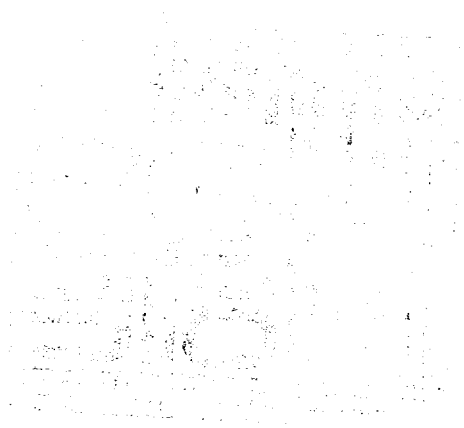


# 파출소 근무제도 및 순찰활동 개선 방안

## 《研究陣》

연구위원	박병식(용인대 교수)
	주희종(여의도연구소)
연구지도위원	이상현(동국대 교수)
연구실장	이강수(총경)
연구관	장전배(경정)



## 목 차

I. 序 論 .....	9
1. 研究의 目的과 意義 .....	9
2. 중점 研究사항 .....	10
가. 파출소 근무제도의 현황 및 문제점 .....	10
나. 순찰제도의 현황 및 문제점 .....	12
다. 美日의 순찰제도와 경험적 연구결과의 소개·평가 .....	13
라. 파출소 근무제도 및 순찰활동의 개선방안 .....	13
3. 研究의 절차 및 방법론 .....	14
4. 研究의 기대효과 .....	14
II. 研究의 基本方向 및 背景의 論議 .....	16
1. 지역사회 경찰활동(Community Policing) .....	16
가. 지역사회 경찰활동의 정의 .....	17
나. 지역사회 경찰활동 추진상의 유의사항 .....	19
다. 패러다임의 전환 .....	22
2. 범죄에 대한 공포문제의 해소 .....	24
3. 방법기능과 외근경찰조직의 강화 .....	27
4. 일선 경찰관의 “삶의 질”개선 .....	30
III. 派出所 勤務制度와 巡察制度의 現況의 검토·분석 .....	35
1. 파출소 근무제도의 현황 및 문제점 .....	35
가. 근무제도의 현황 .....	35
나. 근무제별 근무실태 및 문제점 분석 .....	36
2. 순찰제도의 현황 및 문제점 .....	45

가. 도보순찰과 112순찰의 현황 및 문제점 .....	45
나. 방법심방의 현황과 문제점 .....	45
다. 담당구역 자율순찰제 .....	46
<b>IV. 日本의 派出所 勤務制度 .....</b>	<b>52</b>
1. 警視廳 외근경찰관의 근무제 변천 .....	53
가. 메이지(明治)유신부터 다이쇼(大正)시대까지 .....	53
나. 戰前 .....	54
다. 戰後 .....	54
라. 1970년대 이후 .....	55
2. 종래의 道府縣 외근경찰의 근무제 .....	57
3. 근무시간의 단축과 그에 따른 근무제의 변경 .....	58
4. 외근경찰관의 새로운 근무제 .....	59
가. 근무제의 책정지침 .....	59
나. 새로운 근무제 .....	61
5. 과제 .....	65
<b>V. 美日의 巡察制度 .....</b>	<b>66</b>
1. 순찰: 경찰의 중추적 업무 .....	66
가. 순찰의 기능 및 목적 .....	66
나. 순찰 조직 및 인원 .....	68
2. 주요 순찰수단 및 방법의 평가 .....	70
가. 순찰수단 .....	70
나. 순찰방법: 1인순찰 vs. 2인순찰 .....	76
다. 순찰구역의 순찰커버율 및 순찰 스타일 .....	77
3. 미국경찰의 주요 순찰전략(Patrol Strategies).....	78
가. 전통적인 순찰방식: 일상적인 예방순찰(routine preventive patrol) ...	78
나. 전통적인 순찰방식에 대한 평가 .....	79
다. 지정된 순찰(directed patrol): 새로운 대안 .....	85
라. 지정된 순찰을 위한 인력활용의 극대화 방안 .....	92

4. 일본의 순찰제도 .....	96
가. 순찰조직 .....	96
나. 파출소 근무자의 순찰활동 .....	98
다. 순찰차 근무자의 순찰활동 .....	103
라. 순찰활동에 대한 국민의식 .....	105
VI. 派出所 勤務制度 및 巡察活動의 改善方案 .....	107
1. 파출소 근무제도의 개선방안 .....	107
가. 농어촌 파출소의 주재화와 통합화 .....	108
나. 일선에의 권한 이양 및 지원체제 구축 .....	112
다. 외근경찰관 근무평가 방법의 개선 .....	113
라. 방범심방의 충실과 파출소 부소장의 새로운 자리매김 .....	114
마. 주민과의 긴밀한 협력체제 구축 .....	117
바. 파출소상담원 제도의 신설과 퇴직경찰관의 활용 .....	120
사. 파출소의 인프라 확충 및 안전성 제고의 필요성 .....	121
아. 「파출소학」 내지 「외근경찰학」의 교육 .....	122
2. 바람직한 순찰방식을 위한 제안 .....	123
가. 자율순찰의 한계와 지정된 순찰방식의 병용 .....	123
나. 범죄분석팀의 설치 .....	124
다. 단독순찰의 도입과 인력의 고효율화 .....	124
라. 도보순찰의 강화 .....	125
3. 추진절차상의 제언 .....	125
가. 시범 경찰서의 지정 .....	125
나. 문제해결팀의 설치 .....	126
다. 「생활안전조례」의 제정 추진 .....	128
VII. 結 語 .....	130
참고문헌 .....	132
부 록 .....	137

## 표 목 차

〈표 1〉 파출소 경찰관 근무시간 .....	31
〈표 2〉 지방경찰청별 파출소 현황 .....	35
〈표 3〉 파출소 근무제의 현황 .....	35
〈표 4〉 전일제 근무현황 .....	36
〈표 5〉 전일제 근무의 모델 .....	37
〈표 6〉 2교대 근무현황 .....	40
〈표 7〉 2교대 근무제의 근무내역 .....	40
〈표 8〉 2교대 근무제의 개선모델 .....	41
〈표 9〉 3교대 근무현황 .....	42
〈표 10〉 변형 3교대 근무제 .....	44
〈표 11〉 3부 2교대제 .....	53
〈표 12〉 3부 2교대제 .....	55
〈표 13〉 4부 2교대제 .....	55
〈표 14〉 3부 2교대제 .....	55
〈표 15〉 4부 2교대제 .....	56
〈표 16〉 3부제 .....	58
〈표 17〉 道府縣의 「3부제」 .....	58
〈표 18〉 新舊근무제의 근무형태 .....	62
〈표 19〉 경시청 新舊근무제 비교 .....	62
〈표 20〉 3부 변칙교대제 .....	63
〈표 21〉 3부 當番者 交互連休制 .....	64
〈표 22〉 3부 當番順沿制 .....	65
〈표 23〉 파출소 경찰관의 활동에 대한 요망 .....	105
〈표 24〉 강화시켜 주길 바라는 경찰활동 .....	106

---

〈표 25〉 특별과건대의 문제해결활동 .....	126
〈표 26〉 절도범죄 특별과건대 편성표 .....	127

## 그림 목 차

〈그림 1〉 순찰요점을 중심으로 한 순찰 .....	51
〈그림 2〉 캔사스시 순찰연구의 순찰구역 배치도 .....	81
〈그림 3〉 지정된 순찰코스지도 .....	88

## I. 序 論

### 1. 研究의 目的과 意義

오늘날 범죄문제는 공공의 안녕과 질서를 위협하는 심각한 위험요소로 부각되고 있다. 각종 범죄의 양적 증가와 유형의 다양화, 수법의 흉악화, 규모의 조직화 등으로 치안전반에 대한 수요는 급격히 증가하는 반면, 상대적으로 민생치안에 대한 경찰의 대처능력은 인력과 장비의 부족, 업무량의 과중 등으로 점차 한계점에 도달하고 있다. 따라서 오늘날 경찰은 제한된 인력 및 예산하에서 민생치안력을 제고하면서 대민 서비스를 강화할 수 있는 효과적 방안을 마련하는 것이 시급한 당면과제로 요청되고 있다.

종전의 많은 연구결과는 순찰이 범죄를 예방하고 범죄에 대한 공포를 완화하며 대민봉사 경찰로서의 이미지를 개선하는데 매우 긍정적인 효과가 있다고 밝히고 있다. 이러한 관점에서 볼 때 순찰제도를 강화하는 것은 매우 중요한 과제이며, 특히 최일선 치안거점인 파출소의 순찰제도를 개선함으로써 민생치안력을 제고해야 할 필요성이 강력히 대두되고 있다.

이를 위해서는 지역별로 순찰활동을 강화해서 주민과의 직접적 접촉을 늘리며, 지역주민과 함께 하는 대민 봉사자로서의 경찰의 존재를 가시적으로 보여줄 필요가 있다. 물론 순찰활동의 강화가 얼마만큼 범죄율을 감소시키는가 하는 직접적인 효과에 대해서는 다소 이견이 있을 수 있으며, 또한 그 효과를 측정하기도 쉽지 않다. 그러나 이러한 방향으로의 순찰제도의 개선은 범죄를 예방하고, 주민들이 느끼는 범죄에 대한 공포를 감소시키며, 지역주민과 함께 하는 대민 봉사자로서의 새로운 경찰상을 정립하는 데에는 중요한 역할을 할 수 있다.

오늘날 민생치안과 대민봉사에 있어서 순찰활동의 중요성이 각국에서 나날이 증가함에 비추어, 본 연구는 현행 한국의 순찰제도에 대한 실태를 파악하여 문제점을 면밀히 검토하고, 미국과 일본 등의 지역과 밀착된 외국의 순찰제도를 체계

적으로 비교·분석함으로써 우리의 현실에 적합한 순찰제도를 제시하고자 한다. 이를 통하여 민생치안 역량을 증대시키고, 범죄예방 및 대민봉사를 강화하며, 범죄에 대한 공포 문제 해결에도 일조할 수 있는 효과적인 대처방안을 마련하고자 한다.

## 2. 중점 연구사항

본 연구는 다음의 다섯 가지 테마를 연구과제로 삼아 중점적으로 연구하였다. 첫째, 한국의 현행 파출소 근무제도의 현황 및 문제점을 분석하였으며 둘째, 이러한 파출소 근무제도하에서 시행되고 있는 현행 순찰제도의 실태와 문제점을 검토하였다. 셋째, 일본의 파출소 근무제도의 변천과정 및 현황을 소개하였고, 넷째, 미국과 일본의 다양한 순찰제도를 심층분석하였다. 아울러 미국의 순찰제도와 관련된 주요한 경험적인 연구결과를 심도있게 소개·평가하였다. 끝으로, 한국의 치안현실에 적합한 순찰방법을 제시하고, 우리에게 적용가능한 파출소의 지역사회 경찰활동 프로그램과 구축방법을 제시하였다. 각 테마별 연구에 있어서 세부적으로 검토한 사항은 다음과 같다.

### 가. 파출소 근무제도의 현황 및 문제점

경찰의 3대 주요업무인 범죄대응, 범죄예방, 대민봉사에 있어서 파출소는 범죄예방과 대민봉사라고 하는 시대적 요청을 담당하는 최첨병이다.<sup>1)</sup> 경찰은 인식의 전환과 제도 및 운영체계의 개선을 통해 이러한 시대적 요청에 보다 능동적으로 대처하는 것이 필요하다.

사실 본 연구의 당초 목적은 순찰제도의 개선에 있었다. 그러나 순찰제도란 파출소의 시스템과 근무여건이라는 상황적 여건하에서 그 기본틀이 결정될 수 밖에 없기 때문에 양자의 연관관계를 고려하지 않는 순찰제도만의 연구는 한계성

1) 1996년도판 경찰백서는 파출소를 「지역사회의 파수꾼」(29면)으로 자리매김하고 있다.

을 가질 수 밖에 없다. 즉, 우리의 실정에 적합한 순찰제도를 검토하고자 하려면 그 바탕을 이루는 파출소 시스템과 근무제도 및 여건을 검토하지 않을 수 없었던 것이다. 본 연구가 파출소 근무제도 개선방안까지 연구의 범위를 넓힌 것도 바로 이러한 이유가 배경에 있었기 때문이다.

파출소 근무제도 개선에 있어서 본 연구진은 구체적으로 다음과 같은 사항을 검토하고 제안하였다.

- ① 파출소 인력의 탄력적 운용
  - 지역의 치안수요와 여건을 감안한 파출소 인력의 탄력적 운용
- ② 파출소의 새로운 자리매김과 인력충원
  - 지역경찰활동의 철학에서 본 파출소의 자리매김과 외근경찰관의 삶의 질 향상을 위한 인력충원의 필요성
- ③ 농어촌 파출소의 주재화와 통합화
  - 농어촌 파출소의 주재소형 개편과 통합운용의 방안
- ④ 일선에의 권한 이양 및 지원체제 구축
  - 일선 경찰서장 및 파출소장의 재량권 강화 및 하의상달식 체제수립과 일선에 대한 지원체제 구축
- ⑤ 외근경찰관의 조기 인사이동 억제 및 정착화
  - 지역사회 경찰활동의 정착을 위한 외근경찰관의 인사이동 억제 및 정착화 추진
- ⑥ 외근경찰관 근무평가 방법의 개선
  - 기존의 건수주의적 근무평가로부터 탈피된 외근경찰관 근무평가 방법의 개선
- ⑦ 방법심방의 충실과 파출소 부소장의 새로운 자리매김
  - 형식화되고 있는 방법심방에 대한 재인식과 파출소 부소장의 전담화
- ⑧ 민간과의 협력체제 구축
  - 지역사회의 주체인 주민과 경찰과의 협력체제 구축 및 민간경비업과의 협력을 위한 외근경찰관근무규칙의 개정 필요성
- ⑨ 파출소상담원 제도의 신설과 퇴직경찰관의 활용

일본의 「交番相談員」 제도의 도입과 퇴직경찰관의 활용

⑩ 파출소의 인프라(infrastructure) 확충 및 안전성 제고의 필요성

주민의 요망파악활동과 정보발신활동을 위한 인프라를 확충하고 경찰관의 안전확보를 위한 파출소 방호시스템의 정비

⑪ 파출소학 내지 외근경찰학의 교육

파출소장의 종합적인 지도감독능력 및 외근근무자의 적정활동을 위한 파출소학 및 외근경찰학의 체계적 교육

⑫ 시범 경찰서의 지정

지역사회 경찰활동의 구체적 추진을 위한 시범경찰서의 지정

⑬ 문제해결팀의 설치

지역문제의 해결을 위한 문제해결팀의 설치와 문제해결

⑭ 생활안전조례의 제정 추진

지방자치단체 및 지방의회와의 협의·절충을 통한 생활안전조례의 제정 추진

나. 순찰제도의 현황 및 문제점

국내 순찰활동의 현황을 파악하기 위해서 경찰청에서 조사한 설문내용과 방안, 그리고 국내의 기존문헌을 분석·검토하는 한편, 서울 4개소(상업지역 2개소, 주택지역 2개소), 지방 4개소(중소도시 2개소, 농촌 2개소)의 총 8개소의 파출소를 방문하여 그 실태를 조사하였다.

방문조사에서는 주로 다음과 같은 사항을 질의하고 확인하였다.

- ① 현재 시행중인 순찰방식
- ② 순찰계획의 작성과 지시, 시행에 이르는 일련의 프로세스
- ③ 지역적 특성을 고려한 순찰방식의 실시여부
- ④ 일선 파출소에의 재량권 부여 여부 및 정도
- ⑤ 일반시민과의 대면접촉 확보 방법
- ⑥ 지역주민 요망사항의 반영 여부 및 반영방법 등

#### 다. 美日의 순찰제도와 경험적 연구결과의 소개·평가

외국 순찰제도 연구의 모델로는 미국과 일본을 선정하였다. 일본의 방범경찰활동은 지역경찰의 개념에 가장 합치되고 있다고 평가받고 있으며 지역경찰이라는 관점이 창출되기 이전에 이미 제2차 세계대전 직후 고유의 전통문화와 미국식 민주주의를 접목시킴으로써 그들 특유의 제도를 창출하였다. 미국은 1980년대 이후 지역사회 경찰활동을 광범위하게 도입하여 시행하고 있으며 현재 많은 경험적 연구를 통해 다양한 순찰방법에 대한 효과와 유용성을 검증하고 있는 단계에 있다.

이에 미국과 일본의 문헌 연구를 통해 오늘날 실행되고 있는 주요 순찰방식과 각종 순찰프로그램을 소개하고 그 효과를 측정·평가하여 우리에게 적합한 순찰제도를 고안하는데에 활용하였다.

#### 라. 파출소 근무제도 및 순찰활동의 개선방안

파출소 근무제도 및 순찰활동의 개선방안을 마련하기 위해서 우선 일본의 파출소 근무제도의 변천과정과 외근경찰관의 근무여건을 개선하기 위한 노력, 그리고 현행 주 40시간 근무제도 등을 면밀히 검토하였다. 그리고 일본의 근무제도와 대비하여 우리의 현행 전일제, 2교대제, 3교대제의 근무실태를 살펴봄으로써 우리의 열악한 근무여건을 부각시켰다. 또한 본 연구진이 직접 다수의 일선 파출소를 방문하여 면접조사한 결과와 경찰청 방범국이 자체적으로 마련한 개선방안 등을 면밀히 검토함으로써 우리의 현실정에 적합한 개선방안을 모색하였다.

한편, 순찰활동에 있어서는 미국에서 실시되어 왔던 주요한 순찰방식들에 대한 면밀한 분석과 경험적인 연구결과를 참조하여 우리의 현실에 적합한 순찰제도를 마련하는데 참고하였다. 또한 일본의 현행제도를 바탕으로 우리의 담당구역 자율순찰제의 장단점을 상세히 분석하였다. 특히 담당구역 자율순찰제가 담당구역 책임제와 자율순찰제가 결합된 것임에도 불구하고 그것을 구분하지 않은 결과 파생되고 있는 문제점 등을 열거하였으며, 자율순찰제에 현재 미국에서 새로운 대

안으로 제시되고 있는 지정된 순찰방식을 결합시킨 새로운 순찰모형이 우리에게 적합한 대안이 될 수 있는지 검토하였다.

### 3. 연구의 절차 및 방법론

상기의 연구과제를 수행하기 위하여 국내외 문헌 연구와 외국의 사례 연구, 일선 파출소의 시찰과 면접조사 등을 병행하여 실시하였다.

첫째로, 경찰의 순찰제도와 관련된 국내의 기존 문헌과 최근 연구결과를 심층 분석함으로써 연구방향의 준거틀을 마련하였다.

둘째로, 우리의 순찰제도가 구체적으로 어떻게 행해지고 있는지 실태를 파악하기 위하여 전국적으로 8개소의 파출소를 선정하여 직접 관찰하였다. 대상 파출소는 지역적 특성을 감안하여 서울의 상업지역 2개소와 주택지역 2개소, 그리고 지방의 중소도시 2개소와 농어촌지역 2개소를 선정하였다. 파출소 소장과 순찰경찰관, 의무경찰을 대상으로 심층면접조사 (in-dept interview)를 실시하였다.

셋째로, 외국의 순찰제도의 실태파악을 위하여 미국, 일본 등의 관련 문헌등을 입수하여 각국의 순찰방법의 현황과 운영실태, 문제점 등을 파악함으로써 우리의 순찰제도와 비교분석 하였다. 이를 통해 우리가 안고있는 문제점에 대해 그들은 어떻게 대처하고 있는지 등을 심도있게 분석함으로써 개선방안을 마련하는데 참고했다. 특히, 적용가능성이라는 관점에서 우리에게 참고가 될 수 있는 제도를 추출해 냄으로써 우리에게 맞는 제도를 제시하도록 노력했다.

넷째로, 연구결과 드러난 제도상·조직상의 문제점에 대해서 부문별로 구체적이고 실제적인 개선방안을 제시하였다.

### 4. 연구의 기대효과

본 연구에 제시되는 파출소 근무제도 및 지역과 밀착된 순찰활동의 개선방안은 경찰에게 다음과 같은 직·간접 효과를 가져올 수 있다.

파출소 근무제도에 대한 개선방안과 관련해서는 첫째, 일본의 파출소 근무여건

과의 비교를 통해 한국의 열악한 파출소 근무여건을 객관적으로 입증함으로써 근무여건의 개선과 외근경찰관 증원의 당위성을 제시할 수 있다.

둘째, 일본의 파출소 근무제도 변천과정을 소개함으로써 우리 파출소의 근무제도를 개선하기 위한 관점이 양성된다.

셋째, 지역사회 경찰활동의 기본개념과 방향성을 정립함으로써 파출소를 진정한 「생활안전센터」로 자리잡게 한다.

넷째, 지역사회 경찰활동이 가능하기 위한 전제조건을 제시하고 그 구체적인 활동사례를 소개함으로써 지역사회 경찰활동으로의 전환이 촉진된다.

한편 순찰활동의 개선방안을 통해서는 다음과 같은 사항들을 기대할 수 있다. 첫째, 순찰강화가 경찰의 존재와 활동을 가시적으로 보여줌으로써 주민들이 가지고 있는 범죄에 대한 공포를 완화시키며 경찰활동에 대한 주민의 만족도를 향상시킬 수 있다.

둘째, 범죄발생 후 사후 대응적이고 수동적이었던 종래의 경찰활동에서 사전에 방적이고 능동적인 경찰활동으로의 전환을 통해 무질서를 제거하고 범죄예방과 감소에 기여할 수 있다.

셋째로, 지역주민과의 직접 접촉을 통해 치안수요를 올바르게 파악하고 지역의 특성에 적합한 다양한 대민서비스를 제공함으로써 경찰의 대민이미지 개선 및 봉사경찰로서의 위상을 제고시킬 수 있다.

넷째로, 경찰과 주민(지역사회)과 관계강화를 통해 경찰의 업무수행에 주민의 참여와 협조획득을 용이하게 할 수 있다.

## II. 研究의 基本方向 및 背景的 論議

본 연구에서 접근하는 순찰제도의 개선은 단지 어떤 순찰방법이 보다 효과적이고 어떤 방법이 비효과적인가를 기술적인 관점에서 비교·검토하는 단순한 연구는 아니다. 우리가 제시하고자 하는 바람직한 개선방안은 오늘날 경찰의 업무 및 역할에 대한 발상의 대전환을 요구하며 21세기 경찰의 새로운 패러다임으로 정착되고 있는 지역사회경찰화라는 커다란 추세와 방향속에서 향후 치안수요와 지역별 특성에 가장 효과적이고 적합한 순찰제도를 마련하고자 하였다. 이러한 맥락속에서 본 연구는 다음의 네가지 주요사항을 고려하면서 추진되었다.

### 1. 지역사회 경찰활동(Community Policing)

전통적으로 경찰은 자신을 평화를 유지하는 대민봉사자(peace officers)라기 보다는 법집행관(law enforcement officers)으로 생각해 왔다. 따라서 범죄에 대한 제보 이외의 전화나 도움 요청은 본래의 업무인 범인검거를 방해하는 매우 귀찮은 일로 생각해 왔다. 그러나 오늘날 경찰은 치안환경의 급격한 변화 속에서 범인의 검거 외에도, 범죄예방 및 범죄에 대한 공포 완화를 위한 활동과 대민봉사에 점차 비중을 두어야 하는 새로운 시대를 맞고 있다. 이러한 상황에서 시민과 지역사회의 요구에 적절히 부응하면서 범죄문제에 보다 효과적으로 대처할 수 있는 「친절한 이웃」이자 「지역수호자」로서의 임무를 수행하는 지역사회 경찰활동(community policing)의 필요성이 강력히 대두되고 있다.<sup>2)</sup>

2) 지역사회 경찰제도에 관한 보다 자세한 논의는 다음의 문헌들을 참조 바람.

National Institute of Justice, "Community Policing: Issues and Practices Around the World" in Issues and Practices, Washington DC: US Department of Justice. 1988; Robert Trojanowicz and Bonnie Bucqueroux, Community Policing: A Contemporary Perspective. Anderson Publishing Co., Cincinnati, OH. 1990; Jerome E. McElroy, Colleen A. Cosgrove

### 가. 지역사회 경찰활동의 정의

「지역사회 경찰활동」이란 하나의 운영철학(philosophy)으로서 각자의 얼굴을 가진(personalized) 경찰관의 경찰활동(policing)으로, 경찰관의 순찰(patrol)활동이 지역사회에서 정착성(permanent)을 가지고 지역의 특정장소(place)를 거점으로 하여, 사건·사고의 사후처리보다는 발생이전에 사전예방적(proactive)으로 민간과의 긴밀한 협력(partnership)하에 다양한 문제(problems)를 파악하고 해결할 목적으로 행해지는 것을 말한다.<sup>3)</sup>

#### ① Philosophy

지역사회 경찰활동이란 무엇이 경찰활동의 운영중점인지 그 판단의 기초가 되는 철학과 관련된 것이다. 우리가 직면하고 있는 범죄 혹은 범죄에 대한 불안, 약불남용, 사회질서 및 도시의 무질서, 근린관계의 붕괴 등의 문제에 대해 그 실태를 파악하고 완급과 경중을 판단하여 개개의 문제를 해결하기 위한 활동을 추진하는데 있어서, 「지역사회와 직접적이고 대등한 파트너로서 협력하는 것이 사전대객이든 검거활동이든 경찰이 취해야 할 당면하고도 가장 중요한 과제라는 발상을 갖고 그것을 출발점으로 삼는 것이다. 경찰의 모든 부문이 일체가 되어 이러한 공통인식을 가짐으로써 비로소 경찰활동의 구체적인 방침과 업무의 추진 방침이 변하는 것이다.

#### ② Personalized

지역사회 경찰활동에 있어서는 지역사회를 담당하는 특정 경찰관을 지정함으로써 담당경찰관과 지역주민이 상호 얼굴과 성명을 알 수 있는 관계를 구축하여 종래와 같은 익명성을 배제할 것을 요구한다.

#### ③ Policing

---

and Susan Sadd, Community Policing: The CPOP in New York. Sage Publications, Inc., Thousand Oaks, CA. 1992; Dennis P. Rosenbaum(edits), The Challenge of Community Policing: Testing the Promises. Sage Publications, Inc., Thousand Oaks, CA. 1994.

3) Robert Trojanowicz and Bonnie Bucqueroux, Community Policing: A Contemporary Perspective, 1990 참조.

지역사회 경찰활동에 있어서도 범집행활동(신고에 대한 적극적인 범인검거)은 중요한 직무이나, 그와 아울러 예방선행적인 문제해결활동도 중요한 업무로 자리매김된다.

#### ④ Patrols

지역사회 경찰제도는 일선의 경찰관을 행정업무나 불필요한 기타 업무로부터 해방시켜 관할지역내의 범죄예방을 위한 순찰과 지역주민의 제반 관심사에 많은 시간을 할애할 수 있도록 한다. 특히 자동차 순찰이 아니라 도보 및 자전거 순찰을 통해 존재를 가시화하여 사업장과 가정을 방문하고 지역내의 각종 모임에 참석해 안전교육을 실시하며 안전시설의 점검 등을 통해 지속적으로 지역주민과 매일 대면 접촉(face-to-face contact)을 갖게 한다. 이렇게 함으로써 관할지역주민과의 원만한 의사소통, 친밀한 관계유지, 상호신뢰의 구축이 가능하게 되는데, 이러한 노력은 지역사회가 당면한 문제의 올바른 파악과 해결을 위해 주민의 동참을 유도하는데 필수적인 요소이다.

#### ⑤ Permanent

지역사회 경찰활동에 있어서는 담당경찰관을 배치함에 있어서 지역주민과의 협력관계가 형성될 수 있도록 충분한 기간, 기회, 계속성 등의 정착성을 고려하여야 한다. 즉, 관할구역을 조기에 이동하거나 안이하게 전용근무를 시켜서는 안된다.

#### ⑥ Place

지역사회 경찰활동에 있어서는 관할구역별로 권한이 이양되고, 담당경찰관은 각 지역에서 「미니(mini) 경찰서장」으로서 지역의 요망에 부응하여 업무의 중점을 결정하고 기자재·인원 등을 운용함으로써 지역사회 관할의 유효성을 발휘할 수 있다. 또한 이러한 현장중시의 발상은 지역경찰관에게 재량권을 부여하는 것에 그치지 않고 지역사회의 문제해결을 위해 본서의 관계요원을 동원하는 것까지 포함한다.

#### ⑦ Proactive

지역사회 경찰활동은 종래의 사후대응적인(reactive) 경찰활동으로부터 지역내의 여러 문제를 주민과 함께 해결하고자 하는 사전예방적인(prcactive) 경찰활동

으로 우선순위의 전환을 요구한다. 따라서 사건·사고가 발생하였을 경우에 이에 신속정확하게 대처하는 활동과 사건·사고가 발생·확대되기 이전에 그 원인을 적절하게 해결하는 활동을 아울러 중시하여 예방과 검거가 조화를 이루도록 업무를 추진할 필요가 있다.

### ⑧ Partnership

지역사회 경찰활동은 주민과 경찰이 상호 존중하고 배려하는 새로운 협력관계이다. 지역내의 선량한 시민과 긴밀한 관계를 유지하면서 경찰업무의 우선순위를 설정하는 과정이나, 지역사회의 삶의 질을 향상시키기 위한 각종 사업에 주민의 능동적인 참여를 유도한다.

### ⑨ Problem solving

지역사회 경찰활동은 지역문제를 해결하는 것이 경찰의 본래사명이라는 것을 명확하게 인식하는 철학이다. 따라서 경찰의 실적평가에 있어서는 단지 범인검거 수나 검거율 등의 이른바 건수주의 혹은 양적 기준이 아니라, 오히려 해결된 문제의 내용이라고 하는 질적 기준을 중시한다. 최종적으로는 국민이 경찰을 평가하므로 질과 양의 양면에서 평가하는 것이 중요하다.

## 나. 지역사회 경찰활동 추진상의 유의사항

한편, 이러한 지역사회 경찰활동을 구체적으로 추진하는데 있어서 유의사항으로는 다음과 같은 10개 항목이 요구된다.

### ① 철학과 조직전략(Philosophy and Organizational Strategy)

지역사회 경찰활동은 철학임과 동시에 조직전략이다. 경찰과 지역사회가 긴밀하게 협조하여 새로운 수법으로 범죄, 범죄에 대한 불안, 도시 및 사회질서의 문란, 근린관계의 붕괴 등의 문제나 지역사회에 있어서의 전반적인 질적 생활문제를 해결하고자 하는 것이다. 그 바탕에는 지역주민의 적극적인 참가와 협력의 의사가 있다면 일련의 경찰활동에 지역주민을 적극적으로 참가시킬 가치가 있다는 발상이 자리잡고 있다.

또한 지역사회의 문제를 해결해 나가기 위해서는 발생한 사건·사고의 처리에

급급하던 종래의 틀을 탈피하여, 주민과 경찰이 일체가 되어 지역사회의 공통관심사에 대해 참신하고 창조적인 발언과 자유로운 발상을 가져야 한다는 것이 전제로 되어 있다.

## ② 주민중시(Commitment to Community Empowerment)

지역사회 경찰활동의 첫번째 전략은 모든 경찰관이 권한의 분산이라고 하는 철학을 실천에 옮길 신념을 가지고 그 구체적인 방법을 신중하게 검토하는 것이다. 이는 대단히 미묘한 문제를 내포하는 고도의 복잡한 과제이다. 경찰중심의 의사결정·활동과정에 주민참가를 인정하고 이를 중시하여 다양한 지역사회문제를 새롭고 창조적인 수법으로 해결해 나가는 것의 중요성을 모든 경찰관에게 이해시키고 납득시키기란 결코 용이하지 않다.

지역사회경찰활동에 있어서는 경찰조직의 차원에서 일선의 경찰관에게 보다 많은 자유재량권을 부여하는 권한의 전환을 행하고, 일선 경찰관의 판단을 전문가의 판단으로서 진정으로 존중하여야 한다. 또한 주민은 지역사회에서 경찰의 전면적인 파트너로서 권한과 책임을 지고 완급·경중을 고려하여 지역의 다양한 문제의 해결에 착수하여야 한다.

## ③ 권한의 분산과 개인의 중시(Decentralized and Personalized Policing)

지역사회 경찰활동을 진정 실현하기 위해서 경찰은 지역사회에 있어서 경찰과 주민간의 직접적인 교량역할을 담당할 수 있는 일선의 인재를 육성하여야 한다. 그리고 일선의 경찰관은 자신의 담당구역의 주민과 직접 얼굴을 대하는 것을 가장 우선하여야 하며, 이를 위해서는 순찰차에 의한 활동이나 무선기에 의존하는 등의 상황은 가급적 피해야 한다. 장래에는 일선의 모든 경찰관에게 지역사회 경찰활동의 접근방식이 요구된다.

## ④ 사전예방적인 문제해결 활동(Immediate and Long-Term Proactive Problem Solving)

지역사회 경찰관(communitv policing officer: CPO)이 임무를 충분히 수행하기 위해서는 지역의 선량한 주민과 장기간에 걸친 지속적인 인간관계를 구축하여야 한다. 이러한 인간관계가 구축됨으로써 비로소 민간의 자원봉사활동과 협력하여 지역문제에 대한 새로운 해결방안을 양자가 공동으로 발견할 수 있다.

물론 지역사회 경찰관도 법의 집행자로서 신고에 신속히 대응하여 범인을 검거해야 하지만, 이렇게 국한된 범위의 활동뿐만 아니라 보다 광범하고 장기적인 시점에서 지역주민의 전반적인 생활의 질적 향상과 관련된 지역사상에 관심을 가지고 적극적으로 관여해 나가야 할 것이다. 또한 지역의 읍부스탠의 입장에서 다른 기관·단체에 대해서도 필요에 따라 지역문제 해결활동을 촉진시키는 교량 역할을 수행해야 할 것이다.

#### ⑤ 자율, 준법, 책임, 신뢰(Ethics, Legality, Responsibility, and Trust)

지역사회 경찰활동은 경찰과 시민간에 상호 신뢰와 존경에 기초한 새로운 관계를 구축한다. 즉, 경찰은 주민에게 「지역의 전반적인 생활의 질을 향상시키는 것은 주민의 책임」임을 자각시키는 촉매제 역할을 수행하는 한편, 경찰 자신에게는 주민과의 상호 책임감과 존경을 통해 장단기적 관점에서 지역사회문제의 해결에 적극적으로 협력할 것을 요구한다.

#### ⑥ 경찰임무의 확대(Expanding the Police Mandate)

지역사회 경찰활동은 종래의 전통적인 검거경찰의 역할외에 대단히 중요한 예방선행적 임무를 경찰에게 부여한다. 그 결과 경찰의 전체적인 업무방법이 변하게 된다. 즉, 경찰은 1년 365일, 하루 24시간 범죄·사고·재해에 즉응하여야 하는 유일한 기관이지만, 지역사회 경찰활동은 이러한 경찰의 역할을 확대하여 지역사회가 내일을 향해 보다 안전하고 매력있는 곳이 되도록 사회의 발전에 커다란 자극을 줄 것을 기대한다.

#### ⑦ 사회적 약자의 보호(Helping Those with Special Needs)

지역사회 경찰활동은 어린이, 노인, 소수민족, 빈곤자, 장애인, 무주택자와 같은 사회적 약자를 종래와는 다른 새로운 방법으로 보호하고 생활을 지원하고자 하는 것이다. 이는 종래의 방범활동과 주민대책활동을 더욱 발전·확대시키는 성질을 가지고 있다.

#### ⑧ 자주활동에 대한 지원(Grass Roots Creative and Support)

지역사회 경찰활동에는 인간이 모두 모여 상호 신중하게 대화하고 노력하면 어떠한 문제도 해결할 수 있다는 신념이 내포되어 있다. 이는 매일 일선에서 자신의 경험과 지식, 판단력을 믿고 당면한 지역사회 문제의 해결에 창조적이고 새

로운 접근방식을 실현하고자 노력하는 많은 사람들의 성공을 돕는 것에서 출발한다.

#### ⑨ 내부개혁(Internal Change)

지역사회 경찰활동은 지역사회경찰관과 다른 모든 경찰관이 완전히 일체가 되어 착수하지 않으면 성공을 거둘 수 없다. 지역사회 경찰활동을 통하여 지역사회가 안고있는 문제가 올바르게 경찰에 전해지고 또 지역사회가 협력함으로써 경찰 자체의 전반적 운영중점도 명확하게 되므로, 지역사회 경찰활동에 기초한 접근방법은 우선 경찰내부에서 큰 의미를 갖는다.

지역사회 경찰활동을 장기적인 조직의 기본전략으로 채용할 경우에는 그 조직의 구성원 모두가 이를 성실하게 실행하는 것이 중요하다. 이것을 완전히 실행에 옮기기 위해서는 적어도 10년에서 15년은 소요될 것이다.

#### ⑩ 장래의 경찰체제(Building for the Future)

지역사회 경찰활동은 분권화되고 개성화된 경찰활동을 지역사회에 제공하는 것이다. 경찰은 지역사회의 외부에서 지역사회에 명령을 발하는 존재가 아니라, 오히려 지역사회 주민이 지역문제를 해결하는데 있어서의 협력자로 활용되어야 할 존재이다. 지역사회 경찰활동이란 형편에 따라 일시적으로 채용하였다가 곧 버리는 등의 활동이 아니다. 지역사회 경찰활동이라는 철학 및 기본전략이 없고서는 오늘날 다양하게 변화하는 지역사회의 경찰에 대한 요망이나 그때 그때의 중점의 변화에 대해 경찰 자신이 유연하게 대처할 수 없게 된다.

#### 다. 패러다임의 전환

지역사회 경찰활동은 하나의 철학 즉, 사전예방적(proactive)이고 분권화된(decentralized) 접근이기 때문에 지역의 특별한 필요에 맞춰서 다양한 형태를 취할 수 있다. 다시 말해서 지역에서 인식하고 있는 지역경찰의 행동양식, 시민의 역할과 그들의 참여정도, 시민집단의 정치적인 힘, 활용 가능한 경찰자원, 지역사회 문제의 성격과 범위 등에 따라 달라질 수 있다.

지역사회 경찰활동은 1980년대 초에 미국에서 도입되기 시작하였으며, 일본에

서도 1994년부터 본격적으로 도입됨으로써 경찰활동의 새로운 패러다임으로 정착되고 있다.

미국에서는 지역사회 경찰활동을 도입하여 도보순찰의 강화, 범죄예방을 위한 각종 모임 및 프로그램의 진행, 지역사회의 각종 모임에 참석함으로써 경찰의 가시적 존재를 알리는 것, 도시의 곳곳에 간이파출소(storefront police offices)를 개설하여 대민서비스를 증대하는 등의 활동을 하고 있다.

뉴욕시 경찰국은 2000년대를 위한 경찰의 목표를 설정하면서 지역사회 경찰활동을 경찰의 기반으로 확립하였다. 그리고 구체적인 추진으로서 모든 지역에 그 지역과 지역주민, 지역주민의 관심사 및 범죄문제, 불륜의 구성, 일상생활의 위기 등을 잘 숙지하고 있는 1명 이상의 전담경찰관을 배정하여 지역주민에게 보다 잘 봉사하도록 하였다.

또한 위스컨신주의 메디슨시는 1987년 특정지역을 시범경찰지역(Experimental Police District: EPD)으로 지정하고 지역사회 경찰활동을 시범적으로 실시하였다. 이러한 시범지역의 운영은 지역사회에 대한 경찰의 서비스를 개선하기 위해 보다 효과적이고 다양한 방법을 개발하고 그 효과를 측정하기 위한 목적이었다. 그리고 권한의 현지이양 및 재량권 강화의 한 모델로서 현지의 지역담당 경찰관에 의해 자체적으로 운영되는 파출소를 두었다. 또한 메디슨시에서는 승진에 의한 전보 등의 특별한 사유가 없는 한 순찰경찰관을 한 관할지역에 3년간씩 배치시키고 있다. 그들은 지역주민과의 지속적인 개인적 접촉을 통해 매우 친밀한 관계를 구축하게 되었으며, 지역사정에 정통하여 범인검거 및 범죄예방, 질서유지 등에 매우 효과적으로 대처할 수 있게 되었다. 지역사회 경찰관은 때로는 범죄예방을 위한 주민회의를 주재하기도 하며, 주민은 자발적으로 회의에 참석하여 경찰과 함께 지역사회가 당면한 문제해결을 위해 협조적이고도 능동적으로 참여하고 있다. 경찰관에게 친밀감을 갖고 감사를 표시하며 종종 자신의 문제를 의논하려 도움을 요청하기도 한다.

한편, 일본의 경우에는 1993년 11월의 경찰청 차장 通達에서 지역사회 경찰활동의 개념이 최초로 탄생한 후 1994년부터 「지역안전활동」이라고 하여 각 都道府縣별로 지역사회 경찰활동을 다양하고 정력적으로 추진하고 있다. 또한 지역사

회 경찰활동(community policing)의 개념에 부응하여 「외근경찰」을 「지역경찰」로 개칭하고 지역과 밀착된 효율적인 경찰활동을 강화하고 있다. 그리고 「경찰청 조직령의 일부를 개정하는 政令」의 시행으로 경찰청의 「외근과」가 「지역과」로 개칭되었으며, 「경시청, 道府縣 경찰본부 및 방면본부의 내부조직 기준」중 指定 府縣의 「警邏部」의 명칭을 「지역부」로 바꾸면서 지역사회 경찰활동을 강화시켰다.

이러한 일본의 「지역안전활동」은 경찰만이 지역의 안전을 수호하는 주체이고 주민은 경찰활동의 대상이라고 보았던 종래의 활동을 반성하고, 안전하고 살기 좋은 지역사회를 만드는 데에는 경찰 뿐만이 아니라 오히려 지역주민이 주역으로 활동하여야 하며 경찰과 자치단체는 주민의 활동을 적극적으로 지원하여야 한다고 인식한 결과이다.

이제 우리 경찰도 미국 및 일본을 비롯한 선진 외국경찰의 이러한 자기변신 노력을 참고로 하여 주민과 함께 생활하면서 범죄예방과 다원화된 주민의 요구 및 지역의 특성에 맞는 새로운 경찰서비스를 제공하는 지역사회 경찰활동으로의 대전환을 모색할 필요가 있다.

물론 지역사회 경찰활동은 미국과 같이 원칙적으로 지방분권화된 자치경찰제도를 유지하고 있는 상황에서 주로 활용되고 있는 제도이다. 그러나 표면적으로는 지방경찰화되어 있으면서도 국가경찰적 색채가 짙게 남아있는 일본에서도 지역사회 경찰활동이 도입되어 성과를 거두고 있음을 볼 때, 국가경찰체제와 지역사회 경찰활동은 상호 모순되는 것이 아님을 유의할 필요가 있다. 다시 말해서, 지역사회 경찰제도는 자치경찰제에서만 실행할 수 있는 제도는 아니며 한국과 같은 국가경찰체제하에서도 지역사회와 밀착된 경찰활동으로의 전환은 가능한 것이다. 지역과 밀착된 경찰활동으로의 전환은 전세계적인 차원의 흐름으로서 향후 우리 경찰이 나아가야 할 방향을 제시하고 있다.

## 2. 범죄에 대한 공포문제의 해소

오늘날 범죄에 대한 공포는 대다수 국민의 「삶의 질」에 직접적으로 영향을 미

회 경찰활동(community policing)의 개념에 부응하여 「외근경찰」을 「지역경찰」로 개칭하고 지역과 밀착된 효율적인 경찰활동을 강화하고 있다. 그리고 「경찰청 조직령의 일부를 개정하는 政令」의 시행으로 경찰청의 「외근과」가 「지역과」로 개칭되었으며, 「경시청, 道府縣 경찰본부 및 방면본부의 내부조직 기준」중 指定 府縣의 「警邏部」의 명칭을 「지역부」로 바꾸면서 지역사회 경찰활동을 강화시켰다.

이러한 일본의 「지역안전활동」은 경찰만이 지역의 안전을 수호하는 주체이고 주민은 경찰활동의 대상이라고 보았던 종래의 활동을 반성하고, 안전하고 살기 좋은 지역사회를 만드는 데에는 경찰 뿐만이 아니라 오히려 지역주민이 주역으로 활동하여야 하며 경찰과 자치단체는 주민의 활동을 적극적으로 지원하여야 한다고 인식한 결과이다.

이제 우리 경찰도 미국 및 일본을 비롯한 선진 외국경찰의 이러한 자기변신 노력을 참고로 하여 주민과 함께 생활하면서 범죄예방과 다원화된 주민의 요구 및 지역의 특성에 맞는 새로운 경찰서비스를 제공하는 지역사회 경찰활동으로의 대전환을 모색할 필요가 있다.

물론 지역사회 경찰활동은 미국과 같이 원칙적으로 지방분권화된 자치경찰제도를 유지하고 있는 상황하에서 주로 활용되고 있는 제도이다. 그러나 표면적으로는 지방경찰화되어 있으면서도 국가경찰적 색채가 짙게 남아있는 일본에서도 지역사회 경찰활동이 도입되어 성과를 거두고 있음을 볼 때, 국가경찰체제와 지역사회 경찰활동은 상호 모순되는 것이 아님을 유의할 필요가 있다. 다시 말해서, 지역사회 경찰제도는 자치경찰제에서만 실행할 수 있는 제도는 아니며 한국과 같은 국가경찰체제하에서도 지역사회와 밀착된 경찰활동으로의 전환은 가능한 것이다. 지역과 밀착된 경찰활동으로의 전환은 전세계적인 차원의 흐름으로서 향후 우리 경찰이 나아가야 할 방향을 제시하고 있다.

