

警察業務의 效率的 執行을 沮害하는 要因과 이의 克服方案

鄭 正 信*

〈目 次〉

| | |
|----------------------------|--------------------|
| I. 序 論 | 判斷基準 |
| II. 政策執行의 成功條件에 관한 諸見解 | 2. 警察業務執行의 效率性 |
| 1. Edwards의 見解 | IV. 警察業務의 效率的 執行方案 |
| 2. Nakmura와 Smallwood의 見解 | 1. 執行戰略 |
| 3. Sabatier와 Mazmanian의 見解 | 2. 政策의 特性 |
| 4. 綜合：分析의 틀 | 3. 執行指針 |
| III. 警察業務 執行의 效率性 判斷基準 | 4. 資源의 確保와 配分 |
| 1. 效率的 政策執行의 一般的 | 5. 對象集團의 順應 確保 |
| | V. 結 論 |

I. 序 論

본 논문은 民主化된 政治體制속에서 경찰에 대한 기대가 높아지고 있는 국민들을 상대로 어떻게 하면 경찰업무를 효율적으로 추진할 수 있는가를 탐색하는데 목적이 있다.

우리의 경찰은 제5공화국까지 권위주의적 정치체제속에서 수난과 시련을 겪으면서 국민들로부터 외면과 불신받기 쉬운 어려운 환경속에서 일해 왔다. 이러

* 서울大 教授

한 의면과 불신은 경찰외부의 요인에도 원인이 있지만 우리 경찰자체에게 책임의 일단이 있음도 부인할 수 없다. 제6공화국에 접어들어 외적 환경이 개선되면서 경찰 본래의 업무를 보다 충실히 해 줄 것을 기대하는 국민들이 많아지고 있다. 그러나 우리는 누구나 과거의 속성에서 벗어나기 힘들기 때문에 자칫 과거의 방식과 행태를 되풀이하기 쉽고 국민들의 기대에 부응하지 못하여 불신을 높일 잠재적 가능성은 여전히 존재하고 있다.

민주화된 체제속에서 무엇을 어떻게 해야 국민들의 기대에 부응할 것인가? 이를 위하여 본 논문에서는 정책학적 시각으로 문제를 접근하려고 한다. 효율적 업무집행은 흔히 행정내부의 관리라는 전통적 시각에서 보아 왔다. 정책학적 시각에서는 행정외부에서 경찰업무의 수혜자인 동시에 규제대상자인 일반국민의 시각에서 문제를 접근할 수 있다. 즉 민주주의 체제의 주인인 국민의 입장에서 보는 것이다. 정책학적 시각을 통해서 이 논문에서 밝혀 지는 내용이 전통적 관리 시각에서 보는 내용과 동일하면 우리는 이 부분에 대하여 더욱 큰 확신을 얻을 수 있고, 정책학적 시각으로 새로이 밝혀지는 내용이 있다면, 이것은 앞으로 본격적인 검토대상이 될 수 있을 것이다.

II. 政策執行의 成功條件에 관한 諸見解

政策執行論을 연구하는 일차적인 목적은 성공적인 정책집행을 위한 최선의 전략수립에 필요한 지식이나 논리를 제공하는 데 있다. 아무리 바람직한 정책이라도 정책내용의 실현없이는 그 의의를 살리지 못하며, 정책집행은 공공 서비스의 최종 제공지점(Service Delivery Point)이므로 일반국민들은 사실상 이 단계에서 비로소 정부의 존재와 그 활동의 결과를 직접 느끼게 된다. 어떤 의미에서는 정책내용의 소망성보다도 그 실현과정에서 집행자가 어떤 행동이나 태도를 취하느냐에 따라 정부에 대한 국민의 인식이 달라질 수 있으므로 政策決定段階

한 의면과 불신은 경찰외부의 요인에도 원인이 있지만 우리 경찰자체에게 책임의 일단이 있음도 부인할 수 없다. 제6공화국에 접어들어 외적 환경이 개선되면서 경찰 본래의 업무를 보다 충실히 해 줄 것을 기대하는 국민들이 많아지고 있다. 그러나 우리는 누구나 과거의 속성에서 벗어나기 힘들기 때문에 자칫 과거의 방식과 행태를 되풀이하기 쉽고 국민들의 기대에 부응하지 못하여 불신을 높일 잠재적 가능성은 여전히 존재하고 있다.

민주화된 체제속에서 무엇을 어떻게 해야 국민들의 기대에 부응할 것인가? 이를 위하여 본 논문에서는 정책학적 시각으로 문제를 접근하려고 한다. 효율적 업무집행은 흔히 행정내부의 관리라는 전통적 시각에서 보아 왔다. 정책학적 시각에서는 행정외부에서 경찰업무의 수혜자인 동시에 규제대상자인 일반국민의 시각에서 문제를 접근할 수 있다. 즉 민주주의 체제의 주인인 국민의 입장에서 보는 것이다. 정책학적 시각을 통해서 이 논문에서 밝혀 지는 내용이 전통적 관리 시각에서 보는 내용과 동일하면 우리는 이 부분에 대하여 더욱 큰 확신을 얻을 수 있고, 정책학적 시각으로 새로이 밝혀지는 내용이 있다면, 이것은 앞으로 본격적인 검토대상이 될 수 있을 것이다.

II. 政策執行의 成功條件에 관한 諸見解

政策執行論을 연구하는 일차적인 목적은 성공적인 정책집행을 위한 최선의 전략수립에 필요한 지식이나 논리를 제공하는 데 있다. 아무리 바람직한 정책이라도 정책내용의 실현없이는 그 의의를 살리지 못하며, 정책집행은 공공 서비스의 최종 제공지점(Service Delivery Point)이므로 일반국민들은 사실상 이 단계에서 비로소 정부의 존재와 그 활동의 결과를 직접 느끼게 된다. 어떤 의미에서는 정책내용의 소망성보다도 그 실현과정에서 집행자가 어떤 행동이나 태도를 취하느냐에 따라 정부에 대한 국민의 인식이 달라질 수 있으므로 政策決定段階

보다 더욱 중요한 것이 정책집행활동이라 할 수 있다. 특히 경찰업무와 같이 국민들의 일상생활과 직결된 것은 더욱 그렇다.

1970년대에 와서 정책집행론에 관한 연구가 폭발적으로 증가하게 된 것은 政策過程에서 차지하는 집행활동의 이와같은 중요성을 재인식하게 된 때문이다. 성공적인 정책집행의 요인에 관한 몇몇 학자들의 연구를 살펴 보면 다음과 같다.

1. Edwards의 見解

Edwards는 政策執行組織을 중심으로 성공적인 집행의 조건을 논하고 있다.¹⁾

먼저, 意思傳達(Communication)의 측면에서 정책집행자가 해야 할 임무와 역할이 정확하게 전달되도록 해야 한다. 政策指針은 적절한 사람에게, 明確하고 (Clarity), 一貫性있게 (Consistency) 전달되어야 효과적인 집행이 가능하다.

