

교통경찰업무의 민영화에 관한 연구

A Study on Privatization of Traffic Policing

이 상 훈*

<목 차>

- I. 서 론
- II. 교통경찰업무 민영화 관련 이론적 접근
- III. 교통경찰업무 민영화의 영역과 한계
- IV. 교통경찰업무 민영화를 정책적 제언
- V. 결 론

<요 약>

지금까지 경찰활동은 대체적으로 경찰관들만이 배타적으로 수행할 수 있는 절대적인 공공분야에 속하는 업무라고 여겨져 왔다. 하지만 공공의 안전에 대한 사회전반의 필요에 대하여 민간부문이 이미 상당부분을 감당하게 되었으며, 더욱이 최근 제17대 대통령직인수위원회에서는 주요경찰기능 중의 하나인 교통경찰기능 중 자동차 운전면허업무에 관한 제도 개선과 관련하여 현재 경찰청 감독 아래서 전국 26개 면허시험장에서 실시하는 면허시험업무를 자동차면허시험 교습소로 이양하기로 확정하기에 이르렀다. 일부에서는 아직도 경찰서비스야말로 민영화하기에는 부적당한 업무라고 여기고 있긴 하지만, 최근 들어 경찰업무의 민영화에 대한 연구가 나타나고 있음은 물론 이제는 대부분의 사람들이 상당수의 경찰업무가 공공재가 아니거나, 적어도 순수한 의미의 공공재는 아니라는 점에 수긍하고 있다. 최근에 있어서 공기업의 민영화와 더불어 경찰업무의 민영화에 있어서도 다소간의 진전이 엿보인다는 것은 국가경쟁력 차원에서조차 민주주의제도에 대한 민간인의 참여의 확대라는 측면에서만 볼 때에도 대단히 고무적인 일이 아닐 수 없다. 이 연구는 교통경찰기능을 민영화함에 있어서 그 외연을 살펴보고 현재 잠정 결정된 운전면허시험단의 민영화 방침에 대한 문제점에도 주목하면서 전반적인 교통경찰기능의 민영화에 대한 제반 문제점과 구체적인 정책대안을 제시하고, 나아가 이러한 민영화의 경향에 대한 비판적인 문제점을 포함한 민영화에 대한 제 전망을 내놓고자 하였다.

주제어 : 교통경찰, 민영화, 민간화, 운전면허시험관리단, 주인-대리인 이론

* 대전대학교 법경찰학부 겸임교수, 케이티에스엔시(주) 기획조정팀장, 경찰학박사.

I. 서 론

정부의 역할은 과연 어디까지인가에 대한 인류의 사상사적 화두는 무정부주의에서 공산주의에 이르기까지 다양한 이념적 스펙트럼을 제시하여 왔다. 이러한 문제의 핵심은 공공서비스의 제공주체를 어떻게 할 것인가에 대한 것이라고 할 수 있다. 여기에 대한 해답을 찾는 과정에는 많은 변화가 있었다. 국가 내지 지방자치단체에게 임무가 부여되어 그 역할과 활동영역이 확장될 것을 기대받기도 하고, 다른 한편으로는 이러한 제공주체의 활동이 불필요하거나 사회경제적 발전에 오히려 장애로 작용하고 있다는 비판의 십자포화를 받기도 하였다. 이러한 역할과 활동영역에 대한 논의는 이른바 「민영화에 대한 논의」로 귀결되었는데, 민영화 논쟁은 비단 오늘날에 와서야 벌어지는 갑작스러운 것은 아니었다.

따라서 이 연구에 있어서의 민영화 논의 역시 어느 시대에 있어서건 그 자체로서 새로운 현상은 아니며 늘 시사적인 문제로 다루어져 왔다는 인식에서 출발한다.

이러한 경향에 따라 최근 우리나라 경찰도 이제는 질서유지업무나 시국치안중심 내지 권력기관으로서의 역할이라는 이미지에만 머무르지 아니하고 민주경찰·민생경찰 이념을 중시하면서 서비스기관으로의 변신을 꾀하고 있다. 이러한 변화는 치안서비스를 제공함에 있어 종래 법집행의 ‘대상’에 지나지 않았던 시민을 이제는 치안서비스 제공의 ‘고객’으로 그 위상을 격상시키고, 나아가 다른 공공기관이나 민간단체와의 서비스경쟁을 선언하고 있는 것으로 받아들여진다. 하지만 우리나라의 경우 정부주도의 경제개발시대를 겪어 온 경험의 산물인지는 모르겠으나 시민들의 인식은 여전히 정부에 많은 기대를 걸고 있는 것으로 나타나는 것도 사실이다(이상훈, 2008 : 112-124).

특히 교통경찰업무의 민영화와 관련하여 최근 제17대 대통령직인수위원회는 ‘자동차 운전면허제도 개선’에 착수하여 현재 경찰청 감독 아래 전국 26개 면허시험장에서 실시하는 면허시험을 자동차 면허시험 교습소로 이양하기로 확정하였다(매일경제, 2008. 2. 5). 이러한 정책기조의 변화는 교통경찰업무의 민영화를 통하여 기존 치안서비스의 국가독점을 제한하면서 교통경찰치안서비스 제공에 있어서 ‘시장원리’를 도입하는 효과를 가져와서, 결과적으로 시민들은 원하는 치안서비스를 보다 싼 비용을 지불하고도 상대적으로 뛰어난 서비스를 이용할 수 있게 할 것이며, 결과적으로 공공서비스부문에 있어서의 ‘소비자주권(consumerism)’을 바로 세울 수 있는 중요한 계기가 될 것으로 보인다. 이 연구에서는 교통경찰업무의 민영화 정책에 대한 구체적인 세부 방안을 마련하여 앞으로의 교통경찰업무의 민영화가 단지 운전면허시험을 민간에게 이양한다는 상징성을 넘어서서 실질적인 경

찰행정의 효율성을 높이는 한편, '민영화'라는 정치·이념적 슬로건 아래에서 자칫 범하기 쉬운 실행상의 오류를 줄여나가기 위한 세부 쟁점들을 살펴보고 교통경찰기능에 있어서 민영화방안을 마련하는데 연구목적을 두었다.

연구방법으로는 국내외 문헌연구와 함께 교통경찰기능의 민영화와 관련한 시민과 경찰 그리고 민간경비종사자의 민영화수용여부 및 태도에 대한 조사연구를 토대로 논의를 전개하였다.

