

시민과 함께 하는 미래의 경찰상(警察像)에 관한 연구

이병철

사회과학부 행정학과

<요약>

본 연구는 세계화라는 무한경쟁의 시대에 살아 남을 수 있는 국제경쟁력을 가지는 경찰의 나아갈 표상을 설계해 보고자 하는데 목적을 두고 있다. 이를 위해 시민을 감동시키고 그들과 함께 그리고 더불어 나아갈 수 있는 21세기가 요구하는 민주적 경찰상을 정립해 보고자 하는 것이다.

경찰이 새로운 개혁의 주체로 거듭 태어나 세계화의 주역으로 나아가기 위해선 무엇보다 시민의 지지를 받는 경찰이 되어야 할 것이다. 국제경쟁력을 갖춘 경찰, 시민의 지지와 그들과 함께 하는 경찰, 그리고 깨끗하고 솔선수범적인 시민의 경찰로 위상을 제고하기 위해선 시민들이 인정하고 아끼고 사랑하는 경찰로 탈바꿈이 되어야 하는 것이다.

이미 경찰은 이러한 전략적 행보를 시작하고 있다. 경찰이미지쇄신과 대국민 서비스강화라는 개혁목표아래 부단한 노력을 경주하고 있는 것이다. 이러한 개혁활동 중 시민과 더불어 함께 하는 개혁 즉 경찰이미지쇄신과 대국민 서비스 강화에 초점을 맞추어 개혁의 현황을 조명해 보면 첫째, '포돌이 이동봉사대'의 운영, 둘째, 울산청 명예기마경찰대를 위촉·운영, 셋째, 대국민 친절화운동의 전개, 넷째, 민원인 배웅자세의 개선, 다섯째, 민원부서 경찰관 얼굴실명제의 실시, 여섯째, 경찰캐릭터로 포돌이를 선정하여 친근한 경찰상을 부각, 일곱째, 경찰관서를 주민친화적 환경으로 개선, 여덟째, 경찰관서를 시민들에게 개방, 아홉째, 유치원 및 지역반상회의 참여, 열번째, 지역사회경찰체험프로그램의 실시, 열한번째, 112순찰차 활용 고액현금인출시 호송제도 실시와 112신고센터를 통한 사건 처리결과통보, 열두번째, 적극적인 공보 및 홍보활동, 열세번째, 교통단속의 개선과 민·관합동감시체제의 구축 열네번째, 치안활동의 강화 등을 열거할 수 있다.

본 연구에서는 이러한 활동이외에 시민과 함께 하는 21세기 민주경찰의 나아갈 방향을 나름대로 정립을 하였다. 그 내용을 집약하면 첫째, 경찰이미지의 개선을 위한 새로운 노력의 필요성 둘째, 민원행정의 개선을 위한 새로운 노력의 필요성 셋째, 시민경찰학교의 개설·운영을 위한 새로운 노력 넷째, 부패·부조리근절을 통한 경찰의 신뢰회복 및 증진노력 다섯째, 책임행정과 실명행정구현을 위한 노력 여섯째, 경찰행정의 경쟁력·생산성 증대를 위한 노력 일곱째, 경찰행정의 전문화를 위한 노력의 필요성 등을 제시 할 수 있다.

이와 함께 노를 저어 나가는 것 보다는 방향을 잡아주는 경찰이 되어야 하겠고, 지역사회와 시민들에게 서비스를 제공하는 것으로 만족하지 말고 그들에게 실질적인 권한을 부여해 줄 수 있는 경찰로 탈바꿈을 하여야 하며, 경찰 자신의 요구가 아니라 고객들의 요구

와 욕구를 충족시켜 줄 수 있는 경찰로 탈바꿈해야 하며, 미래에 대비할 수 있는 예방적 경찰이 되어야 한다는 것이다. 그리고 종전의 중앙집권적 경찰처럼 위계적인 조직이 아니라 참여와 팀워크를 중시하는 수평적이고 전문적이고 분권적인 경찰조직으로 나아가야 할 것이다.

The Future of Korean Police : Strengthening Police Service Through Citizen's Participation

Lee, Byung-Chul
Dept. of Public Administration

<Abstract>

As we look to the 21st century, korean police system will need to strategically transform their minds, institutions and workforces as they assume even more importance in the korean intergovernmental system.

Each solution tends to create its own new set of problems, which in turn will create a new set of reforms. Although this cycle of reform is beneficial for those of us interested in the process of change, it is less so for those involved in the process. Frequent changes tend to create cynicism about reform efforts both inside and outside the public sector. However, we have to do such efforts.

The Purpose of this study is to suggest a better prospectus of korean police through citizen's participation. The results of this study indicate that the influential alternatives expected to affect korean police reform policy in the future are : 1) improvement of police image 2) enhancement of field administrative service 3) policy academy for citizen 4) rebuilding public trust 5) creation of responsiveness administration 6) enhancement of productivity 7) professionalism of police service.

I. 글을 시작하면서

경찰이 국가의 안위와 사회질서를 지키는 파수꾼으로 역할을 해 온지 어언 반세기가 넘고 있다.

간단히 경찰의 역사를 살펴보면 일제시대에는 조선총독부 경무국(1910)을 설치하여 식민통치를 위한 수단으로 활용함으로써 우리의 고유한 경찰제도는 단절되었고 국민에게 경찰

에 대한 미움과 불신을 초래하게 하여 광복 후 창설된 우리 경찰은 일제가 남긴 경찰불신의 유산을 안개된 원인이 되었다.

해방과 더불어 미군정청 경무국이 설치(1945.10.21)되었고 각도 경찰부를 설치하였으며 1946년에는 경무국을 경무부로 승격하였고 각 도 경찰부를 관구 경찰청(전국 9개관구)으로 개편하였다. 그리고 각 관구 경찰청 감독기관으로 전국에 3개 경무총감부를 설치하였으며 수도경찰청을 창설하였다.

1948년 7월 17일에는 정부조직법(대한민국 법률 제1호) 제15조¹⁾에 따라 내무부 예속 근거규정을 마련하였고 1948년 9월 3일 경무부는 내무부 치안국으로 예속이 되었다. 그러다가 1974년 들어 내무부 치안국에서 치안본부로 개편을 하였다.²⁾

그리고 1991년 8월 1일 경찰청으로 개칭을 하여 오늘에 이르고 있다.³⁾ 이로 인해 내무부(행정자치부의 개칭전 명칭)장관의 보조기관이 아닌 독립적인 관청이 되었으며⁴⁾ 기획, 조정, 통제기능의 강화로 독자적 관리체계를 구축하게 되었고 업무의 전문성과 효율성 등을 고려하여 대국·대과체제로 개편을 하게 되었다.

경찰의 역사는 앞에서 간단히 살펴본 바에서도 알 수 있듯이 역사의 흐름과 그 궤를 같이 했다는데 의미를 부여할 수 있을 것이다. 경찰이 지니는 정치권력과의 관계성은 경찰의 조직 및 구조 그리고 기능과 역할을 변화시켜 왔던 것이다.

이제 경찰은 독립적인 관청으로 새로운 시대의 요구와 시민들의 삶의 질을 책임지는 막중한 책무를 지닌 조직으로 다가서고 있다. 그렇기 때문에 경찰의 변화와 발전이 더욱 중요하게 와 닿는 것인지도 모르겠다. 세계화(globalization)라는 대외적 환경의 흐름 속에서 국가생존과 국익증진을 위한 노력이 경주되고 있는 지금 다른 부문과 마찬가지로 경찰에게도 새로운 변화가 요구되고 있다.

일제의 잔재에서 벗어나 시민과 함께 하고 시민을 만족시키고 감동시키는 민주경찰로 거듭나기 위한 노력이 절실히 요구될 뿐만 아니라 세계우수경찰을 벤치마킹(benchmarking)하고 그들과 비교하고 견줄 수 있는 한국경찰이 되기 위해선 환골탈피하는 마음가짐과 노력이 절실히 기대되는 것이다.

