논총 2007

경찰인력의 직급별 구성체계에 대한 관리적 합리성 분석

≪硏 究 陣≫

연 구 위 원 : 이 종 수 (연세대학교 사회과학대학 행정학과 교수)

목 차

제1장 서 론 ····· 11

제1절 연구의 배경과 목적 ····· 11
제2절 연구의 범위와 방법 ····· 15

제2장 직급별 인력구성의 관리적 합리성 분석을 위한 이론적 시각 ····· 17

제1절 조직설계이론 ····· 18
제2절 동기부여와 보상이론 ····· 22
제3절 고객지향적 조직화 개념 ····· 23
제4절 경력개발(CDP)의 시각 ····· 26

제3장 경찰조직의 직급구조와 인력배분 실태와 문제점 분석 ····· 30

제1절 경찰인력의 직급별 구성실태 ····· 30
제2절 유사 조직과의 비교분석 ····· 35
제3절 외국 경찰조직의 직급구조와 인력배분 사례 ····· 39
제4절 경찰조직의 직급별 조직구조와 인력구성의 문제점 ····· 44

제4장 직급구조와 인력배분 실태에 대한 설문조사 ····· 52

제1절 설문조사의 개요 ····· 52
제2절 인사 관련 주요 쟁점에 대한 인식 ····· 53
제3절 인센티브별 유인가와 동기부여 효과 ····· 60
제4절 인력활용 유연성 제고를 위한 방안별 지지율 ····· 65

제5장 경찰조직의 관리적 합리성 제고를 위한 발전방향 ····· 71
제1절 기본방향 ····· 71
제2절 실천과제 ····· 74
제6장 결 어 ····· 82
참고문헌 ····· 83
부록 : 설문지 ····· 87

표 차 례

<표 1-1> 조직 구조와 인력배분 패턴의 영향 및 효과 ····· 12
<표 1-2> 정부차원의 공무원 인력계획 수립활동 일지 ····· 13
<표 1-3> 본 연구의 주요 분석내용 ····· 14
<표 2-1> 과도하기 짧은 직위 점유기간 ····· 27
<표 2-2> 이론적 논의의 시사점 ····· 29
<표 3-1> 경찰공무원의 계급별 보직 현황 ····· 32
<표 3-2> 정부 전체의 고위직 공무원 구성 현황 ····· 33
<표 3-3> 한국 경찰조직의 직급체계 현황 ····· 34
<표 3-4> 경찰의 승진소요 최저근무연수 ····· 35
<표 3-5> 검찰청의 인력구성과 직급별 점유비율 ····· 36
<표 3-6> 군 조직의 직급별 구성체계 ····· 37
<표 3-7> 대통령 경호실의 조직과 직급구성 ····· 38
<표 3-8> 일본 경찰직원의 정원 ····· 39
<표 3-9> 일본 경찰조직의 직급별 인력배분직원 ····· 40

<표 3-10> 영국 경찰조직의 인력구성 실태 ····· 42
<표 3-11> 영국 경찰의 계층구조 ····· 43
<표 3-12> 경찰공무원법의 정년 관련 규정 ····· 48
<표 4-1> 피조사자의 경찰 재직경력 ····· 52
<표 4-2> 피조사자의 연령분포 ····· 53
<표 4-3> 경찰간부들의 직업적 자부심 수준 ····· 53
<표 4-4> 적성과 특성을 살린 경력개발(CDP) ····· 54
<표 4-5> 직무 스트레스 정도 ····· 55
<표 4-6> 승진기회의 적정성에 대한 인식 ····· 56
<표 4-7> 타 공안조직 대비 승진 및 처우의 양호 ····· 57
<표 4-8> 평균 보직기간의 과도한 단기성에 대한 인식 ····· 59
<표 4-9> 경찰조직에 관한 의견의 상관분석 ····· 60
<표 4-10> 다양한 인센티브의 유인가 ····· 61
<표 4-11> 인센티브에 대한 의견의 상관분석 ····· 62
<표 4-12> 승진이 가장 어려운 단계 ····· 63
<표 4-13> 조직구조 설계 시 중시해야 할 사항 ····· 63
<표 4-14> 승진기회 부족 시 경찰조직에 나타나는 부작용 ····· 64
<표 4-15> 대도시 주요서장을 경무관을 보하는 방안 ····· 65
<표 4-16> 작은 경찰서 서장으로 경정서장을 보임하는 방안 ····· 66
<표 4-17> 본청 주요 과장을 경무관으로 보하는 방안 ····· 66
<표 4-18> 서장으로서의 보임 횟수 제한 ····· 67
<표 4-19> 복수직급 제도에 대한 지지율 ····· 67
<표 4-20> 직무수당을 업무 난이도에 따라 큰 폭으로 차등화 ····· 68
<표 4-21> 지방청 복수차장제도(경무관급) ····· 69
<표 5-1> 한국의 軍 인사 정년제도 ····· 80

그 림 차 례

<그림 2-1> 경찰조직의 직급체계와 인력구성에 대한 분석시각 ····· 17
<그림 2-2> 동기부여에 대한 과정이론의 시각 ····· 22
<그림 2-3> 한국 공무원의 일반적인 'Z'자형 보직이동 ····· 27
<그림 2-4> 한국 공무원의 직급별 경력과 역량제고 개념 ····· 28
<그림 3-1> 경찰의 인력구성 ····· 30
<그림 3-2> 경찰 인력 및 1인당 담당인구 변화 ····· 31
<그림 3-3> 경찰 인력의 직급별 구성현황 ····· 32
<그림 3-4> 계급정년제도 도입의 일반적 환경과 정책목적 ····· 50
<그림 4-1> 직업적 자부심 ····· 54
<그림 4-2> 타 공안조직 대비승진 및 처우의 양호 ····· 58
<그림 4-3> 평균 보직기간의 짧음 ····· 59
<그림 5-1> 현재의 교육훈련과 인사행정체계 ····· 77
<그림 5-2> 바람직한 향후의 교육훈련과 인사행정체계 ····· 78

제1장 서 론

제1절 연구의 배경과 목적

최근 치안서비스의 개선을 위한 다양한 시책과 혁신방안들이 제시되고 있다. 인권의 개선, 정보화, 장비의 개선, 성과중심의 조직운영, 사이버 범죄에 대한 대응력 개선 등 그 항목은 다양하다. 치안서비스의 향상은 기본적인 장비는 물론 정책과 시책, 재원 등 다양한 접근에 의해 추진될 수 있는 복합적 성격을 띠고 있음에 틀림없다.

그런데 치안서비스의 효율화를 도모하기 위해 기반이 되는 공통적 요소는 사람에 대한 관리이다. 경찰인력에 대한 체계적이고 효과적 관리가 선행되지 않으면, 치안서비스의 구체적이고 지속가능한 개선은 어렵다. 치안서비스 자체가 다분히 노동집약적 경찰행정의 산물이고, 인력의 관리야말로 조직의 성과를 결정짓는 가장 중요한 요소이기 때문이다.

최근 들어 정부 인력의 적정한 규모와 재편을 둘러싼 논의가 정부 내에서도 다양하게 진행되어 왔다. 공무원 인력계획에 대한 논의의 전개와 내용은 <표 1-2>와 같다. 2005년 이후 중장기 인력계획에 대한 논의를 지속하여 온 바, 2006년 4월에는 혁신관리비서관과 정부혁신위, 인력계획 관련부처가 합동회의를 개최하였다. 논의의 주요 초점은 부처별 적정인력의 규모와 증감인데, 이에 대한 접근은 주로 해당 서비스에 대한 국민적 요구와 수요이다. 경찰의 경우 '범인 검거율' 개선이라는 서비스기능이 논의의 초점으로 채택되어 있는 상태이다.

물론 경찰관 1인이 담당하는 국민 수는 509명으로 영국의 248명에 비해 2.1배에 달한다. 선진국과의 경제력 격차를 고려한다 하더라도, 국민이 향유하는 치안 서비스의 수준 그리고 경찰인력의 업무량과 근무여건 등의 면에서 시급히 개선해 가야 할 과제라 할 수 있다. 그러나 많은 경우 선진국과의 단순비교는 정부인력에 대한 평면적 비교에 그칠 뿐, 서비스의 수준과 구성인력의 효율성 등에 대한 논의를 사장시키게 된다. 그리고 인력의 관리와 운영에 대한 개선과제를 포착하지 못하게 할 가능성이 있다.

우리나라에서 진행되어 온 최근의 이러한 논의는 곧 사회적 수요차원과 인력활용 메커니즘(예, 전임제와 시간제 활용) 등에 대한 심층적인 분석으로 후속되고, 직급별 적정성

에 대한 논의를 요청하게 될 것으로 예측된다. 이러한 여건 하에서 경찰인력의 효과적 관리를 위해 직급별 구성체계를 분석하고, 합리적 개선방향을 모색하는 일은 중요한 것으로 보인다. 치안서비스의 중요성을 효과적으로 인식시키고, 경찰인력 관리의 효과성을 극대화하는 데 기여할 것이기 때문이다.

더욱이 경찰인력의 관리를 위한 거시적 환경이 급격히 변모하고 있다. 자치경찰제도의 도입, 치안수요에 대한 국민적 요구의 증가, 하위직 경찰인력의 인사체계 변화, 수사권의 현실화에 따른 전문화의 요구 등이 그것이다. 최근 하위직 경찰의 경우에는 근속승진제가 도입되어 경위급까지 해당자의 60%가 근속승진을 할 수 있게 되었다. 그러나 이러한 파편적인 처방으로써는 경찰인력 전반에 대한 합리적 관리와 장기적 대응이 부족한 실정이다.

<표 1-1> 조직 구조와 인력배분 패턴의 영향 및 효과

1. 산출물에 대한 영향 차원
- 조직의 산출물 생산에 영향 - 서비스 생산의 시간 결정 - 고객에 대한 대응성 수준 제약 - 거래비용(transaction cost)의 규모와 효율성 결정 - 공공조직의 경우 X-비효율성 발생가능성 높음
2. 정책과정과 행정관리에 대한 영향 차원
- 정책결정 과정과 행정과정 유도 - 정보처리과정에 영향 - 조직의 불확실성 수준 감소 혹은 증대 - 업무의 분산과 통합 수준 결정 - 분권화와 집권화 수준에 영향
3. 조직구성원에 대한 영향 차원
- 조직 구성원에 대한 동기부여와 사기의 결정 - 개인의 경력개발 경로(CDP)로서의 기능 - 조직구성원의 행태양식 결정 - 유사 타조직과의 비교를 통한 심리적 영향 - 직무몰입(job commitment)과 만족의 수준 영향
4. 조직문화, 커뮤니케이션 및 기타 차원
- 권력의 소재, 의사결정 권한, 행정과정 결정 - 조직문화의 형성 및 내용에 대한 기능 - 의사전달의 범위와 속도 결정 - 통솔범위의 혼란

<표 1-2> 정부차원의 공무원 인력계획 수립활동 일지

최근의 논의 일지	주요 내용과 참여주체
2005년 중기계획 수립 (2005. 9.)	행정수요, 인구, GDP 등 고려 '정부인력수요 예측모델' 개발 (2004. 12)
2006 중기계획 수립 (2006. 10)	5년간 약 6만 명 증원 중기인력계획 수립, 2004-005 정부조직진단 실시
부처 제출 중기인력계획 검토 (2006. 2)	부처요구 5년간 약 129,000명 (연평균 2만 6천 명)
정부조직 전문가 간담회 개최 (2006. 3. 총 4회)	학계, 시민단체, 행정연구소, 민간 컨설팅
정부인력운영 공개 토론회 (2006. 3. 27)	행자부, 기획예산처, KDI 공동
정부혁신위 논의(2006. 4. 7)	부 기능인력 진단 T/F회의 상정
BH 혁신실무확대회의 논의 (2006. 4. 11)	혁신관리비서관, 정부혁신위, 관계부처 (행자부, 예산처, 교육부 등) 참여

구체적으로 본 연구는 다섯 가지의 목적을 가지고 수행된다. 이를 상술하면 다음과 같다.

첫째, 수직적, 수평적 차원의 조직구조와 인력배분 실태 분석이다. 2010년을 앞두고 환경변화 속에서 경찰의 직급별 인력구성 체계가 지향해야 할 바람직한 방향을 정립하기 위한 기초작업이다. 수직적 통솔범위, 수평적 부서화가 적정하고, 업무 및 정보 그리고 정책결정의 흐름과 일치하는지 살펴볼 필요가 있다. 승진시점의 상대적 균형, 경력개발에 부합하는 요소들 역시 중요하다. 본 연구에서는 기본적으로 우리나라 경찰인력의 직급별 구성체계가 적합한 지에 대한 분석을 시도하게 된다.

둘째, 외국 경찰조직과의 인력구성 실태 비교이다. 영국, 일본 등 외국의 경찰조직 인력구성 실태를 살펴보고, 한국 경찰의 직급별 인력구성 실태와 비교하게 된다. 이를 통해 한국 경찰인력의 적정한 구성체계에 대한 시사점을 도출하게 될 것이다.

셋째, 국내 공안관련 기구 및 유사 업무 수행 조직과의 비교 고찰이다. 검찰청, 대통령 경호실, 일반행정 등의 조직체계와 비교분석을 통해 상대적 특징을 판별하고, 인력구성의 적정성에 대한 상대적 대등성을 평가하게 된다.

넷째, 조직관리 효율성 차원의 적합성 진단을 수행하게 된다. 하나의 조직단위로서 통

솔범위, 의사소통, 구성원간 관계, 서비스의 생산 및 제공범위 등에 대한 종합적인 진단을 통해 관리적 효율성을 극대화하기 위해 필요한 개선과제를 추출하게 된다.

다섯째, 직급체계와 인력배분 개선을 위한 효과적 관리전략 구상이다. 우선 인력의 관리와 구성체계는 단순한 인력규모의 단순비교 방법으로 접근하기 보다는 (1) 해당 서비스에 대한 국민적 요구수준, (2) 미래사회의 수요예측, (3) 공급 측면에서의 생산성, 서비스 수준(검거율, 112 출동시간 분포 등), 재직자의 직무량, 위험성, 응급성, 난이도, 근무시간, 스트레스 등을 종합적으로 고려해야 한다. 향후 인력의 배분과 관리체계를 개선하기 위한 논의에서 합리적 판단을 위해 필요한 조직구조 진단을 시도하게 될 것이다. 동시에 향후의 효율적 경찰인력 관리를 위한 효과적 관리전략과 인센티브, 조직발전 방안의 구상이다. 인력의 관리를 효율적으로 하기 위해서는 승진과 보수, 전문화의 기회, 직무여건, 조직발전 등 포괄적 영역에 대한 인센티브를 종합적으로 고려해야 한다. 본 연구에서는 직급별로 우선순위를 인정받는 효과적 관리전략과 인센티브를 구상하여 제시하고자 한다.

<표 1-3> 본 연구의 주요 분석내용

연구의 주요 내용
- 수직적, 수평적 차원의 조직구조와 인력배분 실태 분석 - 외국 경찰조직과의 인력구성 실태 상대적 비교 - 국내 공안관련 기구 및 유사 업무 수행 조직과의 비교 고찰 - 조직관리 효율성 차원에서의 직급체계 및 인력활용 체계의 적합성 진단 - 인력활용의 효율화를 위한 인센티브, 관리전략, 조직발전 방안 제시

제2절 연구의 범위와 방법

본 연구는 기본적으로 경찰조직의 직급별 인력구성의 관리적 합리성을 개선하기 위한 문제점을 진단하고, 대안을 모색하는 데 일차적인 목적을 두고 있다. 따라서 본 연구의 범위는 주로 조직의 수직적 계층구조 차원에서 조직설계와 인력배분 실태를 분석하게 될 것이다. 동기부여, 통솔범위, 의사소통의 시각에서 수직적 계층구조의 적정성 여부 및 인력배분의 효율성 수준을 검토하게 된다.

경찰조직체계에서 분석의 대상은 중상위 직급을 대상으로 한다. 치안정감에서 경감 사이의 직급을 본 연구의 분석대상으로 하는 것이다. 이는 한국의 경찰 조직에서 중상위 관리직급에 해당하는 직위를 모두 포함하는 셈이다. 하위직급에 대하여는 근속승진제를 도입함으로 경사이하 입직자들의 사기앙양과 활력증진이 이루어졌다. 총경승진 목표제를 25.8% 적용하여 경사이하 입직자가 정책결정단계에 소외됨 없도록 참여를 확대하고 있는 중이다. 이제 하위직 뿐 아니라 중상위직의 직급 전반을 총체적으로 점검하여 경찰조직의 관리적 합리성을 분석할 필요가 있다.

이 같은 연구과제를 수행하기 위한 연구방법으로서는 문헌분석, 설문조사, 그리고 유사 조직과의 비교연구 방법을 주로 사용하게 된다. 첫째는, 조직구조와 인력배분의 적정성 여부를 검토하기 위한 개념적 시각에 대해 문헌분석 방법을 사용하게 된다. 기존의 축적된 연구결과를 활용하여, 보다 능률적으로 접근시각과 분석방법을 검토하게 된다. 둘째는, 경찰인력의 계급별 구성체계가 보유하는 관리적 합리성을 분석하기 위해, 계급별 직무실태와 인센티브의 유인력 그리고 경력개발 루트 등에 대하여 설문조사를 실시하게 된다. 설문조사 방법을 보완하기 위해 각 직급별 인력에 대해 심층면접 방법을 부분적으로 사용하게 된다. 셋째는, 국내 유사업무 수행조직과의 비교 그리고 외국 경찰조직과의 비교분석이다. 일본, 영국 등 외국의 경찰인력 구조실태와 비교분석을 시도하고, 국내적으로는 경찰과 유사 업무를 수행하는 청와대 경호실, 군, 검찰, 기타 행정부서에 대한 비교연구를 시도한다. 이를 통해 경찰조직의 직급별 인력구성 체계가 보유하는 특징과 문제점을 상대적 관점에서 추출하게 될 것이다.

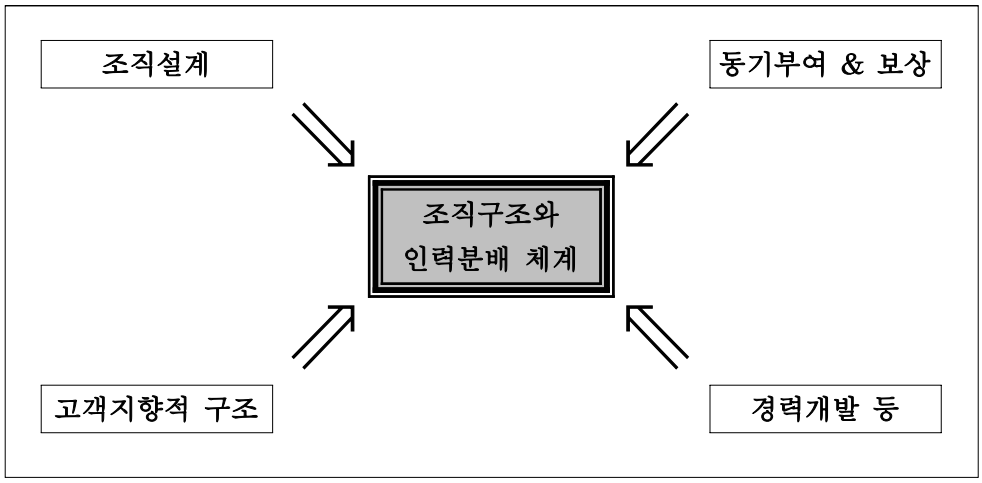
문헌 및 통계분석은 본 연구를 수행하기 위한 기본설계와 비교분석 과정에서 기본적으로 사용될 것이다. 따라서 본 연구는 학술자료와 국내외 관련기관의 통계자료를 분석하

여 활용하게 된다. 설문조사는 다양한 쟁점과 정책대안에 대한 경찰간부들의 인식을 직접 확인하기 위해 2007년 2월 실시되었다. 직급별, 근무지역별 요인을 기준으로 군집표본추출 방식에 의해 350명을 추출하여 설문조사를 실시하였는데, 290명이 응답함으로써 회수율 82.2%를 기록하였다.

제2장 직급별 인력구성의 관리적 합리성 분석을 위한 이론적 시각

조직의 수직적 계층과 수평적 부서화를 결정함으로써 조직의 형태와 인력의 배치를 결정하는 이론은 크게 조직설계이론, 동기부여와 사기이론, 보상이론, 경력개발이론과 통솔범위의 측면에서 살펴볼 수 있다. [그림 2-1]은 이를 요약하여 보여주고 있다. 이들 이론을 살펴봄으로써 경찰조직의 직급별 구성체계와 인력활용을 분석하기 위한 기초 개념과 시각을 확인할 수 있을 것이다. 모든 이론은 規範的 價値, 실증적 적실성, 문제해결을 위한 아이디어 등을 내포하고 있다. 본 연구는 이러한 요인들을 확보하고자, 우선 네 가지의 이론을 검토하고 이들이 시사하는 주요 개념을 정리해보기로 하겠다.

<그림 2-1> 경찰조직의 직급체계와 인력구성에 대한 분석시각



제1절 조직설계이론

조직구조는 조직설계이론의 일차적인 관심대상이다. 조직구조의 기본모형과 수직적 계층의 수, 수평적 직위의 넓이와 폭, 상호관계를 분석하고 결정하는 것이다. 조직 내에서의 분업과 행동패턴이 이러한 과정을 통해 결정되기도 한다. 조직구조는 공식적인 조직도표에 표현된 직위들의 집합으로 다음과 같은 의미를 내포한다(정용덕, 2001: 635). 첫째, 조직구조는 조직의 산출물을 생산하고, 조직 목적을 달성하는 데 영향을 미친다. 둘째, 조직구조는 조직 내의 개인적인 영향을 통제한다. 셋째, 조직구조는 조직행동의 장으로서 권력의 소재, 의사결정 권한, 조직과정을 시사한다.

이와 함께 조직설계는 업무의 분화와 구성원의 통합 그리고 정보의 처리과정을 규정한 틀이라 할 수 있다. 따라서 조직을 환경적 요구와 업무특성, 그리고 구성원의 특성에 맞게 설계하는 것은 업무의 효율적 처리와 내부관리를 위해 대단히 중요한 과제이다.

일반적으로 조직의 구조를 결정하는 요인으로서는 규모(size), 기술(technology), 환경(environment)이 지적된다(정우일, 2006: 216). 어떤 조직의 크기와 소유한 기술수준, 환경적 요구에 따라 조직의 형태가 결정된다는 의미이다. 이는 거시적인 조직구조의 영향요인으로 조직의 복잡성, 분권화, 공식성 등을 결정하는 요인으로 지적되고 있다. 그러나 규모와 기술 그리고 환경은 거시적인 영향요인으로서, 우리는 좀더 구체적으로 조직구조에 대한 설계모형을 고찰해볼 필요가 있다.

