



저작자표시-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권으로부터 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](#)

행정학석사학위논문

경찰조직의 사회자본 실태분석

- 부산지방경찰청을 중심으로 -



김 형 식

행정학석사학위논문

경찰조직의 사회자본 실태분석

- 부산지방경찰청을 중심으로 -

지도교수 허 용 훈

이 논문을 행정학 석사 학위논문으로 제출함.

2008년 2월

부경대학교 대학원

행정학과

김 형 식

김형식의 행정학 석사 학위 논문을
인준함.



주 심 행정학 박사 이 찬 구 (인)

위 원 행정학 박사 김 창 수 (인)

위 원 행정학 박사 허 용 훈 (인)

감사의 글

이 논문을 마칠 수 있을 때까지 진정한 격려와 용기. 협조를 해 주신 많은 분들께 진심으로 감사를 드립니다. 여러 가지로 부족한 저에게 논문이 완성될 때까지 지도와 염려를 아끼지 않으신 허용훈 지도교수님과 설문지 분석 통계과정에서 여러 가지 조언과 방향을 제시 해준 부경대학교 박사 과정의 김성우님께도 감사를 드립니다.

특히, 대학원 생활을 마칠 때까지 사랑과 성원을 보내준 내 삶의 반려자인 이지현님과 사랑하는 내 자녀들인 김경, 효영, 대진이와 연로하신 내 부모님께도 고마움을 드리고 싶습니다. 항상 변함없는 성원과 격려를 보내준 친구들, 대학원 원우 및 교수들, 그리고 경찰 동기·동료 여러분과 특히 우리 동부경찰서 민원실 직원여러분에게 다시 한번 감사를 드립니다. 또한 이 논문을 끝까지 집필해 준 신지사 대표이신 최민성님께도 고마움을 드립니다.

이 논문이 좀더 깊이 있는 연구가 되었으면 하는 바람이었지만 학문적 미숙함과 세월의 촉박함으로 인하여 충분하지 못했음을 자인하며, 지금까지 경찰 생활을 하는 가운데 조금이나마 위안이 되고 후배들에게 정직한 인격과 신의를 지닌 진보된 사람으로 기억되기를 바라고, 또한 언제나 학습을 하는 본보기가 되고자 하였다는 점에서 큰 보람과 기쁨으로 함께 하였으면 하는 바람입니다. 감사합니다.

2008년 2월

金 亨 植 드림

< 목 차 >

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구 범위와 방법	7
제 2 장 경찰조직의 사회자본 이론적 고찰	11
제 1 절 경찰조직의 개념 및 특성	11
1. 경찰의 개념 및 역할	11
2. 경찰의 목적 및 기능	13
3. 경찰의 조직체계 및 특성	17
제 2 절 경찰조직의 사회자본 개념 및 중요성	25
1. 경찰조직의 사회자본 개념	25
2. 경찰조직의 사회자본 특성 및 차원	31
3. 경찰조직의 사회자본 중요성	37
제 3 절 경찰조직의 사회자본 영향요인	43
제 4 절 경찰조직의 사회자본 측정방법	45
제 3 장 분석 틀 및 조사 설계	48

제 1 절 분석 틀 및 가설의 설정	48
제 2 절 조사 설계	52
1. 자료의 수집 및 표본의 특성	52
2. 척도 구성 및 자료의 분석방법	56
1) 척도구성	56
2) 자료의 분석방법	57
3. 신뢰도 및 타당성 분석	58
1) 신뢰도 분석	58
2) 타당성 분석	59
제 4 장 경찰조직의 사회자본 실태분석	62
제 1 절 경찰조직의 실태에 대한 인식분석	62
1. 경찰조직의 사회자본 실태에 대한 인식분석	62
2. 경찰조직의 사회자본 실태분석	63
1) 경찰서별 신뢰에 대한 평균값 분석	63
2) 경찰서별 규범에 대한 평균값 분석	65
3) 경찰서별 네트워크에 대한 평균값 분석	66
3. 사회자본에 대한 경찰관의 개인특성별 인식분석	68
1) 성별에 따른 분석	68
2) 연령에 따른 분석	69
3) 학력에 따른 분석	72
4) 계급에 따른 분석	74

5) 근무기간에 따른 분석	75
4. 경찰조직의 특성별 사회자본 실태분석	76
1) 경찰조직 부서별 사회자본 실태분석	76
2) 근무형태별 사회자본 실태분석	78
 제 2 절 경찰조직의 사회자본에 대한 영향분석	80
1. 신뢰에 대한 영향분석	80
2. 규범에 대한 영향분석	82
3. 네트워크에 대한 영향분석	82
 제 3 절 분석결과의 논의	84
 제 5 장 결 론	94
 참고문헌	98
 설문지	103

< 표 목 차 >

<표 2-1> 사회자본의 차원과 구성요소	36
<표 2-2> 사회자본 측정지표 요약	46
<표 3-1> 변수목록 및 문항번호	51
<표 3-2> 부산지방경찰청산하 경찰관서 편제표	54
<표 3-3> 응답자의 일반적 특성	55
<표 3-4> 설문지 배부 및 회수현황	57
<표 3-5> 측정도구에 대한 신뢰도 분석	59
<표 3-6> 사회자본에 대한 타당성 분석	60
<표 3-7> 직무환경의 타당성 분석	61
<표 4-1> 사회자본의 평균분석과 표준편차	62
<표 4-2> 경찰서별 신뢰에 대한 평균값 비교	64
<표 4-3> 경찰서별 신뢰에 대한 사후분석	64
<표 4-4> 경찰서별 규범에 대한 평균값 비교	65
<표 4-5> 경찰서별 규범에 대한 사후분석	66
<표 4-6> 경찰서별 네트워크에 대한 평균값 비교	67
<표 4-7> 경찰서별 네트워크에 대한 사후분석	67
<표 4-8> 성별에 대한 사회자본 비교	69
<표 4-9> 경찰조직의 신뢰수준에 대한 연령별 비교	70
<표 4-10> 연령에 대한 사후분석	70
<표 4-11> 경찰조직의 규범에 대한 연령별 비교	71
<표 4-12> 경찰조직의 네트워크에 대한 연령별 비교	72
<표 4-13> 사회자본의 각 차원에 대한 학력별 비교	73
<표 4-14> 사회자본의 각 차원에 대한 계급별 비교	74

<표 4-15> 사회자본의 각 차원에 대한 근무기간별 비교	75
<표 4-16> 부서별 사회자본 비교	77
<표 4-17> 근무형태에 따른 사회자본 비교	79
<표 4-18> 직무환경이 신뢰에 미치는 영향	81
<표 4-19> 직무환경이 규범에 미치는 영향	82
<표 4-20> 직무환경이 네트워크에 미치는 영향	83

< 그림목차 >

[그림 2-1] 경찰기구 및 조직체계도	19
[그림 3-1] 경찰조직 사회자본의 영향요인에 관한 개념적 분석틀	49
[그림 3-2] 경찰관서 조직운영도	53

An Empirical Analysis on the Realities of Social Capital in Police Organization

- Focusing on the Busan Metropolitan Police Agency -

Hyung Sik Kim

Department of Public Administration, The Graduate School

Pukyong National University

Abstract

Since 1945, the liberation of Korea, Korean police system maintained its consistency. The object of Police was more to the maintenance of nation objective order rather than the maintenance of public safety, public order civilians and service.

As the 21c globalize and information society comes up, rapid change in the social atmosphere, the rise of ubiquitous, made crimes more real time, speedy, intellectual and complex through knowledge information system. These change made threatening factors invade families and their privacies. So the crimes without the boundaries of civil and criminal lawsuit increased along with the need of the police's active intervention starting on crimes such as complaint and discontent from violation of civil rights, livelihood factors and other damages by crimes on everyday life to pathological phenomena.

These pathological phenomena inquires the police a new paradigm and have a change in its role.

It is time the police system needs a policing service that aims the police's original duty, order and volunteer, for the civilians who are the customers of the police service. Until now, after IMF as a effect of NPM the public&private organizations rearranged themselves to be more competitive and productive in order to be efficient. Korean police also tried to improve themselves in behavior, consciousness and system to be more productivity oriented but the problem is that the change lopsided to the expansion of outer organizations that it neglected the members' motivation.

In this change and innovation, social capital is expected to be a new paradigm to solve and be productive through human capital able to apply to the members of the organization. Research about social capital was noticed since 1990's in the fields of politics economy, society and political science and as a resolution for problems on local development. For the organization level change to be fundamental and continuous, the sharing of the organization's vision and object and the will to practice it should be the background. The fundamental characteristics of this is "Social capital".

Therefore, social capital promotes the cooperation of the members and their mutual interest. Recently productive systems such as BSC has been introduced. Police system also needs to extend social capital to develop policing ability. The capacity of a organization depends on the worth of the member and the co relationship between the upper branch and the

lower branch.

The object of this research is to analyze the realities of the social capital in the police organization under the condition that the social capital in the police organization ultimately affects the upgrade and the productivity of the organization in the point of empirical and working level.

The idea of social capital used in this research consists of trust, model and network which was defined Putnam(1993). These social capital of police organization will differ in level according to the characteristics of the members in the organization, the organization and the working environment.

This research, sets personal character, organization character and working environment, which are estimated to be effective to the police organizations social capital, as independent variable and analyze and find a suggestion point in the reality of the social capital which is a dependent variable effected by the independent variables.

At chapter1, what effects personal character, organization character has on social capital.

At chapter2. what effects working environment (conflicts, fairness, competition) has on social capital.

At chapter3. set a hypothesis of how much effect has the social capital upon the organization and prove it.

For this research, 4 police stations among 14 Busan local police department were given 40~110 questionnaires, total 570 questionnaires from 2006 11.15 to 11.30. And technical statistics were processed on

relationship, rarity and frequency.

As PAPR was introduced recently, satisfaction of duty by inner customers and organization devotion tends to be proved and reflected by process and research service. But there wasn't any academical and empirical deep research about the level degree and the effective factors of organization's formless assets such as trust, order, network and participating social capital.

This research is the first to derive the police organizations social capital components. But due to the lack of accumulated statistics of social capital components it was hard to compare this hypothesis and the standard to prove the validity of productivity was insufficient also, because of the handicap of time and manpower, sufficient proving was impossible.

This research has its meaning in the point that this was the tryout analysis of police organizations empirical and microscopic analyze.

This research is expected to be used as a database for the development of police organizations and the evaluation of organization efficiency such as improvement of systemicity organization's capacity expansion afterwards.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

우리경찰은 일본이 우리나라를 식민지화하는 과정에서 강점의 수단으로 근대경찰 제도를 이식시킴으로써 출발점에서부터 국민과 대립적 관계에 서게 되었다. 이러한 태생적 한계로 인하여 경찰은 국민들을 규제하고 억압하는 존재로 인식되고, 혐오와 기피의 대상으로 낙인찍히게 되었다¹⁾.

조국 광복과 함께 좌·우의 이념적 대립과 갈등이 미군정기의 혼란 속에서 대한민국의 건국 초기과정에서 일제시대의 인력과 편제 등이 그대로 답습되면서 건국·호국의 초석의 역할을 하였음에도 그 공이 인정받지 못하고 오히려 기구 등이 축소되었고, 4.19와 5.16을 겪으면서 ‘민주와 봉사’라는 경찰의 기본이념이 도외시되고 다시 정권안보의 시녀와 강권적인 질서유지의 첨병으로 나서게 되었다.

1980년대 민주화이후 경찰내부에서도 ‘경찰의 역할과 위상’을 바로 찾기에 대한 자정 노력이 있었으나 검찰 등 외부의 견제와 내부의 의지부족으로 좌절된 사실이 있고, 1987년 6·29선언으로 정치적 민주화와 함께 각계에서도 민주화가 요구가 봇물처럼 증대되면서 우리 경찰도 ‘경찰의 정치적 중립화’의 이슈화로 1991년 경찰법이 제정되면서 경찰청 출범과 함께 정치적 중립성과

1) 우리나라 근대경찰제도의 도입과 왜곡과정 : 1894년 甲午改革시 일본의 강요 하에 일본식 경찰 제도를 그대로 본 떠 捕盜廳을 대체하는 警務廳을 신설하면서 ‘경찰’이라는 용어를 최초로 사용하게 되면서 근대경찰 제도를 도입하게 되었고, 1905년 乙巳條約이후 조선과 일제의 강제합병의 통제수단으로 헌병경찰제도의 도입으로 일제의 침략도구로 전락하게 되었으며, 건국과 해방을 거쳐 또 1990년 민주화이후까지 또 한번 정치권의 권력도구의 수단과 정권 유지 등의 첨병 역할을 하게 되었다(21세기 한국경찰의 비전, 2001: 3).

민주적인 관리운영의 효율적인 업무수행을 위해서 제정된 현행 「경찰법」은 외형적으로는 기구 승격과 중앙 관청으로 각각의 독자성을 부여함으로써 궁극적으로 경찰의 위상과 민주화를 제도화하였다고 볼 수 있다.

그러나 1997년 국제구제금융의 경제위기(IMF)는 국가사회전반에 신공공관리(NPM : New Public Management)의 영향을 가져 왔고, 이는 공공부문에도 ‘성과와 경쟁’이라는 기업 경영방식으로 조직시스템의 재 조직화와 경쟁을 통한 효율성의 제고, 성과지표의 개발, 고객서비스의 개념 등 기업적 접근을 통한 구조개혁 등 혁신을 창출하였다. 국제구제금융관리체제하에서 국민들의 심각한 도덕적 불감증과 심화된 빈부의 양극화 문제와 지역주의 편승한 정치권력들로 인하여 제도적 불신으로 신뢰와 사회적 통합의 규범이라고 할 수 있는 질서가 급속히 추락하게 되었고, 이는 정당한 공권력에 대한 심각한 불신으로 사회제도와 질서규범에 대한 심각한 도전이 지금도 계속되고 있다. 그 사례로는 불법폭력시위의 증가, 경찰관의 정당한 업무집행 과정에서 해마다 증가하고 있는 공무집행사범 등에서도 알 수 있다.

민주화운동기에는 민주·민생경찰로 거듭날 것을 촉구하는 국민의 소리와 시국치안에 대한 반성과 사회 안정의 요구 속에서 나름대로 자성의 노력을 해 왔으나 별다른 진전을 거두지 못하였으며, 2000년대 이후 세계화·정보화의 변화 물줄기속에서 치안환경도 나날이 복잡해지고 국민의 기대수준은 소극적 경찰활동(Reactive policing)²⁾에서 국민의 불편·불안한 요소까지 적극적인 개입으로 해결을 요구하는 등 경찰의 역할에 대한 변화와 혁신이 절실한 시점에서 경찰조직도 봉사와 질서라는 본연의 임무를 중심으로 치안행정의 국민만족도와 효율성을 높이기 위하여 많은 변화와 새로운 패러다임을 시도하였으나 혁신적이고 효율적인 조직관리에 대한 연구 노력은 비교적 등한시 되어 왔다고 할 수 있다.

2) 소극적 경찰활동(Reactive policing)이란 시민의 원조요구에 의해 대응하는 경찰활동을 말한다.

그러나, 2001년 6월에는 제2의 창경정신으로 ‘생각을 바꾸면 미래가 보인다.’는 명제 아래 의식·제도 및 행태변화 등 경찰의 대개혁을 추진하여 시대 흐름에 부응하여 성과와 보상의 균형화, 고객위주의 고품질서비스라는 경찰 운영의 패러다임을 정립하는 등 현장 중심의 치안역량의 새로운 조직문화를 창출하였고, 국민 체감만족도와 치안행정의 효율성을 높이고 성과 지향적 조직체로 구현하기 위하여 끊임없는 혁신과 변화를 도모하였다고 할 수 있으나, 이는 외형적인 기구 증설 및 인력 재배치 등에 치우친 나머지 조직 구성원들의 충분한 공감을 공유하지 못하고 있다는 점이다.

특히, 우리나라 경찰조직의 관료적이고 중앙집권적인 조직의 형태로는 복잡 다양한 환경변화와 높아진 국민의 안전욕구에 효율적으로 대처하는데 한계가 있으며, 조직 내부적으로 권위주의적 행태와 이질적인 조직문화, 지나친 승진 경쟁, 관료주의적 병폐로 인하여 활력 있는 조직문화가 구축되지 못하고 있다. 이에 따라 우리 경찰조직이 보다 중립적이고 분권화된 조직, 탄력적이고 유기적인 조직, 그리고 서비스지향의 현장중심조직으로 개편되어야 한다.

급변하는 지식정보사회의 환경변화는 국가 사회전반에 걸쳐 민주화·분권화·다원화와 네트워크화가 촉진되고 있다. 또한 범죄양상은 인터넷과 디지털 경제시대의 편승한 범죄조직도 국가 간 시장개방의 가속화로 인종·민족간의 구분을 무색케 하고 이러한 인터넷을 이용한 범죄는 지구촌을 통해 가정집까지 실시간으로 이루어지고 있고, 국민의 욕구도 국가 사회 안전망에서부터 생활주거의 안정까지 다양하게 요구하고 있다. 이와 같이 경찰의 환경 적응성에 대한 역할과 기능에 대하여 많은 변화를 요구하고 있으며 현대사회의 국제화·자동화에 따른 범죄의 지능화와 광역화에 신속·정확하고 효율적으로 새로운 치안가치를 창출해야 한다.

이러한 내·외부의 환경요인의 급속한 변화는 조직 전체의 제도적 변화 외

에도 조직 내 구성원의 관점에서 적용 가능한 인격적 자원과 함께 조직의 문제해결과 성과를 위한 새로운 역할을 기대하는 것이 바로 조직 내 신뢰, 규범과 질서, 네트워크를 통한 참여 등으로 정의되는 사회자본(social capital)이다.

사회자본의 연구는 1990년대 들어서서 경제학, 정치학, 사회학, 행정학 등 여러 사회과학분야에서 주목받는 동시에 다양한 산업사회의 다양한 사회문제의 해결요소로서 연구되어 왔으며 이러한 변화 속에서 조직의 구조변화도 요하지만 조직 내 구성원의 적극적인 참여를 통한 의식적 변화가 중요하다. 조직 차원의 변화가 근본적이고 지속적으로 이루어지기 위해서는 구성원 각자가 조직의 참여와 협동을 통한 화합으로 조직의 비전과 목표의 공유, 실천적·자발적 의지와 리더쉽 등이 뒷받침 될 때 가능하기 때문이다.

사회자본은 사람과 사람 사이의 관계 속에서 내재된 사회적 신뢰, 네트워크, 상호규범을 의미하며(Schuller, 2002; Portes, 1998), 개인이 아닌 사람과 사람사이의 관계에서 형성되는 공공재의 성격을 가지고 있다(Putnam, 1993)고 할 수 있다. 이러한 의미에서 사회자본은 ‘집단 내 구성원들이 사회와 연결된 규범과 신뢰로부터 어떤 이익을 얻을 수 있는가’하는 다분히 실제적인 목적과 관계있는 개념이다(박희봉, 2002: 7). 따라서 사회자본은 신뢰, 규범, 네트워크 등과 같은 사회조직의 특징과 관련되는 것으로 사회구성원의 상호이익을 위해 조정과 협력을 가능하게 하는 것으로 정의되기도 한다(Putnam, 1993: 35-36). 또한 사회자본은 국가, 사회, 조직의 특정한 목표에 긍정적인 영향을 미치는 구성원간의 신뢰, 규범, 네트워크 등 인간관계 속에 존재하는 무형의 자산이라고 정의 할 수 있다(박희봉, 2002: 7).

최근 들어 공공영역에도 성과 시스템과 서비스의 무한경쟁 등 경영기법이 도입되면서 경찰조직도 치안역량과 발전을 위하여 이러한 사회자본(social capital)의 증진이 필요하다는 것과 조직의 능력은 개인의 가치는 물론 조직

구성원의 하부 조직 간의 상호관계가 매우 중요하다고 할 수 있다.

이와 같이 실무적 차원에서 조직 내 사회자본이 궁극적으로 조직발전과 성과에 영향을 미친다는 것을 전제하에 다음과 같이 조직 내 사회자본 형성도와 증진방안 등 시사점을 단계별로 찾는 데 그 목적이 있다.

첫째, 경찰조직의 사회자본 수준은 어느 정도인지, 둘째, 개인적 특성과 조직, 직무환경 등 분위기가 사회자본에 미치는 영향은 무엇인가 하는 점이다. 특히 치안행정은 글로벌시대의 범죄 환경변화와 계층제의 복잡성으로 개인간의 정보의 공유, 조정과 협력을 통하여 그 성과가 좌우된다. 그러므로 조직발전을 위해서는 조직 구성원간의 신뢰, 규범, 네트워크로 정의되는 사회자본의 존재가 요구되고, 조직이 발전 생존하기 위해서는 조직 구성원의 의사가 형성되고 조직구성원간 그리고 하위 조직 단위간의 협동이 절실히 필요하다(오홍석, 2002: 27). 결국에는 조직의 성과는 조직구성원과 이들 간의 상호작용으로 형성된다는 것이다.

마지막으로 경찰조직 내 사회자본의 실태분석을 통하여 그 정책적 시사점을 찾고자 한다. 이러한 의미에서 경찰 조직 내의 발전적인 틀을 제공하고 경찰의 본질적인 기본 이념과 바람직한 경찰조직내의 질서규범과 상호신뢰, 네트워크를 통한 수직적·수평적 참여활동을 통한 조직 내의 사회자본 수준 정도의 신뢰성과 타당성을 검증하였다.

이러한 관점에서 본 연구는 조직의 발전을 위하여 조직 구성원의 윤리 강화와 함께 사회적 책임과 도덕성을 강화하고 규범과 질서를 준수함으로써 구성원간 신뢰를 구축한다. 이는 사회자본을 활성화 시켜야 한다는 점에서 출발한다. 현대의 치안행정은 글로벌 시대와 치안환경의 급격한 변화에 부응하여 조직의 효과성보다는 개인의 리더쉽 및 가치함양과 고객에 대한 대응성이 강조되고 있다는 점에서 합리적인 조직 관리를 통하여 치안의 성과를 극대화하는데 그 목적이 있다.

지금까지 사회자본의 경험적·선행연구사례를 살펴보면 국제구제금융위기(IMF)를 겪으면서 국가 사회전반에 그 중요성이 인식되었고 그 후 10년 동안 공공조직과 지방자치단체 등에 대하여 사회자본의 영향과 성과 등에 대한 연구가 많았지만 특정 조직인 경찰조직에 대한 사회자본 연구가 없었다는 점에서 경찰조직의 사회자본 구성차원 및 변수요인 등 척도를 도출하고 이를 리모델링하는데 상당한 어려움이 있었다.

결국 사회자본이란 사회 또는 조직 내 사람들(구성원) 사이에 수많은 일상적 상호작용으로부터 창출된다는 이러한 의미에서 사회자본은 개인이나 사회구조에서 형성되는 것이 아니라 사람과 사람사이의 작용에서 일어난다고 할 수 있다. 결국 모든 조직이나 시장 혹은 국가도 신뢰, 규범, 네트워크로 정의되는 사회자본의 생산과 관련되어 있지만 이는 특정 조직이나 시장 혹은 국가의 전유물이 아니다. 즉, 개인의 생산성을 향상시키는 도구인 물리적인 자본 및 훈련을 통하여 축적되는 인간자본(human capital)³⁾과 유사하게 상호이익을 도모하기 위한 조정과 행동을 쉽게 해 주는 네트워크, 규범 및 신뢰와 같은 사회자본의 특징과 관련되어 있다(오홍석, 2002: 27). 또한 조직 발전을 위해서는 조직 구성원간의 신뢰, 규범, 네트워크로 정의되는 사회자본의 존재가 요구된다. 이러한 맥락에서 사회자본은 조직의 문제해결을 중요한 요소가 될 수 있다.

본 연구에서는 경찰조직의 외부적 요인보다는 내부적으로 사회적 변수인 개인적 특성과 조직요인 등을 독립변수로 구성하여 어떤 형태로든지 종속변수인 사회자본에 영향을 미칠 것이라는 가능성을 전제하여 이를 검증하였다. 본 연구를 수행함에 있어 사회자본의 개념과 중요성을 고찰하고 본 연구자의 경찰경험과 관련논문 및 선행연구 등을 참고하였다. 앞으로 우리 경찰조직의 사회자본 실태를 통하여 경찰행정 연구와 조직발전에 미력하나마 본

3) 인간자본(human capital)이란 인적자본이라고도 하며 능력, 지식, 기술 및 경험, 개인의 창조성과 혁신성, 조직구성원의 가치관의 태도를 말한다(박희봉외, 2003: 9)

논문이 유용한 자료가 되기를 기대한다.

제 2 절 연구 범위 및 방법

전술한 바와 같이 본 연구의 주제는 경찰조직의 사회자본 실태 분석을 통한 정책적 시사점을 제시하고자 하는데 그 목적이 있다.

우리나라에서 지금까지 진행된 사회자본에 관한 연구들은 문헌 검토와 경험적 연구로 나뉘어진다. 그 동안 여러 분야에서 사회자본의 중요성을 인식하고 연구가 되었지만 경찰조직을 대상으로 사회자본에 대한 선행연구는 거의 없다.

지금까지 여타 공공조직과 시민·사회단체의 사회자본의 구성차원 등 영향 요인 등 선행연구를 살펴보면, 박희봉(2002: 5~44)은 기존의 여러 연구들을 검토하고 사회자본의 여러 사회조직들(가족, 학교, 공공 및 사적 조직 등)뿐 아니라 정치 및 사회경제분야의 발전에 기능하는 점들을 검토한 바 있다. 또한 박희봉·김명환(2000a: 175~196)을 비롯하여 여러 연구자들은 일정 지역의 주민들을 대상으로 신뢰(정부 및 타인 신뢰)나 규범 또는 연계를 측정하고 이들 각각에 영향을 미치는 요인들과 사회자본이 가져오는 결과들을 경험적으로 조사하고 가설을 검정하였다.

한편 사회자본이란 용어와 이론적 논의의 틀 속에서 이루어진 연구들로서는 다음의 연구들이 있다. 박찬웅(1999: 789~817)은 신뢰를 사회자본으로 규정하고 기업 내 신뢰의 사회적 연결망과 개인의 조직 내 성과를 연구하였고, 김왕배·이경용(2002: 1~23)역시 신뢰를 사회자본으로 규정하고 기업의 작업장에서 신뢰가 조직몰입에 어떤 영향을 미치는지를 연구하였다.

이들 연구자들이 사조직을 대상으로 신뢰와 그 효과를 연구하였다면, 박희봉·박제상·김상묵(2003: 3~25)은 공공조직을 대상으로 신뢰, 규범 및 네트워크 등의 사회자본, 지적자본 및 조직성과 관리를 연구하였으며, 박희봉(2001)과 배병룡(2005)은 공공조직의 사회자본 형성 및 영향요인을 연구하였다.

또한 사회자본의 이론적 논의와 상관없이 이루어진 사회자본 형태의 하나인 신뢰연구의 경향으로는 김호정(1999: 19~35)은 중앙행정기관 및 부산광역시 행정기관 및 동사무소 그리고 기업체들을 대상으로 공공조직과 사적 조직에서 조직몰입에 대한 신뢰의 영향력에서 차이점등을 비교 검증한바 있다. 박광국·도운섭·박선희(1999: 121~144)가 대구 광역시청을 대상으로 성별, 개인특성, 집권화 등 조직내적 요인 및 정치적 영향 등 환경요인이 조직신뢰 영향을 미치는지를 연구 하였고, 박철민·김대원(2003: 125~145)은 부산광역시 소속 구청 및 군청을 대상으로 조직의 공정성이 상관의 신뢰와 공직몰입에 영향을 미치는지를 연구(배병룡, 2005: 49~51)하였다.

