

對犯罪活動 強化를 위한 警察組織構造 改革方案

洪 性 三*

〈目 次〉

- | | |
|----------------------------|--------------------|
| I. 問題의 提起 | IV. 파출소의 임무수행 실태분석 |
| II. 범죄에 대한 警察組織의
機能 | V. 大單位 派出所 實驗結果 |
| III. 경찰서와 파출소의 기능과
實態分析 | VI. 조직개편방안 |
| | VII. 結論 |

I. 問題의 提起

1. 서론

범죄와의 전쟁과 범죄소탕 180일 작전을 실행하면서도 범죄에 대한 공포와 피해의식은 줄지 않고 있다. 이것은 물론 범죄가 크게 감소하고 있지 않다는 사실때문이기도 하지만 범죄에 대한 뚜렷한 統制의 戰略을 세워두지 못한데도 원인이 있다고 할 수 있다.

어떤 국가이든 범죄로부터 사회를 보호하고 피해를 줄이며 범죄자를 사회로 환원하는 법적 제도적인 장치를 가지고 있다. 그러한 제도적 장치는 공식적이거나 비공식적인 통제수단을 범죄자에 대하여 행사하는 권한을 가지고

*警察大學 敎官

있다. 警察과 檢察, 法院, 矯導所, 기타 社會保護施設과 민간의 再活機關 등 공식적인 통제와 가정이나 사회에서의 비공식적이고 일상적인 범죄에 대한 통제가 함께 사회의 범죄에 대한 규제기능을 수행하고 있는 것이다.

경찰은 공식적인 통제기관의 하나로써 犯罪豫防과 범죄에 대한 事後統制의 두 가지 기능을 직접 수행한다. 물론 다른 공식적인 통제기관들도 범죄에 대한 예방기능이 있지만 이들은 이미 발생한 범죄에 대한 재발의 방지에 초점이 있고 형벌을 통한 범죄의 一般豫防效果는 간접적인 것이다.

이러한 기능을 수행하는 한국의 경찰은 최근들어 범죄에 대한 전쟁을 2년간이나 실시하였고 현재는 범죄소탕 180일 작전을 연장하여 수행하고 있다. 하지만 경찰의 범죄통제기능에 대한 국민의 평가는 상당히 신뢰도가 떨어져 있는 상태이다. 이렇게 신뢰도가 하락한 이유는 경찰이 정치적으로 정당성이 부족한 정부와 밀접하게 인식되고 시국치안에 치중하여 민생치안을 소홀히 한 과거시대의 영향이 크다.¹⁾

그러나 이제 문민정부가 들어서면서 정권의 정통성이 국민으로부터 인정되고 있기 때문에 과거와 같은 경찰의 정치적 민감성 논쟁은 약해질 것이다. 한편으로 경찰의 범죄예방과 통제에 대한 실질적인 효과와 조직의 효율성에 대한 요구가 커질 것이다. 그러한 요구는 이미 나타나고 있으며 정부의 예산절약과 작은 정부로의 정책지향, 그리고 지방화시대에 따라서 경찰의 범죄예방과 통제에 대한 효율성문제는 지방의회나 국회에서 감사와 토론의 대상이 될 것이다.

이제까지 경찰의 문제에 대한 여론이나 토론은 주로 증가하는 범죄와 범죄에 대한 두려움에 대하여 경찰의 대응력인 인력과 예산 그리고 장비가 부족하니 이들을 수요에 맞게 증가시켜야 한다는 데 초점이 있어 왔다. 그리고 실제

1) 윤성태, 새정부 출범에 즈음한 치안시책의 새 방향 모색(수사연구, 1993 4월호, 34쪽.)

조직의 전략적인 구조와 규모 그리고 인원과 장비의 전략적 운용에 대한 문제는 문제점을 언급하는 수준에 머물고 있는 상황이라고 할 수 있다.²⁾

따라서 이 논문에서는 경찰의 문제 중에서도 경찰의 조직과 인력과 장비 등을 전략적으로 배치하고 운영하여 경찰의 범죄에 대한 예방과 통제의 효율성을 증진시킬 방안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 範圍와 方法

연구의 범위는 파출소와 경찰서를 대상으로 하고 지역은 서울을 대상으로 한정한다. 서울은 거대도시화 하였고 사회적 상황이 급변하는 곳으로 과거의 경찰전략과 운용이 심각하게 도전을 받고 있으며 이러한 상황의 변화는 다른 도시에서도 마찬가지로 나타날 것이기 때문에 서울지역에 대한 연구를 통하여 다른 도시에도 연구된 방안이 적용될 수 있을 것이다.

연구의 방법은 現職者에 대한 실제 면접을 통하여 현재의 경찰서와 파출소의 구조와 기능에 대한 문제점을 청취하였고 경찰청에 있는 관련자료와 문서와 현직자들의 경찰업무개선 사례보고서를 통해 현실 상황을 분석하였다. 제3장의 이론적 부분은 주로 문헌을 조사하였다. 代案의 도출을 위하여 외국의 경찰제도를 참고로 조사하였으며 주로 미국과 영국, 일본 등의 제도를 문헌을 통해 알아 보았다.

2) 이와같은 전략적 운영의 논의가 경찰에서 잘 이루어지지 않는 이유를 일본 경찰대학의 특별 수사연수소장은 다음과 같이 들고있다. 즉, (1)경찰의 정책은 상급간부 소수만이 결정하는 경우가 많고, (2)업무의 성격이 단기적이고 정형화되어 있는 것이 많아서 다른 행정기관의 업무처럼 사전에 계획하고 연습하는 것이 크게 필요하지가 않고, (3)경쟁의 상대가 없어서 사기업처럼 도산을 한다든지 하는 절박한 상황의 인식이 희박하기 때문이다. 村井 溫, 戰略的 警察 運營論 序說, 警察學論集 제46권 제2호. (1993년 2월호), 50~56쪽.

Ⅱ. 범죄에 대한 警察組織의 機能

2.1 犯罪統制機能

범죄에 대한 사회의 통제는 사회가 범죄를 어떻게 규정하는가에 따라 통제의 양상이 달라지게 된다.³⁾ 그러나 그러한 개념의 문제는 이 논문의 범주를 벗어나므로 논하지 않기로 하고 범죄의 통제라는 기능에 대한 경찰과의 관계를 살펴보고자 한다.

범죄에 대한 사회의 통제는 범죄자에 대한 응징이라는 보복적인 시각에서 시작되었고 그러한 응징의 목적은 범죄자에 대한 응징을 통해 일반시민들의 잠재적인 범죄충동과 의도를 보복의 위협(심리적 강제)을 통하여 억제하고자 하였다.

역사적으로 보면, 18세기 후반에서 19세기 중반에 걸쳐 구미 각국은 형벌과 사회통제의 양식에 있어서 심원한 변화와 혁신을 경험했다. 이러한 변화의 주요 내용은 잔인한 유혈입법의 폐지, 사형과 체형을 위주로 한 형벌형태로부터 자유형과 감옥을 표상으로 한 형벌로의 중점의 이동, 국가기관의 수족으로서의 공적 경찰제도의 확립 등을 들 수 있다.⁴⁾ 이러한 입장에서 보면 경찰의 등장은 형벌의 가혹성의 완화와 예방기능의 강조에 따른 현상이라고 할 수 있을 것이다.

초창기의 경찰은 사회에 이미 발생한 범죄에 대하여 국가의 범죄통제권을 직접행사하는 일차적인 역할을 하게 되었다. 이러한 사후통제적인 경찰의 범

3) Ear Rubington & Martin S. Weinberg, The Study of Social Problems, 이장희 & 김영이 공역, 사회문제의 연구, 경문사, 1992, 11쪽.

4) 한인섭, 교정적 처우와 사회통제, (형사정책, 한국형사정책학회, 1988, 제 3 호), 149쪽.

죄역제는 현재 국가의 형벌소추권을 수행하는 범인의 체포, 구속, 수사기능으로 나타나고 있다. 현재 한국경찰의 수사과 형사과 교통과 방법과 보안과의 기능이 이러한 부류에 속하는 것이다.

2.2 犯罪豫防機能

범죄에 대한 국가의 사후적인 통제로서의 국가형벌권의 행사가 범죄에 대한 문제를 해결할 수 없다는 비판이 제기되어 감옥제도의 개선과 자유형을 통해 문제를 해결할 수 없음을 인식하게 되었고 감옥은 여전히 중요한 형벌의 형태로 남아 있었지만 지역사회와 사회복귀를 위한 제도가 나타나기 시작하였다.

이러한 현상은 응보형주의와 일반예방의 효과가 기대했던대로 나타나지 않는다는 것을 의미한다. 그러한 대안으로 나타난 것이 교육형주의와 특별예방주의, 그리고 범죄를 사전에 예방하는 것이 우선되어야 한다는 시각의 변화이다.⁵⁾

이러한 범죄예방적 시각으로의 전환은 경찰의 기능에 대해서도 사후 통제적인 기능으로부터 사전 예방적 기능을 수행하도록 요구 되었고 여기서 나타난 것이 순찰기능이라고 할 수 있다. 지역사회에서 범죄가 발생할 수 있는 잠재적인 범죄발생가능장소를 경찰관이 순찰을 하고 범죄발생을 감시하며 범인을 체포하는 기능을 도입한 것이다.

특히 경찰의 범죄예방기능이 중요해진 이유는 감옥에서 교도소로의 변화, 즉, 교육형주의의 효과달성을 위한 교도소의 교화작용이 실제로는 효과가 없는 때문이기도 하다. 경찰이나 검찰에서의 범인의 체포와 수사 그리고 형벌소추권의 행사, 법원의 판결과 교도소에서의 교화작업은 최종적으로 교도소의 교화의 성공에 달려있다. 그러나 한국의 현실은 그러한 개선과 교화라는 이념

5) 정영석, 형사정책, 법문사, 1992, 385쪽.

과는 너무나 차이가 있다. 서울지방검찰청의 현직검사의 지적을 보면, 교정시설내에서의 교정이념의 제도적 표현인 수형자 분류제도와 누진처우제도를 살펴보면, 규정상으로는 “분류심사에서는 심리학, 사회학, 교육학, 정신의학 등을 기초로 하여, 출생과 성장과정 및 교육정도를 통한 가정환경, 교육 및 지능지수를 측정하여 개선교육에 필요한 계획을 수립하며...”라고 하고 있으나 과학적인 분류심사를 위한 전문직원은 없고 일반적인 몇몇이 형식적인 분류업무를 하고 있으며, 누진처우도 계급마다의 획일적인 처우가 되어 개별처우를 기대하기 어려운 실정이다. 또한 교도소마다 수용인원의 과다는 과학적이고 개별적인 분류처우는 불가능하게 하고 있다⁶⁾라고 지적하고 있어서 오늘날 교도소의 기능이 교정과정의 처음부터 완전하게 이루어지지 않고 있음을 보여주고 있다. 따라서 범죄에 대한 사회의 보호와 범죄인의 양산과 낙인의 방지를 위하여 국가는 범죄에 대한 사후적인 통제보다는 예방적 차원의 정책을 제시하고 현재의 형사사법체계를 예방적인 차원으로 운영이 될 수 있도록 전략적인 방향의 전환이 요구된다고 하겠다.⁷⁾ 또한 경찰의 예방기능의 강화를 위해서 경찰서의 방법과와 교통과 그리고 방법기능을 일선에서 집행하는 파출소의 기능 강화와 운영체계의 개선을 하여야 하며 전반적인 경찰기능의 체계적인 재구성이 요구되고 있다.

