

<http://dx.doi.org/10.26470/JCSSED.2021.12.3.89>

협력적 거버넌스 모형을 통한 셉테드(CPTED) 사례분석

안 나 연 ■

이화여자대학교 행정학과 석사과정 ■

최 유 진 ■

이화여자대학교 행정학과 부교수 ■

협력적 거버넌스 모형을 통한 셉테드(CPTED) 사례분석*

안 나 연 **

최 유 진 ***

국 문 요 약

본 연구는 협력적 거버넌스의 대표적 모형인 Ansell과 Gash(2007)의 모형을 활용하여, CPTED 사례에서 나타나는 협력관계와 그 효과에 대해 분석하였다. 구체적으로, 서울시에서 진행한 마포구 염리동 CPTED 사례를 대상으로, 사례에서 나타난 거버넌스 구조와 효과를 협력적 거버넌스 분석틀에 기반하여 논의하였다. 분석 결과, 본 사례는 협력적 거버넌스 모형이 제시한 초기조건을 충족하였고, 이를 시작으로 제도적 설계와 촉진적 리더십, 협력과정을 통해 소금나루 개관, 지역주민들의 만족도 증가 등의 긍정적 결과를 도출한 것을 발견하였다. 하지만 단기적 성과에도 불구하고, 이러한 효과가 중·장기적으로 지속되지 못했다는 한계를 보였는데, 이는 지속 가능한 사업성과를 위한 장기적인 관점에서의 유지 및 관리 과정 역시 필요함을 시사한다.

주제어: 셉테드, 협력적 거버넌스, 사례분석, 촉진적 리더십, 협력 과정

* 본 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2018S1A3A2075609).

** 주저자: 이화여자대학교 행정학과 석사과정

*** 교신저자: 이화여자대학교 행정학과 부교수

I. 서론

범죄는 한국사회의 주요한 불안 요소 중 하나이며, 최근 국민의 체감안전과 밀접한 강력범죄와 성범죄가 지속적으로 증가하면서 국민들의 범죄 두려움 또한 높아지고 있다(서울경제신문, 2019). 범죄예방이 사회적으로 중요한 이유는 범죄 문제의 영향이 개인의 신체 또는 재산상 피해뿐만 아니라, 피해자 그리고 주변인의 심리적, 정서적 손실에도 영향을 미쳐, 지역 공동체를 쇠퇴시키는 중요한 요인으로 작용하기 때문이다(경찰청, 2016). 범죄예방을 위한 전통적 정책은 방법용 CCTV, 경찰 순찰 강화, 범죄수사 및 처벌 강화 등 사후 대응 중심으로 이루어졌으나, 예산 등 그 한계로 인해 실질적 대책으로서의 효과를 발휘하기 어려웠다(서울시, 2013). 현장에 출동하여 범인을 검거하는 식의 사후적 대응단계가 아닌, 사전에 범죄취약요인을 예측, 관리하여 범죄를 미리 방지하는 사전 예방 단계의 중요성이 강조되었고(심명섭, 2017), 이러한 상황에서 범죄예방환경설계(Crime Prevention Through Environmental Design, 이하 CPTED)가 범죄예방의 새로운 대안으로 등장하였다(범죄예방디자인 연구정보센터, 2021).

CPTED란 “적절한 디자인과 주어진 환경의 효과적 활용을 통해 범죄발생수준 및 두려움을 감소시키고 삶의 질을 향상시키는 종합적인 범죄예방 전략”이라 할 수 있다(경찰청, 2016). 우리나라에서는 2014년 「건축법」 제52조의 2, 「건축법 시행령」 제61조의 3 개정, 2015년 국토교통부의 건축물의 범죄예방 건축기준 고시를 통해 CPTED 적용이 의무화되었다(김고원·강석진, 2020). CPTED 개념은 점차 확장되어왔는데, 기존에 범죄예방을 위해 강조해왔던 물리적 환경 개선뿐만 아니라 지역 주민 및 민간 기관과의 협력 역시 중요해지고 있다. 이는 동의보다 협력 및 합의에 초점을 맞추는 거버넌스 사례에 해당한다.

그동안 범죄학, 법학 등의 학문 분야에서 CPTED에 대한 논의가 이루어졌다. 현재까지 진행된 CPTED 사업에 관한 연구들은 CPTED 사업의 주된 목적인 범죄예방을 다루는 범죄학, 경찰행정 분야의 논문들이 다수를 이루고 있다. 이들은 CPTED 시범 사업의 과정 및 효과, 즉 CPTED 사업 시행이 주민들의 범죄 두려움 감소와 범죄 예방이라는 목표를 달성했는지에 대해 주로 논의하였다(박영주, 2010). 대부분의 선행 연구는 국내외의 CPTED 관련

법과 정책 등을 분석하고 국외와의 비교를 통해 현재 국내의 CPTED 사업의 효과를 증진시킬 수 있는 개선 방안에 대해 제시하고 있어(최재은 외, 2011; 김용국·조영진, 2018, 강용길·임형진, 2017, 박경옥 외, 2011), 현재 경찰행정 측면에서 CPTED 구성 요소의 수정 및 보완을 통해 범죄율 지표를 기준으로 CPTED 사업에 대한 결과를 전체적으로 판단하는 경향이 있는 것으로 생각된다. 이렇듯 경찰행정 분야의 연구에서는 주로 범죄와 그로 인한 피해에 초점을 둔 반면, 주민과 지방자치단체 등 여러 이해관계자들의 협력과 참여 또는 지역공동체와 관련된 논의는 부족하였다.

CPTED는 범죄문제를 바라보는 시각을 경찰 등 정부(government) 중심에서 거버넌스(governance)라는 새로운 프레임으로 변경하는 것이다(경찰청, 2016). 따라서 공동의 목표를 달성하기 위해 다양한 이해관계자들의 참여와 협력을 강조하는 협력적 거버넌스(collaborative governance)의 관점에서 CPTED 사례를 논의할 필요가 있다. 이를 위해 본 연구는 행정학에서 논의되는 협력적 거버넌스의 대표적 모형인 Ansell과 Gash(2007)의 모형을 활용하여, CPTED 사례에서 나타나는 협력관계와 그 효과에 대해 분석하고자 한다. 구체적으로, 서울시에서 진행한 마포구 염리동 CPTED 사례를 대상으로, 사례에서 나타난 거버넌스 구조와 효과를 협력적 거버넌스 분석틀에 기반하여 논의한다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 이론적 논의와 선행연구를 살펴보고, 연구방법과 분석모형을 제시한 후, 사례를 분석한다. 이후 결론과 함의점을 제시하며 논문을 마무리하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구

1. CPTED 개념

CPTED의 개념은 Jane Jacobs가 1961년 저서 「위대한 미국 도시의 생사(The Death and Life of Great American Cities)」에서 처음으로 범죄와 물리적 환경 요소에 대한 이론을 설명하면서 토대가 형성되었고, CPTED라는 용어는 C. Jay. Jeffery가 1971년 「환경설계를 통한 범죄예방(Crime Prevention Through Environmental Design)」이라는 그의 저서에서 처음으로 사용한 것

을 시작으로 본격적으로 도입되었다(심명섭, 2017). CPTED 개념은 연구자에 따라 그 의미가 다양하게 설명되고 있는데, 예를 들어 CPTED라는 개념을 처음으로 세상에 도입한 Jeffery는 CPTED를 건물의 배치와 공간에 대한 설계를 달리하여 누군가 범행을 실현할 수 있는 기회 자체를 애초에 차단함으로써 이러한 예방으로 인해 범죄가 감소할 수 있게 하는 활동으로 정의하고 있고, 최응렬의 연구에 따르면 범죄를 구성하는 요소인 피해자, 범죄자 그리고 물질적인 장소들 간의 상관관계를 분석하여 그러한 지역 특성에 맞게 건축물을 설계하거나 도시 건설을 계획하는 등 환경에 대한 설계를 통해 범행에 대한 기회를 차단하고 건축설계를 통해 주민들의 범죄 두려움을 감소시키는 데 기여함으로써 지역 주민들의 삶의 질 향상에 도움을 줄 수 있는 범죄예방 기법이라고 설명하고 있다(최응렬, 2006).

또한 CPTED와 관련하여 환경 설계라는 시간적, 공간적으로 구체적이지만 그 규모와 범위가 제한적이라는 특성에 맞추어 실질적으로 개선을 위해 분석하고자 하는 목적을 가진 연구 주제들에서는 1972년 오스카 뉴먼(Oscar Newman)의 「방어공간(Defensible Space)」 이론과 더불어 물리적인 환경을 변화시켜 범죄를 저지르고자 하는 사람에게 범행으로 스스로에 대한 위험이 증가할 수도 있다는 것과 범행으로 인해 얻는 보상이 그리 크지 않다는 것을 인지하게 하는 등 범죄자가 접근할 수 있는 방법들을 차단시킴으로써 범행에 대한 기회 자체를 감소시키는 것이 범죄 예방을 실현하기 위한 첫걸음을 강조하는 연구도 있다(Felson & Clarke, 1998). 이처럼 연구자가 제시한 CPTED 개념에 따라 CPTED 사업에 대한 목적이 어떻게 달성될 수 있는가와 관련된 연구 방법 역시 조금씩 차이를 보이고 있다.

<표 1> CPTED의 기본원리

CPTED 원리		내용
기본원리	자연적 감시	· 피해 가능성이 있는 피해자를 보호하기 위해 범죄의 구성요소인 피해자, 범죄인, 장소(환경을 구성하는 요건)들 간의 상관성을 분석하여 일반인들에 의한 가시권을 최대화 시킬 수 있도록 건물이나 시설물을 배치함
	2. 접근통제	· 사람들을 도로, 보행로, 조경 등을 통해 일정한 공간으로 유도함과 동시에 허가받지 않은 사람들의 진출입을 차단하여 범죄 목표물에 대한 접근을 어렵게 만들고 범죄행위의 노출을 증대

		시킴
	3. 영역성 강화	· 어떤 지역에 대해 지역 주민들이 자유롭게 사용하거나 점유함으로써 그들의 권리를 주장할 수 있는 가상의 영역을 의미함
	4. 활용성의 증대	· 공공장소에 대해 일반시민들에게 활발한 사용을 유도하고 자극함으로써 그들의 눈에 의한 자연스런 감시를 강화하여 인근 지역의 범죄 위험을 감소시키고 주민들로 하여금 안전을 느끼도록 함
	5. 유지관리	· 어떤 시설물이나 공공장소를 처음 설계된 의도대로 지속적으로 이용될 수 있도록 함

출처: 경찰청생활안전국.

