

연구보고서 2000-13

경찰서 및 파출소의 기능·역할의 정립과 설치의 기준·규모에 관한 연구



《研究陣》

연구자 : 양문승 (원광대 교수)

비

명

목 차

I. 서 장	9
1. 연구의 배경 및 목적	9
2. 연구의 범위 및 방법	11
II. 치안환경변화 분석	20
1. 사회환경변화	20
1) IMF 시대의 도래와 그 후유증	20
2) 공권력에 대한 국민 신뢰 실추	23
3) 시민의 의식 및 치안욕구의 변화	26
2. 최근범죄동향	28
1) 재산범죄 및 생계형범죄 등 대폭 증가	28
2) 강력범죄의 지속 증가	30
3) 여성 및 소년범죄자의 증가	31
4) 재범자 비율의 증가	32
5) 대도시 중심의 범죄발생	32
6) 범죄의 광역화, 기동화	33
7) 첨단하이테크 범죄의 급증	34
III. 경찰서 및 파출소의 기능·역할 분석	37
1. 경찰서 운영 실태	37
1) 경찰조직·운영시스템의 개편 개요	38
2) 부패방지 및 민원행정제도 개선	40
2. 파출소 운영실태	43
3. 외국 경찰 기능 및 역할의 변화추이	45
1) 대륙법계 경찰	45

2) 영미법계 경찰	47
3) 통합형국가 경찰	48
IV. 경찰서 및 파출소의 설치기준·규모 분석	50
1. 운영실태	50
2. 규모결정시의 변수와 사례	52
V. 외국 관련제도의 검토	55
1. 미 국	55
1) 도시의 경찰기관(City Police)	59
2) 도시경찰의 역할·기능과 규모	62
2. 독 일	64
3. 일 본	67
1) 개요	67
2) 지역을 수호하는 경찰활동	70
3) 자원봉사자와 함께 하는 지역안전활동	73
4) 치안서비스 향상을 위한 경찰전문화 도모	77
4. 싱가포르	79
VI. 전향적 혁신 패러다임의 구상	81
1. 전체적 논의	81
1) 기본적 분석틀	81
2) 적용가능 기준의 보완(선진국의 대 경찰인식)	83
2. 진단지표별 세부 검토 및 적용포인트	89
1) 관할조정의 문제	89
2) 경찰관 1인당 담당인구(인구부담률)의 문제	94
3) Response Time에 관한 문제	97
4) 과학화·정보화의 문제	100

5) 물리적 환경개선의 문제	108
6) 지역특성별 경찰조직 운영에 관한 문제	111
VII. 통합적 재검토를 통한 발전 모형	118
1. 역할·기능 측면	121
2. 설치 기준·규모측면	124
VIII. 맺는 말	126
참 고 문 헌	128

표 차 례

<표 I-1> 경찰관서 현황	12
<표 I-2> 경찰서 등급결정 기준	13
<표 I-3> 현장도착 소요시간 현황	14
<표 I-4> 1999년도 경찰세출예산현황	17
<표 II-1> 파출소 제도개선 시범운영에 대한 실태점검 결과	29
<표 II-2> IMF시대 전후의 범죄발생건수 비교	30
<표 II-3> 죄종별 강력범죄 발생 및 검거 현황	31
<표 II-4> 여성 및 소년범죄자 현황	32
<표 II-5> 중요범죄의 재범 현황(1998년)	32
<표 II-6> 컴퓨터 범죄 단속 실적	35
<표 III-1> 부서별 분장사무 내역	38
<표 III-2> 경찰관서별 인력배치현황	41
<표 III-3> 경찰청 내·외근별 인력배치	41
<표 III-4> 지방청 내·외근별 인력배치현황	41
<표 III-5> 경찰서 내·외근별현황	42
<표 III-6> 경찰서·파출소의 내·외근 및 계급별 인력배치현황	42
<표 V-1> Freiburg 경찰서의 지구 경찰서 및 파출소의 현황	65
<표 V-2> Offenburg 경찰서의 지구경찰서 및 파출소 현황	66
<표 V-3> Konstanz 경찰서의 지구경찰서 및 파출소 현황	67
<표 V-4> 일본 경찰직원 현황	67
<표 V-5> 경찰서·교번·주재소 수의 연도별 추이	69
<표 V-6> 등록자의 보유자격	78
<표 VI-1> 사무재배분을 위한 원칙 및 기준	94
<표 VI-2> 여자경찰 분포 현황	95
<표 VI-3> 교통계획의 분류	98

<표VI-4> 지역문화공간(시설)의 분류	110
<표VI-5> 우리 나라 도시화율 추세	112
<표VI-6> 지역유형별 인구성장 비교	112

그림 차례

<그림 I -1> 연구 총괄체계도	19
<그림VI-1> 분석체계도	81

비

의

I. 서 장

1. 연구의 배경 및 목적

우리 경찰의 임무 및 직무범위에 대해서는 기본적으로 경찰법 및 경찰관직무집행법에 명시되어 있는데, 이에 의하면 경찰의 임무는 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지로 되어 있고¹⁾, 경찰관의 직무범위는 첫째, 범죄의 예방·진압 및 수사, 둘째, 경비·요인경호 및 대간첩작전수행, 셋째, 치안정보의 수집·작성 및 배포, 넷째, 교통의 단속과 위해의 방지, 다섯째, 기타 공공의 안녕과 질서유지로 구체화하고 있다.²⁾ 이러한 경찰의 임무 및 직무범위내 활동을 수행하는 중추조직단위는 바로 일선 경찰서 및 파출소라고 할 수 있겠다. 경찰서 및 파출소의 설치 근거가 되는 기본법은 경찰법 제2조 및 제17조가 되며, 이의 명칭·위치·관할구역·하부조직·공무원의 정원 등은 대통령령인 ‘경찰청과 그 소속기관 등 직제’에 규정되어 있고, 직무수행에 필요한 사항, 즉 직무수행의 범위나 방법 등에 관하여서는 ‘경찰관직무집행법’, ‘사법경찰관리집무규칙’, ‘외근경찰관근무규칙’, ‘민원사무처리규정’ 등 각각의 경과(警科)관련법규에 산재하여 규정하고 있다.

그러나 우리 경찰이 경찰서 및 파출소를 치안활동의 중핵 거점으로 하여 이처럼 다양한 직무를 수행하고 있음에도 불구하고 그 직무 특성상 시민들은 경찰과의 접촉관계에 있어서 불가근 불가원의 의식구조를 지니고 있어 만족할만한 민경체제와는 아직도 먼 거리감을 가지고 있다.

이러한 경찰과 국민간에 보이지 않는 공고한 벽은 경찰직무수행의 효과성이나 능률성에도 그 영향을 미쳐 서로 악순환의 연결고리를 형성하게 된다.

또한 최근의 급변하고 있는 제반 치안환경변화는 경찰서 및 파출소의 효율성 재평가

1) 경찰법 제3조.

2) 경찰관직무집행법 제2조.

를 통한 새로운 역할 모델의 창출을 강구해야 한다는 시대적 사명감과 당위성을 제기하고 있다.

경찰이 수행하게 되는 치안행정부문은 여타 행정부문보다도 사회의 환경변화에 민감하며, 대응의 접근에 있어서도 신속성과 탄력성이 가일층 요구되는 부문이다.³⁾ 따라서 현재 우리 경찰은 그 어느 때보다도 '세계화와 개방화', '과학화와 정보화', 지방화 및 자치화'라는 국내외적 변화가 겹쳐있는 현 상황에서 이를 극복하고 양적이나 질적인 대변신을 모색하여 치안행정의 순조를 도모해야 하는 전환점에 서 있다.

경찰의 행정서비스는 정부가 공급하는 순수공공재 중 대표적 예로 꼽힌다. 따라서 경찰서비스는 비경합성을 띠게 되며(J. C. Weicher ; R. A. Musgrave & P. A. Musgrave), 이러한 연유로 누가 대신해 줄 수도 없고 누가 대신해 줄 것을 기대해서도 안 되는 부문이다. 오로지 경찰과 국민이 시대의 변천에 따른 새로운 역할과 기대에 터전하여 쌍방간 성숙하고 바람직한 합의점을 찾는 부단한 노력만이 필요할 뿐이다.⁴⁾

특히 1995년부터 실시된 지방자치화에 따라 우리나라에서 그 동안 일관되게 유지해 온 중앙집권적인 국가경찰체제가 무언가 새롭게 정립되어야 한다는 필연성에 당면해 있다고 본다.

더욱이 지난해 새로운 정부의 출범으로 말미암아 대통령의 공약사항 중 하나이었던 자치경찰제 실시가 가시화된 현시점에서는 이의 구체화 작업 역시 경찰서 및 파출소의 기능·역할이나 설치기준 등의 새로운 틀 모색과 그 궤적을 같이 해 나갈 때 경찰직무 수행의 효과성이나 능률성 제고에 기여할 수 있게 된다.

지방자치화에 걸맞는 경찰조직체제의 구상은 경찰의 중립화, 경찰의 민주화, 경찰에 대한 국민의 의식 및 태도, 수사권 독립, 치안서비스라는 발전적 의미의 경찰개념 등을 하나의 연장선상에서 고려하는 연계들 위에서 그 활로를 찾아야 한다.⁵⁾

국가공권력 행사가 그 상징인 경찰조직이 자치경찰제로 전환하는 데에는 몇 가지 선

3) 양문승, "지방자치경찰제 실시에 대비한 지방경찰의 역할모델-일본의 지역경찰을 중심으로", 원광대 논문집 제32-1집, 원광대학교, 1996, 299면.

4) 양문승, "경찰행정서비스의 극대화 기본구상", 수사연구 : 경찰 50주년 기념특집(통권 144호), 수사연구사, 1995. 10, 36면.

5) 양문승, 전제 "지방자치경찰제 실시에 대비한 지방경찰의 역할모델", 300면.

결과제의 달성이 수반되는데, 그 중 가장 중요한 요체는 중앙과 지방의 협력네트워크라고 할 수 있다.

중앙정부와 지방단체간 관계에 영향을 미치는 결정요인은 크게 정치적요인, 경제적요인, 사회·문화적요인, 행정내부적 요인 등으로 구분할 수 있는데, 가장 먼저 고려되어야 할 정치적 요인을 들어보면 첫째, 정당정치가 활성화되어야 한다. 둘째, 권력이익집단이 기능에 따라 다양하게 분화되고 수와 규모가 클수록 중앙의 획일적인 통제를 약화시켜 지방주민의 다양하고 특수한 사정을 중앙정책에 반영시키기 위한 압력활동을 강화하게 된다. 셋째, 주민의 참여 활발 정도는 관계의 정도를 결정짓는다. 넷째, 주민의 의식수준이나 가치관이 민주적이고, 자율적이며, 자기판단적이고, 책임의 자치의식, 합리주의적 사고방식, 행정에 대한 관심도 등이 강할수록 중앙과 지방의 관계는 보다 대등하고 수평적인 협력관계를 강화시킬 수 있다는 것이다.⁶⁾

이러한 협력네트워크 이론뿐만 아니라 유사한 이론들을 더듬어보더라도 향후 가장 중시되는 요인으로서 행정서비스의 수요자인 주민들의 만족도, 민주성, 자율성을 들고 이를 유인해 내는 시스템 구축에 정책수립의 우선 순위를 두고 있다.

따라서 이 연구는 상술한 바와 같이 치안활동의 중핵거점인 경찰서 및 파출소에 대해서 주민만족도, 효과성 및 능률성의 제고 등 치안환경변화에 따른 새로운 역할모델의 강구 필요성, 다양한 경찰업무 및 직무범위의 기능 적정성 재검토, 만족할만한 민경체제에의 가속적인 접근 필요성 등을 그 배경으로 하며, 이러한 배경의 논의를 충족시킬 수 있는 과학적 논거를 마련하고 국제화, 정보화, 자치화 등 현시대적 상황도 감안한 경찰서 및 파출소의 기능과 역할을 재정립하고 이에 합당한 설치기준이나 적정규모의 모델을 제시하고자 하는 데에 그 목적이 있다.

2. 연구의 범위 및 방법

이 연구에서 다루고자 하는 내용은 치안환경변화에 따른 경찰서 및 파출소의 기능과

6) 이은재·김종식, “지방자치단체의 전국적인 협력방식에 관한 연구(연구보고서 제70권)”, 한국지방행정연구원, 1990, 26~31면 ; 김재훈, “중앙과 지방간 기능재분배에 의한 연구(KIPA연구보고 93-06)”, 한국행정연구원, 1993, 115~120면 참조.

역할을 재평가하여 제반 변화에 탄력적이고 신속하게 대처하기 위한 설치기준이나 규모의 준거틀을 새로운 패러다임으로 재구축하고자 하는 것이다.

1998년 말 현재 우리 경찰은 13개 지방경찰청, 225개 경찰서(1급 112개, 2급 39개, 3급 74개) 및 3,219개 파출소를 운영하고 있다. 평균적으로 1개 경찰서당 15개 파출소를 배치하고 있는 셈인데, 지역의 광역성으로 인하여 서울 및 제주에서는 1개 경찰서당 약 20여개의 파출소를 운영하고 있으며, 부산·대구·인천 등의 대도시에서는 1개 경찰서당 약 17-18개의 파출소, 기타 지역에서는 1개 경찰서당 12~13개의 파출소를 배치·운영하고 있다.

<표 I-1>

경찰관서 현황

지역	지방청	경찰서				파출소		
		계	1급	2급	3급	계	파출소	출장소
서울	1	31	31	-	-	607	516	-
부산	1	13	13	-	-	232	211	-
대구	1	8	7	1	-	133	121	-
인천	1	8	7	-	1	113	110	-
경기	1	28	16	8	4	363	372	-
강원	1	17	3	4	10	196	186	-
충북	1	11	2	2	7	157	149	-
충남	1	18	6	4	8	279	265	-
전북	1	15	4	4	7	255	242	-
전남	1	26	8	4	14	374	356	-
경북	1	24	5	6	13	334	317	-
경남	1	24	8	6	10	347	334	-
제주	1	2	2	-	-	42	40	-
계	13	225	112	39	74	3,219	3,219	-

※ 출장소는 1998의 경우 개념불명확으로 통계에서 제외함.(자료 : 경찰통계연보, 제42호, 1998)

또한 '경찰청과 그 소속기관 등 직제'에 의하면 등급별 경찰서의 정원(경찰공무원에 한함)은 1급지 150명 이상, 2급지 70명 이상, 3급지 50명 이상으로 구성하도록 규정하고 있고⁷⁾, 보유차량은 1998년 말 현재 승용 소형 순찰차량만 하더라도 4,163대에 이르고 있다.⁸⁾ 경찰서 등급은 아래표와 같은 기준으로 결정하게 되어 있는데⁹⁾, 도시화의 진전에 따라 1980년대 말부터 점점 등급이 상향조정되고 있음을 알 수 있다.¹⁰⁾ 최근의 추이만 보더라도 1997년말 1급지 109개, 2급지 39개, 3급지 76개, 총 224개에서 1998년 말 1급지 112개, 2급지 39개, 3급지 74개, 총 225개로 조정되었다.

<표 I-2> 경찰서 등급결정 기준

등 급 별	등 급 결 정 기 준
1급지(대도시형)	특별시, 광역시, 도청소재지 경찰서. 인구 25만명 이상 시에 소재한 경찰서. 인구 25만명 이상 관할경찰서.
2급지 중소도시형	인구 25만명 미만 시에 소재한 경찰서. 인구 15만명 이상 25만명 미만 관할경찰서.
3급지(농어촌형)	인구 15만명 미만 군에 소재한 경찰서

개괄적으로 보더라도 이처럼 경찰서 및 파출소는 방대한 조직과 인력 및 장비를 갖추고 있는데, 그 실태를 분석하고 향후 바람직한 모델로 무게중심을 옮겨보고자 할 때 전제조건이 되는 적용지표 또는 사고의 전환 포인트로서는 다음과 같은 몇 가지를 대표적으로 들어볼 수 있겠다.

첫째, 일반행정관할과 경찰관할과의 일치여부이다. 특히 서울의 경우 도시의 급속한 팽창에 따라 양자간에 그 관할이 일치되지 않는 경우가 상당수 존재하는데¹¹⁾, 이러한 불일치는 고소·고발 등 민원사건, 기타 민원사무, 그리고 지역사회에 밀착하는 치안서비스나 치안접점확대에 지장을 초래할 수도 있는 요인이 된다. 따라서 이것은 경찰서 및

7) 경찰서 등급에 관한 규칙 [별표3].

8) 경찰청, 경찰통계연보(제42호), 1998, 76~79면 참조.

9) 경찰서 등급에 관한 규칙 [별표1].

10) 경찰청, 경찰통계연보, 1990~1998의 추이분석.

11) 경찰서의 명칭·위치 및 관할구역 참조.

파출소의 확충·통폐합·재배치 등에 관한 본원적 적용기준이 될 수 있다.

둘째, 경찰관 1인당 담당인구(인구부담률)를 들 수 있다. 우리나라의 경우 전·의경을 제외한 정규경찰관이 9만여명이며 총인구수는 1995년에 이미 4,500만명을 돌파하여 1998년말 현재 4,643만명을 기록하고 있어 경찰관 1인당 담당인구가 500여명을 상회하는 것으로 산출되는데, 이 수치는 선진국의 250~300명선에 크게 못 미치고 있어 치안활동의 적정기능이나 역할기대 수준을 충족시키기 어려워 바람직한 경찰문화 창출에 저해요인이 되므로 장기적 관점에서 일관성 있고 체계적인 인력수급이 될 수 있도록 병행 검토가 필요한 과제이다.

셋째, Response Time(현장도착 소요시간 ; 출동시간)의 중요성이다. 현재 경찰서나 파출소의 설치위치는 대개 지역 중심으로 거점화되고 있으나 과학적 관리 및 정보화를 토대로 기존의 지역중심 개념에서 Response Time 개념으로 전환되어야 한다.

경찰통계자료에 의하면 1998년말 현재 전국 평균 3분 이내 도착이 총 신고접수건수중 70.8%, 5분 이내 도착이 22.0%, 10분 이내 도착이 5.6%로 나타나고 있어 1997년의 63.8%, 29.7%, 5.9% 보다 점진적으로 개선되고 있음을 알 수 있다. 특히 1995년의 58.1%, 32.8%, 8.2%에 비하면 1996년(63.2%, 29.3%, 6.4%)을 기점으로 그 개선속도가 약진하고 있음을 보게 된다.¹²⁾ 또 하나의 중요한 메시지는 현장도착 소요시간을 서울시, 5대광역시, 기타 도 단위로 나누어 볼 때 서울시나 기타 도에 비해서 광역시의 그것이 가장 뒤떨어지고 있는 양상을 보인다는 점이다.

<표 I-3>

현장도착 소요시간 현황

(단위 : %)

구 분		서울시	5대광역시	기타 도
1997	3분 이내	65.9	54.2	68.9
	5분 이내	25.7	39.4	27.2
	10분 이내	7.42	6.4	3.9
1998	3분 이내	83.3	60.6	61.0
	5분 이내	12.8	34.8	25.3
	10분 이내	3.6	4.5	9.3

자료 : 경찰통계연보, 제42호, 1998)

12) 경찰청, 경찰통계연보, 1995~1998 추이분석.

따라서 광역시 단위의 지방청에서의 대책수립 및 지방청 미설치 광역시에서의 지방청 설치가 요구되는 징표로도 볼 수 있는데, 5대 광역시 중 현재 2개 미설치지역의 지방청 신설이 뒤따라야 할 과제이다.

금년에 울산광역시에는 지방청이 신설되어 개청되었으나, 광주·대전은 신설이 되지 않으면 자치경찰과 광역자치단체와의 관할 균형이 맞지 않으므로 예산 등 제반 해결방안을 시급히 검토하여야 한다.

선진국들의 Response Time이 2분 내지 2분 30초대로 단축되고 있다는 점, 그리고 얼마나 빨리 도착할 수 있는가와 아울러 도착하고 나서 얼마나 신속하고 정확하게 초동 조치가 이루어질 수 있는가의 문제, 즉 양적 달성도와 질적 충실도가 다 함께 충족되어야 한다는 점 등에서 Response Time은 중요한 적용지표가 된다.

넷째, 과학화나 정보화를 반영하여 치안환경변화에 부응할 수 있는 시스템 구축이 경찰서·파출소의 시설 및 장비기준으로 제시되어야 한다. 따라서 제일선 경찰정보 통합활용시스템(FIND : Front-Line Information Developing)이나 WIDE(Wireless Integrated Digital Equipment)통신시스템, 범죄정보교환시스템, 다각조회시스템 등의 입체적 시스템 구축이 중요한 관건이 된다고 하겠다.

특히 최근 운용되기 시작한 범죄분석예측 프로그램(COMSAT)의 개선 및 전국규모로의 확대 등도 경찰서 단위의 과학적 범죄대응체제 일환으로 적극 추진해 나가야 한다.

다섯째, 일선경찰관서의 물리적 환경 개선을 들 수 있다. 이것은 경찰에 대한 시민들의 부정적 이미지 개선을 위한 경찰이미지 통합방안이라고 할 수 있는데, 경찰의 이미지나 행동을 통일함으로써 친대중적 이미지로 쇄신하는데 관건이 된다. 즉 일선경찰관서의 시설물에 대하여 시민화로의 과감한 개선이 필요한데, 경찰관서의 내부 인테리어나 사무집기 등을 밝고 쾌적하며 시민적 특성을 띠 수 있도록 개선·교체함으로써 시민들이 경찰에 대하여 친근감을 느끼고 경찰과의 두터운 벽이 허물어지게 될 것이다. 경찰의 제반 기능중, 특히 민원봉사실, 파출소, 피해자 및 참고인 조사실의 차별화 등은 시급한 개선 부분이라고 생각된다. 더 나아가서 장애자를 위한 배려(장애자를 위한 전용슬로프 시설 기준화, 수화(手話)상담소 설치, 외국어통역시스템 가동), 노약자를 위한 휴게공간 설치, 청소년독서공간 제공 등도 치안환경변화에 부응할 수 있는 경찰서·파출소의 기능과 역할의 재정립을 위하여 짚고 넘어가야 할 부분이다.

여섯째, 지역특성에 맞는 경찰조직 및 인력운영의 검토이다. 오늘날 일부 학자들 사이에서는 공공부문의 유전인자(Public Sector DNA)를 변화시켜 해당 부문을 재창조하지 않으면 국가발전을 기할 수 없다는 새로운 주장이 제기되고 있다. 정부조직을 생태학적인 관점에서 유기체로 파악하여 환경변화에 민감하게, 그리고 성공적으로 적응하고 기능토록 하기 위해서는 기존 유기체의 창조적인 파괴가 필연적이라는 것이다.¹³⁾ 한편 경찰서나 파출소의 치안활동은 지역사회를 그 근간으로 한다. 따라서 지역사회와 경찰은 상호의존적이고, 상호 개방적이어야 한다.¹⁴⁾ 이러한 두 가지 관점을 축으로 기존의 획일적이며 통일적인 운영기준을 제고하여 신속적인 기능재분배 모델을 다양화할 필요가 있다. 예를 들어 현재 1급서, 2급서, 3급서의 기본 모델을 지역특성모델과 MIX하여 1급서 a, b, c Type, 2급서 a, b, c Type, 3급서 a, b, c Type 등으로 세분화해 보는 것도 주요 검토항목중의 하나가 된다. 향후 실시 예상되는 자치경찰제와 관련하여 Team Policing이나 Cross Designation 시스템의 적용가능성 및 운영방식도 병행 검토하고자 한다.

일곱째, 경찰서 및 파출소의 설치규모 및 기준에 대한 원단위 설정문제가 대두된다. 일선 경찰관서에서 운용하고 있는 조직·인력·장비 등을 유형별로 정형화하여 기본원단위 책정이 가능하다면 경찰예산 편성시 과학적 근거를 제시하여 그 신속성과 정확성을 도모할 수 있을 것이다. 이 항목과 관련하여 부수적으로 검토할 또 하나는 경찰공무원 정원관리제도이다. 정원관리제도, 즉 총정원제가 도입된다면 향후 지방청, 경찰서, 파

13) David Osborne and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy : The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison-Wesley Publishing co., 1997, pp. 21~48.

창조적 파괴(Creative Destruction)는 여섯 가지 단계로 구성되어 있는데 조직규모의 축소(Downsizing), 조직의 동태적 균형(Dynamic Balance)의 추구, 시장접근전략(Market-Access Strategy)의 개발, 고객중심의 지향성(Customer-Driven), 탄력적 시장 조성(Market Foreclosure)전략, 조직영역의 세계화 추구(Global Scope)가 그것이다.

14) Willard M. Oliver, *Community-Oriented Policing : A Systematic Approach to Policing*, Prentice Hall, 1998 ; 지역사회 경찰활동(Community Policing)이란 용어는 매우 다양하게 설명되고 있다. Willard M. Oliver, "Community Policing Defined", *Law and Order* August, 1992. 참조 ; 지역사회 경찰활동의 탄력성 및 가변성 때문에 골드슈타인(Herman Goldstein)은 "우리가 지역사회 경찰활동이라는 용어를 폭넓게 사용하고 있으나 아직 통일된 개념규정이 되어있지 않은 상황이다"고 하며, 로젠바움(Pennis P. Rosenbaum)은 "경찰의 역사상 간단하고도 누구나 공유하는 지역사회 경찰활동의 개념이 이론적으로나 실제적으로나 존재하지 않는다"고 역설하였다.

출소 등 경찰관서 신설시 경찰인력의 효율적 운영과 예산편성시 과학적 적용에 크게 기여할 수 있으리라고 생각된다.

1999년도 우리 경찰의 세출예산은 3조 4,754억원으로서 1998년 대비 0.2% 감소된 금액이지만, 막대한 예산규모라고 하지 않을 수 없다.¹⁵⁾ 올해 경찰예산의 기본방향은 「정부의 재정운영 목표에 부합되도록 제한된 재원을 합리적으로 배분하여 효율적인 치안활동이 확보되는 방향」으로 편성함에 있고 예방치안역량의 지속적 강화, 범죄수사활동력과 긴급상황 대응력 제고, 경찰의 전문화를 위한 기반 뒷받침, 경찰발전을 위한 제도개선 추진 등을 그 추진방향으로 하고 있다.

<표 I -4>

1999년도 경찰세출예산현황

(단위 : 억원)

구 분	'98 예산	'99 예산	증감	%
합 계	34,833	34,754	△79	△0.2
○ 일반회계	32,711	32,557	△154	△0.5
- 인건비	19,756	18,695	△1,061	△5.4
- 기준경비	4,494	4,865	371	8.3
- 기본 사업비	2,419	2,242	△176	△7.3
- 주요 사업비	6,042	6,755	713	11.8
○ 국유재산관리 특별회계	1,152	1,203	51	4.4
○ 자동차교통관리개선 특별회계	970	994	24	2.5

이번 예산에서는 특히 작년도에 대비하여 일반회계 중 주요사업비가 상당부분 증가하였는데, 이것은 예방치안역량의 강화, 범죄수사 활동력 확충, 대공 및 긴급상황 대응력 제고, 국제범죄 대응체제 구축, 경찰교육의 내실화 기반 보장, 정보화기반 구축사업의 계속 추진 등 6개의 주요역점사업 추진을 그 내용으로 하고 있다. 따라서 이러한 예산 반영 시 경찰공무원 정원관리의 적정화가 논의되어 맞물려야만 예산사정시 확실성을 담보

15) 경찰위원회, 심의회보(제14호), 1999. 4. 1.

하게 될 것이다.

상기 이외에도 많은 진단지표가 발굴될 수 있겠지만, 우선 이 연구에서는 첫째부터 여섯째까지의 6가지 적용(진단)지표 또는 사고의 전환 포인트를 논의의 출발점으로 삼아 경찰서·파출소의 기능·역할에 대한 실태 분석, 경찰서·파출소의 설치 규모 및 기준 등의 적합성 여부 검토, 선진국의 일선경찰관서 관련제도의 연혁과 현상파악 및 도입 가능성 검토, 국제화·정보화·시민의식 및 니즈(Needs), 범죄동향 등의 치안환경변화에 대응하는 경찰서·파출소의 기능·역할의 적절한 분배방안 모색, 치안여건별로 적절한 경찰서·파출소의 설치 기준 및 규모에 대한 모델화 등을 이 연구에서 다루고자 하는 중점내용으로 하고자 한다.

일곱째, 경찰예산 편성시 활용할 수 있는 기본원단위 문제나 경찰공무원 정원관리제도는 연구의 범위를 무한히 확대시킬 수 있으므로 후속연구로 미루고 이 연구에서는 제외하였다.

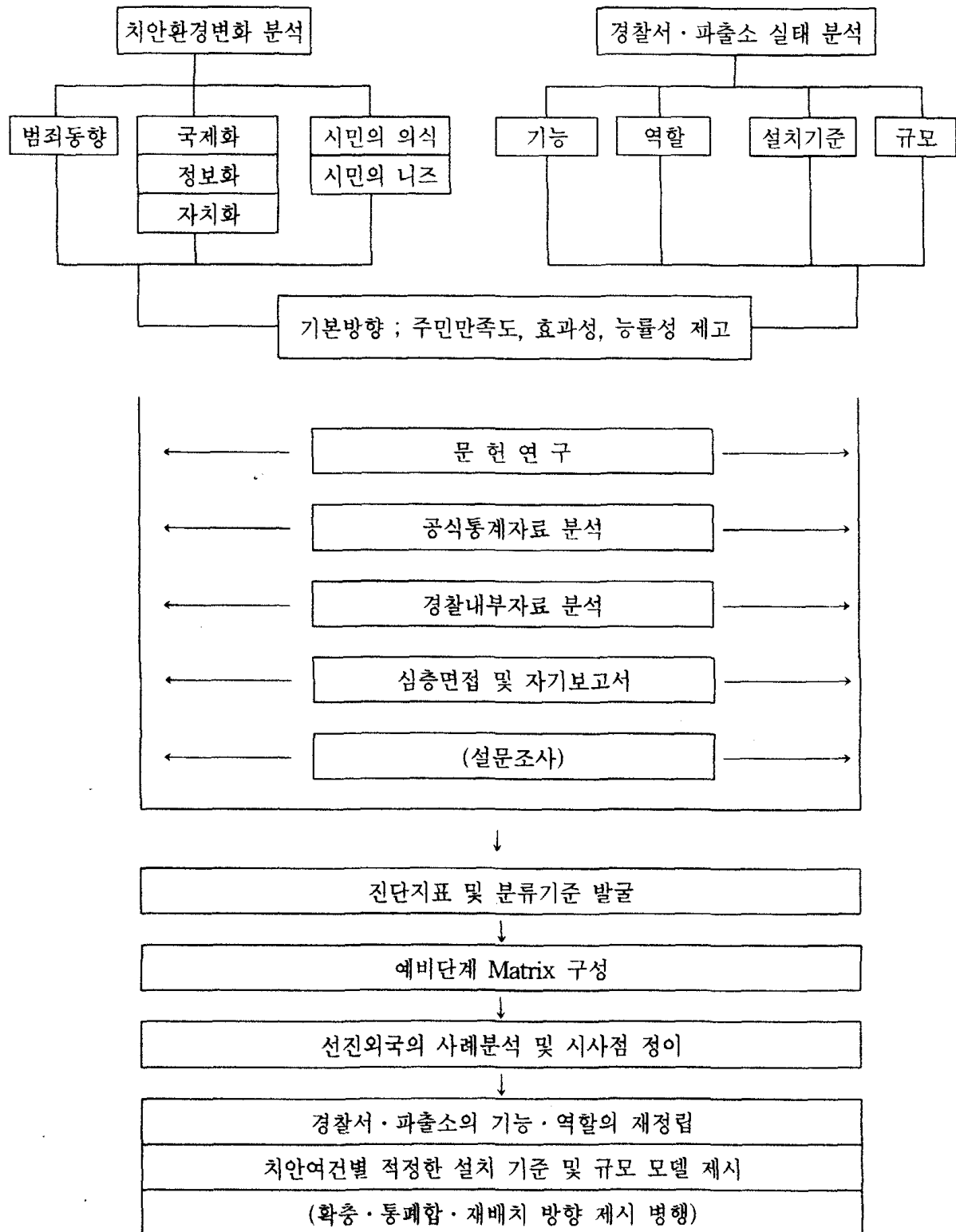
다음으로 이 연구의 방법은 이론적 접근과 실증적 접근으로 크게 나누어 병행 실시하였다.

첫째, 이론적 접근으로서 국내외 문헌 연구, 공식통계자료, 그리고 획득 가능한 경찰 내부자료 분석을 근간으로 한다.

둘째, 실증적 접근으로는 일선 경찰관서의 실태와 향후 방향성, 기능·역할과 설치기준·규모 등을 검토하기 위한 진단지표, 분류척도를 심도있게 분석하기 위하여 일선경찰관과 일반시민들을 대상으로 심층면접을 실시하였다. 설문조사는 당초 실시를 계획하였으나 그 동안 서울지방경찰청에서 실시한 바 있는 「경찰개혁에 대한 여론조사 결과보고서」 및 경찰청 기획단 및 방범국에서 실시한 바 있는 「파출소 운영제도 개선 시범운영 결과분석」의 내용과 당초 계획하였던 조사항목이 대다수 중복될 뿐 만 아니라 잦은 설문조사에 대한 시민과 경찰관들의 불만 및 비협조 우려 등을 감안하여 별도의 설문조사를 실시하지 않고 기 보고된 관련조사내용을 참조하였다.

상술한 연구의 내용·방법 및 기본틀을 연계시킨 연구총괄체계도는 다음과 같다.

<그림 I-1> 연구 총괄체계도



Ⅱ. 치안환경변화 분석

1. 사회환경변화

치안환경에 영향을 미치는 환경변수는 크게 정치적 요인, 경제적 요인, 사회적 요인, 문화적 요인으로 분류·고찰할 수 있겠다. 최근 치안환경변화를 초래케 하는 사회환경변화의 주요양상을 들어보면, 정치적 요인으로는 사회상부계층의 부정 심화로 부정에 대한 불감증 증폭, 정권과 공권력에 대한 국민신뢰 실추로 경찰에 대한 신뢰나 평가 저하, 그동안 억압되어 왔던 권리의식이 문민정부 하에서 일시에 표출되면서 고소, 고발 등 민원 사건 폭주, 통상적 경찰직무범주외의 개입 요구 증가, 지방화시대를 맞이해서 새로운 경찰행정서비스에 대한 국민 욕구가 강해지고 있다는 점 등을 지적할 수 있다.

경제적 요인으로는 IMF의 후유증으로 말미암은 복합적, 변형적 범죄의 다발과 삶의 질을 추구하는 과정에서의 부산물인 첨단하이테크 범죄의 급증 등으로 종래 범죄대처방식과는 질적으로 다른 범죄통제메카니즘이 요구되고 있다는 점이다. 사회적 요인으로는 도시화의 팽창, 노령화 사회에의 진입, 청소년 일탈행위 증가 등의 기조가 종전과 큰 변함없이 지속 유지될 전망이고, 특히 공간이동의 용이성에 따른 범죄의 광역화, 기동화, 상시화 현상은 점점 심각해지고 있는 추세이다.

문화적 요인으로는 국제화 바람에 편승하여 성개방 풍조 확산, 마약사범 및 외사사범의 증가, 연고의식이나 지방색의 온존, 교통문화 미정착, 건전근로의식의 퇴조, 형식주의나 적당주의가 아직도 이 사회전반에 폭넓게 자리잡고 있어 이러한 제반 현상 내지 문제점들은 우리 경찰의 역할과 기능에도 새로운 각도에서의 접근을 요구하고 있다. 이하에서는 대표적인 사회환경변화 추세 몇 가지에 대하여 좀 더 상세하게 살펴보기로 한다.

1) IMF 시대의 도래와 그 후유증

1997년 후반기의 외환위기로 인하여 동년 12월 3일 IMF로부터 국제금융을 받은 이

후의 시기를 IMF시대라고 하며 1998년에는 이의 파장이 고도화되면서 많은 사회변화를 야기시켰다. 대표적 사회변화를 들어보자면 국민 개개인의 잘못보다는 부패한 정치와 부정한 기업간의 결탁을 경제불황의 원인으로 보려는 인식이 확산되고, 정부 및 정치인에 대한 불신이 확대되면서 국민적 저항과 반감이 증폭되었으며, 이에 대한 반동으로 미래에 대한 불확실성으로 현실지향적 행위가 증가하고 기존의 가치관이 전도되거나 와해되어 사회혼란이 가중되기에 이르렀다. 물론 단기적 측면에서의 일시적 혼란이라고 자위할 수도 있겠지만 무너진 사회변화가 회복되기에는 상당한 시일이 소요되리라고 예측된다.