박병진(2004)은 「한국의 시민참여와 민주주의에 관한 조사」 분석을 통하여 사회자본과 대인신뢰(일반)와 사회신뢰의 연줄망 형성정도 등 신뢰형성과 제도의 역할에 대하여 연구한바 있다.

이와 같이 공공조직 및 기업조직의 사회자본에 관한 기존의 연구들은 소수를 제외하고는 사회자본의 형태 중 신뢰에 국한되어 있고, 신뢰의 유형을 통한 연구로서는 최종렬(2004, 97~132)의 신뢰와 호혜성의 통합적 관점에서 호혜성과 규범·신뢰 측면에서의 정서적 연결망과 사회적 연결망으로 구분하는 등 사회자본의 차원을 이념적 구성 관점에서 연구하였다.

이와 더불어 공공조직에도 분권과 자율, 경쟁과 성과 등이 반영되면서 지방 및 공공단체·조직 등에 대한 사회자본의 중요성과 그 영향에 대한 연구는 활발하게 이루어지고 있으며, 최근에는 중앙부처 등 우리 경찰조직에서도 직무만족도와 조직몰입 등에 대한 연구가 활발하게 진행되고 이를 통하여

직무환경 개선과 혁신사고의 진행과 참여정도를 측정하고 정책에 적극반영하고 있는 추세에 있다.

그러나 지금까지의 선행연구로는 경찰의 조직문화와 직무만족과 사기 등 영향요인에 관한 연구는 많았지만, 조직의 사회자본의 중요성과 인식은 공감하면서도 경찰조직의 사회자본 요소 및 영향에 대한 연구가 없었다는 점에서 지금까지 공·사조직의 사회자본에 대한 선행연구 등을 정리하여 분류하여 보았다. 그리하여 본 연구에서는 Putnam(1993)이 사용한 사회자본의 개념에서 조직 내 신뢰, 규범, 네트워크를 사회자본 개념과 배병룡(2005: 60)의 공공조직 사회자본 요인분석항목과 최영출(2004: 124~125)의 지역의 사회자본측정지표 설정 및 내 사회자본의 형성요인에 관한 연구등 기타 선행연구를 참고 하였다.

본 논문의 연구 목적을 위하여 먼저 제2장에서 경찰 사회자본의 이론적 배경을 살펴보았다. 여기서는 경찰 사회자본의 개념을 비롯하여 경찰 사회자본의 중요성을 살펴보고 경찰 사회자본의 영향요인 및 측정방법을 정리하였다. 그리고 제3장에서는 경찰 사회자본의 실태를 측정하고 그 영향요인을 경험적으로 분석하기 위하여 분석 틀을 설정하고 조사 설계를 하였다. 그리고 제4장에서는 분석결과를 제시하고 정책적 함의를 제시하였다.

또한 본 연구는 문헌연구와 더불어 경찰조직의 사회자본의 구축정도를 평가하고 그 영향요인을 분석하기 위하여 우선 국내외 선행연구와 국내외 발간된 관련 서적과 인터넷 검색을 통하여 사회자본의 이론적 배경 및 선행연구를 통해 경찰조직의 사회자본에 대한 구성요소 및 척도를 처음 도출하였지만, 경찰조직의 사회자본에 영향요인에 대한 개념적 분석틀에 대하여 성과측면에 대한 타당성은 시간·인력 등 현실적 장애로 인하여 검증할 수 없었다.

본 연구는 문헌분석과 공공조직에 대한 사회자본 구성차원과 실증분석을

사회자본 개념을 Putnam(1993) 정의한 신뢰, 규범, 네트워크로 구성하였으며, 그 영향요인으로 선행연구 등을 통하여 측정지표의 구성요소를 경찰조직의 특성에 맞도록 도출하여 조직 내 사회자본의 실태분석을 위하여 부산광역시 지방경찰청 산하 일선 경찰관을 상대로 설문조사 등 다음과 연구방법을 사용하였다.

첫째, 문헌조사이고, 둘째로 면접조사 및 설문조사를 통한 실증 방법이다. 문헌조사는 주로 이론과 연구 주제와 관련된 연구논문 및 선행연구 자료를 활용하고, 경찰조직의 사회자본 측정지표를 설정하고 이 지표를 사전에 연구 검토하였고, 면접조사는 사회자본에 대한 선행연구 및 경험적 사례를 통한 경찰조직의 사회자본 측정지표 및 구성차원의 측정요소에 대하여 실제 부산지방청 산하 현직 경찰공무원들에 대한 직접 면접과 더불어 이들을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

그리고, 설문조사와 함께 조직 내 현실적 이슈를 응답자가 자기기입방식으로 조직에 대한 문제점을 도출하였다. 최근 시행되고 있는 부서성과 및 다면평가제도에 대한 이해정도, 경찰 최대 혁신 추진과제인 수사권조정과 지방자치경찰제의 이해와 의견 등을 확인해 보고, 내부적으로는 수사경과제⁴⁾시행과 경위근속제도 등 시행의 효과, 입직경로의 단일화 등 경찰대문제와, 성과시스템 정착으로 인한 조직 내 구성원의 경쟁분위기, 인사의 공정성 등 조직 내 추진현안에 대한 일선 경찰관들의 인식을 확인 검증코자 하였다.

또한 정책결정자가 입장이 아닌 일선 집행 현장의 오랜 실무자 입장에서 사회자본의 속성과 척도의 수준을 경험적임 검증을 통하여 그 정책적 시사점을 찾고자 하였다.

4) 수사경과제는 2005년1월부터 국민에게 고품격서비스 제공을 목적으로 수사경찰만의 인사·운영통합시스템을 갖춘 수사전문화 제도를 말한다. 수사경과는 수사·형사부서 뿐 아니라 외사수사·여성청소년수사·교통사고조사·지하철 수사 등 전 수사부서로 확대시행중이다. 이와 함께 급변하는 범죄양상에 대처하기위하여 지능범죄 등 17개 분야에서 '전문수사관자격인증제'시행중이다.

제 2 장 경찰조직의 사회자본 이론적 고찰

제 1 절 경찰조직 개념 및 특성

1. 경찰의 개념 및 역할

경찰(Police)이라는 용어는 원래 그리스어와 라틴어에서 유래한 것으로 이는 국가에 관한 일체의 정치 또는 국헌(Verfassung)을 의미하는 것이었다(J.L.Sullivan, 1977: 2). 우리나라에서의 경찰(警察)이라는 용어는 19세기말에 처음 생겨났으며 즉 조선 고종31년(1894)에 새로 제정된 관제 속에 포도청을 설치하고 법무아문(法務衙門)이 경찰사무를 관리한다는 구절에서 최초로 나타나고 있다(이영남·신현기, 2003: 35).

처음 경찰이라는 용어의 의미는 국가사회의 내부조직을 유지하려는 목적을 지닌 국가의 권력적 작용을 의미하는 것으로 알려졌으나 역사적·상대적 기준에 따라 개념의 차이를 보여 주고 있다. 1789년 프랑스 혁명을 계기로 18세기 자유주의 국가시대에서 소극적인 질서 유지를 위한 위해방지에만 국한된 내무행정 가운데 공안행정만을 의미하게 되었으며 경찰권은 시민의 생명과 재산을 보호하는 법치국가적 한정적 개념이 정립되었고, 이는 질서유지를 위한 소극적으로 경찰권이 발동의 근거가 되었으며, 20세기 이후에는 현대국가에서 실질적 의미의 경찰개념으로 「국민의 생명·재산과 자유 및 권리를 보호하고 그 이익을 보전하며 사회공공의 질서를 유지하기 위하여 일반 통치권에 의해 명령하고 강제」 하는 역할을 했다.

그리고 ‘국민을 계몽하고 지도하며 봉사하는 작용의 총칭’ 이라고 규정함으로

서 많은 국가에서 경찰개념을 한층 더 구체화시키는 경향이 있다(경찰대학, 1982). 이러한 의미에서 경찰조직은 경찰의 집합체로서 경찰조직 특유의 목적을 추구하기 위해 의식적으로 구성된 사회적 단위라고 할 수 있다.

경찰조직의 개념은 일반적으로 형식적 의미의 경찰과 실질적 의미의 경찰로 정의 될 수 있다. 형식적인 의미의 경찰은 설정법상 명시적으로 경찰이라고 표현되어 있는 행정기관 즉, 보통행정기관⁵⁾이 관장하는 모든 행정작용을 의미하는데 우리나라의 경우 경찰관의 직무범위에 관한 일반법이라고 볼 수 있는 경찰관 직무집행법 제2조는 경찰관의 직무범위를 ① 범죄의 예방·진압 및 수사, ② 경비요인 경호 및 대 간첩작전수행, ③ 치안정보의 수집 및 배포, ④ 경비 및 교통의 단속과 위해의 방지, ⑤ 기타 공고의 안녕과 질서의 유지로 규정하고 있으며 이것이 우리나라의 형식적인 의미의 경찰개념에 해당한다.

이에 반하여 실질적의미의 경찰은 그 작용을 달리하는 행정기관에 관계없이 학문적 의미에서 정립된 개념으로 ‘사회공공의 안녕과 질서를 유지하기 위하여 일반통치권에 의거하여 국민에게 명령·강제하는 권력적 작용’을 뜻하며, 오늘날의 경찰법학은 공공의 안녕 또는 질서유지에 대한 위험방지에 기여하는 국가적 활동전체를 포함하는 실질적의미의 경찰개념을 포함한다고 볼 수 있다. 또한 경찰의 여러 분류기준이 있으나, 경찰의 목적에 따라 분류하면 행정경찰과 사법경찰로 구분할 수 있다.

행정경찰은 본래적 의미의 경찰로서 사회공공의 안녕과 질서의 유지를 위한 행정작용을 말하고, 이에 대하여 사법경찰은 범죄의 수사, 범인의 체포 등을 위한 작용을 말한다. 우리나라 경찰은 행정경찰과 사법경찰을 구분하지 아니하고 일반경찰기관이 양자를 모두 관장하도록 하고 있다. 그러나 사법경찰은 형사 사법권의 일환으로 검사의 지휘를 받아 형사소송법의 규정에

5) 보통경찰기관은 경찰청장, 지방경찰청장, 해양경찰청장, 경찰서장(해양경찰서장)등 있다.

따라 행하여진다는 점에서 그것은 실질적 의미의 경찰과는 다르고, 조직상으로는 사법경찰도 일반경찰기관의 권한으로 작용된다는 점에서 형식적의미의 경찰이라고 할 수 있다. 다만 행정경찰은 행정법규(경찰법규)의 적용을 받지만, 사법경찰은 형벌권의 작용이기 때문에 현행법 하에서는 형사소송법상의 검사의 지휘를 받아 수행된다는 점이다⁶⁾. 본 연구도 이러한 실질적 의미의 경찰개념에 기초하여 진행될 것이다.

2. 경찰의 목적 및 기능

경찰의 목적은 궁극적으로 공공의 안녕과 질서의 유지이고 범죄의 피해를 사전에 예방하고 이를 제거하는 것이다. 경찰법 제 3조에서는 경찰의 임무로 “국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속, 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다.”고 규정하고 있다.

또한, 실질적 경찰개념에 근거할 경우 경찰은 사회공공의 안녕과 질서를 유지하고 그에 대한 위해를 예방 또는 제지하는 것을 목적으로 하게 되며, 사회공공의 안녕이라 함은 사회생활을 영위하는데 각 개인이 그 생명, 신체, 명예 기타 개인적 법익에 대하여 어떠한 침해도 받지 아니할 상태에 있고 국가의 기능이 보장되며 법질서가 보호되고 있는 상태를 말한다.

또한 ‘사회공공의 질서’란 일반적인 사회생활이 정상적으로 행하여지고 있는 상태를 말한다. 독일의 통설과 판례에서는 사회공공의 질서란 원만한공공생활을 위하여 불가결한 전제조건이 되는 법규범이외의 규범의 총체, 즉 다수의 가치관에 근거하고 있는 사회규범으로 본다. 따라서 공공의 안녕과 질

6) 형사소송법제 196조등 참조

서를 굳이 구별할 실익은 없으며, 양자를 일원적으로 파악하여 공공의 질서는 공공의 안녕이라는 개념을 보완하는 의미를 갖는다고 본 것이다. 이 경우에 공공의 안녕과 질서의 유지를 간단히 질서유지라고 하기도 한다(최영규, 2004: 7).

“질서유지에 대한 위협의 예방과 제지”에서는 ‘위해’란 위협과 장해를 포함한다. 위협은 현재의 상황을 방치하는 경우에 공공의 안녕과 질서에 대한 현저한 침해를 가져올 충분한 개연성이 있는 상태를 의미한다. 개연성의 정도는 각 개별 법령에 규정된 위협⁷⁾의 내용에 따라 다르다고 볼 수 있다. 이러한 의미의 위협은 인위적 자연적 또는 사회적인 행위나 상태 등 여러 가지 형태로 발생될 수 있다. 이러한 위협의 발생을 사전에 예방하거나 사후에 이를 진압하는 하는 것이 경찰의 목적이다. 다만 여기서 위협 또는 침해의 정도를 판단하는 기준은 구체적이고 현실적이어야 하며 시간적 장소적인 상태를 고려하여 사회통념에 의하여 판단해야 할 것이다.

현대 도시경찰의 사회적 기능과 경찰의 목적에 대한 학문적 정의로는 O. W. Wilson은 ‘경찰의 기본적인 목적은 범죄의 공격에 대하여 국민의 생명과 재산을 보호하고 공안을 유지하는 것’이라고 설명하고 있으며, Bruce Smith는 ‘경찰이란 공안의 유지와 불법행위로 인한 국민의 신체·재산의 보호를 그 임무로 한다.’고 기술하고 있다. John L. Sullivan은 ‘경찰의 기본적인 직무와 책무를 생명·재산의 보호, 공안의 유지, 범죄의 예방, 법의 집행, 위반자의 체포와 유실물, 도난품의 회복’이라고 지적하고 있으며, John P. Clark & Richard E. Sykes는 현대 도시경찰의 가장 중요한 사회적 기능을 ‘진압(coercion), 형사사법제도의 일원(team member in criminal justice system), 총괄적 사회봉사기관(omnibus public service agency) 그리고 정부의 상징적 대표자로서의 봉사’라고 주장하고 있다(J. P. Clark & R. E. Sykes, 1974.

7) 현저한 위협, 중대한 위협, 생명신체에 대한 위협 등으로 규정하고 있다.

456; 한상암, 1995: 320~322).

이와 같은 여러 학자들의 주장에 의하면 경찰의 기능에는 범죄예방, 범죄진압, 범죄억제와 같은 개념들을 모두 포함하고 있는 것이며 질서 유지기능, 법집행기능, 지역사회봉사기능으로 분류할 수 있다. 이러한 경찰의 기능은 역사적으로 국가의 기능과 성격에 맞추어 변화해온 것으로 종래에는 단순한 도범이나 일반 공안사범의 방지에 국한되던 것이 오늘날에 있어서는 국가·사회의 활동영역의 확대에 따라 사회복지행정에 관련된 국민들의 욕구와 기대가 증대되면서 여러 가지 문제가 경찰의 관심의 대상으로 등장하게 되었고, 일련의 공공의 안녕과 생활안전의 파수자인 경찰에서 이제는 복지경찰 또는 행정경찰의 활동으로 그 기능의 변화가 요구되고 있다.

이러한 기능변화에 영향을 미치고 있는 요인들을 살펴보면, 국민의식수준의 향상으로 시민사회단체(NGO) 등이 사회참여 욕구가 증대되면서 행정에 대한 감시·감독으로 행정의 투명성과 사회이슈가 on-off라인을 통해 실시간으로 공개되고, 급변하는 사회변화에 따라 경제 환경은 글로벌시대의 인터넷상거래 및 소비경제와 민·형사건의 영역의 혼합범죄 등 개발과 환경문제로 인한 집단 이기주의로 인하여 갈등관계를 야기하게 된다. 따라서 경찰은 이러한 갈등을 해소하고 조정하기 위해서 전문성·기술성을 갖추어야 한다. 또한 글로벌 및 정보화 시대를 대비하여야 하고 양극화에 따른 빈부의 격차로 인한 우발적 범죄, 권력형 부조리, 부정부패 등 사회의 부조리의 심화, 그리고, 인터넷 범죄 등 각종 범죄의 폭발적인 증가에 따른 경찰행정수요의 증대가 예상되어야 하고, 사회적으로는 공공장소에서의 질서 문제와 청소년 문제, 성문제, 미풍양속에 따른 오락범죄 등 각종 사회문제가 증가하고 있다.

따라서 경찰은 범죄의 예방과 시민의 보호역할 뿐만 아니라, 그 지역사회를 적절하게 보호하기 위하여 일련의 범죄 상태에 관한 직접적인 정보를 시민에게 제공하고, 범죄예방의 책임이 시민에게도 있다는 사실을 계도하고,

그들의 생명·재산을 보다 더 안전하게 보호하기 위하여 지켜야 할 기본적인 안전수칙에 관한 정보를 제공하는 등 ‘거버넌스의 협력치안체제’가 보편화되고 있다. 또한 과학기술의 발달은 대중정보매체의 발달을 급속히 촉진하고 정보지식의 범람을 야기하면서 경찰은 수많은 정보를 수집·분석·평가하고 이들을 조정·통합하여 사전에 그 갈등 조정·절충해소하고 의사를 결정하는 능력을 갖추어야 한다.

지금까지 경찰조직의 기능에서부터 조직 문제까지 많은 연구가 있었지만 전국적인 조직망과 일사불란한 지휘명령체계를 갖춘 구조적 특성이 있음에도 오히려 계층제의 다변화로 조직의 비대화를 가져오고 각종 상황대처에 효율적이지 못하다는 점이다. 그 이유로는 전국적인 각종 시위 등 대처능력 면에서 경찰력을 동원·운용하는 데는 익숙한 반면, 기동성 있는 광역형 범죄에 대해서는 계층구조의 다변화로 결정과정에서 지연과 부서·기능 간 업무협조가 원활하게 되지 않아 탄력적으로 대응을 하지 못하고 있다는 사실이다.

또한 경찰은 정보기술사회에서의 경제, 사회, 교육, 문화여건과 같은 조직외적인 변화 뿐만 아니라 조직내부의 변화도 적절하게 대응할 수 있도록 조기에측과 상황변동관리능력 향상이 필요하다. 이와 함께 국민의 욕구와 기대의 성숙도에 맞추어 현장 대응성에 기초한 경찰의 소극적 경찰활동(Reactive policing)에서 적극적 경찰활동으로 전환되어야 할 것이다.

이와 함께 조직 인프라(infra)⁸⁾는 하부에서 상부까지 혁신적 사고와 자율과 책임의 원칙을 준수하고, 경찰관은 개개인이 리더쉽과 참여를 통한 네트워크를 구축하고, 항상 학습을 통하여 고도의 전문지식과 창조적이고 혁신적인 사고·성격·태도 및 정직한 가치관의 함양으로 시대의 변화에 부응하여

8) 인프라(infra)는 infrastructure의 준말로 infrastructure으로도 표현되며, 사회 간접자본 또는 조직의 하부구조라는 의미를 가지는데 정확한 뜻은 사회간접자본을 이야기 했으나, 우리주변에 사회기반시설 또는 사람들과의 인적자원으로서 존재하고 있는 것을 말한다.

야 할 것이다. 또한 조직은 이러한 사회의 변화에 대응하기 위해서는 치안정책의 수립 시 내부 고객인인 조직 구성원(사람)중심의 사고 전환으로 진정한 조직문화를 창출하여 내부역량을 강화하여야 할 것이다.

3. 경찰의 조직체계 및 특성

경찰조직은 전문성, 법규, 계층제, 실적주의로 인한 책임한계의 명확성 등을 유지함으로서 그야말로 가장 전형적인 관료조직이다. 그러나 국가통치 기능과 국민보호기능을 수행하는 과정에서 간혹 권력의 남용과 부정부패 등 정의롭지 못한 행위로 인하여 비난의 대상이 되기도 하는 특수한 조직이다. 경찰의 임무가 사회공공의 안녕과 질서를 유지하기 위하여 국민의 생명과 재산을 보호하고 범죄의 수사 및 범인의 체포 등 특수한 임무를 수행하기 때문에 그 조직이나 관리 면에서 일반 행정조직과는 다른 특수한 요소를 내포하고 있다.

오늘날 세계 각국의 경찰체계는 그 나라 경찰제도의 발전과정 속에서 그 주체가 국가나 아니면 자치단체나를 중심으로 국가경찰체계와 자치제경찰체제로 양분하고 있는 것이 통례이다. 여기서 그 나라의 경찰의 주체가 국가나 자치단체나 하는 것은 그 나라의 자치이념이나 행정제도 등에 의존하는 것이 보통이지만, 궁극적으로는 그 나라의 역사적 전통이나 치안상태 및 경찰의 발전에 따라 지속적으로 변천되어 나왔다.

대체적으로 대륙법계국가(독일·프랑스·이탈리아·2차 세계대전시의 일본 등)에서는 경찰의 주체가 국가지만, 영·미 법계국가(영국·미국·호주·뉴질랜드 등)에서는 자치단체가 경찰의 주체가 되는 자치제경찰을 위주로 경찰조직도 지방분권적인 자치경찰제도를 유지하고 있다.

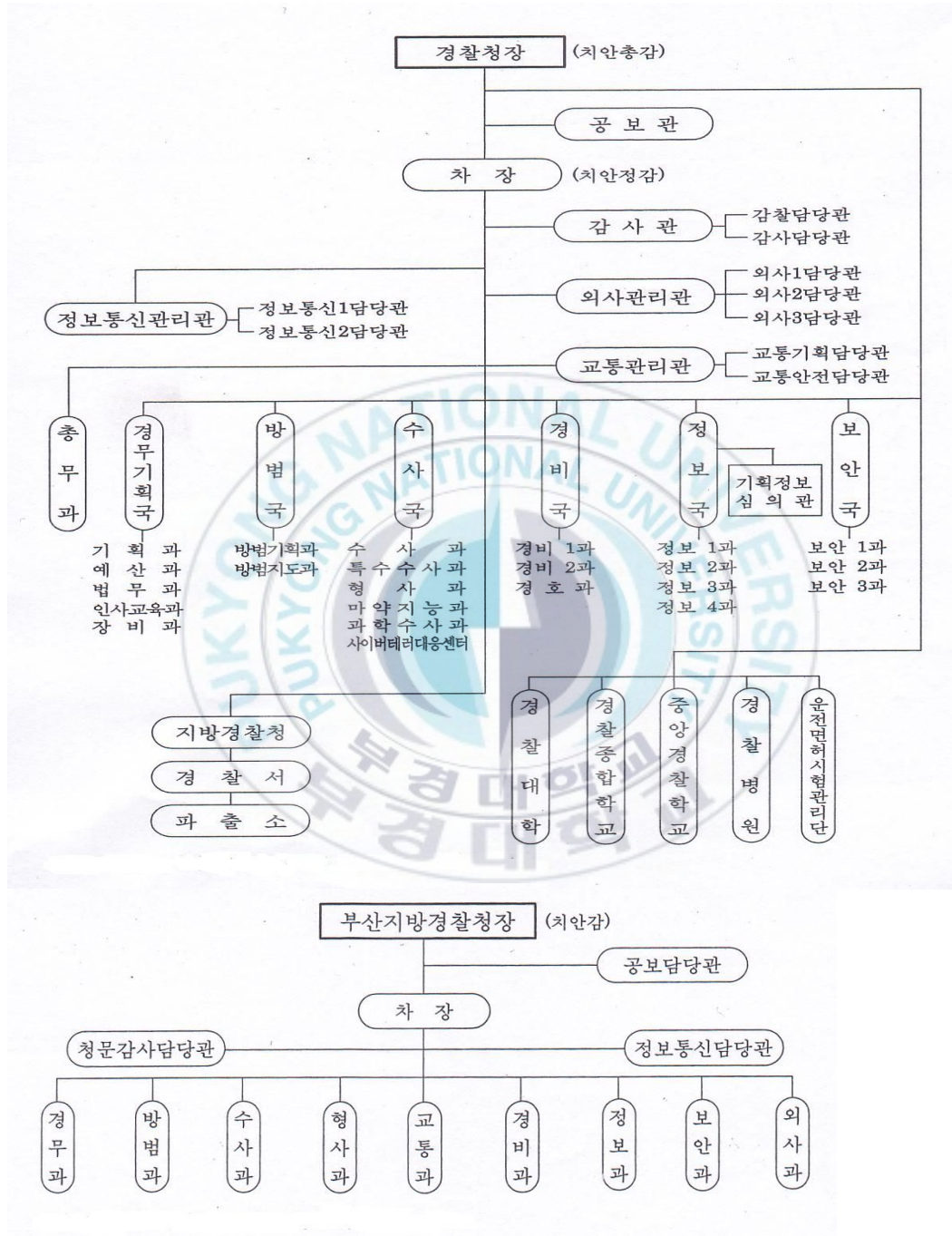
우리나라 경찰조직 구조는 중앙집권적인 국가경찰체제로서의 조직체계를 유지하고 있다. 1894년 갑오개혁을 계기로 우리나라에 소위 근대경찰이 모습을 나타냈다. 한국의 경찰은 1945년 일제로부터 해방과 더불어 미군정이 설치한 경무국에서부터 출발하게 되었다. 미군정경찰의 특징은 기구가 독립되었다는 점이다. 특히 우리나라 경찰의 체제나 운영 면에서 능률성보다는 민주성이 강조되었을 뿐만 아니라 영미법계 경찰제도의 장점들을 다수 도입하게 되었다.

1948년 대한민국 정부가 수립되고 경찰기구는 내무부의 치안국으로 개편되고 한국전쟁을 계기로 기구와 인력의 확대를 가져왔으며 1975년 1월 1일 경찰의 지위와 직권향상이라는 취지 하에 정부조직법과 내무부직제를 개정해 내무부 소속의 치안국을 치안본부로 승격시키게 되었다.

1991년 경찰법 제정은 우리나라 경찰 창설 43년 만에 기본법을 제정한 것이라는 데 큰 의의가 있다고 본다. 특히 경찰법에서는 중앙경찰기관으로 내무부장관(현 행정자치부장관) 소속하의 독립 외청으로 경찰청을 입법으로 명시하게 되었다. 이 밖에 경찰조직과 관련해 전투경찰대 설치법, 기동대 운영규칙, 경찰공무원법, 경찰위원회 규정, 치안협의회 규정 경찰관 직무집행법 등도 마련되어 있다. 그리고 1981년 개교한 경찰대학을 위해 경찰대학 설치법은 물론이고, 경찰청과 경찰청 소속기관의 직제에 관한 대통령령이 시행하고 있다. 우리나라의 경찰은 행정자치부산하에 심의·의결기구인 경찰위원회가 있고, 각 시·도에 치안행정협의회, 지방경찰청등 행정기관과 경찰집행기관 등으로 구성되어 있다⁹⁾. 경찰기구 및 조직체계도는 <그림2-1>과 같다.

9) 일반경찰기관은 공공의 안녕과 질서유지를 위한 행정경찰작용을 말한다. 이는 다시 경찰행정관청과 경찰집행기관으로 나눈다. 경찰행정관청이란 경찰에 관한 국가의사를 결정하고 표시하는 권한을 가진 경찰행정기관을 말한다. 정부조직법은 경찰청장을 중앙보통경찰기관으로 하고 보통 지방경찰관청의 지방경찰청과 지방하급경찰관청으로 경찰서장등이 있다.

[그림2-1] 경찰기구 및 조직체계도



자료: 2006, 경찰백서, 548.

경찰조직 현황으로는 행정자치부 산하에 경찰청을 정점으로 16개 지방경찰청, 238개 경찰서, 872개 순찰지구대와 544개 파출소가 계층적으로 구성되어 있다(2007년 말 기준).