## 2. 범죄에 대한 공포문제의 해소

오늘날 범죄에 대한 공포는 대다수 국민의 「삶의 질」에 직접적으로 영향을 미

치는 요소로서 범죄에 못지 않게 심각한 사안이 되고 있다. 범죄에 대한 공포가 커지면 각 개인은 범죄의 피해를 줄이기 위해 사회·경제적 비용을 지불하는 등의 다양한 노력을 한다. 위험에 대한 노출을 줄이기 위해 밤에 외출을 삼가는 등 일상생활의 행위유형을 변경하거나, 자구적인 안전책으로 각종 시건장치를 설치하고 경비원을 고용하여 범죄대상에 대한 경계를 강화하기도 한다. 나아가 보다 적극적으로 안전한 지역으로 이주하기도 하며, 집단 차원의 자율적인 방범활동을 전개하는 등, 범죄에 대한 공포는 불특정 다수의 국민의 삶에 크게 영향을 미치고 있다.

대체로 범죄에 대한 공포는 범죄에 대한 직접적인 체험이나 개인의 사회적 연막망 혹은 대중매체 등을 통해 얻는다. 범죄에 대한 공포는 대부분의 경우 다소 부정확한 정보나 개인의 주관적인 인식에 의해 형성되며, 그것이 맞건 틀리건 간에 개인의 생활양식과 사회적 관계의 광범위한 변화를 초래한다.

1970년대 많은 범죄학자와 치안정책 입안자들은 범죄와 범죄에 대한 공포와의 상관관계에 대해 의문을 나타내기 시작하였다. 범죄율이 낮음에도 범죄에 대한 주민의 공포가 높은 지역이 있는 반면에, 실제로 범죄율은 높으나 범죄에 대한 공포는 매우 낮은 지역도 많았기 때문이다. 또한 1980년대에 이르러서는 비록 범죄가 범죄에 대한 공포의 수준에 영향을 미치는 결정적인 요인임은 분명하지만, 범죄에 대한 공포가 실제 범죄의 정도와는 직결되지 않는다는 사실이 확인되었다.

실제로 범죄에 대한 공포는 갱, 거동 수상자, 술취한 자, 불량아, 노상 매춘부, 그리고 범죄는 아니지만 시민을 위협하는 다른 형태의 행동과 같은 여러 종류의 무질서와 관련되어 있는 것으로 밝혀졌다. 범죄문제에 대한 강력대응을 주장하는 사람들은 지역내의 무질서 문제의 중요성을 강조하면서 향후 경찰은 이 문제의 해결에 많은 노력을 경주하여야 한다고 주장하고 있다.

종래 범죄공포 문제의 해결책에 대해 경찰은 발생한 범죄를 신속히 해결하는 것이 궁극적으로 범죄에 대한 공포도 줄일 수 있다는 관점에서 범죄의 사후대응에 중점을 두어 왔다. 그러나 사후대응적(reactive)이고 수동적인 경찰활동은 직접적으로 국민이 느끼는 「범죄에 대한 공포」 문제를 해결하는 데에는 매우 제한

된 역할 밖에 할 수 없었다. 또한 경찰의 사후대응은 주로 강력범죄에 집중되어, 심각성은 적으나 범죄에 대한 공포에는 적지 않게 영향을 미치는 질서침해범죄나 침입절도 등은 매우 소홀히 다루어 왔다.

그런데 미국의 범죄통계자료에 의하면, 경찰이 매일 시민으로부터 받는 전화의 대부분은 범죄에 대한 제보라기 보다는 이방인의 주변배회, 이웃의 고성방가, 10대들의 난폭한 장난, 폐기물 방치 등 사회적·물리적 무질서와 관련된 것들이다. 또한 경찰이 주민의 민원사항을 조사한 결과에서도 살인, 강간, 강도, 상해 등의 강력범죄에 대한 열려보다는 비교적 사소한 문제인 고성방가, 공공장소에의 낙서나 기물파손, 노상의 구걸행위, 환각제 판매 등을 더 우려하고 있는 것으로 나타났다.<sup>4)</sup>

따라서 경찰은 지금까지 인식해 왔던 업무의 중요성 내지는 우선순위가 경찰에 대한 시민의 요망과는 다소 차이가 있음을 분명히 인식할 필요가 있다. 또한 나날이 다원화되고 있는 치안수요와 치안환경의 변화에 대한 올바른 인식을 토대로 고객만족을 극대화하기 위한 경찰서비스의 질적 개혁을 이루는 것이 절실히 요구되고 있다. 이러한 노력은 나날이 심각해지고 있는 범죄공포에 대한 문제의 해결에도 효과적인 처방이 될 수 있을 것이다.

경찰의 새로운 업무 및 역할과 관련하여 최근 서구에서는 「지역사회 경찰활동」이 범죄에 대한 공포문제의 해결을 위한 현실적 대안으로 제시될 수 있는가를 검토하는 연구가 활발하게 전개되고 있다.<sup>5)</sup> 그 이유는 경찰이 범죄문제를 담당하는 여러 형사사법기관 중에서도 최일선에서 직접 국민과 접촉하고 또 그 활동이 국민에게 가시적으로 드러나는 기관이기 때문에, 시민이 느끼는 범죄에 대한 공포 문제의 해결에도 제일차적 담당자로서 중요한 역할을 수행할 수 있다고 믿기 때문이다.

4) Robert Trojanowicz and Bonnie Bucqueroux, *Community Policing*, pp. 14-16.

5) National Institute of Justice, "Policing and Fear of Crime" in *Perspectives on Policing*, Washington DC: US Department of Justice. 1988; Robert Trojanowicz and Bonnie Bucqueroux, *Community Policing*, pp146-159; National Institute of Justice, "Community Policing" in *Journal*, Washington DC: US Department of Justice. 1992

오늘날 한국에서도 범죄에 대한 공포문제가 점차 심각해지고 있다. 따라서 이제 경찰은 범죄의 직접적 피해를 줄이기 위한 노력 외에도, 국민이 실제로 인식하고 있는 범죄에 대한 공포의 정도를 올바르게 파악하여 그로 인해 야기되는 막대한 사회·경제적 피해를 줄이기 위한 대책마련이 시급하다. 이는 향후의 범죄통제 및 치안정책 수립에 매우 중요한 부분이며, 이러한 맥락에서 범죄에 대한 공포는 오늘날 범죄학 연구에서 점차 그 중요성을 더해가고 있다.

범죄에 대한 공포 문제를 해결하기 위해서는 대중매체의 활용방안, 환경설계를 통한 범죄예방, 그리고 자율방범활동 등의 종합적 논의가 필요하지만, 경찰의 순찰제도 강화는 범죄에 대한 공포를 줄이는데 있어서 가장 현실적인 대안이다. 관찰지역내의 범죄예방을 위한 순찰을 통해 주민과의 직접적 접촉을 강화하고 지역주민과 함께하는 대민봉사자로서의 경찰의 존재를 가시적으로 보여줌으로써 범죄와 범죄에 대한 공포 문제의 해결에 보다 능동적으로 대처할 수 있다.

이를 위해서 경찰은 「범죄의 사후대응」에 역점을 두던 종래의 역할로부터 「범죄의 사전예방」활동과 지역주민을 위한 대민봉사를 강화하는 지역사회와 밀착된 경찰활동으로의 대전환이 필요하다. 종전의 「법의 집행관」에서 「친절한 이웃」이자 「지역수호자」로서의 임무를 수행하는 봉사경찰로 변신해야 한다.

특히 순찰의 강화가 시민의 범죄에 대한 공포를 감소시킨다는 많은 경험적 연구결과가 시사하는 바와 같이, 순찰 특히 도보순찰을 강화하여 경찰의 존재를 가시적으로 느끼게 하며 순찰중에 질서유지를 위한 다양한 활동을 전개할 필요가 있다.

### 3. 방법기능과 외근경찰조직의 강화

방법기능 즉 외근경찰활동은 경찰의 모든 활동중에서 가장 기본적인 활동이다. 그럼에도 불구하고 종래 방범국은 그 역할에 걸맞게 자리매김되지 못하였으며 외근경찰활동의 중요성에 대한 인식도 부족하였다.

경찰의 3대 주요 업무는 범죄대응, 범죄예방 그리고 대민봉사이다. 그런데 우리 경찰은 그동안 수동적인 범죄대응 활동에 치중해 왔다. 하지만 이제는 수동적

오늘날 한국에서도 범죄에 대한 공포문제가 점차 심각해지고 있다. 따라서 이제 경찰은 범죄의 직접적 피해를 줄이기 위한 노력 외에도, 국민이 실제로 인식하고 있는 범죄에 대한 공포의 정도를 올바르게 파악하여 그로 인해 야기되는 막대한 사회·경제적 피해를 줄이기 위한 대책마련이 시급하다. 이는 향후의 범죄통제 및 치안정책 수립에 매우 중요한 부문이며, 이러한 맥락에서 범죄에 대한 공포는 오늘날 범죄학 연구에서 점차 그 중요성을 더해가고 있다.

범죄에 대한 공포 문제를 해결하기 위해서는 대중매체의 활용방안, 환경설계를 통한 범죄예방, 그리고 자율방범활동 등의 종합적 논의가 필요하지만, 경찰의 순찰제도 강화는 범죄에 대한 공포를 줄이는데 있어서 가장 현실적인 대안이다. 관찰지역내의 범죄예방을 위한 순찰을 통해 주민과의 직접적 접촉을 강화하고 지역주민과 함께하는 대민봉사자로서의 경찰의 존재를 가시적으로 보여줌으로써 범죄와 범죄에 대한 공포 문제의 해결에 보다 능동적으로 대처할 수 있다.

이를 위해서 경찰은 「범죄의 사후대응」에 역점을 두던 종래의 역할로부터 「범죄의 사전예방」활동과 지역주민을 위한 대민봉사를 강화하는 지역사회와 밀착된 경찰활동으로의 대전환이 필요하다. 종전의 「법의 집행관」에서 「친절한 이웃」이자 「지역수호자」로서의 임무를 수행하는 봉사경찰로 변신해야 한다.

특히 순찰의 강화가 시민의 범죄에 대한 공포를 감소시킨다는 많은 경험적 연구결과가 시사하는 바와 같이, 순찰 특히 도보순찰을 강화하여 경찰의 존재를 가시적으로 느끼게 하며 순찰중에 질서유지를 위한 다양한 활동을 전개할 필요가 있다.

### 3. 방법기능과 외근경찰조직의 강화

방법기능 즉 외근경찰활동은 경찰의 모든 활동중에서 가장 기본적인 활동이다. 그럼에도 불구하고 종래 방범국은 그 역할에 걸맞게 자리매김되지 못하였으며 외근경찰활동의 중요성에 대한 인식도 부족하였다.

경찰의 3대 주요 업무는 범죄대응, 범죄예방 그리고 대민봉사이다. 그런데 우리 경찰은 그동안 수동적인 범죄대응 활동에 치중해 왔다. 하지만 이제는 수동적

인 범죄의 사후대응보다는 사전의 범죄예방과 대민봉사에 더욱 비중을 두어야 하는 새로운 시점에 직면해 있다. 향후 경찰은 경찰관서에서 신고를 기다리는 수동식 근무에서 탈피하여 주민에게 적극적으로 찾아나서는 공격식 근무에 역점을 두어야 한다.

이를 위해서는 경찰조직을 점차 범죄예방과 국민의 생활안전 및 편익도모 업무를 중심으로 재편성하는 것이 필요하다. 오늘날 정보나 보안, 경비 등 공안분야보다는 민생치안을 위한 수사나 방법기능을 강화하는 것이 전세계적인 추세이며, 우리 경찰도 이러한 치안수요의 변화에 맞추어 경찰업무와 조직을 개조정할 필요가 있을 것이다. 따라서 경찰은 공안부문을 필요한 최소의 범위로 축소하고, 수사나 방법분야의 조직 및 인원을 확충하여 민생치안력 제고와 함께 범죄예방 및 대민봉사 업무의 비중을 높여야 할 것이다.

1995년 12월 현재 우리 경찰은 전체인력의 40여 퍼센트 정도가 치안일선인 지서·파출소에 배치되어 있고, 상급기관인 경찰청과 지방경찰청 및 부속기관에 약 20%, 그리고 경찰서에 나머지 40%가 배치되어 있다.

외근경찰에 어느 정도의 인력을 충당시키려는가는 경찰치제 및 조직에 따라 세계적으로 많은 차이가 있다. 그러나 경찰조직에서 가장 많은 인적 자원을 범죄방지에 충당시키는 것은 경찰활동 전체의 방향을 보다 주민(국민)의 시점에 맞추는 의미에서 큰 의미가 있다. 일본의 경우, 시마네縣, 쿠마모토縣, 치바縣 당국이 縣의 장기계획으로서 「지역경찰의 강화」라는 항목을 추가하여 縣의 주요사업으로 추진하는 것도 외근경찰의 강화가 곧 지역안전의 확보라고 하는 주민의 요구임을 반영한 것이며 우리가 본받을 시책이라고 생각된다.<sup>6)</sup> 과거 외근경찰활동은 형사, 교통, 경비 등의 타 경찰부분의 보조역할 혹은 보안역할로 자리매김되는 경향이 있었으며, 외근경찰관 자신마저 그러한 인식을 가지고 활동하는 경향이 있었다. 외근경찰활동의 중요성에 대한 인식의 결여가 결과적으로 파출소와 지역주민의 거리를 넓히고 나아가 치안을 동요시키게 된다.

외근경찰활동에 대한 이러한 인식부족은 과거 일본의 경우에도 마찬가지이며

6) 小野正博, 「地域警察の本質」, 『警察學論集』제48권 11호(1995) 46면.

우리는 그 마이너스 유산을 청산하지 못하고 계승하고 있는 측면이 강하다.<sup>7)</sup> 그러나 일본경찰은 최근 지역사회 경찰활동이라는 관점에서 지역사회와 밀착한 지역안전활동을 전개하고 있다. 1992년 4월 「警察廳組織令の一部를 改正하는 政令」을 시행하여 경찰청의 「外勤課」를 「地域課」로 개칭하였으며, 「경찰법시행령의 일부를 개정하는 政令」을 시행하여 「警視廳, 道府縣 경찰본부 및 方面本部의 내부조직 기준」중 指定府縣 등의 「警邏部」의 명칭을 「地域部」로 바꾸고, 「지역경찰에 관한 사항」이 새롭게 명기되었다. 경찰청조직령 및 경찰법시행령의 개정에 수반하여 각 都道府縣 경찰도 조직조례 및 조직규칙을 개정하여 「警邏部」를 「地域部」로, 「外勤課」 혹은 「警邏課」를 「地域課」로 바꾸었다.<sup>8)</sup>

1993년 1월 1일부터 「외근경찰의 운영규칙의 일부를 개정하는 규칙」(1992년 국가공안위원회규칙 제20호)을 시행하여 종래 외근경찰 전반에 대해 규정한 「外勤警察運營規則」(우리의 외근경찰관근무규칙에 해당)을 지역경찰에게만 독자적으로 적용하는 「地域警察運營規則」으로 개정하였으며, 「외근경찰」을 「지역경찰」로 개칭하고 지역과 밀착된 효율적인 경찰활동을 추진하기 시작하였다. 그리고 1992년 6월 전국경찰본부장회의에서 「지역경찰 쇄신을 위한 지침」이 제시되었으며, 경찰청차장이 「지역경찰의 쇄신 강화에 대하여」라는 지침을 하달하고 ① 지역경찰활동을 주민의 시점에서 재검토하고 주민의 요망에 따른 내용으로 할 것, ② 현장제일주의에 서서 交番·駐在所의 활동을 강화하고 문제해결능력을 제고시킬 것, ③ 근무자가 지역을 담당하고 있다는 책임을 자각하고 긍지와 보람을 가지고 자주적으로 업무에 전념할 기운(機運)을 조성하도록 지시한 바 있다.<sup>9)</sup>

7) 경찰에 관한 해설서에서 외근경찰을 교통경찰, 형사경찰과 함께 관리운영부문의 하나로서 취급하게 된 것은 戰後부터이다. 참고로 「外勤警察」이라는 용어가 공적으로 사용되게 된 것은 戰後이며, 戰前에는 파출소 및 주재소에 근무하는 계북경찰관의 직무를 의미하는 용어로서 「外勤勤務」이라는 용어가 사용되었음에 불과하다. 村山眞維, 『警邏警察の研究』(1990) 17면 주(35).

8) 末綱隆, 「地域警察の刷新強化について」, 『警察學論集』제46권 1호(1993) 1면 이하 참조. 또한 종래의 「방법경찰」에서 「생활안전경찰」로 이념을 바꾸었다. 地域の安全に関する調査委員會, 「生活安全センター」としての交番等の在り方に関する中間報告, 『警察學論集』제48권 11호(1995) 166면.

9) 高橋清孝, 「地域警察刷新のための各種推進状況について」, 『警察學論集』제46권 1호 (1993) 22면 참조.

일본의 움직임의 가장 큰 특징은 종래 취해온 「방법경찰」활동의 문제점을 반성하고 있는 점이다. 즉, 종래의 「방법경찰」은 경찰만이 지역안전의 주체이며 지역주민은 경찰의 방법활동의 대상이라는 경향이 강하였다. 자주방범을 외치면서도 지역주민이 주체가 된 진정한 의미의 자주활동을 거의 볼 수 없었던 것이다. 그 최대요인은 지역을 안전하고 살기 좋게 만들기 위해서는 경찰이 아니라 오히려 지역주민이 주역으로 활동해야 할 분야이며, 경찰과 자치단체는 주민의 활동을 적극적으로 지원해 나가야 한다는 것을 명확하게 인식하지 못했던 때문이다.<sup>10)</sup> 이에 지역방범활동을 지역안전활동으로 전환시키고 그 대상을 확대시켜서 종래의 방법 뿐만 아니라 사고, 재해의 피해방지활동으로 확대하고 있다.

우리 경찰도 인식의 전환과 제도 및 운영체계의 개선을 통해 이러한 시대적 요청에 보다 능동적으로 대처하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 선진외국의 경찰제도를 참고하여 경찰의 기능과 조직을 재편할 필요성이 있을 것이다.

#### 4. 일선 경찰관의 “삶의 질” 개선

현재 우리 경찰의 근무제도를 보면 1996년 6월 현재 전국의 3,404개 파출소의 1.8%에 해당하는 서울의 60개 파출소만이 3교대로 시범적으로 운영되고 있고, 1,597개 파출소는 2교대 근무를 그리고 아직도 절반이 넘는 파출소가 전일제로 운영되고 있다. 그 결과, 3교대 근무자는 1일 8시간의 주 56시간, 2교대 근무자는 1일 12시간의 주 84시간, 그리고 전일제 근무자는 1일 14시간의 주 98시간을 근무하고 있다(〈표 1〉 참조).

우리나라 파출소 근무자는 3교대제의 경우 월 240시간, 2교대제의 경우 월 360시간, 전일제의 경우 월 420시간의 근무를 행하고 있다. 이는 주 40시간의 근무제 시행으로 월 160시간의 근무를 하고 있는 일본의 외근경찰관에 비해, 3교대제는 1.5배, 2교대제는 2.25배, 전일제는 2.625배의 근무를 하고 있는 셈이다.

10)金子昌泰/松木義人, 「地域安全活動へのアプローチ」, 『警察學論集』제48권 7호(1995) 86-87년.

일본의 움직임의 가장 큰 특징은 종래 취해온 「방법경찰」활동의 문제점을 반성하고 있는 점이다. 즉, 종래의 「방법경찰」은 경찰만이 지역안전의 주체이며 지역주민은 경찰의 방법활동의 대상이라는 경향이 강하였다. 자주방범을 외치면서도 지역주민이 주체가 된 진정한 의미의 자주활동을 거의 볼 수 없었던 것이다. 그 최대요인은 지역을 안전하고 살기 좋게 만들기 위해서는 경찰이 아니라 오히려 지역주민이 주역으로 활동해야 할 분야이며, 경찰과 자치단체는 주민의 활동을 적극적으로 지원해 나가야 한다는 것을 명확하게 인식하지 못했던 때문이다.<sup>10)</sup> 이에 지역방범활동을 지역안전활동으로 전환시키고 그 대상을 확대시켜서 종래의 방법 뿐만 아니라 사고, 재해의 피해방지활동으로 확대하고 있다.

우리 경찰도 인식의 전환과 제도 및 운영체계의 개선을 통해 이러한 시대적 요청에 보다 능동적으로 대처하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 선진외국의 경찰제도를 참고하여 경찰의 기능과 조직을 재편할 필요성이 있을 것이다.

#### 4. 일선 경찰관의 “삶의 질” 개선

현재 우리 경찰의 근무제도를 보면 1996년 6월 현재 전국의 3,404개 파출소의 1.8%에 해당하는 서울의 60개 파출소만이 3교대로 시범적으로 운영되고 있고, 1,597개 파출소는 2교대 근무를 그리고 아직도 절반이 넘는 파출소가 전일제로 운영되고 있다. 그 결과, 3교대 근무자는 1일 8시간의 주 56시간, 2교대 근무자는 1일 12시간의 주 84시간, 그리고 전일제 근무자는 1일 14시간의 주 98시간을 근무하고 있다(〈표 1〉 참조).

우리나라 파출소 근무자는 3교대제의 경우 월 240시간, 2교대제의 경우 월 360시간, 전일제의 경우 월 420시간의 근무를 행하고 있다. 이는 주 40시간의 근무제 시행으로 월 160시간의 근무를 하고 있는 일본의 외근경찰관에 비해, 3교대제는 1.5배, 2교대제는 2.25배, 전일제는 2.625배의 근무를 하고 있는 셈이다.

10)金子昌泰/松木義人, 「地域安全活動へのアプローチ」, 『警察學論集』제48권 7호(1995) 86-87년.

<표 1> 파출소 경찰관 근무시간

구 분		1일 근무시간	주 근무시간	월 근무시간
경 찰	3교대	8	56	240
	2교대	12	84	360
	전일제	14	98	420
※ 일반공무원		6.4	44.8	192

(출처 : 1996년도판 『경찰백서』32면)

일본의 경우에는 헌병제도의 창설에 의한 합동순찰로 정원이 감소된 1881년부터 1919년까지의 2부제를 제외하고는, 1874년 경시청이 창설된 이래 줄곧 3부제 혹은 4부제를 채택하여 왔다. 또한 최근에는 주 40시간의 근무원칙에 따라 기존의 근무제를 변형시켜 새로운 근무제를 실시하고 있다. 주 42시간의 근무를 주 40시간으로 줄이기 위해 근무제도마저 바꾼 일본경찰과 비교할 때 우리 외근경찰관은 초과근무의 표현을 넘어 혹사당하고 있다고 표현하는 것이 옳을 것이다.

또한, 외근경찰관의 열악한 근무여건은 일반공무원과 비교해서도 3교대제의 경우에는 월 48시간, 2교대제의 경우에는 월 168시간, 전일제의 경우에는 월 228시간씩 초과근무하고 있다는 점에서도 여실히 나타난다. 이는 「근무시간은 휴게시간을 제하고 1일에 8시간, 1주일에 44시간을 초과할 수 없다. 다만 당사자간의 합의에 의하여 1주일에 12시간 한도로 연장근무할 수 있다」고 규정한 근로기준법 제42조 제1항에도 위배된다.

외근경찰관의 근무여건 개선은 외근경찰관의 「삶의 질」을 향상시키는 것이지만, 그에 그치지 않고 국민의 「삶의 질」 향상과도 연결된다. 이제 우리는 외근경찰관의 열악한 근무여건의 개선에는 눈을 돌리지 않은 채 민생치안과 대민봉사를 강조해 오지는 않았는지 성찰할 필요가 있다. 외근경찰관의 근무여건이 열악한 현실에서 철저한 대민봉사활동을 기대한다는 것은 어려운 것이며, 나아가 지역사회 경찰활동도 정착될 수 없을 것이다. 현재 일선 파출소의 외근활동은 점차 새로운 사고방식을 가진 신세대 경찰관이 담당해가고 있는데, 그들에게 단지 사명감을 심어주고 교양을 강화시키는 것만으로 열악한 근무여건을 극복하라는 것

은 무리이다. 또한 열악한 근무여건을 개선하지 않고서는 능력있고 참신한 자가 경찰에 지원하지 않을 것이며, 그렇게 되면 결국 경찰인력의 수준저하와 민생치안의 부실로 이어지게 된다. 외근경찰관의 충원에 의한 근무여건 개선은 향후 경찰인력의 수준제고와 민생치안의 확보로 연결되는 근본적인 과제임을 인식하여야 한다.

총래 외근경찰관의 근무제도 개선 및 외근경찰관 충원과 관련해서는 크게 다음 두가지 의견이 주장되어 왔다. 하나는 파출소의 업무조정 및 운영체계의 개선을 통한 효율성 및 생산성의 제고이며, 다른 하나는 경찰인력의 효율적 재배치를 통한 외근경찰관의 확보이다.

먼저 전자에 대해서는, 경찰업무 가운데 행정기관의 협조업무가 전체업무의 30%를 차지하고 있으며 1995년도 경찰청 국정감사 자료에 의하면 재정경제원, 내무부, 법무부, 국방부 등 13개 중앙부처의 협조업무가 총 48종으로 법무부가 12종으로 가장 많았고 국방부가 9종으로 그 뒤를 이었다. 타부처 협조업무의 상당 부분은 윤락여성 선도보호, 물가단속, 무허가 건축물단속, 공해사범 단속, 직업소개소·시설강습소 단속 등과 같이 단지 경찰이라는 이유만으로 떠맡게 된 업무이다. 이에 경찰활동의 고유업무와 주요업무를 차별화하여 그밖의 업무에 대해서는 해당기관이 스스로 처리할 수 있도록 이관하는 합리화조치를 단행하여 본연의 임무에 전념할 수 있는 근무환경을 조성하고 이를 통해 대민봉사업무를 강화하는 것이 필요하다는 것이다.<sup>11)</sup> 그러나 돌이켜 보면 이러한 주장은 그동안 논의만 무성하였을 뿐 구체적인 후속조치는 거의 이루어지고 있지 않다. 그것은 본질적으로 행정부처의 업무분배 시스템과 관련되는 문제이므로 경찰 자신의 노력만으로는 한계가 있었기 때문이겠지만, 경찰 자체도 그동안 협조업무의 건수와 종류만을 제시해 왔을 뿐 협조업무를 처리하는데 투입된 시간 및 인력, 그것이 파

11) 주학중 편, 『2000년대 경찰행정 발전방안』, 297-338면; 이상안/임학순/이은구, 「파출소 방법활동체계 개선방안」, 『치안논총』제11집(1995) 55-119면; 이수성, 「시민과 함께 하는 경찰을 구현하기 위한 제언」, 『경찰창설 50주년과 경찰의 좌표』(창경 50주년기념 치안정책 세미나) 13면; 김일수, 「시민의 참여를 통한 협력치안」, 『시민, 학생운동, 그리고 경찰』(제5회 치안정책 세미나) 40면 등.

출소의 전체업무에서 차지하는 비율, 그리고 파출소의 고유업무 수행에 미치는 마이너스 효과 등을 과학적으로 분석하고 제시하는 작업이 뒤따르지 않았던 이 유도 크다.

다음으로 경찰인력의 효율적 재배치를 통해 외근경찰관을 확보해야 한다는 주장이다. 상급관서의 불필요한 기능을 축소·조정하고 업무의 간소화·자동화·전산화를 통해 점차 상부기관의 내근인원을 일선으로 전환 배치하고,<sup>12)</sup> 지방경찰청은 기획, 총괄, 지원업무에 국한하며 이에 종사하는 사람도 전문인력으로 소수정예화하여 대부분의 경찰력을 순찰과 수사에 집중배치하자는 주장이다.

전자의 주장은 기본적으로 경찰인력 및 업무의 고효율화를 추구하고 있고, 외근경찰의 충원과는 무관하게 경찰이 기본적으로 추구해야 할 방향이라는 점에서 적절한 지적이라 할 수 있다. 그러나 한편, 경찰사무란 본질적으로 機械化·省力化에 일정한 한계가 있으며 필연적으로 인력에 의존할 수 밖에 없는 측면이 있다는 점도 간과해서는 안된다.<sup>13)</sup> 또한 후자의 주장은 경찰인력을 적절하게 배분함으로써 경찰력이 치안수준의 향상에 최고도로 발휘될 수 있도록 해야 한다는 것으로 전적으로 옳은 주장이다. 그런데 이 주장을 실천에 옮기려면 우선 다양한 경찰활동의 각 부문이 치안유지에 기여하는 「공헌도」를 측정하여야 하는데 사실 공헌도를 측정하기란 그리 쉽지 않은 것이다.<sup>14)</sup>

결국, 효율적인 인력의 재분배와 파출소의 업무조정 등을 통한 문제해결에 지속적으로 노력해야 하겠지만, 외근경찰관의 절대부족 문제를 해소하지 않은 채 고효율화를 주문하는 것은 단기적인 미봉책에 불과하다는 것을 명심해야 할 것이다. 아직도 경찰관 1인당 담당인구가 아직도 선진국가에 비교할 때 여전히 높은 편임을 고려한다면, 경찰관의 충원을 통해 일정수준까지 외근인력을 보강하는

12) 주학중 편, 『2000년대 경찰행정 발전방안』, 한국개발연구원, 1992. 297-338면.

13) 地域の安全に関する調査委員會, 「生活安全センターとしての交番等の在り方に関する中間報告」, 『警察學論集』제48권 11호(1995) 167-168면.

14) 柳澤吳, 「一般防犯警察活動の可能性」, 『講座 日本の警察(第4卷: 防犯保安警察, 警備警察)』(1993) 6-7면.

것이 당연한 과제라고 할 것이다.<sup>15)</sup>

외근경찰관의 열악한 근무여건은 경찰실무자나 일부전문가를 제외하고는 대다수 국민들에게 거의 인식되고 있지 않다. 그동안 경찰관의 증원문제가 끊임없이 제기되어 왔음에도 불구하고 외근경찰관의 획기적인 증원이 이루어지지 않은 것은 경비나公安부문에 비해 방범부문을 상대적으로 경시하였던 경찰조직의 사고방식과 경찰인력의 비효율적인 배치라고 하는 대내적 문제점, 그리고 대국민 홍보활동의 부족이라고 하는 대외적 문제점이 복합적으로 작용하고 있다고 보인다. 다행히 경찰청은 1997년부터 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 등 전국 6대 도시에 있는 파출소의 근무체제를 현행 2교대제에서 3교대제로 바꾸기로 했으며, 오는 1998년까지는 수도권 지역과 인구 30만명 이상 도시의 파출소도 3교대제로 근무체제를 개선하기로 하였다.<sup>16)</sup> 이로써 수도권을 비롯한 대도시 소재 파출소의 근무여건은 대폭 개선되겠으나, 중소도시나 농어촌 파출소의 근무여건은 여전히 당면과제로 남아 있다. 지역사회 경찰활동이라는 새로운 패러다임을 진정 실천에 옮기고 정착시키고자 한다면, 외근경찰관의 증원을 통한 근무여건의 개선은 선결되어야 할 당면과제라 할 것이다.<sup>17)</sup>

15) 1995년도판 『경찰백서』에 의하면, 주요국가별 경찰관 1인당 담당인구는 1992년 현재 미국 348명, 일본 348명, 영국 376명, 프랑스 268명, 이탈리아 288명, 홍콩 175명이나, 한국의 경우는 1994년말 현재 497명으로 상대적으로 매우 높은 비율을 나타내고 있다. 그런데 1996년도판 『경찰백서』는 1995년말 503명으로 증가하는 경향을 보고하고 있다. 특히 제일선 지·파출소에 근무하는 외근경찰관의 1인당 담당인구는 1,000명이 훨씬 넘어 외근인력의 부족이 심각한 현실이다.

16) 1996년 11월 18일자 동아일보 기사 참조.

17) 경찰청 방범국이 일선근무자를 대상으로 자체 조사한 설문결과에 의하면, 파출소의 개선 사항으로 「인원보충」이 51%를 차지하여 가장 많은 비율을 차지하였다. 경찰청 방범국, 「자율순찰 실시에 따른 설문조사 결과분석 보고」 참조.

### III. 派出所 勤務制度와 巡察制度의 現況의 검토·분석

#### 1. 파출소 근무제도의 현황 및 문제점

##### 가. 근무제도의 현황

1995년말 현재 전국의 파출소는 3,404개소에 달하고 있다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 지방경찰청별 파출소 현황 (1995년말 현재)

구 분	계	서울	부산	대구	인천	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
경찰서 (개서)	223	30	13	8	7	28	17	11	18	15	26	24	24	2
파출소 (개소)	3,404	602	231	132	110	348	196	157	276	255	373	334	347	42

출처: 『경찰백서』(1996년도판) 30면

그런데 이들 파출소의 근무제를 보면, 1996년 6월 현재 3,404개 파출소의 1.8%에 해당하는 서울의 60개 파출소만이 시범적으로 3교대로 운영되고 있을 뿐, 아직도 1,597개 (46.9%) 파출소는 2교대 근무를, 그리고 51.3%에 해당하는 1,747개소의 파출소는 전일제로 운영되고 있는 실정이다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 파출소 근무제의 현황 (1996.6 현재)

계	3교대	2교대	전일제
3,404개소 (100%)	60개소 (1.8%)	1,597개소 (46.9%)	1,747개소 (51.3%)

(출처: 경찰청 방법국)

## 나. 근무제별 근무실태 및 문제점 분석

이에 각 근무제별 근무실태와 경찰청 방법국이 자체 설문조사한 문제점 및 개선방안을 분석하고 그에 대한 대안을 제시하고자 한다.

### (1) 전일제 근무제

#### ① 전일제 근무제의 근무형태

전일제 근무제의 경우, 소장을 제외하고 보통 4~8인이 근무하며, 1일 평균 14~16시간으로 주 98시간, 월 420시간의 과중한 근무를 하고 있다(〈표 4〉 참조). 비번도 3~6일마다 부여되게 되어 있으나, 비번일에 직장훈련, 다중진압경비 및 정호경비 행사에 동원되는 경우에는 동원근무에 임해야 하므로 이마저 불가능한 경우도 있다.

〈표 4〉 전일제 근무현황

구분 근무인원별	소내	순찰 (외근)	휴게	비번	비고
4명 이하	1	1	1	1	4일마다 1일 비번
5명	1	2	1	1	5일마다 1일 비번
6명	1	2	2	1	6일마다 1일 비번
7명	1	2	2	2	4일마다 1일 비번
8명	1	3	1~2	2~3	3~4일마다 1일 비번

(출처: 경찰청 방법국)

전일제의 근무내역은 소내 및 대기 9시간, 순찰 4시간, 휴게 11시간(식사시간 포함) 등으로 이루어지고 있다고 되어 있다. 그러나 연구진의 방문조사한 모 과 출소의 경우, 근무시간의 대부분은 소내 및 대기, 112 운전 및 승무로 채워지고 있었으며 1일 2시간 정도의 도보순찰을 지정하기는 하지만 결국 형식적인 순찰에 그치고 있었다.

#### ② 전일제 근무제의 문제점

전일제 근무제의 문제점에 대하여 경찰청 방법국이 자체분석한 결과에 의하면, 첫째로, 당번 근무한 다음날도 비번 없이 정상적인 근무를 해야 하기 때문에 비공식적으로 야간에 비공식적으로 귀가하는 경우가 있으며, 둘째로 비번도 3~6일마다 부여되기 때문에 가족과의 공동생활에 많은 문제를 야기시키고 있고, 셋째로 초임순경 위주로 순찰근무가 배치되어 현장출동 조치가 미흡한 경향이 있다고 한다.

상기한 문제점 중 초임순경의 현장출동 조치의 미흡은 기본교양의 부족에서 파생된 것일 뿐, 특별히 전일제 근무제에만 해당하는 문제점은 아니라고 생각된다. 그리고 이를 제외한 나머지 문제점도 과중근무라고 하는 근본적인 한계에서 파생된 것이지 근무나태의 결과라고만은 볼 수 없다.

실제로 연구진이 방문조사한 C경찰서 M파출소의 신입경찰관은 주 1회의 비번 외에는 가족과 함께 하는 시간을 전혀 갖지 못하고 있으며 6~7일중 3일 정도는 집에서 잠을 자지 못하고 있다고 고충을 토로하였다. 또한 1일 14시간의 근무에도 불구하고 그나마 건강을 유지하고 있는 것도 경찰업무가 막노동이 아니라 제복을 입고 서있기만 하여도 근무를 하고 있는 것처럼 보이기 때문이라고 하였다. 6대도시의 3교대 근무제 단계적 실시가 발표되었지만, 전일제 근무를 최소한 2교대 근무로 개선시켜 주는 것이 오히려 급선무라 할 것이다.

한편, 경찰청 방법국은 전일제 근무제의 시범운영안으로 다음과 같은 근무모델을 제시한 바 있다(〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 전일제 근무의 모델 (경찰청 방법국)

구분 근무인원	소 내	순 찰	112 순 찰	일 근	비 번
4명	1	1~2		1	1
5명	1	2		1	2
6명	1	3		1	2
7명	1	3		1	2
8명	1	2	2	1	3

출처 : 경찰청 방법국

경찰청 방법국의 근무모델은 당번근무자에게 4시간의 휴게를 지정하고 외근근무 2시간기준으로 15분의 휴식을 부여하며(즉, 105분 근무에 15분 휴식), 전일 당번근무자는 익일에는 일근근무를 지정하여 21:00 이후 귀가를 보장하고, 근무시간을 12시간으로 단축하고, 파출소장으로 하여금 1일 4~6시간 소내근무를 하도록 하고 있다.

경찰청 방법국이 제시한 근무모델은 현행 제도에는 없는 「일근」 개념을 도입하고 당번근무자에게 일근을 부여하여 21:00 이후에 귀가를 보장하고 있다는 점과, 공식적으로 휴식시간을 4시간 부여하여 실근무시간의 감소를 도모하고 있다는 점에 특징이 있다. 그러나 17시간 이상의 근무를 한 상태에서 후반근무자(01:00~09:00)가 4시간의 휴식을 하고 13:00부터 근무를 시작하는 것은 어렵다는 설득력있는 반대의견이 있다. 즉, 09:00에 근무를 마치더라도 30분간의 조회를 하고 귀가하여 아침식사를 하고 잠에 들어가면 최소한 11:00가 되는데, 13:00에 업무를 시작하기 위해 기상하여 점심식사시간과 출근시간을 합하면 실질적인 휴식시간은 없다는 것이다. 따라서, 지역실정에 따라 주간대에는 충분한 휴식시간을 부여하여 18:00 이후로 연장하는 것이 바람직하다.

둘째로, 치안수요가 많은 시간대는 주간보다 야간임에도 불구하고 21:00 이후의 귀가보장은 경찰력 운용에 모순이 있다는 의견이다. 따라서 치안수요가 적은 주간대에 파출소장이 소내근무를 수행하도록 하고 있으므로, 일근근무자는 지역실정에 따라 치안수요가 많은 저녁부터 야간대를 중심으로 근무시키는 것도 검토할 필요가 있다고 생각된다.

셋째로, 지역에 따라서는 관할구역의 1회 순찰에 소요되는 시간이 10여분으로 충분한 지역이 있는 반면에 몇십분이 소요되는 지역도 있다. 그럼에도 불구하고 일률적으로 105분 근무에 휴식 15분이라는 공식을 적용하는 것은 지역실정을 감안하지 않은 방안이라고 생각된다. 물론 휴식시간을 명확하게 함으로써 외근근무의 충실을 기할 필요도 있지만 2시간이라는 고정된 시간개념으로 접근하는 것은 문제가 많다고 생각된다. 실제로 일선 파출소에서는 감찰이 근무일지만을 기준으로 체크한 나머지 불합리 내지 부적절한 경우가 많다고 호소하고 있다. 경찰 상호간에 신뢰가 조성되지 않는다면 경찰과 시민간의 신뢰도 결코 조성될 수 없을

것이다. 따라서 외근근무의 특성을 고려하여 예컨대 치안수요가 많은 시간에는 휴식없이 근무하고 치안수요가 적은 시간에는 충분한 휴식을 부여하는 방식으로 전체 근무시간별 전체 휴식시간이라는 「總量」 개념으로 접근하는 것이 바람직하다 할 것이다.

마지막으로 일선에서는 전일제 근무제를 채택하고 있음에도 불구하고 수사 등의 분야로 전용하는 사례를 흔히 볼 수 있었다. 내근자의 외근화가 추진되어야 할 시점에 흐름을 역행하는 태도는 자중해야 할 것이다.

### ③ 전일제 근무제의 개선에 있어서의 유의사항

전일제 근무제의 문제점의 대부분이 과중근무로 인하여 파생된 것이고 보면, 그 문제점의 근본적인 개선방안은 인원의 충원 밖에 없다. 따라서 다음에 열거하는 내용도 어디까지나 단기적인 미봉책이며 유의사항에 불과하다.

첫째로, 112 순찰차가 배치된 전일제 근무지에는 전·의경이 파출소에 배치되기도 한다. 지역사회 경찰활동이라는 철학으로 보나 주민의 경찰에 대한 이미지 형성에서 보나 전·의경의 파출소 배치는 바람직하지 않으나, 외근근무자가 절대 부족한 현실에서 전·의경이 파출소의 외근활동에 긍정적인 역할을 수행하고 있음도 사실이다. 그런데 문제는 전·의경이 특정파출소에 고정적으로 배치되는 것이 아니라 다중진압 등의 경찰상황이 발생하는 경우에는 그에 동원되고 있다는 점이다. 따라서 전·의경을 파출소에 배치시킨다면 특정파출소에 고정 배치시키고 진압에도 동원시키지 않는 방안을 검토하는 것이 바람직하다고 생각된다.

둘째로, 전일제 근무의 경우에는 「휴게」와 「휴식」의 구분을 없애고 가급적 휴식을 부여하여야 한다는 점이다. 일선에서는 이른바 가면상태로 쉬는 것을 「휴게」로, 그리고 숙면이 가능한 상태를 「휴식」으로 구분하여 사용하고 있다. 그러나 연구진의 방문결과에 의하면 휴식을 부여해도 무관한 경우조차 휴게로 하여 구속하는 경우가 많았다. 이러한 지적에 대해 당해 파출소장도 그 불합리성을 인식하고는 있었지만 상부의 지시 등으로 불가피하다고 답하고 있었다. 결국 일선 파출소장에의 재량권 부여와 관련된 사항이나, 연말연시 등 범죄발생이 우려되는 특별기간이 아닌 한, 2교대제에 있어서는 가급적 휴계를 남용하지 않는 것이 바람직하다고 생각된다.

## (2) 2교대 근무제

## ① 2교대 근무제의 근무형태

2교대 근무제는 격일제로 오전 09:00부터 익일 09:00까지 1일 24시간을 근무한다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 2교대 근무현황

當 日	翌 日
09:00	09:00 09:00
감부 (24시간)	을부 (24시간)
을부 (비 번)	감부 (비 번)

(출처 : 경찰청 방법국)

그리고 근무내역은 파출소별로 조금씩 차이가 있으나(〈표 7〉 참조), 1일 평균 소내 4시간, 외근 15시간(112 순찰 및 8시간의 도보순찰), 식사 1시간, 휴게 4시간으로 이루어지고 있다.

〈표 7〉 2교대 근무제의 근무내역

파 출 소	계 (시간)	소내	112 순찰	도보 순찰	식사	휴게	비 고	
							1 일 근무인원	순찰차
송 파 송파2	24	4	7	8	1	4	8	1
청량리 장 안	24	3	5	11	1	4	9	1
서대문 신촌	24	6	10	3	1	4	8	2
서 초 반 서	24	4	11	4	1	4	7	2
마 포 동 교	24	4	8	7	1	4	7	1

(출처 : 경찰청 방법국)

## ② 2교대 근무제의 문제점

2교대 근무제의 문제점으로는, 첫째로 24시간 근무로 인하여 치안수요가 적은

주간근무에 체력이 소모되어 범죄가 집중적으로 발생하는 심야의 취약시간대 (24:00~04:00)에는 근무가 소홀하게 된다는 점, 둘째로 근무 후 퇴근하여 집에서 낮잠을 자면 그 영향으로 밤에 숙면을 취하지 못하고 다음날 근무하게 되는 경우가 반복되어 근무의 효율성이 저하된다는 점이 지적되고 있다.

③ 2교대 근무제의 개선방안

한편, 경찰청 방법국은 2교대 근무제의 개선방안으로 두가지 모델을 제시하고 있다.

먼저 첫번째 모델은 현행 근무방법을 유지하되 4시간의 휴게 외에 외근근무 105분마다 15분씩 총 2시간의 휴식을 별도로 부여하는 방안이다. 그러나 이 모델은 범죄발생 시간대 등의 지역별 특성을 무시하고 고정된 시간개념으로 대응하고 있다는 점에서 문제가 있다. 따라서 이 모델을 채용한다면 105분마다 15분씩 휴식을 취하게 하는 것이 아니라, 「總量」 개념을 도입하여 치안수요가 적은 시간에는 가급적 휴식을 부여하고 취약시간대에 집중 투입시키는 「중점적인 배치운용」의 방식을 추진하여야 한다.

