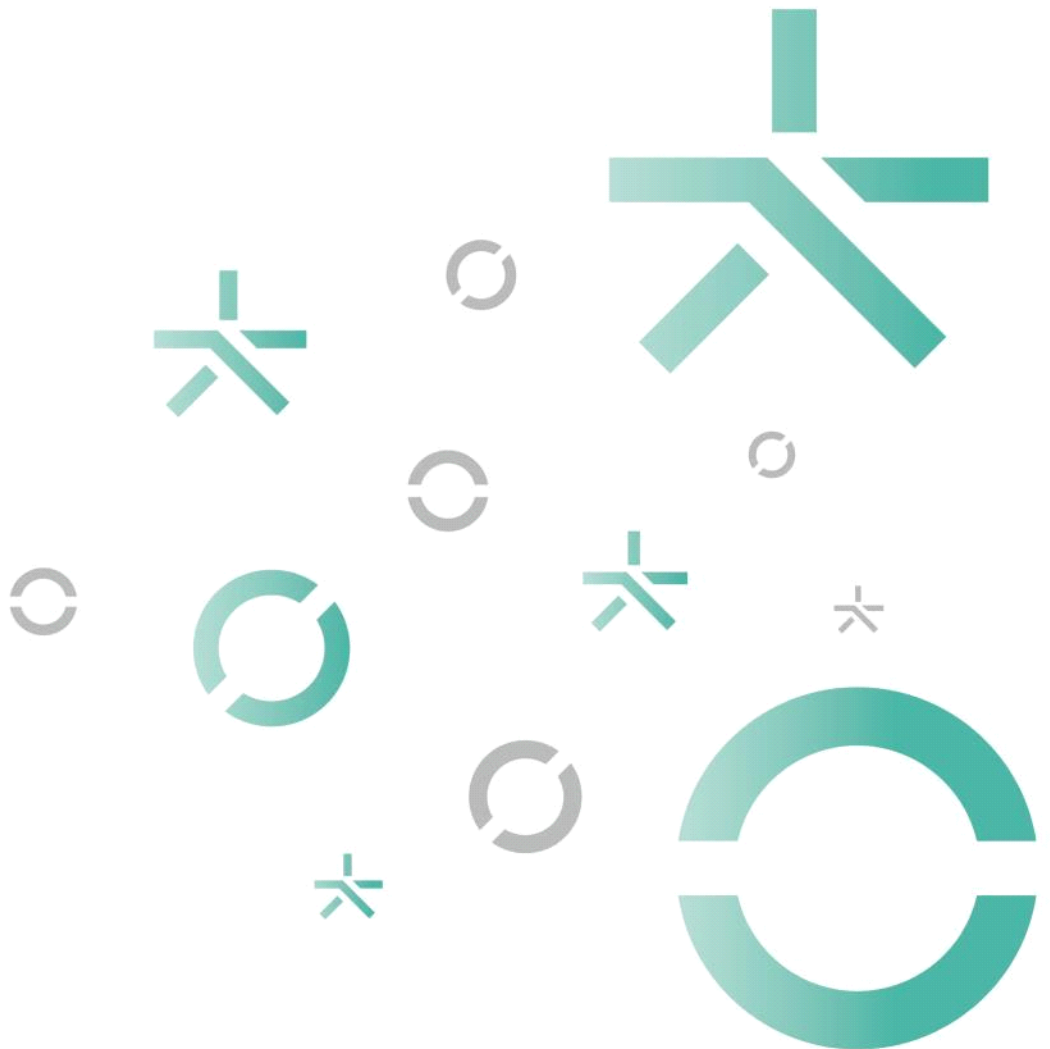


인천 안전도시 이미지 강화 정책 방안: 범죄 분야를 중심으로

안승현·조성윤



연구책임

조성윤

인천안전도시연구센터장

032-260-2679

csy0422@ii.re.kr

열람방법

인천광역시 행정자료실

인천연구원 자료실, 홈페이지(www.ii.re.kr)

이 보고서는 인천연구원이 수행한 연구보고서를 요약한 것입니다.
자세한 내용은 인천연구원 홈페이지에서 열람할 수 있습니다.