Galbraith((2006: 33)는 5가지 요인으로 구성된 조직설계 모형을 제시한다. 전략, 인력, 보상, 프로세스, 구조로 구성된 이른바 스타모형이다. 전략은 조직이 추구하는 미션과 가치, 목표를 구체화 한 것으로 조직활동의 기본방향을 설정하는 것이다. 조직은 미션의 반영물인 셈이다. 프로세스는 조직의 구조를 가로질러 발생하는 일과 정보, 정책의 흐름을 의미한다. 수직적 프로세스는 조직의 우선순위를 할당하는 과정이고, 수평적 프로세스는 협력과 분업의 과정을 의미한다. 인력은 채용, 선발, 순환근무, 훈련, 개발 같은 인적자원과 관련된 측면이다. 보상은 조직의 목표와 개인의 목표를 같은 방향으로 정렬시키는 과정이다. 조직의 전략적 방향에 따라 맡겨진 역할을 담당하는 구성원들에게 동기를 부여하고 인센티브를 제공하는 것이다. 구조는 조직 권한과 업무의 분장을 결정하는 틀이다.

Galbraith((2006: 44)는 조직구조를 조직 내 권력과 권한의 배치, 업무의 분장을 결정하는 틀로 파악하면서 조직설계 과정에서 조직구조를 결정하는 요소를 전문화(specialization), 조직형태(shape), 권력분배(distribution of power), 부서화(departmentalization)라는 네 가지 영역으로 나눈다.

전문화는 어떤 업무를 수행하는 데 필요한 전문성의 유형과 수를 가리킨다. 전문분야가 다양할수록 각각의 하위업무들을 수행하는 데에는 유리하지만, 하위업무들을 전체적으로 통합하는 기능은 취약해진다. 조직형태는 수직적 위계의 계층을 의미하는 것으로, 부서의 수가 많아지면 계층이 많아지고, 적어질수록 계층의 수 역시 작아진다. 조직의 수직적 계층의 수와 형태를 결정하는 과정이라 할 수 있다. 수직적, 수평적 구조를 가로질러 발생하는 일과 정책결정, 통솔과 책임, 정보의 흐름을 기준으로 계층구조를 설계하는 과정인 것이다. 부서화는 조직의 수준별로 어떤 부서를 단위를 설치해야 하는지에 대한 것이다. 부서화의 기준이 되는 차원으로서는 기능, 제품, 업무프로세스 시장, 지역 등이 있다.[1)]

일반적으로 수평적 차원의 부서화 방법에는 기능부서화(functional departmentation)와 일체부서화(self-contained departmentation) 두 가지가 있다. 기능부서화는 직무기술을 중심으로 조직을 나누는 방법이다. 예컨대 생산과, 연구개발과, 판매과, 신용과, 총무과, 예산과 등으로 나누는 것인데, 각 과는 특정한 직무기술을 요하고, 동일한 기술을 가진 구성원끼리 집합화 하는 셈이다. 이러한 기능적 부서화 방법은 구성원의 전문적 정체성을 촉진하고, 경력경로를 분명히 해주는 장점을 갖고 있다. 감독업무가 단순해지는 장점이 있지만, 조정과 통제의 필요성은 커지는 특징을 갖는 방식이다. 기능형 부서화 방식에 입각하여 부서화를 행하는 대다수의 공공조직에서 직무감독 책임은 전체 조직의 원활한 기능을 위해 절대적으로 중요한 의미를 갖게 된다.

일체형 부서화는 전체 조직 내에서 자율적이고, 개별적인 개체를 하나의 단위로 묶는 것이다. 각 부서는 자체 업무를 수행하는데 필요한 모든 기능적 기술을 내포하고 있기 때문에, 기능적 지원으로 이해 다른 부서에 의존할 필요가 작다. 예컨대 대규모 조직에서

1) 전통적인 행정학에서는 한 나라에 몇 명의 장관을 대통령이 통솔하는 것이 가장 효율적인가, 한 명의 국장은 몇 명의 과장을 통솔하는 것이 가장 효과적인가 등의 문제가 중요한 연구주제였다(이종수, 2006: 140).

거래비용의 절감을 위해 제시하는 사업부서형 조직으로 이해할 수 있다. 일체적 조직구조는 안정성을 갖는 장점을 갖는다.[2] 이러한 부서화는 조직 전체의 분산과 통합(integration), 집권화(centralization)를 동시에 규정하게 된다(백완기, 1998: 199).

부서화(departmentalizatin)는 한편으로 조직의 업무를 일정한 단위별로 집합화(grouping) 하는 것을 의미한다. 부서화는 몇 가지 측면에서 중요성을 갖는다(정용덕, 2001: 632). 첫째, 부서화를 통해 구성원의 공동감독 영역을 정하고, 한 사람이 책임을 지게 된다. 둘째, 부서화는 부서내의 조직 구성원 사이에 서로 자원을 공유할 집합을 규정한다. 셋째, 부서화는 구성원으로 하여금 부서의 목적을 위해 일하게 하고, 성과측정의 단위가 된다. 넷째, 부서화는 물리적 근접성, 공동목표 및 감독으로 내부적인 조정을 원활하게 해준다. 부서화에 의해 조직관리자, 조직구성원, 고객 간의 관계가 규정된다. 예를 들어 부서화를 통해 특정 단위부서 내에는 원활한 조정을 기할 수 있지만, 부서 간에는 긴장과 갈등이 빈번해질 수 있다.

조직구조의 설계에서는 거래비용(transaction cost)의 절감 또한 중요하다. 거래비용이란[3] 정보비용, 의사결정비용, 통제비용과 같은 경제적 거래를 준비하고 감독하는 데서 발생하는 지출이라 정의할 수 있다(Badelt, 1990: 58). 본래 거래비용의 발생은 일차적으로 불확실성 (uncertainty)과 강제비용 (enforcement cost)에 기인하는 것으로 지적되었다.[4] 조직간 혹은 조직 내의 부서간, 개인간의 상호관계 혹은 조직의 운영에서 불확실성을 제거하기 위해 드는 안전비용이 곧 거래비용이라는 것이다.[5] 강제비용은 계약을 위반할 경우, 상호관계에서 기대를 일탈하는 행위를 하였을 경우 이를 제재하기 위

2) 경찰청 내의 경무기획국, 수사국, 정보국, 교통관리관 등은 기능형 부서화에 따른 결과이다. 반면, 지역을 단위로 하는 지방 경찰청 단위구분은 일체형 부서화 방식으로 이해할 수 있다.

3) 거래비용 관점에서 조직의 구조를 분석하는 방법은 방법론적으로는 미시적 시각을 택하고, 분석대상으로서는 거시적 현상에 관심을 기울이는 편이다. 개인의 합리적인 행동을 연구함으로써 조직이나 국가의 구조, 형성을 설명하려 하기 때문이다.

4) 1991년 노벨상 수상자 로날드 코즈 (Ronald Coase)는 거래비용의 발생 원인으로 불확실성(uncertainty), 우연성(contingency), 여러 가지 상태(too many states of nature), 강제비용(enforcement cost) 등을 지적한다. 이에 비해, 올리버 윌리암슨(Oliver Williamson) 교수는 거래비용의 발생 원인을 기회주의(opportunism)에서 찾는다. 일반적인 고용 같은 계약서로 대비하지 못한 상황이 발생할 때 자기의 이익을 도모하는 기회주의적 성향 때문에, 이를 방지하기 위한 장치들이 필요하고 이 때문에 추가적인 비용이 발생한다는 것이다.

5) 거래비용경제학은 신제도주의 경제학의 한 분파로써 신제도주의 경제 분석에서 핵심을 이루는 개념이다. 기업이나 조직의 경제적 본질을 설명하는 시각으로 유용성을 인정받고 있다.

해 취하는 행위에 드는 비용을 의미한다. 불확실성의 제거나 강제비용의 지출로 인해 발생하는 거래비용이 과도하게 클 경우, 조직은 자원의 과도한 수요에 직면하게 된다. 이때 조직은 조직의 실적수준을 낮춤으로써 정보의 소요량을 줄임으로써 전체적인 조직의 비용을 결국 더 소모하게 만들 수 있다. 공적 권위로써 유지되는 조직은 과도한 예산과 인력을 비효율적으로 사용하는 구조를 배태시키게 되는 것이다. 예산을 비효율적으로 사용하는 것 뿐 아니라, 규칙이 과도하게 많아지든지, 서비스 산출을 위한 대응기간이 과도하게 소모되는 것도 비용의 개념에 포함된다.[6)]

Williamson은 경제조직을 운영하는 비용으로 거래비용을 해석하면서, 사전 거래비용과 사후 거래비용으로 분류하였다. 거래조건에 대한 합의사항을 작성하고, 협상하며, 이행을 보장하는 것이 사전 거래비용이다. 이에 반해 계약조건의 이행협력에서 벗어남으로써 발생하는 부적합 비용, 사후에 대등하지 못한 관계를 시정하기 위해 양자가 노력할 경우 발생하는 협상비용, 분쟁관련 비용, 확실한 계약이행을 위한 보증비용 등이 사후 거래비용이다.

경제조직뿐 아니라 공공조직에 대해서도 거래비용의 개념은 적용될 수 있다. 공공조직 내에 존재하는 부서간, 행위주체간 발생하는 상호작용과 거래에 소요되는 시간, 예산, 에너지, 자원, 감독, 통제비용 등이 모두 거래비용에 해당한다.

X-비효율성은 공공조직에서 더욱 크다. 독점적 위치, 공공서비스의 평가와 측정이 어렵다는 점, 도덕적 해이 등이 상대적으로 쉽사리 개입되기 때문이다.

마지막으로, 조직설계에서 구조는 프로세스의 반영물이어야 한다. 조직의 업무와 정책과정,[7)] 정보의 프로세스를 위한 반영물이어야 한다는 의미이다. 업무의 프로세스를 따라 조직의 수직적 계층과 수평적 부서화가 이루어지고, 정책과정을 효과적으로 반영할 수 있도록 제도적 배열을 한 것이 조직의 구조인 셈이다. 동시에 그것은 정보와 커뮤니케이션의 통로이자 형태이기도 하다. 기술의 발전에 따라 프로세스는 영향을 받기 때문에 어떤 고정적 조직구조 형태가 제시되어 있는 것은 아니다. 다만 업무와 정보, 정책결정의 프로세스와 일치하느냐가 조직구조의 효과성을 판단하는 중요한 기준이 된다.

---

6) 거래비용 개념은 공공조직에도 적용될 수 있다. 이른바 신공공관리이론은 전통적인 행정학이 지녔던 공공조직의 특수성에 대한 시각을 철회하고, 절차 및 규칙의 중요성을 거부한다.

7) 정책과정은 특정한 문제가 발생을 하거나 예측될 때 문제를 정확히 인식하고, 이와 관련된 모든 정보를 파악하고 정책목표의 설정, 정보의 수집, 대안의 분석 및 해석, 대안의 선택과 수행, 평가라는 일련의 과정이다.

제2절 동기부여와 보상이론

조직의 구조는 구성원들에 대한 동기부여와 보상을 위한 수단이다. 조직의 수직적 계서제에 입각한 승진, 그리고 수평적 폭에 따른 인사이동은 효율적인 동기부여이자 인센티브인 것이다. 계층적 이동을 하는 것이 生涯職으로서 경찰 조직을 택한 입직자들에게 최대의 동기부여와 인센티브가 되는 것이다. 이것이 효과적으로 작동하는 것은 조직의 관리적 합리성을 위해 대단히 중요한 조건이 된다.

경찰법 제3조에 따르면 경찰은 국민의 생명, 신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방, 진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서를 그 임무로 하고 있다. 이는 경찰의 직무가 시민의 일상생활과 직결된 만큼 관련되어 있음을 의미한다. 이렇게 볼 때 경찰의 동기와 사기는 직무수행이라고 하는 목표에 지향된 것으로 조직이 요구하는 직무를 수행코자 하는 의지와 열성을 뜻한다(신현기, 이영남, 2005: 218).

그런데 경찰의 이러한 동기와 사기는 인간의 일반적 욕구체계에 의해 영향을 받는다. 이에 대한 대표적 이론으로 Vroom의 기대이론(expectancy theory)을 들 수 있다(신현기, 이영남, 2005: 357). 그에 따르면, 경찰직무를 수행해야 할 상황에서 경찰관은 본인의 능력으로 주어진 일을 성공적으로 수행할 수 있는가, 그리고 그 결과가 본인에게 유의미한 보상을 가져다주는가에 대한 판단과정을 거치게 된다. 기대이론에 따르면 이 과정에서 의도적인 행동이 가져올 산출물들에 의해 동기의 정도가 결정된다는 것이다. 기대이론을 구성하는 요소는 크게 네 가지이다. 노력, 실적, 보상, 만족이 그것이다. 이들 요소들이 순차적으로 전환되는 과정에서 기대치(E), 수단치(I), 유인가(V)가 작동하게 된다. 여기서 전체의 동기부여 크기는 Motivation = E (I*V)로 나타난다. [그림 2-2]는 이 과정을 보여준다.

<그 림 2-2> 동기부여에 대한 과정이론의 시각

Effort(노력)	**=>**	**Performace(실적)**	**=>**	**Rewards(보상) => 만족**
기대치(E)		수단치(I)		유인가(V)

경찰조직 구성원에 대한 동기부여는 보상으로 가장 극명하게 나타난다. 보상은 직무수행의 대가라 할 수 있다. 보상은 직무를 수행한 대가로 받는 금전,[8] 비금전적 혜택을 총칭한다. 한국의 경찰조직을 포함한 공공조직에서 최고의 보상은 승진으로 지적되어 왔다. 물론 보상은 보수보다 넓은 개념이다. 심리적, 사회적, 경제적, 정치적 거래로 표현할 수도 있을 것이다. 조직구성원은 단순한 보수만이 아니라 조직에서 얻는 이익과 불이익의 총체적 효용을 극대화시키고자 한다(Gerhart and Rynes, 2003: 12).

경찰조직에서의 동기부여를 위한 수단으로서는 보수가 가장 직접적 관계를 갖지만, 승진이 이보다 중요한 중요성을 갖는다. 특히 계급이 명시적으로 대표되는 조직이기 때문이다. 보수를 결정하는 요인은 최저생계비, 직무급, 연공, 성과, 능력 등이지만 이것을 결정하는 원리는 상대적 형평성이 가장 중요하다. 동일한 능력으로 유사한 직무를 수행하는 타조직 사람과 형평한 처우를 받아야 한다는 원리이다. 특히 경찰이 제공하는 서비스 역시 시장가치로 정확하게 계산될 수 없는 성질이 강하기 때문에, 상대적 대등성과 형평성의 요인이 더욱 중요하다.

보상이 충분하지 못하고, 적합성을 상실했을 때 조직의 구성원은 지대추구에 몰입하게 된다. 지대는 직무수행을 위한 최소의 노력을 초과하여 얻는 이익이다(Gerhart and Rynes, 2003: 25). 조직성원을 유인하고 동기화시키기에 가장 효과적인 수단으로 사용되어져야 한다.

제3절 고객지향적 조직화 개념

고객(customer)이 차지하는 지위는 과거 10여 년 동안 지속적으로 중요성을 증가시켜 왔다. 조직의 목표가 모호하고, 심지어는 목표개념이 불명확하며, 산출보다는 투입이나 중간 단계적 활동에 초점을 두는 경향을 보이는 경찰조직에 있어서도 고객은 가장 궁극적인 당위성을 갖는 개념으로 자리 잡아 가고 있다. 이에 따라 고객중심(customer-focused structure)의 조직구조와 인력배분을 지향하는 것은 조직의 생존

8) 일반적으로 금전적 보상은 보수로 불리우며, 이것을 결정하는 것은 표준생계비, 연공, 능력, 직능급, 성과요소이다(유민봉, 2005: 510).

과 발전을 위해 매우 중요해지고 있다.

최근 경찰과 같은 공공조직에서 고객중심성을 강조하는 데에는 다섯 가지의 배경이 있다. 민주화에 따라 시민사회의 역량이 강화되었고, 자원의 효율적 사용에 대한 압력이 전 사회적으로 증대되었다. 세계적으로 그리고 국내적으로 신공공관리론(new public management)의 영향으로 시장위주 혁신이 하나의 대세를 이루었다. 시장의 개념과 수단, 메커니즘, 경쟁의 요소를 도입한 혁신의 추이가 풍미하여 왔다. 이와 함께 공공조직의 목표 모호성에 대한 대안으로 '고객'의 참여기제가 확대되기도 하였다. 영국을 비롯한 각국 정부도 고객의 지위를 강화하여 정부혁신을 추동하려 하고 있다(이종수, 2006). 마지막으로는, 투명성 증대와 IT기술 발전으로 시민참여의 가능성과 루트가 확대되고 있다.

- 민주화에 따른 시민사회 역량의 강화
- 자원의 효율적 사용에 대한 압력의 증대
- 신공공관리론의 영향으로 시장위주 혁신 추이
- 공공조직의 목표 모호성에 대한 대안으로 '고객'의 참여기제 확대
- 투명성, IT기술 등으로 시민참여의 가능성 확대

그러면 이제 고객중심의 조직화가 무엇을 구체적으로 의미하는지를 정리하기로 하자. 조직구조와 인력배분에서 그것은 적어도 네 가지를 의미하는 개념이다.

첫째, 고객의 지원과 수요에 부합하도록 수직적, 수평적 조직구조에 대응성을 확대하는 것을 의미한다. 환경적 수요에 부합하도록 조직의 대응성을 제고하기 위해서는 유연성과 기동성을 확대하는 것이 필수적이다. 대응성은 기존의 '규모의 경제'(economy of scale)보다는 '속도의 경제성'(economy of speed)을 중시하는 개념으로 변모하고 있다. 최근에는 이러한 추세에 부합하고자 팀제를 선호하는 경향이 있다.[9] 한국의 경찰조직에서도 팀제를 적합하게 사용하는 것은 조직의 대응성과 유연성을 확대하는 데 도움이 될 것이다.

9) 팀제는 일반적으로 1) 신속한 환경 대응의 필요성, 2) 관료주의 병리현상 타파, 3) 업무 수행에 요구되는 새로운 의식과 행동의 변화, 4) 전문성의 요청 등 때문에 채택된다(이창원·최창현, 2006: 681).

둘째, 투입보다 산출과 서비스에 초점을 맞추는 조직을 지칭한다. 경찰을 포함한 공공조직은 전통적으로 투입위주의 시책과 결정, 평가를 수행하여 온 관성을 가지고 있다. 이제 고객중심의 조직화는 이러한 관성을 벗어나 산출중심의 결정, 집행, 평가를 수행함을 의미한다. 경찰조직 구성원의 직무성과계약, 부서평가에 있어 투입(input)이나 활동(activity)보다는 산출(output)이나 영향(impact) 중심의 지표로 전환이 필요함을 의미한다.

셋째, 사회적 수요에 부합하는 조직관리를 포함한다. 고객중심의 조직화란 환경으로부터의 수요를 지속적으로 확인할 수 있도록 경계조직을 강화하고, 이를 주기적으로 반영하여야 한다. 조직 뿐 아니라 인력, 시책, 운영, 서비스의 영역에서도 그것은 마찬가지이다. 최근 빈번하게 시행되는 수요조사와 평가는 그러한 추세의 반영물로 볼 수 있다.

넷째, 학습과 혁신에 민감한 조직형태를 전제로 한다(Moorhead and Griffin, 2004). 고객중심의 조직화는 단순히 하나의 정해진 완성품이 아니라 지속적인 학습과 혁신의 과정을 전제로 성립하는 개념이다. 불필요한 지식과 관성을 버리고, 필요한 지식과 변화를 수용하는 감수성을 포함하며, 물리적 구조와 비정형적 관리, 개별적 행태 차원의 학습과 변화를 아우른다. 요컨대, 고객중심의 조직화는 학습(learning)과 혁신(innovation)의 관점을 조직에 내재화하는 방향으로 구조와 관리를 개선해가는 것을 의미한다.

경찰 관료제의 경직성과 획일성을 타파하고, 유연성과 다양성을 도입하여 보다 생산적인 조직을 지향하기 위해서는 학습과 혁신을 내재화시키는 조직구조를 지향해야 할 것이다(이창원·최창현, 2006: 676). 정보기술 사회로 진입할수록 이러한 학습과 혁신의 자기조직화는 중요성을 더해갈 전망이다.

경찰조직에서 학습과 혁신의 조직화는 교육훈련, 평가체계 개선, e-learning체제, 자기학습 동아리 활동, 변화의 관리 강화 등을 의미한다.

고객을 강조하는 민간조직들은 최근 전방구조와 후방구조를 통합하는 노력을 증가시키고 있다. 산출물과 서비스를 가지고 고객을 접하는 단위조직들을 전방구조(front end)라 하고, 기존의 활동 중심 단위조직들을 후방구조(back end)라 하는데(Galbraith, 2005: 171), 최근의 조직들은 공공분야와 민간분야를 막론하고 전방구조와 후방구조를

모두 극대화 하는 다기능구조(multifunctional structure)를 지향하고 있다.

공공조직으로서 경찰조직이 고객중심성만을 유일한 조직구조와 인력배분의 기준으로 강조할 수는 없으나, 민주적이고 효율적인 경찰행정을 위해 고객중심성을 반영하는 것은 불가피한 추세라 하겠다. 고객중심성을 조직구조와 인력배분에 강화할 것이 요청되는 시점이다.

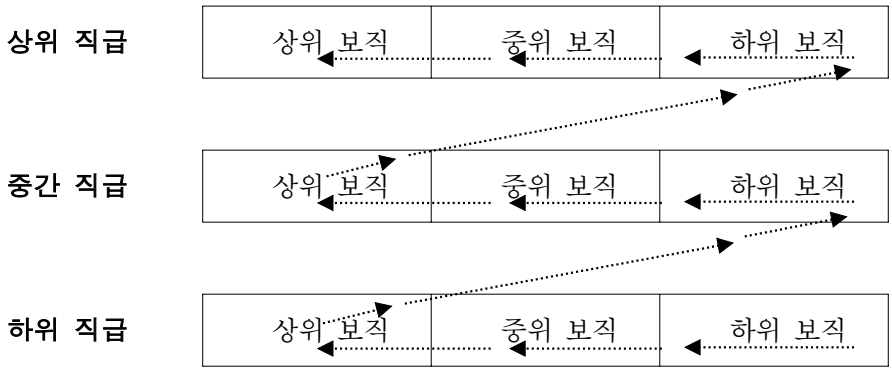
제4절 경력개발(CDP)의 시각

경력이란 개인이 일생동안 일련의 직무와 직업 활동에서 얻게 되는 태도와 행동의 연속(Hall, 1976: 4), "경력은 일생동안 한 사람에 의해 점유되어 온 직책의 연속"(Super & Hall, 1978: 334)이라는 두 개념을 모두 사용한다(江幡良平, 1997).[10] 요컨대 CDP는 단일의 제도를 지칭하는 개념이라기보다는 경력개발을 위한 일련의 체계를 지칭하는 개념이다.