이러한 관점에서 본 연구는 세계화라는 무한경쟁의 시대에 살아 남을 수 있는 국제경쟁력을 가지는 경찰의 나아갈 표상을 설계해 보고자 하는데 목적을 두고 있다. 이를 위해 시민을 감동시키고 그들과 함께 그리고 더불어 나아갈 수 있는 21세기가 요구하는 민주적 경찰상을 정립해 보고자 하는 것이다.

1) 내무부장관은 지방행정·선거·치안·소방·도로·교량·하천·수도·건축과 통계에 관한 사무를 장리하고 지방치안단체를 감독한다.

2) 1, 2, 3부 설치, 1부내에 인사교육과, 3부내에 전자계산소를 신설하였다.

3) 이와 더불어 1991년 7월 31일 내무부(현 : 행정자치부) 소속으로 경찰위원회가 발족이 되었다. 이 위원회의 권한은 경찰의 인사·예산·장비·통신 등에 관한 주요 정책 및 경찰업무발전에 관한 사항, 인권보호와 관련되는 경찰의 운영 개선에 관한 사항, 경찰업무 외의 다른 국가기관으로부터의 업무협조에 관한 사항, 기타 행정자치부장관 및 경찰청장이 중요하다고 인정하여 위원회에 부의한 사항을 심의, 의결하며 경찰청장의 임명제청전 동의권을 행사한다.

4) 1차장, 4관, 7국, 5심의관, 9담당관, 41과로 개편되었다.

II. 세계화5)에 발맞추어 시민과 함께 하는 경찰행정으로 변모하여야 하는 이유

현재 우리는 급변하는 세계환경의 흐름 속에 놓여있다. 과거와는 완전히 다른 국제경제 환경은 새로운 경제질서의 출범으로 기본적인 게임의 룰을 바꾸었을 뿐만 아니라 그 내용도 이전과는 비교가 되지 않는다. 세계의 거대 경제블록들은 앞으로 다가올 세계경제전쟁에서의 비교 및 경쟁우위를 점하기 위해 현재에도 ‘치열한 접전’(head to head competition)을 벌이고 있으며 각 블록은 나름대로 세계적인 자유무역과 범세계적 경제통합이라는 거대한 흐름에 대비하기 위해 발빠른 행보를 가속하고 있다. 그러한 한 예(例)로 유럽연합(EU)은 미국이나 일본에 대적할 수 있는 강력한 유럽경제를 이룩하기 위해 기술개발투자에도 막대한 자금을 투자하고 있다.⁶⁾

일찍이 로즈크레인스(Richard Rosecrance)는 세계를 지배하는 힘의 개념이 지금까지는 무력적인 물리적 강제력에 의해서 규정되었으나 오늘에 와서는 무역을 중심으로 한 경제력의 개념으로 변화되고 있다는 차상의 전환이 새로운 국제질서의 중요가치로 자리잡고 있다고 주장하고 있다.⁷⁾ 써로우(Lester Thurow) 역시 앞으로의 세계경제는 무역을 축소하거나 억제했던 1930년대의 무역장벽과는 실질적인 차이가 있으나 ‘정부에 의해’ 관리(managed trade)되는 ‘준무역장벽’(quasi trading blocks)이 역내 국가와 역외 국가간의 교역을 차별화 할 것임을 분명히 하고 있으며 이러한 차별화에 따른 치열한 접전과 갈등 그리고 충돌이 예상된다고 주장하고 있다.⁸⁾

시각차이에 따라 평가는 다를 수 있겠으나 분명한 점은 이제 세계의 새로운 질서는 자국의 국가이익 우선주의라는 명제 하에 경제적인 지역패권주의로 정착되고 있다는 사실이다.

그러나 이런 국제경제환경 속에서 한국은 지금까지 정부에 의해 보호된 대외경쟁력이 미약하거나 또는 없는 협약한 경제부문들조차 개방해야하며 이런 취약점을 국제경쟁력을 지닌 외국자본이나 기술들이 비집고 들어설 것은 자명한 사실이다. 따라서 우리는 자칫하면 수출시장의 상실뿐만 아니라 내수시장까지 저들에게 내줄 공산이 크며 이럴 경우 한국경제의 앞날은 불을 보듯 뻔하다고 할 수 있다.

더욱 비관적인 것은 은행으로 대변되는 금융권과 재벌기업들 그리고 중·소기업까지 경쟁력을 갖추고 있는 외국대자본들에게 그대로 노출되어 있다는 점이다. 외국대자본의 한국경제의 잠식은 경제적 종속성을 심화시킬 우려가 있으므로 경계해야 될 사안이지만 이에

-
- 5) 세계화(globalization)라는 용어는 지구촌화, 범지구화, 전지구화 등으로 사용되고 있으며 의미에 대한 합의가 아직 이루어지지 못하고 있다. 그래서 다양한 시각들이 병존하고 있다. 송희준에 따르면 “국제화라는 말의 사전적 의미가 가지는 개별국가의 개념이 약해지고 세계단일 공동체로 확산되는 국제화의 상위 개념”으로 이해를 하고 있고 김형렬에 의하면 “지구상에서 살고 있는 모든 사람들이나 조직 또는 국가가 개인적, 조직적, 국가적 차원에서 상호거래를 통해 세계사회에 효과적으로 적응해 갈 수 있는 행태와 경험의 유형을 발전시켜 가는 통체적 과정”으로 이해하고 있으며 월러슈타인(Wallerstein)과 이수훈에 따르자면 “자본주의 세계체제(capitalist world-system)로 가는 과정에서 핵심국가로 진입하는 것”을 의미하고 노학준에 따르자면 “전 인류가 공동으로 대처하는 지구화 과정”을 의미한다고 하겠다.
 - 6) 특히 ‘유레카’(Eureka)나 ‘제시’(Jessi), ‘비전(Vision) 1250’, 그리고 ‘에스프리(Esprit)’같은 범유럽의 기술개발 컨소시엄 결성 등도 정부차원의 직접지원을 통해 국제경쟁력을 확충해 나가고 있는 것이다.
 - 7) Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State : Commerce and Conquest in the Modern World* (New York : Basic Books, Inc., Publishers, 1986)
 - 8) Lester Thurow, *Head To Head : The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America* (New York : William Morrow and Company, Inc., 1992)

대한 뚜렷한 대안도 없는 것이 현실이다. 이러한 대외적 환경에도 불구하고 우리경제는 여러 가치 복잡하게 얹힌 문제로 인해 시의성 있고 적실성 있게 대응을 하지 못하고 있다.

아직도 은행을 중심으로 하는 금융권은 부실채권에 맴들고 구조조정의 미흡으로 인한 비효율성과 경영부실과 금융운용노하우의 낙후에 의해 스스로 발목을 잡히는 어리석음을 반복하고 있으며 기업은 연구개발분야에 대한 집중투자와 산업구조조정 등과 같은 뼈를 깎는 듯한 자성적 노력을 추진시켜 나가는데 어려움을 겪고 있으며 정부는 정부대로 이러한 금융권과 기업의 새로운 적응을 지원하는데 효율적으로 대처하지 못하는 것 같다.

사실 한가지 예로 다른 나라들과 비교해 볼 때 정부규제가 너무나 많고 번거로워 이를 충족시키는데 드는 물질적 그리고 시간적 비용이 엄청나지만 그럼에도 불구하고 우리정부는 대외경쟁력강화 또는 행정개혁차원에서 이러한 정부규제를 축소하거나 개선시켜야 한다는 목소리는 높이면서도 실효성 있게 그러한 조치들을 일구워 내고 있느냐 하는데 대해서도 의구심을 펼추어 버릴 수가 없다.⁹⁾ 그래서 '어려운 경제상황에 정부가 기업을 도와주는 것이 아니라 오히려 발목을 잡고 있다'는 푸념섞인 항변까지 나오고 있는 것이다.

그렇다고 모든 경제적 난국이 정부의 무능이나 정책부재의 탓이라고 생각하는 것은 아니다. 기업도 아점에 있어서는 책임을 질 부분이 많다고 할 수 있다. 기업이 지금까지 국가경제의 견인차역할을 한 것은 사실이지만 그 과정에서 경제질서를 왜곡시키고 국민경제를 어렵게 만든 일면도 없지 않다. '한국에선 기업은 망하지만 기업인은 망하지 않는다'는 말이 있는데 이 말을 액면 그대로 받아들이기는 어렵지만 그 말속에 우리가 반성해야 할 기업문화가 있다는 점을 부인하기 어렵다.

