

## 지역사회경찰활동과 경찰성과주의에 관한 연구

### Study on Community Policing and Police Performance-Based Management System

신 승 균 , 이 효 민\*

영산대학교 , 영산대학교\*

Shin seung-gyoon, Lee hyo-min\*

Young-San Univ., Young-San Univ.\*

#### 요약

지역사회경찰활동은 범죄와 무질서, 그리고 범죄에 대한 두려움을 줄이고자 고안되었고, 또한 지역의 명백한 요구와 수요를 충족시키기 위해 나타나게 된 하나의 철학이며, 전술이 아니라고 할 수 있다. 지역사회 경찰활동의 기본적 목표를 단순한 범죄의 사후적 통제로부터 더 나아가 범죄예방, 범죄에 대한 시민의 두려움 감소, 공공서비스 강화를 통한 시민생활의 향상으로 확대하여 사전적 예방에 중점을 두고 있다. 우리경찰에서는 현재 지역사회 경찰활동에 관한 여러 가지 정책을 시행해오고 있으며, 이러한 지역사회경찰활동과 더불어 조현오 경찰청장의 경찰성과주의는 2010년 6월 이후 커다란 이슈가 되어 현재 경찰조직에서 사용되는 평가의 척도로 사용되고 있다. 본 연구에서는 사후적 대처의 성격이 강한 경찰성과주의와 사전적 예방활동의 성격이 강한 지역사회경찰활동의 주된 내용을 살펴보고, 두 정책의 괴리현상에 대한 문제점을 살펴보고자 한다.

## I. 서론

2000년대 이후 경찰은 급변하는 치안환경에 대응하기 위해 다양한 방법으로 경찰조직혁신을 추진하고 있는데 그 중 대표적인 제도의 도입이 지역사회경찰활동의 실천과 경찰성과주의로 볼 수 있다. 지역사회와의 협력을 도모하는 지역사회경찰활동은 국민에게 양질의 치안서비스를 제공하기 위한 노력으로 볼 수 있으며, 우리나라 경찰활동의 기본적 배경으로 자리잡아가고 있다고 볼 수 있다. 그러나 최근 경찰성과주의 시스템을 도입하는 과정에서 기업의 평가방식처럼 단순히 업무수행에 대한 결과물을 측정함에 따라 시민의 인권적인 측면과 경찰조직 구성원의 사기관리 측면에서 많은 문제를 나타내고 있다. 특히 지역사회경찰활동을 강조하는 우리나라 경찰의 경우 괴리현상 까지도 보이고 있는 실정이다. 본 연구에서는 지역사회경찰활동과 경찰성과주의에 관해 살펴보고 경찰성과주의를 정착시킬 수 있는 방안에 관해 모색해 보고자 한다.

## II. 지역사회경찰활동과 경찰성과주의

### 1. 지역사회경찰활동에 대한 이론적 논의

지역사회경찰활동(Community Oriented Policing)은 지역사회의 필요와 요구에 부응하면서 범죄, 무질서, 범죄에 대한 공포를 축소하려는 사전예방을 강조하는 적극적(Proactive)이고 분권적인(Decentralized) 접근이며, 경찰의 책임을 지속적으로 발생하는 문제들을 조사하고,

문제의 근본원인을 밝혀내서 해결책을 마련하는 총체적인 것으로 보고 있다.

지역사회 경찰활동의 개념은 명확하지 않지만 일반적으로 경찰과 지역사회의 상호협력 관계를 강화하여 범죄를 포함한 지역의 문제를 해결하고자 하는 것으로 도보순찰, 지역사회 조직화(Community Organizing) 등을 포괄하는 개념으로, 1970년대 후반부터 미국의 많은 경찰국에서 실시되어왔다.

우리나라의 경우 2003년 8월부터 시행된 ‘지역경찰제’를 통해 많은 시행착오를 거쳐 현재에 이르고 있으며, 지구대 및 파출소가 경찰 최일선에서 범죄예방 순찰근무를 전담함은 물론 대민 접점부서로서 경찰근무자에 대한 시민들의 인식이 전체 경찰에 대한 평가로 이어질 만큼 그 중요성이 인정되어 왔다.

우리나라에서는 1990년대 후반에 들어 치안환경의 급변, 지방자치제도의 실시, 경찰개혁 등의 사회적 변화로 지역사회경찰활동의 개념이 경찰실무에 본격적인 관심의 대상이 되었다. 이를 통해 많은 정책과 제도가 도입되어 지역사회와의 융화를 도모하였다.

### 2. 경찰성과주의

◆ 경찰의 경우 성과주의 시스템을 도입하는 과정에서 경찰 업무의 특수성에서 비롯되는 결과를 고려하지 못하고 단순히 기업의 경영 및 평가 방식으로 접근하여 문제가 나타나고 있다. 즉, 업무수행에 대한 결과물을 측정함으로써 인해 시민의 인권 측면, 경찰 조직의 사기 관리 측면, 지역사회 경찰활동과 관련하여 범죄의 예방과 지역

사회의 문제에 대한 근본적인 해결에 문제점을 나타내고 있는 것이다.

