

공무원 총정원제 도입에 따른 경찰인력의 효율적 운용방안에 관한 연구



《研究陣》

연구위원 : 진재구 (청주대 교수)
최응렬 (계명대 교수)

연구지도위원 : 이형진 (전 경찰청 차장)

연구실장 : 박정원 (총 경)

연구관 : 박희룡 (경 감)

비

면

목 차

I. 서 론	5
1. 연구의 필요성과 목적	5
2. 연구의 범위	6
3. 연구의 대상과 방법	7
II. 국가공무원 총정원제의 의미와 경찰인력관리에 미치는 영향	8
1. 정원관리의 개념	8
2. 국가공무원총정원제의 개념	9
3. 국가공무원총정원제가 경찰인력관리에 미치는 영향	11
III. 현행 경찰조직계층별 기능분석 : 부서편제와 업무량의 적정성 분석	13
1. 향후 경찰이 수행해야 할 바람직한 역할과 기능	15
2. 현행 경찰인력운용체계의 적절성 분석	16
IV. 경찰조직계층별 적정인력규모의 산정과 인력의 배분 방안	28
1. 경찰청	29
2. 지방경찰청	29
3. 경찰서	31
4. 파출소	37
5. 타 부처 협조업무의 이관 및 민간에의 이양	44
6. 경찰조직의 리엔지니어링 기법의 도입	54
V. 결 론	59
참 고 문 헌	61

표 차례

<표 IV-1> 경찰관서별 인력배치 현황	28
------------------------------	----

그림 차례

<그림 III-1> 경찰청의 조직 및 기능별분장사무	20
<참고 1> 1999년도 정부경영진단에서의 경찰청조직개편안 및 인력조정안	21
<참고 2> 경찰책임지역 해안경계현황	54

I. 서 론

1. 연구의 필요성과 목적

경찰조직은 최근 크게 세 가지 측면에서 환경적 변화를 맞이하고 있다.

그 하나는 1997년에 시작된 경제위기 이후에 전 정부적 차원에서 진행되고 있는 구조조정의 일환으로서 경찰조직의 개편과 인력감축의 당위성이 논의되고 있다는 점이다. 이러한 일단의 흐름을 반영하는 것으로서 최근에는 경찰청을 비롯한 일선 경찰서와 파출소의 조직과 인력에 대한 감축을 반영한 대대적인 구조조정안이 마련되어 시행된 바 있다.

다른 하나는 자치경찰제의 도입이 거론되었을 정도로 지역밀착형 경찰서비스 제공에 주력하고 있다는 점이다.

또 다른 환경적 변화로서 들 수 있는 것은 정부가 1999년도부터 일부 공무원을 제외한 행정부 국가공무원의 총수를 273,982인으로 규정한 국가공무원총정원령(대통령령 제 15995호)을 제정, 시행함으로써 정부인력의 효율적인 관리를 도모하기 위한 공무원총정원제의 토대를 마련하였다는 점이다. 국가공무원에 대한 총정원제의 실시는 그 동안 기관별, 직종별, 계급별로 정원을 관리하는 방식이 공무원의 정원을 억제하는데 한계가 있음을 인식하고 정부인력의 지속적인 증가를 좀 더 효과적으로 억제할 목적으로 공무원 전체(입법부, 사법부, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 지방자치단체 소속 공무원과 검사, 교원 등 일부 공무원 제외)를 묶어서 총정원의 상한선을 규정하고 주기적으로 정원의 감축계획을 수립, 시행하도록 하는 지속적인 공무원정원 억제정책의 일환이다.

이러한 환경적 변화 중에서 특히 공무원총정원제의 도입은 앞으로는 치안행정수요의 증가에도 불구하고 경찰인력이 자동적으로 확대될 수 없으므로 경찰조직 내부적으로 기능과 인력의 합리적 재배분을 통한 인력관리의 필요성이 더욱 절실하게 되었음을 의미한다.

따라서 이 연구는 현행 경찰조직(경찰청, 지방경찰청, 경찰서, 파출소)에 대한 기능분석과 경찰인력의 규모와 배분실태에 대한 분석을 통해서 사실상 동결된 기존의 경찰인

력을 어떻게 하면 합리적으로 재배분할 수 있을 것인지에 관한 구체적 대안을 모색하려는 것이다.

2. 연구의 범위

위의 연구목적 달성을 위해서 이 연구는 다음과 같은 연구의 범위를 설정하였다.

우선 자치경찰제의 시행가능성을 염두에 두고 국가경찰과 지방경찰의 역할분담이 이루어질 것을 전제로 하면서, 현행 경찰조직의 기능배분실태와 업무의 비중에 대한 분석을 경찰청, 지방경찰청, 경찰서의 각 급지별, 부서별로 행하고 파출소의 역할과 기능에 대해서도 검토하였다. 각 직위에 대한 본격적인 직무분석과 직무평가는 실시하지 않으나 부서별, 급지별(대도시/중소도시/농촌형으로 분류)로 행정수요의 격차를 분석하고 이를 경찰인력재배분안을 도출하는 근거로 삼았다. 특히 파출소의 경우는 기능분석 외에도 파출소의 근본적인 역할변화를 모색할 수 있는지에 대해서 검토하였다.

다음으로 이런 분석을 토대로 경찰인력의 순증감요인과 규모에 대해서 추계하였다. 구체적으로 보면 첫째로, 향후에 경찰의 기능 중에서 민간으로 위탁되거나 정부내 다른 분야로 이관될 필요가 있는 기능은 무엇인지, 그리고 폐지되는 것이 바람직한 기능은 무엇인지를 살펴봄으로써 기능의 축소에 따른 인력감축의 여지는 얼마나 되는지 추계하였다. 둘째로, 경찰조직이 담당해야 하거나 담당하는 것이 바람직한 기능은 무엇인지 검토하여 그에 따른 새로운 인력수요는 얼마나 되는지 추계하였고, 더 나아가서 현재 전·의 경이 담당하고 있는 업무 중에서 직업경찰관이 담당하는 것이 바람직한 업무는 무엇인지 그리고 그에 따른 인력소요는 얼마나 되는지 추계하였다.

또한 선진국의 경찰조직이 행정수요에 부응하여 인력을 어떻게 배분하고 관리하는지에 대한 벤치마킹을 통해서 시사점을 도출하였다. 이는 주로 문헌분석과 인터넷 등의 검색자료에 의존하였다.

마지막으로 위와 같은 기능분석과 인력재배분안의 도출과 관련하여 효과적이고 능률적이며 탄력적인 인력운용의 전략을 탐색하였다.

3. 연구의 대상과 방법

연구의 방법으로는 주로 문헌과 통계자료의 분석과 일선 경찰관을 대상으로 한 면접 결과를 활용하였다. 면접을 위한 보조수단으로서 표본으로 선정한 B, D, K, S경찰서와 소속 파출소의 경찰관을 대상으로 개인별 업무분장을 구체적으로 작성하도록 하고 이를 부서별 기능분석의 보조자료로 활용하였다.

Ⅱ. 국가공무원 총정원제의 의미와 경찰인력관리에 미치는 영향

1. 정원관리의 개념

일반적으로 정원이란 조직의 목표를 효율적으로 달성할 수 있는 적정한 인력을 말한다. 따라서 정원관리의 본질적 요소에는 적정한 인력이란 개념과 이를 체계적으로 관리한다는 의미가 내포되어 있다고 볼 수 있다.¹⁾ 적정한 인력은 조직 혹은 단위 부서에 필요한 인원을 계획·통제·조정하여 적정인원을 유지함을 말하며, 체계적 관리란 이렇게 유지된 인력이 조직체의 효율적인 운영과 목적달성에 기여하도록 제반 활용수단을 강구한다는 의미가 된다. 따라서 정원관리란 행정부문별 혹은 조직체의 운영단위별로 체계적으로 인력을 산정하고 배치하여 조직목적을 효율적으로 달성할 수 있도록 관리하는 일련의 계획적인 활동이라고 정의할 수 있다.

이러한 정원관리의 개념에 비추어 볼 때 정원관리를 효율화하여 조직의 목표달성을 위해서는 적정한 인력을 유지하기 위해서 인력조정의 신속성과 정원의 효과적인 활용방안이라는 두 가지 사항을 고려할 필요가 있다. 즉 정원관리의 실효성을 제고하기 위해서는 적정한 인력의 확보와 더불어 이를 효과적으로 관리하고 활용할 수 있는 인사권의 확대가 필요하다. 이렇게 함으로써 정원운영을 통하여 조직체의 목표달성은 물론 생산성 향상에도 크게 기여할 것이기 때문이다.

따라서 치안수요의 변화에 따라 경찰부문이 해결해야 할 또 하나의 시급한 목표는 생산성 향상이다. 경찰행정에서의 생산성 향상이란 효율적인 범죄예방 및 범죄의 진압이라는 치안서비스의 공급이다. 이를 위해서는 경찰인력의 효율적 활용을 통한 치안서비스의 공급확대를 도모하는 것이 가장 중요한 요소가 될 것이다.

1) 일반적으로 정원관리 내지 인력관리의 대상이 되고 있는 사람을 人力(manpower) 또는 人的資源(human resources)이라고 부른다. 이 연구에서도 이러한 인적 자원을 공무원으로 이해하며 그 집합적인 개념으로 인원·정원·인력이라는 용어를 혼용하기로 한다.

현재의 주어진 치안수요를 바탕으로 앞으로 기대되는 조직규모의 변동을 예측하고 이에 요구되는 조직구조를 예상하여 설계한 다음 단위조직이 필요로 하는 예상인력을 계획하여 합리적으로 배분하는 방향으로 인력을 활용하는 것이 경찰의 생산성 향상에 있어 중요한 수단이 된다.

2. 국가공무원총정원제의 개념

공무원총정원제란 공무원의 지속적인 증가를 억제하고 합리적인 인력관리를 위해서 정부가 공무원의 총정원을 법령 혹은 기타 지침의 형태로 규정하고 그 범위 내에서 공무원의 분야별 정원을 조정하려는 정책수단을 제도화한 것이다.

총정원제도를 창안한 일본의 제도를 중심으로 이 제도에 대한 배경과 내용을 살펴보고자 한다(이상호, 1997: 69-84; 이은국, 1995: 146-164).

일본은 비교적 일찍부터 총정원관리제도라는 인력정책을 실시하여 오고 있다. 즉 전후 일본은 경제발전의 걸림돌인 정부의 불필요한 팽창을 막아 누증된 재정적자를 해소하고자 부단한 연구를 거듭한 결과 행정개혁을 단행하게 되었으며, 그 구체적인 결실의 하나가 1969년 5월 16일에 공포된 '행정기관의 적정정원에 관한 법률', 즉 총정원법이다. 이 법률은 국가공무원의 정원에 관한 기본법으로서 중앙부처 상근직원의 최고한도를 법에 구체적으로 명시하여 이 총정원 한도 내에서 탄력적으로 인력을 운용하게 하고 있다. 그 주요 내용은 행정수요에 대응하여 정원을 합리적으로 배치하되 총정원을 억제하며, 각 부처의 설치법에 따른 정원규정을 개정하여 전체중앙공무원의 인력의 최대한도를 법으로 정하고 그 범위 내에서 각 부처의 정원을 政令으로 정하는 것 등이다. 이러한 총정원제의 취지는 정부인력의 최고한도를 법령으로 규정함으로써 불필요한 인력을 감축하고 새로운 행정수요에 신속적으로 대응할 수 있는 인력을 확보하자는 것이다. 그 후 총정원 대상조직 뿐만 아니라 현업부서와 1986년부터는 각급 지방자치단체에까지도 확대 적용하고 있다.

일반적으로 총정원제하에서 정원관리의 특징 내지 장점은 다음과 같이 정리할 수 있다(서태윤, 1985: 467; 신원형, 1993: 10-11).

첫째로 인력의 효율적 운영을 통한 공무원 인력의 증가수요에 대처하는 것이다. 총정원제는 단위조직내 직제와 무관하게 인력의 내부조정이 가능할 뿐만 아니라 외부적으로는 행정환경의 변화에 탄력적으로 적용해 나갈 수 있도록 함으로써 인력운용의 효율성을 높여 준다. 또한 신규발생 행정수요는 인력증원을 유발하기 마련인데 기존의 기능 가운데 저가치업무나 수요가 줄어든 부분을 찾아내 제거함으로써 결과적으로 인력은 정예화하기 마련이다. 따라서 돌발적인 인력감축으로 인한 사기저하와 같은 문제는 발생하지 않을 것이다.

둘째로 조직관리에 대한 자율성과 융통성의 확보이다. 총정원제 하에서는 제한적이기는 하지만 인력운영과 관련하여 지역특성을 감안한 행정기구 편제에 대한 권한이 단체장에게 위임될 경우인데 이 경우 조직관리에 대한 자율성은 상대적으로 높아지게 마련이다.

셋째로 기관장의 관리이념 혹은 가치체계가 조직관리에 구체적으로 반영될 수 있다는 점이다. 결과적으로 가치지향적인 조직관리는 주민의 가치는 물론 조직의 산출량을 증대시킬 것이며, 총정원제하에서 그 의의가 더욱 강조될 것이다.

우리 나라에서는 1998년 12월 31일 대통령령으로 처음 제정된 '국가공무원총정원령'에서 우선 국가공무원을 대상으로 총정원을 규정함으로써 국가공무원총수의 증가를 억제하고 국가공무원의 분야별 인력관리의 합리성을 제고하기 위한 법령적 기초를 마련하였다고 볼 수 있다.

국가공무원총정원령은 정부조직법과 다른 법령에 의하여 설치되는 행정기관에 두는 국가공무원 정원의 최고한도를 규정함으로써 정부인력의 효율적인 운영을 도모함을 목적으로 한다고 하면서 행정기관에 두는 국가공무원 정원의 최고한도(이하 "총정원"이라 한다)는 273,982인으로 규정하고 있다. 그러나 이 영은 다음의 몇 가지 점에서 그 효과가 의심되고 있다.

첫째로 국가공무원의 총정원을 규정하는 수단으로서 법률이 아닌 대통령령의 형식을 취함으로써 그 적용의 범위를 행정부 국가공무원에 국한시키고 있다는 점이다. 우리나라 공무원 총수는 90만명이 넘는데 그 중에서 입법부, 사법부 공무원과 행정부 지방공무원을 제외하고, 행정부 국가공무원 중에서도 큰 비중을 차지하는 대부분의 특정직 공

무원을 제외²⁾한 27만여명을 대상으로 한다는 것은 문제가 있다.

둘째로, 특정직 공무원 중에서도 경찰공무원과 소방공무원의 경우에는 총정원의 범주에 포함시킨 반면 검사, 법관, 교원 등은 제외시켰는데, 포함과 제외의 근거가 명확하지 않다는 점이다. 대체적으로 보건데, 국가일반직공무원과 행정자치부 소관의 특정직공무원만 포함되었다는 인상을 주기에 충분하다.

3. 국가공무원총정원제가 경찰인력관리에 미치는 영향

경찰공무원이 이 국가공무원총정원령에서 규정하고 있는 총정원의 범주에 포함됨으로써 앞으로 경찰공무원은 국가일반직공무원이 줄지 않는 한 정원을 쉽게 늘릴 수 없고 자체 정원조정을 통해서 필요한 분야의 인력을 배분해야 하는 어려운 입장에 놓이게 되었다.

영 제3조에는 매 3년마다 정원감축계획을 수립, 시행하여야 한다고 규정하고 있으며, 부칙에는 2001년 1월 1일부터 최초의 정원감축계획이 시행되어야 함을 못박고 있으므로 적어도 2000년 중에는 경찰공무원의 기관별, 직급별, 기능별(분야별) 정원조정계획이 수립되어야 한다. 이러한 점에서 국가공무원총정원제가 경찰청의 인력관리 방식에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 것임은 분명하다. 영 제3조 제2항은 '행정자치부장관은 정부기능의 민간·지방이양, 행정기관의 축소·정비 등 정원감축이 가능한 분야를 적극적으로 발굴하고 기관별 업무처리체계를 재검토하여 정원감축계획의 시행 전년도 5월말까지 3년간의 총정원의 감축규모를 정하고 이를 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다'고 하고 있으며, 제3항은 '중앙행정기관의 장은 제2항의 규정에 의하여 책정된 당해 기관의

2) 공무원총정원령상에 예외로 규정된 공무원의 종류는 다음과 같다.