둘째, 資源(Resources)의 측면에서 집행활동에 필요한 여러가지 자원이 충분히 확보되어 있어야 한다. 人的 資源(Staff)과 物的 資源(Facilities) 뿐만아니라, 집행활동에 필요한 權限이 하부기관에 위임되어 있어야 하고 집행에 필요한 技術的 情報도 충분히 지원되어야 한다.

셋째, 집행자의 性向(Disposition) 측면에서 집행대상이 되는 정책의 내용에 대해 호의적인 태도를 지녀야 한다. 이러한 성향을 가진 사람을 充員하고(Staffing), 정책내용에 충실한 사람에 대해서는 승진의 기회를 제공하는 등 誘引 裝置(Incentive)가 구비되어야 한다. 집행현장에서 발생하는 여러가지 상황에 적절히 적응하기 위해서는 裁量權의 行使가 필수적인데, 정책의 내용에 우호적인 사람일 수록 바람직한 방향으로 융통성을 발휘함으로써 정책내용을 실현케 한다.

1) George C. Edwards III, Implementing Public Policy(Washington D.C.: Congressional Quarterly, 1980)

넷째, 執行組織의 構造는 집행에 필요한 적절한 標準運營節次(SOP)와 部署割據主義(Departmentalism)를 극복하는데 필요한 조정장치를 구비하고 있어야 한다.

Edwards는 이상의 4가지 要因이 잘 갖추어질 때 정책의 성공적 집행은 가능하다고 생각한다. 그러나 정책집행과정을 지나치게 관료조직 내부에만 국한시켜 논의하는 것이 단점이다.

2. Nakamura와 Smallwood의 見解

Nakamura와 Smallwood는 정책집행을 좌우하는 요인들을 집행조직·정책내용뿐 아니라 政策評價活動의 영향까지 포함하여 설명하고 있다.²⁾

이들은 정책집행에 영향을 미치는 요인들을 정책결정단계와 관련된 것, 정책집행단계와 관련된 것, 그리고 정책평가단계와 관련된 것의 3가지로 크게 분류하였다. 政策決定段階에서 결정된 정책내용의 명확성, 정책결정자의 행동등이 성공적 집행을 좌우하고, 執行段階에서는 정책집행을 담당하는 조직이 지닌 구조, 관료적 규범, 인적·물적 자원등이 중요하며, 政策評價段階에서 이루어지는 평가의 성격과 평가자의 영향 등도 성공적 집행에 영향을 미친다.

3. Sabatier와 Mazmanian의 見解

Sabatier와 Mazmanian은 성공적 집행전략에 관한 기존의 연구들을 망라하여, 이를 크게 세가지로 나누었다.³⁾

2) Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation* (New York : St. Martin's, 1980)

3) Paul Sabatier and Daniel Mazmanian, "The Implementation of Public Policy : A Framework of Analysis," *Policy Studies Journal*, Vol.8(1980), pp.538-560.

첫째는, 해결해야 할 政策問題의 性格으로서 여기에는 政策문제를 해결할 技術的 理論이 존재하는지의 여부, 政策對象集團 行態의 多樣性, 대상집단들이 政策에 의해서 변화시켜야 할 行態變化의 정도, 政策對象集團이 전체 인구중에서 차지하는 比率등의 4가지를 포함시키고 있다. 이들중 첫번째의 것은 政策수단이 政策문제를 해결할 수 있는지를 나타내는 理論(Theory)에 관한 것이고 나머지는 모두 政策對象集團의 特性和 관련된 것이다.

둘째는, 政策環境에 대한 것으로 여기에는 6가지가 포함된다. 일반국민·이익 집단·언론기관·정책결정자 등의 지지에 관한 것, 그리고 社會經濟的및 技術的 環境에 관한 것이 포함되어 있다.

세번째는 政策의 內容에 관한 것으로서 Sabatier와 Mazmanian은 이를 가장 중요한 변수로 생각한다. 여기에는 政策내용 및 政策집행주체에 관한 요인을 세분화한 7가지가 포함되어 있다.

4. 綜合：分析의 틀

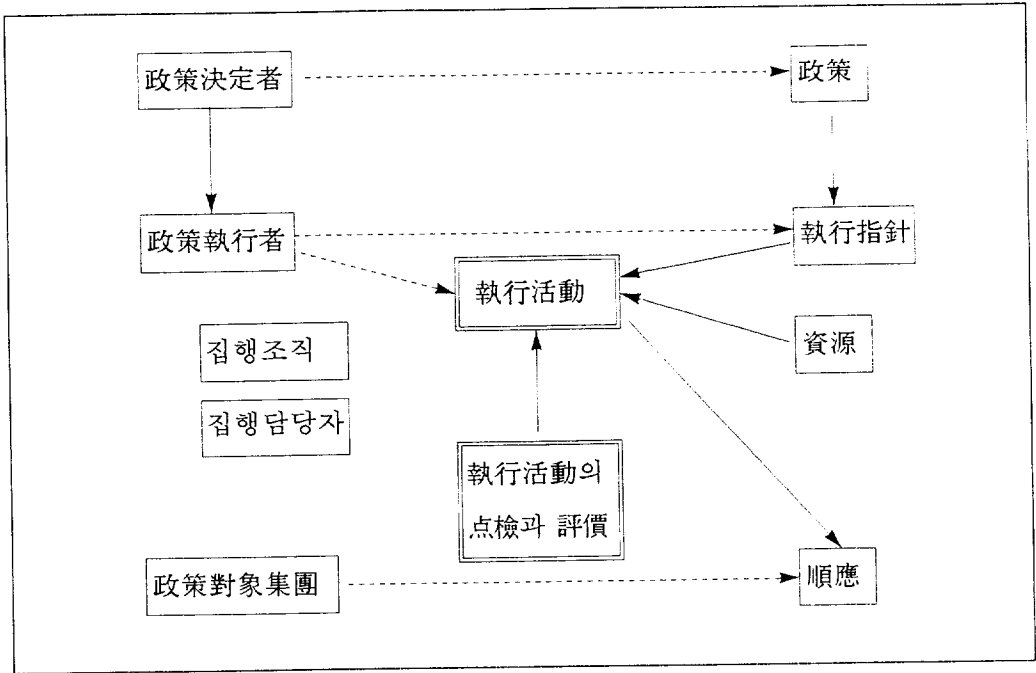
위에서 언급한 학자들의 연구내용을 중심으로 政策執行의 效率的 執行에 영향을 미치는 要因을 종합하면 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다.⁴⁾

이 그림에서 왼쪽에 있는 政策결정자, 政策집행주체, 政策대상집단은 성공적 집행에 직접적인 영향을 미치는 行動主體를 의미하고, 오른쪽의 政策, 집행지침, 자원, 순응 등은 이들 행동주체들이 집행에 기여하는 活動內容을 나타낸다.

成功的인 政策執行이 가능하기 위해서는 政策결정자가 바람직한 政策내용을 결정해야 하고, 政策집행자는 政策내용의 실현을 위해 합리적인 政策지침을 개발·활용하며, 집행자측의 내부 자원을 적절히 배분하도록 해야 한다. 결정자와 집행자의 활동내용이 바람직할 때, 政策대상집단은 최초로 결정된 政策의 내용

4) 정정길, 政策學 原論 (서울:대명출판사, 1988), p.528.