Ⅲ. 경찰서와 파출소의 기능과 實態分析

3.1 경찰서와 파출소의 기능

3.1.1 경찰서의 기능

6) 김학의, 한국형사정책에 있어서 교정이념과 현실(한국형사정책학회, 전개서), 144쪽.

7) 이윤호, 한국형사사법정책론-범죄의 이해와 통제-, 법전출판사, 1992, 331~332쪽.

과는 너무나 차이가 있다. 서울지방검찰청의 현직검사의 지적을 보면, 교정시설내에서의 교정이념의 제도적 표현인 수형자 분류제도와 누진처우제도를 살펴보면, 규정상으로는 “분류심사에서는 심리학, 사회학, 교육학, 정신의학 등을 기초로 하여, 출생과 성장과정 및 교육정도를 통한 가정환경, 교육 및 지능지수를 측정하여 개선교육에 필요한 계획을 수립하며...”라고 하고 있으나 과학적인 분류심사를 위한 전문직원은 없고 일반적인 몇몇이 형식적인 분류업무를 하고 있으며, 누진처우도 계급마다의 획일적인 처우가 되어 개별처우를 기대하기 어려운 실정이다. 또한 교도소마다 수용인원의 과다는 과학적이고 개별적인 분류처우는 불가능하게 하고 있다⁶⁾라고 지적하고 있어서 오늘날 교도소의 기능이 교정과정의 처음부터 완전하게 이루어지지 않고 있음을 보여주고 있다. 따라서 범죄에 대한 사회의 보호와 범죄인의 양산과 낙인의 방지를 위하여 국가는 범죄에 대한 사후적인 통제보다는 예방적 차원의 정책을 제시하고 현재의 형사사법체계를 예방적인 차원으로 운영이 될 수 있도록 전략적인 방향의 전환이 요구된다고 하겠다.⁷⁾ 또한 경찰의 예방기능의 강화를 위해서 경찰서의 방법과와 교통과 그리고 방법기능을 일선에서 집행하는 파출소의 기능 강화와 운영체계의 개선을 하여야 하며 전반적인 경찰기능의 체계적인 재구성이 요구되고 있다.

Ⅲ. 경찰서와 파출소의 기능과 實態分析

3.1 경찰서와 파출소의 기능

3.1.1 경찰서의 기능

6) 김학의, 한국형사정책에 있어서 교정이념과 현실(한국형사정책학회, 전개서), 144쪽.

7) 이윤호, 한국형사사법정책론-범죄의 이해와 통제-, 법전출판사, 1992, 331~332쪽.

경찰법은 경찰의 임무에 관하여 경찰법 제3조에서, “경찰은 국민의 생명과 신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방과 진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다”라고 규정하여 범죄 예방과 사후적인 범죄의 진압을 통하여 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하는 것이 목적임을 밝히고 있다. 이러한 임무는 경찰서에도 그대로 적용이 되고 있다.

범죄의 예방과 관련한 활동을 경찰에서는 방법활동이라고 하고 있다. 또한 방법활동이야말로 경찰본연의 임무로서 경찰관의 기본적인고도 일상적인 근무의 목적이라고 하고 있다.⁸⁾ 경찰청과 그 소속기관등의 직제 제87조에 따르면 서울의 경찰서는 경무과, 방법과, 수사과, 형사과, 경비과, 교통과, 정보과, 보안과의 하부구조를 둔다고 하고 있다.⁹⁾

이러한 課區分이 곧 경찰서에서 수행하는 업무를 나타내 주는 것이다. 한편, 동직제의 제89조에서 지방경찰청장은 경찰서장의 소관사무를 분장하기 위하여 경찰청장의 승인을 얻어서 파출소를 두며, 임시로 필요한 때에는 출장소를 둘 수 있다고 규정하고 있다. 1993년 4월 30일 현재 서울경찰청 산하에 30개 경찰서와 598개의 파출소를 두고 있다. 파출소의 근무인원은 경찰관이 8,890명이고 이중에서 112순찰차 근무인원이 2,360명으로 책정된 정원에 비해서 1,730명이 부족하다고 한다.¹⁰⁾

3.1.2 파출소 外勤警察의 任務

외근경찰이란 지서, 파출소 또는 출장소에서 근무하는 경찰관을 말한다. 이러한 외근경찰의 임무는 외근경찰관 근무규칙 제3조에 의하면, 관할구역을 단위로 경찰업무 전반에 걸친 초기적 단계를 수행하며, 전담경찰에 속하는 업

8) 경찰청, 방법전서, 1991, 11쪽.

9) 경찰청과 그 소속기관등 직제 제87조.

10) 자료, 경찰청 방법과.

무 중 일정한 범위를 분담하여 수행함을 내용으로 한다.

1. 常時警戒體制의 維持

외근경찰은 일정한 지역을 단위로 하여 조직적으로 활동함으로써 국민의 일상생활을 犯罪와 事故 등의 위협으로부터 수호하여 安寧과 平穩을 유지하는 것을 기본임무로 한다.¹¹⁾ 외근경찰은 이 임무의 수행을 위하여 상시경계체제를 유지하여 범죄와 사고가 없는 때에도 24시간 끊임없는 경계활동을 계속하여 警察事案이 발생한 때에는 곧 이에 卽應하는 初動措置를 취한다.

외근경찰의 상시경계체제는 犯行하려는 자로 하여금 범의를 포기하게 하고 국민에게는 평온과 안전감을 주는데 목적이 있다.

2. 모든 경찰사안에 대한 초동적인 조치

專擔警察이 경찰책무의 일부분씩을 담당하여 그 분야에 속하는 사안을 전문적 終局的으로 처리하는 것임에 대하여, 외근경찰은 모든 경찰사안의 초기적인 조치를 수행함에 그 특색이 있다. 이를테면, 범죄수사의 분야에서는 외근경찰은 현행범의 검거, 피해신고의 수리, 현장보존 또는 사건에 대한 정보의 수집, 범죄단서의 탐지 등의 일을 담당하고, 전문적인 鑑識, 出張搜查 등 특별한 기술을 요하는 활동은 수사전담경찰이 한다.

3. 住民 日常生活의 安全과 平穩의 確保

외근경찰의 궁극적 임무는 주민의 일상생활상 안전과 평온을 확보하는 것이다. 이는 경찰 본래의 직무인 사회공공의 안녕질서유지에 포함되는 것이며, 모든 부문의 경찰에 공통되는 책무이다. 그런데 외근경찰은 지서, 파출소 등 그 활동거점을 지역주민 가까이에 두고 상시경계체제를 통해 주민의 일상의 안전과 평온을 유지한다는 점에서 다른 전담경찰의 경우보다도 더욱 直接的, 本質

11) 이와같은 분류는 배성수, 외근경찰실무교양전서, 정문출판사, 1990, 10~13쪽을 참고한 것이다.

的으로 遂行하는 것이다.

결국 외근경찰은 국민의 일상생활의 안전과 평온을 유지하기 위한 조직이며, 범죄 등이 발생한 때에는 이에 대한 초동적 조치만을 취하여 전담경찰에 引繼하고 재빨리 警戒體制로 되돌아가서 危害豫防 등을 위한 警戒활동을 하게 된다.

4. 파출소 외근경찰의 임무수행의 特色

1) 임무의 全般性

외근경찰은 경찰업무 전반에 걸친 경찰활동을 수행하며, 모든 경찰사안의 基礎的 初期的 段階를 擔當하고 있다. 이점에서 경찰사안의 일부를 담당하여 이를 전문적 기술적으로 처리하는 전담경찰과 구별된다.

2) 擔當區域 責任制

외근경찰은 지서, 파출소를 據點으로 하여 직무를 수행하며 담당구역내의 모든 경찰업무의 1차적인 처리를 한다.

3) 근무방법의 定型性

외근경찰은 순찰, 방범심방, 臨檢 등과 같이 정형화된 근무방법의 반복으로 임무를 수행하는 특색이 있다.

4) 상시警戒태세의 유지

장소와 시간과 관계없이 또한 사건의 유무에 관계없이 항상 警戒태세를 취한다.

5) 주민과의 직접接觸

외근경찰은 일상근무의 대부분이 대민 접촉에 의해 이루어지는 것이 특색이다. 따라서 국민의 경찰에 대한 評價, 信賴感, 感情 등은 외근경찰의 직무집행에 있어서의 適否, 平常時의 生活態度 등에 의하여 많은 영향을 받게 된다.

5. 파출소근무의 구체적 내용

파출소의 근무는 基本勤務, 特殊勤務, 並行勤務로 나누어지고 이것을 다시 세분하여 18가지의 근무로 나눌 수 있다. 이러한 구분은 절대적인 구별기준은 아니다(외근경찰관근무규칙, 제5조).

1) 기본근무

기본근무는 통상으로 행하는 근무인 동시에 外勤勤務의 가장 핵심이 되는 근무이며 근무지정의 기초단위가 된다. 구체적인 내용은 다음의 7가지 근무가 있다.

(가)所內 및 待機勤務 (나)巡察 (다)防犯尋訪 (라)諸調査 (마)防犯團束
(바)登署 (사)派出所長의 勤務

2) 특수근무

특수근무는 통상적으로 근무를 예정할 수 없거나 외근근무로는 전담하기 어려운 근무로서 기본적인 근무방법에 의하지 않고 일정 시간 근무수행이 필요한 근무이다.

(가)교통정리 (나)事故處理 및 搜查 (다)警備 및 立哨

3) 병행근무

병행근무는 기본근무 또는 특수근무시에 병행하는 근무를 말한다. 8가지의 구체적 근무 유형이 있다.

(가)營業監査 (나)虞犯者 觀察保護 (다)要視察人 視察 (라)保護 및 手配
(마)指導啓蒙 (바)諜報蒐集 (사)諸警察事犯 團束 (아)不審檢問

4) 轉用勤務

파출소의 근무에는 속하지 않지만 전담경찰관의 인원 부족, 대규모 치안수요의 발생 등 특별한 사정이 있는 경우 종사하는 근무이다. 이러한 경우를 살펴보면 다음과 같다.

(가)多衆犯罪鎮壓, 對間諜作戰, 기타의 非常事態 (나)警護警備 또는 각종집

회 및 행사의 경비 (다)중요범인의 逮捕를 위한 緊急配置 (라)火災, 爆發物, 風水雪害 등 중요사고의 발생 (마)기타 다수 경찰관의 動員을 필요로 하는 행사 또는 업무 등이다.

그런데 기능과 구조는 항상 연관성을 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 경찰서와 파출소의 구조적 문제점을 해결하기 위하여는 구조와 기능을 동시에 고려하여야 한다. 파출소를 통합하거나 경찰서에 흡수하기 위하여는 파출소의 업무의 종류마다 그것이 반드시 파출소에서 施行되어야 하는지의 여부와 경찰서에서 실행해도 되는지의 여부, 그리고 파출소를 통합하거나 경찰서에 흡수하는 경우 경찰조직 내부의 官僚的 抵抗과 誘因은 무엇인가가 규명되어야 한다. 또한 주민의 便宜性 변화에 따르는 選好度 여부도 조사해 보아야 할 것이다.

Ⅳ. 파출소의 임무수행 실태분석

4.1 근무 유형별 실태와 문제점

1) 所內 및 待機勤務

소내근무는 외근경찰관 근무규칙 제13조에 의하면, (1)문서의 수발 및 정리, (2)전화취급 또는 속보, 즉보 및 수배사항의 보고, (3)소내에서의 사건취급 및 처리, (4)소내에서의 피보호자 또는 피의자에 대한 보호 또는 감시, (5)소내의 청소정돈 및 자체경비, (6)민원 및 신고사항의 접수 처리, (7)지리 교시 기타 제안내, (8)조회, 교양, 지시, 기타 소내에서 행하는 제근무 등의 활동을 말한다. 한편 대기근무란 제15조에서, 사고가 있을 때에 대비하기 위

회 및 행사의 경비 (다)중요범인의 逮捕를 위한 緊急配置 (라)火災, 爆發物, 風水雪害 등 중요사고의 발생 (마)기타 다수 경찰관의 動員을 필요로 하는 행사 또는 업무 등이다.

