

파출소제도 개선과 순찰근무 효과성 강화방안 연구

- 독일과 스위스의 파출소제도에 대한 실증연구를 중심으로 -

임 준 태*

I. 서 설

II. 독일경찰의 순찰 중추조직- 지구경찰서와 파출소

1. 독일경찰제도 개관
2. 州경찰의 순찰조직(Baden-Württemberg 州를 중심으로)
3. 순찰근무방식 및 근무시간
4. 파출소규모 등 분석

III. 스위스경찰의 순찰 중추조직

1. 스위스경찰제도 개관
2. 바젤州 경찰의 순찰조직 및 근무방식
3. 베른州 경찰의 순찰조직 및 근무방식

IV. 한국경찰의 파출소근무제도 개선모색

1. 서 설
2. 파출소근무제도 개선과정에 대한 고찰
3. 최근의 「중심파출소제」 도입관련 논의
4. 소결론-순찰조직의 개편 모색

VI. 방법순찰근무 효과성 강화방안

1. 서 설
2. 교대제 근무 부작용에 대한 인식전환
3. 다양한 순찰전략 활용
4. 도보순찰과 지역사회 경찰활동 강화
5. 범죄예방 직무전문성 강화
6. 치안수요에 부응한 순찰경찰력 배치
7. 순찰경찰력의 강화

V. 결 론

◎ 참고 문 헌

* 동국대학교 경찰행정학과 교수

I. 서 설

지난 「경찰 대개혁기」를 거치면서, 한국의 파출소근무 시스템은 획기적으로 개선되었다. 건국 이래 수 십년 동안 유지되어 온 全日制 혹은 2교대제 근무방식이 2001년 4월 1일을 전후, 全파출소의 근무 방식이 3교대제로 개선되었다. 이는 근대 경찰이래 최대의 변화이자 개선으로 평가된다. 한편, 수년 전 구제금융사태(일명 IMF)를 겪은 후 각급 공공조직에서는 경영합리화를 도모하면서 대대적인 인력, 예산절감을 비롯한 구조조정에 돌입하였는 바, 경찰조직도 예외는 아니었다.

그런데 치안수요 판단의 지표가 되는 범죄발생의 경우, 매년 높은 수준으로 증가하고 있는 바, 2001년도의 경우 前年度에 비하여 무려 8.4% 정도 증가하였다.¹⁾ 이러한 치안수요를 적실하게 반영해야 함에도 불구하고, 지난 1998년 이래 공무원 總정원

제 도입으로 경찰력(90,600명선)은 거의 증원되지 못하고 있는 실정이다.²⁾ 뿐만 아니라 3교대제 시행과³⁾ 週 5일제 근무제 도입논의⁴⁾ 등으로 치안환경의 급격한 변화가 예상되는 가운데, 치안역량의 효율화 요구는 더욱 거세지고 있다.

한편, 치안활동의 지역적 거점이랄 수 있는 현행 파출소 제도는 일제시대 駐在所 제도를 이어 1945년 ‘국립경찰’ 창설 이후 전국 곳곳에서 설치·운영되어 왔다. 교통·통신이 발달한 현대사회의 치안상황에 맞게 파출소 기능의 재편이 필요하다는 지적이 제기돼 왔었다. 이에 경찰청에서는 최근 한정된 경찰력(예산, 인력)으로 효율적 치안활동을 수행하기 위해서는 “파출소제도 개혁을 통한 인력 再배치가 중요하다”고 인식, 합리적인 대안을 마련 중에 있다. 즉 전국의 2,930여개 파출소를 치안수요에 따라 통·폐합하는 등의 구조조정을 추진하고 있는 바,⁵⁾ 10명 미만의 경찰관이 3교대로 근

0) http://www.police.go.kr/data/police/2002/02_01_01.shtml 총범죄는 2000년의 1,739,558건보다 7.0% 증가한 1,860,687건이 발생하였으며, 인구10만명당 범죄발생건수는 3,930건으로 2000년의 3,626건 보다 8.4% 증가한 것으로 나타났다. 또한 총발생 범죄의 88.3%인 1,642,118건을 검거하여 2000년 검거율 88.7%보다 0.4% 감소하였다. 한편 1997년 1,536,652건, 1998년 1,712,233건, 1999년 1,654,064건, 2000년 1,739,558건, 2001년도에는 1,860,687건이 각각 발생한 바 있다.

0) http://www.police.go.kr/data/police/2002/06_02_02.shtml에 따르면, 경찰관정원은 1998년 90,515명, 1999년 90,623명, 2000년 90,670명, 2001년에는 90,819명이었다.

0) 한정된 경찰력으로 2부제→3부제로 전환될 시, 단위시간당 순찰빈도나 근무량이 줄어든다.

0) 2002년 8월 현재, 경찰과 소방직은 주 5일제 근무시행 부서에서 제외되었다고는 하나, 공무원직장협의회, 공무원노동조합 결성 등을 계기로 근로조건 개선에 대한 요구가 본격적으로 거론될 것으로 예상된다.

0) 조선일보 2002년 8월 10일자 27면.

무, 실제 근무자가 1~2명에 불과한 농어촌 지역의 이른 바 ‘미니(mini) 파출소’ 957 개소를 대상으로 ‘중심파출소’ 제도를 모색 중에 있다고 한다. 한편, 이러한 파출소제도 개선과 관련하여 경찰조직내부, 지역주민 그리고 심지어 지방의회 의원들로부터도 심각한 반대여론에 부딪히는 등 제도 시행에 대한 논란이 일고 있다.⁶⁾ 그래서 당초 계획과는 달리 실시여부조차 불투명해지고 있다는 평가마저 나오고 있다.

필자는 그동안 선진 각국 경찰의 순찰제도에 관하여 연구를 수행해 오면서, 한국의

력해왔으며, 한정된 경찰력으로 파출소근무를 효율적으로 수행하기 위해서는 『중심파출소제도』 도입과 같은 구조조정-제도개혁이 필요하다는 입장이다.⁷⁾ 이와 관련, 한국 경찰의 파출소제도 개선에 관한 代案 탐색 차원에서 영국과 미국경찰과는 달리, 파출소제도를 確固不動하게 운영하고 있는 독일과 스위스의 경찰제도 중 지구경찰서, 파출소제도에 관한 실증연구 결과-독일Freiburg 경찰서, Esslingen경찰서와 스위스 Bern州경찰청과 Basel州경찰청 사례-를 소개하고자 한다.⁸⁾ 이들 경찰에서 운용하고 있는

[표 1] 각국의 경찰관서별 치안상황비교

	독일Freiburg 경찰서	독일Esslingen 경찰서	스위스Bern州 경찰청	Basel州 경찰청	강남경찰서	방배경찰서
관할인구	428,00명	493,300명	934,100명	250,000명	361,500명	277,250명
근무경찰관	878명	870명	1,187명	353명	630명	524명
관할면적	1,531km ²	641km ²	5,961km ²	518km ²	22km ²	15km ²
범죄발생건수	33,729건 (1997년)	21,378건 (1996년)	35,214건 (1997년)	8,835건 (1997년)	16,134건 (1997년)	8,436건 (1997년)
기준연도	1997.4월	1998.10월	1998.5월	1998.7월	1998.7월	1998.4월

파출소제도 개선에 관한 견해를 수 차례 피 地區경찰서 순찰과 ↔ 중심파출소 혹은 미

0) 조선일보 2002년 8월 10일자 27면 “파출소 구조조정” 목살 ; 중앙일보 2002-08-21 06면 “파출소 구조조정에 앞서”; 조선일보 2002-08-11 “파출소 통폐합”; [http://srch.chosun.com/cgi-bin/www/search?did=1043637 &OP=5&word=파출소%20 & name= 조선일보/사회&dtc=20020822](http://srch.chosun.com/cgi-bin/www/search?did=1043637&OP=5&word=파출소%20&name=조선일보/사회&dtc=20020822).

0) 인력증원 없는 파출소 3교대제 실시에 따른 인력부족 현상을 해소하기 위해서는 경찰청, 지방경찰청 및 경찰서 등 지휘부서의 경량화를 통한 자체인력 조정의 필요성이 그 어느 때 보다도 절실하게 되었다. 실제로 경찰청에서는 부서별, 개인별 실제 업무량 분석을 통하여 경찰청, 지방경찰청 및 경찰서의 인력을 再조정하고 非민생분야 내근인력을 감축하여 파출소 3교대제 인력으로 재배치하였다. 同旨 경찰청, 『경찰백서 2002』(서울: 경찰청, 2002), 297면.

니(소형)파출소간의 유기적 체계, 조직, 규모, 근무방식, 근무실태 등에 대하여 고찰함으로써 최근 한국경찰이 도입·논의 중인 「중심파출소제」에 관한 보완적 대안 마련에 기여하고자 한다. 본 연구에서는 경찰제도 비교 및 이해를 돕기 위하여 서울의 강남, 방배경찰서의 관련자료가 일부 인용되었음을 밝혀둔다.

II. 독일경찰의 순찰 중추조직- 지구경찰서와 파출소

1. 독일경찰제도 개관

독일 基本法(Grundgesetz)에 따르면, 독일 경찰의 事務는 각주의 사무이다.⁹⁾ 각주(Laender)를 중심으로 분권화된 경찰체제를 유지하고 있는 독일 경찰의 경우, 16개 주마다 각기 다른 경찰법 체계 및 제도를 운영하고 있다. 그런데 경찰노동조합(Deutsche Gewerkschaft der Polizei)의 적극적인 역할로 근무여건 등 실무차원의 경찰운용 방식은 대체로 비슷하다. 제2차 대전 후 東·西獨으로 분리되었던 독일이 1990년 10월 3일을 기점으로 독일민주공화국(동독: DDR)이 독일연방공화국(서독: BRD)으로 흡수 통합됨으로써 수 십 년간의 분단에서 再통합되었다. 특히 경찰제도의 통합면에서 보

[표 2] 독일경찰 일반현황

인구	면적	범죄발생건수	경찰관	전체공무원
82,163,500명	357,000km ²	6,264,723건	279,089명 (경찰밀도 1: 294)	4,908,883명 (여성 50.8%)
2000. 12.31.	남한면적의 3.6배	2000년 12.31. 교통사범, 反국가사범제외	2000.6.30.	2000.6.30.

1) 분권화된 연방경찰제 면, 독일경찰의 경험은 우리에게도 많은 시

- 0) 파출소제도를 운영하고 있는 국가들이 마치 한국과 일본경찰이 전부인 양 소개한 지면이 있었기에 금번 연구를 통하여 세간의 오해를 불식시키고, 새로운 순찰조직 모형 설계를 위한 기초자료를 제공하고자 한다.
- 0) **Art. 30 GG (Funktion der Länder):** Die Ausübung der staatliche Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine Regelung trifft oder zuläßt. **Art. 70 GG (Gesetzgebung des Bundes und Länder):** (1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungs- befugnisse verleiht. (2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.

사점을 주고 있다.¹⁰⁾ 독일경찰의 일반현황은 [표 2]와 같다.

2) 연방경찰조직(Bundespolizei)

경찰사무가 각주의 사무라고 할지라도 기본법은 특별한 사무나 임무를 수행할 수 있도록 연방정부 차원의 경찰을 유지할 수 있도록 규정하고 있다.¹¹⁾ 연방경찰조직으로는 聯邦搜查局(Bundeskriminalamt: BKA), 연방국경수비대(Bundesgrenzschutz: BGS), 연방헌법보호청(Bundesamt für Verfassungsschutz), 연방철도경찰(Bundesbahnpolizei), 연방경찰관리자학교(Polizeiführungsakademie: PFA),¹²⁾ 연방경찰대학,¹³⁾ 연방하원의 家宅權 보호를 위한 집행경찰조직(질서 및 순찰경찰조직 Hausinspektion des Bundestags)있다. 그 외에도 연방내각에 소속된 연방정보국(Bundes-

nachrichtdienst: BND), 軍정보기관(Militärisches Abschirmdienst: MAD)등도 直接強制수단과 執行경찰공무원은 없지만, 연방경찰기관이다.¹⁴⁾ 事物에 따라 제한된 관할권을 행사하는 “특별경찰”이 존재하기도 한다.¹⁵⁾

3) 州경찰(Länderpolizei)조직

기본적으로 警察權의 행사는 각주의 권한이다. 州의 최상급 경찰관청은 내무부장관이다. 기본적 임무인 범죄예방, 범죄수사활동 및 위험방지활동은 州내무부 소속의 경찰관청에 의하여 수행된다. 州내무부에는 警察(擔當)局이,¹⁶⁾ 道단위(Regierungsbezirk)에 경찰담당부서(지방경찰청)가 설치되어 있다. 즉 州경찰의 기본조직은 내무부 州경찰국→지방경찰청(道단위)¹⁷⁾→경찰서(市郡區단위)→지구경찰서→파출소(邑面洞

0) 임준태, 『독일경찰제도와 수사구조에 관한 연구』(용인: 치안연구소, 1999), 수사제도 연구자료집 VII, p. 7.

0) Götz, Volkmar, *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht*, 12. Aufl., 1995, S. 177 ff.; Knemeyer, Franz-Ludwig, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 6. Aufl., 1995, S. 18 ff.

0) 입학생은 전원 경위, 경감급 경찰관중에서 선발되며, 수업연한은 2년 과정이다. 졸업자는 경정급(고급간부, 사법출신자와 동급)으로 임용된다. 자세한 내용은 이관희·임준태, “독일경찰교육제도에 관한 연구” 『한국경찰학회보 제1호(1999)』를 참조할 것.

0) 연방경찰대학은 연방수사국, 연방국경수비대에서 근무할 경찰관을 양성(경위-Kommissar-로 임관)하고 있다. 연방경찰학교(순경급 신규임용 교육기관)는 별도로 설치되어 있다.

0) Scholler/Schloer(Hrsg.), *Grundzüge des Polizei- und Ordnungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland*, 4. Aufl., 1993, S. 40.

0) Semerak, Arved F., *Die Polizei*, 1988, S. 37.

0) Baden-Württemberg州 내무부의 경찰담당국(Abteilung 3, Landespolizeipräsidium)의 長은 州경찰청장이 된다. 경찰담당국의 조직을 살펴보면, 6개의 課로 이루어져 있다. 과장급의 직책은 인구 40만 이상을 담당하는 경찰서장급에 해당하는 간부이다.

단위)順의 피라미드식 구조로 편성되어 있다. 또한 州내무부장관 직속의 상급관청조직으로 州범죄수사국, 州기동경찰국, 州경찰대학(Fachhochschule für Polizei),¹⁸⁾ 州경찰학교가 설치되어 있다.¹⁹⁾

警察개념을 조직법적으로 이해하는 경우, 경찰관청의 조직은 독일내에서 아주 다양하다.²⁰⁾ 一元主義(Baden-Württemberg, Bremen, Saarland, Sachsen)와 二元主義 체제간의 차이점에도 불구하고, 모든 州에서는 다음의 4가지 영역에 걸쳐 州경찰조직이 편성되어 있는 바,²¹⁾

- 일반 執行경찰(방법순찰, 파출소, 교통업무 수행 allgemeine Polizeivollzugsdienst, uniformierte Schutzpolizei),
- 수사경찰(수사업무 담당 Kriminalpolizei),
- 기동경찰(경비업무 담당 Bereitschaftspolizei),

- 水上경찰(水資源보호 및 수상안전업무 Wasserschutzpolizei) 등이다.

2. 州경찰의 순찰조직(Baden-Württemberg州를 중심으로²²⁾)

바덴-뷔르템베르크州 경찰의 경우, 5개의 道단위에(Stuttgart道, Stuttgart특별시, Karlsruhe道, Freiburg道, Tübingen道) 5개의 지방경찰청(Landespolizeidirektion)이 있다. 지방경찰청마다 10여 개의 경찰서가 설치되어 있다.²³⁾ 市·郡·區에 해당하는 행정구역(Stadt, Landkreis)마다 경찰서(Polizeidirektion)가 설치되어 있다([표 3] 참조).²⁴⁾ [표 3]에서 보는 바와 같이, 都農통합 경찰서 형태인 경우도 있으며, 모든 邑面洞(Gemeinde, 1,110개 지역)별로

4명은 경찰간부이고, 나머지 과장 2명은 일반직 서기관-부이사관급에 해당하는 고급공무원이다. **감사과, 경비교통과**(상항실포함), **수사과, 행정지원과**(인사, 조직, 교육담당), **법무과**(홍보 및 법무담당, 일반직 공무원), **예산 및 경리과**(복지후생포함, 일반직 공무원), **장비과** 등으로 편성되어 있다.

- 0) 주지사(州總理Ministerpräsident)를 비롯한 주정부의 고위관리들은 집권정당에 의해 임명된다. 도지사, 부지사는 주 정부에서 임명하는 정무직(임명직) 공무원이다. 시·군·구 자치단체장은 선거직이다. 경찰서와 시군구 지방자치단체장과는 상호독립적 관계이다.
- 0) 州에 따라서는 독립된 캠퍼스를 갖고 있는 경우도 있지만, 규모가 작은 州에서는 州공무원대학의 경찰학부로 운영되는 경우도 있다. 경찰대학 졸업자에게는 행정학사 학위(Verwaltungswirt)가 수여되며, 동시에 경위(Polizeikommissar)로 임용된다.
- 0) Baden-Württemberg州 경찰법(Polizeigesetz: PolG) §70에 의하면, 이와 같은 경찰조직을 규정하고 있다.
- 0) Götz, *op.cit.*, S. 171.
- 0) Möller/Wilhelm, *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht*, 4. Aufl., 1995, S. 15.
- 0) 바덴-뷔르템베르크州는 독일에서 인구가 세 번째로 많으며(인구 10,470,000명), 면적은 35,000km², 경찰관 26,700여명, 범죄발생건수는 2000년 기준으로 564,547건이 발생, 독일에서 범죄발생계수가 가장 낮은, 치안상태가 양호한 州이다.
- 0) 비교적 인구가 많은 州의 경우를 보면,

파출소(586개소)가 설치되어 있는 것이 아니라, 치안수요에 맞게 2-3개 행정구역별로 이러한 파출소 설치방식은 행정구역별-읍면

[표 3] 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주경찰 현황²⁵⁾

관할인구	관할 면적	범죄 발생	경찰관등	지방 경찰청	경찰서	지구 경찰서	파출소	행정 구역
10,475,932명	35.753 km ²	564,547건	경찰관 24,600명 일반직 7,200명	5개소	37개소	176개소	586개소	시군구: 44개소 읍면동: 1,110개소
2000.1.1		2000.12.31	2001.12.31.					

[표 4] 푸라이부르크 지방경찰청 산하 지구경찰서 및 파출소현황²⁶⁾

	푸라이부르크 경찰서	에멘딩엔 경찰서	콘스탄츠 경찰서	뢰라흐 경찰서	오펜부르크 경찰서	로트바일 경찰서	투트링엔 경찰서	빌링엔-쉬베닝엔 경찰서	발트훗-팅엔 경찰서	고속도로 경찰서
지구 경찰서	5개소	2개소	4개소	4개소	6개소	3개소	2개소	4개소	2개소	5개 지구대
파출소	33개소	7개소	13개소	9개소	20개소	5개소	5개소	7개소	15개소	
관할인구	432,292	147,382	259,697	213,132	401,149	139,740	130,088	209,024	164,165	
경찰관수	878명	201	445	367	596	199	179	353	235	243
경찰밀도	1:492	1:733	1:584	1:580	1:673	1:702	1:727	1:592	1:699	

- Nordrhein-Westfalen州: 인구는 1,800만명, 면적 34,000km², 도단위 행정구역 5개 지역(지방경찰청 5개소), 경찰서 50개소(1998년 기준).
- Bayern州: 인구는 1,200만명, 면적 70,000km², 도단위 행정구역 및 州수도인 München 포함 7개지역(지방경찰청 7개소), 경찰서 37개소
- Baden-Württemberg州: 도단위 행정구역 및 州수도인 Stuttgart를 포함 5개 지역(지방경찰청 5개소), 경찰서 37개소.

