

면지

면지

경찰전문인력 확보 및 운영대책

《研究陣》

연구위원 : 김 병 준 (국민대 행정학과 교수)

연구실장 : 이 승 현 (경찰대학교 치안연구소)

연구관 : 이 동 규 (경찰대학교 치안연구소)

연구관 : 장 영 길 (경찰대학교 치안연구소)

목 차

I. 서 론	1
1. 연구의 필요성과 목적	1
2. 연구의 주요 내용과 연구방법	2
II. 경찰행정 환경 및 행정수요의 변화	4
1. 경찰행정 환경의 변화	4
1) 세계화	4
2) 정보화와 과학기술의 대중적 이용	7
3) 시민사회의 변화	10
2. 경찰행정 수요의 변화	13
1) 세계화에 따른 경찰행정 수요의 변화	13
2) 정보화와 과학기술의 발달 및 대중적 이용에 따른 수요의 변화	20
3) 시민사회의 변화에 따른 수요의 변화	25
4) 수요변화의 특징	28
III. 전문인력의 확보의 필요성과 전문인력 현황	31
1. 경찰행정의 리엔지니어링과 전문인력 확보의 필요성	31
2. 전문인력 확보 노력	32
1) 외부 전문인력의 영입	33
2) 전문인력 양성을 위한 교육과 훈련	36
3. 전문인력 확보 현황과 문제점	39
1) 인 력	39
2) 교육과 훈련	40

4. 낮은 수준의 전문인력 확보의 배경	41
1) 외부 전문인력 영입상의 어려움	41
2) 효과적인 교육·훈련체계 확립상의 어려움	47
IV. 외부전문인력의 영입	49
1. 개방형 직위의 운영	49
1) 개방형 직위제도의 의의	49
2) 우리나라에 있어서의 개방형 직위제도의 운영현황	53
3) 경찰행정에서 있어서의 개방형 직위제도의 확대방안	55
2. 간부후보생 제도의 개혁 및 전문대학원 설립	59
1) 간부후보생제도의 발전과 의의	59
2) 간부후보생 제도의 문제점 : 전문화 또는 전문인력의 확보와 관련하여	61
3) 간부후보생 제도의 개편 : 전문대학원의 설립	63
V. 내부 인력의 전문성 강화 및 외부 전문인력의 활용	67
1. 내부 인력의 전문성 강화 : 중·장기계획의 수립과 위탁교육의 강화	67
1) 현행 교육체계의 문제점	67
2) 전문성 강화를 위한 교육·훈련체계의 개편	68
2. 내부 전문인력의 관리와 외부전문인력의 활용	72
1) 내부 전문인력의 관리	72
2) 외부전문인력의 활용	77
VI. 결 론	80
참 고 문 헌	83
<부 록 1> 경찰 및 소방직 공무원의 봉급표	85
<부 록 2> 2001년도 경찰공무원 교육과정	86

표 차례

<표 2-1> 외국인 입국자 연도별 추세	5
<표 2-2> 체류자격에 따른 외국인 입국자	5
<표 2-3> 외국인의 체류기간	6
<표 2-4> 인터넷 이용자수 변화	7
<표 2-5> 외국인 불법체류 유형별 현황: 장·단기	15
<표 2-6> 국적별 불법체류자 현황	15
<표 2-7> 해외도피사범 현황	16
<표 2-8> 1995년부터 1996년 9월 사이의 컴퓨터범죄발생건수	21
<표 2-9> 정보범죄사범 연도별 수사실적	22
<표 2-10> 정보범죄사범 유형별 수사실적	22
<표 2-11> 연도별 국내·국제간 해킹 피해관계	23
<표 2-12> 기관별 해킹피해 접수현황	23
<표 2-13> 신용카드 및 통화·유가증권 위·변조관련 범죄 발생현황	25
<표 2-14> 환경형벌법별 환경범죄의 발생현황	25
<표 2-15> 집회신고 및 금지현황	26
<표 2-16> 마약류 사범 발생현황	27
<표 2-17> 성폭력범죄의 발생현황	28
<표 3-1> 간부후보생 모집 필기시험 과목 및 선발인원	34
<표 3-2> 기능별 특별채용 현황	35
<표 3-3> 경찰종합학교의 외사부문 교육과정과 내용	37
<표 3-4> 수사전문교육 이수현황	37
<표 3-5> 수사보안연수소 전문교육 프로그램(2001년)	38
<표 3-6> 전문인력 현황(2000년 9월 현재)	39
<표 3-7> 계급별 특별채용 현황	43
<표 3-8> 계급별 전문인력 특별채용 : 외사요원과 사이버요원 특채	44

<표 3-9> 임용구분별 계급현황 : 2000년	45
<표 3-10> 도시근로자 가구의 가계수지 동향과 경찰관 수지비교	46
<표 3-11> 타직군과 경찰공무원의 보수수준 비교(2000년 봉급 기준)	47
<표 4-1> 기획예산위원회 경영진단팀의 개방형 직위 판단기준	57
<표 4-2> 공무원별 직급구조 비교	58
<표 4-3> 경찰종합학교 간부후보생과정의 교육목표와 중점교육 방향	62
<표 5-1> 경찰공무원의 위탁교육	70
<표 5-2> 국외 장기위탁교육 계획	71
<표 5-3> 단기 해외연수	71

그림차례

<그림 2-1>	시민의 정치사회의식의 변화	11
<그림 2-2>	국제사회에서의 테러발생 빈도와 사상자	19
<그림 2-3>	생물학 테러의 스펙트럼	19
<그림 5-1>	행정조직의 변화	78

I. 서 론

1. 연구의 필요성과 목적

세계화와 정보화, 그리고 과학기술의 발달과 인간관계 및 상거래 관행의 변화 등 경찰행정을 둘러싸고 있는 사회경제적 환경의 변화는 경찰행정수요를 크게 변화시키고 있다. 그리고 이러한 수요의 변화는 경찰행정의 전문화와 이를 위한 전문인력의 확충을 요구하고 있다.

먼저 세계화로 인해 국가간의 인적·물적 교류가 확대되고 있으며, 이로 인해 국가간의 협조와 조정, 그리고 국제적 대응능력을 필요로 하는 경찰행정 수요가 급증하고 있다. 세계가 하나의 시장이 되고 공동체가 되면서 경찰행정수요 역시 세계화되는 경향을 나타내고 있는 것이다. 단적으로 내·외국인 출입국자 수의 변화를 보면 1991년에 1천1백만 정도였던 것이 1999년에는 1천8백만 이상으로 늘어났으며, 불법체류 외국인 수도 1991년에는 4만명 남짓하던 것이 1999년에는 세배가 늘어난 13만 5천명에 이르고 있다. 국제적 성격의 경찰행정 수요가 증가하는 것은 당연한 일이라 할 수 있다.

정보화와 과학기술의 발달 또한 전문인력 확충의 필요성을 크게 증대시키고 있다. IT 기술을 이용한 사이버 범죄가 크게 증대하고 있으며, 각종의 환경범죄와 지식산업관련 범죄도 크게 늘어나고 있다. 사이버 범죄만 해도 1998년에는 397건에 불과했으나 불과 2년 뒤인 1999년에는 1,693건으로 급증하는 등 그 수가 기하급수적으로 늘어나고 있다. 법률이 채 정비되지 못해 미처 '범죄'로 인정되지 않고 있는 사실상의 범죄행위를 합치면 그 수는 더욱 늘어나게 된다.

이러한 IT기술의 이용한 범죄는 수적인 증가뿐만 아니라 그 내용 또한 점점 더 전문화되는 추세를 띠고 있는 바 이에 대한 전문적 능력과 식견을 지닌 전문인력이 아니고서는 범죄의 구조는 물론 내용조차 파악하기가 힘든 실정이 되어가고 있다.

이러한 변화를 초래하는 세계화와 정보화는 사회구성원간의 상호작용 및 거래관행도 매우 복잡하고 전문적인 형태로 변화시키고 있다. 그리고 이러한 변화는 다시 고도의 전문성을 요구하는 새로운 형태의 경찰행정수요를 창출하고 있다. 사이버 화폐의 등장과

사이버 공간을 이용한 기업과 기업간의 거래, 고도의 전문성을 요구하는 새로운 금융거래 관행 등 전문적 경험과 지식이 없이는 대처할 수 없는 범죄가 발생할 가능성을 높이고 있다.

요약컨대, 경찰행정 수요에 잘 대응하기 위해서는 경찰조직의 전문성 강화가 필수적이며, 이와 관련하여 전문인력의 확보는 매우 중요한 과제가 된다. 첨단기술과 장비의 도입 등을 통해 전문성을 강화하기도 하겠지만 전문성 강화의 요체는 역시 전문인력의 확보에 있기 때문이다.

그러나 국가행정조직의 일부인 경찰로서는 전문인력을 확보하는 것이 말처럼 쉬운 일이 아니다. 우수한 전문인력을 확보하기 위해서는 민간기업과 인력유치 경쟁을 벌여야 하고, 한번 유치한 인력을 유지할 수 있는 경제적·조직문화적 환경이 존재해야 한다. 예산과 인사의 운영에 있어 기획예산처와 행정자치부 등의 통제를 받아야 하는 조직로서는, 또 경직된 관료문화가 존재하는 근무환경 내지는 조직문화 속에서는 매우 어려운 일이 될 가능성이 높다.

성급한 결론이 될지 모르겠지만 경찰의 지금과 같은 경제적·조직문화적 유인구조 아래에서는 세계화 시대와 정보화 시대에 걸 맞는 우수한 전문인력 확보가 쉽지 않다. 경찰 스스로 길러 온 우수한 인력이 오히려 밖으로 빠져나갈 가능성 또한 없지 않다. 우수한 전문인력은 그 속성상 보다 나은 근무환경이나 인센티브를 찾아 이동하는 경향이 높다는 점에서 더욱 그러하다.

이러한 상황은 곧 경찰로 하여금 전문인력의 확보와 유지, 그리고 이를 통한 경찰조직 전체의 전문성 강화를 위한 연구를 수행하지 않으면 안 되게 하고 있다고 하겠는데, 이 연구는 바로 이러한 맥락에서 전문인력 확보의 필요성과 확보 방안 등을 다루고 있다.

2. 연구의 주요 내용과 연구방법

본 연구는 경찰행정수요의 변화에 대응하기 위한 전문인력 확보 방안을 연구하고, 이러한 전문인력을 유지·관리하는 방안을 연구하는데 주된 목적을 두고 있다. 궁극적으로

는 경찰조직의 전문역량을 강화함으로써 세계화와 정보화 그리고 민권의 성장 등으로 대변되는 시대적인 변화에 효과적으로 대응하고자 하는 것이다.

이러한 목적을 달성하기 위해 본 연구는 주로 아래와 같은 내용을 중점적으로 연구하였다.

- 경찰행정 수요의 변화
- 수요변화에 대한 경찰의 대응능력 점검 및 문제점 도출
- 전문인력 시장의 상황과 경찰조직의 인센티브 구조
- 인센티브 구조의 강화를 위한 방안 연구 : 확보방안
- 전문인력의 유지 및 전문성 증대 방안 연구

아울러 이러한 내용을 연구하기 위해 본 연구는 다양한 형태의 연구방법을 활용하였다. 우선 기존의 자료와 각종 데이터의 분석을 통해 문제를 도출하고 대책방안을 마련하는 문헌분석 작업을 행하였다. 또 경찰간부 및 전문가들과의 인터뷰 등을 통해 사실판단의 기초자료를 마련하는 노력을 하였으며, 대책을 마련함에 있어서는 인사행정 전문가들이 참여하는 브레인스토밍(brainstorming)을 실시하였다.

Ⅱ. 경찰행정 환경 및 행정수요의 변화

1. 경찰행정 환경의 변화

1) 세계화

교통과 정보통신의 발달로 국경의 의미가 없어지고 있다. 경제사회 주체들간의 국경을 넘는 상호의존이 가속화되고 있으며, 자본과 인력 그리고 기술과 정보의 이동이 자유로워지고 있다. 우루과이 라운드와 같은 국가간 협약에 의해 이러한 이동을 보다 자유롭게 하기 위한 노력이 계속되고 있기도 하다. 그 결과 세계가 하나의 시장(市場)이 되고 있으며, 기업을 비롯한 경제 주체들간의 무한경쟁의 장(場)이 열리고 있으며, 세계를 하나로 묶는 인터넷문화의 발달은 이러한 현상을 더욱 가속화시키고 있다.

이러한 변화가 경찰행정 환경에 있어 적지 않은 변화를 초래하는 것은 두말할 필요도 없다. 경제·문화·사회에 있어 세계가 하나의 장(場)이 되면서 범죄 또한 세계화되는 양상을 보이고 있다. 아울러 세계화가 초래한 다양한 문화적 배경을 지닌 집단간의 활발한 접촉은 이른 바 ‘문명충돌’의 가능성을 높이며, 각종의 대립과 갈등, 그리고 테러의 가능성을 높이고 있다. 또 세계화로 인한 다양한 문화적 배경을 지닌 사람들의 이입과 문화적 전이는 국내에 있어서도 세대간·계층간의 문화적 이질성을 높이고 있다.

실제로 우리나라에 있어서도 이러한 세계화의 심화 현상은 곳곳에서 목격된다. 아래의 <표 2-1>에서 보는 바와 같이 최근의 외국인 입국자 증가추세를 보면 1996년에 3백5십만 정도였던 외국인 입국자 수는 불과 4년 뒤인 2000년에는 5백2십만으로 늘어나고 있다. 매년 10% 가까이 혹은 그 이상 증가하는 양상을 보이고 있다. 이러한 추세는 2002년 월드컵 등을 기점으로 우리나라의 국제적 위상이 높아지면서 더욱 심화될 것으로 예상된다.

<표 2-1> 외국인 입국자 연도별 추세

년 도 \ 구 분	총 수	입 국 자	상륙허가자	총 수 의 지난해 대비(%)
'96	3,564,966	2,880,332	684,634	100.0
'97	3,780,990	3,088,889	692,101	106.1
'98	4,109,997	3,506,154	603,843	108.7
'99	4,530,401	3,920,909	609,492	110.2
2000	5,212,729	4,370,596	842,133	115.1

자료 : 출입국관리소, 2001.

외국인의 입국이 늘어나면서 이들의 체류 목적도 매우 다양해지고 있다. 아래의 <표 2-2>에서 보는 것처럼 과거에 비해 취업과 상용, 기술지도, 유학과 연수 등이 크게 늘어난 것을 알 수 있다.

<표 2-2> 체류자격에 따른 외국인 입국자

체 유 자 격	입국자수	구성비 (%)	지난해 대비(%)
합 계	5,212,729	100	115.1
외 교(A-1)	6,202	0.1	104.8
공 무(A-2)	6,956	0.1	94.4
협 정(A-3)	22,841	0.4	102.2
사증면제(B-1)	392,236	7.5	114.6
관광통과(B-2)	3,140,063	60.2	111.2
일시취재(C-1)	1,470	0.0	108.1
단기상용(C-2)	136,289	2.6	109.3
단기종합(C-3)	343,626	6.6	117.6
단기취업(C-4)	3,755	0.0	116.1
문화예술(D-1)	148	0.0	84.6
유 학(D-2)	5,818	0.1	118.8
산업연수(D-3)	45,651	0.9	97.5
일반연수(D-4)	3,502	0.0	101.9
취 재(D-5)	315	0.0	108.2
종 교(D-6)	1,868	0.0	107.9
상사주재(D-7)	10,031	0.2	91.1

기업투자(D-8)	24,442	0.5	128.9
무역경영(D-9)	2,438	0.0	106.3
교 수(E-1)	1,828	0.0	90.9
회화지도(E-2)	11,849	0.2	118.8
연 구(E-3)	1,694	0.0	130.0
기술지도(E-4)	1,141	0.0	90.6
전문직업(E-5)	717	0.0	93.2
예술홍행(E-6)	7,044	0.1	157.0
특정직업(E-7)	10,435	0.2	99.3
방문동거(F-1)	34,837	0.7	116.3
거 주(F-2)	36,156	0.7	79.9
동 반(F-3)	15,324	0.3	96.2
기 타	101,920	2.0	116.8
상륙허가자	842,133	16.2	138.2

자료 : 출입국관리소, 2001.

이러한 변화의 결과이기도 하겠지만 체류기간 또한 크게 늘어나 장기체류자가 한달 이상의 중·장기체류자가 40만 명을 넘고 있다(표 2-3).

<표 2-3> 외국인의 체류기간

체 류 기 간	출 국 자 수	구 성 비(%)	지난해 대비(%)
총 수	5,107,812	100.0	114.8
5일 이 하	3,312,176	64.9	110.1
6일~10일	280,146	5.5	114.1
11일~20일	145,357	2.8	110.2
21일~30일	66,840	1.3	137.6
31일~60일	48,717	1.0	119.1
61일~ 3월	32,332	0.6	120.8
3월~ 6월	16,943	0.3	142.6
6월~ 1년	312,209	6.1	178.8
1년 이 상	19,015	0.4	86.2
재입국 등	19,965	0.4	13.9
상륙허가자	854,112	16.7	143.9

자료 : 출입국관리소, 2001.

2) 정보화와 과학기술의 대중적 이용

① 정보화

정보통신의 급속한 발달 또한 경찰행정의 새로운 환경을 조성하고 있다. 한국인터넷 정보센터가 2001년 9월 말 전문조사기관인 인터넷매트릭스와 함께 행한 조사에 따르면 집에서 인터넷을 이용하는 가구는 우리나라 전체 가구의 과반수인 59.3%인 것으로 나타나고 있다(표 2-4).¹⁾ 이러한 결과는 1년 전인 2000년 조사결과인 42.5 %에 비해 17%포인트 가량 늘어난 것으로 몇 해 안에 전국 대부분의 가구가 인터넷을 이용하게 될 것임을 예상하게 한다.²⁾

<표 2-4> 인터넷 이용자수 변화(단위 : 천명)

년 도	이 용 자 수(천명)	증 가 율
1994	138	
1995	366	165
1996	731	100
1997	1634	124
1998	3,103	90
1999	10,860	250
2000	16,400	51
2001	22,230	37

* 자료 : 한국 인터넷 정보 센터(KRNIC)

1) 이 조사는 전국 3,854가구의 7세이상 국민 1만978명을 대상으로 실시되었다. 조선일보 2001년 10월 29일, 7면.
 2) 우리나라 인터넷 사용자 수는 1994년 이후 인터넷의 열풍이 불어닥치기 시작하면서 매년 두 배가 넘는 폭발적인 성장세를 지속해왔다. 특히 PC통신의 대중화 pc방의 활성화 및 벤처 창업열기 등, 여러 가지 사회적, 문화적, 정책적인 측면 등에 힘입어 이를 통한 인터넷 접속이 활성화되면서 인터넷 인구는 날로 증가하고 있는 추세이다. <http://www.i-biznet.com/>.

특히 소득이 월 250만원 이상이 되는 가구는 이미 80.9%가 집에서 인터넷을 이용하고 있는 것으로 나타났으며, 대도시지역의 경우도 전체 가구의 62.5%가 인터넷을 이용하고 있는 것으로 나타났다. 저소득 가구와 농촌지역에 있어서는 인터넷 이용자의 증가가 비교적 느리게 나타나고 있지만, 이들 지역 또한 꾸준한 성장세를 유지하고 있다는 점에서 향후 인터넷 정보문화의 보편화를 쉽게 예상할 수 있다.

인터넷으로 대변되는 정보통신의 이러한 발달은 경찰행정환경에 큰 영향을 미치게 된다. 먼대면 접촉이 아닌 온-라인상의 다양하고도 빈번한 접촉과 정보의 교환은 새로운 범죄환경을 만들고 있으며, 온-라인과 오프-라인을 연결하는 다양한 사회적 활동들 또한 과거에 경험해 보지 못한 새로운 환경을 만들고 있다. 개인의 프라이버시와 기업정보의 보호 등이 국가의 중요한 역할로 등장하고 있기도 하다.

정보통신의 발달은 심지어 사회구성원들의 심리구조와 정서까지 변화시키고 있기도 하다. 사이버 공간을 통한 다양한 문화와 가상적 체험과 연계되면서 현실세계와 가상세계를 오고 가다가 결국은 현실세계와 정서적으로 격리되고 마는 사람까지 나타나고 있다.

② 과학기술의 발달과 대중적 이용

정보화와 함께 지식산업이 발달하면서 과학기술이 급속도로 발전하고 있다. 아울러 이러한 과학기술과 이에 대한 정보의 대중화로 이러한 과학기술을 이용한 각종의 기기가 대중적으로 이용되고 있다. 폭발물 제조와 관련된 기술이 보편화되고 있다거나 첨단 도청장비 등 수사기관이나 이용할 정보통신기기가 대중화되고 있다는 것 등은 그 좋은 예이다. 최근에는 심지어 위성추적 시스템까지 대중적 이용이 가능한 체제로 전환되고 있다.³⁾

3) 한 때 세간의 화제를 모았던 '대구 폭발물' 사건을 다룬 국민일보의 다음과 같은 기사는 이러한 과학기술의 대중화가 지니는 부정적 의미의 일단을 잘 나타내고 있다. '지난 3일 대구시 북구 시민운동장 부근에서 발생한 폭발물 사건의 범인이 20일 경찰에 붙잡혔다. 대구지방경찰청은 20일 시한장치를 갖춘 질산 암모늄 폭탄을 제조해 노트북 가방에 넣어 지난 3일 대구시 북구 시민운동장 앞에 갖다 놓아 주민 2명에게 화상 등 상해를 입힌 혐의(폭발물 제조 사용 등)로 임포 군(17·경북 S고교 2학년)을 붙잡아 폭탄제조경위 등을 조사중이다. 경찰에 따르면 임군은 지난 19일 경북 김천시

과학기술과 기기의 대중적 이용은 경제발전이나 사회발전을 위해 매우 긍정적인 일이라 할 수 있다. 이들을 이용한 각종의 생산활동은 서비스와 상품의 부가가치를 높이는 등 경제사회의 발전과 관련하여 중요한 의미를 지니게 된다. 그러나 과학기술과 기기의 대중적 활용은 다른 한편으로 범죄와 결부되어 활용될 수 있다는 점에서 주의를 요한다. 2001년 12월 한국행정학회 동계세미나에서 발표된 한 학술논문은 과학기술의 발달과 행정수요의 변화를 아래와 같이 기술하고 있다. 일반행정수요와 관련된 부분이기는 하나 경찰행정과 관련하여서도 시사하는 바가 많다.⁴⁾

21세기에도 과학기술의 급진적인 발전은 계속될 것으로 예견되고 있다. 특히 생명복제기술의 발전은 인류의 윤택한 생활에 기여하는 면도 있을 것이나 테러 또는 무기로서 오·남용되거나 이미 일부에서 시도하고 있는 인간 개체 복제에 적용되어 복제인간, 맞춤형 인간 등 자연섭리에 반하는 생명체를 탄생시켜 사회질서의 붕괴, 윤리의식의 저하와 같은 사회문제를 파생시킬 수도 있다. 이에 따라 각 국에서는 관련 연구와 기술개발을 제한 또는 금지해야 한다는 의견이 제기되고 법, 제도적 정비가 이루어지고 있다. 정보통신기술의 발달로 급속히 확산되고 있는 인터넷도 우리 생활에 편리함과 풍요로움, 여유 등을 제공하

모암동 자신의 집에서 질산암모늄과 디젤유를 혼합한 장약에 아지드화납을 뇌관용 폭약으로 부착한 사제폭탄을 만들어 지난 3일 이 폭탄에 40분 가량의 타이머기능을 설정후 대구시 북구 고성 3가 시민운동장 축구장 9-10번 출입구 화단에 설치, 이 옆을 지나던 윤모군(19)이 이를 주워 승용차 안에서 살펴보자 폭발해 두 다리에 2도 화상을 입게 한 혐의다. 경찰 조사결과 임군은 초등학교 4학년 때부터 컴퓨터와 화학에 관심이 많고 이 분야에 해박한 지식을 갖추고 지난해 9월 실제 사제폭탄을 제조해 실험에 성공하자 보다 큰 실험을 통해 재미없는 세상에 뭔가 재미있는 일을 하고 싶은 호기심으로 폭탄을 제조, 시민운동장에서 폭발시킨 것으로 밝혀졌다. 임군은 평소 집주변 'D과학'이라는 화학약품상 주인과 친분을 쌓으면서 화학약품에 대한 지식을 배우고 김천공단 내 화학공장 연구실을 자주 방문하는 기회를 가지면서 이 분야에 관심을 갖고 풍부한 지식을 갖추게 됐다. 또 지난해 3월부터는 D과학으로부터 질산암모늄 아지드화나트륨 아세트산납 등을 직접 구입, 소형폭탄을 제조해오다 지난해 9월에는 학교운동장 등지에서 폭발실험을 하다 리모콘이 잘못 작동해 파편이 무릎과 이마에 박혀 1주일간 입원하는 사고를 당하기도 했다. 임군은 사고이후 D과학이 화학약품을 팔지 않자 지난해 9월부터 인터넷 학습기자재 사이트인 e모 사이트를 통해 화학약품을 구입하고 인터넷으로부터 폭탄제조과일을 구해 제조법을 배우고 실험까지 해온 것으로 밝혀졌다. 임군은 사고 당일 뉴스를 보고 자수를 결심했으나 폭발물제조 범죄가 7년 이상의 중형으로 규정돼 자수하지 못했다고 진술한 것으로 알려졌다.' 국민일보 2월 20일.

- 4) 이시원, “21세기 행정환경에서 요구되는 바람직한 정부 및 공직자상”, 한국행정학회 2001년도 동계 학술대회 발표논문집, 273쪽.

고 있지만 인터넷을 이용한 사이버 범죄나 가상공간에서의 윤리의식 부재 등이 가져오는 부작용도 매우 크다.

이와 같이 정보통신기술을 응용한 인터넷의 생활화가 가져오는 신종범죄, 윤리의식의 부재 그리고 생명과학의 연구와 실용화 과정에서 부닥치게 될 윤리적 문제를 공개적으로 제기하고 공론화 하여 일정한 규칙을 만들어 내는 조정자 역할을 정부가 담당해야 할 것이다. 올리히 백은 그의 저서 ‘위험사회’에서 우리의 미래가 의회나 정부가 아니라 과학자들의 실험실과 경영자들의 집무실에서 간접적으로 그리고 부지불식간에 만들어지고 있다는 우려를 표명하고 있다.

3) 시민사회의 변화

① 정치사회의식의 변화

시민의 정치사회의식의 변화 또한 경찰행정의 환경을 바꾸고 있다. 아래의 <그림 2-1>은 미국 정치학자 Paige의 모델을 응용한 것으로 우리나라 국민의 정치·사회적 의식이 어떠한 방향으로 변해왔는가를 보여주고 있다.

