

警察公務員 任用體系 改善에 관한 研究

지 도 : 김 신 복 (서울대학교수)
연 구 : 박 범 래 (총 경)
노 승 일 (경 감)
이 유 준 (경찰대학교수)
진 재 구 (한국행정연구원 수석연구원)

目 次

I. 研究의 必要性和 目的	5
II. 分析의 틀	6
1. 任用體系와 組織構成員의 行態	6
2. 본 研究에서의 任用體系의 意味	6
III. 採用構造와 募集方法의 合理化	7
1. 募集活動의 積極化：採用環境의 改善	7
2. 入職經路의 單純化 및 制度化	10
3. 募集日程의 定例化	18
4. 採用試驗科目과 試驗管理 改善	21
IV. 警察公務員의 職業的 成長：昇進方式의 改善	27
1. 昇進制度와 警察人의 意識	27
2. 昇進方式과 基準의 公正性 提高	30
3. 特技分野別 昇進으로의 轉換	34
V. 警察組織의 成果向上：勤務成績評定制度의 改善	36
1. 評定制度의 機能化 條件	36
2. 警察公務員 評定制度의 特徵	38
3. 評定制度의 改善方向	41
VI. 退職制度의 改善을 통한 組織活性化 誘導	43
1. 階級停年制에 대한 相反된 視覺	43
2. 階級停年制의 改善方向	47
VII. 要約 및 政策建議	48
參考文獻	51

I. 研究의 必要성과 目的

경찰행정이 현대사회의 변화추세에 능동적으로 대처하고 다양한 민간부문의 경찰행 정수요를 충족시키기 위해서는 경찰조직의 재편성과 더불어 인적자원, 즉 조직구성원 의 동원과 배분에 있어서 합리성을 견지해야 한다. 조직을 유기체적으로 보는 입장에 서는 조직구성원의 행태가 조직의 성과에 미치는 영향을 중시하게 되며, 그에 따라 그 들을 어떻게 효과적으로 동원하고 동기부여함으로써 조직의 목표달성과 연계시킬 수 있을 것인가에 관심을 갖게 되기 때문이다.

경찰공무원 임용체계에 대한 관심은 이와 같은 관점에서 출발한다. 일반적으로 임용 체계는 ‘조직의 결원을 보충하기 위한 일련의 활동과정’을 의미하는데 그 범위는 좁게 잡을 경우 승진과 전보에 국한될 수도 있으나 대체적으로 채용, 승진, 전보, 퇴직에 이 르는 전 과정을 총칭한다. 그러므로 경찰공무원 임용체계는 경찰공무원의 전 생애에 걸친 직업적 성장과 밀접한 관련을 갖지 않을 수 없다.

경찰공무원을 지망하는 응시생과 앞으로 지망할 가능성이 있는 잠재적인 응시생의 큰 관심사인 채용구조와 방식이 어떻게 구성되느냐, 또 모든 경찰공무원의 가장 큰 관 심과 욕구의 대상인 승진과 전보, 퇴직의 방식이 어떻게 설계되고 운용되느냐하는 점 들은 경찰공무원의 생애에 지속적으로 영향을 미친다.

특히 폐쇄형 층원구조하에서 최초의 입직가능계급이 3-4개로 제한되어 있고, 계급 제를 골간으로 하는 조직체계하에서는 모든 조직구성원들은 자신들의 행태를 이 임용 체계의 설계와 운용방식에 맞추어 나가는 경향이 두드러진다. 경찰공무원 임용체계의 설계는 곧 개개 경찰공무원의 삶을 통제하는 수단인 동시에 경찰조직의 성과를 결정짓 는 중요한 요소가 된다는 점에서 중요하다.

본 연구는 이러한 시각에서 출발하여 경찰공무원 채용구조와 모집방법, 승진 및 전 보 등 보직관리의 방법, 근무성적 평정의 방법, 계급정년제 및 연령정년제를 포함한 퇴 직의 방식 등 임용체계 전반에 대한 제도 및 운용방식상의 실태와 문제점을 검토하고 그 개선대안을 모색함으로써 합리적이고 공정한 인사운영의 틀을 정립하려는 목적을 가지고 있다. 그럼으로써 일한 만큼 평가 받는 분위기를 조성하고 경찰공무원 개인의 직업적 성장과 경찰조직의 발전을 연계시키고자 하는 것이다.

II. 分析의 틀

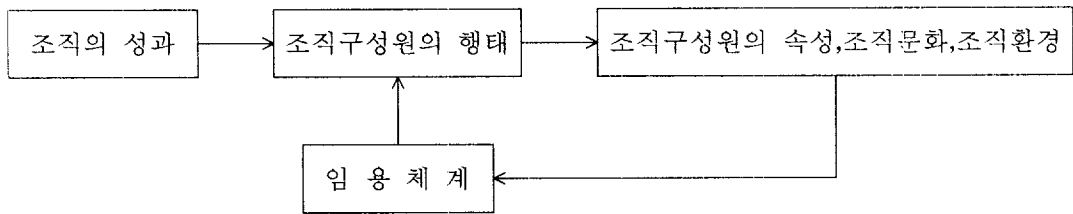
1. 任用體系와 組織構成員의 行態

임용체계가 조직구성원의 전 생애에 걸친 직업적 성장에 큰 영향을 미치고 따라서 그들의 행태는 임용체계에 적응하려는 경향을 보인다는 논지는 바꾸어 말하면 임용체계가 조직구성원의 행태를 바람직한 방향으로 유도하기 위한 가장 강력한 도구임을 의미한다.

조직의 리더 입장에서 보면 임용체계의 개편은 어떻게 하면 보다 능력있는 조직구성원을 가려내고 그렇지 못한 조직구성원을 도태시킴으로써 조직의 성과향상과 연계시킬 수 있는가 하는 방법의 모색에 초점을 맞추게 된다. 그러나 조직구성원의 입장에서 보면 그러한 방법의 모색이 자신들의 조직생활을 힘들게 하는 경쟁체제로의 지향임을 알기 때문에 별로 달가운 일이 아니다. 여기에서 조직의 리더와 구성원간에는 보이지 않는 힘겨루기가 시작된다. 이러한 상황에서는 임용체계가 조직구성원의 의식과 행태를 변화시키기 보다는 오히려 대다수 조직구성원의 의식과 행태때문에 바람직한 방향으로 설계된 임용체계가 실제 운영과정에서는 허다한 부작용을 노출시키는 결과를 초래하기 마련이다.

따라서 임용체계의 설계는 '조직구성원의 속성과 조직문화, 조직환경에 부합하는 제도가 조직구성원의 순응을 이끌어낼수 있고 부작용이 적다'는 인사행정의 기본철학에서 출발해야 한다.

〈그림 1〉 임용체계와 조직구성원의 행태, 조직의 성과간의 관계



2. 본 研究에서의 任用體系의 意味

경찰행정체제는 여러 개의 직무, 직위가 결합된 조직구조인 동시에 경찰공무원이라는 인적자원의 유기체적 결합이다. 따라서 경찰행정의 질적 수준 향상과 분야별 전문성

II. 分析의 틀

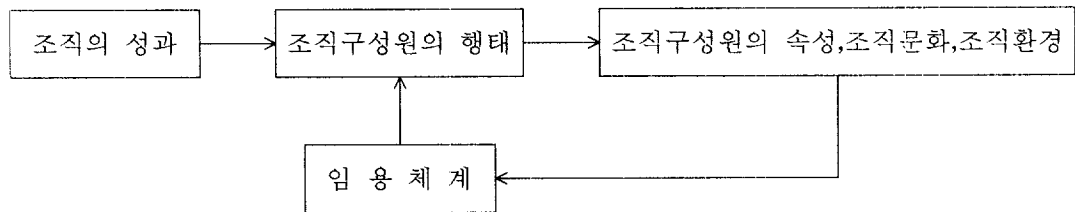
1. 任用體系와 組織構成員의 行態

임용체계가 조직구성원의 전 생애에 걸친 직업적 성장에 큰 영향을 미치고 따라서 그들의 행태는 임용체계에 적응하려는 경향을 보인다는 논지는 바꾸어 말하면 임용체계가 조직구성원의 행태를 바람직한 방향으로 유도하기 위한 가장 강력한 도구임을 의미한다.

조직의 리더 입장에서 보면 임용체계의 개편은 어떻게 하면 보다 능력있는 조직구성원을 가려내고 그렇지 못한 조직구성원을 도태시킴으로써 조직의 성과향상과 연계시킬 수 있는가 하는 방법의 모색에 초점을 맞추게 된다. 그러나 조직구성원의 입장에서 보면 그러한 방법의 모색이 자신들의 조직생활을 힘들게 하는 경쟁체제로의 지향임을 알기 때문에 별로 달가운 일이 아니다. 여기에서 조직의 리더와 구성원간에는 보이지 않는 힘겨루기가 시작된다. 이러한 상황에서는 임용체계가 조직구성원의 의식과 행태를 변화시키기 보다는 오히려 대다수 조직구성원의 의식과 행태때문에 바람직한 방향으로 설계된 임용체계가 실제 운영과정에서는 허다한 부작용을 노출시키는 결과를 초래하기 마련이다.

따라서 임용체계의 설계는 '조직구성원의 속성과 조직문화, 조직환경에 부합하는 제도가 조직구성원의 순응을 이끌어낼수 있고 부작용이 적다'는 인사행정의 기본철학에서 출발해야 한다.

〈그림 1〉 임용체계와 조직구성원의 행태, 조직의 성과간의 관계



2. 본 研究에서의 任用體系의 意味

경찰행정체제는 여러 개의 직무, 직위가 결합된 조직구조인 동시에 경찰공무원이라는 인적자원의 유기체적 결합이다. 따라서 경찰행정의 질적 수준 향상과 분야별 전문성

확보 전략도 두가지 차원에서 검토될 수 있다. 즉 경찰행정체제를 직무, 직위의 결합으로 보는 시각에서는 경찰행정의 질적 수준 향상문제는 엄밀한 직무분석과 그에 따른 적절한 임용요건의 설정작업에 노력을 집중하게 된다. 그러나, 경찰행정체제를 경찰공무원이라는 인적자원의 결합으로 보는 시각에서는 경찰행정체제의 질적 수준 향상과 분야별 전문화의 문제는 곧 경찰행정체제의 구성요소와 경찰공무원의 질적 수준과 의식, 행태 문제로 환원된다. 이것은 곧 경찰공무원의 의식과 행태변화를 유도하고 질적 수준 향상을 도모하기 위한 제도적 장치를 필요로 하는데, 그 제도적 장치 중에서 가장 효용성이 높은 것이 임용체계라고 보는 것이 본 연구의 기본 시각이다.

여타 모든 조직의 경우와 마찬가지로 경찰공무원 임용체계는 경찰공무원 각자에게 평생동안 가장 큰 영향을 미치는 일련의 인사활동의 총체이다. 이미 앞에서 지적한 대로 본 연구에서는 임용의 개념을 국가공무원법(제27조)이나 경찰공무원 임용령(제2조)에서 규정한대로 '신규채용, 승진, 전보, 파견, 휴직, 해임 등 공무원관계를 발생·변경·소멸시키는 일련의 과정'으로 보고자 한다.

따라서 본 연구에서의 임용체계는 조직의 결원을 보충하는 일련의 활동인 채용, 승진, 전보와 같은 직접적인 임용행위뿐만 아니라, 신규 임용된 경찰공무원이 퇴직에 이르는 과정에 겪게 되는 제반 법규 및 절차를 총칭한다.

III. 採用構造와 募集方法의 合理化

1. 募集活動의 積極化：採用環境의 改善

가. 現況과 問題點

採用은 임용의 첫 단계로서, 이 단계에서 優秀한 자질을 지닌 人力을 어느 정도 확보할 수 있느냐에 따라 경찰인력의 전문성이 좌우된다고도 할 수 있다.

일반적으로, 우수인력 유치를 위한 채용활동은 需要者보다는 供給者 입장에 있어야 한다는 것이 積極的 人事行政이래의 사고방식이다. 일정한 시기에 일정한 인원을, 공정하고 객관적인 시험으로 선발하여 가능한 한 빠른 시일 내에 정식 공무원으로 임용할 때 그렇지 않은 경우보다 양질의 인력을 채용할 수 있다. 특히 채용계획은 능력과 자격을 갖춘 임용후보자들이 쉽게 알 수 있도록 적극적인 홍보가 이루어져야 한다. 이와 같은 일반적인 採用原則이 지켜지는 외에, 공직에 대한 사회경제적 평가가 높다면 사

확보 전략도 두가지 차원에서 검토될 수 있다. 즉 경찰행정체제를 직무, 직위의 결합으로 보는 시각에서는 경찰행정의 질적 수준 향상문제는 엄밀한 직무분석과 그에 따른 적절한 임용요건의 설정작업에 노력을 집중하게 된다. 그러나, 경찰행정체제를 경찰공무원이라는 인적자원의 결합으로 보는 시각에서는 경찰행정체제의 질적 수준 향상과 분야별 전문화의 문제는 곧 경찰행정체제의 구성요소와 경찰공무원의 질적 수준과 의식, 행태 문제로 환원된다. 이것은 곧 경찰공무원의 의식과 행태변화를 유도하고 질적 수준 향상을 도모하기 위한 제도적 장치를 필요로 하는데, 그 제도적 장치 중에서 가장 효용성이 높은 것이 임용체계라고 보는 것이 본 연구의 기본 시각이다.

여타 모든 조직의 경우와 마찬가지로 경찰공무원 임용체계는 경찰공무원 각자에게 평생동안 가장 큰 영향을 미치는 일련의 인사활동의 총체이다. 이미 앞에서 지적한 대로 본 연구에서는 임용의 개념을 국가공무원법(제27조)이나 경찰공무원 임용령(제2조)에서 규정하도록 '신규채용, 승진, 전보, 파견, 휴직, 해임 등 공무원관계를 발생·변경·소멸시키는 일련의 과정'으로 보고자 한다.

따라서 본 연구에서의 임용체계는 조직의 결원을 보충하는 일련의 활동인 채용, 승진, 전보와 같은 직접적인 임용행위뿐만 아니라, 신규 임용된 경찰공무원이 퇴직에 이르는 과정에 겪게 되는 제반 법규 및 절차를 총칭한다.

III. 採用構造와 募集方法의 合理化

1. 募集活動의 積極化：採用環境의 改善

가. 現況과 問題點

採用은 임용의 첫 단계로서, 이 단계에서 優秀한 자질을 지닌 人力을 어느 정도 확보할 수 있느냐에 따라 경찰인력의 전문성이 좌우된다고도 할 수 있다.

일반적으로, 우수인력 유치를 위한 채용활동은 需要者보다는 供給者 입장에 있어야 한다는 것이 積極的 人事行政이래의 사고방식이다. 일정한 시기에 일정한 인원을, 공정하고 객관적인 시험으로 선발하여 가능한 한 빠른 시일 내에 정식 공무원으로 임용할 때 그렇지 않은 경우보다 양질의 인력을 채용할 수 있다. 특히 채용계획은 능력과 자격을 갖춘 임용후보자들이 쉽게 알 수 있도록 적극적인 홍보가 이루어져야 한다. 이와 같은 일반적인 採用原則이 지켜지는 외에, 공직에 대한 사회경제적 평가가 높다면 사

회내의 우수인력은 민간부문보다는 공공부문에의 취업을 희망하게 될 것이다.

그런데 警察組織의 경우 전통적으로 일제시대 식민지경찰의 나쁜 이미지를 벗어나지 못하여 권력 측면에서는 군인에 비하여, 지적 수준에서는 일반공무원에 비하여 뒤떨어진 것처럼 인식되고 있는 등 경찰조직에 대한 사회적 평가가 낮음으로서, 공공부문 내에서도 인력유치경쟁에서 뒤지고 있는 것이 사실이다. 1970년대 중반이후 公職에 대한 社會經濟的 評價가 낮아지게 된 것은 공직사회 전체가 안고 있는 문제점이지만, 경찰분야의 경우는 이런 경향이 더욱 심한 편이어서 이것이 질 높은 응시생들을 끌어 모으는데 장애요인이 되어왔다.

80년대말 이후 경찰공무원에 대한 처우가 상대적으로 개선되고, 경찰업무에 대한 일반국민들의 이해가 점차 높아가면서 경찰조직에 대한 이미지도 과거보다 현저히 나아지는 추세를 보이고는 있지만 아직까지도 경찰 업무는 고등학교 졸업수준이면 충분하다는 인식이 불식되지 않은 것 또한 부정할 수 없다. 경찰조직을 둘러싼 이러한 채용환경의 개선이 없이는 경찰인력의 정예화는 한계에 부딪힐 것이다.

채용환경의 획기적인 개선은 경찰조직만의 힘으로는 성취하기 어려운 측면이 있다. 행정부 외적으로는 경찰조직의 정치적 중립성에 대한 정치권의 확고한 결단이 우선해야 하고, 일반국민의 삶의 質(Quality of Life)이란 측면에서 볼 때 경제성장과 발전, 사회간접 자본 확충뿐만 아니라 사회의 안정적 질서유지 또한 이에 못지않게 중요하다는 국민적 공감대를 확보하는 등 경찰의 역할에 대한 새로운 인식이 정립되어야 한다. 행정부 내에서도, 국민들의 정부에 대한 信賴性을 확보하기 위해서는 국민과의 접촉빈도가 가장 높은 경찰행정서비스의 질적 개선이 필요하고 따라서 경찰조직에 대한 예산·인력 지원이 우선되어야 한다는 인식이 확산되어야 할 것이다.

경찰조직만의 힘으로 채용환경의 개선이 어렵다고는 하지만 우수한 인재를 지원하도록 하기 위해 나름의 노력은 기울여야 한다. 그런데 현행의 모집활동은 신입순경 모집에 있어서, 모집공고를 경찰서 및 지파출소 게시관에 포스터를 게시하는 소극적 수준에 그치고 있어 적극적 홍보와는 상당한 거리가 있다. 적극적 모집의 요체는 모집활동의 적극성, 채용계획의 일관성 및 예측가능성을 확보하는 것이라는 점에 비추어 볼 때, 현행 경찰공무원 모집에 있어서는 예측가능성의 결여가 문제점으로 지적되고 있다.

나. 改善方案

1) 積極的 弘報活動

採用環境의 改善을 위해 경찰조직이 우선적으로 노력을 기울일 분야는 경찰조직을

둘러싼 환경—정치권, 여타 행정조직, 일반국민 등—에 대한 積極的 弘報라 생각된다. 인사제도 차원에서 아무리 합리적인 방향으로 채용구조를 개선한다 하더라도 능력과 자격을 갖춘 공직지망생들의 관심을 끌지 못한다면, 조직의 기대수준은 충족되기 어려울 것이다.

채용단계에서 우수인력을 유치하기 위한 적극적 홍보활동은, 각종 대중매체를 활용하는 외에 학교나 직업훈련소 등 인력양성기관, 전문직업단체에 대한 방문 그리고 경찰직업에 대한 소개 활동 등이 병행되어야 할 것이다. 특히 대학의 취업설명회에 경찰조직도 당당히 참여하는 것도 이제는 적극적으로 고려해야 할 것이다.

2) 採用計劃의 一貫性 및 豫測可能性 提高

다음으로 응시생 또는 보다 많은 잠재적 지망생들의 관심을 끌 수 있고 그들이 향후의 인생설계에 있어서 참조할 수 있도록 경찰 채용계획의 일관성 및 예측가능성을 제고해야 한다.

채용계획의 일관성 및 예측가능성이라함은 중장기적으로 볼 때 채용방식 및 시험과목, 시험의 시기, 시험계획공고의 시기, 모집인원 등에 있어서 변화의 폭이 작아야 한다는 것이다. 중장기적인 응시계획을 수립할 수 있도록 해줌으로써 즉흥적인 응시자의 비중을 낮추어야 한다.

이런 점에서 경찰공무원 중장기 인력수급계획의 큰 틀이 설정되고 그에 맞추어 매년도 계급별 채용계획, 채용방법을 정하여 연초 혹은 직전년도말에 신문공고등을 통해서 응시생들에게 알리는 것을 제도화해야 한다.

3) 警察關聯科目의 設想 및 關聯學科의 增設

채용환경개선의 일환으로써 잠재적 응시생들의 규모를 늘리는 한 방법이 일반대학에 경찰관련과목을 교과과정에 적극 반영하거나 경찰관련학과를 지금보다 많이 설치하는 것이다.

사법시험 합격자에 대한 경정특채, 경찰대학 출신자들의 경위입직과 같은 소수의 고급간부 양성을 위한 충원만으로는 경찰조직의 전반적인 질적수준 향상을 꾀할 수 없다.