또한 현재 겪고 있는 우리경제의 어려움에는 강성노동운동의 영향도 적지 않다는 시각이 있다. 이미 객관적인 수치를 통해 우리 노동자들의 노동생산성이 다른 나라들보다 낮은 반면 임금은 상대적으로 높다는 사실이 드러난 바 있다. 이것 역시 우리의 경제를 약하게 만드는 요인이 되는 것이다. 이외에 직접 파업 등으로 인한 생산차질과 이로 인한 대외공신력의 하락도 이러한 면에 일조 했음이 분명하다.

1994년 9월과 1996년과 1997년 5월에 스위스 '국제경영개발원'(IMD)¹⁰⁾에서 발행한 「세계경쟁력보고서(The World Competitiveness Report)」는 이런 사정을 잘 나타내 주고 있다.¹¹⁾ 이 보고서들에 따르면 1994년 한국의 경쟁력수준은 41개 조사대상국 중에서 종합순위 24위에 불과하였으며 1997년에는 평가대상 46개국 중 중·하위권인 30위를 기록하였다. 이것은 지난해의 27위보다 3단계 더 떨어진 것이다.¹²⁾

더욱 문제를 심각하게 만드는 것은 세계화를 선도해 나가는데 있어 없어서는 안될 중요한 정부부문의 생산성이 1994년 기준으로 41개국 중에서 30위를 기록하고 있다는 점이다.¹³⁾ 분명 우리의 경제는 신속한 처방을 필요로 할만큼 중병을 앓고 있으나 이에 대한 근

9) '전국경제인연합회'에서 전의하는 정부규제완화 또는 해체에 대한 많은 요구와 노력들이 상당부분 수용되지 못하고 있는 것도 이러한 현실을 잘 보여주는 사례라고 생각된다.

10) IMD : International Institute for Management Development/ WEF : World Economic Forum

11) 김판석, "세계화시대의 정부부문 경쟁력 제고 : 도전과 기회", 「한국행정학보」, 제28권 제4호, 1995. ; International Institute for Management Development & World Economic Forum, *The World Competitiveness Report 1994* (Lausanne, Switzerland : IMD & WEF, 1994) ; 김번웅, 김판석 외, 「한국행정개혁론」(서울 : 법문사, 1997), 63-66면에서 재인용.

12) 이에 반해 네 마리의 작은 용으로 우리와 어깨를 같이하고 경쟁을 했던 싱가포르는 2위, 홍콩은 3위이며 타이완은 23위를 차지하고 있다. 우리보다 후발국인 말레이시아가 17위를 차지하고 있고 타일랜드가 29위를 차지하고 있다.

13) 이에 반해 싱가포르는 미국에 이어 2위를 차지했고 홍콩은 일본다음으로 4위를 차지하고 있으며 타이완 역

본적 해결책이 강구되어지지 못하는 것은 앞서 적시한바와 같이 급변하는 국제경제환경과 우리의 정치, 경제, 사회적인 혼란과 모순, 그리고 이러한 것에 의한 방향감각의 상실 탓이 아닌가 사료가 된다. 제2의 경제위기가 올지 모른다는 우려와 더불어 계속적으로 하향곡선을 그고 있는 우리의 국가경쟁력이 이를 잘 입증하는 지표라 말 할 수 있다.

현재와 같은 행정국가에서는 행정의 역할과 임무는 실로 크다고 할 수 있다. 사실 행정의 이러한 역할과 임무는 현재 우리처럼 어려움에 처한 나라에서만 절실히 요구되는 것은 아니다. 세계화와 무한경쟁으로 대변되는 21세기에 살아 남고자 하는 모든 국가들에게 모두 요구된다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 이것에는 예외가 없어서 미국, 일본 그리고 유럽 국가들 어느 나라나 행정이 이런 급격한 세계화에 의한 도전을 받고 있는 것이다.

그러나 많은 국가들에게 있어서 이러한 행정의 역할과 중요성은 더욱 커지는데 반해 실제 행정의 변화수용능력이나 위기관리능력 그리고 생산성 등은 더욱 하락하고 있다는데 문제의 심각성이 존재하는 것이다. 이렇게 됨으로 해서 종전까지 행정의 기반을 이룬 능률의 철학이 더 이상 실천적 차원에서 의미를 갖지 못하게 되는 지경에 이른 것이다. 그래서 지금 행정은 비능률의 전형으로 비판의 대상이 되고 있는 것이다.

사바스(E. S. Savas)와 같이 행정의 비능률을 강력히 비판하는 자들은 많은 행정기능들이 민영화되고 수다한 행정규제조치들이 완화내지는 해지될 때 이 사회는 더욱 나은 사회가 될 수 있다고 주장을 한다.¹⁴⁾ 행정을 아직까지는 신뢰하고 싶은 자들까지 행정은 발상의 대전환을 통한 재혁신(reinvention)이 필요로 되며 모든 면에서 근본적으로 재검증이 요구된다고 주장하고 있는 것이다.

미국에서도 이미 이러한 강한 비판과 압력에 의해 정부재개혁과 창출을 위한 노력이 90년대 접어들면서 본격화되었으며 계속 진행되고 있다. 미국은 80년대의 레이건(Ronald Reagan)행정부에 의한 경제의 방만한 운영으로 결국 90년대 들어 어려운 경제상황을 초래하게 되었고 연방정부의 재정적자는 미 역사상 유래 없는 기록을 갱신하였다. 이러한 경제위기와 정부의 무능은 국민들의 정부에 대한 불신과 조세저항을 불러 일으켰고 이런 국민적 정서는 절프전을 승리로 이끌었던 부시(George Bush)대통령의 재선을 불가능하게 만들었다. 이러한 분위기는 결국 정부 및 행정개혁이라는 극약처방을 요구하게 되는 지경에까지 이르게 되었던 것이다.

사실 정부재혁신을 위한 노력이 80년대 레이건행정부시절에도 실시되긴 하였다. 케이든(Gerald E. Caiden)이 지적했듯이 레이건대통령은 민간부문으로 하여금 정부운영의 변화를 연구케 하여 이 결과를 가지고 느슨한 정부행정을 기업행정으로 변신시키려고 했던 것이다. 이를 위해 탄생되었던 기구가 ‘그레이스위원회’(the Grace Commission)이다. 그러나 이 위원회는 출범시의 야심과 규모와는 상반되게 너무도 짧은 생애를 마치고 사라지고 말았다. 1978년의 카터(Jimmy Carter)대통령 때 제정된 ‘공무원제도개혁법’(Civil Service Reform Act)이 그러했듯이 ‘볼커위원회’(Volcker Commission)의 개혁의지도 빛을 보지 못하고 명멸해 버렸으며 주정부차원의 개혁을 위한 ‘윈터위원회’(the Winter Commission)도 출범하여 문제점과 나름대로의 처방전을 제시한 바 있으나 근본적인 행정개혁의 성과를 거두는 데는 역부족이었다.

이렇게 부진하게 명맥을 이어온 행정개혁이란 공은 선거유세를 통해 진정한 변화와 새

시 한국을 앞지르고 있고 더욱 개탄할 일은 말레이시아나 타일랜드가 우리보다 앞서 있다는 점이다.

