

광명경찰서

유평준(연세대 정경대학 행정학전공 교수)



광명경찰서

유평준(연세대 정경대학 행정학전공 교수)

목 차

I. 서 론	1
1. 연구 목적과 필요성	1
2. 연구 내용과 방법	3
1) 연구 내용	3
2) 연구 방법	4
3) 사례기관 선정	6
3. 보고서의 구성과 연구의 틀	6
II. 뉴패러다임과 공공부문 및 경찰혁신	8
1. 뉴패러다임과 공공부문	8
1) 뉴패러다임의 의미와 사업 현황	8
2) 공공부문에서 뉴패러다임의 가능성	11
3) 공공부문에서 뉴패러다임 도입에 따른 기대효과	17
4) 공공부문에 뉴패러다임 도입 시 쟁점	19
2. 경찰혁신에서 뉴패러다임의 위상	25
1) 경찰혁신의 노정(路程)	25
2) 경찰혁신에서 뉴패러다임의 의미	29

III. 경찰업무와 사례기관의 현황	32
1. 경찰업무와 경찰서에 대한 이해	32
1) 경찰의 역할	32
2) 경찰청 조직	34
3) 경찰 예산	36
4) 경찰 인력	37
5) 경찰 교육	40
2. 광명경찰서의 현황	44
1) 일반현황	44
2) 조직, 업무 및 사건현황	46
3. 경찰 근무 환경	50
IV. 경찰 뉴패러다임의 도입과정과 내용 : 광명경찰서를 중심으로	52
1. 경찰 뉴패러다임의 도입과정	52
1) 추진배경 및 목적	52
2) 연혁 및 도입과정	55
2. 경찰 뉴패러다임의 혁신내용	65
1) 근무제도 개편	65
2) 학습체제 구축	72

V. 경찰 뉴패러다임의 성과분석 및 영향요인 : 광명경찰서를 중심으로 .. 79

1. 성과분석을 위한 인식조사	79
1) 성과분석의 틀	79
2) 설문지 구성 및 설문조사 실시	83
3) 응답자 특성	85
2. 경찰 뉴패러다임의 성과분석	86
1) 직무특성	86
2) 직원몰입도	91
3) 역량 강화	93
4) 삶의 질 향상	94
5) 직무만족도	96
6) 서비스 향상	99
7) 치안서비스 수준	101
8) 학습 필요성과 학습시간	103
9) 성과분석 결과 요약	106
3. 경찰 뉴패러다임의 과제	107
1) 근무제도 개편에 따른 과제	107
2) 학습체제 구축에 따른 과제	111
4. 경찰 뉴패러다임 도입에의 영향요인	115
1) 혁신내용의 수용성	116
2) 현장근무자 참여와 피드백 반영	116
3) 컨설턴트의 역할	118
4) 기관장의 관심과 지지	118

VI. 결론 : 요약 및 제언	120
1. 요약	120
2. 제언	122
1) 성과평가체제 개발	122
2) 홍보 강화	123
3) 추진체제 정비	124
4) 신기술 활용	125
5) 뉴패러다임과 조직혁신 병행	125
참고문헌	127
[부록] 설문지	129

표 목 차

[표 2-1] 사람중심 뉴패러다임의 특징	9
[표 2-2] 공공부문에서 뉴패러다임 도입 기관 현황	11
[표 2-3] 뉴패러다임 평생학습의 기본 개념	16
[표 3-1] 경찰예산추이(단위: 억원)	36
[표 3-2] 전국 경찰 인원현황(단위: 명)	37
[표 3-3] 지방경찰청 인원현황(단위: 명)	38
[표 3-4] 경찰 1인당 담당인구 변화추이(단위: 명)	39
[표 3-5] 주요 국가 및 대도시 경찰관 1인당 담당인구	40
[표 3-6] 경찰 교육 현황 (2004년)(단위: 명)	41
[표 3-7] 경찰대학 전문교육 과정	42
[표 3-8] 경찰서 부서별 주요 업무	48
[표 3-9] 광명경찰서 범죠평생 현황	49
[표 3-10] 광명경찰서 교통사고 발생 현황	50
[표 4-1] 경찰 뉴패러다임의 추진 연혁	56
[표 4-2] 시범경찰서 선정기준 주요 항목	60
[표 4-3] 신·구 교대근무제 비교	67
[표 4-4] 평생학습 실적	77
[표 5-1] 성과분석 지표 및 설문번호	84
[표 5-2] 응답자 특성	86
[표 5-3] 직무특성 도입 전후 비교	87

[표 5-4] 직무특성·직원몰입도·직무만족도간의 상관계수	89
[표 5-5] 직원몰입도 도입 전후 비교	92
[표 5-6] 역량 강화 효과	93
[표 5-7] 삶의 질 향상 효과	95
[표 5-8] 직무만족도 도입 전후 비교	97
[표 5-9] 수당 감소에 대한 의견	98
[표 5-10] 서비스 향상 여부	100
[표 5-11] 치안서비스 수준	101
[표 5-12] 학습 필요성 및 학습시간에 대한 의견	104
[표 5-13] 학습훈련 강화에 대한 긍정적 의견(개방형 질문에 대한 응답)	105
[표 5-14] 새로운 교대근무제의 문제점(개방형 질문에 대한 응답)	108
[표 5-15] 학습훈련 강화의 문제점(개방형 질문에 대한 응답)	112

그림목차

[그림 1-1] 뉴패러다임 사례연구의 틀	7
[그림 2-1] 뉴패러다임의 비전과 미션	10
[그림 2-2] 공공부문에서의 뉴패러다임	17
[그림 2-3] 경찰대개혁 100일 작전의 주요 혁신 내용	30
[그림 3-1] 경찰청 조직도	35
[그림 3-2] 지방경찰청별 경찰서 수	35
[그림 3-3] 광명경찰서 위치 및 관할구역	45
[그림 3-4] 광명경찰서 조직도	46
[그림 4-1] 신·구패러다임의 비교	53
[그림 4-2] 경찰 뉴패러다임의 추진체계	57
[그림 4-3] 신·구 교대근무제의 근무패턴	70
[그림 4-4] 경찰청 지구대원의 평생학습체계도	75
[그림 5-1] 경찰 뉴패러다임 성과분석의 틀	81

I. 서론

1. 연구 목적과 필요성

본 연구는 뉴패러다임을 공공분야에서 최초로 도입 적용한 광명경찰서를 사례연구 대상기관으로 선정하여, 뉴패러다임의 도입을 위한 제도개선 내용과 추진과정을 고찰하고, 도입 후의 성과를 평가함으로써 공공기관에서의 뉴패러다임 도입 사례를 서술 및 설명하는데 목적이 있다.

뉴패러다임 도입의 기대효과를 어느 정도 달성하였는지를 알아보기 위해서는 좀더 장기적 성과평가가 바람직하겠지만, 최근 사례보고에 따르면 적어도 민간기업의 경우 단기적으로 생산량 증가, 매출액 증가, 수익 증대, 신규 고객 증가, 가동일수(시간) 증가, 직원 만족도 증가, 이직률 감소, 안전 증대, 근로시간 감소, 교육시간 증가 등의 효과가 가지적으로 나타나고 있다(박우성·구자숙, 2006; 이영호, 2006).

공공부문에서도 뉴패러다임의 적용이 가능한 분야가 다수 존재하며, 뉴패러다임의 도입으로 공공기관의 관리운영 혁신, 업무환경 개선, 공공시설 이용률 제고와 이들을 통한 대민 서비스 만족도 제고 등의 성과가 기대된다(유평준·배득중, 2004). 또한, 공공기관에서 뉴패러다임 도입에 성공한다면 국민과 사회에 미치는 긍정적 영향은 민간기업에 비해 훨씬 크고 가지적일 것으로

예상된다.

하지만, 뉴패러다임을 공공분야에 적용하고자 할 때에는 공공조직의 특성으로 인한 차별적 고려가 요망된다. 공공조직은 성과측정의 어려움, 다수 유관기관으로부터 수직적·수평적 통제와 조정의 불가피성 등으로 인해 민간기업과 다른 환경에 놓여 있기 때문이다.

2004년의 한 연구보고에 따르면 공공분야에서 뉴패러다임의 선도적 도입 분야로 경찰업무가 추천되었으며(유평준·배득중·정무권, 2004), 그간 경찰청과 뉴패러다임센터의 노력에 힘입어 뉴패러다임 시범사업인 “New Police 프로젝트”가 추진되어 왔다.¹⁾ 2005년 3월 경기도 광명경찰서에서 뉴패러다임 시범사업이 시작되었으며, 곧이어 5월부터는 송파·충주·부여경찰서가 추가됨으로써 총 4개 경찰서에서 뉴패러다임 시범사업을 실시하게 되었다.

2005년 3월부터 12월까지 실시된 “New Police 프로젝트” 사업에 대한 경찰청의 자체평가 결과는 매우 긍정적이다. 월 12시간 학습을 통한 치안서비스 질적 수준 향상의 기반 조성, 교대제 개선을 통한 직원 만족도 향상과 피로감 개선, 112 신고 ‘5분내’ 대응속도의 향상 등이 긍정적 효과로 보고되었다(경찰청혁신기획단, 2006a).

이러한 성공적 시범사업의 결과, 경찰청에서는 뉴패러다임 사업의 지속적 확대를 위해 2006년 9월 1일부터 시범사업 실시 경찰서를 11곳으로 증대하였다.

이러한 뉴패러다임 시범실시 결과에 대한 경찰청 내부의 긍정적 평가에도 불구하고, 뉴패러다임 도입을 통한 제도개선의 내용, 적용과정 및 추진성과

1) 공식적 명칭은 “New Police 프로젝트”이지만, ‘경찰 뉴패러다임’의 표현이 실제 통용되고 있고 의미 전달 효과가 있다고 판단되어 본 보고서에서는 후자를 주로 사용하고 있다.

에 대한 객관적인 관찰과 분석이 요망된다. “New Police 프로젝트”에 대한 객관적이고 엄밀한 평가는 경찰청 내에서의 뉴패러다임의 성공적 확산을 위해 꼭 필요한 작업이며, 여타 공공기관으로의 확산을 위해서도 매우 중요한 작업이다. 특히 경찰청에서 뉴패러다임의 도입 확산이 경찰청 자체의 노력만으로는 한계가 있으므로, 인력 및 예산의 추가 지원 확보라는 어려운 과제를 풀기 위해서는 보다 객관적 사례연구 보고가 필요하다.

2. 연구 내용과 방법

1) 연구 내용

사례연구의 경우 “모든 것”을 다 조사하려는 우를 범할 수가 있는데(Yin, 1994), 이러한 우를 피하기 위해 본 연구가 특별히 고찰하고자 하는 구체적 주제들을 질문 형식으로 제시해 보면 다음과 같다.

- 첫째, 어떻게 최초 도입 기관으로 선정되었으며, 도입 동기는 무엇인가?
- 둘째, 뉴패러다임의 도입 내용과 근무형태 개선 및 평생교육 내용은 무엇이며, 추진과정에서 뉴패러다임의 내용 변화가 있었는가?
- 셋째, 뉴패러다임의 도입 추진과정에서의 어려움·문제점은 무엇이었는가? 구성원의 어떤 행태적 저항은 있었는가?
- 넷째, 뉴패러다임 도입의 기대효과는 무엇이었으며, 이를 성취하였는가? 뉴패러다임 도입 전후를 비교했을 때, 성과가 향상되었는가?

다섯째, 뉴패러다임 도입에 미친 영향요인은 무엇이며 성공적 확산을 위해 필요한 자원 또는 조건은 무엇인가?

2) 연구 방법

본 연구는 사례연구방법에 의존하고 있다. 사례연구는 광명경찰서에서의 뉴패러다임 도입의 과정과 맥락을 이해하는데 매우 유용한 방법이다.

일반적으로 사례연구는 연구결과의 일반화에 한계가 있는 것으로 지적되고 있는데, Yin(1994)에 따르면 이는 통계적 일반화(statistical generalization)에만 해당되는 지적이며, 연구결과를 기존 이론이나 연구내용과 연관시키는 분석적 일반화(analytic generalization)는 사례연구를 통해 얼마든지 가능하다고 한다. 따라서 본 연구도 광명경찰서의 사례분석을 통해 발견된 사항들을 뉴패러다임에 관한 기존 연구결과와 연관시킴으로써 분석적 일반화에 기여할 수 있다고 본다.

또한 공공부문에서 뉴패러다임 도입 사례에 대한 종합적 및 실증적 연구가 거의 전무한 실정에서, 광명경찰서의 사례연구는 향후 경찰청 내에서 뉴패러다임을 확산시킬 때뿐만 아니라 공공부문의 다른 기관에 도입할 때에도 참고자료가 될 것으로 본다.

본 연구의 분석단위(unit of analysis)는 뉴패러다임 시범사업으로 광명경찰서에 적용된 “New Police 프로젝트”이다. 연구의 시간적 기간은 2004년 12월 경찰청과 사람입국 신경쟁력위원회 및 뉴패러다임센터 간의 MOU 체결 시점부터, 뉴패러다임이 광명경찰서에 도입되어(2005년 3월) 계속 시범 실시되고 있으면서 본 연구가 실시된 2006년 10월까지를 대상으로 하며, 뉴패러

다임 도입 후 효과는 2006년 10월을 기준으로 다시 측정되었다.

본 연구는 문헌연구, 온라인 정보수집, 면접조사, 전문가 자문의 방법에 의존하였다. 첫째, 문헌연구를 위해 단행본, 정책보고서 등을 참고하여 뉴패러다임 도입과 연관되는 이론적 논의 및 현실적 쟁점에 대해 조사하였다. 둘째는 온라인 정보수집이다. 뉴패러다임센터의 각종 자료, 경찰청과 광명경찰서의 제반 현황 및 실태 파악을 위해 온라인 조사를 실시하였다. 셋째는 현장면접 및 설문조사이다. 경찰청(업무혁신단)과 광명경찰서(본부, 지구대), 그리고 뉴패러다임센터를 방문하여, 뉴패러다임의 추진팀 관계자, 뉴패러다임이 적용된 분야의 현장 근무자들과의 심도있는 면접을 실시하고,²⁾ 나아가서 광명경찰서 내 3개 지구대 대원들을 대상으로 설문조사를 실시하여 현황과 약, 추진과정, 추진성과, 영향요인 등에 대한 의견을 수집하였다. 넷째는 전문가 자문이다. 뉴패러다임의 도입도 일종의 혁신(innovation)이며, 새롭게 시도되는 연구내용들이 많기 때문에, 연구의 타당성과 신뢰성을 제고하기 위해 뉴패러다임센터, 학계 및 다양한 배경의 전문가들로부터 연구진행 과정에서 수시로 자문을 구하였다.

3) 사례기관 선정

광명경찰서를 사례연구 기관으로 선정한 이유는 간단명료하다. 경찰서 중에서 뉴패러다임을 최초로 도입한 기관이며 따라서 가장 오래 시범 실시되

2) 심층 면접조사는 경찰청 혁신기획단, 광명경찰서 및 하안지구대의 경찰공무원과 뉴패러다임센터의 전문가를 대상으로 실시되었다. 총 8명과의 면접조사를 통해 경찰 뉴패러다임의 추진배경, 도입과정, 성과 및 애로사항 등에 대해 구체적인 설명과 의견을 수집하였다.

고 있는 기관이라는 점에서 사례기관으로 의의가 크다. 이러한 이유 때문에, 광명경찰서에 뉴패러다임을 도입하는데 자문 역할을 수행한 컨설턴트와의 면담내용에 따르면, 투입한 시간과 노력면에서 어느 다른 시범 경찰서보다도 광명경찰서에 심혈을 기울였다고 한다.

3. 보고서의 구성과 연구의 틀

본 보고서의 I장은 서론으로서 연구의 목적과 필요성, 연구내용과 방법을 소개하고, 사례연구의 틀을 제시하고 있다.

II장은 뉴패러다임과 공공부문 및 경찰혁신을 연계시키고 있다. 우선 II-1에서는 뉴패러다임과 공공부문을 연결시키고 있는데, 구체적 내용은 뉴패러다임의 의미, 공공부문에서 뉴패러다임 사업의 추진 현황과 가능성, 뉴패러다임 도입에 따른 기대효과, 도입 시 중요 쟁점을 다루고 있다. II-2에서는 뉴패러다임과 경찰혁신을 연계시키고 있는데, 우선 그동안 경찰혁신의 역사를 고찰하고, 경찰혁신에서 뉴패러다임의 의미를 논의하고 있다.

III장은 사례연구 대상인 경찰업무와 광명경찰서에 대한 이해 제고를 위해 주요 기능, 조직, 인력 등의 현황을 소개하고 있다.

IV장은 경찰에서의 뉴패러다임의 도입 및 추진과정을 서술해 주고 있다. 뉴패러다임의 추진배경과 목적, 도입과정, 도입된 뉴패러다임 혁신의 구체적 내용들을 소개하고 있다.

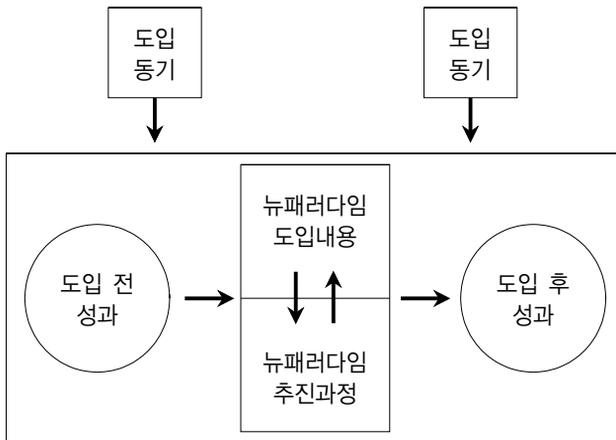
V장은 경찰 뉴패러다임의 성과를 분석하고 영향요인을 고찰하고 있다. 특히, 성과분석을 위해 광명경찰서 지구대원 전원을 대상으로 실시한 인식

조사를 소개하고, 면담조사와 설문조사 결과를 바탕으로 직무특성, 직원몰입도, 역량강화, 삶의 질 향상, 직무만족도, 서비스 향상 및 치안서비스 수준에 나타난 변화를 분석하고 있다.

VI장에서는 사례연구를 간략히 요약하고, 경찰청 및 공공부문에서의 뉴패러다임의 확산을 위해 필요한 사항을 제언하고 있다.

아래 [그림 1-1]은 본 사례연구의 틀로서 연구의 핵심내용을 요약해주고 있다. 본 연구는 경찰에서 뉴패러다임의 도입내용과 추진과정을 서술하고, 뉴패러다임 도입 전과 도입 후의 성과를 비교하며, 또한 경찰 뉴패러다임의 도입동기와 영향요인을 고찰하고자 한다.

[그림 1-1] 뉴패러다임 사례연구의 틀



II. 뉴패러다임과 공공부문 및 경찰혁신

1. 뉴패러다임과 공공부문

1) 뉴패러다임의 의미와 사업 현황

가. 뉴패러다임의 의미

뉴패러다임은 모든 가치판단의 기준을 사람에게 둔 '사람중심 패러다임'으로 집약될 수 있는데 이는 지식정보사회의 경쟁력을 결정하는 핵심요소가 지식과 창의력을 가진 사람에게 있기 때문이다.³⁾

사람중심의 패러다임은 [표 2-1]에 물적자원 중심의 올드 패러다임과 비교 요약되어 있다.

3) 뉴패러다임센터 홈페이지(www.newparadigmcenter.or.kr) 자료 참조.

[표 2-1] 사람중심 뉴패러다임의 특징

구 분	Old Paradigm(물적자원중심)	New Paradigm(사람중심)
가치창출의 원천	유형자산, 물적자원	무형자산, 사람
가치판단의 기준	투입자원 최소화	부가가치 최대화
경쟁력 확보방안	규모의 경쟁, 저인건비	지식자산의 창출, 축적, 공유
학습에 대한 인식	소수 핵심인재의 육성 및 활용 학습과 업무를 별도로 구분	모든 근로자의 육성 및 활용 학습을 업무의 일부로 인식

출처 : 뉴패러다임센터 홈페이지(www.newparadigmcenter.or.kr)

이러한 뉴패러다임은 사람중심경영의 이정표를 제시한 유한킴벌리의 사례에서 출발한다. 유한킴벌리는 사람을 중시하는 경영문화와 협력적 조직문화, 그리고 직장 내 평생학습체제 구축을 통해 혁신적 경영성과를 달성한 사례로 널리 알려져 있다(장영철 외, 2006: 40).

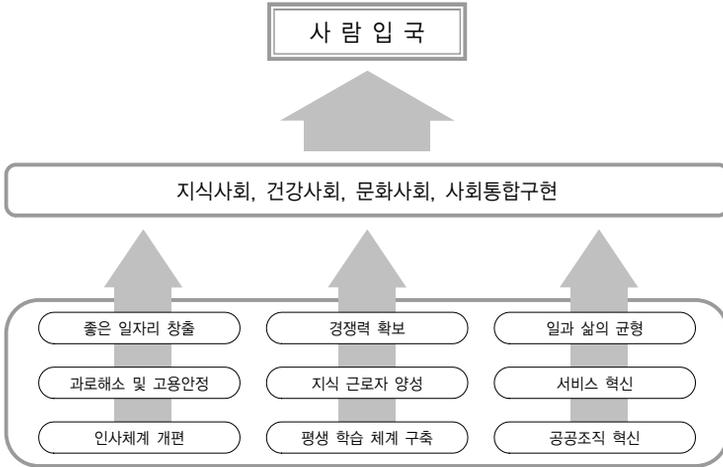
뉴패러다임을 구현하기 위한 구체적 방도는 예비조 운영에 의한 근무제도의 개편과 직장 내 평생학습체제 수립으로 집약될 수 있다. 이는 기존의 과로체제를 학습체제로 전환시킴으로써 학습을 통해 부가가치가 높은 고성과 조직을 구축하는 것을 핵심으로 하고 있다.

나. 뉴패러다임 사업의 목표와 추진현황

뉴패러다임 사업은 바로 유한킴벌리의 성공사례를 국가적 차원에서 확산시키기 위해 추진되고 있는 정책사업이며, 2004년에 창립된 한국노동연구원 부설 뉴패러다임센터를 통해 구체적으로 추진되고 있다.

뉴패러다임 사업의 비전과 미션은 [그림 2-1]에 요약되어 있다.

[그림 2-1] 뉴패러다임의 비전과 미션



뉴패러다임센터는 뉴패러다임을 도입하고자 하는 민간과 공공부문의 기관들을 컨설팅해 주고 있는 한국노동연구원 부설기관인데, 2006년 8월 31일 현재 111개 기관에서 뉴패러다임을 도입 완료하였거나 도입을 위한 컨설팅을 진행 중에 있다. 이 가운데서 공공부문에 속하는 기관은 23개로 약 20.7%에 해당하며, 이들을 도입 내용에 따라 근무제도 개편 및 평생학습 혼합형, 평생학습형, 파트너십형으로 구분하여 제시하면 [표 2-2]와 같다(장영철 외, 2006: 48).

최근 정부발표에 따르면, 제주도지방개발공사는 행정자치부가 주관하는 2006년도 전국 지방공기업 혁신평가에서 전국 13개 도시개발공사 중에서 1위, 전국 90개 지방공사 및공단 가운데에서 2위를 차지했으며 과천시시설관리공단은 전국 170개 지방공기업 대상 경영평가에서 4년 연속 우수 등급을 차지했다. 한편 강원대학교는 올해 교육인적자원부·산자부·노동부가

공동으로 추진하는 ‘인적자원개발 우수기관 인증제도’ 시범사업에서 ‘2006 공공부문 Best HRD’로 선정되었는데(뉴패러다임센터 홈페이지, 2006.11.27), 이러한 실적은 해당 기관에서 뉴패러다임 사업을 적극 추진하는 것과 무관하다고 할 수 없다.

[표 2-2] 공공부문에서 뉴패러다임 도입 기관 현황

유 형	근무제도 개편 + 평생학습 혼합형	평생학습형	파트너십형
공공부문 (23개)	경찰청 부산시시설관리공단 국립중앙도서관 과천시시설관리공단 제주도지방개발공사 도로안전관리공단	보건복지부 국민건강보험공단 건강보험심사평가원 강원대학교 강남초등학교 국민고충처리위원회 평창군청 청룡초등학교 은천초등학교 남사초등학교 흑석초등학교 한국시설안전기술공단 서울시정신보건센터	경남도청 KOTRA 한국전력공사 농업기반공사
계	6개	13개	4개

출처: 장영철 외, (2006: 48)

이 연구의 대상인 경찰청의 뉴패러다임 사업도 이러한 지원 및 확산 노력의 일환으로 추진되고 있다.

2) 공공부문에서 뉴패러다임의 가능성

위에서 제시한 바와 같이, 뉴패러다임은 공공부문인 정부기관 및 산하기

관, 국공립교육기관 등에 도입되고 있는데, 이러한 뉴패러다임이 유한킴벌리라는 민간기업에서 시작되었기 때문에 공공기관에 그대로 적용될 수 있을까, 또는 도입되었을 때 기대했던 대로 효과가 나타날 것인가 등 여러 가지 의문이 제기될 수 있다. 하지만 뉴패러다임의 공공부문 도입 가능성을 검토한 선행연구에서 긍정적 검토 결과를 내놓고 있어 고무적이다(노동연구원 2004; 유평준·배득중, 2004).

민간기업과 정부기관 간에는 조직의 한 단위로서 구성 및 운영에 공통점을 많이 갖고 있지만, 조직의 환경·목표·일하는 방식 등이 상이함에 따라 차이점이 존재하는 것 또한 사실이다. 특히 공공기관은 정부 내 존재하는 유관기관과의 상호의존성(interdependence)을 중요한 특징으로 하는데, 예를 들어 행정기관에 대한 국회의 감시와 통제, 중앙예산기관 및 중앙인사기관에 의한 규제 등이 이에 속한다. 따라서 공공기관이 뉴패러다임을 도입하고자 할 때 단독적으로 추진하는 데에 한계가 있다는 점이 민간기업이나 비정부단체와의 큰 차이점이라고 볼 수 있으며, 따라서 공공부문에서의 뉴패러다임 도입은 그만큼 고려해야 할 사항이 많고 보다 신중한 접근이 요망된다.

그럼에도 불구하고, 공공부문에서도 24시간 교대 근무를 실시하는 곳이 다수 존재하고, 공무원 교육에 새로운 패러다임의 도입 필요성이 강조되고 있으므로, “평생학습을 통한 지식근로자 양성”을 주요 골자로 하는 뉴패러다임의 가능성은 크다.

가. 근무제도 개편

다수의 공공기관에서 24시간 교대 근무를 실시하고 있다. 편의상 분야별

로 24시간 교대 근무가 있을 수밖에 없는 정부기능 분야를 열거해 보면 다음과 같다.

- 공공안전 분야: 경찰, 해양경찰, 소방, 교도소, 출입국관리, 재해대책 등 공공의 안녕과 질서유지를 위해 근무하는 기관들로 24시간 근무가 불가피하다.
- 사회간접자본 분야: 세관, 항만관리, 공항관리, 철도, 지하철, 도로, 발전시설, 전파관리 등이 있으며 시설관리 및 유지를 위해 24시간 근무가 불가피하다.
- 의료복지 분야: 국공립병원과 사회복지시설에서 환자 또는 수용인을 24시간 보호, 관찰 및 서비스 제공을 위해 24시간 교대근무가 요청된다.

이와 같이 모두 다 헤아릴 수 없을 정도로 많은 기능분야에서 전반적이든 부분적이든 24시간 교대 근무가 실시되고 있다. 예를 들어, 경찰의 경우 전체 인력 9만 6천명 중에 거의 절반에 해당하는 4만여 명이 순찰·교통·수사 등의 업무에 종사하며 24시간 교대 근무하고 있다. 도시와 농촌 간에 다소 차이가 있기는 하지만, 도시 경찰의 경우 기본적으로 주간 12시간, 야간 12시간, 그리고 비번의 형태로 3조 2교대로 근무하고 있다. 소방의 경우에는 약 2만 명이 24시간씩 2조 2교대로 근무하고 있으며, 따라서 주당 근무시간은 84시간에 이르고 있다.

이러한 공공부문에서의 교대 근무제는 실질적으로는 규정된 시간보다 더 많이 근무하도록 하는 것이 현실이며, 3조 2교대 또는 2조 2교대로 빡빡하게 돌아가기 때문에 근무가 끝나면 휴식을 취하고 다음 근무를 준비하기 바

빠며, 자신의 개인생활이나 재충진을 위한 시간을 충분히 갖지 못함으로써 상대적으로 열악한 직장에서의 삶의 질을 유지하고 있다. 또한 교대 근무자들의 경우, 교육기회의 부족과 전문성 축적 기회의 부족으로 양질의 대민서비스 제공에 한계가 있으며, 따라서 민원분야를 기피하게 되는 현상을 보이고 있다.