군이 육사출신과 ROTC출신이라는 양대 지주로 운영되듯이 경찰도 경찰대출신과 간부후보생출신이라는 두개의 축으로 지탱되고 있다. 그런데 경찰의 경우는 군에 비해 충원을 위한 풀(pool)이 넓지 않다는 점이 문제이다. 즉, ROTC는 직업군인을 선택하기 위해서가 아니라, 대부분의 경우 의무복무의 방편으로 지원하기 때문에 모든 대학출신자들을 대상으로 함으로써 자연히 직업군인으로서 ROTC를 택하는 사람의 폭도

넓어지게 된다. 그러나 경찰의 경우 우수한 일반대학생들이 경찰공무원을 직업으로 택하려는 유인을 제공할 수 있는 간부후보생과정을 대학재학중에는 접할 기회가 없으므로 자연히 충원의 폭이 좁아지게 된다는 것이다. 이런 점에서 경찰간부후보생과정을 대학 3-4학년에 적용할 수 있는 인턴십제도를 도입하거나 경찰업무와 관련된 법률, 행정관련과목을 일반대학의 교과과정에 적극 반영하거나, 경찰관련학과의 설치를 모색함으로써 충원을 위한 풀을 확대해야 한다.

2. 入職經路의 單純化 및 制度化

採用環境의 개선을 위한 경찰조직 전체 노력을 전제로, 채용구조 측면에서 개선해야 할 사항으로는 입직경로의 단순화, 합리적인 인력계획하의 정기적 모집과 일정인원의 선발, 시험과목의 조정 등을 들 수 있다.

가. 現況과 問題點

경찰조직은 업무의 특수성으로 말미암아 일반행정부처 조직에 비해 엄격한 위계질서에 입각하고 있다.

기본적으로 직위분류제도를 택하고 있는 미국의 경우에도 경찰조직과 군 조직의 경우는 역시 계급제도에 기초하여 경찰공무원으로의 입직은 거의 巡警계급에 국한하여 입직경로는 극히 단순하다. 業務特性上 정부의 業務獨占性이 높아 민간부문에 勞動市場이 형성되기 어렵기 때문이기도 하고¹⁾ 업무수행과정에서 어느 정도의 상명하복의 위계질서가 필요해서이기도 하다.

일본의 경우에도 과거부터 있었던 1종 시험 합격자의 경부보(경위)임용, 8년전부터 시행된 2종 시험 합격자의 순사부장(경사) 임용이외에 특별채용제도는 최근 들어 이제 막 시작되고 있는 편이다. 즉 수년 전부터 악질 교묘화 하는 지능범, 외국인 관련 범죄에 대처하기 위해 전문지식과 실무능력을 가진 자라든가, 외국어 숙련자 등을 특별 채용토록 하고 있다. 그러나, 그 사례로서 1993년에는 본부의 회계과 일반직원 1명을 순사부장으로 채용하고 1994년 들어 나가노현 경찰서에서 회사원 2명을 국제범죄 수사관으로 순사부장 급에 특별채용, 지바현과 동경 경시청에서 공인회계사 3인을 채

1) F. Mosher, *Modern Democracy* (N.Y.: Oxford University Press, 1968), p.175.; Samuel Walker, *The Police in America: An Introduction* (N.Y.: McGraw-Hill, 1983), pp.85-86.

넓어지게 된다. 그러나 경찰의 경우 우수한 일반대학생들이 경찰공무원을 직업으로 택하려는 유인을 제공할 수 있는 간부후보생과정을 대학재학중에는 접할 기회가 없으므로 자연히 충원의 폭이 좁아지게 된다는 것이다. 이런 점에서 경찰간부후보생과정을 대학 3-4학년에 적용할 수 있는 인턴십제도를 도입하거나 경찰업무와 관련된 법률, 행정관련과목을 일반대학의 교과과정에 적극 반영하거나, 경찰관련학과의 설치를 모색함으로써 충원을 위한 풀을 확대해야 한다.

2. 入職經路의 單純化 및 制度化

採用環境의 개선을 위한 경찰조직 전체 노력을 전제로, 채용구조 측면에서 개선해야 할 사항으로는 입직경로의 단순화, 합리적인 인력계획하의 정기적 모집과 일정인원의 선발, 시험과목의 조정 등을 들 수 있다.

가. 現況과 問題點

경찰조직은 업무의 특수성으로 말미암아 일반행정부처 조직에 비해 엄격한 위계질서에 입각하고 있다.

기본적으로 직위분류제도를 택하고 있는 미국의 경우에도 경찰조직과 군 조직의 경우는 역시 계급제도에 기초하여 경찰공무원으로의 입직은 거의 巡警계급에 국한하여 입직경로는 극히 단순하다. 業務特性上 정부의 業務獨占性이 높아 민간부문에 勞動市場이 형성되기 어렵기 때문이기도 하고¹⁾ 업무수행과정에서 어느 정도의 상명하복의 위계질서가 필요해서이기도 하다.

일본의 경우에도 과거부터 있었던 1종 시험 합격자의 경부보(경위)임용, 8년전부터 시행된 2종 시험 합격자의 순사부장(경사) 임용이외에 특별채용제도는 최근 들어 이제 막 시작되고 있는 편이다. 즉 수년 전부터 악질 교묘화 하는 지능범, 외국인 관련 범죄에 대처하기 위해 전문지식과 실무능력을 가진 자라든가, 외국어 숙련자 등을 특별 채용토록 하고 있다. 그러나, 그 사례로서 1993년에는 본부의 회계과 일반직원 1명을 순사부장으로 채용하고 1994년 들어 나가노현 경찰서에서 회사원 2명을 국제범죄수사관으로 순사부장 급에 특별채용, 지바현과 동경 경시청에서 공인회계사 3인을 채

1) F. Mosher, *Modern Democracy* (N.Y.: Oxford University Press, 1968), p.175.; Samuel Walker, *The Police in America: An Introduction* (N.Y.: McGraw-Hill, 1983), pp.85-86.

용한 외에 특별채용은 거의 없는 실정이다²⁾ 거의 모든 경찰공무원은 순경 공개채용 시험으로만 입직 가능한 것이다.

특별채용이라든가 입직경로의 다원화는 조직의 침체를 방지함으로써 환경대응능력을 제고시키는 효과가 있으나, 반면에 조직내에 위화감을 조성, 자칫 파벌화의 우려가 있어 組織 凝集力을 저해할 위험이 있다. 나아가 입직 계층이 중상위계층에 집중될 경우 조직내 활력보다는 오히려 하위계층의 불만을 가져오는 중요한 요인으로 작용할 수 있다.

1) 입직경로의 다원성

우리경찰의 경우에도 여타 공무원과 마찬가지로 特別採用보다는 대부분 公開採用에 의해 조직내의 결원을 보충하고 있다. 1991년부터 3년간의 특채인원은 각각 54명, 88명, 66명으로 이 기간동안의 전체 신규채용 인원 18000명에 비하면 극히 적은 숫자이다.

〈표 1〉 일반공무원 특별채용과의 비교

국가공무원			지방공무원			경찰공무원		
계 급	공 개 채 용	특 별 채 용	계 급	공 개 채 용	특 별 채 용	계 급	공 개 채 용	특 별 채 용
1 급	17	17				치안정감		
2 급	1	1				치안감		
3 급						경무관		
4 급	19	19	4 급	9	9	총 경		
5 급	171	72	5 급	121	114	경 정	4	4
6 급	62	62	6 급	150	145	경 감		
						경 위	161	
7 급	619	312	7 급	672	180	경 사	6	6
8 급	753	752	8 급	2552	2330	경 장	311	311
9 급	3812	1083	9 급	22267	4377	순 경	3093	45
합계	5454	2318	합계	25771	7155	합계	3575	366

* 국가·지방공무원은 1992.12.31 기준

경찰공무원은 1993.12.31 기준(경위에는 간부후보생, 경찰대졸업생 포함)

2) 일본 警察白書, 1994.

1993년을 보더라도 <표 1>에 나타나 있듯이 전체 채용인원 3575명 중에 366명만이 특채를 통해 입직하였다. 공개채용인원이 90.7% 정도로서, 1992년 자료이지만, 국가공무원의 71.2%나 지방공무원의 78.3%와는 비교가 되지 않을 정도이다.

문제는 신규채용 전체인원의 86.5%를 차지하는 순경계급에의 入職經路가 매우 다양하여 조직내 위화감이 조성된다는 점이다.

巡警 階級으로의 입직은 일반공개경쟁 채용시험 외에, 101경비단, 전의경 출신자 채용시험, 해경요원, 통신요원, 운전요원, 형사기동대, 사복기동대, 무술유단자 특채 등이 있는데, 특수경과를 제외하더라도 2,000명씩의 대규모 인원(형사기동대 요원)을 채용한 결과 인원수에서 일반공채 출신의 순경과 대등한 위치에 설 수 있게 된다.

입직경로의 다원화는 순경계급에 그치지 않는다. <표 2>에서처럼 警長 階級에는 정보요원, 수사요원, 보안요원 등의 특채가 있고, 동일대상자에게 警査 階級에서도 채용이 있었으며(1990년) 동국대 경찰행정학과 출신자도 이 계급에 특별채용된다. 또한 警衛 階級에는 경찰대학 출신자와 간부후보생 출신자가, 警正 階級에는 고시출신자들이 약간 명 입직하게 된다.

이처럼 지나치게 다원화된 입직경로는 엄격한 명령 지휘계통 체계 하에 있는 경찰조직의 효과성을 저해할 가능성이 있으므로 이에 대한 조정이 필요하다.

<표 2> 경찰공무원의 입직경로와 계급

계 급	입 직 경 로
경 정	행정고시·사법시험 합격자, 홍보심리전문요원, 정보분석박사, 통신운영개발연구원
경 감	통신 운영기술개발연구원
경 위	경찰대학 졸업자, 간부후보생, 경찰장학생, 외사전문요원, 항공요원, 해난구조잠수요원
경 사	동국대경찰행정학과 졸업자, 운전요원, 전자교통신호체계요원, 조사전문요원, 경찰장학생, 해난구조잠수요원
경 장	정보요원, 수사요원, 보안요원, 운전요원, 무도요원, 외국어전문요원, 악대요원, 해난구조전문요원
순 경	일반공채, 전의경출신공채, 101단 공채·특채, 경찰특공대요원, 운전, 통신, 형사기동대, 사복기동대, 해양경찰, 무도요원, 감식요원, 항공요원, 탐지견요원, 악대, 회계요원

앞의 표에서 보듯이 동일한 기능을 가진 자가 여러 계급에 채용된다는 사실자체가 문제가 아니라 기능과 자격의 계급별 차별화에 대한 합리적 기준이 없는 것이 더 큰 문제로 지적된다. 예를 들어 동일한 대졸자를 대상으로 하는 조사요원의 채용이 경사와 경장계급에서 이루어지고 무도요원, 전자교통신호요원, 해난구조요원 등도, 소지한 자격의 차이에 근거하겠지만, 입직계급을 달리하고 있는데 그 차이에 대한 명백한 기준이 모호할 수 있다.

2) 巡警入職比率의 過多

그러나, 이와 같이 입직경로가 다원화되어 있음에도 불구하고 공개채용자 전체인원에서 차지하는 최하위계급에의 입직자비율이 일반공무원 특히 국가공무원과 비교해 볼 때 경찰공무원은 지방공무원의 경우와 비슷하게 최하위계급에의 공개채용자 입직비율이 높다. 이 점은 집행업무주인 경찰조직의 특성을 감안하더라도 상대적으로 우수한 인적자원의 입직을 제한하는 요인이 된다. 경찰의 경우 순경채용이 86.5%, 지방공무원 9급은 86.4%인 반면, 국가공무원 9급은 69.9%에 불과하다. 그러나 지방공무원의 경우는 9급 공무원의 경우 공개경쟁 채용시험이라는 단일경로만을 가지므로 다양한 순경 입직경로를 가진 경찰조직과는 차이가 있다.³⁾

나. 改善方案

이상의 문제점을 改善하기 위한 方向은 다음과 같은 네 가지로 요약된다.

1) 入職階級の 單純化

원칙적으로 入職階級은 2-3개에 한정하고, 순경계급의 채용은 일반순경에 국한해야 한다. 특별채용이 필요한 경우에도 2-3개의 공채계급으로만 채용하여 자동 승진을 통해 조직생활에 적응토록 한다.

대학입학의 기회가 극히 제약되었을 때에는 대졸자에 대한 특별한 대우(즉 보다 상위계급의 부여)가 필요하기도 하였으나 대학진학기회가 확대되고 대졸자가 양산되는 현 시점에서는 대졸자 또는 특정대학 졸업자라는 학력에 근거한 특별채용은 폐지 또는 중단하는 것이 바람직하다. 과거 서울대학교 행정대학원, 환경대학원의 경우 70년대까지만 하더라도 그 졸업자는 6급 공무원으로 특채되는 예가 상당히 많았으나, 지금은

3) 그러나, 향후 지방자치체가 본격 실시될 경우에는 지방직의 경우에서 5급과 7급 공채 및 특채가 활성화될 전망이다.

규정으로만 존재하고 특채가 거의 사라지고 있는 것도 환경변화에 따른 채용구조의 변화 예라고 할 수 있다.

경위계급의 경우, 간부후보생과 경찰대 졸업생에 대한 채용은 그 인력규모면에서 큰 문제는 없다. 경찰대 출신자는, 보는 관점에 따라 상이한 평가가 있지만, 경찰간부인력의 전반적 질적수준제고와 조직의 대외적 이미지를 향상시키고 조직 타성을 개선하는데 긍정적으로 기여하였다. 군조직에서의 다원화된 장교충원 방식이라든가 일반공무원의 7급 이상 계급에의 충원비율과 비교하면(〈표 1〉 참조) 채용규모의 소폭확대가 필요하다. 즉, 경찰공무원의 경우 전체공개채용규모(3,575명)중에서 경위입직(161명)이 차지하는 비율이 4.5%에 불과하나 국가공무원의 경우 5급-7급 입직자의 비율이 전체의 15.6%에 이른다. 경찰조직의 경우도 중간계층의 확대를 통해서 질적수준 향상을 도모할 필요가 있다고 생각되며 따라서 경위입직비율이 6% 수준은 되어야 한다.

2) 大卒者와 高卒者의 二元的 採用

〈제 1 안〉

巡警階級에의 採用方法을 대졸자와 고졸자로 二元化한다. 이 방식은 이미 일본에서 채택하여 상당히 큰 효과를 보고 있는 제도이다.

일본은 순사 공개채용단계에서 대졸자와 고졸자를 구분, 채용하는 점이 우리와 다르다. 대졸자로 순사시험에 합격한 자는 고졸자에 비해 교육기간도 짧고, 승진에 있어서 시험에 응시할 수 있는 기간도 단축하는 등의 혜택이 부여된다. 그러나 상위직으로의 승진은 고졸자들과의 경쟁을 거치도록 하고 있다. 채용인원을 보면 대략 전체 신규채용 인원의 1/3 정도를 대졸자로 충원하여 고졸과 대졸간의 적정 균형을 유지하려 하고 있다.

학교교육 및 직장실습기간에 있어 대졸자는 전문대학이나 고졸자보다 6개월 정도 단축혜택을 받으며, 순사에서 순사부장으로의 승진에 필요한 최저소요연한에 있어서도 대졸자는 전문대학 졸업자보다 1년 6개월, 고졸자보다 2년 6개월을 단축 받는다. 순사 부장 승진 후에도 경부보로의 승진최저소요연한은 각각 6개월에서 1년 6개월의 차이가 난다. 이러한 차별적 기간적용은 경부보 계급부터 없어지게 되는데, 결과적으로 이 계급에 이르기까지 대졸자는 전문대 졸업자에 비해 2년 6개월, 고졸자에 비해서는 4년 6개월이라는 기간단축 혜택을 보게 된다.

우리의 경우에도 이와 같은 採用構造의 二元化 방안은 충분히 적용가능하리라 생각된다. 다음의 〈표 3〉은 1991년부터 1993년까지의 연도별 순경공채 합격자의 학력을

나타낸 것이다.

여기서 보듯이 대졸 출신자의 합격 비율은 점차 높아지고 있다. 일반 순경공채의 경우 대졸자의 합격비율은 91년도 10.5%에서 92년 19.8%, 93년에는 30%에 이르러 해마다 10%씩의 증가를 보이고 있다. 전의경 공채에서도 대졸자의 점유비율은 이 기간에 8.1%, 16%, 24.4%로서 비슷한 추세를 따른다. 그러나, 일반직 공무원에 비해 아직도 그 비율은 낮은편이며, 또한 대졸자의 합격비율이 높아진다는 점을 질적수준향상이라고 단정지을 수는 없다. 경찰직에 대한 대졸자의 기피경향이, 다소 사라지고 있는 이때 -원인이 무엇이든- 조직 이미지 혁신의 지렛대로서 대졸자의 구분 채용은 고려합적하다.

다만 大卒者와 高卒者를 동일 계급에서 구분하여 채용하는 것에는 몇 가지 반론이 제기될 수 있다.

〈표 3〉 연도별 순경공채자의 학력

구 분	1991				1992				1993				
	대졸	전문	고졸	합계	대졸	전문	고졸	합계	대졸	전문	고졸	합계	
일 반	1차	144 (10.8)	325 (24.4)	862 (64.7)	1331 (100)	63 (15.5)	97 (23.8)	246 (60.5)	406 (100)	131 (21.1)	170 (27.4)	319 (51.5)	620 (100)
	2차	69 (7.8)	167 (18.9)	643 (73.1)	879 (100)	66 (20.5)	59 (18.3)	197 (61.2)	322 (100)	54 (43.9)	18 (14.6)	51 (41.5)	123 (100)
	3차	89 (13.6)	150 (22.9)	416 (63.5)	655 (100)	111 (23.0)	121 (25.0)	251 (52.0)	483 (100)	101 (47.9)	32 (15.2)	78 (37.0)	211 (100)
	합 계	302 (10.5)	642 (22.4)	1921 (67.1)	2865 (100)	240 (19.8)	277 (22.9)	694 (57.3)	1211 (100)	286 (30.0)	220 (23.1)	448 (47.0)	954 (100)
전 의 경	1차	56 (6.9)	178 (21.9)	579 (71.2)	813 (100)	58 (16.3)	62 (17.3)	239 (66.6)	359 (100)	68 (14.3)	67 (14.0)	282 (59.1)	477 (100)
	2차	55 (8.2)	105 (15.6)	513 (76.2)	673 (100)	50 (15.8)	52 (16.5)	214 (67.7)	316 (100)	58 (24.0)	44 (18.2)	140 (57.9)	242 (100)
	3차	42 (10.1)	74 (17.9)	298 (72.0)	414 (100)	48 (16.2)	42 (14.1)	207 (69.7)	297 (100)	101 (47.9)	32 (15.2)	78 (37.0)	211 (100)
	합 계	153 (8.1)	357 (18.8)	1390 (73.2)	1900 (100)	156 (16.0)	156 (16.0)	660 (67.9)	972 (100)	227 (24.4)	143 (15.4)	500 (53.8)	930 (100)

먼저 일반행정부문 채용 제도와의 일관성 문제이다. 특히 시험 응시에 있어서 學歷制限을 철폐하고 있는 정부 정책과 모순되어 法的 實現可能性이 문제된다. 학력제한에 대한 국민감정이 일본과는 다르기 때문에 제도 이식의 가능성은 그만큼 낮아지는 것이다. 이 문제를 해결하여 法的 實現可能性을 확보하기 위한 방법으로는, 최근 3년간의 대학생 합격자 비율을 적용하여 신규채용 인원의 일부를 대졸자에게 할당하는 것을 생각해 볼 수 있다. 또는 순경채용인원 가운데 일부를 대학에서의 법학전공자를 대상으로 경장 조사요원 채용에 할애하는 방법도 가능하다.

두번째는 이원적 채용방식이 과연 優秀人力을 유치할 수 있는지의 문제이다. 일반적으로 9급 공무원 또는 순경 계급의 직책에서 수행되는 업무는 그 성격상 고졸자들에게 보다 적합하다는 것을 전제로 고졸자에게 부합하는 수준의 시험문제를 출제하게 된다. 그런데 아무리 우수한 자질을 가진 사람을 채용한다 하더라도 입직후 그의 동기부여 수준이 낮다면, 자질 측면에서는 비록 뒤지지만 열성적으로 직무에 임하는 사람보다 서비스의 질과 양은 떨어질 수 있을 것이다. 자질과 사기 측면에서 대졸자가 고졸자보다 우수하다는 보장은 없는 것이다. 그러나 이러한 문제는 경찰의 학력수준이 낮다는 부정적 인식을 불식하고, 대졸자들이 다시 국어와 국사 등 고등학교 교과서를 공부하는 부담을 함께 고려하여 결정해야 할 것이다.