14) E. S. Savas, *Privatization : The Key to Better Government* (Chatham, N. J. : Chatham House, 1987)

로운 시각을 국민들에게 약속한 클린턴(Bill Clinton) 행정부로 넘어가게 된 것이다. 특히 경제회생을 선거공약으로 내세운 클린턴행정부에 의한 연방정부차원의 행정재혁신과 개혁을 위한 노력이 부통령인 고어(Al Gore)를 중심으로 하는 연구진들에 의해 '정부기판실적평가 보고서'(Report of the National Performance Review)로 가시화되어 실행에 들어갔다.¹⁵⁾ 그리고 이러한 노력은 행정부뿐만 아니라 의회도 1994년 공화당주도의 야심찬 "미국과의 계약"(Contract with America)이란 슬로건 하에 미국인들의 정부서비스에 대한 입맛은 그대로 유지시키면서 정부에 대한 지출을 감소시키는 작은 정부 그리고 비대하지 않은 정부를 건설해 나갈 것을 천명하였다.¹⁶⁾

미국만 이러한 상황에 있는 것은 아니다. 우리와 가까운 환태평양권역만 보더라도 일본 역시 1980년대부터 행정개혁을 위한 노력이 시도되었으며 이러한 것으로는 1981년 설치되어 민영화, 연금 및 건강보험 등 공무원 복지개선, 조직개편 등에 주력한 '임시행정조사회'와 1983년에서 1993년에 걸쳐 설치된 제1차, 제2차, 제3차 '행정개혁추진심의회'의 행정개혁 등을 들 수 있다. 내용으로는 규제완화, 지방분권화확대 및 행정의 민주화 등을 담고 있다. 근자에는 하시모토총리 주도 아래 정부 및 행정개혁에 대한 노력이 대내·외적으로 천명되어 실천에 옮겨졌으며 이로 인한 예산절감과 인력의 감축이 가시적으로 드러나고 있다. 캐나다나 뉴질랜드 그리고 오스트레일리아 역시 과감한 행정개혁을 실시하여 괄목할 만한 가시적인 성과를 거두고 있다.¹⁷⁾

이제 세계환경의 변화와 세계화의 물결은 확실하게 이해되고 정립이 되었다. 이러한 흐름이 거스릴 수 없는 대세라면 이에 보다 적극적이고 능동적으로 적응하고 대처해 나가는 노력만이 필요로 되는 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때 이제 경찰행정도 종전까지의 관행과 구습에 머물러 있을 수는 없게 되었다. 새로운 밀레니엄시대의 첫세기인 21세기의 요구에 부응할 수 있는 시민과 함께 하는 경찰행정으로 새롭게 태어나고 변모를 하여야 한다. 경찰행정 역시 조직과 기능 그리고 역할에 있어 강조해야 할 점은 매섭게 몰아치는 경제전쟁에서 살아남기 위해서는 경찰의 나아갈 방향과 그 역할에 대한 근본적인 인식변화가 필요하며 경쟁력을 약화시키는 요인에 대한 반성과 그것을 극복할 수 있는 발상의 전환, 다른 말로 하자면 신사고와 신전략이 수립되고 실천되어야 한다는 것이다.¹⁸⁾

그리고 이에 덧붙여 종전까지는 경찰이 민중의 지팡이로서의 위상정립보다는 시민들로부터 소원시되거나 불신의 대상이 되어왔던 사실 역시 부인하기는 어렵지만¹⁹⁾ 앞으로는

15) Al Gore, *From Red Tape to Results : Creating a Government That Works Better and Costs Less*. Report of the National Performance Review (Washington, D. C. : Government Printing Office, 1993) ; Donald F. Kettl, *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review* (Washington, D. C. : Brookings Institution, 1994)

16) John B. Bader, *Taking the Initiative : Leadership Agendas in Congress and the "Contract with America"* (Washington, D. C. : Georgetown University Press, 1996)

17) Task Force on Management Improvement, *The Australian Public Service Reformed : An Evaluation of A Decade of Management Reform* (Canberra : Australian Government Publishing Services, 1992) ; State Services Commission, *New Zealand's Reformed State Sector* (Wellington : State Services Commission, 1994)

18) Geert Bouckaert and Arie Halachmi, "Creating the Future Together : Developing and Using Shared Strategy Maps", Arie Halachmi, Geert Bouckaert (eds.), *The Enduring Challenges in Public Management : Surviving and Excelling in a Changing World* (San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers, 1995), p. 248-249.

19) 프렌취(W. L. French)는 신뢰가 바람직하고 필요한 수준보다 대부분의 집단과 조직에서 점점 더 낮아지고 있다고 지적하고 이것이 현대의 신뢰에 대한 위기를 가져오고 있다고 주장한다.

시민으로부터 사랑 받고 신뢰받을 수 있는 경찰로 거듭 태어나야 한다는 것이다.

톰슨(Frank J. Thompson)이 이런 제도화된 불신이 공적 신뢰를 좀먹고 모든 수준에서의 공공서비스를 활성화시키고자 하는 노력을 손상시킨다고 주장하고 있는 것도 이와 맥을 같이 하는 것이다.²⁰⁾ 시민들에게 경찰의 공적 권위에 대한 신뢰를 회복하지 못한다면 경찰의 미래는 결코 밝을 수가 없을 것이다. 아무리 경찰나름대로의 발전전략을 구상하여 이를 실천해 나간다고 해도 그것이 시민들에게 인정받지 못하는 한 그것은 한낱 종이조각에 그려지는 허상에 불과하게 될 것이다.

어쨌든 새로운 밀레니엄시대의 바람직한 경찰상을 정립하기 위해 우선 경찰당국은 경찰의 발전방향을 재점검하여 경찰활용자원을 전략적으로 운영할 수 있는 장기적인 정책좌표를 구체화해야 할뿐만 아니라 경찰의 생산성극대화를 위한 노력과 필요에 따라서는 민간부문을 자극하여 경쟁력제고를 위한 동기유발자로서의 역할도 수행해 나가야 한다. 그리고 이와 병행해 시민전체의 노력을 불러 일으키고 이를 이끌고 나갈 수 있는 솔선수범적인 실천자가 되어야 한다. 이렇게 하기 위해선 세계질서가 바뀌듯 경찰행정 자체도 변화되어야 한다. 그리고 이에 대한 이해도 새로운 시각과 사고에서 이루워져야 할 것이다.

이러한 맥락에서 한국의 경찰행정에 대한 새로운 이해가 현시점에서 절실히 필요로 되는 것이다. 종전까지 한국의 경찰행정을 이해하기 위해 접근하던 방식을 버리고 '새로운 이해의 틀'을 정립하고 이에 따라 이해하려는 노력이 경주되어야만 올바르게 변화되는 경찰행정을 이해할 수 있을 뿐만 아니라 한국경찰행정의 미래적 변화까지 이해 할 수 있기 때문이다.

III. 시민과 함께 하는 경찰행정개혁의 현황

경찰이 새로운 개혁의 주체로 거듭 태어나 세계화의 주역으로 나아가기 위해선 무엇보다 시민의 지지를 받는 경찰이 되어야 할 것이다. 국제경쟁력을 갖춘 경찰, 시민의 지지와 그들과 함께 하는 경찰, 그리고 깨끗하고 솔선수범적인 시민의 경찰로 위상을 제고하기 위해선 시민들이 인정하고 아끼고 사랑하는 경찰로 탈바꿈이 되어야 하는 것이다.

이를 위해 두 가지 전략적 관점에서 해법을 찾아 볼 수 있을 것이다. 하나는 경찰의 이미지를 바꾸는 것이고 다른 하나는 보다 나은 양질의 경찰행정서비스를 시민들에게 제공하는 것이다. 물론 이 양자는 상호유기적으로 연계되어있는 만치 두 전략이 상호보완적으로 밀도 있게 추진되어진다면 상승작용에 기인한 시너지적 효과도 상당할 것으로 기대해 보는 것이다.

이미 경찰은 이러한 전략적 행보를 시작하고 있다. 경찰이 이미지쇄신과 대국민 서비스강화라는 개혁목표아래 부단한 노력을 경주하고 있는 것이다. 다시 말하자면 “스스로 생각하고 스스로 행동하자. 생각을 바꾸면 미래가 보인다.”는 슬로건아래 새로운 민주경찰의 대개혁이 이루어지고 있다.

W. L. French and C. H. Bell, Jr.; *Organization Development : Behavioral Science Interventions for Organization Improvement*, 3rd ed. (Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1984)

20) Frank J. Thompson, "Critical Challenge to State and Local Public Service", in Frank J. Thompson (ed.), *Revitalizing State and Local Public Service : Strengthening Performance, Accountability, and Citizen Confidence* (San Francisco, CA : Jossey-Bass, 1993)

이러한 개혁활동 중 시민과 더불어 함께 하는 개혁 즉 경찰이미지쇄신과 대국민 서비스 강화에 초점을 맞추어 개혁의 현황을 조명해 보면 다음과 같다.

