

**경찰업무의 효율성 제고를 위한 지역경찰
관서운영 형태에 관한 연구**

**경찰업무의 효율성 제고를 위한 지역경찰
관서운영 형태에 관한 연구**

치안정책연구소 생활안전대책연구실

경찰연구관 여태수

< 차례 >

I. 서론	1
1. 연구의 필요성	1
2. 연구의 범위 및 방법	3
가. 연구의 범위	3
나. 연구의 방법	4
II. 선행연구의 검토	5
1. 파출소중심 제도에서 지역경찰활동에 관한 연구	6
가. 강대형의 연구	6
나. 이상안의 연구	8
다. 이윤근의 연구	9
2. 지구대중심 제도에서 지역경찰활동에 관한 연구	10
가. 석청호의 연구	10
나. 최종술의 연구	12
다. 최응렬의 연구	13
3. 소결	15
III. 외국의 지역경찰관서 운영사례	20
1. 미국	20
가. 개 관	20
나. 지역경찰관서 운영사례 - NYPD	21
2. 독일	22
가. 개 관	22
나. 지역경찰관서 운영사례 - Freiburg 경찰서	23
3. 일본	23
가. 개 관	23
나. 지역경찰관서 운영사례-오사카 텐노지경찰서	24
4. 소결	26

IV. 우리나라 지역경찰 관서운영 현황	28
1. 지역경찰 관서운영 현황	28
가. 개 관	28
나. 지역경찰관서 운영현황	30
2. 지역경찰관서 운영에 대한 평가	32
가. 범죄예방을 위한 순찰활동의 효과성	32
나. 각종 범죄 및 무질서 상황에 대한 대응능력	35
다. 지역사회 경찰활동 적합성	38
라. 경찰 내부만족(직무환경) 적합성	40
마. 기타	42
3. 소결	42
VI. 바람직한 지역경찰 관서운영방안	44
1. 지역경찰관서 운영의 문제점	44
2. 바람직한 지역경찰 관서운영 형태 제안	45
가. 소규모 파출소 제도 도입방안	45
나. 소규모 파출소 도입과 관련하여 고려할 사항	48
V. 결어	51
1. 연구 결과의 정리	51
2. 연구의 한계	52

< 표 차례 >

<표 1> 파출소체제에 대한 문제인식과 대안	17
<표 2> 지역경찰 관서운영의 핵심요소들	19
<표 3> 외국의 지역경찰 관서운영 형태 비교	26
<표 4> 지역경찰 관서 현황(2009.2.28 현재 / 단위:개소)	32
<표 5> 지구대 순찰근무자의 도보순찰 현황	33
<표 6> 파출소 순찰근무자의 도보순찰 현황	34
<표 7> 최근 5년간 범죄발생 추이(전체범죄 및 5대범죄/건)	35
<표 8> 지역경찰관서 근무인원 현황	36
<표 9> 112신고출동 현장도착 시간	37
<표 10> 우리나라 지역경찰 관서운영현황	43
<표 11> 소규모 파출소 제도 도입방안	46
<표 12> 소규모 파출소 제도 도입시 지역경찰기관 업무내용 비교(개선안 중심)	47

I. 서론

1. 연구의 필요성

‘범죄의 예방’은 경찰의 여러 가지 기능이나 목표 중에서 가장 본질적이고도 중요한 위치를 차지하고 있다. 물론, 현행법상 경찰의 임무범위에는 범죄의 예방 뿐 아니라 다양한 경찰활동들이 포함되어 있지만, 이미 발생한 범죄에 대해서는 그로인한 범익침해나 사회적 손실이 막대하고 이런 손실들은 회복 불가능한 경우가 많으므로 가능한 범죄가 발생하지 않도록 해야 한다는 측면에서, 여러 가지 경찰활동 중 범죄예방이 가장 중요하다고 할 수 있을 것이다.¹⁾

현재 우리 경찰은 ‘생활안전’ 기능에서 범죄예방 업무를 주로 담당하고 있다. 구체적으로는 지구대 또는 파출소가 최 일선 치안현장에서 범죄예방 업무를 수행하며, 이들에 대한 지도 감독은 경찰서 생활안전과가 담당하고 있다.

한편, 지구대 또는 파출소 제도는 범죄예방이라는 지역경찰의 임무를 효율적으로 수행하기 위해 고안된 조직형태로, 영원불변의 고정적 제도

1) 초기 영국경찰의 직무매뉴얼은 “궁극적인 경찰활동의 목적은 범죄예방이며, 이를 위해 모든 노력이 집중되어야 한다”고 천명했다. 또한, 영국 수도경찰법이 정한 경찰운영의 핵심원리중 하나는 “경찰업무의 효율성은 범죄와 무질서가 없는 것을 말하며, 범죄와 무질서에 대응하는 경찰의 가시적 활동들을 의미하는 것이 아니다”였다. 이는 경찰운영에 있어서 예방활동의 핵심적 가치를 의미하는 것이다. Edward A. Thibault, 『Proactive Police Management(7th edition)』, Pearson Prentic Hall, New Jersey, 2007. p.2.

는 아니며 치안환경 등 여러 요인들에 의해 변화될 수 있는 것이다. 실제 우리 경찰은 1990년대 이후 현재의 지구대 시스템에 이르기까지 ‘대단위 파출소’, ‘광역파출소’, ‘집중순찰제’ 등 다양한 지역경찰 관서 형태를 고안하고 적용해 온 바 있다.

현행 지구대 시스템은 2003년 이후 전국적으로 확대시행 된 비교적 새로운 제도이다.²⁾ 그런데, 최근 지구대를 중심으로 한 현행 지역경찰 시스템의 효율성에 대한 비판적 시각과, 과거 파출소 제도의 장점에 대한 관심이 지역경찰분야에 있어서 논의의 초점이 되고 있다. 특히 이런 관심은 최근 경찰분야에서 중요한 화두로 거론되고 있는 지역사회경찰활동(Community Policing)과 관련하여 지구대 제도가 갖는 한계에 대한 지적과 결합하여 더욱 설득력을 얻고 있는 듯 하다.³⁾

그러나, 지역경찰 관서형태의 변경은 지역경찰의 모든 활동에 영향을 미치는 ‘시스템’의 개편에 관한 문제로 충분한 검토와 사전준비가 필요하다고 할 것이다. 특히, 모든 제도는 장점과 단점을 함께 갖고 있으며, 지역경찰관서의 경우 전국적으로 각 관서가 처한 치안환경이 상이하다는 사실을 고려할 때, 어떤 제도가 우월하다는 일반적인 평가는 자칫 오류를 범할 위험성도 내포하고 있다고 할 것이다.

본 연구에서는 이런 사실들을 전제로, 최근 논의의 초점이 되고 있는 지구대-파출소를 중심으로 양 제도의 장점과 단점을 비교분석해 보고, 현재 우리나라의 치안 환경을 고려할 때, 범죄예방이라는 지역경찰의 임무를 가장 효율적으로 달성하는데 적합한 지역경찰 관서 형태는 어떠한 것인지 알아보도록 한다. 본 연구를 통해 지역경찰분야의 업무효율성이

2) 현행 지구대 체제는 2003년 10월 전국 2944개 파출소를 864개 지구대로 통합하여 출범했다.

3) 문화일보는, “강희락 경찰청장은 9일 지구대 대신 파출소 체제로의 복귀를 공식 선언했다. 경찰이 지역사회의 일부가 되는 ‘커뮤니티 폴리싱(communitu policing)이 세계적인 추세인데다, 지구대보다 덩치가 작은 파출소가 범죄예방과 범인 검거에 효과적이라는 점을 들었다”고 보도한 바 있다. 문화일보 문성웅 논설위원, 문화일보 09.9.14일자 참조.

제고되고, 앞으로 실제 현장의 치안상황에 적합한 지역경찰 관서운영형태에 관한 논의가 더욱 활발하게 이루어 질 수 있을 것으로 기대한다.

2. 연구의 범위 및 방법

가. 연구의 범위

본 연구의 목적은, 범죄예방이라는 지역경찰의 임무를 가장 효율적으로 달성하기 위한 지역경찰 관서운영 형태는 무엇인지를 규명해 보는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 지역경찰 관서운영의 핵심요소들을 도출하고, 이를 준거로 지구대를 중심으로 한 현행 시스템과 과거 파출소를 중심으로한 지역경찰 시스템을 비교분석 해 보고, 현재의 치안환경에 적합한 지역경찰 운영모델을 새롭게 제시해 보도록 한다.

한편, 본 연구는 지역경찰 관서형태에 관한 연구로 한정하며, 지역경찰 관서의 인력운용 방식(교대근무제)에 대한 논의는 제외하도록 한다. 지역경찰 인력운용 방식도 지역경찰관서 형태와 밀접하게 연관되어 있으며 업무효율성 확보를 위해 매우 중요한 요소이나, 이와 관련한 논의는 교대근무자의 건강에 관한 연구들, 각 지역의 범죄발생과 관련된 각종 변수들(시간대별, 장소별, 죄종별 등)과 관련되어 있어 본 연구의 물리적 한계상 이에 관한 논의는 생략하도록 한다.

다음으로, 본 연구에서는 현재의 지역경찰 인력규모를 전제로 업무효율성을 제고할 수 있는 지역경찰 관서형태를 검토해 보도록 한다. 2009

년 현재 경찰관 1인당 담당인구수는 498명⁴⁾으로 선진국에 비해 경찰인력 자체의 충원이 절실⁵⁾하며, 이 문제가 지역경찰 관서운영과도 밀접하게 관련되어 있다. 그러나, 지역경찰 업무수행을 위해 적절한 경찰인력 규모에 관한 연구는 본 연구의 범위를 넘는 것이므로, 지역경찰 관서운영과 관련한 인력충원의 문제는 추후 다른 연구들에서 보완될 것을 기대한다.

본 연구는 1990년대 이래 지역경찰 관서운영 형태의 변천과정과 이에 대한 비판적 고찰을 통해 현재 치안환경에 적합한 지역경찰 관서운영 형태를 도출해 내도록 하였다. 따라서, 본 연구의 시간적 범위는 1990년대부터 현재이며 장소적 범위는 대한민국이다.

나. 연구의 방법

본 연구는 지구대와 파출소라는 관서 형태를 중심으로 어떤 형태의 지역경찰 관서운영 형태가 경찰업무의 효율성 제고 측면에서 바람직한지를 평가해 보고 대안을 제시하기 위한 것이다.

이러한 연구목적 달성을 위해 통시적 관점에서 1990년대 이래 지역경찰 관서의 변천(시도)과정을 조망해 보고, 이를 통해 지역경찰관서의 업무효율성 제고를 위한 시사점을 도출해 내도록 하였다. 특히, 지역경찰 관서 운영형태의 변천 과정에서 이와 관련된 다수의 선행연구들을 문헌 연구를 통해 고찰해 보고, 현대사회에서 지역경찰관서 운영형태와 관련된 이들 연구들의 의미를 정리해 보았다. 그리고, 외국의 지역경찰 관서

4) 경찰청 홈페이지(http://police.go.kr/infodata/pds_07_totalpds_01_03.jsp, 2009.9.1 검색)

5) '07년 기준 선진국 경찰관 1인당 담당인구는, 미국 뉴욕경찰(NYPD)-157명, 워싱턴 D.C.경찰-147명, 영국경찰(전체)-363명, 프랑스 국립경찰청-247명, 일본-427명임. (경찰청 홈페이지 http://police.go.kr/infodata/global_police_map.jsp, 2009. 9. 1검색)

운영 형태에 관한 자료들을 검토함으로써 비교제도론적 측면에서 우리나라의 지역경찰관서 운영형태와 관련해 고려해야 할 사항들을 살펴보았다.

또한, 지역경찰업무와 관련된 경찰청의 각종 통계자료들과 실제 지구대·파출소의 근무현황자료를 분석함으로써 지역경찰 관서운영평가에 대한 타당성을 보완하도록 하였다.

그리고 본 연구에서는 실제 일선 현장에서 근무하고 있는 지역경찰관서 근무자들 및 관리자의 생생한 현장경험을 반영할 수 있도록, 이들을 대상으로 면접을 실시하였으며 그 결과를 연구 결과에 반영하였다.

II. 선행연구의 검토

해방이후 우리 경찰의 지역경찰 관서운영 형태는 2003년을 기점으로 그 이전의 파출소중심 제도와 현재의 지구대중심 제도로 구분해 볼 수 있다. 1990년대 이래 대단위(광역)파출소 제도와 경찰서 집중순찰제등도 시범실시 되었지만, 우리 경찰의 지역경찰 관서운영 형태로 자리잡지는 못했다.

한편, 본 연구의 목적은 현재 우리나라의 치안환경에 적합한 지역경찰 관서운영 형태를 제시해 보는 것이다. 이를 위해서 파출소중심의 지역경찰 시스템과 지구대 중심의 지역경찰 시스템이 갖는 장단점을 고찰해 보고, 지역경찰 관서운영의 핵심요소는 무엇인지를 규명해 보는 것이 매우 중요하다. 이를 위해, 과거 지역경찰활동에 관한 선행연구들을 크게 파출소 중심의 지역경찰시스템 하에서의 지역경찰활동에 관한 연구와 지구

대중심 지역경찰시스템 하에서의 지역경찰활동에 관한 연구로 구분하여 살펴보도록 한다. 이를 통해 양 제도의 장단점을 살펴보고, 더불어 지역경찰 관서운영의 핵심 요소들은 무엇인지 확인해 보도록 한다.

1. 파출소중심 제도에서 지역경찰활동에 관한 연구

가. 강대형의 연구⁶⁾

강대형의 연구는 대도시 지역을 대상으로, 파출소 제도를 기반으로 한 경찰의 범죄예방활동의 문제점을 분석해 보고 그 개선방안을 모색한 연구이다. 강대형은 이 연구에서 지역경찰의 다양한 업무분야에 대해 경찰관과 시민을 대상으로 설문조사⁷⁾를 실시하여 그 결과를 분석하였다. 그 결과, 순찰활동의 범죄예방 효과에 대해 경찰관의 약 75.3%, 일반시민의 약 77.5%가 긍정적으로 답변하여 경찰관과 일반시민 모두 경찰의 순찰활동이 범죄예방에 효과가 있다는 믿음을 갖고 있는 것으로 나타났다.⁸⁾

다음으로 불심검문의 경우 경찰관의 80.9%, 일반시민의 65.5%가 범죄 예방효과가 있다고 응답하였으나, 불심검문에 대한 시민들의 협조도는 파출소 경찰관의 19.4%가 ‘매우 비협조적’ 이라고 응답했으며, 53.4%의

6) 강대형, “파출소단위 방범활동의 개선방안에 관한 연구”, 형사정책연구 제2권 제1호, 형사정책연구원, 1991.