위와 관련된 세번째의 문제는 순경 계급을 부여하여 우수한 대졸자를 유치할 수 있겠느냐 하는 점이다. 같은 계급으로의 이원적 채용구조는 입직구조의 단순화라는 대원칙에 비추어 고려한 대안이며, 조직구성원들의 합의만 도출할 수 있다면 경장 계급으로의 입직도 생각해 볼 수 있다. 일본식으로, 대졸자를 구분 채용하여 승진기간 단축 등의 혜택을 주는 것이 합리적일 수 있지만, 구성원들에게 대졸자에 대한 특혜라는 인식을 심어줄 수도 있으므로 기존의 경장계급 채용제도에 인원만 확대하는 것도 가능하다.

〈제 2 안〉

공개경쟁에 의한 입직계급을 일반직 공무원처럼 三元化한다. 즉, 간부입직은 경위계급으로 一元化하고 비간부입직은 경사와 순경으로 二元化한다.

경사입직은 대졸수준정도, 순경입직은 고졸수준정도로 하되 순경 5년차의 보수 수준을 경사 1년차의 보수와 일치시킴으로서 학력격차가 보수수준의 차별을 초래하지 않도록 보수체계를 조정해야 한다.

이 案은 정보·수사분야 인력의 질을 높이기 위해서는 비간부라하더라도 대졸수준의

법률지식과 능력을 필요로 한다는 현실적인 요청때문이다.

이 案이 정착되기 위해서는 두가지 전제조건이 필요하다. 첫째, 보수체계의 대개편이 필요하다. 경찰계급제도는 군과 일반공무원 계급제도의 절충형이어서 군의 하사관, 사관같은 구별이 존재하면서도 최종승진계급에 제한을 두지 않는 일반직 공무원처럼 모든 계급으로의 승진을 가능케 하므로 보수체계가 일반직에 가깝도록 설계되어 있으나, 이것을 군의 보수체계에 가깝도록 재설계해서 경사이하 비간부의 보수를 대폭현실화해야 한다는 것이다. 현재와 같이 경위입직자의 비율이 4.5%에 불과한 상황에서는 대부분의 경사이하 입직자들이 간부로의 승진을 기대하게 되나, 공개경쟁입직계급을 삼원화하게 될 경우 순경입직자의 간부승진은 어렵게 된다. 따라서 비간부의 최상위 계급인 경사의 보수체계는 경위로의 승진을 전제로 하지 말고 오랜 경력자의 경우 총경수준에 도달할 수 있도록 보수체계를 재설계함으로써, 간부승진으로의 열망을 억제하고도 전문인으로서의 생활이 가능토록 보장해야 한다.

둘째, 특채의 범위 및 대상을 대폭 축소하고 그 특채계급도 공채계급에 맞추어야 한다. 그것은 공채의 비율을 점차 높여서 경찰공무원도 평생직업인으로 양성하도록 해야 한다.

3) 入職階級 및 資格의 體系化

입직 계급 중 社會變化에 따라 특별한 자격과 기능으로 보기 어려운 運轉技能 特探은 폐지토록 한다. 부족한 인원은 일반 순경 공채자나, 기존 경찰관 중에서 희망자를 선발하고 특별한 기능을 요하는 특수차량 운행요원에 한해서만 실시토록 한다. 형사기동대나 사복 기동대 역시 마찬가지이다. 소요인원이 충당되지 않을 것이 예상되는 경우에 해당분야에 대한 공개채용을 실시하지만, 원칙적으로 일반순경 공개채용 때 동시 모집공고를 하고, 有資格者에게 加點制度를 활용하도록 하는 것이 전문성 수준의 제고 측면에서 바람직하다. 동일한 맥락에서, 한때 그 필요성이 인정되었지만 경쟁이 제한되는 전의경 특채제도도 우수인력 유치와 부합하지 않으므로 장기적으로는 폐지하는 것이 바람직하다. 정보분석 박사의 경우, 기존 조직구성원의 위탁교육 또는 전문가에 대한 수시 자문이 보다 효과적일 수 있다.

특별한 자격과 기능을 가진 자를 채용하는 제도 자체는 유지 발전시켜야 하지만, 채용계급 기준은 일관성있게 적용해야 한다. 동일 자격 소지자를 경우에 따라 경사, 경장, 순경으로 채용하는 것은 지양해야 하며 2-3개의 공채계급으로 입직케 한 후 자동 승진제도를 확대 적용하는 것이 전문성 향상에 보다 많이 기여할 수 있다.

4) 考試出身者 特採制度

〈제 1 안〉

전문성 측면에서 고시출신자의 경우 경감으로 입직케 한 후 최소승진연한 경과후 경정으로서의 승진을 보장하는 것이 바람직하다.

이 제도는 이미 기성경찰관 가운데 고시에 합격한 사람을 대상으로 적용하고 있는 제도이므로 큰 무리는 없을 것으로 생각되며, 경정 계급정년으로 인한 우수인력 유출 현상 및 경험미숙으로 인한 지휘체계상의 문제점도 해결할 수 있을 것이다.

다만 지금까지의 경정계급 입직으로부터 경감계급입직으로 1단계를 낮출 경우 채용상의 문제가 발생할 가능성이 있다. 즉 고시출신자의 응시 여부에 대한 의구심, 그리고 기존 법령과의 충돌문제이다. 이 경우를 대비하여 경정 또는 총경으로서의 자동승진을 보장함으로써 해결이 가능할 것이다. 고시출신자들 입장에서 하위계급에서 여러 가지 직무에 균형있게 종사하는 것이 장차 고위경찰관으로 승진하여 맡은 바 직책을 수행하는데 도움받을 수 있는 점에서 고려할 수 있다. 또한 하위계급으로서의 채용은 5급 공무원 신분인 이들을 6.7급에 충원함으로써 국가공무원 관계법령과 충돌 가능성이 있는데, 이는 일종의 계급별 순환근무방식을 적용하여 해결가능할 것이다.

한편 우수한 자질을 지닌 고시출신자들이 조직에 적응하지 못하여 조기 이직하는 사례가 발생하는 현실을 감안할 때, 선발에 있어 장기근무 가능성을 중요한 기준으로 삼아야 한다. 사시출신자보다는 행시출신자의 확대 채용을 신중히 고려해야 할 것이다.

〈제 2 안〉

고시출신자(사시출신자) 특채제도를 완전히 폐지하여 입직경로를 공개입직계급으로 한정하도록 한다.

3. 募集日程의 定例化

가. 現況과 問題點

一定人員에 대한 定期的 募集은, 공정하고 객관적인 시험 등의 선발장치 못지않게 중요하다.

每年 定期的으로 一定 人員을 一定한 時期에 모집.선발한다면, 공직지망자는 자신이 희망하는 직종과 관련하여 나름의 수험 스케줄에 따라 시험준비를 충실하게 할 수 있

4) 考試出身者 特採制度

〈제 1 안〉

전문성 측면에서 고시출신자의 경우 경감으로 입직케 한 후 최소승진연한 경과후 경정으로의 승진을 보장하는 것이 바람직하다.

이 제도는 이미 기성경찰관 가운데 고시에 합격한 사람을 대상으로 적용하고 있는 제도이므로 큰 무리는 없을 것으로 생각되며, 경정 계급정년으로 인한 우수인력 유출 현상 및 경험미숙으로 인한 지휘체계상의 문제점도 해결할 수 있을 것이다.

다만 지금까지의 경정계급 입직으로부터 경감계급입직으로 1단계를 낮출 경우 채용상의 문제가 발생할 가능성이 있다. 즉 고시출신자의 응시 여부에 대한 의구심, 그리고 기존 법령과의 충돌문제이다. 이 경우를 대비하여 경정 또는 총경으로의 자동승진을 보장함으로써 해결이 가능할 것이다. 고시출신자들 입장에서 하위계급에서 여러 가지 직무에 균형있게 종사하는 것이 장차 고위경찰관으로 승진하여 맡은 바 직책을 수행하는데 도움받을 수 있는 점에서 고려할 수 있다. 또한 하위계급으로의 채용은 5급 공무원 신분인 이들을 6.7급에 충원함으로써 국가공무원 관계법령과 충돌 가능성이 있는데, 이는 일종의 계급별 순환근무방식을 적용하여 해결가능할 것이다.

한편 우수한 자질을 지닌 고시출신자들이 조직에 적응하지 못하여 조기 이직하는 사례가 발생하는 현실을 감안할 때, 선발에 있어 장기근무 가능성을 중요한 기준으로 삼아야 한다. 사시출신자보다는 행시출신자의 확대 채용을 신중히 고려해야 할 것이다.

〈제 2 안〉

고시출신자(사시출신자) 특채제도를 완전히 폐지하여 입직경로를 공개입직계급으로 한정하도록 한다.

3. 募集日程의 定例化

가. 現況과 問題點

一定人員에 대한 定期的 募集은, 공정하고 객관적인 시험 등의 선발장치 못지않게 중요하다.

每年 定期的으로 一定 人員을 一定한 時期에 모집.선발한다면, 공직지망자는 자신이 희망하는 직종과 관련하여 나름의 수험 스케줄에 따라 시험준비를 충실하게 할 수 있

으며, 시험기간중에 자신의 컨디션을 최상으로 유지함으로써 자기가 지닌 실력을 충분히 발휘할 수 있다. 수험자의 컨디션은 試驗의 信賴度를 저해하여 그 妥當性을 떨어뜨리는 중요한 요인으로 작용하기 때문에 해마다 정해진 시기에 시험을 실시하는 것은 시험의 효율성을 제고하는 첩경이라 할 수 있다.

不定期的 募集은 공직지망자의 豫測可能性을 낮춤으로써 이와 같은 수험준비를 어렵게 할 뿐 아니라 시험이 언제 실시될지 알 수 없어 심리적 불안감을 유발하고, 시험공고가 났을 때는 이를 알지 못하는 경우도 발생하게 된다. 결과적으로 우연한 기회에 우연히 시험에 응시하여 합격하는 사례가 나타남으로써 적성과 인성, 능력면에서 보다 못한 사람이 채용될 가능성도 배제할 수 없는 것이다.

〈표 4〉 신임순경(일반) 공개경쟁 채용시험 일정

연 도	모 집 인 원	응 시 인 원	시 험 일 정					경쟁률	
			공 고 일	원서접수	신 체 검 사 (1차)	필 기 시험 (2·3차)	최 종 합 격		
1991	1차	1331	5552	1.30	1.30-2.18	2.20	2.24	3.21	4.2:1
	2차	879	4400	5.1	5.1-5.15	5.20	5.26	6.29	5.0:1
	3차	655	3089	10.18	10.21-11.9	11.13	11.17	12.11	4.7:1
1992	1차	406	2071	3.4	3.4-3.18	3.25	3.29	5.1	5.1:1
	2차	322	3296	4.20	4.20-5.9	5.12	5.17	6.19	10.2:1
	3차	483	3767	5.13	5.15-6.5	6.10	6.14	7.9	9.8:1
1993	1차	620	5616	12.15		1.6	1.11	2.11	9.0:1
	2차	123	7326	4.16		5.11	5.16	6.15	60.0:1
	3차	211	5952	6.18		7.6	7.11	8.14	28.2:1

자료 : 경찰청 자료에 의거 재작성

과거에는 이러한 부정기적 모집의 정도가 매우 심각한 편이었으나, 앞의 〈표 4〉에서 보듯이 최근 들어서는 一般 및 戰義警 대상의 신임순경 모집은 分期別 採用을 정례화함으로써 이러한 문제점은 다소 사라진 것으로 나타났다.

1991년 이후 최근 3년간의 일반순경 공개경쟁 채용시험은 연간 3차례에 걸쳐 실시되어 정기적인 실시를 하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 해마다 5월 중순경에 실시되

는 시험을 제외하고는 규칙성을 찾기 힘든 것 같다. 연도별 1차 모집의 경우 91년에는 1월 30일에 실시공고를 하였고, 92년에는 3월 4일, 93년에는 전년도 12월 15일에 공고한 것으로 되어 있으며 3차 모집은 10월, 5월, 6월로서 부정기적 모집에 가깝다고 생각된다.

이러한 판단은, 일반.전의경 출신을 제외한 순경채용의 기타 입직경로를 살펴볼 때 더욱 두드러진다. 단적인 예는 1991년 6월부터 1992년 4월까지 실시된 7차에 걸친 1183명의 사복기동대 요원 채용, 1992년 1월부터 1993년 4월까지 4차에 걸친 2069명의 형사기동대 요원 채용처럼 갑작스레 대규모 모집을 하는 경우가 있다는 사실과, 1991년에는 4명의 여경을 채용하기 위해 7월 중순에 공고를 내었으나, 1992년에는 5월 말에 100명의 모집이 있었던 사실을 들 수 있다. 법학과 출신자 등을 대상으로 한 조사요원 공개경쟁 채용 시험도 마찬가지 경우이다.

이런 측면에서 중견간부의 채용이라 할 수 있는 경정급.경위급에 대한 모집방법 및 채용절차는 전체 경찰조직의 질적 수준 향상을 위해서 더욱 관심을 기울여야 할 분야임에도 그동안 큰 비중을 두지 않았음은 시급히 개선되어야 한다. 1991년에는 고시특채가 11월에, 1992년에는 2월에 실시됨으로써 특채과정 자체가 자칫 연고주의에 지배될 가능성이 있는 것이다.

한편 채용인원의 불규칙은 경찰인력의 전문성제고에 치명적 영향을 미치게 되는데, 바로 교육훈련에 대한 악영향이다.

신규채용된 순경은 일정기간동안 경찰교육기관에서의 집합교육을 통해 직업윤리의식을 함양하고 경찰관으로서의 직무수행에 필요한 지식과 기술을 익히게 되는데, 신입순경 교육에서 어려움을 가중시키는 요인이 바로 신규채용자 숫자의 불규칙성으로 인한 교육인원의 일시적 폭주 현상이다. 예로서, 신입순경 1300여명을 공개채용으로 선발한 후 일시에 이들 인원을 입교시킴으로써 중앙경찰학교 교관의 수업부담은 말할 것도 없고, 수업진행에도 많은 어려움을 가중시킨 사례가 있다. 보다 심각한 점은 교육훈련담당자의 부담이 아니라, 신규채용자들의 인성과 적성에 대한 면밀한 검토, 그리고 인격적 지도활동 등이 거의 불가능해 진다는 점이다.

경찰관의 자질은 법령에 관한 지식도 중요하지만 이에 못지 않게 그러한 지식 실천과정에서의 직업윤리의식도 중시해야 한다. 부족한 지식은 강의실에서의 보충이 가능하지만, 개인적 인격에 기초한 직업윤리의식은 교관.지도관과의 긴밀하고 빈번한 상호작용 속에서 가능할 뿐이다. 지도관 1인이 170여명을 담당하는 현실에서 6개월의 교육기간으로는 피교육생 개개인의 성장환경을 파악하기에도 부족할 정도이다. 경찰관으로

서의 적합 여부를 가려내는 일은 거의 불가능하다.

교육인원의 일시적 폭주현상은 교육 그 자체를 무효화시킬 수 있기에 그 심각성을 인식해야 한다.

나. 改善方案

1) 募集日程의 定例化

公開採用이든, 特別採用이든 신규채용은 해마다 정기적으로 하도록 해야 하고, 모집 공고는 정해진 시기에 자격을 가진 자들이 충분히 예측할 수 있는 시기가 되도록 정례화해야 한다.

같은 맥락에서, 시험일정은 年初에, 충분한 기간을 두고 公告하는 것이 바람직하다. 앞의 표에 나타난 것처럼 시험공고일자는 실시 28일전, 21일전, 또는 15일 전으로 매우 불규칙적이거나 이러한 채용절차는 개선되어야 할 과제이다.

2) 中長期 人力計劃의 樹立과 一定人員의 選拔

연초에 그 해의 채용계획을 공고하기 위해서는 인력계획이 합리적으로 수립되어 있어야 한다. 인력계획의 수립에 대해서는 이미 한국생산성본부와 한국개발연구원에서 행한 연구에서 최근에 지적된 바 있으므로, 앞으로의 과제는 이와같은 중장기 인력계획의 수립.실천이다.

물론 인력의 증원은 정부의 조직관리라든가 예산과 밀접히 연계되어 있어, 총무처 및 경제기획원의 협의과정에서 경찰에서 계획한 대로 선발하기는 어렵다. 그렇다 하더라도 형사기동대 요원, 대졸자 대상의 공개채용 시험 등이 일반 순경요원 시험과 별도로 갑자기 시행되는 것은 우수한 자질을 지닌 인력 확보에는 정면으로 배치된다.

중장기 인력계획은 연간 인력수급에 관한 운영계획을 포함하므로, 이에 의거하여 당해 연도에 신규채용할 인원은 분기별로 균등하게 책정되어야 한다. 앞의 <표 4>에서 보듯이 1991년부터 3년간 1회에 많게는 1300명에서, 적게는 100명 정도를 선발하는 것은 소극적 모집활동과 함께 우수인재의 유치에 치명적 저해요인으로 작용한다.

4. 採用試驗科目과 試驗管理 改善

가. 現況과 問題點

우리처럼 계급제적 인사제도를 채택하고 있는 나라에서는 職務要件의 不明確으로 시

서의 적합 여부를 가려내는 일은 거의 불가능하다.

교육인원의 일시적 폭주현상은 교육 그 자체를 무효화시킬 수 있기에 그 심각성을 인식해야 한다.

나. 改善方案

1) 募集日程의 定例化

公開採用이든, 特別採用이든 신규채용은 해마다 정기적으로 하도록 해야 하고, 모집 공고는 정해진 시기에 자격을 가진 자들이 충분히 예측할 수 있는 시기가 되도록 정례화해야 한다.

같은 맥락에서, 시험일정은 年初에, 충분한 기간을 두고 公告하는 것이 바람직하다. 앞의 표에 나타난 것처럼 시험공고일자는 실시 28일전, 21일전, 또는 15일 전으로 매우 불규칙적이거나 이러한 채용절차는 개선되어야 할 과제이다.

2) 中長期 人力計劃의 樹立과 一定人員의 選拔

연초에 그 해의 채용계획을 공고하기 위해서는 인력계획이 합리적으로 수립되어 있어야 한다. 인력계획의 수립에 대해서는 이미 한국생산성본부와 한국개발연구원에서 행한 연구에서 최근에 지적된 바 있으므로, 앞으로의 과제는 이와같은 중장기 인력계획의 수립.실천이다.

물론 인력의 증원은 정부의 조직관리라든가 예산과 밀접히 연계되어 있어, 총무처 및 경제기획원의 협의과정에서 경찰에서 계획한 대로 선발하기는 어렵다. 그렇다 하더라도 형사기동대 요원, 대졸자 대상의 공개채용 시험 등이 일반 순경요원 시험과 별도로 갑자기 시행되는 것은 우수한 자질을 지닌 인력 확보에는 정면으로 배치된다.

중장기 인력계획은 연간 인력수급에 관한 운영계획을 포함하므로, 이에 의거하여 당해 연도에 신규채용할 인원은 분기별로 균등하게 책정되어야 한다. 앞의 <표 4>에서 보듯이 1991년부터 3년간 1회에 많게는 1300명에서, 적게는 100명 정도를 선발하는 것은 소극적 모집활동과 함께 우수인재의 유치에 치명적 저해요인으로 작용한다.

4. 採用試驗科目과 試驗管理 改善

가. 現況과 問題點

우리처럼 계급제적 인사제도를 채택하고 있는 나라에서는 職務要件의 不明確으로 시

시험과목 결정은 상당히 주관적으로 이루어질 수밖에 없다. 각계의 의견이나 정책건의를 바탕으로 행정환경 및 행정수요의 변화에 대처하기 위해 시험제도의 개선작업이 이루어져 왔다고는 하지만, 변화되는 行政環境 가운데 어떤 측면을 중시할 것인가 그리고 변화되는 行政需要 가운데 어느 분야를 우선시할 것인가 하는 점은 專攻學問과 정책결정과정 참여자의 價値觀에 따라 달라지게 마련이다. 직위분류제도하에서, 엄격한 직무원건에 입각하여 그에 부합하는 지식보유자를 채용하는 것과는 큰 차이가 있다.