또한 CPTED는 세대별로 구분할 수 있는데, 세대에 따라 실시되는 사업의 형태와 전략이 다르게 나타난다. 먼저 1세대 CPTED는 시설물을 중심으로 접근하는 것이 가장 주된 특징이다. CPTED의 가장 기본이 되는 원리인 자연적인 감시를 통해 허가되지 않은 외부인의 접근을 통제하고 거주민의 영역성을 강화하는 것에 초점을 둔다. 그리하여 사업의 대상이 되는 주거지에 CCTV를 설치하거나 공공 영역에 방치되어 있는 쓰레기를 치우는 등 시각적이고 물리적인 환경의 개선을 통해 효과를 보이고자 하는 다소 하드웨어적인 접근 방법이다(심명섭, 2017). 2세대 CPTED는 1세대에서 강조한 물리적인 환경 개선 이외에도 지역 주민이 직접 사업 활동에 참여함으로써 주민들 간 유대감 형성을 통해 범죄를 예방하고자 한다. 범죄의 원인이 사각 지대나 어두컴컴한 골목 등과 같은 물리적 환경이라는 주장에서 더 나아가, 주민들 간 직접적인 관계 개선 및 유대감 형성을 통해 외부인이 아닌 거주민 자체에 대한 자발적인 범죄 예방을 도모하고자 하는 것이다. 이러한 주민들 간 관계 개선이 지역 환경 개선에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 전제로, 주민이 CPTED 사업 중에서도 환경 정화 등 지역 환경에 물리적 변화를 가져오는 사업에 직접 참여하는 동시에 서로에 대한 유대감을 형성하는 소프트웨어적인 접근 방법이다(심명섭, 2017).

3세대 CPTED는 1, 2세대에 비해 아직 명확하게 설명되고 있지는 않으며, 연구자들의 연구 목적에 따라 다르게 정의되고 있지만 이를 새로운 CPTED 세대 개념으로 정의한 연구자들에 따르면(박진희 외, 2014), 2세대 CPTED에서 지역 주민이 직접 사업에 참여한다는 특징에서 더 나아가 사업 과정에서 주민이 직접 필요한 서비스를 선택하고 이를 사업 참여 구성원들과 함께 추

진해나간다는 보다 적극적인 전략이다. 특히 정보 사회라는 사회의 흐름에 맞추어 주민 참여뿐만 아니라 발전하고 있는 첨단 정보통신기술을 CPTED 사업에 접목하여 사전에 범죄를 예방할 수 있는 수단을 마련하고자 한다. 빅데이터와 사물인터넷 등의 기술을 이용하여, 방법 활동이 이루어지기 전에 좀 더 편리하고 확실한 방법으로 도시 공간을 더욱 안전하게 조성하고자 하는 것이다. 이를 통해 CPTED 사업이 단기적인 사업에서 그치는 것이 아니라, 이전의 시범 사례를 바탕으로 하여 더욱 발전된 전략을 도출하고 이후 지속 가능한 대안을 마련하는 것이 3세대 CPTED의 주된 목적이다(박진희 외, 2014).

<표 2> 세대별 CPTED 개념

1세대 CPTED	<ul style="list-style-type: none"> · 자연적 감시가 최대화될 수 있도록 시설물을 배치하거나 울타리 등을 통해 허가 받지 않은 사람들의 접근을 통제하는 등 물리적 환경에 대한 하드웨어적 전략 위주로 발전 · 현재 국내에서 추진되고 있는 대부분의 환경개선 사업이 이에 집중 · CCTV, 조명, 반사경 등의 방범시설의 설치나 벽화 그리기 등이 해당
2세대 CPTED	<ul style="list-style-type: none"> · CPTED를 단순히 물리적 환경만을 개선하는 것에서 벗어나 지역주민이 직접적으로 관계를 맺고 살아가는 사회적 환경에까지 범위를 확장 · 이웃과의 교류와 주민들의 자율적인 커뮤니티 활동 등을 통해 유대감을 개선하는 소프트웨어적 접근방식을 강조
3세대 CPTED	<ul style="list-style-type: none"> · 현재는 첨단 정보통신기술을 접목한 개념을 제안 · 빅데이터, 사물인터넷 등을 이용 · 도시공간을 더욱 안전하게 조성함으로써 지역주민들에게 심리적 안정감을 강화시킴

출처: 심명섭(2017), Saville & Cleveland(2008), 김순석(2016)을 토대로 자료를 재구성.

2. 협력적 거버넌스

1) 개념

협력적 거버넌스(collaborative governance) 개념은 공공부분패러다임이 ‘정부(government)’에서 ‘거버넌스(governance)’로의 이동과 관련하여 나타나는 거버넌스의 유형이다(장영기, 2020). 현대 사회로 들어서면서 국가와 세계 그리고 사회를 구성하는 경계가 점차 흐릿해지고 있고 개방적인 사회 구조로 인

해 정부뿐만 아니라 국민들 즉 정부 외의 다양한 구성원들이 정부 정책에 대해 알고 정책 과정에 개입하는 형태가 늘어남으로써 그 패러다임이 등장하게 되었다(이명석, 2017).

학자들은 협력적 거버넌스를 공공정책의 문제해결이나 공공관리차원에서 인식하고 있는데, 이는 거버넌스라는 용어가 “계획이나 정책결정 및 관리를 포함하는 통치의 구조나 과정의 여러 측면을 포함”하고 있기 때문이다(배응환, 2010). 과거와 달리 개인이나 한 정부기관의 노력만으로는 해결되지 않고 여러 부처, 민간기업, 비정부기구 등 다양한 참여자의 협력이 요구되는 난제(wicked problem)가 증가함에 따라, 행정학 및 여러 분야의 학문에서 협력 거버넌스에 대한 관심이 증가했고 이에 따라 관련 연구들이 축적되어 왔다. 먼저 박양호(2003)는 지자체 간 협력의 성공과 부진의 결과가 나타난 9개 사례를 대상으로 분석을 수행하였는데, 지역 간 협력사업의 성공요인은 “공동의 이해, 사업의 명확한 성격과 기대효과, 추진 주체의 리더십과 열정, 주민참여 및 지원, 파트너 간의 신뢰, 중앙정부의 지원 등이 나타났고, 지역 간 협력 사업을 부진하게 하는 요인으로서는 갈등 조정의 취약, 자원 확보의 결여, 상대방에 대한 신뢰 부족, 정치적 주도권 대결, 폐쇄적 지방행정관행 등”이었다.

또한, 협력적 거버넌스의 개념 자체에 관한 연구들을 살펴보면 Sherogold(2008)은 협력 거버넌스를 조직 간의 협력이라고 정의 내리면서 협력을 조정 및 협동과 구분하였으며, 조정은 기관 사이의 집합적인 의사결정이고 협동은 공동의 목표와 이익을 위해 아이디어 및 자원을 공유하는 활동인 반면, 협력은 그 과정에서 참여자들 모두에게 상호이익을 제공하고 상호 간 발전을 촉진시킴과 동시에 이를 통해 더 나은 공공 가치를 창출하기 위한 것임을 명시하였다. 이 중에서도 주 분석대상이 되는 Ansell과 Gash(2007)는 그 동안 진행되었던 수많은 협력거버넌스에 대한 논의들로부터 거버넌스는 공공기관에 의해 발의되며, 거버넌스 참여자는 공공기관뿐만 아니라 비정부행위자도 포함될 수 있고, 참여자는 정책결정에 직접 참여한다는 특징을 도출했다. 또한, 거버넌스는 공식적으로 조직화되면서 집합적으로 활동하고, 동의를 실제로 달성되지 못한 경우일지라도 합의에 의한 결정이 내려지는 것을 목표로 하고, 협력의 초점은 복잡한 사회문제를 해결하고 관리하는 공공정책과 공공관리임을 명시하였다(배봉준, 2018). 문헌에서 논의되는 협력적 거버넌스의 개념은 다음 표와 같다.

<표 3> 협력적 거버넌스의 개념

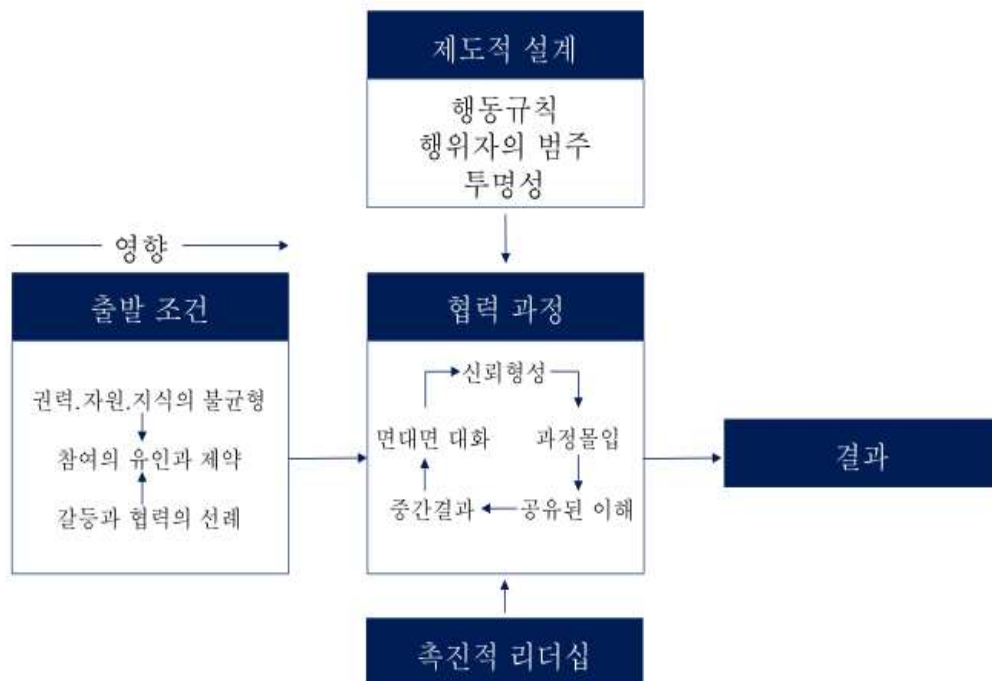
학 자	개념정의
Huxham (2000: 339)	· 어떤 행위자가 다른 조직에 포함된 행위자들과의 관계 속에서 과업을 수행하는 거버넌스의 모든 형태나 용어
Innes & Booher (2003: 35)	· 전통적인 정치시스템에서 갈등 문제를 해결하는 방법일 뿐 아니라 그 시스템에서 행위자들 사이의 새로운 네트워크를 만들고 지식분포를 증가시키어 상호 만족스러운 정책을 산출하는 것
Thomson & Perry (2006: 23)	· 자율적인 형태의 행위자들이 그들의 관계를 지배하는 규칙과 구조 그리고 그들이 함께 다루어야 할 쟁점들을 결정하거나 활동하는 방법을 만들기 위해 공식적·비공식적 협상을 통해 상호작용하는 과정
Bryson, Crosby & Stone (2006: 44)	· 정부와 기업, 비수익조직, 공동체 그리고 시민의 참여로 이루어지는 파트너십 또는 어느 한부분의 조직에 의해서는 달성할 수 없는 결과를 공동으로 이루기 위해 둘 또는 그 이상의 부문들에 속하는 조직들에 의해 정보와 자원 및 활동 그리고 역량을 연결하거나 공유하는 과정
Ansell & Gash (2007: 544)	· 공식적이고 합의를 지향하며 상호적인 집합적 정책결정과정에서 하나 또는 그 이상의 공공기관들이 직접적으로 비공식적인 이해관계자들을 관여시키는 통치배열
하미승, 전영상 (2007: 6)	· 국가·시민사회·시장이라는 3대 주체 중 어느 하나에 치우치는 것이 아니라 3대 주체를 중심으로 다양한 행위주체들의 참여를 통해 사회적 이해관계의 조정과 공공서비스의 공급을 수행하는 주체
정문기 (2009: 232)	· 다수의 이해관계자들이 공통의 목적 및 사회문제를 해결하기 위해 어느 정도 공식화된 구조와 권한을 가지는 공동행위
박형준, 이인원 (2009: 11)	· 지역 내에 광범위하게 존재하는 다양한 욕구들을 만족시키기 위한 실행계획을 개발함에 있어 다양한 층위에 존재하는 정부 조직뿐 아니라 민간 혹은 비영리조직까지 네트워크로 포함된 통치구조
이명석, 배재현, 양세원 (2009: 147)	· 다양한 조직 간 수평적 관계의 협력을 통하여 문제를 해결하는 방법
채종현, 김재근 (2009: 112)	· 자율성을 갖춘 행위자들이 공동의 문제해결을 위한 협의 및 관리노력의 수단으로 합의추구를 지향하는 숙의적 의사결정체계

출처: 배응환(2012).