1. 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회 및 감사원에 두는 국가공무원의 정원
2. 전직대통령예우에관한법률 제6조 제1항의 규정에 의한 전직대통령 비서관의 정원
3. 국가공무원법 제2조 제3항 제1호의 규정에 의한 정무직공무원의 정원
4. 검사정원법에 의한 검사의 정원
5. 지방자치단체에두는국가공무원의정원에관한법률에 의한 국가공무원의 정원
6. 국립의각급학교에두는공무원의정원에관한규정 및 지방교육행정기관및국립의각급학교에두는 국가공무원의정원에관한규정에 의한 정원 중 교원의 정원

정원감축규모에 따라 연도별·직급별·기관별 감축정원을 정원감축계획의 시행 전년도 8월말까지 행정자치부장관에게 통보하여야 한다'고 함으로써 경찰공무원의 경우에도 2000년 5월말까지 향후 3년간의 정원조정내역을 수립해야 하는 의무가 부과되고 있다.

이러한 국가공무원총정원제의 실시가 경찰인력관리에 미치는 직접적인 영향은 크게 두 가지로 요약된다.

첫째로 이제는 경찰인력의 증가가 경찰행정수요의 변화에 따라서만 증감하는 것이 아니라 여타 분야의 행정수요변화와 인력증감에 따른 영향을 받게 됨으로써 더욱 더 경찰인력 확보에 어려움이 가중될 것이라는 점이다. 예전처럼 단순 인구증가와 그에 따른 추상적인 치안행정수요의 증가가 예상된다는 막연한 논리의 전개로는 인력확보에 실패할 수 있다는 점이다.

둘째로 경찰인력의 총규모가 제한됨으로써 나타나는 필연적인 현상으로서 경찰조직내 기관별, 분야별, 계층별 인력의 재배분 필요성과 인력 배정을 둘러싼 경쟁의 가능성이다. 신도시의 개발과 그에 따른 치안수요의 증대가 경찰서의 신설을 필요로 하지만 이를 위해서는 기존 경찰관서 인력의 감축을 수반해야 하고, A분야의 인력 보충을 위해서는 B분야의 인력감축이 뒤따라야 하며, 경찰서 방범인력의 보강을 위해서는 지방경찰청이나 파출소의 인력 감축을 해야 하는 현실의 도래이다. 이러한 경찰조직내 기관별, 분야별, 계층별 인력재배분을 위한 판단에는 반드시 합리적인 근거가 필요한데, 지금까지 많은 연구에도 불구하고 기관별, 분야별, 계층별 적정인력규모의 산정을 위한 정답은 제시되지 않고 있다.

Ⅲ. 현행 경찰조직계층별 기능분석 : 부서편제와 업무량의 적정성 분석

위에서 언급한대로 국가공무원총정원제의 시행은 경찰인력과 여타 분야 공무원인력간의 제로섬게임(zero-sum game)인 동시에 경찰조직내에서 기관간, 분야간, 계층간 인력 배분을 둘러싼 제로섬게임이기도 하다. 이러한 제로섬게임이 단순히 기관장의 재량과 직관에 의해서 운영된다면 바람직하지 않다. 적어도 경찰청장이나 지방경찰청장과 같은 최고관리자 혹은 경찰서장과 같은 중간관리자들이 준거할 수 있는 합리적인 인력배분의 기초가 마련될 필요가 있다.

일반적으로 조직내 분야별, 계층별 인력재배분을 위한 자료는 각 직위에 대한 직무분석을 통해서 얻게 된다. 그러나 우리 나라 경찰조직의 경우 이러한 일반적인 직무분석의 방법을 사용하여 분야별, 부서별, 개인별 업무량을 측정하는 것은 다음과 같은 몇 가지 이유 때문에 거의 불가능하다.

첫째로, 우리 나라 관련법령상 경찰의 기능은 매우 광범위하고 추상적으로 설정되어 있어서 경찰조직이 수행해야 하는 업무의 한계가 불분명하다. 예를 들어 경찰법 제3조는 경찰의 임무로서 '국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지'라고 포괄적으로 규정하고 있어서 공공의 안녕과 질서유지와 관련된 단속과 예방기능이 대부분 경찰에 떠맡겨지는 현실에서는 적정한 업무량의 측정은 불가능하다.

둘째로, 직무분석의 방법은 각 직위의 점직자로 하여금 자신이 수행하는 업무에 대해 추상적인 용어가 아닌 구체적인 활동별로 직무기술서를 작성하도록 하는 직무조사의 방법을 사용해야 하는데, 경찰조직의 경우 이 방법의 사용이 부적절한 경우가 많다. 즉 대외적으로 보안을 유지해야 하는 업무가 많고 또한 개인별로 업무를 수행하기보다는 집단적으로 업무를 수행하는 경우가 많으며 분야별 업무의 중요도 판별에 대한 기준이 마련되어 있지 않다는 점 때문에 직무기술서의 작성을 통한 업무량 측정이 어렵다.

따라서 경찰의 기관별, 분야별 적정인력의 산정을 위한 기존의 연구에서는 대부분 직

무분석의 방법보다는 분야별로 업무량과 밀접한 관련이 있는 업무수요지표를 개발하여 이 지표에 따라 기관별, 분야별 경찰인력을 조정해야 한다는 논의(하태권 외, 1996: 3-124)라든가 경찰인력에 영향을 미치는 독립변수로서 인구, 범죄, 교통사고, 경찰허가, 유치인수 등을 가지고 회귀분석을 통해서 경찰서별 적정인력의 산정을 시도하는 연구(이은국, 1997: 3-99) 등이 주류를 이루고 있다. 이러한 유형의 연구에서 얻을 수 있는 큰 소득은 경찰인력의 규모에 영향을 미치는 요인이 과연 무엇인가를 구체적으로 알게 해준다는 점이다.

그러나 이러한 연구들은 다음과 같은 점에서 한계를 가지고 있다.

첫째로, 선정된 독립변수(혹은 지표) 중에서 인구지표를 제외하고는 지금까지 경찰서별, 분야별 경찰인력의 배분에 있어서 실무적으로 별로 고려되지 않았다는 점에 대해서 애써 눈감고 있다.

둘째로, 회귀분석을 통해서 경찰인력의 규모(총규모 혹은 분야별)를 결정하는 변수 혹은 지표를 추출하는 것은 나타난 현상만을 설명할 수 있을 뿐이지 앞으로 어떤 분야의 인력이 얼마나 늘어나야 되고 어떤 분야 인력이 얼마나 줄어들어야 하는지를 판단하는데 실제적인 도움을 주지 못하고 있다.

셋째로, 더욱이 이은국(1997)의 연구에서처럼 선정된 독립변수 중 유동인구, 총범죄발생건수, 교통사고발생건수, 연유치인수가 경찰서 인력규모를 결정하고 있다고 결론짓고 있지만 독립변수들간에 높은 상관관계가 존재하는지의 여부를 나타내는 다중공선성(multicollinearity)에 대한 검토가 없다면, 하태권 외(1996)의 연구에서처럼 경찰행정 업무 각 분야의 업무량에 영향을 미치는 업무수요지표를 개발하여 그것과 분야별 인력간의 관계를 회귀분석을 통해서 설명하고 있으나 인구와 교통사고건수가 교통과의 인력과 밀접한 관련이 있다는 것 이외에는 어느 변수도 분야별 인력과 유의미한 관계를 보이지 않고 있는 사례에서 나타나듯이 현상을 완전히 설명하지도 못한다.

그러므로 이 연구에서는 분야별, 계층별 인력의 조정을 위한 판단기준을 마련함에 있어서 기존의 연구들이 갖는 한계를 숙지하고 실무적으로 사용가능한 대안을 모색하기 위해서 계량적 방법보다는 다음과 같은 질적인 분석방법을 사용하였다.

첫째로, 향후 경찰이 수행해야 할 바람직한 역할과 기능에 비추어 볼 때 현재의 경찰이 해야 할 일과 해서는 안될 일, 할 필요가 없는 일로 명확히 구분하여 경찰의 기능을

재설계하고 그 틀 속에서 분야별, 계층별 인력의 적정성을 분석해야 한다. 예를 들어 현행법상 법무부의 기능임에도 불구하고 경찰이 처리하고 있는 대용감방운영, 수형자 등의 호송업무, 형집행정지자에 대한 관찰업무 등과 국방부의 업무인 예비군 무기관리, 해안 경계근무에 대한 경찰의 역할 분담, 기타 치안유지라는 명분으로 경찰에게 협조의뢰되고 있는 수많은 경비수요가 과연 바람직한 것인지에 대한 전 정부적인 재검토가 필요하며 이에 따른 인력조정의 방향을 검토할 필요가 있다.

둘째로, 경찰조직내 기관간, 분야간(부서간), 계층간 역할중복은 없는가에 대한 분석이 필요하다.

셋째로, 현재의 인력운용체계는 적절한가에 대한 재검토이다. 예를 들어 현재의 경찰서 설치를 위한 기준이 적정한가, 일선경찰서에서 과-계-직원으로 연결되는 소과소계체제가 적절한 업무처리방식인가, 현재와 같이 경찰서에 방법과 인력을 두는 동시에 대규모 파출소 인력을 유지하는 것이 바람직한가, 장비의 현대화를 통해서 인력대체효과를 거둘 수 있는 분야는 없는가 등에 대한 분석이 필요하다.

이러한 분석의 틀을 가지고 경찰청, 지방경찰청, 경찰서, 파출소 등의 인력규모와 운영방식에 대한 분석을 하였다.

1. 향후 경찰이 수행해야 할 바람직한 역할과 기능

현행 법령 중에서 경찰의 역할과 기능을 포괄적³⁾으로 규정하고 있는 가장 대표적인 법령으로는 경찰법과 경찰관직무집행법이 있다. 경찰법 제3조는 '국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지'를 경찰의 임무라고 규정하고 있으며, 경찰관직무집행법 제4조는 '범죄의 예방·진압 및 수사, 경비·요인경호 및 대간첩작전수행, 치안정보의 수집·작성 및 배포, 교통의 단속과 위해의 방지, 기타 공공의 안녕과 질서유지'를 경찰관의 직무로 규정함으로써 경찰이 수행해야 할 바람직한 역할이 공공의 안녕과 질서유지에 있음을 명

3) 여기서 포괄적이라 함은 경찰법이나 경찰관직무집행법에서 경찰의 임무로 규정한 조항을 경찰권행사의 일반적·포괄적 수권규정으로 보는 것이 행정법학계(김남진, 1996: 254-266) 및 판례의 다수설이라는 것과 무관하지 않다.

시하고 있다.

여기서 경찰의 역할·기능과 관련하여 가장 논란이 되는 것은 ‘기타 공공의 안녕과 질서유지’의 범위를 어디까지로 볼 것이냐와 밀접한 관련이 있다. 공공의 안녕(안전)이란 객관적 법질서의 안전, 즉 개인의 주관적 권리와 법익 그리고 국가 및 기타 공권력 주체의 시설에 대한 불가침성을 의미하며 공공의 질서란 국민 대다수의 가치관에 근거한 사회윤리적 규범들의 총체라고 한다(이철수, 1997: 354). 그러므로 공공의 안녕과 질서유지의 범위를 넓게 해석할 경우 경찰의 역할은 지나치게 확대될 것이고 그 범위를 좁게 해석할 경우 경찰의 역할은 제한적인 범주에 국한되게 된다. 특히 공공의 질서유지라는 매우 광범위한 역할까지 경찰에게 부여될 경우 경찰인력의 상대적 부족현상을 논하기 이전에 경찰권이 지나치게 국민생활을 지배한다는 비판에서 헤어나기 어렵게 된다.

지금까지는 학계나 실무계가 공공의 안녕과 질서유지의 범위를 지나치게 넓게 해석하는 경향이 지배적이어서, 개별법령에 구체적으로 명시되지 않은 경우에도 경찰법 제3조 혹은 경찰관직무집행법 제4조를 일반적·개괄적 수권조항으로 간주하여 경찰권의 행사가 광범위하게 이루어져 왔고 이것이 경찰인력의 만성적 부족을 야기하는 근본적인 원인이 되고 있다.

2. 현행 경찰인력운용체계의 적절성 분석

1) 경찰인력의 효율적 운용을 위한 전제조건

치안수요는 계속 급증하고 있는 데 공무원총정원제의 도입에 따라 타 부처의 인력을 감소시키지 않고는 경찰인력을 증가시킬 수 없기 때문에 현재의 인력을 효율적으로 활용해야만 한다. 그러기 위해서는 현재와 같은 기구조정방안으로는 그 실효를 거둘 수 없다고 보겠다. 경찰은 치안현장에서 직접 법을 집행하는 일이 주 업무이기 때문에 원칙적으로 집행부서인 경찰서에 경찰인력이 집중되어야 한다고 본다. 그런데 1999년 5월 24일 경찰청과소속기관동직제개정(대통령령 제16342호)에 따라 단행된 경찰직제개편안의 내용을 보면 경찰청과 지방경찰청의 국과 과의 통·폐합에 따른 치안감파 경무관 및 총경 인력의 감소, 그리고 경찰서 과의 통·폐합에 따른 경찰서 과장직급인 경감과 경정

등 몇몇 직급만 감소되고 하부 구성원의 숫자는 전혀 감소되지 않았다.

그런데 지금과 같은 업무관행을 보인다면 인력의 효율적 활용이란 불가능하다고 본다. 왜냐하면 대부분의 경찰관이 경찰청의 강조지시와 반복지시 등 공문처리에 분주하기 때문에 어쩔 수 없이 공문처리를 하기 위한 경찰관은 상주해야 할 필요가 있는 것이다. 즉 경찰청의 공문은 지방경찰청의 해당 부서로 전달되고, 지방경찰청은 경찰서와 파출소에 일률적으로 공문이 전달되는 체제를 유지하고 있는 것이다. 1999년 4월초에 서울지방경찰청에서 실시한 여론조사⁴⁾ 결과를 보면 잘못되었다고 생각하는 경찰행정은 불필요한 업무양산(73.2%), 일관성 없는 지시와 명령(61.5%), 직원복지 미흡(59.0%), 비현실적 지시(53.6%), 낙후된 경찰행정(47.1%), 인사제도(43.6%) 등의 순으로 나타나 불필요한 업무와 일관성 없는 지시·명령이나 비현실적인 지시가 여전히 상존하고 있음을 알 수 있다. 이어서 1999년 6월에 제2차 여론조사⁵⁾ 결과에서도 불필요한 업무가 '전과 비슷하다'는 응답이 42.6%, '오히려 늘었다'는 응답도 3.7%로 나타나 불필요한 공문처리에 많은 인력이 소요되고 있음을 알 수 있다.

따라서 경찰 인력의 효율적 운용을 위해서는 경찰의 조직, 사무, 인력이 함께 고려된 가운데 경찰의 구조조정이 이루어져야 한다. 인력 감소를 위해 우선적으로 고려되어야 할 것은 업무의 매뉴얼화가 시급하다. 업무를 기능별로 매뉴얼화함으로써 그 매뉴얼에 따라 경찰관 누구든지 업무를 처리할 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 경찰유선방송 등을 통해 공문지시를 대행하게 함으로써 불필요한 공문생산을 줄이도록 해야 한다. 또한 공문도 그 성격에 따라 영구공문의 경우에는 예규화하고, 당일에 필요한 공문은 일몰제를 시행함으로써 일몰 후에는 공문의 효력을 상실하게 하는 제도도 시행할 필요가 있다. 이러한 여건이 기본적으로 조성되어야만 경찰인력의 효율적 활용이 가능하다고 보겠다.

위와 같은 전제조건이 충족되지 않은 상태에서 지난 1999년 5월 경영진단결과에 따른

4) 현대리서치연구소, "경찰개혁에 대한 제1차 여론조사 결과보고서-경찰관 대상-", 1999. 5. 이 조사는 이무영 서울지방경찰청장이 1999년 1월 12일 취임 후 추진 중인 133개 경찰개혁과제에 대해서 전체 1,741명의 경찰관을 대상으로 실시하였다.

5) 현대리서치연구소, "경찰개혁에 대한 제2차 여론조사 결과보고서-경찰관 대상-", 1999. 7, p. 22. 이 조사는 1999년 6월 서울특별시 지방경찰청·경찰서·파출소 산하 경찰관 1,794명을 대상으로 실시하였다.

경찰직제개편에 따라 인력이 감소된 부서를 제시하고, 앞으로 추가적으로 인력감소가 예상되는 부서를 예측해 보고자 한다.

2) 경찰의 계층구조 및 기능배분 현황

경찰조직은 정부조직법 제32조 제4항에 근거하여 치안에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 행정자치부장관 소속하에 경찰청을 두고 있으며, 경찰청의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 따로 법률로 정하고 있다(정부조직법 제32조 제5항). 즉 경찰법에 따르면 치안에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 행정자치부장관 소속하에 경찰청을 두고(제2조 제1항), 경찰청의 사무를 지역적으로 분장 수행하기 위하여 서울특별시·광역시 및 도지사(이하 시·도지사라 한다) 소속하에 지방경찰청을 두고, 지방경찰청장 소속하에 경찰서를 두고 있다(제2조 제2항).

