

# 경찰 직급체계의 문제점과 개선방안\*

## The Problems and Countermeasures of the Police Rank System

강 소 영\*\* · 최 천 근\*\*\*

### 차 례

- |                    |                   |
|--------------------|-------------------|
| I. 서 론             | IV. 경찰 직급체계의 개선방안 |
| II. 경찰 직급체계에 대한 고찰 | V. 결 론            |
| III. 경찰 직급체계의 문제점  |                   |

### 국 문 요 약

최근 국민의 안전에 대한 욕구가 증대되면서 예방치안에 대한 중요성이 더욱 대두된다. 경찰은 급변하는 치안상황에 맞추어, 2000년 이후 경찰인력을 지속적으로 증원했다. 경찰인력 증원에 상응하여 충원된 경찰공무원이 사회 안전의 강화를 위해 헌신하며 제대로 역할을 수행하기에는 현재의 경찰직급 구조는 많은 문제점을 갖고 있다. 특히, 순경 입직자의 경우 사실상 승진 희망을 접게 되어 사기저하 문제와 더불어 전략적인 인적자원관리에 부정적인 영향을 미치

고 있다. 이 연구는 현행 경찰직급 체계의 문제점을 살펴보고, 이에 대한 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

이 연구에서는 복수직급제의 도입, 경무관서장제의 확대, 중단위 경찰서 설치, 중간관리자의 직급 상향, 조직개편을 통한 직급구조 개선, 전문화된 경찰관 양성을 대안으로 제시하였다. 경찰직급체계의 개선을 통해 경찰공무원의 사기 제고는 물론, 국민에 대한 치안서비스의 질적 향상으로 발전할 수 있기를 기대한다.

◆ 주제어 : 경찰 직급체계, 복수직급제, 경찰 사기, 승진 경쟁, 치안서비스 질적 향상

\* 본 연구는 한성대학교 교내학술연구비 지원과제임. 또한, '미래지향 치안인프라 구축을 위한 경찰조직 및 직급연구'(2017) 내용을 수정·보완한 것임.

\*\* 건국대학교 경찰학과 조교수, 주저자.

\*\*\* 한성대학교 행정학과 조교수, 교신저자.

## I. 서론

경찰행정의 체계는 공급자 즉, 관료 중심에서 수요자인 국민 중심으로 전환되어 왔으며,<sup>1)</sup> 최근 국민의 안전에 대한 욕구가 증대되면서 예방치안에 대한 중요성이 더욱 대두되고 있다. 통계청은 국민들은 우리사회의 전반적인 안전에 대해 45.5%가 불안하다고 느끼고 있으며, 그 중 상대적으로 높게 나타난 부분으로 범죄발생(67.1%), 신종질병(62%), 정보보안(52%) 등을 제시하였다. 그리고 주된 불안요인을 묻는 질문에 범죄발생(29.7%)에 대한 응답이 가장 높았으며, 이는 2년 전보다 10.2%p 증가한 것으로 나타났다.<sup>2)</sup> 이에 따라, 경찰은 범죄 검거자로서 뿐만 아니라 평화 창조자로서의 역할도 강조되고 있으며, 미래사회의 치안우려 요소에 대해 선제적 대응이 요구되고 있다. 특히, 첨단과학기술의 발달과 경제 전반에 걸친 글로벌·개방화 지향 정책 및 발달된 온라인 기술에 따른 신종범죄에 대응하기 위해 전문성을 갖춘 경찰인력의 확충과 수사기법 등을 주문하고 있다.

경찰은 급변하는 치안상황에 맞추어, 2000년 이후 경찰인력을 지속적으로 증가시켰고, 조직적 측면에서 사이버안전국, 과학수사관리실 신설에 이어 여성청소년국 신설 등 국민안전 확보를 위한 조직 개편을 계획하고 있다. 그러나 조직개편 등의 하드웨어적 차원의 계획이 진행되고 있음에도, 정작 경찰관에 대한 인력구조 및 직급구조 개편은 더디게 진

1) Osborne, David and Ted Gaebler., *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin, 1993.

2) 통계청, *사회조사*, 2015.

행되고 있어 미래지향 치안인프라 구축을 통한 고품질의 치안서비스 제공에 장애가 우려된다.

무엇보다, 경찰청의 직급별 인력구조가 총경 이상 상위직이 0.5%에 불과하고, 경정·경감의 중간관리층도 9%로 적으며, 경위 이하의 직급이 90% 이상인 기형적인 직급구조에 대한 개선이 시급하다.<sup>3)</sup> 경찰의 상위직급의 절대적인 부족은 지나친 승진경쟁을 불러올 수밖에 없으며, 승진경쟁으로 인한 경찰관의 사기저하와 업무공백 등의 부작용을 초래한다. 이는 단순히 경찰조직 구성원의 문제로 그치는 것이 아니라, 치안서비스를 제공받는 국민에게까지 악영향으로 이어질 것으로 예상된다. 즉, 경찰 직급구조 개선은 경찰 조직 내부의 인력 운용 차원 접근에 그치는 것이 아니라, 국민에게 최상의 치안서비스를 제공하기 위한 미래지향 치안인프라 확보의 차원에서 접근하는 패러다임의 전환이 요구되는 사안이다.

이러한 논의는 경찰 직급구조에 대한 그간의 논의를 살펴보면, 2000년대 이후 직급구조 개선의 필요성에 대해 학계 차원의 논의가 지속적으로 제기되었고, 그 실현방안도 큰 부분에서는 의견이 모아지고 있는 것으로 보인다.<sup>4)</sup> 그러나 지난 4년간 1만 4천여명의 경찰인력 증원에 상응하여 충원된 인력이 사회 안전의 강화를 위해 제대로 역할을 수행할 수

3) 경찰청, 내부자료, 2016.

4) 권경득, 복수직급제 조기도입 필요성 연구, 치안정책연구소 연구보고서, 2008; 김완기, 경찰직급구조의 개선을 통한 승진적체 해소방안에 관한 연구, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 2011; 엄명용, 영국경찰의 계급체계, 치안정책연구, 16, 2004, 288-324쪽; 중앙대학교 산학협력단, 사회안전 강화를 위한 경찰관서의 적정규모 및 직급구조, 경찰청 연구용역보고서, 2015; 경찰 보수 현실화 방안 연구, 치안정책연구소 연구보고서, 2009; 카이스트 미래전략대학원, 경찰미래비전 2045, 경찰청 연구보고서, 2015; 한국행정학회, 고품격 치안서비스 제공을 위한 경찰 직급구조 개선 방안, 경찰청 연구용역보고서, 2012.

있도록 하기에는 현재의 경찰직급 구조는 적지 않은 문제점을 갖고 있다. 따라서 이 연구에서는 이러한 문제 인식을 바탕으로, 경찰관 직무의 특수성을 고려하여 경찰의 직급구조 개선을 위한 구체적 실현 방안을 도출하고자 한다.

## II. 경찰 직급체계에 대한 고찰

### 1. 경찰 직급체계의 역할과 기능

경찰조직의 목적을 달성하는데 있어서 필요한 인적자원을 효율적으로 활용하는 기술 또는 체제인 경찰인사행정은 경찰공무원의 모집, 선발, 교육훈련, 능력개발과 유지는 모든 경찰기관에 있어서 매우 중요하다.<sup>5)</sup> 특히, 경찰공무원의 인사행정은 경찰조직의 목표달성에 필요한 인적자원의 충원과 유지, 근무의욕 고취, 행동과 태도의 통제 등 상호 연관된 요소들을 체계적으로 관리하는 제반활동을 말한다.

그래서 경찰조직 구성원들인 경찰공무원의 조직목표에 대한 동기부여는 매우 중요한 의미를 갖는다.<sup>6)</sup> 경찰의 직급체계는 이러한 일련의 인사행정을 수행하는데 있어서 절대적이고 객관적인 기준이 된다. 즉 경찰조직에 있어서 직급이 갖는 역할과 기능은 직위부여의 절대적 기준이면서 권위와 책임의 서열이 된다는 것과 함께 계급정년의 기준이 되고 있다는 점을 들 수 있다.

5) 이황우 외, 경찰행정학, 법문사, 2007, 1-2쪽.

6) 최선우, 경찰학, 도서출판그린, 2014, 300-302쪽.

경찰직급체계의 역할과 기능을 나누어 살펴보면 첫째, 직위 부여를 위한 보직기준으로서의 역할이다. 경찰은 직무수행의 곤란성과 책임의 경중을 기초로 하여 권한과 책임이 더 큰 고난이도 직위를 상위 계급자가 점유하는 것으로 보직기준을 설정하고 있으므로 직급체계는 직위의 서열과 밀접한 관계가 있다.<sup>7)</sup>

둘째는 승진제도의 기초로 작용하며, 이를 통해 보수의 상승과 함께 직무의 책임성과 곤란성 또한 증대된다. Wilson & McLaren(1977)는, 경찰업무에 있어서 승진은 대개 리더십을 발휘하는 직위로 올라가는 것을 의미한다고 하면서 그러한 사람을 선발하는 것이 가장 중요한 일이라고 한다.<sup>8)</sup> 특히 상명하복의 엄격한 지휘통솔체제를 특징으로 하는 경찰조직에 있어서 계급체계는 승진의 절대적인 기준이 되며, 계급이 여러 등급으로 되어있는 것은 그만큼 리더십 단계가 복잡한 다단계로 이루어져 있음을 말한다. 여러 단계에 걸친 승진경쟁은 가파른 피라미드 구조에서 치열할 수밖에 없고, 경찰에 재직하는 동안 승진을 최우선의 개인적 목표로 설정하는 상황에서 승진에서 탈락하는 사람은 그 만큼의 좌절로 이어지기 때문에 경찰조직의 사기관리에 부정적인 영향을 미치게 된다.