7) 설문은 서울·부산·대구·인천과 안양지역의 파출소 79개소에 근무중인 324명의 경찰관과, 서울지역 거주 만 20세 이상의 성인 1,000명을 대상으로 조사하였다.

8) 이러한 인식은 1970년대 미국에서 실시된 순찰효과에 관한 실증적 연구결과들과는 상반된 것으로, 주민들이 느끼는 안전감과 실제 통계상 나타나는 범죄건수의 감소는 차이가 있을 수 있다.

경찰관이 ‘대개 비협조적’ 이라고 응답하여 시민들의 수용도는 낮은 것으로 나타났다. 이러한 조사 결과는 경찰의 직무집행에 대한 시민들의 지지가 과거에도 낮은 수준이었다는 것을 보여준다.

112순찰차의 범죄예방 효과에 대해서는 파출소 근무 경찰관 대부분(92.3%)이 ‘범죄예방에 효과가 있다’ 고 응답하였으며, 일반 시민들도 63.5%가 범죄예방 효과를 긍정적으로 평가했다. 그러나, 일반시민들의 경우는 112신고즉응체제 및 순찰차 운용을 제대로 인식하지 못한 경우가 많은 것으로 나타났다.

경찰업무에 대한 주민협력에 관한 조사에서는 방법순찰활동에 대한 주민들의 협조도는 ‘비교적 냉담한 편’ 이라는 응답이 40.4%, ‘아주 비협조적’ 이라는 응답도 18.5%에 달했다. 이는, 과거 파출소 중심 체제에서도 지역사회 경찰활동에 대한 협조가 그리 높지 않았으며, 주민들의 협조를 확보하는 것이 지역경찰활동의 중요한 과제였음 보여주는 자료라고 하겠다.

이 외에도 각종 조사업무 등 범죄예방과 무관한 활동이 파출소 근무경찰관의 업무수행에 지장을 초래하며, 파출소 경찰관들은 파출소에 배치된 의경이나 방범대원 등은 경찰활동에 큰 도움이 되지 않는다고 인식하는 것으로 조사되었다.

강대형은 위 조사결과를 바탕으로, 파출소 인력의 확충, 파출소 근무자의 장기근무 및 3부제 근무 도입, 제조사 업무 등 범죄예방과 무관한 업무의 감축, 외근경찰의 전문화 및 주민과 협력관계 구축을 주장하였다. 강대형의 연구는 파출소 중심의 지역경찰 시스템에서 지역경찰활동에 관한 실증적 연구로, 파출소 중심체제 하에서 지역경찰활동의 문제점을 비교적 상세하게 제시해 줌으로써, 오늘날에도 좋은 참고가 되고 있다. 특히, 오늘날 문제되고 있는 경찰 범집행에 대한 시민의 낮은 순응성과 같은 문제가 과거 파출소 중심 체제에서도 동일하게 존재해 왔음은

향후 지역경찰활동의 방향과 관련하여 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 그러나, 강대형의 연구가 현상의 분석에 그치고 구체적인 대안의 탐구까지 나아가지 못한 점은 아쉬움으로 남는다.

나. 이상안의 연구⁹⁾

이상안의 연구는 종래 파출소중심 제도가 운영중인 상황에서, 1990년 대단위 파출소 제도의 시범운영이 종료된 이후를 배경으로 파출소 중심의 방법활동 체제에 대한 개선방안을 제시한 것이다. 이 연구는 기존의 파출소 제도가 경찰인력을 효율적으로 활용하지 못하고 있으며, 특히 새로운 치안환경에 대응하지 못한다는 점을 지적하고 그 대안으로 기동-거점 연계 방법체계를 제안하고 있다. 기동-거점 연계 방법체계는 기존의 파출소는 4~6명 정도로 규모를 축소¹⁰⁾하되 지역사회 경찰활동을 전담하도록 하고, 나머지 인력은 경찰서에서 집중관리하는 112기동순찰대와 이동버스 순찰대에 배치하도록 하며, 경찰서 방법과를 중심으로 파출소-112기동순찰대-이동버스순찰대가 유기적인 협력관계를 구축하도록 하자는 것이다.

이상안의 연구는 현재 지구대 체제 도입 이전의 연구임에도 지구대 시스템의 문제로 지적되고 있는 경찰-지역사회의 협력 약화문제를 지적하고, 파출소 제도의 장단점을 객관적으로 분석하여 그 단점 보완을 위한 방안을 모색하고 있으며, 이 과정에서 미국이나 일본의 방법체제를 비판적으로 수용하려는 자세를 견지함으로써 오늘날에도 많은 시사점을 제시하고 있다. 특히 ①도보순찰과 지역사회 경찰활동의 중요성을 강조하고,

9) 이상안, “파출소 방법활동체제 개선방안”, 치안논총 제11집, 경찰대학 치안연구소, 1995.

10) 1994년 현재 지서·파출소는 총 3,414개소, 평균 근무인원은 11.7명, 경찰관 1인당 담당인구는 1,124.6명, 파출소는 대부분 2부제 근무를 시행중이었다.

②기존 파출소 제도의 인력 운용상의 비효율성과는 별도로, 파출소 제도가 갖는 장점을 보전하기 위해 우리 치안상황에 맞는 대안을 검토하였으며, ③경찰업무의 효율성 뿐 아니라 지역경찰 근무자들의 근무여건 개선을 중요한 요소로 고려한 점 등은 현재에도 지역경찰 운영과 관련해 중요한 의미를 갖는다고 할 것이다.

다. 이윤근의 연구¹¹⁾

이윤근의 연구는 파출소 중심의 지역경찰 시스템 하에서 지역경찰의 순찰업무에 관한 것이다. 순찰업무의 의미에 대한 이론적 고찰과, 1970년대 미국에서 실시된 경찰 순찰활동의 효과에 관한 실증적 연구들을 바탕으로, 우리 경찰의 순찰활동의 문제점 및 개선방안을 제시한 것이다.

이윤근은 이 연구에서, 우리 경찰의 순찰활동의 문제점으로 차량위주의 순찰활동, 파출소 기능의 복잡성, 타율적인 순찰활동, 순찰경찰관의 전문성 부족, 순찰경찰 인력 및 예산부족등을 지적했다. 특히 차량위주의 순찰활동에 대한 문제제기는 1970년대 미국경찰의 연구결과를 배경으로 한 것으로, 앞선 강대형의 연구에서 나타난 파출소 경찰관 및 시민들의 인식과는 다른 새로운 견해를 제시한 것이었다.

한편, 이윤근은 경찰 순찰활동의 문제점에 대한 대안으로, ①파출소의 ‘치안센터화’¹²⁾: 파출소는 도보순찰 중심으로 주민들과 협력치안을 통한 범죄예방 활동에 전념하고, 단속이나 규제 업무는 경찰서에서 실시할 수 있도록 업무를 조정 ②문제지향적 순찰활동 실시 : 도보순찰 경찰

11) 이윤근, “경찰순찰제도의 개선방안”, 한국공안행정학회보 제9호, 한국공안행정학회, 2000.2월.

12) 2003년 지구대 제도 시행 후 정비된 ‘치안센터’와는 다른 개념이다.

관들은 긴급업무대응에서 면제시켜 주고, 이들이 관할구역내 주민들이 직면한 중요범죄와 질서유지 문제를 파악하도록 하여, 이를 바탕으로 순찰활동을 실시 ③범죄분석에 따른 순찰전략의 다변화 : 종래의 난선순찰(자율순찰) 및 높은 가시도 순찰에서 탈피, 집중순찰(saturation patrol), 낮은 가시도 순찰(low-visibility patrol), 표적지향순찰(target-oriented patrol), 분산순찰(split-force patrol)¹³⁾등 새로운 순찰방법의 도입 ④순찰경찰관의 교육훈련 및 평가방법의 개선 ⑤민간분야의 순찰자원 활용 등을 제시하였다.

이윤근의 연구는 순찰활동의 이론적 고찰을 통해 대안을 제시했으며, 특히 기존 경찰순찰활동의 효과에 대한 문제제기로 큰 반향을 일으켰던 美 캔자스시 예방순찰실험, 뉴욕시 도보순찰실험 등을 우리 경찰의 순찰활동 평가에 적용한 연구로, 순찰활동의 이해와 대안제시에 대한 새로운 견해를 제시했다. 그러나, 우리 경찰의 순찰활동에 대한 실증적이고 심층적인 분석이 이루어지지 못한 부분은 연구의 한계로 지적된다.

2. 지구대중심 제도에서 지역경찰활동에 관한 연구

가. 석청호의 연구¹⁴⁾

석청호의 연구는 2003년 지구대 제도가 도입 초기의 운영성과와 문제

13) 이윤근은 split-force patrol을 ‘분업순찰’로 표현했으나, 임준태(2002)는 ‘순찰력 분산’(split force)으로 번역하고 있다. 여기서는 구체적 업무내용을 고려하여 위 용어를 ‘분산순찰’로 표현하였다.

14) 석청호, “한국 지역경찰 운영실태에 관한 연구”, 한국경찰학회보 제6호, 경찰대학, 2003.

점에 관한 연구이다. 석청호는 전국 방범부서에서 근무중인 경찰관 200명을 대상으로 지구대제도 시행의 장단점을 설문조사하여 그 결과를 분석하였다.

조사 결과, 지구대 제도가 종전 파출소 제도에 비해 바람직한가에 대해 경찰관의 52%가 ‘그렇다’고 응답한 반면, 부정적인 응답은 25.8%였다. 일반 시민들도 지구대 제도를 바람직하게 여기는지에 대한 질문에서는 ‘그렇지 않다’가 48.9%로 ‘그렇다’는 응답 15.4%보다 훨씬 높게 나타났다. 즉, 방범업무에 종사하는 경찰관들은 지구대 제도 시행을 긍정적으로 평가하였으나, 한편으로 ‘지역주민들은 지구대 보다는 파출소 제도를 선호하고 있다’고 생각하는 것으로 나타났다.¹⁵⁾

한편, 순찰지구대의 긍정적인 측면에 관한 설문조사에서는 범죄예방효과(긍정 42.3%, 부정 31.8%), 현장대응능력(긍정 79.7%, 부정 8.2%), 유착비리근절(긍정 69.8%, 부정 14.8%), 경찰이미지 향상(긍정 12.1%, 부정 40.6%), 근무여건 개선(긍정 58.3%, 부정 18.7%)로 나타났다. 이러한 설문 결과는 실제 방범분야에 종사하는 경찰관들은, 지구대 제도가 파출소 제도에 비해 범죄예방 및 근무여건 개선 등에 효과가 있을 것으로 생각하는 반면, 경찰이미지에는 부정적인 영향을 미칠 것으로 전망하였음을 보여준다.

다음으로, 순찰지구대의 부정적 측면에 관한 설문조사에서는 지역협력치안(긍정적 13.7%, 부정적 62.6%), 치안정보수집(긍정적 24.1%, 부정적 55.4%), 업무분장의 지나친 세분화(긍정적 29.6%, 부정적 54.9%), 지구대 사무소 협소(긍정적 2.1%, 부정적 94.5%), 식사 및 근무교대 곤란(긍정적 12%, 부정적 72.5%)로 나타났다. 이 설문결과는 일선 방범기능 근무 경찰관들이 순찰지구대 시행으로 인해 지역주민과 협력치안 및

15) 이런 설문 결과는, 지구대 제도의 도입이 시민들의 요구나 요청에 의한 것이라기 보다는 경찰의 판단과 필요에 의해 도입되었을 가능성과 함께, 적어도 지구대 시행이 충분한 홍보나 설득을 통해 사회 일반의 지지를 확보하지는 못했다는 사실을 암시하고 있다.

치안정보 수집이 예전보다 어려워 졌다고 생각하고 있음을 보여주고 있다.

한편, 석청호는 이런 설문결과를 바탕으로, 지구대 제도가 원래 목표했던 대로 범죄대응성을 높이고 공권력에 대한 도전행위를 감소시켰으며, 기존 파출소 보다 지역경찰 근무자들의 근무여건을 개선한 것으로 평가했다. 반면, 지구대 제도의 문제점으로는 지역주민과 협력관계 약화로 인한 지역사회 경찰활동(Community Policing) 곤란과 사전예방 보다는 사후대응 중심의 경찰활동으로의 전환을 지적하였다. 특히 도보순찰이 사라지고 차량중심의 순찰시스템이 도입된 것을 순찰전략상 중요한 문제로 지적하였고, 과거 파출소에 배치된 민원담당관들이 지역경찰활동을 펼치지 못하고 기존 파출소 지키기에 급급하다는 점을 언급하였다.

이 연구에서는 지구대 도입과 관련한 문제점들에 대한 대안으로, 지구대 방식에 적합한 지역협력 구축방안 도입, 차량중심의 사후대응 위주의 순찰방식 개선, 112신고사건 출동시스템 개선, 민원담당관의 문제지향적 경찰활동 전개, 지구대 시설개선 등을 주장하였다.

석청호의 연구는 지구대 도입 초기에 실제 현장에서 지역경찰업무를 담당하고 있는 경찰관들을 대상으로 지구대 시행의 장단점을 조사한 실증적 연구라는 점에서 중요한 의미가 있다. 다만, 설문조사가 경찰관에 한정됨으로써 분석의 타당성에는 한계가 있었다.

나. 최종술의 연구¹⁶⁾

최종술의 연구는 순찰지구대 도입 후 부산지역의 경찰서 지구대를 대상으로 실제 지구대 체제 도입으로 인한 변화를 정리하고, 이와 관련하

16) 최종술, “광역적 순찰지구대 체제에 관한 연구”, 한국공안행정학회보 제18호, 한국공안행정학회, 2004.

