

면지

면지

# 향후 치안수요 변화에 따른 적정 경찰인력규모에 관한 연구

## 《研究陣》

---

연구위원 : 이 상 현 (동국대학교 경찰행정학과 교수)

연구위원 : 한 상 암 (원광대학교 경찰행정학과 교수)

연구위원 : 조 호 대 (대불대학교 경찰행정학과 교수)

---



# 목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구범위 및 방법	2
1. 연구의 범위	2
2. 연구의 방법	3
제2장 경찰 인력수요 예측에 대한 이론적 검토	5
제1절 경찰인력의 인력구성	5
1. 경찰인력의 의의	5
2. 경찰인력의 특징	6
3. 경찰인력의 현황	6
4. 경찰의 기능	10
제2절 인력수요예측의 이론적 검토	14
1. 인력기획	14
2. 경찰의 인력기획	22
제3절 경찰인력에 대한 기존연구 검토	25
1. 전체 인력규모에 대한 연구결과	25
2. 기능별 인력규모에 대한 연구결과	28
제3장 치안수요변화에 대한 분석	31
제1절 경찰의 위상과 역할변화	31
1. 지역사회 경찰활동의 도입	31
2. 지역사회 경찰활동의 주요내용	34
3. 지역사회 경찰활동의 특성	36

제2절	현대사회의 치안여건변화 .....	40
1.	국제사회의 환경변화 .....	40
2.	국내 환경변화 .....	43
<b>제4장</b>	<b>경찰 인력수급 예측 모형의 설정과 타당성 검증 .....</b>	<b>54</b>
제1절	연구의 설계 .....	54
1.	분석의 틀 .....	54
2.	변수의 선정 .....	54
3.	분석의 방법 .....	65
<b>제5장</b>	<b>한국경찰인력의 적정인력 수요예측과 그에 따른 개선방안 .....</b>	<b>66</b>
제1절	치안수요 변화에 따른 경찰인력 수요예측 .....	66
1.	기능별 인력의 변화요인분석 .....	66
2.	분석결과의 논의 .....	76
제2절	경찰 기능별 적정인력 규모예측 .....	77
1.	중장기 경찰인력 수요예측 .....	77
2.	기능별 인력규모 예측 .....	79
<b>제6장</b>	<b>결    론 .....</b>	<b>86</b>
	참 고 문 헌 .....	88

## 표 차례

<표 2-1>	경찰 계급별 인력구성 .....	10
<표 3-1>	전통적 경찰활동과 지역사회 경찰활동 비교 .....	37
<표 3-2>	지역사회 경찰활동과 경찰지역사회관계의 차이점 .....	40
<표 4-1>	방법업무 치안행정지표 .....	56
<표 4-2>	수사·형사업무 치안행정지표 .....	58
<표 4-3>	교통업무 치안행정지표 .....	58
<표 4-4>	경비업무 치안행정지표 .....	60
<표 4-5>	정보·보안업무 치안행정지표 .....	61
<표 4-6>	경무업무 치안행정지표 .....	62
<표 4-7>	정보통신업무 치안행정지표 .....	63
<표 4-8>	외사업무 치안행정지표 .....	64
<표 4-9>	파출소 치안행정지표 .....	64
<표 4-10>	기능별 독립변수 .....	65
<표 5-1>	경무기능에 대한 다중회귀분석결과 .....	67
<표 5-2>	방법기능에 대한 다중회귀분석결과 .....	68
<표 5-3>	수사·형사기능에 대한 다중회귀분석결과 .....	69
<표 5-4>	경비기능에 대한 다중회귀분석결과 .....	70
<표 5-5>	교통기능에 대한 다중회귀분석결과 .....	71
<표 5-6>	정보·보안기능에 대한 다중회귀분석결과 .....	72
<표 5-7>	외사기능에 대한 다중회귀분석결과 .....	73
<표 5-8>	통신기능에 대한 다중회귀분석결과 .....	74
<표 5-9>	파출소기능에 대한 다중회귀분석결과 .....	75

## 그림차례

<그림 1-1> 연구의 개요 .....	2
<그림 2-1> 경찰인력규모의 변화 .....	7
<그림 2-2> 인력기획과정 .....	16

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적

경찰은 경찰공무원으로 구성된 조직이므로 경찰조직 목표의 성공적인 수행 여부는 경찰공무원의 능력과 행태에 따라 결정된다. 즉, 경찰의 목적인 “국민의 생명, 신체, 재산의 보호와 공공의 안녕질서유지”의 효과적인 달성은 경찰공무원 즉, 인적 자원에 의존할 수밖에 없음을 의미한다.

뿐만 아니라 경찰활동은 컴퓨터나 자동화 기기의 도입에 의한 인력 감축효과가 미미한 특성을 가지고 있다. 이는 각종 경찰활동은 순수한 경찰인력에 의존해야 하는 노동집약적 행정서비스이기 때문이다.

또한 경찰의 치안수요는 돌발적으로 발생하므로 예측이 불가능하고, 피해복구가 어려운 경우가 많으며, 경찰은 국가공권력의 상징이므로 정부의 얼굴이며, 경찰의 잘못된 법집행은 국가권력의 남용으로 인식되어 국민의 불신과 견제에 당면하게 된다.

이에 따라 민주성과 봉사성을 향상시키고 전문성과 능률성의 조화를 도모하는 경찰개혁 이후 경찰은 어려운 경제여건을 감안하여 인력과 예산의 증가를 최대한 억제하며 효율적인 경찰조직의 운영에 주력하여 왔다.

그러나 현재 치안수요를 고려하지 않고 경찰청 - 지방경찰청 - 경찰서 - 파출소에 이르는 획일적인 조직과 편제로 구성되어 있으며, 특히 치안서비스를 직접 국민들에게 제공하는 경찰서와 파출소의 경우 단순히 행정구역과 담당 인구수를 고려하여 설치되어 있다.

따라서 현재와 같은 조직과 편제로는 치안수요와 지역실정에 부합되는 경찰활동이 어렵고 낭비적인 요인들이 존재하며, 저비용의 작고 효율적인 치안활동이라는 시대적 요청에도 부응할 수 없다.

특히 1998년 실시된 국가공무원총정원제로 인하여 경찰공무원의 업무량에 따른 기별 정원의 재조정은 가능하지만 과거와 같은 인력규모의 지속적인 증가도 어렵게 되었다.

본 연구는 향후 우리 나라 사회변화에 따른 치안수요의 변화 양상을 파악하고 이에 적절하게 대처할 수 있는 경찰의 조직모형과 효율적인 조직운영에 필요한 인력규모를 산출하고자 함을 목적으로 한다.

## 제2절 연구범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

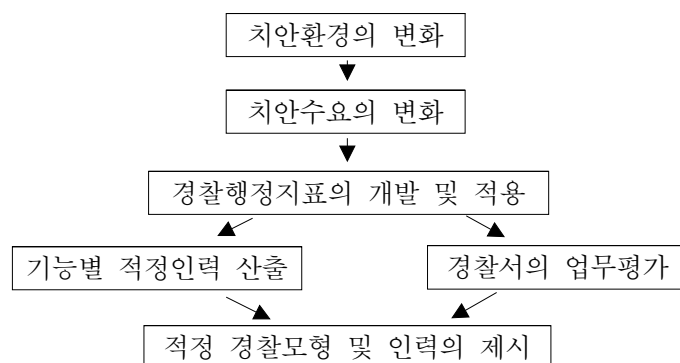
본 연구에서는 일선에서 치안서비스를 제공하는 역할을 담당하는 경찰서에서 수행하는 기능 및 업무를 1995년 경찰청 치안연구소에서 개발한 경찰행정지표를 활용 계량화하는 직무분석이 실시될 것이다.

또한 직무분석결과와 경찰의 공식통계자료를 이용하여 단위 경찰의 기능별 치안수요를 파악하고, 경찰의 직무활동 내용을 평가하여 기능별 효율성을 평가하고, 치안수요의 충족에 필요한 적정한 인력규모를 산출한다.

마지막으로 조직의 통폐합 및 인력의 증원 및 재배치를 통한 적정 조직모형을 제시하고 이에 필요한 입법적인 고찰을 통하여 개선방안을 제시하는 전체적으로 3단계에 걸친 연구가 실시될 것이다.

본 연구의 내용을 그림으로 살펴보면 다음과 같다.

<그림 1-1> 연구의 개요



본 연구에서는 경찰업무 중에서도 경찰기능의 수행에 핵심적이고 본질적인 업무만을 선정하였으며, 경찰의 핵심업무를 지원하기 위한 다양한 지원 또는 보조업무는 연구의 대상에서 제외하였다.

본 연구에서는 범죄의 예방, 진압 및 범인의 검거, 수사, 교통, 경비, 보안등의 기능을 연구의 대상으로 선정하여 치안수요와 기능별 적정인력의 규모를 산정하여 보고 업무실적 및 효율성을 측정 또는 평가하며 불필요하거나 과도한 기능을 과감하게 축소하여 효율적인 조직모형을 개발하고자 하였다.

## 2. 연구의 방법

### (1) 문헌 연구

본 연구에서는 국·내외의 전문서적, 논문, 통계자료, 기타 경찰청의 내부자료 등에 대한 문헌연구를 통하여 전반적인 치안환경과 치안수요의 변화양상에 대한 파악과 경찰기능의 변화양상을 파악할 것이다. 즉, 민생치안위주의 활동으로 경찰의 기능 및 업무가 정착될 것으로 파악되므로 이와 관련된 경찰행정의 주요기능과 관련업무에 대한 이론적 고찰이 문헌연구를 통하여 실시될 것이다.

### (2) 출장조사

1995년도에 경찰청 치안연구소에 의하여 작성된 경찰행정지표를 중심으로 경찰의 기능별 주요업무와 업무단위의 선정 및 분류 그리고 지표체계의 타당성, 자료수집의 가능성 등을 조사하기 위하여 경찰청, 지방경찰청 그리고 일선경찰서에 대한 출장조사가 실시될 것이다.

출장조사에서는 주로 실무자들과의 심층면접을 통하여 앞서 언급한 연구과제들이 검토될 것이며, 문제점이 있는 경우 수정, 보완될 것이다.

### (3) 통계적 기법의 활용

경찰의 공식통계자료와 지방경찰청과 일선 경찰서들에서 수집된 통계자료를 이용하여 빈도분석, 다중회귀분석 등의 통계적 기법을 활용하여 경찰의 업무량과 이에 따른 적정 인력규모가 산출될 것이다. 또한 이를 바탕으로 본 연구의 대상이 되는 경찰의 기능별, 부서별 업무효율성의 정도 및 순위가 파악될 것이며, 향후 필요한 인력규모와 이의 효율적인 배분이 가능할 것이다.

## 제2장 경찰 인력수요 예측에 대한 이론적 검토

### 제1절 경찰인력의 인력구성

#### 1. 경찰인력의 의의

인력(manpower)이라는 개념은 1960년대 이후 정의되었으며, 다양한 의미를 가지고 있다. 먼저, 경제학자들은 노동력(labor force)과 같은 개념으로 생산의 한 요소로서 이해하고 있다. 이러한 개념은 다른 것에 비해서 명확한 의미규정을 가지며 또 다른 개념으로는 인간이 사회에서 가지고 있는 능력으로 질적이고 양적인 것을 모두 포함하는 인적 자산 (human asset)의 개념인데 이러한 개념은 포괄적으로 인간의 재능이나 교육, 훈련을 포함하는 개념이다. 미국에서는 1962년 인력개발훈련법(Manpower Development and Training Act)의 제정으로 개념정의를 인력을 노동력으로도 인정하고 인적 자본(human capital)과도 동일시한다.<sup>1)</sup> 이와 비슷한 개념으로 인적 자원(human resource)이 있는데 인력이라는 개념과 비슷하나 단계적이며 체계적인 교육에 의해서 이루어지는 것이며 자신의 동기부여에 의해서 발전하는 것을 내포하고 있다.<sup>2)</sup>

이러한 개념들은 한계와 내용이 분명히 규정되어 있지 못하며 그 의미가 논자에 따라 다양한 시각에서 논의되고 있다. 그러나 인력이 가용인구를 대상으로 노동력의 양적 규모와 질적 생산성을 포용하는 개념이며 노동력은 노동인구를 기초로 한 양적 의미이며, 인적 자원은 전체인구를 하나의 자원으로 규정하는 자원적 의미로 보다 “인적 자원 > 인력 > 노동력”으로 범주를 설정하기도 한다.<sup>3)</sup> 여기서 인력의 범위가 양적에서 질적으로 넓어지며 소극적에서 적극적인 개념으로 변화는 양상을 살펴 볼 수 있다. 따라서 이러한 개념규정에 의하면 경찰인력이란 국가의 치안활동에 종사하는 인적 자원을 의미하며, 치안활동에 종사하는 노동력을 의미한다.

1) Thomas H. Patten, Jr., *Manpower Planning and the Development of Human Resources* (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1971), pp. 11-12.

2) Ibid, p. 15.

3) 박영환, 인력정책의 효율적 운영방안에 관한 연구, 사회과학논총 제16권, 청주대학교, 1997, p. 219.

## 2. 경찰인력의 특징

경찰의 목표는 ‘사회공공의 안녕질서의 유지’와 ‘국민의 생명, 신체, 재산의 보호’로 하고 있으며 이 목표 실현의 수단으로 ‘유지적 수단과 보호적 수단’을 동원하는 특징을 지니고 있다. 이러한 특징에 따라서 경찰은 일반적인 인력과는 다른 독특한 특징들을 가지고 있다.

첫째, 경찰인력은 국민의 생명과 재산을 보호하는데 일차적인 목적이 있기 때문에, 이러한 목적수행을 위해 경찰인력은 국민의 이익과 직접적으로 연결이 되어 있다.

둘째, 경찰인력은 공공안전과 질서유지를 위해 존재하기 때문에 본질적으로 현상 유지적이며 보수적인 성향을 띄고 있다.

셋째, 경찰권은 국가공권력의 대표적인 예로 정치적으로 민감할 뿐 아니라 물리적 행사가 가능하므로, 다른 행정인력에 비해 권력의 속성에 노출되어 있으며 이로 인해 권력남용에 대한 불신과 견제에 노출되어 있다.

넷째, 경찰업무는 일반행정업무에 비하여 예측하지 못한 돌발적인 사태가 빈번히 발생하며, 사건의 주체가 일정하지 못할 뿐 아니라 가시적으로 나타나지 않으므로 어느 행정인력보다 대응성이 중요시된다.

다섯째, 일반행정수요는 예측이 가능하고 발생 후의 구체적인 파악이 가능하지만, 경찰행정은 대부분 빠른 시일 내에 해결하지 않으면 그 피해를 복구하기 어려우며 구제의 기회를 상실하게 되므로 어느 행정인력보다 긴급성을 요구한다.

여섯째, 경찰인력은 노동집약형 행정서비스를 제공하는데 이로 인해 방법, 수사, 감시 등의 활동은 사무자동화에 따른 인력대체효과가 쉽지 않다.

경찰인력의 경우에 있어서 이러한 특징들을 고려한 인력기획과 관리가 필요할 것이다.

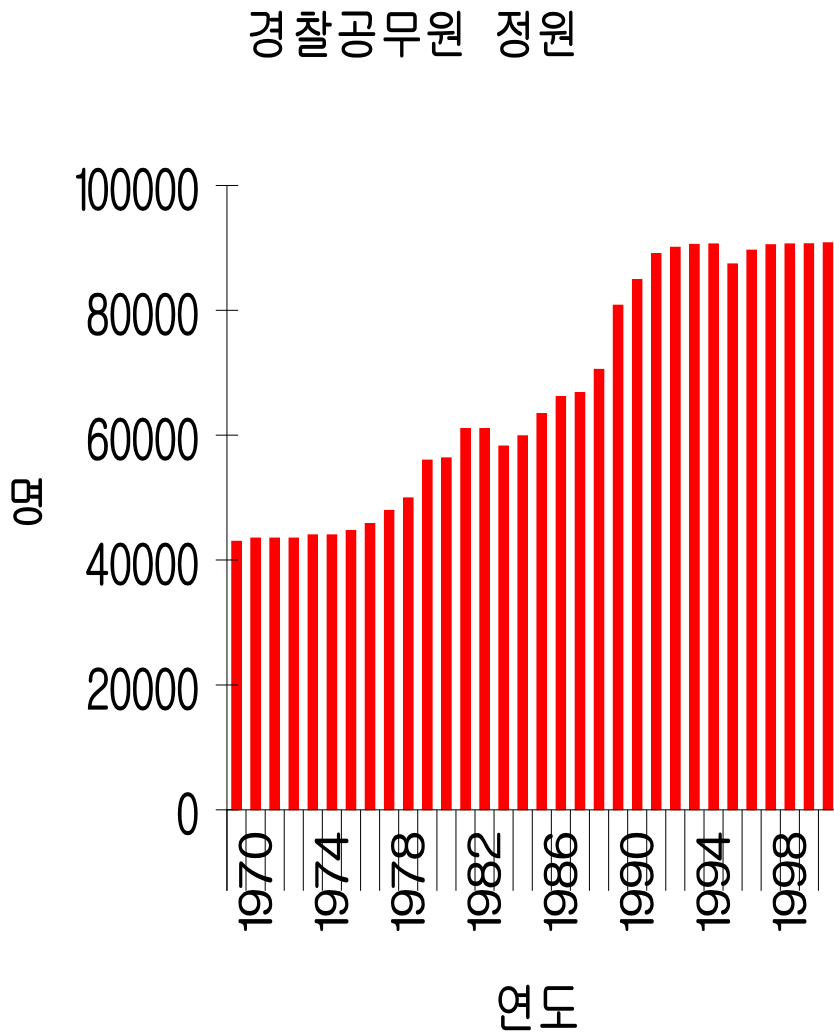
## 3. 경찰인력의 현황

아래의 <그림 2-1>은 지난 30여년간 우리 경찰의 인력규모 변화추이를 보여주고 있다.

<그림 2-1>을 자세하게 살펴보면 1970년 43,003명이었던 경찰인력의 규모는 2001년에는 90,819명으로 증가하였다. 그 이전의 상황을 살펴보면 1950년 발발하였던 6.25전쟁

으로 인하여 급격하게 증가했던 경찰인력은 1951년과 1952년의 63,427명을 고비로 이후 점차 감소하는 추세이었고 1962년의 29,910명을 기점으로 오늘날까지 지속적으로 증가하여 왔다.

<그림 2-1> 경찰인력규모의 변화



특히 5공화국이 시작되는 1980년에는 전년도인 1979년의 49,964명보다 무려 6,000명 이상이 증가한 56,003명으로 급증하였으며, 이후 1988년 서울올림픽을 기점으로 1994년까지는 거의 가파를 만큼의 증가추세를 보여주고 있다. 이후 1996년에 경찰의 인력규모가 감소하는 추세를 보여 주었으나 이는 해양경찰이 해양수산부로 이관되었기 때문인 것으로 보인다.

또한 IMF관리체제 이후 사회전반의 구조조정 여파가 경찰조직에도 영향을 미쳐 경찰도 약간의 정원감소가 있었으나 우리 나라가 IMF관리체제를 탈피한 2000년도 이후 이를 회복한 것으로 보인다.

우리 경찰의 전체 인력규모는 몇 차례의 감소 추세가 있었음에도 불구하고 전반적으로 꾸준히 증가하여 왔으나 주민들에 대한 치안서비스의 질적인 측면을 평가할 수 있는 경찰관 1인당 담당인구수는 10년 전인 1992년 512명이던 것이 2001년말 현재 526명으로 꾸준히 증가하여 오긴 하였으나 선진 외국에 비하면 여전히 경찰인력이 부족한 것으로 평가된다.<sup>4)</sup>

다음으로 경찰의 기능별 인력규모를 살펴보면, 1998년 현재 3,432개소가 설치되어 있는 파출소에 전체의 47%인 41,855명이 배치되어 있으며, 이는 경찰활동의 중추인 범죄 예방활동이 경찰의 본연의 업무중의 하나이며 대민접촉을 가장 많이 해야 하는 부서이기 때문이다.

1980년 3,069개소였던 파출소가 1996년도와 1997년에는 3,422개소로 늘어나 약 11.5%가 증가하였으나 이후 1999년도에 3,229개소로 감소하였으며, 2000년도에 317개 파출소가 통폐합되었다. 따라서 구조조정과정을 거치면서 파출소가 2,914개소로 통폐합되었으며 경찰관의 수도 38,637명으로 전체인력의 42.6%로 줄어들었으나,<sup>5)</sup> 1개 파출소당 11.2명이던 경찰인력은 오히려 13.25명으로 증가하였다.

다음은 형사기능으로 14,132명의 경찰관이 배치되어 있었으며 이는 전체인력의 16%에 해당되는 것이다.

경비기능에는 전체의 경찰력의 8.1%인 7,210명 경찰력이 배치되어 있었고 그 다음은 교통기능으로 전체의 7%인 6,175명이었다.

4) 경찰청, 경찰백서, 2002, pp. 302-303.

5) 경찰청, 경찰백서, 2001, p. 57.

방법기능은 4,688명으로 전체 경찰력의 5.2%를 차지하고 있었으며, 경무·기획기능은 5%인 4,421명이었다.

보안과 정보기능은 각각 4,440명과 4,035명으로 전체 경찰력에서 차지하는 비중이 각각 5%와 4.5%를 차지하고 있었다.

마지막으로 통신기능은 1,280명으로 1.4%였으며, 외사기능은 917명으로 전체의 1%를 차지하고 있다.

다음으로 경찰은 우리 나라 뿐만 아니라 다른 모든 나라가 계급에 의하여 일사불란한 지휘명령체계를 유지하고 있다. 이는 경찰의 기능 내지는 대상의 성격, 그리고 처리하는 업무의 성격 등에서 연유된 것이라고 볼 수 있다.

첫째, 경찰의 기능은 강제적이며 위험성을 띠고 있다. 즉, 경찰은 범죄자의 체포, 시위의 진압, 대테러작전 수행, 각종 재해경비 등 위험이 도사리고 있는 일을 처리하게 됨으로서 무기를 휴대하는 등 업무처리 자체에 상당한 위험성을 안고 있다.

둘째, 경찰기능의 작동은 조직성, 기동성, 그리고 협동성을 요구한다.

경찰이 처리해야 할 문제들은 돌발성과 위험성 그리고 시급성을 내포하고 있고, 그 이해관계는 직접적으로 국민에게 미친다는 점에서 경찰의 기동성과 협동성이 충분히 발휘될 수 있도록 하는 제도적 장치가 요구된다. 이러한 요구에 대한 제도적 장치가 바로 계급구조이다.<sup>6)</sup>

우리 경찰의 계급구조는 11개 계급으로 되어 있다. 계급별 명칭과 지난 10년간의 인력구성의 변화추이를 살펴보면 다음의 <표 2-1>과 같다.

6) 이황우, 경찰행정학 (서울: 법문사, 1998), pp. 29-33.

&lt;표 2-1&gt; 경찰 계급별 인력구성

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
치안총감	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
치안정감	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3
치안감	15	15	15	20	20	20	20	20	20	20
경무관	44	44	44	38	35	35	32	33	33	33
총경	427	427	428	421	401	403	389	392	394	395
경정	1,129	1,130	1,144	1,147	1,121	1,160	1,164	1,197	1,206	1,212
경감	1,901	1,909	1,920	1,931	1,859	1,926	1,931	1,985	1,997	2,005
경위	7,425	7,455	7,518	7,740	7,494	8,192	8,204	8,402	8,590	8,619
경사	10,575	10,615	10,653	10,647	9,848	9,423	9,663	10,310	11,094	11,143
경장	30,520	30,626	30,778	30,532	29,660	29,981	30,441	30,328	30,204	30,254
순경	37,051	37,882	38,053	38,158	36,977	38,485	38,667	37,992	37,128	37,134
총계	89,092	90,108	90,558	90,639	87,419	89,629	90,515	90,663	90,670	90,819

#### 4. 경찰의 기능

전통주의적 입장에서 경찰기능은 질서유지에 초점을 두게되므로 법적으로는 경찰권 행사의 제한에 목적을 두게 된다. 이 때에는 경찰개념이 국가존립적 차원의 공공의 안녕과 질서유지의 목적개념과 인권보호 차원에서의 개인의 권리, 의무의 명령, 강제라는 수단에 중점을 두게 된다. 즉 전통적 의미의 법적 경찰개념과 기능은 질서유지가 책임개념으로 강조되는 반면, 개인의 인권보장은 부차적으로 설정된 의무로서 법 논리를 갖게 된다.

이에 반하여 현대주의적 입장에서 경찰의 기능은 이러한 질서유지기능 이외에 봉사지향적 기능을 첨가하게 된다. 법리적으로 보면 질서유지기능은 권력적 작용으로, 서비스지향은 질서유지를 포함한 비권력적 작용으로 분류될 수 있을 것이다. 본래적인 의미의 경찰작용은 국민을 계도하고 봉사하는 것이어야 하며 그 기능수행이 어려울 때 권력적 작용으로서 명령함에 따라 자연권을 제약하여 바람직한 상태를 실현하도록 하는 것이라고 보았을 때, 현대주의적인 입장이 보다 더 민주주의 이상에 부합된다고 할 수 있다. 즉 현대적 의미에서의 경찰에서는 강제에 의한 것보다는 봉사 지향적인 방향으로 경찰기능이 비중을 두어 가는 추세이다.

이렇게 보았을 때, 경찰기능의 개념은 목표와 하는 일이라는 상하위 개념으로 구성되어 있다고 볼 수 있으며, 상위개념일수록 가치 지향적이고 추상적이며, 하위개념일수록 구체성을 지니게 마련이다.