〈그림 1〉 政策執行의 成功要因



에 부합하는 행동을 하게 되고 (즉, 순응을 하고) 정책은 성공적으로 집행될 것이다.

그림 오른쪽에 나타낸 活動內容의 구체적인 의미는 위에서 언급한 학자들이 이미 논한 것과 비슷하다. 자세한 내용에 대해서는 제 IV항에서 설명하고자 한다.

그런데 執行活動의 實際에서는 여기서 언급한 모든 조건을 충족하기가 매우 어려운 것이 사실이다. 집행현장의 업무는 특정 정책의 집행만을 전담하는 것이 아니라 여러가지 정책을 동시에 집행하고 있으므로 한정된 자원을 특정 정책의 실현만에 투입할 수는 없다. 집행현장에서는 限定된 資源을 둘러 싸고 여러가지 정책들이 서로 競爭關係에 있으므로 成功的인 政策執行은 매우 어렵다.

Ⅲ. 警察業務 執行의 效率性 判斷基準

1. 效率的 政策執行의 一般的 判斷基準

일반적으로 效率性이란 개념은 能率性和 效果性を 포함하는 의미로 사용된다. 즉 政策執行에 소요된 비용과 비교하여 그로부터 나타난 효과의 비율이 높으면서도(能率的), 그 효과가 미리 설정된 목표·기준을 초과할 때(效果的) 效率的이라 말할 수 있다. 이처럼 국가·사회 전체적인 입장에서 특정 정책의 실현정도 그리고 그 실현에 소요된 비용에 근거하여 정책집행의 소망성을 판단하는 것을 정책집행의 ‘實質的·內容의 判斷基準’이라 부른다.

그런데 실질적·내용적 기준의 하나인 效率性에 따라 정책집행 결과를 판단한다는 것이 그리 쉬운 일은 아니다. 효율성의 정도가 정확하게 판단되려면, 특정 정책의 효과 그리고 費用의 정도를 정확히 區分·計算할 수 있어야 하는데, 효과의 내용을 식별하여 효과가 나타나는 범위를 설정한 후 이를 單一의 尺度 價値로 換算하는 것이 매우 어렵다. 費用의 경우도 마찬가지이다. 기존 조직을 이용하여 특정 정책을 집행한 경우 간접비용의 산정문제, 부작용 특히 심리적 비용의 환산문제 등 이에 대한 客觀的 判斷은 현실적으로 어렵다.

실질적·내용적 판단기준으로 객관성을 확보하기 어렵기 때문에, 정책집행의 효율성을 主體的·節次的 基準에 따라 判斷해야 한다는 주장이 나타난다.

Rein과 Rabinovitz는 이를 至上命題(Imperatives)라 부르고, 判斷主體가 누구인가를 기준으로 3가지로 나누어 설명하고 있다.⁵⁾ 첫번째는 法的 命題(Legal Im-

5) M. Rein and F. Rabinovitz, "Implementation : A Theoretical Perspective," in W.D. Burnham and M.W. Weinberg(eds.), American Politics and Public Policy (Cambridge : MIT Press, 1978), pp.308-315. ; Martin Rein, From Policy to Practice (New York : M.E. Sharper Inc., 1983), pp.113-123.

peratives)인데, 政策決定者 편에 서서 원래 설정해 놓은 政策意圖를 잘 실현시킬 때 效率的 執行으로 생각하는 것을 의미한다. 둘째는 合理的·官僚的 命題(Rational-Bureaucratic Imperatives)로서 執行을 담당하는 行政官僚의 입장에서 효율성을 판단하는 것이다. 合理的이란 정책의 집행이 도덕적 정당성과 지적 합리성이 충족된 경우를 의미하며, 官僚的이란 圓滿하게 정책을 집행함으로써 組織이 정치가들이나 정책대상집단으로부터 계속적인 支持를 확보하는 것을 뜻한다. 세번째는 合意命題(Consensual Imperatives)로서 政策對象集團을 기준으로 효율성을 판단하는 경우이다. 이해관계를 갖고 있는 모든 집단들이 합의할 수 있을 때 효율적인 정책집행이라고 본다.

實質的·內容的 判斷基準이 집행의 효율성을 객관적으로 판단해 주지 못함으로 말미암아 主體的·節次的 判斷基準을 활용해야 한다고는 하지만, 후자 역시 기준들간의 모순과 대립때문에 執行 狀況을 고려하여 특정의 기준을 선택할 수밖에 없다. 즉 정책의도를 살리려 할 때, 관료적 합리성이 저해되거나 정책대상 집단들의 요구에 대응하지 못하는 경우가 실제로 많기 때문이다. 누구의 입장에서 효율성을 판단해야 하는 가는 매우 어려운 문제이다.

2. 警察業務執行의 效率性

이상에서 政策執行의 效率性を 판단하기 위한 一般的 基準을 살펴 보았는데, 이들 기준을 경찰업무의 집행에 그대로 적용하기란 어렵다. 더욱이 일반행정과는 다른 업무의 특수성으로 인해, 업무집행의 효율성을 제고하는 데는 근본적인 한계가 있다.

먼저, 政策執行論의 관점에서 일반 행정부처의 업무와 비교할 때 경찰업무가 가지는 특수성은 다음과 같은 몇가지로 요약할 수 있다.

첫째, 政策類型의 측면에서 집행되는 정책은 대부분 規制政策이다. 개인이나

일부집단의 재산권행사나 행동의 자유를 구속·억제함으로써 반사적으로 다른 많은 사람들을 보호하려는 것이⁶⁾ 경찰업무집행의 두드러진 특성이다. 경찰의 기능을 “사회공공의 안녕과 질서를 유지하기 위하여 일반통치권에 의거하여 국민에게 명령·강제하는 권력적 작용”이라 정의하는 것은⁷⁾ 규제정책의 의미를 달리 정의한 것이나 다름없다.

둘째, 시민중의 일부이지만 이들의 자유를拘束·抑制함을 기본임무로 하므로 執行手段이 강제적·직접적이어서 執行活動의 可視性이 높다. 집행 과정에서 일상적인 시민활동의 자연스런 상태를 깨뜨리게 되므로 그 활동은 사람들의 눈에 쉽게 띄게 된다. 일반시민들과 구분되는 制服의 着用은 범죄억제력을 가져 오면서 활동의 가시성은 더욱 높이는 작용을 한다.

셋째, 政策對象集團이 한정되어 있지 않고(不特定性) 지역적으로 廣範圍하게(전국적으로) 分布되어져 있다. 규제의 대상이 되는 집단은 외형상 다른 집단과 뚜렷이 구분하기 어렵다. 보통사람이라도 순간적인 잘못으로 다른 사람에게 피해를 끼칠 수 있으므로 대부분의 사람들이 정책대상집단이 된다. 規制對象 行動은 매우 多様하며 그 發生이 갑작스러우면서도(突發性) 급한 해결을 要求하고(時急性), 그 해결과정 즉 집행과정에 위험이 수반될(危險性) 수 있다.