0) 경찰서장은 대체로 인구 20만명 전후의 관할서장과 그 이상의 인구를 관할하는 경찰서장급으로 나뉘는 바, 인구 40만 전후의 대도시를 관할하는 경찰서장 직책은 직업경찰공무원으로서 가장 높은 계급이다. 경찰서장은 보통 50세를 전후하여 州내무부장관에 의해 임명되며, 특별한 하자가 없으면 한 곳의 경찰서장으로 10년 정도 근무하다가 60세에 정년 퇴직한다고 함. 한국의 경우, 경찰서장으로 임명되면 평균 1년 정도 재직하는 것과 비교된다.

0) URL: <http://www.polizei-bw.de>/참조.

0) URL: <http://www.polizei-bw.de>/참조.

동단위-로 파출소를 설치하는 한국의 경우와는 사뭇 대조적이다.

1) 경찰서조직

푸라이부르크 지방경찰청(LPD)산하에 경찰서 9개소, 고속도로경찰서 1개소가 설치되어 있는 바, 경찰서와 지구경찰서, 파출소 현황은 다음 [표 4]와 같다.

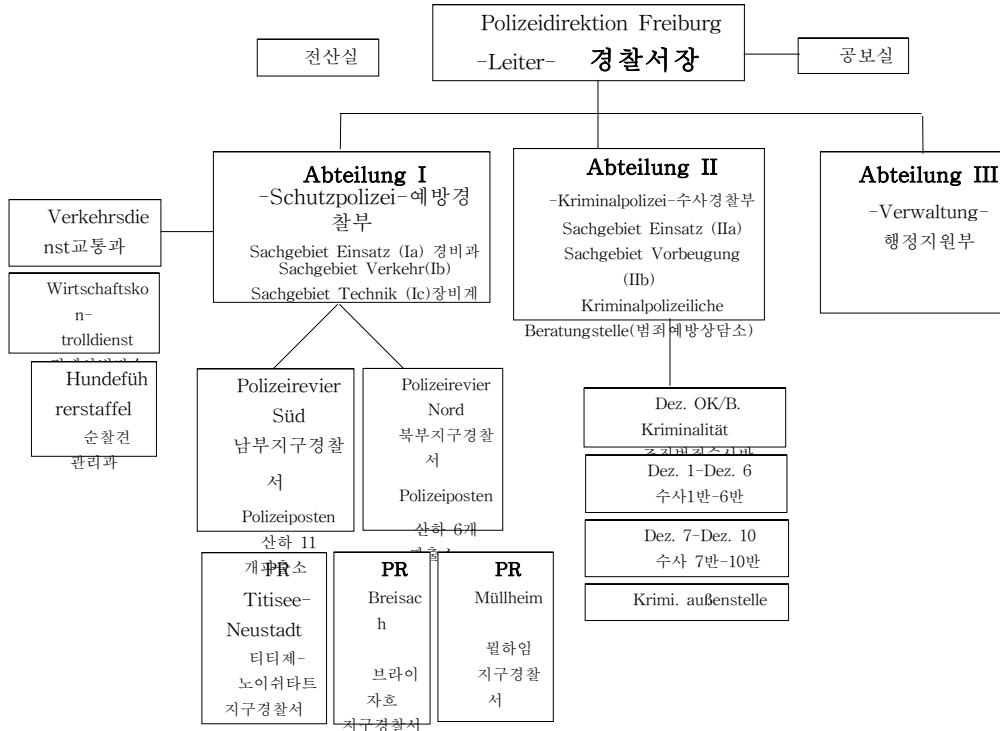
Freiburg 경찰서의 경우,²⁷⁾ 경찰서 조직

(본서, 지구경찰서 5개소, 파출소 33개소)은 크게 3부분으로 나뉘어져 있다 :

· 제1부(Abteilung I)는 일반예방경찰부서(치안경찰, Schutzpolizei)로서 경비, 작전, 교통, 경찰犬관리, 경찰장비 업무를 담당한다. 지구경찰서 및 파출소는 同부서 소속이다.

· 제2부(Abteilung II) 수사경찰(Kriminalpolizei)로서 反국가사범수사반, 조직범죄

[그림 1] 푸라이부르크 (Freiburg)경찰서 조직



0) 同경찰서의 관내상황은 인구 433,800명(1997년), 면적1,531km², 범죄발생건수 총 33,727건(1997년)이며, 경찰관수는 약 880여명, 이중 수사경찰은 160명이다; [그림 1] 참조.

수사반, 재산범죄(형사1반), 수배(2반), 사기 및 경제사범(3반), 강력범죄(살인, 강도 등 4반), 성범죄(5반), 청소년범죄(6반), 형사당직반(7반),²⁸⁾ 전산반(8반), 증거분석반(9반), 마약반(10반) 등으로 구성되어 있다.

· 제3부(Abteilung III) 행정지원 부서(Verwaltung)로서 인사, 복지, 경리, 비품, 문서관리 등 우리나라의 경무과에 해당하는 업무를 담당한다.

2) 地區경찰서 조직 및 파출소

地區경찰서(Polizeirevier: PR)는 경찰서와 파출소 중간단계에 해당하는 경찰조직이다.²⁹⁾ 지구경찰서³⁰⁾ 순찰과(Steifendienst)

에서 범죄예방 순찰업무를 전담 수행하며, 경찰서마다 2-6개소 정도로 설치되어 있다(표 4참조). 푸라이부르크 경찰서의 경우, 5개소의 지구경찰서³¹⁾ 및 邑·面·洞에 해당하는 행정구역별(Gemeinde) 33개소의 파출소(Polizeiposten)가, 에스링엔(Esslingen) 경찰서에는 6개소의 지구경찰서 및 38개소의 파출소가 각각 설치되어 있다(표 5 참조).³²⁾ 파출소는 지구경찰서 소속이다.³³⁾

지구경찰서 순찰과는 24시간 순찰근무를, 파출소에서는 월-금요일까지만 晝間근무를 수행한다. 독일의 지구경찰서 「순찰과」, 업무스타일은 과거 한국경찰에서 시범 운영하였던 「경찰서 집중순찰제」 당시의 「순찰계」

- 0) 형사당직반(Kriminaldauerdienst:KDD)은 수사부서에서 유일하게 24시간 근무체제로서 12명이 4교대로 근무한다. 중요 형사사건 발생시, 형사당직반 경찰관이 현장에 입장하여, 현장보존, 기초적인 증거수집, 참고인확보 등의 초동수사를 실시하고, 익일 오전에 사건의 종류에 따라 각형사반에 이첩한다. 인계된 사건은 유형별 담당경찰관들이 수사한다. 특히 야간에 중요한 사건발생시에는 형사당직반에서는 해당 형사반 직원들에게 신속하게 연락, 담당경찰관들을 소집하는 임무를 맡고 있다. 독일의 경우, 수사경찰이 야간에 피의자를 신문하는 경우는 드물다. 따라서 수사경찰의 활동은 주로 주간에 이루어지며, 160여명의 수사경찰관 중 평상시 야간에 근무하는 수사경찰관은 약 3-4명 정도에 불과하다.
- 0) 지구경찰서장은 관할규모에 따라 차이가 있지만, 우리나라의 고참경감급 내지는 초임경정급 계급에 해당하는 경찰간부가 배치된다. 지구경찰서장은 지방경찰청장이 임명한다. 한편, 독일에서는 뉴욕경찰청 산하 76개 (소규모) 경찰서를 독일어로 “Polizeirevier”로 번역·소개하고 있는 바, 뉴욕시경의 76개 경찰서 역시 지구경찰서 규모로 이해할 수 있다.
- 0) 국내문헌에서도 외국의 경찰제도를 소개하면서 「地區경찰서」라는 명칭을 사용하고 있다. 이상원/최웅렬, 「치안여건의 차이에 따른 방법활동체제 연구」(용인: 치안연구소, 1996), p. 74.
- 0) 푸라이부르크 북부지구경찰서에는 파출소 5개소, 푸라이부르크 남부지구경찰서에 6개소, 뮐하임지구경찰서에 9개소, 부라이자흐지구경찰서에 4개소, 티티제-노이쉬타트지구경찰서에 9개소의 파출소가 각각 설치되어 있다. [그림 2] 참조할 것.
- 0) PD-Esslingen “Ist-Staerke der Polizeidirektion” Dokumentation. 0.10.1998.
- 0) 독일의 파출소규모는 후술하겠지만, 한국식으로 보면 대부분 10명 전후의 경찰관이 근무하는 “미니파출소급”에 해당한다. 그러나 전원 晝間근무를 하기 때문에 직접적 비교는 어렵다.

[표 5] 지구경찰서별 경찰력배치 현황

	파출소數	지구경찰서별 경찰관數(명)					
		PR-Nord	PR-Sued	PR-Breisach	PR-Muellheim	PR-Titisee-Neustadt	
Freiburg 경찰서	33개소	169명	160	58	76	63	
Esslingen 경찰서	38개소	PR-Esslingen	PR-Flughafen	PR-Kirchheim	PR-Filderstadt	PR-Nuertingen	PR-Plochingen
		145명	55	84	114	114	90

기능과 유사한 면이 있다. 푸라이부르크 시내의 北部지역을 관할하는 地區경찰서(Polizeirevier-Nord)의 경우³⁴⁾, 60여명의 파출소 근무자와 100여명의 巡察課 근무자들로 구성된 5개 순찰팀, 시내중심가 순찰班, 輕微범죄수사班 등이 설치되어 있다(그림 2 참조). 지구경찰서의 경찰관들은 일반예방경찰(치안경찰, Schutzpolizei)에 속한다. 「푸라이부르크 북부地區경찰서」 조직은 [그림 2]와 같다.

3. 순찰근무방식 및 근무시간

1) 서 설

경찰서에서 24시간 근무체제로 운영되는

부서는 교통외근순찰, 교통사고조사반, 상황실, 형사당직반(KDD), 地區경찰서 순찰과 등이다. 교통외근 순찰부서와 地區경찰서 「순찰과」 근무방식은 5교대제이며, 나머지 부서들은 4교대제이다.

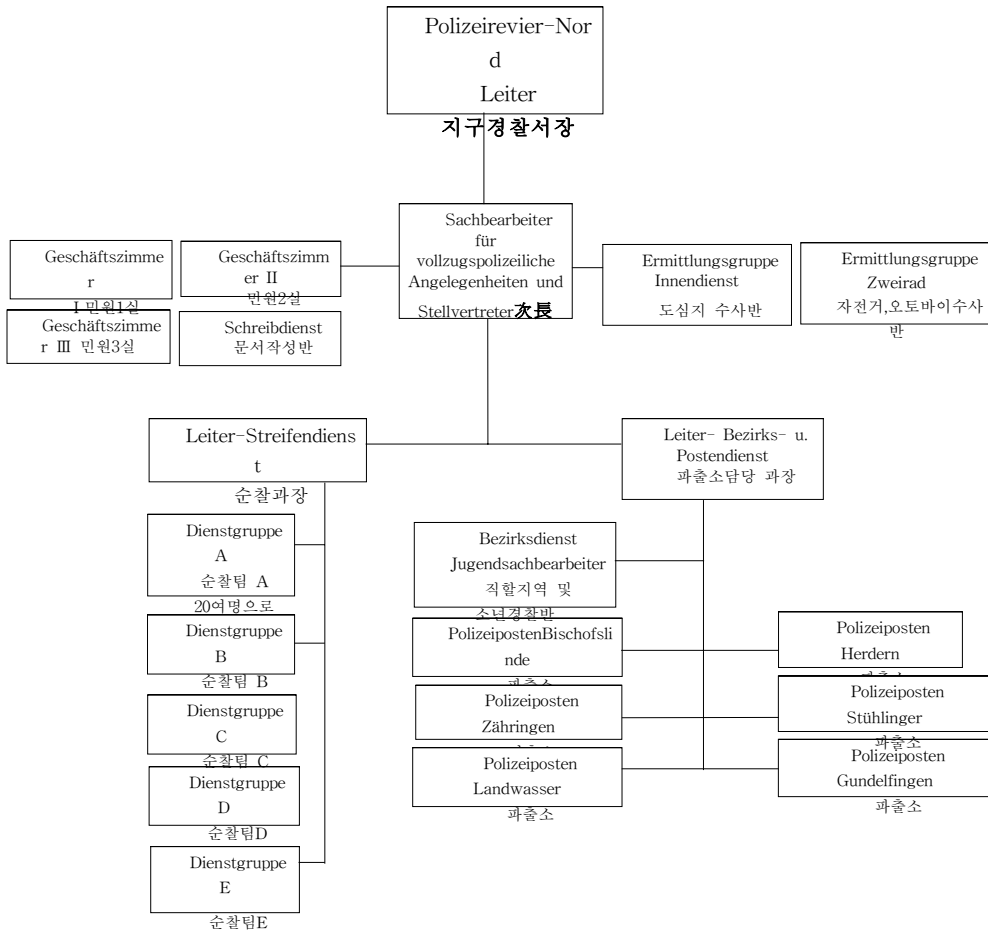
내근부서, 수사경찰은 月-金요일 오후까지만 근무하는 晝間근무체제이다. 파출소 근무방식은 한국과는 달리 「월-금요일까지 晝間 근무방식」이다. 이들 부서 경찰관들은 (파출소포함) 週 5일 평균 38.5시간 근무하는 것이 원칙이다.³⁵⁾ 이러한 독일경찰의 근무방식에는 경찰관도 기본적으로 “노동자(Arbeiter)”라는 인식이 반영된 것이다. 게다가 경찰관들의 근무여건 및 복지후생 문제를 집단적으로 해결하기 위해 경찰노동조합(Deutsche Polizeigewerkschaft: DPoIG)

0) 관내인구는 112,000명, 면적 281km², 범죄발생건수 13,780건(1997년), 파출소는 5개소이다.

0) 대부분의 민간기업과 공무원의 경우, 週 5일제 근무체제이다. 독일연방행정최고법원(Bundesverwaltungsgericht)에서는 2000년 12월 21일 판결을 통하여 “연방(정규)공무원의 주당 법정 근로시간은 38.5시간”이라는 것을 확인한 바 있다(Urteil: AZ.: BVerwG 2 C 42/99 und 1/00).

까지 결성되어 있다.³⁶⁾ 이하 본항에서는 4 해서 소개한다.
교대제, 5교대제 및 파출소근무 방식에 대

[그림 2] 푸라이부르크 북부地區경찰서 (Polizeirevier-Nord) 조직



0) 임준태, “한국경찰의 근무조건과 복지, 개선되어야 한다”, 『경찰연구』 2002년 5월호, p. 17 이하 참조. 경찰관의 복지 문제와 관련, 독일경찰관들은 노동조합을 결성하여 연방, 주정부를 상대로 처우개선, 근무조건개선 등 다양한 요구를 절충시키고 있다. 독일경찰제도가 지방분권화 되었음에도 불구하고 각 州경찰간의 근무제도나 처우문제가 대체로 비슷한 이유는 이러한 노동조합을 통하여 각주 경찰간의 편차가 해소되었기 때문으로 이해할 수 있다. 그런데 한국 경찰의 경우, 노동조합 구성은 차지하고라도 『직장협의회』 조차 구성 못하고 있는 실정이며, 공무원의 노동3권이 선진국에 비해 과도하게 제약되어 있다.

2) 4교대제하의 근무방식 및 근무시간

교통사고조사반, 형사당직반(KDD), 상 황실 근무자들은 4일 동안 24시간을 근무 하는 관계로 주당 평균 **근무시간은 42시간** 이 되지만, 초과근무 시간이 월별로 합산되 어 휴가일수에 반영되기 때문에 실제 근무 시간은 이보다 적다. 내근부서의 근무시간 은 순찰부서에 비해 많다. 경찰서 内勤 『狀 況室근무』의 사례를 들면,

- 제1일차 晝間 7시간 근무(12:30-19:30 Tagesdienst oder Spätdienst)
- 제2일차 晝間 6시간 근무(06:30-12:30 근무타가 自家대기 Frühdienst) 夜間·심야 근무(19:30-익일 06:30까지 근무, Nachtdienst)
- 제3일차 休務(Dienstfrei)
- 제4일차 休務(Dienstfrei)

3) 5교대제하의 근무방식 및 근무시간

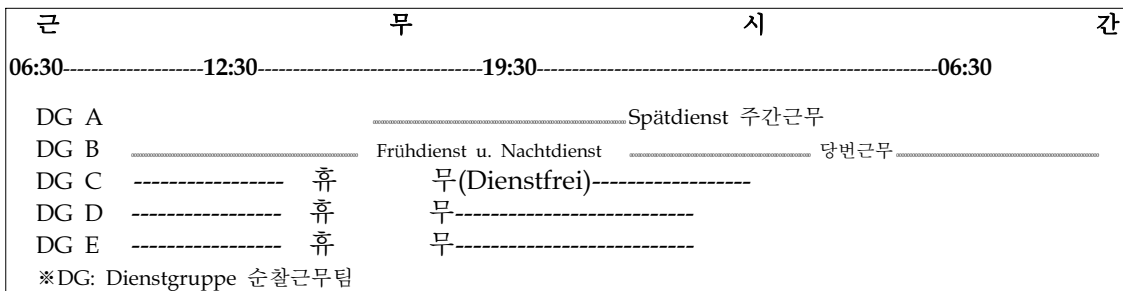
地區경찰서 『순찰과』의 경우, 5개의 순찰

팀(A, B, C, D und E)으로 구성되어 있 으며, 5일 주기로 교대근무를 실시한다(그 림 3 참조). 1개 팀의 인원은 지구경찰서의 규모에 따라 다르지만, 푸라이부르크 경찰 서 산하 5개 지구경찰서의 경우 8-20여명 에 이른다. 순찰근무 A팀(Dienstgruppe A)의 경우,

- 제1일차 晝間 7시간 근무(12:30-19:30 간, Tagesdienst oder Spätdienst)
- 제2일차 晝間 6시간 근무(06:30-12:30간 근무타가 自家대기 Frühdienst) 夜間·심야 근무(19:30-익일 06:30 까지 근무, Nachtdienst)
- 제3일차 休務(Dienstfrei)
- 제4일차 休務(Dienstfrei)
- 제5일차 休務(Dienstfrei)

제1일차 晝間근무는 한국 파출소의 日勤 에 해당하며, 제2일차 주·야간·심야근무 는 當番근무에 해당한다고 할 수 있다. 5일

[그림 3] 푸라이부르크 북부地區경찰서 순찰과 근무체계



동안 24시간을 근무하므로 1주일 당 평균 근무시간은 약 33.6시간이다. 24시간 근무체제의 특성상 경찰관들에게 초래되는 신체적, 정신적, 사회적 여러 가지 障礙요인을 감안, 이를 근무여건에 반영하고 있음을 알 수 있다.