그런데 기능과 구조는 항상 연관성을 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 경찰서와 파출소의 구조적 문제점을 해결하기 위하여는 구조와 기능을 동시에 고려하여야 한다. 파출소를 통합하거나 경찰서에 흡수하기 위하여는 파출소의 업무의 종류마다 그것이 반드시 파출소에서 施行되어야 하는지의 여부와 경찰서에서 실행해도 되는지의 여부, 그리고 파출소를 통합하거나 경찰서에 흡수하는 경우 경찰조직 내부의 官僚的 抵抗과 誘因은 무엇인가가 규명되어야 한다. 또한 주민의 便宜性 변화에 따르는 選好度 여부도 조사해 보아야 할 것이다.

Ⅳ. 파출소의 임무수행 실태분석

4.1 근무 유형별 실태와 문제점

1) 所內 및 待機勤務

소내근무는 외근경찰관 근무규칙 제13조에 의하면, (1)문서의 수발 및 정리, (2)전화취급 또는 속보, 즉보 및 수배사항의 보고, (3)소내에서의 사건취급 및 처리, (4)소내에서의 피보호자 또는 피의자에 대한 보호 또는 감시, (5)소내의 청소정돈 및 자체경비, (6)민원 및 신고사항의 접수 처리, (7)지리 교시 기타 제안내, (8)조회, 교양, 지시, 기타 소내에서 행하는 제근무 등의 활동을 말한다. 한편 대기근무란 제15조에서, 사고가 있을 때에 대비하기 위

하여 소내근무 이외의 근무자를 두는 것을 말하는 것이다. 그러나 소내대기라고 하여 완전히 휴식을 취하는 것은 아니며 소내근무에 협조하여야 한다.

소내근무에서 문제점은 우선 문서의 수발건수가 많다는 것이고 팩시밀리가 설치되어 있지만 전통에 의한 지시와 보고방식이 많다는 점이다. 실제로 경찰과 파출소의 월평균 문서수발이 전국평균 300건에 달한다고 하며 이들 문서 중 70%가 경찰관서에 대한 것이었다고 한다.¹²⁾

한편 1990년 8월의 당시 남대문서에서의 연구에 의하면, 전통처리가 438건에 이르고 있고 건당 5분으로 계산할 때 52.4시간이 전통수발에 소요된다고 한다. 그리고 1일 최다 32건으로 4시간 이상 전통을 받고 있는 실정이라고 한다.¹³⁾

지금은 팩시밀리가 파출소에도 설치되어 있어서 많은 문서가 전달되고 있으나 팩시밀리방식에도 문제는 있다. 팩시밀리는 전화보다 신속성이 떨어진다. 그리고 항상 팩시밀리송신을 대기하고 있다가 문서를 읽고 지시사항을 수행하는 것이 아니라 문서가 어느 정도 모이면 처리하는 폐해가 나타나고 있을 뿐만 아니라 수 많은 팩시밀리 문서를 대할 때는 전화를 통화할 때보다 관심을 덜 갖게 된다는 것이다.

파출소에 대한 문서의 하달은 경찰서 각과에서는 파출소에 직접 일반문서를 하달하지 않고 경무과에서 문서통제를 받은 후 방법과장에게 제출하고 방법과장은 각과의 지시문서를 취합하여 파출소에 해당하는 부분만 요지를 발췌한 후 일일업무지시를 작성하여 1일 1건씩 하달하여야 한다. 다만 일과후이거나 공휴일인 때에는 상황실장의 통제를 받아 하달한다. 그리고 중요한 지시사항

12) 한국생산성본부의 용역조사보고서의 내용(1990)을 1993년 경찰대학에서 있었던 신한국창조의 역사적 의의와 실천방안이라는 제하의 분임토의 결과보고서 21쪽에서 재인용함.

13) 이 보고서는 당시 남부서장이던 이현만씨가 '파출소업무 실태분석 및 개선대책검토'라는 제목으로 치안시책사례보고를 한 것이다. 이현만, 파출소업무 실태분석 및 개선대책검토, 1990. 8. 8쪽.

이나 일반공지사항은 회보를 최대한 활용하고, 지파출소에 대한 문서하달은 가급적 억제하여야 한다.¹⁴⁾

그러나 실제로는 경찰서의 각과에서 직접 문서가 파출소로 하달되고 있으며 문서에 대한 통제는 거의 이루어지고 있지 않은 실정이다. 따라서 파출소는 과다한 보고문서를 처리해야 하고 불필요한 문서를 접수하기도 하는 것이다. 이러한 문제는 경찰서가 파출소를 경찰서의 모든 기능을 수행하는 하위관서인 것으로 생각하기 때문이다. 파출소의 소속은 물론 경찰서이지만 기능상으로 방범업무가 중점이고 관할구역에서의 범죠평방이 최우선의 임무라는 것을 소홀히 여기고 경찰서의 모든 기능을 말단에서 수행하는 최일선기관으로 생각하여 경찰서의 모든 기능을 파출소에서도 수행할 것을 강요하는 것이다. 파출소는 그러한 능력을 가지고 있지 못하기 때문에 상급기관의 지시를 그대로 수행하기는 불가능한 것이다. 그 결과 파출소에서는 실시하지 않은 것도 실시한 것처럼 보고하거나 과장하여 보고하는 경우가 있다.

2) 巡察

순찰은 외근경찰관 근무규칙 제 16조에 의하면, (1)불심검문, (2)범죄의 예방과 제지, (3)현행범 또는 피의자의 체포, (4)위험발생의 방지, (5)위험방지를 위한 출입, (6)방법, 방화 또는 방첩의 지도계몽, (7)관내상황의 관찰 및 파악, (8)보호 및 수배 또는 제경찰사범의 단속, (9)기타 순회 중 인지한 제사건의 취급 및 처리 등을 수행하는 활동이다.

현행의 파출소에서의 순찰은 112순찰차, 오토바이, 도보에 의한 순찰과 이들 방법의 혼합에 의하여 운영되고 있고, 순찰선은 통상 1시간을 기준으로 책정하고 1개 순찰선마다 10개 정도의 순찰함을 설치해 놓고 있다. 파출소의 순찰선은 3개월마다 경찰서장의 허가를 받아서 변경할 수 있게 되어 있다.

14) 외근경찰관근무규칙 제63조.

문제는 파출소의 인원이 부족하거나 전용근무로 동원되는 인원이 많아서 사실상 순찰에 동원되는 인원과 근무시간은 근무지정대로 되는 경우가 거의 없다는 점이다. 근무지정이 되어 순찰을 하는 경우 통상 2인이 1組가 되어서 순찰을 하도록 하고 있으나 사실상 혼자서 순찰하는 경우가 많다.¹⁵⁾ 이렇게 혼자서 순찰을 하는 경우 경찰관은 자기자신의 안전을 우선 염려해야 하고 범죄에 대한 예방적 감시는 소홀해질 수 밖에 없다. 일선의 경찰관들은 시키는 대로 모든 근무를 하다가는 순직할 수밖에 없다고 지적하고 있다.

또한 순찰선을 3개월마다 변경할 수 있으므로 고정된 순찰함을 따라서 하는 정선순찰이 불규칙한 난선순찰보다 많아지고 있다. 그러한 현상은 순찰에 대한 감독순시를 순찰함의 싸인을 점검하는데 역점을 두기 때문이다. 그에 따라 범죄를 계획적으로 수행하려는 자가 순찰선과 순찰시간을 예견하고 그 시간을 피해서 용이하게 범죄행위로 나아갈 수 있게 하는 요인이 되고 있다. 순찰하는 경찰관의 관심은 범죄의 발생과 범죄발생에 대한 지역의 특수한 사정에 정확해야 하지만 순찰의 사전준비나 요령을 체계적으로 교육받지 못하고 있으며 선임자를 따라서 한 번 순찰하는 것이 순찰에 대한 학습의 방법이 되고 있다.

순찰활동의 범죄예방에 대한 효과를 묻는 설문에 대해서 경찰관들은 효과가 '매우크다' 45.7%, '조금 있다'가 29.6%로 응답하였다. 그러나 '그저 그렇다' 11.1%, '범죄예방의 효과가 거의 없다' 12.7%, '전혀 없다' 0.6%로 나타나 24.4%가 순찰활동의 범죄예방에 대한 효과가 부정적이라고 답하였다. 현행의 순찰활동이 범죄예방에 부정적인 이유를 보면, '현행 순찰이 형식적이어서'가

15) 한국형사정책연구원의 연구에 의하면 단독순찰이 54.3%, 복수순찰이 41.0%라는 설문조사결과가 있다. 이 연구는 전국을 대상으로 한 것이므로 서울의 경우와는 다를 수 있다. 김형정, 경찰순찰활동의 실태와 발전적 개선방안, 한국형사정책연구원, 1991, 26~27쪽.

65.1%로 높게 나타났다.¹⁶⁾ 순찰이 싸인을 위주로 형식적으로 이루어질 경우 범죄예방의 효과가 낮아진다는 것을 경찰관 자신도 인식하고 있는 것이다.

3) 防犯尋訪

방법심방은 외근경찰관이 관내의 각 가정, 기업체 등을 방문하여 범죄의 예방을 지도, 계몽을 하고 민원사항을 청취하며 경찰활동과 관련된 기초자료를 수집하는 활동을 말한다(외근경찰관근무규칙 제 26조). 방법심방은 주민의 요청에 의하거나 자발적인 협조를 바탕으로 하여야 하며, 답변의 강요, 사생활간섭, 업무와 직접 관련이 없는 비밀의 탐지 등 인권침해 행위가 절대 없어야 한다(동규칙 제27조 제 2 호).

방법심방은 경찰활동과 범죄예방을 위한 사전 자료의 수집과 범죄예방에 관한 정보를 주민에게 알려서 범죄를 미연에 방지하려는 목적을 위한 것이다. 즉 범죄발생시의 신고요령, 가정에서의 범죄예방요령, 현장보존에의 협조, 최근의 범죄발생양상과 수법 등을 알려 주어서 주민의 범죄에 대한 대응을 하도록 도와주는 활동이다. 일본의 경우 이러한 활동을 巡廻連絡이라고 하고 있다.

그런데 현실의 파출소의 여건은 방법심방을 제대로 수행할 수 없는 상태라고 할 수 있다. 방법심방을 위해서는 사전에 범죄의 최근 양상이나 수법, 범죄예방의 요령에 관한 전문적인 지식을 가지고 그 지역에 적용할 수 있어야 하는데 파출소의 능력은 상당히 부족한 실정이다. 이러한 심방이 이루어지기 위하여는 주민과의 신뢰관계가 형성되어 있어야 하고 경찰은 지역에 대한 방법진단을 체계적으로 사전에 해 놓아야 하는데 이러한 준비가 되어 있지 않고 그러한 방법진단을 하는 전문적인 인력이나 조직도 없는 상태인 것이다.

4) 諸調査

제조사는 경찰업무 수행상의 필요 또는 상급경찰관서의 지시에 의해 신원관

16) 한국형사정책연구원, 파출소단위 방법활동의 개선방안연구, 1991, 83~84쪽.

계나 각종 민원사항을 조사하는 활동이다. 제조사는 경찰서의 주무과에서 직접 하는 것을 원칙으로 한다. 치안여건상 부득이한 경우에만 파출소에 하명할 수 있다.