II. 교통경찰업무 민영화 관련 이론적 접근

1. 교통경찰업무 민영화의 개념

민영화는 작은 정부의 배경 하에서 민간시장에 대한 규제를 완화하고 시장중심의 경쟁을 강조하는 정부혁신의 모델이다. 이러한 시장은 원칙적으로 경쟁원리에 의해 움직이는 메커니즘이다(박우순, 2002 : 322). 따라서 민영화는 공공조직에 경쟁의 원리를 도입하여 시장(市場)수요에 재빠르게 대응할 수 있는 유연성을 높이고, 영리를 추구하는데서 나오는 자발성을 도모함으로써 효율적인 업무수행과 비용절감을 극대화하려는 목표를 지니고 있다. 즉, 관료조직의 경직성과 비효율성을 극복하고 민간기업의 경영의 노하우를 국가의 공적 업무수행에 접목시키려는 노력으로 평가된다(한영수, 2001 : 134).

우리나라의 경우 1961년 이후 정부주도의 사회경제운영이 빠른 속도로 확대되었고 이를 통해 많은 성과를 거둔 것도 사실이나, 그것이 가져온 부작용에 대한 인식이 확산되면서 적어도 80년대 이후로는 규제완화 등의 민영화에 대한 논의가 끊임없이 계속되어 왔다. 하지만 그 실질을 살펴보면 진정한 의미의 민영화가 아닌 경영효율화 차원의 혁신운동으로, 민영화를 위한 전단계로서의 경영효율화를 꾀하는데 그치고 있다. 이것은 그 자체로서 민영화의 여건조성이라고 하는 1차 목표달성에 머무르고 있는 한계를 지니고 있었다(이원우, 1998 : 207-208).

이러한 기존의 논의들은 국가가 독점적으로 운영해왔던 복지서비스나 생산업무에 있어서 민간부문이 참여하는 방식에 초점이 맞추어 지고 있다. 하지만, 자원조달과 공급의 경제적 효율성을 중심으로 전개되는 민영화논의가 치안서비스와 같은 법집행과 관련된 형사사법상의 민영화에 곧바로 적용되기에는 상대적으로 비교적 많은 어려운 문제점들을 가지고 있는 것도 사실이다. 왜냐하면 경찰업무의 국가독점은 자산의 소유나 운영의 문제에 머무는 것이 아니라 물리적 강제력이라고 하는 또 다른 문제를 수반하게 되기 때문이다. 국가가 아닌 사인(私人)에게 법집행의 권

한을 위임하는 문제는 국가란 무엇인가의 고전적인 질문과 더불어 국민의 기본권과 관련된 많은 법률적 쟁점들을 함유하고 있는 것이다(김성언, 2004 : 227-228; 정남철, 2006; 25-77).

한편 민영화(privatization)의 범주와 비교될 수 있는 또 다른 개념으로 민간화(民間化; civilianization) 개념이 존재한다. 민간화는 일반적으로 공공업무의 민영화와 그 내용에 있어서 상당부분 그 의미를 달리한다. 먼저 그 방향성이 민영화는 조직외부를 지향하지만 민간화는 조직내부로의 진입을 전제로 한다. 또한 경찰업무의 민영화를 논의함에 있어서 경찰기관이나 소속공무원들이 치안서비스를 독점적으로 생산함에 대하여 이러한 생산활동에 민간경비 등의 일반시민이 일정한 형태로 참여(參與)한다는 의미에서 볼 때, 비록 경찰관의 제복을 입지는 않았지만 경찰조직의 구성원으로서 조직의 지휘와 명령 기타 교육훈련 기타 인사상의 관련법규에 의해 내부구성원(內部構成員)으로서의 특색과 한계를 가지고 있는 점 등을 가지고 있는 점에서 많은 차이를 가지고 있다. 하지만 민영화의 개념을 하나의 거대한 스펙트럼으로 넓게 보고 정규경찰관이 아닌 기능직공무원에 의한 개입과 같은 단순한 경찰내부적인 脫관료화 조치에서 위협방지라는 국가임무영역을 민간영역으로 넘겨주는 것이라고 정의하는 입장(임준태, 2004 : 415)에서 볼 때는 민간화를 민영화의 일내용으로 볼 수 있다.

결국 교통경찰업무의 민영화란 교통경찰서비스의 제공과 관련한 국가재산의 매각이나 업무의 이전, 혹은 교통경찰업무의 민간위탁계약 형식을 통하여 민간이 경찰의 치안서비스 생산활동 중 교통경찰업무에 적극적으로 참여하는 것이라고 정의할 수 있다.

2. 민영화 관련이론

교통경찰업무의 민영화 논의에 앞서 일반적으로 논의되는 민영화의 주요이론을 살펴보면 수익자·유발자부담 이론, 주인-대리인 이론, 치안서비스 공동생산 이론 등이 있는데 이 모두는 공공서비스에 대한 시장원리의 도입에 기반을 두고 있다.

1) 수익자·유발자부담 이론

경찰업무 수행에 있어서의 재정적 부담은 원칙적으로 국가에게 귀속된다. 단지 특별한 업무분야에 있어서만 비용의 징수가 고려될 수 있을 것이다. 현재 선진국의 치안구조는 경찰력의 강화나 형사정책의 중형주의를 지향하는 것으로 변화하고 있다. 그러나 이와 동시에 간접통제 및 범죄예방활동과 같은 단순 보안업무에 대해서는 “민간업체 활성화”라는 차원에서 민간경비업체에 그 권한을 이양하고 있다는 사실에 주목하여야 한다.

이 이론에 의하면 경찰은 국가와 사회단위의 치안과 법집행에 중점을 두되 개인이나 단체, 조직의 안전이나 질서유지는 그 개인이나 단체가 부담을 하여야 하며, 국가로부터는 기본적인 서비스만 기대해야 한다.

하지만 수익자·유발자부담 이론에 입각하여 민간경비의 비중이 높아질 경우 공공서비스의 본질인 '불특정 다수를 대상으로 한 동등한 치안 서비스의 제공'에 문제가 발생하게 되고, 경제적 능력에 따라 치안서비스의 차등수혜 내지 비수혜자 발생에 따른 사회적 불신과 위화감 조성이라는 문제가 발생할 수 있다는 지적이 있다(최정택, 2006 : 58). 경찰업무의 민영화 유형 중에서 '경찰서비스 유료화 모형'은 이 이론에 근거를 두고 있다고 볼 수 있다.

2) 주인-대리인 이론

주인-대리인 이론은 기존에 국가가 소유하거나 공급독점한 공공서비스를 민영화하는 논의와 관련하여 직접적인 관련성을 갖고 있는 이론은 아니지만 민영화 유형 중에서 '민간위탁'과 관련하여 대리인 문제(agency problem) 혹은 복대리인 문제(double agency problem)와 관련하여 도덕적 해이(moral hazard)와 역선택(adverse selection)의 문제, 그리고 이에 따른 조직의 비효율성을 축소 내지 배제하기 위한 논의를 전개함에 있어 중요한 이론적 틀을 제공하고 있다.

