

派出所 防犯活動體制 改善方案

지 도 : 이 상 안 (경찰대교수)
연 구 : 박 범 래 (총 경)
노 승 일 (경 감)
임 학 순 (행정학박사)
이 은 구 (경기대강사)

目 次

I. 序 論	57
1. 研究의 目的	57
2. 研究의 內容 및 方法	58
3. 研究의 限界	61
II. 治安環境·治安需要·治安體制：變化와 對應	62
1. 國際環境의 變化	63
2. 國內 政治·經濟의 變化	63
3. 國內 社會·文化의 變化	64
III. 現 派出所의 運營體制的 實態와 構造的 問題	65
－ 民生治安 漏水모델 －	
IV. 派出所 運營體制的 刷新 事例 分析	69
1. 大單位 派出所 運營 事例 分析	69
가. 大單位 派出所의 特性과 運營體制	69
나. 大單位 派出所의 示範實施 背景과 目的	71
다. 大單位 派出所 運營事例의 評價	72
라. 大單位 派出所 事例 分析의 示唆點	77
2. 全北 地方廳 3交代 勤務制	79
가. 概 要	79
나. 評 價	79
다. 示唆點	80
3. 서울 地方警察廳 派出所 巡察勤務 能率化 方案 運營事例	81
가. 任務 賦與 巡察制	81
나. 無巡察函 自律巡察制	81
다. 示唆點	82

V. 日本과 美國의 防犯活動體制	82
1. 日本 防犯活動體制	82
가. 고오방시스템	82
나. 地域警察制	85
다. 綜合的 評價 및 示唆點	86
2. 美國警察의 巡察活動	87
가. 巡察活動의 基本 體系	87
나. 傳統的 巡察活動의 論理와 評價	88
다. 合同警察活動(Team Policing)	91
라. 새로운 巡察活動 體制	92
마. 示唆點	95
VI. 우리나라 防犯活動 體系的 革新 方案	96
1. 防犯體系 革新의 基本 方向	96
2. 代案의 開發 方向	100
3. 새로운 代案의 模索:戰略的, 地域社會指向的 防犯活動 體系	101
가. 概念的 特性과 基本 要素	101
나. 既存 防犯體系와의 比較	106
다. 運營體系	108
라. 期待效果	112
마. 評價 및 推進 方案	114
VII. 結 論	116
參考文獻	117

I. 序 論

1. 研究의 目的

1990년 이후 國際政勢가 급박하게 변화하는 과정에서 각국은 나뉠대로의 대응전략을 강구하는데 국력을 집중시키고 있다. 20세기말 현재 빠른 속도로 진행되고 있는 상황전개는 지난 2000년간의 인류역사상 그 유례를 찾을 수 없을 정도이며 그동안 보편적으로 일반화된 價値規範 및 國家 管理體系는 점점 그 現實妥當性和 實效性を 상실하고 있다.

이러한 상황변화에 적극적으로 대응하기 위해 정부는 국가 관리체제 전반에 걸쳐 전면적이고도 總體的인 改革을 단행하는 동시에 國際化 및 世界化를 지향하는 국가 競爭力 강화전략을 강력하게 추진하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 상황변화에 따른 적응전략의 수립이 여러 선진국에 비해 이미 10여년 이상 지체되었고, 그 결과 1980년대 이후부터 정부의 국가 管理能力은 점점 그 한계에 도달하게 되었다.

이러한 국가 관리능력의 한계는 국가전반에 걸친 治安體系에서도 발견되는 바, 최근 잇달아 발생하고 있는 強力犯罪는 그 단면을 여실히 드러낸 실질적 증거로 해석될 수 있겠다.

이제 우리나라는 21세기의 발전전략을 보다 실제적으로 수립·추진해야 할 시점에 도달했고 이를 위해 그간 만성적으로 구조화되어 버린 治安體制상의 문제점을 과감히 청산해야 할 의무를 전가받고 있다.

사실 우리나라의 警察制度는 1945년에 발족된 이후 지난 반세기간 국민생활의 보호와 사회안정의 유지를 목적으로 열악한 근무환경속에서도 여타 국가와 비교해 탁월한 업무수행 능력을 보여왔다. 그러나 우리나라 국가경찰이 탁월한 업무수행 능력을 보유할 수 있었던 것은 경찰내부적으로 경찰관 개개인의 인내와 희생이 존재했기 때문이며 외부적으로는 우리나라 국민성 및 전통적 규범체계가 治安環境을 상대적으로 양호한 상태로 만들었기 때문이다.

하지만 치안환경의 변화와 그에 따른 治安需要의 多樣化 및 複雜化는 警察 治安力量 상에 문제점을 서서히 표출시키기 시작하였고, 이를 개선하기 위해 人的 物的 資源을 대대적으로 보강하였으나 경찰조직의 구조적 한계로 인해 국민들의 不安心理는 점점 심화되고 있는 실정이다.

이에 정부와 경찰청은 치안 역량을 강화시키기 위한 '物量中心 防犯活動戰略'의 한계성을 인정하고 보다 효과적인 치안 대응능력을 확보하기 위해서는 치안환경의 변화를 적극적으로 반영할 수 있는 경찰체제의 질적 개혁이 요청된다는 점을 강조하게 되었다. 즉 '物量中心戰略'에서 '質中心 戰略'으로의 전환을 경찰제도와 운영체제의 개혁을 통해 모색할 필요가 있음을 자각한 것이다.

이러한 배경하에서 본 연구의 목적은 民生治安의 최첨명 역할을 담당하는 派出所의 運營體制를 종합적으로 평가함으로써 현 과출소체제가 과연 급변하고 있는 치안환경에 적절한 適應力을 갖추고 있는가를 진단한 후 이를 토대로 實際的이고도 效果的인 방법 운영체제의 革新方案을 개발하는 데 있다.

2. 研究의 內容 및 方法

가. 研究의 內容

경찰청 통계 자료에 따르면 한국의 총 범죄발생건수가 급격히 증가한 시기는 1984년 이후로 평가될 수 있다. 즉 1983년에 시국관련 범죄발생수가 328건이었던 것이 1984년에 들어 1,683건으로 급증하게 되었고 1989년에는 8,607건으로 증가하게 되면서 6년간 총범죄발생증가률이 약 26배로 폭증하게 된 것이다. 이러한 상황에 대해 정부는 시국치안 역량을 강화하기 위해 경찰 운영체제를 시국치안 안정에 집중하게 되었고, 그 결과 정보, 경비, 보안 등 시국치안 관련조직 및 인력의 비대화가 초래되었다. 이러한 경찰조직의 不均衡은 한편으로 民生 治安力量을 약화시켰고, 그로 인한 국민의 不安心理는 날로 심각한 상황에 도달하게 된 것이다.

이러한 배경하에 1990년 정부는 10.13조치를 발표하여 '범죄와의 전쟁'을 선포하였고 민생치안을 위한 관련부처 합동 실태조사단이 구성되어 民生 治安力量을 강화시키기 위한 대책을 강구하기도 하였다. 그 결과 민생치안의 최일선 조직인 派出所에 대해 人力 및 裝備의 보강이 대대적으로 이루어졌고, 다른 한편으로는 '大單位 派出所體制'를 실험적으로 운영하기도 하였다.

그럼에도 불구하고 민생 치안관련 범죄발생 증가율은 감소되지 않고 오히려 경찰인력의 증가율을 초과하고 있다. 즉 1985년에서 1992년까지 警察人力은 50% 증가하였으나 범죄의 증가율은 52%를 기록하게 되면서 인력과 장비를 중심으로 한 物量中心의 防犯力量을 강화시키기 위한 대책이 犯罪豫防 및 對應力의 증가를 동반하지 않는다

이에 정부와 경찰청은 치안 역량을 강화시키기 위한 '物量中心 防犯活動戰略'의 한계성을 인정하고 보다 효과적인 치안 대응능력을 확보하기 위해서는 치안환경의 변화를 적극적으로 반영할 수 있는 경찰체제의 질적 개혁이 요청된다는 점을 강조하게 되었다. 즉 '物量中心戰略'에서 '質中心 戰略'으로의 전환을 경찰제도와 운영체제의 개혁을 통해 모색할 필요가 있음을 자각한 것이다.

이러한 배경하에서 본 연구의 목적은 民生治安의 최첨명 역할을 담당하는 派出所의 運營體制를 종합적으로 평가함으로써 현 과출소체제가 과연 급변하고 있는 치안환경에 적절한 適應力을 갖추고 있는가를 진단한 후 이를 토대로 實際的이고도 效果的인 방법 운영체제의 革新方案을 개발하는 데 있다.

2. 研究의 內容 및 方法

가. 研究의 內容

경찰청 통계 자료에 따르면 한국의 총 범죄발생건수가 급격히 증가한 시기는 1984년 이후로 평가될 수 있다. 즉 1983년에 시국관련 범죄발생수가 328건이었던 것이 1984년에 들어 1,683건으로 급증하게 되었고 1989년에는 8,607건으로 증가하게 되면서 6년간 총범죄발생증가률이 약 26배로 폭증하게 된 것이다. 이러한 상황에 대해 정부는 시국치안 역량을 강화하기 위해 경찰 운영체제를 시국치안 안정에 집중하게 되었고, 그 결과 정보, 경비, 보안 등 시국치안 관련조직 및 인력의 비대화가 초래되었다. 이러한 경찰조직의 不均衡은 한편으로 民生 治安力量을 약화시켰고, 그로 인한 국민의 不安心理는 날로 심각한 상황에 도달하게 된 것이다.

이러한 배경하에 1990년 정부는 10.13조치를 발표하여 '범죄와의 전쟁'을 선포하였고 민생치안을 위한 관련부처 합동 실태조사단이 구성되어 民生 治安力量을 강화시키기 위한 대책을 강구하기도 하였다. 그 결과 민생치안의 최일선 조직인 派出所에 대해 人力 및 裝備의 보강이 대대적으로 이루어졌고, 다른 한편으로는 '大單位 派出所體制'를 실험적으로 운영하기도 하였다.

그럼에도 불구하고 민생 치안관련 범죄발생 증가율은 감소되지 않고 오히려 경찰인력의 증가율을 초과하고 있다. 즉 1985년에서 1992년까지 警察人力은 50% 증가하였으나 범죄의 증가율은 52%를 기록하게 되면서 인력과 장비를 중심으로 한 物量中心의 防犯力量을 강화시키기 위한 대책이 犯罪豫防 및 對應力의 증가를 동반하지 않는다

는 것을 반증하였다.

이에 정부는 警察資源의 확대 뿐만 아니라 派出所의 組織 및 運營體制 改善을 통해 기존 인적 물적 자원의 效率性 및 生産性을 향상시키는 것이 시급하다는 인식을 갖게 되었다. 이에 따라 정부는 현 과출소 운영체제 전반에 걸친 재평가와 진단을 토대로 21세기를 대비한 새로운 派出所體制를 개발하는데 관심을 갖게 된 것이다.

따라서 본 연구의 주요 내용은 이상에서 제시한 연구목적과 연구배경을 고려하여 다음과 같이 설정되었다.

첫째, 1990년을 전후로 급격하게 변화되고 있는 治安環境을 제시하고 이러한 치안환경의 변화에 따른 새로운 治安需要의 출현을 지적하면서, 1990년 이전 治安環境→治安需要→派出所體制가 갖는 制度的-構造的 限界를 지적하였다. 이러한 지적은 다시말해 ‘새로운 治安環境’→‘새로운 治安需要’→‘새로운 派出所體制’의 모색이 절실히 필요하다는 점을 정당화시키는 근거가 되었다.

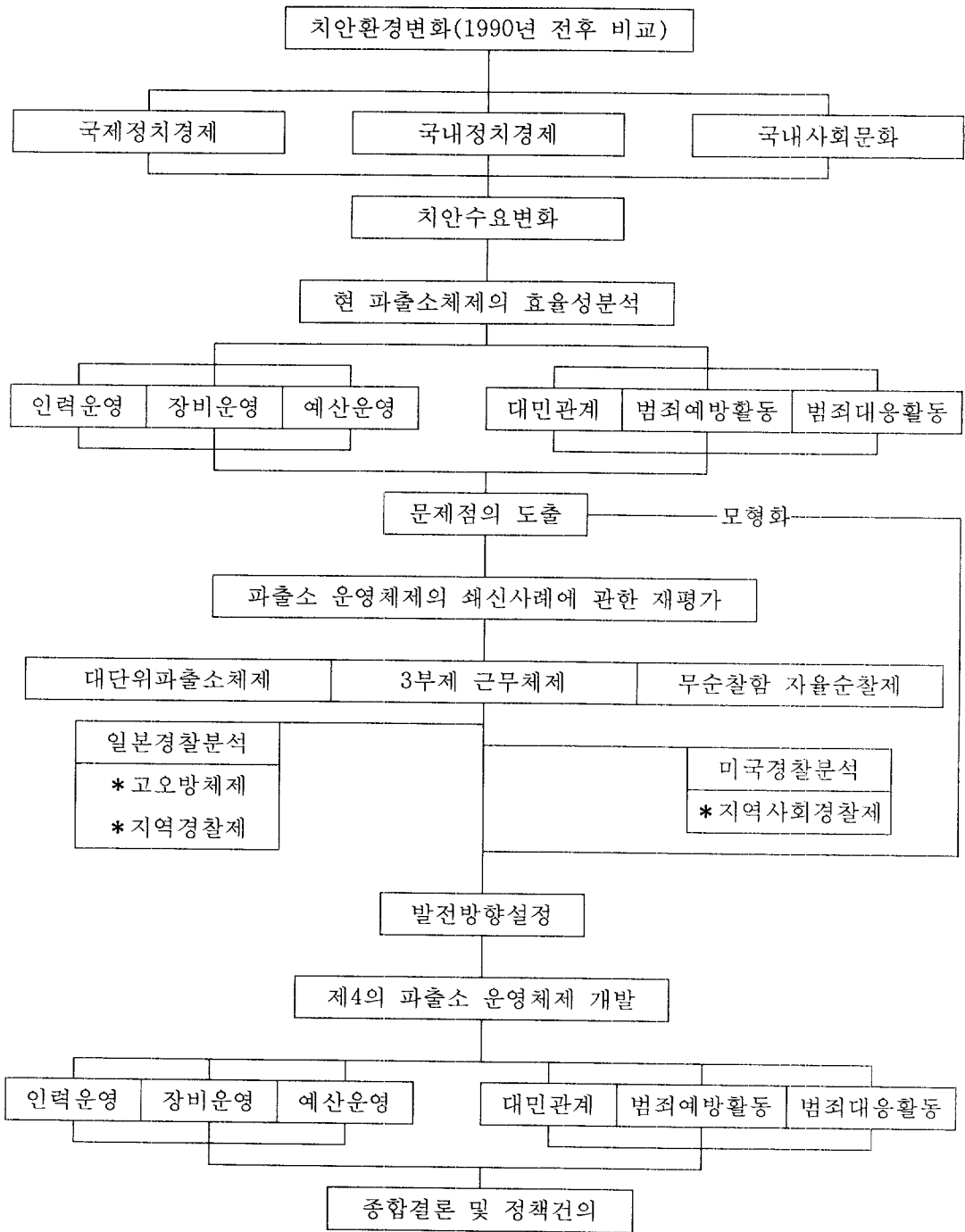
둘째, 공공조직으로서의 과출소 조직이 非效率性을 創出할 수 있는 근본적인 이유는 무엇이고, 또한 경찰이 中立化되지 않고 정치화되거나 혹은 시국 치안역량만을 강화하는 경우 防犯活動을 중심으로 한 민생 치안역량이 약화될 수 밖에 없는 이유는 무엇인가에 대한 理論的 根據를 제시하는 한편 그로인해 발생한 現派出所 運營體制상의 문제점을 추출하여 향후 개발된 새로운 派出所 運營體制가 극복해야 할 과제로 삼았다.