위와 같은 경찰서 직접처리의 원칙과는 달리 현실에서는 제조사 업무가 거의 대부분 파출소로 하달지시되고 있다.

일선 파출소의 제조사업무에는 경찰에서 필요한 조사 외에도 검찰에서 하명되는 제조사업무가 상당히 많이 있다. 검찰에서는 2~3차례 벌과금 납부를 독촉한 후 그래도 납부하지 않을 경우 경찰에 소재수사나 형집행장의 집행지시 등 소재수사를 의뢰하고 있다. 그런데 벌과금의 징수를 목적으로 하는 소재수사는 확정된 형의 집행의 절차이며 법무부의 고유업무이고 이것을 소재수사의 명칭을 붙여서 하명하는 것은 수사지휘권의 부당한 행사라고 할 것이다. 검찰에서 지시되는 소재수사 중에서 사실상 범죄의 수사에 관한 소재수사 지시는 전체의 약 0.5%에 지나지 않는다고 한다.¹⁷⁾

그 결과 파출소의 경찰관들은 55.9%가 '순찰에 지장을 줄 정도로 제조사가 많다'고 하였고, '실제 조사를 한 후 결과를 보고한다'는 33.6%, '제조사를 형식적으로 처리한다'가 6.5%로 나타나서¹⁸⁾ 제조사 업무가 경찰의 순찰활동에 장애요인이 되고 있을 뿐만 아니라 형식적인 처리를 하고 있는 상태라고 할 수 있다.

5) 防犯團束

방범단속은 형사사범, 경찰법규 위반행위 또는 각종 사고를 예방하기 위하여 방범지도, 불심검문, 경고, 제지, 출입, 조사 또는 검사를 하는 활동이다.

방범단속을 하는 것은 형사범의 검거를 위한 것도 있지만 행정관계법률의

17) 이현만, 파출소업무 실태분석 및 개선대책검토, 치안실무사례보고서, 1990. 33쪽.

18) 한국형사정책연구원, 전계서, 102쪽.

준수를 위한 법규위반사항을 통제하기 위한 것이 더 많다고 할 수 있다. 이와 같은 활동의 근거는 각종 특별법에 규정되어 있고 정부 각 부처에서 경찰에 협조업무로 되어 있는 단속사항들이 많다. 이러한 협조업무의 과다는 경찰업무의 과중을 낳고 있고 파출소에 대한 건수위주나 실적을 위주한 단속압력의 원인이 되고 있다. 또한 이러한 단속에 파출소의 경찰관이 동원됨으로써 일상적으로 대면적인 접촉을 하고 범죄예방을 상담해주고 지역치안을 유지하기 위해 주민의 협조를 얻어야 하는 파출소에 대한 주민의 신뢰도가 떨어지고 주민의 일상생활에 대한 간섭 내지는 재산권과 사생활에 대한 경찰의 침해라는 인식을 주민들이 갖게 하는 요인이 되고 있다. 경찰은 범죄를 예방하고 범죄를 진압하는 것이 주업무라고 생각하는 주민들에게 이러한 간섭은 과잉단속 시비로 사실학원의 단속에서 보듯이 나타나고 있다.

단속사항으로 인해 파출소에서는 보아주기식의 단속이나 단속정보의 누출을 통해 부조리의 원인이 되기도 한다.

원칙적으로 타부처의 협조업무는 그 부처에서 직접 행하도록 하여야 할 것이다. 그렇지 않으면 경찰서에서 직접 단속을 실시하는 전담반을 두는 것이 바람직할 것이다.

6) 登署

등서는 외근경찰관이 조회, 문서체송, 교육소집, 기타 사유로 경찰서에 출석함을 말한다(외근경찰관 근무규칙 제31조). 그리고 제 32조(등서의 억제)에서는 정기적인 문서체송, 교육소집 이외의 등서는 부득이하다고 인정되는 경우에 한하며 일일근무에 지장이 없도록 하여야 한다고 하고 있다.

그런데 경찰서에의 등서는 제31조의 사유만 있는 것은 아니다. 경찰서에서는 수시로 필요한 경우에는 파출소근무자를 소집하여 교양이나 지시를 할 뿐만 아니라 이미 지시한 사항을 강조하기 위해서, 혹은 각종 행사에 동원하기

위하여, 파출소에서의 근무 중 일어난 사실을 확인하거나 문책하기 위하여 수시로 출석을 요구하거나 특사를 파견하라는 지시를 내리고 있다. 사람이 직접 의사를 전달하기 위하여 관서를 오가는 것은 현대적인 통신수단의 발달에 비추어 볼 때 후진적인 수단이라 할 것이다. 그로 인한 인력과 시간의 손실은 물론 범죄에 대한 예방활동이나 진압을 저하시키는 기회비용이 발생하는 것이다.

또한 이러한 등서가 매일 이루어 지고 있다는 것은 경찰서와 파출소는 하나의 기관이어야 하는데 상하로 구분이 되어 있어서 필요성이 희박한 결재와 의사전달의 단계가 하나 더 개입되어 있음을 의미한다고 하겠다.

7) 交通整理

교통정리는 도로교통의 신속과 안전 및 원활을 기하기 위하여 지정된 장소에서 통행인 및 통행차량의 교통을 정리하고 교통사고의 위해를 제거하기 위하여 필요한 단속을 행하는 근무를 말한다(외근경찰관 근무규칙 제 41조).

같은 규칙 제 42조 (교통정리 근무의 지정)에서는, 경찰서장은 관내의 교통상황이 교통전담 경찰관으로서 충분한 교통정리를 할 수 없다고 인정할 때에는 지파출소의 근무인원을 참작하여 장소와 시간을 정하고 외근경찰관의 교통정리 근무를 지정할 수 있다고 하고 있다.

날로 증가하는 차량과 교통사고의 문제는 이제 국가의 커다란 이슈로 등장하고 있다. 특히 러시아워의 차량운행은 연료에너지와 시간의 막대한 손실을 가져오고 국가경제의 효율성을 떨어뜨리고 있는 것이다. 교통의 원활한 소통을 위하여 경찰서의 교통과 경찰관들이 지도단속을 펴고 있지만 경찰서의 교통기능은 아주 미약한 상태이다. 그리하여 경찰서는 파출소의 근무자로 하여금 구역별로 교통경찰관으로서 러시아워의 교통소통을 하도록 하고 있다. 결국 경찰서가 직접해야 하는 일을 경찰서에서 파출소로 인원을 분산시켜 수행

하고 있는 것이다.

8) 事故處理 및 搜查

사고처리 및 수사는 각종사고 또는 범죄사건이 발생하였을 때에 罹災者 또는 피해자를 구호하고 재산을 보호하며 범인의 검거, 증거의 수집 등 근무를 행함을 말한다(외근경찰관 근무규칙 제 44조).

또한 범죄사건의 처리란 외근경찰관이 범죄의 신고를 받았거나 被疑事實을 인지하였을 때에 범죄현장의 보존, 증거의 수집, 피해현장과 범죄실황 조사 기타 범죄현장을 중심으로 필요한 조치와 수사를 행하는 것을 말한다. 그리고 경찰서에 보고되어 경찰서에서 수사팀이 현장에 나오면 수사 전담경찰관에게 인계하여야 한다. 이른바 初動搜查를 경찰서에서 할 수 없는 경우에 파출소에서 먼저 발견하고 수사를 하거나 현장을 보존하는 활동을 하게 되는 것이다.

경찰의 수사문제를 개선하기 위한 방안들 중에는 항상 경찰의 초동수사문제가 거론되고 있다. 현장을 보존하고 최초의 범죄현장을 발견하고 즉시 증거를 확보하는 것과 기초적인 범죄사실을 확인하는 작업은 수사의 단서로서 뿐만 아니라 수사의 성공과 직결되는 문제라고 주장하는 것이다. 그러면 이러한 초동수사가 잘 되지 않는 것은 어디에 이유가 있는 것인가? 그 이유는 여러가지 있겠지만 파출소의 근무자는 다른 지시를 수행해야 하고 범죄수사에 대하여 수사전담 경찰보다 적은 수사지식과 경험을 갖고 있는 신입 경찰관들이 다른 과에 비해서 많이 있기 때문이라고 할 수 있다.

또한 초동수사와 전담경찰관의 수사가 분리되어 있어서 초동수사와 경찰서의 수사가 상호 연결이 잘 되지 않기 때문에 파출소에서의 초동수사는 발생하는 미제사건의 수가 많은 원인 중의 하나가 된다.

9) 營業監査 등

외근경찰관은 영업소에 대하여 관계법령이 정하는 바에 의하여 임검 또는

출입 및 조사를 행하여 범규위반 사실의 유무를 감시하여야 한다(외근경찰관 근무규칙 제 55조). (1) 고물상, (2)전당포, (3) 총포화약류 제조소, 저장소, 사용장소 또는 보관장소 등, (4) 기타 대상업소 등이 영업감사의 대상이다.

이와 같은 영업행위에 대한 감시를 하는 이유는 이들 영업소에서 취급하는 물품들이 절도나 강도로 취득한 물건을 매매 또는 거래를 알선하는 장소로 이용되기 때문이거나 사회적으로 위험한 물건인 총포, 화약을 취급하는 장소로 약간의 실수가 있더라도 대형 인명사고가 날 수 있는 사유 때문이다.

그러나 현실적으로 대상업소의 협조가 없이는 피상적인 관찰로 그칠 수 밖에 없는 것이며 파출소에서 그러한 기대를 하기는 어려운 실정이다. 또한 장부 등을 조사하기 위하여는 어느 정도의 전문성을 갖추어야 하는데 신입경찰관 위주로 배치된 파출소에서 영업감사를 실질적으로 하기 어렵기 때문이다. 이러한 감시는 영업자유에 대한 불편을 야기하므로 전체업소 검사를 하기 보다는 부분적인 부정기 감사가 타당할 것이다.

4.2 기타 派出所의 問題點들

1) 申告忌避 理由

일선 외근경찰들은 주민이 사건신고를 기피하는 이유로 ‘보복이 두려워서’(33.3%), ‘사건해결에 대한 기대를 안하므로’(32.1%), ‘피해가 경미해서’(21.3%)를 들었다.

또한 목격자들은 ‘경찰에의 소환을 싫어해서’(54.3%), ‘보복이 두려워서’(22.2%), ‘이웃에 대한 무관심 때문에’(20.4%) 사건신고를 기피한다고 일선 외근경찰관들은 보고 있었다.¹⁹⁾

이상을 종합해 볼 때, 사건을 당한 본인이나 목격자들 모두 보복문제, 소환

19) 한국형사정책연구원, 파출소단위 방법활동의 개선방안 연구, 1991, 181쪽.

문제, 사건해결에 대한 기대가 낮음을 신고기피 이유로 지적하고 있어, 신고사건에 대해 철저한 비밀유지가 필요하고, 보복에 대한 법적 제도적 대처방안이 강구되어야 하며, 가능한 한 현장에서 입증자료를 수집토록 노력하여 신고자의 불필요한 소환을 줄이는 방향으로 주민에게 피해가 가지 않도록 하여야 시민들의 범죄신고율도 크게 높아져서 범인의 검거 등을 포함한 사건처리에도 크게 도움을 받을 수 있을 것이다. 또, 신고된 사건에 대해 비록 해결을 못하는 일이 있더라도 경찰의 성의있는 사건해결태도를 피해자가 피부로 느낄 수 있도록 노력해야 할 것이다.²⁰⁾

이러한 사실은 설문조사가 전국의 파출소를 모집단으로 하여 표본추출을 한 것이지만 서울의 파출소에도 통용되는 것이라 할 수 있다. 따라서 파출소에 대한 주민의 신뢰를 높여야 한다는 결론이 가능하다고 할 수 있다.