1. 서론

- 최근 들어 빈번하게 들려오고 있는 ‘묻지마 범죄’와 ‘마약 범죄’ 소식은 국민으로 하여금 잠재적 범죄피해의 공포를 더욱 크게 느끼게 하고 있음.
- 불특정 다수를 대상으로 한 ‘묻지마 범죄’의 경우 사회적 파급력으로 인해 미디어에 쉽게 노출되는 경향이 있고, 피해자나 피해장소가 특정되지 않는다는 특성으로 인하여 나와 내 주변의 사람들이 언제라도 범죄의 대상이 될 수 있다는 심리적 불안감을 증대시키고 있음.
- 최근 발생한 일련의 사건들로 인하여 안전한 사회, 안심하고 살 수 있는 사회가 저절로 만들어지는 것이 아니라는 사실을 깨닫는 계기가 마련되면서 안전과 안심에 관한 관심, 그리고 더 나아가 심리적 안정감에 대한 중요성이 증대되고 있음.
- 인천시는 2022년 발표된 지역안전지수에서 생활안전 분야를 제외한 나머지 범죄, 교통사고, 화재, 자살 분야에서 2등급을 받으며 다른 도시에 비해 상대적으로 안전도가 우수한 것으로 나타났지만, 안전 관련 통계상의 지표와 시민들이 실제 체감하는 안전도 사이의 간극으로 인하여 방법과 치안 수준에 대한 부정적 시각이 만연하여 도시이미지가 실추되고 심리적 불안감이 확산할 수 있는 상황에 직면하고 있음.
- 따라서 반복되는 재난안전 사고 소식에 의해 쉽사리 오명이 씌워지는 도시의 이미지를 개선하기 위해서는 안전도시라는 도시의 이미지가 상징적인 이미지로만 그쳐서는 안 되며 기능적 이미지로 함께 작용할 수 있어야 한다는 이론적 논의를 토대로 인천시의 안전도시 이미지 강화를 위한 정책 방안을 모색할 필요가 있음.
- 이를 위하여 도시에 대한 이해를 토대로 인천시의 도시이미지 및 안전 현황을 분석하여 지역 특성에 맞는 실효성 높고 적용가능성 있는 도시이미지 개선 전략을 제시하는 것이 본 연구의 목적임.

2. 이론적 고찰

1) 도시와 도시경쟁력

- 모든 도시가 동일한 과정과 형태로 탄생·발전해온 것은 아니므로 도시를 보는 관점이나 분야에 따라 도시의 개념은 다양하게 정의될 수 있으며 연구자의 기준에 따라 다양한 정의를 사용하고 있음(대한국토·도시계획학회, 2014; 임재현, 2023).
- 일반적으로 가장 많이 활용되고 있는 대표적 기준은 인구적, 정치·행정적, 사회·문화적, 기능적, 그리고 시설·환경적 측면에서 살펴보는 것인데, 이를 종합적으로 검토해보면 도시는 시대가 요구하는 인구 규모, 기능 등의 정태적인 기준을 충족하면서 이질적인 개체들 모여 개체 간 그리고 개체들과 환경이 상호작용하는 동태적인 기준을 충족하는 공간이라고 정의할 수 있음(임재현, 2023).
- 도시는 상호 관련성을 가진 다양한 요소들이 조합되어 운영되는 유기체라고 할 수 있는데, 따라서 도시가 하나의 조직체로서 성립하기 위해서는 여러 가지 구성요소의 결합이 필요하며(대한국토·도시계획학회, 2014), 크게 두 가지 관점에서 사회·문화적 요소인 시민(citizen)과 활동(activity), 물리적 요소인 토지(land) 및 시설(facility)이 중요한 구성요소임(대한국토·도시계획학회, 2014).
- 사회변화는 공간 개념의 변화를 통한 도시 역할의 확대, 초국적 교류 차원에서 도시정부의 위상 변화로 인한 국가 역할의 축소, 심리적 공간 압축 현상으로 인한 국가 간 경계 붕괴에 따른 세계도시의 중요성 강조, 정보와 지식의 입지 자유성으로 인한 도시 간 경쟁의 심화를 초래하였고(임재현, 2023), 도시의 위상 변화는 경쟁력이라는 측면에서 많은 변화를 가져오게 되었는데 과거 도시의 경쟁력이 국가경쟁력의 일부분이라고 인식되었던 시기를 지나 국가의 경쟁력과 관계없이 다른 여러 국가의 지역과 직접적으로 경쟁을 해야 하는 시기가 도래하면서 도시경쟁력에 관한 관심이 높아지게 되었음(김정호, 2013).
- 도시가 세계 경쟁력의 핵심적인 주체로 부상하기 시작한 것은 OECD의 도시경쟁력 평가보고서가 계기가 되었고(변미리, 2014), 초기의 도시경쟁력 개념은 주로 시장의 효율성·생산성 측면에서 다루어졌으나, 이후 그 중요성이 더욱 강조되면서 학자마다 다양한 개념을 제시하게 되었음(변미리 외, 2021).