2) Ansell과 Gash의 협력적 거버넌스 모형

Ansell과 Gash(2007) 모형은 미국과 영국의 137가지 협력적 거버넌스 사례를 메타분석하여 도출한 모형으로, 출발조건, 촉진적 리더십, 제도적 설계, 협력 과정을 포함한 4개의 변수와 결과를 포함한다.

<그림 1> Ansell & Gash(2007)의 협력적 거버넌스 모델



*출처: Ansell & Gash(2007)

(1) 출발조건

Ansell과 Gash는 출발조건을 다음 세 가지 변수 -- 이해관계자들 보유한 자원 또는 그들 사이의 힘의 불균형, 이해관계자들 간 협력을 위한 유인과 제약, 이해관계자들 간의 갈등 또는 협력의 선례 -- 로 정의하였다. 먼저 이해관계자들 간의 자원 또는 힘의 불균형은 협력거버넌스에서 흔히 발생하는 문제이다(Tett, Crowther, & O'Hara, 2003; Warner, 2006). 만약 이해관계자들 간의 능력, 조직, 지휘 등에서 차이가 발생한다면 상대적으로 우위를 점하는 이해관계자에 의해 협력 과정이 조정될 수 있다. 권력불균형의 문제는 협력 과정에서 중요한 역할을 하는 이해관계자들이 조직에 대한 기반을 가지고

있지 않을 때 발생한다. 이러한 문제가 발생하는 경우들을 살펴보면 대부분 첫째, 조직화된 형태의 이해관계자들은 개별 이해관계자들을 대표하기 위해 존재하지 않는다(Buanes, et. al., 2004; Rogers, et. al., 1993). 둘째, 일반적으로 몇몇 이해관계자들은 높은 수준의 토론에 참여할 수 있는 기술과 전문성을 보유하고 있지 않다(Lasker & Weiss, 2003; Warner, 2006). 셋째, 일부 이해관계자들은 많은 시간이 요구되는 협력과정에 참여할 만한 시간, 열정, 책임감을 가지고 있지 않다(Yaffee & Wondolleck, 2003). 이 문제들 중 극복할 수 없는 것은 아무것도 없다. 따라서 협력제안자들은 상대적으로 약한 집단에 힘을 실어주기 위해 사용할 수 있는 다양한 전략을 지적한다(Mitchell, 2005; Schuckman, 2001).

다음으로, 이해관계자들의 자발적 참여를 전제로 할 때, 이들을 협력거버넌스에 참여할 수 있게 만드는 동기와 그 동기를 형성하는 요소를 파악하는 것이 중요하다(Nelson & Weschler, 1998). 또한, 참여는 협력과정이 그들에게 의미 있는 결과를 가져오는지에 대해 각각의 이해관계자들이 가지고 있는 기대치에 따라 다른 형태로 나타나며, 특히 협업에 필요한 시간과 에너지 역시 이해관계자들의 참여 정도에 영향을 미친다(Schneider, et. al., 2003; Warner, 2006). 이해관계자들의 참여가 구체적이고 가시적이며 효과적인 정책 결과와 어떻게 연결되는지도 중요하다(Brown, 2002). 예를 들어, 자신의 의견이 단순한 자문에 그칠 경우, 이는 참여 제약 요인으로 작용할 수 있다(Futrell, 2003).

또한, 이해관계자들 간의 갈등과 협력 선례 또한 살펴볼 필요가 있다. 이해관계자들 간의 적대나 이전에 협력을 실패한 선례들이 이후의 협업을 방해할 수 있다(Gray, 1989; Margerum, 2002). 한편 이해관계자들 간의 상호의존도가 높을 경우, 높은 수준의 충돌이 실제로 협력거버넌스를 위한 강력한 동기를 창출할 수도 있으며, 여러 사례들의 정책 교착이 실제로 협력거버넌스를 촉진한다는 것을 보여주고 있다(Futrell, 2003). 이해관계자들은 종종 그들과 이해관계가 다른 상대와 협업하지 않고는 목표를 달성할 수 없다는 것을 알지만, "우리 대 상대"라는 인식은 협업을 성공적으로 달성하는데 있어 방해요소가 된다. 갈등의 선례는 신뢰를 낮출 수 있으며, 이는 다시 낮은 수준의 헌신, 조작 전략, 그리고 부정직한 의사소통을 만들어 낼 것이다. 과거의 갈등경험이 의심과 불신, 고정관념의 악순환을 만들어 낸다는 것이다. 반면, 성공적인 과거 협력의 역사는 사회적 자본과 높은 수준의 신뢰를 만들어

내어 협력의 선순환을 만들어낼 수 있다(Ansell & Gash, 2007).

(2) 촉진적 리더십

촉진적 리더십은 이해관계자들을 협상에 참여시키고 협력과정의 어려운 부분을 해결하는데 있어 중요한 요소이다(Vangen & Huxham, 2003a). 비록 때로는 지원을 필요로 하지 않는 협상의 경우도 있지만 다수의 문헌에서는 이해관계자들의 의견 통합과 더불어 협력을 강조하면서 촉진적 리더십의 중요성에 대해 언급한다(Reilly, 2001). 촉진적 리더십은 명확하게 기본원칙을 세우고 이를 따르게 할 뿐만 아니라 대화를 통해 서로에 대한 신뢰를 쌓고 상호이익을 탐구하는 과정이다. Vangen과 Huxham(2003a)은 리더는 리더십을 통해 이해관계자들을 포용하고, 그들에게 권한을 부여하여 협력에 참여시킬 뿐만 아니라 협업을 진전시키는 과정에서 더욱 중요하게 다뤄진다고 말한다. 또한 성공적인 협업은 한 명의 리더에 의존하는 대신 공식, 비공식적으로 여러 리더를 두고 언제든지 대체할 수 있다(Lasker & Weiss, 2003). Huxham과 Vangen(2000)은 효과적인 협업 리더십이 시간, 자원 및 기술의 효율적인 발전을 가져올 수 있다고 강조한다. 예컨대 이해관계자들의 참여 동기가 약하고, 힘과 자원이 비대칭적으로 분산되며, 서로에 대한 적대감이 높은 협상 테이블에서는 촉진적 리더십이 더욱 중요해진다. 이해관계자들 사이에 불신이 존재하는 경우 리더는 그들 사이에서 중재자 역할을 맡아야 하지만 참여 동기가 약하거나 힘과 자원이 비대칭적으로 분산되는 경우에는 이해관계자들을 협상테이블에 앉히거나 상대적으로 약한 이해관계자에게 권한을 부여하기 위해 직접적으로 협상 과정에 개입할 필요가 있다.

(3) 제도적 설계

제도적 설계는 협업의 기본 프로토콜과 규칙을 뜻하며, 협업 과정의 절차상 매우 중요한 요소이다. 왜냐하면 정당하게 참여의 기회를 가졌다고 느끼는 조직만이 협업 과정에 대해 헌신할 가능성이 높기 때문이다. Chrislip과 Larson(1994)은 성공적인 협업의 첫 번째 조건은 모든 이해관계자들을 폭넓게 포함시키는 것이라고 주장한다. 광범위한 참여를 단순히 용인하는 것이 아니라 적극적으로 추구해야 한다는 것이다. 예를 들어, Reilly(2001)는 성공적인 협업 과정에서는 이해관계자들의 참여에 상당한 주의가 필요하며, 일부 이해관계자들의 배제가 실패의 주원인이라는 것을 발견했고, Koch(2005)는

협력거버넌스가 전통적으로 지배구조의 전통적 모델에서 제외되었던 “소조직과 공권력 조직”의 포함을 필요로 한다는 것을 발견했다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 이해관계자들이 자신들의 의제를 실현하기 위한 대안적 요소를 발견하게 되면 동기부여가 감소할 수 있다.

(4) 협력 과정

협력 거버넌스의 협력 과정은 협업을 단계적으로 발전시키는 것을 의미한다. Ansell과 Gash는 협력 과정의 5가지 변수로 대면 대화, 신뢰 형성, 헌신 과정, 이해의 공유, 즉각적인 결과물을 들고 있다. 첫째, 협력 거버넌스는 이해관계자들 간의 대면 대화를 기반으로 구축된다. 합의 중심의 과정으로써 이해관계자들 간 상호이익을 얻을 수 있는 기회를 파악하기 위해서는 직접 대화가 가지고 있는 심도 있는 소통이 필요하다. 그러나 대면 대화가 단순한 협상의 매개체는 아니다. 이는 때때로 고정관념 등 소통의 장벽을 무너뜨리는 과정의 핵심이 되기도 한다(Tompkins & Adger, 2004; Warner, 2006). 때문에 우리는 대면 대화가 협력 과정에서 꼭 필요한 조건인 동시에 오히려 고정관념이나 지위 차이를 더욱 강화할 수 있는 장치가 될 수 있음을 고려해야 한다. 둘째, 신뢰 형성 - 이해관계자들 간의 신뢰 부재는 일반적인 협력 거버넌스의 시작점에서 나타날 수 있는 흔한 현상이다(Weech-Maldonado & Merrill, 2000). 다수의 문헌들은 협력 과정이 단순한 협상 진행의 목적 외에도 이해관계자들 간의 신뢰를 쌓을 수 있는 기회를 제공한다고 설명한다(Tett, et. al., 2003; Vangen & Huxham, 2003b). 실제로 여러 사례들을 통해 이해관계자들 사이에서 대립이 발생할 때 초기 협업 과정에서 신뢰 형성의 부재가 발생했다는 것을 알 수 있었다. 따라서 신뢰 형성은 협력에 참여한 모두에게 만족스러운 결과를 가져오기 위해 장기적인 측면에서의 준비가 필요하다.

셋째, 헌신 과정 - 여러 문헌을 통해 협력 과정에서 이해관계자들의 헌신 정도는 성공과 실패를 결정하는 중요한 요소로 작용한다는 것을 알 수 있다(Margerum, 2001; Tett, et. al., 2003). 협력거버넌스 이해관계자들의 협력에 대한 몰입수준은 성공과 실패를 설명하는 중요한 변수이다(Margerum, 2001, 2002; Tett, et. al., 2003). Mangerum(2002)의 미국과 오스트레일리아의 협력연구결과에 의하면, 이해관계자의 몰입은 협력을 촉진하는 가장 중요한 요소라고 한다. 특히 공공기관의 협력에 대한 약한 몰입은 매우 심각한 문제라고

한다(Yaffe & Wondolleck, 2003). 몰입은 협력 거버넌스에 참여하려는 기본 동기와 관련되며(Burger, et. al., 2001), 협력과정에서의 몰입을 위해서는 이해관계자들 사이에 서로를 인정하는 태도 신뢰 구축이 필요하다. 네 번째, 공유된 이해 - 협력 과정에서 이해관계자들은 함께 성취할 수 있는 것에 대한 공유된 이해가 필요하다. 공유된 이해는 공통 임무, 공통 범위, 공통 목표, 공통 목적 등으로 다양하게 기술되며, 공유된 이해의 발달은 협업에서 비롯되는 집단 학습의 정도를 평가하기 위해 유용하게 사용된다. 마지막으로, 중간 결과 - 많은 연구사례들에서 협업의 목적과 그로 인한 이점이 비교적 구체적인 경우 협업의 효과가 상대적으로 높다고 주장한다. 중간 결과의 성공은 신뢰 구축과 헌신으로 이어지며 좀 더 나은 협력의 결과물을 가져올 수 있다.