1999년 7월 6일 현재 우리 나라 경찰은 1개 경찰청, 13개 지방경찰청, 227개 경찰서 및 3,225개 파출소를 운용하고 있다. 평균적으로 1개 경찰서당 14.2개 파출소를 배치하고 있는 셈이다. 다만, 지역의 광역성으로 인하여 서울 및 제주에서는 1개 경찰서당 약 20여개의 파출소를 운용하고 있으며,⁶⁾ 부산·대구·인천 등의 대도시에서는 1개 경찰서당 약 17~18개의 파출소를 운용하고 있으며, 기타 지역에서는 1개 경찰서당 12~13개의 파출소를 배치·운용하고 있다. 또한 '경찰청과그소속기관등직제'에 의하면 등급별 경찰서 경찰공무원의 정원은 1급지 150명 이상, 2급지 70명 이상, 3급지 50명 이상으로 규정하고 있다.⁷⁾

경찰은 IMF 이후 급격한 치안수요 증가에 효율적으로 대응하기 위해 조직과 인력을 지역 특성과 치안수요에 맞게 재배치하였다. 즉 작지만 효율적인 정부구현방침에 부응하여 조직과 인력의 운용체제를 주민생활과 밀접하게 실제 치안수요에 맞춰 현장 치안 중심으로 개편하기 위해 1998년 한해만도 5차례에 걸친 구조조정을 단행하였다. 이에

6) 서울 시내 31개 경찰서 중에는 청량리경찰서와 같이 26개 파출소가 있는 곳이 있는가 하면 은평경찰서와 중부경찰서 같이 10개의 파출소를 운영하고 있는 곳도 있다. 그러나 대부분의 경찰서가 20여개 내외의 파출소를 두고 있다. 그리고 제주도의 경우 제주경찰서와 서귀포 경찰서 관내에 40개 파출소가 있다.

7) 경찰서등급에관한규정 <별표 3> 참조.

따라 1998년 2월 28일 경찰청 1국 2심의관 2개과를 통·폐합한데 이어 1999년 7월 1일에는 지방경찰청 및 경찰서 기구개편과 함께 파출소를 조정하는 등 지방경찰청 10과 11계, 경찰서 25과 65계, 파출소 233개소, 교육기관 2부 14계를 통·폐합하고, 그 조정 인력 총 4,511명을 일선 형사·조사·교통 등 민생치안부서에 중점 보강하였다.

또한 자치경찰제 실시를 앞두고 지역 실정에 맞는 조직운영을 위하여 조직진단을 실시하였으며 치안수요가 가중되고 있는 지역에는 경찰관서를 신설하였다. 즉 1999년 7월 2일에 울산지방경찰청 신설을 비롯하여 부산지방경찰청에 사상경찰서를 신설하였고, 7월 15일에는 경남지방경찰청에 창원서부경찰서를 신설하였고(1999년 5월 24일 경찰청과그 소속기관등직제시행규칙개정), 11월 1일에는 경기지방경찰청에 일산·시흥경찰서를 신설하였다.

(1) 경찰청 및 부속기관

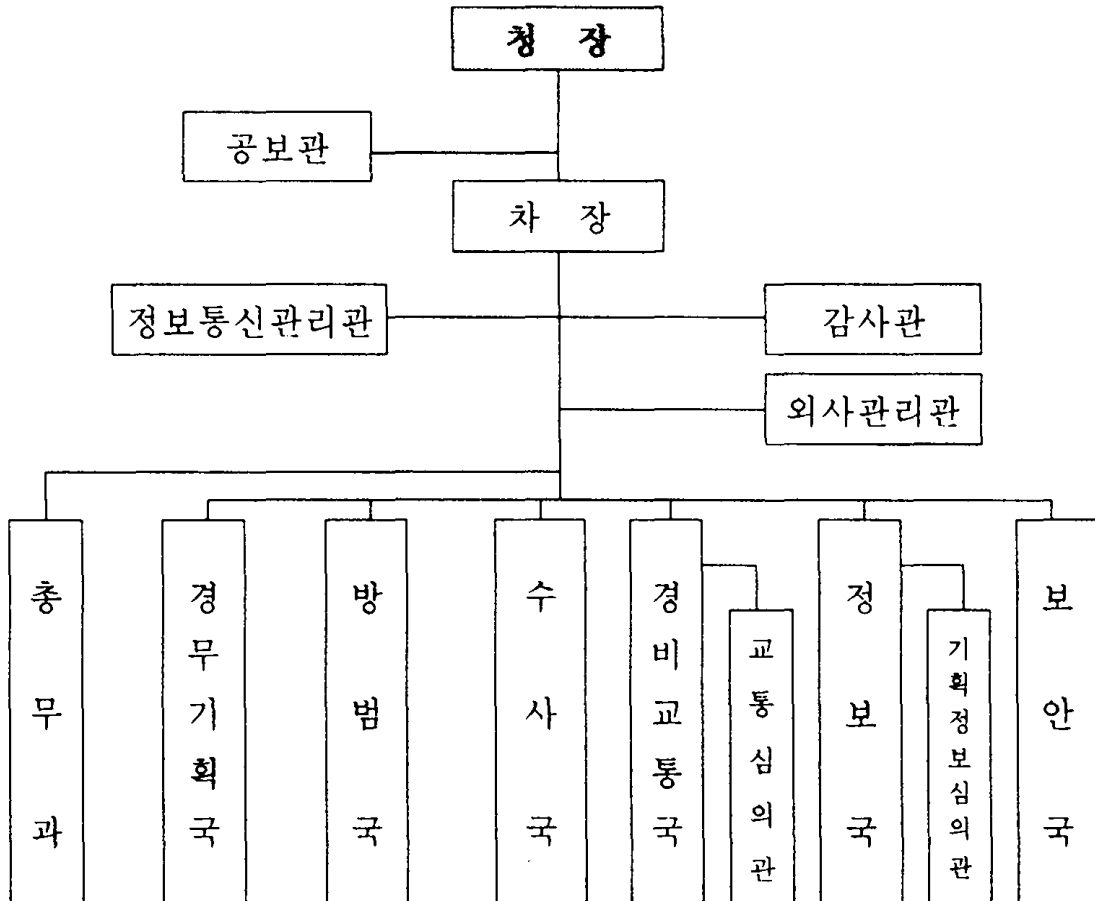
경찰청은 치안행정에 관한 종합기획업무 및 대외관계업무를 수행하고 각급 경찰기관을 지도·감독하는 업무를 수행하고 있는 데 개편된 직제는 다음과 같다.

- 경무국과 기획관리관은 통합되어 경무기획국으로 조정되었다.
- 경무과를 총무과로 명칭을 변경하고 청장 직속과로 조정되었다.
- 인사과와 교육과는 인사교육과로 통합되었다.
- 공보 및 보안 각 1과가 감축되었다.
- 차량정비창을 이관하였다.
- 형사국은 수사국으로 명칭이 변경되었다.
- 전산통신관리관은 정보통신관리관으로 명칭이 변경되었다.
- 전산담당관은 정보화담당관으로 명칭이 변경되었다.
- 경찰대학 부설 수사연수소와 보안연수소는 수사보안연수소로 통합되었으며, 형사국장과 보안국장이 각각 맡고 있던 소장직은 경찰대학 교수부장이 수사보안연수소 소장으로 임명되었다.

경찰청의 직제개편으로 1국 3개과가 감축되고 정원이 154명(치안감 1명, 총경 9명, 경

위 2명, 경사 5명, 경장 4명, 순경 6명, 기능직 127명) 감축되었으며, 조직 및 기능별 분장사무는 <그림 Ⅲ-1>과 같다.

<그림 Ⅲ-1> 경찰청의 조직 및 기능별분장사무



<p>▶ 경무기획국</p> <p>기획과 예산과 법무과 인사교육과 장비과</p>	<p>▶ 방법국</p> <p>방법기획과 방법지도과</p>	<p>▶ 수사국</p> <p>수사과 특수수사과 형사과 조사과 감식과</p>	<p>▶ 경비교통국</p> <p>경비1과 경비2과 경호과 교통기획과 교통안전과</p>	<p>▶ 정보국</p> <p>정보1과 정보2과 정보3과 정보4과</p>
<p>▶ 보안국</p> <p>보안1과 보안2과 보안3과</p>	<p>▶ 공보관</p> <p>▶ 감사관</p> <p>감찰, 감사</p>	<p>▶ 외사관리관</p> <p>외사1과 외사2과 외사3과</p>	<p>▶ 정보통신관리관</p> <p>정보화 통신</p>	<p>▶ 총무과</p>

<참고 1> 1999년도 정부경영진단에서의 경찰청조직개편안 및 인력조정안

1998년도 조직·기능			정비방향	제시된 조직개편안			차이
국·실	과	정원		국·실	과	정원	
직속실과	청 장 실			직속실과	장관실	9	-
	차 장 실				차관실	4	-
공보관실		13		공보관실		13	-
감사관실	감 찰 과	35		감사관실	감찰과	40	-
	감 사 과	13			감사과	13	-
전산통신 관리관실	통 신 담 당	98		정보통신 관리관실	통신담당	98	-
	전 산 담 당	159			전산담당	159	-
경 무 국	장 비 과	62	▶ 차량정비창 서울지방청 이관 ▶ 전산통신관리 관실로 이관	장비담당	52	△10 (*)	
	경 무 과	94	총무과로 변경	총 무 과	85	△2	
	인 사 과	19	통합 후 기획관리관실로 이관	기 획 관리관실	인사교육과	26	△4
	교 육 과	13			기 획 과		-
기 획 관리관실	기 획 과			예 산 과		-	
	예 산 과			법 무 과		-	
	법 무 과					-	
방 범 국	방법기획과	16		방 범 국	방법기획과	16	-
	방법지도과	14			방법지도과	14	-
형 사 국	수 사 과	29		형 사 국	수사과	29	-
	형 사 과	29			형사과	29	-
	감 식 과	313			감식과	313	-
	특수수사과	27			특수수사과	27	-
	조 사 과	29			조사과	29	-
경비교통국	경 비 1 과	21		경비교통국	경비1과	21	-
	경 비 2 과	70			경비2과	70	-
	경 호 과	7			경호과	7	-
	교통기획과	19			교통기획과	19	-
	교통안전과	33			교통안전과	33	-

1998년 조직·기능			정비방향	제시된 조직개편안			차이
국·실	과	정원		국·실	과	정원	
보안국	보안1과		1개과 감축 및 외근요원 정예화	보안국	보안1과		△15 (*)
	보안2과				보안2과		
	보안3과				보안3과		
	보안4과						
정보국	정보1과		1개과 감축 및 외근요원 정예화	정보국	정보1과		△10 (*)
	정보2과				정보2과		
	정보3과				정보3과		
	정보4과						
외사 관리관실	외사1과		외근요원 정예화	외사 관리관실	외사1과		-
	외사2과				외사2과		
	외사3과				외사3과		

※ (*) 표시 인력은 기능조정에 따라 지방청으로 이양되는 인력임

※ 인원감축내역

- 경무국과 기획관리관실의 기능 통합에 따라 치안감 1명 감축
- 경무과를 차장직속의 총무과로 개편함에 따라 '국 서무'기능 담당 인력 2명 감축
- 인사과와 교육과의 통합에 따라 과장 1명, 계장 1명, 계원 2명 (기능직 포함) 감축

(2) 지방경찰청

지방경찰청은 관할구역 내의 경찰임무수행과 경찰사무를 관장하고 소속경찰기관을 지도·감독하며, 개편된 직제는 다음과 같다.

- 서울지방경찰청의 형사부는 수사부로 그 명칭이 변경되었다.
- 대구·인천·충남·전남·경남 등 5개 지방경찰청의 수사과와 형사과는 수사과로 통합되었다.
- 대구·인천·울산·강원·충북·충남·전북·전남·경북·경남 등 10개 지방경찰청의 경비과와 교통과는 경비교통과로 통합되었다.
- 지방경찰청 소속 38개 보안수사대 중 10개 보안수사대의 대장을 경감에서 경정으로 직급을 조정하여 29개 대장이 경정으로 조정되었다.
- 경정급이 맡고 있던 지방경찰청의 감사담당관의 직급이 부산·대구·인천·울산·경기·충남·전남·경남·경북 등 9개 지방경찰청은 총경으로 조정되었다.

이상 개편된 내용을 표로 나타내면 다음과 같다.

○ 5개 지방경찰청(서울·부산·경기 제외)

1998년 조직		제시된 조직개편안		감축 인원
지방경찰청	과	과	조정인원	
대구·인천·충남· 전남·경남	수사과 형사과	수사·형사과	각 지방경찰청별 4명 감축	△20

※ 조정내역 : 각 지방청별 과장 1명, 계장 1명, 계원 2명 감축

○ 경찰관 편성 부대 기능조정

1998년 조직·기능	제시된 조직정비방안	조정 인원	조정인력의 활용방안
총 12개 중대 (서울 11개, 경기 1개)	특수기동대(서울청 기동단 소속) 및 특정지역 경비중대(202경비대소속)를 제외한 나머지 5개 중대 해체	△286	관서신설요원으로 대체

(3) 경찰서

경찰서는 지방경찰청의 지도·감독을 받아 관할구역 내의 치안질서유지 등 경찰업무수행과 소관사무를 관장하고 있으며, 경찰서와 파출소의 설치근거가 되는 기본법은 경찰법 제2조 제2항 및 제17조 제3항, 제18조의 위임규정, 그리고 이의 명칭·위치·관할구역·하부조직·공무원의 정원 등은 대통령령인 '경찰청과그소속기관등직제' 제2조 제2항, 제43조 및 제44조에 규정되어 있다. 그리고 직무수행에 필요한 사항, 즉 직무수행의 범위나 방법 등에 관하여는 '경찰관직무집행법', '사법경찰관리집무규칙', '외근경찰관근무규칙', '민원사무처리규정' 등 각각의 경과 관련법규에 산재되어 있다. 1999년 5월 24일 행정자치부령 제52호로 개정된 경찰청과그소속기관등직제시행규칙 제49조 제1항에 의거 개편된 직제의 내용은 과와 계의 조정이 주를 이루고 있으며, 자세한 내용은 다음과 같다.

경비과와 교통과가 있는 76개 경찰서 중 경호경비 월 2건 이상, 주요 대학을 관할하며 집회시위 70건 이상인 경찰서를 제외하고 경비수요가 과소한 53개 경찰서의 경비과와 교통과가 경비교통과로 통합되었다. 그 결과 경정 49명과 경감 4명의 인력이 조정되었다.

5대 범죄 2,500건, 고소고발 1만건 및 3년간 수사본부 등 설치 10회 미만인 경찰서의 수사과와 형사과가 수사과로 통합되었다. 그 결과 형사과가 분리되었던 86개 경찰서 중 29개 경찰서의 경정 26명과 경감 3명의 인력이 조정되었다.

4년제 대학(학생수 서울 7천명, 기타 지역 1만명 이상)과 대규모공단(근로자수 1만명 이상) 및 접적해안지역을 관할하고 있지 않거나, 44개 보안수사대 설치지역 중 보안수요가 상대적으로 과소한 지역 등 특별치안수요가 있는 경찰서를 제외하고 보안과가 분리된 110개 경찰서 중 60개 경찰서의 정보과와 보안과가 정보보안과로 통합되었다. 그 결과 경정 47명과 경감 13명의 인력이 조정되었다.

3급지 경찰서 중 인구가 2만 6천명 이하인 강원도 화천·양구경찰서와 경상북도 영양·울릉경찰서 등 4개 경찰서는 경무과·방법교통과(교통+방법+수사)·정보보안과(경비+정보보안) 등 3개과로 감축되었다.

3급지 경찰서 중 인구 3만 이상 8만 미만인 59개 경찰서의 경우 경무과·방법교통과

(방법+교통)·수사과·정보보안과(경비+정보보안) 등 4개과로 감축되었다.

3급지 경찰서 중 인구가 8만 이상 15만 이하인 11개 경찰서는 그대로 경무과·방법과·수사과·경비교통과·정보보안과 등 5개로 유지하였다.

또한 경찰서 내의 총 3,666개의 계장 직급 중 1,866개의 계가 감축되고, 감축된 계는 고유업무를 분장하는 담당제로 전환된다. 이번 개편에서 제외되는 계는 경무·방법·조사·형사·교통지도·교통사고조사·정보2·보안2 등 8개 계이다.