이상안은 경찰의 목적을 궁극적으로 안전이라고 본다면, 1차적인 목표는 질서유지와 국민의 생명과 재산보호로 나누어지며, 2차적인 목표는 ① 범죄방지, ② 범죄자의 체포와 기소, ③ 도난 및 유실물의 회복, ④ 병약자에 대한 조력, ⑤ 비범죄 규정의 법 집행, ⑥ 지역사회내의 이용 불가능한 서비스의 공급으로 규정을 하고, 이러한 1차 목표와 2차 목표를 달성하기 위한 하위 운영체계를 대공, 순찰, 범죄 및 보안정보, 교통, 작전·출동, 범죄수사, 조직범죄단속, 청소년선도, 지역사회봉사, 범죄방지, 지역사회유대, 풍속범죄단속 등으로 이를 경찰의 목표달성에 필요한 주기능으로 보고 있다.<sup>7)</sup>

안해균은 한국경찰의 기능을, 첫째 국가보위기능(대간첩작전, 방첩, 국가원수경호), 둘째 방법기능(범죄출현억제, 범죄원인발생방지, 피해발생예방, 범죄성향 진행의 예방), 셋째 범죄의 진압과 수사기능(진압, 수사), 넷째 교통규제기능(교육, 시설, 단속), 다섯째 보안 및 풍기유지기능(특수영업관리, 풍기단속, 특수물건취급단속)으로 나누고 있다.<sup>8)</sup>

German과 그의 동료들은 첫째 범죄방지, 둘째 범죄진압, 셋째 비범죄행위의 단속, 넷째 봉사지원, 다섯째 개인의 자유보호로 나누고 있다.<sup>9)</sup>

Stone과 DeLuca는 경찰의 기능을 구체적으로 지적을 하면서, 첫째 법집행기능, 둘째 교통법집행기능, 셋째 방법기능, 넷째 가족보호봉사 기능, 다섯째 순찰기능, 여섯째 기술지원기능, 일곱째 경무·기획기능으로 나누고 각각의 기능을 다시 구체적으로 42개로 분류하고 있다.<sup>10)</sup>

『경찰관직무집행법』 제2조에 의하면 우리 경찰은 ① 범죄예방과 진압수사, ② 경비 및 요인경비와 대간첩작전, ③ 치안정보수집 및 배포, ④ 교통단속, ⑤ 공공안녕과 질서유지의 기능을 담당하고 있으며, 이를 위하여 경찰청은 다음과 같은 10개 기능으로 분

7) 이상안, 현대경찰행정학(서울: 법문사, 1986), p. 67.

8) 안해균, 경찰기능의 효율화방안, 치안논총 제1집, 치안연구소, 1984, p. 7.

9) A. C. German, F. D. Day and R. R. Gallati, Introduction to Law Enforcement (Ill: Charles C. Thomas Publisher, 1966), pp. 28-29.

10) A. R. Stone and Stuart M. DeLuca, Police Administration: An Introduction (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall Career & Technology, 1994), pp. 66-71.

류하여 조직을 구성하고 있다.<sup>11)</sup>

첫째는 경무·기획기능이다. 경무·기획기능은 경찰행정의 가장 근간이 되는 기능으로 경찰인력이 원활한 업무를 수행할 수 있도록 지원을 하는 기능을 수행한다. 기본적으로 경찰인력을 채용하고 선별 관리하며, 교육훈련과 인사기록 등 각종 문서관리를 하고 회계업무와 구매, 재산관리 및 예산의 편성과 집행 감독업무를 수행한다. 또한 건물관리 및 공보업무를 취급하며 경찰과 관련된 의견을 담당하고 민원봉사실을 운영하며, 기타 다른 부서의 주관에 속하지 아니하는 사항을 취급하는 등 경찰행정의 지원기능을 수행한다.

둘째는 방범기능이다. 범죄는 범죄행위를 저지르고 싶다는 욕망과 그렇게 할 수 있는 기회가 있다는 확신에서 비롯된다. 그러므로 단순한 욕망만이 존재하거나 기회만 존재한다면, 즉 두 요소 중 하나만 결여되어도 범죄는 저지를 수 없게 됨으로 이 두 요인이 결합되는 것을 저지하는 것은 경찰의 기본적인 임무이다. 그러므로 이 두 요소가 결합되는 것을 방지하기 위해 경찰은 순찰을 한다거나 이웃공동감시나 시민경보체계를 구축하는 업무를 수행한다. 이외에도 청소년 선도, 방범산업의 육성 등을 통해 범죄가 사전에 발생하는 것을 방지하는 기능을 수행한다. 이외에도 지서 및 파출소의 외근업무지도를 수행하며 각종 안전사고에 대한 예방지도 기능을 수행한다.

셋째는 형사 및 수사기능이다. 경찰조직의 목표인 사회질서유지와 재산의 보호는 어떤 경우이든지 간에 사전적인 예방과 사후적인 진압으로 구분될 수 있다. 그 중 형사기능은 사후적인 진압에 초점을 두는 수사기능을 수행하는 것이다. 이는 사회적 일탈자만을 대상으로 하므로 법적 제약이 가장 강한 업무이며, 동시에 경찰기능 중에서 가장 비효과적인 기능이기도 하다. 범죄는 언제 어디서 발생할지 모르므로 경찰은 24시간 대응 준비를 하여 희생자를 돕고 증거를 확보하며 범인을 체포하여 기초적인 정보를 수집하는 기능을 담당한다. 형사기능의 기본적인 목적은 범인을 체포하고 유죄 확증에 필요한 조사와 손실된 물건 및 재산의 회복에 있다. 범인을 체포하는 것은 정의의 차원에서 강조되지만 더욱 기본적인 이유는 이들을 고립시키지 않을 때 발생하는 추가적인 범죄를 예방하는 데 있으며, 법의 권위를 세우는데 있다. 그러므로 형사기능은 방범기능과 공조체제를 구축할 때, 보다 효율적인 업무수행이 가능하다.

11) 경찰대학, 경찰학개론, pp. .

넷째는 교통기능이다. 경제의 발전으로 차량의 증가 및 도로의 현대화 등으로 물적 인적 유동이 증가한 현대사회에서는 교통은 곧바로 경제와 연결되기도 하며, 국제교통수단인 비행기와 기선의 발달로 인하여 갈수록 복잡한 양상을 띠는 기능이다. 교통기능은 일반적으로 교통지도와 사고조사, 주차단속, 교통사범의 지도 단속 등의 업무를 수행하며, 이외에도 자동차운전면허에 대한 제도연구 및 지도 업무를 수행한다.

다섯째는 경비기능이다. 이는 각종 주요시설 및 요인들에 대한 보호를 위한 서비스 기능이라고 할 수 있다. 이를 위해 경찰기동대 및 전투경찰대를 운영지도 하며, 각종 중요시설에 대한 방호지도 작성 및 예비군의 동원 및 무기 탄약 관리의 지도 업무를 수행하고 민방위업무에 대한 협조 및 청원경찰의 운영, 용역경비에 대한 연구 및 지도 등을 담당하기도 한다. 또한 야간통행에 대한 제한 및 해제업무를 수행한다.

여섯째는 정보기능과 보안기능이다. 정보기능은 외부에서 발생하는 정보자료를 수집, 분석, 분류, 보관하는 것을 주임무로 하며 아울러 각종 신원조사 및 기록관리를 하며 정보사범을 수사하기도 한다. 정보는 경제분야, 사회분야, 학원분야, 종교분야, 문화분야로 크게 나누어 업무를 분장하고 있으며, 사회안전사범에 대한 수사지도 및 대공정보의 수집·분석, 간첩 및 반국가사범에 대한 수사지도도 하기도 한다. 이 분야는 과거 정권의 정당성이 취약했던 시절에 기형적으로 기능이 팽창되었으며, 국가정보원이나 기무사와도 기능이 중첩되는 분야이기도 한다.

다음으로 보안기능은 주로 사회적 안정을 꾀하기 위해 중립하는 기능이다. 대표적인 업무로는 방첩 및 좌익업무에 대한 종합분석, 경호안전 관련 업무 및 귀순자 관리, 학원, 문화, 언론, 종교 등 제 분야에 대한 방첩수사 등을 관장하며, 북한의 동향 및 대남 전략전술에 대한 분석 등 북한관련 업무 등을 담당한다.

일곱째는 외사기능이다. 이 기능은 시국안정기능과 관련이 깊은 기능으로 밀입국·밀반입행위에 대한 단속 및 국제적 범죄에 대한 단속 등 외사 정보의 수집분석과 외사사범에 대한 수사 및 수사지도를 담당한다. 외사기능은 국제협력업무와 외사방첩업무, 외사관련 첩보의 수집, 상주외국공관, 외신기관에 대한 첩보 및 외국인 동향을 파악하며, 국제 범죄와 관련하여 Inter-Pol 서울사무소 운영, 회원국간의 업무협조 및 외국인 관련 범죄 등을 수사하는 기능을 담당한다.

여덟째는 정보통신기능이다. 이 기능은 경무와 더불어서 경찰의 업무를 지원하는 기능이

다. 신속한 정보의 교환은 경찰 업무의 대응성을 높여주며, 범인의 검거, 수재나 화재 등 각종 위기상황에 대한 대처능력을 높임으로 경찰업무에 있어서 필수 불가결한 존재이다. 즉 경찰은 자체 통신시설의 설치, 시설·장비·기자재의 운영 및 관리를 철저히 할 필요가 있으며, 범죄집단이나 적성국에 보안을 유지하기 위해 통신보안에 대한 업무를 수행한다.

아홉째는 파출소 및 분소, 초소기능이다. 이는 원칙적으로 경찰의 기능에 분류대상은 아니나 경찰인력의 대부분인 46.7%를 점유하고 있어 분류가 불가피하다. 파출소의 중요 기능으로서는 방법활동 및 초동조치, 대민봉사 등 3가지로 요약할 수 있는데, 이는 민생 치안의 최일선 기관으로 대민 접촉의 정도가 다른 기능보다 높을 뿐 아니라 경찰업무 전반을 담당하는 외근경찰이 주민의 생명과 재산을 보호하고 범죄 예방과 진압 등 초기적 단계의 활동거점이라고 할 수 있다. 즉, 대민접점에 위치하여 주민을 보호하며, 경찰 관련 민원이나 주민의 불편사항을 해소해 주는 치안서비스센터라는 것이다.<sup>12)</sup>

## 제2절 인력수요예측의 이론적 검토

### 1. 인력기획

#### (1) 인력기획의 의의 및 중요성

어느 분야나 조직이든 그 자원을 어떻게 동원하고 활용하느냐 하는 것은 조직의 운명을 좌우하는 중대한 문제로서 그 중에서 인적 자원, 즉 인력은 수요를 예측하고 그것의 공급방안을 결정하는 체계적이고 분석적인 준비가 없이는 조직이 효율적으로 목표를 추구할 수 없으며 조직의 장래도 보장할 수가 없게 된다. 게다가 현대사회는 갈수록 복잡화되고 다원화되고 미래를 예측하기가 어렵게 되어가고 있어 인력기획의 필요성을 증폭시킨다.<sup>13)</sup> 또한 이러한 인력기획을 통해서 개인적으로 인력의 질과 효율성을 높일 수가 있으며 직무만족을 유도할 수 있을 뿐만 아니라 구직과 관련된 비용을 줄이고 국가적으로도 전체적 생산성을 높일 수가 있게 된다.<sup>14)</sup>

12) 경찰청, 전계백서, 2001, pp. 57-58.

13) 오석홍, 인사행정론 (서울: 박영사, 2000), pp. 132-133.

인력기획(manpower planning) 혹은 인적자원계획(human resources planning)은 조직이 추구하는 목표를 효율적으로 달성하기 위하여 인적자원의 수요를 예측하고 이를 충족시킬 수 있는 인적자원의 공급방안을 결정하는 과정이다.<sup>15)</sup> 이러한 인력기획은 미래에 경찰조직이 필요로 하는 인적자원의 수요를 사전에 예측하여 이에 적합한 인적 자원을 공급하기 위한 전략을 수립하는 미래지향적인 과정이며, 인사행정의 핵심과정일 뿐만 아니라 직무분석, 직위분류, 직무평가와 보상 등과 같은 인사행정의 핵심적인 활동과 외부환경을 매개하는 영역이다.

따라서 인력기획은 다음과 같은 특징을 지닌다.<sup>16)</sup>

즉, 인력기획은 인적 자원 또는 인력이라고 하는 사람을 대상으로 하는 것으로 경력, 학력, 기술 등 여러 조건에 의해 한정된 사람을 대상으로 하며, 설정된 목표에 따라 의식적으로 진행되는 목표지향적인 활동이다. 이는 설정된 조직목표를 달성하는 데 최대한의 기여를 할 수 있는 인적자원체제를 형성하고 발전시키는 것을 의미한다.

다음으로 인력기획은 미래지향적이고 동태적인 과정이기 때문에 장기적인 안목이 필요하며 환경변화에 적절히 대처해야 하는 속성을 가진다. 인력기획은 서로 연관되고 상호작용을 하는 많은 요인들을 분석대상으로 설정하기 때문에 서로 상호작용하는 이들 요인들이 가진 연관성을 확인하여야 할 뿐만 아니라 여러 학문을 체제론적 관점에서 통합하는 접근방법을 취해야 한다. 특히 경찰의 인력기획은 정부조직의 일부로서 공적인 상황에서 이루어지므로 법적·행정적·정치적 제약하에 이루어지기 때문에 불확실성이 증가되는 특징을 가지며, 따라서 각종 예측에 있어서 합리적이고 경제적인 모형을 적용하기가 어려운 특징을 가진다.

## (2) 인력기획의 과정

14) Richard A Lester, *Manpower Planning in a Free Society* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1966), p. 5.

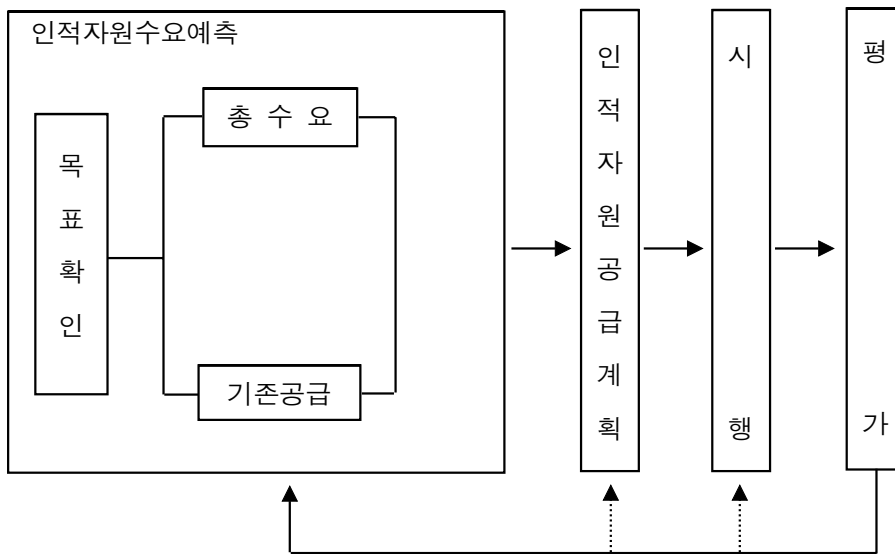
15) 오석홍, 전계서, p. 133.

16) 오석홍, 조직내의 인력계획, 행정논총 제28권 제2호, 서울대학교 행정대학원, 1990, pp. 98-101; 전계서, pp. 133-135.

인력기획은 인력수요를 예측하고 그 공급방안을 결정·집행하며, 그 결과를 평가하는 일련의 단계들을 포함하는 연속적 과정이다. 인력기획의 과정에 포함되는 기본적인 활동 단계들은 인력수요의 예측단계, 인력공급 대안결정단계, 시행단계, 그리고 평가단계를 거치게 된다.<sup>17)</sup>

이를 세분화하여 그림으로 나타내면 다음과 같다.<sup>18)</sup>

<그림 2-2> 인력기획과정



#### 1) 인력수요의 예측단계

인력기획의 첫째 단계는 조직관리자들이 실현 가능한 미래의 사업계획목표를 설정하는 일이다. 목표설정은 조직 전체의 전략적 기획과정과 인력기획 과정간의 일관성을 유지시키는 역할을 하기 때문에 조직의 전략적 인력기획의 중심이라 할 수 있다.

17) 오석홍, 전계서, pp. 138-142.

18) 박천오 외, 인사행정의 이해 (서울:법문사, 2000), pp. 165-170.

인력수요의 예측은 조직목표의 달성을 위해 향후 필요한 직무와 인력의 수를 미리 결정하는 과정을 말한다. 인력수요 예측의 구체적 작업은 기능분야별로 진행하여 그 결과를 누계하는 것이 원칙이다. 조직 전체의 인력수요총수를 우선 설정하는 경우도 있으나 그러한 경우에도 인력수요 예측은 기능분야별로 구체화하여야 한다. 그 과정은 다음과 같다.

첫째, 조직의 기능분야별로 인력수요와 인력공급을 파악한다.

둘째, 종류별 인력수요의 변동을 예측한다.

셋째, 종류별 휴직, 정직, 퇴직, 사망 등 인력 수의 감소를 예측한다.

넷째, 배치전환, 기술적 능력변화 등으로 발생하는 인력의 조정가능성을 예측한다.

다섯째, 특정 집단에 대한 우대나 차별 등에 관한 정책의 도입을 예측한다.

여섯째, 위의 작업결과를 종합해 기능분야별 인력의 순수요를 산출한다.

## 2) 인력공급방법의 선택

인력공급방법의 선택은 인력수요예측을 기반으로 이루어지는데 이것은 신규채용뿐만 아니라 배치전환, 승진, 교육훈련 등을 통한 방안 및 조직정책 및 구조 변경을 통한 인력재배치 등이 모두 포함하는 개념이다. 조직에서 사용하고 있는 인력공급방안 내지 인력수요대응방안은 대략 다음의 네 가지 전략으로 구성된다.<sup>19)</sup>

### ① 인사행정상의 전략

인사행정상의 전략이란 조직에서 가장 많이 활용하는 전략으로서, 신규채용 또는 승진·배치전환과 같은 내부 임용방법을 쓰거나 교육훈련을 통하여 재직자의 능력을 개발하여 장래의 인력수요를 조정하는 방법이다. 즉, 인사행정상의 각종 기법의 활용 또는 활동을 통하여 장래의 인력수요를 조정하는 전략인 것이다.

### ② 구조적 전략

구조적 전략은 직무의 재설계, 기술의 변경, 과업수행방법의 변경, 그리고 경우에 따

19) 오석홍, 전게서, pp. 139-140.

라서 과업목표 자체의 변경 등 구조적 요인들을 변화시킴으로써 인력수요에 대응하는 방법이다.

### ③ 정책관리전략

정책관리전략은 조직활동에 관한 중요 정책의 결정이나 변경을 통해서 인력수요를 수정하거나 예측하는 전략이다.

### ④ 혼합전략

실제 많은 조직들은 위에서 나열한 세 가지 전략을 조합한 혼합전략을 채택하고 있으며, 조합의 양태는 조직이 처한 상황에 따라 다를 수밖에 없다.

인력공급계획이 결정되면 다음 단계는 이 계획이 실현 가능한지의 여부인데 이것은 집행가능성과 비용-편익의 두 가지 관점에서 파악되어야 한다. 집행가능성은 외부조건인 노동인력시장, 정부의 영향, 지리적 조건, 경제적 조건에 영향받으며 내부요인으로 조직의 기술적 수준에 영향을 받는다. 비용-편익분석은 비용과 편익을 계량화하여 인력공급계획의 적절성을 평가하는데 각종 지표를 계량화하는 데 있어서의 어려움이 있다. 즉 인력계획의 비용-편익을 정확히 예측한다는 것이 실제로 어렵고 예측이 가능하더라도 비용과 편익의 수치화는 힘들다는 것이다.

## 3) 인력계획의 집행

인력공급계획의 집행가능성 분석이 끝나면 채택된 인력공급방안들을 효율적으로 집행해야 하는데 이를 위해서는 기획의 수립단계에서부터 책임자들의 적극적인 참여를 보장하며, 책임한계를 명확히 해 두어야 한다. 그리고 필요한 자원이 적정하게 배분되어야 하며 집행의 행동단계를 설정해 단계별 목표와 성취시한을 구체적으로 명시해야 한다. 인력계획의 집행단계에서는 인력공급방안과 연계된 다양한 인사관리 활동을 보완할 수 있는 조치가 추진되어야 한다. 즉 채용에서 퇴직관리에 이르는 인사관리의 전반적 활동들은 상호 긴밀히 연관되어 있으므로, 이에 대한 정책들은 인력공급방안의 원활한 시행을 지원할 수 있도록 조정되어야 하는 것이다.

#### 4) 인력기획의 평가

인력기획과정의 마지막 활동은 원래의 의도대로 인력기획이 진행되고 있는지를 감시하고 필요한 경우 수정을 할 수 있는 작업이 필요하다. 처음의 목표와 실제상황 혹은 성과와의 차이를 발견하고 이를 시정하는 것이 필요하다. 평가결과 인력기획과정이 조직 목표달성에 부적합한 것으로 판명되면 집행과정의 조정이 요구되고 조직목표 자체의 수정도 뒤따르게 된다.

### (3) 인력수요 예측방법

#### 1) 시계열분석

시계열분석(time-series analysis)은 과거의 자료를 시간의 변화에 따라 동적으로 분석한 다음 그 추세나 경향을 파악하여 미래를 예측하는 방법이다. 시계열분석은 인적 자원의 수요와 밀접한 관계를 가진 변수 중 하나를 선정하여 이 변수와 수요간의 관계가 과거에 어떠한 추세로 전개되었는가를 살펴봄으로써 미래의 인적자원 수요를 예측하는 통계적 방법이다. 따라서 추세가 명확하며 비교적 안정적이고 과거 자료들이 가용할 때 이용하게 된다.<sup>20)</sup>

#### 2) 회귀분석

회귀분석(regression analysis)은 인력수요에 영향을 미치는 특정의 변수에 관한 정보에 기초하여 인력수요를 예측하는 수학적 모형이다. 기본적으로 과거의 자료를 기초로 이것이 미래에도 연장될 것이라는 가정하에 일정한 추세선을 발견하여 이것을 기초로 미래를 추정하는 방법이다. 회귀분석은 시계열분석과는 달리 인적 자원의 수요에 영향을 미치는 다양한 변수들을 고려할 수 있으며 다만 회귀분석방법은 종속변수인 인력수요보다도 독립변수로 설정한 기타 영향요인들에 대한 예측이 보다 쉽게 이루어지며 이 양자간의 관계가 안정적이라는 가정에 유의해야 한다.

20) 김신복, 공무원수의 총량규모추정 및 기관별 정원산정기법, 행정논총 제18권 제1호, 서울대학교 행정대학원, 1980, pp. 117-118.

### 3) 컴퓨터 시뮬레이션

컴퓨터 시뮬레이션(computer simulation)은 인력수요를 예측하기 위한 기법으로는 수리적 모형을 적용하여 컴퓨터를 통한 시뮬레이션을 실시하는 방법도 있다. 예컨대 ‘현대 인력의 15%가 시간외 근무(overtime)를 하게 된다면 어떤 현상이 발생할 것인가’, ‘작업이 2교대에서 3교대로 바뀐다면 어떻게 될 것인가’ 등 ‘... 한다면 어떻게 될 것인가’(what if)에 초점을 두고 미래를 예측하는 기법이다. 이러한 시뮬레이션은 단일변수를 사용하는 것보다는 가급적 많은 변수를 인력수요와 연결시켜 더 정확한 수요를 예측할 수 있다.<sup>21)</sup>

### 4) 목표지수와 노동생산성 추이에 의한 산정

목표지수와 노동생산성에 의한 예측방법은 행정조직 내부의 요인을 강조하는 방법이다. 목표지수법은 정부단위 전체나 특정 부서의 목표를 설정하고 이의 달성을 위한 조건을 추정하는 방법으로 인력수요를 예측하는 방식이다. 목표달성이 곤란한 부분은 국제 혹은 지방정부간 상대평가를 통해서 일정 기준치의 달성을 도모하는 방법도 있다. 노동생산성 추이의 경우도 목표지수에 의한 방법과 유사한데 공공부문의 서비스생산에서 가장 대표적인 투입요소로서 노동을 주목하고 전체 산출에 있어 노동이 실현하는 생산성의 추이를 측정함으로써 미래에 필요한 인력의 규모와 구조를 예측하는 것이다. 보다 정교한 방법으로 노동생산함수를 이용한다.<sup>22)</sup>

### 5) 직무분석

직무분석(job analysis)은 단위 업무당 과업량과 요구되는 자격, 표준 소요시간 등을 분석·평가하여 미래 행정인력의 규모를 판단하는 방법이다. 이것은 조사자와 응답자들의 경험에 의존하는 조사방법이라 할 수 있다. 구체적으로 직무분석을 위한 방법으로는 관찰(observation) 및 경험법(empirical method), 면접(interview), 임상적 방법(experimental method), 질문서법(questionnaire) 등이 있는데 가장 널리 쓰이는 것

21) 박천오 외, 전제서, pp. 171-172.

22) 이종수, 공공부문의 인력계획과 인력수요 예측기법, 자치행정 제78호, 1994. 9, pp. 58-60.

은 질문서법이다.

행정조직내 환경변화에 따라 업무량의 변화여부를 살펴보아 직위를 구분하고 각 직군, 직렬, 직무에 적합하도록 직무분석 설문서를 작성한다. 그런 다음 결과를 가지고 직무기술서와 직무명세서를 작성하는데 이를 토대로 인력규모 및 구조의 적절성을 평가하고 미래의 요구되는 인력규모와 구조를 도출한다.<sup>23)</sup> 이와 관련해 Markov chain 모형이 있는데 이것은 현재의 상태에서 미래의 상태로의 인력이 같은 상황이 발생할 때 조직계층 구조가 어떻게 변화하는가를 예측가능하게 해주는데 계층제적 조직을 갖는 정부관료제의 인력의 수직적, 수평적 이동을 분석한다.<sup>24)</sup>

#### 6) 델파이 기법

델파이 기법(delphi procedure)은 전문가집단 간의 인력수요예측이 어느 정도 합의에 도달하도록 해주는 주관적 예측방법의 하나이다. 델파이의 종류에는 수치의 예측을 목적으로 하는 계량델파이, 문제 해결책에 대한 합의를 도모하는 정책델파이, 과거의 역사에 대한 견해를 도출하는 역사델파이 등 세 가지가 있는데 인력수요예측은 물론 계량델파이에 해당한다.

델파이 기법의 특징은 어떤 문제나 쟁점에 관해 전문적 지식이나 경험을 소유하고 있는 전문가 집단으로 구성되어 있으며 이것을 이루는 집단은 구성원을 서로가 알지 못하도록 익명성을 유지하며 집단의 의사소통과정은 구조화되어 있고 집단성원간의 의견일치를 추구한다.<sup>25)</sup>

23) 상계논문, pp. 60-61.

24) 이와 관련된 자세한 내용은 송희준, 인력정책의 기초이론 모형에 관한 연구, 이화여대 사회과학논집, 제9권, 1989. 12, pp. 93-114; D. J. Bartholomew and A.R. Smith, "Markov Chain Models for Manpower Systems," Manpower and Management Science, 1971, pp. 93-114 참조.

25) 박천오 외, 전계서, p. 170.

