



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

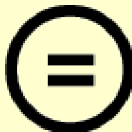
다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

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

박 사 학 위 논 문

한국 경찰의 지역사회 경찰활동이 경찰
조직의 성과에 미치는 영향에 관한 연구



2015년

HANSUNG
UNIVERSITY

한성대학교 대학원

행 정 학 과

행 정 학 전 공

정 용 선

박 사 학 위 논 문
지도교수 이창원

한국 경찰의 지역사회 경찰활동이 경찰
조직의 성과에 미치는 영향에 관한 연구

A Study on the Effect of Community Policing on the
Performance of Korean National Police



2015년 12월

한성대학교 대학원

행 정 학 과

행 정 학 전 공

정 용 선

박 사 학 위 논 문
지도교수 이창원

한국 경찰의 지역사회 경찰활동이 경찰 조직의 성과에 미치는 영향에 관한 연구

A Study on the Effect of Community Policing on the
Performance of Korean National Police

위 논문을 행정학 박사학위 논문으로 제출함

2015년 12월

한성대학교 대학원

행 정 학 과

행 정 학 전 공

정 용 선

정용선의 행정학 박사학위논문을 인준함

2015년 12월



심사위원장 _____인

심사위원 _____인

심사위원 _____인

심사위원 _____인

심사위원 _____인

국 문 초 록

한국 경찰의 지역사회 경찰활동이 경찰조직의 성과에 미치는 영향에 관한 연구

한성대학교 대학원
행정학과
행정학전공
정 용 선

지역사회 경찰활동의 정의에 대해 다양한 견해가 있지만, ‘경찰관과 시민이 긴밀한 협력관계를 기반으로 시민의 안전을 위협하는 범죄나 사고, 그리고 무질서와 같은 지역사회의 문제를 찾아내어 해결해 나가기 위해 노력하고, 이를 통해 궁극적으로는 지역주민들의 삶의 질을 보다 향상시키기 위한 경찰활동’이라고 주로 정의된다. 이 논문은 2000년대 이후 한국경찰에 도입되기 시작한 지역사회 경찰활동이 범죄발생 증감률, 범죄 검거율, 치안만족도, 체감안전도를 비롯한 치안성과에 미치는 영향을 2010년도부터 2014년도 까지 5년 동안의 실증적인 통계자료를 이용하여 지역사회 경찰활동과 조직성과와의 관계를 분석하였다.

지역사회 경찰활동을 담당하는 지역경찰관들의 1인당 담당 인구나 경찰서 본서의 경찰관 1인이 담당하는 범죄사건의 수를 독립변수로, 범죄발생 증감률, 범죄 검거율, 치안만족도, 체감안전도, 직무만족도, 성과평가 점수를 종속변수로 하여 패널회귀분석모형을 이용하여 독립변수가 종속변수에 미치는 각각의 영향을 분석하였다.

연구결과는 첫째, 지역경찰 1인당 담당 인구가 늘어나면 총 범죄가 증

가하며, 살인을 제외한 강도, 성폭력, 절도, 폭행, 방화 등의 모든 범죄가 증가하게 된다.

둘째, 범죄 검거율에는 경찰서의 본서에 근무하는 경찰관 1인당 담당 사건 건수가 어느 정도 영향을 주고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 범죄발생의 증감률, 범죄 검거율, 1인당 담당 범죄건수, 지역경찰관 1인당 담당 인구수는 직무만족도에 유의미한 영향을 주지 않았다.

넷째, 치안만족도는 총 범죄의 검거율보다 발생률 증가에 더욱 민감하게 반응하는 것으로 나타났다.

다섯째, 주요 민생침해범죄 중에서 살인과 방화가 체감안전도에는 큰 영향을 주지만, 다른 범죄는 별다른 영향이 없었다.

여섯째, 성과점수는 본서의 경찰관 1인당 담당 범죄 건수와는 부적(-) 관계에 있지만, 지역경찰 1인당 담당 인구, 범죄 검거율, 범죄발생건수의 증감과는 모두 유의미한 영향이 없는 것으로 나타났다.

이 같은 결론을 토대로 지역사회 경찰활동을 강화하여 경찰의 치안성과 평가를 향상시킴으로써 국민의 신뢰받는 조직으로 거듭나기 위한 몇 가지 정책을 제안하였다. 우선 치안종합성과 평가제도에 대한 근본적이고 전반적인 개선 필요성과 함께 적절한 경찰력의 확보와 배치, 경찰관 직무만족도 측정요소 개편, 지역경찰활동을 활성화 할 수 있는 다양한 프로그램과 시스템의 구축, 살인과 방화범죄를 근본적으로 예방내지 감소시킬 수 있는 범정부적인 대응책 마련 등이다. 이 같은 정책적 제안들이 제도적으로 정착된다면 수사권 독립과 처우개선 등 경찰의 숙원 과제 해결에도 커다란 도움이 될 것이라고 기대한다.

【주요어】 지역사회 경찰활동, 치안종합성과평가, 주민만족도, 체감안전도, 지역경찰

목 차

I. 서 론	1
1.1 연구의 배경	1
1.2 연구의 목적	6
1.3 연구의 범위와 방법	8
1.4 연구의 의의	10
II. 이론적 배경	12
2.1 지역사회 경찰활동의 의의	12
2.2 지역사회 경찰활동 추진사례	24
2.3 직무만족의 의의 및 선행연구	32
2.4 치안만족도의 의의 및 선행연구	39
2.5 체감안전도의 의의 및 선행연구	44
2.6 경찰조직 성과평가의 의의	49
2.7 지역사회 경찰활동과 경찰조직 성과의 영향관계에 대한 선행연구	57
III. 연구설계	64
3.1 연구모형과 연구가설의 설정	64
3.2 변수의 설정	67
3.3 자료의 분석방법	75
3.4 변수의 기술통계량 및 주요변수의 추세 변화	77

IV. 연구결과 86

4.1 지역사회경찰활동이 범죄발생에 미치는 영향	86
4.2 지역사회경찰활동과 범죄수사인력이 검거율에 미치는 영향	88
4.3 직무만족도에 미치는 영향	92
4.4 치안고객만족도와 체감안전도에 미치는 영향	97
4.5 성과점수에 미치는 영향	103
4.6 매개효과 분석	108

V. 결 론 111

5.1 연구 요약	111
5.2 정책적 제언 및 이론적 시사점	115
5.3 연구의 한계 및 향후 연구방향	120

참고문헌 122

ABSTRACT 129

표 목 차

<표 1> 전통적 경찰활동과 지역사회 경찰활동의 비교	23
<표 2> 헉헉 운동의 추진과제	25
<표 3> 경찰의 직무만족도 조사	35
<표 4> 소속 경찰관 대상 직무만족도 조사	36
<표 5> 치안만족도 조사항목	41
<표 6> 연도별 치안만족도 측정 결과	42
<표 7> 경찰의 체감안전도 조사항목	46
<표 8> 경찰 성과평가 체계	50
<표 9> 연도별 치안종합성과평가 기준 및 배점	51
<표 10> 연도별 지방청의 성과(정책)과제 지표	52
<표 11> 성과평가 지표별 가중치	53
<표 12> 치안고객만족도와 체감안전도 조사대상 및 분야	53
<표 13> 고객만족정책 평가단 구성 및 평가점수 반영비율	54
<표 14> 기능별 주요정책과제 성과지표	54
<표 15> 지휘관 가점 부여기준	55
<표 16> 10대 주요 의무위반행위	55
<표 17> 지역경찰관서 성과평가 항목	56
<표 18> 경찰청 성과평가기준의 변화(2006-2015)	68
<표 19> 변수의 개념 및 측정	73
<표 20> 변수의 기술통계량	77
<표 21> 지역경찰 1인당 담당 인구가 범죄발생에 미치는 영향(Fixed Effect)	87
<표 22> 검거율에 미치는 영향 요인(Fixed Effect)	91
<표 23> 직무만족도에 미치는 영향 요인(Fixed Effect)	93
<표 24> 경찰관 직무만족도 조사 평가요소 및 세부내용	96
<표 25> 치안고객만족도에 미치는 영향 요인(Fixed Effect)	99
<표 26> 체감안전도에 미치는 영향 요인(Fixed Effect)	101
<표 27> 경찰서별 성과점수에 미치는 영향 요인(Fixed Effect)	104
<표 28> 경찰서별 성과점수에 미치는 영향 요인(Fixed Effect)	106
<표 29> 매개효과 분석을 위해 범죄발생 및 검거율 변수를 제거한 모형 ·	110

그 립 목 차

<그림 1> 연구 모형	64
<그림 2> 지역경찰 1인당 담당 인구(2010-2014)	79
<그림 3> 인구 1인당 범죄발생 건수(2010-2014)	80
<그림 4> 검거율의 변화 추이(2010-2014)	81
<그림 5> 본서 경찰관 1인당 담당 범죄(2010-2014)	82
<그림 6> 종합성과 평가점수(2010-2014)	83
<그림 7> 치안고객만족도	84
<그림 8> 체감안전도	85



I. 서 론

1.1 연구의 배경

전통적인 경찰의 역할과 활동은 범죄를 진압하고 검거하는 것을 목표로 한다. 다시 말해 이미 발생한 범죄를 사후적으로 저지하는, 즉 단순히 범죄와 겨루는 자(crime fighter) 내지 법집행관(law-enforcement)이라는 경찰관의 지위에 기반을 둔 경찰활동인 것이다. 하지만 1980년대 이후 미국을 비롯한 서구에서는 이 같은 전통적인 경찰활동과 달리 지역사회 경찰활동(community policing)의 개념이 새로운 치안전략으로 도입되기 시작하였다. 이는 한마디로 경찰이 시민들에게 양질의 치안서비스를 제공하고 상호 협력하여 보다 효과적인 치안을 확보해 내는 것을 의미한다. 지역사회 경찰활동 하에서의 경찰은 시민들과의 화합과 협력을 성공적인 경찰전략의 가장 중요한 요소로 삼고, 사후적 진압만이 아닌 예방적 경찰활동을 통해 범죄를 미연에 방지하고 위험요소를 사전에 제거하는 것을 목표로 한다. 경찰의 역할도 대민봉사관이나 사회봉사자(service provider) 내지 문제해결자(problem solver)로서의 지위와 역할을 수행하는 보다 넓은 개념으로 이해된다.

이러한 개념 변화는 철학적 패러다임의 전환과 연관되어 “지역사회 경찰활동 시대”로까지 표현되기도 했다. 특히 미국은 1960년대 베트남전쟁 반대 시위, 케네디 암살사건, 마틴 루터 킹 목사 중심의 인권운동 등 사회적 혼란과 급격한 변화의 시기에 사회적 혼란을 막기 위해 경찰력을 검거와 체포 위주의 시위 진압에 중점을 두어 사회 안정을 시도한 바 있지만, 시대적 흐름에 역행하는 이 같은 전통적 경찰활동은 시민사회의 거센 반발로 인해 상당한 위기를 맞게 된다. 경찰의 과잉 진압 등 전통적인 경찰활동에 시민들은 물론 경찰관들 스스로도 의구심을 품게 되었고, 점차 경찰의 정치적 중립성과 직업공무원 제도를 보장하는 시스템의 발전을 도모

하게 된다.

이로 인해, 전통적 중앙집권적 경찰활동에 대한 새로운 대안으로서 지역 사회 경찰활동이 태동한 것이다. 미국에서는 일찍이 Kansas City와 미시간주에서 시범적으로 운용하면서 향후 전 지역에서 전면적 혹은 부분적으로 도입하도록 하는 기반을 다졌다(Trojanowicz, 1982; Wilson & Kelling, 1985). 이로 인해, 지역사회 경찰활동은 많은 법집행기관의 전략적 측면에서 가장 주목받는 화두가 되었다.

1994년에 미국 법무부가 범죄통제법(Title I of Crime Control Act)을 시행하면서 미국 내 법집행기관들이 지역사회 경찰활동의 철학과 원칙을 도입했으며, 또 하나의 법집행전략으로서의 지역사회 경찰활동이 발전해 나가는데 촉진제가 되었다. 일각에서는 지역사회 경찰활동은 새롭게 생겨난 개념이 아니며, 동시에 전통적인 경찰활동과는 구별되는 새로운 개념이라고 주장한다.(최응렬·박상진, 2008)

그러나 이 같은 지역사회 경찰활동이 미국 내에서 중요한 역할을 수행하고 있음에도 일부 학자들은 지역사회 경찰활동을 실체가 없는 경찰활동이라고 비판하기도 했고(Klockars, 1988; Manning, 1988), 상당수의 경찰지휘관들은 각양각색의 경찰활동을 지역사회 경찰활동이라는 이름으로 포장했을 뿐이라고 비난하기도 한다(Cordner, 1998).

이러한 비판들에 대해서 Greene(2000)은 경찰활동의 초점, 경찰활동의 개입범위, 일선 경찰관의 재량을 중심으로 지역사회 경찰활동을 기존의 전통적인 경찰활동(traditional policing), 문제 지향적 경찰활동(problem oriented policing), 무관용 경찰활동(zero-tolerance policing)과 비교 설명하였다. 즉, 지역사회 경찰활동의 경우 범죄예방을 위한 지역사회와의 관계구축에 초점을 맞추는 반면, 전통적인 경찰활동은 경찰관서의 활동에 중심을 두며, 문제 중심의 경찰활동은 무질서, 두려움 등에 초점을 맞춘다

는 것이다. 아울러 무관용 경찰활동은 법령이나 규율위반에 초점을 맞춘다. 경찰활동의 개입에 대해서도 지역사회 경찰활동은 광범위한 개입을 요구하며, 시민들의 신고 이전이라 하더라도 보다 적극적인 개입(proactive intervention)을 요구하는 반면 다른 경찰활동은 신고가 있거나 문제가 있을 경우에 개입하는 소극적인 활동(reactive activities)을 보이고 있다. 끝으로 지역사회 경찰활동은 일선 경찰관에게 광범위한 재량을 부여하며 이를 토대로 경찰관서 조직 구조의 변화까지 이끌어내는 반면, 다른 경찰활동은 매우 좁은 범위의 재량권만 부여하고 있을 뿐이라는 것이다.

어쨌든 지역사회 경찰활동이 하나의 프로그램이 아닌 경찰의 철학이자 방향으로서의 역할을 하기 때문에 여러 비판들이 있으나 이에 대한 논의들은 Greene(2000)의 명쾌한 설명으로 상당 부분 해소되었다. 국내에서도 최응렬(2006)은 지역사회 경찰활동에 대하여 ‘지역사회의 범죄예방과 퇴치를 위하여 경찰과 지역사회가 함께 하는 공동생산의 한 유형이며, 무엇보다도 지역주민의 참여와 협조를 강조하는 경찰과 지역사회 간의 협력치안활동’이라고 밝히고 있다.

한편, 한국 경찰은 1990년대 후반에 이르러서야 스스로의 개혁을 시작하면서 시민들과의 긍정적인 관계를 형성하고 시민들이 필요로 하는 치안 서비스를 제공하기 위해 노력하였다.

이로써 한국 경찰은 해방 이후 얻지 못했던 국민적인 신뢰를 회복하기 시작했다. 1980년대 이후 신공공관리론(new public management)이 도입된 영미권 국가의 영향과 함께 1997년에는 초유의 IMF 사태를 겪으면서 한국 경찰도 경찰행정에 고객지향적 행정, 수요자 중심의 행정, 치안서비스와 같은 개념이 도입되고 경찰과 시민 간의 긍정적인 관계를 중시하기 시작하였다. 발생한 범죄의 진압 내지 검거활동에 치중하기보다는 범죄예방활동에 힘을 쏟으면서 사후적인 사건사고 대응 위주의 치안시스템을 사

전에 범죄 발생 요소를 파악하고 대처하는 범죄예방활동 중심의 새로운 시스템으로의 개혁이 시작되었다. 이에 따라 경찰은 주민 간담회나 치안 성과 보고회 등을 통해 시민들의 일상적인 걱정, 염려, 제안 사항 등을 수집하여 보다 실효성 있고 구체적인 범죄 예방 대책을 마련하는 등 치안활동에 공공행정 서비스의 개념을 적극 반영하기 시작하였다.

Bayley(2005)는 민주 경찰의 기본 특성을 4가지로 분류했는데, 시민들에 대한 책임, 인권보호, 현장 경찰관들의 폭넓은 재량, 서비스 위주의 경찰활동이 바로 그것이다. 지역사회 경찰활동을 도입하면서 권위적인 기존 경찰활동은 국민의 인권을 우선시하고 적법절차를 강조하는 민주적인 경찰활동으로 변화되어 나갔으며, 이는 실질적인 시민의 안전을 책임질 수 있도록 지역 실정에 맞는 실효성 있는 경찰의 치안활동을 가능하게 하였을 뿐만 아니라, 경찰 조직 내부에도 국민중심 치안내지 주민 위주 치안의 개념이 도입되는 등 적잖은 변화를 가져왔다(Davis et al., 2003). 이로 인해 2000년대 이후에는 경찰의 부정적인 이미지가 서비스 중심, 적법절차 준수와 인권 최우선 등 합법적이고 민주적인 이미지로 크게 변화되는데, 이 같은 배경에는 지역사회 경찰활동이 핵심 패러다임으로 자리 잡은 것이 중요한 요인이 된다.

2000년대 이후 경찰은 시민과 사회의 이익을 중재하고 공유가치를 창출하는 서비스 제공에 초점을 두는 신공공서비스론의 영향을 받아 경찰이 단순한 범죄척결자적 지위라거나 112신고자 등 고객의 만족을 극대화해야 한다는 개념에서 한 걸음 더 나아가 지역주민들과 함께 사회의 다양하고 광범위한 문제들을 해결해 나가는 문제해결자적 경찰활동을 지향하기 시작한다. 이른바 지역사회 경찰활동이라는 개념이 도입된 것이다.

이후 외환위기를 겪으면서 국민의 정부는 기존 공무원 중심으로 이뤄지던 정부업무평가의 객관성과 전문성을 확보하기 위해 개별 부처의 부분적인 정책평가에서 기관평가제도를 도입하였다. 정부업무 평가제도는 최초

로 1961년 국무총리 기획조정실에서 수립한 ‘정부의 기획 및 심사분석에 관한 규정(대통령령 947호)’에 따라 도입되어 매년 정부업무 기본운영계획을 수립하고 집행결과를 분석, 평가하는 데에서 시작된 것이다¹⁾. 이에 따라 기관을 대표할 수 있는 2~3개의 주요 과제를 선정하여 공통의 평가 기준 및 지표를 적용하여 평가를 하였고, 기관역량 평가에서는 정책추진 의지와 노력까지 평가하였으며, 평가대상기관을 이용한 민원인 대상의 고객만족도 조사까지 실시하였다.

2003년 참여 정부가 출범한 이후 기존 ‘정부업무 등의 평가에 관한 기본법’의 대체 법률인 ‘정부업무평가기본법’(2006.4.1.)을 제정 시행하면서 성과중심의 국정운영을 정부혁신의 과제로 제시하고 통합성과 관리체계를 도입하였고, 전자통합평가시스템(e-IPSES)을 운용하게 된다. 이 시기에는 기관 스스로 실시하는 자체평가, 국무총리가 중앙행정기관을 평가하는 특정평가로 구분하여 평가를 하였는데, 2009. 3월 이후에는 중앙행정기관의 경우, 개별 부처중심의 자체평가위원회 주관으로 실시되는 자체평가와 총리실 주관의 특정평가를 실시했다. 자체평가는 주요정책, 재정사업, 행정관리 역량부문으로, 그리고 특정평가는 정책과제, 국정관리역량, 국민만족도 부문으로 나누어 평가를 실시하였다.

경찰도 위 정부업무평가기본법에 따라 2006년 이후 매년 치안종합성과 평가 계획을 수립하여 시행하고 있다.

이 같은 경찰의 역사 속에서 범죄검거와 단속이라는 전통적인 경찰활동이 지역사회 경찰활동이라는 패러다임으로 상당 부분 전환되고 있는데, 지역사회 경찰활동이 정부와 경찰이 기대하고 의도하는 치안목표 내지 치안성과를 제대로 달성하고 있는 것인지를 측정하여 그 효과를 극대화하기 위한 치안정책을 모색해 보고자 한다.

1) 한국행정연구원, 정부업무평가 및 성과관리에 대한 이해(2010년)

1.2 연구의 목적

지식정보화 시대의 도래와 함께 과거 정보의 독점 현상이 개방 내지 공유형태로 변화하면서 대부분의 시민들이 과거보다 훨씬 더 똑똑해졌다. 이에 따라 국가기관의 행정서비스에 대한 시민들의 기대와 요구 수준도 양적이나 질적인 면에서 모두 기하급수적으로 증대되고 있다. 특히, 인터넷과 모바일 통신기기의 보급이 확산되면서 모든 국민이 언제 어디서나 이들 통신수단을 통해 정부의 어떤 기관과도 실시간 소통이 가능하게 되었고, 국가기관들도 시민들의 요구에 실시간 귀 기울이고 행동에 나서지 않을 수 없는 사회로 변화되었다. 이 같은 현상은 치안을 담당하는 경찰에게도 예외일 수가 없다. 시민들의 세금으로 경찰의 인적, 물적 자원이 충원되고 유지되기 때문에 시민들이 기대하는 것보다 질 낮은 서비스가 제공된다면 경찰에 대한 시민들의 비난은 물론이고 경찰조직에 대한 신뢰도도 하락할 수밖에 없다. 치안서비스의 고객으로서 시민이라는 요소 외에 경찰을 둘러싸고 있는 치안환경 또한 나날이 변화하고 있어 경찰 서비스의 질적 향상과 제반 시스템에 대한 혁신이 필요하다.

특히, 범죄를 비롯한 국민생활의 안전을 위협하는 사건사고와 같은 사회 문제는 어느 국가를 막론하고 모든 사회에 항상 존재해 왔다. 또한 정보화 등 사회적인 변화와 함께 범죄의 수법과 양상도 날이 갈수록 지능화·교묘화·흉포화되는 등 다양하게 변화하고 있다. 한국경찰의 경우 범죄 예방과 대처를 위해 단일한 국가 경찰조직의 모델을 채택하고 있으며, 시민의 요구에 부응하기 위해 112총력출동태세 등 다양한 치안전략을 수립하여 현장에서 적용하고 있다. 영미권에 비하여 한국 경찰은 일제 식민지와 정권의 비호기관이라는 과거의 부정적 이미지가 강한 데다 중앙집권형의 단일 경찰 구조로 인해 시민들의 다양한 목소리를 치안정책에 반영하기가 쉽지 않아 전통적으로 시민들의 지지도가 저조할 수밖에 없었다.

기존의 많은 경찰관들은 한국의 민주화 과정에서 시위 및 집회 참가시

민들과 맞서야 했고, 경찰이 불법적인 집회와 시위를 물리력으로 강제해 산 시키는 과정에서 시민들을 체포하거나 검거하면서 관계가 더욱 악화되기도 하였다. 적지 않은 시민들은 경찰을 자신들의 인권과 자유를 억압 내지 탄압하거나 정통성이 취약한 정권을 위해 존재하는 기관 정도로 치부하는 등 부정적으로 인식하게 되었으며, 이러한 현상은 문민정부가 출범하는 1990년대 초기까지 지속되었다.

이처럼 검거나 단속 중심의 전통적인 경찰활동 내지 기계적인 범집행은 경찰의 이미지를 개선하는 데 상당 부분 한계가 있을 수밖에 없고, 경찰이 기반을 두고 있는 지역사회와의 잦은 갈등을 유발하는 원인이 되었다. 이러한 부정적인 이미지를 탈피하기 위해 경찰의 개혁도 시민들과 지역사회에 초점을 맞추어 진행되어 왔다. 지역사회 경찰활동은 1960년대 말 미국에서 시행한 이후에 1980년대부터 영국 등 유럽국가와 캐나다, 호주, 일본 등의 국가에서 도입하여 활용 중에 있다. 특히, 영국의 범죄와 무질서법(Crime and Disorder Act)에는 ‘지방정부는 모든 업무에 있어 지역사회의 안전이라는 관점을 반영해야 한다. 모든 정책, 전략, 계획 및 예산은 범죄와 무질서의 감소에 대한 기여라는 관점에서의 검토를 거쳐야 한다’고 규정하여 범죄로부터 지역사회의 안전을 지켜나가는 일이 경찰 혼자만의 임무가 아닌 지역사회가 공동으로 대처해 나가야 할 책무임을 명문화하였다.

한국 경찰은 1990년대 말부터 지역사회 경찰활동이라는 치안 패러다임을 도입하고 시민들과의 협력치안 모델을 구축하기 시작하였다. 이후 경찰의 진정성 있는 노력이 지속되면서 경찰만으로는 보다 안전한 치안을 유지하기 어려운 현실적인 여건을 어느 정도 극복해내며 지역 주민들과 연대하여 범죄를 예방하는 지역사회 경찰 활동은 대대적인 환영을 받게 된다.

하지만, 경찰이 지역사회 경찰활동을 전개하면서 실질적으로 경찰이 의

도하고 지향하는 소기의 성과를 거두고 있는지에 대해서는 의문을 제기하는 견해도 많이 있다. 특히, 지역사회 경찰활동에 대한 비판적 시각을 견지하고 있는 입장이 엄존하고 있는 현실을 감안할 때, 지역사회 경찰활동이 경찰 스스로 설정한 경찰조직의 운영 목표 내지 치안종합성과를 달성하는 데 효과적인 수단인지를 판단함으로써 현재의 지역사회 경찰활동이 외국의 사례들처럼 바람직하게 이뤄지고 있는 것인지를 평가하려고 한다.

이 같은 지역사회 경찰활동이 경찰뿐 아니라 지역주민이나 기관단체와의 치안 거버넌스 내지 치안 협력네트워크를 조직화함으로써 전통적인 경찰활동에서 중요시하는 범죄 검거율을 제고하는 것은 물론이고 범죄발생을 예방하고 있는지를 측정하려고 한다. 특히 국민의 체감치안과 직결되는 살인, 강도, 성폭력, 절도, 폭력, 방화와 같은 주요 6대 민생침해범죄의 검거율 향상이나 효율적인 예방을 통해 국민의 치안만족도나 체감안전도를 향상시키고 있는 것인지를 측정할 것이다.

지역사회 경찰활동은 필연적으로 지구대와 파출소에서 근무하는 경찰관들(이하 지역경찰이라 한다.)에게 주민친화적인 경찰활동을 통해 보람과 긍지를 주고 경찰조직의 구성원이라는 자긍심을 고취시킬 수 있는 반면, 어느 정도 피로도를 증가시킬 수밖에 없는 측면 또한 있으므로, 실제 지역경찰관들의 직무만족도에는 어떠한 영향을 주고 있는지를 알아볼 것이다. 지역경찰활동의 강화로 인하여 지역경찰의 직무만족도가 지속적으로 저하된다면 장기적인 안목에서의 범죄예방이나 범죄 검거율은 물론이고 치안 성과점수의 향상은 현실적으로 기대하기 어렵기 때문이다.

1.3 연구의 범위와 방법

이 연구는 전국의 경찰서와 산하 지역경찰관서인 지구대와 파출소를 연구대상으로 한다. 경찰서와 지역경찰관서는 관할인구, 면적, 근무경찰관의 인원에서 차이가 있고, 다양한 지역사회 경찰활동을 전개하고 있다. 연구

의 범위는 전국 250개 경찰서와 1,953개 지역경찰관서(지구대 및 파출소)와 이들의 2010년부터 2014년까지 5년간의 범죄발생(증감률), 총 범죄와 주요 6대 민생치안범죄(살인, 강도, 성폭력²⁾, 절도, 폭행, 방화범죄) 검거율, 치안만족도, 체감안전도, 직무만족도와 치안종합성과평가결과이다. 2010년 5월에 형사사법정보시스템(KICS: Korea Information System of Criminal Justice Services)이 도입되면서 통계의 일관성도 유지되고 있어서 연구범위를 2010년도 이후로 제한하였다.

분석방법은 지역사회 경찰활동을 담당하는 지역경찰관들의 1인당 담당 인구와 경찰서 본서의 경찰관 1인이 담당하는 범죄사건의 수를 독립변수로, 범죄발생(증감률), 범죄 검거율, 치안만족도, 체감안전도, 직무만족도, 치안종합성과 평가점수를 종속변수로 하여 패널회귀분석모형을 이용하여 독립변수가 종속변수에 미치는 각각의 영향을 분석하였다.

본 연구의 구성 체계는 크게 5개의 장으로 구성되어 있으며 이는 다음과 같다.

제1장은 서론으로, 본 연구의 배경과 연구의 목적 및 중요성을 검토하였다.

제2장에서는 선행연구들에서는 지역사회 경찰활동의 개념과 경찰조직의 성과를 어떻게 측정하고 있는지 살펴보고, 지역사회 경찰활동과 조직성과 간의 관계를 설명하였다.

제3장 연구설계에서는 지역사회 경찰활동과 치안종합성과평가의 실태와 선행연구들을 통해 가설을 구성하였다. 또한 자료를 수집하고 종속변수와 독립변수를 정의하여, 이를 토대로 패널분석을 실시하였다. 분석모형은 경찰관서의 특징을 반영한 fixed effect model을 통해 분석하였다.

2) 성폭력은 강간과 강제 추행을 의미한다.

제4장은 연구결과를 제시하는 장으로서 기초 자료를 바탕으로 얻은 통계 분석결과를 제시하고 서두에서 설정하였던 연구 가설을 실증적으로 검증함으로써 연구모형에서 제시한 다양한 변수들의 인과관계를 확인하였다.

제5장에서는 전체적인 연구결과를 요약 및 정리하고 본 연구의 분석결과를 토대로 향후 경찰의 지역사회 경찰활동이 치안성과 평가에 긍정적 영향을 미치기 위한 정책적·전략적 제언사항을 제시하였다. 또한, 연구적 측면에서 본 연구를 수행함에 있어서의 문제점과 한계점을 근거로 향후 연구방향을 제시하였다.

1.4 연구의 의의

이 연구는 지역사회 경찰활동이 경찰조직의 성과에 미치는 영향을 검증하려는 것이 목적이다. 경찰조직의 성과에 대한 개념은 「정부업무평가기본법」의 시행과 함께 도입된 치안종합성과평가의 요소와 기준을 토대로 한다. 앞서 설명한 바와 같이, 치안종합성과의 요소들은 정책과제, 직무만족, 치안만족도, 고객만족정책 등의 여러 가지 요소들을 포함하고 있다. 다수의 선행연구들은 성과 요소들 중에서 치안만족도(치안고객만족도 + 체감안전도) 또는 치안고객만족도 등의 일부만을 조직성으로 정의한 것이 대부분이다.

그러나 이 연구는 첫째, 경찰조직의 성과에 대한 정의를 법률적 평가요소를 제시함으로써 개념화하였고, 최근 5년간의 실제 성과평가 점수를 바탕으로 영향관계를 분석했다는 점에서 가장 큰 차별성을 갖는다.

둘째, 선행연구들에서 시민만족도 등 일부 요소만을 성과로 간주하고 검증한 것과 달리 이 연구는 경찰조직의 성과에 포함되는 각각의 요소들 즉, 범죄예방, 범죄 검거율을 통해 직무만족, 국민만족도, 체감안전도에의 영향은 물론이고, 변수 상호 간의 영향 관계까지 살펴볼 수 있다는 장점도

가지고 있다.

셋째, 선행연구들에서는 경찰조직 성과를 결정하는 요인을 분석하기 위해 주로 경찰활동에 대한 경찰 내외의 주관적 인식을 설문조사하거나, 경찰인력, 장비, 인구수, 5대 범죄발생건수 등에 대한 수치를 활용하고 있다. 즉, 인식조사를 제외한 공식통계는 연구자마다 독립변수로 선정하는 기준이 다르고, 공개된 자료가 부분적이어서 편의에 의한 변수추출을 한 경우가 많다. 즉, 이 연구의 분석에 사용된 성과점수와 만족도와 같이 전국 경찰관서의 2차 데이터를 종합적으로 활용한 연구는 거의 전무하다. 그리고 자료접근의 한계성 때문에 기존 연구들이 독립변수로 선정하기 어려웠던 총 범죄의 발생 증감률과 검거율은 물론이고 살인, 강도, 성폭력(강간, 강제추행 포함, 이하 같다), 절도, 폭행, 방화와 같은 체감치안과 직결되는 주요 6대 민생침해범죄의 발생률과 검거율을 사용했다는 점도 선행연구와의 커다란 차별성을 갖는다. 특히, 범죄발생과 체감안전에 대한 영향관계를 검증했던 연구들도 연구자마다 다른 결과를 보이고 있다. 그런데, 이 연구에서는 2차 데이터를 활용해 다양한 영향관계를 검증하고, 이 결과를 토대로 종합적인 시사점을 도출할 수 있다는 데 연구의 의의를 둔다.

II. 이론적 배경

2.1 지역사회 경찰활동의 의의

1980년대 미국에서는 폭력, 마약거래 등 길거리에서 범죄가 증가하였고, 이에 대해 경찰이 어떻게 대처를 해야 하는지 등에 대한 논란이 있었다. 이에 전통적 경찰활동의 대안으로 지역사회 경찰활동의 개념이 대두되었고, 큰 인기를 얻었다. 하지만, 초기에는 지역사회 경찰활동을 도보순찰, 자전거 순찰, 시민들과 간담회 개최 등 단편적인 프로그램 정도로 인식하는 경우가 많았다.

Cordner(1998)는 지역사회 경찰활동을 철학적 측면, 전략적 측면, 전술적 측면이라는 세 가지 측면에서 이해할 수 있다고 하였다. 즉, 지역사회 경찰활동은 철학과 원리를 바탕으로 한 경찰활동의 전략으로서의 역할과 다양한 전술적인 활동까지 아우르는 무척 큰 개념 혹은 치안 패러다임으로까지도 이해될 수 있다고 주장한다. 이렇게 철학적, 전략적, 전술적 측면으로 분류하여 지역사회 경찰활동을 이해하는 것은 이 활동에 대한 경찰관들의 태도를 측정하는 데 효율적인 방법으로 보인다. 다음에서는 지역사회 경찰활동의 개념과 전략, 그리고 전통적 경찰활동과의 비교 등을 통해 그 의의를 살펴보고 이와 관련된 선행연구들을 검토하기로 한다.

(1) 지역사회 경찰활동의 개념 정의

지역사회 경찰활동의 철학은 새로운 조직적 전략을 창조하여 경찰관이 시민과 협력함으로써 경찰서비스를 분권화하는 것이 핵심이다. 지역사회 경찰활동에 참여하는 경찰관은 해당 지역의 담당자로서, 발생하는 문제를 해결하는 데 있어서 '검거'를 활용 가능한 다양한 수단 중 하나로 간주한다. 지역사회의 긍정적인 변화의 촉매제로서, 지역경찰은 평범한 시민들을

모집하여 경찰활동의 일부분을 담당하게 한다. 이러한 경찰관들은 해당 지역에서 오래 근무할수록 단순히 그날그날의 문제상황을 해결하는 것 이상의 실질적이고 장기적인 변화를 일구어냄으로써 지역사회의 질적 향상을 만들어 내게 된다. 시민들에게도 일정한 권한을 부여해 주고, 지역 경찰활동의 우선순위 설정에 목소리를 낼 수 있도록 함으로써, 지역사회 경찰활동은 경찰과 시민들이 함께 창조적인 방식을 찾아내어 과거와 현재의 문제를 해결하도록 유도한다(Trojanowicz & Bucqueroux, 1990).

지역사회 경찰활동의 핵심요소를 정의하는 것은 지역사회 경찰활동이 가져올 경찰관의 역할 변화가 어떻게 바뀔 것인지 이해하는 데 매우 중요하다. 지역사회 경찰활동이라는 용어는 모호하고 받아들이는 사람의 입장에 따라서 달리 해석될 수 있다. 지역사회 경찰활동이 태동한 미국의 학계에서조차 이 개념의 정의에 대해서 의견이 분분하다(Eck & Rosenbaum, 1994). 하지만, 지역사회 경찰활동의 개념을 정립하는 것은 현장 경찰관들의 임무와 역할을 결정한다는 점에서 매우 중요하다. 미국 법무부는 지역사회 경찰활동을 ‘범죄, 사회적 무질서, 범죄에 대한 두려움과 같은 공공의 안전 문제를 야기하는 직접적인 상태에 적극적으로 대응하기 위해, 시민들과 협력하고, 문제해결 방식을 체계적으로 지원하는 조직화된 전략을 시행하는 철학’³⁾이라고 정의한 바 있다.