여 지구대 시스템의 문제점을 지적해 보고 그 대안을 제시한 연구이다. 최종술은 이 연구에서, 지구대 운영으로 인해 지역주민들은 ‘우리동네 파출소가 없어졌다’는 인식하에 치안에 대한 불안을 느끼고 있으며, 과거 파출소에 1~2명의 경찰관만 상주함으로 인해 치안부재 현상이 초래되고 있다고 주장했다. 또한 지구대 제도가 도시와 농촌 지역에서 차별적인 성과를 보인다는 점을 지적하면서, 농촌지역에서는 신고출동시간이 증가하고 관할범위가 증가함으로 인해 지구대 제도가 오히려 치안확보에 불리하다는 점을 지적했다.¹⁷⁾

최종술의 연구는 지구대제도 시행이 1년 정도 경과한 시점에서 실제 지구대 운영 사례를 통해 그 문제점을 분석했다는 점에 의의가 있다. 특히 민원담당관이 지역사회 경찰활동을 제대로 수행하지 못하는 문제점을 지적하고, 지구대 시스템이 지역별로 그 성과에 편차를 보인다는 점을 지적한 것은 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 다만, 주로 인터뷰나 언론보도를 기초로 한 문제도출은 연구의 타당성에 관한 한계로 지적된다.

다. 최응렬의 연구¹⁸⁾

최응렬의 연구는 지구대 소속 경찰관과 지역주민을 대상으로 설문조사를 통해 지구대 제도의 문제점을 규명하고 이에 대한 해결책을 제시한 연구였다. 특히 최응렬의 연구는 앞선 석청호의 연구에서 사용된 평가항목들을 다수 포함하고 있어서, 석청호의 분석과 관련하여서는 후행연구의 의미를 갖는다. 따라서, 이 연구 결과를 통해 지구대 도입 후 시간의 경과에 따라 지구대 제도가 정착해 가는 과정의 문제점을 도출해 볼 수

17) 한편, 최종술은 지구대 제도가 파출소에 비해 실제 순찰인력의 증가를 가져오지 못했다는 점을 지적하였으나, 그 근거로 순찰지구대 1개팀 23명 근무시 실제 순찰근무자를 13~14명 정도라고 주장했으나, 이 내용은 분석상 오류로 생각된다. 최종술, 전제논문, p.557.

18) 최응렬, “지역경찰제의 정착화 방안”, 한국공안행정학회보 제23호, 한국공안행정학회, 2006.

있다는 장점이 있다.

최응렬은, 경찰관을 대상으로 지역경찰제(지구대)가 본래 취지대로 운영되고 있는지를 조사하였는데, 인력소진의 문제 해결(긍정 42.5%, 부정 15.2%), 경찰력 분산문제 해결(긍정 38.7%, 부정 27.8%), 예방순찰 활동 강화(긍정 23.8%, 부정 43.5%), 행정업무 과중 해결(긍정 32.1%, 부정 33.7%), 국민의 신뢰도 개선(긍정 25.8%, 부정 32.9%)으로 나타났으며, 이를 통해 지구대 제도가 인력소진 문제나 경찰력 분산 문제의 해결에는 긍정적 효과가 있었으나, 예방순찰강화와 행정업무 과중문제 해소, 그리고 국민신뢰 개선에는 효과적이지 못하다고 평가했다.

다음으로 범죄예방 효과와 관련해서는 경찰관은 37.4%가 긍정적으로 응답했으며(부정은 17%), 지역주민은 33.9%가 긍정적으로 응답했다.(부정은 17.3%)¹⁹⁾ 또한, 지역주민의 범죄두려움에 대한 인식 조사는 두렵다는 의견이 16.6%, 두렵지 않다는 의견이 26.5%로 나타났다.

경찰관을 대상으로 112신고출동의 개선 대해서 질문한 결과, 개선되었다는 응답이 53.3% 개선되지 않았다는 응답이 16.6%로 나타났으며, 일반 시민들의 경우 112신고출동이 개선되었다는 응답이 32.7% 개선되지 않았다는 응답이 12.2%였으며, 현장 도착시간의 감소여부는 감소되었다는 응답이 36.8% 감소되지 않았다는 응답이 14.3%로 나타났다. 이와 관련해 최응렬은 위 설문결과는 일반시민의 경우 112신고출동의 개선이나 현장 도착시간 감소에 대해 부정적으로 응답했다고 주장했으나²⁰⁾, 설문결과 나타난 통계량의 의미를 그대로 해석한다면 지구대 제도 도입으로 112신고출동 및 현장 도착시간이 개선되었다고 보아야 할 것이다.

전체적인 경찰관의 만족도 조사에서, 지구대 시행 후 지구대 근무 경

19) 최응렬은 이에 대해 지역주민들이 범죄예방 효과에 만족하지 못하고 있다고 주장했으나, 이 설문결과가 지구대 시행의 문제라고 보는 것은 다소 무리가 있는 것으로 보인다.

20) 최응렬, 전계논문, p.326.

찰관들의 업무만족도는 만족한다는 의견이 40.1%로 나타나, 경찰관들은 지구대 제도에 대해 대체로 만족하는 것으로 나타났다.²¹⁾ 반면, 지구대 도입 후 지역주민과의 관계에 대한 인식은, 대민접촉 기회가 감소했으며(59.9%), 경찰업무에 대한 지역주민의 참여도 저조해 졌고(52%), 경찰 이미지도 개선되지 않은 것(21.1%, 개선되었다는 의견은 16.5%)으로 나타났다. 주민을 대상으로 한 조사에서도 대민접촉 기회가 감소(36.5%, 감소하지 않았다는 응답은 19.8%), 지역주민의 참여감소(44.9%)등이 동일하게 나타났다. 최응렬은 이상의 설문결과를 바탕으로, 경찰인력의 효율적 재배치 및 순찰지구대 재편, 지역주민과 긴밀한 협력관계 구축, 지역경찰제와 관련한 홍보활동 전개를 주장하였다.

최응렬의 연구는 지역경찰 실시와 관련된 주민홍보의 필요성을 지적하고, 도보순찰의 중요성을 강조하였으며, 치안수요에 입각한 지구대 인력의 재배치를 주장하였는 바, 이런 주장들은 지구대 운영방향과 관련하여 시사하는 바가 크다. 또한, 앞선 석청호의 연구에서 나타난 지구대의 장·단점에 대한 설문조사 결과와 비교해 본다면, 지구대 시행 초기와 동일하게, 지구대 제도 정착 과정에서도 신고출동 및 현장대응의 효율성이 지구대 제도의 장점으로 확인되었으며, 주민들의 협력이나 치안정보 수집은 지구대 제도의 단점으로 지적되었다. 한편, 경찰이미지의 변화에 대해, 석청호의 연구와 최응렬의 연구에서 모두 경찰관들을 대상으로 한 설문에서는 ‘지구대는 지역주민들의 경찰이미지 개선에 부정적이다’고 생각하는 것으로 나타난 반면, 실제 주민들을 대상으로 한 최응렬의 연구에서는 설문대상 지역주민 중 29.7%가 긍정적이라고 대답함으로써 지구대 제도가 실제 지역주민들의 경찰에 대한 이미지 개선에 부정적 영향을 미쳤는가는 확인되지 않았다.

21) 이 설문결과에 대해서도 최응렬은 40.1%가 ‘만족한다’고 응답한 것은 지역경찰제(지구대)가 경찰관의 업무만족에 기여하지 못했음을 보여준 것이라고 주장했으나, 이보다는 지구대제도가 경찰관의 업무만족에 어느정도 기여했다고 해석하는 것이 바람직하겠다.

3. 소결

경찰의 지역경찰 관서운영 시스템을 크게 파출소중심 시스템과 지구대중심 시스템으로 구분하고 각각의 체제 하에서 지역경찰운영에 관한 선행연구를 검토해 본 결과, 우선 파출소 중심 시스템의 장점과 단점은 아래와 같다.

○장점

- 도보순찰을 중심으로 한 순찰활동²²⁾의 높은 범죄예방효과 기대
- 지역사회 경찰활동 및 치안정보 수집에 유리
- 농촌지역 등 관할지역이 광범위한 경우 지역거점 유지로 치안공백 방지

○문제점

- 경찰업무에 대한 지역주민의 협조 낮음²³⁾
- 비효율적인 인력운용(파출소 거점 운영을 위한 인력 과다투입)

22) 석청호는 지구대 도입으로 도보순찰이 감소한 것으로 진단하고 있으나, 도보순찰실시는 지역 경찰관서에 근무하는 경찰인력의 수와 관계가 있으므로, 관서형태의 변화 보다는 근무체제의 변화(2부제→3부제)와 본질적인 상관관계에 있을 가능성이 높고, 이에 대해서는 보다 면밀한 검토가 요구된다. 석청호, 전계논문 참조.

23) 강대형의 연구 등에 의하면, 경찰업무에 대한 지역주민의 낮은 협조수준이나 참여의 문제는 파출소 제도 하에서도 동일하게 존재해 왔다. 이는 지역경찰 관서운영 형태에만 관련된 문제라기 보다는 순찰의 방식(도보-차량순찰), 지역경찰활동의 내용 등과도 관련되어 있는 것으로 보인다. 다만, 이 문제가 파출소 제도 하에서도 존재해 왔다는 사실과, 어떤 형태로 지역경찰 관서를 운영하는 것이 지역주민의 협력을 이끌어 내는데 적합한가의 문제는 구분해서 검토되어야 한다.

- 기동화하는 대규모 범죄나 질서위반상황에 대한 대응력 낮음
- 경찰서의 하부기능으로 각종 행정업무 등으로 인한 비효율성(본연의 순찰 및 범죄예방 업무의 비중이 낮음)

한편, 파출소 제도에 대한 선행연구들은 파출소 제도의 장·단점에 대해 파출소 제도를 중심으로 문제점을 보완하려는 관점(강대형, 이윤근의 연구)과, 파출소 제도 자체의 변화를 통해 문제점을 개선하려는 시각(이상안의 연구)으로 구분해 볼 수 있는데, 이들 연구자들의 문제인식과 대안을 정리해 보면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 파출소체제에 대한 문제인식과 대안

구분	파출소체제 보완형	파출소체제 변경형
연구자	강대형·이윤근	이상안
핵심 문제인식	<ul style="list-style-type: none"> •낮은 주민협조 •비본질적 업무과다 •근무여건 취약 	<ul style="list-style-type: none"> •경찰력의 비효율적 운용 •비본질적 업무과다 •근무여건 취약
대안	<ul style="list-style-type: none"> •외근경찰 전문화 및 주민 협력관계 구축 •도보순찰 강화 •비본질적 업무감축(파출소의 치안센터화) •인력확충 및 3부제 도입 	<ul style="list-style-type: none"> •기존 파출소의 임무전환(지역사회 경찰활동 전담) •순찰요소 경찰서 집중운영 •전략적 순찰활동 실시

위 <표 1>에서 정리해 본 바와 같이 파출소 체제에 대한 연구자들의 문제인식은 대개 유사하게 나타났다. 한편, 문제점에 대한 대안도출은 파출소 제도의 핵심 문제를 순찰활동의 낮은 효율성으로 접근한 경우 인

력확충이나 비본질적 업무감축 등을 강조한 반면, 경찰력 운용의 효율성 문제를 중심으로 접근한 경우 파출소 제도 자체의 변화를 통한 업무효율성 제고를 대안으로 제시하였음을 알 수 있다.

다음으로, 지구대 중심 시스템과 관련된 연구들에서 나타난 지구대 제도의 장·단점은 다음과 같다.

○장점

- 112신고출동 개선
- 지역경찰관의 현장대응능력 강화
- 지역경찰관의 근무여건 개선

○문제점

- 사전대응보다는 사후대응 중심으로 경찰전략 전환(112순찰중심)
- 지역주민의 협조약화, 치안정보 수집 곤란
- 통합지구대의 사무환경 취약
- 치안센터의 범죄대응능력 취약

대체로 지구대 제도에 대한 기존의 연구들에서 지구대 중심 시스템의 문제점은 유사하게 나타났으며, 이에 대한 대응방안으로 지역사회와 협력시스템 구축, 차량중심 순찰방식 개선(도보순찰 강화), 지역별 편차를 고려한 인력재배치 및 농촌지역 지구대 파출소 전환, 지구대 시설개선 등을 제시하였다.

한편, 위 연구들을 통해 지구대와 경찰서를 아우르는 지역경찰 관서운영의 핵심 요소를 도출해 볼 수 있겠다. 즉, 파출소제도와 지구대 제도의 장·단점으로 제시된 사항들은, 지역경찰업무의 핵심 요인들과 연계되어 있으므로, 선행연구들이 검토한 이들 요소들은 곧 지역경찰 관서운영의 핵심적 요소라고 할 수 있겠다. 이들 지역경찰 관서운영의 핵심요소들을 간략하게 정리해 보면 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 지역경찰 관서운영의 핵심요소들

연번	구 분	내용
1	범죄예방활동의 효과성	지역경찰의 기본활동인 순찰을 중심으로, 지역경찰관서 형태 및 운영방식이 범죄예방에 효과적이어야 함
2	각종 범죄 및 무질서에 대한 대응능력	변화하는 범죄환경에 대응, 각종 범죄 및 무질서에 대응하는데 적합한 조직형태 및 운영방식이어야 함
3	지역사회 경찰활동 적합성	최근 전 세계적으로 강조되고 있는 지역사회 경찰활동에 적합해야 함
4	경찰 내부만족 적합성	지역경찰 관서형태 및 운영방식이 근무시간이나 방법 등에서 경찰관 내부만족을 도모할 수 있어야 함
5	기 타	관서시설, 규모 등의 적합성

이들 지역경찰 관서운영의 핵심 요소들은, 우리나라 치안환경에 적합한 지역경찰 관서운영 형태를 검토하는데 있어 중요한 기준이 될 수 있다.