(5) 결과

협력의 결과는 출발조건, 촉진적 리더십, 제도적 설계, 협력 과정의 모든 요소와 과정을 결합해 산출한 결과물을 의미한다.

III. 연구방법

1. 사례 분석 방법

본 연구에서는 앞서 살펴본 Ansell과 Gash(2007)의 협력적 거버넌스 모형을 서울시 마포구 염리동 CPTED 사례에 적용하여 다양한 이해관계자들의 협력과정과 그 결과를 살펴보고자 한다. 마포구 염리동 사례는 서울시의 CPTED 시범 사업으로 선정되어 긍정적 결과를 도출한 사례로 알려져 있으며, 시기별 사업 변화를 살펴 볼 수 있는 사례라고 판단된다. 본 논문에서는 구체적으로 염리동 사례를 초기조건-협력과정-결과의 단계적 구성요소로 나누어 살펴보고, 모형과 비교해 실제 사례에서 중요하게 나타나는 요인이 있는지 탐색해보고자 한다. 이를 위해 2012년부터 2014년까지 시행된 염리동 CPTED 사업을 다룬 서울시의 사업계획서, 사업 평가 과정에 참여한 한국형 사범무정책연구원이 발간한 연구 자료, 그리고 2018년 마포구에서 실시한

‘살기 좋고 안전한 동네 만들기’에 대한 보도자료, 관련 신문기사 등 다양한 자료를 활용하였다.

서울시는 2012년부터 범죄로부터 안전한 도시구현이라는 정책목표 달성을 위해 사회문제에 디자인을 접목한 CPTED의 가치에 주목하였다. 마포구 염리동과 강서구 공진중학교에서 시범 사업을 진행한 결과 주민의 범죄 불안감은 감소하고 지역 환경에 대한 애착심은 높아졌다는 결과가 도출되었다(이경훈·강석진, 2015). 이후에 주요 광역자치단체와 정부부처 등은 행정동 산하 블록단위에서 시범 사업을 확산하였으며, 국토교통부는 단위 건축물의 CPTED적용 유도 및 확산을 위해 「건축법」 제53조의2를 신설(2014년)하고 건축물 등의 범죄예방기준을 고시(2015년)하여 단위 건축물에 대한 CPTED의 적용을 유도하고 확산을 시도하였다(김고원 외, 2017).

그러나 진행되었거나 혹은 이미 진행된 시범 사업 사례의 대부분이 고층보다는 저층의 주거 공간이라는 한정된 주거 영역을 중점으로 하여 비슷한 사업 형태로 진행되고 있고 대부분 범죄율이나 범죄 두려움과 같은 경찰 행정적 측면에서만 그 과정과 결과를 다루었다는 한계를 보인다. 특히 2세대와 3세대 CPTED 개념은 거주자뿐만 아니라 거주 동네의 커뮤니티 및 내, 외부 참여자들의 협업을 중시할 뿐만 아니라, 현재 진행되고 있는 대부분의 CPTED 사업이 실제 여러 네트워크 참여자들의 상생 구조를 통해 그 효과를 높이려 한다는 점을 고려한다면, 거버넌스 구조와 협력관계를 고려한 CPTED에 대한 연구가 시급하다고 할 수 있다.

2. 사례 개요: 마포구 염리동 사례

마포구에 위치하는 염리동은 소금마을이라는 뜻으로 골목이 다소 좁고 길 이 복잡하며, 밤에는 상권 모두 문을 닫고 인적 역시 드물어서 동네에 사는 거주민 역시 거주 지역에 대한 범죄 두려움이 높은 지역이었다. 아이들이 뛰어놀 수 있는 놀이터는 존재하지 않고 동네 주민들이 운동할 수 있게 설립된 공원 역시 노숙자들의 쉼터로 변모하여 사람들이 지나가길 꺼려하는 장소였다. 뿐만 아니라 염리동은 원래 거주하던 거주민들의 비율이 점차 감소하고 다세대 주택으로 인해 외국인 노동자의 거주 비율이 증가하면서 원주민과 외국인 노동자 사이의 갈등과 마찰이 잦아지기 시작했으며, 긴급 상황이 발생했을 때 주민들이 이에 즉각적으로 대응할 수 있는 대안 역시 구비

가 되어있지 않았다.

염리동은 2003년 11월 18일 서울특별시 마포구 아현동 633번지 일대의 18,500 세대를 중심으로 한 ‘아현재정비촉진지구 내 주택재개발’ 지정구역 중 한 곳으로 지정되었다. 하지만 재개발, 재건축 과정에서 사업과 관련하여 조합원 간 분쟁을 시작으로 전 조합장의 비리 문제까지 터지면서 재개발 계획은 계속해서 난항을 겪게 되었다. 이러한 난항을 거듭하면서 지역경제는 더욱 쇠퇴했고, 예측이 어려운 재개발 과정을 겪으면서 토지소유자가 아닌 영세 상인은 지역을 이탈하게 되었고, 토지 소유자가 저렴하게 임대한 원룸에는 주로 대학생과 외국인 노동자가 거주하게 되었다(서운경, 2015). 당시 골목길 등에서 문지마 범죄와 아동과 여성을 대상으로 한 성범죄 등의 강력 범죄가 빈번하게 발생하면서 서울 마포구 염리동의 경우 가파른 계단과 좁고 구불구불한 골목이 많아 범죄가 자주 발생하는 대표적인 우범지역으로 꼽혔고, 2009년 경찰청이 지정한 161개 ‘서민보호치안강화구역’ 중에서도 염리동은 대책이 시급하다는 판정을 받게 되면서(미래통합당, 2012) 서울시에서 진행하는 범죄 예방 디자인 프로젝트(CPTED)의 시범 사업지로 선정되었다.

이후 염리동은 골목길에 운동 코스를 만들어, 주민이 운동코스를 이용하면서 자연적 감시가 이루어지게 하였으며, CCTV 설치, 소금길 전봇대, 소금길 지킴이집, 바닥 놀이터 조성, 노후 계단, 담장 채색 등을 시행했다(최석환 외, 2014). 또한 마포구는 이러한 상황을 개선하고자 인적이 드물고 주민들이 두려움을 느끼는 우범지역들을 조사하고 이를 연결하여 1.7km에 해당하는 소금길을 만들었으며, 동네 주민들이 이곳에 자연스럽게 모여 놀 수 있도록 커뮤니티 공간을 조성했다. 마포구는 이러한 환경 개선이 지속 가능하도록 운영 및 관리를 하였고 주민들에게도 안전 교육에 적극적으로 참여할 것을 당부하였으며, 늦은 시각에 주민들 간의 자발적인 방법 활동을 만들어 유대감 형성과 보다 안전한 동네로 거듭날 수 있도록 많은 노력들을 하였다. CPTED 사업이 실시되고 난 후, 염리동 소금길에 대해 주민들에게 설문조사를 진행한 결과 범죄예방효과에 대해서는 78% 개선되었다고 인식하였으며, 주민들의 만족도 역시 83%로 높은 수준을 기록하였다.

염리동 CPTED 사업은 초기 계획 단계에서부터 민·관이 협력한 거버넌스 형태로 진행되었다. 본 사례는 1세대 CPTED로 시작하여 2세대 CPTED 개념으로 확장되었다고 볼 수 있으며, 어떠한 계획을 실행하고 어떻게 운영할 것

인지에 대해 주민이 직접 이 과정에 참여하는 형태로 진행되었다. 소금나루, 골목 아뜰리에 그리고 벽화 색칠 등의 과정에서도 주민이 직접 과정에 참여하여 자신이 거주하고 있는 지역에 대한 애착심을 높이고 주민들 간의 유대감 형성에도 기여할 수 있도록 하였다. 이후 ‘살기 좋고 안전한 마을 만들기’ 사업을 추진함에 있어서도, 주민에 더해 주택도시공사, 마포구청, 염리동 주민센터, 사단법인 청년365, 용강지구대, 염리동 복지통장 협의회, 아동·여성 안전지역연대 등 다양한 참여자들이 협업 네트워크를 이루었다. 이들은 주택도시보증공사의 후원 아래 민·관 단체 모두가 협력하여 우범 지역에 대해 방범 활동을 실시하고 쓰레기가 무단 투기되는 장소에 대해 CCTV를 설치하고 반지하 또는 구석진 곳에 위치하여 상대적으로 방범에 취약한 가구를 대상으로 방범창을 설치하고 이전 사업에 더해 동네에 위치한 벽화들에 대해 수정 및 보완하는 등 주민의 삶의 질을 높이기 위해 적극적으로 활동하였다(서윤경, 2007).

<표 4> 시기별 염리동 CPTED 사업 정리

단계	시기	주도기관	내용
1단계 CPTED	2012.10.~2012.12.	서울시	<ul style="list-style-type: none"> · 범죄예방 디자인 프로젝트를 통해 시범사업지로 선정 · 서민보호치안강화구역에 대한 집중적 대책마련 목표로 진행 · 좁은 골목길을 보수해 소금길 개관
2단계 CPTED	2013.01.~2014.03	서울시	<ul style="list-style-type: none"> · 본격적으로 2세대 CPTED 진행 · 서울시, 염리동 주민센터, 지역주민 참여 · 주민들이 24시간 소금길에 거주할 수 있는 소금나루 개관
위기	2014	서울시	<ul style="list-style-type: none"> · 재개발 사업추진기간 위기 봉착 · 재개발 사업추진으로 원주민들의 이주 및 유동인구의 감소 · 골목지역 관리부실과 자연적 감시기능 약화
재개	2018.11.	마포구	<ul style="list-style-type: none"> · “살기 좋고 안전한 마을 만들기” 사업실시 · 주택도시보증공사, 청년365 참여 · 원주민 이주를 막기 위해 염리 제 4,5구역은 재개발 해제 · 노후된 담장의 도색작업 등 구역재생을 위한 노력 실시

*출처:중도일보(2019),뉴스시스(2016),경향신문(2012),아시아경제(2020),서울시보도자료(2012,2014),충대신문방송사(2013)를 토대로 재구성

Ⅳ. 협력적 거버넌스 관점에서의 염리동 CPTED 사례 분석

1) 협력의 초기조건

(1) 권력이나 자원의 불균형 해소 및 참여 인센티브

염리동 CPTED 사업 추진 및 집행절차는 크게 ‘사업대상지 선정→ 현황, 문제, 분석→ 디자인해결책 제시→ 사업시행→ 평가’ 이렇게 다섯 과정을 거쳤다. 서울시가 추진하는 과정인 만큼 집행절차 역시 사업대상지 선정은 범죄·치매대응 디자인위원회, 현황 그리고 문제 분석 및 사업시행에는 서울시의 디자인 정책과, 마지막으로 평가에는 한국형사정책연구원의 주도로 이루어졌다. 사업이 본격적으로 시행되기 전 단계에서부터 이미 서울시 및 앞에서 언급한 세 기관이 재정 그리고 인력 등의 다양한 측면에서 염리동 주민센터나 주민들에 비해 상대적으로 더 많은 권한을 가지고 있었다. 하지만 범죄 및 학교 폭력을 사전에 예방함으로써 취약계층을 보호하며 시민의 삶의 질을 향상시키고, 사회적 비용 절감 및 예방 행정의 새로운 패러다임을 제시한다는 사업 목적에 부합하기 위해서는 경찰 기관 및 주민들의 적극적인 참여 및 협조가 반드시 필요했다. 범죄예방디자인이라는 사업 이름을 고려한다면 그 지역에 거주하는 지역주민들의 범죄예방을 위해 동네 특성뿐만 아니라 지역주민들의 의견을 바탕으로 그들의 실질적인 거주 현황을 파악해야만 했다.