다음으로 두번째 모델은 당번근무를 아래의 A, B, C 3개조로 편성하여 출퇴근 시간을 달리하는 방안이다(〈표 8〉 참조).

당번 A조: 09:00~익일 09:00 근무(24시간 근무, 휴게 4시간)

당번 B조: 12:00~익일 09:00 근무(21시간 근무, 휴게 2시간)

당번 C조: 09:00~익일 06:00 근무(21시간 근무, 휴게 2시간)

〈표 8〉 2교대 근무제의 개선모델 (경찰청 방법국)

當 日		翌 日	
09:00	09:00	09:00	09:00
12:00	06:00	12:00	06:00
갑 A조		을 C조	
갑 B조		을 A조	
갑 C조		을 B조	
을부 (비번 24시간)		갑부 (비번 24시간)	

이 근무모델은 치안수요를 분석하여 치안수요가 적은 06:00~12:00의 시간대 개념을 근무제도에 도입했다는 점에서 높이 평가할 수 있다. 물론 일부에서는 취약시간대에 중대사고가 발생한 경우에 그에 대처할 수 없다고 문제를 제기하기도 하나, 이웃 파출소와 연계만 된다면 충분히 해소될 수 있을 것으로 판단된다.

즉, 당번근무자가 적은 06:00~12:00의 시간대에 중대사고가 발생한 경우, 인근 파출소에서 당번근무자를 지원하여 조치를 하고, 해당근무자를 연장근무 또는 조기 출근토록하여 상황에 대처하도록 하면 업무공백없이 상황을 처리할 수 있을 것이므로, 2교대제 근무를 실시하고 있는 인근파출소의 지원이 확보된다면 이 근무모델의 시행은 특별한 문제가 없을 것으로 판단된다.

### (3) 3교대 근무제

#### ① 3교대 근무제의 시범실시와 근무형태

3교대 근무제는 「파출소의 열악한 근무환경을 개선하여 점점근무의 활성화를 도모하고, 건강하고 여유있는 모습과 함께 효율적인 근무체계를 마련하여 세계화 시대에 걸맞는 선진경찰로 발전」시키고자 1995년 12월 1일부터 2교대 근무로 운영되고 있던 서울의 602개 파출소 중 60개 파출소를 선정하여 단계별로 확산 시행된 것이다.<sup>18)</sup>

3교대 근무는 휴게없이 12시간의 근무 후 24시간을 쉬는 근무방식으로, 1일 평균 8시간의 주 56시간을 근무하게 된다. 1인 평균 근무내역은 소내 3시간, 112 순찰 4시간, 도보순찰 4시간, 식사 1시간 등으로 이루어진다(〈표 9〉 참조).

〈표 9〉 3교대 근무현황

當 日		翌 日		
09:00	21:00	09:00	21:00	09:00
갑부 (12시간)	을부 (12시간)	병부 (12시간)	갑부 (12시간)	
병부(비번 24시간)		을부(비번 24시간)		

(출처 : 경찰청 방법국)

18) 경찰청 방법국, 「派出所 3交代勤務 實施」, 1995/10 참조.

## ② 3교대 근무제의 문제점

한편 경찰청 방법국이 3교대 근무의 시범실시에 대해 자체 설문조사한 결과에 의하면,<sup>19)</sup>

3교대 근무가 좋다는 의견이 90%를 차지하였으며, 2교대 근무가 좋다는 의견도 6.7%를 차지하였다. 또한 3교대 근무를 선호하는 이유로는 「피로감소」가 59%로 가장 많고, 「시간적 여유」 18%, 「공무원의 당연한 권리」 15%, 「근무보람」 8.0%로 그 뒤를 이었다. 또한 3교대 근무 이후의 근무자세는 「더욱 열심이다」가 84%를 차지하였으며, 「종전과 같다」 15.7%, 「더 나태하다」 0.3%인 것으로 나타났다. 3교대 근무제 시행에 따른 지역방법활동의 효과에 대해서는 「상당한 효과」 58%, 「효과적이다」 38%, 「종전보다 못하다」 4.0%를 각각 나타냈다.

이렇듯 3교대 근무제는 여러 측면에서 바람직한 효과를 나타내고 있을 뿐만 아니라 종전의 2부제에 비해 훨씬 선호되고 있는 것으로 집계되고 있으며, 실제로 연구진이 직접 방문하여 면담조사한 결과로도 외근경찰관의 절대 다수가 3교대 근무를 지지하고 있음을 확인할 수 있었다.

한편, 3교대 근무제의 문제점으로는 우선 근무면에 있어서 ① 1일 2회의 근무교대(09:00, 21:00)로 인하여 업무의 연계성이 미흡하며, ② 야간근무조(21:00~익일 09:00)는 휴식시간 없이 계속 12시간을 근무함으로써 피로가 가중되어 새벽에 졸음 등으로 근무가 태만해질 우려가 있다는 점이 지적되고 있으며, 감독면에 있어서는 파출소장의 비번 및 일근시에 직원교양이나 근무배치 등의 지도감독이 약화된다는 점을 지적하고 있다. 또한 복지면에 있어서는 근무시간의 단축으로 인한 시간외 근무수당의 감축을 지적하고 있다.

## ③ 3교대 근무제의 개선방안

그러나 상기한 문제점은 3교대 근무제의 정착을 향한 과도기적 현상으로서, 시간외 근무수당의 감축문제를 제외하고는 변형운용을 통해 충분히 해소될 수 있다.

3교대 근무로 인한 업무의 연계성 미흡은 기본적으로 교대제 근무가 가지고

19) 경찰청 방법과, 「派出所 3交代勤務 實施結果 報告」, 1996/1 참조.

있는 근본적인 문제라고 할 수 있다. 그러나 이는 주간근무조와 야간근무조의 근무시간을 예컨대 30분 정도 중복시킴으로써 해결될 수 있다. 즉, 현행 3교대 근무제는 근무교대 시간을 오전 9시와 오후 9시로 정하고 있으나, 야간근무조의 근무종료 시각을 오전 9시 15분, 주간근무조의 근무시작 시각을 8시 45분으로 하고, 마찬가지로 주간근무조의 근무종료 시각을 오후 9시 15분, 야간근무조의 근무시작 시각을 오후 8시 45분으로 정하는 것이다(〈표 10〉 참조).

〈표 10〉 변형 3교대 근무제(제안)

구 분	20:45	08:45	20:45	08:45
	09:15	21:15	09:15	21:15
갑 부		갑부 20:45-09:15 (12.5H)		
을 부		을부 08:45-21:15 (12.5H)		
병 부			병부 20:45-09:15 (12.5H)	

그러하여 중복되는 오전 08:45~09:15, 오후 20:45~21:15의 각 30분을 이용하여 업무를 인수인계하고 지도교양을 실시하는 한편, 연장되는 30분의 근무시간에 대해서는 시간외 근무수당을 지급하는 것이다.<sup>20)</sup>

둘째로, 야간근무조가 계속해서 근무함으로써 피로가 과중하다는 문제에 대해 경찰청 방법국은 주간근무를 1시간 늘리고 야간근무를 1시간 줄이는 방안과, 외근근무 2시간마다 15분씩 휴식시간을 부여하는 방안을 마련하고 있다. 기본적으로 전자의 방안에 대해서는 본 연구진도 찬성하지만, 후자의 방안은 경찰사상의 발생시간대를 고려하지 않고 지나치게 형식논리적으로 적용하고자 하고 있다는 점에서 문제가 있다. 그보다는 관할구역의 범죄발생 및 치안수요를 분석하여 취약시간을 분석·결정하고 그 분석결과에 따라 취약시간에는 휴게없이 순찰을 집중시키고 그 이외의 시간대에 교대로 가면을 취할 여유(1-2시간)를 부여하는

20) 경찰청 방법국의 개선모델도 연구진의 제안과 동일하지만, 중복시간을 오전·오후 각각 1시간씩으로 설정하고 있다는 점에서 차이가 난다. 그러나 후술하는 바와 같이 일본의 경우에 주 42시간 근무를 주 40시간 근무로 전환시키기 위해 종래의 근무제도를 변형시켰다는 점을 고려할 때, 중복되는 시간은 가급적 짧게 잡는 것이 바람직하다 할 것이다.

것이 오히려 바람직하다고 생각된다.

셋째로, 근무자에 대한 지도교양이 어렵다는 의견은 파출소장의 능력부족과 부소장의 역할에 대한 자리매김이 되어있지 않은 이유가 작용하고 있다고 본다. 일본의 경우에도 교대제를 취한 이유로 그동안 업무의 연계성 미흡과 지도감독 어려움이 지적되어 왔으나, 최근 파출소장 제도를 신설하여 이 문제의 해결을 도모한 바 있다. 일본에 비해 파출소장은 물론 부소장까지 두고 있는 우리의 현실에서 3교대 근무제의 단점으로 지도감독의 어려움을 거론한다는 것은 3교대 근무제의 이행을 방해하는 무책임한 의견이라 하지 않을 수 없다.

## 2. 순찰제도의 현황 및 문제점

### 가. 도보순찰과 112순찰의 현황 및 문제점

순찰은 크게 도보순찰과 112 순찰로 구분되고 있다. 그러나 우리의 도보순찰은 투입되는 인원이나 시간에서 112 순찰과 거의 동일하거나 미흡한 실정으로, 세계적인 흐름으로 재평가받고 있는 도보순찰의 중요성이 일선에서는 거의 인식되고 있지 못하고 있다. 특히 도시 소재 파출소의 경우, 관할구역이 좁은데도 불구하고 112 순찰차를 배치하고 있으며, 특히 최근 S경찰서 J파출소의 피습사건 이래 소내근무자를 2명으로 늘림으로써 도보순찰의 인원이 감소되고 있는 실정이다.

따라서, 대도시의 파출소의 경우에는 도보순찰만을 담당하게 하고 경찰서 단위의 112 순찰대로 편성하여 실시하되, 경찰서의 관할구역을 수개소의 담당구역으로 구분하여 分班을 설치하고 그들로 하여금 자동차순찰을 담당하게 하는 이른바 「담당구역 차량순찰제」를 실시하는 방안도 검토할 필요가 있다고 생각된다.

### 나. 방법심방의 현황과 문제점

일선 파출소의 경우, 도보순찰서에 주간에는 1~3개소, 야간에는 2~3개소의

것이 오히려 바람직하다고 생각된다.

셋째로, 근무자에 대한 지도교양이 어렵다는 의견은 파출소장의 능력부족과 부소장의 역할에 대한 자리매김이 되어있지 않은 이유가 작용하고 있다고 본다. 일본의 경우에도 교대제를 취한 이유로 그동안 업무의 연계성 미흡과 지도감독 어려움이 지적되어 왔으나, 최근 파출소장 제도를 신설하여 이 문제의 해결을 도모한 바 있다. 일본에 비해 파출소장은 물론 부소장까지 두고 있는 우리의 현실에서 3교대 근무제의 단점으로 지도감독의 어려움을 거론한다는 것은 3교대 근무제의 이행을 방해하는 무책임한 의견이라 하지 않을 수 없다.

## 2. 순찰제도의 현황 및 문제점

### 가. 도보순찰과 112순찰의 현황 및 문제점

순찰은 크게 도보순찰과 112 순찰로 구분되고 있다. 그러나 우리의 도보순찰은 투입되는 인원이나 시간에서 112 순찰과 거의 동일하거나 미흡한 실정으로, 세계적인 흐름으로 재평가받고 있는 도보순찰의 중요성이 일선에서는 거의 인식되고 있지 못하고 있다. 특히 도시 소재 파출소의 경우, 관할구역이 좁은데도 불구하고 112 순찰차를 배치하고 있으며, 특히 최근 S경찰서 J파출소의 피습사건 이래 소내근무자를 2명으로 늘림으로써 도보순찰의 인원이 감소되고 있는 실정이다.

따라서, 대도시의 파출소의 경우에는 도보순찰만을 담당하게 하고 경찰서 단위의 112 순찰대로 편성하여 실시하되, 경찰서의 관할구역을 수개소의 담당구역으로 구분하여 分班을 설치하고 그들로 하여금 자동차순찰을 담당하게 하는 이른바 「담당구역 차량순찰제」를 실시하는 방안도 검토할 필요가 있다고 생각된다.

### 나. 방법심방의 현황과 문제점

일선 파출소의 경우, 도보순찰서에 주간에는 1~3개소, 야간에는 2~3개소의

대상을 지정하여 순찰과 함께 방범심방을 실시하도록 하고 있다. 그러나 일선 파출소에 있어서의 방범심방은 형해화되고 있으며, 그 대상도 거의가 점포나 기업체에 국한되어 일반가정은 거의 실시되고 있지 않은 실정이다.

이는 일본의 巡廻連絡 제도를 도입하여 「방범심방」으로 명명함으로써 그 성격이 「방범진단」으로 고정되어 버린 점에 이유가 있다. 그러나 방범심방규칙 제1조가 규정하고 있는 바와 같이, 방범심방은 경찰관이 관내의 각 가정 등을 방문하여 범죄예방, 청소년선도, 안전사고방지 등의 지도·상담·연락 등을 행하고, 민원사항을 청취하여 주민의 협력을 얻어 예방경찰상의 기초자료를 수집하는데 그 목적이 있다. 결국 관할구역 주민과의 양호한 관계유지와 실태과악에 방범심방의 주된 목적이 있다면, 그 대상은 관할구역내의 기업체는 물론 가정을 당연히 포함시켜야 하는 것이다. 이렇듯 방범심방은 경찰홍보의 가장 기초적인 단계이자, 지역사회경찰활동의 중요한 요소인 것이다.

그런데 최근에는 일선 파출소의 젊은 경찰관을 중심으로 방범심방을 기피하는 경향이 심화되고 있는 등, 방범심방 제도에 대한 근본적인 재검토가 요구되고 있다. 물론 일본에서도 우리와 마찬가지로 순회연락의 기피현상이 나타나고 있으며 이에 대해 그들은 지도교양의 강화를 통해 순회연락을 강화시키고자 하고 있다. 그러나 「지도교양의 강화」라고 하는 슬로건으로 방범심방의 기피현상을 치유할 수 있을지는 의문이다. 따라서 방범심방은 현재 역할과 위치가 명확히 자리매김되고 있지 않은 파출소 부소장으로 하여금 전담케 하고, 그 성과를 지역사회경찰활동에 반영시키는 방안을 검토할 필요가 있다고 생각한다.<sup>21)</sup>

## 다. 담당구역 자율순찰제

### (1) 담당구역 자율순찰제의 실시

경찰은 종래의 순찰함을 이용한 정선순찰제도를 폐지하고 1995년 3월 15일부터 전국적으로 「담당구역 자율순찰제」를 시행하고 있다. 그 주된 내용은 ① 순찰

21) 그 이유와 배경에 대한 자세한 기술은 제V장 4)를 참조 바람.

한·순찰표 싸인제도 폐지, ② 파출소 관할을 2~4개 구역으로 구분하여 개인별로 지정된 담당구역을 중심으로 자율순찰하며, ③ 소내 1인을 제외하고는 전원 거리 순찰 요원화하고, ④ 개인별 근무일지의 작성을 폐지하고 외근경찰관 근무수첩 활용한다는 것이다.

경찰청 방법국이 자체 조사한 설문조사 결과에 의하면,<sup>22)</sup> 자율순찰이 종전보다 좋다는 답변이 87%였으며 종전의 순찰제도로 환원할 의사가 없다는 답변이 85%를 차지하였다. 또한 자율순찰을 선호하는 이유로는 「방법에 효과적」(42%), 「자율근무」(36%), 「신뢰감 조성」(20%)을 들었으며, 자율순찰로 지역주민과의 접촉기회가 많아졌다는 답변이 83%를 차지하는 등, 자율적 책임과 재량을 강화함으로써 외근근무 역량의 강화와 지역방법에 효과적이라는 긍정적인 평가를 받고 있는 것으로 나타났다. 그러나 연구진의 방문조사에서는 지역방법에 효과적이라는 이유보다는 일선 근무자의 자율성이 존중되고 신뢰받고 있다는 점을 들어 자율순찰제를 선호하고 있었다.

## (2) 담당구역 자율순찰제의 문제점

한편, 반면에 동 설문조사에서는 담당구역 자율순찰제의 문제점을 묻는 질문에 「없다」는 답변이 35%로 가장 많았으나, 「파출소장의 임무부여방식」(25%), 「근무해이」(21%)를 드는 의견도 많았다. 그리고 순찰을 缺略한 사례가 있는지의 질문에 대해서도 「없다」가 53%를 차지하였으나, 「1~2번 있다」가 26%, 「다소 있다」가 21%를 차지하여 원거리나 고지대, 심야·우천시에 순찰을 생략하는 사례가 있는 것으로 나타나고 있다.

담당구역 자율순찰제를 고찰하기 위해서는 일반적으로 구분되어 사용되고 있는 않으나, 담당구역책임제와 자율순찰제로 구분하여 살펴 볼 필요가 있다. 다시 말하면, 담당구역 자율순찰제란 「담당구역 책임제」와 「자율순찰제」가 결합된 개념이다.<sup>23)</sup>

22) 경찰청 방법국, 「자율순찰 실시에 따른 설문조사 결과분석 결과」, 1996/2.

23) 관할구역과 담당구역의 구분은 일본의 「所管區」와 「受持區」의 구분에서도 찾아볼 수 있다.

먼저, 담당구역 책임제에 대한 문제점으로는 면단위 파출소나 적은 인원으로 운영되고 있는 파출소의 경우에는 현실적으로 실시하기 어렵다는 반론이 제기되고 있다. 즉, 면단위 파출소의 경우 치안수요가 면소재지에 집중되어 있는 지역에서는 담당구역의 구분이 무의미하며, 5인 이하(소장 1명, 전일 당번근무자 2명, 비번 1명, 소내 1명, 순찰 및 휴게 1명)로 운영되고 있는 전체 832개소(4.1%)의 파출소에서는 근무인원이 적어서 실시할 수 없으므로 담당구역 책임제는 지방청에 위임하거나 아예 없애야 된다는 것이다.

담당구역 책임제를 「순찰」책임구역으로 이해한다면 실제로 소수인원의 파출소나 면소재지의 파출소에서는 현실적으로 실시가 불가능하므로, 이 경우에는 종래대로 담당구역 책임제가 아니라 관할구역 책임제의 개념으로 접근할 수 밖에 없다는 점에서 설득력이 있다. 하지만 담당구역 책임제의 본래 취지는 결코 「순찰」을 위한 책임구역이 아니며 실태를 파악해야 할 책임구역이기도 하다. 따라서 각 외근경찰관의 담당구역으로 구분하여 그 실태를 파악하게 하기 위한 구역으로 담당구역을 이해한다면, 면소재지에 위치한 파출소이든 근무자가 소수인원이든 관계없이 담당구역 책임제를 실시할 수가 있는 것이다.

그런데 최근 경찰청은 담당구역 책임제를 지양하고 취약구역·순찰요점 중심의 자율순찰을 실시하도록 하였다. 이는 담당구역 책임제를 담당구역 「순찰」책임제로만 파악한 결과이다. 담당구역 책임제에 대한 보다 심도있는 고찰이 요구되지만, 어쨌든 담당구역 책임제와 취약구역·순찰요점 중심의 자율순찰은 결코 모순되는 개념이 아니라 양립될 수 있는 개념이라는 점만은 주의하여야 할 것이다.

한편, 자율순찰제에 대해서는 두가지 측면으로 분리하여 고찰할 필요가 있다. 즉, 「자율성(신뢰성)」이라는 측면과 「순찰요점」이라는 측면이다. 이미 전술한 바

---

즉, 「受持區」란 「所管區」를 파출소 근무자수에 따라 분할하여 각 근무자가 질서를 유지하고 거주자의 실태를 파악하기 위해 할당받은 일정범위의 지역으로서, 「所管區」는 우리의 관할구역에 해당하고 「受持區」는 담당구역에 해당하는 개념인 것이다. 受持區(담당구역)라는 개념은 외근경찰이 각자의 受持區를 직무의 「場」으로 하여 경찰활동의 기반역할을 수행하고, 경찰의 종합기능을 강화시키기 위해 受持區의 실태를 파악하고 그것을 자료화함으로써 전부경찰의 활동에 활용하고자 하는 목적하에 1957년의 「外勤警察の意義と運營の方策」에서 처음으로 도입되었다. 村山眞維, 『警邏警察の研究』(1990) 157면 참조.

와 같이 일선 근무자들은 방법에 효과적이고(42%), 자율근무(36%)와 신뢰감 조성(20%)을 이유로 자율순찰을 선호하고 있는데, 이 중 자율근무와 신뢰감 조성은 「자율성(신뢰성)」의 측면이고 방법효과는 「순찰요점」의 측면에 해당한다고 할 수 있을 것이다.

먼저, 자율순찰제가 「신뢰성」 제고에 있어서 큰 역할을 한다는 점은 분명하다. 그럼에도 불구하고 아직 우리 경찰은 지휘감독자와 일선 근무자간에 확고한 신뢰관계가 구축되고 있지 못하며 자율성에 대해서도 상당한 괴리가 있다. 특히 연구진의 면담조사에 의하면, 한편으로는 재량권의 확대를 강력하게 호소하면서도 부하직원에 대해서는 신뢰를 하지 못하는 일선 파출소장의 모순된 반응을 엿볼 수 있었다. 일선 파출소장의 재량권 이양은 지역사회 경찰활동의 중요한 요소로서 적극적으로 고려할 사항이지만, 경찰조직 상하간의 신뢰구축이 선결되지 않고서는 결코 어려울 것이다.

다음으로 「순찰요점」이란 효과적인 순찰을 실시하기 위해 관할구역의 치안수요 및 경찰대상의 분포 등 지역실태를 고려한 사건·사고의 다발지점 및 경계경비 혹은 교통의 요점 등, 중점적으로 순찰을 요하는 장소·시설 등을 말한다. 「순찰요점」의 자율순찰은 특정 시간대에 가장 순찰을 요하는 지역에 대해 순찰요점을 체크하면서 순찰하는 구역순찰의 일종으로, 형식적인 순찰로 그칠 우려가 있는 정선순찰과 달리 지역실태에 적합한 순찰활동을 할 수 있다는 장점이 있다.<sup>24)</sup>

순찰요점을 중심으로 한 순찰을 위해서는 관할구역의 실태를 정확히 파악하는 것이 선결과제가 된다. 일부 파출소에서는 관할구역의 경찰대상, 범죄다발지역, 특별경계지역, 교통상의 요충지 등 장소별 실태파악 작업이 실천에 옮겨지고 있다.(그림 1)<sup>25)</sup>참조). 그러나 계절·요일·시간 등의 시간별 실태파악은 이루어지

24) 外勤務研究會 編(警察廳刑事局保安部外勤務課 監修), 『外勤務警察の基本と實務』(令文社, 1991) 68면 참조.

25) 본 그림은 전안경찰서 동부파출소가 순찰요점과 코스 계획을 위해 작성한 「자율방법순찰」을 전제한 것이다. 관할구역의 면적과 인구, 파출소의 인력과 장비, 우범지역, 관찰보호대상자, 방법심방 대상을 세밀하게 조사하고 있으며, 7개 구역으로 세분하여 순찰요점과 코스를 지도로 표시하고 있었다.

지 않고 있어 아직은 과학적인 분석에 이르지 않은 상태이며, 「순찰」에만 초점을 맞추었을 뿐 장애인이나 독거노인 등 서비스를 요하는 대상에 대해서는 거의 파악되고 있지 않다. 따라서 관할구역의 실태파악을 위한 기본 매뉴얼을 작성·배부함으로써 실태파악의 요점과 요령을 교육시킬 필요가 있을 것이다.

관할구역의 실태를 파악함으로써 파출소장의 개인별 업무부여가 명확해지고 단시간에 끝낼 수 있으며 근무관리의 감독도 용이해진다. 또한 경험과 감각에 의존해 왔던 종래의 태도에서 벗어나 각종 요소를 자료화시킴으로써 잦은 인사이동과 개인의 능력차이로 인해 초래되는 문제점도 극복할 수 있다는 이점도 있다.

자율순찰을 지향하는데 있어서 중요한 점은 근무평가 방식의 전환이다. 자주적이고 적극적인 경찰활동을 지향하기 위해서는 파출소마다 그 지역이 안고있는 당면과제를 설정케 하고 그 문제의 해결상태를 객관적으로 측정하는 것도 하나의 방안이 될 것이다. 순찰이란 결국 지역의 안전을 유지·확보하기 위한 활동이지 그 자체에 의미가 있는 것은 아니기 때문이다. 종래와 같은 검거위주의 건수주의는 경찰에 대한 반감을 사기 쉬우며 외근경찰관의 「자율」을 저해하게 된다는 점을 망각해서는 안될 것이다.



제1구역

(원형 6. 7. 16동)

순찰요점

로얄비둘기APT → 천안농고 → 남산초등학교

〈그림 1〉 순찰요점을 중심으로 한 순찰(천안경찰서 동부파출소)

## IV. 日本의 派出所 勤務制度

일본은 1992년 5월부터 국가공무원에 대하여 주 40시간 근무제가 도입되었다. 그에 수반하여 현재 경찰직원을 포함한 각 都道府縣의 지방공무원에 대해서도 주 40시간 근무제가 실시되고 있다.

일본에 있어서 경찰관에 대한 주 40시간 근무제의 도입은 단지 「근로시간 단축」이라는 사회조류의 부응에 그치지 않고, 치안유지라고 하는 중책을 수행하기 위해 불철주야 활동하고 있는 경찰관의 건강과 근무의욕을 유지·증진시켜 그 직책을 완수하도록 한다는 점에 큰 의미를 두고 있다. 그러나 일본의 경우에도 최근 행정·재정개혁의 움직임과 장기간의 불황으로 경찰관을 증원하지 못하고 있으며, 증원이 이루어지지 않은 상황에서의 근무시간 단축이 날로 증가하는 치안수요에 대처할 수 있는 것인지 전반적인 경찰운영에 근본적인 재검토가 요구되고 있다. 즉, 경찰활동의 기반을 지탱하고 있는 지역경찰관에 대한 주 40시간 근무제의 도입은 종전의 주 42시간 근무제에 비하여 단순계산으로 21분의 1( $(42-40)/42$ )의 경제력이 삭감되는 것일 뿐만 아니라, 일근자를 전제로 한 종래의 운용이 불가능해지는 등의 각종 영향을 낳고 있는 것이다.

종래 일본의 외근경찰관 근무제도는 「4부 2교대제」<sup>26)</sup>를 채용한 경시청을 제외하고는 道府縣 경찰은 3부제를 채용하여 왔으나, 후술하는 바와 같이 주 40시간

26) 일본의 근무제도에 있어서 「部」란 근무를 달리하는 그룹이 몇 개 있는지를 나타내며, 「교대」란 하루의 당번근무를 몇 개의 그룹이 분담하는지를 나타낸다. 예컨대 「3부 2교대제」란 근무자를 세 그룹으로 구분하고 하루의 당번근무를 「晝勤」과 「夜勤」의 둘로 나누어, 각 그룹이 순차적으로 「晝勤」과 「夜勤」을 분담하는 근무제를 말한다. 또한 하루의 당번근무가 1개 그룹에 의해 담당되는 근무제에는 따로 「교대」라는 용어를 붙이지 않았다. 다만, 일본에서는 「교대」라는 용어 대신에 「교체」라는 용어를 사용하는 것이 통례이나, 생소한 느낌을 주므로 「교대」라는 용어를 사용하기로 하였다. 일본 지역경찰관의 근무제도에 관해서는 주로 越智浩, 「週40時間勤務制に對應する交替制地域警察官の新たな勤務制について」, 『警察學論集』제46권 제1호(1993), 45면 이하를 참조함.

으로 근무가 단축됨에 따라 그에 맞추기 위해 새로운 근무제를 도입하고 있다.

일본의 외근경찰관의 근무제도도 시대의 추이에 따라 지금까지 여러 형태로 변천되어 왔다. 이에 경시청의 근무제도 변천과정을 중심으로, 일본의 외근경찰관 근무제도를 살펴 보기로 한다.

## 1. 警視廳 외근경찰관의 근무제 변천<sup>27)</sup>

### 가. 메이지(明治)유신부터 다이쇼(大正)시대까지

일본 근대경찰제도의 효시로 경시청이 창설된 1874년 당시에는 「巡邏査察」 등 소외활동에 중점을 두어 「3부 2교대제」를 채용하였다(〈표 11〉 참조).

〈표 11〉 3부 2교대제

	제1일	제2일	제3일
晝勤 (AM 8~PM 8)	甲部 (3명)	乙部 (3명)	丙部 (3명)
夜勤 (AM 8~PM 8)	丙部 (3명)	甲部 (3명)	乙部 (3명)
非番	乙部 (3명)	丙部 (3명)	甲部 (3명)
補缺	예비요원 (3명)	예비요원 (3명)	예비요원 (3명)

당시에는 지금처럼 건물로 된 교番이 아니라 초소 형태의 「交番所」가 있었으며 그곳에 3명이 근무하였다. 그리고 「屯所」에서 매 시간마다 1명을 차출하여 30분간 순찰하면서 交番所로 갔다가, 귀대할 때에는 다른 경로를 순찰하면서 屯所로 돌아와 1시간 휴게하는 형태였다.

27) 警視廳警ら部警ら總務課 編集・發行, 「外勤警察活動」 제36권 제12호 참조.

그 후 1881년 1월 헌병제도가 창설되어 경찰관과 시내를 합동순찰하게 되자, 순사의 정원이 6,000명에서 3,160명으로 감소하였다. 그 결과 종래의 「3부 2교대제」를 유지할 수 없게 되어 「2부제」(1일 당번근무)로 변경되었다. 그리고 그에 수반하여 종래의 「交番所」 대신 「巡查交番所」가 설치되고 1881년 3월 「巡查派出所」로 개칭되었다. 이렇게 함으로써 파출소를 거점으로 하여 「巡邏」, 「見張」(立番), 休息을 반복하는 현행 파출소제도가 정비되었으며, 이러한 제도는 1919년까지 지속되었다.

#### 나. 戰前

1919년 8월 「巡查勤務規定」이 개정되어 종래의 2부제가 다시 3부 2교대제로 복귀되었다. 치안수요가 급증하여 非番日에도 출근해야 할 정도로 경계단속이 증가함으로써 근무자의 피로가 누적되고 업무능률이 저하하였기 때문에 3,000명의 순사가 증원되었던 것이다.

1925년 3월에는 경찰관의 교양철저와 규율유지를 위해 제차 「巡查勤務規定」이 개정되었다. 그에 수반하여 교대회수가 많고 근무능률이 저하하는 것을 막기 위해 「3부 2교대제」 대신에 「3부제」(1일 당번근무)가 채용되었는데 이 제도는 1946년까지 지속된다.

#### 다. 戰後

종전이 되자 전쟁으로 인한 재난과 경제사정 악화로 인하여 민심이 황폐해지고 폭동과 범죄가 급증하였다. 그런데 이러한 치안정세에 대응하는 파출소근무자의 피폐가 뚜렷하였기 때문에 1946년 8월 「勤務制度實施要項」이 개정되어, 제1당번, 제2당번, 비번으로 이루어지는 3부 2교대제가 채용되게 된다(표 12 참조). 그리고 이로써 야근자(제2당번)의 구속시간은 16시간으로 단축된다.

〈표 12〉 3부 2교대제

제1당번	제2당번	非 番
(AM 8~PM 6)	(PM 5~AM 9)	

그런데 그 후에도 사회질서가 문란하고 소요사건과 흉악범죄가 잇달아 발생하였기 때문에, 1947년 8월 종래의 3부 2교대제 대신에 경비 및 일제단속에 대처하는 日勤者를 확보할 수 있는 4부 2교대제를 채용한다(〈표 13〉 참조).

〈표 13〉 4부 2교대제

제1당번	제2당번	非 番	日 勤
(AM 8~PM 6)	(PM 5~AM 9)		(AM 9~PM 4)

그러던 중 연합군총사령부(GHQ)는 1951년 4월 미국식 「패트롤(patrol) 제도」를 실시한다. 이 패트롤 제도는 순찰근무자와 파출소근무자를 명확히 구분하여 패트롤 근무자는 관할구역의 순찰에 전념케 하고 파출소 근무자는 파출소에서의 立番 등에 전념케 하는 방식으로, 패트롤 근무자 및 파출소 근무자 모두 「4부 3교대제」로 근무하였다. 다만, 주 단위로 교대시켜 제1당번을 1주일간 계속하고 다음 근무로 옮기는 것이다. 그러나 패트롤 제도는 미군에 의해 일방적으로 강요된 것으로 일본의 실정에 맞지 않다고 하여 1954년 3월 다시 「4부 2교대제」(〈표 13〉)를 채용한다.

그리고, 1954년 7월 新警察法의 시행에 따라 1955년 3월부터 「3부 2교대제」를 채용한다(〈표 14〉 참조).

〈표 14〉 3부 2교대제

제1당번	非 番	日 勤
(AM 8:30~익일 AM 10)		(AM 9~PM 5:15)

라. 1970년대 이후

1972년 9월 주야를 불문하고 발생하는 사건·사고 및 警備상황에 대응하는 한편 근무시간을 단축하고 가두활동을 강화하기 위해 경시청은 다시 「4부 2교대

제」로 전환한다.

종래의 3부제하에서는 파출소 근무자는 일근, 당번, 비번을 3일마다 반복하였다. 파출소근무는 당번일에 행해졌는데 근무시간이 24시간 이상에 달하여 근무조건을 개선할 필요가 있었던 것이다. 또한 「24시간 상주체제의 확립」의 요청에 따라 야간 근무체제를 강화시킬 필요가 있었으나, 당번일에 오전 10시부터 파출소에서 근무를 개시하는 3부제는 야간의 효율적인 근무를 기대할 수 없다고 인식되었기 때문이다. 이에 이를 개선하고자 일근, 제1당번, 제2당번, 비번을 4일마다 반복하는 4부제근무를 채용하였다. 이처럼 4부제는 야간에 근무해야 하는 제2당번의 근무개시 시각을 오후 3시로 대폭 늦춤으로써 야간근무로 인한 피로를 경감시키려고 하였던 것이다.

4부제의 근무는 <표 15>와 같이 일근은 오전 9시부터 오후 5시 15분까지의 사이에 7시간 30분을 근무하며, 제1당번은 오전 8시 30분부터 오후 5시 15분까지의 사이에 8시간 근무를, 그리고 제2당번은 오후 3시부터 다음날 오전 10시의 사이에 14시간 근무한다.

<표 15> 「4부 2교대제」(경시청)

제1당번	제2당번	非 番	日 勤
(8:30~17:15)	(15:00~10:00)		(9:00~17:15)

그러나 4부제의 채용은 경찰관이 증원되지 않은 채 도입되었기 때문에 외근경찰 운영에 몇가지 변화를 가져왔다. 즉, 3부제에서는 警邏課의 인원을 3개의 警邏係로 분할하여 교대로 근무에 임하게 하였으나, 4부제에서는 4개의 警邏係로 분할됨으로써 1개 경라계당 인원이 3부제에 비해 25% 감소된 것이다. 4부제를 채용할 때에 가장 우려한 것은 바로 이러한 대폭적인 인원감소가 경찰력의 저하를 초래하지 않는가 하는 점이었다.

이에 각 警邏係의 인원감소에 대한 제도상의 대응조치로서 파출소 배치인원을 조정하고 連絡派出所<sup>28)</sup>를 3부제보다 약 5할 증가시키는 한편, 야간에 있어서의

28) 예컨대 서로 인접하는 A, B의 파출소 중에서 A 파출소의 근무자를 B 파출소로 집중시키

신속한 사안인계, 그리고 경찰본부 자동차정라대에 의한 경찰서 지원체제의 강화 조치를 취하였다.

한편, 4부제 채용으로 각 警邏係당 인원이 3부제에 비해 25% 감소되었으나 오전 9시부터 오후 3시까지의 주간시간대를 제외하고는 1일의 實動率이 거의 감소하지 않았다. 오히려 문제는 오후 10시부터 오전 7시까지의 야간시간대의 실동율의 감소인데, 이에 대해서는 「근무자의 에네르기」로 충분히 보전될 수 있을 것으로 기대되었다. 즉, 외근경찰관이 희망하였던 4부제의 채용은 정신적인 면에서 근무의욕을 증대시켰으며 야간근무의 개시시간을 오후 3시로 대폭 늦춤으로써 육체적으로도 강도높은 야간활동이 가능할 것이라고 판단한 것이다.

이러하여 근로조건 개선과 야간경찰력의 강화라는 목적으로 채용된 4부제는 일단 그 목적을 달성하게 된다. 즉, 3부제에서의 가혹한 24시간 근무를 폐지함으로써 근무조건을 개선시켰으며,<sup>29)</sup> 실질적으로 투입되는 노동력을 주간에서 야간으로 이동시킴으로써 야간의 순찰활동을 강화할 수 있게 된 것이다.

## 2. 종래의 道府縣 외근경찰의 근무제

道府縣에서는 1966년 1월까지 2부제를 채용하였으나, 순차적으로 3부제로 이행하여 1976년 4월부터 3부제로의 이행이 완료되었다.

3부제는 <표 16>과 같이 일근은 오전 8시 30분부터 오후 5시 15분까지의 사이에 8시간을 근무하며, 당번은 오전 8시 30분부터 다음날 오전 8시 30분까지의 사이

B 파출소를 기점으로 순찰활동을 강화하는 경우에, 근무자가 없어지는 A 파출소를 「連絡派出所」라고 하며 근무자가 집중되는 B 파출소를 「據點派出所」라고 한다. 「據點派出所」는 1962년 경시청에서 최초로 실시된 후 전국으로 확대된 것으로, 파출소·주재소의 분례합이 주민의 반대에 부딪쳐 용이하게 추진되지 못하자 주로 야간의 순찰활동 강화를 목적으로 채용된 것이다. 杉形博, 「最近における外勤警察運営上の施策について」, 『警察學論集』 제22권 10호(1969) 46-53면 참조.

29) 4부제는 3부제에 비해 보다 짧은 시간에 보다 집약적인 업무수행을 요구하기 때문에, 일부 외근경찰관 중에는 「3교대가 오히려 편했다」는 의견도 있었다. 村山眞維, 『警邏警察の研究』(1990) 171면 참조.

신속한 사안인계, 그리고 경찰본부 자동차정라대에 의한 경찰서 지원체제의 강화 조치를 취하였다.

한편, 4부제 채용으로 각 警邏係당 인원이 3부제에 비해 25% 감소되었으나 오전 9시부터 오후 3시까지의 주간시간대를 제외하고는 1일의 實動率이 거의 감소하지 않았다. 오히려 문제는 오후 10시부터 오전 7시까지의 야간시간대의 실동율의 감소인데, 이에 대해서는 「근무자의 에네르기」로 충분히 보전될 수 있을 것으로 기대되었다. 즉, 외근경찰관이 희망하였던 4부제의 채용은 정신적인 면에서 근무의욕을 증대시켰으며 야간근무의 개시시간을 오후 3시로 대폭 늦춤으로써 육체적으로도 강도높은 야간활동이 가능할 것이라고 판단한 것이다.

이러하여 근로조건 개선과 야간경찰력의 강화라는 목적으로 채용된 4부제는 일단 그 목적을 달성하게 된다. 즉, 3부제에서의 가혹한 24시간 근무를 폐지함으로써 근무조건을 개선시켰으며,<sup>29)</sup> 실질적으로 투입되는 노동력을 주간에서 야간으로 이동시킴으로써 야간의 순찰활동을 강화할 수 있게 된 것이다.

## 2. 종래의 道府縣 외근경찰의 근무제

道府縣에서는 1966년 1월까지 2부제를 채용하였으나, 순차적으로 3부제로 이행하여 1976년 4월부터 3부제로의 이행이 완료되었다.

3부제는 <표 16>과 같이 일근은 오전 8시 30분부터 오후 5시 15분까지의 사이에 8시간을 근무하며, 당번은 오전 8시 30분부터 다음날 오전 8시 30분까지의 사이

B 파출소를 기점으로 순찰활동을 강화하는 경우에, 근무자가 없어지는 A 파출소를 「連絡派出所」라고 하며 근무자가 집중되는 B 파출소를 「據點派出所」라고 한다. 「據點派出所」는 1962년 경시청에서 최초로 실시된 후 전국으로 확대된 것으로, 파출소·주재소의 분례합이 주민의 반대에 부딪쳐 용이하게 추진되지 못하자 주로 야간의 순찰활동 강화를 목적으로 채용된 것이다. 杉形博, 「最近における外勤警察運営上の施策について」, 『警察學論集』 제22권 10호(1969) 46-53면 참조.

29) 4부제는 3부제에 비해 보다 짧은 시간에 보다 집약적인 업무수행을 요구하기 때문에, 일부 외근경찰관 중에는 「3교대가 오히려 편했다」는 의견도 있었다. 村山眞維, 『警邏警察の研究』(1990) 171면 참조.

에 16시간 근무를 행한다.

〈표 16〉 3부제(都道府縣)

당 번	非 番	日 勤
(8:30~8:30)		(8:30~17:15)

그리고 「3부제」의 구체적인 근무형태는 다음과 같이 이루어진다(〈표 17〉 참조).

〈표 17〉 道府縣의 「3부제」

구 분	제1주							제2주							제3주						
	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토
A반	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日
B반	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非
C반	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當

주 : 기호는 當은 당번을, 非는 비번을, 그리고 日은 일근을 각각 나타낸다.

일근일 7일 중에서 1.75일은 일근이며, 나머지 5.25일은 휴일이 되도록 지정한다.

### 3. 근무시간의 단축과 그에 따른 근무제의 변경

1970년대부터 일본 정부는 민간기업의 근로시간 단축(토일 휴무)의 동향에 따라 국가공무원의 주휴 2일제 실시를 검토하기 시작하였으며, 그 결과 1981년 3월부터 4週5休制(주 43시간 근무제)가, 그리고 1988년 4월부터 4週6休制(주 42시간 근무제)가 시행되었다.

또한 경찰공무원을 비롯한 지방공무원에 대해서는 국가공무원에 준하여 단계적으로 근무시간을 단축시켜, 1992년 12월 1일 카고시마縣을 마지막으로 전국의

에 16시간 근무를 행한다.

〈표 16〉 3부제(都道府縣)

당 번	非 番	日 勤
(8:30~8:30)		(8:30~17:15)

그리고 「3부제」의 구체적인 근무형태는 다음과 같이 이루어진다(〈표 17〉 참조).

〈표 17〉 道府縣의 「3부제」

구 분	제1주							제2주							제3주						
	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토
A반	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日
B반	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非
C반	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當	非	日	當

주 : 기호는 當은 당번을, 非는 비번을, 그리고 日은 일근을 각각 나타낸다.

일근일 7일 중에서 1.75일은 일근이며, 나머지 5.25일은 휴일이 되도록 지정한다.

### 3. 근무시간의 단축과 그에 따른 근무제의 변경

1970년대부터 일본 정부는 민간기업의 근로시간 단축(토일 휴무)의 동향에 따라 국가공무원의 주휴 2일제 실시를 검토하기 시작하였으며, 그 결과 1981년 3월부터 4週5休制(주 43시간 근무제)가, 그리고 1988년 4월부터 4週6休制(주 42시간 근무제)가 시행되었다.

또한 경찰공무원을 비롯한 지방공무원에 대해서는 국가공무원에 준하여 단계적으로 근무시간을 단축시켜, 1992년 12월 1일 카고시마縣을 마지막으로 전국의

경찰공무원에게 주 40시간 근무제가 도입되었다.<sup>30)</sup>

이에 道府縣 경찰은 근로시간의 단축방침에 따라 근무제도를 개선하게 된다. 특히 외근경찰관의 근무제에 대해서는 경계력을 저하시키지 않는 범위내에서(즉 당번자를 감소시키지 않는 범위내에서), 외근경찰관의 일근근무일을 「근무를 요하지 않는 날」로 지정하여 휴일을 부여하거나 혹은 「근무를 요하지 않는 시간」을 지정함으로써 근무시간을 주 40시간으로 조정하였다.

일근 근무일을 「근무를 요하지 않는 날」로 지정함으로써 근무시간을 주 40시간으로 단축하는 방법은 경계력이 저하되지 않는다는 측면에서 유리하였다. 그러나 월요일부터 토요일까지 근무하는 통상근무자(예컨대 專務者)는 근무시간 단축에 따라 연휴를 취득할 수 있는데 반하여, 외근경찰관은 여전히 연휴를 취득할 수가 없다는 문제점이 있었다.

#### 4. 외근경찰관의 새로운 근무제

##### 가. 근무제의 책정지침

1992년부터 실시된 주 40시간 근무제를 위해 각 都道府縣 경찰은 외근경찰관의 근무제를 변경하게 되는데, 새로운 근무제를 책정함에 있어서의 유의사항으로서 다음과 같은 책정지침이 하달되었다.

첫째로, 「4週 8休」(주 40시간 근무제)를 확보하고 연휴를 확보할 수 있는 근무제를 책정하라는 것이다. 이 원칙에 맞추려면 3부제를 기본으로 하면서 주 40시간 근무제에 대응하여 일근을 줄이거나 휴일을 줄이는 종래의 방법은 적절하지 않게 되어 별도의 방안을 모색할 필요가 생겼다.