## 2. 경찰의 인력기획

### (1) 경찰인력기획의 과정

경찰의 인력기획의 과정을 살펴보면 기본적으로 앞의 인력기획과 같지만 경찰활동의 특수성이 고려된 인력기획이 이루어지고 있다. 경찰인력기획은 경찰활동의 수요와 공급에 관한 예측을 통해 최적의 경찰인력을 수급하는 것으로서 경찰인사관리의 시초에 해당한다. 적정한 경찰관 수급계획을 세우는 것은 현재 경찰관이 수행하고 있는 업무의 증가나 감소에 대한 예측과 장래에 필요한 경찰활동의 내용 및 전문성의 예측을 통해서 이루어진다. 인력규모와 질에 대한 계획은 경찰인사행정의 토대라 할 수 있다.

경찰인력의 계획을 담당하는 기관은 경찰인사위원회로 경찰공무원의 인사행정에 관한 방침과 기준 및 기본계획에 대해 심의하고, 경찰공무원의 인사에 관한 법령의 제정 또는 개폐에 관한 사항을 취급하며, 기타 경찰청장이 문의하는 사항에 대하여 심의한다. 인사위원회는 5인 이상 7인 이하로 구성되는데 위원장은 경찰청 인사담당 국장이 되고, 그 위원은 경찰청 소속 총경이상의 경찰관 중에서 경찰청장이 임명한다.

경찰인력관리의 실무적 업무를 담당하는 곳은 다음과 같다. 전국적인 규모의 인사조치는 경찰청의 인사과에서, 그리고 정원관리는 경무기획국 산하의 기획과에서 각 지방의 인사조치는 지방경찰청과 경찰서의 경무과에서 담당하고 있다.<sup>26)</sup> 경찰인력을 규정하는 법률은 경찰공무원법, 행정기관의조직과정원에관한통칙(대통령령), 경찰기관의조직및정원관리규칙(경찰청훈령)이다. 특히 경찰기관의조직및정원관리규칙에 의해 경찰인력을 조정할 수 있는데 경정이상의 경우에는 지방경찰청장이 경찰청장의 승인을 얻어 조정하며 경감이하의 경우는 지방경찰청장이 조정을 할 수가 있게 되어 있으며 경찰서장은 경사이하의 정원을 조정할 수가 있으며 추후에 지방청장에게 보고하게 되어 있고 그 사유는 부서 자체적으로 새로운 업무를 신설하거나 특정기능의 정원보강이 필요한 경우이다.

26) 경찰대학, 경찰경무론, 1998, pp. 150-151.

## (2) 경찰인력관리의 원칙

경찰인력관리의 원칙으로서 정원관리와 국가공무원총정원제에 대해서 살펴보면, 정원이란 조직의 목표를 효율적으로 달성할 수 있는 적정한 인력을 말하며 관리는 이를 체계적으로 관리한다는 의미가 내포되어 있다. 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 경찰의 정원관리란 경찰조직이 체계적으로 인력을 산정하고 배치하여 조직목적을 효율적으로 달성할 수 있도록 관리하는 일련의 계획적인 활동이라고 정의할 수 있다.<sup>27)</sup>

다음으로 국가공무원총정원제란 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.<sup>28)</sup> 우리나라에서는 1998년 12월 31일 대통령령으로 제정된 ‘국가공무원총정원령’에서 국가공무원의 총정원을 273,982으로 규정함으로써 국가공무원총정원제의 법령적 기초가 마련되었다.

국가공무원총정원제는 일본에서 처음으로 실시된 것으로 정부의 불필요한 팽창을 막아 누증된 재정적자를 해소하기 위한 방편으로 1969년 5월 16일에 공포된 ‘행정기관의 적정정원에관한법률’, 즉 총정원법에 의하여 실시되었다. 이 법률은 국가공무원의 정원에 관한 기본법으로서 중앙부처 상근직원의 최고한도를 법에 구체적으로 명시하고 이 총정원 한도 내에서 탄력적으로 인력을 운용하도록 하는 것이다. 즉, 정부인력의 최고한도를 법령으로 규정함으로써 불필요한 인력을 감축하여 정부조직의 효율성을 높이지만 새로운 행정수요에 신속적으로 대응하여 정원을 합리적으로 배치하는 취지에서 도입된 제도이다.

국가공무원총정원제는 단위조직내 직제와 무관하게 인력의 내부조정이 가능할 뿐만

27) 치안연구소, 공무원 총정원제 도입에 따른 경찰인력의 효율적 운용방안에 관한 연구, 연구보고서 2000-03, 2000, p. 8.

28) 상계서, pp. 9-11.

아니라 외부적으로는 행정환경의 변화에 탄력적으로 적응해 나갈 수 있도록 함으로써 인력운용의 효율성을 높여줄 수 있는 장점을 가지고 있다. 즉, 신규발생 행정수요에 따른 인력수요를 증원이 아닌 기존의 기능 가운데 저가치업무나 수요가 감소된 부분을 제거함으로써 해결하므로 인력의 정예화가 가능하며, 돌발적인 인력감축이나 증가로 인한 사기저하와 자질부족 등과 같은 문제가 발생되지 않는다는 장점이 있다.<sup>29)</sup>

그러나 국가공무원총정원제가 도입됨으로써 경찰의 인력관리에 있어서 다음과 같은 점이 고려되어야 할 것으로 보인다. 먼저, 경찰인력의 증가가 경찰행정수요의 변화에 따라서만 증감하는 것이 아니라 여타 분야의 행정수요변화와 인력증감에 따른 영향을 받게 됨으로써 더욱 더 경찰인력 확보에 어려움이 가중될 것이다. 따라서 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 경찰관서의 인력의 감축을 수반해야 하고, A분야의 인력 보충을 위해서는 B분야의 인력감축이 뒤따라야 하며, 경찰서 방법인력의 보강을 위해서는 지방경찰청이나 파출소의 인력 감축을 해야 하는 현실의 도래이다. 이러한 경찰조직내 기관별, 분야별, 계층별 인력재배분을 위한 판단에는 반드시 합리적인 근거가 필요하다.<sup>30)</sup>

29) 서태윤, 한국정부조직론 (서울: 박영사, 1985), p. 467; 신원형, 지방행정공무원 총정원제 도입에 따른 합리적 조직관리 방안, 시정연구논총 제3호, 광주직할시, 1993, pp. 10-11.

30) 치안연구소, 전계연구보고서, pp. 10-12.

### 제3절 경찰인력에 대한 기존연구 검토

정부에서도 인력에 계획과 관리에 관한 연구를 해왔으며 경찰분야에서도 인력 증가의 요인검토와 적정 인력수급계획을 위한 연구가 나와 있다. 연구를 살펴보면 거시적 방법과 미시적 방법이 있는데 거시적 방법은 경찰공무원의 적정인력규모를 예측하기 위해 주로 다중회귀분석을 이용하였고 미시적 방법은 경찰 업무전반에 걸친 직무분석을 하고 경찰인력이 담당하는 업무가 어느 정도가 되는지를 밝혀 적정인력을 산출하는 것인데 후자의 경우는 업무가 포괄적이고 방대해서 잘 사용하지 않고 전자를 많이 연구한 것 같다.<sup>31)</sup> 경찰분야를 중심으로 해서 회귀분석을 한 주요연구들을 살펴보도록 하겠다.

#### 1. 전체 인력규모에 대한 연구결과

전체 인력규모에 대한 연구는 경찰의 인력수요에 영향을 미치는 특정의 변수를 회귀분석을 통해 찾아낸 뒤 이것을 바탕으로 해서 경찰인력에 대한 예측을 시도했다. 대표적인 연구가 이병철의 연구와 한국개발연구원의 연구다.

##### (1) 이병철의 연구

이병철은 회귀모형의 통계적 이론들을 규명하고 자료들의 통계패키지 처리분석을 통해서 한국 경찰 인력 증가요인의 인과성 추론을 위한 회귀모형 적용상의 특성들에 대해 분석을 시도했다. 이론적으로 한국 경찰행정에 있어서 분석적으로 설명을 하고 실천적으로 경찰 인력의 증가 요인을 예측하려는 노력을 했다. 이 연구에서 적용되는 회귀모형은 다음과 같은 독립변수와 종속변수로 구성된다. 종속변수(Y)는 경찰인력이 되고 독립변수는 전국 도시수(X1), 예산(X2), 경찰관서수(X3), 교통사고수(X4), 차량대수(X5)이며, 이 연구에는 가변수는 없다. 또한 이 연구의 가정은 전국의 도시수, 예산, 경찰관서수,

31) 경찰업무지표에 관한 연구결과는 김신복, 경찰업무의 계량적 지표체계에 관한 연구, 치안연구소, 1995; 하태권, 김병섭, 김영민, 경찰행정업무의 계량적 지표체계에 관한 연구, 치안논총 제12집, 1996 참조.

교통사고수, 차량대수의 증감에 따라 경찰인력도 증감할 것이라는 관계의 입장에 서며 각 요인간의 영향의 비중도 판별하려고 했다. 통계자료는 1971년부터 1983년 까지의 자료를 바탕으로 했다.

각 독립변수별로 종속변수와의 관계를 밝히기 전 다중공선성의 존재를 알기 위해 각 변수간 상관관계를 분석을 하고 회귀관계를 조사했는데 모형의 신뢰도와 모형의 타당도를 검증하고 나서 내린 결론은 도시 수, 예산, 경찰관서수, 차량대수 중에서 교통사고의 증가와 경찰인력의 상관성과 인과성이 가장 높다는 사실을 밝히고 이들 영향 요인들간의 관계는 서로 밀접한 관계를 지니므로 종합적으로 고려해야 한다고 밝히고 있다.<sup>32)</sup> 그러나 연구자도 밝혔듯이 독립변수의 설정에 있어 연구자의 자의적 선택에 의해 이루어 졌고 자료의 내용과 범위도 제한적이며 사례수가 적고 정책적 제시를 하지 않은 것이 한계이다.<sup>33)</sup>

## (2) 한국개발연구원의 연구

경찰청은 1992년도와 1994년도에 한국개발연구원에 용역을 의뢰해서 치안수요 지수를 개발하고 경찰적정인력을 조사했다. 1992년도 연구에서는 총범죄 발생건수에서 살인, 강도, 강간, 방화화 같은 강력범죄와 절도 및 폭력을 포괄해서 중요범죄와 건축법, 도로법, 공중위생법, 미성년자 보호법 등 특별법과 관련된 특별법범죄, 교통사고와 관련된 교통범죄, 그 외의 기타 범죄의 세 가지로 나누고 설명변수로서 인구밀도, 1인당 GNP, 도시화율, 경제활동 인구비율, 실업률, 소득분배평등계수(Gini계수), 운전면허소지자 비율, 도로여건을 고려한 자동차 대수 등을 정해 상관관계를 분석을 통해서 특별법범죄는 GNP, 중요범죄는 인구밀도와 남자실업률, 교통사고는 자동차보급과 높은 상관관계가 있다는 것을 밝히고 이러한 범죄유형에 대해서 중요범죄는 가중치를 2로 총범죄는 1.5로 두어 치안 수요지수를 만들었다.

32) 이병철, 한국경찰인력 증가요인의 인과성 추론을 위한 회귀모형 적용에 관한 연구, 울산대학교 연구논문집, 제19권 제2호, 1988, pp. 57-78.

33) 김종성, 경찰기능별 인력의 수요예측요인에 관한 연구, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 2001, p. 25.

치안수요지수를 바탕으로 경찰의 중·장기 증원규모와 적정 경찰인력·예산산출 모델을 설정했다. 이 모델에서는 경찰의 치안능력을 나타내는 대표적 지표로서 경찰 1인당 범죄검거건수를 이용해 이를 회귀분석을 통해 경찰 1인당 검거건수는 경찰 1인당 실질 예산액 및 경찰 1인당 담당인구와 정의 상관관계가 있는 것으로 분석했다. 다음으로 경찰관수와 경찰예산규모간의 단순회귀분석의 방법으로 관계를 구하고 마지막으로 위 두 개의 연립방정식을 통해서 적정경찰인력과 예산규모를 산출하는 복잡한 과정을 거쳤다.

$$\begin{aligned} \text{경찰1인당 범죄검거건수} &= a+b \cdot \text{경찰1인당 실질예산}+c \cdot \text{경찰1인당 담당인구수} \\ \text{실질경찰예산} &= c+d \cdot \text{경찰관수} \end{aligned}$$

첫 번째 식에다 경찰관수를 곱하게 되면 적정 경찰인력과 예산규모를 범죄검거율의 목표에 따라 구할 수 있다.

여기서 문제되는 것은 가중치를 부여하는 데 있어 임의로 부여했다는 것과 우리나라는 범죄검거율이 매우 높게 나타나지만 이는 범죄의 신고율이 매우 낮고 암수범죄가 많기 때문에 경찰적정인력 산출모형의 타당성에 한계를 가져온다.

1994년도의 연구를 보면 치안수요지수를 구성하는데 기본적인 것은 앞의 연구와 동일한 방법으로 했으며 다만 가중치를 산정하는데 있어서 임의로 주지 않고 경찰관들에 대한 총범죄, 중요범죄 발생에 대한 처리 및 조사계의 고소·고발사건 처리를 기준으로 연간 적정처리건수에 대한 판단내용을 조사한 설문조사를 바탕으로 가중치를 부여했다. 중요범죄 : 기타범죄 : 교통사고를 약 9.7 : 2.2 : 1로 산정을 하고 이를 바탕으로 해서 치안수요지수를 개발하였다.<sup>34)</sup>

치안수요지수와 앞 설문의 적정 처리건수를 이용해서 경찰수요인력을 산출하게 되는데 여기서 적정처리를 어디에 두느냐에 따라서 인력수가 달라지게 된다. 여기서도 설문을 경찰관을 대상으로 했기 때문에 적정 처리건수가 낮게 나올 수 있는 우려가 있다.

이 두 연구는 기본 사회, 경제적 설명변수를 바탕으로 범죄를 중요범죄, 교통범죄, 기

34) 송대회 편, 경찰예산제도의 개선방안, 한국개발연구원, 1994, pp. 43-64.

타범죄 종류별로 분류하고 각 범죄율과의 상관관계를 분석하고 각 범죄율에다 가중치를 부여하여 객관적 지표인 치안수요지수를 개발하고 이것을 바탕으로 앞으로의 적정 경찰 인력을 예측하였는데 논리적이고 체계적인 연구를 수행했지만 지표들간에 있어 모든 것을 통합한 것으로 보기 어려우며 중복되는 것들이 많아서 연구의 한계가 있다.

## 2. 기능별 인력규모에 대한 연구결과

기능별 연구로는 이은국의 연구와 전주수의 연구가 있는데 경찰 총인력의 추계를 구한 뒤에 이를 바탕으로 해서 기능별로 주요 변수를 선정하고 연구결과를 제시했다.

### (1) 이은국의 연구

이은국은 기본적으로 공공부분의 지속적인 팽창이 범세계적으로 이루어졌으며 우리나라도 공공부분의 과잉인원이 이루어 졌다는 것을 지적하고 적정인력을 도출하고자 하였다.<sup>35)</sup> 연구를 거시적으로 전체경찰인력 예측모형의 개발과 미시적으로 관서별과 기능별 적정인력 산출모형을 개발하고자 하였다.

거시적으로는 전국의 경찰공무원과 지방경찰청별 경찰공무원을 대상으로 1967년에서 1995년까지 시계열분석을 통해서 양자 모두 경찰공무원수가 인구수보다 느리게 증가하며 일반공무원의 증가속도보다 낮다는 것을 밝혀내고 기존의 인력 적정모형을 위한 회귀모형에서 선형성의 가정은 적절치 않아 S자 형의 최적모형을 제시했으며 앞으로의 경찰인력은 불가피하게 증가할 것이며 그에 따른 효율적인 관리방안을 요구하게 될 것이라고 보고 있다. 효율적 관리를 위해서 전략적 인력자원 관리계획을 제시하였다.<sup>36)</sup>

미시적으로는 관서별, 기능별로 적정산출모형을 제시하고자 했는데 관서별로는 경찰서를 1급지, 2급지, 3급지로 나누어서 접근하고 기능별로는 경찰서의 경무과, 방범과, 수사

35) 이은국, 공무원 인력규모의 팽창유형에 관한 비교연구:한 미 일의 사례, 한국정책학회보, 제4권 1호, 1995, pp. 146-154.

36) 이은국, 정철현, 우리나라 경찰공무원 인력규모의 적정화에 관한 연구, 치안논총 제13집, 1997, pp. 15-26.

과, 형사과, 교통과, 경비과, 정보과, 보안과를 대상으로 해서 접근했다. 특이한 것은 수요압박모형을 제시했는데 수요압박지표는 잠재변수로서 현재는 경찰인력에 영향을 주지 않지만 미래에 경찰인력을 결정하는 중요한 변수로서 행정구역과 경찰관할구역이 일치하는 지역에 적용했다. 그래서 일반모형과 수요압박모형으로 나누고 종속변수는 관서별의 경우 급지별 경찰서 인력으로 기능별의 경우 경찰서 과별인력으로 정하고 독립변수는 일반모형은 상주인구, 유동인구, 총범죄, 5대 범죄, 교통사고건수, 유치인수로 수요압박모형은 여기에다 부양인구, 이혼, 빈곤층, 자가주택소유, 유흥업소수를 추가했다.<sup>37)</sup> 1995년을 시점으로 접근법은 횡단적 접근법을 사용했다. 연구결과를 바탕으로 경찰인력 정책의 기본방향을 제시했다.

이은국의 연구는 전체경찰인력뿐 아니라 관서별로 기능별로 체계적이고 분석적으로 접근했으며 수요압박모형이라는 새로운 모델을 제시해서 접근했다는데서 의의가 크다. 그러나 기능별연구에서 각 기능의 특성에 따른 독립변수들을 설정하지 못했으며 연구결과에 대해 기본 방향만 제시했을 뿐 행정적 적용과 구체적 처방은 제시하지 않았다.<sup>38)</sup>

## (2) 전주수의 연구

전주수는 기존의 연구를 바탕으로 인력수급모형을 3가지로 정리하고 이것을 종합하였다. 즉 계량경제학적 모형과 거시적 통계모형, 미시적 통계모형인데 계량적 모형은 내생변수만을 중시하는 경향이 있으며 거시적 통계모형은 외생변수를 중시하는 경향이 있다. 또한 미시적 통계모형은 정보의 완벽성을 요하는 것이라 경찰인력을 측정하는 데는 부적합하다고 보았다. 그래서 이 연구에서는 외생변수와 내생변수를 동시에 고려할 수 있는 계량모형을 제시했다. 즉, 이것은 회귀모형에 정책적 변수를 가미한 것이다. 이것을 바탕으로 경찰전체인력과 기능별 인력에 적용을 했다.

경찰전체인력에서는 회귀모형에서 설명변수로 인구, GNP, 범죄건수, 자동차수 등 많은 변수들이 있지만 다중공선성과 자기상관 등의 문제로 인구수와 GNP를 놓고 다른

37) 이은국, 정철현, 전계논문, pp. 32-66.

38) 김종성, 전계 논문, pp. 28-29.

변수는 제외하였다. 또 범죄발생건수와 인구 및 GNP간의 상관관계가 높아서 다중공선성의 문제가 발생하기 때문에 범죄건수를 독립변수로 하여 따로 경찰인력과 단순회귀분석을 시도하였다. 여기에다 정부인력의 변동은 관료적 이익이나 지도자의 의지 등 정치적 과정의 산물이므로 정책요소를 고려하는데 작년 년도를 기준으로 증원정책이 있나 감원정책이 여부에 따라서 가미를 하게 된다.<sup>39)</sup>

기능별인력 연구에서는 경찰기능을 경무, 방법, 형사, 교통, 경비, 정보, 보안, 외사, 통신, 파출소로 나누고 각 기능별로 주요 변수를 선정해서 독립변수로 두었는데 경무에 인구와 문서수발, 방법에 범죄발생건수, 형사에 범죄발생건수, 교통에 자동차대수, 경비에 범죄발생건수, 정보에 범죄발생건수, 보안에 범죄발생건수, 외사에 GNP, 통신에 GNP, 파출소에 인구를 두었다. 그리고 인력의 증가되어야 할 부분과 감소되어야 할 기능을 양적인 측면과 질적인 측면에서 살펴보고 이것을 정책변수  $\rho$ 를 각 기능별 회귀모형에 산입해서 양(+)과 음(-)의 값을 주었고 모형을 설정했다.<sup>40)</sup>

이 연구는 기존의 연구를 바탕으로 해서 경찰의 현실에 적합한 회귀모형을 개발했고 이를 통해서 경찰의 중장기 인력규모를 전체인력과 기능인력별로 예측하고 조직적 측면에서 경찰조직의 통폐합과 분화를 통한 인력배치에 시사점 도출을 시도하였다. 그러나 회귀모형에서 특히, 기능별 연구에 있어서 정책변수  $\rho$ 를 통해 영향관계를 나타낸 것은 자의성이 강하며 이것을 미래예측에 사용하게 되면 더욱 큰 오차가 날 우려가 있다는 것과 전산화를 체계적으로 고려하지 못한 한계가 있다.<sup>41)</sup>

39) 전주수, 한국경찰의 중장기 인력수요 예측모형 개발에 관한 연구, 박사학위논문, 한국외국어대학교, 1999, pp. 90-100.

40) 상계논문, pp. 101-124.

41) 김종성, 상계논문, pp. 30-31.

## 제3장 치안수요변화에 대한 분석

### 제1절 경찰의 위상과 역할변화

#### 1. 지역사회 경찰활동의 도입

전통적으로 경찰의 기능이란 사회공공의 안녕과 질서를 유지하기 위해 주로 범죄를 통제하고 법을 유지하는 기능을 담당하였다. 하지만 사회가 발전함에 따라 이러한 소극적인 기능외에 사회의 공공이익을 증진함을 목적으로 하는 적극적인 기능이 첨가되게 되었다. 현재 논의되고 있는 경찰의 기능에 대한 논쟁의 요점도 경찰권의 남용을 우려하여 전통적인 소극적 의미로 해석해야 한다는 전통주의자의 입장과 적극적으로 해석해야 한다는 현대주의자들의 입장으로 나뉘고 있다.

전통주의자들은 경찰의 기능은 오로지 범죄예방 및 방지라는 전통적인 경찰의 기능에 한정되어야 한다고 강조한다. 즉 경찰은 국민의 생명과 재산을 보호하고 평화를 유지하며 범죄수사 및 위법자의 기소를 보조하는 것으로 경찰의 기능이 한정되어야 한다고 주장하는 반면, 현대주의자들은 전통주의자들의 주장은 경찰의 기능중 일부분만을 한정하는 것이라고 주장하고 있다. 골드스타인(Herman Goldstein)은 현대주의자 입장에서 현대 사회의 경찰기능에 대한 변화를 첫째, 범죄를 가려내고 범인을 체포하는 것은 전체 경찰의 업무 중 작은 부분을 차지한다. 둘째, 경찰은 상대적으로 범죄를 예방하고 폭력의 발생을 억제하는데 있어서 잠재적인 능력을 가지지 못한다. 셋째, 그러므로 경찰관에게는 업무의 원활한 수행을 위해 더 많은 재량권을 요구하는 바, 전통적 경찰기능의 바탕 위에 보다 많은 대국민 서비스를 제공하여야 하고 국민들의 후생에 힘써야 한다고 강변하고 있다.<sup>42)</sup> 이와 같은 경찰기능의 변화요구에 대한 반응이 지역사회 경찰활동의 도입이라고 할 수 있다. 현재 전세계의 경찰기관은 지역사회경찰활동을 경쟁적으로 도입하고 있는 실정이다.

42) H. O. Goldstein, Administration of Criminal Justice, Report No. 7, Southern Regional Education Board and Institute of Government at University of North Carolina, 1967, pp. 2-5.

경찰학자들 사이에서 지역사회 경찰활동에 대해서 누구라도 수궁할 수 있는 명확한 개념이 규정되어 있지 않다. 이러한 사실은 지역사회 지향적 경찰활동의 철학 (community-oriented policing philosophy)에 관한 연구들을 살펴보면 명백하다. 예를 들면, 문제지향적 경찰활동(problem-oriented policing)의 저자 골드스타인(Herman Goldstein)은 “우리가 이러한 노력들을 분류하기 위하여 지역사회 경찰활동(community policing)이라는 용어를 폭넓게 사용하고 있으나 이 용어는 아직 통일된 개념규정이 되어있지 않은 상황이다”고 주장하고 있다.<sup>43)</sup> 또한 로젠바움(Dennis P. Rosenbaum) 역시 “경찰의 역사상 지금 현재까지는 간단하고도 누구나 공유하는 지역사회 경찰활동의 개념이 이론적으로나 실제에 있어서나 존재하지 않는다”고 주장하였다.<sup>44)</sup> 따라서 어느 학자라도 공통적으로 인식하고 있는 단일의 개념정립이 존재하지 않기 때문에 지역사회 경찰활동의 개념정립을 시도한 학자들에 따라서 서로 다르다.<sup>45)</sup>

골드스타인은 이러한 현상을 “현재 여러 분야에서 지역사회 경찰활동이라는 개념을 매우 야심적인 것으로부터 가장 진부한 것까지 그리고 가장 사려깊은 것으로부터 가장 즉흥적인 것까지 경찰활동에 있어서의 모든 개혁, 혁신을 표현하는 용어로 활용되고 있기 때문이다”라고 설명하고 있다.<sup>46)</sup> 그러나 올리버(Willard M. Oliver)는 지역사회 경찰활동에 대한 학자들의 개념규정에는 다음과 같은 공통적인 요소(common theme)가 있음을 지적하였다.<sup>47)</sup> 먼저 ‘지역사회’라는 개념을 도입하고 있다는 점이다. “지역사회

43) Herman Goldstein, *Problem-Oriented Policing* (New York: McGraw-Hill Publishing Co., 1990), p. 24.

44) Dennis P. Rosenbaum, *The Challenge of Community Policing: Testing The Promises* (Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc., 1994), p. xii.

45) 예를 들면, David H. Bayley, “International Differences in Community Policing”, In Dennis P. Rosenbaum (ed.) *op. cit.*, p. 278; Jack R. Greene and Stephen D. Mastrofsky, (eds.), *Community Policing: Rhetoric or Reality?* (New York: Praeger Publishers, 1988), p. 45; Chris Murphy, “The Development, Impact, and Implications of Community Policing in Canada”, In Jack R. Greene and Stephen D. Mastrofsky, (eds.), *op. cit.*, p. 49; Willard M. Oliver, “Community Policing Defined”, *Law & Order*, August 1992, p. 46에는 학자에 따라서 각각의 지역사회 경찰활동에 관한 개념규정이 서로 다르게 되어 있다.

46) Herman Goldstein, “Foreword”, In Dennis P. Rosenbaum, (ed.) *op. cit.*, p. viii.