4) 파출소 근무방식 및 근무시간

파출소는 방법순찰, 범죄예방, 諸조사, 경미한 법규위반 단속업무 등을 수행하며 지역사회 경찰활동의 거점이기도 하다. 근무방식은 「월-금요일까지 07:30- 17:00까지 晝間근무 체제」이다. 특별히 관내 치안수요를 감안하여 경찰관별로 월 1회 정도 금·토·일요일 18:00-02:00간 夜間근무를 실시하기도 한다. 또한 정규 근무시간외에 평일에는 경찰관별로 15:00-23:00까지 주1회 정도 근무토록 하고 있다.³⁷⁾ 주당 평균 근무시간이 38.5시간을 넘지 않게 배려하고 있으며, 초과근무시간은 합산되어 휴가

일수에 반영된다.³⁸⁾ 파출소는 별도 청사가 아닌, 일반 주택가 혹은 시민들이 거주하는 공동주택(아파트 등)의 1층을 임대하여 청사로 활용하는 경우가 대부분이다. 주민들은 자신들의 아파트 1층에 파출소 청사가 입주해 있음으로 아파트 경비를 겸할 뿐만 아니라 주관적 안전감이 증대되어 이를 매우 반기고 있다.³⁹⁾

4. 파출소규모 등 분석

본항에서는 Freiburg경찰서 관내 32개 파출소와⁴⁰⁾ Stuttgart 지방경찰청 산하 Esslingen경찰서 관내 38개 파출소 중 18개 파출소(도심지역 10개, 농촌지역 8개)에 관한 내용을 소개한다. 관할 인구수별 파출소빈도에 따르면, 10,000명 내외인 경우가 대부분이다. 그리고 근무 경찰관수별 빈도에 의하면, 1개 파출소에 2-4명이 근무하는 경우가 가장 많다.⁴¹⁾ 물론 10명 전

0) 15:00-23:00까지 근무하는 경찰관은 오후에 출근한다. 즉 오전 07:30부터 출근할 필요는 없다. 同시간대에 근무하는 경찰관은 대체로 1-2명에 불과하다.
0) 연간 휴가일수는 근무연한에 따라 결정되는 것이 아니라 경찰관의 현재 연령에 따라 차등적으로 적용되는 바, **29세 이하 모든 경찰관은 26일, 39세 이하는 29일, 40세 이상은 연 30일 정도**이다. 그런데 주5일제 근무가 원칙이기 때문에 실제 휴가 기간은 우리나라보다 훨씬 더 길다. 휴가기간중 일·토요일, 국경일, 각종 공휴일은 휴가일수에서 제외된다.
0) 독일의 이러한 일반적인 파출소 청사형태는 시민들뿐만 아니라 경찰입장에서도 좋은 점이 있다고 한다. 예를 들면, 야간·토요일·공휴일에 파출소를 잠정폐쇄하기 때문에, 시민들이 오가면서(아파트 출입시) 파출소 청사를 지켜보기 때문에 시설안전 유지에 도움이 된다고 한다.
0) 1998년 분석 당시에는 同경찰서관내에는 32개 파출소가 설치되어 있었으나, 최근 2001년 12.31일 현재 33개로 증설
0) 이밖에도 다양한 방식으로 보면, 전형적인 「미니파출소」 규모이다.

후의 경찰관들이 근무하는 파출소도 있다 (표 6, 7참조). 독일 파출소의 경우,晝間 근무체제이며, 업무내용이 비교적 단순하
 범운영하였던 “파출소의 치안서비스센터화” 당시의 파출소 기능과 무척 흡사하다.

[표 6] 관할인구數別 파출소빈도

관내인구	Freiburg 경찰서 관내 파출소	Esslingen 경찰서 관내 파출소	관내인구
3,000명미만	3		
3,001-5,000명	5	3	4,000-5,000
5,001-7,000	2	3	5,001-6,000
7,001-9,000	3	2	6,001-8,000
9,001-11,000	7	4	8,001-10,000
11,001-13,000	2		10,000-12,000
13,001-15,000	2	3	12,001-14,000
15,001-17,000	3		14,001-16,000
17,001-19,000		2	16,001-18,000
19,001-21,000	2		18,001-20,000
21,001-23,000			20,001-22,000
23,001-25,000	2		22,001-24,000
25,001-27,000	1	1	24,001-26,000
합계	32개소	18개소	

[표 7] 근무경찰관數別 파출소빈도

근무경찰관수	Freiburg 경찰서파출소	Esslingen 경찰서관내 파출소
1	2	3
2	2	6
3	9	6
4	9	1
5	2	
6	2	
7	1	
8	1	
9	2	1
10	2	
11		1
합계	32개소	18개소

다. 특히 필자의 경험에 의하면, 독일 파출소의 근무스타일은 과거 한국 경찰에서 시

Ⅲ. 스위스경찰의 순찰 중추조직

1. 스위스경찰제도 개관

1) 연방경찰조직(Bundespolizei)

스위스에는 26개의 Kanton-연방제-이 있으며, 경찰체제는 지방분권화되어 있다. 각 Kanton마다⁴²⁾ 고유한 경찰조직을 유지하고 있으며, 경찰조직간의 순찰근무 방식도 다르다. 스위스 연방경찰의 최상급관청은 연방의 『法務·警察部(Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartment: EJPD)』으로서, 연방의 입법, 법집행, 각주의 행정법실무,

경찰사무, 난민과 외국인 관련 이슈들 그리고 입법지원 사항을 관장한다. 특히 경찰사무는 주로 범죄 및 테러대책과 국가안전 사무(national security tasks)에 관하여 각 주 지원 임무를 맡고 있다.⁴³⁾ 형사사법기관과의 관련성이 많은 11개의廳이 있는데, 그중 연방사법청(Bundesamt für Justiz), 연방검찰청(Bundesanwalt-schaft), 연방경찰청(Bundesamt für Polizeiwesen), 연방외사청(Bundesamt für Ausländerfragen) 등이다.⁴⁴⁾ 연방경찰청(BAP)은⁴⁵⁾ 범죄대책

[표 8] 바젤경찰청의 방법순찰부서(지구경찰서, 파출소) 현황

Sicherheitsabteilung1 방법1과		Sicherheitsabteilung2 방법2과		Sicherheitsabteilung3 방법 3과	
PS-Laufen 지구경찰서	PS-Reinach 지구경찰서	PS-Binningen 지구경찰서(본서) 15명근무	PS-Muttenz 지구경찰서(본서) 15명근무	PS-Liestal 지구경찰서	PS-Sissach 지구경찰서
파출소 1개소	파출소 4개소	파출소 2개소	파출소 3개소	파출소 5개소	파출소 5개소
		Oberwil 파출소: 7명 Allschwil 파출소: 12명 기타: 7명	Pratteln 파출소: 13명 Birsfelden 파출소: 8명 August 파출소: 1명 기타: 6명		
4명		39명	43명	40명	24명

0) 스위스 45개의 Kanton을 48명으로 표현하기로 한 39명

0) URL: <http://www.ejpd.admin.ch/English/Portait/Aemter/ejpd.html> 2000.08.02.

0) 이동권, “스위스경찰관서 견문기”, 『치안정책연구』 1999. 12월호, (용인: 치안연구소, 1999), p. 339 이하.

0) 연방경찰청 Polizei 특별근무부 Abteilungen, Besondere Dienstleistungen (Abteilung für Recht), öffentliche Anwaltschaft (Abteilung Kriminalpolizei), Ordnungsteil sowie 연방 지원부 (Abteilung Support) 聯邦警察總局(連邦警察總局) Hauptabteilung Bundespolizei, 연방 행정안전청 (Abteilung Sicherheitsdienst der Bundesverwaltung) 등이 설치되어 있다.

0) URL: <http://www.bop.admin.ch/18200/index.dlg.mn.2006.08.02> Abfertigung von Straftaten.

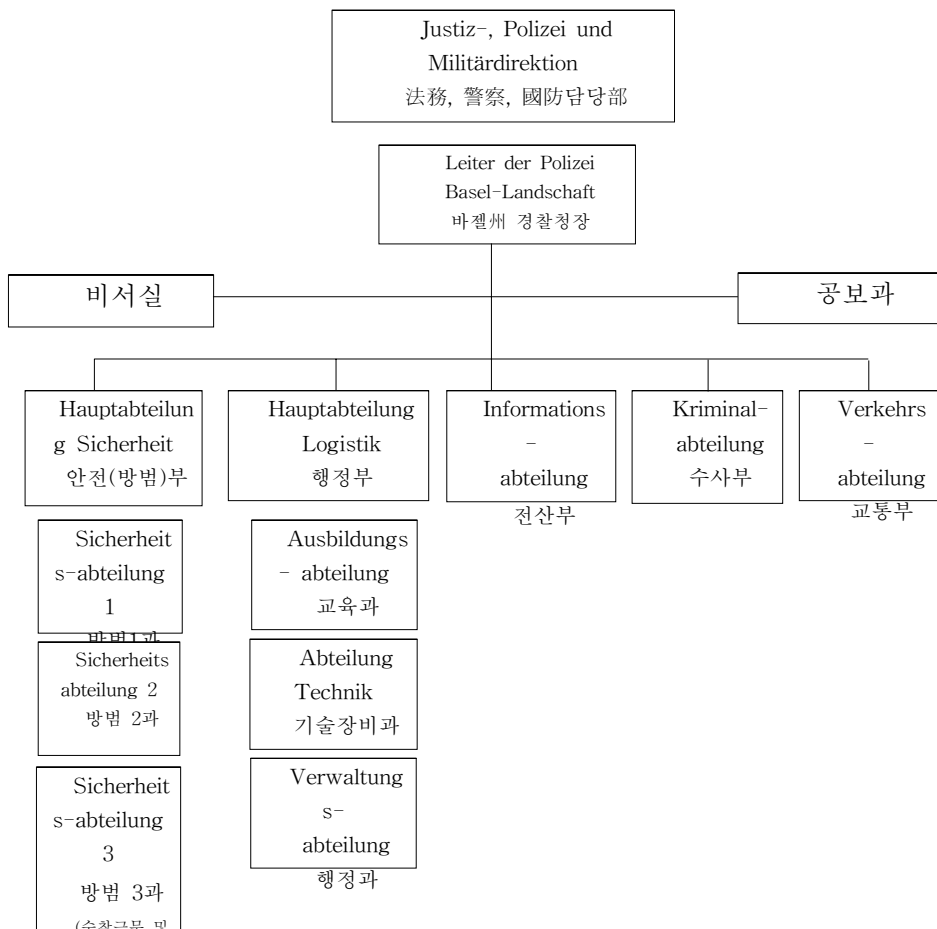
0) URL: <http://www.ejpd.admin.ch/18200/index.dlg.mn.2006.08.02> Konflikten hin.

0) 바젤세 경찰법 Baselst. Pol. G. 경찰의 임무는 다음과 같다: Leben und Leben bedroht oder anderweitig in Not sind.

에 있어서 연방제하의 스위스경찰을 지원하
는 바, 형사 및 공안관계의 범죄수사와 정
보수집을 행하며,⁴⁶⁾ 400여명의 직원들이
근무한다.⁴⁷⁾

2) 州경찰(Kantonspolizei)

명시되어 있는 것 외에는 모두 州경찰의 관
할사항이며, 州경찰이 일반 경찰사무를 집
행한다. 공공의 안녕·질서유지, 교통경찰이
나 일반범죄의 수사 등은 대부분 州경찰이
수행하며, 구체적 직무는 각주의 警察法
(Polizeigesetz)을 통하여 규정하고 있다.⁴⁸⁾



헌법 기타 법률에 연방경찰의 권한으로 본장에서는 바젤경찰청(Polizei Basel-Land)

과 베른경찰청(Kantonspolizei-Bern)을 중심으로 소개하고자 한다.

2. 바젤주 경찰의 순찰조직 및 근무방식

1) 바젤경찰청(Polizei Basel-Land) 조직

바젤경찰청은 바젤주 『警察-法務-國防담당부』 소속이다. 따라서 최상급 경찰관청은 Polizei-Justiz-Militärdirektion 長官이다. 그런데 同경찰청은 규모가 한국의 경찰서와 비슷하다. 경찰청조직은 크게 5부분으로 나뉘어진다(그림 4).

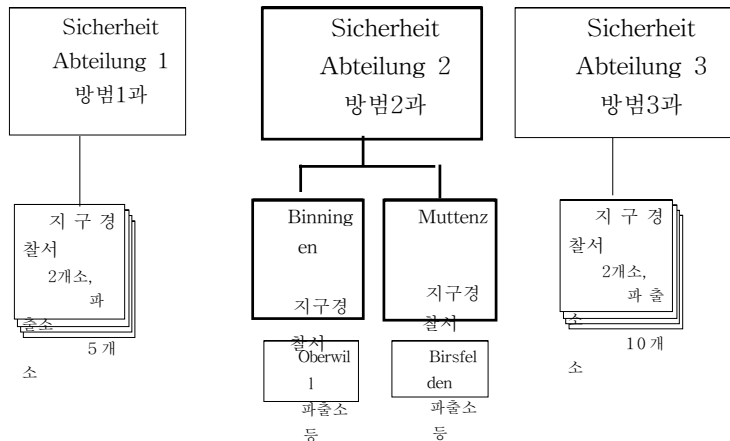
- 방법업무, 지구경찰서, 파출소 담당부서

- (Hauptabteilung Sicherheit I, II, III),
- 행정지원부서(교육, 행정, 기술, 장비: Hauptabteilung Logistik),
- 전산·컴퓨터지원부서(Informationsabteilung),
- 수사경찰부서(Kriminalabteilung),
- 교통경찰부서(Verkehrsabteilung) 등

[그림 4] 바젤주 경찰청 조직 있다.

2) 순찰소식-지구경찰서(Polizeistützpunkt: PS) 및 파출소

바젤주경찰 관할지역을 3개 지역으로 나누고, 각 지역별 Sicherheitsabteilung I, II, III(방법1, 2, 3과)이 관할하고 있다. 각 지역별로 지구경찰서를 2개씩 설치하고 있



- 0) 필자가 방문한 바 있는 August 파출소는 알프스산악지역을 관할하고 있었으며, 직원 겸 파출소장 1인이 근무하고 있었다. 당시 관내주민은 3,000여명이었으며, 파출소장은 同파출소에서 29년째 근무하고 있었다.
- 0) 폐쇄된 파출소에는 주민들이 야간·공휴일에 신고를 할 수 있도록, 파출소 현관에 지구경찰서와 직접 연결된 인터폰을 설치해달라고 했다.
- 0) 독일 경찰서와 달리, 1개 지구경찰서는 40여명이 경찰관이 근무하는 「광역파출소」 규모이다; [표 8] 참조.

[표 9] 바젤경찰 지구경찰서(지구경찰서, 파출소) 현황

제1일: 1.5일, 월요일, 08:45-12:30 14:30-19:00 지구경찰서에서 정복순찰, 일반근무 19:00-익일07:00 自家대기근무 지정(Pikettdienst)
제2일: 1.6일, 07:30-12:00 오전근무, 12:00-19:00 자가대기 19:00-익일 07:00 야간 및 심야근무(Nachtdienst)
제3일: 1.7일 휴 무(Dienstfrei)
제4일: 1.8일 06:45-11:00, 12:30-16:30 지구경찰서에서 정복순찰 일반근무
제5일: 1.9일 08:45-12:30, 14:30-19:00 지구경찰서에서 정복순찰, 일반근무
제6일: 1.10일 토요일, 휴 무
제7일: 1.11일 일요일, 휴 무
제8일: 1.12일 월요일, 06:45-11:00, 12:30-16:30, 지구경찰서에서 정복순찰, 일반근무
제9일: 1.13일 화요일, 08:00-12:00, 14:00-18:15, 교통지원근무
제10일: 1.14일 수요일, 08:45-12:30, 14:30-19:00, 지구경찰서에서 자동차순찰근무

다. 지구경찰서 산하에 파출소(Polizeiposten)가 설치되어 있다.⁴⁹⁾

Sicherheitsabteilung 2의 경우, 총 82명의 경찰관이 근무하며, 지구경찰서가 2개 소(PS-Binr [그림 5] 바젤경찰청 防犯課 산하 지구경찰서 및 파출소조직 파출소가 설치되어 있다(표 8참조). 특히 바젤주 경찰청은 산악지역을 관할하고 있으며, 관할인구가 적으면서 근무경찰관인 10명 안팎인 소규모 파출소들이 많다.⁵⁰⁾

3) 순찰근무방식 및 근무시간

防犯순찰은 Sicherheitsabteilung(防犯

課)에서 관장하며, 地區경찰서(PS)와 파출소 경찰관들의 주임무는 범죄예방순찰이다.

각종 사건·사고 및 안전조치(위험방지)는 순찰담당 경찰관들에 의하여 1차적으로 처

· 地區 경찰서(Polizeistützpunkt)는 24시간 근무체제로서 同부서소속 경찰관 들은 1개월에 3-4회 정도 야간근무(19:00-07:00)를 한다. 독일이나 한국경찰처럼 순찰근무팀별로 근무형태가 일정하게 바뀌는 “교대제” 근무가 아니라 일정한 주기로 경찰관별 근무상황이 변동되는 약간 복잡한 방

0) Lim, *Verbrechesbekämpfung durch die vorbeugenden Maßnahmen der Polizei*, Aachen: Shaker Verlag, 1999, S. 249.

0) 자동차 순찰근무를 지정 받으면, 8시간 동안 자동차 순찰근무에 전종하게 되며, 파출소에서 근무를 하지 않고 지구 경찰서로 진출하여 근무를 하게 된다.

0) Lim, *op.cit.*, S. 249.

식을 채택하고 있다. 지구경찰서에서 근무하는 순찰경찰관 “A”의 실제 근무(1998년 1.5.- 1.14.) 사례는 [표 9]와 같다.

· 파출소는 월-금요일까지晝間근무(06:45-16:30) 방식이며, 夜間에는 파출소를 폐쇄한다.⁵¹⁾ 1개월에 평균 8일 정도 休務이며, 3-4회 정도 야간 및 심야근무(Nachtdienst), 3-4회 정도 자동차순찰근무가 지정된다.⁵²⁾

바젤州 파출소는 한국에서 최근 논의중인 「미니파출소」, 「중심파출소」 개념과 유사하다. 미니파출소는晝間에만 운영을 하고, 파출소 경찰관이 야간·심야근무 및 자동차

파출소에서 근무하다가 야간 혹은 심야근무를 지정 받으면, 同파출소에서 퇴소하고, 다시 지구경찰서(중심파출소)로 출근하여 지구경찰서 경찰관들과 합동근무를 수행한다. 물론 Binningen 지구경찰서는 24시간 근무체제이기 때문에, 주간에 지구경찰서 소속 다른 경찰관들이 근무하고 있다.

파출소에 근무하는 “B” 경찰관의 근무사례(1998.1.5.-12)는 [표 10]과 같다.

