes and services: A tale of three cities. Social Science Quarterly, 68(2): 223-243.
- Berman, E. M., Bowman, J. S., West, J. P., & Van Wart, M. R. (2012). Human resource management in public service: Paradoxes, processes, and problems. Sage.
- Boland, T., & Fowler, A. A. (2000). systems perspective of performance management in public sector organisations. International Journal of Public Sector Management, 13(5), 417-446.

- Burnside, C., & Dollar, D. (2000). Aid, policies, and growth. *American economic review*, 90(4), 847-868.
- Cheng, T. J. (1990) Political Regimes and Development Strategies, In G. Cohen, J., & Cohen, P. (1983). *Applied multiple regression/correlation analysis for the behavioral sciences*, Hillsdale: Erlbaum.
- Connelly, C. E., Ford, D. P., Turel, O., Gallupe, B., & Zweig, D. (2014). 'I'm busy (and competitive)!' Antecedents of knowledge sharing under pressure. *Knowledge Management Research & Practice*, 12(1), 74-85.
- Daft, R. (2016). *Organization Theory & Design*, Cengage Learning.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2011). *The new public service: Serving, not steering*, New York: ME Sharpe.
- Djankov, S., Montalvo, J. G., & Reynal-Querol, M. (2008). The curse of aid. *Journal of economic growth*, 13(3), 169-194.
- Dunleavy, P., & Rhodes, R. A. W. (1988). Government beyond Whitehall. In *Developments in British Politics 2*, pp. 107-143, Palgrave, London..
- Easton, D. (1965). A systems analysis of political life.
- Fan, H., Liu, W., & Coyte, P. C. (2018). Do military expenditures crowd-out health expenditures? Evidence from around the world, 2000 - 2013. *Defence and Peace Economics*, 29(7), 766-779.
- Fukuyama, F. (2005). *State Building : Governance and World Order in The 21st Century*, 안진환 역, 『강한국가의 조건』, 황금가지. .
- Gereffi & D. Wyman (2014). *Manufacturing Miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia*, 139-178, Princeton University Press.
- Hausman, J. A. (1978). Specification tests in econometrics. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1251-1271.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2009). Governance matters VIII: aggregate and individual governance indicators, 1996-2008, World bank policy research working paper 4978.

- Maslow, A. (1954). *Motivation and Personality*, New York: Harper & Brothers.
- Meier, R. A. (1997). Test and review of the empirical performance of the ontogenetic criterion. *Systematic Biology*, 46(4), 699-721.
- Minoiu, C., & Reddy, S. G. (2010). Development aid and economic growth: A positive long-run relation. *The Quarterly Review of Economics and Finance*. 50(1), 27-39.
- Moore, M. H. & Robert C. T. (1998). *Policing and the Fear of Crime. Perspectives on Policing*, National Institute of Justice.
- Moore, Mark H. and Anthony A. Braga. (2004). Police Performance Measurement: A Normative Framework. *Criminal Justice Ethics*, 23(1): pp. 3-19.
- Moynihan, D., Herd, P., & Harvey, H. (2014). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 43-69.
- Newby, Jennifer L., and Rupert G. Klein. (2014). Competitiveness reconceptualized: Psychometric development of the competitiveness orientation measure as a unified measure of trait competitiveness, *The Psychological Record* 64, no. 4, 879-895.
- Niskanen, W. A. (1975). Bureaucrats and politicians. *The Journal of Law and Economics*, 18(3), 617-643.
- Norris, P. (2002). *Democratic phoenix: Reinventing political activism*, Cambridge University Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge university press.
- Olsen, J. P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of public administration research and theory*, 16(1), 1-24.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government*, Reading Mass. Adison

Wesley Public Comp.

- Park, S. (2011). Government's Role in Korea's Economic Development from a Perspective of the Institutions Hypothesis. *The Korean Journal of Policy Studies*, 26(3), 115-128.
- Pfiffner, J. P. (1987). Political appointees and career executives: The democracy-bureaucracy nexus in the third century. *Public Administration Review*, 57-65.
- Riccucci, N. M. (2010). *Public administration: Traditions of inquiry and philosophies of knowledge*, Georgetown University Press.
- Sears, David O. & Jack Citrin. (1982). *Tax revolt: Something for nothing in California*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Selden, S. C. & Moynihan, D. P. (2000). A Model of Voluntary Turnover in State Government, *Review of Public Personnel Administration*. 20(2): 63 - 74.
- Shapland, J., & Vagg, J. (1988). *Policing by the Public* (Vol. 401), Taylor & Francis.
- Whitaker, G. P. (1980). Coproduction: Citizen participation in service delivery. *Public administration review*, 240-246.
- Wooldridge, J. M. (2009). *Introductory econometrics: a modern approach*, South-Western Pub.
- World Economic Forum. (2018). *The Global Competitiveness Report 2017-2018*, WEF. pp. 1-393.
- Yang, K. & Kassekert, A. (2009). Linking Management Reform with Employee Job Satisfaction: Evidence from Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2), 413 - 436.

A Study for Formating an Index Structure of Policing Competitiveness: Complementary Applying of Government Competitiveness

Jeong, Ji-su*

This study aims to define the concepts of policing, competitiveness and policing competitiveness through the theoretical review, and to present a research system for cross-nation comparisons. It is also an exploratory study that presents the contents and direction of future research. The concept needed for research was theoretically discussed, defining the concept of policing competitiveness. In addition, the existing limitations of national competitiveness were analyzed, and as an alternative, the concept of government competitiveness was supplemented and developed to present alternatives. In particular, the research system was formed, including the conversion process of the quality of bureaucrats and regulations. Along with the application of the system theory that the output and results of each country's governments depend on their capabilities based on their given resources, the hierarchy of needs theory was applied considering each country's development stage. Based on this analysis, the concept of policing competitiveness and government competitiveness was derived along with the key concept, and the research was meaningful in that the framework of future international index design was presented.

❖ Key words: Policing Competitiveness, Government Competitiveness, Quality of Bureaucrats, Quality of Regulation, International Index

* Assistant Professor, Department of Public Administration, Korean National Police University.