- 도시경쟁력에 대한 다양한 개념을 종합적으로 검토하면, 도시경쟁력이란 어떤 한 도시가 가지고 있는 생산과 삶의 질에 관계된 총체적인 역량으로 여타 도시에 대한 상대적 우위 정도라고 볼 수 있고, 포괄적인 개념으로 이해했을 때 특히 삶의 질이라는 관점에서 정치적, 사회·문화적 차원의 다양한 가치를 포함하는 개념으로 이해할 필요가 있음(김원배, 1997; 김정호, 2013).
- 도시경쟁력에 대한 주요 이슈는 도시의 자율성 및 역할, 지방과 중앙 간 관계로서의 거버넌스, 시민참여와 민주주의 영역으로 확장되었고, 최근에는 도시 간 네트워크 구축을 통한 도시경쟁력 제고, 도시 내 불평등, 고령화, 안전 문제 등에 대한 대응과 같은 도시 역량 강화를 포함하는 보다 복합적인 차원의 도시경쟁력 이슈가 논의되고 있음(변미리 외, 2021).

2) 도시이미지와 도시마케팅

- 일반적으로 도시이미지에 관한 연구는 1950년대부터 시작된 것으로 보고 있는데, Boulding(1956)은 도시이미지를 “지역에 대한 사람들의 주관적 마음의 세계, 경험의 종합적 결과”라고 정의하였음(Boulding, 1956).
- 이후 Lynch(1960), Allport(1979), Kotler(1986) 등의 연구가 이어졌고(김훈·송윤환, 2007; 권재경·최원수, 2012), 다수의 선행연구를 종합했을 때 도시이미지란 사회, 경제, 자연, 문화, 관광 등 지역을 구성하고 있는 환경적 요소가 투영되어 있는 지역사회에 대한 정보를 바탕으로 특정 지역에 대한 경험, 지식, 그리고 신념의 총체적인 지각 및 심리적으로 인식된 주관적 마음의 세계라고 할 수 있음(김훈·송윤환, 2007; 문경원, 2013).
- 도시이미지를 형성하는 요인은 크게 자연적 요소와 물리적 요소, 그리고 비물리적 요소로 구분할 수 있으며, 자연적 요소에는 자연환경, 물리적 요소에는 건축물과 도시 외관, 상징물 등의 인공물, 끝으로 비물리적 요소에는 시민의 가치관과 도시의 역사성, 문화 등이 있음(이수범 외, 2004).
- 도시이미지를 도시민들이 도시에 대해서 가지고 있는 경험, 기대, 그리고 인상과 같은 총체적 요소들에 의한 상호작용의 결과로 형성된 인지적 반응의 복합체라고

본다면, 이수범 외(2004)는 “도시의 경제, 사회, 역사, 문화, 지역 정체성, 공동체 관계 등 비물리적 요소가 종합적으로 반영되어 총체적 이미지를 형성하는 요인으로서 도시이미지를 고려하여야 한다”라고 주장하였음(이수범 외, 2004).