· 경찰관들은 週5일제근무, 주당 평균근무시간은 41시간 15분이다. 하루 평균 8시간 15분을 기준으로 초과근무 시간을 산정하

[표 10] 바젤州경찰 파출소근무자 “B”의 근무사례

제1일: 1. 5일 월요일, 07:30-12:00 Pratteln 파출소로 출근, 일반근무 12:00-19:00 自家대기 19:00-익일 07:00간 지구경찰서(PS)에서 야간 및 심야근무
제2일: 1. 6일 휴 무(Dienstoffrei)
제3일: 1. 7일 08:45-12:30, 14:30-19:00 파출소에서 일반근무
제4일: 1. 8일 06:45-11:00, 12:30-16:00 파출소에서 일반근무
제5일: 1. 9일 금요일 08:45-12:30, 14:30-19:00 지구경찰서(PS)에서 자동차순찰근무
제6일: 1.10일 토요일 휴 무
제7일: 1.11일 일요일 휴 무
제8일: 1.12일 월요일 08:45-12:30, 14:30-19:00 지구경찰서(PS)에서 자동차순찰근무

순찰 근무를 지정 받으면,晝間 파출소근무를 종료하고 「중심파출소」격인 「지구경찰서」에 출근하여 지정된 근무를 수행한다.⁵³⁾

예를 들면, Binningen 지구경찰서 산하 Oberwil 파출소 경찰관 “B”는 주간에 Oberwil

며,⁵⁴⁾ 초과시간은 15분 단위까지 계산한다.

· 바젤州 경찰의 특징적인 근무유형 중의 하나는 이른바, 「대기근무(Pikettdienst)」제도이다. 이는 평상시 지구경찰서나 파출소 소속 경찰관들을 대상으로 “퇴근후 自家대기”를 지정하는 것이다. 경찰력 부족문제

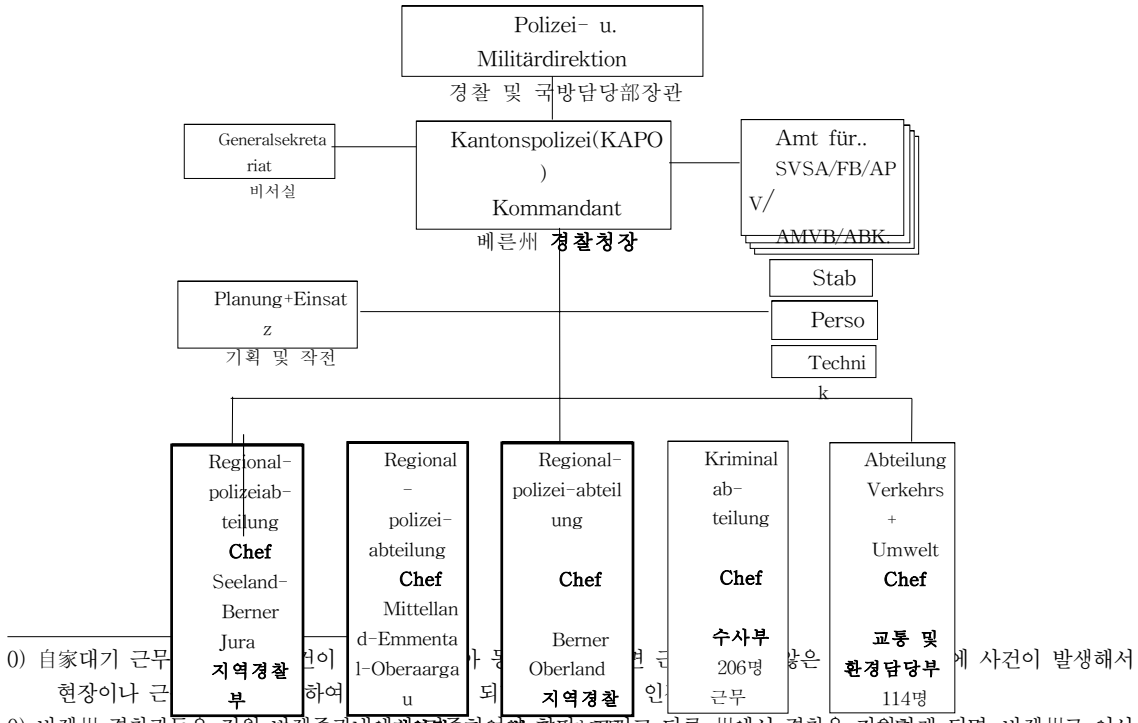
를 해결하기 위하여 야간 혹은 토·공휴일에 관내에서 중요사건이 발생하여 경찰력 지원이 필요할 시, 自家에서 쉬고 있는 경찰관을 현장(Tatort) 혹은 근무지 관서로 긴급 출동시키는 것이다.⁵⁵⁾ 모든 경찰관이 관내에서 거주하기 때문에 대기근무의 실효성이 보장된다고 하며,⁵⁶⁾ 보통 1주일에 1회 정도 지정된다. 경찰업무의 특성상 24시간 및 야간근무 방식이 불가피하지만, 경찰관들의 근무여건을 개선·조화시키고, 치안 수요에 따라 경찰력을 적절하게 활용하기

위해 운영되는 제도이다.

3. 베른주 경찰의 순찰조직 및 근무방식

1) 베른주 경찰청조직

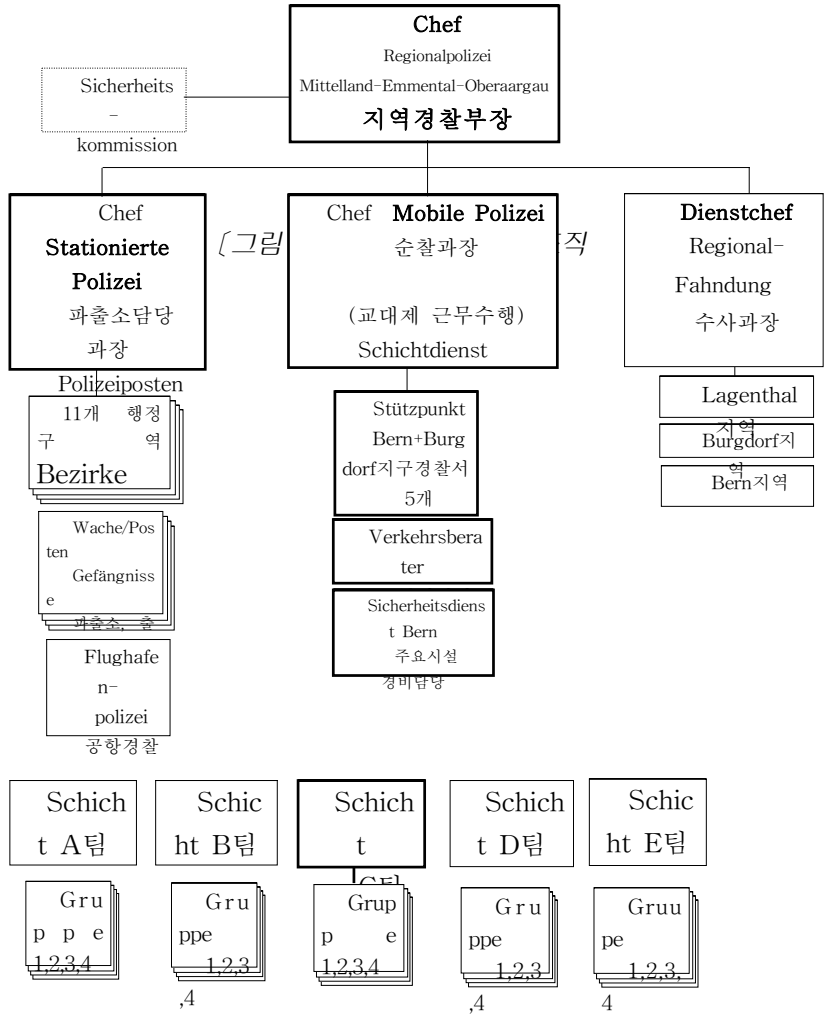
베른주 경찰(Kantonspolizei Bern)은 『警察 및 國防담당部』 소속이다(Polizeiund Militärdirektion). 베른주 경찰의 관할권은 베른주 행정구역에 따라 3개의 관할구역으로 나뉘어져 있다. 다른 Kanton들보다 넓



- 0) 自家대기 근무 현장이나 근무지 관내에서 중요사건이 발생하여 긴급 출동시키는 것이다.
- 0) 바젤주 경찰관들은 2관할구 바젤주 관내에서 근무하며, 다른 州에서 경찰을 지원하게 되면, 바젤주로 이사를 해야 하며, 다른 州로 이사를 계획하면 경찰직을 떠나야 하는데, 이는 바젤주정부 경찰조직은 바젤주 주민들의 책임으로 운영되기 때문이다.
- 0) Seeland-Berner Jura 지역경찰부 238명, Mittelland-Oberaargau 지역경찰부 238명, Berner Oberland 지역경찰부 238명, 총 714명이다.
- 0) Berner Oberland 지역경찰부 관할면적의 270배에 달한다.

고 인구와 산악지형이 많은 것이 특징이다.⁵⁷⁾ 있다. 경찰청의 조직은(그림 6) 3개 지역지
 각 지역별로 지역경찰부(Regionalpolizei-
 abteilung 혹은 지구경찰서)⁵⁸⁾ 설치되어 원부(인사, 장비), 경비·작전부로 편성되

[그림 7] 베른州 지역경찰부(MEO: 지구경찰서) 조직



0) 私服경찰부서는 대체로 수사경찰과 유사한 직무를 수행하지만 정복순찰부서에 소속되어 있다. 순찰구역내에서 발생한 경미한 사건처리 및 초동조치를 담당하며, 야간 및 공휴일에 사건이 발생했을 시 수사경찰이 현장에 도착하기 전까지 조치를 취한다. 중요하고 심각한 사건은 수사부서에 인계한다. 바젤경찰이 운영하고 있는 Fahndung(手配)과 유사하다.

어 있다.⁵⁹⁾ 지역경찰부(지구경찰서)는 1개 지역마다 1개씩 설치되어 있으며, 규모나 기능면에서 地區경찰서와 유사하다.

2) 순찰조직-지역경찰부(地區경찰서) 및 파출소

일반적인 범죄예방 업무는 정복순찰 경찰에 의하여 수행되며, 이들은 지역경찰부 소

찰部(338명)를 중심으로 소개한다. 지역경찰부에는 순찰부서, 파출소 담당부서 그리고 私服경찰부서가 있다.⁶⁰⁾

3) 순찰근무방식 및 근무시간

(1) 순찰팀의 구성 및 근무방식

순찰전종 경찰관들을 “Mobile Polizei”라고 부른다. MEO지역경찰부에는 5개의 순찰팀

[그림 8] 베른州 순찰경찰의 5교대제 근무방식⁶²⁾

근무시간	05:45-06--07-----11--12--13-----16--17--18--19-----06
순찰팀 및 근무유형	
Schicht A	11:45-19:00 <u>순찰근무</u> -----
Schicht B	----- 휴 무-----
Schicht C	----- 휴 무-----
Schicht D	-----
Schicht E	05:45-12:15, (自家 대기), 18:30-익일 06:30 <u>주·야, 심야순찰근무</u> 내근근무 07:15-11:45, 12:30-16:15

[그림 9] 베른州 순찰경찰(Mobile Polizei)의 순찰팀 “A”의 근무사례

근무시간	05:45-06--07-----11--12--13-----16--17--18--19-----06
근무유형	
제1일	11:45-19:00 <u>순찰근무</u> ----- (7시간 15분)
제2일	<u>내근근무</u> 07:15-11:45, 12:30-16:15(8시간 15분)
제3일	05:45-12:15, (자가대기) 18:30-익일 06:30 <u>주·야, 심야순찰근무 (18시간)</u>
제4일	----- 휴 무-----
제5일	----- 휴 무-----

속이다. 각 지역경찰부마다 자동차순찰팀 (Mobile Polizei)이 5개씩, 파출소들이 각각 소속되어 있다(그림 7). 본항에서는 경찰관이 가장 많이 배치되어 있는 Mittelland-Emmental-Oberaargau (MEO) 지역경

(Streifendienstgruppe: A,B,C,D,E)이 편성되어 있으며, 24시간 晝·夜間교대 근무하는 「5교대제방식」이다(그림 8). 각 순찰팀은 평균 22명의 경찰관으로 구성되어 있다.

당초 계획과는 달리 좌초될 위기에 처해 있다. 이에 본항에서는 그동안 한국경찰이 시범 실시 해 온 파출소제도 개선 과정에 대해 고찰하고, 『주 5일 근무제』 도입을 염두에 둔 순찰경찰력 확보, 근무방식의 개선, 주·야간 치안수요에 부응한 경찰력배치 모델 등을 제시하고자 한다.

2. 파출소근무제도 개선과정에 대한 고찰

경찰서의 일반적인 기능과 방법순찰업무를 小지역별로 專從수행하기 위해서 洞단위에 파출소를 설치 운영하고 있다. 파출소는 경찰서 관할구역을 인구·면적·행정구역 및 범죄발생 등 치안수요에 따라 적정하게 설치된다. 파출소는 지역치안을 위한 경찰의 最일선 조직으로서 외근경찰의 기본적인 활동 거점이기도 하다. 범죄예방 순찰은 바로 이 지역거점 치안조직을 중심으로 24시간 근무체제하에서 이루어지고 있다. 순찰 근무방식은 2002년 8월 현재, 3교대제를

중심으로 운영되고 있다. 이에 본항에서는 해방이후 파출소 교대제 근무방식의 변천과정과 현행 3교대제하의 근무실태를 중심으로 살펴보고자 한다.

1) 대도시지역 파출소 『3교대제』 시범 근무⁶⁴⁾

1948년 국립경찰 탄생기 이후 1982년까지 支·派出所 외근 경찰관의 근무방식은 2교대제 또는 全日制 근무방식이었다.⁶⁵⁾ 그런데 1982년 1월 5일자로 야간통행금지가 전면 해제되면서 치안수요가 급증하자 특히 도심지 파출소의 경찰관들이 하루 14-18시간 이상의 과로에 시달리게 되자, 파출소 운영을 가로막는 장애요인으로서 그 시정이 강조되었다. 1982년 7월 10일부터 6개월간 서울의 全파출소와 대도시-부산, 대구 등 6대도시-의 도심지 파출소에 대해 3교대제 근무를 최초로 시범 실시하였다.⁶⁶⁾ 同제도가 경호·경비 및 데모진압 등의 잦은 동원으로 3교대제 근무의 실효성이 담보되지 못한 부분도 있었으나, 支·派出所 외근 경찰관의 과로해소 등 근무여건 개선에 있

0) 1982년부터 3교대근무 방식이 도입되었지만, 1996년 6월말까지 전국의 3,404개 파출소 가운데, 3교대근무 파출소는 서울의 60개 파출소뿐이었으며, 2교대 파출소는 1,597개소(46.9%), 전일제 근무파출소는 1,747개소(51.3%)였다.
 0) 2교대제 근무방식은 다음과 같다. 갑부: 09:00-익일 09:00간 24시간 당번근무 을부: 09:00-익일 09:00간 24시간 휴무, 2교대 근무시 하루 평균 근무시간은 약16.5시간에 달했다.
 0) 경찰청, 『한국경찰사 IV』 (서울: 경찰청, 1994), p. 518.
 0) 경찰청에서 작성한 『대단위파출소 시범운영분석』 (91년 12월 18일)자료 참조.

어 획기적인 성과를 거둬 그 제도적 정착이 강구되어야 함에도 불구하고 예산부족 등으로 시범운영에 그치는 아쉬움을 남겼다.

2) 1991년 「광역파출소 시범운영」시 3교대제 근무도입⁶⁷⁾

1980년대 이후 범죄가 지속적으로 증가하는 가운데, 특히 '88 서울 올림픽 이후 개방화에 따른 외래문화의 급속한 유입, 민주화 과정에 편승한 사회적 갈등심화, 일반 시민들의 삶을 위협하는 강력사건 빈발 등으로 사회공동체의 존립기반마저 흔들리는 위기적 상황이 초래되었다. 이에 정부는 질서회복 정책으로서 1990년 10월 13일 對범죄전쟁을 선포하기에 이르렀으며,⁶⁸⁾ 이를 계기로 대대적인 인력과 장비를 민생치안 강화에 투입하였다. 당시 파출소 운영체제

상 문제점이 총무처(1990) 등의⁶⁹⁾ 민생치안실태연구 및 조사결과를 통해 지적되자,⁷⁰⁾ 경찰청에서는 1991년 3월 경찰의 민생치안역량 강화를 위한 지·파출소 운영체계 및 근무방식 개선계획-「대단위(광역)파출소 시범운영 계획」-을⁷¹⁾ 수립, 실시하게 되었다. 파출소 중에서 관할 상주인구가 적고, 면적이 협소한 지역, 동일한 행정구역 및 치안권에 속해 있거나 치안여건상 분할 및 증설 필요성이 있는 지역을 선정, 서울 송파경찰서를 비롯한 전국 20여 개 경찰서를 대상으로 '91.4.1-12.31(9개월간)까지 「광역파출소」를 시범 운영하였다. 폐쇄된 파출소의 인력 및 장비를 1개 파출소로 통합하여 3교대제 근무(日勤, 夜勤, 休務)를 실시하였다. 이를 통하여 순찰횟수 및 순찰거리의 증가로 기동순찰 활동의 가시적 방

67) 한국의 對범죄전쟁선포는 미국의 Reagan 대통령 재직시 “마약과의 전쟁선포”사례와 특히 선진각국의 “강력한 법집행을 통한 질서회복”이라는 보수적 형사정책 경향을 반영한 것으로 평가되며, 이와 같이 범정부적 차원에서 대대적이고 강력한 형사정책을 전개한 것은 유사이래 처음 있었던 일로서, 한국 경찰활동에 있어서 가장 규모가 큰 것이었다. 同旨, 경찰청, 「대범죄전쟁 백서」, 1991, p. 24 이하.

68) 총무처, “민생치안 지원을 위한 실태조사 결과보고” 1990. 5.13. 同보고 내용 중에 지역적으로 세분화된 2-3개 파출소를 통합, 인력·장비 등을 집중 관리함으로써 파출소의 범죄대응 능력을 제고해야 한다는 지적이 있었다.

69) 한국생산성본부, “치안실태조사와 대책”, 1991. 3월. 범죄예방활동 강화를 위하여 지·파출소의 운영체계의 개선)과 파출소의 광역화 필요성(민생치안 최일선 전담관서인 지·파출소를 대형화하여 인력활용의 효율성을 제고)이 제기되었다. 또한 파출소 직원들의 업무과다, 파출소 외근직원의 열악한 2부제 근무방식으로 인한 신체적 피로와 불균형적 개인생활이 지적되었다.

70) 광역파출소 시범운영계획은 “1991. 4. 1-9. 30까지 6개월간 시범적으로 전국 20여개 경찰서를 대상, 지역적으로 세분화된 파출소 2-3개를 통합(파출소의 광역화)하거나 치안수요의 과중으로 분할대상인 파출소에 대하여 인력, 장비 등을 집중 보강”하기로 한 것이었다.

71) 시범운영기간 중 대상 파출소관내의 범죄발생건수는 0.3%증가, 검거건수는 0.6% 각각 증가하였음. 특히 87명 증원에도 불구하고 경찰관 1인당 검거건수는 0.4건 감소하였음.