이와같은 경찰업무의 특수성으로 인해 경찰업무 집행의 효율성은 일반행정부처의 정책집행에 비해 몇가지 制約이 다르게 된다.

우선, 規制政策은 다른 유형의 정책에 비해 그 집행과정에서 집행을 둘러싼 論難과 葛藤의 強度가 높고, 집행과정상의 결정내용에 대해 反撥의 強度도 높은 것이 특징이다.⁸⁾ 경찰업무의 집행과정에서 나타나는 이러한 논란과 갈등, 반발

6) T.J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory,s" World Politice, Vol.16(July 1964), pp.690-691.

7) 이상안, 現代警察行政學 (서울: 형설출판사, 1986), p.65.

8) Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, Congress, the Bureaucracy and Public Policy, 2nd ed. (Homewood, Ill.: Dorsey Press, 1980), pp.175-176.

때문에 경찰에 대한 국민들의 이미지는 개선이 용이하지 않게 되고, 경찰조직과 환경간의 대립이 높아져 경찰조직은 政治적으로 孤立되기 쉽다. 이에 따라 정책 대상집단의 자발적 순응도 낮아져, 일반행정부처에서 달성할 수 있는 정도의 효율성은 근본적으로 도달하기 어려워진다.

둘째, 執行活動의 可視性이 높기 때문에 집행과정에서 차지하는 집행담당자 개인의 비중은 일반행정부처에 비해 높은 편이다. 이는 집행과정에 순기능적 작용을 할 수도 있지만, 規制政策의 特性和 관련지어 볼 때 역기능을 가져올 가능성이 보다 크다. 특히 경찰조직에 대한 국민의 일반적인 이미지가 좋지 않은 환경하에서는, 집행과정에서 어느 한 사람이라도 바람직하지 못한 활동을 하면 집행조직 전체의 효율성이 저해된다. 평상복 차림으로 활동하는 일반행정부처에 비해 효율성 확보는 그만큼 어렵다.

셋째, 政策對象集團의 不特定性和 廣範圍한 分布로 집행활동에 대한 評價가 어렵다. 집행의 효율성을 제고하려면, 비효율적이었던 집행활동을 체계적으로 분석하여 원인을 규명하고, 평가결과를 다음의 집행활동에 환류할 수 있어야 한다. 그런데 犯罪는 여러가지 요인에 의해 발생하므로 범죄사건의 증가 또는 감소 원인을 명백한 因果關係로 설명하기가 힘들다. 집행활동의 결과로 나타난 효과의 원인을 식별하기 곤란한 것이다. 효율성 판단을 合意命題에 따른다면 그 주체는 일반국민 전체가 되어 식별된 효과를 합산하기가 힘들다. 나아가 規制對象 行動의 多樣性 등은 바람직한 政策指針의 작성을 어렵게 한다. 구체적인 개별사례에 따라 효율적인 집행방법은 달라지게 될 것이므로 모든 사례들에 공통적으로 적용될 수 있는 SOP 개발은 그 중요성이 낮아진다. 동일한 양의 투입활동에도 불구하고 일반 행정업무에 비해 집행의 효율성은 상대적으로 낮아질 수밖에 없다.

경찰업무의 집행에서는 일반행정부처와 다른 이러한 특성들이 집행활동의 效率性을 制約하는 要因으로 작용하게 되므로 이를 극복하는 데는 상대적으로 많은 노력이 필요하다.

이상에서 일반 행정부처의 집행효율성 판단이 어려우며, 이 어려움은 경찰조직에 대해서도 동일하게 적용됨을 지적하였다. 나아가 경찰업무 집행의 효율성을 높이기 위해서는, 직무특성상 개재되는 몇가지 근본적인 제약요인을 극복하려는 활동이 전제되어야 함을 정책학적 시각에서 논하였다. 이 글에서 아직까지 경찰업무의 효율성에 대한 정의를 하지 않은 것은, 이처럼 정책집행의 효율성 판단기준이 모호하고 상호 모순·충돌되어, 개념을 정의하기 어렵기 때문이었다.

그러나 오랫동안 권위주의체제에서 벗어나 민주화가 진행되는 과도기에서 보면 경찰업무의 효율성을 평가하는 기준으로서 대상집단의 순응과 협조가 무엇보다 중요하다. Rein과 Rabinovitz가 말하는 *合意命題*가 중요한 것이다. 경찰업무 집행의 효율성을 확보하기 위한 방안을 논하기 위해, 여기에서 지금까지의 논의를 바탕으로 정의한다면, ‘警察業務의 效率的 執行이란 政策對象集團이 警察의 專門職業的 判斷에 근거한 權力作用에 대해 보다 잘 順應하게 되는 狀態’로 볼 수 있다. 경찰의 專門職業性 確保가 전제되었을 때, 합의명제를 우선하여 경찰업무의 효율성을 판단한다는 의미이다.

IV. 警察業務의 效率的 執行方案

경찰업무의 효율적 집행을, 정책대상집단이 경찰의 전문직업적 판단에 근거한 권력작용에 대해 보다 잘 순응하게 되는 상태로 정의하였기 때문에 경찰조직의 執行活動은 이러한 목표가 실현되도록 構造化되어야 한다. 앞에서 논한, 警察業務 效率性的의 根本的 制約要因은 집행활동을 위한 모든 努力의 전제가 되어야 하므로 이를 執行 戰略으로 보고, 구체적인 집행방안은 〈그림 1〉에서의 活動內容을 중심으로 살펴 본다.

이상에서 일반 행정부처의 집행효율성 판단이 어려우며, 이 어려움은 경찰조직에 대해서도 동일하게 적용됨을 지적하였다. 나아가 경찰업무 집행의 효율성을 높이기 위해서는, 직무특성상 개재되는 몇가지 근본적인 제약요인을 극복하려는 활동이 전제되어야 함을 정책학적 시각에서 논하였다. 이 글에서 아직까지 경찰업무의 효율성에 대한 정의를 하지 않은 것은, 이처럼 정책집행의 효율성 판단기준이 모호하고 상호 모순·충돌되어, 개념을 정의하기 어렵기 때문이었다.

그러나 오랫동안 권위주의체제에서 벗어나 민주화가 진행되는 과도기에서 보면 경찰업무의 효율성을 평가하는 기준으로서 대상집단의 순응과 협조가 무엇보다 중요하다. Rein과 Rabinovitz가 말하는 *合意命題*가 중요한 것이다. 경찰업무 집행의 효율성을 확보하기 위한 방안을 논하기 위해, 여기에서 지금까지의 논의를 바탕으로 정의한다면, ‘警察業務의 效率的 執行이란 政策對象集團이 警察의 專門職業的 判斷에 근거한 權力作用에 대해 보다 잘 順應하게 되는 狀態’로 볼 수 있다. 경찰의 專門職業性 確保가 전제되었을 때, 합의명제를 우선하여 경찰업무의 효율성을 판단한다는 의미이다.