1. ‘포돌이 이동봉사대’의 운영

역이나 터미널, 시장, 그리고 백화점 앞 등 다중운집장소에 봉사대차량을 정차시키거나 이동시키면서 대국민서비스 봉사활동을 전개하고 있는 것이다. 그 내용으로는 무거운 짐들 어주기, 지리안내, 민원접수 및 상담, 범죄신고 접수 등 다양하다. 보다 시민에게 가까이 다가선 서비스행정이며 과거의 권위적이고 전단적인 경찰상과는 상당한 거리를 가지는 과격적인 봉사활동이라 할 수 있다.

2. 울산청 명예기마경찰대를 위촉·운영

울산청 명예기마경찰대를 위촉하여 운영하고 있다. 울산시 승마협의회의 자율적 참여를 통해 각종 경찰관련 행사와 질서유지에 활용하고 있다. 바로 시민과 함께 하는 경찰상의 하나라고 볼 수 있는 것이다.

3. 대국민 친절화운동의 전개

민원인들의 전화에 대한 응대태도 및 친절도를 향상시키고 파출소나 경찰서를 방문하는 시민들에게 보다 친근하고 다정하게 다가오는 경찰상을 심으려는 노력으로 평가가 되는 것이다. 물론 이 친절화운동을 위해 전문외래강사들을 초빙하여 경찰관, 전·의경, 기능·고용직 등에 대해 밀도있고 심도깊은 친절화교육을 실시하고 있다.

4. 민원인 배웅자세의 개선

민원인방문시 정문근무자가 가능하다면 직접 방문부서까지 안내를 하고 방문부서내에서 여직원이 담당자에게 친절히 안내를 하고 용무가 끝나 민원인이 귀가시에 담당직원이 문앞까지 따라 나가서 인사를 하는 것으로 대민 친절화에 의해 시민감동을 얻어 낼 수 있는 노력으로 평가가 되는 것이다.

5. 민원부서 경찰관 얼굴설명제의 실시

파출소 및 경찰서 민원부서 근무자 책상위에 아크릴판의 웃는 얼굴사진을 비치하고 민원상담시 소내근무자의 얼굴을 밝은 표정으로 설명화함으로써 민원처리의 공정성, 친절도의 제고와 책임소재의 명료화를 통해 민원만족도를 극대화하려는 노력으로 평가가 되는 것이다.

6. 경찰캐릭터로 포돌이를 선정하여 친근한 경찰상을 부각

특히 울산경찰의 경우 쳐용과 포돌이를 접목시키는 캐릭터 창출을 통해 경찰이미지에 대한 변화를 극적으로 꾀하는 노력도 경주하고 있다. 이외에 벽시계나 머그잔 또는 기념품 시계, 각종 증명서나 엽서 및 봉투 등에 포돌이를 로고화하여 활용함으로써 보다 친근하게 시민들에게 다가오는 경찰상을 심어주는 노력도 하고 있다. 이외에 시내 7개 전광판에 포돌이를 등장시키고 경찰개혁을 홍보하고 있으며 포돌이 인형을 활용하여 월드컵 교통질서 캠페인도 실시하고 있다. 이러한 이미지 변신작업은 새로운 경찰상 정립에 많은 도움을 줄 것으로 사료된다.

7. 경찰관서를 주민친화적 환경으로 개선

청사를 밝고 명랑한 색깔로 도색을 하고 화분 등을 비치하며 민원인들과 신체장애자들을 위한 편의시설 들을 설치하고 파출소 담장을 허물고 직원 숙직실을 독서실로 시민들에게 개방을 하는 것이다. 건물외벽에는 시민들이 다정하고 따스한 경찰이미지를 느낄 수 있는 벽화 등을 조성해 놓는 노력도 아끼지 않고 있다. 현재 울산의 경우 39개소에 주민친화적인 벽화를 조성해 놓고 있다.

8. 경찰관서를 시민들에게 개방

강당이나 독서실, 식당 등을 개방하고 파출소담장을 철거하고 서장 관사 등을 노인무료급식소로 활용함으로써 시민과의 일체감조성과 주민에게 좀더 가까이 다가가는 경찰상을 정립하는 노력으로 평가 할 수 있는 것이다.

9. 유치원 및 지역반상회의 참여

유치원 등에 현지방문을 하여 교통안전교육 등을 실시하고 경찰 간부들이 필요하다면 지역 반상회에 참석하여 시민들의 애로점이나 건의사항들을 수렴하고 처리하여 시민들과 함께하는 경찰상을 심는 노력도 경주되고 있다.

10. 지역사회경찰체험프로그램의 실시

그리고 이러한 방법에서 한 단계 더 나아가 시민들의 경찰이해와 경찰의 시민과 더불어 함께 하는 경찰상정립을 위해 시민에 의한 지역사회경찰체험프로그램도 실시되고 있다. 교육기간은 주 1회 야간 2~3시간씩 10주 내외로 진행되며, 지역 주민으로 지역 범죄예방 및 자원봉사활동에 열의가 있으면 누구나 신청할 수 있고, 수료 후에는 「시민명예경찰」로 위촉되어 파출소(예를 들면 파출소현장경험 등)를 비롯한 다양한 근무처에서 각종 다양한 지역치안활동에 참여할 수 있도록 하는 제도이다.

11. 112순찰차 활용 고액현금인출시 호송제도 실시와 112신고센터를 통한 사건 처리결과통보

112순찰차를 활용하여 고액현금인출시 범죄예방을 위한 호송제도도 실시하고 있고 112신고센터를 마련하여 신고사건 처리결과를 신속히 통보하는 제도도 시행하므로서 시민에게 좀 더 가까이 다가가고 시민과 함께하는 경찰상 정립에 노력하고 있다.

12. 적극적인 공보 및 홍보활동

적극적인 공보 및 홍보활동을 통해 경찰의 활동과 노력을 보다 객관적으로 정확하게 전파시키고 보다 적극적인 공보 및 홍보활동을 통해 경찰의 이미지개선과 국민과 함께 하는 경찰상을 심는데 노력하고 있다.

13. 교통단속의 개선과 민·관합동감시체제의 구축

실적 위주의 할당식 교통단속과 비노출단속에서 벗어나 소통위주로 근무하면서 사고요인 행위에 대해서만 선별단속을 하여 경찰에 대한 신뢰감을 회복하고 민·관합동감시체제를 구축하여 주민들의 참여를 확대함으로서 단속의 투명성을 제고시켜 나가고 있어 경찰의 이미지개선과 신뢰구축에 많은 도움이 되고 있다. 더 나아가서는 신집회문화를 선도하여 평화적 시위문화를 정착시켜 시민들로부터 사랑받는 경찰상을 정립해 나가고 있다.

14. 치안활동의 강화

경찰의 고유기능인 치안활동에 대한 강화를 통해 시민들이 안심하고 생업에 종사하며 양질의 삶을 구가할 수 있도록 만들어 주고 있다.

이를 객관적인 통계자료를 통해 검증해 보자면 우선 전년 동기간과 대비하여 주요 5대 범죄 검거율이 23.6%나 증가하였다는 점이다. (<표1> 참고)

<표1> 5대범죄 검거

	'98.12.1-'99.2.28	'99.12.1-'00.2.29	대비
5대범죄검거	2,468명	3,039명	+571명(23.6%)

자료 : 울산지방경찰청, 「울산경찰 이렇게 달라졌습니다」(2000. 3), 35면.