- 도시마케팅이라는 용어는 지역마케팅, 장소마케팅 등으로 다양하게 사용되고 있는데, 이를 엄밀히 구분하면 광의의 지역마케팅이라는 개념에 협의의 도시마케팅이나 장소마케팅이 포함되는 것으로 볼 수 있으나, 연구자들의 편의에 따라 혼용되고 있는 경향이 있으므로 사용 측면에서 동일한 개념으로 보고 본 연구에서 활용하고자 함(임재현, 2023).
- 도시마케팅은 국외의 경우에는 1980년대부터, 국내의 경우에는 1990년대 후반부터 본격적인 연구가 시작되었는데(서용모 외, 2010), 선행연구를 종합했을 때 도시마케팅은 도시 자체가 하나의 상품이라는 인식하에 도시 구성원들의 협력을 바탕으로 도시의 이미지, 제도, 시설 등에 대한 개발·개선을 통해 도시의 전체적인 자산가치를 높이는 모든 활동이라고 할 수 있으며, 도시민들의 통합과 소속감 향상을 통한 자긍심의 고취, 도시 인지도 및 선호도 향상을 통한 관광객의 확보, 도시경제 활성화를 위한 기업과 투자의 유치 등을 그 목적으로 한다는 것을 알 수 있음(임재현, 2023).
- 도시마케팅 전략은 도시의 비전, 기본방향, 기본목표의 설정과 이에 대한 전략 및 구체적인 수단을 강구하는 하나의 전략적인 계획과정으로(서용모 외, 2010), 장소, 마케팅, 전략계획 개념이 결합된 도시경쟁력 향상 전략이라고 볼 수 있음(이무용, 2006).

3. 안전도시와 주요 지표의 이해

1) 안전도시

- 안전을 포괄적인 개념으로 이해하고 안전을 증진하기 위한 개념으로 인식한 것은 1989년 스웨덴의 스톡홀름에서 열린 제1차 사고와 손상사고 학술대회(World Conference on Accident and Injury Prevention)였음(양문승·김자은, 2010; 강창현·문순영, 2017; 안승현, 2020).
- “모든 사람은 건강하고 안전한 삶을 누릴 동등한 권리를 가진다”라는 선언을 통해 안전이 기본권임을 천명하고 궁극적인 목표를 손상 및 사고 발생을 감소시켜 지역사회 주민의 삶의 질을 향상시키는 것을 지역사회 내의 안전증진(safety community promotion)으로 규명하면서 ‘안전’이 사용되었고, “지역사회 내 안전의 개념을 이해하고 어떤 수단들이 행해져야 하는지를 인식하는 것”을 안전증진(safety promotion)이라는 개념으로 정의하였음(양문승·김자은, 2010; 강창현·문순영, 2017; 안승현, 2020).
- 지역사회 내 안전 증진을 하나의 개념으로 간주하면서 안전도시라는 용어가 등장하였는데, 이 시기 이전까지 안전도시는 정확한 의미를 가지고 있는 용어가 아니라 단순히 안전과 도시라는 단어의 결합으로 사용되었지만 이후 안전도시는 하나의 용어로 개념화되어 이해되고 있으며 안전도시(safe community)라는 명칭으로 사용되고 있음(양문승·김자은, 2010; 강창현·문순영, 2017; 안승현, 2020).
- 지역 차원의 안전문제에 대한 관심이 높아지면서 안전한 도시를 만들기 위한 노력이 다각적으로 진행되고 있고, 그러한 노력은 주로 안전도시 사업 또는 안전도시 인증의 형태로 나타나고 있음.
- 국제적으로 다양한 안전도시 인증 프로그램이 존재하고 있고, 국내에서도 주무 부처인 행정안전부를 중심으로 다양한 안전도시 사업이 수행되어 왔음.
- 국제적으로는 WHO의 International Safe Community Certifying Centre, Rockefeller 재단의 100 Resilient Cities, UNDRR의 MCR 캠페인 등이 있고, 국내에서는 2009년 안전도시 사업을 시작으로 안심마을 사업, 방재활동 우수마을 사업, 안전마을 사업, 안전한 지역사회 만들기 사업이 시행되었음.