이 때문에 우리나라의 시험과목은 행정고등고시만 하더라도, 1949년의 '고등고시 행정과' 이래 지금까지 10여 차례 바뀌어 왔다. 1960년대 이전에는 단 한번의 개정도 이루어지지 않은 반면, 그 이후는 평균 2.5년에 1회꼴로 개정작업이 이루어졌다. 한번 채택된 이후 계속하여 포함된 과목이 있는 반면, 2차 공통필수과목 가운데서도 헌법과 정치학처럼 시험과목에의 포함과 삭제를 되풀이하는 경우도 있다. 행정환경과 행정수요가 어느 한 방향으로 변화되는 것이 아니라 하나의 Cycle을 형성한다는 가설이 성립되지 않는 한 시험과목 개정을 합리성 측면에서만 바라보기 어려운 것이다. 실제의 改編過程은 合理性보다는 각계각층의 이해관계가 충돌되어 政治性이 지배하는 場임을 반증하는 것이라 하겠다.

경찰의 경우 一般警察에 대한 공개경쟁 채용시험의 시험과목은 다음의 <표 5>와 같은데, 경찰의 公開採用 試驗科目 개편논의는 그 배경으로서 우선, 시험과목수가 많아 고급의 우수인력 유치에서 여타 공공부문, 나아가 민간기업과의 경쟁력이 약화될 수 있음에 근거한다.

<표 5> 일반 공개경쟁채용 시험과목

구 분	순 경 공 채	간부후보생 공채
필기시험 3차	국어, 국사, 영어, 전자계산 일반	국민윤리, 국사, 영어, 헌법, 전산 학개론
필기시험 4차	국민윤리, 사회(정치·경제 ·사회·문화)	(필 수) 행정법, 형법, 행정학 (선택1) 상법, 노동법, 형소법, 정 치학, 경제학, 사회학, 심리학, 교 육학, 회계학, 통계학, 무역학, 독 어, 불어, 일어, 서반아어, 중국어, 노어, 아랍어

민간분야의 채용시험은 무시험 전형을 실시하거나 두세 과목의 시험으로 선발하는 추세임에 반해, 동일한 인적자원을 둘러싸고 경쟁관계에 있는 경찰의 경우 순경계급에서 6과목, 간부후보생 시험에서 9과목을 부여하므로 응시자가 심적 부담을 느껴 공무원 신규채용을 기피한다는 것이다.

두 번째 문제점은 교양과목이 과다하여 직무분야에 관계없이 획일적으로 편성된 점이다. 순경공채 필기 시험의 국어·국사·영어·전자계산론 일반이나 간부후보생 필기 시험에 국민윤리·국사·영어·전산학개론 등이 공통적으로 부과되고 있어 직무지식측정과는 거리가 있다는 것이다. 특히 순경의 경우 공정한 법집행자로서 필요한 최소한의 자질 및 지식의 측정이 이루어지지 않고 있다는 것이 가장 심각한 문제로 지적되고 있다.

이런 관점에서 개선안을 제시하면 과목의 숫자를 줄이는 방법과 과목 수는 그대로 두되 몇 과목을 변경하는 방법이 있다. 먼저 科目 숫자의 縮少 방법부터 살펴 보기로 하자.

민간기업과 비교한 시험과목의 상대적 과다가 우수인력 유치에 장애요인으로 작용한다는 가설은 우선 경험적으로 입증되지는 않았다. 나아가 정책목표, 즉 정책으로 달성하고자 하는 효과도 불분명하다. 시험과목 개선의 목표는 결국 행정의 전문성 향상, 이를 통한 행정서비스 질의 향상에 두어야 할 것인데, 과목축소와 이들 목표와의 인과관계가 성립된다고 보기는 어렵다. 한편 입증되지 않은 경쟁가설 가운데 관심대상으로 거론조차 되지 않는 것들 중에, 인적 자원에 대한 민간부문의 투자 측면을 새로운 경쟁가설로 추가, 강조해야 할 것 같다.

총무처의 공무원 교육훈련 종합평가 자료에 의하면 1990년을 기준으로 총무처와 27개 국가교육기관의 예산을 모두 합치면 316억원에 이르렀다 한다. 반면 민간기업인 삼성은 그 해에 510억, 럭키금성은 340억, 대우는 122억을 교육훈련에 투자하였다. 1인당 교육투자액으로 환산할 경우 정부부문은 5만 8천원, 삼성 28만 3천원, 럭키금성 34만원, 대우14만 2천원을 지출한 셈이어서 비교가 되지 않는다. 외형상의 교육투자비용에 못지 않게 민간기업의 교육훈련 프로그램은 매우 알차게, 실제의 훈련수요(Training Needs)에 부합하게 이루어지고 있다. 즉, 조직구성원 개인의 성장욕구를 충족시킴으로써 自我實現 욕구가 조직생활을 통해 구현되도록 한다는 의미이다. 그러기에 회사원들은 엄청난 업무량과 직무수행상의 스트레스에도 불구하고 조직 목표달성을 극대화하고 있지 않은가.

나아가, 민간부문과 공공부문간의 업무내용은 질적 차이가 있어, 정부정책의 결정은 민간기업에 비해 영향력의 파급효과가 크다는 점에서 양적인 차이를 나타낼 뿐 아니

라, 그러한 정책결정의 과정에는 민간기업에서처럼 이윤이라는 단일척도만 작용되지 않는 것이다. 양자간에 유사점도 많이 있지만, 인간요소가 포함된 조직체란 끊임없는 의사결정으로 목적달성을 성취한다는 사실을 상기한다면, 질적 차이로 봄이 보다 타당할 것이다. 정부 공무원의 채용이란 공사행정 이원론적 시각에서는 민간기업과 비교하기 어렵다.

민간기업의 채용시험에서 본받아야 할 점은 시험과목의 많고 적음이 아니라, 시험방식의 혁신에서 찾아야 한다. 시험성적위주에서 업무수행에 필요한 종합적 능력과 성실성과 인간성을 중시하는 쪽으로, 외국어 평가방법은 4지 선다형에서 듣기(Hearing)를 포함하는 쪽으로, 인성·적성검사와 면접평가를 강화하는 쪽으로 전환함으로써, 당장의 기술적 지식보다는 인간성과 잠재능력 평가를 강화하고 있다. 때문에 응시에 있어 전공학과 제한을 두지 않는 것도 새로운 경향으로 자리잡고 있다.

시험의 管理 측면에서는 시험이 지나치게 다단계화 되어 있다는 점과, 시험 출제관리의 공정성이 의문의 소지가 있다는 점을 지적할 수 있다.

경찰공무원 채용시험절차는 현재 6단계로 이루어져 있다. 1차와 2차는 신체검사와 체력검사이고, 3차와 4차는 필기시험이며 5차는 적성검사, 6차는 면접시험이다. 지나치게 다단계화되어 있어 시험 응시자에게 불필요한 심리적 부담감을 증가시키는 요인이 되고 있다. 물론 1.2차와 3.4차는 같은 날에 실시됨으로써 실질적인 부담이 증가한 것은 아니지만 6차까지의 시험이 있다는 사실 자체가 심리적으로 부담이 된다.

한편 순경 신규채용에 대해서는 그 試驗管理를 소속기관장에게, 간부후보생에 대해서는 경찰종합학교에 위임, 실시하고 있다. 그런데 간부후보생의 경우 38기부터 43기까지의 출신대학 분포를 보면 특정대학 출신이 각 기수별로 10명에서 15명까지 합격하여 5년간 합쳐 전체 채용인원의 25%를 점하고 있는 점은 문제시해야 할 것 같다. 이것은 간부후보생의 지원가능성이 높은 풀(pool)이 적기 때문임은 앞에서 언급한 바 있지만, 앞으로 간부후보생의 응시자 저변을 ROTC의 경우처럼 확대함으로써 응시자의 질적 수준을 향상시켜야 한다.

나. 改善方案

1) 試驗科目 調整

무조건적인 試驗科目의 축소는 바람직하지 않다고 생각되지만, 시험과목의 변경은 재고해야 할 것 같다. 여기에는 채용구조를 유지하면서 과목을 변경하는 안과, 채용구조를 변화시키는 경우의 두 가지로 생각할 수 있다.

현재의 시험과목은 지나치게 고등학교 졸업자가 지닌 일반적인 소양 수준만을 측정토록 되어 있어 경찰업무의 특성은 전혀 반영되어 있지 않은 점이 문제이다. 일부과목을 조정하여 보다 경찰업무와의 職務適合性を 높이는 안을 지지하지 않을 수 없다. 하지만, 고등학교 졸업자를 대상으로 하는 시험에서 과연 어떤 과목을 새로이 부과할 것인가. 삭제의 대상이 되는 과목은 많이 있는데 이를 代替할 科目에 대해서는 쉽게 합의하기 어려운 것이 사실이다. 원칙적으로 9급 공개채용은 고졸수준의 학력을 측정해야 하나, 이미 檢察事務職 9급의 경우 행정법과 형법, 형사소송법 등 직무특성에 부합하는 과목을 부과하고 있는 예가 있어 법적으로 큰 문제는 되기 어렵겠지만, 그렇다 하더라도 3과목씩을 추가하여 優秀人力을 유치, 선발할 수 있느냐는 여전히 의문시된다.

다만 현재의 국민윤리, 국사 등의 과목은 일반공무원 공개채용 시험에서 점차 사라지는 추세에 있으므로 다른 과목으로의 대체를 고려해야 할 것이다. 어느 한 과목만 대체할 때, 과목으로는 수학이 타당할 것 같다. 수학은 그 자체로서는 경찰직무와의 적합성이 높지는 않으나, 일반적으로 수학은 분석력과 추리력과 밀접한 관련이 있어 직무적합성이 매우 높으며, 국어.영어.수학 성적은 통상 학교성적과 0.9 이상으로 正的 相關關係를 보여 주기 때문이다. 국사와 국민윤리 과목을 모두 바꿀 경우, 하나는 수학, 다른 하나는 학교 생활기록부상에 나타나는 사회봉사 분야 활동내용을 점수화하는 방안도 가능하다. 이들 과목이 측정하고자 하는 것은 지식 자체가 아니라 공직자로서의 올바른 국가관.윤리관에 있으므로 직무적합성은 매우 높으며 앞으로의 시험제도 개선에 반영할 필요가 있다.

그러나, 기본적으로 고졸수준의 순경채용에 있어서 시험과목의 변경만으로 직무적합성과 우수인재의 유치에 한계가 있으므로 순경 신규채용과 교육훈련의 내실화를 통해서 직무적합성을 높여야 하고, 경위 혹은 경사계급채용의 확대를 통해서 우수인재의 유치를 꾀해야 한다.

간부후보생 시험과목에 대해서는 (4)항의 시험관리에서 함께 논하고자 한다.

2) 採用試驗의 二元化

고졸수준을 전제로 하는 현행 시험하에서는 높은 직무적합성을 지닌 과목을 선정하기가 매우 어렵다. 기존 체제하에서의 시험과목 조정은 한계가 있다. 이 때문에 採用構造를 二元化 또는 三元化하자는 안이 설득력을 지니지 않을 수 없게 된다.

채용구조의 이원화 논거는 현행의 시험과목이 대졸자가 치르기에 적합치 않다는 점

과, 최근 들어 대졸자의 응시율이 상당히 높아지고 있으며, 전의경 특채자 선발인원을 일반순경으로 전환할 경우 많은 대졸자를 흡수함으로써 경찰인력의 질적 수준을 향상시킬 수 있다고 보기 때문이다. 우수 대졸자들이 순경시험에 응시하리라고 기대하는 것은 난망이고 설사 응시한다손 치더라도 국어와 국민윤리, 국사, 사회과목을 다시 공부해야 한다는 부담은 대졸자의 순경채용시험 응시에서 주요한 기피요인이 된다. 일반 대학 법학과 출신을 전제로 한 경사공채제도를 도입하고 법과목 위주(현행 간부후보생 시험과목 준용)의 이원화방안을 고려치 않을 수 없는 것이다.

3) 幹部候補生 試驗管理의 改善

간부후보생 제도는 대한민국 정부 수립전인 1947년부터 시작되어 경찰지도층의 질적 향상을 기하는데 커다란 기여를 하여 왔다. 채용인원을 현재보다 줄인다든가, 폐지하는 것은 현재도 또 앞으로도 바람직하지 않다.

이 제도에서 문제가 되는 것은 특정 대학출신자의 과다 합격이다. 경찰을 목표로 4년간을 공부하기에 다른 대학의 일반 법학 출신자보다 훨씬 유리한 입장에 있는 것은 인정해야 한다. 그러나 앞서의 <표 5>에 나타난 시험과목과 전반적인 대학간의 학력수준을 고려할 때 과다 대표되었을 가능성을 부정하기 어렵다.

따라서 앞에서 언급하였듯이 간부후보생의 응시생 저변확대를 위해 일반대학에 경찰 관련과목의 설장을 추진해야 하며, 시험과목 자체가 일반 법학 위주이므로 시험관리의 공정성 확보를 위해 경찰종합학교의 경찰공무원이 출제할 것이 아니라 4년제 대학의 교수를 출제위원으로 선정하는 것이 바람직하다.

4) 試驗段階의 縮少

현재의 다단계화된 시험절차는 축소토록 한다. 현실적으로 1.2차와, 3.4차, 5.6차 시험이 통합 실시되고 있다면 불필요하게 심리적 부담감을 유발할 필요가 없는 것이다.

시험절차도 신체검사 및 체력검사의 기준을 응시자에게 충분히 알려준 후 필기시험부터 실시하고, 신체검사와 체력검사는 이 시험에 합격한 사람에 한해서 실시하는 것이 시험관리자 측의 업무부담 감소 측면에서 바람직하다.

시험절차는 간소화하더라도 적성검사의 경우 공인된 검사기관과의 협조하에 그 결과를 선발에 적극적으로 반영토록 한다.

Ⅳ. 警察公務員의 職業的 成長：昇進方式的 改善

1. 昇進制度和 警察人의 意識

가. 現況과 問題點

昇進(Promotion)이란 현재의 직위보다 重要的 職責을 담당하는 垂直的 身分移動을 뜻한다. 즉 승진이란 상위직위에 결원이 발생한 경우 행정계층상 그보다 한 단계 낮은 계층의 재직자 중에서 선발하여 결원이 생긴 상위직위를 충원시키는 것을 말한다.

따라서 승진이 이루어지는 경우 개인의 계급 또는 직급이 높아지고 직무에 대한 책임도와 곤란도가 높아진다. 엄격한 위계질서가 강조되는 조직일수록 조직구성원들의 승진에 대한 열망은 높아지고 이를 둘러싼 경쟁도 치열하게 마련이다.

〈표 6〉에서 보듯이 경찰공무원 승진제도는 一般昇進과 特別昇進으로 나뉘어진다는 점에서는 일반공무원의 그것과 별 차이가 없다.

〈표 6〉 경찰공무원의 승진방법 구분

구분 계급	하위직급 근무연수	승진구분				일반공무원		
		심사승진	시험승진	특별승진	자동승진	계급	근무연한	
경무관	4년	○				3급	3년	심사
총경	3년					4급	5년	
경정		○	○			5급		
경감	2년	○	○			6급	4년	심사
경위		○	○	○		7급	3년	
경사		○	○	○	○	8급		
경장		○	○	○	○	9급	2년	
승진기준		근평50% 경력30% 교육20%	근평20% 시험60% 교육20%	경찰공무원승 진임용규정 37조에 규정				

그러나 일반공무원에 비해 특별승진이 보다 많이 이루어진다는 점과 특히 승진방법이 試驗에 많이 의존한다는 점에서 두드러진 차이가 난다. 일반공무원은 6급에서 5급

으로의 승진에서만 시험을 실시하지만, 경찰의 경우 순경에서 경정까지 계속 시험에 의해서 승진할 수 있도록 하고 있다.

이와같은 경찰공무원 승진제도는 행정학자의 시각으로 볼 때 審査方式에 의존하는 一般公務員에 비해 훨씬 합리적이라는 점을 지적해야 할 것 같다.

심사에만 의존하는 결과 연공서열과 근속연수가 우선시되어 무능하고 무자격한 사람이라도 별 탈없이 원만한 근무만 하게 되면 6급까지의 승진이 보장되는 일반공무원에 비해, 경찰공무원의 경우는 시험과 심사를 적절히 혼용함으로써, 조직의 위계질서를 공고히 하는 한편 상위직책의 수행에 필요한 지식과 기능을 충분히 테스트한다고 평가할 수 있기 때문이다. 다만 경찰조직에서 試驗昇進에 지나치게 의존한 결과 승진시험 준비에 적합한 보직을 찾아다니거나, 업무를 도외시한 채 시험준비에만 몰두하는 폐단을 가져오기도 한다.

이처럼 일반직 공무원과 달리 경찰조직에서 試驗에 의한 昇進에 주로 의존하는 이유는 승진의 公正성과 客觀性에 대한 조직구성원의 욕구가 높기 때문인 것으로 생각된다.

역으로 말하면, 승진의 불공정성과 주관성에 대한 구성원의 우려와 불안감을 시험에 의한 승진제도를 채택함으로써 해소하고 있는 것이다. 그러나 全體公務員에 대한 設問調査에서 승진의 공정성에 대한 의견을 조사한 바에 따르면 경찰공무원이나 일반공무원이나 별 차이는 나타나지 않고 있어 이러한 요인만으로 시험위주의 승진제도를 해석하기에는 문제가 있다.

〈표 7〉에서 보듯이 1989년 총무처 전수조사에서는, 일반직과 경찰공무원의 승진에 대한 공정성 지각은 거의 비슷한 양태를 보이고 있다.

그런데 1993년에 행한 한 실태조사에서는 ‘인사조치에 대한 공정성’에 대한 인식 내용이 1989년의 그것과 현저히 다르게 나타나 있다.⁴⁾ 서울대학교에서 행한 이 조사에서는 인사조치의 공정성에 대해 일반직 경제부처의 국가공무원이 33.1%, 비경제부처 국가공무원이 36.7%로 긍정적 답변을 한데 대해, 경찰공무원은 13.4%만이 긍정적 답변을 하고 있다. 또한 아주 불공정하다고 답변한 비율도 다른 공무원이 9% 정도(3.6%에서 9.5%)임에 비해 경찰은 12.1%로 나타났다.

특히 공무원의 승진에 영향을 미치는 요인으로 金力を 꼽은 비율이 경찰은 33.4%나 되는 반면, 일반행정직 국가공무원은 5.5% 정도에 불과하여 두드러진 차이를 보이고

4) 김신복 외, 공직사회 의식개혁방안 조사연구, 서울대학교 행정대학원, 1993.8

〈표 7〉 승진의 공정성에 대한 인식 내용 단위 : 명, %

구분 \ 항목	계	아 주 공 정	비교적 공 정	보 통	다 소 불공정	아 주 불공정	무응답
일 반 직	101,275 (100%)	0.77	15.10	27.18	35.91	20.73	0.31
교 육 직	229,641 (100%)	0.94	14.53	26.69	37.71	18.69	1.44
검 사	665 (100%)	0.76	39.85	30.99	23.36	4.27	0.76
외 무 직	658 (100%)	-	15.35	32.52	38.15	13.37	0.61
경찰·소방직	63,438 (100%)	1.16	13.51	28.53	32.67	23.72	0.41

資料: 총무처, 공무원제도 개선 설문조사, 1989, p.193.

있어 승진에 대한 경찰조직구성원의 인식을 간접적으로 짐작케 한다.⁵⁾ 이 조사는 전체 응답자가 1500여명이고, 300명의 경찰공무원을 포함하고 있어 표본의 대표성은 상당히 높은 것으로 판단되기에 더욱 충격적이다.

또 이 조사에서는, 경찰공무원은 승진의 영향요인으로 근속연수와 선임순위의 중요성을 41.7%로 평가하여 일반공무원이 65%—75% 정도로 지적한 것과 대비되는 점도 주목된다.

과거 순경·경장계급에서의 승진적체가 심했을 때 흔히 자동승진 방법의 확대로 승진제도를 개선하려 했으나 〈표 8〉에서 보듯이 현재는 많이 좋아진 상태이며, 오히려 이로 인한 부작용(지휘권 등)을 우려하는 경찰간부도 많다. 이 문제는 정년제도, 계급별 정원 등 조직구조적 측면과 밀접한 관련이 있으므로 停年制度 改善 항에서 재론하고자 한다.

5) 차이가 이처럼 큰 이유는 두 가지로 해석할 수 있다. 하나는 총무처의 전수조사가 응답자의 심리적 부담으로 인해 왜곡되었을 수 있고, 다른 한편으로 서울대학교의 조사가 표본추출에 있어 Bias가 개재되었을 가능성도 배제할 수 없다. 어느 한 쪽 조사의 옳고 그름을 떠나 나타난 결과 자체는 충격적이다.