범효과 거양, 경찰서의 파출소에 대한 집약 관리와 현장감독이 용이, 장비운용의 효율성 제고 및 기관운영비, 청사유지비, 사무기기 구입비 등 예산절감에 기여하였으며, 3교대 근무로 日平均 근무시간이 단축(16.5시간→8.5시간으로 감소)되는 등 근무여건 개선에도 상당히 기여했다. 그럼에도 불구하고, 범죄발생 억제·예방적 측면과 검거건수 증감을 비롯한 치안효과면에서 뚜렷한 개선효과가 나타나지 않았다.⁷²⁾ 전통적인 거점치안행정에 대한 주민의식이 예상보다 강하고, 대단위 파출소운영에 대한 불만여론 조성,⁷³⁾ 관할구역확대 및 근무시간 축소로 인한 주민과 경찰간 접촉기회 감소,⁷⁴⁾ 근무여건이 개선된 곳과 종전 파출소

직원들간 불만이 야기되기도 하였다.⁷⁵⁾ 이에 경찰청에서는 공통적인 환원건의(내부의 반대여론)를 고려하여 「대단위 파출소」를 더 이상 확대 운영하지 않고, 1992년 1월 15일을 기하여 종전대로 환원시켰다.⁷⁶⁾ 한편, 1994. 3. 1.-12월까지 2차 광역파출소를 또 한차례 시범 운영한 바 있었지만, 이 역시 여러 문제점 발생으로 실험에만 그쳤다.⁷⁷⁾

3) 「경찰서 집중순찰제」와 3교대제

1999년 4월 경찰개혁위원회에서는 경찰분야 부패방지 종합대책 및 파출소운영(3교대제 근무정착) 등 방법분야 개혁과 외근경찰관 근무여건을 개선하기 위하여 파출소를

- 0) 폐쇄된 파출소 관내 주민들은 불안의식(Unsicherheitsgefühl)과 '지역주민 무시'라는 감정적인 호소까지 대두되었으며, 방범자문위원회, 청소년 선도위원회 등 자율방범조직이나 경찰관서 협력단체원들을 중심으로 통합거부의사 표시, 일부 지역에서는 파출소 폐쇄에 따른 진정서-종전대로 환원조치를 바라는 내용-를 지방경찰청 혹은 경찰청으로 연명 작성, 제출하기도 하였다.
- 0) 인력투입은 12%증가한 반면, 3교대로 常時치안활동 인력은 25% 감소함.
- 0) 근무시간 단축은 外勤성적 열세초래, 근무수당 감액결과 초래 등.
- 0) 경찰청, "대단위파출소 환원지시", 1991년 12월 17일자 공문서 참조. 그러나 그후 1994년 3월 1일-12월 31일까지(10개월) 2차 광역파출소 시범운영을 실시하였으나, 중간분석보고, 현지실태 점검 등을 통하여 얻은 결과는 그전과 비슷하였다(경찰력 증원없이 확대 실시하는 것은 곤란, 112순찰차 중심으로 순찰을 시행함으로써 주민들과의 접촉기회 감소, 다수의 경찰관이 상주할 수 있는 공간확보 어려움).
- 0) 중간분석보고, 현지실태 점검 등에 의하면 ① 경찰력 증원없이 확대 실시하는 것은 곤란하며, ② 112순찰차 중심으로 순찰을 시행함으로써 주민들과의 접촉기회 감소하며, ③ 다수의 경찰관이 상주할 수 있는 공간확보가 어렵다는 것이 문제점으로 대두되었다.
- 0) 경찰청, "파출소의 치안서비스센터화 및 경찰서 집중순찰제 시범운영 상황 분석검토" 2000년 4.11. 공문서 참조.
- 0) 유흥주점을 제외한接客업소에 대한 경찰서 직권단속을 금지하고 파출소의 단속기능을 배제하는 것 등.
- 0) 1999년 6월 8일부터 전국 20개 경찰서의 295개 파출소에서는 치안서비스(안내, 민원상담 등)만 제공하고, 방범순찰 근무 및 단속업무는 경찰서에서 집중 실시하였지만, 2000. 2.21일 경찰청에서는 시범운영상 문제점을 들어 同제도의 시행을 중단하였다.

지역주민과의 「협력치안센터」 및 봉사활동 위주로 개편하기로 하였다. 기존 파출소 경찰관들이 수행하던 규제 및 단속, 방법순찰 근무를 경찰서로 이관하였다.⁷⁸⁾ 방법과에 순찰계를 두고, 112 및 도보순찰을 집중 운영하도록 했다. 파출소를 축소, 단속절차를 개선하고,⁷⁹⁾ 폐지된 파출소의 경찰관을 재배치하는 등 이른 바 「경찰서 집중순찰제」를 실시하였다. 1999년 4월 27일 2개 경찰서(경기양평경찰서와 대전중부경찰서)를 시범경찰서로 지정, 시행하였다.⁸⁰⁾

시범운영 결과, 범죄예방 위주의 可視의 순찰활동 강화와⁸¹⁾ 파출소 근무여건의 획기적 개선(3교대제), 사기 진작, 방법상담 및

주민문제 해결 등을 통한 서비스제공 기회 확대, 파출소에서 대상업소를 단속하지 않고 본서의 巡察隊가 신고사건만 단속 처리하는 등 同제도가 부패방지상 어느 정도 효과가 있는 것으로 추정되었다.⁸²⁾

그러나 파출소 폐지로 순찰담당구역이 과도하게 넓어지고, 차량순찰 위주로 인한 도보순찰 기회감소, 주민과의 접촉기회 감소, 파출소 기능축소로 주민과의 협력치안 약화 우려,⁸³⁾ 치안정보활동과 밀도 있는 범죄예방활동이 미흡하다고 평가되었다.⁸⁴⁾ 경미한 사건·사고까지 경찰서에서 처리되어 주민 불편 및 불평이 야기되는⁸⁵⁾ 등의 문제점이 대두되었으며 경찰서 각기능별 업무부담이

- 0) 경기지방경찰청, “파출소 운영제도개선 시범운영 결과분석”, 1999.10.20자 공문서 참조. 부천중부경찰서의 경우, 同제도 실시이전보다 1일 평균 순찰시간 15.5%, 양평경찰서는 순찰시간 51.5%, 순찰거리 45% 각각 증가한 것으로 나타났다; 강원지방경찰청 방법과, “시범운영 성과분석 결과보고” 1999.10.6일자 공문서 참조. 춘천경찰서의 경우는 1일 평균 순찰시간 8%, 순찰거리 29%, 홍천경찰서는 순찰시간 5%, 순찰거리 116% 증가하였다.
- 0) 강원지방경찰청, 시범운영 성과분석 결과보고, 1999. 10.6일자 방법과 공문서참조. 담당구역 未설정으로 부조리 발생 요인 차단된다고 긍정적으로 평가한 바 있다.
- 0) 시범운영관련 경찰관, 지역주민 상대 설문조사 결과에 의하면, 주민들은 “파출소와 지역주민과의 유대관계가 약화되었다”, “경찰서 집중순찰제로 파출소 근무인원 감소에 부정적이다”라는 반응이 우세하였다. 한편 경찰관들의 경우, “지역 주민과의 유대가 약화되었다”, “중전 파출소제도가 더 효율적이다”라는 평가가 각각 우세하였다.
- 0) 경찰청, “파출소의 치안서비스센터화 및 경찰서 집중순찰제 시범운영 상황 분석검토”, 2000. 4.11. 공문서 참조.
- 0) 경찰서소속 기동순찰대가 범죄사실을 적발할 경우 가까운 파출소를 놔두고, 원거리에 있는 경찰서로 연행, 조사받는 경우가 발생하는 등.
- 0) 112순찰 24시간 운용체제 구축에 따라 운행거리 증가, 고장 빈발 현행 차량유지비 및 고장발생에 대비한 예비차량 부족.
- 0) 추진과정을 세분하여 살펴 보면, '99.4.27 『파출소의 치안서비스센터화 및 외근인력 경찰서 집중운영 방안』 2개 경찰서 시행, '99.6.8 시범경찰서 20개소로 확대운영(2000. 6.30까지 시범운영), '99.9.17 경찰청, 부패방지 종합대책의 일환으로 파출소의 단계적 감축, 파출소 외근경찰관 근무여건 개선, 경찰서 집중순찰제도의 단계적 확대실시 표방함, '99. 10. 15 경찰청, 파출소 운영제도 개선 세부추진계획 보고, 2000. 2.21 경찰청, 『경찰서 집중순찰제 시범운영 중단검토』 통보하는 등의 과정을 거쳤다.

가중되었고 112순찰 증차 필요성이⁸⁶⁾ 제기되었다. 그 결과 대도시지역 일부 파출소는 統·廢合되었으며, 파출소는 지역주민과의 협력치안센터·봉사활동 위주로 운영하고, 단속업무는 경찰서에서, 순찰근무는 다시 파출소에서 관장 운영토록 환원되었다.⁸⁷⁾

同 「파출소 치안서비스센터化」 조치는 1948년 국립경찰 창설 이래 가장 획기적으로 순찰조직과 근무방식의 변화를 도모한 것이었으나, 시행을 둘러싸고 경찰관 및 市民을 상대로 한 적극적인 홍보가 선행되지 못한 점, 치안정책방향, 경찰활동(policing)의 본질에 대한 조직 구성원들간의 합의부족,⁸⁸⁾ 여론조사와 성과에 대한 과학적인 분석결여,⁸⁹⁾ 그리고 치안정책 결정자가 바뀜으로써 제도 시행자체가 전면 再검토되는 등 나쁜 선례를 남겼다.

4) 「경찰대개혁」 이후 파출소 근무여건 개선

파출소 경찰관의 근무여건을 개선함으로써 현장치안 역량을 강화하기 위하여 1999

년 12월부터 경찰개혁의 일환으로 파출소 2·3교대제 근무를 전국적으로 확대 실시하였다. 2000년말 서울을 비롯한 7대도시 및 시, 일부 읍(鎭), 면단위 파출소까지 12시간 근무 후, 24시간 휴무체제인 3교대제를 확대 실시하였다. 그러나 치안수요가 다소 적은 것으로 평가되는 파출소에서는 2교대제 방식으로 운영한 바 있었다. 그러나 2001년 4월 1일을 기점으로 모든 파출소의 근무 방식을 「3교대제」로 전면 개선하기에 이르렀다.

3. 최근의 「중심파출소제」 도입관련 논의

1) 「중심파출소제」의 개념

읍·면 단위의 2~3개의 「미니파출소」를 하나의 권역으로 묶어 인구 및 치안수요가⁹⁰⁾ 많은 파출소-지정된 「중심파출소」-에 인력·장비(순찰차, 총기) 등을 한 곳의 파출소로 집중시킨 후, 근무경찰관의 규모를 16명 이상(3교대근무시 평균 5명 근무가능)

- 0) 경찰활동에 있어 Community Policing이 강조되고 있는 것은 사실이지만, 한국 경찰의 경우, 일본의 Koban이나 駐在所 제도를 모델로 적극 상정하는 경향이 있다. 뿐만 아니라 시범관서별 자체평가(경기, 강원지방경찰청)에서는 긍정적인 요소가 강조되고 있었으며, 부정적인 요소를 보완하는 방향으로 가닥이 잡히다가, 폐지 쪽으로 방향이 정해지고 나자, 同제도의 부정적 측면이 부각된 듯하다.
- 0) 시범운영관서와 경찰청에서 실시한 성과분석 및 설문조사 등은 경찰자체에서 실시한 것으로 조사대상자 집단의 규모, 설문내용, 조사방법에 있어서 과학적인 검증방법으로 부적절한 면이 있다고 보인다.
- 0) 경찰청에서 고려하고 있는 치안수요 판단 요소들은 다음과 같다: 거주 및 유동인구, 5대 범죄, 교통사고 발생, 112 신고 건수 등 치안상황과 관할 면적, 간선도로, 산악, 지류 등 지형여건 등을 종합적으로 검토한다.
- 0) 조선일보 2002년 8월 22일자 참조.

으로 확대시켜 사건·사고발생시 「分所」 지역까지 긴급 출동하거나 기동순찰 등 업무를 맡을 수 있도록 하자는 것이다. 나머지 파출소는 경찰관 1-3명이 24시간 근무하는 「分所」 형태로 지정하는 것이 핵심내용이다.⁹¹⁾ 치안 수요가 적은 파출소를 사실상 폐지해 불필요한 경찰력 낭비를 줄이고, 치안기능보다 민원창구로 전락한 '파출소의 변질'도 막겠다는 구상이다. 즉 '선택과 집중'에 따라 인력을 재배치하고 효율성을 향상시키자는 복안인 것이다. 「중심 파출소」는 보강된 인력·장비를 활용, 「보조 파출소」의 관할까지 112순찰 등을 전개하는 대신, 보조 파출소 혹은 「分所」는 주거 겸용으로 경찰관 1명이 가족과 함께 살면서 민원 및 연락업무를 맡게 된다.⁹²⁾

2) 추진배경 및 현황

「중심 파출소제」 도입방안은 2001년 4월

부터 전면 시행되고 있는 '파출소 3교대제'에서 비롯됐다. 인력 충원없이 비롯된 파출소 3교대제로 치안수요가 비교적 적은 10인 미만의 농어촌 파출소의 업무부담이 가중됐을 뿐 아니라 112신고 출동 및 순찰활동 등 정상적인 파출소 기능이 어렵기 때문이다. 예를 들면, 10명 미만의 경찰관들이 근무하는 파출소의 경우, 1개 근무조에 최대 3명 정도 배치될 수 있는 바, 통상적인 소내·대기 근무에 2명이 지정되면, 나머지 1명만이 순찰근무 및 현장출동을 할 수 있다.⁹³⁾ 실제 1개 근무조에 2-3명이 근무하는 파출소의 경우, 1명이 파출소를 지키고, 1명이 순찰근무를 수행하는 방법으로 운영된다고 한다.⁹⁴⁾ 이렇게 되면, 실질적인 외근경찰활동이 거의 불가능해진다. 더욱이 유사시 현장에 2명의 경찰관이 출동하게 되면, 파출소에는 1명만 남게 되는 경우도 발생한다. 특히 심야시간 등 인력부족으로 1

0) 한국의 「보조파출소」 혹은 「分所」 개념은 일본의 駐在所, 스위스 바젤주 경찰청의 파출소제도와 유사하다. 바젤주 August 파출소의 경우, 소장 겸 직원 1명이 29년 동안 파출소 관사에서 가족들과 함께 생활하면서, 야간에 치안 상황 발생시 즉응하는 체제를 갖추고 있었다.

0) 특히 7명 이하(4, 5, 6, 7명)의 경찰관들이 근무하는 파출소에서 3교대제를 실시하는 경우, 1-2명 정도가 1개 근무팀에 배치될 수 있기 때문에, 외근활동이나 현장출동시 파출소를 잠정 폐쇄해야 하는 상황에 직면하게 된다. 필자가 독일, 스위스 경찰관서에 경험한 바에 의하면, "미니 파출소"관내에서 사건발생 시, 경찰관들은 잠시 파출소를 비우고(잠정 폐쇄) 출동한다. 이런 경우, 시민들이 지구경찰서로 곧바로 신고할 수 있도록 직통 인터폰을 설치·가동하고 있다.

0) 조선일보 2002-08-12 03면.

0) 야간에 파출소내에 1명만 근무하게 되면 청사경비 뿐만 아니라, 기본적인 경찰업무 수행자체가 곤란한 실정이며, 피습 등 경찰관 자신의 신변보호 문제마저 제기된다. 과거 1명의 경찰관이 야간에 소내 근무 중 피한으로부터 피습, 사망한 사례가 있었고, 야간에 1인 도보순찰 경찰관이 피한으로부터 총기를 피탈당한 사례도 있다.

인 순찰을 하는 경우가 많아 효율적인 범죄 진압이 어렵고 경찰관 피습 및 총기피탈 등 위험이 많고⁹⁵⁾ 행정업무 중복 수행에 따른 인력낭비 등의 개선 필요성이 제기돼왔다.

이에 경찰청에서는 지난 7월, 전국 2천9백30곳의 파출소 중 경찰관 수가 9명 이하인 9백57곳(32.7%)을 대상으로 2~3곳을 하나의 '중심파출소'로 묶는 방안을 마련하게 된 것이다.⁹⁶⁾

3) 동제도 시행관련 찬반논란

당초 9월 중 도입예정이었으나, 경찰 내·외부의 찬반이 엇갈린 가운데 10월 도입도 어려운 실정이다. 찬반논의를 정리하였다.

(1) 경찰내부

경찰 고위관계자는 “국민 稅부담을 늘리는 경찰관 증원이 어렵기 때문에 『중심파출소제』 도입과 같은 획기적인 제도 개혁을 통한 인력 재배치가 중요하다”는 견해를 제

시하고 있다.⁹⁷⁾ 경찰청은 전국 일선서를 상대로 여론을 수렴한 결과, 하위직 경찰관들은 “불필요한 근무 시간을 줄이는 방안”이라며 대체로 환영하지만, 현직 파출소장이나 예비 파출소장인 경위·경사급에서는 “파출소장 자리가 줄어들 것 아니냐”며 반대하고 있다고 밝힌 바 있다.⁹⁸⁾

경찰청 내부에서도 “향후 예산·인력확보가 어려워지기 때문에 개혁이 필요하다”는 견해와 함께, “정권말기에 민감한 사안에 대한 개혁이 가능하겠느냐”는 등 의견이 엇갈리고 있다. 또한 경찰 수뇌부가 파출소 구조조정에 미온적인 것 같다는 비판과 아울러, 사전 준비 없이 “여론부터 들여보자”는 엉성한 추진방식을 지적하기도 한다.⁹⁹⁾ 한편, “정권 말기야말로 오히려 소신있게 경찰 개혁을 추진할 수 있는 기회”라는 견해도 제시되고 있다.

(2) 경찰외부

파출소 운영 체계의 개편은 더 이상 미룰 수 없는 경찰의 개혁 과제 가운데 하나이

0) 경찰청 자료에 따르면, 2002년 8월 현재, 전국 2,930개 파출소 가운데, 10명 미만의 경찰관이 근무하는 파출소는 957개소로서(32.7%), 4인 근무 36개소, 5인 근무 27개소, 6인 근무 41개소, 7인 근무 648개소, 8인 근무 140개소, 9인 근무 65개소이다. 同 旨 조선일보 2002년 8월 9일자 참조.

0) 조선일보 2002년 8월 10일자 27면.

0) 조선일보 2002년 8월 10일자 27면.

0) 조선일보 2002년 8월 12일자 3면.

0) 중앙일보 2002년 8월 21일자 6면.