2) 주요 지표

- 지역안전지수는 「재난 및 안전관리 기본법」 제66조의10(안전지수의 공표)에 따라 매년 지역안전지수 안전등급을 공표하고 있는 제도로, 자치단체의 안전관리 책임성을 강화하고 취약 분야에 대한 자율적 개선을 통하여 주민은 더 안전해지고, 안전사고 및 안전사고 사망자는 체계적으로 감축될 수 있도록 유도하는 것을 그 목적으로 함(행정안전부 홈페이지1)).
- 안전 관련 각종 통계를 활용하여 자치단체별 6개 분야(교통사고, 화재, 범죄, 생활안전, 자살, 감염병) 안전역량을 5개 등급으로 객관적으로 계량화한 정보이며, 안전에 대한 자치단체의 관심유도와 주민의 안전을 위해 2010년부터 지역안전지수 제도 필요성 검토를 시작하여 2015년 첫 공표 이후 지속적으로 발전방안을 마련하여 시행하고 있음(행정안전부 홈페이지2)).
- 체감안전도에 대한 개념은 아직까지 학술적으로 다양한 의견이 제시되고 있는 상황이지만, 경찰에서는 체감안전도를 체감치안이나 치안체감도 등 이론상 범죄두려움을 역으로 치환한 형태에 가까운 용어를 사용하기도 했고, 내부만족도나 치안고객만족도 등 경영학이나 행정학의 고객만족도에 가까운 용어를 함께 사용하기도 하였음(정철우, 2015; 이병도, 2022).
- 이병도(2022)는 체감안전도에 관한 선행연구 분석을 통하여 “국민이 인식하는 안전에 대한 다양한 요인과 거주지역의 경찰활동에 대한 국민의 평가에 대한 복합적 지표”를 학술적 의미의 체감안전도라고 정의하였음(이병도, 2022).
- 치안만족도 조사는 경찰과 접촉한 시민들과 접촉하지 않은 시민들을 구분하여 실시한 경찰청 주관 전국 단위 설문조사로 1999년부터 시작되었으며, 이후 2011년부터 경찰과 접촉한 고객을 대상으로 한 치안만족도 조사와 비접촉고객만을 대상으로 한 체감안전도 조사로 나뉘어 현재까지 유지되고 있음(이병도, 2022).
- 범죄두려움의 개념과 측정에 대해서는 여전히 다양한 논의와 연구가 지속되고 있는데, 현재까지 진행되었던 관련 연구를 종합해보면 “범죄로부터 발생하는 정서적 반응 또는 범죄와 연관시키는 상징”(Ferraro & LaGrange, 1987)과 “정서적, 행동적,

1) <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b10/safetyIndex/screen.do>. 검색일: 2023. 12. 22.

2) <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b10/safetyIndex/screen.do>. 검색일: 2023. 12. 22.

인지적인 범죄에 대한 반응”(Ferraro & LaGrange, 1987; Ferraro, 1995; Pleysier, 2009)이라는 두 가지 정의로 나눌 수 있음(안재경·최이문, 2023).