III. 외국의 지역경찰관서 운영사례

1. 미국

가. 개 관²⁴⁾

미국 경찰은 크게 연방(Federal), 주(State), 지방(Local, Municipal)경찰로 나뉜다. 각급 경찰기관들은 그 규모나 조직이 다양하여 일률적으로 규정할 수 없지만, 대개 외근경찰활동은 순찰과(Patrol Bureau or Operation Bureau)에서 담당하고 있다. 순찰근무는 경찰관서의 규모에 따라 몇 개의 팀으로 구성된 순찰팀에 의해 관할구역별로 실시된다.

한편, 미국경찰의 순찰활동은 1970년대까지 차량을 이용한 난선순찰(임의적순찰)이 중심이었다. 체복경찰관이 경찰차량을 타고 순찰구역을 돌면서 각종 신고에 대응하고 범죄 발생시 범인체포를 위해 신속하게 투입되는 방식이었다. 그러나, 1970년대 이후 기존 순찰활동에 대한 의문이 제기되었다. 특히, 캔자스市 예방순찰실험(Kansas City Preventive Patrol Experiment)결과 경찰의 순찰활동과 범죄발생의 억제 간의 상관관계가 부정적인 것으로 밝혀지면서 경찰의 전통적인 예방순찰 전략의 효과성에 의문이 제기되었으며, 경찰조직으로 하여금 보다 향상된, 보다 효과적인 순찰전략을 탐구하도록 하였다.

이후 진행된 뉴왁시 도보순찰 실험(The Newark Foot Patrol

24) 임준태, 범죄예방론, 대영문화사, 2009, pp.107-125, p.202-214.

Experiment)에서는 도보순찰 경찰관의 존재가 범죄를 감소시키지는 않았지만, 시민들로 하여금 더 안전하다고 느끼게 하는 효과가 입증되었다. 도보순찰이 강화된 지역의 주민들은 자신들의 공동체 내의 범죄가 방지되었다는 인상을 가졌으며, 경찰활동에 대해 긍정적인 태도를 갖게 되었다. 또한 도보순찰 경찰관들도 시민들이 경찰을 지지한다고 느끼게 되었고 그 결과 시민을 대하는 경찰의 태도를 변화시켰으며, 결국 경찰-시민 관계를 개선시켰다.

미국 지역경찰 활동과 관련한 또 하나의 중요한 연구는 플린트시 순찰 실험(Flint, Michigan Experiment in 1979-1981)이다. 이 실험에서는 도보순찰이 주민들의 안전감 증진에 기여했으며, 실제 범죄를 감소시키는 것으로 나타났다. 이러한 연구 결과들은 이후 미국에서 지역경찰의 운영방식을 개선하는데 많은 영향을 주었다.

나. 지역경찰관서 운영사례 - NYPD

뉴욕시 경찰청(The New York City Police Department)은 1845년에 창설된 미국 최초의 경찰조직이며, 현재 미국에서 가장 큰 경찰조직이다.²⁵⁾ 뉴욕시 경찰청은 뉴욕시의 5개 자치구를 관할하며 법집행과 범죄수사 임무를 담당하고 있다.

뉴욕경찰은 경찰서(precinct)를 기본 단위로 활동하며, 우리나라의 지구대나 파출소처럼 별도로 설치된 하위 지역경찰 관서는 없다. 경찰업무의 효율적인 관리를 위해, 경찰청이 관할하는 5개 자치구역(행정구역)을 8개의 순찰구역(Patrol Borough)으로 구분해 운영하고 있으며, 각각의 순찰구역에는 수개의 경찰서들이 존재한다. 뉴욕경찰청은 총 76개의

25) [http://en.wikipedia.org/wiki/NYPD#Salary_and_retention_issues\(2009.10.9](http://en.wikipedia.org/wiki/NYPD#Salary_and_retention_issues(2009.10.9) 검색)

경찰서를 가지고 있다.²⁶⁾ 경찰서(Precinct)는 각자 자신의 지리적 관할 구역 안에서 안전과 법집행에 관한 책임을 지며, 경찰서에 각 경찰부서(Unit)가 설치되어 순찰업무와 응급상황에 대한 대응조치를 담당한다.²⁷⁾

2. 독일²⁸⁾

가. 개 관

각 주를 중심으로 지방분권화된 경찰체제를 유지하고 있는 독일 경찰의 경우, 주마다 각기 다른 경찰체도를 운영하고 있다. 독일기본법에 따르면 독일 경찰의 사무는 각 주의 사무이다. 연방정부 차원에서 경찰조직을 설치할 수 있고, 연방범죄수사청(BKA) 및 연방경찰청(Bundespolizei)등의 연방경찰기관이 존재하지만, 기본적으로 경찰권의 행사는 각 주의 권한이다. 독일 경찰의 기본적인 임무인 범죄예방, 범죄수사활동 및 위험방지활동은 주로 각 주의 내무부 소속 경찰관청에 의해 수행된다. 주단위 경찰기관은 기본적으로 주(州)내무부 직속의 상급 관청조직, 지방경찰청, 경찰서, 지구경찰서, 파출소 순으로 피라미드식 구조로 편성되어 있다. 주(州)경찰청이나 도단위에 설치된 지방경찰청은 집행기관의 역할은 수행하지 않으며, 하급 경찰관서에 대한 인사, 예산, 지원, 감독, 통제 업무를 수행한다.

26) 뉴욕시 경찰청의 경찰관 수는 09년 현재 36,227명이며(보조경찰은 4,500명), 관할인구는 8,274,527명, 관할면적은 468.9평방마일이며, 경찰예산은 39억달러이다. (http://en.wikipedia.org/wiki/NYPD#Salary_and_retention_issues 2009.10.9 검색)

27)

http://en.wikipedia.org/wiki/Organization_of_the_New_York_City_Police_Department(2009.10.9검색)

28) 임준태, 전계서, pp.391~429.

나. 지역경찰관서 운영사례 - Freiburg 경찰서

프라이부르크 경찰서의 경찰조직은 크게 세 부분으로 나뉘어 있다. 제1부(Abteilung I)는 일반예방경찰부서로 경비, 작전, 교통, 경찰견관리, 경찰장비 업무를 담당하고, 제2부는 수사경찰부서, 제3부는 행정지원부서이다. 범죄예방 순찰업무는 지구경찰서(Polizeirevier)에서 담당하는데, 지구경찰서는 경찰서와 파출소의 중간단계에 해당하는 경찰조직이다. 경찰서마다 2~3개에서 10개 미만의 지구경찰서가 설치되어 있는데, 프라이부르크 경찰서에는 5개의 지구경찰서가 설치되어 있다.

읍·면·동에 해당하는 행정구역(Gemeinde)에는 파출소가 설치되어 있으며, 파출소는 지구경찰서 소속으로 프라이부르크 경찰서 관내에는 총 32개의 파출소가 있다. 지구경찰서의 순찰과는 24시간 순찰업무를 담당하고, 파출소에서는 월~금요일 까지만 주간 순찰근무를 수행한다.²⁹⁾

3. 일본

가. 개관

일본의 경찰조직은 국가경찰과 자치경찰로 이루어진 이중체제이다. 국가경찰은 경찰청 장관을 정점으로 산하에 7개 관구경찰국을 두고 국가사

29) 프라이부르크 북부를 관할하는 지구경찰서의 경우, 관할인구는 112,000명, 관할면적은 281km², 파출소는 6개이다. 총 170명이 근무하는데, 파출소근무자 60명, 순찰과 근무자 100여명(5개 팀), 시내중심가 순찰반, 경미범죄수사반 등이 설치되어 있다. 이들은 모두 일반예방경찰(Schutzpolizei)에 속한다. 임준태, 전계서, p.397.

무에 대하여 자치경찰을 지휘·감독하며, 부속기관으로 경찰대학교, 과학경찰연구소를 가지고 있다.³⁰⁾ 경찰청은 국가의 공안에 관계되는 경찰사무를 관장하고 경찰교육을 총괄하며 경찰행정을 조정하는 역할을 담당한다.³¹⁾ 한편, 국가공안위원회는 총리 소할(지휘명령권이 없는 감독)로 설치하고 위원장은 국무대신으로 임명하며 국가경찰청에 대한 관리기관의 역할을 담당한다.

자치경찰은 도도부현 공안위원회, 동경도 경시청 및 도부현 경찰본부, 경찰서 등으로 구성된다. 도도부현 공안위원회는 지사의 소할하에 설치되어 도도부현 경찰을 관리한다. 도도부현 경찰청은 지방자치 경찰조직이다. 도(都)경찰의 본부는 경시청, 도·부·현(道·府·縣)경찰의 본부도 도·부·현 경찰본부가 있다. 일본은 제2차 세계대전 직후 고유의 전통문화와 미국식 민주주의를 접목시켜 특유의 경찰제도를 창출해 내었으며, 이러한 일본경찰의 순찰활동은 지역경찰 개념에 가장 합치된다고 평가받고 있다.³²⁾

나. 지역경찰관서 운영사례-오사카 텐노지경찰서

일본경찰의 지역경찰활동은 경찰서의 지역과와 교번 및 주재소가 담당하고 있다. 경찰서 지역과의 경우, 지역총무계와 3~4개의 지역계로 구성되는데, 경찰서 관할구역을 분할하여 지역계에서 한 Block씩 담당하는 체제를 가지고 있다.³³⁾ 수석계장은 지역계 전체의 활동을 조정하고, Block 담당계장은 자신의 관할에 있는 교번(주재소)을 순회하고 근무상

30) 행정자치부자치경찰제실무추진단, “자치경찰제 추진 중간보고서(2004~2007)”, 2008, pp.36-37.

31) 이영우, “우리나라 경찰기관 개선론 연구”, 청주대학교박사학위논문, 2009, pp.73-89.

32) 권혜림, “도시형 순찰지구대의 운영실태 분석-서울지역의 4개 경찰서를 대상으로-”, 동국대학교 석사학위논문, 2006, p.36

33) 임준태, 범죄예방론, 도서출판 좋은세상, 2002, pp.196-198.

황을 감독하며 사건처리를 지휘한다. 교번은 지역계에 소속되며 규모에 따라 2~6명의 경찰관이 근무한다.

오사카시에는 오사카 경찰본부와 그 아래 64개의 경찰서가 치안을 담당하고 있는데³⁴⁾, 오사카 텐노지 지역을 담당하고 있는 텐노지경찰서(天王寺警察署)의 경우 관할지역내에 7개의 교번을 가지고 있다.

오사카 경찰은 교번·주재소의 대표적 활동을 네가지로 설명하고 있다.³⁵⁾ 첫째, 교번에 근무하는 경찰관은 범죄예방을 위한 ‘순찰’을 주 업무로 하는데, 순찰중 불심검문, 위험개소의 파악, 범죄다발지역의 가정이나 사업소에 대한 방범진단등을 실시한다. 두번째는 ‘순회연락’ 활동이다. 이는 교번의 경찰관이 가정이나 사업소 등을 방문하여 지역주민들의 상담을 접수하고, 경찰활동에 대한 의견이나 요청사항을 접수하며, 각종 사건사고를 방지하기 위해 필요한 연락활동을 실시하고 있다. 세번째로 ‘교번·주재소 연락협의회’ 운영인데, 각 교번·주재소별로 소속 경찰관들이 각 지역 대표자들과 만나 주민들의 치안에 대한 의견이나 요청사항을 청취하고 경찰활동에 반영한다. 이를 통해 지역사회와 경찰이 협력하여 사건·사고를 방지한다. 네 번째로 ‘교번상담원’ 활동으로, 교번에 퇴직 경찰관을 배치하여 경찰관이 순찰이나 사건사고 처리를 위해 부재 중인 경우에도 분실물 업무나 각종 민원업무에 대한 상담을 실시하고 있다. 교방 근무자들은 3주6휴제³⁶⁾로 근무하고 있는데, 1일째는 09:00근무개시, 2일째는 09:00근무종료(근무중 휴식·휴계를 실시) 근무종료후에는 비번, 3일째는 휴가(근무없음) 또는 일근(09:00~17:45)으로 근무 중이다.³⁷⁾

34) 오사카시의 인구는 약 883만명이며, 경찰관은 2만 3천여명이 근무중이다. 오사카 경찰의 경우 신입순경 임직자들의 보수수준은 월급기준으로 대졸자 약 213,825엔(고졸자 179,346엔)이며 채용후 1년이 경과하면 대졸자 월급은 약 279,837엔(교방근무자, 고졸자는 244,904엔)이다.(<http://police.pref.ossaka.jp/04shikumi/soshiki/index.html> 2009.10.11일 검색)

35) <http://police.pref.ossaka.jp/04shikumi/koban/02other.html#junki> (2009.10.11 검색)

36) 3일에 1회 24시간 근무를 기본으로 하는 근무형태

4. 소결

앞서 살펴 본 미국·독일·일본의 지역경찰관서 운영 형태와 방법을 간략하게 정리해 보면 아래 <표 3>과 같다.

<표 3> 외국의 지역경찰 관서운영 형태 비교

구분	미국	독일	일본	비고
지역경찰관서 운영형태	경찰서 (Operation Bureau)	경찰서(제1부) 지구경찰서 파출소	경찰서(지역과) 교번·주재소	계층구조는 순찰활동과 지역사회 경찰활동 담당 경찰관에 대한 계층구조를 의미
계층구조	1단계	3단계	2단계	
범죄예방순찰 담당기관	경찰서 작전부서 (Operation Bureau)	지구경찰서 순찰과/파출소	경찰서(지역과) /교번·주재소	
범죄사건대응 기관	경찰서 (순찰경관)	지구경찰서 중심	경찰서(지역과) 중심	일본은 범죄대응과 지역사회경찰활동의 중심기관이 분리경향을 보이고 있음
지역경찰활동 기관	경찰서 (순찰경관)	지구경찰서 중심	교번중심	

위 <표 3>은 본 연구에서 검토한 외국 경찰관서 운영사례를 간략하게 정리한 것이다. 경찰기관의 구성과 운영방식은 각 나라마다 상이하며, 연방국가인 미국과 독일은 각 주 별로도 서로다른 경찰제도를 운영하고 있어 이들 국가들의 경찰운영 방식을 단언적으로 규정하기는 곤란하

37) http://police.pref.ossaka.jp/06sayio/keikan/q_a/07_1.html (2009.10.11 검색)

다.³⁸⁾ 그러나, 본 연구에서 나타난 바를 중심으로 살펴보면, 미국은 단순한 계층구조(경찰서 단일조직)를 가지고 경찰력을 운영하는데 반해, 일본이나 독일은 경찰서의 하부 기관으로 지역경찰활동을 담당하는 조직을 운영하고 있다. 이는 각국의 경찰활동에 대한 인식이나 기본적인 순찰방식 차이에 기인한 것으로 생각된다. 즉, 차량순찰을 순찰활동의 기본으로 하고, 전통적으로 경찰의 기능을 범의자에 대한 투사(Crime Fighter)로 여겨왔던 미국³⁹⁾에서는 단순한 계층구조가 정립된 반면, 도보순찰을 기본으로 하고 지역사회 경찰활동을 강조해 온 일본⁴⁰⁾에서는 경찰서보다는 소규모 경찰조직을 지역사회에 다수 설치하여 경찰활동을 실시해 온 것으로 보인다.