2) 파출소의 規模의 문제

현행 서울경찰서의 파출소는 치안수요와 관계없이 일률적으로 15명씩의 정원이 책정되어 있다. 치안수요의 지표가 될 수 있는 관할인구와 범죄발생의 면에서 이러한 획일적인 정원의 책정은 효율성은 물론이고 경찰력의 분산운영으로 인한 자원의 낭비가 많다고 할 수 있다.

실례로 관할 인구면에서 서울 노원경찰서 하계파출소는 8만여명인데 종로서의 종로1가파출소는 관할인구가 405명이라고 한다. 또한 범죄발생의 측면에서도 서울 서부경찰서 수색파출소의 형사범은 연간 855건인데 비해서 남부경찰서 신림7동파출소의 경우 형사범이 연간 69건에 지나지 않고 있다.²¹⁾ 물론 관할인구나 형사범의 숫자만을 치안수요의 지표로 하기에는 부족하고 다른 유동인구나 주야간의 치안수요를 고려하여야 할 것이지만 이와 같은 파출소규모

20) *ibid.* 118쪽.

21) 경찰청, 지파출소운영 개선방안, 1993. 4월 6쪽.

의 획일성은 개선의 여지가 많다고 할 수 있다.

이와 같은 문제점을 개선하기 위하여 서울경찰청은 현행 15명의 정원을 탄력적으로 운영할 수 있도록 경찰청에 건의하였으며 경찰청에서는 이를 받아들여 인구 3만이상지역의 파출소는 19~23명, 인구 1만에서 3만미만지역은 17~21명, 인구 1만미만지역의 파출소는 15~19명의 정원을 경찰서의 여건에 따라 지방청장이 결정하도록 하는 방안을 추진하고 있다. 그리하여 이에 대한 자세한 내용이 새로 조정된 지파출소정원관리계획에 담겨 있다.²²⁾ 그러나 이러한 정원의 증원은 총무처와 협의를, 경제기획원과 예산문제의 조정을 하여야 한다. 598개의 파출소에 4명씩의 인원을 증가시키려면 2,392명이 신규로 임용되어야 하기 때문에 엄청난 예산의 증가를 가져올 것이다. 또한 현재의 파출소는 지은 지가 오래된 시설로서 15명 이하의 인원이 근무할 수 있는 규모인데 여기에 증가된 인원이 근무를 하기 위하여는 시설의 확장이 따라야만 한다. 현재도 전의경과 함께 사용함으로 인해서 파출소의 근무여건이 상당히 저하되어 있다고 현직자들은 말하고 있다.

V. 大單位 派出所 實驗結果

경찰에서는 날로 범죄가 심각하고 인신매매와 어린이 유괴범이 급증하여 사회가 범죄의 공포로 시달리고 있을 때인 1990년 5월 범죄예방을 위한 효과적인 지서와 파출소의 업무수행과 근무여건의 개선을 위해서 2~3개의 파출소를 통합하여 운영하는 방안을 전국에서 시범적으로 실시한 경험이 있다. 이 실험은 통합된 파출소를 '대단위 파출소'라고 명명하였다. 경찰청은 최종적으로 대단위파출소가 부정적이라는 결론을 내렸고 확대실시는 중지되었다. 그러

22) 경찰청 기획관리실, 지파출소 정원관리계획, 1993. 4.

의 획일성은 개선의 여지가 많다고 할 수 있다.

이와 같은 문제점을 개선하기 위하여 서울경찰청은 현행 15명의 정원을 탄력적으로 운영할 수 있도록 경찰청에 건의하였으며 경찰청에서는 이를 받아들여 인구 3만이상지역의 파출소는 19~23명, 인구 1만에서 3만미만지역은 17~21명, 인구 1만미만지역의 파출소는 15~19명의 정원을 경찰서의 여건에 따라 지방청장이 결정하도록 하는 방안을 추진하고 있다. 그리하여 이에 대한 자세한 내용이 새로 조정된 지파출소정원관리계획에 담겨 있다.²²⁾ 그러나 이러한 정원의 증원은 총무처와 협의를, 경제기획원과 예산문제의 조정을 하여야 한다. 598개의 파출소에 4명씩의 인원을 증가시키려면 2,392명이 신규로 임용되어야 하기 때문에 엄청난 예산의 증가를 가져올 것이다. 또한 현재의 파출소는 지은 지가 오래된 시설로서 15명 이하의 인원이 근무할 수 있는 규모인데 여기에 증가된 인원이 근무를 하기 위하여는 시설의 확장이 따라야만 한다. 현재도 전의경과 함께 사용함으로써 인해서 파출소의 근무여건이 상당히 저하되어 있다고 현직자들은 말하고 있다.

V. 大單位 派出所 實驗結果

경찰에서는 날로 범죄가 심각하고 인신매매와 어린이 유괴범이 급증하여 사회가 범죄의 공포로 시달리고 있을 때인 1990년 5월 범죄예방을 위한 효과적인 지서와 파출소의 업무수행과 근무여건의 개선을 위해서 2~3개의 파출소를 통합하여 운영하는 방안을 전국에서 시범적으로 실시한 경험이 있다. 이 실험은 통합된 파출소를 '대단위 파출소'라고 명명하였다. 경찰청은 최종적으로 대단위파출소가 부정적이라는 결론을 내렸고 확대실시는 중지되었다. 그러

22) 경찰청 기획관리실, 지파출소 정원관리계획, 1993. 4.

나 사실상 현직자들이나 대단위 파출소를 계획했던 사람들 중에는 이 제도를 보완해서 실시해야 한다고 주장하는 사람들이 많다. 아래의 내용은 경찰청에서 최종적으로 분석한 결과를 요약한 것이다.²³⁾

5.1 실시배경 및 經緯

1990년 5월 13일 총무처에서 주관한 民生治安을 위한 관련부처 합동 실태조사 결과보고에서 소규모 지파출소를 2~3개 통합하여 대형화할 필요가 있음을 지적하였다. '90.12 한국생산성본부(KPC)의 경찰제도 운영관리개선을 위한 용역 연구결과보고에서 인력장비를 집중운용하는 '廣域派出所 운영방안'을 제시하였다.

이에 따라 경찰에서는 1991.4.1~9.30까지 전국의 52개 파출소를 20개 파출소로 통합하여 운영하게 되었다.

그 기간이 지나자 시범운영의 결과를 분석하려 하였으나 경찰청은 운영기간이 너무 짧아서 심층분석이 어렵기 때문에 그해 12월 31일까지 3개월 연장을 하였다. 당시에 경찰청에서 내무부장관에게 보고한 내용을 보면,

“범죄대응역량을 강화하였고 직원의 근무여건을 개선하는 등 일부 긍정적인 성과도 있었으나, 각 지방청에서는 모두 종전대로 還元할 것을 건의하였다”고 하고 있다.

그러나 내무부장관은 이를 경찰위원회에 회부하여 심의할 것을 지시하였다.

이에 따라 경찰위원회에서는 시범운영기간이 짧아 成果測定이 곤란하므로 운영개소를 줄여서 1년 더 연장하여 시범운영하도록 의결하였다.

경찰청은 그에 따라 시범운영개소를 줄여서 비교적 성과가 있다고 판단되며 주민의 반대여론이 적고, 관할면적이 좁은 파출소 밀집지역과 파출소분할증설

23) 경찰청 방범국, 대단위 파출소 시범운영 결과보고, 1992. 7.

이 요청되는 지역 등 5개소를 선정하여 1992.6.30까지 6개월 연장 운영하게 되었다. 서울 2개소, 경기, 대구, 경남 각 1개소가 지정되었다.

이렇게 해서 총 15개월(1991.4.1 - 1992.6.30)간의 시범운영을 하였다.

5.2 運營方法

人力과 裝備를 통합하여 3교대 근무제를 실시하였다. 근무는 防犯活動을 중심으로 지정하였으며 직원의 文書處理業務를 縮小하고, 여타 支援勤務를 抑制하도록 하였다. 또한 인력증원에 따른 감독자를 보강하여 所長을 警監으로 하고 次長을 警査로 임명하였다.

폐쇄된 廳舍는 防犯哨所로 활용하였다. 한편 근무 인수인계시에는 1시간 合同勤務를 통해 업무의 空白을 최소화하였다.

5.3 運營結果 分析

시범운영을 실시한 5개소의 경우 效果를 보면, 3교대 근무실시로 상시 勤務人員의 감소를 가져왔다. 그러나 분할대상 파출소의 경우는 인력의 증가배치로 1일 상시 근무인원의 증가가 있었다. 勤務時間면에서 서울 용산 후암동부 파출소를 통합했을 때(후암동부, 역전, 산호) 효과는, 대단위 실시전에는 3개 파출소에서 1일 7명씩 21명이 총 504시간을 근무하였으나 대단위 실시후에는 3부제로 인하여 7명이 감소된 14명이 근무하여 1일 168시간이 감소되고, 外勤活動 인력이 3명이 감소되어 1일 순찰시간도 24시간이 감소되었다.

巡察勤務狀況을 보면, 常時勤務人員의 減少에 따라 순찰회수가 감소하였다. 후암동부파출소의 경우 총 57회가 감소하였다.(도보13, 싸이카1, 112순찰 43회가 감소) 다른 통합파출소에서도 근무시간과 순찰회수가 감소한 것은 마찬가지다.

한편 대단위 파출소 실시전후 犯罪發生을 比較하면 5개소 전체에서 대단위 전에는 736건 발생하던 것이 실시기간중에는 728건으로 8건이 감소하였다고 한다. 범죄검거는 대단위 전에는 597건이던 것이 대단위 후에는 573건으로 24건(4.2%) 감소하였다.

이에 대하여 경찰청에서 問題點을 分析한 것을 보면, 기대효과에 비하여 體感的인 범죄의 감소효과가 적었다고 한다. 5대범죄의 경우 발생은 1%만 감소하였고, 검거는 4.2%감소하였다고 한다. 또한 인력의 증원이 없이 3부제를 실시하여 1일 상시 근무인원이 감소하였다고 한다. 또한 순찰회수가 감소하여 可視的 방법활동이 미흡하게 된다고 한다.

그런데 파출소폐쇄를 하게 된 지역의 주민들은 心理的 不安感이 나타나고 밀접한 관계형성이 어렵게 된다고 한다.

또한 관할 인구가 많고 면적이 넓어 중요사건을 신고받고 출동하는 所要時間이 길어진다고 한다. 지역이 광범해지면 관내상황을 파악하는데 장시간이 소요되므로 지역숙달과 업무처리의 시간이 더 걸리게 된다고 한다.

인력과 장비는 통합하였으나 파출소 廳舍는 그대로 있어서 근무환경이 劣惡해졌다.

또한 소단위 파출소로 구성했던 方法협력단체의 통합운영 기피와 협력이 약화되었다고 한다.

이와 관련하여 運營面에서의 成果를 보면, 인력과 장비의 集中運用에 따라 부분적으로 方法활동의 효율성을 제고하였고, 3부제 근무실시로 근무여건을 개선하여 士氣가 높아졌고, 所內 및 待機勤務의 인력을 方法근무로 전환할 수 있었다고 한다. 또한 2~3개의 소단위 파출소를 통합하여 豫算을 節約할 수 있다고 한다.

한편 住民輿論分析을 보면, 파출소관할이 넓어서 지역주민들의 民願 및 경

차업무 협조에 불편하다는 것이 있고, 파출소의 인원은 많아졌으나 실제 활동 인력은 적어서 방법에 허점을 초래한다는 지적을 하고 있다. 그리하여 종전처럼 소단위의 파출소가 많이 있는 것이 좋다는 여론이라고 하고 있다.