다. 이와 더불어 시급한 것은 땅에 떨어진 공권력의 권위를 일으켜 세우는 일이다. 공권력의 권위가 땅에 떨어진 심각한 상황을 극복하기 위해서라도 한국경찰이 추진 중인 파출소 구조조정은 이루어져야 한다는 주장과 함께, 건국 이후 지금까지 크게 달라진 게 없는 파출소 운영 방식을 치안 수요에 맞게 전면 개편, 과학적인 범죄 예방망 구축 등 質的 변화가 병행돼야 한다는 여론이 있다.¹⁰⁰⁾

한편, 또 상당수 지방의회 의원들이 “파출소가 없어지면 동네 치안을 누가 맡느냐”며 반대 입장을 견지하고 있다고 한다.¹⁰¹⁾ 同제도 도입에 따른 기구 축소 등 파출소제도 개편이 불가피한 해당 지역 주민들은¹⁰²⁾ ‘경찰 인력의 축소는 지역 특성상 절도나 범죄의 사각지대로 전락할 우려가 높다’며 반발 움직임을 보이고 있다.¹⁰³⁾

4) 同제도 시행에 따른 기대효과 및 전망

경찰청은 「중심 파출소제」 시행으로 인

력·장비의 집중운영으로 방법 및 범죄 대응역량이 강화되고 기관운영 및 청사유지 경비, 사무기기 구입 등 예산절감 효과가 있을 것으로 기대하고 있다. 특히 휴가·교육 등으로 인한 缺員이 발생해도 3교대제를 정상적으로 수행할 수 있고, 심야에 사건이 발생해도 다수의 경찰력이 대응할 수 있다는 장점이 있다고 한다.¹⁰⁴⁾ 특히, 한정된 경찰력으로 3교대제 근무방식의 정착과 경찰관의 “삶의 질”을 보장하기 위해서는 이와 같은 제도개선이 절대 필요하다. 그러나 파출소 존재 자체가 ‘범죄예방’ 효과가 있다는 점을 감안하면 지역 주민의 정서적 불만이 야기될 우려가 높다.¹⁰⁵⁾ 이와 함께 보조 파출소의 경우 취약시간에 감독을 제대로 할 수 없고, 보조 파출소가 담당하게 될 관할 지역이 확대되면서 경찰관의 업무부담이 늘어날 우려도 있다.

한편, 이러한 파출소 제도 개선에 대하여 일부 경찰들의 반발과 지자체의 이해에 따라 또 좌절될 것 같다는 우려와 함께 경찰

0) 조선일보 2002년 8월 10일자 27면.
0) 조선일보 2002년 8월 22일자: 충북 보은군의 경우 주민들이 중심 파출소제의 시행 반대 운동에 돌입할 움직임마저 보이고 있다고 한다.
0) 무등일보 2002년 8월 23일자. 해남지역 한 농민(52)은 “노인들밖에 없는 마을에 그나마 있던 경찰들마저 없어지면 사건·사고가 발생할 경우 어떻게 신속히 대응할 수 있겠느냐”며 치안 공백을 우려했다.
0) 조선일보 2002년 8월 22일자.
0) 시민들은 순찰차가 자신의 아파트나 쇼핑물 앞에 주차돼 있는 것 자체만으로도 범죄예방에 효과 및 주관적 안전감 증진에 기여한다는 소박한 믿음을 가지고 있다고 한다. 同旨 중앙일보 2002년 8월 21일자 6면.
0) 조선일보 2002년 8월 10일자 27면.
0) 조선일보 2002년 8월 22일자 참조.

안팎의 반발로 도입에 난항을 겪고 있다.¹⁰⁶⁾ 논자에 따라서는 자칫 폐기될 가능성을 제기하기도 한다.

이에 경찰청은 “파출소 구조조정은 현재의 인원으로는 불가피한 측면이 있지만 무리하게 시행하지는 않을 것”이라면서, 당초 2002년 9월 1일부터 전면 실시하려던 방침에서 후퇴, 앞으로 대·내외 광범위한 의견수렴 과정을 통해 시행여부, 범위 및 합리적 모델 등을 결정하기로 하였다 고 한다.¹⁰⁷⁾

4. 소결론 - 순찰조직의 개편 모색

해방 이후 파출소제도는 한국경찰의 중추적인 순찰조직으로 자리잡았다. 全日制 근무방식에서 3교대제 방식으로의 개선은 국립창설 이후 꾸준히 제기되어온 문제였다. 『경찰대개혁』 과정 등을 거치면서, 부분적·한시적→전면적인 3교대제 근무방식을 채택하고 있다. 3교대제 근무방식은 경찰관의 삶의 질 개선에 기여할 것으로 평가된다. 그런데, 선진 각국 경찰의 4-5교대제

근무방식과 비교해보면 40-50여 년의 격차를 보이고 있다.¹⁰⁸⁾ 필자가 이미 소개한 독일, 스위스 경찰뿐만 아니라 일본, 미국, 영국경찰의¹⁰⁹⁾ 경우, “주당 40시간, 4-5교대제 근무방식”을 채택한 지가 오래되었다. 최근 한국에서 “주 5일제 근무방식” 도입이 논의 중에 있는 바, 향후 경찰 근무여건에도 이것이 반영되어야 할 것이다.

1991년 4월부터 시범 운영하였던 『대단위(광역)파출소제』와 1999년 4월부터 시범적으로 운영한 바 있는 선진국형 순찰조직인 『경찰서 集中순찰제』 등은 순찰빈도, 순찰거리, 비용·효과, 근무여건개선, 부패소지 감소 측면에서 상당한 성과가 있었지만 부정적 요소들이 중점 부각되면서 시행도중 중단되었다. 한국 경찰은 여러 차례 파출소제도를 개선하기 위하여 노력해왔다. 실험 결과에 대한 장·단점이 충분히 논의되지 못한 채, 지역주민들과 지방자치단체의 반대여론, 경찰내부의 반발 및 정책결정자의 성향에 따라 좋은 결실을 맺지 못한 채 번번이 중단되었던 선례를 갖고 있다.

0) 이웃한 일본 경찰의 경우, 근대경찰제도의 효시인 東京 『警視廳』이 창설된 1874년 당시에 이미 외근활동에 중점을 두어 3부 2교대제를 채택, 운영하였다고 한다. 뿐만 아니라 1992년 5월부터 국가공무원에 대하여 주당 40시간 근무제가 도입됨으로써, 순찰근무자의 교대방식에 새로운 변화가 -4교대제-초래되었다.

0) 영국의 경찰은 1989년 3월, Portsmouth Central Sub-Division of Hampshire Constabulary에서 일반적으로 “Ottawa Shift System”으로 알려진 “Ottawa compressed working week system(오타와 교대근무시스템)”을 도입하기 시작했다. 캐나다의 Ottawa라는 도시에서 처음 채용된 근무시스템이다. 同근무시스템의 도입으로 전통적인 4교대 24시간 근무방식(非番, 아침, 오후, 야간근무)에서 탈피하여 5개의 근무교대조가 35일(5주간)을 주기로 한 근무패턴으로 바뀌었다. Ottawa 시스템의 도입 후 5교대제로 정착되고 있다.

최근 근무여건 개선에 따른 치안공백을 해결하고 치안활동의 효율성을 제고하기 위하여 시도하고 있는 「중심파출소제」 역시 이러한 전철을 다시 되풀이 하지 않을까 염려스럽다. 지속적으로 범죄가 증가하는 가운데, 치안수요에 부응한 적실한 경찰력 증원이 어려운 상황에 직면하고 있는 현실점에서 경찰청이 추진하고 있는 「중심파출소제도」는 훌륭한 代案이 아닐 수 없다. 예산 증액이나 인력증강이 보장되지 않는 한, 경찰의 이러한 자구적 노력은 높이 평가해야 할 것이다.

미국, 독일, 영국, 스위스 등에서는 「地區경찰서」를 설치, 24시간 순찰근무를 수행하고 있다. 특히 독일, 스위스 경찰은 일본과 마찬가지로 파출소제도를 유지하고 있는 대표적인 국가들이다. 이들 나라의 파출소들은 모두 晝間근무체제로 운영되고 있다. 최근 논의 중인 한국의 「중심파출소제」와 관련, 독일의 [지구경찰서 ↔ 파출소], 스위스 바젤주 경찰의 [(미니)파출소 ↔ 지구경

찰서] 간에 이루어지는 유기적인 근무체계는 한국경찰에게 많은 시사점을 주고 있다. 한국의 경우, 「중심파출소제」에 대한 반대 여론 때문에 논의자체를 포기할 것이 아니라 대안을 모색하는 것이 바람직하다:

예를 들면 치안수요가 적은 「미니파출소」의 경우, 굳이 3교대제 근무방식을 고수할 것이 아니라 스위스나 독일처럼 晝間근무체제로 「分所」¹¹⁰⁾ 혹은 「보조파출소」 개념으로 유지하고, 필요하다면 주간근무 중이라도 일시 폐쇄하는 등의 유연한 근무패턴을 고려할 수 있다.¹¹¹⁾ 경찰관서를 24시간 개방하고 근무한다는 고정관념에서 탈피할 필요가 있다. 또한 경찰력 집중이 필요한 야간 혹은 특별한 경우에는 「중심파출소」를 거점으로 24시간 순찰근무를 수행하는 것도 대안이 될 수 있다.

향후 「지구경찰서」, 「한국형 대단위(광역)파출소」 혹은 「파출소 치안서비스센터化 및 경찰서 집중순찰제」 그리고 최근 논의 중인 「중심파출소제」 등을 심층 분석·평가

0) 2001년 12월 현재, 한국경찰은 적은 인력을 효율적으로 활용하기 위하여 치안수요가 비교적 적은 농어촌 및 島嶼지역에서 별도의 파출소를 운영하지 않고 초소(관할파출소에서 매일 경찰관을 파견하여 순찰거점으로 운영)와 분소(경찰관 1명이 가족과 함께 거주하면서 지역치안 담당하는 職住一體型)를 운영하고 있다. 同誌 경찰청, 「경찰백서 2002」(서울: 경찰청, 2002), p. 3 이하.

0) 독일이나 스위스의 일부 파출소처럼 주민신고접수 체제(인터폰설치)를 확립하고, 미니파출소는 가급적 주민들의 접근성을 고려하여 설치, 중심파출소나 경찰서에서 신속한 출동시스템을 구축한다면, 많은 우려를 불식시킬 수 있을 것이다.

0) 과거 시범운영 평가과정에서 보여진 바와 같이, 과학적 검증보다는 주관적 요소에 의하여 시행여부가 결정되었던 점을 감안하면, 금번의 「중심파출소제도」에서는 보다 더 신중한 검증이 필요하다.

하여¹¹²⁾ 효율적인 한국형 순찰조직 모형을 강구할 필요가 있다.

VI. 방법순찰근무 효과성 강화방안

1. 서 설

경찰활동의 중추인 범죄예방 순찰(Backbone of the Policing)은 바로 지역 거점 치안조직인 파출소를 중심으로 24시간 근무방식하에 이루어진다. 범죄예방을 위한 순찰근무의 효과성 강화는 경찰활동의 최대 관심사이다. 선진 각국 경찰은 內勤근무(paper or administrative work)의 비중을 줄이고,¹¹³⁾ 現場활동(field work) 중심의 外勤활동을 강화하고 있다. 또한 순찰근무 전문성을 강화하기 위한 갖가지 노력을 강구하고 있다. 순찰업무의 專門性을 높이고 개별경찰관들이 관내 사정에 정통하기 위해서는 무엇보다도 동일한 파출소에서 장기간 근무하고, 범죄예방 전문화 교육을 이수해야 한다. 한정된 경찰력을 효율적으로

로 운용하기 위해서는 치안수요에 따라 적재 적소에 그리고 適時에 배치해야 하며,¹¹⁴⁾ 기본근무 수행에 장애가 될 수 있는 기타 지원업무는 가급적 축소하여야 한다. 순찰조직도 치안환경의 추세에 맞게 再조정하면서, 교대제근무의 부작용을 최소화해야 한다. 본항에서는 순찰근무 효과성을 높이기 위하여, 근무환경에 대한 제반 문제점을 지적하고, 이에 대한 개선방향을 제시하고자 한다.

2. 교대제 근무 부작용에 대한 인식전환

1) 교대제 근무의 부작용-실증 사례

교대제 근무의 영향 때문에 夜間근무자들이 일상적으로 집중력 감퇴, 만성적 피로감과 그리고 저하된 반사작용을 심리적, 육체적으로 광범위하게 느낀다는 것을 Merseyside Shift Review Team이 밝혀냈다. Leeds 대학교의 “교대근무 및 안전연구팀”의 전문가인 Dr. Lawrence Smith와 Review Team은 夜間근무 수행이야말로 “unhealthy and undesirable”하다고 결론지었다. 야간교대

0) 치안수요를 감안한 합리적인 파출소 근무방식 지정과 경찰력배치의 중요성이 경찰실무자의 입장에서도 강하게 제기되고 있는 실정이다. 同旨 한기욱, “순파출소 3부제 시행관련 파출소 운영실태와 개선방안” 『제2기 경찰고위정책과정』(용인: 경찰대학교, 2000), p. 518 이하.

0) Police Review, “The effects of shiftwork” 26. June. 1998, S. 23. 不 연속적 동작, 추론과 연산작용에 활용되는 것과 같은 高인식 기능들의 약화, 직무수행을 위한 많은 시간의 소모, 화를 잘 낼 정도의 민감성 그리고 낮은 土氣와 직무만족도를 포함하여 다양한 심리학적 부작용들이 야기된다.

근무자들은 만성적 피로와 수면장애를 초래할 정도의 민감성 그리고 집중력 저하로 고통받을 뿐만 아니라 높은 缺勤率, 약물과 알콜중독 가능성 그리고 對人관계와 이혼문제에 있어서 다른 일반 노동자들보다 심각하다고 한다. 민첩성 감소와 저하된 반사작용, 두통, 장염, 근육통, 약물과민성 그리고 잠재적인 문제출현을 포함하여, 또 다른 생리학적인 영향이 언급되고 있다.¹¹⁵⁾ 24시간 交代制 근무가 피할 수 없는 순찰경찰 직무의 한 단면이지만, 향상된 생산성, 낮은 사고율 그리고 건강과 안전문제라는 관점에서 근무여건이 고려되어야 한다. 뿐만 아니라 한국경찰의 경우도 이와 비슷한 경향을 보이고 있는 바, 전체 공무원 정원 對比 사망률이 0.196%인 데 비하여 경찰공무원의 경우는 0.234%였다. 또한 전체 공무원 퇴직자수 對比 사망률은 4.9%인데 비하여 경찰공무원의 경우는 7.5%에 달한다. 이러한 경찰공무원의 높은 사망률은 다른 공무원에 비하여 경찰 직무위험도가 상대적으로 높다는 것을 의미한다.¹¹⁶⁾

한편, 독일 수면(睡眠)의학협회 통계에 의하면, 교대근무자의 80%는 수면장애에 시달리고 있으며 일반 근무자의 경우 신경장애를 나타내는 비율이 25%인 반면 교대근무자는 60~70%에 달한다고 밝힌 바 있다.¹¹⁷⁾ 교대근무의 피해는 신경증상에 그치는 것이 아니라 장기(臟器) 이상을 가져와 위궤양, 고혈압, 심근경색 등을 흔히 유발하며 이런 질병으로 인해 결국 수명도 짧아진다고 한다. 야근(夜勤)은 필연적으로 건강에 심각한 장애를 초래한다고 경고했다. 따라서 24시간 교대제 방식하에서 근무하고 있는 순찰경찰의 직무환경이 얼마나 많은 신체적 혹은 물리적 부작용을 야기할 수 있는 지 예견가능하기 때문에, 순찰경찰관의 직무환경과 근무여건 개선에 만전을 기해야 할 것이다.

2) 4교대제 내지 5교대제 도입

외근순찰경찰관들은 내근자들보다 훨씬 더 많은 위험에 노출되어 있다. 뿐만 아니라 순찰근무의 특성상 24시간 옥외에서 근

0) 이상안, 『신경찰행정학』 (서울: 대명출판사, 2001), p. 553.

0) 국민일보 1999년 12월 2일자.

0) 김상희/강대형/이태원, 1991, p. 123 이하. 대다수 외근 경찰관(86.7%)들이 파출소근무가 인기가 없다고 평가하면서, 그 이유로 업무과중, 업무의 전문성결여, 정상적인 가정생활영위 불가, 승진에 있어 불리함 등을 꼽고 있다. 외근 경찰관들에게 있어서 수사, 정보·보안, 경비분야(47.3%)가 가장 선호되고 있는 부서로 나타났다; 뿐만 아니라 임용된지 1년 미만 순경급경찰관들과 신규 임용예정인 교육생들의 경우도 수사, 정보·보안부서를 희망하는 경우가 약 56%(n=598)에 달했다. 同擘 허만형, 『신임순경 실태 및 의식에 관한 연구』 (용인: 치안연구소, 1999), p. 32 이하.

무하는 경우가 많기 때문에 심리적, 신체적, 사회적 不調和 문제들이 더 많이 발생한다. 이런 사유 등으로 한국 경찰내에서는 파출소근무를 기피하는 경향이 뚜렷하다.¹¹⁸⁾ 경찰 본연의 임무가 범죄예방(Gefahrenabwehr)이라고 하지만, 현실은 이와는 동떨어져 있다. 경찰개혁의 성과가 정착, 국민들의 신뢰를 받기 위해서는 순찰 경찰관의 근무여건이 향상되어야 할 것이다. 국립경찰 창설이래 약 50년 만에 3교대제 근무방식이 전국적으로 확대, 정착되었다. 그러나 歐美 선진국이나 이웃한 일본의 경우만 보더라도 이미 수 십 년 전부터 4-5교대제가 전면적으로 시행되고 있다.¹¹⁹⁾ 근무여건 개선은 경찰관의 “삶의 질” 문제뿐만 아니라, 경찰에 대한 신뢰문제와도 연관이 있다. 이러한 측면을 고려하여 한국 경찰도 향후 「4교대제 혹은 5교대제 근무」 수준으로 개선되어야 하며, 이에 대한 준비가 필요하다.

3. 다양한 순찰전략 활용

외근순찰 경찰관들은 근무지정에 따라 자동차순찰, 도보순찰, 소내 및 대기근무,諸 조사 업무 등을 일정시간 교대하면서 반복

적으로 수행한다. 순찰근무는 지정된 순찰 코스에 따라 도보 혹은 자동차로 관내를 규칙적으로 순회하면서 이루어진다. 순찰근무 중 112긴급전화 신고나 무선지령이 하달되면 현장으로 출동했다가 사건처리가 종료되면 다시 순찰근무로 복귀한다. 同방식은 전통적, 예방적 혹은 임의적 순찰(preventive, routine or random patrol)방식에 해당하는 바, 한국경찰은 이같은 전통적 순찰방식에 익숙해져 있다. 빈발하는 지역에 대해서는 적극적으로 개입하여 “범인체포 가능성”을 높임으로써 예방적 효과를 거둘 수 있는 巡察戰略을 구사할 필요가 있다. 예를 들면, 飽和순찰(Saturation Patrol), 私服순찰, 변장 및 誘引순찰(Decoy Operations), 지정된 순찰(directed Patrol), 잠복순찰(Covert Surveillance), 특정지역/대상 감시순찰(Stake-Out), 高가시성 혹은 低가시성 순찰전략, 순찰력 분산(Split Force), Team Policing 등의 전략을 적극 활용하고, 자전거 순찰을 지역사정에 따라 도입, 이를 통상적인 순찰수단으로 채택할 필요가 있다.¹²⁰⁾

0) 임준태, 『범죄예방론』(서울: 좋은 세상, 2001), p. 157 이하. 24시간 교대제 근무가 지니는 갖가지 애로사항을 극복하기 위하여 영국, 스위스, 독일, 일본, 미국경찰에서는 4-5교대제(shift system) 근무방식을 도입, 주당 평균 40시간 정도의 근무를 하고 있다.

0) 순찰전략에 관한 상세한 내용은 필자의 『범죄예방론』(서울: 좋은세상, 2001)을 참조할 것.