부산지방경찰청은 3담당관 9개과 14개 경찰서로 편제되어 있고, 서울지방경찰청의 조직은, 1차장 7부, 2담당관, 16과 및 34개 경찰서와 직할대로 2개 경비단과 6개 경비대가 있으며, 경기지방청의 경우 4부 2담당관 13과, 그 밖의 지방경찰청은 3담당관 6과로 편제되어 있으며, 각 지방경찰청은 관할 경찰서를 지휘하고 조정·통제 및 그 지방의 특성에 맞는 치안시책을 개발하고 그 시책을 추진하고 있다.

일선 경찰서의 조직은 청문감사관과 경무, 생활안전, 수사형사, 경비교통과, 정보보안과의 5개과가 기본형이다. 순찰지구대는 생활안전과 소속으로 2003년 10월 15일자로 도시 등의 3~4개 파출소를 묶어 1개 지구대를 구성하고 있다¹⁰⁾.

또한 경찰서의 경우 지역 특성 및 치안여건 등 기준에 따라 3개 등급으로 구분된다. 등급결정은 치안수요를 유발하는 총체적 요인인 치안여건 등을 감안하여 대도시의 1급지 경찰서는 광역시·도청 소재지 및 인구 25만 명이상으로 하고, 2급지 경찰서는 중소도시의 15만명 이상 25만명 미만의 경찰서가 해당되며, 농어촌형인 3급지 경찰서는 15만명 미만으로 군(郡)이 소재한 경찰서가 해당 된다.

경찰조직의 특성으로는 첫째, 보수성을 들 수 있다. 경찰은 공공의 안녕과 질서를 유지하는 것을 임무로 하기 때문에 본질적으로 현상의 변경과 발전보다는 현상유지 행태를 지니고 있다. 이는 관료사회의 전통적인 현상이기도 하지만 평상시 업무중심이 활동면을 중시하면서 생겨나는 현상이기도 하다. 둘째로 권력성이다. 경찰은 정치력과 강제성을 띠고 있어 이는 함께 행사되

10) 경찰기관의 조직 및 정원에 관한 규칙(경찰청 훈령). 지역경찰 조직 및 운영에 관한 규칙(경찰청 훈령) 등 <그림3-2> 경찰관서 조직운영도 참조

기도 하는 공권력의 행사의 중심이기도 하다. 셋째로 불신감이다. 경찰관은 직무상 언제나 불심자를 검문하여 범법자를 규제하고 색출해야 한다. 직무상 대상을 의심(suspicious)하는 심성을 갖게 된다. 경찰관은 직무대상에 대한 불신감은 특히 많은 경찰학자들이 공통적으로 지적하고 있는 사항이기도 하다(이영남·신현기, 2003: 40).

마지막으로는 가시성(可視性)과 윤리성이다. 경찰관은 국민 속에 늘 존재하고 함께 함으로서 그 언행이 언제나 국민의 눈에 띄게 된다. 그러므로 항상 고도의 윤리도덕이 수범이 되어야 하고 이는 정당한 행사의 규범이 되기도 한다.

우리나라의 경찰조직은 국가행정기관에 속하는데 정부조직법에 그 법적인 토대를 두고 있다. 경찰법 제2조(경찰의 조직)는 ‘치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정자치부 소속하에 경찰청을 둔다.’고 규정하고 있다.

또한 제도적 특성은 대륙법계국가의 경찰제도 특히 독일의 경찰제도에 바탕을 두고 있다. 이와 같은 중앙집권적 국가경찰인 우리나라의 경찰은 헌법을 비롯하여 정부조직법에 법적 기초를 두고 있을 뿐만 아니라 구체적인 경찰의 조직과 직무에 대하여는 경찰법에서 규정하고 있고, 구체적 직무집행권과 임용, 교육, 훈련 등에 관하여는 경찰관직무집행법과 경찰공무원법 등 개별적인 법률에 규정하고 있다.

현재 우리나라의 경찰작용은 모두 국가집행기관에 의하여 관장·시행되는 결과, 적극적인 복지행정기능이 확대·강화된 현대국가에 있어서 사회공공의 안녕·질서의 유지라는 경찰 본래의 기능으로서보다는 여러 가지 규제적 기능으로서의 의미를 나타내는 경우가 적지 않다.

우리나라 경찰제도의 특성으로는 행정 경찰과 사법경찰을 병행하고 있으며, 사법경찰은 검사의 지휘를 받아 수사업무를 수행한다는 점이다.

또한 우리나라의 분단환경 등 경찰의 기능적 특성 면에서 경찰업무에 대한

지휘·감독·통제체제는 복잡 다양하다.

일반 행정측면에서 경찰행정의 침해적 성격 요소의 기관으로는 행정자치부·국무조정실·기획예산처가 있고, 사법적 수사업무에 있어 법무부와 검찰의 조정·통제를 받고 있으며, 정보·보안업무와 테러 및 대간첩작전 등에서는 국가정보원과 국방부의 지휘·감독을 받는 등 통제가 이루어지고 있다. 또한 경찰조직의 특수성으로는 위험성, 돌발성, 시급성 등 이러한 예기치 않은 사건·사고에 적극 대응해야 하고 당사자인 국민에게는 안정적으로 위험성을 해소하고, 조직 내에서는 기동성과 협동성·신속성을 충분히 발휘 할 수 있도록 치밀한 제도적 장치가 필요하다.

이러한 의미에서 국가의 외침에 대한 방어력인 군과 마찬가지로 국가 내 사회 안정망의 구축차원에서 경찰의 조직성은 지휘관·지휘자 그리고 부하들로 이루어진 조직사회로서 제복을 착용하고 동시에 계급을 표시하는 제복조직을 이루고 있다(이영남·신현기, 2003). J. 스콜니크는 경찰조직의 특성으로 위험성(danger)과 권력성(authority) 그리고 불신성(suspicious)을 들고 있다.

반면에, 이영남·신현기(2003: 37)는 경찰조직의 특성으로서 ① 직무상의 특성, ② 경찰수단의 특성, ③ 경찰환경의 특수성으로 설명을 하고 있다.

첫째, 경찰직무상의 특성으로는 위험성과 돌발성, 그리고 시급성을 들고 있다. 둘째로 경찰수단상의 특성으로는 권력성과 강제성 그리고 직접성을 들 수 있다. 권력성은 국가의 공권력의 대표적인 예로서 어느 국가이던 일반 국민 또는 여론과 태도는 권력에 대한 우려와 견제심리로 근본적으로 적대적 또는 비우호적이다. 또한 직접성은 국민의 생명과 재산을 보호하는 임무를 수행하는 과정에서 직접적으로 개입하고 제한하는 활동을 함으로서 당사자인 국민에게 손익을 직접 제한한다는 점이다. 셋째, 경찰환경의 특수성으로는 정치성을 띠고 있으며 경찰조직의 수단이라고 할 수 있는 강제성과 직접성은 국민으로부터 경원의 대상으로 비우호적인 반응으로 인하여 경찰작용

및 환경으로부터 고립되기 쉽다. 경찰이 환경으로부터 고립되기 쉬운 이유는 접적부서인 일선 경찰관들의 외근활동이 국민생활과 정반대이거나 규제적으로 반사적 이익을 체감하기 힘들고 전통적으로 호감보다는 비호감도의 높은 인식 때문이다.

현재 우리나라는 경찰권을 중앙에 집중시키고 있는 국가경찰제도를 유지하고, 지방자치체경찰을 인정하지 않고 있다. 그러나 경찰법 제2조에서는 경찰청의 사무를 분장하기 위하여 특별시장·광역시장 및 시·도지사소속하에 지방경찰청을 두고, 지방경찰청소속하에 경찰서를 둔다, 고 규정하고 있어 조직법상으로는 자치경찰제의 절충형태를 취하고 있다고 할 수 있다.

우리나라의 경우 2004.1.16 자 「지방분권특별법」에 자치경찰제 도입을 규정¹¹⁾하였고, 행정자치부산하에 자치경찰추진실무단이 구성되어 있으며, 그동안 입법과정 등에서 추진 중인 우리나라 자치경찰제의 이념과 특성으로는 지방분권의 정치사상에 따라 지방경찰이 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 기하여 치안임무를 자주적으로 수행하는 제도를 말한다(이황우, 1998: 56). 이러한 자치경찰제가 추구하는 이념으로 논거들이 공통적으로 제시하는 것을 종합하면 분권화·민주화·중립화로 요약된다(조경호, 2004: 7).

첫째, 분권화는 중앙집권화 된 경찰권을 지방으로 맞게 자율적으로 수행하도록 하게 함으로써 경찰운영체제의 효율성을 높이고 지역주민 본위의 봉사치안을 지향하는 것이다.

둘째, 민주화는 지역주민의 참여로 주민의 의사가 경찰운영에 적극 반영되

11) 지방분권특별법제16조3항 ‘국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치체경찰을 도입하여야 한다. 고 자치체경찰의 도입을 의무화하고 있다. 우리나라의 자치체경찰도입논의과정은 1948년부터 1999.9월까지 자치체경찰도입시안이 총 24회까지 거론되거나 논의되었고, 참여정부이후 행정자치부산하 자치경찰제실무추진단이 구성 2005.3.25 「자치경찰법안」을 마련한 이후 의안번호 제3205호로 국회에 제출한 하였으며 05.4월경에는 전국 234개 기초지방자치단체에 시범실시지역을 공모한바 있다. 또한 제주도의 경우 2006년7월1일부터 특별자치법에 의하여 자치경찰제(자치경찰대장 자치총경)를 운영하고 있다.

도록 함으로써 주민에 의한 경찰행정을 구현하고, 권력적 행정작용의 특성이 강한 경찰활동을 주민이 감시·통제할 수 있게 하려는 것이다.

셋째, 중립화는 경찰이 어떤 정치세력이나 특수계층의 영향에 좌우되지 않고 오로지 법과 원칙에 따라 지역주민의 편익을 위한 법집행과 불편부당한 치안행정을 구현하려는 것이다.

자치경찰제의 장·단점으로는 어느 제도나 장점과 단점이 있듯이 자치경찰제 역시 장점과 단점을 지니고 있게 마련이다. 자치경찰제 도입에 대한 찬·반양론을 통해 제기된 자치경찰제의 장점과 단점을 살펴보면 다음과 같다(조경호, 2004: 7~8).

먼저, 자치경찰제의 장점으로 첫째 지역실정에 밝은 경찰관들에 의해 지역별로 상이한 치안여건과 지역주민의 요구에 즉응하는 경찰활동이 가능하여 치안서비스의 질과 효율성이 향상된다, 둘째 그동안 경찰에 대한 불신의 원인이 되어 온 중앙정치의 영향을 배제하여 경찰의 정치적 중립성을 확보하게 된다. 셋째, 중앙집권적 관료주의 폐해가 사라지고 주민에 의한 감시와 통제가 용이하다. 넷째, 지역주민의 치안에 대한 참여 증대와 지역출신 경찰관의 애향심으로 민-경 협력 치안체제 구축이 용이해짐으로써 범죄에 대한 대응력이 향상된다. 다섯째, 지역단위로 다양한 치안정책 도입과 자치경찰간 상호경쟁이 이루어짐으로써 경찰개혁과 발전에 유리하다. 여섯째, 경찰관들이 한 지역에 오래 근무할 수 있어 경찰인사와 조직운영의 안정을 도모할 수 있다. 일곱째, 일반 행정과 치안행정의 결합으로 자치단체와 경찰간의 갈등과 비협조를 해소하여 완전한 지방 자치를 구현 등을 들 수 있다.

자치 경찰제의 단점으로는 첫째 지역주의 폐해가 심한 현실여건에서 경찰에 대한 지역정치세력의 영향력 증대로 정치적 중립성이 악화될 우려가 있다. 둘째, 지역 토호세력과의 유착가능성이 높아져 경찰의 부정부패를 심화시킬 수 있다. 셋째, 남북이 대치하고 있는 상황에서 경찰권의 분산으로 경

찰의 안보역량이 약화되고 남북통일과정에서 예상되는 사회혼란과 위기에 대처하는데 불리할 수 있다.

넷째, 지역우선주의 경찰운영으로 대규모 집회시위 등 국가 치안수요와 범죄의 조직화, 광역기동화, 국제화 등 광역 치안수요에 대한 효율적인 대응이 곤란하다. 다섯째, 지방재정의 빈곤과 지역간 불균형으로 경찰운영 수준과 치안서비스의 지역편차가 심화된다. 여섯째, 지역이기주의와 정치적 선심행정의 영향으로 법집행력 및 법집행의 공정성이 약화될 수 있다.

일곱째, 승진, 전보 등 인사기회 감소에 따른 경찰의 사기저하가 나타날 수 있다. 이와 같이 자치경찰제도는 나름대로 장점이 큰 반면, 이에 못지않은 단점도 내포하고 있으므로 자치경찰제 도입의 성패는 어떻게 그 장점을 살리면서 단점을 보완하여 지향하는 이념을 조화롭게 구현하느냐에 달려있다고 할 것이다.

제 2 절 경찰조직의 사회자본 개념 및 중요성

1. 경찰조직의 사회자본 개념

사회적 자본 또는 사회자본(Social Capital)¹²⁾은 인적자본· 물적자본¹³⁾과

12) 사회자본이란 용어는 Judson Hanifan에 의하여 1916년 처음 사용되었다는 주장(De Graaf, 2003: 20; 유석준·장미혜·정병은·배영, 2004: 145)이 있으며, 용어의 출처는 1835년 미국을 다녀온 프랑스의 정치학자 토크빌(Tocqueville.A.D)의해 처음 사용되었다 주장도(서순탁, 2003: 3)도 있다. 사회자본의 개념에 대한 대표적인 연구는 사회학자인 Bourdieu와 Coleman, 정치학자인 Putnam을 들 수 있다. 사회자본 정의의 공통점은 사람들 간의 관계에서 발생한다는 것이다. Bourdieu는 '집단의 구성원에게 주어지는 이익은 그런 이익을 발생시키는 연대의 근거'라고 주장하고 있다. Putnam은 사회자본을 일련의 공동체의 사회적 생산성에 영향을 주는 사람들 간의 '수평적 단체'라고 본다. 세계은행에서도 '한 사회의 사회적 수평관계의 질과 양을 형성하는 기관, 관계 그리고 규범'으로 정의한다. 즉 사회자본은 신뢰, 규범, 네트워크 같은 사회조직의 특징과 관련되는 것으로 사회구성원의 상호작

대비되는 용어로 최근에 새롭게 만들어진 개념이 아니라, 이미 19세기 사회학에서 개인의 성공과 실패, 개인의 목적달성의 수단인 사회적 연결망의 뜻으로 사용이 되어 왔다. 최근에 와서는 대중의 삶의 질, 사회제도의 실행, 정치·경제적 발전이 시민적 유대의 규범과 그 네트워크가 가지는 특색에 크게 영향을 받는다는 사실에 주목하면서 인문, 사회과학의 각 분야에서 사회현상 분석의 기본 틀로 이 개념을 광범위하게 응용하고 있다(주성수, 1999: 22~23).

Fukuyama(1995: 10)에 의하면, 사회자본은 집단이나 조직에서 공통의 목적을 위하여 사람들이 서로 함께 일 할 수 있는 능력이다. 또한 사회자본은 집단의 구성원들이 공유하는 비공식적 가치나 규범으로서 이는 구성원들 간의 협동을 가능하게 한다. 이와 유사하게 Inglehart(1997: 198)는 사회자본을 자발적 결사체들의 광범위한 연계들이 존재하는 신뢰와 관용의 문화라고 정의한 바 있다. Putnam(1993: 167)은 사회자본을 사회조직의 특징들 즉 연계망(networks), 신뢰, 규범으로 정의하고 이러한 사회조직의 특징들은 행위들의 조정을 촉진함으로써 능률성을 가져온다고 한다. 따라서 사회자본은 사회조직 내 개인들 간의 협동을 촉진하여 그들 간의 상호이익을 도모해 준다(배병룡, 2005: 52). 또한, 사회자본은 사회적 자본 또는 사회자본으로 개인의 사회적 자원이 아닌 공공재화(public good)라는 것이다(Putnam, 1993: 82). Bourdieu(1983: 248)는 사회자본에 대해서 간결한 정의를 내린바 있다. 그는 ‘사회자본이란 상호인지가 전제된 제도화된 관계의 네트워크와 연계된 실질적 또는 잠재적 자원의 총합’ 이라고 정의하고 있다.

사회자본은 단순한 유대의 네트워크이상을 요구하는 것을 의미한다. 여기

용을 통해 조정과 협력을 가능하게 한다는 것이다(Putnam 1993b: 35-36). Coleman(1998: 98)은 수평적 관계에만 국한되지 않고 행위자간의 관계구조 즉 개인간의 행위를 규율하는 규범의 총체를 포함한다. 또한 사회자본은 단일한 실체가 아니라 보통 두개의 요소와 함께 다양한 실체라고 한다.

- 13) 물질 자본이란 관찰 가능한 물질적 형태인 도구, 기계, 생산설비를 지칭한다. 인적자본이란 물질 자본에 대칭되는 개념으로 개인에 의해 습득한 기술과 지식 등을 말한다.

서 사회자본은 개인간의 관계를 통해 ① 정보공유의 역할을 하여 공식·비 공식제도가 정확한 정보를 제공하도록 하고, ② 개인의 상호작용으로 인해 구성원들 간의 신뢰를 회복하게 하는 조정역할을 하며, ③ 집단적 의사결정을 통해 외부효과를 창출하는 역할을 한다(Segageldin and Grootaert, 2000: 48~49).는 의미에서 경찰조직 사회자본이론의 중심 전제는 일정한 단체 구성원간 관계가 사회적 사건의 행위를 위한 가치 있는 자원을 형성하여, 구성원에게 집단적인 자본을 제공 한다 (Bourdieu,1986: 240).

Putnam(2000)역시 사람들이 협동한다면 사회가 보다 나아질 수 있다는 가정(假定)하에 사회자본을 ‘상호간의 이익 등 공유된 목표를 달성하기 위하여 함께 행동하게 하는 규범, 네트워크, 신뢰’ 라고 하였다. 또한 Rohe(2004)는 사회자본의 정의를 상호이익을 위하여 조정과 협력을 용이하게 하는 네트워크, 규범, 사회적 신뢰와 같은 사회조직으로 정의하고 있다(최영출, 2004: 123).

한편 우리나라에서 사회자본이라는 용어와 그 이론적 논의의 틀 속에서 이루어진 연구들로서는 다음의 연구가 있다. 박찬웅(1999: 789~817)은 신뢰를 사회자본으로 규정하고 기업 내 신뢰의 사회적 연결망과 개인의 조직 내 성과를 연구하였고, 김왕배·이경용(2002: 1~23)역시 신뢰를 사회자본으로 규정하고 기업의 작업장에서 신뢰가 조직몰입에 어떤 영향을 미치는 지를 연구하였다. 이들 연구자들이 사조직을 대상으로 신뢰와 그 효과를 연구하였다면 박희봉·강제상·김상목(2003: 3~25)은 공공조직을 대상으로 신뢰, 규범, 네트워크 등의 사회자본 및 조직성과 관리를 연구하였다.

유석춘·장미혜(2003)는 사회자본에 대한 많은 연구들의 방향을 두 가지로 분류하고 있다. 하나는 Bourdieu(1986)와 Coleman(1988)의 연구처럼 공동체속의 개인적 관계를 살펴본 미시적 차원의 연구(Burt, 1992; Portes, 1998; Lin, Cook& Burt, 2001; 광현근, 2003)와 Putnam(1993)의 거시적 차원의 연

구처럼 국가와 시민사회와의 관계(Fukuyama, 1995; 송희준, 1999; 박희봉 · 김명환, 2001; 박종민, 2003)로 나누었다.

미시적 연구는 집단이나 개인간의 이해관계를 비교 분석하는 측면의 연구가 중심이 되고, 거시적 연구는 조직의 일반적인 특성인 신뢰, 규범, 네트워크 외에 참여 등이 조직의 가치와 관계 등에 얼마나 영향을 미치고 있는가를 분석하는 방향으로 나아가고 있다.

본 연구에서는 사회자본을 Putnam(1993)의 연구에서 강조한 신뢰, 규범, 네트워크를 기본 모델로 하였으며, 경찰조직에 대한 사회자본의 측정지표의 도출 및 구성에는 최영출(2004: 123)의 지역사회 사회자본측정지표 설정을 참고하였다.

전술한 사회자본의 구성 차원들을 간단히 정의하면 첫째, 신뢰(trust)는 상대방이 나의 이익과 기대에 어긋나는 행동을 하지 않으리라는 믿음과 신념으로 정의하고 있다. 상호간의 관계가 신뢰가 없다면 조직구성원간의 관계에 있어서 정보가 원활하게 전달되지 못하며 문제해결을 위한 협상비용의 발생과 도덕적 위험 등 손실이 발생한다(박희봉, 2001: 26). 또한 신뢰는 상호작용을 통하여 형성된 대인적 관계를 의미하고 존경과 우의 등을 기반으로 하는 특별한 관계라고 정의되고 있다.

신뢰에 대해서는 학제 간 연구의 대상이 되는 만큼 다양한 시각차를 보이고 있다. 사회학자는 사회구조적인 것으로 접근하고, 심리학자는 대인간의 형상으로 바라보며, 경제학자는 합리적 선택 매커니즘으로 보고 있다.

경제학자들이 사회자본으로서의 신뢰에 관심을 기울이게 된 직접적인 계기는 외환위기로 상징되는 한국시장과 국가경제의 실패이다. 이후 시장과 국가의 실패에 대한 대안으로서 사회자본의 신뢰에 관심을 가지게 된 것이고, 경제사회학자들은 사적 영역과 공적 영역의 구분을 바탕으로 하여 한국사회의 연줄에 기반을 둔 사적신뢰는 지나치게 많은 반면 제도에 대한 공적 신

되는 결여되어 있다고 보고 있다.

한국사회의 개혁은 신뢰의 확산을 통해 해결할 수 있다기보다는 가장 원론적인 제도의 틀, 즉 불신에 기반한 철저한 보상과 처벌의 구조를 투명하게 담지하고, 이를 기초한 철저한 제도화가 우선(이재열, 1998: 90)이다(최종렬, 2004: 98~99). 이러한 신뢰 문제는 우리 경찰조직 내 구성원간의 불신문제로서 조직의 공정성문제로 연결되는 중요한 요소이다. 즉, 불신의 제도화의 핵심은 제도가 보상과 처벌의 구조를 투명하게 담지하고, 이를 공정하고 보편적으로 일관성 있게 적용하는 일이다(박찬웅, 1999a: 57). 이러한 신뢰의 역할과 중요성은 사회자본의 연구에서 매우 광범위하게 논의되고 있는 것을 볼 수 있는데 공통적으로 신뢰는 조직사회 또는 공동체의 규범의 준수로서 결속력을 높이고 다른 위험발생 비용을 줄일 수 있다는 점에서 사회자본의 한 요소가 된다고 본다.

둘째, 규범(norms)은 개인이나 조직 내에서 공유된 언어와 행동양식 등 상호간의 문제를 해결하기 위한 준거의 틀이며 미리 규정해 놓은 구성원들의 태도와 행동이다. 그리고 행동에 따른 상벌이 따른다는 것을 인정하고 개인을 통제하는 수단이자 구성원간의 약속이며 계약이다. 약속이나 계약은 지켜야 할 의무감과 당위성이며 이행하지 않을 경우 일정한 제재가 부과된다. 일정한 지역 또는 조직사회에서는 규범이 존재하고 그것이 준수된다면 강력한 사회자본을 구성한다고 볼 수 있다(Coleman, 1998).

규범은 조직구성원들이 규칙을 준수하고 질서를 확립하는 과정에서 나타나며 외적으로는 시민의식이나 타인을 배려하는 행동으로 나타난다. 이러한 규범을 통해 조직문화의 형성과 자기개발 등 조직전체의 다양한 성과를 가져오고 조직의 공유의식을 유발시켜 규범준수를 통한 상호신뢰를 형성하는 사회자본으로서 중요한 역할을 한다고 할 수 있다.

셋째, 네트워크(network)는 상호간의 연계형태이며 누가 누구에게 접근하

는 하는 상호간의 관계구조를 의미한다(박희봉· 강제상· 김상목, 2003). 또한 사람들 사이의 ‘유대(ties)’에 기반한 사회적 연결망이다. 사회적 연결망은 행위자들 그리고 그들을 묶어주는 관계들의 집합체이다(최종렬, 2004).라고 주장하고 있다. Ports(1995)는 사회자본의 특성요인 중 네트워크가 가장 중요한 역할을 한다고 주장하였는데 이것은 개인간이나 조직 상호간의 연결을 통해 신뢰를 구축하는 역할을 하기 때문이다. 네트워크는 혼자만이 만들 수 있는 사회자본이 아니라 다른 사람과의 상호관계를 통해 지식과 정보의 교환으로 조직 활동에의 참여와 협력활동에 기여한다.

네트워크는 신뢰와 규범의 형성에 영향을 미쳐서 사회적 상호작용 및 지식의 교환에 참여하도록 동기를 부여한다. 네트워크는 조직 구성원간 조직의 하위 단체 간 정보와 지식의 전달과 공유, 의사소통의 원활화, 참여의 조장을 통해 조직 활동을 촉진하여 궁극적으로 조직성장에 긍정적인 영향을 미친다고 한다.

마지막으로 최근 많은 학자들은 사회자본이 사회의 다양한 문제 해결과 성과는 조직구성원이 다양한 참여(participation)를 통하여 많은 문제점을 해결 할 수 있는 변수라고 주장하는데 동의하고 있다. 참여는 공동의 관심사에 주목하는 인지적 차원과 공동의 목표에 직접 활동하는 행동차원으로 나눈다. 이러한 참여를 통하여 더 많은 네트워크를 형성하고 또한 신뢰가 확장되는 역할을 하기도 한다.

결론적으로 사회자본은 사회관계 내에서 잠재하는 특정한 목적 또는 행동을 끌어내는 자원이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 자원에서는 신뢰, 규범, 공동의 목적을 위하여 지속적으로 모이는 집단인 결사체의 네트워크를 포함한다는 점에 대해 공통적인 견해이다. 결국 사회자본은 사회구성원간의 관계에서 사회자본이 형성됨을 분명히 하고 있다. 더 나아가 사회자본을 집단 내에서 신뢰, 정보, 규범 등에서 존재한다고 보고 상호 신뢰와 규범을 통한 네

트위크와 참여활동이라는데 동의하고 있다.

본 연구에서는 일단 우리 경찰조직의 수직적·수평적 조직구조 하에서 활용할 수 있는 사회자본 개념으로 국한하고 ‘조직 인프라 내에서 공유된 상호이익과 목적을 위해 협력과 조정을 용이하게 해 주는 신뢰, 규범, 네트워크, 참여와 같은 다차원적 성격을 갖는 사회적 가치’로 정의하기로 한다.

지금까지는 사회자본이 지역사회개발, 로컬 거버넌스(Local Governance)¹⁴⁾ 등 지역정책과 관련하여 유용하였다면 21세기 글로벌시대를 맞아 우리나라 치안환경에 대한 사회자본의 필수적인 구성요소들에 대한 합의를 해야 하며 구성요소들에 대한 측정을 하기 위해 신뢰할 수 있는 측정지표를 개발해야 할 필요성이 있는 것이다.

2. 경찰조직의 사회자본 특성 및 차원

경찰조직에서 사회자본은 신뢰, 규범, 네트워크와 같은 사회조직의 특징과 관련되는 것으로 사회구성원의 상호작용을 통해 조정과 협력을 가능하게 한다는 것이다. 이렇듯 사회자본의 정의에 있어 가장 큰 공통점은 사람들 간의 관계에서 발생한다는 것이다(Putnam, 1993: 35~36).