공공부문에서 근무제도의 개편을 통해 뉴패러다임을 적용할 수 있는 가능성은 공공시설의 연장근무에서 또한 발견할 수 있다. 중앙정부의 경우 국립과학관, 중앙박물관, 중앙도서관, 국립민속미술관 등이, 지방자치단체에서는 시민회관, 시립도서관, 종합사회복지관, 종합운동장 등과 같은 공공시설들이 대부분 오전 9시부터 오후 6시까지 개방을 원칙으로 하고 있다. 이러한 시설 중에서 일부는 야간연장근무를 도입해서 일과시간 이외에도 고객의 관람이 가능하도록 개방시간을 신축적으로 운영하는 기관이 없지 않지만, 아직까지 다수의 공공시설들은 9시~6시 개방을 고수하고 있다.

하지만 일부 공공시설이나 공공서비스는 야간 또는 주말에 수요발생 요인이 크며, 주민들이 필요로 하는 시간에 공공서비스를 제공할 수 있는 것이 중요하다. 예를 들어, 주민들이 퇴근 후에 박물관이나 미술관 등을 관람할 수 있도록 일주일에 하루 이틀 정도를 야간시간에 개방하는 것이 시민 중심적 공공시설 운영으로 바람직하다.

외국의 사례를 보면, 영국의 대영박물관은 일주일에 목요일과 금요일에는 오전 10시부터 오후 8시 30분까지 연장근무를 하고 있으며, 미국 뉴욕의 메트로폴리탄 박물관의 경우 금요일과 토요일에 오전 9시 30분부터 오후 8시 45분까지 연장근무를 실시하고 있다(유평준·배득중, 2004). 이와 같이 일주일에 이틀 정도를 선택적 연장근무를 실시함으로써 공공시설의 가동률을 제고

하고, 야간에 관람을 희망하는 주민들에 대한 서비스 향상 및 만족도 제고의 효과를 기대할 수 있다.

이러한 연장근무는 뉴패러다임의 근무제도 개편의 한 유형으로, 1.5조 또는 2.5조 교대근무에 해당한다.

나. 평생학습체제 구축

뉴패러다임은 평생학습의 목표를 지식근로자 양성에 두면서, [표 2-3]에 요약된 바와 같이 다섯 가지 기본개념을 강조하고 있다(정무권 외, 2005: 21).

이 표에 의하면 뉴패러다임에서의 학습체제는 평생에 걸쳐 지속되며 현장에서의 문제해결을 지향하며, 이를 위해 직무교육과 소양교육이 적절히 균형을 이루면서 구성원 중에서 누구 하나도 빼놓지 않고 전원을 학습의 주체로 하여 자발적이며 참여적인 자기 주도적 학습을 강조하고 있다.

이러한 학습체제의 뉴패러다임화는 공공기관에서도 시급히 요망되는 사항이다. 흔히 세계화, 정보화, 민주화, 지방화로 요약되는 행정 환경의 변화는 전통적인 행정이 아니라 새로운 거버넌스(new governance)를 요구하고 있다.

[표 2-3] 뉴패러다임 평생학습의 기본 개념

구 분	Old Paradigm	New Paradigm
학습 기간	단속적	평생에 걸쳐 지속적
학습 초점	교육장 또는 교육부서 중심	현장 및 문제해결 중심
학습 내용	기능 또는 직무 학습	직무와 교양 학습 결합
학습 대상	간부 또는 핵심인재 중심	전 직원 대상
학습 방식	강제적 집합 학습	자발적 참여 학습

출처: 정무권 외, (2005: 21)를 참고하여 표 작성.

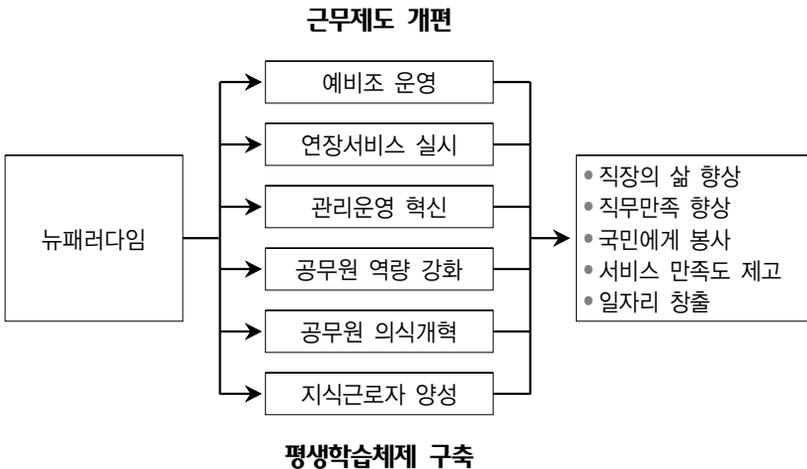
세계화의 진전에 따라 전 세계가 자본주의 단일체제로 묶이고, 자본·노동·정보가 국경을 쉽게 넘나들면서 이제 바야흐로 무한경쟁의 시대가 되었다. 이에 따라 행정도 글로벌 스탠다드에 부합하는 행정으로 거듭나야 하며, 투명성과 신뢰가 중요시 된다. 한편 민주주의의 발전은 사회의 다양한 이해가 표출되어 갈등 양상이 복잡해지므로, 행정은 사회집단들과의 정보 공유와 협상, 조정을 통해 적극적 문제해결의 역할을 수행해야 한다. 정책 집행 과정에서도 더 이상 공권력을 바탕으로 한 일방적인 억압이나 규제에만 의존할 수 없는 것이며, 관·민간의 협력체제 구축을 통한 협치(governance)가 이루어져야 한다.

이러한 행정 환경의 변화에 적응하기 위해서는 공무원들의 능력 향상이 수반되어야 하며, 전통적 공무원 교육훈련 프로그램의 한계를 뛰어 넘어 “정부조직의 학습조직화를 통해서 능동적으로 문제해결 중심적이며, 공공의 가치를 잘 실현할 수 있는 공무원 교육의 뉴패러다임이 필요한 것이다”(정무권 외, 2005: 18).

3) 공공부문에서 뉴패러다임 도입에 따른 기대효과

[그림 2-2]는 공공부문에서 뉴패러다임의 내용과 기대효과를 요약해 주고 있다. 앞서서도 언급한 바와 같이, 뉴패러다임은 근무제도의 개편과 평생 학습체제의 구축으로 집약되는데, 이에 따른 변화와 기대효과를 좀더 구체적으로 정리해 보면 다음과 같다.

[그림 2-2] 공공부문에서의 뉴패러다임



뉴패러다임의 핵심은 근무제도의 개편을 통한 예비조 운영에 있다. 유한 김벌리의 경우 교대근무 형태를 3조 3교대에서 4조 3교대 또는 4조 2교대로 전환함으로써 예비조를 두었고, 예비조는 과로체제에서 벗어나 충분한 휴식을 갖게 할 뿐만 아니라 더 많은 시간을 개인 및 가족생활에 투자할 수 있게 하고 나아가서 자기개발의 기회를 마련해 준다.

예비조 운영은 과로체제를 학습체제로 전환하는 기반을 제공해 준다. 예비조에 대한 학습 기회의 제공으로 공무원들의 역량을 강화하고, 의식을 개선함으로써 지식근로자로 양성하는데 기여한다. 또한 앞서 언급한 바와 같이, 뉴패러다임은 공공시설의 연장근무를 가능케 하며, 근무제도 개편을 위한 관리운영의 혁신을 수반한다. 뉴패러다임은 지속적인 업무혁신을 통해 자율과 참여를 강조하고 이를 통한 직무만족과 공무원 임파워먼트를 성취하여 높은 생산성을 이룩한다.

결론적으로 뉴패러다임은 예비조를 제도화하고 공무원들을 과로체제에서 벗어나게 함으로써 직장에서의 삶의 질 향상을 가져오며 개개인의 직무만족을 제고할 것으로 기대된다. 이처럼 공무원들의 직무만족이 제고될 때 이들의 대국민 서비스는 향상될 것으로 기대되며, 공공시설의 개방시간을 연장하거나 수요에 따라 탄력적으로 운영함으로써 국민 중심적 서비스 제공과 고객 만족을 향상시킬 수 있다. 또한 고정자산으로 투자된 공공시설의 가동률을 확장함으로써 시설활용의 생산성을 제고할 수 있다.

또한 뉴패러다임은 예비조를 학습과 혁신에 노출시킴으로써 공무원들의 역량강화, 의식개혁을 도모하여 공무원의 생산성 증진과 대민 서비스의 질적 향상을 가져올 뿐만 아니라 궁극적으로는 고신뢰·고성과 조직으로 발전할 수 있게 한다. 끝으로 뉴패러다임은 예비조 도입에 따른 일자리 창출을 도모할 수 있으며, 요즘과 같이 청년실업이 만연하고 일자리 창출 노력에 공공부문의 기여가 요구되는 시점에서 상당한 의미를 지닌다.

4) 공공부문에 뉴패러다임 도입 시 쟁점

여기서는 뉴패러다임을 공공부문에 도입하였을 경우 예상될 수 있는 몇 가지 쟁점들을 고찰하고 이러한 문제제기에도 불구하고 뉴패러다임의 도입을 가능하게 하거나 용이하게 할 수 있는 방안을 개략적으로 제시해 보고자 한다(유평준·배득중·정무권, 2004: 8-15). 이러한 논의는 차후 경찰 뉴패러다임 도입의 영향 요인에 대한 논의와 연관된다.

가. 인력 증원 규모 및 인건비 부담의 문제

뉴패러다임에서 2조 2교대, 3조 3교대 방식을 4조 3교대 또는 4조 2교대로 전환하고 예비조를 운영할 경우, 또는 연장근무를 통해 1.5조 또는 2.5조 교대근무를 취할 경우, 정도상의 차이는 있지만 인력 증원이 불가피하다. 예를 들어, 3조 3교대를 4조 3교대로 변경할 경우, 33%의 인력 증원이 요구된다.

공공기관의 경우, 기업과 달리, 공무원의 신분보장이 법적으로 확보되어 있으며 공공부문의 특성상 직장의 안정성이 인정되고 있기도 하다. 따라서 한 때 “철밥통”이라는 유행어가 회자되기도 했었다. 한번 공무원이 된 사람은 큰 하자 또는 결격사유가 없는 한 해고되기가 어렵다. 따라서 신규 채용 규모에 대해 매우 신중할 수밖에 없으며, 중앙행정기관의 공무원 정원(T/O)은 행정자치부에 의해 관장되고 있으며, 지방자치단체의 경우도 총 정원관리제가 적용되고 있다. 이는 소위 IMF 사태 때에, 공공기관 구조조정을 통해 상당수의 공직자들이 퇴출되는 지경에 이르면서, 공무원 총 정원제를 제도

화하였는데, 이는 어떠한 경우에도 총 정원의 틀 안에서 신규 채용을 하도록 요구하고 있다.

‘국민의 정부’에서 정부개혁 차원에서 조직슬림화, 인력감축 등이 추진되었고 이러한 개혁기조는 작년까지만 해도 여전히 유효했다. 기획예산처는 공기업 및 정부산하기관 점검평가를 통해 매년 이들 기관의 경영혁신 노력을 평가하고 그 결과에 따라 예산에 인센티브를 부여해 왔다. 반면에 ‘참여의 정부’에서는 일자리 창출, 청년실업 해소가 정권적 차원에서 중요한 해결과제가 아닐 수 없으며, 일자리 창출에 공공부문이 일정부분 기여해야 한다는 사고가 자연스럽게 표출되고 있어 이러한 기조에서 일자리 창출에 솔선수범을 보여주어야 하는 부담을 안고 있기도 하다.

그러나 뉴패러다임 도입에 따른 인력증원, 나아가서 인건비 증가효과에 대해서는 신중히 접근할 수 밖에 없는 것이 공공부문의 입장이다. 반면 뉴패러다임에는 인적 자원에 대한 투자를 통해 고성과·고신뢰 조직을 구축하고자 하는 의지가 담겨 있으므로 양자의 상충적 방향을 조화시킬 수 있는 방안은 인력증원에의 단계적 접근이다.

우리나라 공무원의 수적 적정 규모에 대해서는 논란이 있다. 당위론에서는 정부개혁을 위한 공공부문의 슬림화를 강조하는 반면에, 현실론에서는 우리나라의 공무원 1인당 인구수가 선진국의 수준과 비교해서 낮다는 근거에서, 공무원의 수적 증가의 필요성을 제기하기도 한다.

이와 같이, 두 주장 모두에게 부분적 타당성이 존재하는 한, 쉽게 접근할 수 있는 방안은 단계적 접근이다. 인적 자원의 소요가 컸음에도 불구하고 제대로 지원받지 못했던 기관의 입장에서는 25%, 33%까지 증원되지 않더라도, 10% 정도의 증원만으로도 인력 활용의 숨통을 트게 할 수 있고, 인적

자원의 효율적 활용을 통한 업무개선 방안을 모색할 여지는 그만큼 넓다고 볼 수 있다. 따라서 뉴패러다임의 기본 원칙에 입각하되, 적용 대상 기관의 특성, 한계 등을 고려해서 점진적으로 증원하고, 그 효과를 비교 평가 하며 확대해 나가는 방안이 바람직하다.

나. 근무시간 축소에 따른 임금감소예의 저항 가능성

뉴패러다임 도입은 교대근무 방식의 변경과 예비조 운영을 핵심으로 함에 따라 근로자 개인으로 볼 때 근무시간의 감소가 불가피하다. 오히려 근로자들을 과잉근무시간으로부터 해방시켜 여유시간을 갖게 하고 여유시간에 자기개발을 위해 투자를 할 수 있게 한다.

민간기업에 비해 보수수준이 낮은 공공부문에서 뉴패러다임의 도입은 자칫 근무시간을 축소시키고 공무원들의 임금수준을 낮추는 결과를 가져오게 함으로써, 이것이 공무원들이 뉴패러다임의 도입에 저항하거나 소극적으로 반응하게 하는 원인이 될 수 있다는 우려는 결코 기우가 아니다.

요컨대, 뉴패러다임 도입으로 근로시간 축소와 임금 감소가 불가피하므로 이에 대한 근로자들의 저항이 있을 수 있다. 이처럼 뉴패러다임 도입이 일시에 전면적으로 이루어질 수 없는 바, 과도기적으로 뉴패러다임 적용부서와 미 적용부서를 구분하고, 근로자들로 하여금 양 부서에서의 근무환경 변화, 임금 감소효과 등을 비교하고 선택하게 하는 선택적 도입이 가능할 것으로 보인다.

또한 뉴패러다임 도입에 대해 사전공지하고 구성원들이 이의 도입에 사전 준비할 수 있도록 변화관리 정책을 도입 추진함으로써 도입에 대한 저항이나 방해를 최소화하는 노력도 필요하다.

다. 투입 대비 정책성과의 가시성 미약

공공부문의 특성 중의 하나는 성과의 가시성이 낮다는 점이다. 공무원들의 노력에 의해 이룩된 성과는 다수의 국민들에 의해 공유되기 때문에 성과는 분산되고 개개인에게 돌아오는 성과의 결실은 미미할 수 있다. 또한 투입은 예산과 인력 규모로 측정 가능한 반면에 산출로서 공공서비스의 성과는 정확한 측정에 한계를 지닌다. 특히 외부효과가 내포될 경우 이의 존재는 인정하지만 이를 측정하기란 사실상 불가능할 수도 있다.

뉴패러다임의 도입으로 인해 투입되는 공무원의 수적 증가, 인건비 증가, 공무원 1인당 근무시간의 감소 등은 쉽게 계량화되고 노출되는 반면에 뉴패러다임의 성과는 감지성이 떨어지고 혁신 효과의 가시화는 시차를 필요로 할 수 있다. 이러한 상황에서 뉴패러다임이 지속적으로 지원받고 추동력을 견지할 수 있기 위해서는 특별한 노력과 관심이 요망된다.

따라서 뉴패러다임 추진에 전략적 접근을 요구하는데, 우선적으로 성과의 가시화가 용이한 분야, 예를 들어 뉴패러다임의 효과가 국민들에 의해 쉽게 체감될 수 있는 분야에서부터 추진될 필요가 있다. 나아가서, 뉴패러다임이 선도적으로 도입되는 분야는 성공사례를 만들어야 한다. 성공사례를 통해 뉴패러다임의 효과를 명백히 보여주어야 이에 대한 저항을 완화시키고 이것이 광범위하게 확산되는데에 정당성을 가져다 줄 것이다.

라. 공공조직 특성상 자발적 혁신의 어려움

한국의 공공개혁은 내부 논리보다는 줄곧 외부의 힘에 의해 추진되어왔다

해도 과언이 아니다. 새로운 정권이 출범하면서 범정부적 차원에서 행정쇄신, 행정개혁, 또는 정부개혁의 구호 하에 추진되었던 개혁의 사례들을 쉽게 회상할 수 있다. 그러나 행정기관 차원에서 자체 논리에 의한 혁신성공의 예는 보기 드물다. 행정기관은 내부논리에 의한 개혁에 구조적 한계를 지녔다고도 볼 수 있다.

기존의 개혁노력들도 정권 내내 지속되기 보다는 정권 초기에 반짝 개혁으로 끝난 경우가 많다. 개혁의 지속성을 확보하고 성공적 개혁이 되기 위해서는 내부인의 동참을 통한 개혁의 수용과 확산이 중요하다.

뉴패러다임의 도입은 일하는 방식의 혁신을 동반한다. 교대근무형태의 변경과 평생학습체제의 도입뿐만 아니라, 인사제도의 변화, 업무성과 측정 및 보상체계의 개혁 등이 뒷받침되어야 한다. 위에 언급한 바와 같이 공공기관의 경우 자발적 혁신성이 미약한 가운데 뉴패러다임의 도입은 일과성 개혁 프로그램의 하나로 그칠 가능성이 없지 않다. 따라서 뉴패러다임의 도입과 더불어 행정혁신이 동시에 이루어져야 한다. 이것이 보장되지 않고는 뉴패러다임의 도입조차 실패할 가능성이 크다.

뉴패러다임의 성공을 위해, 자발적 혁신의지가 미약한 분위기를 극복하기 위해서는 무엇보다도 공무원들에게 혁신 의지가 확산될 수 있도록 의식개혁을 위한 교육과 홍보 프로그램이 강화되어야 한다.

또한 뉴패러다임의 도입은 해당 기관만의 작업이 아니라 유관 기관들과 공동으로 이들의 협조 및 지원 하에 추진되어야 한다. 인력과 예산 지원을 위한 행정자치부와 기획예산처의 이해와 지원은 필수적이다. 행정자치부에서 담당하고 있는 조직진단 및 조직혁신과 뉴패러다임의 작업이 공동보조를 맞추어 병행 추진되어야 할 것이다.

마. 혁신 리더십의 지속적 보장 가능성

공공기관의 경우 기관장의 재임기간은 상대적으로 짧으며 불안정하다. 장·차관의 경우 평균 1년을 조금 넘는 기간 동안 재임하고 있다. 이처럼 기관장이 단임인 상황에서 뉴패러다임의 도입 추진과 같은 혁신 작업을 지속적으로 추진하는데에는 한계가 있다. 혁신적인 기관장은 시작만 해놓고, 계속 추진여부를 다음 기관장에게 맡겨야 하는 불확실성 속에서 혁신 작업이 시작될 가능성이 크다.

이런 상황에서 뉴패러다임의 성공적 도입을 위해서는 임기가 보장된 공공기관에서부터 시작하는 것도 전략적으로 필요하다. 책임운영기관, 국책연구기관, 지방자치단체 등에서 기관장이 3~4년의 재임기간 동안에 소신을 갖고 뉴패러다임을 도입 추진할 수 있다.

또한 뉴패러다임이 기관장 개인의 혁신성에 의존하지 않고 보다 제도화된 가운데 도입 추진될 수 있도록 기관 내에 혁신단의 도입과 같은 제도화 노력이 요망되기도 한다. 특히 중요한 것은 기관장이 뉴패러다임에 대한 충분한 이해를 갖고 필요성을 공감하며 이를 통해 진정 새로운 행정패러다임을 구축하고자 하는 개혁성이 유지될 수 있도록 하는 작업 또한 중요하다.

바. 뉴패러다임 도입의 인센티브 미약

공공기관에서는 왜 뉴패러다임을 도입해야 하는지에 대한 필요성 인식이 낮다. 뉴패러다임은 유한킴벌리라는 사기업에서 성공한 사례이고, 현재 일부 기업으로 확산되고 있을 뿐인데, 이것을 공공기관에서 왜 도입해야 하는

지, 도입이 성공할 수 있을지, 기대했던 성과를 가져다 줄 수 있는지에 대한 확신과 공감대가 부족한 것이 현실이다.

이런 상황에서 뉴패러다임의 성공적 도입과 확산을 위해서는 정부 차원에서의 인센티브 정책개발이 요망된다. 뉴패러다임을 선도적으로 도입하는 기관에 예산 및 인력 지원과 같은 정책적 지원을 분명히 제시하고, 원활한 추진이 가능할 수 있도록 제도적·법적 여건을 구비해 주는 것이 중요하다.

뉴패러다임의 도입 추진을 강제적으로 하기 보다는 공공기관, 공기업, 정부산하기관에 이에 대한 홍보를 충분히 하여 각 기관들로부터 뉴패러다임의 도입을 자발적으로 신청하게 하고, 신청내용을 심사해서 사업을 결정하고 지원하는 상향적 방식에 의한 추진도 바람직하다고 본다.

2. 경찰혁신에서 뉴패러다임의 위상

1) 경찰혁신의 노정(路程)⁴⁾

가. 제9대 이무영 청장: 1999.11.14~2001.11.9

- 경찰 대개혁 100일 작전(1999. 12. 1)을 수립하고 전례 없는 총체적 변혁 추진
- 작전기간 100일을 3단계로 구분하여, 단계별 추진전략 수립 및 체계적 추진상황 관리

4) 경찰청 홈페이지→경찰소개→경찰조직연혁→역대경찰청장에 있는 내용들과 경찰백서(2000년~2005년)를 참조하여 요약하였다.

- 1단계 개혁의지 확산단계:
 - ‘경찰 대개혁 100일 작전 선포식’, ‘새천년맞이 거듭나기 선포식’, ‘위크숍’ 등을 통해 경찰개혁을 대내외에 천명, 지지여론을 확산시키고, 내부의식개혁운동을 전개하여 전 경찰관에게 개혁 당위성과 추진방향에 대한 공감대 조성
 - 파출소·형사·교통 등 민원부서를 자율근무체제로 전환
 - 건수 위주의 교통단속 폐지
 - 지도 중심 감찰활동 강조 등 가시적인 개혁과제부터 추진
- 2단계 개혁 내실화 단계:
 - 「자율 가이드라인」개념 도입, 국민 만족과 연계되는 범위에서 자율 허용
 - 치안효율성과 국민만족 기준에서 개혁과제를 엄선, 추진과정 면밀히 점검
- 3단계 분석·평가 단계:
 - 경찰개혁의 분야별 핵심 성공요소와 경찰의 나아갈 방향과 기준을 개혁성공의 구체적인 기준으로 제시
- 경찰청장 등 지휘부는 1999년 12월 19일부터 30일까지 지방경찰청을 비롯 경찰서·파출소·초소 등 전국 일선의 개혁현장을 순회하면서 현장근무자와의 간담회를 통하여 직원들의 생생한 의견을 직접 수렴
- 이번 개혁도 일회성 구호에 그치고 말 것이라는 냉소와 우려의 목소리를 불식시키고, 전 경찰관이 혼연일체가 되어 개혁의 필요성을 인식하고 개혁에 강한 의지를 가지게 되었다는 점에서 소기의 성과를 이룩함.

나. 제10대 이팔호 청장: 2001.11.9~2003.3.21

- 월드컵축구대회, 아시아경기대회 등 대규모 국제대회 개최에 따른 안전 확보, 양대 선거 치안 등 치안부담이 가중되는 상황에서, 새로운 사업 발굴이나 이벤트성 행사 등은 자제하고 기본에 충실한 국민의 경찰을 지향
- ‘경찰기본업무’에 충실하고, 경찰 본연의 업무 원칙과 책임의식, 엄정한 기강을 강조(경찰백서, 2003)

다. 제11대 최기문 청장: 2003.3.21~2005.1.19

- 추진체계 구축, 혁신역량 극대화(경찰백서, 2004)
 - 경무관을 단장으로 하는 ‘국(局)’ 단위의 혁신전담부서 설치
 - 「혁신 국·관 회의」, 「혁신 실무회의」 등 내부 토론 절차, 인터넷 혁신코너, 전문경찰관, 인터넷 명예경찰관 등 다양한 여론 수렴 창구를 통해 토론과 참여를 적극 유도함으로써 ‘함께하는 혁신’을 추진
- 다각적인 혁신 지원프로그램 가동, 자율적 혁신문화 확산
 - 워크숍, 참여메시지 전달, 지휘관 현장 순회, 교육 및 체험 등 다각적인 혁신지원 프로그램 가동
 - 상하가 하나 되는 공감대 형성, 직원이 스스로 문제를 인식하고 혁신 과제를 실천해 나갈 수 있는 환경 조성 노력
 - 혁신분석·평가회의, 주기적 현장 모니터, 설문조사 등 혁신과제 추진상황의 지속적 점검과 이를 재반영하는 피드백(feedback)으로 혁신의

방향성과 실행력 확보

- ‘선택과 집중’에 의한 혁신과제 추진
 - 직급구조 개선, 파출소 체제 대폭 개선 등으로 국민지향적 혁신 추진
 - 일제음주단속 방식 개선 등 수요자 관점에서 혁신과제를 발굴하고, 경찰혁신에 대한 국민적 공감대 형성 노력
 - 자치경찰제 도입 등 중·장기적인 혁신과제 차질 없이 진행
 - 2003년 업무혁신평가 우수기관으로 선정되어 대통령표창 받음
- 유연한 조직문화 조성(경찰백서, 2005)
 - 대화와 토론을 통해 열린 혁신분위기 조성
 - 혁신주체를 지휘관 및 서장에서 일선 기관·자율혁신 그룹 등으로 다원화

라. 제12대 허준영 청장: 2005.1.19~2005.12.30

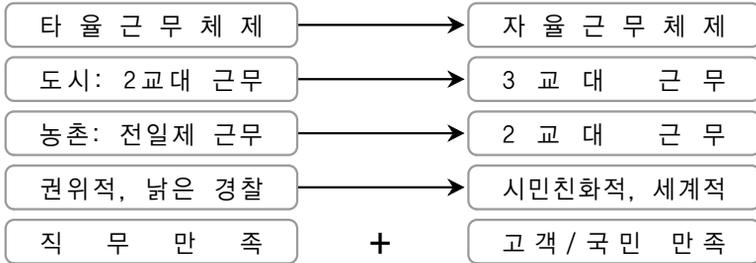
- 뉴패러다임 사업 추진: 상시 학습체제와 탄력적 근무모델을 도입하여, 경찰인력의 비전문성과 과로로 인한 불친절의 악순환 고리를 끊고 고품격 치안 서비스 제공을 지향
- 맞춤형 혁신 교육 실시: 자율적인 혁신·학습역량 강화에 중점
- 일하는 방식 개선: 『불필요한 일 버리기 운동』 및 업무프로세스 개선 추진
- 뉴오피스 모델 구현: 경찰 특성에 적합한 사무환경개선 모델 창출 및 시범실시
- 매뉴얼 치안시스템 구현: 총 82권의 직무분야별 매뉴얼 작성

- 온라인 「경찰혁신 포털사이트」 개설: 각 기능·관서별 혁신 진행상황 공유
- 「혁신 신문고」 통한 발전적 아이디어 활용
- 일선 직원들의 여론 수렴·반영 위해 직원 2,051명의 ‘정책 모니터단’ 발족
- 치안시스템 혁신 T/F팀 운영: 지속적인 조직진단 통해 치안시스템 혁신의 비전 제시
- 전 조직 차원에서 추진해 나가야 할 혁신과제로 「경찰 뉴패러다임 사업」과 「매뉴얼에 의한 경찰운영 시스템 구축」을 선정하여 역점적으로 추진해 나감

2) 경찰혁신에서 뉴패러다임의 의미

1999년 당시 이무영 경찰청장이 추진한 경찰대개혁 100일 작전은 경찰혁신에 일대 전환으로 평가될 수 있으며, [그림 2-3]에 나와 있는 바와 같이 자율근무체제로의 변환을 강조하면서 도시 경찰서에서는 3교대 근무, 농촌에서는 2교대 근무로 시민 친화적이며, 경찰의 직무만족 뿐만 아니라 고객인 국민 만족까지 지향하는 혁신을 강조하였다. 이러한 혁신 내용은 뉴패러다임과 유사점을 갖고 있다.