Ford(2007)는 지역사회 경찰활동이 ‘다양한 경찰 활동을 통해 지역사회의 삶의 질을 강화하고 범죄예방 활동을 펼치며, 경찰 조직 또한 발전하도록 지역사회와의 협력관계와 지식관리를 강조하는 전략’이라고 정의하였다. Friedman(1992)은 ‘경찰과 주민이 지역 내의 각종 범죄, 사회 무질서, 범죄에 대한 두려움과 같은 문제를 상호 협력적으로 해결하는 전략’이라

3) Interim Report of the President's Task Force on 21st Century Policing(2015). Washington, DC : Office of Community Oriented Policing Services. : "Community policing is a philosophy that promotes organizational strategies that support the systematic use of partnerships and problem-solving techniques to proactively address the immediate conditions that give rise to public safety issues such as crime, social disorder, and fear of crime".

철학'이라고 정의한 바 있다. Wells와 Maguire(2009)는 지역경찰 활동이 사람마다 다른 것을 의미하고, 경찰관서에서는 제각기 다른 형태의 지역 사회 경찰활동을 운용한다고 했다. Cordner(1995)는 지역사회 경찰활동이 전술이 아닌 상위 개념의 전략활동이며 일종의 프로그램으로, 조직의 구조 조정과 직결되는 정보의 유통 및 의사소통과 연관된 조직적인 것이라고 하였다. Skogan(2006)은 지역사회 경찰활동은 문제 해결, 시민들의 참여, 경찰 조직과 권한의 분권화가 가장 중요한 요소라고 주장하였다. 분권화는 작은 지역단위를 관할하는 관서가 주도권을 가지고 업무를 처리하는 것이 원칙이고, 해당 관서에서 처리할 수 없는 업무만을 차상급관서의 업무관할로 배분하는 것이 원칙이라는 의미다. Trojanowicz와 Bucqueroux(1990)는 지역사회 경찰활동을 '지역사회와 경찰사이의 협력을 높이기 위한 철학이자 조직 전략'이라고 정의하였다.

한편, 국내 학자들은 다음과 같이 개념을 정의하였다. 이황우(2007) 역시 지역사회 경찰활동을 하나의 철학으로 인정하고 있으며, 사후적 대응이 아닌 사전적 대응이자 분권화된 경찰활동이라는 견해를 보인다. 최응렬(2005)은 '일선 경찰관에 대한 명령의 분권화와 지역주민과의 친밀한 상호 교류 및 협력 등을 통한 지역 주민과의 관계를 재정립하기 위한 경찰활동'이라고 밝히고 있다. 이상열(2009)은 '지역사회 내 범죄의 예방과 검거는 물론 지역사회의 각종 문제점들에 대해 경찰과 지역주민들이 공동으로 해결하고자 하는 노력'이라고 강조하였다. 박재풍(2011)은 지역사회 경찰활동은 전통적인 경찰활동에 대한 반성에서 출발한다고 하였고, 조병인 등(2011)은 현대사회의 불안과 위협을 완전하게 제거할 수 없기 때문에 최악의 상황을 예방하기 위한 활동이라고 한다.

이렇듯 국내·외 학자들에 따라 지역사회 경찰활동에 대한 정의가 다르지만, 대체로 정의를 내리는데 있어서 경찰과 지역주민과의 협력관계, 범죄예방활동, 사회 무질서와 같은 핵심 요소를 공통적으로 사용하고 있다. 이 논문에서는 지역사회 경찰활동의 개념을 '경찰관과 시민이 긴밀한 협력관계

를 기반으로 시민의 안전을 위협하는 범죄나 사고, 그리고 무질서와 같은 지역사회의 문제를 찾아내어 해결해 나가기 위해 노력하고, 이를 통해 궁극적으로는 지역주민들의 삶의 질을 보다 향상시키기 위한 경찰활동'이라고 정의한다.

(2) 지역사회 경찰활동의 철학, 전략, 전술

Goldstein(1987)은 지역사회 경찰활동이 단순한 정책이 아니라, 전 경찰관서와 연관된 조직화된 철학 또는 개혁이라고 언급하였다. 지역사회 경찰활동이 개혁의 일환이기 때문에 경찰활동이 기존의 범죄소탕자의 역할에서 서비스 제공자의 역할로 변해야 하고, 지역사회의 주민들이 활발한 역할에 참여해야 한다고 설파했다. Trojanowicz, Kappeler, Gaines와 Bucqueroux(1998)는 지역사회 경찰활동의 철학은 경찰관서에서 시민들과 새로운 관계를 수립하는 데 필요하다는 믿음에 입각해 있고, 이러한 철학을 통해 지역의 경찰활동에 있어서 우선순위를 부여하고, 지역사회의 삶의 질 향상을 이룰 수 있다고 밝혔다. 이러한 철학적 목적을 바탕으로 경찰 전략은 임의적인 범죄 신고를 다루는 경찰의 기존 역할에서 지역사회의 근심걱정거리를 해결하는 데 경찰력을 집중하기 위해 노력해야 하고, 지역사회 경찰활동의 목적이 달성된다고 하여 폐지될 수 있는 차원의 전술이 아니라고 주장했다. 이에 따라, 지역사회 경찰활동을 운용하는 경찰관서는 철학적 패러다임으로서 무엇을 해야 할 지에 대해 생각하는 것뿐만 아니라 실제적인 실행에 대해서도 고민을 할 필요가 있다.

Skogan(2006)은 지역사회 경찰활동이 여러 프로그램의 종합세트가 아닌, 경찰관서 내부의 새로운 문화와 절차를 창조해 나가는 것이라고 밝히며, 4가지 원리에 대해서 말하였다. 첫째는, 중앙집권적인 경찰 조직을 분권화하고 시민들과의 양방향 의사소통이 되도록 노력해야 한다는 것이다. 둘째로, 문제 해결 중심의 광범위한 경찰활동에 초점을 둔다. 셋째, 시민들의 요구사항과 불만을 반영하여 지역에서 발생하는 문제들이 무엇인

지와 우선사항을 결정한다. 넷째, 지역사회의 시민 단체 등과 함께 범죄예방 프로그램들을 통하여 경찰과 지역사회가 함께 범죄문제들을 해결하도록 돕는다는 것이 그것이다. 또한 전략적인 측면에서, 지역사회 경찰활동을 성공적으로 실시하기 위한 4가지 전략이 있다. 그것은 ‘지역사회 경찰활동이 무엇인가’에 대한 분명한 정의를 내리는 것, 지역사회 경찰활동을 위한 특별 부서를 만드는 것, 행정적인 역할과 의사결정을 분권화하는 것, 시민 참여를 독려하는 것이다.

Trojanowicz와 Bucqueroux(1994)는 지역사회 경찰활동의 요소로 P자로 시작하는 9개의 단어를 소개하며, 경찰관들과 시민들 사이에 지역사회 경찰활동에 대한 혼란을 최소화해야 한다고 제시했다. 그 9개의 요소는 Philosophy(철학), Personalized(개인화), Policing(경찰활동), Patrols(순찰), Permanent(항상성), Place(장소), Proactive(적극적), Partnership(협력관계), Problem-solving(문제해결)이다.

Roth, Reoehl과 Johnson(2004)은 지역사회 경찰활동의 4가지 요소를 제시하며, 1995년부터 2000년까지 도입된 지역사회 경찰활동의 추세를 측정하였다. 그 4가지 요소는 협력관계 구축, 문제 해결, 범죄 예방, 조직 변화이다. 이 네 가지 요소를 사용하여, 2천여 개가 넘는 경찰관서에 대한 설문조사를 하였다. 이들은 경찰관서가 지역사회와 협력관계를 구축하고 있고, 수동적인 역할에서 적극적인 문제해결 방식으로 변화를 하고, 범죄 예방 정책을 확대하고, 조직 변화를 하고 있으면 지역사회 경찰활동을 도입한 것으로 간주하였다.

(3) 전통적인 경찰활동에 대한 이해

지역사회 경찰활동을 더욱 분명하게 이해하기 위해서는, 범죄 통제의 전통적인 모델에 대해서 평가해야 한다. 전통적인 모델은 지난 세기 동안 발전되어 왔고, 지역사회 경찰활동 프로그램이 성공적으로 정착하는 데 있

어서 대립각을 이루는 패러다임으로 간주되어 왔다. 실제 Kelling과 Moore(1988)는 1900년대 초부터 시작한 정부의 개혁 시대를 거치면서 경찰의 전문화가 강조되었고, 이로 인해 경찰은 지역사회와 동떨어지게 되었다고 강조하였다. 경찰의 부패를 없애기 위해 경찰 간부들은 현장직원들을 교대 근무로 바꾸고, 잦은 전보 조치를 내렸다. 경찰 조직 관리 차원에서도 중앙으로부터의 통제 정책을 통해 표준화된 경찰 활동 절차 준수와 평등한 법집행이라는 전문성을 강조하였다.

Trojanowicz와 동료들(1998)에 따르면 1929년 미국의 후버 대통령에 의해 설립된 법집행 기관 위원회에서는 경찰 개혁에 중요한 10가지 원리를 발표하였다.

1. 경찰조직에서 정치적인 영향력을 없애야 한다.
2. 경찰관서의 장은 능력과 상당한 경찰 경험을 가져야 하며, 범죄로 인해 기소되거나 공청회를 통해야만 직위가 박탈될 수 있다.
3. 순찰 경찰은 성품이 좋고, 적어도 75kg의 체중이 나가야 하며, 키가 173cm이상이고 나이는 21세에서 31세 사이여야 한다. 이러한 요건은 관서장이 충분한 이유가 있을 경우에는 고려대상에서 배제할 수 있다.
4. 월급은 일반적인 생활수준이 유지될 정도여야 한다.
5. 신규 경찰관은 물론 기존 경찰관들에 대해서도 적절한 교육과 훈련을 제공해야 한다.
6. 통신은 전화, 재발신 시스템, 라디오로 가능하다
7. 기록은 충실하고 간결하게 작성되어야 하며, 수사과 소속 부서의 행정적 통제를 확보하기 위해 사용되어야 한다.
8. 상황이 필요로 한다면 범죄예방팀이 운영되어야 한다.
9. 보호가 필요한 지역에서 주 경찰이 설치되어야 한다.
10. 범죄 수사와 정보부서는 모든 주의 경찰 내에 만들어져야 한다.

비록 위의 원리가 오늘날 기준으로서는 낡은 것이지만, 현대 경찰의 근간이 되었다는 점에서 매우 중요한 개념으로 보인다.

1900년대 후반 이후 미국에서는 각종 과학기술이 비약적으로 발달하면서 경찰과 지역사회 간의 간격이 벌어졌다. 자동차가 상용화되면서, 도보순찰 요원을 차량순찰 요원이 대신하게 되었다. 1970년대까지 911 시스템을 통해 전화로 경찰 신고가 가능해지면서 경찰이 범죄현장에 빠르게 출동하고, 더욱 정교한 통신 기술이 개발되면서 다른 경찰관들과 실시간으로 무전 전송이 가능하게 되었다. 반대로, 경찰과 지역사회 간의 접촉 및 교류 시간은 더욱 감소하게 되었다. 특히, 경찰과 지역사회의 교감을 더욱 감소하게 하는데 일조한 것은 컴퓨터 기술의 발달인데, 시민들에게 제공하는 서비스의 종류와 수혜자보다 범죄 관련 통계가 경찰관들에게 더 중요한 관심거리가 되었다. 컴퓨터를 통해서 범죄 패턴과 추세 데이터를 만들고, 현장 배치의 효율성을 증가시키고, 경찰 출동 시간과 결과를 측정하면서, 사건 현장에 신속히 대응하는 것이 경찰활동의 목적이 되어버렸다.

Community Policing Consortium(1994)에 따르면, 전문적으로 잘 아는 것이 최고라 여기는 경찰 전문화의 시대가 되면서 경찰은 지역사회로부터 고립되었다. 범죄 통제에 있어서 지역사회와 관계 형성은 불필요한 것으로 인식되었기 때문이다. 이후 20세기에 범죄율이 증가하고 대대적인 사회변화가 일어나면서 경찰 부패 척결 움직임과 새로운 기술이 발달하고, 경찰은 사회적, 문화적으로 다양성을 띠는 지역 시민들과 대화를 하는 데 문제를 겪게 되었다. 경찰과 시민 간의 관계는 “우리 대 그들”이라는 대립적인 시각으로 변화하면서 점차 소원해지게 된다.

(4) 지역사회 경찰활동으로의 전환

다양한 요소들이 지역사회 경찰활동의 탄생의 밑거름이 되었다. Kelling

(2000)에 따르면, 시민들이 경찰 서비스에 대한 불만이 높아졌다는 것이 가장 큰 원인이고, 그다음으로 1970년대에 연방 정부 주도의 연구결과에 따르면 시민들이 범죄의 진압과 검거라는 전통적인 경찰의 역할에 그치는데 실망하게 되었다는 것이 그 이유이다.

McElroy et al.(1993)은 과거 경찰활동에서 부족한 점을 다음의 3가지로 요약하였다.

1. 전통적인 경찰전술에 치중하는 것, 신고 전화에 즉각 응대하는 것, 세밀한 수사 기술은 범죄 억제 효과를 향상시키는 데 크게 기여하지 못했다.
2. 범죄에 대한 두려움이 심각한 문제로 대두되었는데, 지역사회에서 상스러운 언행과 무질서의 징후가 발생한 것이 그러한 문제의 부산물이다.
3. 경찰이 중범죄에 과도하게 집중하고, 인적·물적 자원을 대부분 사건 현장 대응에 활용하면서 주민들의 삶의 질과 질서 유지에는 소홀하게 되었다. 전통적 경찰활동의 장점이 있기는 하지만, 지역 사회의 삶의 수준 향상과 질서유지 문제를 해결하는 데 소홀하였고, 이로 인해 지역 주민들에게 좋은 인상을 남기지 못하였다.

1970년대 샌디에이고 경찰서에서도 여러 차례에 걸쳐 관련 연구를 진행하였다. Boydstun과 Sherry(1975)는 이 연구가 지역사회 경찰활동에 대한 첫 번째 과학적 연구로 인식된 ‘지역사회 중심의 경찰활동 프로젝트’에 대한 평가였다고 밝혔다. 이 연구에 따르면, 무작위형태의 순찰은 생각했던 것만큼 범죄 예방과 검거에 중요하지 않은 반면, 지역사회 주민들과의 유대 강화는 생각보다 더 중요한 것으로 나타났다. 이 연구에서 증명한 다른 사실은 경찰이 시민들과 협력하면 경찰관들의 직무 및 시민들에 대한 태도 향상에도 도움이 된다는 것이었다. 가장 괄목할 만한 결과는 이 프로젝트에 참여했던 경위, 경사급 중간관리자의 역할이 프로그램 계획과 이행에 가장 중요하게 작용했다는 것이다.

1970년대의 Kansas City Preventive Patrol 연구는 전통적인 범죄 통제 모델의 효용성에 대한 의견을 제시하였다. 첫째, 범죄율은 경찰관의 근무 방식에 따라 별다른 차이가 없었다. 둘째, 시민들의 태도도 근무형태에 따라 별다른 차이가 없었다. 셋째, 범죄에 대한 두려움은 줄어들지 않았다. 넷째, 경찰에 대한 시민들의 만족은 증가하지 않았다.

지역사회 경찰활동에 시민들이 애착을 갖는 또 다른 이유는 기존의 단속 위주의 경찰활동이 범죄에 대한 두려움 해소에 기여하지 못했기 때문이다. 전통적 경찰활동의 대부분은 사후적 처리로서 범죄에 대처하는 것이었기 때문에 사회무질서, 범죄에 대한 두려움은 간과되었다.

Trojanowicz, Kappeler, Gaines와 Bucqueroux(1998)에 따르면, 지역사회 경찰활동의 접근법은 전통적 경찰활동이 하지 않은 방식으로 범죄에 대한 두려움 해소를 위한 직접적인 대응을 하였다.

Wilson과 Kelling(1982)은 ‘깨어진 유리창(broken window)’이라는 논문에서 시민들이 안전하다고 느끼는 인식은 범죄율보다도 오히려 무질서에 의해 결정된다고 발표했다. 이들은 시민들이 살해 위협보다도 자신들의 집 근처에서 어슬렁거리는 낯선 사람들로부터의 위협이 더 크다고 말했다. 사람들이 가장 두려워하는 것은 범죄자이든 아니든 사악하다고 인식되는 사람들에 의해 괴롭힘을 당할 때이다. 가령, 주취자, 알코올 중독자, 난폭한 10대, 정신병자, 불량자 등이 있다. 버려진 쓰레기, 빈 건물, 깨어진 유리창, 버려진 차량과 같은 실제적인 무질서 행위도 지역이 황폐해져가고 있다는 징후이다. 이들은 일단 지역의 황폐화가 시작되면 누군가가 정비작업을 하지 않는 한 범죄에 대한 두려움은 지속될 것이라고 주장한다. 또한, 지역의 경제적 생활여건이 빈부격차와 상관없이 건물에 깨진 유리창이 하나만 있어도, 이것이 수리되지 않고 방치되어 있으면 건물의 다른 창문도 누군가가 깨뜨릴 것이라고 밝혔다.

(5) 지역사회 경찰활동의 특성과 효과

지역사회 경찰활동을 구성하는 새롭고 다양한 직무 영역이 존재하지만, 가장 전통적인 경찰 활동과 연계되어 있는 업무는 지역 주민과의 접촉 및 적극적인 순찰 강화를 통한 범죄 예방이라고 할 수 있다. 경찰 활동의 기본 임무가 지역의 치안 유지라는 점에서 주민의 삶의 질 제고가 이루어지기 위해서는 지역 내 안전 확보가 근본적인 과제가 되어야 한다. 비록, 지역사회 경찰활동이 지역 주민의 참여와 네트워크 그리고 협력을 통한 치안역량 강화를 주요 수단이지만 여전히 경찰이 핵심적인 책임을 지낸다. 오히려 주민들의 협력을 이끌어내고 주민들이 원하는 것을 기꺼이 수용하려는 태도를 확보한다는 점에서 지역사회 경찰 활동을 통해 경찰의 기본 활동이 구체화되고 책임이 증대되었다고 할 수 있다(이상열, 2009).

또한 과거 순찰차 등 기동력을 확보하기 위한 수단에 의존하기보다 도보순찰을 통해 지역 주민과의 접촉을 확대하려는 노력은 주민들과의 밀접한 관계를 유지할 수 있는 기회를 확대함으로써 범죄발생시 적극적인 협력을 이끌어내고, 범죄 예방 기회를 확대할 수 있다. 순찰차는 경찰의 순찰 활동에 기동성을 부여함으로써 신속한 범죄 대응이 가능하도록 하였으나, 창문을 닫고 순찰하는 순찰차는 주민과의 소통을 제약하는 요인으로 작용한다(이상열, 2008). 도보순찰의 확대가 직접적으로 범죄 예방에 효과가 있다는 구체적인 증거는 아직까지 불확실하지만, 적어도 경찰과 주민의 대면 접촉을 늘려 주민들의 범죄에 대한 심리적 안정감을 제고하는 데는 기여하고 있는 것으로 나타났다. 이상열(2008)에 의하면, 미국 경찰의 경우 도보 순찰 활동을 강화하면서 공식적인 범죄 발생 건수가 증가하였음에도 시민들이 안전하다고 느끼게 되었다고 하고 있으며, 콜로라도 주의 경우에서도 도보순찰 증가로 인해 범죄 발생 감소에는 직접적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으나, 지역 주민들은 오히려 자신들이 살고 있는 지역에서 범죄가 줄어들고 있다고 느끼는 것으로 보고된 바 있다.

(6) 전통적 경찰활동과 지역사회 경찰활동의 비교

위에서 전통적 경찰활동의 특성과 새로운 방식에서 도입된 지역사회 경찰활동의 철학, 전략, 원리 등에 대해서 알아보았다. 양자 간에 다양한 측면을 비교함으로써 지역사회 경찰활동의 특성 요인이 무엇인지 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 우선, 경찰활동의 목적에 있어서 전통적 경찰활동은 범죄율의 감소에 두는 반면, 지역사회 경찰활동은 지역 주민의 삶의 질 향상을 목적으로 삼는다. 경찰활동의 목적을 달성하기 위해 전통적 경찰활동은 사건 사고가 발생한 이후에 사건 수사과 단속, 즉 법 집행을 통해 조직의 기능을 발휘하지만, 지역사회 경찰활동은 주민들의 삶의 질 향상을 위해 지역사회에서 발생한 문제를 해결하고 질서를 유지한다.
2. 전통적 경찰활동의 법집행은 대부분 사후적 진압 성격이 강해 경찰관은 전문성을 바탕으로 한 법집행자라는 인식이 강한 반면, 지역사회 경찰활동은 주민들의 문제 사항을 사전에 청취하고 의견을 수렴하기 때문에 사전 예방적 성격이 강하다.
3. 의사소통 형태와 관련하여 조직 구조를 보자면 전통적 경찰활동은 경찰이 시민들에게 일방적으로 전달하는 입장으로, 조직 구조 또한 일방향 소통이 강한 수직적 구조이다. 이 같은 구조는 경찰도 효율성을 중심으로 정부1.0 형태의 패러다임 하에 머물러 있는 것이다. 결국, 정부 2.0(쌍방향 소통) 내지 3.0(맞춤형 서비스)의 정부운영 패러다임 하에서의 관계로 나아가야 한다. 종전에는 경찰이 시민과 배타적 관계, 갈등 관계였지만, 정부 3.0 시대에는 이와 정반대로, 지역사회 경찰활동은 경찰과 시민 사이에 양방향의사소통이 가능한 구조로, 하부기관에 권한이 위임되는 분권화된 형태를 띠고 있어 경찰과 시민이 협력자적 관계를 기대할 수 있다.

4. 위와 같은 경찰과 시민의 관계 속에서 주민의 역할 또한 변화를 가져올 수밖에 없다. 전통적 경찰활동에서는 주민이 경찰활동의 일방적 수혜자에 불과하지만, 지역사회 경찰활동에서는 주민이 경찰과 협력적 치안활동의 주체이자 치안서비스의 공동생산자라는 지위를 부여받게 되었다.
5. 경찰 활동에 대한 업무평가 방식에 대해서도 차이가 있다. 전통적 경찰활동에 대한 평가는 범죄발생이 얼마나 줄었는지, 범죄 검거율이 얼마나 향상되었는지 등 양적 수치에 의해 의존했지만, 지역사회 경찰활동에서는 주민과 경찰의 협력치안 활동으로 인한 시민들의 체감안전도 혹은 만족도가 얼마나 상승했는지와 같은 주관적인 지표가 더욱 주된 평가 요소로 작용하게 된다.

이 같은 전통적 경찰활동과 지역사회 경찰활동의 특징적 차이를 표로 정리하면 다음의 <표 1>과 같다.

< 표 1 > 전통적 경찰활동과 지역사회 경찰활동의 비교

구 분	전통적 경찰활동	지역사회 경찰활동
치안의 목적	범죄발생율의 감소	지역 주민의 삶의 질 향상
주요 치안활동	법 집행, 범죄 수사	지역사회 문제해결, 질서유지
경찰업무 중점	사후 범죄진압(검거)	사전 범죄예방
경찰의 역할	전문성을 가진 법 집행자	서비스 제공자 / 문제해결자
조직관리 방향	공식화 / 집권화	지역적 분권화 / 현장에 권한 위임
경찰의 조직 구조	수직적 구조	분권화된 구조
의사소통 체계	경찰의 일방적 전달	시민과 쌍방향 소통

치안위한 주민의 역할	치안서비스의 수혜자	치안서비스의 공동생산자
경찰과 주민관계	배타적인 관계	협력적인 관계
기타 기관들과의 관계	관할의 우선순위에 대한 갈등	주민 삶의 질 향상위한 동반자
검거에 대한 시각	중요한 수단	여러 수단 중 하나
업무평가 기준	검거율 / 범죄 발생률	치안만족도 / 시민체감안전도
이론적 기반	고전적 조직이론	거버넌스 이론

2.2 지역사회 경찰활동 추진사례

(1) 2013년 대전경찰의 ㅎㅎㅎ⁴⁾ 운동

지역사회 경찰활동의 모범사례 중 하나가 대전경찰청이 2013년도에 추진했던 ㅎㅎㅎ(읽을 때는 하하하)운동 프로젝트다. ㅎㅎㅎ 운동은 세 가지 기조 하에 범죄와 사고로부터 시민의 안전을 지켜 나가려는 지역사회 치안활동 전략이다. 첫째, 범죄를 사후에 검거하고 처벌하는 것도 중요하지만, 범죄가 발생하지 않도록 사전 예방에 힘을 쏟아야 한다는 것이다. 살인이나 성폭력, 중상해 등의 범죄는 사후에 범인을 검거한다고 하더라도 피해회복이 제대로 될 수 없기에 범인을 검거하는 것만이 능사가 아니며 그와 같은 흉악범죄가 발생하지 않도록 예방하는 것이 더욱 중요하기 때문이다. 둘째, 범죄예방을 위해서는 범죄발생의 근본 원인⁵⁾이 무엇인지 찾아내어 이를 제거하거나 최소화 해나가야 한다는 것이다. 셋째, 범죄 예

4) ㅎㅎㅎ 운동은 ‘훌륭한 부모, 행복한 가정, 훈훈한 사회’의 첫 자음인 ㅎ에 아래아(.)를 붙여 웃음소리 같이 ㅎㅎㅎ라고 명명한 것이다.

5) ㅎㅎㅎ 운동은 범죄의 근본원인이 가정에 있다고 보고 어른들이 훌륭한 부모로서의 역할을 잘 해야 하고, 가정폭력이나 불화가 없는 행복한 가정을 만들어야 하며, 사회 경쟁에서 낙오하거나 탈락한 사람들이 좌절하거나 극단적인 선택(범죄, 자살)을 하지 않도록 잘 보듬고 재기의 기회를 마련해줄 수 있는 훈훈한 사회 분위기를 조성해야 한다는 것이다.

방과 검거, 교통사고나 자살과 같은 다양한 사건사고로부터 시민의 안전을 확보하기 위해서는 경찰 혼자만의 노력만으로 한계가 있을 수밖에 없으므로 대전지역의 모든 공공기관과 단체는 물론, 시민이 함께 고민하고 이를 효율적으로 해결하기 위해 동참하여야 한다는 것이다. 한마디로 지역사회의 안전 강화를 통해 주민의 삶의 질을 향상시키려는 종합적인 민경 협력치안 모델인 것이다.

위와 같은 기초 하에서 대전경찰은 범시민적 공감대 형성 및 기반 구축, 폭력 없는 행복한 가정 만들기, 건전한 학교문화 조성, 범죄로부터 안전한 환경 확보, 고품격 선진교통문화 정착, 소외계층에 대한 적극적인 보호와 지원 등 6개 분야의 22개 과제를 선정하였으며, 구체적 내용은 아래 표2와 같다

<표 2 > ㅎㅎㅎ 운동의 추진 과제

전략 과제	주요 추진 사항
범시민적 공감대 형성 및 기반 구축	- 지역사회 안전망 구축 - ㅎㅎㅎ 운동의 브랜드화 추진 - ㅎㅎㅎ 운동의 분위기 확산운동 전개
폭력 없는 행복한 가정 만들기	- 가정의 역할 정립 프로그램 운영 - 행복한 가정을 만들기 위한 교육활동 전개 - 가정폭력 대응역량 강화 및 피해자 지원 - 자살 및 실종예방을 위한 관계기관 간 협업
건전한 학교문화 조성	- 학교주변 안전 활동과 환경 개선 - 학교폭력 예방을 위한 협력 - 학생과 눈높이 소통을 위한 시책 추진 - 학교폭력 단속과 선도·보호 활동
범죄로부터 안전한 환경 확보	- 범죄대응 시민참여 프로그램 확대 - 범죄환경 개선을 위한 협업 - 성폭력 범죄에 대한 대응역량 강화

고품격 선진 교통문화 정착	- 교통 안전문화 확산에 시민참여 - 주간 전조등 및 방향지시등 켜기 운동 전개 - 스쿨존 안전 확보 - 노인과 장애인 안전을 위한 교통환경 조성 - 보행자 무단횡단 근절
소외계층에 대한 적극적 지원	- 소외계층을 위한 나눔과 배려의 실천 - 장애인의 인권 보장 - 다문화가정과 북한이탈주민 지원활동

※ 안전하고 행복한 대전만들기 추진본부(2013), ㅎㅎㅎ운동 백서

한편, 대전경찰청에서는 이 같은 과제를 보다 효율적으로 추진하기 위해 2013.5.21. 대전시, 대전시의회, 대전시교육청 등 대전 시내 대부분의 공공기관, 종교계(가톨릭·불교·기독교), 7개 대학교, 대전약사회, 대전의사회, 소상공인연합회, 여성단체협의회, 대전사랑시민협의회, YMCA 등 시민사회단체를 포함하여 모두 261개 기관단체가 참여하는 ‘안전하고 행복한 대전만들기(하하하 운동)’추진본부 발대를 시작으로 다양한 지역사회 경찰활동 프로그램을 추진한다. ㅎㅎㅎ 운동의 필요성에 대한 공감대가 대전 지역에 확산되면서 6개월 만에 참여단체는 모두 513개로 대폭 늘어날 정도로 봄 조성에 성공한다.

ㅎㅎㅎ운동이라는 지역사회 경찰활동에의 범시민적 동참 분위기를 확산을 위해 대전경찰청은 27개 주요 기관 및 단체들과의 MOU 체결은 물론이고, ㅎㅎㅎ운동의 로고·노래·이모티콘을 제작하고, 앱(App)·블로그·카페 등을 운영하며, 참가하는 기관단체별 활동소식을 모은 소식지를 매주 발행하였다. 리플릿(1만 부), 홍보책자(5천 부), ㅎㅎㅎ노래 CD (2천 장) 등을 제작하여 학교와 기관에 보급하고, ㅎㅎㅎ 운동의 취지와 동참을 당부하는 홍보용 플래카드(배너)를 게시(163개소)하였다. 참여 기관·단체별 자체 홍보활동(500여 회, 社報, 홈페이지, 소주병 라벨, 관리비 고지서, 물품구입 영수증 등)까지 적극 전개한 결과, 1,200여 회에 달하는 언론보도가 이어질 정도로 지역사회에서 ㅎㅎㅎ 운동의 추진 필요성에 대한 공감

대는 지속적으로 확산되었다.

특히, 일각에서는 대전을 넘어 전국적으로 추진할 필요성이 있다는 확산 주문 의견이 제시될 정도로 대전지역의 치안을 안정화시키고 지역사회 경찰활동의 새로운 모델로 만들었다는 평가도 있었다.⁶⁾

나아가 지역 주민들의 자발적인 참여와 호응 속에 진행된 대전경찰의 하하하 운동은 대전지역의 범죄와 사고로부터 시민의 안전을 확보하기 위한 사건사고예방 프로그램으로서 성공적이었다는 여론이다. 실제, 하하하 운동 추진(5.21) 이후 6개월 동안 살인, 강도, 성폭력, 절도, 폭력 등 주요 5대 범죄의 발생건수가 2012년도 같은 기간에 비하여 6.5% 감소한 반면, 검거건수는 15.2%나 증가하여 검거율도 10.5%p나 향상되었다. 이로 인해 총 범죄의 검거율도 3.7%나 향상되는 등 치안 지표가 전반적으로 양호해졌다고 볼 수 있다. 이는 같은 기간 동안 전국 평균 5대 범죄의 발생건수는 4.1%가 감소하고, 검거건수는 0.3% 증가하여 검거율이 4.6% 향상에 그친 것에 비교해 볼 때 큰 폭의 변화임을 알 수 있다.

특히, 서민들을 가장 불안하게 하는 범죄인 절도 발생건수는 전년 같은 기간에 비하여 12.6%나 감소한 반면, 검거건수는 19.3%나 증가함으로써 절도 검거율이 10.5%나 크게 향상되는 성과가 있었다. 같은 기간 전국의 절도발생건수는 2.8% 감소하였고, 검거건수는 12.0% 증가함으로써 검거율은 5.5% 향상에 그친 것에 비해 볼 때 적지 않은 효과가 있었다고 볼 수 있다.

또한, 대전지역 237개 초·중·고교의 등·하굣길에 경찰관들이 1일 평균 530여명이 배치되고, 하·하굣길에는 각 학교와 1社1校 결연을 한 학교 인근의 기관단체 소속 직원들이 안전활동⁷⁾에 동참하면서 학교폭력 근절분위기가

6) ‘국감서 격려받은 대전경찰 하하하 운동’(뉴시스, 2013. 10.30), ‘국감 성공사례도 제시하라’(한국일보, 2013.10.16.)

정착되고, 가출청소년도 전년도 같은 기간 대비 28.4%(331명→237명)나 크게 감소하여 대전이 2012년도까지 청소년 가출 증가율 전국 1위라는 오명에서 벗어나게 된다.

대전 시내 7개 대학마다 가정의 소중함을 배우는 강좌가 개설되고, 3대 종교단체에서는 종교행사 시마다 주기적으로 가정의 소중함, 부모의 역할 등을 주제로 하는 설교·설법·강론이 이어지면서 행복한 가정 만들기 분위기가 점차 확산되어 가정폭력의 재범률도 2012년 같은 기간의 9.4%에서 1.4%로 급격히 감소하였다.

513개 기관·단체는 물론이고, 언론사들도 주간전조등과 방향지시등 켜기와 같은 교통안전 캠페인에 적극 동참하였고, 교통안전시설도 확충하여 교통사망사고를 전년 같은 기간보다 38.1%나 감소시킴으로써 2012년도 교통사망사고 감소율 전국 최하위였던 대전이 2013년도에는 전국 1위를 차지하여 정부로부터 대통령 단체표창을 수상하였다.

이 밖에도 시민자전거 순찰대를 창설하여 매일 야간에 시민과 경찰이 합동으로 대전 시내 3대 하천 고수부지를 순찰하며 성폭력과 주취소란을 예방하였다. 주택가 주변의 주요 근린공원 36개소에는 매일 야간에 정북 경찰관과 자율방범대원들이 고정 배치되어 음주소란과 노숙자들의 행패를 방지함으로써 공원을 시민 품으로 돌려주었다. 엄마순찰대를 창설하여 결혼이주여성과 1:1결연을 하여줌으로써 부족한 여경의 일손을 도와 실질적인 보호활동을 강화하고, 성폭력우범지대와 여성안심귀갓길⁸⁾에 대한 민경 합동 순찰도 전개하였다. 장애인단체들과 업무협약을 맺고 장애인들의 인권을 보장하고 안전을 강화하기 위한 다양한 맞춤형 안전강화대책을 추진

7) 등·하굣길 안전활동은 1-2-3 추방운동으로 명명하여 학교폭력 1가지, 무단횡단·불법주정차 같은 무질서 2가지, 유해업소·불량식품·불법현수막 등 불법행위 3가지를 근절하기 위한 캠페인이다.

8) 여성안심귀갓길은 버스정류소, 역, 터미널에서 원룸 등 밀집지역에 이르는 길을 순찰선으로 책정하여 보안등, CCTV, 비상벨 등을 설치하고 야간에 주기적 순찰을 강화하여 귀갓길의 안전을 확보하기 위한 제도로써 필요시 여성안심귀가서비스도 시행한다.

하여 대전경찰청이 2013년도 장애인인권상⁹⁾을 수상하였다. 깨진 유리창 이론에 입각하여 대전 시내 최대 유흥가 밀집지역인 타임월드 주변 거리의 불법광고물과 불법주정차, 무분별한 전단지 배포행위에 대해 구청, 시민단체, 경찰협력단체들과 함께 대대적인 정비작업을 통해 깨끗한 거리를 조성하자 시행 한 달 만에 112신고건수가 전년 같은 기간보다 7.4%나 감소하는 성과도 있었다.

이와 같이 대전경찰청이 지역사회와 함께 ㅎㅎㅎ 운동을 적극적으로 추진한 지 6개월 만에 경찰청 주관 체감안전도 평가에서 전국 광역시 중 1위를, 시민들의 치안고객만족도 평가에서 ‘우수 관서’라는 평가를 받았다. 또한, 대전시민들로부터 ㅎㅎㅎ운동(안전하고 행복한 대전만들기)은 시민참여형 사회안전망 구축 프로젝트이자, 정부 3.0이 지향하는 협력치안모델 중의 하나라는 칭찬을 받게 되었고, 언론¹⁰⁾으로부터도 호평을 받았다.