셋째, 계급정년제도의 성립 기초로서 기능한다. 계급정년제도는 승진을 못하고 동일 계급에서 법이 정한 기한을 넘기는 경우 법규정에 따라 강제로 퇴직하도록 하는 제도이다. 계급정년제도의 부작용으로는 직업적 안정성을 해치고 공무원의 사기를 떨어뜨릴 우려를 들고 있다. 승진제도의 합리화가 미흡한 상태에서 승진을 위한 치열한 경쟁에서 도태됨으로

7) 황성원·권용수, 경찰 직급체계의 개선방안 연구, 한국인사행정학회보, 8(2), 2009, 115-147쪽.

8) Wilson, O. W. and McLaren, Roy Clinton, *Police administration*, New York : McGraw-Hill, 1977.

써 일정 기간승진하지 못한 공무원을 일률적으로 무능하다고 추정하는 것은 실질적 인사원칙에 부합되지 않는다는 비판을 받기 때문이다.<sup>9)</sup>

현재 우리나라 경찰의 직급체계는 하위직 중심의 직급체계로서 위에서 언급한 경찰직급의 역할과 기능을 효과적으로 달성하기에는 많은 문제점을 가지고 있다. 대표적으로 현재의 경찰직급구조로는 승진적체현상이 갈수록 심화될 것으로 예상되며, 하위직 중심으로 직급체계가 편성되다보니 직급과 경찰의 다양한 기능이 효과적으로 연결되지 않는 문제점도 발생하고 있다. 따라서 현재의 하위직 중심의 경찰직급체계를 효율적으로 개선하기 위한 구체적인 논의가 필요하다.

## 2. 선행연구 및 관련 쟁점

지금까지 경찰의 직급구조와 관련하여 경위 이하의 직급에 집중되어 있는 경찰 인력비율 조정을 위해 개선안을 도출하려는 시도들이 있었으며, 무엇보다 동일직급이 동일직급을 통솔하는 문제, 권한과 책임의 문제 등이 내포되어 경찰 인력운영 및 배치 등에 있어 왜곡된 비율을 개선하기 위한 제도와 구조의 변화가 지속적으로 요구되었다<sup>10)</sup>. 이에 따라, 치안수요에 대응하기 위한 분석을 바탕으로 경찰관서의 적정규모 및 효율성 측정 등의 조직진단에 대한 논의가 계속되었다<sup>11)</sup>. 경찰직급체계

9) 김완기, 앞의 논문, 2011; 황성원·권용수, 앞의 논문, 2009: 118쪽; 한국행정학회, 앞의 보고서, 2012.

10) 신원부, 영남대학교(YU) 종합정보시스템 구축 연계 대학행정기능 및 업무변화 진단, 연구보고서, 2010; 신원부, 새로운 치안정책 제시에 관한 연구, 한국경찰연구학회 및 한국민간경비학회 공동학술대회 발표논문, 2014.

11) 한국행정연구원, 선진인류경찰을 위한 경찰기능 및 조직진단 연구, 경찰청 용역보고서, 2008.

와 관련해서는 한국행정학회(2012)의 연구가 대표적으로 직급별 적정인력 산출 및 영국·미국·프랑스·독일·일본 등의 주요 선진국의 제도에 대한 조사 등을 통해 침탑형 직급구조의 개선을 제시하였다.

이와 관련한 쟁점들은 2000년대 이후 실무의 요구와 학계의 논의를 통해 대부분 큰 틀에서 의견이 모아졌으며, 대표적으로 경찰청장의 장관급 격상, 경찰계급체계 축소 방안, 지방청장의 치안정감 격상, 복수직급제 도입, 경무관 서장제 도입·확대, 중간관리자 직급 조정, 사이버안전국·과학수사관리관·여성청소년국 신설 등의 개선안들이 실현되었다. 경무관 서장제, 일부 지방청장의 치안정감으로의 직급상향 등 일부 제도도 시행되었지만, 복수직급제 도입 등 중간관리자급 이상의 직급구조 개선 작업은 속도를 못 내고 있어 경찰조직의 침탑형 구조에 대한 근본적인 해결은 여전히 어려운 상황이다.

먼저, 경찰의 복수직급제에 대해서는 ‘경찰은 교대근무 등에 따라 관리자에 비해 실무자가 많을 수밖에 없는 인력구조이므로 승진이 아닌, 독자적 보수 체계로 문제해결을 접근하는 것이 바람직하다’는 관련부처의 반대 입장이 대표적이다.<sup>12)</sup> 그러나 여전히 경찰관은 재직 기간 중 총 봉급과 연금 수령액이 일반공무원에 비해 적고, 승진소요기간이 장기간 걸림에 따라 보수면에서도 일반직 공무원에 비해 상대적으로 불이익을 받고 있다. 또한, 근속연한이 높아질수록公安직과 일반직공무원보다 낮게 지급되고 있어,<sup>13)</sup> 경찰의 사기저하에 대한 요인으로 평가된다.

12) 한국행정학회, 앞의 보고서, 2012.

13) 치안정책연구소, 앞의 보고서, 2008; 한국행정학회, 앞의 보고서, 2012, 67쪽.

〈표 1〉 경찰·공안직의 직급별 봉급 비교

구 분	6급	7급	8급	9급
공안직	271만원	242만원	216만원	196만원
경찰	252만원(경위)	232만원	214만원	199만원

\* 출처: 한국행정학회, 2012: 68.

한편, 경찰서장(총경, 4급)이 자치단체의 부단체장보다도 직급이 낮아 치안행정상 필요한 정책협회가 원활하게 이루어지지 못하는 실정이다. 이와 관련, 치안수요가 높은 경찰관서의 신설이나 분리가 여건상 어려울 경우 경무관 서장으로 격상하여 치안수요에 걸 맞는 책임을 부여하는 방향을 제시하였다.<sup>14)</sup> 이러한 논의로 경무관 서장제가 일부 도입되었으나, 확대 여부에 대한 재검토가 필요하다.

〈표 2〉 지자체·경찰 기관장 직급 비교

인구	단체장				부단체장			
	특별시	광역시/도	시/군/구	서울 區	특별시	광역시/도	시/군/구	서울 區
50만 이상			1급	1급			2급	2급
10만~50만	장관급	차관급	2급	2급	차관급	1급	3급	3급
10만 미만			3급				4급	
경찰	치안정감 (1급)	치안감 (2급)	총경(4급)		치안감 (2급)	경무관 (3급)	-	-

\* 출처: 경찰청, 2017.

14) 중앙대학교 산학협력단, 앞의 보고서, 2015, 143쪽.

한편, 그 간의 선행연구들은 고위·중간관리자 층이 더욱 확대되어야 한다는 논의가 이어졌으며, 한국행정학회(2012)는 경감 이하 계급에 대한 직무분석,廳 단위 기관 비교, 일본사례, 통솔범위 등의 비교분석을 통해, 총경 이상은 0.8-2.5%, 경정은 2.7-6.7%, 경감은 6.9-20.5%의 직급구조 개선안을 제시하였다. 이후, 2012년 한국행정학회에서 제시한 경감의 직급구조개선의 최소 목표치는 '16년 기준으로 달성되었으나, 경정과 총경 이상의 경우에는 아직 최소 목표치를 달성하지 못하고 있다.

특히, 총경승진의 경쟁률 심화를 살펴보면, 정원 대비 승진경쟁률은 5대 1이지만, 한 해 총경 승진인원이 70-80명인 것을 고려하면 실질 경쟁률은 10대 1이상으로 추정된다. 외국 경찰의 사례와 비교해 보더라도 총경 이상의 계급을 제외한 계급에서는 이미 선진국 수준의 직급구조로 개선된 것을 확인할 수 있다. 따라서 가장 심각한 경쟁과열 양상을 보이고 있는 총경승진의 병목현상 해소를 위해 총경 이상 비율 확대에 대한 우선적 추진도 주요 쟁점이다.