그림에서 보는 바와 같이 시민의 정치사회의식은 크게 두 가지, 즉 정치신뢰와 정치효능감으로 이야기할 수 있다. 정치신뢰는 정부와 정치인 그리고 행정기관 등을 얼마나 믿고 있느냐를 말하고, 정치효능감은 스스로 정치사회를 변화시킬 수 있다고 믿는 일종의 능력감을 말한다. 이 둘을 교차하는 경우 우리는 네 가지의 성향을 얻을 수 있는데, 충성적(allegiant) 정향과 이의적(dissident) 정향, 그리고 신민적(subordinated) 정향과 소외적(alienated) 정향이 그것이다.

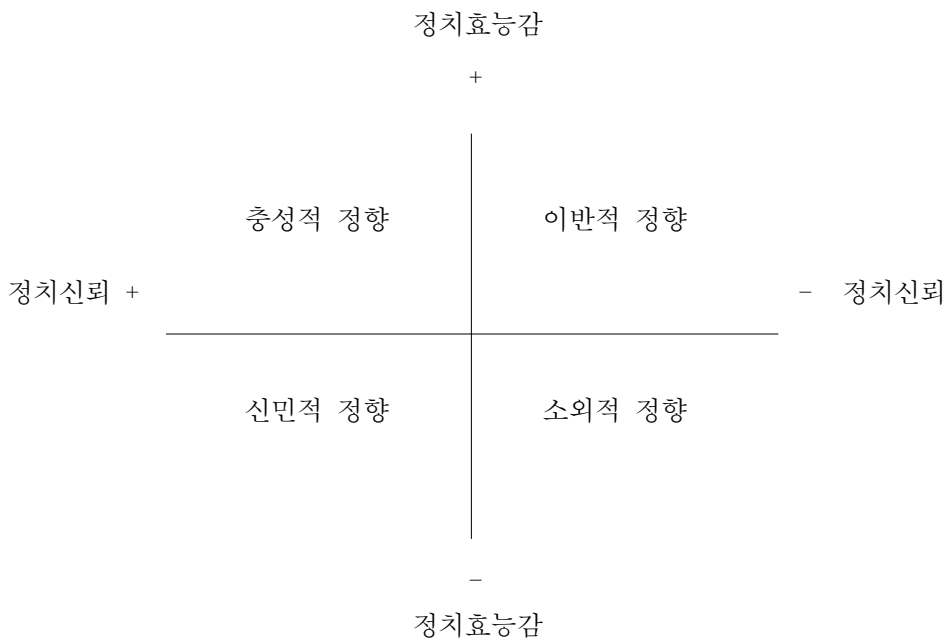
먼저 충성적 정향은 정치효능과 정치신뢰가 모두 높은 경우로 정부와 정치인 그리고 행정기관 등에 대한 믿음과 함께 스스로의 정치사회적 능력에 대해서도 자신감을 지니고 있는 경향이 있다. 둘째, 이의적 정향은 정치효능은 높은 반면 정치신뢰는 낮은 경향을 말한다. 신뢰는 낮고 능력감은 높은 바, 시위를 주도하거나 이에 적극적으로 참여하는 등 정치사회에 지닌 불만을 거침없이 드러내어 놓게 된다. 셋째, 순종적 정향은 정치신뢰와 정치효능감이 모두 낮은 경향을 말한다. 훌륭한 사람들이 잘 다스리고 있고 스스로는 아는 바도 없으니 믿고 따르기만 하겠다는 것으로 정치사회 지도자나 행정기관

의 입장에서는 매우 편한 입장이 되는 형이다. 끝으로 소외적 성향은 정치신뢰와 정치효능감이 모두 낮은 형으로 믿을 사람도 없고 스스로 세상을 바꿀 능력도 없으니 지켜보기도 싫고 관심을 가지기도 싫다는 형이다.

우리사회에 있어 시민들의 정치사회의식이 어떠한 방향으로 움직이고 있으며, 또 어떠한 성향이 강하게 나타나고 있는지는 쉽게 짐작할 수 있다. 적지 않은 연구자들이 그림에서 보는 바와 같이 이의적 정향과 소외적 정향 쪽으로 움직이고 있는 것을 확인하고 있다. 대학생이나 도시빈민 등에 이어 과거에 순종적 경향을 보였던 농민들도 이의적 정향이나 소외적 정향 쪽으로 움직이고 있는 것으로 나타나고 있다.⁵⁾

이러한 변화는 곧 우리사회에 있어 더 많은 이해관계의 대립과 충돌 그리고 갈등이 나타날 수 있음을 말해주는 것이며, 경찰행정에 있어서도 적지 않은 변화가 있을 수 있음을 시사하고 있다. 시민이 달라지고 있는 만큼 경찰행정의 수요가 달라질 수밖에 없으며, 또 이를 대하는 경찰의 태도와 관행 또한 과거와 같을 수가 없는 것이다.

<그림 2-1> 시민의 정치사회의식의 변화



5) 이에 대한 자세한 설명은 안병만, 『한국정부론』(서울: 다산출판사, 2000), 제6편 제1장, 제2장 참조.

② 시민사회의 능력 신장

시민사회는 정치사회의식의 변화와 함께 능력의 신장이라는 점에서 과거와는 전혀 다른 모습을 보이고 있다. 1960년대와 1970년대의 경우 우리의 시민사회는 경제적인 면에서, 또 정보와 기술수준이라는 점에서 그다지 인상적인 모습을 보여주지 못했다. 공공부문에 비해 인적·물적 자원의 동원능력이나 지적·정보자원의 보유에 있어 떨어지는 모습을 보여주었다.

그러나 최근 들어 이러한 모습은 크게 변하고 있다. 민간부문 전체가 빠르게 성장하면서 인적·물적 자원의 동원능력이 크게 신장된 상태에 있으며, 지적·정보 자원의 보유와 활용에 있어서도 공공부문에 비해 앞서가는 모습을 보여주고 있다.

하나의 예가 되겠지만 과거에는 공공부문이 민간부문에 비해 우수한 인적 자원을 흡수함에 있어 비교적 우월적인 위치에 있었다. 그러나 최근에 들어 이러한 현상은 크게 달라지고 있다. 전문인력을 비롯한 우수한 인적자원들이 공공부문보다는 민간부문을 선호하는 양상을 보이고 있으며, 이로 인해 민간부문의 전문적 능력이 공공부문의 그것을 앞서는 양상을 보이고 있기도 하다. 연봉제 등 개인의 능력을 높이사는 보상체계가 자리를 잡으면서 이러한 경향은 더욱 강화되고 있다. 과거 같으면 공공부문에 근무하며 공익을 위해 일했을 많은 인재들이 민간부문에 편입되어 사적인 이익을 위해 일하고 있으며, 이 과정에서 때로는 공익을 해치는 행위를 옹호하고 변호하는 일까지 하는 경우도 있다.

물적 동원능력과 인적 네트워크 등 다른 부분에 있어서도 마찬가지이다. 많은 민간조직들이 과거 같으면 쉽게 엄두도 내지 못할 일을 하게되며, 인적 네트워크를 동원하여 자신들의 이익을 추구하고 보호하는 행위를 한다.

한 마디로 시민사회는 적지 않은 부분에서 이미 공공부문을 앞지르고 있다고 보아야 하겠는데, 이러한 상황은 경찰행정에도 있어서도 중요한 환경변인으로 등장한다. 시민사회, 특히 잘 조직화된 집단의 능력과 전문성, 그리고 인적 네트워크는 이들이 설령 범법행위를 한다고 해도 쉽게 접근조차 하지 못하는 환경을 만들기도 하기 때문이다.

③ 사회적 긴장의 증대와 가치체계의 혼란

세계화와 정보화, 그리고 그에 따른 부수적인 변화의 영향이기도 하겠지만 사회경제질서에 큰 변화가 초래되고 있다. 지속적인 구조조정 작업과 인센티브 제도의 강화 등을 통해 ‘도덕적 해이(moral hazard)’를 방지하고자 하는 노력들이 지속적으로 전개되고 있으며, 이로 인해 계층 간의 소득격차가 심화되고 있다. 또 이 과정에서 계층 간 상호 유리된 소비문화가 형성되고 있다. 계층간의 반목과 갈등의 가능성이 높아지고 있음은 물론 저소득층의 고소득층 소비문화 모방 등으로 범인성 환경이 강화되고 있다.⁶⁾

사회구성원간의 경쟁체제가 강화되고 있는 것도 적지 않은 문제가 된다. 이러한 경쟁체제의 강화는 사회 전체의 경쟁력 강화라는 측면에서는 당연한 일이 될 수도 있다. 그러나 이러한 변화는 대인관계의 몰인격화와 함께 경쟁을 이기지 못한 사람들의 비정상적인, 또 우발적인 범죄를 유도할 수 있다는 점에서 심각한 문제가 된다.

이혼율의 증가나 가출소년·소녀의 증가 등에서 보는 바와 같이 전통적인 가족중심의 질서도 약화되고 있으며, 자연히 이를 기반으로 한 사회통제체제도 급격히 약화되고 있다. 세계화와 정보화를 타고 들어오는 다양한 새로운 문화와 가치관, 그리고 상업적 광고의 범람은 이러한 현상을 더욱 가속화시키고 있다.

2. 경찰행정 수요의 변화

1) 세계화에 따른 경찰행정 수요의 변화

앞서 언급한 바와 같이 세계화는 세계를 하나의 장(場)으로 만들면서 인적·물적 자

6) 이와 관련하여 경찰청 발행의 『경찰백서』(2000)은 아래와 같이 밝히고 있다. 대다수 국민들이 경제적 목표감과 안정감을 상실하고 좌절함에 따라 퇴폐성 소비풍조가 유발되고 있다. 이에 따라 유흥 접객업소 여성종사자가 급증하고, 때마침 휘몰아쳐 온 서구의 성개방 풍조와 맞아 떨어지면서 사치향락풍조가 만연하고 음란퇴폐 문화가 범람하면서 청소년 유해환경까지 악화시키는 악순환의 연속 국면을 만들어내게 된다. 역시 이러한 연장선상에서 청소년, 성인을 막론하고 약물남용 현상까지 심화시키게 된다. 『경찰백서』(2000).

원과 정보 등이 국경을 넘어 자유롭게 이동하는 환경을 만들고 있다. 이러한 현상은 경찰행정 수요에 있어서도 큰 변화를 초래하고 있다고 보겠는데, 아래에서는 실제 발생하고 있는 세계화관련 범죄현황을 살펴보기로 한다.

① 국내체류 외국인 범죄

우리나라에 체류하고 있는 외국인에 의한 범죄가 급증하고 있다. 경찰청 자료에 의하면 2001년 1월부터 4월까지 4개월 동안에 발생한 외국인 범죄는 모두 608건으로 2000년 같은 기간의 467건에 비해 30%이상 증가한 것으로 나타났다. 1999년 1233건이던 것이 2000에는 1484건으로 늘어난 것으로 되어 있으며, 이러한 추세가 계속되는 경우 2001년에는 2000건을 넘을 것으로 경찰청은 추정하고 있다.

이들 외국인 범죄는 최근 들어 흉포화·조직화되는 양상을 보여주고 있는데, 살인사건의 경우 2000년 1월에서 4월까지의 4개월 간 4건에 불과하던 것이 2001년 같은 기간에 있어서는 14건으로 3배 이상 늘어났다. 강간도 2000년 1월에서 4월까지의 1건에 불과하던 것이 2001년 같은 기간에는 5건으로 5배 늘어났다. 또 내국인을 대상으로 하는 강도 범죄 역시 10건이던 것이 2001년에는 15건으로 50% 늘어났다. 살인, 강도, 강간, 절도, 폭력 등 강력범죄를 저질러 구속된 외국인 숫자도 2000년 1월에서 4월까지의 175명이던 것이 2001년 같은 기간에는 270명으로 49% 늘어난 것으로 나타났다.

이와 같이 외국인 범죄가 늘어나는 주된 원인은 국내체류 외국인, 특히 불법체류자가 늘어난 데 있다고 볼 수 있다. 이들 불법체류자의 수는 세계화 추세와 함께 매년 크게 늘고 있으며, 국적 또한 매우 다양해지고 있다. 아래의 <표 2-5>와 <표 2-6>은 외국인 불법체류자의 유형별(장·단기) 현황과 국적별 현황을 나타내고 있는데, 표에서 보는 것처럼 IMF 위기 초기였던 1998년을 제외하고는 줄곧 10만 명을 훨씬 넘는 숫자를 기록하고 있으며, 단기보다는 장기 체류자가 늘어나는 양상을 보이고 있다.

<표 2-5> 외국인 불법체류 유형별 현황: 장·단기

구분	'90~'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99
계	41,877	30,889	54,508	48,231	81,886	129,054	148,048	99,537	135,338
단기	40,376	28,009	49,884	44,054	68,285	104,193	115,058	74,236	106,118
장기	1,501	2,880	4,624	4,177	13,581	24,861	32,990	25,301	29,220

자료 : 출입국관리소

<표 2-6> 국적별 불법체류자 현황

구분	계	중국	필리핀	방글라데시	파키스탄	태국	네팔	기타
'94	48,231	19,149	7,614	5,244	2,276	1,305	2,072	10,571
'95	81,886	36,462	10,323	5,547	2,925	2,071	2,259	22,279
'96	129,054	50,620	14,602	9,610	5,455	6,276	2,388	40,103
'97	148,048	57,722	13,909	9,033	5,935	8,200	1,059	52,190
'98	99,537	55,628	6,404	7,462	3,098	2,372	606	23,967
'99	135,338	68,798	9,213	10,884	4,286	6,853	667	34,637

자료 : 출입국관리소, 2000.

불법체류자들은 박봉과 열악한 근무환경에서 일하고 있는 관계로 쉽게 돈을 벌 수 있는 범죄에 쉽게 빠져드는 것으로 알려지고 있다. 심지어는 산업연수생으로 입국한 외국인들까지 산업현장을 이탈하여 자국출신 범죄조직과 연결돼 범죄행각에 빠지는 경우도 속출하고 있다.⁷⁾ 불법체류자중의 일부는 이들이 집단으로 거주하는 지역을 중심으로 범

7) 언론매체에 소개된 다음의 사례는 이들에 의한 범죄의 배경과 원인을 잘 설명해 주고 있다. **사례 1:** 카자흐스탄인 불법체류자 카말한씨(23)는 2001년 3월 생활비가 떨어지자 한국인 택시운전기사를 살해하고 금품을 빼앗아 달아났다 경찰에 붙잡혔다. **사례 2:** 2001년 4월 경기 고양 일산구 덕이동에서 복면을 한 베트남인 7~8명이 한밤중 동료 베트남인 흥 모씨 집에 침입하여 흥씨와 동거녀를 흉기로 잔인하게 살해하였다. 이들은 흥씨가 정기적으로 번 돈의 일부를 상납하지 않자 범행을 저지른 것으로 드러났다. **사례 3:** 2001년 4월 산업연수생으로 입국했다 이탈한 베트남인 5명이 '하노이파'라는 범죄단체를 결성한 뒤 강도행각을 벌이다 경찰에 적발됐다. 이들은 빼앗은 금품을 공동분배하고 절대 밀고하지 않기로 하는 등 행동강령까지 만들었던 것으로 드러났다. 국민일보 5월 29일, 31면.

죄조직을 형성해 나가는 일도 있는 것으로 알려지고 있다.⁸⁾

② 내국인의 외사 범죄

경제여건이 나아지고 세계화가 진행되면서 내국인의 해외여행이 큰 폭으로 증가하고 있다. 이에 따라 범죄 등 불법행위를 목적으로 한 여권 절취 및 위·변조, 밀수, 외화 밀반출 등 내국인의 외사 사범이 증가하고 있다. 아울러 국내에서 범죄를 저지른 후 해외로 도피하는 사례가 계속되고 있다. 자연히 외국경찰과의 공조수사의 필요성도 크게 높아지고 있다고 하겠는데, 1999년의 경우만 해도 해외도피사범 162명에 대하여 공조수사를 요청한 바 있다(표 2-7).

<표 2-7> 해외도피사범 현황

구분	'90~'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99
수배자	4	18	29	28	106	105	146	468	162
강제송환자	4	2	12	15	13	28	27	28	24

출처 : 경찰개혁 백서, 2000.

③ 국제조직 범죄

세계화 경향과 함께 국제 범죄조직 또한 세계를 무대로 그 세력을 확장하고 있다. 우리나라를 위협할 수 있는 국제범죄조직으로는 여러 가지를 들 수 있다. 일본의 전통 조직범죄 세력인 야쿠자와 홍콩 등 각 국의 차이나타운을 중심으로 활동하고 있는 삼합회 등이 주요한 관찰 대상이라 할 수 있다. 또 최근에는 동구권 공산체제의 붕괴와 함께 생겨난 러시아 마피아 역시 전 세계로 그 세력을 확대해 가고 있다.

8) 다음은 국민일보 2001년 5월 29일 31면에 소개된 기사의 일부이다. “서울 가리봉동 신길동 대림동 일대에는 베트남 범죄조직과 중국출신 조선족 범죄조직이 술집운영 등 이권을 둘러싸고 서로 대결을 벌이고 있어 외국근로자들에게 공포의 대상이 되고 있다.”

이들은 자국 내에서 마약밀매 뿐만 아니라, 돈 세탁, 무기밀매, 위조 통화·신용카드 유통, 불법음반·비디오 유통, 인신매매, 채권·채무관계 해결 등에 이르기까지 갖가지 형태의 범죄를 저지르고 있으며, 그 양상 또한 날로 다양화되고 있다. 그리고 이러한 활동을 바탕으로 국내 범죄조직 등과 결탁하거나 국내에 조직망을 구축하여 활동하고 있다. 경제권 자체가 국경을 넘어 확대되는 상황이라 이들의 활동 또한 자국 경계를 넘어 이웃나라와 세계로 퍼져나가고 있는 것이다. 『경찰백서』는 이들의 활동을 다음과 같이 설명하고 있다.

일본 야쿠자의 경우 뚜렷한 증거는 포착되지 않았으나 국내폭력 조직과의 연계 가능성이 있을 것으로 추정되고 있을 뿐 아니라 ‘합법’을 가장한 성금기탁, 장학회 설립 등을 통해 활동 기반을 다지는 한편, 호텔·백화점·빌딩 등 부동산 매입, 카지노 투자 등을 위장한 국내 침투 또한 예상된다. 삼합회(트라이어드)도 본거지인 홍콩이 중국에 반환된 이후 활동 영역을 넓혀 우리나라를 미주지역에서 유통되고 있는 헤로인 밀매의 중간 경유지 혹은 히로뽕 판매의 소비지로 활용하면서 국내 마약조직 등과 연계를 강화하려 한다는 움직임도 포착되고 있으며, 최근에는 여권·위·변조·위폐·불법밀입국 알선 뿐 아니라 합법을 위장한 사업체 운영을 통한 불법 자금세탁, 카지노 등 오락 및 향락 사업 분야의 진출도 시도할 것으로 예상된다.

또한 구 소련 붕괴 이후 급성장한 러시아 마피아의 경우는 세계 각국의 범죄조직과 연계되어 활동 중이고 우리나라도 대상국에 포함된 것으로 알려졌다. 특히 이들은 마약류의 밀반입 뿐 아니라 매춘알선·불법 돈 세탁·채권해결 등에도 개입하면서 부산을 중심으로 한 무기밀거래에도 개입할 가능성이 있는 것으로 알려져 상당히 위협적인 존재로 부각되고 있다.

그동안 마약 밀매에 있어서 우리나라는 공략의 대상이라기보다는 중간 경유지로 활용되는 경향이 많았으나, 이제는 국내 마약사범의 증가와 함께 최종 소비지로 부각되고 있어 이미 위험수준을 넘고 있다. 특히 국내 유통되고 있는 마약의 약80%는 해외에서 완제품 또는 원료형태로 밀반입 된 것으로 추정되며, IMF이후 적발건수는 다소 감소하였으나 국제적 마약조직의 침투가능성이 더욱 증대되고 있어 더욱 철저한 대비가 요구되고 있다.

이러한 국제범죄조직 외에 해외 교포 또는 일시 출국한 내국인이 해외 현지에서 범죄조직을 만드는 경우도 늘어가고 있다. 호주와 중국 등지의 유흥가를 중심으로 폭력단을 형성하여 교포와 현지인들에 피해를 입히는 사례가 빈번히 발생하고 있는 것이다. 이 또

한 국제공조체제의 강화 등 전문적 국제협력의 필요성을 크게 높이고 있는 부분이라 할 수 있다.

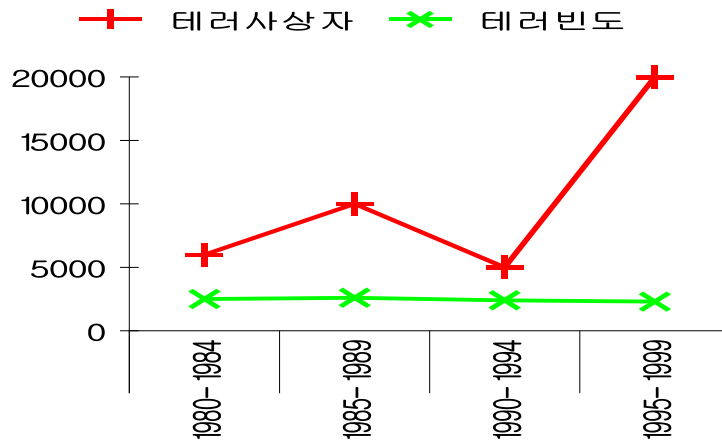
④ 국제테러

세계가 하나의 장(場)이 되어가면서 문화권과 정치경제적 위상이 다른 국가간의 대립과 갈등이 첨예화되고 있다. 접촉이 늘어나는 만큼 대화와 협력의 기회도 늘어나지만, 그 반대로 대립과 갈등의 가능성도 커지기 때문이다. 이질적인 문화와 이질적인 정치경제 구조, 그리고 상호 쉽게 융화될 수 없는 신념체계를 지닌 경우 빈번한 접촉은 오히려 갈등과 대립으로 이어지는 경향이 생기게 된다. 특히 힘의 불균형이 명백한 상황아래 강한 쪽이 자기중심의 이해관계를 폐쇄적으로 추구하는 경우 이러한 대립과 갈등은 곧잘 테러로 이어지게 된다.

1990년대 말경까지만 해도 국제테러는 감소세를 보였다. 미국을 비롯한 주요 국가들이 적극적인 노력을 기울인 결과였다. 그러나 최근 이러한 상황은 크게 달라지고 있다. 미국 뉴욕의 세계무역센터(World Trade Center)에 대한 테러가 입증하듯이 테러를 통해 자신들의 신념과 이해관계를 추구하고자 하는 노력은 그치지 않고 있다. 회교 회교원리주의·민족주의·극우조직 등에 의한 무차별 대량 살상 테러가 지속적으로 일어나고 있으며, 테러의 내용 또한 대규모화, 무차별화 되는 경향을 보여 주고 있다. 아래의 그림은 국제사회에서 발생한 주요 테러의 수와 그로 인한 사상자를 표시하고 있다. 그림에서 보는 것처럼 테러의 수는 1980년 이후 큰 변화가 없으며, 사상자의 수는 크게 늘어나고 있음을 알 수 있다. 대규모화, 무차별화되고 있음을 한 눈에 볼 수 있다.

자신들의 신념과 이해관계가 침해당하고 있다는 생각을 지닌 근본주의자들이 존재하는 한 이러한 테러는 쉽게 사라지지 않을 것으로 보이며, 정보화와 세계화라는 큰 변화 속에서 새로운 세계질서가 만들어지고 있는 상황에 있어서는 그 강도가 더 해갈 것으로 예상되기도 한다. 최근에는 특히 무차별 대형살상을 가능하게 하는 생화학 무기와 방사능 무기, 그리고 심지어 핵무기를 사용하는 테러, 즉 CBRN(chemical, biological, radiational, nuclear) 테러의 가능성이 제기되고 있어 더욱 주의를 요하고 있다.

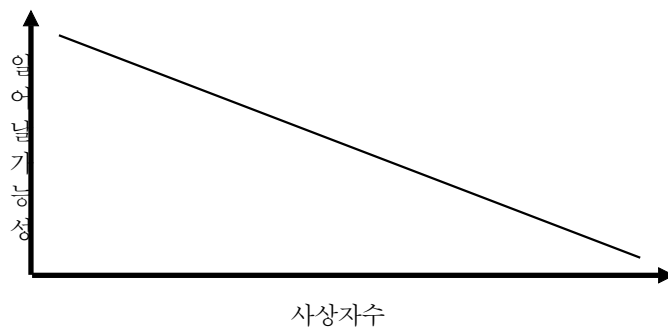
<그림 2-2> 국제사회에서의 테러발생 빈도와 사상자



출처 : COUNTERING THE CHANGING THREAT OF INTERNATIONAL TERRORISM, Report of the National Commission on Terrorism, U.S. FEMA(Federal Emergency Management Agency, Pursuant to Public Law 277, 105th Congress

아래의 그림은 미국 FEMA(Federal Emergency Management Agency)의 보고서에 나타난 것으로 대량 살상을 목표로 하는 생물학 테러의 가능성이 낮기는 하지만 여전히 존재하고 있다는 견해를 표시하고 있다.

<그림 2-3> 생물학 테러의 스펙트럼



출처 : 위와 같은 FEMA 자료.

2) 정보화와 과학기술의 발달 및 대중적 이용에 따른 수요의 변화

① 정보화에 따른 수요의 변화

정보화의 진전과 정보화 기기와 기술의 대중화는 경찰행정에도 있어 새로운 수요를 낳고 있다. 정보화 기술과 기기를 이용한 범죄가 크게 늘어나고 있는 것이다.

우리나라에서 컴퓨터와 같은 정보화 기기와 기술을 이용한 범죄가 처음 일어난 것은 1973년으로 기록되고 있다. 1973년 10월 과학기술 중앙전자계산소 프로그래머가 AID차관 아파트의 입주자 추첨과 관련하여 프로그램을 조작하는 사건이 최초의 컴퓨터범죄로 기록되고 있는 것이다.

그 후 이러한 범죄는 지속적으로 발생하기 시작하였는데 1985년까지 12년 동안 20건이 발생하였으며,⁹⁾ 이어 1990년 4월까지 21건이 더 발생하여 도합 41건이 발생하였다.¹⁰⁾ 그러다가 1990년대에 들면서 이러한 범죄는 기하급수적으로 늘어나기 시작했다. 1992년 12월부터 1994년 12월까지 약 2년 동안에만 118건이 발생하였으며, 이후 1997년에는 123건, 1998년에는 397건, 그리고 1999년에는 1,693건이 발생하였다.¹¹⁾

또한 한국정보보호센터의 자료에 의하면 1995년에는 183건, 1996년에는 9월까지만 213건(전년도대비 116% 증가)이 발생하는 등 최근 몇 년 사이에 급격하게 증가하는 상황에 있다(표2-8 참조). 이를 유형별로 살펴보면, 컴퓨터파괴에 해당하는 컴퓨터바이러스가 가장 많고(68.8%, 78.9%), 컴퓨터스파이에 해당하는 해킹과 자료유출 및 절취(17%, 10.8%), 자료의 부정조작(8.8%, 6.6%), 기타의 순이다(표 2-8).¹²⁾

9) 김문일, 컴퓨터범죄론, 법영사, 1989, p. 158.