다음으로, 일본의 경우, 범죄사건등에 대한 대응 중심기관과 지역사회 경찰활동을 담당하는 경찰기관간에 분리 현상이 관찰되는 것도 독특한 점이다. 독일의 경우도 조직체계상은 파출소에서 지역사회 경찰활동을 중점적으로 시행할 수 있을 것으로 보이나, 범죄나 사건대응 업무와 지역사회 경찰활동이 모두 지구경찰서 중심으로 수행되고 있다. 한편, 미국의 경우는 지역사회 경찰활동이 강조됨에 따라, 지역사회경찰활동을 담당하는 부서를 경찰서 내에 별도로 설치하여 운영하는 사례도 있다.⁴¹⁾

38) 본 연구에서 검토한 외국 경찰관서의 지역경찰관서 운영사례는 주로 문헌연구나 인터넷 검색을 통해 진행하였으며, 내용적 정확성의 한계에서 대해서는 연구결과 부분에서 언급하도록 한다.

39) 미국에서는 1인-자동차순찰이 가장 일반적인 순찰방식이다. 59개 대도시 경찰관을 상대로 조사한 결과, 순찰근무시간의 70.3%를 1인-자동차 순찰 방식으로 운영하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 시카고, 뉴욕등 일부지역에서는 2인순찰을 원칙으로 하고 있다. 임준태, 전개서, pp.122~123.

40) 임준태, 범죄예방론, 대영문화사, 2009, p.122.

41) NYPD에서 운영중인 CAB(Community Affairs Bureau)등이 예이다. 자세한 내용은 http://www.nyc.gov/html/nypd/html/community_affairs/community_affairs.shtml(09.11.9검색)등 참조

IV. 우리나라 지역경찰 관서운영 현황

1. 지역경찰 관서운영 현황

가. 개 관

우리나라 경찰의 지역경찰 관서는 구한말과 일제시대의 조직 형태가 국립경찰 발족 이후에도 큰 변화 없이 이어져 왔다. 이후 1966년 과거 ‘지서’가 경찰서 소재지의 경우는 ‘파출소’로, 그 외의 지역은 ‘지서’로 변경되었으나, 그 구성이나 역할은 큰 변동이 없었고, 1996년 ‘파출소’로 명칭이 통일되었다.⁴²⁾

1990년 정부는 「범죄와의 전쟁」을 계기로 민생치안 강화를 위해 인력과 장비를 보강하는데 노력하였지만, 경찰업무의 생산성은 크게 향상되지 못하였다. 이런 상황에서 파출소 제도의 문제점이 당시 총무처, 한국생산성본부 등에서 지적되었고 이들 기관의 보고서는 파출소를 통합운영하여 인력과 장비 운용의 효율성을 제고할 것을 권고하였다. 이에 따라 1991년 경찰청에서는 ‘대단위 파출소’ 제도를 시행하였다.⁴³⁾ 대단위 파출소는 경찰인력과 장비운용의 효율성을 제고하고 경찰관 1일평균 근무시간을 획기적으로 단축시키는 등 긍정적인 효과가 있었지만, 범죄 예방효과나 범인검거실적 등에서 뚜렷한 성과를 내지 못했으며, 특히, 전통적인 파출소 제도에 대한 주민선호가 생각보다 강해 대단위 파출소 제도에 대한 반대여론이 조성되었으며, 관할구역 확대 및 근무시간 축소

42) 최종술, 전계논문, pp.532~533.

43) 임준태, 전계서, pp.266~268.

로 주민-경찰간 접촉기회가 감소되고, 근무여건이 개선된 곳과 종전 파출소 근무자 간에 갈등이 야기되기도 하였다. 이런 문제점으로 인해 대단위 파출소 제도는 1992년 종전 파출소 제도로 환원되었다. 이후 1994년 광역파출소 제도가 시범실시 되었으나, 대단위 파출소 시범실시와 유사한 결과를 얻은 후 시범실시가 종료되었다.

현재의 지구대 중심의 지역경찰 시스템은 2003년에 시행되어 오늘날까지 이어져 오고 있다. 지구대 시스템의 도입이 추진된 2003년 당시, 파출소 운영 현황은 과거 2부제(또는 전일제) 근무방식이 3교대 근무로 전환되었으나, 이에 따른 경찰관 증원은 이루어지지 않았고, 그 결과 1시점 최소 근무인원인 4인(소내 2명, 순찰 2명)을 확보하지 못한 파출소가 전체 파출소의 41.5%를 차지했다.⁴⁴⁾ 한편, 공무집행 방해 사범은 1998년 8,928명이던 것이 2002년 11,276명으로 4년새 26.2%가 증가하는 등 공권력에 대한 도전이나 침해 현상이 증가했다. 이와 함께, 서울 등 도시지역에서는 행정구역별로 설치된 파출소가 서로 인접거리에서 운영되고 있는데, 소내 근무자 운영으로 인해 불필요한 경찰력이 낭비되고 있다는 지적이 대두되었다. 이러한 여러 가지 경찰조직 내·외의 요인들은 기존 파출소 체제에 대한 재검토를 요구하는 계기가 되었고, 이런 상황에서 경찰청은 2003년 4월, ‘우리나라 실정에 적합한 파출소 모델 개발’을 목표로 ‘파출소 제도개선팀’을 편성, 운영하였다.⁴⁵⁾ 이후 제도개선팀을 중심으로 지역경찰 운영체제 혁신을 위한 자체 워크숍(03.4월)⁴⁶⁾, 사이버 토론폰 운영(03.4~5월)⁴⁷⁾, 파출소 현장체험(03.4월), 경

44) 경찰청 생활안전국 내부자료. 2003.

45) 경찰청 생활안전국 내부자료. 2003.

46) 토론회 결과, 파출소 폐지에 대한 반발을 고려 파출소는 현행대로 유지하되 인력을 최소한으로 감축하고 순찰업무는 경찰서에서 권역별 지구화 하여 분산운영하자는 의견, 파출소는 단속업무를 지양하고 범죄예방과 무관한 각종 행정업무도 감축하여 지역사회경찰활동에 전념하도록 하자는 의견 등이 다수의견으로 제시되었다. 경찰청 생활안전국 내부자료(2003)

47) 경찰관을 대상으로 한 사이버 토론폰 운영결과, 파출소를 기동순찰대 또는 광역파출소로 개편하자는 의견이 절대다수(98.2%)를 차지했는데, 그 논거로는 공권력에 대한 도전(경찰관 폭행, 파출소내 난동 등)현상 빈발로 경찰준립에 대한 위기감이 제시되었다. 경찰청 생활안전

찰-학계 합동 토론회(03.5월)⁴⁸⁾ 등을 거쳐 2003. 6. 1부터 전국 40개 경찰서를 대상으로 ‘지구대’ 체제를 시범운영하였다. 이후 시범운영 성과를 분석하고 미비점을 보완하는 등 세부계획 조정을 거쳐 2003. 9월 1일자로 전국적으로 ‘지구대’ 체제를 시행하게 되었고, 이 제도가 현재까지 일부 수정과 보완을 거쳐 지역경찰 시스템의 근간을 이루고 있다. 한편, 지구대 도입 과정에서 가장 중요하고 직접적인 요인은, 파출소 체제를 유지하기 위한 경찰인력 부족이었다는 점에 유의할 필요가 있다. 2부제(또는 전일제) 근무가 3교대 근무로 개선되면서 파출소의 1시점 근무 인원이 감소하였으며, 이는 경찰의 현장대응력 약화로 이어졌다. 또한 민주화로 인한 개인의 권리의식 성장은 경찰의 정당한 법집행에까지도 물리적 저항을 증가시켰는데, 이런 치안환경이 파출소 체제 하에서 경찰 근무인원 감소와 맞물려 기존 파출소 제도의 개선에 대한 요구를 증가시켰던 것이다.⁴⁹⁾

나. 지역경찰관서 운영현황

우리나라 경찰의 지역경찰활동은 거의 전적으로 지역경찰관서에 의존하고 있다. 경찰서 생활안전과 산하에 지구대·파출소를 운영 중이며, 범죄예방을 위한 순찰 등 제반 지역경찰활동은 지구대·파출소에서 담당한다. 경찰서 생활안전과는 지구대·파출의 지역경찰업무에 대한 조정 및

국 내부자료(2003)

48) 이 토론회에 참석한 경찰학계 교수들은, 파출소를 지역사회 경찰활동 전담부서로 하고 민원 담당관의 구체적 역할을 확립할 것, 도보순찰의 중요성, 언론홍보의 중요성 등을 제안하였는 바, 향후 운영에서는 이런 부분이 충분히 고려되지 못한 점은 아쉬움으로 남는다.

49) 지구대제도를 도입한 최기문 前 경찰청장은 저서에서, ‘2001년 4월 이후 이른바 3교대 근무가 실시되면서, 3교대를 뒷받침 할 인력보강이 이루어지지 않았다. 2003년초까지 전체 인원이 13명이 안되는 파출소가 전국적으로 1,222개소(전체 42%)에 달했다. 인력부족은 대국민 서비스 약화 뿐 아니라 공권력의 권위와 위상을 떨어뜨리고 그 역할과 기능도 손상 또는 마비시켰다’ 고 기록하고 있다. 최기문, 경찰의 길을 묻다, 서울 고즈윈, 2006, pp.130~132.

지도·감독 역할을 담당한다.⁵⁰⁾

지구대·파출소는 지역경찰업무를 전담하는데, ‘지역경찰 조직 및 운영에 관한 규칙(경찰청 훈령 제496호, 2006.11.27)’이 규정하고 있는 지구대·파출소의 임무는 다음과 같다.

제2조(임무) ①지역경찰은 관할지역의 실태를 파악하여 그에 알맞은 활동을 하고, 항상 즉응체제를 유지하여 경찰업무 전반에 걸쳐 초동조치를 함으로써 주민생활의 안전과 평온을 확보하여야 한다.

②지역경찰관은 지역치안을 책임진다는 사명감을 가지고 경찰활동을 수행하고 주민에 대한 적극적인 봉사 및 원활한 관계유지에 노력하여야 한다.

2009년 2월말 현재 전국 지구대는 총 818개소가 운영 중이다. 지구대는 지구대장-팀장-팀원을 기본으로 관리반과 치안센터(舊 파출소) 민원담당관으로 구성되어 있다. 전국 지구대·파출소 현황은 아래 <표 4>와⁵¹⁾ 같다.

50) 『서울특별시지방경찰청과 경찰서의 조직 및 사무분장규칙(2009.9.14 서울지방경찰청 훈령 제 251호)』 제28조(생활안전과)참조, 이외 각 지방경찰청도 같다. 한편, 위 훈령에는 112순찰차 및 방법싸이카 운영이 생활안전과의 업무로 규정되어 있으나, 실제 경찰서 생활안전과에서 112순찰차나 방법싸이카를 직접 운영하는 것은 아니다. 경찰서는 112지령업무를 통해 사건발생시 대응을 지시하고, 현장대응이나 그 외 112순찰차와 방법싸이카의 운영은 지구대·파출소에서 담당한다.

51) http://police.go.kr/infodata/pds_07_totalds_02_01.jsp (2009.10.12일 검색)

<표4> 지역경찰 관서 현황(2009.2.28 현재 / 단위:개소)

구분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
지구대	818	146	58	37	32	20	18	12	115	46	38	50	47	44	78	70	7
파출소	581	18	8	6	12	7	1	13	99	43	11	31	75	114	68	60	15
치안센터	1,548	285	114	71	68	35	37	25	158	70	93	112	108	102	149	110	11

2. 지역경찰관서 운영에 대한 평가

본 연구의 목표는 지구대-파출소 제도를 중심으로 우리나라 치안환경에 적합한 지역경찰 관서운영 형태를 검토해 보는 것이다. 이를 위해서는, 현재 우리나라 지역경찰 관서운영에 대한 비판적 검토가 선행되어야 할 것이다. 여기서는 앞서 지역경찰관서와 관련된 선행연구들에서 도출한 지역경찰 관서운영의 핵심요소들을 준거로 우리나라 지역경찰 관서운영 현황을 평가해 보도록 한다.

가. 범죄예방을 위한 순찰활동의 효과성

지역경찰의 기본 임무는 ‘범죄를 예방’ 하는 것이다. 따라서, 지역경찰관서는 범죄예방 업무를 효과적으로 수행해야 한다. 한편, 이미 발생한 범죄의 진압이 아니라, 범죄의 발생을 억지하는 것을 목표로 하는 지역경찰의 가장 기본적인 업무수행 방식은 ‘순찰’이다. 결국, 순찰활동을 통해 범죄를 예방할 수 있는가? 즉, 어떤 지역경찰 관서운영 형태가 범죄예방을 위한 순찰활동에 적합한가가 지역경찰활동을 평가하고 지역경찰 관서운영 형태를 검토하는데 반드시 고려되어야 한다.

1970년대 미국에서 수행된 경찰의 순찰과 범죄예방에 관한 실증적 연

구들에 의하면, 도보순찰이 범죄를 감소시키거나 적어도 지역 주민들로 하여금 더욱 안전하다고 느끼게 하는 효과가 확인된 바 있다. 또한 도보순찰을 순찰활동의 기본으로 삼고 있는 일본의 경우, 여러 가지 통계 지표에서 범죄발생이 매우 낮은 수준을 보이고 있다는 사실도 도보순찰의 범죄예방 효과를 간접적으로 뒷받침 해 준다고 할 것이다.