또한, 우리나라는 영미법계 국가들과 달리, 중앙집권적 국가경찰제를 취하고 있다. 따라서 효율적인 통솔과 관리를 위해서는 일선 실무자와 경찰 수뇌부의 교량 역할을 할 중간관리자의 역할이 절대적으로 중요하다. 그럼에도 중간계급의 인력비율이 영미법계 국가들과 비슷하거나 소폭 높은 수준을 보이는 데 그치고 있다. 우리와 같이 국가경찰제도가 발달한 프랑스와 비교하면 중간계급의 인력비율이 상대적으로 낮은 수준이다. 이상의 쟁점들을 종합적으로 볼 때, 경감 이하는 개선 추세를 보이고 있는 상황이며, 향후 경정 이상 특히 총경 이상 직급구조 개선에 우선하여 쟁점들을 고찰해 보고자 한다.

〈표 3〉 외국 경찰의 계급별 인력 현황 비교

국 가		한 국	영 국	일 본	독 일	미 국	프랑스
계 급 수		11	7	9	9	9	8
점유 비율 (%)	상위계급(총경이상)	0.5	1.1	0.9	0.7	0.7	1.7
	중간관리층(경정·경감)	6.8	5.9	9.6	27.8	5.5	12.7
	실 무 재(경위이하)	92.7	93.0	89.5	71.5	93.8	85.6

\* 출처: 한국행정학회, 2012

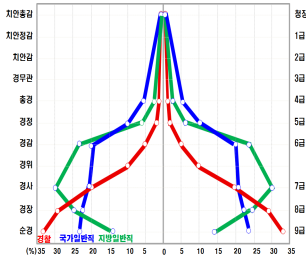
### Ⅲ. 경찰 직급체계의 문제점

#### 1. 경찰의 사기 저하와 낮은 직무만족

경찰은 '16년 말 기준 전체 경찰관 113,077명 중 경위 이하 하위직의 비율이 90.5%나 되며, 경감·경정의 중간관리자의 비율도 9.0%에 불과하며, 총경 이상 상위직의 비율은 0.5%에 불과한 높은 첨탑형 구조를 가지고 있다. 이는 국가일반직, 지방일반직 등과 비교해 볼 때 그 차이가 극명하게 나타난다.<sup>15)</sup>

15) 경찰청, 내부 자료, 2017.

〈그림 1〉 기관별 직급 분포



〈표 4〉 직급별 분포율

(’16년 말 기준)

구분	고공단 (경무관 이상)	4급 (총경)	5급 (경정)	6급 (경감, 경위)	7~9급 (경위~ 순경)	
국가일 반직	1.23%	3.85%	9.44%	20.84%	64.65%	
지방일 반직	0.18%	1.16%	6.92%	24.42%	67.32%	
병무청	1.02%	2.56%	6.98%	19.46%	69.99%	
국세청	0.26%	1.70%	5.52%	22.79%	69.72%	
경찰청	0.07%	0.47%	2.1%	경감	경위	75.9%
				6.9%	14.6%	
	0.54%		9.0%		90.5%	

\* 출처: 경찰청, 2017.

이러한 차이는 경찰이 지구대, 파출소 등 일선 하부 집행기능을 많이 보유하고 있는 조직임을 감안하더라도, 유사한 하부 집행기능을 보유하고 있는 국세청이나 지방 일반직과 비교했을 경우 하위직은 많고, 중간 관리층 이상은 매우 적은 열악한 직급구조를 보유하고 있다.

이 같은 하위직 중심의 직급구조는 특정직 공무원인 경찰의 계급체계가 일반직 공무원의 9계급과 달리 차관급인 치안총감을 제외하고 치안정감부터 순경까지 10단계, 11계급으로 구성되어 있는 인력구조이다. 하위직 경찰관들은 승진체제와 이로 인한 보수 측면에서 다른 공무원보다 불이익을 받는다고 느끼고 있으며 이는 경찰관의 직무스트레스와 무관하지 않다. 김용근(2015)의 연구는 경찰관의 보수는 직무스트레스의 중요한 요인이며, 이러한 직무스트레스는 직무만족에 부정적으로 작용할 우려가 높다고 설명하고 있다.<sup>16)</sup>

16) 김용근, 경찰공무원의 직무스트레스 요인별 직무만족도에 관한 연구, 경찰학

## 2. 승진경쟁으로 인한 직무스트레스와 업무공백

이러한 경찰의 비정상적인 직급구조에서 기인하는 가장 큰 문제는 상위직급의 협소로 인한 지나친 승진경쟁 및 승진직체에서 오는 직무만족도의 하락이다. 우리나라에서 직무의 본질에 대한 경찰관들의 태도 또는 인식 등에 대해 조사한 연구들은 경찰공무원의 발전성, 직무수행에 따른 성취감, 그리고 경찰로서의 자긍심과 인정감이 직무만족도를 높이는 요인으로 파악된다.<sup>17)</sup> 이미 상당수의 연구들은 경찰공무원의 역할과 직무에 맞는 적절한 업무분장과 보수가 직무만족 또는 조직몰입에 유의미한 영향을 미치고 있음을 검증해 왔다.<sup>18)</sup>

이러한 직무만족에 가장 밀접한 영향을 주는 것은 승진제도이다. 특히, 경쟁부터는 총경으로 승진이 되지 않을 경우 14년의 계급정년이 적용되어 40-50대에 경찰 조직에서 조기 퇴출되는 경우가 발생하고 있다. 경쟁 계급의 승진에 대한 스트레스는 경찰 전 계급에서 가장 크다고 볼 수 있다.<sup>19)</sup> 승진에 대한 압박으로 자살을 하는 경우까지도 발생하는 경

논총 10(1), 2015, 31-54쪽.

17) 김보환, 경찰공무원의 직무만족에 관한 연구: 비간부 경찰관을 중심으로, 한국공안행정학회보, 11, 2001, 39-69쪽; 황의갑, 대도시지역 순찰지구대 경찰관의 직무만족 요인에 관한 연구 : 개인특성, 경찰역할에 대한 인식, 근무환경 및 외부환경에 대한 인식의 영향, 한국경찰연구, 7(2), 2008, 147-180쪽.

18) 김용근, 경찰공무원의 직무스트레스 요인별 직무만족도에 관한 연구, 경찰학 논총 10(1), 2015, 31-54쪽; 신성원, 경찰공무원의 직무스트레스가 직무만족과 이직의도에 미치는 영향에 관한 연구”, 한국치안행정학회보, 7(2), 2010, 137-155쪽; 임창호, 경찰관 직무스트레스와 이직의도의 관계: 직무만족의 매개효과, 한국경찰학회보 18(3), 2016, 173-204쪽.

19) 소위, 승진 경쟁에서 좌절된 경찰은 '경포총'(경무관 포기한 총경), '총포경'(총경 포기한 경정)과 같이 승진을 포기한 채 업무를 등한시하여 조직의 활력을 떨어뜨리는 구조적 원인으로 작용하기도 한다.

우가 있으나,<sup>20)</sup> 경찰청은 여전히 조직 구성원의 반발, 인력운용상의 문제 등 현실상의 이유로 계급정년제의 보완에 대한 구체적인 안을 내놓지 못하고 있다.

한편, 계급별로 경쟁률에 차이가 있지만 평균경쟁률이 8.4:1로 경찰 내부에선 '경쟁이 아니라 전쟁'이라는 이야기가 나온다. 특히, 중간 간부급인 경위, 경감으로 가는 길목이 가장 치열하다. 서울 지역 경위 승진 예상 경쟁률은 16.1:1, 경감 10.7:1, 경정 7.5:1로 예상된다. 이렇게 경쟁이 치열하다 보니 본청·지방청은 물론 경찰서·지구대·파출소 단위까지 경찰들은 승진시험을 앞두고 '열공모드'로 전환한 상태라는 점을 비판하는 등<sup>21)</sup> 지나친 승진경쟁에서 오는 업무공백의 부작용으로도 이어진다.

### 3. 지휘통솔 범위의 초과로 인한 효율적 치안서비스 제공 차질

경찰의 침탑형 직급구조는 행정학의 적정한 '통솔범위의 원리(Span of Control)'의 범위를 초과하여 치안현장에서 신속한 의사결정 및 지휘체계의 효율성 등이 확보되지 못하는 문제점을 야기한다.<sup>22)</sup> 행정학 분야에서는 일반적으로 감독 한명이 관리할 수 있는 인력은 5-6명이며, 부서

20) 2013년 당시 이성한 경찰청장은 경정급 간부가 승진 스트레스로 목숨을 끊은 사건과 관련해, 경찰은 일반 공무원과 달리 계급정년이 있어 경찰관들이 큰 부담을 느끼고 있다"며 "계급정년 문제를 포함해 모두가 발전할 수 있는 방안을 검토하겠다"고 말했다. MBC 뉴스, "경찰 간부 '승진 부담' 자살...경찰청장 '계급정년제 보완 검토'", 2013. 10. 28.

21) 뉴스1, "경찰 승진시험 D-5...유례없는 평일시험에 '치안공백' 우려도", 2017. 1. 5.

22) 중앙대학교 산학협력단, 위의 보고서, 2015, 8쪽.

의 경우에 있어서도 5-6개의 과가 적절한 수준으로 인정되고 있다.