47) Willard M. Oliver, *Community-Oriented Policing: A Systemic Approach to Policing* (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998), pp. 32-47.

경찰활동의 매력은 지역사회가 자율적으로 규제할 수 있는 무한한 잠재력을 가지고 있으며, 경찰과의 동반자관계를 형성함으로써 범죄의 두려움을 떨쳐버릴 수 있으며, 행위를 규제하고 범죄유발요인이 침투에 성공적으로 저항할 수 있는 사회적 규범을 재정립할 수 있다는 점을 표현하고 있다”는 버거(Michael E. Buerger)의 주장과 같이<sup>48)</sup> 경찰의 계획적인 지도(directed guidance)에 따라서 지역사회의 재정립은 가능하다는 점이다. 따라서 지역사회의 관념을 주입시키고 지역사회를 재정립하도록 유도하는 역할은 경찰관이 담당해야 할 몫이 된다.<sup>49)</sup>

일단 지역사회 정신이 복구된 후에는 지역사회 역시 경찰에 대하여 개방적이어야 하며, 범죄의 통제와 질서유지 그리고 협력관계의 형성을 도와야 한다. 지역사회와 경찰은 긴밀한 협조관계를 유지하여야 하며, 이는 지역사회 내의 특정계층이 아닌 모든 구성원들과의 협조관계여야 한다. 이러한 협조관계가 형성된 후에는 지역사회의 문제점을 파악하는 첫 번째 목표를 추구하게 되며, 문제점을 파악한 후에는 공동으로 해결책을 개발하는 것이 두 번째 목표가 된다. 다음 목표는 구체적으로 실행에 옮겨 효과적으로 문제를 해결할 수 있는 프로그램의 개발이며, 이를 성공적으로 실행하는 것이 마지막 목표가 된다. 두 번째 공통적인 요소는 문제의 해결(problem-solving)이다. 문제해결은 의사결정과 직접적인 연관관계를 가지는 개념이다. 즉, 지역사회에 고유한 문제점이 파악되고 범 죄나 무질서의 표면적인 현상 즉, 개개 사건에 대한 대응책보다는 원인을 해결하기 위한 해결책을 개발하는 것이다.<sup>50)</sup> 따라서 “지역사회 경찰활동은 전술이 아니고 철학이며,<sup>51)</sup> 문제지향 경찰활동(problem-oriented policing)은 지역사회 경찰활동의 핵심적인 부분인 것이다.<sup>52)</sup> 문제지향적 경찰활동은 지역사회 경찰활동과 상관없이 시행될 수 있으나

48) Michael E. Buerger, “The Limits of Community”, In Dennis P. Rosenbaum, (ed.) *op. cit.*, p. 270.

49) Willard M. Oliver, *op. cit.*, pp. 32-47.

50) John E. Eck and Dennis P. Rosenbaum, “The New Police Order”, In Dennis P. Rosenbaum, (ed.) *op. cit.*, p. 9.

51) Robert C. Trojanowicz and David L. Carter, *The Philosophy and Role of Community Policing* (East Lansing, MI: National Center for Community Policing, 1988), p. 17; Louis A. Radelet, David L. Carter, *The Police And The Community*, 5th ed. (New York: Macmillan College Publishing Co., 1994), p. 60.

52) Roy Roberg, “Can Today’s Police Organizations Effectively Implement Community

지역사회 경찰활동은 문제지향적 경찰활동이 시행되지 않는 한 아무런 의미가 없다는 주장이다.<sup>53)</sup> 지역사회 경찰활동의 또 다른 측면은 순찰, 범죄자 체포, 특수팀의 운용과 같은 전통적인 경찰의 활동전술을 약간 다른 방법으로 활용한다는 점이다. 이는 경찰자원의 재분배를 통하여 특정 문제점을 해결하기 위하여 좀더 많이 투입함으로써 지역사회내의 범죄유발요인을 제거함을 뜻한다.

앞서 살펴본 바와 같이 지역사회 경찰활동에 관한 단일의 통일된 개념규정은 없으나 지역사회 경찰활동을 언급하고 있는 학자들의 의견을 종합해 보면 철학적인 측면과 실용적인 측면에 있어서 다음과 같은 공통점을 발견할 수 있다.

즉, 경찰과 지역사회가 협동하여야 한다는 점과 지역사회에 해가 되는 내재되어 있는 문제점들에 대한 해결책을 고안해 낸다는 점, 그리고 이러한 문제점을 해결하기 위하여 프로그램을 실행한다는 측면이다. 따라서 지역사회를 진정한 의미의 지역사회로 현실화시키려면 이러한 협동을 통해서만 가능할 것이라는 점이다.<sup>54)</sup>

## 2. 지역사회 경찰활동의 주요내용

앞서 언급된 학자들의 개념정립을 종합하면 지역사회 경찰활동은 전통적인 형태의 경찰활동과는 다음과 같은 점에서 서로 다른 것으로 보인다. 먼저 스킴닉(Jerome H. Skolnick)과 베일리(David H. Bayley)는 지역사회 경찰활동의 구성요소로 다음의 네가지를 제시하였다.<sup>55)</sup> 먼저 지역사회 경찰활동의 가장 궁극적인 목표이며 핵심적인 내용은 지역사회에 기초한 범죄예방이며, 이웃감시 프로그램(Neighborhood Watch Program)이 지역사회 범죄예방활동(Community-Based Crime Prevention)의 핵심적인 내용이다. 또한 이웃감시 프로그램에는 공공감시(public surveillance), 재물표시(property marking) 그리고 주거안전(home security)과 같은 내용이 포함되어 있다. 이러한 프로

Policing?”, In Dennis P. Rosenbaum, (ed.) *op. cit.*, p. 249.

53) Willard M. Oliver, *op. cit.*, p. 40.

54) *Ibid.*, p. 48.

55) Jerome H. Skolnick and David H. Bayley, *Community Policing: Issues and Practices Around The World* (Washington, D.C.: National Institutes of Justice, 1988), pp. 4-16.

그럼은 지역사회에 범죄예방책임의 일부를 부여하여 주민들간의 상호작용을 강화시키고, 지역사회의 비공식적 범죄통제능력을 향상시키며, 지역사회와 경찰의 관계가 바람직한 방향으로 정립될 수 있도록 하는 활동이다.

지역사회 경찰활동의 두 번째 요소는 순찰체제의 개편(reorientation of patrol activities)으로 범죄의 효율적인 진압을 목표로 운영되던 기존의 순찰활동을 주민들과의 심도있는 접촉을 통한 서비스제공을 목표로 운영되는 것이다. 기존의 차량순찰보다는 시민들과 친밀하게 접촉하여 원활한 정보교환을 가능하게 하며, 경찰의 존재를 인식시켜 줄 수 있는 도보순찰로의 전환이 지역사회 경찰활동의 특징이라는 주장이다.

세 번째 요소는 경찰 책임성(police accountability)의 강화이다. 경찰활동을 법집행 위주에서 지역사회 지향 활동으로의 전환을 의미하며, 따라서 개개 경찰관의 지역사회 주민에 대한 책임의식을 강화하는 것이다. 이러한 경찰활동의 전환을 통하여 경찰에 대한 시민의 이해가 증진되고 근거없는 불만과 비판이 감소되어 경찰관의 직업만족도가 높아지고 경찰의 부정적인 직업문화가 개선된다는 주장이다.

지역사회 경찰활동의 네 번째 요소는 명령체제의 분권화(decentralization of command)이다. 지역사회는 각자 서로 다른 문제점을 가지고 있으며, 이를 해결해야 할 우선 순위도 서로 다를 수밖에 없으므로 경찰활동도 이에 알맞도록 운영되어야 한다. 따라서 지역을 담당하는 개개 경찰관이 문제점으로 인식하고 이의 해결을 위하여 필요하다고 인식되는 활동을 실행할 수 있어야만 지역사회 경찰활동은 가능한 것이다. 이러한 활동의 전제조건으로 중간관리층으로의 분권화된 명령체제의 정립이 필요하며, 과거의 소수의 고위직이 의사결정을 독점하던 중앙집권적인 명령체제는 개선되어야 한다는 것이다.

이와 같은 논의를 종합하면 지역사회 경찰활동의 특성에 대한 합의된 공감대가 형성되지는 않았으나 무엇이 지역사회 경찰활동이 아닌가하는 점에 대해서는 공감대가 형성되어 있는 것으로 보인다. 즉, 법을 집행하는 기능만이 경찰의 오로지 유일한 핵심적인 기능이 아니라는 것이다. 이는 법집행기능은 경찰활동의 목표인 사회질서를 유지하고 주민들의 삶의 질을 향상시키고 다양한 사회문제를 해결하는 데 유용한 한가지 수단에 불과하다는 것이다. 지역사회 경찰활동의 성공을 위해서는 일선 경찰관의 마음속에서부터 변화가 시작되어야 한다. 즉, 일선 경찰관의 업무가 단순히 무선희출에 의하여 지시된

사항을 처리하는 것만이 아니라는 태도를 가져야 한다. 경찰관들이 지역사회의 주인임을 느끼는 주인의식을 가져야만 하며, 지역사회에 내재되어 있는 문제점에 관한 이해가 있어야 하며, 지역사회의 문제점의 가시적인 측면 내부를 깊숙하게 관찰하여 파악하고 내재되어 있는 원인을 파악할 수 있는 능력과 열의를 가져야만 하는 것이다.<sup>56)</sup>

### 3. 지역사회 경찰활동의 특성

#### (1) 전통적 경찰활동과의 차이점

지역사회 경찰활동과 구별되는 것으로서 전통적 경찰활동을 살펴보면 다음과 같다. 전통적 경찰활동(Traditional Policing)은 범죄와의 투쟁에서 효과적일 것이라고 생각해서, 경찰 당국에 의하여 수년 동안에 걸쳐 발전되어 온 일련의 원리이다. 복잡하지 않은 사회에서는 이러한 기법은 질서를 유지하는데 충분했다고 볼 수 있다. 전통적 경찰활동은 1930년대에 출현하여 지역사회 경찰활동으로 대체되기 시작할 때인 1970년대까지 지속되어 왔다. 불행하게도 많은 경찰기관에서 아직도 전통적인 방법들을 사용하고 있다. 지역사회 경찰활동 옹호자들은 전통적 경찰활동을 대응체계, 즉 전통적 경찰은 사건이 발생한 후에 서비스 요청에 대응한다고 주장한다.

전통적 경찰활동에서 경찰대응은 성격상 사전 예방적이라기 보다는, 오히려 사후 진압적이고 사건에 의해 운용된다.<sup>57)</sup>

전통적 경찰활동의 특징을 보면 다음과 같다.<sup>58)</sup>

- ① 전통적 경찰활동에서, 경찰은 서비스 요청에 대응한다. 경찰기관들은 범죄 피해자나 다른 경찰관들로부터의 지원 요청에 대응한다.
- ② 경찰서는 지역사회로부터 정보나 투입(Input)을 거의 받지 못한다. 정보수집의 노력은 내부에 초점을 둔다. 경찰서는 경찰관들에 의해 수집된 기록이나 통계에 의

56) George R. Berg, "Promises vs. Reality in Community Policing", Law & Order, September 1995, pp. 147-148.

57) Charles R. Swanson, Leonard Territo, Robert W. Taylor(1998), op. cit., p. 16.

58) Harvey Wallace, Cliff Roberson, Craig Steckler, op. cit., pp. 275~276.

존한다. 경찰서는 이러한 기록들이나 정보로부터 경찰임무가 성공적으로 수행되었는지를 결정한다.

- ③ 전통적 경찰활동은 매우 좁은 기획의 범위를 갖고 있다. 그 기획은 내부 정책, 통계, 규칙, 법규, 그리고 절차에 중점을 두고 있다.
- ④ 경찰서는 서비스 정신 대신에 남성다움이나 용기에 기초를 두어 신입 경찰관들을 선발하고 훈련시킨다.
- ⑤ 순찰 경찰관들은 어떤 독창성을 발휘하기보다는 경찰서의 표준운용 절차(SOP)를 따르도록 기대된다.
- ⑥ 비록 경찰관들이 법집행 활동에 대해서 20% 미만의 시간을 사용한다 할지라도, 교육훈련은 체포, 수색, 그리고 자기방어와 같은 것들에 중점을 둔다.
- ⑦ 관리방식은 형식적인 명령체계를 갖고 있는 준군대적인 형태이다.
- ⑧ 보상 및 인정은 지역사회에 대한 서비스보다는 오히려 영웅적 행동에 기초를 두고 있다.
- ⑨ 경찰서의 효과성은 “작년에 비해 올해 얼마나 많은 체포와 유죄판결이 이루어졌는가”라는 통계에 의해서 결정된다. FBI의 Uniform Crime Report에서 얻어진 범죄 및 범죄 해결율이 경찰관 증원을 정당화시켜 준다.
- ⑩ 경찰서와 지역사회와의 상호작용은 거의 없다.

#### <표 3-1> 전통적 경찰활동과 지역사회 경찰활동 비교

	전통적 경찰활동	지역사회 경찰활동
경찰은 누구인가?	법집행에 대해 주로 책임을 지고 있는 정부기관	경찰이 시민이고 시민이 곧 경찰. 경찰은 모든 시민의 업무에 대해 항상 관심을 제공하기 위하여 급료를 받는 사람
경찰과 다른 공공봉사기관의 관계는 어떠한가?	우선사항이 종종 갈등을 일으킨다.	경찰은 삶의 질을 향상시키는데 책임이 있는 여러 부서중 하나이다.
경찰의 역할은 무엇인가?	범죄 해결에 중점	광범위한 문제해결에 중점
경찰능력성 측정방법은?	탐지와 체포율	범죄와 무질서의 부재

최고의 우선사항은 무엇인가?	높은 가치가 있고, 폭력과 관련이 있는 범죄	지역사회를 매우 괴롭히는 모든 문제
경찰이 특별히 다루는 것은?	사건	시민의 문제와 관심사
경찰효과성을 결정하는 것은?	출동시간	시민의 협조
경찰은 서비스 요청에 대해서 무슨 견해를 취하는가?	경찰이 해야 할 업무가 없을 때만 취급	중요한 기능이며 훌륭한 기회
경찰전문성은 무엇인가?	중요범죄에 신속하고 효과적으로 대응	지역사회와 긴밀한 관계유지
가장 중요한 정보는?	범죄 정보	범죄자 정보
경찰책임의 본질적인 성격은 무엇인가?	중앙집권적	지역사회의 욕구에 대한 지방의 책임을 강조
경찰본부의 역할은 무엇인가?	필요한 규율과 정책 제공	조직의 가치를 설명
공보부서의 역할은 무엇인가?	업무수행을 위해 운용경찰관과 떨어져 비밀 유지	지역사회와 필수적인 의사소통 채널을 조정
기소를 무엇으로 여기는가?	중요한 목표로	많은 수단중 하나로

자료: Edward A. Thibault, Lawrence M. Lynch, R. Bruce McBride, Proactive Police Management, pp. 202~203.

## (2) 경찰지역사회관계(PCR)와의 차이점

다음으로 지역사회 경찰활동과 구별되는 것으로서 경찰-지역사회관계(PCR)를 살펴보면 다음과 같다.

경찰-지역사회관계 프로그램은 1960년대 중반이후에 국가 전체적으로 폭동과 파괴, 경찰과 소수민족 간의 관계가 급속도로 악화됨에 따라 경찰의 효율성에 관한 의문이 제기되면서 활발히 논의되었다. 경찰-지역사회 관계란 문자 그대로 경찰관과 지역사회와의 관계이다. 여기에는 주민, 소수민족, 대중 그리고 대중매체와의 관계가 포함된다. 이와 같은 관계는 나쁠 수도 있고 무관심하거나 또는 좋을 수도 있는데 이것은 전적으로 개인 또는 집단으로서의 경찰관 개인의 태도와 행동에 달려있다.

이러한 경찰-지역사회 관계와 지역사회 경찰활동이 몇몇 공통적 요소, 예컨대 상설출장소(Storefronts), 소규모 경찰서(Mini-Stations), 시민집단강연(Civic Group Speeches), 학교업무(School Visits) 등을 공유함에도 불구하고 지역사회 경찰활동과 경찰지역사회 관계는 실제로 매우 다르다.

지역사회 경찰활동(Community Policing)은 지역사회 지향적인 경찰행정을 통해 사회의 근본문제를 개선해 가면서 경찰과 지역주민의 관계를 중요시하는 경찰활동이다. 반면에, 경찰-지역사회 관계(Police-Community Relation)는 경찰과 지역주민 사이에 좋은 관계를 유지하고 경찰활동을 널리 지역주민에게 이해시키고, 또한 방법활동에 지역주민을 적극적으로 참여시켜 협력해 주도록 하는 경찰활동을 말한다.

경찰-지역사회 관계의 독창성은 시민경찰학교와 유사한 프로그램 즉, 본질적으로 경찰조직에 보충적이며 일시적, 부가적인 프로그램이다. 이 프로그램들은 기본적인 경찰 서비스들을 전달하는 방법을 전환하기보다는, 지역주민들에게 경찰을 우호적으로 만들며 전통적인 경찰기능의 효과성을 증진시키기 위해 고안되어졌다. 그리고 중요한 것은 이 프로그램들은 기본적인 경찰 서비스를 전달하는 데에 어떤 중요한 변화를 수반하지 않는다는 것이다.

반면에 지역사회 경찰활동은 경찰활동의 철학과 운영에 있어서 완전한 변화를 나타낸다. 지역사회 경찰활동은 분권화, 시민과의 정보교류 및 협력, 제도화된 감독과 업무수행 훈련 등을 통해 시민과의 관계를 재정립하며 경찰조직 내 상하관계를 재정립하는 것이다. 즉, 이것은 분권화된 접근방법으로 범죄와 무질서에 대한 두려움을 감소시키기 위해 지역담당 경찰관을 특정지역에 배치시켜 그 지역의 봉사자로서 시민들의 욕구를 충족시키고 시민들과 함께 범죄유발 원인을 미리 파악하여 근본적인 해결을 중시하는 경찰활동이다.

경찰-지역사회관계의 성공은 전통적 수단, 범죄율, 경찰에 대한 시민의 만족에 의해 결정되며, 반면에 지역사회 경찰활동의 성공은 범죄, 무질서, 범죄에 대한 시민의 두려움에 의해서 결정된다.

지역사회 경찰활동과 경찰지역사회관계의 차이점을 표로 보면 <표 3-2>와 같다.

&lt;표 3-2&gt; 지역사회 경찰활동과 경찰지역사회관계의 차이점

지역사회 경찰활동	경찰지역사회관계
목표는 문제를 해결하는 것	목표는 태도를 변화시키고, 긍정적인 이미지를 표현하는 것
계선경찰관들은 정규적으로 시민들과 접촉	참모경찰관들이 비정규적으로 시민들과 접촉
시민들은 문제들을 규명하고, 경찰현안들을 설정하는데 참여	우수한 위원회들이 문제들을 규명
실질적인 조직변화가 발생 (선발, 훈련, 평가)	조직은 변하지 않고, 몇몇 새로운 프로그램들이 추가된다
경찰서 전체가 철학을 받아들일 것을 요구	단지 PCR 부서에서만 받아들인다.
영향력은 밑에서부터 위로	영향력은 위에서 아래로, 전문가들이 결정한다.
경찰관들은 분권화된 부서에서 항상 접근될 수 있다.	중앙의 본부를 통해서 간헐적으로 접근
경찰관들은 문제해결에 대한 시민참여를 장려한다.	시민들은 자원봉사에 참여하도록, 또한 더 많은 정부서비스를 요구하도록 요구된다.
성공은 향상된 삶의 질에 의하여 결정된다.	성공은 범죄율 및 다른 전통적 측정수단들에 의하여 결정된다.

자료: Steven M. Cox, Jack D. Fitzgerald, Police In Community Relations: (Critical Issues), p. 124.

## 제2절 현대사회의 치안여건변화

### 1. 국제사회의 환경변화

국제사회는 경제논리에 편승한 지구화(globalization)와 블록화로 인해 개방속에서도 각국은 자국의 이익을 극대화시키려는 최대전략을 구사하고 있으며, 20세기를 지지하고 있었던 이념에 의한 양극체계가 붕괴되었다. 따라서 이익을 최대화하려는 현상과 이념적 공백상태는 다시 민족과 종교를 축으로 코소보사태와 같은 비정상적인 전쟁상황을 만들

어내기도 하고, 극렬회교주의에 의한 테러를 연출하기도 하기도 하며, 또한 국제적인 범죄집단에 편의주의적인 이념제공을 하기도 하는 등 그 양상은 다양하게 나타나고 있다. 또한 자신의 이익을 극대화하기 위해 개방화에 편승, 폭력조직간 연계를 통한 국제적인 폭력조직이 나타나기도 하며, 이로 인한 국경 없는 범죄의 위협이 날로 심각해지고 있는 실정이다.

이러한 국제환경의 변화가 경찰행정에 미치는 영향은 크게 두 가지로 요약할 수 있는데 첫째는 이념의 붕괴에 따르는 종교와 민족주의의 강화현상이며, 둘째는 지구화와 개방화에 따라 자신의 이익을 극대화하려는 범죄조직의 발호로 요약이 된다.<sup>59)</sup>

한가지 예로 과격회교단체와 군부간의 내전이 격화되고 있는 알제리에서는 일년 내내 지속된 테러로 인하여 무고한 민간인 수천명이 사망하였고, 1997년 4월에는 페루 일본 대사관에서 좌익 극단주의자들이 4개월간 인질을 억류하면서 대치해오던 테러사건을 직접 진두지휘하는 전격적인 진압작전이 벌어지기도 하였으며, 1997년 11월 미국에서는 17년 동안 16차례의 우편물 폭탄테러를 자행, FBI에서 인터넷을 통해 공개수배를 실시 하면서 전 세계적인 관심을 모았던 일명 ‘우너마버(Unabamer)가 검거되었는데, 그가 하버드 대학 출신의 전직 대학교수라는 점에서 충격을 주기도 했다. 뿐만 아니라 회교도 과격테러단체인 알카에다에 의한 9.11테러는 뉴욕의 세계무역센터 건물과 국방성에 대한 항공기 테러로 인하여 5,000여명의 사상자를 낸으로써 전 세계인들의 경악을 금치 못하게 한 사건이었다.

또한 동구공산권 붕괴와 함께 발호한 ‘러시아 마피아’는 약 8천여 개의 조직과 50여 만명의 조직원을 둔 세계최대의 범죄조직으로 급성장하면서 국제사회를 위협하고 있으며, 이들은 개방화의 물결을 이용하여 이탈리아 마피아, 일본의 야쿠자, 중국의 삼합회 등 약 50여 개국의 폭력조직과 연계하여 범죄활동을 벌이는 등 국제적인 활동영역을 계속 확대시키고 있다.

특히 충격을 주고 있는 사실은 러시아 경찰이 마피아 두목을 경호하였다는 것이며, 러시아 하원의 약 10%가 마피아와 연계를 갖는 다는 의혹이 제기 되고 있고, 나아가 이들 조직원 중에 전직 보안위원회(KGB)요원이나 박사학위 소지자 등 고급인력이 다수

59) 전주수, 전개논문, p. 56.

포함되어 있다는 것이다. 또한 국가간 자본이동이 자유로와 진 틈을 타서 ‘돈세탁’에 이용하고 있어 수사기관의 추적이 어려워진다는 것이다.

이러한 국제적인 범죄를 퇴치하기 위해 1997년 UN에서는 ‘테러방지국제협약’을 마련하기에 이르렀고, 서방선진 7개국과 러시아가 참여한 가운데 열린 G8회담에서는 국제테러에 대한 상호협력을 천명하기도 하였다. 또한 1997년 5월 키프러스에서는 ‘국제돈세탁대책위원회’가 열려 권역별 특별대책위원회 구성 등 세계 권역별 협력체계를 강화하는 방안을 논의한 바가 있다. 특히, 9.11테러의 영향으로 유엔 안보리는 테러단체의 금융자산동결을 촉구하는 결의안을 채택하였으며, 영국과 독일에서는 반 테러법이 통과되었고, EU는 국제테러단체의 명단을 발표하였다.<sup>60)</sup>

이러한 국제적 환경은 한국 경찰행정에도 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 세계화와 개방화로 인하여 국제간 교류가 활발해짐에 따라서 외국인의 유입으로 인한 외국인의 국내범죄의 급증 및 국경을 초월하는 범죄의 국제화 현상들이 급증할 것으로 예상된다. 이로 인하여 경찰체제내에 Inter-Pol 등 국제관계업무 부분이 강화되고 국제정보수집 및 분석의 강화 등 경찰체제 변화에 대한 요구는 더욱 강화 될 것이다. 또한 권역별 경찰업무의 연계 뿐 아니라 국제도시들 사이의 경찰서비스의 연계성을 요구하며 지역경찰의 국제화, 정보화, 과학화를 요구하게 될 것이다.

그리고 물질문명의 발달과 정신적 발전의 괴리에서 오는 아노미 현상의 가속화, 인간소외, 세대간 갈등 등은 사회적 불안요소를 가중시킬 것으로 예상되어 경찰의 현대화의 속도를 가속화할 것이다. 더구나 최근 법원의 판결양상도 공소유지가 가능한 직접 증거를 과학적 차원에서 수집될 수 있도록 요구하고 있기 때문에 경찰의 수사체계도 좀 더 과학적인 방향으로 변화되어야 할 것이다.

국제화 개방화에 따라 필연적으로 증가하는 외국인범죄에 대응하기 위하여 각 지방청별로 설치되어 있는 ‘외국인범죄 수사전담반’(264개 반 943명)을 적극 활용, 외사사범 수사활동을 강화하고 전국 경찰관서에 경찰통역센터(통역요원 2,418명)를 운영, 외국인 관련 범죄수사통역 상시지원체제를 구축할 계획이며, 인터폴 177개 회원국과 해외경찰주재관을 적극활용하여 해외도피사범 송환실적을 거양할 계획이다. 2000년 이후에는 외국인

60) 경찰청, 전기백서, 2002, p. 265.

범죄 수사지도반을 신설하고 경찰교육기관의 외국어 교육과정을 강화하며, 177개 인터폴 회원국을 권역별로 구분 지역담당제를 실시하여 국제수배자 상시검색체제 구축 및 해외 도피수배자를 적극 소환할 계획을 세우고 있다.