셋째, 기존 과출소 운영체제의 刷新을 위해 그동안 실험적으로 시도되었던 ‘大單位派出所體制’, ‘전북지방청 3부제 勤務方法’, ‘서울지방청 無巡察函 自律巡察制’ 등의 사례를 재검토하여 이러한 刷新事例가 새로운 과출소체제의 개발에 시사하는 바가 무엇인가를 분석하였다.

넷째, 우리나라의 派出所 運營體制에 대한 분석과 함께 주요 선진국의 민생치안 경찰조직을 살펴보았다. 우선 우리나라와 유사한 社會構造와 傳統을 갖고 있는 日本의 경우를 분석하였는 바, 일본 고유의 과출소체제인 고오방시스템의 장단점을 지적하였고, 아울러 최근에 도입된 地域警察制의 특성을 살펴봄으로써 향후 우리나라 경찰제도의 개선 방향을 위한 참고자료로 활용하였다. 또한 우리나라와 治安環境이 다른 미국의 사례를 검토하여 과출소 중심체제가 아닌 미국식 경찰서 중심체제의 방법 순찰활동의 장단점을 분석하여 이를 향후 우리나라 派出所 運營體制의 改善方向을 설정하는데 참고자료로 고려하였다.

다섯째, 이상에서 분석한 사항을 총괄적으로 종합하여 향후 우리나라 과출소체제의 발전방향을 설정하였으며, 이를 토대로 새로운 과출소체제를 개발하였다. 새로 개발된

〈그림 1〉 연구의 총괄체계도



파출소 운영체제에 대한 평가는 효과성과 能率性을 기준으로 평가하였으며, 이를 토대로 현 파출소 운영체제와 상호비교할 수 있는 근거를 제시하였다.

여섯째, 마지막으로 본 연구에서 제시한 새로운 파출소 운영체제가 제대로 운영되기 위한 政策的 支援事項에 대해 종합적으로 건의하였다.

나. 研究의 方法

본 연구의 특성은 현파출소 운영체제의 實態를 分析하고 이를 토대로 실제 현실적으로 적용가능한 새로운 派出所 運營體制를 開發하는 것이다. 따라서 이러한 연구의 특성을 고려하여 기존 문헌 및 자료조사는 물론 관련 전문가와 실무자를 대상으로 심층적인 면접조사를 실시하였고, 아울러 현장을 직접 방문하여 현 파출소 운영체제와 시범적으로 시행되고 있는 大單位派出所 및 全北 지방청 3부제근무에 대한 실태를 조사하였다.¹⁾

3. 研究의 限界

본 연구는 치안환경과 치안수요의 급격한 변화에 따라 현파출소 운영체제의 효과성과 能率性을 진단하고 이를 토대로 새로운 방법 운영체제의 개발을 목적으로 하고 있는 바, 우선적으로 전제되어야 할 것은 기존의 인력과 예산을 기반으로 하여 이를 최대한 효과적 효율적으로 운영할 수 있는 방안을 제시하는 것이라는 점을 밝혀둔다.

따라서 防犯活動 體制의 力量을 강화하기 위해서는 人力과 豫算의 補強이 필요하겠으나, 본 연구의 논의에서는 이를 제외하고, 다만 기존의 인력과 예산하에서 방법활동의 역량을 극대화하기 위한 방안을 제시하는데 한정하였다.

이와 아울러 본 연구는 다음과 같은 限界를 가지고 있다.

첫째, 본 연구는 전국 3,414개 지·파출소를 연구대상으로 하는 광범위한 연구임에도 불구하고 1994년 8월 1일부터 시작되어 동년 11월 30일까지 완결되어져야 하는 단기 연구과제이다. 따라서 본 연구에서는 전국의 파출소에 대한 實態調査가 어려웠기 때문에 짧은 연구기간 동안이나마 가능한 최대한 현파출소 운영체제의 실태를 현장

1) 본 연구에서 현재까지 직접 현장조사를 실시한 사례는 현 지-파출소의 경우- 명동파출소(상가 밀집형), 신촌파출소(주상 복합형), 북아현파출소(주택가형), 대단위파출소의 경우- 서래파출소, 난우파출소, 상계9동파출소. 3부제 근무방법의 경우- 전북지방경찰청, 전주경찰서, 전주 중앙파출소, 지서의 경우- 전북 금마지서 등을 직접 방문하였다.

파출소 운영체제에 대한 평가는 효과성과 能率性을 기준으로 평가하였으며, 이를 토대로 현 파출소 운영체제와 상호비교할 수 있는 근거를 제시하였다.

여섯째, 마지막으로 본 연구에서 제시한 새로운 파출소 운영체제가 제대로 운영되기 위한 政策的 支援事項에 대해 종합적으로 건의하였다.

나. 研究의 方法

본 연구의 특성은 현파출소 운영체제의 實態를 分析하고 이를 토대로 실제 현실적으로 적용가능한 새로운 派出所 運營體制를 開發하는 것이다. 따라서 이러한 연구의 특성을 고려하여 기존 문헌 및 자료조사는 물론 관련 전문가와 실무자를 대상으로 심층적인 면접조사를 실시하였고, 아울러 현장을 직접 방문하여 현 파출소 운영체제와 시범적으로 시행되고 있는 大單位派出所 및 全北 지방청 3부제근무에 대한 실태를 조사하였다.¹⁾

3. 研究의 限界

본 연구는 치안환경과 치안수요의 급격한 변화에 따라 현파출소 운영체제의 효과성과 能率性을 진단하고 이를 토대로 새로운 방법 운영체제의 개발을 목적으로 하고 있는 바, 우선적으로 전제되어야 할 것은 기존의 인력과 예산을 기반으로 하여 이를 최대한 효과적 효율적으로 운영할 수 있는 방안을 제시하는 것이라는 점을 밝혀둔다.

따라서 防犯活動 體制의 力量을 강화하기 위해서는 人力과 豫算의 補強이 필요하겠으나, 본 연구의 논의에서는 이를 제외하고, 다만 기존의 인력과 예산하에서 방법활동의 역량을 극대화하기 위한 방안을 제시하는데 한정하였다.

이와 아울러 본 연구는 다음과 같은 限界를 가지고 있다.

첫째, 본 연구는 전국 3,414개 지·파출소를 연구대상으로 하는 광범위한 연구임에도 불구하고 1994년 8월 1일부터 시작되어 동년 11월 30일까지 완결되어져야 하는 단기 연구과제이다. 따라서 본 연구에서는 전국의 파출소에 대한 實態調査가 어려웠기 때문에 짧은 연구기간 동안이나마 가능한한 최대한 현파출소 운영체제의 실태를 현장

1) 본 연구에서 현재까지 직접 현장조사를 실시한 사례는 현 지-파출소의 경우- 명동파출소(상가 밀집형), 신촌파출소(주상 복합형), 북아현파출소(주택가형), 대단위파출소의 경우- 서래파출소, 난우파출소, 상계9동파출소. 3부제 근무방법의 경우- 전북지방경찰청, 전주경찰서, 전주 중앙파출소, 지서의 경우- 전북 금마지서 등을 직접 방문하였다.

에서 직접조사하려고 노력하였다.

둘째, 연구에 이용한 경찰관련 統計資料의 信憑性이 문제가 있을 수 있다는 것이다. 그 이유는 우선 통계자료의 처리과정이 電算化되어 있지 않은 것이 오늘날 한국 경찰 통계처리 체계상의 후진적 측면일 뿐 아니라, 그렇기 때문에 범죄 발생건수 및 검거건수, 신고건수 등에 작성자 및 하급자의 임의적 조작 가능성이 매우 높다는 것이다. 즉 112신고체제는 전산화되어 있어 112신고건수에 관한 통계자료는 실제 申告件數를 반영하고 있으나, 일반적으로 경찰서와 지·과출소 수준에서 보고하는 각종 통계자료에는 암수범죄율이 배제되어 있다는 것이다.

셋째, 범죄예측치 산출모델에서 주로 사용되고 있는 독립변수중 管轄人口, 管轄面積, 都市化率, 1인당 GNP 등은 치안환경이 변화함에 따라 그 타당성이 감소했으나, 이를 대체할 수 있는 새로운 변수를 아직 개발하지 못했다는 것이다. 즉 이상의 항목들을 독립변수로 하여 犯罪豫測值를 구하고 이를 바탕으로 인적 물적 자원의 버치를 결정하는 경우 치안수요의 質的 變化를 무시하게 될 뿐 아니라 地域的 特性을 무시한 채 과출소 운영체제를 획일화 할 수 있는 가능성이 있기 때문이다. 예를들면 관할인구수가 증가한다고 해서 범죄발생수가 증가한다고 볼 수는 없다. 그 이유는 아파트의 분양으로 관할인구가 급격히 유입하게 되나 분산적이고 독립적인 단독주택 지역과 비교해 오히려 관리상 용이할 수도 있다는 것이다. 또한 1인당 GNP가 증가하게 되면 民間 防犯 會社의 회원수가 증가하게 되어 범죄 발생건수가 감소될 수 있으며 한편으로 주민의 불안심리가 다소 해소될 수 있기 때문이다.

이상과 같은 연구의 한계를 극복하기 위해 본 연구는 주로 현장 실터조사와 심층면접조사를 토대로 이루어졌으며, 사전 연구결과에 대해 보다 客觀的 評價를 기하려 노력하였다.

II. 治安環境 · 治安需要 · 治安體制 : 變化와 對應

1990년을 전후로 국내외 치안환경은 급속도로 변화되고 있으며, 그에 따른 새로운 치안수요가 발생함으로써 기존 치안체제로서는 변화하는 治安需要에 능동적으로 대응할 수 없게 되었다. 이에 본 장에서는 1990년 이후부터 향후 전개될 치안환경 및 치안수요의 변화를 지적하고 이에 요청되는 치안체제 특히 일선 민생 치안체제의 대응전략을 제시하고자 한다.

에서 직접조사하려고 노력하였다.

둘째, 연구에 이용한 경찰관련 統計資料의 信憑性이 문제가 있을 수 있다는 것이다. 그 이유는 우선 통계자료의 처리과정이 電算化되어 있지 않은 것이 오늘날 한국 경찰 통계처리 체계상의 후진적 측면일 뿐 아니라, 그렇기 때문에 범죄 발생건수 및 검거건수, 신고건수 등에 작성자 및 하급자의 임의적 조작 가능성이 매우 높다는 것이다. 즉 112신고체제는 전산화되어 있어 112신고건수에 관한 통계자료는 실제 申告件數를 반영하고 있으나, 일반적으로 경찰서와 지·과출소 수준에서 보고하는 각종 통계자료에는 암수범죄율이 배제되어 있다는 것이다.

셋째, 범죄예측치 산출모델에서 주로 사용되고 있는 독립변수중 管轄人口, 管轄面積, 都市化率, 1인당 GNP 등은 치안환경이 변화함에 따라 그 타당성이 감소했으나, 이를 대체할 수 있는 새로운 변수를 아직 개발하지 못했다는 것이다. 즉 이상의 항목들을 독립변수로 하여 犯罪豫測值를 구하고 이를 바탕으로 인적 물적 자원의 버치를 결정하는 경우 치안수요의 質的 變化를 무시하게 될 뿐 아니라 地域的 特性을 무시한 채 과출소 운영체제를 획일화 할 수 있는 가능성이 있기 때문이다. 예를들면 관할인구수가 증가한다고 해서 범죄발생수가 증가한다고 볼 수는 없다. 그 이유는 아파트의 분양으로 관할인구가 급격히 유입하게 되나 분산적이고 독립적인 단독주택 지역과 비교해 오히려 관리상 용이할 수도 있다는 것이다. 또한 1인당 GNP가 증가하게 되면 民間 防犯 會社의 회원수가 증가하게 되어 범죄 발생건수가 감소될 수 있으며 한편으로 주민의 불안심리가 다소 해소될 수 있기 때문이다.

이상과 같은 연구의 한계를 극복하기 위해 본 연구는 주로 현장 실터조사와 심층면접조사를 토대로 이루어졌으며, 사전 연구결과에 대해 보다 客觀的 評價를 기하려 노력하였다.

II. 治安環境 · 治安需要 · 治安體制 : 變化와 對應

1990년을 전후로 국내외 치안환경은 급속도로 변화되고 있으며, 그에 따른 새로운 치안수요가 발생함으로써 기존 치안체제로서는 변화하는 治安需要에 능동적으로 대응할 수 없게 되었다. 이에 본 장에서는 1990년 이후부터 향후 전개될 치안환경 및 치안수요의 변화를 지적하고 이에 요청되는 치안체제 특히 일선 민생 치안체제의 대응전략을 제시하고자 한다.