한편, 일본 경찰과 우리나라 8개 청 단위의 통솔범위의 평균을 비교해 보면, 우리 경찰의 경우에는 치안총감-치안감의 경우에는 적절한 통솔범위 내에 있으나, 경무관은 9.35명, 총경은 4.62명, 경정은 3.2명으로 일본 경찰과 우리나라 8개 청 단위 기관의 통솔범위의 평균을 상회한다.

〈표 5〉 일본 경찰과 우리나라 8개 청 단위 통솔범위 평균

구분	치안총감	치안정감	치안감	경무관	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경	총계
일본	1	8	40	58	713	2,764	7,064	29,590	30,613	14,697	16,838	102,386
8개청 단위 기관	1	29	160	272	2,070	6,868	20,940	23,393	30,594	8,679	9,380	
통솔범위	18.5	5.41	1.65	8.43	3.46	2.91	1.89	1.16	0.38	1.12	-	

\* 출처: 한국행정학회, 2012: 73 재인용.

〈표 6〉 경찰관 계급별 인력구성

총계	치안총감	치안정감	치안감	경무관	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
114,658	1	6	25	57	533	2,465	7,888	16,676	24,845	29,425	32,737

\* 출처: 경찰청, 2016

그러나 위의 통솔범위 분석 결과는 단순히 상위계급의 인원을 하위계급의 인원으로 나눈 수치에 불과하며, 경찰 조직의 업무 특성상 국민들에게 치안 서비스를 실제 제공하는 경찰서 단위로 분석할 경우에는 경찰의 통솔범위는 더욱 커진다고 볼 수 있다. 한 예로 서울지방청 소속 경찰서 형사과장의 경우에는 3개의 형사당직팀, 5개의 강력팀을 지휘 통솔하고, 생활안전과장의 경우 5개 이상의 지구대·파출소를 관리 감독하

는 등 실제 지휘통솔의 범위는 훨씬 넓어진다. 즉, 서울시내 일선 경찰서장(총경)은 7-8개의 과장(경정)을 지휘 통솔하며, 과장은 최소 3-4개의 계(경감)를 지휘 통솔하는 등 실제 대국민 치안서비스를 제공하는 부서의 지휘통솔범위는 더욱 커진다. 이처럼, 대민 치안서비스를 담당하는 경찰의 지휘통솔범위가 적정수준을 넘게 됨에 따라 강력범죄나 지능화된 범죄에 적극적으로 대응하는 데 있어 한계가 있을 수밖에 없다.

#### 4. 미래 치안환경 변화에 대응 한계

미래경찰활동은 인구구조의 변화에 따라 고령화로 인한 치안복지서비스 및 환경과 재해에 대한 수요를 충족해야 한다. 또한, 빅데이터, 사물인터넷, 로봇, 인공지능과 같은 기술들이 미래 치안의 위협요인이자 대안이 될 것이며, 오프라인 중심의 치안활동에서 사이버치안이 치안의 중심축이 될 가능성이 높다.<sup>23)</sup> 즉, 범죄는 갈수록 지능화되며 첨단기술을 활용하는 방향으로 진화될 것이기 때문에 미래경찰은 정예화되어야 한다. 이러한 차원에서 미래의 경찰 조직에는 다양한 민간분야의 전문가들이 필요하다.

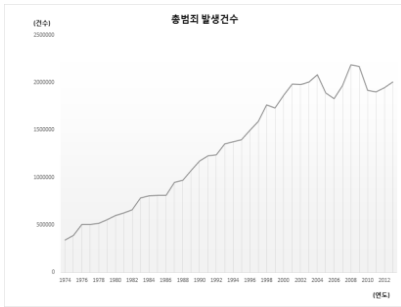
한국의 범죄발생 추세에 대해 전체 범죄 발생건수는 감소하더라도 강력범죄는 현재 수준의 발생건수가 지속될 것으로 예측되며, 향후 전체 국민 인구는 감소하더라도 인구감소가 크지 않는 도시의 경우에는 범죄건수는 일정수준을 유지할 가능성이 크다. 이런 미래사회의 변화양상과 관련하여 미래사회 고유의 범죄특성이 형성될 것으로 예측하고 있다.

우선 범죄의 '첨단화'와 '지능화'가 이뤄질 것이며, 네트워크의 복잡화,

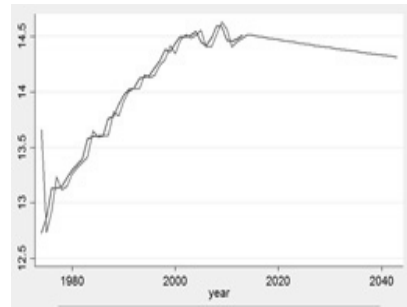
23) 카이스트 미래전략대학원, 위의 보고서, 2015, 145쪽.

격차의 심화, 변화속도와 규모라는 범죄의 발생건수와 피해범위를 증폭시키는 변수의 영향으로 범죄발생이 ‘광역화’되고 ‘비가시화’ 될 것으로 예측된다. 특히, 범죄의 ‘비가시화’ 개념은 경찰로서는 시계 밖(BVR, Beyond Visible Range) 치안에 대한 부담이 급증할 것으로 예상된다. 이에 따라 경찰은 네트워크에 대한 이해, 미래 신기술에 대한 이해, 치안의 지리적 범위 확대 등 유연하게 대처해야 한다.

〈그림 2〉 전체범죄 발생추세



〈그림 3〉 총 범죄 발생추세 예측



\* 출처: 카이스트 미래전략대학원, 2015, 112.

그러나 경찰의 기형적인 직급구조는 조직 활력의 저하와 비효율성의 문제로 그치는 것이 아니라, 미래 치안환경 변화에 제대로 대응하지 못하게 되어 결국 치안서비스의 품질 저하로 이어질 것이다. 따라서 미래 치안환경의 변화에 맞춰 경찰도 첨단기술 활용, 정예화/전문화된 경찰로의 변모, 선제적 미래대응, 시민의 신뢰와 참여를 통한 경찰 조직개편 등의 대응체계 구축이 필요하다.

## IV. 경찰 직급체계의 개선방안

### 1. 경찰 복수직급제 도입

복수직급제는 1994년 중앙행정기관의 정책수립 기능을 강화하고 중간관리자의 승진적체 해소를 위해 도입되었다. 중앙부처 과장·계장급의 심각한 인사적체를 해소하기 위해 서기관(4급)·사무관(5급)으로 임명하게 되어 있는 과장, 계장 중 주요직위에 부이사관(3급)·서기관(4급)을 임명할 수 있도록 변경되었다.

행정자치부는 복수직급제의 도입 배경과 목적으로 중간정책관리계층의 보강으로 국가정책의 질적 수준 향상 도모, 직무의 책임도와 난이도에 상응하는 직급부여로 합리적인 조직 운영 및 실적주의에 입각한 인사관리 기반 조성, 승진적체가 심한 중간관리계층의 승진기회 확대 도모를 들고 있다.<sup>24)</sup>

현재 복수직급제는 경찰, 군을 제외(국방부 정책부서는 실시)한 중앙행정기관 쉰 부처에서 운영되고 있으며, 행정자치부는 1994년 1월 복수직급제를 도입한 이후 4급 이상 비율이 11.1%에서 1997년 24.3%, 2006년 25.6%로 크게 증가하였다. 반면에 경찰청의 경우는 0.5%에서 0.54%로 변동이 없다고 볼 수 있다.

24) 행정자치부, 부처간 복수직급 정원 불균형 개선방안, 연구보고서, 2000.

〈표 7〉 복수직급제 도입 이후 정원변동 현황

구분	년 도	계	3급이상 (경무관)	3·4급	4급	4·5급	5급	6급이하
행자부	1993년	757	23		61		226	447
	2016년	2,652	78	26	106	115	520	1,807
노동부	1993년	2,034	20		72		251	1,691
	2016년	5,796	23	17	77	80	569	5,030
국세청	1993년	14,806	23		197		800	13,786
	2016년	19,891	35	20	207	134	1,129	18,456
경찰청	1993년	90,108	64		427		1,130	88,487
	2016년	114,658	89		533		2,465	111,571

\* 출처: 권경득(2008 : 22) 자료를 참조하여 최근 통계로 재구성

경찰에서의 복수직급제 도입은 총경 등 특정직급에 대한 인사수요가 과도하게 많을 경우 이를 해소하고, 인력관리의 유연성을 확대할 수 있는 방안이 될 수 있으며,<sup>25)</sup> 복수직급제가 도입될 경우 경무관·총경의 증원이 가능하며, 상위직급뿐 아니라 하위직급까지의 승진해소의 연쇄효과를 기대할 수 있는 장점이 있다.

그리고 치안정책 및 현장지휘 역량강화의 측면에서 볼 때, 경찰청 및 지방청의 주요 과장 직위에 경무관, 계장 직위에 총경을 임명할 수 있어 경찰행정의 정책수립기능을 강화할 수 있는 장점이 있다. 전통적으로 경찰의 계급제는 일사 분란한 지휘체계 등 신속한 결정·집행을 가능하게 하는 효율적인 측면은 있으나, 권위적이고 경직된 조직문화를 초래하고 있다는 비판도 제기되고 있다. 따라서 계급제를 훼손하지 않는 범위 내에서 일정 부분 복수직급제 도입을 통해 경찰의 경직된 계급중심의 문화를 수평적 열린 문화로 쇄신할 수 있는 계기가 될 수 있다.<sup>26)</sup>

25) 이종수, 경찰인력의 직급별 구성체계에 대한 관리적 합리성 분석, 치안정책연구소, 2006.