따라서, 도보순찰활동에 대한 적합성은 범죄예방을 위한 지역경찰활동(순찰활동)의 효과성을 확보하는 중요한 기준이 될 수 있다. 그렇다면, 우리나라 지역경찰관서는 도보순찰을 어느 정도 수행하고 있을까? 아래 <표 5>는 실제 우리나라 지역경찰관서별로 전체 순찰근무 중 도보순찰 시간을 분석한 것이다.⁵²⁾

<표 5> 지구대 순찰근무자의 도보순찰 현황

		A지구대 (수도권)		B지구대 (지방-2급서)		C지구대 (지방-3급서)	
		주간	야간	주간	야간	주간	야간
전체 순찰근무 인원/시간		17명/ 136시간	17명/ 180시간	8명/ 78시간	9명/ 86시간	5명/ 45시간	5명/ 54시간
도보근무	인원/시간	7명/ 12시간	13명/ 32시간	2명/ 8시간	3명/ 10시간	3명/ 7시간	1명/ 4시간
	대비(%) (인원/시간)	41.2%/ 8.8%	76.5%/ 17.8%	25.0%/ 10.3%	33.3%/ 11.6%	60%/ 15.6%	20%/ 7.4%

위의 <표 5>는 전국 경찰서 지구대 중 A,B,C 3개 지구대의 전체 순찰근무 시간 대비 도보순찰 시간 비율을 정리한 것이다. 기준시간은 24시

52) 이 분석은 근무일지상 나타난 근무계획을 중심으로 한 것이며, 대상 지구대는 수도권(1급서), 중부권(3급서), 남부권(2급서) 각 1개 경찰서 관내 지구대와 파출소이다.

간(08:00~익일 08:00 또는 09:00~익일 09:00)이며, 각 지구대의 주·야간 순찰요원만을 대상으로 총 순찰근무시간과 도보순찰 시간을 분석하여 정리한 것이다.(관리자는 분석대상에서 제외, 순찰근무자도 상황근무 시간은 순찰근무시간에서 제외)⁵³⁾

한편, 파출소 순찰근무자의 도보순찰 현황은 다음 <표 6>과 같다.

<표 6>파출소 순찰근무자의 도보순찰 현황

		A파출소 (수도권)		B파출소 (지방-2급서)		C파출소 (지방-3급서)	
		주간	야간	주간	야간	주간	야간
전체 순찰근무 인원/시간		8명/ 76시간	8명/ 56시간	2명/ 14시간	3명/ 10시간	3명/ 26시간	3명/ 24시간
도보근무	인원/시간	0명/ 0시간	0명/ 0시간	0명/ 0시간	0명/ 0시간	1명/ 2시간	0명/ 0시간
	대비(%) (인원/시간)	0% 0%	0% 0%	0% 0%	0% 0%	33.3% 7.7%	0% 0%

이상의 검토 결과를 정리해 보면, 현재 우리 경찰의 범죄예방을 위한 순찰활동의 효과성은, 도보순찰 가능성을 기준으로 했을 때 충분한 도보순찰을 실시하지 못하여 범죄예방순찰이 다소 미흡한 것으로 평가할 수 있다. 이런 상황은 지구대·파출소에서 공통적으로 나타나는데, 일반적으로 파출소가 도보순찰에 유리할 것이라는 인식과는 달리 오히려 잉여인력이 확보되는 지구대에서 도보순찰 인력 편성이 가능한 것으로 관찰되었다.

53) A지구대의 주·야간 근무교대는 주간-08:00~20:00 야간-20:00~08:00, BC지구대는 주간-09:00~19:00 야간-19:00~09:00이다.

나. 각종 범죄 및 무질서 상황에 대한 대응능력

지역경찰관서 운영과 관련하여, 지역경찰관이 현재 처한 치안환경에서 발생하는 각종 범죄와 무질서에 효율적으로 대응할 수 있는 시스템인가는 매우 중요한 평가기준이 될 수 있다. 구체적으로 범죄와 무질서에 대한 대응 역량의 평가기준으로는 각종 범죄와 무질서에 대응할 수 있는 적절한 경찰인력이나 장비를 갖추었는가의 문제와, 가장 빠른 시간 안에 범죄나 무질서에 대응조치를 취할 수 있는가를 검토해 보도록 한다.

먼저, 경찰인력과 관련하여 우리나라 최근 범죄통계를 보면 일부 증감이 나타나고 있기는 하지만, 대체로 중요범죄를 비롯한 전체 범죄발생건수가 해마다 증가하는 추세를 보이고 있다. 아래 <표 7>은⁵⁴⁾ 지난 2004년부터 2008년까지 중요범죄 및 전체범죄 발생건수를 나타낸 것이다.

<표 7>최근 5년간 범죄발생 추이(전체범죄 및 5대범죄/건)

구분	2004	2005	2006	2007	2008
중요 ⁵⁵⁾ 범죄(건)	457,271	489,500	491,036	523,587	546,482
증감(%)	-	△7.0	△0.3	△6.6	△4.4
전체범죄(건)	1,968,183	1,733,122	1,719,075	1,836,496	2,063,737
증감(%)	-	▽11.9	▽0.8	△6.8	△12.4

54) 경찰청, 경찰통계연보 제52호, 2008, pp.134-135에서 재구성.

55) 중요범죄는 살인, 강도, 강간, 방화, 절도, 폭력 범죄를 의미한다.

이처럼, 범죄발생이 지속적으로 증가하는 현상은 지역경찰관서입장에서 보면 경찰관이 처리해야 할 범죄나 무질서 상황이 증가하고 있다는 것을 의미한다. 또한, 중요범죄 중에서 발생건수상 가장 큰 비중을 차지하며 지구대에서 가장 많이 취급하게 되는 폭력사건의 경우, 2008년 한 해 동안 305,508건이 발생했으며, 검거건수는 279,927건에 검거인원은 454,622명 이었다. 이는 폭력사건 1건당 경찰관이 검거해야 하는 피의자의 숫자가 평균 1.6명이라는 것을 의미⁵⁶⁾하며, 따라서 폭력사건에 관한 신고를 접수한 경찰관은 최소 2명 이상이 현장에 출동해야만 폭력사건을 적절하게 통제할 수 있을 것이라는 추론이 가능하다.

한편, 이처럼 지속적으로 증가추세에 있는 범죄와 무질서에 효율적으로 대응하기 위해서는 지구대·파출소에서 이를 처리할 수 있는 충분한 경찰인력을 보유하고 있어야 한다. 아래 표는 본 연구에서 검토대상으로 한 각 지역경찰관서의 근무인원 현황이다.

<표 8> 지역경찰관서 근무인원 현황

	지구대			파출소		
	A지구대	B지구대	C지구대	A파출소	B파출소	C파출소
주간	24	11	8	8	4	5
야간	18	10	5	9	3	3

각 근무자를 2인1조를 기준으로 편성할 때, 야간 근무자가 4인 이내인 경우 순찰근무자와 상황근무자를 동시에 확보할 수 없으며, 각종 범죄나 무질서 상황에 적절히 대응하기 어렵다고 볼 수 있다. 위 <표 8>에서 나타난 바와 같이, 파출소에서는 지구대에 비해 주로 야간시간대에 충분한

56) 경찰통계연보에 의하면, 2008년도 폭력사건 중 검거건수는 279,927건이며 검거인원은 454,662명이었다. 검거건수당 검거인원은 $454,662 \div 279,927 = 1.6242$ 명이다.

경찰인원을 확보하는데 어려움이 있다.⁵⁷⁾

다음으로 범죄나 사건에 대한 신속한 대응 역량은 112신고출동시 도착 시간을 통해 확인해 볼 수 있다. 우리나라 지역경찰은 112신고출동시 90%이상의 경우에 5분이내에 신속하게 현장에 도착하여 각종 사건사고를 처리하는 것으로 나타나, 범죄나 사건에 대한 신속한 대응역량은 우수한 것으로 평가된다.⁵⁸⁾ 이와 관련, 지구대 시행 직후 112신고출동시 경찰관의 현장도착 시간이 과거보다 증가하였다는 지적이 있었으나⁵⁹⁾, 현재는 지구대 시행 이전과 큰 차이를 보이지 않고 있다.⁶⁰⁾ 또한, 지구대 시행 이전인 2002년에 비해 2008년에는 신고출동 건수 자체가 약 2배 가까이 증가했음을 고려할 때, 지구대 도입으로 인해 신속한 현장출동이 어려워진 것으로 해석하기는 어렵다고 생각된다.

57) 이와 관련, 각 지역의 범죄발생 현황이 함께 고려되는 것이 바람직하다. 범죄발생이 극히 낮은 시골 지역까지 많은 경찰력을 대비하는 것은 바람직하지 않기 때문이다. 그러나, 이런 분석은 본 연구의 한계를 넘는 것으로 여기서는 지구대와 파출소의 대략적인 범죄대응능력의 차이만을 지적하는 것으로 한다.

58) 2007년 기준으로 신고 5분이내 현장출동률은 91%, 현장 검거율은 81.3%이다.

59) 2003.9월 경찰청 국정감사, 전용학의원 질의 등

60) 신고 5분이내 현장출동률은 2002년 94.15%에서 지구대 시행 직후인 2003년 85.03%로 감소한 것으로 나타났으나, 2007년에는 91%로 다시 회복되었다. 중앙일보 2008.4.3. 기사참조

<표 9> 112신고출동 현장도착 시간

구분	소계	3분이내(%)	5분이내(%)	10분이내(%)	10분이상(%)
2002	3,332,025	2,245,324 (67.4%)	894,245 (26.8%)	168,194 (5.0%)	24,262 (0.7%)
2003	3,755,008	2,073,797 (55.2%)	1,119,017 (29.8%)	455,674 (12.1%)	106,520 (2.8%)
2004	4,317,392	1,942,099 (45.0%)	1,517,273 (35.1%)	712,072 (16.5%)	145,948 (3.4%)
2005	4,617,895	1,962,526 (42.5%)	1,818,065 (39.4%)	722,508 (15.6%)	114,796 (2.5%)
2006	4,994,249	2,206,210 (44.2%)	1,933,949 (38.7%)	750,924 (15.0%)	103,166 (2.1%)
2007	5,720,761	3,097,842 (54.2%)	2,100,028 (36.7%)	492,430 (8.6%)	30,461 (0.5%)
2008	6,370,323	3,544,595 (55.6%)	2,143,588 (33.6%)	637,241 (10.0%)	44,899 (0.7%)

또한, 지구대 시행과 112신고출동시간에 대한 연구(최응렬;2006)에서는 경찰관의 53.3%, 일반시민의 36.8%가 파출소 제도보다 신고출동 시간이 단축되었다고 응답한 것으로 나타났다. 따라서, 범죄나 사건에 대한 신속한 대응역량의 경우는 지구대나 파출소 어느 제도가 우월하다고 단언하기는 어렵다고 판단된다. 다만, 농어촌 지역에서 지구대로 통합된 지역이 지나치게 넓은 경우, 지구대에서 출동시간이 지연되는 사례는 발생할 수 있을 것으로 보이나, 이런 문제가 있는 지역에 대해서는 지구대 체제하에서도 ‘특수파출소’ 등 과거 파출소를 존치시키는 방법으로 문제를 보완해 나가고 있다.

이상의 검토결과를 정리해 보면, 현재 우리 지역경찰의 범죄와 무질서에 대한 대응 능력은 지구대 하에서는 큰 문제가 없으며, 파출소 제도의 경우는 범죄나 사건에 대응하기 위한 충분한 경찰력을 확보하는데 일부 문제가 발생하고 있는 것으로 볼 수 있다.⁶¹⁾

61) 다만, 이러한 평가는 파출소에서 범죄사건을 단독으로 처리해야 한다는 것을 가정한 것이며, 각 파출소별로 치안수요를 고려하지 않은 잠정적인 것이므로 향후 구체적인 연구에 따라 평가 결과가 달라질 수 있다.

다. 지역사회 경찰활동 적합성

지역사회 경찰활동은(Community Policing)은 전통적인 경찰의 범죄예방활동에 대한 대안으로 최근 주목받고 있다. 지역사회경찰활동이 다양한 개념과 이론으로 구체화 되고 있기는 하지만⁶²⁾, 대개 지역사회 경찰활동이 범죄예방과 관련하여 ‘깨진 유리창 이론’을 배경으로 하고, 1970년대 이후 미국에서 실시된 경찰의 순찰활동 효과성에 대한 실증적인 연구들의 성과를 바탕으로 한다는 사실은 연구자들이 공통적으로 인정하고 있는 것으로 보인다.⁶³⁾ 프리드만(Robert R. Friedmann) 교수는 지역사회 경찰활동에 관해, 다음과 같이 개념정의를 하고 있다.

“지역사회 경찰활동은, 범죄를 야기하는 조건들에 대한 변화를 추구하는 지역공동체 자원에 관한 적극적인 신뢰를 통해 더 효과적이며 효율적인 범죄예방, 감소된 범죄에 대한 공포, 개선된 삶의 질, 개선된 경찰서비스, 경찰의 정당성을 목표로 한 정책이며 전략이다. 이것은 경찰에 대한 더 큰 책임성, 의사결정에서 더 많은 대중의 공유, 시민의 권리와 자유를 위한 더 큰 고민을 위한 요구를 떠맡고 있다”⁶⁴⁾

한편, 지역사회경찰활동의 수행과 관련하여, Edward A. Thibault는 7가지 기준을 제시하고 있는데, 이는 다음과 같다.⁶⁵⁾

1. 경찰활동의 목표는 지역민들에 의해 결정되어야 한다.
2. 중간관리자들이 지역사회경찰활동을 위해 훈련받고 직접적으로 관여해야 한다.
3. 지역사회경찰활동 담당 경찰관들은 긴급출동업무에서 해제되어야 한다.

62) 임준태, 전게서, pp.572-574.