한편 사회자본은 조직 내에서도 기능을 하여 조직생산성 향상에 긍정적인 영향을 미친다는 연구가 있다. 사회자본은 관계에 존재하며, 관계는 교환을 통해 형성되므로(Bourdieu, 1986) 조직 내 사회자본이 형성되면 그 만큼 조직의 역동성을 증가시킨다는 것이다. 개인간의 신뢰와 네트워크의 교환을 통

14) 먼저 거버넌스 (Governance)란 용어는 그리스어의 어원을 가진 ‘키를 잡다(to steer)’라는 의미를 지닌다. 이것은 거버넌스에서의 정부는 과도한 개입의 직접 ‘노젓기(rowing)’기가 아닌 공공의 이익을 위한 방향만을 제시하는 방향키의 역할만 한다는 것이다. 로컬 거버넌스란, 공공서비스의 공급이 정부에 의한 독점적 공급이 아니라 정부와 민간, 비영리 부문 등 다양한 사회조직의 참여에 의한 ‘연계망’이나 네트워크에 의해 이루어지는 양상을 총칭하는 용어로 사용되고 있다.

해 형성·유지되는 사회자본은 조직 내에서 결국 교환을 촉진하는 순환과정이 나타난다. 예를 들면 서로 신뢰하게 되면 보다 가까이 상호 협력하고자 하고 이는 다시 신뢰를 증진하게 된다. 따라서 신뢰, 규범, 네트워크와 같은 사회자본의 국면들은 조직 내 구성원의 활동을 원활하게 하고(Nahapiet & Ghoshal, 1998: 250), 이로써 조직의 문제해결 능력이 증진한다고 볼 수 있다(박희봉, 2002: 26). 즉 사회자본을 일련의 공동체의 사회적 생산성에 영향을 주는 사람들 간의 ‘수평적 단체’라고 본다.

이러한 논점에서 우리 경찰은 국민과 항상 접촉하는 대면적 결사체의 공조직으로서 고객인 국민의 다양한 요구와 생활안전에 대한 기대 수준의 향상 및 다양한 시민단체 등을 통한 통제와 참여 등 이러한 환경변화에 대한 적극적 참여를 통하여 신뢰와 호혜주의 등 미시적 개념에서 거시적 개념으로서 사회자본의 공통 요소인 신뢰, 규범, 참여 및 네트워크의 특성을 이해할 필요가 있다.

첫째 요소인 신뢰는 개인과 개인, 국가·사회와 개인, 조직과 조직 내의 상호간의 호혜성이다. 호혜성은 서로 믿음으로 관계를 증진시키고 이러한 조직구성원간의 믿음에 따른 호혜성은 조직 내의 의사소통의 원활화, 각종 활동의 참여를 통한 정보의 공유로 활동의 효율성을 증진하고 문제발생의 위험을 손실을 방지할 수 있다. 신뢰에 불신이 발생시 불공정성과 형평성문제로 비화되고 불공정시비와 함께 조직에 대한 질서 규범이 무시당하게 된다는 점이다. 또한 신뢰가 없다면 조직 구성원간의 정보와 학습이 공유되지 못하고 기회주의적 행동 또는 조직의 목적과 가치공유에 역 선택을 하게 됨으로서 이탈을 경험하게 된다.

두 번째 요소인 규범의 사전적 의미는 ‘특정한 방식으로 행위 하도록 강제(강요)하는 규정이다.’ 규범은 우리들이 규범질서에 의거하여 단일화된 요소들로 공식화하는 진술이다. 즉 일차적인 형태로서 규범은 배타적인 규정들

(부정적인 의무나 금지), 즉 만일 금지되지 않았다면 충분히 예상될 수 있는 행위들을 배제하는 배타적 규정들이나, 이와 반대되는 형태의 규정들(긍정적인 의무나 책무들), 즉 어떤 유혹이나 다른 행위 사유가 있음에도 불구하고 그 사람에게 요구되는 특정한 방식으로 행위 하도록 강요하는 조항들이다(김정오, 1998; Neil. Maccormick: 236).라는 정의를 유념할 필요가 있다. 이러한 규범은 조직 내 제도적 행동양식과 구성원간의 상황의 인식공유를 통하여 조직의 문제해결에 긍정적인 기여를 하게 된다.

특히 우리 경찰의 경우 권위적(정복을 착용)이고 계층적 위계질서를 엄격히 필요로 하는 조직에서는 규제적인 규범질서가 엄격히 요구된다.

경찰조직은 다른 공공조직영역보다는 고도의 윤리성과 규범에 따른 질서를 요구한다. 이러한 규범질서는 어릴 적 가정에서부터 학교생활과 군복무를 통해 자연적·인위적으로 또는 타율적·자율적으로 학습이 되어 왔다고 할 수 있다. 지금까지 우리가 습득한 것은 옳고 그른 기준들은 때로는 일상적인 규범들이고 때로는 공식적으로 제정된 규칙들이다(김정오, 1998: 239). 또한 네트워크는 조직 내 상호신뢰로 참여를 통한 조직 활동을 촉진시켜 조직성장에 긍정적인 영향의 미친다고 할 수 있다.

이러한 조직특성들이 사회자본이 되기 위해서는 집단내의 협력을 이끌 수 있어야하므로 이들은 정직, 공동체의 유지, 의무나 호혜성의 준수등과 같은 전통적인 덕목과 관련을 가진다. 이러한 의미에서 사회자본은 개인이 아닌 사회구조에서 형성되는 것이 아니라 사람과 사람사이에서 작용된다는 사실이다. 또한 조직 내 활동을 통한 참여는 조직인프라의 네트워크를 통하여 경찰활동에 대하여 가치지향적인 목적과 수단을 공유할 수 있는 자원이라고 할 수 있다. 다시 말해 사회자본은 특정 조직이나 시장 혹은 국가의 전유물이 아니다. 즉 개인의 생산성을 향상시키는 도구인 물리적 자본 및 훈련을 통하여 축적되는 인간자본(human capital)과 유사하게 상호이익을 도모하기

위한 조정과 행동을 쉽게 해 주는 네트워크, 규범 및 사회적 신뢰와 같은 사회조직의 특징과 관련이 있다(오홍석, 2002: 35). 또한 사회자본은 한 개인에 의해 만들어지거나 존재하는 어떤 것이 아니라 집단이나 개인 상호간의 신뢰와 협력을 통한 사회적 관계에서 이를 수 있는 무한한 능력을 소유한 집합체라 하였다. 이는 개인적으로는 의미가 약하며 구성원간의 신뢰, 규범, 네트워크, 참여 등을 통해서 만들어 지기 때문에 조직을 전제조건으로 한다.

어떤 조직이던 구성원이 항상 목적과 목표의 달성에 대한 가치를 공유한다. 이 목표 달성은 조직성과이며 이러한 성과를 달성하기위하여 여러 가지 전략으로 조직인프라의 변화와 유·무형의 정책을 개발하고 효과적인 결과를 기대한다. 우리 경찰조직내의 사회자본의 효과, 즉 치안성과는 조직 구성원들이 충성심과 자긍심, 봉사와 희생, 참여와 협동 등은 중요한 변수이다.

이러한 관점에서 치안환경의 복잡·다변화는 조직공동체 상호간에 네트워크를 구축하면서 영향을 주고받는 좋은 거버넌스를 원동력으로 보고 조직 내 구성원간 신뢰수준관계, 네트워크, 그리고 조직의 인프라와 제도·규범에서 조직 내 사회자본이 궁극적으로 조직발전과 성과에 영향을 미친다는 것이 지금까지 사회자본에 대한 여러 선행연구의 결과이다.

우리 경찰은 계층적 위계질서를 존중하고 최상의 가치이고 기본 요소인 인권의 침해문제와 범죄의 피해유무 등 재량권이 엄격히 제한되는 경찰권의 행사에서 조직의 규범과 조직구성원의 현장 대응성이 강조되는 측면에서 상당한 딜레마에 빠지는 경우가 있다.

특히, 현대사회에서는 환경의 복잡성, 다양성, 급변성으로 인하여 의식적이고도 계획적인 노력을 통하여 보다 나은 상태로 조직을 변화시켜야 할 필요성이 더욱 커지고 있다(김권집·박수경, 2005: 225). 또한 조직 내 사회적 자본이 인식의 폭을 넓게 인식하며 지지적 참여와 순종이 높을수록 조직 내 사회적 자본의 신뢰가치성 및 공유된 비전을 높게 인식하는 것을 의미한다

는 것이다(강효민·한광령, 2006: 505). 결국 사회자본은 시민조직사회에서나 공공조직인 경찰조직의 사회자본 영역에서도 긍정적 또는 부정적인 어떤 영향을 주고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.

조직 내 사회자본의 형성에 대한 사회자본의 역할을 규명하려는 취지에서 볼 때에도 사회자본의 국면은 신뢰, 규범, 네트워크 등으로 구분할 수 있다. 사회자본은 개인 또는 집단이 공동의 목표를 달성하기 위해 다른 사람 또는 다른 집단과 협력하여 공동의 문제를 협동적으로 해결할 기회 및 능력을 가지고 있는가에 대한 의문에서 출발한다. 또한 조직 내 사회자본의 신뢰, 규범, 네트워크는 조직 내의 민주적 과정, 고객만족, 등 업무환경에 영향을 미치는 것으로 보고 내부적으로는 정치적 효능성과 외부의 효과성과 관계가 있다(박희봉, 2001: 209~210)고 주장하고 있다.

이러한 제 측면에서 경찰조직의 사회자본은 경찰의 목적과 기능면에서 조직의 성과를 떠나 조직의 역량과 발전을 도모하는 등 경쟁력 제고의 수단으로 뉴 패러다임(New Paradigm)¹⁵⁾의 원동력으로 하는 경찰조직의 사회자본에 대한 개념정립이 필요하다.

본 논문에서도 경찰조직내의 사회자본의 조작변수인 신뢰, 규범, 네트워크로 조작하였고 경찰 조직 내 매개변수이고 환경요소인 개인적 특성·조직요인 및 업무특성요인인 직무환경이 신뢰, 규범, 네트워크 등 협력과 미치는 이익정도에 따라 사회자본의 영향이 증대될 것이라는 점이다.

김태룡(2006)은 시민단체가 사회자본의 형성에 미치는 영향에 관한 연구에서 사회자본의 차원과 구성요소를 지금까지 국내외학자들의 시각을 도출하여 혼재되어있거나 다양하게 제시하고 공통적인 요소를 비교하여 1차원부터 8차원까지 사회자본의 차원을 <표2-1>과 같이 제시하고 있다.

15) 뉴 패러다임(New Paradigm)이란 원래 '새로운 사고체계'를 뜻하지만 사람 중심 사회를 건설하고 사람의 경쟁력을 통한 국가발전모델을 제시하자는 가치체계를 지칭하는 개념이다. 지식정보사회에서 국가경쟁력을 결정하는 핵심요소는 사람이기 때문이다.

<표2-1> 사회자본의 차원과 구성요소

	1차원	2차원	3차원	4차원	5차원	6차원	7차원	8차원
구 성 요 소	신뢰	신뢰	신뢰	신뢰	신뢰	신뢰	신뢰	신뢰
	네트워크	네트워크	네트워크	네트워크	네트워크	네트워크	네트워크	네트워크
		시민참여	시민참여	시민참여	시민참여	시민참여	시민참여	시민참여
			호혜성	호혜성	호혜성	호혜성	호혜성	호혜성
			규범		규범		규범	규범
		결사체	결사체	결사체		결사체		
		사회적 지지			사회적 지지			
						권한부여		권한부여
			안전	분위기조성				정치효능
		사회보호	정치참여	가치동화		정보와 의사전달		정치지식
		후원제도		상호이익과 재정적연계	지역에 대한 시각	지지구조		안전
				조직인프라			집단특성	소속감
				공유된 비전	집단적 협력	이타심	사회성	시민적 의무
				행정 참여	지역사회에 대한 애착	집단적 협력		결사체 행동
			멤버쉽	공공분야에 대한 관심	지역에 대한 친밀도	박애정신		정치적 관심도
				수동적 행정과정		자원봉사		삶에 대한 가치

출처: 김태룡, 2006: 36.

3. 경찰조직의 사회자본 중요성

Fukuyama(1995: 10)에 의하면 사회자본은 집단이나 조직에서 공통의 목적을 위하여 사람들이 서로 함께 일할 수 있는 능력이다. 또한 사회자본은 집단의 구성원들이 공유하는 비공식적 가치나 규범으로서 이는 구성원들 간의 협동을 가능하게 한다. 이와 유사하게 Inglehart(1997: 188)는 사회자본을 자발적 결사체들의 광범위한 연계들이 존재하는 신뢰와 관용이라고 정의한 바 있다(배병룡, 2005: 52). Putnam(1993: 167)은 사회자본을 사회조직의 특징들, 즉 연계망, 신뢰, 규범으로 정의하고 이러한 사회조직의 특징들은 행위들의 조정을 촉진함으로써 능률성(efficiency)을 가져온다고 한다. 따라서 사회자본은 사회조직 내에 개인들 간의 협동을 촉진하여 그들 간의 상호이익을 도모해 준다(배병룡, 2005: 52). 또한, 사회자본의 개념에 대한 논의를 사회학자들의 시각을 인용하고 있다. 사회자본이란 개인들이 다른 사람들과 관계를 맺음으로서 획득할 수 있는 자원, 예컨대 정보, 아이디어, 자원 등으로 정의하고 있다(최영출, 2004). 또 다른 정치학자들을 중심으로 한 개념 정의로는 다양한 비공식적 네트워크와 공식적 시민조직에 관여하는 정도의 성격과 관련해 지역주민들의 상호작용으로 보는 시각도 있다.

이상과 같이 사회자본을 바라보는 관점은 다양한데 우리 경찰조직의 사회자본 개념은 전술한바와 같이 조직 내에서 구성원 상호간에 네트워크 내에서 신뢰와 규범을 통한 좋은 거버넌스를 구축하는 원동력으로 보고자 한다.

그러나 위에서 예시한 사회자본 지표들은 다의적인 개념으로 지금까지 경찰조직에 대한 경험적·실증적 연구가 없었다는 점에서, 경찰조직의 사회자본에 대한 수준 및 실태분석을 위한 사회자본 구성지표 개발이 필요하고 또한 중요한 것이다.

우리 경찰조직은 공공의 안녕과 질서유지를 그 의무로 구성된 각자가 봉사
사와 희생, 제도적 의무 이전에 숭고한 도덕성과 충성심을 요구하고, 고도의
윤리성을 요구하는 조직으로 조직구성원간 상호신뢰, 제도와 규범 속에 공
식·비공식 활동의 참여, 네트워크로 정의되는 사회자본의 존재가 절실히
요구된다.

최근의 부산시 공무원의 신뢰경영지수의 조직문화 진단을 조사한 바에 의
하면 믿음, 존중, 공정성, 자부심, 재미 5개 항목을 분석결과, 부산시 공무원
조직 내 심각한 심리적 거부감이 상존하고 조직문화 및 규범보다는 개인의
기준을 우선시하는 가치관, 상사 등 간부진의 리더쉽의 부재, 승진·보상 등
평가의 공정성에 대한 심각한 불신이 상존하고 있으며, 조직문화진단의 신뢰
평가지수는 3급 이상고위직의 경우 83%이나, 직급이 내려갈수록 인식편차가
큰 스펙트럼을 드러내고 있으며 공정성의 경우, 신뢰경영지수는 전체 평균
30%로, 4급·5급의 경우 각 65%, 41%이나, 6급 31%, 7급 24%, 9급은 27%로
하위직으로 갈수록 떨어지고, 또한 평균 신뢰경영지수는 43%로 국내 15개
기업의 신뢰경영지수 67%에 크게 뒤지는 등 큰 격차가 있는 것으로 나타나
고 있다¹⁶⁾.

위 사례에서 마찬가지로 어느 조직이던 외부 고객의 만족을 주기 위해서
는 내부고객인 조직구성원의 만족으로부터 시작되어야 한다는 점이다. 특히,
개인적 특성과 입직경로 등 조직특성이 다양하고 계층적 위계질서가 비교적
엄격하고 특별권력관계의 전형인 경찰조직은 직급·부서 간 소통의 리더쉽은
더 심각할 것이라는 사실은 자명한 사실이다. 또한 다의적이고 다차원적인
고객에 대한 위험성과 대응성이 요구되는 경찰조직 인프라(infra)는 ‘장기관’
조직이 아닌 ‘바둑판’ 조직만이 구성원이 진정한 용사로서 고객에 대하여 사

16) 2007년5월21일 부산시의 조직문화진단 신뢰경영지수의 조사 설문항목으로 믿음·존중·공정성·자부심·재미 등 5개 항목의 평균 신뢰경영지수는 43%로 국내 15대기업의67%, 미국100대기업의 83%에 훨씬 못 미치는 것으로 나타나고 있고, 특히 조직문화규범보다는 개인의 기준이 우선시 반영되고 있는 것으로 평가되고 있다(부산일보, 2007.5.21: 3).

명감과 자긍심, 호혜성의 책무감으로 진정한 봉사가 이루어진다는 사실이다.

사회자본은 개인 또는 집단이 공동의 목표를 달성하기 위해 다른 사람 또는 다른 집단과 협력하여 공동의 문제를 해결할 기회 및 능력을 가지고 있는가(Veenstra & Lomas)에 대한 의문점에서 출발한다. 이런 점에서 김상진·한진수(2006)도 Putnam과 마찬가지로 사회자본은 조직사회 내 관계를 맺고 있는 구성원간의 상호협력을 통해서 사회의 효율성을 증진시켜주는 수평적 결합체이며 신뢰, 규범, 네트워크 등과 같은 사회적 조직체의 특성으로 정의하고 있으며 전술한바와 같이 경찰조직의 사회자본 구성요인으로 신뢰, 규범, 네트워크 등으로 정의하고, 그 구성차원의 대한 중요성을 선행연구 등을 통해 살펴보면 첫째, 신뢰는 국내외학자들이 사회자본의 제일 중요한 요소로서 규범과 함께 선행연구요인의 대상이 되고 있다.

신뢰에 대해서는 많은 학자들 간 연구의 대상이 되는 있는 만큼 다양한 시각차가 있는데 사회학자는 사회구조적인 것으로 접근하고 심리학자는 대 인간의 현상으로 바라보며, 경제학자는 합리적 선택 매커니즘으로 여긴다(강여진·박천오, 2003). 또한 Fukuyama(1995)는 신뢰의 중요성을 강조하고 신뢰는 네트워크 내 상호 호혜적 규범과 상호 협력관계를 통해 축적됨을 강조하고 있다. 신뢰의 역할과 중요성은 사회자본의 연구에서 매우 광범위하게 논의되고 있으며 여러 연구자들이 사회자본의 본질은 신뢰에서 출발한다고 주장하고 있다. Cambetta(1988)는 신뢰를 통한 사회(조직)공통의 규범 준수와 결속력을 높이고 동시에 감시 및 통제비용을 줄일 수 있다는 점을 강조하고 있다(김상진·한진수, 2006: 45).

또한 박병진(2007, 74~75)은 신뢰 형성문제와 제도적 역할에 있어 법에 기초한 신뢰인 공적 신뢰와 개인간의 연결망에 의한 사적인 신뢰인 일반 신뢰로 구분하고, 개인간의 신뢰가 조직사회내의 강한 연줄망으로 전환되는 것을 막고 일반화된 신뢰를 전환되기 위해서는 국가제도에 있어 신뢰 즉 공적인

신뢰의 구축이 전제되어야 한다¹⁷⁾. 또한 사회자본의 핵심인 신뢰가 일반적인 신뢰로 전환되기 위해서는 매개체가 필요한데 그것이 바로 국가와 같은 제도에 대한 신뢰라고 주장한다. 특히 법(처벌과 문화적 가치나 규범을 법규화하는 양 측면을 가진)과 같은 제도가 매개임을 강조하고 있다.

신뢰의 구축과 회복은 정보의 배분과 불확실성에 대한 제도적 관리에 의해 크게 영향을 받는다(이재혁, 1998). 공적 신뢰는 게임의 규칙을 투명하게 규정하고 규칙을 공정하게 집행함으로써 신뢰가 회복되고 강화 될 수 있다. 정보가 개방되고 게임규칙의 투명성이 보장된다면 사적 신뢰가 파당적 연줄망으로 변질되는 것을 억제할 수 있다 박병진(2007, 74~75).

두 번째의 규범(norms)은 개인이나 집단의 태두리 속에서 상호간의 문제들을 해결하기 위한 준거의 틀이며 미리 규정해 놓은 구성원들의 태도와 행동이다. 그리고 행동에 대한 상벌이 따른다는 것을 인정하고 개인을 통제하는 수단이자 사회 구성원간의 약속이며 계약이다. 어느 지역이나 조직사회에서는 규범은 준수해야 할 의무감과 당위성으로 존재하며 만약 이 규범이 준수되지 않으면 조직사회의 균형이 무너지고 무질서해지게 된다. 박희봉(2002)은 규범이 공유된 언어와 행동양식, 조직에 대한 공유된 인식을 통해 정보의 공유와 교환에 참여하는 구성원간의 상황에 대한 동일한 인식을 갖도록 주장한다고 하였다. 이 규범의 역할은 문서화되었거나 비문서화이건 조직 구성원의 행동에 많은 영향을 주는 것으로 구성원간의 범죄예방, 자아완성, 사회감성적인 강화욕구, 형식화된 상벌을 달성하는데 있다.

규범의 중요성은 내부적으로 조직 구성원들이 규칙을 준수함으로써 질서를 확립하는 과정으로 나타나며, 외적으로는 시민의식이나 타인을 배려하는 행동으로 나타난다. 또한 구성원들의 행동에 제약을 줄 수도 있지만 규범을

17) 신뢰(Trust)에 관한 연구에서 신뢰는 사적 신뢰와 공적 신뢰로 구분되어 왔다(이재열, 1998; 최종렬, 2004). 통상 개인 간 형성된 신뢰를 사적 신뢰로, 제도와 사회전체에 대한 신뢰를 공적 신뢰로 구분하고 있다.

통해 조직문화의 형성과 자기개발, 업무환경유지, 수익성 등 조직 전체의 다양한 성과를 가져올 수 있으며 사회적 관계형성의 기반이 되는 공유의식을 유발시켜 배타적이지 않고 개방적이며 규범 준수를 통한 상호신뢰를 형성하는 사회자본으로서 중요한 역할을 할 수 있다(김상진·한진수, 2006).

세 번째의 네트워크는 상호간의 연계형태이며 ‘누가 누구에게 접근 하는가’ 하는 상호간의 관계구조를 의미한다(박희봉·강제상·김상목, 2003).

네트워크는 사회자본 중 가장 중요한 역할을 한다는 것으로 개인 간 또는 조직 상호간의 연결을 통하여 신뢰를 구축하고, 이 신뢰는 네트워크를 통하여 규범을 강화하는데 기여함으로써 다양한 사회적 관계를 구축하는 역할로 그 중요성이 강조되고 있다.

또한 Coleman(1998)은 사회적 네트워크는 사회자본을 만들어 내는 구체적이고 직접적인 조건이며 사회자본 요소인 의무감, 정보공유, 사회적 규범을 통해 불확실성의 위험을 감소시킬 수 있다고 했다.

본 연구에서는 사회자본에 의한 조직성과 측면에 대한 평가분석이 미치지 못한 아쉬움이 있지만 어떤 조직이던 그 구성원의 목표와 가치공유에서 있어 참여(participation)는 항상 조직의 목적과 목표가 있으며 이 목적과 목표를 달성하기 위하여 조직 구성원이 상호 정보를 공유하고, 인적·물적 협력을 통한 네트워크를 구성하며 조직사회내의 규범의 범위 내에서 참여함으로써 비전을 공유하게 되는 동기를 부여한다는 점에서 간과되어서는 안 된다는 점이다.

사회자본의 중요성은 그 기능이 강조되기도 한다. 사회자본은 사회구조의 측면이라는 요소와 그 구조 내에서 특정행위자의 특정 행동을 촉진 시킨다는 요소를 공통적으로 갖는다. 물리적 자본과 인적 자본의 경우와 달리 사회자본은 행위자 속에 존재하는 것이 아니라 구조의 관계 속에서 존재하면서 그 조직의 생산성을 증가시키고 가능하게 한다(Coleman, 1988; 박희봉, 2002:

7). 이것은 조직 내 소집단의 문제일 뿐 아니라 조직 구성원간 각 개인의 문제이기도 하다(박희봉, 2001: 210)는 것이다.

우리 경찰은 신 공공관리론(NPM)과 더불어 공공영역에도 성과 시스템과 서비스의 무한경쟁 등 고객에 대한 패러다임의 변화와 함께 경찰조직도 급변하는 정보사회와 다변화되어 가는 치안환경 속에서 조직의 발전과 효율성을 위하여 조직구성원간 상호 신뢰하고, 규범을 준수함은 물론 조직 내의 네트워크를 형성하여 조직의 목적과 목표를 공유하는 적극적인 참여를 통하여 국민인 고객에 대하여 가치를 창출하는 것이다.

이러한 사회자본의 중요성은 조직의 능력은 개인의 가치는 물론 조직구성원의 하부 조직 간의 상호관계가 매우 중요하다는 점, 그리고 조직 내 사회자본이 궁극적으로 조직발전과 성과에 영향을 미친다는 것이고, 또한 사회자본은 국가, 사회, 조직의 특정한 목표에 긍정적인 영향을 미치는 구성원간의 신뢰, 규범, 네트워크 등 인간관계속에 존재하는 무형의 자산이라고 정의할 수 있다(박희봉, 2002: 8)는 점에서 그 중요성은 물질 자본이나 인적 자본의 투자만으로 다양한 조직문제를 해결하는데 한계가 있는 시점에서 조직의 문제해결과 성과를 위한 새로운 역할을 기대하는 것이 바로 사회자본이다.

결론적으로 조직 내 사회자본의 중요성은 사회자본은 조직 내 잠재하는 무형자본으로 변화무쌍하게 급변하는 사회 및 치안환경 속에서 다양한 조직문제를 해결하는데 한계에 직면한 시점에서 조직문제의 해결과 성과를 위한 새로운 역할을 기대하는 것이 사회자본이고, 또한 지금까지 경험적 연구사례를 통해서 충분히 입증되고 있다.

본 연구에서는 사회자본의 중요성은 경찰의 윤리문제와 사명감, 책임감으로 도덕성을 회복시키고 생산성과 효율성을 위한 조직 구성원간의 신뢰의 기반을 조성하는데 있어 조직 내에 존재하는 사회자본을 통해 가능한 것이기 때문이다.

제 3 절 경찰조직의 사회자본 영향요인

한편 사회자본은 조직 내에서도 기능을 하여 조직생산성에 긍정적인 영향을 미친다는 연구가 있다. 사회자본은 관계에 존재하며, 관계는 교환을 통하여 형성되므로 (Bourdieu, 1986) 조직 내 사회자본이 형성되면 그 만큼 조직의 역동성을 증가시킨다는 것이다. 개인간의 신뢰와 네트워크의 교환을 통해 형성 · 유지되는 사회자본은 조직 내에서 결국 교환을 촉진하는 순환과정으로 나타난다. 예를 들면, 서로 신뢰하게 되면 보다 가까이 상호협력 하고자 하고, 이는 다시 신뢰를 증진하게 된다. 또한 사회자본은 사회관계 내에 잠재하는 특정한 목적, 또는 행동을 끌어내는 자원이라고 할 수 있다 (오홍석, 2002: 35).

전술한 바와 같이 경찰조직 내 사회자본의 개념과 특성 등을 통하여 그 중요성을 충분히 인식하였고 사회자본은 공·사조직을 막론하고 무형의 자산으로 존재하고 있으며 그 사회 및 조직의 생산성과 효율성에 지대한 영향을 주고 있다는 사실은 제 연구 및 경험적으로 가설 등을 통하여 검증되었다.