다만, 복수직급제가 총경 이상 상위직 인사적체 해소수단으로 하위직 경찰관의 사기저하로 이어질 수 있다는 비판이 있을 수 있으나, 이미 경감 이하 하위직 경찰관에 대한 근속승진제도 도입 등으로 하위직 인사적체 등은 일정부분 해소되었다고 볼 여지가 있다. 또한, 경정 이상 계급의 인사적체가 복수직급제 도입으로 해소되어야 하위직의 인사적체도 연쇄해소가 가능하다고 볼 것이다. 그러므로 상위직의 승진적체 해소가 하위직의 승진적체라는 이분법적인 시각에서 벗어나 복수직급제는 경찰상·하위 계급 인사적체 해소의 동시 해결책이라는 시각에서 접근해야 할 것이다.

공무원 복수직급제는 최근 총액인건비제, 팀제, 발탁인사 등 조직 및 인사관리의 자율성과 관련하여 그 활용도가 높아지고 있으며, 복수직급제가 공무원 조직학습에 운영에 주는 의미는 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(대통령령) 제23조의 2(보조기관 또는 보좌기관 밑에 두는 복수직급 공무원)에도 잘 나타나 있다.<sup>27)</sup>

그러나 경찰청은 정부 부처 내 청 조직의 과장급 통솔범위에서 가장 통솔의 범위가 넓은 것으로 조사되었음에도 불구하고, 복수직급제 적용 공무원에서 제외되어 효율적인 인력운영 및 정책수립기능에 한계를 보이고 있다. 통솔의 범위가 가장 넓은 청은 경찰청으로 36명이며, 청 단위 평균 18명의 통솔범위를 가지는 것으로 조사되었다. 한편, 고위공무원단을 기준으로 한 정부조직의 통솔범위 조사에서도 경찰청은 가장 대규모의 통솔범위(10492.2명)를 보이고 있는 것으로 조사되어, 집행 단계

26) 권경득, 앞의 보고서, 2008.

27) 한국행정학회, 앞의 보고서, 2011, 201쪽: 위 통칙 제23조의2 1항은 중앙행정기관의 정책수립기능을 강화하고 효율적인 인력운영을 도모하기 위하여 중앙행정기관의 보조기관 또는 보좌기관 밑에 복수직급공무원을 둘 수 있도록 규정.

의 하부 조직을 많이 가지고 있음 감안하더라도 해양경찰청(8046명), 교육과학기술부(4909,22명)보다 훨씬 넓은 통솔범위를 보이고 있음을 알 수 있다.<sup>28)</sup>

복수직급제를 도입한 다른 부처의 사례에서도 보듯이 총경 이상 계급에 대한 인사적체 해소 등 직급구조 개선을 위해서는 복수직급제 도입이 필수적이다. 경찰과 같은 엄격한 계급제 하에서 일시분란한 지휘체계가 필요한 대통령경호실도 이미 1999년 ‘대통령경호실법시행령’ 개정을 통해 복수직급제를 도입하여 실시해 왔다. 1999. 5. 24에 시행된 ‘대통령경호실법시행령 제16318호’에서 3·4급 또는 4·5급 상당의 정원을 늘이는 등 복수직급제를 시행하고 있다. 뿐만 아니라, 국방부도 1994. 1. 17 개정된 ‘국방부와 그 소속기관 직제 대통령령 제14126호’를 통해 중간정책관리계층을 보강함으로써 정책의 질적 향상을 도모하기 위하여 주요계장의 직위를 4급으로 보할 수 있도록 국방부의 5급 정원 중 7인을 4급 또는 5급의 복수직급으로 조정하였다.<sup>29)</sup>

이러한 추세로 볼 때, 경찰청이 이미 실시하고 있는 경무관서장제도 복수직급제의 일종이라고 볼 수 있으며, 경무관서장제 도입 이후에도 지휘체계의 혼란 등 경찰의 특수한 계급제가 훼손되었다고 볼 경우는 나타나지 않고 있는 것으로 판단된다. 즉, 경찰청 경무관 국장과 주요 과

28) 한국행정학회, 앞의 보고서, 2011, 157-160쪽.

29) 1994. 5. 12 개정된 ‘국방부와 그 소속기관 직제 대통령령 제14585호’에서 정책기능을 보강하고 실적주의에 입각한 인사관리기반을 조성하기 위하여 국방부의 주요과장 및 과장급 담당관의 직위를 3급으로도 보할 수 있도록 하고, 주요기획사무담당자에 대하여 실시하고 있는 복수직급제를 확대 실시하도록 하였다. 또한, 1996. 6. 29에도 위 직제를 개정하여 국방부의 4급 정원 5인을 3급 또는 4급으로, 5급 정원 21인을 4급 또는 5급으로 복수 직급화하는 등 연차적으로 주요과장 및 주요계장의 복수직급화를 실시하였다.

장 직위의 중복 가능성은 경찰청 국장이 일부 신설된 실·국을 제외하고는 치안감으로 바뀌어 지휘체계의 혼란 등의 가능성은 거의 없다고 보아야 할 것이다.

정부부처 기준을 준용하여 경찰청의 총경·경정의 1/3, 소속기관 총경 및 경정 정원의 15/100 범위 내에서 복수직급제가 도입이 된다면, 경무관은 최대 88명, 총경은 최대 307명이 늘게 되어 총경 이상의 비율이 0.54%에서 0.88%로 증가할 수 있게 될 것이며, 이로 인해 증가되는 인건비는 약 17억원으로 추정된다.

〈표 8〉 경찰 복수직급제 최대 도입 시 정원 변화

구분	현 행			도입 후				
	경무관	총경	경정	경무관	경무관 또는 총경	총경	총경 또는 경정	경정
본청	6명	45명	142명	6명	15명	30명	47명	95명
소속 기관	51명	488명	2,323명	51명	73명	415명	348명	1,975명

\* 출처: 경찰청, 2017.

관련 부처는 경찰만의 별도의 보수체계 수립에 들어가는 예산보다 복수직급제 도입에 소요되는 예산이 적음을 감안하여 전향적으로 경찰의 복수직급제 도입을 수용해야 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

## 2. 경무관서장제 확대

경찰청은 2012년 2월 「경찰법」 개정을 통해 경찰서장을 경무관으로 보임할 수 있는 법적 근거를 마련하고, 경무관서장제 확대를 연차적으로

추진하고 있다.<sup>30)</sup> 이에 '12년 수원남부서 등 5개 경찰서에 최초로 경무관서장제가 도입되었다. 현재까지 대구 성서경찰서를 포함하여 총 8개 경찰서에서 경무관서장제가 도입되었으나 본격적으로 경무관서장제가 확대되었다고 보기는 어렵다.

경무관서장제에 대해서는 관할 인구나 총범죄 건수를 기준으로 한 단편적인 기준에서 벗어나 폭넓은 도입기준을 검토할 필요가 있다. 전문가들은 경찰 인사의 신축성 확대, 지역의 여건에 맞는 인사관리 가능 등의 이유로 경무관서장제 도입을 찬성하고 있으며,<sup>31)</sup> 지자체와의 원활한 정책협의 등 업무협조나 조직운영의 효율성 등 다양한 시각으로 경무관서장제 도입 기준을 재검토 할 필요도 있다.

예를 들어, 경찰청은 경무관서장제가 시행된 이후 중심경찰서에 '치안조정협의회'를 설치해 경무관서장이 위원장을 맡아 치안시책 추진에 있어 중심역할을 수행하도록 하고 있다. 전문가들은 이로 인해 중심경찰서의 대외적인 위상이 높아지고 총경 서장 때보다 자체적인 치안시책의 폭이 보다 넓어져 효과적인 치안활동이 가능해 졌다고 평가하기도 한다. 그런데, 최근 학교폭력에 대한 대처, 어린이 등하교 안전 확보 등 자치단체와 경찰서간의 협의사항이 증가하는 반면, 창원·수원·성남 등 1개 기초자치단체에 2개 이상의 경찰서가 있는 경우에는 경찰서별로 지자체와 협의를 반복해야 하는 비효율적 업무협의 사례가 빈번히 발생한다.

이 경우 자치단체 전 지역을 총괄하는 경찰서가 없어 지역별로 치안

30) 경무관서장제는 경찰서별 관할 인구 및 총범죄 기준 등 치안수요에 따라 도입되고 있는데, 경찰서 관할 인구가 50만명 이상으로 치안수요가 과중한 경우(연간 총범죄 1만건 이상), 한 도시(시·군·구)에 경찰서가 2곳 이상인 경우 관할인구 30만명 이상인 경우 연간 총범죄 1만 건 이상, 관할인구 20만명 이상인 경우 총범죄 2만 건 이상인 경우가 그 기준이 되고 있다.