한국의 공무원에 대한 순환보직은 지금까지 Z자형으로 이루어져 왔다고 볼 수 있다. 전문성과 직무역량을 기준으로 하기보다는 선호보직과 비선호보직을 구분하여, 단기간에 인사이동이 반복되는 결과였다. 일정 직위에 대한 보임기간이 지나치게 짧았음은 물론이다. 경찰조직 역시 이와 유사한 특징을 보여왔다고 할 수 있다.

10) 경력이라는 것은 '생산·일·직업' 등을 의미하는 것으로서, 경력개발과 관련하여 볼 때 다음과 같은 뜻으로 해석되고 있다(함근배, 1978 ; 노재구, 1999: 129 참조). 즉 첫째, 일련의 경험한 일, 둘째, 계속적 내지 누진적으로 목표를 추구하는 것 또는 그 분야, 셋째, 영속적인 직업으로서 스스로 택하여 훈련을 쌓아야 하는 전문 직업, 넷째, 스스로의 노력으로써 개척하는 전문직업상의 인생계획, 다섯째, 개인의 시간, 공간에 의해 진행된 조직화, 패턴화된 경로, 그리고 가장 파급적인 의미로서 여섯째, 생애에 걸친 직업생활을 바탕으로 하고 가정생활 및 사생활을 포함한 본인의 진로라고 볼 수 있다.

<그 림 2-3> 한국 공무원의 일반적인 'Z' 자형 보직이동



출처: 조석준(1992: 293); 이종수(2006).

이제 한국 경찰의 경우에도 구성원들의 경력개발을 지원하고 도모할 필요가 있다. 조직의 수직적, 수평적 운영 자체가 조직 구성원들의 경력체제(entire career system)를 결정하는 것이라는 인식이 긴요하다. 기본적으로 최고관리자는 리더십, 중간관리층 (중앙: 과장, 계장급/ 지방청: 부장, 과장/ 일선: 서장)은 전문성, 일선업무층은 서비스에 대한 역량을 제고할 필요가 있다.

이상에서 우리는 네 가지 관점에서 조직구조와 인력배분에 관한 영향요인들을 살펴보았다. 위에서 살펴본 조직구조와 인력배분 관련 이론에서 도출할 수 있는 명제는 크게 여덟 가지로 요약될 수 있다. 이를 요약하면 <표 2-2>와 같다.

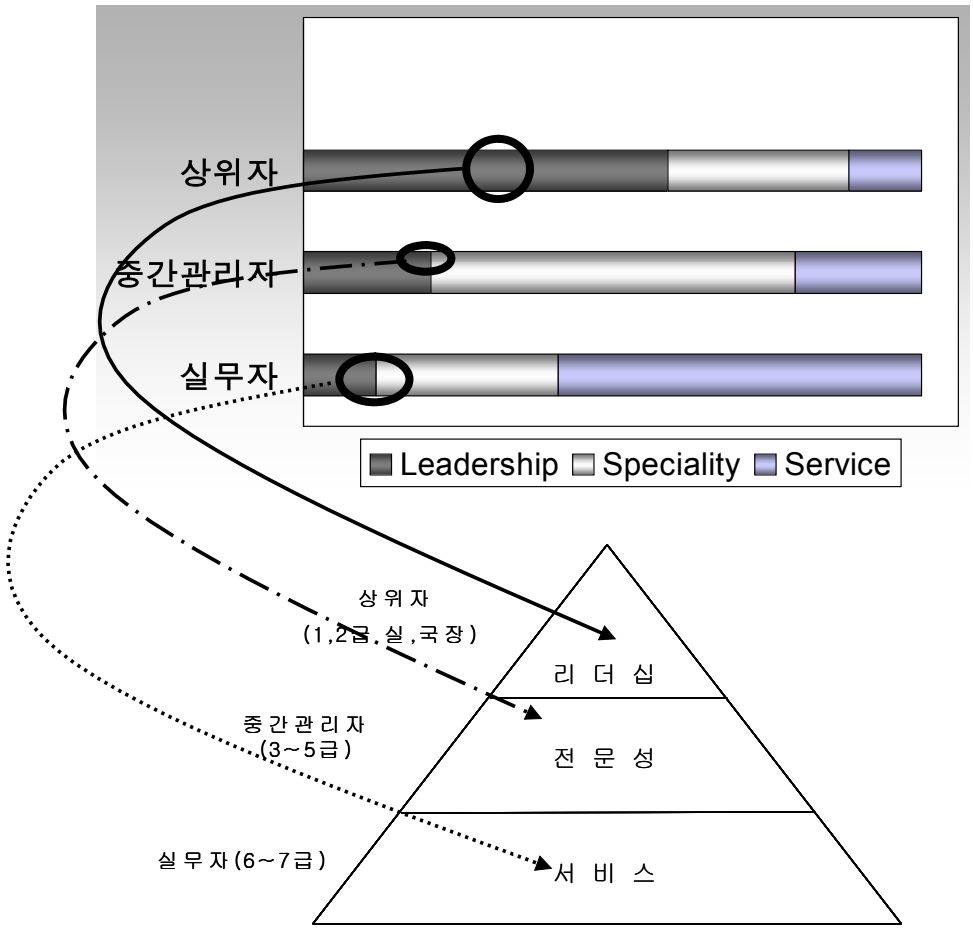
<표 2-1> 과도하게 짧은 직위 점유기간

직 급	국 장 급	과 장 급
평균 재임기간	9개월 23일	1년 4일

출처) 중앙인사위원회 내부자료.

전문성을 향상시키고 역량을 제고하기 위해서는 경찰관을 위한 경력경로의 설정이 필요한 실정이다. 경력이란 "재직기간 동안 개인에 의해 점유된 직위의 배열"(A sequence of

positions occupied by a person during the course of life time in an organization)이라 할 수 있다. 이는 조직이 효율성을 극대화하거나 조직의 목표달성을 극대화하기 위해, 혹은 비전의 일부로서 설정하여 제시한 인력의 순환과 성장의 경로이다 (Cascio, 2000: 309). 경력목표를 경찰관 개인들이 정하고, 전문분야별로 성장을 계획하여 교육훈련과 보직이동, 승진을 통해 성장해 갈 수 있도록 지원해주어야 한다. 조직 차원에서는 전문분야별로 경력경로를 설정하는 것이 필요하다. 공통분야와 전문분야로 나누어 인사의 유연성을 확보하는 동시에 개인이 전문성을 키워갈 수 있도록 해주어야 한다.



<그림 2-4> 한국 공무원의 직급별 경력과 역량제고 개념

<표 2-2> 이론적 논의의 시사점

조직의 직급구조와 인력배분에 대한 시사점
- 조직구조와 인력배분은 비전과 목표의 반영물이다. - 조직구조와 인력배분은 업무, 정책, 정보 프로세스(process)의 반영물이다. - 조직구조와 인력배분은 거래비용(transaction cost)의 절감을 위한 수단이다. - 조직구조와 인력배분은 효과적 문제해결을 위한 수단이다. - 조직구조와 인력배분은 구성원의 동기부여와 보상을 위한 수단이다. - 조직구조와 인력배분은 고객지향성의 반영물이다. - 조직구조와 인력배분은 학습과 혁신의 수단으로 활용되어야 한다. - 조직구조와 인력배분은 구성원의 경력개발(CDP)을 위한 효과적 루트가 되어야 한다.

제3장 경찰조직의 직급구조와 인력배분 실태와 문제점 분석

제1절 경찰인력의 직급별 구성실태

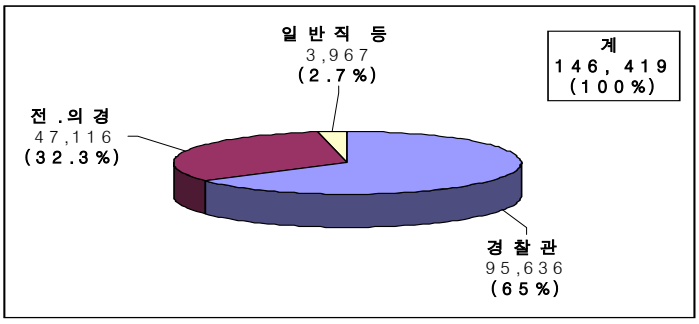
치안서비스의 효율화를 도모하기 위해 기반이 되는 공통적 요소는 사람에 대한 관리이다. 경찰인력에 대한 체계적이고 효과적 관리가 선행되지 않으면, 치안서비스의 구체적이고 지속가능한 개선은 어렵다. 치안서비스 자체가 다분히 노동집약적 경찰행정의 산물이고, 인력의 관리야말로 조직의 성과를 결정짓는 가장 중요한 요소이기 때문이다.

본 연구는 한국의 치안역량 개선을 위한 경찰의 조직구조와 인력배분 실태를 분석하고자 한다. 이를 위해서는 먼저 한국 경찰의 수직적, 수평적 인력배분 상황을 분석할 필요가 있다. 이를 기초로 직급별 조직구조와 인력분배의 적정성을 검토한 후, 국내 유사기능 조직과 외국의 사례를 비교고찰 해 볼 수 있을 것이기 때문이다. 이 장에서 한국 경찰의 수직적, 수평적 인력배분에 대한 실태 검토를 함으로써 설문조사를 위한 배경자료도 획득할 수 있게 될 것이며, 나아가서는 미래의 개선방향을 도출하는 데 기초를 삼을 수 있게 될 것이다.

먼저 한국 경찰의 전체적 인력규모와 구성이다. 총계는 2005년 12월 기준으로 146,419명인데 여기에는 경찰관이 65%를 구성하고, 전의경 32%, 일반직 2.7%가 포함되어 있다. [그림 3-1]이 이를 요약하여 보여준다.

<그 림 3-1> 경찰의 인력구성('05. 12. 31. 정원기준)

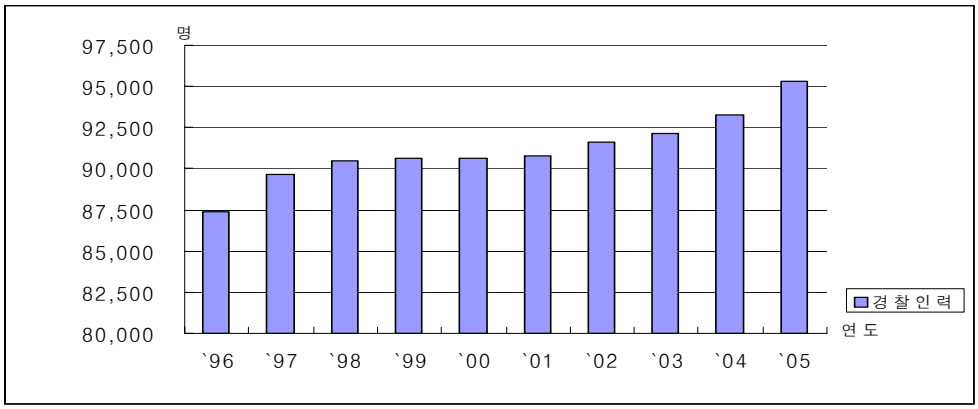
(단위: 명)



출처) 경찰청(2006) 경찰백서, 451쪽.

한국에서 경찰인력 1인이 담당하는 인구수는 2005년 현재 513명이다. [그림 3-2]가 연도별 경찰인력 1인당 담당인구 변화추이를 보여주고 있다. 이는 1996년 524명에 비해 약간 개선된 수치이나, 이미 1997년 516명에 이른 적이 있음을 감안하면 답보상태에 머물러 왔다고 볼 수 있다. 경찰관 1인당 담당 인구는 일 본(2005) 550인, 미국(2000) 353인, 영국(2002) 337인, 독일(2002) 312인, 이태리(2001) 279인, 프랑스(2002) 275인 수준이다.

<그림 3-2> 경찰 인력 및 1인당 담당인구 변화



(단위:명)

	′96	′97	′98	′99	′00	′01	′02	′03	′04	′05
경찰인력	87,419	89,629	90,515	90,623	90,670	90,819	91,592	92,165	93,271	95,336
1인당 담당인구	524	516	516	518	522	526	527	523	519	513

출처) 경찰청(2006) 경찰백서, 451쪽.

경찰조직의 수직적 직급구성과 인력배분을 보면, 중상층부에서 가파른 첨탑모양을 하고 있다. 특히 총경, 경무관, 치안감에서 첨탑모양은 더욱 예리해짐을 알 수 있다. 통솔범위와 인사관리 측면에서 총경=> 경무관 직급 사이에서 병목현상이 나타나고 경정=> 총경 직급 사이에서 유사한 병목현상이 나타날 가능성을 내포하고 있다.

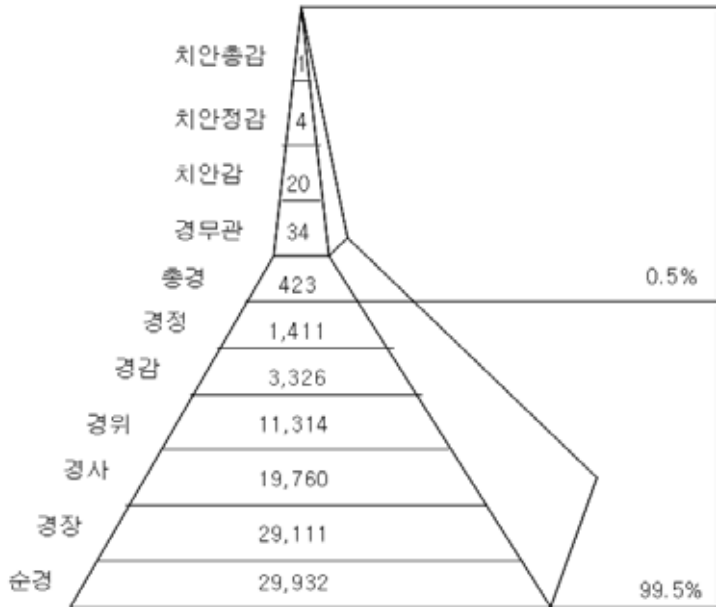
<표 3-1> 경찰공무원의 계급별 보직 현황

구 분		치안정감	치안감	경무관	총경	경정	경감	경위	경사	경장·순경
경찰청		차장	국 장		과장		실무자			
지방경찰청	서울/경기	청장	차장	부장	과장	계장		실무자		
	기타	-	청장	차장	과정	계장		실무자		
경찰서	대도시	-	-	-	서장	과장	계장	실무자		
	기타	-			서장	과장	과장·계장	계장	실무자	
지구대		-	-	-	-	-	지구대장	순찰팀장	실무자	

출처) 경찰청(2006) 경찰백서, 452쪽.

<그림 3-3> 경찰 인력의 직급별 구성현황

(단위: 명)



출처) 경찰청(2006) 경찰백서, 452쪽.

이는 정부 전체의 3급에서 장관급에 이르는 고위 직급 구성과도 크게 상이한 모습이다. 정부 전체의 직급별 구성체계는 <표 3-2>에 요약되어 있다. 정부 전체에서는 장관급 51명, 차관급 103명, 1급 268명 등이다. 행정부의 국가직을 놓고 보면, 장관급 38명, 차관급 93명, 1급 197명, 2급 581명, 3급 248명 등이다. 이를 기준으로 경찰인력의 직급별 구성현황을 비교론적으로 살펴보기로 하자.

<표 3-2> 정부 전체의 고위직 공무원 구성 현황

	정부 전체	행 정 부			입법부	사법부	기타	헌법기관
		계	국가직	지방직				
장관급	51	38	38		1			12
차관급	103	94	93	1	5	2		2
1급	268	221	197	24	27	1		19
2급	724	640	581	59	45	15		24
3급	594	558	248	310	7	29		0

자료) 행정자치부(2006) 행정자치통계연보.

<표 3-3>은 한국의 경찰조직이 포함하고 있는 직급구성 체계를 요약하여 보여주고 있다. 경찰의 직급별 조직체계와 인력배분을 보수를 중심으로 하는 예우기준으로 살펴보면, 표와 같다. 기본적으로 경찰을 11등급으로 분류하는데(경찰공무원법 제2조), 차관급에 해당하는 경찰청장(치안총감)을 정점으로 1급 예우의 치안정감 4인, 2급 상당 치안감 20명, 3급 상당의 경무관 34명, 일선 경찰서장을 맡고 있는 4급 상당의 총경 423명 등으로 구성되어 있다.

<표 3-3> 한국 경찰조직의 직급체계 현황

예 우	직 명	명 수	점유비율
차관급	치안총감	1명	0.001%
1급	치안정감	4명	0.004%
2급	치안감	20명	0.02%
3급	경무관	34명	0.04%
4급	총경	423명	0.44%
5급	경정	1,411명	1.485%
6급	경감	3,326명	3.495%
7급	경위	11,314명	11.87%
8급	경사	19,760명	20.73%
9급	경장	29,111명	30.54%
	순경	29,932명	31.40%
			100%

한편 내부적 승진의 적정한 기간을 위해 규정된 승진소요 최저근무년수는 '경찰공무원 승진임용규정(대통령령)'에 존재한다. 이를 살펴보면, 총경에서 경무관 승진을 위해서는 4년, 경정에서 총경 승진시 3년, 경감에서 경정 승진시 3년, 경위에서 경감 승진시 2년, 경장에서 경사 승진시 1년, 순경에서 경장 승진시 각 1년의 최소근무를 하도록 되어 있다. 순경과 경장에서 1년으로 바뀐 것은 '05년도 바뀐 규정이다.

현재 실제적으로 경정에서 총경승진 평균소요 년수는 약 8년이 소요되고 있고, 총경에서 경무관 승진은 평균 7년 정도 소요되고 있다.[11] <표3-4>가 이를 요약하여 정리하고 있다.

11) 2006년 10월 경찰청 담당과장 면담 결과.

<표 3-4> 경찰의 승진소요 최저근무연수

승 진 직 급	최저근무연수
총경 ⇒ 경무관	4년
경정 ⇒ 총경	3년
경감 ⇒ 경정	3년
경위 ⇒ 경감	2년
경장 ⇒ 경사	1년
순경 ⇒ 경장	1년

제2절 유사 조직과의 비교분석

1. 검찰청의 직급구조와 인력배분

검찰의 법규상 정원은 1,627명이나, 현원은 1,473명을 유지하고 있다. 전통적으로 검찰에 대한 예우 규정이 적용되어 왔으나, 1990년대 이후 기존의 예우기준은 폐기되었다. 따라서 현재는 객관적이고 명시적인 예우규정은 없는 상태이고, 현재 존속하고 있는 과거 예우규정의 내용과 실제 수준을 준거로 일반행정 공무원과의 비교를 시도하는 것이 가능하다.[12)]

검사는 총 1,663명으로 법무부에 68명, 검찰청에 1,592명, 재정경제부 2명, 국가청렴위원회 1명이 근무하고 있다. 주로 검사가 소속된 조직은 검찰청이나, 이들 전체를 아울러 직급별 구성체계를 살펴보는 데에는 무리가 없을 것이다.

검찰의 조직편제는 경찰청이 6국 25과로 구성되어 있고, 검찰청은 8국 17과로 구성되어 있다. 인력규모는 경찰청이 총 99,303명이고 검찰청은 8,923명이다. 경찰청은 99,303명 가운데 별정직 39명, 계약직 11명, 특정직 95,336명, 일반직 767명, 기능직 3,150명이다. 검찰청은 총 8,923명 가운데 별정직 15명, 특정직 1,587명, 일반직 5,243명, 기능직 2,078명이다(행정자치부, 2006). <표 3-5>를 보면, 이에 관한 전체적인 개요를 파악할 수 있을 것이다.

12) 2006년 10월 19일 행정자치부 및 검찰청 인사담당자와의 면담결과.

<표 3-5> 검찰청의 인력구성과 직급별 점유비율

예 우	직 명	명 수	점유비율
장관급	검찰총장	1명	0.06%
차관급	검사장	45명	2.72%
1급 관리관 급	차장검사	70여명	4.23%
	부장검사	200여명	12.08%
2급 이사관 급	부부장검사	100여명	6.04%
	고검검사	90여명	5.43%
3급 부이사관 급	일반검사	1,150여명	69.44%
			100%

2. 군의 직급별 조직구조와 인력배분

1980년대 중반 '군인예우에 관한 훈령'이 총리령으로 만들어진 바 있다. 이 훈령에 의하면, 군인은 공식적 대등직급보가 2단계 높은 예우를 받도록 규정되어 있었다. 그러나 이러한 공식적인 예우 훈령은 현재 폐지되고 보수상의 처우와 예우만이 존재하는 실정이다.[13] 따라서 군 역시 최근까지 지속되어 온 예우규정과 보수, 현실적인 내용을 준거로 일반직 공무원과의 비교를 시도하는 것이 가능하다.

군의 조직과 직급구성을 표로 정리하면, 다음과 같다.[14] 장관급 예우에 해당하는 대장은 모두 8명으로 0.01%를 점유하고, 차관급에 해당하는 중장은 40명으로 0.03%이다. 1급 예우에 해당하는 소장은 110이고 준장이 260명이어서 점유비율이 도합 0.24%에 달하고 있다. <표 3-6>가 이를 요약하여 설명하여 주고 있다.

13) 현역 공군 중령과의 면담결과, 2006년 10월 23일.
14) 각 년도의 상황에 따라 직급별 실제 인원은 이와 미세한 차이가 날 수 있음.

<표 3-6> 군 조직의 직급별 구성체계

예 우	직 명		명 수	점유비율
장 관 급	장군 (410여명, 0.28%)	대 장	8명	0.01%
차 관 급		중 장	40명	0.03%
1 급		소 장	110명	0.24%
		준 장	260명	
부이사관급	대 령		2,480명	1.61%
과 장 급	중 령		6,790명	4.40%
사무관급	소 령		11,010명	20.58%
	대 위		20,730명	
7급 공무원급	중-소위		22,220명	14.41%
	원 사		9,510명	6.17%
	상-중사		49,560명	32.13%
기 능 직	하 사		31,530명	20.44%
				100%

3. 대통령 경호실의 직급구조와 인력배분

2006년 현재 청와대 경호실에 근무하는 전체 인원은 약 525명이나, 공식적 직급체계에 통계로 나타나는 인원은 472명이다. 순수 경호인력은 7급부터 입직하는 315명이고, 157명은 완전히 별도로 관리되는 기능직이다. 경호인력은 입직시 경호사 직위로 분류된 후 승진하여 경호관이 된다. 경호실장은 차관급 내지 장관급, 담당관은 3급, 팀장은 3급~4급에 해당한다.