그리고 경찰서의 수사·교통·방법 등 민원을 신속·공정하게 처리하고, 부정부패를 청산하기 위하여 감사업무를 수행하는 청문관제도를 신설하여(경찰청과소속기관등직제시행규칙 제49조 제2항) 경찰서별로 경정 112명, 경감 39명, 경위 74명을 청문관으로 임명하였다.

(4) 파출소

① 파출소의 의의와 기능

파출소는 경찰서 관할구역의 일부분을 담당하여 소속 경찰관이 담당구역의 범죄예방 활동 및 경찰업무 전반에 걸친 초기적 범위의 임무를 수행하는 외근경찰의 기본적 활동 단위이다. 현행 파출소는 지역치안의 거점으로서의 역할, 주민협력 치안체제의 구심점으로서의 역할, 대민접촉 및 봉사업무 수행의 역할, 최일선 치안집행기관으로서의 역할 등의 기능을 수행하고 있다(이윤근, 1999. 12. 10: 63-65).

이러한 기능을 수행하는 파출소제도는 1894년 7월 14일 경무청관제직장의 공포로 근대경찰제도가 도입되고 나서 경무청 경무지서 산하에 50개의 순검번호가 만들어지면서 시작되었다(박범래, 1990: 138). 그 후 분파소→지·파출소라는 명칭을 거쳐 1995년 1월 1일부터는 일반행정구역의 개편으로 파출소와 지서의 구분을 없애고 일괄적으로 그 명칭을 파출소로 통일했다.⁸⁾ 지·파출소는 각종 범죄의 대도시 집중화 경향으로 인해 범죄예방과 주민보호를 위해 대도시 주변의 우범지역을 중심으로 계속 증설되어 왔

8) 전국의 파출소를 도시형 파출소와 시골형 파출소로 구분할 수가 있다. 도시형 파출소는 서울 등 7대 도시와 그 외의 중소도시에 설치된 파출소를 말하며, 시골형 파출소는 기존의 지서를 말하는 것으로 대부분 군의 면 단위에 설치되어 있다.

으며, 대단위 파출소(광역파출소)의 시범운영이 있었고(경찰청, 1991. 11; 경찰청, 1992),⁹⁾ 1999년 5월 24일 조직개편으로 3,422개의 파출소에서 197개가 감소되어 3,225개로 감소되어 운영되고 있다.¹⁰⁾

현재의 우리 나라 파출소나 출장소도 일본경찰의 고오방(交番)이나 주재소와 비슷한 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다. 미국 경찰의 경우 최근까지는 우리 나라의 파출소와 같은 경찰서의 하부기관이 없이 각 순찰차가 일정한 담당구역을 순찰하는 방식으로 치안유지활동을 하였으나, 많은 지방의 경찰국이 community policing을 도입하면서 일본의 고오방을 모방한 일선 경찰관서를 설치하여 운영하고 있다.¹¹⁾

② 현행 파출소 운영실태

현행 파출소제도는 ㉠ 인력부족 및 근무과다로 인해 형식적인 근무형태가 지속되고 있으며 ㉡ 규제(단속) 및 방범업무 중심으로 운영되어 대민친절의 봉사업무 수행에 구조적 한계를 나타내고 있으며 ㉢ 경찰서 각 기능별 지시문서가 여과없이 하달되어 본연의 순찰업무는 소홀해지고 보고서 작성 등 행정업무 수행에 경찰력의 낭비를 초래하고 있으며 ㉣ 획일적인 관서형태 운영으로 소내 대기인력이 과다 소요되는 등의 문제점을 나타내고 있다.

이를 시정하기 위하여 1999년 4월 24일 '파출소 운영제도 개선방안'을 입안한 후 1999년 4월 27일부터 대전 중부경찰서 및 경기 양평경찰서를 대상으로 파출소 운영제도 개선을 위한 시범운영을 하였다. 이어서 동년 6월 1일 1차 시범운영결과를 분석하여 계획을 보완한 후 동년 6월 8일부터 확대시범운영지시에 의거하여 전국 20개 경찰서¹²⁾에

9) 1990년 5월에 2개 내지 3개의 파출소를 통합하여 대단위 파출소를 시범적으로 운영한 바 있다. 그 후 1991년 4월 1일부터 1991년 9월 30일까지의 기간동안에는 52개 파출소가 20개 파출소로 통합되어 운영되었으며, 이 시범사업은 1991년 12월 31일까지 연장하여 실시되었다. 경찰청은 1991년 11월에 대단위 파출소 시범운영결과를 분석한 바 있는 데 그 결과가 부정적으로 나타남에 따라 이 사업은 중단하고 이 중에서 5개소만 선정하여 1992년 6월 30일까지 연장하여 시행하였다.

10) '98 경찰구조조정계획에 의거 도시지역의 경우 관할면적이 1km² 이하이거나 관할인구가 1만명 이하인 곳, 농어촌 지역의 경우 1개 읍·면에 2개 이상의 파출소가 설치되어 있었던 곳 중 치안수요가 적은 곳의 파출소가 통·폐합되었다.

11) storefront office, community office, neighborhood center 등 다양한 이름으로 부르고 있다.

서 '치안서비스센터'로서의 시범운영을 실시하여 그 효과를 검증하고 있는 단계이다.

파출소 운영제도 개선을 추진하게 된 배경은 파출소의 규제업무를 폐지하여 '협력치안' 및 '봉사기능' 위주로 전환하고, 순찰 및 단속업무를 경찰서에서 관장·운영케 하여 주어진 인력과 예산의 효율적 활용으로 범죄예방 및 검거효과를 극대화하고, 파출소 근무여건을 전일제는 2부제로, 2부제는 3부제로 개선하는 데 있다.

파출소 운영제도 개선의 주요 내용을 보면 파출소는 지역주민과의 '협력치안센터(치안서비스센터)'화 하고 순찰은 경찰서에서 집중운영한다는 것으로 요약할 수 있다. 구체적으로 살펴보면 첫째로 파출소에 신고접수 및 봉사업무를 전담하는 요원 3~6명만을 배치하여 주민고충상담·치안관련 의견수렴, 자율방범대 등 주민협력치안조직 활성화, 각종 신고 및 상황 발생시 초동조치 등 대민봉사업무를 전담하게 한다. 둘째로 현행 파출소 인력 중 소내 전임근무자를 제외한 모든 인력 및 112순찰차 등을 경찰서 기동순찰대에서 집중 운영케 하여 112 및 도보순찰을 기본근무로 하면서 신고출동 및 제사범단속업무를 전담케 함으로써 강·절도 등 범죄예방 및 검거효과의 극대화를 꾀하는 데 있다 (경찰청 방법국, 1999. 9. 11).

-
- 12) 시범운영경찰서 20개는 총 227개 경찰서 중 1차 시범운영경찰서 2개를 포함하여 도시형 경찰서 12개와 농촌형 경찰서 8개로 되어 있다. 즉 부산 영도서·대구 남부서·인천 연수서·경기 부천중부서와 양평서·강원 춘천서와 홍천서·충북 청주동부서와 진천서·충남 대전중부서와 청양서·전북 전주 중부서와 부안서·전남 광주남부서와 영암서·경북 구미서와 의성서·경남 마산동부서와 통영서·제주도 제주서 등 20개 경찰서이다.

IV. 경찰조직계층별 적정인력규모의 산정과 인력의 배분 방안

새 정부 들어 '정부생산성 10% 제고' 추진에 따라 경찰도 조직개편과 함께 인력감축과 재배치를 단행하여 경찰청과 지방경찰청 인력 4,500여명을 치안수요 급증지역과 민생치안부서에 재배치하고 고용직을 포함 950여명을 감축하였다. 이에 따라 경찰인력(전·의경 제외)은 1999년 7월 6일 현재 96,132명으로 이 중 94.1%인 90,488명이 경찰관이며, 나머지 5,644명(5.9%)은 보조인력(별정직·일반직·기능직·일용직)으로 구성되어 있다.

21세기 신지식·정보화의 시대에 대비하여 정부기능을 핵심역량 위주로 재편하고 효율적인 국정운영체제를 구축하기 위하여 경찰청과소속기관등의 일부 하부조직을 정비하고 인력과 기능을 합리적으로 조정하기 위하여 1999년 5월 24일 대통령령 제16342호로 경찰청과소속기관등직제의 개정 결과 1999년 7월 6일 현재 우리 경찰의 인력구조 및 배분은 <표 IV-1>과 같다. 우선 경찰관서별로는 경찰서가 전체 인원의 50.0%인 48,041명, 파출소가 전체 인원의 42.7%인 41,088명을 차지하고 있어 전체 인원의 총 92.7%인 89,129명이 경찰서와 파출소 인력으로 구성되어 있다.

<표 IV-1> 경찰관서별 인력배치 현황

계	경찰청	부속기관	지방청	경찰서	파출소
96,132명 (100%)	1,551명 (1.6%)	1,012명 (1.1%)	4,440명 (4.6%)	48,041명 (50.0%)	41,088명 (42.7%)

* 출처 : 경찰청 자료.

그런데 이번 조직개편안의 특징은 경찰이 부정을 저지를 수 있는 요인을 차단하고 대 국민봉사에 집중하겠다는 것이 주 내용을 이룬다.¹³⁾ 그 결과 이번 조직 개편은 경찰관의 실제인력은 거의 감소되지 않은 채 이루어졌기 때문에 아직도 경찰인력의 감소 및

구조조정 요인을 남아 있다. 이를 조직계층별로 살펴보면 다음과 같다.

1. 경찰청

- 현행 국가경찰체제하에서도 경찰청 조직이 상대적으로 비대하다. 특히 자치경찰제 도입에 대비하기 위해서는 경찰청 행정관리조직과 기능의 슬림화가 필요불가결하다.
- 현재 경찰청에서 수행하고 있는 기능 중에는 집행 기능을 다수 포함하고 있어 이를 지방경찰청으로 이양하는 것이 필요하다.
- 경찰기능의 지방분권화 또는 자치경찰제 도입에 대응하여 경찰청의 기획·조정·통제 기능의 강화가 요구된다.¹⁴⁾
- 경찰청 산하 경찰대학 부설 연수소를 정비하여 효율성을 제고할 필요가 있다.

2. 지방경찰청

지방경찰청의 인력은 크게 둘로 나누면 내근을 하는 기획요원과 외근을 하는 집행요원으로 나눌 수 있다. 지방경찰청의 경우도 경찰청과 마찬가지로 기획·조정 전담기구화하여 불필요한 집행기능을 과감히 하부기관으로 이관시켜야 하며, 현 시점에서 직제개편이 가능한 부서는 다음과 같다.

첫째로 기획부서 중에서 방범지도계와 소년계를 통·폐합하여 계장직제를 없앨 수 있

13) 이번 조직개편은 첫째, 조직구조를 직책·권한 중심에서 업무 중심으로 전환시켜 관료적 행태를 탈피하게 하고 둘째, 업무수행자세를 법집행 위주에서 국민생활의 안전확보와 국민불편해소의 병행 추진으로 바꾸어 주민 만족도를 획기적으로 향상시키며 셋째, 위와 같은 구조개혁을 추진함에 있어서 현 정원 범위 내에서 통·폐합하되 개개 경찰관의 신분상 불이익이 없도록 하는 데 중점을 두고 있다.

14) 타 부처에 비해 경찰청 및 지방경찰청의 기획 및 조정기능 약화의 가장 큰 원인은 ① 경찰지휘부가 장기적인 조직발전을 위한 기획업무보다는 시국치안확보 및 민생치안유지라는 집행업무에 큰 비중을 두었다는 점과 ② 경찰지휘부에 의한 기획·조정보다는 외부의 경찰행정감독기관에 의한 지휘·감독 및 통제가 보다 더 강력하게 작용하였기 때문이다(한국개발연구원, 1992: 141).

다. 즉 제주지방경찰청을 제외한 12개 지방경찰청과 경찰청의 소년계장의 직제를 폐지할 필요가 있다.

둘째로 집행부서 중에서 경비교통과의 특공대를 폐지할 필요가 있다. 경찰특공대는 86아시안게임과 88올림픽의 대테러에 대비하여 설치된 부서로 서울지방경찰청 특공대와 달리 전문화 수준이 낮을 뿐만 아니라 형식화되어 있다. 또한 대테러상황이 발생했을 경우 훈련이 잘된 서울지방경찰청 특공대가 헬기를 타고 테러 현장에 출동하는 것이 오히려 용이하다고 하겠다.

셋째로 보안수사대는 경찰서의 보안과와 밀착되어 있기 때문에 인원 조정의 여지가 있다고 보겠다.

넷째로 싸이카부대는 지방경찰청에는 불필요하기 때문에 경찰서로 이관하고 남은 인력을 타 부서로 전환할 필요가 있다.

다섯째로 수사과의 강력계·폭력계·(기동)수사대 등의 업무는 살인·강도·강간·절도·폭력·마약 등 전통적이며 원시적인 범죄에 대비하기 위하여 설치된 부서로 전통적인 범죄라는 유사업무를 담당하고 있기 때문에 인원조정의 여지가 있다고 보겠다. 그리고 수사2계의 경우 주로 사기·횡령·배임·선거·집회·금융 등 지능범이나 특별법범 수사를 담당하고 있으며, 이들 범죄는 광역수사를 요하기 때문에 경찰서 수사2계의 인력과 조정의 여지가 있으며, 이 경우 경찰서 수사2계의 인력을 감소할 수 있을 것이다.

여섯째 장기적으로는 지방경찰청의 신설보다는 지방경찰청을 통·폐합하여 지원인력을 감소시키는 방안이 보다 더 효율적이라고 생각된다. 예를 들면 경상북도 지방경찰청과 대구광역시 지방경찰청의 통합, 경상남도 지방경찰청과 울산광역시 지방경찰청의 통합을 통하여 지원인력을 감소할 수 있고, 앞으로 신설예정인 대전광역시 지방경찰청과 광주광역시 지방경찰청의 신설도 백지화함으로써 인력 및 예산을 절감할 수 있다.

일곱째로 지방경찰청의 차장제도도 불필요하다고 생각한다. 지방경찰청 차장의 경우 사실상 특별한 권한행사도 못하면서 조직구조상 결재라인으로 되어 있어 업무의 신속성을 해칠 뿐만 아니라 청장과 견해가 다를 경우 갈등의 소지도 안고 있다.

3. 경찰서

1) 보안2계의 폐지

경찰서 단계에서의 인력감축요인으로 우선적으로 고려될 수 있는 부서는 보안2계를 들 수 있다. 경찰의 보안업무는 간첩 등 중요방첩공작수사, 좌익사범수사, 반국가적 불온 유인물 수집 및 분석, 보안관찰, 남북교류관련업무 등을 들 수 있다(박기남, 1998: 28). 그리고 보안수사란 정보사범¹⁵⁾을 인지, 색출, 검거, 신문하는 일련의 활동을 의미한다(박기남, 1998: 247). 일반적으로 정보사범은 일반형사범과는 달리 뚜렷한 특성을 지니고 있기 때문에 보안수사요원이 이에 대처하기 위해서는 부단히 수사기법을 연마할 필요가 있다. 즉 정보사범은 우선 확산범인 경우가 대부분이기 때문에 그들을 설득하여 수사목적 달성을 할 수 있는 수사기법은 물론 폭넓은 지식과 고매한 인격을 갖추고 그들의 그릇된 신념과 사상을 전환시킬 수 있는 능력이 요구된다. 또한 정보사범은 범죄성격상 고도의 위장술, 변장술, 증거물 은닉술 등을 다각도로 연구·개발하여 구사하고 있으며, 감시에 대한 역감시 등도 조직적으로 구사하기 때문에 이를 쉽게 간파하여 수사할 수 있는 능력이 요구된다. 그리고 정보사범은 일반형사범과는 달리 범행의 결과가 노출되지 않는 경우가 대부분이고 활동의 대부분이 지하당과 같이 조직적이고 집단적인 경우가 많고, 목적달성을 위해 수단과 방법을 가리지 않는 비인도적인 특성을 지니고 있기 때문에 이에 대처할 수 있는 수사기법도 요구된다. 이처럼 정보사범은 그 범행이 확산범인 경우가 대부분이고, 보안대책을 수립하고 행동하기 때문에 비노출적·조직적인 범죄이며, 비인도적인 범행이라는 특성을 보이고 있다. 그런데 경찰서 보안2계의 인력은 위와 같은 특성을 지닌 정보사범에 조직적으로 대처할 수 있는 인력을 갖추고 있지 못할 뿐만 아니라 보안수사는 그 성격상 광역수사를 요하는 경우가 대부분이다. 따라서 경찰서

15) '정보및보안업무기획·조정규정' 제2조 제5호에 의하면 정보사범은 ① 형법 제2편 제1장(내란의 죄) 및 제2장의 죄(외환의 죄) ② 군형법 제2편 제1장(반란죄) 및 제2장의 죄(이적죄) ③ 군형법 제80조(군사기밀누설죄) 및 제81조의 죄(암호부정사용죄) ④ 군사기밀보호법 및 국가보안법에 규정된 죄를 범한 자와 그 혐의를 받고 있는 자라고 정의하고 있다. 따라서 정보사범은 국가존립상의 기본질서를 해하는 국가안전보장과 관련된 반국가사범이라고 할 수 있다.