## 2. 국내 환경변화

### (1) 정치·행정 환경변화

1987년 이후 지속적으로 진행되어 온 한국의 민주화는 한국경찰에게 있어서 크게 2가지 측면에서 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 하나는 시국치안에서 민생치안으로의 전환을 요구받게 되었다는 것이고, 둘째는 풀뿌리 민주주의 실행과 정치적 중립성에 의한 필요성으로 자치경찰제의 실행과 경찰의 수사권 확보의 필요성이 제기된 것이다. 이는 이른바 경찰의 3대 현안과제인 자치경찰제 실시, 정치적 중립, 수사권 독립을 의미하는 것으로 결코 분리될 수 없는 과제인 것이다.

자치경찰제도란 지방분의 정치사상에 따라 지방경찰이 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 기하여 치안임무를 자주적으로 수행하는 제도로<sup>61)</sup> 국가경찰과는 달리 경찰권의 행사방법이 주민의 자유와 권리를 철저히 보호하는 선에서 적법절차를 거쳐 경찰권의 남용을 방지하는 방법으로 행사하는 방법을 지칭하며, 분권화, 민주화, 중립화를 그 이념으로 한다.<sup>62)</sup>

이러한 자치경찰제는 자치단체장이 일반행정 뿐 아니라 치안에 대해서도 선서를 통하여 심판을 받게 됨으로 경찰행정에 많은 인적, 물적 자원을 배분하게 되고,<sup>63)</sup> 자치단체가 경찰을 관리함으로써 민생치안이 보다 강화되며, 주민과의 유대강화와 더불어 깨끗하고 효율적인 경찰행정을 기대할 수 있다는 점이다.

자치경찰제에 대한 외국의 예를 살펴보면 미국의 경우, 기초자치단체단위로 독자적인 경찰조직을 가지고 지역치안을 유지하고 있으며, 연방경찰은 연방수사국(FBI), 마약단속

61) 이황우, 경찰행정학 (서울: 법문사, 1998), p. 56.

62) 최현탁, 한국경찰제도의 발전방안에 관한 연구, 석사학위논문, 성균관대학교 대학원, 1998, p. 15.

63) 정진환, 경찰기구의 개편과 지방경찰제의 도입, 경찰행정, 1998년 4월호, p. 17.

청(DEA), 알콜·담배·총기단속청(Secret Service) 등으로 분산이 되어 상호 대등한 관계에서 치안을 분담하고 있으며, 예산은 해당 자치단체에서 전적으로 부담한다. 일본의 경우는 기초단체의 경우 재원부족으로 광역자치단체를 중심으로 자치경찰제를 도입하고 예산도 광역자치단체를 중심으로 부담하는 체제를 취하고 있다. 영국의 경우에는 자치경찰제를 취하면서도 수도경찰은 국가경찰이었으나 2000년에는 수도경찰도 자치경찰화함으로써 County를 중심으로 완전한 자치경찰제를 실시하고 있으며, 경찰예산은 자치구역인 County에서 50%, 중앙정부에서 50%를 부담하는 것으로 되어있다.

우리 나라의 경우도 향후 자치경찰제로의 전환을 위해 국가경찰사무(전국적 통일을 요하는 각종 법령, 국가공안사건, 광역사건)와 자치경찰사무(방법, 교통, 일반수사)를 구분하고 광역자치체인 시·도를 중심으로 자치경찰을 실시하기 위한 구체적인 구상을 마련 상태이다. 인사에 있어서도 경정 이상은 국가공무원으로 하고 경감이하는 지방공무원으로 하되, 상호 교류 할 수 있도록 하며, 시·도지사의 의견이 자치경찰에 반영되도록 시·도 경찰위원의 임명권을 주는 것으로 하였다. 또한 치안과 관련된 예산상 소요되는 경비는 자치단체가 부담하는 것을 원칙으로 하나 재정자립도가 미약한 지역은 국가에서 지원토록 한다는 구상이다.<sup>64)</sup>

이러한 자치경찰제를 실시할 경우 예상되는 문제점은 무엇보다도 ‘수사권의 문제’이다. 시·도지사 소속하의 자치경찰제를 도입함에 불구하고 검사가 사법경찰을 지휘 감독하는 것은 국가기관인 검찰이 사법경찰을 지휘, 명령하는 것으로서 자치경찰의 취지에 어긋난다는 것이다. 이를 둘러싼 검찰과 경찰의 입장이 너무 상이하여 의견의 조율이 어려우며, 둘째로는 국가적 비상사태가 발생할 경우, 지역간 할거주의에 의한 책임회피가 우려되며, 지방정치권 영향력이 행사될 가능성도 있다는 것이다.

경찰의 입장은 첫째 경찰이 전체범죄의 약 150여만 건의 96.7%를 처리함에도 불구하고 수사의 주체가 아닌 보조자의 지위에 있는 것은 온당하지 않으며, 둘째 범인검거 증거수집에 대한 임무와 책임이 경찰에 있음에도 법적으로는 검사가 수사주체자로 권한을 갖는다는 것은 책임과 권한이 일치하지 않고, 셋째 경찰에서 간단히 처리할 수 있는 경미한 사건도 수사절차상 검사의 검토와 판단을 거치게 되어 국민불편과 시간·경제적

64) 김만기 편, 정부조직의 혁신 (서울: 대영문화사, 1998), pp. 12-20; 경찰개혁위원회, 자치경찰제의 이해, 경찰청 자료, 1999 참조.

손실을 초래하며, 넷째 경찰간부와 검사의 수사지휘가 중복되어 수사업무에 혼선을 초래한다는 것이다.<sup>65)</sup>

반면 검찰의 입장은 첫째 인권옹호기관인 검사가 경찰의 인권침해를 보호해야 하며, 둘째 수사경찰의 소양이 부족하고, 셋째, 공소권의 적정 행사를 위해 수사지휘가 필수적이어야 하며, 넷째 수사기관간의 상호견제 및 균형을 위해 수사지휘가 필수적이고, 다섯째 자치경찰제의 도입과 경찰수사권 독립은 별개의 문제라는 것이다.<sup>66)</sup>

이러한 수사권독립의 문제를 외국의 경우에서 살펴보면, 미국의 경우는 연방형소법 제 4조에서 경찰의 독자적인 수사권을 명시하고 있고, 일본의 경우에는 일본형소법 189조 2항 및 199조에서 독자적인 수사권을 명시하고 있으며, 프랑스의 경우도 프랑스 형소법 75조에서 사법경찰관의 예비수사권을 인정을 하고 있다.

한국의 경우 경찰이 수사권을 가지지 못한 원인은 역사적으로 1954년 형소법 제정시, 국회에서 경찰에 독자수사권까지 부여를 하면 경찰의 파쇼화가 우려가 된다는 논리에 기인한다.<sup>67)</sup> 하지만 전세계적으로 경찰의 수사권이 인정이 되고 있는 추세이며, 중앙집권적인 경찰제에서 자치경찰제로 전환하는 시점에서 경찰에게 프랑스와 같이 '예비수사권' 정도는 부여하는 것이 적절한 처사라고 판단이 된다.

경찰은 국가공권력의 대표적인 집행기관으로 경찰작용이 국민의 생활에 많은 영향력을 행사하게 된다. 특히 한국의 경찰과 같이 경찰청장을 중심으로 일선 파출소까지 일사분란한 지휘체계를 지닌 경우, 경찰이 어떠한 역할에 치중하느냐에 따라 그 국가의 정치적 민주화나 정치적 중립성에서도 커다란 영향을 미칠 수 있다.

결국 이러한 행정책임의 결핍은 경찰의 민주성 및 정체성 확보에도 상당한 저해요인으로 작용하고 있다. 또한 경찰행정의 책임성을 강화하고 행정의 민주성을 확보하기 위해서는 경찰행정의 자율성과 함께 여론과 이익단체, 주민참여 등 행정의 외부에서 행해지는 민주적 통제제도가 확보되어야 하나, 경찰행정에 대한 통제는 대부분 문제가 발생하면 이에 대한 책임을 따지는 사후적인 통제에 치우치고 있고, 행정공개나 참여 등 사전 예방적인 민주적 통제제도는 미약한 실정이다.

65) 경찰개혁위원회, 자치경찰제도의 이해: 자치경찰제의 이념, 조직, 운영, 수사권, 1999, pp. 33-38.

66) 서울고검, 수사지휘론, 1998, pp. 19-25.

67) 경찰개혁위원회, 전계서, p. 32.

이렇듯 경찰행정의 관심이 민생치안에 집중되어 있지 못하고 이에 대한 국민의 만족도 역시 매우 낮은 실정이며, 행정의 자율성과 민주적 통제가 확보되지 못한 상태이므로 경찰행정의 민주성은 충분히 보장되었다고 보기 어려운 실정이다.

한편 경찰행정이 민주적으로 이루어지려면 무엇보다도 조직내부에서부터 민주성이 확보되어야 할 것이다. 그런데 현재 한국경찰은 약 9만명의 경찰관이 기능과 계급에 따라 대도시에서 산간벽지까지 전국을 관할하는 거대한 계층제 조직으로 상명하복의 철저한 계급질서를 유지하는 준 군대식 조직이다. 이러한 조직의 특성상 조직내부의 인사소동이나 동기부여를 위한 제도적 장치가 활성화되지 못하고 다분히 경직된 조직구조를 지니고 있다.

물론 1991년 경찰법 제정시 경찰조직의 민주성을 확보한다는 측면에서 경찰위원회를 구성하였으나, 현재의 경찰위원회는 경찰행정의 주체로 작용하기보다는 수동적이고 형식적으로 운영되고 있다. 본래 경찰위원회는 경찰법상 인사, 예산 등 경찰업무와 관련된 중요사항 및 정책을 심의, 의결하는 합의제기관으로 되어있으나, 경찰위원회 위원 7명 중 위원장을 포함한 6명의 위원이 비상임으로 심의안건의 작성을 집행기관인 경찰청에 대부분 의존하고 있으며 위원회가 독자적으로 경찰관리나 경찰발전을 위해 필요한 정보나 자료를 수집하고 분석하여 이를 정책에 반영할 수 있는 전문적인 지원이 미비하다.

또한 국민의 치안서비스 질의 제고와 관련된 사항은 주요 의결사항에서 배제되어 있어 경찰위원회가 국민이 느낄 수 있는 치안수요에 민감하기보다는 경찰의 관리에 치중한다는 비판도 받고 있는 실정이다.

끝으로 경찰의 정치적 중립성이라는 측면에서 살펴보면, 경찰이 정치권력으로부터 영향력을 배제하고 법률과 원칙에 따라 경찰행정이 이루어질 때, 국민의 안정과 봉사를 위한 치안서비스가 올바르게 확보될 수 있을 것이다. 이러한 정치적 중립성에 대한 환경분석은 경찰인사의 비정치화, 경찰의 최고심의·의결기관인 경찰위원회의 자율성이라는 두 가지 측면에서 분석할 필요가 있다.

우선, 경찰행정이 비정치화하기 위한 조건은 첫째, 경찰인사권의 자율성확보이다. 현재와 같은 엄격한 계층제 조직하에서는 경찰청장의 역할이 가장 중요한데, 이러한 경찰청장의 인사권을 누가 가지고 있느냐에 따라 경찰의 정치적 중립성과 밀접한 관련을 가진다고 할 것이다. 그런데 현재 경찰법 제11조에는 경찰청장은 경찰위원회의 동의를 얻어

행자부장관의 제정으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 되어있다. 결국 경찰청장에 대한 인사권은 실제적으로 임명제청권을 행사하는 행정자치부 장관에게 있다.

그런데 정부각료 중 가장 정치적 성향이 강하고 지방행정과 선거업무를 전담하는 행정자치부장관에 의해 경찰청장의 인사가 이루어지게 됨으로써 경찰은 부정선거나 관련 선거를 유발할 개연성이 높아지고 정치권력에 민감하게 영향을 받을 수 밖에 없도록 되어 있는 것이다.

뿐만 아니라 총경이상의 고위경찰간부의 인사권은 사실상 행자부 장관에 의해 통제를 받고 있다. 물론 이는 경찰청이 행자부의 외청으로 소속되어 있기는 하나, 경찰청의 인사권은 국세청, 조달청, 산림청 등 다른 부처의 외청에 비해서도 상당한 제약을 받고 있다. 현재 국세청 등 다른 외청의 경우는 2,3급 공무원까지 청장이 전보 등의 인사권을 가지고 있는 반면, 경찰청은 총경급(4급)까지만 경찰청장이 인사권을 가지고 있다. 이러한 경찰청의 인사권 제한은 가장 정치적인 부서인 행자부를 통한 인사통제에 의하여 경찰이 정치로부터 자유롭지 못하다는 것을 보여주고 있다.

두 번째 경찰의 최고 심의·의결기관인 경찰위원회가 자율성을 확보하고 있지 못하다는 점이다. 현재 경찰위원회는 행자부에 설치된 합의제 심의·의결기관인데, 행자부 장관의 정치적 성격을 고려한다면 경찰위원회의 설치로 경찰의 정치적 중립을 기대하기는 어려운 상태로, 독자적인 관청이라고 보기보다는 행자부 장관의 자문기관과 유사한 형태를 보이고 있다.

따라서 한국경찰의 정치적 환경은 민주성의 측면에서 볼 때, 대내적 민주성이 확보되지 못하고 있을 뿐 아니라 중립성과도 상당한 거리를 두고 있다고 할 것이다.

## (2) 경제적 환경

IMF의 기본입장은 한국경제의 불안이 세계경제에 미치는 부작용을 차단하고 한국경제의 불안요인을 제거함으로써 구제금융의 원리금을 제 때에 받을 수 있도록 하는 데 있다.

그들의 입장에서 본다면 국내기업의 도산, 실업발생, 국민의 고통에 대한 관심은 부차적이다. 따라서 IMF는 정부의 정책관행, 금융제도, 대기업문제 등 한국경제의 전반을

조기에 개혁하여 대외신뢰도를 제고시키는 데 협상의 초점을 두고 있었고, 당연히 정책 요구도 경제전반에 관련되어 있다. 또한 실업의 증가, 고인력의 취업난 등 많은 사회적 불안요소가 증가되어 경찰수요는 급증할 것으로 예상된다.

IMF체제로 인하여 경찰예산이 심대한 영향을 받았음은 두 말할 나위가 없다. 당초 예산 3조 7,825원이던 예산이 5.5%삭감되었으며, 차량용 탑재단말기는 190대 구입에서 76대로 감소하였고 파출소 순찰시스템 전자화도 1,168개소에서 1,157개소로 감소하는 등 경찰장비의 현대화에 상당한 영향을 받고 있는 실정이다.

경찰의 치안서비스는 지역공공재적 특성을 지나고 있다. 치안서비스는 대표적인 공공재이나, 지역특성에 따라 서비스의 형태나 질에 차이가 있는 지역공공재적 특성을 지니고 있다. 즉 치안서비스는 순수 공공재로서의 특징인 비배재성과 비경합성으로부터 분리될 수 있는 요소가 이어 특정지역에 사는 개인들이 제공되는 치안서비스에 대한 선호를 표현할 수 있는 것이다. 이는 지역적 특성에 따라 치안서비스가 차별적으로 제공되는 것이 수혜자인 주민에게 편익을 극대화시킬 수 있기 때문에 주민들의 선호는 치안서비스에 만족하면서 그 지역에 계속 거주하거나 불만족을 표시하여 타 지역으로 이동하거나 또는 지역 치안서비스의 질을 높이기 위해 비용부담을 감수하는 등의 방법으로 나타나게 된다. 그러나 현재의 경찰행정은 이러한 치안공공재의 지역적 특성에 적합하도록 이루어지지 못하고 있는 상태이다. 우리 경찰은 지역적 특성과 치안수요에 따른 치안서비스의 제공이 어려운 상태이다. 따라서 지역적 치안수요를 분석하여 해당지역의 특수성에 따라 경찰행정의 차별성을 두는 것이 치안서비스의 지역공공재적 특성을 살릴 수 있고 수혜자인 지역주민의 편익을 증대시킬 수 있는 것이다. 이러한 특성을 감안하여 자치경찰제 도입을 준비하는 차원에서 1999년 5월 11일 조직개편에서 종합기능을 하는 파출소 인원을 대거 방법분야로 전환시켜 순찰기능을 담당하도록 한 것은 지역공공재적 측면에서 바람직한 것으로 평가된다.

경제적 환경에서 제기되는 또 다른 문제는 경찰자원 배분의 적정성 문제이다. 현재 우리 나라 경찰서의 관할인구는 10만명 미만부터 60만명 이상까지 다양하게 존재하며, 파출소 관할인구 역시 5만명 이상부터 1만명 미만까지 각양각색이다. 관할인구가 10만도 되지 않는 경찰서와 그 5-6배가 넘는 관할 인구를 갖는 경찰서의 치안환경이 같을 수 없고 그 외에도 도시와 농촌의 차이, 유동인구, 도시의 중점산업, 도시형태 등에 따

라 요청되는 치안서비스가 다르므로 이러한 차이에 근거하여 경찰자원이 배분되어야 할 것이다. 그러나 우리 나라의 경찰은 획일적인 국가경찰체제를 유지하고 있어 경찰의 인력, 장비, 예산이 모두 경찰청에 의해 결정되므로 경찰자원의 적정배분이 어려운 상황이다.

1998년도 경찰예산 규모를 살펴보면 총 3조 4,883억원으로 국가예산(일반회계)의 4.7%에 해당된다. 그리고 경찰예산 편성과정은 ‘경찰서 - 지방경찰청 - 경찰청 - 예산청’으로 이루어지고 예산배분은 그 역순의 흐름을 가지고 있다. 그리고 경찰예산이 국가예산으로 편성되고 국회의 심의와 의결을 통해 이루어지므로 특수한 치안사정이나 필요한 치안수요에 대응할 수 있도록 편성되기보다는 국가적인 관점에서 일률적으로 판단되고 결정되므로 예산배분의 적정성이 확보되기 어렵다. 즉 지방경찰의 필요에 따라 예산신청을 하여도 경찰청 자체 사정절차에서도 지역적 특수성이 충분히 반영되기 어려운 것이다. 따라서 각 시·도에서 경찰예산을 지방비로 편성하여 배정하되, 필요에 따라 국가예산을 보조하는 방식이 예산배정의 적정성을 확보할 수 있을 것이다.

이상에서와 같이 각 경찰서나 파출소의 치안수요에 차이가 있으나 이에 따른 적절한 예산배분이 이루어지지 않는 문제점이 있다고 할 것이다. 따라서 자치경찰제의 도입과 함께 각 기능별 환경변화와 그에 따른 기능의 변화 및 인력변화 등의 분석을 통해 치안수요에 따른 예산배분의 적정성 확보가 절실한 시점이다.

### (3) 사회·문화적 환경

한국경찰행정의 사회적 환경은 두 가지 측면에서 살펴보아야 할 것이다.

하나는 시민과 경찰이라는 측면과 사회발전에 따르는 아노미현상 및 범죄의 다양화라는 측면이다.

먼저 시민과 경찰의 관계의 각도에서 살펴보자. 현대 경찰활동은 시민과 경찰간의 협력모형을 특성으로 하고 있다. 즉 경찰이 시민과 상호협조를 바탕으로 사회발전을 위해 봉사하는 모습으로 발전하고 있는 것이다.

한국의 경우 경찰은 시대적 상황에 따라 세 가지 모습을 보여왔다.<sup>68)</sup>

첫 번째는 광복 후 1950년대 초반까지의 경찰행정 태동기로서, 광복과 더불어 공산당

방해공작을 제거하며 자유민주주의를 수호한다는 건국경찰의 역할이었다. 당시 혼란한 국내상황에 따라 치안질서유지가 급선무로 등장하면서 경찰은 국방경비, 전투경찰, 호국경찰의 모습으로 활동하였고, 경찰과 지역주민의 직접적인 관계가 형성되기보다는 국가 안전보장과 질서유지를 통한 반사적 이익관계가 형성되었다.

두 번째는 1950년대 말부터 3, 4, 5공화국까지의 시기로서 질서유지의 과잉진압자의 역할이었다. 1950년대의 경찰이 시민과의 직접적인 관계는 없다하더라도 외부의 적대세력과 투쟁에서 국민의 생명과 재산을 보호하는 보호자로서의 역할을 수행함으로써 국민의 호응을 얻었다면, 이 시기의 경찰은 과잉진압경찰의 모습으로, 체제유지자로서 국민을 억압하는 역할로 표현되어 경찰과 시민의 관계는 신뢰와 협조가 결여된 최악의 관계를 형성하게 되었다.

세 번째는 1980년대 말부터 현재까지의 시기로 1990년 10월 13일 ‘범죄와의 전쟁’을 선포하면서 경찰기능의 관심을 시민의 생명과 재산을 보호하는 민생치안으로 전환하려는 노력이 진행되는 시기이다. 즉 경찰이 정권의 시녀라는 오명에서 벗어나 국민과의 신뢰를 회복하기 위해 노력하는 단계로 이를 위해 범죄예방과 시민들과의 우호관계를 정립하는 시기라고 할 수 있다. 하지만 과거 30년이 넘게 경찰기능의 중심이 체제유지와 시국안정에 있었기 때문에 경찰의 새로운 시도는 아직 국민들의 호응을 얻지 못하고 있는 실정이다.

경찰이 시민과의 새로운 관계정립을 위해서는 경찰행정의 기본방향이 민생치안으로 전환되어야 할 뿐 아니라 물리적으로나 업무적으로 보다 가깝고 시민을 위해 봉사하는 체제로 전환이 시급하다고 할 수 있다.

하지만 문제는 한국이 지정학적 특수성과 남북분단으로 인하여 경찰의 안보기능이 다른 어느 나라의 경찰보다 강하게 요청된다는 데 있다. 현재 경찰이 담당하고 있는 안보 관련 업무를 보면, 불법시위진압과 대테러활동 및 주요요인경호, 국가보안활동 및 대간첩작전 등으로 분류할 수 있다. 특히 과격단체학생운동과 각종 불법시위로 인한 사회혼란 방지하기 위한 시위진압 및 정보활동, 간첩 및 좌익세력 등으로부터 현 체제를 보호하고 국가안보를 지키기 위한 보안활동은 경찰의 최우선 업무로 인식되어 왔을 뿐만 아

68) 이상안, 신경찰행정학, 1999, pp. 774-775.

나라 민·관·군 합동의 통합방위작전 개념에 따라 경찰은 내륙 및 제주도, 울릉도, 동해안 등에서 작전 및 경계임무를 수행하는 등 국가안보를 지키기 위한 경찰활동은 강조되어 왔다.

최근 정통성을 인정받는 국민의 정부이후, 과격불법 시위양상은 줄어들고, 현정부의 대북한 햇볕론에 따라 경찰의 안보관련 업무는 예전에 비해 그 비중이 줄어들긴 했지만, 한국과 체제와 이념을 달리하는 북한이 견제하는 이상 경찰의 안보업무는 그 중요성을 잃지 않을 것이며, 비정규전에서의 민생치안으로의 전격적인 전환은 어려울 것으로 판단이 된다. 결국 민생치안위주로의 전환은 반드시 이루어져야 하나, 이러한 환경을 심분고려하는 체제로 전환되어야 할 것이다.

둘째로 경찰행정과 관련되는 사회환경은 사회발전에 따른 아노미 현상이 가속화되고 있으며, 범죄가 다양화·횡포화가 되어가고 있다는 것이다.

1997년 말 현재 총범죄 발생은 150만 건이 넘어서고 있으며, 이중 91%인 139만 여건을 검거하였다. 또한 인구 10만명당 범죄 발생건수는 1997년도에 약 7%가 증가한 3,341건으로 집계되고 있으며, 전국 주요 6대도시의 범죄발생율이 47.2%로 이 중 형법범이 절반이상을 차지하고 있는 것으로 나타났다.<sup>69)</sup> 아울러 산업화의 진전에 따라 전문기술직, 관리직 등 소위 화이트칼라계층의 범죄가 증가하고 있으며, 교통과 통신의 발달은 범죄의 광역·초스피드화를 촉진하고 있어 지능적 범죄가 증가하고 있다.

이와 더불어 도덕적 해이에 의해 빈번히 발생되고 있는 범세계적인 청소년 범죄이다. 1996년 미국 법무부의 자료에 의하면 미국내 대도시의 88%, 중소도시의 56%는 청소년갱단에 시달리고 있으며, 미국내 마약중독자 3백 60만명 중 청소년 마약중독자는 약 40만 명으로 추산되고 있다. 일본의 경우도 1997년 범죄건수가 2백 46건으로 집계되어 치안국가의 명성이 흔들리고 있으며, 범죄자 절반이상이 20세 이하로 나타나 청소년 범죄의 심각성을 드러내고 있다. 특히, 1997년 5월 고베에서 발생한 초등학생 토막살인사건의 범인이 14세의 중학생으로 밝혀졌는데 범행동기가 막연하여 이른바 ‘이유 없는 범죄’가 논란의 대상이 되었다.

이러한 ‘이유 없는 범죄’는 1999년 4월 전세계를 경악하게 하였던 고교학내 총기사건

69) 경찰청, 경찰백서, 1998, p. 113.

과 같이 폭력비디오, 범죄만화, 전자오락에 심취하면서 현실과 가상세계를 구분하지 못하는 ‘이인증현상’과 언제든 다시 되돌릴 수 있는 ‘리셋트 증후군’이 급속히 번지면서 오는 현상으로 전세계가 몸살을 앓고 있다.

최근 사회환경변화에 따른 범죄의 특성을 살펴보면, 첫째 강력범죄가 93년 이후 연평균 8%증가하고 있으며, 1997년에는 11,599건이 발생하였다.

둘째 날로 복잡해지는 사회여건의 반영으로 도로교통법, 건축법 등 특별법위반 사례가 늘고 있다는 것이다. 1997년을 예로 들면, 형사범죄가 1996년에 비하여 1.4% 증가한 반면 특별법 위반은 12.4%나 증가하였다. 셋째 여성·청소년범죄가 늘고 있다는 것이다. 1997년 여성 및 청소년범죄자는 384,761명으로 전체범죄자의 22.7%를 차지하고 있다. 이는 여성활동인구의 증가와 범죄연령층이 낮아지면서 나타난 사회적 현상이다.