경호실의 경우 직급구성 체계와 인력배분을 보면, 승진과정상 5급에서 정체가 시작된다고 할 수 있다. 5급에서 4급 서기관으로의 승진이 제일 어려운 셈인데, 2006년 현재 보통 10년가량 소요되고 있다.[15]

15) 2006년 10월 25일 청와대 본부장과의 면담 결과.

그러나 정작 청와대 경호실 조직은 승진적체와 이로 인한 구성원의 사기저하, 동기부족 현상은 적게 나타나고 있는 편이다. 상위 직급의 경우 정권 교체 주기인 5년마다 교체가 되는 실정이어서, 상위직은 5년을 주기로 대부분 인사수요가 발생하고 이로 인한 승진 및 이동기회가 발생하게 된다. 이것은 직업공무원제의 시각에서 보면, 공무원의 신분보장을 위협하는 요소이기도 하지만, 내부의 인력구조 측면에서는 승진 적체에 따른 불만요인을 해소하는 계기로 작용하기도 한다. 또 청와대 경호실은 군과 같은 직급 임기제를 도입하고 있다. 직급정년제도를 활용하는 것이다. 이 제도 역시 공무원의 신분보장에 반하는 요소를 내포하고 있으나, 다른 한편으로 조직 구성원의 복지 차원에서 이에 접근하고 있는 실정이다.[16]

<표 3-7> 대통령 경호실의 조직과 직급구성

예 우	직 명	명 수	점유비율
차관급~장관급	경호실장	1명	0.32%
1급 관리관	경호실차장	1명	0.32%
2급 이사관	본부장	5명	1.59%
3급 부이사관	담당관	45명	14.29%
4급 서기관	팀장		
5급 사무관	경호관	135명	42.86%
7~6급	경호사	128명	40.63%
8~9급	기능직	157명	100%

2006년 1월 직급개편이 이루어지기 전인 2005년 이전까지의 직급을 기준으로 보면 경호실의 최하위 직급에서 차상으로의 승진이 대체적으로 2년 소요되고, 다시 차상위 직급으로 4년, 차상위 직급을 다시 5년, 과거 부장 직급으로 5년, 부장에서 본부장으로 2년 정도 소요되었다. 서기관, 부장으로의 승진에서 적체가 가장 심하였으며, 승진에 대한 불만이 가장 큰 경우에 해당하였다.[17]

16) 2006년 10월 25일 청와대 본부장과의 면담 결과.
17) 청와대 경호실 서기관과의 면담결과, 2006년 7월.

제3절 외국 경찰조직의 직급구조와 인력배분 사례

1. 일본 경찰조직의 사례

일본 경찰의 인력규모는 경찰청 소속 7,501명과 도도부현경찰 277,611명 규모이다. 이 가운데에는 일반직원이 각각 4,828명, 29,131명 포함되어 있다. 경찰직원수는 28만 5112인 셈이다. <표 3-8>이 정원현황을 요약하여 보여준다.

일본의 경찰 직급은 최상위 경찰청장관이 존재하나, 경찰청장관은 계급이 없다. 장관 아래 경시총감(치안총감), 경시감(치안정감, 치안감), 경시장(경무관), 경시정(총경), 경시(경정), 경부(경감), 경부보(경위), 순사부장(경사) 및 순사(순경)의 9개 단계로 이루어져 있다.[18)19)] 경시정 이상은 모두 국가공무원에 해당하므로 이들에 대한 인사관리는 지방경찰관과 달리 별도로 관리되고 있다.

<표 3-8> 일본 경찰직원의 정원(2005년)

구분	경찰청				도도부현경찰				
	경찰관	황궁호위관	일반직원	계	경 찰 관			일반직원	계
					지방경찰관	경찰관	소계		
정원(명)	1,660	913	4,828	7,501	607	247,873	248,480	29,131	277,611

* 주 ; 도도부현 경찰직원 중 지방경찰관(일반직 국가공무원인 경시정(警視正)이상의 경찰관을 말함)에 관한 영(令)으로 정해진 정원임. 기타직원은 조례로 정한 정원임.

18) 이외 황궁호위관의 계급은 황궁경시감, 황궁경시장, 황궁경시정, 황궁경시, 황궁경부, 황궁경부보, 황궁순사부장, 황궁순사 등 8계급으로 이루어져 있다.

19) 경찰청장관은 제복과 계급장은 보유하고 있으나, 계급을 가진 경찰관으로 직무를 수행하는 것은 아니다(정진환, 2001: 205).

<표 3-9> 일본 경찰조직의 직급별 인력배분직원(2004년 통계)

職 級(소속)	人 員 數(비율)	備 考
警察廳長官 (國家公務員)	1명	
警視總監 (國家公務員)	1명	치안총감
警視監 (國家公務員)	60명	치안정감, 치안감
警視長 (國家公務員)	150명 650명	경무관
警視正 (國家公務員)		총경
警視 (地方公務員)	8,400(1.5 - 4%)	경정
警視部 (地方公務員)	17,547(약 3-8%)	경감
警視部補 (地方公務員)	70,974	경위
刑事部長 (地方公務員)		경사
巡査部長 (地方公務員)	75,335 80,635명	경장
巡査 (地方公務員)		순경

일본 경찰의 직급별 정원은 장관1, 경시총감1, 경시감 또는 경시장 81, 경시장 또는 경시정 674, 경시정 또는 경시 8,399, 경부 17,547, 경부보 70,974, 순사부장 75,335, 순사 80,635명 등으로 복수로 정하고 있다.[20] 실제 운용현황을 감안하여, 추정한 현원은 다음과 같다.[21] 장관1, 경시총감1, 경시감 60, 경시장150, 경시정 650, 경시 8,400, 경부이하 상동 등이다.

일본의 경우, 한국의 경정에 해당하는 경시직급이 3~7%로 한국보다 많은 비율을 차지하고 있다. 일본 경찰에서 경시직급은 서장 직무를 담당하고 있다. 서장의 경우, 약 10%정도 직위에 경시정이 보해지고, 나머지 대부분은 경시가 임명된다.

20) 일본 경찰의 경우, 정원을 계급별로 명확히 구분 규정하지 않고 국가 경찰의 경우 경시장, 경시장 또는 경시정 등으로 복수로 TO를 정하고 있어 애매한 점이 있다.

21) 2006년 9월 10일 요코하마 경찰국 담당자 면담, 2006년 11월 5일 주일 대사관 담당자 면담 결과 종합.

경시청 산하 경찰관에 대한 승진시험은 경시청 경찰직원임용규정에 의하여 실시된다. 시험자격은 순사부장 승진시험의 경우 일반1부는 순사로서 4년이상(대학졸업자는 2년 이상, 단기대학 졸업자는 3년 이상) 근무실적이 있는 자이다. 일반2부는 순사로서 10년 이상 근무실적을 가진 자, 일반 3부는 기타 대학졸업자를 대상으로 한다(이윤근, 2001: 438)

경부보 승진시험은 일반1부에서 순사부장으로 3년 이상, 일반2부는 순사부장으로 10년 이상 경력자를 대상으로 한다. 경부 승진시험에서는 일반1부는 경부보로 4년 이상, 일반2부는 경부보로 10년 이상 근무한 자를 대상으로 한다. 각 도도부현 경찰이 실시하는 시험자격은 순사부장과 경부보, 경부 승진시험의 경우 직하 계급에서 3년 이상 근무실적이 있는 자를 대상으로 한다.

일본 경찰은 국가경찰과 자치경찰의 이원적 체제로 운영되기 때문에, 상하관계에 대한 계급의식이 한국의 경우보다 희박하다.[22] 또 일본의 경우 승진보다는 보수로서 동기부여와 보상을 해주는 측면이 강하다.

2. 영국 경찰의 직급별 조직구조와 인력배분

영국 경찰은 2005년을 기준으로 할 때 112,952명으로 구성되어 있다.[23] 그런데 이는 순수 경찰인력이고 민간인으로 경찰에 고용된 인력과 경찰업무 보조자 등을 모두 포함하면, 231,296명에 달한다. <표 3-10>이 영국 경찰의 직급별 인력구성 실태를 정리하여 보여주고 있다. 지역별로 Chief Constables(치안정감), Deputy Chief Constable(치안감), Assistant Chief Constable(경무관) 등의 통계를 합산하여 제시하기 때문에 이들이 점유하는 비율을 전체적으로 표시하면 약 0.16%이다. Chief Superintendents(총경)은 542명으로 약0.37%의 점유비율을 보여준다.[24]

22) 2006년 10월 30일 ㄱ 전치안감과의 면담 결과.
23) 잉글란드와 웨일즈를 대상으로 한 통계이다. 43개 지방경찰청에 예산은 약 10억 파운드에 달한다.
24) 영국 경찰의 활동을 업무시간사용을 기준으로 분석함으로써 직급별 직무수행 실태를 파악할 수 있게 해주기도 한다. 경찰의 업무시간 사용 분류는 범죄관련, 행정, 보고, 정부 내 관련부처 협조, 정책안, 교통, 민경관계 등으로 분류한다. Davies, Malcolm, Hazel Croall and Jane Tyrer(2005) *Criminal Justice*, Harlow: Pearson Longman 참조.

영국 경찰의 경우 2002년 경찰개혁법(The Police Reform Act of 2002) 통과로 경찰력의 통제와 경찰에 대한 민원의 해결체계가 새롭게 도입되었고, 지역평화와 사회서비스가 영국 경찰의 부가적 특징으로 첨가 되었다((Davies, Croall and Jane Tyrer, 2005: 143).

<표 3-10> 영국 경찰조직의 인력구성 실태 (2005년 3월 31 기준)

England & Wales 지역

직 급	명 수	점유비율
ACPO ranks	227명	0.16%
Chief Constables(치안정감)		
Deputy Chief Constable(치안감)		
Assistant Chief Constable(경무관)		
Chief Superintendents(총경)	542명	0.37%
Superintendents(경정)	1,028명	0.71%
Chief Inspectors(경감)	1,973명	1.37%
Inspectors(경위)	6,959명	4.81%
Sergeants(경사)	20,854명	14.43%
Constables(순경)	112,952명	78.15%
		100%
Police Staff	77,993명	
Police Community Support Officers	6,268명	
Traffic Wardens	1,345명	
Designated Officers	1,155명	
Total Police Service Strength	231,296명	

Source: Home Office(2005), p. 3.

이러한 직급체계 속에서, 영국은 독특한 승진제도를 가지고 있다. 기본적으로 두 가지의 승진제도가 존재한다. 일반승진제도와 특별승진제도가 그것이다. 1964년 경찰법 이래 경사, 경위까지는 시험승진을 원칙으로(정진환, 2001: 60), 경감부터는 심사승진이

이루어진다. 특별승진제도는 엘리트 양성을 목적으로 경사승진시험에서 상위(1,2위) 합격자 또는 학위소지사 특별모집에서 선발된 후 2년간 수습을 마치고 경사시험에 합격한 자를 대상으로 한다. 경찰참모대학 특별과정에서 1년간 교육을 마친 후 경사로 다시 1년 근무한 후 경위로 승진한다.

미국의 경우에는 경찰인력의 배분은 Chicago 경우 순찰 65,4%, 기타 23.2%, 수사 8.9%, 교통 2.5%로 이루어져 있다. 뉴욕시티 경찰에 있어서는 순찰 66.8, 기타 21.2, 수사 9.8, 교통 2.2이고, LA 경우에는 순찰 49.7, 수사 12.1, 교통 11.7, 기타 26.5이다. 필라델피아는 순찰 55.4, 수사 9.8, 교통 3.0, 기타 31.8이며, 휴스톤에서는 순찰 65.9, 수사 17.2, 기타 16.9%로 배분되어 있다(George and Smith, 2001: 172).

<표 3-11> 영국 경찰의 계층구조

런던 이외지역		런던지역(MPD)
Chief Constable	치안정감	Commissioner(MPD)
Deputey Chief Constable	치안감	Deputy Commissioner
Assistnat Chief Constable	경무관	Assistant Commissioner
		Deputy Assistant Commissioner
		Commnader
Chief Superintendent - 총경		
Superintendent - 경정		
Chief Inspector - 경감		
Inspector - 경위		
Sergeant - 경사		
Constable - 순경		

자료) Davies, Malcolm, Hazel Croall and Jane Tyrer(2005: 148).

미국경찰의 발전과정을 보면, 정치 논리에 의해 경찰과 지역정치 지도자들과 밀접한 연관속에 태동된 시기(1840-1920), 지역 범죄 소탕과 치안관련 전문직업 모델 시기(1920-1970)가 있었다. 이후에는 중상류층 중심의 개혁운동과 보다 효율적으로 경찰

서비스를 제공하기 시작하며, 소수집단에 배려를 추구하던 지역 치안서비스 시기(1970 -)로 분류된다. 범죄 소탕 자체로부터 지역사회 체계 보호와 공동체 서비스 제공으로 관심이 확산되는 과정이었다고 볼 수 있다. 전체적으로 미국에는 약 19,000개의 경찰기관이 존재하는데(13,578 지역경찰국, 3,088 sheriff, 1,316 특별경찰-공원, 학교 등; 49 주 경찰청, 50 연방경찰 기관 등), 이들은 공통적으로 1) 법 집행, 2) 질서유지, 3) 범죄예방, 4) 지역사회 서비스 제공 기능을 수행하고 있다(George and Smith, 2001: 135).[25]

제4절 경찰조직의 직급별 조직구조와 인력구성의 문제점

위에서 살펴본 이론적 준거를 바탕으로 한국 경찰의 조직구조와 인력배분 및 활용실태에 관한 문제점을 정리하고, 이에 관한 실증적 설문조사를 실시하기로 하겠다. 여기서는 비전과 목표측면, 업무와 정책 및 정보처리 과정 측면, 조직구성원의 동기부여와 보상 측면, 거래비용의 절감측면, 구성원의 경력개발 측면, 문제해결에 대한 효과적 대응과 서비스 측면에서 간단히 문제를 짚어보기로 한다.

1. 조직설계의 측면

1) 비전과 목표의 반영 문제: 우선 경찰의 조직구조가 상대적으로 경직되어 있고, 경찰조직에 주어진 미션과 스스로 설정한 비전이 조직구조 상 반영되는 수준이 미미하다는 점이다. 경찰의 비전과 미션, 목표를 내재화 하는 조직구조와 인력배분이 필요하다 하겠다.

경찰의 혁신과 발전을 위해 필요한 현황진단과 문제해결 방향설정이 이루어지면, 이를 효과적으로 달성할 수 있는 전략이 조직구조와 인력활용에 있어서도 반영되어야 한다. 이를 위해서는 경찰조직을 관리하는 최고책임자의 임기가 보장되고, 조직과 인력에 대한 자율성 이 확대되어야 한다.

25) 미국은 공무원 2천만, 정부에 의해 간접 고용 1천만, 비영리 1천 600만명을 보유하고 있다.

2) 업무, 정책, 정보 프로세스(process)의 연계문제: 획일적 부서화와 배치의 문제가 나타나고 있다. 이미 업무의 양이 경찰서 사이에 상당한 차이를 나타내고 있는 실정이다. 이러한 업무량과 치안수요의 차이에도 불구하고 획일적 인사관리를 하는 것은 단순한 관리적 편리성에 부응할 뿐, 대응성과 효율성 등 조직 전체의 관리적 합리성에는 부합하지 않을 수 있다. 이미 성과평과 자원의 분배, 실질적 인사이동 등에서는 획일적 관리를 할 수 없는 상태인데도 불구하고 총경을 서장으로 임명하는 획일적 배치관행이 지속되고 있다. 이미 치안수요의 격차가 커서, 예컨대 서울특별시 서초, 강남, 송파 등의 치안수요는 여타 경찰서에 비해 수배에 달하고 있다. 업무, 정책, 정보 프로세스를 효율화하기 위해서는 유연화의 확대가 필요하다. 이를 통해 업무와 정책과정, 정보의 흐름을 일치시킬 필요성 또한 존재한다.

3) 거래비용(transaction cost)의 절감 문제: 조직구조는 내부적 업무협조, 외부조직과의 소통, 갈등 발생 시 해결 등 다양한 측면에서 고려되어야 한다. 내외부적 거래비용이라는 관점에서 보았을 때, 조직구조의 경직성과 획일성은 내외부적 거래비용을 증대시킬 가능성이 있다. 결재시간의 단축, 내부협조의 증진, 외부 조직과의 소통, 갈등의 예방과 해결 등을 위해 거래비용 측면에서 조직구조를 진단하고, 개선방안을 모색할 필요가 있다.

2. 동기부여와 보상의 측면

1) 조직 구성원의 동기부여와 보상 측면: 동기와 사기저하 현상이 발생할 수 있고, 유사한 업무를 수행하는 타 공안관련 조직과의 비교에서 이러한 심리가 심화될 수 있다. 조직구조의 첨탑화와 승진기회의 부족에 대한 인식은 경찰공무원의 동기부여와 사기에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 동일한 능력과 자격을 소유한 경찰관리자가 유사한 공안직군 종사자들에 비해 낮은 동기와 사기를 보이게 되는 것이다. 유사한 자격과 능력을 소유한 구성원에게 타 조직과 대등 혹은 형평한(Comparable) 처우를 제공하지 못할 경우 조직구성원은 일반적인 불만을 갖게 된다. 이러한 불만이

지속되면 조직과 업무에 대해서도 만족 수준이 저하되고, 장기적으로는 유능한 인력을 유인하여 채용하는 데에도 어려움을 갖게 된다.

본 연구에서 검찰, 경호실, 군 조직과의 비교분석을 해 본 결과 경찰의 조직구조와 인력배분이 중상위 계층에서 문제점을 내포하고 있는 것으로 나타났다.

2) 승진기회의 제약과 동기부여 미흡의 문제: 승진의 기회는 조직 내의 승진률과 승진속도를 결정한다(신현기, 이영남, 2003: 129). 승진의 기회가 지나치게 부족하면 조직의 응집력과 구성원의 업무집중도 및 사기가 저하되게 된다. 경찰의 하위직급에 대하여는 근속승진제를 도입함으로써 일차적으로 60%가 승진되고, 나머지 40% 가운데에서도 2차 승진대상자로 분류되어 전체적으로 약 80% 정도의 대상자가 승진되고 있는 실정이다. 따라서 근속승진제도로 말미암아 하위 직급의 승진적체와 이에 따른 사기저하 문제는 대부분 해소되었다고 볼 수 있다.

문제는 상위직에서의 승진기회 제약과 불확실성 문제이다. 총경, 경무관 직급에서의 인사적체는 승진에 대한 스트레스 및 경력관리에 대한 불확실성을 증가시키고, 결국은 동기와 사기를 저하시키는 요인으로 작용하고 있다. 적정한 승진기회는 동기부여와 사기의 수단으로 작용하게 되지만, 승진기회의 구조적 결핍은 동기와 사기를 저하시키는 요인으로 작용하게 되는 것이다.

승진기회의 부족은 빠른 인사순환과 기계적 보직관리를 요구하게 된다. 유사한 업무를 수행하는 타조직과의 비교를 통해본 결과, 특히 상위직의 직위 수 격차가 심한 상태로 나타났다.

3. 고객지향성 측면

1) 고객지향성 측면: 수직적, 수평적 조직구조에 있어 고객지향의 원리가 미흡하게 되면, 결국은 치안 서비스의 생산과 전달에 대응성이 저하되게 된다. 분권화 및 통솔범위의 조정이 필요한 상태이며, 유연성 높은 팀제의 활용을 검토할 필요성이 있다.

투입중심의 조직과 인사관리를 산출중심의 조직과 인사체계로 전환하는 것이 커다

란 흐름이다. 경찰조직의 경우에도 투입중심의 원리를 산출중심의 조직과 인사관리 체계와 접목할 필요성이 있다.

2) 환경대응성 향상을 위한 학습과 혁신: 경찰을 둘러싼 외부환경에 대하여 효과적으로 대응하는 것이 필요한데, 내외부 환경이란 곧 내외부 고객과 상당 정도 중복되는 개념이다. 내외부 환경에 대한 대응성 향상은 지속적인 학습과 혁신을 통해서 가능하게 된다. 경찰의 조직과 인력활용은 학습과 혁신을 위한 메커니즘과 긴밀하게 연계될 필요가 있다. 그렇게 함으로써 직무역량을 개선하고, 개인의 경력을 개발하는 과정이 밀접히 연동되게 된다. 이러한 목적을 위해 경찰조직과 인력활용이 적합한 평가체계, 역량개발, 교육훈련 체계를 효율화 할 것이 필요하다.

4. 구성원의 경력개발(CDP)을 위한 효과적 루트 측면

1) 짧은 보임기간과 Z자형 경로: 전체적으로 지나치게 짧은 보직기간과 직무의 불안전성이 존재한다. 심층면접 결과 대부분의 경찰간부들은 특정 직위에 지나치게 짧은 기간 동안 보임되고, 이동을 하게 됨으로써 전문성의 축적이나 서비스의 실질적 개선에 어려움을 겪고 있다. 순환보직 또한 Z자 형태로 이루어짐으로써 문제점이 나타나고 있다. 전문성을 심화시키기 보다는 선호직위와 비선호직위를 오가는 형태로 순환보직이 이루어지는 것이다. 이 경우, 업무와 기능위주의 사고보다는 수직적 승진에만 배타적으로 집착하게 되고, 일 중심의 전문성을 심화시킬 기회를 박탈당한다. 선호직위와 비선호직위의 차별이 발생함은 물론, 비선호직위에 대한 기피현상이 일반화됨은 물론이다. 직무의 성격에 따라, 工자 혹은 T자 등의 보직관리가 나타나는 것이 바람직하다(이종수, 2006).

2) 계급정년제도의 문제: 연령과 직급정년의 문제점이 잠재해 있다. 경찰공무원법 제 24조는 경찰의 정년에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다. 정년을 연령정년과 계급정년 두 가지로 분류한 후, 연령정년의 경우 경정이상은 60세, 경감이하는 57세로 규정하고 있다.