IV. 警察業務의 效率的 執行方案

경찰업무의 효율적 집행을, 정책대상집단이 경찰의 전문직업적 판단에 근거한 권력작용에 대해 보다 잘 순응하게 되는 상태로 정의하였기 때문에 경찰조직의 執行活動은 이러한 목표가 실현되도록 構造化되어야 한다. 앞에서 논한, 警察業務 效率性的의 根本的 制約要因은 집행활동을 위한 모든 努力의 전제가 되어야 하므로 이를 執行 戰略으로 보고, 구체적인 집행방안은 〈그림 1〉에서의 活動內容을 중심으로 살펴 본다.

1. 執行戰略

경찰업무의 특수성은 정책집행의 효율성을 근본적으로 제약한다. 〈그림 1〉에 나타난 활동내용은 이러한 제약을 극복하는데 집중되어야 한다.

먼저, 모든 집행활동은 경찰업무의 政策類型上 制約을 극복하는데 집중되어야 할 것이다.

경찰업무의 영역을 配分政策(Distributive Policy)으로까지 확장토록 한다. 배분 정책으로의 영역확장은 경찰이 제공하는 서비스가 公共財에 국한하지 않고 準公共財까지 넓어짐을 의미한다. 일종의 擴張戰略이다. 公共財(Public Goods)의 특징은 非競合的 消費(Non-Rival Consumption)와 非排除性(Non-Exclusion)으로 인한 無賃乘車者 (Free-Rider) 문제로 소비자들은 그 재화에 대하여 代價 支拂과 무관하게 소비에 참여할 수 있다는 점이다.⁹⁾ 사회 공공의 질서유지가 대표적인 공공재이다. 반면에 準公共財란 非競合的 消費와 非排除性이라는 두가지 특징 중 어느 하나가 충족되지 않는 재화를 뜻한다. 불완전하지만 제공되는 서비스에 대해 價格 설정이 가능하다. 예를 들어, 目的地까지의 交通狀況에 관한 情報 體制를 구축하여 이용자에게 기본적인 사용료를 부과하는 서비스 등을 새로이 개발하는 것이다.

또한 規制政策의 집행을 계속하면서 그 내용을 다른 시각에서 정의하도록 한다. 일종의 再定義(Redefinition) 戰略이다. 즉, 규제정책이란 개인·일부 집단의 재산권행사나 행동자유를 구속·억제함으로써 反射的으로 다른 많은 사람들을 보호하려는 것인데, 이는 규제정책의 特性이면서 동시에 규제정책이 실시되기 위한 條件에 해당한다. 보호해야 할 다수의 이익이 존재하지 않으면 규제정책은 실시될 수 없는 것이다. 여기서 反射的 利益이라는 시각에서 규제정책을 再定義

9) Robin W. Boadway and David E. Wildasin, Public Sector Economics, 2nd ed. (Boston : Little, Brown and Company, 1984), pp.57-60.

하자는 것이다. 예를 들어 사회 공공의 질서유지는 인간의 '삶의 질 (Quality of Life)'을 향상시키고, 교통의 원활한 소통은 '財貨의 流通費用'을 절감하여 물가 안정에 기여하는 효과를 강조하는 것이다. 그럼으로써 硬直性 經費, 消費性 經費의 대표적 존재로 인식되어 물적 자원확보에 어려움을 겪어 온 경찰조직의 지출은 社會開發과 經濟開發의 주요사업으로 전면에 등장할 수도 있다. 反射的 利益의 내용을 보다 具體化하는 것이 핵심이다.

둘째, 執行活動의 可視性을 낮추도록 노력한다.

과거만 하더라도 경찰조직의 주된 접촉대상은 범죄자에 국한되어 왔다. 그런데 사회질서 유지와 관련하여 경찰의 경비활동 그리고 경범죄 단속활동이 증가하고, 경제 사회발전에 따라 자동차 보유자가 늘어나면서 과거와는 비교할 수 없을 정도로 집행활동의 가시성이 높아졌다. 활동이 일어나는 장소도 사무실이라는 폐쇄된 공간으로부터 국민들의 일상생활 즉 개방된 공간에서 수행되는 경우가 많아 졌다. 집행과정에서 발생하는 사소한 마찰도 국민의 눈에 쉽게 노출 된다.

집행활동의 가시성을 낮추기 위해서는, 수사활동의 일환으로서 수색을 하거나, 각종의 경비활동시 일반시민의 시선을 피할 수 있는 방법으로 행동하도록 한다. 가능하면 일반시민의 일상적 생활공간을 침범하지 않음으로써 활동의 가시성으로 인한 이미지 실추의 가능성을 줄이자는 것이다. 예를 들어 실효성없는 검문소를 계속하여 운영하는 것 등은 지양하는 것이 바람직하다.¹⁰⁾

이를 위해서는, 범죄예방이라는 순기능적 활동과 관련된 경우외에, 制服 着用을 완화하는 방안도 고려할 수 있다. 특히 민원인의 출입이 많으면서 권력의 가시성이 두드러진 사무실에서는 깔끔한 평상복 차림의 근무가 바람직할 수도 있다. 일반 사무실에 서도 가끔은 제복을 입지 않고 근무하는 것이 계급으로 표출되기 쉬운 조직내부의 권위주의적 성향을 완화하여, 민원인의 자연스런 接近可

10) 朝鮮日報, 1991.10.11, p.2.

能性を 높일 수 있을 것이다. 경찰도 보통사람과 동일하다는 느낌을 강화시키는 작용을 하여 일반시민에게 親近感(Familiarity)을 가져다 준다.

셋째, 집행활동에서는 上向的 執行戰略(Bottom-Up Approach) 또는 後方向的 執行戰略(Backward Mapping)을 택하도록 한다. 이것은 민주화에 부응하면서 경찰업무의 민주화와 분권화를 도모하는 것을 의미한다.

이러한 전략은 지금까지의 하향적 또는 전방향적 집행전략에 대비된다. 즉 집행현장에서 움직이고 있는 일선집행요원들의 활동과 여기에 영향을 미치는 집행요원의 사고방식, 집행대상집단이나 이해집단, 지방정부기관등의 상호관계를 토대로 집행전략을 수립함으로써 實現可能性(Feasibility)이 높은 政策指針, 政策內容의 결정에 도움이 될 수 있다. 엄격한 상하관계에 의한 位階秩序를 강조하는 조직은 흔히 일선의 집행현장에서 부딪히는 문제들을 간과하거나 사소하게 생각하는 경향이 있으므로 상향적 집행전략으로의 전환은 매우 중요하다. 집행현장에서는 동시에 여러가지 정책지침·정책이 요원들의 노력이나 지원을 두고 競爭關係에 있게 된다. 순찰활동을 강화하고 범죄신고가 있을 시는 즉시 출동하라고 지시하는 것은, 사무실을 비워서는 안된다는 지시와 모순될 수 있다. 상향적 집행전략을 채택하기 위해서는 일선집행요원의 裁量權을 강화하기 위한 의사결정권한 위임 등의 노력이 뒷받침되어야 한다. 교통사고의 조사와 처리는 현장에서 끝내는 방식을 채택해야 한다.