(2) 최근 한국경찰의 지역사회 경찰활동 정책

1) 편의점 방범인증제(2013. 4월)

현금취급, 심야시간 영업, 방범시설 부족 등의 요인으로 범죄발생 가능

9) 장애인인권상은 한국장애인인권상위원회가 주최하여 1999년부터 매년 장애인들의 인권 보장을 위해 노력하거나 장애인에 대한 차별금지를 실천해온 개인과 단체를 선발하여 수여하는 상으로 인권실천부문, 인권매체부문, 기초자치부문, 공공기관부문 등의 총 4개 부문으로 나누어 시상하고 있다.

10) ① 생활 속 파고드는 복지경찰, 안전이 찾아왔다. 초중고에 경찰배치 등교 지도... 공원 자전거 순찰... 가정폭력 리콜 서비스 / 대전경찰청 ‘하하하 프로젝트’ 시행 7개월째... 시민호응 높아(동아일보 2013.11.11.) <http://news.donga.com/3/all/20131110/58804505/1>

② 시민·경찰 어깨동무 대전치안 OK, 513개 단체와 함께 캠페인... 6개월 새 가출청소년 28%↓(서울신문 2013.11.22.) http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=201311_22_011010

③ 등하굣길 학교골목 경찰이 지키는 대전, 폭력·사고예방운동 6개월. 510개 사회단체 동참 이끌어 가출 28% 보행자사망 25%↓(중앙일보 2013. 11.27) <http://news.joins.com/arctic-le/13242527?id=13242527>

④ 안전도시 기틀 마련한 ‘시민맞춤형 치안’, 대전경찰청 ‘하하하 운동’ 입소문 타고 전국으로 확산(내일신문 2013.11.21.)

성이 높은 대표적인 범죄 취약 장소인 편의점에 대해 업계의 자위방법 활동을 높이고 범죄발생 요소를 줄여 나가기 위해 선진화된 CPTED(범죄예방 환경설계)를 통한 ‘편의점 방법인증제’를 실시하였다. 이는 경찰과 편의점 업계 간의 협의를 통해 편의점의 구조를 설계할 당시부터 범죄 예방의 측면을 고려한 CPTED를 도입하여 편의점의 시설물 등 환경 개선을 하도록 유도한 뒤, 방법시설 등 일정한 요건을 갖춘 편의점에는 경찰서 명의로 ‘방법 우수 인증마크를 부여’하는 것이다. 방법인증제가 도입되면서 편의점 업계의 자율적인 방법활동이 시작되고, 장기적으로 편의점 업계의 CPTED 영역을 스스로 넓혀 나갈 수 있는 계기가 되었다.

2) 밤길 여성 안전귀가 대책(2013. 8月)

경찰은 심야에 귀가하는 여성들을 성범죄를 비롯한 강력범죄로부터 보호하기 위해 ‘밤길 여성 안전귀가 대책’을 실시하고 있다. 이를 위해 조명 상태, 건물의 구조 등으로 인해 야간범죄에 취약한 주요 귀갓길을 순찰선으로 책정하여 인력과 장비를 우선적·집중적으로 배치하는 것은 물론 자율방법대 등과 함께 가시적인 합동방법활동도 전개하고 있다. 현재는 한 걸음 더 나아가 심야시간대에 범죄 취약지역으로 귀가해야 하는 여성의 신청을 받아 거주지까지 바래다주는 ‘여성안심귀가서비스’도 시행 중이다. 기존의 ‘성폭력특별관리구역’을 ‘여성안심구역’으로 명칭을 변경하고, 지역도 원룸촌으로까지 확대하였다. 이외 성범죄 안전귀가 업무를 전담하는 지역 경찰관을 지정하였으며, 지역치안협의회가 민(民)·관(官)·경(警) 협업의 컨트롤 타워 역할을 수행하도록 하고 있다.

3) 원룸 방법인증제(2014. 4月)

원룸 건물들의 경우 방법시설이 매우 취약한 관계로 거주 주민이 강·절도와 같은 침입범죄에 노출되기 쉽기 때문에 원룸 신축 시에 설계 단계부터 필요한 방법시설물을 갖추도록 유도하여 범죄발생 요인을 원천 차단하

기 위한 제도가 ‘원룸 방법인증제’다. 앞서 설명한 ‘편의점 방법인증제’와 동일한 취지의 제도이다. 경찰은 원룸 주택 신축 시 방법 시설물에 대한 설치 기준을 마련하여 건축업자와 건물주에게 제시한 뒤, 원룸 신축 후 해당 기준 준수 여부를 평가하여 편의점 방법인증제처럼 관할경찰서에서 방법인증마크를 부착해 주고 있다. 이 제도 역시 원룸 신축 업자들의 자율적인 방법활동을 유도하여 장기적으로 원룸 업계에서의 CPTED 영역을 스스로 넓혀 나가도록 하는 것이 목표이다.

4) 취약지 방법진단 방법 개선(2014. 8月)

몇 건의 주택이나 상가에 대해 방법진단을 실시했는지를 파악하는 실적 위주 방법진단이나 범죄피해를 입은 주택이나 상가 등을 대상으로 시행하던 방법진단은 실효성이 낮다는 여론이 고조됨에 따라 평소 지역주민과 함께 방법문제를 공유하고 해결책을 모색해야 할 필요성이 제기되었다. 이에 기존의 ‘방법진단 체크리스트’ 점검사항을 보다 세분화하고 각 점검 항목별로 점수화하여 주민들이 스스로 체크리스트를 통해 직접 자신의 주거지나 상가 등에 대한 안전여부를 점검하도록 함으로써 주민들의 자위방법의식 제고와 함께 필요한 방법시설을 자발적으로 설치할 수 있도록 유도하고 있다. 최근에는 지역경찰관들의 112신고 처리용 스마트폰 단말기에 방법진단을 할 수 있는 체크리스트를 탑재하여 외근 근무 현장에서 직접 방법진단을 할 수 있도록 간이화하였다. 더불어 방법진단 후 위험요소 확인이나 이를 개선하기 위한 방법대책 마련에 참고할 수 있도록 해당 주민에게 ‘방법진단 결과서’를 우편으로 통보할 수 있도록 하는 등 환류(feed-back)를 통해 실효성을 제고하고 있다.

5) 근린 생활치안 종합 대책(2014. 9月)

‘근린 생활치안 종합 대책’은 국민의 일상생활과 밀접한 근린생활시설에 대한 범죄 예방활동을 강화하여 국민이 실제 필요로 하는 치안서비스를 제공하기 위한 것이다. 지역경찰관서에서 시기별로 공원, 학교, 학원가, 원

를 단지 등 1~2개의 사전 선정된 취약 장소에 경찰력을 우선 배치하여 치안역량을 집중하는 방법활동의 ‘선택과 집중’을 통해 안전을 확보하려는 것이다. 이 또한 실적 위주의 지역경찰활동에서 벗어나 팀별 지역책임제, 취약 건물 위주 방법활동을 통해 지역주민들의 요구에 부응하면서 필요시 지역주민과 함께 방법진단과 순찰활동을 함으로써 치안만족도를 제고하려는 것이다.

2.3 직무만족의 의의 및 선행연구

직무만족은 현대조직이론에서 직무 관련 태도의 중요한 영역으로 인식되고 있고, 이에 대한 논의도 다양한 측면에서 진행되고 있다. Spector(1997)에 따르면, 직무만족은 개인의 심리적 감정, 조직 내외부의 상황과 직접 혹은 간접적으로 관련되어 느껴지는 개인적 심리적 상황으로 그 범위가 넓다고 보고 있다. 선행연구를 보면 직무만족의 구성요인이 다양한 것을 확인할 수 있는데, 이는 직무만족의 다차원적인 속성으로 분석되고, 이에 대한 온전한 개념 이해를 위해서는 조직의 특성, 개인적 특성, 조직과 연관되는 외부적 환경을 고려해야 한다.

경찰관의 직무만족도에 대한 선행 연구는 경찰관의 직장에서 스트레스를 줄이고, 조직 차원의 참여를 늘리고, 스트레스로 인한 부정적인 결과를 줄이는 방향으로 이루어졌다. 경찰관의 직무만족도와 업무에 대한 경찰관의 태도에 대한 일반화된 연구는 경찰관의 성향, 학업 수준, 경찰 조직의 특성, 경찰관의 기질적 성향과 경찰의 역할의 적합성 등 요인이 경찰관 직무만족도와 경찰 조직에 대한 소속감에 영향을 미친다는 결론을 얻었다.

행정학의 동기론에서 보자면, 업무 조정과 조직 행동적 측면에서 업무가 효율적으로 이루어지도록 업무가 구조화되어야 한다고 제시한다. 동시에 경찰관 개개인에게 만족감과 보상을 주어야 한다. 업무 재조정은 업무가 구성원에게 동기유발도 할 수 있다. 일반적으로, 업무의 잠재적인 동기요

소가 증가할수록 구성원의 내재 동기요소도 올라간다고 연구되었다. 이렇게 되면, 부정적인 업무 행동은 줄어들게 된다. 기존 연구에 따르면, 내재적인 동기는 많은 요인의 영향을 받는 것으로 나타난다. 가령, 구성원의 지식과 기술, 업무환경에 따른 만족 수준, 직업 안정성에 따른 만족감, 보상, 동료, 감독 등이다.

(1) 직무만족의 개념 정의

직무만족이 무엇인지에 대한 정의와 관련하여 아직까지 학자들 간에 일치하는 개념은 없다. Locke(1976)는 직무만족도를 개인의 직무에 대한 평가와 직무 경험에서 유래되는 긍정적인 감정의 상태라고 정의한다. 이것은 학계에서 흔히 받아들여지는 것으로, 직무만족도에 대한 넓은 구성 개념이 의미하는 바가 무엇인지 설명하기 위한 구성 요소를 잘 뽑아내고 있다. 즉, 직무만족이란 조직 내에서 구성원 개개인이 자의적 혹은 타의적으로 갖게 되는 긍정적인 정서 반응이며, 이 정서 반응은 구성원 개인의 철학, 가치관, 신념, 종교 및 외부적 환경적 변수의 영향을 받게 된다. 이러한 내부적·외부적 변수와 연관되어 갖게 되는 개인적 평가에 따른 심리적인 만족감으로도 볼 수 있다. 이러한 심리적 상태가 긍정적이고 적극적일 때에는 직무 만족이 높아지게 되지만, 부정적이고 소극적일 때에는 직무 만족이 떨어지게 된다. 경찰과 관련된 연구는 직무만족의 원인 변수로 구성원 개인적 특성과 업무환경으로 분류하여 검증하여 왔다.

(2) 직무만족에 대한 결정요인

우선 구성원 개인의 인구학적 특성은 직무만족 연구에 중요한 부분을 차지한다. 근무연수는 일반적으로 여기에 포함이 되는 요소이다. 몇몇 학자들은 연공서열과 직무만족도는 부(-)의 상관관계를 갖는다고 말한다(Zhao, et al., 1999). 근무연수가 길어질수록 조직 내에서 갈등이 일어나거나 냉소적이게 될 확률이 높아지기 때문에, 업무에 대한 불만족도 증가

하게 된다는 것이다. 반면에, 이에 반대하는 학자들의 입장에서는 연공서열과 함께 조직에의 충성도와 전념 정도와 같은 조직 가치에 대한 수용성이 커지기 때문에 직무만족도도 근무연수와 정(+)의 상관관계를 갖는다고 말한다(Griffin, et al., 1978). 양 측의 의견에서 공통적으로 발견되는 사항은 정이든 부든 상관관계가 직선형으로 정비례하는 것이 아니라 경찰 조직에 입사한 후에 일정시간이 지나면서 직무만족도에 변화가 일어나는 곡선형의 상관관계를 갖는다는 것이다. 경찰조직 내부에서 계급은 연공서열과도 관련되기 때문에 계급이라는 요소는 연공서열이라는 요소에 포함시켜 연구해 왔다.

구성원의 성별에 따른 직무 만족도의 차이에 대한 연구들 역시 중요하다. 그것은 경찰 조직의 경직된 문화와 수직적인 구조로 인해 남성 경찰관이 역사적으로 대다수를 차지하고 있기 때문이다. 상대적으로 소수인 여성 경찰관에는 그동안 무관심했던 것이 사실이다. 일반적으로, 여성 경찰관의 직무만족도가 남성 경찰관보다 낮다는 가정이 대부분이다. 이에 관하여도 다양한 연구가 불일치하는 결과를 내놓았다. Burke & Mikkelsen (2005)은 여성 경찰관이 남성 경찰관보다 직무만족도가 낮을 가능성이 크다고 했으나, Lim과 Teo(1998)는 직무만족도나 직장에 대한 전념 정도에 관해서 여성과 남성 경찰관들 사이에 별다른 차이가 없다고 했다.

경찰관의 학업 수준도 하나의 변수로 꼽힌다. 1999년부터 한국사회에서 지역사회 경찰활동이 자리 잡기 시작하면서, 경찰관들의 교육 수준이 성공적인 치안활동과 연결되는 요소라는 인식이 커져왔다. 이러한 인식과 함께, 입직 경찰관들의 교육 수준이 중졸, 고졸 수준에서 대졸 수준까지 올라왔다. Buker와 Dolu(2010)는 터키 국립경찰을 대상으로 설문 조사를 하여 직무만족도에 미치는 영향에 대해 연구하였다. 첫째로 터키 경찰의 직무만족도를 미국 경찰관들의 직무만족도와 비교 평가하였고, 인구학적, 거시적/미시적 수준의 업무 환경 요소가 경찰관들의 직무만족도에 미치는 영향을 연구하였다. 인구학적 차이와 경찰 업무 특성상의 어려움과는 상

관없이 경찰관들이 직무에 어느 정도 만족감을 느끼고 있고, 이는 경찰 조직에서 효율적인 전략을 도입함으로써 업무 환경 개선에 나서고 있기 때문이라고 분석하였다.

(3) 한국 경찰의 직무만족도 조사

경찰이 직무만족도를 조사하는 것은 직무만족도를 정밀하게 측정하여 불만족 원인을 확인하고 개선방안을 정책에 반영하여 내부만족도를 제고하기 위하는 데 있으며, 이를 통해 경찰관들의 만족도를 극대화함으로써 담당 업무에 대한 몰입도를 향상시키고 궁극적으로는 경찰의 발전 및 외부고객 만족도 제고에 기여하기 위한 것이다. 이는 직무에 대한 구성원의 만족 여부가 개인의 긍정적 태도, 건강, 사회성 등과 연관되며 조직의 성과와 효율성 제고에 기여한다는 이론에 근거한 것이다.

직무만족도는 최초 2005년에 도입하여 매년 1회씩 측정하다가 2011년부터는 상하반기 각 1회씩 2회를 측정하고 있으며, 우수관서의 선정이나 지방청 성과평가에 반영해왔다. 하지만 직무만족도가 지방청의 성과평가 결과에 반영되면서 소속 직원들이 관대하게 평가하는 경향이 있어서 2011년도부터 제도를 개선하여 지방경찰청장과 경찰서장 등의 관서장 평가에만 반영하고 있다.

2005년도 이후 직무만족도의 구체적인 조사대상, 표본선정 방법, 조사항목, 성과평가에의 반영 여부 등은 아래 표3과 같다.

<표 3> 경찰의 직무만족도 조사

연 도	대 상(명)	결 과	성과 반영	표본 선정	조사 항목	척 도
'05	8,162	48.9	우수관서선정	계급·직제 할당	근무조건과 환경, 인사관리, 급여 및 후생복지, 조직내부 의사소통, 직무교육 등 5개 분야	7점
'06	8,463	53.8	지방청 평가 5%			
'07	48,048	57.3	지방청 평가 5%	전 직원 전자우편		

'08	38,045	61.4	제 외	발송	인사·성과 관리, 근무환경, 후생복지, 직무교육, 내부의사소통, 직무몰입, 조직운영 등 7개 분야	
'09	40,125	62.9				
'10	30,309	64.5				
'11上	37,939	69.4	관서장 평가 20%			
'11下	37,264	72.9				
'12上	30,946	72.9	관서장 평가 10%			
'12下	31,851	74.1				
'13上	33,806	76.6				
'13下	41,425	80.0				
'14上	43,509	80.4				
'14下	43,906	79.4				
'15上	42,627	81.6				

※ 경찰청 고객만족계 자료

경찰은 매년 10월에 내부 인터넷망을 통하여 이메일로 소속 경찰관들을 대상으로 설문조사를 실시한다. 조사내용은 전반적인 만족도를 총체적으로 묻는 1문항을 포함하여 7개 분야에 대한 37문항으로 구분된다. 이 같은 직무만족도는 해당 관서에 결과를 피드백하여 조직 문화 및 물리적 환경 개선을 위한 정책자료로 활용되며, 경찰서장 이상 경찰관서장들의 개인평가 시 10%를 반영하고 있다.

2014년도 기준 경찰청에서 실시하는 경찰관들의 직무만족도에 대한 구체적인 조사 항목은 아래 표4와 같다.

<표 4> 소속 경찰관 대상 직무만족도 조사

구 분	조직 차원	관서 차원
인사 및 성과관리	근무성적 평정, 승진, 성과평가제도의 합리성	근무성적평정, 승진, 성과평가제도 운영의 공정성
근무환경	업무장비, 전산시스템 지원	사무환경 조성

복 지	보수 적정성, 복지프로그램, 가정생활지원	편의시설 관리
의사소통		상하동료 간 의사소통, 의사결정의 신속성, 정보 공유 및 부서 간 협조
조 직 분위기		관서장의 발전노력과 신뢰도, 구성원 간 공체 의식, 새로운 시도와 변화노력
직 무	국민의 신뢰와 지지, 업무수행 권한	업무량 적정성, 발전가능성, 보람과 성취감, 금지와 자부심
교 육	업무수행 및 소양함양 기여, 교육의 다양성 및 방법의 적절성	교육기회의 적절성
항목 수	총 13문항	총23문항

※ 경찰청 2014년 하반기 경찰관 직무만족도 조사계획

(4) 경찰관의 직무만족에 대한 선행연구

정우열과 손능수(2006)는 순찰지구대를 대상으로 직무만족도에 영향을 미치는 요인을 연구하였다. 요인 분석을 통해 인적, 직무환경, 직무내적, 능력, 경찰환경 요인과 같이 분류하였다. 다중회귀분석을 통해 직무환경, 조직 내 인간관계, 근속기간 순으로 직무만족도에 영향을 미치고 있다는 결과를 도출하였다. 또한, 근속기간이 짧을수록 직무만족도가 높은 것으로 나타났다. 기존에는 성별, 인종, 계급, 재직 기간 등 인구학적 특성이 경찰관의 직무만족도에 얼마나 영향을 미치는지를 연구했다. 전통적으로 학자들은 경찰 등 법집행기관이 대부분 남성 중심의 조직이기 때문에, 여성이 남성보다 직무 만족도가 낮을 것이라고 생각해왔다. 미국 미시간 주 소속 경찰서에 소속된 순찰요원과 경사급 대상 샘플 연구 결과, 여성 경찰관들은 남성 경찰관들보다 약간 낮은 직무만족도를 보여주었다(Benson, 1980). 나이지리아 여성 경찰관들의 경우, 계급 간 관계 개선 프로그램을 도입한 후 직무만족도가 높았다.(Aremu and Adeyoju, 2003) 대체로, 직무만족도에 대한 결정요인으로서 성별에 대해서 일관된 결과가 나타나지

않았다. 한국의 여성경찰관들은 경찰조직의 남성 중심 문화와 유교 중심 관습으로 인해서 남성 경찰관들보다 직무만족도가 낮을 확률이 높아 보이지만, 최근 입직한 여성경찰관들의 경쟁률과 남성경찰관들보다 비교우위에 있는 우수성을 볼 때 그와 같은 차이는 시간이 흐를수록 사라져가고 있다고 본다.

몇몇 연구에 따르면 근무연수가 짧은 경찰관들일수록 높은 직무만족도를 보이나, 정비례가 아닌 곡선형의 상관관계를 보여주었다. 이것은 싱가포르 경찰에 대한 연구에서도 같은 결과가 나타났다. 신참 경찰관들의 직무만족도가 가장 높았고, 경찰 경력이 중반에 다다른 경찰관들의 직무만족도가 가장 낮았다. 반면에, 다른 연구에서는 미국 노스웨스턴 지역의 중형 규모의 경찰서에서 경찰관의 근무연수와 직무만족도 사이에는 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 한국적 맥락에서 Lee(2004)는 지역 경찰관서에서 경찰관의 근무연수가 직무 만족도의 중요한 요인이 아니라고 하였다.

계급은 직무만족도의 결정요인에 가장 중요한 요소들 중 하나로서, 감독자의 지위에 있는 경찰관들이 피감독 경찰관들에 비해 직무만족도가 높다. Benson(1980)은 팀원 경찰관들보다 초급간부 경찰관들의 직무만족도가 전반적으로 더 높은 것으로 제시했다.

박영주(2007)는 일반경찰과 수사경찰을 구분하여 직무만족이 조직몰입에 미치는 영향에 대해 연구하였다. 그동안 수사 경찰이 경찰의 고유 영역인 수사를 하면서도 검찰의 수사 지휘로 인한 사기 저하, 늘어가는 시민들의 불만, 수사 과정에서의 신체적 위험과 같은 어려운 여건에서 업무를 수행하면서도 주목을 받지 못해왔다는 점을 이 연구는 강조하였다. 수사경찰의 경우에는 업무의 안정성, 자기계발의 기회보다는 조직에 대한 책임감이 직무만족에 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

본 연구에서는 지역사회 경찰활동은 고전적 경찰활동에 비하여 경찰관들의 자긍심과 보람을 느낄 수 있게 만들어주는 주요한 치안성과의 하나로 검토하였다. 사건이 발생한 이후 범인을 검거하는 것보다 지역주민과의 대화와 협력을 통해 사전에 범죄를 비롯한 안전위협 요소들을 제거하고 대처해 나가는 지역사회 경찰활동이 주민들이 원하는 치안서비스이기 때문에 이 같은 지역사회 경찰활동에 대한 주민들의 지지와 옹호가 경찰관의 직무만족도에 긍정적 영향을 줄 것이고, 이는 간과할 수 없는 치안성과의 하나로 보는 것이다.

2.4 치안만족도의 의의 및 선행연구

(1) 치안만족도의 개념 정의

우리나라에서는 1997년부터 중앙행정기관의 민원서비스에 대한 만족도 조사가 실시되었고, 다양한 연구들을 통하여 ‘고객만족’이라는 용어를 일반적으로 사용하고 있다(이용남, 2002: 32). 특히, 공공서비스 분야에 있어서의 고객만족은 ‘고객들이 기대하는 공공서비스의 수준에서 실제로 제공된 서비스의 수준을 뺀 것의 합계에 달려 있다’(조은경, 2000: 153)고 한다.

경찰의 행정서비스에 대한 고객만족도는 ‘치안고객만족’으로 이해될 수 있는데, 2000년도에 제정되었던 ‘경찰서비스헌장 제정 및 운영에 관한 규칙’¹¹⁾에서는 ‘경찰서비스’를 ‘경찰기관이 고객과 관련하여 수행하는 모든 행정활동’이라고 정의하였고, 고객만족도는 ‘경찰기관이 고객과 관련하여 수행하는 모든 행정활동으로, 고객만족도를 행정의 주요 정책과 그 집행, 공무원의 자질과 태도 및 민원인 편의시설 등 고객이 행정업무 전반에 대하여 수용하고 신뢰하는 수준’이라고 정의하고 있다. 대통령 훈령인 행정

11) ‘경찰서비스헌장 제정 및 운영에 관한 규칙’은 2000.10.20. 경찰청 훈령 제328호로 제정되었으나, 2009.9.4. ‘행정서비스헌장규정(대통령 훈령)’이 개정 시행되고 있어 계속 유지 필요성이 없기 때문에 규칙일몰제에 따라 시행 9년 만인 2009.8.25.에 폐지되었다.

서비스헌장규정¹²⁾에는 행정서비스에 대한 명확한 정의는 없으나 규칙 내용을 검토해보면 ‘행정기관 또는 자치단체 및 법령에 의한 행정권한을 위임위탁받은 법인·단체·기관에서 법령상에 의하여 또는 민원인의 요구에 의하여 제공하는 행정활동’의 의미로 추론할 수 있다.

이러한 정의를 바탕으로 이병종(2006)은 ‘경찰의 공공서비스가 시민의 요구와 필요에 부합하게 제공될 것이라는 시민의 주관적인 믿음에 대한 기대가 어느 정도 충족되는지에 대한 심리적 반응 상태’라고 해석하였다. 이 논문에서는 이병종의 정의한 치안만족도의 개념을 사용하기로 한다.

(2) 한국경찰의 치안만족도 조사

경찰의 치안만족도 조사는 ‘국민의 정부’ 출범 이후 공직사회의 친절도를 강조하는 분위기가 확산되는 가운데, 각종 여론조사기관의 공공기관에 대한 국민만족도 조사 결과에서 경찰에 대한 만족도가 저조함에 따라 국민 만족도 향상과 경찰행정서비스의 문제점 및 개선책 발굴을 위해 1999년부터 조사를 시작하였다.

99년도 최초 조사는 극동조사연구소에 의뢰하여 전국 1,100명의 민원인·일반인 대상 외형적 요소·신뢰성·요구 응대성·확신성·공감성을 조사하였는데, 종합만족도는 51.63점으로 낮은 수치를 보였다.

이후 경찰은 치안에 대한 국민만족도 향상을 위해 지속적으로 노력하였으며, 2007년부터는 외부기관(나우앰퓨처)과 공동으로 경찰에게 적합한 치안고객만족도 조사 지표를 새로 개발하였는데, 조사대상은 업무처리 절차 및 과정, 응대 태도, 서비스 품질, 서비스 환경 분야 등이다. 이러한 항목은 <표 5>로 정리되어 있다.

12) 행정서비스 헌장 규정 : 대통령 훈령 제257호(2009.9.4. 일부 개정)

또한, 2011년부터는 치안만족도 조사를 접촉고객에 대한 만족도(치안고객만족도) 조사와 비접촉 고객에 대한 안전도(체감안전도) 조사로 분리하여 실시하고 있다. 2014년도 기준 치안만족도 조사는 매년 상·하반기 한번씩 실시하며, 민원, 112신고처리, 교통사고조사, 수사·형사 분야의 치안서비스접촉고객을 대상으로 하고, 경찰서 규모에 따라 1급지 160표본(분야별 40표본), 2급지 140표본(분야별 35표본), 3급지 120표본(분야별 30표본)을 조사한다.

조사방법은 접촉 고객 리스트에서 무작위 추출, 전화 설문 방식으로 각 분야별 업무처리 절차 및 과정, 담당자 응대 태도, 서비스 품질 등에 대한 요소 만족도와 함께 전반적 만족도를 조사하고 있다.

<표 5> 치안만족도 조사항목

항 목	세 부 측 정 항 목
처리절차 및 과정	간편성, 신속성, 적절성, 절차·과정 안내, 접수용이
담당자 응대태도	친절성, 성의 있는 처리, 인격존중, 청렴성
서비스(업무) 품질	처리결과 만족도, 전문성, 결과안내, 공정성
시설 및 이용 환경	쾌적성, 접근성, 편의시설 ※ 112 분야 제외

치안고객만족도 산출 방법은 요소 만족도(70%)와 전반적 만족도(30%)를 합산하여 분야별 치안고객만족도를 산출하고, 종합점수는 4개 분야 만족도의 산술평균으로 평가하며, 연도별 치안만족도 측정 결과는 다음의 <표 6>과 같다.

<표 6> 연도별 치안만족도 측정 결과

연도	측정 대상	결 과			성 과	횟수	척도
		종합	접촉	비접촉			
'04	총 19,300명 (1급지 100명, 2·3급지 75명)	65.7	67.5 (40%)	64.2 (60%)	앞서가는 경찰관서	연2회	7점
'05	총 30,600명 (성·연령·지역별 비례할당)	66.1	65.4 (50%)	66.7 (50%)	앞서가는 경찰관서	연2회	7점
'06	총 27,140명 (1급지 7,400명, 2·3급지 8,100명)	68.9	68.8 (50%)	68.8 (50%)	5% 사이버 가점	연2회	7점
'07	총 16,450명 (경찰서당 70명)	71.5	77.0 (50%)	65.9 (50%)	15% 사이버별도 3%	연1회	7점
'08	총 23,769명 (경찰서당 100명)	65.8	66.3 (80%)	63.7 (20%)	10% 사이버별도 5%	연1회	7점
'09	총 23,866명 (경찰서당 100명)	65.1	65.3 (80%)	64.3 (20%)	10% 사이버별도 5%	연1회	7점
'10	총 24,304명 (경찰서당 100명)	69.9	70.7 (80%)	66.8 (20%)	10% 사이버별도 5%	연1회	11점
'11상	총 4,800명 (지역별 비례할당)	74.0	74.0 (100%)	-	15% 사이버 3%포함	연2회	7점
'11하	총 19,680명 (경찰서당 80명)	77.3	77.3 (100%)	-	20% 사이버 4%포함		11점
'12상	총 4,800명 (지역별 비례할당)	77.7	77.7 (100%)	-	20% 사이버 4%포함	연2회	11점
'12하	총 29,880명 (경찰서당 120명)	79.6	79.6 (100%)	-	20% 사이버 4%포함		11점
'13상	총 7,200명 (지역별 비례할당)	79.4	79.4 (100%)	-	20% 사이버 4%포함	연2회	10점
'13하	총 7,200명 (지역별 비례할당)	80.7	80.7 (100%)	-	20% 사이버 4%포함		10점
'14상	총 4,800명 (지역별 비례할당)	81.4	81.4 (100%)	-	20% 사이버 4%포함	연2회	11점
'14하	총 29,992명(1급서 160명, 2급서 150명, 3급서 120명)	76.8	76.8 (100%)	-	20% 사이버 4%포함		11점

(3) 치안만족도 결정요인에 관한 선행연구

치안고객에 대한 경찰서비스는 주로 지역중심으로 이루어지기 때문에 (최선우, 2003: 24), 지역사회 경찰활동의 관리자들은 경찰관을 평가하는 지표로 지역사회의 문제해결, 무질서, 지역의 범죄율, 범죄두려움을 중요한 요소로 고려하고 있다(Lilley & Hinduja, 2006: 487; 강소영, 2010 재인용). 즉, 경찰활동의 효과성을 측정할 수 있는 수단 중 하나는 치안고객 만족도이다.

치안고객만족에 영향을 미치는 요인 중에 가장 많이 사용되는 변수는 지역사회 경찰활동이다. 임창호(2013)는 경찰과 지역주민 간 의사소통, 경찰의 지역사회 봉사활동, 경찰과 지역주민 간 범죄정보 공유, 경찰활동에의 주민참여, 경찰-언론관계가 주민만족도에 미치는 영향관계를 검증하였다. 그 결과, 지역사회 경찰활동의 성공적 수행을 통해 주민만족도에 긍정적 변화를 꾀할 수 있다고 보았다. 또한, 강소영·정우일(2012)은 지역사회 관계 및 경찰활동이 시민들의 경찰만족도에 미치는 영향에 대하여 경찰관과의 접촉경험을 매개효과로 검증하였다. 그 결과, 지역사회 관계 및 지역사회 경찰활동은 접근성, 가시성, 대응성에 정(+)적인 영향을 미치는 것으로 나타났고, 이에 따라 지역사회관계와 경찰활동이 적극적일수록 시민만족도가 높아진다고 강조한 바 있다. 이처럼 지역사회 경찰활동은 치안고객만족에 밀접한 영향을 주는 요인으로 자주 사용되고 있다.

한편, 지역사회 경찰활동을 통한 가시적인 지표는 주로 범죄발생, 또는 범죄 검거율을 통해 확인되기도 한다. 일반적으로 시민들이 공식적인 범죄발생에 대해 정확하게 인지하기는 쉽지 않다. 그러나 최근에는 정보매체를 통해 지역사회에 대한 범죄정보를 과거보다 다양하게 접할 수 있어 이에 대한 인식이 치안고객만족도에도 영향을 미칠 것으로 예상된다.

그러나 실제 발생하는 공식적 범죄발생 건수나 검거율을 통해 고객만족

에 영향을 미치는 검증은 국내·외 연구들에서도 일관적인 결과를 도출하고 있지는 않다. 이 연구는 선행연구들이 미처 발견하지 못한 공식범죄발생 건수 또는 검거율이 치안고객만족도에 어떠한 영향을 주고 있는지 검증한다는 점에서 과거 연구들과의 차별성을 갖는다.

2.5 체감안전도의 의의 및 선행연구

(1) 체감안전도의 개념 정의

국민체감도 조사와 고객만족도 조사는 국민 생활과 밀접한 관련이 있는 공공기관을 대상으로 실시하는 대표적인 외부 조사이다. 공공기관의 경영평가는 그 중요성을 감안하여 고객 만족과 국민 체감도에 대한 수준과 개선 실적을 ‘국민평가’ 지표로 반영한다(유효정, 2013: 2).

경찰활동 영역에서는 범죄 검거율이나 교통사망사고 감소율 등의 객관적인 성과지표와 병행하여 치안고객만족도, 체감안전도 등 주관적 성과지표를 활용하고 있다. 이러한 점에서 체감안전도 조사는 경찰활동에 대한 평가지표뿐 아니라, 치안정책 수립을 위한 근거로 활용되는 중요한 자료가 된다(정철우·강소영, 2014: 3-4).

지금까지 경찰기관은 체감안전도에 대한 용어를 실무적으로 체감치안, 치안체감도, 체감안전도 등이라고 사용해 왔다. 선행연구들에서는 범죄두려움(Fear of Crime)이나 고객만족의 용어를 혼용해서 사용하는 경우도 있었다(최천근, 2011: 102). 특히, ‘치안체감도’라는 용어는 기존의 치안환경이나 경찰활동에 대한 조사에서 안전한 정도를 측정하는 것으로, 실무적으로는 이미 사용되어 왔다. 사전적 의미로 ‘치안’¹³⁾은 ‘국가 사회의 안녕과 질서를 유지·보전함’을, ‘체감’¹⁴⁾은 ‘몸으로 어떤 감각을 느낌’이라고 정의

13) <http://krdic.naver.com/detail.nhn?docid=38305800>

14) <http://krdic.naver.com/detail.nhn?docid=37460100>

하고 있다.

그러다 최근에 와서 치안에 대한 체감안전도를 측정하기 위한 노력들이 수행되어 왔다. 강소영(2015)의 연구에서는 이러한 내용을 바탕으로 기존에 안전영역과 범죄두려움으로 해석되던 체감안전도를 ‘치안 체감안전도’로 개념화 하면서, 그 의미는 ‘경찰활동을 직·간접적으로 경험한 시민들이 안전에 대해 체감하는 정도’로 재정의 하였다.

(2) 한국경찰의 체감안전도 조사

경찰의 체감안전도 조사는 일반국민이 느끼는 거주지역에 대한 안전도와 이를 향상시키기 위한 경찰의 노력도를 측정함으로써 치안활동에 대한 국민의 평가를 받고 그 결과를 분석하여 향후 치안정책에 적시에 반영하는 한편, 현장경찰관들의 담당 지역 치안에 대한 관심을 유도함으로써 궁극적으로는 치안고객만족도를 제고하기 위하여 실시하고 있다.

체감안전도 조사는 1999년도에 시작된 치안만족도 조사 시 접촉고객과 비접촉고객을 각각 평가하는 방법으로 시행하다가 2011년부터는 접촉고객은 치안만족도 조사로, 비접촉고객은 체감안전도 조사로 구분하여 실시하고 있다. 연 2회 전화 설문조사 방식으로 시행되며 모두 9,100여 명을 대상으로 한다. 이는 1급지 경찰서 40명, 2급지 경찰서 35명, 3급지 경찰서 30명에 해당한다.

조사 내용은 범죄 안전, 교통사고 안전, 법질서 준수 등 분야별 안전도와 함께 전반적 안전도를 조사하며, 기타 평가에 반영은 하지 않지만 전반적인 경찰의 치안강화 노력, 우범지역의 범죄예방활동 수준, 순찰 횟수, 치안향상을 위한 보완 필요사항 등이 있다. 종합적인 체감안전도는 분야별 안전도 70%, 전반적 안전도 30%를 합산하여 산정하고 있으며, 구체적인 체감안전도 조사항목은 아래 <표 7>과 같다.