특히 경기침체와 자구적인 구조조정 등을 통한 대량실업에 따른 각종 사회문제의 발생은 심각한 수준인데 이러한 사회문제는 다음과 같이 요약할 수 있겠다.¹⁶⁾

(1) 통상적인 신용(거래)관계의 붕괴

- ① 현금유통의 경색으로 인한 자기자산 보존 및 회복심리 증가(예, 전세 대란)
- ② 일상적 신용거래에 대한 불신 극대화(예, 신용보증 붕괴)
- ③ 과도한 빚 독촉 등으로 인한 살인 및 자살 증가

(2) 금전탐닉 및 선호현상 증가

- ① 귀금속 및 현금다량 취급업소(은행, 현금지급기 박스, 귀금속 점포)에 대한 범죄 증가
- ② 현금 및 귀금속 보유심리 확산
- ③ 경제 및 금융범죄 증가 초래

(3) 가정 및 가족의 와해

- ① 실직, 부도 등으로 인한 가정의 가출 증가(노숙자 집단 형성)

16) 한국형사정책연구원, IMF시대 범죄연구 시리즈(제1호), 1998. 9, 6~7면.

- ② 생활고로 인한 주부의 가출 증가, 불법적 형태의 취업 증가
- ③ 생활고로 인한 노부모, 자녀에 대한 부양 포기 현상 증가
- ④ 이혼율의 증가
- ⑤ 생활고 등으로 인한 가족동반자살 증가

(4) 사회계층간 불평등 심화

- ① “부익부 빈익빈 현상”을 초래하여 계층구조의 양극화를 심화시키고 이에 따른 중산층의 붕괴 및 약화
- ② 결식아동의 증가(초등학생 6만 9천명, 중·고등학생 4만 3천명 추정)와 부랑인, 걸인 및 노숙자의 증가 등으로 절대빈곤계층 증가

(5) 노동조건 악화 및 노사문제 증가

- ① IMF를 빙자한 불법적 위장해고 가능성 증가
- ② 대량실업으로 인한 저임금의 일용직 증가
- ③ 노동환경과 복지시설의 악화
- ④ 정리해고 및 임금삭감으로 인한 노사관계의 악화 초래

(6) 실직근로자 연대 가능성 고조

- ① 실직자의 점진적 증가로 조직화의 움직임 대두
- ② 기존 노동단체의 주도 내지는 후원 가능성
- ③ 학생운동 및 재야단체와의 연대움직임 고조

(7) 인구문제

- ① 출산력 감소, 혼인연령의 상승으로 인한 인구구조의 변화 초래

- ② 외국인민이나 다른 지역(농촌이나 소도시)으로의 인구이동 야기
- ③ 특히 30대 이민자와 취업이민의 비율이 증가하는 경향(1998년 1/4분기 해외 이민자는 3,528명으로 지난해 동기 대비 13% 증가)

(8) 각종 일탈행위 및 사회병리현상 증가

- ① 스트레스, 히스테리, 한탕주의, 자포자기 등과 같은 “IMF심리증후군”의 증가는 정신질환, 도박 및 경마, 폭력, 범죄, 자살 등을 야기
- ② 일거리가 없거나 빚을 갚기 위하여, 또는 한탕주의에 의하여 각종 범죄증가(예, 실직자/명퇴자 상대 사기성 도박)
- ③ 실직 등으로 인한 사회적 무력감, 좌절감, 우울증 등을 달래고자 마약범죄 증가 가능성

2) 공권력에 대한 국민 신뢰 실추

경찰은 국가공무원 중 국민과의 접점이 가장 많은 직종중의 하나이기 때문에 경찰의 부패내지 비리는 타 공직사회의 그것에 비하여 상대적으로 기회가 많고 당연히 국민들의 시야에 쉽게 노출되는 속성을 지닌다.

경찰부패의 수준은 과거와 비교해 볼 때 개인적인 차원에서 이루어지는 것은 최근 많이 감소한 것으로 판단되나, 아직도 법제도의 문제나 조직운영의 불합리성에서 파생되는 관행적인 부패는 온존하고 있다고 보아진다.

1998년도 한해동안 징계를 받은 공무원 통계를 통해 살펴보면 경찰공무원이 징계를 받은 확률은 다른 공무원보다 훨씬 높은 것으로 나타난다.

1998년도 징계받은 전체공무원수는 그 어느 해보다 많은 7,420명으로 나타났는데 그 중에서 경찰공무원은 모두 3,378명으로 전체공무원의 45.5%나 차지하는 것으로 드러난다. 처분별로 살펴보면, 징계를 받은 3,378명중 파면·해임·면직이 941명으로 27.9%를 차지하였고, 정직이 426명으로 12.7%, 그리고 감봉·견책이 2,011명으로 59.5%를 차지하였다. 징계 경찰공무원 3,378명중 금품수수가 624명으로 18.5%, 무사안일이 789명으

로 23.4%, 업무부당처리가 107명으로 3.2%, 기타가 1,858명으로 55.0%였는데 이 수치는 전체 징계공무원 7,420명중 45.5%를 차지하여 경찰이 타 직종의 공무원들보다 부패에 훨씬 많이 노출되어 있다는 것을 반증한다.¹⁷⁾

이러한 경향은 현재 논란이 되고 있는 경찰의 수사권독립에도 큰 걸림돌이 되고 있는데 구조적 특성상 경찰내부의 자체 적발보다는 대형 사건·사고 발생시 그 처리과정에서 대대적으로 노출되는 경향으로 많이 나타난다.¹⁸⁾

한편 최근의 한 설문조사에서는 경찰공무원 10명중 7명 이상이 업무 수행도중 뇌물이나 청탁의 유혹을 받은 경험이 있는 것으로 나타났다. 10명중 2명은 100만원 이상, 4명은 10만원 이상을 뇌물이라고 생각하는 것으로 나타나 절반 이상이 10만원 이하의 뇌물이 아니라고 인식하고 있었다. 또 상당수의 경찰관이 외부 청탁이나 지연, 학연 등 연줄에 의해 승진이 이뤄진다고 느끼는 것으로 나타났다.¹⁹⁾

이러한 사실은 국회 행정자치위 소속 김옥두(국민회의)의원이 경찰청 국정감사를 위해 전국 지방경찰청, 경찰서, 파출소 경찰관 498명을 대상으로 설문조사를 한 자료에서 나타났는데, 자료에 따르면 「뇌물이나 청탁의 유혹을 받은 적이 있느냐」는 질문에 경찰관 498명중 39.8%(198명)가 「1~2번이 있다」, 27.8%(139명)가 「가끔 있다」, 3.0%(15명)가 「자주 있다」, 0.6%(3명)가 「매우 많다」고 답했고, 28.6%(143명)는 전혀 없다고 답했다.

뇌물의 유혹을 느끼는 이유를 물은데 대해 48.7%(243명)는「봉급만으로 살아갈 수 없어서」라고 답했고 18.7%(93명)는「주는 것을 뿌리칠 수 없어서」라고 답변하였다.

「뇌물이라고 생각하는 액수」는 1만원 이하 4.3%(22명), 1만원 이상 9.9%(49명), 5만원 이상 21.7%(108명), 10만원 이상 41.0%(204명), 100만원 이상 21.5%(107명), 무응답 1.6%(8명)의 순으로 나타났다.

승진을 좌우하는 가장 큰 요인에 대해서 능력과 실적 26.4%(141명), 외부청탁

17) 한국형사정책연구원, “경찰분야 부패방지 대책(국무조정실 연구용역보고서4)”, 1995. 5.

18) 대표적인 예로 최근 발생했던 인천 인현동 호프집 화재사건을 들 수 있는데, 이 수사과정에서 경찰 및 기타 공무원 수 십명이 사법처리되었고, 경찰청장이 경질되기에 이르렀다.

19) 이 내용은 국회 행정자치위원회 소속 김옥두 위원이 경찰청 국정감사를 위해 1999. 09. 22부터 동년 10. 01까지에 걸쳐 전국지방경찰청, 경찰서, 파출소 경찰관 498명을 대상으로 실시한 설문조사의 분석결과이다. 조선일보(1999. 10. 12).

21.9%(109명), 학연, 지연 등 인간관계 20.9%(104명), 근속연수, 선임순위 17.6%(88명), 돈 6.9%(34명)으로 나타나 외부 청탁이나 연줄에 의해 경찰 인사가 적잖이 이뤄진다고 느끼고 있었다.

새 정부 출범후 인사, 승진 문제의 개선정도를 물은데 대해서는 「변함없다」 또는 「악화됐다」는 응답이 42.8%(213명)에 달했고, 승진제도의 공평성에 대해서는 41.8%(208명)가 「공정치 않다」고 답했다.

새 정부 출범후 부정부패 등 비리의 개선여부는 62.9%(313명)가 「아주 많이 개선됐다」, 30.2%(150명)가 「조금 개선됐다」고 답해 90% 이상이 긍정적으로 답했다.

불만사항을 물은데 대해 52.1%(260명)가 「낮은 보수수준」이라고 답해 가장 많았고, 이어 과중한 업무 15.9%(79명), 인사적체로 인한 승진 어려움 14.4%(72명), 후생복지시설의 미비 11.8%(59명), 늦은 퇴근시간 6.3%(31명)의 순으로 지적했다. 경찰부정부패 및 비리는 문민정부 들어서 그리고 국민들의 자의식이 높아짐에 따라 그 적발사태가 심화되고 있어 효과적인 부패통제 시스템의 구상이 다각도로 강구되고 있는 실정이다. 이러한 시스템은 “경찰이 어떻게 하면 더욱 더 양질의 치안서비스를 제공할 수 있겠는가?”와 “어떻게 하면 부패를 야기시키는 연결고리를 차단할 수 있겠는가?”의 두 가지 대명제와 직결되고 있다고 할 수 있다.

최근(1999. 11. 08) 서울에서 개최된 바 있는 제68차 인터폴총회에서도 경찰조직내의 부패방지를 위한 각 국의 노력 발표가 주목을 끌었는데, 영국의 존 애보트 국가범죄정보 수사국 형사국장은 “경찰이 부패를 척결하기 위해서는 주민들에게 친절하고 깨끗한 모습을 보이는 것이 무엇보다 중요하다. 효과적인 경찰행정은 시민들이 무엇을 원하는지에 대한 정확한 분석에서 출발한다. 모든 경찰이 첨단 무기로 무장하고 공포를 유발시킬 필요는 없으며 영국 경찰은 부드럽고 믿음직한 모습을 보여 주민들에게 신뢰감을 주기 위해 노력한다”고 역설하였다.

미국의 에드거 애덤슨 인터폴 중앙사무국 차장도 “경찰부패 스캔들이 자주 터져나오는 국가에서는 국민들이 부패한 경찰에게 독립적인 수사권까지 줄 경우 더 횡포가 심해질 것에 대해 두려워하기 마련이므로 경찰 비리를 철저하게 뿌리 뽑으면서 신중하게 경찰권력을 강화해야 한다”고 경고하고 있다.²⁰⁾

3) 시민의 의식 및 치안욕구의 변화

경찰업무는 본질적으로 국민에 대한 명령과 제한을 주로 하는 권력작용이므로 일반적으로 국민이 우호적인 감정을 느끼기 어려운 성질을 가지고 있다. 더욱이 우리나라에서는 그 동안 경찰이 정치적 중립을 지키지 못했던 사례가 적지 않고, 경찰의 대국민자세가 위압적이며, 권위적이었던 까닭에 체질적으로 경찰을 두려워하면서도, 경원시하는 저변의 심리를 우리 국민 대다수가 가지고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 경찰과 국민과의 사이에서 상호간 인식되는 심리상태의 저변에는 과거 역사의 영향으로 잔재해 있는 경우가 대부분이다. 따라서, 경찰과 국민상호간에 이러한 알레르기 현상을 극복하지 못한다면 경찰의 고립화는 심해질 것이고, 경찰활동전반에서 소정의 목표달성이나 국민의 협력을 기대하기란 매우 어렵게 되고 만다.

우리 국민이 경찰의 행정서비스를 받고 싶어도 조성정책차원에서의 대민 서비스프로그램이 다양하고 치밀하지 못하다는 점도 장애요인의 하나로 작용한다. 따라서 우리 경찰에서도 민원절차 자동안내장치 설치 및 확대를 비롯해서 처리시간예보 및 처리절차안내 등 민원인의 궁금증을 해소해 줄 수 있는 대민 서비스 시책을 지속 발굴해 나가야 하고, 우리 국민도 원하는 대민 서비스를 민주적으로 설득력 있게 건의하여 서비스영역을 지속적으로 확대해 나가는 성숙한 시민역량을 발휘해야 한다.

다음으로 도시화 진전에 의한 인구의 집중에 따라 거래관계의 대량화 및 복잡화, 인구의 이동에 따른 광역성 및 기동성, 공동체구성원의 가치관 불일치, 핵가족화, 노령화 사회로의 진입, 개인주의의 발달, 빈부격차 및 빈민지역의 형성, 제 3의 생활공간이라고 일컬어지는 지하철·자동차 등에서의 범죄유발요인 등도 경찰행정서비스의 순조를 저해하는 요인이다. 또한 현대사회의 구조적 특성으로 대두되고 있는 금전만능주의를 배경으로 하는 사치향락풍조의 만연, 서구식 성개방풍조, 음란퇴폐문화의 범람, 청소년 유해환경 급증도 심각한 양상을 띠고 있다. 이러한 환경의 근절이나 개선을 위해서는 총체적으로 종합대책이 필요하며, 국민의 협력을 기반으로 사회적 통제력을 회복해 나가야 한다. 경찰행정서비스를 활성화하여 극대화 수준에 이르게 하기까지는 많은 시간과 노력이 필

요하다. 이를 둘러싼 수많은 문제점과 장애요인을 일시적으로 동시에 해소하기는 거의 불가능할 것이다. 경찰의 서비스를 활성화하기 위해서 제 1차적으로 강구해야 할 과제는 우리 경찰이 국민과 접점을 확대해 나감으로써, 국민의 의식을 전환시키고 국민의 Needs를 선도해 나갈 수 있도록 하는 것이다. 따라서 관할지역에 뿌리를 내린 경찰활동을 해야 되며, 그러기 위해서는 지역주민과 깊은 융화를 이루어야만 지역 주민의 자발적이고 적극적인 협력을 유도해 낼 수 있다. 아울러 지역경찰관이 지역사회활동에 적극 참여할 수 있는 계기부여와 지원을 아끼지 말아야 하며, 지역주민들과 비공식적으로 교류할 수 있는 지역사회활동도 적극적으로 실시하여야 한다. 이러한 활동을 전개하기 위해서는 지역경찰관서의 관할이 치안서비스 부담의 다각적 검토결과를 감안하여 재조정 및 신설되어야 하는 작업이 병행 추진되어야 할 것이다. 후속적으로 각 지역경찰관서별 서비스 프로그램이 강구되어야 하고, 전국적으로 매스컴과 지역자치단체를 통한 적극적 경찰홍보가 이루어져야 한다. 그럼으로써 '경찰과 국민이 하나'라는 폭넓은 인식이 사회전반에 자리매김하게 된다. 그 동안 경찰에 대한 시민들의 인식 및 평가에 대해서는 경찰조직 내·외부에서 상당수 행해져 왔으나, 최근 서울지방경찰청에서 올해 6월에 실시하였던 여론조사²¹⁾에 의하면 우선 국민의 대경찰 신뢰도에 대하여 과거보다 '향상되었다'는 응답이 74.4%로 매우 높게 나타나 일단 고무적이다. 그리고 경찰이 역점을 두어야 할 분야로는 '파출소(방법)분야'가 57.9%로 가장 높았고, 그 다음으로 '수사(형사)분야'가 21.6%, '정보분야'가 2.8%, '경비분야'가 1.5%의 순위를 나타내어 민생치안에 높은 관심을 나타내고 있다. 대민친절도 개선실태도 전화응대태도가 '친절하게 되었다'는 응답이 88.4%, 대민친절도 운동전개 후 '전반적으로 친절해졌다'는 응답 역시 85.3%를 나타냈다. 뒤이어 서울지방경찰청이 올해 9월에 실시한 3차 여론조사²²⁾에서는 경찰관들이 과거에 비해 '칭립하게 되었다'는 응답이 62.2%로 나타나 '칭립하지 않게 변하였다'는 응답 2.9%보다 월등히 높았다. 그리고 주목할 만한 내용으로서는 경찰이 이미지를 개선하

21) 현대리서치연구소, "경찰개혁에 대한 여론조사 결과보고서 -여론선도층 대상-", 1999. 7.

이 조사는 16개 언론사의 경찰출입기자 161명과 경찰협력단체 위원 615명, 총 776명을 대상으로 실시하였다.

22) 현대리서치연구소, "경찰개혁에 대한 제3차 여론조사 결과보고서 -시민대상-", 1999. 10.

이 조사는 1999. 09. 20부터 1999. 09. 30까지에 걸쳐 시민단체 및 교사 1,435명을 대상으로 실시하였다.

고 시민들에게 쉽게 다가가기 위해서는 언론홍보가 '필요하다'는 응답이 90.0%로 높게 나타났으며 경찰의 대국민홍보활동이 타 부처에 비해 '소극적이다'라는 응답이 41.7%로 '적극적이다'라는 응답 25.1%보다 더 높게 나타나 국민들이 경찰의 "자기 알리기"활동에 목말라 있음을 알 수 있는 것이 특기할 만 하다. 아울러 경찰이 시민들에게 신뢰와 사랑을 받기 위해 가장 중요하다고 생각하는 것으로 '공정'이 36.9% '친절'이 28.4%, '청렴'이 27.5%의 순으로 나타나 우리에게 시사하는 바가 크다고 하겠다. 한편 올해 4월 말부터 시행되기 시작한 파출소의 치안서비스센터화 시범운영에 대한 실태점검의 일환으로서 주민을 대상으로 실시된 시민여론조사²³⁾에서는 부조리요인이 종전보다 감소되었고 신고현장에서의 출동이 보다 신속해졌다는 여론들이어서 파출소의 기능이나 역할의 정립에 새로운 이정표를 제시하고 있다고 하겠다.

2. 최근범죄동향

1) 재산범죄 및 생계형범죄 등 대폭 증가

IMF의 후유증으로 인한 구조조정, 기업들의 부도 등으로 실업률이 증가하고, 노숙자가 양산되는 등 경기침체가 심화됨에 따라 사기, 횡령, 절도 등 재산범죄가 지난해에 비해 대폭 증가하였다. 또한 기업체 부도와 관련하여 부정수표단속법위반 건수도 증가한 것으로 나타났다.

IMF시대 전후의 동기간내 범죄발생건수를 비교해보면 다음과 같다.²⁴⁾

23) 경찰청 내부자료.

24) 한국형사정책연구원, "IMF시대 범죄연구 시리즈(제2호)", 1998. 11.

<표II-1> 파출소 제도개선 시범운영에 대한 실태점검 결과

(단위 : 명, %)

지방청	경찰서명	대상인원	신고현장 출동			부조리 요인 감소		
		계	신속	종전=	늦다	그렇다	종전=	아니다
12개	20개	3,655	40.2%	37.7%	22.1%	54.3%	29.1%	16.7%
부 산	영 도	200	40.5%	45.0%	14.4%	53.3%	31.3%	15.4%
대 구	남 부	200	50.4%	38.3%	11.3%	53.5%	29.6%	16.9%
인 천	연 수	200	28.9%	52.1%	19.0%	51.6%	40.0%	8.4%
경 기	부천중부	210	40.0%	48.1%	11.9%	65.2%	26.7%	8.1%
	양 평(郡)	119	34.5%	24.4%	42.0%	42.0%	26.9%	29.4%
강 원	춘 천	200	66.0%	32.0%	2.0%	52.0%	36.0%	12.0%
	홍 천(郡)	100	13.0%	43.0%	44.0%	27.0%	36.0%	37.0%
충 북	동 부	380	76.0%	22.3%	1.5%	86.5%	11.8%	1.5%
	진 천(郡)	41	17.0%	22.0%	61.0%	34.0%	29.0%	37.0%
충 남	대전중부	200	38.0%	39.0%	23.0%	65.0%	20.0%	15.0%
	청 양(郡)	100	51.0%	35.0%	14.0%	55.0%	30.0%	15.0%
전 북	전주중부	195				76.0%	16.0%	8.0%
	부 안(郡)	240	50.4%	40.8%	8.8%	74.2%	19.2%	6.6%
전 남	광주남부	300	52.5%	36.0%	11.5%	54.5%	38.5%	12.0%
	영 암(郡)	120	61.0%	23.0%	16.0%	68.0%	19.0%	13.0%
경 북	구 미	200	29.0%	43.0%	28.0%	45.0%	39.0%	16.0%
	의 성(郡)	100	24.0%	33.0%	43.0%	43.0%	25.0%	32.0%
경 남	마산동부	200	36.0%	36.0%	28.0%	47.0%	34.0%	19.0%
	통 영(郡)	150	32.0%	43.0%	22.0%	36.7%	42.7%	20.6%
제 주	제 주	200	24.0%	58.0%	18.0%	57.0%	31.0%	12.0%

<표 II-2>

IMF시대 전후의 범죄발생건수 비교

범죄 유형	발생건수		전년대비 증가율(%)
	1997년(1-10월)	1998년(1-10월)	
전체범죄	1,330,336	1,442,654	8.4
형법범죄	360,529	420,028	16.5
특별법범죄	969,837	1,022,626	5.4
재산범죄	273,675	326,548	19.3
절도	31,213	774	122.0
사기	212,911	3,997	18.8
횡령	28,419	4,310	18.8
특정경제범죄 가중처벌법	1,132	1,773	56.6
폭력성범죄	162,674	178,207	9.5
살인	763	774	1.4
강도	3,141	3,997	27.3
폭행	3,392	4,310	27.1
상해	20,227	22,037	8.9
폭력행위등처벌법	135,151	147,089	8.8
교통범죄	508,982	491,884	-3.4
도로교통법	326,783	323,811	-0.9
교통사고처리 특례법	182,199	168,033	-7.8

이러한 범죄동향은 경제여건의 변화가 전통적 범죄 발생 모형에 심각한 영향을 줄 수 있음을 여실히 반증하고 있는 것이며, 아울러 경찰의 범죄대응전략에도 역시 수정을 요구하는 중대한 요인임을 말해주고 있다.

2) 강력범죄의 지속 증가

강력범죄는 1995년에 그 증가추세가 잠시 위축되었다가 지난 해에 이어 1998년에도 17.3%가 늘어난 것으로 나타났으며, 발생건수의 96.7%를 검거·해결하였다.

죄종별로는 방화(49.1%), 강도(24.8%), 살인(22.8%)이 지난 해에 비해 크게 증가하였고 상대적으로 강간(6.2%)은 증가폭이 둔화된 것으로 나타났다.

<표II-3> 죄종별 강력범죄 발생 및 검거 현황

(단위 : 건)

구분		'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98
계	발생	10,681	8,610	8,736	10,763	12,114	9,762	10,655	11,599	13,602
	검거	10,025	8,074	8,792	11,821	12,213	9,413	10,026	10,846	13,152
살인	발생	633	595	620	808	653	630	679	784	963
	검거	606	577	642	849	650	640	680	770	975
강도	발생	4,760	3,289	3,112	3,730	4,580	3,674	3,670	4,420	5,516
	검거	4,308	3,192	3,432	4,254	4,631	3,537	3,364	4,027	5,316
강간	발생	4,247	3,669	3,919	5,298	6,173	4,844	5,580	5,627	5,978
	검거	4,367	3,605	3,897	5,984	6,261	4,673	5,307	5,327	5,745
방화	발생	1,041	1,057	1,085	927	708	614	726	768	1,145
	검거	744	700	821	734	671	563	675	722	1,116

3) 여성 및 소년범죄자의 증가

1998년 여성 및 소년범죄자 수는 총 440,323명으로 전체 범죄자의 23.4%를 차지하고 있으며, 검거된 범죄자 100명 중에서 여성이 약 15명, 소년이 약 8명으로 나타났다.

여성범죄자는 288,940명으로 지난 해 231,381명에 비해 24.9% 증가하였고 소년범죄자는 151,383명으로 지난 해 153,380명에 비해 1.3% 감소하였으나, 이는 교통사범 등 특별법범이 10.6% 감소한 이유 때문이며 실제 강도, 절도 등 강력범죄는 18.3% 증가하여 소년범죄의 흉포화가 심화되는 현상을 보여주고 있다.²⁵⁾

25) 경찰청, 경찰백서, 1999, 14~15면.

<표Ⅱ-4>

여성 및 소년범죄자 현황

(단위 : 명)

구분	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98
총 범죄자	1,146,745	1,303,807	1,302,228	1,500,707	1,463,184	1,476,151	1,572,497	1,693,080	1,880,016
여성범죄자	109,666	128,011	124,082	170,075	183,027	199,627	226,344	231,381	288,940
소년범죄자	83,269	85,207	86,941	103,655	108,681	123,372	136,323	153,380	151,383

* 총범죄자는 법인 포함 수치임.

4) 재범자 비율의 증가

1998년 검거된 범죄자의 56.6%는 재범자로서 같은 범죄를 반복해서 저지른 경우가 약 18%나 되었다. 중요범죄의 재범 현황을 살펴보면, 살인·강간·방화·강도 등의 경우가 재범률이 비교적 높게 나타나고 있다.

<표Ⅱ-5>

중요범죄의 재범 현황(1998년)

(단위 : 명)

구분	계	살인	강도	강간	방화	철도	폭력
검거인원	476,775	1,095	8,333	5,732	1,142	73,194	387,279
재범자 (구성비)	266,626 (55.9%)	701 (64.0%)	4,755 (57.1%)	3,604 (62.9%)	692 (60.6%)	33,685 (46.0%)	223,189 (57.6%)

* 재범자는 동종 및 이종 재범을 합계한 수치임.

5) 대도시 중심의 범죄발생

타년도도 유사하지만 1998년 총범죄발생건수 1,712,233건 중 6대 도시(서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전)에서 발생한 범죄는 819,897건(47.9%), 기타 지역은 892,336건(52.1%)으로써 6대 도시에서 발생한 범죄가 총범죄의 거의 과반수를 차지하고 있다.

형법범인 경우에는 6대 도시가 전체의 51.8%를 차지하고 있어 기타 지역을 초과하고 있으며, 범죄유형별로는 6대 도시의 점유비율이 강력범 48.7%, 절도범 51.4%, 폭력범 55.2%로서 대도시의 범죄발생 편중현상이 심각한 실정이다. 6대 도시중에서는 서울 45.9%, 부산 16.7%, 대구 11.9%, 인천 12.0%, 광주 7.9%, 대전 5.7%를 나타내고 있으며 서울이 차지하고 있는 범죄발생건수는 전국대비 22%를 나타내고 있어 이러한 편중현상을 여실히 드러내고 있다.²⁶⁾

6) 범죄의 광역화, 기동화

전국의 1일 생활권화, 도로망 정비, 대량운송수단의 발달, High Mobility 등에 의한 인구의 대량이동 양상 속에서 범죄가 광역화, 기동화되어가는 추세가 현저히 급증하고 있다. 따라서 과학적인 협력체제 없이는 사건의 조기해결이 매우 어려워지고 있는 실정이다. 더욱이 강력사건을 중심으로 범죄규모 및 지역적 비경계성(Boarderlessness)이 더욱 커지고 있어 이제 범죄사건 발생지 중심의 사건해결은 그 의미가 점차 퇴색되어가고 있다. 우리 경찰이 그 운영 내지 통솔의 편의를 위하여 종적 또는 횡적으로 그 기능을 분담수행하고 있는데 반하여, 범죄구성원들에게는 관할이 아무런 의미를 갖지 않는데에서 나타나는 당연한 귀결이다.

우리 나라에서 공조수사의 중요성은 과거에도 인식되어 왔고 문제시되어왔지만, 공조수사의 필요성이 더욱 절실하게 불거졌던 계기는 역시 1997년의 지존파사건이라고 할 수 있으며, 최근의 탈옥수 신창원사건까지 이어져왔다. 이 사건들을 치르면서 우리 경찰은 공조수사체계가 제대로 이루어지지 않았다는 비난들을 빈번하게 받았고 그 와중에서 국민들의 범죄에 대한 공포가 가중되면서 공조수사체계의 제도적 확립에 대한 요구가 더욱 증폭되고 있다. 공조수사가 현대 수사활동에 미치는 영향이 이처럼 지대함에도 불구하고 우리 나라에서는 그 법적 근거는 하위규범인 범죄수사규칙을 비롯한 몇 개의 훈령 및 예규에만 한정되어 있어 수사실무지침으로서의 성격만 강조되어 있을 뿐, 법리단계에까지는 승화되지 못하고 있다.²⁷⁾

26) 경찰청, 경찰통계연보(제43호), 1998, 273면.

향후 자치경찰제가 시행된다면 공조수사는 지금보다도 더욱 더 그 필요성이 요구되는 관심분야 중 하나가 될 것이며, 국제간의 급속한 교류확대와 더불어 범죄의 국제화에 따른 국가간 사법공조도 시급히 해결해야 할 시대적 명제가 되고 있다.

7) 첨단하이테크 범죄의 급증

최근 수년간 컴퓨터는 세계를 크게 변모시켜 왔다. 우리나라에서도 가격이 저렴한 PC의 보급이 일반화되고, 통신기술의 발달로 PC 상호간의 네트워크가 연결됨에 따라 이제는 전문가 뿐만 아니라 일반인도 컴퓨터의 능력과 정보를 용이하고 사용할 수 있는 기회를 갖게 되었다. 특히 오늘날 '정보의 바다'라고 일컫는 인터넷을 통하여 컴퓨터 뿐만 아니라 TV, 신문 등 각종 미디어가 통합되어가는 추세이다. 이러한 인터넷의 엄청난 성장은 기존의 법제도와 사법권에 대한 새로운 도전으로 작용하여 기존의 범죄예방, 진압시스템만으로는 효율적으로 대응하기가 무척 어렵게 되고 있다. 컴퓨터와 정보통신기술이 주도하는 가상세계에서도 범죄는 현실세계와 똑같이 발생한다.

컴퓨터를 매개체로 하는 하이테크 범죄는 여러가지 면에서 전통적인 범죄와 구분되는 특징을 가지고 있는데 발각과 입증의 곤란, 반복성과 계속성, 자동성과 광범성, 범죄의 고의입증 곤란성 등을 흔히 들고 있다. 1996년부터 1998년까지 3개년간 검찰의 컴퓨터 범죄 단속실적은 범죄유형별로 다음 표와 같은데 1998년의 단속건수는 196건으로서 1996년 대비 11.5배이며, 입건은 355명으로서 9.6배, 구속은 83명으로서 9.2배를 나타내고 있어 관련범죄발생의 급증현상을 보이고 있다.²⁸⁾

27) 양문승, "공조수사체제의 문제점과 개선방안", 형사정책(제9호), 한국형사정책학회, 1997, 166~167면.

28) 양문승, "전자상거래 관련범죄 및 대응방안", 한국공안행정학회보(제 8호), 한국공안행정학회, 1999.

<표 II-6> 컴퓨터 범죄 단속 실적

유 형	처 리		
	연 도	건	명(구속)
공용전자기록손상등	'96		
	'97		
	'98		
	계		
전자문서관련죄	'96	1	3(3)
	'97	10	28(5)
	'98	9	19(5)
	계	20	50(13)
전산업무방해	'96		
	'97	9	16(12)
	'98	5	9
	계	14	25(12)
전자기록비밀침해	'96		
	'97	2	4(3)
	'98	2	3
	계	4	7(3)
컴퓨터사용사기	'96	7	8(4)
	'97	62	88(27)
	'98	131	206(67)
	계	200	302(98)
전자기록손괴	'96		
	'97		
	'98	3	5
	계	3	5
전산망보급확장 및 이용관련(해킹 등)	'96	5	17(1)
	'97	21	31(5)
	'98	21	27(2)
	계	47	75(8)

유 형	처 리		
	연 도	건	명(구속)
공공기관개인정보 보호관련	'96	4	9(1)
	'97	28	65(19)
	'98	24	85(8)
	계	56	159(28)
기 타	'96		
	'97	1	1
	'98	1	1(1)
	계	2	2(1)
총 계	'96	17	37(9)
	'97	133	233(71)
	'98	196	355(83)
	346		625(163)

Ⅲ. 경찰서 및 파출소의 기능·역할 분석

1. 경찰서 운영 실태

우리 경찰 치안활동의 중핵거점인 경찰서 및 파출소의 설치근거는 기본법인 '경찰법' 제 2조 2항 및 제 17조 3항, 제 18조의 위임규정, 그리고 대통령령인 '경찰청과 그 소속기관등 직제' 제2조 2항, 제43조 및 제44조에 명시되어 있다.

우리 경찰이 1998년 말 현재 운영하고 있는 경찰서는 225개, 그리고 파출소가 3,219개라는 것은 전술한 바와 같다.

경찰은 IMF 이후 급격한 치안수요 증가에 효율적으로 대응하기 위해 조직과 인력을 지역치안 특성과 치안수요에 맞게 재배치하고 있다. 즉 작지만 효율적인 정부구현방침에 부응하여 조직·인력 운영체제를 주민생활과 밀접한 실제 치안수요에 맞게 현장치안 중심으로 재편하였다. 이에 따라 1998년 2월 28일 경찰청 1국 2심의관 2개과를 통·폐합한데 이어 7월 1일에는 지방청 및 경찰서 기구개편과 함께 파출소를 조정하는 등 지방청 10과 11개, 경찰서 25과 65개, 파출소 233개소를 통·폐합하였다.

또한 자치경찰제 실시를 앞두고 지역 실정에 맞는 조직운영을 위하여 조직진단을 실시하였으며 치안수요가 가중되고 있는 지역에는 경찰관서를 증설하여 대처해 나가고 있다. 1998년에는 서울 수서경찰서를 신설하였고 1999년에도 울산지방경찰청 신설을 비롯하여 부산 사상, 경기 일산, 경기 시흥, 경남 창원 서부경찰서를 신설하였다.

경찰서 조직은 경무과, 방범과, 수사과, 형사과, 교통과, 경비과, 정보과, 보안과의 8개 경과로 구성되어 있으며 경찰서의 급수 또는 지역특성에 따라 5개과~8개과로 차등 전개되어 있는데 그 지역에서 공공질서유지, 법집행, 공공봉사 등의 기본역할을 수행하는 치안거점이다. 1998년 말 현재 5개과를 운영하고 있는 경찰서는 108개, 6개과 34개 경찰서, 7개과 11개 경찰서, 8개과 72개 경찰서로 집계되고 있으며, 형사과가 별도로 운영되고 있는 경찰서는 86개 경찰서, 교통과가 별도로 운영되고 있는 경찰서는 76개 경찰서, 보안과가 별도로 운영되고 있는 경찰서는 110개 경찰서에 달한다. 이하에서는 경찰

서 각 경과의 분장사무 및 구조조정 등을 통한 경찰조직의 실태 등을 중점적으로 파악해 보기로 한다.

현재 경찰서의 부서별 사무분장현황은 다음과 같다.

<표Ⅲ-1>

부서별 분장사무 내역

구 분	주 요 분 장 사 무
경무과	인사·교육, 상훈·후생복지, 감찰, 경리, 장비관리, 전산통신망 운영, 민원실 운영
방법과	범죄·안전사고 예방, 즉결심판, 파출소 운영, 112신고 접수·처리, 총포화약류 관리, 청소년 선도, 방법순찰대 운영
수사과	사건송치 및 피의자 호송, 유치장 관리, 특별법 위반사범 수사, 고소·고발사건 수사
형사과	살인·강도 등 형사범 수사, 민생침해사범 단속, 범죄감식
교통과	교통지도·단속·사고예방, 교통사고조사, 교통시설물 관리
경비과	경비·경호·작전업무, 전·의경 관리, 상황실 운영
정보과	치안정보 수집, 신원조회
보안과	보안정보 수집, 보안사범 수사
파출소	순찰, 제 조사, 방법심방등 범죄예방활동

1) 경찰조직·운영시스템의 개편 개요²⁹⁾

(1) 조직·운영 시스템의 개편

경찰은 정부혁신을 위한 구조조정 작업에 박차를 가하여 1998년 한 해 만도 5차례에 걸친 구조조정을 단행하였다. 본청 1국 2심의관 2과, 지방청 10과 11계, 경찰서 25과 65계, 파출소 233개소, 교육기관 2부 14계를 통폐합하고, 그 조정인력 총 4,511명을 일선

29) 경찰청 내부자료 ; 경찰청, 경찰백서, 1999.