<표 3-12> 경찰공무원법의 정년 관련 규정

경찰공무원법 제24조(정년)
1. 연령정년
경정이상 - 60세
경감이하 - 57세

2. 계급정년 [[시행일 99·1·1]]
치안감 – 4년
경무관 – 6년
총경 – 11년
경정 – 14년

②삭제 [98·9·19]

③수사·정보·외사·보안등 특수부문에 근무하는 경찰공무원으로서 대통령령이 정하는 바에 의하여 지정을 받은 자는 총경 및 경정의 경우에는 3년의 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 의하여 제1항제2호의 규정에 의한 계급정년을 연장할 수 있다. [개정 94·12·22, 98·9·19]

④경찰청장 또는 해양경찰청장은 전시·사변 기타 이에 준하는 비상사태 하에서는 2년의 범위 안에서 제1항제2호의 규정에 의한 계급정년을 연장할 수 있다. 이 경우 경무관이상의 경찰공무원에 대하여는 행정자치부장관 또는 해양수산부장관과 국무총리를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 하고, 총경·경정의 경찰공무원에 대하여는 국무총리를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다. [개정 91·5·31, 96·8·8, 98·9·19]

⑤경찰공무원은 그 정년에 달한 날이 1월에서 6월 사이에 있는 경우에는 6월 30일에, 7월에서 12월 사이에 있는 경우에는 12월 31일에 각각 당연퇴직된다.

⑥제1항제2호의 규정에 따른 계급정년을 산정함에 있어 자치경찰공무원으로 근무한 경력이 있는 경찰공무원의 경우에는 그 계급에 상응하는 자치경찰공무원에서의 근무연수를 산입한다. [신설 2006.7.19]

계급정년[26]의 경우에는 치안감 4년, 경무관 6년, 총경 11년[27], 경정 14년[28]으로

26) 계급정년은 특정한 직급에서 상위 직급으로 일정 기간 내에 승진하지 못하는 개인을 강제적으로 퇴직시키는 제도이다. 현재 한국의 일반직 공무원에 대하여는 계급정년이 없으나 경찰과 군인 그리고 일부 공안직 공무원에 대하여 계급정년 제도가 존재한다.
27) 1998년 경찰공무원법 개정을 통해 과거 9년의 계급정년이 11년으로 연장되었다.
28) 1998년 경찰공무원법 개정을 통해 과거 11년에서 14년으로 연장되었다.

규정하고 있다.[29] 그런데 직급정년의 규정이 유능한 경찰간부를 선별하여 존치, 승진시키는 기능을 원활히 수행하지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있는 실정이다.

일반적으로 계급정년제도는 연령에 따라 직무수행 능력이 영향을 받을 것으로 판단되는 경우를 대상으로 하게 된다. 본질적으로 계급정년 제도의 목적은 특정 직급에서 직무수행 역량이 부족한 인력을 강제 유출시킴으로써 인력순환의 원활케 하여 조직의 신진대사를 활성화 하는 데 있다. 승진 경쟁을 자연스럽게 유도하여 역량개발과 조직몰입, 충성도를 극대화 하는 것도 목적의 일부이다. 사회문화적으로는 한국과 같이 연령에 따라 사회적 상하관계의 예절이 영향을 받는 문화를 배경으로 한다. 상하위자 간 연령의 전위현상이 과도하게 되는 것을 방지하고자 함이다. 조직의 직무측면에서 보자면, 경찰이나 군 그리고 공안직처럼 명령체계가 엄격한 조직에 강제적 정년규정을 둠으로써 인사상 신진대사를 원활케 하려 하는 것이다.

중상위 경찰직급에서 직급정년제도는 승진체계와 결부되어 있다. 총경 승진 수요와 적체문제와 결부되어 문제점으로 제기될 수 있는 실정이다. 심층면접 결과 경찰간부들의 승진구간 중에서 가장 적체가 심각한 구간이 총경 승진구간으로 나타나고 있다.

예를 들면 경찰대학 설립 이전에 제정된 계급 정년제도는 경찰대학 졸업자의 효과적 활용과 충돌하는 요소를 포함하고 있다. 경찰공무원법의 정년제도에 따르면, 현행 승진제도 하에서 경찰대학 졸업자가 경위 => 경감 => 경정으로 두 차례 승진한 후 계급정년을 해야하는 사례가 빈번하게 발생할 수 있다. 경찰대학을 통해 경위를 매년 120명 육성하고 있는데, 승진 규모와 경로에서 경정까지의 승진은 무리가 없다. 문제는 총경으로의 승진 시점에서 발생하게 되는데, 총경 승진은 매년 전국에서 55~60명 수준에 머물고 있다. 고시특채, 간부후보, 순경으로부터의 승진자 등과 경쟁을 통해 총경으로의 승진을 경찰대학 졸업자들이 한 해 35~40명 내외 승진할 것으로 예측해 볼 수 있다.

이 문제를 경찰대학 졸업자 개인의 승진 문제로 볼 것인가, 혹은 국비를 투입하여 훈련된 유능한 경찰인력의 효과적 활용이라는 측면에서 볼 것인가에 따라 시각이 달라질 수 있다. 경찰대학 졸업자 개인의 승진 문제로 보는 경우, 경정까지 약 19년[30] 정도의

29) 치안총감, 치안정감 그리고 경감이하의 경찰관은 계급정년의 대상이 아니다. 1998년 경찰공무원법 개정까지는 경감과 경위의 계급정년이 각각 15년, 18년이었으나 1998년 개정 시 이들에 대한 계급정년이 폐지되었다.

30) 경위 => 경감 => 경정으로의 최소 승진소요 기간 2년과 3년을 합산한 5년과 경정으로서의 직급

경찰로서 생활한 후 경찰공무원이 아닌 다른 직업으로의 전직을 해야 하는 시점이다.

<그림 3-4> 계급정년제도 도입의 일반적 환경과 정책목적

사회적 환경과 조직의 특성
- 사회문화: 나의 중심의 수직적 예절문화 - 직무능력: 연령에 따라 직무수행 능력 차이 발생
대 상 조 직
- 수직적 계급에 따른 상하관계가 엄격하고, 내부적 규율이 중시되는 조직 - 구체적 예로 경찰, 군, 일부 공안직
정 책 목 적
- 인력순환의 여지 확보 - 무능한 인력에 대한 강제 유출 - 승진 경쟁을 통한 직무역량 개발 유도 - 조직에 대한 몰입과 충성도 제고

경찰대학 졸업자 개인에게 20년 이상의 경찰직위를 보장하고, 총경까지의 승진을 지원하는 인사체계는 바람직하지 않다. 경찰대학 졸업자에 대한 특혜가 될 수 있고, 역으로 여타 입직자들에 대한 차별이 될 수도 있다. 또 총경으로의 승진을 위한 경쟁을 통해 직무수행 능력 향상으로 이어질 가능성도 존재한다.

그러나 국비로 전액 교육하여 양성한 유능한 경찰인력의 효과적 활용이라는 측면에서는 현재의 상황이 문제를 야기하고 있다. 경찰대학 설립 이전에 제정된 정년 관련 규정

정년 14년을 합산 한 것임.

이 경찰대학을 통해 배출한 경찰인력의 효과적 활용과 충돌하고 있고, 승진과 정년제도의 목적[31]이 지향하는 직무능력 발전에 부합하지 않는 부작용을 초래하고 있다.[32] 따라서 현재의 경찰관 계급정년 제도는 본래의 정책목표를 살리는 동시에 부작용을 감소시키는 방향으로 제도개선이 이루어져야 한다.

3) 전문성과 직무역량 심화 필요성: 경찰에 부여된 사회문제를 효과적으로 수행하고, 조직내외부로부터 신뢰를 획득하기 위해서는 중상위 관리자급의 전문성 제고가 필요하다. 경찰조직에서 중상위 관리자의 전문성을 제고하지 않고서는, 주어진 사회문제를 효과적으로 수행하기 어렵다.

경찰간부들의 전문성을 향상시키기 위해서는 경위와 경감 직급부터 경력개발(CDP)을 위한 경력루트를 설정토록 하고, 커다란 경력개발 직군을 따라 인사가 시행되어야 한다. 그렇게 함으로써 경무관 직급의 경찰간부들이 전문성을 최대한 발휘할 수 있도록 하여야 한다. 경무관 직급에 대하여는 분야별로 경찰자체의 최고수준 연구기능을 수행토록 일정 인력을 활용하는 한편, 각 경력경로별로 전문성을 최대한 발휘할 수 있도록 하여야 한다. 이렇게 함으로써 유사기능을 수행하는 타 조직과의 관계에 있어서도 문제해결 능력이나 대내외적 신뢰에 있어 우위를 점할 수 있게 될 것이다. 현재 수사, 정보 등 전문성 높은 직무의 기피현상이 나타나고 있으며, 총경 직급 이상의 경우 수사 등에 대한 특정 전문 직무를 기피하고 있는 것이 현실이다. 전문화 된 직무에 얽매일수록 개인의 경력관리와 진로에 장애가 되기 때문이다.[33]

31) 계급정년 제도의 목적은 경찰, 군, 그리고 일부 공안직처럼 엄격한 계급구분 하에서 강한 조직규율을 보유하고 있는 조직을 대상으로 특정 직급에서 일정 인력을 퇴출시키는 제도이다.

32) 정책목적을 기준으로 평가해 볼 때, 연령과 직급의 역위 관계가 심각하게 되는 문제점을 방지하고 연령에 따른 직무수행 능력의 심각한 저하 현상을 예방한다는 목적은 연령 정년제도에 의해 기본적으로 확보되고 있다. 한국의 경찰, 군 그리고 일부 공안직에 대하여는 연령정년 제도가 존재한다.

33) 2006년 9월 경찰청 과장과의 면담 결과.

제4장 직급구조와 인력배분 실태에 대한 설문조사

제1절 설문조사의 개요

설문조사는 총 350명을 대상으로 2007년 2월 실시되었다. 설문 대상은 직급, 근무지역을 무작위 군집표출 하였는데 경무관 7명, 총경 45명, 경정 92명, 경감과 경위 143명 등 총 290명이 설문에 응답하였다. 설문 응답율은 82.2%로서 매우 높은 응답률을 기록하였다.

조사에 참여한 피조사자들의 특성을 보면 경찰 재직 기간에 있어 26~30년 된 응답자가 83명으로 28.6%에 달한다. 21~25년 경력자가 75명으로 25.9%, 16~20년 경력자가 63명으로 21.7%이다. 이로써 금번 설문에 참여한 경찰간부들은 대부분 16년 이상의 근무경력을 보유한 인력들로, 경찰 조직구조와 인력활용에 대해 정확한 이해와 인식을 하고 있는 것으로 평가된다. 연령상으로는 피조사 경찰간부들 과반이 50대에 해당하였다. 50.7%가 50대이고, 35.2%가 40대이며, 30대 이하가 13.4%를 구성하고 있다.

<표 4-1> 피조사자의 경찰 재직경력

		빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	1-5년	4	1.4	1.4	1.4
	6-10년	18	6.2	6.3	7.7
	11-15년	43	14.8	15.0	22.6
	16-20년	63	21.7	22.0	44.6
	21-25년	75	25.9	26.1	70.7
	26-30년	83	28.6	28.9	99.7
	30년이상	1	0.3	0.3	100.0
	합계	287	99.0	100.0	

<표 4-2> 피조사자의 연령분포

		빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	30대 이하	39	13.4	13.5	13.5
	40대	102	35.2	35.3	48.8
	50대	147	50.7	50.9	99.7
	60대	1	0.3	0.3	100.0
	합계	289	99.7	100.0	

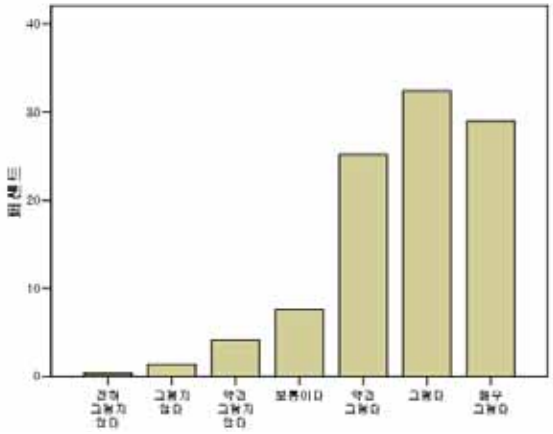
제2절 인사 관련 주요 쟁점에 대한 인식

먼저 경위 이상 피조사 경찰간부 대부분은 경찰에 대한 직업적 자부심이 대단히 높은 것으로 나타났다. 직업적 자부심을 묻는 설문에 '그렇다' 32.4%, '매우 그렇다' 29%, '약간 그렇다' 25.2%가 응답하여 총 87%의 응답자들이 직업적 자부심에 긍정적 반응을 보이고 있다. 직업으로서의 경찰관 신분에 대해 경위 이상 간부들은 높은 자부심을 보유하고 있다.

<표 4-3> 경찰간부들의 직업적 자부심 수준

		빈 도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트
응답	전혀 그렇지 않다	1	0.3	0.3	0.3
	그렇지 않다	4	1.4	1.4	1.7
	약간 그렇지 않다	12	4.1	4.1	5.9
	보통이다	22	7.6	7.6	13.4
	약간 그렇다	73	25.2	25.2	38.6
	그렇다	94	32.4	32.4	71.0
	매우 그렇다	84	29.0	29.0	100.0
	합계	290	100.0	100.0	

<그림 4-1> 직업적 자부심



현재 경찰의 순환보직 체계가 적성과 특성을 살려 개인의 경력을 쌓는 데 효과적인 것으로 응답자들은 보고 있다. 73.8%의 응답자들이 적성과 특성을 살린 경력개발이 현재의 경찰조직에서 가능하다고 반응하였다. 반면 11%의 응답자들이 적성과 특기를 살린 경력개발에 부정적 평가를 하고 있고, 15.2%의 피조사자들이 보통이라는 중립적 입장을 보이고 있다. 경찰간부들은 적어도 자신의 적성과 특기가 경찰조직에 부합하는 것으로 대부분 인식하고 있고, 경찰 조직 내에서의 인사경로가 그러한 특성을 반영할 수 있게 운용되고 있다고 응답하는 것이다.

<표 4-4> 적성과 특성을 살린 경력개발(CDP)

		빈 도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트
응 답	전혀 그렇지 않다	3	1.0	1.0	1.0
	그렇지 않다	12	4.1	4.1	5.2
	약간 그렇지 않다	17	5.9	5.9	11.0
	보통이다	44	15.2	15.2	26.2
	약간 그렇다	67	23.1	23.1	49.3
	그렇다	102	35.2	35.2	84.5
	매우 그렇다	45	15.5	15.5	100.0
	합계	290	100.0	100.0	

다만 본 연구에서의 조사결과가 경찰조직의 특성이 응답자 개인의 적성과 특성에 부합한다는 견해인지, 아니면 경찰 조직의 인력활용이 개별 경찰의 적성과 특성을 전반적으로 살릴 수 있도록 운용되고 있다는 의미인지에 대하여는 추가적인 연구가 요청된다. 이는 21세기 한국 경찰의 전문성을 제고하고 경찰관의 조직만족과 직무몰입 개선을 위해 필요한 연구과제이다.

경찰관으로서 경위 이상 간부들은 절반 정도가 직무 스트레스를 느끼는 것으로 응답되었다. 직무 스트레스를 묻는 질문에 피조사자의 5.5%가 '매우 그렇다', 14.1%가 '그렇다', 19.3%가 '약간그렇다', 22.4%가 '보통이다'라는 응답을 하였다. 약 39%의 경찰간부가 직무 스트레스를 느낀다고 응답하고 22.4%가 중립적인 의견을 피력한 셈이다. 직무 스트레스를 느끼지 않는다고 응답한 비율이 38%에 이르는 사실은 보면, 경찰간부들은 직무스트레스에 노출되어 있다는 결론이 가능하다. 직무 스트레스를 느끼지 않는다고 응답한 경찰간부는 모두 38.2% 수준이다.

경찰의 직무가 응급성, 위험성에 노출되어 있고, 경찰관의 활동이 권력적 성격과 민생서비스 성격을 보유하므로 경찰관의 직무스트레스가 지나치지 않도록 관리해줄 필요가 있다. 직무 스트레스가 지나치면 경찰관 개인으로서는 심리적 탈진(burn-out)의 위험에 봉착하게 되고, 대국민 치안서비스는 악화되지 않을 수 없게 되기 때문이다. 따라서 직무 스트레스의 수준을 지속적으로 모니터링 하는 한편 그것이 일정한 수준을 넘어서지 않도록 다양한 시책을 강구하여야 한다.

<표 4-5> 직무 스트레스 정도

		빈 도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트
응 답	전혀 그렇지 않다	7	2.4	2.4	2.4
	그렇지 않다	50	17.2	17.2	19.7
	약간 그렇지 않다	54	18.6	18.6	38.3
	보통이다	65	22.4	22.4	60.7
	약간 그렇다	56	19.3	19.3	80.0
	그렇다	41	14.1	14.1	94.1
	매우 그렇다	16	5.5	5.5	99.7
	결측값	1	.3	.3	100.0
	합계	290	100.0	100.0	

승진기회에 대하여는 28%의 응답자가 적정하지 않다고 응답하였다. 승진기회가 충분하지 않으며, 탈락의 위협을 느끼고 있다는 내용이다. 22.8%는 보통이라는 응답을 보이고 있고, 48.3%는 승진기회가 적정하다고 인식하고 있다. 상대적으로 많은 비율의 경찰간부들이 승진기회가 적정하다고 인식하고 있지만, 간과할 수 없는 비율의 경찰간부들이 승진기회가 충분하지 않다는 인식을 보이고 있다. 승진기회의 적정성에 대해 중립적 의견을 표시한 22.8%를 부정적 인식의 소유자 비율과 합산할 경우 약 50%의 응답자들이 승진기회에 대하여 불안감을 품고 있는 것으로 판단된다.

승진을 거의 유일하고 배타적인 조직 내 인센티브 수단으로 삼고 있는 한국의 경찰조직에서 승진 기회의 적정성은 중요한 위치를 갖는다. 본질적으로 모든 조직 구성원들에게 승진기회가 충분하게 돌아가는 것은 불가능한 일이지만, 상대적으로 많은 조직 구성원들이 승진기회가 적정하다고 느낄 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 한편으로는 실제적으로 적정한 승진기회를 제공하고, 다른 한편으로는 인사의 공정성과 합리성을 주관적으로 인식할 수 있도록 교육 및 홍보하는 일이 요청된다.

<표 4-6> 승진기회의 적정성에 대한 인식

		빈 도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트
응 답	전혀 그렇지 않다	7	2.4	2.4	2.4
	그렇지 않다	32	11.0	11.1	13.5
	약간 그렇지 않다	44	15.2	15.2	28.7
	보통이다	66	22.8	22.8	51.6
	약간 그렇다	79	27.2	27.3	78.9
	그렇다	48	16.6	16.6	95.5
	매우 그렇다	13	4.5	4.5	100.0
	합 계	289	99.7	100.0	

그런데 경찰간부들이 품고 있는 승진기회의 적정성에 대한 불안과 불만은 압도적으로 타 공안기관과의 비교에서 오는 상대적 측면에서 연유되는 것으로 분석된다. 군, 검찰, 경호실, 안기부 등 타 공안기관과 비교하여 볼 때 경찰의 승진기회 및 처우상태를 물었

을 때 65.3%의 응답자들이 상대적 불만을 표출하였다. 보통이라는 응답을 한 15.3%를 포함할 경우 상대적 불만심리를 안고 있는 경찰간부의 비중은 80%를 상회하는 수준이다.

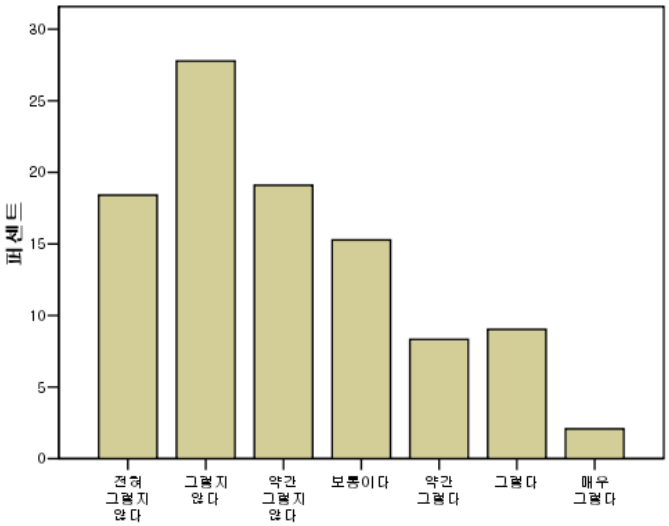
이러한 경찰간부들의 주관적 인식은 앞서 살펴본 객관적 조직구조 형태의 비교에서 나타난 바와 일치하는 내용이다. 경찰조직이 지나치게 첨탑화 되어 있어 승진을 통한 사기진작과 동기부여에 한계가 있는 상황이다. 경찰조직의 이러한 특성은 구성원들이 타 공안기관과의 비교인식을 통해 부정적으로 발현되어 사기저하의 원인으로 나타날 가능성이 있다.

만일 보수의 차등화와 직무급의 충실화를 통해 이러한 문제가 완화될 수도 있을 것이다. 그러나 만일 경찰간부들의 인식이 직무의 성격에 따른 보수의 차등화를 적극적으로 수용하는 실정이 아니라면 직무급의 차등화를 통한 인센티브의 강화도 한계를 갖는다. 재원의 한계 속에서 경찰간부들에 대한 보상의 개선은 직무수당을 통하여 추진하는 것이 효과적이라 할 수 있는데, 획일적인 직무수당의 인상 이외에 직무의 난이도에 따른 직무수당의 차등화가 어려워진다는 의미이다.