둘째로, 가급적 경계력이 감소되지 않는 근무제를 책정하라는 것이다. 동일한 인원으로 주 42시간의 근무제를 주 40시간의 근무제로 이행하는 것은 단순계산

30) 高橋清孝, 「地域警察刷新のための各種推進状況について」, 『警察學論集』제46권 1호(1993) 23면 참조.

경찰공무원에게 주 40시간 근무제가 도입되었다.<sup>30)</sup>

이에 道府縣 경찰은 근로시간의 단축방침에 따라 근무제도를 개선하게 된다. 특히 외근경찰관의 근무제에 대해서는 경계력을 저하시키지 않는 범위내에서(즉 당번자를 감소시키지 않는 범위내에서), 외근경찰관의 일근근무일을 「근무를 요하지 않는 날」로 지정하여 휴일을 부여하거나 혹은 「근무를 요하지 않는 시간」을 지정함으로써 근무시간을 주 40시간으로 조정하였다.

일근 근무일을 「근무를 요하지 않는 날」로 지정함으로써 근무시간을 주 40시간으로 단축하는 방법은 경계력이 저하되지 않는다는 측면에서 유리하였다. 그러나 월요일부터 토요일까지 근무하는 통상근무자(예컨대 專務者)는 근무시간 단축에 따라 연휴를 취득할 수 있는데 반하여, 외근경찰관은 여전히 연휴를 취득할 수가 없다는 문제점이 있었다.

#### 4. 외근경찰관의 새로운 근무제

##### 가. 근무제의 책정지침

1992년부터 실시된 주 40시간 근무제를 위해 각 都道府縣 경찰은 외근경찰관의 근무제를 변경하게 되는데, 새로운 근무제를 책정함에 있어서의 유의사항으로서 다음과 같은 책정지침이 하달되었다.

첫째로, 「4週 8休」(주 40시간 근무제)를 확보하고 연휴를 확보할 수 있는 근무제를 책정하라는 것이다. 이 원칙에 맞추려면 3부제를 기본으로 하면서 주 40시간 근무제에 대응하여 일근을 줄이거나 휴일을 줄이는 종래의 방법은 적절하지 않게 되어 별도의 방안을 모색할 필요가 생겼다.

둘째로, 가급적 경계력이 감소되지 않는 근무제를 책정하라는 것이다. 동일한 인원으로 주 42시간의 근무제를 주 40시간의 근무제로 이행하는 것은 단순계산

30) 高橋清孝, 「地域警察刷新のための各種推進状況について」, 『警察學論集』제46권 1호(1993) 23면 참조.

으로 21분의 1의 경계력이 삭감되게 된다. 따라서 새로운 근무제를 책정할 때에는 경찰사상의 발생을 감안하여 진정으로 경계력이 요구되는 시간대 및 요일에 근무하게 하면서, 아울러 근무제를 탄력적으로 운용하여 경계력 삭감에 의한 영향을 최소한으로 줄여야 한다는 것이다.

셋째로, 지도감독 체제가 충분히 확보되는 근무제를 책정하라는 것이다. 주 40시간 근무제로 이행함으로써 외근간부가 부하와 접촉하는 시간이 줄어 지도감독 기능의 저하가 우려되며, 근무일에 따라 공동근무자가 바뀌는 근무제를 도입하게 되면 근무자간의 공동의식이 떨어져 사건·사고에 대한 즉응능력이 저하될 우려가 있다. 따라서 종전보다 지도감독체제를 강화시키면서 근무일에 따라 공동근무자가 바뀌는 새로운 근무제를 도입하는 경우에는 파출소장제를 도입하는 등 충분히 지도감독을 할 수 있는 조치를 취하여야 한다고 하였다.<sup>31)</sup>

넷째로, 상기한 세가지 조건을 충족하면서 근무자의 과로가 적은 근무제를 책정하라는 것이다. 예컨대 「당번, 비번, 당번, 비번, 일근(or 휴일), 일근(or 휴일)」의 6교대제와 같이 당번이 항상 연속되어 근무자에게 과로를 안겨줄 우려가 있는 근무제의 도입은 가급적 피해야 한다는 것이다.

다섯째로, 「일근자의 확보」는 지역실정과 근무내용 등을 고려하여 결정한다는 점이다. 새로운 근무제를 책정함에 있어서 「일근자의 확보」여부는 지역실정과 근무내용 등을 고려하여 결정하며, 반드시 일근자가 필요한 때에만 일근자를 확보해야 한다는 것이다. 그리하여 예컨대 순회연락을 담당할 일근자가 필요한 경우에는 일근자를 확보하여야 하나, 일근자를 轉用勤務<sup>32)</sup>시킬 것을 전제로 일근자를 확보하는 근무제는 책정해서는 안된다는 것이다.

31) 일본에는 본래 파출소장이라는 직책이 존재하지 않았으나 1992년 4월 1일부터 경찰청이 지정한 16개 道府縣 32개 경찰서에서 파출소장제도가 시행되기 시작하였다. 그밖에 각 縣의 실정을 감안하여 도입이 가능하다고 판단되는 11개 道府縣 37개 경찰서도 경찰청안에 의한 파출소장제도를 시험 운용하고 있다. 高橋清孝, 「地域警察刷新のための各種推進狀況について」, 『警察學論集』제46권 1호(1993) 29면, 31--32면 참조.

32) 전용근무란 간수, 호송, 숙직, 수사본부요원 등과 같이 외근경찰관이 기본근무 및 특별근무 이외의 근무에 종사하는 경우를 말하며, 전용근무는 외근근무에 해당하지 않는다.

### 나. 새로운 근무제

1992년 12월 현재, 전국의 都道府縣 경찰은 주 40시간 근무제에 대응하여 외근경찰관의 새로운 근무제를 실시하고 있으며, 새로운 근무제를 책정함에 있어서는 전술한 책정지침 외에 都道府縣의 넓이, 경찰관 정원, 치안수요 및 기타 사정이 감안되었다.

또한, 종전의 「외근경찰운영규칙」에는 외근경찰관이 상당수 확보된 경우에는 部制로 운영하도록 규정하고 있었으나(외근경찰운영규칙 제6조 후단), 개정된 「지역경찰관운영규칙」에서는 지역실정에 따라 지역경찰관을 유연하게 운영할 수 있도록 部制에 관한 규정이 삭제되었다. 이는 사건·사고의 발생상황 등을 감안하고 지역의 실정에 따라 가장 적절한 방법으로 외근경찰관을 운용시키려는 취지이다.<sup>33)</sup>

새로운 근무제의 예를 살펴 보면 다음과 같다.

#### (1) 경시청

경시청은 1992년 7월부터 「新 4부 2교대제」를 채용하고 있다. 「新 4부 2교대제」는 종전의 「4부 2교대제」중에서 제2당번을 오전에 출근하는 「제2 早出當番」과 오후에 출근하는 「제2 遲出當番」으로 구분하고 있는 점에 특징이 있다.

日勤: 08:30~17:15 (8시간 근무)

제 1 當番: 08:30~17:15 (8시간 근무)

제 2 早出當番: 08:30~익일 09:30 (19시간 근무)

제 2 遲出當番: 14:30~익일 10:00 (15시간 근무)

경시청의 新舊 근무제의 구체적인 근무형태를 비교하면 다음과 같다

(〈표 18〉 참조).

33) 警察廳地域課, 「地域警察運營規則の趣旨と要點(上)」, 『警察公論』제48권 5호(1993) 41면 참조.

〈표 18〉 新舊 근무제의 근무형태(경시청)

구분	제1주							제2주							제3주							제4주													
	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토							
舊 度	A반	○	◇	△	●	◎	◇	△	●	○	◎	△	●	○	◇	△	●	◎	◎	△	●	○	◇	△	●	◎	◇	△	●						
B반	●	○	◇	△	●	◎	◇	△	●	○	◎	△	●	○	◇	△	●	◎	◎	△	●	○	◇	△	●	◎	◇	△	●						
C반	△	●	○	◇	△	●	◎	◇	△	●	○	◎	△	●	○	◇	△	●	◎	◎	△	●	○	◇	△	●	◎	◇	△	●					
D반	◇	△	●	○	◇	△	●	◎	◇	△	●	○	◎	△	●	○	◇	△	●	◎	◎	△	●	○	◇	△	●	◎	◇	△	●				
주: 기호는 ○(일근) ●(비번) ◇(제1당번) △(제2당번) ◎(휴일)을 각각 나타냄.																																			
구분	제1주							제2주							제3주							제4주													
	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토							
A반	○	◎	△	●	◎	◇	▲	●	◎	◇	▲	●	◎	◎	▲	●	◎	◇	▲	●	◎	◇	▲	●	◎	◇	▲	●	◎	◇	▲	●			
B반	●	○	◎	△	●	◎	◇	▲	●	◎	◇	▲	●	◎	◎	▲	●	◎	◇	▲	●	◎	◇	▲	●	◎	◇	▲	●	◎	◇	▲	●		
C반	▲	●	○	◎	△	●	◎	◇	▲	●	◎	◇	▲	●	◎	◎	▲	●	◎	◇	▲	●	◎	◇	▲	●	◎	◇	▲	●	◎	◇	▲	●	
D반	◇	▲	●	○	◎	△	●	◎	◇	▲	●	◎	◇	▲	●	◎	◎	▲	●	◎	◇	▲	●	◎	◇	▲	●	◎	◇	▲	●	◎	◇	▲	●
주: 기호는 ○(일근) ●(비번) ◇(제1당번) △(제2조출당번) ▲(제2지출당번) ◎(휴일)을 각각 나타냄.																																			

새로운 근무제도를 실시함으로써 4주당 근무시간을 종전의 168시간(주 42시간)에서 160시간(주 40시간)으로 단축하였다. 종래의 「4부 2교대제」와 새로 개정된 「新 4부 2교대제」를 비교하면 다음과 같다(〈표 19〉).

〈표 19〉 경시청 新舊 근무제 비교

舊 4부 2교대제(총 168시간)			新 4부 2교대제(총 160시간)		
근 무	근무시간	근무회수(시간) /4주일	근 무	근무시간	근무회수(시간) /4주일
제1당번	8시간	5회(40시간)	제1당번	8시간	5회(40시간)
제2당번	14시간	7회(98시간)	제2早出 당번	19시간	1회(19시간)
			제2遲出 당번	15시간 30분	6회(93시간)
非番	—		非番	—	
日勤	7시간 30분	4회(30시간)	日勤	8시간	1회(8시간)

(2) 道府縣 警察

한편, 경시청을 제외한 나머지 道府縣 경찰에서는 사이타마 縣警의 「3부 변칙 교대제」(〈표 20〉), 오카야마 縣警의 「3부 당번자 交互連休制」(〈표 21〉), 도치기 縣警의 「3부 當番順延制」(〈표 22〉), 및 「4부제 1주야근무(당번, 비번, 일근 or 휴일, 일근 or 휴일)」의 네가지 방식 중 하나를 선택하여, 현 단위로 일률적으로 실시하거나 혹은 경찰서 정원 및 관내의 특수사정을 고려하여 경찰서 단위로 실시하고 있다.

〈표 20〉 3부 변칙교대제(사이타마 縣警)

구	제1주							제2주							제3주						
	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토
A반	非	休	當	非	當	非	休	日	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當
B반	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休	日	當	非
C반	休	當	非	休	日	當	非	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	當	非	休
구	제4주							제5주							제6주						
	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토
A반	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休	日	當	非	當	非	休	當	非	休	當
B반	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	當	非	休	日	當	非	休	當	非	日
C반	日	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非

<표 21>

3부 當番者 交互連休制(오카야마 縣警)

구분		제1주							제2주							제3주							제4주										
반	반원	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토				
A반	1	當	非	日	休	休	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當				
	2	當	非	休	當	非	休	當	非	日	休	休	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當				
B반	1	休	當	非	日	休	休	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當			
	2	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	休	休	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當			
C반	1	非	休	當	非	日	休	休	日	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當		
	2	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非	日	休	休	日	當	非	休	當	非	休	當		
구분		제5주							제6주							제7주							제8주										
반	반원	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토				
A반	1	非	日	休	休	日	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休			
	2	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非	日	休	休	日	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休			
B반	1	當	非	休	當	非	日	休	休	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休		
	2	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	休	休	日	當	
C반	1	休	當	非	日	當	非	休	當	非	日	休	休	日	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	日	當	非	休	
	2	休	當	非	休	當	非	日	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	日	當	非	休	休	日	當	
구분		제9주							제10주							제11주							제12주										
반	반원	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토				
A반	1	休	當	非	日	休	休	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	日	當	非	休	
	2	日	當	非	休	當	非	休	當	非	日	休	休	日	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	日	當	非	休	
B반	1	非	日	當	非	休	當	非	日	休	休	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	日	當	非	休
	2	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	休	日	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	日	休	休	日	當	非	休		
C반	1	當	非	休	當	非	日	休	休	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休		
	2	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	休	休	日	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休		

〈표 22〉 3부 當番順延制(도치기 縣警)

구분	제1주							제2주							제3주							제4주										
	반	반원	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토		
A반	1	當	非	休	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休
	2	當	非	日	當	非	休	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休
B반	1	休	當	非	休	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非
	2	休	當	非	日	當	非	休	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非
C반	1	非	休	當	非	休	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當
	2	非	休	當	非	日	當	非	休	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當

### 5. 과제

일본의 경우에도 치안수요가 매년 증가하고 범죄도 복잡·다양화되고 있음에도 불구하고 1989년 이래 전국적인 단위의 증원은 행해지고 있지 않다. 이러한 상황에서 경찰관에 대한 주 40시간 근무제의 도입은 주 42시간 근무제에 비해 약 12,300명의 감원되는 것과 같은 효과가 있다고 분석되고 있으며,<sup>34)</sup> 단위시간당 외근경찰관수가 감소됨으로써 ① 외근경찰관 1인당 업무부담량이 증대하고, ② 인력면에서 여유가 없어 외근경찰관의 기동적인 운용이 어려워지는 마이너스 효과가 나타날 것으로 예측되고 있다.

이에 대한 대응책으로 일본 경찰은, 먼저 업무부담량의 증대문제에 대해서는 서류작성사무의 합리화 등 절차와 시간에 있어서 「고효율화」를 추진함과 동시에 외근경찰관이 행하고 있는 업무의 우선도를 검토하여 공익법인 등에 위임할 수 있는 것은 위임하는 등의 조직적인 대응책이 제안되고 있다. 그리고 기동운용의 곤란에 대해서는 치안수요가 많은 시간대와 장소에 과감하게 경찰력을 집중시키는 외근경찰관의 「중점적인 배치운용」의 추진으로 대응해야 한다고 하고 있다.<sup>35)</sup>

34) 특히 전체 경찰관의 약 4할을 차지하고 있는 외근경찰에 있어서 이러한 감원효과는 대단히 커서 일본에서도 경찰관의 증원이 긴급과제가 되고 있다.

35) 越智浩, 「週40時間勤務制に對應する交替制地域警察官の新たな勤務制について」, 『警察學論集』제46권 제1호(1993), 56면 이하 참조.

〈표 22〉 3부 當番順延制(도치기 縣警)

구분	제1주							제2주							제3주							제4주										
	반	반원	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토	일	월	화	수	목	금	토		
A반	1	當	非	休	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休
	2	當	非	日	當	非	休	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休
B반	1	休	當	非	休	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非
	2	休	當	非	日	當	非	休	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非
C반	1	非	休	當	非	休	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當
	2	非	休	當	非	日	當	非	休	休	當	非	休	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	日	當	非	休	當	非	休	當

### 5. 과제

일본의 경우에도 치안수요가 매년 증가하고 범죄도 복잡·다양화되고 있음에도 불구하고 1989년 이래 전국적인 단위의 증원은 행해지고 있지 않다. 이러한 상황에서 경찰관에 대한 주 40시간 근무제의 도입은 주 42시간 근무제에 비해 약 12,300명의 감원되는 것과 같은 효과가 있다고 분석되고 있으며,<sup>34)</sup> 단위시간당 외근경찰관수가 감소됨으로써 ① 외근경찰관 1인당 업무부담량이 증대하고, ② 인력면에서 여유가 없어 외근경찰관의 기동적인 운용이 어려워지는 마이너스 효과가 나타날 것으로 예측되고 있다.

이에 대한 대응책으로 일본 경찰은, 먼저 업무부담량의 증대문제에 대해서는 서류작성사무의 합리화 등 절차와 시간에 있어서 「고효율화」를 추진함과 동시에 외근경찰관이 행하고 있는 업무의 우선도를 검토하여 공익법인 등에 위임할 수 있는 것은 위임하는 등의 조직적인 대응책이 제안되고 있다. 그리고 기동운용의 곤란에 대해서는 치안수요가 많은 시간대와 장소에 과감하게 경찰력을 집중시키는 외근경찰관의 「중점적인 배치운용」의 추진으로 대응해야 한다고 하고 있다.<sup>35)</sup>

34) 특히 전체 경찰관의 약 4할을 차지하고 있는 외근경찰에 있어서 이러한 감원효과는 대단히 커서 일본에서도 경찰관의 증원이 긴급과제가 되고 있다.

35) 越智浩, 「週40時間勤務制に對應する交替制地域警察官の新たな勤務制について」, 『警察學論集』제46권 제1호(1993), 56면 이하 참조.

## V. 美日의 巡察制度

—기능, 주요 순찰전략, 방법·수단—

순찰은 경찰업무의 가장 중추적인 부분이며 대다수의 경찰관들이 순찰업무에 배정되어 다양한 치안서비스를 제공하고 있다. 경찰마크가 있는 순찰차와 제복을 입은 순찰경찰관은 대중의 눈에는 경찰의 가시적인 상징이기도 하다. 대체로 경찰의 업무배치는 연공서열(seniority)에 의해 이루어 지고 있어서 통상 처음 부임하게 되면 순찰에 배치되어 경찰관으로서의 업무를 시작하게 된다. 노상에서의 이러한 경험은 경찰관들의 독특한 하위문화의 중요한 부분이 되며, 실제로 순찰 경험은 경찰관들의 직업경력에서 매우 중요한 의미를 지니게 된다.

그런데 비록 순찰이 경찰업무중에서도 매우 중심적인 역할을 담당하고 있음에도 불구하고 순찰업무는 경찰내에서 낮은 지위를 차지하고 있다. 순찰은 대체로 매우 일상적이고 지루하며 대체로 가장 원치 않는 업무로 인식되고 있다. 따라서 근무경력이 많아짐에 따라 점차 다른 업무로 옮기는 것이 일반적인 경향이다. 순찰경찰관은 통상 보수가 낮고 경찰내에서 가장 평범한 사람들로 구성되어 있다. 그래서 경찰전문가들은 순찰임무의 지위를 높이고 순찰경찰관들의 사기를 진작시키는 일이야말로 오늘날 경찰이 직면한 2가지의 가장 중요한 문제라고 주장하고 있다.

본 장에서는 순찰의 주요한 몇몇 측면들을 검토하였다. 특히 순찰의 기능 및 조직, 전통적인 순찰방식의 소개 및 평가, 그리고 새로운 순찰방식의 도입 및 향후 개선방안 등에 관해서 집중적으로 점검하였다.

### 1. 순찰 : 경찰의 중추적 업무

#### 가. 순찰의 기능 및 목적

일반적으로 순찰의 주요 3 기능으로는 「범죄의 억제」(detering crime), 「체감

공공안전의 증진」(maintaining feelings of public safety), 「대민 서비스 제공」(being available for service) 등을 들 수 있다(Walker, 1992). 설정된 구역에 대한 가시적인 순찰활동은 오래전부터 경찰업무의 핵심이 되어 왔으며, 주민의 안전과 복리를 위협하는 비정상적인 상황들을 주시하여 바로잡기 위한 다양한 조치를 취하여 왔다. 흔히 경찰의 가시성(visibility)은 범죄를 억제하는 것으로 인식되어 왔으며, 경찰이 도처에 있다(omnipresence)라는 인식은 잠재적 범죄자에게 범죄를 억제하는 효과와 함께 시민들에게는 안전감을 줄 수 있다. 순찰은 또한 경찰관들이 시민의 서비스 요청에 보다 신속히 대응할 수 있도록 한다. 그들은 관할 지역내에 있음으로서 중앙에서 파견될 때 보다는 훨씬 신속히 현장에 도착하여 상황에 대처할 수 있다. 도움요청이 없을 때에는 임의의 순찰을 통해서 경찰의 존재를 가시적으로 나타내 보이도록 되어 있다.

Alpert와 Dunham(1992)은 경찰이 순찰시 달성하고자 하는 활동들을 다음과 같이 세분하여 정리하였다.

- 일상적인 순찰을 통한 범죄의 억제
- 법의 집행
- 범법행위의 조사
- 범죄자의 체포
- 사건보고서 작성
- 검사와의 공조
- 위험에 처해있거나 도움이 필요한 자를 돕는 것
- 분쟁해결
- 평화유지
- 질서유지
- 행인과 차량의 통행유지

상기의 리스트에서 볼 수 있는 것처럼 순찰은 복잡하고 포괄적인 경찰의 업무로서 경찰활동의 근간을 이루는 요체이다. 따라서 순찰을 통해 위의 업무들이 얼마나 효과적으로 시행될 수 있는가는 오랜 기간에 걸친 논쟁 및 연구의 주제가 되어 왔다.

## 나. 순찰 조직 및 인원

### (1) 순찰에 영향을 미치는 조직적 요소

시민들에 대한 순찰활동은 다수의 조직적인 요소에 의해 영향을 받게 되며 일반적으로 순찰의 수준에 영향을 미치는 요소는 다음과 같다(ibd., 1992).

- 전체 경찰관수
- 순찰에 할당된 경찰관의 비율
- 교대별, 지역별 순찰경찰관의 분포
- 일정시점에 근무가능한 경찰관의 수
- 순찰의 수단 (도보 vs. 차량 vs. 자전거 순찰 등)
- 순찰의 방법 (1인 vs. 2인 순찰 등)
- 순찰의 스타일(공격적 vs. 수동적)
- 지휘자의 관리 스타일

지역에 대한 경찰의 보호수준을 나타내는 전통적인 측정치로서 「인구 천명당 경찰의 수」(the police-population ratio)를 사용한다. 경찰의 수는 경찰에 근무하는 민간인 근무자를 제외한 직업경찰관(sworn officers)을 말한다. 그런데 한 가지 주목할 것은 이러한 비율이 범죄발생율이나 경찰에 대한 신고율과 상관관계가 매우 낮다는 사실이다. 인구 천명당 더 많은 경찰관을 보유하고 있는 도시나 지역들이 반드시 범죄율이 낮지도 않다. 통상 경찰력의 증원은 정부가 경찰에 정치적 영향력을 많이 갖고 있을 때나, 반대로 경찰이 정치적으로 매우 활동적일 때 가장 많이 이루어지게 된다.

순찰경찰관의 비율과 관련해서 미국 대도시 경찰의 경우 전체 경찰관중 순찰경찰관이 차지하는 비중은 32%에서 65%까지 다양하다. 이러한 차이는 여러가지 요소에 의해 영향을 받게 되는데, 여기에는 관료주의화된 정도, 내근 지원부서의 규모, 운영의 효율성 정도, 직업경찰관의 수, 교통경찰관의 방법국 소속여부 등이 포함된다.

## (2) 순찰인력의 배치시 고려사항

경찰인력을 효과적으로 배치하는 것은 쉬운 일이 아니다. 전통적으로 경찰관리자들이 관할구역을 설정시 공식적인 범죄율과 신고전화수에 입각한 O. W. Wilson의 업무량방식(workload formular)에 따라 관할구역별로 업무량을 동일하게 하는 방식을 사용해 왔다(Wilson & McLaren, 1977).

또한 일반적으로 담당구역의 경계를 설정하면서 관리자들이 고려하는 요인들은 다음과 같다.

- 중범죄 발생건수
- 경범죄 발생건수
- 경찰에 대한 도움요청 전화 건수
- 도로의 총 길이
- 보고된 사건수
- 인구밀도
- 사업체수
- 술집이나 기타 유흥업소수

그런데 오늘날 고려해야 할 요인의 수가 증가하고 있어서 관할구역의 규모를 적절하게 계산하는 것이 점점 더 복잡하고 어려워지고 있다. 그래서 오늘날 대부분의 지역에서는 순찰구역을 정할 경우 업무량 연구시 사용하는 것과 같은 유사한 방식으로 「비순찰시간」(patrol downtime)을 계산함으로써 설정하였다. 비순찰시간이란 경찰관이 전화에 의한 도움요청에 응하거나 순찰이외의 다른 활동에 근무하는 시간을 말한다. 경찰은 관할구역을 설정시 모든 경찰서의 비순찰시간을 동일하게 하는 방식으로 활용하고 있다.

또한 경찰의 업무량은 하루중에도 시간에 따라 달라지며, 실제로 대다수의 심각한 범죄나 분쟁들은 주로 밤에 발생한다. 이러한 수요의 형태에 따라 델러스 경찰국은 저녁근무조(16:00-24:00)에 43%를, 밤근무조(24:00-08:00)에 25%, 그리고 주간근무조(08:00-16:00)에 32%를 할당하였다. 일부 경찰국에서는 다소 중복되는 4교대 순찰제(fourth patrol shift)도 실시하고 있는데, 이는 가장 업

무량이 많은 시간대(예: 18:00-02:00)에 추가로 순찰병력을 제공하기 위한 것이다.

한편 경찰의 업무량은 지역에 따라서도 달라진다. 범죄나 무질서는 지역별로 균등하게 발생하지 않으며, 흔히 가난한 이웃에서 가장 빈번히 발생하기도 한다. 도시별로 범죄가 많이 발생하는 우범지역이 있어서 비교적 일부의 지역에서 많은 양의 경찰서비스를 점유하고 있다. 그러나 이러한 업무량 기법을 사용하지 않고 교대별·요일별로 모두 균등한 배치를 하고 있는 곳도 있다.

순찰지역을 배정하는데 있어서 흔히 있는 일반적인 실수는 지역들의 업무량을 비교하는 과정에서 집합적인 자료들을 사용하는 데에서 발생한다. 업무량이나 치안수요가 늘 균일한 지역도 일부 있지만, 대부분의 경우에는 경찰서비스에 대한 수요가 시간이나, 요일, 계절 등에 따라 크게 달라지게 된다. 예컨대 유흥업소가 밀집된 지역의 경우 주말에 비교적 많은 치안수요가 발생하고 주중에는 수요가 적다. 반면에 대학과 인접한 지역에서는 수업중인 주중에는 치안수요가 많고, 주말에는 수요가 적을 것이다. 그런데 집합적 자료는 단순히 일정기간 동안의 총체적인 업무량만을 계산하기 때문에 두 지역의 경우 경찰의 업무량이 동일한 유사 성격의 지역으로 나타날 것이다.

이런 경우에 집합적인 자료가 경찰관을 배정하는데 사용된다면, 유흥업소가 밀집된 지역은 주중에는 인력이 남게 되며 주말에는 매우 부족하게 될 것이다. 한편 대학 주변의 지역에서는 주중에는 업무량이 폭증하나 주말에는 수요가 크게 감소할 것이다. 이러한 수요의 변동 때문에 실제로 많은 경찰서에서는 근무교대 시간별로 근무 인원수를 달리 할당하기도 한다. 또한 사회변화에 따른 수요의 변화에 적응하기 위해서 관할구역을 정기적으로 변경하고 있다.

## 2. 주요 순찰수단 및 방법의 평가

### 가. 순찰수단

#### (1) 도보순찰(foot patrol)

무량이 많은 시간대(예: 18:00-02:00)에 추가로 순찰병력을 제공하기 위한 것이다.

한편 경찰의 업무량은 지역에 따라서도 달라진다. 범죄나 무질서는 지역별로 균등하게 발생하지 않으며, 흔히 가난한 이웃에서 가장 빈번히 발생하기도 한다. 도시별로 범죄가 많이 발생하는 우범지역이 있어서 비교적 일부의 지역에서 많은 양의 경찰서비스를 점유하고 있다. 그러나 이러한 업무량 기법을 사용하지 않고 교대별·요일별로 모두 균등한 배치를 하고 있는 곳도 있다.

순찰지역을 배정하는데 있어서 흔히 있는 일반적인 실수는 지역들의 업무량을 비교하는 과정에서 집합적인 자료들을 사용하는 데에서 발생한다. 업무량이나 치안수요가 늘 균일한 지역도 일부 있지만, 대부분의 경우에는 경찰서비스에 대한 수요가 시간이나, 요일, 계절 등에 따라 크게 달라지게 된다. 예컨대 유흥업소가 밀집된 지역의 경우 주말에 비교적 많은 치안수요가 발생하고 주중에는 수요가 적다. 반면에 대학과 인접한 지역에서는 수업중인 주중에는 치안수요가 많고, 주말에는 수요가 적을 것이다. 그런데 집합적 자료는 단순히 일정기간 동안의 총체적인 업무량만을 계산하기 때문에 두 지역의 경우 경찰의 업무량이 동일한 유사 성격의 지역으로 나타날 것이다.

이런 경우에 집합적인 자료가 경찰관을 배정하는데 사용된다면, 유흥업소가 밀집된 지역은 주중에는 인력이 남게 되며 주말에는 매우 부족하게 될 것이다. 한편 대학 주변의 지역에서는 주중에는 업무량이 폭증하나 주말에는 수요가 크게 감소할 것이다. 이러한 수요의 변동 때문에 실제로 많은 경찰서에서는 근무교대 시간별로 근무 인원수를 달리 할당하기도 한다. 또한 사회변화에 따른 수요의 변화에 적응하기 위해서 관할구역을 정기적으로 변경하고 있다.

## 2. 주요 순찰수단 및 방법의 평가

### 가. 순찰수단

#### (1) 도보순찰(foot patrol)

19세기 영국과 미국에서 도보순찰이 처음 시작될 때부터 경찰은 경찰관을 사전에 설정된 지역에 배치하였는데, 이는 지역내에 경찰의 존재를 가시적으로 드러나게 하기 위한 목적이었다. 쉽게 찾을 수 있는 경찰관의 존재는 범죄와 무질서를 예방하고, 주민에게 범죄와 무질서가 발생할 경우에 경찰이 곧 그들에게 도울 수 있을 것이라는 믿음을 줄 수 있기 때문이다. 비록 일부지역에서는 자동차 순찰 방식이 도입되기 전까지 말을 이용한 순찰이 시행되기도 했지만, 과거에는 순찰이라고 하면 대부분의 경우에 도보순찰을 의미하였다.

도보순찰경찰관은 사전에 설정된 담당구역(beats)에 할당되었고, 그들은 담당지역의 거리나 뒷골목 등을 순찰하였다. 이러한 초기의 경찰활동을 살펴보면 경찰관이 질서를 유지하면서, 특히 어린아이나 청소년들을 담당하는 일에 주로 관여했던 것을 알 수 있다. 순찰경찰관들은 특히 매춘이나 주류의 불법판매 혹은 소비 등을 단속하고 위반자에게 벌을 집행하는 일도 담당했다. 심각한 범죄를 저지르는 자에 대한 체포는 많지 않았지만, 악한을 검거하여 구속하는 일도 수행했다. 대부분의 경우에는 순찰경찰관은 지리적으로 그들의 상급자로부터 떨어진 담당구역을 걸어다니면서 비공식적으로 분쟁을 조정하고, 질서를 유지하며 법규를 집행하는 독자적인 법집행관이었다.

이러한 도보순찰은 여러 장점을 지니고 있었다. 경찰관이 비교적 좁은 지역을 정기적으로 순찰하기 때문에 지역과 주민에 매우 익숙하게 된다. 경찰관은 선량한 시민과 문제아를 동시에 파악할 수 있으며, 지역주민이 그들에게 원하는 바가 무엇인가도 잘 알게 된다. 또한 경찰관은 지역상인과의 친숙해져 상점에서 발생할 수 있는 여러 범죄문제들에 익숙하게 된다. 이처럼 친숙한 환경속에서 경찰활동을 함으로써 순찰경찰관은 지역내의 과견인으로서 지역사회의 요구에 보다 잘 부응할 수 있으며, 경찰이 지역내의 규범이나 가치를 잘 유지하며 지탱할 수 있는 상황을 조성할 수 있다.

일반적으로 도보순찰을 통해 달성하고자 하는 목표는 다음과 같다 (Trojanowicz, 1982:17-19).

- 실제(또는 인식하고 있는) 범죄행위의 감소
- 개인 안전에 대한 시민의 인식 증진

- 지역주민에게 지역사회의 필요에 부합하는 범집행서비스 제공
- 범죄문제에 대한 지역사회의 인지도 및 범집행기관의 업무능력을 제고 할 수 있는 방법을 창출하여 실제적 혹은 잠재적 범행에 효과적으로 대처
- 다양한 범죄의 척결을 목표로 경찰을 도울 수 있는 주민의 자발적인 조치 개발
- 범죄사건을 경찰에 보고하지 않는 시민들의 무관심 제거
- 여성, 어린이, 노인들에 대한 보호조치 강화

그런데 이러한 전통적인 순찰제도는 몇가지 문제점을 야기했다. 우선 도보순찰은 차량이나 말 등을 이용한 순찰의 경우보다 기동성이 매우 불량해서 지역내에 긴급상황이 발발하거나 인근 지역에서 긴급한 도움요청이 있을 때 신속히 대처할 수 없다는 한계가 있다. 또한 지역을 담당하고 있는 경찰관이 지역사회속에 흡수되어 활동함으로써 종종 다른 경찰관으로부터 소외되거나, 경찰관이 상관의 감시를 떠나 자율적으로 행동하기 때문에 순찰결락 등의 사태가 발생할 수 있다. 한편 지역주민과의 밀접한 관계로 인한 불공정한 범집행이나 부정의 소지도 있다.

도보순찰에 대한 관심은 경찰과 지역사회간의 관계악화에 대한 하나의 대안으로 1960년대 후반부터 다시 일어나기 시작했고 오늘날 새로운 대응전략으로 다시 인기를 얻고 있다. 미국의 많은 도시의 지역주민은 경찰에게 이웃에 대한 도보순찰을 강화하도록 압력을 넣고 있다. 이는 도보순찰은 범죄와 무질서, 그리고 오늘날 도시주민이 느끼는 범죄에 대한 공포에 효과적으로 대처하는 하나의 현실적인 대안이 될 수 있다는 믿음 때문이다. 그 결과 일부 도시에서는 정치지도자가 도보순찰의 인기를 감지하고 이를 공식적으로 지지하고 있다. 또한 일부 지역에서는 도보순찰의 중요성을 확신하는 경찰총수가 특수 상황하에서의 도보순찰과 지역사회에 토대를 둔 기타 경찰활동에 매우 혁신적으로 임하고 있다.

물론 그렇다고 해서 차량순찰을 그만 두고 도보순찰로 전면 복귀할 수는 없다. 왜냐하면 지금까지 알려진 도보순찰의 긍정적인 효과가 모든 지역에 적용될 수는 없기 때문이다. 따라서 경찰은 도보순찰의 장점을 살리기 위해 이를 재도입하면서도 인구가 밀집되어 있거나 범죄가 많이 발생하는 대도시의 상업지구나 거

주지역에만 선별적으로 실시하고 있다.

## (2) 자동차순찰(automobile patrol)

20세기초 자동차의 사용증가와 더불어 범죄양식과 이웃의 형태가 달라지게 되었고 순찰제도에도 변화가 초래되었다. 1920-30년대가 직면한 많은 사회문제와 전문적인 경찰상을 창출해야 하는 새로운 필요에 직면하여, 경찰지휘관은 자동차 순찰의 가치를 인식하게 되었다. 처음에 경찰차는 일상적 도보순찰을 증가시키는 수단으로 인식되었다. 경찰관은 관할구역을 차량으로 순찰하거나 타지역에 차량으로 이동해서 그 지역을 도보순찰하기도 했다. 일방이나 쌍방적인 호출방식이 가능했고, 상급자가 순찰경관과 교신할 수 있는 수단을 가지고 있음으로써 그들에게 범죄나 무질서 상황을 통보할 수 있을 뿐만 아니라 그들을 감독하거나 통제할 수 있게 되었다.

시간이 지남에 따라 자동차와 차내 통신수단이 점차 확대 보급되었고 이로 인해 종전의 도보순찰이 강력범죄에 대처하는 어려움을 해결하는데 도움이 되었다. 또한 경찰관의 관리감독을 개선해야 하는 필요성에도 부합하게 되었다.

자동차에 의한 사전예방적인 순찰에 관한 이론이 점차 정교화되었다. 신속히 그리고 임의로 도시의 거리를 활주함으로써 경찰의 전능한 존재를 느끼게 할 수 있으며, 그 결과 범죄와 범죄에 대한 공포도 줄일 수 있었다. 신속한 차량의 이동과 통신수단의 발달은 경찰이 사건의 현장에 도착하는 시간을 감소시켰으며, 경찰이 범죄의 현장에 신속히 도착하여 범행중이거나 도주중인 범인을 근접한 지역에서 잡을 수 있을 것이라는 희망을 줄 수 있었다.

도보순찰은 점차 경찰의 전술로서 배제되었다. 도보순찰을 계속 견지해 왔던 경찰국은 전문 경찰조직으로부터 시대에 뒤떨어지고 현대화된 경찰의 서비스를 제공하지 않는다고 하여 조소를 받기도 했다. 때로는 도보순찰에의 배정이 징계적인 조치로 사용되기도 하였다. 대부분의 순찰이 차량순찰화 되어 갔다.

1920년대부터 1960년대 사이에 이루어진 도보순찰에서 차량순찰로의 대전환은 많은 결과를 초래했다. 통신수단이 장착된 자동차순찰은 경찰관이 지속적으로 지휘본부와 연락을 가능케 하며, 보다 많은 지역을 커버할 수 있고, 많은 경우에

시민의 문제와 범죄에 보다 신속히 대처할 수 있다. 또한 짧은 시간내에 경찰을 다시 가장 필요한 곳에 재배치 할 수 있도록 하였다. 반면에 자동차순찰은 경찰이 직접적으로 주민 및 지역사회와 접촉하는 일을 줄임으로써 부패의 소지를 줄이며, 따라서 보다 공정한 경찰활동을 할 수 있도록 한다. 이러한 측면에서 볼 때 자동차 순찰은 성공적인 것으로 간주되었다.

그런데 다른 측면에서 볼 때 자동차순찰은 순찰경찰관을 거리에서 철수시키며 그로 인해 선량한 시민과의 비공식적인 접촉을 줄임으로써 경찰관을 지역사회로부터 격리시켰고, 고위경찰관에게도 그들의 보다 큰 희망을 실현시키는 데에 실패했다. 오늘날의 민주시민사회에서는 지역 유권자의 다양한 욕구분출과, 범죄사건의 복잡성, 범인의 행동, 그리고 피해자와 증인의 반응 등 경찰과 지역사회와의 관계개선 필요성이 점차 증대되고 있음에 반하여 차량순찰 방식은 이러한 필요에 다소 역행하는 결과를 초래하게 되었다.

이는 자동차순찰의 가장 중요한 약점으로서 주민의 직접적인 도움요청이 있을 경우를 제외하고는 주민과의 접촉을 어렵게 만들었다. 차량의 라디오 주변에 있어서 호출에 의한 업무배정을 기다리도록 강요되기 때문에 대부분의 순찰경찰관이 지역에 거주하고 있는 사람과 친밀한 관계를 가질 수 있는 기회가 거의 없게 되었다. 그로 인하여 자동차순찰은 지역사회내에서 경찰과 주민간에 일종의 유대감을 상실하게 한 하나의 원인을 제공하였다. 많은 시민들은 자동차순찰은 도보순찰이 주었던 안전감(sense of security)을 줄 수 없다고 주장하였다.

1960년대의 경찰과 지역사회간의 갈등을 경험하면서 도보순찰에 대한 관심이 다시 살아나게 되었고, 1970년대와 1980년대를 보내면서 점차 경찰은 그들의 업무수행에 있어서 시민의 참여와 협조가 중요하다는 것을 인식하게 되었다. 따라서 시민과의 직접적 접촉을 강화하면서 관계를 개선할 수 있는 순찰방법을 점차 중요하게 여기며 이를 시행하게 되었다.

1970년대에 이웃과 지역내에서 경찰의 존재를 가시적으로 보길 원하는 주민의 요구증대는 결국 도보순찰에 대한 수요증가로 연결되었다. 1970년대 미국의 보스턴시에서는 도보순찰이 매우 반응이 좋아, 성공적인 정치인이 이를 공약으로 제시하기도 했다. 뉴저지시에서는 주정부가 재정지원하는 독특한 도보순찰 프로

그램을 마련하기 위해서 안전하고 깨끗한 이웃법(Safe and Clean Neighborhood Act)을 통과시키기도 했다. 다른 주에 있는 많은 도시도 이러한 프로그램을 개발하기 시작했고 선별적으로 도보순찰을 시행하였다. 오늘날 지역의 특수한 여건과 환경에 적합한 특정한 순찰방식이 요구되고 있다. 특히 대부분의 대규모 경찰조직에서는 어떤 형태의 특수화된 순찰방식을 사용하고 있는데, 특히 대도시의 많은 경찰에서는 다시 도보순찰을 적극적으로 활용하고 있다.

1987년 미국의 59개 대도시에 근무하는 순찰경찰관의 단지 6% 만이 도보순찰을 실시하고 있는 것으로 나타나, 전체적으로 아직은 매우 낮은 비율을 점유하고 있다. 그러나 도보순찰은 높은 인구밀도를 가진 상업지역이나 주거지역 등 역사가 오래된 대도시에서는 비교적 높은 비율로 실시되고 있음을 주목할 필요가 있다. 예로서 한국의 서울과 유사한 세계적인 대도시인 미국 뉴욕시의 경우, 순찰경찰관중 주간근무조의 50% 이상이 도보순찰을 실시하고 있으며, 야간근무조의 경우는 38%가 도보순찰중인 것으로 밝혀졌다.

### (3) 자전거순찰(bicycle patrol)

자전거순찰은 유럽과 미국의 일부 동부도시에서 오래동안 사용되어 왔다. 반면에 지리적으로 거대하지만 인구밀도가 낮은 지역에서는 자전거순찰은 적합하지 않아서 거의 활용되지 않았다. 오늘날 도시화가 가속화되어 인구밀도가 증가함에 따라 대도시의 많은 경찰기관에서는 자전거순찰을 추가적인 순찰수단으로 고려하고 있다. 자전거순찰은 도보순찰보다 몇가지 장점이 있다. 순찰경찰관이 좀 더 빠른 속도로 이동할 수 있고, 이동중에도 주민이 쉽게 볼 수 있으면서도, 필요한 경우에는 보이지 않게 몰래 혐의자에게 접근할 수도 있다. 또한 순찰자들은 자동차가 접근할 수 없는 지역에도 이동이 가능하며, 교통체증시에도 자동차보다 이동성이 매우 양호하다는 장점이 있다. 경찰관은 자전거는 대민관계에 있어서도 매우 유용한 수단이라고 믿고 있다.

이와 같이 자전거의 다양한 유용성은 많은 곳에서 경찰의 특별한 필요를 충족시키면서 활용될 수 있다. 예컨대 뒷골목이나, 보도, 건설공사 현장의 강도를 줄이기 위해 사용될 수 있으며 지역사회와의 접촉을 증대함으로써 범죄예방 효과

도 증대할 수 있다. 자동차순찰을 통해 주로 범죄자를 체포하는 활동과는 달리 경찰은 자신의 존재를 더 많이 가시적으로 보여주며 주민과 접촉할 수 있게 된다. 이러한 지역주민과의 접촉을 통해 경찰관은 범죄예방 문서를 전달하고 각종 안전프로그램을 진행할 수 있다. 비록 자전거순찰이 자동차순찰보다는 범을 집행하는 활동에 있어서 부적합하지만, 경찰은 자전거순찰이 경찰활동에 대한 주민의 협조를 획득하는 목적에는 매우 유용하게 활용될 수 있다고 믿고 있다.

실제로 미국 와싱턴주의 시애틀시에서는 자전거순찰이 노상의 마약거래자를 단속하는 데 매우 유용한 수단으로 활용되었다. 경찰 자신의 존재를 크게 노출시키지 않고도 신속하면서도 조용하게 접근할 수 있기에 이러한 특수한 문제의 해결에는 매우 도움이 되었다. 특히 자전거순찰은 사람과 차량이 밀집된 도시의 변화가에서 가장 기동성을 발휘할 수 있다는 장점이 있다. 이외에도 자전거순찰의 장점으로는 비용이 매우 적게 든다는 점을 들 수 있다. 비록 특수한 자전거를 이용하고 유지비용이 조금 들기는 하지만 자동차에 비하면 매우 미미한 수준이다. 다만 경찰관은 하루에 수십 킬로미터를 자전거로 활동할 수 있는 신체적 조건이 요구된다.

자전거순찰의 단점으로는 기후의 상황변화에 따라서 그 유용성이 매우 제한된다는 것이다. 매우 덥거나 추운 날씨와 비나 눈 등의 악천후에서는 자전거로 장시간 순찰한다는 것은 거의 불가능하기 때문이다. 그러나 적절한 훈련과 조명을 구비하면 밤에도 자전거를 이용한 순찰은 가능하다.