規制對象 行態의 多樣性 때문에도 집행전략의 전환은 더욱 중요하다. 돌발성, 시급성, 위험성이라는 업무특성으로 지금까지와 같은 下向的 執行活動을 앞으로도 계속할 경우 집행의 효율성은 더욱 저해될 것이다. 규제대상 행태의 다양성이란 측면은 既存의 政策指針에 대한 전반적 검토를 필요로 한다. 실효성없는 정책지침, 경찰의 노력만으로 정책대상집단의 행태변화를 전혀 기대하기 어려우면서도 국민생활에 불편을 끼치는 업무는 우선순위에 따라 재조정하든지, 아니면 폐지토록 한다. 예를 들어 경범죄처벌의 경우, 지속적이고 일관성있는 집행활동이 불가능함에도 간헐적·비일관적 단속으로 범죄자를 양산하여, 政策內容

實現 나아가 경찰업무 집행 전체의 효율성을 저해하는 요인으로 작용할 여지가 있다. 규제대상이 되는 행태는 變化가 용이한 것부터 집행노력을 집중토록 정책 지침을 수정함으로써 효율적 집행이 가능케 한다. 예를 들어 속도위반에 대한 단속의 경우 규제대상이 되는 초과속도를 20km로부터 30km로 높이면 행태변화는 보다 쉬워 질 것이다.

이상의 집행전략하에 (그림 1)에 나타낸 집행단계의 活動內容을 중심으로, 이하에서 구체적인 효율적 집행방안을 살펴 본다.

2. 政策의 特性

집행이 대상집단의 순응을 얻어 효율적으로 집행되려면, 政策決定者가 산출하는 정책내용은 明確性과 一貫性을 지니면서 所望性의 조건을 충족해야 한다. Edwards를 비롯한 대부분의 집행론자들이 그 중요성을 강조하고 있다. 결정된 정책이 이같은 특성을 지니기 위해서는 政策決定體制의 民主的 運營이 필요하다.

경찰업무를 중심으로 政策決定體制를 살펴 보면, 경찰조직의 권한은 매우 제한적이고 소극적임을 알 수 있다. 경호·보안·정보·외사·작전·수사 업무 등 대부분의 경찰업무는 대통령 경호실·국가안전기획부·국방부·검찰청 등의 지휘·조정·통제를 받도록 되어 있다. 그 외에 관련부처와 協調關係에 있는 業務역시 경찰조직은 협조요청에 따라 피동적으로 움직일 뿐이다. 效率的 政策執行의 출발점으로 언급된 바람직한 政策 內容을 경찰이 독자적·자율적으로 결정하지 못하는 것이다. 이때문에 산출되는 정책내용은 執行現場의 實現可能性을 고려하지 못하여 정책의 시공간적 일관성을 저해하는 결과를 가져온다.

그런데 警察組織의 固有權限을 벗어난 업무는 효율적인 집행이 되기 어렵다. 정책내용 실현의 정도는 집행현장의 인적·물적 자원 배분으로 좌우되는데, 고

유업무가 아니면 자원배분의 우선순위에서 밀려 나게 된다. 예를 들어 국방부의 고유업무인 예비군훈련 불참자 처리 문제는 경찰조직의 집행현장에서 인적·물적 자원을 할당받기 어렵다. 형식적 집행에 그치기 쉽다. 또한 지휘·조정·통제 또는 협조 내용은 執行現場의 業務量을 과다하게 하는 요인이 되어 이에 대한 집행자의 부정적 집행성향을 조장하게 된다. 따라서 警察作用이 不可避한 狀況에 국한하되, 이 경우에도 政策決定段階에서 경찰조직이 참여하여 관계부처간의 公開討論을 통해 결정되도록 決定體制의 構造를 바꿈으로써, 이에 근거한 집행지침작성 그리고 자원확보를 통해 효율적 집행을 가능토록 한다.

나아가, 명확성·일관성·소망성을 갖춘 정책을 경찰조직이 독자적·자율적으로 결정할 권한을 가지기 위해서는 執行主體의 측면에서 제기되는 조직 내외부의 불신감을 극복토록 노력해야 할 것이다. 민주정부하에서의 권력관계 변동은 과거와 같이 권력 핵의 의사에 좌우되지 않는 것이므로, 언론등 우호적 세력과의 연합을 형성하기 위해서도 이러한 노력은 반드시 필요하다.

3. 執行指針

집행지침은 집행자가 따라야 할 것, 정책의 집행에서 필요한 사항 등에 대하여 규정한 것을 의미한다. 넓게는 법령에서부터, 규정·명령·지시 뿐만 아니라 안내서나 지침서등 明文化된 것, 口頭로 指示·連絡하는 것을 포함하는 개념이다.

집행지침은 정책의 내용을 현실에서 適用可能한(Workable) 내용으로 구체화시켜 집행담당자들(특히 일선집행관료나 요원들)이 구체적인 활동을 할 때 따라야 할 내용을 세밀하게 지시하는 것으로서 政策指針의 作成·開發(Guideline Development)은 정책결정활동과 본질적으로 동일하다.

경찰업무 분야는 규제대상 행태의 다양성으로 인해 합리적 정책지침의 작성

과 개발이 쉽지 않을 뿐아니라, 지침의 작성주체와 내용 측면에서 다음과 같은 두가지 문제점이 나타난다.

첫째는 執行指針의 作成·開發 主體가 制度的으로 二元化되어 있다.

특히 搜查業務의 경우 검찰의 지휘·조정·통제를 받게 함으로써 政策指針의 一貫性을 저해할 가능성이 높다. 지침의 내용의 부적합성 뿐아니라 우선순위의 모순·충돌이 일어난다. 지침작성의 제도적 이원화로 專門性을 둘러싼 葛藤이 발생하면 조정과 해결이 어려워 지고, 검찰측의 전문적 판단을 강제할 경우 집행 요원의 사기저하를 가져 올 수 있다. 집행의 효율성은 기대하기 곤란한 것이다. 어쨌든 搜查權 問題는 法理論的 側面에서 지금까지 많은 논란이 있어 왔으나, 政策執行의 側面에서 살펴 볼 때 집행현장의 현실적 여건을 고려치 않은 執行指針 전달로, 집행활동의 時空間的 一貫性을 저해할 수 있는 것이 문제인 셈이다. 즉, 政策指針 作成의 專門性과 現場性이라는 두가지 기준에서 이 문제의 해결점을 모색하는 것이 바람직하다고 생각된다. 다만, 수사권 독립의 문제는 너무나 중요하므로, 법이론적 측면뿐아니라 실제 여러가지 요소들을 고려하여 종합적으로 판단할 문제이므로 여기서 간단히 논하기는 어려운 것 같다.

두번째의 문제는 집행지침의 내용이 지나치게 劃一的·具體的인 경우가 많다는 점이다.