5.4 재평가 필요성

사실상 어떠한 정책의 평가는 기대했던 효과나 영향을 기준으로 하여 평가가 이루어져야 하고 부수적인 영향이나 부정적인 효과까지도 살펴보아야 한다.

우선 어떤 정책의 평가는 정책평가의 목적을 결정하고 나서 정책목표의 확인을 하는 작업에서 시작하여야 한다. 그리고 나서 평가방법을 결정하고 평가 자료를 수집하여 실제 분석을 하여야 하는 것이다.²⁴⁾ 대단위파출소 실험의 목적은 경찰조직관리의 효율성을 높이는 것이 1차적인 목적이고 조직관리의 효율을 높임으로써 경찰의 목표인 범죄의 예방과 범죄에 대한 통제효과를 올리자는 것이었다. 즉, 획일적인 지파출소의 운영체계를 개선하고 제한된 인력과 예산과 장비를 효율적으로 운용함으로써 지파출소의 방법치안역량을 높이고 직원의 사기를 진작하자는 목적에서 시도된 것이다. 따라서 일차적인 목표에 평가의 주안점이 주어져야 하고 다른 부수적인 효과가 큰 차이가 없다면 정책의 집행은 일단 성공을 한 것이라고 하여야 할 것이다.²⁵⁾

따라서 대단위 파출소의 시범운영평가가 인력을 효율적으로 운영하였고, 사기를 진작시킨 측면이 있고, 예산의 절감을 가져와 조직의 관리를 효율적으로 하려는 1차적인 목적은 일단 성과가 있었다고 하여야 할 것이다.

경찰청의 결과분석은 1차적인 목표와 2차적인 목표를 평면적으로 분석판단

24) 정정길외 3인 공저, 정책평가, 법영사, 1989, 59쪽.

25) Harry W. More, Jr., Effective Police Administration, Justice System Development, Inc., 1975, pp. 402~403.

을 하였다. 그래서 약간의 부수적인 부정적 효과 때문에 전체적으로 성공적이라고 할 수 있는데도 불구하고 방법효과가 저하되므로 소단위 파출소로 환원할 것을 건의한 것은²⁶⁾ 미흡한 평가라고 해야 할 것이다.

또한 부정적 주민여론, 기대에 못미치는 효과, 근무요령 변화에 대한 부적응 등이 지적되었으나 이러한 것들은 사실 새로운 제도시행에 따른 일시적 현상이라고 판단되어 진다. 그에 비하여 인력 장비의 효율성 제고, 예산절감, 3교대로 인한 직원의 사기진작 등의 긍정적 효과를 볼 때 대단위파출소 운영을 제시한 총무처나 KPC의 당초 예상과 부합되는 결과가 나온 것이다. 그러나 충분치 못했던 사전준비, 시범대상 파출소 선정의 허술, 고위층의 무관심과 변화에 대한 부정적 시각 등으로 인해 종전으로 환원된 것이다.²⁷⁾

그리고 대단위파출소를 운영하게 된다면 서울시의 경우 589개의 파출소를 평균 3개씩 통합하여 하나의 파출소를 만든다고 할 때, 196개의 파출소만이 남게 되고 393개의 파출소가 파출소장이 없는 방법초소로 변하면 시범운영방식대로 경감이 소장을 하게 되고 경사가 부소장을 하게 되어 현직 파출소장은 모두 전보되어야 한다. 만일 경위가 파출소장을 한다고 하더라도 393명은 파출소장을 면하여야만 한다. 실제로 경사와 경위가 파출소장을 할 수 있게 되어 있는 현재의 제도에서 이들이 파출소장의 직위를 상당히 선호하고 있다는 것을 감안할 때 현직소장과 파출소장직을 바라보는 직원들에게는 상당한 불이익과 불안을 느끼게 하는 점이다. 따라서 이들이 평가에 있어서 부정적인 결론을 내리게 되었을 가능성이 많은 것이다. 이들에 대한 설득이 필요했을 것이다.

다른 한편 설문에 의한 주민의 반응을 조사하는데 있어서 설문의 응답이 실

26) 경찰청 방법국, 대단위파출소 시범운영 결과보고, 1992, 26쪽.

27) 이석, 대단위파출소 시범운영결과보고, 1993.6. 22쪽. 이 보고서는 대단위파출소 시범운영계획 담당자가 경찰대학에 제출한 치안실무사례보고서이다.

제로 주민이 작성한 것인지 파출소에 오가는 사람만을 편의적으로 선정하여 답하게 하였는지 고려해 보았어야 한다.

Ⅵ. 조직개편방안

6.1 조직개편의 필요성

현대 경찰수요는 인구의 증가, 인구의 도시집중, 교통의 증가, 범죄사각지대의 증가, 인구이동의 증가 등으로 인하여 범죄의 양이 증가할 뿐만 아니라 범죄의 양상이 조직화, 집단화, 난폭화, 지능화, 기동화, 광역화, 연소화, 범죄의식의 감소 등의 현상이 나타나고 있다고 한다.²⁸⁾

이러한 범죄의 증가에 대응하기 위하여는 위와 같은 상황에 맞는 과거조직의 개편이 필요하다. 경찰의 조직구조는 경찰청-지방경찰청-경찰서-파출소 및 지서로 되어 있어서 4단계로 되어 있다.

조직의 계층이 많아서 업무처리량이 증가하고 파출소의 수는 많지만 실제 범죄예방을 위한 순찰이나 방범심방 기능은 소내근무와 소내대기 등에 인력을 많이 소모하므로 극대화 하지 못하는 형편이다.

또한 조직화되고 광역화되는 범죄를 소규모의 파출소 인력만으로는 대응하기가 거의 불가능하고 인력과 장비의 전략적 운용이 어렵다.

신정부의 신한국 건설과업은 부정부패의 척결, 경제의 회생, 국가기강의 확립으로 요약되고 있다. 현재의 국가기강을 바로 세우기 위하여는 부정부패의 척결은 물론이고 경찰과 검찰, 기타 범죄예방기능을 수행하는 여러 기관의 정비도 필요하다. 이러한 정비는 인력과 장비의 보강 및 질적인 향상도 포함

28) 경찰청, 대범죄전쟁백서, 1991, 8~17쪽.

제로 주민이 작성한 것인지 파출소에 오가는 사람만을 편의적으로 선정하여 답하게 하였는지 고려해 보았어야 한다.

Ⅵ. 조직개편방안

6.1 조직개편의 필요성

현대 경찰수요는 인구의 증가, 인구의 도시집중, 교통의 증가, 범죄사각지대의 증가, 인구이동의 증가 등으로 인하여 범죄의 양이 증가할 뿐만 아니라 범죄의 양상이 조직화, 집단화, 난폭화, 지능화, 기동화, 광역화, 연소화, 범죄의식의 감소 등의 현상이 나타나고 있다고 한다.²⁸⁾

이러한 범죄의 증가에 대응하기 위하여는 위와 같은 상황에 맞는 과거조직의 개편이 필요하다. 경찰의 조직구조는 경찰청-지방경찰청-경찰서-파출소 및 지서로 되어 있어서 4단계로 되어 있다.

조직의 계층이 많아서 업무처리량이 증가하고 파출소의 수는 많지만 실제 범죄예방을 위한 순찰이나 방범심방 기능은 소내근무와 소내대기 등에 인력을 많이 소모하므로 극대화 하지 못하는 형편이다.

또한 조직화되고 광역화되는 범죄를 소규모의 파출소 인력만으로는 대응하기가 거의 불가능하고 인력과 장비의 전략적 운용이 어렵다.

신정부의 신한국 건설과업은 부정부패의 척결, 경제의 회생, 국가기강의 확립으로 요약되고 있다. 현재의 국가기강을 바로 세우기 위하여는 부정부패의 척결은 물론이고 경찰과 검찰, 기타 범죄예방기능을 수행하는 여러 기관의 정비도 필요하다. 이러한 정비는 인력과 장비의 보강 및 질적인 향상도 포함

28) 경찰청, 대범죄전쟁백서, 1991, 8~17쪽.

하는 것이다.

그런데 신정부는 또한 강력한 정부를 지향할 뿐만 아니라 작은 정부를 지향해야 한다. 현재의 방만한 조직을 효율적인 조직으로 개편하고 축소하며 경직성조직과 경비를 줄여 나가야 한다. 이제까지 정치적인 상황과 민주화의 과정에서 경찰의 조직과 기능은 확대되어 가기만 하였고 아직도 경찰력을 늘려야 한다는 요구가 많다. 그리고 그러한 요구는 현재로서는 부족한 인력과 장비의 낙후로 인해 당연시되고 있다.

정부에서도 지난 1990년의 10.13 범죄와의 전쟁을 선포한 이후 경찰의 인력과 장비, 관서 등을 계속해서 지원하여 지파출소가 3년간 179개가 증가하였고 인력수준은 경찰관 1인당 담당인구를 볼 때 489명으로 일본의 556명보다 적은 상태다. 이제는 경찰관서와 행정관청의 1대1 대응원칙이나 치안수요가 증가하면 경찰서와 파출소를 세워야 한다는 사고보다는 현존의 인력과 자원을 어떻게 전략적으로 운영할 것인가의 궁리를 해야 한다고 본다. 특히 경찰에 지원하는 지원자의 수준을 높이기 전에는 계속 인원을 증가시키는 것만으로 경찰의 범죄대응력이 커지고 치안서비스의 수준이 향상되리라는 생각은 수정되어야 한다.

조직구조의 개편은 현행의 경찰서와 파출소 관계에서 소규모의 파출소를 통합하여 대단위 파출소를 운영하는 것, 파출소를 폐지하고 현재보다 축소된 규모의 경찰서체제로 하는 것을 생각할 수 있는데 이렇게 파출소를 폐지하는 경우는 경찰서에서 현재 파출소의 기능을 직접 처리해야 한다.

6.2 경찰서와 파출소의 관료구조상의 문제점

기계적 관료조직은 Weber가 처음으로 언급한 관료제 조직구조와 가까운 형태로서, 명확하게 규정된 권한계층, 표준화된 작업규칙과 의사소통 경로, 명문

화된 책임규정 등이 특징인 조직구조의 형태이다. 경찰은 이러한 기계적 관료 구조의 조직유형에 속한다고 할 수 있다.

1) 기계적 관료제구조가 적절한 경우

기계적 관료제구조는 전형적으로 단순하고 안정적인 환경하에서 적절한 조직구조형태이다. 복잡한 환경하에서의 작업은 단순한 과업이 아니며 동시에 합리화될 수도 없다. 또 동태적인 환경하에서의 작업도 역시 예측되어지거나 반복적으로 이루어 질 수 없기 때문에 기계적 관료조직에 필요한 작업의 표준화를 이룰 수 없게 된다. 따라서 기계적 관료제 구조는 단순하고 안정적인 환경에 대응하는 조직구조형태라고 할 수 있다.²⁹⁾

역으로 기계적 관료제구조는 환경이 단순하고 안정적이 되도록 추구하기도 한다. 기계적 관료조직은 규제적인 기술체계를 갖는 조직에 적절한 구조형태이다. 왜냐하면 이러한 기술은 작업을 일상화시키고 표준화 시킬 수 있기 때문이다.³⁰⁾

2) 기계적 관료조직의 장 단점

기계적 관료조직의 장점으로는 업무수행의 정확성, 신속성, 명확성, 지속성, 단일성, 갈등의 감소, 인적 그리고 물적 비용의 절약 등을 추구할 수 있으며, 다른 어떤 조직형태보다도 기술적 합리성을 유지할 수 있다. 또 이 조직구조 형태는 쉽게 통제가능하며 효율적이기 때문에 대량의 동일한 산출물을 생산하는데 적합하다.