#### 나. 순찰방법 : 1인순찰 vs. 2인순찰

순찰차에 한 명을 탑승시킬 것인가 두 명을 탑승시킬 것인가는 경찰운영상 오랜 논쟁거리가 되어왔다. 대체로 경찰총수는 1인 순찰이 효율성이 높다는 근거—두 배의 순찰이 가능, 높은 비용효과성(cost-effectiveness) 등—에 의해 1인 순찰을 선호하지만, 순찰경찰관은 주로 안전성을 이유로 2인 승차를 선호하고 있다. 그런데 한 경찰재단(Police Foundation)이 미국의 샌디에이고(San Diego)에서 실시한 순찰경찰관에 대한 한 연구결과는 1인 순찰대가 2인 순찰대보다는

공격을 당하거나 체포과정에서의 저항사건이 적게 발생하였다고 밝히고 있다. 게다가 1인 순찰대는 2인 순찰대보다 체포자와 범죄보고서의 수에서도 더 많은 실적을 나타내고 있다.

한편 안전성에 대한 경찰관의 우려도 다소 과장된 것으로 나타났다. 샌디에이고시에서 지원경찰관이 파견되었던 사건의 56.5%가, 지원이 불필요했던 것으로 나중에 밝혀졌다. 반면에 단지 사건중 2.8% 만이 파견경찰관이 부족했던 것으로 나타났는데, 이는 순찰경찰관이 현지에 파견된 뒤 실제로 추가의 도움이 필요했다고 인정되는 경우를 통해서 계산되었다.

오늘날 일인 순찰대는 순찰의 가장 일반적인 형태로서 자리잡고 있다. 고위경찰관 연구포럼(Police Executive Research Forum: PERF)의 한 조사결과는 미국의 122개 경찰국중 40군데에서 저녁근무시간에 1인순찰조만을 운영하고 있는 것으로 밝혀졌다. 다른 19개 경찰국에서는 저녁근무조의 80%이상이 1인순찰중인 것으로 나타났다. 물론 매우 극단적인 예외의 경우도 있다. 예로서 시카고의 경우 모든 저녁근무조가 2인근무를 실시하며, 뉴욕시의 경우는 98%, 클리블랜드는 93%가 2인 순찰을 시행하고 있다. 2인 차량순찰이나 2인 도보순찰의 경우 통상 야간근무조의 경우 범죄율이 높은 지역에서 활용되고 있는 것으로 나타났다.

#### 다. 순찰구역의 순찰커버율 및 순찰 스타일

한 순찰구역에 하루종일 순찰인력을 배치하는 데는 거의 5명의 경찰관이 필요하다. 3교대 근무제를 기준으로 할 때 3명의 정규 경찰관이 필요하며, 이 중 월차, 휴가, 병가, 부상, 기타 업무 등에 의한 결원을 감안한다면 O. W. Wilson의 공식에 의하면 4.8명이 필요하다. 경찰이 상시로 순찰인력을 가동시키기는 실제적으로 매우 어려우며, 이런 저런 사정으로 인해 늘 인원이 부족하게 된다. 한 예로서 뉴욕시의 경우 년중 평균 19%의 순찰구역에 대해서는 순찰을 실시하지 못하고 있다. 일반적으로 순찰커버율이 64%에서 91% 정도이나, 인구 50만명 이상의 대도시의 경우에는 5%에서 7% 정도의 지역에는 주간 및 저녁 근무시 순찰을 실시하지 못하고 있는 것으로 밝혀졌다.

한편 관할지역에 배치된 순찰경찰관의 수가 반드시 경찰의 실제 업무량을 결정하는 것은 아니다. 경찰관이 업무에 임하는 근무태도의 차이는 경찰서비스의 차이를 가져오기도 한다. 순찰중 경찰이 자발적으로 주도하는 적극적인 행동에는 지나가는 시민을 멈추게 하거나, 불심검문이나 몸수색의 실시, 위반자에 대한 차량단속, 미심쩍은 사건의 점검, 체포 등의 다양한 업무 등이 포함된다. 그런데 실제로 경찰관들은 시민과의 접촉의 극히 일부만을 자발적으로 주도하고 있다. 주민의 신고에 수동적으로 대응하는 경우 외에 경찰관이 자발적으로 주도해서 범인을 체포하는 경우는 미국 경찰관의 경우 몇 주 근무당 한번인 것으로 나타났다. 이처럼 순찰경찰관이 관할지역에서 근무하는 태도나 스타일은 순찰의 효율성에 많은 영향을 미치고 있다. 특히 순찰경찰관의 근무태도는 경찰의 방침이나, 지휘관의 스타일, 지휘관의 순찰의 중요성에 대한 인식이나 태도의 차이에 따라 크게 영향을 받게 된다.

### 3. 미국경찰의 주요 순찰전략(Patrol Strategies)

미국 경찰의 순찰전략은 신고전화에 의한 도움요청, 범죄억제, 사건발생시 범인체포 등에 보다 잘 대응하도록 개발되어 왔다. 20세기 대부분의 시기에 걸쳐 주로 순찰차량을 이용한 「일상적인 예방순찰」(routine preventive patrol) 또는 「무작위 순찰」(random patrol) 을 시행하였고, 이를 통해서 범죄를 억제하거나 예방할 수 있다고 믿어 왔다. 그런데 1970년대에 이르러 이러한 전통적인 순찰방식의 효과 및 효율성에 대한 의문이 제기되었고, 이러한 회의는 보다 효율적인 순찰방식 도입을 위한 새 전략의 개발을 촉진하였다.

이에 우선 전통적인 순찰방식의 유용성과 문제를 살펴보고, 새로운 대안으로 제시되고 있는 「지정된 순찰전략」(directed patrol)에 대해 검토해 보기로 한다.

#### 가. 전통적인 순찰방식: 일상적인 예방순찰(routine preventive patrol)

「일상적인 예방순찰」은 무작위 순찰이라고도 불리우며 주로 관할구역내에서

한편 관할지역에 배치된 순찰경찰관의 수가 반드시 경찰의 실제 업무량을 결정하는 것은 아니다. 경찰관이 업무에 임하는 근무태도의 차이는 경찰서비스의 차이를 가져오기도 한다. 순찰중 경찰이 자발적으로 주도하는 적극적인 행동에는 지나가는 시민을 멈추게 하거나, 불심검문이나 몸수색의 실시, 위반자에 대한 차량단속, 미심쩍은 사건의 점검, 체포 등의 다양한 업무 등이 포함된다. 그런데 실제로 경찰관들은 시민과의 접촉의 극히 일부만을 자발적으로 주도하고 있다. 주민의 신고에 수동적으로 대응하는 경우 외에 경찰관이 자발적으로 주도해서 범인을 체포하는 경우는 미국 경찰관의 경우 몇 주 근무당 한번인 것으로 나타났다. 이처럼 순찰경찰관이 관할지역에서 근무하는 태도나 스타일은 순찰의 효율성에 많은 영향을 미치고 있다. 특히 순찰경찰관의 근무태도는 경찰의 방침이나, 지휘관의 스타일, 지휘관의 순찰의 중요성에 대한 인식이나 태도의 차이에 따라 크게 영향을 받게 된다.

### 3. 미국경찰의 주요 순찰전략(Patrol Strategies)

미국 경찰의 순찰전략은 신고전화에 의한 도움요청, 범죄억제, 사건발생시 범인체포 등에 보다 잘 대응하도록 개발되어 왔다. 20세기 대부분의 시기에 걸쳐 주로 순찰차량을 이용한 「일상적인 예방순찰」(routine preventive patrol) 또는 「무작위 순찰」(random patrol) 을 시행하였고, 이를 통해서 범죄를 억제하거나 예방할 수 있다고 믿어 왔다. 그런데 1970년대에 이르러 이러한 전통적인 순찰방식의 효과 및 효율성에 대한 의문이 제기되었고, 이러한 회의는 보다 효율적인 순찰방식 도입을 위한 새 전략의 개발을 촉진하였다.

이에 우선 전통적인 순찰방식의 유용성과 문제를 살펴보고, 새로운 대안으로 제시되고 있는 「지정된 순찰전략」(directed patrol)에 대해 검토해 보기로 한다.

#### 가. 전통적인 순찰방식: 일상적인 예방순찰(routine preventive patrol)

「일상적인 예방순찰」은 무작위 순찰이라고도 불리우며 주로 관할구역내에서

순찰차량을 운용하는 순찰경찰관에 의해 수행된다. 경찰관은 담당구역(beats 또는 districts)이라고 불리는 특정순찰지역에 배정되는데, 담당순찰구역의 지리적 경계는 일반적으로 어떤 형태이든 업무량에 대한 분석에 입각해서 이루어진다. 도시를 동일한 정도의 업무량이 요구되는 구역들로 나뉘어서 경찰관의 업무량에 형평성을 기하려 한다. 이와같이 자원을 할당하는 전통적인 방식하에서는, 지역별 예상업무량의 차이에 따라서 한 경찰관은 넓은 지역을 순찰해야 하는 반면, 다른 경찰관은 몇몇 블록의 지역으로 제한될 수도 있다.

일단 담당구역의 경계가 정해지면 경찰관은 담당구역에 배정되어 임의로 순찰을 실시하거나 전화요청이 없을 때에는 담당구역을 관찰하도록 되어 있다. 무작위 순찰을 통해서 잠재적 범죄자의 범행기회를 줄이는 것을 의도하고 있다. 설령 범행을 예방하지는 못한다고 하더라도 담당구역내에서 각각 활동함으로써 사건이 발생한 경우 신속하게 대응하며, 범죄발생시에는 범인을 체포하는 일에는 기여할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

그런데 오늘날 일상적인 예방순찰의 효율성에 대해 부정적인 시각이 점차 증가하고 있다. 그 이유는 이러한 순찰을 통해 범죄의 억제 및 예방, 주민만족도 증대 등의 의도한 목표를 가시적으로 달성하기 위해서는 매우 많은 인력이 필요하기 때문이다. 회의론자들은 일상적인 순찰방식은 범죄행위를 억제하는 데에서 매우 비효과적임을 지적하고 있다. 실제로 순찰자가 범행중인 범죄자를 체포하는 경우는 매우 드물며, 또한 임의의 순찰시간(uncommitted patrol time)은 경찰이나 지역사회에 별로 큰 도움이 되지 못한다고 주장하고 있다(Gaines, Kappeler & Vaughn, 1994).

#### 나. 전통적인 순찰방식에 대한 평가

1970년대 초까지는 순찰의 효과를 측정하는 과학적 연구가 없었다. 초기의 연구는 1950년대와 1960년대에 실시되었는데 과학적 연구가 갖추어야 할 기본적인 조건들을 구비하지 못한 실험들이었다. 첫 번째 실험은 뉴욕시의 「작전 25」(Operation 25)이었다. 뉴욕시는 25 관할구역의 고범죄지역에 4개월간 순찰경찰관을

두배로 증원·배치하였다. 경찰은 순찰활동의 증가가 저년도의 동일기간에 비해 노상강도가 90% 정도 감소((69%에서 7%로)했고 동시에 자동차절도는 2/3 정도 감소했다고(78%에서 24%로) 주장했다. 그러나 이러한 실험은 몇몇 중요한 측면에서 오류가 있었다. 이 실험은 외부의 객관적인 평가가 다니어서, 경찰이 바람직한 결과를 얻기 위해 자체적으로 경찰의 공식범죄통계 수치를 조작했을 가능성이 높았다. 또한 연구설계과정에서 범행에 영향을 주어 왔던 다른 변수들을 통제하지 않았다. 아울러 주변의 관할지역으로 범죄가 이동한 정도도 측정하지 않았다. 뉴욕시 경찰은 1966년에 또 다른 순찰에 관한 시험을 실시했다. 경찰은 20 관할구역의 순찰경찰관의 수를 40% 증가시켰다. 랜드연구소(Rand Institute)의 평가결과에 의하면 인근 두 개의 관할지역에서의 범죄율의 증가없이 노상강도가 33%가 감소했고, 자동차절도가 49% 감소한 것으로 나타났다. 이 실험에는 경찰의 공식적인 범죄통계자료를 사용했고, 범죄행위에 영향을 미칠 수 있는 변수나 상황들을 통제하지 않았다.

#### (1) 캔사스시의 예방적인 순찰실험(The Kansas City Preventive Patrol Experiment:1972-1973)

미국 캔사스시 미주리 경찰국은 1972년과 1973년에 경찰재단(Police Foundation)의 재정지원 및 도움을 받아 순찰차량을 이용한 전통적인 순찰방식의 범죄억제 효과에 대한 최초의 연구를 실시하였다. 이 연구는 미국 경찰사에 새로운 전기를 마련한 획기적인 사건으로 기록되었고, 순찰에 대한 최초의 과학적 심층 연구로서 오늘날에도 가장 빈번하게 인용되고 있다(Kelling et al., 1974). 경찰재단의 대폭적인 재정지원(70년대 그 당시 금액으로 100만달러, 한화로는 약 8억 5천만원) 및 연구에 필요한 전문적인 도움에 의해, 또한 외부의 엄격한 평가에 자신을 기꺼이 노출시켰던 경찰의 의지에 의해 경찰역사에 한 획을 긋는 새로운 계기를 마련할 수 있었다.

그들의 주된 관심사는 ‘일상적인 예방순찰방식이 얼마나 효과적인가?’, ‘순찰시 순찰경찰관들이 실제로 하는 일은 무엇인가?’, ‘경찰의 가시성이 지역주민에게 주는 안전감의 효과는 어떠한가?’ 등 이었고, 이를 통해서 일상적인 순찰활동의 효과를 측정하고자 하였다. 새롭게 개발된 피해자조사 기법을 사용하여 경찰준재에

대한 시민의 인지도나 범죄에 대한 공포 뿐만 아니라 보고되지 않은 비공식 범죄까지도 측정할 수 있었다(Walker, 1992; Gaines, Kappeler & Vaughn, 1994).

이 도시의 남부 순찰구역(South Patrol Division)이 연구를 위해 채택되었고, 구역내 24개 담당구역중 15개 구역이 선발되었다(9개 구역은 지역의 대표성문제로 인해 제외됨). 이들 15개 담당구역은 각각의 범죄자료, 신고전화 건수, 인구구성, 평균수입, 인구의 이동성 등을 토대로 하여 컴퓨터에 의해 3 그룹으로 구분되었다.

첫번째 그룹은 사후대응적인 담당구역(reactive beats)으로서, 일상적인 차량순찰을 없애고 순찰차량은 단지 관할구역에서 신고전화가 있을 경우에만 구역내에 들어가서 대처하였다. 일단 신고전화에 의한 문제에 대처하고 나면 경찰관은 즉시 담당구역내에서 나와 담당구역의 주변 경계를 순찰하거나 이웃의 사전예방적인 담당구역내에 들어가 순찰활동을 하였다. 두번째 그룹은 사전예방적인 담당구역(proactive beats)으로서 이들 지역에서는 평소보다 2배 내지 3배 정도의 순찰차량을 투입하여 일상적인 순찰을 실시하였다. 세번째 그룹은 통제 담당구역(control beats)으로서 담당구역당 한 대의 차를 투입하여 일상적인 순찰을 실시하였다(〈그림 2〉 참조)

15개 순찰구역 시험지구의 도형표

R		C			P		C	R
P	C		R	C		P		
R		P		P		R		
		C						

P=PROACTIVE

C=CONTROL

R=REACTIVE

출처...G. Kelling, T. Pak, D. Dieckman and C. Brown(1974). *The Kansas City Patrol Experiment*. Washington, DC:Police Foundation.

〈그림 2〉 캔사스시 순찰연구의 순찰구역 배치도

13개의 독립된 쟁점들을 조사하기 위해서 20종류의 다양한 출처의 자료를 활용하였다. 이러한 이슈들은 범죄활동(criminal activity), 지역사회의 인식과 태도 (community perceptions and attitudes), 경찰의 관행(police department practices) 등의 세 범주로 구분할 수 있다. 각각 다른 수준의 경찰의 순찰활동이 범죄에 미치는 영향에 관한 연구는 피해자조사, 공식적인 범죄통계, 체포 주이 등의 자료를 이용해 측정하였다. 또한 피해자조사는 지역주민의 범죄에 대한 공포, 주민의 범죄예방 대책, 기업의 범죄예방 대책, 경찰에 대한 태도 등을 측정하는 데에도 활용되었다. 또한 경찰의 대응시간, 체포관행, 순찰경찰관의 시간사용, 순찰경찰관의 업무에 대한 태도 등의 자료도 수집되었다. 이와 같이 관심사항의 광범위성, 자료원의 다양성, 경찰의 공식기록외의 별도 자료사용 등으로 인해 기존의 어떤 연구에서도 볼 수 없었던 획기적인 실험을 할 수 있었다.

연구자들은 피해, 시민의 범죄에 대한 공포, 경찰에 대한 시민의 태도, 신고전화에 대한 경찰의 대응시간 등의 4 가지 주요 항목에 대해 조사하였다. 만약 무작위 순찰(random patrol)이 범죄와 시민의 경찰에 대한 만족도에 영향을 미친다면, 순찰이 강화된 지역에서 범죄율은 감소되고 시민의 만족도는 증가할 것이다. 반면에 무작위 순찰을 제거한 지역에서는 범죄가 증가하고 시민의 만족도는 감소될 것으로 예상할 수 있다. 종전의 수준으로 순찰이 행해진 지역에서는 범죄와 시민의 만족도에 별다른 변화가 없어야 할 것이다.

그런데 캔사스시의 실험결과는 일상적인 예방순찰의 차이가 범죄행위나 시민들이 느끼는 안전감, 경찰에 대한 태도, 대처시간 등에 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 즉, 피해자조사 결과는 사후대응적, 사전예방적, 통제적인 담당구역들로 구성된 3 종류의 집단들간에 범죄나 범죄에 대한 공포, 경찰에 대한 태도, 대처시간에 있어서 의미있는 차이가 없었다. 순찰수준을 증가해도 범죄는 감소하지 않았고, 반면에 일상적인 순찰을 생략해도 범죄는 증가하지 않았다. 또한 대부분의 시민들은 순찰 수준의 변화조차 인식하지 못했다.

이러한 연구결과는 일상적인 순찰활동에 대한 전통적인 가정들에 이의를 제기하였고, 그 자체가 향후 많은 연구의 대상이 되었다. 일부에서는 연구과정상의 문제점들을 지적하였고, 일부 연구가들은 결과가 잘못 해석되었다고 주장하였다.

이러한 결과는 순찰이 범죄에 아무런 영향을 미치지 못함을 시사하는 것은 아니라고 주장하고 있다. 단지 전통적인 방식에 의한 순찰이 범죄를 억제하거나 예방하는 효과는 있지만, 순찰인원을 대규모로 증원하지 않는 한 그 정도는 미미하여 주민들이 실제로 그 차이를 발견하기가 어렵다는 것이다. 다시 말해서, 전통적인 접근방식은 순찰이 많은 범행을 진압하며, 범죄를 억제할 수 있는 정도를 상당히 과장하고 있으며, 이러한 순찰방식은 비용효과성(cost-effectiveness)의 측면에서는 매우 비효율적(inefficient)이라는 것이다.

또한 일부 연구자들은 이 연구결과가 시사하고 있는 가장 중요한 사항은 순찰 수준의 변화보다는 경찰이 순찰시간을 어떻게 사용하는가에 있다고 주장한다. 이들은 경찰의 순찰근무시간 중 약 60%에 달하는 '신고전화에 얽매이지 않는 시간'(uncommitted time)들을 보다 효과적으로 사용할 수 있는 방안을 검토하는 것이 필요하다는 것이다. 따라서 순찰활동이 실제로 범죄문제에 대처하는 하나의 효과적인 방안이 되기 위해서는 순찰활동의 방식이나 내용을 재조정할 필요성을 강력히 제시하고 있다(Walker, 1992).

캔사스시의 실험결과와 그 이후의 몇몇 후속적 연구결과 들은 범죄가 많은 지역(high-crime areas or 'hot spots')들에 대한 집중적인 순찰방식의 필요성을 제기하고 있다. 미국 미니아폴리스의 911 연구에 의하면 도시의 극히 일부분의 지역에서 신고전화의 상당 부분을 점유하고 있는 것으로 나타났다. 또한 강도, 강간 및 기타 강력범죄들이 전체 지역중 3% 미만인 지역들에서 집중적으로 발생하고 있는 것으로 밝혀졌다. 따라서 범죄발생율이 높은 지역에 대한 집중적인 순찰과 단속활동(crackdowns)이 순찰의 비용효과성을 제고시킬 수 있음을 시사하고 있다.

## (2) 뉴왁시의 도보순찰 실험 (The Newark Foot Patrol Experiment:1978-1979)

캔사스시의 실험결과에 대한 하나의 직접적인 반응으로서 뉴저지주의 뉴왁시에서 도보순찰에 대한 실험이 실시되었다. 1960년대 후반부터 도보순찰에 대한 관심이 다시 일어나기 시작했고, 1980년대에 와서는 도보순찰에 대한 몇몇 연구들이—일부는 지역사회경찰활동의 일환으로—실시되어 그 효과를 평가하기 시작했다. 뉴왁시의 도보순찰 실험은 도보순찰이 범죄와 체포율, 그리고 지역주민의

경찰에 대한 태도 등에 미치는 영향을 평가하였다.

뉴욕시의 실험결과에 의하면 추가적인 도보순찰은 중범죄를 감소시키지 않는 것으로 나타났다. 일반적으로 지역주민이나 상인들에 대한 범죄의 수준은 도보순찰에 의해 별로 영향을 받지 않으나, 경찰에 대한 주민의 태도에는 상당한 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 한편 도보순찰의 경우, 캔사스시의 차량순찰 실험시에는 주민들이 순찰수준의 변화를 인지하지 못했던 것과는 달리, 관할구역의 주민들은 도보순찰의 정도나 수준이 변한 것을 정확히 인지하고 있는 것으로 나타났다. 또한 도보순찰이 지속적으로 증가되었던 지역의 주민들은 타지역 주민들에 비해 지역내에서 범죄문제의 심각성이 줄고 있다고 인식하고 있었다.

도보순찰에 의해 개선된 시민들의 긍정적인 태도는 다른 순찰서비스에도 일반적으로 확산되어 전체 경찰에 대한 시민의 태도에 매우 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 도보순찰 경찰관들도 주민들이 경찰을 더 지지하고 있다고 믿으면서 지역주민들에게 보다 긍정적인 태도를 보였다. 도보순찰 경찰관들은 시민들을 돕는 것을 그들 직업에서 두번째로 중요한 부분이라고 생각한 반면에, 차량순찰자들은 이를 5번째로 중요한 임무라고 인식하고 있는 것으로 밝혀졌다. 따라서 도보순찰은 주민과 순찰자의 양방 모두에게 매우 긍정적인 혜택이 있음을 알 수 있다.

비록 뉴욕시의 도보순찰시험 결과는 매우 고무적이지만, 도보순찰의 이러한 혜택은 실제로는 매우 제한된 상황하에서만 가능하다는 한계가 있다. 왜냐하면 도보순찰의 비용효과성(cost-effectiveness)은 주로 오래된 대도시의 인구밀도가 높은 주거지역이나 상업지역에만 적용될 수 있기 때문이다. 지방이나 인구가 분산된 새로운 도시에서는 현실적인 대안이 될 수 없다. 또한 인구밀도가 높은 대도시의 지역에서도 도보순찰은 단지 선택된 일부 경우에만 가능한 대안이 될 수 있다.

도보순찰의 효과에 대한 경험적 연구는 미시간주의 플린트(Flint)에서도 실시되었다. 플린트시는 1979년에 도보순찰 프로그램에 착수하였고, 그 이후에 모트 재단(Mott Foundation)의 연구비 지원을 받아 프로그램의 효과를 평가하는 프로젝트를 실시했다. 플린트 프로그램의 평가결과에 의하면, 비록 공식적인 범죄는 실험기간 동안에 증가하였지만, 도보순찰의 결과 시민들은 오히려 더 안전하게 느끼고 있음이 밝혀졌다.

뉴욕과 플린트 두 지역에서 실시한 도보순찰의 효과에 대한 연구는 매우 일관성 있는 결과를 보여주고 있다. 두 지역에서 공통적으로 밝혀진 사항들은 다음과 같다.

- ▷ 이웃에서 도보순찰이 실시됐을 때 범죄에 대한 공포가 현저히 감소하였다
- > 이웃에서 도보순찰을 철회했을 때 범죄에 대한 공포는 현저히 증가하였다
- ▷ 이웃에 도보순찰이 실시중일 때 경찰에 대한 주민의 만족도는 증가하였다
- ▷ 도보순찰경찰관은 같은 지역을 차량으로 순찰하는 경찰관보다 이웃주민의 소중함에 대한 인식이 더 높다.
- ▷ 도보순찰경찰관은 차량으로 순찰하는 경찰관보다 직업에 대한 만족도가 더 높고 두려움이 적으며 사기가 더 높았다.

이밖에도 미시간주 플린트시의 시험결과는 두가지 추가적인 중요한 사실을 밝혀냈다. 첫째로 매우 적극적으로 도보순찰이 시행되고 있는 지역에서는 시민의 전화를 통한 도움요청이 40% 이상 감소하였다. 둘째로 일정수준의 범죄감소가 있었다.

플린트주의 실험결과는 도보순찰의 효과를 전체적으로 평가하기에는 방법론적인 문제가 있어서 일반화시키기는 어려우며, 따라서 제한적으로 적용이 가능하다. 플린트시의 실험에서는 경찰의 공식적인 범죄통계만을 사용했는데, 공식통계가 지니고 있는 문제점을 보완하며 정확한 변화의 추이를 측정하기 위해서는 피해자조사 등이 필요하기 때문이다. 또한 도보순찰 지역과 비도보순찰 지역내에 거주하는 시민들의 태도를 비교하여 검토하는 것이 필요한데 이러한 비교도 하지 않았다는 한계가 있다.

#### 다. 지정된 순찰(directed patrol): 새로운 대안

전통적인 예방순찰방식이 지니는 이러한 문제점들에 대한 대안으로서 오늘날 점차 확대·사용되고 있는 새로운 순찰방식이 「지정된 순찰」이다. 이는 순찰활동을 과학적인 범죄분석자료에 입각하여 효율적이며 체계적으로 실시함으로써 순찰의 효율성을 증대시키기 위한 새로운 시도이다.

「지정된 순찰」은 순찰경찰관에게 그들이 수행해야 할 특정한 업무와 지침을 주는 순찰활동을 말한다. 종전의 순찰방식은 순찰경찰관에게 그때 그때 필요한

순찰지역을 선정해 주거나, 수상한 자나 특별한 사건의 감시를 지시하거나, 또는 신고전화에 신속히 대처하라는 등 대체로 일반적인 지침을 주어 왔다. 반면에 지정된 순찰은 특정한 부류의 사람이나 특정한 유형의 범죄, 또는 특정 지역만을 집중적으로 순찰하라는 등 매우 구체적이고 특별한 지침을 주고 있다.

지정된 순찰의 핵심적 요소는 범죄분석(crime analysis)에 있다. 특정 지역의 범죄자료에 대한 고도의 분석을 통하여 경찰관리는 특정의 순찰술을 개발하게 된다. 순찰경찰관은 신고전화에 의한 출동으로부터 해방되어 방해받지 않는 시간 동안에 이러한 특수 업무를 수행하게 된다. 지정된 순찰의 기본 개념은 캔사스시의 예방적인 순찰실험의 결과에 입각하여 고안되었고, 또한 지정된 특수한 업무를 수행하는 동안에는 신고전화에 의한 출동을 보류하거나 다른 인원에 의해 수행될 수 있다는 전제하에서 출발하였다(Walker, 1992).

지정된 순찰활동은 포화순찰(saturation patrol), 감시(stakecuts), 혐의자 감독(surveillance of suspects), 유인(decoys) 등의 다양한 전략으로 이루어 진다. 이러한 순찰방식은 범죄와 기타 사건의 발생은 공간과 시간대에 따라 달리 분포되며 또한 확인할 수 있는 어떤 형태가 존재한다는 인식에 입각하고 있다. 예로서 1986년 한 한해동안 미국의 미니아폴리스시 경찰에 접수된 신고전화의 분포를 살펴보면, 단지 3%에 해당하는 지역에서 전체 전화의 50% 정도를 차지하였다. 반면에 60% 정도를 차지하는 지역에서는 전화가 전혀 없었고, 나머지 지역중에서도 절반 이상에서는 단지 한 번의 전화만 있었다(Sherman, 1989).

이처럼 만성적으로 반복적인 전화를 하는 지역에는 많은 경찰력이 필요하기에, 이러한 「고위험 지역」(hot spots)에 대해서는 사전예방적으로 지역상황에 적합하게 대처할 필요가 있다. 만약 이러한 대응방식이 성공적이라면 경찰은 범죄와 여러 문제들을 효과적으로 감소시킬 수 있을 것이다. 「적절한 문제」(right problems)와 「적절한 장소」(right locations)에 경찰력을 집중적으로 사용한다면 경찰의 업무량을 실질적으로 줄일 수 있을 것이다.

다음 임무는 지정된 순찰의 대상을 선정하는 일이다. 경찰이 활동을 집중해야 하는 시간과 장소를 선정하는 일 이외에도 범죄나 기타 문제를 분석하는 기법이 해결해야 할 문제를 선정하는데 사용된다. 범죄분석가들은 일정한 행위유형을 찾

아내기 위해 범죄의 지리적이고 시간적인 속성들을 재검토하고 있다. 장소나 시간대에 있어서 일단 유형이 드러나면 유형화된 범죄자를 도중에서 붙잡든지 범행을 억제할 수 있는 확률을 최대한 높이기 위한 방법으로 경찰관을 배치할 수 있기 때문이다.

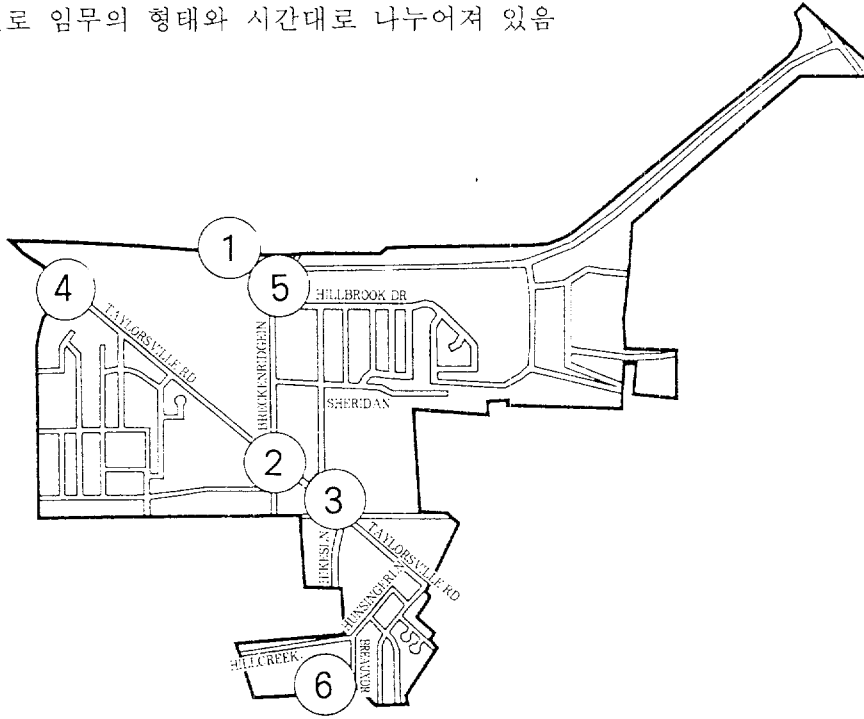
#### (1) 지정된 순찰 코스(D-Runs: directed patrol runs)

지정된 순찰 코스는 일상적인 순찰활동을 보강하거나 대체하기 위해서 활용되고 있는데, 미국 커네티컷주의 뉴헤븐(New Haven)시나 켄터키주의 루이즈빌(Louisville), 버지니아주의 알링턴 카운티(Arlington County), 버몬트주의 몽펠리에(Montpelier) 등에서 시행되고 있다.

버지니아주의 알링턴 카운티 경찰국은 일 년중 11월에서 1월중에 집중적으로 발생하는 무장강도의 문제를 해결하기 위해 지정된 순찰활동을 도입하였다. 전년도 범죄사건 분석결과에 의하면, 강도사건은 4개의 지역에서 저녁시간동안 주로 발생하는 것으로 나타났다. 이 문제를 위해서 경찰관들이 작은 규모의 순찰지역에 배치됐고, 응급한 신고전화에 대처하는 것 외에는 그 지역을 떠나지 말도록 지시됐다. 특정 임무가 없는 모든 시간은 대상지역에서 강도를 예방하는 활동에만 사용하도록 지시됐다. 가용한 모든 경찰의 순찰차가 동원됐는데 이 중에는 주요지점에 정차하고 있는 무인차량도 포함되었다. 순찰차량은 근무 교대시마다 다른 지역으로 임의로 이동하였고, 주안점은 잠재적 강도의 범행을 억제하기 위해 경찰 존재의 가시성(visibility)을 높이는 것에 두었다(McCampbell, 1983)

켄터키주의 루이즈빌 경찰국도 유사한 프로그램을 시행하였는데 교대시마다 순찰경찰관에게 지정된 순찰 지역을 할당하였다. 할당표에는 담당구역(beat)과 구역내의 특정지역(specific locations)이 표기되어 있는데 지역별로 다양한 부류의 문제와 그들이 통상적으로 발생하는 시간에 대한 설명이 함께 기록되어 있다. 제시된 문제에는 난폭한 청소년들의 비행에서 자동차사고까지 포함되어 있으며, 지정된 순찰활동에 투입된 경찰관은 지정된 시간에 지정된 장소에서 명시된 문제에 집중하도록 되어 있다. 〈그림 3〉에는 지정된 순찰코스(D-runs)가 표시된 담당구역의 지도가 제시되어 있다(Gaines, Kappeler & Vaughn, 1994).

원안의 번호는 지정된 순찰 코스들로나타냄:  
 번호별로 임무의 형태와 시간대로 나누어져 있음



No.	Time	Location	Activity
1.	0000 - 0359	2800 Breckinridge Lane(Apartments)	Burglary & Larceny
	0800 - 1159	2800 Breckinridge Lane(Apartments)	Burglary & Larceny
	2000 - 2359	2800 Breckinridge Lane(Apartments)	Burglary & Larceny
2.	0000 - 0359	Taylorville Rd. and Breckinridge Lane	Accidents
	0400 - 0759	Taylorville Rd. and Breckinridge Lane	Accidents
	0800 - 1159	Taylorville Rd. and Breckinridge Lane	Accidents
	1200 - 1559	Taylorville Rd. and Breckinridge Lane	Accidents
	1600 - 1959	Taylorville Rd. and Breckinridge Lane	Accidents
	2000 - 2359	Taylorville Rd. and Breckinridge Lane	Accidents
3.	0000 - 0359	300block Hunsinger Lane	Larceny
		Breckinridge Lane and Hikes Lane	Accidents
	0400 - 0759	Breckinridge Lane and Hikes Lane	Accidents
	0800 - 1159	Breckinridge Lane and Hikes Lane	Accidents
	1200 - 1559	Breckinridge Lane and Hikes Lane	Accidents
	1600 - 1959	Breckinridge Lane and Hikes Lane	Accidents
2000 - 2359	Breckinridge Lane and Hikes Lane	Accidents	
4.	2000 - 2359	3710Taylorville Road	Larceny
5.	No specific time available	Breckinridge Ln. from Hillbrook Dr. to Sheridan	High crime area
	No specific time available	Hunsinger to Breaux Dr. Hillcreek south to City Limits	High crime area

출처 : Louisville, Kentucky Police Department

〈그림 3〉 지정된 순찰코스 지도

## (2) 순찰인력의 분산배치(Split Force)

델라웨어주의 윌밍턴(Wilmington) 경찰국은 순찰인력을 분산하는 경찰활동(split force policing)을 시행하는 대표적인 경우로서, 순찰경관을 [순찰 신고전화 대응팀](patrol call-answering group)과 [범죄자 체포팀](criminal interception group)의 두 그룹으로 나누었다. 이 프로그램은 순찰담당부서는 두 가지 필수기능인 신고전화에 대처하는 일과 범죄를 억제하고 예방하는 책임을 저야 한다는 믿음에 입각하고 있다.

순찰팀(patrol force)은 신고전화에 대처하는 일과 자율적인 순찰활동을 담당하고 있다. 주민의 신고전화가 없을 때에는 그들은 짧은 시간내에 완료할 수 있으면서 전화가 오면 곧 대처할 수 있는 성격의 할당된 업무에 종사하고 있다. 이러한 행동에는 등하교시간의 학교주변 감시, 교통단속, 시설의 안전점검, 문제의 소지가 있는 지역의 순찰 등이 포함된다. 신고전화에 적절히 대처하기 위해서, 순찰경찰관들의 일정은 업무량 수요에 대한 분석에 따라 결정된다. 연구결과에 의하면 도움을 요청하는 전화의 단지 7% 만이 즉각적인 응답을 요하며, 나머지 전화는 대처인력이 가용할 때까지 기다려도 되는 시급하지 않은 전화임이 밝혀졌다.

범죄억제팀(crime suppression force)은 범죄예방과 억제 그리고 범인체포 등의 활동에 거의 모든 시간을 집중적으로 사용하며, 또한 이들은 진행중인 심각한 범죄에도 대응하도록 되어 있다. 다양한 기법이 활용되는데 여기에는 고가시성의 포화순찰(high-visibility saturation patrols), 암행순찰(covert patrols), 유인작전(decay operations) 등이 포함되어 있다.

포화순찰은 범죄를 억제할 목적으로 사용되는 반면에, 암행순찰과 유인작전은 범인의 탐지와 체포의 필요성에 의해 사용된다. 암행순찰은 표시가 없는 경찰의 일반차량 뿐만 아니라, 택시나 배달용 트럭 등의 서비스 차량에 의해서도 실시된다. 수행할 업무는 이 프로그램의 필수적인 요소인 범죄분석국(crime analysis bureau)에서 제공하는 정보에 입각해서 선정된다. 범죄분석국은 여타 기관과는 달리 지원기능은 담당하지 않고, 수행업무의 확인, 도로 작전의 방향, 순찰팀과

수사팀간의 공조 등을 전담하고 있다. 범죄분석국과 순찰국, 수사국 간에는 매일 회의가 열리며 이를 통해서 특정의 범죄문제에 대처하기 위한 전략이 제시된다.

### (3) 포화순찰 (Saturation Patrol)

포화순찰은 많은 수의 경찰관을 집중배치함으로써 특정지역내에서 범죄나 문제의 발생을 억제하려는 시도이다. 특정지역내에 경찰력을 집중시켜서 총체적인 경찰의 존재를 나타내면서, 높은 가시성을 통해 범죄행위를 억제하거나 차단하려는 전략이다. 또한 이러한 전략은 고가시성과 집중적인 법집행을 통해 교통사고를 줄이는 데에도 사용되고 있다. 대규모의 지역에서는 포화순찰은 경찰계복을 입은 전술적인 순찰대에 의해 수행되고 있다. 실제로 이러한 전략은 다약판매, 매춘, 강도, 자동차절도, 침입절도, 폭행 등 노상 범죄의 어떤 유형에도 적용할 수 있다.

일부 경찰서에서는 포화순찰로 매우 긍정적인 성과를 거두기도 했다. 예컨대 뉴욕시에서는 몇몇 공식적인 시험이 실행되었다. 1950년 뉴욕경찰국은 "Operation 25"라는 작전을 한 관할구역에서 시작했다. 이 프로젝트는 200명 이상의 외부 경찰관의 도움을 얻어 실시했는데, 연구결과에 의하면 종료시 범죄가 현격히 감소한 것으로 나타났다(Schack, Schell & Gay, 1977). 뉴욕시는 또한 1966년에는 다른 한 관할구역의 순찰대를 40% 가량 증원했다. 이 프로그램에 대한 랜드연구소(Rand Institute)의 평가결과에 의하면 노상범죄가 상당히 감소했다고 밝히고 있다.

포화순찰기법은 단순히 일반적인 순찰활동을 증가시키는 것보다는 특정 범죄를 대상으로 집중적으로 공략할 때 가장 성공적인 것으로 보인다. 한편 비록 포화순찰이 수년간 광범위하게 사용되고 있지만 노상범죄에 효과적으로 대처하기 위해서는 어느 정도의 경찰관을 배치해야 하는가에 대해서 알려진 바는 거의 없다.

### (4) 혐의자 지향적인 기법(Suspect-Oriented Techniques)

혐의자 지향적인 기법은 경찰이 알고 있는 혐의자나 어떤 부류의 개인들에게

순찰을 집중하도록 지시한다. 예로서 1970년 캔사스시 경찰은 사람지향적인 순찰(person-oriented patrol)을 시행했는데, 이를 통해 지명된 강도들에 대한 강도 높은 감시를 실시했다(Pate, Bowers & Parks, 1976). 경찰관들은 위험성이 높은 강력범에게 집중해서 일단 그들이 범행을 저지르면 구속한다는 생각하에 출발하였다. 비록 이 프로그램은 노동집약적인 성격을 지니고 있지만, 전과가 있는 만성적인 강도를 집중적으로 감시함으로써 강도 및 기타 범죄율에 있어서 실질적인 감소가 있을 것이라고 기대했다(Martin & Sherman 1986). 결과적으로 이 프로그램은 강도의 체포빈도를 늘였으나 그들의 대부분은 마약위반으로 체포되었다.

사람지향적인 순찰은 「누범자 프로젝트」(repeat offender projects : ROP)의 선두주자이다. 한 예로서 미국의 워싱턴시 경찰국은 습관적이거나 직업적인 범죄자를 집중적으로 단속하기 위해서 ROP팀을 창설하였다. ROP팀은 다양한 기법을 사용하여 오랜 범행의 기록을 가지고 있는 범죄자를 구속하였다. ROP 체포자는 다른 중범죄자보다도 더 많이 기소(prosecution)되었고, 더 많이 유죄판결(conviction) 되었다. ROP 경찰관의 전반적인 체포활동의 생산성은 할당의 결과 감소되었지만, 이러한 감소속에서도 중범죄를 많이 범하는 직업적인 범죄자를 체포하는 수는 증가함으로써 실질적으로 매우 효과적이었던 것으로 밝혀졌다. 이러한 ROP 전략은 워싱턴시 이외에도 기타 많은 경찰국에서도 위험성이 높거나 습관적인 범죄자를 집중 공략하기 위한 노력의 일환으로 실시하고 있다.

포화순찰이나 혐의자지향적인 순찰전략과 함께 실시하는 전술로서 공격적인 불심검문(field interrogation)이 많이 활용되고 있다. 경찰관은 Terry vs. Ohio (1968) 판결에서 주어진 권위로 인하여 의심이 가는 운전자와 보행자를 멈추게 해서 질문을 할 수 있다. 특정 상황하에서는 무기소지 여부를 위해 소지품검사도 실시할 수도 있다. 비록 체포할 일은 없더라도 경찰관은 검문대상자에 대한 기술과 검문상황에 관한 사항을 상세히 기록하는 보고서를 작성한다. 이러한 보고서는 알려진 범죄자와 관련자, 차량 그리고 활동에 대한 정보를 제공하기 위해 사용되며, 또한 그 지역에서 범행을 조사할 때 경찰관이 활용하기도 한다.

불심검문을 통해서 비록 매우 적은 숫자만이 체포에 이르지만 불심검문은 잠

재적인 범죄자에게는 범행의 억제효과가 클 수 있다. 한 예로서 Boydston (1975)의 연구는 샌디에이고에서의 현장심문 증가가 노상범죄의 수를 감소시켰음을 확인했으며, 이와 비슷한 연구에서 Wilson과 Boland(1979)는 공격적인 순찰활동이 낮은 강도율을 초래했다고 밝히고 있다.

덴버시도 이와 비슷한 전략으로 「주거지 도로에서 노상범죄 제거」(ESCORT: Eliminate Street Crime On Residential Thoroughfare)라는 프로그램을 시행하였다. 이 프로그램은 포화순찰 전략과 사람지향적인 기법을 활용하였다. 이는 직접적인 경찰의 개입으로 예방할 수 있는 범죄가 많이 존재한다는 가정하에서 출발하였다. 경찰관은 주정사빌딩을 둘러싸고 있는 시의 한 부분에 주로 배치되어 작은 오토바이를 타고 다녔고, 높은 가시성을 보이기 위해 포화순찰 방식을 사용하였다. 공공질서법이 최대한 집행되어 미미한 문제가 큰 사건으로 확대되는 것을 막으며, 잠재적 노상범죄자가 중범죄자화되기 전에 그들을 거리에서 제거함으로써 범죄를 억제하도록 하였다.

지금까지 언급된 지정된 순찰은, 첫째로 일상적인 예방순찰을 대체하기 보다는 보완하기 위해 사용되고 있음을 주목할 필요가 있다. 일상적인 순찰방식은 주민들의 신고전화에 대처하는 데에는 여전히 최선의 방식이다. 둘째로 지정된 순찰 활동에는 다양한 전략이 있으며 가장 적절한 전략은 문제의 성격에 따라 달라질 수 있다. 경찰관리들은 문제를 설정하고 지역의 필요에 가장 적합한 전략을 고안하도록 요구된다. 셋째로 경찰당국은 다수의 지정된 순찰 전략을 특정한 시간에 동시에 활용할 수도 있다.