10) 조규정, 컴퓨터범죄, 세미나자료 90년대의 범죄와 형사정책, 한국형사정책연구원, 1990. 4, p. 91.

11) 동아일보 1995. 3. 27 및 경찰백서(2000) 자료.

12) 이러한 유형별 비율은 수사기관이 파악한 것과는 차이가 있다. 차이가 나는 이유는 컴퓨터범죄를 집계기관의 관점에서 유형화함으로써 유형분류가 통일성을 결하고 있기 때문이며, 자료수집 과정이 다르기 때문이다.

<표 2-8> 1995년부터 1996년 9월 사이의 컴퓨터범죄발생건수

사 례 \ 연 도	1995	1996. 9까지	합 계
내부자료 변조 및 파괴	14(7.7%)	13(6.1%)	27
부정정보 처리	2(1.1%)	1(0.5%)	3
컴퓨터바이러스	126(68.8%)	168(78.9%)	294
해킹(통신망무단접속)	17(9.3%)	10(4.7%)	27
자료유출 및 정취	14(7.7%)	13(6.1%)	27
기 타	10(5.5%)	8(3.8%)	18
합 계	183(100%)	213(100%)	396

출처 : 정보보호총서, 한국정보보호센터, 1996. 12, pp. 28~38.

컴퓨터범죄의 급격한 증가경향은 대검찰청의 정보범죄관련통계에 비추어 보아도 쉽게 알 수 있다(표 2-9, 표 2-10 참조). 1995년의 경우 21건에 불과했던 것이 그 다음 해인 1996년에는 72건, 그리고 1997년 상반기에는 33건으로 늘어나고 있다.¹³⁾

13) 그러나 수사기관에 의하여 처리된 건수는 1995년에 21건으로 11.5%(21건/183건), 1996년에 72건으로 33.8%(72건/213건)에 불과한 것으로 나타나 있다. 이러한 상황이 초래되는 이유로는 다음의 두 가지를 들 수 있을 것이다. 첫째의 이유는 발생한 컴퓨터범죄가 수사기관에 알려지지 않아 수사기관이 개입하지 않고 내부적으로 처리된 경우가 많기 때문으로 보인다. 예컨대 금융기관이나 컴퓨터통신회사 등의 피해자들이 자신들에 대한 고객들의 신뢰하락을 우려하여 피해금액이나 피해범위가 크지 않은 경우에는 피해사실이 공개되는 것을 원치 않아 형사소추가 이루어지지 않을 수 있다. 물론 친고죄가 아닌 범죄의 경우 피해자의 처벌의사가 형사소추의 조건이 되지는 않지만, 컴퓨터범죄의 성질상 피해자가 신고하지 않으면 수사기관이 범죄발생을 알기가 쉽지 않고 또한 피해자가 굳이 처벌을 원치 않는 경우에 수사기관으로서도 적극성을 보이지 않을 가능성이 많다는 점은 부인할 수 없을 것이다. 두 번째의 이유로는 범인을 찾아내지 못하였기 때문에 수사와 형사소추가 이루어지지 않았을 것이라는 점이다. 컴퓨터범죄, 특히 주로 해커에 의하여 범하여지는 컴퓨터파괴나 컴퓨터스파이는 범인의 발견이 매우 어렵기 때문에 피해는 입었는데 범인을 알 수 없는 경우가 상당히 많아 수사와 형사소추가 불가능한 사건들이 많다.

<표 2-9> 정보범죄사범 연도별 수사실적(기간: '95. 4. 10.~'97. 6. 30.)

연 도	건 수	명(구속)
1995(4~12)	21	45(12)
1996	72	146(24)
1997(1~6)	33	57(30)
계	126	248(66)

출처 : 대검찰청 중앙수사부 정보범죄대책본부(<http://www.dci.sppo.go.kr/>)

<표 2-10> 정보범죄사범 유형별 수사실적(기간: '95. 4. 10.~'97. 6. 30.)

유 형	처 리	
	건	명(구속)
사전자기록등 위·변작	2	4(2)
단말기부정사용 사기	5	14(9)
컴퓨터·전자기록손괴 등 업무방해	4	15(12)
전산망보호조치침해(해킹)	8	13(5)
전산망처리정보훼손 등	3	5
공공기관의 개인정보 부정사용	3	10(6)
ID 부정발급·사용사기	6	51(5)
홈뱅킹 사기	3	4(3)
상용통신망 사기	5	5
신용카드 사기	4	5(2)
음란CD등 제작·판매	8	8(5)
기 타	75	114(17)
계	126	248(66)

출처 : 대검찰청 중앙수사부 정보범죄대책본부(<http://www.dci.sppo.go.kr/>)

컴퓨터가 보다 더 많이 보급되고 정보통신기술의 발달과 국가와 기업 그리고 개인의 정보화가 촉진되면 될수록 컴퓨터의 자료(정보)처리과정에 불법적으로 개입하는 컴퓨터 범죄는 급격하게 증가할 것으로 판단된다. 실제로 한국정보보호센터의 자료는 주요 컴퓨

터 관련 범죄의 하나인 해킹이 최근 들어 크게 늘어나고 있음을 보여주고 있다. 아래의 <표 2-11>에서 보는 것처럼 해킹의 경우 2000년 한해동안 발생한 것만도 무려 2천 건에 이르고 있다. 1997년의 64건이나 1998년의 158건에 비하면 그야말로 기하급수적으로 늘어나고 있는 상황이라 할 수 있다.

<표 2-11>과 <표 2-12>에서 보는 바와 같이 이러한 해킹 행위는 범세계적으로 이루어지고 있으며, 대학과 기업, 그리고 비영리 기관 등 대상기관의 성격을 막론하고 이루어지고 있다.

<표 2-11> 연도별 국내·국제간 해킹 피해관계

	'97	'98	'99	2000
국내 → 국내	34	23	48	328
국내 → 국외	(9)	(18)	(24)	(84)
국외 → 국내	7	32	91	273
국외→국내→국외	4	91	183	261
N/A	19	12	250	1081
국내 피해건수 계	64	158	572	1943

출처 : “2000년 해킹 피해 1,943건으로 전년 대비 3배 증가”, 한국정보보호센터 자료 (2001)
<http://www.kisa.or.kr/>

<표 2-12> 기관별 해킹피해 접수현황

월	97	98	99	2000
대학(ac.kr)	32	80	262	260
기업(co.kr)	25	69	248	818
비영리(or.kr)	2	3	22	6
연구소(re.kr)	3	4	11	3
지역	2	2	29	48
기타(개인,PC방 등)	-	-	-	808
합계	64	158	572	1943

출처 : 한국정보보호센터, 위의 자료.

향후로도 이러한 컴퓨터 관련 내지는 정보화 관련 범죄가 크게 늘어날 것으로 예상된다. 정보가 권력과 부의 원천이 되는 정보화 사회에 있어서는 피할 수 없는 현상이라 할 수 있다. 또 컴퓨터의 대중적인 보급과 컴퓨터 통신이 지니는 익명성 등은 이러한 현상을 더욱 강화할 것으로 판단된다. 정보를 생산하고 보호하려는 측과 정보를 불법적으로 수집하고 파괴하려는 사람과 단체들간의 치열한 공방이 나타나게 될 것이고, 이 과정에서 해킹과 바이러스의 유포 등 각종의 범죄행위가 기승을 부릴 것으로 판단된다.

모든 업무가 점차 컴퓨터를 비롯한 정보화 기기와 기술에 의존해 나가고 있는 경향을 생각할 때 이러한 정보화 관련 범죄는 경제사회의 발전은 물론 국가의 안전과 관련하여서도 중대한 의미를 지닌다. 기업과 정부의 업무가 방해되고 정보가 유실되는 경우 그 직·간접적인 피해는 엄청난 규모가 될 것이다. 경찰의 역할제고가 크게 요청되는 부분이라 하겠다.

② 과학기술의 발달 및 대중화에 따른 수요의 변화

과학기술의 발달과 이의 대중적 이용의 증대는 경찰행정에 있어 상당한 긴장요인으로 작용한다. 사제 폭발물 제작에 대한 정보가 대중화됨에 따라 청소년들이 이를 이용하여 폭발물을 제작·사용하는 사건이 발생하는가 하면, 각종의 정밀 통신장비를 이용하여 개인의 프라이버시를 침해하는 사건도 연이어 발생하고 있다. 이 외에도 초정밀 인쇄 및 복사기기를 이용한 통화 및 유가증권의 위조 및 변조, 위조 신용카드 관련 범죄, 각종 화학물질의 사용에 따른 환경관련 범죄 등도 크게 늘어나는 추세에 있다.

아래의 <표 2-13>은 신용카드 관련범죄와 통화 및 유가증권의 위·변조관련 범죄 현황을 보여주고 있는데, 최근 들어 발생이 크게 늘고 있음을 볼 수 있다. 표에서 보는 바와 같이 신용카드관련 범죄의 경우 1994년에는 1,187건에 불과하던 것이 해마다 조금씩 늘어나 1998년에는 2,334건을 기록하고 있다. 통화 및 유가증권 위·변조관련 범죄 역시 1994년에는 1,451건이었으나 1998년에는 1,888건으로 나타나고 있다.

<표 2-13> 신용카드 및 통화·유가증권 위·변조관련 범죄 발생현황

구 분	계	환경 보전법	자연환경 보존법	수질환경 보전법	대기환경 보전법	해양오염 방지법	폐기물 관리법	소음진동 규제법	오수분뇨 및 축산폐수 처리법	경범죄처 벌에관한 특별법
1997	7,543	13	6	980	1,054	1,068	3,864	83	483	2
1998	8,514	5	2	930	1,504	1,312	4,290	91	377	3

출처 : 경찰백서, 1999, 29쪽.

환경관련 범죄 또한 해마다 크게 늘어나는 추세를 보이고 있다. 아래의 <표 2-14>에 서 보는 바와 같이 1998년의 경우 모두 8,514건으로 전년 대비 12.9%가 증가하는 양상 을 보이고 있다.

<표 2-14> 환경형벌법별 환경범죄의 발생현황

구 분	1994	1995	1996	1997	1998	1999
신용카드관련 범죄	1,187	1,427	1,824	2,038	2,334	
통화및유가증권 위·변조관련 범죄	1,451	1,561	1,599	1,691	1,888	

출처 : 경찰백서, 1999, 38쪽.

3) 시민사회의 변화에 따른 수요의 변화

① 정치사회의식의 변화에 따른 수요변화

시민사회의 권리의식이 신장되면서 우리사회에는 크고 작은 대립과 갈등이 끊이지 않 고 있다. 아래의 <표 2-15>는 1995년 이후의 집회신고 및 금지 현황을 나타내고 있는 데, 표에서 보는 바와 같이 1995년에는 신고건수가 3,509건에 불과하던 것이 1998년에 는 1만건이 넘고, 1999년에는 14,791건으로 늘어나고 있다. 시민사회의 정치사회의식이 변화하면서 각종의 이해관계가 상호 대립·마찰하는 경우가 점차 늘어나고 있음을 반영하 는 것이다.¹⁴⁾

시민사회의 이러한 권리주장과 그에 따른 마찰은 경찰행정 수요에 있어서도 적지 않은 변화를 초래한다고 하겠는데, 이는 두 가지 측면에서 그러하다. 우선 그 하나는 양적인 증가에 따른 경찰행정의 부담증가이다. 사회적인 질서와 유지가 경찰 본연의 역할인 바 이러한 대립과 갈등의 사례가 늘어난다는 사실 그 자체가 경찰행정 수요의 증가를 의미하게 된다.

그리고 또 하나의 중요한 사실은 시민의 권리의식의 신장이라는 측면에서 볼 때 이러한 시위와 집회에 대한 대응을 과거와 같은 권위주의적이고 강압적인 방식으로 할 수 없다는 점이다. 집회수의 증가 그 자체가 시민의 권리의식을 성장을 의미하는 바 이에 대한 강압적이고 권위적인 행정권의 행사는 더 큰 소요와 불안을 불러 올 가능성이 있다. 따라서 시민사회가 용납할 수 있는, 사회적 정당성과 정치적 정당성이 보장되는 방법으로 대처해야 한다는 부담까지 안게 된 것이다. 후술하겠지만 보다 전문적이고 효과적인 대처방안을 마련하지 않으면 안 되는 상황을 맞고 있다.

<표 2-15> 집회신고 및 금지현황

구분 기간	총발생건수	신 고			미신고
		신고건수	허용건수	금지건수	
'95	11,605	3,509	3,456	53	8,096 (70%)
'96	12,219	6,064	5,995	69	6,155 (50.4%)
'97	9,729	8,236	8,132	104	1,493 (15.3%)
'98	11,797	10,263	10,192	71	1,534 (13%)
'99	17,209	14,791	14,671	120	2,418 (14%)

출처 : 손동권, “평화적 집회 및 시위문화의 정착”, 경찰행정학회 2000년도.

하계학술대회, 2000년 6월 14일, 프레스 센터.

- 14) 최근에는 민원성 시위가 크게 증가하는 양상을 보이고 있다. 경찰청 자료에 의하면 국민의 정부 출범이후(1998년 - 2001년) 민원성 시위는 모두 9,200건으로 참가인원 2,449,000명을 기록했다. 국민의 정부 출범이전인 1994년에서 1997년까지의 3,723건과 1,488,760명에 비해 147% 늘어난 셈이다. 또 1만명 이상이 참여하는 대규모 집회 또한 급격히 증가하고 있는데, 국민의 정부 출범 이후 연평균 29건으로 국민의 정부 이전의 연 국민 정부 출범이전의 연평균 15건에 비해 크게 늘어났다. 경찰청 내부자료. 2001년 12월 17일 경찰위원회 제출 보고자료.

② 가치체계의 혼란 등에 따른 범죄

사회 내적 긴장구조의 강화와 다양한 문화의 이입 등으로 가치체계가 혼란해 지면서 나타나는 범죄도 심각한 양상을 띠고 있다. 몇 가지 예를 들어보면 다음과 같다.

우선 마약관련 범죄가 크게 늘고 있다. 경기침체에 따른 실직과 불황 등으로 인한 좌절감, 불안감, 허무감 등으로 현실도피를 꾀하는 사람들이 적지 않은데다 마약 밀매조직 국제적인 연계와 판매망을 강화하는 등 점차 강력해 지는 양상을 띠고 있기 때문이다. 아래의 <표 2-16>은 1990년대 이후 마약류 사범의 증가추이를 나타내고 있는데, 해마다 그 수가 크게 늘고 있음을 쉽게 볼 수 있다. 1997년과 1998년 등 경제적 어려움이 강화되는 시기에 더욱 빠르게 늘어나는 추세 또한 볼 수 있다.

<표 2-16> 마약류 사범 발생현황

구분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
계	1,438	1,465	4,690	1,725	1,904	1,703	2,023	3,690	4,741	4,558
마약사범	531	737	3,132	672	553	451	415	474	492	925
대마사범	450	430	731	595	572	415	466	954	1,234	1,177
향정신성사범	457	298	827	458	779	837	1,142	2,265	3,015	2,456

출처 : 경찰백서, 2001.

학교폭력과 성폭력 등 사회적 가치관의 혼란과 자기제어능력의 결여에서 오는 범죄도 그 수가 크게 늘어나고 있으며(표 2-17), 사이버 공간과 현실세계를 구별하지 못한 상태에서 자기도 모르는 사이에 범죄행위를 일으키는 현상 등도 나타나고 있다.¹⁵⁾ 또 소위 유괴·납치 사건으로 분류되는 약취·유인 범죄 또한 기승을 부리고 있다. 1990년대

15) 2001년 3월, 한 중학생이 잠자고 있는 동생을 살해하는 사건이 발생한 적이 있는데, 이러한 사건은 사이버 문화의 확산에 따른 가치관 혼란이 빚어 낸 대표적인 예라 할 수 있다. 경찰 조사결과 가해자인 형은 평소에 폭력적인 머드게임에 빠져 있었고 각종 엽기 사이트만 골라 서핑할 정도로 광적인 인터넷 중독자였다고 한다. 한국일보 3월 19일.

초까지만 해도 연평균 10건 이하로 기록되던 인질강도 사건이 1998년의 경우 41건이나 발생하였으며, 미성년자 약취유인사건을 비롯한 약취유인사건도 연평균 200건에서 300건 사이로 발생하고 있다.

<표 2-17> 성폭력범죄의 발생현황

구분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
계	3,669	3,919	5,298	7,405	6,093	7,026	7,067	7,846	8,565	9,775
강간	3,669	3,919	5,298	6,173	4,844	5,580	5,627	5,978	6,359	6,855
성폭력처벌법위반				1,232	1,249	1,446	1,440	1,868	2,206	2,920

출처 : 경찰백서, 2001.

4) 수요변화의 특징

앞서 설명한 경찰행정 수요의 변화는 구조적으로 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

대량화 - 경찰이 대응해야 하는 문제가 대량으로 발생하고 있다. 교통과 통신이 발달하고 세계화와 정보화가 진행되면서 사회주체간의 상호작용의 빈도가 늘어나고 있다. 예컨대 좁은 지리적 범위 내에서 하루에 한번 이루어지던 거래가 보다 넓은 영역을 대상으로 하루에 여러 번 내지는 수십 번 이루어지는 형태로 바뀌고 있다. 이에 따라 범죄행위 혹은 경찰이 대응해야 하는 문제의 발생 또한 그 수가 크게 늘고 있다. 상호작용의 빈도가 늘어나는 만큼 경찰이 관여해야 하는 문제의 수도 늘어나게 되는 것이다.

대량화는 또한 앞서 언급한 바와 같은 가치관의 변화와 정치·경제·사회의 구조적 변화에 의해서도 촉발되고 있다. 빠르게 변하는 현실과 이를 따라가지 못하는 정치·경제적 구조 등이 마찰을 일으키면서 문제가 일어나기도 하고 다양한 문화의 이입으로 가치관이 흔들리고 계층관·세대간 격차가 커지면서 문제가 일어나기도 한다. 아무튼 빠른 변화가 일어나고 있는

오늘과 같은 상황에 있어서는 경찰이 관여할 문제의 대량발생은 피할 수 없는 일이라 할 수 있다.

다양화 - 경찰이 대응해야 할 문제가 그 내용에 있어 매우 다양해지고 있다. 성폭력 문제와 외국인 범죄 등 과거에 크게 경험해 보지 못했던 문제들이 일종의 일반적이고 보편적인 문제로 자리잡아 가고 있으며, 사이버 테러와 생화학 테러 등 새로운 형태의 문제가 끊임없이 일어나고 있다.

향후 이러한 다양화 현상은 새로운 가치관의 형성과 정보과학 및 일반 과학기술의 발달 등으로 더욱 심화될 것으로 예상된다. 경찰의 입장으로서는 제대로 경험해보지 못한 새로운 문제들의 대두로 상당한 부담을 안을 수밖에 없는 상황이라 할 수 있다.

복잡화 - 농업중심사회나 초기 산업사회에 비해 오늘 날 일어나는 문제들은 구조적으로 매우 복잡한 양상을 띠고 있다. 문제와 문제가 상호 밀접한 관련을 맺고 있어 어느 것 하나 독자적으로 처리하기가 쉽지 않은 상황이다. 노동자와 농민의 집회는 구조조정의 정당성과 세계화에 따른 경제구조 변화라는 큰 문제와 결부되어 있고, 시민단체의 낙선·낙천운동 등은 국회의원들의 입법권 남용이라는 정치·사회적인 문제와 결부되어 있다. 범만을 앞세워 있는 그대로 원칙적으로 처리하기가 점차 어려운 상황이 되어 가고 있다. 특히 경찰권 행사의 기준이 되는 법과 규칙이 현실을 따라가지 못하는 상황에 있어 더욱 그러한 양상을 보이고 있다. 행정학에서 말하는 ‘딜렘마 상황’, 즉 어떠한 결정도 쉽게 내릴 수 없는 상황이 발생할 가능성이 커지고 있는 것이다.

신속성의 요구 - 최근 일어나고 있는 범죄행위는 과거의 그것에 비해 훨씬 빠른 대처를 요구한다. 범죄행위 자체의 기동성이 강화되고 있을 뿐만 아니라 사이버 테러 등 부정적 효과가 빠르게 전파될 수 있는 범죄가 많이 발생하고 있기 때문이다. 경우에 따라서는 범인을 잡고 제어하는 전통적인 역할보다 문제의 파급을 정지시키고 피해를 줄이

는데 일차적인 관심을 두어야 할 필요성까지 생겨나고 있다.

이러한 신속성의 요구는 경찰행정의 관행을 크게 변화시키는 요인이 될 수 있다. 문제가 발생하면 이에 대응하는 것이 아니라 미리 문제의 구조의 분석하고 이를 예견하고 대비하는 위기관리 능력 등이 강조되는 것은 그 한 예가 된다.

전문성의 요구 - 본 연구와 관련하여 가장 중요한 부분이 되겠는데, 경찰행정 수요의 변화는 경찰행정의 전문화를 크게 강조하고 있다. 세계화에 따른 의사행정 수요의 증대, 해킹과 바이러스 유포 등 정보화에 따른 신종 범죄의 성행, 그리고 가치체계의 혼란에 따른 새로운 범죄의 발생 등은 경찰행정의 전문성 강화를 크게 요청하고 있다.

전문성은 또한 날로 발전하고 있는 과학·정보기술의 활용이라는 점에서도 매우 중요한 의미를 지닌다. 예컨대 생명공학과 유전공학의 발달은 유전자 감식의 활용도를 높이고 있으며, 주요 범죄자의 유전자형을 체계적으로 관리할 수 있게 함으로써 과학수사의 새로운 장을 열고 있다. 정보과학의 발달 또한 범죄의 예방과 수사와 관련된 정보를 효율적으로 관리·활용할 수 기반을 강화하고 있다. 전문성의 강화는 이러한 선진 기술의 도입과 활용이라는 점에서도 매우 중요한 의미를 지닌다.

Ⅲ. 전문인력의 확보의 필요성과 전문인력 현황

1. 경찰행정의 리엔지니어링과 전문인력 확보의 필요성

위에서 언급한 수요구조의 변화는 경찰행정의 전면적인 개혁, 즉 리엔지니어링을 요구한다. 문제가 달라지고 있는 만큼 이를 풀어 가는 방법도 달라져야 한다는 것이다.

우선 경찰행정의 기본적인 목적이나 가치에서부터 기본방향 등에 있어서도 큰 변화가 있지 않으면 안 되는 상황에 놓이게 되었다. 농업사회나 초기산업사회에 비해 범죄행위가 유발하는 사회적 비용이나 부정적인 효과가 크기 때문에 사건 발생이후의 대응보다는 예방에 더욱 큰 역점을 두어야 하는 상황이 전개되고 있으며, 선례가 없는 문제들이 대량으로 발생하는 상황에 있어 임기응변의 대응능력이나 위기관리 능력이 크게 요구되고 있다. 또 시민사회의 권리의식이 높아지고 있는 바 경찰행정에 있어서도 ‘시민만족’이 ‘품질’을 결정하는 중요한 요소가 되고 있다.

이러한 기본가치와 목적 그리고 방향에 있어서만이 아니라 구체적인 업무처리 관행이나 수사관행, 그리고 업무의 처리체계 등에 있어서도 적지 않은 변화가 있어야 할 것으로 판단된다. 경찰고유의 인력과 재정, 그리고 재정과 정보로는 범죄를 제대로 예방할 수 없는 바 ‘시민협동생산(co-production)’ 논리에 입각한 시민사회의 생산적 자원의 동원이 어느 때 보다도 중요한 의미를 부여받고 있으며, 조직이나 운영에 있어서도 ‘현지성’과 ‘탄력성’이 강조되는 등 분권적 요소가 크게 강조되어야 하는 상황에 놓여 있다. 그야말로 전면적인 개혁으로서의 ‘리엔지니어링’이 필요한 상황이라 하겠다.¹⁶⁾

16) 리엔지니어링의 전도사라 할 수 있는 해머와 챔피는 리엔지니어링을 다음과 같이 정의하고 있다. ‘리엔지니어링은 …… 새로 시작하는 것이라 할 수 있다. 이미 존재하는 것을 어설피게 수선하거나 기본적인 구조는 건드리지 않은 채 점진적인 변화를 이루어 나가는 것을 의미하지 않는다. 필요한 부분을 뺄질하는 것, 즉 기존의 시스템이 더 잘 적용하도록 임시변통 하는 것이 아니다. 오랜 시간에 걸쳐 확립되어 온 절차를 단념하고 기업의 제품이나 서비스를 다시 만들고 가치를 고객에게 전달하기 위해 필요한 일을 새로운 시각에서 보는 것을 의미한다.’ Michael Hammer and James Champy, *Re-engineering the Corporation*(N.Y.: Harper Collins Publishers, Inc., 1993). 안종호·박찬구 역, 『리엔지니어링 기업혁명』(서울: 김영사, 1993), pp. 50~54.

본 연구가 목적으로 하는 경찰행정의 전문화, 그리고 그 중에서도 전문인력의 확충문제는 이러한 리엔지니어링의 한 부분으로 생각할 수 있다. 보기에 따라서는 가장 중요한 부분의 하나라 할 수도 있다. 앞서 언급한 대량화의 문제와 다양화와 복잡화의 문제, 그리고 신속성을 요구하는 문제 등도 결국은 경찰행정의 전문화와 직접 연계되어 있기 때문이다.

잘 알려진 바와 같이 범죄의 발생빈도가 늘어나는 등 경찰행정이 다루어야 하는 문제가 대량화되고 있음에도 불구하고 인력은 더 이상 늘리기가 쉽지 않은 상황이다. 사회 전체적으로 구조조정이 진행되고 있는 상황이기 때문이다. 당연히 경찰행정의 전문화를 통해 이를 극복해 나가는 방법이 대안으로 등장할 수밖에 없다.

다양화와 복잡화의 문제 또한 마찬가지이다. 경찰행정 수요가 다양화되고 복잡화되는 만큼 이들 수요에 대한 철저한 분석과 전문적 식견을 필요로 하게 된다. 사건이 발생하고 난 뒤의 대처보다는 예방이 강조되는 상황에 있어서는 더욱 그러하다. 범죄발생의 구조와 배경을 바르게 이해하지 못하는 상황에서는 효과적인 예방이 있을 수 없다.

신속성을 요구하는 문제 또한 전문적 식견과 위기관리 능력을 전제로 풀어갈 수 있다는 점에서 전문화와 직접적인 관련이 있다. 오늘날과 같이 범죄의 구조가 기술적으로나 정치·사회적으로 복잡한 상황에 있어 전문성이 떨어진 신속성은 오히려 문제를 더욱 어렵게 만들 가능성이 있다.

2. 전문인력 확보 노력

흔히 전문성이라 함은 ‘어느 특정한 분야에서의 높은 지식과 숙련된 경험’을 의미한다. 같은 맥락에서 전문인력이라 함은 ‘어느 특정한 분야에서의 높은 지식과 숙련된 경험을 가진 사람, 또는 그러한 지식과 경험을 바탕으로 문제를 해결해 나갈 수 있는 사람’으로 풀이된다.