또한 치안활동강화에 힘입어 범죄발생이 2,154건이 감소하여 범죄발생감소율이 20.0%이고 절도범과 폭력범의 검거건수가 47건이나 증가되어 검거율이 4.1% 증가하였다. (<표2> 참고)

<표2> 치안활동강화 전·후의 범죄발생·검거현황

구분 월별	총범죄		파출소근무자 검거실적						
	발생	검거	계	살인	강도	강간	절도	폭력	기타
'98.12-'99.2	10,749	10,206	2,880		8	8	145	996	1,723
'99.12-2000.2	8,595	8,290	2,425	2	3	6	146	1,042	1,226
대비 (%)	-2,154 (-20.0)	-1,916 (-18.8)	-455 (-15.8)	+2	-5	-2	+1 (+0.7)	+46 (+4.6)	-497 (-28.8)

자료 : 울산지방경찰청, 「울산경찰 이렇게 달라졌습니다」(2000. 3), 36면.

이외에 조직폭력배 등 서민생활침해사범들을 강력히 소탕하여 시민이 피부로 느끼는 체감치안도를 꾸준히 향상시키고 있다. (<표3> 참고) 울산의 경우 체감치안도를 시민을 대상으로 조사해 본 결과 1차 여론조사에서는 33.4%였으나 2차에는 60.9%, 3차에서는 69.0%로 꾸준히 향상되고 있는 것이 이를 입증해 주고 있다.

<표3> 울산지역 조직폭력배 검거실적

'99. 12. 1-2000. 3. 9

계	신역전파	목공파	신목공파	방어진파	남목파	사또파	집단성
1,245	8	4	46	8	8	26	1,145

자료 : 울산지방경찰청, 「울산경찰 이렇게 달라졌습니다」(2000. 3), 37면.

15. 시민과 함께하는 행정개혁의 평가

이러한 모든 노력들이 어우러져 경찰에 대한 이미지개선이 이루어지고 보다 나은 대민행정서비스를 제공할 수 있게 됨으로써 명실상부한 민주경찰로 자리매김을 해 나가고 있다. 그러나 하나 염두에 두어야 할 것은 이러한 노력의 가시적 성과들이 나타나고 있다 하

여자만하거나 긴장을 풀게되면 다시 원래의 상태로 회귀되어진다는 사실이다.

앞에서도 언급하였듯이 이제 21세기의 경찰행정은 세계화의 치열한 경쟁 속에 생존하기 위해 종전까지의 공급자 및 생산자위주의 경찰상에서 탈바꿈을 하여 수요자 및 소비자위주의 경찰상으로 나아가야 한다. 이를 위해선 이러한 많은 노력들이 필요로 될 뿐만 아니라 더욱 시민들에게 가까이 다가가고 그들을 만족시키고 감동시킬 수 있는 경찰행정서비스의 제공자로써의 위상을 확실하게 다져 나갈 필요가 있는 것이다.

이러한 맥락에서 다음 장에서는 시민과 함께 하는 21세기 민주경찰의 나아갈 방향과 좌표에 대한 논의를 제시코져 하는 것이다.

IV. 시민과 함께하는 21세기 민주경찰의 나아갈 방향

1. 경찰이미지의 개선을 위한 새로운 노력

우선 경찰이미지를 새롭게 개선시켜나가야 한다. 위하적이고 권위적인 경찰의 자세를 버리고 시민이 감동하고, 시민에게 친근하고 다정하게 다가설 수 있는 시민 친화적인 경찰이미지를 정립하여야 한다.

이를 위해 보다 밀도있게 경찰 요원들에 대한 전반적인 이미지개선교육과 홍보를 시켜야 하며 특히 주민들과 제일차적 접촉을 하게되는 기동대, 방범순찰대, 전·의경 및 교통경찰 그리고 과출소직원들에 대한 친절봉사교육이 입체적으로 이루어져야 한다. 이와 더불어 교통초소를 교통안내소로 탈바꿈하여 주민들에게 보다 친화적인 이미지로 접근할 수 있도록 노력한다.

2. 민원행정의 개선을 위한 새로운 노력

다음 민원행정의 개선을 이루어야 한다. 불합리한 민원 업무에 대한 개선이 이루어지고 시민 스스로가 교통문제를 위시한 많은 민원문제들이 남의 문제가 아닌 바로 나의 문제로 인식할 수 있도록 하여 스스로 이에 대한 관심을 가지고 자율적인 교통문화를 위시한 민원문화를 정착화시킬 수 있도록 하는 정착문화의 유도와 이에 관한 정책적 투명성 등이 확보되도록 노력하여야 한다.

특히 주민체감과 깊은 관련성을 지니는 교통제도 및 문화개선에 대한 노력이 경주되어야 할 것이다. 제안함을 설치하거나 공모포스터를 게시하거나 사이버사이트를 통해 교통제도개선에 대한 시민들의 제안을 폭넓게 모집하고 좋은 제안들은 바로 정책에 반영하여 즉응적인 치안행정능력을 주민들이 느낄 수 있도록 해 주어야 한다. 더 나아가서는 시민들이 중심이 되는 교통정보모니터요원들을 임명·활용하여 그들이 직접 교통행정의 현실을 이해하게 만들고 더 나아가 이들을 활용하여 교통정보의 부족분을 채울 수 있는 잉여인적 자원으로 활용해 나가는 것도 전향적으로 고려해 보아야 한다.

이에 못지 않게 주민과 함께 하는 경찰상을 정립하기 위해선 주민과의 대화의 장을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 위해 개혁토론회 등을 가능하다면 지역별로 정례화시키고 대내외 여론을 수렴·반영시키는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다. 물론 수렴된

제언에 대한 확인·조치기능도 상례화시켜 피드백(feedback)이 가능한 여론수렴의 제도화 장치를 만들어야 할 것이다.

3. 시민경찰학교의 개설·운영을 위한 새로운 노력

이와 더불어 지역주민에게 경찰업무를 이해하고 직접 체험할 수 있는 기회를 제공하여 주민협력치안의 기반을 조성하고 지역치안역량을 강화하기 위하여 시민경찰학교를 개설 운영해 나가는 것도 좋을 것이다. 시민경찰학교는 미국에서 일반화되어 있는 지역사회경찰 활동 프로그램으로서 경찰관들의 생생한 현장경험을 토대로 한 경찰활동 강의 및 경찰관과 함께 지역범죄예방에 관하여 토의하고 파출소, 112신고센타, 유치장 및 각종 경찰 단속 현장을 직접 체험할 수 있는 좋은 기회를 제공해 주는 것이다. 실제로 미국의 위스콘신(Wisconsin)주를 비롯한 몇몇 주에서는 이러한 시민들에 의한 지역사회경찰활동이 '이웃감시활동프로그램'(Neighbor Watching Program)이라는 이름으로 실시되고 있으며 커다란 성과를 거두고 있는 것으로 알려지고 있다.

4. 부패·부조리 근절을 통한 경찰의 신뢰회복 및 증진노력

그리고 가장 중요한 것은 경찰의 신뢰를 회복하고 증대시키는 것이다. 여러 가지 방법들이 있겠지만 경찰의 부패와 부조리가 척결되는 것이 무엇보다 시급하다 할 수 있다. 칼(B. D. Karl)은 보다 능률적이고 생산적인 정부가 되기 위해선 정직하지 못함이 행해지는 기회가 배제된 정부가 전제되어야 한다고 주장한 바 있다.²¹⁾ 물론 부정직에는 행정부패와 부조리가 포함됨은 당연한 일이다.

이러한 행정부패와 부조리를 일소하기 위한 노력이 경찰사회 그 자체내에서 일어나야 하며 이러한 신선한 충격이 도덕적 해이(moral hazard)와 부패로 찌들고 짤은 우리 사회에 새로운 청정제로 기능하여야만 한다. 그러기 위해선 많은 부가적인 노력들이 제도적인 차원에서 이루어져야 하는 것은 물론이다.

그 중에서도 우선적으로 고려되어야 할 것들로는 하급직 경찰공무원들의 보수의 현실화와 업무량측정 등을 통한 과중한 업무량파악과 이에 근거한 적정 업무량의 배분이 이루어져야 한다는 것이다. 물론 이와 더불어 중견 및 고급경찰공무원들의 공직의식의 대전환이 요구된다. 시민의 혈세를 받고 그에 대한 반대급부로 시민의 생활의 질을 향상시키기 위해 고급스럽고 세련되며 풍요로운 경찰행정서비스를 제공해야 되는 것이 바로 경찰 본연의 임무이며 바로 공복으로써 마땅히 해야 될 일이기 때문이다. 더 이상 시민을 다스림의 대상으로 보는 구태와 시대착오적 망상에서 벗어나 시민을 주권의 본질로 보고 보다 풍요로운 시민만족의 그리고 감동의 경찰행정서비스를 제공해야 하는 행정고객으로 받들고 더 나아가 공직자의 고용주로 여기고 섬기는 의식의 대전환이 특히 솔선수범을 하여야 하는 고급경찰공무원들에게 요구되는 것이다.