〈표 8〉

일반직과 경찰직의 승진연한 비교

(단위 : 年)

일반공무원 계 급	1989		1990		1993		경찰공무원 계 급
	일반직	경찰직	일반직	경찰직	일반직	경찰직	
5급→4급	11.5	7.4	11.6	7.7	12.6	7.2	경정→총경
6급→5급	9.5	8.8	9.6	8.2	9.7	8.6	경감→경정
7급→6급	7.2	9.2	7.5	9.3	7.7	10.2	경위→경감
		4.3		5.0		3.6	경사→경위
8급→7급	6.3	7.8	7	8.9	6.3	10.6	경장→경사
9급→8급	5.5	8.3	5.3	9.9	4.4	5.3	순경→경장
평 균	8.0	7.6	8.2	8.2	8.1	7.6	평 균

기준년도 : 1993년 12월 31일 현재

자료 : 한국행정연구원 및 경찰청 자료에 의거 재작성

결국 경찰공무원의 승진제도를 개선함에 있어 핵심적인 것은 전문성 향상과 배치되지 않는 범위 내에서 昇進의 公正性 確保方案이라 할 수 있다. 즉 승진과 관련하여 自動昇進 및 審査昇進의 확대, 上位職級의 확대, 試驗科目의 조정 등은 부차적인 문제이고, 보다 본질적인 것은 구성원들에게 승진의 공정성과 객관성에 대한 믿음을 주는 방법을 강구해야 한다는 것이다. 지금처럼 자동·심사·시험·특별 승진 등 승진방식에 만 초점을 둘 경우, 어떤 방식을 택하든 그 공정성·객관성은 계속하여 의심받을 것이므로 昇進이 구성원의 動機賦與에 미치는 효과는 단기적일 것이라 짐작되기 때문이다.

2. 昇進方法과 基準의 公正性 提高

가. 現況과 問題點

현행 경찰의 승진제도는 시험·심사·자동·특진 등 다양한 형태로 이루어져 있는데 승진방법별로 문제점을 간략히 검토하고자 한다. 〈표 6〉에 나타내었듯이 승진기준으로서 근무성적평정은 상당히 많은 비중을 차지하고 있는데, 이는 단순히 승진에만 국한시켜 고찰하기 어려워 그 중요성을 감안하여 별도의 항으로 다루고자 한다.

현행의 경찰 심사승진제도는 昇進對象者 名簿 작성과 昇進審査委員會 의결이라는 두 가지 단계로 나뉘어진다.

昇進對象者 名簿는 勤務成績評定 5할과 經歷評定 3할, 教育訓練成績 2할로 환산된

〈표 8〉

일반직과 경찰직의 승진연한 비교

(단위 : 年)

일반공무원 계 급	1989		1990		1993		경찰공무원 계 급
	일반직	경찰직	일반직	경찰직	일반직	경찰직	
5급→4급	11.5	7.4	11.6	7.7	12.6	7.2	경정→총경
6급→5급	9.5	8.8	9.6	8.2	9.7	8.6	경감→경정
7급→6급	7.2	9.2	7.5	9.3	7.7	10.2	경위→경감
		4.3		5.0		3.6	경사→경위
8급→7급	6.3	7.8	7	8.9	6.3	10.6	경장→경사
9급→8급	5.5	8.3	5.3	9.9	4.4	5.3	순경→경장
평 균	8.0	7.6	8.2	8.2	8.1	7.6	평 균

기준년도 : 1993년 12월 31일 현재

자료 : 한국행정연구원 및 경찰청 자료에 의거 재작성

결국 경찰공무원의 승진제도를 개선함에 있어 핵심적인 것은 전문성 향상과 배치되지 않는 범위 내에서 昇進의 公正性 確保方案이라 할 수 있다. 즉 승진과 관련하여 自動昇進 및 審査昇進의 확대, 上位職級의 확대, 試驗科目의 조정 등은 부차적인 문제이고, 보다 본질적인 것은 구성원들에게 승진의 공정성과 객관성에 대한 믿음을 주는 방법을 강구해야 한다는 것이다. 지금처럼 자동·심사·시험·특별 승진 등 승진방식에 만 초점을 둘 경우, 어떤 방식을 택하든 그 공정성·객관성은 계속하여 의심받을 것이므로 昇進이 구성원의 動機賦與에 미치는 효과는 단기적일 것이라 짐작되기 때문이다.

2. 昇進方法과 基準의 公正性 提高

가. 現況과 問題點

현행 경찰의 승진제도는 시험·심사·자동·특진 등 다양한 형태로 이루어져 있는데 승진방법별로 문제점을 간략히 검토하고자 한다. 〈표 6〉에 나타내었듯이 승진기준으로서 근무성적평정은 상당히 많은 비중을 차지하고 있는데, 이는 단순히 승진에만 국한시켜 고찰하기 어려워 그 중요성을 감안하여 별도의 항으로 다루고자 한다.

현행의 경찰 심사승진제도는 昇進對象者 名簿 작성과 昇進審査委員會 의결이라는 두 가지 단계로 나뉘어진다.

昇進對象者 名簿는 勤務成績評定 5할과 經歷評定 3할, 教育訓練成績 2할로 환산된

점수에 근거하여 선 순위자순으로 심사승진임용 예정인원수의 5배수를 포함한다. 昇進 審査委員會는 경정이상(경찰청 소속 경감이하 포함)을 심사하는 중앙승진심사위원회 (위원: 총경이상 5-7인)와 경감이하를 심사하는 보통승진심사위원회(위원: 경감이상 5-7인)로 나뉘어진다. 보통심사위원회는 지방청, 해양경찰청, 각 교육훈련기관, 그리고 경찰서 및 해양경찰서에 설치되는데 경찰서 단위에서는 경장 승진심사를 담당하고, 경감.경사에의 승진심사는 지방청 등이 맡는다.

審査方法은 3단계로 나누어져, 1단계 심사에서는 排除基準에 의해 부적격자를 배제 하고, 2단계 심사에서 승진심사표에 따라 개인별로 평가한 후 고득점자 순으로 심사승진 예정인원의 2배수 범위 안에서 인원을 결정한다. 마지막 3단계에서는 심사위원 전원의 무기명 투표로 최종심사승진 임용예정자를 선발하게 된다. 2단계에서의 승진심사 표는 경험한 직책과, 승진기록, 기본교육성적, 근무성적, 상벌, 지휘관추천, 적성 등의 요소가 포함되는데, 이 중에서 근무성적 점수는 경감이상인 최고 30점 기준, 경사이하 는 최고 20점이 반영된다.

결과적으로 昇進對象者 名簿에 반영된 근무성적평정점 5할은 실제로는 3할 또는 2 할 정도의 역할밖에 못하는 것이다. 여기서 나타나듯이 실제의 승진심사 과정 은 외부에 공개되지 않고 연도별로 일관된 기준이 없이 그때 그때 가중치가 바뀌며(단 계별 심사기준은 경찰공무원 승진임용규정 시행규칙 24조에 의거 경찰청장이 따로이 정할 수 있도록 하고 있다), 5배수 범위라는 많은 수의 후보자 추천은 승진심사후보자 로 하여금 심사과정에서의 주관성을 의심케 하는 요인으로 작용한다.

현행의 승진시험제도는 제도운영의 공정성 지각이란 측면에서는 큰 문제가 없다. 다 만 試驗科目의 직무부적합성과 重複性때문에 개선의 대상이 되어야 한다.

〈표 9〉에 나타나 있듯이 현행 시험승진 시험과목은 형법과 형사소송법처럼 동일한 과목을 거의 매 계급 승진시마다 치르도록 하고 있다. 그 과목의 중요성에 대해서는 조직 내외부인 모두가 공감하고 있는 편이지만, 매계급마다 같은 과목에 대해, 동일한 필기시험에 의해, 유사한 내용의 지식수준을 반복 측정하는 것은 재고해야 한다. 또한 직무수행과 관련된 과목이 매우 적다는 점도 문제가 된다. 즉 승진시험이 채용시험과 같은 류의 과목으로 이루어져 있는데 실제 현장직무와 관련된 과목의 개발이 필요하다.

특별승진의 경우 경찰공무원승진임용규정 제 37조에 정해져 있는 기준은 여러 가지 이지만 내용의 추상성으로 인해 실제의 특진사유는 거의 대부분이 중요범인검거 및 경 호경비유공, 직무수행 탁월 등의 조항이 적용되고 민생치안 유공 등도 상반기·하반기 에 걸쳐 특진사유로 되고 있는 실정이다.

〈표 9〉 계급별 승진시험 과목

과목 \ 계급	경 정		경 감		경 위			경 사			경 장		
	1차	2차	1차	2차	1차	2차	선택	1차	2차	선택	1차	2차	선택
형 법	○		○		○			○			○		
형사소송법		○		○	○			○			○		
행 정 법		○		○									
경 찰 법						○			○			○	
경 제 학	○												
행 정 학			○										
행정실무							○						
형사실무							○						
경찰실무							○			○			○
외 국 어										○			○

註 : ○표는 필수과목, ○표는 선택과목(택 1임)을 의미.

한편 自動昇進 제도는 승진에 대한 구성원의 불만으로 경장과 경사에 대해 순차적으로 적용하고 있는데, 인사관리에서 크게 상충되는 두가지 가치인 組織管理의 效率性과 構成員의 個人的 權利保障이란 시각에서 문제의 소지가 있다. 아직까지 조직전체 문제로 대두되지는 않고 있지만, 일선기관에서의 지휘권 확립과 대립되는 사례가 보고되고 있어 개선을 요한다.

나. 改善方案

1) 審査昇進 方式의 三審制 採擇

승진방식을 둘러싼 이상의 문제점은, 심사방식을 三審制로 운영함으로써 극복할 수 있을 것으로 생각된다. 즉 軍에서 실시하는 바와 같이 2개의 추천위원회, 1개의 선발위원회를 두고, 3개 위원회가 각각 공석의 100%를 추천하여, 동시 추천자를 우선 선발하고, 잔여 공석은 1-2개 위원회의 추천을 받은 자를 대상으로 심사하여 결정하는 방식이다.

군의 이 방법 역시 위로부터의 압력에 취약하였음은 밝혀졌지만, 현재의 경찰 승진 심사제도 보다는 비교적 공정한 것으로 생각된다. 그러나 운영과정이 번거로워 비경제적이고 비현실적이라는 문제점은 남지만, 승진에 대한 구성원들의 욕구와 이로 인한

좌절이 사기에 미치는 영향을 고려할 때 제한적으로 도입되어야 할 것으로 생각된다. 이 제도는 경찰에서 채택하여 실제 운영한 적이 있으나, 운영과정에서 3개 위원회를 구성하는 것이 현실적으로 어려워 중단하였다고 한다. 즉 규모가 작은 기관에서는 3개 위원회를 구성하는 것이 불가능하다는 것이다. 위원선정상의 이러한 문제점은 위원회 중의 하나를 同僚로 구성하거나, 圈域別 構成, 또는 실현가능한 지역에만 적용하는 등의 방법으로 해결할 수 있을 것이다.

2) 試驗科目의 調整

시험과목의 개편은 階級別 職務適合性이 전제되어야 하므로 관련당사자와의 심도있는 토론이 필요하다. 이를 위해서는 대규모의 職務分析이 실행되어야 하나 본 연구의 범위를 벗어 나고, 경험적 근거없이 이론적 측면에서 제시하는 과목개선안은 앞서 일반공무원에 대한 예에서 지적하였듯이 주관성을 벗어나기 어려우므로 일반적인 원칙과 기준의 제시에 그치고자 한다.

먼저, 형법과 형사소송법은 경찰의 직무수행에 있어서 필수적인 과목이므로 사례를 토대로 한 실무지식을 측정토록 해야 한다. 이론적 지식은 필요한 부분을 지정하여 매 계급 기본교육시 교육기관 입소 전후에 당해 기관에서 기본지식을 측정토록 한다.

두번째로, 상위직책으로 승진할수록 중요한 것은 조직관리 능력과 대외기관과의 원활한 협조, 대언론.대주민 관계유지 능력이다. 이런 측면에서 조직과 정책의 관리는 경감 이상 직책에서는 필수지식이 되어야 한다. 정책학 그리고 행정학 중에서도 조직관리 부문에 대한 지식 측정을 위한 과목의 부가가 필요하다.

세번째로 경제학은, 경찰업무와 국가경제정책간의 원활한 조정 때문에 경정계급에 포함되었지만, 경감 승진시험시 치르는 것이 바람직할 것 같다. 입직후 15년 또는 30년만에 경제학이라는 과목을 새삼스러이 공부하는 것은 시험으로 인한 폐단을 더욱 조장할 가능성이 있기 때문이다. 경정이라는 당해 계급에의 직무적합성이 보다 높은 과목으로 대체(예: 정책학)하는 것이 바람직하다.

3) 特別昇進基準의 整備

경찰공무원 승진임용규정 제 37조의 사유 가운데 상당부분은 정기심사승진의 기준이 되어야 하며, 이들 사유로 승진할 시는 정기승진에 포함하는 것이 바람직하다고 생각된다.

4) 自動昇進制度 補完

자동승진제도의 근본 취지는 승진후보자는 늘어나는 반면, 조직의 저성장으로 승진

에 기인한 조직구성원의 사기저하를 방지하기 위한 것이다. 어디까지나 승진을 통한 행정서비스의 질적 개선이 궁극적 목적이다. 즉, 행정의 전문성 향상이 제도 도입의 근본 취지이므로 단지 오래 근무했다는 이유만으로 승진시키는 것은 불합리하다.

근무성적평정제도의 개선을 전제로, 그 평정결과를 승진에 적극적으로 반영하도록 해야 한다. 즉, 지금처럼 획일적인 자동승진연한을 적용하기 보다는 2-3년의 폭을 두어 자동승진에도 차별화를 기하는 방향으로 보안이 필요하다.

5) 昇進候補者 名簿의 作成

이상의 개선과 함께, 승진대상자 명부의 5배수 추천은 3배수 추천으로 변경하는 것을 검토해야 한다. 일반 공무원의 경우 公務員 任用令(별표 5)에서 결원이 1-3석일 때 대략 4배수, 4-6석일 때 대략 3배수, 7석 이상일 때 대략 2배수 추천제도를 채택하고 있다. 현행의 5배수제도는 지휘권확립과, 유능한 인력의 조기발탁이라는 장점이 있지만, 지나치게 많은 인원을 포함함으로써 구성원들에게 의구심을 불러일으키고 있는 것이다. 이보다는 3배수 정도가 적절한 것으로 생각된다.

3. 特技分野別 昇進으로의 轉換

가. 現況과 問題點

주지하다시피 우리의 인사제도는 職位分類制의 요소에도 불구하고 본질적으로는 階級制度이다. 폐쇄적 구조라는 점에서 흔히 영국과 비교된다.

영국에서 1968년 Fulton Report를 근거로 공무원제도개혁을 단행하였기에 우리도 직위분류제적 요소를 보다 강화하자는 주장도 그래서 있게 된다. Class를 폐지하고, 현대사회의 전문화 추세에 대응하여 정부운영도 일반관리자(Amateur)보다는 전문가(Specialist)를 우대하는 등 인사행정 지향점이 급선회하였다는 점에서 개혁된 영국 공무원제도는 직위분류제적 요소를 가미한 것으로 보여진다. 하지만 우리의 경우 9급으로부터 1급까지의 승진기회는 사실상 개방되어 있고, 영국에서 말하는 專門家란 인문과학 전공자가 아닌 社會科學 전공자를 의미한다는 점에서 직위분류제적 요소는 우리가 훨씬 앞서 있는 셈이다. 개혁조치에도 불구하고 영국에서는 고급공무원 승진자 가운데 60% 정도가 인문과학 전공자이고, 사회과학 전공자는 30%이며, 그 나머지를 이 공계출신이 차지하고 있다 한다.⁶⁾

6) Nigro & Nigro, New Public Administration, 1986, p. 59.

에 기인한 조직구성원의 사기저하를 방지하기 위한 것이다. 어디까지나 승진을 통한 행정서비스의 질적 개선이 궁극적 목적이다. 즉, 행정의 전문성 향상이 제도 도입의 근본 취지이므로 단지 오래 근무했다는 이유만으로 승진시키는 것은 불합리하다.

근무성적평정제도의 개선을 전제로, 그 평정결과를 승진에 적극적으로 반영하도록 해야 한다. 즉, 지금처럼 획일적인 자동승진연한을 적용하기 보다는 2-3년의 폭을 두어 자동승진에도 차별화를 기하는 방향으로 보안이 필요하다.

5) 昇進候補者 名簿의 作成

이상의 개선과 함께, 승진대상자 명부의 5배수 추천은 3배수 추천으로 변경하는 것을 검토해야 한다. 일반 공무원의 경우 公務員 任用令(별표 5)에서 결원이 1-3석일 때 대략 4배수, 4-6석일 때 대략 3배수, 7석 이상일 때 대략 2배수 추천제도를 채택하고 있다. 현행의 5배수제도는 지휘권확립과, 유능한 인력의 조기발탁이라는 장점이 있지만, 지나치게 많은 인원을 포함함으로써 구성원들에게 의구심을 불러일으키고 있는 것이다. 이보다는 3배수 정도가 적정한 것으로 생각된다.

3. 特技分野別 昇進으로의 轉換

가. 現況과 問題點

주지하다시피 우리의 인사제도는 職位分類制의 요소에도 불구하고 본질적으로는 階級制度이다. 폐쇄적 구조라는 점에서 흔히 영국과 비교된다.

영국에서 1968년 Fulton Report를 근거로 공무원제도개혁을 단행하였기에 우리도 직위분류제적 요소를 보다 강화하자는 주장도 그래서 있게 된다. Class를 폐지하고, 현대사회의 전문화 추세에 대응하여 정부운영도 일반관리자(Amateur)보다는 전문가(Specialist)를 우대하는 등 인사행정 지향점이 급선회하였다는 점에서 개혁된 영국 공무원제도는 직위분류제적 요소를 가미한 것으로 보여진다. 하지만 우리의 경우 9급으로부터 1급까지의 승진기회는 사실상 개방되어 있고, 영국에서 말하는 專門家란 인문과학 전공자가 아닌 社會科學 전공자를 의미한다는 점에서 직위분류제적 요소는 우리가 훨씬 앞서 있는 셈이다. 개혁조치에도 불구하고 영국에서는 고급공무원 승진자 가운데 60% 정도가 인문과학 전공자이고, 사회과학 전공자는 30%이며, 그 나머지를 이 공계출신이 차지하고 있다 한다.⁶⁾

6) Nigro & Nigro, New Public Administration, 1986, p. 59.

반면에 職位分類制度의 元祖라 할 수 있는 미국에서는, 이 제도가 분야별정책전문가는 양성할 수는 있으나, 담당분야 또는 소속부처 입장이 아닌 국가 전체적 시각에서 정책을 조정할 수 있는 조정가적 능력은 결여되어 있음을 문제제시하였다. 1978년의 공무원제도개혁은 一般行政家의 양성에 초점을 두고 고급공무원 계층에서의 職務分野間 轉補制度를 새로이 도입하였다. 우리가 부러워하는, 요즈음 한미통상협상에서 미국측 Partner들이 시현한 전문가적 능력은, 알고 보면 대외적 측면에서 부처간 이해관계가 일치되어 나타나는 것이다. 국내문제를 둘러싼 미국내 갈등을 생각해 보라.

이처럼 人事制度란 그것이 처한 환경과의 맥락에서 이해되어야 하기에 본질적으로 固有性을 지닐 수밖에 없다. 즉 나라마다 그에 적합한 인사운영원리가 따로 존재하며, 인사제도의 고유성이란 자기나라 인사관행에 집착하자는 것이 아니라 남 나라의 좋은 점은 본받음으로써 온고지신을 지향하자는 데 그 의의가 있는 것이다.

요컨대, 우리나라의 경찰공무원 인사제도가 가진 좋은 점은 그대로 유지하면서 다른 제도가 가진 장점을 취사선택하자는 것이다. 이런 의미에서 경찰 승진제도에 내포된 현재의 승진제도가 안고 있는 문제점으로 흔히 지적되고 있는 것들은 경찰의 경과분류 제도 및 그 운영과 밀접한 관련이 있는 것 같다.

즉, 시국치안부서 위주의 승진 및 정원의 부서가 많은 수도권 위주의 승진자가 많다는 사실⁷⁾과, 매년 승진심사기준의 변경으로 豫測可能性에 근거한 구성원의 경력관리에 어려움이 많으며, 불신감 및 불공정의 이미지를 갖게 한다는 점, 그리고 업무량이 많아 시험준비시간이 부족한 민생치안부서를 기피하고 승진시험준비에 유리한 사복근무부서를 선호하는 것 등이 일반적으로 거론되어 왔는데, 대부분은 경과제도의 합리화와 관계가 있다.