여기서 주인은 대리인인 다른 사람과 그 대리인으로 하여금 주인 자신이 바라는 결과를 산출하기 위하여 지속적인 행동을 선택할 것이라는 기대 하에 계약적 합의를 고려하고 있는 사람이라고 할 수 있다(정윤길, 1998 : 30). 주인-대리인 관계는 주인이 대리인으로 하여금 주인 자신의 이익과 관련된 행위를 대리인의 재량으로 하여 줄 것을 내용으로 하는 계약이 있을 때 성립된다(권순만 외, 1995 : 78). 이러한 위임관계가 성립하는 것은 대리인이 주인에 비해 특정한 과업에 대하여 많은 지식과 능력을 소유하고 있기 때문이다.

그런데 주인과 대리인은 각자의 입장에서 자신의 효용과 이익을 극대화하려고 하기 때문에 상충되는 이해관계에 직면하게 된다(권순만 외 1995 : 78). 만일 주인이 대리인을 선정하는데 있어 대리인의 능력을 파악할 수 없거나, 위임계약 체결 후 대리인의 업무에 대한 모니터링이 어렵다면 주인은 결국 자신의 이익을 실현하는데 많은 어려움을 겪게 된다.¹⁾

또한 대리인이主人的 목표를 최대한 달성해 주는 것에 대하여 반대급부를 받기

1) 이러한 '정보의 비대칭성'으로 말미암아 역선택과 도덕적 해이라는 대리인 문제가 발생한다. 역선택은 계약을 체결하기 전에 주인과 대리인간에 비대칭적 정보에 의해 초래되는 문제라고 할 수 있다. 주인은 대리인을 선택하는 의사결정에 있어서 대리인의 실질적인 능력과 신념을 평가할 수 없기 때문에 최선의 선택이 아닌 대리인을 선택한다든지, 대리인의 능력 이상의 비용을 지불하게 되는 불합리한 상황이 발생하게 된다. 이러한 역선택의 문제는 입찰경쟁, 수익계약, 서비스별 계약 유형의 차별화, 엄격하고도 명확한 계약서 등으로 줄일 수 있다.

로 한 계약에서 대리인이 최선을 다하지 않고 자신의 이익을 우선시 하는 경우, 주인은 이 같은 문제점을 파악하기 위하여 별도의 시간과 비용을 들이게 된다.²⁾

이 이론은 대리인 문제를 가장 완화하는 최적의 계약을 찾기 위한 이론으로 대리인 관계에서 발생할 수 있는 목표 상충성과 위험분담이라는 두 가지 문제를 해결하는데 주안점을 둔다. 그리하여 역선택의 문제를 해결하기 위해 주인은 계약의 메뉴를 제시하여 각기 다른 유형이 자기 유형을 노출하도록 계약을 선택(self-selection)하게 한다. 또한 도덕적 해이의 문제를 해결하기 위하여 대리인이 어떤 노력수준을 선택했는가와 관련된 것으로 대리인의 노력을 유도하기 위한 인센티브의 설계와 그 노력에 대한 정보획득을 위한 감독과 모니터링을 중요시 한다.

민간위탁이 결코 자동적으로 조직에 효율성을 가져다주는 것은 아니다. 오히려 민간위탁 자체가 경찰서비스 전달체계의 마지막 부분에 하나의 연결고리를 더 추가하는 것에 지나지 아니하여, 결국 이 연결고리 때문에 주인-대리인 관계가 하나 더 나타나는 결과에 머무르고 말 수도 있다. 이 이론은 경찰업무의 민영화 모형 중에서 주인인 경찰기관이 대리인인 민간경비(민간전문가)에게 경찰업무를 위탁하는, 민간위탁 모형에 있어서 고려해야 할 몇 가지 사항에 대한 접근방법을 제공하게 된다. 무엇보다도 경찰서비스의 민간위탁에 있어서 대리인이 추구하는 목적이 주인의 목적과 일치할 수 있도록 계약내용을 설계하는 방식과 대리인의 행위에 대한 정보를 획득할 수 있도록 시스템을 갖추는 것이 중요하고 할 수 있다.

3) 치안서비스 공동생산이론

오늘날 미국과 영국 등 선진국에서는 치안활동에 대한 접근에 있어서 소위 '서비스제공주체의 다원화'에 초점을 맞추고 있다. 이것은 치안서비스 생산과정에 있어서 민간부문이 독립된 주체로서 참여하게 되었음을 의미하는 것으로서 '치안활동'(policing)은 곧 '경찰'(public police)의 영역이라는 전통적 견해에서 한 단계 발전한 것이라고 할 수 있다. 이러한 과정 속에서 치안서비스의 공동생산론적 접근은 치안서비스의 생산성을 높이는 하나의 중요한 대안으로 등장하고 있다.

치안서비스 공동생산이론은 경찰자원의 효율적인 배분을 위한 민영화의 필요성 측면에서 이해하여야 하는데, 그것은 급증하는 치안수요로 인하여 더 이상 경찰만의 힘으로 다양한 치안수요를 충족시키는데 한계가 나타나고 있는 반면, 민간경비의 성장과 발전으로 인하여 경찰과의 관계도 새롭게 인식되고 있기 때문이다.

경찰업무의 민영화 유형 중에서 역할분담 모형은 이 이론과 많은 관련을 맺고 있다고 볼 수 있다.

2) 이러한 '도덕적 해이'를 최소화하기 위하여 모니터링 체계를 갖추어야 하며, 주인은 자신이 바라던 대로 높은 성과를 거두었을 때 대리인에게 적절한 성과를 보상해주는 보상체계를 마련하여 업무수행에 대한 동기부여 등의 유인책을 마련하여야 한다.

III. 교통경찰업무 민영화의 영역과 한계

1. 교통경찰업무의 특성

일반적인 경찰업무는 그 특성을 단순하게 개념 정의할 수 있는 서비스가 아니라 고 하는데 그 특색이 있다. 분명한 것은 적어도 이러한 경찰업무 중에는 적지 않은 업무가 민영화에 적합한 이론적 범주에 속한다고 하는 것이다.

더욱이 교통경찰의 대상은 모든 계층의 국민들로서, 운전할 때는 물론 보행할 때에도 교통경찰의 업무대상이 된다. 특히 직접적으로 국민과 접촉을 하여 그들의 면전에서 혹은 다른 많은 사람들의 직·간접적인 관심과 주목 속에서 업무가 이루어지므로 법집행에 있어서의 말초신경과도 같이 그 여파는 전체 경찰활동의 평가에 지대한 영향을 미치게 된다. 그리고 도로망의 확대와 자동차 이용량의 확대에 따른 국민들의 경제활동의 범위의 확장은 교통경찰업무의 광역화를 요구하게 되었다. 따라서 교통경찰업무도 지역적 특성을 고려하는 가운데에서도 전국적 규모의 일관된 교통정책을 요구하게 되었다.