여기서 몇 가지 분명히 해 둘 것이 있는데, 그 하나는 첫째, 전문가 또는 전문인력은 숙련공과 다르다는 점이다. 전문가 또는 전문인력은 숙련된 경험과 함께 고도의 지적 능력, 즉 특정 현상을 인지하고 추론하여 문제해결에 필요한 새로운 지식과 정보를 만들어

낼 수 있는 능력을 지닌 사람을 의미한다. 예컨대 운전을 오래한 기사를 전문가나 전문인력으로 보지 않으며, 용접을 오래한 숙련공을 전문가나 전문인력으로 보지 않는다. 같은 맥락에서 수사분야에 오래 종사한 베테랑 경찰관이나 민원행정 분야에 오래 종사한 지방공무원, 오랫동안 교직에 몸담은 일선교사 등도 ‘숙련된 경험’만을 가진 경우 전문가 또는 전문인력으로 볼 수는 없다.

둘째, 이러한 지적능력은 대부분 통상적인 직무경험에서 얻어지는 것이 아니라 장기간의 체계적인 교육과 훈련을 통해서 얻어지는 경우가 많다는 점이다. 전문가 또는 전문인력이 되기 위해 필요로 하는 지적 능력은 특정분야에 대한 깊은 지식과 함께 관계된 여러 분야에 대한 광범위한 정보와 지식을 요구한다. 그리고 이러한 지식과 정보를 바탕으로 일반화될 수 있는 새로운 정보와 지식을 만들어 내는 능력을 의미한다. 이러한 능력은 대부분의 경우 통상적인 직무경험만으로는 얻기 힘들다.

이러한 특정분야에서의 숙련된 경험과 고도의 지적능력을 지닌 전문인력의 확보는 경찰행정의 경쟁력 강화와 관련하여 매우 중요하다. 세계화와 정보화가 촉진되면서 경찰이 미처 전문인력을 키워내지 못한 분야에서의 범죄발생이 크게 증가하고 있을 뿐만 아니라 기존에 발생하고 있던 많은 범죄들 또한 사회가 복잡화되면서 구조적으로 점점 더 복잡한 양상을 띠어가고 있기 때문이다.

경찰은 그동안 이러한 상황에 대응하기 위해 나름대로 전문인력 확보를 위한 노력을 기울여 왔다. 이러한 노력은 크게 두 가지 방향으로 정리될 수 있다고 하겠는데, 외부로부터 전문인력을 영입하는 방법이 그 하나이고, 교육과 훈련을 통한 내부 인력 전문화시키는 것이 또 하나의 방법이다.

1) 외부 전문인력의 영입

경찰공무원이 입직하는 경로는 크게 네 가지이다. 일반순경으로 임용되는 경우와 간부후보 시험을 거쳐 경위로 임용되는 경우, 그리고 경찰대학을 졸업하고 경위로 임용되는 경우와 다양한 계급으로 특별채용 되는 경우이다.

전문인력의 영입은 주로 간부후보 임용과 특별채용을 통해서 이루어진다. 일반순경은 영어, 형법, 형사소송법 등 경찰업무에 필요한 일반적 지식을 테스트하는 시험을 거쳐

임용되는 경우로 전문인력 영입과 무관하다. 그리고 경찰대학 출신 임용 역시 법학과 행정학을 주 전공으로 한 졸업생들을 임용한다는 점에서 전문인력 영입과는 거리가 있다.

간부후보 임용 역시 대체로 일반적 관리지식을 지닌 사람들을 대상으로 이루어진다. 그러나 최근 들어서는 모집분야를 일반, 세무·회계, 의사, 전산·통신의 네 분야로 나누어 비록 소수이기는 하나 세무·회계와 의사, 그리고 전산·통신의 전문인력을 선발하고 있다. 2002년도의 경우를 예로 들면 전체 간부후보 50명 모집에 일반 40명, 세무·회계 4명, 의사 4명, 그리고 전산·통신 2명을 선발하고 있다(표 3-1). 전체 모집인원의 20%인 10명을 전문인력으로 충원하고 있는 것이다.

<표 3-1> 간부후보생 모집 필기시험 과목 및 선발인원

시험별	분야별 과목별	일 반(남·여)	세무·회계	의사	전산·통신
2차시험 객관식	필수(5)	경찰학개론 수사 I, II 영어 형법 행정학	경찰학개론 수사 I, II 영어 형법 경제원론	경찰학개론 수사 I, II 영어 형법 국제법	경찰학개론 수사 I, II 영어 형법 전산학개론
3차시험 논문형	필수(1)	형사소송법	회계학	영어(TEPS)	전자공학
	선택(1)	행정법, 경제학, 민법총칙, 형사정책 중 1과목	세법개론, 행정법, 재정학 중 1과목	일어, 중국어, 불어, 독어, 러시아어 중 1과목	통신공학 전산공학 중 1과목
선발인원		40(남자 35/ 여자 5)	4	4	2

전문인력을 영입하는 가장 중요한 통로는 역시 특별채용이다. 특별채용은 크게 두 가지로 나눌 수 있겠는데 고시특채와 기타 특채로 나눌 수 있다. 고시특채는 고시출신자를 특채하는 경우를 말하고 기타 특채는 그 외의 모든 특채를 말한다. 고시특채는 주로 경쟁으로 임용되어 왔으며, 기타 특채의 경우는 순경에서 경정에 이르기까지 다양한 계급에 걸쳐 이루어져 왔다.

특채는 다양한 분야에 걸쳐 다양한 자격으로 이루어지고 있는데, 1992년부터 2001년에 이르기까지의 현황을 살펴보면 아래의 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 기능별 특별채용 현황

2001년 11월 10일 현재

구 분	계	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
계	2,625	233	222	421	171	133	185	105	564	368	223
통신요원	205	1		40			163				1
악대요원	16	4	1								11
고시출신	28	10	4	4	3	1			6		
항공요원	56	4		5	14		14	13	4		2
전자교통	16	16									
소주정요원	14	2		2	1	2	1	2	2	2	
특공대요원	147	13	29		7	41		7	30	10	10
경찰행정학과	42	5	5	5	3	5	5	5	9		
조사요원(학사)	969			148					494	199	128
정보요원(학사)	81			81							
보안요원(학사)	154			55						99	
장학생	1	1									
회계요원	1			1							
감식요원	3			1						2	
정보분석(박사)	2			2							
심리홍보요원	1	1									
외사요원	37				3	5			10		19
폭발물처리	7								7		
보안(통신요원)	12				6					6	
전산요원	235				80	78		77			
사이버수사	75									27	48
운전요원	19	5	2	1	4	1	1	1			4
무도요원	10	1		3	4		1		1		
101단요원	57	42	7	8							
재임용	24								1	23	
해경요원	413	128	174	65	46						

자료 : 경찰청 인사교육과 내부자료, 2001.

실로 다양한 분야에 걸쳐 특채가 이루어지고 있음을 볼 수 있는데, 이 중에서 외사요원, 사이버 수사요원, 폭발물 처리요원 등이 다소 전문인력의 성격을 띠고 있다고 하겠는데, 최근 들어 이러한 분야에 있어서의 채용이 크게 늘어나고 있음을 볼 수 있다. 특히 사이버요원 등 정보통신관련 분야는 더욱 그러한데, 2001년의 경우에도 사이버테러 대응센터에 계약직 공무원 9명을 채용할 계획을 세우는 등, 이 분야에서의 전문인력 강화를 서두르고 있다.¹⁷⁾

2) 전문인력 양성을 위한 교육과 훈련

외부로부터 전문인력을 영입하기 위한 노력을 전개함과 동시에 경찰 내부의 공무원들을 전문인력으로 양성하기 위한 교육과 훈련 또한 나름대로 진행되어 왔다.

가장 대표적인 노력의 하나로 외사 부문을 보면 2001년 현재 일상대화가 가능한 중급 이상의 외국어 능력 소유경찰관을 양성하기 위해 경찰종합학교에 외국어 전문과정을 설치하여 교육 중에 있으며, 영어와 일어 그리고 중국어를 3주간 교육하고 있다.

특히 국제적인 범죄에 대처하기 위해서는 경찰종합학교에 ‘국제범죄수사과정’을 설치하여 교육해 왔으며 2001년부터는 이에 더해 연간 16회 1주씩 외사 실무과정을 신설하여 외사경찰로서 갖추어야 할 소양을 배양하고 있다(표 3-3 참조).

17) 나급(5급 상당) 2명, 다급(6급 상당) 3명, 라급(7급 상당) 4명. 전문성 확보를 자격요건을 비교적 까다롭게 규정하고 있다. 예컨대 나급 전문계약직의 자격 요건은 아래와 같다: 전산/전자계산학, 정보통신, 컴퓨터공학 박사학위를 취득한 자, 전산/전자계산학, 정보통신, 컴퓨터공학 석사학위를 취득한 후 6년이상 당해분야의 경력이 있는 자/ 전산/전자계산학, 정보통신, 컴퓨터공학 학사학위를 취득한 후 9년이상 당해분야의 경력이 있는 자/ 정보처리기사 자격을 취득한 후 6년이상 당해분야의 경력이 있는 자. 경찰청 인사교육과 내부자료, 2001.

<표 3-3> 경찰종합학교의 의사부문 교육과정과 내용

항목 \ 과정	대상	선발	기간	인원	비교
국제범죄 수사과정	경위 이하	외사수사요원 및 교육희망자	3주	200명(1회 50명)	국제성 범죄과목 교육
외사실무 과정	경위 이하	2001년부터 외사요원을 대상으로	1주	경위이하 전원(1회 50명)	외사수사 과목 등 교육

자료 : 경찰청, 인사교육과 내부자료, 2001.

수사분야에 있어서도 경찰대학의 수사보안연수소를 중심으로 전문성 강화를 위한 교육과 훈련이 행해져 왔다. 수사보안연수소는 경정급 이하 모든 수사요원에 대한 전문교육기관으로서 대학교수, 현직 검사 및 변호사, 타부처 전문 행정공무원, 전·현직 경찰관 등이 강사진을 구성하고 있으며, 수사전문지식 습득, 과학적 수사기법 함양, 다양한 실습, 현장견학, 등을 통해 이론과 실무를 겸비한 전문 수사요원 양성을 목표로 하고 있다. 2001년 9월 현재 전체 수사인력 15,275명의 51.3%인 5,716명이 수사전문교육을 이수한 것으로 나타나고 있다(표 3-4).

<표 3-4> 수사전문교육 이수현황

2001년 9월 현재

전체수사인력	구 분	교육대상인원	교육 이수자	교육 미이수자
15,275	조사	3,248	1,857	1,391
	외근형사	7,894	3,859	4,035
	소계	11,142	5,716	5,426

자료 : 경찰청 인사교육과 내부자료, 2001.

수사보안연수소는 처음에는 컴퓨터 범죄수사과정과 마약류 범죄수사과정 등 10개 이하의 과정을 운영하였지만 2001년도 현재에는 컴스텟 분석과정, 유가증권사범수사과정, 환경범죄 수사과정, 사이버범죄 수사과정 등 21개 과정을 운영하고 있다. 2001년의 경우

21개과정에 걸쳐 3,920명을 대상으로 총 61회 교육을 실시하고 있다(표 3-5).

<표 3-5> 수사보안연수소 전문교육 프로그램(2001년)

과 정	교육대상	교육기간	교육회수	연간 교육인원
컴스텝분석과정	경위이하	1주	5	300
유가증권사범수사과정	경위이하	1주	3	150
신용카드범죄수사과정	경위이하	1주	3	150
장부및자금추적수사과정	경위이하	1주	3	150
환경범죄수사과정	경위이하	1주	2	100
통신추적수사과정	경위이하	1주	3	300
선거사범수사과정	경위이하	1주	3	150
과학수사과정	경위이하	2주	4	400
화재사건수사과정	경위이하	2주	1	50
지능사범수사과정	경위이하	2주	3	150
마약류수사과정	경위이하	2주	4	200
사이버범죄수사과정(고급)	경정이하	2주	1	50
사이버범죄수사과정(중급)	경위이하	2주	3	150
수사지휘과정	경정·경감	12주	2	100
형사전문화과정	경위이하	4주	4	400
조사간부연수과정	경감·경위	8주	2	150
조사실무과정	경사이하	4주	3	150
컴퓨터보안수사과정	경위이하	2주	1	60
보안수사지휘과정	경정·경감	2주	2	60
보안전문화과정	경위이하	4주	5	500
보안실무과정	경사이하	2주	4	200
계				3,920

자료 : 경찰청 인사교육과 내부자료, 2001.

3. 전문인력 확보 현황과 문제점

1) 인력

위와 같은 외부 전문인력의 영입과 교육과 훈련을 통한 경찰관의 전문성 강화 노력으로 2000년 9월 현재 경찰 내부의 전문인력은 경찰 전체인력 90,563명의 9.4%인 8,492명에 이르는 것으로 보고되고 있다(표 3-6).

<표 3-6> 전문인력 현황(2000년 9월 현재)

채용인원 : 1,449명(1995-2000)									
고시	학사경장	외사	사이버	특공대	감식	항공	폭발물	전산통신	기타
10	793	18	27	95	2	45	7	404	48
전문인력 : 7,043명									
통신		항공		운전		해양		외사·보안	
902		54		3,260		14		2,813	

자료 : 경찰청 인사교육과 내부자료, 2000.

경찰관 전체의 9.4%라면 결코 작은 수가 아니다. 전문인력 확보가 상당한 수준에 이르고 있다고 말 할 수도 있다. 그러나 이 표를 조금만 자세히 보는 경우 이러한 숫자는 그다지 큰 의미를 지니지 못한다는 것을 쉽게 알 수 있다.

우선 전체 전문인력의 수에 있어서의 문제이다. 전체 경찰관의 9.4%라고 하지만 이 속에는 ‘숙련된 경험과 고도의 지식능력’을 갖춘 인력이라 보기 힘든 경우가 많다. 예컨대 운전이 3,240명을 차지하고 있는데, 운전은 사실상 어떠한 기준으로든 전문성 또는 전문인력으로 보기 힘들다. 또 전문성에 있어 큰 의미를 지니지 못하는 학사경장이 793명을 차지하고 있다.

전문성을 의심케 하는 부분은 또 있다. 이들 인력의 대부분이 순경과 경장 등 하위직급에 몰려 있다는 점이다. 앞의 <표 3-2>에 나타나 있는 기능별 특별채용의 경우에 있

어서도 보안과 외사, 그리고 사이버 수사 등 전문성을 요구하는 분야에 있어 거의 대부분이 순경 또는 경장으로 채용된 경우였다. 학사출신 보안요원 154명은 모두 경장으로 채용되었고, 외사요원 37명 역시 경장이 32명으로 주류를 이루었다. 경위로 채용된 경우는 1996년의 5명에 전부였다. 그리고 사이버수사요원에 있어서도 2001의 48명은 모두 경장이었으며, 2000년의 27명중에도 경사 3명을 제외한 나머지 24명이 모두 경장으로 특별 채용된 경우였다. 이러한 직급으로 오늘날 발생하고 있는 경찰행정 수요에 대응할 수 있는 높은 수준의 전문성, 즉 숙련된 경험과 고도의 지적능력을 지닌 인력을 흡수할 수 있을 것인가에 대한 의문이 들지 않을 수 없다. 이 점은 곧 이어 다시 설명하기로 한다.

2) 교육과 훈련

전문인력 양성을 위한 교육과 훈련 또한 그 효과성에 있어 의문이 제기된다. 대부분의 교육·훈련이 단기간 이루어지고 있기 때문이다. 앞의 <표 3-5>에서 보는 바와 같이 수사보안연수소에서 담당하고 있는 전문교육의 경우만 해도 대부분의 교육이 1주내지는 2주 정도로 되어 있다. 전문인력을 양성 차원의 교육이 아니라는 점을 쉽게 짐작할 수 있다. 대부분 직무수행에 필요한 단편적인 정보와 지식을 습득하는 수준에 머물렀을 것이라 판단된다.

그 외의 교육과 훈련 또한 마찬가지이다. 간부후보생에 52주간의 교육도 전문인력 양성이라는 점보다는 일반행정가로서의 경찰간부 양성에 더 큰 무게가 실려있고, 외사 전문과정에서의 외국어 교육도 3주 정도를 벗어나지 못하는 바 전문인력의 양성과는 거리가 있는 상황이다.

요약컨대 경찰은 외부 전문인력의 흡수에 있어서도, 또 내부 인력의 전문화에 있어서도 그다지 성공적이지 못한 상태에 있다고 할 수 있다.

4. 낮은 수준의 전문인력 확보의 배경

1) 외부 전문인력 영입상의 어려움

① 행정조직 자체의 폐쇄성

경찰이 외부로부터 전문인력을 흡수하지 못하는 큰 이유중의 하나는 경찰행정조직 자체의 폐쇄성이다. 경찰행정조직 스스로 전문성이 필요한 중요한 직위 등을 외부로 개방하고자 하는 노력이 부족하다는 뜻이다.

조직을 외부 전문인력에 개방하는 문제에 있어서는 대부분의 행정조직이 소극적인 입장을 취하게 마련이다. 이유는 크게 세 가지이다.

첫째, 외부인력의 유입은 조직구성원의 사기를 떨어뜨릴 수 있다. 행정조직, 특히 계급적 의미가 강한 조직에 있어 승진은 매우 중요한 의미를 지닌다. 보수와 같은 경제적 의미 외에 사회적 지위의 향상과 자아실현 욕구의 성취 등 여러 가지 중요한 의미를 지닐 수 있다.

외부인력의 유입은 당연히 승진의 기회를 떨어뜨리게 됨으로써 조직구성원들, 특히 개방대상 직위로의 이동을 원하는 조직구성원들의 사기를 떨어뜨리게 된다. 사기의 저하는 곧 생산성 저하로 이어지기도 하는 바, 조직을 관리하는 관리자 또한 개방에 대해 소극적인 자세를 취하게 된다.

둘째, 외부인력의 유입은 조직구성원들간의 불필요한 마찰과 갈등을 유발시키는 경우가 있다. 외부인력의 유입은 승진의 기회를 줄이게 되는데, 그 기회가 줄어든 만큼 조직구성원들간의 대립과 마찰은 더욱 첨예화되는 경향을 보인다. 성장이 멈춘 ‘제로성장 사회’에서는 사회구성원들간의 갈등이 첨예화될 수밖에 없다는 경제학적 논리와 맥을 같이 하는 부분이다.

그리고 셋째, 외부인력의 유입이 가지고 올 불확실성에 대한 우려이다. 외부인력의 유입은 조직내부의 기존 질서에 적지 않은 영향을 미칠 수 있다. 특히 상위직급에 있어서는 외부인력 유입은 더욱 그러하다. 안정적인 인간관계와 직무관련 관계를 흔들 수 있으며, 예기치 않은 변화를 불러오기도 한다. 변화를 두려워하고 우려하는 조직구성원들에

있어서는 상당한 부담이 될 수밖에 없는 일이다.

이러한 이유들로 인해 많은 조직들이 외부인력의 영입에 대해 소극적인 입장을 지니게 된다. 행정조직과 같이 조직에 대한 외부통제 내지는 외부로부터의 압력이 존재하지 않는 경우 더욱 강하게 나타난다. 기업과 같이 시장(市場)으로부터의 압력이 상시적으로 존재하는 경우 조직 또는 조직의 관리자는 시장에서의 경쟁력 확보를 위해 필요한 경우 전문인력을 흡수하지 않으면 안 되는 상황에 놓이게 된다. 그러나 이러한 압력이 존재하지 않는 공공부문의 경우 상황은 크게 달라진다. 사회 전체적으로 공공부문의 생산성 향상 요구 등, 요구가 거센 경우에는 일시 개방하는 모습을 보이다가 사회적 관심이 낮아지면 다시 폐쇄적인 자세로 돌아가는 모습을 보이기도 한다. 정부의 많은 부처들이 ‘개방형 임용’이라는 개혁적 조치에 대해 다소 저항적인 모습을 보였다가 사회적 압력에 의해 이를 받아들일 수밖에 없었던 일과, 사회적 압력이 다소 완화되는 순간 다시 개방형 직위에 내부인사를 발탁하는 등 보수적인 움직임을 보이는 것도 모두 이러한 맥락에서이다.¹⁸⁾

경찰행정조직 또한 이러한 경향에 있어 예외가 될 수 없음은 물론이다. 기업과 같이 시장(市場)과 같은 상시적 압력체제가 존재하는 것도 아니고, 민선단체장 체제가 들어서 있는 지방자치단체와 같이 시민사회로부터의 강한 정치·사회적 통제가 작동하고 있는 것도 아니다. 이에 더해 계급적 구조가 강한 조직이라 승진 등 수직적 이동에 대한 조직구성원들의 관심이 다른 행정조직에 비해 강한 편이다. 조직을 외부인력에 대해 개방하는 경우 구성원들의 사기저하와 조직구성원들간의 대립과 갈등의 심화 등, 부작용이 그만큼 심할 수 있다는 뜻이다. 수동적이고 폐쇄적인 입장이 강할 수밖에 없는 상황이라 하겠다.

18) 개방형 직위제는 김대중 정부 출범이후 본격적으로 논의되기 시작하여 중앙행정에 있어서는 1999년 5월 24일 공포된 개정 정부조직법 제2조와 개정 국가공무원법 제28조의 4를 통해 제도화되었다. 이들 법률은 1급에서 3급에 이르는 고위직의 20%를 개방형 직위로 지정하여 운영하는 것을 규정하고 있는데, 이러한 법률에 의거하여 중앙인사위원회와 각 부처는 2000년 1월부터 국장급 이상 고위직 725개 직위 중 외교통상부 7개 직위, 문화관광부 7개 직위, 행정자치부 5개 직위 등 129개의 직위를 개방형으로 선정하여 운영하고 있다. 그러나 2000년 6월말까지 임용된 96개의 직위에 응모한 민간인의 수는 97명에 불과했으며, 그나마 임용이 된 경우는 모두 9명으로 모집대상 직위의 16.7%에 불과했다. 결국 공무원조직 내부의 잔치로 내닫고 있음을 보여준다. 남궁근, “개방형 직위제 임용 실태와 개선방안”, 행정개혁시민연합 제17차 정책토론회, 2000년 9월 15일, 세종문화회관 컨퍼런스 룸, 3쪽.

② 낮은 유인기제

가. 총원대상 직급

경찰조직 자체의 소극적이고 폐쇄적인 자세와 깊은 관련이 있는 일이겠지만 경찰조직은 외부 전문인력을 유인할 수 있는 유인기제를 제대로 갖추지 못하고 있다. 우선 외부 전문인력이 들어올 수 있는 계급 자체가 대부분 낮은 직급들로 유인성이 매우 낮다. 앞서도 언급하였지만 외부 전문인력 확보의 주요 통로가 되고 있는 특별채용의 경우 대부분이 순경 또는 경장으로 되어 있다. 일반 공무원의 직급으로 설명하는 경우 8급 또는 9급 임용이 거의 대부분인 셈이 된다. 특별채용 현황을 계급별로 살펴보면 아래의 <표 3-7>와 같다.

표에서 보는 바와 같이 전체 특채인원 2,677명 가운데 순경이 1,176명으로 44%를 차지하고 있고, 경장이 1,319명으로 전체의 약 50%를 차지하고 있다. 일반공무원의 사무관에 해당하는 경정이상으로 채용된 경우는 모두 31건에 지나지 않는다. 이나마도 거의 대부분이 고시출신 특별채용으로 전문인력의 확보로 보기 힘든 경우이다. 1994년에 정보분석 부문에 있어 박사출신을 2명으로 경정으로 임용한 경우가 고급 전문인력 특채로 보이는 정도이다.

<표 3-7> 계급별 특별채용 현황

구 분	계	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
계	2,677	233	222	421	171	185	185	105	564	368	223
순경	1,176	194	211	123	127	173	171	94	39	18	26
경장	1,319	3	1	284	5	1	2		506	322	195
경사	80	21	6	5	18	5	5	6	9	5	
경위	46	3		3	18	5	7	5	3		2
경감	2	1							1		
경정 이상	31	11	4	6	3	1			6		
구분 불명 재임용	23									23	

자료 : 경찰청 인사교육과 내부자료, 2001.

전문인력 확보와 관계가 깊은 사이버수사요원의 특채와 의사요원 등의 특채에 있어서도 마찬가지이다. 아래의 <표 3-8>에서 보는 바와 같이 거의 대부분이 일반공무원의 8급에 해당하는 경장으로 입직하고 있다. 정확한 판단을 내리기 힘들지만 이 정도 직급으로 ‘숙련된 경험과 고도의 지적 능력’을 갖춘 사람들을 유인할 수 있을지는 의문이다.

<표 3-8> 계급별 전문인력 특별채용 : 의사요원과 사이버요원 특채

구 분	계	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
계											
의사요원	37				경장3	경위 5			경장 10		경장 19
사이버요원	75									경사3/ 경장 24	경장 48

자료 : 경찰청 인사교육과 내부자료, 2001.

이와 같이 대부분의 특별채용이 비교적 낮은 계급에 한정되어 있는 현실에서 전문인력을 확보하기는 사실상 불가능하다. 전문인력을 채용하기 위해 경찰의 경우 경무관에 해당하는 3급이상 직급을 대상으로 개방형 임용을 늘려가고 있는 일반행정부처와는 상당한 차이를 보이고 있다.

② 승진

전문적으로 특별채용 된 경우 승진에 있어 간부후보생 출신이나 경찰대 출신 등에 비해 불리한 입장에 있다는 점 또한 전문인력 흡수의 걸림돌이 된다. 경무관급 이상의 고위직으로의 진출은 사실상 불가능하며, 일반공무원의 4급에 해당하는 총경급으로의 진출도 매우 어려운 상황이다. 낮은 직급으로 입직한 탓도 있겠지만 전문가보다는 제너럴리스트, 즉 일반행정가가 조직의 상층부를 과점하고 있는 우리나라 행정의 일반적 경향과 무관하지 않다.

아래의 표는 2000년 현재 각 계급의 임용구분별 현황을 보여주고 있다. 고시를 제외한 각종의 특채가 간부후보생이나 경찰대 출신에 비해 절대적으로 불리한 입장에 있음을 볼 수 있다.

<표 3-9> 임용구분별 계급현황 : 2000년

임용구분 계급	일반순경	간부후보	경찰대	고시특채	기타특채
치안감	-	11	-	7	2
경무관	-	24	-	14	2
총경	60	245	8	25	63
경정	378	350	237	18	227
경감	967	298	494	-	234
경위	6,451	389	985	-	579
경사	27,273	-	-	-	459
경정	31,221	-	-	-	763
순경	18,424	-	-	-	295

경찰청 인사교육과 자료, 2001.

③ 보수

경찰공무원의 보수 또한 전문인력을 유인하는 기능이 강하지 못하다. 경찰공무원의 전반적인 보수수준 자체가 경찰업무의 특수성을 반영하지 못하고 있을 뿐만 아니라 다른 직종과 균형을 이루지 못하고 있기 때문이다.