이러한 사회적 환경에 대응하기 위해 한국경찰은 1999년부터 ‘국민 체감치안에 대한 여론조사’를 실시하여 범죄예방대책을 수립하고 최근 3년간의 특별방법활동자료를 토대로 치안수요에 맞는 방법활동을 전개한다는 것이다. 이를 위해 1998년 휴대용 조회기 1,346대를 보급하였으며, 차량용 컴퓨터단말기 350대, 112신고자 위치 자동표시장치를 23개소 설치하였으며, 1999년에는 지역특성에 맞는 파출소 근무모형을 개발하고 112지령, 상황전파체계를 강화할 방침이다. 필수장비인 휴대용 조회기는 99년에 1,023대, 2000년에는 1,992대, 2001년에는 1,343대를 보급할 예정이다. 또한 민경협력치안체계를 강화하기 위해 98년 3,508개, 101,227명의 자율방법대를 1999년에 조직을 정비, 정예화하여 2000년 이후에는 3,500개대로 정리하고 1개대당 30명의 자율방법대원을 배치할 계획이며, 이외에도 길거리 방범공청회, 빈집사전신고제 등을 실시할 계획이다.<sup>70)</sup>

또한 확고한 사회안정은 유지하기 위해, 평화적 시위문화 정착과 불법노사분규에 적극 대처하며, 학원안정기반을 구축한다는 계획을 가지고 있다. 지난 1998년 시위회수는 7,684회로 1997년 6,179회에 비하여 24%로 증가하였으며, 시위인원은 1997년보다 46,200명이 증가한 2,039,300명이었다. 경찰에서는 합법적이고 평화적인 집회를 최대한 보장하고 불법폭력시위의 경우에는 사전수색과 단계적 검문검색으로 차단한다는 계획을 가지고 있으며, 노사분규에 대비하여 지속적인 동향파악과 대화유도를 할 방침이다.

70) 상계서, pp. 44-47.

하지만, 1999년 현재 높은 실업률, 노사불안정 등 사회불안요소가 계속적으로 상존하고 있으며, 긴축재정의 편성으로 수사비와 형사활동비의 절대액수 부족으로 철저한 수사가 어려움을 겪고 있다. 또한 극렬·과격시위에 속달된 대원들의 전역으로 대응전력이 약화되어 있으며, 노사분규시에는 정보활동을 ‘사찰’로 규정하여 정치쟁점화의 가능성이 높다. 더구나 대졸자의 취업난은 사회적 불만으로 이어질 경우, 학원불안요인이 증가될 것으로 판단이 되어 어려움이 예상되고 있다.

## 제4장 경찰 인력수급 예측 모형의 설정과 타당성 검증

### 제1절 연구의 설계

#### 1. 분석의 틀

앞에서 기술한 인력기획과정과 인력수요예측과정을 바탕으로 해서 경찰인력의 기능별 예측·조정에 관한 분석 틀을 만들어 볼 수 있다.

경찰인력은 공무원총정원령에 의해서 상한선이 정해져 외부에서의 공급은 쉽지가 않으므로 공급요소는 기능간의 조정측면만을 통해서 고려하기로 하고 각 기능별 수요를 바탕으로 해서 모형을 설정한다. 수요는 다시 조직내적인 수요와 조직외적인 수요로 나누어서 모형을 구성하기로 한다. 수요를 예측하는 경우 정확한 예측을 위해서는 직무분석을 통한 접근이 필요하지만 경찰업무의 방대함과 복잡성으로 모든 것을 분류, 정리해서 접근하기는 쉽지 않으므로 제한적이지만 회귀분석을 통해서 접근해 보고자 한다.

여기서 경찰인력의 설명변수로 사회적·경제적 변수가 선행연구에 의해 중요변수들이 이미 경찰정원, 경찰예산액, 인구, GNP, 총범죄건수로 선정이 되어 있으므로 이들 중요변수와 각 기능별 내적·외적 수요변수들간에 어떠한 것이 중요하며 어느 정도의 영향을 미치는 것인지 살펴보도록 한다. 이것을 바탕으로 각 기능별로 증감을 살펴보아 기능별로 조정을 시도해 보도록 하겠다.

#### 2. 변수의 선정

본 연구에서는 경찰의 각 기능별 인력의 변화에 영향을 미치는 변수들을 밝혀내고 이들의 상대적 영향력을 비교함으로써 합리적인 경찰인력의 기능별 조정방안을 제시하고자 한다. 따라서 이러한 연구목적에 충족시키기 위한 변수의 선정과 이들의 개념은 다음과 같다.

### (1) 종속변수

본 연구의 종속변수로는 경찰의 기능별 인력 규모를 선정하였다. 경찰의 기능별 인력 규모는 경찰청 내부자료를 바탕으로 1981년부터 2000년까지 20년간의 자료를 활용하였다. 이는 경찰의 기능별 인력은 1년 동안 대외비이므로 2001년의 자료는 활용하지 못하였기 때문이다.

또한 경찰의 기능별 분류는 연구의 편의상 총무처(1994)에서 발간한 『국가기능 총람』상의 경찰기능 분류와 경찰행정 관계 문헌조사를 참고하여 주요 기능과 업무를 구분한 치안연구소의 보고서(1995)를 토대로 경무, 정보통신, 방법, 수사, 교통, 경비, 정보·보안, 외사, 파출소의 9개 기능으로 분류하였다.

### (2) 독립변수

본 연구에서 활용된 독립변수는 경찰의 내부적 요인과 외부적 요인을 구분하였다. 먼저 외재적 변수로는 앞서 고찰하여 본 바와 같이 주로 기존 연구를 바탕으로 사회·경제적 변수를 중심으로 선정하였다.

특히 사회·경제적 변수에는 인구, 인구밀도, GNP, 도시화율, 경제활동인구비율, 실업률, 소득분배평등계수(Gini계수), 운전면허소지자비율, 자동차등록대수 등 많은 것이 있지만, 기존의 연구에서 가장 설명력이 높은 변수로 밝혀진 것이 인구, GNP, 범죄율이므로 본 연구에서는 인구, GNP, 총범죄건수, 경찰예산액을 선정하였다.

다음으로는 경찰의 내적 변수로서 각 기능별로 선정된 종속변수는 아래와 같다. 이 변수들은 경찰행정업무의 계량적 지표개발을 위한 치안연구소의 연구결과를 토대로 선정되었다.

즉, 경찰행정업무구분은 총무처(1994)에서 발간한 『국가기능총람』상의 경찰기능분류와 경찰행정관계 문헌조사를 참고로 하여, 주요기능과 업무를 구분되었으며, 따라서 경찰행정을 우선 경무 및 전산통신, 방법, 수사, 형사, 교통, 경비, 정보, 보안 등 9개 기능으로 분류한 다음 이들을 다시 주요업무와 단위업무로 재분류하였다. 이 연구에 의하면 경찰의 각 기능별로 계량화를 위한 지표로서 치안수요지표와 치안성과지표를 분류하였다.

따라서 본 연구의 변수로 활용하기 위한 변수로서 이들 중 아래와 같은 치안수요지표를 선정하였다.

다음은 경찰의 기능별 주요활동과 본 연구에서 선정된 독립변수에 대한 설명이다.

#### 1) 방 법

방법은 범죄의 발생을 억제하기 위한 예방적 활동으로, 경찰기능 중 가장 광범위한 활동을 수행한다.

방법에 속한 주요 업무에는 방법계획수립, 기초질서저해사범단속, 풍속영업규제, 청소년보호, 방법순찰, 유실물관리, 총포·도검·화약류 등 관리, 보호실관리, 전당포영업관리, 신용조사업관리, 불법수렵행위단속, 산림보호단속, 윤락행위단속, 유원지 풍기정화, 산악구조대 운영지도, 사격장 지도단속, 사행행위단속, 자연보호저해사범지도단속, 지서 및 파출소 운영관리 등의 업무와 방법활동을 지원하기 위한 서무업무가 있다.

이들 업무의 업무수요와 중요도는 일선경찰서의 관할구역의 규모와 지역적 특성 등에 따라 편차가 심한 편이나, 대체로 기초질서저해사범단속, 풍속영업규제, 청소년 보호, C3 제도운영, 유실물관리, 방법기획, 총포·도검·화약류 등의 관리, 보호실관리 등의 업무가 일상적이며 비중이 큰 업무로 인식되고 있다.<sup>71)</sup>

<표 4-1> 방법업무 치안행정지표

방법기획	방법기획 요구건수
기초질서 저해사범 단속	유동인구수(또는 상주인구수)
풍속영업규제	풍속영업 업소수
청소년 보호	청소년 유해환경 지도·단속 - 유해환경업소수 비행청소년 선도 - 비행청소년수 미아·가출인 보호·수배 - 미아발생 및 가출신고 접수
유실물 관리	유실물 접수 건수
총포·도검·화약류 등 관리	총포·도검·화약류 취급업소수 총포 등 신고 소지자수

71) 하태권, 김병섭, 김영민, 경찰행정업무의 계량적 지표체계 개발에 관한 연구, 치안연구소, 치안논총, 제12집, 1996, pp. 22-27.

이와 같은 방법업무의 치안수요를 유발하는 변수 중에서 경찰공무원 정원, 경찰예산액, 총범죄건수, 인구, GNP의 기본적인 변수 이외에도 방법기능의 치안수요를 유발하는 요인으로서 풍속업소수, 청소년 유해업소 단속건수, 가출인 처리건수, 유실물 처리건수 및 소년범죄자 수를 추가하여 연구변수로 선정하였다. 이 이외에도 방법기획 요구건수나 총포·도검·화약류 취급업소수, 총포 등 신고 소지자수 등과 같은 방법인력 수요를 유발하는 요인들이 있으나 본 연구에서는 자료수집의 어려움 때문에 제외되었다.

## 2) 수사·형사

수사는 주로 고소·고발·진정·탄원 등에 의한 민원사건을 조사·처리하는 업무를 포함하나, 수사와 형사의 구체적인 업무구분은 경찰서에 따라 조금씩 다르다. 수사에 속하는 주요업무는 고소·고발·진정·탄원 등 민원사건의 수사·처리, 유치장관리, 범죄 증거감식, 시국사건수사, 범죄경력 전산조회, 변사자 신원조사 등 수사와 직접 관련된 업무와 이들을 지원하기 위한 업무(사건의 접수 및 배당, 송치서류 검토 및 송치, 사건서류관리, 미제사건기록관리, 범죄통계 및 분석 등) 및 일반서무업무(문서수발, 기획·인사관리 등) 등이 있다.<sup>72)</sup>

형사업무도 수사업무와 마찬가지로 경찰서별로 약간씩 상이하기는 하나, 대체로 강력사건, 폭력사건, 절도사건 및 그밖의 형사사건에 대한 수사와 수사를 지원하기 위한 서무업무를 포함한다. 형사업무 중 업무비중이 비교적 큰 사건은 살인·강도·강간·방화 등의 강력범죄, 폭력범죄, 절도·치기범죄와 기소중지자 및 용의자 공조수사 등이라 할 수 있다.<sup>73)</sup>

이와 같은 형사·수사기능의 치안수요를 유발하는 변수들 중에서 본 연구에서는 자료의 확보가 가능한 변수들로 경찰공무원정원과 경찰예산액, 총범죄건수, 인구, GNP의 기본변수에 고소고발 접수건수, 유치장 현황 및 중요범죄 발생건수를 추가로 선정하였다. 이 이외에도 기소중지건수 및 타서 의뢰사건 접수건수, 현장감식요구사건 발생건수 등과 같은 형사·수사기능의 경찰인력 수요를 유발하는 중요변수들이 있으나 경찰이 발행하는 각종 통계집에서 이들 자료를 확보하기 어려웠다.

72) Ibid., pp. 27-30.

73) ibid., pp. 30-32.

&lt;표 4-2&gt; 수사·형사업무 치안행정지표

수사	조사	고소사건 접수건수 고발·진정·탄원·내사사건 접수건수
	범죄증거감식	현장감식요구사건 발생건수 형사입건피의자수
	유치장관리	유치인원수
	불법시위사건 조사	불법시위사건 관련 피의자수(조사대상 피의자수)
형사	강력사건	강력범죄 발생(인지)건수
	폭력사건	강력범죄 발생(인지)건수
	절도사건	강력범죄 발생(인지)건수
	기소중지자 및 용의자 공조수사	기소중지건수 및 타서 의뢰사건 접수건수

## 3) 교 통

교통업무는 크게 교통안전관리, 교통사고조사, 교통장비관리, 면허관리와 교통관제센터 운영 등으로 분류된다. 교통업무도 경찰서간에 업무수요의 편차가 매우 심한 편이나, 일반적으로 농촌지역보다는 도시지역일수록 업무수요가 증대된다.<sup>74)</sup>

따라서 본 연구에서는 교통기능의 치안인력수요를 판단하기 위한 변수로서 등록된 자동차대수, 자동차 단속건수, 도로현황, 교통안전시설 현황, 교통사고 발생건수, 그리고 운전면허 취소건수를 추가로 선정하였다.

&lt;표 4-3&gt; 교통업무 치안행정지표

교통안전관리	교통법규 위반차량 지도·단속	소통차량대수 교통법규 위반차량대수(실제로는 적발대수) 간선도로 총연장 간선도로의 혼잡도
--------	-----------------	---

74) *ibid.*, pp. 32-37.

교통안전관리	교통소통 및 통제	소통차량대수 간선도로 총연장 간선도로의 혼잡도 교통혼잡유발 시설물수
	교통기동순찰대 운영	소통차량대수 교통법규 위반차량대수 간선도로 총연장 간선도로의 혼잡도
	교통법규 위반자 지도·단속	보행자수(상주인구수)
	교통전산업무	교통법규위반 및 교통사고 발생건수
교통사고 처리		교통사고 발생건수 - 사망사고건수 10개항목 관련사고건수 기타사고건수
교통장비관리	교통장비관리	교통장비 고장발생건수(교통장비대수)
	교통안전시설물 설치관리	교통안전관련시설물 민원건수
운전면허관리		운전면허 취소처분건수 원동기면허 발급신청건수

#### 4) 경비

경비업무는 경비, 경호, 경찰작전, 전경관리, 청원경찰운영, 용역경비업관리 등으로 크게 구분할 수 있다. 이 중 경비와 작전업무가 업무비중이 클 뿐만 아니라 핵심적인 업무이다. 청원경찰의 운영과 용역경비업관리는 업무수요가 증가하는 추세를 보이고는 있으나, 아직은 업무수요가 과소한 편이다.<sup>75)</sup>

따라서 본 연구에서는 경비기능의 치안인력 수요를 예측하기 위한 변수로서 경찰공무원 정원과 경찰예산액, 총범죄건수, 인구, GNP의 기본적인 변수 이외에 불법시위 발생건수, 중요경비동원 현황, 불법시위인원, 불법집단행동 발생건수를 추가적인 변수로 선정하였다. 이 이외에도 일반경호 및 시설경호, 시설경비, 혼잡경비, 재해경비와 관련된 변

75) Ibid., pp. 37-40.

수 뿐만 아니라 5분 대기조 운영과 예비군 무기·탄약관리 등의 경비기능의 치안수요를 유발하는 요인들이 있으나 이들은 본 연구에서 제외되었다.

<표 4-4> 경비업무 치안행정지표

경비	경호경비	일반경호 - 경호요청건수 시설경호 - 경호대상시설수
	일반경비	시설경비 - 긴급사태 발생 및 주요작전실시 횟수 혼잡경비 - 경비대상 행사건수 재해경비 - 출동요청건수
	다중범죄진압	다중범죄 발생건수
경찰작전	종합상황실 운영	상황접수건수
	5분 대기조 운영	출동 요청건수
	예비군 무기·탄약관리	무기고수
전경관리		전경수

#### 5) 정보·보안

정보업무는 정보의 수집·보고·전달, 정보사범 내사·순화·검거, 사회질서안전유지, 신원조사처리·회보 등의 업무와 일반서무, 정보운영기획, 예산지급, 장비관리, 기록관리 등의 정보관련 부대업무로 구분된다. 정보관련업무는, 대체로 업무대상이 불명확하거나 업무발생이 불규칙적이기 때문에, 업무수요측정이 곤란한 특성이 있다.<sup>76)</sup>

보안활동은 보안관리, 보안공작수사, 보안시설관리, 외사, 보안시찰, 경호안전, 보안첩보수사, 보안분석조운영, 보안취약지 업무 등의 업무로 구성되며, 이외에 비밀문서관리, 주요업무 심사분석, 일일 업무보고서 작성 등의 부대업무가 있다.

보안업무 중 보안관리는 주민신고조직운영, 신고계도요원교육, 불온 외국서적 또는 간행물단속 및 관련사범 검거, 불온선전물 수거 등의 업무를 수행하고 있다. 보안분석조는, 일반경찰관 2명씩 1조가 되어 24시간 근무하므로, 업무수요가 고정적이다.<sup>77)</sup>

76) Ibid., pp. 40-42.

정보·보안기능의 치안인력수요를 유발하는 요인들은 정보·보안활동 대상시설 및 대상자수, 정보 하달 및 통보건수, 정보·보안사범 내사건수, 동향시찰 대상자 및 시설수 등 여러 가지가 있다. 그러나 정보·보안 업무는 업무의 특성상 비밀사항이 많으며, 자료의 수집이 용이하지 않으므로 본 연구에서는 기본적인 변수 이외에 이념계도활동 건수, 불온선전물 수거 건수, 노사분규 발생건수, 집단민원 발생건수, 불법집단행동 발생 및 처리건수를 연구의 변수로 선정하였다.

<표 4-5> 정보·보안업무 치안행정지표

정보수집·보고·전달	정보수집 및 보고	정보수집대상수(대학, 주요사회단체, 문제단체, 악성 노사분규업체, 주요인사 등)
	정보하달 및 유관기관 통보	하달 및 통보 정보건수
정보사범 내사·순화·검거		정보사범 내사건수
집회·시위의 처리		집회·시위 발생건수(신고·미신고 구분)
신원조회처리·회보		신원조회 접수건수
보안공작수사		목표량(할당된 내사 및 공작건수)
보안시설관리		보안대상시설수
보안사찰		보안시찰대상자수
경호안전	인적위해분자 동향감시	동향감시대상자수
	긴급신원조사 및 사실조사	의뢰 및 접수건수
	경호안전활동	경호대상건수
보안첩보수집 및 수사		첩보수집 - 대상자(기관)수 수 사 - 대상자(기관)수
보안취약지 업무		검문소 - 목검문소수 수 색 - 은신용의장소수

77) Ibid., pp. 42-45.

## 6) 경 무

경무는 크게 경무, 경리 및 민원업무로 구분될 수 있으며, 이들은 다시 아래와 같이 세분될 수 있다. 경무업무의 대부분은 소속 경찰관수에 의하여 업무수요가 결정되며, 업무의 효율성을 측정하기 곤란하다는 특징을 가지고 있다.<sup>78)</sup>

<표 4-6> 경무업무 치안행정지표

경 무	서무	문서발송 및 접수 요청건수 제증명 발급 요청건수 회의 및 행사 발생건수
	기획·감사	주요업무계획 요구건수 심사분석 요구건수 행정감사횟수
	직무감찰	소속 경찰관수
	후생복지	소속 경찰관수
	인사관리	소속경찰관수
	전경관리	전경수
경 리	예산집행	예산집행액 예산집행건수
	급여계산	소속 직원수(전경포함)
	장비관리	차량 및 공동장비대수 소속 경찰관수(전경포함)
민원업무		민원접수건수(상담요청건수포함)

이와 같은 경무기능의 치안수요를 유발하는 변수들 중에서 본 연구에서는 자료의 확보가 가능한 변수들로 경찰공무원정원과 경찰예산액, 총범죄건수, 인구, GNP의 기본변수에 민원서류 접수 및 처리건수와 문서수발건수, 그리고 차량보유대수를 선정하였다. 물론 연구의 정확성을 기하기 위해서는 본 연구에서 선정된 변수들 이외에도 문서발송

78) Ibid., pp. 45-48.

및 접수 요청건수, 제증명 발급 요청건수, 회의 및 행사 발생건수, 주요업무계획 요구건수, 심사분석 요구건수, 행정감사횟수 등도 포함되어야 하지만 20년간의 자료를 확보하는 것은 사실상 불가능하였기 때문이다.

#### 7) 정보통신

정보통신은 통신장비 관리 및 운영, 유·무선 통신망 구성·철거·회수, 통신보안 및 감청과 통신예산·기획·서무 등의 부대업무로 구성된다.<sup>79)</sup> 정보통신 기능의 치안수요를 유발하는 요인으로는 통신장비 보유대수, 유·무선 통신망 설치 요청 건수, 통신보안 감청활동 소요시간 등이 제시되었으나 본 연구에서는 정보통신기능의 치안인력수요를 파악하기 위한 변수로 c3장비 현황, 무선통신 장비, 유선교환기, 유선전화 설치현황, 각종 지휘용 통신장비, 비상소집 및 일제지령을 위한 통신장비 보유 현황을 선정하였다.

<표 4-7> 정보통신업무 치안행정지표

통신장비 관리 및 운영	통신장비 보유대수
유·무선 통신망 구성 및 철거	유·무선 통신망 설치 요청건수
통신보안	통신보안 감청활동 소요시간

#### 8) 외 사

1995년 치안연구소의 연구에서는 외사기능을 보안업무에서 구분하는 것이 타당할 것임을 주장하였지만 외사기능의 치안인력수요를 유발하는 치안수요요인을 파악함에 있어 보안기능에 포함하였다. 본 연구에서는 외사기능의 치안인력수요를 파악하기 위한 변수로서 경찰공무원 정원, 경찰예산액, 총범죄건수, 인구, GNP의 기본변수에다가 외국인 범죄자 수, 국내체류 외국인수, 그리고 외국인입국자수를 연구를 위한 변수에 포함하였다.

79) Ibid., pp. 48-49.

&lt;표 4-8&gt; 외사업무 치안행정지표

외사업무	외사첩보수집	첩보수집대상자(기관)수
	외사관계 신원조사	신원조사 접수건수
	외국인 및 교포범죄수사	범죄발생건수
	대테러 및 신원특이자(외국인) 동향관찰	관찰대상자수

## 9) 파출소

파출소는 원칙적으로 경찰기능에 따른 분류대상은 아니다. 파출소의 중요기능으로서는 방법활동 및 초동조치, 대민봉사 등 3가지이다. 이는 대민접점에 위치하여 주민을 보호하며, 경찰관련 민원이나 주민의 불편사항을 해소해 주는 치안서비스센터이기 때문이다.

따라서 파출소의 기능상 분류는 방법기능에 포함시키는 것이 일반적이지만 앞서 언급했던 바와 같이 경찰인력이 가장 많이 배치되어 있는 부서이므로 따로 분석의 대상으로 삼았으며, 파출소기능의 인력 수요를 파악하기 위한 변수로는 경찰공무원 정원, 경찰예산액, 총범죄건수, 인구, GNP의 기본 변수 이외에도 c3신고 접수건수, 즉결심판 청구건수, 그리고 방법심방건수를 추가로 선정하였다.

&lt;표 4-9&gt; 파출소 치안행정지표

파출소	방법순찰(C3)제도 운영	112신고 접수 건수
		즉결심판
	범죄 예방	방법심방

이와 같이 본 연구에 활용된 독립변수를 기능별로 정리하여 보면 아래의 <표 4-10>과 같다.

&lt;표 4-10&gt; 기능별 독립변수

기본변수		경찰공무원 정원, 경찰예산액, 총범죄건수, 인구, GNP
기능별 추가변수	방법	풍속업소수, 청소년 유해업소 단속건수, 가출인 처리건수, 유실물 처리건수 및 소년범죄자 수
	형사·수사	고소고발 접수건수, 유치장 현황, 중요범죄 발생건수
	교통	등록된 자동차대수, 자동차 단속건수, 도로현황, 교통안전시설 현황, 교통사고 발생건수, 운전면허 취소건수
	경비	불법시위 발생건수, 중요경비동원 현황, 불법시위인원, 불법집단행동 발생건수
	정보·보안	이념계도활동 건수, 불온선전물 수거 건수, 노사분규 발생건수, 집단민원 발생건수, 불법집단행동 발생건수, 불법집단행동 처리건수
	경무	민원서류 접수 및 처리건수와 문서수발건수, 차량보유대수
	전산통신기능	c3장비 현황, 무선통신장비, 유선교환기, 유선전화 설치현황, 각종 지휘용 통신장비, 비상소집 및 일제지령을 위한 통신장비
	외사	외국인 범죄자 수, 국내체류 외국인수, 외국인입국자수
	파출소	c3신고 접수건수, 즉결심판 청구건수, 방법심방건수

### 3. 분석의 방법

본 연구에서는 경찰의 각 기능별 인력규모의 변화에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위한 본 연구의 목적을 달성하고자 다중회귀분석을 실시하였다. 회귀분석은 독립변수와 종속변수의 관계를 파악하는 통계적 기법으로서 본 연구에서는 경찰의 각 기능별 인력 규모에 영향을 미치는 독립변수가 각각 두가지 이상이므로 다중회귀분석(multiple regression analysis)을 실시하였다. 다중회귀분석에 있어서 독립변수간의 높은 상관관계 때문에 발생할 수 있는 다중공선성(multicollinearity)의 문제를 해결하기 위하여 단계적으로 하나의 변인을 방정식에 전개시키는 단계적 분석방법(stepwise analysis)을 활용하였다.

또한 본 연구의 통계적 분석을 위해서는 한글 Window용 SPSS 10.0 통계패키지를 활용하였다.

## 제5장 한국경찰인력의 적정인력 수요예측과 그에 따른 개선방안

### 제1절 치안수요 변화에 따른 경찰인력 수요예측

#### 1. 기능별 인력의 변화요인분석

##### (1) 경무기능

경무기능에서는 독립변수를 기본변수인 인구, GNP, 총범죄건수, 경찰공무원 정원, 경찰예산액뿐만 아니라 문서수발건수와 민원서류접수, 차량보유현황을 설정하였으며, 종속 변수로는 경무인력을 설정하여 단계적 방법(Stepwise)을 채택하여 다중회귀분석을 실시하였다.

다중회귀분석의 결과 경무인력은 경찰공무원 정원과 경찰공무원 정원과 총범죄건수를 독립변수로 하는 두 개의 회귀모형이 설정되었다.

따라서 경찰예산액, 인구, GNP, 문서수발합계, 민원서류접수, 차량보유현황이 제거되었으며, 이들의 t값의 유의확률(Sig.)은 각각 경찰예산액(.148), 인구(.114), GNP(.162), 문서수발합계(.365), 민원서류접수(.191)로 통계적으로 유의미하지 않았다.

경찰공무원 정원을 독립변수로 하는 모형은  $R^2 = .277$ 로 높은 설명력을 지니고 있지는 않았으나 F유의확률은 .021수준으로 유의미하였으며, 경찰공무원 정원과 총범죄건수를 독립변수로 하는 모형에서는  $R^2 = .568$ 로 비교적 높은 설명력을 지니고 있었고 F유의확률도 .001로 통계적으로 유의미한 결과를 보였다.

두 번째 모형의 Durbin-Watson값은 1.831로 2에 가깝게 나왔기 때문에 자기상관의 문제도 없는 것으로 나타났다.