#### 라. 지정된 순찰을 위한 인력활용의 극대화 방안

지정된 순찰(directed patrol)활동을 지탱하고 있는 기본전략은 시간을 구간별로 나누어 특별히 지정된 범죄예방과 억제, 체포행위 등을 수행하는 것이다. 지정된 순찰은 때로는 추가적인 인원을 요하기도 하나 현재의 인원을 잘 활용하여 시행할 수도 있다. 현 경찰인력의 효과적인 활용을 위해서는 순찰의 업무량 분석, 경찰의 대응지체, 그리고 경찰의 차별적 대응 등의 다양한 방식 등이 활용될

수 있다.

### (1) 순찰시간의 감축(reducing patrol time)

경찰관리자는 때때로 경찰의 업무량을 분석함으로써 지시된 순찰 실행을 위해 요구되는 인력을 확보한다. 예컨대 미국 캔사스시의 한 순찰연구는 총순찰시간의 40%만이 시민들의 신고전화에 대처하는데 사용되고(committed time), 나머지 60%의 순찰시간은 사건발생의 가능성이 있는 장소를 감시하거나, 보고서 작성, 경찰서로의 보고서나 기타 사항을 수송하는 일 등의 임의의 서비스 업무에 사용되는 시간(uncommitted time)인 것으로 나타났다.

또한 중간규모 도시경찰의 임의적인 순찰업무에 사용되는 평균시간이 54%인 것으로 밝혀졌는데, 분석된 24개의 경찰서 중에서 대체로 60~70% 정도의 순찰시간이 자발적으로 서비스업무에 사용되고 있음이 확인됐다. 이러한 정도의 자발적 순찰시간이 존재한다면 경찰은 일부 순찰경찰관을 지시된 순찰활동에 전환배치함으로써 임의의 순찰시간을 줄일 수 있을 것이다.

캔사스시의 순찰시험에서도 나타났듯이, 자발적으로 실시하는 임의순찰 시간을 60%에서 40%로 줄인다고 해서 순찰의 효과는 거의 감소되지 않을 수 있기 때문이다. 경찰관이 적절히 배치되고 업무량이 잘 조정된다면 임의순찰시간을 25%까지라도 효과적으로 줄일 수도 있을 것이다.

물론 현재도 인력이 부족해서 실제로는 훨씬 적은 임의순찰 시간을 갖고 있는 지역도 있지만, 반면에 큰 어려움 없이 순찰시간을 줄일 수 있는 도시도 다수 존재하고 있다. 따라서 경찰은 현재의 순찰인력을 재배치 할 필요성을 신중히 검토하는 작업이 필요하다.

### (2) 경찰의 대응 지연(delayed police response)

신속하고 시의적절한 대응은 오랫동안 순찰의 중요 전략이 되어 왔다. 그런데 최근의 연구결과에 의하면 경찰의 대처시간이 반드시 체포율을 높이지는 않는 것으로 나타났다(Pate, Ferrara, Bowers & Lorence, 1976). 그 이유는 첫째로 대부분의 신고전화가 범죄와는 직접적으로는 관련이 없는 것이 많고, 실제로 심

각한 범죄가 발생하는 경우의 신고는 대체로 상당한 시간이 경과한 후에 이루어지는 일이 많기 때문이다. 실제로 한 연구결과에 의하면 중범죄에 대한 신고의 75%는 사건발생후 상당한 시간이 지난 후에 신고된 것으로 밝혀졌다(Spelman & Brown, 1984). 이러한 연구결과는 일반적인 예상과는 달리 신속한 대처가 범죄의 체포율을 높이는데 크게 기여하지 않는다는 사실을 분명히 나타내고 있다.

신속한 대처와 관련해서 두번째로 고려할 사항은 경찰의 효율성에 대한 시민의 인식과 관련이 있다. 대응의 지체가 경찰에 대한 불만을 초래하지만, 이러한 불만은 경찰의 적절한 의사소통의 절차에 의해 완화하거나 통제할 수도 있다는 사실이다. 대부분의 경우 불만은 경찰이 시민에게 이야기한 것보다 늦게 도착한 데에서 발생하는데, 경찰은 급박하지 않은 신고전화에 대해서는 시민에게 다소 늦게 도착할 것이라는 사실과 그 이유를 사전에 이야기 해서 시민이 부정적인 감정을 갖지 않도록 할 수도 있다.

오늘날 다수의 경찰에서는 신고전화에 대응하는데 있어서 전화의 우선순위(call prioritization)를 설정하고 그에 따라 대응순서를 조정하고 있다. 전화응답자가 신고전화를 그 심각성에 따라 분류해서 가장 심각한 전화를 가장 먼저 조치되도록 하는 반면에, 심각성이 낮은 전화는 가용 경찰관이 있을 때까지 대기시켰다가 가용 인력이 있을 경우에 차차 대처하는 방식을 사용하고 있다. 경찰의 상급자는 순찰경찰관의 근무중 평균 업무량을 파악해서 그때 그때 필요한 업무에 적절히 할당하는 방식 등을 활용할 수 있다. 이러한 방식을 통해서 일부 경찰관을 지시된 순찰활동에 재배치하거나 기타 활동에 가담하도록 할 수 있을 것이다.

### (3) 신고전화에 대한 차별적인 대처(differential response to calls)

전통적으로 경찰은 주민의 전화가 오면 일반적으로 신고전화의 성격과는 무관하게 가능한한 빨리 경찰관을 파견하는 것이 관례이었다. 물론 긴급한 조치를 요하는 전화에 대해서는 다른 전화보다는 우선적으로 대처해야 하지만, 실제로는 출동이 필요없는 전화에도 출동한 일도 많이 있었다. 신고전화에 대한 차별적인 경찰의 대응은 신고전화에 대해 경찰관을 파견하지 않고 다른 방식으로 대처하

는 것을 말한다. McEwen(1986)은 경찰의 즉각적인 직접대응에 대한 몇몇 대체 방안을 다음과 같이 제시하였다.

- 미미한 범죄의 신고를 받는 신고전화접수대 발족
- 시급하지 않은 경우 경찰의 출동을 한 시간까지 연기
- 전화를 관련 기관에 이관하는 것
- 차후의 시간약속, 내왕신고, 우편신고 등 별도로 신고를 접수받는 방식의 활용
- 전화로 사건보고서 작성

이러한 경찰의 대체적인 대응방식은 대체로 성공적인 것으로 평가되었다. 노스캐롤라이나주의 그린스보로(Greensboro)시의 경우 20%의 전화는 경찰이 현장에 출동하지 않고도 대처할 수 있었다. 이들 신고의 대부분은 도난사건이었는데 경찰은 출동하지 않고도 전화로 신고를 접수하였다. 또한 27%에 달하는 전화는 즉각적으로 출동하지 않아도 되는 신고전화이었다. 따라서 약 절반에 가까운 전화가 차별적 대처가 가능한 전화임이 확인되었다. 이러한 대처방식은 순찰경찰관의 출동업무를 대폭 축소시켜서 그들이 「지정된 순찰」에 가담할 수 있도록 해준다. 이러한 방식을 채택하기 위해서는 전화의 분류를 위한 문서화된 지침과 통신센터 근무자에 대한 치밀한 훈련이 필요하다.

요약하면, 지정된 순찰활동을 시행하는 추가로 인원이 필요한데, 증원을 하지 않고서도 경찰의 업무량분석, 전화의 우선순위 매김 등의 차등적 대처방식 등을 통해 기존의 순찰인력을 보다 효율적으로 활용할 수 있는 현실적인 방법을 활용할 수 있다. 이러한 방법으로 순찰인력을 잘 활용한다면 일부 인력을 지정된 순찰활동에 전환배치할 수 있을 것이다.

오늘날 순찰은 경찰활동의 중추로서 그 중요성이 점차 증가하고 있다. 실제로 경찰과 시민간의 대부분의 접촉은 순찰경찰관에 의해 이루어진다. 또한 순찰경찰관은 경찰이 시민에게 제공하는 대부분의 업무를 책임지게 된다. 따라서 순찰업무를 잘 관리하여 경찰업무의 대부분을 차지하고 있는 경찰의 자원이 효율적으로 잘 활용될 수 있도록 하는 일은 매우 중요한 의미를 지니는 것이다.

## 4. 일본의 순찰제도

### 가. 순찰조직

#### (1) 경찰서 지역과 및 지역계

일본의 외근경찰활동은 경찰서의 지역과가 관리한다.<sup>36)</sup> 지역과에는 지역총무과와 4개의 지역계로 구성되어 있으며, 순회연락(방범심방)을 전담하는 수명의 巡廻連絡專從員을 두고 있다. 지역총무계는 4명의 일근 경찰관으로 구성되어 지역과에 관한 사무처리를 행하며, 4개의 지역계에는 3명의 계장이 배속되어 있다. 그 중 2명의 계장은 경찰서 관내를 양분한 블록(block)을 각기 담당하고 나머지 1명은 수석계장으로서 지역계 전체의 활동을 조정하는 역할을 한다. 블록담당 계장의 직무는 자신의 블록내에 있는 파출소를 순회하고 근무상황을 감독하며 필요에 따라 사안처리를 지휘한다.

지역계 경찰관의 대부분은 파출소 근무자로서 파출소별로 그 업무량에 따라 2명 내지 6명의 경찰관을 배속시키며, 지역계마다 약 10명의 순찰차(patrol car) 근무자를 따로 두고 있다.

최근 일본은 1993년 1월 1일부터 「외근경찰의 운영규칙의 일부를 개정하는 규칙」(1992년 국가공안위원회규칙 제20호)을 시행하여, 종래 외근경찰 전반에 대하여 규정한 「외근경찰운영규칙」을 지역경찰에게만 독자적으로 적용하는 「地域警察運營規則」으로 개정하였다.

#### (2) 自動車警邏班 및 自動車警邏隊

종래에는 경찰서 또는 경찰본부에 배치된 개개의 순찰용 무선자동차를 각기

36) 일본의 외근활동 조직에 대해서는 村山眞維, 『警邏警察の研究』(1990) 187면 이하를 참조하였다. 同書는 주로 동경에 소재한 경찰서의 외근경찰활동을 관찰조사한 문헌으로, 여기에 기술한 내용은 村山교수가 조사한 경찰서를 소개한 것일 뿐 일본의 경찰조직이 모두 같다는 의미는 아니다. 또한, 同書에서 「警邏課」로 되어있는 부분은 최근 「지역과」로 개정되었음을 고려하여 모두 「지역과」로 바꾸었다.

독립된 외근경찰의 활동단위로 하여 외근경찰근부규칙 제3장에 「警邏用無線自動車」라는 장을 두었다. 그러나 개정된 「지역경찰운영규칙」은 사건·사고의 광역화 등에 대처하기 위해서는 복수의 순찰용 무선자동차를 통합적으로 운용하여 효율적인 지역경찰활동을 전개해 나갈 필요가 있다는 관점에서 종래의 「警邏用無線自動車」 대신에 「自動車警邏班 및 自動車警邏隊」의 장을 두어 경찰서 또는 경찰본부가 복수의 순찰용 무선자동차를 통합적으로 운영하는 자동차경라반 및 자동차경라대를 지역경찰의 활동단위의 하나로 명확하게 자리매김하였다(제23조 1항 및 2항).<sup>37)</sup>

한편, 「지역경찰운영규칙」은 자동차경라대에 대해서는 都道府縣 경찰의 관할구역의 넓이, 치안수요의 다소에 의해 본거지 밖에도 활동거점을 둘 필요가 있다는 관점에서 필요에 따라 分駐隊를 둘 수 있도록 규정하였다(제23조 2항).

### (3) 直轄警邏隊(직할순찰대)

직할경라대는 경찰서 관할구역의 치안정세 및 지역경찰의 체제를 감안하여 파출소·주재소 및 자동차순찰반의 지역경찰관만으로는 지역경찰의 임무를 충분히 수행하기 어려운 경우에 경찰서에 설치되는 것으로, 제반 치안수요에 부응하고 파출소 또는 주재소의 활동을 보완하기 위해 순찰 등 각종 활동을 행한다.

직할경라대의 경찰관은 파출소 또는 주재소의 활동을 보완하기 위해 지역경찰 활동을 행하는 것이므로 직할경라대를 운용하는 경우에는 파출소·주재소와 긴밀하게 협력하여 효과적인 지역경찰활동이 행하도록 유의하여야 한다.

종래 직할경라대는 치안수요가 많은 도시부의 관할경찰서에 두도록 규정되어 있었으나(외근경찰운영규칙 제29조 1항), 개정된 「지역경찰운영규칙」은 사회정세의 변화에 따라 치안수요가 도시부에 한정되지 않고 도시부 이외의 관할구역에도 과급되고 있음을 고려하여 「도시부」를 「지역」으로 고치고 치안수요가 많은

37) 자동차순찰반 및 자동차순찰대는 각기 경찰서 또는 경찰본부에 두도록 되어 있으나, 이는 자동차순찰반 또는 자동차순찰대를 두는 경우에는 각기 경찰서 또는 경찰본부에 둔다는 취지일 뿐 자동차순찰반 및 자동차순찰대를 반드시 두어야 한다는 취지는 아니다. 또한 경찰본부에 둔다는 규정도 경찰본부의 「지역부」에 두어야 한다는 취지이다.

경우에는 도시부 이외의 경찰서에도 직할경라대를 둘 수 있도록 하고 있다(제29조 1항 및 2항).

또한 종래에는 「특정지역에서 주로 집단적으로」 활동하도록 되어 있었으나(외근경찰운영규칙 제29조 2항), 개정된 「지역경찰운영규칙」은 반드시 집단에 의한 활동이 행해지지 않는 현실을 감안하여 필요에 따라 단독순찰을 행하거나 특별근무로서 순찰 이외의 지역경찰활동을 할 수 있게 개정하였다.

#### 나. 파출소 근무자의 순찰활동

파출소 근무자는 파출소별로 작성되는 근무기준에 따라 통상 1시간 단위로 立番, 見張, 警邏(순찰), 巡廻連絡(방범심방)을 행하도록 되어 있다.

「立番」이란 파출소시설 밖의 적당한 위치에 위치하여 서서 주위를 경계하는 것으로 4부제를 채용할 때에 경계력을 강화할 목적에서 도입된 것이다. 그리고 立番을 통하여 범죄의 예방검거, 교통의 지도단속, 소년의 보도, 만취자 및 미아의 보호·수배, 유실물·습득물 등의 수리, 각종 상담의 수리, 지리안내 등을 행한다.

또한 「見張」이란 파출소의 출입구에 위치하여 의자에 앉아서 立番과 같은 활동을 하는 것을 말한다. 다만, 見張은 어디까지나 경계활동의 예외적인 경우의 근무로서 立番을 원칙으로 한다.

한편, 경라 및 순회연락은 소외근무라고 불리운다. 원칙적으로 주간에는 순회연락을 행하고 야간에는 순찰을 행하도록 되어 있으나, 주간에도 순회연락보다는 거의 순찰을 행하고 있는 것이 현실이다.

「경라」는 파출소에 근무하는 외근경찰관이 관내를 순찰함으로써 관내상황을 파악하고 범죄의 예방검거, 교통의 지도단속, 소년의 보도, 위험의 방지, 시민에 대한 보호·조언 및 지도를 하는 것으로서 우리의 순찰에 해당한다고 할 수 있다. 그리고 「순회연락」이란 외근경찰관이 각자의 담당구역을 순회하고 가정·사업소 등을 방문함으로써 범죄의 예방, 재해사고의 방지 및 시민의 안전하고 평온한 생활을 확보하는데 필요하다고 인정되는 사항에 대하여 지도연락을 행하고

시민의 고충·의견·요망을 청취함으로써 시민과의 양호한 관계를 유지하여 담당구역의 실태를 파악하는 것으로, 우리의 방법심방에 해당한다.<sup>38)</sup> 순회연락에는 「통상 순회연락」과, 시간적·장소적으로 범위가 다발하는 경우와 중대범죄 및 재해사고가 발생할 우려가 있는 경우에 임시로 범죄의 예방, 재해·사고의 방지, 기타 특별히 필요한 경우에 기간, 대상, 지역 등을 정하여 행하는 「특별 순회연락」이 있다.<sup>39)</sup>

### (1) 단독순찰과 복수순찰

순찰은 주재소 및 파출소의 근무자수에 따라 단독순찰과 복수순찰로 구분되어 있다. 종래에는 단독순찰을 원칙으로 하고 2인 이상이 공동으로 행하는 복수순찰은 예외로 규정되어 있었으나(외근경찰운영규칙 제19조 제2항), 개정된 「지역경찰운영규칙」에서는 ① 粗暴事犯이 다발하는 지역에서는 단독순찰보다 복수순찰이 보다 효과적이며, ② 철저한 직무질문을 행하는 데에도 복수순찰이 보다 효과적이고, ③ 야간에 외근경찰관이 다치는 등의 사고를 방지하는 데에는 복수순찰이 바람직하다는 점에서 단독순찰의 원칙을 삭제하고 지역실정에 따라 유연하게 순찰을 행하도록 규정하고 있다.

### (2) 도보순찰 및 자전거순찰의 중시

일본경찰은 개정된 「지역경찰운영규칙」에서도 종래의 외근경찰운영규칙과 마찬가지로 도보순찰 또는 자전거순찰을 원칙으로 하고 있다.

일본경찰이 도보순찰을 강조하는 데에는 첫째로, 경찰관이 시민과 접촉하여 말

38) 일본의 순회연락은 파출소의 관할구역(所管區라고 함)을 몇 개의 담당구역(受持區라고 함)으로 나누어 각 근무자에게 배분하고 있는 점, 일반가정과 사업소 외에 관공서도 대상으로 하고 있는 점, 모든 대상시설에 년 2회를 기준으로 실시하도록 하고 있는 점, 巡廻連絡專從員의 제도를 두고 있는 점 등에서 우리의 방법심방과 차이가 있다. 그러나 일본의 경우에도 최근에는 形骸化되고 있어서 이에 대한 지도강화방안이 활발하게 논의되고 있다.

39) 外勤實務研究會 編(警察廳刑事局保安部外勤課 監修), 『外勤警察の基本と實務』(令文社, 1991) 59면 이하 참조.

을 건네고 인사하며 관내를 순회하는 도보순찰이 지역주민의 불안감을 해소시키고 안심감을 주는데 효과적이라는 사실이 증명되었으며,<sup>40)</sup> 둘째로 과거 미국의 자동차순찰이 범인검거에 편중하여 범죄예방에 관심이 없었고 생활주변 범죄의 검거나 피해회복보다는 살인 등의 중죄검거에 중점을 두었으나 결국 폭발적인 범죄증가라고 하는 현실의 벽에 부딪혔다는 경험칙이 배경에 작용하고 있다. 그리고 셋째로, 도보순찰이 자동차순찰보다 일본의 도로사정에 훨씬 적합한 순찰방식이라는 사실이다. 약 2만 킬로미터에 달하는 도쿄의 도로 중 2차선 이상의 도로는 전체의 13%에 불과하다. 이런 상황에서 순찰차가 마운대로 순찰할 수는 없는 것이다.<sup>41)</sup>

그렇다고 해서 도보순찰이나 자전거순찰단을 고집하고 자동차순찰을 완전히 배제하지는 않는다. 종래부터 면적·지형 등의 관할구역의 상황, 치안정세 등을 감안하여 필요하다고 인정되는 때에는 오토바이나 소형순찰차도 인정되어 왔으며, 최근 개정된 지역경찰운영규칙은 여기에 새롭게 순찰용 무선자동차에 의한 순찰을 허용하고 있다.<sup>42)</sup> 그러나 이는 넓은 관할구역을 가진 파출소에 있어서의 보완적 대처일 뿐, 종래보다 더욱 도보순찰이 강조되고 있음에는 변함이 없다. 이는 순찰자동차를 특정한 장소에 주차시킨 후 그 부근을 도보로 순찰하는 방식을 채용할 수 있게 한 점에서도 알 수 있다.<sup>43)</sup>

### (3) 순찰요점에 대한 순찰

순찰요점이란 효과적인 순찰을 실시하기 위해 관할구역의 치안수요의 발생 및

40) 일본국민은 경찰관을 순찰하는 사람이라는 뜻에서 「오마와리상(お巡りさん)」이라고 통칭하고 있다. 순찰이 얼마나 경찰의 중요한 업무임을 여기에서도 알 수 있다.

41) 도쿄의 도로율(전체면적에 대한 도로면적)은 뉴욕의 27%, 워싱턴 D.C의 43%에 비해 불과 15%에 지나지 않는다. D·베리著/金重凱之·柳澤昊譯, 『新·日本の警察』(1991), 20면, 50면.

42) 전국의 경찰본부 및 경찰서에 배치된 순찰차 및 交番 등에 배치된 소형순찰차는 각각 약 2,600대씩이다. 『平成7年版 警察白書』(1995) 66면.

43) 末綱隆, 「地域警察運營規則について」, 『警察學論集』 제46권 3호(1993) 21면 이하; 小野正博, 「地域安全活動の展開と實踐」, 『警察學論集』 제47권 9호(1994) 69면 이하 참조.

경찰대상의 분포 등 지역실태를 고려하여 결정하는 사건·사고의 다발지점 및 경제경비 혹은 교통의 요점 등, 중점적으로 순찰을 요하는 장소·시설 등을 말한다.

순찰방법에는 「구역순찰」과 「路線巡察」이 있는데 구역순찰이 원칙이며 노선순찰은 필요에 따라 행한다. 구역순찰은 특정 시간대에 가장 순찰을 요하는 지역에 대해 순찰요점을 체크하면서 순찰하는 것으로 지역실태에 적합한 순찰활동을 할 수 있는 장점이 있다. 이에 비해서 노선순찰은 활동내용이 명확한 반면에 형식적인 순찰이 될 측면이 있다.<sup>44)</sup>

순찰요점은 시간적·장소적 상황에 따라 상당수의 「순찰중 특히 주의해서 파악해야 할 대상」을 정한다. 즉, 방법상 주의를 요하는 자, 범죄가 행해질 우려가 있는 장소, 범죄자가 침입할 우려가 있는 장소, 재해사고 방지상 필요한 장소, 중요보호대상시설 등 경찰활동상 주의를 요하는 장소와 시설을 주의하여 파악한다.

#### ① 특히 방법상 주의를 요하는 자

불심검문 대상자(범죄의 피의자, 피해자, 범죄현장에 있는 자, 이미 발생할 범죄를 알고있는 자), 보호 대상자(노상의 傷病者, 미아, 만취자, 정신병자, 자살 기도자, 가출인), 경고·제지 대상자(싸움에서 폭행을 가하고 있는 자 또는 도주하는 자, 무허가 도로사용자나 노상회통자 등의 각종 법령위반자)

#### ② 특히 주의할 물건

불완전하게 잠근 창문·현관, 방치된 자전거, 이상한 소리·비명·냄새·창문의 개폐·등화 등, 부자연스런 장소에 장시간 주차된 자동차, 교통장애물이나 노면의 파손, 그리고 위험한 담장·전신주·건축물·간판류 등

#### ③ 특히 주의할 장소

불심자가 잠복가능한 장소(빈집, 空地, 건축공사현장, 공원, 묘지, 골목길, 다리 밑, 광중화장실, 창고 등), 사람이 모이는 장소(역, 유원지, 공원, 이벤트 장소, 지하상가 등), 교통상 주의할 장소(교차로, 다리, 건널목, 통학로 등의 교통사고 다발지역과 교통정체의 우려가 있는 장소), 경계대상이 될 장소(금융기관, 화약류

44) 外勤實務研究會 編(警察廳刑事局保安部外勤課 監修), 『外勤警察の基本と實務』(令文社, 1991) 68면.

등 위험물의 보관·소비장소 등), 풍속상 주의할 장소(바정코, 마작, 카바레, 디스코, 게임센터, 술집, 심야음식점, 모텔 등), 기타 전당포, 고물상 등 흔히 범죄와 관련있는 장소

#### (4) 보이고 알리는 순찰

일본경찰은 시민에게 보이고 알리는 순찰을 강조하여 주간대에는 시민에게 보이는 순찰을, 그리고 야간대와 심야시간대에는 순찰카드를 활용하여 알리는 순찰을 하도록 하고 있다.<sup>45)</sup> 이것이 범죄를 억제하고 주민에게 안심감을 부여할 뿐 아니라 주민과 접촉할 수 있는 기회가 된다고 판단한 때문이다.

또한 야간순찰에 있어서 변화가 등지에서는 외근경찰관이 적극적으로 모습을 보임으로써 粗暴犯 등의 발생방지에 노력하고, 심야에는 거동수상자가 외근경찰관을 먼저 발견하는 일이 없도록 지형과 건물 등의 조건을 충분히 활용하여 항상 불심자를 용이하게 발견할 수 있는 상태에서 순찰하도록 하고 있다.

#### (5) 효과적이고 탄력적인 순찰

관할구역의 범죄 및 교통사고의 발생상황, 순찰요점 등에 대해 충분히 연구하고, 인접지역에 있어서의 최근상황도 파악해 두어 平常性과 異常性을 올바르게 판단할 수 있도록 준비한다. 관할구역의 사건·사고 등의 발생상황 및 요점순찰, 가두순찰, 범죄의 예방 및 검거를 위한 중점순찰 등 지역별·시간별로 순찰의 목적을 정하여 당일의 순찰시간대·내용 등을 변경한다. 이 경우 직속간부에게 이들 상황을 신속히 보고하여 순찰시간별 활동지역(요점) 및 방법을 검토하는 등, 관할구역의 실태에 따라 효과적인 순찰계획으로 변경하는 것이 중요하다. 또한 긴급시에도 정확하게 조치할 수 있도록 비상보고 등의 긴급보고요령을 숙지하며 복장과 휴대품(경봉, 휴대용무선기, 회중전등)의 기능 등을 확인한다. 순찰 출발 시에는 예정 순찰노선과 歸所 예정시간 등을 연락하고, 순찰중에 사건·사고의

45) 齊藤英昭, 「生活安全センターとしての交番等の活動」, 『警察學論集』제48권 11호(1995) 131면; 外勤實務研究會 編(警察廳刑事局保安部外勤課 監修), 『外勤警察の基本と實務』(令文社, 1991) 68면.

처리, 주민의 요망 수리 및 처리, 의견의 청취 등으로 인하여 歸所時間이 늦어질 경우에는 보고·연락한다.

순찰의 속도는 순찰중점 및 대상에 따라 유연하게 속도의 완급을 조절한다. 즉, 주의관찰할 장소에서는 보행속도를 늦추고 범죄자가 있을 가능성이 있는 장소에서는 잠복 혹은 검색을 행하는 등의 시간적·공간적으로 효과적인 순찰방법을 취한다. 또한 적극적으로 불심검문을 행하여 불심자의 발견에 노력함과 동시에 무선기 등으로 각종 조화 및 본서와 연락을 취한다. 특히 야간순찰시에는 경봉을 한손에 쥐고 만일의 경우에 대비하며, 특히 불심검문·동행·체포시에는 흉기의 소지유무 및 상대방의 동작에 충분히 주의하여 다치지 않도록 하고 도주 및 증거인멸의 방지에 유의한다. 순찰용무선자동차 근무자 및 타 파출소 근무자와 협력하여 효과적인 활동을 행한다.

#### 다. 순찰차 근무자의 순찰활동<sup>46)</sup>

순찰차 근무는 파출소 근무자와 같은 근무제로 운용되나, 파출소근무와는 달리 경찰서를 거점으로 행해진다는 점에서 차이가 있다. 순찰차 근무자는 경찰서 관내를 양분한 블록(block)중 한쪽을 지정받아 원칙적으로 그 블록내에서 활동한다.

또한, 순찰차에는 2명이 승무한다. 그리고 종래에는 「車長」이라고 하여 계급이나 연령이 높은 자를 순찰차 책임자로 두었다(외근규칙 제23조 3항). 그리고 車長은 무선연락을 담당하고 나머지 한명은 운전을 행하는 것이 일반적이었다. 그런데 개정된 「지역경찰운영규칙」은 순찰용 무선자동차의 활동을 일체적으로 행하게 하기 위해 車長에 관한 규정을 삭제하였다. 일단 경찰서를 출발하면 2시간 승무를 하는 것이 원칙이나, 심야에는 교대로 수면을 취하므로 3시간 계속해서 근무한다. 근무중에는 1시간마다 파출소에 들러 짧은 휴계를 취하며, 이때 파출소 근무자와 접촉하여 파출소의 사안처리 상황을 파악한다.

순찰차 근무자는 특정지역에 주차중인 자동차가 도난차가 아닌지, 승용차내에

46) 村山眞維, 『警邏警察の研究』(1990) 194면 이하 참조.

서 작성제의 거래가 행해지지는 않는지를 확인하며, 거동이 수상한 보행자에게 불심검문을 행한다. 피질문자에게 혐의가 있는 경우에는 가까운 파출소로 동행하여 파출소내의 조사실에서 피진술자의 진술을 받거나 소지품을 확인한다. 파출소로 동행하는 경우는 비교적 드물지만 일단 동행하면 30분에서 1시간의 시간이 소요된다. 자동차에 의한 순찰이라는 직무의 성질상 보행자에 대한 불심검문이 곤란하다고 생각되겠지만, 심야 및 새벽에 보행자에 대한 불심검문을 비교적 빈번하게 실시한다.

파출소의 취급사안이 많은 저녁부터 심야에 걸쳐 순찰차 근무자는 흔히 피의자나 만취자를 경찰서로 동행하도록 파출소로부터 요청받는다. 피의자를 동행하는 경우에는 사안을 취급한 파출소 근무자도 동승하므로, 경찰서 事務係가 사안 처리를 마친 후에는 파출소 근무자를 다시 파출소로 보내주어야 한다. 이에 반하여 만취자의 경우에는 파출소 근무자가 동승하지 않으므로 만취자가 스스로 술이 깼 때까지 경찰서의 벤치에 걸터앉아 있게 한다.

한편, 순찰차 근무의 전형적인 활동이라고 간주되는 범죄현장으로의 긴급출동이나 중대 범죄피의자의 검색·추적은 실제로는 드물게 행해지고 있을 뿐이다. 긴급출동이 요청되는 흉악·중대범죄의 발생이 극히 적을 뿐만 아니라 긴급배치의 요건으로 되어 있는 피의자의 인상착의가 판명된 경우란 더욱 드물기 때문이다. 또한 피의자가 판명된 경우의 추적도 단시간에 종료되는 것이 보통이다. 특히 관할구역이 비교적 좁은 곳에서는 순찰차의 즉응시간이 파출소 근무자의 즉응시간과 거의 다름없으며, 오히려 파출소 근무자가 현장에 먼저 도착하는 경우도 적지 않다. 순찰차의 고유기능이 발휘되는 경우란 피의자가 자동차로 도주한 사안에 국한되고 있는 실정이다.

순찰차 근무자와 파출소 근무자의 직무내용은 순찰·불심검문에 중점을 둔다는 점에서 유사하다. 그러나 순찰차근무는 파출소근무 이상으로 순찰·불심검문에 많은 시간을 투입하고 있다. 그리고 파출소근무자가 싸움이나 요금을 둘러싼 다툼을 다수 취급함에 비해서, 순찰차 근무자는 피의자나 만취자를 파출소에서 경찰서로 동행하는 등에 많은 시간을 소비하고 있는 점에 차이가 있다.

라. 순찰활동에 대한 국민의식

한편, 범죄발생에 의한 피해를 방지하기 위한 경찰의 전형적인 활동은 순찰이다. 순찰은 계북경찰관의 가장 기본적인 임무이며 국민도 파출소 경찰관의 가장 일반적인 활동으로 인식되고 있다. 순찰은 경찰관의 모습을 보여줌으로써 범죄의 억제효과를 낳으며, 시민의 안심감 확보에도 기여한다.

〈표 23〉은 1992년 7월 總理府가 「파출소·주재소에 관한 여론조사」에서 외근 경찰에 대한 요망을 조사한 것이다. 그리고 1993년 (재)사회안전연구재단이 경찰이 행하고 있는 활동중에서 향후 강화시켜야 할 활동이 무엇인지에 대해 조사 연구한 것이 〈표 24〉이다.<sup>47)</sup>

〈표 23〉 파출소 경찰관의 활동에 대한 요망 (복수회답)

	총 수	도시규모				연 령				
		대 도시	중 도시	소 도시	읍 면	20 대	30 대	40 대	50 대	60 이상
해당자수 (명)	2,314	439	822	481	572	268	396	526	508	616
순찰	58.0	63.6	60.8	53.8	53.1	53.7	59.6	59.5	58.5	57.1
위법주차 등의 단속	39.2	53.3	44.0	32.4	26.9	39.2	34.6	39.4	41.3	40.1
통학로 등의 교통안전지도	36.0	25.1	35.2	38.5	43.7	36.2	48.0	38.6	31.5	29.9
고충상담 등의 대응	28.1	23.7	32.6	25.2	27.6	31.3	30.8	29.5	29.5	22.7
반상회 등에서의 항범강습	24.1	19.1	24.1	25.4	26.9	17.5	28.3	29.1	23.8	20.3
110 통보에의 대응	22.5	23.2	23.7	19.1	22.9	21.3	23.2	22.6	23.6	21.4
화재·교통사고 부상자의 구호	20.3	17.1	23.5	18.1	19.9	22.8	20.2	21.5	20.1	18.3
立番, 見張, 在所	19.7	28.0	23.2	14.6	12.8	26.5	22.2	21.7	17.5	15.4
가정방문	19.3	15.7	20.0	19.8	20.6	14.2	17.7	18.4	20.7	22.1
파출소·피아·관공사의 보호	19.3	19.1	20.3	18.7	18.4	27.6	22.5	22.4	16.1	13.5
유실물·습득물의 신고 수리	19.1	22.1	22.9	15.2	14.9	22.8	18.2	20.0	18.3	18.2
피해자 신고의 수리	17.1	19.1	19.5	13.7	14.9	22.0	15.7	18.3	15.4	16.2
지리안내	16.7	22.6	18.0	14.6	12.2	17.2	13.9	18.3	18.1	15.9
마을축제의 혼잡경비	15.0	13.4	14.8	13.5	17.5	16.4	13.1	15.8	14.2	15.4
交番新聞 등의 홍보지 발행	14.2	9.6	15.9	12.5	16.8	12.7	19.2	17.3	13.0	10.1
기타	2.3	2.3	2.8	1.9	1.9	1.5	2.8	1.1	3.1	2.6
특별히 없음	6.6	6.8	3.8	7.7	9.4	6.7	4.8	5.5	7.1	8.1
모르겠다	0.5	—	0.5	0.6	0.9	0.7	—	—	0.2	1.5
계 (M.T.)	378.0	383.8	405.6	345.1	361.4	390.3	394.7	398.9	372.0	348.9

47) 地域警察制度調査研究會, 「派出所・駐在所の諸活動に對する住民のニーズに關する研究」, 財團法人社會安全研究財團(1993) 5면.

〈표 24〉 강화시켜 주길 바라는 경찰활동 (MA. 2개 이내만 선택)

대상종별 항목·내용	성 별		연 령 별					도시규모별				전체
			20	30	40	50	60	대	중	소	읍	
	남성	여성	대	대	대	대	이상	도	도	도	면	
현장예의 즉시 출동·대응	39.0	44.7	41.6	41.9	39.5	44.2	42.7	38.1	40.2	40.9	48.3	42.0
확실한 순찰	51.3	48.8	44.7	50.9	53.5	50.7	48.5	56.1	51.2	51.7	41.2	50.0
교번예의 상시 주재·대응	34.4	41.3	47.9	38.7	40.5	31.0	34.4	37.0	39.7	36.6	39.8	38.0
주차위반 등의 단속	15.6	10.8	12.6	9.5	12.6	17.2	11.5	19.8	14.3	11.2	7.8	12.8
엄격한 폭주족의 단속	30.2	19.9	22.1	25.2	21.9	27.4	27.5	27.6	28.2	24.3	21.1	24.9
선속한 신고 등의 사무처리	5.8	4.9	3.7	5.4	6.0	6.6	4.6	7.4	3.3	4.9	5.4	5.4
기타	0.5	0.2	—	—	0.7	—	0.8	—	—	0.6	0.3	0.3
특별히 없음	5.5	7.4	7.9	6.8	4.7	5.5	8.4	3.1	5.3	7.6	8.5	6.5
무회답	0.2	0.5	—	—	0.3	0.7	0.4	—	—	0.4	0.7	0.3
실 인 원	602	647	190	222	301	274	262	257	209	489	294	1249

조사항목과 선택지에 따라 약간의 차이는 있지만 순찰강화가 가장 높은 비율을 차지하고 있다는 점에서 두 조사가 일치되고 있다. 이는 순찰을 파출소 경찰관의 가장 기본적인 임무로 기대하면서도, 주민의 기대에 충분히 답하지 못하고 있음을 반증하는 것이라고도 할 수 있다.

## VI. 派出所 勤務制度 및 巡察活動의 改善方案

### 1. 派出所 근무제도의 개선방안

파출소의 외근활동은 지금 패러다임의 전환기를 맞이하고 있다. 지금까지 경찰 활동이나 조직운영은 사회수호의 주체가 경찰이라는 의식하에 범죄의 검거결과를 중시하고 주민의 행동을 「경찰에 대한 협력대상」으로 파악하며, 주민과의 관계구축도 「주민의 협력을 용이하게 획득하기 위한」 발상이 자리잡고 있었다.<sup>48)</sup> 그러나 지역사회의 주체는 지역을 구성하는 주민이며 경찰은 그 안전과 평온을 도모하기 위해 시민의 관점에서 지역사회에 파생하는 문제나 요망을 파악하고, 독자적 혹은 주민·자치단체와 협력하여 문제를 해결해 나가야 한다. 경찰의 최종목적은 범죄자의 검거가 아니라 지역주민의 안전확보에 있으며 지역주민의 안전확보는 지역주민과의 양호한 관계구축에서 출발하는 것이다.

파출소 제도의 역사를 살펴 보면, 파출소가 잘 기능한 것은 주민의 연대의식이 강하고 사회적인 통제력이 작용하며, 주민이동이 적고 범죄발생이 적은 전통적인 지역사회에서였다. 처음부터 주민과의 관계구축을 목표로 파출소 제도가 창출된 것이 아니라, 전통적인 지역사회를 배경으로 하여 주민과의 긴밀한 상호교류의 결과 파출소가 탄생된 것이다.<sup>49)</sup>

따라서 지역사회 경찰활동(community policing)이라고 하는 철학에서 파출소의 구체적인 활동을 논하기 전에 다음 네가지 작업을 하여야 한다. 즉, ① 경찰은 지역사회가 무엇을 필요로 하고 있는지에 대해 적극적으로 그 의견을 수렴하

48) 田村正博, 「21世紀のコミュニティと安全」, 『警察學論集』제47권 9호(1994) 35면.

49) 「선후에 있어서도 양호한 公衆關係의 유지가 외근경찰의 마음자세로 되었지만, 거꾸로 말하면 주민과의 관계구축 그 자체가 외근경찰의 임무로 된 것은 1993년의 지역경찰운 영규칙이 최초라고 할 수 있다」. 田村正博, 「21世紀のコミュニティと安全」, 『警察學論集』제47권 9호(1994) 34면.

고, ② 경찰활동이 구체적인 지역의 요망에 응답하며, ③ 지역주민이 범죄방지활동에 참가하도록 동기를 부여하고, ④ 문제해결활동(problem solving)에 착수하여야 한다는 점이다.<sup>50)</sup>

한편, 일본경찰은 1994년 7월 경찰청에 생활안전국을 발족시키고 그 첫 번째 업무로서 「범죄, 사고 기타의 사안에 관한 시민생활의 안전과 평온에 관한 사항」을 추가하였다.<sup>51)</sup> 이는 개인의 권리와 자유를 보호하는 활동을 「시민생활」이라는 가장 기반적이고도 원초적인 관점에 서서 실천할 것을 천명한 것이다. 즉, 지역사회라는 작은 단위에서 지역주민과의 협조·협력 위에서 지역의 안전을 유지하고, 그 축적과 총화를 통해 사회전체의 치안을 유지시킬 방침을 천명한 것이다.

이에 지역사회 경찰활동이라는 철학에서 본 우리 파출소의 근무제도 개선에 관하여 몇가지 제언을 하고자 한다.

#### 가. 농어촌 파출소의 주재화와 통합화

농어촌 등지의 파출소지역은 연중 강력범죄가 거의 발생하지 않음에도 불구하고 6~7명의 경찰관이 획일적으로 배치되어 있다. 이는 오직 행정구역(면) 단위로 파출소를 설치하고 또 파출소별로 일정인력을 고정 배치한 결과이며, 치안수요에 비해 상대적으로 잉여인력화 내지는 유태인력화되고 있다고 할 수 있을 것이다. 물론 당초 농어촌 지역에 파출소를 설치한 데에는 그 나름대로 필요성 혹은 당위성이 있었을 것이며 지역사회 경찰활동이라는 관점에서 보더라도 가급적 현행 체제를 유지하는 것이 바람직하다. 그러나 외근경찰관의 부족현상이 뚜렷한 현실에서 필요성만을 강조한 나머지 현행 운용체제를 계속 고집해야 하는지에 대해서는 재고의 여지가 있다.

지역주민의 시점에서 문제에 접근하는 지역사회경찰학의 관점에서 볼 때 지역주민의 여론은 중요하며 또 존중할 필요가 있다. 그러나, 농어촌 지역에 대한 비

50) David H. Baley/渥美東洋, 「(對談)コミュニティー・ポリシングと警察」, 『警察學論集』 제47권 9호(1994) 12-14면 참조.

51) (日本)警察法 제22조 제1호

효율적인 인력투입은 상대적으로 도시파출소의 인력부족과 직결되고 있으며, 이는 외근인력의 고효율화라는 관점에서 볼 때 바람직하지 않다. 농어촌 지역주민의 여론을 존중하면서 파출소인력을 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 모색하는 것은 외근경찰관 부족이 심각한 문제로 부각되고 있는 현실에서 반드시 검토할 과제인 것이다.

여기에서 일본의 파출소 배치·운용과 대비하면서 문제에 접근해 보기로 한다.

일본의 시스템 가운데 먼저 주목해야 할 것은 주재소 시스템이다. 주재소란 농어촌 등지에 경찰관 1인과 가족을 보내 관할구역의 치안 등을 담당하게 하는 직장과 주거를 일체화시킨 이른바 「職住一體」 시스템이다. 그런데 최근 이 주재소를 재평가하는 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 즉, 「지역에 뿌리를 내리고 지역과 밀착하여 지역주민과 함께 하는 경찰활동의 원점」은 파출소가 아니라 주재소이며,<sup>52)</sup> 주재소가 파출소보다 지역사회와의 관계가 긴밀하고 주민의 신뢰성이 높다. 이는 주재소를 폐지하여 파출소로 통합하던 과거의 흐름과 상반되는 것으로서 파출소로의 통폐합이 체제의 효과적 운용과 지역사회와의 밀착성이라는 관점에서 볼 때 문제가 있었음을 지적한 것이다.

즉, 예전대 3개소의 주재소를 폐지하여 1개소의 교대제 파출소로 통폐합하였을 경우, 1일 근무자수가 3배로 증가하고 또 주야를 불문하고 경제력을 유지할 수 있는 장점은 있다. 그러나, 그 반면에 다음과 같은 문제점이 초래된다. 즉, 첫째로 주재소를 존속시킨 경우에는 주간근무자가 3명인데 반하여 파출소로 통폐합하는 경우에는 주간 근무자가 1명으로 줄어 오히려 체제가 약화되며, 둘째로 관할구역이 넓어지면 그만큼 지역사회와의 疎遠化를 초래하여 지역주민과의 관계 구축, 지역안전활동의 추진이라는 측면에서 볼 때 문제가 있다는 것이다.

한편, 일본경찰은 최근 관할구역이 상호 인접되거나 근접하는 2개 이상의 파출소 또는 주재소에 대해 각 관할구역에 있어서의 주야의 인구, 치안정세 등을 감안하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 당해 2개 이상의 파출소 또는 주재

52) 長崎縣警察本部 地域安全總合對策推進委員會, 『未來志向型警察官のための駐在所學』, 1995, 1면 참조.

소의 관할구역을 결합한 구역(block)에서 외근경찰관을 통합적으로 운용할 수 있도록 하였다.<sup>53)</sup> 그리고 지역경찰관의 통합운용이 행해지는 경우에 당해 블록파출소 또는 주재소의 외근경찰관은 당해 블록 전역에 대해 공동으로 지역경찰의 임무를 수행하도록 하였다.<sup>54)</sup> 이러한 파출소의 통합운용은 특히 주 40시간 근무제의 도입에 따른 實動 경찰관수의 감소에 대응하여 효율적으로 지역경찰관을 운용함으로써 보다 지역실정에 적합한 지역경찰을 운용하기 위한 목적에서 종래부터 논의되어 온 것을 확정시킨 것이다.