31) 권경득, 앞의 보고서, 2008.

수준의 차이가 발생하는 문제점이 있다. 이를 해소하기 위해서는 「지방자치법」 제175조에서 규정한 바와 같이 인구 50만 명 이상의 자치단체는 대도시로 분류하여 행정, 재정운영 등 특례를 인정하는 점을 검토할 필요가 있다. 이 법은 자치단체 부단체장의 직급도 2급 상당으로 높은 직급을 부여하고 있는데, 자치단체와의 지역치안문제에 대한 원활한 정책협의 등 협력관계 유지를 위해서는 道단위 소재 인구 50만 명 이상의 자치단체에서는 연간 총 범죄 1만 건 이상의 요건과 상관없이 경무관서장제를 도입의 필요성과 근거를 확인할 수 있다.

한편, 특별시·광역시 소재 경찰서는 道단위 경찰서보다 치안수요가 월등히 높은 반면 관할면적은 좁아 지역 치안문제에 공동으로 대응하기 위한 지자체-경찰서 및 경찰서 간 원활한 협력관계 유지가 중요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 총경의 통솔범위는 3.46명이나 서울시 및 광역시의 1급 경찰서장(총경)은 7-8명의 과장을 지휘 통솔하며, 서울시내 1급서 경찰서장의 경우 집회시위 관리, 주요 사건 발생 시 현장지휘 등 실제 취침 시간을 제외하고는 항상 지휘선상에 위치하고 있어 업무강도와 부담이 상당하다는 점도 고려해야 한다.

무엇보다, 예측이 어려운 강력범죄 등 치안수요에 효과적으로 대응하기 위해서는 경찰 인력증원 뿐만 아니라 이를 효과적으로 운용할 수 있는 조직 인프라의 개선도 필요하다. 이러한 의미에서 경무관서장제 확대 등 조직 인프라의 개선은 적정수준의 통솔범위를 확보하는 방안이 될 것이다. 이러한 지자체-경찰서 간 원활한 협력관계 유지를 위해서는 경찰서장의 직급을 자치단체 부단체장 직급에 상응하도록 특별시·광역시 소재 경찰서장은 경무관으로 상향할 필요가 있다.

〈표 9〉 경찰서 평균 치안수요 비교

구 분	인 구	총범죄	교통사고	112신고	5대범죄	면 적
특별시·광역시 소재 경찰서 (81개)	288,513명	10,723건	1,210건	75,017건	3,572건	66.1km <sup>2</sup>
도 단위 지역 소재 경찰서 (171개)	166,890명	5,796건	765건	37,559건	1,765건	555.1km <sup>2</sup>

\* 출처: 경찰청, 2017.

한편, 최근 5년간(2012-2016년) 경찰 전체 정원은 10만 2,386명에서 11만 4,658명으로 12.2%로 늘었으며, 이 중 경사(20.4%), 경위(66.2%), 경감(52.6%), 경정(37.0%), 총경(14.3%), 경무관(50%) 등은 그 숫자가 늘었으며, 순경과 경장은 각각 4.2%, 1.1%씩 줄었다. 이는 치안수요가 늘면서 경무관이 필요한 직제가 늘어난 것으로 볼 수 있다. 즉, 각 지방 경찰청에 차장제 대신 경무관부장제가 도입되면서 업무의 전문성, 효율성 강화되었으며, 경무관서장제도 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

다만, 이러한 제도의 개선이 고위직의 수요만을 반영한 것이라는 비난이 제기될 수 있다. 그러나 실제 최근 5년간 경찰 인력 증원으로 가장 많이 증원된 계급은 경위, 경감, 경정 순으로 경위, 경감 등 하위직의 비율의 증가 폭이 큰 것으로 나타난 것처럼 업무수요에 적합한 직급이 늘어난 것으로 볼 여지가 있으며, 총경직급의 증가 폭이 가장 적은 점을 볼 때 총경 계급 확대를 위한 복수직급제 등 제도적 확충이 필요하다고 판단된다.

또한, 경무관서장제가 도입된 이후에도 기존 총경 서장의 운영방식과 별다른 차이가 없으며, 경무관서장제의 중심경찰서에 대한 인력증원과 예산수반이 이뤄지는 부분이 없어 조정역할 강화 등 중심경찰서의 역할을 종합적으로 수행하는데 한계가 있다는 지적도 있으며, 총경급의 부서

장을 중심경찰서에 발령해야 한다는 의견도 상당수 제기되고 있다.

따라서, 향후 경무관 서장제 도입 이후 주민만족도, 체감치안 개선 등 치안 효율성 비교 분석 등을 통한 경무관서장제 개선방안을 마련하는 것도 필요하다. 아울러, 경무관서장제가 도입된 경찰서의 생활안전과장을 총경으로 보임하여 경정인 지구대장을 효율적으로 지휘·관리하는 한편, 생활안전과장이 경찰서의 부서장 역할을 수행하는 것도 검토할 필요가 있다. 이러한 총경 부서장제도는 경무관서장제의 업무강도와 통솔 범위를 줄여주는 긍정적인 역할도 수행한다고 할 것이다.

### 3. 치안수요를 고려한 중단위 경찰서

영국과 일본 등 경찰 관련 주요 선진국들에 비해 우리나라 경찰은 지방경찰청 수에 있어서 그 수가 절대적으로 부족하여, 경찰관서의 신설이나 분리, 조직 확대 등의 필요성이 있음은 앞서 강조한 바 있다. 경찰이 해당 지역의 특성에 유연하고 신속하게 대응하고, 지역실정에 적합한 맞춤형 치안활동을 하기 위해서는 기초자치단체별로 최소한 경찰서가 하나 이상 존재하는 '1지역 1경찰관서' 도입이 필요하다. 또한, 중앙대학교 산학협력단(2015)의 연구결과 치안수요, 경찰관서 급지, 가외성 등의 요소를 고려할 때 최소한 51개 경찰서의 신설이 필요한 것으로 분석되었다.

경찰청도 이러한 치안수요를 고려하여 경찰관서 신설에 노력을 다하고 있으나, 예산 등의 문제로 치안수요를 반영한 충분한 경찰관서 신설에는 한계를 보이고 있다. 경찰서의 신설이 예산 등의 문제로 당장 이뤄지기 어렵다면 지구대의 중단위 경찰서로의 확대(소위 '미니 경찰서') 방안 등도 검토해 볼 필요가 있다.

아직 전국적으로 경찰서가 없는 자치단체가 10개 지역에 이르고 있으

며, 이러한 경찰서가 없는 지역의 치안은 지구대가 대신 담당하고 있는 실정이다. '1지역 1경찰관서'를 확보하기 어려워 경찰서가 없는 지역 및 경찰서의 신설이 시급한 지역 중의 지구대를 미니 경찰서로 지정하는 방법도 하나의 예가 될 것이다. 미니경찰서는 3급지 경찰서보다는 작은 규모로 순찰, 교통, 기초 수사 등의 임무를 수행하고, 경비, 정보 등의 임무나 중요 사건 발생시 인접 경찰서의 도움을 받는 구조이다. 미니경찰서는 총경 경찰서장과 1명의 부서장을 포함한 과장 3명(경정), 4명의 순찰팀장(경감), 4명의 형사팀장(경감), 4명의 교통팀장(경감) 등과 각 팀당 10명 내외의 팀원 및 지원인력으로 최대 150명 정도의 인원의 적은 경찰인력과 규모로 효율적인 지역 치안을 담당하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 즉, 경찰서 신설이 필요한 지역에 이러한 미니경찰서를 운용 후 차후 정식 경찰서로 개서하는 방법을 통해 효율적으로 지역치안을 확보하고 지역주민들의 경찰서 신설 여론 등을 수렴하는 것도 의미가 있을 것이다.

#### 4. 보직직급 상향을 통한 중간관리자 직급구조 개선

경찰공무원은 경위·경감 근속승진제도가 도입된 이후에도 89.6%가 여전히 경감 이하로 퇴직하고 있는 실정이다. 이는 조직 구성원의 90%가 중간관리자가 되지 못한다는 것을 의미한다. 이러한 중간관리자 직급구조 개선을 위해서는 경정, 경감 급의 보직직급 상향을 통한 중간관리자 확대가 필요하다.