보안2계는 지방경찰청별로 설치된 보안수사대로 통합하고 유희인력(예를 들면 각 경찰서의 서무인력)을 타 부서에 활용하는 것이 효율적인 인력활용방안이라고 생각한다. 아울러 경찰서 보안인력이 불필요한 이유로 국가보안법의 개정논의에 따라 보안수요가 점차 감소하는 것도 그 원인으로 들 수 있다.

2) 수사2계의 폐지

수사2계의 경우 주로 지능범수사를 담당하고 있으며, 지능범수사의 경우 대개 광역수사를 요하기 때문에 경찰서 수사2계의 인력을 줄이고 지방경찰청 수사2계에 통·폐합할 필요가 있다.

3) 청문관의 폐지

청문관제도는 앞에서 살펴본 바와 같이 각종 민원을 “국민의 입장에서 편리한 수준”으로 개혁하고 부정부패를 척결하기 위해 경찰서장 직속으로 ‘청문관’(경정~경위 1~3명)을 두어 민원부조리 요인 분석·감독, 주민의 억울하고 부당한 처분 상담·해결, 공정한 집행을 감독하는 감찰업무를 활동수행토록 하고 있다. 그러나 이 제도는 기구 개편시 경찰사무는 줄이지 않은 채 과장 직급을 줄이면서 민원상담, 고충해결 및 민원처리 지도감독과 감찰업무를 병행하기 위해 도입되었다. 그러나 청문관제도는 현재 유명무실한 존재로 전락했기 때문에 이를 폐지할 필요가 있다.

청문관제도가 정착되기 위해서는 영국¹⁶⁾처럼 시민 모두가 경찰에 대한 감시자의 역할을 함으로써 감찰이 필요가 없어 직무감찰이나 감독순시 등이 없고 조직 내 상호 신뢰분위기가 조성되어 있을 뿐만 아니라 대민관계가 원활하며 경찰관 개개인의 자긍심이 높아

16) 영국에서는 시민으로부터 각종 불만과 불편사항을 접수하고 이를 조사하여 처리하는 ‘경찰민원조사처리제도(complaints system)’가 1830년 런던수도경찰청이 창립된 다음 해인 1830년에 시작되었다. 그 후 1960년 내무부장관의 제청에 의해 경찰의 제반문제를 조사하기 위한 ‘왕립조사위원회(royal commission on police)’의 권고와 그에 따른 1964년의 경찰법의 제정으로 이 제도가 법규화되었다.

야 한다. 그런데 우리 나라 경찰의 경우 부패문제와 낮은 주민신뢰도 때문에 지나칠 정도의 자체감찰과 중복 감독순시를 통하여 적발 위주의 감찰관행에 대한 불만이 팽배해 있고 상하간 불신풍조가 만연해 있으며 활발한 대민관계를 꺼려하는 분위기가 형성되어 있다. 따라서 청문관제도를 시행하기에 앞서 주민민원이 야기된 사안에 대해서 철저히 조사·규명함으로써 감찰이 필요 없는 분위기를 형성하여 조직 내 화합과 사기진작의 효과를 거두고 경찰관 개개인의 자긍심과 명예심을 고취하는 것이 선행되어야 한다.

4) 경찰서 조직의 재조정

공직은 직위분류제에 근거하여 직무중심으로 공직을 분류하거나 계급제에 근거하여 인간 중심으로 공직을 분류할 수도 있다(김규정, 1999: 583).¹⁷⁾ 그런데 현재의 기구 통·폐합의 내용을 보면 뚜렷한 기준이 없이 편성된 것을 볼 수 있다. 따라서 경찰조직을 아래와 같이 직무 중심으로 통·폐합할 필요가 있다고 하겠다.

(1) 수사과와 방법과의 통합

방범경찰이란 범죄예방정책의 수립과 집행, 기타 이에 관련된 활동을 통하여 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서를 유지하는 경찰의 기능이다. 경찰의 종류를 사법경찰과 행정경찰로 분류할 때 방범경찰은 행정경찰활동에 속하며, 다시 행정경찰을 보안경찰¹⁸⁾과 협의의 행정경찰¹⁹⁾로 구분하였을 때 보안경찰에 해당한다(김남진, 1995: 246).

17) 직위분류제(position classification)는 객관적인 직무 중심의 공직분류방법이며, 계급제(rank classification)는 공무원의 능력·자격을 기준으로 하는 사람의 특성 중심의 분류방법이다. 우리 나라는 임용·승진·시험 등에서 직위분류제 요소가 가미되어 있으나 기본적으로 계급제 중심의 공직분류형을 따르고 있다.

18) 보안경찰이란 공공의 안녕·질서를 유지하기 위하여 다른 종류의 행정작용에 수반함이 없이 그것 자체가 독립하여 행하여지는 경찰작용으로 교통·집회·결사·전당포·위험물단속 등에 관한 경찰이다.

19) 협의의 행정경찰이란 타 행정작용에 관련하여 일어나는 의험을 방지하기 위하여 타 행정작용에 수반하여 행하여지는 경찰작용으로 위생경찰·관세경찰·산업경찰 등이다.

이와 같이 보통경찰기관이 그의 임무인 공공의 안녕질서를 유지하기 위한 권력작용을 모두 방법경찰작용이라고 해석할 때는 경찰의 전 기능을 방법경찰이라고 넓게 해석할 수 있을 것이다. 이와 같은 보안경찰업무를 관장하던 보안과는 명칭은 1991년 8월 1일 내무부 외청인 경찰청으로 기구가 독립되면서 경찰청 방법국·지방경찰청 방법과·경찰서 방법과로 개칭되어 담당해 오고 있다. 그러나 방법경찰이라 하면 경찰직무분장상의 분류에 의하면 방법부서의 업무기능으로 규정하고 있는 업무만을 대상으로 이해해야 한다(정경선, 1998: 56).

그런데 범죄의 예방과 진압은 불가분의 관계에 있다고 하겠다. 그래서 방법과의 업무는 대체로 타 기능과 중첩되는 경우가 많기 때문에 그 기능과 연속선상에서 업무를 처리할 수 있도록 해야 한다.

또한 아직도 우리 나라의 방법활동체계는 중앙집권적인 방식으로 운영되고 있기 때문에 지역특성의 치안환경을 반영한 다양한 방법체계의 발전과 도입이 용이하지 않은 실정이다. 그러나 새로운 방법체계의 혁신방안으로는 전략적 방법활동, 지역사회지향적 방법활동 및 분권화된 방법체계에 중점을 두어야 한다.

(2) 경무과와 경비과의 통합

1945년 10월 21일 군정청 경무국이 창설된 후 경찰은 당시의 어수선한 시대상황을 틈타 9월 파업, 10월 폭동, 제주 4.3사건, 여수 14연대의 반란 등 각지에서 소요와 반란이 줄을 잇게 되면서 경비경찰의 중요성이 부각되기 시작하였다. 이어서 6.25동란이 발발하자 전국 경찰은 전시체제로 바뀌어 치안국에 비상경비총사령부를 설치하게 되고, 이에 따라 경찰은 본연의 임무에서 전투적인 임무에 더 많은 힘을 기울였다. 그에 따라 경찰장비도 경찰봉에서 칼빈소총이나 중화기로 무장하게 된다. 전선의 남하로 경찰은 국군의 작전에 협동하면서 대구 또는 부산으로 집결하여 전선에서 또는 후방에서 전시임무 수행에 노력하여 왔다. 이러한 업무는 대한민국정부가 수립된 후 치안국 보안과의 분장업무의 하나로서 수행되었다. 그러나 3년여에 걸친 6.25전쟁의 휴전이 체결되고 공비소탕도 끝을 맺자 경찰은 내부 정비를 하여 1953년에 치안국을 비롯한 각 시도에 경비과가 보안과에서 분리되어 설치된다. 이후 경비과는 일반경비와 전투를 담당하게 되었는데

데 뒤에 보급과가 해체됨에 따라 무기와 차량에 관한 관리도 맡게 되었다. 그리고 철도 경비의 필요성이 감소되면서 철도경찰대는 해체되고 해상과 항공경비의 중요성이 대두되어 해상경찰대와 경찰항공대가 창설된다. 이와 같은 체제는 거의 변동없이 5.16 당시 까지 유지되었다.

그러나 경비과의 본령은 다중범죄의 진압과 요인경호, 시설경비 등 일반경비에 있다. 좌익 계열의 폭동과 북한군의 남침 등을 거치고 경찰의 경비력은 다중범죄의 진압에 충당되었다. 이리하여 경찰은 경찰봉시대→칼빈소총시대→중화기시대를 거쳐 방독면시대로 전환하게 된 것이다. 그러나 경비과 임무의 비중은 정치의 불안정에 주 원인이 있었던 만큼 앞으로 경비과의 업무는 위와 같은 소위 시국치안과 관련한 업무는 점차 사라지리라 본다. 이러한 측면에서 보면 경비과와 교통과의 업무는 전혀 별개의 업무로서 오히려 경비과와 교통과의 통합이 아닌 경비과와 경무과를 통합하는 것이 유사한 직무의 통합이란 점에서 타당하다고 생각한다.

경무과와 경비과의 업무는 아래 표와 같이 중첩되는 경우가 대부분이다. 그 결과 경찰서 앞에서 시위가 발생했을 때 경무과와 경비과 중에서 어느 부서가 담당해야 할지에 대해서도 의문의 여지가 있다고 하겠다. 따라서 경무과와 교통과를 통합할 필요가 있다.

경 무 과	경 비 과
당직실 근무	상황실 근무
당직근무일지	상황근무일지
당직관	상황실장
장비(총기)관리	총기운영
경찰인사관리	전·의경 관리
총 무	올지훈련
시설물관리(청사관리)	상황실 운영
자체 경비	일반 경비

(3) 교통과의 분리

경비과와 교통과를 통합한 현재의 기구개편은 직무와는 전혀 상관없는 기구 통·폐합이기 때문에 이를 분리해서 기능이 비슷한 경무과와 경비과를 통합하고, 교통과를 분리하는 방안이 타당하다고 본다. 특히 면허증취득자 및 자동차대수의 폭발적인 증가에 따른 교통의 중요성이라든가 자동차사고의 중대성에 비추어 볼 때 경비과와 교통과의 통합은 재고의 여지가 있다고 생각된다.

(4) 형사과의 분리

수사과와 형사과를 통합한 현재의 기구개편은 범죄수사라는 경찰업무의 중대성에 비추어 시급히 시정되어야 할 사항이다. 현재의 통합된 체제에서는 각 형사들에 대한 감독자의 감독도 제대로 이루어지지 않을 뿐만 아니라 범죄수사의 능률성도 저하시켜, 결과적으로 범죄사건의 신속한 해결이 담보되지 않는다면 경찰의 무능과 직결될 수 있다. 따라서 단순히 5대범죄의 발생건수, 고소고발건수 및 수사본부 설치 횟수 등으로 기구를 통합한 것은 경찰직무의 중요성과 경찰의 신뢰 증진이라는 측면에서 재고를 요한다고 하겠다.

5) 경찰서의 통·폐합

행정조직에 맞춰 시·군·구 단위로 설치되어 있는 경찰서 조직을 재조정할 필요가 있다고 본다. 즉 치안수요가 거의 없는 몇몇 경찰서는 이를 통·폐합하여 지원인력을 감축할 필요가 있다.

현재의 경찰기관은 군조직과 비슷하게 서열적으로 계층을 유지하고 있다. 그런데 조직과정을 서열적으로 배열하면 품질통제와 책임을 유지할 수 있으나 고객은 시간과 노력을 낭비하게 될 것이다. 따라서 경찰서를 통·폐합할 경우 중간관리자를 대폭 줄이고 하부조직에 권한과 책임을 부여하는 것이다. 이렇게 함으로써 각 구성원이 의사소통을 통하여 상급관리자와 직접 대화하게 하고, 그러한 의사소통과정에 구

성원 누구나 참여할 수 있게 한다면 중간관리자의 필요성은 상당히 상쇄시킬 수 있게 될 것이다.

4. 파출소

1) 기능상의 문제점

현재와 같이 대체적으로 읍·면·동 단위로 설치되어 있는 파출소는 최일선에서 범죄 예방활동이라는 소기의 성과를 거두고 있다. 그러나 파출소 단위의 방법활동체제는 그동안 다음과 같은 여러 가지 문제점들이 계속해서 제기되고 있다(이상안 외, 1995: 66-69).

(1) 지역적 특성의 결여

그 동안 우리 나라의 방법체제는 소단위 파출소를 중심으로 획일적으로 운영되어 왔다. 소단위 파출소는 지역의 방법을 책임지는 일선 기관으로서 범죄예방에 기여해 온 것이 사실이지만 인력 및 장비 등 순찰자원을 효율적이고 전략적으로 활용하고 있지 못하다. 즉 지역별·시간대별 치안수요에 대응하여 순찰자원을 신축적으로 운영하고 있지 못한 한계를 안고 있다. 이러한 경향은 파출소가 소단위로 운영되고 순찰 기능에 전념하지 못하고 있을 뿐만 아니라 파출소간 기능적 연계가 미흡한데서 기인한다. 또한 현재의 파출소는 주로 행정구역별로 관할구역이 설정되어 있기 때문에 치안수요에 따른 관할구역이 설정되어 있지 않을 뿐만 아니라 파출소 배치가 적절하게 이루어지지 않고 있다.

(2) 방법기관으로서의 기능 결여

현재 파출소 직원은 각종 조사 및 행정업무 때문에 순찰활동에 전념하고 있지 못하다. 이러한 순찰활동 외적인 요인들은 파출소의 방법능력을 약화시키고 있다.

우선 파출소에서는 외근경찰관근무규칙(경찰청훈령)에 의거 기본근무²⁰⁾, 특수근무²¹⁾, 병행근무²²⁾를 하며, 특별한 사유가 있는 경우 동원근무²³⁾까지 해야 한다. 또한 파출소에서는 경찰업무 수행상 필요와 타 기관의 의뢰 등에 의한 각종 조사활동을 수행하고 있다. 이 중 수사상 피의자, 참고인 등의 소재를 파악하는 소재수사, 경찰허가 사항의 현지확인 조사 등은 경찰업무 수행상 필요한 경우이나 벌과금 및 범칙금 미납자, 기소중지자에 대한 소재 파악 등은 타 기관의 의뢰에 의한 것이다. 특히 벌과금 미납자 등 소재 파악은 특별한 법령상 근거가 없이 관행적으로 실시되고 있는 것으로 파출소에 무리한 업무부담을 안겨 주고 있다. 이 외에도 불법체류자단속, 풍속영업유해업소 및 환경유해업소 단속 등 타 기관과의 협조업무 또한 만만치 않아 경찰기능의 재정립을 위한 독자적 기능확보방안이 강구되어야 한다.

한편 연말연시 특별방범업무로 인해 은행이나 마을금고 등의 금융업소에 많은 인력이 투입됨으로써 심각한 인력 부족을 겪고 있다. 은행 등의 금융업소는 자체 예산으로 경비용역을 부담하는 체제로 전환되어야 한다. 그래야 국민의 세금으로 운영되는 경찰이 사기업 보호보다는 국민의 민생치안에 더욱 주력할 수 있을 것이기 때문이다. 또한 풍속업소의 허가권은 자치단체가 갖고 있으며 단속은 경찰에 의해 이루어지고 있다. 이처럼 업무의 이원화로 인해 자치단체의 협조가 미흡할 경우 단속업무가 지연될 수 있다. 따라서 단속업무도 자치단체에 부과함으로써 업무의 일원화를 이루어야 하며, 경찰은 업무를 협조하는 체제로 구축되어야 업무효율성이 체고될 수 있을 것이다.