21) B. D. Karl, *Executive Reorganization and Reform in the New Deal* (Cambridge, MA : Harvard University Press, 1963), Ch. 1.

5. 책임행정과 실명행정구현을 위한 노력

그리고 이에 덧붙여 자신의 결정으로 인한 실수에 대해선 엄격히 책임을 지는 책임행정과 실명행정구현에 앞장선다는 자세가 무엇보다 절실 할 것이다. 그리고 이러한 경찰의 자정의 노력 뜻지 않게 중요한 것은 시민들의 깨어있는 의식으로의 전환이다. 또한 정말 시민을 위해 선행을 베풀은 경찰공무원에 대해서는 그에 상응한 보답을 가슴에 안겨줄 수 있는 신상필벌의 제도적 장치와 의식적 전환이 경찰 자신 뿐만 아니라 시민들의 의식속에 절실히 요구되는 것이다.

6. 경찰행정의 경쟁력·생산성 증대를 위한 노력

다음으로 우리 경찰의 경쟁력을 높이고 생산성을 증대시키기 위해서 라이트(V. Wright)가 제시한 정부의 생산성 즉 성과(performance)에 영향을 끼치는 12개의 변화영역²²⁾을 중심으로 하여 논의를 해 보고자 한다.

첫째, 경찰예산을 여하히 효율적으로 삭감하고 긴축시킬 수 있을 것인가에 대한 것이다. 이것은 여러 가지 첨단화된 예산기법들을 활용하여 예산의 효율성을 극대화하려는 것이다. 물론 예산담당조직의 효율성도 고려되어야 하며 법제도적인 측면에 있어서의 효율성 등도 고려되어야 한다.

둘째, 경찰행정과 관련된 규제해제나 규제완화에 대한 것이다. 우리의 경찰행정에 있어 가장 후진적인 분야 중 하나가 바로 이것이다. 우리의 규제는 그 강도나 규제정도에 있어 가히 세계적 수준이다. 지나친 규제는 세계화를 지향하는 우리 정부의 생산성을 크게 떨어트리는 요인이 되고 있다. 경찰행정이라고 해서 예외일수는 없다.

셋째, 적절한 치안수요와 공급이 요구되는 시장화(marketization)가 여하히 잘 진행되느냐 하는 것인데 실제로 생산성의 증대를 위해선 시장구조가 원활하게 작동되어야 하며 이를 위해 경찰행정도 시민과 민간부문을 적절히 활용하는 노력이 더욱 필요로 된다.

넷째, 경찰행정의 과학화를 위해 새로운 기술의 도입이 얼마만큼 가능할 것인가에 대한 문제인데 새로운 기술과 생산성과의 관계는 정비례적이라 할 수 있는만큼 새로운 기술도입의 가능성여부와 적용가능성여부 그리고 새로운 기술에 대한 저항의 강도 등이 생산성과 직결된다고 볼 수 있다.

다섯째, 경찰의 저비용·고효율을 위한 관리혁신을 여하히 성취시켜 나갈 수 있을 것인가에 대한 문제로 지속적인 관리혁신이 없인 생산성의 증대란 있을 수 없는 것이므로 생산성의 증대를 위해선 새로운 발상에 기반을 둔 능동적이고 지속적인 관리혁신이 필요로 된다.

여섯째, 경찰행정이나 정책에 대한 평가를 위한 새로운 매카니즘이나 기준을 어떻게 만들어 낼 수 있을 것인지와 일곱째, 경찰행정의 분권화(decentralization)의 가능성여부와 그 정도 그리고 여덟째, 경찰이 소유하고 있는 권력이나 자원의 비집중화(deconcentration)정도 그리고 아홉째, 반자치적인 기관의 확산과 분산의 정도 열번째, 관할권(jurisdiction)의

22) V. Wright, "Public Administration in the Nineties : Trends and Innovations", in International Institute of Administrative Sciences, *Public Administration in the Nineties : Trends and Innovations*, Proceedings of the 22nd International Congress of Administrative Sciences (Brussels : International Institute of Administrative Sciences, 1992), pp. 37-38.

분할가능과 명료화정도 열한번째, 기관재적응과 열두번째, 민영화의 가능성과 그 정도 등에 대한 고민과 해결책 모색이 바로 우리 경찰행정의 경쟁력과 생산성을 결정하게 되는 것이다.

7. 경찰행정의 전문화를 위한 노력

그리고 이와 더불어 현재 우리 경찰의 생산성을 증대시키기 위해선 양적인 것 못지 않게 질적인 요소의 고려가 긴요하다 할 수 있다.²³⁾ 데밍(W. Edward Deming)은 품질개선만이 비용을 절감하고 장기적으로 생산성을 증대시킬 수 있다고 주장을 하는 것도 이와 맥을 같이 하는 것이다.²⁴⁾ 특히 질적인 생산성의 증대에 유용한 접근개념으로 '총체적 품질관리'(Total Quality Management : TQM)를 들 수 있다.²⁵⁾ 이러한 질적인 경찰행정의 모색을 위해선 무엇보다 경찰의 전문화가 중요하다 하겠다. 전문주의는 문제해결능력을 제고시켜 생산성을 증대시킬 뿐만 아니라 전문집단의 동질성을 증대시키고 이를 통한 규범의 통합화로 보다 나은 경쟁력을 갖다 줄 수 있는 것이다.²⁶⁾

V. 결 론

구이만(J. Kooiman)에 따르면 공동지배(cogovernance)처럼 새로운 지배유형이 점증하는 복잡성, 역동성 그리고 체제의 다양성에 효과적으로 대처할 수 있다고 한다. 지배의 새로운 모델들은 빈번히 접두사 co-를 붙여 쓴다. 예를들면 공동조작(costeering), 공동관리(comanagement), 공생산(coproduction), 공동배분(coallocation) 등이 그러한 예이다.

이런 새용어들은 공조직과 사조직 그리고 시민들간의 새로운 관계와 접촉을 시사하며 이러한 새로운 조직 배열은 정부의 실적이나 성과를 높히게 된다고 본다.²⁷⁾ 구이만은 또한 통치패턴이 지배하는 쪽에서 지배당하는 쪽으로 일방적으로 주어지던 '전통적인 통행방식'(one-way traffic model)에서 '양방향통행방식'(two-way traffic model)으로 바뀌어지고

23) 공공서비스의 질의 개선이 행정성과 개선에 가장 중요한 전제라는데는 의문의 여지가 없다. 사실상 오늘날 조직이 직면하는 최대도전은 고객의 기대를 초월하는 질의 기준을 어떻게 얻고 이를 유지하느냐 하는 것이다. 1993년에 발표된 NPR보고서도 품질관리, 행정고객에 대한 주관심, 작업장에 권한을 부여하는 것(workforce empowerment) 등을 골자로 하는 질향상에 관한 정책대안들을 제시하고 있다.

Arie Halachmi, Geert Bouckaert (eds.), *The Enduring Challenges in Public Management : Surviving and Excelling in a Changing World* (San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers, 1995), p. 154.

24) *Ibid.*, p. 161.

25) 이에 부가하여 프레더릭슨(H. George Frederickson)은 TQM을 지지하기 위해선 '총체적 품질정치'(Total Quality Politics : TQP)가 필요로 된다고 주장하고 있다. 그리고 TQP의 7가지 원리들을 제시하고 있다. 이를 간략히 설명하면 첫째, 잘못된 문제를 문제화하는 것을 파악하는 것과 둘째, 시민중심의 정부를 실제화하라는 것과 셋째, 변화지향적인 정치에 몰두하라는 것 넷째, 비용을 보다 솔찍하고 용기있게 제시하라는 것 다섯째, 공평과 형평을 지향하라는 것 여섯째, 공직(pubilc service)에 대한 존경심을 가지라는 것과 일곱째, 자유기업체제를 조심스럽게 유지하라는 것이다. G. Frederickson, "The Seven Principles of Total Quality Politics," *PA Times*, 1994, 17 (1), p. 9.