◆ 현재의 성과주의 방식은 범죄 예방 활동을 위한 순찰 및 순찰 지구대의 기본적 업무를 고려하지 못한 채, 범죄자의 검거 및 사전 예방 활동이 아닌 사후 진압적인 측면에 주력하게 함으로써 지역사회 경찰활동에 소홀할 수 밖에 없는 근본 문제를 양산해내고 있다.

◆ 성과주의의 개념

## 1. 성과주의의 기원

성과주의는 19세기 말 투자 결정과 관련된 용어에 처음으로 군대 용어가 등장하면서 시작되었다. 군사행동을 뜻하는 'campaign'이 'investment campaign(투자촉진운동)'이라는 말에 사용되고, '전략적 사고'(strategic thinking)라는 말도 등장했다. 이에 「전쟁론(On War)」을 쓴 프로이센의 장군 Carl von Clausewitz의 '성과분석(outcome analysis)'이란 말에서 경제용어로 자리 잡았다. [1] 유병선 역, 뉴캐피털리즘, p.32, 위즈덤하우스, 서울, 2006.

우리나라의 경우 IMF 경제위기 이후 성과주의가 주된 흐름이었으나 이에 대한 정의와 범위를 정의하는 것은 쉽지 않다. 성과주의 인사제도는 기존의 연공서열형 인적자원관리에 대비되는 개념으로 개인이나 집단의 성과를 평가와 보상에 적극적으로 반영하는 인사제도를 지칭하는 개념이다. 또한 개인과 부서, 팀별 달성한 성과와 연계하여 급여 및 승진 등의 보상을 실시하는 인사시스템의 종류로 정의하기도 한다. [1] 김형중 "치안성과주의에 대한 실태와 개선방안에 관한 연구-형사·교통·지구대 기능을 중심으로-", 한국공안행정학회보, 제41권, pp.137-138, 2010.

경찰조직에서도 경영주의에 입각하여 구성원의 전문성, 조직 구조의 정교화, 규칙에 의한 통제, 선발과 교육 과정의 제도화 등에서 개혁이 이루어져 시행되고 있다. 그러나 이러한 제도적 또는 직업주의적 경찰개혁은 실제 경찰활동상의 능률성과 생산성을 강조하기 보다는 인사관리의 rotujs, 합리적인 내부통제개발, 유능한 인재 발굴 등과 같은 경찰효과성을 향상시키기 위한 간접적인 수단의 변화를 강조하였다는 점이다. 따라서 실질적인 경찰활동 결과를 나타내지 않는다면, 제도만의 개혁은 아무런 의미가 없는 것으로 보아야 할 것이다. [1] 조철옥, 경찰행정론, p.305, 대영문화사, 서울, 2003.

## 2. 경찰조직의 성과주의

일반적으로 기업의 성과주의와 경찰조직의 성과주의는 차이가 있다.

기업에서 추구하는 성과평가의 지표는 다양하겠지만,

기본적으로 투입과 산출되는 결과의 발생을 고려한 것이다. 그러나 경찰의 경우 성과를 평가하는 주요 지표는 범죄 발생률, 검거율, 교통사고 사망사고 관련 감소율 등이다. 일정 기간동안 전년 대비 범죄를 얼마나 감소시켰고, 사망사고를 얼마나 줄였는지를 통해서 경찰의 성과를 측정하는 것이다. 하지만 범죄의 감소와 사고의 감소율은 단기간에 보여지는 것은 아니다. 또한 기업에서 적용되는 투입과 산출의 개념이 경찰의 지역사회 경찰활동과 관련하여 단순히 수치로 측정되어 표현되는 것은 아니다.

경찰의 성과주의에 있어서 보상에 대한 부분은 실적이 좋은 일부 인원에 대한 특진의 형태로 이루어진다. 반면에 기업의 경우 승진 뿐만 아니라 금전적인 보상을 통해 인센티브를 제공하는 것으로 이루어진다. 이는 경찰에게 있어서 무리한 실적쌓기를 조장하는 결과를 초래할 수 있으며, 특히 국민의 기본권과 밀접한 활동을 하는 경찰의 경우 단순한 사건을 크게 부풀리거나 조직 구성원 간의 실적 경쟁을 유발하고, 경한 범죄의 경우 중한 범죄로 구성시킬 수 있는 우려가 있는 것이다.

따라서 경찰의 성과주의와 기업의 성과주의는 성과를 바라보는 관점과 측정하는 방식에서 차이가 있는 것이다. 지역사회 경찰활동과 관련되는 경찰 업무의 특성은 단순히 실적을 위주로 파악할 수 있는 것은 아니다. 따라서 성공적인 지역사회 경찰활동을 위해서 경찰 조직에 적합한 성과 평가의 척도가 개발되어야 할 것이다.

## Ⅲ. 경찰성과주의의 문제점

현재 시행하고 있는 경찰조직의 성과제도는 조직의 목표를 추구하고자 하는 철학이 모순되고 있는 것으로 보인다. 즉, 지역사회 경찰활동은 사전 예방과 지역사회의 문제 해결을 중시하는 관점인데 반해, 경찰성과주의는 사후 진압 및 실적을 위주로 평가하는 관점인 것이다. 따라서 사전 예방적 측면을 통한 경찰조직의 목표 달성을 사후 진압적인 수단으로서 추구하고자 하는 것이다.