특히, 사회자본이 공공조직에 존재한다는 것은 사회자본이 조직 구성원들의 사회적 관계에 존재할 뿐 아니라(박찬웅, 1999: 789~817; 박통희, 1999: 117; Nahapiet & Ghoshal, 1998: 242~269) 조직이라는 틀 속에서 유지된다는 것을 뜻한다. 따라서 사회자본은 구조성(structure) 또는 폐쇄성(closure)을 띠고 공유된 신념이나 가치의 일종으로서 하나의 조직 문화이다. 이러한 문화적 현상으로서의 사회자본은 Fukuyama와 Inglehart의 사회자본 개념과 직결된다. 그리고 이 사회자본은 개인에게 분할해 줄 수 없는 공공재의 성격을 지닌다(배병룡, 2005: 52~53). 즉 사회자본은 개인 또는 집단이 공동의 목표를 달성하기 위해 다른 사람 또는 다른 집단과 협력하여 공동의 문제를 해결

할 기회 및 능력을 가지고 있는가(Veenstra & Lomas)에 대한 의문점에서 출발한다.

Kramer(1999: 569~598)는 조직 내 신뢰를 증진시키는 요인으로 어린시절 사회화를 통해 발달된 강한 신뢰 성향(disposition), 상호작용 과정에서 축적된 신뢰의 역사성, 신뢰를 전하는 제3자의 역할, 신뢰가 높다고 인식되는 사회적 범주(예, 특정의 인종), 신뢰가 높다고 인식되는 특정의 역할, 신뢰를 증진시키는 공식적 또는 비공식적 규칙 등을 들고 있다. 이들 요인 중 역사성은 특정 개인을 알고 신뢰하는(Knowledge-based trust)것에 해당하고 사회적 범주와 역할 및 규칙에 의한 신뢰는 특정 개인을 겪어 보거나 알지 않고도 신뢰하는(depersonalized trust) 것에 해당 한다(배병룡, 2005: 53~54).

Coleman(1998)과 Putnam(1993) 이래 폭발적으로 증가한 사회자본에 관한 연구 분야 및 관점은 다양한 분야에서 학자들로부터 많은 관심을 받아 왔고, 우리나라 역시 10년 전 국제금융구제(IMF)를 겪으면서 신 공공관리론과 함께 사회자본의 중요성이 인식되었고 최근까지 여러 가지 논점과 다양한 연구를 통한 연구경향이 이루어지고 있음을 알 수가 있다.

우리나라의 경우에도 상고시대부터 지방 또는 지역에서 상부상조의 계(契)·두레·향약 등을 통하여 신뢰와 협력·협동정신으로 지방 또는 지역의 협력 체제를 이루어 왔고, 근대에서는 가정에서부터 학교생활과 군복무 과정을 거치면서 사회자본의 요체인 신뢰와 규범, 네트워크 등 협력과 협동정신이 지금의 국가발전을 가져왔다고 할 수 있다.

본 연구에서도 경찰조직 내 사회자본 수준이 조직의 생산성을 통한 조직 발전에 어떤 존재형태에 따라 부정적 영향 또는 긍정적 영향요인은 개인적 특성과 근무부서 등 조직요인에 따라 그 영향이 다르게 미칠 것이라는 점이고, 또한 개인적·직무환경요소인 조직 내의 갈등경험, 승진·보상의 공정성, 경쟁성 인식정도에 따라 그 영향이 다르게 나타날 것이라는 점이다.

제 4 절 경찰조직의 사회자본 측정방법

지금까지 사회자본의 개념들을 정리해보면 사회자본은 사회조직이던 공공 조직이던 간에 조직 내에 존재하는 무형의 자원이라는 점이다.

이러한 사회자본이 로컬 거버넌스, 공공조직의 정책과 생산성 등과 관련하여 유용하다면 사회자본에 대한 필수적인 구성요소 등 조직의 차원에 따라 구성요소에 대한 합의가 되어야하고, 또한 이를 신뢰할 수 있는 측정지표를 개발해야 할 필요성이 있는 것이다.

위와 같이 사회자본은 그 대상에 따라 다양하게 시도되고 측정되어 왔다. 모든 연구자들은 이것의 측정에 대하여 일반적으로 인정된 방법론도 없다는 사실에 동의한다. Fukuyama도 사회자본의 개념 중 가장 큰 약점의 하나가 그것을 측정하는 방법에 대한 합의가 부족하다는 점을 지적하면서 그 측정의 두 가지 접근방법을 제안하고 한계점을 논하고 있다.

두 가지 접근법이란 한 사회의 집단과 집단의 멤버십을 조사하는 것과 신뢰수준과 시민연대에 대한 조사 자료를 이용하는 것이라고 보았다.

한 사회의 집단과 멤버십을 조사하는 것은 사회자본을 측정함에 있어 Putnam 이 스포츠클럽, 볼링경기연맹, 문학회, 정치클럽 그리고 시간의 경과와 지리적 지역에 걸쳐 달라지는 멤버십의 크기를 측정하기 위하여 시민사회의 집단을 계산하여 사회자본을 측정한 것과 같이 사회집단의 수, 크기, 내부 결집성, 신뢰수준, 불신의 범위 등으로 사용하는 측정하는 방법이다. 그러나 이러한 방법의 문제점은 우선 한 사회 내에 있는 집단전체를 측정한다는 것은 거의 불가능한 것이다. 또한 조사 자료의 한계나 과학기술의 발달과 컴퓨터의 보급은 결사체의 형태를 변화시키고 있고, 폭발적으로 증가하는 온라인상 토론방이나 채팅방등을 측정하기란 매우 어려운 일이다(오홍석, 2002:

31). 또한 경찰조직의 사회자본의 활성화와 신장을 위해 로컬 거버넌스를 통한 지역사회 또는 조직의 생산성과 손실비용의 효용측면에서 중요하고 유용하다면 사회자본의 필수적인 구성차원에 대한 합의를 해야 하고 구성요소에 대한 표본·측정지표를 개발해야 할 필요성이 있는 것이다.

이런 측면에서 최영출(2004: 125)은 위와 같은 질문에 가장 잘 답변해 줄 있는 연구로서 Rohe(2004)의 사회자본측정 지표 및 지표간의 관계성에 관한 연구와 World Bank(2004)에서 국제적인 비교연구로 사회자본을 6개 차원으로 나누어 제시하고 있는 측정지표내용을 <표2-2>와 같이 요약하면 다음과 같다.

<표2-2> 사회자본 측정지표내용 요약

차원	지표 내용요약
집단과 네트워크	·가입한 지역사회내의 집단 수 ·지역사회 내 활동·교제·구성원의 동질성여부 등
신뢰와 단결성	·지역주민·부서내 사람들과 신뢰의 정도 ·지역사회 사업 등에 도움 또는 기여 정도
집단적 활동과 협력	·지난1년 동안 본인 등 지역사회활동에 참여여부 ·지역 내 문제 발생시 주민 협력 정도
정보와 의사전달	·정보를 알려줄 정보원천 3가지 (NGO, 주민, 동료, 인터넷 등)
사회적 응집력과 포용력	·주민 간 소득·지위 등 생활의 영향여부 ·지역생활문제로 동네에서폭력행위 빈도 ·동네주민들과 식사·모임 등 어울림 정도 ·가정에서 범죄나 폭력으로부터 안정감정도
권한강화 및 정치활동	·현재의 전반적인 행복감 정도 ·인생진로를 바꿀 수 있는 능력여부 ·지역문제 등으로 청원·선거에 참여 정도

자료: 최영출. (2004). 지역사회 자본측정지표 요약. 125

사회자본 수준을 국제적으로 비교 연구하여 제시하고 있는 대표적인 국제 기관인 세계은행(World Bank)에서 사회자본을 6개 차원으로 나누어 측정을 시도하고 있다(최영출, 2004:124). 그러나 전술한 사회자본의 측정지표들은 지역 사회자본을 측정하기 위한 측정지표들이기 때문에 이것을 그대로 경찰 조직의 사회자본을 분석 적용하는 데에는 다소 무리가 따르기 때문에 적용하기는 어렵다. 반면에 대부분의 연구들이 사회자본의 공통적인 차원으로서 신뢰, 규범, 네트워크를 제시하고 있기 때문에 여기에서도 경찰조직의 사회자본을 신뢰, 규범 및 네트워크의 세 가지 차원으로 나누고, 이를 측정하기 위한 지표들을 다음과 같이 설정하여 제시하였다.

본 연구는 선행연구 등을 참고로 하여 경찰조직의 신뢰는 ① 직원 간 믿고 지내는 정도, ② 직원 간 결속력 정도, ③ 부서의 보호정도, ④ 상사 및 동료의 지지정도를 측정하였고, 규범은 ① 규범과 규칙의 확립정도 ② 구성원들의 규범준수정도, ③ 선·후배 간 질서 확립 정도, ④ 구성원들의 의식수준 정도를 측정하였다. 그리고 네트워크는 ① 직원 간 의사소통정도, ② 갈등해소를 위한 협력정도, ③ 부서내의 정보 공유정도, ④ 문제발생시 지체 해결능력 정도를 측정 하였다.

제 3 장 분석 틀 및 조사 설계

제 1 절 분석 틀 및 가설의 설정

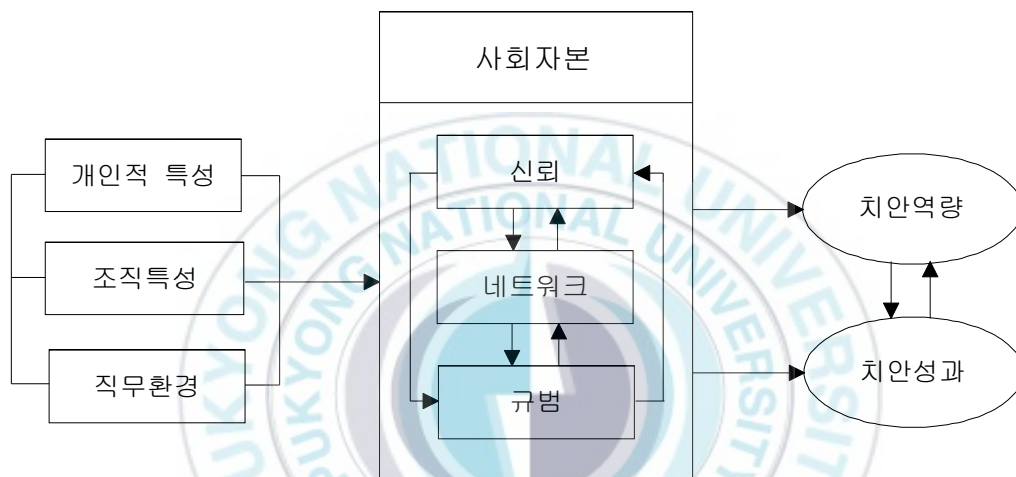
본 연구는 전술한 바와 같이 경찰조직의 사회자본의 실태를 살펴보고 사회자본 형성에 영향을 미치는 요인을 분석하는 데 그 목적이 있다.

지금까지의 선행연구와 여타 공공조직의 사회자본에 대한 경험적 연구사례를 참고하여 개인 또는 조직 구성원이 그 조직과 부서 환경 속에서 개인의 역할과 능력으로 조직의 공동의 가치와 목표를 달성하기 위해서는 신뢰와 네트워크의 협동을 통하여 공동의 목표를 달성하고자하는 능력과 의식정도의 수준이 어느 정도인가 하는 의문점에서 출발한다. 즉 개인의 입직경로, 근무연수 등에 따른 개인적 특성과 조직 내의 배경 및 직무성향에 따라 직업의식의 지향점이 차이가 있을 것이고, 또한 이러한 개인적 특성 및 조직적 특성과 배경에 따라 조직 내의 무형의 자본인 사회자본의 수준정도와 조직성과에 어떤 영향을 미칠 것이라는 점이다.

본 연구는 이러한 관점에서 경찰의 사회자본의 실태와 영향요인을 분석·하기 위하여 경찰조직 내 사회자본의 수준정도와 그 영향요인의 측정을 통하여 실태 분석하고 정책적 시사점을 제기하는 것으로 사회자본의 차원과 구성요소를 신뢰, 규범, 네트워크로 한정하고, 사회자본의 영향을 받는 종속변수와 독립변수간의 척도를 구성하고 각 변수들에 대한 측정을 통하여 사회자본 정도 및 실태를 분석하기 위하여 경찰조직 내 사회자본의 개념적인 분석 틀(conceptual framework)을 <그림 3-1>과 같이 설정하고, 다음과 같

은 연구문제를 제시하고자 한다.

<그림 3-1> 경찰조직 사회자본의 영향요인에 관한 개념적 분석 틀
(conceptual framework)



본 연구문제의 경험적으로 검증하고자 하는 가설은 다음과 같다.

첫째로, 경찰조직의 사회자본의 실태는 어떠한가? 경찰서별로, 근무부서별로, 근무형태별로 사회자본의 실태는 어떠한가? 경찰조직의 사회자본의 실태를 경찰관의 인식을 통하여 분석·평가한다.

둘째로, 경찰조직 사회자본에 영향을 미치는 요인은 무엇인가? 그리고 이러한 요인들 가운데서 어느 요인이 가장 많은 영향을 미치고 있는가? 그렇다면 그 원인은 무엇인가? 이러한 측면에서 본 연구는 경찰조직의 사회자본의 실태와 그 영향요인을 분석·평가하고자 한다.

여기서 종속변수로서 경찰조직의 사회자본의 정도는 제2장의 이론적 논의를 근거로 하여 그 구성변수로서 경찰조직의 신뢰, 규범 및 네트워크 정도의

세 가지를 선정하였고, 또한 부산지방경찰청 산하 경찰서의 경찰관들을 대상으로 설문조사를 실시하여 이들 지표들을 측정하였다.

본 연구에서는 사회자본의 독립변수요인으로 개인적 특성, 조직요인과 직무환경을 통하여 상호간의 관계를 측정하는 도구로 사용하고자 하였다.

첫째로, 경찰조직의 사회자본의 실태는 어떠한가? 경찰서별로, 근무부서별로, 근무형태별로 사회자본의 실태는 어떠한가? 경찰조직의 사회자본의 실태를 경찰관의 인식을 통하여 분석·평가한다.

둘째로, 경찰조직 사회자본에 영향을 미치는 요인은 무엇인가? 그리고 이러한 요인들 가운데서 어느 요인이 가장 많은 영향을 미치고 있는가? 그렇다면 그 원인은 무엇인가? 이러한 측면에서 본 연구는 경찰조직의 사회자본의 실태와 그 영향요인을 분석·평가하고자 한다.

여기서 종속변수로서 경찰조직의 사회자본의 정도는 제2장의 이론적 논의를 근거로 하여 그 구성변수로서 경찰조직의 신뢰, 규범 및 네트워크 정도의 세 가지를 선정하고 부산지방경찰청 산하 경찰서의 경찰관들을 대상으로 설문조사를 실시하여 이들 지표들을 측정하였다.

그리고 경찰조직 사회자본에 영향을 미치는 독립변수는 전술한 이론적 논의에 따라 크게 개인적 특성요인, 조직특성 요인, 직무 환경적 특성 요인의 3가지 요인으로 설정하고 각 요인별로 이를 측정하기 위한 하위변수들을 제시하였다. 경찰 사회자본의 정도 및 그 영향요인을 평가하기 위한 구체적인 변수들을 표로 제시하면 다음의 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 변수목록 및 문항 번호

구 분	요 인		측정변수	문항 번호
독립변수	개인적 특성		① 성별 ② 연령 ③ 학력 ④ 계급 ⑤ 근속기간 ⑥ 입직경로	Ⅱ-1, 2, 3, 4, 5
	조직적 특성		근무부서 특성	Ⅱ-6, 7, 8
			근무형태의 특성(내근 및 외근)	
	직무환경 의 특성	갈등	① 다른 부서 직원과의 갈등정도 ② 업무처리과정에서 직원과 대립정도 ③ 다른 직원과의 갈등 경험정도	I -14 15 16
		공정성	① 승진심사의 공정성 정도 ② 승진심사의 불공정성 정도 ③ 상벌처리의 공정성 정도	I -17 18 19
		경쟁성	① 경쟁분위기의 조성 정도 ② 직원의 경쟁의식 정도 ③ 구성원들의 경쟁 노력정도	I -20 21 22
종속변수	사회자본	신뢰	① 직원간 믿고 지내는 정도 ② 직원간 결속력 정도 ③ 부서의 보호정도 ④ 상사 및 동료의 지지정도	I - 1 2 3 4 5
		규범	① 규범과 규칙의 확립정도 ② 구성원들의 규범준수 정도 ③ 선·후배 간 질서확립 정도 ④ 직원 의식수준의 정도	I -6 7 8 9
		네트워크	① 직원 간 의사소통정도 ② 갈등해소를 위한 협력정도 ③ 부서 정보의 공유정도 ④ 문제발생시 자체해결 정도	I -10 11 12 13

제 2 절 조사 설계

1. 자료의 수집 및 표본의 특성

본 연구는 전술한 바와 같이 경찰관의 인식을 중심으로 경찰조직의 사회 자본의 구축 정도를 평가하고 그 영향요인을 분석하기 위하여 부산광역시 지방경찰청 산하 경찰서의 경찰관 등을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

표본추출은 층화표본추출방법(stratified sampling)을 활용하여 먼저 지역적 특성이 비교적 달리 나타날 수 있도록 부산 지방경찰청 산하 14개 경찰서를 관할인구, 치안여건, 및 경찰관 수 등을 고려하여 4개 그룹으로 분류하고, 그룹별로 1 내지 2개 경찰서를 추출하여 5개 경찰서를 선정하였다. 그리고 경찰서별로는 표본이 근무부서(기능)별로 골고루 추출될 수 있도록 하였고, 계급별로도 경찰관들이 골고루 응답할 수 있도록 순경, 경장, 경사, 경위 이상의 4가지 계층으로 나누어 표본을 추출하였다.

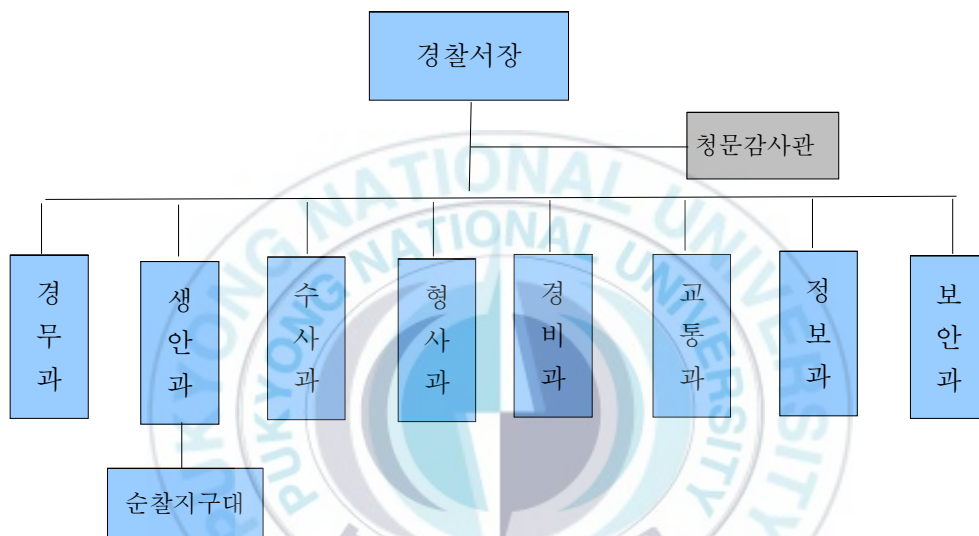
설문평가 대상을 표본 대상 5개 경찰서의 전 부서(기능)를 대상으로 한 이유는 부서별 하위문화(Sub-culture)¹⁸⁾가 존재한다는 가정(假定)하에 조직의 기능을 8개부서(기능)을 중심으로 측정하였다. 여기서 근무부서는 경찰서의 치안여건상 경찰서별로 부서 운영상 약간의 차이가 있는 바, 유사한 기능을 하는 부서는 기능별 운용 및 통계처리의 편의상 통합 분류하였다.

또한 분석·평가는 생활안전과는 내근부서로 분류하였고, 순찰 지구대는 외근부서 순찰활동이 주 임무로서 생활안전과와 분리하여 6개부서로 분석하였

18) 하위문화(Sub-culture)란 William. A. Westley의 연구에서 기원한 것으로 “폭력과 경찰(Violence and police)”표제로 경찰관들의 부적절한 행동을 설명하기 위해 사용 된 것으로 동 용어는 경찰문화의 하위가치개념이 아니라 학문적 용어라는 사실에 유념해야 한다. 하위문화를 부분문화라고도 하며 어떤 부분집단이나 범주에 속하는 사람들이 그 사회의 지배적인 문화유형과 다른 것으로 내·외부를 의식적으로 식별하기 위해 은어(隱語), 관례(慣例)등을 공유하는 것을 말한다.

고, 청문감사실은 보좌기관으로 업무성질 등 유사기능을 참고하여 기획·지원 부서인 경무과에 포함 시켰다. 참고로 부산지방경찰청 산하 14개 경찰관서의 조직도는 <그림3-2>과 같다¹⁹⁾.

<그림3-2> 경찰관서 조직운영도²⁰⁾



부산지방경찰청의 경우 산하 14개 경찰서는 모두 1급지 경찰서로서 관할 인구 및 범죄율 등을 반영한 치안여건에 따라 8 개부서(경무과· 생활안전과· 경비과· 교통과· 수사과· 형사과· 정보과· 보안과) 운용이 원칙이나, 수사· 형사과, 경비· 교통과, 정보· 보안과는 경찰서의 치안여건에 따라 부서가 별도 운영 내지는 통합 운영되고 있고, 경비· 교통은 정복부서로서 예상되는 혼잡경비 및 공공질서유지 등을 주목적으로 한다는 점에서 경찰서별로 통합

19) 경찰기관의 조직 및 정원에 관한 규칙(04.6.1 경찰청훈령 제424호) 및 부산지방경찰청 사무분장규칙 등 참조 : 경찰서는 1·2·3급지로 구분하고 있으며, 경찰서는 기본 5개과(경무,생안,수사,형사,경비교통,정보보안)가 기본임.

20) 현재 부산지방경찰청산하에는 14개 경찰서와 56개 지구대와 8개 파출소가 있다(2006년12월 기준).

운영되는 경우가 많고, 정보·보안의 부서 기능 역시 업무의 중복 또는 유사성으로 통합 운영이 가능하다고 하는 점에서 통합 처리하였다. 이에 따라 근무부서는 경무·기획, 생활안전, 수사형사, 경비교통, 및 지구대의 6개 부서로 분류하였다²¹⁾. 부산지방경찰청 산하 14개 경찰서의 경찰관서 편제표는 아래 <표3-2>와 같다.

<표3-2> 부산지방경찰청 산하 경찰관서 편제표

경찰서별	부서(기능)별	비고
부산진, 남부, 해운대. (3)	경무과, 생안과, 수사과, 형사과, 경비과, 교통과, 정보과, 보안과	8 개과
금정, 사하. (2)	경무과, 생안과, 수사과, 형사과, 경비교통과, 정보과, 보안과	7 개과
동래, 연제, 사상, 북부. (4)	경무과, 생안과, 수사과, 형사과, 경비교통과, 정보보안과	6 개과
중부, 동부, 영도, 서부, 강서. (5)	경무과, 생안과, 수사형사과, 경비교통과, 정보보안과.	5 개과

* 청문감사관은 보좌기관으로 부서에서 제외함

다음으로 응답자의 일반적 특성을 살펴보면, 성별은 남자가 88.9%, 여자는 11.1%로 남자 경찰관이 절대 다수를 차지하고 있으며, 연령은 30-40대가 52.3%, 40-50대가 28.2%로 나타났고, 학력으로는 대학교 졸업이 40.2%, 고졸이 36.3%, 전문대졸이 20.7%로 나타나 전문대졸 이상이 절반 이상을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

계급별로는 순경, 경장, 경사, 경위이상의 4개 계층으로 나누어 표본을 추출하였으며, 순경이 7.3%, 경장이 27.7%, 경사가 50.5%, 경위 이상이

21) 청문감사실은 보좌기관으로 업무성질 등 참고하여 기획·지원부서인 경무과에 포함 시켰다.

14.5%로 나타났고,²²⁾ 근무연수를 살펴보면, 재직연수 10년-15년이 26.4%, 15년-20년이 25.6%, 5년-10년이 22.8%, 20년 이상이 15.0%, 5년 미만이 10.1% 순으로 나타났다.

<표3-3> 응답자의 일반적 특성

구분		n	%	구분		n	%
성별	남자	343	88.9	학력	고졸이하	140	36.3
	여자	43	11.1		전문대졸	80	20.7
	합계	386	100		대졸	155	40.2
계급	순경	28	7.3	근무기간	대학원이상	11	2.8
	경장	107	27.7		합계	386	100
	경사	195	50.5		5년 미만	39	10.1
	경위이상	56	14.5		5년-10년	88	22.8
	합계	386	100		10-15년	102	26.4
연령	20-30세	38	9.8	근무부서	15-20년	99	25.6
	30-40세	202	52.3		20년이상	58	15.0
	40-50세	109	28.2		합계	386	100
	50세 이상	36	9.3		경무·기획	53	13.7
	합계	386	100		생활안전	83	21.5
근무형태	내근	171	44.3		수사형사	93	24.1
	외근	215	55.7		경비교통	54	14.0
	합계	386	100		지구대	60	15.5
					합계	386	100

22) 응답자의 배경적 변수 중 경감 이상은 응답자가 거의 없어 경위 이상에 포함시켰으며, 입직경로 역시 전체 응답자의 96%가 순경 출신이라 제외하였다.

2. 척도 구성 및 자료의 분석방법

1) 척도의 구성

설문지의 구성은 선행연구의 검토 및 관계 경찰관과의 면담을 통하여 확정하였고, 설문지의 타당도를 높이기 위하여 관계경찰관의 협조를 얻어 사전 조사를 실시하였으며 이를 바탕으로 설문지의 내용을 재조정하였다.

설문조사는 각 경찰서 관계 경찰관의 협조 아래 2007년 11월 15일부터 11월 30일 사이에 실시되었으며 총 510부의 설문지를 배포하였고, 설문지 응답은 설문응답자가 직접 기입하는 방식으로 하였다.

배포현황을 살펴보면 A경찰서가 110부, B 경찰서 110부, C 경찰서 90부, D 경찰서가 80부, E 경찰서 100부, 지방경찰학교 40부를 배포하였으며, 그 중에서 395부를 회수(회수율 77.4%)하였다.

설문지구성은 총 41개항으로 개인적 특성 등 독립변수 21개항과 사회자본인 종속변수는 13개항, 기타 조직변수(직무만족, 부서성과)는 7개항으로 구성하였다.

조직 내의 네트워크, 규범, 신뢰와 같은 사회자본의 구성요소를 도출하고 그 변수와 영향요인을 분석하기 위하여 일선 경찰관에 대한 설문 조사서를 작성하여 직접 자기기입방식으로 설문을 실시하였다. 또한 본 연구의 설문과 함께 조직 내의 당면 문제점 2가지를 기술형으로 구성하였다.

이와 같이 분석단위를 토대로 구성된 설문문항을 중심으로 본 연구의 조사 대상 설문 배부 및 회수현황은 다음 <표3-4>과 같다.

<표3-4> 설문지 배부 및 회수현황

배부처	배부수	회수	통계처리	통계 불처리	미회수	비 고
합계	510	395(77.4%)	384(97.2%)	11	115	
A경찰서	110	97(88.1%)	96(98.9%)	1	13	가그룹
B경찰서	110	96(87.2%)	95(98.9%)	1	14	나그룹
C경찰서	90	52(57.7%)	48(92.3%)	4	38	다그룹
D경찰서	80	78(97.5%)	76(97.4%)	2	2	라그룹
E경찰서	80	37(46.2%)	35(94.5%)	2	43	"
지방학교	40	35(87.5%)	34(97.1%)	1	5	

경찰조직의 사회자본의 구축정도와 영향요인에 관한 문항은 총 22개 문항으로 구성되어 있으며, 조사대상자의 인구통계학적인 변수는 성별, 연령, 계급, 학력, 근무기간, 입직경로, 소속부서 및 근무형태의 8개 문항으로 구성하였다.