[그림 2-3] 경찰대개혁 100일 작전의 주요 혁신 내용



2003년에 취임한 최기문 경찰청장은 국회 청문회를 거쳐 2년의 임기를 보장받고 임명된 최초의 청장이었다(임재강, 2004). 최 청장의 경찰혁신은 참여정부의 혁신 패러다임과 혁신 논리의 축 안에서 추진되었다고 볼 수 있다. 위에서 아래로가 아니라 아래에서 위로 향하는 상향적 개혁, 명령이 아니라 대화와 토론 그리고 학습을 통한 개혁, 공무원이 아니라 국민을 위한 개혁, 일시적 과시형 개혁이 아니라 상시적이며 내실 있는 개혁으로 집약될 수 있는 참여정부의 혁신 논리는 뉴패러다임과 상통하는 면이 많이 있다. 따라서 최 청장의 임기 말에 뉴패러다임이 경찰에 도입될 수 있었던 배경은 참여정부의 혁신 논리와 뉴패러다임간에 유사성이 있다는데 있다.

한편 위에서 언급한 혁신의 논리는 오늘날 시대의 흐름에 적합하게 조율된 개혁 방향과 방법을 내포하고 있기 때문에, 용어의 표현은 다소 변동될지라도 혁신의 방향과 논리로서 설득력이 있기 때문에 이러한 기초를 계속 유지할 가능성은 높다. 따라서 뉴패러다임도 정권의 차원을 넘어서 국내 기업과 공공기관들을 혁신하는데 도입될 수 있는 유효한 제도로 생명력을 이어갈 것으로 예상된다.

뉴패러다임은 앞서서도 언급하였지만, 교대근무제의 개편을 통해 직장에

서의 삶의 질을 향상시키고, 학습 강화를 통해 전문성을 제고하며, 지식경찰 양성을 도모하여 궁극적으로 대민서비스 개선과 치안의 질적 향상을 이룩하는데 목적이 있다. 이러한 뉴패러다임의 논리는 일하는 방식 개혁, 구성원의 변화, 서비스 변화로 이어지는데, 앞에서 열거한 역대 경찰청장들의 혁신 내용을 일견해 보면, 의식개혁, 근무체제 개혁 및 자율 허용, 법집행 및 서비스 개선, 국민 만족, 국민의 경찰 등 뉴패러다임에서 강조하는 혁신의 논리와 같은 맥락에 있음을 알 수 있다.

III. 경찰업무와 사례기관의 현황

1. 경찰업무와 경찰서에 대한 이해

1) 경찰의 역할

경찰은 사회적으로 광범위한 역할을 수행하고 있기 때문에 경찰의 역할을 모두 논하기는 쉽지 않다. 또한 경찰의 활동은 시대와 국가에 따라 다소 다를 수 있다.

일반적으로 경찰의 주요 기능은 법집행과 질서 유지로 대별할 수 있으며, 경찰의 역할은 점차 법집행에 대한 요청보다도 서비스에 대한 요청이 늘어나고 있는 추세에 있다(김상호 외, 2004: 286).

우리나라 경찰의 역할은 경찰법 제3조와 경찰관직무집행법 제2조를 통해 잘 나타나 있다. 우선 경찰법 제3조는 국가경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속, 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다고 규정하고 있다. 경찰관직무집행법 제2조는 경찰관은 다음 각호의 직무를 행한다고 하고, 구체적으로 1) 범죄의 예방·진압 및 수사 2) 경비·요인경호 및 대간첩작전수행 3) 치안정보의 수집·작성 및 배포 4) 교통의 단속과 위해의 방지 5) 기타 공공

의 안녕과 질서유지를 열거하고 있다.

위의 두 법에서 제시된 경찰의 역할은 다음과 같이 공공의 안녕과 질서 유지, 범죄 수사, 그리고 각종 치안서비스 제공으로 집약할 수 있다.

가. 공공의 안녕과 질서 유지

경찰의 임무는 공공의 안녕과 질서에 대한 위협의 방지가 핵심이다(이운주, 1998: 15). 이러한 질서 유지 활동은 매우 어려운 일에 속하며, 체포와 같은 법집행을 포함한다. 이외에 경찰이 갖고 있는 법을 집행하는 일과 사회봉사의 임무도 모두 결국에는 질서 유지를 위한 사후적 또는 예방적 활동이라고 볼 수 있다.

나. 범죄수사

범죄의 수사는 경찰의 사법적 활동이며, 경찰은 범죄 수사와 범인 체포를 위해 통치권을 작동시킬 수 있다. 경찰의 수사 대상은 형법이나 행정법규를 위배하는 범죄구성요건이 충족되는 경우에 한 한다(임창호, 2005: 35).

다. 각종 치안서비스

오늘날 경찰은 서비스 지향적 임무를 강하게 요구받고 있다(김상호 외, 2004: 286). 교통정보제공, 교통안전교육, 불량청소년 선도, 인명구조, 이웃간 분쟁 해결 등과 같은 비권력적 활동이 중시되고 있으며, 범죄예방을 위한 순찰활

동도 기본 임무이다. 이러한 서비스 활동은 범죄 가능성이 있는 문제에 대한 예방적 의미도 갖고 있다.

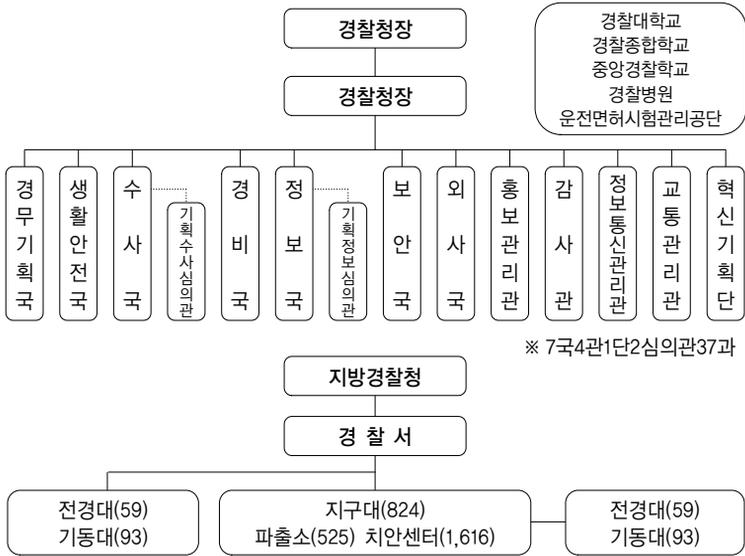
2) 경찰청 조직

경찰청의 조직은 [그림 3-1]의 조직도에 나타난 바와 같이, 7국 4관 1단 2심의관 37과로 구성되어 있으며, 부속기관으로 경찰대학교, 경찰종합학교, 중앙경찰학교, 경찰병원, 운전면허시험관리공단을 두고 있다. 조직도에는 나타나 있지 않지만, 이밖에도 경찰위원회와 국립수사연구소가 있다. 경찰위원회는 경찰행정의 최고 심의 의결기관으로서 경찰의 정치적 중립과 민주성을 확보하기 위해 존재하며, 국립수사연구소는 경찰수사의 중추적인 역할을 수행하는 기관으로 3개의 지방분소를 갖고 있다.

지방경찰청은 광역시·도별로 존재하며 서울지방경찰청은 7부 2담당관 16과, 부산지방경찰청은 3담당관 9과, 경기지방경찰청은 4부 2담당관 13과이며, 그 밖의 지방경찰청이 3담당관 6과로 편성되어 있다. 이하의 경찰서는 지역의 치안수요를 기준으로 설치 운영되는데 1급에서 3급 관서가 있고 대개 4~9과로 구성되어 있다.

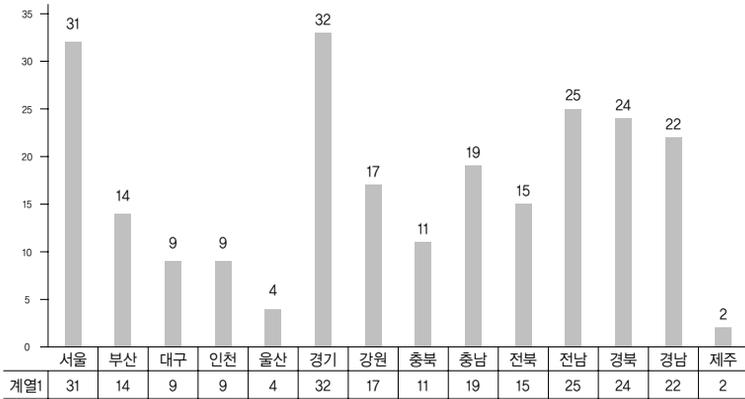
현재 지방경찰청의 수는 14개이며, 전국의 경찰서는 234개이다. [그림 3-2]은 지방경찰청별 경찰서의 수적 분포를 보여주고 있다. 서울지방경찰청이 31개, 경기지방경찰청이 32개로 수도권 지역에 경찰서의 분포가 많다.

[그림 3-1] 경찰청 조직도



출처 : 업무설명회자료, 2006년 7월

[그림 3-2] 지방경찰청별 경찰서 수



출처 : 경찰청 홈페이지 전국경찰관서 안내, 2006년 11월 30일 현재

3) 경찰 예산

경찰의 예산은 기본적으로 일반회계로 편성되며, 경찰관서 증·개축 등 시설관련 경비는 국유재산관리 특별회계, 교통관련 경비는 자동차교통관리개선평의회계, 운전면허 관련 경비는 책임운영기관 특별회계로 편성되고 있다.

아래의 [표 3-1]은 최근 6년간 경찰 예산의 추이를 보여주고 있는데, 2004년도에 전체 예산이 다소 감소한 경우를 제외하고는 매년 10%를 상회하는 비율로 증가해 왔음을 알 수 있다. 일반회계의 경우에는 예외 없이 매년 예산 증가가 있어 왔다.

[표 3-1] 경찰예산추이

(단위 : 억원)

구분		'01	'02	'03	'04	'05	'06
경찰 예산	계 (증가율%)	43,847 (19.3)	49,279 (12.4)	54,764 (11.1)	54,270 (-0.9)	58,234 (10.7)	62,512 (7.3)
	일반회계	40,332	43,169	45,958	47,974	52,478	56,055
	국유재산관리 특별회계	1,065	1,102	1,275	1,483	1,532	1,672
	자동차교통관리 특별회계	1,580	4,100	6,519	3,641	3,082	3,372
	책임운영기관 특별회계	870	908	1,102	1,172	1,142	1,413

출처 : 경찰백서(2006); 업무설명회자료(2006).

경찰 예산은 국민의 안전을 보장하는 치안활동을 위한 예산이라는 점을 고려할 때 어느 행정서비스 예산보다 중시되어야 하며, 최근 요구가 늘어나고 있는 치안서비스의 질적 향상을 위해서 경찰 예산의 지속적 확충이 요청된다.

4) 경찰 인력

경찰 인력은 2006년 7월 기준으로 총 95,350명이며, 그 중에서 93,539명(98.1%)이 14개 지방경찰청에 근무하고 있다. [표 3-2]와 [표 3-3]은 각각 전국 경찰 인원현황과 지방경찰청 인원현황을 보여주고 있다.

[표 3-2] 전국 경찰 인원현황

(단위: 명)

직제별 \ 직종·계급별	합계	치안 총감	치안 정감	치안감	경무관	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
합 계	95,350	1	4	22	32	423	1,414	3,329	11,318	19,763	29,116	29,928
경찰청	961	1	1	7	5	35	98	146	452	165	49	2
경찰대학	152		1		2	5	19	32	42	18	15	18
종합학교	118			1		2	8	27	50	14	13	3
중앙학교	154			1		2	3	21	68	24	23	12
경찰병원	4					1	2		1			
운전면허관리단	422					1	4	25	71	91	167	63
14개 지방청	93,539		2	13	25	377	1,280	3,078	10,634	19,451	28,849	29,830

출처: 경찰백서(2006)

주: 2006년 7월 기준이며, 전·의경은 제외

[표 3-3] 지방경찰청 인원현황

(단위 : 명)

직제별	직종·계급별	합계	치안 총감	치안 정감	치안감	경무관	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
합	계	93,539		2	13	25	377	1,280	3,078	10,634	19,451	28,849	29,830
지 방 경 찰 청	서울	24,393		1	1	9	58	301	609	2,555	5,133	8,099	7,627
	부산	7,753			1	1	25	113	225	869	1,652	2,393	2,474
	대구	4,727			1	1	17	72	143	580	1,047	1,453	1,413
	인천	4,509			1	1	17	70	137	546	962	1,350	1,425
	울산	1,868			1	1	12	39	71	246	383	551	564
	경기	12,854		1	1	4	47	181	395	1,318	2,766	3,960	4,181
	강원	3,798			1	1	25	56	173	486	756	1,101	1,200
	충북	2,940			1	1	19	43	125	357	592	877	925
	충남	5,874			1	1	28	78	226	688	1,178	1,724	1,951
	전북	4,529			1	1	23	57	180	539	894	1,331	1,503
	전남	7,518			1	1	34	95	271	870	1,535	2,265	2,446
	경북	5,811			1	1	32	72	243	701	1,155	1,697	1,909
	경남	5,646			1	1	30	80	230	736	1,128	1,654	1,786
	제주	1,319				1	10	23	51	144	270	394	426

출처 : 경찰백서(2006)

주 : 2006년 7월 기준이며, 전·의경은 제외

[표 3-4]는 경찰 인력 1인당 담당인구 변화 추이를 보여주고 있는데, 2000년 이후 경찰관의 수는 매년 조금씩(0.05%~1.2%) 증가해 왔음을 알 수 있다. 하지만, 경찰 1인당 담당 인구의 수도 2002년에서 2004년 사이 변동이 없거나 약간의 감소한 시기를 제외하고는 매년 조금씩(0.3%~3%) 증가하고 있음을 알 수 있다. 이러한 통계가 의미하는 바는 경찰인력의 증가가 이루어지고는 있지만, 경찰인력의 증가율이 인구증가율보다는 낮다는 점이다. 즉, 인구증가를 감안하면 상대적으로 경찰 인력의 규모는 축소되고 있다고 볼 수 있다.

[표 3-4] 경찰 1인당 담당인구 변화추이

(단위: 명)

년도	00	01	02	03	04	05
경찰관 (증감률)	90,670 (0.05%)	90,819 (0.1%)	91,592 (0.8%)	92,156 (0.6%)	93,271 (1.2%)	93,546 (0.2%)
경찰1인당 담당인구 (증감률)	518 (0.3%)	526 (1%)	526 (0%)	523 (-0.5%)	519 (-0.8%)	535 (3%)

출처: 경찰백서(2005)

[표 3-5]는 세계 주요 국가 및 대도시의 경찰관 1인당 담당인구수를 보여 주고 있다. 표에 제시된 국가 중에서 경찰 1인당 담당인구가 가장 많은 나라는 필리핀으로 748명('03)에 이르고 있으며, 그 다음으로는 캐나다 525명('04), 일본 515명('04)으로 우리나라 509명('06)과 큰 차이가 없는 수준을 보여 주고 있다.

[표 3-5] 주요 국가 및 대도시 경찰관 1인당 담당인구

국가별	인 구	경찰관수	일반직 등	1인당 담당인구	비 고
필리핀	84,500,000	112,944	5,382	748(714)	'03년 12월 기준
캐나다	31,490,000	59,906	22,167	525(383)	'04년 12월 기준
일 본	127,100,000	246,537	35,051	515(451)	'04년 12월 기준
한 국	48,583,805	95,336	3,967	509(449)	'06년 1월 기준
영국(UK)	58,490,000	136,003	71,025	430(282)	'03년 12월 기준
싱가폴	4,353,893	12,139	23,549	358(121)	'04년 12월 기준
스페인	40,210,000	129,000	9,000	311(291)	'03년 12월 기준
프랑스	59,400,000	215,491	27,112	275(244)	'03년 12월 기준
홍 콩	6,800,000	27,754	5,232	245(206)	'04년 12월 기준
뉴 욕	8,020,000	39,067	17,141	205(143)	'01년 기준
L A	3,800,000	9,104		417	'03년 기준

출처: 경찰청 내부자료

주:()는 일반직 포함 시

그러나 대부분의 선진국들은 영국 430명('03), 싱가포르 358명('04), 스페인 311명('03), 프랑스 275명('03)으로 경찰 1인당 담당인구수가 우리나라보다 훨씬 적음을 알 수 있다.

5) 경찰 교육

경찰의 교육훈련은 경찰관에게 직무수행 상 필요한 지식과 기술을 습득시키고 바람직한 가치관과 태도를 갖게 하여 주어진 책무를 보다 민주적이며 능률적으로 수행할 수 있게 하기 위해 필요한 과정이다. 경찰은 경찰대학,

경찰종합학교, 중앙경찰학교 및 지방경찰학교를 통해 기본교육, 신입교육, 전문교육 등 다양한 교육을 실시하고 있는데, [표 3-6]은 2004년도 교육실적 현황을 예시해 주고 있다.

[표 3-6] 경찰 교육 현황 (2004년) (단위: 명)

계	기본교육	신입교육	전문교육	전·의경 교육	위탁 교육		수탁 교육(해경)	
					국내	국외	경찰	전경
51,459	2,910	3,484	18,078	22,616	2,232	18	435	1,686

출처: 경찰백서(2005)

경찰대학은 젊고 유능한 경찰 간부를 양성하기 위하여 1981년 4년제로 설립되어, 경찰대학생 및 경감 이상 현직 경찰관에 대한 교육을 담당하고, 부설기관인 수사보안연수소에서 수사지휘과정 등에 대한 전문교육을 실시하고 있다.

경찰대학생에 대한 교과과정은 크게 교양과목, 전공과목, 경찰학과목 및 학장 지정과목으로 나뉘며, 4년간 113과목 172학점을 취득하여야 한다. 경찰대학생은 졸업과 동시에 경위로 임용되어 2년간 전투경찰대·기동대 근무를 통해 병역의무를 이행 후 일선에 배치되는데 2005년 3월까지 21회 2,408명의 졸업생을 배출하였다.

이밖에도, 2004년에는 총경 59명, 경정 127명, 경감 323명에 대한 기본교육과 경정 이하 1,840명의 전문교육과정 교육을 실시하였고, 부설기관인 수사보안연수소에서는 수사·보안기능 현직경찰관 총 3,621명에 대해 해당 분야 전문교육을 실시하였다. [표 3-7]은 경찰대학 전문교육 과정을 예시해 주고 있다.

[표 3-7] 경찰대학 전문교육 과정

과 정 별		교육대상	교육기간	교육회수	1회인원	교육인원	비고
전 문 교 육	정보화능력향상과정	경정이하	2주	5	48	240	기능직포함
	경리회계과정	경정이하	2주	4	50	200	기능직포함
	민간경비관리과정	경정이하	1주	2	50	100	
	송무실무과정	경정이하	1주	3	50	150	
	기획예산과정	경정이하	1주	3	50	150	
	리더십향상과정	경정-경위	1주	3	50	150	
	창의력향상과정	경정-경위	1주	3	50	150	
	행정혁신과정	경정-경위	1주	3	50	150	
	경찰홍보과정	경정이하	1주	4	50	200	
	청문감사과정	경정이하	1주	4	50	200	

출처 : 경찰대학교 홈페이지(www.police.ac.kr)

경찰종합학교는 각 분야별 전문교육과정을 개설하고 있는데, 2004년에는 총 50개 과정 17,056명의 경찰관(해경 수탁교육 포함)이 교육을 수료하였다. 종합학교는 1955년 박문여고를 인수, 개교한 이래 44만7천여 명의 교육생을 배출하는 등 직무교육의 산실로 운영되어 왔다. 지금은 교육환경의 문제 해결을 위해 충남 아산시에 60여만 평 부지를 마련하고 2008년 이전을 목표로 이전계획을 추진 중에 있다.

중앙경찰학교는 1987년 충주시 수안보에 설립되어, 주로 신입경찰관과 전·의경 교육을 담당하고 있다. 신입교육은 일반·여경 공개 채용자와 101경비단·경찰행정학과 특별채용자 등을 대상으로 24주(6개월)간 실시하고 있으며, 교육과정을 통하여 경찰정신, 공직자로서의 윤리의식 및 경찰업무에 필요한 실기·전문지식 등을 습득하게 하며, 교육 수료 후 곧바로 일선 경찰기관에 배치하여 업무를 수행하게 한다. 중앙경찰학교에서는

2004년까지 총 55,019명의 신입경찰관을 교육하였으며, 개교 이래 현재까지 총 44만 8천여 명의 신입경찰관 및 전·의경을 양성하였다.

경찰에서는 14개 지방청별로 지역특성에 맞는 현장 중심의 전문 직무교육을 실시하기 위해 지방경찰학교를 설치·운영하고 있다. 지방청 차장을 교장으로 하며, 교육전담요원을 2명씩 확보하여, 총 39개 교육과정을 운영하고 있으며 이밖에도 경찰 교육훈련은 각급 경찰관서별로 월 1회 이상 소속 직원에 대한 무궁화포럼을 실시하고 있다. [표 3-6]에도 나타난 위탁교육은 국내의 각 교육기관에 위탁하거나 해외 교육기관에 경찰관을 파견, 주로 특수 전문분야에 대한 지식을 습득하게 하기 위한 것이다.

이러한 다양한 경찰 교육 프로그램의 편성에도 불구하고, 전체 경찰인원 규모에 비해 교육이수 실적은 상대적으로 적은 편이어서 교육 확충을 위한 제반 노력이 요망된다. 예를 들어, 2005년도 경찰종합학교의 지역경찰 관련 전문교육 실적을 보면, 지역경찰 관리자 과정 10회 1,260명, 지역경찰 실무과정 10회 450명, 민원담당관 1,260명으로, 전체적으로 보면 연간 8.1%(2,970/36,833명)의 지역 경찰관만이 교육을 받고 있으며, 이는 경찰관 개인으로 볼 때 12년 주기로 교육기회가 있음을 의미한다. 경사 이하의 순찰요원의 경우 교육실적은 29,185명 중 450명으로 연간 전체의 1.5%에 불과하여 교육기회가 심히 부족한 실정이다(경찰청혁신기획단, 2006a).

2. 광명경찰서의 현황

1) 일반현황

광명시는 인구 32~33만 명의 중소 도시로서, 서울시에 인접한 주거 중심적 지역이다. 따라서 유동인구가 많고 작은 사건 위주로 치안사건들이 발생하고 있다고 한다. 광명시는 행정자치부로부터 2001년에 평생학습도시로 지정되기도 하였다.

가. 광명경찰서 연혁

광명경찰서의 설립 이후 역사를 간략히 요약해 보면 다음과 같다.

- 1984. 12. 1 광명경찰서 신설(광명시 철산3동 418번지)
- 1988. 1. 1 도덕파출소 개소
- 1988. 10. 15 안산경찰서 신설분리로 관할구역 조정, 8개 지·파출소
- 1989. 12. 15 광동·광일·신철·은행파출소 개소로 총 12개 파출소
- 1992. 10. 17 안현파출소 개소로 총 13개 파출소
- 1996. 7. 5 하삼·매화파출소 개소로 총 15개 파출소
- 1997. 2. 18 교통과 신설
- 1999. 12. 30 시흥경찰서 개서로 대야·신천·매화·은행파출소 관할 이전
- 2003. 6. 1 3개 지구대와 8개 치안센터 운영

나. 광명경찰서 위치 및 관할구역

[그림 3-3] 광명경찰서 위치 및 관할구역

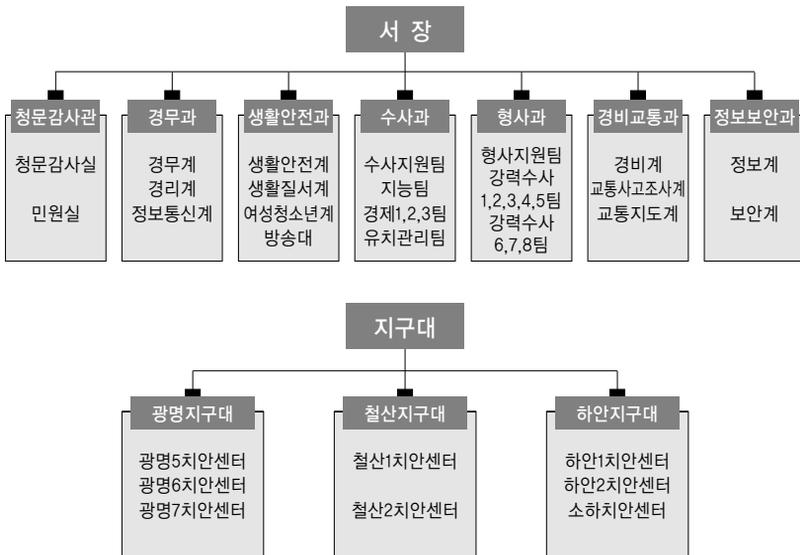


2) 조직, 업무 및 사건현황

가. 조직

광명경찰서의 조직도는 [그림 3-4]와 같다. 본서의 다른 경찰서와 크게 다른 것이 없이, 1관 6과로 구성되어 있으며, 지구대는 광명·철산·하안 3개 지구대를 두고 있다.

[그림 3-4] 광명경찰서 조직도



출처: 광명경찰서 홈페이지

지구대의 조직은 하안지구대를 예를 들어 보면, 지구대장(경감)이 1명 있

고, 관리반원이 3명 있으며, 지구대 4팀에 46명의 대원들이 소속되어 있다. 5) 지구대 4개 팀간에 교대근무를 실시하게 되는데, 1개 팀에 팀장(또는 사무소장) 1명, 상황근무(내근) 2명, 순찰근무 8~9명, 총 11~12명이 근무하게 된다.

5) 팀별 팀원 수는 지구대에 따라 팀장을 포함하여 11~12명으로 약간 상이함.

나. 업무

광명경찰서의 각 부서의 주요 업무를 예시하면 다음 [표 3-8]과 같다.

[표 3-8] 경찰서 부서별 주요 업무

청문감사 담당관	<ul style="list-style-type: none"> · 감찰계획의 수립 및 지도 · 소청업무 처리 	<ul style="list-style-type: none"> · 경찰관 비위에 관한 민원처리 · 전투경찰의 비위에 관한 예방대책 수립 및 지도
경무과	<ul style="list-style-type: none"> · 경찰관 및 고용원 복무규율 · 조직관계 법령의 관리 · 세입징수 및 정산 · 경찰차량 및 차고의 운영관리 · 경찰민원 접수 및 민원상담 안내 · 경찰 기본운영계획 및 심사분석 	<ul style="list-style-type: none"> · 자체경비 계획 수립 및 시행 · 경찰관 채용 및 승진시험 관리 · 예산의 편성 및 재배정 · 경찰무기고 및 탄약고 관리 · 물품의 구매 · 경찰관서의 설치 폐지 및 기구개편사항
생활 안전과	<ul style="list-style-type: none"> · 민생 치안업무 · 전당포의 단속 · 즉결 심판 업무, 유실물의 처리 등 · 학원폭력 예방 및 단속, 비행 청소년의 선도 보호 및 범죄의 예방 · 소년 보도(輔導)에 관한 상담 	<ul style="list-style-type: none"> · 총기, 화약류의 허가 및 단속, · 기타 사행 행위의 허가 및 단속
수사과	<ul style="list-style-type: none"> · 일반 형사사범 수사 및 지도 · 강력사범 수사계획 및 지도 · 절도사범 수사지도 및 검거 송치 · 기동수사대 운영계획 및 추진 · 인질테러, 방화, 무기탈취 등 특수범죄의 예방과 제지 · 범죄 통계분석 	<ul style="list-style-type: none"> · 우범자 보호 관찰 · 폭력사범 수사계획 지도 및 검거 송치 · 범죄현장 감식 및 지도 · 형사 민원사건의 접수 처리 · 경제사범 수사 및 송치
경비 교통과	<ul style="list-style-type: none"> · 경비에 관한 계획 및 지도 · 경호 경비계획 및 지도감독 · 종합상황실 운영 감독 · 전투경찰순경의 관리 · 교통지도단속 · 교통사고분석통계 	<ul style="list-style-type: none"> · 청원 경찰 운영 · 전투경찰대 인력 시설 관리 지도 · 전시 비상업무 계획 수립 및 시행 · 교통 안전 시설 관리 · 법규위반차량 신고 · 고속도로상의 교통단속 및 사고처리
정보 보안과	<ul style="list-style-type: none"> · 치안정보에 관한 업무 · 보안업무 기본계획 및 심사분석 · 불온선전물 회수 처리 · 외사사범 단속 및 처리 	<ul style="list-style-type: none"> · 각급기관 요청 신원조사 · 보안활동 및 신고사건 처리 · 해외 여행자 및 선원 보안교육 · 테러사건 처리 및 분석

출처 : 광명경찰서 홈페이지

다. 범죄현황

최근 수년 동안 광명경찰서에 발생하는 범죄현황을 주요 범죄 유형별로 제시하면 다음 [표 3-9]와 같다.