63) Edward A.Thibault, "Proactive Police Management", Pearson Education, New Jersey, pp.174~175.

64) 임준태, 전게서, p.574에서 재인용.

65) Edward.A.Thibault, 전게서, pp.177~178.

4. 지역사회경찰활동은 항구적인 정책이 되어야 한다.
5. 경찰과 함께 지역사회 문제해결을 위한 기구가 구성되어야 한다.
6. 경찰활동의 최고의 목표는 범죄예방이 되어야 한다.
7. 경찰관들은 지역사회의 삶의 질을 향상시키기 위해 노력해야 한다.

한편, 위 기준을 참고로 우리나라 지역경찰관서(지구대, 파출소)의 지역사회경찰활동 적합성을 평가할 경우, 구체적으로 두가지 차원으로 구분해서 지역사회경찰활동의 적합성을 평가해 볼 수 있는데, 첫번째는 경찰의 지역사회에 대한 활동 측면이며, 두번째는 지역사회의 경찰에 대한 지지와 참여 측면이다. 이 두가지 기준에 의할 때, 파출소가 지역사회에 다수의 접점을 확보하고 보다 지역주민들과 보다 긴밀한 상호작용이 가능하다는 점에서 지구대보다 적합하다고 할 수 있다. 이는 지구대 시행과 관련하여 치안정보의 수집이 곤란해 졌으며, 지역주민들의 경찰에 대한 인식이 악화되었다는 기존의 연구결과들에서도 확인할 수 있다. 다만, 지구대의 경우에도 기존의 파출소를 치안센터로 변화시킨 초기 모델은 치안센터가 지역사회 경찰활동의 거점 역할을 하도록 고안된 것으로, 지역사회 경찰활동이 고려된 것으로 보이지만, 실제 운영에서 제도 도입 취지가 달성되지 못했다는 점은 아쉬움으로 남는다.

또한, 여기서는 지역경찰관서형태가 지역사회경찰활동에 대한 적합성에서 차이를 보일 것이라는 것을 전제하였으나, 실제 미국의 경우 대체로 우리나라처럼 지구대나 파출소 없이 경찰서 중심의 치안활동을 수행하면서 지역사회 경찰활동을 도입하고 있다는 점은, 지구대나 파출소 등 지역경찰 관서형태가 지역사회 경찰활동의 성패와 관련된 핵심적 요인은 아닐 수 있다는 사실을 잘 보여주는 것이다. 따라서, 파출소가 지구대보다 지역사회 경찰활동에 유리한 측면이 있다는 논의는 기존의 연구성과들에 기초한 잠정적인 것임에 유의할 필요가 있다.

라. 경찰 내부만족(직무환경) 적합성

24시간 운영되어야 하는 지역경찰의 경우, 경찰 내부만족은 근무시간과 직결된다. 선진국의 경우 대개 주40시간 근무를 중심으로 지역경찰 근무시스템을 운영함으로써 지역경찰 근무자의 건강 및 사기를 관리하고 있다.⁶⁶⁾ 우리경찰은 2001년 4월 이후 ‘파출소 3교대 근무’를 정착시킴으로써 과거 전일제나 2부제 근무 하에서의 열악한 근무환경을 획기적으로 개선한 바 있다. 또한 2008년에는 1급지 경찰서 지구대를 대상으로 4조2교대 근무를 확대시행 함으로써 지역경찰 근무환경이 개선되었다.

현재 우리 지역경찰의 근무환경은 주 40시간 근무를 기준으로, 2001년 이전에 비해 큰 진전을 이룬 것으로 평가된다. 다만, 선진국 수준과 비교해서는 아직도 개선의 여지가 있으며⁶⁷⁾ 이를 위해서는 경찰력의 증원, 경찰장비의 지속적인 개선 등이 고려되어야 할 것이다.

한편, 근무시간은 지구대나 파출소에 따라 차이를 보이지는 않으며, 근무체제에 따라 차이를 보이는데, 4조2교대를 도입한 1급지 경찰서 지구대의 경우 ‘지원근무’와 ‘탄력근무’를 통해 경찰력 부족현상을 보완하고 있어 주당 약 42시간을 근무하고, 3조2교대 근무를 실시중인 지구대나 파출소의 경우 휴무일 운영을 통해 주당 약 48시간을 근무하고 있다.⁶⁸⁾

이처럼, 근무시간을 중심으로 한 지역경찰 근무환경은 지구대와 파출

66) 독일의 경우 주당 33.6~38.5시간, 스위스·일본·미국·캐나다·영국 경찰은 ‘주당 40시간, 4~5교대 근무’를 채택하고 있다. 임준태, 범죄예방론, 대영문화사, 2009, pp.550~551.

67) 임준태, 전계서, p.550.

68) 3조2교대 주당 평균 근무시간은, 1일8시간(3조2교대 1일 근무시간)× 7일 - 1근무일당 휴무시간(휴무 12시간 × 3일/30=1.2)× 7일 = 56 - 8.4 = 47.6시간, 단, 3조2교대 교육형의 경우 월 4시간의 교육시간이 포함되므로, 주당 근무시간은 47.73시간임.

소 중 어느 제도가 우월하다고 평가하기 곤란하다. 다만, 현실적으로는 지구대-파출소 제도가 근무체제와 연계되어 있는 측면이 있다. 즉, 추가적인 경찰인력 증원이 없는 상황에서 4조2교대 근무체제의 도입은 최소 근무인원을 확보하기에 유리한 지구대 체제에서 보다 용이하게 도입을 고려할 수 있다. 또한, 4조2교대 근무가 3조2교대 근무에 비해 근무자의 업무부담을 완화할 수 있다는 점에서 장점이 있다고 할 것이다. 이렇게 본다면, 인력 충원이 없는 상황에서는 지구대 제도가 파출소 제도보다는 근무시간을 중심으로 한 경찰관의 근무환경 개선 측면에서는 보다 유리한 제도라고 할 수 있다.

마. 기타

지역경찰의 근무환경(청사시설 등)은 지구대 개편에 따른 시설 개선이 완료되지 않아 문제로 지적되고 있다(최응렬;2006). 그러나, 경찰청에서 지속적인 시설개선을 추진하고 있어 이런 문제는 해소될 것으로 보인다. 또한 위험하고 난이도 높은 직무를 수행하는 지역경찰관의 적정한 보수나 수당 수준에 대한 문제도 개선이 요구되며 앞으로 정부차원의 적극적인 지원을 기대해 본다. 다만, 이런 문제들은 본 연구의 주제인 바람직한 지역경찰관서운영 형태와 관련해서는 직접적인 관련성은 없으며, 지역경찰관서운영 형태에 관계없이 향후 경찰이 개선해 나가야 할 문제들이다.

3. 소결

이상에서 우리나라 지역경찰관서 운영 현황을 살펴보고 앞서 검토한

지역경찰관서운영의 핵심요소들을 기준으로 지역경찰관서운영 실태를 비판적으로 조명해 보았다. 지금까지 본 연구에서 검토한 내용을 정리해 보면 아래 <표 10>과 같다.

<표 10> 우리나라 지역경찰 관서운영현황

구 분	평가항목	관서간 비교평가		비 고
		지구대	파출소	
범죄예방 활동의 효과성	도보순찰 적합성	낮음 (다소우위)	낮음	· 관서형태 뿐 아니라 인력충원 및 근무방식 과도 관련되어 있음
각종 범죄 및 무질서에 대한 대응능력	적절한 대응인력 확보	가능	곤란	
	신속한 대응조치	가능	가능 (다소우위)	
지역사회 경찰활동 적합성	지역사회 경찰활동 가 능성	- (다소취약)	- (다소우위)	
	지역주민의 경찰에 대 한 지지	낮음 (다소취약)	낮음 (다소우위)	
경찰 내부만족 적합성	근무시간의 적정성	보통 (다소우위)	보통	· 관서형태 보다는 이와 연계된 근무교대방식이 직접적 원인임
기 타	물리적 근무환경, 보수 수준 등	개선필요	개선필요	· 관서형태와 직접적인 관련성은 없음

한편, 위 <표 10>에서 나타난 바와 같이, 지구대와 파출소는 지역경찰 관서운영의 핵심요소를 기준으로, 상대적으로 장점과 단점을 모두 가지고 있으며, 이러한 장단점은 지역경찰 관서운영 형태뿐 아니라 이와 연계된 다양한 변수들에 의해 영향을 받고 있다. 따라서, 지구대와 파출소 중 어느 한 제도가 포괄적으로 비교우위에 있다고 볼 수는 없으며, 현재의 운영 방식을 전제로 했을 때 특정 평가항목과 관련하여 지구대나 파출소가 상대적으로 비교우위에 있다고 평가할 수 있을 것이다.

VI. 바람직한 지역경찰 관서운영방안

1. 지역경찰관서 운영의 문제점

지금까지 지구대와 파출소를 중심으로 우리나라 지역경찰 관서운영 현황을 살펴보고, 지역경찰 관서운영의 핵심요소를 기준으로 각 제도의 장단점을 검토해 보았다. 이를 바탕으로 우리나라 지역경찰 관서운영의 문제점을 정리해 보면 다음과 같다.⁶⁹⁾

- ①범죄예방활동의 효과성과 관련하여, 충분한 도보순찰이 이루어지지 못하고 있다. 이는 지구대와 파출소에 공통적인 현상이나, 파출소의 경우 도보순찰을 위한 인력확보가 지구대보다 더 어렵다.
- ②파출소의 경우 범죄나 무질서에 대응하기 위한 충분한 경찰인력 확보가 다소 곤란하며, 특히 야간근무시간이 더욱 취약하다.

69) 앞선 장의 <표-11> 참조.

③시민들의 경찰활동에 대한 지지가 낮은 수준이며, 지역사회 경찰활동이 체계적으로 이루어지지 않고 있다.

한편, 본 연구의 목표는 지역경찰활동의 효율성을 담보할 수 있는 지역경찰 관서운영 형태를 도출해 보는 것이다. 이와 관련하여, 앞선 장에서 살펴 본 지역경찰관서운영 실태와 본 장에서 검토한 지역경찰 관서운영의 문제점을 중심으로 이를 개선하는데 적합한 지역경찰 관서운영 형태를 제안해 보도록 한다.

2. 바람직한 지역경찰 관서운영 형태 제안

지금까지 지구대-파출소에 관한 선행연구를 바탕으로 지역경찰 관서운영의 핵심요소들을 도출해 보고, 이들 핵심요인을 준거로 지구대와 파출소 제도의 운영현황 및 문제점을 도출해 보았다. 그 결과, 지구대와 파출소 제도는 현재의 운영상황(인력, 시설, 예산 등)을 전제로할 때 각각 장점과 단점을 갖고 있음을 살펴 보았다. 또한, 앞선 장에서는 지구대-파출소로 운영중인 현행 지역경찰시스템의 주요 문제점들을 구체적으로 적시해 보았다.

여기서는 현행 지역경찰 관서운영 형태에 대한 대안으로 새로운 관서운영형태를 제안해 보고자 한다.

가. 소규모 파출소 제도 도입방안

본 연구에서 살펴 본 바와 같이, 지구대 제도는 지역경찰활동에 다소 불리하며, 파출소 제도는 범죄와 무질서에 대한 대응능력에 약점을 가지

고 있다. 또한, 지구대와 파출소 모두 도보순찰을 중심으로한 범죄예방 활동에 있어서는 미흡한 것으로 나타났다. 이와 관련하여, 독일과 일본의 지역경찰관서운영 형태를 참고하여 ‘소규모 파출소제도’의 도입을 고려할 필요가 있다.

소규모 파출소 제도는, 현재의 지구대 시스템을 유지하면서 지구대 시행 후 치안센터로 변경된 舊파출소를 다시 ‘파출소’라는 명칭으로 부활시키되, 인력을 파출소장 포함 3~4인으로 하고 도보순찰과 지역사회경찰활동을 전담하도록 하는 방안이다. 이는, 현행 지역경찰 관서운영의 문제점을 개선하기 위한 것인데, 현재의 경찰자원(인력 및 예산 등)을 전제로 도보순찰 및 지역경찰활동의 활성화를 도모하고, 범죄 및 무질서에 대한 대응능력도 확보하기 위한 방안이다.

소규모 파출소 제도의 구체적인 시행방안을 정리해 보면 다음 <표 11>, <표 12>와 같다.

<표 11> 소규모 파출소 제도 도입방안

현 행	개선안	비고
경찰서 (생활안전과)	경찰서 (생활안전과)	1. 현행에 비해 단계 축소(3단계→2단계) 2. 지구대와 파출소의 역할 구분(진압과 예방으로 분리)
지구대 (예방+진압)	지구대 (진압중심) 小 파출소 (예방중심)	
파출소 (예방+진압)	-	
치안센터 (예방중심)		

<표 12> 소규모 파출소 제도 도입시 지역경찰기관 업무내용 비교(개선안 중심)

현행	개선안	내용
경찰서 (생활안전과)	경찰서 (생활안전과)	- 지구대 및 파출소 지도(현행과 동일)
지구대 또는 파출소	지구대	-지구대는 112순찰 및 신고대응중심(도보순찰 없음) -파출소 관할구역까지 112순찰차량 운영(현행과 동일) -야간 파출소 고정근무자 배치
치안센터	파출소 (소규모)	-파출소는 112신고출동 면제(예외상황만 출동) -파출소는 주간근무·도보순찰 위주 -지역사회경찰활동, 여성·청소년등 사회적 약자 보호, 학교폭력예방 등 전담

위 시행방안을 구체적으로 살펴보면, 먼저 지구대의 경우 현재는 112 신고출동, 지역사회경찰활동 등 생활안전과 관련된 모든 업무를 담당해 왔으나, 소규모 파출소 도입안은 지역사회 경찰활동과 관련된 모든 업무를 파출소로 이관하도록 한다. 또한, 지구대를 거점으로 한 도보순찰은 폐지⁷⁰⁾하고 112순찰 및 신고출동 업무에 전념하도록 하여 인력운영을 효율화 한다.⁷¹⁾

현재 치안센터로 운영되고 있는 과거 파출소는 다시 파출소로 부활시

70) 현재 잉여인력이 발생하는 지구대에서 도보순찰을 실시하고 있으나, 일선 근무자들은 지구대를 거점으로 한 도보순찰은 지구대-순찰지역간 거리가 멀어 도보순찰이 실질적으로 이루어지기 어렵다는 점을 지적하고 있다.