권력과 자원의 불균형을 해소하기 위해 서울시는 서울시의 범죄예방 및 지역주민들의 삶의 질 향상이라는 사업 목적을 강조하며 지자체뿐만 아니라 다양한 민간 기관 및 지역주민들의 참여를 독려했다. 박원순 서울시장은 2012년 10월 17일 진행된 ‘범죄 예방 디자인 프로젝트’를 통해 서울시에서 마포구 염리동을 시범 사업지로 선정하였으며, 서울시는 다음 해 실시될 도시 디자인을 통해 급증하는 골목길에서의 아동과 여성을 대상으로 하는 성범죄와 학교 내의 학교폭력 문제를 예방하기 위해 예산 5억7500여만 원을 투입했다. 뿐만 아니라 범죄예방과 더불어 마을공동체 복원이라는 또 다른 목적을 위해 범죄와 지역 환경을 고려한 범죄예방디자인을 강조하며 ‘노란안심귀갓길’을 제안한 (주)아스팔트아트(중도일보, 2019) 그리고 염리동 탐방프로그램을 제안한 서울도서관(뉴시스, 2016) 등 민-관 기관의 참여를 통해 사업

추진 과정에서 상대적으로 부족한 자원을 상쇄시키며 사업을 진행하고자 하였다. 왜냐하면 염리동은 총 3,285동의 주택 중 단독주택이 77.3%를 차지하고, 공동주택은 22.7%로 단독주택의 비율이 높은 전형적인 주거지 중심지역으로, 상대적으로 다른 지역보다 아파트 및 고층 건물보다 각 건물에 한 세대 또는 두, 세 세대가 나뉘어 사는 구조가 많았기 때문이다.¹⁾ 지역을 제대로 파악하고 그에 맞는 처방을 내리기 위해서는 서울시의 지원뿐만 아니라 지역 주민, 염리동 주민센터 및 주택도시 보증공사 등 다양한 기관들의 참여가 절실히 필요한 상황이었다.

(2) 갈등과 협력의 선례

염리동은 2012년 CPTED 사업이 본격적으로 시작되기 이전인 2011년부터 이미 아현재정비촉진지구 내 주택재개발 중 한 곳으로 지정되어 재개발과 관련하여 지역 주민들과 재개발 조합원들 사이의 갈등이 첨예하게 대립되고 있었기에, 2012년 지자체가 개입하여 새로운 사업을 설명하고 추진하는 것 또한 시작부터 쉬운 일은 아니었다. 애초에 염리동이 재개발지구로 지정되고 재개발에 반대하는 주민들이 계속해서 조합원과 대립하였으며, 이에 더해 주민들 간의 갈등 또한 심화되면서 이를 견디지 못한 주민들이 하나, 둘 마을을 떠나게 되었다. 이후 실시된 CPTED 시범 사업 당시에는, 이미 비어있는 주택 단지 및 재개발이 미뤄져 방치된 주택들 역시 다수를 이루고 있었다. 따라서 재개발 사업이 토지 소유자와 실제 공간 사용자 간의 갈등을 야기하였지만, 서울시의 CPTED 시행 과정에서 실시한 소금나루의 다양한 주민사업은 공동체의식을 도모하여 소통을 통한 공동 가치를 모색하는 계기가 되었다(서윤경, 2015).

또한 염리동은 다른 지역보다 주민 커뮤니티의 활동이 활발한 지역으로써, 주민자치위원회, 방위협의회, 바르게살기협의회 등 다수의 주민참여커뮤니티가 형성되어 있었다. 주민커뮤니티 활동 중 주목할 점은 주민자치위원회와 새마을문고회가 주도한 ‘주식회사 솔트카페’의 설립과 운영이었는데, 이 카페는 2011년 10월 염리동 주민자치위원회의 주도로 주민자치센터 2층에 소금을 테마로 설치되었다(박준휘, 2014). 이 카페는 2011년 행정안전부가 추진하는 ‘마을기업 육성사업’에 선정되어 5,000만원의 사업비를 지원받아 시작되었다²⁾. 또한 마포구에서 2008년부터 실시한 ‘쓰레기 줄이기 운동’에 참여

1) 염리동 주민센터 홈페이지: <http://www.mapo.go.kr/CmsWeb/template/yeomni>, 2021.1.30.

하고자 2012년 5월부터 종이컵 대신 머그컵을 사용하는 ‘테이크 인’ 할인제를 본격적으로 시행함으로써 자원낭비와 환경오염을 줄이고자 하였고 이는 주변에 위치한 회사원들과 주민들의 호응을 얻었다. 카페의 운영 수익금은 마을기금으로 조성돼 주민을 위한 교육과 문화 사업을 지원하며(경향신문, 2012) 계속해서 다양한 기관에 대한 참여를 이끌어내는 동시에 이러한 선순환 구조를 유지하였다. 이와 같이 염리동은 ‘마을기업’을 통해 지역주민들의 휴식 및 소통공간을 제공하고, 환경 및 복지개선사업을 추진함으로써 주민 커뮤니티 활성화 및 다양한 민-관 기관들의 협력에 대한 가능성을 보여주었다(박준휘, 2014).

2) 제도적 설계

(1) 명확한 행동규칙과 과정의 투명성

제도적 설계 과정에서 성공 요인으로 제시되는 것은 비전과 목표, 그리고 명확한 운영규칙에 대해 제정하는 것이었다(한창목, 2017). 서울시는 염리동 CPTED 사업의 최종 목표를 ‘더불어 살아갈 수 있는 지역 사회의 안전’이라고 구체적으로 명시하고 있다. 또한, 명확한 가이드라인과 행동규칙이 <표 5>와 같이 구체적으로 설계되었다. 이 외에도 서울시는 CPTED 사업의 가시적 성과를 얻기 위해 협업을 통해 참여하는 각 조직의 역할 및 목표, 추진 방향, 그리고 회의 일정 등에 대해서도 구체적으로 제시하였다.

염리동은 2012년 10월 1단계로 진행한 CPTED 사업에서 서민보호치안강화 구역에 대한 집중적인 대책마련을 목표로 제시하였다. 약 5억 5천만 원의 예산을 투입하여 주민들에게 위험하게 인식되었던 좁은 골목길의 1.7km 가량의 구간을 ‘소금길’로 변화시켜 주민들이 운동뿐만 아니라 커뮤니티 활동을 할 수 있도록 만들면서 지역 활성화를 위해 자발적인 주민 참여를 이끌었다. 또한 염리동은 2014년 3월에 진행한 2단계 CPTED 사업에서는 1단계 사업물의 결과인 소금길에 24시간 주민이 거점할 수 있는 공간인 ‘소금나루’를 개관하였다. 재개발 소식으로 주민들이 떠나버린 폐가들이 또 다시 주민들에게 불안감을 조성하게 되자 폐가들을 활용하여 주민들이 24시간 동안 활용할 수 있는 공간을 계획했다. 이 역시 주민들이 스스로 리모델링에 참여하고, 소금창고뿐만 아니라 소금장수가 많았던 염리동의 지역특색을 살려 이름과

2) <http://cafe.daum.net/yeomni-village>, 2021.1.29.

디자인을 주민들이 직접 결정하면서 사업 과정 곳곳에서 주민들의 활약을 보여주었다. 뿐만 아니라 대학교가 많은 인근 특성을 이용하여 인근 대학생과 지역의 청소년들을 연계하여 교육을 지원하는 등 자체적으로 다양한 프로그램을 실현시켰다.

즉, 공공 조직뿐만 아니라 민간 조직까지 함께 참여하여 민·관 협력 네트워크를 실현하면서 상호 모니터링을 비롯한 소통체계를 구축하여 운영 과정에 있어서 투명성은 더욱 강화될 수 있었다. 이처럼 구체적인 사업 목표와 가이드라인 제시와 과정의 투명성 강화는 추후 이해관계자들의 적극적인 참여뿐만 아니라 지역주민의 참여와 민간자원의 자발적인 공유를 통한 주민 참여형 안전마을을 조성하는 동력이 되었다.

<표 5> 염리동 CPTED 사업과제

최종 목표	· 더불어 살아갈 수 있는 지역 사회의 안전	
사업 목적	· 범죄 및 학교 폭력 사전 예방, 취약계층 보호, 시민의 삶의 질 향상	
사업 내용	· 범죄예방디자인 프로젝트: 서울 범죄예방 지도 만들기 프로젝트 · 학교폭력 예방 디자인 프로젝트: 통학로 안전지도 제작, 초·중·고등학교 안전강화 프로그램 발굴 등 · 치매대응힐링디자인 프로젝트	
실행 목표 (실행 전략)	깨끗하고 문화가 흐르는 마을	· 캘리 및 그래픽 벽화 · 마을 아뜰리에 및 안전펜스 디자인 · 조명 및 전신주
	함께 만들어가는 안전 마을	· 안전 지킴이집 · Pop-up Store 및 마을기업
	따뜻한 감성의 창조 마을	· SALT WAY 조성: 브랜드 개발, 코스 개발, 운동기구 설치

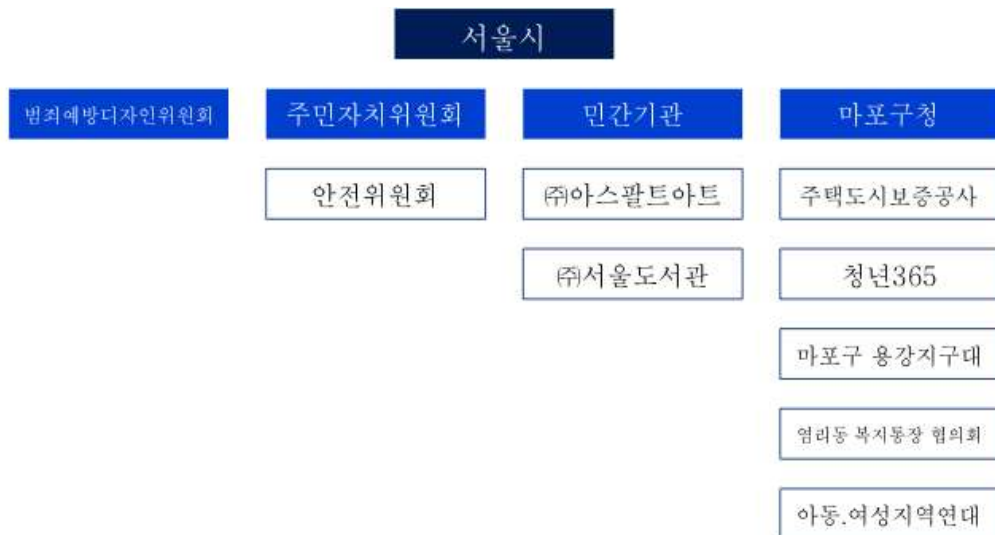
출처: '범죄예방 디자인 프로젝트' 및 박준휘(2014)를 토대로 재구성.