26) G. Benveniste, *Professionalizing the Organization : Reducing Bureaucracy to Enhance Effectiveness* (San Francisco, CA : Jossey-Bass, 1987), p. 33.

27) Kooiman, J. "Governance and Governability : Using Complexity, Dynamics and Diversity", in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance* (London : Sage, 1993), p. 4.

있다고 주장을 한다.²⁸⁾ 사실상 공공서비스에 시민의 상호작용과 공생산(coproduction)이 있는 통치전략은 공공서비스의 능률성, 효과성, 정통성을 개선시켜 줄 것이다.

담세자인 시민들은 더 이상 경찰행정서비스의 수동적인 수혜자로만 간주되어서는 안되며 재화와 용역의 생산과 분배뿐만 아니라 경찰행정의 본질적인 분야까지 시민과 연계시키고 통합시키는 것은 그들에게 경찰업무수행과정에 있어 능동적 역할을 부여해 주는게 된다.²⁹⁾ 이러한 맥락에서 쉐이터(Hindy Lauer Schachter)는 행정부의 성과를 개선시키기 위해선 능동적인 시민참여가 이루워져야 함을 강력히 주장하고 있다.³⁰⁾ 이렇게 할 수 있을 때 공공기관의 능률과 대응성은 증대될 것이라고 보면서 능률적 시민상의 정립과 활성화를 강조한다. 그는 시민들의 능동적 참여를 위해 지금보다 더 나은 시민교육의 혁신이 요구되며 공공기관의 소유자들인 시민들에게 보다 적합하고 집중적인 다양한 정보가 올바르게 제공되어야 한다고 주장한다.

이러한 시각은 바로 21세기를 펼쳐나갈 우리 경찰행정에 있어서도 좋은 걸잡이가 되어줄 것이다. 오스본(David Osborne)과 게블러(Ted Gaebler)가 주장한 새롭게 지향되는 정부상에서 볼 때 우선 노를 저어 나가는 것 보다는 방향을 잡아주는 경찰이 되어야 하겠고 둘째, 지역사회와 시민들에게 서비스를 제공하는 것으로 만족하지 말고 그들에게 실질적인 권한을 부여해 줄 수 있는 경찰로 탈바꿈을 하여야 하며 셋째, 경찰 자신의 요구가 아니라 고객들의 요구와 욕구를 충족시켜 줄 수 있는 경찰로 탈바꿈해야 하며 넷째, 미래에 대비할 수 있는 경찰이 되어야 한다는 것이다. 이는 치료보다는 예방적인 경찰상을 강조하는 것으로 항상 미래를 전망하면서 앞으로 닥칠 문제들을 진단하고 이에 따른 효과적인 예방적 처방전을 경찰당국은 항상 준비하고 있어야 함을 강조하는 것이다. 마지막으로 종전의 중앙집권적 경찰처럼 위계적인 조직이 아니라 참여와 팀워크를 중시하는 수평적이고 전문적이고 분권적인 경찰조직으로 나아가야 할 것이다.³¹⁾

참고문헌

- 김번웅, 김판석 외. (1997). 「한국행정개혁론」, 서울 : 법문사.
- 김판석. (1995). “세계화시대의 정부부문 경쟁력 제고 : 도전과 기회”, 「한국행정학보」, 제28권 제4호.
- 울산지방경찰청. (2000. 3). 「울산경찰 이렇게 달라졌습니다」.

-
- 28) Geert Bouckaert and Arie Halachmi, "Introduction : The Challenges of Management in a Changing World", Arie Halachmi, Geert Bouckaert (eds.), *The Enduring Challenges in Public Management : Surviving and Excelling in a Changing World* (San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers, 1995), p. 11.
- 29) Bouckaert, G. "Governance Between Legitimacy and Efficiency : Citizen Participation in the Belgian Fire Services", in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance* (London : Sage, 1993), pp. 156-157.
- 30) Hindy Lauer Schachter, *Reinventing Government or Reinventing Ourselves : The Role of Citizen Owners in Making a Better Government* (Ithaca, New York : State University of New York Press, 1996)
- 31) David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government : How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector* (Reading, Massachusetts : Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992)

- Bader, John B. (1996). *Taking the Initiative : Leadership Agendas in Congress and the "Contract with America"*, Washington, D. C. : Georgetown University Press.
- Benveniste, G. (1987). *Professionalizing the Organization : Reducing Bureaucracy to Enhance Effectiveness*, San Francisco, CA : Jossey-Bass.
- Bouckaert, Geert and Arie Halachmi. (1995). "Introduction : The Challenges of Management in a Changing World", Arie Halachmi & Geert Bouckaert (eds.), *The Enduring Challenges in Public Management : Surviving and Excelling in a Changing World*, San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers.
- Bouckaert, Geert and Arie Halachmi. (1995). "Creating the Future Together : Developing and Using Shared Strategy Maps", Arie Halachmi & Geert Bouckaert (eds.), *The Enduring Challenges in Public Management : Surviving and Excelling in a Changing World*, San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers.
- Bouchaert, G. (1993). "Governance Between Legitimacy and Efficiency : Citizen Participation in the Belgian Fire Services", in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance*, London : Sage.
- Frederickson, G. (1994). "The Seven Principles of Total Quality Politics," *PA Times*, 1994, 17 (1)
- French, W. L. and C. H. Bell, Jr. (1984). *Organization Development : Behavioral Science Interventions for Organization Improvement*, 3rd ed., Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.
- Gore, Al. (1993). *From Red Tape to Results : Creating a Government That Works Better and Costs Less*. Report of the National Performance Review, Washington, D. C. : Government Printing Office.
- Halachmi, Arie and Geert Bouckaert (eds.). (1995). *The Enduring Challenges in Public Management : Surviving and Excelling in a Changing World*, San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers.
- International Institute for Management Development & World Economic Forum. (1994). *The World Competitiveness Report 1994*, Lausanne, Switzerland : IMD & WEF.
- Karl, B. D. (1963). *Executive Reorganization and Reform in the New Deal*, Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Kettl, Donald F. (1994). *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*, Washington, D. C. : Brookings Institution.

- Kooiman, J. (1993). "Governance and Governability : Using Complexity, Dynamics and Diversity", in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance*, London : Sage.
- Osborne, David and Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government : How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, Reading, Massachusetts : Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Rosecrance, Richard. (1986). *The Rise of the Trading State : Commerce and Conquest in the Modern World*, New York : Basic Books, Inc., Publishers.
- Savas, E. S. (1987). *Privatization : The Key to Better Government*, Chatham, N. J. : Chatham House.
- Schachter, Hindy Lauer. (1996). *Reinventing Government or Reinventing Ourselves : The Role of Citizen Owners in Making a Better Government*, Ithaca, New York : State University of New York Press.
- State Services Commission. (1994). *New Zealand's Reformed State Sector*, Wellington : State Services Commission.
- Task Force on Management Improvement. (1992). *The Australian Public Service Reformed : An Evaluation of A Decade of Management Reform*, Canberra : Australian Government Publishing Services.
- Thompson, Frank J. (1993). "Critical Challenge to State and Local Public Service", in Frank J. Thompson (ed.), *Revitalizing State and Local Public Service : Strengthening Performance, Accountability, and Citizen Confidence*, San Francisco, CA : Jossey-Bass.
- Thurow, Lester. (1992). *Head To Head : The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America*, New York : William Morrow and Company, Inc.
- Wright, V. (1992). "Public Administration in the Nineties : Trends and Innovations", in International Institute of Administrative Sciences, *Public Administration in the Nineties : Trends and Innovations*, Proceedings of the 22nd International Congress of Administrative Sciences, Brussels : International Institute of Administrative Sciences.