-
- 20) 기본근무란 소내 및 대기근무, 순찰, 방법심방, 제조사, 방법단속, 등서, 파출소장의 근무 등을 말한다(외근경찰관근무규칙 제7조 제2항).
- 21) 특수근무란 교통정리, 사고처리 및 수사, 경비 및 입초를 말한다(외근경찰관근무규칙 제7조 제3항).
- 22) 병행근무란 출입조사, 우범자 관찰보호, 보호 및 수배, 지도 홍보, 첩보수집, 경찰 사범단속, 불심검문을 말한다(외근경찰관근무규칙 제7조 제4항).
- 23) 외근경찰관근무규칙 제13조는 ① 다중범죄진압, 대간첩작전 기타의 비상사태 ② 경호경비 또는 각종 집회 및 행사의 경비 ③ 중요범인의 체포물 위한 긴급배치 ④ 화재, 폭발물, 풍수설해 등 중요사고의 발생 ⑤ 기타 다수 외근경찰관의 동원을 필요로 하는 행사 또는 업무 등 특히 필요하다고 인정할 때에 당번 또는 일근근무자를 먼저 동원하고, 부족할 때에는 비번자까지 동원할 수 있게 규정하고 있다.

(3) 근무여건의 열악과 미숙한 봉사성

파출소 직원들의 업무가 너무 많을 뿐만 아니라 근무여건이 나아지긴 했으나 여전히 열악하다. 1999년 12월 17일부터 전국 3,225개 파출소 모두 2~3부제 근무를 실시하고 있다(경찰청, 2000. 2. 22: 9). 그러나 2부제 근무²⁴⁾는 하루 24시간 근무로 인하여 체력 소모가 많고, 특히 밤샘근무로 인한 생체리듬 혼란으로 근무의 효율성이 떨어져 치안수요가 높은 야간 취약시간대에 근무가 소홀해지는 문제점이 있다. 3부제 근무²⁵⁾는 그 동안 과중했던 파출소 외근경찰관들의 근무시간을 1일 평균 8시간으로 단축함으로써 근무여건을 향상시켰다. 그러나 야간 근무조(21:00~09:00)의 휴식 없는 12시간 근무는 여전히 큰 부담으로 나타났다.

또한 직원들의 인사이동이 잦아 지역사회 방범활동을 잘 수행하지 못하는 경우가 있다. 그리고 신입순경교육을 바로 이수한 자를 곧바로 파출소에 배치함으로써 지역실정에 어두워 방범활동에 지장을 초래할 뿐만 아니라 경험 미숙으로 주민들의 요구에도 제대로 응하지 못하는 경우가 많다.

이를 요약하면 다음과 같다.

- 「경찰청-지방경찰청-경찰서」로 이어지는 지도·감독기능의 중복
- 다단계 계층구조로 인한 업무수행의 지연 및 비효율
- 과도한 중간 관리층
- 경찰청 및 지방경찰청이 직접 집행기능을 수행함으로써 상대적으로 기획·조정기능이 취약
- 대도시지역의 파출소 과밀화

24) 2부제 근무제는 격일로 09:00부터 다음날 09:00까지 1일 24시간 근무를 하는 제도이다. 2부제 근무제하의 경찰관 하루 근무내역은 소내근무 4시간, 외근 15시간(도보시간 8시간 포함), 휴게(가면상태로 쉬는 것) 5시간으로 나타났다.

25) 전일제 또는 2부제로 운영하던 파출소 근무제도를 개선하기 위하여 1995년 12월 1일부터 서울을 비롯한 대도시 파출소에서 단계적으로 시행하고 있는 제도이다. 3부제 근무는 근무인원을 3개조로 나누어 1일 2개조가 휴게없이 오후 9시를 기준으로 12시간씩 근무하고 1개조는 휴무 근무방식으로 1인당 8시간, 주 56시간의 근무시간을 갖게 된다. 3부제 근무제하의 경찰관 1인당 근무내역은 소내근무 3시간, 도보순찰 4시간, 식사 1시간으로 나타났다.

- 도시외곽지역의 신시가지 조성에 따른 도심 상주인구 격감
- 유흥업소 및 인구의 외곽진출로 치안수요 격감
- 최일선 집행기관인 파출소의 관서화 및 인력부족으로 인한 업무과중
 - 소내 대기인력 등 관서운영인력이 과다하여 실질적인 외근인력의 부족
 - 행정업무 및 지원근무 과다에 따른 순찰·방범심방 등 기본근무가 소홀해짐
 - 2부제 및 3부제 근무로 경찰관들이 장시간의 근무와 과중한 업무로 피로 가중 및 사기 저하

2) 지역적 특성에 따른 파출소의 개편

현재와 같은 대도시·중소도시·농어촌 등 관할지역의 특성이나 치안수요 등을 고려하지 않은 인력이나 장비의 배정을 지양해야 한다. 즉 현재의 파출소 관할구역은 읍·면·동 단위의 행정구역에 맞추어 설정되어 있기 때문에 일반행정기관과의 업무협조와 행정편의를 위해 만들어진 기준이다. 그러나 일반행정과 치안행정간에는 업무내용의 질적·양적 차이와 지역적 특성에 민감하게 대처해야 하는 경찰활동의 특성을 고려해야 할 때 이와 같은 기준에 의한 관할구역 설정 관행은 부적절하다.

그 동안 파출소 인력 및 그 운영방식에 대한 논의는 오래 전부터 있어왔지만 그 필요성 여부에 대해 근본적인 검토를 행하기보다는 존속을 전제로 그 효율적인 운영방안을 모색하는 것이 주류였다(박병식 외, 1997). 그러나 이제는 도시화가 진전되고 순찰활동 강화를 통해서 예방 위주의 찾아가는 치안행정을 구현하기 위해서는 인력운용의 적극화가 필요한데, 파출소의 인력이 전체 경찰인력에서 차지하는 비중이 상당히 높음에도 불구하고 그 효율적 활용이 미흡하다는 것이 최근의 평가이다.

따라서 경찰을 둘러싼 환경의 변화에 맞게 파출소 체제를 전면적으로 개편할 필요가 있다. 즉 사회적으로는 개방화와 국제화에 따른 국제적인 범죄의 증가, 지방자치제의 실시에 따른 주민생활 위주의 서비스에 대한 수요 증가, 고도 산업화와 정보화의 추세에 따른 범죄의 조직화·광역화·전문화가 전례없는 속도로 전개되고 있다. 그러므로 파출소도 지역탐색 및 통제를 위한 거점이 아니라 개방적이고 지역중심적으로 파출소 운영체제가 변화될 시점에 와 있는 것이다.

(1) 대도시의 경우: 경찰서 단위의 방법활동체제로 전환

지방화시대에 살고 있는 오늘날 경찰기관 역시 지역사회의 일부분임을 부인할 수 없을 것이다. 이러한 지역사회의 일부분으로서 경찰이 호흡하고 그 존재가치를 인정받기 위해서는 지방화시대에 걸맞는 지역사회중심적 경찰활동을 위주로 하되 경찰조직을 재조직화할 필요성이 제기된다.

즉 기존 대도시 경찰서의 경우 1개 경찰서당 500~600명의 경찰력으로 넓은 관할구역과 많은 주민을 상대로 양질의 치안서비스를 제공하기가 불가능하다. 또한 현재의 대도시 파출소의 경우 25명 내외의 직원이 소속되어 있지만 비번자, 소내근무자, 112탑승자를 제외하고나면 실질적인 하루 근무인원은 4~5명에 불과하여 이 인원으로 도보순찰과 소내 근무 이외의 다른 범죄예방활동은 실질적으로 수행하기가 어려운 실정이다. 이러한 환경 하에서는 다양해지고 복잡해지는 사회 속에서 분출하는 주민의 요구에 제대로 응할 수 없고 그에 따라 경찰조직 역시 점점 주민과 멀어질 수 밖에 없을 것이다. 현행 파출소를 치안서비스센터화하고 인력 및 장비를 경찰서 기동순찰대에서 집중 운영케 하는 집중관리제도는 도시지역 경찰서의 경우 주차장이 협소하여 근무교대시 혼잡으로 근무교대에 따른 이동 및 교양으로 순찰 공백이 초래될 우려가 있고, 경찰서 관할구역이 넓어 범죄대응능력이 떨어질 수 있고, 파출소의 기능축소로 주민협력치안이 약화될 우려가 있기 때문에 바람직한 방안이라고 볼 수 없다.

따라서 현재의 여러 파출소에 분산된 인력과 장비를 통합하여 지역특성과 시간대별로 방법수요에 따라 신축적이고 효율적으로 운영할 필요가 있다. 이렇게 되면 별도의 경찰력 증원 없이도 112순찰인원의 보강이 이루어져 근무여건이 개선되며 112순찰을 보다 강화할 수 있게 될 것이다. 이러한 방안으로 제시될 수 있는 것이 경찰서 중심의 방법체제로 개편하여 지역사회중심의 경찰활동(community policing)을 펼칠 수 있는 전략을 구사하여 방법 및 순찰효과를 극대화시킬 수 있도록 하여야 한다. 즉 서울을 포함한 7대 도시의 경우 현행 경찰서 관할을 인구, 면적, 지역적 특성과 같은 환경을 고려해서 재조정하여 관할규모를 축소하여 지금의 600여명의 직원 단위의 1개 경찰서를 3개의 지구경찰서 단위로 분할하여 규모를 조정해야 할 것이다(최응렬 외, 1996: 74-79).

다만 대도시 경찰서의 경우에도 일률적으로 지구경찰서체제로 전환하지 말고 각 지역

의 치안수요를 적절히 고려해서 몇개 지역을 시범적으로 실시한 후 그 성과를 평가·환류하여 확대시행해 나가야 할 것이다.

112순찰은 지구경찰서의 주력으로서 지구경찰서에서 통합·운영하며 관내를 순회하면서 활동을 하게 되고 순찰차 위치확인장치를 부착하여 감시감독을 할 수 있게 함과 동시에 순찰차량에 컴퓨터단말기를 설치하여 차량과 사람의 수배지시나 경찰서의 연락·지시를 전달할 수 있게 과학화한다. 112순찰차량은 관내 여건(교통정체, 골목길 등)에 따라 적극 대처하기 힘든 경우가 많기 때문에 순찰차량의 크기를 다양화하여 소로나 작은 골목길 등에도 이용가능하도록 다양한 차량을 개발하여야 하고 치안여건상 관내의 도시공동화 현상이 우려되는 곳은 특정한 시간대에 특정 인력을 집중 투입하는 전략적 순찰로서 변경하되 기동력있는 오토바이와 차량순찰을 병행하여 운영하여야 할 것이다.

지구경찰서는 관할구역을 적정하게 구분하여(평균 10개 정도) 한 구역에 1명의 지역사회담당 경찰관이 상주하면서 구역책임담당자로서 법을 집행하고 질서를 유지하고 필요에 따라 계몽, 지도, 상담하는 역할을 하게 한다. 현행 파출소는 폐지하고 이들 공간을 지역사회담당구역 책임경찰관들이 구역 내에서 활동하는 현장치안활동의 거점으로서 이용케 하여 구역책임경찰관들의 행동반경을 공고히 할 수 있는 기반으로 활용케 하여야 한다. 지구경찰서에서 지역담당경찰관은 지역사회와의 상호협력을 강화하여 범죄를 포함한 지역의 문제를 해결하기 위해 도보순찰 위주의 전담경찰관이 정해진 구역 내에서 실질적인 범죄예방활동을 실시하도록 함으로써 112순찰의 '기동성'과 지역담당경찰관에 의한 '지역성'을 동시에 살릴 수 있게 한다.

지역담당경찰관은 도보순찰, 방법심방, 방법진단 및 지도·계몽, 방법정보수집 및 홍보, 청소년 상담과 선도, 청소년범죄 예방교실의 교사, 민원상담 및 안내, 지역주민간의 갈등해소 조정, 자율방범조직의 지도, 지역주민과의 협력체제 구축, 지역주민회의 참석, 비행청소년·우범자 보호관리, 고령자·장애자 등 불우이웃 보호 등을 담당하는 지역사회문제 전문가로서 활동하면서 지역사회와의 관계를 원활히 하게 한다. 지역담당경찰관은 지역사회와의 관계를 원활하게 유지하며 협력과 지지를 이끌어내는 역할을 수행하는 전문지식과 풍부한 경험이 필요한 전문활동이다. 그러므로 지역담당경찰관은 경사 또는 경위급의 현직 경찰관 중에서 능력과 자질을 갖춘 사람을 선발하여 오로지 사회의 범죄예방활동과 주민봉사업무만을 전담하게 한다. 물론 이들은 지역사회와의 유대를 공

고히 하기 위하여 지역사회담당구역 책임경찰관은 경력자로 하고 최소한 2년은 근무하게 하여 그 구역에 정통하게 함으로써 지역사회의 협조나 정보를 제공받을 수 있게 해야 한다.

(2) 중소도시와 농어촌의 경우: 대단위 파출소의 설치

현재의 치안여건상 인력 및 장비의 충분한 지원이 될 때까지 현행 경찰서 및 파출소 체도를 활용하되 이에 대한 문제점을 면밀히 검토하여 개선해 나가는 방향으로 모색해 나가야 할 것이다.

앞에서 살펴보았듯이 현행 파출소는 인력과 장비 등 순찰자원을 효율적으로 활용치 못하고 있으며 파출소가 행정구역별로 관할구역이 설정되어 있는 관계로 현실의 치안수요에 따른 파출소의 재배치가 필요하다고 본다.

중소도시와 농어촌지역 근무경찰관들의 근무여건이 대도시지역 경찰관들의 근무환경이나 근무시간보다 낮기 때문에 충분한 인력보충, 장비보급이 될 때까지 새로운 체제의 도입을 연기한다는 의미이다.

이러한 중소도시와 농어촌지역에서는 기존의 대단위파출소체제의 모순점(이상안 외, 1995: 77-79)을 보완·개선하여 활용하는 방안으로 나아가야 할 것이다.

이 중에서 문제점으로 제기된 기존의 파출소 단위의 단순한 통합이 아니라 치안여건을 종합적으로 분석하여 현실에 맞는 파출소 규모와 관할구역을 설정하고 대단위 파출소 규모에 맞는 인력을 재배치하여 순찰 및 방범활동을 전개하게 한다. 그리고 대단위 파출소장에게 관할구역 안에서는 경찰서장으로서의 권한과 책임을 부여하여 관할 치안 상황에 따라 자율권을 행사할 수 있도록 하고 지역주민과의 협력을 강화할 수 있는 프로그램을 공급해 줄 수 있어야 한다.

중소도시나 농어촌경찰서의 경우 경찰서의 통·폐합 및 유사기능을 통합하여 업무지원 및 관리기능으로 나누어 최소한의 필요인원만 경찰서에 잔류시키고 모두 운영부서로 전환하여 일선 현장기능을 활성화시켜야 할 것이다. 그리고 특히 중요한 것은 중소도시나 농어촌지역의 새로운 대단위 파출소도 현행 경찰서 각과의 문서수발소 같은 역할을 해서는 안 될 것이다.

5. 타 부처 협조업무의 이관 및 민간에의 이양

교통단속 및 교통행정처분 전 과정의 개혁으로는 교통외근 전·의경(928명)을 경찰관으로 대체하여 전문성을 제고하고, '사람에 의한 단속'을 '무인기계에 의한 단속'으로 전환하여 경찰인력을 절감할 수 있었다. 그러나 현재도 경찰의 고유업무영역으로 보기 어려운 영역도 많아 이를 지원하기 위한 경찰인력의 낭비요인이 상존하고 있다. 이러한 업무는 조속히 해당 부처로 이관되어 경찰이 그 본연의 임무에 충실할 수 있도록 하는 사전정지작업도 필수적이다.

이처럼 경찰관이 하는 업무 중에서 단순업무 등은 이를 전·의경에게 이양하고, 경찰이 하지 않아도 될 업무는 과감히 민간에 이양함으로써 경찰인력을 효율적으로 활용할 수 있을 것이다.

1) 타 부처 협조업무 이관

(1) 경찰행정 고유영역의 설정

경찰행정의 고유영역에 관한 논의는 크게 소극설과 적극설로 나누어진다(한국개발연구원, 1992: 104-105). 소극설이란 경찰행정 영역을 국민의 생명·신체 및 재산의 보호, 공안의 유지, 범죄수사, 피의자체포 등 소극적인 질서유지분야로 한정시키는 견해로서 주로 영·미법계 경찰제도를 채택하는 나라에서의 경찰행정영역이다. 한편, 적극설이란 소극적 의미의 질서유지행정 뿐만 아니라 공공복리를 증진하는 적극적 목적의 권력작용까지 경찰행정에 포함시키는 견해로서 이는 대륙법계 경찰제도를 채택하는 나라에서의 경찰행정영역이다. 이러한 경우 경찰의 사명인 '질서유지'의 개념에는 소극적인 일반공안의 유지를 위한 권력작용 뿐만 아니라 건축, 위생, 노동, 산업 등 광범위한 복리증진상의 질서유지를 위한 권력작용까지 포함된다.