교통경찰업무의 민영화와 관련하여 일부 교통경찰업무들 중에는 특정시민에게 특별한 보호서비스를 제공하는 것으로서 다분히 기본적인 보호서비스로서의 성격을 지닌 것들이 있는데, 예를 들어 장례식 운구행렬에 경찰이 에스코트를 해 준다거나 고속도로에서 갑자기 펑크가 난 자동차의 타이어를 교체하여 준다거나 혹은 건설현장의 공사로 말미암아 교통체증이 있는 경우 필요한 교통통제를 한다거나 하는 일이다. Savas의 유형분류에 따르면 이것들은 기본적으로 민간재에 분류되며 사기업체가 제공할 수 있는 성질의 것이다. 미국의 일부 경찰관서에서는 이미 이러한 서비스 제공에 대하여 수수료를 징수하고 있다(Fixler & Poole, 1988 : 109).

2. 교통경찰업무 민영화의 수준별 유형

교통경찰업무의 민영화는 당해 업무의 민영화 수준 내지 단계에 따라 다음 3가지의 유형으로 나누어 볼 수 있다.

1) 교통경찰서비스 유료화 모형

현재와 같이 교통경찰이 해당업무를 그대로 수행하되 특별한 교통경찰서비스 제공에 대하여는 그 이용자에게 별도의 비용을 부담하게 하는 유형의 민영화

(user-financed police services model)를 의미한다. 종래에는 경찰서비스 제공을 위한 재원을 국가가 세금을 통해서 마련하였지만, 이 모형의 경우에는 필요비용을 서비스 이용자에게 개별적으로 부담하게 한다는 특징을 갖는다.

가장 통상적인 형태의 수익자부담형태를 띠는 교통경찰업무 민영화 유형 중의 하나는 종래 교통경찰에서 무상으로 제공하던 교통사고조사 및 분석에 대한 업무를 수행한 경우 일정한 요건에 따라 소정의 수수료를 징수하는 것이다. 물론 모든 교통사고의 경우에 수수료를 징수하는 것은 아니며 대개는 일정한 과실정도와 피해정도에 의하여 당해 교통사고가 개인적 혹은 사회적 손실기준을 충족하였을 경우에 한정될 것이다.

이러한 교통경찰서비스의 유료화 모형은 민영화 이전과 비교하여 일반납세자들에게는 어떠한 추가부담도 주지 않는 것이다(Pancake, 1983 : 34-36).

2) 민간위탁 모형

전문기능을 구비한 민간경비에게 교통경찰기능의 일부를 위탁하여 서비스를 공급하게 하되 경찰은 지도와 감독의 책임 및 필요재원의 조달책임을 지는 유형의 민영화(contracting-out model)를 의미한다.

경찰서비스를 민간이 제공하는 형태는 수많은 다른 공공서비스와 마찬가지로 경찰서비스의 민간위탁 형식으로 나타나 경찰업무지원서비스 및 이와 관련된 경찰보조서비스를 실시하는 것으로부터 시작되었다. 많은 지역에서 순찰차 유지관리와 다른 지원서비스를 위해 민간위탁을 한다. 미국의 일부도시의 경우 불법주차차량의 견인이 아직까지도 경찰의 직접적인 업무범위에 놓여있는 경우도 있지만 거의 ¾에 해당하는 미국의 도시들이 이 업무를 민영화하고 있다. 뉴욕시의 경우에는 민간회사가 불법주차차량을 견인하도록 계약을 맺고, 다음에 경찰관서의 비용을 충당하기 위하여 견인해 온 자동차에 대해 과태료를 市에서 부과하는 방식을 취했다. 이외에도 지금까지 민간위탁을 해 온 전통적인 경찰지원서비스 중에는 교통통제업무와 주차관리업무가 경찰의 책임 하에 지속적으로 민간위탁에 의해 이루어지고 있다. 학생 등·하교시 교통안전업무(Guarding School Crossing) 등도 민간위탁에 의해 제공될 수 있는 교통경찰서비스가 될 수 있다. 예를 들어, LA市の 경우 학생 등·하교시 교통정리원 업무를 경비회사에 민간위탁하고 있다. 이스턴아이다호 메디컬센터, 애리조나교통국과 하와이대학교, 하와이주 히로(Hilo)市 등에는 민간기업체들이 유료주차장 설비를 갖추고 불법주차차량을 단속하는 권한을 부여받고 관련서비스를 제공하고 있다.

민간위탁의 최종단계는 정규경찰관의 권한과 임무를 고스란히 민간에 이양하는 것인데, 최근에 들어서서 이런 완전한 단계의 민간위탁은 1950년대 중반에 있었던 미국 미시간주 카라마주(Kalamazoo)市에서의 교통법규위반자 체포를 위한 3년 6개

월간의 민간위탁계약이라고 할 수 있다(Fixler, 1988 : 113). 비록 카라마주市에서의 이러한 교통경찰활동에 대해서는 결과적으로 실패한 것으로 귀결되었지만, 동 계약에서는 계약당사자의 업무수행이 합법성을 가질 수 있도록 교통순찰경비원에게 셰리프(sheriff)의 완전한 대리인으로서의 권한을 부여하였다.

공무원이 아닌 자로 하여금 법률이 정한 공권력을 행사할 수 있는가에 대한 법이론적인 논쟁에도 불구하고 아무튼 완전한 형태의 정규경찰관의 임무를 고스란히 민간위탁하는 것은 재정적인 이유로 자체 교통경찰조직을 갖추고 운영하기 힘든 지역에서는 교통경찰업무의 실질적인 제공을 위한 가장 현실성이 있는 방법 중 하나가 될 것이며, 우리나라의 지방자치경찰제도의 확대시행에 따른 지방자치단체의 재정자립도 차이를 해소하는데 많은 시사점을 제시할 수 있다.

3) 역할분담 모형

일반적인 서비스 상품과 같이 교통경찰서비스 이용자 자신이 비용을 부담하고 민간이 서비스제공의 주체임은 물론 책임(1차적 책임)을 분담하고, 교통경찰은 제2차적 책임만 갖게 하는 유형의 민영화(service shedding model)를 의미한다. 이것은 민영화의 가장 완전한 형태라고 할 수 있다.

미국법무부의 연구용역을 맡은 랜드연구소(Rand Corporation)는 공무수탁사인(deputization)제도는 “연방정부, 주정부 혹은 시당국이 특별한 권한을 부여하여 일반적으로 일정한 기간에 일정지역에 대해 일정한 권한을 지닌 개인이나 공경찰로서의 지위를 부여하는 공식적인 수단”이라고 정의한 바 있다(Wildhorn & Kalcalik, 1971 : 4 : 4).