일본의 사례는 우리에게 놓어준 지역의 파출소 운용개선에 관한 시사점을 부여하고 있다. 즉, 현행 지서를 완전히 폐지하는 것이 아니라 일본의 주재소와 같이 1~2명의 경찰관을 정주시켜 고정 배치하는 한편, 지역실정에 따라 3~4개의 지서를 통합하여 자동차에 의한 야간순찰기능에 중점을 둔 통합파출소를 운영하는 것이다.<sup>55)</sup> 이렇게 함으로써 현행 파출소의 폐지에 대한 주민의 반대여론을 무마시킬 수 있는 한편 통합파출소의 교대근무자를 확보할 수도 있고, 나아가 잉여인력이 있는 경우에는 치안수요가 많은 도시파출소로 전용할 수도 있는 것이다.

물론 이러한 방안을 추진하기 위해서는 외근경찰관의 조기 인사이동 억제와 정착화, 그리고 그 주거확보를 위한 기반정비가 선결과제이다.

외근경찰관의 조기 인사이동은 지역실태 파악이라고 하는 외근경찰 고유의 임

53) 「地域警察運用規則」 제21조의2 제1항. 특히 필요하다고 인정되는 경우란 ① 주야간 또는 일정한 시간대의 경찰사상이 극단적으로 많거나 극단적으로 적은 경우, ② 하나의 파출소·주재소의 관할구역에 한정되지 않고 복수의 파출소·주재소의 관할구역에 걸쳐 보다 지역의 실태에 적합한 지역경찰의 운용을 꾀하기 위해서는 관할구역의 틀을 넘어서 지역경찰관을 효율적으로 운용할 필요가 있는 경우를 말한다. 末綱隆, 「地域警察の刷新強化について」, 『警察學論集』제46권 1호(1993) 18면 참조.

54) 「地域警察運用規則」 제17조.

55) 일본경찰은 과거 파출소·주재소 통폐합이 주민의 반대에 부딪쳐 용이하게 추진되지 못하자, 주로 야간의 순찰활동 강화를 목적으로 「據點派出所」를 널리 채용하였다. 즉, 예컨대 인접하는 A, B의 파출소 중에서 A파출소의 근무자를 B파출소로 집중시켜 B파출소를 거점으로 순찰활동을 강화하는 경우에, 근무자가 없어지는 A파출소를 「連絡派出所」라고 하며 근무자가 집중되는 B파출소를 「據點派出所」라고 한다. 「據點派出所」는 1962년 경시청에서 최초로 실시된 후 전국으로 확대되었다. 山形博, 「最近における外勤警察運営上の施策について」, 『警察學論集』제22권 10호(1969) 46-53면 참조.

무를 저해시킬 뿐만 아니라 근무자의 근무분위기를 해쳐 결과적으로 경찰활동 전체에 부정적인 영향을 미치게 된다. 반면에 파출소 근무자의 정착화는 지역주민과의 관계를 긴밀하게 하고 경찰에 대한 요망과 문제해결사안 및 지역실태 파악이 용이하게 되는 등 지역주민의 신뢰와 친화성 제고에 유익하다.

경찰관의 정주화방안으로는 외근경찰관 중에서 自願者를 선발하거나 혹은 예컨대 정년을 몇년 앞둔 파출소장 내지 부소장급의 경찰관을 배치하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 참고로 일본에서는 최근에는 야간에 취급사항이 많은 도시의 변화가에는 야간집행력을 중시하여 파출소가 필요하겠지만, 순찰차가 정비되는 등 야간집행력의 보완기능이 정비되고 있는 오늘날에는 오히려 도시부에서도 근무자의 조기이동을 억제시키고 가급적 단신부임자를 해소하고자 경찰서에서 멀리 떨어진 교변을 「駐在型 交番」으로 운용하여 교변에 부설된 거주시설에 외근경찰관을 정착시키자는 의견이 유력하게 주장되고 있다.<sup>56)</sup>

한편, 일본 시마네縣 경찰은 본부장, 방법부장, 지역과장이 수차례에 걸친 縣 당국과의 절충 끝에, 2010년까지의 縣의 장기계획인 「Long-Range Plans for SHIMANE」의 「안전한 地域定住基盤의 확립」에 지역의 안전거점을 구축하기 위한 交番·駐在所의 정비계획을 추가시키고 예산을 비약적으로 증대시켰다고 한다.<sup>57)</sup> 우리의 지방청 혹은 경찰서도 파출소의 지역안전활동을 지원하고 응원할 수 있는 체계를 구축하고 지방자치단체 등과의 절충을 통하여 지역안전을 도모하는 활동을 강화할 필요가 있다.

우리가 이 제도를 도입한다면, 현행 파출소 건물의 규모가 상당한 만큼 주거공간의 확보는 개조작업 정도로 가능할 것이다.

56) 田村正博, 「21世紀のコミュニティと安全」, 『警察學論集』제47권 9호(1994) 37-38면; 小野正博, 「地域安全活動の展開と實踐」, 『警察學論集』제47권 9호(1994) 62면; 坂田 靖範, 「生活安全センターとしての基盤整備」, 『警察公論』제50권 4호(1995) 21면; 小川 留雄, 「生活安全センターとしての交番, 駐在所の體制の強化」, 『警察學論集』제48권 11호 (1995) 107-108면, 121면 참조.

57) 小野正博, 「地域安全活動の展開と實踐」, 『警察學論集』제47권 9호(1994) 65면.

## 나. 일선에의 권한 이양 및 지원체제 구축

경찰이 시민의 시점에 서서 활동하기 위해서는 조직체제의 변혁이 불가피하다. 그것은 지역사회가 어떠한 문제에 직면하고 있고 무엇을 바라고 있으며, 또 어떻게 하면 해결할 수 있는지는 현장의 정황에 정통한 현장의 기관이 가장 잘 파악하고 있기 때문이다. 실제로 파출소에서는 많은 상담과 신고가 행해지고 있으며 지역문제를 숙지하고 있는 것은 파출소 근무자이다. 따라서 진정으로 시민생활의 안전과 평온을 도모하고자 한다면, 현장의 체제를 정비·강화시키고 현장에 권한을 이양하며 현장의 판단으로 업무를 추진하는 현장중심의 체제를 구축할 필요가 있다.

일선 경찰서장 및 파출소장에의 권한이양은 외근경찰관이 부족한 현실에서 운용의 묘를 발휘함으로써 효율성을 제고시킬 수 있는 절호의 기회이기도 하다. 현재 일선의 많은 파출소장이 현행 파출소의 근무형태에 대해 불만을 가지고 있다. 지역의 특수사정을 고려한 나름대로의 개선방안이 있음에도 불구하고 그것을 실천에 옮길 수 없다는 것이다. 실제로 본 연구진이 방문조사한 결과에 의하면, 경찰청 방법국에서 기획·입안한 내용이 일선 파출소에까지 수정없이 전달되고 있음을 발견할 수 있었다. 상명하달이라는 조직의 특성에 비추어 볼 때 당연한 측면도 있으나, 상명하달과 하의상달은 결코 모순되지 않는다. 지역사정을 가장 잘 파악하고 있는 것은 일선 경찰서장 및 파출소장인 만큼, 경찰청은 기본지침을 하달하여 일선 파출소 혹은 경찰서로 하여금 자기의 책임하에 근무형태를 수립하게 하고, 그 결과를 검토하는 체제를 취하는 것이 옳을 것이다.

물론 경찰청의 방안이 일선에까지 수정없이 전달되고 있는 데에는, 지방경찰청의 기획력 부족과 소극적인 태도, 사고 발생시의 책임추궁을 우려하는 경찰서장 혹은 파출소장의 책임의식의 결여에도 원인이 있을 것이다. 하지만 문제는 사고의 발생이 상부기관의 지시에 따른 경우에는 면책되고 자신의 판단에 따른 경우에는 책임을 추궁당할 것이라고 생각하는 사고방식이 만연되어 있다는 점이다. 따라서, 일선 파출소장의 재량권을 명확하게 규정하여 보람과 책임감을 갖고 파출소 업무를 수행하도록 할 필요가 있을 것이다.

일선 파출소장에게 권한이양이 관리권의 포기를 뜻하지 않음은 말할 나위가 없다. 주민의 프라이버시와 상대방의 의견을 철저히 존중하는지, 지역이기주의의 대변자나 지역실력자로서 경찰활동의 공정성·정당성을 해치지 않는지, 경찰의 청렴성을 해치거나 법령을 위반하지는 않는지 등에 대해서는 오히려 종래 이상으로 감독할 필요가 있을 것이다.

#### 다. 외근경찰관 근무평가 방법의 개선

일반방법활동의 담당자는 파출소 근무자이다. 물론 일반방법경찰활동을 관장하고 있는 것은 방법부이며, 지역방법활동의 일반지침을 결정하는 것도 추상적으로는 방법부문의 책임이다. 문제는 일반방법활동에 대해 높이 평가하는 시스템이 구축되지 않고 있다는 점이다.

예컨대 지리안내, 交番新聞의 발행, 방법심방활동 등 이른바 주민서비스, 주민과의 친화활동은 일반방법활동으로 보지 않거나 일반방법활동과 구별하기 어렵고, 또 구별해서 평가하기도 어렵다. 그리고 파출소 근무자도 그것이 일반방법업무라는 의식이 약하다. 즉, 전형적인 일반방법경찰활동이 「潛在實績」이라는 이름하에 과소평가되어 매몰되고 가는 것이다. 특히 귀중한 일반방법에 관한 정보가 조직적으로 목적의식을 가지고 수집·분석·대응책 마련이라는 프로세스를 거치는 체계가 불충분하다.<sup>58)</sup>

과거 미국의 순찰활동은 겉거지향적 측면에 치우쳐 범죄예방적 측면의 시책을 펴지 않았으며, 살인 등의 중죄범죄에 중점을 두어 생활주변 범죄의 검거나 피해회복에 관심을 두지 않았다. 그러나 최근 미국의 도시경찰은 종래의 시책을 반성하고 지역사회의 요망을 수렴하여 경찰활동의 중심을 지역문제의 해결로 이행하고 있다. 지역사회 안전을 위협하는 것은 범죄만이 아니며 교통사고를 비롯한

58) 방법보안경찰에게 이러한 활동을 일반방법활동으로서 평가하는 의식이 없거나 혹은 전무부분, 방법보안부내의 다른 분야와의 역학관계에서 평가를 주장할만한 힘이 없다. 柳澤 昊, 「一般防犯警察活動の可能性」, 『講座 日本の警察(第4卷: 防犯保安警察, 警備 警察)』(1993) 12면.

각종 사고, 화재, 재해 등도 지역사회의 안전을 위협하는 중요한 요소이다. 지역사회와 안전의 관계를 고려할 경우에 지금까지는 범인검거라는 관점에서 논해지는 경우가 많았으나, 경찰도 이제는 안전을 위협받는 주민의 입장에 서서 안전의 문제상황과 요청을 폭넓게 포착할 필요가 있다.

종래 우리의 경찰활동도 대체로 검거를 자기목적화하고 검거건수에 의한 평가나 업무운영에 치우친 경향이 있었던 것이 사실이다. 그러나 기존의 검거지향 활동으로부터 지역주민의 요망을 바탕으로 지역사회가 안고있는 문제에 충분히 부응할 수 있는 방향으로 검거활동이 추진되도록 현장활동을 재검토하여야 한다.<sup>59)</sup>

또한 파출소별로 매년 관할구역의 선결과제를 한가지씩 선정하여 그 해결에 노력하게 하고, 그 성과를 파출소별로 측정하여 개인의 근무평가 요소로 삼는 방안을 고려할 필요가 있다.

#### 라. 방법심방의 충실과 파출소 부소장의 새로운 자리매김

외근경찰관은 주민의 입장에서 지역경찰활동을 적극적으로 행함으로써 주민의 이해와 협력을 얻을 수 있으며, 지역경찰활동도 주민의 의견·요망을 반영하지 않으면 의미가 없다. 따라서 지역주민이 경찰에게 무엇을 기대하고 무엇을 바라고 있는지, 관내에서 발생한 사건·사고의 태양과 그에 대해 어떻게 생각하고 있는지를 충분히 파악해야 하며, 그를 위해서는 주민과 외근경찰관과의 의사소통이 전제가 된다. 그리고 방법심방은 의사소통을 가능케 하는 활동 중 가장 핵심적인 활동인 것이다.

그런데 도시화에 따른 익명화·유동화에 따라 경찰과 주민과의 관계가 더욱 소원해지고 있다. 파출소 근무자의 취급사건·사고가 증가하던 할수록 그만큼 주민에 대한 적극적인 접근시간이 줄어드는 것도 현실이다. 일본에서 관내 파출소

59) 근무평가 방법으로서 예컨대 관내의 지역주민 대표 등으로 구성된 평가위원회의 조인과 동료 및 상사의 평가, 그리고 자기평가를 제출하게 하는 등의 평가방법도 제시되고 있다. 渥美東洋, 「コミュニティー・ポリシングについて」, 『警察學論集』제47권 9호(1994) 154면 참조.

의 경찰관을 어느 정도 알고 있는지에 대해 조사한 결과에 의하면, 「얼굴과 성명 모두 알고 있다」는 답은 7.2%, 「얼굴은 알고 있으나 성명은 모른다」가 18.9%, 「성명은 알고 있으나 얼굴은 모른다」가 1.2%에 불과하였고 71.0%가 「얼굴도 성명도 모른다」고 답하였으며, 알고 있다고 답한 응답자의 수치는 도시규모가 클수록 감소하였다.<sup>60)</sup> 또한 과학경찰연구소의 조사에서는 경찰관의 성명을 알고있는 자의 비율은 파출소에서는 3.5%, 주재소에서는 24.8%였다.<sup>61)</sup> 파출소 경찰관에 대한 주민의 인지도를 높이고 경찰에 대한 이해를 넓히는 데 있어서 방법심방은 가장 효과적인 활동이라 할 수 있다.

그러나 현장 파출소 근무자의 방법심방은 그 중요성에 반하여 상당히 형해화되고 있는 것이 현실이다. 이는 주간에 가정에不在한 세대의 증가와 비협력적인 가정의 증가, 경찰업무의 증가와 복잡화 등의 외적 요인이 작용한 때문이지만, 방법심방에 대한 파출소 근무자의 책임의식 희박화와 소극적인 태도 등의 내적 요인에 보다 문제가 있다고 보는 것이 옳을 것이다. 이에 본 연구진은 방법심방의 내실화를 위한 방안으로서 파출소 부소장으로 하여금 방법심방을 전담케 하는 제도의 도입을 제안하고자 한다. 그것은 다음과 같은 이유에서이다.

즉, 첫째로 부소장의 명확한 자리매김과 그 역할부여에 도움이 된다는 점이다. 파출소 부소장제는 實動勤務者임과 동시에 소장이 휴가·비번 등으로 부재시에 감독기능을 대행할 수 있도록 하기 위해 1993년부터 실시된 제도이다.<sup>62)</sup> 그런데 일선파출소의 실태를 보면, 부소장에 대한 명확한 자리매김 내지는 역할이 부여되어 있지 않아 實動勤務者도 아니고 감독자도 아닌 애매모호한 위치에 놓여 있다. 이러한 일선 파출소의 실태를 감안하여 부소장으로 하여금 방법심방을 전담케 하여 고유의 역할을 부여함과 아울러, 방법심방의 결과를 외근경찰관의 행동지침에 활용하도록 하는 것이다.

60) 內閣總理大臣官房廣報室, 「派出所·駐在所に關する世論調査」, 5면.

61) 鈴木眞吾/穴戸長市/小林壽一, 「住民の地域密着度と交番についての認知・評價との關係」, 『科學研究所報告防犯少年編』, 제33권 1호.

62) 1993년 2월 서울청에서 시범적으로 실시된 후 전국에 확대 운영되었다. 1995년도판 『경찰백서』(1995) 45면.

둘째로, 기업이나 가정 등의 방법심방 대상을 기준으로 볼 때 경사 계급의 경찰공무원으로서 상당한 경력을 쌓은 부소장이 적격자라는 점이다. 예컨대 기업 등을 방문할 때에 면접상대방이 과장 이상의 사회적 지위를 가진 경우에 상대방과의 원활한 대화를 위해서는 역시 일정한 지위를 가진 외근경찰 간부가 적격이며 그 점에서 파출소 부소장이 적합하다.

셋째로, 방법심방이 단지 방법지도에 그치지 않고 주민과의 양호한 관계유지와 관내 실태파악, 경찰협력자의 획득, 경찰활동의 홍보라는 측면에서 중요하다는 점을 인정한다면 일상적인 순찰 등을 행하는 하급 외근경찰관보다는 부소장과 같은 일정한 경력자가 보다 적격자라는 점이다.

넷째로, 주민과의 상호이해와 상호협력의 구축에 필수적인 원활한 커뮤니케이션에는 인생경험과 직업경력이 풍부한 부소장이 적격자라는 점이다. 일선 파출소를 방문하여 확인한 결과 신세대 경찰관은 방법심방을 기피·경원하고 있는 것으로 나타나고 있는데 이는 방법심방을 달가워하지 않는 일부주민의 태도에 민감하게 반응한 때문이라고 한다. 신세대 경찰관의 방법심방 기피현상은 과거 일본도 마찬가지였으나,<sup>63)</sup> 일본경찰은 이에 대응하여 파출소 근무자에 의한 방법심방(순회연락)의 부담을 경감하고 아파트 거주자 등의 실태파악을 확실하게 행하기 위해 1972년부터 방법심방을 전담하는 「순회연락전종원」(巡廻連絡専従員) 제도를 실시하고 있다. 그리고 순회연락전종원은 실제로는 대부분 50세 이상의 巡査長<sup>64)</sup>이 맡고 있으며, 최근에는 방문대상시설의 입장과 업태의 종별에 따라 警

63) 한편 순회연락을 선호하지 않는 것이 비단 신세대 경찰관에 국한되는 것이 아니라 파출소 근무자에게 일반적인 현상이며, 이는 순회연락보다 불심검문을 중시하는 경찰조직의 윤 영방침 및 성적평가에 근본적인 이유가 있다고 지적하는 유력한 견해도 있다. 村山眞維, 『警邏警察の研究』, 204면 참조.

64) 일본의 경우 과거 專務警察에 비해 외근경찰은 순사부장 이상의 간부가 특히 적어서 외근 근무자의 대부분은 승진에서 제외된 장년의 순사와 신입순사로 구성되어 있었다. 이에 장기근속한 巡邏 우대함과 동시에 신입경찰관과 경력이 짧은 경찰관을 지도하는 조직상의 지위를 부여하기 위해 창설된 것이 「巡査長」제도이다. 村山眞維, 『警邏警察の研究』(1990) 172-173면 참조.

部 이상의 간부로 하여금 담당케 하도록 지침을 하달하고 있다.<sup>65)</sup> 일본의 예에서 알 수 있는 바와 같이, 외근경찰관 특히 신세대 경찰관의 방법실방 기피 내지 경원은 단지 우리만의 특수한 현상이 아니며 이에 대해서는 단지 외근경찰관에 대한 지도교양의 강화보다는 오히려 부소장으로 하여금 방법실방을 전담케 하는 것이 우리의 실정에 적합하다고 생각된다.<sup>66)</sup>

#### 마. 주민과의 긴밀한 협력체제 구축

지역사회의 안전확보는 경찰에 국한되지 않고 지역사회에 많은 참가자에 의해 행해져야 한다. 주민과 경찰은 범죄예방에 있어서의 지역사회에의 중요성을 인식하여 일상적인 평온한 사회환경을 창출하고 그것을 유지·확보하기 위해 주체적으로 노력하는 것이다.

그러나 모든 주민이 지역안전활동에 참가하리라고는 기대할 수 없으며 자원봉사자를 활용하는 수 밖에 없다. 자원봉사라고 하면 무보수의 자발적인 사회봉사 활동이라고 하여 종래에는 자선의 의미가 강하였으나 최근에는 지역참가, 상호부조, 혹은 자기실현으로 성격이 변하고 있다. 다만 자원봉사는 자주성, 창조성, 다양성의 측면에 장점을 가지고 있으나 오래 지속되지 못한다는 단점이 있으므로, 장기간 지속되고 뿌리를 내릴 수 있는 프로그램을 개발할 필요가 있다. 또한 지역안전활동이 여타 자원봉사활동과는 달리 신변안전에 대한 우려가 있다는 점에서 자원봉사자에 대한 보험가입을 보조하고 지방자치단체와의 협의를 통해 지역안전활동에 대한 보조금의 지급을 지원하여야 한다.

지역안전활동의 구체적인 예를 들어 주민에 의한 활동과 경찰에 의한 활동의

65) 早津幸男, 「地域警察の刷新強化(施行1年)の推進状況」, 『警察公論』 제48권 10호(1993) 48면 참조.

66) 일본에서는 지역경찰간부의 지도교양 강화를 통해 지역경찰관의 실지상황을 정확하게 파악하고 각 지역경찰관의 능력, 개성에 따른 구체적인 지도교양을 강화시키도록 하는 방안을 취하고 있다. 早津幸男, 「地域警察の刷新強化(施行1年)の推進状況」, 『警察公論』 제48권 10호(1993) 49면 참조. 그러나 일본과 달리 파출소에 부소장을 두고있는 우리의 시스템에서는 부소장으로 하여금 방법실방을 전담케 하는 것이 바람직하다고 생각한다.

관계를 정리하면 다음과 같다.<sup>67)</sup>

① 범죄 등의 예방

〈지역주민측〉

- 지역별 자주활동의 계획
- 특정지구의 야간순회활동
- 유괴방지를 위한 통학로 감시활동
- 수난사고 방지를 위한 감시활동
- 지역의 위험장소 등의 점검활동
- 광고포스터 등의 게시
- 지역안전뉴스의 발행

〈경찰측〉

- 생활주변범죄의 검거활동
- 경계, 순찰활동
- 범죄현장 출동과 자료수집
- 범죄유형별 통계의 정비
- 범죄발생의 긴급전달
- 방법지도, 홍보활동

② 환경설계·환경정비

〈지역주민측〉

- 도로, 공원 등의 방법진단
- 가로수의 손질, 사각지대의 제거
- 방법등의 점검, 청소
- 자전거의 불방치 홍보활동

〈경찰측〉

- 자치단체, 관련업계와의 제휴, 협의

67) 金子昌泰/松木義人, 「地域安全活動へのアプローチ」, 『警察學論集』 제48권 7호(1995) 93면.

- 관련정보, 노하우, 자료 등의 제공
- 도시계획심의회에의 참가

### ③ 각종 요청

#### 〈지역주민측〉

- 방법등의 설치요청
- 하천, 절벽, 공사현장 등지의 위험방지
- 유해 포르노자판기 등의 철거요청
- 소음, 냄새의 방지요청

#### 〈경찰측〉

- 관련정보의 제공
- 실태파악활동
- 사건화, 검거활동

한편, 민경협조에 있어서 최근 급속히 신장되고 있는 민간경비와의 협력은 지역안전활동에 있어서 가장 강력하고 구체적인 협력활동이 가능하다는 점에서 주목해 나가야 할 부문이다. 그리고 이를 위해서는 우선 관내 민간경비업자를 파악하는 것이 선결문제이다.

1995년 12월 개정된 용역경비업법 제13조 2항은 「지방경찰청장과 경찰서장은 수시로 관내의 용역경비업자의 사무소 및 출장소와 경비원배치장소에 출입하여 근무상황 및 교육훈련상황 등을 감독하며 필요한 지시를 할 수 있다」고 규정하고 있다. 그러나 연구진의 방문조사에 의하면 관내의 민간경비업자를 파악하고 있는 파출소는 거의 전무하거나 피상적인 파악에 불과하였다. 이는 민간경비와의 협력관계에 대한 이해부족에 기인하지만, 보다 직접적으로는 외근경찰관근무규칙에 민간경비업에 대한 행정지도·감독의 근거가 명확히 규정되고 있지 않은 때문이다.

물론, 외근경찰관근무규칙에도 「병행근무」로서 「출입조사」가 있기는 하다. 그러나 그 출입조사의 대상으로 명기되어 있는 것은 ① 풍속영업을 영위하는 장소, ② 총포·도검·화약류의 제조소·판매소·저장소·사용장소 또는 보관장소, ③

전당포로 되어 있으므로, 관내 용역경비업자의 사무소나 출장소 및 배치장소에 대한 출입조사는 결국 「기타 대상업소」에 포함시킬 수 밖에 없다. 그러나 향후 방법에 있어서의 경찰과 민간경비와의 협조체제 구축 등을 위해서라도 외근경찰 관근무규칙에 명확히 규정할 필요가 있다고 판단된다.<sup>68)</sup>

#### 바. 파출소상담원 제도의 신설과 퇴직경찰관의 활용

일본에서는 지역주민의 다양한 요망에 부응하기 위해 비교적 방문자가 많은 도시부의 주요 파출소에 풍부한 경험과 경찰업무에 정통한 퇴직경찰관을 非常勤囑託員으로 배치하여 지리안내, 주민의 청원 수리, 각종 상담업무 등을 경찰관을 대신하여 행하게 함으로써, 외근경찰관의 순찰 등 가두활동을 강화시키려는 목적에서<sup>69)</sup> 交番相談員 제도를 창설하여 실시하고 있다.

그런데 交番相談員 제도는 신문 및 매스컴 등에서 크게 소개받아 높은 평가를 받고 있으며 주민과 경찰관의 호평으로 당초의 계획을 수정하여 채용인원을 확대하고 있을 정도이다. 우리도 일본의 「交番相談員」 제도와 같이 퇴직경찰관을 재활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

대주민 서비스가 치안유지와 함께 파출소의 2대 주요업무로 되어 가고 있는 현실에서 파출소 인원부족에 의한 순찰 및 가두활동의 어려움을 해소하고 퇴직경력경찰관의 전문지식과 풍부한 경험을 활용하며 경찰홍보 효과면에서도 좋은 효과를 거둘 수 있는 만큼 제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 생각된다.

68) 박병식, 『용역경비업법』(1996) 147면 참조 바람.

69) 임기는 원칙적으로 1년이며 更新이 가능하다. 지방공무원법에 준하여 본부장이 해임할 수 있으며, 서장의 지휘감독하에 있다. 근무시간은 縣에 따라 다르나, 월 16일에서 21일, 주 29시간에서 42시간의 범위내에서 서장이 지정하고 있다. 보수는 월 12만엔에서 16만 5천엔의 범위에서 지급되며, 기타 5.45개월분의 기말수당이 지급된다. 1992년말 현재 5개 道縣에서 55명이 도입되어 있다. 高橋清孝, 「地域警察刷新のための各種推進状況について」, 『警察學論集』제46권 1호(1993) 29면, 37면 이하; 加藤和也, 「兵庫縣における交番相談員制度の推進状況と今後の展望」, 『警察公論』제48권 8호(1993) 59면 이하 참조.

### 사. 파출소의 인프라 확충 및 안전성 제고의 필요성

파출소는 경찰의 기본기관으로서 지역경찰활동의 거점시설임과 동시에 지역주민에겐 가장 가까운 경찰시설로서 경찰의 이미지를 형성하는 곳이다. 따라서 파출소 시설의 정비개선과 기자재의 충실·강화를 적극적으로 추진하여 「생활안전센터」로서의 기능을 보다 강화시킬 필요가 있다. 이 경우에 파출소의 설비 및 기자재 정비는 단지 경찰시설로서의 편리함이나 경찰업무의 효율화와는 다른 관점 즉, 주민의 요망과약활동과 정보발신활동을 위한 출발점이라는 점에서 추진되어야 한다.

이러한 관점에서 예컨대 기존의 게시판 대신에 첨단 전광판을 설치하여 통행자의 주의를 끌어 관련정보를 제공하는 한편, 일반용 팩시밀리를 설치하여 관내 주요기관 및 신체장애자를 비롯한 지역주민에게 그들이 필요로 하는 정보, 경찰이 알고자 하는 정보를 적시에 제공하는 활동을 할 필요가 있다.<sup>70)</sup> 특히 팩시밀리는 수신도 가능하다는 점에서 지역주민과 자원봉사자의 의견·요망의 청취·접수수단으로도 훌륭하게 기능할 것이다. 일본의 경우에도 종래 交番新聞 등의 인쇄매체를 중심으로 한 홍보가 주를 이루었으나, 최근에는 팩시밀리 네트워크의 구축과 交番速報, 홍보지, CATV 등 지역의 실태에 적합한 모든 홍보매체를 활용한 정보발신활동의 강화활동이 추진되고 있으며, 범죄의 발생을 지도정보로 관리하여 제공하는 「지역안전정보 Mapping System」의 구축이 진행되고 있다.<sup>71)</sup>

또한 일본에서는 파출소를 주민의 회합장소로 제공하기 위한 「커뮤니티 룸」

70) 참고로 일본 나가사키縣의 설문조사에 의하면, 「파출소가 제공해 주길 바라는 정보」를 묻는 질문에 대하여 ① 피해의 미연방지를 위한 어드바이스(57%), ② 범죄 발생상황(48%), ③ 교통사고 발생상황(35%) 등으로서 신변위험에 대한 안전대책의 노하우 및 관련정보를 요망하는 답이 압도적이었다. 石附弘, 「未來志向型の地域安全總合對策」, 『警察學論集』제47권 9호(1994) 113면.

71) 中村尙樹, 「生活安全センターを據點とした要望把握活動, 情報發信活動の推進狀況について」, 『警察公論』제50권 4호(1995) 38면; 小野正博, 「地域安全活動の展開と實踐」, 『警察學論集』제47권 9호(1994) 65면; 金子昌泰/松木義人, 「地域安全活動へのアプローチ」, 『警察學論集』제48권 7호(1995) 96면 참조.

(community room) 정비작업이 실시되고 있다. 이는 대주민 서비스의 일환임과 동시에 지역의 움직임과 변화에 관한 정보를 파악할 수 있는 기회가 될 것이다. 따라서 우리도 파출소에 주민의 회합을 위한 공간을 마련하는 등의 대주민 서비스를 위한 기본시설을 정비할 필요가 있다고 생각된다.

한편, 파출소는 범인의 자수, 취객, 정신이상자, 흥기소지자 등, 언제 어떠한 사람이 어떤 형태로 습격해 올른지 모른다. 따라서 예측하지 못한 사태에 대응할 수 있는 외근경찰관의 안전성 확보가 요구된다. 현재 외근경찰관의 안전확보를 위한 방식으로는 2인의 소내근무와 CCTV 등의 설치로 대처하고 있으나, 향후 본서에의 긴급통보 시스템, 침입감시장치 등의 파출소 방호시스템을 계속 정비해 나갈 필요가 있다.

#### 아. 「파출소학」 내지 「외근경찰학」의 교육

최근 사회정세의 변화와 국민의식의 다양화에 따라 경찰에게 요구되는 직무내용도 다양화되고 있으며, 그만큼 제일선에서 사건·사고를 처리하는데 있어서도 보다 고도의 전문지식과 정확한 판단이 요구되고 있다. 이에 일본의 경우에는 1994년 경찰대학교에 「地域專攻課程」을 신설하였으며, 都道府縣 경찰에서도 신설된 파출소장을 대상으로한 「地域轉科」를 년 2회(각 25명) 실시하여 관리지도 능력의 향상을 꾀하고 있다.<sup>72)</sup>

일본과는 달리 우리는 예전부터 파출소장 제도를 채용하여 왔기 때문에 상대적으로 파출소장의 지도감독 노하우가 축적되어 있음은 분명하다. 그러나, 일선 파출소장의 능력은 상당한 개인차가 있어서 반드시 모든 파출소장이 종합적인

72) 일본에는 본래 파출소장이라는 직책이 존재하지 않았으나 1992년 4월 1일부터 경찰청이 지정한 16개 道府縣 32개 경찰서에서 파출소장제도가 시행되기 시작하였다. 그밖의 지역에서도 각 縣의 실정을 감안하여 도입이 가능하다고 판단되는 11개 道府縣 37개 경찰서에서도 경찰청안에 의한 파출소장제도를 시험 운용하고 있다. 高橋清孝, 「地域警察刷新のための各種推進狀況について」, 『警察學論集』제46권 1호(1993) 29면, 31-32면.

또한 최근 간부에 대한 전문교양교육의 체제와 그 강화에 대해서는 金山泰介, 「警察の専門教養體制の強化について」, 『警察學論集』제49권 8호(1996) 82면 이하를 참조 바람.

지도감독능력이 뛰어나다고는 할 수 없다. 따라서 파출소장을 비롯한 모든 근무자에게 계급별로 자치단체 및 관계기관과의 절충요령, 초동수사와 불심검문 및 견거활동을 위한 구체적 지도, 방법심방 및 순찰 요령, 상담·신고 등 대주민 서비스 요령 등에 관하여 교육시킬 필요가 있다. 특히 안전한 지역사회를 실현시키기 위해서는 주민생활에 위협을 미치는 범죄, 사고, 재해의 미연방지 등을 중점으로 범죄의 검거, 피해회복을 포함한 종합적인 문제해결활동에 관하여 교육시킬 수 있도록 교육체계를 정립할 필요가 있다.<sup>73)</sup>

## 2. 바람직한 순찰방식을 위한 제안

### 가. 자율순찰의 한계와 지정된 순찰방식의 병용

현재 실시되고 있는 자율순찰제도는 오늘날 그런대로 정착되는 단계에 있다. 그러나 이 제도가 성공적으로 활용되기 위해서는 지역별 치안여건에 상응한 순찰모형을 제정하는 것이 필요하며, 경찰서장과 파출소장에게 순찰운용에 대한 상당한 재량권을 부여하고 지방경찰청에서는 경찰서 운영실태와 성과를 수시로 점검·지도하는 노력이 필요하다. 또한 지정된 순찰방식의 도입을 통해 지역의 사정에 적합한 효과적인 순찰전략과 방식을 결정하기 위해서는 무엇보다도 경찰서장, 파출소장에게 순찰운용에 대한 상당한 재량권을 부여하는 것이 필요하다.

그러나 자율순찰의 실시과정에서 발생할 수 있는 순찰결락에 대비한 최소한의 감독수단도 강구할 필요가 있다. 순찰결락 방지를 위해서는 우선적으로 순찰경찰

73) 지역사회의 안전을 확보하기 위해서는 지역의 실태에 맞는 활동이 요구되며, 상부의 지시를 기다려 업무를 행하는 것이 아니라 안전대책의 기본과 수법에 대해 「스스로 연구하여 업무를 처리하는 자세」가 중요하다. 일본 나가사키 縣警에서는 「地域警察 総合프로 (professional) 인정제도」를 신설하여 지역경찰의 활동분야를 직무집행, 관내실태 파악, 관내주민과의 친화활동, 지역안전정보 제공의 네가지로 나누어 각 분야의 프로를 인정하고, 네가지 항목을 모두 충족한 자를 「地域警察 綜合프로」로 인정하고 있다. 長崎縣警察本部 地域安全總合對策推進委員會, 『未來志向型警察官のための駐在所學』(1995) 47면, 60-64면 참조.

지도감독능력이 뛰어나다고는 할 수 없다. 따라서 파출소장을 비롯한 모든 근무자에게 계급별로 자치단체 및 관계기관과의 절충요령, 초동수사와 불심검문 및 견거활동을 위한 구체적 지도, 방법심방 및 순찰 요령, 상담·신고 등 대주민 서비스 요령 등에 관하여 교육시킬 필요가 있다. 특히 안전한 지역사회를 실현시키기 위해서는 주민생활에 위협을 미치는 범죄, 사고, 재해의 미연방지 등을 중점으로 범죄의 검거, 피해회복을 포함한 종합적인 문제해결활동에 관하여 교육시킬 수 있도록 교육체계를 정립할 필요가 있다.<sup>73)</sup>

## 2. 바람직한 순찰방식을 위한 제안

### 가. 자율순찰의 한계와 지정된 순찰방식의 병용

현재 실시되고 있는 자율순찰제도는 오늘날 그런대로 정착되는 단계에 있다. 그러나 이 제도가 성공적으로 활용되기 위해서는 지역별 치안여건에 상응한 순찰모형을 제정하는 것이 필요하며, 경찰서장과 파출소장에게 순찰운용에 대한 상당한 재량권을 부여하고 지방경찰청에서는 경찰서 운영실태와 성과를 수시로 점검·지도하는 노력이 필요하다. 또한 지정된 순찰방식의 도입을 통해 지역의 사정에 적합한 효과적인 순찰전략과 방식을 결정하기 위해서는 무엇보다도 경찰서장, 파출소장에게 순찰운용에 대한 상당한 재량권을 부여하는 것이 필요하다.

그러나 자율순찰의 실시과정에서 발생할 수 있는 순찰결락에 대비한 최소한의 감독수단도 강구할 필요가 있다. 순찰결락 방지를 위해서는 우선적으로 순찰경찰

73) 지역사회의 안전을 확보하기 위해서는 지역의 실태에 맞는 활동이 요구되며, 상부의 지시를 기다려 업무를 행하는 것이 아니라 안전대책의 기본과 수법에 대해 「스스로 연구하여 업무를 처리하는 자세」가 중요하다. 일본 나가사키 縣警에서는 「地域警察 總合프로 (professional) 인정제도」를 신설하여 지역경찰의 활동분야를 직무집행, 관내실태 파악, 관내주민과의 친화활동, 지역안전정보 제공의 네가지로 나누어 각 분야의 프로를 인정하고, 네가지 항목을 모두 충족한 자를 「地域警察 綜合프로」로 인정하고 있다. 長崎縣警察本部 地域安全總合對策推進委員會, 『未來志向型警察官のための駐在所學』(1995) 47면, 60-64면 참조.

이가 나지 않은 것으로 나타났다. 미국의 경우 대부분의 순찰이 단독순찰방식으로 집행되고 있음을 볼 때, 극히 제한된 인력으로 여러 가지 업무를 동시에 처리해야 하는 우리 과출소의 경우에도 단독순찰 방식의 도입을 심각하게 고려해야 할 필요가 있다고 생각된다. 물론 야간근무나 취약시간대에는 2인 1조의 복수순찰을 실시해야 하겠지만, 주간근무의 경우에는 자동차순찰이나 도보순찰 등을 단독순찰 방식으로 실시함으로써 인력의 고효율화를 추구할 수 있는 것이다.

#### 라. 도보순찰의 강화

순찰의 수단에 있어서는 지역 주민과의 대면적 접촉(face-to-face contact)이 가능한 도보순찰을 강화할 필요가 있다. 차량순찰은 지역경찰로서의 소속감 형성이 어렵고 주민들이 경찰의 존재를 가시적으로 느끼지 못함으로써 안전감을 갖지 못하며, 주민과의 직접적인 접촉이 어렵다는 점에서 오늘날 도보순찰의 중요성이 다시 강조되고 있다.

### 3. 추진절차상의 제언

#### 가. 시범 경찰서의 지정

상기한 제언을 현실화시키기 위해 몇개소의 시범경찰서를 지정한다. 시범 경찰서의 지정에 있어서는 지역의 실태에 적합한 지역사회 경찰활동의 질화에 따라 지방청별로 대도시, 중소도시, 농어촌의 경찰서로 대별하고 상업지역, 주상 복합지역, 주거지역, 공단지역 등 지역의 특성별로 구분하여 지정한다.

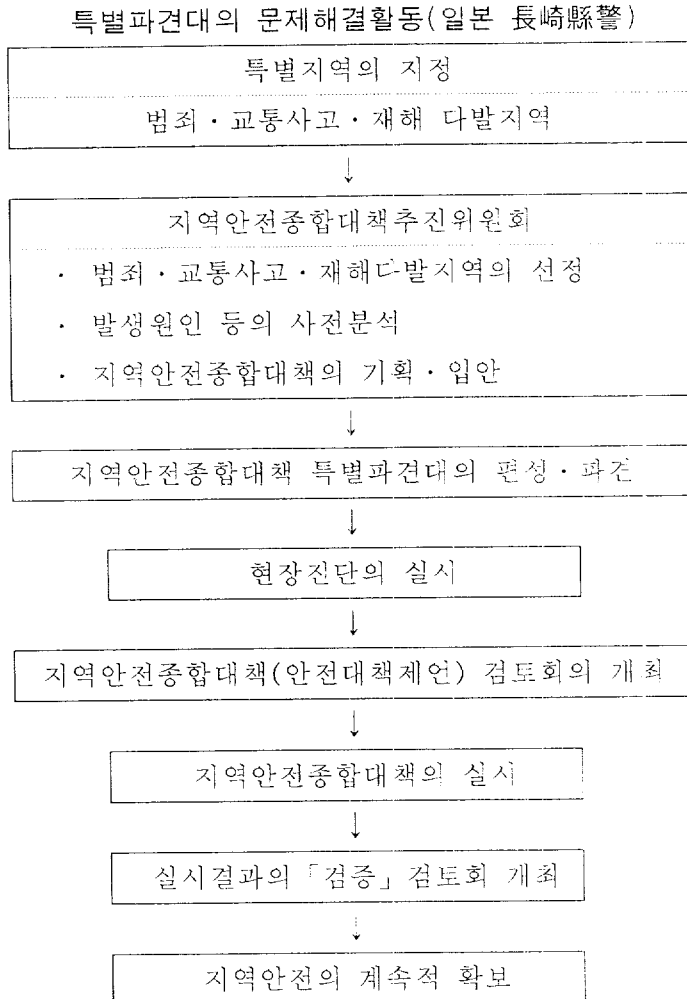
일본의 경시청의 경우, 1993년 가을 전체 99개 경찰서 가운데 5개 경찰서를 지역안전활동의 시범(pilot) 경찰서로 지정하여 출발하여 현재는 전체 경찰서로 확장되고 있다.<sup>74)</sup>

74) 坂口勉, 「警視廳管内の地域安全活動について」, 『警察學論集』 제47권 9호(1994) 92면.

### 나. 문제해결팀의 설치

순찰 강화만으로는 지역사회의 안전을 확보할 수 없다. 특정지역에서 발생하는 특정범죄를 근본적으로 해결하는 것도 지역사회 경찰활동의 중요한 요소이다. 그런데 나가사키縣 경찰본부는 범죄·사고·재해의 발생이 예측되는 경우에 주민이 피해를 입지 않도록 미연방지·재발방지·확대방지를 도모하기 위한 지역안전종합대책으로 이른바 「특별파견대에 의한 현장진단 및 안전대책제언」을 추진하여 성과를 거두고 있다. 즉, 범죄나 사고의 다발로 지역주민의 안전이 위협받

〈표 25〉



고 있는 지역을 「안전대책 특별지정지역」으로 지정하고 「안전대책 전문가」가 프로젝트 팀을 구성하여 지역주민의 안전확보를 위한 안전대책방안을 제언하고, 자치단체·지역주민·관련단체가 참가한 검토회를 개최하여 그것을 기초로 종합대책을 강력하게 추진하며 그 대책의 성과가 있었는지의 여부를 적절한 시기에 검증하는 것이다.<sup>75)</sup>

나가사키 縣警 「특별파견대」의 문제해결활동은 다음과 같은 절차로 이루어지고 있다(〈표 25〉 참조).

① 특별지역을 지정하고 특별파견대의 편성·파견하여 피해다발지역에 있어서의 피해실태의 정확한 파악과 피해발생원인 등의 분석하는 등의 현장진단을 행한다. 그리고 예견대 절도범죄의 경우에 특별파견대는 다음과 같이 편성되었다(〈표 26〉 참조).

〈표 26〉 절도범죄 특별파견대 편성표

반	직 위	임 무
대 장	방법과장	범죄방지·피해방지의 종합기획
범행심리분석반	과학수사연구소연구원	범인 범행심리의 분석과 대책
범행수법분석반	수법수사원	범인의 침입방법·태양의 분석과 대책
방법설비등대책반	방법계원	털리기 쉬운 아파트·건물의 분석과 대책
지역환경대책반	"	털리기 쉬운 지역환경의 분석과 대책
범죄방지등대책반	"	범죄방지·피해확대방지대책의 기획·입안
대 책 실 무 반	형사계, 방법계 파출소근무자	· 범죄방지·피해확대방지활동의 실시 · 지역안전센터로서의 안전활동

② 안전대책상의 문제점을 추출하고 현장에 적합한 적절한 안전대책을 기획·입안하는 등의 안전대책을 제언한다.

③ 경찰로서는 특별체제에 의한 안전대책의 실시 등으로 적절히 대처한다.

④ 지역주민·자치단체·관계기관 및 단체 등으로 구성된 안전대책관계자로

75) 자세한 내용에 대해서는 石附弘, 「未來志向型の地域安全總合對策」,

『警察學論集』제47권 9호(1994) 112면 이하를 참조 바람.

구성한 안전대책제언 검토회를 개최하여 문제제기와 대책의 구현화를 검토한다.

⑤ 안전대책제언 검토회에 기초한 시책의 효과를 측정하고 대책을 재검토한다.

우리의 경우에도 지역에 따라서는 특정사건과 사고가 다발하는 지역이 있으며, 이러한 문제를 파출소 차원의 순찰강화만으로는 해결할 수 없다. 따라서 지방청 차원에서 지역의 특성에 따른 범죄나 사고의 다발지역을 특별관리하는 종합대책이 필요하다. 이러한 점에서 나가사키(長崎) 縣警의 사례는 좋은 참고가 될 것으로 보인다.

#### 다. 「생활안전조례」의 제정 추진

일본에서는 1994년 이래 많은 지방자치단체에서 지역주민의 방범·방재의식을 고양시키고 자주적인 활동을 추진함으로써 지역주민의 생활안전에 기여할 것을 목적으로 시의 책무를 규정한 조례를 제정하고 있다. 1996년 4월 1일 현재 15개 府縣의 107개 지방자치단체에서 생활안전조례가 제정되었으며, 그에 기초한 지역안전활동을 전개하여 큰 성과를 올리고 있다.<sup>76)</sup> 생활안전조례의 제정은 다음과 같은 효과를 낳고 있다.