경찰행정 고유영역에 대한 다수설은 소극설이며, 우리 나라의 경우에도 법률적으로나 이론적으로 소극설이 우세하다. 경찰행정의 고유영역을 적극설에 의하여 규정할 경우 경찰력을 일반행정 부문에 이용함으로써 행정의 신속성과 편의성, 그리고 능률성을 제고시

킬 소지가 있으나 다음과 같은 문제점들이 예상된다.

첫째, 일반행정에 경찰력이 동원되므로 인권침해의 개연성이 높으며, 국민들에 대한 경찰의 이미지에 악영향을 미친다. 둘째, 경찰이 일반행정에 광범위하게 관여할 경우 경찰의 정치적 중립성이 저해될 수 있다. 셋째, 경찰의 본래적 기능인 국민의 생명·신체 및 재산보호가 소홀히 다루어져 경찰행정의 발전에 저해를 가져온다. 끝으로, 일반조장행정이 자신의 정책집행과정에서 과도하게 경찰력에 의존하려는 타성을 갖게 되므로 자체 발전의 지체를 가져올 우려가 있다.

한편 현행법에서의 경찰행정 고유영역에 대한 규정은 경찰법과 경찰관직무집행법에서 찾을 수 있다. 경찰법 제3조(경찰의 임무)에서는 “경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다”고 규정하고 있으며, 경찰관직무집행법 제2조(직무의 범위)에서는 경찰의 고유영역에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

1. 범죄의 예방·진압 및 수사
2. 경비·요인경호 및 대간첩작전 수행
3. 치안정보의 수집·작성 및 배포
3. 교통의 단속과 위해의 방지
5. 기타 공공의 안녕과 질서유지

따라서 경찰행정의 고유영역은 현재의 치안수요 및 경찰의 치안능력을 고려할 때 소극설의 입장에 따라 협의의 질서유지로 한정시키는 것이 타당하다고 생각된다. 다만, 장기적으로 경찰의 치안능력이 획기적으로 증가되고, 국민들의 경찰역할에 대한 보다 적극적인 요구가 현실화될 경우 경찰의 고유영역은 국민복지증진을 위한 봉사업무로 확대되어야 할 것이다. 그러나 이는 적극설이 주장하듯 치안활동이 건축, 위생, 노동, 산업 등의 복지행정작용으로 확대됨을 의미하는 것이 아니라 소극적인 경찰작용인 보안경찰의 고유한 업무범위 내에서 적극적으로 국민생활을 보호한다는 의미이다.

(2) 타 부처 협조업무의 현황

	관련 부처	대상기능과 기능조정방안	조정근거
형사국	법무부	▶ 대용감방 운영	▶ 법무부 고유업무로 이관 추진중
		▶ 징수금 집행의 촉탁	▶ 법무부 고유업무로 이관 필요
		▶ 소재수사 지휘	
		▶ 형집행장 집행	
		▶ 수형자의 교도소 외에서의 호송 (교도소간 호송 제외)	
		▶ 질병피호송자 조치	
		▶ 사망피호송자 조치	
		▶ 감정유치자 감호업무	
		▶ 형집행정지자에 대한 관찰업무	
		▶ 구속집행정지자에 대한 시찰업무	
경비국	국방부	▶ 예비군 무기 탄약관리	▶ 현재 일부 이관 추진중
		▶ 항포구 해안경계 근무	▶ 일부 항포구를 제외한 전 내륙 해안 경계를 군에서 담당하고 있음

(3) 과중한 타 부처 협조업무의 원인

복잡한 현대사회에서 질서유지를 주 임무로 하는 경찰행정의 대상은 극히 유동적이고 광범위하므로 경찰의 직무집행에 관한 현행 법규에는 경찰의 임무에 관하여 많은 공백 개념과 불확정개념이 포함되어 경찰행정영역의 한계가 불분명하다.

이로 인하여 발생하게 되는 타 부처 협조업무의 유형으로는 경찰작용에 관한 일반법이 제정되지 않아 업무한계가 불명확한 현실적 여건하에서 관련 행정법규의 입법시 일

방적으로 경찰의 부가·협조업무로 규정되는 경우가 있다. 아울러 자체 특별사법경찰관이 없는 경우는 물론 자체 특별사법경찰관이 있는 경우에도 행정편의상 또는 단속 책임의 분산 및 회피를 목적으로 경찰과 합동으로 단속활동을 하는 경우 등이 있다(한국개발연구원, 1992: 106-107).

다양한 경찰의 타 부처 협조업무 중 대부분은 명확한 법적 근거없이 행정관행상 경찰의 부가업무로 되어 있다. 법적 근거가 있는 업무는 형집행정지 집행업무, 벌과금 징수, 감정유치자 감호업무, 형집행정지자에 대한 관찰업무, 구속집행정지자에 대한 시찰업무, 수형자 등의 호송업무 및 대용감방운영 등의 법무부 소관업무와 예비군 무기·탄약관리 및 동해안 항포구 주변 해안경계근무 등의 국방부관련 업무가 대부분을 차지하고 있다.

그러나 법적 근거가 있는 업무가 반드시 합리적인 경찰업무라고 보기는 어렵다. 법적 근거가 있는 경찰협조업무의 대부분은 법무부와 국방부의 소관업무로서 그 업무의 성격을 분석하여 보면 예비군 무기·탄약관리, 벌과금 징수 및 수형자 등의 호송업무 등은 경찰행정의 고유기능과 반드시 일치하지 않는 업무들도 상당수 포함되어 있기 때문이다. 이러한 현상의 원인은 수사권 및 작전권을 통하여 경찰에 대하여 영향력을 행사할 수 있는 관련부처에서 자신의 업무와 관련된 행정법규의 제정시 일방적으로 경찰의 협조업무로 규정한 경우가 많았기 때문이다.

따라서 불합리한 경찰협조업무의 개선을 위한 근본적인 해결방안은 당해 업무의 법적 근거의 유무를 떠나서 경찰의 본래적 기능인 협의의 질서유지업무를 기준으로 개선대상 업무를 판단하여야 한다.

(4) 과중한 타 부처 협조업무의 문제점

과중한 타부처 협조업무의 처리로 인하여 발생하는 문제점은 다음과 같다(한국개발연구원, 1992: 107-108).

첫째, 과중한 경찰협조업무의 부가는 경찰로 하여금 경찰 본연의 기능인 협의의 질서유지업무의 수행을 어렵도록 만든다.

둘째, 과중한 경찰협조업무는 일선 경찰관의 근무시간을 불합리하게 연장시킬 뿐 아니라 예산 지원이 없는 경찰협조업무(특히 경비업무) 수행의 빈발은 경찰관의 사기 저하

의 주 요인이 되고 있다.

셋째, 타 부처 협조업무의 대부분이 경찰의 강제력 동원을 요구하는 것이므로 과중한 타 부처 협조업무의 수행은 경찰의 대국민 이미지 손상을 초래하는 경우가 많다.

넷째, 각종 범규위반사건의 단속시 경찰이 주무 부처와 합동으로 위반사범을 단속할 때 단속책임은 소관부처가 아닌 경찰에게 묻는 경우가 많아 경찰의 사기가 저하됨은 물론 소관부처의 법집행에 대한 책임의식도 저하된다.

(5) 타 부처 협조업무 이관 검토사항

① 법무부

㉠ 형집행장 집행

- 근거법령 : 형사소송법 제473조, 제474조
- 실태 : 벌과금 미납자를 노역장에 환형유치하기 위한 구인. 1997년도 한해 115,394명 실시.
- 문제점 : 행형업무를 경찰이 부담
- 해결방안 : 검찰청 집행과로 기능 이관

㉡ 소재수사 지휘

- 근거법령 : 없음
- 실태 : 소재수사지휘를 받은 경찰관은 소재파악과 아울러 신병을 검찰에 인계하거나 벌과금을 검찰에 조속히 납부하도록 종용하고 있음
- 문제점 : 법적 근거가 없이 소재수사지휘로 국민에 대한 벌과금 독촉 등 경찰 본래 기능과 무관한 업무 수행
- 해결방안 : 검찰청 집행과로 기능 이관

㉢ 징수금 집행의 촉탁

- 근거법령 : 검찰징수사무규칙 (법무부령) 제43조
- 실태 : 근거는 있으나 거의 활용되고 있지 않음
- 해결방안 : 집달관의 경찰에 대한 촉탁을 규정하고 있는 검찰징수사무규칙 제43조 삭제 내지 검찰청 집행과로 기능 이관

이상을 표로 나타내면 다음과 같다.

업무명	담당 부서	이관 부서	근거법령	실 태
별 과 금 징 수 등 관 련 업 무	형집행정지 집행	형사과	검찰청 집행과	형사소송법 제473조 제474조 ▶ 벌과금 미납자를 노역장에 환형유치하기 위한 구인 ▶ 1997년도 - 115,394명 실시
	소재수사 지휘	형사과	검찰청 집행과	없음 ▶ 소재파악, 신병인계, 납부최고 등의 업무 수행 ▶ 1997년도- 벌과금징수 : 151,564명, 신병인계 : 29,760명
	징수금 집행의 촉탁	형사과	검찰청 집행과	검찰징수 사무규칙 (법무부령) 제43조 ▶ 근거는 있으나 거의 활용되지 않고 있음
	문제점 및 개선방안	<p>[문제점]</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 상기 업무는 행형업무로서 법무부 소관 업무임 ▶ 경찰의 업무 과중으로 치안 역량 악화 - 동일인에 대한 계속적인 소재 확인으로 업무 과중 <p>[개선방안]</p> <ul style="list-style-type: none"> - 주무 부서인 검찰청 집행과로 이관 		

㉔ 감정유치자 감호업무

- 근거법령: 형사소송법 제172조 제5항 및 검찰사건사무규칙(법무부령) 제46조

㉕ 형집행정지자에 대한 관찰업무

- 근거법령 : 형집행정지자관찰규정(대통령령 제2조)

㉖ 구속집행정지자에 대한 시찰업무

- 근거법령 : 검찰사건사무규칙 제48조

- 실태

- 사법경찰관리는 법원의 명령이나 법원 또는 검사의 요청에 의해 감정유치인,

구속집행정지자, 형집행정지자 등을 보호감시하고, 30일 이상 주거지를 이탈하거나, 소재불명, 사망시 통보하고 있음

- 1997년도 : 총 870명에 대하여 실시
- 문제점
- 감호업무는 행정업무로서 법무부 소관 업무임
- 개선방안
- 검찰청 공판송무과로 기능 이관

이상을 표로 나타내면 다음과 같다.

업무명		담당 부서	이관 부서	근거법령	실 태
감정유치자 등 감호업무	감정유치자 감호업무	형사과	검찰청 공판 송무과	형사소송법 제172조 제5항, 검찰사건사무규칙 (법무부령) 제46조	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 사법경찰관리는 법원의 명령이나 법원 또는 검사의 요청에 의해 감정유치인, 구속집행정지자, 형집행정지자 등을 보호감시하고, 30일 이상 주거지를 이탈하거나, 소재 불명, 사망시 통보하고 있음 ▶ 1997년도 <ul style="list-style-type: none"> - 총 870명에 대하여 실시
	형집행정지자에 대한 관찰업무	형사과	검찰청 공판 송무과	형집행정지자 관찰규정 (대통령령 제2조)	
	구속집행정지자에 대한 시찰업무	형사과	검찰청 공판 송무과	검찰사건사무규칙 제48조	
	문제점 및 개선방안	[문제점] <ul style="list-style-type: none"> ▶ 상기 업무는 행정업무로서 법무부 소관 업무임 [개선방안] <ul style="list-style-type: none"> ▶ 소관 부처인 법무부로 기능 이관 			

㉠ 수형자 등의 호송업무

- 사형자의 교도소 이외에서의 호송(수형자등호송규칙 제2조)
- 질병피호송자조치(수형자등호송규칙 제11조)
- 사망피호송자조치(수형자등호송규칙 제12조)
- 실태
 - 교도소와 법원 및 검찰과 교도소 사이—이 사무 이외의 호송은 모두 경찰관이 시행
 - 1997년도 : 총 11,146명에 대하여 실시
- 문제점
 - 경찰이 피고인 또는 수형인까지 호송함으로써 본연의 업무 소홀
 - 질병자에 대한 치료예산이 없음
- 개선방안
 - 기본적으로 교도관이 책임수행하고 경찰관은 요청시 지원하는 것이 바람직함.
 - 피호송자의 질병·사망시 소속 교도관서에서 직접 처리하도록 함.

㉡ 대용감방 이관

- 근거법령: 행형법 제68조
- 실태
 - 전국 8개 지방경찰청 관내 16개 경찰서에서 대용감방 설치운영중임.
- 문제점
 - 법무부 소관인 미결수용자 유치업무를 경찰서 유치장에서 시행함에 따라 감방 및 생활공간의 협소(경찰서 유치장은 100여명을 기준으로 설계되었으나 현재 150~200명을 수용한 대용감방 다수)로 인한 경찰서 피의자 인권침해 가능성이 있고, 유치인의 진료비·이발비 등이 없어 대책 전무한 실정임.
 - 피의자에 대한 효과적 감시 미흡
- 개선방안
 - 법무부로 이관

② 국방부

업무명	담당	이관부처	근거법령	실	태																		
예비군 무기·탄약 관리	경비 교통국 경비2과	국방부 동원국 동원예비군과	향토예비군 설치법 제7조3항 동법시행령 제8조2항	▶ 경찰관리 예비군 무기고 현황																			
				<table border="1"> <thead> <tr> <th>계</th> <th>집중</th> <th>지역</th> <th>분산</th> <th>간이</th> <th>직장</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>827</td> <td>34</td> <td>277</td> <td>4</td> <td>4</td> <td>508</td> </tr> <tr> <td>위 치</td> <td>경 찰 서</td> <td>파 출 소</td> <td>격오지 출장소</td> <td>파출소 (50정 이하)</td> <td>해당 직장내</td> </tr> </tbody> </table>	계	집중	지역	분산	간이	직장	827	34	277	4	4	508	위 치	경 찰 서	파 출 소	격오지 출장소	파출소 (50정 이하)	해당 직장내	
				계	집중	지역	분산	간이	직장														
827	34	277	4	4	508																		
위 치	경 찰 서	파 출 소	격오지 출장소	파출소 (50정 이하)	해당 직장내																		
▶ 내무부·국방부 합의각서 (1976. 11. 1)에 의거 - 경찰 : 보관·출납 및 경비 - 군 : 손질 및 정비, 경계인력 (상근예비역) 관리 * 국방부 예비군 무기이관 중기 계획 (1996년~2000년)에 의거 이관중																							

문제점 및 개선방안	<p>[문제점]</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 대간첩 작전 및 사회여건 변화 <ul style="list-style-type: none"> - 시·군 단위에 예비군 관리대대가 상주하고 있으므로 군부대에서 예비군 무기관리 가능 - 교통·통신망 발달로 예비군 동원 시간 이내에 신속한 무기 수송이 가능 ▶ 경계임무수행 상근예비역 감소로 인한 허술한 경비로 도난·피탈우려 상존 <ul style="list-style-type: none"> - 지역무기고 277개소, 근무소요인원 3,324명이나 현재 1,790명 근무로 1,534명 부족 - 무기고당 12명 근무에서 현재 약 6명 근무로 6명씩 부족 ▶ 무기고 경계병의 지휘감독 책임과 인사권의 이원화로 감독 곤란 <ul style="list-style-type: none"> - 경찰 : 근무감독 - 군 : 인사, 보급, 교육 <p>[개선방안]</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 국방부로 이관
-----------------------	--

업무명	담당	이관부처	근거법령	실 태
동해안 항포구 주변 해안 경계 근무	경비 교통국 경비2과	국방부 통합방위 본부 통합방위과	대통령훈령 제28호 통합방위지침 및 동 세부시행규칙 제23조 5항	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 임무(대통령훈령 제28호 세부시행지침 제23조5항) <ul style="list-style-type: none"> - 경찰 : 지역군부대장(해안대대장) 작전통제하에 항포구 주변 경계 임무 수행 - 군 : 항포구 주변경계 전투경찰요원 및 선박 출·입항 신고기관 경찰요원 (해경) 작전통제 ▶ 경찰책임지역 해안경계현황(표 참조)

문제점 및 개선방안	<p>[문제점]</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 동해안을 통한 북한공작원 침투 빈발 ▶ 해안경계수준이 지역별로 상이하여 해안경계태세의 허점노출 <ul style="list-style-type: none"> - 군·경찰·해경 등 담당지역별로 해안 경계 인력·장비 동원수준 상이 - 기관별 해안경계 역량의 차이로 일부분 해안 경계태세 취약시 전반적인 해안 경계태세 악화 ▶ 작전책임 및 경계책임 분산으로 해안방어효율성 저하 <ul style="list-style-type: none"> - 작전책임 및 경계책임이 3원화되어 경계부대와 작전부대의 일사분란한 운용에 의한 해안 봉쇄체제 구축 미흡 <p>[개선방안]</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 국방부로 이관
------------	--

<참고 2>

경찰책임지역 해안경계현황

시·도	경찰서	항포구	경계거리(km)	초 소 개 소
총 계			21.911	48
강 원 12km	고 성	거 진	0.8	3
	속 초	속 초	3.7	7
	강 룡	주 문	2.0	10
	동 해	목 호	4.1	7
	삼 척	정 라	0.9	3
		임 원	0.5	3
경 북 9.911km	경 주	감 포	1.181	2
	포항북부	포 항	3.480	4
	포항남부	구룡포	0.640	1
	영 덕	강 구	1.600	2
	울 진	후 포	1.865	3
		죽 변	1.145	3

6. 경찰조직의 리엔지니어링 기법의 도입

리엔지니어링(re-engineering)은 조직의 과정·체제 및 구조를 바람직한 결과를 중심으로 완전히 재설계함으로써 조직이 기초하고 있는 기본적인 가정에 도전하는 것이다. 리엔지니어링 원리를 경찰조직에 도입하기 위한 구체적 방안을 제시하고자 한다(홍성삼, 1999: 41-45).