우선 절대액수에 있어 경찰관의 보수는 기본급에 있어 경장 초임이 60만원 안팎, 경사 초임이 70만원 안팎으로 매우 낮은 수준에 있다(부록 1 참조). 1999년 5월 현재의 자료를 보면 제 수당을 모두 합친 월평균소득이 989,500원에서 1,639,460원으로 도시근로자 평균 가계소득 2,133,000원에 미치지 못하는 것으로 조사되고 있다(표 3-10).

<표 3-10> 도시근로자 가구의 가계수지 동향과 경찰관 수지비교

구 분	월평균소득	월평균가계지출	기 준	자 료
도시근로자	2,133,000	1,536,200	평균소득	통계청(도시가계연보 1999년 5월)
경찰관	989,500 - 1,639,460	1,536,200	급여총액	경찰관급여명세(1999년 5월)

출처 : 이상안, “경찰 보수예산의 국부창출 효과와 체계개선”, 치안연구소 제10회 치안정책 학술 세미나, 2000년 4월 25일 발표논문, 91쪽.

이러한 낮은 보수체계는 민간부문의 전문직종에 비해 크게 떨어질 뿐만 아니라 군인과 검찰사무직 등에 비해서도 낮은 수준이다. 즉 기본급에 있어 검찰사무직 등公安직에 비해 5%, 그리고 군인에 비해 약 10% 정도 낮다.

잘 알려진 바와 같이 군인의 보수는 ‘군인보수법’에 의해 지급되는 바 군인으로서의 특성이 반영되어 있으며, 군인연금법 및 군인보호법에 의한 퇴직, 사망, 질병, 부상시 적절한 급여지급으로 군인 본인 및 유족의 생활안정을 도모할 수 있도록 되어 있다. 또 공무원 임용 및 시험 시행규칙에 의거 군인의 특별채용예정직급이 경찰직종에 비해 우대조치 되고 있다.

또 다른 비교 대상이 될 수 있는 교원의 보수 역시 마찬가지이다. ‘교육공무원법’에 의해 우대를 할 수 있도록 되어 있으며,¹⁹⁾ ‘교원지위향상을위한특별법’과 ‘교원지위향상을위한교섭·협약에관한규정’에 의거 교원의 예우 및 처우개선과 신분보장을 강화할 수 있도록 하고 있다.

그러나 경찰공무원과 관련하여서는 이러한 특별한 고려가 없다. 그 결과 아래의 <표 3-11>에서 보는 바와 같이 경찰공무원의 보수는 일반직이나 군인, 교원 등에 비해 낮은 수준에 머물고 있다. 한마디로 높은 전문성을 지닌 전문인력의 관심을 끌 수 없는 수준임을 알 수 있다.

19) 교육공무원법 제34조, “교육공무원의 보수는 우대되어야 한다.”

<표 3-11> 타직군과 경찰공무원의 보수수준 비교(2000년 봉급 기준)

	기준	1호	10호	20호
경찰직(소방)	순경	415,000	635,000	821,000
일반직	8급	433,600	669,200	866,700
군인	중사	458,700	690,000	947,000
교원	교사	427,500	561,400	834,900

* 호봉승급기간·직급비교기준의 애매성으로 정확한 비교는 어려움이 있음.

출처 : 이상안, 위의 논문, 95쪽

2) 효과적인 교육·훈련체계 확립상의 어려움

교육과 훈련 또한 효과적으로 수행되기 힘든 구조가 되어 있다. 고도의 전문성을 획득하기 위한 교육과 훈련은 경찰대학이나 경찰종합학교 등의 내부 교육·훈련기관이 아닌 국내외 전문기관의 위탁교육을 필요로 한다. 예컨대 외사부문에서 필요로 하는 외국어와 외국생활경험, 그리고 해외 수사기관과의 유대관계 강화 등은 상당부분 장기간의 해외경험으로 완성되는 것이지, 국내 교육·훈련기관으로부터 배울 수 있는 것은 아니다. 그러나 이러한 전문화된 위탁교육을 효과적으로 수행할만한 예산을 확보하기가 쉽지 않은 현실이다.

교육·훈련이 지니는 유인성이 낮다는 것도 문제가 된다. 교육과 훈련을 받아도 피교육자 입장에서는 크게 얻을 것이 없다. 연공서열 중심의 인사관행과 순환보직의 관행이 그대로 남아 있으며, 오히려 특정 분야의 전문성 강화는 스스로 보직경로를 좁힘으로써 승진과 보직에 있어 불이익을 받을 가능성이 있다. 소속기관 또한 장기간에 걸쳐 적지 않은 인원을 교육·훈련을 위해 파견할 수 있을만한 여건이 되지 못하며, 또 반드시 그렇게 해야 할 이유도 없다. 서장을 포함한 관리책임자의 임기가 평균 1년 반 정도밖에 되지 않는 상황인 바 이들은 전문인 양성을 위한 장기교육보다는 우선 해결하지 않으면 안 되는 과제에 인력을 투입하게 된다.

이러한 낮은 유인성은 전문인 양성을 위한 체계적이고 장기적인 교육·훈련계획의 수립을 어렵게 한다. 피교육자와 소속기관의 협조를 얻기가 쉽지 않고, 자칫 조직내부의

반발을 불러올 수 있기 때문이다. 아울러 보직경로제가 확보되지 않고 순환보직이 이루어지는 상황에 있어 이를 굳이 고집할 이유도 없다. 전문교육을 받은 인력이 습득한 전문성을 발휘할 이유가 없는 보직으로 쉽게 이동해 버리는 상황에서 어차피 고도의 전문성을 습득하기 위한 교육·훈련은 큰 의미가 없기 때문이다.

IV. 외부전문인력의 영입

앞서 살펴 본 바와 같이 전문인력을 확보하는 방안은 크게 두 가지가 있다. 외부인력을 영입하는 것이 그 하나이고 전문성 강화를 위한 교육·훈련을 통해 내부 인력을 전문인력으로 키우는 방법이 또 다른 하나이다.

그러나 본 연구에서는 이에 더해 민간자원을 활용하는 방안을 합쳐 전문인력 확보방안을 모두 세 가지 방향에서 살펴보기로 한다. 뒤에 보다 자세히 언급하겠지만 전문인력의 직접적인 영입과 교육과 훈련이 한계를 지닐 수밖에 없는 상황에 있어 민간자원을 활용하는 방안은 매우 중요한 의미를 지닌다.

이번 장에서는 이러한 세 가지 방법 중 외부전문인력 영입을 위한 방안을 살펴보기로 한다.

1. 개방형 직위의 운영

1) 개방형 직위제도의 의의

① 개방형 직위제도의 장점

경찰행정을 포함한 우리나라의 행정의 공무원 충원제도는 전반적으로 폐쇄형 임용체제의 특성을 지녀 왔다. 외부인력이 이입될 수 있는 길이 매우 제한된 상태로 운영되어 왔으며, 상당한 전문성을 요하는 직위에 있어서도 일반적 지식과 경험을 지닌 내부 구성원을 임명하는 경우가 많다.

이러한 폐쇄형 임용체제는 그 나름대로의 기능과 장점을 가지고 있었다. 행정조직 내부 구성원들에게 보다 많은 승진의 기회를 보장함으로써 공무원 전체의 사기를 진작시킬 수 있다거나, 직업공무원제도를 보다 안정적으로 유지하게 함으로써 좋은 인재를 공직으로 끌어들이는 계기를 마련할 수 있다는 것 등은 그 좋은 예가 된다.

그러나 이러한 폐쇄형 체제는 세계화가 정보화가 심화되고 전문경영이 강조되고 있는 상황에 있어, 또 민간부문의 생산력과 정보력이 크게 성장한 오늘과 같은 현실에 있어서 많은 단점을 드러내게 된다.

여러 가지 문제를 지적할 수 있겠지만 무엇보다도 큰 문제는 외부 전문인력이 행정조직 내부로 진입할 수 있는 길을 차단함으로써 행정의 전문성 높일 수 있는 기회가 봉쇄된다는 점이다. 본 보고서의 앞 부분에서 살펴 본 바와 같이 경찰행정이나 일반행정 공히 전문성의 제고가 매우 중요하다. 농경시대나 초기 산업사회와 달리 적지 않은 정책적인 문제가 고도의 전문성을 요구하고 있기 때문이다.

따라서 공직사회 내·외부로부터의 전문가를 영입하는 일이 매우 중요하다고 하겠는데 폐쇄형 체제는 이러한 일을 근본적으로 어렵게 만든다. 폐쇄형 체제가 불리하게 마련인 연공서열 중심의 인사관행과 순환보직, 잦은 인사이동으로 오히려 공개채용으로 들어온 우수한 인력마저 제대로 활용하지 못하는 경우가 허다하다.²⁰⁾ 공직사회를 ‘인재의 무덤’이라 부르는 데에는 그만한 이유가 있다.

둘째, 본 연구의 목적과 관련이 없는 사안이 될 수도 있겠지만 폐쇄형 체제는 공무원에게 도덕적 해이(moral hazard)를 유발시킬 가능성이 크다. 폐쇄형은 외부로부터의 인력유입을 차단하는 제도인 만큼 공무원들은 승진과 보직이동에 있어 내부적인 경쟁만을 겪게 된다. 그나마 연공서열 중심의 인사관행은 이러한 경쟁을 명목적인 것으로 만들고 만다. 개방형보다 경쟁이 약한 상황에서 공무원들은 자연히 복지부동이나 권위주의와 같은 바람직하지 못한 행태까지 보이게 된다.

그리고 셋째, 폐쇄형 체제는 공직사회 내부에 정보왜곡 현상을 강화하면서 정책적인 실패의 가능성을 높이게 된다. 근본적으로 위계질서가 강조될 수밖에 없는 공직사회, 특히 경찰조직과 같은 경우에는는 정책적이고 행정적인 정보가 왜곡되기가 십상이다. 공무원들이 자신들에게 불리한 정보나 상사가 불편해 할 수 있는 정보를 전달하지 않는 속성을 지니고 있기 때문이다. 민간이 참여하는 각종의 위원회 조직의 운영이나 자문기구

20) 실제로 5급이상 국가공무원과 지방공무원의 승진과 전보실태에 관한 한 연구는 5급이상 공무원이 한 직위에 머문 평균 재직기간이 13개월에서 21개월에 불과하고, 과장급(4급) 공무원의 경우는 14개월에서 24개월에 불과한 것으로 나타났다. 오성호, “개방형 임용제 도입의 의의”, 『지방행정』, 제 49권 제564호(2000. 10), 17쪽.

의 설치 등으로 이러한 문제를 해결하는 노력을 하기도 하나 외부로부터의 영입이 차단된 공직사회는 기본적으로 이러한 정보왜곡 현상이 심화될 수밖에 없다.

개방형 직위제도는 폐쇄형 임용체제가 지닌 이러한 문제를 교정하기 위한 제도로 기본적으로는 다음과 같은 장점을 지닌다.

첫째, 우선 전문인력의 확보에 결정적 영향을 미치게 된다. 앞서 언급한 바와 경찰행정은 다양한 분야에 걸쳐 상당수의 전문인력을 필요로 한다. 사이버범죄와 환경범죄의 증가, 세계화에 따른 외국인관련 범죄의 증가와 세계사회에서의 공조필요성의 증대 등 전문인력을 필요로 하는 부분은 점점 더 늘어나고 있다.

그러나 지금과 같은 폐쇄형 체제아래에서 경찰이 활용할 수 있는 전문인력 풀은 상당히 제한적이다. 경찰공무원 전체의 전문성이 그다지 높지 않을 뿐만 아니라 그나마 존재하는 전문인력조차도 연공서열 등 비탄력적인 인사관행에 의해 제대로 활용되지 못하고 있다.

개방형 직위제도는 이러한 제한된 인력 풀의 문제를 해결하는데 있어 매우 중요한 기능을 한다. 높은 전문성을 지닌 외부 인력을 이입함으로써 가용 인력자원의 범위를 크게 확대하게 될 뿐만 아니라, 보수와 근무조건 등을 탄력적으로 적용할 수 있게 됨으로써 공무원조직 내의 인적 자원도 보다 탄력적으로 활용할 수 있는 길이 열리게 되기 때문이다.

둘째, 본 연구에 있어서는 부수적인 사안이 되겠지만 개방형 직위제도는 공직사회내의 경쟁적 분위기를 고무함으로써 도덕적 해이를 방지하는 데에도 큰 도움이 될 수 있다. 개방형 직위제도를 통한 민간부문 인력의 이입 혹은 이입 가능성은 연공서열 위주의 인사관행과 공직 내부의 제한된 경쟁에 익숙해져 있는 경찰공무원들에게 작지 않은 자극이 될 수 있다.

② 개방형 직위제도의 단점

모든 제도가 그러하듯이 모든 면에 있어 기능적이기만 한 것은 아니다. 현실적인 이유로 인해 예기치 못한 역기능을 수반할 가능성이 없지 않으며, 자칫 잘못 운영되는 경우 그 효과를 발휘할 수 없거나 역작용만 초래하고 말 가능성도 배제할 수 없다.

가장 크게 우려되는 것은 정실인사의 문제이다. 모든 공직과 마찬가지로 경찰인사에 있어서도 불합리한 요소가 개입될 수 있다. 만의 하나 이러한 일이 발생하게 되면 전문인력의 영입이라는 소기의 목적을 달성할 수 없을 뿐만 아니라 조직구성원의 사기를 떨어뜨리는 등 부정적인 영향을 미치게 된다.

둘째, 개방형 직위에 관심을 가진 인력 풀이 충분히 존재하느냐의 여부도 큰 걱정거리 중의 하나이다. 잘 알려진 바와 같이 공공부문은 전문인력의 영입이라는 점에 있어 장점과 함께 그 나름대로 단점과 한계를 지니고 있다. 민간부문에 비해 처우가 떨어지고, 조직내부의 문화 또한 민간인 출신의 전문인력이 쉽게 적응할 수 있는 상황이 아니다. 따라서 전문인력, 특히 경찰행정을 크게 변화시킬 수 있을 정도의 전문인력이 영입될 수 있을 지에 대해서는 의문이 있을 수 있다. 국가 전체 차원에서 2000년 6월말까지 임용된 96개의 직위에 응모한 민간인의 수가 97명에 불과했다는 사실은 이러한 우려를 잘 대변하고 있다.²¹⁾

셋째, 개방형 직위에 임용된 전문인력이 기존의 경찰행정 조직에 제대로 적응할 수 있느냐 여부도 작지 않은 의문사항이다. 특히 공직경험이 없는 순수 민간인 임용자일 경우 이러한 문제는 더욱 심각해진다. 민간부문의 업무환경과 문화가 공공부문의 그것과 크게 다를 뿐만 아니라 경찰행정 조직 내부로부터 오는 경계와 질서 등이 있을 수 있기 때문이다.

그리고 넷째, 개방형 임용제는 일반 경찰공무원들의 승진기회를 줄이게 됨으로써 자칫 일반 경찰공무원들의 사기를 저하시킬 수 있다. 일반행정조직에 비해 계급이 지니는 의미가 큰 조직이라 더욱 그러하다.

이러한 단점 내지는 문제점은 개방형 직위제도가 전문성을 강화하기 위한 매우 중요한 제도임에도 불구하고 확대도입과 운영에 있어 상당한 주의를 기울이지 않으면 안됨을 말해 준다.

21) 그나마 임용된 경우는 모두 9명으로 전체 직위의 16.7%에 불과했다. 남궁근, “개방형 직위제 임용 실태와 개선방안”, 행정개혁시민연합 제17차 정책토론회, 2000년 9월 15일, 세종문화회관 컨퍼런스 룸, 3쪽.

2) 우리나라에 있어서의 개방형 직위제도의 운영현황

개방형 직위제도는 김대중 정부 출범이후 본격적으로 논의되기 시작하여 중앙행정재
있어서는 1999년 5월 24일 공포된 개정 정부조직법 제2조와 개정 국가공무원법 제28조
의 4를 통해 제도화되었다. 이들 법률은 1급에서 3급에 이르는 고위직의 20%를 개방형
직위로 지정하여 운영하는 것 등을 규정하고 있는데,²²⁾ 이러한 법률에 의거하여 중앙인
사위원회와 각 부처는 2000년 1월부터 국장급 이상 고위직 725개 직위 중 외교통상부
7개 직위, 문화관광부 7개 직위, 행정자치부 5개 직위 등 129개의 직위를 개방형으로
선정하여 운영하고 있다.²³⁾ 2000년 9월 1일 현재 이들 직위 중 48개 직위(37.2%)에 임
용이 완료되었고 9개 직위(9.0%)는 공고 또는 충원단계에 있다. 이들 직위는 직무의 전
문성, 중요성, 민주성, 쉼신성 등을 감안하여 선정되며 임용기간은 대체로 2년 계약에 1
년 연장이 가능하도록 되어 있다.

중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체 역시 1988년이래 개방형 직위제를 운영하기 위한
근거 규정을 두어왔다. 즉 대통령령인 지방공무원임용령 제7조의 4는 ‘지방자치단체의
장은 당해 기관의 직위 중 전문성이 특히 요구되어 일정한 직무수행요건을 설정하고 신
규임용·승진·전보·전직 등의 다양한 방법으로 임용할 필요가 있는 직위에 대하여는
이를 개방형 전문직위로 지정하여 운영할 수 있다’고 규정하고 있다. 또 실제로 서울특
별시와 경기도를 비롯한 일부 자치단체에서 국제전문직위와 정보화 관련 직위 등을 전
문직위로 지정하여 개방형 임용을 시행하고 있다.²⁴⁾

그러나 중앙정부와 같이 특정 직급 이상의 일정 부분을 개방형 직위로 지정할 것을
의무화하는 조치는 최근까지 시행되지 않고 있었다. 지방공무원임용령 제7조의 4 제6항

22) 정부조직법 2조에서는 “전문성이 특히 필요하다고 인정되는 경우 중앙행정기관별로 100분의 20의
범위 안에서 대통령이 정하는 직위에 대하여 계약직 공무원으로 보할 수 있다”라고 규정하고 있
으며, 국가공무원법 제28조의 4는 “임용권자 또는 임용제청권자는 당해 기관의 직위 중 전문성이
특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위하여 공직 내부 또는 외부에서 적격자를 뽑아 임용할 필
요가 있는 직위에 대하여는 이를 개방형 직위로 지정하여 운영할 수 있다. 다만, 정부조직법 등
조직관계법령의 규정에 의하여 1급 내지 3급 공무원 또는 이에 상당하는 공무원으로 보할 수 있
는 직위(과장 또는 이에 상당하는 직위는 제외) 중 계약직 공무원으로 보할 수 있는 직위는 개방
형 직위로 본다”고 규정하고 있다.

23) 중앙정부의 개방형 직위 지정 현황.

부처명	개방형 지정 직위
국무조정실	경제조정관 (1급), 규제개혁3심의관 (2급), 심사평가2심의관 (2급)
기획예산처	정부개혁실장 (1급), 예산총괄심의관 (2급)
법 제 처	사회문화법제국장 (2급), 심판심의관 (3급)
국정홍보처	국립영상간행물제작소장 (2급)
국가보훈처	제대군인정책관 (2급), 대정지방보훈청장 (3급)
공정거래위	정책국장 (2급), 심판관리관 (3급)
비상기획위	상근위원 (1급)
재정경제부	국민생활국장 (2급), 정책조정심의관 (3급), 국제금융심의관 (3급)
국 세 청	감사관 (2급), 납세지원국장 (2급), 국제공무원교육원장 (2급), 서울청 납세지원국장(3급), 중부청세원관리국장 (3급)
관 세 청	정보협력국장 (2급), 광주세관장 (3급)
조 달 청	물자비축국장 (2급)
통 계 청	통계정보국장 (2급)
통 일 부	인도지원국장 (2급), 정책심의관 (2급), 통일교육원장 (1급)
외교통상부	문화외교국장 (1급), 재외국민영사국장 (1급), 감사관 (2급), 정책기획관 (2급), 국제경제국심의관 (2급), 경제 통상연구부장 (1급), 안보통일연구부장 (1급)
법 무 부	교정심의관 (3급), 교정연수부장 (2급), 치료감호소장 (2급), 서울소년분류심사원장 (3급), 치료감호소의료부장 (3급), 천안개방교도소장 (3급)
검 찰 청	사무국장 직위중 3개직위 선정
국 방 부	획득실장 (1급), 국군홍보관리소장 (2급), 정보화기획관(장관급장교)* 추가지정
병 무 청	동원소집국장 (2급), 지방병무청장 1직위 (3급)
행정자치부	인사국장 (2급), 복무감사관 (2급), 행정정보화계획관 (3급), 국립방재연구소장 (3급), 국립과학수사연구소장(2급)
경 찰 청	경찰병원장 (2급)
교 육 부	학교정책실장 (1급), 국제교육협력관 (2급), 국사편찬위원회사무부장 (2급), 국립대학사무국장 (2·3급) 중 3개직위
과학기술부	원자력국장 (2급), 국립중앙과학관장 (1급)
기 상 청	기상개발관 (3급), 기상연구소장 (2급)
문화관광부	관광국장 (2급), 청소년국장 (2급), 국립중앙박물관장 (1급), 국립국어연구원장 (1급), 국립국악원장 (2급), 국립현대미술관장 (2급), 국립중앙극장장 (2급)
농 립 부	농산물유통국장 (2급), 농업정보통계관 (3급), 국립수의과학검역원질병연구부장 (3급)
농촌진흥청	농림경영관 (2급), 농촌생활연구소장 (3급), 종자관리소장 (3급), 농업기계화연구소장 (3급)
산 립 청	임업정책국장 (2급), 임업연구원장 (1급)
산업자원부	무역투자심의관 (2급), 감사관 (2급), 전략산업구조개혁단장 (2급), 기술표준원 표준부장 (2급)
중소기업청	기술지원국장 (2급), 대구지방청장 (3급)
특 허 청	관리국장 (2급), 정보자료관 (3급), 심사국장중 1인 (2급), 특허심파장중 1인 (2급)
정보통신부	우정사업본부장 (1급), 정보기반심의관 (2급), 전파연구소장 (3급), 지방체신청장 (2급), 지방체신청장 (3급)
보건복지부	보건증진국장 (2급), 장애인보건복지심의관 (2급), 국립의료원장 (1급), 국립의료원 제2진료부장 (2급), 국립 보건원장 (1급), 국립소록도병원장 (2급), 국립목포결핵병원장 (3급)
식품의약청	의약품안전국장 (2급), 식품평가부장 (3급), 국립독성연구소장 (1급), 독성연구소병리부장 (3급)
환 경 부	감사관 (2급), 상하수도국장 (2급), 낙동강환경관리청장 (2급), 환경위해성연구부장 (3급)
노 동 부	능력개발심의관 (2급), 근로여성정책국장 (2급), 고용정보관리소장 (3급), 지방노동청장 (3급)
건설교통부	토지국장 (2급), 감사관 (2급), 국제항공협력관 (3급), 한강홍수통제소장 (3급), 항공교통관제소장 (3급)
철 도 청	영업본부장 (2급), 사업개발본부장 (3급), 철도경영연수원장 (2급), 철도차량정비창장중 1인 (2급)
해양수산부	해양정책국장 (2급), 항만국장 (2급), 국립수산진흥원장 (1급), 국립수산물검사소장 (2급), 수산진흥원어장환경부장 (3급), 해양안전심판원수석조사관 (2급)

은 ‘개방형 전문직위의 지정 및 운영에 필요한 사항은 지방자치단체장이 정하되 행정자치부장관 또는 교육부장관이 정하는 기준에 따르도록 규정하고 있었는데, 행정자치부와 교육부가 이러한 기준을 마련하고 있지 않았기 때문이다. 그러다가 행정자치부는 이러한 기준 마련을 위해 2000년 6월 각 자치단체를 상대로 의견수렴을 하였고,²⁵⁾ 이를 토대로 2001년 6월 지방자치단체의 개방형직위의 운영등에 관한 규정을 마련하였다. 자치단체 역시 중앙정부와 같이 개방형 직위제도를 본격적으로 운영하게 된 것이다.

3) 경찰행정에 있어서의 개방형 직위제도의 확대방안

① 현황 및 발전방향

앞서 언급한 바와 같이 정부는 개방형 임용을 강화한다는 입장을 지니고 있다. 그러나 2001년 12월 현재 경찰조직에 있어 개방형 임용이 적용되는 대상은 경찰병원장 하나이다. 경찰병원장은 경찰청과 그 소속기관등직제 제32조에 의거 의무이사관 또는 의무부이사관으로 보할 수 있게 하고 있었으나, 2000년 2월 이 ‘개방형직위에 대한 특례’를 두어 계약직 공무원으로도 보할 수 있게 하였다.²⁶⁾

24) 제7조의3(국제전문직위의 지정) ①지방자치단체의 장은 당해 기관의 직위중 대외적인 협상·교류·협력 또는 외국정부나 국제기구 관련업무 등을 주로 담당하는 직위에 대하여는 국제전문직위로 지정하고, 외국어능력과 국제관계에 관한 전문지식을 가진 공무원을 국제전문관으로 선발하여 보직하는 등 특별히 관리하여야 한다. 이 경우 국제전문직위의 지정·국제전문관의 선발 등 국제전문직위의 운영에 관하여 필요한 사항은 행정자치부장관 또는 교육부장관이 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 장이 정한다. [개정 98·10·10]

②제1항의 규정에 의한 국제전문직위에서 근무중인 국제전문관에 대하여는 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 경력평정에 있어 우대할 수 있으며, 예산의 범위안에서 지방공무원수당규정이 정하는 바에 의하여 수당을 지급할 수 있다. [개정 98·10·10] [본조신설 95·1·28]

25) 행정자치부, ‘2000년 공무원제도개선안에 대한 의견조사’ 참조. 행정자치부는 인사제도 전반에 대한 의견을 수렴하기 위한 이 조사를 통해 개방형 직위제 운영에 대한 자치단체의 의견을 수렴하였다.

26) 경찰청과 그 소속기관등직제 제32조 (원장) ①경찰병원에 원장 1인을 두되, 원장은 의무이사관 또는 의무부이사관으로 보한다. ②원장은 경찰청장의 명을 받아 병원의 사무를 통할하고, 소속공무원을 지휘·감독한다. 제60조(개방형직위에 대한 특례) 제32조 제1항 및 별표4의 규정에 불구하고 경찰병원장은 계약직공무원으로 보할 수 있다.

개방형 직위제도와 별도로 책임운영기관의 운영 또한 계약을 통한 전문인력의 충원이란 점에서 유사한 기능을 지닌 것으로 파악된다. 그러나 이 또한 경찰에 있어서는 2001년 12월 현재 운전면허시험관리단 하나뿐이다. 일반 행정분야에 비해 상당히 폐쇄적인 상황임을 말해준다.

전문인력을 영입할 필요성이 증대되고 있는 현실에 비추어 볼 때 경찰행정의 이러한 폐쇄성은 바람직하지 못할 뿐만 아니라 그대로 유지될 수 없을 것으로 전망된다. 개방의 필요성에 대한 내적 자각과 함께 외부로부터의 압력도 지속적으로 증대될 것으로 판단된다.