최근 들어 부쩍 늘어난 민자고속도로와 같이 해당지역에 대하여 포괄적 관리권을 국가나 공공기관으로부터 위임받은 구역에서는 철도공안과 같은 일정한 형태의 특별권한을 부여 받은 민간경비원들에게 범죄자에 대한 체포권과 수색권을 행사할 수 있도록 하는 것도 좋을 것이다. 이러한 권한을 행사하는 민간경비원은 반드시 용의자에 대한 체포요령과 다양한 법률적인 문제에 대해서 훈련을 받아야 할 것이다. 필요에 따라서는 무기도 지급될 수 있을 것이며 특별경찰관으로서 임무가 부여될 것이다.

이를 위해서는 국가나 지방자치단체는 교육훈련과 제복지급의 조건 및 총기사용에 관한 권한을 법률 혹은 조례로 규정하여 법적근거를 확보하여 둘 필요가 있다. 일정한 경우 법원이나 지방자치단체장 혹은 경찰서장이 제한된 범위 내에서 사인간의 문제에 대해 특별경찰권을 부여하는 방안도 고려할 수 있다.

3. 교통경찰기능의 민영화 확장대상 및 순위

교통기능의 세부업무에 대한 민영화 수용태도에 대한 선행연구에 따르면 <표 3-1>에서 보는 바와 같이, 전체집단은 운전면허증·적성검사 및 제 증명서 발부업무가 교통기능 중에서 가장 선순위의 민영화 수용태도를 보였고, 교통정보센터 운영업무, 운전면허시험관리단 운영업무, 혼잡도로 교통소통(교통유도)업무, 교통단속장비 설치 및 운영업무, 피해자가 처벌을 원하지 않거나 단지 보험처리를 위해 신고한 경우의 교통사고조사보고서 작성업무(불벌·보험처리용 교통사고조사업무) 그리고 교통순찰업무 순으로 나타났다(이상훈, 2008 : 118-120).³⁾

<표 3-1> 교통기능에 대한 민영화 수용순위(전체집단)

교통기능의 세부업무	순위	평균	표준편차
운전면허증 등 제 증명서 발급업무	1	3.17	1.015
혼잡도로 교통소통(교통유도)업무	4	3.02	1.038
교통단속장비 설치 및 운영업무	5	2.98	1.057
교통순찰업무	7	2.75	1.051
교통정보센터 운영업무	2	3.12	1.009
운전면허시험관리단 운영업무	3	3.03	1.071
불벌·보험처리용 교통사고조사업무	6	2.95	1.042

4. 교통경찰업무 민영화의 확장범주

교통기능의 민영화는 일반적으로 경찰의 업무를 범죄와의 전쟁(crime fighting)과 결부하는 고정관념에서 볼 때, 교통기능은 그것과 일정부분 거리가 있다는 측면에서 가장 먼저 경찰업무의 민영화 가능성을 타진할 수 있다고 본다. 그 중에서도 운전면허증 등 제 증명서 발급업무가 전체집단이 응답한 최상위 민영화대상 업무로 나타나고 있는데, 이것은 최근 대통령직 인수위원회가 잠정적으로 결론을 지은 바와 같이 기존 경찰청 산하 운전면허시험관리단의 업무에서 자동차운전면허 교습소로 이양하기로 한 것과 맥을 같이 한다.

한편 일본의 경우와 같이 혼잡도로 교통소통(교통유도)업무도 우리나라에서 활성화하는 방안을 구체적으로 논의할 필요가 있다. 일본은 경비업무를 시설경비업무,

3) 이상훈은 경찰기능을 생활안전, 수사형사, 교통 그리고 경비기능으로 분류하고, 각 기능에 대하여 4-7개의 구체적 업무를 제시하고 이에 대해 시민, 경찰 그리고 민간경비종사자 1,000명에게 조사연구를 실시하여 경찰업무의 민영화에 대한 수용여부와 민영화 가능한 경찰업무의 범위 그리고 기능별 경찰업무의 민영화 추진순위에 대하여 조사연구를 실시하고 있다(이상훈, 2008 : 55-160).

혼잡경비업무, 운반경비업무, 신변경비업무 등으로 분류하고 있으며(안황권 외, 2007 : 139)⁴⁾ 특히, 혼잡경비업무 중 교통유도경비업무의 경우에는 도로교통 관계법령에 관한 사항, 차량 및 보행자의 유도방법에 관한 사항, 사람 또는 차량이 혼잡한 장소에 있어서의 정리방법에 관한 사항, 그리고 각종 기자재의 사용방법에 관한 사항 등을 전문화시키고 있는데(박병식, 1996 : 68), 일본에서 이 분야에 종사하는 경비원 수가 전체 상주경비(시설경비)원의 숫자에 버금가는 중요한 비중을 차지하고 있다.

우리나라 「경비업법」에서도 교통유도경비의 도입에 대한 근거규정을 갖고 있다. 즉, 「경비업법」(제2조 제1호 가목)은 “경비를 필요로 하는 시설 및 장소에서의 도난·화재 그 밖의 혼잡 등으로 인한 위험발생을 방지하는 업무”를 모두 시설경비업무로 정의하고 있다. 따라서 “경비를 필요로 하는 장소에서의 혼잡 등으로 인한 위험발생을 방지”할 목적으로 교통유도경비를 실시할 수 있다고 해석된다.

따라서 출·퇴근시간 교통정체구간이나 상시 교통정체구간에 민간경비원이 교통유도원으로서 교통경찰업무를 보조하거나 대체하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다고 본다. 특히, 동 업무를 수행하고 있는 교통업무 담당 의무경찰(교통외근)인력은 2008년부터 단계적으로 감축·폐지됨(재정경제부·교육인적자원부·국방부·보건복지부·노동부·기획예산처, 2007)에 따라 이를 보충·대체할 인력으로서 정규경찰관을 100% 충원하기에는 경찰예산상 불가능하므로, 일부를 정규경찰관으로 채용하되 나머지 부분에 대하여는 민간경비를 활용할 수 있도록 교통유도경비원제도의 시행이 필요하다고 보인다.

한편 경찰의 교통사고 처리 결과에 대한 이의신청 및 번복사례는 <표 3-2>에서 보는 바와 같이 매년 늘어나는 것으로 나타났다.

<표 3-2> 교통사고 1차 조사결과의 이의 및 번복사례

(단위 : 명)

사례/연도	2004년	2005년	2006년	2007.6 현재
이의신청	3,418	3,173	3,035	1,260
번 복	42	50	65	36

자료출처 : 2007 경찰청 국감제출자료(연합뉴스, 2007. 10. 27)

이러한 조사결과의 번복은 실제적 진실의 발견과는 별개로 경찰의 교통사고처리 능력에 대한 국민의 신뢰를 떨어뜨려서 결과적으로 경찰불신으로 이어지게 되는 것인 바, 해당업무에 대한 전문성을 확보하기 위한 민간전문가의 참여가 필요하다

4) 일본 「경비업법」 제2조 제1항 제2호는 “사람 혹은 차량이 혼잡한 장소 또는 이들 통행에 위험이 있는 장소에 있어서 부상 등의 사고발생을 경계하고 방지하는 업무”라고 규정하고 있다.