[표 3-9] 광명경찰서 범죄발생 현황

	1998년도		1999년도		2000년도		2001년도		2002년도		2003년도		2004년도		2005년도	
	발생	검거														
살인	6	6	4	4	2	3	3	3	4	5	6	5	4	3	5	5
강도	45	34	38	32	18	18	33	28	20	23	25	22	37	14	20	10
강간	48	43	60	54	31	29	33	31	48	41	31	29	44	40	28	25
절도	901	312	708	308	573	197	730	228	1011	419	1,188	327	1,664	380	1,784	222
폭력	1,999	1,777	2,084	2,006	1,911	1,777	1,940	1,796	1,852	1,694	1,890	1,705	2,081	1,831	1,676	1,492
약취	1	1	1	1	0	0	2	2	0	1	5	4	2	1	0	0
마약	6	7	9	5	6	6	11	3	27	34	15	13	14	15	2	2
도박	85	85	105	104	108	107	47	49	35	34	49	50	40	40	43	43
방화	3	3	10	11	5	4	4	3	4	5	5	3	8	4	6	5

라. 교통사고 현황

최근 5년 동안 광명경찰서 교통사고 발생 현황은 다음 [표 3-10]과 같다.

[표 3-10] 광명경찰서 교통사고 발생 현황

	총 계	인적피해사고	물적피해사고	인적피해	
				사망	부상
2001년도	2,262	992	1,270	12	1,448
2002년도	2,046	951	1,095	10	1,247
2003년도	1,961	939	1,022	18	1,309
2004년도	1,837	858	979	16	1,190
2005년도	1,779	852	927	10	1,241

3. 경찰 근무 환경⁶⁾

경찰의 자료에 따르면, 경찰조직에 대한 만족도는 43.44점, 업무만족도도 46.62점으로 모두 평균 50점 이하로 매우 낮은 수준으로 나타났으며, 이 두 가지 만족도가 모두 불만족하고 있는 비중이 19%로 절대적으로 불만족 수준이 높은 것으로 나타났다.

경찰의 일일 평균 근무시간은 11시간 이상인 것으로 나타났으며, 업무가 과다한 것으로 평가받고 있다. 지구대·형사계의 경우 자정 이후 시간대가

6) 근무환경에 대한 실증적 자료가 제한되어 있어 이들을 중심으로 간략히 논의한다. 이 부분 내용은 코리아데이터네트웍(2004)와 경찰청혁신기획단(2006a, 재인용)을 참조하고 있다.

정신적·육체적 피로감이 가장 높은 때인데, 이때 업무가 집중되어 있다. 따라서 스트레스가 많다는 응답이 전체의 70%를 차지하고 있으며, 스트레스의 주요 원인은 업무량 과다, 육체적 과로, 사생활 없음의 순으로 나타났다.

경찰서비스에 대한 주관적 평가의 결과, 청렴성이 가장 긍정적인(87%) 것으로 나타났으며, 전문성(업무지식과 기술)은 응답자의 46%가 스스로 충분치 않다고 대답하였다. 지식 및 기술에 대한 현 수준은 평균 50점으로 자체 평가하고 있으며, 자신감이 없으며 교육이 필요하다는 의견이 67%를 차지하고 있다. 또한 교육의 필요성은 계급이 가장 낮은 순경이 가장 많이 느끼고 있었다. 필요한 교육으로는 '실무지식', '정보화 지식'의 순으로 나타났고, 특히 계급이 낮을수록 실무지식 수요가 증가하고 있다고 한다.

IV. 경찰 뉴패러다임의 도입과정과 내용:7)

광명경찰서를 중심으로

1. 경찰 뉴패러다임의 도입과정

1) 추진배경 및 목적

가. 추진배경

앞서 언급한 바와 같이, 경찰의 근무실태는 업무시간 과다, 과중한 스트레스, 낮은 경찰 만족도, 치안서비스 미흡, 국민 불안과 불만 팽배 등으로 특징지을 수 있는 바, 이러한 문제점의 극복 뿐만 아니라 경찰에 대한 부정적 이미지 개선의 필요성은 늘 상존하고 있었다. 따라서 II-2에 요약된 바와 같이 역대 경찰청장들은 경찰혁신을 추진하고 변화를 모색하고자 여러 가지 프로그램을 개발 추진하기도 하였다. 그 중에서도 2005년 3~5월에 시범 도입된 뉴패러다임은 교대근무 부서의 근무여건 개선과 학습체제의 구축을 통해, 기존의 과로체제를 극복하고 고성과 조직을 실현하고자 하는

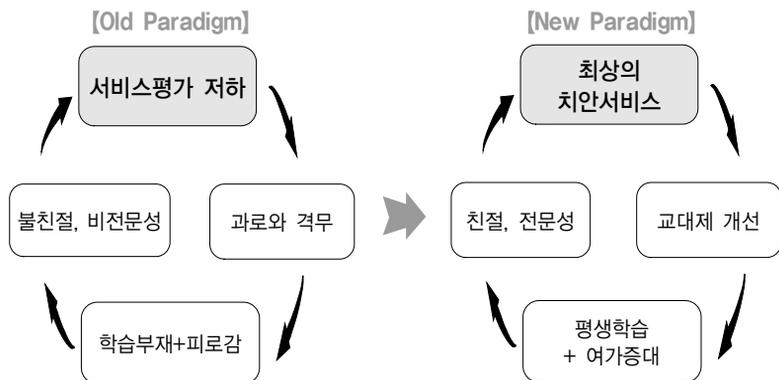
7) 경찰청 및 광명경찰서에서의 뉴패러다임 도입 과정에 대한 상세한 설명은 초기 컨설팅팀에 참여했던 컨설턴트에 의해 잘 정리되어 있다(지일조 외, 2005). 이 자료에 경찰청(2006c) 자료 및 필자의 면접조사 내용을 추가하여, 도입 과정을 작성하였다. 도입과정에 대한 보다 상세한 내용을 원하면 지일조 외(2005) 참조 요망.

사업이었다.

기존 경찰은 학습이 거의 이루어지지 않고 있었으며, 교대 근무제도 제대로 지켜지지 못하는 경우가 발생하여 만성피로와 열악한 근무여건으로 불평 불만이 있었으며, 이로 인해 질 낮은 치안서비스가 불가피하였고 따라서 경찰에 대한 국민의 기대가 높지 않은 것이 사실이었다.

[그림 4-1]에서 제시한 바와 같이, 뉴패러다임은 과로·격무 → 만성피로·학습부재 → 불친절·비전문성 → 서비스 질적 저하로 이어지는 악순환을, 교대제 개선 → 평생학습·여가 증대 → 친절·전문성 → 최상의 치안서비스로 이어지는 선순환 구조로 전환시키는데 핵심 목표를 둔다. 이러한 선순환 구조로 바뀔 때, 경찰관의 개인 역량 강화와 의식 변화가 일어나고 지식경찰관이 탄생될 수 있는 것이며, 경찰 전체로는 선진경찰을 구현하며 대국민 치안서비스를 향상시킬 것으로 기대된다.

[그림 4-1] 신·구패러다임의 비교



참여정부에 들어와서, 뉴패러다임 프로젝트가 40대 국정과제 중의 하나로 선정되었고 경찰부문 과로체제는 반드시 개선하겠다는 대통령의 의지 천명은 경찰청에서 뉴패러다임을 수용 추진하는데 유리하게 작용했을 것으로 짐작된다(지일조 외, 2005: 1). 이것은 앞서 언급한 바와 같이, 뉴패러다임이 참여정부의 혁신 논리와 일치하는 바가 많고 이를 구체화하는 방안 중의 하나로 채택되었기 때문이기도 하다.

나. 추진목적

경찰에서 뉴패러다임은 뉴폴리스(New Police) 프로젝트로 명명되었으며, 이의 구체적 목적은 “개인별 근무시간을 감소시키도록 하는 근무제도 개선과 지식경찰을 지향하기 위한 평생학습체계를 구축하는 것”으로 정리되었다(지일조 외, 2005: 2).

다. 추진전략

경찰 뉴패러다임 추진의 초기 단계에서 다음과 같은 추진전략이 내부적으로 제시되었는데, 추진전략 세 가지는 다음과 같다(지일조 외, 2005: 2-3).

첫째, 경찰청 TF팀의 주도로 프로젝트의 효과를 극대화하고 지속적으로 추진하며, 둘째, 변화관리를 통하여 혁신을 가속화하고 자발적 참여에 의한 참여적 조직문화를 창출하며, 셋째, 시범경찰서를 선정하여 모델을 개발한 후 단계적으로 확대 적용시켜 나가는 것이다.

이러한 전략은 경찰청에 뉴패러다임이라는 혁신과제를 효과적으로 접목

시키는데 기여한 것으로 평가된다. 이러한 전략 중에서 특히 둘째 전략은 기존의 여타 행정혁신에서 쉽게 찾아보기 힘들었던 내용으로 경찰 뉴패러다임은 현장 경찰관들을 적극 참여시키고 이들의 의견을 충분히 반영하도록 노력함으로써 수용 가능한 혁신방안을 수립하고 지속적 추진 운영이 가능하게 만들었다. 이는 또 변화관리를 강조함으로써 경찰 자체의 조직역량을 강화시키고 새로운 제도가 도입 정착되는데 지속적 개선활동이 이루어질 수 있도록 만들었다는데 장점을 지닌다고 본다. 이러한 추진전략이 수립되는데에는 컨설팅팀에 참여했던 컨설턴트들의 전문성과 오랜 경험이 뒷받침된 것으로 보인다.

또한 경찰 뉴패러다임은 시범사업을 먼저 실시하고 평가를 통해 개선안을 마련한 후에 다시 확대 실시하기로 의견을 모으고, 교대근무가 있는 부서 중에서 지구대에 우선 적용하기로 하였다.

2) 연혁 및 도입과정

아래의 [표 4-1]은 경찰 뉴패러다임의 추진 연혁을 간략히 요약해 주고 있다. 이는 세 단계로 구분해 볼 수 있는데, 다음과 같다.

- 제1단계: MOU 체결 및 광명경찰서 시범사업 실시(2004. 12. 20~2005. 5. 1)
- 제2단계: 시범사업을 4개 경찰서로 확대(2004. 5. 1~2006. 8. 31)
- 제3단계: 시범사업을 11개 경찰서로 확대(2006. 9. 1~)

[표 4-1] 경찰 뉴패러다임의 추진 연혁

2004. 12. 20	경찰청·사람입국신경쟁력특별위원회·뉴패러다임센터 협정서 체결
2004. 12. 29	광명경찰서를 1차 시범경찰서로 결정 및 경찰청 TFT 구성
2005. 2. 23	교대제도 및 교육제도 시범계획 확정
2005. 2. 28	신 근무제도 적용 전 직원 업무만족도 설문조사 실시
2005. 3. 1	신 근무제도 시범 적용
2005. 4. 4	시범사업 3개 경찰서 추가 선정 (송파, 충주, 부여경찰서)
2005. 5. 1	추가된 시범사업 경찰서 신 근무제도 적용
2005. 6. 30	시범사업기간 공식적으로 종료
2005. 7. 5	광명경찰서 프로젝트 적용 후 성과 분석 완료
2006. 9. 1	시범사업 11개 경찰서로 확대 실시 ⁸⁾
2007. 3월중	시범사업 성과평가, 성과보고회, 추가 확대 검토

출처: 지일조 외, 2005: 7-10.

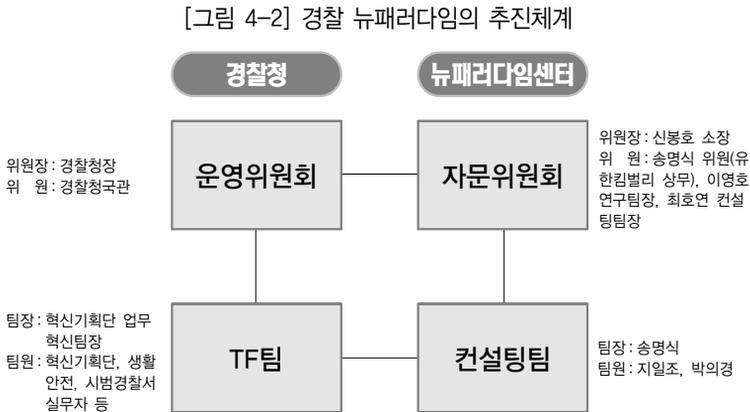
가. MOU 체결

2004년 12월 20일에 경찰청과 사람입국신경쟁력특별위원회 및 뉴패러다임센터간에 뉴패러다임 시범사업을 위한 협정서(MOU)를 체결하였다. 이 협정서에는 2005년 6월 30일까지 약 6개월간을 사업기간으로 명시하였으며, 이 사업을 통해 경찰청은 “... 과로조직을 해소하고 평생학습체계를 마련하는 등의 뉴패러다임을 구축하여 경찰관의 과로를 해소하고 삶의 질을 향상시키며 지식경찰을 양성하여 대국민서비스를 강화하기 위함”이라고 하며, 뉴패러다임센터는 “... 경찰청 뉴패러다임 구축에 필요한 연구와 교육, 그리고 컨설팅을 지원하여 뉴패러다임을 확산시키기 위함”이라고 명시하고 있다.

8) 기존 4개서 중에서 부여는 탈락하고, 광명·송파·충주에 이어, 서울 종암·부산 동래·대구 남부·인천 계양·울산 동부·경기 분당·대전 북부·광주 동부경찰서 8개서가 추가로 선정되었다.

나. 추진체계

경찰청에서 뉴패러다임 도입을 위한 추진체계는 [그림 4-2]와 같이 여러 개의 기구들로 구성되어 있다. 추진체계는 새로운 제도를 도입하고 변화를 추구할 때 추동력(driving forces)을 발휘하는 핵심적 기구이다. 추진체계 내 여러 기구들의 인적 구성, 역할분담, 운영능력에 따라 변화의 성패가 좌우될 수 있을 정도로 매우 중대한 역할을 수행한다.



운영위원회는 새로운 근무제도와 학습체제의 도입을 경찰청 전체 차원에서 결정하고 승인하는 최고 기구로써, 위원장은 경찰청장이 맡고 경찰청 각 국관들이 위원으로 참여하였다.

TF팀은 새로운 근무체제 및 학습체제의 도입과 관련한 기존 제도의 현황을 파악하고 새로운 제도의 도입 설계를 추진하는 경찰 내부의 기구로써 일종의 '디자인팀' 역할을 수행하였다. 팀장은 혁신기획단 업무혁신팀장이 맡

있고, 팀원으로는 본청 혁신기획단 및 생활안전국 직원들과 시범경찰서 실무자들이 참여하였으며, 다양한 의견과 아이디어 반영을 위해 본청과 시범경찰서의 직원들을 많이 참여시키다 보니 15명의 규모로 큰 조직이 되었다고 한다(지일조 외, 2005: 45).

컨설팅팀은 경찰에의 뉴패러다임 도입 적용과 이를 위한 변화관리를 지원하기 위해 구성된 전문가 그룹인데, 유한킴벌리 상무가 팀장을 맡고 팀원으로 유한킴벌리 부장과 한국노동연구원의 연구원들이 활동하였다.

마지막으로 자문위원회는 컨설팅팀이 제반 활동을 원활히 수행할 수 있도록 지원하기 위해 구성되었으며, 위원장은 뉴패러다임센터 소장이, 위원으로는 송명식 유한킴벌리 상무와 뉴패러다임센터의 연구팀장과 컨설팅팀장이 참여하였다.

추진체제에서 실질적 핵심 기구는 TF팀과 컨설팅팀이었다고 해도 과언이 아니다. TF팀은 새로운 제도의 설계를 맡고, 도입 과정에서 발생하는 제반 문제점들을 해결하는 역할을 수행하였다. 이 팀은 경찰청 관리자측(간부, 팀장, 지구대장)과 지구대 실무자측(경사급 이하)이 함께 참여하였고, 특히 실무자들의 참여를 통해 현장 중심적 제도 개선 및 문제해결을 추진해 나갈 수 있었다는 점이 긍정적으로 평가된다.

TF팀의 회의에 컨설팅팀이 꼭 동석을 하였고, 뉴패러다임의 적용 대상자인 현장근무자들을 참여시키는데 컨설팅팀의 역할이 있었다. 경찰에는 계급에 바탕을 둔 수직적 조직문화가 여전히 작용하고 있어 관리자측과 실무자측이 함께 참여하여 문제해결을 해 나가는 일은 외부인의 단호한 조언이 없었다면 불가능했을 것으로 짐작된다.

다. 시범경찰서 선정 및 추진동기

협정서가 체결되고 난 후에 시범경찰서를 찾는 작업에 최우선 순위가 주어졌다. 시범경찰서를 결정하는 방법은 우선 참여를 희망하는 경찰서의 참가신청서를 받고, 실사를 통해 타당성을 평가한 후에, 그 결과를 통해 1개의 경찰서를 선정하기로 하였다(지일조 외, 2005: 7).

참가신청서를 제출한 경찰서는 경기 광명경찰서와 인천시 연수경찰서 두 곳 뿐이었다. 당시 많은 경찰서가 지원하지 않는 가운데, 이들이 신청하게 된 이유는 무엇이었을까 궁금해지는데, 당시 광명경찰서 실무자의 이야기는 다음과 같다.

“광명경찰서 입장에서는 여러 가지로 좋을 것으로 생각했다. 근무여건도 개선해 주고, 인력 충원 가능성도 있을 것 같고 해서, 실무자들 차원에서 한번 해 보자는 분위기가 있어 참가신청서를 제출하게 되었다.” (A경위)

비록 신청한 곳이 두 개 지역에 불과하였지만, 평가팀을 구성하여 적합성을 판단하고 선정위원회를 거쳐 최종 한 곳을 결정하였다. 평가팀은 뉴패러다임센터 컨설턴트 두 명을 포함하여 모두 다섯 명으로 구성하고,⁹⁾ 선정은 평가서를 작성하여 체계적으로 접근하려고 노력하였다. 아래의 [표 4-2]는 당시 시범경찰서 선정과정에서 고려되었던 선정기준 항목들을 보여준다.

9) 평가팀은 경찰청의 프로젝트팀장, 근무개선 담당, 교육제도설계 담당 3명과 뉴패러다임의 소개 및 지구대원들의 인식 제고 등을 고려해서 컨설턴트 2명으로 구성됨(지일조 외, 2005: 7).

[표 4-2] 시범경찰서 선정기준 주요 항목

<p>[실사 조사 내용]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지휘관 및 중간관리자의 참여 의지 • 실무자의 참여 의지 • 설명회 때 참석자들의 뉴패러다임에 대한 반응도 <p>[내부적 판단 내용]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지역적 조건: 주관부서와 근거리, 유동인구 적은 곳, 관할지역이 명확한 곳, 관할지역이 넓지 않은 곳 • 교육할 수 있는 여건(장소 등)이 마련되어 있는 곳 • 자율방범활동 등 주민 참여 활성화 정도 • 경찰에 대한 주민들의 친밀도 정도 • 경찰관 1인당 담당인구수가 적은 곳 • 지구대 경찰관수 • 근무환경 <p>[구성원 대상 설문조사 내용]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 구성원 직무만족도 • 경찰청의 뉴패러다임 프로젝트 이해도 • 경찰청의 뉴패러다임 프로젝트의 실효성 • 참여 의지도 • 기타 프로젝트팀에게 건의할 사항
--

출처: 지일조 외, 2005: 7-10쪽.

평가팀의 실사과정은 2개 경찰서를 방문하여, 뉴패러다임의 개념을 소개하고, 경찰서장과 간부들을 면담하여 혁신의 수용 정도 및 추진의지를 파악하고, 지구대장과 대원들을 대상으로 뉴패러다임에 대한 설명회를 갖고 설문조사를 통해 의견을 수렴하였다(지일조 외, 2005: 7).

선정위원회를 개최하여, 평가팀의 실사 결과를 바탕으로, 1차 시범경찰서로 경기도 광명경찰서를 선정하였다.¹⁰⁾ 당시 평가팀의 실사자료를 보면,

10) 선정위원회는 혁신기획단장을 위원장으로, 업무혁신팀장, 업무혁신계장, 지역경찰계장, 교육계장 4명이 위원으로 참여함(지일조 외, 2005: 7).

광명경찰서는 직원들의 태도 및 의식은 조금 떨어지는 것으로 평가되었지만, 안정적이며 집중화된 치안수요, 지역주민의 참여도 측면에서 우호적인 평가를 받았다. 따라서 광명경찰서의 경우 당시 경찰서장과 실무자들의 참여의지는 상대적으로 높지 않았으며, 추진 동기는 기대보다 분명하지 않았던 것으로 평가된다.

광명경찰서는 신도시 개발지역에 신설된 경찰서이고 따라서 기존 질서에 얽매일 것이 많지 않은, 또한 상대적으로 개방적 분위기가 있는 것으로 느껴지는데 이러한 성향이 참가신청서를 적극적으로 제출한 것과 관련이 있을 수 있다.

라. 광명경찰서 뉴패러다임 도입과정

2004년 12월 29일 광명경찰서가 뉴패러다임 시범경찰서로 결정되자마자 곧바로 프로젝트를 추진할 TF팀을 구성하다. 팀장은 혁신기획단 업무혁신팀장이 맡고, 팀원으로는 16명이 참여하였는데, 이들은 업무총괄반 4명, 근무교대 개선반 6명, 교육제도 개선반 6명으로 구성되었다(지일조 외, 2005: 10). 이는 [그림 4-2]의 경찰 뉴패러다임의 추진체계에 제시된 TF팀을 말한다.

새로운 제도를 이식하고 혁신을 추진하는데에는 난관과 시행착오가 뒤따를 수 밖에 없다. 경찰청 내의 TF팀은 뉴패러다임에 대한 충분한 이해 없이, 부처의 이해만을 생각하며 혁신을 추진할 수 있고, 컨설팅팀은 경찰조직과 업무에 대한 충분한 이해 없이 뉴패러다임의 원형만을 강조하다 보면 서로 간에 의견 상충이 불가피했을 것으로 짐작된다. 이러한 난관과 시행착오에도 불구하고, 광명경찰서에 경찰 뉴패러다임을 도입하는 과정은

시범경찰서 선정과정에서의 평가표(checklist)에 입각한 합리적 접근 및 회의진행 방식에 대한 합의, 세부일정의 수립 등 치밀한 계획과 과정관리 하에 체계적으로, 동시에 주어진 여건(예산제약, 장소 한계 등)에 대한 판단을 통해 전략적으로 유연하게 접근한 것으로 평가할 수 있다.

초기 뉴패러다임 소개단계에서 뉴패러다임에 대한 지구대원들의 반응은 냉소적이었으며 이들을 이해시키는데 애로사항이 없지 않았다. 당시 실무담당자의 추산에 의하면 지구대원의 대략 40% 정도가 반대하였는데, 나이가 많은 대원들은 변화를 싫어하였고, 다수의 사람들이 급여 또는 수당이 감소하는데 민감하게 반응하기도 하였다. 또한 학습을 필요 없다고 생각하고, 학습시간에 오히려 근무를 하는 편이 낫겠다고 주장하는 사람도 있었다. 한편 일부 대원들은 본청의 혁신 추진에 대한 불신이 높았고 따라서 뉴패러다임 자체의 진실성은 믿지 않은 채, 이를 빌미로 누군가 부수적 혜택(예: 승진)을 노리고 있는 것은 아닌가 오해를 갖기도 했다고 한다.

하지만 TF팀과 컨설팅팀의 지속적 설득과 노력을 통해, 특히 현장 지구대원들의 참여와 의견 반영을 바탕으로, 뉴패러다임 사업에 대한 호응을 점차 확보하게 되었다. 예를 들면, 교대근무 개선방안이 5일 주기 변형 5조 2교대 근무와 10일 주기 변형 5조 2교대 근무의 두 가지 방식이 있었는데, 경험을 하지 않고 선택한다는 것은 무리가 있으므로, 지구대별로 선호하는 근무방식을 선정케 하였다. 그 결과, 광명지구대는 10일 주기 근무제를 도입하고, 다른 두 개 지구대는 5일 주기 근무제를 도입하여 2005년 3월 한 달 동안 각기 실험한 후에 결국은 모두 5일 주기를 똑같이 채택하기로 결정하였다(지일조 외, 2005). 이러한 과정에서 보여지듯이 경찰 뉴패러다임은 적용대상자들의 의견을 존중해주며 이들 스스로 결정하게 만들었던 것이다.

“초기에는 지구대원들의 의견수렴을 위해 약 20회 정도 모임을 가졌을 정도로 현장 근무자의 의견을 반영하는데 매우 개방적이었다. 이것이 새로운 제도를 수용하게 하고 정착시키는데 크게 기여했던 것 같다.” (A 경위)

초기에 반대 의견이 있다면 이를 홈페이지 게시판에 게재하게 하였는데, 이러한 개방적 모습은 결국 직원들을 만족시킨 것으로 보인다.

그러나 경찰 뉴패러다임을 추진하는 과정에는 우려곡절도 없지 않았다(이하 지일조 외, 2005: 11-12 참조). 경찰 뉴패러다임 프로젝트의 운영위원장인 경찰청장이 2005년 1월 19일 경질되고, 신임 청장의 취임으로 대폭 인사이동이 발생하면서 TF팀장을 포함해서 대부분의 팀원들이 교체되는 사건이 있었다. 따라서 새로운 팀원들에게 업무 인수인계와 업무과약을 위한 시간이 필요함에 따라 당초 일정대로 사업을 추진하지 못하고 약 1개월가량 지연될 수 밖에 없었다.

또한 뉴패러다임을 도입, 추진하는 과정에서 경찰 조직의 수직적이며 경직된 조직문화로 인해 새로운 의견에 대한 자유로운 토론, 다양한 아이디어 발굴 및 원활한 의견개진이 잘 이루어지지 못하는 한계도 있었다(지일조 외, 2005).

마. 기대와 우려

경찰 뉴패러다임이 도입되면서 가장 큰 우려의 목소리를 제기했던 구성원은 관리자들, 특히 경찰서장들이었다. 그들은 첫째로 대응능력이 떨어질 수 있다는 점을 지적했다. 교대근무제의 개편으로 순찰차 한 대가 쉬게 되고 근무 인력이 줄어들면, 상대적으로 범죄의 발생 가능성은 늘어나는 것이고,

만약에 관할지역 내에서 대형사건이라도 하나 터지면 곤란하다는 입장을 견지하였다. 둘째는 교대근무제의 개편으로 순찰차 한 대가 쉴 수밖에 없는데, 차량 장비를 보유하고도 순찰을 하지 못한다는 사실을 용인하지 못하였다. 셋째는 휴식을 늘리는 것은 좋지만 한편 기강해이를 초래할 수 있다는 우려도 있었다. 이러한 지적들은 관리자의 입장에서 제기할 수 있는 우려점으로 여겨지며, 이처럼 제기된 우려점들을 해소시켜 주기 위해서는 범죄발생을 저하, 순찰대원 증원, 근무기강 확립 등의 방안이 필요한데, 도입 논의 단계에서는 불확실한 상황일 수밖에 없었다.

경찰은 처음에는 뉴패러다임 도입으로 인한 인력 증원에 대한 기대감을 갖고 있었다. 뉴패러다임의 도입이 증원을 용이하게 해 줄 것이라고 기대했던 것이다. 그러나 인력 증원은 외부의 협조나 지원 없이는 불가능한데, 여의치 않은 것이 현실이다.

따라서 경찰 입장에서는 인력의 증원 없이 뉴패러다임을 추진할 수밖에 없는 형편이 되었으며, 시범경찰서의 경우 교대근무제를 개편함으로써 근무 인원은 상대적으로 축소되고, 치안수요에 적절히 대응하지 못할 경우 발생할 수 있는 책임 문제가 부담과 우려로 여전히 남아있다.

뉴패러다임의 긍정적 성과가 측정 가능하고 이를 입증할 수 있는 데이터가 제시될 수 있다면 인력 증원을 요청할 수 있는 명분은 더욱 커지겠지만, 공공부문의 특성상 가시적 성과 측정이 용이하지 않는 것이 애로사항이다. 그래서 시범사업을 먼저 추진하고, 성과가 있다고 판단되면, 확대 여부를 결정하는 절충적 방안으로 접근하였다고도 볼 수 있다.

2. 경찰 뉴패러다임의 혁신내용

경찰청의 뉴패러다임은 교대근무제 개편과 학습체제 구축을 그 내용으로 하며, 광명경찰서의 3개 지구대에 1차 시범사업이 적용되었다. 기업의 경우, 근무제도 개편과 평생학습 이외에도 급여·평가체제 등을 함께 연계시켜 개혁할 수 있는데, 경찰의 경우는 위의 두 가지에만 집중하였다.

1) 근무제도 개편

가. 근무제도 개편의 목적

교대근무제 개편의 목적과 기대효과에 대해서는 앞서서도 언급되었기에, 여기서는 간략히 재론하고자 한다. 경찰의 교대근무제를 개편하는 목적은 경찰관의 과로를 방지함으로써 업무만족도와 직장에서의 삶의 질을 향상시키고, 또한 업무의 효율성을 높임으로써 궁극적으로 대국민 치안서비스의 향상을 도모하는데 있다.