4. 도보순찰과 지역사회 경찰활동 강화

대부분의 범죄는 그 지역에 거주하는 범죄자들에 의해서 저질러지고 있는 바, 지역사회의 범죄와 無秩序문제를 경찰력만으로 해결하기에는 역부족이다. 지역주민들이 참여하는 자율방범대 활동은 “치안서비스 공동생산(Coproduction)” 개념 차원에서 강조되고 있다. 경찰정책 결정과정에 지역대표가 참여하는 것은 경찰활동의 민주성 확보 차원에서 바람직하다. 경찰활동에 대한 평가는 지역주민들이 느끼는 주관적 안전감과 시민들의 범죄신고 행태에도 직접적 영향을 미치고 있다.¹²¹⁾ 자동차 순찰근무 확대 (isolation from citizen) 가능성이 있

음에도 불구하고, 순찰근무 패턴은 도보순찰보다는 대체로 자동차순찰 위주로 실시되고 있다.¹²²⁾ 지역사회 경찰활동(community policing)의 강조와 더불어, 경찰과 시민간의 친밀한 관계형성을 위한 도보순찰근무의 확대가 요청되고 있다. 한국의 경우, 규칙적인 근무지정을 통하여 도보순찰 근무비율이 선진국 경찰보다 높은 것이 사실이지만, 내실 있는 지역사회 경찰활동을 위해서 도보순찰을 더욱 강화할 필요가 있다.¹²³⁾

5. 범죄예방 직무전문성 강화

1) 직무교육강화

범죄예방직무에 대한 전문성 확보, 자율적이고 창의적인 근무행태를 유도하기 위해서는 순찰경찰관들에 대한 직무교육-범죄

0) 도보순찰의 강화는 시민들의 경찰에 대한 평가에 긍정적이며, 시민과 경찰간의 유대강화에 기여하고, 범죄신고율, 주관적 안전감(범죄에 대한 공포 등)개선, 지역사회로부터 각종 정보수집 뿐만 아니라 경찰관의 직무만족도 향상에도 기여하는 것으로 평가된다. 비용측면에서도 자동차순찰보다 효과적(effective)이라고 한다. 同旨 Trojanowicz, Robert, An Evaluation of The Neighborhood Foot Patrol Program in Flint, 1982, S. 65 f.

0) 경찰대학, 『분임토의 결과 합동세미나』 (용인: 경찰대학, 2000), p. 7.

0) 도보순찰의 강화는 주민과의 경찰간의 긴밀한 접촉기회 확대를 통한 지지 획득과 시민들에게 주관적 안전감 제공이라는 측면에서 한국의 경찰일선에서도 특히 강조되고 있다. 同旨 한기옥, 2000, p. 527.

0) 1991년 자료에 의하면, 現파출소에 근무한 기간은 평균 7.8개월 정도였으며, 1995년 자료에 의하면, 약 12.6개월이었다.

0) Lim, 1999, S. 208 u. 254. 독일 경찰의 경우, 순찰과 근무자는 평균6.4-8.2년, 파출소의 경우는7.5년-12.9년에 달할 정도로 한 부서에 장기간 근무하는 것으로 나타났다. 한편 스위스경찰의 경우, 평균 6년-7년 정도 한 곳의 파출소나 지구경찰서에서 근무하는 것으로 나타났다. 스위스 바젤경찰청 산하의 August 파출소장의 경우, 31년 경찰경력 중 20년간 한 곳의 파출소장으로 근무다가 퇴직한 사례도 있었다.

0) Lim, 1999, S. 235. 강남경찰서의 경우, 1976.1.20-1998년 5월까지 18명의 경찰서장이 근무하였는 바, 평균재직 기간은 약 14개월이었다. 한편 방배경찰서의 경우, 1991년 11.1-1998년 5월까지 6명의 경찰서장이

학, 형사정책, 사회학, 심리학, 지역사회관계 분야-을 강화해야 한다.

2) 短期인사관행 개선

순찰직무의 전문성을 떨어뜨리는 원인 중의 하나는 근무배치 순환주기가 너무 짧다는 점이다. 파출소 근무자의 인사이동 주기가 평균 1년이 채 안 된다.¹²⁴⁾ 이는 독일, 스위스경찰의 사례와 비교해보면 매우 짧다는 것을 알 수 있다.¹²⁵⁾ 심지어 일선 경찰서장의 임기조차도 평균 1년 전후밖에 되지 않는 실정이다.¹²⁶⁾ 7급 이하 일반직 공무원의 경우, 한 부서에서 근무하는 기간이 평균 2년 정도인 바, 파출소 경찰관도 최소한 이 정도의 기간은 보장되어야 할 것이다. 순찰경찰관이 범죄빈발장소, 시간대, 치안상의 특성 파악 등 관내사정에 정통하기

위해서는 적어도 고질적인 短期인사 관행만이라도 개선되어야 한다. 뿐만 아니라 경찰관서장의 경우도 직무 전문성과 지속성을 유지하기 위해서는 任期制 도입 혹은 최소한 2년 정도 근무할 수 있도록 제도화해야 한다.

3) 외근경찰 직무의 과도한 다양성 억제

외근경찰관이 수행하는 근무의 종류는 크게 基本근무, 특수근무 및 병행근무로 나뉘어진다.¹²⁷⁾ 한 연구에 의하면, 파출소에서 1주일 동안 수행한 각종업무가 174종에 달했을 정도로 다양했다고 한다.¹²⁸⁾ 직무의 과도한 다양성은 오히려 전문성을 훼손할 수 있다. 과거에 시행되었던 제도나 업무라도 현재 有名無實化 되었다면, 각종 지시·지침을 再정비하고,¹²⁹⁾ 활용되지 않는 書式이

재직하였는 바, 평균 15개월간 근무하였다. 한편, 독일경찰의 경우, 경찰서장은 통상 40대 후반 내지는 50대 초반에 임명되며, 한 지역의 경찰서장으로 약 10년간 재직다가 퇴직한다.

- 0) 외근경찰관근무규칙(경찰청 훈령 제 288호) §7. 기본근무는 통상적으로 행하는 외근근무로서 소내 및 대기근무, 순찰, 방법단속근무이다. 특수근무는 통상적으로 근무를 예정할 수 없거나 필요시 행하는 근무로서, 교통정리, 사고처리 및 수사, 경비 및 입초 등이다. 병행근무는 기본근무 또는 특수근무시에 행하여야 할 근무를 말하며, 방범심방, 제조사, 출입조사, 우범자 관찰보호, 보호 및 수배, 지도홍보, 첩보수집, 경찰사법단속, 불심검문 등이다.
- 0) 서재근/최평길/오세철/이진주, “한국경찰의 업무량 분석과 적정치 산출모델” 『서재근박사정년기념 공안행정학논집』 (서울: 진명문화사, 1995), 57면 이하. 同연구는 1977년 9월부터 전국의 6개 경찰관서를 대상으로 한 것이었다.
- 0) 경찰관들 사이에 오랫동안 속담처럼 유행하는 말이 있는데, “6.25사변 때 발령된 비상이 아직도 풀리지 않았다”는 것이다. 과거 수많은 내무부장관, 경찰지휘관들 재직시 만들어 놓은 제도가 始期는 있지만 終期가 없는 것이 무수하다. 따라서 새로운 지휘관이 등장하면, 그 이전에 이루어졌던 제도는 당연히 없어지는 것으로 이해하는 경우가 많다. 경찰행정이 제도로서 정착되기보다는 관리자의 성향에 따라 수시로 바뀌는 것이 비일비재한 실정이다.
- 0) 특히 스위스의 베른주 경찰의 경우, 순찰경찰관들의 근무시간 중 內勤업무만을 수행할 수 있도록 8시간 정도의 별도 근무지정을 하기도 한다.
- 0) 한국생산성본부, 「치안실태조사와 대책」. 서울, 1991, p. 179면.

나 문서는 가급적 없애거나 간소화해야 한다. 특히 순찰근무의 효과성을 저해하는 또 다른 요소 중의 하나는 행정적 혹은 서류작성업무(paper work)에 많은 시간을 할애하고 있다는 점이다. 선진 각국의 경찰들은 이러한 서류업무를 줄이려고 노력하고 있다.¹³⁰⁾ 한국의 실태조사에 의하면, 파출소에는 月평균 300여건의 문서를 접수·보고·발송하는 바, 이들 중 70%가 경찰관서에 관한 것이라고 한다.¹³¹⁾ 대다수 파출소 경찰관들(97%, n=540) 역시 “하달 혹은 보고 문서량이 많다”고 호소하고 있다.¹³²⁾ 파출소단위에서 발생하는 이러한 “繁文縟禮 (Red-Tape)”적 상황은 시급히 개선되어야 한다.¹³³⁾

6. 치안수요에 부응한 순찰경찰력 배치

경찰활동의 초점은 대체로 범죄문제를 해결하는데 맞추어져 있다. 그런데 경찰순찰부서는 주·야간, 요일별 치안수요에 맞추기보다는 24시간 근무체제를 유지하면서, 동일한 경찰력을¹³⁴⁾ 투입하고 있다. 따라서晝·夜間 치안수요를 적실하게 반영한 경찰력 배치모델이 강구되어야 한다. 즉, 24시간 동일한 경찰력을 투입하는 현재의 배치모델에서 영국이나 미국경찰처럼 치안수요(요일별,¹³⁵⁾ 시간대별 치안수요)에 따라 경찰력을 차별적으로 투입하거나, 교대 시간이 2-4시간 정도 중첩되게 배치하는 방안이 고려될 수 있다.¹³⁶⁾ 치안수요가 집중되는 야간 및 심야시간대와 비교적 조용한 새벽 및 오전시간대에 동일한 경찰력을 배치하는 것은 다소 非합리적이다. 개선된 경찰력 배치모델(案, 그림 10)을 제시하면 다음과 같다. 예를 들면 24명이 3교대제(각 8명씩)

0) 정승호, “경찰의 범죄예방활동에 관한 연구-파출소 단위 방법활동을 중심으로-”. 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 1995, 114면에 의하면, 조사대상자 중 78.1%의 경찰관들이 “파출소에 하달 또는 보고문서량이 너무 많다”고 응답하였으며, “약간 많다”는 18.9%정도 었다.

0) 백형조, 2000, p. 409.

0) 이은국/정철현, “우리 나라 경찰공무원 인력규모의 적정화에 관한 연구” 『치안논총』 제13집 (용인: 치안연구소, 1997), p. 37. 우리나라 경찰관서의 인력규모는 관할지역 유동인구, 總범죄발생건수, 교통사고건수, 留置人數에 의해 가장 잘 설명된다. 즉 경찰서 관할지역의 유동인구가 1,000명 늘어나면 경찰관 1명이 더 필요하고, 범죄발생이 30건 늘어나면 1명 증원이 요구되며, 교통사고 50건, 유치인수 60명이 늘어나는데 따라 경찰관 1명이 증원되어야 하는 바, 이러한 결과는 回歸分析에 의해 얻어진 결론이다.

0) 영국에서 도입, 활용하고 있는 Ottawa 교대근무시스템에서는 목, 금, 토요일의 경우 근무교대시간을 달리하고 있으며, West Yorkshire Police의 경우도 이와 비슷하게 교대시간을 다양화하고 있다.

0) 미국의 변형교대근무제나 휴스턴경찰청의 중첩된 교대근무제를 예로 들 수 있다. 상세한 내용은 필자의 『범죄예방론』 (서울: 좋은 세상, 2001)을 참조할 것.

로 근무하는 경우,

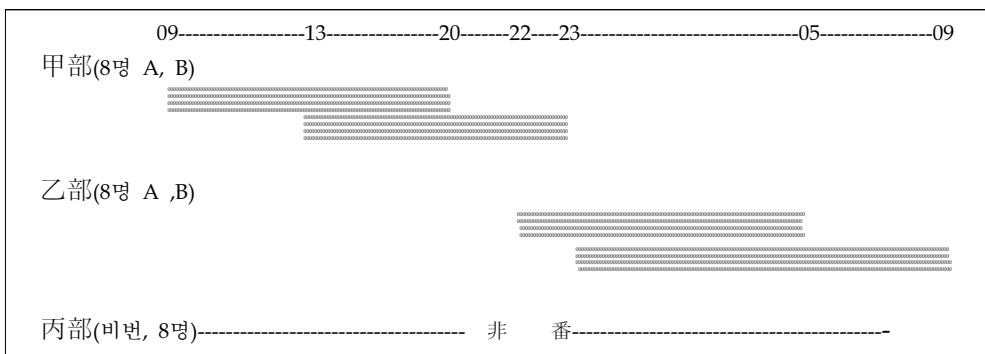
- 갑부 A조: 09:00-20:00, B조: 13:00-23:00
- 을부 A조: 20:00-05:00, B조: 22:00-09:00
- 병부: A조 및 B조 非番의 형태로 배치할 수 있다.

各근무조를 세분하여 치안수요에 따라 차등 배치한다던가, 교대시간이 중첩되도록 배치하거나¹³⁷⁾ 혹은 교대시간의 始點을 달

리하는 방식의 경찰력 배치를 통해 효과적인 경찰활동을 도모해야 할 것이다. 同모델에 따르면, 주당 근무시간을 현재의 56시간에서 48시간으로 줄일 수 있으며, 20:00-23:00간 빈발하는 治安수요에 부응할 수 있다. 그리고 치안수요가 비교적 적은 05:00-09:00-13:00에 이르는 시간대에 경찰력을 탄력적으로 운용할 수 있다는 장점이 있다.

2000년 경찰통계에 등재된(registered) 주요범죄(살인, 강도, 강간, 방화, 폭력 등 348,150건과¹³⁸⁾)의 발생시간대별 분석에

[그림 10] 치안수요를 감안한 한국의 개선된 3교대 근무모델(案)



- 0) 미국 경찰의 경우, 치안수요에 따라 경찰력을 중첩되게 혹은 달리 배치하는 등의 개선방안이 제시되고 있다. 同旨 Stone/DeLuca, Police Administration An Introduction(Englewood Cliffs: Prentice Hall Career & Technology, 1994), S. 240 f. 예를 들면, 동일한 8시간마다 8명-8명-9명씩 배치하는 것이 아니라 8명은 주간, 14명은 야간, 3명은 심야 근무에 배치하는 방식이 가능하다. 야간근무 인원을 세분하여 취약시간대에 중첩될 수 있도록 배치하는 것도 가능하다.
- 0) 살인 941건, 강도 5,461건, 강간 6,855건, 방화 1,263건, 폭력 333,630건이다.
- 0) 경찰청, 『통계연보 2000』 (서울: 경찰청, 2001), p. 208 이하.
- 0) 한편, 절도의 경우 이러한 경향과는 다르게 12:00-20:00에 29%, 20:00-04:00에 29.0% 정도 각각 발생하는 것으로 나타났다. 同旨 경찰청, 『경찰통계연보 2000』, p. 210 이하.

따르면,¹³⁹⁾ 야간(20:00-04:00)에는 46.0% (강도는 48%, 강간은 41%), 새벽-오전(04:00-12:00)에는 13.0%, 오후(12:00-20:00)에 20.0%정도 발생하는 것으로 나타났다.¹⁴⁰⁾晝間보다 夜間의 범죄발생율이 훨씬 더 많이 발생하고 있음을 알 수 있다. 국민들의 생활반경의 확대로 심야시간대에도 유동인구가 증가하면서, “범죄위험에 대한 노출기회” 및 야간 범죄발생이 증가하고 있다. 따라서 야간 순찰근무가 중요하다. 한편 절도범죄의 경우, 他범죄유형들과는 달리 오후시간대(12:00-18:00)를 비롯한 주간에 발생하는 경향이 현저히 높다.晝間과 夜間의 경찰업무를 비교한 결과, 경찰관들은 야간의 업무량이 훨씬 많다고 응답하고 있는 바, 파출소의 경우 응답자 중 82.1%(n=263)가 야간에 업무가 많다고 평가하고 있다.¹⁴¹⁾

한편, 2001년도 한해 동안 발생한 총범죄(1,860,687건) 중 요일별 발생빈도에

의하면, 수요일에 가장 많이 발생하는(22.2%)것으로 나타났다.¹⁴²⁾ 현재까지 수요일에 범죄발생율이 가장 높은 원인에 대해서는 명확하게 밝혀지지 않고 있다.

전국에서 발생한 주요범죄-살인, 강·절도, 폭행, 강간 등-의 공간적 분포를 보면, 주택가 혹은 노상에서 발생한 경우는 약 52.4% 정도였다.¹⁴³⁾ 단독주택지의 대부분이 범죄에 노출되어 있으며, 주요 범죄들이 주택가와 인근노상에서 가장 많이 발생하고 있는 바,¹⁴⁴⁾ 특히 이러한 장소에 대하여 순찰활동이 강화되어야 한다. 또한 시민들은 경찰의 예방순찰활동이 가장 필요한 장소에 대해서 학교주변(29.7%), 주택가(29.4%), 유흥가(26.9%), 공원(12.8%)순으로 응답하고 있는 바,¹⁴⁵⁾ 학교주변, 주택가, 유흥가 등에 대한 순찰 활동을 강화해야 한다.

일반시민들이 각종 사건·사고 및 서비스 요청을 위해 112 긴급전화를 이용하는 빈도는 치안수요 판단에 중요한 지표가 된다.

- 0) 유규창/남궁 구, “경찰의 야간대응력 강화 방안에 관한 연구”, 『치안논총 제15집』, 용인: 치안연구소, 1999, p. 59.
- 0) 경찰청, 『경찰백서 2002』 (서울: 경찰청, 2002), p. 72. 일요일에는 9.1%로 가장 적은 비율을 차지했다.
- 0) 한국형사정책연구원, 『범죄발생의 추세분석』, 1994, p. 111. 同자료는 1991년도 발생 통계자료를 분석한 것이다.
- 0) 박강철, 『주택지에서 범죄발생공간의 유형과 개선방안에 관한 연구』 (서울: 형사정책연구원, 1995), p. 49.
- 0) 한국갤럽조사연구소, 『치안의식조사보고서』 (서울: 1993), p. 16. 同보고서는 1993년 4월1일부터 한국갤럽조사연구소가 전국의 20세 이상 성인 남·녀 1,500여명을 상대로 실시한 『치안의식조사』 결과이다.
- 0) 시민들의 112 긴급전화를 접수하고, 출동한 경찰관이 현장에서 5대 사범을 검거하는 경우가 해마다 증가하고 있다. 2001년 경우, 무려 88.2%라는 경이적인 실적을 거양한 바 있다. 따라서 파출소외근 경찰관뿐만 아니라 전체 경찰의 입장에서 보면, 112긴급전화 처리는 매우 중요하다. 同旨, 경찰청, 『경찰백서 2002』 (서울: 경찰청, 2002), p. 16.
- 0) 경찰청, 『경찰백서 2002』 (서울: 경찰청, 2002), p. 14 이하.

따라서 범죄예방 순찰근무 뿐만 아니라 긴급전화(Call for Service)처리 업무는 파출소 경찰관의 중요한 업무가 아닐 수 없다.¹⁴⁶⁾ 신고된 112긴급전화의 1/3정도가 범죄와의 관련성이 있으므로 긴급전화신고는 경찰력 투입의 중요한 척도가 된다.¹⁴⁷⁾ 서울시경에 1999년 총신고·접수된 112신고의 시간대별 분석에 따르면, 전체의 30.5% 정도가 22:00-02:00경에 집중되고 있다.¹⁴⁸⁾ 특히 야간 시간대인 20:00-04:00경에 가장 많이(52.2%) 접수, 야간시간대에 치안수요가 많음을 알 수 있다. 한편, 112신고의 요일별 분석에 따르면, 토요일(15.7%)에 가장 많이, 월요일(12.8%)에 가장 적게 신고되고 있는 것으로 나타났다.