1. 國際環境의 變化

2차대전 이후 지난 반세기간 국제관계를 지배해왔던 냉전패러다임이 1990년을 전후한 사회주의 국가권의 개혁으로 더이상 現實 說明力을 갖지 못하게 되면서, 동서 양진영간의 이데올로기적 대립시대는 종식되었다. 그러나 한편으로 동서 냉전시대에는 국제관계를 資本主義 體制와 社會主義 體制로 양분시킴으로써 복잡한 국가간 역학관계를 오히려 단순화시켰던 것도 사실이며, 각국은 자국의 체제와 지향가치가 상대적인 비교우위를 갖는다는 점에 집중하면 되었다. 하지만 이러한 냉전체제의 종식은 국제관계를 다시 복잡하게 만들고 있으며 그런 가운데 각국은 이제 우방관계를 떠나 국가간 무한 자유경쟁시대로 진입하고 있다. 이에 정부는 國際化와 國家競爭力 向上을 통치전략으로 수립하고 능동적으로 대응하고 있으나 분단이라는 상황적 특수성으로 인해 보다 적극적인 국제화전략을 수행하고 있지 못하고 있는 것도 사실이다.

이상과 같은 상황변화속에서 공안, 정보 등과 관련한 시국 治安需要는 급격하게 감소하고 있는 반면 경쟁국에 대한 경제 정보수집, 국제사기, 외국인 관리, 국제수사협조 등 警察의 國際化가 절실히 요청되고 있기도 하다.

2. 國內 政治·經濟의 變化

1990년 이후 국내 정치변화에 있어 가장 대표되는 것은 文民政府의 등장으로 통치권의 정당성이 강화됨으로써 民主化의 발전속도가 가속화되고 있고, 그동안 비대해진 국가영역을 축소하기 위해 ‘작은 정부’라는 국가 관리철학의 실천과 아울러 地方自治를 중심으로 한 地方化 時代에 진입한 것이다. 한편 국내 경제변화를 보면 그동안 고도 산업사회를 지향하는 가운데 강조되었던 量的 成長戰略이 이제 그 한계에 직면하게 되면서 質的 成長戰略으로 전환되었다는 점이다. 이에 국내 경제관계 역시 대단히 복잡한 구조를 취하게 되었고, 이러한 경제관계의 변화에 능동적으로 적응치 못하는 실업계층이 대량으로 출현하고 있기도 하다.

이상과 같은 상황이 전개되면서 대정부 불법시위 등 민주화를 요구하는 시국치안 사건 발생은 급격히 감소한 반면 노동문제, 시장개방 반대집회 등 경제관련 집단시위가 급증하게 되었다. 이에 그동안 대정부 불법시위 관련자에 관한 중점관리, 지역탐색 및 통제 등을 담당했던 일선 파출소의 역할과 기능은 지역발전 지원조직, 지역민원의 해결 등 보다 개방적이고 지역중심적으로 변화되어야 할 시점에 와 있는 것이다. 즉 이

1. 國際環境의 變化

2차대전 이후 지난 반세기간 국제관계를 지배해왔던 냉전패러다임이 1990년을 전후한 사회주의 국가권의 개혁으로 더이상 現實 說明力을 갖지 못하게 되면서, 동서 양진영간의 이데올로기적 대립시대는 종식되었다. 그러나 한편으로 동서 냉전시대에는 국제관계를 資本主義 體制와 社會主義 體制로 양분시킴으로써 복잡한 국가간 역학관계를 오히려 단순화시켰던 것도 사실이며, 각국은 자국의 체제와 지향가치가 상대적인 비교우위를 갖는다는 점에 집중하면 되었다. 하지만 이러한 냉전체제의 종식은 국제관계를 다시 복잡하게 만들고 있으며 그런 가운데 각국은 이제 우방관계를 떠나 국가간 무한 자유경쟁시대로 진입하고 있다. 이에 정부는 國際化와 國家競爭力 向上을 통치전략으로 수립하고 능동적으로 대응하고 있으나 분단이라는 상황적 특수성으로 인해 보다 적극적인 국제화전략을 수행하고 있지 못하고 있는 것도 사실이다.

이상과 같은 상황변화속에서 공안, 정보 등과 관련한 시국 治安需要는 급격하게 감소하고 있는 반면 경쟁국에 대한 경제 정보수집, 국제사기, 외국인 관리, 국제수사협조 등 警察의 國際化가 절실히 요청되고 있기도 하다.

2. 國內 政治·經濟의 變化

1990년 이후 국내 정치변화에 있어 가장 대표되는 것은 文民政府의 등장으로 통치권의 정당성이 강화됨으로써 民主化의 발전속도가 가속화되고 있고, 그동안 비대해진 국가영역을 축소하기 위해 ‘작은 정부’라는 국가 관리철학의 실천과 아울러 地方自治를 중심으로 한 地方化 時代에 진입한 것이다. 한편 국내 경제변화를 보면 그동안 고도 산업사회를 지향하는 가운데 강조되었던 量的 成長戰略이 이제 그 한계에 직면하게 되면서 質的 成長戰略으로 전환되었다는 점이다. 이에 국내 경제관계 역시 대단히 복잡한 구조를 취하게 되었고, 이러한 경제관계의 변화에 능동적으로 적응치 못하는 실업계층이 대량으로 출현하고 있기도 하다.

이상과 같은 상황이 전개되면서 대정부 불법시위 등 민주화를 요구하는 시국치안 사건 발생은 급격히 감소한 반면 노동문제, 시장개방 반대집회 등 경제관련 집단시위가 급증하게 되었다. 이에 그동안 대정부 불법시위 관련자에 관한 중점관리, 지역탐색 및 통제 등을 담당했던 일선 파출소의 역할과 기능은 지역발전 지원조직, 지역민원의 해결 등 보다 개방적이고 지역중심적으로 변화되어야 할 시점에 와 있는 것이다. 즉 이

제 파출소는 地域探索 및 統制를 위한 據點이 아니라 地域發展을 위한 開放組織으로 전환되어야 할 시점에 와 있는 것이다.

3. 國內 社會·文化의 變化

국내의 정치 경제 상황의 변화가 우리 사회에 미친 영향은 직접적이고도 광범위하다. 특히 경제발전에 따른 국민생활의 질적 변화와 과학기술의 혁명적 발전은 기존 산업사회의 구조를 근본적으로 해체하고 있다. 그 중 대표적으로 지적될 수 있는 것은 첫째, 산업사회를 대체하는 情報通信 社會의 出現이다. 산업사회와는 달리 정보통신 사회는 기존 생산체제의 구조를 변화시키는 동시에 국민 1인당 生産性을 급격히 증가시키고 있으며, 자동차산업 등 기동-운송산업의 혁신과 함께 時間과 空間概念을 바꾸고 있는 것이다. 이러한 상황을 고려해 볼 때 現 派出所體制는 시대착오적이지 않을 수 없다. 즉 現 파출소체제는 通信과 機動手段이 발달하지 않은 시대에 적합한 地域據點 治安體制인 것인 바, 정보통신 사회에서는 지역적 개념이 약화되고 특히 通信기제의 광범위한 보급으로 국민들은 사건발생시 파출소로 달려가기 보다는 통신기제를 통해 직접 중앙신고망에 접근한다는 것이다.

둘째, 共同體社會에서 原子化社會로의 轉換이다. 노동집약적 산업구조하에서는 노동력의 집중을 통해 공동체 사회가 형성되었으나, 이제 資本集約 및 情報集約 産業構造하에서는 각 개개인이 하나의 生産體가 되기 때문에 사회 전체는 원자화된다. 원자화 사회의 특성은 국민간의 공동체 의식이 약화될 뿐 아니라 개인적 정보의 유출을 거부하는 閉鎖的 人間關係가 形成된다는 것이다. 그 결과 경찰활동에 대한 주민협력 의식은 약화되고 반면 주민 개개인에 대한 정보수집은 점점 어렵게 된다. 특히 핵가족화를 넘어 독신사회가 도래함에 따라 노약자의 관리, 청소년문제, 전통적 사회규범의 파괴에 따른 범죄의 흉포화, 잔악화 등이 문제시된다. 따라서 지금까지 그나마 순조롭게 이루어졌던 派出所와 住民間의 協力關係가 약화되는 동시에 한편으로 警察官의 住民接近이 더욱 어렵게 된다.

셋째, 專門 複合社會의 出現이다. 이제 각 개인은 나름대로의 전문화를 통해 자신을 특화시켜야만 현대 경제사회에서 생존할 수 있으며, 단순히 육체적 노동력만을 토대로 하는 경우 직업선택의 폭은 갈수록 좁아지고 있다. 즉 국민 개개인은 과거와는 달리 그 專門性이 증가한 상태인 동시에 범지식으로 무장한 초현대인인 것이다. 따라서 과거와 같은 개인적 설득이나 경고 등을 통한 파출소의 犯罪豫防 活動 보다는 경찰관 역

제 파출소는 地域探索 및 統制를 위한 據點이 아니라 地域發展을 위한 開放組織으로 전환되어야 할 시점에 와 있는 것이다.

3. 國內 社會·文化의 變化

국내의 정치 경제 상황의 변화가 우리 사회에 미친 영향은 직접적이고도 광범위하다. 특히 경제발전에 따른 국민생활의 질적 변화와 과학기술의 혁명적 발전은 기존 산업사회의 구조를 근본적으로 해체하고 있다. 그 중 대표적으로 지적될 수 있는 것은 첫째, 산업사회를 대체하는 情報通信 社會의 出現이다. 산업사회와는 달리 정보통신 사회는 기존 생산체제의 구조를 변화시키는 동시에 국민 1인당 生産性을 급격히 증가시키고 있으며, 자동차산업 등 기동-운송산업의 혁신과 함께 時間과 空間概念을 바꾸고 있는 것이다. 이러한 상황을 고려해 볼 때 現 派出所體制는 시대착오적이지 않을 수 없다. 즉 現 파출소체제는 通信과 機動手段이 발달하지 않은 시대에 적합한 地域據點 治安體制인 것인 바, 정보통신 사회에서는 지역적 개념이 약화되고 특히 通信기제의 광범위한 보급으로 국민들은 사건발생시 파출소로 달려가기 보다는 통신기제를 통해 직접 중앙신고망에 접근한다는 것이다.

둘째, 共同體社會에서 原子化社會로의 轉換이다. 노동집약적 산업구조하에서는 노동력의 집중을 통해 공동체 사회가 형성되었으나, 이제 資本集約 및 情報集約 産業構造하에서는 각 개개인이 하나의 生産體가 되기 때문에 사회 전체는 원자화된다. 원자화 사회의 특성은 국민간의 공동체 의식이 약화될 뿐 아니라 개인적 정보의 유출을 거부하는 閉鎖的 人間關係가 形成된다는 것이다. 그 결과 경찰활동에 대한 주민협력 의식은 약화되고 반면 주민 개개인에 대한 정보수집은 점점 어렵게 된다. 특히 핵가족화를 넘어 독신사회가 도래함에 따라 노약자의 관리, 청소년문제, 전통적 사회규범의 파괴에 따른 범죄의 흉포화, 잔악화 등이 문제시된다. 따라서 지금까지 그나마 순조롭게 이루어졌던 派出所와 住民間의 協力關係가 약화되는 동시에 한편으로 警察官의 住民接近이 더욱 어렵게 된다.

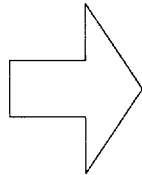
셋째, 專門 複合社會의 出現이다. 이제 각 개인은 나름대로의 전문화를 통해 자신을 특화시켜야만 현대 경제사회에서 생존할 수 있으며, 단순히 육체적 노동력만을 토대로 하는 경우 직업선택의 폭은 갈수록 좁아지고 있다. 즉 국민 개개인은 과거와는 달리 그 專門性이 증가한 상태인 동시에 범지식으로 무장한 초현대인인 것이다. 따라서 과거와 같은 개인적 설득이나 경고 등을 통한 파출소의 犯罪豫防 活動 보다는 경찰관 역

시 專門化됨으로써 이에 대응해야 한다. 한편 상가-주택-직장이 동일한 공간에 배치됨에 따라 派出所 管轄地域의 特性이 複合化되고 있기도 하며, 또한 전자단지, 출판단지 등과 같이 유사관련 산업이 집중되고 있어 이러한 지역을 담당하는 파출소 인력 및 장비의 운영체계가 더욱 지역적 사정에 걸맞게 專門化 多樣化되어야 한다.

이외에도 經濟水準이 향상됨에 따라 주당 근무시간이 감소하게 되고 그 결과 餘暇社會가 출현하고 있다. 여가사회의 특성은 주말 유동인구가 많고 환경이 오염될 가능성이 높을 뿐 아니라 장기적으로 집을 비우는 경우가 많아진다는 것이다. 따라서 유동인구에 따른 주중-주말 치안수요가 큰 차이를 보이고 교통, 환경감시, 철도 등의 治安需要가 특히 증가하게 된다. 따라서 종래와 같은 劃一的 派出所 運營體制로서는 이상과 같은 치안수요의 변화에 적응하기 힘들게 된다.

종래 파출소의 역할과 기능

- 시국치안 관련 업무협조
- 지역탐색, 감시 및 통제를 위한 거점
- 공간적 배치
- 업무의 단순화
- 인력중심 운영체제
- 지역공동체 의식의 존재와 주민협력의 용이성



새로운 파출소의 역할과 기능

- 민생치안 집중관리
- 지역발전 및 지역민원 해결을 위한 거점
- 기능적 배치
- 업무의 전문화 및 복합화
- 정보통신중심 운영체제
- 개인별 원자화와 대주민접근의 어려움

Ⅲ. 現 派出所 運營體制的 實態와 構造的 問題

— 民生治安 漏水모델 —

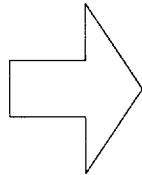
우리나라의 치안수요는 크게 일반국민의 생활과 직접적인 관련이 있는 民生治安 關聯 治安需要와 국가 및 사회의 전반적 안정과 관련이 있는 時局治安 關聯 治安需要로 대별된다. 그러나 분단국가라는 상황적 특수성과 성장지향적 국가중심 발전전략을 실천하는데 필수적인 강력한 통치구조를 확립하는 과정에서 韓國 警察運營 體制的 時局 治安 關聯 領域은 비정상적으로 비대해졌다. 그 결과 民生治安 全擔 組織 및 기구가 상대적으로 취약하게 됨으로써 민생 치안수요를 효과적으로 해결할 수 없는 상태에 도

시 專門化됨으로써 이에 대응해야 한다. 한편 상가-주택-직장이 동일한 공간에 배치됨에 따라 派出所 管轄地域의 特性이 複合化되고 있기도 하며, 또한 전자단지, 출판단지 등과 같이 유사관련 산업이 집중되고 있어 이러한 지역을 담당하는 파출소 인력 및 장비의 운영체계가 더욱 지역적 사정에 걸맞게 專門化 多樣化되어야 한다.