경찰공무원의 경과분류는 一般警科와 特殊警科로 나뉘어지는데, 특수경과는 해양경찰과 통신 등 일반경찰과는 현저히 구분되므로 당연한 분류체계이다. 그러나 이들 특수경과에 속하는 일부분의 경찰공무원을 제외한 대부분의 구성원이 일반경과에 속함으로써 경과제도의 효율적 운영을 저해하고 있다.⁸⁾

경찰조직에서도 이러한 문제점을 의식하여 일반경과를 特技制度라는 것으로 세분하

7) 물론 이러한 현상은 우수인력과 오랜 경력자가 보직관리 지침에 따라 수도권에 집중되기 때문에 나타나는 자연스런 현상이지만, 수도권이외의 근무자들은 이점을 수증하지 않은 경우가 많다.

8) 이러한 현상은 일반직 공무원의 경우에도 나타나고 있다. 즉 행정직군, 행정직렬이 차지하는 비중이 전체 일반직 공무원에서 차지하는 비중이 지나치게 과다함으로써 승진제도 운영에 어려움을 초래하고 있다.

었는데, 여기에는 기획·감사·경무·경비·작전·방법·교통·수사·형사·정보·보안·외사 등으로 나뉘어져 경찰인력의 90% 이상을 망라함으로써 경과제도의 도입 효과를 전혀 얻지 못하고 있다. 特技制度의 문제점으로 인해 專門特技를 부여하기도 하는데 이것은 형사·조사·감식·정보관리·정보분석·보안공작·보안신문·외사·항공·해양·통신 등 지나치게 종류가 많다. 특수경과까지도 포함되어 있고, 정보분석이나 정보관리처럼 특별한 구분의 의미가 없는 것도 눈에 띈다. 이 때문인지는 모르지만, 專門特技는 停年延長의 한 수단으로서, 그것도 특정 계급(경위)에서만 활용될 뿐 특별한 효용은 없는 것으로 인식되고 있다.

나. 改善方案

수직적 분류인 계급구조와 수평적 분류인 경과제도는 조직관리상 매우 밀접한 관련이 있는데, 특히 승진에 있어서 수평적 분류단위에 대한 고려는 필연적이다. 따라서 昇進制度의 合理的 運營은 경과제도의 합리화에 달려 있는 것이나 마찬가지다. 분야별 업무량이 많고 적기 때문에 지금과 같은 통합승진체제에서는 분야간의 불균형을 시정하기 어렵기 때문이다.

다만, 이를 위해서는 특기의 내용을 유사한 분야로 묶어 警科制度化하는 것이 바람직하다. 분야별 승진계통이 가능하기 위해서는 분야간의 인력이 균등히 분포되어 있고, 직위의 숫자도 하위계급에서 상위계급까지 균형을 유지해야 하기 때문이다. 기획과 감사, 경무가 하나의 경과로, 경비와 작전이 또 하나의 경과로 묶여지는 등 5개에서 7개 정도의 분야가 타당할 것으로 생각된다. 경과와 분류는 순경부터 경감까지 적용하고, 상급관리자 승진 직전 단계로서 관리자에 필요한 일반행정가적 소양을 쌓을 필요가 있는 경정계급은 적용하지 않는 것이 좋다. 일반행정공무원에서 직류, 직렬, 직군으로 갈수록 보다 많은 기능분야를 포함하는 것과 동일한 논리이다.

V. 警察組織의 成果向上 : 勤務成績評定制度의 改善

1. 評定制度의 機能化 條件

근무성적평정제도가 제 기능을 발휘하기 위해서는 評定目的과 職務特性에 부합하는 評定要素를 선정하여 評定表를 만들고, 客觀的 觀察이 가능한 평정자를 확보하여 그로

었는데, 여기에는 기획·감사·경무·경비·작전·방법·교통·수사·형사·정보·보안·외사 등으로 나뉘어져 경찰인력의 90% 이상을 망라함으로써 경과제도의 도입 효과를 전혀 얻지 못하고 있다. 特技制度의 문제점으로 인해 專門特技를 부여하기도 하는데 이것은 형사·조사·감식·정보관리·정보분석·보안공작·보안신문·외사·항공·해양·통신 등 지나치게 종류가 많다. 특수경과까지도 포함되어 있고, 정보분석이나 정보관리처럼 특별한 구분의 의미가 없는 것도 눈에 띈다. 이 때문인지는 모르지만, 專門特技는 停年延長의 한 수단으로서, 그것도 특정 계급(경위)에서만 활용될 뿐 특별한 효용은 없는 것으로 인식되고 있다.

나. 改善方案

수직적 분류인 계급구조와 수평적 분류인 경과제도는 조직관리상 매우 밀접한 관련이 있는데, 특히 승진에 있어서 수평적 분류단위에 대한 고려는 필연적이다. 따라서 昇進制度의 合理的 運營은 경과제도의 합리화에 달려 있는 것이나 마찬가지다. 분야별 업무량이 많고 적기 때문에 지금과 같은 통합승진체제에서는 분야간의 불균형을 시정하기 어렵기 때문이다.

다만, 이를 위해서는 특기의 내용을 유사한 분야로 묶어 警科制度化하는 것이 바람직하다. 분야별 승진계통이 가능하기 위해서는 분야간의 인력이 균등히 분포되어 있고, 직위의 숫자도 하위계급에서 상위계급까지 균형을 유지해야 하기 때문이다. 기획과 감사, 경무가 하나의 경과로, 경비와 작전이 또 하나의 경과로 묶여지는 등 5개에서 7개 정도의 분야가 타당할 것으로 생각된다. 경과와 분류는 순경부터 경감까지 적용하고, 상급관리자 승진 직전 단계로서 관리자에 필요한 일반행정가적 소양을 쌓을 필요가 있는 경정계급은 적용하지 않는 것이 좋다. 일반행정공무원에서 직류, 직렬, 직군으로 갈수록 보다 많은 기능분야를 포함하는 것과 동일한 논리이다.

V. 警察組織의 成果向上 : 勤務成績評定制度의 改善

1. 評定制度의 機能化 條件

근무성적평정제도가 제 기능을 발휘하기 위해서는 評定目的과 職務特性에 부합하는 評定要素를 선정하여 評定表를 만들고, 客觀的 觀察이 가능한 평정자를 확보하여 그로

하여금 일상적인 관찰에 근거한 記錄을 토대로 공정하게 평정토록 해야 한다.⁹⁾ 여기에 부분공개든 일반공개든 여하한 방식을 택하든 공개제도를 택하는 것이 바람직하다.

여기서 직무특성이란 바로 職務分析에 근거한 평정요소의 선정을 의미하는데, 일반적으로 평정요소의 종류는 근태상황과 같은 結果, 추상적인 資質, 관찰가능한 行動의 3가지로 나뉘어 진다. 평정목적과 관련하여 평정요소의 적합성을 살펴보면, <표 10>과 같다. 이 표는 평정목적에 대한 요소의 적합성을, 주관적 측면에서 매우 좋다에서 매우 나쁘다 까지의 5점 척도로 표시한 것이다. 표의 해석에서 유의해야 할 것은 각 要素들이 타당성·신뢰성등 心理測定學的 要件을 엄격하게 갖추었음을 전제로 한 평가라는 점이다. 이 條件이 充足되지 않을 경우 이와같은 適合性 評價는 성립되지 않는다.

전체적으로 볼때 行動과 結果를 기준으로 한 평정치가 資質에 의한 것보다 바람직하다고 결론지을 수 있다. 두가지를 동시에 고려하면서 목적에 따라 가중치를 달리 한다면 가장 이상적이라 하겠다.¹⁰⁾ 주관적 평가이므로 단정짓기는 어려우나 두가지 중에서 어느 하나를 선택해야 하는 경우라면 행동 요소가 보다 낫다고 평가할 수 있다.¹¹⁾ Lawler의 지적도 동일한 맥락으로 해석된다.¹²⁾ 이런 관점에서 MBO가 널리 사용되는 것은 당연시 할 수 있다. 그 주장에서처럼, 두가지 기준을 동등하게 고려하여 각각의 장점을 그에 부합하는 용도에 활용하는 것이라면¹³⁾ 평정체제의 기능화 측면에서는 가장 바람직한 방법이 된다.¹⁴⁾ 다만 평정결과를 昇進 用途만으로 사용할 경우 약간의 제

9) 李裕駿, 勤務成績 評定要素의 選定에 관한 研究, 서울대학교 대학원 박사학위 논문, 1992.8, pp. 72-112.

10) Harry Levinson, "Appraisal of What Performance?," In Victor H. Vroom(ed.), *Manage People, Not Personnel: Motivation and Performance Appraisal*, New York: Harvard Business Review Book, 1990, p.194.

11) Andrew D. Szilagyi, Jr. and Marc J. Wallace, Jr., *Organizational Behavior and Performance*, 3rd ed., Glenview, Ill.: Scott, Foresman and Company, 1983, p.386.

12) Lawler, op. cit., p.124.

13) Craig Eric Schneier and Richard W. Beatty, "Combining BARS and MBO: Using an Appraisal System to Diagnose Performance Problems," *Personnel Administrator*, Vol.21 No.1(1979), pp. 129-135.

14) 그러나 MBO라 하더라도 結果만에 중점을 둔다면 이러한 논리는 성립되기 어렵다. Vandra L. Huber, "An Analysis of Performance Appraisal Practices in the Public Sector: A Review and Recommendations," *Public Personnel Management*, Vol.12 No.3(1983), pp.258-267.; Kenneth J. Lacho, G. Kent Stearns and Robert K. Whelan, "Performance Appraisal in Local Government: A Current Update," *Public Productivity & Management Review*, Vol.14 No.3(1991), pp. 281-295.

약이 따를 것이다.

〈표 10〉 評定目的과 評定要素 選擇

목 적 요 소	승 진	보수및 기타 인사관리	피드백 및 발전	기준타당성
자질	매우 좋음	매우 나쁨	보통	매우 나쁨
행동	보통	좋음	매우 좋음	좋음
결과	보통	매우 좋음	나쁨	매우 좋음

2. 警察公務員 評定制度의 特徵

일반직 공무원 평정제도는 1991년 6월 29일자(總理令390호)로 대폭 개정되었다. 評定書式을 二元化하고, 評定表 作成에 대한 각 部處의 裁量權을 인정하였으며, 自己評定과 絶對評定을 도입한 것이 주된 내용이다. 그 외에 승진총점에서의 평정점수 반영비율을 높이고 강제배분비율을 조정하였는데, 주요 개정내용을 정리하면 다음의 〈표 11〉과 같다.

이 표의 내용중, 개정된 평정제도에서 평정점수의 승진반영비율을 높인 점은 비록 5급 공무원에 한정된 것이지만, 평정의 중요성을 인식한 결과로 생각된다. 그러나 평정표의 순위배분에 적용되는 강제분포비율이 수.우.양.가에 대해 종전의 2:3:4:1로부터 2:4:3:1로 완화된 점은 재고의 여지가 있다 하겠다. 과거에는 평정자와 확인자가 각각 강제분포를 실시하였으므로 그로 인한 폐단은 상당하였을 것으로 짐작할 수 있다.

피평정자의 숫자가 적은 부서와 많은 부서간에 평정결과의 불균형이 초래되기 쉬운 것이다. 확인자를 중심으로 평정자와 확인자가 상호 협의 하에 강제분포를 실시하면 이러한 불합리성은 어느 정도 시정할 수 있다. 즉 서열화 대상이 되는 피평정자의 숫자가 늘어날수록 강제분포에서 전제하는 근무성적의 정규분포성이 성립할 수 있기 때문이다. 그럼에도, 현실의 관대화경향을 조장하는 분포제한 완화로 귀결된 점은 납득하기 어려운 점이 있다.

개정된 일반직 공무원 평정제도의 특징을 몇 가지 측면으로 나누어 살펴보면,

첫째, 評定書式을 二元化하고 絶對評價 방식을 도입한 점이다. 과거에는 評定表만을 근거로 相對評價하였는데, 이를 評定表와 評定書로 나누었다. 전자는 종전과 같이 상대평가를 하지만 후자에 대해서는 絶對評價를 하도록 한 점이 특징이다.

약이 따를 것이다.

〈표 10〉 評定目的과 評定要素 選擇

목 적 요 소	승 진	보수및 기타 인사관리	피드백 및 발전	기준타당성
자질	매우 좋음	매우 나쁨	보통	매우 나쁨
행동	보통	좋음	매우 좋음	좋음
결과	보통	매우 좋음	나쁨	매우 좋음

2. 警察公務員 評定制度의 特徵

일반직 공무원 평정제도는 1991년 6월 29일자(總理令390호)로 대폭 개정되었다. 評定書式을 二元化하고, 評定表 作成에 대한 각 部處의 裁量權을 인정하였으며, 自己評定과 絶對評定을 도입한 것이 주된 내용이다. 그 외에 승진총점에서의 평정점수 반영비율을 높이고 강제배분비율을 조정하였는데, 주요 개정내용을 정리하면 다음의 〈표 11〉과 같다.

이 표의 내용중, 개정된 평정제도에서 평정점수의 승진반영비율을 높인 점은 비록 5급 공무원에 한정된 것이지만, 평정의 중요성을 인식한 결과로 생각된다. 그러나 평정표의 순위배분에 적용되는 강제분포비율이 수.우.양.가에 대해 종전의 2:3:4:1로부터 2:4:3:1로 완화된 점은 재고의 여지가 있다 하겠다. 과거에는 평정자와 확인자가 각각 강제분포를 실시하였으므로 그로 인한 폐단은 상당하였을 것으로 짐작할 수 있다.

피평정자의 숫자가 적은 부서와 많은 부서간에 평정결과의 불균형이 초래되기 쉬운 것이다. 확인자를 중심으로 평정자와 확인자가 상호 협의 하에 강제분포를 실시하면 이러한 불합리성은 어느 정도 시정할 수 있다. 즉 서열화 대상이 되는 피평정자의 숫자가 늘어날수록 강제분포에서 전제하는 근무성적의 정규분포성이 성립할 수 있기 때문이다. 그럼에도, 현실의 관대화경향을 조장하는 분포제한 완화로 귀결된 점은 납득하기 어려운 점이 있다.

개정된 일반직 공무원 평정제도의 특징을 몇 가지 측면으로 나누어 살펴보면,

첫째, 評定書式을 二元化하고 絶對評價 방식을 도입한 점이다. 과거에는 評定表만을 근거로 相對評價하였는데, 이를 評定表와 評定書로 나누었다. 전자는 종전과 같이 상대평가를 하지만 후자에 대해서는 絶對評價를 하도록 한 점이 특징이다.

〈표 11〉 一般職 公務員 評定制度의 改正前後 比較

區 分		改 正 前	改 正 後
目的	승진반영비율	5급 45% 6급이하 40%	5급 50% 6급이하 40%
評定 手段	평정서식	근무성적평정표	근무성적평정서 (절대평가) 근무성적평정표 (상대평가)
	평정표종류	6종	기관별 평정요소·배점 조정가능
	평정요소	4요소 10항목	4요소 10항목을 기본형으로
	평정총점	5급:45점(22.5점x2) 6급:40점(20점x2)	평정서: 100점만점 평정표(5급:50점, 6급이하:40점)
	강제분포비율	수·우·양·가=2:3:4:1	평정표 순위배분에 적용 (2:4:3:1)
評定 過程	평정방법	평정자·확인자 독자 평정후 합산	평정서작성: 자기평가후 평정자·확인자 독자 평정하여 합산함. 필요시 피평정자와 동일직급 공무원의 의견 참조 가능 평정표작성: 평정서 기초로 평정자·확인자 상호협의하여 서열결정

資料: 公務員 評定規則(총리령 390호: 1991.6.29)

이와 함께 평정절차도 달리하였다. 평정서 상의 평가를 할 때는 피평정자 본인의 실적 기록을 토대로 평정자와 확인자가 독자적으로 평정하지만, 평정표상의 평가를 할 때는 평정자와 확인자가 상호 협의토록 하였다.

이와 같은 평정방법은, 과거 역산제로 일컬어지던 방식을 사실상 제도화한 것으로 생각된다. 피평정자의 평정순위를 미리 정해 놓고, 평정점수는 이에 맞추어 배정하던 역산제는 평정제도를 형해화시키는 주요 요인으로 꼽혀 왔었다. 일종의 서열법이 지배함으로써 평정표상의 평정요소에 의한 분석적 평정을 불가능하게 하였던 것이다. 개정된 평정제도는, 평정요소에 근거한 평정서를 절대평가 방식으로 바꿈으로써, 과거와 동일한 방식의 역산제에 대한 필요성은 감소시켰다.

둘째, 본인의 실적을 스스로 기록하는 방식을 적용한 자기평정 제도를 도입하였다. 평정수단의 타당화방안으로 열거되는 2가지 내용을 부분적으로 제도화한 것이다. 피평정자는 자신의 업무실적을 본인이 직접 기록하고, 이를 근거로 평정서에 자기평정을 하게 된다. 자신의 평상시 업무실적을 일지 형식으로 관리할 가능성을 높일 수 있다.

자기평정 결과 및 피평정자가 기록한 내용은 평정자와 확인자의 평가시 근거자료로 활용된다.

셋째, 직무특성에 따라 기관별로 평정서를 작성할 수 있는 재량권을 부여하였다. 과거와 같은 통일적·획일적인 평정양식의 사용을 포기하고 기관별로 평정요소 및 배점비율을 조정할 수 있도록 한 것은 이 분야의 연구에 비추어 타당할 뿐아니라 당연한 일이다.

평정요소 및 배점비율을 조정하기 위해서는 총무처장관과 사전 협의를 거치도록 되어 있다. 미국의 경우 OPM(Office of Personnel Management)의 사전승인에서는, 목표에 근거하며 직무와 관련될 것, 주요 실적요소의 식별과 서류상의 기준이 제시되어 있을 것, 5가지 요약평정 수준이 나타나 있을 것, 평가결과에 대한 기록유지방법 등이 검토된다.¹⁵⁾

이상의 일반행정직 공무원과 비교하여 경찰공무원에 대한 평정은 특이한 점이 상당히 많이 있다.

먼저, 평정표상의 평정기준인 요소가 제1평정요소와 제2평정요소로 나뉘어져 있다. 과거 평정규정이 경찰공무원 승진임용규정(대통령령) 및 동 시행규칙(내무부령) 그리고 경찰인사고과 평가제 시행규정(내무부훈령)으로 이원화되어 있을 당시의 유습으로 생각된다. 당시 승진임용시행규칙은 근무성적평정의 목적을 비롯한 여러 가지 제도적 규정을, 인사고과 규정에서는 객관적 평가를 목적으로 자료작성의 세부지침을 정하고 있었다. 현행 제도하에서는 1평정요소가 인사고과규정을, 2평정요소가 승진임용규정을 이어받고 있다.

둘째, 일반직 공무원에 비해 객관적 평정요소가 많은 편이다. 직장훈련 점수라든가, 포상점수, 첩보제출, 근태 점수 등 1평정요소는 대부분 객관적 요소에 해당한다.

과거 인사고과규정은 평정요소를 득점사항과 감점사항으로 나누어 전자는 8요소 100점으로 하고, 후자는 11요소로 하여 감점대상과 점수를 규정하고 있었다. 이들 요소는 다시 구체적인 항목으로 나누어지는데, 각 항목마다 양적 기준을 제시하는 한편 양화불가능한 요소에 대해서는 평가위원회를 구성하여 평정토록 하였다. 예를 들어 득점사항 가운데 업무개선발전이란 요소는 창의적인 연구와 노력으로 경찰업무개선에 기여한 실적을 평가하는 것인데, 제안제도에 의한 수상실적 또는 행정연구서 등이 채택

15) Frank P. Cippolla, "Performance Management: Where Are We Going?," The Bureaucrat, Vol. 20 No.2(1991), p.12.

되어 전국. 시도단위로 시행된 실적은 1건에 10점, 경찰서단위로 시행된 실적은 1건에 5점, 채택은 되지 않았으나 연구노력한 흔적이 뚜렷하거나 업무개선에 참고가 된 실적은 1건에 3점으로 평가하는 식이다. 감점사항에 대해서도 징계와 근태, 기타로 나누어 근태의 경우 무계결근 1회당 0.6점, 조퇴 및 지각은 1회당 0.2점, 법정 연가·병가일수 초과에 대해 5일마다 0.2점씩 감점토록 하는 등 모든 항목은 양적으로 표시되어 있었다.