<표 4-7> 타 공안조직 대비 승진 및 처우의 양호

		빈 도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트
응 답	전혀 그렇지 않다	53	18.3	18.4	18.4
	그렇지 않다	80	27.6	27.8	46.2
	약간 그렇지 않다	55	19.0	19.1	65.3
	보통이다	44	15.2	15.3	80.6
	약간 그렇다	24	8.3	8.3	88.9
	그렇다	26	9.0	9.0	97.9
	매우 그렇다	6	2.1	2.1	100.0
	합 계	288	99.3	100.0	

<그림 4-2> 타 공안조직 대비 승진 및 처우의 양호



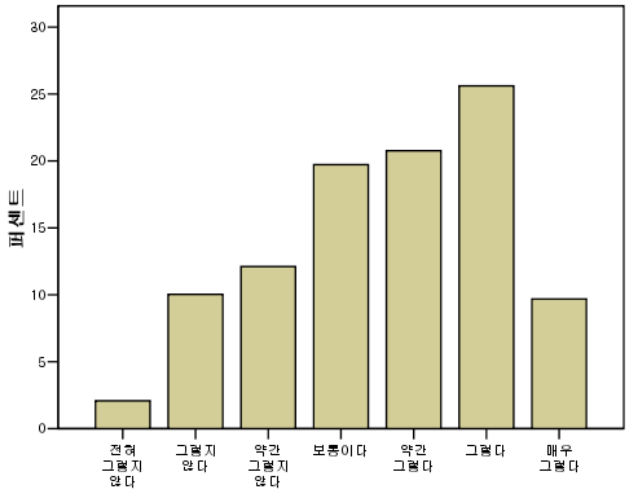
경위 이상의 한국 경찰간부들은 한 직위에 보임을 받아 근무하는 평균 보직기간이 지나치게 짧다고 인식하고 있다. 피조사자의 56%가 평균 보직기간이 짧다고 반응하였다. 경찰의 지나치게 빈번한 순환보직 인사가 직무역량 개선은 물론 업무수행 자체에도 부정적으로 영향을 미치고 있음이 실증된 셈이다. 이 같은 현상은 경찰 조직 뿐 아니라 한국의 정부 및 공기업 조직에서 일반적으로 나타나는 부정적 현상 중의 하나이다. 획일적 승진욕구에 따라 기계적 순환보직을 빈번하게 하다 보니, 한 경찰관이 하나의 직위에 재직하는 기간이 지나치게 짧고 보직의 이동 경로는 工자나 T자가 아닌 Z자형에 가까운 결과를 빚게 된다. 본 조사에서도 평균 보직기간이 짧지 않다고 응답한 비율은 불과 24.2%밖에 되지 않으며, 과반수의 응답자들은 보직기간의 짧음을 지적하고 있다.

최근까지 경찰조직에서 순환보직은 부패의 예방, 향피제의 요소, 인사수요에 대한 대응 등의 차원에서 지속되어 왔지만 향후 전문성의 제고와 치안 서비스 개선을 위해서는 개선되어야 할 과제이다. 하나의 직위에 보임되는 적정 기간을 산출해 내고, 그에 입각한 인사 운영을 시도해야 할 시점이다.

<표 4-8> 평균 보직기간의 과도한 단기성에 대한 인식

		빈 도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트
응 답	전혀 그렇지 않다	6	2.1	2.1	2.1
	그렇지 않다	29	10.0	10.0	12.1
	약간 그렇지 않다	35	12.1	12.1	24.2
	보통이다	57	19.7	19.7	43.9
	약간 그렇다	60	20.7	20.8	64.7
	그렇다	74	25.5	25.6	90.3
	매우 그렇다	28	9.7	9.7	100.0
	합 계	289	99.7	100.0	

<그림 4-3> 평균 보직기간의 짧음



이상과 같은 요인에 대한 경찰간부들의 인식을 직급 수준과 재직기간과의 상관성을 분석해보기로 하자. 먼저 경찰관으로서의 직업적 자부심은 경찰간부 직급 가운데에서는 중간 수준의 간부일수록 상위 직급 간부보다 자부심이 큰 것으로 나타났다. 직업적 자부심과 직급 사이의 상관분석에서 상관계수가 -.141이며 .016의 수준에서 유의미성을 보유하는 것으로 분석되었다. 적성과 특성을 살린 경력개발 역시 경찰간부 중에서는 중간 수

준의 간부일수록 상위직급 간부보다 긍정적으로 평가하고 있다. 두 변수 간의 상관분석에서 -.171의 상관계수가 도출되었고, 0.004에서 유의미성을 보유하는 것으로 분석되었다. 비록 낮은 수준의 상관계수이지만, 직업적 자부심과 특성 및 적성을 살린 경력개발 변수는 경찰간부의 직급수준과 반비례의 관계를 보유하고 있다. 나머지 직무 스트레스, 적정 승진기회 제공, 타 공안조직 대비 처우 수준, 평균 보직 기간에 대한 의견에 있어서는 현 직위나 재직기간 과의 상관관계에서 통계적 유의미성을 보여주지 않고 있다.

<표 4-9> 경찰조직에 관한 의견의 상관분석

		현 직위	재직기간
직업적자부심	상 관 계 수	-.141(*)	.006
	유 의 확 률	.016	.919
적성과 특성을 살린 경력 개발	상 관 계 수	-.171(**)	.013
	유 의 확 률	.004	.827
직무 스트레스	상 관 계 수	.016	-.013
	유 의 확 률	.789	827
적정 승진 기회 제공	상 관 계 수	.091	-.035
	유 의 확 률	.124	.556
타 공안조직 대비 처우 양호	상 관 계 수	.072	-.099
	유 의 확 률	.225	876
평균보직 기간의 짧음	상 관 계 수	.044	.046
	유 의 확 률	.461	.435

*. 0.05수준에서 유의미
**. 0.01수준에서 유의미

제3절 인센티브별 유인가와 동기부여 효과

승진, 보수, 휴가, 훈포장, 친근한 직장분위기, 선호하는 보직, 선호하는 지역, 교육훈련 등이 어느 정도의 중요성을 갖는 인센티브인지 설문하여 보았다. 다양한 인센티브별 유인가 내지는 각 인센티브의 동기부여 효과를 알아보기 위한 중요한 단서를 제공해 줄 수 있는 설문항목이다. 보통 경찰조직의 인사관리 과정에서 일상적으로 사용되는 인센티

브를 취합하여 설문하여 보았다. 여기에는 구체적으로 승진, 보수, 휴가, 훈포장, 선호하는 보직, 선호하는 지역에서의 근무, 교육기회 제공 등이 포함되어 있다.

<표 4-10> 다양한 인센티브의 유인가

	승진		보수		휴가		훈포장		선호보직		선호지역		교육기회	
응답	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
0	-	-	-	-	1	.3	3	1.0	1	.3	2	.7	2	.7
10	-	-	-	-	5	1.7	10	3.4	2	.7	3	1.0	6	2.1
20	2	.7	2	.7	9	3.1	12	4.1	4	1.4	7	2.4	8	2.8
30	5	1.7	2	.7	17	5.9	33	11.4	6	2.1	20	6.9	17	5.9
40	4	1.4	4	1.4	19	6.6	26	9.0	13	4.5	11	3.8	21	7.2
50	15	5.2	16	5.5	51	17.6	69	23.8	28	9.7	49	16.9	67	23.1
60	17	5.9	12	4.1	52	17.9	47	16.2	37	12.8	42	14.5	45	15.5
70	41	14.1	48	16.6	55	19.0	46	15.9	69	23.8	64	22.1	60	20.7
80	82	28.3	72	24.8	43	14.8	26	9.0	90	31.0	51	17.6	36	12.4
90	74	25.5	81	27.9	28	9.7	15	5.2	30	10.3	28	9.7	22	7.6
100	50	17.2	53	18.3	10	3.4	3	1.0	10	3.4	13	4.5	6	2.1
합계	**290**	**100**	**290**	**100**	**290**	**100**	**290**	**100**	**290**	**100**	**290**	**100**	**290**	**100**
평균	8.00		8.10		6.20		5.38		6.95		6.40		6.21	

분석 결과, 10점 만점으로 계산하였을 때 보수의 유인가는 8.10, 승진의 유인가는 8.0, 선호하는 보직의 유인가는 6.95, 선호 하는 지역에서의 근무는 6.40, 교육기회 제공은 6.21, 휴가는 6.20으로 나타났다. 한국 경찰간부들에 대한 인센티브별 동기부여 효과는 보수가 가장 높은 수준을 기록하였고, 그 다음이 승진, 선호하는 보직 보임, 선호하는 지역 근무, 교육기회 제공, 휴가 순이었다. 승진보다 보수가 높은 수준의 유인가를 보유하는 사실은 전통적 한국의 공공조직의 경우와는 다른 특성이어서 주목해볼 필요가 있다. 변화하는 사회 환경이 반영된 결과라 할 수 있다. 또 휴가의 유인가가 가장 낮게 나타난 것도 특기할 만한 사실이다. 아직 한국의 경찰간부들의 경우 휴가의 유인가를 크게 인정하지 않는 상태라 하겠다.

그런데 인센티브별 유인가에 대한 인식은 직급의 상하와 재직기간과는 통계적으로 상

관관계가 유의미하게 존재하지 않는 것으로 나타났다. <표 4-11>은 승진과 보수 등 인센티브 별 동기부여 효과를 현 직급수준과 재직기간 과 상관분석 한 결과를 요약하여 보여주고 있다. 표가 보여주듯이, 0.01이나 0.05에서 유의미한 상관성을 보이는 항목은 존재하지 않는다.

<표 4-11> 인센티브에 대한 의견의 상관분석

		현 직위	재직기간
승 진	상 관 계 수	-.069	.052
	유 의 확 률	.244	.384
보 수	상 관 계 수	.006	.071
	유 의 확 률	.914	.229
휴 가	상 관 계 수	-.055	.087
	유 의 확 률	.349	.143
훈포장	상 관 계 수	-.047	.087
	유 의 확 률	.427	.143
선호보직	상 관 계 수	-.056	.007
	유 의 확 률	.346	.906
선호지역	상 관 계 수	-.010	.113
	유 의 확 률	.864	.056
교육훈련기회	상 관 계 수	-.030	-.020
	유 의 확 률	617	.741

현재 한국의 경찰간부들은 승진이 가장 어려운 인사구간으로 경정=>총경 승진구간을 지적하고 있다. 전체 응답자의 56%가 경정=>총경 승진구간을 지적하였고, 다음으로 어려운 승진 단계로서 경위=>경감 승진구간을 지적하였다(22.4%). 이어서 총경=>경무관 승진구간은 12.6% 지적되었다. 실제적 직위 수에 따른 승진경쟁의 정도와 상관없이 실제 경찰간부들의 주관적 인식은 인사운용에서 중요한 의미를 가질 수 있다. 본 연구의 조사결과는 실제 객관적 승진기회의 구성비율과도 일치하는 것이지만, 총경과 경감 승진예정자들에 대한 관리에 이 같은 인식이 반영될 필요가 있다 하겠다.

<표 4-12> 승진이 가장 어려운 단계

		빈 도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트
응 답	총경 → 경무관	36	12.4	12.6	12.6
	경정 → 총경	160	55.5	56.2	68.9
	경감 → 경정	20	6.9	7.0	75.9
	경위 → 경감	65	22.4	22.7	98.6
	순경 → 경위	4	1.4	1.4	100.0
	합계	286	98.6	100.0	

조직 구조 설계시 중요시해야 할 요소로서는 내부적 업무분장과 협조가능성(21.8%), 적정한 승진기회 제공을 통한 동기부여(21.4%)가 지적되었다. <표 4-12>는 이러한 분석결과를 요약하여 보여주고 있다. 이외에 고객에 대한 서비스의 용이성(16.4%), 상관의 적정한 통솔범위(15.3%), 정책결정의 연계성(13.8%) 등이 지적되었다. 이러한 요소들이 한국의 경찰 조직에 견주어 경찰조직 설계시 중시되어야 할 사항으로 지적되었다.

<표 4-13> 조직구조 설계 시 중시해야 할 사항

		빈 도	응답 비율
응 답	정책결정의 연계성	102	13.8
	적정한 승진기회 제공을 통한 동기부여	158	21.4
	상관의 적정한 통솔범위	113	15.3
	내부적 업무분장과 협조 가능성	161	21.8
	개인의 경력발전 루트(CDP)	45	6.1
	고객에 대한 서비스의 용이성	121	16.4
	학습과 혁신	38	5.1
	합계	738	100.0

유사한 업무를 수행하는 타 공안관련 조직에 비해, 상대적으로 승진기회가 부족할 때 나타날 수 있는 문제로서 가장 심각한 것은 조직 구성원의 사기저하와 동기부여의 어려움으로 나타났다. 응답자의 30.5%가 조직 구성원의 사기 및 동기의 저하를 지적하여, 압도적 비율을 점유하였다. 이어서 직무몰입(job commitment)의 약화 13.5%, 내부적

협조의 어려움과 효율성 저하 13.3%, 조직의 산출물 생간에 부정적 영향 10.8%, 고객에 대한 대응성 수준의 제약 7.9% 순으로 응답되었다. 개인의 경력을 개발해 나아가기 위한 적합한 경로(Career Development Path)로서의 기능이 와해된다는 의견은 7.7%였고, 이외에 통솔범위의 위축과 정책과정의 왜곡도 각각 6.4%, 6.2% 지적되었다. 이렇게 볼 때, 적정한 승진기회가 조직구조와 인력운영상에 확보되지 않을 때 사기저하, 직무몰입 약화, 그리고 이에 따른 조직구성원 간 협조의 어려움이 나타나는 것으로 파악할 수 있겠다.[34]

<표 4-14> 승진기회 부족 시 경찰조직에 나타나는 부작용

		빈 도	응답비율
응 답	조직 구성원에 대한 동기 및 사기의 저하	257	30.5
	개인의 경력개발 경로(CDP)로서의 기능 부재	65	7.7
	직무몰입(job commitment) 약화	114	13.5
	조직의 산출물 생산에 부정적 영향	91	10.8
	서비스 생산의 시간 지연	20	2.4
	고객에 대한 대응성 수준 제약	67	7.9
	내부적 협조 어려움과 효율성 저하	112	13.3
	정책결정 과정과 행정과정 왜곡	52	6.2
	정보처리과정 왜곡	11	1.3
	통솔범위의 혼란	54	6.4
	합 계	843	100.0

다음은 경찰조직구조상 인력활용의 유연성을 개선하고, 인사와 관련된 불만을 해소하는 방안으로 지적되어 온 내용들에 대한 지지도를 측정하여 보았다. 최근까지 경찰의 인력활용 상 유연성 확대를 위해 제기되어 온 개선방안들의 내용과 종류는 모두 7가지로 압축되었다. 대도시 주요서장을 경무관으로 보하는 방안, 작은 경찰서 서장으로 경정서장을 보하는 방안, 본청 주요 과장으로 경무관을 보하는 방안, 서장으로서의 보임횟수를 제안하는 방안, 1개 직위에 두 개의 직급중 선택하여 보임할 수 있는 복수직급 제도, 직무

34) 이 설문의 경우, 피조사자에게 복수응답이 허용되었으므로 전체 지적빈도는 843으로 나타나고 있다.

수당을 직무난이도에 따라 현재보다 큰 폭으로 차등하여 지급하는 방안, 지방청 복수차장 제도 등이 그것이다.

제4절 인력활용 유연성 제고를 위한 방안별 지지율

경찰인력의 인력활용에 유연성을 더하고, 순환보직과 배치 그리고 승진과 관련된 쟁점에 대하여 바람직한 대안으로 지적되어 온 방안들은 많다. 개별적 사안과 개별 경찰간부에 따라 상이한 의견이 제시될 수 있는 사안이기 때문에, 최근까지 지적되어 온 개선방안들에 대하여 전체적인 의견을 설문조사를 통해 객관적으로 판단해 보는 작업은 대단히 의미있는 일이다. 향후 제도개선을 위해 개선방안을 채택하는 경우 기본적인 참고사항이 될 수 있을 것이다.

우선 대도시 주요서의 서장을 경무관으로 보하는 방안에 대하여는 전체적으로 70%의 응답자들이 찬성의견을 보이고 있다. '매우 찬성' 45.2%, '조금 찬성' 24.8%의 응답자들이 반응을 보이고 있다. '보통'이라는 의견에는 13.1%가 응답하였고, 반대에는 16.6%의 응답자들이 반응하였다.

<표 4-15> 대도시 주요서장을 경무관으로 보하는 방안

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	매우 찬성	131	45.2	45.3	45.3
	조금 찬성	72	24.8	24.9	70.2
	보통	38	13.1	13.1	83.4
	조금 반대	11	3.8	3.8	87.2
	적극 반대	37	12.8	12.8	100.0
	합계	289	99.7	100.0	

작은 경찰서의 경우 서장으로 경정을 보임하는 방안에 대하여는 31.8%만이 찬성하고 있다. 대도시 주요서의 서장을 경무관으로 보하는 방안에 대하여 70%가 찬성하는 것에 비하면, 이에 대한 찬성률은 대단히 미미한 수준이라 하겠다. 피조사자의 51%는 작은 경찰서의 서장으로 경정서장을 보하는 방안에 대하여 반대의견을 보이고 있다.

<표 4-16> 작은 경찰서 서장으로 경정서장을 보임하는 방안

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	매우 찬성	46	15.9	15.9	15.9
	조금 찬성	46	15.9	15.9	31.8
	보 통	49	16.9	17.0	48.8
	조금 반대	65	22.4	22.5	71.3
	적극 반대	83	28.6	28.7	100.0
	합 계	289	99.7	100.0	

본청 주요 과장, 예를 들어 경무과장과 기획과장 같은 직위를 경무관으로 보하는 방안에 대하여는 56.9%의 응답자들이 찬성하여 높은 지지율을 보였다. 본청의 직제상 과별로 업무의 부담과 난이도, 중요도에 있어 차이가 큰 편인데 획일적인 총경 보직으로 활용하는 것이 비합리적이라는 판단을 하고 있는 듯하다.

<표 4-17> 본청 주요 과장을 경무관으로 보하는 방안

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유효	매우 찬성	69	23.8	24.0	24.0
	조금 찬성	96	33.1	33.3	57.3
	보통	58	20.0	20.1	77.4
	조금 반대	27	9.3	9.4	86.8
	적극 반대	38	13.1	13.2	100.0
	합계	288	99.3	100.0	

경위, 경감, 경정, 총경 등 경찰간부들이 직업 경찰관으로서 총경보임을 선호하고, 이에 대한 기대와 수요가 많은 것이 현실이다. 여기서 초래되는 인력활용의 신진대사를 원활화 하기 위해, 서장으로서의 보임횟수 제한에 대한 의견을 설문하여 보았다. 이에 대해 48.6%의 응답자들이 찬성하였다. 보통으로 응답한 비율이 34.8%이기 때문에 반대 15.5%의 응답자 비율보다 월등히 많은 경찰간부들이 서장으로서의 보임횟수 제한에 찬성하는 것으로 판단할 수 있다.

<표 4-18> 서장으로서의 보임 횟수 제한

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	매우 찬성	68	23.4	23.7	23.7
	조금 찬성	73	25.2	25.4	49.1
	보 통	101	34.8	35.2	84.3
	조금 반대	33	11.4	11.5	95.8
	적극 반대	12	4.1	4.2	100.0
	합 계	287	99.0	100.0	

한 개 직위에 두 개의 직급 중 선택하여 보임할 수 있는 복수직급 제도에 대하여는 56.9%의 응답자들이 찬성하여 대단히 높은 지지율을 보이고 있다. '매우 찬성'에 27.2%, '조금 찬성'에 29.7%의 응답자가 대답하였다. 반면 '조금 반대'에 12.4%, '적극 반대'에 6.6%의 응답자들이 표시하였고 보통에 23%가 대답하였다.

<표 4-19> 복수직급 제도에 대한 지지율

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	매우 찬성	79	27.2	27.5	27.5
	조금 찬성	86	29.7	30.0	57.5
	보 통	67	23.1	23.3	80.8
	조금 반대	36	12.4	12.5	93.4
	적극 반대	19	6.6	6.6	100.0
	합 계	287	99.0	100.0	

특정 직위의 직위가(職位價)와 인사수요의 격차에서 발생하는 문제를 인사배치 수단으로써만 해결하지 않고, 보수의 차등화를 통한 해결책을 모색코자 하는 대안이 직무수당의 차등화 방안이다. 이에 대하여는 40%의 응답자들이 찬성의견을 제시하는 실정이다. 반대 역시 34.1%에 달하여 적지 않은 경찰간부들이 직무수당의 차등화에 대하여는 반대 입장을 견지하고 있는 것으로 분석된다. '매우 찬성'에 12.1%, '조금 찬성'에 27.9%의 응답자들이 지지하였다. 반면 '조금 반대'에 17.9%, '적극 반대'에 16.2%의 응답자들이 반응하였다. 보통이라는 중립적 견해를 보유하고 있는 경찰간부들도 24.5%에 달하고 있는 실정이다.

직무별 난이도와 성격에 따른 직무수당 차이를 더 확대하는 방안에 40%의 응답자들이 찬성하고, 34.1%의 응답자들이 반대한다는 사실은 아직도 한국의 경찰조직에는 동일한 직 급 내에서는 평등주의적 기대가 지배하고 있음을 보여준다.[35] 이는 비단 경찰 조직에만 국한된 특징이 아니라 한국의 정부조직, 공기업, 연구소, 대학 등의 대부분 조직에서 나타나는 특징이기도 하다. 심지어는 기업조직에서 조차 과도한 직무수당의 차등화는 어려운 실정이다. 이러한 평등주의적 조직문화 속에서는 직무의 난이도에 따른 직무수당 차등화 뿐 아니라 성과에 따른 개인별 보수 차등화에도 강력한 거부감이 존재하는 법이다. 이러한 조직문화를 고려하지 않고 도입되는 금전상의 인센티브나 보상정책은 그 효과를 시현하기가 어렵다. 보상과 인센티브를 위해 재정을 지출하고도 그 효과는 미미하고, 심지어는 내부적 갈등을 증폭시키는 결과가 나타날 수 있다.[36]

<표 4-20> 직무수당을 업무 난이도에 따라 큰 폭으로 차등화

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	매우 찬성	35	12.1	12.2	12.2
	조금 찬성	81	27.9	28.3	40.6
	보 통	71	24.5	24.8	65.4
	조금 반대	52	17.9	18.2	83.6
	적극 반대	47	16.2	16.4	100.0
	합 계	286	98.6	100.0	

마지막으로 지방청에 복수차장 제도를 두는 방안에 대하여 찬성의견이 46.9%로 높게 나타났다. 반대는 31%이며, 중립적 의견을 가진 응답자는 21%이다. 지방청에 현재 하나의 차장(경무관)이 존치되어 있으나, 기능적으로는 다양하고 방대한 경찰인력과 업무를 통할하기에 무리한 실정이다. 그 결과, 조직구조와 업무과정 상 두 가지의 문제점이 발생할 수 있는 소지가 다분하다. 하나는, 각 직무영역별 국장이 직접 지방청장을 기능적

35) 직무의 난이도는 보수의 수준을 결정하는 데 고려되는 일반적 요인 중의 하나이다. 보수의 수준은 a) 표준생계비, b) 직무의 성격, c) 직무능력, d) 성과(생산성)에 따라 결정되는 것이 보통이다.

36) 가장 대표적인 사례가 교사에 대한 성과급 지급 시책과 그것에 대한 교사들의 거부운동이었다. 교육부는 교사의 성과를 평가하고 그에 따라 차등적 성과급을 지급하기로 결정하였으나, 일선 교사들은 집단적으로 그러한 성과급의 적용을 거부키로 하고 성과급 예산을 반납하는 운동을 전개한 바 있다.