이외에도 經濟水準이 향상됨에 따라 주당 근무시간이 감소하게 되고 그 결과 餘暇社會가 출현하고 있다. 여가사회의 특성은 주말 유동인구가 많고 환경이 오염될 가능성이 높을 뿐 아니라 장기적으로 집을 비우는 경우가 많아진다는 것이다. 따라서 유동인구에 따른 주중-주말 치안수요가 큰 차이를 보이고 교통, 환경감시, 절도 등의 治安需要가 특히 증가하게 된다. 따라서 종래와 같은 劃一的 派出所 運營體制로서는 이상과 같은 치안수요의 변화에 적응하기 힘들게 된다.

종래 파출소의 역할과 기능

- 시국치안 관련 업무협조
- 지역탐색, 감시 및 통제를 위한 거점
- 공간적 배치
- 업무의 단순화
- 인력중심 운영체제
- 지역공동체 의식의 존재와 주민협력의 용이성



새로운 파출소의 역할과 기능

- 민생치안 집중관리
- 지역발전 및 지역민원 해결을 위한 거점
- 기능적 배치
- 업무의 전문화 및 복합화
- 정보통신중심 운영체제
- 개인별 원자화와 대주민접근의 어려움

Ⅲ. 現 派出所 運營體制的 實態와 構造的 問題

— 民生治安 漏水모델 —

우리나라의 치안수요는 크게 일반국민의 생활과 직접적인 관련이 있는 民生治安 關聯 治安需要와 국가 및 사회의 전반적 안정과 관련이 있는 時局治安 關聯 治安需要로 대별된다. 그러나 분단국가라는 상황적 특수성과 성장지향적 국가중심 발전전략을 실천하는데 필수적인 강력한 통치구조를 확립하는 과정에서 韓國 警察運營 體制的 時局 治安 關聯 領域은 비정상적으로 비대해졌다. 그 결과 民生治安 全擔 組織 및 기구가 상대적으로 취약하게 됨으로써 민생 치안수요를 효과적으로 해결할 수 없는 상태에 도

달하였다. 이에 1990년 정부는 대대적인 인력과 장비를 민생치안 강화를 위해 투입하였고 여러면에서 조직 및 기구의 개편을 시도하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 민생치안을 목적으로 하는 조직 및 자원은 시국치안 사건이 발생하는 경우 이를 해결하기 위해 쉽게 전용될 뿐 아니라 시국치안 관련 업무를 직접적으로 수행하거나 혹은 협조해야 하기 때문에 民生治安을 위해 投入된 資源의 單位當 生産性은 향상되지 못하고 있는 형편이다.

이러한 상황에서 현과출소 운영체제상에 발견되는 대표적인 문제점을 간략히 요약하면 다음과 같다.²⁾

1) 기존 과출소는 인력과 장비 등 巡察資源을 效率的이고 戰略的으로 활용하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이것은 地域別, 時間帶別 治安需要에 대응하여 巡察資源을 신속적으로 운영하지 못하고 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 이러한 경향은 과출소가 小單位로 운영되고 巡察機能에 전념하지 못하고 있을 뿐만 아니라 과출소간의 機能的 連繫가 미흡한 데서 기인한다. 그러나 巡察效果를 높이기 위해서는 治安與件의 變化, 地域特性的 變化, 常住人口의 變化 등을 수시로 진단하여 巡察資源을 배치하여야 한다.

2) 현재 과출소는 주로 行政區域別로 管轄 區域이 설정되어 있기 때문에 治安需要에 따른 管轄區域이 설정되어 있지 않을 뿐만 아니라 과출소 배치가 적절하게 이루어지지 않고 있다.

3) 현재 과출소 직원은 각종 調査 및 行政業務 때문에 순찰활동에 전념하지 못하고 있다. 이러한 순찰활동 외적인 요인들은 과출소의 防犯能力을 약화시키고 있다. 조사에 의하면 지서와 과출소 외근직원의 근무시간중 순찰활동에 투입되는 시간은 전체 근무시간의 23%에 불과한 것으로 나타났다.³⁾ 그 결과 과출소가 관할하고 있는 지역의 치안문제에 대한 정보도 미흡하며 지역 특성에 맞는 순찰활동과 대민 봉사활동은 상당히 취약한 편이다. 과출소는 지역주민과 직접 접촉할 수 있는 最一線 防犯單位임에도 불구하고 지역사회를 지향하는 순찰활동을 하지 못하고 있으며, 지역주민의 경찰에 대한 신뢰도 낮은 실정이다. 그리고 과출소 직원들이 주민들과의 협력을 증진하기 위하여 기울이는 노력도 미흡한 수준에 머무르고 있다.

4) 과출소 직원들은 업무가 너무 많을 뿐만 아니라 勤務與件이 매우 열악하다. 派出

2) 현재 우리나라 지서와 과출소는 총 3,414개이고 평균 근무인력은 11.7명이며 1인당 담당 주민수는 1,124.6명이다. 과출소의 대부분 직원들은 2개조로 나누어 1일 24시간, 1일 비번이라는 2부제 근무를 실시하고 있다.

3) 한국생산성본부, 치안실태조사와 대책, 1991.3

所 外勤職員은 2부제 근무를 함으로써 신체적 피로는 물론 균형있는 개인생활을 하기가 어려운 실정이다. 그리고 한국형사정책연구원의 조사(1991년)에 의하면 파출소 직원의 勤務年數는 평균 7.8개월로 매우 낮게 나타나 직원의 인사이동이 잦다는 것을 알 수 있다.” 이러한 근무여건에서 파출소 직원들에게 지역사회 방법활동을 잘 수행하리라고 기대하기는 어렵다.

5) 지역에 따라서는 巡察函의 싸인을 점검하는 것으로 순찰근무를 대신하고 있으며, 순찰활동 자체도 정해진 시간에 정해진 순찰선을 따라 순찰하는 형식적인 경우가 여전히 남아있다. 이러한 巡察體制는 戰略的인 巡察이나 地域社會를 지향한 순찰활동을 저해하는 측면이 없지 않다.

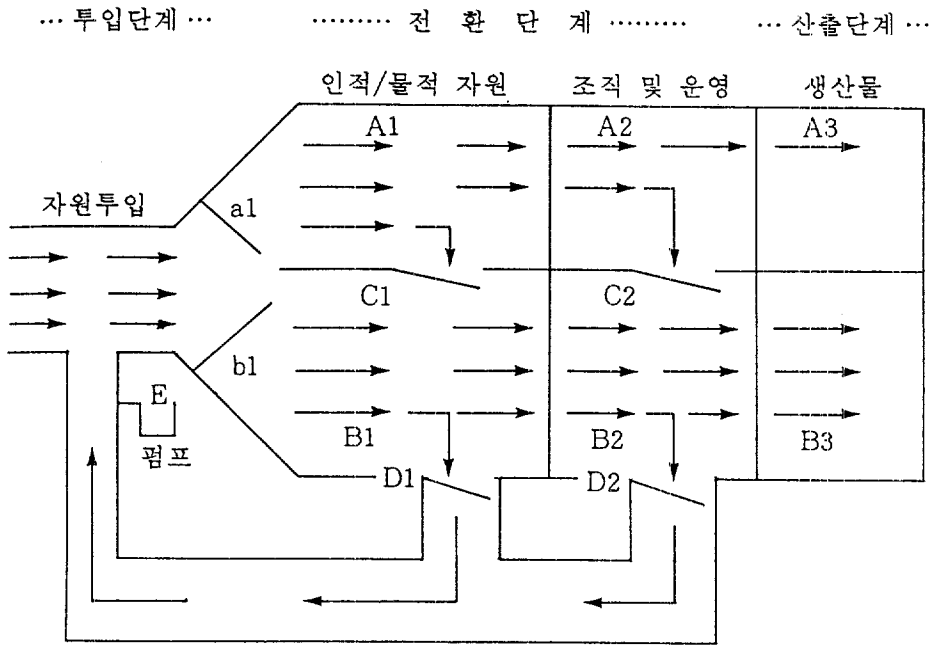
이상과 같은 현 파출소 운영체제상의 문제점은 治安 서비스의 全體 生産體制를 고려해 볼 때 민생치안서비스의 생산과정에 심각한 ‘漏水現象’이 발생하기 때문이다. <그림 2>는 이러한 민생치안서비스 생산과정에서 발견되는 누수현상을 모형화한 것이다.

민간기업과는 달리 경찰조직은 치안서비스의 獨占的 公營자로서 그 예산이 국가예산에서 지원되는 非營利組織이다. 따라서 경찰조직에게 있어서는 수요 보다는 공급이 우선적으로 중요하며 충분한 공급체제를 유지하기 위해 항상 최대한의 인적 물적 자원을 확보하려 한다. 그러나 만약 경찰이 정치화되거나 혹은 시국치안 우선의 경찰운영체제가 수립되어 있는 경우 치안서비스의 生産體制는 파행적 구조를 갖게 된다.

국가가 시국치안 우선정책을 실행하기 위한 기제는 크게 3가지로 구분할 수 있다. 첫째, 경찰자원의 투입과정에서 시국치안 영역에 자원을 집중적으로 투입한다. 즉 <그림 2>에서 볼 때 수문 a1을 닫고 대신 수문 b1을 개방함으로써 투입자원의 흐름을 시국치안 조직으로 유도한다. 둘째, 만약 민생치안과 시국치안 활동의 생산에 필요한 적정 생산요소의 투입이 이루어진 이후에도 시국치안을 위해 民生治安 生産要所가 전용될 수 있다. 즉 <그림 2>에서 탱크 A1과 탱크 B2사이에 칸막이 C1이 존재하기 때문에 만약 C1을 열어 놓는 경우 A1탱크의 자원은 B1으로 흘러들어가게 된다. 셋째, 생산을 위해 투입된 자원을 가공하는 운영체제 및 조직이 본연의 역할을 수행하지 못하는 경우가 발생한다. 즉 민생치안 생산조직인 A2는 시국치안 조직활동과 분리되어 있지 않고 칸막이 C2에 의해 연결되어 있기 때문에 A2 조직은 시국치안 담당 조직인 B2의 활동을 지원하는 과정에서 그 본연의 역할에 충실할 수 없게 된다. 넷째, 이렇게 치안서비스 생산과정에 있어 資源과 조직운영상의 파행성은 최종적으로 산출된 치안서

4) 한국형사정책연구원, 파출소단위 방법활동의 개선방안 연구, 1991.6

〈그림 2〉 민생치안 누수모델



비스의 不均衡을 초래하게 되고, 특히 민생치안서비스의 공급량이 감소된다.

민생치안서비스와 시국치안서비스 生産體制를 倂행적으로 運營하게하는 또하나의 요인은 경찰의 정치화이다. 만약 경찰이 정치화되는 경우 치안서비스의 생산에 필요한 자원과 조직이 정치적 목적에 의해 유출됨으로서 경찰 본연의 역할이 약화된다는 것이다. 즉 〈그림 2〉에서 보듯이 D1에 의해 투입된 자원이 유출되고 D2를 통해 경찰조직의 역량이 유출되는 것이다. 그런데 이때 D1과 D2의 개폐 여부는 정치적 상황인 E의 펌프작용에 의해 결정되며, 결국에는 경찰 투입자원을 설정하는데 결정적인 영향을 미치게 된다.

이러한 “民生治安 漏水모델”이 의미하는 바는 최초 민생치안 서비스를 위해 3단위의 요소가 투입된다 하더라도 最終 產出單位는 1단위밖에 안된다는 것을 의미한다. 따라서 민생치안 역량강화를 목적으로 인력 및 장비가 대대적으로 투입되었다 하더라도 그 효과성은 예상치에 도달하지 못하게 된다.

결국 민생 치안역량의 강화를 위해 우선적으로 전제되어야 할 점은 민생 치안서비스의 適正生産量을 확보하기 위해 투입자원 및 조직의 倂행적 運營구조를 개선해야 한다는 것과 함께 경찰의 중립화가 선행되어야 한다는 것이다.

이상과 같은 民生治安 力量의 漏水現象을 본 연구의 목적인 새로운 防犯活動 運營체제의 개발에 적용해 보는 경우 다음과 같은 결론에 도달한다. 아무리 효과적이고 효율적인 防犯活動 運營체제를 개발한다 해도 그것이 본연의 역할과 기능을 수행하기 위해서는 우선적으로 防犯活動을 위해 투입된 인적·물적 자원 및 조직역량의 實質적 運營구조가 개선되어야 하며 이와 아울러 전반적인 경찰활동에 대한 政治的 影響力이 배제되어야 한다는 것이다. 따라서 현재의 防犯所가 담당하고 있는 업무중 防犯活動과 무관한 업무 즉 집단시위 대비 진압훈련, 경비, 보안관련 업무, 정보관련 업무, 소재수사와 같은 수사활동업무, 교통사고처리와 관련한 업무, 벌과금 징수와 같은 행정업무, 국방부 협조업무 등과 같은 업무는 防犯所가 그 본연의 防犯活動을 전담하기 위해 소관 부서에 이관되어야 하며, 이를 위해서 현 防犯所 업무에 대한 심층적인 업무분석이 뒤따라야 할 것이다.