기계적 관료조직의 단점으로는 과업에 대한 지나친 세분화로 작업의 일상화를 가져오며 그 결과 비인간화 문제를 야기할 수 있다. 또 하위목표에 대한 집착으로 말미암아 고객에 대한 서비스가 무시될 수 있고, 변화에 대한 저항

29) 김인수, 거시조직이론-조직설계의 이론과 실제-, 무역경영사, 1991, 383.

30) 상계서, 384쪽.

을 초래할 수 있다. 또 조직내의 갈등이 표준화에 의해서 해결될 수 없을 때, 라인과 스텝간에 조정문제가 대두되면 그 결과 환경변화에 대한 둔감한 적응을 보이기도 한다. 이러한 문제점들은 조직의 전반적인 목표달성을 저해시키는 요인으로 기계적 관료제구조의 병폐로서 보여진다.³¹⁾

경찰서와 파출소간에 처한 문제는 이러한 기계적 조직을 고집함으로써 나타난 부정적 측면이 많다. 의사소통의 왜곡, 감독의 과다와 책임회피식의 형식적인 지시와 집행, 똑같은 하부조직을 복제하고 현지적응을 소홀히 하는 경직성 등이 그러한 현상인 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 경찰서의 구조와 기능을 유연하고 유동적으로 만들 필요가 있다. 다시 말해서 경찰서와 파출소의 업무수행과정에 있어서 프로세스중심이 아니라 조직구조가 일처리과정을 지배하고 있어서 수사현장이나 방법활동현장을 중심으로 경찰활동이 이루어지지 않는다는 것이다. 환경과 조직의 구조와 과정, 조직내의 인간의 가치와 행태는 항상 유동적인 것이고 그에 따라 조직의 활동방식도 달라져야 한다. 그렇지 않고 환경은 유동적이고 조직의 모든 것이 격동하여 생산성이 극도로 떨어지고 국민의 여론이 치안의 애로를 호소하고 있어도 굳은 바위처럼 묵묵부답이고 과거의 비생산적인 기계적 관료조직을 고집하고 있는 것은 조직발전과 치안의 악화를 초래할 것이 명백한 것이다. 이웃 일본은 이미 그러한 현상의 변화를 간파하고 외근경찰을 지역경찰로 개편하고 광역적인 경찰활동이 가능하도록 지방경찰장의 권한을 강화하고 조직구조를 유연하게 만들 수 있는 법적인 근거를 마련했던 것이다.

리엔지니어링이라는 책에서 마이클 해머와 제임스 챔피는 조직활동의 질, 서비스, 유연성 그리고 낮은 비용이라는 동시적인 제약을 충족시키기 위해서는 프로세스가 단순해야 하고 조정이 최소화 될 수 있어야 한다고 하고 고립

31) 상계서, 384~385쪽.

된 사무실을 헐고 몇개의 작업들을 하나로 통합해야 한다고 하고 있다. 경찰에도 리엔지니어링이 절실한 시기를 이미 넘어서고 있다.

6.3 小規模 警察署制度化와 合同巡察制度의 導入 方案

1. 妥當性

1) 현재의 파출소와 경찰서를 보면 파출소가 마치 경찰서의 하부일선기관처럼 되어 있고 경찰서의 거의 모든 기능을 수행하는 경우가 많다. 그러나 실제로 파출소에서 경찰서의 지시를 전부 수행한다는 것은 불가능하기 때문에 거의가 형식적인 집행을 하고 있다.

이러한 현실은 파출소가 주민상대로 직접 집행을 하는 people-processing 업무가 주업무여야 하는데 반하여 주로 책상에 앉아서 서류로 집행을 하는 paper-processing 업무화하고 있는데 문제가 있다. 파출소가 직접 집행보다는 관료제적 사무집행에 치안역량을 분산하고 있는 것이다. 따라서 한 단계를 낮추므로써 그러한 폐단을 없애야 할 것이다.

2) 또한 현재의 파출소 규모는 15인 정원 규모이며 인원, 시설이나 장비가 각 파출소별로 분산되어 있어서 광역화하는 범위에 대해 신속하게 전략적 배치전환을 하기가 어려운 여건이다. 더욱이 경찰서에 모든 파출소의 인력과 차량 등 장비를 소집하여 재배치하는 시간이 상당히 많이 소모되고 있다. 이러한 사정은 차량의 보급으로 나아지는 상태이지만 교통체증이 심화되고 있어서 차량이동도 신속성을 결하기는 마찬가지라 할 수 있다. 따라서 경찰서에서 인력과 장비를 통합해 운영하고 전략적으로 배치하는 방식이 타당할 것이다.

3) 의사소통의 면에서 파출소와 경찰서간에 매일같이 등서와 전통, 팩시밀리, 무전연락을 하고 있는데, 그러한 것에 소모되는 시간과 인력낭비, 시설유지비 소모, 자산취득비 등 의사소통에만 소요되는 비용이 많다. 만일 경찰서

에서 직접 소집하고 인원을 배치한다면 이러한 의사소통의 비용은 구두전달로도 가능하기 때문에 많이 줄어들 것이다. 또한 의사소통 과정에서의 왜곡이나 불일치가 줄고 업무수행의 신속성을 높일 것이다.

4) 3부제나 4부제 근무를 실시할 수 있는 여건이 조성된다. 현재의 서울시내 파출소를 589개라 할 때 매일 24시간 소내근무와 대기근무를 한다면 최소한 동시에 2명이 항상 근무하고 있어야 한다. 그렇다면 실제로 방범순찰이나 단속 등 업무를 수행하지 않고 파출소에 남아서 파출소를 지키는 인원만 $589 \times 2 \times 2 \text{부제} = 2,356$ 명이 소요된다. 이 인원을 가지고 3부제나 4부제 운영을 시도할 수 있을 것이다. 물론 소내근무가 가만히 앉아만 있는 것이 아니고 신고를 받고 문서를 접수하고 보고하며 민원인에 대한 서비스를 하는 것은 사실이다. 그러나 신고의 접수나 전화받는 일 등은 경찰서를 소규모로 배치하여 접수하고 직접처리 한다면 현재보다 크게 불편하지는 않을 것이다. 즉, 각 서에서 112신고로 사건을 접수하도록 하고 무전통신을 통해 바로 하달하는 현재의 체계를 잘 이용하도록 한다면 모든 파출소에서 번거로움이 줄어들 것이다.

2. 대단위 파출소와의 비교

대단위 파출소를 3~4개 파출소로 통합하여 운영한다고 하더라도 의사소통의 왜곡이나 지연, 빈번한 문서수발은 경찰서와 파출소의 2단계가 존재하는 한 계속된다. 또한 대단위파출소 실시실험에서도 보듯이 파출소의 시설이나 장비를 대단위에 맞게 조정해 주지 않으면 근무의 여건이 나빠져서 불평이 늘고 대단위 파출소의 효과를 반감시키는 요인이 된다.

또 만일에 파출소 규모를 크게 하여 자체로 완전한 방범활동 단위가 된다고 한다면 경찰서나 파출소 중 하나는 제거되는 것이 옳은 것이다. 왜냐하면 같은 규모의 기능을 수행할 수 있는 조직이 2중으로 있을 필요가 없기 때문이

다. 그러한 경찰서와 파출소는 읍 이하의 경찰서에서 읍정도의 지역에 광역 파출소를 설치하고 그 이하 지역에 지서를 소규모로 배치하는 경우에 타당할 수 있으나 서울같은 밀집지역에서는 계층만 높이는 결과가 된다.

3. 合同警察活動의 導入

합동경찰활동은 순찰경관과 수사경관이 함께 순찰을 하고 순찰지역과 주요 순찰대상 등을 팀리더와 팀원이 상의하고 지역주민의 의사를 반영해서 결정하고 이들이 팀웍을 이루어 함께 순찰하고 범죄를 인지하면 바로 현장에서 수사를 실시하는 제도이다. 이는 주민의사의 반영은 물론, 의사소통을 돕고 초동수사와 전담수사의 괴리를 막을 수 있는 제도라 할 수 있다.

1) 미국에서의 導入背景

미국의 경찰은 巡察部門과 刑事部門은 그 계급제도 및 운용체계가 다르며, 따라서 유기적인 협조체제가 결여되고 있을 뿐만 아니라, 우리나라의 지파출소와 같은 소지역단위의 경찰관서가 존재하지 않고 일상적 순찰활동으로 이를 감당함으로써 지역방범활동과 범죄진압에 문제점이 많았던 점이 합동경찰제도 도입의 배경이라고 할 수 있다. 미국경찰조직 재편성 논의는 크게 3가지로 구분된다.³²⁾

첫째는 경찰부서의 지휘책임을 완전히 분산하는 과격한 재편성 논의, 둘째는 보다 온전한 방법으로써 「합동경찰활동」(Team Policing)개념, 셋째는 가장 온전한 방법으로써 현존 기구편제를 유지하는 한도 내에서 보다 짧은 관리형태를 요구하는 것 등이다. 이 가운데 가장 주목받고 다양하게 실험되고 많이 채택된 것이 두번째 방법인 합동경찰업무(team policing) 방식이다. 이는 영국의 제도를 도입하여 1968년에 시라큐스(Syracuse)경찰국이 미국에서 최초로 시도했으며 1974년에 이르러서는 약60개의 경찰기관이 어떤 형태로든 합동경

32) 치안본부, 미국경찰, 1987, 121~126쪽에 자세히 나와 있다.

찰업무를 시도했다. 그러나 많은 경찰관서가 전통적 운영에서 단지 약간의 변화만을 형식적으로 했다는 사실을 주시해야 하며, 그 결과 합동경찰업무는 많은 혼란과 충격이 따랐다.

2) 임무수행방법

합동경찰업무의 본래 개념은 일정한 담당구역을 지정하여 이 지역에 보통 순찰대원 1~2명과 형사1명, 때로는 다른 전문가로 구성된 일개의 팀을 배치함으로써 좀 더 효과적으로 범죄를 단속하거나 또는 할당된 구역내에서 발생하는 모든 범죄에 책임을 지게 하는 것이다.

그러나 보다 진정한 의미는 경찰이 봉사하고 있는 사회와 각 경찰관 개인간의 관계를 보다 긴밀하게 유지함으로써 형식적 봉사를 지양하고 순찰업무를 더욱 유용하게 하는데 있다. 이와 같은 합동경찰업무는 여러가지 형태의 변형 및 응용이 있었다.

그러나 전형적인 합동경찰업무는 “지역합동경찰업무”(Neighborhood Team Policing)에 관한 LEAA의 국립평가계획보고서(National Evaluation Program Report)가 분류한 바 있는 다음 4가지 형태의 프로그램 요소로 표시되며 이들 요소의 전부 또는 대부분을 포함하는 정도에 따라 평가된다.

①基本巡察팀(Basic patrol teams) : 기본적 예방순찰, 무선급파업무·교통업무에 대하여 책임지는 팀으로 경찰관서의 기구를 재편성하는 것이다. 단 범죄조사와 지역사회관계(CR)에 대한 책무는 포함되지 않는다.

②巡察-調査팀(Patrol-investigative teams) : 기본적 순찰외에 後續的 犯罪調査 책무가 추가된다.

③巡察-地域奉仕팀(Patrol-community service teams) : 기본순찰외에 지역사회관계의 책무를 가진다.

④完全奉仕팀(Full-service teams) : 순찰·조사·지역사회관계 등 모든

기초적 경찰활동에 대한 책무를 팀에 분산해 주며 일정한 지역에 근거를 둔 팀이다. 이는 “지역합동경찰활동”(Neighborhood Team Policing)이라고도 부르며, 합동경찰업무 중에서 가장 복잡하고 중요한 형태이다. 다음에 지역합동경찰을 상세하게 살펴보겠다.