1972년 영국 경찰자문위원회에 의해 발족된 합동 조사단은 경찰서장의 직무에 대한 기술적인 평가에서 총경의 적절한 통솔력은 150-450명의 인력을 지휘하는 것이 적당하며, 경정은 100명 정도의 경찰력을 지휘하는 경찰서 과장이 적합하고, 광역파출소장(우리의 지구대)은 경정이, 광역파출소

부소장은 경감 보직이 적합하다는 결론을 내고 있다. 이 연구 결과는 영국 내무부가 제시했던 100명 이상은 경정이, 25-100명은 경감이, 25명 이하는 경위가 지휘해야 한다는 제안과도 일치하는 것으로 조사되었다.<sup>32)</sup>

영국경찰의 각 계급의 통솔범위 조사는 현재 한국 경찰청에서 경찰관 기동대장의 경정 보직 직급 상향, 70명 이상이 근무하는 지구대 대장은 경정으로, 순찰팀장도 경감으로 직급을 높이는 것과도 방향이 일치하는 것으로 볼 수 있다. 이 외에도 한국 경찰청에서 보직 직급상향 조정의 필요성은 경위, 경감 근속승진제도 시행 이후에 더욱 더 커지고 있다. 근속으로 경위로 승진한 경위가 많아지면서 직급과 계급이 많지 않은 경우가 많이 늘어나 같은 경위가 경위를 지휘하여 지휘통솔이 곤란하여 갈등이 빚어지는 경우도 종종 있다. 이러한 같은 경위 계급간의 지휘통솔에서의 혼란 문제는 경찰서 계장급 경위 1,431명, 지구대 순찰팀장 1,821명, 파출소 순찰팀장 3,764명의 경위 직급을 경감 직급으로 상향조정하여 해소할 수 있을 것이다.

〈표 10〉 경감 보직직급 상향 필요 직급

보 직	대상직위	필요성
〈 합 계 〉	8,595명	
○ 경찰서 계장	1,431	경위가 경위를 지휘, 통솔 곤란
○ 경찰서 수사팀장	1,484	경감급 팀장의 강력사건 현장지휘가 필요 선거사범·공직비리 등 난이도 높은 업무 수행
○ 경찰관기동대 제대장	95	경위 이하 제대원 통솔 등 지휘체계 확립
○ 지구대 순찰팀장	1,821	지휘관의 신속한 현장판단 및 초동조치가 필요하나, 경위가 경위를 지휘하여 통솔 곤란
○ 파출소 순찰팀장	3,764	

\* 출처: 경찰청, 2017.

32) 엄명용, 영국경찰의 계급체계, 치안정책연구, 16, 2004, 302쪽.

한편, 1991년 영국 경찰감사원의 보고서는 경찰서비스의 효율성과 확실성, 정확성에 근거하여 경찰계급구조를 고쳐야 한다고 주장하면서, 서비스 전달기능의 기동성, 상황유지, 통제성에 따라 경찰계급을 재설정해야 한다고 주장하였다(엄명용, 2004:303). 즉, 경찰서비스의 기동성과 상황유지를 위해서는 경정, 경감 계급의 재설정이 필요하다고 지적하고 있다. 따라서 경찰의 경정 또는 경감의 보직직급 상향 조정은 치안일선을 담당하는 중간간부들의 기동성과 상황유지 기능 향상을 통한 현장대응력을 높일 수 있으며, 경찰서비스 질을 높이기 위한 방안이 될 것이다.

## 5. 조직개편을 통한 직급구조 개선

미래사회 치안관련 변화양상에 따라 정예화·전문화된 경찰로의 변모, 선제적 미래대응, 시민의 신뢰와 참여를 통한 조직개편 등의 대응체계 구축이 필요하다. 이를 위해서 치안정책을 수립·조정하는 경찰청의 정책역량을 강화하고, 인구·치안수요 등을 고려하여 지방청의 지휘역량을 제고하는 조직개편이 필요하다.

예를 들어, 과학수사·IT·테러 등 신규 치안수요에 대응하고 업무 전문화를 위한 기구신설과 통솔범위를 감안한 직급조정도 병행하여 추진되어야 한다. 이를 위해 경찰청 여성청소년보호국의 신설, 경찰청 사이버안전국장의 치안감 상향, 경찰청 과학수사관리실의 국으로 상향, 로봇·AI·자율주행·드론 등을 담당하게 될 스마트치안 전담 기구 신설, 치안산업 전담 부서 신설, 기존 사이버·지능범죄 수사 담당 부서의 확대·격상, 경찰청 경비국 위기관리센터 격상 등을 검토할 필요가 있다.

향후 국가 형사사법체계상 수사와 기소가 합리적으로 배분이 되면 범죄양상 변화에 따른 수사의 전문성과 효율성을 제고시킬 수 있는 조직

과 인력 운용 방안을 검토할 필요가 있다. 마약, 테러, 인신매매, 불법이민, 무기밀매 등 초국가적이고 광역화된 범죄에 대응하기 위해서는 범죄 정보와 수사기관들을 조직화하고 융합시킬 수 있는 미국의 FBI나 영국의 NCA(국가범죄수사국)과 같은 중대범죄 수사 전문기구를 도입하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

선진외국 경찰의 경우 대다수가 광역적 수사조직을 기반으로 하여 범 죄수사에 필요한 각 분야의 전문가들이 경찰과 함께 수사에 참여하거나 수사를 지원하는 등의 방법으로 수사의 전문화를 도모하고 있다는 점은 공통된 특징이다. 광역자치단체 규모의 경찰수사조직을 편성·운영하는 광역수사체제는 선진외국 수사경찰의 보편적 조직형태이며, 이를 기반으로 최종별 전문수사체제와 전문수사관 양상체제 및 범 죄수사에 필요한 각 분야 전문가들의 참여와 지원을 통해 수사의 전문화를 실현하고 있다. 이는 교통·정보·통신의 발달과 도시화·산업화에 따른 범죄양상의 변화에 능동적으로 대응해 온 결과라고 할 것이다.<sup>33)</sup> 국가 범 죄수사조직의 광역화를 위해 국가범죄수사청(가칭) 신설, 광역수사를 효율적으로 지휘하기 위해 경찰청 수사1, 2과의 확대 개편, 광역수사를 지원하기 위한 과학수사조직의 확대 등이 필요하다.

지금 현재 경찰청에서 추진하고 있는 드론 등의 시책은 교통국 등 일부 부서 등 위주로 한정되어 추진되고 있는 한계점이 있다. 이러한 드론, 자율주행, AI, 로봇 등 향후 미래경찰활동에 있어 핵심을 이루게 될 정책 추진에 있어 이를 정책적, 기술적으로 통괄하는 전담부서의 중요성은 앞으로 더욱 더 커질 것으로 예상된다. 아울러, 경찰만의 이러한 치

33) 이동희 외, 선진수사구조 도입을 대비한 경찰수사시스템 개편방향, 경찰청 연구보고서, 2012, 285쪽.

안관련 기술 및 장비들을 민간부분과 협력하여 산업화하고 새로운 부가 가치를 창출할 수 있는 전담기구의 설립도 새로운 조직개편 방향에서 빠져서는 안 될 부분이라 할 것이다.

## 6. 전문화된 경찰관 양성을 위한 직급구조 개선

직급구조 개선의 일차적인 목표는 경찰청의 중간관리자 계급 이상의 정원 확보를 통한 침탐형의 기형적인 직급구조를 개선하여 승진적체 해소 등 경찰관의 사기 진작, 경찰 조직의 활력 확보라 할 것이다. 그러나 하위직이 많은 경찰조직이 목표로 하는 직급구조 개선 작업이 이루어졌다 하더라도, 승진 적체 등이 완전히 사라진다고 보기는 어려울 것으로 예상된다.

이를 해결하기 위해서는, 경찰 조직 내 과도한 승진·계급주의 문화의 폐해를 극복하고 각 분야의 전문가 양성을 위해 경위 또는 경감부터 일반 행정가로 양성하는 직군과 자신이 원하는 일을 하는 전문가 직군으로 나누어 보직을 관리하는 복선형 인사관리시스템을 도입할 필요가 있다.<sup>34)</sup> 경찰 직급구조 개선의 필요성이 타 부처보다 강하게 요구되는 이유가 바로 과도한 승진경쟁에서 오는 부작용이 크기 때문이다.

인사혁신처는 2017년부터 공직 내 높은 전문성이 요구되는 분야에서 '평생 근무'하는 '전문직공무원'을 도입한다는 계획이다.<sup>35)</sup> 경찰은 경위 또는 경감부터 일반 행정가로 양성하는 직군과 자신이 원하는 일을 하는 전문가 직군으로 나누어 보직을 관리하는 복선형 인사관리시스템을 도입을 검토할 필요가 있다. 즉, 경찰청이 현재 시행하고 있는 '전문 직

34) 카이스트 미래전략대학원, 위의 보고서, 2015, 402쪽.

35) 정책브리핑, 전문직공무원 제도 시행, 2017년 5월 8일자.

위제도'의 확대와 궁극적인 '전문직 공무원제도'의 도입이 요구된다.

아울러, 경정·경감 직급조정과 경감 근속승진 도입으로 경정 이하 계급에서의 승진적체 문제는 다소 해결되었지만, 총경 승진의 경우 승진적체는 더욱 심화되고 있는 실정이다. 따라서, 경정 계급정년제도의 개선을 통한 직무안정성 부여와 직무전문화를 강화하는 방안을 강구할 필요도 있다. 즉, 경정 계급정년제도 개선은 복선형 인사관리시스템 도입과 함께 검토된다면 중간관리자급의 전문성 강화에 기여할 수 있을 것이다.