- 인지적 차원으로서의 범죄두려움은 피해가능성과 피해 결과에 대한 인식을 포함하기 때문에 범죄 발생을 예방하거나, 범죄상황 발생 시 특정 방향으로 행위하려는 반응과 감정을 포함하는 정서적 차원의 범죄두려움과는 질적으로 다른 개념이며(Warr, 1987; Ferraro, 1995; Jackson, 2011), 범죄두려움의 개념과 측정에 대해 논의함에 있어서 반드시 이를 구분하여 검토해야 함(안재경·최이문, 2023).
- 국내에서 범죄두려움에 대한 조사는 국민생활안전실태조사를 통해 이루어지고 있는데, 두려움을 크게 일반적 두려움과 구체적 두려움으로 구분하여 측정하고 있음.
- 범죄두려움의 측정에 있어서 개념의 모호성, 감정 정도 측정의 어려움, 일관성 있는 기준의 미비 등으로 인하여 아직까지도 다양한 논의가 진행되고 있다는 점과 범죄두려움이 실제 발생하는 범죄현상과 반드시 비례하지는 않는다는 점에 주의하여 활용할 필요가 있음(노성호·신소라, 2020; 안재경·최이문, 2023).

4. 인천시 안전 현황

1) 기본 현황

- 2021년 기준 인구는 2012년 대비 약 4.27% 증가하여 3,014,739명으로 집계되었으며 2019년 고점 기록 후 소폭 감소하였고, 세대당 인구는 2012년 2.63명에서 지속적으로 감소하고 있고, 2021년 기준 2.32명으로 향후 일정 기간 감소 추세가 예상됨.
- 2021년 기준 인구구조는 2017년에 비해 아동인구(14세 이하) 및 생산가능인구(15~64세)의 비율은 지속적으로 감소하고 있지만, 고령인구(65세 이상) 비율은 꾸준히 증가하는 추세임.
- 용도지역 총면적은 2021년 12월 기준 약 1,094.27km²이며, 이 중 도시지역이 47.30%, 비도시지역(관리지역)이 28.86%, 농림지역이 23.83%를 차지함.
- 2021년 기준 전국 지역총생산액은 2,083조 7,949억 원이며, 인천시는 98조 6,705억 원으로 전국 지역총생산액의 4.74%를 차지하고 있음.

- 사업체 수는 3차 산업의 비율이 80.60%로 가장 높으며, 세부 업종을 살펴보면 3차 산업의 도매 및 소매업이 25.44%로 가장 높은 비중을 차지하고, 종사자 수 또한 3차 산업의 비율이 71.28%로 가장 높으나, 세부 업종을 살펴보면 2차 산업의 제조업이 20.46%로 가장 높은 비중을 차지함.

2) 안전 현황

- 2022년 기준 인천시의 범죄 분야 지역안전지수는 2등급으로 과거 4년 대비한 단계 상승하여 상대적으로 안전한 수준을 보이고 있음.
- 세부적으로 살펴보면, 연수구의 경우 최근 5년간 계속 1등급을 기록하여 인천시 내 군·구 중에서도 상대적으로 가장 안전한 지역으로 나타나고 있으나, 미추홀구와 부평구는 최근 5년간 계속 4등급을 기록하며 상대적으로 가장 취약한 지역으로 확인되고 있으며, 강화군 또한 최근 5년 중 4년간 4등급을 기록하고 있어 지역의 범죄 분야 취약성을 드러내고 있음.
- 그러나 미추홀구와 부평구에 대한 접근방식과 강화군에 대한 접근방식은 도시에 대한 종합적인 이해가 기반이 되어야 함.
- 최근 10년간 인천시의 범죄 통계를 5대 주요범죄 기준으로 살펴보면, 강도, 절도, 폭력의 경우 감소하는 추세를 보이고 있고, 살인의 경우에는 유지, 강간·강제추행의 경우에는 증가하는 추세를 보이고 있으며, 관할서별로는 모든 범죄 유형이 미추홀서에서 가장 많이 집계되고 있음.
- 최근 10년간 전국에서 발생한 중요범죄 건수를 살펴보면, 전체 및 인천시 모두 감소하는 추세를 보이고 있으나, 전체 범죄에서 인천시가 차지하는 비중을 분석해봤을 때 오히려 인천시는 비중이 증가하는 추세를 보이고 있음.
- 인천시의 체감안전도 종합점수는 꾸준히 상승하고 있는 것으로 보이지만 다른 지자체의 점수 또한 상승하는 추세여서 상대적으로 비교했을 때 여전히 하위권에 머무르고 있음.
- 특히, 인천시 내의 10개 관할서 중 미추홀서의 경우, 다른 관할서가 절댓값에 있어서 위상향의 모습을 보이는 데 반하여 최근 10년간 60점대 중후반에서 평행선을 그리고 있는 점과 2023년 결괏값이 최하위이면서 가장 높은 지역과는 15.7점 차이, 평균값과도 8.4점 차이가 난다는 점에 주목할 필요가 있음.