첫째로, 광범한 지역주민의 참가를 도모하게 된 점이다. 지역주민의 의사를 구현하는 형태로 지방의회에서 조례가 제정되어 주민의 책무가 결정되고 당해 조례에 기초하여 폭넓은 층의 주민으로 구성되는 협의회가 설치됨으로써 지역주민의 생활안전에 대한 관심을 높이고 주민의 주체적인 참가의 수용체제가 구축되는 등, 광범한 지역주민의 참가를 도모할 수 있게 된 점이다.

둘째로, 문제해결기능이 향상된다는 점이다. 종래에는 주민이 방범등의 신설, 사고위험장소등의 철조망 설치, 청소년 유해환경의 배제 등을 요망하여도 지방자치단체의 이해와 협력을 얻지 못해 개선되지 못하는 경우가 많았으나, 생활안전조례의 제정에 의해 자치단체에 일정한 책무를 과하게 됨으로써 지역주민·경찰

76) 横山雅之, 「生活安全條例の制定と地域安全活動の效果的推進」.

『警察學論集』제49권 8호(1996) 73면.

· 자치단체가 긴밀하게 협력하면서 효과적인 대책을 신속 정확하게 추진할 수 있게 되었다.

셋째로, 지방자치단체가 민간방범조직에 대해 지원을 강화하게 된 점이다. 종래에는 지역안전활동의 주체인 민간방범조직의 인적·재정적 기반이 대단히 취약하였으나, 조례의 제정에 의해 지방자치단체의 이해가 깊어져 보조금이 지급되고 증액되는 등 체제·기반이 강화되는 효과가 있다.

각종 사건·사고의 다발로 인하여 생활안전에 대한 요구가 높아지고 있는 오늘날, 우리 경찰도 지방의회 및 지방자치단체에 작용하여 생활안전조례의 제정을 추진시키고 그에 기초하여 진정한 의미에서의 지역안전활동이 실현되도록 최대한 노력해야 할 것이다.

## VII. 結 語

1996년판 경찰백서는 파출소를 「지역사회의 파수꾼」으로 자리매김하고 있다. 그러나 파출소란 하나의 장소에 불과할 뿐 중요한 것은 파출소에서 행하는 활동이다. 「지역사회」에 뿌리를 내리고 지역주민과 함께 하는 활동이야말로 파출소가 진정한 지역사회의 파수꾼으로 될 수 있을 것이다.

주지하고 있는 바와 같이 일본의 交番시스템이 싱가포르에 수출되어 성공을 거두었으며, 미국과 남미, 나아가 유럽도 싱가포르의 성공적인 사례를 참고로 일본의 交番시스템을 도입하였거나 도입을 추진하고 있다. 우리의 파출소 시스템도 우리가 창출한 것이 아니라 일제의 유산이며, 파출소의 자리매김과 기능 또한 거의 일본의 제도를 도입한 것이라고 해도 과언이 아니다. 그러나 일본의 제도를 도입하였으면서도 우리의 파출소 시스템이 일본보다 발전된 측면도 있다. 그것은 파출소의 24시간 상주체제와 파출소장제도이다. 일본도 최근 파출소장제도를 도입하기 시작하였지만, 이 두 측면에서는 우리의 시스템이 일본의 交番시스템보다 진전되었던 것이다. 이제 소프트웨어로서의 지역사회 경찰활동단 제대로 구축한다면, 일본의 交番·駐在所 시스템에 못지 않은 한국형 파출소제도가 창출될 것이다.

사실 그동안 우리는 파출소에 관한 근본철학을 자분하지 않은 채 오직 파출소 기능의 효율성만을 추구해 왔다. 그러나 우리는 이제부터 세계적으로 부각되고 있는 지역사회 경찰활동이라는 관점에서 하드웨어의 파출소 시스템을 재검토함과 아울러 소프트웨어로서 지역사회 경찰활동에 걸맞는 경찰활동을 창출하기 위해 노력해야 할 전환기에 서 있다. 본 연구가 파출소 근무제도와 순찰활동의 개선방안을 연구함에 있어서 일관되게 지역사회 경찰활동을 강조한 것도 바로 이 세계적인 차원의 「패러다임의 전환」을 우리 경찰도 심각하게 고려해야 할 것으로 판단한 때문이다.

파출소 근무제도와 순찰활동과 관련하여 경찰청 방법국은 일선 파출소 근무자

를 대상으로 한 설문조사를 행하는 등 그를 개선시키기 위한 일련의 노력을 행하여 왔다. 방법부문이 종래 여타 부문에 비하여 업무내용의 기획·입안작업이 상대적으로 결여되기 쉬웠던 점을 감안할 때, 근래의 방법국의 일련의 노력은 높이 평가할 수 있다. 다만, 경찰의 관점에서 파출소의 근무제도나 순찰활동의 개선을 접근하였을 뿐 지역주민의 여론에 대한 수렴활동은 행해지고 있지 않은 점만은 문제점으로 지적되어야 할 부분이다. 지역주민의 요망을 파악하고 주민이 경찰활동에 자발적으로 참여하여 민경협조관계를 구축할 수 있는 프로그램의 개발은 향후 반드시 행해져야 할 과제이다. 그리고 이점은 본 연구보고서의 한계이기도 하다.

본 연구진은 연구를 추진하면서 가급적 우리의 실정에 맞는 프로그램, 즉 적용가능성을 염두에 두고 문제에 접근하고자 노력하였다. 본 연구진이 제안한 프로그램은 적용가능성이 있다고 자체적으로 판단하여 제안한 것이지만, 실무지식에 한계가 있었을 뿐더러 접근방식에 있어서 이론과 실무간에는 불가피하게 차이가 있다는 점을 고려하여 수용해 주길 바란다. 관련부문의 실무자 및 전문가의 검토와 지적을 바라는 바이다.

마지막으로, 일선 파출소의 근무실태를 파악하기 위해 열악한 근무여건 속에서도 많은 조언과 솔직한 의견을 표명해 준 일선 파출소 근무자, 그리고 경찰서, 지방청의 관계자에게 이 자리를 빌어 감사를 드린다.

## 참 고 문 헌

### 〈한국문헌〉

경찰청, 『경찰백서』(1995년도판)

\_\_\_\_\_, 『경찰백서』(1996년도판)

경찰청 방범국, 「派出所 3交代勤務 實施」, 1995/10.

\_\_\_\_\_, 「派出所 3交代勤務 實施結果 報告」, 1996/1.

\_\_\_\_\_, 「自律巡察實施에 따른 設問調査 結果分析 報告」, 1996/2. 김일수, 「시민의

참여를 통한 협력치안」, 『시민, 학생운동, 그리고 경찰』

(제5회 치안정책 세미나), 치안연구소, 1996

박병식, 『용역경비업법』, 법률출판사, 1996

이상안/임학순/이은구, 「과출소 방법활동체제 개선방안」, 『치안논총』

제11집, 치안연구소, 1995

이수성, 「시민과 함께하는 경찰을 구현하기 위한 제언」, 『경찰창설

50주년과 경찰의 좌표』(창경 50주년기념 치안정책 세미나),

치안연구소, 1995

주학중 편, 『2000년대 경찰행정 발전방안』, 한국개발연구원, 1992

### 〈미국문헌〉

Alpert, G. and R. Dunham. Policing Urban America. Second Edit. Prospect Heights, IL: Waveland Press. 1992.

Boydston, J. San Diego Field Interrogation: Final Report. Washington, DC : Police Foundation. 1975.

Gaines, Larry, Victor E. Kappeler & Joseph B. Vaughn. Policing in America. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co., 1994.

Kelling, G., T. Pate, D. Dieckman and C. Brown(1974). The Kansas City Pre-

- ventive Patrol Experiment: A Summary Report. Washington, DC : Police Foundation.
- Martin, S. and L. Sherman(1986). "Selective Apprehension: A Police Strategy for Repeat Offenders." *Criminology*, 24(1): 155-173.
- McCampbell, M.S.(1983). "Robbery Reduction: Through Directed Patrol." *The Police Chief*, 50(2): 39-41
- McElroy, Jerome E and Colleen A. Cosgrove and Susan Sadd, *Community Policing: The CPOP in New York*. Sage Publications, Inc., Thousand Oaks, CA. 1992
- McEwen, J., E. Conners and M. Cohen(1986). *Evaluation of Differential Police Response Field Test*. Washington, DC : National Institute of Justice.
- National Institute of Justice, "Community Policing" in *Journal*, Washington DC, US Department of Justice. 1992.
- National Institute of Justice, "Policing and Fear of Crime" in *Perspectives on Policing*, Washington DC, US Department of Justice. 1988.
- Pate, T., R. Bowers and R. Parks(1976). *Three Approaches to Criminal Apprehension in Kansas City : An Evaluation Report*. Washington, DC: Police Foundation.
- Pate, T., A. Ferrara, R. Bowers and J. Lorence(1976). *Police Response Time Its Determinants and Effects*. Washington, DC: Police Foundation.
- Police Foundation, *The Newark Foot Patrol Experiment*(Washington, DC : The Police Foundation, 1981).
- Rosenbaum, Dennis P.(edits), *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*. Sage Publications, Inc., Thousand Oaks, CA. 1994
- Schack, S., T.H. Schell and W.G. Gay (1977). *Improving Patrol Productivity Volume II, Specialized Patrol*. Washington, DC: Law Enforcement Assistance Administration.
- Sherman, L.(1989). "Repeat Calls for Service: Policing the 'Hot Spots'" In D.

- Kenney(ed.) *Police and Policing : Contemporary Issues*. New York, NY: Praeger, pp. 150-165.
- Spelman, W. and D. Brown(1984). *Calling the Police: Citizen Reporting of Serious Crime*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Terry v. Ohio, 392 U.S. 1 (1968)*.
- Trojanowicz, Robert, *An Evaluation of the Neighborhood Foot Patrol Program in Flint, Michigan*(East Lansing: Michigan State University). 1982
- Trojanowicz, Robert and Bonnie Bucqueroux, *Community Policing: A Contemporary Perspective*. Anderson Publishing Co., Cincinnati, OH. 1990
- U.S. Department of Justice, *Improving Patrol Productivity* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1977), Ch. 4..
- Walker, Samuel, *The Police in America: An Introduction*. NY: McGraw-Hill, Inc. 1992.
- Wilson, J. and B. Boland(1979). *The Effect of Police on Crime*. Washington, DC: The National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice.
- Wilson, O. W. and B. McLaren(1977). *Police Administration*. Fourth Edition. New York, NY: McGraw-Hill.

〈일본문헌〉

- 加藤和也, 「兵庫縣における交番相談員制度の推進状況と今後の展望」, 『警察公論』 제48권 8호, 警察公論社, 1993
- 警察廳, 『平成7年版 警察白書』, 1995
- 警視廳警ら部警ら總務課 編集・發行, 『外勤警察活動』제36권 제12호
- 警察廳地域課, 「地域警察運營規則の趣旨と要點(上)」, 『警察公論』 제48권 5호, 警察公論社, 1993
- 高橋清孝, 「地域警察刷新のための各種推進状況について」, 『警察學論集』 제46권 1호, 立花書房, 1993
- 金山泰介, 「警察の専門教養體制の強化について」, 『警察學論集』 제49권 8호, 立花

書房, 1996

金子昌泰, 「地域安全活動へのアプローチ」, 『警察學論集』제48권 7호, 立花書房, 1995

金子昌泰/松木義人, 「地域安全活動へのアプローチ」, 『警察學論集』 제48권 7호, 立花書房, 1995

內閣總理大臣官房廣報室, 「派出所・駐在所に関する世論調査」(1992)

D・ベイリ/渥美東洋, 「(對談)コミュニティ・ポリースィングと警察」, 『警察學論集』제47권 9호, 立花書房, 1994

D・ベイリ著/金重凱之・柳澤昊譯, 『新・日本の警察』, サイマル出版, 1991

鈴木眞吾/穴戸長市/小林壽一, 「住民の地域密着度と交番についての認知・評價との關係」, 『科學研究所報告防犯少年編』제33권 1호, 科學警察研究所, 1992

柳澤昊, 「一般防犯警察活動の可能性」, 『講座 日本の警察(第4卷: 防犯保安 警察, 警備警察)』, 立花書房, 1993

末網隆, 「地域警察運營規則について」, 『警察學論集』 제46권 3호, 立花書房, 1993

....., 「地域警察の刷新強化について」, 『警察學論集』제46권 1호, 立花書房, 1993

山形博, 「最近における外勤警察運營上の施策について」, 『警察學論集』 제22권 10호, 立花書房, 1969

石附弘, 「未來志向型の地域安全總合對策」, 『警察學論集』제47권 9호, 立花書房, 1994

小野正博, 「地域警察の本質」, 『警察學論集』제48권 11호, 立花書房, 1995

....., 「地域安全活動の展開と實踐」, 『警察學論集』 제47권 9호, 立花書房, 1994

小川留雄, 「生活安全センターとしての交番, 駐在所の體制の強化」, 『警察學論集』제48권 11호, 立花書房, 1995

渥美東洋, 「コミュニティー・ポリースィングについて」, 『警察學論集』제47권 9호, 立花書房, 1994

外勤實務研究會 編(警察廳刑事局保安部外勤課 監修), 『外勤警察の基本と實務』,

- 令文社, 1991
- 越智浩, 「週40時間勤務制に對應する交替制地域警察官の新たな勤務制について」,  
『警察學論集』제46권 제1호, 立花書房, 1993
- 長崎縣警察本部 地域安全總合對策推進委員會, 『未來志向型警察官のための駐在所  
學』, 1995
- 田村正博, 「21世紀のコミュニティと安全」, 『警察學論集』제47권 9호, 立花 書房,  
1994
- 齊藤英昭, 「生活安全センターとしての交番等の活動」, 『警察學論集』제48권 11호,  
立花書房, 1995
- 早津幸男, 「地域警察の刷新強化(施行1年)の推進狀況」, 『警察公論』제48권 10호,  
警察公論社, 1993
- 中村尚樹, 「生活安全センターを據點とした要望把握活動, 情報發信活動の推進 狀  
況について」, 『警察公論』제50권 4호, 警察公論社, 1995
- 地域警察制度調査研究會, 「派出所・駐在所の諸活動に對する住民のニーズに關する  
研究」, 財團法人 社會安全研究財團, 1993
- 地域の安全に關する調査委員會, 「生活安全センター」としての交番等の在り方 に関  
する中間報告」, 『警察學論集』제48권 11호, 立花書房, 1995
- 村山眞維, 『警邏警察の研究』, 成文堂, 1990
- 坂口勉, 「警視廳管内の地域安全活動について」, 『警察學論集』제47권 9호, 立花書  
房, 1994
- 坂田靖範, 「生活安全センターとしての基盤整備」, 『警察公論』제50권 4호, 警察公  
論社, 1995
- 横山雅之, 「生活安全條例の制定と地域安全活動の效果的推進」, 『警察學論集』제49권  
8호, 立花書房, 1996

## 「부 록」

## 「생활안전센터」로서의 파출소에 관한 중간보고

- 지역안전에 관한 조사위원회 -

일본에서는 사회정세의 변화에 따라 널리 국민의 요망·의견을 수렴한 경찰행정의 모습을 모색하기 위해 「국민생활의 안전을 수호하기 위한 시책을 연구하는 회」의 한 부문으로서 지역사회의 안전을 확보하기 위한 시책을 연구하기 위한 「지역안전에 관한 조사위원회」를 설치하고 1993년 9월부터 1년 10개월간 논의를 해왔다. 그리고 1995년 8월 중간보고서를 발표하여 파출소가 종래의 업무 외에 「생활안전센터」로서 주민 등과 함께 지역의 안전과 평온을 확보해 나가기 위한 새로운 업무를 전개할 수 있도록 파출소의 나아갈 방향에 대해 제언하고 있다. 본 보고서의 작성에도 많은 시사를 주었으며 참고가 되었던 바 소개하고자 한다.

## 1. 「생활안전센터」로서의 파출소

## 가. 총론

## (1) 지역사회와 질적 변화와 지역의 「안전」

오늘날 일본의 지역사회는 사회경제의 발전에 기인하는 都市化와 그 반대측면인 過疎化가 급속하게 진행됨과 아울러 사회가 유통화하여 匿名性이 증대하고 있고, 정보화, 국제화 등의 진전이 가져오는 변화도 진행되고 있다. 이러한 질적 변화는 주민생활의 안전에 적지 않은 영향을 미치고 있다. 신변을 둘러싼 범죄를

77) 『警察學論集』 제48권 11호(1995) 159-170면 인용.

비롯한 범죄의 양적 증가가 초래하는 폐해는 말할 것도 없고 지역사회 구성원의 관계가 희박화되고 있다는 점, 전통적인 주민간의 「상호부조 시스템」으로부터 행정기관 등 전문기관에 의한 「전문처리 시스템」으로 생활양식이 이행하는 상황에서 종래의 커뮤니티 시스템이 「안전」에 기여한 좋은 점도 상실되고 있다는 점도 커다란 변화라고 생각된다.

#### (2) 자원봉사활동 등의 활성화

한편 근대시민은 단지 경제적인 풍요 뿐만 아니라 질 높은 생활을 바라는 경향이 뚜렷하며, 생활기반인 지역사회에 눈을 돌려 사회에 공헌하고자 하는 의욕도 고조되고 있다.

#### (3) 지역안전활동의 의의

이상과 같은 사회의 현상을 총괄하면 향후 장래를 위해 보다 좋은 지역사회를 실현해 가기 위해서는 지역사회의 자율기능, 자조작용에 주목하여 주민 등과 경찰이 협력하여 각 지역사회의 안전을 확보하고 안심하고 생활할 수 있는 환경을 만들어 가는 것이 바람직하다.

그리고 여기에서 경찰은 지역사회의 주체인 주민 등과 「협동」하여 이 목적을 달성하겠다는 관점에 서서, 그 관점에서 지역사회에 발생하는 문제, 요망 등을 파악하고 주민, 자치단체와 제휴하여 그 해소를 꾀해 가야 한다. 주민, 경찰, 자치단체 등 관계자가 각자의 입장에서 역할을 분담하여 지역사회의 안전확보를 도모하려는 활동을 이러한 「지역안전활동」이라고 부를 수 있지만, 여기에서 경찰은 무엇을 해야 할 것인가 하는 관점에서 향후의 경찰활동에 있어서의 일정한 지침 또는 방향성을 추구해 가야 할 것이다.

#### (4) community policing의 보편화

도시화, 정보화, 국제화 등의 진전에 따른 개인의 고립화, 지역사회의 범죄억지력 저하 등의 문제에 대한 대처는 오늘날 세계적인 관심사항이기도 하다.

싱가폴에서는 1983년에 도입된 파출소 시스템이 범죄증가의 억지와 경찰과 주

민의 협력관계 구축에 뚜렷한 성공을 보였으며, 미국에서는 일본 및 싱가포르의 동향을 바탕으로 지역과의 밀착성을 강화함으로써 범죄방지의 측면에 중점을 둔 「지역사회 지향형 경찰활동」(community policing)이 활발하게 논의되어 주민과 협력·제휴하여 범죄발생을 억제하는 방향으로 경찰제도가 개선되고 있다. 특히 1994년말 성립한 범죄방지대책법(crime bill)은 연방정부로서 community policing을 행하는 지역경찰관을 10만명 증원할 방침을 세우고 그를 위한 보조금을 지출하며, 종래 경찰의 임무가 아니라고 생각되었던 방법활동의 조성·보조에 300억 달러의 지출을 인정하는 등 의욕적인 내용으로 되어 있다. 이밖에 아시아, 유럽, 북미의 국가들도 같은 관점에서 논의와 제도개선을 행하고 있으며, 지금은 주민과 협력하여 범죄 등의 억지를 중시하는 시책이 세계적인 조류가 되었다고 하여도 과언이 아니다.

일본도 최근 수년간 이러한 문제의식에 서서 경찰제도를 개선하고 있지만, 경찰이 지역사회의 안전확보를 목표로 주민과 제휴·협력하여 범죄·사고 등의 방지를 도모하는 측면을 강화시켜 나가는 것은 21세기를 향한 경찰행정의 획기적인 방향전환이라고 평가하여야 할 것이다.

#### (5) 지역안전활동과 「생활안전센터」

이상 기술한 내용을 전제로 하여 파출소를 거점으로 하는 지역경찰의 제도개선 방향을 요약하면 다음과 같다.

향후 지역사회의 변화에 대응하면서 시민생활의 안전과 평온을 확보하기 위해서는 지역주민, 경찰, 자치단체가 역할을 분담하여 지역안전활동을 전개해 나가야 한다. 특히 지역사회와 가장 밀착된 입장에 있는 파출소는 직접 주민과 접하면서 치안수요에 대응하고 지역사회의 안전과 평온을 확보하는 경찰의 종합창구이며, 향후에도 파출소는 경찰의 기본기관으로서 지역안전활동을 정착·발전시켜 나가기 위한 거점으로서 가장 적합한 존재이다.

즉, 파출소는 지역안전활동의 거점인 지역의 「생활안전센터」로서 그 기능을 한층 강화하고 지역주민과 협력하여 행하는 지역안전활동의 핵이 되어야 한다. 또한 파출소는 이러한 역할을 충분히 수행하기 위해 필요한 순찰 및 사안처리활동,

그리고 범죄·사고·재해의 발생을 억제하는 대책을 강화하며 피해확대의 방지, 피해회복의 촉진 등의 기능도 강화해 나가야 한다.

#### 나. 기본지침

파출소에 대해 지역의 「생활안전센터」로서 기능강화를 꾀하는데 있어서 기본적으로 고려할 점은 다음과 같다.

##### (1) 활동 측면의 지침

- ① 지역과 밀착된 활동을 행하기 위해서는 파출소의 근무자가 지역실정에 정통해야 하며 지역주민과의 의사소통 시스템이 원활하게 행해져야 한다.
- ② 지역주민과의 제휴를 한층 긴밀화하고 주민에 대한 정보제공, 기술원조, 지도조언 등을 행하며, 때로는 지역문제에 대해 행정측과의 교량역할이 되는 등 지역주민에 대한 적극적인 지원을 행할 필요가 있다.
- ③ 파출소와 지역사회와의 교류를 심화시키고 정보측면의 제휴를 강화하며 지역사회 시설의 가일층 활용도 검토할 필요가 있다.
- ④ 이러한 파출소의 기능강화방안을 추진함에 있어서는 지역요구의 다양화에 대한 대응, 개인정보 및 프라이버시의 보호, 지역이기주의에 대한 경찰의 공평성 확보에 대해 충분히 유의함과 아울러, 민사문제에 기인하는 트러블이라 할지라도 안이하게 경찰의 책무를 회피하지 않고 대응해야 한다.
- ⑤ 지역의 편리성을 도모하는데 있어서 경찰행정사무에 대해서도 파출소에서 가급적 대응하는 것이 바람직하다.

##### (2) 기반정비 측면의 지침

- ① 파출소는 지역사회의 단위에서 보아 적합한 장소로 분산시켜 배치될 필요가 있다.
- ② 파출소 근무자의 확보, 파출소상담원의 확충에 노력하여야 한다. 또한 필요에 따라 타부문이 지원하는 체제도 고려하는 것이 좋다.

③ 컴퓨터 네트워크 등의 도입에 의한 정보지원체제의 강화 등에 의해 파출소에서 최신정보를 활용할 수 있는 체제를 정비할 필요가 있다.

④ 미니 순찰차, 자동이륜차의 바치를 추진하는 등, 파출소의 기동력을 강화시키고 사건·사고에 즉응할 수 있는 체제를 정비할 필요가 있다.

⑤ 파출소마다 간부를 배치하는 등, 지역사회에 부응하는 형태로 세심한 활동이 행해지도록 권한이 현장 파출소로 위임되는 것이 바람직하다.

## 2. 파출소에 있어서의 구체적인 시책

「생활안전센터」로서의 파출소의 활동에 대해서는 종래 파출소에서 담당해 온 업무(활동)의 개선·재검토를 도모하는 것이 당연하지만, 지역안전활동의 취지에 맞추어 지역주민의 여론에 귀를 기울이고(요망파악활동), 주민이 진정으로 바라는 방향으로 사태를 개선하며(문제해결활동), 지역주민의 자발적 활동에 도움이 되는 정보를 제공하는(정보발신활동) 세가지 활동을 새로운 활동의 기둥으로서 추진해 나갈 필요가 있다.

### 가. 종래업무의 개선·재검토

#### (1) 순찰활동의 강화

순찰은 파출소 지역경찰관의 기본활동이며 지역에 있어서의 범죄억제 및 주민의 불안감을 제거하는 관점에서 중요한 의미를 가진 활동형태이다. 그러나 여론조사에 의하면 반수 이상이 순찰체제의 강화를 요망하는 것으로 나타나고 있어, 순찰에 종사하는 경찰관의 모습이 지역주민에 대해 지역안전에 관한 실감을 제방하고 있음을 알 수 있다.

따라서 지역실태에 부응한 중점적인 운용, 체제의 합리적인 활용 등을 통하여 순찰활동의 효과적인 추진에 노력해 나갈 필요가 있다.

#### (2) 의미있는 검거활동

형법범의 발생이 증가하고 생활주변의 범죄가 증가경향을 보이고 있는 것은 우려해야 할 문제이다. 따라서 각 경찰관의 사안처리능력을 제고시키고 지역주민의 요망을 바탕으로 지역사회가 안고있는 문제에 충분히 부응할 수 있는 방향으로 검거활동이 추진되도록 현장활동을 재검토하기 위한 지도를 강화할 필요가 있다.

### (3) 순회연락의 추진

순회연락은 담당구역의 경찰관 개인과 주민이 접하는 장이며, 범죄에 관한 각 주민의 불안감을 해소하고 안심감을 키우는 데에도 유효한 기능을 가지고 있다고 생각된다. 그러나 여론조사에 의하면 경찰관이 가정방문(순회연락)하러 온 적이 있다고 답한 비율은 전체의 절반에 그치는 등, 순회연락의 빈도가 적음을 지적하는 목소리도 적지 않다.

따라서 향후에도 交番新聞을 휴대하고 범죄·사고의 피해자 가정을 우선적으로 방문하는 등, 세심하고 공손한 순회연락을 추진하여야 한다.

### (4) 보다 효과적인 交番新聞의 활용방안

파출소 지역경찰관이 직접 제작하는 홍보지인 交番新聞은 지역주민에게 범죄·사고의 발생상황과 방지대책 및 파출소활동의 홍보, 주민의 목소리 등 주변의 화제를 주민에게 제공하는 것이며, 주민과의 대화에 계기도 되어 지역주민과의 관계구축 역할을 수행하고 있다.

그러나 작성하는데 시간이 걸리며 진정으로 정보를 필요로 하는 사람에게 전해지지 않는 등, 배포방법 등에 불충분한 점도 있다. 따라서 작성 및 배포방법을 고안하고 개선하여 보다 효과적인 활용을 도모해 나갈 필요가 있다.

## 나. 새로운 업무—지역안전활동

### (1) 요망파악활동

요망파악활동을 효과적으로 전개해 나가기 위해서는 파출소와 주민과의 간담회(파출소·주재소 연락협의회)의 개최에 의한 요망파악 외에, 반상회 등 각종 회합에의 참가와 주민설문조사 등 지역의 실정에 따른 활동을 추진할 필요가 있다.

또한 이 활동을 행함에 있어서는 지역주민의 의견·요망을 경찰이 파악하는데 그칠 것이 아니라, 주민이 상호 의견을 표명하고 대응책을 검토하며 그 결과가 경찰행정에 반영되도록 운영에 노력하여야 한다.

#### ① 「파출소·주재소 연락협의회」의 활용

「파출소·주재소 연락협의회」는 관할구역 주민의 의견·요망, 지역문제를 널리 청취하면서 경찰의 방침, 활동의 개황 등을 설명하고 이해를 구하고 또 상호 검토·협의함으로써 경찰활동의 방향을 정립하는데 있어서 중요한 위치를 차지하고 있다. 따라서 널리 지역주민의 의견·요망을 청취할 수 있도록 주민, 자원봉사조직, 자치단체 담당자 등 지역의 각계각층으로부터 위원을 선정하여야 한다. 또한 향후 연락협의회를 가일층 활성화시키기 위해 지원체제의 강화와 함께 연락협의회의 개최단위에 대해서는 주민의 요망을 보다 세밀하게 파악할 수 있도록 學區, 반상회를 기본단위로 하는 방향에서 향후 제도를 전개해 나갈 필요가 있다. 그리고 의제도 지역별 문제를 바탕으로 폭넓은 주제를 선정하는 등, 주민에 의한 자주적이고 유연한 활동이 바람직하다.

#### ② 각종 상담활동의 강화

각종 상담활동은 경찰이 경찰행정 혹은 일상 경찰활동에 관한 주민의 의견·요망·고충·비판 등을 접수하는 중요한 청취활동이다. 이를 적절하게 처리함으로써 지역주민의 불안감을 해소하고 경찰에 대한 불신·불만·오해 등을 해소할 수 있는 경우도 많으므로, 파출소를 거점으로 하는 상담활동이 보다 폭넓게 전개되는 것이 바람직하다.

「파출소상담의 날」「임시파출소」등도 개최·개설되고는 있으나, 상담에의 정확한 대응을 도모하기 위해 각종 상담 매뉴얼의 정비 및 근무자에 대한 교육훈련의 철저, 그리고 제반 절차·제도에 정통한 노련한 상담전문인의 배치가 필요하다.

## (2) 정보제공활동

행정기관이 국민에게 정보를 제공하는 추세에 있으므로, 지역안전정보에 대해서도 각종 미디어를 유효하게 활용하게 적시에 지역주민에게 제공하여야 한다. 이러한 정보는 지역주민 자신의 방법·방재의식을 고양시키고 자원봉사활동의 계기도 될 수 있다. 따라서 종래의 交番新聞 외에도 FAX 네트워크 시스템, 파출소속보 등을 한층 추진해 나가야 한다.

또한 자치단체의 홍보지나 반상회보의 이용, CATV 및 컴퓨터통신을 활용한 홍보활동 등, 각종 정보매체를 활용하고 방법협회, 지역방범단체, 기업, 학교 등 시에의 연락강화도 행할 필요가 있다.

### ① FAX 네트워크의 구축

FAX는 상호성이 있으며 향후에도 유효한 수단으로 기능할 것으로 생각되므로 현재 파출소를 거점으로 추진되고 있는 네트워크의 확대에 노력하여야 한다. 또한 도도부현 경찰본부의 통신지령실에서 행하고 있는 FAX에 의한 110번(우리의 112번) 접수서비스 등도 한층 충실화를 꾀할 필요가 있다.

### ② 파출소속보의 게시 등에 의한 홍보활동

날치기나 악질상혼의 피해 등, 지역주민에게 주의를 환기시켜야 할 사안이 발생한 때에는 즉시 파출소속보를 마을의 게시판, 병원, 은행, 공무소의 대합실, 공중목욕탕에 게시하거나 전광게시판을 이용하는 등의 시책을 추진하여야 한다. 주민 주변의 문제이므로 관심이 높으며 범행의 억제와 더연의 방지라는 측면에서도 효과적이라고 생각되므로 향후 가일층 주민 등에게 보이는 형태로 기민하게 운용해 나가야 한다.

## (3) 문제해결활동

지역의 안전과 평온은 경찰의 힘만으로 실현되지 않으며 지역주민, 지역안전조직, 자치단체 등과 제휴하여 각자의 역할을 수행함으로써 구현되는 것이다. 따라서 구체적으로는 경찰이 파출소를 거점으로 하여 행할 활동으로서 범죄의 증가세에 대하여 수사·검거의 강화만으로 대처할 것이 아니라 향후에는 순찰, 검거

활동 외에 각종 시책을 추진함으로써 범죄발생의 총량을 억제하고 범죄·사고가 적은 사회를 지향해야 한다.

### ① 주민이 행하는 지역안전활동에의 지원·제휴

주민의 자주적인 활동을 존중하고 지원·제휴를 도모하는 방향으로 파출소의 활동을 전환시켜야 한다.

파출소에서는 가벼운 마음으로 모여 무엇이든 나눌 수 있는 분위기 조성에 노력함과 아울러 다음 사항을 추진해 나가야 한다.

가) 지역과 관계된 단체·기업 및 자원봉사원과 일상적으로 제휴하는 등 적극적으로 작용할 것

나) 근무자의 체제, 운용의 활동을 지역문제에 대응할 수 있는 형태로 변혁할 것

다) 타부문과의 제휴를 강화하고 경찰의 종합력을 문제해결을 위해 활용할 수 있도록 할 것

### ② 자치단체와 제휴한 문제해결활동의 추진

주변의 범죄, 사고 및 초발형 비행 등에 대해서는 경찰, 주민, 자치단체가 상호 제휴하여 문제해결을 도모하는 것이 효과적이며, 가로등의 신설, 주차장의 설치·관리, 안전한 지역사회 조성조례의 제정 등, 다양한 형태로 문제해결이 행하여져 상당한 성과를 올리고 있다.

그러나 자치단체와의 제휴방법에 대해서는 개선의 여지도 있으며 종합행정의 실효를 거두기 위해서도 「생활안전센터」인 파출소와 자치단체 산하의 각종 community center가 일상적인 연락망을 구축하여 상대방의 입장을 존중하면서 보다 효과적인 제휴활동을 취해나가는 것이 바람직하다.

### ③ 사후대책

범죄·사고가 발생한 후에 피해자나 육친의 정신적 치료를 도모하는 등의 사후대책은 피해자와 주변주민의 불안해소방안이기도 하며, 종래의 「방법경찰」을 「생활안전경찰」로 바꾸는 사상과 합치되는 시책이라는 의미에서도 중요한 자리매김을 할 필요가 있다.

구체적인 대책으로서 피해확대 방지대책, 피해자 지원대책, 피해자 주변대책,

피해회복조치, 가해자 보도대책 등을 검토하여 순차적으로 실천해 나가야 한다.

#### ④ 고령자·장애자 등의 보호

고령화사회의 진전에 따라 독거 고령자에 대한 연락활동을 활발화시키는 등, 사고·사고의 피해를 당하기 쉬운 고령자의 안전확보를 배려한 경찰활동을 추진할 필요가 있다.

또한 지역정보를 접하기 어려운 장애자에 대해서도 FAX 네트워크의 확대, 수화과출소의 설치, 점자 交番新聞의 발행, 경찰관에 대한 수화뱃지의 부착을 추진하는 등의 시책을 전개하고, 필요한 정보의 전달과 상담 등에 정확하게 대응할 수 있도록 할 필요가 있다.

#### ⑤ 종합창구기능의 확보를 위한 행정사무 처리기능의 부여

파출소가 지역사회에서 경찰기구 전체의 「창구」로 기능할 수 있도록 공간확보와 쾌적함 등의 시설측면과, 항시 대응할 수 있도록 근무자의 확보라고 하는 제세측면의 두 측면에서 파출소를 강화시키고, 파출소의 사무처리에 적합한 각종 신고 및 가벼운 행정사무, 상담에 대해서는 파출소에서 처리하도록 할 필요가 있다.

### 3. 기반의 정비

상기한 시책을 추진하기 위해서는 현행 파출소로는 대응할 수 없는 측면이 있으므로, 파출소를 유지·발전시킬 것을 전제로 하여 파출소의 시설·설비의 개선, 파출소상담원의 확충, 단기 인사이동의 억제, 권한의 현장에의 이양 등을 통하여 파출소의 기반을 정비해 나갈 필요가 있다.

#### 가. 지역사회와의 긴밀한 관계를 유지할 수 있는 파출소의 배치

파출소는 주민이 보아 지역사회에 대응한 형태로 분산배치되는 것이 바람직하다. 따라서 안이하게 통폐합시켜 관할구역을 넓히는 등은 지역사회와의 관계를 소원하게 하는 것이므로 피해야 한다. 향후 필요에 따라 도시계획 단계부터 파출

소의 설치에 대해 검토하는 등, 지역의 실정에 따라 분산배치의 망이 느슨해지지 않도록 각별히 노력하고 그 기능의 발전을 꾀해야 할 것이다.

또한 주재소는 그 지역사회에 경찰관이 가족과 함께 거주하는 職住一體의 특수성에서 파출소보다도 지역사회와의 관계가 긴밀하며, 주민의 신뢰성도 높다고 일컬어지고 있다. 따라서 주재소 근무자의 가족에 대해 과대한 부담이 부여되지 않도록 배려해 나갈 것을 전제로 하여, 야간 순찰차의 지원체제를 정비할 수 있다면 야간에 치안수요가 적은 주택지에는 주재소 또는 주재형 파출소의 도입을 추진해 나가는 것도 하나의 유효한 시책이라고 할 것이다.

#### 나. 체제의 강화

여론조사에 의하면 파출소에 대해서는 순찰 등 所外活動의 강화를 바라는 목소리가 강한 반면에 파출소에 항상 근무자가 있어서 주민 등 방문자에 대응해 주길 바라는 목소리도 많다.

정부의 엄격한 행정·재정개혁에서 최근 경찰은 경찰관의 증원을 요구하지 못하고 리스트럭처링(restructuring), 파워시프트(power shift) 등의 내부노력을 통하여 경찰사항의 양적 증대와 다양화에 대응하여 왔으며 이러한 노력은 높이 평가할 수 있다.

그러나 경찰사무는 본질적으로 機械化, 省力化에 일정한 한계가 있으며 필연적으로 인력에 의존할 수 밖에 없는 측면을 가지고 있음도 부정할 수 없다. 이러한 상황에서 시민생활의 24시간화, 도시화·유동화에 따른 익명성의 증대, 고령화사회의 진전, 외국인의 대량유입 등에 의한 치안요인의 변화, 약물·총기정세의 심각화에 의해 경찰이 취급하는 사상이 증대하고, 파출소에서는 사건·사고에의 대응처리에 쫓기는 경향이 많아 지역사회와 안전을 확보하는데 있어서 기본적으로 중요한 순찰, 순회연락, 고충상담의 수리·대응, 방법·교통안전 등의 지도활동 등 종래의 업무에 충분히 대응하고 있는지도 의문이다.

또한 향후 전개될 것으로 기대되는 새로운 「지역안전활동」, 예컨대 지역집회에의 참가와 파출소연락협의회 등의 개최 등의 주민요망을 파악하는 활동, 자원봉

사 등에의 지원활동과 자치단체 및 주민과 제휴한 문제해결활동, FAX 네트워크 등에 의한 정보발신활동 등의 활동을 추진하기 위해서는 종래의 업무도 충분하게 소화시키지 못한 체제속에서 그 실효를 기대할 수 있을는지 문제가 있다고 하지 않을 수 없다.

특히 도시 및 주변주택지의 파출소 근무자에 대해서는 야간을 중심으로 한 업무처리의 체제를 확보함과 아울러, 파출소의 새로운 활동을 적극적으로 전개해 나가기 위해 필요한 만큼의 체제면의 증강·정비를 도모해 나갈 필요성이 뚜렷하다.

#### 다. 파출소시설의 정비개선

방문자의 편리, 근무자의 거주환경에도 배려하여 주민의 상담, 소수인원의 회합, 행정사무에 대응할 수 있는 쾌적함까지 충분히 배려한 사무실 공간의 확보, 그리고 주차장의 확보가 필요하다. 또한 지역사회로부터 사랑받는 시설로 만들기 위해 지역주민이 소중하게 지키고 있는 景觀과 이미지에 합치된 시설조성에도 배려해 나갈 필요가 있다.

#### 라. 기자재의 정비

정보화시대에 대응할 수 있는 「생활안전센터」의 기능강화와 지역주민에 대한 정보제공의 편리성을 고려한 하이테크 기기의 정비를 추진하고, 특히 FAX, 컴퓨터의 정비와 파출소의 전화수화기를 들면 본서로 직접 통하는 시스템, 경찰관이 부재시에는 전화를 경찰서로 자동적으로 전송하는 시스템을 도입하여야 한다. 또한 대지진의 교훈을 살려서 구조기자재, 홍보장치, 발동발전기, 무선기 등도 정비할 필요가 있다.

#### 마. 파출소 상담원의 배치

파출소에 경찰관이 항상 상주하길 바라면서도 있었으면 좋겠다」고 하면서 「순찰을 강화해 주었으면 좋겠다」 등의 주민의 이율배반적인 요망에 부응하고, 경찰관이 순찰근무를 하면서 공권력행사에 이르지 않는 상담·요망에의 대응을 강화하기 위해 경찰관 증강의 상황을 고려하면서 파출소상담원의 도입을 가일층 추진해야 한다. 현재 파출소상담원에는 경찰업무에 정통한 퇴직경찰관이 채용되고 있으며, 상담내용에 정확한 어드바이스가 가능하다는 점에서 지역주민과 파출소 근무자 양측으로부터 호평을 받고 있다.

또한 주재소 근무자의 공모제에 대해서도 문제점을 고려하여 검토해야 하며, 특히 벽지의 주재소 등 경찰관의 상시배치가 곤란한 장소나 역전의 지리안내가 많은 파출소에 대해서는 그 임무를 한정시키면서 적극적으로 도입해 나가야 할 것이다.

#### 바. 파출소에 대한 지원체제의 강화

창구업무가 확대되고 권한이 현장에 이양됨에 따라 현장에서 다양한 치안수요에 대처하게 되면, 각 근무자의 실무능력, 사무처리능력이 가일층 요청된다. 이에 파출소근무자에 대한 실무능력향상을 위한 지도면의 강화, 컴퓨터에 의한 정보지원시스템의 정비, 필요에 따라 타부처 및 관계단체의 지원을 받을 수 있는 체제의 확립이 필요하며, 경찰서도 그를 위해 체제구축과 섭외를 해나가야 할 것이다.

#### 사. 단기이동의 억제

경찰이 지역사회와 양호한 관계를 구축하고 그것을 기축으로 효과적인 지역안전활동을 추진하기 위해서는 파출소에 근무하는 경찰관과 지역주민과의 사이에 상호신뢰감을 양성하는 것이 대전제가 된다. 그를 위해서는 지역주민이 경찰관의 얼굴과 성명을 알고 대화하는 것이 대단히 중요하다. 따라서 안이한 단기이동은 엄격하게 억제되어야 하며 그 제도적 보장장치를 취해 나가지 않으면 안된다.

### 아. 현장에의 권한이양

파출소에서는 많은 상담·신고가 행해지고 있으므로 지역문제를 숙지하고 있는 것은 현장 파출소의 근무자이다. 따라서 지역사회의 안전과 평온확보의 실효를 거두기 위해서는 제1차적인 책무를 가진 현장체제를 정비·강화하고 현장의 판단으로 업무를 추진하는 현장중심체제를 구축할 필요가 있다.

이런 의미에서 간부경찰관인 警部補를 일근제 파출소장으로 파출소에 배치하여 「지역의 얼굴」로서 지역사회와의 신뢰관계를 쌓고 지역주민과의 제휴활동 및 지역이 안고있는 문제의 해결활동을 추진하는 역할을 담당케 함과 아울러, 현장에 권한을 이양하여 현장근무자가 보람을 가지고 직무를 수행할 수 있는 체제를 구축해 나가야 한다.

### 자. 교육훈련체제의 정비·충실

지역경찰에 관한 기본이념 및 그것을 실천하기 위한 수법 등을 모든 경찰관에게 침투시키기 위해 교육훈련체제를 정비·충실화시킬 필요가 있다.

현재 지역경찰의 전문가를 육성하기 위해 경찰대학교에 전문연수과정인 신설되는 등의 교육훈련체제의 강화가 도모되고 있지만, 향후 府縣 차원에서도 직장교육(OJT)을 포함하여 한층 효과적인 교육체제를 확립해 나갈 필요가 있다.

## 4. 향후의 검토과제

이상 「생활안전센터」로서의 현행 파출소에 대한 이념 및 추진시책에 대해 기술하였으나, 주민과 협력하여 보다 안전한 지역사회를 지향하기 위해 개개의 시책을 어떻게 일선의 현장에서 추진해 나갈 것인지, 타기관과의 제휴를 어떻게 구체화시켜 나갈 것인지, 경찰활동이 주민에게 진정 의의있고 제휴할 만한 매력있는 활동이 될 수 있는지, 결국 「생활안전센터」로서의 구체적인 운용매뉴얼에 무엇을 넣고 어떻게 전개해 나갈지가 향후의 검토과제이다.

또한 폭력단대책과 옴진리교를 둘러싼 일련의 사고경위를 바탕으로 가사상담, 금전트러블, 종교트러블 등의 사회현상에 경찰, 특히 파출소는 어떻게 부응해 나갈런지에 대해서도 검토의 여지가 있다. 이들 과제에 대해 국민전체의 의견을 참고로 하여 경찰청이 관계기관, 단체와 협력하여 검토를 추진하길 바라며, 그 결과 파출소가 한층 국민에게 사랑받고 신뢰받는 「생활안전센터」로서의 역할을 수행할 것을 기대한다.



研究報告書 97-05

파출소 근무제도 및 순찰활동 개선 방안

---

1997年 3月 日 印刷  
1997年 3月 日 發行

發行 金 大 圓  
編輯 治 安 研 究 所  
印刷 大 韓 文 化 社

---

000523