IV. 派出所 運營體制的 刷新 事例 分析

1. 大單位 派出所 運營 事例 分析

가. 大單位 派出所의 特性和 運營體制

大單位 派出所는 기존의 防犯所제도를 근간으로 하면서도 소규모 防犯所 체제와는 달리 管轄範圍를 넓게 하고 기존의 시설과 인력을 통합하여 운영하는 체제를 의미한다. 대단위 防犯所는 기존의 소규모 防犯所와 마찬가지로 경찰서의 하위조직으로서 防犯活動과 일선 경찰행정 기능을 수행하고 있다.

이러한 대단위 防犯所 제도는 크게 다음 두가지 의미로 이해되어 왔다. 하나는 管轄이 좁은 防犯所 두 세개를 통합하여 112 순찰차와 인력을 보강한 統合型 大單位 派出所이다. 그동안 기존의 3개 防犯所를 통합하여 1개의 대단위 防犯所로 시범 운영하는 사례들이 이러한 범주에 속한다.⁵⁾ 보통 통합형 대단위 防犯所는 49명정도가 3교대 근

5) 1990년 5월에 두개 내지는 세개의 防犯所를 통합하여 대단위 防犯所를 시범적으로 운영한 바 있으며, 1991년 4월1일부터 1991년 9월 30일까지의 기간동안에는 52개 防犯所가 20개 防犯所로 통합되어 운영하였다. 이 시범사업은 1991년 12월 31일까지 연장하여 실시되었다. 경찰청은 1991년 11월에 대단위 防犯所 시범운영 결과를 분석한 바 있는데 그 결과가 부정적으로 나타남에 따라 이 사업을 중단하고 이중에서 5개소만을 선정하여 1992년 6월 30일까지 연장하여 운영하였다.

이상과 같은 民生治安 力量의 漏水現象을 본 연구의 목적인 새로운 方法활동 運營체제의 개발에 적용해 보는 경우 다음과 같은 결론에 도달한다. 아무리 효과적이고 효율적인 方法활동 運營체제를 개발한다 해도 그것이 본연의 역할과 기능을 수행하기 위해서는 우선적으로 方法활동을 위해 투입된 인적·물적 자원 및 조직역량의 과학적 運營구조가 개선되어야 하며 이와 아울러 전반적인 경찰활동에 대한 政治的 影響力이 배제되어야 한다는 것이다. 따라서 현재의 派出所가 담당하고 있는 업무중 方法활동과 무관한 업무 즉 집단시위 대비 진압훈련, 경비, 보안관련 업무, 정보관련 업무, 소재수사와 같은 수사활동업무, 교통사고처리와 관련한 업무, 벌과금 징수와 같은 행정업무, 국방부 협조업무 등과 같은 업무는 派出所가 그 본연의 方法활동을 전담하기 위해 소관 부서에 이관되어야 하며, 이를 위해서 현 派出所 업무에 대한 심층적인 업무분석이 뒤따라야 할 것이다.

IV. 派出所 運營體制的 刷新 事例 分析

1. 大單位 派出所 運營 事例 分析

가. 大單位 派出所의 特性和 運營體制

大單位 派出所는 기존의 派出所제도를 근간으로 하면서도 소규모 派出所 체제와는 달리 管轄範圍를 넓게 하고 기존의 시설과 인력을 통합하여 운영하는 체제를 의미한다. 대단위 派出所는 기존의 소규모 派出所와 마찬가지로 경찰서의 하위조직으로서 方法활동과 일선 경찰행정 기능을 수행하고 있다.

이러한 대단위 派出所 제도는 크게 다음 두가지 의미로 이해되어 왔다. 하나는 管轄이 좁은 派出所 두 세개를 통합하여 112 순찰차와 인력을 보강한 統合型 大單位 派出所이다. 그동안 기존의 3개 派出所를 통합하여 1개의 대단위 派出所로 시범 운영하는 사례들이 이러한 범주에 속한다.⁵⁾ 보통 통합형 대단위 派出所는 49명정도가 3교대 근

5) 1990년 5월에 두개 내지는 세개의 派出所를 통합하여 대단위 派出所를 시범적으로 운영한 바 있으며, 1991년 4월1일부터 1991년 9월 30일까지의 기간동안에는 52개 派出所가 20개 派出所로 통합되어 운영하였다. 이 시범사업은 1991년 12월 31일까지 연장하여 실시되었다. 경찰청은 1991년 11월에 대단위 派出所 시범운영 결과를 분석한 바 있는데 그 결과가 부정적으로 나타남에 따라 이 사업을 중단하고 이중에서 5개소만을 선정하여 1992년 6월 30일까지 연장하여 운영하였다.

무를 실시하고 있고 소장외에도 3명의 부소장을 두고 있다.

서래 파출소를 중심으로 통합형 대단위파출소의 운영체제를 살펴보면 다음과 같다.⁶⁾ (1) 대단위 서래파출소는 기존의 파출소인 반본, 반포2동의 파출소에 1인을 상주시켜 방법연락소로 사용하였다. (2) 기존의 파출소는 112순찰차를 각각 1대씩 운영하였으나 서래 대단위파출소는 112순찰차를 2대 더 증차받아 총 5대의 112순찰차로 순찰업무를 실시하고 있다. 순찰활동은 각 구역으로 나누어진 지역에서 순환하면서 이루어지고 있다. (3) 기존 파출소는 24시간 근무하고 24시간을 쉬는 격일제로 근무하였으나 대단위 파출소는 3부제 (3조 일일 2교대)를 실시 하고 있다.⁷⁾ 그리고 한組의 근무자는 최소한 14명 내지는 16명이 필요하다.⁸⁾ (4) 통합광역파출소는 기존의 3개 파출소의 도급경비를 통합하여 운영하고 있으며 그외에 새로 충원된 인력과 순찰차 때문에 다소 비용이 증가하였다. (5) 파출소장 아래에 부소장 3명을 두어서 각 순찰조를 지휘하도록 하였다.

다른 하나는 分割型 大單位派出所로서 기존의 파출소 중에서 治安需要가 급증하는 지역에 새로 파출소를 신설하지 않고 인력과 순찰차를 補強하여 운영하는 防犯體制이다. 도봉경찰서의 상계 9동 파출소와 남부경찰서의 난우 파출소는 이러한 유형에 속한다. 보통 분할형 대단위 파출소는 총 25명내지 29명이 2교대 근무를 실시하고 있다.

난우 파출소는 행정구역이 분할되면서 1994년 3월부터 대단위파출소 형태를 취하고 있다. 이전에 18명이던 경찰인력은 26명으로 증가되었고 순찰차는 2대에서 4대로 증가하였다. 이 파출소는 차량순찰만을 행하고 있으며 도보순찰 활동은 수행하지 않고 있다. 그리고 순찰함 제도는 여전히 실시되고 있었다.

1994년 3월 1일부터 대단위파출소로 시범적으로 운영되고 있는 상계 9동 파출소는 노원구 상계 9동, 상계 10동 일부, 상계 5동 일부를 관할하고 있다. 이 지역은 전체 인구의 94%가 아파트에 거주하고 있기 때문에 치안수요가 상대적으로 적은 편이며 실제로 범죄발생 건수가 매우 적은 지역이다. 그리고 이 파출소에는 총 38명(경찰관 27명, 의경 6명, 방법원 5명)이 근무를 하고 있는데 이전의 20명에 비하여 인력이 확대

6) 서래 대단위 파출소는 1994년 3월 1일에 반본, 반포 2동, 서래 파출소가 통합된 것이다.

7) 이 근무제도에서는 12시간 근무하고 24시간 휴식한다.

1일 : 09시-21시 ; 12시간 A조

2일 : 21시-09시 ; 12시간 B조

3일 : 09시-21시 ; 12시간 C조

8) 순찰차 10명(5대×2명), 파출소 소내 근무 2명(파출소장, 소내근무자), 초소 2명(반본/반포2동), 도보순찰은 1명 내지는 2명

되었다. 이 파출소는 2부제 근무를 실시하고 있는데 일일 근무인원은 총 24명(경찰관 13명, 의경 6명, 방법원 5명)이다. 난우 대단위파출소와 마찬가지로 차량순찰에 의존하고 있다. 112순찰은 구역순찰 3대, 광역순찰 2대로 운영되고 있으며 도보순찰은 방법원 5명이 20시에서 다음날 새벽 5시까지 이루어지고 있다. 상계 9동 대단위파출소는 난우파출소와는 달리 순찰함제도를 폐지하고 자율 순찰활동을 실시하고 있다. 난우와 상계9동 대단위파출소 모두 구역순찰 활동과 광역순찰 활동을 동시에 전개하고 있기 때문에 개인구역 책임제와 더불어 공동구역 책임제를 모두 적용하고 있다.

현 파출소 체제와 대단위 파출소 체제를 비교하면 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 現 派出所 體制와 大單位 派出所 體制의 比較

	現 파출소	통합형 대단위 파출소	분할형 대단위 파출소
1. 관할범위	소규모	2~3개의 파출소 통합	광역 (2개 파출소 정도)
2. 방법단위	파출소	대단위파출소(기존 파출소는 방법연락소)	대단위파출소
3. 근무 방법	격일제	3부제 근무	2부제 근무
4. 순찰유형	도보 > 차량	차량 > 도보	차량 > 도보
5. 자원활용	상대적으로	상대적으로	상대적으로
신축성/ 효율성	낮은편	높은편	높은편
6. 순찰책임	개인구역 책임	광역공동책임 개인구역책임	광역공동책임 개인구역책임
7. 전략적 순찰	상대적으로 낮은편	상대적으로 높은편	상대적으로 높은편
8. 지역주민 접촉	상대적으로 많은편	상대적으로 적은편	상대적으로 적은편
9. 지역사회 순찰활동	상대적으로 높은편	상대적으로 낮은편	상대적으로 낮은편

나. 大單位 派出所의 示範實施 背景과 目的

대단위 파출소 제도는 그동안 소규모 파출소를 據點으로 한 방법체제가 인력과 시설

을 效率的으로 운영하지 못하고, 순찰활동을 效果的으로 수행하지 못하고 있다는 인식이 대두되면서 그 代案으로 제시된 것이다. 이 제도는 인력, 시설 및 장비, 예산 등의 防犯資源을 效率的으로 활용하여 犯罪豫防 效果를 높이고 나아가 파출소 직원들의 勤務條件을 개선하려는 의도에서 비롯된 것이다.

대단위파출소 제도를 기존 파출소의 代案으로 시행해야 한다는 주장은 총무처(1990년 5월)의 「민생치안 지원을 위한 실태조사 결과보고」와 한국생산성본부 (1991년 3월)의 「치안실태조사와 대책」에 그 근거가 나타나 있다. 이 자료에서 제시된 근거는 다음과 같다.

첫째, 대단위 파출소는 기존 파출소에 비하여 인력과 시설 및 장비 등을 효율적이고 신속적으로 운영할 수 있다. 3개 정도의 파출소가 광역화되어 1개의 청사로 운영되면 전체적으로는 소내 근무 및 대기인력을 줄일 수 있게 되어 순찰 및 방범활동에 투입될 수 있는 인력이 증대된다. 동시에 현재의 2조 2교대 근무를 인력을 증원하지 않고도 3조 2교대 근무로 추진할 수 있게 되어 근무시간을 適定化함으로써 근무를 충실하게 할 수 있다. 기존의 파출소는 소내근무, 소내대기를 전제로 하므로 최소 4명 정도의 고정근무 인력을 필요로 한다. 그리고 파출소가 광역화되어 기존시설 및 장비를 통합할 경우 전체적으로 시설, 장비를 보강하면서도 공용장비의 상당부분은 줄일 수 있는 여지가 발생한다. 현재 파출소의 설치를 위해 최소한 청사 및 공용장비, 사무기기 등이 필수적으로 소요되는데 제한된 소수인력이 이를 운용한다는 측면에서 이들 시설, 장비 이용의 효율성은 낮은 수준에 있다.

둘째, 대단위 파출소는 기존 파출소에 비하여 관할 구역이 넓기 때문에 한정된 순찰자원을 지역의 치안 특성에 따라 활용할 수 있다. 특히 유동인구와 범죄율이 많고 관찰 면적이 좁은 지역에서 대단위 파출소가 순찰효과를 증진시킬 수 있다.

다. 大單位 派出所 運營事例의 評價

대단위 파출소 제도는 원래 인력, 재정, 시설 및 장비 등 防犯資源을 효율적으로 운영하고 운영체계를 改善함으로써 防犯能力을 높이고 직원들의 士氣를 진작시키려는 목적에서 시도된 것이다. 그러나 이 제도는 짧은 기간 동안에 실시되었기 때문에 그 효과를 정확하게 파악하는데 한계가 있지만 대체로 이러한 취지는 달성된 것으로 보인다. 1991년 11월에 경찰청은 20개의 시범운영 사례에 대한 분석을 실시한 바 있다.⁹⁾

9) 경찰청, 대단위파출소 시범운영 분석, 1991.11

이 分析結果에 의하면 대단위 파출소 제도가 소단위 파출소에 비하여 인력과 장비를 효율적으로 활용하고 예산을 절감하며 직원들의 근무여건을 개선함으로써 다소 방법능력을 강화한 반면 다른 한편으로는 주민과의 紐帶 및 協力體系가 약화되고, 기존 파출소 건물의 관리와 대단위 파출소 확충 문제가 야기된 것으로 나타났다. 파출소 직원들은 대단위 파출소 체제로 근무환경이 바뀜에 따라 巡察行態를 변화시키는데 어려움을 겪기도 했다.¹⁰⁾ 그리고 경찰관 1인당 관할면적은 0.56km²에서 0.5km²로, 1인당 관할인구는 1,151명에서 1,074명으로 다소 감소한 것으로 나타났다. 이와같은 대단위 파출소의 긍정적인 측면을 고려할 때 시범적으로 운영하다 중단한 조치는 아쉬움을 남겼다.

본 연구에서는 경찰청의 분석과 서래, 난우, 상계9동 대단위 파출소에 대한 사례 분석을 토대로 대단위 파출소에 대한 평가를 하고자 한다.

1) 資源 活用의 效率性

대단위 파출소는 소단위 파출소에 비하여 인력과 시설 및 예산을 集中的으로 관리할 수 있기 때문에 상대적으로 자원을 효율적으로 활용할 수 있는 이점이 있다. 이런 점 때문에 統合型 大單位 派出所의 경우에는 기존의 2부제 근무제를 3부제 근무제로 바꾸어 운영할 수 있었다. 그러나 분할형 대단위 파출소는 현재의 인력으로는 늘어난 순찰차 때문에 3부제를 시행하지 못하고 여전히 2부제 근무를 실시하고 있다.