형사·조사·교통 등 민생치안부서에 중점 보강하여 증원인력 소요예산 200억을 절감하는 효과를 올렸다. 또한 앞으로 일선경찰서는 민생치안 중심체제로 개편키로 하고, 획일적으로 5~8개로 편성된 경찰서 「과」단위를 치안수요에 따라 3~8개과로 조정하고, 사무실을 통폐합하며 경찰서 내근부서 「계장」직위를 폐지하여 담당제로 운영, 결재라인과 계급구조 축소로 민원현장중심 조직체제를 구축하였다. 아울러 경찰관으로 편성된 「사복 진압부대」를 해체, 민생기능 보강에 주력하였다.

경찰서를 중심으로 좀 더 상세히 살펴보자면 경찰서의 직제 개편은 과와 계의 조정이 주를 이루고 있다. 경비과와 교통과가 있는 76개서 중 경호경비 월 2건 미만인 경찰서 중 집회 시위, 주요대학 미관할 등 경비수요가 과소한 53개서의 경비과, 교통과 두 과가 경비교통과로 통합된다.

수사과, 형사과는 수사과로 통합되는데 기준은 5대 범죄 2,500건, 고소고발 1만건 및 3년간 수사본부 설치 10회 미만인 경우가 이에 해당된다. 통합 기준에 해당하는 경찰서는 86개서 중 29개서이다.

4년제 대학(학생수 서울 7천명, 기타지역 1만명 이상)과 공단(근로자 1만명 이상) 및 접적 해안지역 미관할, 관할서 중에서도 보안수사대가 설치되고 상대적으로 보안수요가 과소한 관서의 정보과와 보안과(110개서 중 60개서)는 정보보안과로 통합된다.

3급지 경찰서(74개서)의 과는 인구를 기준으로 3개 ~ 5개과 편제로 변경된다.

관할지역 인구 2만 6천명 이하인 4개 경찰서는 3개과 편제, 인구 3만이상 8만 이하인 59개 경찰서는 4개과 편제, 인구 8만 이상 15만 이하인 11개 경찰서는 5개과 편제로 바뀐다.

또한 경찰서 내의 계장 직급이 대폭 폐지된다. 총 3,666개의 계장 직급 중 1,866개의 계가 감축되고 감축된 계는 고유업무를 분장하는 담당제로 전환되며, 이번 개편에서 제외되는 계는 경무·방법·조사·형사·교통지도·교통사고조사·정보2·보안2 등 8개 계이다.

이렇게 하여 발생된 구조조정 인력 약 2,300명은 재배치를 하게 되는데, 올해 신설된 「울산광역시경찰청」과 4개 경찰서를 20개 파출소 소요인력으로 충원(약 972명, 140억원 절감)하였고, 나머지 1,328명은 조직·운영개혁에 필요한 인력 및 교통사고 조사·수사·형사 등 민생치안부서에 보강되었다.

2) 부패방지 및 민원행정제도 개선

그 동안 경찰규제 총 381건을 제로베이스에서 전면 재검토하여 국민불편을 주던 운전면허 정기적성검사 폐지·기간 연장, 도로제한속도 상향조정 등 147건(38.6%)을 폐지하고 90건(23.6%)을 개선하였으며, 앞으로도 규제에 대해서는 계속 검토하여 폐지 또는 개선 추진하고 있다.

아울러 부패방지 및 기강확립을 위한 제도적 장치를 보강하고, 지방경찰청 감사담당관 직급을 “경정”에서 “총경”으로 상향조정하고, 감찰기구와 인원을 확대 강화하였으며, 감사요원의 「경과제」를 실시(총경까지)하여 전문화를 도모하고 있다.

「부조리신고전화」(국번+1118), 「비리신고엽서제」, 「인터넷 청장과의 대화방」, 시민고발·감시 기능의 활성화 방안도 강구토록 하였다.

또한, 각종 민원을 “국민의 입장에서 편리한 수준”으로 개혁하고 그 세부방안으로는 경찰서장 직속으로 「청문관」(경정~경위 1~3명)을 두어 민원부조리 요인 분석·감독, 주민의 억울하고 부당한 처분 상담·해결, 공정한 집행을 감독하는 감찰 업무를 활동수행토록 하고, 수사·형사·교통사고 민원은 접수단계부터 종결시까지 친절한 안내로 궁금증과 두려움을 덜어줄 수 있도록 「수사진행문의카드제」를 시행하여 관련자들에게 통보하고 여성피의자 인권보호를 위해 조사과 및 유치장에 여경을 배치하고, 「유치인송치통지제」를 시행하는 등 만전을 기하고 있다.

교통단속 및 교통행정처분 전과정의 개혁으로는 교통외근 전의경(928명)을 경찰관으로 대체, 전문성을 제고하고, 「사람에 의한」단속을 「무인기 계에 의한」단속으로 전환하였으며, 운전면허 벌점 부과항목 축소 및 「벌점누적제도」를 완화하는 등 실질적으로 국민의 입장에서 본 제도개혁이 될 수 있도록 하고 있다.

새 정부의 ‘정부생산성 10% 제고’ 추진에 따라 경찰도 조직개편과 함께 인력감축 및 재배치를 단행, 경찰청과 지방청 인력 4,500여명을 치안수요 급증지역과 민생치안 부서에 재배치하고 고용직을 포함 950여명을 감축하였다. 이에 따라 경찰인력은 1998년 말 현재 총 14만 7천여명으로 이중 61.6%인 9만5백여명이 경찰관이며, 전·의경과 5천7백여명의 보조인력 등으로 구성되어 있다.

1999년 3월 1일자 기준 우리 경찰의 인력구조 및 배분은 다음의 각 표와 같다.³⁰⁾ 우

선 경찰관서 별로는 경찰서가 전체 인원의 38.2%, 파출소가 46.7%를 차지하고 있어 총 84.9%를 점하고 있다.

<표Ⅲ-2> 경찰관서별 인력배치현황

(단위 : 명, %)

계	경찰청	부속기관	지방청	경찰서	파출소
89,629 (100%)	1,006 (1.1)	485 (0.6)	11,989 (13.4)	34,274 (38.2)	41,875 (46.7)

한편 관서별로 내·외근별 인력배치현황은 각각 다음과 같다.

<표Ⅲ-3> 경찰청 내·외근별 인력배치

(단위 : 명, %)

구분	계	공보	감사	기획	전산	외사	경무	방법	형사	교통	경비	정보	보안
계	1,006 (100%)	11 (1.1)	47 (4.7)	32 (3.2)	65 (6.5)	83 (8.2)	129 (12.8)	28 (2.8)	120 (11.9)	56 (5.6)	109 (10.8)	138 (13.7)	188 (18.7)
내근	693 (68.9%)	11	12	32	65	45	129	28	69	29	109	96	68
외근	313 (31.3%)	.	35	.	.	38	.	.	51	27	.	42	120

<표Ⅲ-4> 지방청 내·외근별 인력배치현황

(단위 : 명, %)

구분	계	공보	감사	경무	방법	수사	형사	교통	경비	정보	보안	전산통신
계	11,989 (100%)	105 (0.8)	147 (1.2)	712 (5.9)	581 (4.9)	341 (2.8)	1,576 (13.2)	1,421 (11.9)	5,118 (42.7)	436 (3.6)	1,193 (10.0)	359 (3.0)
내근	3,608 (30%)	105	74	712	434	138	119	739	400	273	255	359
외근	8,381 (70%)	.	73	.	147	203	1,457	682	4,718	163	938	.

<표Ⅲ-5>

경찰서 내·외근별현황

(단위 : 명, %)

구분	계	경무	방법	수사	형사	교통	경비	정보	보안	파출소
계	76,149 (100%)	4,083 (5.4)	4,084 (5.4)	5,581 (7.3)	6,328 (8.3)	4,679 (6.1)	2,292 (3.0)	3,587 (4.7)	3,640 (4.8)	41,875 (55.0)
내근	15,936 (21%)	3,799	2,262	4,127	679	1,233	1,625	981	1,230	.
외근	60,213 (79%)	284	1,822	1,454	5,649	3,446	667	2,606	2,410	41,875

경찰서 및 파출소의 인력을 계급별로 살펴보면 다음과 같으며 총경 225명, 경위에서 경정까지의 간부가 8,140명으로서 10.7%, 비간부가 67,784명으로서 89.0%를 차지하고 있다

<표Ⅲ-6>

경찰서·파출소의 내·외근 및 계급별 인력배치현황

구분	계	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
계	76,149	225	795	1,302	6,043	6,615	26,253	34,916
경무	4,083	225	122	104	440	650	1,626	916
방법	4,084	-	111	323	573	635	1,851	591
수사	5,581	-	109	227	996	1,427	2,299	523
형사	6,328	-	83	107	522	526	4,319	771
교통	4,679	-	75	106	287	478	2,945	788
경비	2,292	-	111	157	115	297	1,260	352
정보	3,587	-	94	198	205	450	2,379	261
보안	3,640	-	90	76	322	415	2,344	393
파출소	41,875	-	-	4	2,583	1,737	7,230	30,321

그리고 현재 경찰의 고유 업무영역으로 보기 어려운 영역도 많아 이를 지원하기 위한 경찰인력의 낭비요인이 상존하고 있는 지적이 과거부터 많이 논란되어 왔는데, 이러한 업무는 조속히 이관되어 경찰이 그 본연의 임무에 충실할 수 있도록 하는 사전정지작업도 필수적이다.

대표적 이관대상업무로는 벌과금징수관련업무, 감정유치자감호업무, 피고인 또는 수형자 호송업무, 대용감방운영업무를 들 수 있고 이 외에도 불법체류자 단속, 풍속영업유해업소 및 환경유해업소 단속 등 타기관과의 협조업무 또한 만만치 않아 경찰기능의 재정립을 위한 독자적 기능확보방안이 강구되어야 한다.

2. 파출소 운영실태

파출소는 경찰서 관할구역의 일부분을 담당하여 소속 경찰관이 담당구역의 범죄예방 활동 및 경찰업무 전반에 걸친 초기적 범위의 임무를 수행하는 외근경찰의 기본적 활동 단위이다. 파출소는 관할 구역의 인구, 면적, 행정구역 및 치안수요 등을 참작하여 지방경찰청장이 경찰청장의 승인을 얻어 설치한다(경찰청과 그 소속기관등 직제 제44조).

외근경찰관 근무규칙에 의하면 제3조 '외근경찰관의 임무'로서 "외근경찰은 관할지역의 실태를 파악하여 그에 알맞는 활동을 하고 항상 경계체제를 유지하여 경찰업무전반에 걸쳐 초동조치를 함으로써 주민생활의 안전과 평온의 확실함을 그 임무로 한다. 외근경찰관은 관할지역을 담당한다는 책임감을 가지고 주민에 대한 적극적인 봉사를 행하여야 한다"고 명시하고 있다.

그리고 외근근무의 내용으로서 제7조에서 외근근무를 기본근무, 특수근무 및 병행근무로 나누고, 기본근무로 소내 및 대기근무, 순찰, 방법심방, 제조사, 방법단속, 등서, 파출소장의 근무를 규정하고 있다. 특수근무로는 교통정리, 사고처리 및 수사, 경비 및 입초를 들고, 병행근무로는 출입조사, 우범자관찰보호, 보호 및 수배, 지도홍보, 첩보수집, 경찰사범단속, 불심검문을 하도록 하고 있다.

파출소 제도는 우리 경찰이 일제시대의 경찰제도를 그대로 이어받으면서 지금까지 계속 유지해 온 외근경찰의 최일선 조직이다. 현재의 우리의 파출소나 출장소도 일본경찰의 교번이나 주재소와 비슷한 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다. 미국경찰의 경우 최근

까지는 우리의 파출소와 같은 경찰서의 하부기관이 없이 각 순찰차가 일정한 담당 구역을 순찰하는 방식으로 치안유지 활동을 하였으나, 많은 지방의 경찰국이 Community Policing을 도입하면서 일본의 交番을 모방한 일선 경찰관서를 설치하여 운영하고 있다.³¹⁾

파출소제도는 주민들의 일상생활 활동의 범위에 해당하는 지역만을 관할하여 상시 치안활동을 하는 체제로서, 종래의 미국식 차량순찰제도가 '기동성'을 이용한 범인검거를 중요시한 것이었다면 파출소제도는 '지역성'을 강조한 제도라고 할 수 있다. '지역성'의 의미는 단순히 활동영역의 범위가 한 지역에 국한된다는 측면이 아니라 외근경찰관의 활동을 통한 치안서비스의 제공이 지역주민과 밀접한 관계를 가진다는 의미이다.

경찰활동의 중심이 범죄진압에서 범죄예방으로 전환되어 가고 있는 시대적 상황에서, 범죄예방활동의 중추적 기능을 수행하는 파출소의 중요성은 더욱 커져 가고 있다고 하겠고, 따라서 우리 사회와 치안 환경에 적합한 파출소 제도를 발전시키고 효과적으로 운영하는 것은 그 무엇보다도 중요하다 하겠다.

따라서 일선파출소는 지역주민과의 「협력치안센터」가 되도록 봉사활동 위주로 개편을 시도하였다.

지금까지의 파출소는 단속기능과 봉사기능을 같이 수행함으로써 업무가 과중하고, 지역주민에 대한 봉사보다는 단속업무에 주력하게 될 뿐 만 아니라 단속을 둘러싼 부조리 발생 등 주민과 멀어지는 요인이 되어온 것으로 많이 지적되어 왔다.

앞으로 파출소는 「협력치안」 및 「봉사기능」 중심으로 전환, 봉사업무에만 전종하는 요원 3~5명을 배치하여 주민고충 상담·치안관련 의견수렴, 자율방범대 등 주민협력치안 조직 활성화, 각종 신고 및 상황발생시 초동조치 등을 담당하게 된다.

순찰 및 단속 업무는 경찰서에서 관장·운영케 하여 우범 및 범죄취약지역에 순찰인력을 보장, 강·절도 등 범죄예방 및 검거효과 극대화를 꾀하게 있다.

파출소 기능전환 모색의 일환으로 올해 4. 27부터 대전중부경찰서(16개 PB중 15개) 및 양평경찰서(12개 PB중 11개)를 대상으로 파출소 운영제도 개선을 위한 시범운영을 하고 있으며, 동년 6. 8부터 확대시범운영 관련지시에 의거, 총 20개 경찰서[기존 2 +

31) 경찰대학, 경찰방법론, 1998, 73면.

추가 18 ; 광역시(부산·인천·대구)·제주지방청 : 1개 경찰서 시범운영, 경기·충남지방경찰청 : 기 실시 경찰서의 1개 경찰서 추가 시범운영, 여타 경찰서 시범운영(시·군단위 각 1개서)]에서 치안서비스센터로서의 시범운영을 실시하여 그 효과를 검증하고 있는 단계이다.

그 주요 내용으로는 시단위 경찰서에서는 3인 근무형태인 기본형과 4~6인 근무형태인 보강형으로 크게 나누어지고 그 임무로서는 신고접수 및 112 순찰차 인계, 각종 사고 발생시 현장구호 및 지원요청, 치안서비스업무(미아·가출인 신고, 유실물 처리업무, 단순주취자 보호 등), 경미한 발생사건 신고처리업무, 112 순찰차 사건처리 지원, 자율방범대 운영지원, 치안 모니터링, 방범심방, 범칙금 미납자 및 즉결심판 불출석자 소재수사, 지역주민과의 유대관계 형성 등을 부과하고 있다.

군단위 경찰서에서는 3인 근무형태인 기본형과 4인 근무형태인 보강형으로 구분하되 원격지에 위치하여 경찰서 순찰 집중 운영이 비효율적인 파출소(자동차로 30분 이상 소요지역 등)는 현행 인력 및 기능을 그대로 유지토록 하였다. 그리고 담당임무는 시단위 경찰서 모형과 동일하게 부과하고 있다.

3. 외국 경찰 기능 및 역할의 변화추이³²⁾

1) 대륙법계 경찰

(1) 독일

초기 독일의 경찰개념은 공동체의 양호한 질서유지 상태를 의미하며, 경제거래에 있어서의 규율과, 도덕, 계약관계, 상속규칙 등 넓은 의미에서 주민의 생활배려와 복리증진을 위한 작용이 포함되었다. 그러나 공업화, 도시화가 진전되면서 국가작용이 분화되었고 이와 함께 사법, 행정, 군사(국방)가 경찰로부터 분리되어 경찰은 보안경찰과 복리경찰로

32) 김성훈·안영훈·이효, “자치경찰제의 준거틀과 모형설계(연구보고서 98-2)”, 한국지방행정연구원, 1998, 161면~170면.

축소되었다.

그러다가 다시 경찰국가에서의 경찰개념은 절대군주를 지지하여 절대적 지배의 법률적 총괄개념으로 파악되어 국가 전권적인 의미로 확대되었다.

2차 대전 이후 Bonn기본법 하의 경찰개념은 프로이센 경찰행정법 제14조에 의지하였고 따라서 1954년부터는 모든 주가 고유의 경찰법을 제정하면서 일반조항적 성격의 실질경찰개념을 채택하여 <공공의 안전과 질서를 위한 위해의 방지와 이미 발생한 장애를 제거하기 위한 강제권이 결부된 공행정 기능>으로써 이해하였다. 오늘날에는 이런 공행정의 기능이 실질적 의미의 경찰활동을 뒷받침하고 있는데 이 점들을 다른 협의의 경찰개념들과 구별하기 위해서 행정경찰이라고 지칭하고 있다. 말하자면, 조직법상 이런 행정기관이 관장하는 실질적 의미의 경찰(기능)은 질서유지행정, 또는 보안행정이라고 하여 영업감시, 식품 및 보건감시행정 등 위해방지에 그치는 것이 아니라 공공복리의 실현을 위한 배려, 계획, 형성행정을 중심으로 확대된 개념임을 보여주고, 이것이 자치경찰활동의 근간을 이루고 있다.

(2) 프랑스

프랑스에서의 경찰활동은 공공질서를 유지하기 위한 공공서비스 활동으로 보고 있다.

일반적으로 경찰활동은 개인의 자유를 제한하는 효과를 갖게 되는데 공공질서를 유지하기 위한 목적에서 개인의 자유를 규제하는 방향으로 경찰법이 제정되었을 때에는 합법적이라고 하겠다. 그런데 질서유지의 행정행위와 재산관리, (주류판매점의 개점허가 등과 같은)직업에 관련한 규칙행정행위 등이 서로 구별되고 있지만 실제로 상황에서는 공공질서라는 개념에 모두 내포되기도 한다. 이 변화의 순간에 놓여 있는 사회속에서 여러 공권력기관들이 해석하는 어떤 합의에 따라 다양하게 개념의 변화를 가져올 수도 있다는 것을 의미한다.

전통적으로 행정경찰개념이 주를 이루고 있는 공공질서의 유지는 평온, 안전, 위생에 관한 것으로 무질서, 사고, 질병, 공중위생 등에 의해서 야기되는 개별적이거나 집단적인 손해를 피하고자 하는데 목적이 있다.

그러나 현대국가로 발전하면서 이러한 공공질서의 유지를 책임지는 행정경찰의 개념

들이 확대되어 전통적인 의미에서의 공공질서의 의미 이외에도 특별법들에 의하여 그 의미가 보충되었는데, 이를테면 평화적 상태를 유지하거나 회복하는 목적 외에도 《개별적 또는 집단적인 안녕과 복지상태의 추구하고 창조》를 첨가함으로써 개념의 확대를 보여주고 있다. 이러한 개념의 확대는 모든 사회생활에 대한 규칙제정의 근거로도 확대되어 예를 들면 위생과 안전을 목적으로 건설규정에 관한 엄격한 규칙제정, 예방접종과 예방검사 등에 관한 규칙제정 등 독일에서 말하고 있는 '질서유지공행정'의 개념과도 일치하고 있다.

결국 행정경찰의 기본 목적이 바로 독일, 일본의 자치경찰과도 일치되고 있는데, 즉, 자치경찰의 기본활동은 바로 <자치단체, 지역사회를 중심으로 지역주민의 안전과 지역사회의 공공질서를 유지하기 위함>이라고 본다.

2) 영미법계 경찰

영미국가의 경찰의 존재는 모든 시민은 치안유지의 임무에 종사할 기본적인 책임이 있다고 하는 보통법의 인식을 이어 받아 공동의 적으로부터 자신을 방어하기 위해서 사회공동체를 만든다는 자치사상으로부터 본래의 지역사회에 자주적 경찰이 설립되어야 한다는 사상이 근저를 이루고 있다. 이런 연유로 행정주체인 지방자치단체를 중심으로 자치적인 경찰조직이 뿌리는 내리게 된 것이라고 말할 수 있다. 그러나 사회규모의 확대, 인적교류의 활성화에 따라 경제사회문제들이 빈번하게 발생됨으로써 전통적인 지방경찰의 능력을 넘어서는 문제들이 나타나 지방자치단체를 대신하여 광역수준에서의 카운티정부, 주정부 등이 점차 강력한 경찰제도를 강화해 나가고 있다.

국가경찰과 자치경찰이 공존하고 있는 영미국가의 경찰개념을 살펴보면, 대륙법계 국가의 경찰개념과 표현은 다르지만 거의 유사한 경찰활동을 의미하고 있다는 사실을 알게 된다.

미국에서의 자치경찰은 지방정부체제의 정치권에 귀속되어 지역사회에 동화된(integrated into neighborhoods) 자치경찰로 발전하게 되었던 것인데, 대륙법계 국가들의 자치경찰과 마찬가지로 미국의 경찰조직은 사법경찰과 행정경찰의 구분 없이 경찰활동은 공공질서를 유지하고, 법집행, 범죄수사, 그리고 지역사회에 필요한 서비스를 제공해 오고 있

다. 따라서 미국경찰은 현재 범집행자라는 인식보다는 대민봉사라는 인식을 심으면서 지역사회를 기반으로 지역사회의 문제해결에 앞장서는 경찰활동(community oriented policing and problem solving : COPPS)으로 경찰개념을 확대해 왔다. 곧 주민을 경찰서비스의 고객으로, 경찰은 지역공동체의 일부분으로 주민과 자치경찰이 서로가 파트너임을 인식하면서 전통적이라고 여겨왔던 범죄해결 중심의 경찰활동을 넘어서 더욱 적극적으로 일상적인 주민의 봉사자로서의 경찰서비스를 제공하고자 노력하고 있다.

County를 중심으로 한 자치경찰제를 실시하고 있는 영국의 경찰활동도 미국과 같은 방향으로 지향하고 있다. 1994년 <경찰과 법원법>(Police and Magistrates Courts Act)이 시행되어 본격적인 경찰조직의 재개편, 새로운 경찰행정의 경영방식을 도입하여 자치경찰체제를 강화하였고 그 활동에 있어 범죄예방과 범죄퇴치를 하는 방법에서도 새로운 경찰상을 정립하려고 노력하며, 주민공동체와 더욱 가까운 파트너의 입지를 마련하여 경찰활동을 수행하고, 경찰조직과 경찰행정의 경영 간소화 등을 실천하고 있다.

3) 통합형국가 경찰

통합형 국가경찰의 대표주자격인 일본의 경찰개념도 대륙법계 국가들과 같은 맥락에서 이해된다고 하겠다. 일본 경찰법 제2조 1항에서는 경찰의 책무를 개인의 생명·신체 및 재산의 보호, 범죄의 예방, 진압 및 수사, 피의자의 체포, 교통의 단속 기타 공공의 안전과 질서의 유지를 담당하는 것이라고 밝히고 있는데 현재의 일본헌법 하에서 사법경찰 즉, 경찰의 범죄수사에 관계된 활동은 공행정의 일부로 포함하고 있고, 실제의 경찰활동은 광의의 행정경찰 개념을 적용하고 있다.

일본경찰은 그 존립의 근거를 경찰법 제1조에서 밝히고 있는 것처럼 개인의 자유와 권리를 보호하고, 공공의 안녕과 질서를 유지한다는 민주적 이념에 두고 있다. 이는 경찰이 직접적으로 국민에게 봉사하고 책임진다는 것을 의미하고 있기도 하다. 이러한 개념을 반영하는 것이 바로 경찰법상 경찰의 조직적 통제를 위하여 공안위원회 및 경찰사무의 지방자치단체에 대한 단체위임 제도를 설정하고 있는 이유라고 하겠다.

이와 같은 맥락에서 지방경찰이 행하는 경찰사무를 살펴보면, 지방자치단체의 질서를 유지하고 주민 또는 체류자의 안전을 보호하고 유지하는 사무(동법 제3조 제1항), 미풍

양속을 해치는 행위의 제한, 기타 환경의 정비보전 및 미풍양속의 순화에 관한 사무의 처리(동법 동조 제7호), 방범·방재·이재민 구호·교통안전의 유지(동법 동조 제8호) 등이 있다. 지방수준에서 자치단체를 위한 이러한 경찰사무의 확대를 통하여 1970년대 경찰근대화 과정에서 경시되었던 파출소 등의 외근부서가 재평가되기도 하였다. 경찰업무영역의 확대는 주민의 생명과 신체 및 재산의 보호, 공공의 안녕과 질서의 유지에 관한 경찰이념을 한정적으로만 해석, 적용해 온 상황과 일치되지 않은 경우가 대부분이었다.

실제로는 경찰개념을 확대해서 전통적으로 행해 오고 있고 또 오래전부터 인정되고 있는 일본경찰의 지역사회 중심의 자치경찰기능은 바로 시민과 가깝고 시민에 대한 서비스활동을 중요시하고 있다는 점이다. 실제로 일본 경찰은 법집행활동, 순찰활동 외에 많은 부분이 광의의 질서유지활동 즉 만취한 싸움판, 민사상의 요금시비, 소음고충 등을 해결하거나, 사회적 서비스 활동 즉 미아보호나 지리안내 등을 제공·담당하고 있다.

IV. 경찰서 및 파출소의 설치기준·규모 분석

1. 운영실태

우리나라 경찰서의 규모는 위치하고 있는 지역의 상주인구와 특별시·광역시·도청 소재지·대도시·기타 시·군 등의 행정단위에 따라 등급이 결정되고 있다. 즉 1급지(대도시형)는 특별시, 광역시, 도청소재지 시, 인구 25만명 이상 시 및 인구 25만명 이상 관할경찰서로 하고, 2급지(중소도시형)는 인구 25만명 미만 시와 인구 15만명 이상 25만명 미만 관할경찰서로 하며, 3급지(농어촌형)는 인구 15만명 미만 군에 소재한 경찰서로 구분하여 일단 인구수에 비례하는 것을 우선순위로 하고 있는데 인구수와 치안수요는 정비례한다는 본원적 가정에 그 근거를 두어 경찰서 규모를 차등화하고 있다.

이 등급에 따라 각급 경찰서의 정원도 달라져 경찰공무원에 한하여 1급서는 150명 이상, 2급서는 70명 이상, 3급서는 50명 이상으로 구성하도록 하고 있다.

1998년말 현재 전국의 전체 경찰서 225개중 60만명 이상 관할 경찰서는 2개, 50~60만명이 7개, 40~50만명이 23개, 30~40만명이 34개, 20~30만명이 35개, 10~20만명이 43개, 10만명 미만이 81개로 포진하고 있다. 그리고 설치기준은 서울을 제외하고는 대부분 행정구역에 위치하여 행정관할과 경찰관할을 일치시키고 있다. 서울의 경우 급격하게 팽창하는 도시화의 여파로 신도시 지역을 제외하고는 대개 경찰관할이 중첩되어 있어 심지어 1개 경찰서관할이 4개 행정관할에 부분적으로 걸쳐 있는 경우도 발생한다.

한편 파출소는 경찰서 관할구역의 일부분을 담당하여 소속경찰관이 담당구역의 범죄 예방활동 및 경찰업무 전반에 걸친 초동조치를 수행하는 지역사회 경찰활동(Community Policing)의 핵심적 조직단위이다. 파출소의 설치³³⁾는 관할구역의 인구, 면적, 행정구역 및 치안수요를 고려하여 지방경찰청장이 경찰청장의 승인을 얻어 시행한다.

파출소 제도는 한국경찰이 일제시대의 경찰제도를 그대로 이어받으면서 지금까지 계

33) 「경찰청과 그 소속기관 등 직제」, 제44조.

속 유지해 온 외근 경찰의 최일선조직이다.

전국에 산재해 있는 파출소는 도시형 파출소와 농·어촌 파출소로 구분할 수 있다. 도시형파출소는 서울 등 6대도시와 그 외의 중소도시에 설치된 파출소를 말하며 주로 경위 파출소장 하에 10~20명의 경찰관이 근무한다. 농·어촌형 파출소는 기존의 지서³⁴⁾를 말하는 것으로 대부분 군의 면단위에 하나씩 설치되어 있으며, 경사 또는 경위 소장 하에 4~10명의 경찰관이 근무한다.

파출소의 수는 매년 증가하는 형태를 보이고 있다. 이것은 지역사회 경찰활동을 강화시키기 위한 정책이라기보다는 관료제의 확대경향성에 의해 증가한 것으로 볼 수 있다. 어떠한 이유에 의한 것이든 간에 지·파출소의 수가 증가함에 따라 지역사회 경찰활동의 이념에 부합되고, 지역단위의 특성에 맞는 경찰활동을 펼칠 가능성은 그 만큼 높아졌다고 볼 수 있다.

1998년에는 기존 3,427개의 파출소 중 6.8%에 해당하는 233개 파출소를 통폐합하였다. 통폐합의 기준은 도시지역의 경우 관할면적이 1km²이하이거나 관할인구 1만명 이하인 곳, 농어촌 지역의 경우 1개 읍·면에 2개이상의 파출소가 설치되어 있었던 곳 중 치안 수요가 적은 곳이 대상이었다.

파출소의 관할인구는 5만 이상이 59개, 4~5만이 103개, 3~4만이 223개, 2~3만이 496개, 1~2만이 822개, 1만미만이 1,516개로 나타나고 있다.

파출소의 근무제도는 3교대, 2교대, 전일제 근무방법을 채택하고 있다. 파출소의 3교대 근무제도는 파출소 경찰관을 3개 부(갑·을·병)로 나누어 2개 부는 당번근무로 12간씩 주야로 근무하고, 나머지 1개부는 비번으로 휴무하는 방법으로 순차적으로 교대하는 근무제도이다. 2교대 근무제는 파출소 경찰관을 2개 부(갑·을)로 나누어 1개 부는 당번으로 1일 24시간 근무하고, 1개 부는 비번으로 1일 24시간 휴무하고 익일은 당·비번이 교대하는 근무제이고, 전일제 근무제는 근무인원이 적어 교대근무를 실시할 수 없는 파출소에 적용하는 근무방법으로 원칙적으로 소속경찰관 전원이 1일 근무에 당하고 비번은 윤번으로 실시하는 근무제도이다.

파출소 경찰관의 근무제를 살펴보면 1998년 말 현재 전국 파출소 중 3교대를 실시하

34) 1995. 1. 1. 행정구역개편으로 파출소로 명칭통일,

는 파출소가 509개소, 2교대제 1,177개소, 전일제 1,533개소로서 전체 파출소 중 15%정도가 3교대를 실시하고 있다.

3교대 근무제는 파출소의 열악한 근무환경을 개선하여 근무의 활성화를 도모하고, 건강하고 여유있는 모습과 함께 효율적인 근무체제를 마련하여 세계화시대에 걸맞는 선진 경찰로 발전시키고자 한 것으로 근무방식으로는 휴게없이 12시간의 근무 후 24시간을 쉬는 제도로써 1일 평균 8시간, 주 56시간을 근무하게 한다. 1인 평균 근무내역은 소내 3시간, 112순찰 4시간, 도보순찰 4시간, 식사 1시간으로 이루어진다.

2교대 근무제는 격일제로 오전 09:00부터 익일 09:00까지 1일 24시간을 근무한다. 그리고 2교대 근무내역은 파출소별로 조금씩 차이가 있으나 1일평균 소내 4시간, 외근 15시간(112순찰 및 8시간의 도보순찰), 식사 1시간, 휴게 4시간으로 이루어지고 있다.

전일제의 근무내역은 소내 및 대기 9시간, 순찰 4시간, 휴게 11시간(식사시간 포함) 등으로 이루어져 있으나 근무시간의 대부분이 소내 및 대기, 112운전 및 승무로 채워지고 있었으며 1일 2시간 정도의 도보순찰을 지정하기는 하지만 결국 형식적인 순찰에 그치고 있다.

전일제 근무제의 경우 소장을 제외하고 보통 4~8인이 근무하며, 1일 평균 14~16시간으로 주 98시간, 월 420시간의 과중한 근무를 하고 있다. 비번도 3~6일마다 부여되고, 비번일에 직장훈련, 다중진압경비 및 경호·경비 행사에 동원되는 경우에는 동원근무에 임해야 하므로 이마저 불가능한 경우도 있다.

2. 규모결정시의 변수와 사례

현대조직 이론의 중요한 연구 분야중의 하나는 조직규모와 효율성과의 관계, 그리고 조직의 구조적 특성에 영향을 미치는 변수에 대한 분석이다. 특히 '규모'변수를 중심으로 한 조직의 효율성에 대한 연구는 '규모경제의 이론'(economy of scale)이라고 하는 경제이론을 토대로 하고 있다. 미국의 N. Walzer는 일리노이주의 경찰서 규모와 서비스의 연구를 통해 규모경제의 이론이 경찰기관도 적용될 수 있음을 최초로 보여 주었고, M. D. Darrough와 J. H. Heineke와 같은 학자들은 법집행기관의 규모경쟁에 관한 생산함수의 이론모형을 제시하였다. 이들은 자신들의 연구를 통하여 경찰서의 규모는 범죄에

방, 범인검거, 질서유지, 대민봉사 등의 치안서비스에 많은 영향을 미치며, 경찰서의 규모를 적절하게 유지하는 것은 치안서비스 공급에 소요되는 사회적 비용을 최소화한다는 것을 주장하였다. 이러한 논리는 파출소 규모의 연구에도 마찬가지로 적용할 수 있는데 파출소의 규모를 '소속 경찰관의 수'에 의해서 판단한다고 할 때에 파출소에 몇 명의 경찰관이 어느 정도의 업무량을 가지고 근무하게 하느냐 하는 것이 치안서비스 생산의 효율성과 관련하여 중요한 문제가 된다고 하겠다.³⁵⁾

파출소의 규모를 결정할 때 고려해야 할 변수로는 흔히 관할지역의 특성, 치안수요, 예산과 가용인력 등을 들고 있다.

① 관할지역의 특성

먼저 파출소의 관할면적과 인구의 크기는 파출소 규모에 큰 영향을 준다. 현재 대부분의 파출소가 읍면동 단위의 행정구역과 일치하는 관할구역을 가지고 있는데 이는 일반행정기관과의 업무협조와 행정편의를 위해 만들었던 기준으로, 일반행정기관과의 업무협조와 행정편의를 위해 만들었던 기준으로, 일반행정과 치안행정간에는 업무내용의 질·양적 현격한 차이와 지역적 특성에 민감하게 대처해야 하는 경찰활동의 특성을 고려할 때 이와 같은 기준에 의한 파출소 관할 설정 관행은 불합리하다고 하겠다. 관할면적이나 인구는 그 수적 크기 자체보다는 오히려 그 특성이 더욱 중요하다. 예를 들어 도시지역인가 농어촌 지역인가, 상가와 주택가의 크기는 어느 정도인가, 유흥업소와 같은 범인성 환경은 얼마나 되는가, 도로의 총길리와 넓이는 얼마인가, 관할인구의 상주인구와 유동인구의 비율은 얼마인가, 지역주민의 구성 및 성향(연령분포·직업·경제활동인구수·실업자수·1인당 국민소득 등)은 어떠한가에 따라 치안수요가 크게 달라질 것이다. 따라서 이러한 지역적 치안여건을 고려하여 관할 구역을 설정하여야 한다.

② 치안수요

치안수요란 범죄예방활동, 범죄나 사고의 발생, 대민 서비스와 같이 경찰이 맡아서 처리 해결해야 할 업무를 말한다. 치안수요의 요소로는 총범죄 발생건수, 중요범죄 발생건

35) 경찰대학, 경찰방법론, 1998, 74~75면.