## V. 결 론

이 연구는 국민의 안전에 대한 욕구 증대에 따라 예방치안의 중요성이 대두되고, 경찰이 평화 창조자로서 치안우려 요소에 대한 선제적 대응을 위한 경찰 직급체계의 문제점과 개선방안을 제시하였다.

먼저, 현 경찰직급 체계의 문제점으로는 첫째, 하위직 편중의 직급구조로 인한 사기 저하와 낮은 직무만족도 둘째, 지나친 승진경쟁으로 인한 직무스트레스 및 업무공백 등 부작용 등을 설명하였다 셋째, 지휘통솔 범위의 초과로 효율적인 대국민 치안서비스를 제공하는데 차질의 우려와 넷째, 미래 치안환경 변화에 대응하는데 한계 등이 있다.

이러한 현재 경찰직급 구조의 문제점을 개선하기 위해서, 첫째, 경찰에 복수직급제를 도입과 둘째, 경무관서장제를 확대하는 것을 제시하였다. 특히, 지차제-경찰서 간 원활한 협력관계 유지를 위해서는 경찰서장의 직급을 자치단체 부단체장 직급에 상응하도록 특별시·광역시 소재 경찰서장은 경무관으로 상향할 것을 강조하였다. 셋째, 치안수요를 고려

한 중단위 경찰서를 운영하는 방안으로 특히, 지역의 인구규모로 인해 '1지역 1경찰관서'를 확보하기 어려워 경찰서가 없는 지역 및 경찰서의 신설이 시급한 지역 중에서 지구대를 중단위 경찰서로 지정하는 방법이 대표적이다. 넷째, 보직직급 상향을 통한 중간관리자의 직급구조를 개선하는 것이다. 경감에서 경정으로 보직직급 상향을 위해서는 경감급 지방청 계장의 경정으로의 보직 상향, 2·3급지 경찰서 과장, 지구대장·파출소장의 경정 보임 등이 필요하며, 경위에서 경감으로 보직직급 상향을 위해서는 경찰서 계장, 수사·형사팀장, 지구대·파출소 순찰팀장의 보직직급 상향이 우선적으로 필요하다. 다섯째, 조직개편을 통한 직급구조 개선이다. 특히, 경찰청에 2차장을 신설하고, 인구 2백만명 이상의 지방청장의 직급을 치안정감으로 상향하고, 세종시 지방경찰청 신설, 지방청 부장제의 확대 등이 필요하다. 여섯째, 전문화된 경찰관 양성을 위한 직급구조의 개선이다. 또한, 경찰 조직 내 과도한 승진·계급주의 문화의 폐해를 극복하고 각 분야의 전문가 양성을 위해 경위 또는 경감부터 일반 행정가로 양성하는 직군과 자신이 원하는 일을 하는 전문가 직군으로 나누어 보직을 관리하는 복선형 인사관리시스템을 도입할 필요가 있다.

더불어 미래 사회 대응을 위해서는 수사(민간조사), 범죄예방, 과학수사, 재난, 테러 등 국민안전과 직결되는 분야에서 경찰 조직의 전문성을 더욱 강화할 필요가 있다. 이는 일반직 공무원이 승진과 상관없이 평생 전문성을 키우면서 국가에 봉사하는 전문직 공무원제도를 도입한 이유이기도 하다. 따라서 직급구조 개선과 함께 경찰관의 전문성을 강화할 수 있는 전문직 공무원의 편입, 별도 보수체계나 전문 수당 신설 등도 병행하는 정책적인 노력을 병행해야 할 것이다.

마지막으로 이 연구는 경찰의 첩탐형 직급구조가 초래하는 여러 가지 부작용에도 불구하고, 직급구조 개선 작업은 경감 이하의 계급에 대해서

부분적으로만 이뤄져, 그간 정체된 문제점들을 재점검해 보는데 의의를 두고자 했다. 다만, 이 연구가 직급체계 전반의 문제점을 다루면서 쟁점별 조사나 분석을 설계하지 않고 과거 자료들을 재검토한 점에 대한 한계가 있다. 이에 대해서는 각각의 쟁점들을 분석하고 해소하고자 하는 후속연구에서 다뤄질 것으로 기대한다.

〈논문 접수 : 2017. 8. 20, 심사 개시 : 2017. 8. 23, 게재 확정 : 2017. 9. 22〉

## 참 고 문 헌

### I. 국내문헌

#### 1. 단행본

경찰청, 경찰백서, 2015.

\_\_\_\_\_, 내부자료, 2016-2017.

권경득, 복수직급제 조기도입 필요성 연구, 치안정책연구소 연구보고서, 2008.

\_\_\_\_\_, 경찰 보수 현실화 방안 연구, 치안정책연구소 연구보고서, 2009.

김완기, 경찰직급구조의 개선을 통한 승진적체 해소방안에 관한 연구, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 2011.

신원부, 영남대학교(YU) 종합정보시스템 구축 연계 대학행정기능 및 업무변화 진단, 연구보고서, 2010.

이동희 외, 선진수사구조 도입을 대비한 경찰수사시스템 개편방향, 경찰청 연구보고서, 2012.

이성용 외, 비교경찰론, 박영사, 2015.

이황우 외, 경찰행정학, 법문사, 2007.

일본경찰법, 旧警察法.

중앙대학교 산학협력단, 사회안전 강화를 위한 경찰관서의 적정규모 및 직급구조, 경찰청 연구용역보고서, 2015.

최선우, 경찰학, 도서출판그린, 2014.

카이스트 미래전략대학원, 경찰미래비전 2045, 경찰청 연구보고서, 2015.

통계청, 사회조사, 2016.

한국행정연구원, 선진인류경찰을 위한 경찰기능 및 조직진단 연구, 경찰청 용역보고서, 2008.

한국행정학회, 고품격 치안서비스 제공을 위한 경찰 직급구조 개선 방안, 경찰청 연구용역보고서, 2012.

행정자치부, 부처간 복수직급 정원 불균형 개선방안, 연구보고서, 2000.

## 2. 논문

김보환, 경찰공무원의 직무만족에 관한 연구: 비간부 경찰관을 중심으로, 한국공안행정학회보, 11, 2001, 39-69쪽.

김용근, 경찰공무원의 직무스트레스 요인별 직무만족도에 관한 연구, 경찰학논총 10(1), 2015, 31-54쪽.

신성원, 경찰공무원의 직무스트레스가 직무만족과 이직의도에 미치는 영향에 관한 연구”, 한국치안행정학회보, 7(2), 2010, 137-155쪽.

신원부, 새로운 치안정책 제시에 관한 연구, 한국경찰연구학회 및 한국민간경비학회 공동학술대회 발표논문, 2014.

엄명용, 영국경찰의 계급체계, 치안정책연구, 16, 2004, 288-324쪽.

임창호, 경찰관 직무스트레스와 이직의도의 관계: 직무만족의 매개효과, 한국경찰학회보 18(3), 2016, 173-204쪽.

황성원 · 권용수, 경찰 직급체계의 개선방안 연구, 한국인사행정학회보, 8(2), 2009, 115-147쪽.

황의갑, 대도시지역 순찰지구대 경찰관의 직무만족 요인에 관한 연구 : 개인특성, 경찰역할에 대한 인식, 근무환경 및 외부환경에 대한 인식의 영향, 한국경찰연구, 7(2), 2008, 147-180쪽.

## II. 외국 문헌

### 1. 단행본

- Bolman, Lee G. and Terrence E. Deal., *Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations*, San Francisco : Jossy-Bass Publishers, 1985.
- Osborne, David and Ted Gaebler., *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin, 1993.
- Wilson, O. W. and McLaren, *Roy Clinton, Police administration*, New York : McGraw-Hill, 1977.

## III. 기 타

- 뉴스1, “경찰 승진시험 D-5...유례없는 평일시험에 ‘치안공백’ 우려도”, 2017. 1. 5.
- 정책브리핑, 전문직공무원 제도 시행, 2017. 5. 8.
- MBC뉴스, “경찰간부 승진부담 자살...경찰청장 계급정년제 보완 검토”, 2013. 10. 28.

< ABSTRACT >

## The Problems and Countermeasures of the Police Rank System

Kang, So-Young · Choi, Cheon-Geun

As the desire for the safety of the public increases, the importance of preventive security paradigm comes to the fore. Police continued to increase the number of police personnel since 2000 in line with rapidly changing security situations. The present police structure has many problems in order to make police officers who have been recruited in accordance with the increase of the police workforce devoted to the strengthening of social safety and to perform properly. Particularly, those who have no hope to promoted have a negative influence on strategic human resource management as well as the problem of decrease due to the collapse of hope for promotion.

The purpose of this study is to investigate the problems of current police rank system and to suggest improvement plan. In this study, introduction of multi - rank system, enlargement of police station with superintendent general, installation of middle-size police station, upgrading the position of mid-level manager, and improvement of position structure through organizational restructuring, and training of specialized police officers were suggested alternatives. It is expected that the police officer will improve the quality of policing service to the people as well as improve the morale of police officers through

improvement of the police rank system.

◆ Key Words : Police Rank System, Multi-rank System, the Morale of Police Officers, Promotion Competition, the Quality of Policing Service