71) 112순찰 중심으로 지구대 업무를 제한할 경우, 순찰차량에 대응하는 정도의 인력만 보유하면 되기 때문에 일부 지구대에서는 현재보다 적은 인원으로도 지구대 업무가 가능하며, 이는 실질적으로 인력증원과 같은 효과가 있을 것으로 기대된다.

키되, 파출소장을 포함해 3~4명의 인원을 배치하고 주간근무만 실시한다. 소규모 파출소는 지역사회경찰활동의 거점으로 기능하되, 소속경찰관은 도보순찰을 실시하며 112신고출동업무는 원칙적으로 담당하지 않는다. 관내 주민들 및 학교, 시민단체등과 연계하여 학교폭력 예방, 여성 및 아동에 대한 범죄예방과 상담, 기타 지역사회 문제점의 발견 및 해결 등 업무를 담당하되, 소속을 지구대 하부기관으로 하지 않고 경찰서 생활안전과 직속으로 하여 각 파출소에서 경찰서까지 지역주민의 치안에 대한 의견등이 잘 전달될 수 있도록 한다. 야간에는 지구대 순찰근무자가 거점배치되어 야간에도 신고 및 긴급출동 업무가 가능하도록 한다.

이처럼 소규모 파출소를 도입하고 지구대와 파출소의 구체적인 업무를 구분해 줄 경우, 지역사회 경찰활동의 체계적인 도입과 실행이 가능하며, 범죄 및 무질서 상황에 대한 경찰의 대응능력도 확보할 수 있을 것으로 기대된다.

나. 소규모 파출소 도입과 관련하여 고려할 사항

앞서, 현행 지역경찰 관서운영 형태에 대한 대안으로 소규모 파출소 제도의 도입을 제안해 보았다. 그러나, 제도의 성공적 도입을 위해서는 제도의 외적 형태 뿐 아니라 그 운용을 위한 구체적인 프로그램이 마련되고, 조직 구성원들이 그 내용을 수용해야만 한다. 실제, 소규모 파출소 제도의 아이디어는 기존의 지역경찰 관서운영 형태가 목표했던 내용들과 큰 차이가 없으며, 다만 현실세계에서 과거 제도의 목표들이 제대로 실현되지 못하고 좌절된 부분들을 보완해 보기 위한 것이다. 따라서, 소규모 파출소 제도의 도입에 있어서도 제도의 성공적 정착을 위해서는 다음의 몇가지 요소들이 고려되어야 할 것이다.

1) 명확한 역할설정

소규모 파출소의 업무내용은 최초 지구대 도입당시 치안센터 민원담당관의 업무와 큰 차이가 없다. 즉, 과거에도 파출소를 치안센터로 전환한 후 여기에 민원담당관을 배치하여 지역사회 경찰활동을 실시하도록 하였다.

그러나, 현실에서는 치안센터 민원담당관이 지역사회 경찰활동의 한 축으로 기능하지 못했다. 이는 민원담당관이 명칭이나 위상에 있어서 과거 파출소장을 대신하지 못했으며, 1인근무로 인해 근무 자체에 큰 제약이 따랐기 때문으로 보인다. 실제 지구대 시행 후 치안센터가 설치된 지역의 주민은 대부분 ‘파출소가 없어졌다’고 인식했는데, 이는 치안센터가 지역사회 치안문제의 거점으로서 과거 파출소의 위상을 대신하지 못했음을 보여주는 것이다. 또한 치안센터 민원담당관은 각종 소재수사업무 등 소소한 행정업무를 자신의 업무로 인식하였다.

소규모 파출소 도입과 관련하여, 파출소장 및 파출소 근무자의 명확한 역할설정과 임무부여가 이루어지지 않는다면 최소한의 인력만 보유한 소규모 파출소 제도는 성공적으로 정착하기 어려울 것이다.

2) 지역별 치안환경의 차이를 고려한 제도도입

지구대 시행 직후 지구대 제도에 대한 비판 중 가장 일반적인 것은 농어촌 지역 등 지구대 통합시 경찰거점(지구대)과 사회의 거리가 멀어져 신고출동에만 수 십분 씩 소요되는 지역이 발생한다는 것이었다. 이러한 지적은 상당한 타당성이 있으며, 전국적으로 보면 각 지역이 처한 치안 환경이 상이한 상황에서 일률적인 제도시행은 이러한 문제점을 초래할 수 밖에 없다.

소규모 파출소 제도는 지구대와 파출소의 역할을 명확하게 구분함으로써, 범죄나 무질서에 대한 대응역량 확보와 도보순찰을 중심으로 한 범죄예방 및 지역사회 경찰활동을 효율적으로 수행하자는 것이다. 그러나 이 제도도 각 지역의 치안환경 차이를 무시하고 천편일률적으로 도입되어서는 안되며, 지역의 특수한 치안환경을 고려하고 이를 반영할 수 있는 방안이 검토되어야 할 것이다.

3) 인원선발 및 교육훈련 실시

지역사회 경찰활동은 경찰활동에 있어서 패러다임의 전환으로 볼 수 있다. 과거 범죄와의 전쟁에 투입된 국가공권력의 상징인 경찰관에서, 지역사회의 문제를 지역사회와 함께 발견하고 해결해 나가는 조력자로서의 경찰의 역할변화는 실제 현장에서 이루어지기까지는 많은 노력이 필요하다. 범죄예방과 지역사회 경찰활동의 중요 기법인 도보순찰의 경우, 일선 경찰관들은 “도보순찰시 마땅히 갈 곳이 없다”거나, “경찰관이 가면 의아해 하고 반기지 않는다”는 등의 문제점을 얘기한다. 이런 문제점들은 궁극적으로 주민의 경찰에 대한 태도가 변화되어야만 해결 가능한 것이지만, 경찰로서는 주민들의 인식이나 태도 변화를 마냥 기다리고 있을 수는 없으므로, 경찰 스스로 도보순찰의 목표와 방법, 성과를 인식하고 실행할 수 있도록 관련 교육이 이루어져야만 한다.

또한, 지역사회 경찰활동을 수행하는데 적합한 경찰관을 선발하고, 이들에 대한 인력 운용 계획을 수립하여 지구대, 파출소 근무자들이 근무과정에서 소외감이나 불이익 등을 느끼지 않도록 인사시스템을 점검하는 노력이 병행되어야 한다.

4) 시범실시 및 성과관리

소규모 파출소 제도를 도입할 경우, 기존 제도와의 차이에서 오는 시행상의 착오등이 반드시 도입 과정에서 검토되고 개선되어야 한다. 따라서, 경찰이 처한 치안환경을 대표할 수 있는 표본을 선정하여 시범실시 및 평가를 통해 시행상의 문제점이 보완되어야만 할 것이다. 또한, 제도의 시행 이후에는 지역경찰 관서 근무자들의 근무의욕을 고취할 수 있도록 적절한 성과관리가 이루어져야 하며, 이에 대한 대책도 마련되어야 할 것이다.

V. 결어

1. 연구 결과의 정리

이상에서 지역경찰 업무의 효율성을 제고하기 위한 바람직한 지역경찰 관서운영 형태를 지구대-파출소 제도를 중심으로 고찰해 보고, 현 제도에 대한 대안으로서 ‘소규모 파출소 제도’의 도입을 제안해 보았다. 현행 지구대 제도는 연혁적으로 3교대 근무의 도입에도 불구하고 충분한 경찰인력 충원이 이루어지지 않은 문제 상황 속에서 경찰인력운용의 효율성을 제고하기 위해 도입된 것이다. 그러나, 지구대 제도가 정착되어 가는 과정에서 경찰-지역사회의 거리가 멀어지고 있다면 이는 중요한 문제이다. 티볼트(Edward. A. Thibault)의 다음 지적을 유의할 필요가 있

다.

과거에, 경찰관이 순찰구역에서 주민들을 방문하고 매일 근무를 하던 시절에는 ‘지역사회 경찰활동’이 존재했다. 경찰관들이 경찰차량 안에 격리되었기 때문에, 오직 사건이 발생한 후에만 시민들의 신고에 대응하기 때문에, 지역사회 경찰활동과는 정 반대의 상황에 처하게 되었다.⁷²⁾

본 연구에서는 지역사회경찰활동과 도보순찰을 중심으로 한 범죄예방활동을 강화하고 범죄나 무질서에 대한 대응역량을 확보하기 위한 방안으로 ‘소규모 파출소제도’의 도입을 제안하였지만, 그 내용은 전혀 새로운 것이 아니라, 이미 기존의 제도들이 대부분 목표했던 것 들이다. 앞으로 본 연구와 관련하여 우리나라 지역경찰활동 및 제도에 대한 더 많은 연구들이 이루어져서 지역경찰활동의 바람직한 모델이 도출되기를 기대해 본다.

2. 연구의 한계

본 연구에서는 기존 연구자들의 연구성과를 바탕으로 지역경찰관서(지구대 또는 파출소)의 핵심요소들을 추출하고, 이를 바탕으로 지구대와 파출소의 장단점을 비교분석해 보았다. 그러나, 이 과정에서 연구기간의 제약등 물리적 한계로 인해 보다 구체적이고 실증적인 자료들에 의해 추론이 이루어지지 못한 점은 본 연구의 한계로 남는다. 이런 부분에 대해서는 후속 연구들에서 보완될 것으로 기대한다.

한편, 본 연구는 연구의 범위에서 밝힌 바와 같이 인력이나 예산, 그리고 지역경찰 관서운영의 효율성에 실제 큰 영향을 미칠 것으로 예상되

72) Edward.A.Thibault, 전게서, p.175.

는 교대근무제도에 대한 검토는 제외했다. 이런 부분은 본 연구의 타당성을 제한하는 요인이나, 역시 연구의 물리적 한계로 인해 본 연구에서는 함께 다루지 못했음을 밝혀 둔다.

<참고문헌>

I. 단행본

1. 국내문헌

- 경찰청, 경찰통계연보(제52호), 2009.
- 경찰청, 2009 경찰백서, 2009.
- 김병섭 외, 현대조직의 이해, 영남대출판부, 1993.
- . 조직의 이해와 관리, 대영문화사, 2000
- 김성수 외, 한국경찰사, 경찰대학, 2009.
- 박기태 외, 2003년판 경찰방법론, 경찰대학, 2003.
- 오석홍, 행정학, 나남, 1998.
- 이상안, 범죄경제학, 박영사, 1998.
- 이종수 외, 새행정학, 대영문화사, 2007.
- 임준태, 범죄예방론, 대영문화사, 2009.
- . 범죄예방론, 도서출판 좋은세상, 2002.
- 외. 비교경찰제도론, 법문사, 2007.
- 최기문, 경찰의 길을 묻다, 고즈윈, 2006.

2. 외국문헌

- Edward A. Thibault, 『Proactive Police Management(7th edition)』 ,
Pearson Prentic Hall, New Jersey, 2007.
- Palema D. Mayhall & David Patrick Geary, 『Community relations and
the administration of justice(second
edition)』 ,John Wiley & Sons, New York, 1979.

II. 논문

- 강대형, “파출소단위 방법활동의 개선방안에 관한 연구”, 형사정책연구 제2권 제1호, 형사정책연구원, 1991.
- 권혜림, “도시형 순찰지구대의 운영실태 분석-서울지역의 4개 경찰서를 대상으로-”, 동국대학교 석사학위논문, 2006,
- 석청호, “한국 지역경찰 운영실태에 관한 연구”, 한국경찰학회보 제6호, 경찰대학, 2003.
- 양문승, “경찰서 및 파출소의 기능·역할의 정립과 설치의 기준·규모에 관한 연구”, 치안정책연구소, 2000.
- 이상안, “파출소 방법활동체제 개선방안”, 치안논총 제11집, 경찰대학 치안연구소, 1995.
- 이영우, “우리나라 경찰기관 개선론 연구”, 청주대학교박사학위논문, 2009
- 이윤근, “경찰순찰제도의 개선방안”, 한국공안행정학회보 제9호, 한국공안행정학회, 2000.2月.
- 박병식, “파출소 근무제도 및 순찰활동 개선 방안”, 치안정책연구소, 1997.
- 최응렬, “지역경찰제의 정착화 방안”, 한국공안행정학회보 제23호, 한국공안행정학회, 2006.
- _____. “지역경찰제 정착화를 위한 과제”, 치안정책연구소, 2005.
- 최종술, “광역적 순찰지구대 체제에 관한 연구”, 한국공안행정학회보 제18호, 한국공안행정학회, 2004.
- 행정자치부 자치경찰제 실무 추진단, “자치경찰제 추진 중간 보고서 (2004~2007)”, 2008

III. 기타(인터넷 검색)

http://police.go.kr/infodata/pds_07_totalpds_01_03.jsp(2009.9.1검색)

http://police.go.kr/infodata/global_police_map.jsp(2009.9.1검색)

http://en.wikipedia.org/wiki/NYPD#Salary_and_retention_issues(2009.10.9 검색)

http://en.wikipedia.org/wiki/Organization_of_the_New_York_City_Police_Department(2009.10.9검색)

<http://police.pref.ossaka.jp/04shikumi/soshiki/index.html>

(2009.10.11일 검색)

<http://police.pref.ossaka.jp/04shikumi/koban/02other.html#junk>

(2009.10.11 검색)

http://police.pref.ossaka.jp/06sayio/keikan/q_a/07_1.html

(2009.10.11 검색)

http://www.nyc.gov/html/nypd/html/community_affairs/community_affairs.shtml(09.11.9검색)

http://police.go.kr/infodata/pds_07_totalds_02_01.jsp

(2009.10.12일 검색)

책임연구보고서 2009-33

**경찰업무의 효율성 제고를 위한 지역경찰
관서운영 형태에 관한 연구**

발행일 : 2009년 12월 24일

발행인 : 김 길 배

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 언동1길 29

홈페이지 : www.psi.go.kr

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀드립니다.



POLICE SCIENCE INSTITUTE