수, 교통사고 발생건수, 보호조치 대상자 발생건수, 민원접수 건수, 방법진단 대상업소 수 등이 해당한다. 관할 구역의 치안수요는 곧 소속경찰관들의 업무량과 직결된다. 미국의 많은 경찰국에서는 체계적이고 정기적인 업무량분석(workload analysis)을 통하여 순찰경찰관의 순찰관할구역을 설정하고 근무교대 조를 편성하고 있다. 치안수요를 파악하는데 주의할 것은 치안수요는 대부분의 경우에는 시간이나, 요일, 계절 등에 따라 크게 달라진다는 것이다. 이러한 것을 고려하지 않은 단순한 집합적인 자료는 일정기간 동안의 총체적인 양만을 계산하기 때문에 오류가 있을 수 있어 정확한 실태 조사를 위해서는 시간적 치안수요 변화까지도 파악해야 한다.

③ 예산과 가용인력

경찰 전체 또는 소속 지방경찰청, 경찰서의 예산과 가용인력 규모는 파출소 규모를 결정하는 중요한 요소이다. 원칙적으로는 치안수요에 상응하는 예산편성과 인력확보가 이루어져야 하겠지만 현실적으로는 원래 계획과 차이가 나기 마련이기 때문에 적절한 예산과 인력의 배분은 항상 문제가 된다. 특히 인력의 배분은 부서별, 관서별 배치구조와도 관련되어 있는데 외근경찰관근무규칙의 외근관리지침에는 파출소의 정원은 다른 부서에 우선하여 충원하도록 되어있다.

이러한 변수를 감안하여 경찰관서, 특히 파출소를 탄력적으로 운영하는 사례는 각국에서 찾아볼 수 있다.

미국의 미시간주 디트로이트에서는 52개의 Ministation을 설치하고, 여기에 근무하는 경찰관들은 긴급요구에 대한 책임을 지지 않는 경찰관이 배치된다. 휴스턴은 1983년에 Storefront Community Centers를 설치하게 된다. 여기에 근무하는 경찰관들은 도보순찰과 문제해결지향적인 순찰활동을 전개한다.

독일의 경우에도 각 지역사회에 파출소를 두고 있지만 주간에만 근무하고 야간에는 근무하지 않는다.

오스트레일리아의 목초지파출소는 일반적인 경찰업무를 수행하지 않고, 범죄예방책임만을 가지고 있다.

덴마크에서도 파출소가 존재하는데 청소년들에게 공공안전에 관하여 가르치고 있다.

V. 외국 관련제도의 검토

1. 미 국

미국의 경찰은 흔히 자치제 경찰(Municipal Police)이라고 불리운다. 경찰의 역할과 구조를 어떻게 설정할 것인가의 문제는 그 국가의 역사와 문화·전통 등에 달려있는데 세계의 모든 국가들은 통치형태와 방법, 그리고 역사성에 있어서도 각 상이하기 때문에 경찰의 역할과 구조도 나라마다 큰 차이가 있다. 민주경찰제도는 지방분권화된 체제, 중앙집권화된 체제, 통합형체제의 3가지로 크게 유형화할 수 있는데, 미국의 경찰제도는 분권화된 체제의 대표적인 국가라고 할 수 있다. 흔히 많은 사람들이 미국의 경찰제도를 이해하기 위해서는 전형적인 지자체 경찰조직인 캔사스시나 시애틀시의 경찰국을 모델로 하여 조직과 기능을 파악하면 쉽지 않겠느냐고 생각하지만 위와 같은 방법으로 미국의 경찰제도 전반을 이해하려고 하는 것은 큰 오류를 범하는 것이 된다. 왜냐하면 미국에서는 연방(Federal), 주(State), 도시(City), 군(County), 민간경찰조직(Private Police Services)등 다양한 수준의 경찰조직이 있을 뿐 아니라 같은 수준의 경찰조직이라도 규모와 기능 및 관할권은 물론이고 그 역할과 임무 및 규제대상 등에 이르기까지 천차만별로 다양하고 따라서 전형적인 경찰조직을 설정하는 자체가 불가능하기 때문이다. 따라서 미국의 경찰제도는 너무 분권화되어 있고, 불합리하며, 비현실적이고 비체계적으로 되어 있다는 비판도 있다.³⁶⁾

1985년 보고에 의하면 미국에는 12,151개의 경찰기관이 있으며, 이들 기관에는 619,634명의 직원(경찰관 470,678명, 일반직원 148,956명)이 재직 중인 것으로 나타났는데, 1993년 보고한 바에 의하면 13,041개의 경찰기관에 766,126명의 직원(경찰관 553,733명, 일반직원 212,353명)이 재직하고 있는 것으로 나타나 7년 동안에 많은 양적 증가가 있었음을 알 수 있다. 이러한 기관 외에도 연방수사국(FBI)을 위시한 50개 이상

36) 양문승, “현대범죄양상과 이에 대응하는 우리 경찰 조직의 강화 방안”, 한국공안행정학회보 (제5호), 1996, 224~225면.

의 연방경찰조직이 설치되어 경찰권이 분산되어 있으므로 모든 연방법률을 집행하는 단일한 조직은 없으며, FBI도 260여종의 연방범죄에 대하여만 관할권을 가지고 있을 따름이다.³⁷⁾

최근 미국에서는 도시에서 범죄가 격증하고 제반사회환경이 급속히 변화함에 따라 비능률과 책임한계를 명확히 하고자 종래의 합의체인 경찰위원회 제도나 그 밖의 이사회 제도로부터 점차 독임제관리제도로 옮겨가고 있는 추세이다. 1994년 뉴욕 경찰국장으로 취임한 윌리엄 브래튼은 경찰조직에 「리엔지니어링」 등의 기업식 관리기법을 도입함으로써 취임 첫 해 미국에서 가장 높은 범죄감소율(12%)을 기록했는데, 살인사건은 전국 평균의 6배, 강도는 4배, 절도 10배, 차량도난을 12배나 감소시켜 우리에게 시사하는 바가 적지 않다. 이처럼 미국의 경찰조직도 현대범죄양상과 사회환경변화에 부응하여 양적, 질적인 변신을 꾀하고 있는데 어떤 단일한 경찰조직을 검토하기는 불가능하므로 여기에서는 과학수사의 대명사로 불리우는 FBI의 활동과, 우리 경찰청에서도 관심을 기울이고 있는 Team Policing 제도(통상 합동경찰제도라고 해석하고 있다)를 중심으로 살펴보기로 한다.

FBI는 거의 대부분(현재 260여종의 연방범죄)의 연방범죄에 관한 관할권을 가진 연방의 유일한 법집행기관이다. FBI의 기능은 대체로 연방범죄의 수사, 국내공안정보의 수집, 특정공무원의 신원조사, 범죄감식, 범죄정보의 수집관리, 지방경찰직원의 교육훈련 등 크게 6가지로 분류하고 있다. 이와 같은 활동을 수행하기 위한 하부조직으로는 첫째, 과학시험부(Laboratory Division)를 수 있는데 여기서는 혈액형 감정, DNA 실험, 족흔 적감식 등 약 20가지가 넘는 전문분야의 감식을 담당하고 있다.

둘째, 신원관리부(Identification division)에서는 일반인 지문관리 및 범인의 지문과 범죄경력을 총괄적으로 담당하고 있는데 1924년에 신설되었다.

현재 1억 8천만명의 지문카드와 2천 4백만명의 범인지문 및 범죄경력을 보관하고 있으며 매일 31,000건의 지문대조작업이 이루어지고 있다. 셋째, 기술지원부(Technical Services Division)에서는 마그네틱테이프 분석, 전기적 각종기구 분석, 통신수단통제

37) Freda Adler, Gerhard O. W. Mueller and William S. Laufer, Criminal Justice : The Core, The McGraw-Hill Companies, Inc., 1996, p. 76.

(감청 등)를 그 주된 업무로 하고 있으며, 넷째, 전국범죄정보센터(NCIC : National Crime Information Center)에서는 50개의 주경찰조직을 연결하여 전국의 범죄정보를 취합 분석하고 대처하는 업무를 담당하고 있는데, 구속집행자의 범죄경력, 분실물 신고, 행방불명자, 미아신고 등의 모든 정보가 유통되고 있다. 다섯째로 강력범 분석센터(NCAVC ; National Center for The Analysis of Violent Crime)를 운영하고 있는데, 미국전역에서 소정의 강력범죄가 발생하였을 경우 지체없이 NCAVC에 보고하게 되어 있다. 이 센터에서는 이렇게 수집된 관련자료를 분석하고 통합관리하여, 지방경찰수사요원의 교육업무까지 수행하고 있다. 이 다섯 가지 핵심기능을 수행하는 부서 이외에도 많은 하부기관이 전문화되어 운영되고 있다.³⁸⁾

다음으로 Team Policing(합동경찰)제도는 말단의 경찰관집단에게 관할지역내의 모든 경찰활동에 관한 전권과 책임을 부여하여 지역실정에 적합한 지역사회 경찰활동을 강구하는 제도로써³⁹⁾, 1970년대 초반부터 운영되기 시작했다. 주로 미국도시경찰에서 많이 채택·운영되고 있는데 그 목적은 범죄예방과 통제를 위한 기동화 및 시민-경찰간의 협력관계를 증진하는데 두고, 지역의 안정, 권력분석, 범죄예방과 지역사회관계의 강조 및 경찰부서 내의 원활한 의사소통에 그 주된 역할을 부여하도록 하고 있다. 따라서 지방경찰에 비하여 광범위한 범집행, 질서유지 및 봉사기능을 수행할 수 있고, 도시지역특성에 따라 다양한 형태로 조직체계를 짤 수 있는 탄력성이 있으며, 24시간 상시신고 대응체제(911시스템)를 유지할 수 있는 장점이 있다고 평가되고 있다.

지방자치 경찰은 도시인 시(city), 법인격을 인정한 타운(incorporated town), 빌리지(Village) 또는 버로우(borough)의 경찰을 총칭한다.

도시경찰은 미국의 법집행기관 중에서 그 규모나 역할, 대외 활동 및 정치적 특징 등으로 가장 규모가 크고 중요하다.

도시 경찰의 역할은 다른 경찰기관보다 훨씬 더 복잡적이고 사건이 많고 광범위한 범집행, 질서유지 및 봉사기능을 수행하고 있다. 24시간 상시 신고대응체제를 유지하면서

38) FBI, Handbook of Forensic Science, 1990 ; Freda Adler, Gerhard O. W. Mueller and William S. Laufer, Ibid., pp. 75~78.

39) Rober H. Langworthy, Lawrence F. Travis III, Policing In America, Macmillan Publishing Company, 1994, pp. 255~256.

다른 공공기관이나 민간기관이 할 수 없거나 하지 않는 모든 사회문제에 대응한다. 도시 경찰은 특히 약물, 알콜 및 기타 다양한 질서위반 행위, 빈민과 빈곤으로 인한 문제, 인종문제와 인종차별문제와 직접적으로 대면한다.

도시경찰은 지방자치제 경찰의 주력일 뿐 아니라 미국 전 경찰조직의 중심부분이다. 시경찰 중에서도 규모가 큰 것은 뉴욕시 경찰처럼 약 3만 명의 직원을 가지고 있는 것으로부터 작은 것은 10명 이하의 경찰에 이르기까지 다양하다.

시, 그 밖의 자치체인 타운, 빌리지, 버로우 등에도 시경찰과 유사한 경찰조직이 있지만 일반적으로 시경찰보다 조직이 간단하고 활동도 미약하다. 독자적인 경찰조직을 가지지 않고 인접한 군이나 대도시 경찰에게 경비를 부담하여 치안유지를 위임하고 있는 곳도 많다. 따라서 자치제 도시의 숫자와 도시 경찰기관의 숫자가 반드시 일치하지는 않는다.

일반적으로 도시경찰의 임무 중 주된 것은 평온과 질서의 유지, 범죄의 예방과 수사, 범인의 체포, 주법과 시조례에 따라 개인의 생명·재산과 인권의 보호, 기타 공공의 복리와 안전에 관한 각종 임무의 수행에 있고, 이 임무를 수행하기 위한 법적 권한이 부여되고 있다. 이러한 도시의 권한은 대개 시헌장으로 규율하고 있다.

도시 고유의 권한 중에는 경찰과 관련하여 지방경찰법령을 제정 공포하고 이를 집행하는 권한이 있다. 도시정부는 주정부로부터 경찰행정에 관한 입법·행정의 권한이 부여되고, 그 경찰행정에 대한 의무·책임을 가지고 있다.

따라서 도시경찰은 합중국헌법·주헌법·주법률·시헌장·시조례 등을 옹호할 의무를 가지고 또 공공의 평화·건강·도덕·복지를 보호하기 위하여 주가 위탁한 권한을 행사한다.

도시경찰은 특히 주법의 주요 규정 중 도시의 위생, 주택, 도덕, 교통, 경제 등의 폭넓은 조례 집행 의무를 가지고 있어 현실로 도시경찰에 부여한 권한 범위는 상당히 광범위하다. 통상 주헌법에 따른 권한은 아주 추상적인데 가령 캘리포니아 주헌법의 도시관련사항, 뉴욕주헌법의 도시의 재산 및 그 관련사항, 위스콘신주헌법의 지방사무 및 행정 등이 그것이다. 이로써 주는 그 도시에 관한 일반법령을 제정하고 동시에 비교적 광범위한 자치입법·자치행정의 권한을 도시에 부여하고 있다.

1) 도시의 경찰기관(City Police)⁴⁰⁾

(1) 임무

미국의 도시경찰은 미국 내에 있는 다른 어느 경찰기관보다 복잡하고도 광범위한 임무를 수행하며 완숙한 기량으로 서비스를 제공하고 있다. 도시경찰은 지역사회의 명령에 의해 임무를 수행하기 때문에 24시간 상시 신고대응체제를 유지하면서 다른 공공기관이나 민간기관을 할 수 없거나 하려고 하지 않는 사회문제에도 대응해야 한다.

① 범죄통제

현대의 경찰은 범죄와 무질서를 예방하고 통제하기 위해 존재한다.

도시경찰의 핵심임무는 범죄통제이다. 경찰의 기본임무는 법적 처벌, 범죄와 무질서를 예방하는 것이다.

범죄통제 임무는 범죄예방(예방적 순찰활동)에 쓰여진 행위는 물론 범위반자의 탐지와 체포에 관한 모든 기능을 망라한다.

이러한 범주 안에는 사건이 경찰관에 의해 목격되어질 때 체포하거나, 범위반자를 소환하는 것, 경찰에 의해 목격되지 않은 범죄행위를 수사하는 것, 용의자를 체포하거나 영장을 획득하는 절차들이 포함된다.

② 질서유지

경찰에 의해 수행되는 대부분의 업무는 이 범주에 들어간다. 도시경찰 활동의 어느 면보다 집중되고 있는 것이 질서유지 임무이다.

대다수의 연구들은, “도시경찰관의 임무는 법을 집행하는 임무보다 질서유지를 위한 업무에 의해 정의 내려진다”라는 주장을 지지하고 있다. 이 질서유지 임무는 공공의 평화를 증진시키기 위해 지원한다든지, 시민들에게 안전감을 제공하도록 경찰관이 길거리

40) 이상원·안창훈, “미국의 경찰제도와 수사구조에 관한 연구(연구보고서)”, 경찰청 치안연구소 1999.

에 보이게 한다든지, 싸움을 종식시키고 교통의 흐름을 원활하게 유지케 하는 것 등으로 예시할 수 있다.

③ 봉사

도시경찰의 세 번째 임무는 긴급서비스(봉사)의 제공이다. 경찰은 다른 어느 공무원 집단보다 시간과 공간을 초월해서 분포되어 있다.

경찰은 하루를 기준으로 해서 교대근무가 주어질 뿐만 아니라, 관할 구역이 균등하게 배분되어 담당구역이 지정되어 있으며, 이 구역 내에서 많은 활동을 하고 있다. 도시경찰은 봉사활동을 수행하는데 많은 시간을 보내고 있다. 이러한 범주에는 순찰, 수사, 교통통제, 무질서를 예방하는 다른 경찰직무와 외면적으로 관련되어 나타날 수 있는 활동들이 포함된다.

여기에는 긴급 구조업무를 제공한다던가, 교통사고 업무, 잠긴 차량의 문을 열어 준다던가, 오도가도 못하게 된 차량을 밀어서 시동을 걸게 해준다던가, 난처하게 된 사람을 돕는다던가 하는 것들은 도시경찰에 의해 제공되는 봉사와 관련된 일상적 업무들이다.

도시경찰에 의해 수행되는 많은 봉사업무들은 처음부터 경찰의 임무로 지정된 것이 아니라 불이행에 의해 경찰의 임무로 된 것들이다. 경찰은 하루 24시간 이용이 가능하고 어느 다른 공무원도 이러한 직무를 수행할 수 없기 때문에 경찰의 임무로 지역사회에서 정해져 버린 것이다.

④ 기타 임무들

위에서 언급된 세 가지 임무 외에 다른 임무가 경찰에 의해 수행되고 있다고 보는 견해도 있는데 그 중 하나가 정보수집이며 또 다른 하나는 개인의 합법적 권리를 보호해주는 것이다.

(2) 도시경찰의 조직

① 경찰국 조직

미국의 도시경찰은 자치제 경찰로 운영되며, 미국의 법집행기관 중에서 가장 규모가

크고 도시에 따라 다양한 형태의 조직을 가지고 있다. 또, 도시의 경찰은 미국 전 경찰의 중심이고 미국경찰의 이미지를 형성하고 있다.

미국 내에서 가장 큰 지방경찰기관인 뉴욕시 경찰국의 경우 38,000여명이 근무하고 있으나, 전체도시 경찰기관의 약 50%가 경찰관이 10-20명 이하의 소규모 조직으로 운영되고 있다.

도시경찰의 관리형태는 시의회에 의한 관리, 행정적 위원회에 의한 관리, 주정부에 의한 관리, 경찰위원회에 의한 관리 등 집단관리체제가 있는 반면, 독임제 경찰관리자 방식을 택하고 있는 경우가 있다.

미국의 도시경찰에서 가장 이상적으로 인정되고 있는 전형적인 조직은 아래와 같은 구조로 되어 있다.

미국의 도시경찰은 제1선의 현장활동, 특히 외근활동에 최우선을 두고, 가능한 많은 경찰관들을 거리에 내보내서 될 수 있는 한 시민들 눈에 띄는 방법으로 근무를 시킴으로서 범죄예방 및 조기진압, 범인을 신속히 체포하는데 중점을 두고 있다.

도시경찰국의 기본조직은 운용부, 업무부(기술부), 관리부의 3가지로 대별할 수 있다.⁴¹⁾

ㄱ. 운용부

도시경찰 기능상의 가장 중요한 부서가 운용부이다.

도시경찰의 제1선 현장활동은 전선활동(frontline elements)으로 간주하고, 이 일선활동이 신속하고도 능률적으로 행해질 수 있도록 후방지원 활동체제를 유지하고 있다. 이 전선활동은 운용부에 속해있다.

운용부는 도시경찰의 제일선현장의 모든 집행업무를 담당하고 있으며, 지구 경찰서도 이 운용부의 산하에 있다. 운용부에서는 순찰, 교통, 소년, 풍속, 형사 등 폭넓은 분야의 실무를 담당하고 있다.

ㄴ. 업무부

업무부는 기술부 또는 지원부(support)라고도 불린다. 후방지원 활동은 업무부의 활동으로 되어있는데, 이 업무부는 도시경찰의 후방지원 활동 가운데서 기술적 요체가 강한

41) 양문승, 전계논문, 228면 ; 이상원·안창훈, 전계보고서.

보조적 업무를 다루는 곳이다.

이 업무부는 통신, 컴퓨터, 영선, 차량관리, 지문기록, 감식 같은 전문기술적 분야이며, 여기서 근무하는 직원은 기술직원이 대부분이다.

ㄷ. 관리부

관리부는 도시경찰의 일반적인 관리업무를 담당하는 부서이다. 도시경찰의 경우 현장 활동의 거의 대부분이 운용부에 집중되고 있는 것에 비해, 관리부는 후방지원 분야 가운데 특수한 직원에 의한 직무수행을 필요로 하지 않는 분야, 즉 일반적 관리부분을 담당하는 부서이다.

관리부에서는 주로, 인사, 교육, 후생, 감찰과 같은 직원관리부문과 기획개발, 지역사회단체, 법률고문, 예산, 회계 정보관리, 홍보 등의 부문을 담당한다.

② 지구경찰서 조직

대도시경찰국은 관할구역을 지역별로 나누어서 지구경찰서(precint)를 두고 있는 경우가 많다. 대도시 경찰국의 모든 활동은 원칙적으로 지구경찰서에서 이루어진다.

이 지구경찰서는 대부분의 경우, 외근경찰관으로 구성되고 사복경찰관은 경찰국의 형사부에 소속되어 있으며, 지구경찰서에 사복경찰관들이 배속되어 있는 수도 있다.

지구경찰서 소속 경찰관들의 주된 활동은 순찰과 감시, 집회의 규제, 긴급신고사안의 조치, 순찰중의 수사, 증거의 수집과 보존, 범죄자의 체포, 보고서의 작성, 법정에서의 증언, 경미한 범죄의 계속 조사 등이다. 지구경찰서의 경찰관들과 사복형사들이 같은 경찰서 청사 안에서 근무하지만 조직은 어디까지나 별개의 것이며 이들은 서로 지휘계통을 달리하고 있다. 또 상호간의 인사교류도 원칙적으로 되지 않고 있다.

2) 도시경찰의 역할·기능과 규모

도시경찰 중 대표적인 New York시는 대략 인구 10만명당 1개의 경찰서를 설치하고 있는데, 75개의 경찰서로부터 10명씩의 경찰관을 차출하여 750명을 도보순찰을 전담하게 하였다. 이들은 다른 부서에 근무하는 경찰관보다 학력수준이 높았으며, 근무형태는 도보순찰활동을 중심으로 하고, 긴급신고에 대응할 의무가 없으며, 지역사회문제를 해결

하는 기획자, 문제해결자, 지역사회조직자, 정보교환의 매개자의 역할을 수행한다.⁴²⁾

이와 같은 지역사회 순찰경찰관 프로그램의 조직과 운영의 원칙은 특정지역에 순찰단위의 고정적 배치, 각 순찰단위는 지역의 문제, 문화적 특성, 자원에 관한 정보의 수집과 생산, 지역주민들과 상인들과의 친밀한 관계의 유지, 지역문제의 인식, 분석, 우선순위선정과 문제를 해결하는데 있어서 지역사회 시민들을 참여시키기 위한 공식·비공식 메카니즘의 동원이었으며, 주민, 상인, 시민단체들이 지역사회의 문제해결에 적극적으로 참여하도록 권장하였다.

이러한 프로그램의 결과 보완해야 할 사항들은 지역사회 순찰경찰관과 그 관리자에 대한 훈련강화, 성공적인 문제 해결사례에 대한 정보교환 및 배포, 각 관할구역 시민대표기구의 참여권장, 지역사회회의의 문제해결능력제고, 지구서장의 CPO(Community Patrol Officer)관리강화와 다른 지구경찰서와의 정보공유, 훈련과 성과측정의 최우선적 원칙으로서의 지역사회 지향 및 문제해결식 경찰활동, 지역사회지향과 문제해결식 경찰활동의 원칙을 실행하는 방법의 개발, 부당한 민원제기로부터의 경찰관보호를 들고 있다.

도보순찰 프로그램을 도입한 시는 미시건주 플린트시와 매릴랜드주 볼티모어 카운티의 도보순찰, 뉴저지주 뉴와크시의 도보순찰과 공포축소 프로그램을 들 수 있다. 플린트의 도보순찰은 경찰관들에게 더 많은 재량권을 부여하고, 자율방법활동을 지도하며 시민들의 자율방법의식을 높이려고 노력하였으며, 담당순찰구역에 대한 “주인의식(Ownership)”을 갖도록 순찰방법에 있어서 자율성을 부여하여 창의적인 경찰활동을 권장하였다. 볼티모어 카운티의 도보순찰은 주민들의 믿음과 신뢰를 얻고, 범죄의 공포의 근원을 찾아내며 주민들과의 협조관계를 이용하여 시민들의 자율대응능력을 제고하고자 했다. 뉴욕 시의 도보순찰은 주민들이 범죄에 대한 공포감소 혹은 안전감의 향상을 가져왔고, 공동체의 소식지를 만드는 등의 시민참여와 경찰과 지역사회의 상호정보교류를 활성화할 수 있었다.

42) Robert C. Trojanowicz and Bonnie Bucqueroux, Community Policing : A Contemporary Perspective, OH : Anderson, 1990.

2. 독일

독일의 경찰조직은 연방경찰기관과 각 주의 경찰기관으로 크게 나누인다. 연방경찰기관으로는 연방수사국(BKA), 연방국경수비대, 연방헌법보호청 등이 있고, 각 주의 경찰기관은 각 주의 지방경찰청, 우리나라의 시, 군, 구에 해당하는 행정구역에 설치된 경찰서, 지구경찰서, 이 지구경찰서에 소속되어 있는 파출소로 구성되어 있다.

각주의 최상급 경찰관청은 州내무부장관이다. 주내무부에는 경찰담당국이 설치되어 있으며, 도단위에도 경찰담당부서가 설치되어 있다. 그러나 이들 경찰담당부서는 집행기관의 역할을 수행하지는 않으며, 하급 경찰관서에 대한 인사, 예산, 지원, 감독, 통제업무를 수행한다. 주범죄수사국, 주기동경찰, 주경찰학교, 주경찰대학 등이 대부분의 州에서는 내무부 산하에 공통적으로 편성되어 있다.

道단위 지방경찰청과 경찰서단위의 직제에는 행정지원, 경비, 교통, 수사, 방범순찰업무를 수행하는 부서들이 공통적으로 설치되어 있다.

각주의 경찰은 분리형이든 단일형에 상관없이 크게 4가지 형태의 집행경찰 구조와 영역으로 이루어져 있는 바, 일반집행경찰(제복을 착용한 예방경찰), 수사경찰 : 범죄예방, 수사, 형사소추에 관련된 임무수행, 기동경찰 : 대규모시위나 경비임무수행, 수상경찰(수자원보호경찰) : 항만, 하천, 호수를 중심으로 수로, 해로상의 안전유지 업무수행 등의 임무를 수행하는 경찰기관이다.

독일의 일반예방경찰은 우리나라의 수사, 정보, 보안업무를 제외한 경무, 방범, 교통, 경비경찰에 해당하는 업무를 수행하고 있으며 수사경찰과 기동경찰은 한국의 그것과 유사한 임무를 수행하며, 수상경찰은 한국의 해양경찰 기능과 유사한 면이 있다.

각 주에는 이러한 경찰기능을 수행하기 위하여 道단위에는 지방경찰청(각주마다 명칭에 있어 다소 차이가 있음)과 우리나라의 시, 군, 구지역에 해당하는 행정구역마다 설치된 경찰서(주마다 약간씩 다른 명칭을 사용)가 있고, 동, 면, 읍에 해당하는 행정구역에 파출소가 설치되어 있다.

우리나라와 비교할 때 특징적인 것 중의 하나는 경찰서와 파출소 중간단계에 경찰조직(Polizeirevier oder Polizeiinspektion)으로서 지구경찰서가 있는데 경찰서마다 2-3에

서 10개미만 정도로 설치되어 있다, 파출소는 지구경찰서 소속이다. 독일의 대부분의 경찰관서에서는 - 경찰서보다 하위개념이면서 파출소보다는 상위개념인 - 이 지구경찰서 체제를 유지하고 있다.

연방과 각 주 경찰간에는 독일기본법(헌법) 제 35조와 91조의 규정, 개별 주법 및 경찰관련법에 의하여 직무용원과 공동협력이 이루어진다. 각 주별 경찰기관중 대표적으로 바덴뷔르템베르크주의 경찰조직을 살펴보면 다음과 같다. 주의 최상급 경찰기관은 주내 무부장관이고, 주 내무부 제3국에서 경찰업무를 담당하고 있으며, 주 산하 각 도별 지방경찰청으로 Stuttgart I, Stuttgart II, Karlsruhe, Freiburg, Tübingen 지방경찰청이 있다. 그 밖에 주 기동경찰국, 주 범죄수사국, 수상경찰과 주 경찰학교, 주 경찰대학(학부) 등이 설치되어 있어 연방경찰과 연계되어 있다.

Freiburg 지방경찰청 관할하에는 고속도로 경찰서를 포함하여 10개의 경찰서가 있는데, 대표적으로 주요경찰서인 Freiburg, Offenburg, Konstanz경찰서등 3개 경찰서, 지구경찰서 및 파출소의 조직 및 인력구조를 검토해 보면 다음과 같다. (1997. 8. 1 현재)

<표 V-1> Freiburg 경찰서의 지구 경찰서 및 파출소의 현황

(경찰관 정원 : 878명, 관할인구 432,300명, 1997년 8월 1일 현재, 관할면적 : 1,531km²)

구 분	분 류	Nord	PR-Süd	Breisach	Müllheim	Titisee-Neustadt
지구경찰서	근무경찰관	126명	109명	50명	51명	45명
	관할인구	102,237명	137,371명	44,892명	78,767명	36,486명
파출소	파출소 수	6개소	13개소	3개소	6개소	6개소
	근무경찰관	43명	53명	8명	25명	18명

※ 지구경찰서, 파출소 근무경찰관을 제외한 다른 경찰관은 수사과, 교통과, 경비과 경무과 등 본서 내근부서에서 근무함.

푸라이부르크경찰서 관내에는 5개의 지구경찰서와 32개의 파출소가 있는데, 지구경찰서(Polizeirevier oder Polizeiinspektion)는 경찰서의 관내면적과 행정구역을 감안 설치되며, 푸라이부르크시내의 북부지역을 관할하는 지구경찰서(Polizeirevier-Nord)의 경우를 살펴보면, 관내인구는 112,000여명, 면적 281km², 파출소 6개소, 60여명의 파출소 근무자와 100여명의 순찰근무자를 비롯, 총 170여명이 근무하고 있고 지구경찰서의 주된 기능은 범죄예방을 위한 순찰업무로서 순찰근무체제는 5부제 근무이다. 순찰근무 전종요원들은 5개의 순찰팀으로 편성되어 있다.

5일중 1일째는 주간 7시간 근무(12:30-19:30) 2일째는 주간(06:30-12:30) 6시간을 근무한 후 자가대기자가 다시 출근하여 야간(19:30-익일06:30까지) 17시간을 근무한 후 3, 4, 5일째까지 근무가 없는 비번이다.

파출소 근무체제는 08:00-17:00까지 주간 근무제이며, 토, 일요일에는 근무하지 않는다.

<표 V-2> Offenburg 경찰서의 지구경찰서 및 파출소 현황

(시가지 및 군지역 관할)

(경찰관 정원 : 596명, 관할인구 : 401,149명, 1997년 8월 1일 현재, 관할면적 : 1,860km²)

구분	분류	Offenburg	Achern	Kehl	Lahr/Schw	Oberkirch	Wolfach
지구 경찰서	근무경찰관	76명	40명	55명	66명	41명	39명
	관할인구	101,799명	45,093명	52,646명	103,463명	45,640명	52,508명
파출소	파출소 수	4개소	1개소	2개소	6개소	3개소	4개소
	근무경찰관	18명	3명	7명	20명	9명	13명

<표 V-3> Konstanz 경찰서의 지구경찰서 및 파출소 현황

(시가지 및 군지역 관할)

(경찰관 정원 : 445명, 관할인구 : 259,697명, 1997년 8월1일 현재, 관할면적 : 817km²)

구 분	분 류	Konstanz	Radolfzell a. Bodensee	Singen	Stockach
지구경찰서	근무경찰관	81명	42명	84명	36명
	관할인구	87,954명	37,968명	101,674명	32,101명
파출소	파출소 tn	4개소	1개소	7개소	2개소
	근무경찰관	13명	4명	24명	4명

3. 일 본

1) 개요

일본은 경찰조직이 국가경찰과 지방경찰조직인 자치체경찰, 즉 일본의 행정단위인 도
도부현경찰로 이원화되어 있다. 구성인원은 1998년말 현재 총 263,402명이며 그 중 도
도부현경찰에 255,752명이 배치되어 있다.

<표 V-4> 일본 경찰직원 현황

(단위 : 명)

총 계	경 찰 청				도 도 부 현 경 찰		
	계	경찰관	황 궁 호위관	일 반 직 원	계	경찰관	일 반 직 원
263.402	7.650	1.405	922	5.323	255.752	226.401	29.351

<자료출처 : 警察廳 編, 警察白書, 1998 (平成 11년 版), 254~255面>

한편, 우리 나라 경찰의 경찰위원회처럼 경찰의 중립화를 도모하기 위한 기관으로서 국가공안위원회가 있으나, 이 기관의 위치는 우리의 그것과는 달리 내각총리대신 소할로서 이 위원회의 관리하에 두고 있어 정치적 중립성을 강하게 확보할 수 있도록 하고 있다.

일본의 지방자치제 경찰인 도도부현 경찰의 조직은 다음과 같다.

- 도(都)경찰 : 동경도지사-동경도공안위원회(5인)-경시청(경시총감)-총무부, 경무부, 형사부, 방법부, 경비부, 지역부, 공안부, 교통부, 경시청경찰학교-경찰서-파출소(교번:交番), 주재소
- 도(道)경찰 : 북해도지사-북해도공안위원회(5인)-도경찰본부(도경찰본부장)-총무부, 경무부, 형사부, 방법부, 지역부, 경비부, 시경찰부, 경찰학교-경찰서-파출소, 주재소
- 부(附)경찰 및 지정경찰(9부현) : 지사-부현공안위원회(5인)-부현경찰본부(부현경찰본부장)-총무부, 경부부, 형사부, 방법부, 지역부, 교통부, 시경찰부, 부현경찰학교-경찰서-파출소, 주재소
- 현(縣)경찰(36현) : 현지사-현공안위원회(3인)-현경찰본부(현경찰본부장)-경무부, 형사부, 경비부, 교통부, 방법부, (일부 지역일부, 일부 총무부), 현 경찰학교-경찰서-파출소, 주재소로 되어있는데, 도도부현경찰의 거주지 면적 100km당 경찰서·교번·주재소 수의 연도별 추이와 인구 1천명당 경찰관 수의 연도별 추이는 다음과 같다.⁴³⁾

43) 일본 경찰청 내부자료.