방범순찰 업무뿐만 아니라 각종 사건·사고(112신고, 형사사건 등)발생시 현장초동조치를 행하는 파출소근무 경찰관들의 업무량이 주간보다 야간에 훨씬 더 많다는 것은 확인되었다. 이제 한국 경찰은 치안수요

를 감안, 근무시간대별·요일별·장소별 치안수요를 감안하여 경찰력을 적절하게 배치할 필요가 있다.

7. 순찰경찰력의 강화

2001년 12월31일 현재, 경찰관서에 근무하는 직원은 146,711명이며, 이중 정규경찰관은 90,819명(61.9%), 전·의경 50,609명(34.5%), 일반직 등 5,283명(3.6%)이다.¹⁴⁹⁾ 파출소근무 경찰관 비율은 약 43.1%(39,148명)정도이다. 경찰밀도(Polizei-dichte)는 1: 526명이다.¹⁵⁰⁾ 한국 경찰이 情報·保安, 警備 등 특수한 임무를 수행하지만, 선진 각국- 독일, 스위스, 미국, 영국, 캐나다, 오스트레일리아-경찰에 비해 순찰경찰관 비율이 현저히 낮은 수준이다(표 11,12 참조).

대부분의 경찰관서에서 순찰부서는 조직적으로 가장 규모가 큰 부서를 형성하고 있

0) 서울지방경찰청, “'99. '112' 운영상황분석('99.1.1-12.31)”, 공문서 참조. 1년 동안 총 1,141,355건이 신고되었다.
 0) 경찰청, 『경찰백서 2002』 (서울: 경찰청, 2002), p. 302.
 0) 1990년 이래 매년 경찰밀도는 높아지고 있는 바, 인구증가율에 비하여 경찰력이 충분히 증원되지 못하고 있다.
 0) Reiner, Robert, “Policing and the Police”, in: The Oxford Handbook of Criminology, ed., by Maguire/Morgan/Robert, 1997, S. 1011.
 0) Roberg/Kuykendall, Police and Society, 1993, S. 308; Bouza, Police Administration: Organization and Performance, 1978, S. 1.
 0) Bayley, David H., Police for the Future (Oxford: Oxford University Press, 1996), S. 16에서 제시하고 있는 자료는 同人이 1987-1990년간 호주, 영국, 캐나다, 일본 그리고 미국의 경찰관서 28개소를 표본 추출하여 연구한 결과이다. 특히 일본의 경우는 『경찰청』의 자료를 인용하였다고 함; 저자가 연구할 당시 각국별 경찰밀도는 1990년 미국 1:393, 호주 1: 414, 영국 1:406, 캐나다 1:474, 일본은 1: 552였다.

다.¹⁵¹⁾ 미국의 경우, 경찰관의 50%이상, 심지어 60내지 70%이상 순찰부서에 배치되어 있기도 한다.¹⁵²⁾ 警察學者 David Bayley의 연구에 의하면,¹⁵³⁾ 미국에 있어서 모든 경찰관의 65% 정도가 (Los Angeles: 49.7%, New York: 66.8%, Detroit: 55%, Philadelphia: 55.4%, Chicago: 65.4%, Houston: 65.9%), 캐나다의 경우 64%, 영국의 경우 56%, 호주는 54% 그리고 일본의 경우 40%의 경찰관이 각각 순찰부서에서 근무하고 있는 것으로 밝혀졌다(표 11참조). 순찰근무 부서 다음으로 경찰관들이 많이 배치되어 있는 부서는 역시 범죄수사 부서이다: 캐나다는 14%, 영국·미국은 15%, 호주는 16%

그리고 일본은 20% 정도였다.¹⁵⁴⁾

독일, 스위스, 한국 경찰관서와의 실증 비교한 결과에 의하면,¹⁵⁶⁾

• **독일** Freiburg경찰서의 경우는 1997년 6월 현재, 전체 878명의 경찰관 중 파출소와 地區경찰서 巡察課에 근무하는 경찰관 비율은 51.3%, 수사부서에는 20.3%; Offenburg경찰서의¹⁵⁷⁾ 경우 1996년 6월 현재, 방법부서에 58.2%, 수사부서에는 17.7%가 각각 근무하고 있었다.

• **스위스** Basel州 경찰청의 경우, 1998년 7월 현재, 전체 경찰관 353명 중, 파출소와 地區경찰서 순찰부서 근무자의 비율이 66.5%, 수사부서에 17%; Bern州 경찰청에는 66.5% 경찰관이 방법순찰부서에, 범

[표 11] 각국의 경찰관서별 경찰력 배치 비교(N=28)¹⁵⁵⁾

국가별 근무부서	호 주	영 국	일 본	캐나다	미 국
순찰부서	54%	56%	40%	64%	65%
범죄수사	16%	15%	20%	14%	15%
교통부서	10%	7%	17%	6%	7%
행정부서	6%	7%	11%	10%	9%
기 타	14%	15%	12%	6%	4%

0) Bayley, *op.cit.*, S. 25.

0) Bayley, *op.cit.*, S. 25 ff.의 내용을 토대로 필자가 재구성한 것임.

0) Lim, 1999, S. 83; [표 12] 참조할 것.

0) 同경찰서는 푸라이부르크 지방경찰청 소속이며, 푸라이부르크경찰서와 인접해 있다.

최수사 부서에는 15.8%가 각각 근무하고 있었다.

• 한국의 강남경찰서는 1998년 5월 현재, 파출소 근무자가 47%, 수사부서는 24%; 방배경찰서는 파출소 근무자가 49.2%, 수사부서에는 21.4% 정도 근무하고 있는 것으로 나타났는 바, 특히 수사부서 근무자 비율이 다른 諸외국과는 달리 높

자 비율이 상대적으로 낮다.

한국의 파출소 근무여건이 최근 3교대제로 개선되면서 단위시간당 순찰밀도는 약 20-30% 정도 줄어들었다.¹⁵⁸⁾ 향후 선진국 수준인 60%까지 순찰경찰의 비율을 증원하는 것이 바람직하다. 특히 미국의 뉴욕시 경찰청(NYPD)이 최근 경찰개혁과 범죄문제를 해결하기 위해서 7,000여명 정도나

[표 12] 한국, 독일, 스위스 경찰관서의 경찰관 배치 비교

경찰서 근무부서	Freiburg 경찰서 (878명)	Offenburg 경찰서 (593명)	Basel경찰청 (353명)	Bern경찰청 (1,187명)	강남경찰서 (630명)	방배경찰서 (524명)
파출소 및 순찰과	51.3%	58.2%	59.2%	66.5%	47%	49.2%
범죄수사	20.3%	17.7%	13.3%	15.8%	24%	21.4%
교통부서	11%	8.3%	17%	8.5%	7%	6.1%
행정부서	1%	0.8%	7.9%	6.7%	4.4%	4.4%
경비작전, 지원	4%	1.3%			2.2%	3.2%
범죄예방	5%	6.9%			6.5%	6%
기 타	7.4%	6.7%	2.6%	2.5%	8.7%	9.7%
기준시점	1997. 6월	1996. 6월	1998. 7월	1998.5월	1998.5월	1998.5월

은 비율을 차지하고, 방범순찰 부서의 근무 되는 대규모의 경찰력을 증원 바 있다. 이

0) 예를 들면, 2교대제하에서 18명이 근무하던 파출소에서 3교대제를 실시하게 되면, 단위시간당 근무인원은 9명에서 6명으로 감소하게 된다. 따라서 순찰가시성과 순찰밀도는 그만큼 낮아진다.

0) Bratton, "Crime is Down in New York City: Blame the Police", in: *Zero Tolerance: Policing a Free Society*, ed. by Norman, Dennis, 1998, S. 34. 1990년 David Dinkins 뉴욕시장은 시민들의 지지를 얻어 7,000여명의 경찰관 증원을 의회로부터 승인받고 신규 채용할 수 있었다. 이 신규 임용된 경찰관은 Community Policing 프로그램을 지원하기 위해 투입되었다. 교통경찰과 주택경찰(7,000여명) 역시 증가했으며, 7,300,000명의 시민들을 위해 거의 44,000여명의 경찰관과 14,500여명의 일반직 공무원이 근무중이다(2000년 8월 1일 현재).

러한 사례는 우리에게 시사하는 바가 크다.¹⁵⁹⁾

한편, 파출소의 협력치안 기능 강화책으로서 지역단위의 자율방범대 운영의 내실화 추진, 적은 비용을 투입하여 시민들을 조직화하고 경찰업무에 참여시켜 효과적인 범죄 예방 활동을 도모, 직장단위 자율방범대 운영, 범죄신고 요원제도, 準경찰력(quasi-Polizeikräfte)의 효율적 활용(아파트 경비원, 민간경비업체와 긴밀한 협조관계), 방범기기 설치 및 개발이 권장되기도 한다.¹⁶⁰⁾

V. 결 론

오늘날 한국의 파출소근무 시스템은 획기적으로 개선되었다. 수 십년 동안 유지되어 온 全日制 혹은 2교대제 근무방식이 모두 3교대제로 개선되었다. 이는 근대 경찰이라 최대의 변화이자 개선이다. 공공조직에 불과 있는 구조조정 열풍은 경찰조직에서도 예외가 아니다. 이로 인하여 경찰력 증원문제는 현실적으로 어려운 상황에 직면하게 되었다. 매년 범죄는 일정 비율이상을 증가하고 있는 바, 한정된 경찰력으로 효율적인 치안활동을 구현하기 위한 경찰의 노력이 가시화되고 있다. 다른 아닌 『중심파출소제』이다. 과거 한국 경찰은 파출소제도 개선을

위하여 여러 차례 이와 유사한 시범운영 사례들을 경험한 바 있다. 그러나 대내외적 반대여론 및 검증과정에서의 문제점 등으로 정착되지 못하고 중도에 그만 두게 되었다.

치안활동의 지역적 거점이랄 수 있는 파출소제도는 일본경찰의 영향을 받은 제도임에는 틀림없다. 그러나 同제도에 대한 시민들의 뿌리깊은 인식은 제도개혁에 중요한 변수가 되고 있다. 구미 선진국가들 중에 독일과 스위스는 『지구경찰서』와 『파출소제도』를 운영하고 있는 대표적인 나라들이다. 이들의 분권화된 경찰제도에 관한 구체적·실증적 연구결과를 소개하여 향후 한국 경찰의 제도개선에 좋은 시사점을 제공하고자 하였다. 이들 경찰에서 운용하고 있는 地區경찰서 순찰과 ↔ 중심파출소 혹은 미니(소형)파출소간의 유기적 체계, 조직, 규모, 근무방식, 근무실태 등은 한국경찰이 시도하고 있는 『중심파출소제』 시행에 관한 대안모색이 될 수 있을 것이다. 필자는 한정된 경찰력으로 파출소근무를 효율적으로 수행하기 위해서 『중심파출소제도』 도입과 같은 제도개혁이 필요하다는 입장이다.

파출소는 지역사회 경찰활동을 수행하는 중추 부서이며, 범죄예방 순찰활동이 이루어지는 거점 치안조직이다. 방범순찰 근무의 효과성을 강화하기 위해서는 개별경찰관들의 범죄예방 직무에 대한 전문성 확보 및 근무여건 개선이 병행되어야 한다. 또한 다

양한 순찰전략 활용, 도보순찰근무의 강화, 단기인사 관행 개선, 서류업무의 적정화, 순찰경찰력의 증원 그리고 치안수요에 부응한 경찰력을 투입하려는 인식의 전환이 요청된다. 최근 논의중인 파출소제도 개선과 관련, 기히 시범 운영한 바 있는 여러 제도

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 강원지방경찰청 방법과. 1999. “시범운영 성과분석 결과보고,” 1999. 10.6일자 공문서.
- 경기지방경찰청. 1999. “파출소 운영제도개선 시범운영 결과분석,” 1999.10.20일자 공문서.
- 경찰대학. 2000. 『분임토의 결과 합동세미나』. 용인: 경찰대학교.
- 경찰청. 2002. 『경찰백서 2002』. 서울: 경찰청.
- 경찰청. 2001. 『경찰통계연보 2000』. 서울: 경찰청.
- 경찰청. 2000. “파출소의 치안서비스센터화 및 경찰서 집중순찰제 시범운영 상황 분석검토,” 2000년 4월11일자 공문서.
- 경찰청. 1994. 『한국경찰사 IV』. 서울: 경찰청.
- 경찰청. 『대단위파출소 시범운영분석』. 1991년 12월 18일자 공문서.
- 경찰청. 1991. “대단위파출소 환원지시”. 1991년 12월 17일자 공문서.
- 경찰청. 1991. 『대범죄전쟁 백서』. 서울: 경찰청.
- 김상희·강대형·이태원. 1991. 『파출소단위 방법활동의 개선방안 연구』. 서울: 형사정책연구원.
- 박강철. 1995. 『주택지에서 범죄발생공간의 유형과 개선방안에 관한 연구』. 서울: 형사정책연구원.
- 백형조. 2000. “경찰개혁에 대한 분석평가와 21세기 한국경찰의 나아갈 방향” 『제12회 치안정책 학술세미나 자료집』. 용인: 치안연구소.
- 서울지방경찰청. 2000. “ ‘99. 『112』 운영상황분석(’99.1.1-12.31).” 공문서.
- 서재근. 1995. 『공안행정학논총』. 서울: 진명문화사.

들과 「중심파출소제」에 대해서 심층적으로 분석하고, 이를 토대로 효율적인 치안활동이 가능토록 「한국형 순찰조직 모형」으로 새롭게 개선할 필요가 있다.

- 서재근/최평길/오세철/이진주. 1995. “한국경찰의 업무량 분석과 적정치 산출모델” 『공안행정논총』. 서울: 진명문화사.
- 유규창·남궁 구. 1999. “경찰의 야간대응력 강화 방안에 관한 연구”, 『치안논총 제15집』. 용인: 치안연구소.
- 이관희·임준태. 1999. “독일경찰교육제도에 관한 연구” 『한국경찰학회보 제1호』.
- 이동권. “스위스경찰관서 견문기” 『치안정책연구』. 용인: 치안연구소, 1999. 12월호.
- 이상안. 2001. 『신경찰행정학』. 서울: 대명출판사.
- 이상원·최용렬. 1996. 『치안여건의 차이에 따른 방법활동체제 연구』. 용인: 치안연구소.
- 이은국·정철현. 1997. “우리 나라 경찰공무원 인력규모의 적정화에 관한 연구”, 『치안논총 제13집』, 용인: 치안연구소.
- 임준태. 2001. 『범죄예방론』. 서울: 좋은 세상.
- 임준태. 1999. 『독일경찰제도와 수사구조에 관한 연구-수사제도 연구자료집 VII-』. 용인: 치안연구소.
- 임준태. 2002. “한국경찰의 근무조건과 복지, 개선되어야 한다”. 『경찰연구』. 2002년 5월호 17-25.
- 정승호. 1995. “경찰의 범죄예방활동에 관한 연구-파출소 단위 방법활동을 중심으로-”. 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 정학주. 2000. “파출소 치안서비스센터화 및 방법순찰집중운영제도 개선의 효율화 방안”, 『제1기 경찰고위정책과정 논문집』, 용인: 경찰대학.
- 총무처. 1990. “민생치안 지원을 위한 실태조사 결과보고”. 서울: 총무처.
- 한국생산성본부. 1991. 『치안실태조사와 대책』. 서울.
- 한국형사정책연구원. 1994. 『범죄발생의 추세분석』. 서울: 형사정책연구원.
- 한기옥. 2000. “순파출소 3부제 시행관련 파출소 운영실태와 개선방안” 『제2기 경찰고위정책과정』. 용인: 경찰대학교, 479-540.
- 허만형. 1999. 『신임순경 실태 및 의식에 관한 연구』. 용인: 치안연구소.

2. 외국문헌

- Adams, David. 1998. "Clockwise". *Police Review* 26. June: 22-24.
- Bayley, David H. 1996. *Police for the Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Bouza, Anthony V. 1978. *Police Administration: Organization and Performance*. New York et al.
- Bratton, William. 1998. "Crime is Down in New York City: Blame the Police". In: *Zero Tolerance: Policing a Free Society*, ed. by DENNIS, NORMEN, IEA Health and Welfare Unit, London. 29-43.
- Götz, Volkmar. 1995. *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht*. 12. Aufl. Kantonspolizei-Bern. 1998. *Dokumentation*.
- Knemeyer, Franz-Ludwig. 1995. *Polizei- und Ordnungsrecht*. 6. Aufl.
- Lim, Joon-Tae. 1999. *Verbrechensbekämpfung durch die vorbeugenden Maßnahmen der Polizei*. Aachen: Shaker Verlag.
- Möller, Manfred, Wilhelm, Juergen. 1995. *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht*. 4. Aufl. Koeln.
- PD-Esslingen "Ist-Stärke der Polizeidirektion" Dokumentation. 1998.
- Police Review. 1998. "The effects of shiftwork". 26. June.
- Reiner, Robert. 1997. "Policing and the Police". In: *The Oxford Handbook of Criminology*, ed., by Maguire/Morgan/Robert.
- Roberg/Kuykendall. 1993. *Police and Society*. Belmont, CA:Wadsworth Publishing Co.
- Scholler/Schloer(Hrsg.). 1993. *Grundzüge des Polizei- und Ordnungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland*. 4. Aufl.
- Semerak, Arved F. *Die Polizei*. 1988.
- Stone/DeLuca. 1994. *Police Administration An Introduction*. Englewood Cliffs: Prentice Hall Career & Technology.
- Trojanowicz, Robert. 1982. *An Evaluation of The Neighborhood Foot Patrol Program in Flint, Michigan*.

BVerwG. Urteil: AZ.: BVerwG 2 C 42/99 und 1/00.

URL:<http://www.bupo.admin.ch/18200-org-d.htm> 2000.08.02.

URL:<http://www.ejpd.admin.ch/English/Portait/Aemter/ejpd.html> 2000.08.02.

URL:http://www.police.go.kr/data/police/2002/02_01_01.shtml

URL:http://www.police.go.kr/data/police/2002/06_02_02.shtml

URL:[http://srch.chosun.com/cgi-bin/www/search?did=1043637&OP=5&word
=과출소%20&name= 조신일보/사회&dtc=20020822.](http://srch.chosun.com/cgi-bin/www/search?did=1043637&OP=5&word=%20&name=%20&name=조신일보/사회&dtc=20020822)

URL:<http://www.polizei-bw.de/>

URL:<http://www.ejpd.admin.ch/English/Portait/Aemter/ejpd.html> 2000.08.02.

URL:<http://www.bupo.admin.ch/18200-org-d.htm> 2000.08.02.

URL:<http://www.ejpd.admin.ch/Deutschh/Portrait/Aemter/bap.htm>
2000.08.02.

국민일보 1999년 12월 2일자; 2000년 12월 29일자.

무등일보 2002년 8월 23일자.

조선일보 2002년 8월 9일자; 2002년 8월 10일자; 2002년 8월 11일자; 2002년 8월 12
일자; 2002년 8월 13일자; 2002년 8월 22일자.

중앙일보 2002년 8월 21일자 6면.