(2) 행위자의 범주

염리동의 CPTED 사업 과정에서 나타난 행위자의 참여범주는 당시 염리동이 실시한 사업단계에 따라 조금 차이를 보인다. 두 단계 모두 염리동은 지역주민들의 불안감 해소뿐만 아니라 낙후된 지역의 효과적인 발전을 목표로 삼긴 하였으나, 사업 실시 과정에서 2012년의 1단계 CPTED 사업에서는 시설물 배치를 중점으로 하여 서울시가 대부분의 과정을 지원 및 주도했다. 물

론 이 과정에서 지역 주민들이 벽화 그리기에 참여하는 등 주민들에 의한 일부 환경개선사업이 진행되기도 하였으나 이 역시 서울시가 주도한 계획에 주민들이 참여하게 된 것으로 이는 1세대 CPTED 개념에 가까웠기 때문에 자발적인 의미의 참여라고 보기엔 다소 무리가 있었다. 이후 2014년에 실시한 2단계 CPTED 사업에서는 본격적으로 2세대 CPTED 개념에 해당하는 모습을 보이며 서울시뿐만 아니라 염리동 주민센터, 지역주민, 취약지역에 대한 순찰과 지역에 설치된 IP 카메라 영상을 상시 모니터링함으로써 비상상황에 대비할 수 있도록 체계화된 35인으로 구성된 ‘안전위원회’, 그리고 지역 청소년들의 비행 방지 및 교육 지원을 위해 참여한 인근 대학생 등 앞서 실시된 1단계 CPTED 사업에서보다 비교적 더 많은 민·관의 여러 기관이 참여하게 되면서 사업 과정에서 다양한 토론과 사업계획의 구체화가 가능하게 되었다. 이는 기존의 도시 중심으로 진행되었던 디자인 정책 과정에서 사회적 약자를 비롯한 사람 중심으로 정책이 전환되는 계기가 되었다.

<그림2> 염리동 CPTED 사업 거버넌스의 주요 행위자



3) 촉진적 리더십

리더십은 협력과정의 더 나은 최종결과를 도출하는데 촉매 역할을 한다 (김이수, 2011). 박원순 전 서울시장은 2018년 7월 취임 이후 계속해서 ‘현장 행정’과 ‘안전한 도시’를 강조해왔다. 재난 대비 관련 예산 항목에서 2011년

4,793억 원에서 2012년 7,588억 원으로 2,795억 원을 늘리며 시민들의 안전이 다른 무엇보다 중요하며 이는 도시가 존재할 수 있는 첫 번째 이유라고 밝히며(아시아경제, 2020) 낙후로 인해 방치될 수 있었던 염리동 골목길에 디자인을 본격적으로 접목시키며 범죄예방디자인 사업을 주도적으로 이끌었다. 소금길의 시행과정에서 박원순 전 서울시장은 강력한 리더십으로 “시민을 위한 디자인, 삶을 개선하는 디자인, 만들어가는 디자인”이란 슬로건으로 범죄 심리학자, CPTED 분야전문가, 경찰청관계자, 아동청소년 전문가, 행동심리학자, 커뮤니티디자인 및 서비스디자인 등 10인의 ‘범죄예방디자인위원회’를 구성하였고 위원회의 의견수렴과 현장방문으로 서울시내 161개 서민보호치안강화구역 중 대책마련이 시급한 마포구 염리동을 디자인을 접목한 ‘범죄예방 디자인 프로젝트’ 시범 사업지로 선정하여 도시중심 기존디자인 정책을 사회적 약자·사람중심 전환으로 본격화하였다(서울시 보도자료, 2012). 염리동 소금길 사업 성공의 결정적 이유는 강력한 리더십으로 디자인을 접목한 정책으로 사회적 약자보호 및 사회문제 해결을 이루고자하는 강한 리더십에서 비롯된 것으로 생각된다.

4) 협력 과정

(1) 신뢰형성

서울시는 사업초기 지역주민들의 요구를 파악하고자 노력하였다. 주민들의 의견을 취합해 어떤 방법이 가장 적합한지를 연구하였고 이후 적용하였다(충대신문방송사, 2013). 염리동은 주민들의 요구를 바탕으로 CCTV나 방범용 LED 전봇대 등의 시설물을 설치하기도 했지만 가장 궁극적으로는 주민들이 직접 요구하고 자신들의 요구를 바탕으로 사업을 계획하였으며 이를 추진하는 과정에서도 자발적인 참여를 보이면서 서울시와 염리동 주민센터 등 CPTED 사업 주관 단체와의 소통 기회를 늘리며 서로에 대한 신뢰를 구축했다. 또한, 1단계 사업에서 ‘소금길’을 개관하고 약 17개월 후 비교적 짧은 기간 내에 실시된 2단계 사업에서 24시간 초소기능과 마을 주민들의 사랑방 역할을 동시에 하게 되는 ‘소금나루’가 개관되면서(서울시 보도자료, 2014) 이를 통해 주민들은 자신이 이러한 사업에 참여함으로써 동시에 자신도 보호받을 수 있겠다고 인식하게 되는 선순환적인 구조가 형성되었다. 뿐만 아니라 아동여성안전연대, 자율방범대, 생활안전거버넌스 등의 조직들로 구성

된 ‘안전위원회’ 35인이 앞장서서 마을 안전을 책임진다는 목표 아래 여러 민간 조직과 공공조직 그리고 주민들이 협업하는 협력 거버넌스 구조가 형성되었다. 또한, 염리동은 주민자치 단체 활동이 활발하여 마을음악회, 합창단, 연극단 등 여러 주민 참여 프로그램을 운영하고 있었다. 이런 활동들을 연계한 ‘소금마을 만들기’로 2011년 전국 주민자치 박람회 지역 활성화 분야 최우수상을 수상하기도 했다. 이처럼 주민자치단체 활동이 활발하고 커뮤니티 자원이 풍부해 예방디자인 시범 마을로 선정된 후 서울시 문화관광디자인본부 디자인정책과와 범죄예방디자인위원회 및 주민자치 단체 간의 신뢰 구축이 용이하였다고 볼 수 있다.

(2) 중간결과

염리동에서 두 차례에 걸쳐 실시된 CPTED 사업은 비교적 적은 예산이 투입되었음에도 불구하고, 지역적 특성을 충분히 활용한 성공 사례로 주목 받게 되었다(김양규·강용길, 2014). 1단계 사업 실시 이후, 2013년 상반기에 전국의 지자체, 주민자치단체위원회에 의해 약 50여 차례 벤치마킹 되었을 뿐만 아니라 약 1000여명의 지역 외부 주민 및 관계 공무원, 국회의원 등이 견학을 위해 염리동을 방문하였고, 국외에서도 15명의 이라크 여성 공무원, 독일의 매크로미디어 대학생 등이 방문할 정도로 CPTED 사업의 대표적인 성공모델로 평가받게 되었다(고수현, 2014). 이후 진행된 2단계 CPTED 사업에서는 사업 과정 중 평가단계에서 참여한 한국형사정책연구원에 따르면 효과 분석 실시 결과 범죄예방효과 78.6%, 만족도 83.3%에 달할 정도로 지역 주민 대부분이 소금길과 소금나루의 개관에 만족하는 반응을 보였다. 당시 서울시는 염리동의 소금길, 소금나루의 성공 사례를 기반으로 하여 추후 공원과 주거환경관리 사업 등 타 사업으로의 확산과 더불어 이에 대한 지속적인 지원을 계획할 것임을 밝혔다(서울시 보도자료, 2014). 이처럼 염리동은 두 단계의 CPTED 사업을 통해 국내최초로 범죄예방을 위한 디자인을 적용하여 실제 78.6%에 해당하는 매우 높은 범죄예방 효과를 거두었으며, 소금길의 개관 이후 약 17개월 만에 2단계의 결과물인 ‘소금나루’를 개관하며 마포구 염리동에서 실시한 범죄예방디자인 프로젝트는 마무리되었다.

<표 6> 소금길 만족도 조사결과

(단위:%)

		사례수	전혀 만족스 럽지 않다	별로 만족스 럽지 않다	대체로 만족한다	매우 만족한다	불만족	만족
전체		(72)	1.4	15.3	70.8	12.5	16.7	83.3
성별	남	(31)	3.2	16.1	74.2	6.5	19.4	80.6
	여	(41)	.0	14.6	68.3	17.1	14.6	85.4
연령	20대	(9)	.0	11.1	77.8	11.1	11.1	88.9
	30대	(17)	.0	23.5	70.6	6.9	23.5	76.5
	40대	(16)	.0	6.3	81.3	25.0	6.3	93.8
	50대	(18)	5.6	16.7	66.7	7.7	22.2	77.8
	60대이상	(12)	.0	16.7	58.3	23.8	16.7	83.3
소금길 여부	소금길	(26)	0.0	11.5	80.3	7.7	11.5	88.5
	비소금길	(21)	4.8	9.5	61.9	23.8	14.3	85.7

출처: 한국형사정책연구원

5) 최종결과

1단계 사업이 마무리된 후 서울시는 2014년도 3월 29일 2단계 CPTED 사업인 ‘소금나루’의 개관이 진행되기까지 염리동 지역주민들과 계속해서 협의 및 지원을 유지하였으며, 2014년 4월 2단계 사업이 실시된 이후에는 염리동 주민들과 주민센터에 의한 자율적인 관리체제로 전환되었다(김양규·강용길, 2014). 하지만 이러한 서울시의 노력에도 불구하고 2단계 CPTED 사업이 종료된 이후 염리동은 또 한 번의 위기를 맞이하였다. 염리동은 2014년 재개발 사업의 추진으로 인해 지역주민들의 인구가 감소하고 재개발이 진행될 때까지 단기로 거주할 수 있는 외국인 및 고령자, 1인 세대의 비율이 증가하였다.

<표 7> 염리동 인구현황 비교

항목	단위	2013년	2014년	비고
인구현황 (밀도)	명	16,539(38,463)	15,906(36,991)	▼
외국인(비율)	명(%)	610(3.7)	731(4.6)	▲
평균연령	세	평균:41.4 남:40.3, 여:42.4	평균:41.9 남:40.8, 여:42.9	▲
고령자수	명(%)	2,203(13.3)	2,182(13.7)	▲
1인 세대 (비율)	세대 (%)	3,420(45.7)	3,408(47.2)	▲

출처: '통계로 본 서울 홈페이지' <http://stat.seoul.go.kr/> 및 김양규·강용길(2014)를 재구성함

앞서 언급했듯이, 염리동에서 CPTED 사업이 시행되기 이전부터 염리3구역은 재개발계획이 지속적으로 추진되고 있었는데, 2014년 이후 지체되었던 재개발 사업이 본격적으로 구체화되기 시작했다. 이로 인해 기존에 오랫동안 염리동에 거주해왔던 주민들조차 염리동을 떠나 이주를 하게 되었고, 거주 및 유동인구 역시 급격하게 줄어들게 되었다(김양규·강용길, 2014). 또한, 이주하지 못하고 계속해서 염리3구역에 거주하는 주민들은 대부분 고령층으로 그들 대부분 전·월세 등 임대소득으로 생계를 이어나가고 있는 이들이었는데, 이들 역시 세입자가 줄어들게 되면서 경제적 어려움으로 인해 고물이나 폐지를 모음으로써 어려운 수준에서 생계를 유지하고 있었다(김양규·강용길, 2014). 이렇듯 재개발 추진계획으로 인해 염리동의 공실이 많아지고 기존의 골목길이 다시 방치되면서 앞서 밝힌 범죄예방 및 지역 활성화에 대한 성과조차 원점으로 돌아가는 듯이 보였다. 골목길은 다시 관리가 되지 않아 쓰레기더미가 쌓였으며, 공원이나 수목이 오랜 기간 동안 관리되지 않으면서 1단계 CPTED 사업 당시 추구하고자 했던 자연적인 감시기능까지 약화되는 등 기존의 성과라 여겼던 결과물들이 오히려 빈 지역을 더욱 음습하게 만드는 부정적인 효과가 나타나기도 했다.