<표 V-5> 경찰서 · 교번 · 주재소 수의 연도별 추이

都道府			경찰서 · 교번 · 주재소 수			경찰관 수		
			1990	1995	1996	1990	1995	1996
전국			13.8	13.4	13.5	1.79	1.78	1.79
01	北海道	Hokkaido	4.0	4.0	4.0	1.61	1.63	1.64
02	青森縣	Aomori-ken	8.2	7.9	7.9	1.41	1.41	1.41
03	岩手縣	Iwate-ken	6.7	6.6	6.6	1.41	1.40	1.41
04	宮城縣	Miyagi-ken	10.1	10.0	10.0	1.38	1.33	1.33
05	秋田縣	Akita-ken	8.5	8.2	8.0	1.47	1.52	1.52
06	山形縣	Yamagata-ken	8.3	7.5	7.9	1.46	1.46	1.47
07	福島縣	Fukushima-ken	6.5	6.1	6.0	1.36	1.36	1.36
08	茨城縣	Ibaraki-ken	9.8	9.4	9.3	1.33	1.27	1.28
09	栃木縣	Tochigi-ken	10.9	10.4	10.4	1.34	1.30	1.30
10	群馬縣	Gumma-ken	11.9	9.8	9.7	1.35	1.33	1.34
11	埼玉縣	Saitama-ken	17.2	17.1	16.8	1.21	1.19	1.22
12	千葉縣	Chiba-ken	14.3	13.9	13.9	1.53	1.57	1.56
13	東京都	Tokyo-to	8.0	96.5	92.8	3.46	3.52	3.55
14	神奈川縣	Kanagawa-ken	48.2	47.5	47.5	1.63	1.59	1.59
15	新潟縣	Niigata-ken	9.2	9.1	9.1	1.42	1.41	1.42
16	富山縣	Toyama-ken	10.5	10.2	10.0	1.58	1.58	1.59
17	石川縣	Ishikawa-ken	14.2	14.1	14.1	1.55	1.53	1.53
18	福井縣	Fukui-ken	15.6	14.7	14.7	1.81	1.81	1.82
19	山梨縣	Yamanashi-ken	18.6	17.9	17.9	1.68	1.62	1.67
20	長野縣	Nagano-ken	11.0	9.9	9.8	1.35	1.34	1.38
21	岐阜縣	Gifu-ken	13.9	13.7	13.7	1.37	1.37	1.38
22	靜岡縣	Shizuoka-ken	16.6	16.0	16.0	1.35	1.33	1.34
23	愛知縣	Aichi-ken	22.8	22.3	22.3	1.69	1.64	1.65
24	三重縣	Mie-ken	16.7	16.0	15.9	1.39	1.38	1.38
25	滋賀縣	Shiga-ken	14.8	14.9	14.9	1.45	1.46	1.45
26	京都府	Kyoto-fu	31.1	30.6	30.5	2.29	2.27	2.28
27	大阪府	Osaka-fu	55.4	55.0	55.1	2.13	2.16	2.16
28	兵庫縣	Hyo-ken	30.0	29.2	29.2	1.89	1.95	2.02
29	奈良縣	Nara-ken	26.2	25.2	25.2	1.41	1.42	1.41
30	和歌山縣	Wakayama-ken	20.1	18.0	18.1	1.74	1.75	1.77
31	鳥取縣	Tottori-ken	18.0	17.8	17.6	1.79	1.82	1.81
32	島根縣	Shimane-ken	17.9	17.5	17.5	1.79	1.81	1.83
33	岡山縣	Okayama-ken	15.6	15.2	15.1	1.51	1.50	1.49
34	広島縣	Hiroshima-ken	18.3	18.2	18.3	1.47	1.46	1.50
35	山口縣	Yamaguchi-ken	17.1	17.1	17.0	1.87	1.89	1.89
36	德島縣	Tokushima-ken	20.9	19.7	19.5	1.66	1.67	1.68
37	香川縣	Kagawa-ken	18.1	17.9	17.9	1.54	1.54	1.57
38	愛媛縣	Ehime-ken	15.8	15.6	15.7	1.42	1.43	1.44
39	高知縣	Kochi-ken	12.8	12.6	12.7	1.78	1.80	1.82
40	福岡縣	Fukuoka-ken	23.1	23.0	22.9	1.92	1.89	1.88
41	佐賀縣	Saga-ken	13.0	12.7	12.7	1.72	1.71	1.71
42	長崎縣	Nagasaki-ken	20.2	19.1	19.0	1.80	1.87	1.89
43	熊本縣	Kumamoto-ken	10.6	10.5	10.5	1.43	1.46	1.46
44	大分縣	Oita-ken	11.4	11.1	11.1	1.51	1.54	1.53
45	宮崎縣	Miyazaki-ken	12.1	11.8	11.7	1.52	1.52	1.53
46	鹿兒島縣	Kagoshima-ken	10.1	9.9	9.8	1.47	1.49	1.49
47	沖縄縣	Okinawa-ken	15.2	15.4	15.4	1.81	1.74	1.74
48	平均値	Mean	18.3	17.8	17.7	1.62	1.62	1.63
49	標準偏差	Standard deviation	15.0	14.9	14.5	0.35	0.36	0.36

일본의 지역경찰은 그 활동의 중심을 철저한 지역사회수호에 두고 있으며, 지역주민에 밀착하여 침투력이 강한 경찰활동을 전개하고 있다. “급속한 경제성장은 범죄의 증가를 가져온다.”는 것이 일반적인 인식임에도 불구하고 비교적 안정된 치안상태를 유지하고 있으며, 획기적인 발상과 강한 실행력으로 세계의 주목을 받고 있는 일본경찰은 1994년 6월 경찰조직을 대대적으로 개편하였는데, 시민생활의 안전확보를 보다 강력히 추진한다는 차원에서 기존의 경무국을 폐지하고 형사국 산하 보안부를 생활안전국으로 승격시켜 지역경찰활동을 강화하고 있다. 이 외에 범죄의 국제화에 대응하기 위하여 경찰청 장관 관방에 국제부를 설치하고, 정보화 사회에 있어서 정보처리기술과 통신기술의 일체화를 도모하기 위해 기존 통신국을 정보통신국으로 개편하였으며, 총기범죄가 커다란 사회문제로 부각됨에 따라 총기대책과를 신설하는 등 사회환경 및 치안정세의 변화에 부응하여 신속한 대응을 해 나가고 있다.

일본경찰은 또 무엇보다 경찰활동의 과학화와 효율화에 많은 예산과 노력을 투자하고 있는데, 광역화하는 경찰활동에의 대응, 창구업무의 효율화, 정보처리에 관한 기술적 연구, 경찰관서의 물리적 개선, 소외계층 또는 소수계층에의 배려 등에 주안점을 두어 경찰활동을 전개하고 있다.

2) 지역을 수호하는 경찰활동

(1) 지역의 생활안전센터로서 교번(交番),주재소(駐在所)

전통적인 지역사회가 변모해 나감에 따라 지역경찰은 지역주민과 함께 지역주민이 안심할 수 있도록 쾌적한 주거환경 만들기를 추진해 나가는 것이 요구되었다. 따라서 지역의 생활안전센터 구실을 하는 교번, 주재소를 중심으로 순찰 등 안전확보를 위한 제반활동을 수행함과 아울러, 지역에 뿌리박은 경찰활동을 위하여 지역주민과 융화를 두텁게 하는 각종 활동을 추진하고 있으며, 최근 사회정세의 변화에 따라 지역주민의 다양한 Needs 해소에도 온갖 노력을 아끼지 않는 적극적인 활동을 하고 있다.

1997년 말 현재 교번은 사건·사고가 비교적 많이 발생하는 지역을 중심으로 전국에 약 6,500개소가 설치되어 있으며 근무형태는 3교대제로서 지역안전을 위한 1차적인 책

임을 지고 있다.

또한 주재소는 1997년 말 현재 최소단위 행정구역을 중심으로 전국에 약 8,300개소가 설치되어 있다. 주재소에 근무하는 경찰관은 근무장소와 동일한 시설내에서 거주하게 되어 있는데 경찰관 부재시에는 그의 부인이 지리안내, 분실물 신고, 사고 발생시 경찰서 등 상급기관에의 통보, 연락 등의 업무를 대신해 주고 있어 지역주민의 신뢰를 얻고 있다.

(2) 지역경찰관의 일상 활동

지역경찰관은 담당 구역내의 가정, 사무실 등을 빠짐없이 자주 방문하여 방범, 사고방지 등에 관한 지도를 하고 지역주민의 애로사항, 요망사항, 의견등을 청취하여 해결하며, 재해나 사고발생시에 긴급연락방법, 사고방지의 지도, 교육 및 비상시 연락망 등을 수시로 점검한다.

또한 최근 맞벌이 부부의 증가로 부재가옥이 증가하고 있어 특히 인구의 유동이 심한 아파트 등은 휴일이나 야간에 반드시 방문하거나 연락을 취하여 이상유무를 점검하기도 한다.

그리고 기본적인 순찰업무를 위시하여 방범진단, 지역주민의 방범간담회 개최, 방범책자 등을 발간하여 각종 방범활동을 수행하고 있다.

교통안전 활동으로는 주요 교차로에서의 교통 감시, 등·하교시 학생들의 안전보행지도, 교통안전교실의 개최 등이 있다.

기타 재해시 인명구조활동, 각종 행사시 도로경비 및 교통활동 등이 있는데 지역경찰관들은 이러한 제반활동들을 말이나 형식수준에 그치지 않고, 일상적이며 은밀하고 은근하면서도 봉사적인 자세로 수행하고 있어 지역주민과의 유대가 더 없이 밀착되어 있다.

(3) 지역 주민과의 융화단결 활동 강화

경찰업무는 본질적으로 국민에 대한 명령과 제한을 주로 하는 권력작용이므로 일반적으로 국민이 호의적인 감정을 느낄 수 없는 속성을 가지고 있다. 특히 경찰과 국민과의

사이에서 상호간 인식되는 심리상태의 저변에는 과거 역사의 영향으로 잔재해 있는 경우가 대부분이다. 일본에서도 에도시대 악명높은 관리이미지로부터 2차대전을 겪으며 전 시중의 특고경찰(特高警察)추억 등 어두웠던 단면들이 국민들의 의식속에 뿌리깊게 자리하고 있어 아직도 노년층들은 경찰 알레르기 현상을 보이고 있다고 한다. 따라서 경찰과 국민 상호간에 이러한 현상을 극복하지 못한다면 경찰에 대한 국민의 소박한 존경과 친애의 감이 상실되고 반감이 증대됨으로써 경찰의 고립화가 심해지고 경찰활동 전반에서 국민의 협력을 기대하기란 매우 어려워지고 만다. 이것은 일본의 지역경찰이 가장 신경을 쓰고 있는 부분이므로 지역주민들과의 융화단결을 강화하는데 많은 노력과 투자를 하고 있다.

우선 교번 및 주재소의 연락협의회를 들 수 있다.

거주자의 이동이 심한 대단위 거주지역(아파트 단지 등)이나 사건·사고가 많은 유흥가를 중심으로 연락협의회를 설치하여 운영한다. 이 협의회에는 주민자치회 임원, 아파트 관리인 및 상점가의 종업원들을 참여시켜 지역경찰관이 지역의 문제와 경찰관에 대한 요망사항, 의견 등을 청취하기도 하고, 방법, 교통안전 등에 필요한 조언 및 지도를 한다. 전국적으로 7,300개의 협의회가 구성되어 활동하고 있다.

두 번째는 교번신문을 들 수 있다.

일본에서 교번 및 주재소 전체의 96.8%에 해당하는 약 15,000개소의 지역 경찰관사에서 독자적으로 신문이나 잡지를 발행하고 있다. 지역 경찰관들이 손수 제작한 것으로서 관할구역내의 사건·사고 등의 발생상황과 방지대책, 선행 아동의 소개, 주민의 목소리 등 신변화제를 교번신문을 통하여 전달함으로써 폭넓게 주민들에게 파고 든다.

다음으로는 지역경찰관의 커뮤니티(Community)활동을 들 수 있는데, 지역경찰관은 담당구역내의 제사나 혼례, 봉사활동 등의 지역행사에 빠짐없이 참가하고, 휴일이나 비번일에는 스포츠나 취미 등을 통하여 지역주민과의 굳건한 융화를 도모하기도 한다. 전국 약 3,000개소의 지역경찰관사에서 3,700명의 지역경찰관이 이러한 활동을 하고 있다고 하는데, 그 종류도 유도, 검도, 소년야구, 게이트볼, 취주악대, 서도회, 영어, 바둑, 수화(手話)통역, 독거고령자(獨居高齡者)에 도시락 배달, 인형극, 사진교실 등 매우 다양하다.

(4) 교번(交番)등의 기능강화 활동

순찰등의 관서외(官署外) 활동으로 경찰관이 부재중일 경우가 적지 않으므로 퇴직경찰관이나 촉탁원 등을 고용하여 교번상담원제도를 도입·운영함으로써 지리안내, 유실물취급등의 업무를 수행하여 정규경찰관 부재시에도 지역주민의 불편함이 없도록 배려하고 있다.

또 경찰관 부재시에는 TV전화 대화시스템, 부재전화운송장치 등을 경찰복장을 한 로봇에 설치한 Hi-tech교번을 도입하여 실시하기도 한다.

한편으로는 경찰관의 상담이나 방법회의 등에 사용하기 위하여 별도의 커뮤니티 룸(Community Room)을 관서내에 설치하여 활용하는가 하면 지역주민들과의 정보교환을 위하여 팩시밀리 등의 장비기자재를 필수적으로 운영하고 있다.

(5) 외국인의 사건·사고 통보 시스템 도입

일본에서는 사건·사고발생시 긴급통보를 신속히 집중적으로 처리하는 곳이 110번인데(우리나라의 112번에 해당하는 곳이지만, 우리나라보다 활용범위가 훨씬 넓고 대응력이 우수하다), 국제화가 진전됨에 따라 외국인으로부터의 110번 통보도 증가하고 있다고 한다. 이에 부응하기 위하여 통역체제를 확립해 놓거나 통역센터에의 전송시스템을 도입 추진하는 등 신속하고 확실한 외국인 대응체제를 갖추고 있다. 일례로 나가노현 경찰통신 지령실에는 외국인으로부터의 110번통보를 지정통역인에게로 자동적으로 전송하는 [외국어 메시지 송신시스템]을 도입추진하고 있는데 총 7개국어의 통역이 가능하다고 한다.

3) 자원봉사자와 함께 하는 지역안전활동

(1) 범죄없는 지역사회를 목표로

일본 지역경찰은 각종의 자원봉사자들과 제휴하여 범죄없는 지역사회를 목표로 활발

한 활동을 하고 있는데 침입절도, 자동차 및 오토바이 절도, 노상범죄, 방화범죄 등의 범죄유형별, 그리고 금융기관, 심야 슈퍼마켓, 도로, 공원 등 장소별로 각각 구체적인 방범지도모델을 수립하고, 이 체제에 따라 자원봉사자들과 각종 회의, 각종지도·단속, 순찰등을 철저히 실시하여 잠재적인 범죄발생을 최대한 미연에 방지하는 역할을 하고 있다.

대표적인 예로 침입절도에 대해서 활동상을 살펴보면, 침입절도는 주거중에서도 가장 사적(私的)인 공간이 침해받는 것이므로 지역주민들이 강한 불안감을 가지고 있는 범죄 유형이 된다.

경찰로서는 지역주민들의 협력을 얻어 합동순찰을 하는 외에 방법상담, 방법진단, 방범신문이나 잡지를 발간하고, 가장 취약한 지구를 [침입절도방지 중점지구]로 지정하여 (1994년말 현재 전국에서 65개 지구 지정) 주민대표, 민간 방범단체의 임원, 지역경찰관으로 구성된 추진협의회를 설치하고 기설정된 프로그램에 의거하여 적극적인 활동을 전개하고 있다.

(2) 교통사고 없는 지역사회를 목표로

일본 지역경찰은 관계기관이나 단체와 협력하여 지역주민이 도로교통에 참가하는 태양(態樣)이나, 지역주민들의 심신의 발달단계에 따라 필요한 사항을 주지시키는 교통안전교실 등을 개최하는 등 교통안전교육에 주안점을 두고 있다. 우선 유아나 어린이들에 대해서는 도로를 걷는 방법이나 횡단하는 방법에 대하여 유치원이나 보육원을 단위로 안전교육을 실시하고 있다. 늘면서 교통법규나 예절을 익힐 수 있도록 유아교통안전 그룹을 결성하고 활동을 활성화한다. 유아 교통안전그룹은 1994년 9월말 현재 전국에서 14,400개가 조직되어 유아 약 125만명, 보호자 약 114만 명이 가입되어 있다.

그룹의 교통교실에는 경찰관이나 교통순시원 등을 파견하고, 유아나 초보자에 대하여 노래나 게임 등의 놀이를 통하여 기본적인 교통 룰(Rule)이나 올바른 교통예절을 체득할 수 있도록 지도한다.

다음 초등학교 및 중학교 학생에 대하여는 학교와 협력하여 자전거를 안전하게 타는 방법을 교습하는 교실을 개최하고, 교통소년단을 결성하여 이러한 활동을 활성화하고 있

다. 교통소년단은 교통안전추진을 위한 소년리더로서 학교나 지역에서 동급생 또는 하급생에게 모범을 보이고 일반 운전자나 가족에 대해서도 주의를 환기시키는 역할을 하는 등 다양한 활동을 전개함으로써 장래 바람직한 교통사회인을 육성한다는 관점에서 그 결성을 추진하는데 노력하고 있다.

고교생에 대해서는 자전거의 안전한 이용, 이륜차·자동차의 특성, 교통사고 방지에 대한 안전교육을 추진하고 있다.

그리고 고령자에 대해서는 노인그룹과 연계하여 고령자 자신의 교통사고 방지의식 정착 및 고양을 도모함과 아울러 고령자들의 풍부한 경험을 살려 교통안전지도원으로 위촉하여 활용하기도 한다. 1994년에 경찰관이 주최하거나, 또는 경찰관을 강사로 파견하여 실시한 교통강습회는 약 4만 9천건으로 약 281만명의 고령자가 이 교육을 수료하였다.

이와 같이 각 계층별로 차별화된 교통안전교육 실시 이외에도 교통사고 다발장소에 첨단 기자재를 도입·운영하는 사고방지체계의 확보, 그리고 「폭주족을 몰아내기 위한 사회환경 만들기」도 일본 지방경찰의 역점활동 중의 하나가 된다.

(3) 소외계층을 배려하는 지역사회를 목표로

첫 번째, 고령자에 대한 경찰활동을 들 수 있다.

고령자는 연령에 따른 신체의 특성상 범죄나 사고를 당할 위험이 상대적으로 높다. 따라서 경찰은 순회연락 등을 통하여 고령자의 집을 방문하고 그 실태를 파악하여 방법 지도를 행한다. 고령자 중에서도 혼자 살고 있는 독거고령자(獨居高齡者)는 더 세심한 주의를 요하므로 정기방문일을 설정하여 계획적, 집중적으로 순회방문 등의 활동을 한다. 일본은 1980년대를 전후하여 이미 고령화사회로 진입하여 90개 지구를 「장수사회 파이럿트 지구」로 지정하고 관계기관, 단체 등과 제휴하여 범죄 및 사고의 피해자가 되기 쉬운 이 고령자들을 대상으로 방법좌담회, 방법교실을 개최하며, 더 나아가 고령자 중에서 희망자를 모집하여 방법운동, 교통안전운동 등 지역에 밀착한 활동에 참가시키고 있는데, 이것은 고령자들의 보호와 사회참여라는 두 가지 목적을 함께 충족시키는 방안이 된다. 우리 나라도 몇 년 전부터 고령화사회로의 진입이 기정사실화 되었으므로 이

일본사례는 우리에게도 좋은 시사점을 부여할 수 있다.

두 번째, 장애자를 지원하는 경찰활동으로는 장애자를 적극적으로 방문하고, 요망사항 및 의견을 청취하여, 해결책 강구에 노력하는 것이 기본으로 되어 있으며, 개개 지역경찰관이 자발적으로 기꺼이 장애자를 지원하는 인식구조가 마련되어 있다.

또한 오사카에서는 1993년 11월 청각장애자를 위한 수화교번상담소(手話交番相談所)를 개설하여 운영하고 있고, 경찰관서 입구에 지체부자유자를 위한 전용 슬로프는 거의 필수적인 설치요건으로 되어있다.

세 번째로는 외국인들을 지원하는 경찰활동이다.

일본에 입국하는 외국인의 증가는 곧바로 지역사회에서의 외국인의 증가를 의미한다. 그 결과 일본인 중에는 외국인에 대한 인식이나 이해의 부족으로 말미암아 막연한 불안감과 위화감을 가지고 있는 사람이 많다. 외국인들의 입장에서 이 상황은 마찬가지여서, 지역주민과의 의사소통이 별로 없고 불안하며, 범죄나 사고를 당하여도 적의적절한 대처를 하기가 무척 어렵다. 따라서 외국인들을 대상으로 방범간담회를 개최하고, 외국어로 된 방범요령 및 경찰통보요령 소개책자나 전단 등을 배부하기도 하고, 외국인 전용상담실을 운영하기도 한다.

또 외국인을 고용하거나 외국인 연수생을 채용하고 있는 기업체에는 연락협의회를 결성케하고 이 협의회와 제휴하여 방범지도에 철저를 기하고 있다.

마지막으로 「주민의 입장에서 본 상담업무의 추진」을 들 수 있는데 일본 지역경찰에서는 총합상담실(總合相談室)을 설치 운영하여 「곤란한 상담」(신상문제, 결혼이혼문제, 생활곤궁 등), 소년상담, 소비자피해 상담, 각성제 상담, 민사개입 폭력 상담, 교통 상담 등 모든 유형의 지역주민 상담에 응하고 있다. 또 전화로도 각종 상담이 가능한데 경찰본부의 종합상황실에 전국통일번호의 경찰총합상담 전용전화를 설치하여「#9910번」을 부여하고 있으며, 그 활용도나 만족도가 상당히 높은 편이다.

남에게 털어놓기 어려운 「곤란한 상담」은 1996년에 총 208,717건이 접수되었는데, 그 중 해결이 36.7%, 조언·지도 40.7%, 타기관 인계 8.0%, 타경찰서 인계 2.6%, 중단 9%, 계속 3.0%를 나타내고 있어 성과가 높은 제도로 정착되고 있다.

4) 치안서비스 향상을 위한 경찰전문화 도모

(1) 새로운 경찰관채용제도 도입

일본에서도 역시 최근 내외의 정치·경제·사회 정세의 급변에 부응하여 국제화, 인구의 도시집중화가 현저히 이루어지고, 교통체계의 정비에 의한 범죄의 Borderless(비경계)화, 스피드화, 외국인 근로자의 유입에 따른 외국인 범죄의 증가로 말미암아 종전의 경찰경험이 통용되던 시대는 그 한계를 노정하고 있다는 자기쇄신으로, 사무의 합리화 및 효율 극대화, 하이테크 기기의 도입을 추진하는 동시에, 경찰인력의 능력향상에 가장 중점을 두고 있다. 대표적인 예로 오이타현(大分縣)에서는 이러한 시류에 발맞추어 새로운 경찰관제도를 도입·실시하고 있다.

그 일환으로 1993년에는 컴퓨터회사에 근무하고 있던 중견전문인 3명을 경찰관으로 중도 채용하였고, 이러한 중도채용을 정례화, 상시화 하기 위하여 1994년에 새로운 개념의 채용시험을 제도화하기에 이르렀으며, 「경찰관 채용에 있어서 대졸자의 중점 확보」 및 「사회인대상의 특별채용」의 두 가지를 핵심으로 하고 있다. 특히, 사회인대상의 경찰 특별채용시험 제도는 그해 8월 응시 이전에 대대적인 홍보를 함으로써 예상외의 호평을 받기에 이르렀다.

(2) 사회인대상의 경찰관 특별채용시험

이 제도는 다양하고 다채로운 전문능력을 보유한 자를 경찰관 또는 경찰직원으로 채용하고자 하는 것으로서, 사회의 변화에 따라 과거 법학부, 경제학부 출신자를 주 대상으로 했던 것과는 달리 이공계에서 박사학위 소지자, 외국어에 능통한 자, 컴퓨터 소프트웨어 개발이 가능한 자, 의학의 지식을 가진 자, 금융·증권의 지식을 가진 자, 조직공학 전공자, 운동부에서 주장의 경험과 지도능력을 갖춘 자 등을 채용하여 재무수사관, 국제수사관 등으로 임용하고 있는데, 연령에 관계없이 적임자를 뽑고 있어 지역주민의 치안서비스 향상에 새로운 계기를 마련하고 있다.

(3) U턴 센터 (U Turn Center)의 운영

위와 같이 우수한 인재를 사전확보하기 위하여 오이타현에서는 직업안정과내에 U턴 센터를 설치하고, 특기가 있는 희망자를 등록해 놓고 있다. 이러한 U턴 센터는 도쿄, 오사카, 나고야 등에서도 운영하고 있는데, 호응도가 아주 크다고 한다.

오이타현의 경우 각종 자격을 취득한 자가 499명(전체 등록자의 60.6%)이 등록되어 있으며, 기타 특이한 자격으로는 약학박사, 항공관제기사, 헬리콥터 조종사 등도 있다.

<표 V-6>

등록자의 보유자격

(단위 : 명)

자 격 명	인 원	자 격 명	인 원	자 격 명	인 원
정보처리 2종 이상	49	전기공학사 2종 이상	13	노동위생관리사	7
영어검정 2급이상	26	보일러기사 2종 이상	11	측량사면허	7
부기 2급 이상	23	택지건물 취급 2급 이상	11	건축사2급 이상	6
교원자격	20	토목시공관리자 2급이상	10	약제사	6
위험물 취급 2종 이상	18	크레인면허	9	기타	233

(합계 : 449명)

보통 등록자들은 연령이 많기 때문에 경찰관채용시험을 정식으로 응시한다면 불리한 경우가 있으므로 면접중시형의 새로운 채용시스템도 구상되고 있다.

경찰관 채용시험은 대졸 경찰관 채용시험과 고졸 경찰관 채용시험으로 나누어 시행하는데 최근에는 응모자수는 비슷하나 합격자수는 대졸채용인원이 고졸채용인원의 2배 정도로서 대졸중시채용을 강화하고 있다.

아울러 경찰관채용제도가 이처럼 변경된 내용에 대하여 공보관의 기자회견, 공보관의

유선TV 및 라디오 출연, 각종 신문에의 홍보, 각종단체에의 참가 홍보, 홍보명찰 패용 등 적극적인 홍보활동을 전개하여 수험희망자들에게 매력포인트를 부여하는데 모든 노력을 경주하고 있다.

위에서 검토해 본 일본의 지역경찰 활동⁴⁴⁾은 급변하는 사회환경변화와 지역주민의 진정한 Need에 부응하여 역동적으로 그리고 진지하게 지역사회에 깊이 뿌리박은 채 이루어지고 있다. 즉 지역주민과 함께 호흡하며 더불어 살아가는 동일체적 조직이다. 일본에서는 경찰이 정치인들에 대하여 법적인 책임을 부담하지 않는다. 경찰조직을 관리하고 있는 공안위원회는 관료조직도 아니고 정치조직도 아닌 혼합형이며, 미국에 있어서의 각종 독립적 규제위원회와 그 성격이 비슷하다. 책임 있는 경찰이 되도록 하는 일본의 전략은 특정한 사회적 압력을 막아낼 수 있도록 경찰에 보호막을 설치하고 경찰 스스로의 행동에 대한 도의적, 규범적, 관리적 책임을 엄격히 부과하면서 지속적으로 높은 표준의 성과를 경찰에 일관성 있게 요구하는 것이다. 그래서 일본의 통합형 자치경찰체제는 중앙집권화 체제와 지방분권화 체제의 훌륭한 타협의 산물이라고 평가받는다.

4. 싱가포르

경찰조직의 역할 및 규모와 관련하여 언급되는 대표적 사례 중 하나로 싱가포르의 NPP(Neighborhood Police Post)를 들 수 있다.⁴⁵⁾ NPP는 우리가 통상적으로 지역파출소라고 번역하여 사용하고 있는데, 일본의 交番제도를 싱가포르의 특성에 맞게 리모델링한 경찰조직단위이다.

1981년 이래로 싱가포르경찰은 수동적이고 사건지향적인 전략을 성공적인 경찰활동으로 바꾸기 시작했다. 지역파출소(Neighborhood Police Post : NPP)를 설치하고 지역사회에 초점을 두며, 전통적인 기동화순찰과 긴급대응은 예전과 같이 강조되지 않았다. 도보순찰을 재도입하고, 긴급대응부서에서 근무하는 경찰관을 지역파출소근무로 전환시켰으며 지역사회문제해결에 전념하도록 배치했다. 순찰운영의 지위체계를 분권화시키고,

44) 警察廳 編. 警察白書, 平成 6年~11年の 종합분석임.

45) David H. Bayley, A Model of Community Policing : The Singapore story, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 1989.

지역사회 조직과의 연계성에서 경찰활동을 펼치며 전문적인 방법을 변화시켰다.

싱가폴 경찰활동의 특징은 거리에서 가시적 존재(Visible Presence)이고 긴급요구에 신속하게 대응한다는 고전적 기능에 집중한다기 보다는 안전관련서비스를 제공하기 위해서 개인주택과 상가를 정기적으로 방문하고, 주민감시집단(Neighborhood Watch Group)을 조직하며, 시민범죄예방을 독려하고, 일반적 서비스를 위한 NPP의 유용성을 알리며, 지역사회집단과의 지속적인 연락을 유지하고, 주로 도보를 이용하여 순찰을 한다.

1989년까지 싱가폴은 91개의 NPP를 가지고 있다. 각 NPP는 79개의 선거구에 1개씩 있고, 선거구 넓이가 5.2 평방마일 이상 혹은 선거구간의 거리가 2.4마일 이상 떨어져 있는 선거구에는 2개의 NPP를 설치하고 있다. 각 지역파출소의 관할인구와 관할구역 평균은 28,000명과 2.5평방마일이다. 최대관할인구를 가진 지역파출소는 62,000명이고 최소는 12,100명이다. 가장 큰 관할구역은 12.8평방마일이고 가장 작은 것은 0.16평방마일이다. 싱가폴의 NPP는 모델로 삼은 일본의 교번(Koban)보다 더 큰 지역과 더 많은 관할인구를 가지고 있다. 일본의 교번은 12,000명 이하의 인구와 0.4평방마일이하를 관할하고 있으며 교번간의 거리는 0.6마일이상 떨어져 있어야 한다. 교번의 설치는 업무량과 인구에 따라 결정된다. 교번은 보통 320건의 형사사건 및 45건의 교통사고기준과 도시중심지, 철도역, 교차로 등의 혼잡지역에 설치된다.

VI. 전향적 혁신 패러다임의 구상

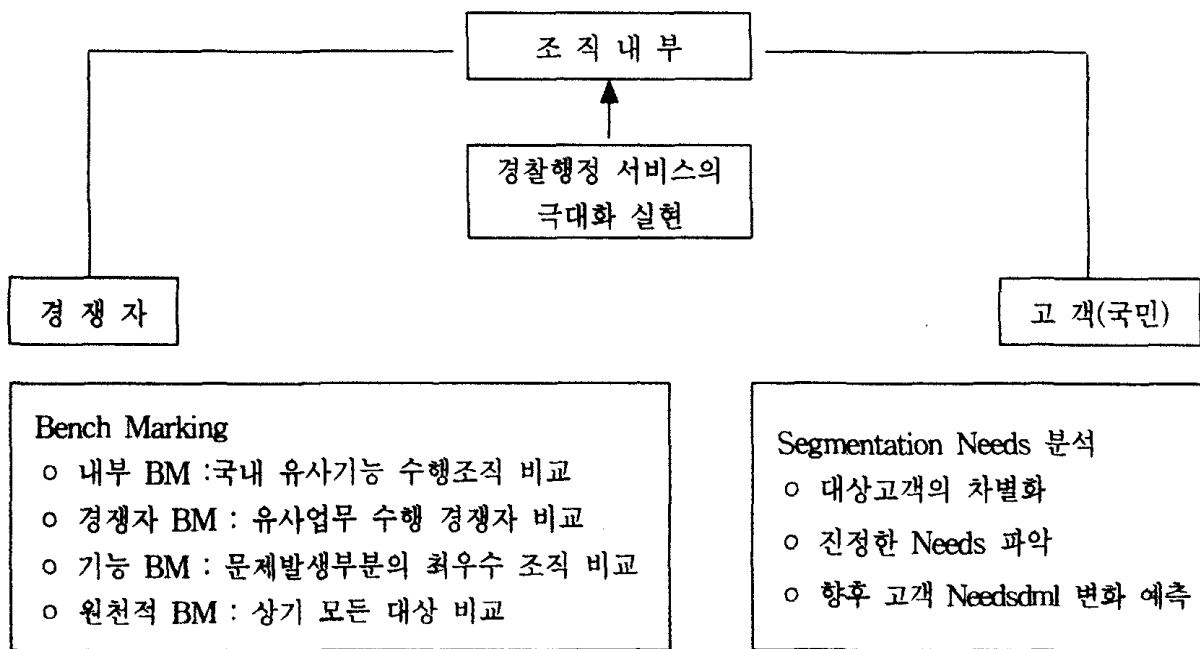
1. 전제적 논의

1) 기본적 분석틀

우리 경찰관서의 효율성 및 치안서비스를 극대화하기 위한 기본적인 분석사고와 전향적 패러다임 모델은 아래 그림과 같이 구상해 볼 수 있다.

<그림VI-1>

분석 체계도



그림에서와 같이 조직내부, 경쟁자, 고객의 3각 구도를 기본적인 분석틀로 설정하고 조직내부 역량평가에는 7S를 분석틀로, 경쟁자 분석에는 4가지 방법 중 단일하거나 복합적인 최적의 Bench marking 기법을, 고객인 국민의 Needs 파악은 대상고객을 Segment(차별화)하고 진정한 Needs 파악 시스템의 수립 및 향후 국민이 원하는 Needs 변

화를 예측하여 전향적으로 대비해야 한다. 이러한 작업은 상시적으로 현수준 평가→갭의 해소→목표달성의 피드백(환류) 과정을 거듭하여 성과의 단계를 높여 나가야 할 것이다.

여기에서 7S라 함은 ①Strategy ②Structure ③System ④Staff ⑤Skill ⑥Style ⑦Shard Value의 7가지 요소를 말하며 이들은 서로 상호작용하여 환경적응행동을 취하며 궁극적으로 Shard Value의 가치확립을 도모하는 것이라고 설명된다.⁴⁶⁾

Shard Value가 부동의 위치로 확립되고 나면 조직의 기능과 발전은 상호상승작용으로 무한해질 수 있다는 것이다.

7S의 평가개념을 간략히 요약해 보면, 첫째, Strategy는 전략으로서 지속적인 우위를 달성하기 위한 장기적인 관점에서의 일관한 행동을 의미하는데 실현가능하고 구체적이며, 평가가 가능한 비전의 설정도 포함된다.

Structure는 조직구조를 말하며, 조직도의 모양과 이에 따른 보고경로 및 업무가 어떻게 나누어지고 통합되는가? 그리고 환경변화를 가장 이상적으로 수용하는 조직 모델은 어떠한 것인가? 등의 문제를 규명한다.

셋째, System은 운영체제로서 일상적으로 업무가 이루어지는 과정과 절차를 중심으로 과학화, Network화를 통한 효율적 성과지향체제를 극대화함에 있다.

넷째, Staff는 인재 또는 인력으로서 조직구성원 개인은 물론이려니와 조직의 구성원에 대한 특징으로 간주되는 즉 조직에 용해되는 조직 속의 사람을 형성해 가는 것을 말한다.

다섯째, Skill은 조직능력을 의미하며 개인능력의 단순함이 아닌 조직전체가 가지고 있는 능력으로서 결집력 있고, 탁월한 문제해결능력을 보유한 총합적 조직능력을 뜻한다.

여섯째, Style은 조직풍토를 말하며 조직구성원들이 공통적으로 가지고 있는 관심의 배분과 상징적인 행동을 하는 형태라고 한다.

마지막으로 Shard Value는 공유가치 또는 공감대로서 조직과 개인행동에 있어 무엇

46) 그 동안 조직관리기법은 Taylor, Weber 등의 전통적 조직관리부터 Mayo 등의 인간관계론적 조직관리를 거쳐, Simon, Argyris, Likert 등의 행동과학적 조직관리 이론으로 이어져 오면서 발전을 거듭해왔고, 각각의 관점에서 관련연구에 많은 영향을 미치고 있다. 이러한 제반 이론과 기법 중에서도 Peters의 7S 모델은 환경변화에 부응한 조직의 적응행동을 분석하는데 있어서 매우 유용한 것이라고 생각되므로 이를 우리 경찰조직의 내부역량 평가와 갭의 소재판단을 위한 분석틀로 적용해보는 것도 바람직하다.

이 바람직한가에 대하여 조직과 구성원에게 공유되어 있는 가치를 말한다.

이 일곱 가지 요소는 해당되는 조직이 어디에 중점을 두고 있는가? 어느 요소가 가장 취약한가에 따라 개선 내지는 적용 우선 순위가 달라지겠으나 우리 경찰조직의 경우 Staff, System, Structure, Skill의 향상을 1차적으로 도모하고 Strategy와 Style을 2차적으로 개선 추구하되 이러한 과정을 성공적으로 이끌 수 있다면 이를 기반으로 하여 Shard Value는 자연적으로 생성될 수 있을 것이라 예상된다.

2) 적용가능 기준의 보완(선진국의 대 경찰인식)

이제까지 우리는 조직내부를 진단하기 위한 도구로서 우리 경찰의 경찰서 및 파출소의 역할·기능(Ⅲ장), 설치기준 및 규모(Ⅳ장)에 관한 실태를 살펴보고 경쟁자에 대한 Bench Marking의 일환으로서 치안선진국인 미국, 독일, 일본, 싱가포르를 대상으로 경쟁자 BM을 검토해 보았다. (Ⅴ장)

아울러 경찰의 치안서비스 대상인 국민의 Needs를 파악하고 대상고객을 차별화하기 위하여 치안환경변화를 분석해 보았다. (Ⅱ장)

각 장에 있어서의 적용가능기준을 적용하기 전에 우선 최근에 보고된 독일과 일본에 있어서의 경찰에 대한 여론조사내용을 간략하게 소개함으로써 적용가능기준을 보완해보기로 한다.