따라서 이들 두 모형중 경찰공무원 정원과 총범죄건수를 독립변수로 하는 모형이 더 높은 설명력을 가진 것으로 나타났으며, 이들의 F값의 유의확률도 .021과 .001로 모두 .05의 수준에서 유의미한 것으로 나타났다.

이와 같은 통계분석의 결과는 다음의 <표 5-1>에 제시되어 있다.

<표 5-1> 경무기능에 대한 다중회귀분석결과

		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
Model		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3670.926	375.767		9.769	.000
	경찰공무원 정원	1.268E-02	.005	.526	2.552	.021
2	(Constant)	2766.849	406.721		6.803	.000
	경찰공무원 정원	4.839E-02	.012	2.009	4.181	.001
	총범죄건수	-1.652E-03	.001	-1.578	-3.284	.005

a Predictors: (Constant), 경찰공무원 정원  
 b Predictors: (Constant), 경찰공무원 정원, 총범죄건수  
 c Dependent Variable: 경무

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson	F	Sig.
1	.526(a)	.277	.234	296.05		6.511	.021(a)
2	.754(b)	.568	.514	235.86	1.831	10.520	.001(b)

(2) 방법기능

방법기능에 관한 인력수요 예측 모형에서는 본 연구의 기본변수인 인구, GNP, 총범죄건수, 경찰공무원 정원, 경찰예산액에 풍속영업소, 청소년 유해업소 단속실적, 미아 및 가출인 처리실적, 유실물 처리실적, 소년범죄자 처리실적을 독립변수로 설정하고 방법인력을 종속변수로 설정하여 단계적 방법(Stepwise)에 의한 다중회귀분석을 실시하였다. 이 결과 총범죄건수를 독립변수로 하는 회귀모형이 설정되었으며, 결과는 다음의 <표 5-2>에 제시되어 있다.

방법기능에 대한 회귀분석의 결과 풍속영업소수(.988), 청소년 유해업소 단속실적

(.714), 미아 및 가출인 처리실적(.812), 유실물 처리실적(.530), 소년범죄자 처리실적(.874)에 대한 단계적 회귀분석의 결과는 서로 충돌되므로 결과가 발생하지 않았으며, t값의 유의확률도 통계적으로도 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

또한 경찰공무원 정원(.824), 경찰예산액(.867), 인구(.825), GNP(.995)도 t값의 유의확률이 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

총범죄건수를 독립변수로 한 방법인력에 대한 회귀모형에서  $R^2 = .874$ 로 설명력이 높은 것으로 나타났으며, F값의 유의확률도 .020으로 통계적으로 유의미하였다.

#### <표 5-2> 방법기능에 대한 다중회귀분석결과

		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
Model		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	4036.408	133.449		30.247	.000
	총범죄건수	4.145E-04	.000	.935	4.563	.020
a Predictors: (Constant), 총범죄건수 b Dependent Variable: 방법						

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson	F	Sig.
1	.935(a)	.874	.832	30.23	.576	20.821	.020(a)

#### (3) 수사·형사기능

수사기능에 대한 회귀모형의 설정에 있어 경찰공무원 정원, 경찰예산액, 총범죄건수, 인구, GNP의 기본변수 외에도 고소고발 접수건수, 유치장수용인원, 불법시위관련 사범 처리건수, 중요범죄발생건수를 추가로 독립변수로 선정하였으며, 수사·형사인력을 종속변수로 선정하여 단계적 방법에 의한 다중회귀분석을 실시하였다.

수사·형사기능의 경우 경찰공무원 정원을 독립변수로 하는 회귀모형이 설정되었다.

그 밖의 변수들은 독립변수에서 제외되었으며, Beta에 대한 t값의 유의확률은 경찰예산(.863), 총범죄건수(.358), 인구(.773), GNP(.929), 고소고발 접수건수(.500), 유치장 수용인원(.051), 불법시위관련사범 처리건수(.564), 중요범죄 발생건수(.540)으로 통계적으로 유의미하지 않았다. 또한 경찰공무원 정원을 독립변수로 하는 회귀모형의 R<sup>2</sup>= .606으로 비교적 높은 설명력을 가지는 것으로 보이며, F값의 유의 확률도 .013으로 통계적으로 유의미하였다..

이와 같은 결과는 아래의 <표 5-3>에 제시되어 있다.

<표 5-3> 수사·형사기능에 대한 다중회귀분석결과

		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
Model		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	8124.795	1860.768		4.366	.003
	경찰공무원 정원	6.922E-02	.021	.779	3.283	.013
a Predictors: (Constant), 경찰공무원 정원 b Dependent Variable: 형사, 수사						

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson	F	Sig.
1	.779(a)	.606	.550	198.94	.066	10.776	.013

(4) 경비기능

경비기능은 기본적인 변수인 경찰공무원정원, 경찰예산액, 인구, GNP, 총범죄건수와 시위발생 진압대비실적, 중요경비 경찰력 동원, 시위인원, 불법집단지향발생, 불법시위처리를 추가적인 독립변수로 선정하였고 경비인력을 종속변수로 하여 단계적 다중회귀분석을 실시하였다.

회귀분석의 결과, 불법집단지향 발생건수를 독립변수로 하는 회귀모형이 설정되었다.

나머지 독립변수들은 모두 제거되었으며, 이들 변수들의 t값의 유의확률은 경찰공무원 정원(.373), 경찰예산액(.063), 총범죄건수(.072), 인구(.074천명), GNP(.055), 시위발생진압대비(.523), 중요경비 경찰력동원(.186), 시위인원(.167), 불법시위처리(.070)으로 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 보였다.

불법집단저항 발생건수를 독립변수로 하는 회귀모형은  $R^2=.397$ 의 설명력을 가지고 있었으며, F 값의 유의수준도 .016으로 통계적으로 유의미한 것으로 조사되었다.

<표 5-4> 경비기능에 대한 다중회귀분석결과

		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
Model		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	7109.437	525.454		13.530	.000
	불법집단저항	7.830E-04	.000	.630	2.812	.016
a Predictors: (Constant), 불법집단저항						
b Dependent Variable: 경비						

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson	F	Sig.
1	.630	.397	.347	780.87	1.128	7.905	.016

#### (5) 교통기능

교통기능은 자동차대수, 교통사고발생건수, 교통안전시설, 도로연장, 운전면허취소건수를 추가적인 독립변수로 선정하여 분석을 실시하였다.

그 결과 GNP를 독립변수로하는 회귀모형이 설정되었다. 나머지 변수에 대한 Beta에 대한 t값의 통계적 유의확률이 각각 경찰공무원 정원(.531), 경찰예산(.991), 총범죄건수(.174), 인구(.636), 자동차대수(.662), 자동차단속(.901), 도로현황(.371), 교통안전시설(.462), 교통사고발생(.929), 운전면허취소(.621)으로 모두 제거되었다.

GNP를 독립변수로하는 교통인력에 대한 회귀모형은  $R^2 = .955$ 로서 매우 높은 설명력을 가지고 있었으며, F값도 .000 수준에서 통계적으로 유의미하였다.

또한 Durbin-Watson값의 경우에도 1.840으로 2에 가까워 자기상관관계의 문제는 없는 것으로 분석된다. 이와 같은 결과는 아래의 <표 5-5>에 제시되어 있다.

<표 5-5> 교통기능에 대한 다중회귀분석결과

		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
Model		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	1177.651	153.308		7.682	.000
	GNP(10억불)	1.195E-02	.001	.977	18.971	.000
a Predictors in the Model: (Constant), GNP(10억불)						
b Dependent Variable: 교통						

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson	F	Sig.
1	.977	.955	.952	384.76	1.840	359.911	.000

(6) 정보·보안기능

정보·보안기능에 대한 회귀분석에 있어서 기본변수인 경찰공무원 정원, 경찰예산액, 총범죄건수, 인구, GNP 이외에도 이념계도활동, 불온선전물 수거, 노사분규 발생현황, 불법집단지행 발생현황, 집단민원 발생현황이 추가적인 독립변수로서 선정되었으며, 단계적 회귀분석이 실시되었다.

이들 독립변수 중에서 t값의 유의도가 통계적으로 유의미하지 않은 경찰공무원 정원(.408), 경찰예산(.174), 총범죄건수(.422), 인구(.416), GNP(.198), 이념계도활동(.645), 불온선전물 수거(.157), 노사분규 발생현황(.838), 불법집단지행(.984)은 제거되었으며, 집단민원 발생현황을 독립변수로하는 회귀모형이 설정되었다.

집단민원 발생현황을 독립변수로 하는 정보·보안기능의 회귀모형에서는  $R^2=.323$ 이었으며, 따라서 높은 설명력을 가지지는 못하는 것으로 보인다.

뿐만 아니라 F값의 경우도 .014의 수준에서 통계적으로 유의미하였다. 또한 Durbin-Watson값도 2.009로서 자기상관의 문제는 없는 것으로 분석되었다.

이와 같은 결과는 아래의 <표 5-6>에 제시되어 있다.

<표 5-6> 정보·보안기능에 대한 다중회귀분석결과

		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
Model		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	7218.074	662.574		10.894	.000
	집단민원 발생현황	.216	.078	.569	2.765	.014
a Predictors in the Model: (Constant), 집단민원 발생현황						
b Dependent Variable: 정보, 보안						

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson	F	Sig.
1	.569	.323	.281	1,485.54	2.009	7.643	.014

### (7) 외사기능

외사기능에 대한 회귀분석에는 경찰공무원 정원, 경찰예산, 총범죄건수, 인구, GNP의 기본변수에다가 외국인범죄건수, 국내체류 외국인수, 외국인 입국자수를 추가적인 독립변수로 선정하였으며, 외사인력을 종속변수로 하여 단계적 방법에 의한 다중회귀분석을 실시하였다.

분석의 결과 두 가지 모형이 설정되었으며, 첫 번째 모형은 인구를 독립변수로 하는 회귀모형이었다. 또한 두 번째 모형은 인구와 외국인 범죄를 독립변수로 하는 회귀모형이 설정되었다.

모형1의 경우, 독립변수인 경찰공무원 정원(.615), 경찰예산(.054), 총범죄건수(.233), GNP(.057), 외국인범죄(.011), 체류외국인(.023), 외국인 입국자(.025)의 t값에 대한 유의확률이 통계적으로 유의미하지 못하여 제거되었으며, 모형 2에 있어서도 경찰공무원 정원(.523), 경찰예산(.911), 총범죄건수(.390), GNP(.904), 체류외국인(.846), 외국인 입국자(.884)가 제거되었다.

또한 두 모형의 R<sup>2</sup>값도 각각 모형 1이 .712와 모형2는 .894로서 설명력이 비교적 높은 것으로 분석되었으며, 특히 모형 2의 설명력이 높은 것으로 분석되었다.

F값에 대한 통계적 유의확률도 모형 1은 .002인 반면에 모형 2는 .000으로 모형 1보다는 모형 2가 통계적으로 더 유의미한 것으로 분석되었다.

따라서 인구를 독립변수로 하는 모형 1보다는 인구와 외국인범죄건수를 독립변수로 하는 모형 2가 설명력도 높으며 통계적으로도 더 유의미한 것으로 보인다. 이와 같은 결과는 아래의 <표 5-7>에 제시되어 있다.

<표 5-7> 의사기능에 대한 다중회귀분석결과

		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
Model		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	-1126.674	418.908		-2.690	.028
	인구(천명)	4.508E-02	.010	.844	4.449	.002
2	(Constant)	-2763.181	545.926		-5.061	.001
	인구(천명)	9.011E-02	.015	1.687	6.175	.000
	외국인범죄	-.161	.047	-.945	-3.458	.011
a Predictors: (Constant), 인구(천명)						
b Predictors: (Constant), 인구(천명), 외국인범죄						
c Dependent Variable: 의사						

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson	F	Sig.
1	.844	.712	.676	65.51		19.790	.002
2	.945	.894	.863	42.55	.778	29.426	.000

## (8) 통신기능

통신기능에 대한 회귀분석에서는 경찰공무원 정원, 경찰예산, 총범죄건수, 인구, GNP의 기본적인 독립변수 이외에 112통신장비, 무선통신장비, 유선교환기, 유선전화, 지휘용 인터폰, 비상소집 자동전파장비, 일제지령대와 같은 통신장비와 관련된 변수를 추가로 선정하였다.

통신기능에 대한 회귀분석에서는 GNP를 독립변수로 하는 회귀모형만이 설정되었으며, 경찰공무원 정원(.742), 경찰예산(.984), 총범죄건수(.890), 인구(.952), 112통신장비(.349), 무선통신장비(.084), 유선교환기(.913), 유선전화(.705), 지휘용인터폰(.567), 비상소집 자동전파장비(.837), 일제지령대(.922)는 모두 각 독립변수의 Beta 계수에 대한 t값의 유의확률이 모두 통계적으로 유의미한 결과를 보이지 않아서 제거되었다.

GNP를 독립변수로 하는 통신기능의 회귀모형에 있어  $R^2=.901$ 로 매우 높은 설명력을 보이고 있었으며, F 값의 유의확률도 .004로서 통계적으로 유의미한 결과를 보였다.

하지만 이 모형의 Durbin-Watson값의 경우 .192로서 다중공선성에 양의 자기상관관계가 나타났다.

<표 5-8> 통신기능에 대한 다중회귀분석결과

		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
Model		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3563.101	328.417		10.849	.000
	GNP(10억불)	-5.116E-03	.001	-.949	-6.040	.004
a Predictors: (Constant), GNP(10억불)						
b Dependent Variable: 통신						

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson	F	Sig.
1	.949	.901	.876	133.05	.192	36.486	.004

(9) 파출소 기능

파출소기능에 대한 회귀분석에서는 경찰공무원 정원, 경찰예산, 총범죄건수, 인구, GNP의 기본적인 변수에다가 112신고접수건수, 방법심방건수 그리고 즉결심판 청구 건수를 추가하여 독립변수로 선정하였으며, 파출소 외근인력을 종속변수로 선정하여 단계적 방법에 의한 회귀분석이 실시되었다. 분석의 결과 즉결심판 청구건수를 독립변수로 하는 회귀모형이 설정되었으며, 경찰공무원 정원, 경찰예산액, 총범죄건수, 인구, GNP, 112신고접수건수, 방법심방건수는 제거되었다. 이들 제거된 독립변수들의 베타에 대한 t값의 유의확률은 각각 경찰공무원 정원(.056), 경찰예산(.436), 총범죄건수(.696), 인구(.503), GNP(.332), 112신고접수(.351), 방법심방(.597)으로 통계적으로 유의미하지는 않았다.

즉결심판 청구건수를 독립변수로 하는 회귀모형의 설명력에 있어  $R^2=.742$ 로 비교적 높은 것으로 보이며, F값에 대한 유의확률은 .003으로 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다. 그러나 Durbin-Watson값은 .397로 심한 양의 자기상관관계를 보이는 것으로 분석되었다.

<표 5-9> 파출소기능에 대한 다중회귀분석결과

		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
Model		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	15181.071	4739.490		3.203	.015
	즉결심판건수	2.364E-02	.005	.861	4.486	.003
a Predictors: (Constant), 즉결심판건수						
b Dependent Variable: 지,파출소						

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson	F	Sig.
1	.861	.742	.705	3,386.91	.397	20.125	.003

## 2. 분석결과의 논의

경찰의 기능별 인력규모의 예측에 관한 회귀분석의 결과 역시 인구나 GNP 같은 사회지표가 강한 설명력을 가지고 있었다. 특히 교통과 정보통신 기능에 있어서 경찰관의 인력규모에 영향을 미치는 변수로는 경제문제와 관련된 GNP로 파악되었음은 흥미있는 결과로 보인다. 즉, GNP의 증가에 따라서 교통과 정보통신기능의 인력수요가 증가한다는 것이다. 또한 외사경찰에 있어서 인구의 증가에 따라서 외사경찰의 인력수요가 발생한다는 점도 특이한 결과로 보이지만 이와 같은 결과는 사회경제적인 환경의 변화가 경찰에 영향을 미치고 특히 교통 혹은 정보통신, 외사기능은 사회경제적인 환경의 변화와 밀접하게 관련되어 있음을 의미한다고 할 수 있다.

반면에 기능별 인력수요에 영향을 미친 경찰의 내생적 요인으로는 경무기능의 경찰공무원정원과 총범죄건수, 방법기능의 총범죄건수, 수사·형사기능의 경찰공무원 정원, 경비기능의 불법집단저항건수, 정보·보안기능의 집단민원 발생현황, 외사기능의 외국인 범죄건수, 파출소 기능의 즉결심판 청구건수를 들 수 있다. 이와 같은 결과는 중요한 요인으로 선정된 변수 자체가 각 기능의 중요한 업무수요를 유발하는 요인들이기 때문에 당연한 것으로 보인다. 하지만 총범죄건수, 불법집단저항, 불법민원, 외국인 범죄건수 등과 같은 내생적인 변수 역시 사회환경적인 요인들과 밀접한 관계를 맺는 것으로 보이므로 우리나라의 환경변화가 경찰의 각 기능별 인력수요에 밀접한 영향을 준다고 볼 수 있다. 예를 들면, 우리나라가 IMF 관리체제에 들어서게 된 1998년에는 1,536,652건이던 총범죄 건수가 1999년에는 1,712,233으로 1년 동안에 11.5% 정도 급격한 증가를 보였으며, 이와 같은 급격한 범죄의 증가현상은 경제상황의 악화에 따른 특별법범죄의 증가가 주된 원인이라고 파악된다. 하지만 이와 같은 급격한 범죄의 증가는 경찰의 특정 기능별 인력수요에 영향을 미치게 되고 결과적으로 경찰조직 전체에 밀접한 영향을 미치는 요인으로 작용하게 된다는 것이다.

따라서 경찰조직의 내부적 환경변화 혹은 인력수요의 변화에 따라서 경찰의 기능별 인력규모가 결정되는 것이 아니라 사회경제적 환경의 변화에 따라서 인력규모가 결정된다는 것을 의미한다. 이는 경찰조직의 자체적인 판단에 의한 인력의 증가는 결과적으로 합리적인 인력의 운용과 생산성 증가에 부정적인 효과를 가져오게 되므로 사회경제적인

환경변화를 합리적으로 판단하여 필요에 따라 인력을 적절히 수급할 뿐만 아니라 경찰 조직 내부의 기능별 조정이 필요하다는 것이다.

## 제2절 경찰 기능별 적정인력 규모예측

본 장에서는 앞에서 설정한 인식모형과 계량모형을 이용하여 한국의 경찰인력의 중장기 인력수요를 예측하도록 한다. 본 연구에서 사용되는 모형은 미래를 예측하기 위한 도구이기 때문에, 아주 정확하게 예측하는데는 어느 정도 한계성은 있지만 전체적인 흐름으로 예측할 수 있다.

모든 사회과학의 목적은 현상에 대한 설명과 미래를 예측하고 처방을 하는데 있다. 과거나 현실에 대한 평가나 분석도 결국은 보다 나은 미래를 건설하기 위하여 존재하는 것이다. 예를 들어 각종 정책도 과거를 위해 정책을 결정하는 것이 아니라 미래를 위하여 결정을 하는 것이다. 어느 정책이 미래를 정확히 예측하여 결정지어졌다면 그 정책은 성공을 하는 것이고 그렇지 못하다면 실패할 수밖에 없는 것이다. 단지 가까운 미래는 한계성이 비교적 적어 예측하기가 쉽고 먼 미래는 비교적 한계가 커서 예측에 어려움이 많을 뿐이다.

이렇듯 미래의 예측이란 앞서서도 살펴보았듯이, 인간의 의식의 한계와 도구의 한계 등으로 불확실할 수밖에 없다. 단지 이러한 불확실성을 줄이기 위한 과학적 노력이 하나의 학문하는 자세라는 입장에서, 이 장에서는 앞으로의 향후 10년간의 경찰인력의 변화를 미리 예측하여 보고자 하는 것이다.

### 1. 중장기 경찰인력 수요예측

앞장에서 설정된 모형을 토대로 2000년부터 2010년까지 한국 경찰인력을 예측하면 2000년 90,623명인 전체 경찰공무원의 인력이 2005년에는 90,374명, 2010년에는 93,333명으로 증가할 것임을 보여주고 있다. 이는 연평균 약 0.4%로 인력이 증가하고 있음을 보여 주는 것이다.

2001에서 2004년까지는 완만한 증가를 2005년 이후에는 일정한 증가를 보일 것으로 나타나고 있는데, 이는 본 논문에서 만든 모형이 회귀분석의 선형모형을 기초로 하고 있기 때문에 분석이 된다. 그러므로 실제로는 감소하는 연도와 증가하는 연도가 순환적으로 있을 것으로 예상된다. 하지만 미래예측을 위해서는 불가피하게 선형모형을 택하거나 Log모형을 택하게 된다. 이럴 경우 나타나는 현상은 감소와 증가의 순환이 없이 점증하는 모습을 띠게 됨으로 어쩔 수 없는 현상으로 풀이가 된다.

2010년의 경찰의 기능별 인력비율을 살펴보면 먼저 파출소 인력이 2010년에는 19%가 될 것으로 전망이 된다. 2005년에는 29%, 2010년에는 다시 19%로 감소하는 것으로 1999년 5월 11일 경찰조직개편안이 성공하였을 때를 상정한 것이다.

다음 경무기능의 경우에는 2005년에는 3%를 점하였고, 2010년에도 3%를 점유할 것으로 예측이 되었는데 사무자동화에 대한 인력의 대체효과가 나타날 경우 지속적으로 같은 비율을 유지할 것이다.

다음으로는 형사기능은 2005년에는 19%, 2010년에는 다시 4%가 증가한 25%를 차지하고 있다. 이는 미래의 범죄가 보다 흉포화 되고 지능화되어 수사에 대한 치안환경이 질적으로 복잡하고 양적으로도 팽창될 것에 대비한 적정한 인력의 변화 양상을 보여주고 있는 것으로 해석이 된다.

경비기능의 경우에는 2000년 8.1%에서 2005년에는 약 1%가 줄어 7%를 점유하고, 2010년에도 7%를 유지할 것으로 예측되었다.

교통기능의 경우는 2005년에 7%, 2010년에는 9%정도의 점유율을 보일 것으로 나타났다. 이는 2010년까지의 전체 경찰인력의 증가율 약 1%와 같은 비율로 성장하였음으로 의미한다. 교통기능의 인력이 장기적으로 증가가 되지 않아야 한다는 것은 자동차 증가율 및 도로팽창률이 점차적으로 둔화되어 이에 대한 인력수요가 다른 부분에 비하여 급증하지 않아야 함을 의미하는 것이다.

방법기능은 2005년에는 26%, 2010년에는 약 32%가 될 것으로 나타났다. 또한 보안기능은 2005년에는 3%, 2010년에는 3% 정도로 전체인력의 비율이 비슷할 것으로 예측이 되었으며, 정보기능도 2005년에는 3%로, 2010년에는 2%로 점차 감소하는 것으로 나타났다.

보안, 정보기능은 인력을 합하면 2005년에는 6%, 다시 2010년에는 5% 정도의 인력

구조가 점점 감소한 것은 시국치안의 기능이 퇴색되고 민생치안의 기능이 강조된 것으로 해석할 수 있다.

통신기능의 경우에는 2005년에는 1%, 2010년에는 1%로 전체인력규모에서 차지하는 상대적인 비율은 일정하지만 절대 경찰관수는 감소할 것으로 예측되었다.

## 2. 기능별 인력규모 예측

본 절에서는 앞에서 제시된 예측모형을 토대로 각 기능별로 단기적으로는 2000년 중기적으로는 2005년, 장기적으로는 2010년의 경찰의 인력을 예측하고, 아울러 이를 토대로 한국경찰의 조직측면·인력측면에서 중장기 경찰인력 기획의 대응전략을 제시하고자 한다.

### (1) 경무기능

경무기능의 인력은 다음과 같이 변화할 것으로 예측이 되었다.

경무기능은 2010년까지 꾸준한 감소세를 보일 것으로 보인다. 회귀모형만을 가지고 예측을 하였다면 아마 점증하는 추세로 나타났을 것인데, 정책변수를 가미한 모형을 사용한 결과 정책변수에 의한 감소효과가 큰 것으로 나타났다.

이 분야는 관리 프로그램의 발전, 정보 통신의 발달, 컴퓨터의 보급 등으로 과학의 발전에 따른 인력대체효과가 큰 부분임으로 이러한 방향으로 감소를 할 것으로 판단이 된다.

즉, 기준년도의 인력규모가 4,412명인 이 분야의 인력은 2000년에는 4,042명으로, 2005년에는 3,120명으로 2010년에는 2,386명까지 감소될 것으로 보인다. 단지 이러한 인력의 감축이 있으려면 계획적인 경찰관리 프로그램의 개발과 PMIS(Public Management Information System)의 구축, 그리고 이러한 첨단 장비를 다룰 수 있는 교육이 계속적으로 시행되어야 할 것이다.

현재 일상적인 경무업무, 후생업무, 민원봉사업무, 경리업무, 용도업무, 청사관리업무를 담당하는 경무과와 인사, 상훈 등을 담당하는 인사과, 교육업무와 고시업무를 담당하는

교육과, 각종 경찰장비, 기동장비, 특수장비의 관리를 담당하는 장비과 등 4개 과로 구성이 되어 있다. 이러한 업무들은 일상적이고 공식적인 환경이 지배적임으로 전산화가 모두 가능한 업무들이다.

이 분야에서 인력감축효과를 얻으려면 ‘전자결재시스템’의 완비가 필요하다. 즉 각종보고 등 공문수발 수가 천문학적인 숫자로 증가할 것이며, 경찰의 문턱이 낮아지면서 민원의 수도 증가하기 때문에 이러한 행정수요를 충족시키기 위한 지속적인 전산화 작업이 필요하다.

끝으로 이와 함께 행정문화도 쇄신되어야 할 필요가 있다. 관리자가 과거의 서면결재만을 고집한다거나 부하직원을 옆에 두어야 마음이 놓인다는 식의 발상으로는 이 분야의 인력감축은 어렵기 때문이다.

## (2) 방법기능

방법기능의 인력은 다음과 같이 급증할 것으로 예측이 되었다. 이 분야는 단순회귀모형으로 관측을 하였을 경우에는 점증할 것이나 정책변수를 가미한 형태이기 때문에 비교적 증가의 폭이 급격하게 나타나고 있다. 즉, 이 분야의 인력은 2005년에는 23,907명, 2010년에는 26,913명으로 약 22,225명이 증가할 것으로 예측되었다.

이 분야는 본질적으로 과학의 발전에 의한 인력의 대체효과가 한계가 있는 부분이다. 특히 선진국형 예방행정이 강조되고 있는 상황하에서는 이 분야의 인력증가는 대폭적으로 증가해야 할 것이다.