으로 보좌하고 차장이 실질적으로는 무력해지는 현상이다. 지방청장을 실질적으로 보좌하고, 기능적으로 강력한 기능을 수행하기 어려워지는 것이다. 또 다른 한편으로 이러한 상태에서는 차장이 과부하(over-loaded) 상태에 걸리게 되어, 효과적으로 직무를 수행하기 어려워 질 수 있다. 다양하과 과중한 직무를 구체적으로 파악하고 인력을 장악하기 어려워지는 것이다. 두 가지 경우 모두 지방청의 인력과 업무를 효율적으로 다루지 못하는 결과를 초래할 가능성이 있다.

따라서 현재의 지방청 조직에 복수차장제도를 운용할 필요가 있다. 복수 차장이 될 경우 업무의 분담은 한 명의 차장이 수사 및 관련 분야를 전담하고, 다른 한 명의 차장이 경무 및 관련 업무를 담당토록 하는 것을 구상해 볼 수 있다. 이 경우 전체 지방청의 인력활용과 업무수행에도 유기적으로 기여할 수 있을 뿐 아니라, 차장이 실제 업무에 기여함으로써 경찰행정과 서비스의 책임성이 제고될 것이다. 수사 분야처럼 승진과 인사적체가 누적된 분야에 대하여는 추가적으로 커다란 인사 상의 인센티브가 부여되는 효과도 거두게 될 것이다.

만일 전국 지방청에 대하여 획일적으로 복수차장제도를 도입하는 것이 곤란할 경우에는 서울특별시, 경기도, 광역시 등 치안수요가 많은 지역부터 단계적으로 도입하는 것을 고려할 수 있을 것이다.

<표 4-21> 지방청 복수차장제도(경무관급)

		빈 도	퍼 센 트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	매우 찬성	72	24.8	25.1	25.1
	조금 찬성	64	22.1	22.3	47.4
	보통	61	21.0	21.3	68.6
	조금 반대	41	14.1	14.3	82.9
	적극 반대	49	16.9	17.0	100.0
	합계	287	99.0	100.0	

종합적으로 판단해 볼 때, 대도시 주요서의 서장을 경무관으로 보하는 방안에 대하여 가장 높은 비율의 경찰간부들이 찬성하고 있다. 이에 대해 응답자의 70%가 찬성의견을 보이고 있는데, '매우 찬성'에 45.2%, '조금 찬성'에 24.8%의 응답자들이 반응하였다.

다음으로는 복수직급 제도에 대하여 경찰간부 당사자들의 찬성비율이 높다. 피조사자의 56.9%가 지지를 보이고 있다. 지방청에 복수차장 제도를 두는 방안에 대하여도 상대적으로 찬성의견이 높은 편이다. 순수하게 매우 찬성과 약간 찬성을 합한 피조사자 비율이 46.9%로 높은 편이다. 서장으로의 보임횟수 제한에 대하여 의견을 묻는 설문에 48.6%의 응답자들이 찬성하였다. 반대의 비율은 15.5%이기 때문에 압도적으로 많은 비율의 경찰간부들이 서장으로서의 보임횟수 제한에는 찬성하고 있는 것으로 분석되었다.

이에 비해 직무수당의 차등 폭 확대에 대하여는 찬성의 비율이 반대의 비율보다 높긴 하지만, 반대의 비율이 간과할 수 없는 수준이다. 직무수당 차등의 수준을 확대하는 방안에 대하여 40%의 응답자들이 찬성의견을 제시하였고, 반대의견에는 34.1%가 동조하였다. 이로써 직무수당의 차등화 확대는 찬성이 높다고 하지만, 이의 현실적 수용에 반대하는 비율도 아직 큰 편이라 할 수 있겠다. 작은 경찰서의 경우 서장으로 경정을 보임하는 방안에 대하여는 31.8%만이 찬성하고 있는 수준이다. 과반이 넘는 51%의 응답자는 작은 경찰서의 서장으로 경정서장을 보하는 방안에 대하여 반대하고 있다.

한국 경찰의 인력활용에 유연성을 제고하고 신진대사를 활성화 하는 방안으로서 최근까지 제시된 방안가운데 a) 대도시 주요서의 서장을 경무관으로 보하는 방안, b) 복수직급 제도, c) 지방청의 복수차장 제도, d) 서장으로의 보임횟수 제한은 경찰 내부에서도 가장 지지도가 높은 사항들임이 확인되었다. 내부적 합의도가 높은 개선방안일수록 도입의 심리적 효과가 크고, 제도도입 자체도 자연스럽게 이루어질 수 있다고 하겠다.

제5장 경찰조직의 관리적 합리성 제고를 위한 발전방향

제1절 기본방향

1. 조직설계 측면

1) 미션과 비전에 입각한 조직구조와 인력배분 필요

경찰의 발전과 치안서비스의 선진화를 위해서는 경찰의 미션과 비전에 입각한 조직구조와 인력배분이 필수적이다. 국민의 생명과 재산보호, 그리고 사회 안녕과 질서 등 기본적 미션과 각 시기에 형성된 비전에 부합하도록 조직인력 배열을 조정할 필요가 있다. 지나치게 빈번한 조직인력 개편은 비효율성을 야기할 수 있지만, 지나치게 대응성이 낮은 조직인력 편제 역시 생산성을 저하시킬 수 있다. 이를 위해 매 5년 혹은 10년마다 조직구조 및 인력진단을 실시하고, 이를 바탕으로 일정 부분에 대하여 필요한 변화를 주입할 수 있을 것이다.

2) 수직적 첨탑구조의 개선

조직구조와 인력활용의 특성을 비교분석 하여 볼 때, 경찰조직은 다른 성격의 업무수행 조직보다 전통적인 피라미드 형 구조를 갖게 될 가능성이 크다. 본 연구의 분석 결과 日本이나 英國의 경찰조직도 상대적으로 피라미드 형태의 수직적 구조를 띠고 있음이 확인되었다. 그러나 한국 경찰조직의 경우 중상위 직급 조직구조에서 첨탑형 피라미드 구조가 지나치게 가파르다. 현재 빈번한 인사순환과 교체관행에 의해 인사수요가 충족되고 있지만, 이는 정상적이고 바람직한 인력관리 관행은 아니다. 특히 총경이상 상위직의 첨탑형 구조를 개선할 필요성이 존재한다.

2. 동기부여와 보상 측면

한국의 경우 외국에 비해 조직관리에 있어 보수보다는 승진에 동기부여와 사기를 의존하는 경향이 매우 강하다. 비록 최근에 이르러 보수에 대한 선호가 증가하고 있는 추세이나, 승진의 인사관리 상 중요성은 한국 경찰조직 관리에서 절대적인 위치를 차지하고 있다.

경찰의 동기부여와 사기를 위해서는 유사한 업무를 수행하는 타 조직과 유사한 승진 관련 기회구조를 제공하는 것이 요청된다. 본 연구의 자료분석과 설문조사 결과 한국의 경찰조직은 유사한 업무를 수행하는 검찰, 군, 경호실 등에 비해 승진 관련 기회가 실제로 낮고, 주관적 인식의 평가에서도 대단히 위축된 인식을 보유하고 있었다. 이들 조직간 비교가능한(comparable) 승진 관련 기회구조를 확보하는 것이 바람직하다.

조직관리의 효율성을 기하기 위해서는 현재의 직위구조를 개선하여 인적자원 관리에 필요한 효과적 인센티브를 설계하여야 한다.

3. 고객중심의 조직화와 수평적 유연성 확대

고객에 대한 치안서비스를 개선하기 위하여 조직구조와 인력관리에 그에 부합하는 메시지가 반영되어야 한다. 이를 위하여 조직구조와 경직성을 완화할 필요가 있다. 수평적으로는 경직된 부서화와 칸막이화 현상을 해소하는 것이 관건이다. 수평적으로 유연성 확대를 통해 학습과 혁신능력을 제고하고, 결과적으로 고객지향적 문제해결 능력을 향상할 필요가 있다. 이를 위해서 정기적인 직무분석을 통한 수요의 반영 및 팀제 활용을 통해 개선할 수 있을 것이다.

4. 경력개발제도(CDP) 발전

1) 일정 직위 보임기간의 확대

경력개발제도(CDP)는 직위분류제보다는 계급제에 입각하여 집합적 인력관리 체제를

유지하고 있는 국가와 조직에 필요한 제도이다. 채용과 역량개발이 개별적으로 관리되는 인사관리 체제에서는 필요성이 크지 않다. 한국 경찰조직의 경우 경무관 직위까지 경력개발제도(CDP) 개념을 원용할 필요가 있다. 무엇보다 현재 한 직위에 근무하는 기간이 지나치게 짧고, 전문성이 높지 못하며, 직무와 밀접히 연동된 교육훈련을 실시할 필요가 있기 때문에 경력개발제도는 유용하다.

한 직위에 2~3년 정도 보임되어 안정적으로 전문성을 심화시킬 수 있도록 하고, 수사와 정보 등 전문 직위를 기피하는 성향을 개선하여야 한다. 선호직위, 비선호직위, 선호지역, 비선호지역 등에 대한 종합적 분석을 하고 경력개발 직군을 설계하는 데 반영할 수 있을 것이다. 현재 총경 직급 이상의 경우 수사 등에 대한 특정 전문 직무를 기피하고 있는 것이 현실이다. 전문화 된 직무에 얽매일수록 개인의 경력관리와 진로에 장애가 되기 때문이다. 따라서 수사와 정보처럼 경력개발 상 비선호직위로 분류되는 경력루트에 대해 일부 복수직급 개념을 도입하여 인력관리상 인센티브로 활용할 필요가 있다.

2) 전문화의 방안

총경, 경무관 직위의 전문화를 추구해야 한다. 현재 한국 경찰조직의 간부들 경우, 직업경찰로서의 자부심은 높고 자신의 적성과 특기에 부합하는 직무라고 인식하고 있지만 객관적 전문성은 낮은 실정이다. 직무수행 역량을 극대화 하고, 국민적 신뢰를 제고하며, 유사 업무 수행 타조직과의 경쟁력을 높이기 위해서는 전문화를 도모하여야 한다.

권력기관이자 법률 집행기관, 규제기관, 민원서비스 기관으로서 21세기 경찰은 전문화를 지향해야 할 시점에 와 있다. 검찰과의 관계에 있어, 대등한 수사기관으로서 민주주의와 인권을 수호하기 위해서는 기업 및 사회부문에 대한 이해를 개선하지 않으면 안된다. 지금까지 한국의 경찰은 비판적으로 볼 때 고급정보의 경우 안기부에 열세의 위치를 면하지 못하였고, 수사의 경우 수사권마저 보유하지 못한 실정이었다. 단순한 권한 뿐 아니라 정보나 수사 활동에 관한 전문성의 수준에 있어서 안기부, 검찰에 크게 뒤쳐지는 수준이었다고 할 수 있었으며, 그 결과 조직의 기능과 국민적 인식에 있어서 우위를 확보하지 못하여 왔다.

5. 기 타

기타 심층면접 과정에서 확인된 사항으로 위와 같은 개선을 위해서는 경찰인사의 자율성과 독립성이 부족하다. 경찰 인사관행이 일부 후퇴하여 정치적 의존도가 심화되고, 배분형 인사가 이루어지는 측면이 관찰된다. 경찰 인사위원장의 권한이 미약하고, 인사위원회와 승진심사위원회의 객관성이 침해되어 실적주의 인사원칙이 위협을 받게 된다. 이를 해결하기 위해서는 규정을 보다 상세하게 마련하여 수시로, 임시적으로 규정을 변경하여 적용하는 관행을 개선하는 것이 필요하다. 지휘관의 재량이 압력의 통로로 활용되지 않도록, 지휘관의 점수를 객관화 시키는 작업이 요청된다.

제2절 실천과제

1. 조직설계 측면

1) 경찰의 미션, 비전에 입각한 조직구조와 인사

국민의 생명과 재산보호, 그리고 사회적 치안 확보라는 경찰의 미션과 비전이 조직과 인력관리에 반영되어야 한다. 이를 위해서는 우선 경찰의 독립성이 강화되어야 한다. 권력과 정치로부터 그리고 유사 업무를 수행하는 타 공안관련 조직으로부터 독립성이 강화되는 대신, 민주적 통제로 보완되는 시스템이 바람직하다.

경찰청장의 자율적 조직 및 인사권이 실질적으로 확대됨으로써 전략적 목표달성을 위한 최고관리자의 비전이 경찰조직과 인력활용에 투사되어야 한다. 이것이 치안서비스의 질을 높이는 데 기여할 것으로 판단된다.

2) 팀제의 신축적 활용

팀제의 도입은 이미 한국의 모든 공공조직에 하나의 추이로 자리 잡고 있다. 팀제의 장점은 업무의 수행을 위해, 인력 활용을 유연하게 할 수 있다는 점이다. 조직구조보다는

업무 중심의 성격을 띠고, 팀의 규모가 다양하며, 팀장을 비롯한 팀원들의 구성에 유연성이 크다. 경찰조직의 경우에도 팀제를 도입함에 있어, 기존의 계서적(階序的) 조직을 명목만 팀제로 전환할 것이 아니라 관련요소를 유연하게 사용할 수 있도록 전환하는 것이 바람직하다. 본청의 課를 팀제로 전환할 경우, 수평적 유연성 확대 그리고 정책결정과 업무처리의 흐름을 연계시키는 데 기여할 수 있을 것이다. 나아가 팀제가 가져다주는 유연성은 속도의 경제성(economy of speed)을 필요로 하는 미래사회의 수요에도 부합하게 하여줄 것이다.

2. 동기부여와 보상 측면

1) 유사업무 수행 타조직과의 형평한(Comparable) 보상체계와 동기부여

현재 한국의 경찰 조직구조와 인력관리는 유사업무를 수행하는 군, 검찰, 경호실, 안기부 등 타 조직과 형평성을 기할 필요가 있다. 본 연구에서 객관적 지표나 주관적 인식조사를 통해 분석한 결과, 경찰의 조직구조와 인력관리 패턴이 상대적으로 활성화 되지 못한 것으로 나타났다. 승진기회 및 처우상태를 비교 평가하는 설문을 제시하였을 때, 경찰간부들의 65.3%가 심리적 불만을 표출하였다. 보통이라는 응답을 한 15.3%를 포함할 경우 상대적 불만심리를 안고 있는 경찰간부의 비중은 80%를 상회하는 수준이다.

승진의 기회구조가 유사업무를 수행하는 조직에 형평하지(comparable) 못하면, 다양한 문제점이 나타난다. 가장 심각한 문제점은 조직 구성원의 사기저하와 동기부여 측면에서 나타날 수 있다. 본 연구에서는 설문 응답자의 30.5%가 조직 구성원의 사기 및 동기의 저하를 지적하여 압도적 비율을 점유하였다. 이어서 직무몰입(job commitment)의 약화 13.5%, 내부적 협조의 어려움과 효율성 저하 13.3%, 조직의 산출물 생간에 부정적 영향 10.8%, 고객에 대한 대응성 수준의 제약 7.9% 순으로 응답하였다.

유사업무를 수행하는 타 조직과 조직구조와 인력관리에서 형평성을 기하고자 할 때, 가능한 실천과제는 두 가지이다. 하나는 승진의 기회구조를 개선하는 것이고, 다른 하나는 보수를 통한 보상체계를 개편하는 방안이다. 양 측면에서 접근할 경우, 경감을 사무관

대우로 하고 경정을 서기관 대우로 할 경우 경찰 내부의 승진에 대한 가수요 및 적체에 대한 불만을 상당부분 해소할 수 있을 것이다.

2) 서장으로의 보임횟수 제한과 기회의 재배분

경위, 경감, 경정, 총경 등 경찰간부들이 직업 경찰관으로서 총경보임을 선호하고, 이에 대한 기대와 수요가 많은 것이 현실이다. 여기서 초래되는 인력활용의 신진대사를 원활화 하기 위해서는, 서장으로서의 보임횟수 제한이 효과적이다. 이에 대한 의견을 경찰간부들에게 설문하여 보았을 때, 48.6%의 응답자들이 찬성하였다. 보통으로 응답한 비율이 34.8%이기 때문에 반대 15.5%의 응답자 비율보다 월등히 많은 경찰간부들이 서장으로서의 보임횟수 제한에 찬성하는 것으로 판단할 수 있다. 한 사람이 서장으로 재직할 수 있는 기회 제한하는 것이 필요하다. 총경과 경정 직급별로 총경 보임횟수를 제한하고, 제한 횟수를 초과하는 총경에 대해서는 참모보직으로 근무케 할 수 있을 것이다.[37]

3) 복수직급제도 및 복수차장제의 검토

특정 직급에 대한 인사수요가 과도하게 많을 경우 이를 해소하고, 인력관리의 유연성을 확대할 수 있는 방안으로 복수직급제를 구상할 수 있다. 현재 경찰의 경우는 경감 승진, 총경 승진에 대한 수요가 많은 실정이다.

우선 경찰서장을 경정, 총경, 경무관으로 보할 수 있도록 복수직급제도를 도입할 수 있을 것이다. 치안수요의 경찰서별 격차가 극심하여, 이에 대한 대처가 요구되고 있는데다 경찰조직구조와 인력배분의 유연성을 제고할 수 있는 방안이기 때문이다. 경찰청과 지방청의 주요보직 예컨대 서무과장에 해당하는 경무과장, 기획과장 등의 경우도 복수직급제로 전환할 수 있는 대상이다.

지방청의 경우에는, 복수차장제를 도입하여 제1차장, 제2차장을 경무관으로 보하는 방안을 구상할 수 있다. 이 경우, 제1차장이 경무, 경비업무를 담당하고, 제2차장이 수사,

37) 2006년 6월 ㅈ 전 치안감 심층면접 결과,

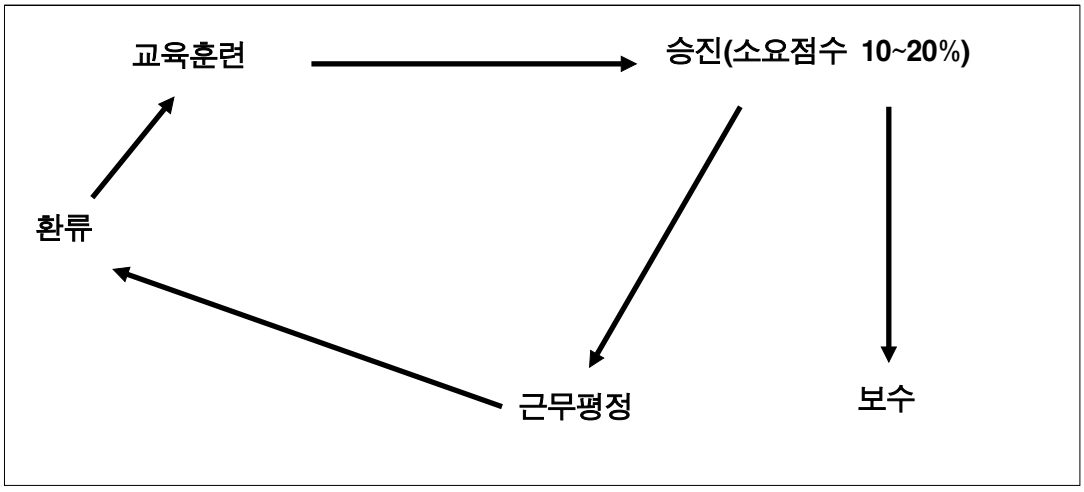
정보업무를 담당케 할 수 있다. 수사분야의 경우, 큰 관할구역의 지방청에 대해서는 경무관급 수사부장을 2~3인을 두는 방안을 구상할 수도 있다.[38]

3. 고객지향성과 혁신 및 학습

1) 교육훈련-인사관리-혁신간 연계체계의 개선

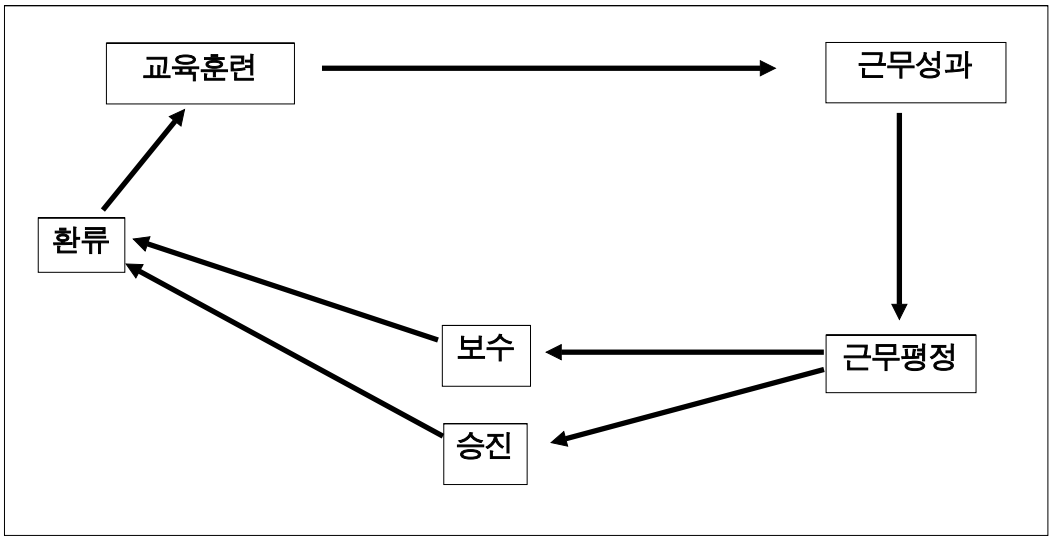
고객 지향성을 심화하고, 혁신 및 학습역량을 내실화하기 위해서는 실천과제로서 인력관리 체계상 평가, 교육훈련, 보수, 승진기회상의 연계구조를 개선할 필요가 있다. 특히 교육훈련의 경우 단순히 승진을 위해 필요한 점수획득 메커니즘에 그치지 않도록 하여야 한다. 뿐만 아니라 직무역량을 개선하고 그것이 근무성과로 표출되도록 하고 이것이 승진 및 보수에 반영되도록 하는 체계가 필요한 것으로 나타났다.

<그림 5-1> 현재의 교육훈련과 인사행정체계



38) 지방청은 수사과정에서 감식 같은 첨단기능을 지원하며, 지방화에 따라 수사기획 및 대응능력을 향상시켜야 할 것으로 기대된다.