2) 자료의 분석방법

척도구성은 응답자인 경찰관의 배경적 변수를 제외하고 모두 Likert Type의 5점 척도로 구성하였다. 경찰관의 태도를 측정하는 문항은 응답자의 신뢰도를 측정하기 위하여 신뢰도분석을 실시하여 Cronbach's α 값을 측정하였다. Cronbach's α 값은 평가항목별로 모두 0.6보다 크게 나타나고 있어 문항 간의 내적 일관성은 충분하다고 할 수 있다.

회수(수집)된 자료는 유효표본만을 코딩의 지침에 따라 부호화하였다. 부호화된 자료를 컴퓨터에 개별 입력시킨 후 자료는 SPSS 10.0프로그램을

사용하여 분산 목적에 따라 전산처리로 검증하였다. 항목 설문 신뢰성을 확보하기 위해 신뢰도 분석을 실시하였으며, 설문의 타당성 분석을 확보를 위해 Varimax의 직각회전법을 사용하여 분석을 실시하였다. 또한 변수요인별 특성에 따른 차이를 검증하기 위하여 활용된 분석방법으로는 상관관계 분석, 요인분석, T-검정, F-검정을 사용하였다. 표본추출은 층화표본추출 방법(stratified sampling)을 활용하여 먼저 부서 기능별 특성이 비교적 달리 나타날 수 있도록 추출하였다.

자료의 분석방법은 경찰조직의 사회자본의 실태 및 그 영향요인을 분석하기 위하여 평균값 분석, 분산분석 및 회귀분석 등을 실시하였고, 자료의 통계처리는 SPSS 10.0 version으로 수행하였다.

3. 신뢰도 및 타당성 분석

1) 신뢰도 분석

신뢰도는 척도의 정확성을 평가하는 데 사용되는 기준 중의 하나라고 할 수 있다. 신뢰도는 척도의 적용이 일관성 있고 안정적인 결과를 가져다주는가에 관한 문제이다. 척도의 신뢰성을 평가하는 방법에는 내적 일관성(internal consistency), 반복측정 신뢰성(test-retest reliability), 대안 항목 신뢰성(alternative form reliability) 등이 있는데, 이 중 가장 많이 사용되는 방법은 내적 일관성에 의한 방법이다. 일반적으로 가장 많이 쓰이는 내적 일관성(internal consistency)에 의한 척도의 신뢰성 평가방법은 Cronbach's α 를 이용하는 것이다.

본 연구에서도 신뢰도 평가를 위하여 Cronbach's α 계수를 사용하여 평가한 측정변수의 신뢰성 평가 결과는 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 측정도구에 대한 신뢰도 분석

측정 변수		Cronbach Alpha 계수
직무환경	조직 내 갈등	0.68
	조직 내 공정성	0.60
	조직 내 경쟁성	0.64
사회자본	신뢰	0.88
	규범	0.89
	네트워크	0.88

<표3-5>에서 보는 바와 같이 측정도구의 Cronbach's α 값은 평가항목별로 모두 0.6보다 크게 나타나고 있어 문항 간의 내적 일관성은 충분하다고 할 수 있다. 직무환경의 경우 측정변수 모두가 Cronbach Alpha 값이 0.6 이상으로 나타났고, 사회자본의 경우도 Cronbach Alpha 값이 0.8 이상으로 나타나 척도에 대한 신뢰도가 확보되었다고 할 수 있다.

2) 타당성 분석

척도의 타당성을 검증하기 위하여 여기서는 먼저 요인분석을 실시하였다. 요인분석은 종속변수인 경찰사회분과, 그것에 영향을 미치는 독립변수를 대상으로 실시하였다.

본 연구에서는 요인추출방법으로 주성분 분석을 행하였으며 요인 추출 후 고유값이 1.0 이상이고, 누적백분율이 50% 이상인 요인을 베리맥스(varimax)회전방식에 의한 직각회전을 실시하여 요인을 추출하였다.

요인추출 결과 사회자본은 이론적 검토에서 살펴본 바와 같이 신뢰, 규범, 및 네트워크의 3개 요인으로 추출되었으며, 직무환경의 경우도 3개의 요인

으로 추출되어 본 연구를 위한 척도의 타당성은 매우 높다고 할 수 있다.
타당성 분석은 사회자본의 구성차원의 종속변수인 신뢰, 규범, 네트워크에 대한 타당성과 종속변수요소의 첫째요소인 직무환경에 대한 타당성분석을 실시하였고 사회자본에 대한 타당성분석은 아래 <표3-6>과 같다.

<표3-6> 사회자본에 대한 타당성 분석

	측정변수	요인1	요인2	요인3
신뢰	① 직원간 믿고 지내는 정도	0.79		
	② 직원간 결속력 정도	0.79		
	③ 부서의 보호정도	0.77		
	④ 상사 및 동료의 지지정도	0.66		
규범	① 규범과 규칙의 확립 정도		0.81	
	② 구성원들의 규범 준수정도		0.80	
	③ 선·후배간 질서확립정도		0.81	
	④ 직원의 의식수준 정도		0.75	
네트워크	① 직원 간 의사소통정도			0.82
	② 갈등해소를 위한 협력정도			0.84
	③ 부서정보의 공유정도			0.72
	④ 문제발생시 자체 해결정도			0.76

다음으로 직무환경의 특성도 측정도구의 타당성을 검증하기 위하여 요인 분석을 실시한 바, 다음과 같이 3개의 요인으로 추출되었으며 이에 따라 척도의 타당성은 높다고 할 수 있고, 직무환경의 타당성 분석은 <표3-7>과 같다.

<표3-7> 직무환경의 타당성 분석

측정 변수		요인1	요인2	요인3
갈등	① 다른 부서 직원과의 갈등 정도	0.78		
	② 업무처리과정에서 직원과 대립정도	0.85		
	③ 다른 직원과의 갈등 경험정도	0.67		
공정성	① 승진심사 공정성 정도		0.83	
	② 승진심사의 불공정성 정도		0.54	
	③ 상벌처리의 공정성 정도		0.84	
경쟁성	① 경쟁분위기 조성 정도			0.84
	② 직원의 경쟁의식 정도			0.80
	③ 구성원들의 경쟁적 노력 정도			0.57

제 4 장 경찰조직의 사회자본 실태 분석

제 1 절 경찰조직의 사회자본 실태에 대한 인식분석

1. 경찰조직의 사회자본에 대한 인식분석

<표4-1>사회자본의 평균분석과 표준편차

	N	최소값	최대값	평균	표준편차	분산분포
신뢰	378	1.40	5.00	3.6423	0.7521	0.566
규범	384	1.00	5.00	3.7441	0.6986	0.488
네트워크	381	1.75	5.00	3.6621	0.7428	0.552

전체 응답자를 대상으로 경찰조직의 사회자본의 구축 정도를 설문한 결과를 사회자본의 차원별로 살펴보면 규범이 3.74로 가장 높고, 그 다음으로 네트워크가 3.66이고, 신뢰가 3.64로 가장 낮게 나타나고 있다.

상기의 분석결과를 통해서 볼 때, 경찰관들은 경찰조직의 사회자본이 전반적으로는 보통 보다는 조금 높은 수준(전체 평균 3.68)인 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

경찰조직의 사회자본 차원별로 볼 때, 사회자본 중 규범이 가장 높게 나타나고 있는 것은 경찰이 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고, 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 하고 있다(경찰법 제3조)는 경찰의 사명을 조직

구성원들이 깊이 받들고 있음을 시사하는 것이라고 볼 수 있다.

규범 다음으로는 네트워크의 수준이 높게 나타나고 있는 바, 이것은 경찰이 경찰 본연의 의무를 수행하기 위해서 경찰 구성원들 간의 의사소통이 잘 이루어지고 있고, 지휘체계가 일사불란하며, 조직 및 구성원들 간의 업무공조체계가 비교적 잘 확립되어 있음을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

그러나 신뢰에 관해서는 규범이나 네트워크 등 사회자본의 여타 차원과 비교해서 그 수준을 상대적으로 낮게 평가하고 있다. 이것은 아직도 경찰조직 내부에서 구성원들 간의 신뢰 수준의 향상이 개선해야 할 과제를 시사해 주는 것이라고 할 수 있다.

2. 경찰조직 사회자본의 실태분석

앞에서는 경찰조직의 사회자본의 정도에 대하여 전체 응답자가 어떻게 인식하고 있는가를 분석하기 위하여 사회자본의 각 차원별로 평균값 분석을 하였다.

여기서는 각 경찰서별로 사회자본의 구축정도를 비교 분석하기 위하여 일원분산분석(one way- ANOVA)를 실시하였다. 일원분산분석은 사회자본의 각 차원인 신뢰, 규범, 및 네트워크에 대하여 각각 실시하였다.

1) 경찰서별 신뢰에 대한 평균값 분석

먼저 경찰서별 신뢰에 대한 분산분석의 결과를 살펴보면 다음의 <표4-2>와 같다.

<표4-2> 경찰서별 신뢰에 대한 평균값 비교

	N(인원)	평균	표준편차	F-값	P-value
지방학교	34	3.2824	0.6663	5.983	0.000
A경찰서	76	3.5684	0.6541		
B경찰서	47	3.6809	0.5833		
C경찰서	95	3.9011	0.7385		
D경찰서	91	3.6857	0.8252		
E경찰서	35	3.2857	0.8121		
합계	378	3.6423	0.7521		

경찰서별로 신뢰에 대한 평균값을 살펴보면, C경찰서가 3.90으로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 D경찰서가 3.69, B경찰서가 3.68, A경찰서가 3.56, E경찰서가 3.28의 순으로 나타났다.

신뢰에 대하여 분산분석을 한 결과를 살펴보면 <표4-2>에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 F값이 5.98, p 값이 0.00으로 나타나 경찰서별 신뢰 수준은 각 경찰서별로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

<표4-3> 경찰서별 신뢰에 대한 사후분석

	지방학교	A경찰서	B경찰서	C경찰서	D경찰서	E경찰서
지방경찰학교		-0.28	-0.38	-0.61**	-0.43	0.00
A경찰서			-0.11	-0.33*	-0.11	0.28
B경찰서				-0.22	0.00	0.39
C경찰서					0.21	0.61**
D경찰서						0.40
E경찰서						

※: p<0.05 ** p<0.01 *** p<0.001

경찰서별 신뢰에 대한 사후 다중비교분석 결과는 C경찰서가 A경찰서, E 경찰서, 지방경찰학교와 통계적으로 의미 있는 차이를 보여, C경찰서가 사회자본의 신뢰수준에 있어 A경찰서, E 경찰서, 지방경찰학교 보다 높은 것으로 나타났다.²³⁾

여기서 주목 할만 한 점은 신뢰수준이 가장 높게 나타난 C 경찰서와 D경찰서의 경우는 2007년도 경찰관서 성과평가 결과 최고 등급인 S 등급을 받은 3개 경찰서 중의 2개 경찰서라고 하는 점에서 시사하는 점이 많다. 이것은 조직 사회자본의 수준이 높을수록 조직의 성과가 높다는 것을 입증해 주는 것이라고 할 수 있다.

2) 경찰서별 규범에 대한 평균값 분석

규범에 대한 경찰서별 분산분석 결과는 <표4-4>와 같다.

<표4-4>경찰서별 규범에 대한 평균값 비교

	N(인원)	평균	표준편차	F-값	P-value
지방학교	35	3.3071	0.5148	6.450	0.000
A경찰서	76	3.7138	0.6254		
B경찰서	48	3.8281	0.5974		
C경찰서	96	3.9661	0.6945		
D경찰서	95	3.7658	0.7125		
E경찰서	34	3.4559	0.8449		
합계	384	3.7441	0.6986		

각 경찰서별 규범에 대하여 분산 분석한 결과 F값은 6.45, p 값은 0.00

23) 사후 다중 비교를 위한 방법은 Tukey법, Scheffe법, Bonferroni 법 등이 있다(이학식·김영, 2003: 176).

으로 나타나 규범은 각 경찰서별로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

경찰서별 규범의 평균값을 비교해 보면, C경찰서가 3.96, B경찰서가 3.82, D경찰서가 3.76, A경찰서 3.71, E경찰서의 경우 3.45로 순으로 나타났다. 경찰조직의 사회자본 중 규범도 역시 경찰관서 평가에서 최고 등급을 받은 C경찰서가 그 수준이 가장 높게 나타나고 있다.

<표4-5> 경찰서별 규범에 대한 사후분석

	지방학교	A경찰서	B경찰서	C경찰서	D경찰서	E경찰서
지방학교		-0.40*	-0.52**	-0.65**	-0.45**	-0.14
A경찰서			-0.11	-0.25	-0.05	0.25
B경찰서				-0.13	0.06	0.37
C경찰서					0.20	0.51**
D경찰서						0.30
E경찰서						

각 경찰서별 규범에 대한 사후분석 결과 지방경찰학교가 A 경찰서, B 경찰서, C경찰서, D경찰서와 유의수준 0.05 하에서 의미 있는 차이를 보여, A 경찰서가, B 경찰서, C경찰서, D경찰서에 비해 규범 수준이 낮은 것으로 나타났다.

또한 C경찰서가 E경찰서 사이에도 유의수준 0.05 하에서 의미 있는 차이를 보여 C경찰서, B경찰서, D경찰서 순으로 E 경찰서에 비하여 규범 수준이 높은 것으로 나타나고 있다.

3) 경찰서별 네트워크에 대한 평균값 분석

사회자본의 구성요소인 네트워크에 대한 경찰서별 분산분석 결과는 다음의

<표4-6>와 같다.

<표4-6> 경찰서별 네트워크에 대한 평균값 비교

	N(인원)	평균	표준편차	F-값	P-value
지방학교	34	3.1912	0.6716	7.701	0.000
A경찰서	76	3.5329	0.7442		
B경찰서	48	3.7552	0.6069		
C경찰서	93	3.9355	0.7203		
D경찰서	95	3.7263	0.7137		
E경찰서	35	3.3714	0.7821		
합계	381	3.6621	0.7428		

먼저 경찰서별 네트워크에 대한 평균값을 비교분석해 보면, C경찰서 3.93, B경찰서 3.75, D경찰서 3.72, A경찰서 3.53, E경찰서의 경우 3.37로 순으로 나타났고, 각 경찰서별 네트워크에 대하여 평균값 차이를 F 검증으로 분석한 결과 F 값 7.701, P-value 0.00으로 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

<표4-7> 경찰서별 네트워크에 대한 사후분석

	지방학교	A경찰서	B경찰서	C경찰서	D경찰서	E경찰서
지방학교		-0.34	-0.56**	-0.74**	-0.53**	-0.18
A경찰서			-0.22	-0.40**	-0.19	0.16
B경찰서				-0.18	0.02	0.38
C경찰서					0.20	0.56**
D경찰서						0.35
E경찰서						

각 경찰서별 네트워크에 대한 사후분석 결과 지방학교가 B경찰서, C경찰서, D경찰서와 유의수준 0.05하에서 통계적으로 의미 있는 차이를 나타내 A경찰서가 C경찰서, D경찰서에 비해 상대적으로 네트워크 수준이 낮은 것으로 나타났다. 또한 C경찰서와 A경찰서, E경찰서간 유의수준 0.05 하에서 차이를 보여, C경찰서가 A경찰서, E경찰서에 비해 네트워크 수준이 높은 것으로 나타났다.

이상의 분석결과를 통해서 볼 때, 대체로 조직의 신뢰수준이 높은 경찰서일수록 사회자본의 다른 차원인 규범, 네트워크의 수준도 높게 나타난다는 점이다. 이에 따라 사회자본의 각 차원별 경찰서의 순위도 거의 일치한다는 것을 알 수 있다.

3. 경찰조직의 사회자본에 대한 경찰관의 개인특성별 인식분석

1) 성별에 따른 분석

경찰조직의 사회자본에 대한 경찰관의 개인특성별 인식분석을 위하여 여기서는 먼저 성별에 따라서 경찰조직의 사회자본에 대하여 경찰관들이 어떻게 인식하고 있는가를 분석평가하기 위하여 두 집단 평균차이 검증을 실시하였다. 성별에 대한 사회자본에 대한 비교분석 결과는 <표4-8>과 같다

<표4-8> 성별에 따른 사회자본 비교

구분	성별	평균	표준편차	t-값	P-value
신뢰	남자	3.61	0.76	-1.63	0.10
	여자	3.81	0.63		
규범	남자	3.74	0.70	-0.23	0.81
	여자	3.76	0.67		
네트워크	남자	3.65	0.74	-0.85	0.39
	여자	3.75	0.73		

분석결과<표4-8>를 살펴보면, 먼저 신뢰의 경우는 남자가 3. 61, 여성이 3. 81로 나타나 여성 경찰관이 남성 경찰관에 비하여 신뢰 수준을 더 높게 평가하고 있다. 그러나 t 검증 결과 F 값이 -1.63, p 값이 0.10으로 나타나 통계적으로는 유의미한 차이가 없다.

규범 역시 남성이 3.74, 여성이 3.76으로 여성이 경찰조직의 규범수준을 더 높게 평가하고 있으나, 이 역시 t 값이 -0.23, p 값이 0.81로 통계적으로는 유의미한 차이가 없다.

끝으로 네트워크 경우는 남성이 3.65, 여성이 3.75로 나타났다. 그러나 t 값이 -0.85, p 값이 0.39로 이 역시 통계적으로는 유의미한 차이가 없다.

이상의 분석결과를 통해서 볼 때, 신뢰, 규범, 및 네트워크 등 경찰조직의 사회자본에 있어 모든 차원에 걸쳐서 남성보다는 여성 경찰관이 그 수준을 높게 평가하고 있는 것으로 나타나고 있으나, 통계적으로는 유의한 차이가 없다고 평가할 수 있다.

2) 연령에 따른 분석

(1) 신 퇴

신퇴 수준에 대한 연령별 비교분석 결과는 <표4-9>와 같다. 분석결과 신퇴에 대한 연령별 인식은 F값이 3.23, p 값이 0.02로 통계적으로 유의미한 차이를 보였다.

<표4-9> 경찰조직의 신뢰수준에 대한 연령별 비교

요 소	연령	N(인원)	평균	표준편차	F-값	P-value
신퇴	20세~30세이하	38	3.70	0.80	3.23	0.02
	31세~40세이하	197	3.73	0.69		
	41세~50세이하	107	3.46	0.82		
	50세 이상	35	3.58	0.71		
	합계	377	3.64	0.75		

이를 구체적으로 살펴보면, 경찰관 중 31세~40세 이하가 평균값이 3.73으로 가장 높고, 그 다음으로는 20세~30세 이하가 3.70, 50세 이상이 3.58, 41세~50세 이하가 3.46의 순으로 나타났다.

<표4-10> 연령별 사후분석

	20세~30세이하	31세~40세이하	41세~50세이하	50세 이상
20세~30세이하		-0.03	0.23	0.11
31세~40세이하			-0.27*	0.15
41세~50세이하				-0.11
50세 이상				

특히 사회자본 요소 중 신뢰에 대한 사후분석 결과를 살펴보면,
특히 31세~40세 이하와 41세~50세 이하 간에 인식의 차이가 매우 크다는 것
을 알 수 있다.

이러한 분석결과를 통해서 볼 때 연령이 젊은 경찰관일수록 경찰조직의 신
뢰수준을 높게 평가하고 있으나 연령이 많은 경찰관은 조직의 신뢰수준을
상대적으로 낮게 평가하고 있음을 알 수 있다.

(2) 규 범

규범요소에 대한 연령별 비교분석 결과는 <표4-11>와 같다. 규범에 대한
연령별 F 검정결과는 F 값이 1.12, p 값이 0.33으로 나타나 연령별로는 유의
미한 차이가 없는 것으로 나타났다.

<표4-11> 경찰조직의 규범에 대한 연령별 비교

요 소	연령	N(인원)	평균	표준편차	F-값	P-value
규범	20세~30세이하	38	3.71	0.71	1.12	0.33
	31세~40세이하	200	3.80	0.70		
	41세~50세이하	109	3.67	0.67		
	50세 이상	36	3.65	0.73		
	합계	383	3.74	0.69		

그러나 규범 수준을 연령에 따라 살펴보면, 31세~40세 이하가 평균 3.80으
로 가장 높고, 그 다음으로는 20세 ~ 30세 이하가 평균 3.71, 41세~50세 이
하가 평균 3.67이고, 50세 이상이 평균 3.65 로 나타나 비교적 연령이 젊은
경찰관이 상대적으로 규범에 대한 의식이 높다고 판단된다.

(3) 네트워크

네트워크에 대한 연령별 비교분석 결과는 아래<표4-12>와 같다.

<표4-12> 경찰조직의 네트워크에 대한 연령별 비교

요 소	연령	N(인원)	평균	표준편차	F-값	P-value
네트워크	20세~30세이하	38	3.69	0.79	0.35	0.78
	31세~40세이하	198	3.69	0.74		
	41세~50세이하	108	3.61	0.73		
	50세 이상	36	3.59	0.72		
	합계	380	3.66	0.74		

네트워크 수준을 연령별로 살펴보면, 20세~30세 이하가 평균 3.69, 31세~40세 이하가 평균 3.69, 41세~50세 이하가 평균 3.61점, 50세 이상이 평균 3.59점으로 나타났다.

네트워크에 대한 연령별 분산분석 결과 F값이 0.35, p 값이 0.78로 통계적으로 유의미가 차이가 없는 것으로 나타났다. 그러나 40세 이하에서는 네트워크 수준에 대한 인식 정도가 대체적으로 높게 나타나고 있어 젊은 경찰관일수록 활발한 교류를 하고 있는 것으로 판단된다.

3) 학력에 따른 분석

경찰조직의 사회자본의 각 차원에 대한 학력별 비교분석 결과는 <표4-13>과 같다.

<표4-13> 사회자본의 각 차원에 대한 학력별 비교

구분		N	평균	표준편차	F-값	P-value
신뢰	고졸이하	138	3.658	0.772	0.647	0.586
	전문대졸	78	3.643	0.731		
	대학교졸	152	3.607	0.752		
	대학원이상	10	3.940	0.646		
	합계	378	3.642	0.752		
규범	고졸이하	140	3.741	0.707	1.099	0.349
	전문대졸	80	3.700	0.724		
	대학교졸	154	3.745	0.676		
	대학원이상	10	4.125	0.699		
	합계	384	3.744	0.698		
네트 워크	고졸이하	139	3.656	0.733	1.098	0.350
	전문대졸	78	3.669	0.813		
	대학교졸	154	3.636	0.715		
	대학원이상	10	4.075	0.697		
	합계	381	3.662	0.742		

먼저 신뢰수준에 대한 학력별 비교를 살펴보면, 고졸 이하가 평균 3.65, 전문대졸이 평균 3.64 대학교졸 3.60, 대학원이상 3.94로 나타났다. 그러나 학력별 F 검정결과 F 값이 0.64, p 값이 0.56으로서 통계적으로는 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다.

규범 수준은 고졸 이하가 평균 3.74, 전문대졸이 3.70, 대학교 졸이 3.74, 대학원이상 4.12로 나타났다. 규범에 대한 학력별 F-검정결과는F 값이 1.09, p 값이 0.34로 통계적으로 의미가 없다. 끝으로 네트워크 수준은 고졸 이하가 평균 3.65, 전문대졸이 평균 3.66, 대학교졸 3.63, 대학원이상 4.07로 나타났다. 네트워크에 대한 학력별 F 검정결과도 F값이 1.98, p 값이 0.35로 나타나 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다.

4) 계급에 따른 분석

사회자본의 각 차원에 대하여 계급별에 따른 비교분석한 결과는 다음의 <표4-14>와 같다.

<표4-14> 사회자본의 각 차원에 대한 계급별 비교

구분		N	평균	표준편차	F-값	P-value
신뢰	순경	28	3.742	0.664	1.172	0.320
	경장	103	3.739	0.715		
	경사	193	3.582	0.791		
	경위이상	54	3.618	0.711		
	합계	378	3.642	0.752		
규범	순경	27	3.861	0.617	0.816	0.486
	경장	107	3.789	0.754		
	경사	194	3.692	0.686		
	경위이상	56	3.781	0.669		
	합계	384	3.744	0.696		
네트 워크	순경	28	3.660	0.597	0.509	0.676
	경장	105	3.726	0.820		
	경사	192	3.618	0.745		
	경위이상	56	3.692	0.644		
	합계	381	3.662	0.742		

먼저, 신뢰에 대한 계급별 인식을 살펴보면, 순경이 3.74, 경장이 3.73, 경사가 3.58, 경위이상인 3.61로 나타났다. 그러나 신뢰에 대한 계급별 F 검정결과 F 값이 1.17, p 값이 0.32로 통계적으로는 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다.

규범에 대한 계급별 인식은 순경이 3.86, 경장이 3.78. 경사가 3.69, 경위이

상이 3.78로 나타났다. 규범에 대한 계급별 F 검정결과, F 값이 0.81, p 값이 0.48로 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다.

네트워크는 순경급이 3.66, 경장급이 3.72. 경사급이 3.61, 경위이상이 3.69로 나타났다. 네트워크에 대한 계급별 F 검정결과도 F 값이 0.509, p 값이 0.67로 통계적으로 의미가 없는 것으로 나타났다.

5) 근무기간에 따른 분석

사회자본의 각 차원에 대하여 근무기간별로 비교분석한 결과는 다음의 <표4-15>와 같다.

<표4-15> 사회자본의 각 차원에 대한 근무기간별 비교

구분		N	평균	표준편차	F-값	P-value
신뢰	5년 미만	39	3.641	0.702	1.726	0.144
	5년~10년미만	85	3.816	0.668		
	10년~15년미만	100	3.624	0.730		
	15년~20년미만	98	3.532	0.872		
	20년 이상	56	3.603	0.684		
	합계	378	3.642	0.752		
규범	5년 미만	38	3.796	0.652	0.303	0.876
	5년~10년미만	88	3.798	0.703		
	10년~15년미만	102	3.732	0.699		
	15년~20년미만	98	3.699	0.725		
	20년 이상	58	3.724	0.689		
	합계	384	3.744	0.698		
네트워크	5년 미만	39	3.660	0.655	0.197	0.940
	5년~10년미만	88	3.715	0.743		
	10년~15년미만	98	3.650	0.786		
	15년~20년미만	99	3.621	.769		
	20년 이상	57	3.671	0.691		
	합계	381	3.662	0.742		

먼저 신뢰수준에 대하여 근무기간별로 평균값은 비교분석한 결과를 살펴 보면, 5년 미만이 평균 3.64, 5년~10년 미만이 3.81, 10년 ~15년 미만이 3.62, 15년~20년 미만이 3.53, 20년 이상이 3.60으로 나타났다. 이러한 결과를 통해서 볼 때 근무기간이 짧은 경찰관일수록 경찰조직의 신뢰수준을 높게 인식하고 있다고 판단된다. 다만 신뢰 수준에 대한 근무기간별 F 검정결과 F 값은 1.72, p 값은 0.14로 통계적으로는 유의미한 차이가 없다.

규범은 5년 미만이 3.79, 5년~10년 미만이 3.79, 10년~15년 미만이 3.73, 15년~20년 미만이 3.69, 20년 이상이 3.72로 나타났다. 그러나 규범에 대한 F 검정결과 F 값은 0.30, p 값은 0.87로서 통계적으로 유의미한 차이가 없다.