이 분야는 방법기획과 외근업무 및 112운영업무를 관장하는 방법기획과와 각종 풍속지도 단속 및 소년문제를 다루는 방법지도과 등 2개 과로 구성이 되어 있으나, 보다 선진국형 예방행정이라는 각도에서 세분하여 보면 방법기획, 기초질서저해사범단속, 풍속영업규제, 청소년보호, 방법순찰(C3)제도 운영 등으로 되어 있는데 상당히 이질적인 요소들이 혼재되어 있다.

결국 이 분야는 유해풍속업체 수의 증가, 청소년 범죄의 급증, 범죄의 흉포화 및 지능화 등 갈수록 복잡해지는 환경에 대비하여 인력의 보강이 필요하다. 물론 이 분야의 인력의 팽창을 억제하기 위해서는 각종 민간기업체에서 대행하고 있는 ‘경비회사’들과 협

조체계를 강화하는 방안이 있을 수 있으며, 이러한 민간기업의 형태에서 보다 공공성이 강한 제3 영역(the third sector)으로의 전환, 주민들이 직접 참여하는 마을 방법조직 등으로 감축을 피할 수 있을 것이나, 경찰의 본질적인 기능의 하나인 방법기능의 인력을 줄이는 데에는 한계가 있을 것이다.

### (3) 형사기능

형사기능의 인력규모는 2005년에는 17,643명, 2010년에는 19,217명으로 약 2,000여명이 늘어날 것으로 보인다. 이 분야 역시 과학기술에 따른 인력 감축효과가 크지 않은 부분이며, 방법기능과도 달리 민간부문이나 제 3 영역의 확대, 주민의 자발적 참여조차도 한계가 많은 부분이니 만큼, 기타 방식에 의한 인력대체도 제한이 많은 기능이라고 할 수 있다.

형사기능의 경우 인력의 증가는 피할 수 없는 분야이며 동시에 인력의 질에 있어서도 전문화가 불가피한 분야라고 할 수 있다. 더구나 인권에 대한 국민들의 인식의 확대, 범죄의 지능화가 계속적으로 진행되고 있으니 만큼 지능범죄를 전문적으로 다루는 TASK-FORCE 조직형태로 인력을 관리하는 방안을 고려할 필요가 있으며 검찰과 국가정보원의 수사기능과 중첩이 되지 않도록 타 국가기관의 업무분장이 원활히 이루어지도록 국가적인 차원에서의 기능배분의 방안도 마련되어야 할 것이다.

끝으로 본 기능의 인력이 아무리 강화된다고 해도 결국 인력의 증가에는 한계가 있으므로 국민들과의 협조가 이루어질 수 있도록 국민들과의 공공관계를 강화하는 방안 등이 강구되어야 한다. 예를 들어 신고자에 대한 신변보호를 강화한다던가, 수배자에 대한 적극적인 홍보 및 일선 수사책임자에 대한 권한의 확대, 경비소에 대한 각종 첨단장치의 보급 등이 그것이다.

### (4) 교통기능

교통기능의 인력은 2005년에는 6,950명 2010년에는 7,576명 정도로 증가할 것으로 나타났다. 하지만 이는 회귀분석에 의한 결론일 뿐, 2005년 이후에는 자동차의 수가 지금

과 같이 폭발적인 증가는 하지 않을 것이며, 도로의 면적 증가도 지금과 같이 증가하지는 않을 것임으로 실질적으로는 상기 예측치 보다는 덜 증가할 것으로 판단이 된다.

이 분야는 과학기술의 교통신호체계의 발달, 무인카메라 등 도로교통단속장비의 발전 등이 예상되는 분야임으로 예측치보다는 둔감하게 증가할 것으로 보인다.

결국 교통기능의 인력은 증가를 할 것이나 2005년이 지나면 자동차의 증가세 둔화 및 과학적 장비의 발달로 약간의 증가세를 보이거나, 아니면 감소할 가능성도 많은 분야라고 할 수 있다. 이 분야는 앞의 수사기능과 마찬가지로 교통안전에 대한 국민의식이 중요함으로 공공관계(행정PR)가 중요한 분야이다.

앞에서 고찰한 수사기능은 국민의식의 고도화가 인력의 감소효과에는 많은 영향을 미치지 못하는 반면 교통기능은 국민의 질서의식이 높아질수록 인력에 대한 감소효과가 큰 부분임으로 일정한 인력을 국민들에 대한 계도 인력으로 전환하여 '행정PR'을 강화함으로써 작지만 경찰인력의 팽창을 억제하는 효과를 볼 수는 있을 것으로 판단이 된다.

#### (5) 경비기능

경비기능에 대한 인력은 아래와 같이 감소하는 추세가 될 것으로 나타났다.

이 분야의 인력은 2005년에는 6,354명, 2010년에는 5,780명 수준으로 감소할 것으로 나타났다. 경비기능은 국가중요기관·시설, 재외공관 및 주한외국기관에 대한 경비 그리고 요인에 대한 경호 등이 주요 임무임으로 급격한 인원의 감소는 없을 것이나, 정권의 정당성 확보에 따른 시국치안의 수요가 비교적 감소할 것으로 예상되는 분야이다.

경비기능은 경찰자체 내의 기능조정보다는 국가기관간의 기능조정이 더 시급한 분야이다. 즉 국방부나 대통령 경호실 등과의 기능조정 및 직무분석을 통한 기관간의 업무책임의 한계선 및 기능의 중첩회피 등이 그 주요한 과제라고 할 수 있다.

결국 이 분야의 인력은 폐쇄회로, 경비용 헬리콥터 등 첨단경비장비에 의한 인력대체 효과가 있을 수 있지만, 궁극적으로 사회불안과 직접적인 연관관계가 있다. 즉 사회문화의 변화가 이 분야의 인력 증감을 좌우할 것이다. 평화로운 시위문화의 확산, 전반적인 경제의 안정 등은 이 분야의 인력을 급속히 감소시키게 될 것이기 때문이다.

## (6) 정보·보안기능

정보·보안기능의 인력은 다음과 같이 감소할 것으로 예측이 되었다. 정보기능의 경우 2005년에는 2,927명, 2010년에는 2,034명으로 약 2,000여명이 감소하여 지금의 절반 정도의 인력을 유지할 것으로 나타났다. 예측 모형에 의하면 2000이후에는 급감하여 2010년에는 지금의 절반 수준으로 변화할 것으로 판단이 된다.

정보기능의 경우 컴퓨터 및 정보전산망 등 첨단과학에 의한 인력의 대체효과가 가장 크게 작용을 하는 분야이며 경찰 자체 내에서도 보안기능과 중첩적으로 이루어지는 분야가 많은 만큼, 인력은 보다 고도화되고 양적으로는 급격히 감소할 것이다.

각종 과학기술의 발달로 정보의 수집이 용이해 졌으며, 국가정보원과도 기능이 중첩되는 분야이므로 정보의 공유체계를 강화하고 인력의 고급화를 이루면 충분히 인력의 감소효과를 볼 수 있는 분야이다.

보안기능의 인력도 급감하는 추세가 될 것으로 나타났다. 본 모형에 의하면 2005년에는 3,121명 수준으로 감소할 것이며, 2010년에는 2,189명의 수준으로 지금의 절반 정도의 인력으로 감소할 것으로 나타났다.

현재 정보기능과 보안기능의 인력을 합하면 8,475명으로 전체 경찰인력의 10%를 차지하고 있다. 물론 아직 남북한이 대치하고 있는 상황하에서 이 분야의 인력을 급속히 감소시킬 수는 없을 것이다. 하지만 이 두 분야는 분명 기능이 중첩적이고 국가정보원과 같은 다른 국가기관과도 기능이 중첩됨으로 빠른 시일 내에 다른 기능으로의 전환이 필요하다.

특히 경찰기능의 사각지대를 찾아내어 인력을 재배치하는 방법이 있을 수 있다. 예를 들어 위기관리기능이 그것이다. 현재 대부분의 위기관리기능은 소방서에서 처리를 하고 있으나 그 실효성이 문제가 된다. 화재나 수재 이외에도 각종 시설의 안전문제 및 인명의 손상 및 재산의 피해가 우려되는 부분에 경찰이 개입하여 빠른 시일 내에 해결을 한다면 기타 다른 국가조직에서 수행하는 것보다도 훨씬 능률적으로 업무를 수행할 것이다. 최근 위기관리의 문제는 아주 중요한 문제로 제기되고 있는데 위기는 신속성이 관건임으로 가장 커다란 신속성을 지닌 경찰에서 이러한 임무를 수행하는 것도 하나의 좋은 방법일 것이다.

특히 정보, 보안분야의 인력은 상황의 판단이 빠른 인력들이 배치되어 있으므로 이러한 분야로의 인력재배치는 상당한 효과가 있을 것으로 판단이 된다.

#### (7) 외사기능

외사기능은 2005년에 1,413명으로 약 1.4배정도 증가를 하고, 2010년에는 2,032명으로 지금의 2배 수준이 될 것으로 예측되었다. 그러나 InterPol과 같은 국제기구간의 협력체계의 강화 및 국제범죄조직의 확대 등으로 인하여 이 분야의 인력은 더 급증할 수도 있을 것으로 판단이 된다.

결국 정보기능이나 보안기능 및 수사기능의 인력을 재배치하는데 있어서 이 분야로의 재배치는 불가피한 상황으로 판단이 되며, 아울러 인력의 질에 있어서도 외국어에 능통하고 해외에 대한 해박한 지식을 가진 인력을 유치해야 할 것으로 판단이 된다.

#### (8) 정보통신기능

정보통신기능의 인력은 급감하는 추세로 예측이 되었다. 2005년에는 702명, 2010년에는 445명으로 현재 인력의 약 1/3정도로 감원될 것으로 나타났다. 물론 이 분야는 과학기술의 발전에 의한 인력의 대체효과가 크게 나타나는 분야임에는 틀림이 없다. 예전과 같이 통신이 발전하지 않았던 시절에는 경찰업무에 있어서 생명선과 같이 이 분야의 인력은 통신설비의 설치 및 관리에 많은 인력이 필요하였으나, 현재는 공기업인 한국통신과의 협조 및 장비의 개발로 이에 따르는 인력의 감소효과를 볼 수 있는 것이다.

단지 이 분야는 범죄조직도 점차 과학화된 첨단장비를 도입하고 있는 사실에 주목을 하고 도청의 위협으로부터의 방지 및 각종 음어 및 특수장비의 관리 및 개발이 필요함으로 고급인력으로 대체할 필요가 있는 분야이다.

#### (9) 파출소 기능

현재 파출소 인력은 41,855명으로 경찰인력의 47%를 차지하고 있다. 본 모형에 의하

면 2005년에는 26,937명으로 감소를 하고, 2010년에는 14,727명으로 감소를 할 것으로 나타났다.

특히 파출소의 운영이 방법순찰, 단속이나 법집행업무 대신에 3-4명의 경험 많은 경찰관으로 하여금 범죄신고를 접수하고 경찰관련 민원업무를 보는 '치안서비스센터'로 전환되는 경우 인력의 규모는 급격하게 감소될 것으로 보인다.

## 제6장 결 론

본 연구에서는 사회환경변화에 따른 우리 나라 경찰의 적정 인력규모를 예측하기 위하여 기존의 연구결과를 토대로 계량모형을 개발하고 이를 이용하여 경찰의 기능별 인력규모를 예측하여 보았다.

먼저 경찰의 전체 인력은 2000년 90,623명인 전체 경찰공무원의 인력이 2005년에는 90,374명, 2010년에는 93,333명으로 증가할 것으로 예측되었다.

경찰의 기능별 인력비율을 살펴보면, 경무기능의 경우에는 2005년과 2010년에 각각 3%를 점할 것으로 예측되었으며, 형사·수사기능의 경우 2005년에는 19%, 2010년에는 25%로 인력규모가 급증할 것으로 보인다. 경비기능의 경우에는 2005년과 2010년에 각각 7% 정도를 점유할 것으로 예측되었다.

교통기능의 경우는 2005년에 7%, 2010년에는 9%정도의 점유율을 보일 것으로 예측되어 점차적으로 증가할 것으로 보인다. 방법기능은 2005년에는 26%, 2010년에는 약 32%로 급격한 증가추세를 보일 것으로 예측되며, 정보·보안기능은 2005년과 2010년에 각각 6% 정도로 전체 경찰공무원 중 점유하는 비율이 비슷할 것으로 예측된다.

정보통신기능의 경우, 2005년과 2010년에 각각 1%로 전체인력규모에서 차지하는 상대적인 비율은 일정할 것으로 예측된다. 하지만 파출소의 경우에는 2005년에는 29%, 2010년에 19%로 점차 감소하는 것으로 예측되었으며, 이는 환경변화에 따른 파출소의 기능이 변화되기 때문인 것으로 예측되었다.

다음으로 본 연구에서는 경찰의 기능별 인력수요의 변화에 영향을 미치는 주요 변수가 무엇이며 이러한 변수의 변화양상에 따른 적정 경찰인력규모를 도출하였다. 그러나 1999년도 이후 국가공무원총정원제를 실시함에 따라서 경찰인력규모는 총정원의 범위를 초과할 수 없게 되었다. 즉, 경찰인력의 증가를 위해서는 행정자치부 내의 다른 부처와의 조정을 통해서만 가능하며 실질적으로는 불가능한 것으로 보인다. 물론 국가공무원총정원제는 공무원의 지속적인 증가를 억제하고 합리적인 인력관리를 함으로써 정부의 불필요한 팽창을 막고 불필요한 인력을 감축하여 정부조직의 효율성을 높일 뿐만 아니라 새로운 행정수요에 신속적으로 대응하여 합리적인 인사관리가 가능하다는 장점이 있다.

이와 같은 공무원 인력관리 제도의 변화와 본 연구의 결과를 검토해 본 결과 다음과 같은 경찰내부의 제도적인 개선이 필요한 것으로 보인다.

먼저, 국가 공무원 총정원제의 실시에 따라 추가적인 경찰인력의 확보가 사실상 어려워짐으로써 치안수요의 증대에 따른 신속적인 대응이 어려워졌다. 따라서 경찰조직내 기관별, 분야별, 계층별 인력재배분의 필요성이 절실하게 대두되게 되었으며, 과감한 경찰조직의 구조조정이 필요하다. 기능상의 중복 혹은 인력배치의 중복 때문에 경찰조직의 비효율을 유발하는 요인을 면밀하게 검토하여 과감한 통폐합을 통하여 이를 시정하여야 하며, 환경변화에 따른 부서의 개폐가 신속적으로 실시되어야 한다.

둘째, 지속적으로 증가하는 치안수요에 적절하게 대응하기 위해서는 전산화의 확대와 경찰장비의 과학화 및 현대화를 통하여 인력대체효과와 업무효율성을 극대화시켜야 할 필요가 있다.

셋째, 지역사회 경찰활동의 도입이 절실히 필요하다. 지역사회 경찰활동의 핵심적인 내용은 주민과의 관계개선을 통하여 경찰의 신뢰성을 회복하고 치안책임을 공유하며, 조직의 평판화를 통하여 효율성을 극대화시키는데 있다. 이는 경찰인력의 증가를 억제하는 요인이 될 수 있다. 예를 들면, 시민경찰학교 등과 같은 민경협력을 활성화 할 수 있는 프로그램의 개발 및 시행을 통하여 경찰에 대한 신뢰성을 회복할 수 있을 뿐만 아니라 주민들의 자율방범의식을 고취시킴으로써 경찰의 업무부담을 경감시킬 수 있으며, 경찰인력규모의 억제가 가능해 질 수 있을 것이다. 또한 민간경비의 활용을 확대함으로써 수익자 부담의 원칙을 확립할 수 있을 뿐만 아니라 경찰인력의 증가를 억제할 수 있을 것이다.

마지막으로 경찰의 전문화를 통하여 인력억제효과를 극대화하여야 한다. 경찰의 전문화란 교육훈련과 다양한 직무를 담당할 수 있는 기회의 확대를 의미하며, 이를 통하여 경찰인력의 질을 높이는 것을 의미한다. 따라서 유학 및 위탁교육기회의 확대 등과 같은 과감하고도 체계화된 다양한 교육훈련 프로그램을 개발하고 실시하여 경찰인력의 질을 향상시켜야 한다.

이와 같은 개선을 통해 경찰인력의 증가를 가급적 억제해야 한다는 현실속에서 주민들에 대한 치안서비스의 질을 높여나가야 한다는 경찰의 고민이 다소나마 해결될 것으로 보인다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

#### 1) 단행본

- 김두섭, 회귀분석, 서울: 법문사, 1993.
- 김만기 편, 정부조직의 혁신, 서울: 대형문화사, 1998.
- 김수영, 발전행정론, 서울: 제일법규사, 1995.
- 김선복, 발전기획론, 서울: 박영사, 1996.
- 김영중, 신인사행정여정책론, 서울: 형설출판사, 1995.
- 김형렬, 정책학, 서울: 법문사, 1990.
- 박성현 외, 한글 SPSS, 서울: SPSS 아카데미, 1999.
- 박천오 외, 인사행정의 이해, 서울: 법문사, 2000.
- 배무기, 노동경제학, 서울: 경문사, 1991.
- 유종해, 현대조직관리론, 서울: 박영사, 1990.
- 윤정진, 발전기획능력론, 서울: 법문사, 1985.
- 오석훈, 행정개혁론, 서울: 박영사, 1999.
- 이상안, 신경찰행정학, 서울: 대한문화사, 1999.
- 이황우, 경찰행정학, 서울: 법문사, 1998.
- 정균환, 경찰개혁: 상(수사권 독립), 중(인사교육제도), 하(자치경찰) 3권, 서울: 좋은세상, 1998.
- 정진환, 비교경찰제도, 서울: 학문사, 1996.
- 경찰행정학, 서울: 대영문화사, 1998.
- 주학중, 2000년대 경찰행정발전방안, 한국개발연구원, 1992.
- 최종태, 현대인사관리론, 서울: 박영사, 1996.
- 황성현, 치안수요분석과 경찰인역·예산규모의 적정화, 경찰예산제도의 개선방안, 한국개발연구원, 1994.

- 경찰청, 경찰백서, 각 연도.  
 경찰청, 경찰통계연감, 각 연도.  
 스위스 국제경영대학원, 『세계경쟁력 연감』, 1999.  
 치안연구소, 『경찰관서별 운영효율성 평가』, 1996.  
 치안본부, 『서구경찰』, 1989.  
 치안본부, 『미국경찰』, 1988.  
 총무처, 『정부기능총람』, 1994.  
 \_\_\_\_\_, 『정부조직도표』, 2000.

## 2) 논 문

- 강상길, “도시환경변화에 따른 지역연계 치안프로그램의 활성화 방안에 관한 연구 : 서울 시민 치안만족도 조사를 토대로”, 석사학위논문, 서울대학교 환경대학원, 1998.  
 강신혁, “인력의 수요예측기법에 관한 실증적 연구”, 석사학위논문, 서강대학교 경영대학원, 1988.  
 광 훈, “한국경찰제도의 이원화 방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원, 1997.  
 김경준, “일선경찰행정의 개선방안” 석사학위 논문, 성균관대학교 대학원 행정학과, 1996.  
 김대원, “80년대 경찰조직모형에 관한 연구”, 석사학위논문, 동국대학교 행정대학원, 1978.  
 김선복, “공무원수의 총양규모 추정 및 기관별 정원산정 기법”, 『행정논총』 제18권 제1호, 서울대학교 행정대학원, 1980.  
 김종성, “경찰기능별 인력의 수요예측 요인에 관한 연구”, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 2001.  
 김충남, “경찰과 지역사회관계에 관한 연구”, 박사학위논문, 동국대학교 대학원, 1989.  
 김형식, “조직내 효율적 인적자원계획에 관한 이론적 고찰”, 석사학위논문, 성균관대학교 대학원, 1991.

- 문영규, “한국의 인력정책에 관한 연구: 단과 발전방향을 중심으로”, 석사학위논문, 광운대학교 대학원, 1987.
- 민갑용, “경찰행정체제의 효율성분석에 관한 연구: 대도시의 예방경찰행정체제를 중심으로”, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 1990.
- 박진환, “자치경찰의 수용방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원, 1993.
- 서진석, “치안환경 변화에 따른 경찰과 민간경비의 역할분담에 관한 연구”, 석사학위논문, 경원대학교 대학원, 2000.
- 손원준, “한국의 치과의료 인력의 장기 수급 전망”, 석사학위논문, 한양대학교 행정대학원, 1997.
- 신기선, “중앙·지방간 경찰기능의 배분모형에 관한 연구”, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 1997.
- 안병영, “한국관료제의 전개과정”, 안해균 편저, 『한국관료제와 정책과정』 서울: 다산출판사, 1994.
- 안해균, “경찰기능의 효율화 방안”, 『치안논총』, 제1집, 경찰대학 치안연구소, 1984.
- 예계해, “경찰행정의 수요변화와 경찰행정체제에 관한 연구”, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 1986.
- 유시왕, “기업의 인력예측과정과 그 수요예측 기법에 관한 연구”, 석사학위논문, 서울대학교, 1979.
- 윤재풍, “도시치안정책 수요결정요인에 관한 연구”, 석사학위논문, 경희대학교 대학원, 1998.
- 윤호식, “과학기술인력 수급정책에 관한 연구”, 석사학위논문, 중앙대학교 행정대학원, 1996.
- 이상진, “한국의 인력계획에 관한 연구: 정부공무원부문을 중심으로”, 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원, 1989.
- 이선화, “통합적 예측분석 모형을 이용한 공무원 인력관리에 관한 연구”, 석사학위논문, 이화여자대학교 대학원, 1991.
- 이영남, “경찰조직의 효율화제고를 위한 복지체계에 관한 연구”, 박사학위 논문, 명지대학교 대학원, 1991.

- 이은국, “공무원 인력규모의 팽창유형에 관한 비교연구”, 『한국정책학회』 제4권 제1호, 한국정책학회, 1995.
- 이은국, “우리나라 경찰공무원 인력규모와 최적화에 관한 연구”, 『치안논총』 제13집, 경찰대학 치안연구소, 1997.
- 이의호, “수도권 치안수요 격증에 따른 경찰행정 체제의 대응방안에 관한 연구: 성남 경찰서를 중심으로”, 석사학위논문, 한양대학교 행정대학원, 1988.
- 장규포, “Markov Chain을 이용한 최적인력계획에 관한 연구”, 석사학위논문, 동아대학교, 1986.
- 전성근, “행정환경변화에 따른 동행정 기능개편에 관한 연구 : 기초자치단체의 행정동을 중심으로”, 석사학위논문, 한양대학교 행정대학원, 1999.
- 전주수, “한국경찰의 중장기 인력수요 예측모형 개발에 관한 연구”, 박사학위논문, 한국외국어대학교 대학원, 1999.
- 정성모, “한국경찰조직의 문제점과 개선방안”, 석사학위논문, 동국대학교 행정대학원, 1985.
- 정용웅, “행정환경의 변화에 따른 한국의 공무원 인력계획에 관한 연구”, 석사학위논문, 인천대학교 대학원, 1996.
- 정정호, “한국경찰제도의 개선방안”, 석사학위논문, 부산대학교 행정대학원, 1998.
- 하태권, 김병섭, 김영민, “경찰행정업무의 계량적 지표체계 개발에 관한 연구”, 『치안논총』 제12집, 경찰대학 치안연구소, 1996.
- 한권희, “정보화사회에서의 효율적 인력진단 및 인력규모 예측에 관한 연구”, 석사학위논문, 중앙대학교 국제경영대학원, 1996.
- 허경열, “지방자치제 실시에 따른 경찰조직 발전모형에 관한 연구”, 석사학위논문, 인하대학교 행정대학원, 1993.
- 홍기환, “한국의 정보통신산업인력 수급에 관한 연구: 2000년대의 수요예측과 양성방안을 중심으로”, 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원, 1997.

## 2. 외국문헌

- Adammes, T. F. Police Field Operation. Englewood Cliffs, N.J : Prentice-Hall, Inc, 1985.
- AID, Demographic Techniques for Manpower Planning Washington : AID, 1963.
- Bahl. R. W. Kim. C. K. and Park. C. K. Public Finance During Korean Modernization. Process. Boston: Harvard Univ. Press, 1986.
- Bartholomew, D. J. and Forbes, A. F. Statistical Technique for Manpower Planning. NY: John Wiley & Sons, 1979.
- Benveniste, G, The Twenty Fist Century Organization : Analyzing Current Trends Imaging the Future Sanfrancisco : Jossey Bass Publishers, 1994.
- Berkley, G. E. The Democratic Policeman Boston : Beacon Press, 1969.
- Bertrand, O, Planning Human Resource : Methods, Experiences and Practice, Paris: UNESCO, 1992.
- Bopp, A. A Guide to Manpower Planning London : Macmillan, 1974.
- Bunyard, R. S. Police : Organization and Command Plymouth, Mcdonald & Evans, 1978.
- Caden, G. E. Administrative Reform Comes of age, New York : Walter dc Gruyter, 1991.
- Camilus, J. C. Strategic Planning and Management Control. N.Y : Lexington Books, 1989.
- Charnes, A. Cooper, W. Management Science Approach to Manpower Planning and Organization Design amsterdam : North Holland Publishing Company, 1978.
- Cohen, S. and Brand, R. Total Quality Management in Government : A Practical Guide for Real World. San Francisco Jossey-Bass Publisher, 1993.

- Davis, R. C. Planning Human Resource Development Chicago : Chicago Univ. Press, 1966.
- Doeringer, P. and Piore, M. International Markets and Manpower, Lexington, Mass : Heath, 1971.
- Downs, Anthony. Inside Bureaucracy Boston : Little, Brown and Company, 1967.
- Drew, E. Showdown : The Struggle Between the Gingrich Congress and the Clinton White House. N.Y. : Simon & Schuster, 1996.
- Dunn, E. Economic and Social Development : a Process of Social Learning Baltimore: The John Hopkins Press, 1971.
- Eversley, D. The Planner in Society : The Changing role of Profession London: Faber and Faber, inc, 1973.
- Farnham, D. and Sylvia, H Managing the Public Services, London : Macmillan Press, 1993.



연구보고서 2002-05

## 향후 치안수요 변화에 따른 적정 경찰인력규모에 관한 연구

2002년 12월 발행

2002년 12월 인쇄

발행인 : 서           재           관

발행처 : 치   안   연   구   소

경기도 용인시 구성읍 언남리 88번지

인쇄처 : 대   한   문   화   사

(TEL : (02)2268-0458)

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며  
치안연구소 공식 견해가 아님을 밝혀둡니다.