고 여겨진다. 더욱이 피해자가 가해자의 형사처벌을 원하지 않거나, 단지 보험처리를 위해 신고한 경우의 교통사고조사보고서의 경우에는 그 작성단계에서 민간에 위탁하는 것이 바람직하다.

최근 경찰청 산하 도로교통안전관리공단에서 실시하는 국가자격제도인 교통사고감정사 제도나 건설교통부 산하 교통안전공단이 민간자격증 형태로 시행하는 교통사고분석사 제도는 교통사고에 대한 과학적 분석으로 교통안전대책을 마련하고 교통사고 당사자의 분쟁을 최소화하기 위한 전문자격증으로 자리매김하고 있다. 이러한 자격증 제도의 활성화를 통하여 민간전문가를 양성한다면 교통안전대책은 물론 구체적인 교통사고 관련분쟁에서 교통경찰이 민간인 간의 분쟁에 직접 개입하기 보다는 사고 당사자간의 당사자주의적 관점의 사건해결을 통한 분쟁해결이라는 보다 공정성을 담보하는 가운데 불필요한 비난을 교통경찰이 부담하지 않는 형태의 교통사고 대책이 가능할 것이라고 본다.

IV. 교통경찰업무 민영화를 위한 정책적 제언

교통경찰업무의 민영화는 교통경찰서비스 제공에 있어서 교통경찰자원의 한계라는 문제의 해결을 위한 근본적인 처방이 될 수 있다. 하지만 교통경찰업무의 민영화를 본격적으로 시행하기 위해서는 다음과 같은 문제들에 대한 검토가 필요하다고 하겠다.

1. 교통경찰서비스 관련 자격증제도의 일원화

현재 교통사고처리와 관련한 자격증으로는 경찰청 산하 도로교통안전관리공단에서 실시하는 국가자격제도인 교통사고감정사 제도와 건설교통부 산하 교통안전공단이 민간자격증 형태로 시행하는 교통사고분석사 제도가 있다.

두 자격증은 시험을 주관하는 기관의 차이가 있을 뿐 시험의 내용이나 자격증 취득 후에 종사할 업무의 영역이 유사하다고 할 수 있다. 단지 차이라면 교통사고감정사는 국가공인자격증이고 교통사고분석사는 민간자격증이라는 차이 밖에 없다. 그나마 국가공인자격증인 교통사고감정사제도도 2001년 11월 자격신설 당시에는 민간자격증으로 시작하였으며 그 후 2007년 4월에 이르러서야 국가공인자격증으로 모습을 바꾼 것이다.

따라서 두 개의 국가기관 내지 공공단체에서의 경쟁적이고 소모적인 자격증제도를 존치하는 것 보다는 이를 창조적으로 해체하여 하나의 국가공인자격증으로 통일하도록 하되, 도로교통법상의 사건 사고의 수사와 관련하여 직접적인 연관성을

많이 가지고 있는 경찰청과의 관계를 고려하여 경찰청 산하 도로교통안전관리공단의 교통사고감정사로 일원화되는 것이 타당하다고 본다.

2. 민영화된 제도예의 접근보장을 위한 형평성 보장

교통경찰업무의 민영화를 통해 교통경찰서비스의 소비를 시장경제원리에 가깝게 가져가려고 하려는 논의가 피해갈 수 없는 문제점 중의 하나는 교통경찰업무의 민영화는 경찰서비스를 가장 절박하게 필요로 하는 집단이나 계층에게 있어서는 결과적으로 접근을 차단하게 만드는 폐해를 가져올 수도 있다는 것이다. 생계형 차량 운전자의 경우에는 가장 많이 교통사고 노출되어 있으며 그래서 교통사고 발생시 신속하고도 공정한 사고조사 및 분석이 필요로 함에도 불구하고 교통사고감정사 내지 교통사고분석사의 사건의뢰비용이 과다할 경우에는 이들과 같은 경제적 약자들에게는 교통경찰업무의 민영화는 혜택이 아니라 재앙으로 받아들여질 수 있다.

이렇게 생계형 차량이용자들에 대한 교통사고처리비용부담의 전가문제와 빈곤층의 교통경찰서비스 민영화에 따른 접근제한가능성 문제를 해결하기 위해서는 우선 일정한 소득 이하의 사고자에 대해서는 국선변호인 제도와 같은 취지의 국선 교통사고감정사 내지 국선 교통사고분석사를 선임하도록 하여 사건의 해결 이후에 가해자에게 비용일체를 사후 징수하는 방안을 생각할 수가 있다. 한편 일정규모 이상의 교통사고관련 분쟁에 있어서는 교통사고감정사 내지 교통사고분석사 등의 전문가를 선임하도록 강제하는 의무적 선임제도를 실시하는 것도 자격증 제도의 초기 정착화를 위해 바람직 할 것으로 판단된다.

3. 대리인에 대한 체계적인 모니터링과 인센티브 제공

교통경찰업무의 민영화 중에서 운전면허시험업무의 민간이양은 종래 국가의 행정행위 중 면허행위를 민간이 수행한다는 점에서 법률적 행위인 면허발급에 대한 공정성 확보가 가장 시급한 과제로 등장하였다.

주인-대리인 이론에서 살펴본 바와 같이, 대리인 문제를 가장 완화하기 위해서는 목표 상충성과 위험분담이라는 두 가지 문제를 해결하여야 할 것이다. 우선 역선택의 문제를 해결하기 위해 행정기관은 행정행위의 대리행사에 있어서의 법적·제도적 장치를 구체적으로 마련하여 제시하고, 또한 도덕적 해이의 문제를 해결하기 위하여 대리인의 정당한 노력을 유도하기 위한 인센티브의 설계와 그 노력에 대한 정보 획득을 위한 감독과 모니터링을 실시할 필요가 있다.

따라서 교통경찰업무의 민영화가 결코 모든 것을 시장에 맡긴다는 것이라기보다는 국가의 법률적 행위를 이행함에 있어 적절한 대리인을 두고 기존 교통경찰조직

에 반사적인 효율성을 가져다주는 동시에 당해 교통경찰업무의 효율성을 담보해 내는 것인 만큼 법적 기준과 계약된 행위에 대한 정당한 보상과 필요에 따라서는 인센티브를 지급하는 수단을 병행하는 것이 요구된다.

하지만 동시에 이러한 법적 기준 등의 제반수단들이 너무 강조되는 것도 경계하여야 할 것이다. 왜냐하면 민영화와 동시에 민영화에 대한 부작용을 우려하여 지나치게 규제한다고 하는 착상 자체가 가져다주는 것은 다름 아닌 교통경찰서비스 전달체계의 마지막 부분에 하나의 장식적 의미의 연결고리를 하나 더 추가하는 것에 지나지 아니할 수 있기 때문이다.