(1) 독일

①연방수사국 자료⁴⁷⁾

7. 대부분의 경찰관들이 일반적으로 친절하고 이해심이 많았다고 생각하십니까? 라는 질문에 대해서 서독지역 시민(1990년, 1994년 조사)들 중 83%가 '아주 그리고

47) 이 연구는 서독지역의 시민 2000명(1990년 및 1994년 조사)과 동독지역의 시민 2000명(1990년, 1991년 및 1994년)을 대상으로 실시되었음. 임준태, "독일경찰제도와 수사구조에 관한 연구(자치경찰제도 공청회 발표논문)", 경찰개혁위원회·한국경찰학회·경찰청 치안연구소, 1998.

완전히', 또는 '그렇다'라고 응답하였으며, 동독지역 시민들은 통일전 41%, 통일후 79%, 1991년 70%, 1994년 77%가 긍정적으로 답변.

- ㄴ. 경찰관이 당신의 친구이자 도움을 주는 사람이다(Die Polizei, Dein Freund und Helfer)라는 말에 대해서 동의하십니까?라는 질문에 대하여 서독시민들의 74%가 '아주 그리고 완전히' 또는 '그렇다'라고 응답하였으며 동독지역시민들은 통일전 32%, 통일후 59%, 1994년 59%가 각각 답변.
- ㄷ. 경찰이 당신의 애로사항을 어떻게 처리하였습니까?라는 질문에 대해서 서독지역 시민들은 1990년 79%, 1994년 79%가 '아주 훌륭하게', '훌륭하게', '대체로 좋게 처리해 주었다'고 응답한 반면에 동독지역 시민들은 통일전 54%, 통일후 53%, 1991년 44%, 1994년 50% 정도가 경찰에 대해서 긍정적으로 평가하였다.

② Hermanutz, Max의 연구

Max는 경찰과 접촉을 가졌던 시민 109명(증인 9명, 피해자 40명, 신고자 9명, 기타 51명)에 대해서 심층 분석하였는 바,

- ㄱ. 당신은 경찰관의 업무처리에 대해서 대단히 그리고 완전히 만족하십니까?
라는 질문에 예(71.6%) 또는 부분적으로(12.8%) 동의한다고 응답.
- ㄴ. 경찰관이 당신의 일에 대해서 충분히 돌봐주었다고 생각하십니까?
라는 질문에 대해서 72.5%가 그렇다고 응답.
- ㄷ. 경찰관이 당신의 일을 자세히 충분히 처리할 수 있던가요?
라는 질문에 대해서 79.8%의 시민들이 그렇다고 응답.
- ㄹ. 당신이 거주하는 지역의 관공서나 일반회사, 경찰관서의 서비스 상태를 비교했을 때 1부터 6까지 단계로 평가했을 때 어떤 점수를 줄 수 있는 가요?
에 대해서 다음과 같이 평가했다.

병원(의사) : 2.0

은행, 마을금고 : 2.4
 경찰관서 : 2.6
 면사무소, 동사무소 등
 행정기관, 자동차검사소 : 2.8
 군청, 우체국, 사회복지관청 : 2.9
 철도, 역사무소 : 3.1
 세무서 : 3.2

이러한 몇 개의 연구를 통해서 독일경찰관들이 시민들로부터 긍정적인 평가를 얻고 있음을 알 수 있다. 특히 옛 동독지역에서 근무하는 경찰관들은 서독지역의 경찰관들에 비하여 대체로 낮은 평가를 받고 있음을 또한 알 수 있다.

독일 경찰관서의 서비스 수준이 의사(병원), 은행다음으로 높게 평가되고 있는 것은 주목할 만하다.

(2) 일본

한편 일본에서는 총리부가 1997년 11월 6일부터 16일까지 20세 이상의 성인 3,000명을 대상으로 고오방·주재소의 경찰관 및 경찰관의 활동에 대하여 「交番·駐在所에 관한 世論調査」를 실시한 바 있는데 다음은 그 주요내용을 요약한 것이다.⁴⁸⁾

최근의 일본사회는 정보화·국제화의 흐름속에서 도시화 및 농촌지역의 과소화·고령화 등 전통적인 지역사회의 모습이 변모하고 있으며, 이에 수반하여 경찰활동과 경찰관에 대한 요망도 크게 변화하고 있다.

이에 일본 경찰은 고오방(交番)과 주재소(駐在所)를 단순한 거점뿐만 아니라 지역사회 안전 및 평온을 종합적으로 수호하는 「생활안전센터」로 자리매김하고, 지역주민의 요망을 기초로 한 지역안전활동을 행하고 있다. 이는 지역의 안전과 평온의 확보에 지역주민의 협력이 불가결하며 지역경찰관이 그 지역사회에 융해되어 주민의 고충과 요망을

48) 치안연구소, “치안정책연구(제11호)”, 1998.12, 90~106면.

경찰활동에 반영시키고 주민에 의한 자발적 안전활동을 지원할 필요가 있기 때문이다. 또한 고오방에 전직 경찰관을 배치하는 고오방 상담원 제도, 팩시밀리·PC 외에 부재전화 전송장치, 전광식 지리안내표시판, 화상전화 대화시스템, 미니순찰차의 도입확대에 의해 고오방 기능의 강화에 노력하고 있다.

① 고오방의 활동과 향후 중점활동에 대한 요망

국민들이 고오방을 어떠한 활동을 하는 곳으로 인식하고 있으며, 향후 어떤 활동을 강화해 주길 바라는지를 파악하는 것이 경찰행정의 정책수립에 있어 중요한 요소가 될 것이다. 경찰의 입장에서 국민들이 무엇을 원하고 있는지 스스로 결정하여 그 수요를 충족하는 행정에 그치는 것이 아니라, 오히려 국민들이 무엇을 요망하고 있는지를 조사하여 그에 부응하는 행정을 펼치는 것 또한 중요하기 때문이다.

우선 고오방 활동에 대한 인식을 조사한 결과 국민들은 순찰(82.6%), 유실물·습득물 신고접수(71.8%)를 가장 중요한 활동으로 꼽고 있으며, 그에 뒤이어 불법주차 단속(57.7%), 지리안내(56.8%), 피해신고의 접수(54.3%), 가출인·미아·만취자의 보호(51.4%), 112 통보에의 대응(49.5%), 마을축제에서의 혼잡경비(46.3%), 방문심방(48.1%), 고오방에서의 경계(45.1%), 교통사고 부상자의 구호(45.0%), 통학로에서의 교통지도(43.4%)로 나타났다. 고충상담에의 대응, 반상회에서 방법강습이나 고오방 홍보지의 발행은 상대적으로 소수로 나타나고 있다.

한편 향후 강화해주길 바라는 활동을 보면 순찰이 63.4%로 압도적으로 많고, 통학로에서의 교통지도(37.8%), 불법주차 단속(33.2%), 방문심방(26.7%), 고충상담(26.2%), 112통보에 대한 대응(24.5%), 고충상담(26.2%), 112통보에 대한 대응(24.5%)이 그뒤를 이었다. 특징은 복수응답임에도 불구하고 순찰을 제외하고는 30%대 이하를 기록하고 있다는 사실이다. 이는 반대로 일본국민들이 얼마나 경찰관을 신뢰하고 있는지를 나타낸 것이라고 해석할 수 있을 것이다.

② 고오방 경찰관의 인식도 및 반응

이는 관할 고오방 경찰관의 숙지도 조사를 통해 지역주민과 경찰관과의 교류를 알아본 내용인데 얼굴과 이름을 모두 모른다는 응답이 77.9%를 차지하여 일본에서도 지역

주민과 경찰관간에 거리가 있는 것으로 나타났다.

한편, 고오방 경찰관에 대한 인상을 묻는 질문(복수응답)에 대해서 적극적인 응답으로는 복장·자세가 좋다(27.3%), 친절하다(24.2%), 고생 많은 일을 하고 있다(23.9%), 믿음직하다(19.8%)는 반응을 나타냈다.

외형적으로 복장·자세가 좋으면 친근감을 느끼기 어렵고, 법률집행기관으로서 대응하다 보면 융통성이 없는 측면도 있다는 것을 감안하면 당연한 반응이라 할 것이다. 아무튼 시민에 대한 친절봉사와 피의자에 대한 엄격함을 양립시키기란 쉽지 않은 일이다.

③ 고오방 이용도와 용건, 경찰관의 대응태도

다음으로 최근 2~3년 동안의 고오방 이용도를 묻는 질문에서는 전혀 없다는 대답이 71.1%를 차지하여 가장 많았으며, 1회(16.7%), 2~3회(9.3%)의 순으로 나타났다. 그리고 고오방을 찾아간 용건을 묻는 질문에(<Q7-1>)에 대해서는 유실물·습득물 신고(40.7%)가 압도적으로 많았으며, 지리안내(18.6%), 자동차 면허증의 갱신 및 차고증명 발행절차 문의(15.6%), 교통사고 신고(13.5%)가 그 뒤를 이었다.

한편, 고오방을 방문했을 때의 경찰관의 대응에 대한 질문에 대해서는 좋았다가 81.1%를 차지하여 좋지 않았다는 반응(14.3%)을 압도하였다. 그리고 좋았던 점을 묻는 질문에서는 친절성(66.1%), 말투 및 태도의 성실성(36.7%), 업무처리의 신속성(36.2%), 공정성(12.5%)을 든 반면에, 좋지 않았던 점을 묻는 질문에서는 말투 및 태도의 불성실(44.0%), 업무처리의 지연(37.4), 불친절(36.3%), 불공평(15.4%)의 순으로 나타났다.

④ 순찰활동에 대한 만족도 및 중점시간·장소

경찰관의 순찰활동에 대한 반응을 조사한 결과 강화를 요망한 응답이 전체의 62.1%를 차지하고 있으며, 현재에 만족한다는 응답도 31.7%에 달하였다. 반면에 현재보다 순찰활동을 축소해야 한다는 응답은 0.8%로 극소수에 그치고 있다.

한편, 중점적으로 순찰할 시간 및 장소를 묻는 질문에 대해서는 야간순찰이 71.2%로 압도적이었으며, 소년비행을 예방하기 위한 유흥지 순찰(50.5%), 유괴예방을 위한 공원 등지의 순찰(49.2%), 불법주차 방지를 위한 혼잡지역 순찰(33.9%), 폭력배 활동지역 순찰(28.5%)의 순으로 나타났다.

⑤ 순회연락(방문심방)의 실시와 경찰관의 태도

순회연락이란 고오방의 경찰관이 관할구역의 가정, 사무소 등을 방문하여 거주자의 신분을 조사하고 방법 및 사고방지에 대해 지도하며 주민의 고충, 요망, 의견을 청취하는 것으로 우리의 「방문심방」과 같은 제도이다.

먼저 순회연락을 위해 경찰관이 집을 방문한 적이 있느냐는 질문에 대해서는 49.1%가 있다고 응답하였으나, 없다는 응답도 40.1%에 달하였다.

그리고 순회연락시의 경찰관에 대한 인상을 묻는 질문에 대해서는 친근감(51.6%), 근면함(24.3%), 듬직함(15.6%)을 느꼈다는 적극적인 응답이 다수를 차지하였으나, 사무적(19.0%), 말투 및 태도의 불성실(4.5%), 프라이버시의 침해(1.8%) 등의 부정적 응답도 있었다.

우리의 방문심방이 그 본래의 좋은 취지에도 불구하고 주민의 협조 부족 등으로 현장에서 별로 실시되지 않고 있으나, 일본의 순회연락도 년 2회 실시하도록 되어 있으나 실질적으로는 원활하게 실시되고 있지 않는 것 같다. 이는 일본의 순회연락 제도가 가정을 방문한 경우에는 가족 수와 관계, 연령, 성별, 취직 여부, 자동차 번호 등을 묻고 사무소를 방문한 경우에는 종업원명부와 경력을 입수하고 영업시간과 숙직자의 유무 등 프라이버시와 관련된 질문을 하도록 되어 있어 상당한 비판을 받기 때문이다.

⑥ 경찰관과 주민과의 접촉

순회연락 및 고충상담을 통해 지역주민과의 접촉을 강화시키는 것에 대한 의견을 조사한 내용으로는 접촉을 더욱 늘리는 것이 좋다는 응답이 59.6%를 차지한 반면에, 현재 상태로 좋다는 응답도 34.8%에 달하고 있다.

그리고 지역주민과의 접촉이 가져오는 효과에 대한 질문에 대해서는 안심(66.0%), 상담 및 협력의 용이(55.3%), 경찰관에 대한 친근감(36.7%), 지역실정의 파악에 의한 대처(35.3%)의 순으로 나타났다. 또한 지역주민과의 접촉을 늘리기 위한 경찰관의 노력사항을 묻는 질문에 대해서는 순찰강화(57.9%), 따뜻한 대응(47.9%), 지역집회에의 적극참가(35.8%) 등을 들었다.

2. 진단지표별 세부 검토 및 적용포인트

1) 관할조정 문제

(1) 정주생활권과 정주체계 이론의 검토

① 정주생활권과 정주체계이론의 도입

우리가 살고 있는 지역을 개념화하는 가장 고전적인 방법은 동질지역과 결절지역으로 구분하는 것이다. 첫째, 동질성 또는 동일성에 근거한 동질지역(homogeneous region) 또는 동일지역(uniform region)이란 지리적 특성, 경제사회적 특성들과 같은 어떤 공통적인 특성에 따라 몇 개의 공간단위를 하나로 묶는 것을 말한다. 하지만 이 경우 어떤 기준에 의한 동질성이 또 다른 기준의 측면에서 보면 이질적인 것이 될 수 있다는 문제점을 내포하고 있다.

둘째, 결절성 또는 분극성에 따라 결절지역(nodal region) 또는 분극지역(Polarized region)이 발생하는데 이것은 상호의존적 보완적 관계를 가진 몇 개의 공간단위를 하나로 묶는 지역을 가리킨다고 볼 수 있다. 이 개념은 이질적인 공간경제의 속성 내지 공간적 차원을 중요한 것으로 다루기 때문에 대부분의 지역경제학자들은 결절지역의 개념을 선호한다. 인구와 경제적 활동은 공간상에 고르게 흩어져 있는 것이 아니라 특정한 장소에 집적하게 되고 그래서 중심지역과 주변지역이 형성되게 된다. 결절지역 분석방식을 대도시권의 통근권이나 생활권을 분석하는데 유용하게 사용될 수 있다.⁴⁹⁾

행정구역에서 도시와 농촌간의 관계에서 본다면 도시와 농촌을 분리하여 도시는 도시대로, 농촌은 농촌대로 행정구역이 설정되는 것이 동질지역으로 묶는 것을 의미하고, 도시와 농촌을 중심지와 배후지의 관계에서 보고 도시지역과 배후지역을 하나의 행정구역으로 하는 것이 결절지역으로 묶는 것을 의미한다.

하나의 일정한 자연적, 지리적 공간에 인간들의 집단적인 정주가 시작되면서 지표상의

49) 홍준현, "지방행정계층 조정과 행정구역 개편방향(KIPA 연구보고 97-13)", 한국행정연구원 1998. 71~74면.

점으로 마을 또는 취락이 형성되고 이들 지점들간에 흐름이 발생하며, 그 흐름이 지속적인 것이 되면서 흐름은 선이 되고, 다시 그 선들은 하나의 체계화된 망을 형성한다. 선과 선이 만나는 곳에 결절이 만들어지면, 결절들간의 기능상의 차이가 계층을 형성하고, 높은 계층의 결절이 낮은 계층의 결절과 그 배후지를 지배하는 관계를 맺으면서 유기적인 관계를 맺으면서 하나의 공간은 중심결절을 중심으로 하나의 유기적인 망을 형성한다. 다시 말하면 하나의 자연공간은 點→線→圈으로 발전되면서, 인간정주생활의 공간으로 바뀌어 나간다.

이러한 결절지역의 수평적인 분포 유형과 수직적인 계층체계를 연구한 대표적인 이론이 독일의 지리학자인 Walter Christaller에 의해서 발전되어 온 중심지이론(central place theory)이다. Christaller에 의하면 도시가 갖는 주요한 기능은 주변지역에 상품과 서비스를 생산하여 제공하는 기능이다. 이와 같이 도시가 위치한 지역의 중심에서 상품과 서비스를 생산, 공급하는 곳을 중심지라고 부른다. 중심지는 역사사방에 분산되어 있고 경제나 사회활동이 집중되지 않은 일반지역, 즉 배후에 분산되어 있고 경제나 사회활동이 집중되지 않은 일반지역, 즉 배후지와 구별된다. 지역내의 중심지는 주변지역에 미치는 기능과 영향력의 중요도에 따라 그 규모와 기능이 달라진다.

정주계층은 위에서 설명한 두가지 요인에 의해 형성되며, 정주지의 크기에 따라 상하의 계층등급을 형성하게 된다. 다시 말해서 중심성의 차이에 따라 계층이 형성되고, 중심성이 큰 기능들을 보유한 중심지를 고차계층중심지, 그 반대를 저차계층중심지라고 부를 수 있으며, 고차계층중심지는 규모가 큰 대신 수가 적고, 저차계층중심지는 규모가 작지만 그 수가 많게 된다. 바로 이러한 중심성의 차이에 따라 형성되는 중심지간의 계층에 의해서 국토공간의 정주체계가 형성되는 것이다.

하나의 중심결절을 중심으로 형성되는 정주체계 중 인간생활의 기본단위의 정주생활 공간을 특히 '정주생활권'이라고 부른다. 이러한 정주생활권은 중심지와 그 배후지와의 통합된 생활권역이며, 그 속에서 사람들에 일상생활에 불편없이 안정된 삶을 살아가는데 필요한 기본수요가 충족되는 일일생활권을 의미한다. 따라서 모든 중심지는 그 곳을 중심으로 일차적으로 형성되는 자체의 정주생활권을 가지며, 중심지의 중심성의 차이에 따라 형성되는 2차, 3차의 '지역생활권'을 가질 수 있다.

현재 우리 경찰에서 시행하고 있는 경찰서 및 파출소의 설치 기준은 이와 같은 정주

체계를 그 기본으로 삼고 있는 것으로 판단된다. 따라서 그 중심성의 차이에 따라 저차 계층중심지와 고차계층중심지사이에서 1급서, 2급서, 3급서가 포진하고 파출소는 그 배후권역에서 중심지가 되는 점에 대개 위치하고 있다. 그러나 현대사회의 변모에 따라 대도시일수록 동일한 공간내에서도 동질성과 결절성 내지는 분극성이 심화되어 전문화되고 다양한 기능들을 갖게 된다.

특히 서울의 경우 일반행정관할과 경찰관할이 대부분 일치하지도 않을 뿐만 아니라 이러한 불일치성이 교차적으로 누적되어 이를 보정할 필요성에 당면하게 된다. 따라서 정주체계를 충족시키는 치안서비스를 강화하기 위해서는 지역중심경찰서와 소규모 경찰서로 그 기능을 분담시킬 필요성이 대두한다.

소규모 경찰서 도입시에는 독일의 지구경찰서나 싱가포르의 NPP개념이 적합할 것이다. 특히 서울을 비롯한 광역시단위에서는 그 지역 특성을 고려하여 동질지역과 결절지역을 구획한 후 2~3개의 소규모 경찰서 도입이 바람직하다.

이러한 방향의 검토필요성은 다음 제6)항의 “지역특성별 경찰조직 운영에 관한 문제”와 결부되어 더욱 분명한 방향제시의 근거가 될 것이다.

(2) 지방행정계층 조정과 경찰관할 개편을 위한 원칙

① 행정구역과 생활권의 일치

본 연구에서는 생활권과 자치단체구역 및 경찰관할(특히 대도시권역) 불일치 해소를 구역개편의 대원칙으로 삼고자 한다. 편의성, 주민참여 및 통제, 행정능률, 지역개발, 재정적 자율성 등의 기준은 계량화가 쉽지 않고, 현실적으로 막대한 영향을 미치기 때문에 그것을 수시로 바꿀 수는 없다. 따라서 지방자치단체 및 일단 설정된 경찰관할구역은 변화에 대하여 경직된 성격을 가질 수 밖에 없다. 일반적으로 공간구조는 공간활동의 반복적 관행에 의해 만들어지기 때문에 사회변화에 비하여 지속성이 강하고 사회변화가 공간구조의 변화에 바로 반영되지는 않는다. 그러나 지역주민에 의하여 자생적으로 형성되는 실질적 생활공간인 생활권은 시간이 걸리더라도 생활양식의 변화에 따라 동태적으로 변하게 되며, 실질적 생활공간과 자치단체구역이 고정되어 있는 한 시간이 지날수록 실

질적 생활공간과 자치단체구역간의 괴리 가능성은 커지게 된다. 생활권은 주민의 경제적·사회적·문화적인 활동범위가 함축되어 있는 지역적 단위이기 때문에, 지방자치단체 구역이 실질적인 공간조직과 일치하지 않거나 공간구조의 변화에 적절히 대응하지 못할 경우, 지역주민의 복리와 편리를 위해 존재해야 할 자치단체구역이 오히려 합리적인 지역생활에 문제점을 가져다주게 됨은 말할 것도 없다.

따라서, 자치단체가 관할구역내 주민의 응집성을 확보하기 위해서는 그 관할구역이 경제적 상관성 뿐 만 아니라 사회문화적 동질성에 기반한 공동체적 지역단위인 생활권의 범위와 일치해야 하고, 지방자치단체 구역의 면적과 경계선의 설정에 이러한 생활권의 개념을 도입할 필요가 있다. 즉, 실질지역과 형식지역의 결합을 통한 생활공간의 일체화를 의미하는 생활권과 지방자치단체구역의 일치하는 자치단체구역을 설정함에 있어서 공간적으로 가장 중요한 규범적 조건이 되는 것이다.

생활권과 지방자치단체구역 및 경찰관할의 일치는 또한 생활권의 구성원리에서 보았을 때 자치단체구역을 중심도시와 배후지를 통합하고 그 범위와 경계선을 주민들의 생활권의 기초로 삼는 것을 의미한다. 어떠한 공간체계에서도 중심도시는 배후지와 독립해서 존재하지 않는다. 만일 배후지의 주민들이 사회경제적인 생활에 필요한 서비스를 중심도시로부터 공급받으면서 행정적인 서비스를 공급받을 수 없다면 결국 이중적이고 비경제적인 통행패턴이 발생하게 될 것이다.

② 행정계층과 정주체계의 일치

지표위에서 전개되는 우리의 생활권은 단일계층으로만 형성되어 있는 것이 아니라 중심성의 크기에 따라 상위중심지와 하위중심지로 수직적 연계가 이루어지고 상위중심지는 하위중심지와 그 배후지를 포섭하는 중층적 관계를 형성한다. 예컨대, 전국적 수준에서 배후지를 분점하는 대도시에서 지방의 일부지역을 배후지로 하는 중소도시, 그리고 그보다 더 작은 지역을 배후지로 하는 중심촌락과 마을로 이어지는 취락과 생활권의 계층체제이다.

취락과 생활권의 계층체제는 주민들의 사회경제적 활동이 일정한 방향으로 장기간 지속됨으로써 형성되는 것이기에 행정계층을 생활권의 계층체제와 일치시키는 것은 곧 주민들의 생활양식과 지방행정을 밀착시키는 것이 된다. 따라서, 어떤 계층의 중심지들이

광범위하게 그 중심기능을 상실해 가고 그에 따라 그것을 중심으로 하던 생활권이 해체되고 있다면, 그러한 계층의 중심지들이 지방행정계층에서 공공서비스를 제공하는 행정 중심지가 되는 것은 곤란하다.

③ 관할 개편의 원칙

미국, 영국, 일본, 프랑스, 독일에서 적용되고 있는 정부간 기능배분의 원칙들을 비추어 볼 때, 우리 나라에 적용 가능한 광역자치단체와 기초자치단체간 사무배분의 원칙은 정치적 책임성의 원칙, 경제성의 원칙, 공평성의 원칙, 행정책임의 명확화의 원칙의 네 가지로 제시될 수 있다.⁵⁰⁾

정치적 책임성의 원칙은 기본적으로 기능배분이 지역주민의 직접적인 통제가 가능하도록 이루어져야 한다는 것을 말한다. 즉, 기초자치단체가 해당기능을 수행할 수 없다는 명백한 이유가 없다면 기본적으로 기초자치단체가 담당하는 것이 주민참여와 주민의 효과적인 통제를 통해 대응성을 제고할 수 있다는 것이다.

경제성의 원칙은 기본적으로 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능배분이 능률을 극대화할 수 있는 방향으로 이루어져야 한다는 것을 말한다. 즉, 광역자치단체가 가장 능률적으로 처리할 수 있는 기능은 기초자치단체가 담당하여야 한다.

공평성의 원칙은 기본적으로 기능의 배분이 지방자치단체간에 공평성 또는 형평성을 확보하는 방향으로 이루어져야 한다는 것을 말한다. 즉, 각 기초자치단체간에 심각한 불균형을 초래할 수 있는 기능의 경우에는 기초자치단체에게 맡기기보다는 광역자치단체가 수행함으로써 기초자치단체간에 발생할 수 있는 기능수행의 결과에 있어서의 불균형을 시정해줄 수 있고, 행정서비스 공급에 있어서 최소한의 수준을 유지할 수 있다.

행정책임 명확화의 원칙은 기본적으로 같은 성질의 기능이 광역자치단체 또는 기초자치단체에게 총체적으로 배분되어야 하고 상호간에 중복적으로 기능이 배분되지 아니하여야 한다는 것을 말한다. 기능이 광역자치단체와 기초자치단체간에 중복적으로 배분될 경우 경비부담이나 행정책임의 소재를 명확히 구분하기가 어렵게 되고 따라서 결과에 대한 책임을 서로 떠넘기는 현상을 초래할 수 있다.

50) 전계 보고서, 96~100면.

따라서 하나의 사무를 하나의 자치단체에 배타적으로 귀속시켜야 한다는 배타적 책임성 또는 책임의 명확성을 강조하는 기능배분방식에 대한 재검토가 요구된다는 것이다. 이러한 배경에서 대두된 개념이 바로 공동관리사무 또는 기능분담(shared responsibility)이라고 할 수 있다.

위에서 제시된 광역자치단체와 기초자치단체간 사무배분의 네 가지 원칙으로부터 다음과 같은 기준들이 도출될 수 있다.

<표VI-1> 사무재배분을 위한 원칙 및 기준

원칙	기준
정치적 책임성의 원칙	· 지역주민의 참여 또는 통제의 필요성
경제성의 원칙	· 광역적 사무여부 · 외부효과의 존재여부 · 규모의 경제효과 존재여부 · 행재정적 능력의 보유여부
공평성의 원칙	· 자치단체간 형평성의 유지 필요성 · 최저수준(동일기준)의 유지 필요성 · 자치단체가 분쟁조정의 필요성
행정책임 명확화의 원칙	· 공동관리의 필요성

2) 경찰관 1인당 담당인구(인구부담률)의 문제

우리나라 경찰관 1인당 담당인구는 1991년 561명, 1992년 512명에서 1993년 489명, 1994년 497명으로 500명 이하로 개선되었다가 다시 1995년 503명, 1996년 524명, 1997년 516명으로 그 부담율이 약간 늘어났으며, 1998년 현재는 516명 선을 고수하고 있다. 이는 미국의 348명, 일본의 348명, 영국의 376명, 프랑스 268명, 스위스 397명, 이탈리아 288명, 홍콩 175명에 비하여 매우 취약한 구조를 지니고 있어 많은 문제점들을 파생시키고 있다.⁵¹⁾

최근 우리 경찰관서에서도 3교대제가 정착되어 가고, 경찰관들의 사기진작이나 삶의 질 향상을 위해서는 선진국은 따라가지 못한다 하더라도 1인당 담당인구 400명선까지는 확보해 나가는 것을 전략적 목표중의 하나로 설정하여야 한다. 따라서 우리나라 인구를 5,000만명으로 하여 계산해 볼 때 경찰관수는 약 12만 5천명으로 추산되나 유휴율을 10%정도로 감안하면 약 1만 2천명 수준이 되므로 향후 약 2만명의 경찰인력을 추가채용토록 하고 전·의경을 정규경찰관으로 적극 대체해 나가야 할 것이다.

특히 이와 관련하여 방향 검토되어야 할 것은 여경의 확충문제와 치안보조인력의 Networking 문제이다.

첫째, 여경문제는 최근 여성의 권리가 신장되고 사회참여도가 높아감에 따라 경찰조직 내부에서도 여경의 역할과 임무가 증대되고 있는 추세이나 현실적으로 그 추세를 따라 잡지 못하고 있는 실정이다.

1998년 현재 우리나라의 여경은 총 1,666명이 각 기능에 배치되어 활동하고 있으며 작년부터는 여성 총경이 배출되기 시작하여 경찰서장직을 담당하고 있기도 하다.

<표VI-2> 여자경찰 분포 현황

(단위 : 명, %)

구 분	'85	'90	'95	'96	'97	'98
계	460	995	1,207	1,442	1,547	1,666
총 경						2
경 정			2	4	4	5
경 감	1	4	8	10	12	15
경 위	9	17	37	51	62	85
경 사	24	60	159	200	255	265
경 장	113	208	586	589	577	642
순 경	313	706	415	588	637	652
전체경찰관 중 구성비	0.8	1.2	1.3	1.6	1.8	1.9

<자료 : 경찰청, 경찰백서, 1999, 246면>

51) 선진국의 예는 1992년 기준이나 현재도 크게 변하지 않은 상황이므로 대비 가능할 것으로 판단된다. 경찰청, 경찰백서, 1995~1999 내용 분석.

일본에서는 여자경찰관을 과거 부인경찰관이라고 호칭하였으나 최근 여성경찰관이라는 표현을 많이 쓰고 있다. 1946년 3월 동경경시청에서 경찰민주화의 일환으로 채용했던 것이 최초로써 당시 채용인원은 63명이었다. 그 후 한때 채용이 중지되기도 하였으나 일본에서의 올림픽 경기 등 각종 국제행사 개최, 여성역할의 증대, 지역안전센터로서의 교번·주재소 기능 정착, 봉사경찰기능강화 등 제반 사회적 요구에 편승하여 1990년에 총 경찰인력 대비 2.0%, 1996년에 3%를 상회하여 현재는 3.6%를 점유하고 있다. 1998년 4월 1일 현재 일본 전국의 도도부현 여성 경찰관은 8,300명, 교통순시원, 소년보호직원 등 여성일반직원이 12,400명 근무하고 있다. 일본에서의 여성경찰관이 활약하고 있는 분야는 각 경찰별로 다양하나 최근에는 민간기업과 계약을 체결하고 「베이비시터(Baby Seater)제도」 등을 시행하여 여성 근로와 관계되는 직장환경의 정비도 적극적으로 추진하고 있다.⁵²⁾ 미국이나 중국의 경우에도 여경이 전체 경찰인력 대비 10%를 상회하여 운용되고 있다. 여경의 확충문제에는 직장내의 차별적 분위기, 여경자신의 안주적 자세, 여경의 직업의식 강화, 가사나 육아에 대한 성역할(Gender)의 문제들이 암묵적 해결과제로서 내포되어 있다고 하겠다.

둘째, 치안보조인력의 Networking 문제를 들 수 있는데, 경찰 정규인력(Formal Justice)의 부담이 과중할 때에는 이를 지원하는 비정규인력(Informal Justice)의 충실한 백업(Back up)제도를 강구해 나가야 한다.

경찰서 및 파출소, 특히 파출소의 기능이 봉사경찰 내지 상록수 경찰의 역할로 무게중심이 옮겨가고 있는 현 상황에서 고령자지원에 관한 활동, 장애자를 지원하는 활동, 주민의 입장에서 본 상담활동, 노숙자 등 Homeless 계층에 대한 지원활동, 교통안전등 지역환경에 관한 활동 분야 등에 대해서는 전직 경찰관을 활용하는 방안, 자원봉사자들을 확보·확대해 나가는 방안들이 적극적으로 강구되어야 한다. 「외국어 통역지원시스템」, 「커뮤니티 지원 시스템」, 「교통안전교실」, 「수화(手話) 상담소」, 「주민 고충 상담소」 등을 제도화하고 이를 운영함에 있어 다수의 치안보조인력의 확보가 병행 검토되어야 한다.

셋째, 경찰서 및 파출소의 적정규모 산출과 관련해서는 현재 ‘경찰청과 그 소속기관

52) 警察廳 編. 警察白書. 平成11年版. 256~257面.

등 직제'에 따라 1급지 150명 이상(경찰공무원에 한함), 2급지 70명 이상, 3급지 50명 이상으로 구성하도록 되어 있다. 특히 1급지 중에서도 특별시 및 광역시의 경찰서는 인구 25만명을 훨씬 웃돌고 있어 제 1)항에서 언급한 바와 같이 지역특성에 따라 2~3개의 소규모경찰서 설치가 매우 합리적인 방안으로 대두하는데 이 경우 소규모 경찰서의 정원은 30명 이상으로 하고, 경정이나 경감을 서장으로 임명하는 것이 바람직하다. 한편 파출소는 제한된 공공질서유지 및 대민봉사 역할을 전종업무로 하여 관할경찰서장에게 지역특성에 따른 배치권한을 위임하되 근무인원은 현재 '치안서비스센터 시범운영안'에 준하여 3~8명 수준에서 신축성있게 운영될 수 있도록 한다.

3) Response Time에 관한 문제

Response Time은 범죄해결이나 치안서비스의 신속한 제공에 매우 중요한 요소로 작용한다. 특히 강력범죄 해결에는 초동수사의 궁극적인 목적을 달성하는 키포인트가 된다.

초동수사의 궁극적인 목적은 법정에서 물적 증거의 증명력이나 혐의사실을 인정받도록 하는 것이므로 초동수사가 수사활동 전체과정에 있어서 차지하는 비중은 매우 크다 할 것이다. 따라서 모든 수사요원들은 초동수사의 의미를 이해하고 그 요령을 항상 숙지하지 않으면 안 된다.

초동수사의 요령으로는 현장에 신속하고 안전하게 출동할 것, 부상자를 구호할 것, 범인이나 혐의자를 체포할 것, 목격자를 찾아내고 확인할 것, 피해자 또는 고소인과 목격자의 진술을 들을 것, 모든 상황·사건·특기사항 일체를 기록할 것, 증거를 수집하여 정리할 것, 사건을 충분하고 세밀하게 보고 할 것, 후속 수사요원에게 책임감 있게 인수할 것 등의 11가지를 들고 있다.⁵³⁾

53) International Association of Chiefs of Police, Criminal Investigation, 1989, pp. 5~13. 초동수사에 해당하는 Preliminary Investigation의 행동지침 및 요령을 P: Proceed to the scene promptly and Safely, R: Render assistance to the injured, E: Effect the arrest of the Criminal, L: Locate and identify witnesses, I: Interview the Complainant the evidence, I: Interrogate the suspect, N: Note all condition, events and remarks, A: Arrange for collection of evidence, R: Report the incident fully and accurately, Y: Yield the responsibility to the follow-up investigator와 같이 각 내용의 Initial로 구성하여 Preli-

따라서 Response Time의 신속하고 정확한 확보를 위해서는 교통계획에 대한 거시적인 전개를 경찰주도로 선도해 나갈 필요가 있다.