<표 7> 경찰의 체감안전도 조사항목

구 분			평 가 문 항
평가항목	분야별 안전 (70%)	범죄안전	절도·폭력 등과 같은 범죄로부터 안전 정도
			강도·살인 등과 같은 범죄로부터 안전 정도
		교통사고 안전	교통사고로 부터 안전 정도
		법질서 준수	기초질서·집회시위질서 등 법질서 준수 정도
	전반적 안전(30%)		범죄안전, 교통사고 안전, 법질서 준수 등을 포함한 전반적인 지역 안전도
비평가 항목	전반적인 경찰의 노력도		경찰의 범죄안전, 교통사고 안전, 법질서 준수 등을 위한 전반적인 노력도
	4대 사회악 안전도		성폭력 위험으로부터 안전도 가정폭력 위험으로부터 안전도 학교폭력 위험으로부터 안전도 불량식품 위험으로부터 안전도
	우범지역 범죄예방 활동 수준		경찰의 후미진 공원, 어두운 골목길, 기타 인적이 뜨한 장소 등에 대한 범죄예방 활동 정도
	순찰 횟수		최근 한 달 이내 거주 지역에서 경찰관이나 경찰차량 목격 횟수
	범죄 관련 피해경험		최근 6개월간 범죄·교통사고·법질서 등과 관련한 본인 또는 주변인의 피해경험 여부
	개선 및 보완점		거주 지역 경찰의 개선 또는 보완해야 할 점

(3) 체감안전도 결정요인에 관한 선행연구

상당수의 선행연구들은 체감안전도에 영향을 미치는 다양한 요인들 중에서 경찰관의 가시적 경찰활동이 밀접한 관계가 있다고 검증되어 왔다. 시민들은 경찰의 자발적 또는 비자발적 접촉 여부에 따라 경찰관을 대하는 태도가 달라질 수 있고(Cheurprakobkit & Bartsch, 2001: 450), 부정적 또는 긍정적 접촉에 따라서도 경찰에 대한 인식이 달라질 수 있다(Weizer & Tuch, 2005) 즉, 경찰 접촉과정에서의 경찰의 태도가 경찰에 대한 평가에 중요 요인이 될 수 있지만(최선우, 2003: 98), 대부분의 시민들이 경찰과 빈번하게 또는 직접적인 접촉을 하는 경우는 거의 드물다. 따라서 경찰관의 범죄예방활동, 교통질서 위반, 사고처리, 기타 범질서 단속을 통해 직·간접적으로 접촉하는 것이 일반적이기 때문에 가시적인 경찰활동은 체감안전도에 영향을 미치는 것으로 보고 있다(정철우·강소영, 2014 재인용).

한편, 범죄 두려움과 관련된 초기 연구에서는 지역의 범죄 발생률이 범죄두려움에 영향을 미친다고 보는 관점이 고전적 가설로 여겨졌다. 지역에 따라 범죄율에 차이가 나타나듯이 범죄두려움도 지역에 따라 차이가 난다는 가정들이다.

또한, 도시 간의 범죄율과 범죄두려움 사이의 상관관계에 대한 연구들 중에는 캘리포니아 주립대학의 Garofalo(1979)가 공식적인 범죄율과 범죄피해조사를 통한 범죄율 중에서 어떠한 통계가 범죄피해에 대한 두려움과 상관관계가 높은 지를 조사하였는데, 범죄피해 조사를 통한 범죄율보다는 공식적인 범죄율 통계가 범죄피해에 대한 두려움과 상관관계가 더 높게 나타났다. 이 연구는 지역 범죄율에 대한 인식을 설문조사를 통해서 측정하였다는 한계가 있지만, 다른 지역적 요인들을 통제하고서도 범죄율이 범죄피해 두려움에 유의미한 영향을 주는 것을 발견하였다. Skogan and Maxfield(1981)의 연구결과에서도 지역의 공식범죄율이 범죄피해에 대한 두려움을 예측할 수 있는 중요한 요인이라고 설명하고 있다.

한편, Liska 등(1982)의 연구에서도 26개 도시의 범죄율과 범죄피해 두려움과의 관계를 조사하였는데, 범죄율이 높은 도시에 사는 사람들이 다른 변수들을 통제한 상태에서도 높은 범죄피해 두려움을 나타냈다. 그리고 Taylor(2001)의 연구는 볼티모어시의 주거침입절도율과 범죄피해두려움과의 유의미한 관계를 보여주었고, 사회경제적 변수들과 무질서를 통제 한 후에도 주거침입 절도율이 범죄피해 두려움 사이에는 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났다.

하지만 이후 다수의 연구들은 공식범죄율과 범죄두려움 간의 유의미한 관계를 발견하지 못했다는 상반된 연구결과도 보고되고 있다. Lewis와 Maxfield(1980)의 연구는 공식범죄율과 범죄두려움의 관계에 있어 지역 주민들의 주변 환경에 대한 인식이 범죄와 상호작용을 하면서 두려움에 영향을 미친다고 하였다. 국내에서는 지역 범죄율을 활용하여 범죄두려움과의 관계를 살펴본 연구가 거의 없다. 박윤환·장현석(2013)은 공식 범죄율이 범죄 두려움에 어떠한 영향을 주는지를 연구했는데, 폭력범죄의 경우 범죄피해의 두려움에 영향을 미치는 것으로 나타났지만, 재산범죄는 유의미한 결과를 얻지 못했다.

특히, Lyman(2005: 122)은 정복경찰에 의한 직접적인 경찰서비스 제공이 시민들에게 보다 긍정적 인식을 증진시키고, 시민과의 직접적이고 긍정적인 상호작용을 통해 지역사회와의 관계를 증진할 수 있다는 이점이 있다고 강조하였다. 또한, Charles Bahn(1974)은 시민들이 경찰관이나 순찰차가 근처에 있다는 사실을 인지할 때 안전감을 느끼고(Bahn, 1974: 342; 차훈진, 2010: 341-342 재인용), 도보 및 자전거 순찰활동의 빈도가 높을수록 안전감을 느끼는데 이는 경찰이 범죄에 적극적으로 대응하고 있다는 것을 시민들에게 알려줄 수 있기 때문이다(Chermak et al., 2006; Dukes & Portillos; 2009: 299). 따라서 가시적 경찰활동은 실제 범죄발생 여부와 관계없이 체감안전 지수로 활용할 수 있다고 보았으며(차훈진, 2010: 357), 가시적 경찰활동이 긍정적일수록 체감안전도에 정적(+) 영향을 미치고 있

다고 밝혀져 왔다(정철우·강소영, 2014 재인용). 이러한 연구결과들을 토대로 경찰서의 경찰관 1인당 담당 범죄 건수 또는 지역경찰 1인당 담당 인구수는 가시적인 경찰활동과도 밀접한 관계가 있으며, 체감안전도에까지 영향을 미치는 요인들로 간주할 수 있다.

2.6 경찰조직 성과평가의 의의

(1) 경찰의 임무

「경찰법」 제3조와 「경찰관 직무집행법」 제2조는 경찰의 임무를 ① 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 ② 범죄의 예방·진압 및 수사 ③ 경비·요인 경호 및 대간첩·대테러 작전 수행 ④ 치안정보의 수집·작성 및 배포 ⑤ 교통의 단속과 위해의 방지 ⑥ 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력 ⑦ 그 밖의 공공의 안녕과 질서유지로 규정하고 있다. 이러한 법률상 임무가 부여됨에 따라 경찰청은 생활안전국, 수사국, 사이버안전국, 보안국, 경비국, 정보국, 교통국, 외사국, 감사관(인권), 대변인(홍보) 등 총 13개의 기능을 조직하여 운영하고 있다(경찰청과 그 소속기관 직제, 대통령령).

(2) 성과평가 개요

경찰조직의 성과평가는 공공부문 경쟁력 강화를 위해 지난 2006년에 제정된 「정부업무평가기본법」의 시행과 함께 도입되었다. 성과평가는 ‘중앙행정기관 등의 통합적인 성과관리체제의 구축과 자율적인 평가역량의 강화를 통한 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성 향상(정부업무평가기본법 제1조)’을 목적으로 도입 원년인 2006년부터 정부의 모든 부처에서 시행해 오고 있다.

경찰청 역시 매년 ‘치안종합 성과평가’ 계획을 수립하여 경찰 각 기능의 활동에 대한 성과평가를 실시하고 있다. 이러한 치안종합성과평가(이하

‘성과평가’)는 전국 경찰관서, 각 경찰관서의 부서 및 개인을 종합적으로 평가하고 있으며, 크게 ‘조직평가(경찰관서, 부서)’와 ‘개인평가’를 요소로 하고, 평가결과는 ‘성과상여금’, ‘우수관서 포상’, ‘인사’ 등에 활용되고 있다. 이상의 성과평가 체계를 요약하면 아래 표와 같다.

<표 8> 경찰 성과평가 체계

성과평가	조직 평가	경찰관서(경찰청, 지방청, 경찰서, 지구대 및 파출소) 평가 ¹⁵⁾
		경찰관서 내 부서 평가
	개인평가	

(3) 제도의 변화

경찰청은 '05년 시범운영을 거쳐 본격적으로 '06년에 지방청·경찰서·경찰 부대를 대상으로 성과평가를 실시하였고, '07년에는 교육기관을 포함한 전 경찰관서로 성과평가 대상 관서를 확대하였다. 이후 '08~'09년에는 계량화가 용이한 부서(수사, 지구대)의 개인평가에 ‘업적평가’를 도입하고, 그 대상을 점차 확대(정보·보안·교통 등)하는 등 객관평가를 강화하였다.

2011~2013년에는 과도한 실적경쟁을 차단하고 국민만족의 경찰활동을 추진하기 위해 정량·정성평가를 조정하여 정성평가 위주의 국민중심 성과활동을 평가하였다. 2014년 현행 성과평가는 국정과제와 연동되는 새로운 성과지표(비정상의 정상화 활동 평가)를 개발함과 동시에 성과과제의 목표관리제를 도입하고 절대평가를 확대하는 등 중장기적 성과 향상을 위한 새로운 평가 기준을 마련하였다.

15) 본 연구는 경찰관의 지역사회 경찰활동이 최종적으로 당해 지역의 치안성과에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 검증을 위해 경찰청을 제외한 지방청 이하 경찰관서에 대한 조직평가를 연구의 대상으로 하였다.

연도별 구체적 치안종합성과평가 기준과 배점, 지방청의 관서평가 대상이 되는 성과과제는 <표 9> 및 <표 10>과 같다.

<표 9> 연도별 치안종합성과평가 기준 및 배점

연 도	평가 기준(배점)								
2006	업무 성과 (15%)	사이버 민원 (3%)	고객 만족도 (15%)	직무 만족도 (4%)	혁신 평가 (15%)	홍보 평가 (6%)	청렴 평가 (5%)	성과관리 활성도 (2%)	성과지표 평가 (35%)
2007	업무 성과 (15%)	성과 지표 (40%)	사이버 민원(3%)	고객 만족도 (15%)	직무 만족도 (5%)	혁신 평가 (10%)	홍보 평가 (5%)	청렴도 평가 (4%)	성과관리 활성도 (3%)
2008	사이버 민원 (5%)	치안고객 만족도 (10%)	성과지표 (55%)		업무성과 (20%)		청렴도 (5%)	행정 시스템 (5%)	지휘관 평가
2009	사이버 민원 (5%)	치안고객 만족도 (10%)	성과지표 (50%)	자율과제 (10%)	업무 성과 (15%)	청렴도 (5%)	행정 시스템 (5%)	지휘관 평가	
2010	성과 지표 (50%)	업무 성과 (15%)	자율 과제 (10%)	치안 만족도 (10%)	사이버 민원 (5%)	행정 시스템 (5%)	청렴도 (5%)	의무위반 감점	지휘관 평가
2011上	핵심지표 (50%)		치안만족도 (25%)		자율과제 (25%)		의무위반 감점	지휘관 평가	
2011下	정책과제 (40%)		치안만족도 (35%)		자율과제 (25%)		의무위반 감점	지휘관 평가	
2012	정책과제 (40%)		치안만족도 (35%)		고객만족정책 (25%)		의무위반 감점	지휘관 평가	
2013	정책과제 (50%)		치안만족도 (35%)		고객만족정책 (15%)		의무위반 감점	지휘관 평가	
2014	정책과제 (50%)		치안만족도 (35%)		고객만족정책 (15%)		의무위반 감점	지휘관 평가	

<표 10> 연도별 지방청의 성과(정책)과제 지표

연도	계	내용별 지표					기능별 지표								
'10년	총계	소계					소계	생안	수사	교통	경비	정보	보안	외사	홍보
	50	0					50	7	14	9	5	5	4	3	3
'11년 上	총계	소계					소계	생안	수사	교통	경비	정보	보안	외사	홍보
	50	0					50	7	14	9	5	5	4	3	3
'11년 下	총계	소계					소계	생안	수사	교통	경비	정보	보안	외사	홍보
	40	0					40	7	7	7	5	5	3	3	3
'12년	총계	소계		학교 폭력	청렴	인권	소계	생안	수사	교통	경비	정보	보안	외사	홍보
	40	9		3	3	3	31	6	6	5	4	4	2	2	2
'13년	총계	소계		4대악	청렴	인권	소계	생안	수사	교통	경비	정보	보안	외사	홍보
	50	16		8	4	4	34	7	7	5	4	4	3	2	2
'14년	총계	소계	비정상 의 정상화	4대악	청렴	인권	소계	생안	수사	교통	경비	정보	보안	외사	홍보
	50	22	7	7	4	4	28	6	6	4	3	3	2	2	2

(4) 현행 성과평가제도16)

현행 지방청 성과평가는 ① 치안만족도 ② 고객만족정책 ③ 정책과제 ④ 지휘관 가점 ⑤ 의무위반 감점의 총 5가지를 지표로 하고 있고, 경찰서 및 지구대·파출소 성과평가는 지방청 성과평가 지표를 가이드라인으로 하되, 지역실정에 맞는 치안활동 평가를 위해 평가점수의 보정 및 환산을 지방청 및 경찰서의 자율에 맡기고 있다. 각 성과평가 지표별 가중치는 아

16) 2014년도 지방청 이하 경찰관서에 대한 '조직평가' 중심으로

래 표와 같으며 각 성과평가 지표별 구체적인 측정 방법은 이하에서 설명하도록 한다.

<표 11> 성과평가 지표별 가중치

평가 요소	치안만족도	고객만족정책	정책과제	지휘관가점	의무위반 감점
가중치	35%	15%	50%	+3점	-3점

1) 치안만족도

치안만족도는 치안행정 서비스의 직접고객인 국민의 경찰에 대한 만족 수준에 대한 평가이며, 접촉고객(치안고객만족도)과 비접촉고객(체감안전도)을 대상으로 경찰에 대한 만족수준을 조사하여 반영하고 있고, 구체적인 각 고객에 대한 조사대상 및 분야는 아래 표와 같다.

<표 12> 치안고객만족도와 체감안전도 조사대상 및 분야

구 분	치안고객만족도(접촉)	체감안전도(비접촉)
조사 대상	경찰 접촉 민원인	비접촉 국민
분야	민원실 / 112신고처리 수사·형사 / 교통사고조사	범죄안전 / 교통사고 / 안전 법질서 준수 / 전반적 안전

이외에 신속하고 성실한 사이버민원 관리를 유도하기 위해 ‘사이버경찰청’ 및 ‘국민신문고’ 민원처리에 대한 평가(답변의 신속성 및 정확성)가 반영되고 있다.

2) 고객만족정책

고객만족정책은 지역실정에 맞는 고객만족정책에 대해 소속기관이 추진한 성과를 경찰 내부 및 지역주민과 고객만족 전문가로 구성된 외부 평가단이 정성적으로 평가하고 있다. 평가 방식은 지방청별 작성한 ‘고객만족

정책 추진 성과보고서¹⁷⁾를 토대로 자료제공, 의견교환 및 평가단 회의 등을 통해 평가가 이루어지며, 평가단 구성 및 평가점수 반영비율은 아래 표와 같다.

<표 13> 고객만족정책 평가단 구성 및 평가점수 반영비율

평 가 단	외부평가단 (70%)		내부평가단 (30%)	
	고객만족 전문가	지역 주민	경찰청 차장	경찰청 국·관
반영비율	35%	35%	10%	20%

3) 정책과제

정책과제는 경찰청의 기능별 임무와 주요정책에 따른 핵심 성과지표를 선정하여 지방청별 추진실적을 비교하는 방식으로 평가하고 있다. 현행 성과평가 정책과제는 공통 과제인 ‘비정상의 정상화 활동 평가’를 비롯하여 기능별 총 12가지의 성과지표를 선정하였고 내용은 아래 표와 같다.

<표 14> 기능별 주요정책과제 성과지표

연번	기능	성과지표	가중치	연번	기능	성과지표	가중치
1	종합	비정상의 정상화 활동 평가	7	7	교통	교통경찰 종합 평가	4
2	생안 수사	4대 사회악 근절 평가	7	8	경비	경비활동 종합 평가	3
3	생안	국민중심 생활안전 평가	6	9	정보	정보활동 종합 평가	3
4	수사	국민중심 수사업무 평가	6	10	보안	보안활동 종합 평가	2
5	감사	청렴업무 종합 평가	4	11	외사	외사활동 종합 평가	2
6		인권보호 노력도 평가	4	12	대변인	치안정책 홍보 실적	2
총 합 : 50							

17) 성과보고서는 경찰관서별로 고객만족정책·자율과제에 대해 평가 기준표를 참고하여 작성한다.

4) 지휘관 가점

지휘관 가점은 대상관서의 전반적인 업무성과를 토대로 해당 지휘관(지방청 평가는 경찰청장, 경찰서 평가는 지방청장, 지구대와 파출소 평가는 경찰서장)이 +3점의 범위 내에서 관서별로 총 4개 등급을 나누어 별도의 가점을 부여하고 있다. 구체적인 가점 부여기준은 아래 표와 같다.

<표 15> 지휘관 가점 부여기준

구 분	20%	40%	30%	10%
지방청(16)	3개	6개	5개	2개
가점 점수	3점	2점	1점	0점

16개 지방경찰청도 지방청별로 소속 경찰서에 대하여 수 20% : 우 40% : 양 30%, 가 10%의 비율로 가점 점수를 부여하고 있다.

5) 의무위반 감점

의무위반 감점은 소속 직원의 의무위반에 대해 해당 지휘관이 -3점의 범위 내에서 관서별 의무위반 발생률에 따라 별도의 감점을 부여하고 있다. 경찰청이 현행 성과평가 감점의 대상으로 정한 10대 주요 의무위반행위는 아래와 같다.

<표 16> 10대 주요 의무위반행위

10대 주요 의무위반행위
① 금품·향응 수수/공금 횡령·유용 ② 독직 폭행 ③ 음주운전 ④ 총기사고 ⑤ 정보유출 ⑥ 피의자(유치인) 관리소홀 ⑦ 폭력 등 ⑧ 성범죄 ⑨ 도박 ⑩ 기타직무범죄

(5) 지역경찰관서 성과평가

지구대와 파출소(이하 지역경찰관서)에 대한 성과평가는 지역실정에 맞

는 치안활동 평가를 위해 평가요소, 가중치 등 모든 평가체계를 지방청의 경찰서에 대한 평가지표를 활용하여 경찰서에서 자율적으로 결정하도록 하고 있다. 다만, 평가요소의 제외 등 평가의 본래 취지에 반하는 평가체계를 수립하는 것은 금지되어 있다.

경찰서에서는 지역경찰의 성과를 평가함에 있어서 기본적으로 경찰청의 지역경찰 관서평가 가이드라인에 따라 관서평가를 하도록 되어 있는데 주요 항목은 아래와 같다.

<표 17> 지역경찰관서 성과평가 항목

평가 요소	평가 개요	가중치
국민중심 지역경찰 활동평가	생안 기능 하달한 「지역경찰 성과평가계획」 상, ‘국민중심 지역경찰활동 평가’ 부분 반영	자율
자율 과제	지역경찰관서(지구대·파출소)별 지역실정에 맞는 자율치안시책(고객만족정책)에 대한 성과보고서를 정성평가	자율
지휘관 가점	평가대상 기간 중 성과를 종합적으로 고려하여 별도 가점 부여	자율
의무위반 감점	의무위반 행위 발생 시 감점 부여	자율

* 경찰청, 2014 지역경찰 성과평가 지침

지역경찰관서에 대한 성과평가 중에서 국민중심 지역경찰활동 평가는 지방청의 경찰서에 대한 평가 기준인 “국민중심 지역경찰 활동 평가”를 활용하는데, 이는 주로 지역사회 경찰활동에 대한 평가가 주를 이룬다. 이에 따라 경찰서별로 약간의 차이는 있으나 경찰서의 지역경찰에 대한 성과평가는 통상적으로 ① 112신고건수 등 치안수요 ② 현장조치 우수 및 각종 경진대회 표창수상 ③ 기본업무 성과(범죄예방과 검거) ④ 전문성·내부만족도 향상 노력 ⑤ 치안시책 추진의 적극성 등을 팀별로 평가한 뒤 이의 평균점을 해당 지역경찰관서의 성과평가 점수로 부여하고 있다.

자율과제 평가는 지역경찰관서별 지역주민들을 위해 자율적으로 추진하는 고객만족 치안시책(고객만족정책) 성과를 정성 평가하는데, 평가단은 소속 경찰서의 과장단과 주민평가단, 그리고 경찰서 내 여타 지역경찰관서장들이 평가를 하도록 되어 있다.

지휘관 가점은 지구대·파출소의 성과를 종합적으로 고려하여 경찰서장이 부여하도록 되어 있으며, 의무위반 발생 시 감점은 본청의 지방청에 대한 평가지침을 준용하도록 하고 있다.

2.7 지역사회 경찰활동과 경찰조직 성과의 영향관계에 대한 선행연구

지역사회 경찰활동에 대하여 미국 Northwestern 대학의 Skogan 교수는 2010년에 미국 11개 도시의 지역경찰관서(자치경찰) 소속 1,230명의 지역경찰관들을 대상으로 “경찰과 지역사회(Police and Community)”에 대한 실증연구를 수행하였다. 연구결과 첫째, 경찰지휘부의 지역사회 경찰활동에 대한 지원 정도는 조사대상 경찰기관끼리도 상당한 차이가 난다. 둘째, 경찰관들 스스로도 자신의 동료경찰관들이 지역사회 경찰활동을 지지하는지에 대한 인식에서 지역마다 차별성이 있다. 셋째, 경찰관들은 자신의 소속 기관이 추진하려는 사항이나 스스로 생각하기에 자신의 동료경찰관들이 어떤 것을 지지할 것인가에 대한 생각에 따라 영향을 받게 된다. 넷째, 경찰기관의 대표자들은 대체로 지역사회 경찰활동을 지지했을 뿐 아니라, 경찰관들이 지역사회와의 접촉을 하면 할수록 긍정적인 일이 발생한다. 다섯째, 도시지역에서 근무하는 경찰관들 대부분이 지역주민들이 경찰활동을 지지한다고 느끼고 있고, 그 같은 경향이 강할수록 소속 기관의 지역사회 경찰활동 프로그램에 대해 더 긍정적이라는 것이다.

경찰 치안성과평가 제도가 도입됨에 따라 경찰의 어떠한 활동이 전체적인 치안성과에 긍정적인 결과를 가져와 주는지에 대한 연구가 필요하다. 경찰활동에 대한 치안성과에 있어 중요한 것은 범죄의 효율적인 검거 및

예방과 경찰활동에 대한 시민의 만족이다. 이는 다양한 경찰활동을 통하여 얼마만큼 범죄 발생률을 낮추고 예방의 효과를 가져왔는지, 그로 인하여 시민들은 어느 정도 경찰을 신뢰하며 생활의 만족감을 느끼고 있는지로 요약될 수 있다. 이러한 경찰 활동의 결과, 즉 치안성과에 대하여 지역사회 경찰 활동이 어떠한 영향을 주는지에 대한 선행 연구들에 대해 아래에서 소개하기로 한다.

우선, 지역사회 경찰활동과 범죄 검거율 및 범죄 발생률에 대한 관계에 대한 여러 연구결과가 있다.

이에 대하여 지역사회 경찰활동의 정도가 범죄 검거율을 높이거나 범죄발생 자체를 감소시킨다는 연구결과들이 다수 있는데, Litwin(2004)은 지역사회 경찰활동이 활발해질 경우, 범죄해결에 도움이 되는 지역주민들의 신고나 제보가 활성화됨으로써 범죄 검거율을 높인다고 한다. 대부분의 선행연구들은 지역사회 경찰활동이 범죄발생 감소에 긍정적인 역할을 수행한다는 결과를 제시하기도 한다.(Braga et al., 2001)

반면 손능수 등(2009)은 현행 순찰 지구대 체제의 지역경찰 활동은 사건신고 후 신속한 출동에 초점을 두는 신속대응체제를 강조하고 있어서 사후 진압적인 경찰활동에 중점을 두고 있으며, 도보순찰보다 차량순찰이 강화되어 지역치안수요에의 효율적 대응이 미흡하여 경찰활동의 예방순찰 등 범죄예방 기능을 약화시켰다는 주장을 하기도 한다.

최천근(2011)은 경찰력의 규모, 전문성의 정도 등과 같은 전통적인 경찰활동의 관리 요소들은 범죄 검거율과 같은 관리 가능한 성과지표에 유의미한 영향을 미치지만 범죄 발생률과 같은 관리가능성이 낮은 성과지표에는 유의미한 영향을 미치지 못하며, 이는 지역사회 경찰활동과 지역적 차별성과 같은 지역사회 경찰활동의 관리요인들에 의하여 영향을 받는다고 한다. 지역사회 경찰활동을 수행하고 더 많은 지역사회 조직과 협력적

파트너십을 맺고, 더 많은 고객만족도 조사를 수행하고 있는 경찰관서에
서는 더 적은 수의 범죄 발생률을 초래한다는 것으로 지역사회 경찰활동
이 실제 범죄 발생률 억제 효과를 뒷받침할 수 있는 실증적 연구결과를
제시하였다. 한편 지역사회 경찰활동이 범죄 검거율에는 영향을 미치지
못하므로 경찰관리자는 경찰관서 내 치안상황에 따라 전통적 경찰활동과
지역사회 경찰활동을 적절한 균형을 이루면서 치안정책을 펼쳐야 한다고
한다.

박경래 등(2012)은 효율적인 범죄예방을 위한 세 가지 정책적 제안을
하고 있는데 그중 하나로서 지역 경찰관과의 합동순찰 등 시민참여적 경
찰활동을 제안한다. 즉 지역경찰과 함께하는 시민 참여적 프로그램은 효
율적인 범죄 예방활동의 중요한 요소가 되며 이를 통하여 범죄 발생률을
감소시킬 수 있다는 것이다. 구체적으로는 범죄유발 지역 및 공간에 대하
여 효율적인 범죄 발생 억지를 위하여 ① 도시계획적 관점 ② 위험관리적
관점 ③ 주민참여적 관점에서의 범죄위험 관리 방안을 제시하고 있는데,
먼저 도시계획적 관점이라는 것은 지역의 다양한 속성이 범죄 발생률에
영향을 미치기 때문에 지역의 범죄유발환경요인을 통제할 경우, 범죄발생
을 억제하는 데에도 긍정적 영향을 줄 수 있다는 환경범죄학의 원리를 근
간에 두고 있다. 그리하여 토지이용을 통한 범죄예방 전략(토지이용에 있
어서의 용도 간의 분리, 특히 유해용도와와의 분리), 가로 및 공공시설물을
통한 범죄예방 전략(시인성이 높은 공간구성 및 공간의 쾌적성 확보), 건
축물 및 조경을 통한 범죄예방 전략(범죄에 취약한 주택에 대한 정비와
건축물의 신축·증축시 방범요소 도입의 의무화)을 요소로 들고 있다. 또한
위험관리적 관점은 위험관리 기법의 선택(범죄위험의 단계에 따른 범죄위
험에 대한 회피, 감수 또는 보유, 전가의 선택), 물리적 환경 개선 사업의
지속적 유지, 기초적 접근 통제 장치의 설치 의무화를 요소로 들고 있다.
범죄 위험의 단계에 따라 위험관리의 수위를 조절함으로써 개별적인 범죄
위험에 대하여 범죄 억제를 위한 자원을 효율적으로 이용할 수 있다는 것
이다. 한편 주민참여적 관점은 지역의 범죄위험성에 영향을 미치는 요인

에는 지역주민들의 커뮤니티 형성이 가장 효과적이라는 점에 착안하여, 주민의 자율적인 참여와 관심을 전제로 하는 시민참여적 프로그램으로서 지역 경찰관과의 합동순찰 활동, 자율방범대(지역별로는 민간기동순찰대로 운영) 등의 중요성을 강조하고 있다. 이러한 시민 참여적 프로그램을 통해 자발적이고 효율적인 범죄 예방활동이 가능해진다는 것이다. 범죄발생 억지를 위한 방안의 한 요소로서 주민의 참여 및 이와 연계한 지역경찰의 순찰활동을 그 요소 중 하나로 하고 있다는 점이 주목된다.

한편 윤우석(2012)은 지역사회의 범죄 발생률과 범죄피해는 지역사회의 '집합적 효율성(Collective Efficacy)'에 영향을 받는다고 주장하며 지역사회의 비공식적인 사회통제와 지역사회의 유대와 신뢰를 하나로 통합한 개념인 지역사회의 '집합적 효율성'이 지역사회의 범죄피해경험에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 검증을 시도하였다. 지역사회의 구조적인 특성인 지역사회의 사회경제적 지위와 주거의 불안정성이 지역사회에 거주하는 주민들의 사회적 교류를 결정짓게 되며, 주민들의 사회적 교류(친구 네트워크, 이웃관계 등)는 지역의 질서유지에 필수적인 집합적 효율성에 영향을 줌으로써 지역사회의 범죄발생이나 범죄피해를 결정짓게 된다는 것이다. 그 결과 지역사회의 주거안정성, 지역사회에 대한 애착 및 이웃관계가 증가될수록 지역사회의 문제에 지역주민들이 보다 적극적으로 개입하려 한다는 사실을 발견하였다. 이 결과는 지역사회의 안전을 도모하기 위해서는 지역주민들 간의 교류가 중요한 요소임을 알 수 있으며 특히 이웃관계와 애착이 집합적 효율성을 증대시키는 중요한 요인으로 나타나 지역주민들 간의 교류 활성화가 지역사회의 집단적 범죄통제능력을 증대시킬 수 있음을 나타내고 있음을 보여준다고 한다. 따라서 지역사회의 집합적 효율성을 강화함으로써 지역사회의 범죄피해를 감소시킬 수 있으며, 이를 위한 정책적 방안으로 지역사회의 빈곤 문제를 해결하기 위한 지방정부의 노력, 지역주민들에 대한 거주안정성의 확보, 지방정부의 노력과 동반한 주민의 자발적인 참여 유도를 제시하고 있다. 이는 기존의 범죄예방 및 피해방지를 위한 일방적인 국가 정책 외에 지역사회의 집합적 효율

성을 높이기 위한 지역사회 자체의 노력 및 지역사회와 연계한 국가의 노력이 필요성을 강조한다.

다음으로, 지역사회 경찰의 상시적이고 가시적인 범죄예방활동이 지역사회 시민의 범죄에 대한 체감안전도를 높인다는 연구가 있다.

전준석(2012)의 연구에서는 지역사회 경찰들이 인식하는 체감안전도로써, 당해 지역주민들이 범죄로부터 안전하다고 인식하는 정도를 조사하였는데 경찰관이 5점 만점 중 전체 평균이 3.49로 나타나 대부분의 경찰들은 지역주민들이 범죄로부터 다소 안전하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 또한 지역주민들이 범죄로부터 안전하지 못한 것은 이상동기 범죄가 증가하고 있기 때문이라는 응답이 51.7%를 차지했는데 이는 경찰의 범죄예방 활동이 강화되어야 하며, 더불어 경찰의 범죄 대응능력도 제고되어야 한다는 것으로 해석할 수 있다. 또한 경찰관들이 근무 중 지역주민들과의 관계가 어느 정도로 맺고 있는지에 대해서는 5점 만점 중 평균 3.15로 나타났는데 대부분의 경찰들은 근무 중 지역주민들과의 관계가 그다지 밀접하지 않다고 인식하는 것으로 나타났다. 이를 위해 협력치안의 활성화, 조직·순찰체계의 개편, 경찰의 의식전환, 경찰관에 대한 사기진작 대책을 마련할 것을 강조했다.

이명우(2014) 등은 지역사회 경찰활동을 통해 지역의 물리적·사회적 무질서를 제거하고, 특히 여성과 소득이 낮거나 피해경험이 있는 사람들에게 대한 보다 많은 보호와 관심을 보이는 것이 시민의 범죄에 대한 두려움을 낮추고 삶의 질을 향상시킬 수 있는 방법이라고 주장한다. 즉 음주, 매춘, 부랑자, 마약 등 지역적 무질서와 관련된 문제가 강력범죄보다 더욱 심각한 문제가 될 수 있으며, 이에 파생되는 범죄에 대한 두려움(fear of crime)은 실제 범죄율과 독립적인 현상이지만, 시민의 삶의 질을 떨어뜨리고 그들이 거주하는 지역사회에 부정적인 영향을 줄 수 있다고 한다. 결국 잠재적으로 발생할 수 있는 범죄에 대한 두려움으로 인하여 시민들은

이웃을 불신하게 되고 외출 및 야외활동을 꺼리며 지역유대와 비공식적 사회통제를 약화시키게 되는 것이므로 지역사회 경찰활동을 통해 당해 지역에 대한 무질서를 매개로 하는 범죄두려움을 제거하여 범죄로부터의 체감안전도를 높이기 위한 정책적 노력이 필요하다고 한다.

지역경찰활동을 통한 지역 밀착형 치안서비스 제공이 경찰활동에 대한 신뢰도를 제고하여 치안만족도 및 치안성과에 긍정적 영향을 미친다는 연구가 있다.

이슬기(2013)는 시민만족도를 주요 지표로 하는 치안성과에 대하여 지역사회 중심의 경찰활동은 대체로 시민만족도 향상에 긍정적 영향을 미친다고 한다. 구체적으로는 규모가 큰 1급지 경찰서 지역에서는 유의미한 영향을 미치지 않지만 비교적 규모가 작은 2·3급지 경찰서가 있는 지역에서의 지역사회 경찰활동은 시민만족도 향상에 긍정적인 영향을 미친다고 하는데, 이는 1급지 경찰서 지역의 경우는 치안수요가 많아 대부분의 경찰서비스가 경찰서 및 지구대 단위의 큰 조직에서 이루어지기 때문에 지역 밀착형 행정이 이루어지기 어렵기 때문이며, 반면 규모가 작은 2·3급지 경찰서 지역의 경우 지역경찰활동을 통한 지역 밀착형 치안서비스 제공이 가능하여 시민만족도를 향상시킬 수 있는 것이라 한다. 반면 효율적인 범죄 진압을 목표로 하는 전통적인 경찰활동은 시민만족도에 부정적인 영향을 미친다고 하는데, 이는 전통적인 경찰활동은 범죄수사에 중점을 두는 반면, 시민에 대한 서비스 제공은 간과하고 전문성과 공식성, 집권성을 강조하면서 능률성의 가치를 중시하다 보니 시민이 요구하는 치안서비스가 제공되는 것을 어렵게 하여 경찰활동의 대응성을 저해하기 때문이라고 한다. 그리하여 경찰관리자는 지역사회 경찰활동을 보다 적극적으로 실시하여 경찰 공공관리의 패러다임을 공급자 중심에서 수요자 중심으로 전환할 것을 강조한 바 있다.