무엇보다도 교통경찰서비스의 민영화에 있어서 대리인이 추구하는 목적이 교통경찰서비스의 본질적인 목적과 일치할 수 있도록 민영화 계약내용의 설계방식과 대리인의 행위에 대한 정보를 획득할 수 있도록 하는 관리·감독시스템을 잘 갖추어야 할 것이다. 특히 운전면허시험과 관련하여서는 과학적 검정교재를 개발하여 제시하고, 면허시험감독관에 대한 자격요건의 구비와 사전교육을 통한 전문성 확보, 운전면허기능시험내용에 대한 국가적 차원의 지속적인 연구개발 등이 요구된다고 하겠다.

4. 운전면허취득자에 대한 철저한 사후관리

운전면허시험의 민영화로 말미암아 운전면허시험의 시행과 관련한 부조리 및 불법행위가 일부 늘어날 가능성이 있다. 운전면허의 취득이 종래에 비하여 다소 용이해졌다고 본다면 이제는 운전면허취득 후 운전자의 교통법규 위반행위로 말미암은 별점관리를 철저하게 하고 이를 종합점수로 관리하여 해당자를 배출한 운전면허시험기관에 대하여 일정한 사후제재를 가하는 등의 종합적인 연계관리체제를 구축하고 보다 활성화할 필요가 있다.

그리고 운전면허시험 외에 교통사고예방을 위해 보다 필요하다고 판단되는 교통안전교육이나 상습 음주운전자 및 마약·대마 등 약물투여 중 운전자 등에 대한 운전면허 행정처분 등을 강화하여야 한다. 이와 같이 운전면허의 취득에서부터 운전자의 올바른 운전습관의 확립에 이르기까지 교통사고의 미연의 방지를 통한 안전사고 예방을 위한 전반적인 교통경찰정책의 시행이 차질없이 이행되어야만 민영화된 교통경찰업무가 제 기능을 발휘할 수 있을 것이므로 사후관리체제를 구축하는 것은 교통경찰업무 민영화 성공의 보루가 될 것이다.

5. 교통경찰의 민영화 범주의 지속적인 확장

교통경찰업무의 민영화로 말미암아 경찰의 위상이 이제는 더 이상 국가와 사회

의 안녕과 질서유지의 유일한 대안이 아니라는 인식이 점차 확산될 것으로 기대된다. 차제에 선행연구에서 나타난 교통경찰업무의 또 다른 영역에서도 이것을 확장할 필요가 있다.

현재 거론되고 있는 자동차운전면허제도에만 머물러 있을 것이 아니라 이것을 시발점으로 삼아 교통경찰업무 전반에 대한 민영화 가능성을 진단하고, 운전면허시험관리단이 수행하여 오던 업무 중 운전면허증 등 제 증명서 발급업무를 비롯하여 교통정보센터 운영업무, 혼잡도로에서의 교통소통(교통유도)업무, 교통단속장비 설치 및 운영업무, 보험처리용 교통사고조사업무 그리고 교통순찰업무에 이르기 까지 광범위한 영역에 대한 민영화 가능성을 긍정적으로 검토하여 볼 필요가 있다.

이것은 동시에 경찰노조의 반대와 같은 경찰업무의 민영화에 있어서 가장 직접적인 걸림돌을 만날 수도 있다. 하지만 오늘날의 경찰예산이 국민이 필요로 하는 경찰서비스의 수요에 비하면 턱없이 부족할 뿐만 아니라, 비용-효과면에 있어서도 기존의 경찰조직의 비효율성에 대하여는 어느 정도의 검증이 있었기 때문에 다분히 정치적 목적을 띤 특정 이익집단의 압력에 대해서는 이를 합리적으로 극복해 나가야 하는 전략이 필요하다고 하겠다. 동시에 기존 경찰관의 입장에서도 장기적인 관점에서는 교통경찰업무의 민영화의 산물이 장래에 자신의 제 2의 삶의 터전이 될 수도 있을 것이라는 거시적 안목도 요구된다고 보인다.

V. 결 론

다른 선진국과는 대조적으로 우리나라는 정부 주도의 경제개발 시대를 달려온 경험 때문인지 정부에 많은 역할을 기대하는 분위기가 여전하다. 하지만 공익은 공조적만이 보호할 수 있다는 미신(迷信)은 이제 거대한 시대적 변화의 물결 앞에서 서서히 씻겨 나가고 있다. 최근 일어나고 있는 ‘작은 정부론’은 무조건 정부의 역할을 축소하자는 데 국한된 논의는 결코 아니다. 그렇다고 작은 정부가 만능인 것은 결코 아니다. 역설적으로 미국에서는 정부 기능이 민간에 대거 위탁됨에 따라 ‘텅빈 정부(hollow state)’를 우려하는 목소리가 다시 대두되고 있다. 따라서 정부의 크기 자체에 주목하기 보다는 논의의 본질은 바로 ‘수요자 중심의 정부’ 다시 말해 ‘고객중심의 정부’라는 점이다. 즉 ‘민첩한 정부(agile government)’가 최근 선진각국에서 추구하고 있는 정부형태이다.

이명박 대통령 당선인이 언급하여 화제가 되었던 ‘대불공단 전봇대’사건에서 볼 수 있듯이 관료주의 또는 레드 테이프의 폐단은 양의 동서를 막론하고 관료조직이 있는 곳이면 어디든지 나타나는 현상이다. 문제는 관료조직은 태생적으로 ‘경쟁’에서 자유로운 존재여서 망할 걱정도 없고 퇴출당할 염려도 없다. 따라서

모험을 자초할 필요성을 느끼지 못한다. 그들에게는 ‘수요자’내지 ‘고객’이 애초부터 존재하지 않았거나 중요하지 않았다. 그 결과 민간조직에 비해 현저하게 효율성이 낮다는 것은 이제 이론적으로나 실증적으로 더 이상 논쟁의 대상이 되지 않는다.

교통경찰행정에 있어서도 업무량의 과중으로 인해 급증하고 있는 교통경찰수요에 부응하지 못하고 있는 현실에서 한정된 교통경찰을 유효하고 적절하게 활용하지 않으면 안 된다. 이를 위해서는 경찰의 지금까지의 교통정책을 고쳐서 민간에 위탁 가능한 것은 민간에게 실시하게 하는 등 민간경비 등의 민간전문가들과 경찰의 역할을 재조정해야 할 것이다.