서래 대단위 파출소의 경우에는 기존에는 6명이 一組(112순찰 2명, 소내근무 1명, 도보순찰 2명, 1명 대기)를 형성하여 적일제로 근무하였으나 광역파출소가 된 이후에는 14명-16명(112 순찰차 5대×2명, 기존 파출소 상주근무 2명, 소내근무 2명, 도보 2명)이 한組가 되어 3교대로 근무하고 있다.¹¹⁾

이전의 반본파출소와 반포 2동 파출소 건물은 防犯連絡所로 활용함에 따라 항상 각 1명이 상주하여 근무하고 있다. 이것은 아직 대단위 파출소가 시험 운영중이기 때문에 기존의 파출소 건물에 대한 운영계획을 마련하지 않고 있지만 현재로서는 비효율적이라고 볼 수 있다. 현재 방범연락소로 활용되고 있는 기존 파출소에서는 신고, 사건처리 등 주민 민원 사항을 처리하고 있다. 이에 따라 최소한 1일 1개조에는 4명이 소내 근무를 해야하는 문제가 발생하게 되어 所內勤務者를 줄이려는 당초의 의도를 충족시키지는 못하였다. 그리고 統合된 大單位 派出所는 이전의 소단위 파출소 건물을 그대로

10) 경찰청은 이러한 분석을 토대로 대단위 파출소 제도를 기존의 소단위 파출소 체제로 환원할 것을 건의한 바 있다.

11) 서래 대단위 파출소는 기존의 3개 파출소 인력 40명에서 11명이 증가한 51명이 근무

활용함으로써 늘어난 人力과 裝備 및 施設을 감당하기에는 한계가 있었다.

112순찰차는 각 소단위 파출소 1대씩 3대에서 2대가 더 추가되어 5대로 운영되었다. 이에 따라 대단위 파출소는 巡察車 中心의 防犯活動을 수행하게 되었다. 또한 대단위 파출소는 기존의 3개 파출소의 豫算에 人力 증가에 따른 예산이 추가되어 표면적으로는 다소 증가된 것으로 나타났지만 이러한 예산증가가 비효율적으로 운영되고 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 오히려 기존의 시설을 운영하는데 드는 費用이 감소하기 때문에 점차 기존의 예산보다 더 效率的으로 사용될 수 있었다.

한편 사례분석한 서래, 난우, 상계9동 대단위파출소는 治安需要가 비교적 적은 지역임에도 불구하고 112순찰차를 비롯한 장비가 증가하여 오히려 근무자에게 業務 負擔을 줄 뿐 실제적으로 그 효과가 크게 나타나지는 않고 있었다. 이것은 시범운영되고 있는 대단위파출소 지역이 잘못 선정되었을 뿐만 아니라 人力과 裝備간의 調和가 잘 이루어지지 않았음을 의미한다고 볼 수 있다. 예컨대 순찰차 5대를 순찰활동에 투입하는 경우하고 3대를 투입하는 경우에 그 효과가 동일하다면 순찰차 3대를 운영하는 것이 직원들의 업무 부담도 덜어줄 뿐만 아니라 자원을 효율적으로 활용할 수 있는 것이다.

2) 犯罪豫防 效果

대단위 파출소는 소단위 파출소에 비하여 犯罪豫防에 效果的인 측면이 있는 반면에 非效果的인 측면을 동시에 내포하고 있다. 그리고 대단위 파출소의 시범 운영기간이 짧기 때문에 犯罪 豫防效果를 엄밀하게 객관적으로 측정하기는 어렵다. 실제로 대단위 파출소는 경찰청(1991년 11월)이 분석한 바와 같이 원래 기대한 효과만큼 體感的인 犯罪減少 效果를 가져오지는 못한 것으로 나타났다.¹²⁾

대단위 파출소는 112순찰차가 각 區域別로 계속 순찰활동을 전개함으로써 이전에 비하여 가시적인 순찰활동과 機動力이 강화되므로 범죄예방 效果를 높일 수 있다. 서래 대단위 파출소 사례의 경우에 기존에는 1일 순찰회수가 47회에서 48회에 머물렀는데, 대단위 파출소 체제에서는 90회 내지는 91회에 이르고 있다.¹³⁾ 그리고 특정 지역에

12) 대단위 파출소의 실시전후를 비교하면 조직에 따라 다소 다르지만 범죄발생건수와 범죄접거건수에 큰 차이를 보이고 있지 않다. 범죄발생건수는 운영전에는 같은 기간에 총 261건이던 것이 운영후에는 266건으로 다소 증가한 것으로 나타났다. 대구, 경기, 충북, 충남, 전남, 경남지역의 대단위파출소 지역에는 범죄발생건수가 다소 감소한 것으로 나타났다.

13) 후암동부 파출소의 경우에는 총 57회가 감소한 것으로 나타났는데 이것은 상시근무인원이 감소하였기 때문이다.

서 사건이 발생하는 경우에는 순찰차 5대가 동시에 여기저기서 出動하기 때문에 범인 검거가 용이하며 112순찰차간의 협력 수준을 향상시킬 수 있다.¹⁴⁾

그러나 대단위 파출소는 이러한 人力과 施設을 防犯需要에 상응하여 戰略的이고 伸縮的으로 활용하지는 않았다. 그리고 대단위 파출소는 巡察車 中心으로 순찰활동을 수행하고 관할 구역이 광범해 짐에 따라 지역의 방범문제를 파악하고 주민들과의 유대를 강화할 수 있는 地域 社會 指向的 警察活動을 수행하기는 어려웠다. 현대사회에서 범죄예방은 지역주민들의 참여가 절대적으로 필요하다. 이런 점에서 대단위 파출소 체계는 범죄를 예방하는 데 있어서 결정적인 한계를 지니고 있다고 볼 수 있다.

또한 대단위 파출소는 이전과 다름없이 다분히 형식적인 巡察函 制度(상계 9동은 폐지) 를 실시함으로써 순찰근무를 융통성있고 내실있게 수행하지 못하고 있다. 파출소장은 투입되는 순찰인력에 대하여 그 지역의 防犯情報나 巡察方法에 대하여 구체적이고 정확하게 指針을 하달하는 수준에는 아직 이르지 못하고 있었다.

3) 住民과의 關係

대단위 파출소 체제는 기존에 地域 據點으로 운영되던 소단위 파출소를 통합함에 따라 지역주민과의 긴밀한 紐帶와 協力關係를 형성하지 못한 것으로 나타났다. 파출소를 폐쇄당한 지역주민들은 지역의 치안에 대한 不安感을 나타냈으며 대단위 파출소 체제를 원래의 소단위 파출소로 환원해 줄 것을 요구하기도 하였다. 지역주민들이 부정적인 반응을 보인 것은 이 체제의 防犯效果에 대한 염려때문이라기 보다는 다분히 자기 지역의 파출소가 없어진 것에 대한 막연한 불안감에서 비롯된 것이다.

파출소는 “거기 있다”는 것만으로도 지역주민들에게 情緒的인 安定을 안겨줄 수 있으며 가시적인 범죄예방 효과를 나타낼 수 있기 때문이다. 주민들의 불안감은 기존의 파출소가 방범초소와 그 지역의 대민업무를 수행하는 기능을 수행함에도 불구하고 쉽게 완화되지 않았다. 그리고 소단위 파출소로 구성되었던 지역의 방범협력 단체들은 대단위 파출소로 통합 운영되기를 기피하는 경우도 많았다. 이러한 住民情緒는 대단위 파출소 체계가 효율적인 측면을 가지고 있음에도 불구하고 지속적으로 시행되지 못했던 주요 요인으로 작용하였다.

한편 순찰방법이 徒步巡察보다는 전적으로 112순찰차와 무선통신에 의존하고 있기 때문에 주민과 직접 만나서 相談을 하거나 의견을 교환할 수 있는 시간은 거의 없다고

14) 한편 관할인구가 많고 면적이 넓어 중요 사건을 신고받고 출동하는 소요시간이 길어지는 경우도 있다.

볼 수 있다. 기존 파출소 체제에서는 도보순찰을 2명이 실시하였기 때문에 주민과 직접 접촉할 수 있는 기회가 많았다고 볼 수 있다.

4) 警察人力의 勤務條件

統合型 大單位 派出所는 3부제를 실시하고 있기 때문에 24시간 일하고 24시간 쉬는 격일제 근무보다는 일인당 근무시간이 감소하여 파출소 경찰관의 근무여건이 다소 개선되었다.¹⁵⁾ 그러나 저녁 9시부터 다음날 아침 9시까지 12시간을 휴식없이 근무를 해야 하기 때문에 근무부담은 여전히 남아있다. 특히 나이가 많은 경찰관은 이러한 행태 변화에 쉽게 적응하지 못하는 경우도 있다. 分割型 大單位 派出所는 여전히 2부제 근무를 실시하고 있고 차량에 탑승하여 1일 16시간 내지 19시간을 순찰을 실시해야 하기 때문에 기존의 파출소 체제에 비하여 더 근무부담에 시달리고 있는 것으로 나타났다.

그리고 대단위 파출소는 기존의 파출소 시설을 그대로 이용하고 있기 때문에 늘어난 인력과 裝備를 수용하기에는 시설이 협소하다. 이러한 이유때문에 파출소 직원들이 모여서 집단 조회를 하거나 옷을 갈아입기, 샤워, 식사 등에 있어서 다소 불편이 따르고 있다.

또한 경찰관이 휴가, 병가를 가는 경우라든가, 각종 동원으로 인력이 순찰업무에 집중할 수 없는 경우에는 현실적으로 3부제 운영이 불가능하게 되며 이에 따라 112순찰차가 쉬고 있는 경우도 발생한다.

실제로 파출소 직원들은 대단위 파출소에 대하여 찬·반이 대등하게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 한국형사정책연구원의 설문조사(1991년)에 의하면 응답한 파출소 직원의 40.8%가 대단위 파출소 찬성, 42.6%가 반대, 16.7%가 잘 모르겠다고 응답하였다.

그리고 찬성하는 파출소 직원들은 찬성 이유로 72%가 ‘외경경찰인력을 많이 확보할 수 있다’를 가장 많이 들었으며, 20.5%가 ‘근무여건이 좋아진다’를 들었다. 그리고 반대하는 파출소 직원들은 반대이유로 57.2%가 “범죄발생에 신속한 대응이 어렵다”(57.2%)를 들었으며 27.5%가 “근무여건이 더 나빠진다”고 응답하였다.

15) 후암동부 대단위 파출소의 경우에는 이전에는 3개 파출소에서 1일 7명씩 21명이 총 540시간(21명×24시간)을 근무하였다. 여기서 24시간중 식사시간 2시간, 휴식 4시간 등 총 6시간을 제외한 실제 근무시간은 18시간이므로 3개 파출소에서 1일 7명씩 21명의 실제 근무시간은 총 378시간이다. 대단위 파출소 실시후에는 3부제로 인하여 7명이 감소된 14명이 근무하여 총 근무시간은 336시간으로 나타나 실시전에 비하여 1일 168시간(실제 근무시간만은 42시간)이 감소하였음을 알 수 있다.

라. 大單位 派出所 事例 分析의 示唆點

앞으로 대단위파출소 시범운영 사례를 다른 지역으로 확대하여 실시하기 위해서는 다음 몇가지 사항을 고려해야 할 것이다.

1) 대단위파출소는 기존의 소단위파출소에 비하여 관할지역이 넓고 순찰인력과 장비를 融通性있게 활용할 수 있는 이점을 지니고 있으나 기본적인 틀은 여전히 파출소를 거점으로 운영하고 있다는 점이다. 따라서 기존의 파출소체제와 마찬가지로 본청→지방경찰청→경찰서→(대단위)파출소 순으로 4층제 구조를 유지한 채 방법활동을 전개함으로써 행정의 낭비적인 요소가 여전히 존재하고 있다.

그리고 대단위파출소 시범 운영사례는 업무와 기능을 크게 조정하지 않았기 때문에 기존의 파출소와 마찬가지로 순찰기능 외의 여타 行政業務가 많아 방법능력을 약화시키는 요인으로 여전히 작용하고 있는 실정이다. 따라서 앞으로 대단위파출소를 확대 실시하기 위해서는 機能을 巡察中心으로 전환하여 인력을 戰略的으로 활용하고 行政費用을 최소화 시켜야 할 것이다.

2) 대단위파출소 제도는 기존의 2개 내지는 3개를 통합한 廣域派出所라고 할 수 있는데 왜 2개 내지는 3개인지에 대한 과학적인 근거가 나타나 있지 않다. 이것은 治安環境과 治安需要에 따라 治安區域을 책정하지 않았기 때문이다. 따라서 방법자원을 합리적으로 활용하고 방법활동의 효과를 극대화할 수 있는 適正規模를 찾아야 할 것이다. 그리고 대단위파출소를 확대 실시하기 위해서는 기존 파출소의 단순한 통합이 아니라 치안구역을 다시 종합적으로 분석하여 치안수요에 걸맞는 대단위파출소의 규모와 관할구역을 설정할 필요가 있다.

3) 대단위 파출소를 실시하기 위해서는 기존의 소규모파출소의 활용방안을 마련해야 할 것이다. 시범운영 사례에서는 대부분 기존의 소규모파출소를 방법연락소로 활용하고 1명을 상주시키고 있다. 그 결과 기존의 소규모파출소 시설은 방법연락소 기능만을 수행하기에는 너무나 크다. 이는 기존의 소규모파출소 시설을 효율적으로 활용하지 못하고 있음을 의미한다. 그러나 파출소에 대한 住民情緒와 可視的인 犯罪 豫防效果를 고려해야 하기 때문에 그 시설 자체를 없애는 것은 단기적으로 추진하기 어려울 것이다.