경찰에 있어 개방형 직위제의 확대는 경찰행정 조직이 지닌 특수한 환경을 고려할 때 정부의 일반부처와 다소 다른 형태로 운영될 필요가 있다. 우선, 첫째, 개방형 임용의 대상을 3급에 한정할 것이 아니라 지방자치단체와 같이 4급까지 확대 적용할 필요가 있다. 3급 이상의 상당수가 지방경찰청장과 차장 등 개방형 직위로 지정하기 힘든 관리직인 바 개방형 직위 지정대상을 1급에서 3급으로 제한하는 경우 경찰에서는 개방형 직위를 지정하기가 힘들어진다.

아울러 직무의 중요성과 전문성에 있어서도 경찰행정조직을 일반 행정조직과 같이 묶는 데에는 다소 무리가 있다. 예컨대 경찰의 경우 경찰청 과장을 4급에 해당하는 총경이 맡고 있지만 일반 중앙행정부처의 경우에는 많은 경우 복수직급으로 되어 있기는 하나 3급이 맡고 있는 경우가 대부분이다.

둘째, 경찰행정조직이 계급적 성격이 강한 조직인 바, 일반 행정부처에 비해 더 많은 주의를 기울일 필요가 있다. 계급적 성격이 강한 만큼 조직구성원들의 승진에 대한 집착이 강한 바 승진기회의 축소를 가져오는 외부인력의 이입에 더 큰 영향을 받을 수 있기 때문이다. 따라서 경찰에 있어 개방형 임용의 확대는 되도록 내부 구성원들의 승진기회를 박탈하지 않는 차원에서 이루어지도록 하는 등 보다 주의 깊은 접근이 필요하다.

② 개방형 직위제도의 확대 및 운영방안

개방형 직위제도의 성공적 운영은 주요 대상 직위에 대한 철저한 직무분석부터 시작한다고 할 수 있다. 직무분석을 통해 개방형으로의 전환이 가능한 직위를 선정하고, 그에 합당한 임용자격기준을 확립하는 일이다.²⁷⁾

대상 직위를 선정함에 있어서는 여러 가지 요소가 고려될 수 있겠는데, 기획예산처 경영진단팀이 제시한 아래의 기준은 이와 관련하여 좋은 참고가 된다.

<표 4-1> 기획예산위원회 경영진단팀의 개방형 직위 판단기준

하위요소	측정요소	측정항목
전문성	요구되는 지식	• 업무의 다양성, 난이도, 독창성, 복잡성의 정도(+) • 정책수립업무의 정도(+)
	업무의 조직 내 지식 요구정도	• 조직내부업무에 대한 이해도 및 조정기능(-)
중요성	전략적 중요도	• 직무수행결과의 영향과 파급효과
	직무수행의 책임 및 독립성	• 성과측정의 용이
민주성	객관성과 공정성의 요구정도	• 다양한 국민시각의 반영정도

* 조직내부업무에 대한 이해도 및 조정기능은 부정적 관계로 조직 내부업무에 대한 이해도와 조정기능이 클수록 개방형 직위 지정이 어려운 것으로 판단함.

위의 표에서 보는 바와 같이 경찰행정에 있어서도 전문성이 크게 요구됨과 동시에 전략적 중요성이 크며, 성과측정이 용이하고 직무수행의 독립성이 큰 직위를 찾아내어 개방형 직위로 지정하는 경우 전문인력 확보에 큰 계기가 마련될 것으로 보인다. 직무분석을 통해서 확인할 수 있는 부분이기는 하지만 고도의 전문성이 요구될 뿐만 아니라 지속적인 관심과 관여가 요청되는 외사부문의 고위직과, 정보통신, 마약, 환경, 위기관리,

27) 직무분석은 ‘직무를 구성하고 있는 일의 전체, 그 직무를 수행하기 위해서 담당자에게 요구되는 경험, 기능, 지식, 능력, 책임과 그 직무가 타 직무와 구별되는 요인을 각각 명확하게 밝혀서 기술(記述)하는 기술적(技術的)인 방법’이라 할 수 있다. 우리나라의 경우 개방형 제도를 도입하기 위한 사전작업으로 행정자치부의 전신인 총무처의 직무분석기획단에서 사무관급 이상의 공무원을 대상으로 직무분석 및 평가를 한 적이 있는데 이것이 전 부처를 대상으로 한 유일한 직무분석이라 할 수 있다. 이후 1999년에 설립된 중앙인사위원회에 직무분석을 담당하는 부서를 설치하고 인사행정 개혁을 위한 직무분석작업을 하고 있다. 경찰은 이러한 기관과 별도로 직무분석을 상례화하여 개방형 직위제도의 정착이나 교육·훈련 및 성과측정에 활용할 필요가 있다. 직무분석에 대한 보다 자세한 개념과 절차, 방법 등에 관해서는 박천오 외, 『인사행정의 이해』(서울: 법문사, 2000), 제6장 참조. 또 박양규, “직무분석 어떻게 하나?” 계간 『인사행정』, 제2호(2000년 봄), 참조.

공보 등의 전문성을 요구하는 부분의 고위직 등이 포함될 수 있을 것으로 판단된다.

개방형 직위를 성공적으로 운영하기 위해서는 영입되는 전문인력에 대한 체계적인 교육과 훈련, 적절한 보상체계의 확립, 합리적 평가시스템의 정립 등 많은 부분에 있어 주의를 기울여야 한다. 그러나 이러한 부분은 개방형 직위의 운영과 관련하여 제출된 정부 기관 및 관계기관의 보고서 등에 잘 설명되고 있는 바 이 자리에서는 자세한 설명을 피하기로 한다.

그러나 한가지 분명히 해 두어야 할 것이 있는데, 다름 아니라 개방대상 직위의 지정이 내부 구성원의 승진기회를 박탈함으로써 조직내부에 불필요한 긴장이나 갈등을 유발시켜서는 안 된다는 점이다. 따라서 개방형 직위제도의 확대와 함께 고위직 수를 다소 늘려, 개방형 직위제의 확대가 내부 구성원의 승진기회를 박탈하는 체로-섬 게임으로 연결되지 않도록 할 필요가 있다.

다행히 경찰의 경우 일반 중앙부처에 비해 고위직의 수가 적은 편이다. 아래의 <표 4-2>에서 보는 것처럼 일반 공무원의 경우 2001년 현재 5.32%가 4급 이상인 것으로 되어 있으나 경찰공무원의 경우 4급에 해당하는 총경이상이 0.5%에 지나지 않는 것으로 나타나고 있다. 이러한 비율은 국세청의 4급 이상 공무원 1.81%나 검찰청의 4급 이상 공무원 3.43%에 비해서도 크게 떨어지는 숫자이다. 고위직을 확대할 여유가 있다는 이야기가 된다.

<표 4-2> 공무원별 직급구조 비교

구 분	계	1급 (치안정감)	2급 (치안감)	3급 (경무관)	4급 (총경)	5급 (경정)	6급 (경감, 경위)	7급(경사) 이하
국세청	15,161	3 (0.02)	13 (0.09)	17 (0.11)	241 (1.59)	833 (5.49)	3,099 *20.4	10,956 (72.27)
검찰청	4,764	1 (0.02)	5 (0.10)	24 (0.50)	134 (2.81)	265 (5.56)	989 (20.76)	3,346 (70.23)
일 반	89,525	178 (0.20)	486 (0.54)	510 (0.57)	3,591 (4.01)	6,958 (10.12)	21,938 (24.50)	53,764 (60.06)
경 찰	90,497	3 (0.003)	20 (0.02)	40 (0.04)	401 (0.44)	1,210 (1.34)	10,396 (11.49)	70,409 (86.65)

출처 : 경찰청 인사교육과, 내부자료, 2001.

2. 간부후보생 제도의 개혁 및 전문대학원 설립

1) 간부후보생제도의 발전과 의의

우리나라에서 경찰간부교육이 처음으로 운영된 것은 미군정 아래에서였다. 1945년 11월 미군정은 해방 이후 최초의 경찰교육기관인 경찰관강습소를 조선경찰학교로 개편함과 동시에 종전의 초임순경 교육을 중단하고 각 도에서 엄선된 경사급에 대한 교육을 1개월간 실시하였다. 우리나라 최초의 경찰 간부교육이었던 셈이다.

이어 미군정은 이듬해인 1946년 2월 조선경찰학교를 경무부 직속기관인 국립 경찰학교로 개칭·확장하였으며, 이 안에 경찰 간부교육과정으로 ‘전문과’를 두었다. 그리고 이를 통해 유능한 일반 사회인을 선발하여 1개월 간 교육을 시킨 후 경위로 신규채용 하였는데, 이것이 오늘날의 간부후보생제도의 실질적인 시작이었다.²⁸⁾

그러나 이 제도는 그다지 오래가지 못하였다. 전문과는 1946년 8월 국립 경찰학교가 국립 경찰전문학교로 개편되면서 폐지되었고, 1947년부터는 훨씬 체계적이고 강화된 간부교육 프로그램으로써 간부후보생 제도가 운영되기 시작하였다.

유능한 일반 사회인을 선발하여 일정한 교육과 훈련을 시킨 뒤 경찰간부(경위)로 신규 임용하는 간부후보생제도는 예나 지금이나 유능한 사회인을 경찰간부로 영입함으로써 경찰조직 내부에 새로운 활력과 전문성을 강화하자는 목적을 지니고 있다. 1947년 당시 이러한 제도가 채택되게 된 배경을 경찰청은 다음과 같이 설명하고 있다.

이 제도가 창설된 동기는 첫째, 간부급의 결원보충을 지적 수준이 높은 일반인에서 모집함으로써 경찰지도층의 질적 향상을 기하는 데 있었다. 이것은 초창기의 순경급 모집실태가 비교적 저조하고 질이 낮았는데 그 근본동기가 있었던 것으로 보이는데, 말하자면 간부라는 직위상의 매력으로 질적 수준이 높은 사회인사를 경찰내부에 유치하려는 제도상의 방편이었던 것이다.

둘째는 참신한 신진간부를 기용함으로써 식민지 경찰의 잔재를 불식하고 경찰의 민주화를 실현하자는 데 있었다. 초창기의 국립경찰은 그 인적구성 내용에 있어 실무를 직접 담

28) 경찰청 홈페이지, 경찰의 역사, 참조. http://www.police.go.kr/police_index.html.

당하는 중견간부급은 거의가 일제시의 한인 경찰관으로 이루어져 있었던 것이다. 그리하여 이들 구직 경찰관들의 손에 의해서 처리되는 경우가 허다하여 참신한 청년간부를 모집하여 민주이념을 교육시켜 일선에 배치함으로써 민주경찰행정을 실현코자 했던 것이다.²⁹⁾

이러한 간부후보생제도는 1947년 9월30일 93명의 1기생을 모집하여 교육하기 시작한 이래 경찰행정의 질을 높이는데 큰 공헌을 해 왔다. 경찰공무원에 대한 감원이 진행되던 1953년 이후 4년 간은 그 운영이 중단되기도 했으며, 운영방법에 있어서도 적지 않은 변화가 있기도 했다. 일반사회인과 함께 내부 구성원이 경사와 순경을 선발하여 교육시킨 후 경위로 임명하는 방법이 병행되기도 했고, 오늘날과 같이 일반 사회인만을 선발하여 교육 후 임용하는 방법이 운영되기도 했다. 교육기간 또한 6개월, 10개월, 그리고 현재의 1년과 같이 적지 않은 변화가 있었다.³⁰⁾

2001년 현재에는 21세 이상 30세 이하의 자로서 고등학교를 졸업하였거나 이와 동등 이상의 학력을 가진 자를 대상으로 선발하고 있으며,³¹⁾ 52주간(1년)의 교육을 거쳐 경위로 신규 임용되고 있다.

29) http://www.police.go.kr/police_index.html.

30) 경찰청은 1960년에 이르기까지의 간부후보생 제도의 발전을 다음과 같이 요약하고 있다: 6·25전쟁을 전후한 당시의 경찰전문학교 교육은 비간부의 신규임용 또는 재교육을 담당하던 보통과와 간부후보생을 교육하던 본과로 나누어져 있었으며 본과는 다시 일반인을 모집대상으로 하는 1부와 경사, 순경급에서 모집하던 2부로 되어 있었고 경위급 재교육을 담당하는 본과 3부와 경감급 재교육을 담당하는 4부가 있어, 재교육 및 신규교육을 통합하여 담당하였고, 이후 1961년 지방경찰학교가 부활될 때까지 유일한 경찰교육기관이었다. 당시 본과 1부의 교육기간은 10-12개월이었고, 본과 2부는 6개월 간 교육을 받았다. 간부후보생제도가 신설되던 당시의 상황은 제주도의 5·3폭동, 여순반란 사건 등이 발생하는 등 좌우익의 대립이 심각하던 때였다. 당시 간부후보 1,2기생들은 이러한 폭동진압에도 투입되어 커다란 전공을 세웠다. 6·25전쟁 당시에도 간부후보생교육은 계속 되었으나 전쟁이 끝난 직후인 1953년 11월부터 4년 간 모집이 중단되었는데 그 이유는 당시 대대적인 감원문제로 인하여 간부후보생 모집도 중단된 것이다. 1957년도에 비로소 간부후보생 9,10기생을 모집함으로써 제도가 재개되었고 1958년(11기)부터는 학력수준이 대졸이상인 고급인력을 모집하였다. http://www.police.go.kr/police_index.html

31) 경찰공무원임용령 제 39조 제2항 및 제40조.

2) 간부후보생 제도의 문제점 : 전문화 또는 전문인력의 확보와 관련하여

현행 경찰공무원법 제8조는 경찰조직 외부의 인적 자원인 경찰로 들어오는 입직경로를 크게 세 가지로 구분하고 있다. 첫째가 공개경쟁시험에 의한 경정 및 순경의 신규채용이다. 둘째는 경위의 신규채용으로 경찰대학 졸업자 및 대통령령이 전하는 자격을 갖추고 공개경쟁시험에 의하여 선발된 자로서 교육훈련을 마치고 소정의 시험에 합격한 자를 대상으로 한다. 그리고 셋째는 각종의 특채로 여기에는 퇴직 경찰공무원 특채, 자격증소지자 특채, 전문가 특채, 고시특채, 장학금 특채, 도서·벽지 근무자 특채, 외국어 특채 등이 있다.³²⁾

이러한 입직경로에 있어 간부후보생 제도는 매우 중요한 의미를 지닌다. 경찰대학 출신 임용 및 고시특채와 함께 경찰간부 충원제도의 핵심을 이루고 있다. 특히 민간부문으로부터의 전문가 영입이라는 점에서 볼 때 가장 중요한 의미를 지니는 제도라 할 수 있다. 간부후보생 제도는 충원대상과 그 운영에 있어 다소 가변적인 부분이 존재하나 경찰대학 출신이나 고시특채는 그 특성상 일반 관리자, 말하자면 제너럴리스트(generalist) 충원의 의미를 지닐 수밖에 없기 때문이다.

그러나 현재의 간부후보생 제도는 세계화, 정보화, 그리고 민권신장이라는 사회경제적

32) 경찰공무원법 제8조(신규채용)①) ①경정 및 순경의 신규채용은 공개경쟁시험에 의하여 행한다. ②경위의 신규채용은 경찰대학을 졸업한 자 및 대통령령이 정하는 자격을 갖추고 공개경쟁시험에 의하여 선발된 자(이하 “경찰간부후보생”이라 한다)로서 교육훈련을 마치고 소정의 시험에 합격한 자중에서 행한다. ③다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 특별채용시험에 의하여 경찰공무원을 신규채용(이하 “특별채용”이라 한다)할 수 있다. [개정 2001·3·28] 1. 퇴직한 경찰공무원을 퇴직한 날로부터 2년 이내에 퇴직시에 재직한 계급의 경찰공무원으로 재임용 하는 경우 2. 공개경쟁시험에 의하여 임용하는 것이 부적당한 경우에 임용예정직무에 관련된 자격증소지자를 임용하는 경우 3. 임용예정직에 상응한 근무실적 또는 연구실적이 있거나 전문지식을 가진 자를 임용하는 경우 4. 국가공무원법에 의한 5급 공무원의 공개경쟁채용시험이나 사법시험법에 의한 사법시험에 합격한 자를 경정이하의 경찰공무원으로 임용하는 경우 5. 국가공무원법 제85조의 규정에 의하여 재학중 장학금을 받고 졸업한 자를 임용하는 경우 6. 도서·벽지 등 특수지역에 근무할 자를 임용하는 경우 7. 외국어에 능통한 자를 임용하는 경우 ④제3항의 규정에 의한 특별채용에 있어서는 동일한 사유에 해당하는 다수인을 제한경쟁의 방법에 의하여 채용할 수 있다. ⑤제2항의 규정에 의한 경찰간부후보생의 교육훈련, 제3항의 규정에 의하여 특별채용할 수 있는 경찰공무원의 계급·임용예정직에 관련된 자격증의 구분, 근무실적 또는 연구실적, 전보제한 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

변화가 심화되기 전에 확립된 제도로 여러 가지 측면에서 새로운 시대가 요구하는 경찰 간부 충원이라는 점에서는 여러 가지 한계를 지니고 있다. 다양한 형태와 내용을 전문성을 갖춘 고급 인력이 요구되고 있음에 비해 간부후보생 제도는 여전히 경찰대학 출신임용이나 고시특채와 같이 제너럴리스트 충원을 중심으로 운영되고 있기 때문이다.

간부후보생 제도의 이러한 문제점은 간부후보생 모집분야에서 명확히 드러난다. 우선 학력에 있어 실제 선발은 대학졸업생이 대부분이나 지원자격에 있어 고졸출신을 선발할 수 있도록 하고 있다. 간부후보생 모집이 경찰행정에 필요한 고급 전문인력 충원과는 아무런 관계가 없음을 보여주는 부분이다.

아울러 2001년 현재 선발분야 또한 일반경찰이 40명으로 거의 대부분을 차지하고 있고 전문지식이 요구되는 세무·회계와 의사, 그리고 전산통신은 모두 합쳐 10명 정도이다. 그나마 세무·회계와 의사, 전산통신 등 전문분야에 있어서의 선발은 근년에 와서야 이루어진 것이다.

선발이후의 교육과 훈련에 있어서도 마찬가지이다. 임용을 위한 52주간의 교육에 있어 전문성을 강화하기 위한 내용보다는 일반관리자로서의 자질을 키우는 내용이 중심이 되고 있다(표 4-3 참조).

<표 4-3> 경찰종합학교 간부후보생과정의 교육목표와 중점교육 방향

구 분	내 용
교육목표	<ol style="list-style-type: none"> 1. 지식정보화 시대에 능동적으로 대처할 수 있는 경찰간부 육성 2. 실무응용능력 습득으로 직무분야별 전문화 도모 3. 경찰기본자세 및 지·덕·체를 겸비한 지도적 인격도야 4. 투철한 국가관·사명관 및 공직윤리관 확립
중점 교육방향	<ul style="list-style-type: none"> · 정신교육 강화로 국가관·사명관 및 공직윤리관 확립 · 갈등관리, 인성교육 등 문제해결능력 배양 · 경찰 업무 전반에 대한 실무능력 배양 · 참여식 교육의 활성화 · 체력단련 및 전문 직업경찰 간부로서의 소양 구비 <ul style="list-style-type: none"> - 기본훈련, 수영, 운전, 사격, 무도, 체육 등 · 국제화·정보화 시대에 부응하기 위한 외국어 및 컴퓨터교육 실시 · 관서실습 등 현장교육으로 현장 대응능력 배양

	<ul style="list-style-type: none"> · 단계별 교육실시로 교육효과 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 1단계(4주): 정신교육 및 체력훈련 집중 실시 - 2단계(16주): 소양 및 기초실무교육 - 3단계(20주): 실무능력 배양 및 현장교육 - 4단계(12주): 종합정리교육 · 자율적 생활지도 및 엄정한 학사관리
교과편성	<ul style="list-style-type: none"> · 직무교과 69% · 소양분야 15%

자료 : 경찰청 인사교육과, 2001.

3) 간부후보생 제도의 개편 : 전문대학원의 설립

간부후보생 제도는 기본적으로 경찰행정 수요에 변화에 상응하는 수준의 변화가 필요하다. 다시 말해 보다 많은 전문인력을 흡수하는 방향으로 개편될 필요가 있다. 그리고 이를 위해서는 제도의 취지는 살리되 그 운영방법을 근본적으로 달리하는 비교적 큰 규모의 개혁이 필요하다.

① 전문대학원의 설립

우선 간부후보생 제도 자체에 대한 근본적인 개혁이 필요하다. 제너럴리스트를 중심으로 하는 현행 선발구조를 전문가 영입을 같이 중시하는 구조로 전환시킬 필요가 있다.

이를 위해서는 크게 두 가지 방안이 고려될 수 있는데, 먼저 그 하나는 지금의 선발 방식과 운영방식을 유지하되, 세무·회계, 전산·정보, 환경, 외사 등의 전문분야에서의 선발을 차차 늘려 가는 방식이다. 이러한 방식은 점진적 개혁이라는 점에서 추진이 용이하다는 장점이 있다. 그러나 전문인력의 수급격차를 완화한다는 큰 목적에 제대로 부응하지 못한다는 단점이 있다.

두 번째 방안은 현재의 선발체계와 교육체계를 근본적으로 변화시켜 간부후보생 제도를 전문대학원 제도로 전면 전환시키는 방안이다. 전문대학원 제도는 기본적으로 전문분야에 어느 정도의 지식과 경찰공무원으로서의 적성을 지닌 민간인력을 받아들여

경찰행정 관리자로서의 자질을 갖추도록 하는 방안이다. 프랑스의 국립행정학교(Ecole Nationale d'Administration, ENA)나 폴리테크닉(Ecole Polytechnique)가 프랑스의 고급 행정관료를 양성하는 방법과 유사한 경우가 되겠는데, 그 운영의 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 전문대학원의 대학원생, 즉 피교육자 선발에 있어서는 보다 다양한 전공지식을 지닌 사람들이 응시하도록 할 필요가 있다. 경찰행정이 필요로 하는 법학 및 행정학, 환경공학, 세무·회계를 포함한 경영학, 의학 및 약학, 물리학과 화학, 생물학 및 유전공학, 등 다양한 분야의 지식을 습득한 사람들에게 기회를 부여하는 것이다. 필요한 경우 학사 학위 소지자는 일반전형, 그리고 석·박사 학위 소지자와 일정기간 경찰관으로 근무한 경력이 있는 자의 경우에는 특별전형을 실시하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

둘째, 전문대학원의 교육은 앞서 언급한 바와 같이 현재와 같이 일반적 지식 내지는 관리부문과 관련된 지식을 지닌 사람들에게 다시 관리자로서 필요한 덕목과 일반적 지식을 가르치고 훈련하는 것이 아니라, 각 분야에 있어 일정수준의 전문지식과 경찰공무원으로서의 적성을 지닌 사람들에게 경찰간부가 되기에 필요한 지식과 덕목을 기르게 하는 방향이 되어야 한다. 이를 위해 교육과정은 전공영역의 심화와 활용을 위한 부분과 경찰간부로서의 일반적 능력을 키우기 위한 부분으로 나누어 진행할 수 있다. 경찰간부로서의 일반적 능력을 키우는 부분은 전문대학원에서 자체 교육을 통해 실시하고, 전공영역의 심화와 활용은 관계 연구기관에의 파견과 위탁교육, 그리고 실습 등을 통해 실시하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

셋째, 전문대학원으로 전 과정을 2년 반으로 하고 졸업요건을 채우면 석사학위를 수여한다. 교육에 소요되는 비용은 국비로 하며, 일정기간 경찰간부로 일할 것을 의무화한다. 그러나 피교육자가 일반 경비업체를 포함한 유관기관이 취업을 원하는 경우 교육과 훈련에 투자된 경비를 반납하는 조건으로 이를 허가할 수 있게 한다.

넷째, 정확한 직무의 분석과 전문성을 요구하는 경찰행정 수요의 분석이 있기 전에는 전문대학원의 입학정원을 말하기 힘이 든다. 그러나 세계화와 정보화, 과학기술의 대중적 이용, 등 전반적인 사회변화를 고려할 때 2001년 현재의 간부후보생 선발인원보다는 많아야 할 것으로 판단된다. 정원을 급하게 늘리기보다는 직무분석을 결과와 수요변화에 따라 조금씩 늘려나가는 것이 현명한 방법일 것으로 판단된다.

다만 정원과 관련하여 한 가지 고려할 것은 정원의 일부를 석·박사 출신과 대학출신 일반 경찰관에게 할애하는 것을 생각해 볼 필요가 있다는 점이다. 석·박사 출신은 높은 전문성을 지녔음에도 불구하고 일반적인 전형에 있어 시험준비 그 자체에 많은 시간을 할애하는 학사출신의 전형자에 비해 불리한 입장에 있다는 점이 고려될 필요가 있으며, 경력 경찰관은 하위직의 사기양양과 하급직에 있어서의 우수한 인력 유치 등과 관련하여 중요한 의미를 지닐 수 있다.

② 전문대학원 설립을 위한 관련제도의 정비

전문대학원은 설립 그 자체가 성공을 보장하는 것이 아니다. 다양한 내용의 지원책과 관련 제도의 개선과 개편이 이루어짐으로써 기대된 기능을 할 수 있다.

가장 먼저 이러한 전문대학원의 설립은 경찰대학의 기능과 위상과 관련하여 적지 않은 논란을 불러 일으킬 수 있다. 전문대학원이 설립은 전문지식을 지닌 민간인을 흡수하기 위한 제도로 '법학과'와 '행정학과'를 두고 일반관리자를 키워내는 경찰대학과는 그 취지가 크게 다르다. 취지가 다른 만큼 기관 자체가 지니는 기능상의 마찰은 없다고 할 수 있다.

그러나 전문인력의 양성이란 점에서 경찰대학의 기능을 다시 한번 생각해 볼 필요는 있다. 잘 알려진 바와 같이 민간기업의 경우에 있어서도 최근 들어 기술직 내지는 전문직 출신의 임원의 수가 크게 늘고 있다. 영업부문만 해도 과거에는 경영학과 법학 등 일반관리와 관련된 전공을 한 사람들이 임원직의 거의 대부분을 차지했으나 최근에 와서는 기술분야를 전공한 사람들이 요소 요소에 포진하는 모습을 보이고 있다. 전문적 기술에 대한 이해와 경험이 조직의 성과에 점점 더 큰 영향을 미치는 상황이 발생하고 있기 때문이다.

일반 행정에 있어서도 마찬가지로 현상이 감지되고 있다. 일반적 지식의 소유자가 관리직의 대부분을 점유하는 현실은 세계화와 정보화, 특히 지식경영과 지식관리가 중시되고 있는 상황에 있어 많은 한계를 노정하고 있다. 경찰행정 역시 향후 이러한 문제가 나타날 가능성이 크다. 전문성과 기술성이 모든 것을 결정하지 않겠지만 이에 대한 적절한 지식이 없이는 중요한 의사결정 자체를 할 수 없을 뿐만 아니라 앞서가는 정보와 지

식을 습득·활용할 수도 없는 상황이 전개될 것이다. 관리자로서의 일반적 덕목보다는 전문성과 기술성에 대한 수용성이 조직의 성패를 좌우하는 상황이 전개될 수 있다.