김구(2005)는 경찰활동에 대한 지역주민이 직·간접으로 경험하고 느끼

는 정도로 측정이 되는 지역경찰활동의 성과관리는 경찰에 대한 시민의 신뢰성을 높이는 것에 주안점을 두어야 한다고 한다. 이는 지역경찰활동의 성과를 높이기 위해서는 경찰에 대한 시민의 신뢰를 바탕으로 시민의 적극적인 협조가 전제가 되어야 하기 때문이며, 이러한 지역경찰 활동의 기반 조성 전략을 시민에 대한 신뢰성 확보방안에서 찾아야 한다는 것이다. 그리하여 지역경찰 운영에 있어 시민들에게 범죄로부터의 공포감을 없애고 지역사회질서를 회복함으로써 경찰신뢰를 확보하기 위한 시민과의 접촉기회를 증대시킬 수 있도록 순찰활동을 강화하고, 효과적인 지역사회질서 확립을 위해 지역사회의 모든 주체들이 같이 노력하고 협력하는 ‘지역사회치안협력네트워크’를 구축해 나갈 것을 제시하고 있다.

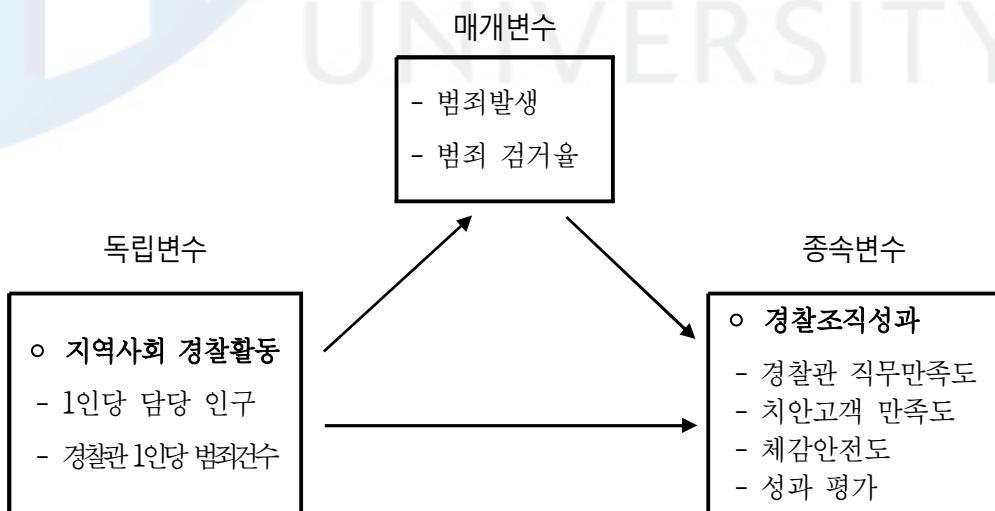
상기 연구들은 지역사회 경찰활동과 경찰조직의 성과로써 범죄 검거율, 범죄예방효과, 체감안전도, 치안만족도 간의 영향 관계에 대한 연구들로써, 일부의 이견이 없는 것은 아니나 대체로 유의미한 영향이 있다는 것이 중론으로 판단된다.

Ⅲ. 연구 설계

3.1 연구모형과 연구가설의 설정

지역사회 경찰활동은 지역 주민들의 치안만족도, 체감안전도, 경찰관 직무만족도 그리고 성과평가에 직접적인 영향을 미친다. 또한 범죄를 예방하거나 범죄 검거율을 향상시켜 지역주민들의 체감안전도는 물론 치안만족도를 향상시키고, 성과평가에도 긍정적으로 작용할 것으로 예상된다. 이 경우 범죄예방 및 검거율은 체감안전도, 치안만족도, 성과평가, 경찰 직무만족도의 향상에 지역사회 경찰활동이 미치는 효과를 부분적으로 매개하는 역할을 할 것으로 보인다. 이 연구의 모형은 아래 그림 1과 같다.

<그림 1> 연구 모형



지역사회 경찰활동과 치안종합성과평가의 실태와 선행연구들을 통해 다

음과 같은 가설을 구성하였다. 앞서 선행연구들을 통해 지역사회 경찰활동의 개념과 경찰조직의 성과를 어떻게 측정하고 있는지, 그리고 지역사회 경찰활동과 조직성과 간의 관계를 설명하였다. 이를 통해 아래의 다섯가지 가설을 설정하였다.

본 연구의 첫 번째 가설은 지역사회 경찰활동이 활발해지면 범죄발생이 감소한다는 것이다. 지역사회 경찰활동은 도보순찰 및 지역주민과의 접촉 증대를 통해 범죄 발생 요소를 사전적으로 제거하여 범죄 발생률을 낮추는 것이 일차적인 목적이다. 따라서 특정 지역에 지역사회 경찰활동을 위한 인적 자원이 충분할 경우 도보순찰 등 지역 주민과의 접촉을 활발하게 할 수 있는 경찰 활동을 제고하여 범죄 예방에 긍정적인 효과를 가져올 수 있다.

가설1. 지역사회 경찰활동은 범죄 발생 감소에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

지역사회 경찰 활동은 범죄 검거율 제고에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 지역사회 경찰 활동을 통해 지역 주민과의 네트워킹과 협력을 강화함으로써 범죄 발생 이후 수사 과정에서 주민들의 적극적인 협조를 기대할 수 있다는 점에서 범죄 발생 이후 신속한 검거에 긍정적인 작용을 할 가능성이 크다. 따라서 본 연구는 두 번째 가설을 다음과 같이 설정하였다.

가설2. 지역사회 경찰활동은 범죄 검거율 향상에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

지역사회 경찰 활동을 통한 범죄 발생 감소와 검거율 증가는 경찰관의 직무 만족도 향상에 긍정적으로 작용할 가능성이 높다. 특히 범죄 예방과 범인 검거는 경찰 본연의 직무이고, 고유의 직무 활동을 통한 성과 향상은

경찰 본연의 업무에 대한 만족도를 높일 뿐만 아니라 사기를 제고에도 긍정적인 효과를 가져다줄 수 있다. 따라서 본 연구의 세 번째 가설은 다음과 같다.

가설3. 지역사회 경찰활동을 통한 범죄발생 감소와 검거율의 증가는 경찰관의 직무만족도 향상에 긍정적으로 영향을 미칠 것이다.

지역사회 경찰활동은 기본적으로 지역 주민과 경찰 간의 대면 접촉 기회의 확대를 목적으로 한다. 즉, 도보순찰 등을 통해 경찰과 지역 주민과 접촉할 기회를 증진시킴으로써 경찰력이 지역을 보호하고 있다는 인식을 강화함으로써 지역 주민들이 자신들의 지역이 안전하다고 느낄 수 있도록 한다는 것이다. 실제로 미국에서 도보순찰활동을 통한 실험 연구 결과는 범죄 발생 여부와는 무관하게 지역 주민들의 체감안전도를 향상시키는데 긍정적으로 작용하는 것으로 나타났다. 따라서 본 연구는 지역사회 경찰활동이 치안고객 만족도와 체감안전도에 긍정적으로 작용할 것이라는 네 번째 가설을 설정하였다.

가설4. 지역사회 경찰활동은 치안고객 만족도와 체감안전도에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

본 연구의 마지막 가설은 지역사회 경찰 활동을 수행할 수 있는 역량을 갖추고 있을수록 경찰 성과 향상에 긍정적인 영향을 미친다는 것이다. 이러한 효과는 지역사회 경찰활동 자체를 통해 치안 만족도와 체감 안전도를 향상시킴으로써 제고되기도 하지만, 지역사회 경찰활동을 통한 범죄 예방과 신속한 검거를 통해 지역 주민들의 체감안전도와 만족도를 향상시킴으로써 나타날 수 있다. 다만, 마지막 가설은 경찰서 성과평가체계의 한계를 보여주기도 한다. 지역사회 경찰활동은 대면 접촉 확대를 위한 경찰력 증대를 전제로 하는데, 경찰력이 부족한 지역에 비해 경찰력이 풍부한 지역의 치안성과가 높다는 것은 경찰서가 보유한 자원의 수준에 따라 경

찰의 개별적인 노력과는 별개로 보유한 자원 수준에 따라 치안 성과가 달라진다는 것을 의미하기 때문이다.

가설5. 지역사회 경찰활동은 범죄발생 감소 및 검거율 향상에 긍정적인 영향을 미쳐 치안 성과에 긍정적으로 작용할 것이다.

3.2 변수의 설정

(1) 종속변수-경찰서 치안성과

본 연구의 종속변수는 관할경찰서의 성과이다. 경찰청의 지방경찰청에 대한 성과평가는 정책과제, 치안만족도, 고객만족정책, 의무위반감점, 지휘관평가 등을 토대로 산출된 점수를 종합하여 계산하고, 지방청의 경찰서에 대한 성과평가도 지방청마다 약간의 자율성이 부여되어 있으나 경찰청 평가 기준에 따라 대부분 같은 요령으로 평가하고 있다.

경찰청 성과평가는 2006년도 정부업무평가기본법이 시행됨에 따라 도입되었으며, 시범운영기간을 거쳐 2007년 교육기관을 포함한 전 경찰관서로 확대 적용되었다. 2008년부터 2009년 기간 동안에는, 주로 계량화가 용이한 부서를 대상으로 업적평가를 개인평가에 도입하였으며, 정보·교통·보안 등 대상을 확대하면서 객관적인 평가에 초점을 맞추었다. 그러나 2011년 이후 실적 경쟁이 과열되면서 국민만족도 중심의 경찰활동을 평가하기 위한 목적으로 정량평가와 정성평가를 조정하였다. 2013년부터는 정부의 경찰청에 대한 평가를 향상시키기 위해 지방청 이하의 성과측정 시에도 국정과제와의 연동을 추진하였다. 이와 함께 성과목표관리제 및 절대평가를 확대하여 중장기적인 성과 향상을 유도하는 데 초점을 맞추었다.

경찰청의 평가체계는 2006년 정부업무평가기본법 도입 당시 9개에 달

했던 평가 항목을 2~3개로 축소시키고 성과측정대상 과제수도 2010년을 기준으로 22개에서 2014년도에는 13개로 줄였다. 2006년 성과평가기준은 성과지표평가, 업무성과, 고객만족도 평가, 혁신평가, 홍보평가, 청렴도 평가, 직무만족도 평가, 사이버민원 평가, 성과관리 활성화 정도 등 9개였고, 성과평가체계 정교화를 위해 평가지표에 대한 평가와 성과관리 활성화 정도를 평가 항목에 포함시켰다.

그러나 2014년 현재 성과평가기준은 정책과제 달성수준이 50%의 배점을 지니며, 치안만족도 35%, 고객만족정책 15%로 국정목표 중심 그리고 국민 중심의 성과관리체계로 전환된 상태이다.

<표 18> 경찰청 성과평가기준의 변화(2006-2015)

연 도	평가 기준(배점)									
2006	업무성과평가 (15%)	사이버 민원평가(3%)	고객만 족도평가(15%)	직무만 족도평가(4%)	혁신 평가 (15%)	홍보 평가 (6%)	청렴도 평가 (5%)	성과관 리활성 도평가 (2%)	성과지 표평가 (35%)	
2007	업무성과평가 (15%)	성과지 표평가 (40%)	사이버 민원평가(3%)	고객만 족도평가(15%)	직무만 족도평가(5%)	혁신 평가 (10%)	홍보 평가 (5%)	청렴도 평가 (4%)	성과관 리활성 도평가 (3%)	
2008	사이버 민원 (5%)	치안고객 만족도 (10%)	성과지표 (55%)	업무성과 (20%)	청렴도 (5%)	행정 시스템 (5%)	지휘관 평가			
2009	사이버 민원 (5%)	치안고객 만족도 (10%)	성과지표 (50%)	자율과제 (10%)	업무성과 (15%)	청렴도 (5%)	행정 시스템 (5%)	지휘관 평가		
2010	성과 지표 (50%)	업무 성과 (15%)	자율 과제 (10%)	치안 만족도 (10%)	사이버 민원 (5%)	행정 시스템 (5%)	청렴도 (5%)	의무위반 감점	지휘관 평가	
2011上	핵심지표 (50%)		치안만족도 (25%)		자율과제 (25%)		의무 위반 감점		지휘관 평가	
2011下	정책과제 (40%)		치안만족도 (35%)		자율과제 (25%)		의무 위반 감점		지휘관 평가	
2012	정책과제 (40%)		치안만족도 (35%)		고객만족정책 (25%)		의무 위반 감점		지휘관 평가	
2013	정책과제 (50%)		치안만족도 (35%)		고객만족정책 (15%)		의무 위반 감점		지휘관 평가	

2014	정책과제 (50%)	치안만족도 (35%)	고객만족정책 (15%)	의무 위반 감점	지휘관 평가
------	---------------	----------------	-----------------	-------------	-----------

자료 : 경찰청(2014) 치안종합성과평가 요약자료.

본 연구의 대상이 되는 경찰서 성과평가는 지방경찰청이 담당하며, 지방청의 실정에 맞추어 평가지표와 평가요소 그리고 가중치 등을 자율적으로 작성하여 평가토록 되어 있다. 주요 평가 요소는 정책과제, 치안만족도, 고객만족도, 지휘관가점, 의무위반 가점 등으로 구성된다. 경찰서의 정책과제 평가는 본청에서 지정한 핵심지표와 기타 지표를 활용하거나 지방청이 자체적으로 지표를 선정하여 평가한다. 또한 지구대 및 파출소의 경우 국민중심의 지역경찰활동을 평가하기 위해 우선 지구대 및 파출소 각 팀별로 성과보고서를 작성하고 이에 대한 정성 평가를 실시한다. 평가절차는 평가지침 및 매뉴얼에 따라 이루어지며, 치안수요, 범죄예방활동, 업무충실도, 내부만족도, 치안시책 적극성 등을 대상으로 한다. 평가 점수는 반기별 평가 결과를 시스템에 입력하여 최종 평가결과를 상반기와 하반기에 각각 50%씩 반영하며, 팀별 평가점수의 평균값을 토대로 지구대와 파출소에 대한 관서평가 점수를 부여한다.

경찰서 성과점수에는 치안고객만족도, 체감안전도, 직무만족도 등이 포함되는데, 이는 국민중심의 지역경찰활동을 평가하기 위한 목적을 지닌다. 이 중 치안고객만족도는 치안서비스를 경험한 국민을 대상으로, 체감안전도는 치안서비스를 경험하지 않았더라도 거주 지역에서 생활하면서 느끼는 안전도를 평가한다. 치안고객만족도는 매년 상반기와 하반기에 112신고처리, 민원처리, 교통사고 조사, 수사 및 형사 등 4개 분야를 대상으로 이루어진다. 치안고객만족도는 만족도 보정점수를 활용하여 가중치를 적용하며, 경찰서 급지별 가중치는 적용하지 않는다.

또한 체감안전도는 시민들이 느끼는 일반적인 안전도를 측정하며 범죄안전, 교통사고안전, 법질서 준수, 전반적 안전도 등 요소별로 측정하고 전반적 안전도와 요소별 안전도에 각각 50%의 가중치를 적용하여 평가한

다. 치안고객만족도 조사와 마찬가지로 평가시 보정점수를 사용하지만 급지별 점수로 보정하지 않는다.

마지막으로 직무만족도는 관할경찰서 등을 대상으로 하는 평가에 활용되며, 인사, 성과관리, 조직운영 방식, 조직 내부에서 이루어지는 의사소통 등을 대상으로 한다.

(2) 독립변수-지역사회 경찰활동

본 연구는 지구대 인력 규모를 지역사회 경찰활동의 가장 기초적인 역량으로 간주하고, 지구대 경찰관 1인이 담당하는 인구 규모를 지역사회 경찰활동을 측정하기 위한 변수로 활용하였다. 본 연구에서 지구대 인력 규모를 지역사회 경찰 활동으로 측정한 근거는 지역사회 경찰활동의 개념이 도입되면서 전통적인 경찰 활동의 직무 범위가 큰 폭으로 확대되고, 원활한 지역사회 경찰활동 수행을 위해서 경찰 외부의 인적·물적 자원뿐만 아니라 내부의 인적 자원에 대한 수요도 증가하였기 때문이다.

지역 주민과의 접촉 확대 그리고 민관협력을 통해 적극적으로 범죄를 예방할 뿐만 아니라, 네트워크와 신뢰의 형성을 통한 지역주민의 삶의 질 제고라는 지역사회 경찰활동이 추구하는 가치를 달성하기 위해서는 경찰 내부에서도 다양한 활동을 수행해야 하지만, 이는 결과적으로 직무 범위의 확대로 이어져 인력 수요 확충으로 연계된다. 이상열(2009)에 의하면, 지역사회 경찰활동을 활성화하기 위해서는 지역주민들의 참여를 위한 홍보 활동, 도보순찰과 자율방범대 운영의 내실화, 그리고 민관협력단체와 지역치안협의회의 활성화가 선행되어야 한다. 특히 도보순찰과 자율방범대 운영을 내실화하기 위해서는 경찰 인력의 증원이 선행되어야 한다(이상열, 2009). 지역주민들의 참여 유도과 민간협력을 강화하기 위해서는 적극적인 민관네트워크 구축이 요구되며, 이를 위해서도 적정 수준의 현장 경찰인력 유지는 필수적이다. 특히 이러한 활동은 기존의 전통적인 경찰 업무

외에도 새로운 업무 영역으로의 확대를 의미하기도 한다. 과거 방범 활동을 형식적으로 수행하거나, 범죄발생 이후 수사에 중점을 두었던 전통적 경찰 업무와는 달리 지역사회 경찰 활동은 지역주민을 비롯해, 노약자, 청소년, 취약계층 등 거의 전 계층의 지역 주민들을 대상으로 삶의 질과 치안을 통한 사회 후생을 향상시키는 것을 목적으로 하므로 필연적으로 업무 영역이 확대될 수밖에 없다. 또한 소방과 더불어 24시간 근무체제가 유지되는 몇 안 되는 정부 기관이라는 점에서 지역사회 경찰활동의 체계적이고 안정적 운영을 위해서는 적정 인력 확보가 요구된다고 할 수 있다. 충분한 인력 확보 없이 시민들의 요구에 직·간접적으로 대응하는 적극적인 해결사로서의 역할을 수행하는 과정에서 과거 경찰의 활동 영역보다 직무의 범위가 확대된 것이라고 할 수 있다(이황우, 2001).

실제 경찰은 지역별 범죄 발생 특성에 따라 범죄 예방을 위해 책임 구역을 지정하여 지역경찰 책임근무제를 도입하고 도보순찰을 활성화하고 일부 지역에서는 자전거 순찰대를 배치하는 등의 자발적 지역사회 경찰 활동을 추진 중에 있다. 다만, 부족한 경찰력으로 인해 모든 지역에 일괄적으로 도보 순찰 강화 등의 지역사회 경찰 활동을 수행하는 데 한계가 있어, 가장 시급한 지역을 우선적으로 지역사회 경찰 활동 영역을 확대하고 있다.

이 연구는 지역사회경찰활동을 수행하는 일선 경찰관의 행정수요가 낮을수록 인구 1명당 투입할 수 있는 활동이 증가한다고 본다. 담당 인구의 규모가 작을수록 범죄예방 효과가 증가할 뿐만 아니라 범죄발생 이후 검거율도 증가한다는 것이다.

이 연구는 첫째, 범죄예방, 검거, 그리고 경찰 성과에 미치는 영향을 분석하기 위해 경찰관서를 단위로 경찰관 1인이 담당하는 평균적인 지역주민의 수로 측정하며, 변수안정성을 위해 경찰관 1인당 담당 인구의 수에 로그 값을 취하여 활용한다. 둘째, 범죄 발생 이후 신속한 검거를 위해서

는 경찰서 본청 수사 담당 인력의 수사 활동이 중요하다. 수사관 1명이 담당하는 사건의 수가 증가할 경우 건당 투입시간이 감소하게 되어 검거율은 낮아질 가능성이 크다. 따라서 본 연구는 경찰서 본서 경찰관이 담당하는 범죄 건수가 증가할수록 검거율은 낮아질 것이라고 보고, 본서의 경찰관 1인이 관할 지역에서 담당하는 평균적인 범죄 건수를 측정하고, 로그 값을 취하여 변수를 안정화하고자 하였다. 셋째, 경찰업무의 기본은 범죄 예방과 범죄 발생 시 신속한 검거이다. 관할 지역에서 발생하는 주민들의 체감 안전도를 제고하기 위해서는 범죄발생을 사전에 예방해야 하며, 신속한 검거가 이루어져야 범죄피해자 등 치안고객의 만족도도 향상될 수 있다. 또한 살인, 강도, 강간, 절도 등 주요 범죄예방과 검거율은 경찰서의 주요 성과과제 중 하나이다.

따라서 이 연구는 범죄 발생률이 낮을수록, 검거율이 높을수록 만족도와 성과가 향상될 것이라고 보고 경찰서 관할지역별 각종 범죄발생 건수와 검거율, 그리고 총 범죄발생 건수와 검거율에 대한 로그 값을 이용하여 경찰 성과에 미치는 영향을 검증하고자 한다. 특히, 주요범죄는 경찰과 언론에서 체감치안 지표로 활용하는 살인, 강도, 성폭력(강간, 강제추행 포함, 이하 성폭력), 절도, 폭행, 방화 등 6개 범죄를 대상으로 한다.

(3) 통제변수

경찰서 관할지역별 특성은 범죄발생 유형과 규모, 그리고 검거율에 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, 인구밀도가 높거나 인구규모가 큰 지역의 경우 작은 지역에 비해 상대적으로 범죄 발생 가능성이 크다. 또한 관할 지역의 지리적 범위가 넓은 경우 범죄 발생 이후 검거율에 영향을 미칠 수 있다.

따라서 이 연구는 관할지역별 인구규모와 지역규모에 대한 로그 값을 취하여 이를 통제변수로 활용하고자 한다.

종합적으로 본 연구의 변수의 개념과 측정 방법은 다음의 표와 같다.

<표 19> 변수의 개념 및 측정

변 수		개 념	측 정
종속 변수 (경찰 성과)	경찰서 성과점수	성과과제, 치안만족도, 고객만족정책, 의무위반감점, 지휘관 평가 등에 대한 종합점수	정책과제 50%, 치안만족도 35%(치안고객만족도 14%, 체감안전도 13%, 사이버민원 3%), 고객만족정책 15%, 의무위반감점(최대 3점), 지휘관 평가(3점 가점) 등 요소별 가중치 적용
	치안고객 만족도	민원·112신고처리, 교통사고조사, 수사/형사 등 4개 분야별 치안서비스에 대한 만족도 및 전반적인 만족도 수준	치안고객만족도조사 원점수와 5년간 평균점수를 가중치로 적용하여 산출
	체감안전도	범죄안전·교통사고안전·법질서준수· 전반적 안전 등 대상으로 요소별 안전도와 전반적 안전도에 대한 일반국민 의견	체감안전도 조사 원점수와 5년간 평균점수의 가중치를 적용하여 산출
	직무만족도	인사, 성과관리, 내부의사소통, 조직 운영 방식 등에 대한 직원 만족도	온라인 설문조사 점수 활용 측정
범죄발생 및 검거	총 범죄 검거율	살인사건, 강도, 성폭력, 절도, 폭행, 방화 등 범죄발생 건수 대비 검거된 범죄비율	관할경찰서별 연도별로 발생한 총 범죄건수 대비 검거된 범죄 건수의 비율에 대한 로그 값
	총 범죄 발생건수	살인사건, 강도, 성폭력, 절도, 폭행, 방화 등 범죄발생 건수	관할경찰서별 범죄유형별 범죄 발생연도별 총합에 대한 로그 값
	살인사건 검거율	살인사건 발생 건수 대비 살인사건 검거 비율	관할 경찰서별 살인범죄 발생건수 대비 검거된 범죄 건수의 비율에 대한 로그 값
	살인사건 발생건수	경찰관서별 관할지역내 살인사건 발생 건수	각 경찰서 관할지역 내에서 발생한 연도별 살인사건 수에 대한 로그 값
	강도	강도사건 발생 건수 대비 강도사건	관할 경찰서별 강도범죄 발생건수 대비 검거된 범죄

	검거율	검거 비율	건수의 비율에 대한 로그 값
	강도 발생건수	경찰관서별 관할지역내 강도사건 발생 건수	각 경찰서 관할지역 내에서 발생한 연도별 강도사건 수에 대한 로그 값
	성폭력 검거율	성폭력(강제추행,강간)사건 발생 건수 대비 성폭력 사건 검거 비율	관할경찰서별 성폭력범죄 발생건수 대비 검거된 범죄 건수의 비율에 대한 로그 값
	(로그) 성폭력	경찰관서별 관할지역내 성폭력 사건 발생 건수	각 경찰서 관할지역 내에서 발생한 연도별 성폭력 사건 수에 대한 로그 값
	(로그) 절도 검거율	강도사건 발생건수 대비 절도사건 검거 비율	관할 경찰서별 절도범죄 발생건수 대비 검거된 범죄 건수의 비율에 대한 로그 값
	(로그) 절도 발생건수	경찰관서별 관할지역내 절도사건 발생 건수	각 경찰서 관할지역 내에서 발생한 연도별 절도사건 수에 대한 로그 값
	(로그) 폭행 검거율	폭행사건 발생 건수 대비 폭행 사건 검거 비율	관할 경찰서별 폭행범죄 발생 건수 대비 검거된 범죄 건수의 비율에 대한 로그 값
	(로그) 폭행 발생건수	경찰관서별 관할지역내 폭행사건 발생 건수	각 경찰서 관할지역 내에서 발생한 연도별 폭행사건 수에 대한 로그 값
	(로그) 방화 검거율	방화사건 발생 건수 대비 방화 사건 검거 비율	관할 경찰서별 방화범죄 발생 건수 대비 검거된 방화 범죄 건수의 비율에 대한 로그 값
	(로그) 방화 발생건수	경찰관서별 관할지역내 방화사건 발생 건수	각 경찰서 관할지역 내에서 발생한 연도별 방화사건 수에 대한 로그 값
	문서 경찰관 1인당 담당 범죄	경찰서별 문서에서 근무하는 경찰관 1인이 담당하는 평균적인 범죄건수	경찰서별 문서근무 경찰관대비 연도별 총 범죄발생 건수의 로그 값
	지역경찰관 1인당 담당 인구	경찰관서별 지구대에 근무하는 경찰관 1인이 담당하는 관할지역 인구의 수	경찰관서 소속 지역경찰 근무경찰관 수 대비 인구수의 로그 값
통제변수	관할 면적	경찰관서별 관할지역의 면적	면적(km ²)의 로그값

	예산	경찰관서별 운영하는 예산규모	각 경찰관서별 예산 규모의 로그 값
	관할 인구	경찰관서별 관할지역 내 거주하는 인구 규모	인구수의 로그 값

3.3 자료의 분석방법

이 연구의 대상이 되는 통계는 전국 250개 경찰서와 1,953개 지역경찰관서(지구대 및 파출소)와 이들의 2010년부터 2014년까지 5년간의 범죄 발생(증감률), 총 범죄와 주요 6대 민생치안범죄 검거율, 치안만족도, 체감안전도, 직무만족도와 치안종합성과평가결과이다.

이 연구는 패널회귀분석모형을 이용하여 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 분석하고자 한다. Baltagi는 패널회귀분석의 유용성에 대해 ① 패널자료 추정 기법은 피실험대상 특유의 변수들을 허용함으로써 그러한 이질성을 명시적으로 감안할 수 있다. ② 횡단면 관찰치들의 시계열을 결합함으로써 패널 자료는 보다 유익한 자료, 즉 변수들 간 보다 다양하고 덜 공선적이며 자유도가 더 많고 더 효율적이다. ③ 관찰치들의 반복되는 횡단면을 연구함으로써 패널자료는 변동의 형태를 연구하는 데 더 적합하다. ④ 패널자료는 순수한 횡단면이나 시계열 자료에서 관찰될 수 없는 효과를 더 잘 탐지하고 측정할 수 있다. ⑤ 보다 복잡한 행태모형을 연구할 수 있도록 해준다. ⑤ 수 천 단위의 자료를 이용 가능하게 해준다고 한다.¹⁸⁾

이 연구에서도 패널회귀분석을 사용하려고 하는 것도 전국 16개 지방경찰청에 소속되어 있는 250개 경찰서와 2,000여개의 지구대와 파출소의

18) 박완규, 홍성표(공역), Gujarati의 계량경제학, ㈜지필미디어 699쪽

관할인구와 면적 등 치안수요가 다른 특성을 반영할 수 있고, 이를 합계할 때 초래할 수 있는 불편도 극소화할 수 있기 때문이다. 결국, 횡단면 또는 시계열 자료만 사용한다면 가능하지 않을 방법으로 실증분석을 보다 풍부하게 만들 수 있다는 장점이 있다.

좀 더 자세히 설명하면, 일반적으로 횡단면 자료는 특정 시점만을 기준으로 하기 때문에 변수와 변수 간의 정적 관계만을 파악할 수 있는 반면, 패널데이터는 여러 시점을 거쳐 분석 단위를 반복적으로 측정하기 때문에 변수와 변수 간의 동적인 관계까지 파악할 수 있다. 또한 시간에 따라 변화하는 속성과 각 분석 단위가 지닌 고유한 속성으로 인해 종속변수에 미치는 영향을 통제할 수 있고, 이를 모형에 반영할 수 있기 때문에 분석의 오류를 줄일 수 있다. 시간상의 변화에 따라 더 많은 정보를 파악할 수 있으므로 효율추정량(efficient estimator)을 얻을 수 있다는 장점도 있다.

이 연구는 각 관할경찰서의 특성을 통제하기 위해 관할경찰서에 더미값을 적용한 고정효과 모형을 사용한다. 패널무작위효과모형(random effect model)을 사용할 경우 인구, 지역을 제외한 산업특성, 인구구성의 특성 등 사회·경제적인 효과로 인한 오차를 통제할 수 없다. 때문에 연도별로 각 경찰서를 그룹화하여 각 그룹에 대한 더미변수를 적용하여 상수항을 서로 다르게 추정할 경우 독립변수와 오차항 간의 공분산이 0이라는 OLS 기본가정이 지켜지지 않더라도 일치추정량을 구할 수 있다.

따라서 이 연구는 가설검증을 위해 패널고정효과모형(fixed effect model)을 사용하고자 하며, 하우스만 검증(hausman effect)을 통해 독립변수와 오차항 간의 공분산이 0이라는 귀무가설을 검증하여 무작위효과모형과 고정효과모형의 일치추정성을 비교하고자 한다. 만일 검증 결과 두 모형 모두 일치추정량일 경우 무작위효과모형이 더 효율적인 추정량이지만, 귀무가설이 기각될 경우 무작위효과모형은 일치추정량이 아니므로 고정효과모형을 이용하는 것이 적절하다.

또한, 범죄발생건수와 범죄 검거율을 매개변수로 볼 수도 있으나 매개변수가 되기 위해서는 독립변수가 매개변수에 유의미한 영향을 주어야 하고, 두 번째 단계로 매개변수도 종속변수에 유의미한 영향을 주어야 하며, 세 번째 단계는 독립변수가 종속변수에 유의미한 영향을 주어야 한다. 이 경우에는 전통적인 매개효과 방법, 즉 매개변수를 제외하고 모형을 분석하고, 그 후에 다시 매개변수를 추가하여 분석할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 패널고정효과모형을 사용하기 때문에 전통적인 매개효과 방법이 적절하다고 할 수 없으며, 선행 연구의 경우에 있어서도 범죄발생건수와 범죄 검거율이 매개변수로 보기가 어렵기 때문에 별도의 매개효과 방법을 사용하지는 않았다.

3.4 변수의 기술통계량 및 주요변수의 추세 변화

(1) 기술통계량

<표 20> 변수의 기술통계량

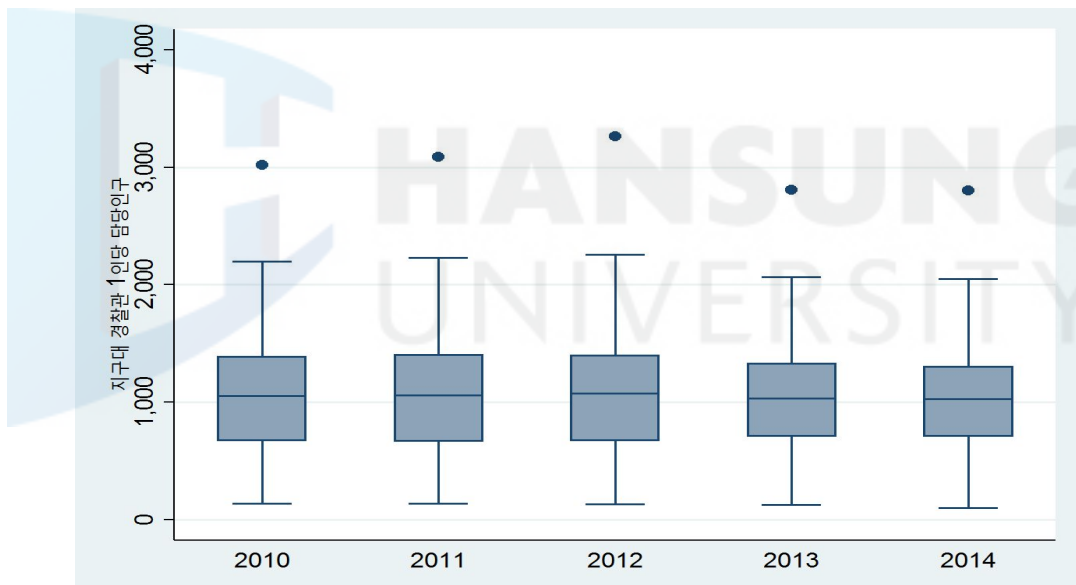
변 수	N	평균	표준편차	최소값	최대값
성과점수	1,244	85.394	4.617	70.498	96.771
치안고객 만족도	1,241	79.533	7.403	5.600	98.100
주민체감 안전도	1,244	63.746	6.075	42.100	83.350
직무 만족도	1,244	72.967	8.096	52.700	95.950
(로그) 총 범죄 검거율	1,244	-0.383	0.184	-2.613	2.681
(로그) 살인 검거율	1,244	-0.650	1.579	-4.605	0.698
(로그) 강도 검거율	1,244	-0.817	1.672	-4.605	1.793
(로그) 성폭력 검거율	1,244	-0.232	0.335	-4.605	2.131
(로그) 절도 검거율	1,244	-0.761	0.351	-4.605	0.400
(로그) 폭력 검거율	1,244	-0.165	0.177	-4.605	0.854

(로그) 방화 검거율	1,244	-1.490	1.998	-4.605	0.698
총 범죄 발생(건)	1,244	2,427.379	1,912.526	12.000	8,618.000
살인 사건(건)	1,244	4.212	3.731	0.000	34.000
강도 사건(건)	1,244	11.660	12.940	0.000	74.000
강간 사건(건)	1,244	80.747	71.350	0.000	403.000
절도 사건(건)	1,244	1,117.905	911.444	0.000	4,271.000
폭행 사건(건)	1,244	1,201.629	962.221	0.000	4,326.000
방화 사건(건)	1,244	5.998	6.537	0.000	49.000
지구대경찰1인 담당 인구	1,244	1,070.641	448.576	101.531	3,260.389
본서경찰관1인 담당 사건	1,244	12.673	6.926	0.057	69.636
인 구	1,244	204,409.400	149,545.100	10,264.000	685,279.000
지역면적(제곱키로)	1,244	402.335	377.434	2.800	1,819.700
예산(백만 원)	1,244	176.519	126.239	10.507	625.984

(2) 주요 변수의 추세

아래의 그림은 2010년부터 2014년까지 지역경찰 1인당 담당 인구의 규모이다. 2014년 말 현재 지역경찰관서에는 전체 경찰관의 41.3%¹⁹⁾가 배치되어 있으며, 지역경찰관 1인당 평균 담당 인구는 1,037.77명으로 2010년도 1083.74명에 비해 26명 정도 감소하였고, 표준편차도 2010년 469.84에서 2014년 405.66으로 감소하였다. 이는 지역사회경찰활동을 위해 지역경찰인력규모가 증가한 결과로, 지역사회 경찰활동을 위한 인적자원이 증가하였을 뿐만 아니라 지역 간 편차도 줄어들었음을 의미한다.