셋째, 평정자가 3인으로 되어 있다. 1차 평정자는 피평정자의 직근 상급감독자이며, 2차 평정자는 1차 평정자의 직근 상급감독자, 3차 평정자는 2차 평정자의 직근 상급감독자이다. 3차례에 걸쳐 평정을 하는 이유는 주관성을 배제하기 위함이라 한다. 승진 심사시의 평정점수는 총 50점인데, 1요소가 30점, 2요소가 20점이다. 1요소에 대해서는 1차 평정자가 평정을 담당하고 2, 3차 평정자는 확인만 할뿐이다. 2요소는 3인의 각 평정자가 부여할 수 있는 점수가 1.2차 평정자가 각 7.5점, 3차 평정자가 5점이다.

넷째, 경찰공무원의 평정제도는 그 용도 측면에서 승진에만 국한하고 있다는 점과, 평정시기별 점수환산 방법이 특이하다는 점이다.

일반공무원 평정제도가 開發的. 相談的 目的을 동시에 추구하는 것과는 큰 차이가 있다. 이로 인해 불가피하게 역산제가 일어나고, 피평정자의 입장에서는 평정자와의 개인적 유대에 따라 평정점수도 달라지는 것으로 인식하게 된다. 한편 일반공무원의 경우는 승진시 평정점수 반영에 있어 최근연도부터 역산하여(4년 정도) 가중치를 부여한 점수의 합계를 당사자의 평정치로 하고 있는데, 경찰공무원은 당해 연도의 평정결과만을 반영할 뿐이다.

3. 評定制度의 改善方向

평정제도가 제 기능을 발휘하기 위해서는 앞서의 기능화조건에서 언급한 내용이 충족되어야 한다. 그러나 시험과목에 관한 논의에서 언급한 것과 동일한 논리로, 직무분 석 없는 평정표 양식은 늘 실패하기 마련이다. 평정제도 운영과 관련된 기존의 글들 역시 그러한 조건이 충족되지 않은 상태하에서는 또 다른 문제를 야기할 뿐이다. 여기서는 앞서의 승진에 관한 조직구성원의 의구심과 두려움을 생각할 때 다른 무엇보다도 評定結果를 公開하는 방안을 신중히 검토해야 할 것 같다.

評定結果를 公開해야 한다는 주장은 학계에서 이미 오래 전부터 주장되어 온 것이다. 미국의 경우 1950년대이래 평정결과는 본인에게 알려 주고 있음을 감안한다면 공

되어 전국. 시도단위로 시행된 실적은 1건에 10점, 경찰서단위로 시행된 실적은 1건에 5점, 채택은 되지 않았으나 연구노력한 흔적이 뚜렷하거나 업무개선에 참고가 된 실적은 1건에 3점으로 평가하는 식이다. 감점사항에 대해서도 징계와 근태, 기타로 나누어 근태의 경우 무계결근 1회당 0.6점, 조퇴 및 지각은 1회당 0.2점, 법정 연가·병가일수 초과에 대해 5일마다 0.2점씩 감점토록 하는 등 모든 항목은 양적으로 표시되어 있었다.

셋째, 평정자가 3인으로 되어 있다. 1차 평정자는 피평정자의 직근 상급감독자이며, 2차 평정자는 1차 평정자의 직근 상급감독자, 3차 평정자는 2차 평정자의 직근 상급감독자이다. 3차례에 걸쳐 평정을 하는 이유는 주관성을 배제하기 위함이라 한다. 승진 심사시의 평정점수는 총 50점인데, 1요소가 30점, 2요소가 20점이다. 1요소에 대해서는 1차 평정자가 평정을 담당하고 2, 3차 평정자는 확인만 할뿐이다. 2요소는 3인의 각 평정자가 부여할 수 있는 점수가 1.2차 평정자가 각 7.5점, 3차 평정자가 5점이다.

넷째, 경찰공무원의 평정제도는 그 용도 측면에서 승진에만 국한하고 있다는 점과, 평정시기별 점수환산 방법이 특이하다는 점이다.

일반공무원 평정제도가 開發的. 相談的 目的을 동시에 추구하는 것과는 큰 차이가 있다. 이로 인해 불가피하게 역산제가 일어나고, 피평정자의 입장에서는 평정자와의 개인적 유대에 따라 평정점수도 달라지는 것으로 인식하게 된다. 한편 일반공무원의 경우는 승진시 평정점수 반영에 있어 최근연도부터 역산하여(4년 정도) 가중치를 부여한 점수의 합계를 당사자의 평정치로 하고 있는데, 경찰공무원은 당해 연도의 평정결과만을 반영할 뿐이다.

3. 評定制度의 改善方向

평정제도가 제 기능을 발휘하기 위해서는 앞서의 기능화조건에서 언급한 내용이 충족되어야 한다. 그러나 시험과목에 관한 논의에서 언급한 것과 동일한 논리로, 직무분 석 없는 평정표 양식은 늘 실패하기 마련이다. 평정제도 운영과 관련된 기존의 글들 역시 그러한 조건이 충족되지 않은 상태하에서는 또 다른 문제를 야기할 뿐이다. 여기서는 앞서의 승진에 관한 조직구성원의 의구심과 두려움을 생각할 때 다른 무엇보다도 評定結果를 公開하는 방안을 신중히 검토해야 할 것 같다.

評定結果를 公開해야 한다는 주장은 학계에서 이미 오래 전부터 주장되어 온 것이다. 미국의 경우 1950년대이래 평정결과는 본인에게 알려 주고 있음을 감안한다면 공

開에 대한 異論은 없을 수도 있다.

그런데, 평정결과의 공개를 반대하는 공무원들은 1980년도에 34.6%였음에 비해 1990년도에 여전히 30%내외가 이를 찬성치 않고 있다.¹⁶⁾ 한가지 더 흥미로운 사실은, 완전공개를 찬성하는 비율은 거의 그대로인 반면, 피평정자 본인에게는 공개해야 한다는 주장이 늘어 났다는 점이다. 단정짓기는 어려우나, 평정결과의 공개를 반대하는 사람들이 줄어든 그만큼, 결과의 완전공개가 아니라 제한적 공개 쪽으로 돌아선 것으로 생각된다.

이처럼 평정관련 당사자들은 평정결과의 공개를 압도적으로 지지하면서도, 평정결과의 공개여부를 사실상 매우 미묘한 문제로 인식하고 있는 것 같다. 현행 규정상으로도 이 문제는 쉽게 해석하기 어렵다. 즉 현행의 공무원 평정규정에서는 평정결과를 비공개로 하고 있지만, 공무원 고충처리규정(대통령령 11837호) 2조에서는 고충심사대상으로서 '공무원은 누구나 근무조건, 인사관리 기타 신상문제에 대하여 인사상급 및 고충심사를 청구할 수 있다'고 규정하고 있다. 이와 관련하여 1983년 6월 총무처가 발간한 공무원고충처리제도 안내에서는, 고충처리규정 상의 인사관리사항을 구체화하여 승진, 전직, 전보 등 임용에 관한 사항, 근무성적평정, 경력평정, 교육훈련, 복무 등에 관한 사항, 상훈, 제안 등 업적성취에 관한 사항으로 하고 있다. 고충처리규정상으로는 근무성적평정에 관한 상급자의 월권행위는 명백히 고충심사의 대상이 된다. 그런데, 평정규정에서는 그 결과를 비공개로 하고 있으므로 고충심사를 청구하는 것은 사실상 불가능하다.

평정결과의 공개는 두 가지 측면을 내포하고 있다. 하나는 공개를 통히 보다 공정한 평정을 가능케 하자는 것이다. 또 다른 하나는 공개의 부산물이면서 공정성 측면보다 더욱 중요하다고도 할 수 있는 피평정자의 자아발전을 돕는 것이다. 평정결과가 공정해야만이 피평정자는 평정자의 충고를 받아 들여 자아발전의 원동력으로 삼을 것이므로 사실상 두 가지는 동전의 양면과 같다. 평정과정의 참여와 결과의 공개도 마찬가지로 관계이다. 이 때문에 평정제도의 기능화를 논하는 학자들은 모두 이 문제를 거론하게 된다. 따라서 評定結果의 公開與否는 公正性和 自我發展이라는 두 가지 측면에서 고려해야 한다.

16) 이러한 比率은 日本에서도 비슷하게 나타난다. Whitehill은 미국과 일본의 근로자들에 대해 평정결과의 공개여부를 조사하였다. 非公開로 해야 한다는 비율이 日本에서는 31%로 나타났으며, 미국의 근로자들은 4%만이 이를 지지하였다. 가능하면 평정을 하지 않아야 한다는 응답도 상당한데, 일본의 근로자는 17%, 미국에서는 15%로 이를 찬성하고 있었다. Arthur M. Whitehill, *Japanese Management: Tradition and Transition*, London: Routledge, 1991, p.203.

두 번째는 평정자를 3인에서 2인으로 바꾸도록 해야 할 것이다.

피평정자에 대한 평정자료는 대면관계에서 수집되는 경우가 많다. 잦은 접촉은 보다 정확하고 공정한 평정의 전제라 할 수 있는데, 하위계급자가 조직계층상 상층에 있는 3차 평정자를 자주 접할 기회란 특정 부서 이외에는 없을 것이다. 거의 대부분의 조직에 있어 피평정자는 2차 평정자와의 접촉 정도에서 그치게 되는 경우가 많으므로, 공정하고 객관적인 평정을 할 위치에 있는 자로 해야 할 것이다.

세 번째는 평정결과의 다목적적 활용이다. 이미 거의 모든 조직이 통제지향적 평정보다는 비통제지향적 평정으로 바뀌어 있다. 즉 승진 용도로의 평정으로부터 부하의 개발과 발전으로의 평정이 일반화되어 있으므로 경찰조직 역시 지휘권의 확립만 집착하기보다는 이와 같은 일반적 추세를 수용하는 것도 고려해야 한다.

네 번째는 평정결과의 승진에 대한 반영기간을 늘리는 것이다. 우리의 경우 승진에 임박한 시점의 직전 3년간의 평정결과만을 반영하는 것이 소위 역산제라는 폐단을 낳고 있으며 승진직후의 근무를 태만히 하는 풍토가 생겨났기 때문이다.

VI. 退職制度의 改善을 통한 組織活性化 誘導

1. 階級停年制에 대한 相反된 視覺

경찰공무원 조직은 일반공무원조직과는 달리 계급정년제를 도입하고 있어서 중간퇴직자의 비율이 높은 편이다.

階級停年制의 취지가 조직의 新陳代謝를 촉진하기 위한 것이지만, 이러한 제도가 아니더라도 조직의 활성화를 위해서 무능한 조직구성원을 배제하는 장치를 갖추는 것은 바람직하다. 문제는 계급정년제가 원래 의도대로 과연 무능한 조직구성원만을 배제하고 유능한 인력을 보존하는 장치로 볼 수 있느냐 하는 회의론적 시각이 비등하다는 점이다. 이런 시각에서는 오히려 계급정년제가 조직의 신진대사를 촉진하기보다는 不安定化를 초래한다는 논리를 전개한다.

현재 경찰공무원의 계급정년제가 조직의 불안정성으로 이어진다는 논거로서 활용되는 사례는 유능한 젊은 인력의 조기퇴직 그리고 그 가능성에 대한 우려이다. 즉 40대 초반의 능력 있는 인물이 너무 고속 승진하다 보니 계급정년제에 걸려서 퇴직한다는 것이다. 이와 관련된 고시출신자들의 예가 가끔 신문에서 크게 보도되곤 하여, 이를 접

두 번째는 평정자를 3인에서 2인으로 바꾸도록 해야 할 것이다.

피평정자에 대한 평정자료는 대면관계에서 수집되는 경우가 많다. 잦은 접촉은 보다 정확하고 공정한 평정의 전제라 할 수 있는데, 하위계급자가 조직계층상 상층에 있는 3차 평정자를 자주 접할 기회란 특정 부서 이외에는 없을 것이다. 거의 대부분의 조직에 있어 피평정자는 2차 평정자와의 접촉 정도에서 그치게 되는 경우가 많으므로, 공정하고 객관적인 평정을 할 위치에 있는 자로 해야 할 것이다.

세 번째는 평정결과의 다목적적 활용이다. 이미 거의 모든 조직이 통제지향적 평정보다는 비통제지향적 평정으로 바뀌어 있다. 즉 승진 용도로의 평정으로부터 부하의 개발과 발전으로의 평정이 일반화되어 있으므로 경찰조직 역시 지휘권의 확립만 집착하기보다는 이와 같은 일반적 추세를 수용하는 것도 고려해야 한다.

네 번째는 평정결과의 승진에 대한 반영기간을 늘리는 것이다. 우리의 경우 승진에 임박한 시점의 직전 3년간의 평정결과만을 반영하는 것이 소위 역산제라는 폐단을 낳고 있으며 승진직후의 근무를 태만히 하는 풍토가 생겨났기 때문이다.

VI. 退職制度의 改善을 통한 組織活性化 誘導

1. 階級停年制에 대한 相反된 視覺

경찰공무원 조직은 일반공무원조직과는 달리 계급정년제를 도입하고 있어서 중간퇴직자의 비율이 높은 편이다.

階級停年制의 취지가 조직의 新陳代謝를 촉진하기 위한 것이지만, 이러한 제도가 아니더라도 조직의 활성화를 위해서 무능한 조직구성원을 배제하는 장치를 갖추는 것은 바람직하다. 문제는 계급정년제가 원래 의도대로 과연 무능한 조직구성원만을 배제하고 유능한 인력을 보존하는 장치로 볼 수 있느냐 하는 회의론적 시각이 비등하다는 점이다. 이런 시각에서는 오히려 계급정년제가 조직의 신진대사를 촉진하기보다는 不安定化를 초래한다는 논리를 전개한다.

현재 경찰공무원의 계급정년제가 조직의 불안정성으로 이어진다는 논거로서 활용되는 사례는 유능한 젊은 인력의 조기퇴직 그리고 그 가능성에 대한 우려이다. 즉 40대 초반의 능력 있는 인물이 너무 고속 승진하다 보니 계급정년제에 걸려서 퇴직한다는 것이다. 이와 관련된 고시출신자들의 예가 가끔 신문에서 크게 보도되곤 하여, 이를 접

하는 일반국민들에게 경찰인사 전반에 대한 그릇된 인식을 심어 주기도 한다. 이보다 더 심각한 문제는 이미 경정 계급에까지 승진한 조직내에서는 상대적으로 우수한 인력인 경찰대 졸업생들이 장차 계급정년제에 가로막혀 정년퇴직하는 사례가 현저히 증가할 가능성이 있다는 점이다.

그렇다고 이러한 논리에 따라 계급정년제를 폐지하거나 계급정년 연한을 연장할 경우 당사자는 몇 년 더 근무할 수 있을 지 모르지만 다른 구성원들에게는 승진적체의 심화를 가져오거나, 부작용으로 무능한 인력의 안주현상을 조장할 가능성도 배제할 수 없다.

젊은 인력의 조기퇴직 현상은 현행의 채용, 승진, 정년제도가 상호 유기적인 연계를 갖추고 있지 못하기 때문이지 오로지 계급정년제만의 탓은 아니다. 고시합격자의 경정 특채라든가, 모든 승진단계에서 시험승진을 가능케 한 것은 계급정년과 맞물려 경찰조직내에서 高速昇進 그룹과 昇進遲滯 그룹을 명확하게 二元化하는 결과를 초래하였다. 따라서 유능한 인력의 조기퇴직문제를 해결하기 위해서는 계급정년제에만 초점을 두어서는 곤란하고 채용방식과 승진제도를 동시에 고려해야 한다. 경정 특채는 유능한 중견간부 양성이라는 측면에서는 바람직하나 현재의 계급정년제와 인력구조하에서는 경무관 승진이 안될 경우는 물론이고 경무관 승진이 되더라도 조기퇴직은 불가피하다.

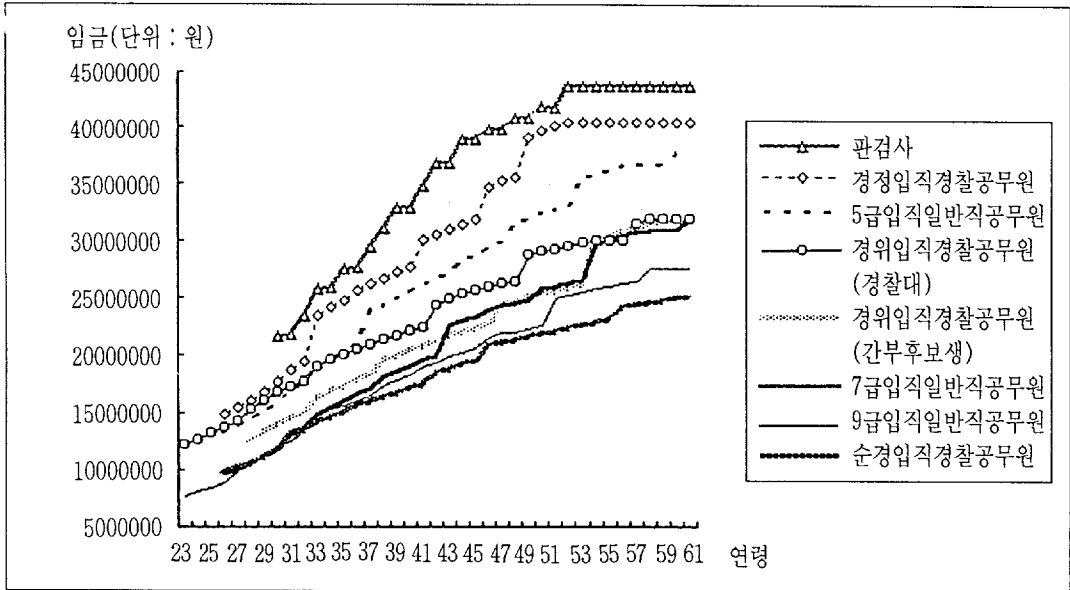
조직구성원의 입장에서 볼 때 계급정년제가 빠른 퇴직을 강요하고 있다는 현실과 또한 상대적으로 빠른 승진을 보장한다는 현실이 맞물려 있어서 그 선택이 어렵다는 점은 확실하다. 그러나 조직의 리더 입장에서 보면 계급정년제는 잘 활용될 경우 능력있는 사람과 그렇지 못한 사람을 구별하여 차별대우하는 적극적 인사행정의 한 수단으로서 유용하다. 물론 그것은 昇進人事의 公正性を 전제로 할 때이다. 계급정년제 자체가 없는 일반공무원 조직의 경우 지나친 조직의 안정성과 연공서열 위주의 인사가 조직의 침체를 가져오고 있어서 새로운 문제로 부상하고 있음은 교훈적이다.

결국 階級停年制가 組織의 不安定性으로 이어지느냐 活性化로 이어지느냐 하는 것은, 계급정년제 자체가 내포하는 문제 때문이 아니라, 계급정년제를 보는 관리자와 조직구성원의 시각에서 비롯된다.

경찰공무원중 경위 및 경정 임직자의 경우 고속 승진으로 一般職 公務員에 비해 보수 수준의 상승을 가져오고 있으나 巡警入職者의 경우는 오히려 승진지체 현상이 심해 보수수준이 갈수록 상대적으로 낮아지는 현상이 초래되고 있다.(그림 참조)

이런 상황에서 계급정년제의 폐지나 계급정년의 지나친 연장은 하위직 경찰공무원의 승진지체를 가속화시키고 보수에 대한 불만을 증폭시킬 우려가 있다.

〈그림 2〉 경찰공무원과 여타 공무원의 연령별 연봉추이



주 : 각 직급별 입직공무원의 연령별 연봉추이는 '94년 공무원 보수표를 토대로 '93년도 현재의 직급별 평균승진연한을 고려하여 산출한 것임.

자료 : 진재구, "공무원 보수개혁", 노정현교수정년기념논문집, [행정개혁의 이론과 실제], 1994.

이는 일반직 공무원과 경찰공무원의 계급구조별 인력구성을 살펴보면 더욱 명확해진다.

이 표에서 알 수 있듯이 경찰공무원의 경우는 일반직 공무원에 비해 조직내 인력구조가 급격한 Pyramid 형태를 띠고 있다. 일반직은 1급에서 6급까지(2급과 3급 구간을 제외하고)는 피라미드 형태이나, 7급에서 9급까지는上位職과의 인원대비 비율이 1 이하로서 전체적으로는 피라미드가 아니라 鐘型을 형성하고 있다. 반면 경찰공무원은 치안정감에서 경장까지 계속적으로 이 비율이 1 이상을 유지하고 있어 전형적인 피라미드 형태에 속한다. 경장계급과 순경계급간에만 수년 전부터 시행되어 온 自動昇進制度의 영향으로 이 비율이 역전되어 있을 뿐이다.