이러한 상황에 있어 일반적 지식과 소양을 갖춘 경찰대학 출신이 지금과 같은 숫자로 계속 배출된다는 것은 문제가 된다. 따라서 전문인력의 흡수에 있어 보다 가변적인 효과적인 전문대학원이 설립되는 경우 경찰대학의 정원은 하향 조정할 필요가 있다.

아울러 고시특채 또한 그 수를 제한하거나 폐지할 필요가 있다. 잘 알려진 바와 같이 5급공무원 공개시험제도와 사법고시는 세계화와 정보화가 진행되고 있는 시점에 있어 제도 그 자체에 많은 문제점이 제기되고 있는 상황이다. 법학전문대학원의 설립과 고시제도의 개편 등이 국가개혁의 큰 과제로 등장하고 있는 것도 바로 고시제도가 지닌 문제 때문이다. 문제가 제기되고 있는 제도를 통해 충원된 인력을 굳이 경찰이 받아들여야 할 이유는 없다.

법학 전문대학원과 고시제도가 개혁되는 등의 개혁이 있는 경우에도 그러하다. 이러한 개혁의 방향은 결국 일반적 관리지식의 소유자보다는 다양한 분야에서의 전문성과 소양을 지닌 인력이 성장할 수 있도록 하자는 것이다. 경찰행정에 있어 개방형 직위제도가 운영되고 전문대학원이 운영되는 경우 이러한 제도들이 전문가 영입의 기능을 담당하게 되는 바, 굳이 고시출신 인력을 특별한 대우를 전제로 받아들일 이유가 없어지게 된다.

전문대학원의 설립과 운영이 성공적으로 이루어지기 위해서는 전문대학원 출신들이 성장할 수 있는 조직내부 여건이 성숙되어야 한다. 그리고 이를 위해서는 다른 무엇보다도 정확한 직무분석을 통해 전문성이 요구되는 직위의 수를 늘리고 이들의 보직경로를 확보해 주는 것이 매우 중요하다.³³⁾

33) 현재의 간부후보생 제도는 전문성보다는 일반적 지식이나 소양을 중시한 선발을 하였고, 교육이후에도 전문성을 키우기보다는 순환보직제를 실시하는 등 일반관리자 양성에 초점을 맞추어 왔다. 다음은 경찰청 홈페이지상의 간부후보생 인사와 관련된 부분이다: 1974년(22기)이후 졸업하는 간부후보생에 대하여 순환보직제를 실시하였는데, 그 배경으로는 순환보직 관리를 통하여 최하급 경찰관의 기초적인 직무지식 및 경험을 체계있게 고루 습득함으로써 경찰 고급간부로 육성하는 데 주안점을 두었다. 배치 및 보직지침은 직무를 차질없이 수행하면서 효과적으로 실무를 습득할 수 있도록 업무량이 적정한 경찰서에 1명씩 배치하고 성적우수자 5명에 대하여는 본인 희망에 따라 시도에 배치하며 그 외에는 졸업 성적과 본인의 희망에 따라 배치하는 것을 원칙으로 하였다. 경찰서에서의 보직관리는 보안 외근 형사 지·파순으로 순환보직토록 하고 동일직위의 보직기간은 6개월로 하였다. http://www.police.go.kr/police_index.html.

V. 내부 인력의 전문성 강화 및 외부 전문인력의 활용

1. 내부 인력의 전문성 강화 : 중·장기계획의 수립과 위탁교육의 강화

1) 현행 교육체계의 문제점

경찰은 ‘업무에 정통하고 정보화·전문화된 『신지식 경찰관』 육성’의 목표아래 다양한 형태의 교육과 훈련을 실시하고 있다. 세부 목표로는 ‘창의적 사고와 체계적 지식·정보 관리능력 함양’, ‘효율적 직무 수행 능력과 국제화 대응역량 강화’, ‘대민 봉사 자세와 투철한 경찰윤리 확립’을 추구하고 있다. 또 이를 위해 교육의 기본방향을 다음과 같이 잡고 있다: ① 프로경찰관 양성을 위한 교육체제 구축, ② 수요자의 교육선택권 확대를 위한 위탁교육의 다양화, ③ 직무수행 능력 향상을 위한 체계적 직장 교육 실시, ④ 디지털 혁명에 대응한 정보화·외국어교육 강화.

교육은 주로 경찰대학교와 경찰대학 부설 수사보안연수소, 경찰종합학교, 중앙 및 지방경찰학교 등을 중심으로 이루어진다. 2001년 현재 경찰대학에는 경찰대학생 과정과 경찰고위정책 과정을 비롯한 15개의 과정이 운영되고 있고, 경찰대학 부설 수사보안연수소에는 컴스텟 문서과정을 비롯한 21개의 전문교육과정이 운영되고 있다. 아울러 경찰종합학교에는 간부후보생 과정과 초급간부 경위과정을 비롯한 40개의 과정이, 그리고 중앙 및 지방경찰학교에서는 전·의경 과정 등이 운영되고 있다.

그러나 이러한 교육은 ‘업무에 정통하고 정보화·전문화된’ 경찰관의 육성이라는 목표에도 불구하고, 최소한 전문화 내지는 전문인력의 양성에 관한 한 경찰행정 수요의 변화가 요청하는 수준에 미치지 못하는 것으로 판단된다. 전문교육의 경우 주로 수사보안연수소를 중심으로 이루어지고 있는데, 이들 교육은 우선 대부분이 단기교육이라는 점에서 큰 한계를 지닌다. 경정과 경감을 대상으로 이루어지는 수사지휘과정이 제일 긴 것으로 12주로 되어 있다. 그 다음으로 긴 것이 경감과 경위를 대상으로 하는 조사간부 연수과정으로 8주로 되어 있으며, 경사를 대상으로 하는 조사실무과정과 경위이하를 대상으로 하는 보안전문화 과정이 각각 4주로 되어 있다. 그 외는 모두 1주 또는 2주로 되어 있다.

아울러 교육의 내용과 질, 그리고 교육대상자의 수 또한 새로운 시대가 요구하는 수준의 전문성을 획득할 수 있도록 하는 수준인가 의문이다. 보수와 처우 등에 있어 민간 부문과의 현격한 차이가 존재하는 상황에서 우수 교원을 확보하는 것부터 문제가 되며, 교육대상자 수 역시 장기적이고 측면에서의 수요가 충분히 반영된 것으로 보이지 않기 때문이다.

2) 전문성 강화를 위한 교육·훈련체계의 개편

① 중·장기계획의 작성

이러한 문제점을 해결 또는 완화하기 위한 방법으로는 크게 두 가지가 있을 수 있다. 하나는 현재의 교수진을 강화하는 등 기존의 교육훈련기관들의 교육 역량을 강화시키고, 장기교육의 실시 등 보다 강력하고 체계적인 프로그램을 확립하고 운영하는 일이다.

또 다른 하나는 경찰행정 내부의 교육훈련기관이 아닌 경찰조직 외부에 있는 전문교육기관 또는 연구기관을 활용하는 방안이다. 물론, 이 두 가지 방안은 상호 배타적이라기보다는 상호보완적인 것으로 어느 한 가지 방법의 강화가 다른 하나를 배제하지는 않는다.

먼저 고려할 것은 내부인력 전문화를 위한 중·장기 계획이 작성되어야 한다는 것이다. 전문적 식견과 경험을 요구하는 경찰행정 수요를 체계적으로 분석한 후, 이를 바탕으로 향후 경찰행정에 있어 어느 정도의 전문성을 지닌 인력이 어느 정도로 필요한지를 면밀히 분석할 필요가 있다.

그리고 이러한 분석 위에 내부인력의 전문성 강화를 위한 교육·훈련 및 인사운영 계획을 작성할 필요가 있다. 각 분야별로 새로운 경찰행정 수요가 구체적으로 분석되고 나면 현재의 교육·훈련체계가 얼마나 많은 문제점을 지니고 있는지를 파악할 수 있을 것이다. 각 분야별로 수요분석을 하기 전이라 정확히 말할 수는 없지만 교육·훈련예산의 규모, 교육·훈련기간과 대상자의 선발, 교육·훈련의 내용과 교수방법 등에 있어 많은 문제점의 발견과 함께 교육·훈련체계의 전면적인 개편이 자연스럽게 논의될 수 있을 것으로 판단된다.

최근 들어 지식경영이 크게 강화되면서 민간부문과 공공부문 공히 이러한 인적 자원의 육성과 관리에 많은 관심이 모아지고 있다. 조직 구성원이 지닌 전문적 능력과 역량이 곧 조직 자체의 경쟁력을 강화하는 상황이 전개되고 있기 때문이다. 기업에 있어 CEO의 보수체계가 크게 변하고 일반행정에 있어 연봉제와 계약제의 실시 등, 전문인력의 보수를 상향적으로 조정하고 있는 것도 바로 이러한 경향을 반영하는 것이다.

경찰은 그동안 경찰이 우리사회에 있어 지니는 엄청나게 큰 의미와 기능에도 불구하고 이러한 인적자원의 육성과 관리에 있어 적절한 수준의 관심을 보이지 못했다. 인적자원의 육성과 관리에 관한 자체 연구 및 외부연구가 일반행정 분야에 비해 크게 부족한 것도 바로 이러한 경향 때문인 것으로 풀이된다. 향후 인적자원 육성 및 관리를 위한 중·장기 계획의 작성 등 시대가 요구하는 적절한 수준의 관심이 있어야 할 것으로 보인다.

② 위탁교육의 강화

전문인력의 양성에 관한 한 한가지 명확한 사실이 있다. 다름아니라 경찰행정 내부의 교육훈련기구만으로는 그 내용이 크게 변화되고 있는 경찰행정수요를 감당할 수 있는 전문인력 양성이 힘들다는 것이다. 따라서 전문인력 양성이라는 점에서 볼 때 경찰은 국내외에 산재한 외부 전문교육훈련기관 내지는 연구기관을 크게 활용할 계획을 세울 필요가 있다.

현재에도 다양한 형태의 위탁교육이 실시되고 있다. 경찰업무와 관련성이 높은 특수 전문분야 위주로 위탁교육을 실시한다는 입장에서 대상자를 비교적 엄격하게 선발하고 있으며, 위탁교육 이후 교육이수자를 관련부서에 배치하는 등의 사후관리를 하고 있다. 2001년 현재 <표 5-1>에서 보는 바와 같이 국방대학원과 중앙공무원 교육원, 정부전산정보관리소, 등 다양한 교육훈련기관에서 위탁교육을 실시하고 있다. 피교육자는 경무관에서 순경에 이르기까지 모두 3,851명에 달한다.

<표 5-1> 경찰공무원의 위탁교육

교육기간	교육과정	인원
계		3,851
국방대학원	안보과정	1
중앙공무원 교육원	고위정책과정 외 21개 과정	157
국내 대학원	석사과정	50
방송통신대	학사과정	200
외대 외국어 연수원	외국어 과정	30
충남대 어학연수원	외국어과정	15
정부전산정보관리소	관리자 OA통합과정 외 76개 과정	902
정보통신공무원교육원	정보활용 ABC외 20개 과정	414
감사교육원	감사관리자 과정 외 9개 과정	225
국제특허연수원	산업 및 기술행정실무과정 외 2개 과정	76
건설교통연수원	기술행정반 외 5개과정	84
통계연수부	초급통계 외 11개 과정	196
국립환경연구원	환경사범 수사실무반 외 16개 과정	90
국어연구원	국어반 외 1개 과정	124
조달청	계약관리반 외 4개 과정	10
세무대학	기업회계실무자 과정 외 4개 과정	440
기타 16개 기관	34개 과정	760

* 자료 : 경찰청 인사교육과, 2001.

이러한 국내 교육기관과 연구기관 등에 의한 교육이외에 해외연수와 훈련도 함께 실시되고 있다. 아래의 <표 5-2>와 <표 5-3>은 각각 2001년도의 국외 장기 위탁교육 계획과 단기교육 현황을 보여주고 있다. 우선 장기위탁교육 계획을 보면 미국에서의 4개 과정에 총경에서 경사에 이르는 경찰공무원 12명이 1년에서 10개월에 이르는 교육훈련을 받을 계획으로 있다.

<표 5-2> 국외 장기위탁교육 계획

파견국	교육과정	교육대상	기간	회수	인원
미국	한국적 특성에 적합한 경찰제도 개선 방안	총경-경사	1년 10월	1	1
	사이버범죄 대응방안	총경-경사	1년 10월	1	1
	민간경비 활성화 방안	총경-경사	1년 10월	1	1
	국제성범죄 협력방안	총경-경사	1년 10월	1	1
영국	범죄발생현황 및 추세분석 연구	총경-경사	1년 10월	1	1
일본	국제성범죄 공조수사방안	총경-경사	2년-2년 6월	1	1
	정책연구대학원	총경-경사	1년-2년	1	1
프랑스	사법경찰관의 지위와 권한 연구	총경-경사	2년-2년 6월	1	1
독일	통일과정에서의 경찰조직개편	총경-경사	2년-2년 6월	1	1
중국	중국의 자치경찰제도	총경-경사	2년-2년 6월	1	1
싱가폴	범죄발생현황 및 추세분석	총경-경사	2년-2년 6월	1	1
칠레	경찰학 간부과정	총경-경사	2년-2년 6월	1	1
계		총경-경사	2년	12	12

자료 : 경찰청 인사교육과, 2001년.

또 단기연수에 있어서도 미국에서의 3개과정에 4명 등 모두 11명의 경찰관이 2개월에서 6개월에 이르는 기간동안 연수를 하도록 되어 있다.

<표 5-3> 단기 해외연수

파견국	교육과정	교육대상	기간	회수	인원
미국	FBI 국립학교	총경-경사	3월	1	1
	연방위난관리국	총경-경사	6월	1	1
	미시간주립대	총경-경사	2월	1	1
호주	NSW 경찰청	총경-경사	6월	1	1
독일	베를린 대학	총경-경사	6월	1	1
	뮌헨대학	총경-경사	6월	1	1
일본	경시청	총경-경사	6월	1	1
중국	인민공안대학	총경-경사	6월	1	1
	정법대학	총경-경사	6월	1	1
계				11	11

자료 : 경찰청 인사교육과, 2001.

그러나 이러한 위탁교육 또한 전문인력의 양성이란 점에서 볼 때 적지 않은 문제가 발견된다. 우선, 내부교육의 부실을 반영하는 것이기도 하겠지만 경찰내부의 교육기관에서 교육해야 마땅할 내용들이 외부로 위탁되고 있음을 볼 수 있다. PC의 기본적인 운영 체계에 관한 것이나 문서작성 요령 등, 정부전산정보관리소에 위탁하고 있는 과정 등이 상당수 그러하다. 일반행정기관이나 지방자치단체의 경우 대부분을 자체 교육훈련기관에서 소화하고 있는 내용들이다. 초보적인 내용일 뿐만 아니라 각 기관 내지는 기구 나름대로 독자적인 행정환경과 사용환경이 있기 때문이다.

그런가 하면 전문인력의 양성이란 점에서 볼 때 위탁교육의 내용이 경찰행정의 수요 변화에 미치지 못함을 볼 수 있다. 국립환경연구소와 국제특허연수부 등에 위탁하여 수행하고 있는 과정들을 제외하면 대부분 전문성 강화라기보다는 일반관리를 위한 위탁교육이 행해지고 있다. 위탁교육의 기간 또한 매우 짧아 행정수요 변화에 대응할만한 전문교육이 이루어지지 않고 있는 것으로 판단된다. 행정수요의 변화에 대한 올바른 시각을 정립함과 동시에 전문교육기관과 교육과정을 다양화하고 기간을 늘리는 등의 작업이 있어야 할 것으로 보인다.

해외연수에 있어서도 세계화 추세와 전문화 추세에 비추어 볼 때 지극히 소극적인 모습을 볼 수 있다. 장기와 단기를 합쳐 1년에 20명 남짓 파견하는 것으로 되어 있는데, 이는 경찰행정의 환경변화를 고려할 때 매우 부족한 수준으로 판단된다. 이 또한 철저한 수요분석을 통해 교육과정을 다양화하고 파견인원을 늘리는 등 크게 강화되어야 할 부분으로 판단된다.

2. 내부 전문인력의 관리와 외부전문인력의 활용

1) 내부 전문인력의 관리

개방형 직위제도와 전문대학원의 운영 등을 통해서 영입된 외부 전문인력과 교육·훈련을 통해 전문성을 강화한 인력이 경찰행정의 경쟁력 강화에 기여하기 위해서는 인사와 보수 등에 있어 다양한 형태의 변화가 수반되어야 한다. 이들 전문인력이 전문성에

상응하는 대우를 받지 못하거나 이들의 전문성이 조직역량으로 연계되지 못하는 경우 이러한 제도의 운영이나 교육·훈련체제의 개편이 아무런 의미를 지닐 수 없게 된다. 아울러 장기적으로 외부 전문인력의 관심이 떨어져 우수한 전문인력의 영입이 어렵게 되기도 한다.

이러한 제도의 정비와 관련하여서는 여러 가지를 들 수 있겠으나 아래에서는 보수와 보직경로 및 퇴직관리 문제를 살펴보기로 한다.

① 성과관리체제의 구축과 보수수준의 적정화

개방형 직위제의 운영이나 내부 전문가의 조직목표에의 기여는 객관적인 성과관리체제의 구축과 그에 기반 한 합리적인 보수체제가 정립되지 않고서는 기대된 효과를 거둘 수 없다. 과거와 같은 권위주의 정부아래에서는 공공부문의 종사자는 보수이외의 부가적인 이익을 얻는 경우가 없지 않았다. 공직자로서의 신분에 따른 사회적 지위향상이 있었고, 공공부문에 종사하는 관계로 얻는 각종의 편의가 있기도 했다. 그러나 최근 들어 상황은 크게 변하고 있다. 공공부문에 종사한다는 것 자체가 사회적 신분상승으로 연결되지 않고 있으며, 각종의 편의 또한 없어지고 있다. 오히려 민권이 신장됨에 따라 행정의 목표 자체가 ‘시민만족’으로 변하고 있고, 행정 전체가 거대한 서비스 산업이 되어 가고 있다. 과거와는 전혀 다른 상황이 전개되고 있는 것이다. 한마디로 기능과 자격에 맞는 적절한 보수수준이 마련되지 않으면 안 되는 상황이 되고 있는 것이다.

우선 성과관리제도에 있어서는 일부 개방형 직위를 중심으로 유럽국가 일부가 활용하고 있는 경영계약제 또는 성과계약제를 도입하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이 방법은 해당 직책에서의 책임과 권한 및 주요 성과지표(key performance index)를 규정한 직책기술서(position description)를 기준으로 하여 매년 경찰청장과 계약을 맺음으로서 정책수행의 목표와 성과를 평가하는 방법이다.³⁴⁾

아울러 개방형 직위이외에 전문성이 인정되는 분야에 있어서는 철저한 직무평가를 통한 직위분류제의 도입과 이에 기반 한 직무급 제도를 시행하는 것이 바람직한 것으로

34) 하태권, 이선우, 조경호, “한국정부 공직분류체제의 실태분석 및 대안모색”, 중앙인사위원회 설립 1주년 기념 세미나 : 계급제의 대안모색, 2000년.

판단된다. 특히 시장가치가 형성될 수 있는 사이버 부문 등에 있어서는 더욱 그러하다. 민간부문에 비해 낮은 보수수준을 개선하고 전문성에 맞는 보상체계를 구축함으로써 민간의 우수 전문인력들을 자유롭게 공직에서 활용할 수 있는 체계를 만들기 위해서이다.

이 외에 전문인력을 필요로 하는 다른 직위에도 성과를 측정하고 그 결과에 따라 처우를 달리하는 방안이 제시되어야 하겠는데, 이와 관련하여 일부 학자들이 주장하는 직무수행역량과 성과에 따른 보수등급제는 그 의미가 크다. 이 제도는 기본적으로 직무가치에 따른 보수등급제와는 달리 직위가 변하지 않더라도 업무수행능력과 성과의 향상에 따라 보수가 올라갈 수 있도록 하는 제도이다. 즉, 일정한 능력이 향상되면 직책이나 직무변화와는 상관없이 보수등급 상승이 가능한 제도인데, 직위분류제의 도입이 어려운 분야에서, 또 승진을 보장하기 어려운 전문분야에서 매우 긍정적인 기여를 할 것으로 판단된다. 하태권 등은 이 제도를 다음과 같이 설명하고 있다.

많은 학자들이 공무원의 전문성 향상과 성과주의 추구를 위해 직위분류제가 바람직하다고 주장하고 있다. 그러나 현재 우리나라의 계급제도를 일거에 직위분류제로 전환하는 것에 대해서는 무리가 따른다는 데도 의견의 일치를 보이고 있다. 그 이유는 그 동안 계급제를 중심으로 형성되어온 기존의 사회문화적 환경 때문에 갑작스러운 변화는 오히려 혼란을 부추길 가능성이 크다고 판단하기 때문이다. 특히 우리나라 일반직공무원의 경우, 다양한 직무역할 부여와 순환보직 적용 때문에 직위분류제로의 전환은 직무 재설계 등의 조치가 없는 한 시기상조라고 판단된다. 또한 급변하는 행정환경과 복잡화하는 행정수요에 적절히 대응하기 위하여 공무원의 다양하고 역동적인 역할이 강조되고 있는 시점에서 직위분류제로 전환하는 것이 과연 바람직한 대안인가에 대해서도 의문의 여지가 있다.

현행 계급제도는 승진적체로 인한 신분상승에 대한 기대상실과 급여수준 불만으로 공무원의 사기저하 및 조직분위기 침체의 요인으로 작용하고 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 계급정원에 관계없이 능력향상에 따른 자격등급 상승을 통하여 동기유발효과를 극대화하고 신분적 보상과 실질급여가 향상할 수 있도록 직무수행역량과 성과에 따른 보수등급제(Competency-Based Pay 또는 직능급제)의 도입을 검토할 필요가 있다.

.....직무수행역량과 성과에 따른 보수등급제는 고위공무원단을 제외한 과장급 이하(3급~4급) 9급까지의 공무원을 대상으로 도입하되, 각 직군별 필요 자격요건의 단계와 역할 등을 고려하여 직급을 재설계하는 것이 필요하다.

.....이러한 보수등급제도 문제가 없는 것은 아니다. 직군별/직렬별로 명확한 직무수행역량이

정의되지 못하고 운영상 엄격히 적용하지 않는다면 다시 계급제와 같이 연공적으로 회귀할 수 있다는 문제점도 일본기업들의 경험에서 찾아볼 수 있다. 그러나 현행 계급제도가 연공서열에 의해 이루어짐으로써 공무원의 능력향상을 도모하고 있지 못하며, 보수의 상승을 위해 승진에 대한 집착을 초래하고 있기 때문에 직위분류제로의 단계적 전환을 도모한다는 측면에서도 직무 수행역량의 향상에 따라 보수등급을 향상시켜 가는 보수등급제의 도입을 검토할 필요가 있다.³⁵⁾

② 보직경로의 확보

잘 알려진 바와 같이 보직경로제도는 ‘개인의 목표 및 적성, 능력, 희망에 대한 분석과 조직의 목표와 직무분석을 통해 적재적소 배치와 한 분야 및 인근 분야에서의 승진, 보직이동, 교육’이 이루어져 전문성이 극대화되고 전문화된 일반관리자를 양성할 수 있는 인사관리체계를 말한다.³⁶⁾

전문인력의 확보와 관리하는 입장에서 이러한 보직경로제는 전문성을 지닌 인력이 자신들의 미래 보직을 미리 예견할 수 있게 함으로써 조직에 보다 안정적으로 몰입할 수 있는 기반을 마련해 준다. 아울러 이러한 보직경로의 설정은 일반적 지식과 경험의 소유자들이 전문적 지식과 경험을 필요로 하는 직위에 침투할 수 없게 함으로써 전문인력을 보호하는 기능도 담당하게 된다.

정확한 직무분석을 기초로 다양한 내용의 보직경로를 확정 지워주는 경우 전문인력의 영입이나 내부 인력의 전문성 강화에 큰 기여를 할 수 있을 것으로 판단된다. 이 경우 현재 순환보직의 대상이 되고 있는 많은 직위가 보직경로에 포함되게 되면서 전문인력 내지는 전문성이 높은 인력이 배치될 수 있는 기회가 늘어나게 될 것이다.

③ 전보·전직·퇴직관리

전문인력을 확보하기 위해서는 확보 그 자체에만 관심을 가질 것이 아니라 이들의 전

35) 하태권 등, 위의 논문.

36) 최병대 외, 『서울시 공무원의 전문성 제고방안』, 서울시정개발연구원 연구보고서(1999), 84쪽.

보·전직·퇴직문제에 대해서도 큰 관심을 기울여야 한다.³⁷⁾ 이러한 관리가 중요한 것은 크게 두 가지 이유에서이다. 우선 첫째로 다른 행정분야에 있어서도 마찬가지로 되겠지만 경찰행정이 필요로 하는 전문성은 매우 가변적인 것이어서 지속적인 향상이 필요하다. 따라서 지속적인 자기연마와 기술습득이 필요한데 기존의 전문인력 중에는 이러한 변화를 따라가지 못하는 사람들이 있을 수 있다. 이 경우 이러한 인력은 적당한 방안을 통해 다른 전보·전직·퇴직할 수 있도록 도와주어야 한다. 이들이 떨어지는 전문성에도 불구하고 전문성을 요구하는 직위에 그대로 남아 있는 한 경찰행정 조직의 경쟁력을 떨어뜨릴 가능성이 매우 높기 때문이다.

둘째, 이들에 대한 전보·전직·퇴직의 관리는 높은 전문성을 지닌 새로운 전문인력의 확보에 큰 도움을 주게 된다. 자신들의 미래에 대한 보다 확실한 설계를 할 수 있게 함으로써 보다 많은 우수한 인력이 전문성을 필요로 하는 직위에 관심을 지니게 되는 것이다.

전보·전직·퇴직의 관리는 여러 방향에서 살펴 볼 수 있다. 보수와 연금 등 경제적인 점이 거론될 수도 있고, 최근 급성장하고 있는 사설 경비업과의 연계도 생각해 볼 수 있다. 또 성공적인 전보·전직·퇴직을 위해 필요한 정보와 교육·훈련을 지원하는 방안 등을 고려해 볼 수도 있다. 중요한 것은 어떠한 형태이건 철저한 퇴직관리가 있어야 한다는 점이고, 이 점에 있어 철저한 분석과 방안의 마련이 필요하다는 점이다.