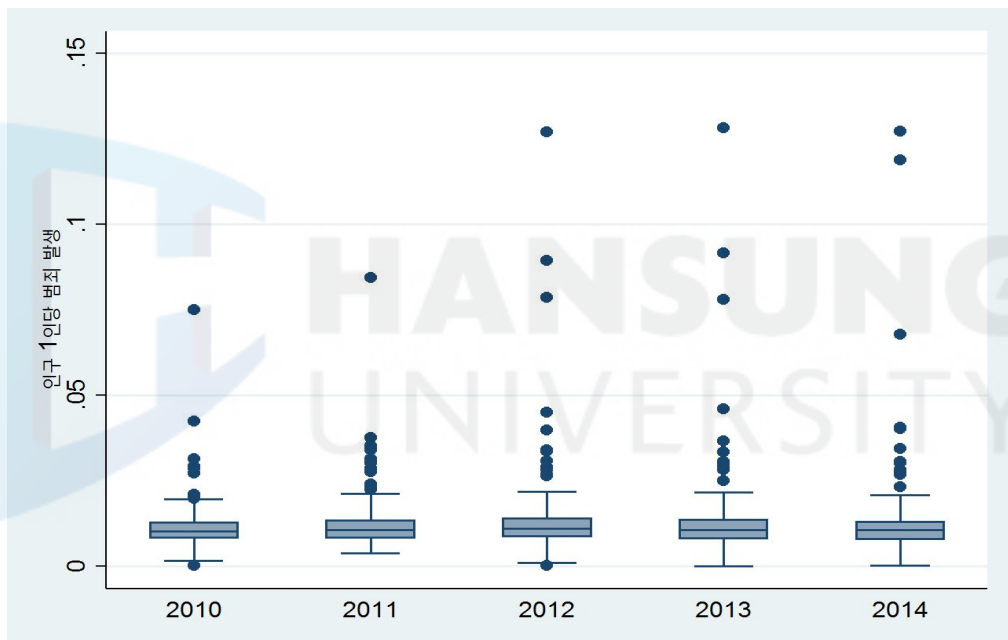
<그림 2> 지역경찰 1인당 담당인구(2010-2014)



19) 경찰청, 2014년 말 현재 전국 경찰관 정원 109,364명 중 지역경찰관서(지구대, 파출소) 45,129명으로 41.3%

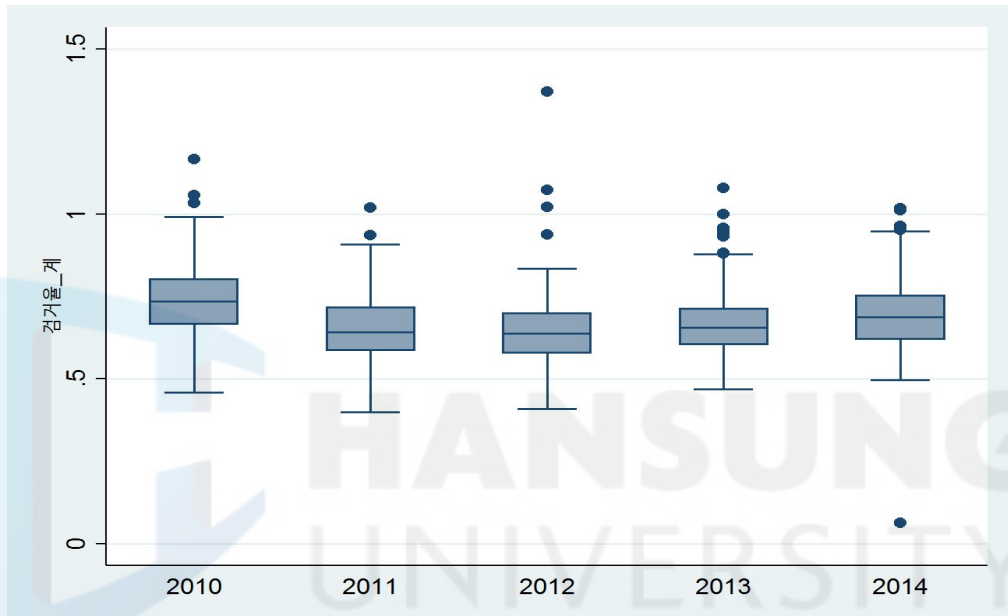
아래의 그림은 2010년부터 2014년 사이 인구 1인당 범죄발생 건수를 보여주고 있다. 2010년부터 2014년 사이 인구 1명당 범죄발생 건수는 2010년 0.011건 정도였으며 표준편차는 0.006 수준이었으나, 2012년 0.0128건으로 소폭 증가하였고 2014년에는 0.0122건으로 소폭 감소하였으나 2012년에 비해 편차는 다소 증가하였다. 이는 2010년에 비해 범죄발생이 타 지역 평균에 비해 급증한 지역이 2012년 이후 증가한 데 따른 것으로 해석할 수 있다.

<그림 3> 인구 1인당 범죄발생 건수(2010-2014)



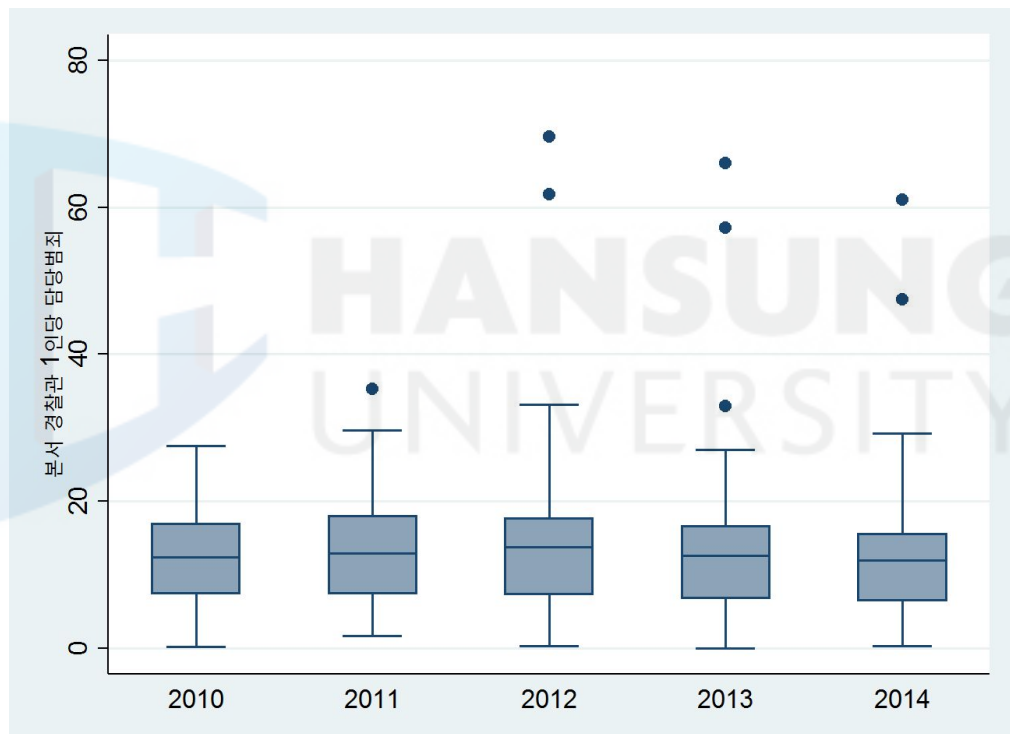
범죄 검거율의 경우, 2010년 73.7% 수준에서 2011년 65.17%로 감소하였고, 2013년 72.39%로 증가하였다가 2014년에는 69.36%로 다시 감소하였다. 또한 지역 간 편차도 2014년 0.88로 2012년에 비해 감소하였다가 2014년 0.105로 다시 증가한 것으로 나타났다.

<그림 4> 검거율의 변화 추이(2010-2014)



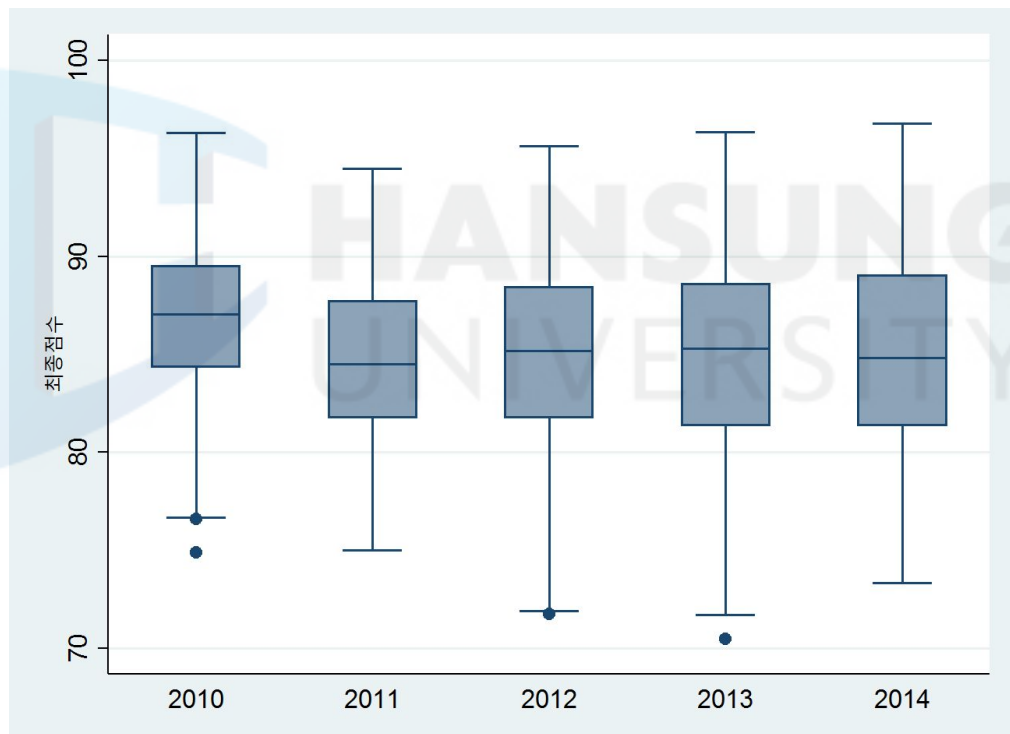
경찰서 본서의 경찰관 1명이 담당하는 범주는 2010년 163.62건에서 2014년 177.51건으로 증가한 것으로 나타났으며, 지역 간 편차도 늘어난 것으로 분석되었다. 우선 타 지역에 비해 본서 경찰관 1인이 담당하는 범죄 건수의 규모가 이상치를 나타내는 지역이 증가한데다, 중위값(표준어 표기법상 값 앞에 사이시옷 넣어야 함 예-유희값))은 비슷한 추세를 보이지만 4사 분위에 속하는 지역의 1인당 담당 범죄 규모가 2010년과 비교하여 상대적으로 증가한 데 따른 것으로 보인다.

<그림 5> 본서 경찰관 1인당 담당범죄(2010-2014)



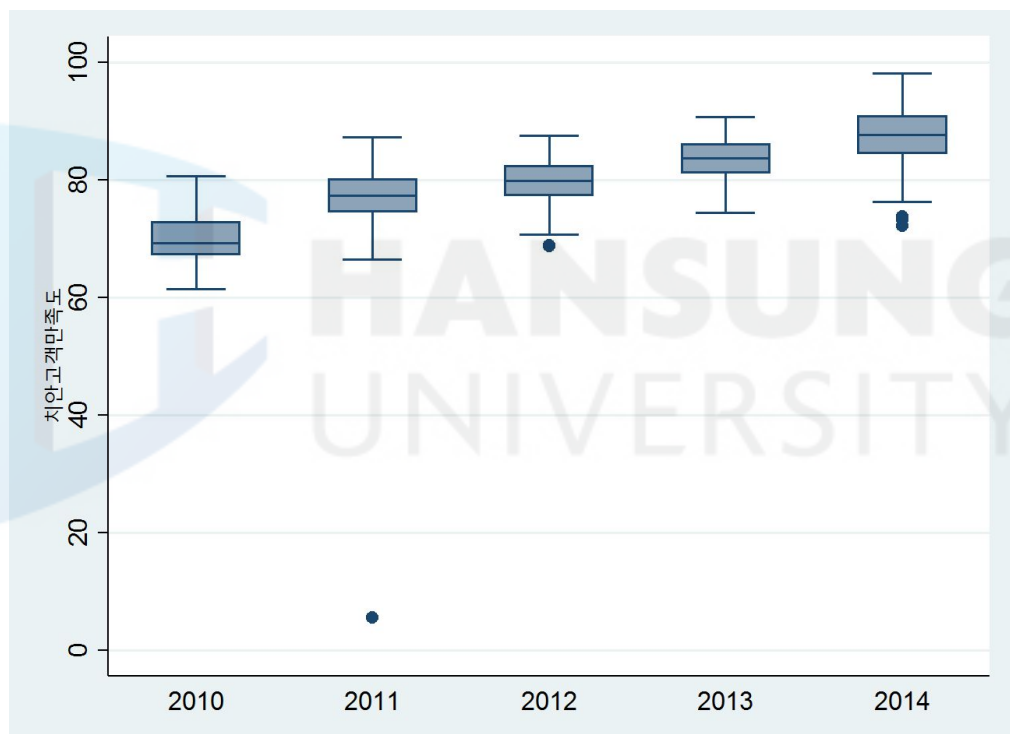
경찰서의 종합성과 평가점수는 2010년에 비해 매년 편차가 증가한 것으로 나타났다. 먼저 1사 분위에 속하는 지역의 성과점수 분포가 2010년에 비해 증가하였으며, 2사 분위와 3사 분위에 속하는 성과점수 분포도 2010년과 2014년에 비해 넓어진 것으로 나타났다. 성과점수가 하위에 속하는 경찰관서의 이상치는 감소한 것도 특징이다. 즉, 성과점수 분포에서 중간에 해당하는 경찰관서의 점수 분포가 늘어났다는 것을 의미한다. 이 추세는 2010년과 2011년과 비교하여 2012년 이후 큰 폭으로 증가한 이후 지속되고 있다.

<그림 6> 종합성과 평가점수(2010-2014)



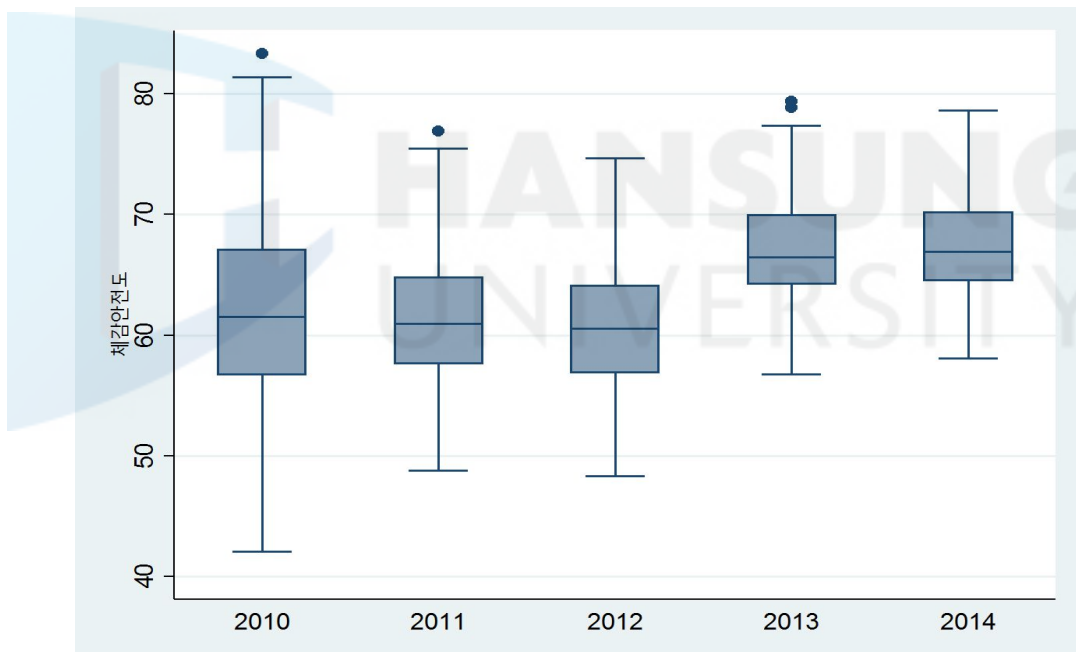
치안고객 만족도는 2010년도 이후에 지속적으로 증가하였다. 2010년도의 치안고객만족도는 69.88점이었으나, 2011년도 77.01점, 2012년도 79.69점, 2013년도 83.54점, 2014년도 87.38점으로 증가하였으며, 이상치를 제외하면 2014년도 1사 분위 최하위값이 2010년도 3사 분위 값을 상회하고 있는 것으로 나타났다. 2013년도에 비해 2014년도의 편차는 소폭 증가하였는데, 이는 4사 분위에 속하는 그룹의 분포가 증가한 데 따른 것이다.

<그림 7> 치안고객만족도



체감안전도의 추세를 분석한 결과 2010년도에 비해 지역 주민들이 느끼는 체감안전 수준의 편차가 큰 폭으로 감소한 것으로 나타났다. 2010년과 비교하여 체감안전도의 최댓값은 감소하였으나, 전반적으로 지역 간 편차가 줄어들었으며, 특히 2사 분위와 3사 분위에 속하는 지역의 경우 2010년부터 2012년 사이의 체감안전도에 비해 증가한 것으로 나타났다는 점은 긍정적이라고 볼 수 있다. 또한 2013년과 2014년 사이 체감안전도 1사 분위에 속하는 그룹이 2012년도까지의 3사 분위 최하위와 비슷한 수준으로 증가하였다는 점은 치안불안감을 유발하는 취약지역이 전반적으로 감소하였음을 의미한다고 할 수 있다.

<그림 8> 체감안전도



끝으로, 경찰관들의 직무만족도의 추세를 분석한 결과는 연도별로 편차가 크지 않아 유의미한 결과가 없어서 분석에서는 제외하였다.

IV. 연구결과

4.1 지역사회경찰활동이 범죄발생에 미치는 영향

본 연구의 첫 번째 가설은 지역사회 경찰활동은 범죄발생의 감소에 긍정적인 영향을 미친다는 것이다. 우선, 지역경찰 1인당 담당 인구를 기준으로 지역사회 경찰활동을 더욱 활발한지 여부를 측정한다고 볼 때 지역경찰 1명이 담당하는 인구 규모가 증가할 경우 범죄발생은 증가하게 되고, 인구 규모가 감소할 경우 범죄 발생은 감소하는 정(+)의 관계를 갖는다는 것을 의미한다. 모형1-1부터 모형1-7은 연간 총 범죄 발생건수와 살인, 강도, 성폭력, 절도 등 주요 범죄 발생건수를 지역경찰 1인당 담당 인구로 예측한 것이다. 모형1-1의 분석 결과에서, 다른 모든 조건이 일정하다고 가정할 때 지역경찰 1명이 담당하는 인구가 1% 증가할 때 총 범죄 발생은 0.92% 증가하는 것으로 나타났으며, 이는 99.9%의 신뢰수준에서 유의미한 것으로 나타났다. 이는 사실상 관할인구의 증가와 범죄발생은 상당한 밀접성을 가진다고 해석할 수 있다.

그러나 모형1-2에서 지역경찰 1인당 담당 인구의 변화는 살인사건 발생의 변화에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 살인사건의 경우, 가해자와 피해자 간의 원한, 치정 등에 의해 발생하는 경우²⁰⁾가 대부분이고 범행동기 자체가 불특정인을 상대로 하는 범죄가 아니어서 지역사회경찰 활동을 통해 살인사건을 예방한다는 것은 사실상 어려움이 있음을 나타내고 있다고 판단된다.

모형1-3은 강도사건 발생에 대한 지역경찰 1인당 담당 인구가 미치는 영향을 분석한 것으로, 지구대경찰 1인이 담당하는 인구가 1% 증가할 때 강도사건 발생은 2.04% 증가하는 것으로 분석되었으며, 이는 90% 신뢰수준에서 유의미한 것으로 나타났다.

20) 살인사건 동기 : 2014년 경찰청 범죄통계 기준

모형 1-4와 모형 1-7에서 지역경찰 1인당 담당 인구는 성폭력 사건과 방화사건에 매우 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 즉, 지역경찰관의 1인당 담당 인구가 1% 증가할 때 성폭력사건은 1.55%, 방화사건은 4.43%나 크게 증가하는 것으로 분석되었다. 이러한 분석 결과는 99.9% 신뢰수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다. 이는 지역경찰 1인이 담당하는 인구 규모가 줄어들수록 실질적인 지역사회경찰 활동이 가능하게 되어 강도, 성폭력, 방화와 같은 강력 범죄를 예방할 수 있음을 의미한다.

절도와 폭행사건 발생에서도 통계적으로 유의미한 결과가 나타났다. 지역경찰 1인당 담당 인구가 1% 증가할수록 절도와 폭행 발생은 각각 0.99%, 1.23% 증가하는 것으로 나타났으며, 95% 신뢰수준과 99% 신뢰수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다.

결국, 지역경찰 1인당 담당 인구가 감소(지역경찰이 증가할수록)할수록 살인사건의 경우를 제외하면 강도, 성폭력, 절도, 폭행, 방화범죄의 발생을 감소시키는 효과가 있는 것으로 나타나 지역사회 경찰활동을 강화하기 위한 인력 증원 또는 관할지역을 소규모화하는 등의 조치가 필요한 것으로 해석할 수 있다. 다만, 지역사회 경찰활동을 위한 인적자원 규모는 살인사건 감소에는 큰 영향을 미치지 않는 것으로 분석되므로 살인사건 예방을 위해서는 별도의 정책적 조치가 필요하다고 본다.

<표 21> 지역경찰 1인당 담당 인구가 범죄발생에 미치는 영향(Fixed Effect)

변 수	모형1-1	모형1-2	모형1-3	모형1-4	모형1-5	모형1-6	모형1-7
	(로그) 총 범죄	(로그) 살인	(로그) 강도	(로그) 성폭력	(로그) 절도	(로그) 폭행	(로그) 방화
(로그) 지역경찰 1인당 담당 인구	0.926*** [0.247]	1.772 [1.158]	2.044+ [1.079]	1.556*** [0.422]	0.994* [0.430]	1.233** [0.406]	4.436*** [0.972]
(로그) 관할지역 면적	0.037 [0.136]	0.108 [0.637]	-0.411 [0.594]	0.013 [0.232]	0.000 [0.237]	0.037 [0.223]	-0.032 [0.535]

(로그) 예산	0.206*** [0.041]	0.229 [0.190]	0.369* [0.177]	0.297*** [0.069]	0.282*** [0.071]	0.165* [0.067]	0.279+ [0.160]
(로그) 인구	-0.265 [0.293]	-1.016 [1.371]	-0.961 [1.278]	-0.327 [0.500]	-0.489 [0.509]	-0.167 [0.481]	-2.193+ [1.151]
2011년	0.032 [0.031]	0.122 [0.147]	-0.127 [0.137]	0.040 [0.054]	0.015 [0.055]	0.044 [0.052]	-0.055 [0.123]
2012년	0.031 [0.032]	-0.211 [0.148]	-0.666*** [0.138]	0.079 [0.054]	0.008 [0.055]	0.054 [0.052]	-0.147 [0.124]
2013년	0.092** [0.035]	-0.157 [0.165]	-0.938*** [0.154]	0.321*** [0.060]	0.045 [0.061]	0.008 [0.058]	-0.114 [0.138]
2014년	0.322*** [0.070]	0.094 [0.329]	-0.631* [0.307]	0.711*** [0.120]	0.382** [0.122]	0.303** [0.115]	-5.374*** [0.276]
상수	2.801 [2.924]	-1.210 [13.702]	-0.631 [12.772]	-4.738 [4.997]	4.003 [5.090]	-0.989 [4.805]	-4.473 [11.503]
N	1,245	1,246	1,246	1,246	1,246	1,246	1,246
R-square	0.038	0.016	0.129	0.047	0.025	0.024	0.788
경찰서	250	250	250	250	250	250	250

+p<0.1, *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

주: 괄호 안은 표준오차.

4.2 지역사회경찰활동과 범죄수사인력이 검거율에 미치는 영향

본 연구의 두 번째 가설은 지역사회 경찰활동은 범죄 검거율의 향상에 긍정적인 영향을 미친다는 것이다. 아래의 표는 검거율에 영향을 미치는 요인으로 범죄발생건수, 본서의 경찰관 1인당 담당 범죄, 관할지역 면적을 분석한 결과이다.

먼저 모형2-1에서 총 범죄 발생 건수는 전체 범죄 검거율에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 전국이 단일한 국가경찰 체제여서 범죄검거 기법과 수단이 비교적 균등하고 인력배분도 치안수요에 따라 전국적으로 비교적 고르게 배치된 결과로 볼 수 있다. 본서의 경찰관

1인당 담당 범죄건수가 증가할수록 총 범죄 검거율은 0.22% 감소하고 있었다. 이러한 결과는 본서의 경찰관 1인의 담당 범죄 건수가 증가함에 따라 범죄수사 1건당 투입되는 시간과 노력이 줄어들 뿐 아니라 1인당 담당 범죄 건수가 많은 지역은 주로 대도시 지역이어서 익명성을 이용한 다양한 범죄가 증가하기 때문으로 해석할 수 있다.

한편 모형 2-1에서 지역경찰 1인당 담당 인구는 총 범죄 검거율에 대해 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 이는 지역경찰관서의 경우, 범인 검거보다는 각종 치안서비스를 요구하는 신고 출동과 방범진단, 교통사고와 범죄예방, 지역주민과의 간담회 등 주민밀착형 지역사회 경찰활동을 주로 수행하고 있기 때문으로 분석된다.

모형2-2부터 모형2-7은 살인, 강도, 성폭력, 절도 등 범죄 유형별 검거율에 대한 분석 모형이다. 모형2-2에서 살인사건 발생건수가 1% 증가할 때 살인사건 검거율은 0.79%로 증가하는 것으로 나타났으며, 99.9%의 신뢰수준에서 통계적으로 유의미하였다. 이는 살인사건과 같은 강력 범죄는 체감치안에 미치는 영향이 크기 때문에 다른 범죄보다도 우선시하여 범인 검거를 위한 인적·물적 자원을 집중 투입할 뿐 아니라 전문성 있는 수사경찰관들이 배치되고 있는 경찰의 수사관행을 보여주는 결과로 이해할 수 있다. 한편, 본서의 경찰관 1인당 담당 범죄 건수가 1% 증가할 때 살인사건 검거율은 0.14% 감소하는 것으로 나타났다. 대규모 경찰서의 경우, 살인사건 수사 등 민생치안 업무 외에 집회시위 관리 등 부가적인 업무를 많이 수행하고 있는 데다가 업무량이 한계치에 이르렀음을 암시하고 있는 것으로 보인다.

본서의 경찰관 1인당 담당 범죄 건수는 강도사건 검거에는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으나, 지역경찰 1인당 담당 인구의 수는 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 지역경찰 1인당 담당 인구가 1% 증가할 때 강도사건 검거율은 1.65%나 감소하

고 있었다. 지역경찰 1인당 담당 인구가 증가한다는 것은 지역경찰관서(지구대, 파출소)를 기준으로 볼 때 각종 강력사건이 빈발하는 등 치안수요가 많은 지역이고, 소수 인력으로 강도사건의 발생을 효율적으로 예방하는 데 한계가 있다는 의미다. 또한, 상대적으로 제한된 검거 인력만으로는 범인 검거에도 어려움이 있다는 사실을 나타내고 있는 것으로 해석된다.

성폭력 사건의 경우에도 본서의 경찰관 1인당 담당 사건의 수보다 지역경찰 1인당 담당 인구의 변화가 더 큰 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 지역경찰 1인당 담당 인구의 변화는 99% 신뢰수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으며, 1인당 담당 인구가 1% 증가할 때 성폭력사건 검거율은 0.56% 감소하는 것으로 분석되었는데, 이의 원인은 강도사건 검거율 감소와 유사한 맥락이다.

반면, 절도와 폭행사건 검거율의 경우 지역경찰 1인당 담당 인구는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 본서의 경찰관 1인당 범죄의 수가 1% 증가할 때 절도 검거율은 0.59%(모형2-5), 폭행사건 검거율은 0.43%(모형2-6) 각각 감소하는 것으로 나타났다. 이는 본서 대도시 지역 경찰서일수록 검거업무를 전담하는 형사인력이 상대적으로 부족하고, 형사들이 범인 검거라는 고유한 업무 이외에도 집회시위 관리나 경호업무 등에 동원되어 본연의 업무에 집중할 수 없는 현상을 대변하고 있다.

본서 경찰관의 1인당 담당 범죄건수와 지역경찰의 1인당 담당 인구수는 방화사건 검거율에 비슷한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 지역경찰 1인당 담당 인구의 수가 1% 증가할 때 방화사건 검거율은 1.13% 감소하는 것으로 나타났으며, 본서의 경찰관 담당 사건 수가 1% 증가할 때 검거율은 1.75% 감소(모형 2-7)하는 것으로 분석되었고, 95% 신뢰수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 방화범죄는 특성상 검거가 어렵고 다른 범죄와 달리 도시지역 특히 서민 밀집지역에 집중되는 경향이 있기 때

문으로 판단된다.

<표 22> 검거율에 미치는 영향 요인(Fixed Effect)

변 수	모형2-1	모형2-2	모형2-3	모형2-4	모형2-5	모형2-6	모형2-7
	(로그) 총 범죄 검거율	(로그) 살인 검거율	(로그) 강도 검거율	(로그) 성폭력 검거율	(로그) 절도 검거율	(로그) 폭행 검거율	(로그) 방화 검거율
(로그) 총 범죄 발생건수	0.011 [0.130]						
(로그) 살인사건 발생건수		0.792*** [0.012]					
(로그) 강도 발생건수			0.718*** [0.019]				
(로그) 성폭력 발생건수				0.418*** [0.023]			
(로그) 절도 발생건수					0.446*** [0.042]		
(로그) 폭행 발생건수						0.445*** [0.020]	
(로그) 방화 발생건수							0.656*** [0.018]
(로그) 본서경찰 1인당 담당 범죄	-0.221+ [0.130]	-0.146* [0.058]	-0.135 [0.084]	-0.292*** [0.036]	-0.590*** [0.059]	-0.436*** [0.026]	-0.175* [0.071]
(로그) 지역경찰 1인당 담당 인구	0.016 [0.098]	-0.150 [0.443]	-1.651** [0.607]	-0.562** [0.206]	0.005 [0.177]	-0.028 [0.084]	-1.137* [0.531]
(로그) 관할 면적	-0.015 [0.053]	-0.071 [0.242]	-0.409 [0.331]	-0.129 [0.112]	-0.067 [0.096]	-0.046 [0.046]	-0.272 [0.288]
(로그) 예산	-0.015 [0.016]	0.088 [0.073]	0.217* [0.101]	0.083* [0.034]	-0.114*** [0.029]	0.040** [0.014]	0.070 [0.087]

(로그) 관할 인구	0.138 [0.120]	-0.212 [0.521]	0.650 [0.714]	0.472+ [0.242]	0.164 [0.208]	-0.093 [0.100]	0.867 [0.622]
2011년	-0.108*** [0.012]	0.055 [0.056]	0.088 [0.076]	-0.033 [0.026]	-0.246*** [0.022]	-0.054*** [0.011]	-0.126+ [0.066]
	-0.123*** [0.013]	0.081 [0.056]	0.206** [0.078]	-0.018 [0.026]	-0.350*** [0.022]	-0.046*** [0.011]	-0.277*** [0.067]
2012년	-0.098*** [0.014]	0.221*** [0.063]	0.528*** [0.088]	-0.102*** [0.030]	-0.306*** [0.025]	-0.035** [0.012]	-0.062 [0.075]
	-0.106*** [0.029]	0.234+ [0.126]	0.846*** [0.174]	-0.037 [0.059]	-0.381*** [0.050]	-0.013 [0.024]	-0.140 [0.182]
2013년	-1.445 [1.167]	2.617 [5.203]	3.013 [7.125]	-2.567 [2.418]	-3.083 [2.071]	-0.701 [0.987]	-2.386 [6.198]
	-0.106*** [0.029]	0.234+ [0.126]	0.846*** [0.174]	-0.037 [0.059]	-0.381*** [0.050]	-0.013 [0.024]	-0.140 [0.182]
상수	-1.445 [1.167]	2.617 [5.203]	3.013 [7.125]	-2.567 [2.418]	-3.083 [2.071]	-0.701 [0.987]	-2.386 [6.198]
N	1,245	1,245	1,245	1,245	1,245	1,245	1,245
R-square	0.317	0.811	0.622	0.278	0.310	0.391	0.878
경찰서	250	250	250	250	250	250	250

+p<0.1, *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

주: 괄호 안은 표준오차.

4.3 직무만족도에 미치는 영향

이 연구의 세 번째 가설은 지역사회 경찰활동을 통한 범죄발생 감소와 검거율의 증가는 경찰관의 직무만족도 향상에 긍정적인 영향을 미친다는 것이다. 따라서 지역사회 경찰활동과 범죄수사를 위한 충분한 인력이 확보되었을 때 범죄 발생률이 감소함으로써 직무만족도가 증가한다는 것이다. 또한, 지역사회 경찰활동을 통해 범죄발생건수가 감소할수록 경찰관의 직무부담이 그만큼 감소함에 따라 직무만족도는 증가한다는 것이다.

아래의 표는 범죄발생, 검거율, 본서경찰 1인당 담당 범죄, 지역경찰 1인당 담당 인구의 수가 증가함에 따른 직무만족도의 변화를 분석한 결과

이다. 모형3-1부터 모형 3-7까지 방화발생건수를 제외한 어떤 요인도 직무만족도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과에 대해서는 다음과 같은 해석이 가능하다. 첫째, 분석 모형을 직접 해석하면 경찰관의 범죄예방 활동이나 수사 활동, 그리고 이로 인한 업무 부담이 경찰관의 직무만족에 유의미한 영향을 미치지 않는다는 점이다.

이를 긍정적으로 해석하면 경찰관들은 본연의 업무인 범죄예방과 수사 활동을 당연한 것으로 받아들이고 있고, 경찰관으로 입직 이후 과중한 업무 부담은 정부의 재정여건상 쉽게 해소해 줄 수 없는 만성적인 현상이어서 별다른 저항감 없이 수용하며 근무하고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 부정적으로 해석할 경우 경찰관의 수사 및 범죄예방 활동과 그 결과물인 범죄발생 감소율이나 범죄 검거율과 사실상 무관하게 근무하는 것으로 볼 수도 있다. 이는 경우에 따라 경찰 본연의 직무 정체성에도 상당히 괴리되어 있음을 의미하기도 한다.

<표 23> 직무만족도에 미치는 영향 요인(Fixed Effect)

변 수	모형3-1	모형3-2	모형3-3	모형3-4	모형3-5	모형3-6	모형3-7
	직무만족	직무만족	직무만족	직무만족	직무만족	직무만족	직무만족
(로그) 총 범죄 검거율	-1.131						
	[1.043]						
(로그) 총 범죄 발생건수	2.066						
	[4.220]						
(로그) 살인사건 검거율		-0.173					
		[0.228]					
(로그) 살인사건 발생건수		0.205					
		[0.201]					
(로그) 강도			0.119				

검거율			[0.168]				
(로그) 강도 발생건수			0.064				
			[0.159]				
(로그) 성폭력 검거율				0.149			
				[0.504]			
(로그) 성폭력 검거건수				-0.165			
				[0.421]			
(로그) 절도 검거율					-0.396		
					[0.573]		
(로그) 절도 발생건수					0.033		
					[0.808]		
(로그) 폭행 검거율						-0.905	
						[1.202]	
(로그) 폭행 발생건수						1.040	
						[0.911]	
(로그) 방화 검거율							-0.037
							[0.191]
(로그) 방화 발생건수							-0.279+
							[0.165]
(로그) 본서경찰 1인당 담당범죄	-2.409	-0.200	-0.344	0.045	-0.145	-1.269	0.227
	[4.224]	[0.434]	[0.461]	[0.569]	[1.161]	[1.121]	[0.439]
(로그) 지역경찰 1인당 인구	-4.707	-4.856	-4.656	-4.670	-4.844	-4.774	-3.887
	[3.190]	[3.184]	[3.197]	[3.204]	[3.196]	[3.183]	[3.198]
(로그) 관할 면적	2.494	2.542	2.680	2.584	2.531	2.509	2.553
	[1.738]	[1.733]	[1.733]	[1.734]	[1.734]	[1.734]	[1.727]
(로그) 예산	-0.839	-0.828	-0.875	-0.854	-0.891+	-0.742	-0.849
	[0.539]	[0.534]	[0.534]	[0.534]	[0.538]	[0.541]	[0.532]
(로그) 관할	-2.363	-1.907	-1.995	-1.943	-1.780	-2.371	-2.357

인구	[3.929]	[3.740]	[3.737]	[3.745]	[3.754]	[3.769]	[3.734]
2011년	7.303***	7.428***	7.440***	7.430***	7.323***	7.371***	7.391***
	[0.414]	[0.399]	[0.399]	[0.400]	[0.424]	[0.404]	[0.398]
2012년	9.470***	9.678***	9.727***	9.659***	9.510***	9.581***	9.590***
	[0.429]	[0.402]	[0.408]	[0.402]	[0.448]	[0.406]	[0.403]
2013년	13.078***	13.320***	13.352***	13.312***	13.150***	13.245***	13.211***
	[0.488]	[0.456]	[0.470]	[0.466]	[0.487]	[0.455]	[0.452]
2014년	14.082***	14.393***	14.390***	14.382***	14.192***	14.339***	12.585***
	[0.957]	[0.921]	[0.931]	[0.926]	[0.947]	[0.919]	[1.108]
상수	105.892**	111.099**	110.850**	110.470**	109.573**	111.609**	109.408**
	[38.420]	[37.653]	[37.646]	[37.666]	[37.709]	[37.722]	[37.521]
N	1,244	1,244	1,244	1,244	1,244	1,244	1,244
R-square	0.663	0.663	0.663	0.662	0.662	0.663	0.665
경찰서	250	250	250	250	250	250	250

+p<0.1, *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

주: 괄호 안은 표준오차.