나. 근무제도 개편 시 고려사항

경찰 뉴패러다임의 도입과정에서 참여했던 컨설턴트는 근무제도 개편 시에 고려해야 할 사항들을 몇 가지 정리해 놓고 있다(지일조 외, 2005: 15-16). 이는 기술적 고려사항들에 국한되어 있기는 하지만, 공공부문 또는 다른 기관에서 뉴패러다임 사업을 추진할 때 참고할 수 있는 시사점을 준다.

첫째로 도입 이전의 근로조건을 고려해야 한다. 과거 3조 2교대로 근무하면서, 주당 평균근로시간, 휴무일, 연차유급휴기일수, 근무에 따른 보상 구성 등을 확인하고 함께 고려해야 한다는 것이다. 하지만, 경찰의 경우 이러한 근무 관련 조건들에 대한 고려 필요성이 제기되었음에도 이들을 뉴패러다임 추진체제 안에서 다루지 못하고 별도의 작업으로 간주함으로써 나중에 수당 등의 문제를 쉽게 해결하지 못하고 그대로 쟁점으로 두고 있다.

둘째는 직무분석을 명확히 해야 한다. 지구대 내에서 직책별 업무내용을 명확히 파악하고, 시간대별·요일별 업무량을 산출하고, 업무환경과 업무수행방법 등으로 고려하여 업무분장을 재조정할 필요가 있다.

셋째는 지역적 여건의 고려이다. 지역의 규모와 형태에 따라 치안 수요가 상이하므로 업무량과도 비례하므로, 지역의 특성을 반영한 근무 편성이 되어야 한다.

넷째는 내·외부 고객과의 관계에 대한 고려이다. 내부적으로는 조직 특성을 반영하고, 상급기관 및 여타 기능부서와의 관계를 고려해서 형평성을 유지해야 한다.

다섯째로 교대근무 형태에 대한 고려이다. 근무 후에 휴식이 충분한가, 인원편성이 탄력적인가, 효과적 학습을 보장하는가, 결원 발생에 대한 인원 대체가 원활한가 등에 대한 고려가 필요하다.

다. 기존 교대근무제 : 3조 2교대

1999년 경찰대개혁 100일 작전이 추진되면서, 대도시 경찰의 교대근무제는 기본적으로 3조 2교대가 되었다. [표 4-3]에 요약되어 있는 바와 같

이, 주간—야간—비번 순으로 근무하는데 하루에 2개조가 12시간씩 근무하고 1개조가 비번인 형태이다. 3조 2교대의 경우 주당 평균근로시간이 50시간(휴무 2일 환산 공제 후)으로 구성되며, 휴식은 비번일 10일을 포함하여 매월 12일 씩 갖게 되고, 정기교육은 월 2시간에 불과하였다.

[표 4-3] 신·구 교대근무제 비교

	3조 2교대	4조 탄력근무
교대방식	· 주간(12h)-야간(12h)-비번 · 변형: 주주주야비 야비 야비(9일 주기)	· 주간(12h)-야간(12h)-비번-휴/교 · 취약지원 : 주간/야간팀 중 일부(1/5)씩 취약시간대 출퇴근 · 휴/교= 4번 휴무 + 1번 교육(8h)
근무시간	· 주50시간	· 주45시간
휴 식 (30일 기준)	· 매월 12일 (비번 10일 + 휴무 2일)	· 매월 13.5일 (비번 7.5 + 휴무 7.5 - 교육 1.5)
정기교육	· 월 2시간 직장교육	· 월 12시간

출처: 경찰청혁신기획단.(2006c). 경찰청 뉴패러다임 시범사업 개요.

경찰은 이러한 3조 2교대를 기본형으로 하되, 이를 9일 주기로 변형시켜 뉴패러다임이 도입되기 이전에는 주간-주간-주간-야간-비번-야간-비번-야간-비번 순으로 교대 근무하였다. 이러한 9일 주기 변형은 주간근무를 3일 연속으로 하고 난 후에, 야간근무 1일과 휴식 1일을 세 번 되풀이 하는 형태인데, 야간근무 후 다음 야간근무 시작 때까지 36시간 정도 상당한 여유를 갖게 되고, 야간근무 기간 중에 2번째 야간 근무일을 휴무한다면, 3일간의 연속 휴무가 가능하여 긴 휴무를 가질 수 있는 특징이 있는 것으로 평가된다 (지일조 외, 2005: 17).

기존 9일 주기 변형 3조 2교대에 문제점이 없지는 않다(지일조 외, 2005: 17). 첫째, 주5일 근무제 추세 속에서 주당 평균근로시간 50시간은 과다하다. 둘째, 야간근무 시 비번일이 하루씩 있지만 비번일은 엄밀히 휴식이기보다는 야간근무 후 불가피한 회복기간으로 볼 수 있으며 따라서 6일이 야간근무의 연속과 같은 효과를 나타낼 수도 있다. 셋째, 근무시간이 주간 10시간(9시-19시), 야간 14시간(19시-9시)으로 운영되어 주야간 근무시간의 불균형이 존재한다. 넷째, 교육은 비번일에 실시할 수밖에 없는데 이는 야간근무 후 학습이어서 피곤한 가운데 참여하게 되고 따라서 학습효과가 제대로 나타날 수 없는 여건이다. 마지막으로, 주야간 업무량 변화를 고려하지 않고 동일 인원을 배치함으로써 치안수요를 고려할 때 상대적으로 주간에는 여유로운 반면 야간에는 업무부담에 많은 불균형이 존재한다.

특히 주야간 업무부담의 불균형은 오랜 관행으로 볼 수 있는데, 야간근무가 힘들고 시간도 길고 업무량도 많은 것을 알지만, 일단 근무자가 맡아서 그 시간 동안에 고생하는 것으로 하고, 이런 근무를 교대로 하면 된다는 의식이 전반적으로 확산되어 있는 것으로 보인다. 이러한 업무 관행은 업무부담의 형평성 차원에서 보면 문제가 되지 않을 수 있지만 고객들의 치안 수요에 효과적으로 대응할 수 있게 하는가라는 차원에서는 문제가 된다.

따라서 경찰 뉴패러다임을 도입하는 과정에서는 치안수요에 따른 탄력적 인력배치의 필요성이 제기되었고, 선행연구들에서 이의 필요성에 대한 명백한 근거를 제시하고 있는 것도 사실이다(유평준·배득중, 2004; 코리아데이터네트워크, 2004).

시간대별로 치안수요를 보면, 도시의 경우 자정에서 오전 3시까지, 농촌의 경우 자정 이전에 치안수요가 정점에 이르고 있다. 일주일 단위로 볼 때

에는 수요일을 넘어서 주말로 갈수록 치안수요가 늘어나고 있으며 주말에 정점에 이르렀다가 일요일부터 다시 줄기 시작하여 월·화에는 거의 없는 패턴을 보여주고 있다(지일조 외, 2005: 18-20).

또한 112 신고분포에 관한 자료를 보면, 2004년도에 전체 신고건수 4,763,996건 중에서 주간 6~18시가 36.1%, 야간 18~6시가 63.9%를 차지하고 있어, 야간의 치안수요가 1.7배 더 많은 것으로 확인되었다(경찰청혁신행동단, 2006a).

이런 치안수요의 시간별 차이에도 불구하고, 주·야간 및 요일 간의 차별이 없는 획일적인 근무인원 배치는 문제로 지적될 수 있고, 경찰 뉴패러다임의 도입 과정에서 개선해야 할 점으로 떠올랐다. 그러나 시간대별, 건수별 탄력적 인력 배치를 하자는 주장에 대해 지구대원들의 저항이 있었다. 고생스럽지만 야간근무자가 알아서 “땀방”하는 기존의 관행을 변경하고 싶지 않았고, 자신들의 교대근무 형태에 대해 본청에서 간섭하는 것에 대한 거부감도 있었다. 결론적으로 경찰서별로 서장의 재량 하에 교대근무 형태를 정하도록 재량권을 부여하였다. 하지만, 탄력적 인력배치의 필요성에 대한 논의는 새로운 교대근무를 디자인할 때 지원조의 개념을 탄생시키는데 기여했다고 볼 수 있다.

라. 새로운 교대근무제 도출 : 4조 2교대 탄력근무

새로운 교대근무제의 설계는 주당 근무시간의 축소, 학습시간 증가의 방향으로 추진되었고, 교대 유형은 4조, 5조, 6조의 다양한 논의에 대한 시범 결과, 4조 모델로 결정되었다.

[그림 4-3]과 앞의 [표 4-3]은 신·구 교대근무제의 근무패턴을 비교해 주고 있는데, 새로운 교대근무제는 4조 탄력근무제로 불리어지고 있다. 이는 주간 12시간~야간 12시간을 연이어 근무한 후에 비번과 휴무로 사실상 이틀을 휴식할 수 있게 하는 모형이다. 다만, [표 4-3]에 요약된 바와 같이, 주간팀과 야간팀 중의 일부(1/5씩, 3명씩)가 치안수요가 많은 취약시간대에 출퇴근해서 지원근무를 함으로써 취약시간대 근무인력을 강화시켰다. 한편 휴무일 중 하루에 학습이 있게 되는데, 4번 휴무 후 다섯 번째 휴무일에 8시간 교육에 참여하게 되어 있다.¹¹⁾

[그림 4-3] 신·구 교대근무제의 근무패턴



[표 4-3]에 있는 바와 같이, 새로운 4조 탄력근무에서는 주당 평균근무시간이 학습시간을 포함하여 45시간이며, 학습시간은 월간 12시간, 연간 144시간(20일 주기로 1일 8시간 기준)을 확보하게 되었다.¹²⁾

11) 교대조의 근무시간 및 4조, 5조, 6조 근무형태의 장단점에 대한 구체적 내용은 경찰청혁신기획단(2006c) 참조.

12) 참고로 지구대원이 아닌 경우 역할에 따라 근무형태가 다른데, 지구대장은 일근을 원칙으로 월 3회 당직하여 주당 49시간 근무하고, 내근하는 관리반·민원담당관은 과거대로 일근제로 하며 월 1회 공휴일 일직을 한다.

이렇게 새로운 교대근무제를 도입함에 따라, 기존 방식에 비해 약 5시간 정도 주당 평균근로시간이 감소하였고, 최대 휴식시간은 비번일과 휴무일을 합쳐 48시간으로 증가하게 되었다. 시범경찰서의 경우, 인원 증원 없이 탄력적 인력배치를 실시하였기 때문에 주간근무의 경우, 9시~15시는 12명, 15시~21시는 18명, 21시~3시는 18명, 3시~9시는 12명으로, 과거 3조 2교대에 비해 취약시간에 더 많은 인력배치가 이루어지게 되었다.

4조 탄력근무제를 채택하면서, 근무시간의 감소에 따라 초과근무수당의 감액이 불가피한데, 시범사업 추진기간에는 초과수당을 줄이지 않고 과거와 같이 지급하기로 배려하였다.

마. 새로운 교대근무제에 대한 의견수렴

경찰 뉴패러다임의 추진팀(TF팀, 컨설팅팀)은 사업 추진과정에서 현장 근무자들의 의견수렴을 매우 중요시 하였으며, 새로운 4조 탄력근무제 채택 후에도 이를 설명하고 의견을 수렴하는 과정을 거쳤다(2005년 1월 25~26일). 설명회에서 추진팀은 특히 근로시간 감소는 과로를 줄이기 위한 것이지 업무량을 축소하거나 서비스 질을 저하시키기 위한 것이 아니라는 점을 강조하였다고 한다(지일조 외, 2005: 25).

의견수렴 과정에서 지구대원들은 주간 근무시간을 9시부터 19시까지 기존과 같이 유지해달라고 요청하는 목소리가 많았다(지일조 외, 2005: 24).¹³⁾ 그러나 기본적으로, 지구대에서는 4조 탄력근무의 새로운 근무형태를 획기적인 안으로 받아들이고 있었다. 변화를 부담스러워 하는 소수의 나이 많은 지구

13) 이러한 희망은 이 연구보고서를 위한 조사에서도 다수 응답자들에 의해 표출되었다.

대원들을 제외하고는 대부분의 대원들은 뉴패러다임에 찬성하고 있는 것으로 나타났다.

바. 교대근무 개편에 따른 몇 가지 이슈

새로운 교대근무제의 도입과 더불어 나타난 몇 가지 이슈들이 제시되었는데(지일조 외, 2005: 30), 이들은 지금도 여전히 이슈로서 유효하다. 그 이슈들은 교대근무제의 변경과 평생학습의 강화로 인한 인건비 및 교육비 예산 확보, 점심시간을 실 근무시간으로 인정하느냐의 여부, 연장근무 수당과 대체 근무 시 특근수당에 대한 명확한 규정, 6시간 근무하는 지원근무일 휴가 시 휴가일수 감산방법, 공휴일 및 야간근무 시 특근 및 심야수당 책정 문제 등이 여전히 해결해야 할 과제로 남겨져 있다.

2) 학습체제 구축

가. 기존 경찰교육

기존 경찰교육에서는 전문 직무과정에 참여하는 것 이외에 현장에서 업무 중심으로 교육을 받을 수 있는 기회는 거의 없었고, 월 1회 개최하는 무궁화 포럼에 참석하는 것이 대부분이었다. 무궁화포럼도 야간근무 후 비번일에 약 4시간 정도 참여하므로 피곤한 상태에서 효과적 학습이 이루어질 수 없었고, 따라서 구성원의 관심도 저하되어 형식적으로 운영되는 면이 없지 않았다.

교육방식도 대강당에 집결해서 일방적인 정보전달이나 주입식 특강이 주종을 이루었다. 그러므로 업무 수행과 연결성이 높은 교육이 되지 못하였다. 전체적으로 학습의 기회도 적고, 학습에 대한 관심도도 낮으며, 형식적·비자발적 교육이 주종을 이룸으로써 조직의 성과에 기여하지 못하였다.

나. 학습체제 구축의 목적과 설계 방향

경찰 뉴패러다임에서 평생학습체제의 구축은 지구대원들에게 다양한 학습 기회를 제공함으로써 대원들의 역량 강화와 의식 개혁을 도모하고 이를 바탕으로 업무의 효율성과 성과를 극대화하고, 궁극적으로 대원들의 삶의 질 향상과 대국민 치안서비스 향상을 이룩하는데 있다.

이러한 평생학습체제의 목적을 달성하기 위해 학습체제의 설계방향을 설정하였는데, 다음의 세 가지 요인을 고려하기로 하였다(지일조 외, 2005: 32). 첫째는 근무체계에 반영된 학습체제를 구축하는 것이었다. 근무시간 중에 학습시간을 포함시키면서 20일 주기로 8시간의 학습이 이루어지고, 전 지구대원들이 학습에 참여하도록 한다는 것이다. 둘째는 구성원의 특성에 맞춘 학습과정을 마련하는 것이다. 직무교육과 교양교육을 적절히 배분하고, 경찰관들의 교육수요를 취합하여 반영함으로써 이들에게 필요한 학습이 자발적·참여적 학습이 될 수 있도록 한다는 것이다. 셋째는 학습실시 후 평가인데, 학습내용, 강사의 강의방법, 학습자의 인지 정도 등에 대한 평가를 실시하는 것이다.

평생학습체제를 구축하는 과정에서 추진팀은 경찰청 인트라넷을 통해 학습과정에 대한 구성원들의 제안을 접수하여 의견수렴의 기회를 가졌다. 점

수된 의견들을 바탕으로, 순경으로부터 경위(사무소장)까지 개인의 스킬 향상, 직무수행을 위한 지식, 경찰관으로서 알고 지켜야 할 교양과정에 이르기까지 필요한 과정을 만들었는데, 이는 [그림 4-4]와 같다(지일조 외, 2005: 33).

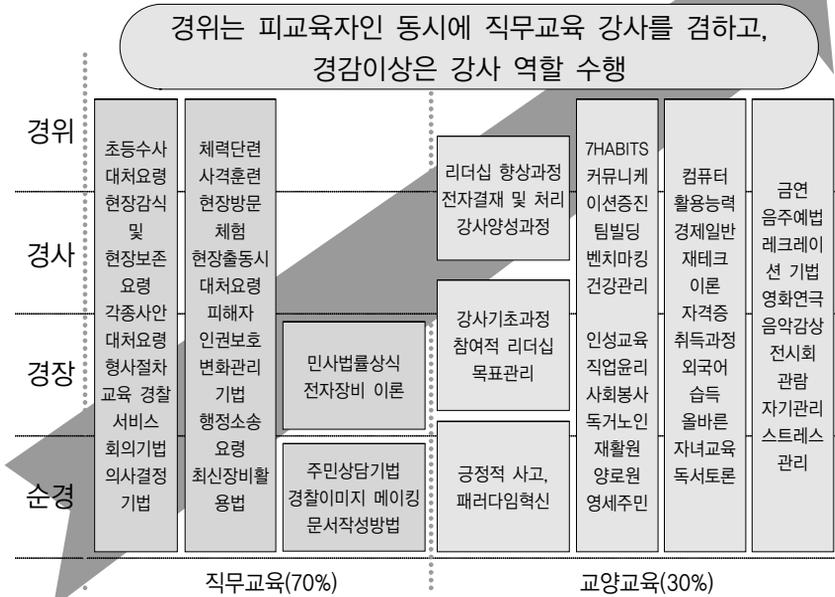
다. 신 학습체제 구축

경찰 뉴패러다임은 교대근무제를 4조 탄력근무로 전환하면서 20일마다 1일 8시간씩 휴무일에 하루를 평생학습을 위한 시간으로 정기적으로 확보할 수 있게 되었다.¹⁴⁾

학습 내용은 직무교육과 교양교육의 비율을 7:3으로 유지하면서, 시범사에서 자율적으로 진행하도록 하였는데, [그림 4-4]는 평생학습체제의 구체적인 학습내용을 제시해주고 있다.

14) 2006년 9월 1일부터 시범경찰서가 확대되면서, 학습시간은 28일당 8시간으로 다소 축소되었다.

[그림 4-4] 경찰청 지구대원의 평생학습체제도



출처: 지일조 외, 2005: 34

직무교육에는 실무교육으로는 사격과 무도, 장비활용법, 현장대처 능력 등 치안예방 관련 과정들이 있으며, 또한 법규나 판례, 사례연구, 혁신자율 토론 등은 직원들간의 체험담을 공유하게 함으로써 동료강사를 활용하고 토론 방식의 학습 과정을 도입하고자 하였다. 교양교육은 외래강의, 동호회, 사회봉사활동 등으로 다양하게 구성하여 학습의 즐거움을 체험하도록 노력하였고, 외래강사를 초빙하여 특강을 듣게 하거나 팀 중심의 활동으로 진행하였다(경찰청혁신기획단, 2006a; 지일조 외, 2005: 34).

학습체제의 효과적인 운영과 효율적 학습 진행을 위해서는 지원체계 확립이 중요하다. 지원체계는 지원조직, 강사, 교육장소 및 교육예산으로 나누어 볼 수 있다. 학습지원조직은 광명경찰서 경무과가 담당하고 있으며, 학습과정 편성, 학습일정 관리, 개인별 학습참여 실적 집계, 연간 교육계획서 작성 등과 같은 학습지원 업무를 수행하고 있다.

학습강사는 학습의 질을 결정하는 매우 중요한 요소인데, 직무교육을 위한 내부강사 양성의 필요성이 제기된다. 초기에는 불가피하게 지구대장·사무소장이 주로 학습을 진행했지만 점차 직원들이 전문 분야를 개발하여 담당하는 것을 지향하고 있다. 또한 초기에는 동료강사에 대한 불신이 있었지만, 선배들의 사례 및 체험담을 공유·학습하는 기회를 가지면서 인식의 변화가 생기게 되었다.

광명경찰서는 현재 사회의실을 교육장소로 활용하고 있는데, 이는 40여명에 이르는 학습참여자들이 모여서 학습하기에는 크게 불편하지 않으나, 분임토의와 같은 토론식 참여 학습을 위한 세미나실과 같은 소규모 공간은 부족하다.

예산 확보는 교육을 위해 매우 중요하다. 외부강사 초빙을 위해 강사료가 소요되고, 각종 학습 교재, 매뉴얼 개발, 학습장 대여 등을 위해 경비가 필요하다. 뉴패러다임 도입 이후 과거의 무궁화포럼 경비에 비해 많은 교육비용이 소요되고 있는데 이로 인한 예산증가 요인은 인정되어야 할 것이다.

광명경찰서의 경우 다른 지역과 달리 평생학습을 진행하는데 유리한 여건이 두 가지 있다. 하나는 인근의 성공회대학교로부터 적극적 협조를 얻어서 외부강사를 지원 받기가 용이하였다는 점이다. 다른 하나는 광명시가 평생학습도시로 지정되고, 경찰서 바로 옆에 평생학습원 건물이 존재함으로써,

이곳에서 동아리 활동을(예로, 역사지리 분야) 이끌어가고 있는 분들을 강사로 초빙할 수 있었다는 점이다. 경찰서 입장에서는 우수 외부강사를 초빙하는 일이 부담스러운 일 중의 하나인데 이를 원활하게 할 수 있는 여건이었던 것이다. 부여경찰서에서 뉴패러다임을 도중하차할 수밖에 없었던 주요 원인 중에는 학습체제를 제대로 운영하지 못한 데에 있다고 하는데, 이와 비교해 보면 광명경찰서는 유리한 입지에 있다.

다. 학습훈련 실적

경찰청의 자료에 따르면, 뉴패러다임 학습체제의 운영 결과로 인해, 정기적으로 다양한 학습이 이루어지게 되었다고 한다(경찰청혁신기획단, 2006a). [표 4-4]는 학습실적을 요약해 주고 있는데, 연인원 6,174명이 참여하는 1,386시간의 학습이 있었음을 보여준다. 과거에 월 2시간 정도 집체교육 이외에 별다른 현장학습의 기회가 없었던 것에 비해 크게 발전한 것이다. 휴무에 있는 지구대원들이(전체의 25%, 약 40명 정도) 소속 지구대에 상관없이 함께 교육에 참여할 수 있게 된 것은 학습시간의 증가에 의해 야기된 결과이다.

[표 4-4] 평생학습 실적

연인원	연시간	프로그램
6,174명	1,386h	· 직무(927) : 매뉴얼·法 465, 무도·사격 335, 토론 127 · 소양(459) : 외래강의 283, 동호회 등 151, 봉사 25

출처: 경찰청혁신기획단, 2006a

위의 표에 따르면 직무교육과 소양교육의 실제 배분은 배당시간을 기준으로 67:33으로 나타났고, 8시간의 교육은 대개 소양교육 2시간으로 외부강사를 초빙하여 진행하였고, 나머지 6시간은 직무교육에 투자되었다. 지역인사를 특강 강사로 초빙하고, 지역의 평생학습원과 경학교류를 체결함으로써 지역사회와의 교류도 활성화되는 부수효과를 얻기도 했다.

V. 경찰 뉴패러다임의 성과분석 및 영향요인: 광명경찰서를 중심으로

앞 장에서는 경찰 뉴패러다임의 도입 과정을 구체적으로 고찰하였는데, 과연 뉴패러다임의 도입으로 기대했던 효과가 실제로 나타났는가는 초미의 관심사이다. 만일 성과가 가시적으로 입증될 수 있다면 뉴패러다임의 경찰청 내 및 공공기관에서의 확산은 명분이 뚜렷한 것이며 도입의 타당성이 인정받게 된다. 그러나 당초 도입 과정에서 우려했던 점들이 현실로 나타난다면 뉴패러다임의 확산은 좀더 신중한 접근을 요구할 수 있다.

따라서 이 장에서는 뉴패러다임의 도입 성과와 문제점을 분석해 보고자 한다. 이러한 성과 분석은 반드시 필요한 과정이다.

1. 성과분석을 위한 인식조사

1) 성과분석의 틀

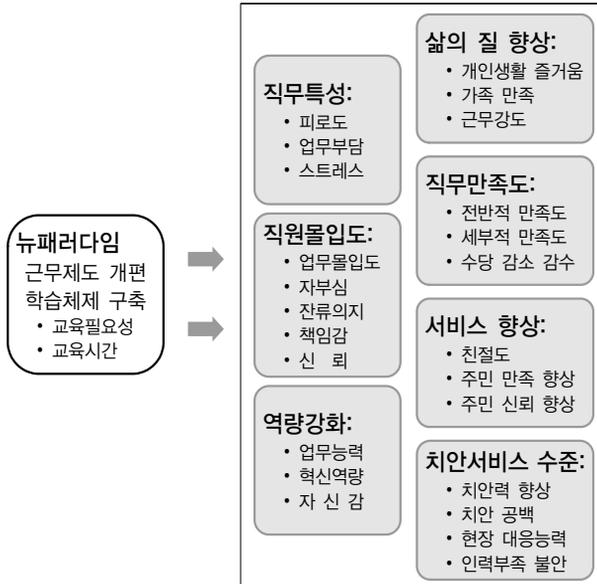
광명경찰서에서 경찰 뉴패러다임의 적용을 위한 시범사업은 2005년 3월 1일부터 6월 30일까지 4개월간 이루어졌으며, 당시 뉴패러다임의 도입 이전(2월말)과 이후(7월)에 직무만족도 조사가 실시되었다(지일조 외, 2005).

이 만족도 조사는 지구대원을 대상으로 직무특성, 직무만족도, 몰입도를 조사한 것으로, 이것 외에도 성과측정이 필요한 다른 지표들이 더 있다고 생각되지만, 이들은 뉴패러다임의 도입 직전과 직후에 지구대원들을 대상으로 인식조사를 했고 비교할 수 있는 자료를 제공해 준다는 측면에서 의미가 크다.

따라서 본 연구에서는 이미 뉴패러다임 도입을 전후해서 두 차례에 걸쳐 조사된 직무 관련 실증조사 자료가 있기 때문에, 도입 이후 근 1년 반이 지난 현 시점에서도 동일한 조사를 반복 수행하고 그 결과를 상호 비교해 본다는 것은 매우 의미가 있을 것으로 판단되어, 동일한 설문문항을 가지고 한번 더 인식조사를 실시하기로 하였다.

또한 경찰 뉴패러다임의 도입 과정을 고찰하면서 그 성과에 대해 우려했던 점들과 상반된 견해를 보여주는 점들이 여럿 존재하였는데, 이러한 쟁점들에 대한 지구대원의 의견과 인식을 조사하는 것도 성과분석 차원에서 필요한 정보를 제공해 줄 것으로 판단되어 이들에 대한 질문도 병행하였다. [그림 5-1]은 뉴패러다임의 성과분석을 위한 틀을 보여주고 있다.

[그림 5-1] 경찰 뉴패러다임 성과분석의 틀



위의 성과분석의 틀은 뉴패러다임이 근무제도의 개편과 학습체제의 구축으로 집약되며, 이러한 제도 개선을 통해 직무특성, 근로자의 몰입도, 역량강화, 근로자의 삶의 질 향상, 직무만족도 제고, 대국민 서비스 향상과 치안서비스 수준의 향상을 가져오는 것을 보여주고 있다.

이 성과분석의 틀에서 직무특성, 몰입도 및 직무만족도는 기존에 경찰 뉴패러다임의 추진팀에서 조사했던 조사항목과 동일하며 설문지 문항도 완전히 동일하게 활용하였다. 우선 직무특성은 피로도·업무부담·스트레스의 변화를 측정하고 있으며 뉴패러다임으로 이들이 개선되었는지를 측정한다.

또한 직원몰입도는 뉴패러다임으로 인해 업무에의 몰입도, 지구대에 대한 자부심, 잔류의지, 업무에서의 책임감, 상관과 일에 대한 신뢰를 조사하고

있다. 직무만족도는 전반적 만족도와 임금수준·상관과의 관계·동료와의 관계·업무내용·업무환경·인사고과(근무평가)·교육훈련·의사소통·복리후생·개인적 발전가능성의 각각에 대한 세부 만족도를 측정하고 있다. 이에 대하여 이번 조사에서는 새로운 근무방식으로 수당이 줄어들었는데 이를 감수할 수 있는지도 추가적으로 질문하고 있다. 이는 면접조사 과정에서 근무시간 축소에 따른 수당 감소를 “근무여건이 좋아진 만큼 감수하고 있다”는 의견과 “시범사업 실시 후에는 수당에 대한 배려가 없어졌기 때문에 수당 감소에 불만이 있다”는 상충된 의견이 함께 표출되었기에, 이에 대한 지구대원들의 의견을 물어보고자 포함되었다.

이러한 직무특성, 몰입도, 직무만족도에 대한 본 연구에서의 조사결과는 과거 1차(도입 직전)·2차(도입 직후) 설문조사 결과와 더불어 시간이 지남에 따라 인식에 어떤 변화가 있는지를 조사할 수 있게 해준다는 점에서 의의가 크다.