<그림 5-2> 바람직한 향후의 교육훈련과 인사행정체계



2) 획일적인 인사관리의 개선

인구 50만 이상의 대도시 가운데, 치안수요에 따라 경찰서를 분류하고 핵심적 경찰서에 대해서는 경무관으로 서장을 임명할 수 있을 것이다. 본 연구의 설문조사 결과, 피조사자의 70%가 주요서의 서장을 경무관으로 보하는 방안에 찬성하는 것으로 나타났다.

본청 주요 과장의 경우에도, 예를 들어 경무과장과 기획과장 같은 직위를 경무관으로 보하는 방안에 대하여는 56.9%의 응답자들이 찬성하여 높은 지지율을 보였다. 본청의 직제상 과별로 업무의 부담과 난이도, 중요도에 있어 차이가 큰 편인데 획일적인 총경 보직으로 활용하는 것이 비합리적이라는 판단을 하고 있는 실정이다. 따라서 인구 50만 이상의 대도시 가운데 치안수요가 현격하게 큰 경찰서의 경우 그리고 본청 주요 과장 직위의 경우 경무관 인사를 고려할 수 있을 것이다.

4. 경력개발(CDP)의 측면

1) 지나치게 빈번한 보직이동의 문제점 해결

본 연구의 분석 결과 경위 이상의 한국 경찰간부들은 한 직위에 보임을 받아 근무하는 평균 보직기간이 지나치게 짧다고 인식하고 있다. 피조사자의 56%가 평균 보직기간이 짧다고 지적하였다. 지나치게 빈번한 순환보직 인사는 직무역량을 제고하는 데 장애가 될 뿐 아니라, 일상적 치안서비스의 생산과 제공에도 부정적으로 영향을 미치고 있음이 실증되었다. 지나치게 짧은 보임은 과거 부패의 예방을 위해 인위적으로 시행된 측면이 있지만, 이제 현 단계 한국 경찰조직의 수준을 고려하고 새로운 치안서비스 개선과제를 고려할 때 개선하여할 요소이다. 획일적 승진욕구에 따른 기계적 순환보직 역시 빈번한 보직이동을 초래하는 원인이다. 획일적인 승진욕구보다는 전문화의 욕구를 강화하도록 유인하여야 한다. 선호직위와 비선호직위, 선호지역과 비선호지역을 기준으로 승진시점을 따라 Z자형으로 순환보직이 이루어지는 폐단을 극복하고, 장기적으로는 工자나 T자 형태의 보직경로가 형성되는 것이 바람직하다.

2) 전문성 제고를 위한 방안

현재 경찰 중상위 직급 가운데, 가장 업무적 구체성이 취약한 직급은 경무관 직급이다. 경무관 직급에서 전문성을 기하지 않고서는, 경찰의 역량개선이 어려운 실정이고 나아가서는 치안서비스의 개선도 장애에 봉착할 가능성이 크다.

전문성 제고를 유도하기 위해서는 경위, 경감 직급부터 경찰관 개인의 적성과 특기에 더욱 부합하도록 경력루트(career rout)를 따라 성장해가도록 인력관리 시스템을 개선하여야 한다. 그렇게 함으로써 경무관 급에 이르러 최고의 전문성을 발휘할 수 있도록 유도하고, 연구 기능에 있어서도 경찰조직 스스로 연구와 분석 조직을 강화하여 보유하고, 경찰관 개인에게는 필요한 간부들에게 재충전의 기회를 부여하는 것이 바람직하다.

3) 경력개발제도(CDP) 도입을 위한 경력직군의 세분화

경력개발제도를 도입하기 위한 경력직군 세분화를 구상해 보면, 우선 네 가지의 영역이 상정된다. (1) 수사: 과거의 수사경찰이 사회질서와 범죄진압, 치안문제, 상황관리와 관련된 업무에 노력을 경주하였다고 한다면, 미래의 수사경찰은 경제분야에서 더욱 많은 수요에 직면하게 될 것이다. (2) 외사: 세계화, 지구화 현상은 이미 상당한 진전을 보이고 있다. 이와 같은 환경 변화는 향후 복수의 국가와 관련된 국제적(inter-national)범죄, 국가의 경계를 뛰어넘든지 다수의 국가간 협력이 요청되는 초국가적(trans-national) 사건들이 빈발하게 만들 것이다. (3) 인권: 세계적으로 인권은 경찰서비스의 새로운 화두이다. 한국은 정치적 민주화 이후 많은 제도개선이 이루어져 왔지만, 개인의 인권이라는 측면에서는 이제부터 관심이 증폭되게 된다. (4) 법률전문가 양성 필요성: 특히 필요한 분야는 첨예한 이해관계가 대립하고 있는 분야, 정치적으로 민감한 영역, 실수율을 극소화해야 하는 업무에 대하여 법률전문가를 양성하고 이들을 중상위직 간부로 보임하는 것이 필요하다.

4) 계급정년제도 => 근속정년제도로의 개편

계급정년제도가 내포하고 있는 정책목표를 추구하고, 부작용을 최소화 할 수 있는 대안으로 근속정년제도를 구상할 수 있다. 하위의 특정 계급에서 승진이 직무역량에 대한 유일한 객관적 평가로 간주될 수는 없다. 이를 기준으로 가장 강력한 계급정년 제도를 적용하기보다는, 전체 근속년수와 계급정년을 합리적으로 혼합한 근속정년제도가 바람직하다. 이미 군인의 경우에는 계급정년은 준장(6년), 소장(6년), 중장(4년)에 대하여만 존치시키고 준위, 소위 이상 대령 직급에 대하여는 근속정년 제도를 적용하고 있다<표 5-1참조>.[39]

39) 현재 한국의 軍 인사에서 운용하는 정년제도는 아래와 같다. 전 계급을 대상으로 연령정년을 기본적으로 적용하는 한편, 근속정년과 계급정년을 혼합하고 있다.

<표 5-1> 한국의 軍 인사 정년제도

	하사	중사	상사	원사	준위	소위	중위	대위	소령	중령	대령	준장	소장	중장	대장
근속정년					32년	15년	15년	15년	24년	32년	35년				
연령정년	40세	45세	53세	55세	55세	43세	43세	43세	45세	53세	56세	58세	59세	61세	63세
계급정년												6년	6년	4년	

본 연구의 분석 결과, 한국의 경찰간부들은 승진이 가장 어려운 인사구간으로 경정=>총경 승진구간을 지적하고 있다. 전체 응답자의 56%가 경정=>총경 승진구간을 지적하였고, 다음으로 어려운 승진 단계로서 경위=>경감 승진구간을 지적하였다(22.4%). 이어서 총경=>경무관 승진구간은 12.6% 지적되었다.

정년제도의 근본 취지를 훼손하지 않으며 현재 경찰 인력관리 체계에서의 총경 승진구간에 집중된 스트레스를 합리적으로 분산시키고, 경찰대학 설립 이전에 도입된 정년제도의 문제점을 완화하는 방안으로 근속정년제도가 바람직하다.

제6장 결 어

본 연구는 한국 경찰의 조직구조와 인력관리 실태를 분석하고, 관리적 합리성을 극대화 하기 위한 개선방안을 제시하여 보았다. 객관적 통계자료와 문헌을 분석하고, 심층면접 및 설문조사를 통하여 현재의 쟁점을 도출하고, 이를 토대로 설문조사를 통하여 적실성 높은 해결방안을 모색하여 보았다.

조직구조의 측면에서는 국내 유사업무를 수행하는 조직과 비교분석을 시도하고, 외국의 경찰조직과 상대적으로 비교하여 보았다. 국내 유사업무를 수행하는 조직에 비해서는 과도하게 첨탑형의 조직구조를 한국 경찰이 보유하고 있다.

조직구조와 인력관리는 경찰 조직이 보유한 미션과 비전을 수행하고, 치안서비스를 생산 및 전달하는 데 대단히 큰 중요성을 보유한다. 가장 중요하게는 조직 구성원의 동기부여와 사기에 직접적으로 영향을 미치며, 관리자에 의한 통솔 확보, 개인별 역량개발, 고객 대응성에 또한 직접적 영향을 미친다. 관리적 합리성을 위해서는 조직구조의 적합성을 주기적으로 확인하고, 객관적 그리고 주관적 차원에서의 개선을 도모하는 것이 긴요하다.

본 연구는 한국 경찰의 조직과 인력관리의 효율화를 위해 7가지의 기본방향과 11가지의 실천과제를 제시하였다. 이들 일곱 가지의 기본방향과 열한 가지의 실천과제들은 한국 경찰의 직무수행 역량을 높이고, 21세기 대내외적 신뢰를 개선하는 데 긴요한 과제들이다. 어떤 특정한 개선방향과 실천과제가 절대적 우선순위를 보유하는 것은 아니므로 내용적 타당성과 상황적 실행가능성을 검토하여, 가시적 효과가 큰 사항부터 실행하는 것이 합리적이다. 이 경우, 기존의 제도와 시책 그리고 새롭게 도입되는 개선방안과의 유기적 연계성을 면멸히 검토하면서 도입하는 것이 개선방안의 효과를 극대화시키는 길이 될 것이다.

참 고 문 헌

강성철, 김판석, 이종수, 최근열, 하태권(1996) □□새 인사행정론□□, 서울: 대영문화사.

경찰청(2006) □□경찰백서□□.

권용수(2001) □□공무원 직무수행역량평가모델□□, 서울: 한국행정연구원.

김상호, 김형만, 박상주, 신현기, 이영남, 이진권, 이상열, 이창무, 임준태(2005) □□경찰행정학□□, 서울: 법문사.

김회식 외(2006) □□전사적 자원관리□□, 서울: 한경사.

배보경(2005) "관료형조직에서의 혁신과 변화", 인문회 지음 □□지식과 학습 그리고 혁신□□, 서울: 시그마인사이황우 편저(2005) 비교경찰제도(I), 서울: 법문사.

백완기(1998) □□행정학□□, 서울: 박영사.

신현기, 이영남(2003) □□경찰인사관리론□□, 서울: 법문사.

유민봉(2005) □□한국행정학□□, 서울: 박영사.

이상안(2005) □□경찰정책학□□, 서울: 대명출판사.

이윤근(2001) □□비교경찰제도론□□, 서울: 법문사.

이종수 (2005) □□정부혁신의 메커니즘과 전략□□, 서울: 대영문화사.

이종수(2006) □□정부혁신과 인사행정□□, 서울: 다산출판사.

이창원, 최창현(2006) □□새조직론□□, 서울: 대영문화사.

이황우, 조병인, 최응렬(2006) □□경찰학개론□□, 서울: 한국형사정책연구원.

정용덕(2001) □□현대국가의 행정학□□, 서울: 법문사.

정우일(2006) □□공공조직론□□, 서울: 박영사.

정진환(2001) □□비교경찰제도□□, 성남: 책사랑.

중앙인사위원회(1999) □□개방형 임용제도의 발전방안□□, 정부개혁연구소 CSC 정책연구보고서, 99-9.

_____(2000) □□14개 OECD 회원국의 고위공무원 제도□□, CSC 정책자료집,

2000-2.

_____(2003) □□한국형 고위공무원단 모형개발: 고위직 직무분석□□, CSC 정책연구보고서, 2003-10-2.

_____(2004) □□한국형 고위공무원단제도 도입모형에 관한 연구□□, CSC 정책연구보고서, 2003-10-1.

_____(2005a)□□고위공무원단제도 도입방안에 관한 공청회□□.

_____(2005b) □□고위공무원단제도 추진경과□□.

_____(2005c)□□고위공무원단제도 도입방안□□.

최선우(2003) □□경찰과 커뮤니티□□, 서울: 대황사.

최응렬 편(2006) □□경찰개혁론□□, 서울: 법문사.

행정자치부(2006) □□행정자치통계연보□□.

江幡良平 (1997) "Career 開發の 現在課題: 現況, 發展過程, 課題, 達成方向", □□杏林社會科學研究□□, 第13券.

大住 莊四郎 (1997) □□New Public Managementの 展望と 課題□□, 神戶經濟研究年報, 4(2).

日本 人事院 (2002a) □□公務員白書□□, 東京: 財務省印刷局.

(2002b) □□2001年度 年次報告書□□, 東京: 日本 人事省.

Bovens, Mark and Stavros Zouridis (2002) "From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control", Public Administration Review, Vol. 62 No. 2.

Burton, R.M., G. Desanctis and O. Borge(2006) Organizational Design, Cambridge University Press.

Caiden, Gerald E. (1994) "Administrative Reform: American Style", Public Administration Review, Vol. 54 Iss. 2, pp. 123~128.

Cohen, Steven and William Eimicke (1995) The New Effective Public Manager, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Condrey, Stephen E.(ed.) (1998) Handbook of Human Resource

Management in Government, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Davies, Malcolm, Hazel Croall and Jane Tyrer(2005) Criminal Justice, Harlow: Pearson Longman

Dixit, Avinash (2002) "Incentives and Orgnaizations in the Public Sector: An interpretative Review", Journal of Human Resources, Vol. 37, No. 4.

Dolan, Julie (2000) "Influencing Policy at the Top of the Federal Bureaucracy: A Comparison of Career and Political Senior Executives", Public Administration Review, Vo. 60, No. 6.

Fountain, J. (2001) Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change, Brookings.

Frederickson, G. (1999) "Hijacking Public Administration", PA Times, Vol. 22 No.3.

Frederickson, H. George and Jocelyn M. Johnston (1999) Public Management Reform and Innovation: Research, Theory and Application, The University of Alabama Press.

Fry, G.K. (1995) Policy and Management in the British Civil Service, Hempstead: Prentice Hall.

Fukuyama, Francis (1995) Trust: The Social Virtue and the Creation of Prosperity, New York.: Free Press.

Gabris, Gerald T. and Gloria Simo (1995) "Public Sector as an Independent Variable Affecting Career Decisions", Public Personnel Management, Vol. 24 No. 1.

Galbraith, J.R.(2006) □□조직설계방법론□□, 김현주, 정재상 역, 서울: 시그마인사이트컴.

Garrick, John and Viktor Jakupec(2000) "Flexible Learning and the Construction of 'working knowledge'", Victor Jakupec and John

Garrick eds. Flexible Learning, Human Resource and Organisational Development, London: Routledge.

George, Cole F. and Christopher E. Smith(2001) The American System of Criminal Justice, Standford: Wadsworth

Gerhart, Barry and Sara L. Rynes(2003) Compensation: Theory, Evidence and Strategic Implications, London: Sage.

Home Office(2005) Home Office Statistical Bulletin 2005.

Huy, Q. N.(2001) "Time, Temporal Capability and Planned Change", Academy of Management Journal, Vol. 26, No.4, pp.601-623.

Moorhead, G. and R. Griffin(2004) Organizational Behaviour, Boston: Houghton Mifflin Company.

경찰 인력의 합리적 배분 및 활용을 위한 설문조사

안녕하십니까? 치안서비스의 선진화를 위해 노고를 아끼지 않으시는 데 대하여 경의를 표하는 바입니다. 한국 경찰의 조직구성 체계와 인력배분의 적절성을 평가해보고, 관리적 효율성을 극대화하기 위해 연세대학교 도시문제연구소는 설문조사를 실시하고 있습니다. 바쁘시더라도 21세기 한국 경찰의 미래 설계를 위해 응답해 주시면 고맙겠습니다. 응답내용은 익명으로 통계 처리되며 연구자료로서 활용됩니다. 감사합니다.

(통계법에 의거 작성된 설문지는 비밀이 보장됩니다.)

◈ 연락처 : 연세대학교 도시문제연구소 (☎ 02-2123-3519, 2967)

1. 한국 경찰조직에 관한 다음의 진술에 대해 찬성 혹은 반대하는 정도를 표시하여 주십시오.

1-1. 경찰로서 나는 직업적 자부심을 느낀다.

전혀 그렇지 않다 ① …… ② …… ③ …… ④ …… ⑤ …… ⑥ …… ⑦ 매우 그렇다

1-2. 현재 나는 적성과 특성을 살리며 경력을 쌓아가는 편이다.

전혀 그렇지 않다 ① …… ② …… ③ …… ④ …… ⑤ …… ⑥ …… ⑦ 매우 그렇다

1-3. 현재 나는 직무 스트레스를 많이 받는 편이다.

전혀 그렇지 않다 ① …… ② …… ③ …… ④ …… ⑤ …… ⑥ …… ⑦ 매우 그렇다

1-4. 현재 승진의 기회는 적정하게 제공되고 있다.

전혀 그렇지 않다 매우 그렇다

① …… ② …… ③ …… ④ …… ⑤ …… ⑥ …… ⑦

1-5. 검찰 등 다른 공안조직에 비해 경찰의 승진 및 처우가 양호한 편이다.

전혀 그렇지 않다 매우 그렇다

① …… ② …… ③ …… ④ …… ⑤ …… ⑥ …… ⑦

1-6. 한 직위에 머무르는 평균 보직기간이 지나치게 짧다.

전혀 그렇지 않다 매우 그렇다

① …… ② …… ③ …… ④ …… ⑤ …… ⑥ …… ⑦

2. 조직 내의 수직적 직급 구조와 수평적 수를 설계할 때, 가장 중시해야 하는 요인은 무엇이라 생각하십니까? 세 가지 이내에서 응답해 주십시오.

① 정책결정의 연계성 ② 적정한 승진기회 제공을 통한 동기부여
③ 상관의 적정한 통솔범위 ④ 내부적 업무분장과 협조가능성
⑤ 개인의 경력발전 루트(CDP) ⑥ 고객에 대한 서비스의 용이성
⑦ 학습과 혁신

3. 다음의 요소들이 귀하께는 어느 정도의 중요성을 갖는 인센티브인지 상대적으로 표시해 주십시오. 0점은 중요성이 가장 낮은 수준이고, 100점은 중요성이 가장 높은 수준입니다.

0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100

승진 □——□——□——□——□——□——□——□——□——□——□

보수 0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100

휴가 0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100

훈포장 0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100

선호하는 보직 0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100

선호하는 지역 0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100

교육훈련 기회 0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100

4. 현재 경찰조직의 인력체계상 승진이 가장 어려운 단계는 어디라고 생각하십니까?

① 치안감 ⇒ 치안정감 ② 경무관 ⇒ 치안감 ③ 총경 ⇒ 경무관
④ 경정 ⇒ 총경 ⑤ 경감 ⇒ 경정 ⑥ 경위 ⇒ 경감
⑦ 순경 ⇒ 경위

5. 경찰의 직급별 직위(자리) 수를 늘려야 할 필요가 있다고 생각하시는지요? 직급 수를 늘려야 하는 필요성을 상대적으로 평가하여 주십시오(10점 만점).

1) 치안정감( )점 2) 치안감( )점 3) 경무관 ( )점
4) 총경( )점 5) 경정( )점 6) 경감( )점

6. 어떤 조직에서 승진기회가 유사업무를 처리하는 다른 조직에 비해 부족할 경우, 발생할 수 있는 목록입니다. 가장 심각하게 발생할 수 있는 항목을 3가지 표시하여 주십시오.

1) 조직 구성원에 대한 동기 및 사기의 저하 ( )
2) 개인의 경력개발 경로(CDP)로서의 기능 부실 ( )
3) 직무몰입(job commitment) 저하 ( )
4) 조직의 산출물 생산에 부정적 영향 ( )
5) 서비스 생산의 시간 지연 ( )
6) 고객에 대한 대응성 수준 제약 ( )
7) 내부적 협조 어려움과 효율성 저하 ( )
8) 정책결정 과정과 행정과정 왜곡 ( )
9) 정보처리과정 왜곡 ( )
10) 통솔범위의 혼란 ( )

7. 향후 21세기 한국경찰의 전문성을 향상시키기 위해서, 다음의 직급별로 필요한 사항을 한 가지씩 제시해 주십시오.

치안정감 ( )
치안감( )
경무관( )
총경( )
경정( )
경감( )
경위( )

8. 현재 한국 경찰의 조직구조와 직급별 인력배분 실태에서 가장 큰 문제점은 무엇이고, 해결책방안은 무엇이라고 생각하시는지 자유롭게 서술하여 주십시오.

( )

9. 전국의 경찰서별 업무수요의 편차에 관한 질문입니다. 전국에서 업무수요가 최소인 경찰서와 최대인 경찰서를 지목하여 주시고, 업무수요가 몇 배 차이가 나는지를 주관적 판단에 입각하여 평가하여 주십시오.

최소(　　)경찰서　　최대 (　　) 경찰서

업무수요(　　)배 차이

10. 경찰조직상 중상위 직급의 직위를 늘리기 위한 방안으로 제시되어 온 다양한 방안들을 나열한 것입니다. 각 방안별로 찬성 정도를 표시해 주십시오.

(1) 지방청 복수차장제도(경무관급)

① 매우 찬성　② 조금 찬성　③ 보통　④ 조금 반대　⑤ 적극 반대

(2) 대도시 주요서장을 경무관으로 보하는 방안

① 매우 찬성　② 조금 찬성　③ 보통　④ 조금 반대　⑤ 적극 반대

(3) 작은 경찰서 서장으로 경정서장을 늘리는 방안

① 매우 찬성　② 조금 찬성　③ 보통　④ 조금 반대　⑤ 적극 반대

(4) 본청 주요 과장(예: 경무과장, 기획과장)을 경무관으로 보하는 방안

① 매우 찬성　② 조금 찬성　③ 보통　④ 조금 반대　⑤ 적극 반대

(5) 서장으로서의 보임 횟수 제한

① 매우 찬성　② 조금 찬성　③ 보통　④ 조금 반대　⑤ 적극 반대

(6) 1개 직위에 두 개의 직급 중 선택하여 보임할 수 있는 복수직급 제도

① 매우 찬성　② 조금 찬성　③ 보통　④ 조금 반대　⑤ 적극 반대

(7) 직무수당을 업무 난이도에 따라 큰 폭으로 차등화

① 매우 찬성 ② 조금 찬성 ③ 보통 ④ 조금 반대 ⑤ 적극 반대

11. 기타 경찰조직구조 개선과 인력배분 합리화를 위한 방안이 있으면, 자유롭게 제시하여 주십시오.

( )

12. 귀하의 현 직위는 무엇입니까?

① 경위 ② 경감 ③ 경정 ④ 총경 ⑤ 경무관 ⑥ 치안감 ⑦ 치안정감

13. 경찰에서의 재직 연수는 어느 정도입니까?

① 1-5년 ② 6-10년 ③ 11-15년 ④ 16-20년 ⑤ 21-25년 ⑥ 26-30년

14. 귀하께서는 경찰에 입문한 후 몇 년 동안 근무하셨는지, 그리고 지금까지 몇 개의 보직을 담당하셨는지 적어주십시오.

( )년 동안 ( )개의 보직

15. 귀하여 연령은? ① 30대 이하 ② 40대 ③ 50대 ④ 60대 이상

성실하게 응답해 주셔서 대단히 감사드립니다.