둘째, 현행 경찰의 직무만족도 평가 요소들이 지역사회 경찰활동의 핵심인 범죄예방이나 범인검거를 위한 수사활동 간에 직접적인 연계성이 거의 없다는 것이다. 현재 경찰청의 경찰관들에 대한 직무만족도 조사 요소는 인사 및 성과관리, 근무환경, 복지, 의사소통, 조직 분위기, 직무, 교육 등 7개 분야 총 29개 문항이다. 이중 경찰관의 활동을 통한 보람이나 만족도를 조사하는 항목은 업무량의 적절성(例. “나의 현재 업무량은 적절하다”), 보람 및 성취감(例. “나는 현재 수행하고 있는 업무를 통해 보람과 성취감을 느낀다”), 긍지 및 자부심(例. 나는 경찰관이라는 직업에 대해 긍지와 자부심을 가지고 있다”) 등 3개 문항에 불과하다. 즉, 직무만족도 평가요소와 경찰활동을 통한 만족도 비중 간의 정합성이 결여됨으로 인해 통계적으로 유의미한 결과가 도출되지 않았을 가능성이 제기된다는 것이다. 이로 인해 직무 자체를 통한 만족도보다 인사관리, 근무환경, 내부복

지 프로그램과 의사소통 등에 대한 만족도가 더 큰 비중을 차지하게 되어 실제 경찰 고유의 직무로부터 느끼는 만족도가 반영되기 어렵다는 점이다.

<표 24> 경찰관 직무만족도 조사 평가요소 및 세부내용

구 분	조직 차원	관서 차원
인사·성과관리 (5문항)		- 근무성적평정의 공정성 - 승진제도의 합리성 - 업무성과평가의 공정성 - 성과급과 포상의 적정성 - 적재적소의 인사배치
근무환경 (3문항)	- 업무장비, 전산시스템의 지원	- 업무량의 적정성 - 사무환경의 적정성
복 지 (3문항)	- 보수와 수당의 적정성 - 복지시설의 적정성 - 문화, 의료, 금융 등 복지프로그램의 적정성	
의사소통 (4문항)	- 경찰조직 운영에 관한 정보공유	- 상하·동료 간 의사소통 - 업무 및 의사결정의 신속성 - 부서간 협조
조직·직무몰입 (5문항)	- 경찰관으로서의 긍지와 자부심	- 구성원들의 직무수행 전념 여부 - 업무를 통한 보람과 성취감 - 구성원 간 공동체 의식 형성 - 소속감 및 인정감 부여
조직운영 (5문항)		- 소속 관서장의 조직발전 노력도 - 관서장에 대한 신뢰도 - 업무처리의 합리성 - 창의적 업무 등 변화의 수용성 - 소속 직원들에 대한 공정한 대우
교 육 (4문항)		- 교육참여 기회의 보장 - 교육의 직무 적합성 - 교육의 자기계발에 기여 - 교육프로그램의 다양성
항목 수	총 6문항	총 23문항

※ 경찰청, 2014년 하반기 직무만족도 관련 설문조사서

4.4 치안고객만족도와 체감안전도에 미치는 영향

이 연구의 네 번째 가설은 지역사회 경찰활동은 치안고객 만족도와 체감안전도에 긍정적인 영향을 미친다는 것이다.

모형4-1부터 모형4-7은 총 범죄 검거율, 총 범죄 발생건수, 주요 범죄 유형별 검거율, 본서의 경찰관 1인당 담당 범죄건수, 지역경찰관서의 1인당 담당 인구의 변화에 따른 치안만족도의 변화를 보여주고 있다. 분석 결과 총 범죄의 검거율과 치안만족도는 유의미한 영향이 없는 것으로 나타났다. 2014년도에 발생한 수원 팔달산 토막살인사건²¹⁾과 같이 엽기적인 강력사건 발생은 치안만족도에 부정적인 영향을 줄 가능성이 크지만, 검거의 경우에는 검거까지의 소요시간, 수사과정에서의 언론의 강력범죄 불안감 확산 보도 등의 영향으로 검거율의 치안만족도에 미치는 영향은 상당히 제한적일 수밖에 없을 것으로 보인다. 또한, 2014년도 기준 총 범죄 177만 8,966건²²⁾ 중에서 교통범죄 32.2%, 지능·경제범죄 20.9% 등 50% 이상이 체감치안에 영향을 주지 않는 범죄들이 차지하고 있고, 경찰이 높은 검거율을 유지한다고 하더라도 국민의 관심도 높지 않아 잘 모르는 경우가 많아서 치안만족도에 미치는 영향은 상당히 미미할 것으로 판단된다.

반면에 총 범죄 발생건수가 1% 증가할 때 치안만족도는 5.89나 감소하는 것으로 나타났으며, 이는 90% 신뢰 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다. 이는 앞서 설명한 대로 국민의 치안만족도는 범죄발생에 민감하게 반응함을 알 수 있다.

또한, 지역경찰관 1인당 담당 인구의 수가 증가할수록 치안만족도는 감

21) 수원 팔달산 토막살인사건은 중국인 박춘풍(55세)이 2014.11.26. 경기도 수원시 팔달구 자신의 집에서 前 동거녀를 목 졸라 살해한 뒤, 다음 날 오전부터 이를 동안 시신을 잔혹하게 훼손해 팔달산 등산로 등 5곳에 유기한 사건이다.

22) 경찰청 2014년도 범죄통계

소하는 것으로 분석되었는데, 1인당 담당 인구가 1% 증가할 때 각 모형에서 최소 4.97, 최대 5.65의 만족도 감소를 유발하는 것으로 분석되었다. 이는 95% 신뢰 수준에서 통계적으로 유의미한 결과를 일관되게 보여주고 있다. 결국, 지역경찰관 개개인이 담당하는 인구가 늘어날 경우, 경찰관 개인이 처리해야 할 업무량도 증가하면서 지역사회 경찰활동은 물론이고 지역주민들의 요구에 부응하는 치안서비스를 제대로 제공할 수 없음을 나타내는 것으로 분석된다.

다만, 본서의 경찰관 1인당 담당 범죄건수가 1% 증가할 때 치안만족도는 6.23(모형4-1)이나 증가하는 것으로 분석되었는데, 이는 해석에 주의를 필요로 하는 부분이다. 상식적으로 판단해 보건대 본서의 경찰관 1인당 담당 범죄 건수가 증가하면 건당 노력과 시간의 투입량은 상대적으로 감소하게 되어 치안만족도가 감소할 것으로 보인다. 모형4-2부터 모형4-7 사이에서 주요범죄 유형별 사건에 대한 본서의 경찰관 1인당 담당 범죄 건수 대비 치안만족도의 변화는 통계적으로 유의미하지 않았다. 또한 총 범죄 검거율도 치안만족도에 유의미한 영향을 미치지 않았다는 점에서 통계적으로는 유의미하지만, 실질적으로는 타당도는 낮을 가능성이 제기된다. 또한, 치안만족도 조사의 경우 경찰서당 표본수가 5명인 경우까지 있고 농촌지역보다 도시지역의 만족도 조사결과가 후하게 평가하는 경향도 있어서 이는 별도로 분석이 필요한 사항이다.

더불어 치안만족도 조사가 치안서비스를 경험한 국민을 대상으로 이루어지고, 범죄사건뿐만 아니라 112신고를 비롯한 각종 민원접수에 대한 부분에 대해서도 평가가 이루어진다는 점에서 실제 범죄사건 해결 여부와는 밀접한 관계를 갖기 어렵다는 점이다. 즉, 사건 접수 과정에서의 접수 담당 경찰관의 친절도나 신속한 출동과 적절한 대응 여부가 치안만족도에 더 큰 영향을 미친다는 것이다. 한편 총 범죄 발생 건수는 본서의 경찰관 1인당 담당 범죄 건수에 영향을 미친다는 점에서 다중공선성으로 인한 효과일 가능성도 제기된다.

<표 25> 치안고객만족도에 미치는 영향 요인(Fixed Effect)

변 수	모형4-1	모형4-2	모형4-3	모형4-4	모형4-5	모형4-6	모형4-7
	치안만족	치안만족	치안만족	치안만족	치안만족	치안만족	치안만족
(로그) 총 범죄 검거율	0.365 [0.752]						
(로그) 총 범죄 발생건수	-5.895+ [3.060]						
(로그)살인사 건 검거율		0.208 [0.165]					
(로그) 살인사건 발생건수		-0.076 [0.146]					
(로그) 강도 검거율			0.123 [0.121]				
(로그) 강도 발생건수			-0.142 [0.114]				
(로그) 성폭력 검거율				0.380 [0.356]			
(로그) 성폭력 발생건수				-0.363 [0.301]			
(로그) 절도 검거율					0.470 [0.416]		
(로그) 절도 발생건수					-0.306 [0.577]		
(로그) 폭행 검거율						0.244 [0.873]	
(로그) 폭행 발생건수						0.251 [0.661]	
(로그) 방화 검거율							0.205 [0.139]
(로그) 방화 발생건수							-0.181 [0.120]
(로그) 본서 경찰1인당	6.237*	0.232	0.406	0.621	0.703	-0.027	0.388

담당 범죄	[3.061]	[0.303]	[0.319]	[0.412]	[0.810]	[0.803]	[0.308]
(로그)지역 경찰 1인당 담당 인구	-5.655*	-5.380*	-5.136*	-5.053*	-5.400*	-5.315*	-4.973*
	[2.302]	[2.298]	[2.309]	[2.311]	[2.313]	[2.302]	[2.318]
(로그) 관할 면적	-1.435	-1.622	-1.600	-1.578	-1.597	-1.626	-1.574
	[1.257]	[1.254]	[1.256]	[1.256]	[1.255]	[1.256]	[1.255]
(로그) 예산	0.492	0.573	0.562	0.570	0.641+	0.621	0.576
	[0.384]	[0.381]	[0.382]	[0.382]	[0.384]	[0.388]	[0.381]
(로그) 관할 인구	11.998***	10.449***	10.293***	10.256***	10.326***	10.185***	10.124***
	[2.842]	[2.704]	[2.707]	[2.712]	[2.713]	[2.727]	[2.710]
2011년	-0.672*	-0.727*	-0.728*	-0.693*	-0.594+	-0.697*	-0.686*
	[0.300]	[0.290]	[0.290]	[0.290]	[0.308]	[0.294]	[0.290]
2012년	-1.248***	-1.402***	-1.467***	-1.384***	-1.241***	-1.409***	-1.356***
	[0.311]	[0.291]	[0.296]	[0.292]	[0.325]	[0.295]	[0.294]
2013년	5.418***	5.150***	5.059***	5.277***	5.323***	5.194***	5.183***
	[0.350]	[0.327]	[0.340]	[0.337]	[0.350]	[0.327]	[0.326]
2014년	6.592***	6.201***	6.068***	6.331***	6.411***	6.248***	5.996***
	[0.679]	[0.654]	[0.667]	[0.663]	[0.673]	[0.655]	[0.793]
상수	-8.337	-19.908	-20.057	-19.762	-17.850	-18.628	-19.337
	[27.560]	[26.981]	[27.007]	[27.058]	[27.080]	[27.049]	[26.996]
N	1,245	1,245	1,245	1,245	1,245	1,245	1,245
R-square	0.527	0.527	0.526	0.526	0.526	0.526	0.526
경찰서	250	250	250	250	250	250	250

+p<0.1, *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

주: 괄호 안은 표준오차.

아래의 표는 체감안전도에 미치는 영향 요인을 고정효과모형으로 분석한 결과이다. 먼저, 범죄발생 유형 중 살인사건과 방화사건은 체감안전도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 살인사건이 1% 증가할 때 체감안전도는 0.3 감소하고 있었고, 방화 발생건수가 1% 증가할 때 체감안전도는 0.35 감소하는 것으로 분석되었다. 반면 방화사건 검거율이 1% 증가할 때 체감안전도는 0.26 증가하는 것으로 나타났다. 다른 유형의 범죄발생 및 검거는 체감안전도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았

다. 체감안전도는 범죄의 경험 유무와는 무관하게 주변에서 발생하는 범죄의 빈도와 강도를 인지함으로써 느끼게 되는 일반 국민의 범죄로부터의 안전수준 인식이다. 즉, 특정 지역에 거주하는 사람이 자기가 살고 있는 지역에서 범죄가 발생하지 않았더라도, 전국적으로 인지된 살인 등 강력 범죄로 인해 안전도에 대해 부정적인 인식을 줄 수 있다는 것이다.

모형5-2와 모형5-7에서 제시되는 바와 같이 엽기적인 살인사건, 묻지마 살인, 그리고 주거지에 대한 연쇄방화사건 등은 다른 범죄 유형에 비해 방송·통신매체를 통해 전파될 가능성이 다른 범죄 유형보다 상대적으로 높고, 특히 자기가 살고 있는 지역에서 발생할 수도 있는 범죄로 인식될 경우에는 체감안전도를 부정적으로 인식할 가능성이 크다.

<표 26> 체감안전도에 미치는 영향 요인(Fixed Effect)

변 수	모형5-1	모형5-2	모형5-3	모형5-4	모형5-5	모형5-6	모형5-7
	체감안전	체감안전	체감안전	체감안전	체감안전	체감안전	체감안전
(로그) 총 범죄 검거율	-0.857 [0.860]						
(로그) 총 범죄 발생건수	-2.285 [3.500]						
(로그) 살인사건 검거율		0.280 [0.188]					
(로그) 살인 발생건수		-0.301+ [0.166]					
(로그) 강도 검거율			-0.077 [0.138]				
(로그) 강도 발생건수			0.091 [0.130]				
(로그) 성폭력 검거율				-0.357 [0.406]			
(로그)				-0.129			

성폭력 발생건수				[0.344]			
(로그) 절도 검거율					-0.329		
					[0.475]		
(로그) 절도 발생건수					-0.154		
					[0.659]		
(로그) 폭행 검거율						-1.187	
						[0.993]	
(로그) 폭행 발생건수						0.448	
						[0.752]	
(로그) 방화 검거율							0.269+
							[0.158]
(로그) 방화 발생건수							-0.359**
							[0.137]
(로그) 본서 경찰1인당 담당 범죄	2.332	0.369	0.174	0.426	0.443	-0.177	0.501
	[3.499]	[0.346]	[0.365]	[0.469]	[0.928]	[0.915]	[0.351]
(로그) 지역경찰 1인당 담당 인구	-2.952	-2.759	-3.010	-2.953	-2.996	-2.910	-1.976
	[2.632]	[2.625]	[2.638]	[2.640]	[2.643]	[2.627]	[2.641]
(로그) 관할 면적	2.737+	2.699+	2.659+	2.632+	2.651+	2.623+	2.740+
	[1.439]	[1.433]	[1.436]	[1.435]	[1.435]	[1.435]	[1.431]
(로그) 예산	0.100	0.126	0.171	0.199	0.110	0.192	0.136
	[0.441]	[0.436]	[0.438]	[0.438]	[0.440]	[0.444]	[0.435]
(로그) 관할 인구	-4.552	-5.294+	-5.292+	-5.086	-5.185+	-5.403+	-5.845+
	[3.247]	[3.085]	[3.090]	[3.094]	[3.096]	[3.109]	[3.085]
2011년	7.071***	7.155***	7.178***	7.155***	7.076***	7.102***	7.182***
	[0.343]	[0.330]	[0.331]	[0.331]	[0.351]	[0.335]	[0.330]
2012년	9.749***	9.771***	9.853***	9.825***	9.696***	9.762***	9.858***
	[0.355]	[0.332]	[0.338]	[0.332]	[0.372]	[0.336]	[0.334]
2013년	13.665***	13.592***	13.749***	13.717***	13.574***	13.628***	13.659***
	[0.400]	[0.374]	[0.388]	[0.384]	[0.399]	[0.373]	[0.371]
2014년	17.732***	17.615***	17.805***	17.802***	17.577***	17.681***	16.693***
	[0.780]	[0.750]	[0.765]	[0.760]	[0.772]	[0.750]	[0.905]

상수	140.367***	136.564***	138.097***	135.267***	137.491***	136.753***	137.361***
	[31.548]	[30.860]	[30.903]	[30.945]	[30.997]	[30.916]	[30.802]
N	1,242	1,242	1,242	1,242	1,242	1,242	1,242
R-square	0.772	0.772	0.771	0.772	0.772	0.772	0.773
경찰서	250	250	250	250	250	250	250

+p<0.1, *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

주: 괄호 안은 표준오차.

4.5 성과점수에 미치는 영향

이 연구의 다섯 번째 가설은 지역사회 경찰활동은 범죄발생 감소 및 검거율 향상에 긍정적인 영향을 미쳐 치안 성과에 긍정적으로 작용한다는 것이다.

분석 결과 모형 6-1부터 모형6-7까지 본서경찰 1인당 담당 범죄건수는 성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 지역경찰 1인당 담당 인구는 성과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 경찰서의 성과평가 요소에 경찰서 인력의 40% 이상을 차지하는 지역경찰의 역할이 제대로 반영되지 않고 있는 것으로 볼 수 있다.

또한, 범죄 검거율도 성과점수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었는데, 이는 전통적 경찰활동이건 지역사회 경찰활동이건 간에 총 범죄 검거율이 성과평가에서 차지하는 비율이 미미하다는 것을 반증하는 것이라고 해석된다.

범죄발생 건수의 경우 유형별 범죄의 발생 효과는 통계적으로 유의미하지 않았으며, 오히려 총 범죄 발생 건수가 증가하면 성과점수에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이는 총 범죄 발생이 많다는 것은 치안 수요가 많은 대도시 지역이기 때문에 성과평가를 담당하는 경찰 내외의 평정자들이 보이지 않는 배려와 지휘관의 가점이 적잖은 영향을 미치고

있을 수도 있으며, 다른 변수가 통계적으로 유의미하지 않다는 점을 고려할 때 본서의 경찰관 1인당 담당 범죄의 수와 상관관계가 높기 때문에 해석하는 것이 타당하다.

총 범죄 발생 건수를 제외한 모형을 분석한 결과에서는 지역경찰 1인당 경찰관이 담당하는 인구규모가 통계적으로 유의미한 결과를 보였으나, 본서의 경찰관 1인당 담당하는 범죄건수는 통계적으로 유의미하지 않았다. 또한, 총 범죄 발생건수를 포함하고 지역경찰관 1인이 담당하는 인구규모를 제외한 분석 모형에서는 총 범죄 발생 건수는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 분석되었다.

<표 27> 경찰서별 성과점수에 미치는 영향 요인(Fixed Effect)

변 수	모형6-1	모형6-2	모형6-3	모형6-4	모형6-5	모형6-6	모형6-7
	성과점수	성과점수	성과점수	성과점수	성과점수	성과점수	성과점수
(로그) 총 범죄 검거율	0.085 [0.814]						
(로그) 총 범죄 발생건수	10.916*** [3.293]						
(로그) 살인사건 검거율		0.097 [0.178]					
(로그) 살인사건 발생건수		0.030 [0.158]					
(로그) 강도 검거율			-0.085 [0.132]				
(로그) 강도 발생건수			0.096 [0.125]				
(로그) 성폭력 검거율				0.207 [0.395]			
(로그)				-0.034			

성폭력 발생건수				[0.330]			
(로그) 절도 검거율					0.768+		
					[0.449]		
(로그) 절도 발생건수					0.581		
					[0.632]		
(로그) 폭행 검거율						-0.604	
						[0.942]	
(로그) 폭행 발생건수						1.087	
						[0.714]	
(로그) 방화 검거율							-0.063
							[0.150]
(로그) 방화 발생건수							-0.061
							[0.130]
(로그) 본서 경찰1인당 담당 범죄	-11.455***	-0.717*	-0.703+	-0.598	-1.401	-1.878*	-0.519
	[3.296]	[0.340]	[0.362]	[0.446]	[0.908]	[0.878]	[0.345]
(로그) 지역경찰 1인당 담당 인구	-4.709+	-5.292*	-5.435*	-5.118*	-4.918*	-5.223*	-5.009*
	[2.489]	[2.494]	[2.509]	[2.512]	[2.500]	[2.494]	[2.516]
(로그) 관할지역 면적	-1.679	-1.342	-1.340	-1.322	-1.247	-1.372	-1.348
	[1.356]	[1.358]	[1.360]	[1.360]	[1.356]	[1.358]	[1.359]
(로그) 예산	0.005	-0.189	-0.178	-0.195	-0.101	-0.079	-0.186
	[0.421]	[0.418]	[0.419]	[0.419]	[0.421]	[0.424]	[0.418]
(로그) 인구	2.025	5.218+	5.170+	5.070+	4.656	4.584	5.029+
	[3.065]	[2.930]	[2.933]	[2.936]	[2.936]	[2.953]	[2.937]
2011년	-1.879***	-1.910***	-1.882***	-1.889***	-1.684***	-1.934***	-1.913***
	[0.323]	[0.313]	[0.313]	[0.313]	[0.331]	[0.317]	[0.313]
2012년	-2.107***	-1.895***	-1.869***	-1.910***	-1.638***	-1.972***	-1.945***
	[0.334]	[0.315]	[0.320]	[0.315]	[0.351]	[0.318]	[0.317]
2013년	-2.552***	-2.179***	-2.108***	-2.168***	-1.973***	-2.193***	-2.205***

	[0.381]	[0.357]	[0.369]	[0.365]	[0.381]	[0.356]	[0.356]
2014년	-3.077***	-2.481***	-2.396**	-2.478***	-2.246**	-2.482***	-3.090***
	[0.746]	[0.721]	[0.731]	[0.726]	[0.740]	[0.720]	[0.872]
상수	51.738+	71.171*	72.362*	71.501*	72.536*	73.312*	71.007*
	[29.978]	[29.500]	[29.548]	[29.531]	[29.494]	[29.560]	[29.512]
N	1,244	1,244	1,244	1,244	1,244	1,244	1,244
R-square	0.080	0.072	0.070	0.070	0.075	0.072	0.071
경찰서	250	250	250	250	250	250	250

+p<0.1, *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

주: 괄호 안은 표준오차.

경찰서별 성과점수에 영향을 미치는 치안고객만족도, 체감안전도, 직무만족도를 통제한 분석 결과에서도 비슷한 결과가 도출되었다. 치안고객만족도, 체감안전도, 직무만족도 변수는 경찰서 성과에 유의미한 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났으며, 본서의 경찰관 1인당 담당 범죄건 수가 증가할 경우 성과점수에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 다른 조건이 동일할 경우 본서의 경찰관 1인당 담당 범죄가 증가할수록 검거율을 비롯한 치안이 불안할 수밖에 없음을 반영하고 있는 것이라고 볼 수 있다.

<표 28> 경찰서별 성과점수에 미치는 영향 요인(Fixed Effect)

변 수	모형7-1	모형7-2	모형7-3	모형7-4	모형7-5	모형7-6	모형7-7
	성과점수	성과점수	성과점수	성과점수	성과점수	성과점수	성과점수
치안고객 만족도	0.100***	0.099**	0.097**	0.099***	0.099***	0.097**	0.098**
	[0.030]	[0.030]	[0.030]	[0.030]	[0.030]	[0.030]	[0.030]
체감 안전도	0.120***	0.111**	0.114***	0.114***	0.111**	0.112***	0.114***
	[0.034]	[0.034]	[0.034]	[0.034]	[0.034]	[0.034]	[0.034]
직무 만족도	0.055*	0.056*	0.057*	0.057*	0.058*	0.056*	0.055*
	[0.025]	[0.025]	[0.025]	[0.025]	[0.025]	[0.025]	[0.025]

(로그) 총 범죄 검거율	0.061 [0.803]						
(로그) 총 범죄 발생건수	10.984*** [3.251]						
(로그) 살인사건 검거율		0.059 [0.176]					
(로그) 살인사건 발생건수		0.046 [0.155]					
(로그) 강도 검거율			-0.082 [0.129]				
(로그) 강도 발생건수			0.086 [0.123]				
(로그) 성폭력 검거율				0.261 [0.389]			
(로그) 성폭력 발생건수				0.016 [0.325]			
(로그) 절도 검거율					0.700 [0.442]		
(로그) 절도 발생건수					0.681 [0.624]		
(로그) 폭행 검거율						-0.465 [0.927]	
(로그) 폭행 발생건수						0.983 [0.703]	
(로그) 방화 검거율							-0.104 [0.148]
(로그) 방화 발생건수							0.010 [0.129]
(로그) 문서 경찰 1인당 담당 범죄	-11.632*** [3.253]	-0.812* [0.335]	-0.794* [0.357]	-0.754+ [0.439]	-1.641+ [0.898]	-1.875* [0.865]	-0.683* [0.341]
(로그) 지역경찰1인당	-3.110 [2.463]	-3.747 [2.470]	-3.850 [2.484]	-3.508 [2.487]	-3.318 [2.475]	-3.656 [2.469]	-3.623 [2.488]

담당 인구							
(로그) 관할 면적	-1.752	-1.398	-1.398	-1.388	-1.322	-1.419	-1.411
	[1.342]	[1.344]	[1.347]	[1.346]	[1.342]	[1.345]	[1.345]
(로그) 관서 예산	0.020	-0.159	-0.153	-0.170	-0.084	-0.065	-0.159
	[0.416]	[0.415]	[0.415]	[0.415]	[0.417]	[0.420]	[0.415]
(로그) 관할 인구	1.697	4.960+	4.907+	4.805+	4.429	4.380	4.872+
	[3.048]	[2.911]	[2.913]	[2.915]	[2.914]	[2.932]	[2.918]
2011년	-2.912***	-2.937***	-2.907***	-2.926***	-2.748***	-2.945***	-2.930***
	[0.415]	[0.411]	[0.412]	[0.411]	[0.422]	[0.412]	[0.412]
2012년	-3.494***	-3.287***	-3.255***	-3.315***	-3.077***	-3.339***	-3.319***
	[0.487]	[0.479]	[0.485]	[0.480]	[0.499]	[0.480]	[0.482]
2013년	-5.280***	-4.843***	-4.790***	-4.876***	-4.696***	-4.843***	-4.860***
	[0.638]	[0.626]	[0.635]	[0.634]	[0.638]	[0.625]	[0.627]
2014년	-6.342***	-5.659***	-5.592***	-5.708***	-5.497***	-5.648***	-6.015***
	[0.969]	[0.950]	[0.960]	[0.957]	[0.963]	[0.950]	[1.041]
상수	26.897	46.564	47.504	46.398	46.933	48.501	46.406
	[29.974]	[29.542]	[29.592]	[29.560]	[29.532]	[29.589]	[29.555]
N	1,241	1,241	1,241	1,241	1,241	1,241	1,241
R-square	0.111	0.102	0.101	0.101	0.105	0.102	0.101
경찰서	250	250	250	250	250	250	250

+p<0.1, *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

주: 괄호 안은 표준오차.

4.6 매개 효과 분석

지역사회 경찰활동이 경찰 직무만족, 체감안전도와 치안고객 만족도, 경찰 성과 향상에 미치는 영향에 대한 범죄 발생과 검거율의 매개 효과가 검증되기 위해서는, 지역사회 경찰활동이 범죄 발생과 검거율에 미치는 영향, 범죄 발생과 직무 만족, 체감안전도, 치안고객만족도, 경찰성과 향상에 미치는 영향이 유의미해야 하고, 지역사회 경찰활동이 범죄 발생과 검거율에 미치는 영향이 유의미해야 한다. 또한, 범죄 발생과 검거율이 포함

된 모형에서 지역사회 경찰 활동이 종속변수에 미치는 영향이 감소하거나 혹은 사라질 때, 범죄 발생률과 검거율은 지역사회 경찰활동이 종속변수에 미치는 영향을 매개한다고 할 수 있다.

매개효과 분석을 위해 범죄 발생률과 검거율을 제외한 모형에서, 지역경찰 1인당 담당 인구가 증가할수록 체감안전도와 경찰성가에는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 치안고객 만족도와는 유의미한 관계가 없는 것으로 나타났다. 전체적으로 지역경찰 1인당 담당 인구는 범죄 발생 감소에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났으나, 지역경찰 1인당 담당 인구는 강도, 성폭력, 방화 등에 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

그러나 지역경찰 1인당 담당 인구는 직무 만족도에 유의미한 영향을 미치지 않았다. 한편, 범죄 발생 건수는 치안만족도 향상에 부정적인 영향을 미치고 있었으며, 검거율은 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 또한, 개별 범죄 발생과 검거율은 직접 성과 점수에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

매개효과 분석을 위해 범죄 발생률과 검거율이 포함된 모형에서 지역경찰 1인당 담당 인구가 체감안전도에 미치는 효과에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 분석되었으며, 성과 점수에 미치는 영향은 소폭 감소하는 것으로 나타났다. 한편, 경찰성가를 구성하는 지표인 치안고객만족도, 직무만족도, 체감안전도가 포함된 모형에서는 지역경찰 1인당 담당 인구는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

이러한 분석 결과는 범죄 발생률과 검거율이 지역경찰 1인당 담당 인구가 체감안전도에 미치는 효과를 완전히 매개하고 있는 것으로 해석할 수 있으며, 경찰 성과에는 부분적으로 매개하는 효과가 있는 것임을 확인할 수 있다. 치안고객만족도에는 유의미한 효과가 없는 것으로 분석되었다.

<표 29> 매개효과 분석을 위해 범죄발생 및 검거율 변수를 제거한 모형

변 수	모형8-1	모형8-2	모형8-3
	체감안전도	치안고객만족도	치안 성과
(로그) 본서 경찰 1인당 담당 범죄	0.299	0.244	-0.620+
	[0.294]	[0.336]	[0.331]
(로그) 지역경찰 1인당 담당 인구	-5.355*	-2.867	-5.254*
	[2.299]	[2.626]	[2.495]
(로그) 관할 면적	-1.628	2.675+	-1.332
	[1.255]	[1.434]	[1.358]
(로그) 관서 예산	0.590	0.153	-0.188
	[0.381]	[0.436]	[0.418]
(로그) 관할 인구	10.372***	-5.338+	5.144+
	[2.706]	[3.087]	[2.930]
2011년	-0.707*	7.165***	-1.896***
	[0.290]	[0.330]	[0.313]
2012년	-1.405***	9.812***	-1.911***
	[0.291]	[0.332]	[0.314]
2013년	5.178***	13.671***	-2.182***
	[0.325]	[0.371]	[0.355]
2014년	6.231***	17.699***	-2.489***
	[0.654]	[0.749]	[0.720]
상수	-19.566	137.722***	71.454*
	[26.998]	[30.875]	[29.504]
N	1,245	1,242	1,244
R-square	0.525	0.771	0.070
경찰서	250	250	250

+p<0.1, *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

주: 괄호 안은 표준오차.

V. 결 론

5.1 연구 요약

국민의 생명과 재산을 지키고 공공의 안녕과 질서를 유지해야 하는 경찰의 임무는 매우 중차대한 것이다. 또한, 11만여 명에 이르는 경찰공무원은 교원 다음으로 많은 구성원을 가진 방대한 조직의 규모에 걸맞게 추진해야 할 정책이나 정부 내에서 감당해야 할 역할도 크고 많기 때문에 경찰활동의 성과들을 제대로 측정하거나 평가해내는 것은 쉽지 않은 일이다. 그동안의 연구들은 주로 치안 분야별 대상을 특정하여 부분적 연구를 해오거나 경찰 내외의 인식 조사를 통해 특정 시기의 성과를 간접적으로 측정하는 방식이 주류를 이루었다.

이 연구는 2000년대 이후 한국경찰에 도입되기 시작한 지역사회 경찰활동이 범죄 발생(증감), 범죄 검거율, 치안만족도, 체감안전도를 비롯한 치안성과에 미치는 영향을 2010년도부터 2014년도까지 5년 동안의 실증적인 통계자료를 이용하여 지역사회 경찰활동과 조직성과와의 관계를 분석하였다.

현재 경찰은 지역경찰관서인 지구대와 파출소에서 전통적인 경찰활동의 수단 내지 목표인 범죄단속과 검거에만 주력하지 않고, 범죄예방을 위한 도보순찰, 방범진단, 합동캠페인 등 방법 홍보, 지역치안대책 협의, 합동단속 등 주민들과의 실질적인 치안협력을 이뤄나가려는 지역사회 경찰활동을 지속적으로 강화하고 있는 실정이다. 따라서 지역사회 경찰활동을 전적으로 담당하는 지역경찰관들의 1인당 담당인구를 독립변수로 선정하였다. 이와 함께 지역사회 경찰활동을 전개한다고 하더라도 전통적인 경찰활동의 목표이자 경찰의 기본 임무 중의 하나인 범죄검거 업무를 도외시킬 수 없으므로 범죄 검거율을 종속변수의 하나로 보고 경찰서 본서의 경

찰관 1인이 담당하는 범죄사건의 수를 또 다른 독립변수로 선정하였다.

패널회귀분석모형을 이용하여 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 분석하였고, 범죄발생(증감), 범죄 검거율, 치안만족도, 체감안전도, 성과평가 점수 등 종속변수 상호 간의 관계도 살펴보았다.

앞서 제시한 6가지의 가설에 대해 검증한 결과는 다음과 같다.

첫째, 지역경찰 1인당 담당 인구가 늘어나면 총 범죄가 증가하며, 살인을 제외한 강도, 성폭력, 절도, 폭행, 방화 등의 모든 범죄가 증가하게 된다. 이는 지역경찰활동이 실제적으로 범죄예방과 정(+)의 관계임을 나타내는 것으로 해석할 수 있다. 총 범죄는 물론이고, 강도, 성폭력, 절도, 폭행, 방화와 같은 주요 민생침해범죄(살인 제외)를 감소시키기 위해서는 지역경찰 1인당 담당 인구를 줄여 주어야 한다는 의미이다.

결국, 현재의 지구대와 파출소 같은 지역경찰관서를 운영하는 경찰조직의 체계 하에서 지역사회 경찰활동을 통한 치안의 성과를 높이기 위해서는 지역경찰 1인당 담당 인구수를 줄여주어야 한다. 하지만, 이는 경찰 전체의 인력규모와 예산상의 한계가 있으므로 법집행 비용을 고려하여 정책적으로 선택해야 할 문제이다.

둘째, 범죄 검거율에는 경찰서의 본서에 근무하는 경찰관 1인당 담당 사건 건수가 어느 정도 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 따라서 범죄 검거율 향상 또는 이를 통한 경찰의 치안성과를 높여 나가기 위해서는 지역경찰 이외에도 본서의 수사, 형사부서에 담당 사건 수에 비례한 적절한 경찰관의 인력배치가 필요하다.