4) 대단위 파출소는 人力의 配置에 있어서 地域의 治安需要 特性이나 시간대별 치안수요의 특성이 반영되어 있지 않은 것으로 나타났다. 치안수요가 비교적 적은 시간대나 지역도 치안수요가 비교적 높은 시간대나 지역과 마찬가지로 똑같은 인력이 배치

되어 있다. 그러나 대단위 파출소는 탄력적으로 활용할 수 있는 인력이 기존 파출소보다 많기 때문에 지역별 시간대별 방법수요에 따라 전략적으로 배치할 수 있는 가능성이 크다고 볼 수 있다. 따라서 대단위 파출소의 巡察資源을 지역별, 시간대별로 전략적으로 활용하는 방향으로 순찰활동을 전개해야 할 것이며 특정 문제나 순찰목적에 따른 指向巡察 活動을 할 필요가 있다. 이러한 순찰활동을 효과적으로 수행하기 위해서는 순찰차위치 자동확인장치 등을 도입해야 할 것이다.

5) 대단위파출소는 기존의 소규모파출소에 비하여 지역주민과의 연계가 약화되었다는 평가를 받고 있다. 그러나 지역주민의 적극적인 참여가 없이는 효과적인 방법활동을 수행하기가 힘들다. 따라서 대단위파출소는 지역주민들의 참여를 유도할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 차량중심의 순찰활동 체제에서 도보순찰을 좀 더 강화해야 할 것이다. 그러나 대단위 파출소는 관할 구역이 넓고 기존의 파출소를 순찰활동의 거점으로 활용하고 있지 않기 때문에 도보순찰을 실시하는데는 한계가 있다.

6) 대단위 파출소는 기존의 소단위 파출소 건물을 그대로 사용하고 있기 때문에 직원들의 근무공간으로는 비좁은 실정이다. 직원들의 근무여건은 순찰활동의 질에 중요한 영향을 미친다. 따라서 기존의 소단위 파출소를 대단위파출소로 활용하기 위한 적정 시설 모델이 개발되어야 할 것이다. 파출소에 근무하는 경찰관은 일선에서 주민들과 직접 자주 접촉을 해야 하기 때문에 경찰 전부에 대한 인식은 물론 나아가 정부전체에 대한 국민들의 인식에 중요한 영향을 미친다.

7) 앞으로 대단위파출소를 다른 지역에 확대하여 실시하기 위해서는 대단위 파출소 운영에 적합한 地域 特性을 찾아내야 할 것이다. 앞에서 언급한 바 있는 난우대단위파출소와 상계9동 대단위파출소의 사례에서와 같이 치안수요가 낮을 뿐만 아니라 시간대나 지역별로 차이가 작은 지역에서는 그 효과가 크게 나타나지 않을 것이다. 오히려 치안수요가 일정하고 낮은 지역에 인력과 장비를 늘려 대단위로 운영하는 경우에는 자원의 낭비는 물론 순찰경찰관의 피로만 누적시킬 수 있는 것이다. 주야간의 치안여건이 현저히 다르고, 유동인구가 많은 밀집 지역에는 廣域派出所의 期待效果가 다른 지역에 비하여 크게 나타날 것이다.¹⁶⁾ 교통이 혼잡하지 않고 골목길이 많지 않은 지역중 치안수요가 그리 크지 않은 일산, 평촌, 분당 등 신도시 아파트 지역이 서울지역에 비

16) 한국생산성본부는 1991년의 보고서에서 이러한 지역이 대단위 파출소를 실시하기 적합한 지역이라고 제시한 바 있다.

하여 더 효과적일 것이다.

2. 全北 地方廳 3交代 勤務制

가. 概 要

전라북도 지방경찰청은 1994년 4월 11일부터 6월 30일까지 지방청 산하 7개 경찰서 소속 67개 지·파출소를 대상으로 3交代 勤務制를 시범적으로 실시하였다. 종래의 근무 방법은 월 360시간을 근무해야 하기 때문에 규칙적인 일상생활을 영위하기 어렵고 과로가 누적되어 신체적인 피로에 시달리고 있다. 이에 따라 순찰경찰관의 士氣는 저하되고 그 결과 효과적인 순찰활동을 기대하기 어려웠다. 전북경찰청은 월 총 근무시간을 260시간으로 단축시킴으로써 경찰관의 사기를 진작시키고 이를 통해 보다 효과적인 경찰활동을 수행한다는 취지아래 3부제 근무방법을 시범적으로 운영하였다

나. 評 價

전북 지방청의 3부제 근무방법은 지·파출소 인력운영의 效率化, 人間化原則을 시범적으로 실시한 것으로 평가된다. 그러나 그 실시기간이 짧기 때문에 방법효율성의 증가 여부를 측정할 수는 없는 상황이지만 일차적으로 근무여건의 개선을 통한 인간화에는 성과가 있는 것으로 보인다.

1) 成 果

위에서 지적한 바와 같이 3부제의 성과 중 가장 주목할 수 있는 것은 종래의 근무시간을 360시간에서 260시간으로 대폭 단축함으로써 그동안 과도한 근무에 따른 인간적 사생활의 불충실 현상이 상당히 해소되었다는 점이다. 즉 충분한 휴식으로 직원의 士氣가 진작되었고, 가정생활이 원활화되었다는 것인 바, 그러나 이러한 인간화 원칙의 실천이 치안활동의 효율성을 제고시키는데 기여했는지는 의문의 여지가 있다.

또한 전북 지방청이 3부제 근무 실시를 위해 255명의 지·파출소 인원을 자체적으로 보충함으로써 지방경찰청과 경찰서 內勤職員의 감축을 시도한 것 역시 높게 평가될 수 있을 뿐 아니라 이러한 사례를 여타 각 지방청 및 관서에 적용하는 경우 상당수의 내근직원의 감축이 가능하리라 판단된다.

2) 문제점

아직 실시기간이 짧기 때문에 防犯 對處能力의 향상여부를 정확히 측정할 수는 없지

하여 더 효과적일 것이다.

2. 全北 地方廳 3交代 勤務制

가. 概 要

전라북도 지방경찰청은 1994년 4월 11일부터 6월 30일까지 지방청 산하 7개 경찰서 소속 67개 지·파출소를 대상으로 3交代 勤務制를 시범적으로 실시하였다. 종래의 근무 방법은 월 360시간을 근무해야 하기 때문에 규칙적인 일상생활을 영위하기 어렵고 과로가 누적되어 신체적인 피로에 시달리고 있다. 이에 따라 순찰경찰관의 士氣는 저하되고 그 결과 효과적인 순찰활동을 기대하기 어려웠다. 전북경찰청은 월 총 근무시간을 260시간으로 단축시킴으로써 경찰관의 사기를 진작시키고 이를 통해 보다 효과적인 경찰활동을 수행한다는 취지아래 3부제 근무방법을 시범적으로 운영하였다

나. 評 價

전북 지방청의 3부제 근무방법은 지·파출소 인력운영의 效率化, 人間化原則을 시범적으로 실시한 것으로 평가된다. 그러나 그 실시기간이 짧기 때문에 방법효율성의 증가 여부를 측정할 수는 없는 상황이지만 일차적으로 근무여건의 개선을 통한 인간화에는 성과가 있는 것으로 보인다.

1) 成 果

위에서 지적한 바와 같이 3부제의 성과 중 가장 주목할 수 있는 것은 종래의 근무시간을 360시간에서 260시간으로 대폭 단축함으로써 그동안 과도한 근무에 따른 인간적 사생활의 불충실 현상이 상당히 해소되었다는 점이다. 즉 충분한 휴식으로 직원의 士氣가 진작되었고, 가정생활이 원활화되었다는 것인 바, 그러나 이러한 인간화 원칙의 실천이 치안활동의 효율성을 제고시키는데 기여했는지는 의문의 여지가 있다.

또한 전북 지방청이 3부제 근무 실시를 위해 255명의 지·파출소 인원을 자체적으로 보충함으로써 지방경찰청과 경찰서 內勤職員의 감축을 시도한 것 역시 높게 평가될 수 있을 뿐 아니라 이러한 사례를 여타 각 지방청 및 관서에 적용하는 경우 상당수의 내근직원의 감축이 가능하리라 판단된다.

2) 문제점

아직 실시기간이 짧기 때문에 防犯 對處能力의 향상여부를 정확히 측정할 수는 없지

만 그런 가운데에서도 다음과 같은 문제점이 발견되고 있다.

(1) 종래의 2중적 4층제 지휘 및 명령체계에 개선이 없다는 것이다. 즉 경찰서장→방법과장→파출소장→순찰근무자라는 계선구조와 경찰서장→상황실장→지령반장→순찰차 라는 계선구조가 병존하고 있어 指揮 및 命令體系가 2중적일 뿐만아니라 위계적 4층구조를 여전히 답습하고 있다. 따라서 지휘 및 명령체계의 단일화는 물론 4층제 구조를 3층제구조로 개선함으로써 조직운영 체제의 迅速性和 一貫性を 제고시킬 필요가 있는 것으로 판단된다.

(2) 3부제 근무로 인해 지방경찰청과 각 경찰서 내근근무자를 현장 중심의 파출소에 배치한 것은 긍정적으로 평가되는 측면이나 근본적으로 충분한 인원이 확보되는 것을 전제조건으로 한다. 따라서 3부제 근무는 인원이 충분히 확보되지 않은 상태에서 그 실패가능성이 높으며 이에 관한 실패는 연가자가 발생함으로써 현재 3부제 근무제를 중단하고 있는 것에서 찾을 수 있다. 그러나 연가자 등 일시적인 인원의 부족현상을 극복하기 위한 방안으로서 연가자의 발생이 집중적으로 일어나는 기간동안이나 警察署를 중심으로 파출소 인력통합 운영체제를 시범적으로 병행 실시했다면 한층 효과적일 수 있었다고 판단된다.

(3) 3부제 근무에 따른 人間化 原則이 防犯效果를 極大化하고 資源을 效率的으로 활용하기 위해서는 인원을 충분히 확보하고 이에 병행하여 장비를 대폭 늘려야 한다. 그러나 실제 보강된 장비를 보면 112순찰차 1대, 싸이카 2-3대, 자전거 2대, 무전기 7-8대 등이다. 이는 결국 3부제 근무체제와는 관련성이 없는 평상적인 장비보강 이상의 수준이 아니며, 3부제 근무에 따른 장비보강은 사실상 이루어지지 않은 것으로 보인다.

(4) 3부제 근무는 당번자가 근무시간중 최대한의 방법활동을 自律的으로 한다는 것을 전제로 하는 바, 만약 종전과 같은 근무태도를 유지한 채 단지 3부제만을 실시하는 경우 防犯 效果性은 확보할 수 없고 다만 職員 便宜主義로 변질될 수 있기 때문이다. 즉 3부제 근무는 직원의 의식개혁이 우선적으로 이루어져야 한다는 것이다. 이외에도 연장자의 24시간 근무가 사실상 무리라는 문제점 역시 상존한다.

다. 示唆點

전북 지방청에서 시범 운영한 3交代 勤務方法은 기존 2교대 근무방법이 갖는 문제점을 개선할 수 있는 가능성을 제시하고 있다. 따라서 3교대 근무제가 극복하지 못한 문제점을 보완하여 새로운 파출소 운영체제를 개발하는데 적용할 수 있으리라 판단되

며 이를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 파출소 직원의 1인당 생산성을 증가시키기 위해 現派出所 裝備를 보강하고 개선할 필요가 있다. 이와관련하여 전북 지방청이 다목적.다기능 책상을 시범적으로 활용한 것은 높이 평가할 만하다. 따라서 현파출소 業務空間 및 事務器機의 배치를 재검토해야 할 필요성이 있다고 본다.

둘째, 파출소 직원에 대한 관리 및 교육이 경찰서 수준에서 원활히 수행될 수 있음을 시사하고 있다.

셋째, 전북 지방청 3교대 근무방법은 기존 파출소의 기능에 대한 개선없이 다만 인력운영상의 변화만을 시도했기 때문에 그 효과가 감소한 것이다. 이는 현재와 같은 派出所의 機能과 配置方法으로는 인력관리상의 획기적인 방안을 성공적으로 도입하기가 힘들다는 점을 교훈으로 남기고 있다고 하겠다.

3. 서울 地方警察廳 派出所 巡察勤務 能率化 方案 運營事例

서울 지방경찰청은 종래의 파출소 순찰활동이 다만 책임을 면하기 위한 형식적이고 맹목적임을 지적하고 이를 개선하기 위한 방안으로 '임무부여 순찰제'와 '무순찰함 자율순찰제'를 실시하였다.

가. 任務 賦與 巡察制

순찰근무중 개인별로 해야할 구체적인 임무와 목표물을 부여함으로써 순찰의 실질적인 효과를 향상시키고자 도입된 '任務 賦與 巡察制'는 외근 근무 지정시 수행해야 할 임무를 개인별로 구체적으로 부여하고 파출소장이 관할 전 지역에 대해 항목별로 확인, 점검, 실천할 사항에 대해 목표량을 지시하는 것이다. 따라서 파출소장은 매일 추진사항을 점검할 수 있을 뿐 아니라 이를 토대로 발견된 문제점에 대해 순찰을 강화하거나 적절한 대책을 수립할 수 있다는 장점이 있다.

나. 無巡察函 自律巡察制

조직내 상하간의不信을 일소하고 자율의식을 고취하기 위해 자기 담당구역에 대해 스스로 판단하여 순찰과 방법대책을 강구토록하고 이를 통해 책임치안의 풍토를 조성하기 위한 취지에서 1994년 3월 1일부터 5월 31일간 서울 30개 파출소를 대상으로 시범실시된 '무순찰함 자율순찰제'는 순찰함을 지정치 않고 순찰자가 자율적으로 순찰한

며 이를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 파출소 직원의 1인당 생산성을 증가시키기 위해 現派出所 裝備를 보강하고 개선할 필요가 있다. 이와관련하여 전북 지방청이 다목적.다기능 책상을 시범적으로 활용한 것은 높이 평가할 만하다. 따라서 현파출소 業務空間 및 事務器機의 배치를 재검토해야 할 필요성이 있다고 본다.

둘째, 파출소 직원에 대한 관리 및 교육이 경찰서 수준에서 원활히 수행될 수 있음을 시사하고 있다.