네트워크는 5년 미만이 3.66, 5년~10년 미만이 3.71, 10년~15년 미만이 3.65, 15년~20년 미만이 3.62, 20년 이상이 3.67로 나타났다. 그러나 경찰조직의 네트워크 수준에 대한 분산분석 결과 F 값은 0.19, p 값은 0.94로서 통계적으로 유의미한 차이가 없다.

4. 경찰조직의 특성별 사회자본 실태분석

여기서는 경찰조직의 특성별 사회자본의 실태를 분석하기 위하여 경찰조직의 특성을 크게 두 가지로 분류하여 그 실태를 분석하였다.

경찰조직의 특성은 전술한 이론적 검토에서 살펴본 바와 같이 첫째로 기능별로 분류할 수 있고, 둘째로 근무형태별로 분류할 수 있다.

1) 경찰조직 부서별 사회자본 실태 분석

경찰조직 부서별로 사회자본의 실태를 비교 분석한 결과는 다음의

<표4-16>과 같다.

<표4-16> 부서별 사회자본 비교

구분		N	평균	표준편차	F-값	P-value
신뢰	경무·기획	52	3.696	0.817	0.688	0.407
	생활안전	82	3.692	0.710		
	수사·형사	92	3.613	0.766		
	경비·교통	50	3.812	0.675		
	정보·보안	42	3.614	0.833		
	순찰지구대	60	3.450	0.710		
	합계	378	3.642	0.752		
규범	경무·기획	52	3.985	0.794	0.091	0.763
	생활안전	83	3.774	0.641		
	수사·형사	93	3.594	0.676		
	경비·교통	54	3.935	0.648		
	정보·보안	42	3.732	0.765		
	순찰지구대	60	3.562	0.630		
	합계	384	3.744	0.698		
네트 워크	경무·기획	51	3.882	0.767	4.786	0.29
	생활안전	82	3.686	0.745		
	수사·형사	92	3.554	0.774		
	경비·교통	54	3.824	0.638		
	정보·보안	43	3.720	0.746		
	순찰지구대	59	3.415	0.681		
	합계	381	3.662	0.742		

사회자본의 각 차원에 대하여 부서별로 분산 분석한 결과를 살펴보면, 신뢰는 F-값이 0.68, p 값이 0.40이고, 규범은 F 값이 0.09, p 값이 0.76, 네트워크는 F 값 이 4.78, p 값이 0.29로 사회자본의 각 차원에 대하여 통계적으로 유의미한 차이가 없다.

다만 여기서 사회자본의 각 차원별로 평균값을 비교분석해 보면, 사회자본의 각 차원에 걸쳐 대체로 경무·기획, 경비·교통의 사회자본의 정도가 가

장 높고, 생활안전, 정보·보안부서가 중간이고, 수사·형사 및 순찰지구대가 사회자본의 정도가 가장 낮게 나타났다.

여기서 순찰지구대가 사회자본의 각 차원에 걸쳐서 평균값이 가장 낮게 나타난 것은 그 동안 지역경찰활동이 파출소 체제에서 순찰지구대 체제로 전환되고, 근무체제가 4부제 근무체제로 바뀌었음에도 불구하고 조직분위가 만족할 만한 수준에 이르지 못하고 있다는 것을 시사해 주는 것이라고 할 수 있다.²⁴⁾ 그 이유로는 외부적으로는 공권력의 권위가 일반시민들로부터 지지를 받지 못하고 있으며, 내부적으로도 최 일선 접적부서임에도 통제와 간섭이 많고 정당한 대우를 받지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다.

2) 근무형태별 사회자본 실태분석

경찰의 근무형태는 크게 나누어 내근과 외근으로 구분된다. 내근과 외근은 경찰 조직 및 기능분류에서 최우선하여 분류하는 것으로서 통상 내근 부서는 조직계층에 관계없이 기획부서에서 근무하는 서무·총무·관리 부서를 말하며, 반면에 외근부서는 주로 수사·형사부서와 순찰지구대 근무자로 분류되고 대민 접촉부서로 외부활동을 주 임무로 하는 부서를 말한다. 교통부서의 경우는 같은 부서에서도 외근과 내근으로 구분되고 있다.

현재 경찰서의 경우 내근과 외근의 비율은 대체로 5.5: 4.5 비율이고, 외근은 전체 90%가 순찰지구대가 차지하고 있다.

근무형태별 사회자본 실태를 비교 분석 결과는 <표4-17>과 같다.

24) 2003년 9월부터 기존의 파출소를 순찰지구대로 통합한 지역경찰제를 도입·운영하고 있다. 순찰지구대의 도입은 기존 파출소 제도의 전면적인 개혁이라는 점에서 우리나라 경찰서에서 획기적인 의미를 지닌다고 볼 수 있다. 순찰지구대가 도입됨에 따라 경찰의 사건현장 대응체제가 보다 강력하게 마련되고 일선경찰관들의 근무여건도 상당히 개선된 것으로 평가되고 있으나 다른 한편으로는 이전의 파출소제도에 비하여 대민봉사활동이 오히려 저조해졌거나 주민들이 느끼는 체감치안이 오히려 나빠졌다는 등 지역경찰제의 성과에 대해서는 아직까지도 논란이 계속되고 있다(허용훈, 2004).

<표4-17> 근무형태에 따른 사회자본 비교

사회자본	근무형태	평균	표준편차	T-값	p-value
신뢰	내근	3.72	0.78	1.81	0.07
	외근	3.58	0.71		
규범	내근	3.86	0.70	3.16	0.02
	외근	3.64	0.68		
네트워크	내근	3.84	0.69	4.38	0.00
	외근	3.51	0.75		

먼저 경찰조직의 사회자본 중 신뢰에 대하여 근무 형태별로 비교분석한 결과를 살펴보면, 내근 근무자가 평균 3.72, 외근근무자가 3.58로 내근 근무자가 외근 근무자보다 조직의 신뢰수준을 높게 평가하고 있다. 그러나 t값이 1.81, p 값이 0.07로 통계적으로 유의미한 차이는 없는 것으로 나타났다.

규범의 경우는 t 값이 3.16, p 값이 0.02로 두 집단 간에 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 내근이 3.86, 외근이 3.64로 내근 부서가 외근부서에 비해 조직의 규범 정도가 더 높은 것으로 나타났다.

네트워크의 경우도 t 값이 4.38, p 값이 0.00으로 두 집단 간에 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 내근이 3.84, 외근이 3.51로 내근 부서가 외근 부서에 비해 네트워크의 정도가 더 강한 것으로 나타났다.

이상의 분석결과를 통해서 볼 때, 내근 근무자가 외근 근무자보다 상호간의 신뢰 및 질서규범의 준수정도가 높게 나타나고 있다.

내근부서는 주로 기획·관리 및 지원부서로서 정복부서 근무자이고 부서 및 동료간에 대화가 잦고 빈번함으로서 연대감등 소통이 원활하고 외근부서에 비해 통제 등이 비교적 강한 반면에 직원 간의 유대감이 강하다.

외근부서의 경우는 내근보다 간섭과 통제가 느슨하고 자유롭다는 점에서 내근 근무자보다 오히려 결속력이 떨어진다고 할 수 있다.

제 2 절 경찰조직의 사회자본에 대한 영향분석

여기서는 종속변수인 경찰조직 사회자본의 각 차원별로 어떠한 요소들이 상대적으로 영향을 더 많이 미치는가를 분석하기 위하여 다중회귀분석을 실시하였다. 종속변수는 사회자본의 각 차원으로서 신뢰, 규범, 및 네트워크이며, 이들 각 차원에 대하여 독립변수 중 어떠한 변수들이 상대적으로 더 많은 영향을 미치는지를 분석하였다.

본래 이론적 검토에서는 경찰조직의 사회자본에 영향을 미치는 요소로서 개인적 특성, 조직 특성 및 직무 환경적 특성의 세 가지 요인을 제시하였으나 전술한 평균값 분석 등에서 살펴본 바와 같이 개인특성이나 조직특성별로 사회자본의 인식 정도에 유의미한 차이를 나타내지 않는 것으로 나타나 여기서는 직무 환경적 요인만을 중심으로 회귀분석을 실시하였다.

직무 환경적 특성은 조직 갈등, 공정성 경쟁성으로 척도를 구성하여 측정하였다.

1. 신뢰에 대한 영향분석

경찰조직 사회자본의 각 차원 중 여기서는 먼저 신뢰에 대한 인식정도에 있어 독립변수요인 중 직무환경요소에 대한 어떤 변수가 상대적으로 영향을 더 많이 미치고 있는가를 분석하기 위하여 다중회귀분석방법을 통한 영향분석 결과는 <표4-18>와 같이 실시하였다

<표4-18> 직무환경이 신뢰에 미치는 영향

독립변수	회귀계수	표준화된 회귀계수	T-값	p-value	공차한계	VIF
갈등	0.02	0.02	-0.43	0.66	0.915	1.09
공정성	0.39	0.35	7.15	0.00	0.96	1.04
경쟁성	0.13	0.11	2.23	0.02	0.95	1.05

회귀분석 결과 회귀식은 통계적으로 유의미하게 나타났고, 종속변수의 설명력을 나타내는 R²값도 0.636으로 매우 높게 나타났다.

또한 종속변수에 통계적으로 유의적인 영향을 미치는 변수를 살펴보면 회귀식에 투입된 모든 독립변수들이 갈등을 제외하고 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있다.

독립변수의 상대적 영향력을 나타내는 표준회귀계수를 통해 각 독립변수의 영향력 정도를 살펴보면 공정성의 β 값이 0.35로 신뢰에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이것은 공정성이 특정 조직의 신뢰 수준을 예측하는 가장 중요한 변수라는 것을 의미한다. 그 다음으로는 경쟁성($\beta=0.11$), 갈등($\beta=0.02$)의 순으로 영향력을 나타나고 있다.

이상의 결과를 통해서 볼 때 직무환경 요인 중 갈등은 사회자본인 신뢰에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났고, 경찰조직에 있어서 신뢰는 공정성이 강할수록 그 정도가 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이것은 이론적 검토에서 살펴본 바와 일치하는 결과로서 충분히 예측이 가능한 결과이다. 그리고 β 값을 서로 비교해 보면 공정성이 0.35, 경쟁성이 0.11로 나타나 사회자본의 신뢰 형성에 있어 공정성이 경쟁성 보다 더욱 중요한 요소임이 밝혀졌다.

2. 규범에 대한 영향분석

다음으로 경찰조직 사회자본의 각 차원 중 규범에 대한 회귀분석 결과는 <표 4-19>과 같다.

<표4-19> 직무환경이 규범에 미치는 영향

독립변수	회귀계수	표준화된 회귀계수(β)	T-값	p-value	공차한계	VIF
갈등	0.06	0.06	-1.38	0.16	0.91	1.08
공정성	0.35	0.34	7.28	0.00	0.96	1.03
경쟁성	0.23	0.21	4.23	0.00	0.94	1.05

종속변수에 통계적으로 유의적인 영향을 미치는 변수를 살펴보면 회귀식에 투입된 독립변수들 중 갈등을 제외하고는 공정성, 경쟁성이 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있다.

독립변수의 상대적 영향력을 나타내는 표준회귀계수를 통해 각 독립변수의 영향력 정도를 살펴보면 공정성의 β 값이 0.34로 규범에 가장 큰 영향을 미치고 그 다음으로는 경쟁성의 순으로 나타났다. 규범에 있어서도 공정성이 경쟁성 보다 더욱 중요한 요소임을 알 수 있다.

3. 네트워크에 대한 영향분석

끝으로 경찰조직 사회자본의 각 차원 중 네트워크에 대한 다중회귀분석 결과는 다음의 <표4-20>과 같다.

<표4-20> 직무환경이 네트워크에 미치는 영향

독립변수	회귀계수	표준화된 회귀계수	T-값	p-value	공차한계	VIF
갈등	0.08	0.07	-1.61	0.11	0.92	1.08
공정성	0.41	0.37	7.96	0.00	0.96	1.03
경쟁성	0.23	0.20	4.19	0.00	0.95	1.05

회귀분석 결과 회귀식은 통계적으로 유의미하게 나타났고, 종속변수의 설명력을 나타내는 R²값도 높게 나타났다. 또한, 종속변수에 통계적으로 유의적인 영향을 미치는 변수를 살펴보면, 이 역시 갈등변수를 제외하고 공정성, 및 경쟁성이 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있다.

갈등의 경우는 p 값이 0.11로 통계적으로 의미가 없는 것으로 나타나 직무환경 요인 중 갈등 요인은 사회자본의 네트워크에 영향을 미치는 요인이 되지 못하는 것으로 나타났다.

독립변수의 상대적 영향력을 나타내는 표준회귀계수를 통해 각 독립변수의 영향력 정도를 살펴보면 공정성의 β 값이 0.37이고, 그 다음으로는 경쟁성 ($\beta=0.20$), 갈등($\beta=0.07$)의 순으로 나타나고 있다.

이것은 조직의 네트워크의 경우에도 공정성이 경쟁성보다 상대적으로 더 많이 영향을 미치는 요소임을 알 수 있다.

제 3 절 분석결과의 논의

지금까지 본 연구는 경찰조직 사회자본의 실태를 분석하기 위하여 먼저 사회자본의 각 차원별 현황을 경찰서별로 평균분석을 통해 살펴보았다. 그리고 경찰관의 배경적 변수에 따른 차이 유무를 분석하기 위해 분산분석을 실시하였다. 그리고 종속변수와 독립변수들 간의 다중회귀분석을 통해 경찰 사회자본에 영향을 미치는 요인들의 상대적 영향력을 분석하였다. 또한 조직 내의 사회자본의 실태에 따라 조직역량에 어떤 영향을 미치고 있음을 가정할 수 있다.

각 영역별로 신뢰도 계수(Cronbach's alpha)를 계산하고 또한 타당성 검토를 하였으며 이러한 분석을 통하여 밝혀진 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 경찰관들은 경찰조직의 사회자본이 전반적으로는 보통 보다는 조금 높은 수준(전체 평균 3.68) 인 것으로 인식하고 있다. 그러나 경찰 사회자본은 경찰조직의 특수성을 감안한다면 만족할 만한 수준에 이르지 못하고 있다. 사회자본의 차원별로 볼 때, 사회자본 중 규범이 가장 높게 나타나고 있는 반면에 신뢰에 관해서는 규범이나 네트워크 등과 비교해서 그 수준을 상대적으로 낮게 평가하고 있다.

이것은 아직도 경찰조직 내부에서 구성원들 간의 신뢰 수준의 향상이 개선해야 할 과제임을 시사해 주는 것이라고 할 수 있다.

둘째, 경찰서별로 신뢰에 대한 평균값을 살펴보면, C경찰서가 3.90으로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 D경찰서가 3.69, B경찰서가 3.68, A경찰서가 3.56, E경찰서가 3.28의 순으로 나타났다.

여기서 주목할 만 한점은 신뢰수준이 가장 높게 나타난 C 경찰서와 D경찰서의 경우는 2007년도 경찰관서 성과평가 결과 최고 등급인 S 등급을 받은

3개 경찰서 중의 2개 경찰서라고 하는 점에서 시사하는 점이 많다. 이것은 조직 사회자본의 수준이 높을수록 조직의 성과가 높다는 것을 입증해 주는 것이라고 할 수 있다.

셋째, 경찰서별로 사회자본의 실태를 분석한 결과를 살펴보면, 대체로 조직의 신뢰수준이 높은 경찰서일수록 사회자본의 다른 차원인 규범, 네트워크의 수준도 같이 높다는 점이다. 이에 따라 사회자본의 각 차원별 경찰서의 순위도 거의 일치한다는 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 사회자본의 각 차원은 상호 순환적 관계에 있음을 알 수 있다.

넷째, 경찰관의 배경적 변수에 따른 인식의 차이 유무를 분석하기 위하여 분산분석을 실시한 결과를 살펴보면, 특히 연령과 관련하여 연령이 젊은 경찰관일수록 경찰조직의 신뢰수준을 높게 평가하고 있으나 연령이 많은 경찰관은 조직의 신뢰수준을 상대적으로 낮게 평가하고 있음을 알 수 있다.

이러한 결과는 경찰조직이 혁신적 조직이라기보다는 보수적 조직이라는 점에서 예측이 가능한 현상이라고 할 수 있다. 일반적으로 젊고 근무기간이 짧은 경찰관일수록 변화와 쇄신에 적극적인 성향을 지니고 있는 반면에 연령이 많고 계급이 높은 경찰관일수록 조직변화나 쇄신에 저항적이며 기존제도나 관계를 유지하고자 하는 경향이 상대적으로 더 많이 나타날 수 있기 때문에 조직의 신뢰수준에 대해서 부정적으로 평가를 할 가능성이 높다고 할 수 있다.

다섯째, 규범의 경우도 연령에 따라 살펴보면, 31세~40세 이하가 평균 3.80으로 가장 높고, 그 다음으로는 20세 ~ 30세 이하가 평균 3.71, 41세~50세 이하가 평균 3.67, 50세 이상이 평균 3.65로 나타나 비교적 연령이 젊은 경찰관이 상대적으로 조직 규범에 대한 의식이 높다고 판단된다.

여섯째, 경찰 사회자본은 근무부서의 특성에 따라 그 정도가 상이하다는 점이다. 사회자본의 각 차원별로 평균값을 비교분석해 보면, 사회자본의 각 차

원에 걸쳐 대체로 경무·기획, 경비·교통의 사회자본의 정도가 가장 높고, 생활안전, 정보·보안부서가 중간이고, 수사·형사 및 순찰지구대가 사회자본의 정도가 가장 낮게 나타났다. 특히 순찰지구대가 사회자본의 각 차원에 걸쳐서 평균값이 가장 낮게 나타난 것은 파출소 체제보다 순찰지구대 체제가 경찰 사회자본의 구축에 이바지하지 못하고 있음을 시사해 주는 것이라고 할 수 있다.

일곱째, 경찰 사회자본은 또한 근무형태별로도 그 정도가 상이하게 나타나고 있다. 근무형태별 사회자본의 수준에 대한 인식차이를 살펴보면, 내근 근무자가 외근 근무자보다 상호간의 신뢰 및 질서규범의 준수 정도가 더 높은 것으로 평가하고 있다. 내근부서는 외근부서에 비해 통제 등이 비교적 강한 반면에 외근의 경우는 내근보다 간섭과 통제가 느슨하고 비교적 자유롭다는 점에서 오히려 조직 결속력이 떨어진다고 할 수 있다.

또한, 독립변수의 상대적 영향력을 나타내는 표준회귀계수를 통해 각 독립변수의 영향력 정도를 살펴보면 공정성이 신뢰에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 신뢰의 구축과 회복은 정보의 배분과 불확실에 대한 제도적 관리에 의해 크게 영향을 받는다. 정보의 공유를 통하여 게임의 규칙이 투명하게 규정되고 그 규칙이 공정하게 집행됨으로서 신뢰가 회복되고 강화될 수 있다. 또한 박병진(2007)은 정보가 개방되고 게임 규칙의 투명성이 보장된다면 사적(개인)간의 신뢰가 파당적 연줄망으로 변질되는 것을 억제할 수 있다고 주장하고 있다.

또한 규범은 조직 구성원간의 조직의 상황과 질서에 대한 공유된 인식을 갖는 것을 말한다. 이러한 규범은 조직 내의 규칙을 준수하고 질서를 존중하게 함으로서 책무감과 자긍심을 고양시킨다고 할 수 있다. 이러한 신뢰와 규범을 통하여 유대감인 네트워크를 구축하게 되고 조직의 응집성과 단결력을 통하여 조직의 사회적인 위험성을 감소시킴으로서 내부적으로는 조직역량을

강화하고 외부적으로는 국민의 신뢰를 증진시킬 수 있을 것이다. 이것은 조직의 공정성이 특정 조직의 신뢰 수준을 예측하는 가장 중요한 변수라는 것을 의미한다. 특히 인사의 공정성은 조직 구성원들의 직무의 권한, 인정감, 만족감 등 조직생활에서 가장 민감한 측면이고 향후 조직생활의 질을 결정하는 요소이다. 이러한 점에서 인사공정성은 조직 내 신뢰문화를 형성하는 중요 요소가 될 뿐 아니라 조직구성원들의 규범 준수와 그에 따른 조직의 규범 형성에도 큰 영향을 미친다고 할 수 있다(배병룡, 2005: 56).

이를 정리 요약하면 본 연구의 사회자본의 구성요소인 신뢰, 규범, 네트워크 중 규범요소가 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 네트워크, 신뢰수준 순이다. 즉 우리 경찰조직은 규범과 동료간의 네트워크는 원활한 수준으로 인식된다는 점에서 조직특성상 고무적인 현상이다. 이 네트워크는 조직 내의 협력과 협동이다. 그러나 심히 우려되는 것은 내근부서보다는 외근인 수사·형사와 지구대에서 사회자본의 수준이 신뢰 할만 수준에 이르지 못하고 있다는 점이다. 수사경과제 이후에도 수사 형사요원들이 목표와 가치를 공유하지 못하다는 것이고, 순찰 지구대 역시 지역경찰제로 전환이후에 내부적·외부적으로 효율적이 못하다는 것을 반증하고 있다는 사실이다²⁵⁾. 이는 심히 경찰조직 내에서 우려할 만한 정책적 시사점으로 ‘선택과 집중’이 필요하다고 생각된다.

이러한 시사점은 본인의 경험상 수사·형사와 마찬가지로 지구대 역시 치안 센타를 자치경찰제로 이관 후에는 더욱 심화될 것으로 판단된다. 특히, 우리 경찰조직의 특성은 돌발성과 시급성, 체계적 대응성이 요구된다는 점에서 이는 평상시 네트워크를 통한 동료간의 의사소통을 통한 부서 내 갈등해소 정도는 높은 수준으로 나타났으나 정보의 공유정도는 비교적 낮게 나타

25) 부산 사이버경찰청 “시민여론조사”(2007.7.1-2007.7.31)에서 ‘지구대 체제와 파출소체제에 관해 어떻게 생각하십니까?’는 지구대가 좋다, 30%(399명), 파출소가 좋다, 57%(759명), 기타11%(158명)로 나타났다.

났다.

신뢰문제에 있어 조직 내 구성원(개인 대 개인)의 신뢰부재로 인하여 부서 이기주의 요소로 상존하고, 이는 외부적으로는 도덕적 의무에 의한 호혜성의 인식부재 등으로 조직의 생산성과 효율성에 지장을 초래할 것이다.

본 연구에서 경찰조직내의 직원들의 개인적 특성, 조직요인, 직무환경이 사회자본의 구성차원인 신뢰, 규범, 네트워크, 참여의 그 영향요인 등 실태를 분석을 통하여 도출된 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 우리 경찰조직의 사회자본은 조직요인인 직무환경과 개인특성이 직무만족등과 상호관계를 통하여 인과관계를 미치고 있으며, 이는 사회자본 형성의 수준에 대한 인식정도가 조직의 효율적 운용에 영향을 미치고 있음이 경험적으로 확인되었다.

둘째, 조직 내 사회자본 수준에 있어 조직의 공정성 즉, 불공정하다는 인식이 상당히 높게 나고 있다는 점이다. 이는 조직에 대한 신뢰문제로 연계되고 사회자본 수준정도 및 치안역량 등 조직발전에 상당한 부정적인 영향을 미친다고 할 수 있다. 즉 경찰조직의 사회자본의 낮은 척도는 치안활동에 부정적인 동기를 부여하고 이러한 부정적 동기는 고객에 대한 고품질 서비스의 제공에 소극적 행동으로 효율성을 증진 유발시키는 저해요인이 될 수 있다는 점이다. 투명한 행정과 공정한 평가는 조직 내 수직적·수평적 상호 신뢰형성으로 연결된다. 2005년 9월경 경찰청은 창경60주년을 맞아 기업경영의 실행공동체(COP)개념을 벤치마킹하여 “경찰 블루오션”을 도입하면서 ‘모든 경찰관이 투명하고 공정한 절차를 통해 전 직원이 참여하여 결과보다는 절차를 우선하는 조직문화의 창출’이라는 급소경영(Tipping point)의 리더쉽을 중요한 업무중심으로 하는 ‘공정한 절차’를 하나의 블루오션 개념으로 소개한바 있다²⁶⁾.

26) 2005년 경찰창설 60주년을 맞아 ‘경찰블루오션 혁신전략’에서 “공정한 절차”로서 민간기업 지식

이러한 공정한 절차의 힘은 조직에 대한 신뢰를 증진시키고 가치와 목표에 대한 기대와 참여를 통하여 조직구성원들의 아이디어를 통한 자발적 참여를 유도하는 등 프로세스의 순환과정으로 조직과 구성원들에게 가치 혁신을 통하여 조직의 역량을 증대시킨다는 점에서 조직 내 시스템으로 정착이 필요하다고 생각된다.

우리 경찰은 아직까지도 조직 구성원간 신뢰가 미흡한 것은 경찰의 존치 목적과 목표등 가치를 공유하고 있지 못하다는 것이다. 이는 입직경로의 다양화로 인한 이질감이 국민에 대한 봉사와 직업의식의 소명에 있어 입직경로별로 가치와 목표가 다르게 인식되는 등 조직 구성원이 계층별로 다양(상이)하게 존재하고 있다는 점이다. 이러한 이유가 상호신뢰 속에 네트워크를 통한 조직문화를 공유에 대한 이질감이 높게 나타나고 있으며 이는 조직성과에도 상당한 영향이 있음을 추정해 볼 수가 있다. 결국 상호신뢰와 네트워크 등 사회자본이 미약하고 계층별로 조직에 대한 비전과 목표를 조직구성원이 공유하지 못하고 있는 이유 중의 하나라는 사실이다.

세 번째로 사회자본의 영향요인의 하나인 직무환경의 3요소(갈등요인·공정성·경쟁성)중 조직에 대한 공정성에 대한 불만이 내·외근 및 근무부서 등 조직특성에 관계없이 상당히 높은 수준으로 인식되고 있다는 것이다.

신뢰와 공정성문제에 있어 2006년 1월 이후 경찰청에서 도입된 균형 성과관리(Balanced Scorecard)제도이다. 이는 구성원들에게 조직의 사명과 전략을 측정하고 관리 할 수 있도록 포괄적인 측정지표로 바꾸어 주는 전략관리·성과 평가시스템이다. 이는 2006년도 정부정책평가고객만족도 평가에서 해양경찰청이 우수부서로 평가된 것이 이를 입증하고 있다. 이와 함께 PAPR(Public Administration Process Reengineering)의 활성화이다²⁷⁾.

경영인 실행공동체(COP)개념을 벤치마킹하여 경찰행정에 혁신가치의 지향적 논리로 도입을 추진하였다(경찰청혁신기획단, 경찰 블루오션 혁신전략, 2005.9: 4).

27) PAPR(Public Administration Process Reengineering)는 민간의 기업경영혁신(BPR: Business

즉 행정현장의 관습과 행태중심의 업무처리방식과 제도개선을 통하여 부처이기주의를 해소하여야 한다는 점이다.

본 연구에서도 부서 간 갈등경험이 높게 인식되고 있으며 수사경과제의 시행과 더불어 부처 이기주의가 심화되고 있는 현상중의 하나이다. 또한, 직무환경요인중의 하나인 공정성의 인식정도에서 갈등과 경쟁정보다는 상당히 높게 나고 있어 이러한 개인·부서 간 불신은 조직의 신뢰문제로 직결된다는 점이다. 일반적인 신뢰문제에 있어 고객인 국민이 정부정책을 신뢰하지 못할 경우 정책적 이슈로 대두되고 이러한 불신은 사회적 공정성에 대한 사회적 저항(social protest)을 불러일으킬 수 있다. 이러한 신뢰문제는 조직 내에서도 마찬가지다.