2) 외부전문인력의 활용

① 외부인력 활용의 의의

전문가를 영입하고 내부 인력의 전문성을 높인다 해도 경찰행정이 필요로 하는 전문인력을 모두 확보하는 것은 불가능하며 또 바람직하지도 않다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 경찰행정 자체가 지닌 경직성 문제이다. 다른 행정과 마찬가지로 경찰행정에 있어서도 전문인력에 대한 보수의 문제, 승진 등의 문제에 있어 경찰 자체가 어떻게 할

37) 퇴직관리의 일반적 배경과 경향에 대해서는 김병섭, 양재진, “공무원의 퇴직관리: 실태와 정책적 이슈”, 한국행정학회 2001년도 동계학술대회 발표논문집, 409-426쪽 참조.

수 없는 부분이 많다. 최근 들어 다소 유연해 지기는 하였으나 보수체계는 여전히 경찰의 의지와 관계없이 정해지고 있으며, 계급별 정원 등 인사에 관한 사항 또한 경찰의 의지와 관계없이 정해지고 있다. 고도의 전문성을 지닌 전문인력의 경우 시장가격을 감당할 수 있는 보수를 줄 수 없음은 물론이려니와 임용 자격 요건 등에 있어 까다로운 점이 있어 자유롭게 임용할 수도 없는 상황이다.

둘째, 경찰공무원의 사기에 관한 문제이다. 외부로부터의 전문인력 영입은 기본적으로 내부 경찰공무원의 승진기회를 앗아가게 된다. 이는 곧 경찰공무원의 사기를 떨어뜨리는 계기가 된다. 전문인력에 대한 요구가 많아져 향후 더 많은 전문인력이 충원될 것이 명확해지는 경우에는 더욱 그러하다. 따라서 기존 경찰공무원의 사기를 생각하는 경우 외부 전문인력의 영입은 되도록 적게 하는 것이 옳다.

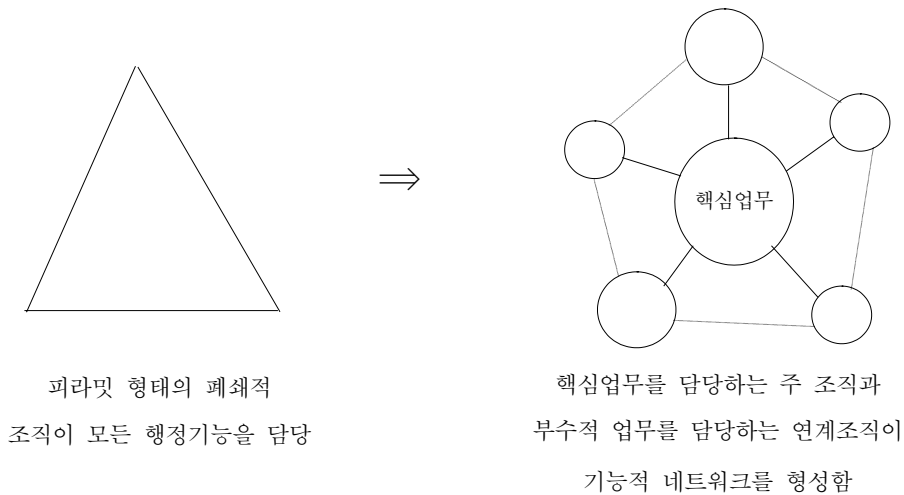
셋째, 경찰조직 내부조직과 전문인력간의 융화문제이다. 전문성이 높은 인력일수록 해당 분야에서의 하위문화에 익숙해 있다. 사이버 분야의 전문가가 야간작업을 즐기거나 독립적인 작업을 즐기는 것 등이 이에 해당한다. 이러한 하위문화는 경찰조직 내부의 문화와 갈등을 일으킬 가능성이 적지 않으며, 특히 이러한 전문인력의 영입이 조직 내부 구성원들의 이익을 침해하는 경우 심각한 양상을 띠게 된다. 주의를 기울이지 않으면 안 되는 부분이라 하겠다.

넷째, 경찰이 필요로 하는 전문성은 그 수요가 매우 가변적일 수 있다. 국제적인 정세와 시대적인 변화에 따라 수요 또한 변화될 가능성이 매우 높은 것이다. 따라서 이러한 가변적인 수요를 모두 고려하여 경찰조직 내부에 이러한 수요에 대응할 수 있는 전문인력을 모두 보유한다는 것은 지나친 낭비가 된다. 경제적인 점에서만 아니라 인사적체와 불필요한 사업 시행의 원인이 될 수도 있다.

이러한 문제들을 생각할 때 경찰은 꼭 필요한 전문인력의 영입과 함께 외부의 전문인력 자원을 활용하는 방안을 적극적으로 검토하여야 한다. 외부 전문인력의 활용은 위와 같은 문제를 피하면서 전문인력은 그 나름대로 활용할 수 있는 길을 열어주기 때문이다.

전문화가 강조되는 오늘과 같은 상황에 있어 이미 모든 행정은 스스로 모든 서비스와 기능을 모두 감당하던 관행을 벗어나고 있다. 아래의 <그림 5-1>에서 보는 바와 같이 모든 기능을 독자적으로 감당하기보다는 유관기관 내지는 인력들과의 유기적인 연계, 즉 네트워크 구축을 통해 문제를 해결하고 수요에 대응하는 모습을 보이고 있는 것이다.

<그림 5-1> 행정조직의 변화



경찰행정에 있어서도 이러한 외부자원 내지는 외부의 전문인력을 활용하는 방안이 적극적으로 마련될 필요가 있다. 사실상 미국을 비롯한 많은 국가에 있어 경찰행정은 시민사회가 지닌 생산적 자원을 활용하는 것이 일상화되어 있다. 자율방범대의 운영에서부터 시작하여 시민사회가 지닌 전문성을 활용하는데 있어서까지 시민사회와의 유기적인 네트워크 구축을 통해 새로운 시대가 요구하는 치안서비스를 적은 비용으로 제공하는 방안이 끊임없이 연구되고 있기도 한다. 이러한 부분에 대한 관심이 지속적으로 증대되어야 할 것으로 판단된다.

② 외부인력 활용방안 : 전문가 DB구축

외부인력을 활용하기 위해서는 전문인력이 필요한 분야별로 그와 관계된 전문가 DB를 구축하는 것이 매우 중요하다. 예컨대 외사부문의 경우에는 각 국가별로 전문적 지식을 지닌 전문가 집단을 추출하여 이들에 대한 DB를 구축하고, 이러한 DB를 지속적으로 관리해 나가는 것이 중요한 의미를 지닌다. 다른 부문 또한 마찬가지이다. 국제적인 테러와 관련하여서는 이와 관련된 국내외 전문가들의 DB를, 그리고 해킹과 관련하여서는 이에 관련된 전문가 DB를 구축하고 이들과 연결될 수 있는 접촉 포인트(contact

point)를 지속적으로 관리하는 등의 노력이 필요하다.

이러한 외부인력의 활용은 경찰조직 내부에서 이미 상당한 수준으로 하고 있는 일이기도 하다. 그러나 현재에 이르기까지는 광범위한 영역에 걸쳐 전문가를 파악하기보다는 비교적 좁은 영역에 있어 이러한 네트워크화가 이루어지고 있다. 또 활용되는 전문가 또한 경찰조직과 유기적인 관계를 맺고 있는 소수에 제한되는 경향이 있다. 지속적이고 상시적으로 활용되는 것이 아니라 단편적인 형태로 이루어지는 경향 또한 매우 강하다.

향후의 외부 전문가 활용은 당연히 경찰행정의 정상적이고 지속적인 활동이 되어야 한다. 당연히 이를 위한 충분한 예산의 책정과 광범위한 영역에서의 전문가 발굴, 온-라인과 오프-라인을 통한 이들과의 상시적인 접촉과 정보교환 등이 이루어져야 한다.

VI. 결 론

세계화와 정보화, 그리고 과학기술의 대중적 이용 등이 심화되면서, 또 민권이 급격히 신장되면서 우리사회 모든 분야에 있어 전문성이 크게 요청되고 있다. 일반 기업은 말할 것도 없고, 미용과 이용 등 과거에는 일반적이 경험과 지식으로 처리하던 분야에서도 고도의 전문성을 지니지 못하면 시장에서 퇴출되고야 마는 상황이 전개되고 있다.

이러한 상황에 있어 우리사회 곳곳에서 큰 변화의 바람이 불고 있다. 일반적 지식과 경험의 소유자가 차지하고 있던 대기업의 임원자리에 높은 기술성을 지닌 기술계 출신 인사들이 오르는 것을 심심치않게 볼 수 있으며, 높은 기술력과 전문성을 지닌 젊은 인력들이 벤처시장을 석권하고 있다.

공공부문에도 이러한 변화가 일어나고 있음은 말할 필요도 없다. 전문성 강화에 대한 논의가 일어나고 있으며 일반적 지식 소유자를 우선 임용하던 고시제도 등에 따가운 비판이 쏟아지고 있다.

경찰행정도 예외가 아니다. 세계화와 정보화 등의 변화와 함께 경찰 행정수요가 크게 변하고 있고, 이러한 수요의 변화는 다시 전문인력의 영입 등 전문성 강화를 위한 과감한 변화를 요구하고 있다.

전문성 강화문제는 다양한 차원에서의 접근을 필요로 한다. 전문인력의 영입과 내부구성원들의 전문성 강화, 전문화에 필요한 예산의 확보 및 첨단 장비의 도입 등 실로 다양한 분야에 있어 구체적이고 체계적인 노력이 있어야 한다. 그러나 본 연구에서는 전문인력의 영입과 내부구성원들의 전문성 강화라는 점에서 이 문제를 살펴보았다.

주로 기본적인 방향을 제시하는데 역점을 두었는데 그 주된 내용을 본문의 순서와 관계없이 논리적으로 편한 순서를 따라 언급하면 다음과 같다.

첫째, 향후 경찰 행정수요에 대한 정확한 분석 위에 전문인력 확충과 내부 인력 전문화를 위한 중·장기계획이 수립될 필요가 있다는 점을 언급하였다. 양질의 지식과 정보, 다시 말해 전문적 경험과 식견이 개인과 조직의 경쟁력이 되는 시대에 있어, 또 과학기술의 대중적 활용이 강화되는 시점에 있어 전문성을 갖춘 인적자원은 조직목표의 달성에 결정적인 영향을 미치게 된다. 과거 농경시대에 있어서는 육체적인 힘이 경쟁력이 되

었고, 자본주의 산업사회에 있어서는 자본이 주된 경쟁력이 되었지만 오늘과 같은 사회의 있어서는 전문성에 바탕을 둔 양질의 지식과 정보가 곧 경쟁력이 되고 있기 때문이다. 이러한 시점에 있어 이러한 인력의 수요와 그러한 수요를 채우기 위한 방안을 담은 중·장기적인 계획은 중요한 의미를 지닌다.

둘째, 중·장기 계획의 틀 속에서 논의되어 할 부분이지만 외부 전문인력의 영입을 위해서는 개방형 직위제와 개방형 전문직위제를 확대 운영할 필요가 있다. 그러나 이러한 개방형의 운영은 내부 구성원들의 승진기회를 박탈하고 사기를 떨어뜨릴 위험이 있는 바, 고위직의 정원 확대 등의 조치와 함께 추진되는 것이 옳을 것으로 판단된다. 경찰의 경우 일반행정에 비해 고위직의 수가 적으므로 이 부분에 있어서는 기획예산처 등의 이해가 있어야 할 것으로 판단된다.

셋째, 역시 외부 전문인력의 영입과 관련된 부분이 되겠는데, 현행의 간부후보생 제도를 개편하여 전문대학원을 설립하는 방안을 모색할 필요가 있다. 현재의 제도는 일부 영역에 있어 전문성을 지닌 사람들을 선발하고 있으나 대부분의 경우 법학과 행정학 등 일반관리관련 전공을 한 사람들을 선발하고 있다. 전문인력 흡수라는 측면에서 볼 때 이러한 제도는 화학, 물리, 생물, 전산정보, 환경공학 등 다양한 분야의 전공자를 선발하여 2년 6개월 간 일반관리관련 과목과 전공영역을 교육하는 전문대학원제도로 개편할 필요가 있다.

넷째, 내부인력의 전문성을 강화하는 문제와 관련하여 현행의 교육·훈련체제를 전면적으로 개편할 필요가 있다. 전문성을 강화하기 위한 체제가 제대로 자리잡고 있지 못하기 때문이다. 특히 국·내외의 위탁교육을 내실화 할 필요가 있다.

다섯째, 전문인력을 효과적으로 확보하고, 또 활용하기 위해서는 성과와 실적을 중시하는 보수제도의 개편, 보직경로제도의 확립을 통한 심리적 안정감 강화, 다양한 형태의 전보·전직·퇴직관리가 필요하다.

그리고 여섯째, 경찰조직 내부에 전문인력을 흡수하는 데에는 나름대로 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 외부인력을 활용하는 것이 매우 중요한 일이 된다. 모든 행정조직이 이미 그 기능을 수행함에 있어 시민사회 등 외부조직과의 연계, 즉 네트워크를 구축하고 활용하는 방향으로 변화하고 있다. 전문가 DB의 구축과 접촉 포인트(contact point)의 체계적인 관리를 통해 외부인력 활용의 기반을 구축할 필요가 있다.

연구를 진행하면서 몇 가지 의아한 부분이 있었다. 다름아니라 경찰행정 수요가 급격히 변하고 있는 상황임에도 불구하고 이에 대한 체계적인 분석을 찾아보기 힘들었다는 점이다. 미래 수요에 대한 예측은 더욱 찾아보기 힘들었다. 세계화에 따른 외국인 범죄의 증대나 마약이나 환경사범의 증대 등 기본적인 통계에 관한 자료들은 여러 곳에서 인용되는 것을 볼 수 있었다. 그러나 범죄유형의 변화와 범죄에 있어 사용되는 기술의 내용 및 수준의 변화, 그리고 미래 경향을 추정해 볼 수 있는 일종의 시계열적 경향분석 등은 찾아보기가 힘들었다.

수요변화와 전망에 대한 기본 연구가 잘 이루어지지 않은 상태이다 보니 전문인력의 수요 또한 분석할 수가 없는 상태였다. 결국 본 연구 역시 막연한 전망을 토대로 기본적인 방향만을 몇 가지 제기할 수밖에 없었다. 연구자의 능력부족이 주요한 원인이 되겠지만 이러한 기본적인 자료의 부족도 연구내용의 한계를 짓는 원인 중 하나가 되었다.

참 고 문 헌

- 손동권 외, 『출입국 관리와 치안대책의 효율화에 관한 연구』, 치안연구소 연구보고서, 96-07.
- 남궁구 외, 『외사경찰의 국제화 전략』, 치안연구소 연구보고서, 95-01.
- 이유준 외, 『경찰 인사제도 개선방안』, 치안연구소 연구보고서, 96-06.
- 진재구 외, 『공무원 총정원제 도입에 따른 경찰인력의 효율적 운용방안에 관한 연구』, 치안연구소 연구보고서, 2000-03.
- 이시원, “21세기 행정환경에서 요구되는 바람직한 정부 및 공직자상”, 한국행정학회 2001년도 동계학술대회 발표논문집, 2001.
- 경찰청, 『경찰백서』, 1999, 2000, 2001.
- 경찰청, 『경찰백서』, 2001, 2001.
- 경찰청, 『집회와 시위 관리지침』, 2001.
- 공무원제도 조사회, 『공무원제도 개혁의 기본방향에 관한 답신』, 1999.
- 김신복, 『공무원 인력관리와 인사행정의 개선과제』, 『행정논총』, 32권 1호.
- 남궁근 외, 『개방형 임용제도의 발전방안』, 정부개혁연구소, 1999.
- 경찰청, 『21C 한국경찰의 비전』, 경찰청, 2001.
- 이기호 외, 『수사요원 전문화 방안』, 치안연구소 연구보고서, 1996.
- 양혁승, 21세기를 향한 인사행정의 개혁방향에 대한 제언, 계간 인사행정 창간호, 1999. 겨울.
- 이화여대 사회과학연구소, 인사제도에 관한 공무원여론조사, 계간 인사행정 제2호, 2000. 봄.
- 정권택 외, 국가공무원 계급제도 개편방안, 계간 인사행정 제3호, 2000. 여름.
- 고려대학교, 공무원 교육훈련제도 개편방안, 계간 인사행정 제4호, 2000. 가을.
- 진재구, 인사행정기관 및 공직분류체계 개편방안, 한국행정연구원 연구보고서, 1992.
- 홍준현 외, 공무원 근무실적 평가를 위한 점수제 인사평정제도 도입 방안, 한국행정연구원 연구보고서, 1998.
- 임승빈, 인사제도 개혁에 관한 한·중 비교연구, 한국행정연구원 연구보고서, 2000.

이근주, 공무원의 전문성 및 경쟁력 제고방안, 한국행정연구원 용역보고서, 2000.

곽병선, 인적자원관리분야: 인적자원관리정책의 방향과 정책, 계간 한국행정연구, 제10권 제3호, 2001.

오성호, 인사개혁, 계간 한국행정연구, 제8권 제4호, 1999.

강기창, 공무원 교육훈련과 인사관리의 연계강화방안, 제9권 제3호, 2000.

중앙인사위원회, 공무원보수업무등 처리지침, 중앙인사위원회, 2001년 1월.

COUNTERING THE CHANGING THREAT OF INTERNATIONAL TERRORISM,
Report of the National Commission on Terrorism, U.S. FEMA(Federal
Emergency Management Agency), Pursuant to Public Law 277, 105th
Congress.

<http://www.csc.go.kr/open/foreign/main.html>.

<http://www.i-biznet.com>.

http://www.police.go.kr/police_index.html.

<부 록 1> 경찰 및 소방직 공무원의 봉급표

계급 호봉	치안정감 소방총감	치안감 소방정감	경무관 소방감	총 경 소방정	경 정 소방령	경 감 소방경	경 위 소방위	경 사 소방장	경 장 소방교	순 경 소방사
1	1,408,600	1,257,800	1,124,500	1,030,300	910,000	781,400	691,000	619,200	576,300	529,600
2	1,463,700	1,310,200	1,171,700	1,074,700	948,800	818,900	727,700	651,600	607,000	558,300
3	1,520,500	1,363,300	1,220,300	1,120,000	989,200	857,400	765,000	685,800	639,400	588,900
4	1,578,500	1,417,400	1,269,400	1,166,500	1,031,300	896,900	803,400	722,000	672,300	621,200
5	1,638,000	1,472,000	1,319,400	1,213,600	1,074,600	937,300	842,900	759,400	707,000	654,100
6	1,698,500	1,527,100	1,370,100	1,261,200	1,118,800	978,900	882,900	797,900	742,300	687,700
7	1,760,000	1,582,800	1,421,400	1,309,500	1,163,900	1,021,200	923,200	836,800	778,200	720,000
8	1,822,200	1,638,800	1,473,000	1,358,300	1,209,700	1,064,200	963,800	876,000	812,500	751,200
9	1,885,400	1,695,000	1,525,100	1,407,100	1,255,600	1,107,500	1,004,500	913,400	845,500	781,300
10	1,948,900	1,751,700	1,577,400	1,456,200	1,301,900	1,148,300	1,043,200	949,200	876,900	810,200
11	2,012,600	1,808,600	1,630,000	1,505,600	1,345,400	1,187,000	1,079,900	983,100	907,200	838,000
12	2,076,700	1,865,700	1,682,800	1,551,000	1,386,400	1,223,600	1,114,800	1,015,700	936,100	864,800
13	2,141,000	1,923,200	1,731,800	1,593,500	1,425,100	1,258,400	1,148,100	1,046,600	963,900	890,500
14	2,205,400	1,975,300	1,777,500	1,633,300	1,461,400	1,291,500	1,179,600	1,076,100	990,600	915,600
15	2,261,900	2,023,600	1,819,700	1,670,800	1,495,700	1,322,700	1,209,600	1,104,300	1,016,300	939,500
16	2,312,300	2,067,900	1,859,200	1,706,100	1,528,100	1,352,500	1,238,100	1,131,200	1,040,900	962,900
17	2,357,200	2,108,700	1,896,000	1,739,000	1,558,600	1,380,500	1,265,300	1,156,800	1,064,200	985,500
18	2,397,300	2,146,300	1,930,200	1,769,900	1,587,500	1,407,300	1,291,100	1,181,500	1,086,700	1,006,900
19	2,433,300	2,180,900	1,962,100	1,798,800	1,614,700	1,432,600	1,315,500	1,204,700	1,108,300	1,027,700
20	2,465,900	2,212,700	1,991,800	1,825,900	1,640,200	1,456,700	1,338,800	1,226,900	1,128,900	1,047,600
21	2,495,800	2,241,900	2,019,400	1,851,400	1,664,300	1,479,400	1,361,000	1,248,200	1,148,700	1,066,400
22	2,523,000	2,268,800	2,045,100	1,875,200	1,687,100	1,501,100	1,382,200	1,268,300	1,167,700	1,084,600
23		2,293,600	2,069,000	1,897,700	1,708,600	1,521,400	1,402,100	1,287,700	1,185,800	1,102,000
24		2,316,100	2,091,300	1,918,800	1,728,700	1,540,900	1,421,100	1,306,200	1,203,300	1,118,600
25			2,112,100	1,938,300	1,747,700	1,559,300	1,439,500	1,323,800	1,220,000	1,134,400
26			2,131,500	1,956,800	1,765,800	1,576,800	1,456,400	1,340,600	1,236,100	1,148,900
27				1,974,000	1,782,700	1,593,200	1,472,800	1,356,800	1,251,400	1,162,800
28				1,990,300	1,798,800	1,608,900	1,488,500	1,371,900	1,266,200	1,176,500
29					1,813,800	1,623,800	1,503,100	1,386,400	1,280,200	1,189,700
30					1,828,200	1,638,000	1,517,200	1,400,300	1,293,800	1,202,500
31						1,651,500	1,530,600	1,413,700	1,306,800	1,215,000
32						1,664,300				

치안총감 : 3,081,000원

해양경찰청장의 월봉급액은 치안정감 최고호봉상당액으로 한다.

경찰대학생 : 1학년 138,400원, 2학년 155,600원, 3학년 172,300원, 4학년 216,500원

경찰간부후보생 및 소방간부후보생 : 172,300원

전투경찰순경 : 특경은 지원에 의하지 아니하고 임용된 하사봉급 상당액, 수경은 병장봉급 상당액, 상경은 상등병봉급 상당액, 일경은 일등병봉급 상당액, 이경은 이등병봉급 상당액

<부 록 2> 2001년도 경찰공무원 교육과정

과 정 별	교육대상	교육 기간 (일)	지 방 청 별 연 간 교 육 인 원															
			계	서울	부산	대구	인천	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
계(36과정)			71,695	24,763	5,032	4,929	3,003	1,467	6,104	4,619	2,508	3,225	3,240	4,604	2,970	4,008	1,223	
공통	경찰기본과정	경장	5	3,390	756	75	100	176	40	480	92	95	240	60	600	500	136	40
경무 (6)	감사실무과정	경위이하	2	611	230	30	37	37	18		50	25	20	23	26	26	77	12
	경무실무과정	경위이하	3	859	186	48	56	64	10	86	83	40	70	60	26	39	58	33
	경리실무과정	경위이하	1	872	360	25	29	15	49	104	83	20	60	40	30	31		26
	장비실무과정	경위이하	2	514	124	25	32	15		64	42	15	30	38	30	35	48	16
	신입경찰관과정	경위이하	2	1,261					110	705	100	60	60		100	53	73	
	민원실무과정	순경, 경장	2	352	62	20	27	10	4		24	11	30	60	26	24	44	10
방법 (9)	파출소장과정	파출소장	3	2,582	455	60	109	120	48	368	164	60	240	219	300	150	255	34
	파출소부소장과정	파출소부소장	3	4,264	1,365	118	319	120	45		378	60	240	501	300	150	585	83
	112지령실근무자과정	경위이하	1	2,056	228	1,500	36	42	14		30	15	20	34	26	35	70	6
	파출소외근실무과정	경위이하	3	17,814	8,042	68	1,666	720	522	705	1,200	200	560	480	1,260	250	1,798	343
	방법기획실무과정	경위이하	1	526	93	106	39	32	16	30	42	38	20	47	26	25		12
	소년형사과정	경위이하	1	618	238	80	40	18	7	30	29	24	20	34	26	35	32	5
	총포화약과정	경위이하	1	350	124	27	9	10	4	30	17	15	20	18	26	25	22	3
	풍속과정	경위이하	1	325	110	16	9	10	4	30	17	15	20	17	26	25	23	3
	기초·즉결과정	경위이하	1	273	62	43	9	10	4		17	15	20	17	26	25	22	3
수사 (4)	감식실무과정	경위이하	3	807	248	50	28	34	4		74	102	40	40	100	54	26	7
	조사실무과정	경위이하	3	2,277	440	120	199	130	9	405	101	120	140	160	270	150		33
	수사행정과정	경위이하	3	968	450	120	42	34	23		50	33	20	60	26	25	66	19
	외근형사과정	경위이하	3	4,199	642	400	446	200	73	920	210	120	375	160	270	300		83
경비 (4)	경비실무과정	경위이하	2	418	62	41	36	30	4	40	41	24	20	20	26	31	35	8
	작전실무과정	경위이하	2	356	31	17	14	10	4		23	23	20	40	26	31		117
	상황실·5분대기대과정	경위이하	1	586	186	80	36	10	10	90	40	44	20	8	26	25		11
교통 (4)	진압부대지휘요원과정	경위이하	2	1,166	495	140	66	64	9	180	68	30	30	5	50	24		5
	교통외근과정	경위이하	2	2,229	920	70	145	200	18	303	168	30	60	80	50	150		35
	교통사고조사과정	경위이하	3	1,574	448	70	122	100	6	307	70	30	40	40	50	100	165	26
	면허행정과정	경위이하	2	515	78	8	22	95	6	161	19	15	20	15	50	20		6
정보 (3)	교통사고야기도주과정	경위이하	2	484	85	20	23	21	10	81	31	23	20	40	50	24	50	6
	정보외근과정	경위이하	2	2,983	1,320	280	105	125	42	248	516	35	120	80	26	80		6
	정보채증과정	경위이하	2	1,431	576	90	54	20	18	144	316	60	20	40	26	50		17
보안 (3)	기획정보과정	경위이하	2	668	374	17		12	42		88	13	20	40	26	25		11
	보안내근과정	경위이하	3	540	131	43	35	42	6	70	60	27	30	30	26	28		12
	보안외근과정	경위이하	3	1,588	553	204	159	98	27	90	122	35	120	80	26	50		24
정통 (2)	외사경찰과정	경위이하	2	634	275	40	34	38	7		22	16	20	60	26	41	23	32
	통신관리과정	경위이하	3	552	212	30	46	41	14		32	21	20	60	26	34		16
기타	전산실무과정	경위이하	5	8,650	2,600	900	800	300	240	400	200	990	400	500	500	300	400	120
	지방청특별과정	경위이하	1-3일	2,403	2,202	51				33		9		34	74			

연구보고서 2002-02

경찰전문인력 확보 및 운영대책

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.