또한 본 연구에서는 기존에 사업 추진 과정에서 조사했던 내용에 더하여, 경찰 뉴패러다임 도입 과정에서 제시된 여러 가지 쟁점에 대한 조사를 추가하고 있는데, 이들은 [그림 5-1]에 열거된 바와 같이, 역량강화·삶의 질 향상 여부·서비스 향상·치안서비스 수준이다.

역량강화는 뉴패러다임 도입으로 과연 업무수행 능력이 향상되었는지, 자율적 혁신능력이 강화되었는지, 업무수행에서 더욱 자신감을 갖게 되었는지를 조사한다. 삶의 질 향상은 뉴패러다임 도입으로 직무특성과 직무환경이 변화되고, 나아가서 개인생활이 더 즐거워졌는지, 가족들이 만족하는지, 전체적인 근무강도가 이전보다 더 높아졌는지를 묻고 있다.

서비스 향상은 마찬가지로 뉴패러다임의 성과를 인식을 통해 조사하고자 하는 것으로, 이의 직접적 측정이 매우 어렵기 때문에 간접적으로 지구대원

들의 인식을 통해 대민 서비스의 수준을 측정한다. 서비스 향상은 이전보다 덜 피곤하고 그래서 주민들에게 과거보다 더 친절하게 대할 수 있게 되었는지, 이전보다 경찰에 대한 주민들의 신뢰가 높아진 것 같은지, 또한 경찰 서비스에 대한 주민들의 만족도가 높아진 것 같은지를 조사하고 있다.

치안 서비스 수준은 교대근무제의 개편으로 치안 공백을 우려하는 목소리가 있었는데, 과연 지구대원들이 치안 공백을 느끼는지, 현장 대응능력이 떨어진 것 같은지, 인원부족으로 불안을 느끼는지, 오히려 치안력이 향상되었다는 의견도 있는데 과연 그러한지를 조사하고 있다.

이와 같이 본 연구에서 처음 조사되는 성과분석 지표들은 경찰 뉴패러다임을 도입하는 과정에서 제기되었던 쟁점과 우려할 점들에 대한 지구대원들의 의견을 조사한다는데 의의가 있지만, 동시에 인식조사이기에 갖는 한계가 있다. 성과분석에서 특히 대민서비스 수준을 서비스 제공자의 인식을 통해 측정하는데에는 한계가 있으므로, 이런 상황을 염두에 두고 그 결과를 해석하는 것이 필요하다고 본다.

2) 설문지 구성 및 설문조사 실시

[그림 5-1]에 제시된 성과분석의 틀에 입각해서, 실증조사를 위한 설문지가 구성되었으며 조사에 사용된 설문지는 [부록]에 첨부되었다.

설문지는 우선 응답자의 소속 지구대, 계급과 새로운 교대근무제(뉴패러다임)에 처음 참여한 시점을 묻고 있다. 이들은 응답자 배경에 관한 최소한의 정보로 간주되어 조사되었다. 이밖에도 개방형 질문을 두 개 마련하여, 새로운 교대근무제와 학습 훈련 강화에 대한 응답자의 소감을 자유롭게 기술하도록

하였으며, 지나치게 벗어나는 대답을 사전 방지하기 위해 긍정적 효과와 문제점(어려움, 한계) 등을 중심으로 기술해 줄 것을 부탁하였다. 이러한 개방형 질문은 지구대원들을 직접 면담조사하지 못하는 약점을 보완하기 위한 취지에서 포함되었으며, 설문문항에서 묻지 않은 것에 대한 지구대원들의 자유로운 의견개진을 기대해 보았다.

[표 5-1]은 위에서 설명한 성과분석의 지표, 설문지 문항에 대한 정보를 요약해 주고 있다.

[표 5-1] 성과분석 지표 및 설문번호

성과 지표		문항수	설문번호	성과 지표		문항수	설문번호
직무 특성	피로도	2	1면 1~2	삶의 질 향상	개인생활 즐거움	1	2면 7
	업무부담	2	1면 3~4		가족 만족	1	2면 6
	스트레스	3	1면 5~6		근무강도	1	2면 4
직원 몰입도	업무몰입도	2	1면 19~20	직무 만족도	전반적 직무만족	1	1면 8
	자부심	2	1면 21~22		세부적 직무만족	10	1면 9~18
	잔류의지	2	1면 23~24		수당감소 감수	1	2면 14
	책임감	2	1면 25~26	서비스 향상	친절도	1	2면 5
	신뢰	2	1면 27~28		주민만족 향상	1	2면 13
역량 강화	업무능력	1	2면 1	주민신뢰 향상	주민신뢰 향상	1	2면 12
	혁신역량	1	2면 2		치안력 향상	1	2면 11
	자신감	1	2면 3	치안 서비스 수준	치안 공백	1	2면 8
			현장 대응능력		1	2면 9	
			인력부족 불안		1	2면 10	

※ 주: 직무특성, 직원몰입도, 직무만족도의 일부는 지일조 외(2005: 42)의 설문지를 참조하였고 나머지는 필자에 의해 추가됨.

설문조사는 광명경찰서 전 지구대원을 대상으로 실시되었으며, 2006년 10월 10일 광명경찰서를 방문하여 경무과를 통해 3개 지구대로 설문지를 이메일 발송하였으며, 각 지구대에서 수거한 설문지를 10월 13일 경무과를 통해 전달받았다.

3) 응답자 특성

[표 5-2]는 설문조사에 응답한 지구대원들의 특성을 보여주고 있다. 지구대 소속은 3개 지구대에 거의 균등하게 배분되어 있다.¹⁵⁾

흥미로운 점은 이번 조사에서 새로운 교대근무제(뉴패러다임)에 처음 참여한 시점을 물었는데, 121명의 응답자 중에서 63.7%는 시범사업이 종료되기 이전에 뉴패러다임을 경험한 반면에, 응답자의 36.4%는 시범사업 종료 후인 7월부터 뉴패러다임을 경험한 것으로 나타났다. 이러한 특성은 이번 응답자의 3분의 1을 조금 상회하는 비율이 뉴패러다임 시범사업의 도입 이전 혹은 도입 과정의 상황을 잘 모르면서 응답하고 있다는 점이다. 즉, 컨설팅 팀에서 시범사업 직전과 직후에 실시한 설문조사에 참여하지 않았던 신규 응답자가 이번 조사에서 3분의 1 이상을 차지하고 있다는 점이다.

15) 실제 지구대원수는 광명이 58명, 철산 50명, 하안 50명이다. 철산과 하안은 전수조사된 반면에 광명은 10명이 설문조사에 응답하지 못했다.

[표 5-2] 응답자 특성

구 분		응답자수	응답자비율
소속 지구대	광 명	48	32.4%
	철 산	50	33.8%
	하 안	50	33.8%
	소 계	148	100.0%
계급	경 감	2	1.4%
	경 위	15	10.1%
	경 사	73	49.3%
	경 장	38	25.7%
	순 경	20	13.5%
	소 계	148	100.0%
새로운 교대근무 참여시점	시범사업 종료 이전 (2005. 6월 이전)	77	63.7%
	시범사업 종료 이후 (2005. 7월 이후)	44	36.3% ¹⁶⁾
	소 계	121	100.0%

2. 경찰 뉴패러다임의 성과분석

1) 직무특성

[표 5-3]은 직무특성에 대하여 뉴패러다임 도입 직전(A), 도입 직후(B), 도입 익년(C) 세 차례에 걸쳐 설문조사한 결과를 보여주고 있다.¹⁷⁾ 이 표에

16) 이는 광명경찰서 지구대원 중 약 3분의 1정도가 새로운 교대근무제 시범사업 종료 후에 지구대에서 근무하고 있음을 의미한다. 따라서 두 집단간에 직무특성, 직원몰입도, 직무만족도(전후 비교가 가능한 항목)의 변수들에 대한 인식의 차이가 있는지를 교차분석(χ^2 검증)해 보았으나 0.05수준에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것은 하나도 없었다.

따르면, 피로도는 도입 직전(3.63)에 비해 도입 직후(2.53) 많이 낮아졌으나, 도입 익년(2.97)에는 도입 직전(3.63) 수준까지는 올라가지 않았지만 도입 직후(2.53) 보다는 다소 상승한 것으로 나타나고 있다. 스트레스의 경우도 정도의 차이는 있지만 똑같은 흐름을 보여주고 있는데, 도입 직전 3.23, 도입 직후 2.80, 도입 익년 2.92이다. 스트레스는 도입 직후와 도입 익년간에 큰 차이가 없다. 물론 도입 직전(A)에 비해 도입 익년(C)에 많이 낮아지게 되었다(3.63→2.97, 3.23→2.92).

다만 업무부담은 도입 직전(3.10)부터 도입 직후(2.98) 및 도입 익년(2.63)에 걸쳐 점차적으로 계속 낮아지고 있음을 보여주고 있다. 이는 교대근무제 개선에 따른 정확한 출퇴근 시간의 보장, 근무시간 축소 등이 시간이 흐르면서 변함없이 업무부담을 줄여주고 있는 것으로 평가된다.

[표 5-3] 직무특성 도입 전후 비교

구 분	피로도	업무부담	스트레스	응답자수	조사 시기
도입 직전(A) ¹⁸⁾	3.63	3.10	3.23	132명	2005. 2.
도입 직후(B) ¹⁹⁾	2.53	2.98	2.80	163명	2005. 7.
도입 익년(C)	2.97	2.63	2.92	148명	2006.10.

광명경찰서 경찰관들과의 면담 결과에 따르면, 과거에는 주간-야간-비번

17) 조사 시기는 설문조사 시기를 말하며, 정확히 뉴패러다임 도입 직전(A)은 2005년 2월 26~28일, 도입 직후(B)는 2005년 6월 28일~ 7월 2일, 그리고 도입 익년(C)은 2006년 10월 10~13일에 실시되었다. 2006년의 설문조사는 시범사업 종료 후 근 1년 4개월 만에 실시되었으며 여기는 '도입 익년'이라고 표기하였음.

18) 지일조 외 (2005)의 설문조사 결과를 인용하였으며, 이하 동일함.

19) 지일조 외 (2005)의 설문조사 결과를 인용하였으며, 이하 동일함.

으로 근무하면서, 비번은 엄밀히 말해 휴무라기보다는 야간근무 때문에 익일 근무가 물리적으로 불가능하기에 어쩔 수 없이 쉬어야 하는 것이었다. 그러나 4조 탄력근무제의 도입 이후에는 주간-야간-비번-휴무로 이어지면 서, 야간근무가 줄어들고 야간근무 후 사실상 48시간의 휴식을 보장해 줌으로써 피로도가 많이 줄어들고 근무여건 개선에도 크게 기여하였다는 것이다. 면접대상자 중에서 과거에 비해 피로도가 많이 줄어들었다는 점에 이의를 제기하는 사람은 한 사람도 없었다.

“근무여건에 대해서는 거의 100%의 지구대원들이 불만이 없다고 본다.” (A경위)

이러한 결과를 종합해 볼 때, 4조 2교대의 탄력근무제를 도입함에 따라 휴식시간이 늘어나고 피로도와 스트레스, 업무부담 모두가 뉴패러다임의 도입 직전에 비해 상당히 향상된 것은 사실이다. 하지만, 도입 직후보다 도입 익년에 다시 상승했다는 점은 교대근무제의 개선 이외에 관련된 요인이 있음을 짐작케 한다.

따라서 이러한 직무특성의 응답 결과와 관련 있는 요인을 찾아보기 위해, 본 연구에 포함된 변수들 중에서 직원몰입도 및 직무만족도와 직무특성간의 상관관계분석을 시도하였다. 그 결과 [표 5-4]에 정리된 바와 같이, 직원몰입도 중에서는 자부심·잔류의지·신뢰에 대한 인식과 직무만족도 중에서는 임금수준·업무환경·교육훈련·복리후생·발전가능성에 대한 만족도 인식이 모두 피로도·업무부담·스트레스에 대한 인식과 부(+)의 상관관계에 있음이 나타났다.

[표 5-4] 직무특성·직원몰입도·직무만족도간의 상관계수

		직무특성			직원몰입도				
		피로도	업무부담	스트레스	업무몰입도	자부심	잔류의지	책임감	신뢰
직무 특성	피로도	1.000							
	업무부담	.506**	1.000						
	스트레스	.479**	.590**	1.000					
직원 몰입도	업무몰입도	-.029	-.143*	-.067	1.000				
	자부심	-.143*	-.113	-.133*	.439**	1.000			
	잔류의지	-.259**	-.226**	-.200**	.265**	.437**	1.000		
	책임감	.009	-.069	.033	.494**	.389**	.174**	1.000	
직무 만족도	신뢰	.017	-.134*	-.137*	.511**	.384**	.254**	.552**	1.000
	전반적	-.014	.015	-.087	.263**	.215**	.286**	.219**	.200**
	임금수준	-.286**	-.152*	-.251**	.149**	.262**	.347**	.091	.221**
	상사관계	-.086	-.062	-.090	.343**	.329**	.302**	.381**	.357**
	동료관계	.025	-.019	.000	.309**	.344**	.281**	.400**	.292**
	업무내용	-.124	-.082	-.048	.274**	.341**	.453**	.258**	.252**
	업무환경	-.265**	-.222**	-.237**	.098	.231**	.374**	.065	.103
	인사고과	-.130	-.071	-.109	.255**	.329**	.322**	.299**	.343**
	교육훈련	-.161*	-.129	-.132*	.293**	.242**	.243**	.295**	.345**
	의사소통	.005	-.055	-.022	.363**	.313**	.211**	.357**	.409**
	복리후생	-.182**	-.166*	-.261**	.112	.190**	.222**	-.023	.195**
발전가능성	-.141*	-.139*	-.139*	.337**	.270**	.296**	.263**	.239**	

주: 상관계수는 Kendall tau-b이며, **는 상관유의수준이 0.01, *는 상관유의수준이 0.05이다.

[표 5-4] 직무특성·직원몰입도·직무만족도간의 상관계수(계속)

		직무만족도											
		전반적	임금수준	상사관계	동료관계	업무내용	업무환경	인사고과	교육훈련	의사소통	복리후생	발전가능성	
직무 특성	피로도												
	업무부담												
	스트레스												
직 원 몰 입 도	업무몰입도												
	자부심												
	잔류의지												
	책임감												
	신뢰												
직 무 만 족 도	전반적	1.000											
	임금수준	.208**	1.000										
	상사관계	.464**	.251**	1.000									
	동료관계	.516**	.163*	.607**	1.000								
	업무내용	.484**	.341**	.492**	.452**	1.000							
	업무환경	.105	.432**	.246**	.112	.389**	1.000						
	인사고과	.233**	.234**	.429**	.278**	.390**	.277**	1.000					
	교육훈련	.220**	.172*	.248**	.175*	.240**	.185**	.413**	1.000				
	의사소통	.253**	.073	.418**	.381**	.248**	.144*	.395**	.369**	1.000			
	복리후생	.029	.433**	.116	.040	.113	.418**	.250**	.123	.031	1.000		
	발전가능성	.095	.237**	.216**	.208**	.177*	.219**	.319**	.165*	.226**	.290**	1.000	

주: 상관계수는 Kendall tau-b이며, **는 상관유의수준이 0.01, *는 상관유의수준이 0.05이다.

즉, 지구대 근무에 대한 자부심·지구대 잔류의지·상관과 업무에 대한 신뢰가 높을수록, 또한 임금수준·업무환경·교육훈련·복리후생·발전가

능성에 대한 만족도가 높을수록 피로도와 업무부담 및 스트레스를 덜 느끼는 경향이 있음을 보여준다.²⁰⁾ 특히 업무환경과 교육훈련의 만족도와의 유의한 관계는 뉴패러다임이 직무특성 개선과 관련이 있음을 보여주며, 이외에도 피로도·업무부담·스트레스 개선을 위해서는 지구대원들의 자부심, 잔류의지, 신뢰, 임금과 복리후생, 발전가능성과의 강화가 필요함을 시사해 준다.

2) 직원몰입도

[표 5-5]는 직원몰입도에 대한 조사결과를 보여주고 있는데, 전체적으로 응답평균이 2.43~3.39으로 보통 또는 보통이하의 수준이다. 우선 업무몰입을 보면, 도입 직전(A) 3.30이었는데, 뉴패러다임 도입 직후(B)에는 2.58로 크게 떨어졌다가 도입 익년(C)에는 3.41로 다시 올라갔다. 도입 직후에 크게 낮아진 이유를 뉴패러다임에 대한 구성원들의 인식이 잘못되었거나 혹은 조직이나 업무수행이 뉴패러다임과 함께 긍정적으로 개선되어야 하는데 구성원들에 의해 전혀 그렇게 인식되지 않기 때문에 그렇다는 해석이 있기도 하다(지일조 외, 2005).

20) 다만 [표 5-4]에 의하면, 피로도와 신뢰, 업무부담과 교육훈련 만족도간에는 통계적으로 유의한 상관관계가 없는 것으로 나타났고, 반대로 업무부담만이 업무몰입도와 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

[표 5-5] 직원몰입도 도입 전후 비교

	업무몰입	자부심	잔류의지	책임감	신뢰	응답자수	실시 시기
도입 직전(A)	3.30	2.91	2.85	3.47	3.29	132명	2005. 2.
도입 직후(B)	2.58	2.96	3.05	2.43	2.58	163명	2005. 7.
도입 익년(C)	3.41	3.08	2.82	3.49	3.28	148명	2006.10.

업무몰입처럼 도입 직후(B)에 낮아졌다가, 다시 상승한 경우는 책임감과 신뢰의 경우도 유사하다. 잔류의지는 반대로 도입 직후(B)에 높아졌다가 도입 익년(C)에 다시 낮아지는 경우로, 이러한 응답조사 결과에 따르면, 지구대가 그렇게 매력적인 근무처는 아닌 것 같다.

한편 자부심은 응답 평균간에 차이가 크지는 않지만 계속 증가하고 있는데, 뉴패러다임이 긍정적으로 작용하고 있는 것 같다. 즉 뉴패러다임 도입으로 지구대원들은 자기 지구대의 서비스가 최고라는 것, 지구대가 좋은 직장이라는 것을 자랑하고 싶어 하는 자부심을 더 갖게 되었다.

이처럼 직원몰입도에 대한 지구대원들의 인식이 자부심을 제외하고, 상승과 하락의 변동을 보여주는 것은 뉴패러다임 이외에 몰입도에 영향을 주는 다른 변수가 있음을 시사한다고 본다. 앞의 [표 5-4]의 상관관계분석 결과에 따르면, 직원몰입도의 변수들은 몰입도 내 다른 변수 및 직무만족도 변수들과 통계적으로 유의한 상관관계에 있음을 알 수 있다. 일부 변수의 경우 그렇지 않은 경우가 있기는 하지만, 전반적으로 몰입도 변수간에, 몰입도와 만족도 변수간에 상관성이 발견된다. 따라서 경찰 뉴패러다임의 도입을 통해 직원몰입도 개선을 도모하고자 한다면 이러한 변수들에 대한 고려가 함께 이루어져야 할 것이다.

3) 역량 강화

[표 5-6]은 경찰 뉴패러다임의 도입으로 광명경찰서 지구대원들의 업무 역량이 강화되었는지 여부를 보여주고 있다. 이 표에 따르면, 응답 평균은 3.44~3.46으로 보통 이상이며, 응답자의 과반수 정도가 교대근무제 개선과 학습 훈련의 강화로 인하여 자신의 업무수행 능력이 향상되었으며(51%), 또한 자신의 자율적 혁신역량이 강화되었으며(50.3%), 업무수행에 더욱 자신감을 갖게 되었음(49%)을 인정하고 있다. 이 세 가지 역량 강화를 묻는 질문에 대해서 그렇지 않다고 부정의 견해를 피력한 사람은 응답자의 6.1~8.8%에 불과하여 매우 소수임을 알 수 있다.

[표 5-6] 역량 강화 효과

	매우 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다	평균
업무수행 능력 향상	0.0	8.8	40.1	47.6	3.4	3.46
자율적 혁신역량 강화	0.0	6.1	43.5	48.3	2.0	3.46
업무수행에 더욱 자신감	0.0	7.5	43.5	46.3	2.7	3.44

경찰청의 내부 자료에 따르면, 팀 단위의 정기적 학습으로 인해 직무역량이 강화되고 팀워크도 향상되었다는 보고가 있다(경찰청혁신기획단, 2006a). 이러한 업무역량 강화는 교대근무제 보다는 학습체제의 강화와 더 연관성이 있을 것 같은데, 다음과 같은 면접조사 결과는 학습이 전문성 강화에 기여하고, 토론식 참여 학습을 통해 팀워크도 향상되고 개개인의 발표능력도 향상되고 있음을 알 수 있다.

“평생학습 직무교육을 통해 과거에 대충 알고 있던 것을 확실하게 알게 됨으로써 전문성 강화의 효과가 있다고 본다.” (C경사)

“처음에는 토론이 이루어지지 않아 어느 정도 강제성을 부여하기도 하고 부탁을 하기도 했는데, 지금은 시간이 부족할 정도로 토론이 활발하다. 팀 토론이 활성화되면서 팀별 단합에도 기여하고 발표능력도 향상되었다.” (A경위)

4) 삶의 질 향상

경찰 뉴패러다임은 근무시간을 줄여주는 대신에 여유시간을 가족과 함께, 여가를 위해, 또는 어학 공부 같은 자기 개발을 위해 활용할 수 있게 되어, 일과 생활의 균형을 이루고, 나아가서 보다 창의적 활동을 가능케 함으로써 직장에서의 삶의 질을 향상시킬 수 있다고 한다.

이러한 주장에 대해, 광명경찰서 지구대원들에게 설문 조사를 한 결과는 [표 5-7]에 요약된 바와 같이, 이전보다 개인생활이 더 즐겁다고 응답한 사람은 57.8%로 다수를 이루고 있다. 또한 가족들의 만족 여부에 대해서는 응답자의 56.2%가 만족을 인정한 반면에 응답자의 17.2%는 여전히 그렇지 않다는 응답을 보여주고 있다. 부정의 응답이 상대적으로 많은 편으로 생각되며, 이는 직장에서의 여유를 보다 나은 가정생활로 연계시키지 못하는 경찰관들이 있음을 반증해준다.

한편 새로운 교대근무제의 도입으로 3조에서 4조로 추가 분할됨에 따라 팀별 인원수는 줄어든 반면에 치안수요가 전과 동일하다면 출동회수가 늘어났다고 볼 수 있고, 따라서 근무시간은 줄어들었지만, 근무강도는 높아졌다

는 주장이 있다. 따라서 전체적인 근무강도가 이전보다 더 높아졌는지를 물었고, 그 결과가 [표 5-7]의 하단에 나와 있는데, 높아졌다는 응답이 28.7%, 보통이다 44.5%, 높아지지 않았다는 응답이 26.7%로 나타나 응답자에 따라 인식 차이가 있음을 알 수 있다.

[표 5-7] 삶의 질 향상 효과

	매우 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다	평균
이전보다 개인생활 더 즐거움	0.0	9.5	32.7	43.5	14.3	3.63
가족들 만족	1.4	15.8	26.7	45.9	10.3	3.48
전체적 근무강도 더 높아짐	3.4	23.3	44.5	25.3	3.4	3.02

광명경찰서를 방문해서 면접 조사한 바에 따르면, 대다수의 피면접자들이 뉴패러다임 도입에 따른 삶의 질 향상을 인정하고 있는데, 다음과 같은 긍정적인 견해들이 주종을 이루고 있다.

“지구대원들이 충분한 개인 시간을 갖게 됨으로써 여유가 생겼고, 무엇보다 활력 있는 근무를 느낄 수 있다.” (E경위, 지구대장)

“순찰요원들이 과거에 비해 더욱 가정적으로 바뀐 것을 느낄 수 있다.” (C경사)

“동료들이 과거와 달리 지구대 근무를 선호하고 있다. 지구대의 경우 근무시간이 적고 동시에 내근보다 수당이 더 많기 때문이다. 또, 취미생활을 팀원들과 여럿이 같이 할

수 있는데 비해, 본서 경비계에 근무하면 근무시간도 많고 언제 출동해야 할지 몰라 술 한 잔 제대로 먹지 못한다.” (B경사)

앞의 [표 5-5]에서 잔류의지는 뉴패러다임 도입 직후에 3.05로 올라갔다 도입 익년에 2.82 수준으로 다시 떨어지면서 큰 변동이 없는 것처럼 보여주고 있는데, 바로 위의 피면접자는 지구대 근무를 부러워하는 분위기가 없지 않음을 전달해 주고 있다. 따라서 일부 지구대 근무를 선호하는 대원들이 있기는 하지만 아직 뚜렷한 경향은 아닌 것으로 보여진다.

5) 직무만족도

전반적 직무만족도는 도입 직전(A) 3.07에서 도입 직후(B) 2.81로 다소 내려갔다가 도입 익년(C)에 다시 상승하였다. 세부적 직무만족도를 보면, 임금 수준은 도입 직후(B) 3.51로 크게 올랐다가 도입 익년(C) 2.36으로 크게 떨어져 도입 직전(A)의 수준보다 더 낮아졌는데, 이런 변화는 2006년 9월 1일부터 수당에 대한 과거의 보전조치가 종료됨으로써 응답자들이 실질적 수당 감소를 직접 체험한 후 얼마 되지 않아 이번 설문조사가 실시되었다는 점도 작용했다고 본다. 도입 직후(B)에는 뉴패러다임에 의한 근무시간 축소와 수당보전이 모두 보장되어 매우 좋은 근로조건이었고 이것이 임금수준에 대한 높은 만족도에 반영되어 있다고 본다.

[표 5-8] 직무만족도 도입 전후 비교

	전반적 만족도	임금 수준	상사와 의관계	동료와 의관계	업무 내용	업무 환경	인사 고과 (근평)	교육 훈련	의사 소통	복리 후생	발전가 능성	응답 지수	조사 시기
도입 직전(A)	3.07	2.43	3.19	3.51	3.02	2.44	2.61	2.62	2.90	2.28	2.82	132	2005. 2.
도입 직후(B)	2.81	3.51	2.68	2.37	2.90	3.61	3.35	3.55	2.83	3.64	2.93	163	2005. 7.
도입 익년(C)	3.11	2.36	3.21	3.49	3.03	2.36	2.68	2.84	3.17	2.18	2.97	148	2006.10.

임금수준처럼 평균 만족도가 도입 직전(B)에 올라갔다 도입 익년(C) 다시 내려가는 현상은 업무환경, 인사고과, 교육훈련, 복리후생에도 똑같이 나타나고 있다. 인사고과의 경우 인사개혁이 함께 이루어지지 않아서, 교육훈련은 다양한 학습니즈에 적절히 대응하지 못해서, 복리후생은 수당 문제 때문에 이런 결과가 나타나지 않았나 조금스럽게 해석해 본다.

한편 반대로, 도입 직전(A)에 비해 도입 직후(B) 만족도가 내려갔다가 도입 익년(C)에 다시 올라가는 경우도 있는데, 상사와의 관계, 동료와의 관계, 업무내용, 의사소통의 만족도가 그렇다. 상사 및 동료와의 관계는 뉴패러다임이 아니더라도 함께 근무기간이 길어지면서 인간관계가 돈독해져서, 의사소통의 만족도 향상은 학습으로 인한 효과가 아닐까 짐작해 본다.

개인적 발전가능성은 유일하게 세 번의 조사에서 조금씩 만족도가 상승하고 있는데, 뉴패러다임 중 특히 학습 강화가 이러한 인식에 긍정적으로 기여하고 있다고 여겨진다.

앞의 [표 5-4]의 상관관계분석 결과에 따르면, 전반적으로 직무만족도는 직원몰입도 변수 및 직무만족도 내 다른 변수들과 통계적으로 유의한 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 따라서, 뉴패러다임 도입과 더불어 직무만족

도 개선을 도모하고자 한다면 이러한 변수들에 대한 고려가 함께 이루어져야 할 것이다.

[표 5-9] 수당 감소에 대한 의견

	매우 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다	평균
수당 감소 감수할 만	19.2	34.2	27.4	15.1	4.1	2.51

면접조사에 따르면 대다수의 피면접자들은 근무시간이 감소된 만큼 ‘동일노동 동일임금’의 원칙을 이해하고 지구대원들이 수당 감소를 감수하고 있다는 견해를 피력하였다. 여기서 핵심은 뉴패러다임으로 수당이 다소 감소 되었어도 근무시간 단축을 선호하는지 아니면 근무시간 단축보다도 수당 유지가 더 중요하다고 생각하는지인데, 이 점에 대해 면접조사에 참여했던 피면접자들의 견해와 설문조사에 응답한 지구대원들의 의견 간에는 차이가 있는 것으로 발견되었다.

피면접자들의 의견을 몇 가지 예시하면, 다음과 같다.