경찰조직 내 사회자본의 형성 및 증진은 개인적 특성과 직무특성에 따라 사회자본에 상당한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 경찰관들이 책무와 사명감의 결여에서 오는 일탈행위에 국민들은 민감하게 반응하고 있다. 이는 조직 내 정직하고 성실한 다수의 경찰관들은 허탈감과 자괴감에 빠지게 된다. 조직의 비전과 발전을 위해서는 가치관이 공유되어야 하고 윤리성이 강화되어야하며, 조직구조는 전근대적인 장기관 조직보다는 조직구성원이 자긍심과 책무감으로 봉사할 수 있는 바둑판식 조직으로 과감한 제도의 변화와 조직풍토 개선에 혼신의 노력이 필요하다.

마지막으로 경제·사회의 급격한 환경변화에 따른 새로운 치안환경의 수요 급증이다. 이러한 범죄환경은 인터넷 등 IT 범죄 경우 지구촌에서 실시간으로 가정집까지 연결되고, 사회의 변화는 시민사회의 발전과 다양한 이해관계자의 요구증대, 빈부의 양극화에 따른 사회적 갈등 급증, 일상의생활에서는 오는 불안과 불편 등 급변하는 환경 속에 일상화된 위기 등 복잡하고 비

Process Re-engineering)기법을 행정업무에 적용하기위해 개발된 프로그램을 말한다. 추진전략으로는 '조직의 목표(목적), 프로세스, 정보, 구성원의 참여'등을 연계한 적은 비용으로 높은 품질과 고품격 서비스를 신속하게 생산하는 기법이다.

정형화된 사회문제로 인하여 치안수요가 급증하고 있다. 이제 우리 경찰조직도 환경과 고객의 요구에 적극적으로 개입하고 미래 예측 가능한 시스템의 개발과 뉴 패러다임으로 고객의 눈높이에 따른 목표를 설정하는 고객중심주의적인 혁신체계가 필요하다.

결국 사회자본 이론의 시각에서 바라보면 조직 내 필요한 규범, 신뢰, 네트워크 등 사회자본과 같은 무형자산이 조직 내에 존재하고 조직의 치안성과 및 증진은 조직 구성원간의 규범과 질서의 준수로 조직의 가치와 목표를 공유함으로써 더욱 더 증진 될 수 있을 것이다. 어떤 조직이건 모든 조직은 구성원인 사람의 성장에 의하여 조직이 성장 할 수 있다는 점이다. 즉 외부고객에 대한 만족은 내부고객인 조직 구성원의 만족에서부터 시작된다는 사실이다. 이제는 경찰도 고객의 가치를 최우선하는 고객에 대한 마인드 변화를 정착시키고 모든 경찰관이 공감하고 신뢰하는 공정한 질서와 규범이 존중되는 조직문화를 창출해야 할 것이다.

미국의 경영학자인 「피터 드러커」는 “바로 고객과 가장 가까이 있으며 또한 제공되는 서비스의 질과 대응성에 가장 직접적인 책임성을 지고 있는 것은 현장의 사람들이다”라고 하면서 공공부문이던 민간부문이던 고객에 대한 대응성을 실현하기 위해서는 최 일선 대민접적 부서 직원들에 대한 공정한 보상과 평가가 제도적으로 이루어져야 할 것이다. 또한 우리조직 구성원들은 유비쿼터스의 도래와 급변하는 치안환경 등 다양한 생활안전 기대와 욕구에 신속하고 적극적인 개입을 요구받고 있다.

이러한 역할변화에 대한 인식이 필요한 시점에서 평소 다양한 학습과 시각(視覺)을 갖추어야하고, 자기권한과 책임 하에 고객인 국민에 대한 서비스는 “무엇을”이 아닌 “왜, 어떻게” 라는 방법으로 즉시성 있고 지속적으로 제공되어야 할 것이라는 점이다.

본 연구의 한계점은 경찰조직의 대상을 전체대상으로 하지 못하고, 부산지방경찰청 산하 14개 경찰서중 관할인구 및 경찰관수 등을 참고하여 4개 그룹으로 분류하고 그룹별 1개 경찰서를 선정하였다. 또한 전 부서 및 기능을 대상으로 질문지를 응답자가 직접 기입하는 방법의 임의추출방식으로 표본 대상을 추출 선정하였다.

경찰조직의 사회자본에 대한 구성요소를 초보적 입장에서 처음으로 도출하였지만 사회자본 구성요소에 대한 학문적 함의가 부족하였고, 제3장의 ‘경찰조직의 사회자본 연구를 위한 분석틀(안)’에서 언급된바와 같이 조직의 성과 측면에 대한 비교측정 등 타당성을 검증할 기준과 시간·인력 부족 등 현실적 장애로 인하여 연구대상에서 제외하였다. 따라서 본 연구과정에서 경험적 측정을 하지 못한 아쉬운 점은 경찰의 사회자본을 측정한 척도들이 완전하다고 할 수 없기 때문에 가설과는 다르게 나타난 경험적 연구 결과에 대한 논의를 충분히 개선하지 못했다는 점이다.

또한 경찰조직의 사회자본이 치안성과 등에 어떻게 반영되고 있는지 상관관계를 규명하지 못한 점과, 현행 일선경찰관들의 조직개편에 대한 열의와 욕구가 다양함에도 이를 측정하지 못했다는 점이 아쉽다.

그리고 사회자본에 대한 영향요인에 대한 조작변수를 임의표출 방식으로 추출하였기 때문에 연구 결과를 학문적으로 일반화시키는데 미숙함이 있었고, 또한 상호신뢰, 규범과 질서, 네트워크 등으로 정의되는 사회자본을 비롯한 주요 구성요소들에 대한 측정한 척도를 구성함에 있어 여러 연구사례를 참고하여 조직 특성에 맞는 요소를 도출하였지만 이들 요소들에 대하여 완전하지 못하였음을 인정하고, 또한 지역사회 또는 공공조직 등에 사회자본에 성과 등 선행연구의 가설과는 다르게 나타난 경험적 결과들에 대한 논의가 충분히 개선되지 못했다는 사실이다.

결국 본 연구를 통하여 합의된 진단은 지금까지 선행연구와는 달리 경찰 조직 내 사회자본의 수준 정도를 통해서 그 실태를 처음 시도하고 검증하였다는 점에서 그리고, 경찰조직의 생산성 향상과 효율성 등 치안역량을 강화하는데 실무적·학문적 차원에서 앞으로 치안성과를 통한 조직역량과 조직발전의 기초 자료를 제공하였다는 사실이다.

따라서 본 연구를 통하여 우리 치안행정에도 사회자본의 중요성을 충분히 인지하고 공감하였으며, 향후 이를 계기로 경찰조직의 사회자본에 대한 대표성이 있는 표본 및 적절한 척도, 이론적 논의가 충분히 이루어져야 할 필요성이 있다고 할 수 있다.



제 5 장 결 론

본 연구는 전술한 바와 같이 경찰조직의 사회자본의 실태 및 그 영향요인을 분석·평가하고 이를 토대로 경찰조직 사회자본의 수준을 증진하기 위한 정책적 시사점을 도출하는데 그 목적이 있다.

급변하는 지식정보사회의 환경변화는 국가 사회전반에 걸쳐 민주화·분권화·다원화와 네트워크화가 촉진되고 있다. 또한 범죄양상은 인터넷과 디지털 경제시대의 편승한 범죄조직도 국가간 시장개방의 가속화로 인종·민족간의 구분을 무색케 하고 이러한 인터넷을 이용한 범죄는 지구촌을 통해 가정집까지 실시간으로 이루어지고 있으며, 국민의 욕구도 국가 사회 안전망에서부터 생활주거의 안정까지 다양하게 요구하고 있다. 이러한 측면에서 경찰활동은 일반 행정조직과는 다른 성격을 띠고 있다.

경찰활동은 사회공공의 안녕과 질서를 유지하기 위하여 개인의 생활안전에 대한 범죄와 다양한 비범죄적 위난으로부터 국민의 신체, 그리고 재산을 보호하는 권력적 규제활동과 비권력적 활동 그리고 다양한 사회문제에 대한 적극적인 치안활동을 성공적으로 수행하기 위해서는 경찰조직과 구성원들이 사회변화에 걸맞게 변화하지 않으면 안 된다.

스콜니크(J. H. Skolnick)는 경찰에 관한 환경 중에서 특히 현저한 요소로 위험성과 권력성을 들고 있고, 대부분의 학자들도 경찰의 특수성으로 돌발성, 시급성, 직접성, 위험성, 조직성을 들고 있다.

경찰조직이 이러한 상황에서 경찰 본연의 임무를 수행하기 위해서는 일사불란한 지휘 명령체계를 확립하고 고도의 유기적인 공조체제를 갖추어야 한다. 조직 구성원들이 사명감을 가지고 일치단결하고 서로 신뢰하고 배려하는

조직분위기의 기반조성이 필수적이다.

이러한 측면에서 오늘날 경찰조직의 사회자본의 구축은 중요한 과제로 부각되고 있다. 그럼에도 불구하고 경찰조직의 사회자본의 수준은 만족할만한 수준에는 이르지 못하고 있다.

분석결과에서 살펴본 바와 같이, 경찰조직의 사회자본은 전반적으로 보통보다는 조금 높은 수준(전체 평균 3.68)에 머물고 있다. 이러한 결과는 일반행정조직과는 다른 경찰조직의 특수성을 감안해 본다면 매우 미흡한 수준이라고 할 수 있다.

사회자본 연구자들은 사회자본의 활성화가 집단행동의 딜레마를 해결함으로써 조직의 정책능력을 증가시키고 더 나아가서 사회자본의 차이에 따라 조직성과가 달라진다고 주장한다. 그러므로 경찰조직의 사회자본의 확고한 구축은 치안성과를 통한 치안역량의 향상을 도모하고, 조직발전을 위해서는 그간 기형적인 형태로 발전되어온 개인자본 보다는 신뢰와 도덕성이 기반이 되는 공공재의 성격인 사회자본의 증진을 통하여 근본적이고 분권화된 조직, 탄력적이고 유기적인 조직, 그리고 서비스지향의 현장을 중시하는 조직의 인프라에 대한 변혁이 시급히 이루어져야 할 것이다.

이러한 변화와 혁신은 전체의 제도적인 변화 외에도 조직 내 구성원의 관점에서 적용 가능한 다양한 학습을 통한 지적 자원의 개발과 성숙된 사회자본을 통하여 조직의 성과와 역량 등 효율성을 제고하고 경쟁력 있는 조직으로 발전시켜야 할 것이다.

본 연구의 분석결과에서 살펴본 것 같이 신뢰수준이 가장 높게 나타난 C경찰서와 D경찰서가 2007년도 경찰관서 성과평가 결과 최고 등급인 S 등급을 받은 부산지방방청산하 3개 경찰서 중의 2개 경찰서가 경험적으로 입증되고 있는 점은 시사하는 바가 크다. 이것은 조직의 사회자본 수준이 높을수록 조직의 성과가 높다는 것을 입증해 주는 것이라고 할 수 있다.

그러나 경찰 사회자본은 조직 구성원들 간의 관계 속에서 저절로 생성되는 것이 아니다. 또한 조직 내에서 필요한 규범, 신뢰, 네트워크 등의 사회자본은 조직 구성원의 전반적 협동에 의하여 축적되기 때문에 조직 구성원의 집단 내 관계를 고려하여야 한다(오홍석, 2002)는 것이 본 연구를 통해 실증되었다.

결론적으로 공·사조직을 막론하고 특히 인권을 최상의 가치로 사회공공의 안녕과 질서를 주 목적으로 하는 치안행정의 경찰조직은 손실비용 등 위협을 최소화하고 민생 등 생명과 재산을 보호라는 최상의 고품격 맞춤 서비스를 제공하는 등 이러한 복잡한 문제를 해결하고 경쟁력 있는 조직으로 발전을 촉진시키기 위해서는 성과와 보상의 형평성, 공정한 경쟁을 통한 투명성, 규범과 질서가 존중되고 책임과 권한이 상존하는 조직으로서 그 목적과 목표를 조직 구성원이 공유하여야 한다. 그러나 경찰 사회자본은 조직 구성원들 간의 관계 속에서 저절로 생성되는 것이 아니다. 그러므로 경찰조직의 사회자본의 증진을 위해서는 조직의 구성원인 직원에 대한 다양한 교육 훈련을 비롯하여 최고 관리층의 리더십 등에 의해 그리고 조직 구성원들의 지속적인 노력을 통하여 배양되는 것이다. 또한 경찰지휘부의 적극적인 지원 및 관심을 비롯한 조직문화의 쇄신 및 개혁이 필수적이다.

본 연구의 사회자본의 분석 실태와 함께 경찰조직과 인력구조 등 핵심이슈를 도출한 결과, 현재 경찰조직은 입직경로의 다양화로 갈등이 상존하고 있으며, 둘째로 권위의식 등 경직된 조직문화가 개선되지 않고 있고,

셋째로 조직 구성원 간 수직적·수평적 신뢰를 기반으로 한 대화와 토론문화가 부족하며, 넷째 계급 만능주의 등 지나친 승진 경쟁 등이 결속력을 저해하고 있다. 다섯째는 일선지구대의 경우 공정성과 신뢰에 있어 부정적인식이 높다는 점은 평소에도 인지하고 있는 현실이다. 이것은 아직도 경찰조직 내부에서 구성원과 계층간의 ‘벽’이 잔존하고 일방이 아닌 쌍방향 채널을 통

한 소통의 리더십이 부족하다는 것으로 이는 신뢰성에 기초한 공정성 수준의 향상이 개선되어야 할 과제임을 시사해 주고 있는 것이다.

지금까지 경찰조직 내·외의 학술연구 및 조직 전반에 대한 연구과제 등을 통해 특정 주제에 대한 많은 연구가 있었지만, 경찰조직 내 사회자본에 관한 연구는 시도된 적이 없었다는 점에서 그리고 조직 내 사회자본에 대한 최초의 경험적·미시적 분석시도라는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

본 연구과정에서 연구자의 학문적 소양 부족과 시간적 제약 등으로 당초 의도한 바와 같은 학문적 소기의 성과를 거두었다고 하기에는 많은 미흡함이 있었다고 생각하며, 앞으로 본 연구를 계기로 우리 경찰조직에 대한 사회자본의 객관적인 지표개발과 가치 있는 척도구성을 통한 조직성과의 질적 증진 등 조직의 효율성 제고와 평가에 직·간접적인 기초 자료로 활용되는 것을 기대하고, 이를 바탕으로 경찰의 치안능력을 향상시키고 국민의 신뢰를 증진시킬 수 있는 경험적이고 창의적인 더 많은 후속 연구가 지속적으로 이루어지길 기대한다.

<참고논문>

1. 단행본

- 김병섭·박광국·조경호. (2003). 「조직의 이해와 관리」. 서울: 대영문화사.
- 김상호외. (2004). 「경찰학개론」. 서울: 법문사
- 김해동·김광웅. (2003). 「행정조사론」. 서울: 한국방송통신대학교 출판부.
- 경찰대학. (1982). 『경찰학개론』. 용인: 경찰대학.
- 남궁건·이희선·김선호·김지원 공역. (2005). 「정책분석론」. 서울: 법문사.
- 노화준외. (2004). 「정책평가론」. 서울: 한국방송통신대학교 출판부.
- 박창원·김성원·최석두. (2004). 「연구방법과 논문작성법」. 이화여자대학교.
- 유석춘·장미혜·정병은·배영. (2004). 「사회자본」 이론과 쟁점. 서울: 도서출판.
- 윤영진·김태룡 외. (2002). 「새 행정이론」. 서울: 대영문화사.
- 이선우·하태권. (2003). 「행정사례연구」. 한국방송통신대학교 출판부.
- 이영남·신현기. (2003). 「경찰조직관리론」. 서울: 법문사
- 정정길·최종원·이시원·정준금. (2006). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 채서일. (2006). 「사회과학 조사방법론」. 비·엔·엠·북스.
- 최영규. (2002), 「경찰행정법」. 서울: 범영사.
- 한덕웅. (1996). 「조직행동의 동기이론」. 서울: 법문사
- 홍두승. (2005). 「사회조사분석」. 서울: 다사출판사.

2. 논 문

- 강효민·한광령.(2006). 상업스포츠조직에서 시민행동과 조직만족: 조직 내 사회자본의 매개적 역할. 「한국스포츠 사회학지」, 19(3).
- 김상진·한진수. (2006). 호텔의 사회자본이 직무만족, 조직몰입에 미치는 영향. 「호텔경영학연구」, 15(2). 52~55.
- 김상호. (2003). 경찰조직문화가 생산성에 미치는 영향에 관한 연구. 동국대학교 경찰행정학과 박사학위 논문.
- 김정오. (1998). 제도적 규범적 질서로서의 법의 개념. 「한국 법철학회」, 1:231~257.
- 김종구. (2006). 자치경찰제 도입이후 경찰행정발전방안 연구. 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김준곤. (2006). 시·군·구·자치경찰의 조직과 사무배분에 관한 연구. 한양대학교 행정·자치대학원 석사학위논문.
- 김태룡. (2006). 시민단체가 사회자본의 형성에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 40(3): 27~51.
- 박병진. (2007). 신뢰형성 있어 사회참여와 제도의 역할. 「한국 사회학」, 41(3).
- 박정필. (2005). 경찰공무원의 직무만족도에 관한 연구. 대구대학교행정대학원 석사학위논문.
- 박희봉. (2001). 조직 내 사회 자본 형성 요인에 관한 연구. 「2001년도 추계 학술대회발표논문집」.
- 박희봉. (2002). 사회자본이론과 논점과 연구 경향. 「정부학 연구」, 8(1): 5~44.
- 박희봉·강제상·김상묵. (2003). 조직 내 사회자본의 형성 및 조직성과 관리

- 에 대한 효과. 「한국행정 연구」, 12(1) : 3~35.
- 배병룡. (2005). 공공조직 사회자본의 영향요인과 효과. 「한국사회와 행정 연구」, 5(4). 49~74.
- 배병일. (2003). 「우리나라 경찰행정제도에 관한 연구」. 영남대학교 법무 행정대학원 석사학위논문.
- 오동근. (2007). 도서관의 근무환경과 근무조건이 직원의 직무 만족도에 미치는 영향. 「한국도서관·정보학회지」. 206~208.
- 오홍석. (2002). 조직의 사회자본 형성요인에 관한 연구. 「공동체 개발에 관한 한국국제학술지」. 12. 25~42.
- 이학식·김영. (2003) 「SPSS 10.0 매뉴얼」. 서울: 법문사
- 최영출. (2004). 지역의 사회자본 측정지표설정. 「지방정부연구」, 8(3): 125~127.
- 최학봉. (2004). 「경찰의 조직문화가 사기에 미치는 영향에 관한 연구」. 원광대학교 대학원 박사학위논문.
- 한상암. (1999). 경찰기능의 변화에 따른 교과과정의 개선방안에 관한 연구. 「한국공안행정학회보」. 3.
- 허용훈·김인. (2005). 우리나라 지역경찰활동의 성과평가에 관한 연구. 「지방정부연구」. 9(3). 7~31.

3. 기 타

- 경찰청. (2001). 「21세기 한국경찰의 비전」. 경찰청: 경무기획국
- 경찰기관의 조직 및 정원에 관한 규칙(04.6.1 경찰청훈령 제424호)
- 경찰청. (2006). 경찰백서.

경찰청. (www.police.go.kr)
부경대학교. (<http://www.pknu.ac.kr>)
정부업무평가위원회. (<http://www.psec.go.kr>)
한국생산성본부. (<http://www.kpc.or.kr>)
국가청렴위원회. (<http://www.kicac.go.kr>)
치안정책연구소. (<http://www.psi.go.kr>)

4. 외국문헌

- Australian Bureau of Statistics. (2002). *Social Capital and Social Wellbeing*.
- Berg, Bruce L. (1999). *policing in Modern Society*, Woburn, MA : Butterworth-Heinemann.
- Bullen, Paul & Onyx, Jenny. (1998). *Measuring Social Capital in Five Communities in NSW*. Center for Australian Community Organization and Management, University of Technology, Sydney.
- Coleman, James S. (1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital". *American Journal of Sociology*. 94: 95-121.
- Fukuyama, Fancies. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prospect*, New York: Free press.
- G. F. Berkey, (1974). *The Democratic Policeman*, Boston : Beacom Press.
- Inglehart, R. (1997). R. (1997). *modernization and Post modernization*. Princeton: Princeton University Press.
- Jones, Marshall Alan & Sigler, Robert T. (2002). Law enforcement partnership in community corrections. *Journal of Criminal Justice*, 30: 245-256.

- John P. Clark and Richard E. Sykes. (1974). *"Some Determinants of Police Organization and Practice in a Modern Industrial Democracy,"* (Chicago, IL : Rand Mcially).
- McFadyen, M. Ann and Albert A. Cannellea Jr. (2004). Social Capital and Knowledge Creation. *Academy of Management Journal*, 47(5): 735-750
- O. W. Wilson and Roy C. McLaren. (1986). *The Police and the Community*. (New York :Macmillan Publishing Co.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. N.J.: Princeton University Press.
- Rohe, W. (2004) Building Social Capital Through Community Development. *Journal of the American Planing Association*, 70(2).
- SCIG. (1998). *Social Capital Conference: Bridging Disciplines, Policies and Communities*. Michigan State University.
- Sullivan, J. L. (1977). *Introduction to Police Science*, New York: mcGrow-Hill Book.
- World Bank. (1997). "Social Capital: The Missing Link?". *Expanding the Measure Indicators of Environmentally Sustainable Development*. Washington, D.C

【설문지】

경찰조직의 사회자본 실태에 관한 설문조사

안녕하십니까?

저는 부산동부경찰서 민원실장으로 근무하고 있는 김 형 식 입니다.

지금 저는 부경대학교 대학원 행정학과에서 행정학 석사학위 논문을 준비하고 있습니다. 여러 가지로 바쁘고 피곤하시겠지만 동료 여러분의 성의 있는 의견을 듣고자 본 설문지를 구성하였습니다.

제가 지금 준비하고 있는 논문은 우리 **경찰조직의 사회자본 실태와 증진방안에 관한 연구**입니다. 우리 경찰조직의 사회자본 수준을 진단하고 그 영향요인을 분석하여 조직의 성과 및 증진방안을 모색하고자 하는데 그 목적이 있습니다. 사회자본이란 조직 내 구성원간의 상호신뢰, 규범, 네트워크, 참여 등을 의미합니다.

사회자본은 인적 자본과 물질 자본과는 달리 우리 눈에는 보이지 않지만 조직발전을 위해서는 매우 중요한 조직의 특성이라고 할 수 있습니다.

조사결과는 익명으로 통계 처리되며 연구 목적 이외에는 어떠한 용도에도 사용되지 않습니다. 우리 경찰의 조직발전을 위한 유용한 자료가 될 수 있도록 한 문항도 빠짐없이 응답해 주시면 고맙겠습니다. **동료 여러분의 성의 있고 진지한 답변을 기대합니다.** 감사합니다.

2007. 11. .

부경대학교 대학원 행정학과 석사과정

김 형 식 드림

지도교수 : 부경대학교 행정학과

허 용 훈 교수

※ 본 설문지에 대하여 의문사항이나 건의사항이 있으시면 아래 연락처로 연락주시면 감사하겠습니다.

연락처 : 부산동부경찰서 민원실장 김 형 식

(051)465-7000

I. 질문내용과 관련하여 평소에 생각하고 계신 바를 해당되는 곳에 ○표 하시면 됩니다.

질 문 내 용	매우 그렇지 않다	대체로 그렇지 않다	보통	대체로 그렇다	매우 그렇다
1. 우리 부서 직원들은 서로 믿고 지낸다.					
2. 우리 부서 직원들은 결속력이 강하다.					
3. 내가 직무를 수행하는 중에 어려운 상황이 발생하면 우리 부서는 나를 도와줄 것이다.					
4. 내가 조직을 위해 일하다가 어려운 상황에 처했을 때 상관은 나를 위해 지지해 줄 것이다.					
5. 내가 조직을 위해 일하다가 어려움에 처했을 때 동료는 나를 지지해 줄 것이다.					
6. 우리 부서는 규범과 규칙이 잘 확립되어 있다.					
7. 우리 부서의 구성원들은 부서의 규범을 잘 지킨다.					
8. 우리 부서는 선·후배 및 동료간에 질서가 잘 확립되어 있다.					
9. 우리 부서 직원들은 의식 수준이 높다.					
10. 우리 부서는 직원상호간에 의사소통이 잘 이루어지는 편이다.					
11. 우리 부서는 갈등이 생기면 갈등을 해소하기 위해 상호 협력한다.					
12. 우리 부서 직원들은 부서업무 전반에 걸쳐 충분한 정보를 갖고 있다.					
13. 우리 부서 내에서 갈등이나 문제가 발생하면 직원들이 자체적으로 잘 해결하고 있다.					
14. 우리 조직에서 생활하다보면 다른 부서 사람들과 부딪치는 경우가 있다.					
15. 업무를 처리하는 과정에서 직원들과 서로 대립하는 경우가 적지 않다.					
16. 이런 저런 일로 다른 직원들과 갈등을 경험하고 있다.					

질 문 내 용	매우 그렇지 않다	대체로 그렇지 않다	보통	대체로 그렇다	매우 그렇다
17. 우리 조직에서의 승진심사는 공정한 편이다.					
18. 우리 조직의 승진심사가 이루어진 후 불공정하다고 불평하는 동료들이 많다.					
19. 우리 조직의 상벌 처리는 공정한 규칙에 따라 이루어진다.					
20. 우리 조직에는 언제부터인가 직원들 간에 경쟁분위기가 조성되어 있다.					
21. 우리 조직의 동료들은 상대방을 앞지르고자하는 의식이 강하다					
22. 우리 조직 구성원들은 낙오되지 않으려고 크게 노력한다.					
23. 나는 전반적으로 나의 직무에 만족한다.					
24. 나는 나의 일을 통하여 보람을 느낀다.					
25. 나는 나의 일을 타인에게 강력히 권유하고 싶다.					
26. 나는 나의 직장에 대해 만족한다.					
27. 우리 부서는 다른 부서에 비해 업무성고가 높은 편이다.					
28. 지난 1년간 우리부서는 부서성과 목표를 달성하였다.					
29. 지난 1년간 우리 부서 직원들은 자신이 담당한 업무를 충실히 수행하였다.					

II. 다음은 응답자의 일반사항입니다. 이 부분은 통계처리를 위해 매우 중요합니다.
해당되는 곳에 빠짐없이 O 표해 주시기 바랍니다.

1. 귀하의 성별은 ? ① 남자() ② 여자()

2. 귀하의 연령은?

① 20세 - 30세 이하() ② 31세 - 40세 이하() ③ 41세 - 50세 이하 () ④
51세 이상()

3. 귀하의 계급은?

① 순경() ② 경장() ③ 경사() ④ 경위() ⑤ 경감이상()

4. 귀하의 최종학력은?

① 고졸이하() ② 고졸() ③ 전문대졸() ④ 대졸() ⑤ 대학원이상()

5. 귀하의 근무 기간은?

① 5년 미만() ② 5년~10년 미만() ③ 10년~15년 미만() ④ 15년~20년 미만()
⑤ 20년 이상()

6. 귀하의 입직경로는?

① 순경공채() ② 경장 공(특)채() ③ 간부후보() ④ 경찰대학()

7. 귀하의 소속 부서는?

① 경무() ② 생활안전() ③ 수사() ④ 형사() ⑤ 경비() ⑥ 교통()
⑦ 정보() ⑧ 보안() ⑨ 지구대()

8. 귀하의 근무형태는? ① 내 근() ② 외 근 ()

※ 우리 조직의 사회자본과 관련하여 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

(2가지만 생각나는 대로 간단히)

1)

2)

- 오랜 시간동안 설문에 응답하여 주셔서 정말 수고하셨습니다. 감사합니다. -