셋째, 범죄발생(증감), 범죄의 검거율, 1인당 담당 범죄검수, 지역경찰관 1인당 담당 인구수는 모두 직무만족도에 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 이는 사실상 경찰관들에 대한 직무만족도 측정 요소가 주로

조직 내의 복지, 경직된 상하관계에서의 직무분위기를 완화시키기 위한 소통과 조직 문화, 관서장의 개혁 의지 등을 평가하고 있을 뿐 범죄의 예방과 진압이라는 경찰 본연의 임무와 관련된 측정요소가 부족하기 때문일 가능성이 매우 높다. 한편으로는 현재 경찰의 복지수준, 의사소통, 조직분위기, 사무환경 등을 직무만족도의 주요 지표로 측정하고 있는 것은 경찰 조직 내에서 이들 요소가 상당히 열악한 수준임을 나타내고 있다고 보아야 할 것이다. 이와 함께 경찰조직 내부의 상하 간, 그리고 고시, 경찰대, 간부후보, 순경 공채 등으로 다양하게 운영되고 있는 입직경로(출신) 간의 고질적인 갈등도 상당하고 이를 해소해 나가는 것이 경찰의 직무만족도를 향상시키는데 있어서 내부적인 우선 과제임을 보여주는 것이다.

넷째, 치안만족도의 경우, 총 범죄의 검거율보다는 발생률 증가에 더욱 민감하게 반응하는 것으로 나타났다. 이는 우리나라 경찰의 범죄 검거율이 매우 높아서 국민이 범죄 검거율의 증감에 별다른 불만이 없다고도 해석할 수 있다. 이에 반해 경찰의 신속한 대처가 늦어질 수밖에 없는 신종범죄, 첨단범죄, 보이스피싱이나 금융사기 등 다수 피해자를 양산하는 범죄가 급속히 확산될 경우 쉽게 여론화되어 치안만족도에 부정적인 영향을 끼치고 있는 것으로 볼 수 있다. 범죄발생을 억제하기 위한 지역사회치안활동을 강화할 경우, 기본적으로 치안만족도를 높일 수 있고, 이에 따라 성과 향상에도 기여할 수 있음을 알 수 있다. 또한, 치안만족도는 지역경찰 1인당 담당 인구가 증가하면 저하되는 것으로 나타났는데, 이는 지역경찰 1인당 담당 인구가 많은 지역경찰관서 대부분이 치안수요가 많은 곳이기 때문이다. 대체로 유흥가 주변 등 대도시 지역에 위치하는 지역경찰관서는 담당 인구가 많아서 구체적인 치안활동을 함에 있어서 시민 1인당 서비스를 제공할 수 있는 시간과 내용이 부족할 수밖에 없어서 발생하는 당연한 현상으로 이해된다.

다섯째, 6대 민생침해범죄 중에서 살인과 방화가 체감안전도에 큰 영향을 주지만, 강도, 절도, 폭행, 성폭력 범죄는 별다른 영향이 없는 것으로

나타났다. 살인과 방화는 비록 실제 발생하는 사건 수는 다른 범죄에 비해 소수이지만²³⁾, 피해회복이 원천적으로 불가능한 치명적인 범죄라는 점에 서 강·절도 등에 체감안전도에 비해 큰 영향을 주고 있는 것으로 보인다.

국민 개개인은 살인사건 특히 연쇄 살인, 묻지마 살인, 엽기적인 수법의 살인사건, 연쇄방화사건이 발생하면 자신도 범죄의 피해자가 될 수도 있다는 생각 때문에 범인이 검거될 때까지 상당한 불안감을 느낄 수 밖에 없다. 나아가 이 같은 살인이나 방화사건은 범인 검거 시까지 보도가 지속될 뿐 아니라 과거 유사 발생사례까지 함께 집중 조명하는 언론의 보도 경향도 일정 부분 영향을 주고 있을 것으로 판단된다. 따라서 살인과 방화 사건은 발생 시마다 신속하고 빠짐없이 검거할 수 있도록 수사역량을 향상시켜 나가는 것이 체감안전도 향상에 필요하다.

여섯째, 성과점수는 본서의 경찰관 1인당 담당 범죄 건수와는 부적(-) 관계에 있지만, 지역경찰 1인당 담당 인구, 범죄 검거율, 범죄 발생률 모두 유의미한 영향이 없는 것으로 나타났다. 범죄 예방과 검거가 경찰의 기본업무 중의 하나이고, 특히 지역경찰의 경우 범죄예방업무가 핵심업무임을 고려할 때 범죄 검거율이나 발생률의 성과평가항목에서 차지하는 비중이 낮기 때문으로 보인다. 이들이 제대로 성과평가에 반영될 수 있도록 평가항목 요소 제정비 등 제도적 보완책도 필요해 보인다. 한편, 총 범죄 발생이 증가할수록 성과점수에 긍정적인 영향을 주는 것은 치안수요가 많은 경찰관서의 경우, 성과 평정권자들이 정성평가 항목에서의 보이지 않는 배려와 지방경찰청장들의 지휘관 가점이 경찰서 평가에 일정 부분 긍정적으로 반영되고 있기 때문으로 해석할 수 있다. 따라서 치안종합성과 평가 체도를 통해 경찰의 범죄 검거율을 높이는 대신 범죄 발생률을 줄여나가기 위해서는 평가요소와 측정방법 등에 대한 고민이 필요하다고 본다.

끝으로, 이 연구는 우선, 성과에 반영되는 다양한 요소들에 대해 공식데

23) 경찰청, 2014년도 범죄 범죄통계 : 살인 910건, 방화 1,723건, 강도 1,597건, 성폭력 21,272건, 절도 266,853건, 폭행 289,862건.

이터를 활용해 검증하면서, 체계적이고 종합적인 분석을 시도했다는 점에서 가장 큰 의의를 가진다. 또한, 경찰조직 성과의 목표 향상을 위해 무분별한 정책 개선이 아닌, 각각의 요소(직무만족, 고객만족, 체감안전)에 대해 맞춤형 정책 개선방안을 구체적으로 제시할 수 있다는 점이다.

5.2 정책적 제언 및 이론적 시사점

2015년 시점을 기준으로 경찰서 성과 지표는 성과과제 이행, 치안 만족도, 고객만족 정책, 의무위반 감점, 지휘관 평가 등을 주요 평가 요소로 설정하고 있다. 이 중 치안만족도 및 체감안전도와 같은 성과 지표는 지역주민과의 대면 접촉 확대를 통해 지역 주민들이 느끼는 안전도를 증가시키는데 긍정적으로 작용한다는 점에서 지역사회 경찰 활동과 밀접하게 연계된 지표라고 할 수 있다. 그러나 범죄 예방과 같이 지역사회 경찰 활동이 추구하는 목표를 직접 반영하는 성과지표의 비중은 상대적으로 낮은 수준이다. 이는 범죄 발생 이후 검거율 등과 같은 성과지표는 경찰 활동의 성과를 가시적으로 가장 잘 보여줄 수 있는 지표이지만 상대적으로 예방 활동의 성과는 가시성이 낮고 객관적인 평가를 보장하기 어렵다는 근본적인 문제가 있기 때문이다. 그러나 향후 경찰서의 성과지표에서 지역사회 경찰 활동을 활성화하기 위해서는 단기적인 측면의 검거율 지표뿐만 아니라 도보 순찰 비율 등과 같은 지역사회 경찰 활동 자체와 치안만족도 및 체감안전도의 평가 비중을 현재보다 확대할 필요성이 제기된다.

지역사회 경찰활동을 제약하는 요인 중 하나는 인력 부족 문제 때문이다. 본 연구에서 지역사회 경찰 활동을 경찰력 1인당 지역주민의 수로 측정한 이유도 바로 지역사회 경찰 활동의 핵심 자원이 경찰 인력이기 때문이었다. 물론, 경찰 인력이 많다고 해서 도보순찰이 확대된다고 단정할 수는 없으나, 도보순찰을 통해 지역 주민과의 접촉을 제고하기 위해서는 경찰 인력의 확대가 전제되어야 한다는 점에서 인력 부족 문제는 선제적으로 해결이 요구되는 문제이다. 특히 순찰차를 이용한 차량 순찰 중심의 순

찰 체계가 고착화될 수밖에 없는 이유 중 하나는 경찰이 도보순찰이나 지역 주민과의 접촉, 신뢰의 구축을 인지하지 못해서라기보다 지구대 개편 이후 관할 구역이 넓어지면서 불가피하게 기동성을 확보한 차량 순찰에 의존할 수밖에 없기 때문이다. 이러한 측면에서 현재의 경찰서 인력 배분 기준을 개선하여, 도보 순찰 등 지역사회 경찰활동의 필요성이 높은 지역에 우선적으로 지구대 인력을 확대 운영하는 방안이 마련되어야 할 필요가 있다.

둘째, 지역사회 치안활동을 직접 담당하는 적정한 경찰력의 확보와 배치가 필요하다. 지역사회 경찰활동을 통해 범죄예방의 실효성을 높이고 범죄 검거율을 향상시키기 위해서는 현재의 인력으로는 부족하기 때문이다. 다만, 본 연구의 범위가 2010년에서 2014년까지여서 정부의 경찰인력 2만 명 증원이 본격적으로 이루어지기 이전 단계이므로 인력의 추가적인 증원 필요성은 상대적으로 높아 보이지 않는다. 따라서 증원된 경찰인력이 지역사회 경찰활동을 담당하는 경찰서의 생활안전, 여성청소년, 형사, 지역경찰관서 위주로 배치하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 경찰관들의 직무만족도 측정요소들에 대한 개선이 필요하다. 경찰관들의 직무만족도를 조사하는 것은 경찰관들의 정신적·육체적 건강관리, 근무여건 개선을 통한 사기 진작, 업무 능률의 향상을 도모하기 위한 것이 목적이라고 볼 수 있다. 현재의 직무만족도 평가 요소들이 경찰관들의 근무환경 개선, 사기진작 관련 요소들은 잘 반영된 반면, 경찰의 존재 목적 내지 경찰의 기본 임무인 범죄예방, 범인검거 활동, 국민에게 필요한 치안 서비스 제공과 같은 지역사회 경찰활동과 이를 통해 얻을 수 있는 경찰관으로서의 보람, 경찰조직의 구성원이라는 자긍심 등에 대한 평가요소가 낮은 만큼 항목 확대와 배점을 강화할 필요가 있다.

넷째, 경찰의 신뢰 제고 내지 이미지 개선을 위해서는 지역사회 경찰활동을 보다 활성화할 수 있는 다양한 프로그램과 시스템을 만들어 나가야

한다. 경찰의 치안정책들이 2000년대 이후 지역사회 경찰활동으로 변화하는 방향성을 가지고 있고, 구체화된 정책들이 업무지시나 관련 법규나 매뉴얼에 반영되어 있기는 하지만, 엄밀히 말하면 경찰청 차원에서의 지역사회 경찰활동에 대한 명확하고 공식적인 개념 정의는 물론이고, 체계적인 매뉴얼이 없는 것이 현실이다. 다행히, 강신명 경찰청장 취임 이후 제시한 ‘예방치안, 과학치안, 협업치안²⁴⁾’이라는 치안의 3대 지향점은 경찰이 나아가야 할 바람직한 방향이라고 보며, 경찰 내부적으로 이에 대한 공감대를 어떻게 형성하여 체계화시켜 나가느냐에 따라 경찰의 성과에 상당한 영향을 줄 수 있다고 본다. 범죄 검거율을 증가시키는 것보다는 범죄발생 자체를 감소시키는 것이 치안만족도의 향상에 도움이 된다는 분석 결과를 고려할 때, 범죄검거나 교통단속과 같은 전통적 경찰활동보다는 범죄예방과 지역주민들과의 관계를 향상시키기 위한 지역사회 경찰활동이 국민에게 있어서는 더욱 의미가 있기 때문이다.

다섯째, 살인과 방화 범죄, 특히 국민 불안을 가중시키는 문지마 살인, 연쇄 방화, 엽기적인 살인사건, 분풀이 방화나 연쇄방화범죄에 대한 맞춤형 치안대책을 수립하여 추진해야 할 것이다. 이를 위해서는 범정부적인 근본대책 마련이 필요한데, 가정교육은 물론이고 아동청소년기부터 화와 분노를 조절할 수 있는 교육, 공동체 내에서 이웃과 함께 어울려 살아가는 방법에 대한 교육과정 신설은 물론이고 우리 사회의 경쟁에서 낙오하거나 탈락한 사람들에 대한 재기의 기회 제공을 위한 취업과 복지 시스템의 정비 등의 사회안전망 구축도 필요하다. 정신과 전문의들의 반대 견해도 있으나, 지적장애인들에 대한 정부 차원의 체계적인 치료와 보호대책을 강구해 나가는 것도 체감안전도 향상을 위해 필요하다.

여섯째, 현행 경찰의 치안종합성과평가 제도에 대한 근본적이고 전반적인 개선이 필요하다. 전략적 합리성(strategic rationality)에 기반을 두고

24) 강신명 경찰청장, 2015.11.13. 경찰 70주년 기념 警(경)·學(학) 공동세미나 환영사 중 “희망찬 미래로 나아가기 위해 예방치안과 과학치안, 그리고 참여치안이 그 지향점이 될 것입니다”

시민과 지역사회의 문제를 중재하고 공유 가치를 창출해내야 한다는 신공공서비스론의 이론을 빌지 않더라도 지역사회 경찰활동을 지속적으로 추진해야 하는 경찰의 입장에서는 경찰관서를 방문하거나 범죄피해나 사고 당사자인 치안고객뿐 아니라 일반 시민을 위해 지역사회의 문제해결자 내지 갈등 중재자로서의 역할을 제대로 수행해 내야 한다.

특히, 수사권 독립과 처우 개선 등 경찰의 숙원 과제 해결은 경찰 스스로 국민의 요구와 기대에 충분히 부응함으로써 국민의 전폭적인 지지와 신뢰를 받을 수 있을 때 실현 가능한 것이다. 따라서 치안정책의 수립 단계부터 다양한 국민의 의사를 제도적으로 반영하고, 경찰과 지역사회 간에 치안서비스를 공동으로 생산할 수 있는 시스템을 제도적으로 만들어 나가야 한다. 아울러 이 같은 일련의 활동들이 치안종합성과 평가 시에 반영될 수 있어야 한다. 현행 기능 중심의 분야별 성과를 평가하여 합산하는 평가 방식도 최근 3년간의 실적이나 추세 속에서 분석함으로써 방향성의 적정 여부는 물론 실질적인 치안성과 창출로 지속될 수 있는지를 평가하여야 할 것이다.

일곱째, 경찰의 치안철학 내지 치안전략이 종전 전통적 경찰활동에서 지역사회 경찰활동으로 변화되었다면, 지역사회 경찰활동을 학문상의 개념 수준으로 머무르게 할 것이 아니라 보다 구체적인 경찰의 치안전략으로 실천이 될 수 있도록 명확한 개념을 정립하고, 구체적인 매뉴얼과 프로그램을 만들어 나가야 한다. 치안종합성과 평가요소에도 이를 반영하여 관서별로 지역실정에 맞는 다양한 프로그램을 스스로 개발하여 추진할 수 있도록 유도하여야 하며, 이를 통해 앞서 제시한 종속변수들이 향상되었다고 한다면 이를 다른 관서에서 공유하고 확산시키려는 경찰청 차원의 노력도 필요하다. 또한, 이 같은 지역사회 경찰활동의 핵심 요소 중 하나인 하급관서로의 분권화 차원에서 지역경찰관서장에 대한 집행 권한을 보다 대폭적으로 위임하여 책임행정이 가능하도록 하여야 할 것이다.

여덟째, 2006년도 이후 성과평가 항목과 배점이 변화하는데, 2010년도 부터는 경찰의 부서(기능)별 지표만 평가하다가 2011년도에 학교폭력과 양천경찰서 가혹행위 사건, 이경백 사건이라 불리는 금품수수사건이 발생하면서 2012년도부터 기능별 지표 외에 학교폭력, 청렴, 인권지표가 추가된 바 있다. 2013년도 박근혜 정부 출범 이후 2013년에는 국정과제인 4대악이 2014년도에는 비정상화의 정상화 과제가 추가되면서 종전 범죄예방을 담당하는 생활안전, 그리고 범죄검거 업무를 담당하는 수사부서의 배점은 2010년도 최대 21점에서 2014년도 12점으로 감소된 것처럼 보인다. 하지만, 비정상화의 정상화와 4대 사회악 근절과제가 사실상 생활안전 기능과 수사기능의 업무가 대부분이어서 26점으로 크게 증가한 것이다. 이는 치안종합성과 평가 요소에 지역사회 경찰활동을 더욱 활성화하기 위한 요소가 반영된 것으로 해석할 수 있다.

아홉째, 경찰이 치안활동을 통해 범죄를 예방하고 신속하게 검거하는 것이 경찰의 기본 임무라고 볼 때, 인력증원의 우선순위가 지역사회 경찰활동을 담당하는 지구대인지 신속한 검거를 위해 경찰서 본서의 수사인력을 먼저 보강하는 것이 좋은지에 대해서는 고민이 필요할 것이나, 본서의 수사인력은 업무 자체가 고소나 고발, 발생사건과 같이 객관적인 지수와 지표가 있는 데 반하여 지구대를 비롯한 지역경찰의 경우에는 다양한 사회 문제가 양적으로 증가할 뿐 아니라 질적으로도 다양화되고 있고 모두 계량화하거나 측정할 수 없기에 지구대 인력부터 우선 보강하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 적정한 인력이 늘어날수록 지역사회 경찰활동의 영역이나 질적 수준이 향상되고 그럴 경우 범죄예방에 상당한 효과도 있을 뿐더러 범죄예방과 치안만족도 향상을 통한 치안성과 향상에도 기여할 것이기 때문이다.

본 연구의 이론적 시사점은 지역사회 경찰활동이 경찰조직의 성과에 영향을 미치는지를 검증하고자 한 점이다. 기존의 연구들은 경찰관의 지역사회 경찰활동에 대한 태도를 조사하거나 지역사회 경찰활동의 개념 정의

에 중점을 두었다. 이에 비해 본 연구는 지역사회 경찰활동이 경찰성과에 어떻게 영향을 미치는지를 구체적으로 확인하였다. 이를 통해서 지역사회 경찰활동과 조직성과에 대한 논의를 보다 현실적이고 구체적인 수준으로 끌어올렸다. 또한 본 연구는 전국을 대상으로 연구를 실시하여 외적 타당도(External Validity)를 확보하고자 하였다. 많은 연구들이 자료의 한계 등으로 인하여 일부 지역을 중심으로 연구를 진행하였으나, 본 연구에서는 전국을 대상으로 분석하였기 때문에 연구결과를 일반화하기가 보다 용이할 것이다.

5.3 연구의 한계 및 향후 연구방향

마지막으로 본 연구가 갖는 한계점과 향후 연구의 방향을 제시하면 다음과 같다. 첫째 본 연구는 지구대 경찰관 1인당 지역주민의 수를 지역사회 경찰활동에 대한 측정 변수로 활용하였다. 그 결과 범죄예방, 지역주민의 치안만족도, 경찰서 성과에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 지구대 경찰관 1인당 지역주민의 수가 적을수록 그렇지 않은 지역에 비해 도보순찰 등 지역사회 경찰활동을 수행할 수 있는 인력 확보 수준이 상대적으로 높고, 주민과의 대면 접촉 기회도 증가하기 때문이다. 그러나 지구대 경찰관 1인당 지역주민의 수가 증가하였다고 해서 도보순찰이나 지역주민과의 접촉 및 네트워킹의 확대를 담보하지 않는다는 점에서 본 연구에서 사용한 측정 변수는 한계를 지니고 있다. 다만 본 연구는 지역사회 경찰활동을 위해 인적 자원 확보가 전제되어야 한다는 점에서 경찰관 1인당 지역주민의 수는 경찰관 1인당 지역사회 경찰 활동을 위한 자원으로서의 의미를 지니고 있다는 점에서 의의를 지닌다. 이러한 한계는 향후 연구에서는 지역 경찰의 지역 주민과의 네트워킹, 도보 순찰 등 지역사회 경찰 활동을 보다 직접 측정할 수 있는 지표를 활용할 필요성을 제기한다.

둘째, 경찰조직의 성과에 관한 것이다. 성과를 측정하는 것은 매우 어렵고 복잡한 작업이라고 할 수 있다. 특히 경찰과 같은 공공기관에서의 성과

는 기업 등 민간분야의 성과와는 다른 면이 있다. 본 연구에서는 경찰청에서 경찰청이 각 관서의 성과평가를 위해 사용한 자료를 이용하여 성과를 측정하였다. 경찰청의 성과평가 자료는 기본 목적이 경찰 본연의 임무를 얼마나 달성하였는지를 평가하는 것이기 때문에 본 연구에서 측정하고자 하는 조직성과와는 다소 차이가 있을 수 있다. 그러나 연구자 개인이 전국 경찰관서의 성과를 측정하기에는 예산, 시간상의 제약이 있기 때문에 경찰청에서 수집한 자료를 사용하였다. 향후 연구에서는 경찰 성과에 대한 면밀한 검토를 통해 성과요인을 추출하고 이를 토대로 전국 경찰관서에서 자료를 수집하여 분석하는 것이 필요하다.

셋째, 본 연구에서는 시간과 예산의 제약으로 인하여 자료를 직접 수집하지 않고 기존의 자료 (secondary data)를 사용하였다. 기존의 자료들을 활용하여 어느 정도의 분석을 할 수 있었으나 본 연구에 정확하게 일치하는 자료가 될 수는 없었다. 지역사회 경찰활동이나 경찰조직의 성과의 측정에 있어서 본 연구에서 고려하는 모든 사항이 포함되기에는 한계가 있을 수밖에 없었다. 예를 들면, 지역사회 경찰활동이 잘 이루어지는 곳은 어디이며, 잘 이루어지지 않은 곳은 어디인지 파악을 하고 어떠한 요인들이 여기에 영향을 미치고 있는지를 현재의 자료로는 파악하기가 어렵다. 향후 연구에서는 충분한 시간을 가지고 연구의 성격과 목적에 맞는 자료를 직접 수집하여 분석하는 것이 필요할 것이다.

끝으로 본 연구는 정량적 연구에 치중을 하여 정성적인 평가에는 한계를 지니고 있다. 지역사회 경찰활동이 지역주민들의 삶의 질과 관련이 있기 때문에 지역주민, 경찰관 등을 대상으로 표적집단 면접 (Focus Group Interview: FGI) 등을 실시하여 실제 현장에서 어떻게 지역사회 경찰활동이 이루어지고 있으며, 이것이 조직성과에 어떻게 연결이 되는지를 파악할 필요가 있는 것이다. 향후 연구에서는 질적 연구방법도 병행하는 것이 바람직할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 강소영. (2010). 『지역특성별 일선경찰기관에 대한 시민만족도 연구』, 박사학위논문, 동국대학교 대학원.
- _____. (2015). 『치안 체감안전도 결정요인에 관한 연구』, 치안정책연구소.
- _____. 정우일. (2012). 지역사회관계 및 지역사회 경찰활동이 시민만족도에 미치는 영향: 경찰관 접촉경험의 매개효과를 중심으로, 『사회과학연구』, 19(3): 55-78.
- 경찰청. (2015b). 『2014범죄통계』.
- 김 구. (2005). 지역경찰활동에 있어서 경찰신뢰의 영향에 관한 실증적 분석 : 경찰활동의 성과 측면을 중심으로, 『한국정책과학학회보』, 9(3): 49-72.
- 박경래 외. (2012). 『범죄유발지역·공간에 대한 위험성 평가도구 개발·적용 및 정책대안에 관한 연구(1)』. 형사정책연구원.
- 박완규, 홍성표(공역). (2009). 『Gujarati의 계량경제학』, (주)지필미디어.
- 박윤환·장현석. (2013). 지역수준 범죄피해 두려움의 결정 요인에 대한 연구: 공식범죄통계, 무질서, 집합효율성, 경찰에 대한 신뢰도를 중심으로, 『한국경찰학회보』, 15(6): 59-88.
- 박재풍. (2011). 지역사회 경찰활동의 통합적 정립, 한국콘텐츠학회논문지 11(12) 284-293
- 안전하고 행복한 대전만들기 추진본부. (2013). 『ㅎㅎㅎ운동 백서』.
- 유효정. (2013). 공공기관 고객만족도 조사와 국민체감도 조사 비교분석, 『포커스』, 공공기관연구센터.

- 윤우석. (2014). 『여성안심구역의 범죄예방을 위한 상황통제기법 제안 및 효과성 검토: 경북지방경찰청 사례를 중심으로』, 치안정책연구소.
- 이명우. (2014). 지역사회 경찰활동이 범죄두려움에 미치는 영향 : 무질서 감소의 매개효과 측정, 『한국경찰학회』, 46: 73-101.
- 이병중. (2006). 『경찰서비스에 대한 시민만족도 연구』, 박사학위논문, 동국대학교 대학원.
- 이상열. (2009). 지역사회 경찰활동의 활성화 방안에 관한 연구, 『한독사회과학논총』, 19(1): 205-236.
- 이슬기. (2013). 『경찰성과의 결정요인: 전통적 경찰활동과 지역사회 경찰활동의 비교를 중심으로』, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 이용남. (2002). 공공도서관의 고객만족도 조사 결과에 대한 비판적 분석: 서울시 당국의 시민만족도 조사를 중심으로, 『한국비블리아학회지』, 13(2): 29-43.
- 이중화. (2005). 『행정서비스의 주민만족도 측정에 관한 연구: 대구광역시 달서구를 중심으로』, 박사학위논문, 계명대학교 대학원.
- 이황우. (2007). 『경찰행정학』. 법문사. 서울.
- 임창호. (2013). 경찰-지역사회관계(PCR)의 주민만족도 향상방안에 관한 연구, 『한국공안행정학회보』, 22(3): 285-321.
- 전준석. (2012). 『지역사회 경찰활동의 실태분석과 활성화 방안에 관한 연구: 일선 경찰관 설문조사를 중심으로』, 박사학위논문, 한세대학교 대학원.
- 정우열·손능수. (2006). 순찰지역경찰관의 직무만족도와 그 영향요인에 관한 연구, 『한국사회와 행정연구』, 17(3): 131-155.
- 정철우·강소영. (2014). 체감안전도에 영향을 미치는 요인에 관한 연구, 『한국경찰연구』, 13(4): 03-32.
- 조병인·이윤·홍서아·임보영.(2011). 우리나라 지역경찰의 치안활동 연구, 형

사정책연구원 연구총서. 19-513

조은경. (1997). 범죄에 대한 두려움에 영향을 미치는 요인들, 『한국심리학회지: 사회 및 성격』, 11(2): 29-51.

차훈진. (2010). 영국의 시민 안심 경찰활동에 관한 연구, 『한국공안행정학회보』, 40: 337-362.

최선우. (2003). 『경찰과 커뮤니티』, 대왕사.

최응렬. (2005). 『지역경찰의 정착화를 위한 과제』, 치안정책연구소.

_____. 박상진. (2008). 한국형 지역사회 경찰활동의 발전방안, 『사회과학연구』, 14: 27-52.

최천근. (2011). 다층자료분석을 활용한 체감안전도 결정요인에 관한 연구, 『2011년 한국행정학회 추계학술대회』: 101-120.

_____. (2011). 행정관리가 경찰성장에 미치는 영향에 관한 실증적 연구, 『한국행정학보』, 45(2): 349-370.

2. 국외문헌

Aremu, A. Oyesoji, & Adeyoju, C. Adeola (2003). Job Commitment, Job Satisfaction and Gender as Predictors of Mentoring in the Nigeria Police. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 26(3): 377-385.

Boydston, J. E., & Sherry, M. E. (1975). *San Diego community profile: Final report*. Washington, DC: Police Foundation.

Buker, H., & Dolu, O. (2010). Police job satisfaction in Turkey: Effects of demographic, organizational and jurisdictional factors. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 34(1), 25-51.

- Burke, R. J., & Mikkelsen, A. (2005). Burnout, job stress and attitudes towards the use of force by Norwegian police officers. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 28(2), 269–278.
- Cheurprakobkit, Sutham & Bartsch, Robert A. (2009). Police performance: A Model for assessing citizens' satisfaction and the importance of police attributes, *Police Quarterly*, 4(4): 449–468.
- Cordner, G. W. (1995). Community policing elements and effects, *Police Forum*, 5(3): 1–8.
- _____. (1998). Community policing: elements and effects, in Alpert, G.P. and Piquero, A. (Eds), *Community Policing: Contemporary Readings*, Waveland Press, Prospect Heights, IL, 45–62.
- Dukes, Richard L. & Portillos, Edwardo. (2009). Models of satisfaction with police service, *Police Studies: International Review of Police Development*, 32(2): 297–318.
- Eck, J. E., & Rosenbaum, D. P. (1994). “The new police order: Effectiveness, equity, and efficiency in community policing,” in D. P. Rosenbaum (Ed.), *The challenge of community policing*, Thousand Oaks, CA7 Sage, pp. 3–23.
- Garofalo, J. (1979). Victimization and fear of crime. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 16: 80–97.
- Goldstein, H. (1987). *Multilevel models in education and social research*. Oxford University Press.
- Greene, J. R. (2000). Community policing in America: Changing the nature, structure, and function of the police. *Criminal justice*, 3: 299–370.
- Kelling, George L., and Moore, Mark H. (1988). *The Evolving Strategy of Policing*. In *Perspectives on Policing*. National Institute of Justice, Office

- of Justice Programs, US Department of Justice.
- Klockars, C.B. (1988). The rhetoric of community policing. In J.R. Greene and S.D. Mastrofski (Eds.), *Community Policing: Rhetoric or reality* (pp. 239–258). New York, NY: Praeger.
- Lewis, Dan A., and Michael G. Maxfield. (1980). Fear in the neighborhoods: An investigation of the impact of crime. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 17: 160–189.
- Lilley, David & Sameer Hinduja. (2006). Organizational Values and Police Officer Evaluation A Content Comparison Between Traditional and Community Policing Agencies, *Police Quarterly*, 9(4): 486–513.
- Lim, V. K., & Teo, T. S. (1998). Effects of individual characteristics on police officers' work-related attitudes. *Journal of Managerial Psychology*, 13(5/6): 334–342.
- Liska, Allen E. and William Baccaglini. (1990). Feeling Safe by Comparison: Crime in the Newspapers. *Social Problems*, (37): 360–374.
- Locke, E. A. (1976). *The Nature and Causes of Job Satisfaction*. In M. Dunnette(ed.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, 1319–1328. Chicago: Rand McNally.
- Lyman, Michael D. (2005). *The Police: An Introduction*, 3rd ed., New Jersey: Prentice Hall.
- Manning, P.K. (1988). Community policing as a drama of control. In J.R. Greene and S.D. Mastrofski (Eds.), *Community Policing: Rhetoric or reality*, New York, NY: Praeger.
- President's Task Force on 21st Century Policing. (2015). *Interim Report of the President's Task Force on 21st Century Policing*. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services.

- Roth, J. A., Roehl, J., & Johnson, C. C. (2004). *Trends in the Adoption of Community Policing* (From Community Policing: Can it Work P 3-29, 2004, Wesley G. Skogan, ed.--See NCJ-201829).
- Skogan, Wesley G. & M.G. Maxfield. (1981). *Coping with Crime*, Beverly Hills: Sage.
- _____. (2006). *Police and community in Chicago: A tale of three cities*. Oxford University Press.
- _____. (2006). Asymmetry in the impact of encounters with police, *Policing and Society*, 16(2): 99-126.
- Taylor, R. B. (2001). *Breaking Away from Broken Windows: Baltimore Neighborhoods and the Nationwide Fight against Crime, Grime, Fear, and Decline*. Boulder, CO: Westview Press.
- Trojanowicz, Ronert C. & Baldwin, R. (1982). *An evaluation of the neighborhood foot patrol program in Flint*, Michigan, East Lansing, MI: Michigan State University.
- _____, Kappeler, V. E., Gaines, L. K. & Bucqueroux, B. (1998). *Community Policing: A Contemporary Perspective*, Cincinnati: Anderson Publishing.
- _____. and Bucqueroux, B.(1990). *Community Policing: How to get started*. Cincinnati. OH: Anderson.
- Weitzer, Ronald & Tuch, Steven A. (2005). Determinants of Public Satisfaction with the Police, *Police Quarterly*, 8(3): 279-297.
- Wesley G. Skogan. (2009). Police and Community in Chicago: A Tale of Three Cities, *Journal of Urban Affairs*. 31(3): 374-376.
- Wilson, J. Q., & Kelling, G. (1982). The police and neighborhood safety: Broken windows. *Atlantic Monthly*, 127: 29-38.

Zhao, J., Lovrich, N., & Thurman, Q. (1999). The status of community policing in American cities: Facilitators and impediments revisited, *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 22, 74-92.

3. 기타

경찰청. (2015a). 치안종합성과평가 요약자료.

내일신문, 안전도시 기틀 마련한 ‘시민맞춤형 치안’, 대전경찰청 ‘하하하 운동’ 입소문 타고 전국으로 확산, 2013. 11. 21일자.

뉴시스, 국감서 격려 받은 대전경찰 하하하 운동, 2013. 10. 30일자.

동아일보, 생활 속 파고드는 복지경찰, 안전이 찾아왔다, 2013. 11. 11일자.

서울신문, 시민·경찰 어깨동무 대전치안 OK, 513개 단체와 함께 캠페인... 6개월 새 가출청소년 28%↓, 2013. 11. 22일자.

중앙일보, 등하굣길 학교골목 경찰이 지키는 대전, 2013. 11. 27일자.

한국일보, 국감 성공사례도 제시하라, 한국일보, 2013. 10. 16일자.

한국행정연구원. (2010). 정부업무평가 및 성과관리에 대한 이해.

행정서비스 헌장 규정 : 대통령 훈령 제257호(2009.9.4. 일부 개정)

사이버 경찰청 홈페이지

<http://www.police.go.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200219>.

네이버 국어사전

<http://krdic.naver.com/detail.nhn?docid=37460100>

<http://krdic.naver.com/detail.nhn?docid=38305800>

ABSTRACT

A Study on the Effect of Community Policing on the Performance of Korean National Police

Jeong, Yong-Seon

Major in Pubic Administration

Dept. of Pubic Administration

The Graduate School

Hansung University

Community policing can be described, among various definitions, as “the type of policing that aims to promote the quality of life for the members of the community through addressing the community’s problems that may lead to public safety issues, such as crime, incidents, and social disorder, based on close partnerships between law enforcement agencies and community members.” Since the early 2000s, it has been introduced and practiced in Korea. The purpose of this research is to find the relationship between community policing and police performance. In order to do this, empirical data for 2010–2014 that may indicate the effect of the policy on police performance including crime rate fluctuations, arrest rate, citizen satisfaction with the police, and the sense of security, are examined.

Two independent variables, population per police officer in charge of

community policing and the number of crimes that a detective in a police department is in charge, are employed, and six dependent variables, crime rate fluctuations, arrest rate, citizen satisfaction with the police, the sense of security, job satisfaction, and policing performance assessments, are included in this analysis. For the explanation of the effects that the independent variables have on the dependent variables, panel data regression models are tested.

The following shows a summary of the main findings of this research. First, increases in population per police officer in charge of community policing has led to an increasing level of overall crimes including robbery, sexual assault, theft, violence, arson but murder cases.

Second, indicators of arrest rate are partly related to the number of criminal cases that a police officer in a criminal investigation department is in charge.

Third, evidence indicates that variables including crime rate fluctuations, arrest rate, the number of criminal cases per detective in charge of criminal investigation, and population per policeman in charge of community policing do not have a statistically significant effect on job satisfaction of police officers.

Fourth, the level of citizen satisfaction with the police tends to be more sensitive to an increase in crime rate compared to arrest rates for overall crimes.

Fifth, murder and arson, among overall public welfare offenses, turns out to have a significant impact on the citizens' sense of

security.

Finally, a measure of performance assessments is negatively related to the number of cases that a detective in the criminal investigation department is in charge, whereas variables including population per police officer in charge of community policing, arrest rate, and crime rate fluctuations do not have a statistically significant effect on policing performance assessments.

These findings described above suggest that the police needs to be born again as a governmental agency trusted by citizens through enhancing community policing that may lead to an improved level of police performance assessment. In order to achieve this, several policy proposals including the fundamental and overall improvement of the current policing performance assessment system, making appropriate arrangements for police forces, changes in the measure of job satisfaction among the police, designing and building various programs and systems that may facilitate community policing, and introducing a cross-government policy that aims to prevent or lower the occurrence of murder and arson cases, are presented in this paper. Once these policies are institutionalized, then the long challenges of the police in Korea, such as granting the police the powers of request for warrant and investigation independent of the prosecutor, and providing better treatment to police officers, are expected to succeed in gaining greater public support.

KEYWORD :community policing, police performance assessment, citizen satisfaction with the police, the sense of security, community police