교통계획은 “사람이나 재화를 안전하고, 신속, 편리, 쾌적, 저렴하게 이동할 수 있도록 과학적인 방법을 이용하여 장래를 예측하고 대안을 분석, 평가하여 최선의 대안을 선택하여 시행하는 과정”으로 정의할 수 있다. 교통계획은 그 이동 대상에 따라, 여객교통과 화물교통으로 분류하며, 교통수단에 따라서는 도로, 철도, 항만, 항공 교통 등으로 나누어 종합적인 혹은 개별수단의 교통계획을 수립할 수 있다.⁵⁴⁾

<표VI-3>

교통계획의 분류

- | |
|---|
| <input type="checkbox"/> 이동 대상에 의한 분류 <ul style="list-style-type: none"> ○ 여객 교통계획 : 사람의 이동 ○ 화물 교통계획 : 화물의 이동 |
| <input type="checkbox"/> 교통수단에 의한 분류 <ul style="list-style-type: none"> ○ 도로 교통계획, 철도 교통계획, 항만 교통계획, 항공 교통계획 |
| <input type="checkbox"/> 대상 공간에 의한 분류 <ul style="list-style-type: none"> ○ 국제교통계획 : 국제교통망, 아시아 하이웨이 계획 등 ○ 전국교통계획 : 7X9 전국간선도로망 계획, 국토종합개발계획의 교통부문계획 ○ 지역교통계획 : 수도권 광역교통계획, 수도권 정비계획 등 ○ 도시교통계획 : 도시교통정비계획, 교통수요관리계획 등 ○ 지구교통계획 : 자치구 교통개선사업, 주거지역 교통처리 계획 등 |
| <input type="checkbox"/> 교통시설에 의한 분류 <ul style="list-style-type: none"> ○ 교통망 계획 : 고속도로, 우회도로, 보도 등 ○ 교통결절점 계획 : 인터체인지, 역, 주차장, 터미널, 항만, 공항 등 |
| <input type="checkbox"/> 교통 서비스에 의한 분류 <ul style="list-style-type: none"> ○ 대중교통계획 : 버스, 신교통 시스템, 철도 등의 노선 및 운행, 서비스 등의 관련계획 ○ 특정이용자 교통계획 : 장애인, 고령자, 교통약자 등을 대상으로 한 교통서비스 공급계획 ○ 특정교통 서비스 계획 : 구급 활동용, 재해피난용 등의 서비스 지원 계획 |

minary를 이해시키고 있다.

54) 이규방 외, 교통정책의 변화와 과제, 국토개발연구원, 1998, 23~24면.

그리고 교통계획은 대상 공간에 따라 국제 항공노선계획, 아시안 하이웨이나 대륙횡단 철도 등과 같은 국제교통계획, 국토종합개발계획, 국가간선망계획 차원의 국가교통계획, 대도시 광역권교통계획 정도의 지역교통계획, 대도시 정비기본계획, 대도시 광역권교통계획 정도의 지역교통계획, 대도시 정비기본계획, 도시교통정비계획 등과 같은 도시교통계획 등으로 구분할 수 있다. 이상의 계획들이 거시적인 지표와 방향을 제시하는데 비해 도시내 구(區) 단위에서 계획되고 있는 “자치구교통개선사업(TIP : Transportation Improvement Program)”은 좀 더 미세하고 세부적인 사항까지 포괄하고 있다.

교통계획은 대상이 되는 교통시설로는 교통망(네트워크)과 교통결절점이 있으며, 이는 다시 전국단위 혹은 지역단위의 간선도로망 혹은 교통수단간 종합교통망 계획, 혹은 터미널의 교통처리 계획 등이 포함된다. 그리고 보다 세부적으로는 교통 서비스에 따라 대중교통계획, 특정 교통서비스 계획 등을 수립할 수 있다.

그러므로 교통계획을 수립하는 목적은 계획 대상지역의 교통시스템이 원활히 작동하도록 함으로써 대상지역의 사람과 재화의 이동을 합목적적이고 최적화 하도록 하기 위한 것이다.

과학기술의 발달에 힘입어 등장하게 된 컴퓨터 기술의 보편화는 교통분야에 있어서도 커다란 변화를 발생시키게 되었다. 그 중에서도 특히 도형자료와 속성자료를 통합해 관리하는 첨단기술인 GIS(Geographic Information System)를 교통분야에 적용한 GIS-T(GIS for Transportation), ITS(Intelligent Transport System) 등의 개발⁵⁵⁾ 등 상당히 많은 기술적인 발전이 이루어지고 있다.

우리 경찰은 이와 같은 GIS나 ITS 도입을 적극 추진하거나 또는 범국가적 관련 프로젝트에 적극 참여함으로써 치안여건을 주도적으로 개선해 나가야 한다. 이러한 결과 분석 모델에 입각하여 Response Time을 단축하거나 다기능적인 치안서비스 공급을 가능하게 할 수 있을 것이다. 이러한 사실은 기존에 경찰관서의 입지가 동심원적 구조 이론에 입각한 지역중심위치에서 Response Time의 균질성 개념으로 전환하게 하는 사고의 혁신을 도모할 수 있을 뿐만 아니라 지역특성에 따라 경찰관서의 전략적 입지화와 경찰인력의 기능적 배분을 도모할 수 있게 한다. 이 논의는 전 1)항 및 2)항의 결합적

55) 전게서, 194~198면.

사고 위에서 응용되어야 하며 다음 4)항의 과학화·정보화의 문제와도 직결된다.

특히 GIS-T의 구축에 따른 정보화의 기대효과를 살펴보면 다음과 같이 요약해 볼 수 있다. 첫째, 표준화된 교통자료 구축 및 데이터 공유, 둘째, 교통 및 도시행정에 혁명적인 분석능력의 부여, 셋째, 생산성 향상을 통한 비용절감, 넷째, 빠르고 정확한 데이터베이스 관리로 인한 국가경쟁력 강화, 다섯째, 데이터베이스관리의 중복투자 배제로 인한 예산절감, 여섯째, 교통관련 신기술개발의 초석적인 역할 담당 등이다.

현재 지리정보시스템은 선진각국에서 범죄통제 및 예방에 적극적으로 활용하고 있는 방법이다. 미국의 경우를 예를 들면, 1990년대 초의 시기에 이미 전국 경찰관서의 30% 이상이 지리정보시스템을 활용한 범죄통제방법을 시도하고 있다. 이러한 지리정보시스템의 범죄연구 활용은 순찰지역에 대한 최신의 범죄발생 상황정보를 미리 습득하고 순찰에 임하게 하거나, 순찰을 범죄다발지역에 집중시킨다거나, 집중순찰활동을 펼칠 지역을 결정하는 등의 정책결정에 구체적으로 적용되고 있다. 각급 행정관서에서 마련되는 정보들을 지리정보시스템과 결합시킴으로써 보다 서비스지향적인 정책을 펼 수 있을 것으로 기대된다.

4) 과학화·정보화의 문제

(1) 공공부문 정보화 개요

정보화를 통한 공공부문의 구조개혁으로 행정의 효율성과 투명성을 높이고 대민서비스의 질을 향상시키려는 노력은 1987년부터 시작된 국가기간전산망사업을 비롯하여 1994년부터 논의되기 시작한 공공부문 정보화를 위한 전자정부의 구현에 이르기까지 다양한 방법으로 전개되고 있다. 최근 정부는 행정정보 공동활용을 통한 행정내부의 능력향상과 대민서비스의 질적 향상이라는 목표를 가지고, 초고속정보통신망을 근간으로 한 각종 응용서비스를 발굴하여 공공부문의 실제 업무를 효과적으로 개혁하는데 정보기술을 도입하려는 노력을 전개하고 있다. 이러한 맥락에서 이루어지고 있는 공공부문의 정보화 노력들을 경찰활동과 관련되는 분야 중심으로 나누어 살펴보기로 한다.

사법부는 사법업무와 전 직원의 정보화, 그리고 사법정보의 대국민서비스 향상을 목표

로 1992년부터 추진해온 사법업무 전산화 5개년 계획의 효율화를 위해 기존의 메인프레임 중심이었던 중앙처리방식에서 탈피해 분산처리방식의 클라이언트/서브 시스템을 대법원을 비롯한 전국 62개 법원에 설치했다. 또한 1차목표인 전국법원전산망 구축을 완료하여 기존에 설치된 사법전산망을 보다 효율적으로 활용하고 있으며, 현재 5개년 계획의 완료에 따라 사법부는 그 동안의 정보화사업 성과에 대한 종합적인 분석과 평가를 하고 사법부 정보화에 대한 비전을 제시하기 위해 사법부 정보화를 위한 장기발전계획을 1998년 2월에 수립했다. 동계획에서는 앞으로 추진해야 할 통합이행 과제를 정보시스템 구축과 정보관리체계 정비, 정보인프라 구축과 순수 업무개선 등 4가지 측면으로 구분해 도출하고 각 부문에 대한 세부이행계획을 마련하고 있다. 향후 수년간 사법부는 이 장기발전 계획에서 확정되는 세부이행계획에 따라 단계적으로 사법부 정보화사업을 추진할 예정이라고 한다.⁵⁶⁾

사법부는 1996년부터 법제처와 공동으로 각종 판례, 법률문헌정보, 현행법령 및 법령연혁정보 통합·가공·운영할 수 있는 종합법률정보시스템을 구축하고 있다.

종합법률정보센터구축사업은 1996년도 초고속정보통신 공공응용서비스개발사업으로 시작해 3년간 추진해 오고 있는데, 1995년에는 법원과 검찰간의 형사DB공유시스템을 구축하였고, 1996년에는 법무부 보호국이 추가되었으며, 1998년에는 경찰청을 추가해 현재 형사공판사건, 형사약식사건, 소년사건 등에 적용하고 있다.

현재 경찰에서 전산망 연계로 운용하고 있는 정보자료는 영상자료와 문자자료로 크게 나누어 볼 수 있다. 영상자료로는 범죄수법이 있는데, 이는 범인을 검거·조사한 경찰관이 작성한 수법원지, 현장임장자가 작성한 피해통보표 등을 근거로 범죄수법내용 11종, 수법소분류 192종, 범행환경, 인상(신장, 체격, 족장, 면형, 두발, 수염, 안색, 청각, 풍채), 신체적 특징 50종, 기타 특징(전화음성, 습성, 학력, 특기, 취미, 기호, 장물처분방법, 직업, 필체, 연고지, 지문) 등을 분류하여 범죄수법 영상시스템에 전산 입력하고 이를 공조수사에 활용하고 있다. 이 시스템은 1994년부터 설치·가동되고 있으며 1996년 말 현재 134개소에서 운용되고 있으며 지속적으로 시스템 영역을 확대시키고 있다. 이와 더불어 미아·가출인, 마약사범, 변사자 신원확인을 영상자료 운영체계도 추진 중이다. 다음 문

56) 정보통신부, 정보통신백서, 1998, 105~110면 참조.

자자료로는 지명수배, 피해통보표, 우범자, 조직폭력, 범죄경력, 주민등록, 182 사람찾기, 차적·차량수배, 운전면허, 도난총기, 민유총기, 행정제재 등을 전산망에 연계시켜 운용하고 있다.

형사사법체계란 경찰-검찰-법원-교정기관(주로 교도소)으로 이루어지는 일련의 시스템을 말한다. 이 시스템은 그 자체로서 범죄사실에 대한 하나의 처리과정을 의미하기도 하지만, 재범 및 누범범죄자는 다시 이 시스템에 악영향을 미쳐 어려운 상황이 가중되는 환류과정을 초래하게 하는 양면성을 갖는다. 즉, 개개의 범죄사실(특히 초범)에 대하여 수사-기소-재판-수용이라는 각 단계별 기능을 중심으로 고찰해 볼 때 경찰은 형사사법 체계의 시발점이고, 교정기관은 최종기착지로 보게 되나, 재범 및 누범범죄자에게는 교정기관이 잠재적 출발점의 영역으로 작용하여 더욱 악화된 형사사법체계를 전개시킬 수 있다는 것이다.

대표적으로 일례를 들어보면 경찰과 교정기관간의 범죄정보유통 및 자료공조는 국가 형벌권 행사절차에서 반드시 필요한 것임에도 불구하고 현재 전반적인 정보의 흐름에서 파악해 볼 때에는 상대적으로 단절의 정도가 높은 연계부문이 되므로, 양 기관의 기관수요에 따라 정보 및 자료를 체계화하고 전산 Network망을 구축하여 상호간 원활한 자료공조를 이룩함으로써 그 공조차원을 높이고 아울러 활용범위를 입체화시켜야 한다.

또한 사법부는 종합법률정보센터 구축을 포함한 전반적인 사법부정보화를 위한 장기발전계획을 1999년에 수립할 예정이다. 장기발전계획에는 본 사업을 보다 효과적으로 달성할 수 있도록 하기 위하여 해외사례수집 및 분석, 정보검색시스템 개발 등 구체적인 방안이 마련될 것이다.

그 동안 정부는 수차례에 걸친 조직개편을 통해 행정개혁을 위한 노력을 지속적으로 추진하였으나 정부의 국제경쟁력은 1995년 세계 18위에서 1998년 34위로 오히려 저하되는(IMD발표) 등 실효성을 거두지 못하고 있다. 이에 정보기술을 활용하여 행정업무를 재설계하는 등의 구조조정을 추진하여 21세기형 전자정부를 구현하려는 노력이 지속되어왔다. 작고 효율적인 전자정부를 지향하는 행정부의 정보화는 민간기업 수준 이상으로 행정생산성을 제고하고, 고객지향적인 행정서비스를 제공하며, 열린 행정·참여행정을 보장하는 높은 행정투명성을 확보한다는 기본목표를 설정하였다. 1987년부터 수행되어온 행정, 금융, 교육·연구, 국방, 공안 5대망에 걸쳐 추진된 국가기간전산망사업이 완성됨

에 따라 정보화에 대한 국가적 관심과 인식을 제고시킴은 물론 전국적인 통신망의 구축 및 운영을 통해 대국민 종합서비스를 실현할 수 있는 장을 마련하게 되었다.

1995년 8월 정보화촉진기본법이 제정되고, 이어 정보화촉진기본계획 및 시행계획이 수립됨에 따라 각 행정부처는 국가적 역량을 결집하여 2010년까지 고도 정보사회로의 진입과 21세기 세계 일류국가로의 도약이라는 비전을 제시하고 범국가적 정보화 추진사업에 적극참여하고 있다.

(2) 경찰정보통신시스템의 정비

경찰의 제반 활동에 있어서 정보통신은 그 중추신경계로서 생명과도 같은 존재가 된다. 특히 경찰은 관서외의 활동이 많아 상호의 통신수단을 확보하는 것이 필수불가결하다. 따라서 그 시대마다 첨단 통신전달수단을 갖추어야 하는 것이 당면과제가 되는데 최근 급속히 발전하는 과학화의 여파로 효율화·소형화·다기능화·신속화 등 동시에 추구해야 할 목적 및 가치가 적지 않은 상황이다. 우리와 여러 가지로 유사한 점을 많이 가지고 있는 일본 경찰에서는 다음 표와 같은 주요 경찰정보통신시스템을 갖추고 경찰행정의 정보화 및 시민서비스 정보화까지를 도모하고 있다.⁵⁷⁾

구 분	개 요
고정통신	경찰청과 각 관구경찰국 등을 연결 관구간계(管區間系) 무선다중회선 및 관구경찰국과 그 관할구역내 각 도도부현 경찰본부 등을 연결하는 관구내계(管區內系) 무선다중회선 등으로 구성되어 있다. 각종 정보통신시스템의 기반으로 작용하여 재해발생시 정보전달에 효율성을 가지고 있기도 하다. 경찰청으로부터 제일선 경찰관서에 이르기까지 쌍방향 전송로 및 디지털화를 추진중이다.
위성통신	대규모사고나 재해발생시 현장상황을 파악하고 명확한 지시를 청하기 위해 헬기탑재 TV 시스템 등으로 촬영한 영상등의 전송에 위성통신을 활용하고 있다. 전국의 경찰본부 등에는 고정 설비를 하고 있고 각 관구경찰국 등에는 위성 통신차량을 구비하고 있다.

57) 前掲 白書, 261~265面 참조.

구 분	개 요	
이 동 통 신	<p>차량탐계 통신</p>	<p>주로 도도부현 경찰단위에서 사용되고 있는 무선통신으로서 경찰본부의 통신지령실을 중심으로 경찰서, 순찰차, 경찰사이카, 경찰용선박, 헬기 등 상호간의 통신을 행한다.</p>
	<p>휴대용 통신</p>	<p>기동대에 의한 부대활동 등, 주로 국지적인 경찰활동에 사용되는 무선통신으로서 무선중계소를 거치지 않는 무선기 상호간의 통신을 행한다.</p>
	<p>관할구역간 통신</p>	<p>경찰서의 관할구역단위에서 사용되는 무선통신으로서 경찰서와 그 소속 경찰관 또는 경찰관 상호간에 통신을 행한다.</p>
	<p>WIDE 통신 시스템</p>	<p>복수의 도도부현에 걸친 광역적인 무선통신계를 구성하는 것이 가능한 시스템이다. 이 시스템은 일제지령통신기능(광역사건등 발생시 도도부현의 경계를 넘는 전용무선통신계)과 경찰전화와의 접속기능을 동시에 갖추고 있다. 핫라인의 설정등도 가능하다. (WIDE ; Wireless Intergrated Digital Equipment)</p>
<p>지령통신시스템</p>	<p>도도부현경찰에 있어 110번 통화를 접수하고 필요한 수배나 지령을 하기 위한 시스템이다. 순찰차량의 위치와 그 활동상황을 자동적으로 표시하는 차량위치자동식별시스템(Car Location System)이나 사건발생 현장주변의 지도를 순식간에 표시하는 지리정보시스템등 통신지령 업무의 효율화를 도모하는 각종 지원 시스템의 도입을 추진중이다.</p>	
<p>경찰정보관리 시스템</p>	<p>경찰청의 호스트 컴퓨터와 각 도도부현 경찰의 경찰본부에 설치된 컴퓨터를 접속하여 전국적 네트워크를 구축하고자 하는 것으로서 이에 덧붙여 각 도도부현 경찰에서도 경찰본부의 컴퓨터와 경찰서, 교변에 설치된 컴퓨터를 연결하여 통합 네트워크를 구축하고 있다.</p>	
<p>경찰 종합정보통신 네트워크 시스템</p>	<p>경찰청, 각 관구경찰국을 연결하는 정보통신기반으로서 각 도도부현에 설치된 LAN과 상호접속시켜 전국적 네트워크를 구성한다. 전국을 대상으로 즉시 정보를 전달할 수 있는 전자우편이나 전자게시판 기능외에도 다부문 간에서의 정보검색이 가능한 데이터베이스의 기능도 수행하고 있다.</p>	

(3) 기법 개발

최근 미국이나 캐나다에서는 지리적 범죄분포분석을 통한 범인추적기법(Crime Mapping Technique)이 활용되고 있다.⁵⁸⁾

이 기법은 불특정다수인을 상대하는 범죄나 연쇄강력범죄 수사에 단서를 제공하거나 또는 범죄다발지역에 경찰인력을 효율적으로 배치함으로써 범죄의 사전적 예방 및 차단에 기여할 수 있는 것으로 알려져 있다.

최근 우리 경찰에서는 Crime Mapping Techque를 활용한 기법이 시도되고 있어 주목을 끌고 있어 그 내용을 소개해 보기로 한다.⁵⁹⁾

그 동안 우리나라 경찰의 범죄통계는 중앙에서 작성된 분석자료가 일률적으로 각 서에 하달되어 그 지역에 맞는 실질적인 범죄분석에 적절히 활용되지 못한 실정이었다.

최근 노량진경찰서에서 시도하고 있는 컴스탯(Compstat; computer comparative statistics) 기법은 이러한 미비점을 보완하여 지역주민의 '삶의 질'에 직결되는 경찰서비스 향상에 기여할 수 있는 장치로 평가되고 있다.

컴스탯 기법이란 컴퓨터로 분석된 통계자료를 기초로 하여 방법대책과 수사활동을 전개하는 방법으로 미국 뉴욕주에서 실시하여 좋은 성과를 보였다. 컴스탯 기법을 우리 실정에 맞는 범죄예방기법으로 만들려면 관련 장비와 함께 우리나라 범죄환경에 맞게 적절히 변용하여야 한다.

곧 도래할 자치경찰제 시행에 대비해 서울지방경찰청은 경찰서 자체의 운영의 묘를 살리기 위해 자체적인 시스템을 개발하도록 독려하는 등 '책임을 기반으로 한 업무의 자율성'을 부여했다. 형사과·방법과에서 매일 접수된 자료를 프로그램에 입력하고 자료를 활용하여 항목전체에 대한 상관관계를 도출하고 각종 분석자료를 도출한다.

한 주에 한 번씩 형사과, 방법과 간부 및 형사반장, 파출소장이 참석해 범죄대책회의를 실시하여 범죄통계를 체크하는데 현재 노량진서 본관 4층에는 범죄분석실이 마련되

58) Michael D. Maltz, Andrew C. Gordon and Warren Friedman, Mapping Crime in Its Community Setting : Event Geography Analysis, Springer-Verlag New York Inc., 1991, pp. 13~18 참조.

59) 수사연구사, 수사연구(통권 188호), 1999. 6, 101~103면.

어 분석된 자료를 슬라이드를 통해 한눈에 볼 수 있도록 설치해 놓았으며 회의도 이 곳에서 하고 있다고 한다. 이 때는 1주간의 범죄분석을 보고하고, 파출소 방법활동의 방향과 본서 지원대책을 논의하게 된다. 또한 범죄 취약지역에 경력을 어떻게 지원, 배치할 것인가에 대한 논의가 이루어지며 형사활동 전개의 방향도 설정하게 된다. 1주 단위로 각 범죄별 발생추세 분석을 하게 되는데 노량진서의 경우 절도사건이 빈발해 이에 대한 흐름을 분석하는데 활용하고 있다.

절도범죄에 대한 분석자료를 살펴보면 전년도 대비, 요일별, 파출소별, 수법별 등 세분화시켜 도식화하였기 때문에 분석하기가 쉽다. 또한 형사과의 경우 각 반별의 범죄현황을 도출하여 비교, 분석할 수 있도록 하였다. 회의결과에 따른 근거를 기초로 파출소장과 형사반장 등이 자율적 경력 운용 및 형사활동을 전개하고 시행결과는 다음 회의 때 검토하고 있다.

이 기법의 도입으로 인한 효과는 첫째, 본서 및 파출소 간부의 범죄관리에 대한 경력적 마인드가 생성된다는 것이다. 범죄관리에 있어서 정확한 분석에 따른 경력의 효율적 운영을 실현하고 자율과 창의에 따른 경력 운영의 과학적인 근거를 제시하여 시책에 반영할 수 있다. 둘째, 경찰서 내 수평적, 수직적인 상호 정보교환과 공조체계 구축이 용이하다는 것이다.

셋째, 객관적 근거에 의한 개인별 실적 평가와 신상필벌의 확행을 들 수 있다. 범죄자료의 분석과 컴스텟 회의를 통한 본서 및 파출소 직원들의 활동사항을 최대한 객관화하여 실적을 엄정하게 평가할 수 있어 공정성의 논란을 배제할 수 있다는 등이 그 장점으로 떠오르고 있다.

기타 현재 우리경찰에서 우수한 기법으로 평가되고 있는 것으로 자동지문검색시스템과 범죄수법영상시스템을 들고 있다.

자동차지문검색시스템(AFIS : Atomated Fingerprinter Identification System)이란 지문의 특성을 자동추출 분류하여 대용량의 Data Base를 구축한 뒤 이를 이용하여 특정인의 신원확인이나 범죄현장에서 채취된 흔적지문을 고속비교 검색하여 용의자를 찾아내는 시스템으로 국내 첨단과학수사장비로 활용하고 있으며, 이의 핵심운영기술로는 지문의 특징점 추출 알고리즘 기술, 지문의 비교검색 알고리즘 기술, 저질지문에 대한 특수화상처리기술 등을 들 수 있다. 이 시스템에 새로운 지문을 입력시키려면 반드시 소

정의 지문원지가 있어야 하고, 지문에 정통한 요원이 입력업무를 수행해야 하는 번거로움이 있으나, 시급히 해결해야 할 기법연구로는 주민원지전산화, 그리고 AFIS와 검문소 및 일선수사기관의 Interface가 될 수 있는 Computer Network구축을 들 수 있다.

범죄수법영상전산시스템(Mugshot System)은 수법범의 범행사실, 사진등을 기록한 자료를 분류하여 대용량의 Data Base를 구축 열람하여 용의자를 찾아내는 시스템이다.

물론 이밖에도 신고자전화번호자동확인장치(ANI), 신고자위치자동확인장치(ALI), 차량번호자동판독기(AVNI)등 많은 기법을 첨단장비와 결합하여 활용하고 있으나, 아직까지는 인력이나 장비의존성이 강하여 기법자체만으로 독립적이고 균질한 발전을 이루지 못해왔던 것도 사실이다.

미국의 경우 과학적감정 및 연구기관으로는 중앙에 FBI연방수사국과 마약수사청(DEA)이 있고, 지방에는 FBI, DEA 등의 대단위 지역별 실험소와 50개주의 지역별 County 공안청 소속 및 경찰국 산하의 범죄과학수사연구소가 산재해 있으며 사체부검, 검안 등 법의학적 감정기관으로는 주요도시시청 산하에 검시관사무소 또는 법의관사무소로 운용되고 있다.

한편 일본의 경우에도 과학적감정 및 연구기관으로는 중앙에 경찰청 산하의 과학경찰연구소가 있고 지방에는 동경, 오사카, 교토와 43개현 등 도도부현 지방경찰본부 산하 과학수사연구소 또는 범죄과학연구소등 55개소를 설치운영하고 있으며, 특히 동경의 경찰청 산하 과학수사연구소는 5과 10실이라는 방대한 조직을 가지고 있다. 사체부검, 검안등 법의학적 감정기관으로는 동경등 대도시별 위생국 산하의 감찰의무원 또는 사인조사소가 있다.

향후 우리 경찰은 이러한 추세 및 환경변화에 부응하여 인공위성을 이용한 순찰차위치자동확인체제(AVLS), 인공위성을 이용한 위치확인시스템(GPS) 및 GIS 등의 첨단기법개발에 박차를 가하여 범죄의 예방 및 치안서비스, 범죄수사 및 진압이라는 경찰의 양대 활동축을 균질하게 달성해 나가야 한다.

5) 물리적 환경개선의 문제

경찰과 군대는 유사한 점이 많다. 즉 두 조직의 구성원들은 제복을 입고, 무기를 휴대하며, 억압적인 임무를 수행한다. 그래서 경찰을 준군대적(paramilitary)조직이라 하며 또 많은 경찰관들은 군대처럼 중앙집권적이고 통제적인 조직을 선호하기도 한다. 그러나 이것은 경찰에 있어서 암시하는 바가 크다. 경찰이 군대의 모양을 갖추고 군대적 기능을 취하면 취할수록 비민주적 경찰로 전락하게 되어 국민들로부터 자꾸 소외되고 고립될 수 밖에 없다. 그래서 경찰을 시민의 통제하에 두고 시민의 영향을 많이 받게 하면 할수록 그러한 문제는 사라진다는 주장이 갈수록 설득력을 얻게 되는 소이다.

경찰과 국민을 가까운 사이로 만들기 위하여는 경찰의 시민화가 절실히 요구되며 이것은 경찰의 역할 및 기능의 재창조에 필수적 요소가 된다. 시민화를 위한 몇가지 예를 들면 다음과 같다.

첫째, 인적구성면에서 Uniform Police를 지양할 필요가 있다. 영국에서는 경찰국의 국장들 중에서 때로는 과반수가 일반행정직인 경우가 대부분이며, 범죄수사국(Criminal Investigation Division)은 항상 경찰의 배경이 없는 변호사가 책임자로 임명되곤 한다. 호주의 경우에도(예, South Wales주 경찰국) 범죄통계국이나 기획관리국은 일반행정직이 국장직을 담당하고 있다. 이러한 인사정책은 경찰의 전문화에도 도움이 될 것이다.

둘째, 여경 및 치안자원봉사자의 고용증대가 요구된다.

셋째, 물리적 환경의 변화가 요구된다. 시민들이 경찰에 접근하는 기회가 있을때 여성 경찰관이나 직원을 많이 만나고, 경찰내부의 장식이나 건물구조가 (관서의 담장에 벽화 설치, 경찰청 민원실에 증권시세 전광판 설치 등) 시민적 특성을 띄게 되면 시민들은 경찰에 대하여 친근감을 가지게 되고 경찰자신도 시민과 동질성을 느끼게 된다.

넷째, 교육제도 및 시설의 개선이 이루어져야 한다. 일반경찰은 물론 수사경찰관이라도 경찰내부의 준군대적 분위기에서만 교육을 할 것이 아니라, 일반교육기관이나 전문연구기관에 위탁하여 교육하고, 세미나에 자주 파견하는 방법으로 교육적 민주화를 통한 경찰관들의 마음의 민주화를 이루어야 한다.

여기에서는 위와 같은 시민화의 4가지 방향중 물리적 개선을 중점으로 다루어 보기로 한다.

(1) 장애인을 위한 배려

① 장애인 사회복지 정책목표

선진경찰일수록 사회에서의 소외계층을 배려하는 풍토가 자생적으로 이루어진다고 한다. 소외계층의 대표적인 예로는 장애인과 고령자, 노숙자 등을 들 수 있다. 현대 사회에서 가장 많은 문제가 되고 있는 장애인에 대해서 살펴보면 그 복지정책의 목표는 장애인에게 정상적인 사회생활을 방해하는 장애요소들을 제거 또는 완화하는 것이다. 장애인들이 경험하게 되는 장애요소는 신체구조 또는 기능상의 문제로 발생하는 개인적 장애와 사회환경적으로 형성되는 사회적 장애로 구성된다. 장애인 인권의 정상화, 평등화, 통합화라는 이념을 바탕으로 상정되는 장애인 복지의 궁극적인 목표는 장애인이 일반인과 동등하게 정상적인 사회생활을 할 수 있도록 함으로써 이들을 사회에 통합시키는 것이다.⁶⁰⁾

② 접근성 향상을 위한 물적기반조성

도시환경에 있어서도 장애인의 이동을 자유롭게 하기 위한 정책(barrier-free)이 최근 중요시되고 있다. 장애인에게도 사회적 접근과 경제적 접근, 물리적 접근 등에 있어서 일반인과 동등의 기회를 부여해야 하는 방향에서 특히 물리적 접근의 향상은 경찰관서의 시설설비기준의 기본정책과제가 되고 있다.

특히 이동과 관련한 물리적 접근성을 위해서는 보도, 횡단보도, 육교, 교통신호시설 등의 보행시설, 승하차, 정류장, 버스터미널, 철도나 지하철 역사 등의 교통시설, 공중전화, 자동판매기, 우체통, 휴지통, 식수대 등의 가로시설의 요소에서 장애를 제거하는 것이 필요하다. 이러한 필수적 지표의 달성에 가장 많은 관심과 배려를 해야하는 대표적인 계층중의 하나는 아마도 경찰조직이 될 것이다.

(2) 생활문화의 거점 역할

① 생활문화시설 현황

우리 나라는 중앙정부차원이나 도시차원에서의 생활문화시설은 비교적 갖추고 있다고

60) 김현식 외, 도시정책의 전개와 과제, 국토개발연구원, 1998, 137~139面 참조.

할 수 있으나 지역생활권 더 나아가서 근린생활권 단위의 생활문화시설은 미비하거나 시작단계이다.

중앙정부의 문화관련 정책업무의 주관부서인 문화관광부에서는 문화시설을 공연시설, 전시시설, 지역문화복지시설, 문화보급전수시설 및 도서관 등 5가지 유형으로 대분류하고, 다시 19개로 시설을 세분화하고 있다.61)

<표VI-4> 지역문화공간(시설)의 분류

문화계육부 (94 전국 문화공간 현황)		내무부 (94 한국 도시연감)		문예진흥원 (84문화예술자료집)	도시계획 시설기준
공연시설	종합공연장 일반공연장 소영공연화	박물관	박물관	종합공연장 영화관	극음악당
전시시설	박물관 미술관 화랑			박물관 전시회 국제회의장	박물관 미술관 기념관
지역문화 복지시설	시군구민회관 복지회관 청소년시설	문화시설	문화원 (영화관) 예식장 종교시설 시민회관 종합문화회관 특장전문시설 미술관		문화관
문화보급 전수시설	문화원 악원 전수회관				
도서관	국립도서관 국회도서관 공공도서관 대학교도서관 전문특수도서관	도서관	공공도서관 학교도서관 특수전문도서관 마을문고		공공도서관 전문도서관 특수도서관

61) 전계서, 143~152면 참조.

통계상 분류로는 내무부의 한국도시연감(1994)에서 문화공간을 도서관, 박물관, 문화시설 등 3개로 분류하고 있다. 이밖에 문예진흥원의 문화예술 자료집(1984)에서는 도서관, 문화회관, 종합공연장, 연극공연장, 박물관, 문화원, 전시장, 국제회의장 및 영화관 등 9개의 개별시설로 분류하고 있다.

여기에서는 주민들의 일상생활과 관계 깊은 근린문화시설로서 도서관, 문화시설, 옥외공연장, 주민회관 등에 초점을 맞추고 이러한 기능을 경찰서 및 파출소, 특히 파출소의 Community 활동의 중핵 요소로 제공해보자는 것이다. 지역경찰관들의 Community 활동은 Community Policing의 기본이 되기 때문이다. 따라서 관서내 Community Room의 배치도 경찰관서의 시설 설치기준으로 적용할 수 있겠다.

(3) 기타

경찰의 민경관계 개선과 시민화로의 접근, 그리고 치안서비스를 확충하기 위한 기타 물리적 환경개선 방안은 약간의 아이디어만 제공하면 그 프로그램이 무궁무진해 질 수 있다.

최근 서울지방경찰청에서 경찰개혁활동에 대한 여론조사 결과 경찰서와 기동대, 파출소의 외벽 또는 담장에 환경친화적 그림을 그린것에 대한 반응으로 '바람직하다'는 응답이 82.9%로 매우 높게 나타난 것이 이를 반증하고 있다. 조사실의 분위기 개선, 경찰관서내 사무집기의 현대화 및 스마트화, 구내 매점의 개선 등은 조속한 시일내 필히 이루어야 할 과제가 되며, 민원봉사실내 주식시세 전광판 설치, 친대중적 잡지 소장, 대기석의 고급화, 민원처리시간예보제 등도 검토항목이 될 수 있다.

6) 지역특성별 경찰조직 운영에 관한 문제

(1) 도시인구 급증 및 수도권 집중

우리 나라의 도시문제는 1960년대 이후 고도경제성장으로 산업과 노동력이 도시로 급격하게 집중하였다.

인구의 급성장은 모든 도시지역이 경험한 것이라기 보다는 일부 대도시에 한정된 것이었다. 그 중에서도 특히 서울시와 수도권에는 과다하다 할 정도로 집중되었다. 수도권 면적은 전국의 11.8%에 불과한데 인구는 1970년에 876만 명으로 전국인구의 28.3%를 차지하였던 것이 1995년에는 2,019만 명으로 전국인구의 45.3%를 차지하게 되었다.

앞서 비교한 내용을 근간으로 요약하면 25년간 수도권 인구증가율은 130.6%로 1차 성장거점 도시 인구증가율 111.2% 보다 많고, 전국평균 50%와 비교하면 2.6배의 속도였다.

수도권의 지역총생산도 전국의 46.2%, 공공기관수는 81.7%나 차지하고 있는 등 우리나라 전체 인구와 산업생산액 및 기능의 절반 정도를 수용하는 지역이 되었다.

한편, 수도권 내부의 시가화 현상을 살펴보면 인구, 산업의 재편이 시작되고 있음을 알 수 있다. 1990년대 들어오면 서울시의 인구는 점차 줄고 있는 반면 수도권 전체의 인구는 계속 증가하고 있어 서울시에서 외곽으로 사회적 이동이 시작되었다. 서울 또는 부산으로 집중하던 인구는 그 주변지역으로 확산되어 시가지화 되는 지역이 광역화, 교외화 되고 있다.

(2) 도시화 성숙과 국제화·개방화 및 지방화

1990년대 들어서면서 도시지역 인구비율이 이미 80%를 넘어서 도시화가 성숙기를 맞고 있고, 지방에서는 도농연속화 현상이 나타나고 있거나 단시일 내에 나타날 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 행정구역 통합작업이 이루어져 광역시, 시군통합시로 개편이 이루어졌다.

도시화의 성숙과 함께 우리나라의 도시는 국제화·개방화와 지방화의 영향 속에 들어가 변화를 겪고 있는 중이다. 이미 대도시에서는 탈공업화경향인 소프트화가 진전되고 지방중소도시는 비숙련 기술의 대량제조업 또는 저임금산업, 혹은 지역특화산업(지역산업)으로 분화되어 전개되고 있다. 국제화·개방화의 전개에 대응하여, 대외경쟁의 선두에 서게되는 일국의 대도시에서는 도시기능 및 기반시설 등 첨단산업입지 조건을 강화시킬 것이며, 지방도시는 제각기 지역특성을 살린 주력산업의 양성과 중앙정부의 일률적인 지침보다는 지방 자주적인 고유의 생활환경을 만들어 낼 수 있는 계기가 되고 있다.