“지구대원의 95% 정도가 수당이 줄더라도 삶의 질을 선호한다.” (C경사)

“동일노동 동일보수의 개념에 입각하여 덜 일하므로 덜 받아도 상관없다는 생각이 지배적이다.” (A경위)

하지만 설문조사 결과에 따르면, [표 5-9]가 보여주듯이 수당 감소를 감

수할 수 있다는 응답이 19.2%로 상대적으로 소수이고, 감수할 수 없다는 의견이 53.4%로 과반을 넘고 있어, 면접조사 결과와는 상이하다. 설문조사를 통해 보다 더 솔직한 심정이 토로된 부분이 있다고 판단되며, 또 하나 2006년 9월 1일부터 수당에 대한 과거의 보전조치가 종료됨으로써 응답자들이 실질적 수당 감소를 직접 체험한 후 얼마 되지 않아 설문조사가 실시되었다는 점도 작용했다고 본다.

6) 서비스 향상

뉴패러다임의 도입으로 지구대원들의 내부만족도가 높아지고 따라서 고객 만족에도 긍정적 영향을 미칠 것으로 간주된다. 사실 지역주민을 상대로 경찰공무원의 친절도, 서비스 만족도, 신뢰도를 직접 측정하는 것이 바람직하지만 이를 객관적으로 타당성 있게 측정하는 것이 결코 용이하지 않기에, 응답자의 인식을 통해 간접적으로 측정하고자 질문이 마련되었다.

[표 5-10]의 설문조사 결과에 따르면, 새로운 교대근무제의 도입으로 과거보다 덜 피곤하고 그래서 주민들에게 더 친절하게 대할 수 있었느냐는 질문에 대해 응답자의 59.1%가 긍정적으로 답한 반면에 7%의 응답자는 그렇지 않다고 응답했다. 응답 평균은 3.59로 상대적으로 높은 편이며, 지구대원 스스로 더 친절했음을 인정하는 응답으로 바람직한 결과로 인식된다.

또한 이전보다 경찰서비스에 대한 주민 만족도와 경찰에 대한 주민의 신뢰도가 높아졌는가를 질문하였는데, 응답자의 32.2%가 만족도가 높아졌다고 응답한 반면에 20.6%는 그렇지 않다고 대답하였다. 또한 응답자의 31.3%는 주민의 신뢰도가 이전보다 더 향상되었다고 응답한 반면에

19.8%는 향상되지 않았다고 답하였다. 만족도와 신뢰도 질문에서 보통이다의 응답이 47.3%와 49%를 차지하고 있는데, 다수의 응답자들이 이 질문 사항에 대해 잘 알고 있지 못하다고 해석할 수도 있다. 대답하기 어려운 질문이었음에도 불구하고 긍정의 응답이 부정의 응답보다 약 12% 정도 더 많이 나타났으나 이러한 견해는 서비스 공급자의 인식에 의해 측정되고 있다는 점에서 좀더 보수적인 해석이 마땅하다.

[표 5-10] 서비스 향상 여부

	매우 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다	평균
이전보다 덜 피곤해서, 더 친절	0.7	6.3	34.3	50.3	8.4	3.59
이전보다 주민 만족도 높아짐	2.1	18.5	47.3	30.1	2.1	3.12
이전보다 주민 신뢰 높아짐	1.4	18.4	49.0	28.6	2.7	3.13

과거 파출소 체제에서는 1개 파출소가 1개 동만을 상대하였기 때문에 지역주민과의 유대 형성에 유리한 여건이었지만, 지구대 체제로 개편된 이후에는 1지구대에서 상당히 많은 인구를 상대하기 때문에 관할구역이 광역화 되어 주민과의 유대 형성에 한계가 있는 것이 현실이다. 따라서 뉴패러다임 도입이라는 내부 업무형태의 변화와 학습훈련 강화가 서비스 향상에 어느 정도 관련 있는가를 가늠한다는 것은 결코 쉽지 않은 것 같다.

7) 치안서비스 수준

기존 자료에 의하면 교대근무제 개편으로 인한 치안 공백을 느끼지 못한다는 의견과 오히려 치안력이 강화되었다는 의견이 합하여 대략 80%이며, 치안 공백을 느꼈다는 의견이 20%에 달한다고 한다(경찰청혁신기획단, 2006a). 20%의 의견이 치안 공백을 느꼈다는 점은 결코 무시할 수 없는 부분인 것은 틀림없으나, 본 연구의 설문조사에서는 치안 공백을 느꼈다고 응답한 사람이 15.7%에 불과하여 상호 비교하는 것이 조심스럽지만 이전보다 다소 줄어들었다.

좀 더 나아가서, 현장 대응능력이 떨어졌는지 여부를 조사하였을 때, 11.8%가 긍정적인 반면에 53.1%의 다수가 이를 부정하고 있어, 새로운 교대근무제 이후에 대응능력이 떨어졌다는 인식은 미약하다.

[표 5-11] 치안서비스 수준

	매우 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다	평균
오히려 치안력 향상	2.7	17.1	52.7	23.3	4.1	3.09
치안 공백 느낌	8.9	37.7	37.7	12.3	3.4	2.64
현장 대응능력 떨어짐	12.4	40.7	35.2	9.0	2.8	2.49
인원 부족으로 불안	9.5	25.9	39.5	19.0	6.1	2.86

또한 근무시간의 단축으로 상대적 인력 절감효과가 있어 인원 부족에 늘 불안한 느낌을 갖고 있는지 질문하였는데, 응답자의 25.1%가 불안감을 느

낀다고 대답한 반면에 35.4%는 불안감을 느끼지 않는다고 응답하고 있다. 그렇다면, 오히려 치안력이 향상되었는지에 대해서는 긍정적 응답이 27.4%, 부정적 응답이 19.8%이고, 보통이라는 의견이 52.7%로 다수를 차지하였다.

이러한 설문조사 결과를 종합해 보았을 때, 광명경찰서 지구대원들 중에서 상당수(46.6%)가 치안 공백을 느끼지 않고 있으며, 과반수이상(53.1%)이 현장 대응능력이 떨어졌다는데 동의하지 않고 있다. 인원 부족으로 불안을 느낀다는데 동의하지 않는 응답이 35.4%로 전체 응답자의 3분의 1를 상회하고 있으며, 오히려 치안능력이 향상되었다는 견해가 응답자 4명중 1명꼴로(27.4%) 존재한다. 따라서 뉴패러다임의 새로운 교대근무제가 도입되면서 치안서비스 수준이 크게 악화되었다는 주장은 설득력이 약하다고 본다. 이러한 응답 결과들은 관리자들의 우려에도 불구하고, 지구대원들은 치안 서비스 수준에 대해 긍정적으로 생각하고 있음을 보여준다.

한 지구대장의 다음 말은 뉴패러다임 도입 이후 치안서비스 수준을 무리 없이 표현해 주고 있다고 본다.

“치안은 무리 없이 대응하고 있다.” (E지구대장)

경찰청의 자료에 따르면, 4개 뉴패러다임 시범경찰서의 112신고에 대한 '5분내' 대응속도가 시범기간 동안 교대제 개편으로 팀별 인원이 줄었음에도 전년 대비 평균 5.3% 향상되었다고 한다.²¹⁾ 또한 뉴패러다임 시범 경찰서

21) '5분내 대응율' : 전체 건수 중에서 5분내 도착율 ⇒ 전체적인 역량의 향상 정도 가능. '3분내 대응율' : 전체 건수 중에서 3분내 도착율 ⇒ 보다 신속해진 정도를 측정 가능.

관할지역에서의 5대 범죄(살인, 강도, 강간, 절도, 폭력)의 발생은 전국적 추이에 비해 안정적인 것으로 평가되었다. 시범사업이 실시된 2005년도에는 전년 대비 5대 범죄 중 절도를 제외하고는 그 발생률이 감소하였으며, 절도의 건도 전국적 추이에 비해 안정된 상태인 것으로 판단되고 있다(경찰청혁신기획단, 2006a).

8) 학습 필요성과 학습시간

학습의 필요성과 학습시간은 성과지표이기보다는 뉴패러다임의 내용에 속하지만, 교육훈련에 대한 인식과 교육량에 대한 구성원의 평가는 의미가 있다고 본다. 학습체제를 구축하고 이를 운영하는 과정에서 처음에는 지구대원들로부터 휴무일 교육에 반대가 없지 않았고, 교육시간 중에 퇴장하는 사람도 생기고, 동료강사들에 대한 불만이 제기되기도 하여 학습 부분이 생각보다 어려웠던 것이 사실이었다.

그러나 지금은 오히려 동료강사들의 강의를 통해 또는 토론과 대화를 통해, 고참 경찰관들의 수사 경험과 노하우를 공유할 수 있게 되었는데, 이는 선배 경찰이 갖고 있던 상황 대처 경험, 각종 노하우들을 후배들에게 공개적으로 전수하는 기회가 되어서 효과적인 것으로 평가하고 있다.

“외부강사들을 통해 경찰에 대한 피드백, 즉 세상에서 부정적으로 평가하는 것까지 듣게 되어, 지금은 지구대원들이 세상을 보는 시야가 넓어졌다.” (F경위)

“처음에는 동료강사들에 대해 불만이 있었지만 현재는 60%정도가 긍정적으로 보고

교대제 개선으로 팀별 인원이 줄어든 상태를 감안할 때 전체적인 신고대응 역량을 가늠할 수 있는 ‘5분내 대응율’이 판단근거로 적정함(경찰청혁신기획단, 2006a)

있다. 학습은 스스로 하는 것으로 생각하게 되었지만, 여전히 어려운 부분이 있다.”

(A경위)

“피교육생들이 (강사로) 참여하는 교육은 좋은 아이디어로 인정한다.” (F경위)

“과거에는 고참의 업무강도가 낮고 대신 후배 직원들에게 업무의 일부를 전가하는 경향이 있었는데, 이제는 고참들의 근무강도가 올라가고 이들의 오랜 경험 속에서 갖고 있던 노하우를 실무에 적용함으로써 오히려 근무의 질적 향상이 나타나고 좋은 성과가 나오고 있다.” (C경위)

그래서 설문조사에서는 뉴패러다임 도입 이후 1년 이상이 경과된 시점에서 다시금 학습의 필요성과 학습의 양에 대한 의견을 조사하였는데, [표 5-12]에 요약된 바와 같이, 교육훈련의 필요성에 대해서는 필요 없다는 의견이 18.4%, 필요하다는 의견이 49.7%에 이르고 있다. 보통이다 이상은 81.7%에 이르고 있어서 학습의 필요성에 대해서는 대다수가 긍정적 견해를 갖고 있는 것으로 나타나고 있다. 하지만 아직도 거의 5명 중의 1명(18.7%)이 교육훈련의 필요성을 인정하고 있지 않은 사실도 중시해야 할 것 같다.

[표 5-12] 학습 필요성 및 학습시간에 대한 의견

	매우 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다	평균
교육훈련 필요 없음	11.6	38.1	32.0	15.0	3.4	2.61
28일마다 8시간 교육훈련으로는 부족	13.7	45.2	34.9	5.5	0.7	2.34

한편 2006년 9월 1일부터 시범경찰서가 광명경찰서를 포함해서 11개로 확대되면서 학습시간이 20일 주기 8시간에서 28일 주기 8시간으로 다소 축소되었는데, 이런 상황 속에서 학습의 양에 대한 의견을 조사하였다. [표 5-12]에 나타나듯이, 28일 주기 8시간이 부족하지 않다는 의견이 58.9%, 보통이다가 34.9%, 부족하다가 6.2%로 응답되어, 학습시간은 약간의 축소에도 불구하고 거의 모두가(93.8%) 부족하다고 생각하지 않는 것으로 나타났다.

아래의 [표 5-13]은 학습훈련 강화에 대해 소감을 묻는 개방형 질문에 대한 지구대원들의 응답 중에서 긍정적 효과를 응답 빈도를 반영해서 열거한 것이다. 이 표를 보면, 학습훈련 강화는 업무수행 능력 향상, 자기 개발 영향과 같이 개인 발전에 기여할 뿐만 아니라, 다양한 정보 접촉, 시야 확대, 새로운 마인드 정립 계기와 같이 개인의 의식 변화를 가져오기도 하였고, 나아가서 의사소통 증진, 업무상 문제점 및 애로사항 공유와 같이 조직발전에도 기여하는 것으로 인정되고 있음을 알 수 있다.

[표 5-13] 학습훈련 강화에 대한 긍정적 의견(개방형 질문에 대한 응답)

※ 학습훈련 강화에 대한 귀하의 소감은? 긍정적인 효과와 문제점(어려움, 한계) 등을 자유롭게 적어 주십시오.	
긍정적 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 외부강사 강의를 통해 새로운 지식 습득, 시야 넓히는 계기 됨 • 업무수행 능력, 실무 능력 향상 • 업무상 문제점 및 애로사항 공유, 업무협조 방안 토론할 수 있어서 좋음 • 직원들과의 의사소통 많아짐 • 자기 개발에 영향 주고, 새로운 마인드 정립의 계기 마련해 줌 • 다양한 정보 접촉 가능 • 개인적으로 접할 수 없는 교육 받을 수 있게 됨

9) 성과분석 결과 요약

지금까지 논의한 면접조사와 설문조사 결과를 요약해 보면, 경찰 뉴패러다임의 도입으로 인한 피로도·업무부담·스트레스와 같은 직무특성의 개선은 긍정적이다. 피로도와 스트레스의 경우 뉴패러다임 시범사업 실시 직후보다는 다소 악화되었지만 도입 직전보다 많이 향상된 것은 사실이다.

경찰 뉴패러다임 도입과 더불어 지구대원들의 업무수행 능력과 자율적 혁신역량, 그리고 업무수행 자신감이 향상된 것으로 다수가 인식하고 있어 역량 강화 효과는 매우 긍정적이다. 또한 개인생활의 즐거움과 가족들의 만족이 향상된 것으로 다수가 인식하고 있어 경찰 뉴패러다임 도입에 따른 삶의 질적 향상도 확인되었다.

뉴패러다임 근무제에 의하여 피곤이 줄어들었고 따라서 대민서비스를 더 친절하게 할 수 있었다는 점을 다수의 응답자들이 인정하고 있으며, 주민 만족도 및 주민 신뢰도 개선 효과에 대해서는 의견이 분산되어 있었지만 이의 향상을 인정하는 의견이 부정하는 견해보다 더 많았다. 치안 서비스의 수준이 악화되었는지 여부가 관심사였는데, 치안 공백과 현장 대응능력 약화를 인정하지 않는 의견이 다수를 차지하여서 뉴패러다임 효과는 긍정적이다.

교육훈련에 대해서는 필요하다는 의견이 다수이지만, 상당수의 응답자들이 여전히 필요성을 인정하고 있지 않았다. 한편, 뉴패러다임 도입에 의한 근무강도 변화에 대해서는 의견이 분산적이어서 늘어난다 혹은 줄어든다고 단정하기 어렵다.

한편 여러 가지 긍정적 성과에도 불구하고, 직원들의 몰입도 및 직무만족도는 대체적으로 시범사업 실시 직후에는 높아졌다가 본 연구결과에서 시범

사업 실시 직전과 유사한 수준으로 다시 낮아지는 경향을 보여주고 있는데, 이들 몰입도와 만족도 성과에는 불확실성이 존재한다. 경찰 뉴패러다임 이외에도, 몰입도 및 만족도 변수들간에 상관성이 있는 것으로 관찰되었다.

3. 경찰 뉴패러다임의 과제

경찰에 뉴패러다임을 도입함으로써 긍정적 효과만 가져다주는 것이 아니라 여러 가지 문제점과 우려의 과제를 동시에 던져주고 있다. 광명경찰서의 사례를 조사하면서 발견되었던 몇 가지 과제를 정리하면 다음과 같다. 이들은 설문조사에서 근무제도 개편과 학습훈련 강화에 대한 응답자들의 소감을 묻는 개방형 질문에 대한 부정적 응답들을 모은 것이다.

1) 근무제도 개편에 따른 과제

먼저 [표 5-14]는 개방형 질문을 통해 새로운 교대근무제에 대한 지구대원들의 소감을 물었는데, 이에 대한 문제점, 어려움, 한계 등과 같은 부정적 응답을 취합한 결과이다. 물론 이러한 의견은 적극적인 일부 응답자의 견해이긴 하지만, 소수의 견해일지라도 부정적인 것에는 대응과 고려가 필요하다는 관점에서 논의가 필요하다고 본다. [표5-14]는 개방형 질문에 대한 응답에서 빈도가 많은 것부터 열거하였는데, 몇 가지 중요한 과제들, 즉 교대시점 문제, 수당 현실화 문제, 인원 충원 문제에 대해서만 구체적으로 살펴보고자 한다.

[표 5-14] 새로운 교대근무제의 문제점(개방형 질문에 대한 응답)

※ 새로운 교대근무제에 대한 귀하의 소감은? 긍정적인 효과와 문제점(어려움, 한계) 등을 자유롭게 적어 주십시오.	
문제점 어려움 한계 등	<ul style="list-style-type: none"> • 야간근무 및 휴일근무 수당 현실화 시급 • 교대시간(8시~20시)이 불합리하며, 과거 9시-19시 교대를 선호함 • 점심시간을 근무시간에서 제외한 것은 불합리함 • 야간지원근무 마치고 다음날 연속 야간근무는 부담이 큼 • 인원 부족하며, 인원 충원 필요함 • 인원 충원 없는, 4조 교대제로 실질적 근무강도 높아짐 • 인원 부족으로 치안 공백 우려됨 • 지구대 근무 환경(시설, 공간, 차량, 장비 등) 개선 요망됨

가. 교대시점의 불합리성 등

4조 2교대 탄력근무제의 도입에 대해서는 대다수의 지구대원들이 획기적인 일로 생각하고 이를 환영하고 있지만, 새로운 교대근무제의 몇 가지 한계에 대한 불만이 있다. 개방형 질문에서 의외로 다수의 응답자들이 교대 시점이 불합리하다고 지적하며 과거와 같은 9시~19시로 회귀하거나 조정해 줄 것을 요청하고 있다. 요청 근거는 8시~20시에 교대할 경우, 식사하는 시점, 사회생활 기회 상실, 출퇴근 문제 등으로 불편이 있다는 것이다.

“아침 8시에 출근하기 위해 아침밥을 못 먹는 경우가 많고, 저녁 8시에 퇴근해서는 가족과 같이 식사를 하지 못하거나 늦은 식사를 같이 하게 된다.”

“저녁 8시에 퇴근하면 사회생활을 하기에 애매한 시간이다. 과거처럼 저녁 7시에 퇴근해서 지인들과 어울리고 싶다.”

“저녁 8시는 신고사건이 폭주하고, 교통 혼잡이 최고인 시간이므로 이때 퇴근은 부적절하다.”

교대시점을 과거와 같이 9시~19시로 유지하자는 의견은 4조 2교대 탄력 근무제가 소개되고 초기 도입될 당시에도 개선되었던 의견이며(지일조 외, 2005: 24), 이러한 의견 개선은 뉴패러다임 도입이 1년 이상 지난 후에도 계속되고 있는 것이다.

이와 같이 과거의 9시~19시 교대를 선호하는 이유는 반드시 가정생활과 사회생활의 불편 해결하기 위해서만은 아니라는 판단이 든다. 왜냐하면, 주간 또는 야간 근무가 아닌 지원 근무 시와 비번 및 휴무일에는 정상적인 가정생활과 사회생활을 영위할 수 있는 기회가 얼마든지 있기 때문에, 좀더 개선되기를 희망하는 수준에서 나온 것으로 짐작된다.

만일 9시~19시로 회귀하고 그래서 주·야간 근무시간의 불균형을 초래한다면, 4조 탄력근무의 근간을 흔드는 것이기에 매우 어려운 부분이 존재한다. 하지만, 뉴패러다임이 궁극적으로 가정생활의 만족도를 지향하고 있는 바, 지구대원들의 의견 수렴, 대안 모색 및 시험적 적용을 통해 지구대원들과 함께 이 문제를 고민하면서 상황을 이해시키거나 대안을 모색하는 과정이 필요하다고 본다.

나. 수당 현실화 요구

야간근무와 휴일근무의 수당체계를 개선하고 수당을 현실화시켜 줄 것을 지적하는 의견이 다수에 의해 제기되었다.

“각종 수당과 봉급이 비현실적이다. 교대제 변경으로 수당 삭감은 부당하다.”

“야간근무 수당이 타 공무원과 형평성이 맞지 않는다, 차이가 많이 난다.”

봉급과 수당은 직원복지의 핵심요소이며, 구성원들이 관심도 많고 변화에 대해 매우 민감하게 받아들이는 부분임에 틀림없다. 앞의 [표 5-8]에 있는 직무만족도 조사결과에서 임금수준에 대한 만족도 평균값이 도입 직전 2.43에서, 도입 직후 3.51로 급상승하였다가, 도입 익년인 이번 조사에서는 2.36으로 다시 추락하였는데, 이런 결과는 2006년 9월 1일 시범경찰서가 11개로 확대되면서 기존에 근무시간 축소에도 불구하고 과거 수당을 그대로 보전해 주던 특별 배려를 철회함에 따라 지구대원들의 실질적 수입이 감소한데 원인이 있다고 본다. 따라서 도입 직후, 3.51로 상승한 것은 근무시간 축소와 과거대로 수당 지급이 함께 있었기 때문인 것으로 분석된다.

이처럼 지구대원들의 수당 현실화 요청이 있는 이유는 예를 들어, 당직 수당의 경우 경찰공무원은 1회 1만원인데 비해 인근 자치단체의 경우 5~7만원 선으로 같은 공무원으로서 불리한 부분이 수정되어야 한다는 요구이다.

이러한 수당 현실화의 과제는 과연 뉴패러다임 도입의 문제인가, 경찰청 전체 차원의 후생복지 향상을 위해 해결해야 할 문제인가에 관해서는 본 보고서에서 보다 더 구체적으로 논의하기에는 한계가 있다. 하지만, 뉴패러다임의 도입이 단순히 교대근무제 개편이나 학습프로그램 강화만으로 모든 것을 변화시킬 수 있다고 기대할 수 없으므로, 이러한 조직운영과 후생복지의 이슈들을 함께 고려해야 한다.

다. 인력 증원

면접조사 및 설문조사(개방형 질문)에서 다수의 피조사자들이 계급 고하를 막론하고 인력 증원이 필요하다는 의견을 이구동성으로 내고 있었다. [표 5-14]에 열거되어 있는 바와 같이, 인원 충원이 필요하고, 충원 없는 4조 2교대제는 실질적 근무강도를 높이고 있으며, 인원 부족으로 치안 공백이 우려된다는 의견이 있었다.

“뉴패러다임 도입 이후, 광명경찰서 인원이 전체적으로 12명이나 감소하였는데 그대로 운영되고 있으며, 순찰차 4대 중에서 1대가 쉬고 있어서 불안하다.” (F 경감)

“인원 부족으로 휴가 시에 대체 인원이 없다.”

“증원 시 경찰서 내근보다 지구대를 우선적으로 증강시켜야한다.”

응답자들은 현실적으로 인력 증원이 용이하지 않다는 것을 모두 인식하고 있으면서도 인원 증원이 불가피하다는 의견을 개진하고 있다. 또한 지구대와 경찰서 본서 간의 인력배분이 불균형적이라는 인식이 있음을 알 수 있다.

2) 학습체제 구축에 따른 과제

연간 10시간 정도의 교육만 있던 상황에서 뉴패러다임 학습체제의 구축으로 학습시간이 크게 증가하고, 과거에 없던 동료강사에 의한 직무교육이

크게 추가되면서 지구대원들의 근무환경은 크게 바뀌고 있음을 알 수 있다. 교육의 기회가 거의 없던 상황에서 학습훈련이 강화되자, 앞의 [표 5-12]에 나타난 바와 같이, 그 필요성에 대해 이의를 제기하는 대원들이 여전히 존재한다.

하지만 전반적으로 학습 강화에 대해 환영하는 분위기임에 틀림없다. 그럼에도 불구하고, 학습훈련의 강화에 대한 지구대원들의 소감을 묻는 질문에 대해 응답자들이 문제점, 어려움, 한계 등으로 지적한 내용을 취합한 결과가 [표 5-15]에 열거되어 있다. 이들은 비록 적극적 일부 사람들의 의견이지만 부정적 견해에 대한 대응 및 고려가 중요하다.

[표 5-15] 학습훈련 강화의 문제점(개방형 질문에 대한 응답)

※ 학습훈련 강화에 대한 귀하의 소감은? 긍정적인 효과와 문제점(어려움, 한계) 등을 자유롭게 적어 주십시오.	
문제점 어려움 한계 등	<ul style="list-style-type: none"> • 양질의 교육 위해 좋은 외부 전문강사 초빙할 수 있는 예산 지원 요망 • 현장실습 견학, 체험학습 등 다양한 학습 필요함 • 형식적·일방적 교육보다는 자율적, 개인이 원하는 맞춤형 교육 되어야 함 • 업무, 올바른 경찰관상, 사회생활, 여가 등에 대한 다양한 토론 필요함 • 애매모호한 규정, 어려운 사건 사례 등에 대한 토론 필요함 • 교육 장소 협소 • 학습훈련 필요 없으며, 실질적 효과 의문, 학습의욕도 강하지 않음 • 사이버 경찰청 이용한 인터넷 교육도 가능하다면 바람직하다

가. 교육예산 증가

직무교육과 교양교육의 비율은 7:3을 지향하고 있고, 직무교육은 내부 동료강사들에 의해, 교양교육은 외부강사에 의존하고 있다. 교양교육은 사회

와 자신에 대한 시야를 넓혀주고, 다양한 정보를 제공해 줌으로써 인기 있는 과정이며 수요가 많다. 하지만, 자격을 갖춘 외부 전문강사를 초빙하기에는 교육예산에 한계가 있음을 많은 지구대원들이 알고 있고 이를 문제점으로 지적하고 있다.

“양질의 교양교육을 받기 위해서는 지원금이 있어야 한다.”

나. 다양한 학습 프로그램 도입

학습방법과 내용에 대해 지구대원들의 다양한 의견들이 개방형 질문에 대한 응답으로 제시되었다. 무엇보다도 일방적이며 형식적인 하달식 강의에 대한 거부감을 발견할 수 있으며, 이런 교육보다는 차라리 독서와 같은 자율 학습시간을 제공해 주는 편이 더 낫겠다는 의견도 있다.

“형식적 교육보다는 살아 있는 교육이 되어야한다. 형식적 교육에는 참여도가 떨어진다.”

“일방적 하달식 교육에 아쉬움 느낀다. 간부들의 형식적 지시 내용 교육은 줄여야 한다.”

“(차라리) 책 읽는 습관이나 분위기 조성에 더욱 노력이 필요하다.”

그러면서 지구대원들은 다양한 학습내용 및 학습방법에 대한 욕구가 큰

것으로 나타났다. 앞서 논의한 바와 같이, [표 5-8]에서 교육훈련에 대한 만족도가 이번 설문조사에서 크게 떨어진 원인 중에는 이러한 다양한 학습 내용과 방법에 대한 요구에 적절히 대응하지 못한 결과가 아닌가 생각된다.

특히 토론문화의 활성화를 요구하는 목소리도 상당수 있었고, 시대에 맞춰 인터넷 교육을 건의하는 의견도 있었는데, 이런 것들은 바람직한 것으로 판단된다.

“현장견학, 체험학습 등 다양한 학습이 필요하다.”

“일반 사회인들과 대화하는데 도움을 줄 수 있는 경제·법률 등 실생활에 도움 주는 교육이 있었으면 좋겠다.”

“교육의 일환으로 취미활동과 같은 특별활동을 넣는 것도 좋을 것 같다.”

“일률적 교육보다는 맞춤형 교육이 좋겠다.”

“업무와 직결되는 토론이 있었으면 좋겠다. 애매한 규정, 어려운 사건 등을 중심으로 잘못된 점, 잘못된 점을 토론하는 것도 필요하다.”

“아직 토론문화가 정착되지 못해서, 너무 경직되어 있고 자유롭지 못하다.”

“사이버 경찰청을 이용해서 인터넷 교육을 실시하는 것도 바람직하다고 본다.”

광명경찰서에서 평습학습체제를 처음 구축할 때 고려했던 세 가지 사항 중에 구성원의 특성에 맞춘 학습과정을 설계한다는 분명한 방향이 있었는데, 과연 현재의 학습체제가 이런 방향에 충실히 부응하였는가에 회의적인 면이 없지 않다.

다. 교육 시설 개선

소수 의견이기는 하지만, 교육장소가 협소하다는 의견이 있었는데, 토론식 학습이 가능할 수 있도록 소세미나실을 마련하는 등 학습 효율화를 위해 장소 등 인프라를 개선하는 노력이 요망된다.

지구대 치안센터의 시설도 열악한 편인데, 장기적으로 치안센터 차원에서 업무의 한 부분으로 학습활동이 이루어져야 하는 바, 공용 공간으로 회의실을 마련하고 학습의 장소로 활용할 수 있어야 할 것으로 보인다.