3년에 걸친 염리동을 되살리고자 진행했던 디자인 사업이 재개발로 인해 점차 방치되자, 마포구청은 재개발 계획이 해제된 염리동 제4구역과 제5구역)을 대상으로 2018년 11월 6일 주택도시보증공사(HUG), 청년365와 ‘살기 좋고 안전한 마을 만들기’ 사업을 실시하여 다시 한 번 염리동을 되살리고자

했다. 염리동을 다시 살기 좋고 안전한 마을로 만들자는 취지 아래 마포구 용강지구대와 염리동 복지통장 협의회, 그리고 아동·여성안전지역연대가 함께 협약을 맺었다. 뿐만 아니라 주택도시보증공사가 약 800만원의 사업비를 후원하고 청년365에서 사업 과정에 인력을 지원하는 등 구체적으로 사업을 추진하였으며, 염리동 직능단체가 협조하게 되면서 본격적인 민·관 협업 사업이 시작되었다. 이들은 ‘협조와 화합을 통해 쾌적하고 안전한 마을을 조성하는 것’을 최종 목표로 하여 사업을 진행하였다. 2018년 11월 업무 협약식 체결 이후 여러 차례 활발한 토의와 지역 주민들의 의견을 수렴하여 2019년 4월 6일 관내 취약지역의 노후된 담장의 도색작업에 직접 참여⁴⁾하는 등 마포구청 및 지역 주민들과 직접 소통하면서 현장에서 의견을 주고받는 역할을 하며 재개발 해제로 자칫하면 소외될 수 있는 구역을 재생시키고자 노력하는 모습을 보였다. 하지만, 지역주민 환경개선사업의 대표적 성공 모델사업인 염리동 소금길은, 주민자율관리체제로 전환 이후 서울시와 마포구의 주도적 지원이 중단되어, 체계적이고 지속적인 관리 및 유지가 어렵게 되었다.

V. 결론 및 함의

본 연구는 협력적 거버넌스 모형을 통해 염리동 CPTED 사례를 분석하였다. 구체적으로, 협력적 거버넌스의 구성요소가 사례에서 잘 드러나고 있는지, 또한 이러한 요소들이 사업의 결과와 어떻게 연계되는지 논의하였다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있다. CPTED는 다양한 공공, 민간 조직 및 주민간의 협력이 요구되는 사례임에도 그동안의 논의는 범죄예방에 초점을 두고 전개되어왔다. 따라서 본 연구는 범죄학 분야의 범죄예방 논의와 행정학 분야의 거버넌스 논의를 연계하려고 시도하였다는 점에서 의미가 있다. 본 연구의 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

염리동에서 실시된 CPTED 사업 과정 분석 결과, 본 사례는 Ansell과

3) 아현뉴타운 재개발 사업으로 인해 염리동 전체에 아파트가 들어설 예정이었지만, 기존 지역 주민들이 재개발로 인해 원주민들이 염리동을 떠날 수밖에 없다는 것을 인식하고 재개발을 반대하게 되면서 염리 제4구역과 제5구역은 재개발 구역에서 해제되었다(마포구청 보도자료, 2019).

4) 위의 보도자료.

Gash(2007)의 협력적 거버넌스 모형이 제시한 구성요소를 포함한 것으로 파악된다. 초기에는 서울시를 중심으로 사업이 시작되었으나, 점차 염리동, 주택도시보증공사, 아스팔트아트 등 여러 기관들로 협력이 확대되면서 기관 간 권력 불균형을 해소하고자 노력하여 협력적 거버넌스의 초기조건을 충족하였다. 이를 시작으로 제도적 설계와 촉진적 리더십에 영향 받은 협력과정을 통해 소금나루 개관, 지역주민들의 만족도 증가 등의 긍정적 결과를 도출하였다. 즉, 앞서 살펴보았듯이 사업 추진 이후 주민들을 대상으로 하는 설문조사에서 범죄 두려움이 감소하고 지역 주민들에 대한 유대감이 높아졌다는 결과가 나타난 것이다.

하지만 단기적 성과에도 불구하고, 이러한 효과가 중·장기적으로 지속되지 못했다는 한계를 보인다. 분석모형의 초기조건 중 갈등과 협력의 선례를 살펴보면, 염리동의 경우 재개발 이슈로 인해 갈등이 발생한 선례가 있었지만, 주민자치위원회의 활동이 이미 활발히 이루어지고 있는 상황이었기 때문에, CPTED 사업 시행 시 자발적인 주민참여가 이루어질 수 있었던 것으로 보인다. 그러나 CPTED 사업 종료 후 재개발이 다시 시작되면서 이러한 갈등이 재점화되었고 마포구의 후속 노력에도 불구하고 CPTED 사업의 효과는 지속되지 못했다고 판단된다. 이는 Ansell과 Gash(2007)의 모형에서 논의되지는 않았지만 지속 가능한 사업성과를 위한 장기적인 관점에서의 유지 및 관리 과정 역시 필요함을 의미한다.

또한 염리동 CPTED 사례 분석을 통해 리더십의 중요성을 발견하였다. Ansell과 Gash 모형에 따르면, 촉진적 리더십은 협력과정 전반에만 영향을 주는 것으로 설명되었지만, 본 사례의 경우 리더십은 초기조건, 제도적 설계, 협력과정 모두에 영향을 미치는 것으로 파악되었다. 서울시장은 CPTED 시범지역으로 염리동을 지정하여 예산을 투입하였으며, 지자체 뿐 아니라 민간기업, 주민커뮤니티의 참여를 강조하여 민-관 협력을 이끌어냈다. 그러나 사업초기부터 해당지역의 재개발 이슈가 내재되어 있었음에도 불구하고 CPTED사업과 공존할 수 있는 대안에 대해서는 충분히 고려하지 못하였다는 한계를 보인다.

이를 토대로 향후 CPTED 관련 사업 정책이 고려해야 할 방향을 제언하면 다음과 같다. 첫째, 사업 시행 지역의 특성을 보다 면밀히 고려하여 CPTED 사업이 이루어져야 한다. 염리동 사례와 같이 CPTED 시범 사례로 가장 많은 예산과 인력이 투입되었음에도 불구하고 재개발이라는 이슈와의 연계성을 충분히 고려하지 않은 채 사업을 진행한다면 단기적 성과를 넘는 효과의

지속성을 담보하기 어렵기 때문이다. 둘째, 정부나 지방자치단체, 민간기업 등을 통한 지속적인 재정 투입 방안이 마련되어야 한다. 많은 협력 사업들이 공공목표를 달성하기 위한 정부 지원으로부터 시작되며, 염리동 CPTED 사례의 경우에도 지역사회 안전이라는 목표 달성을 위해 예산이 투입되었다. 따라서 사업 종료 후 주민자율관리체제로 전환되기 이전에 인력과 자원의 지속적인 지원방안에 대한 논의가 충분했는지 되짚어볼 필요가 있다.

본 연구는 염리동 CPTED 사업이라는 단일 사례를 선정하여 협력적 거버넌스 관점에서 분석을 전개하였다. 따라서 결과의 일반화(*generalization*) 측면에서 한계를 가진다. 이를 극복하기 위해서는 현재 CPTED 사업이 전국적으로 시행되고 있는 만큼, 분석대상을 확장하여 협력적 거버넌스 구성요인 분석, 사업의 단기적, 중장기적 성패 등을 살펴보고, 다양한 CPTED 사례들과 비교, 분석하는 연구들이 필요할 것이다. 또한 문헌에 기반한 분석 외에도, CPTED 사업에 참여한 관련 기관들을 대상으로 인터뷰 데이터를 수집하는 등, 좀 더 다양한 자료를 활용하여 사례를 분석할 필요가 있다.

참고 문헌

■ 국내 문헌

- 강용길·임형진 (2017). “일반주택지역 CPTED 사업에 대한 주민의 효과성 인식에 관한 연구: 서울시 노원구 범죄제로화 사업 프로젝트를 중심으로”, 『한국셉테드학회지』, 8(1): 7-35.
- 경찰청 (2016). 「범죄예방 환경개선(CPTED) 정책의 바람직한 방향」.
- 김고원·강석진·박소연·이경훈 (2017). “범죄예방설계 활성화를 위한 정책 계획연구”, 『한국셉테드학회지』, 8(1): 37-71.
- 김양규·강용길 (2014). “물리적 환경개선 사업시행 이후의 유지관리 실태에 관한 연구-염리동 소금길을 중심으로-”, 『Journal of Community Safety and Security by Environmental Design』, 5(2): 37-68.
- 김용국·조영진 (2018). “범죄로부터 안전한 다세대다가구 주택 계획기준 마련을 위한 시범평가 연구”, 『대한건축학회논문집』, 34(4): 27-34.
- 김이수 (2011). “행정구역 통합과정에서 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구”, 『한국사회와 행정연구』, 22(3): 69-94.
- 박경옥·나유향·박지현·한송이. (2011). “공동주택 범죄예방환경디자인 적용 및 범죄불안감 관련 특성분석”, 『생활과학연구논총』, 15(2): 187-203.
- 박양호 외. (2003). 「통합국토를 향한 지역간 공동발전연구(I)」. 안양: 국토연구원.
- 박영주. (2010). “환경설계를 통한 범죄예방(CPTED)의 효과에 관한 연구: 대구주민의 주거환경에 대한 인식이 범죄피해 및 범죄두려움에 미치는 영향을 중심으로”, 『한국경찰연구』, 9(1): 55-82.
- 박준휘·최인섭·강은영·박성훈·강용길·김상미. (2014). “서울시 범죄예방디자인 사업의 예비 효과성분석”. 서울: 한국형사정책연구원.
- 박진희·황용섭·박성룡. (2014). “주거환경 취약구역에서의 제 3 세대 범죄예방 환경설계 (CPTED) 전략”, 『기초조형학연구』, 15(5): 249-261.
- 박현호. 2009. “근거이론(Grounded Theory)에 기초한 환경설계를 통한 범죄예방(CPTED) 표준화의 질적 연구: CPTED 유럽표준의 분석과 국내 표