組織形態論(Organizational Morphology)의 관점에서 볼 때 이러한 조직형태는 구성원의 組織期待에 심리적 영향을 미치게 된다. 일반직 공무원의 경우 9급공무원으로 입직하는 사람은 6급까지의 확장적 인력구조하에서 열심히 일하면 때가 되어 언제든지

〈표 12〉 일반공무원과의 계급별 인력구조 비교

일반직 국가공무원			일반직 지방공무원			경찰공무원		
계 급	인 원	상위직 대 비	계 급	인 원	상위직 대 비	계 급	인 원	상위직 대 비
1 급	136		1 급	17		치안정감	4	
2 급	531	3.90	2 급	103	6.05	치안감	15	3.75
3 급	362	0.68	3 급	173	1.67	경무관	44	2.93
4 급	3534	9.76	4 급	1888	10.95	총 경	422	9.59
5 급	9262	2.62	5 급	12137	6.42	경 정	1162	2.75
6 급	21976	2.37	6 급	39825	3.28	경 감	1995	1.71
						경 위	7586	3.80
7 급	21081	0.95	7 급	50988	1.28	경 사	13848	1.82
8 급	20199	0.95	8 급	48551	0.95	경 장	36236	2.61
9 급	15845	0.78	9 급	23244	0.47	순 경	28974	0.79

* 일반직 국가·지방공무원은 1992.12.31 기준

경찰직 공무원은 1993.12.31 기준

승진할 수 있다는 가능성을 가진다. 그러나 6급에서 5급으로의 승진은 그 이전까지와는 비교할 수 없을 정도로 치열해져, 일반적인 사람이라면 5급 승진에 대한 기대수준은 낮아지거나 낮아지지 않을 수 없게 된다. 비록 9급에서 5급까지 승진한다 하더라도 이 단계까지 28년이 소요되어 연령상으로는 고졸자를 기준으로 50세를 바라보게 되며, 나아가 5급에서 4급 승진기간인 12.6년을 포함한다면 4급으로 승진하자마자 정년퇴직을 하게 된다. 이 때문에 구성원간에는 이 계급으로의 승진이란 '특별한 能力을 가진 者에게만' 국한된다는 일종의 묵시적 합의가 형성되는 셈이다.

경찰공무원의 경우 승진 소요연수는 일반직과 거의 비슷해져 고졸 순경입직자의 경우 理論上으로는 경정으로 승진할 때가 대략 58세가 된다. 일반직에 비해 연령상으로는 10세 정도가 많은 셈이다. 평균적인 사람이라면 총경이 되기도 전에 정년퇴직을 맞이하게 된다. 이런 측면에서는 일반직 공무원과 비교하여 5급이나 4급 또는 경정이나 총경까지 소요되는 기간을 제외한다면 구성원에 대한 심리적 영향 측면에서 본질적인 차이는 없는 셈이다.

그런데 이것이 質的인 差異로 연결되는 이유는 조직의 階層構造가 거의 피라미드형

태를 띠고 있어 모든 계급에서 승진을 둘러싼 경쟁이 치열하다는 점과, 昇進의 方法上 差異 때문이다. 즉 일반직 공무원은 9급에서 6급까지의 승진이 비교적 순탄하여 안정감을 유지할 수 있는 반면, 경찰공무원은 승진에 관한 한 계속 긴장상태에 놓이게 되어 좌절감을 겪는 횡수가 많은 것이다. 또한 경찰조직의 경우 심사.시험.특별 승진 등 다양한 승진방법을 채택하고 있기 때문에 比較의 基準이 되는 同期生 간에 승진의 상대적 차이가 눈에 띄게 드러날 수 있다. 일반직 공무원의 경우 연공서열에 입각한 심사승진 방식으로 동기생간의 상대적 차이가 비교적 적은 것과 대비된다. 요컨대 경찰조직의 구성원간에는 경정까지의 승진이란 특별한 사람이 하는 것이 아니라 '누구나 승진할 수 있는데 나만 제외된다'는 의식이 팽배해지게 된다.

2. 階級停年制의 改善方向

유능한 인력의 유치를 위해서 입직경로를 어느 정도 다원화하는 것은 필요하기 때문에 중견간부로의 입직은 당장 폐지할 수는 없을 것이다. 그렇다고 계급정년의 연장을 통해서 이 문제를 해결하려는 것은 승진지체로 인해 하위직의 반발을 가져 올 가능성이 크다.

하위직의 승진지체를 초래하지 않으면서 계급정년제의 효과를 가져오는 하나의 대안으로는 확일적인 계급정년 연장보다는,

① 입직후 最少勤務年限(예: 20년)을 설정하여 그 연한에 미달하는 경우에는 엄격한 심사를 통해서 계급정년의 연장이 가능토록 하거나 혹은 계급정년의 적용을 배제하는 방법과

② 현재 전문특기부여자에게 적용하고 있는 방법을 확대하여, 계급정년에 도달한 자가 상위계급에의 승진을 포기하는 경우 일정기간(2-3년 정도) 必須要員으로 지정하여 그들의 능력을 활용할 수 있게 하는 것이다.

이러한 방법들은 소수의 조기퇴직자(1993년도의 정년퇴직자 수는 309명으로 전체 정원의 0.34%임)를 구제하면서도, 한편으로는 상당수 하위직의 연쇄적인 승진지체를 막을 수 있다는 유용성이 있다.

현재 조직내부에서 고려되고 있는 정년연장은 최소한의 범위(1-2년) 내에서 이루어져야 하며, 계급정년의 지속적 확대는 계급정년제의 본래 취지를 크게 퇴색시킬 수도 있는 것이다.

경찰조직의 경우 다른 공무원 조직에 비해 중간계층의 비율이 낮는데, 이는 일선기

태를 띠고 있어 모든 계급에서 승진을 둘러싼 경쟁이 치열하다는 점과,昇進의 方法上 差異 때문이다. 즉 일반직 공무원은 9급에서 6급까지의 승진이 비교적 순탄하여 안정감을 유지할 수 있는 반면, 경찰공무원은 승진에 관한 한 계속 긴장상태에 놓이게 되어 좌절감을 겪는 횡수가 많은 것이다. 또한 경찰조직의 경우 심사.시험.특별 승진 등 다양한 승진방법을 채택하고 있기 때문에 比較의 基準이 되는 同期生 간에 승진의 상대적 차이가 눈에 띄게 드러날 수 있다. 일반직 공무원의 경우 연공서열에 입각한 심사승진 방식으로 동기생간의 상대적 차이가 비교적 적은 것과 대비된다. 요컨대 경찰조직의 구성원간에는 경정까지의 승진이란 특별한 사람이 하는 것이 아니라 '누구나 승진할 수 있는데 나만 제외된다'는 의식이 팽배해지게 된다.

2. 階級停年制의 改善方向

유능한 인력의 유치를 위해서 입직경로를 어느 정도 다원화하는 것은 필요하기 때문에 중견간부로의 입직은 당장 폐지할 수는 없을 것이다. 그렇다고 계급정년의 연장을 통해서 이 문제를 해결하려는 것은 승진지체로 인해 하위직의 반발을 가져 올 가능성이 크다.

하위직의 승진지체를 초래하지 않으면서 계급정년제의 효과를 가져오는 하나의 대안으로는 확일적인 계급정년 연장보다는,

① 입직후 最少勤務年限(예: 20년)을 설정하여 그 연한에 미달하는 경우에는 엄격한 심사를 통해서 계급정년의 연장이 가능토록 하거나 혹은 계급정년의 적용을 배제하는 방법과

② 현재 전문특기부여자에게 적용하고 있는 방법을 확대하여, 계급정년에 도달한 자가 상위계급에의 승진을 포기하는 경우 일정기간(2-3년 정도) 必須要員으로 지정하여 그들의 능력을 활용할 수 있게 하는 것이다.

이러한 방법들은 소수의 조기퇴직자(1993년도의 정년퇴직자 수는 309명으로 전체 정원의 0.34%임)를 구제하면서도, 한편으로는 상당수 하위직의 연쇄적인 승진지체를 막을 수 있다는 유용성이 있다.

현재 조직내부에서 고려되고 있는 정년연장은 최소한의 범위(1-2년) 내에서 이루어져야 하며, 계급정년의 지속적 확대는 계급정년제의 본래 취지를 크게 퇴색시킬 수도 있는 것이다.

경찰조직의 경우 다른 공무원 조직에 비해 중간계층의 비율이 낮는데, 이는 일선기

관이 많다는 점 외에도, 그동안 입직경로가 다양함에도 불구하고 그 비율 면에 있어서 최하위직인 순경입직의 비율이 지나치게 높았다는 점에 기인하는 바도 있다.

다른 일반 행정조직의 경우도 마찬가지이지만, 순경입직자의 경우 제급 정년제도가 존속한다 하더라도 경정이상 승진하기란 매우 어렵다. 더욱이 각 계급별로 시험승진이 가능하므로, 심사승진을 택하는 경우 그 가능성은 더욱 낮아져서 경위승진도 어려운 것이 현실이다.

1989년에 순경으로부터 경장으로의 승진연한이 평균 10년, 경장에서 경사로의 승진은 5.8년이 소요되어 경장으로의 자동승진연한 단축, 이어서 경사 자동승진제도 신설 등의 조치를 취한 적이 있었다.¹⁷⁾ 이에 따라 1993년 현재 경장으로의 승진은 평균 5.3년 경사로의 승진은 평균 10.6년이 걸린다. 1989년과는 두 계급에서의 승진연한이 완전히 역전되어 있는 것이다. 경장으로의 승진연한단축 효과가 누적되어 결국 경사의 자동승진제 도입으로 이어졌고, 이것이 결국 최근 들어 제기되고 있는 경위 자동승진제도 신설 논의로 이어지는 것으로 보여진다.

이러한 승진체계 및 현실 하에서는 계급·연령 정년제에만 초점을 두어서는 아니되고, 정년제의 개선과 더불어 하위직의 보수체계 개편을 동시에 고려해야 한다. 승진은 하지 않더라도, 호봉승급을 통해 생활급의 보전이 가능토록 하고 계급과는 상관없이 업무실적에 기초한 실적급의 도입으로 장기근속하게 함으로써, 능력 있는 실무계층의 안정적 근무여건을 보장해 주어야 한다. 이를 통해 승진이 모든 것을 해결해 준다는 인식, 그리고 ‘누구나 승진할 수 있는데 나만 제외된다’는 인식을 불식시켜 ‘승진이란 특별한 능력을 가진 자만에 국한된다’는 의식을 확산시키는 것이 중요하다.

VII. 要約 및 政策建議

이상에서 경찰공무원의 임용체계와 관련된 문제점과 개선방안을 채용구조, 승진, 근무성적평정, 정년제도 등의 주제로 나누고, 해당 주제에서는 중요도에 따라 몇 가지 쟁점 위주로 문제점과 개선방안을 간략히 살펴보았다.

17) 한국생산성보고서의 자료에는 1989년도에 순경-경장이 10.0, 경장-경사가 5.8년이 소요되는 것으로 나타나 있으나, 본 보고서에서 인용한 경찰내부자료에는 이것이 각각 8.3년과 7.8년으로 나타나 있다. 자료간에 일치는 되지 않으나 계급간 승진소요연수가 역전된 것만은 틀림없는 것 같다.

관이 많다는 점 외에도, 그동안 입직경로가 다양함에도 불구하고 그 비율 면에 있어서 최하위직인 순경입직의 비율이 지나치게 높았다는 점에 기인하는 바도 있다.

다른 일반 행정조직의 경우도 마찬가지이지만, 순경입직자의 경우 제급 정년제도가 존속한다 하더라도 경정이상 승진하기란 매우 어렵다. 더욱이 각 계급별로 시험승진이 가능하므로, 심사승진을 택하는 경우 그 가능성은 더욱 낮아져서 경위승진도 어려운 것이 현실이다.

1989년에 순경으로부터 경장으로의 승진연한이 평균 10년, 경장에서 경사로의 승진은 5.8년이 소요되어 경장으로의 자동승진연한 단축, 이어서 경사 자동승진제도 신설 등의 조치를 취한 적이 있었다.¹⁷⁾ 이에 따라 1993년 현재 경장으로의 승진은 평균 5.3년 경사로의 승진은 평균 10.6년이 걸린다. 1989년과는 두 계급에서의 승진연한이 완전히 역전되어 있는 것이다. 경장으로의 승진연한단축 효과가 누적되어 결국 경사의 자동승진제 도입으로 이어졌고, 이것이 결국 최근 들어 제기되고 있는 경위 자동승진제도 신설 논의로 이어지는 것으로 보여진다.

이러한 승진체계 및 현실 하에서는 계급·연령 정년제에만 초점을 두어서는 아니되고, 정년제의 개선과 더불어 하위직의 보수체계 개편을 동시에 고려해야 한다. 승진은 하지 않더라도, 호봉승급을 통해 생활급의 보전이 가능토록 하고 계급과는 상관없이 업무실적에 기초한 실적급의 도입으로 장기근속하게 함으로써, 능력 있는 실무계층의 안정적 근무여건을 보장해 주어야 한다. 이를 통해 승진이 모든 것을 해결해 준다는 인식, 그리고 ‘누구나 승진할 수 있는데 나만 제외된다’는 인식을 불식시켜 ‘승진이란 특별한 능력을 가진 자만에 국한된다’는 의식을 확산시키는 것이 중요하다.

VII. 要約 및 政策建議

이상에서 경찰공무원의 임용체계와 관련된 문제점과 개선방안을 채용구조, 승진, 근무성적평정, 정년제도 등의 주제로 나누고, 해당 주제에서는 중요도에 따라 몇 가지 쟁점 위주로 문제점과 개선방안을 간략히 살펴보았다.

17) 한국생산성보고서의 자료에는 1989년도에 순경-경장이 10.0, 경장-경사가 5.8년이 소요되는 것으로 나타나 있으나, 본 보고서에서 인용한 경찰내부자료에는 이것이 각각 8.3년과 7.8년으로 나타나 있다. 자료간에 일치는 되지 않으나 계급간 승진소요연수가 역전된 것만은 틀림없는 것 같다.

본고의 논의가 일반공무원과의 비교를 중심으로 경찰공무원 임용체계의 개선방안을 논하였지만 경찰업무의 특수성을 간과하는 것은 결코 아니다. 다만 조직의 특성과 양립될 수 있는 바람직한 제도라면 경찰조직에서도 이를 수용하는 방향으로 나아가는 것이 옳다는 생각에서 개선방안을 이론적 측면에서 뒷받침하려 했을 뿐이다.

이런 관점에서 제시된 정책적 사항을 주제별로 간추리면 다음과 같다.

1) 채용구조와 모집방법의 합리화를 위해서는 채용환경, 모집방법 및 시기, 입직경로의 단순화, 채용시험과목의 조정 등을 검토하였다.

(1) 채용환경 개선을 위해서는 전체 정부조직 차원의 노력이 있어야 함을 지적하고

첫째, 적극적 모집활동의 일환으로 마스크, 직업훈련원 외에 대학에의 취업설명회 참여토록 하고

둘째, 교육부와의 협의 하에 일반대학에 경찰관련과목의 설장을 적극 확대하고 경찰관련학과를 증설하는 방안을 모색한다.

(2) 모집방법 및 시기 측면에서는,

첫째, 분기별 모집에서 한 걸음 나아가 일정인원을 일정시기에 모집토록 하고,

둘째, 고시특채자도 매년도 채용시기를 정례화하며,

셋째, 교육훈련기관의 능력을 고려한 채용을 하고,

넷째, 공고는 연초에 당해 연도의 전체 채용계획을 포함할 것을 제안하였다.

(3) 입직경로를 단순화하기 위해

첫째, 입직계급은 원칙적으로 2-3개 계급에 국한토록 한다.

둘째, 사회변화에 따라 특별한 자격과 기능으로 보기 어려운 운전기능 등의 채용은 일반요원 응시자 선발로 대체한다. 당분간 가점제도를 활용함으로써 일선기관의 인력수급에 지장이 없도록 한다.

셋째, 고시출신자의 경우에도 경감으로 임직케 한 후 최소승진연한 근무후 경정까지의 자동승진을 보장한다.

넷째, 비간부 채용을 대졸자와 고졸자로 이원화 한다.

(4) 채용시험과목의 합리화를 위해,

첫째, 대졸자와 고졸자의 이원적 채용으로 양자간에 시험과목을 달리한다.

둘째, 국민윤리와 국사 등의 과목은 다른 실무관련과목으로 대체한다.

2) 승진방법의 합리화를 위해 승진에 대한 경찰인의 의식부터 살펴보았다. 심사승진

방식을 위주로 시험승진, 특별승진을 검토하였다.

(1) 승진제도와 관련된 경찰관의 의식구조는 공정성과 객관성에 대한 의구심이 매우 큰 것으로 나타났다. 승진제도 개선은 이 문제의 해결에 초점을 두어야 하는데,

(2) 심사승진 방식에 있어서

첫째, 심사방식은 군의 삼심제를 제한적으로 도입토록 하는 것이 바람직하며,

둘째, 특별 승진의 요건 중 몇가지는 정기승진으로 대체하고,

셋째, 승진후보자는 5배수 추천에서 3배수 추천으로 바꾸도록 한다.

(3) 특기분야별 승진으로의 전환이 필요한 바, 유사한 특기를 묶어 경과제도의 실질적 효율화를 기하도록 할 것을 제안하였다.

3) 근무성적평정제도 개선에서는

첫째, 피평정자 개인에게만이라도 평정결과를 공개토록 하여 공정성을 높이며

둘째, 평정자는 보다 공정하고 객관적인 평정이 가능한 계급까지로 제한하여 2인으로 하고,

셋째, 평정결과에의 다목적적 활용을 필요로 하며,

넷째, 승진시 평정결과에의 반영을 직전 3년간에서 해당계급의 전 근무기간으로 점차 확대할 필요가 있다.

4) 퇴직제도 개선을 위해서는

첫째, 입직후 最少勤務年限(예: 20년)을 설정하여 그 연한에 미달하는 경우에는 엄격한 심사를 통해서 계급정년의 연장이 가능토록 하거나 혹은 계급정년의 적용을 배제하는 방법과

둘째, 현재 전문특기부여자에게 적용하고 있는 방법을 확대하여, 계급정년에 도달한 자가 상위계급에의 승진을 포기하는 경우 일정기간(2- 3년 정도) 必須要員으로 지정하여 그들의 능력을 활용할 수 있게 하는 방안을 제안하였다.

이러한 소폭적 개선과 함께 경사이하 하위직에 대한 보수체계를 합리적으로 개편하는 것이 필요하다고 지적하였다.

參 考 文 獻

- 김신복 외, 공직사회 의식개혁방안 조사연구, 서울대학교 행정대학원, 1993.8
- 오석홍, 인사행정론, 서울: 박영사, 1993, p.171.
- 李裕竣, 勤務成績 評定要素의 選定에 관한 研究, 서울대학교 대학원 박사학위 논문, 1992.8, pp.72-112.
- 일본 警察白書, 1994.
- Andrew D. Szilagyi, Jr. and Marc J. Wallace, Jr., *Organizational Behavior and Performance*, 3rd ed., Glenview, Ill.: Scott, Foresman and Company, 1983, p.386.
- Arthur M. Whitehill, *Japanese Management: Tradition and Transition*, London: Routledge, 1991, p.203.
- Craig Eric Schneier and Richard W. Beatty, "Combining BARS and MBO: Using an Appraisal System to Diagnose Performance Problems," *Personnel Administrator*, Vol.21 No.1(1979), pp.129-135.
- F. Mosher, *Modern Democracy* (N.Y.: Oxford University Press, 1968), p.175.
- Frank P. Cippolla, "Performance Management: Where Are We Going?," *The Bureaucrat*, Vol.20 No.2(1991), p.12.
- Harry Levinson, "Appraisal of What Performance?," In Victor H. Vroom(ed.), *Manage People, Not Personnel: Motivation and Performance Appraisal*, New York: Harvard Business Review Book, 1990, p.194.
- Kenneth J. Lacho, G. Kent Stearns and Robert K. Whelan, "Performance Appraisal in Local Government: A Current Update," *Public Productivity & Management Review*, Vol.14 No.3(1991), pp.281-295.
- Nigro & Nigro, *New Public Administration*, 1986, p. 59.
- Samuel Walker, *The Police in America: An Introduction* (N.Y.: McGraw-Hill, 1983), pp.85-86.
- Vandra L. Huber, "An Analysis of Performance Appraisal Practices in the Public Sector: A Review and Recommendations," *Public Personnel Management*, Vol.12 No.3(1983), pp.258-267.