4. 경찰 뉴패러다임 도입에의 영향요인

광명경찰서의 경찰 뉴패러다임이 지금 단계까지 추진될 수 있게 만든 요인이 무엇인가를 고찰해보고자 한다. 이는 I장에서 뉴패러다임의 공공부문 도입에서 야기될 수 있는 쟁점들을 언급하였는데 이러한 쟁점들과 연관된다.

1) 혁신내용의 수용성

교대근무제 개편과 학습훈련 강화로 집약되는 경찰 뉴패러다임에 대한 광명경찰서 지구대원들의 초기 반응은 긍정보다는 부정이 더 많았다. 그럼에도 불구하고 이것이 수용될 수 있었던 이유는 내용 그 자체의 우수성에 있다고 본다.

교대근무제 개편을 통해 과거의 과로체제로부터 탈출할 수 있게 해주고, 더 많은 여유시간을 제공해 주므로 이에 대한 구성원의 반대는 시간의 흐름과 더불어 급속히 줄어들 수밖에 없었다. 아직도 학습의 필요성을 인정하지 않는 견해가 소수 존재하는 것은 사실이지만, 대다수의 지구대원들은 학습을 통해 자기 개발, 업무능력 향상, 새로운 마인드 정립 등이 이루어졌으며 이에 매우 긍정적 태도를 갖고 있다.

교대근무제의 개편이 단기적인 성과를 가져다주는 한편 평생학습 운영은 장기적으로 더 큰 영향과 변화를 가져올 것으로 기대된다. 여하튼 근무제도 개편과 학습강화는 사람중심경영의 시책이며 구성원 중심적 가치를 구현하기 위한 것으로 현장의 경찰공무원들로부터 크게 수용되었다.

2) 현장근무자 참여와 피드백 반영

광명경찰서에 뉴패러다임을 도입하는 과정에서 가장 큰 특징 중에 하나는 현장 근무자인 지구대원들의 참여를 중시하고, 설명회·의견수렴·시험운영 등을 통해 항상 이들에게 참여 기회를 마련해 주고 이들의 의견을 중시하여 반영해 주고자 노력했다는 점이다. 이러한 과정을 통해 현장 중심의, 현

장 주도적 혁신이 가능하게 되었고, 현장 근무자들과 추진팀들간에 신뢰가 형성될 수 있었다는 점이 높히 평가되어야 한다.

과거의 경찰혁신이 상급기관의 논리에 의해, 청장의 의지와 비전에 의해, 중앙의 획일적 지시에 의해 추진되고 움직여졌다면, 경찰 뉴패러다임은 그 개혁내용의 성격상 현장 개혁을 중시하는 상향적 방식의 개혁이었다는 점이 우선 혁신을 성공하게 만드는 요인이라고 볼 수 있다.

현장 근무자들이 참여하는 TF팀 활동을 통해 도입 제도에 대한 오해가 많이 해소되었고, 초기 3개월 동안 현장 근무자들이 팀 활동을 통해 변화관리의 한 부분으로 참여하였고, 현장에서 제기된 이야기들이 컨설팅트 및 본청에 의해 하나씩 고려되는 것을 발견하면서 신뢰가 형성될 수 있었다.

광명경찰서에 경찰 뉴패러다임이 처음 도입될 때 지구대원 의견수렴을 위해 20회 정도의 모임을 가졌을 정도이니 현장 근무자들의 의견 반영에 매우 개방적이었다고 할 수 있다. 또한 교대근무제를 결정하는 과정은 4조, 5조, 6조의 다양한 유형을 실험하고 각 유형별로 지구대원들의 의견을 충분히 반영해서 일단 체험하게 하고 의견에 따라 수정하는 식은 현장 근무자에게 주체성을 부여하는 개혁과정이기도 하였다.

시범사업을 추진하는 과정에 현장 지구대원들이 계속 참여하고 현장의 피드백을 지속적으로 수령하면서 교대근무 모델을 설계하고 변경해 나갔기 때문에, 뉴패러다임 개혁을 자신들의 개혁과제로 간주하고, 성과에 대한 솔직하고 지속적인 모니터링이 이루어질 수 있었던 것도 영향요인의 하나로 여겨진다.

공공부문의 경우 자발적 혁신이 어렵다는 지적을 첫장에서 언급한 적이 있는데, 경찰 뉴패러다임은 이러한 우려와는 달리 이들의 참여를 유발시키

고 이를 통해 변화의 동력을 얻었다고도 볼 수 있다.

3) 컨설턴트의 역할

지일조 외(2005)는 광명경찰서 뉴패러다임 도입 과정을 상세히 기록해 주고 있는 바, 이 자료에 따르면 그 추진과정에서 문제가 야기될 때마다 컨설턴트의 문제해결 능력과 명확한 대안 제시능력에 의해 도입 과정이 보다 더 원활히 효율적으로 진행될 수 있었음을 알 수 있다. 컨설턴트들은 변화관리, 조직혁신 및 인력개발, 교육훈련 분야에서의 오랜 경험과 전문지식을 바탕으로 그 역량을 발휘할 수 있게 되었다. 또한 뉴패러다임 사업의 확산을 위한 열정이 있어서 무료 강좌, 현장 방문, 설명회, 의견 수렴 등에 매우 적극적이었다.

경찰은 계급의 논리가 작동하고 있는 기관이기 때문에 구조적으로 의사소통·의견수렴의 상향성이 떨어질 수 있는데, 외부 컨설턴트의 적절한 역할을 통해, 이러한 경찰 조직의 약점을 완화시키는 데에 어느 정도 기여했던 것으로 평가된다.

하지만 컨설턴트의 대부분이 민간기업에서의 경험과 민간부문에 대한 이해만을 갖고 있어서, 경찰조직을 포함한 공공부문의 특성을 완전히 이해하지 못한 한계도 있었던 것으로 보인다.

4) 기관장의 관심과 지지

혁신에서 기관장의 관심과 지지는 결정적으로 중요한 영향요인 중에 하나라는 점은 이제는 주지의 사실이다. 기업체의 경우, 새로운 변화의 추진에서

CEO의 의지와 헌신이 핵심 성공요인이며, 공공부문도 마찬가지이다.

2005년에 광명경찰서 창설 이래 최초로 경찰청장의 내방이 있었는데, 이는 뉴패러다임의 시범경찰서라는 점 때문에 이루어졌다 해도 과언이 아니다. 경찰청장은 지구대를 직접 방문해 발표를 듣고, 새 제도의 도입에 공로가 큰 경찰공무원을 표창하고, 만찬을 함께하며 관련자들을 격려하는 시간을 갖기도 하였다.

현 경찰청장도 2006년 2월에 부임 이후, 뉴패러다임을 접을 것이냐 확산할 것이냐를 놓고 대토론이 벌어졌을 때, 일부 참모들의 반대에도 불구하고 이를 확산하기로 결단을 내림으로써 경찰 뉴패러다임 사업의 확산을 주도했다고 볼 수 있다.

이처럼 뉴패러다임 사업에 대한 경찰청장들의 관심과 지원을 확인할 수 있는 사건들은 여러 가지 있는 듯하다. 하지만 경찰 뉴패러다임의 성공을 위해서는 이러한 관심과 지지의 정도가 아니라, 이 사업의 의미와 중요성을 인지하고 이것이 경찰청장의 프로젝트가 될 수 있도록 만드는 것이 매우 중요하다.

이렇게 되기 위해서는 뉴패러다임에 대한 경찰청 내에서의 홍보 강화, 이에 대한 토론 활성화 등이 이루어져야 한다. 공공부문의 경우 최고지휘부의 리더십이 오랜 기간 보장되지 못하는 문제를 안고 있다. 따라서, 누가 리더십을 맡더라도 이들을 설득할 수 있는 논리와 자료의 개발은 중요하다.

VI. 결론: 요약 및 제언

1. 요약

본 연구는 뉴패러다임을 공공분야에서 최초로 도입 적용한 광명경찰서를 사례연구기관으로 선정하여, 경찰 뉴패러다임의 도입 과정과 내용을 고찰하고, 도입 후의 성과를 평가함으로써 공공기관에서의 뉴패러다임 도입 사례를 서술·설명하는데 목적이 있다.

본 연구를 위해 경찰청 업무혁신단, 광명경찰서 본부 및 지구대, 그리고 뉴패러다임센터를 방문하여, 경찰 뉴패러다임의 추진팀 관계자 및 지구대 현장 근무자들과 면접을 실시하였고 또한 광명경찰서 내 3개 지구대 대원 148명으로부터 설문조사 응답을 수집 분석하였다. 특히 설문응답의 결과 중 일부는 2005년 상반기 광명경찰서 뉴패러다임 시범사업 실시 전후에 조사한 결과와 비교 분석이 가능하였다.

경찰 뉴패러다임의 도입으로 교대근무제를 변경함에 따라 피로도·업무부담·스트레스와 같은 직무특성의 개선은 긍정적이다. 피로도와 스트레스의 경우 뉴패러다임 시범사업 실시 직후보다는 다소 악화되긴 하였지만 도입 직전보다는 많이 향상된 것이 사실이다.

경찰 뉴패러다임 도입으로 지구대원들의 업무수행 능력과 자율적 혁신역량, 그리고 업무수행 자신감이 향상된 것으로 다수의 응답자에 의해 인식되었으며, 따라서 역량강화 효과도 매우 긍정적이다. 또한 다수의 응답자들이 개인생활의 즐거움과 가족들의 만족이 향상된 것으로 응답하고 있어 경찰 뉴패러다임 도입이 직장에서의 삶의 질적 향상에 기여한 것은 확인되었다.

새로운 교대근무제로 인하여 피곤이 줄었고 따라서 대민서비스를 더 친절하게 할 수 있었다는 응답이 또한 다수에 의해 인정되었다. 한편 뉴패러다임으로 인한 주민 만족도 및 주민 신뢰도 개선 효과를 물어보았는데 이에 대한 의견은 분산적이었지만 긍정의 응답이 부정의 경우보다 더 많았다.

치안 서비스의 수준이 약화되었는지 여부가 관심사였는데, 치안 공백과 현장 대응능력 약화를 인정하지 않는 의견이 다수를 차지하여서, 일단 이들의 응답에 의거할 경우 교대근무제 개편과 이에 따른 근무시간 축소가 치안력에 부정적 영향을 미치고 있는 것 같지는 않다.

교육훈련에 대해서는 필요하다는 의견이 다수였지만, 필요성을 인정하지 않는 의견도 기대보다 많았다. 한편, 뉴패러다임 도입에 의한 근무강도 변화에 대해서는 의견이 분산적이어서 증감여부를 단정하기 어렵다.

한편 본 연구결과에서는 여러 가지 긍정적 성과에도 불구하고, 직원들의 몰입도 및 직무만족도는 대체적으로 시범사업 실시 직후에는 높아졌다가 시범사업 실시 직전과 유사한 수준으로 다시 낮아지는 경향을 보여주고 있어, 이들 몰입도와 만족도 성과는 다소 불확실하다. 상관관계분석을 통해 몰입도 및 만족도 변수들간에 통계적으로 유의한 상관성이 있는 것으로 분석되었는데, 이는 뉴패러다임 도입과 더불어 조직변수들에 대한 고려가 병행되어야 한다는 점이다.

또한 지구대원 설문조사를 통해 경찰 뉴패러다임의 과제들이 도출되었는데, 인력 증원, 야간 및 특별근무 수당의 현실화, 교육예산 증액, 다양한 학습프로그램 개발, 그리고 교육시설 개선 등이 제시되었다. 이러한 과제 중에서 특히 인력 증원, 수당 현실화는 경찰 뉴패러다임을 확산시키기 위해서는 반드시 해결되어야 할 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다. 경찰 뉴패러다임의 확산을 위해 고려해야 할 사항을 몇 가지 제언하면 다음과 같다.

2. 제언

1) 성과평가체제 개발

공공부문에서 신규 사업을 추진할 경우 흔히 시범사업을 먼저 실시하고 그 결과를 평가한 후 본 사업의 추진 여부를 결정하는 식으로 접근한다. 공공부문에서는 그 만큼 사업의 규모가 크고 사회적 파급효과가 크기 때문에 단계적 접근을 채택한다고 볼 수 있다. 따라서 시범사업이 있는 경우 그 성과분석은 매우 중요하다.

경찰 뉴패러다임의 경우도 이의 확산을 위해서는 시범사업에 대한 객관적이며 타당한 성과분석이 있어야 한다. 경찰 뉴패러다임의 경우도 도입 전후 성과측정을 시도하였지만 여전히 미흡한 점이 있다. 시범사업이 11개 경찰서로 확산되고 있는 시점에서 더욱 더 경찰 뉴패러다임의 성과지표를 개발하고 성과관리체제를 구축할 필요가 있다.

이를 통해 뉴패러다임의 성과에 대해 설득력 있는 평가를 시도하고 그 결

과를 분명히 제시할 수 있는 작업이 가장 시급하다. 지금처럼 “심증은 있으나 물증이 없는” 방식으로 뉴패러다임의 확대 필요성을 강조해서는 대내적으로 지지를 얻는데 한계가 있다. 특히 인력 증원, 예산지원을 확보하기 위해서는 기획예산처, 행정자치부, 정부혁신지방분권위원회와 같은 외부기관을 설득하는 과제가 남아 있는데 이를 위해서는 객관적이고 투명하게 뉴패러다임의 성과를 보여줄 수 있는 체제를 마련해야 한다. 이러한 성과관리를 통해 경찰 뉴패러다임의 성공사례를 발굴하는 것도 중요하다.

2) 홍보 강화

경찰 뉴패러다임에 대한 정확한 이해와 확산을 위해서는 위에서 개발한 추진성과와 성공사례의 홍보 노력이 중요하다. 새로운 진전이 있을 때마다, 시범사업의 이행단계가 마무리 될 때마다, 그 성과를 경찰청 내 뿐만 아니라 대외적으로 홍보하는 평가회, 세미나, 국민대토론회 등의 행사 개최를 중시해야 한다.

이러한 평가 행사장에 경찰청 뿐만 아니라 유관 기관의 정책결정자 및 실무자들이 다수 참석할 수 있도록 적극적이고 과감한 노력이 있어야 한다. 앞의 영향요인에서도 언급한 바와 같이, 뉴패러다임은 혁신 내용의 우수성과 수용성이 인정되고, 시범사업을 통해 그 성과가 확인되었으며, 현장 근무자들의 인식 변화도 가시적 성과를 보여주고 있으므로, 경찰 뉴패러다임에 대한 신뢰를 바탕으로 과감한 홍보가 필요하다. 그럼으로써 경찰 뉴패러다임의 성과를 국민과 언론, 지원기관 관계자들이 공유할 수 있도록 해야 한다.

3) 추진체제 정비

경찰 뉴패러다임이 보다 성공적으로 확산되기 위해서는 지금이라도 추진체제의 정비가 필요하다. 뉴패러다임 사업의 비중을 높이기 위해 TF팀장을 업무혁신계장에서 혁신기획단장으로 상향 이동시키는 것도 고려해 볼만하다.

운영위원회에 유관 기관의 실무책임 국장들을 참여시키는 등 경찰청만의 추진체제가 아니라, 유관 기관의 관계자들이 자리를 함께 하는 추진체제의 구축이 중요하다. 공공조직의 경우 기관간의 상호의존성이 중요한 요소이기 때문이다. 이러한 추진체제를 구축해서 논의할 때 경찰 뉴패러다임의 의미와 중요성을 설득할 수 있고 우선순위를 확보할 수 있으며, 인력과 예산 지원을 확보하는 작업이 더 용이해 질 수 있다.

정부에서의 혁신 추진은 상향적 방식에만 의존해서는 한계가 있는데, 광명경찰서 뉴패러다임이 이를 입증해 주는 사례인지도 모른다. 경찰 뉴패러다임의 추진체제에서 경찰청장이 위원장으로 있는 운영위원회의 중요성이 더 강조되어야 하며, 이 운영위원회의 활동이 활성화될 수 있도록 만들 필요가 있다.

경찰 뉴패러다임 사업은 결코 접을 수 없는 사업이 되어 버렸다. 교대근무제 개편과 학습체제 강화는 내용적으로 올바른 방향에 있으므로, 이를 접고 과거로 회귀한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 교통과 수사와 같은 인근 기능분야에서, 또는 인근 경찰서 지구대에서도 뉴패러다임을 기다리고 있는데, 이러한 수요에 부응해야 하는 부담이 있다. 이를 해결할 수 있는 접근은 우선 새로운 추진체제의 구축을 통해 돌파구를 만들 수밖에 없다.

4) 신기술 활용

인력 감소에 따른 치안 부재 상황에 대한 우려에 대응하여, 최근 유비쿼터스 기술과 같은 IT 기술의 활용을 확대하는 방안이 있다. CCTV 등 IT 기술에의 설비투자 강화 및 교육 강화를 통해 지능화된 범죄에의 대응능력을 제고할 필요 있다.

한편 사이버 교육시스템을 강화해서, 자율적 학습이 될 수 있도록 다양한 교육프로그램을 웹상에 올려놓고 이를 통해 자율학습이 이루어질 수 있도록 하는 방안도 경찰 내 평생학습체제를 보완하는 중요한 수단이 될 것으로 보인다. 이러한 인터넷 학습이 주류를 이룰 수는 없지만, 보완적 방편으로 유효성을 높일 수 있다.

5) 뉴패러다임과 조직혁신 병행

본 연구에서는 경찰 뉴패러다임의 도입 직전, 도입 직후, 그리고 도입 익년에 실시된 설문조사 결과를 갖고, 직무특성·직원몰입도·직무만족도에 대한 도입 전후 성과의 비교 분석을 시도하였다.

이번 연구를 통해 조사된, 도입 후 약 1년 반이 경과한 시점에서 조사된 실증적 자료들은 보다 장기적 성과를 측정해 줄 수 있을 것이라고 기대되었다. 이런 기대에 부응하여, 직무특성과 몇 개의 몰입도 및 만족도 지표에서는 뉴패러다임의 영향으로 지속적 향상이 있었음을 확인할 수 있었지만, 나머지 다수의 지표에서는 뉴패러다임 외에 다른 조직변수들이 관련되어 있음을 알 수 있게 해주었다.

뿐만 아니라 개방형 질문을 통해 조사된 내용에 따르면, 수당·점심시간 등의 문제가 지구대원들에게는 여전히 중요 관심사이며, 교대근무제의 개편 및 학습체제 강화와 더불어 개선되어야 할 과제임을 알게 해 준다. 따라서 경찰 뉴패러다임과 더불어 조직혁신 노력이 병행되고 종합적 혁신전략과 혁신방안의 수립이 요망된다고 본다.

특히 뉴패러다임의 학습체제 내에서, 이러한 조직발전과 조직혁신의 이슈들을 토론의 주제로 삼고, 구성원들의 참여를 통한 문제해결 방안의 모색은 조직역량을 강화시켜 나가는 효과까지 도모할 수 있을 것으로 기대된다. 즉, 조직혁신, 인사혁신, 복리후생 강화의 방안들이 뉴패러다임과 함께 고려되어야 하며, 단기적으로 학습 프로그램을 이러한 문제 해결과 연계시켜 편성하는 것도 가능하다고 본다.

참고문헌

- 경찰청 (2000~2005), 경찰백서.
- 경찰청혁신기획단 (2006a), 지구대 뉴패러다임 중기인력 운영계획.
- 경찰청혁신기획단 (2006b), 경찰 뉴패러다임, New Police 프로젝트.
- 경찰청혁신기획단 (2006c), 경찰청 뉴패러다임 시범사업 개요.
- 김상호 외 (2004), 『경찰학개론』, 법문사.
- 문국현·조동성 (2005), 『세계가 배우는 한국기업의 희망』, 유한킴벌리, 한스미디어.
- 박동균 (2005), 『농촌지역 순찰지구대 운영에 대한 평가: 일선 경찰관들의 인식분석을 중심으로』, 한국행정학회 발표논문.
- 박성수 (2005), 『유비쿼터스와 치안서비스』, 정보화정책, 12(4): 42-56.
- 박우성·구자숙 (2006), 『뉴패러다임 컨설팅 사업의 성과』, 뉴패러다임센터, 연구보고서.
- 이영호 (2006), 『뉴패러다임 성공 사례』, 피터드러커 추모 및 피터드러커 소사이어티 현장 선포식 발표자료.
- 이운주 (1998), 『경찰학개론』, 경찰대학.
- 임재강 (2003), 『노무현 정부의 경찰 개혁과제와 실천전략』, 한국행정학회 발표논문.
- _____ (2004), 『경찰혁신의 방향과 과제』, 한국행정학회 발표논문.

- 임창호 (2005), 『ACADEMY 경찰학개론』, 법문사.
- 유평준·배득중, (2004), 「뉴패러다임의 공공부문 적용 가능성 모색」, 뉴패러다임 정기세미나 발표자료. 2004. 2. 23.
- 유평준·배득중·정무권 (2004), 「공공부문에서 뉴패러다임 도입을 위한 선도시범사업 선정 및 추진전략에 관한 연구」, 뉴패러다임센터보고서.
- 장영철 외 (2004), 「고기술·고신뢰·고성과 학습조직으로의 전환」, 뉴패러다임포럼 정기세미나 발표자료. 2004. 2. 23.
- 장영철 외 (2006), 「희망 한국의 구현: 지속가능 사회구현을 위한 사람 중심 경영」, 대통령자문 사람입국일자리위원회 연구보고서.
- 정무권·배득중·한상일 (2005), 「공무원 교육의 뉴패러다임화: 정부조직의 학습조직화를 위한 평생학습체제 도입 방안」, 뉴패러다임센터.
- 지일조·박의경·최환필 (2005), 「경찰청 뉴패러다임 프로젝트 추진 결과 보고서」, 뉴패러다임센터.
- 코리아데이터네트워크 (2004), 경찰관 업무실태 조사.
- 한국노동연구원 (2004), 「교대근무제 개편과 교육훈련 강화 등을 통한 고용창출 및 노동생산성 제고 방안」, 연구보고자료.
- Yin, Robert K. (1993), Applications of Case Study Research. Thousand Oaks: SAGE.
- _____. (1994), Case Study Research: Design and Methods. Thousand Oaks: SAGE.

[부록] 설문지

순찰지구대 교대근무제 및 학습 훈련에 대한 의견조사

대국민 치안 유지를 위해 항상 노력해주시는 여러분께 진심으로 감사드립니다.

저는 광명경찰서에서 시범 실시하고 있는 순찰지구대 교대근무제 및 학습 훈련의 사례를 연구하고 있는 연세대 행정학과 유평준 교수입니다.

아래와 같이 귀하의 의견을 조사하고자 하오니, 바쁘시더라도 솔직하게 그리고 빠짐없이 답변해 주시면 감사하겠습니다. 귀하의 응답은 절대 공개되지 않으며, 새로운 교대근무제 및 교육훈련제도의 영향 파악을 위한 자료로 활용될 것입니다. 감사합니다!

• 소속: ()지구대 • 계급: ()

• 귀하께서 새로운 교대근무제(뉴패러다임)에 처음 참여하신 시점은?

200__년 __월

※ 아래 각 문항마다 해당되는 곳에 표시(✓)를 해주시기 바랍니다.

	매우 그렇다	그런 편이다	보통 이다	그렇지 않은 편이다	매우 그렇지 않다
1. 업무를 끝내고 나면 자주 녹초가 된다.					
2. 집에 있으면 쉬고 싶은 생각만 든다.					
3. 일이 너무 많아 항상 시간에 쫓긴다.					
4. 일이 너무 많아 매사를 제대로 하기가 힘들다.					
5. 업무를 하다보면 스트레스를 많이 느낀다.					
6. 업무에 대해서 곰곰이 생각해보면 시간적 여유가 없다.					
7. 가끔씩 더 이상 일을 계속할 수 없겠다는 생각이 든다.					
8. 전반적으로 나는 지금의 일에 만족한다.					
9. 임금수준에 대해 만족한다.					
10. 상관과의 관계에 대해 만족한다.					
11. 동료와의 관계에 대해 만족한다.					
12. 업무내용에 대해 만족한다.					
13. 업무환경에 대해 만족한다.					
14. 인사고과(근무평가)에 대해 만족한다.					
15. 교육훈련에 대해 만족한다.					
16. 지구대 내에서 의사소통이 잘 된다.					
17. 복리후생에 대해 만족한다.					
18. 개인적으로 발전할 수 있는 가능성이 있다.					
19. 지구대를 위해 직무능력향상에 노력할 것이다.					
20. 지구대에서 내 희생이 필요하다면 기꺼이 그렇게 할 것이다.					
21. 우리 지구대의 주민치안서비스가 최고라는 것을 남들에게 자랑한다.					
22. 내가 근무하는 지구대가 매우 좋은 직장이라는 것을 남들에게 자랑한다.					
23. 여간해서 지구대를 그만두지 않을 것이다.					
24. 현재보다 급여가 약간 많은 곳으로 갈 수 있다 하더라도 지구대를 그만두지 않을 것이다.					
25. 지구대에 도움이 되는 사람이 되어야 한다는 책임감을 느끼고 있다.					
26. 나의 상관에게 도움이 되어야 한다는 책임감을 느끼고 있다.					
27. 나의 상관을 믿는다.					
28. 지구대에서 일어나는 모든 일에 대해 내 일이라고 믿는다.					

※ 아래 각 문항마다 해당되는 곳에 표시(✓)를 해주시기 바랍니다.

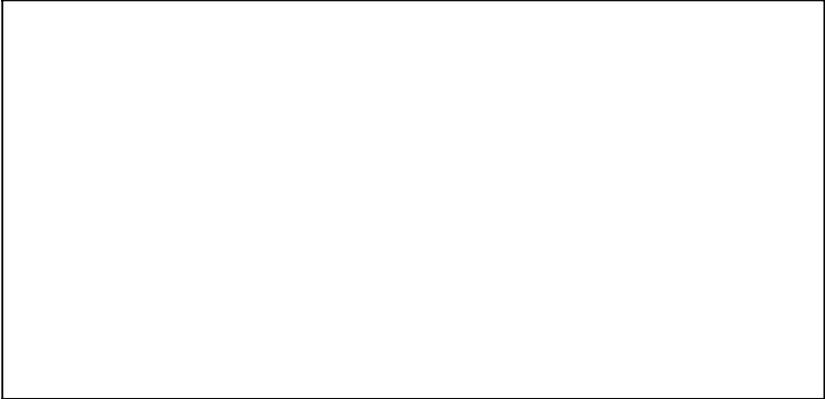
“새로운 교대근무제와 학습 훈련의 강화로 인하여...”	매우 그렇다	그런 편이다	보통 이다	그렇지 않은 편이다	매우 그렇지 않다
1. 나의 업무수행 능력이 향상되었다.					
2. 나의 자율적 혁신역량이 강화되었다.					
3. 업무수행에 더욱 자신감을 갖게 되었다.					
4. 전체적인 근무강도는 이전보다 더 높아졌다.					
5. 이전보다 덜 피곤하고 그래서 주민들에게 더 친절하게 대할 수 있게 되었다.					
6. 나의 가족들은 만족한다.					
7. 이전보다 개인생활이 더 즐겁다.					
8. 치안 공백이 있다는 느낌을 갖는다.					
9. 현장 대응능력이 떨어진 것 같다.					
10. 인원 부족으로 늘 불안한 느낌이다.					
11. 오히려 치안력이 향상되었다.					
12. 이전보다 경찰에 대한 주민들의 신뢰가 높아진 것 같다.					
13. 이전보다 경찰 서비스에 대해 주민들의 만족도가 높아진 것 같다.					
14. 새로운 근무방식으로 수당이 줄어들었는데, 감수할 수 있다.					
15. 이제 28일마다 8시간 교육훈련을 받는데, 이 정도로는 부족하다.					
16. 나는 교육훈련이 필요 없다고 생각한다.					

※ 새로운 교대근무제에 대한 귀하의 소감은?

긍정적인 효과와 문제점(어려움, 한계) 등을 자유롭게 적어 주십시오.

※ 학습 훈련의 강화에 대한 귀하의 소감은?

긍정적인 효과와 문제점(어려움, 한계) 등을 자유롭게 적어 주십시오.



“수고해 주셔서 정말 감사합니다!”

◆ 집필진

유평준

- 연세대학교 정경대학 행정학과 교수
- 정보통신부 자체 평가위원
- 한국정책학회 부회장 역임
- 플로리다주립대학 행정학 박사

광명경찰서

- 발행연월일 | 2007년 1월 23일 인쇄
2006년 1월 24일 발행
- 발행인 | 최영기
- 편집인 | 김 훈
- 발행처 | 한국노동연구원
1510-0110 서울특별시 영등포구
여의도동 16-2 중소기업회관 9층
☎ 대표 (02) 782-0141 Fax (02) 786-1862
- 조판·인쇄 | (주)삼영프린텍 (02) 2279-6292
- 등록일자 | 1988년 9월 13일
- 등록번호 | 제13-155호

© 한국노동연구원

정가 10,000원