지금까지의 중앙정부 주도, 규제위주의 정책, 공공의 개발독점이라는 도시정책 방식에서 벗어나, 지자체에 의한 권한 위임, 민간활력 이용, 개방과 규제완화, 환경과 생활의 질에 대한 관심의 증대 등이 뒤엉켜 전개되고 있다. 이는 단순히 도시정책 방식의 변화가 아니라 가치의 변화를 수반하는 것이었다.

경찰의 치안활동은 사회환경변화에 민감하고 탄력적인 부문중의 하나이다. 자치화·개방화·국제화의 물결은 경찰조직 역시 당면한 적응단계로 남아있다. 대도시에서의 단순한 도시정책 방식의 변화가 아닌 가치의 변화, 그리고 각 지방자치단체에서의 지역특성적인 고유의 생활환경 등에 순응하고 정착하기 위해서는 Community Policing Program의 구상 및 실천에 대한 권한, 즉 지역특성별 경찰조직 운영권을 경찰서장에게 위임하는 것도 바람직하다.

(3) 경찰관서 배치를 위한 도시공간구조 이론⁶³⁾

① Burgess의 동심원지대이론(concentric zone theory)

Burgess는 도시의 내부구조를 수개의 동심원적인 형태로서 도심으로부터의 거리에 따른 규칙성을 띠고 발전한다고 파악하였으며, 그 확대과정을 중심업무지구, 전이지대, 근로자 주택지대, 중산층 주택지대, 통근자지대 등 5개의 지대로 분류하여 설명하였다. 이에 의하면, 도시내부의 각 지대는 그 외측의 지대에 점차 침입함으로써 그 영역을 확대해 나가는 천이현상(concession)을 가진다. 도시는 집중과 분산의 과정을 모두 거치면서 확대되어 가며 도시의 확대는 물리적 성장 측면과 함께 그에 수반하는 사회구조적 변화과정도 아울러 포함할 뿐 아니라 개인 및 집단의 거주지별, 지역별 분화와 재배치를 강화하게 한다.

② Hoyt의 선형이론(sector theory)

Burgess의 이론과 유사한 가정을 가지고 있으나 도시내의 교통이 모든 방향에서 동일하지 않다고 보는 점에서 Burgess의 이론과 다르며 주거적 토지이용만을 분석대상으

63) 전계서, 28~37면 참조.

로 하는 점에서도 차이가 있다. Hoyt는 지대를 주거구조를 나타내는 가장 좋은 지표로 삼아 이를 중심으로 분석한 결과, 도시의 고지대 주거지역은 무작위적으로 이동하는 것이 아니라 일정한 통로 혹은 축을 따라 이동한다는 패턴을 발견하였다. 바꾸어 말하면, 도시의 어느 섹터가 최초로 저지대지역으로 발전하면 도시성장 과정에서도 저지대지역의 성격을 계속 유지하면서 뻗어 나가게 된다는 것이다. 반면, 고급주거지역은 자연조건, 부유층, 주요 상업·업무시설, 교통시설 등을 지향하여 장기간에 걸쳐서 동일한 성장을 계속한다고 보았다. 이 이론은 도시 전체의 토지이용을 설명하는데는 동심원 이론에 비하여 융통성이 적으나, 주거지역의 외곽이동에 대한 설명력이 높다.

③ Harris-Ullman의 다핵심이론(multiple nuclei theory)

이상 동심원이론이나 선형이론에서는 단일핵을 전제로 하고 있지만 하나의 중심핵에 도시의 모든 기능이 집중하는 것은 불가능하며 사실은 중심업무지구, 도매 및 경공업지구, 중공업지구, 주택지구, 소핵심지구, 교외와 위성도시 등 불연속적인 여러개의 핵이 존재한다는 것이다. 다핵심의 주요 요인으로는 전문화된 편익을 노리는 도시활동의 경우, 이를 위한 시설이나 입지를 찾아가게 되며, 유사한 활동이 주는 외부효과 때문에 집중하는 반면, 근접함으로써 서로 불이익을 줄 수 있는 활동들은 분산하고 입지면에서 유리하다 하더라도 높은 지대를 감당할 수 없을 경우보다 지가가 싼 지역에 몰려 별개의 핵심을 형성하기도 하는 점등이다.

④ Simmons의 다차원이론(multiple dimension theory)

사회계층(Social rank)의 요인에 따라 선형이론에서 설명한 소득계층별 섹터가 축상으로 발전하며, 도시화 과정에서는 가족 구성, 세대의 유형, 여성의 노동참여 등 요인에 따라 동심원적으로 발전하며, 분화(segregation)단계에서는 도시인구의 인종 등 요인에 따라 불규칙한 분포를 설명해 준다. 따라서, 다차원이론에서는 위의 동심원이론, 선형이론, 다핵심이론 등을 통합적으로 설명해 주는 반면에 다차원이론에서 언급하는 사회적 인자와 도시공간구조이론에서의 토지이용패턴은 근본적으로 다른 차원의 설명이라는 주장도 있다

상술한 도시공간구조이론은 경찰서 및 파출소의 설치기준 및 규모와 관련하여 참조할

만한 이론적 배경을 제공해 줄 수 있다. 결론적으로 동심원지역에서는 경찰관서가 그 지역중심에 자리잡고 결절점이나 분극점, 그리고 이질적 정주체계이론에 입각하여 파출소를 전개하면 되겠으나, 그 지역의 모형이 선형이나 다핵심일 경우에는 경찰관서의 입지역시 이를 반영하여 포진하는 것이 바람직하다.

따라서 소규모(소형) 경찰서 내지는 대단위 파출소 등의 중간 거점을 마련하여 균질성과 차별성을 동시에 충족시켜야 한다.

우리 나라의 불균등성장전략에 의한 지역발전은 현재 지역 범죄통계를 살펴볼 때, 도시지역의 높은 범죄율은 범죄통제를 담당하는 공식기구에게는 엄청난 치안부담으로 등장하고, 농촌지역의 경우에는 치안서비스 부족의 딜레마로서 나타난다. 수도권 인구분산 정책은 그동안 정책과제로써 계속 다루어져 왔으나 실효성을 거두기 위해서는 중앙집권적 국가기구의 지역분산이 요구된다. 정책의 의사결정이 이루어지는 국가기구가 지방으로 분산된다면 기업의 의사결정조직 역시 지방으로 이전할 수밖에 없을 것이다. 이를 통해 현재의 불균등한 경찰관서 배치구조를 개선할 수 있을 것으로 기대된다.

최근 국무조정실 주관으로 이루어졌던 경찰분야 부패 방지대책으로서 한국형사정책연구원은 그 용역보고서에서 지역의 특성과 치안수요를 반영하는 세 가지 유형의 운용안을 제시한 바 있는데,⁶⁴⁾ 적용가능 기준을 다양화하고 재점검하기 위하여 이에 관한 논의를 소개하면 제1유형으로서 대단위파출소 내지는 통합형 파출소를 확대해나가는 방안(교통소통이 원만한 지역, 신도시지역, 아파트지역), 제2유형으로서 현행 파출소제도를 서비스센터화하고 경찰서에서 방법활동을 전담하는 방안(교통소통이 원활한 신도시지역·유동인구가 많지 않은 아파트지역), 제3유형으로서 소규모 파출소단위의 지역경찰활동의 활성화방안(대도시 상가 및 사무실 지역, 또는 도로가 좋은 주거밀집지역) 등을 들고 있다.

생각컨데 향후 경찰서 및 파출소의 기능이나 역할을 그 설치기준이나 규모에 대하여 너무 세부적으로 정형화된 틀 속에서 운용된다고 하면 자율성과 책임성을 가져야 하는 경찰경영철학에 배치될 수 있다. 어느 정도의 큰 테두리는 설정되어야 하겠으나, 상세를

64) 한국형사정책연구원, “경찰분야 부패방지대책(국무조정실 의뢰 연국용역보고서4)”, 1999, 63~67면.

은 경찰서의 경우 지방경찰청장에게, 파출소의 경우 경찰서장에게 그 권한을 대폭 위임하는 과감한 시각의 전환이 필요하다고 본다. 지역사회 경찰활동의 요체가 Partnership 과 문제해결지향식 그리고 지역밀착활동이라고 정의한다면 경찰서와 파출소의 운영 방식이나 형태는 더 더욱 자율적으로 행사되어야 하는 것이다.

또 하나 고려할 것은 경찰서 및 파출소의 활동이 해당지역만 잘하면 된다는 논리도 제고해야 한다. T.A. Reppetto의 전이효과이론에 의하면 시간적전이, 기술적전이, 목표물의 전이, 지역적 전이, 기능적 전이로 분류하고 범죄기회는 통제가 느슨한 곳으로 전이된다고 주장한다.

특히 파출소의 경우는 관서장의 의식이나 의지가 중요한 핵심적 사항이 되며 전지역 사회가 형평성·균형성·동질성을 가져야만 지역사회 경찰활동이 그 진 모습을 발휘하게 된다.

VII. 통합적 재검토를 통한 발전 모형

앞의 각 장에서 서술한 적용가능 기준과 IV장에서 세부검토한 진단지표별 기준(1~6)을 교차 검증하고 통합적 재검토를 통한 적정성을 조정한 결과 경찰서 및 파출소의 기능·역할 및 설치의 기준·규모에 관한 총괄적 발전 모형은 다음과 같이 제시할 수 있겠다.

발전모형을 전개하기에 앞서 다음과 같은 전제조건 및 기본방향을 갖추는 것이 반드시 필요하다.

첫째, 우리 경찰의 사기는 여러 관련조사에서 나타나듯이 최저 수준에서 아직도 벗어나지 못하고 있다. 경찰의 사기를 양양하지 못하고서는 경찰의 청렴성, 인권의식, 대국민 봉사자세를 제고해 나갈 수 없다. 획기적인 사기진작 대책이 없이 무한한 봉사자세와 희생정신만을 강요할 수는 없지 않겠는가? 모든 경찰관은 법집행자이기 이전에 도덕집행자임을 자각하는 전인격자가 되어야 한다. 의식개혁과 민주경찰로 거듭나야 하는 자기쇄신에의 노력을 담보로 사기진작대책이 획기적으로 강구되어야 한다.

둘째, 경찰의 대민서비스 시책을 지속 발굴해 나가야 한다. 현재 수준을 충족시키는 것도 중요하지만 미래예측적인 사고와 분석능력을 강화해 나가야 할 것이다.

셋째, 국제협력의 추진을 강화해 나가야 한다. 경찰의 세계화 추세에 발맞추어 해외정보와 선진기술의 습득을 게을리 해서는 경찰행정서비스의 질적 향상과 순조를 도모할 수 없다.

넷째, 우리의 정서와 토양에 맞는 경찰행정서비스 모델을 창조해내야 한다. 선진국 경찰제도를 무조건적으로 도입하는 경향도 다소 있어 왔으나 이러한 것들이 물론 총합적인 가치판단의 기준으로서 추구해야 할 이상형이 되겠지만, 경찰행정서비스에 있어서 문제가 되는 현안과제들에 대하여 전술한 바 있는 Bench marking기법 중 가장 효율적인 기법을 선택하여 비교우위적으로 우리의 현실을 충분히 감안한 경쟁 모델을 도출해 내는 것도 바람직한 방향이 될 수 있다.

다섯째, 장기적 관점에서 일관성 있고, 실현가능하며, 평가가능한 전략과 비전은 반드시 수립되어야 한다. 이것이 바로 범조직적 공감대를 형성시키는 큰 기둥이 된다.

영역	전략과제	세부과제(Test Idea)
경찰서 및 파출소의 기능·역할의 정립	● 법집행경찰과 봉사경찰 (도우미·상록수경찰) 의 기능 분담으로 고 객 차별화	· 파출소의 치안서비스 센터화 검증
		· 주민의 자발적 참여 방안 강구
		· 치안서비스 프로그램의 다양한 개발
		· 경찰의 '자기 알리기' 강화
		· '주민과의 호흡' 강화
		· 경찰관서별 소식지 발간
	● 경찰기능 및 역할의 지역적 특성화	· 여경 및 치안보조인력의 확충
		· 관할내 치안수요 특성 파악
		· 경찰서장에게 권한 위임
		· 현장치안 중심의 조직체제로 지속정비
	● 전문성 및 기술성 강화	· 지역생활문화의 선도 및 거점화 전략
		· 전문경과제도 도입과 생애관리플랜 수립
		· 기동장비 보강
		· 교육훈련체계 및 여건 개선
		· 경찰의 과학화·정보화에 박차 (컴스텟, 전자감시제도 등)
		· 효율적인 순찰근무체계 수립·정착
		· GIS 및 ITS 도입 추진
	● 부패통제 시스템 수립	· 과도한 지원업무 이관 및 실시
· 경찰의 적극적 홍보		
· 시민의 의식 선도		
· 교육 및 상벌 강화		

영역	전략과제	세부과제(Test Idea)
경찰서 및 파출소의 설치 기준·규모	● 관할 조정	· 자치경찰제 도입에 따른 파급효과 검토
		· 지역의 정주체계 파악
		· 지역의 결절점 및 분극점 검토
		· 서울특별시 및 광역시의 관할 검토
		· 파출소의 확충·통폐합·재배치검토
	● 소규모(소형) 경찰서 검토·설치 (지역별 치안 수요 반영)	· 지역별 Response Time의 관점으로 전환 검토
		· 파출소 규모의 다양화·차별화·복수 직급제 검토
		· 도시공간구조의 재점검을 통한 중간 거점 확보 - 동심원지역, 선형지역, 다핵심지역의 특성 검토
	● 물리적 환경개 선의 기준 설정	· 장애인·고령자등 소외계층을 배려하는 건축 설비 지침화
		· Community Room의 상설 배치
		· 조사실의 분위기 개선
		· 관서내 사무집기의 현대화 및 스마트화
		· 고객중심지향적 환경개선 - 민원봉사실내 주식시세 전광판 등 설치로 시민화 도모 - 민원처리시간 예보제 정착 등

앞에서 우리가 향후 추구해야 할 전략과제와 세부과제를 정리하여 보았는데, 이 과제와 관련하여 이하에서는 경찰서 및 파출소의 역할·기능 측면과 설치기준·규모측면으로 크게 나누어 주요 세부 발전 모형을 제시해 보기로 한다.

1. 역할 · 기능 측면

첫째, 가장 본질적인 문제인데 우리 경찰의 기본임무는 공공질서유지 및 범집행, 그리고 공공봉사로 크게 나눌 수 있다. 이 중 공공봉사 즉 치안서비스 영역은 그 동안 소외되어 왔었고 우리나라의 근대화 역사가 말해주듯이 주위를 돌아볼 여유가 없었던 소이로 선진국의 치안서비스 수준에 비하여 상당히 낙후되어 있는 것이 사실이다.

그러나 최근 들어 그동안 상대적으로 낙후되어 있던 치안서비스 부문이 목소리를 높이면서 이 분야에서의 노력이 가시화되고 성공한다면 경찰의 치안활동전반이 성공적이라는 암묵적인 동식이 형성되고 있는 분위기여서 우려되는 바 적지 않다고 생각된다.

공공봉사는 공공질서유지 및 범집행에 대한 보완관계이지 대체관계는 아니라는 사실을 다시 한번 상기하여야 한다. 일찍이 Skolnick이 갈파하였듯이 경찰은 위엄이나 권위(Authority)를 가져야 한다는 것이 지배적인 이론이다. 튼튼한 범집행에 더하여 다양하고도 은밀한 치안서비스가 지역사회전체에 스며들어야 한다는 경찰운영철학이 정립되어야 한다.

둘째, 현재 운용되고 있는 경찰서나 파출소의 실태를 분석해 볼 때 파출소는 경찰서 산하에 소지역단위로 분산배치되어 있는 수직적관계를 형성하고 있음에 반하여, 수행하고 있는 역할이나 기능적 차원에서는 경찰서나 파출소공히 범집행과 치안서비스 양자를 균점하는 수평적 단계를 가지고 있어 업무중복에 따른 낭비요소가 발생하기 마련이다. 이런 의미에서 작년부터 시범운영하고 있는 파출소의 치안서비스센터화는 경찰서나 파출소의 기능이나 역할을 분점함으로써 전문성, 특수성, 책임의 명확성을 도모해보자는 취지에서 매우 긍정적으로 평가된다.

치안서비스 센터 운영은 근무여건 개선 및 근무형평 실현, 효율적 인력운용으로 현장 치안활동강화, 현실성 있고 효과적인 범죄대응활동 전개, 전문성 제고로 경찰수사권 현실화 기반 마련, 부패취약분야로 지목되고 있는 파출소의 부조리 요인 감소 등에 기여할 수 있다는 긍정적 효과에도 불구하고 아직은 지지론과 반대론이 비등하게 맞서고 있는 시점인 것 같다.

특히 이 제도의 시범운영이 파출소 폐지를 위한 전단계조치로 인식되면서 직원들의 오해와 주민들의 불안이 겹쳐 시범운영자체를 회의적으로 평가하려는 분위기가 전파되

어 긍정적 측면보다는 부정적인 측면을 부각시키려는 반사적 경향이 발생하고 있다.

이 제도 시행의 문제점으로는 파출소의 기능축소로 주민협력치안약화가 우려되고, 파출소장이나 직원들이 권한 약화로 적극적 임무수행을 유지하기 어렵다는 점, 그리고 경찰서의 수사·교통·정보 등의 기능에 업무부담을 가중시킬 우려도 있다는 점을 들 수 있다.

이와 같은 문제점들은 이 제도의 시행과정에서 철저히 검증·보완되어야 할 사항이며, 이러한 애로사항이 상당부분 극복되는 시점에서 파출소에 치안서비스영역을 전종업무로 하여 지역사회치안의 구심점 역할을 부여하는 것이 바람직하다고 본다.

셋째, 경찰의 역할 및 기능과 지역사회경찰활동(Community Policing)과의 관계 정립 과정에서 요구되는 역할론의 문제를 들 수 있다.

20세기 이후 범죄통제(crime control)의 방법으로서 범죄예방이 형사정책의 지도이념으로 자리잡으면서 경찰의 역할에 대해서도 기존의 인식에 근본적인 변화가 요구되었다. 전통적으로 경찰은 법을 어기는 사람을 범죄자로 규정하고 검거하여 처벌받도록 함으로써 개인의 생명과 재산을 보호하고 사회의 질서를 유지하는 법집행기관으로서의 경찰이 범죄와의 싸움에 있어서 실패할 수밖에 없다는 결론에 이르게 되었다. 따라서 이제는 경찰도 범죄투사(crime fighter)가 아닌, 문제해결사(problem solver, service provider)로 새로운 개념의 정립이 필요하고, 모든 경찰의 활동도 범죄예방에 초점을 맞추어야 한다는 인식을 하게 된 것이다. 이러한 경찰의 역할에 대한 시각의 등장과 더불어 나타난 것이 Community Policing이다.

Community Policing이 출현한 1970년대 이래 이전까지의 경찰활동을 전통적 경찰활동(traditional policing)이라고 한다면, Community Policing은 전통적 경찰활동과 정의, 역할, 업무의 우선 순위, 평가 등 많은 점에서 차이가 있다.

전통적인 경찰활동(traditional policing)에서는 경찰을 법집행 책임을 갖는 유일한 기관으로 보는데 반해, Community Policing에서는 경찰과 마찬가지로 모든 시민이 범죄방지의 의무를 갖는 것으로 보고 경찰관은 범죄방지에 전적으로 노력을 기울이는 사람으로 본다. 경찰의 역할에 대하여는 전통적인 경찰활동에서는 범죄를 해결하는데 중점을 두었지만, Community Policing에서는 보다 포괄적인 문제해결의 접근방법을 취한다. 경찰의 업무평가 방식에 있어서도 전통적인 경찰활동에서는 범인 검거와 범죄발견 건수

에 의하여 경찰을 평가하였지만, Community Policing에서는 범죄와 무질서가 얼마나 적은가에 의해 평가한다.

업무의 우선 순위도 전통적인 경찰활동에서는 범죄와 폭력의 퇴치에 중점을 두었으나, Community Policing에서는 범죄와 폭력 이외에도 지역 사회 질서를 문란시키는 요인의 해결에 업무의 최우선순위를 두고 있다. 전통적인 경찰활동에서는 특히 주로 다루는 것이 범죄사건이었던 반면에, Community Policing에서는 시민의 문제와 걱정거리를 주로 다루게 한다.

또 전통적인 경찰활동에서는 범죄신고에 대한 반응시간(response time)이 얼마나 짧은가로 효율성을 평가하지만, Community Policing에서는 주민의 경찰업무에의 협조도로 경찰업무의 효율성을 평가한다. 전통적인 경찰활동은 고도로 집중화된 조직구조를 갖고, 법과 규범에 의해 규제되며 법을 엄격히 준수하는 책임을 강조하지만, Community Policing에서는 지역사회의 요구에 부응하는 분권화된 경찰관 개개인의 능력을 강조한다. 전통적인 경찰활동에서는 경찰과 다른 기관과의 관계는 책임과 권한 문제로 인해 갈등이 있었지만, Community Policing에서의 경찰은 타 행정기관과 마찬가지로 주민의 삶의 질을 높이려는 동일한 목적을 수행하므로 원활한 협조하게 되는 것이다.

그런 까닭에 Community Policing은 그 속성상 관할지역이 작을수록 효율적일 수밖에 없다. 특히 파출소단위는 Community Policing의 핵심적 역할을 수행해나가야 하므로 그 지역사회에서의 지역생활문화를 선도하는 거점화전략을 수립할 필요가 있다. 각각의 지역사회는 치안수요에 특성을 지니고 있으므로 경찰서장에게 경찰기능 및 역할의 지역적 특성화를 살릴 수 있는 권한을 과감하게 부여하고 경찰서에서 여러 경과를 경험한 다 경험자를 파출소에 우선적으로 배치하며 여경 및 치안보조인력도 확대 배치해 나갈 필요가 있다.

이에 덧붙여 경찰서와 파출소 근무 인력의 유니폼을 달리하는 방안, 홍보강화, 지역실정에 맞는 치안서비스 프로그램 지속개발, 파출소의 명칭 교체(생활안전센터, 지역안전센터 등)의 작업도 병행 수행하여야 할 것이다.

2. 설치 기준 · 규모측면

우선 관할일치의 문제를 해결해야 한다. 특히 지방자치경찰제가 미구에 도입될 것에 대비하여 치안행정책임 명확화의 원칙, 경제성의 원칙, 공평성의 원칙 등을 충족시키기 위해서라도 경찰관할과 일반행정관할을 과감히 일치시켜야 한다. 우리 나라의 경찰서는 서울을 제외하고는 거의 행정관할과 일치해 있으나 서울의 경우 급격한 도시팽창의 여파로 신도시 몇 개를 제외하고는 거의 관할이 중첩되어 있는 실정이다.

둘째, 이와 관련하여 서울을 비롯한 광역시 단위 등 일정지역에서는 정주체계를 충족시키는 법집행 및 치안서비스를 강화하기 위해서 지역중심경찰서와 소규모 경찰서로 분산배치함으로써 Response time의 적정성이나 업무의 고효율화, 그리고 지역적 사각지대의 해소 등을 도모하여야 한다.

소규모 경찰서 도입시에는 독일식의 지구경찰서나 싱가포르의 NNP 개념이 적합할 것이며 적정수는 각 관할지역의 특성(동심원지역, 선형지역, 다핵심지역 등)을 파악하고 결절(분절)지역을 세밀히 검토·구획한 후 2~3개의 소규모경찰서가 편성되는 것이 바람직하다. 소규모 경찰서의 적정규모는 1급서, 2급서, 3급서와의 형평과 통솔범위(span of control)를 감안하여 그 정원을 30명 이상으로 하고 소규모 경찰서의 서장은 경정 또는 경감의 복수직급제를 채택하는 것이 타당하다.

그리고 이의 하부단위인 파출소는 현재 '치안서비스센터 시범운영안'에 준하여 근무인원을 3~8명선에서 신축성있게 운영하되 지역특성에 따른 설치기준 수립권한을 경찰서장에게 전폭 위임해야 한다.

셋째, 경찰서 및 파출소의 시설기준 마련 역시 시급히 처리해야 할 사항이다. 경찰서의 경우 법집행의 원활화를 도모하고 민원인과 소외계층을 배려하는 방향으로 시설기준을 수립하며, 파출소의 경우는 Community Policing의 핵심거점화 전략에 맞추어 시설기준을 수립해나가야 한다.

따라서 경찰서의 경우 장애인이나 고령자를 위한 물리적 접근, 즉 전용슬로프 설치, 맹인용 보도 설치, 휴게시설의 개선 등을 꾀해야 하고, 아울러 조사실의 분위기 개선, 사무집기의 현대화 및 스마트화, 민원봉사실내의 시민화 도모, 지하 사격장 설치를 위한 시설기준이 마련되어야 한다.

특히 파출소의 경우에는 지역생활문화의 거점역할을 수행해야 하므로 여러 가지 생활문화시설 중에서 다기능 Community space가 필수적인 중핵 시설요소가 된다.

넷째, 향후 장기적으로 경찰서 및 파출소의 설치 규모 및 기준을 도출해내기 위한 원단위 설정문제가 해결된다면 경찰관서 신설, 재배치, 예산편성시 등에 매우 유효한 과학적 근거를 제시할 수 있게 된다.

원단위 설정을 위하여 고려해 볼 수 있는 평가항목으로는

- ① 인구
- ② 지역유형(일반주택지역, 아파트지역/주택지역, 상업지역, 업무지역, 근로지역/광역시, 대도시, 중·소도시, 농촌)
- ③ 동선(교통량×교통계획화 지수/ 결절점 또는 분극점 수)
- ④ 시설(시설물 유형별 합계 : 대학, 종합병원, 학교, 학원, 관공서, 회사, 공장 등)
- ⑤ 발전성(인구증감률, 교통량증감률)
- ⑥ 주야 경합성
- ⑦ 면적

을 들 수 있으며 각 평가항목내에서 요소별 가중치를 두어 ① 항목부터 ⑦ 항목까지 차례로 곱하여 최종적으로 원단위를 산출하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 이 부분의 세밀한 검증과 보완을 통하여 경찰서 및 파출소의 원단위 설정도 가능하리라고 본다.

VIII. 맺는 말

어느 사회, 어느 곳에서나 산업이 고도화되고 물질문명이 발달할수록 인간의 욕망은 한없이 확장되고 있으며, 이를 달성하기 위하여 수단과 방법을 가리지 않고 범죄를 저지르는 현상이 일반화되고 있다. 이것은 범죄를 저지르는 인간의 본질적 속성이기도 한데, 현대사회의 급속한 변화에 따라 고전적인 단순범죄는 점차 소실되어 가는 반면 살인, 강도, 강간의 강력범죄, 공무원부정부패등의 범죄, 환경범죄, 약물범죄, 청소년범죄 등등의 범죄가 과거의 전통적 개념과는 달리 양적인 측면은 물론 질적인 측면에서도 흉폭화, 지능화, 저령화, 차량을 이용한 광역화 및 기동화, 파렴치화 등 특기할만한 경향을 나타내고 있다.

이러한 현상은 현대사회를 구성하고 있는 사회적, 심리적 및 정치적 제 요인의 복합체가 범죄에 영향을 미침으로써 발현되는 것이라고 일반적으로 이해되고 있는데, 좀 더 구체화하면, 사회구조의 변화는 구성원들의 가치관과 규범의식의 다원화 및 복합화를 야기함으로써 개인의 정신상태나 성격특성 등의 개인적 이성, 그 개인이 처하고 있는 환경요인, 그 개인이 속해있는 사회계급 등의 사회적·경제적·문화적 요인이 작용하여 범죄행동의 Mechanism을 결정한다고 설명한다.

우리 나라의 경우도 이러한 전반적인 추세와 크게 다를 바 없어 1960년대 이후 고도의 경제성장을 이룩하면서 산업화, 도시화, 국제화, 가치관의 다양화, 고령화 등 제반 사회환경측면에서 급격한 변화를 경험하였고, 이에 따라 범죄가 중요한 사회문제 중 하나로 대두되었다.

해방이후 50여년간 우리사회의 변동과정은 단계적·순차적이라기 보다는 단축적이고 중첩적이었던 바, 많은 무리와 시행착오를 수반했고 경찰의 치안행정 또한 시의적절하게 반응하지 못하였던 점도 적지 않았다.

이러한 상황적 배경하에 급속히 변화하고 있는 제반 물결속에서 우리 경찰이 거듭나야 하는 이유 내지 근거는 무엇이며, 어떻게 거듭나야 하는 것이 과연 이 시대 이 사회가 요구하는 것인가를 경찰의 중추조직단위인 경찰서와 파출소를 중심으로 검토해 보았다.

이제 국민은 규제와 단속의 대상이 아니라 치안공공재의 소비주체 즉 고객이라는 전환적 발상하에서 우리 경찰은 경찰업무를 서비스 상품 생산 개념으로 전환하여 국민(시민)만족 위주의 고품질 봉사치안을 구현해 나가야 한다.

리랜드와 베일리는 그들의 공저인 “Customer Service for Dummies”란 책자에서 사소하게 보이는 서비스가 제품이나 실제 업무활동보다도 회사에 더 중대한 결과를 초래한다(서비스가 회사의 사활에 관건). 똑같은 제품이라도 서비스가 좋으면 그 회사 제품을 10% 이상 더 주고도 산다(서비스의 상품가격 인상 효과). 좋은 서비스를 받으면 그 사실을 9~12명에게 전파한다(서비스의 파급효과 10배). 나쁜 서비스를 받으면 그 사실을 최대 20명에게 전파한다(서비스의 악영향 20배). 서비스가 엉망이면 91%의 고객은 다시 그 가게를 찾지 않는다(상품 선택은 서비스에 기초). 한번의 서비스에 불만이 있어도 신속히 시정 해결되면 82%는 다시 찾아온다(서비스의 회복가능성)라는 것을 역설하였다. 우리가 치안서비스를 어떻게 구상하고 어떻게 시행하느냐에 따라 경찰조직이 수많은 지지자를 획득하느냐? 아니면 수많은 경찰악평자를 만드느냐?의 갈림길이 된다는 사실을 우리 한 사람, 한 사람 모두가 깊이 인식해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 경찰대학, 경찰방법론, 1998.
- 경찰청, 경찰백서, 1995~1998.
- 경찰청, 경찰통계연보, 1995~1998.
- 경찰청 치안연구소, “주요 국가의 수사구조 및 사법경찰 제도”(연구보고서 96-11), 1996.
- 국토개발연구원, “도시정책의 전개와 과제”, 1998.
- 김명현, “지방분권 개혁에 관한 법적 고찰” (행정법제 분석 98-1), 한국법제연구원, 1998.
- 김보환, “범죄수사에 있어서 경찰과 국민의 협력강화 방안” (연구보고서 93-10), 경찰청 치안연구소, 1995.
- 김안제, “국제화, 개방화, 지방화에 따른 치안환경의 변화예측” (94년도 제1회 치안정책 학술세미나 자료), 1994.
- 김중겸, “일본의 경찰제도 - 조직을 중심으로”, 경찰청 치안연구소, 1998.
- 김재훈, “중앙과 지방간 기능재분배에 관한 연구” (KIPA 연구보고 93-06), 한국행정연구원, 1993.
- 김충남 역, 경찰과 지역사회, 여명출판사, 1991.
- 내무부 치안본부, 2000년대를 향한 경찰발전방향, 1985.
- 박영도, “자치입법의 이론과 실제” (연구보고 98-2), 한국법제연구원, 1998.
- 박재희, “영국의 중앙정부조직” (KIPA 연구보고 97-14-2), 한국행정연구원, 1997.
- 법무부, 각국의 사법경찰제도 (법무자료 제98집), 1988.
- 법무연수원, 범죄백서, 1995~1998.
- 신현주, “민생치안 범죄규제의 전략과 이론” (연구보고서 98-07), 한국형사정책연구원, 1990.

- 양문승, “경찰행정서비스의 극대화 기본구상”, 수사연구(통권 제144호), 1995. 10.
- 양문승, “현대범죄양상과 이에 대응하는 우리경찰조직의 강화방안”, 한국공안행정학회보, 1996.
- 양문승, “지방자치제 실시에 대비한 지방경찰의 역할 모델”, 원광논문집 32집, 1996.
- 양문승, “공조수사체제의 문제점과 개선방안”, 형사정책 제9호, 1997.
- 양문승, “경찰과 교정기관간 범죄정보유통시스템 구축에 관한 연구”, 형사정책 제10호, 1998.
- 양현모, “독일의 정부조직” (KIPA 연구보고 96-01-1), 한국행정연구원, 1997.
- 이기호·양문승, “수사요원 전문화 방안” (연구보고서 96-10), 경찰청 치안연구소, 1996.
- 이상안, 신경찰행정학, 대한문화사, 1998.
- 이상안, 범죄경제학, 박영사, 1999.
- 이상원·안창훈, “미국의 경찰제도와 수사구조에 관한 연구” (연구보고서), 경찰청, 치안연구소, 1999.
- 이은재·김종식, “정책집행에 있어 공무원의 순응확보 방안에 관한 연구”, 한국지방행정연구원, 1991.
- 이황우, “경찰과 지역사회관계의 개선에 관한 연구”, 한국공안행정학회보 제3호, 1994.
- 이황우, “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구”, 한국공안행정학회보 제4호, 1995.
- 임준태, “독일경찰제도와 수사구조에 관한 연구” (자치경찰제도 공청회 발표논문), 경찰개혁위원회·한국경찰학회·경찰청치안연구소, 1998.
- 정보통신부, 정보통신백서 1998, 1998.
- 정진환, 비교경찰제도, 도서출판 아카데미아, 1993.
- 조성한 외, “일본의 정부조직” (KIPA 연구보고 96-01-2), 한국행정연구원, 1996.
- 진재구, “정부생산성의 개념체계와 측정지표” (KIPA 연구보고 97-03), 한국행정연구원, 1998.
- 최인섭·김효정, “경찰에 대한 시민의 의식에 관한 연구” (연구보고서 98-18), 한국형사정책연구원, 1991.
- 최평길, “경찰의 수요변화와 대응방향” (창경 50주년 기념 치안정책세미나 자료), 경찰

- 청 치안연구소, 1995.
- 통계청, “1970~2020 시도별 추계인구”, 1998.
- 통계청, “1997년 인구이동특별조사보고서”, 1998.
- 한국 생산성 본부, “치안실태조사와 대책” (민생확립방안 연구보고서), 1991.
- 한국지방행정연구원, “외국 지방자치 제도와 기관구성”, 1997.
- 한국지방행정연구원, “영국의 지방행정 계층구조 개편과정 분석”, 1997.
- 한국지방행정연구원, “프랑스 행정계층간 기능분배에 관한 분석”, 1997.
- 한국행정연구원, “지방행정계층 조정과 행정구역 개편방향”, 1998.
- 홍준현 외, “미국의 연방정부조직” (KIPA 연구보고 97-14-1), 한국행정연구원, 1997.
- 홍준현·윤태범, “공무원 근무실적 평가를 위한 점수제 인사평정제도 도입방안” (KIPA 연구보고 98-17-1), 한국행정연구원, 1998.
- 警察廳 編, 警察白書, 平成 元年 ~9年版.
- 法務省 法務總合研究所 編, 犯罪白書, 平成 元年 ~9年版.
- 吉川經夫 編, 各國警察制度の 再編, 東京大學, 1995.
- 立花書房, 警察學論集, 第47卷 第8號, 9號, 11號, 第48卷 第4號, 1994~1995.
- Barker, T. and Ronald D. Hunter and Jeffery P. Rush, Police Systems and Practices, Prentice Hall Career and Technology, 1994.
- Baylay, David M., A Model of Community Policing : The SinagporeStory, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 1989.
- Hess, K. M., Police Operations, West Publishing Company, 1994.
- Holden, R. N., Modern Police Management, Prentice Hall Career and Technology, 1994.
- Leonard, V. A., The New Police Technology, Charles C. Thomas Publisher, 1980.
- McDowell, Charles P., Criminal Justice : A Community Relations Approach, Pilgrimage A Division of Anderson Publishing Co., 1984.
- Metropolitan Police Service, Annual Report, 1996~1998.
- Nadelmann, Ethan A., Cops Across Borders, The Pennsylvania State University

Press, 1993.

Robinson, C. D., et.al., Police in Contradiction, Greenwood Press, 1994.

Shelly, Louise and Jozsel Vigh, Social Changes, Crime and Police, Harwood Academic Publishers, 1995.

Stephens, M. and Saul Becker, Police Force, Police Service, - Care and Control in Britain -. The Macmillan Press LTD., 1994.