- 준화의 발전 방향을 중심으로”, 『한국공안행정학회』, 18(1): 157-197.
- 배봉준. (2018). “공공정책결정의 협력거버넌스: 천안-아산 지역행복생활권 사례를 중심으로”, 『한국행정연구』, 27(3): 91-131.
- 배응환. (2010). “신지역주의와 협력거버넌스: 광역경제권 설계의 전제”, 『한국행정학회』, 44(4): 203-232.
- 서울시. (2013). 「범죄예방환경설계 가이드라인」.
- 서윤경. (2007). 「서울시 범죄예방디자인 프로젝트의 재현방식」.
- 서윤경. (2015). “서울시 범죄예방디자인 프로젝트의 재현 방식-염리동 ‘소금길’ 공간심상 분석을 중심으로”, 『도시인문학연구』, 7(2): 73-106.
- 심명섭. (2017). “지역사회 CPTED 정책의 발전방향 연구: 경찰과 지방자치단체와의 협업 관계를 중심으로”, 『한국경찰학회보』, 19(5): 37-64.
- 이경훈·강석진 (2015). 「사례로 이해하는 실무자를 위한 범죄예방디자인」, 서울: 기문당.
- 이명석. (2017). 「거버넌스 신드롬」. 성균관대학교출판부.
- 임현오·이은실. (2019). “도시 브랜드 아이덴티티 디자인의 특성을 반영한 CPTED 개발연구-경남 양산시 동중마을 CPTED를 대상으로-”, 『Journal of Integrated Design Research』, 18(2): 27-43.
- 장영기. (2021). “문화재지킴이 정책의 협력적 거버넌스 운영 체계 연구. 「문화재」, 54(1): 184-205.
- 최석환·진정은·환승기·이건. (2014). 「송죽동 안심마을 표준모델 구축」. 수원시정연구원.
- 최응렬. (2006). 「환경설계를 통한 범죄예방」. 파주: 한국학술정보.
- 최재은·정윤남·김세용 (2011). “범죄로부터 안전한 주거환경 조성을 위한 법제도 개선방안 연구”, 『대한건축학회 논문집』, 27(3): 269-276.
- 한국도시설계학회. (2007), 「행정중심복합도시 지구단위계획수립 및 통합이미지 형성을 위한 총괄관리 용역 상세계획 : 안전한 도시 조성계획 보고서」, 한국토지공사연구보고서.
- 한창목. (2017). “국내 협력적 거버넌스의 성공 요인에 관한 연구”, 『석사학위논문』, 성균관대학교.

■ 해 외 문 헌

- Ansell, Chris. & Gash, Alison. (2007). “Collaborative Governance in Theory and

- Practice”. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18: 543-571.
- Brown, A. J. (2002). “Collaborative governance versus constitutional politics: Decision rules for sustainability from Australia’s South East Queensland forest agreement”. *Environmental Science and Policy* 5: 19-32.
- Buanes, Arild, Svein Jentoft, Geir Runar Karlsen, Anita Maurstad, and Siri Søreng. (2004). “In whose interest? An exploratory analysis of stakeholders in Norwegian coastal zone planning”. *Ocean & Coastal Management* 47: 207-23.
- Burger, Joanna, Michael Gochfeld, Charles W. Powers, Lynn Waishwell, Camilla Warren, and Bernard D. Goldstein. (2001). “Science, policy, stakeholders, and fish consumption advisories: Developing a fish fact sheet for Savannah River”. *Environmental Management* 27: 501-14.
- Chrislip, D. & Larson, C. E. (1994). *Colaborative Leadership: How Citizens and Civic Leaders Can Make a Diference*. San Francisco, CA: Josey-Bas.
- Felson, M. & Clarke, R. V. (1998), *Opportunity Makes the Thief, Police Research Series Paper 98*, London: Home Office.
- Futrell, R. (2003). “Technical Adversarialism and Participatory Colaboration in the U.S. Chemical Weapons Disposal Program. Science”, *Technology and Human Values*, 28(4): 451-482.
- Gray, B. (1989). *Colaborating: Finding common ground for multi-party problems*. San Francisco, CA: Josey-Bas.
- Huxham, Chris. (2000). “The Challenge of Collaborative Governance”. *Public Management*, 2(3): 337-357.
- Huxham, Chris, and Siv Vangen. (2000). “Leadership in the shaping and implementation of collaboration agendas: How things happen in a (not quite) joined-up world”. *Academy of Management Journal* 43: 1159-75.
- Koch, Charles H., Jr. (2005). “Collaborative governance in the restructured electric industry”. *Wake Forest Law Review* 40: 589-615.
- Lasker, Roz D., and Elisa S. Weiss. (2003). “Broadening participation in community problem-solving: A multidisciplinary model to support collaborative practice and research”. *Journal of Urban Health: Bulletin of*

- the New York Academy of Medicine* 80: 14-60.
- Margerum. (2002). "Collaborative planning: Building consensus and building a distinct model for practice". *Journal of Planning Education and Research* 21: 237-53.
- Mitchell, Bruce. (2005). "Participatory partnerships: Engaging and empowering to enhance environmental management and quality of life?" *Social Indicators Research* 71: 123-44.
- Nelson, L. S. & Weschler, L. F. (1998). "Institutional Readiness for Integrated Watershed Management: The Case of the Maume River". *Social Science Journal*, 35(4): 565-576.
- Reilly. (2001). "Collaboration in action: An uncertain process". *Administration in Social Work* 25(1): 53-73.
- Rogers, Todd, Beth Howard-Pitney, Ellen C. Feighery, David G. Altman, Jerry M. Endres, and April G. Roeseler. (1993). "Characteristics and participant perceptions of tobacco control coalitions in California". *Health Education Research, Theory & Practice*, 8: 345-57.
- Schneider, Mark, John Scholz, Mark Lubell, Denisa Mindruta, and Matthew Edwardsen. (2003). "Building consensual institutions: Networks and the national estuary program". *American Journal of Political Science*, 47: 143-58.
- Schuckman, Matthew. (2001). "Making hard choices: A collaborative governance model for the biodiversity context". *Washington University Law Quarterly* 79: 343-365.
- Shergold, P. (2008). Governing through collaboration. Collaborative Governance. In J.O'Flynn, & J.Wanna(Eds.), Collaborative Governance (pp.13-22).Canberra, Australia: ANU Press.
- Tett, L., Crowther, J. & O'Hara, P. (2003). "Collaborative Partnerships in Community Education". *Journal of Education Policy*, 18(1): 37-51.
- Tompkins, Emma L., and W. Neil Adger. (2004). "Does adaptive management of natural resources enhance resilience to climate change?" *Ecology and Society* 9(2): 10-23.
- Vangen, Siv, and Chris Huxham. (2003a). "Enacting leadership for collaborative

- advantage: Dilemmas of ideology and pragmatism in the activities of partnership managers”. *British Journal of Management* 14: S61-76.
- Vangen, Siv, and Chris Huxham. (2003b). “Nurturing collaborative relations: Building trust in interorganizational collaboration”. *Journal of Applied Behavioral Science* 39: 5-31.
- Warner, J. F. (2006). “More Sustainable Participation? Multi-stakeholder Platforms for Integrated Catchment Management”. *Water Resources Development*, 2(1): 15-35.
- Weech-Maldonado, Robert, and Sonya Merrill. (2000). “Building partnerships with the community: Lessons from the Camden Health Improvement Learning Collaborative”. *Journal of Healthcare Management* 45: 189-205.
- Yaffee, Steven L., and Julia Wondolleck. (2003). “Collaborative ecosystem planning processes in the United States: Evolution and challenges”. *Environments* 31 (2): 59-72.

■ 기 타

- 경향신문. 2012. “마포구 염리동 마을기업 ‘솔트 카페’, ‘테이크인’ 할인제로 주민사랑 받아”, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201206180017135 (검색일 2021. 1. 28.)
- 뉴스웨어. 2011. “서울시 영등포구, CPTED(범죄예방 환경설계)로 안전도시 만든다.”, <http://www.newsshare.co.kr/6563> (검색일 2020.12.21.)
- 뉴시스. 2016. ““염리동 소금길서 바라본 도시개발”... 서울도서관 탐방프로그램”, https://newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20160613_0014147988&cID=10801&pID=10800 (검색일 2021. 1. 31.)
- 단비뉴스. 2013. “밝고 예뻐진 소금마을 범죄가 줄었네”, www.danbinews.com/news/articleView.html?idxno=3232 (검색일자 2021. 3. 18.)
- http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11075022, (2015. 10. 28. J TBC, 「디자인으로 범죄예방하는 ‘CPTED’ 곳곳 관리부실」) ; http://news.tvchosun.com/site/data/html_dir/2016/02/19/2016021990177.html, (2016. 2. 19. TV조선, 「관리부실에 용두사미 돼버린 ‘범죄예방디자인’」)
- 미래통합당. 2012. “창의적인 아이디어로 우범지역을 밝은 곳으로 바꾼 사례

- 등을 주목한다. 새누리당과 박근혜 후보는 국민 안전을 위해 창의적인 해법을 모색할 것.”, <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=123&oid=156&aid=0000012639> (검색일 2021. 2.1.)
- 범죄예방디자인 연구정보센터 홈페이지, <http://www.cpted.kr/?r=home&c=02/0205/020502> (검색일 2021. 01. 18.)
- 서울경제신문. 2019. ‘화성 연쇄살인’ 이후 여성들은 얼마나 안전해졌을까? <https://post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=26210170&memberNo=22213349&vType=VERTICAL> (검색일자 2021.9.11.)
- 서울시청 홈페이지. <https://www.seoul.go.kr/main/index.jsp> (검색일 2021. 1. 31.)
- 아시아경제. 2020. “[아시아블로그] 박원순 시장의 ‘가슴뛰게 하는 골목길’”, <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2012102415061853850> (검색일 2021. 3. 21.)
- 염리동 주민센터 홈페이지: <http://www.mapo.go.kr/CmsWeb/template/yeomni> (검색일 2021. 1. 30.)
- 영등포구청. 2018. “영등포구, ‘행정서비스 공동생산 우수사례’ 장관상 수상”, <https://www.ydp.go.kr/www/selectBbsNttView.do?bbsNo=45&nttNo=223290&key=2868> (검색일 2020.12.22.)
- 중도일보. 2019. “아스팔트아트, 똑똑하고 간편한 CPTED 패키지 ‘노란안심귀갓길’ 제안”, <http://www.joongdo.co.kr/web/view.php?key=20190708001016275> (검색일 2021. 2. 1.)
- 충대신문방송사. 2013. “염리동의 빛나는 소금길”. <http://press.cnu.ac.kr/news/articleView.html?idxno=10247> (검색일 2021. 3. 19.)
- <http://cafe.daum.net/yeomni-village> (검색일 2021. 1. 29.)

Abstract

A Case Analysis of CPTED in Collaborative Governance Perspective*

Na-yeon Ahn** · Yujin Choi***

This study analyzes the collaborative relationship and its consequences in the Yeomridong CPTED case, based on Ansell and Gash's collaborative governance model. The results indicate that this case satisfies the model's initial conditions, and we also found the influential roles of institutional design and facilitative leadership affecting the collaborative relationship and performance. Despite short-term effects, however, this does not last in the mid-to-long term, which suggests the continuous management process for sustainable collaborative performance.

Key words: CPTED, Collaborative Governance, Case Analysis, Facilitative Leadership, Collaborative Process

* This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea (NRF-2018S1A3A2075609).

** Master's student, Department of Public Administration at Ewha Womans University.
(the 1st Author)

*** Associate Professor, Department of Public Administration at Ewha Womans University.
(the Corresponding Author)