1) 경찰비전의 제시

경찰에는 경찰윤리헌장이나 서비스헌장이 있지만 아직까지 공식적으로 경찰의 미래를

이끌어 갈 비전은 세워져 있지 않다. 비전은 장래에 추구해야 할 바람직한 행위자의 모습을 담은 것이다. 비전이 없는 사람이나 조직은 희망이 없고 자기 직무에 대한 책임감도 없다. 비전이 있어야 직무에 충실하고 자기 개발 노력도 성실히 할 수 있는 것이다. 우리 경찰에 아직 뚜렷한 비전이 없다는 것은 매우 아쉬운 일이다. 구체화된 비전이 있어야 경찰개혁도 장기적인 체제를 갖출 수 있을 것이다.

경찰의 비전은 경찰이 장기적으로 어떠한 역할을 사회 내에서 수행하는 것이 바람직한가에 대한 판단을 요구한다. 비전은 경찰의 단순한 희망과는 달리 가치판단을 요구하는 것이다. 주어진 임무를 성실히 수행한다는 의식만으로는 비전을 가지고 있다고 할 수 없다. 비전이 없는 조직은 상황논리에만 급급하게 된다. 범죄예방과 범죄억제를 위해 경찰이 존재하는 것이기 때문에 바람직한 경찰의 비전은 사회의 안전과 평화를 유지하는 것이다. 이러한 의미에서 경찰의 비전을 구체화한다면 사회안전을 위한 보호자나 평화유지자의 역할은 사회가 요구하는 제약 속에서 이루어져야 한다. 민주주의와 경제발전을 동시에 추구하고 있는 현재의 정치상황에서는 각종 사고와 범죄를 예방하고 억제하는 역할을 민주주의적으로 수행하는 것이 경찰의 비전이라고 할 수 있다.

2) 패러다임의 전환

신고가 들어올 때까지 기다리다 신고를 받고 출동해서는 범죄예방은 실패한 것이다. 주민에게 친근하지 않은 경찰은 범죄신고나 주민의 협력을 얻을 수 없고 범죄억제능력도 떨어진다. 따라서 범죄억제와 범죄예방을 위해서는 친근한 주민협력이 필수적이다.

최근의 각국 경찰은 주민의 범죄 및 사고에 대한 불안을 해소할 것을 목적으로 경찰 활동을 전환하고 있다. 경찰이 전통적인 방법으로 범죄나 사고가 발생한 후에 대응하는 것은 주민불안을 감소시키지 못한다는 인식의 전환에 따른 것이다. 이제까지의 패러다임은 경찰이 존재하는 이유를 발생한 범죄나 사건을 해결하는 것으로 보았다. 그래도 파출소나 경찰서에 근무지를 두고 주민의 신고가 들어오면 그 사건을 해결하는 것만 잘 하면 되고 범죄나 사회에 해가 되는 사고 위협에 대한 사전준비와 대처는 부차적인 것이었다. 여기에는 인력부족과 같은 문제점도 있지만 그보다는 경찰의 범죄나 사고억제에 대한 시각이 반응적일 뿐 행동지향적이지 않았기 때문이다. 앞으로 경찰은 적극적으로

범죄예방에 나서는 행동지향적인 시각을 받아들여야 한다. 이러한 패러다임의 전환이 일어날 때 경찰이 범죄와 사고를 더 효과적으로 예방하고 억제할 수 있는 것이다.

범죄수사의 경우에도 범죄자를 처벌하여 불법으로부터 사회정의를 수호한다는 의식과 함께 사회안전을 유지하는 공공서비스를 제공한다는 인식이 필요하다. 교통사고방지는 물론이고 교통사고조사를 하는 것 역시 사고위험으로부터 사회를 보호하는 서비스라는 인식이 필요하다. 범죄예방이나 각종 사고를 방지하는 것은 단순한 규제를 의미하는 것이 아니고 사회안전을 확보하는 공공서비스 활동인 것이다. 이렇게 범죄의 진압이나 교통사고조사를 하는 것은 경찰활동을 서비스로 인식하면 그 경찰관은 스스로 봉사자로서의 의무감·친절·공정한 태도를 형성하게 될 것이다.

3) 신뢰회복과 경찰서비스의 공동생산

범죄예방과 억제를 위해서는 시민들의 교육·윤리·문화·정치·경제 등 모든 면에서 협력적인 사고가 지배하고 있어야 한다. 사법기관의 힘은 시민의 신뢰와 협조를 잃게 되면 무력한 것이 된다. 시민이 사법기관을 불신하는 상황에서는 법과 정의를 위해 강제력을 행사할 수 없고 범죄예방과 억제효과는 제약될 수 밖에 없게 된다. 따라서 범죄예방과 억제를 위해서는 경찰이나 검찰·법원·교도소와 같은 사법기관이 자신들의 힘만으로 하겠다는 생각은 버려야 한다.

시민들의 신뢰와 협조를 얻기 위해서는 경찰관 자신들이 인식하고 있듯이 과잉단속·권위주의적 행동·부정부패·불친절 등을 해소하는 노력이 우선되어야 한다. 나아가 민원이나 사건사고를 공정하게 처리하여야 한다. 경찰의 업무가 시민의 자유를 제한하고 권력적 수단을 이용하는 경우가 많으므로 상대적으로 국민의 협조를 얻기 어렵다 하여도 업무처리의 투명성과 객관성을 높임으로써 국민으로부터 신뢰를 얻을 수 있다. 다른 행정서비스보다는 친절하게 할 수 없는 경우도 많다. 그러나 과학적인 수사나 주민의 편의를 도모하는 방안을 계속적으로 발굴할 필요가 있다. 과잉단속을 해소하기 위해서는 단속이 과학적인 근거에 의해서 이루어지도록 하여야 하며 현장의 상황을 법집행에 반영할 수 있어야 한다. 불심검문이나 교통단속·업소단속 등에서 투명성과 객관성을 높여가야 한다. 교통외근경찰의 비노출단속(일명 함정단속)은 효과가 매우 높을지라도 국민

들이 수궁할 수 있어야 한다. 또한 제반 단속에서 부조리를 줄이면서도 법집행을 실효성 있게 하여야 한다.

지금보다 더 협력을 얻기 위해서는 시민들이 친근감을 느끼도록 경찰이 변신해야 한다. 지역의 범죄에 대한 정보·범죄예방에 대한 정보·해외의 범죄에 대한 정보 등을 주민에게 알리고 상담해 주어야 한다. 신고가 들어오면 친절히 받고 신속히 출동하여 보복 위협으로부터 적극 보호하여야 한다. 경찰서비스를 공동으로 생산하는 주민은 경찰이 반드시 보호한다는 신뢰를 쌓아야 한다.

4) 업무처리절차의 개선과 참여

· 최근의 구조조정을 통해 경찰수요가 많은 곳에 경찰이 보강되고 청문관이 새로이 도입되어 교통사고처리나 형사사건처리의 공정성을 어느 정도 담보할 수 있는 여건이 조성되었다. 그러나 경찰 내부의 개혁은 조직의 구조조정만으로는 부족하고 업무처리절차의 개혁이 동시에 진행될 때 가능하다. 구조조정은 경찰 내부의 진단과 처방으로 가능할 수 있으나 업무처리절차의 개혁은 고객의 목소리와 반응을 살피지 않고는 의미가 없다. 따라서 구조조정이 상부로부터 일률적으로 단기간에 이루어진 것은 수궁할 수 있지만 업무처리절차의 개혁은 고객의 입장과 불편을 먼저 듣고 고객과 일선 경찰이 중심이 된 하부로부터의 개혁이 되어야 한다. 아래로부터의 개혁이 필요하다고 해서 상층부의 리더쉽이 중요하지 않다는 의미는 아니다. 공무원조직의 개혁은 상층부의 리더가 아래로부터의 개혁을 적극 수용하고 추진해 갈 때 박차를 가할 수 있는 것이다. 리더가 주도하든 하부에서 주도하든 개혁은 양자의 체계적인 협력이 없이는 불가능한 것이다.

업무처리절차와 구조개선은 담당자의 전문성이 높아져야 완성될 수 있다. 업무에 정통하고 서비스정신에 투철한 경찰관을 양성하기 위해서는 단기적인 인사발령을 대폭 줄여 나가야 한다. 6월이나 1년 미만의 단기적인 인사발령은 자기업무에 대한 장인정신이나 책임의식을 갖기 힘들게 한다. 언제 떠날지 모르는 자리에서 업무의 노하우를 축적하는 것은 기대하기 힘들다. 정보지식사회에 대비하기 위한 신지식인 운동이 한창인 지금 경찰의 업무지식 생산 및 보급체계가 작동하려면 경찰관의 자기 업무에 대한 안정감·노하우의 축적·지속적인 교육·지식보급체계의 정비 등이 요구된다.

개혁에 대한 평가는 누가 하는가에 따라 성공과 실패로 나타날 수 있다. 개혁을 추진하는 내부인사들의 평가는 평가의 객관성이 약하다. 경찰서비스 개혁의 효과는 고객인 주민이 서비스 향상에 대한 반응을 측정하여 알 수 있는 것이다. 즉 개혁을 위해서는 시민과 일선경찰관들의 참여가 필수적인 것이다.

5) 경찰에 대한 투자 확대

부족한 인력과 장비문제는 경찰에 대한 투자가 제대로 이루어지지 않았기 때문이다. 경찰에 대한 투자는 국가사회유지의 근간인 법질서에 대한 투자로 사회기반시설에 대한 투자라고 할 수 있다. 사회간접자본에 대한 투자의 일환으로 경찰에 대한 투자를 인식하여야 한다.

학교폭력이나 정보화사회의 출현에 따른 컴퓨터범죄에 대한 대응책을 장기적인 관점에서 마련하고 대처인력을 양성하여야 한다. 경찰이 대처할 준비가 되어 있지 않은 범죄가 나타날 때 시민들이 불안해하는 법이다. 또한 사이버범죄를 억제하기 위한 체계적인 투자와 인력양성이 절실히 요청되고 있다.

V. 결 론

국가경제의 경쟁력이 기업경쟁력에 바탕을 두듯이 국가행정의 중추적 역할을 수행하는 치안행정의 경쟁력은 일선지역 행정관서인 경찰관서의 경쟁력에 바탕을 두고 있다고 할 수 있다. 이에 경찰인력의 효율적인 운용전략을 살펴보기 위해 경찰조직계층별 기능을 분석해 보고 조직 개편의 가능성 및 인력의 효율적 운용방안에 대해서 고찰해 보았는데 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

우선적으로 고려되어야 할 점은 경찰인력의 효율적 운용을 위해서는 현재와 같이 기구 통·폐합에 따른 경무관이나 치안감, 그리고 과장 직제의 통합이 아닌 경찰의 조직, 사무, 인력이 함께 고려된 가운데 경찰의 구조조정이 이루어져야 한다는 점이다.

둘째로 경찰청 및 지방경찰청은 기획·조정·평가기능을 강화하고 집행기능은 일선 경찰서로 이관할 필요가 있다.

셋째로 경찰서의 경우 현재와 같은 시·군·구 단위로 설치되어 있는 경찰서를 과감하게 통·폐합할 필요가 있다고 생각한다. 특히 인구 50,000미만의 군 단위에 설치되어 있는 경찰서의 경우 치안여건을 고려하여 인근 경찰서에 통합하여 획기적인 인력절감을 기해야 한다. 다음으로 경찰서 직제의 개편이 필요하다. 즉 보안2계, 수사2계 및 청문감사관을 폐지하고, 직무 중심으로 경찰서 조직을 통·폐합할 필요가 있다. 예를 들면 수사과와 방법과의 통합, 경무과와 경비과의 통합 등을 재고할 필요가 있다고 생각한다.

넷째로 파출소의 경우도 현재와 같이 읍·면·동 단위에 설치되어 있는 것을 지역적 특성에 따라 개편할 필요가 있다고 생각한다. 대도시의 경우 경찰서 단위의 방법활동체제로 개편하고, 중소도시와 농어촌의 경우 대단위파출소를 설치하여 운영하는 것이 인력의 효율적 활용이란 측면에서 바람직하다고 생각한다.

한국의 경찰조직은 경찰조직이 처한 당시의 국내외 정세의 변화에 따라 유동적으로 변천되어 왔다. 그리하여 과거 우리 나라 경찰은 해방 후에는 건국경찰로서, 6.25전란시에는 구국경찰로서, 국가가 위기에 처했을 때에는 호국경찰로서의 역할을 충실히 수행해

은 것은 사실이다. 그러나 앞으로 우리 경찰은 경찰이 대국민적 봉사 차원의 질적 서비스의 개선을 통한 호민경찰로의 변화가 요구되며, 거기에 부응할 수 있도록 조직의 개편과 인력운용이 뒤따라야 한다고 생각한다.

참 고 문 헌

- 경찰청(1991. 11), 대단위 파출소 시범운영 분석.
- 경찰청(1992), 대단위 파출소 시범운영 결과보고.
- 경찰청 방법국(1999. 9. 11), 파출소 운영제도 개선 추진현황.
- 경찰청(2000. 2. 22), 한국경찰의 개혁과 발전방향: 이무영 경찰청장 외신기자 간담회 기
조연설문.
- 김규정(1999), 신판. 행정학원론, 서울 : 법문사.
- 김남진(1995), 행정법각론, 서울 : 법문사.
- 박기남(1998), 경찰보안론, 경찰대학 교재편찬위원회.
- 박범래(1990), 한국경찰사, 경찰대학.
- 박병식 외(1997), 파출소 근무제도 및 순찰활동 개선방안, 치안연구소 연구보고서 97-05.
- 서울대학교·대우경제연구소(1999), 행정자치부경영진단보고서, 기획예산처.
- 서태운(1985), 한국정부조직론, 서울 : 박영사.
- 신원형(1993), “지방행정공무원 총정원제 도입에 따른 합리적 조직관리방안,” 시정연구
논총, 광주직할시, 제3호.
- 이상호(1997), “총정원제하에서의 정원관리 방향,” 논문집, 밀양산업대학교, 제5집.
- 이상안 외(1995), “파출소 방범활동체제 개선방안,” 치안연구소, 치안논총, 제11집.
- 이윤근(1999. 12. 10), “경찰순찰제도의 개선방안,” 한국공안행정학회·치안연구소, '99학
술세미나 자료집(새로운 밀레니엄시대의 경찰개혁).
- 이은국(1995), “공무원 인력규모의 팽창유형에 관한 비교연구 : 한·미·일의 사례,” 한
국정책학회보, 제4권 제1호.
- 이은국(1997), “우리나라 경찰공무원 인력규모의 적정화에 관한 연구,” 치안논총, 제
13집.
- 정경선(1998), 경찰방법론, 경찰대학 교재편찬위원회.

최용렬 외(1996), “치안여건의 차이에 따른 방법활동체계 연구: 연구보고서 96-01,” 경찰대학 치안연구소.

하태권·김병섭·김영민(1996), “경찰행정업무의 계량적 지표체계 개발에 관한 연구,” 치안논총, 제12집, pp. 3-124.

한국개발연구원(1992), 2000년대 경찰행정발전방안.

현대리서치연구소(1999. 5), “경찰개혁에 대한 제1차 여론조사 결과보고서.”

현대리서치연구소(1999. 7), “경찰개혁에 대한 제2차 여론조사 결과보고서.”

홍성삼(1999), “경찰서비스 문제와 개선방안,” 한국행정연구, 제8권 제2호, pp. 24-47.