이는, 경찰조직이 엄격한 상하관계에 의한 위계질서를 강조하여 왔기 때문에 조직상층부에서 생각하는 바람직한 정책지침은 일선 집행요원에게도 당연히 바람직한 내용이라는 사고방식이 지배해 온 결과이다. 그러나 집행지침의 내용이 아무리 바람직하다 하더라도 집행현장에서는 이처럼 ‘다수의 바람직한 정책지침’ 들이 제한된 인적·물적 자원을 둘러싸고 경쟁관계에 있다. 일선 집행요원의 태도도 과거와는 많이 달라져 있다. 사회적 물의를 야기한 사건이 발생했다고 해서 경찰서장이 모든 관할 경찰공무원을 대상으로 일시에 일정시간의 정신교육을 하는 것은 큰 효과를 얻지 못한다.

집행지침의 획일성·구체성으로 인한 문제를 해결하기 위해서는 組織構造를

지금보다는 느슨한 連繫關係(Loose Coupling)로 가져가는 것이 바람직하다. 규제대상 행태가 다양하여 집행요원이 '무엇을' '어떻게' 해야 할 지를 세부적으로 규정하기가 어렵기 때문에, 집행과정에서 집행요원의 裁量權 行使는 필수적임을 인식해야 한다. 일선 집행요원의 裁量權과 自律性을 강화하여 자원배분의 우선순위에 대해서는 집행현장의 지휘자에게 일임하는 것이 좋다. 그래야만이 상부의 지시와 명령이 법의 정신에 우선하는 집행을 피할 수 있다.

4. 資源의 確保와 配分

정책을 실현하기 위해서는 실현을 위해서 필요한 자원이 마련되어야 한다. 자원속에는 物的인 것뿐 아니라 전문집행관료나 요원등의 人的 資源도 있고, 넓게 보면 정책지침을 작성·개발하는 집행조직이나 기구까지도 포함시킬 수 있다.

人的 資源과 관련하여, 집행현장에서 정책대상집단을 규제하는 데 필요한 전문적 지식·기술을 갖춘 전문집행요원을 충분히 확보하는 것은 무척 어렵다. 전문가들이 없는 경우도 있고, 예산의 지원이 적어 충분한 數를 확보치 못하기도 한다. 物的 資源, 특히 예산과 장비는 경찰업무 집행의 효율성을 좌우하는 집행수단이다. 예산의 확보는 絶代額數도 중요하지만 確保의 時期(Timing)도 극히 중요하다. 집행활동에서 필요한 시기에 자금이 지원되어야 하는 것이다.

人的 資源의 측면에서 경찰조직의 문제점은 특히 인력부족과 자질문제가 가장 큰 쟁점으로 논의되어 온 것 같다. 그러나 인력문제는 정부전체의 자원배분과 연계되어 있어 구조적 해결을 요하고, 자질문제도 단시일내에 극복하기 어려운 과제이다. 단기적인 해결방안을 찾아 본다면 人力의 再配分 作業이 필요할 것으로 생각된다. 예를 들어 중앙으로부터의 지시를 전달·조정하는 지방경찰청의 인력과 권한은 가능한한 줄여, 집행현장에 보다 가까운 경찰서로 이관하는 것이 바람직하다. 고객인 국민이 서비스를 받기까지 소요되는 비용과 시간을 절

감할 수 있을 것이다. 또한 조직내에 非警察公務員의 充員比率를 높이는 것이 바람직 하다. 단기적으로는 기존인력과의 갈등이 문제시되겠지만, 專門分野別로 자격을 갖춘 民間人을 충원함으로써 조직에 활력을 불어 넣고 장기적으로는 組織全體의 專門性을 제고할 수 있을 것이다.

人力을 再配分할 때 일반적으로 教育機關이 일차적인 인력감축 대상인 경향이 있다. 그러나 경찰조직의 경우에는 교육기관의 인력과 시설을 지금보다 확충하는 것이 바람직하다. 執行活動의 可視性으로 조직구성원 개개인의 專門職業性을 강화하지 않고서는 효율적 집행은 기대하기 어렵다. 서비스의 최종 전달지점에서 바람직한 집행이 일어나도록 하기 위해서는 흔히 非幹部로 분류되는 경사이하에 대한 교육이 지금보다 강화되어야 할 것이다. 또한 집행인력의 전문직업성을 강화하기 위해 자율적인 統制裝置는 현재보다 강화하는 방향으로의 인력개편이 이루어 져야 한다.

物的 資源은 장비와 시설을 충분히 확보하는 것인데, 정부전체의 예산구조 조정과 관련되어 있기 때문에 단기적으로 근본적인 변화는 일어나기 어려운 것이 사실이다. 民主化가 진행되면서 사회전체적으로 政府에 대한 要求가 폭발적으로 증대하고 있어 경찰조직에 대한 예산은 우선순위에서 밀려 난 결과이다. 이러한 제약을 극복하기 위해서는 조직내부의 예산편성 과정에서 우선순위를 재조정하는 작업이 선행되어야 한다. 예를 들어 인적자원과 물적자원을 동시에 극대화하는 전략보다는 물적자원 확보를 통해 인적 자원 감소가 가능한 분야부터 우선시하는 전략으로 전환하는 것이 좋다. 엄격한 신분보장이 이루어질 때, 경위 1명의 신규채용은 生涯報酬 總額 3억여원에 상당한다. 무인 자동검색장치의 개발과 도입에 10억원 정도의 예산이 소요된다 하더라도, 별다른 실효성이 없는 검문소를 운영하는데 소요되는 비용보다는 훨씬 효율적일 수 있다.

이처럼 조직내적으로는 物的 資源 배분상의 우선순위를 합리화하면서, 조직외적으로는 政策類型의 再定義 전략을 병행할 경우 경찰조직의 전문직업성에 근거한 예산요구는 예산총괄부처에서 그대로 수용될 수 있을 것이다.

5. 對象集團의 順應 確保

정책대상집단의 順應(Compliance)이란 정책대상자가 정책이나 법규에서 요구하는 행동에 따르는 행위를 의미한다. 순응의 유형은 主體를 기준으로 몇가지로 나뉘어 지는데 규제정책의 집행에서는 政策對象集團의 순응이 가장 중요하다.

정책대상의 순응을 결정하는 요인은, 위의 두번째 방안에서 지적한 정책내용의 소망성·명료성·일관성 요인, 그리고 정책결정·정책집행기관과 관련된 요인, 순응주체의 순응의욕부족인 경우 등의 3가지를 들 수 있다. 이중에서 세번째의 것은 주로 국민의 의식에 관련된 것이므로 생략하고, 첫번째의 것은 자세히 논의되었으며, 두번째의 것을 중심으로 본다.

규제정책의 집행에서 중요한 정책특성 요인으로는 특히 時間的·空間的 측면의 一貫性이다. 상부의 명령이 있으면 열심히 단속을 하다가 시간이 지나면 중단하는 식의 집행, 또는 동일한 고속도로상에서 어떤 구간에서는 엄격한 단속을 하면서 다른 구간에서는 단속을 하지 않는다면 정책대상집단의 순응은 확보하지 못한다.