3) 地域合同警察業務(Neighborhood Team Policing)의 특징

지역합동경찰업무는 아래와 같은 특징을 가지고 있다.

①權限分散(Decentralization) : 법집행, 질서유지, 봉사와 주민관계에 관한 경찰정책결정을 그 部署를 管掌하는 中間層에서 내리는 것이다.

②地域的 集中(Geographic focus) : 팀에게 어느 정도의 주체성을 인정하여 이미 잘 알고 있는 특정지역에 배속시키는 것이다. 지역적 집중은 경찰관들의 안정된 배치를 인정하여 장기간 특정팀에 배속된다.

③경찰업무의 統一性(Unity of Police Service) : 완전봉사접근 방법하에서는 팀이 지역에 관한 모든 기본 경찰업무에 책임을 지는 것이다.

예를 들면 후속 조사업무도 전문지식을 가진 본부요원이 하지 않고 그 팀원들이 행한다.

④팀 또는 特殊任務의 決定權(Team or task force decision making) : 정책과 특수 임무에 관한 결정권을 고도의 상호 의견교환에 근거를 두고 팀원들이 내린다.

⑤주민의견 반영(Community input) : 인근주민들과 고도의 상호의견을 교환하여 주민들의 의견을 정책에 반영한다.

중요정책결정은 팀내에서 이루어지고 정보는 복잡한 지휘체계로 보고할 필요가 없게 된다. 또 한 가지 기대되는 효과로 개선된 의사소통이 임무수행에 있어서 관서의 능률을 올릴 것이다. 순찰경찰관들은 부서의 눈과 귀인데 지역에 관해 모집된 정보를 활용할 수 있기 때문에 정보는 자유롭게 교환되고 이

것은 결국 정책에 좋은 결과가 될 것으로 기대되는 것이다.

이렇게 될 경우 혼자서 오토바이나 순찰차를 타고 재빠르게 순찰함을 찾아다니며 싸인을 하는 것과는 달리 실질적인 범죄예방을 위한 순찰이 될 것이다.³³⁾

합동경찰활동을 수행하기 위해서는 순찰경찰관외에 수사형사가 항상 동행을 해야 한다. 그러기 위해서는 순찰경관과 수사형사가 경찰서에 같이 있어야 한다. 광역 파출소를 실시한다 하더라도 수사형사를 3부제 근무를 시킨다고 할 때 한 파출소당 최소한 4명이상이 필요하다. 따라서 대단위 파출소가 196개라면 784명이나 소요되기 때문에 경찰서의 수사형사기능이 거의 제기능을 못하게 될 것이다. 따라서 합동경찰활동을 도입하기 위해서는 경찰서에서 직접순찰과 수사기능을 운영해야 한다. 그러나 현재 30개의 경찰서관할을 그대로 두고 파출소를 흡수해서 운영한다면 경찰의 범죄예방과 수사력 공백지역이 갑자기 늘어나기 때문에 단시간내 범죄에 대한 출동이 가능하면서 합동경찰활동을 수행할 수 있을 정도의 중규모 경찰서로 분할 배치하는 것이 타당하다.

4. 구체적인 소규모 경찰서 도입방안

1) 경찰서로 파출소 흡수

현재 있는 589개의 파출소를 경찰서로 흡수하고 파출소 건물을 매각하여 경찰서 대지와 건물을 확보하는데 활용한다.

2) 파출소를 흡수한 경찰서는 치안여건을 고려하여 3~4개의 소규모 경찰서로 분할한다. 분할의 기준은 범죄에 대한 수요와 범죄대응시간, 지역범위, 합동경찰활동 수행에 적절한 규모 등을 고려하여 나누어야 한다.

33) 아직 합동경찰활동의 효과가 명확히 밝혀지지는 않았다. 긍정적인 견해가 있는가 하면 리더십의 문제나 가정자체의 문제점으로 인해 실현되기 어려운 제도라고 하는 주장도 있다. Lisa M.Reichers and Roy R.Roberg, Community Policing:A Critical Review of Underlying Assumptions, (Journal of Police Science and Administration, Vol.17, No.2, IACP inc., 1990,PP.105~106.

3) 분할된 경찰서는 합동경찰활동을 수행할 수 있도록 팀을 구성하고 팀장을 임명한다. 그리고 이 팀장에게 순찰코스나 순찰대상, 범죄에 대한 수사권한을 부여하고 경찰서에서 직접 이 팀을 운영하며 연락은 무전통신을 사용하도록 한다.

4) 이 제도의 도입을 위한 계획팀과 실무작업팀을 구성하고 현직자에 대한 사전 교육을 실시해야 한다. 한편 주민들의 여론을 수렴하고 설득하는 작업을 병행해야 한다.

VII. 結 論

경찰은 범죄예방과 사후통제의 기능을 수행하는 공식적인 형사사법기관이다. 현재의 한국의 경찰서와 파출소의 관계에서 여러가지의 문제가 발생하고 있는데, 그러한 내용은 경찰서와 파출소의 의사소통의 문제, 업무의 양에 비해서 파출소의 능력의 부족, 경찰서와 파출소의 관료적인 상하계층구조화로 인한 경직성과 책임회피식의 형식적인 지시와 집행으로 요약될 수 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 파출소의 기능을 분석하여 보았는데 파출소의 업무중에는 실제로 경찰서에서 집행해야 할 업무들이 많이 부과되어 있음을 알 수 있고, 타부처의 과도한 협조업무로 인해서 경찰의 본연의 업무인 범죄예방과 법집행의 임무수행이 지장을 받고 있다는 것을 확인하였다.

경찰에서는 이러한 문제와 경찰관의 사기진작을 도모하기 위하여 대단위파출소를 시범운영하여 그 결과분석을 했었지만 평가의 방법이나 평가자료의 수집상에 문제가 있었으며 사전에 충분한 준비와 계획이 세워지지 않았고 발생할 수 있는 문제점을 하위 파출소에서 직접 해결을 하도록 함으로써 성공할 수 있는 제도였음에도 부정적인 결과가 나왔다고 할 수 있다.

3) 분할된 경찰서는 합동경찰활동을 수행할 수 있도록 팀을 구성하고 팀장을 임명한다. 그리고 이 팀장에게 순찰코스나 순찰대상, 범죄에 대한 수사권한을 부여하고 경찰서에서 직접 이 팀을 운영하며 연락은 무전통신을 사용하도록 한다.

4) 이 제도의 도입을 위한 계획팀과 실무작업팀을 구성하고 현직자에 대한 사전 교육을 실시해야 한다. 한편 주민들의 여론을 수렴하고 설득하는 작업을 병행해야 한다.

VII. 結 論

경찰은 범죄예방과 사후통제의 기능을 수행하는 공식적인 형사사법기관이다. 현재의 한국의 경찰서와 파출소의 관계에서 여러가지의 문제가 발생하고 있는데, 그러한 내용은 경찰서와 파출소의 의사소통의 문제, 업무의 양에 비해서 파출소의 능력의 부족, 경찰서와 파출소의 관료적인 상하계층구조화로 인한 경직성과 책임회피식의 형식적인 지시와 집행으로 요약될 수 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 파출소의 기능을 분석하여 보았는데 파출소의 업무중에는 실제로 경찰서에서 집행해야 할 업무들이 많이 부과되어 있음을 알 수 있고, 타부처의 과도한 협조업무로 인해서 경찰의 본연의 업무인 범죄예방과 법집행의 임무수행이 지장을 받고 있다는 것을 확인하였다.

경찰에서는 이러한 문제와 경찰관의 사기진작을 도모하기 위하여 대단위파출소를 시범운영하여 그 결과분석을 했었지만 평가의 방법이나 평가자료의 수집상에 문제가 있었으며 사전에 충분한 준비와 계획이 세워지지 않았고 발생할 수 있는 문제점을 하위 파출소에서 직접 해결을 하도록 함으로써 성공할 수 있는 제도였음에도 부정적인 결과가 나왔다고 할 수 있다.

이 논문에서는 이러한 시범운영의 문제점을 지적하고 새로운 조직의 개선방안을 소규모의 경찰서제도에서 찾아보려고 하였다. 대단위파출소제도를 도입하는 것이 현실적으로 쉬운 정책이지만 현재의 경찰서와 파출소간의 문제가 계속해서 잔존하기 때문에 파출소를 경찰서에 흡수하여 소규모의 경찰서로 하고 모든 경찰력을 합동으로 활동하도록 하는 방안을 제시하였다. 이러한 정책의 성공여부는 현재의 경찰에 대한 문제점의 인식과 예방경찰로의 의식전환, 그리고 전략적인 운영의 사고에 달려 있다고 하겠다.

참 고 문 헌

1. 윤성태, 새 정부 출범에 즈음한 치안시책의 새 방향 모색 (수사연구, 1993.4월호)
2. 村井 溫, 戰略的 警察運營論 序說, 警察學論集 제46권 제 2 호, 東京, 立花 書房.(1993년 2월호)
3. Ear Rubington & Matrín S.Weinberg, *The Study of Social Problems*, 이장희 & 김영이 공역, 사회문제의 연구, 경문사, 1992
4. 한인섭, 교정적 처우와 사회통제, (형사정책, 한국형사정책학회, 1988,제 3 호)
5. 정영석, 형사정책, 법문사, 1992.
6. 김학의, 한국형사정책에 있어서 교정이념과 현실 (한국형사정책학회)
7. 이윤호, 한국형사사법정책론-범죄의 이해와 통제-, 법전출판사, 1992.
8. 경찰청, 방법전서, 1991.
9. 경찰청과 그 소속기관 등 직제
10. 자료, 경찰청 방법과.
11. 배성수, 외근경찰실무교양전서, 정문출판사, 1990.
12. 한국생산성본부, 보고서,1990.
13. 이현만, 파출소업무 실태분석 및 개선대책검토, 1990.
14. 외근경찰관근무규칙
15. 김형청, 경찰순찰활동의 실태와 발전적 개선방안, 한국형사정책연구원, 1991.
16. 한국형사정책연구원, 파출소단위 방법활동의 개선방안연구, 1991.
17. 한국개발연구원, 2000년대 경찰행정발전방안, 1992.

18. 경찰청, 지파출소운영 개선방안, 1993.
19. 경찰청 기획관리실, 지파출소 정원관리계획, 1993.
20. 경찰청 방범국, 대단위 파출소 시범운영 결과보고, 1992.
21. 정정길의 3인공저, 정책평가, 범영사, 1989.
22. Harry W.More, Jr., *Effective Police Administration*, Justice System Development Inc.,1975.
23. 경찰청 방범국, 대단위파출소 시범운영 결과보고,1992.
24. 이석, 대단위파출소 시범운영결과보고, 1993.6.
25. 치안본부, 일본경찰, 1987.
26. 末綱 隆, 地域警察運營規則に ついて-改正の要點と 運用上の 留意事項-, (警察學論集 제46권 제 3 호, 東京, 立花書房, 1993년 3월호)
27. 치안본부, 미국경찰, 1987.
28. 구광모, 경찰관행과 경찰관의 행태(한.미.일의 비교), 1989.
29. D.H.베일리 저, 현대경찰문고 편역,미국의 경찰과 일본의 경찰, 현대경찰 문고, 1982.
30. 경찰청, 대범죄전쟁백서, 1991.
31. 김인수, 거시조직이론-조직설계의 이론과 실제-, 무역경영사, 1991.
32. Lisa M.Reichers and Roy R.Roberg, *Community Policing:A Critical Review of Underlying Assumption*, Journal of Police Science and Administration, Vol.17, No.2, IACP inc., 1990.