교통경찰업무처리 프로세스를 특정직 교통경찰공무원에 의한 업무특화(specialization), 교통전문민간인의 일반직 내지 기능직경찰공무원으로의 채용기회 확대(civilianization), 그리고 민간교통전문가에게 일부를 민간위탁(contracting-out)해 처리하게 된다면, 한정된 자원을 가진 우리 교통경찰의 현실 속에서도 교통경찰 본연의 업무와 같은 핵심역량에 경찰자원을 집중시키고, 나머지 활동은 내부와 외부의 민간교통전문가에게 맡김으로써 경찰서비스제공에 있어서 보다 전문성과 효과성이 담보될 수 있다고 본다. 이것은 비용절감이라고 하는 차원의 경제적 접근 외에도 교통경찰의 임무를 효율적으로 완수하기 위하여 경쟁력·핵심역량 강화를 위한 대안을 교통경찰업무의 민영화를 통한 경찰자원의 집중화 및 전문성확보라고 하는 관점에서 의미 있는 일이다.

또한 이러한 교통경찰업무의 민영화를 위한 파트너로서의 역할이 요구되는 민간 경비 스스로도 교통업무수행역량을 강화하는 등의 노력이 병행되어야 하겠다. 이를 통하여 경찰력과 민간교통전문인력이 적절히 조화되어 종래의 경찰력위주의 교통정책에서 이제는 민간경비를 포함한 사회전반의 최적자원을 총동원하는 교통정책으로 발상을 전환할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 권순만·김난도(1995). “행정의 조직경제학적 접근 : 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로”, 『한국행정학보』 제29권 제1호, 77-95.
- 김성언(2004). 「민간경비의 성장과 함의」, 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 박병식(1996). 「민간경비론」, 법률출판사.
- 박우순(2002). 「행정학의 새로운 패러다임」, 법문사.
- 안황권 외(2007). 「비교시큐리티제도론」, 진영사.
- 이상훈(2007). “경찰업무 민영화의 내용과 한계에 관한 연구”, 『한국공안행정학회보』 16(3) : 230-259.
- _____(2008). 「경찰업무의 민영화에 관한 연구」, 박사학위논문, 동국대학교 대학원.
- 이원우(1998). “정부기능의 민영화를 위한 법적 수단에 대한 고찰”, 『행정법연구』, 3 : 108-136.
- 이황우(2004). “21세기 미래지향적 교통경찰조직에 관한 연구”, 『한국공안행정학회보』 18 : 329-371.
- _____(2004). “한국 경찰조직의 효율성 측정”, 『한국경찰학회보』 8 : 181-195.
- 임준태(2004). 「독일형사사법론」, 21세기사.
- 정남철(2006). “효율적인 경찰집행을 위한 새로운 작용형식의 활용에 관한 연구”, 치안논총 제22집, 치안정책연구소.
- 정윤길(1998). 「지방공공서비스의 위탁계약 관리과정에 관한 연구 : 사회복지시설, 폐기물 처리, 교통관련 서비스를 중심으로」, 동국대 대학원 박사학위 논문.
- 최응렬(2001). “공무원총정원제하에서의 경찰인력의 효율적 운용방안”, 『한국공안행정학회보』 11 : 413-440.
- 최정택(2006). “공공안전분야 민간위탁도입에 관한 연구 : 치안분업모델을 중심으로”, 국제경호협회, 정기학술발표회 세미나자료집.
- 한영수(2001). “형사사법업무의 민간위탁에 관한 연구”, 『형사정책』 13(2) : 133-156.
- 허경미(1998). “민간경비산업의 발전방안에 관한 연구”, 치안정책연구, 10 : 73-94.
- Bayley, David H. and Shearing, Clifford D.(1996), “The Future of Policing,” *Law & Society Review*, 30(3) 585-606.
- _____(2001), *The New Structure of Policing : Description, Conceptualization, and Research Agenda*, National Institute of Justice(NIJ), U.S. Department of Justice.

- Benson, Bruce L.(1998), *To serve and protect : privatization and community in criminal justice*, New York University Press.
- Bowman, Gary W., Hakim, Simon and Seidenstat, Paul. (1992), *Privatization the United States justice system : police, adjudication, and corrections services from the private sector*, North Carolina : McFarland & Company, Inc.
- Bureau of Justice Assistance(BJA). (2000), *Operation Cooperation : Guidelines for Partnerships between Law Enforcement & Private Security Organizations*, 1-15.
- Fixler, Jr., Philip E. and Poole, Jr., Robert W. (1988), "Can Police Service Be Privatized?," *The ANNALS of the American Academy Political and Social Science*, 498 : 108-118.
- Forst, Brian. (2000), "The Privatization and Civilianization of Policing," In Charles M. Friel. (ed.), *Criminal Justice 2000, Vol 2, Boundary Changes in Criminal Justice Organizations*, 19-79, Washington D.C. : National Institute of Justice.
- Forst, Brian and Manning, Peter K. (1999), *The Privatization of Policing : Two Views*, Washington D.C. : Georgetown University Press.
- Pancake, Dale. (1983), "Cooperation between Police Department and Private Security," *Police Chief, June* : 34-36.
- Wildhorn, Sorrel and Kalcalik, James S.(1971), *The Law and Private Police*, LEAA Report R-872-DOJ, Vol. 4. Washington DC Government Printing Office.
- 재정경제부·교육인적자원부·국방부·보건복지부·노동부·기획예산처(2007). "비전 2030 인적 자원 활용 「2+5」 전략 및 '병역제도 개선방안 : 군복무 및 사회복무제도", 2. 5.
- 매일경제(2008). 2. 5.
- [http : //www.kotsa.or.kr](http://www.kotsa.or.kr)(교통안전공단 홈페이지)
- [http : //www.rtsa.or.kr](http://www.rtsa.or.kr)(도로교통안전관리공단 홈페이지)
- [http : //www.dla.go.kr](http://www.dla.go.kr)(운전면허시험관리단 홈페이지)

ABSTRACT

A Study on Privatization of Traffic Policing

Lee, Sang-Hun

Modern society often faces 3Cs : change, competition, and customer. The main issue of today's police science study, therefore, circles around how public police effectively cope with the radically changed environment. As one of the workable and appealing policy tools to reform the police, the privatization has been not only strongly supported in terms of a theoretical study, but also widely used in practice all over the world. However, Policing has been widely regarded as an exclusively public-sector activity conducted by sworn officer, but a large and increasing share of the aggregate demand for public safety and security is being handled by the private sector.

This study examines on the very practical one, how contracting out, most widely used as the privatization alternatives, is perceived and put into practiced in the field of traffic police services.

This study is intended to examine recent shifts toward privatization of traffic policing. Although some people regard police services as inappropriate for privatization, most everyone else have persuasively considered that many police services are not public goods or, at least, not pure public goods.

We can consider that there are three types of privatization with respect to traffic policing, that is, user-financed police services, contracting out, and some degree of service shedding.

As society changes, so must traffic policing. And it is needed to enhance the ability of traffic police and private to accomplish their primary mission, to serve and protect the public.

Key Words : Traffic police, Privatization, Civilianization, Driver's license agency, Principal-agent Theory