5. 결론 및 정책제언

1) 진단

- 객관적 지표로 확인할 수 있는 인천시의 전반적인 안전 현황은 안전도가 낮다고 평가할 정도의 수준은 아닌 것으로 볼 수 있음.
- 다른 지역 대비 상대적인 안전도를 확인할 수 있는 지역안전지수가 보여주는 것처럼 생활안전 분야를 제외한 나머지 분야의 등급이 2등급을 기록하고 있고, 본 연구에서 주목하고 있는 범죄 분야도 2021년까지 지난 4년간 3등급을 유지해 오다가 2022년 2등급으로 상향되었음.
- 그러나 범죄와 관련한 주요 지표를 살펴본 결과, 상대적으로 높은 지역안전지수 등급과 달리 개별 지표들을 통해서는 범죄 분야의 취약성을 확인할 수 있었음.
- 인천시 내 군·구별로 안전 현황에 있어서 매우 큰 격차가 존재한다는 사실을 확인할 수 있었는데, 실제 안전 관련 지표의 격차보다 해당 지역의 주민들이 체감하는 안전에 대한 인식의 격차가 훨씬 크게 나타나고 있다는 점에 주목할 필요가 있음.
- 검토를 통해서 확인할 수 있는 두 가지는, 첫째, 인천시는 안전한 도시지만 잘못 형성된 도시이미지로 인해 오명을 쓰고 있다는 생각에서 벗어날 필요가 있다는 것, 둘째, 지나친 ‘스포트라이트 효과(spotlight effect)’를 극복하고 인천시만의 도시경쟁력 제고 전략에 내실을 기할 필요가 있다는 것임.

2) 제언

- 도시의 이미지를 형성하는 전략은 도시를 어떻게 브랜딩하고 마케팅할 것인지 종합적으로 검토해야 할 필요가 있으며, 특히 이 과정에서 도시의 정체성을 분석하는 작업이 반드시 선행되어야 하는데, 이는 단순히 안전 분야에만 국한하여 수행할 수 있는 수준이 아님.
- 안전한 도시라는 것을 입증받기 위해 안전을 관리하는 것이 아니라 도시의 경쟁력을 제고하기 위해 필요한 다양한 요소 중 하나로 안전을 관리하는 접근방식이 필요함.

- 안전 측면에서의 도시이미지를 어떻게 제고할 것인지에 단편적으로 집중할 것이 아니라 도시경쟁력 제고라는 목표를 달성하기 위한 종합적인 전략계획 수립에 더욱 집중할 필요가 있음.
- 지역안전지수에서도 확인할 수 있는 것처럼 등급이 낮은 생활안전 분야에 대한 개선 노력으로부터 출발할 필요가 있는데, 시민이 체감하는 안전도는 범죄 분야보다 실제 시민들의 삶 주변에서 발견할 수 있는 작은 불안 요소에 의해 영향받을 수 있다는 점, 그리고 시민 모두가 참여하는 기초질서의 확립 노력 및 유관기관의 안전 개선 노력의 시각적 노출에 의한 효과성을 검토하여 강화하여야 함.
- 연구결과를 토대로 다음과 같은 정책적 제언을 제시함.
 - ① 범죄 예방과 관련한 중앙부처 지원사업 참여 및 광역자치단체 자체사업의 추진
 - ② 도시재생 연계 테마형 범죄예방 도시디자인 사업의 추진 및 브랜드화
 - ③ 도시경쟁력 평가체계 내 안전 관련 지표 개선 노력