정책결정기관 및 집행기관의 正統性(Legitimacy), 집행기관에 대한 信賴性(Reliability)도 대상집단의 순응을 확보하는 중요한 요인이다. 정통성이 약한 기관이 결정·집행하고 있는 정책에 대해서는 정책목표의 순수성에 대한 의심때문에 정책대상집단은 순응하지 않게 된다. 우리나라에서 집행된 과거 30여년 동안의 경찰업무집행과정에서 이러한 현상이 많이 나타났다. 한편 집행기관에 대한 信賴性은 집행기관의 態度 및 집행의 一貫性에 의해 영향을 받으며, 평소 집행기관이 어떻게 일하는 지에 의해서도 영향을 받는다.

6.29조치이후 민주화과정에서 경찰조직에 대한 국민들의 시선은 상당히 개선된 것으로 판단된다. 과거에는 경찰조직의 집행활동을 정책결정체제의 성격과 동일선상에서 생각하였으나, 요즘은 이를 분리하려는 경향이 늘어나고 있다.

즉 과거에는 경찰활동을 정권유지의 하수인이라는 시각에서 보았으나, 이제는 정책결정체제의 非正統的 決定이 보다 근본적인 문제라는 인식이 보편화되고 있다. 경찰조직은 그로인해 과중한 업무부담에 시달리고 있다는 이해가 높아진 것이다. 동시에, 민주화과정을 겪으면서 政策對象集團의 權利意識은, 과거와 비교할 수 없을 정도로 급격하게 높아졌다. 경찰공무원의 업무상 지시에 대해 수동적으로 따르기 보다는 업무상 지시 내용 그 자체를 둘러싼 마찰이 많아지게 된 것이다. 그런만큼 집행활동의 一貫性和 專門職業的 判斷은 효율성 제고에 있어 필수적인 요소가 되었다. 획일적 정책지침보다는 융통성과 재량권을 강화할 수 있는 정책지침이 요구되고 있는 것이다.

V. 結 論

이상에서 경찰업무집행의 효율성을 저해하는 요인과 그 극복방안에 대하여, 정책학적 시각에서 그 내용과 극복방안을 개략적으로 살펴 보았다. 본 논문에서는, 경찰업무의 효율적 집행을, 정책대상집단이 경찰의 전문직업적 판단에 근거한 권력작용에 대해 보다 잘 순응하게 되는 상태라 정의하고 논의를 전개하였다.

경찰업무의 경우 정책유형과 관련하여 규제정책을 주된 집행대상으로 하고, 집행과정상 활동의 가시성이 높으며, 정책대상집단의 불특정성 및 광범위한 분포, 규제대상 행태의 다양성 등이 복합적으로 작용하여 집행의 효율성을 높이기 위해서는 일반행정부처에 비해 훨씬 많은 노력이 필요하다. 일반국민은 정책대상집단이면서 동시에 효율성 판단의 주체가 되기 때문에 이들 모두가 합의할 수 있는 효율적 업무집행이 그만큼 어려워 지는 것이다.

그렇다고 하여 경찰업무 집행의 효율성이 달성 불가능한 것만은 아닐 것이다. 민주화된 체제속에서, 국민들의 기대에 적절하게 부응하기 위해서는, 경찰조직

즉 과거에는 경찰활동을 정권유지의 하수인이라는 시각에서 보았으나, 이제는 정책결정체제의 非正統的 決定이 보다 근본적인 문제라는 인식이 보편화되고 있다. 경찰조직은 그로인해 과중한 업무부담에 시달리고 있다는 이해가 높아진 것이다. 동시에, 민주화과정을 겪으면서 政策對象集團의 權利意識은, 과거와 비교할 수 없을 정도로 급격하게 높아졌다. 경찰공무원의 업무상 지시에 대해 수동적으로 따르기 보다는 업무상 지시 내용 그 자체를 둘러싼 마찰이 많아지게 된 것이다. 그런만큼 집행활동의 一貫性和 專門職業的 判斷은 효율성 제고에 있어 필수적인 요소가 되었다. 획일적 정책지침보다는 융통성과 재량권을 강화할 수 있는 정책지침이 요구되고 있는 것이다.

V. 結 論

이상에서 경찰업무집행의 효율성을 저해하는 요인과 그 극복방안에 대하여, 정책학적 시각에서 그 내용과 극복방안을 개략적으로 살펴 보았다. 본 논문에서는, 경찰업무의 효율적 집행을, 정책대상집단이 경찰의 전문직업적 판단에 근거한 권력작용에 대해 보다 잘 순응하게 되는 상태라 정의하고 논의를 전개하였다.

경찰업무의 경우 정책유형과 관련하여 규제정책을 주된 집행대상으로 하고, 집행과정상 활동의 가시성이 높으며, 정책대상집단의 불특정성 및 광범위한 분포, 규제대상 행태의 다양성 등이 복합적으로 작용하여 집행의 효율성을 높이기 위해서는 일반행정부처에 비해 훨씬 많은 노력이 필요하다. 일반국민은 정책대상집단인 동시에 효율성 판단의 주체가 되기 때문에 이들 모두가 합의할 수 있는 효율적 업무집행이 그만큼 어려워 지는 것이다.

그렇다고 하여 경찰업무 집행의 효율성이 달성 불가능한 것만은 아닐 것이다. 민주화된 체제속에서, 국민들의 기대에 적절하게 부응하기 위해서는, 경찰조직

은 정책과 정책지침, 자원, 순응의 측면에서 다음과 같은 방향으로 집행노력을 집중해야 할 것이다.

먼저, 경찰업무에서의 정책대상집단인 국민전체가 민주화 과정에서 급격한 식변화를 겪고 있기 때문에, 이들의 바뀐 요구에 적절히 대응하도록 執行方式을 전환하도록 해야 한다. 과거에 비해 국민들이 권리를 중시하고, 높은 수준의 행정 서비스를 기대하기 때문에 집행전략은, 지금까지와 같은 하향적 집행보다는 상향적 집행으로 바뀌어 져야 한다. 집행지침의 수립과 정책내용의 결정은 이러한 집행현실을 충실히 반영하는 것이 되어야 할 것이다. 인적 및 물적 자원도 집행현장을 우선시하는 배분이 되어야 한다.

또한 민주화된 체제속에서 경찰업무집행의 효율성을 높이기 위해서는, 업무영역을 배분정책적 성격으로까지 확장하는 서비스의 내용을 개발함으로써, 규제정책만을 집행함으로 인해 초래되는 근본적인 효율성 저해요인을 극복하도록 해야 한다. 나아가 규제의 효과인 反射的 利益의 내용을 구체화하여 경찰업무에 대한 국민적 지원을 적극적으로 동원하도록 하여야 한다.

마지막으로 집행활동의 가시성을 낮출 수 있도록 해야 한다.

이와같은 집행활동의 전환과정에서 무엇보다 중요한 것은, 간부·비간부를 포함한 모든 경찰공무원이 함께 노력해야 한다는 점이다. 집행과정은 지금까지와 같이 결정된 정책의 자동적 실현과정일 수는 없기 때문에 조직구성원 가운데 일부만의 자각으로는 효율적 집행이 어렵다. 專門職業性의 확보하에 지속적 개선활동이 있게 된다면 조직외부로부터의 적극적 지원도 기대할 수 있을 것이며, 업무집행의 효율성은 보다 적은 양의 投入活動으로도 성취될 수 있을 것이다.