셋째, 전북 지방청 3교대 근무방법은 기존 파출소의 기능에 대한 개선없이 다만 인력운영상의 변화만을 시도했기 때문에 그 효과가 감소한 것이다. 이는 현재와 같은 派出所의 機能과 配置方法으로는 인력관리상의 획기적인 방안을 성공적으로 도입하기가 힘들다는 점을 교훈으로 남기고 있다고 하겠다.

3. 서울 地方警察廳 派出所 巡察勤務 能率化 方案 運營事例

서울 지방경찰청은 종래의 파출소 순찰활동이 다만 책임을 면하기 위한 형식적이고 맹목적임을 지적하고 이를 개선하기 위한 방안으로 '임무부여 순찰제'와 '무순찰함 자율순찰제'를 실시하였다.

가. 任務 賦與 巡察制

순찰근무중 개인별로 해야할 구체적인 임무와 목표물을 부여함으로써 순찰의 실질적인 효과를 향상시키고자 도입된 '任務 賦與 巡察制'는 외근 근무 지정시 수행해야 할 임무를 개인별로 구체적으로 부여하고 파출소장이 관할 전 지역에 대해 항목별로 확인, 점검, 실천할 사항에 대해 목표량을 지시하는 것이다. 따라서 파출소장은 매일 추진사항을 점검할 수 있을 뿐 아니라 이를 토대로 발견된 문제점에 대해 순찰을 강화하거나 적절한 대책을 수립할 수 있다는 장점이 있다.

나. 無巡察函 自律巡察制

조직내 상하간의不信을 일소하고 자율의식을 고취하기 위해 자기 담당구역에 대해 스스로 판단하여 순찰과 방법대책을 강구토록하고 이를 통해 책임치안의 풍토를 조성하기 위한 취지에서 1994년 3월 1일부터 5월 31일간 서울 30개 파출소를 대상으로 시범실시된 '무순찰함 자율순찰제'는 순찰함을 지정치 않고 순찰자가 자율적으로 순찰한

뒤 다만 개인별 근무일지에 순찰상황을 기록·유지하는 것이다. 이러한 자율순찰제는 일본 고오방의 地域責任制와 유사한 것으로써 1人 1區域 責任原則을 적용한 것이라고 볼 수 있다.

아직 이에 대한 성과를 객관적으로 측정할 수 있는 상황은 아니지만 이러한 자율순찰제의 성공여부는 무엇보다도 순찰자의 責任意識 정도에 달려있다. 아울러 파출소장은 근무일지에 기록된 개인별 巡察狀況을 철저하게 관리·감독함으로써 각 구역별 치안상황의 발생시 區域 巡察責任을 명확히 파악할 수 있어야 한다.

다. 示唆點

서울 지방경찰청에서 시범 실시한 임무부여순찰제와 무순찰함 자율순찰제는 경찰 내부적으로 현파출소 운영체제상의 문제점을 인지하고 이를 가능한 범위내에서 최대한 개선해 보려는 적극적인 노력으로 평가된다. 특히 임무 부여 순찰제가 시사하는 바는 현파출소 단위의 방법활동 및 인력을 경찰서 단위에서 집중 운영하는 경우 일정한 교양과 함께 당일의 업무중점사항 즉 순찰시 고려사항, 순찰조별 점검사항, 지도사항 등을 부여함으로써 巡察要員의 責任限界를 보다 명확히 하고 이를 통해 적극적인 방법순찰활동이 이루어 질 수 있는 가능성을 보여주고 있다.

또한 무순찰함자율순찰제는 경찰관의 책임성과 자율성을 동시에 제고시켜야 한다는 상황적 필요성을 적절히 실천하려는 시도로 평가될 수 있는 바, 순찰함을 폐지함으로써 약화될 수 있는 감시·감독기능은 첨단기기의 도입을 통해 防犯巡察體制를 하이테크화 할 필요가 있음을 시사하고 있는 것으로 보인다.

V. 日本과 美國의 防犯活動體制

1. 日本 防犯活動體制

가. 고오방시스템

1) 運營體制와 特性

명치대정시대 이후 최근까지 해양경찰과 함께 일본 外勤警察制度를 대표하는 고오방 시스템(Japan ESE System)은 우리나라의 파출소 보다 소규모인 초소형태의 고오방을 각 지역내 거점에 평면으로 배치하고 해당지역의 치안상황 전반에 대해 책임을 지는

뒤 다만 개인별 근무일지에 순찰상황을 기록·유지하는 것이다. 이러한 자율순찰제는 일본 고오방의 地域責任制와 유사한 것으로써 1人 1區域 責任原則을 적용한 것이라고 볼 수 있다.

아직 이에 대한 성과를 객관적으로 측정할 수 있는 상황은 아니지만 이러한 자율순찰제의 성공여부는 무엇보다도 순찰자의 責任意識 정도에 달려있다. 아울러 파출소장은 근무일지에 기록된 개인별 巡察狀況을 철저하게 관리·감독함으로써 각 구역별 치안상황의 발생시 區域 巡察責任을 명확히 파악할 수 있어야 한다.

다. 示唆點

서울 지방경찰청에서 시범 실시한 임무부여순찰제와 무순찰함 자율순찰제는 경찰 내부적으로 현파출소 운영체제상의 문제점을 인지하고 이를 가능한 범위내에서 최대한 개선해 보려는 적극적인 노력으로 평가된다. 특히 임무 부여 순찰제가 시사하는 바는 현파출소 단위의 방법활동 및 인력을 경찰서 단위에서 집중 운영하는 경우 일정한 교양과 함께 당일의 업무중점사항 즉 순찰시 고려사항, 순찰조별 점검사항, 지도사항 등을 부여함으로써 巡察要員의 責任限界를 보다 명확히 하고 이를 통해 적극적인 방법순찰활동이 이루어 질 수 있는 가능성을 보여주고 있다.

또한 무순찰함자율순찰제는 경찰관의 책임성과 자율성을 동시에 제고시켜야 한다는 상황적 필요성을 적절히 실천하려는 시도로 평가될 수 있는 바, 순찰함을 폐지함으로써 약화될 수 있는 감시·감독기능은 첨단기기의 도입을 통해 防犯巡察體制를 하이테크화 할 필요가 있음을 시사하고 있는 것으로 보인다.

V. 日本과 美國의 防犯活動體制

1. 日本 防犯活動體制

가. 고오방시스템

1) 運營體制와 特性

명치대정시대 이후 최근까지 해양경찰과 함께 일본 外勤警察制度를 대표하는 고오방 시스템(Japan ESE System)은 우리나라의 파출소 보다 소규모인 초소형태의 고오방을 각 지역내 거점에 평면으로 배치하고 해당지역의 치안상황 전반에 대해 책임을 지는

일본형 小規模 派出所體制를 말한다.

일본 경찰이 제시하는 고오방의 역할과 임무는 관할지역내의 전반적인 경찰활동을 자율적으로 수행하는 최일선조직으로서 관할지역에서 발생하는 모든 사건과 치안상황에 대해 일차적인 책임이 있다.

고오방은 관할인구, 관할면적, 치안중점대상 지역의 수, 범죄발생건수를 기준으로 배치되며 고오방내에 다시 責任區域制(area of responsibility)를 설정하여 경찰관 1인이 1구역에 대해 책임을 지는 고오방내 細部區域(Koban Sub-Area)으로 구성되어 있다.

일본경찰은 고오방의 활동이 일본경찰의 최우선적 선행활동이자 완결활동이라는 점을 강조하면서 고오방 본연의 역할과 임무를 최대한 원활히 수행할 수 있도록 우선적으로 지원한다. 따라서 상급기관의 지시사항이나 행정업무 그리고 타부서의 협조업무 등과 같은 잡무를 최소화하는 반면 고오방에서 인지하거나 상급기관에 요청한 지원사항을 토대로 상급관서의 경찰활동 계획을 수립하고 결정하는 下意上達體制(bottom-up system)를 실천하고 있는 것이 특징이다.

고오방의 활동은 ‘이해할만한(understandable)’, ‘강력하고 정확한(strong and correct)’, ‘공정한(fair)’ 이라는 3대 업무지침에 따라 특히 住民과의 친밀한 관계를 유지하는데 집중된다. 이렇게 地域住民과의 關係強化를 중시하면서 고오방은 또한 주민민원의 처리 및 거리의 안내자로서의 역할을 병행하고 있어 미국 등 여타 국가에 모범적인 경찰 외근체제로서 수출되고 있기도 하다.

2) 治安環境의 變化와 고오방의 無力化

1991년 일본 택시정류장 노상살인사건은 일본 고오방시스템의 허점을 여실히 들어낸 충격적인 사건으로 기록되었다. 사건은 택시를 기다리던 어느 회사 사장을 6명의 청소년이 20분간 구타하여 사망시킨 것이다. 그러나 문제는 이를 저지하는 시민이 한 명도 없었을 뿐아니라 바로 20미터 거리에 고오방이 있었으나 경찰관이 없었기 때문이다.

이 사건은 치안상황의 변화와 고오방체제의 문제점을 함축적으로 대표하는 실증적 사례가 되고 있다. 이를 즈음하여 일본 치안상황의 변화와 고오방의 무력화를 요약하면 다음과 같다.

(1) 일본 치안환경의 변화와 고오방의 무력화

○ 地域社會의 脆弱化

도시화의 확대와 그 영향으로 인해 지방의 전통적 속성이 약화되었고, 도농간 밀접

화현상이 나타나 지역사회가 전통적으로 갖고 있던 상호부조기능, 자율 방법기능과 같은 치안유지 기능이 약화되었고 지역사회와 경찰간의 연대가 상실되었다. 따라서 농경사회를 기준으로 거점간 평면 배치구조를 갖는 고오방은 더이상 현실변화에 적절히 대응할 수 없다는 것이다.

○ 通信의 發達

고오방은 통신시설이 발달하지 않았던 시대에 범죄가 발생하는 경우 육체적으로 달려가서 신고할 수 있도록 근거리에 배치시킨 것이다. 그러나 통신시설의 발달로 인해 대부분의 범죄신고가 중앙신고체제로 접수됨에 따라 점점 고오방의 중요성은 감소되었다.

○ 社會의 大型化

사회의 발전으로 건물 및 아파트는 대형화되어 가는 추세에 있고, 차량은 급증하고 있어 1-2명의 경찰관을 중심으로 한 고오방은 이러한 대형화 추세에 있는 사회에 비해 무력화되었다.

○ 警察官 權威의 弱화

전통적으로 일본 국민들은 경찰관의 권위를 높게 인정하였으나, 사회변화와 함께 국민과 경찰간의 유대관계는 약화되었고, 경찰의 공권력에 대해 주민들은 쉽게 도전을 하고 있어 경찰은 점점 약체화되고 있는 실정이다.

○ 事件-事故의 複雜化 및 廣域化

사건발생의 양적 증가와 범죄의 광역화, 기동화, 지능화 등 질적 변화가 가속화됨에 따라 소규모 초소형태인 고오방의 범죄 대처능력은 상실되었고 다만 사건발생시 현장을 보존하는 초동 수사활동만을 담당할 수 있을 뿐이다. 특히 순찰차 대신 차전거가 배치되어 있어 기동화되는 범죄에 대한 대응력이 사실상 없는 형편이다.

○ 民願의 폭증 및 다양화

대주민관계를 중시하는 고오방은 주민들의 각종 다양한 민원의 증가로 범죄예방활동을 충실히 수행하지 못하고 있다.

(2) 고오방 운영체제상의 問題點

고오방 운영체제상의 문제점은 첫째, 고오방의 교대제에 따라 관할지역에 대한 책임 소재가 불명확할 뿐 아니라 地域實情에 대한 파악정도가 미약하여 현장출동의 지연과 형식적인 사건의 처리가 빈번히 일어나고 있다. 특히 고오방이 외근경찰의 일부로 편성되어 있어 그 고유한 영역을 명확히 설정할 수 없게 되면서 다만 여타 특수 경찰업무를 보완적으로 지원하는 周邊的 警察組織으로 전락하고 있다는 것이다.

둘째, 대부분의 고오방이 1인 근무형태를 취하고 있어 근무의욕이 감소되고, 사기가

저하되는 경향이 나타나고 있다. 즉 단독으로 근무하는 경우 고독감, 우울함, 잡념, 경쟁심의 저하 등이 심화된다는 것이다. 이와 아울러 고오방을 비우게 되는 경우가 많아 지는 바, 근무자가 없는 고오방은 빈 집과도 같아서 사건이 발생하는 경우 신속히 대처할 수 없을 뿐만 아니라 무기탈취, 습격 등에 대해서는 무방비 상태에 처해 있다는 것이다.

나. 地域警察制

일본경찰은 고오방이 변화된 치안환경에 능동적으로 대응할 수 없음을 인정하고 1992년 4월 1일 종전의 〈外勤警察〉의 명칭을 〈地域警察〉로 변경하였으며, 이어 6월 1일 “지역경찰 쇄신을 위한 지침”을 만들어 지역경찰이 그 본연의 역할과 기능을 충분히 수행할 수 있도록 종전의 외근경찰체제를 대폭적으로 개혁하였다.

이로써 도입된 일본 지역경찰제는 1970년 오사카에서 고오방을 폐지하고 대파출소 체제를 실시한 경험을 바탕으로 2-3개의 고오방을 통합하여 하나의 블럭으로 만들고, 블럭내의 근무활동을 유기적으로 연계시켜 상호보완적인 근무시간의 책정, 합동순찰 등을 통해 블럭내의 치안수요에 따라 일체적 조직적으로 운영하는 고오방의 블럭운영 체제와 특정한 사건 혹은 특정한 시간대에 한하여 복수의 고오방 등의 근무자를 1개소에 모아 운영하는 집중 운영체제로 구성되어있다.

인력관리면에서 볼 때 종래의 획일적인 근무형태를 폐지하고 지역별 치안수요에 맞는 근무형태를 도입하였는 바, 이에 종래의 3교대제를 변칙 3교대제, 혹은 4교대제 등으로 개편하였다. 또한 근무시간도 지역에 따라 오후나 야간으로 변경하는 한편 형사 사건이 많은 지역인 경우에는 방법지식과 경험이 많은 경찰관을 배치하고 필요에 따라서는 지역별로 비상근 촉탁요원을 채용하여 비권력적인 업무를 취급하게 함으로써 정규경찰관의 활동을 지원토록 하였다.

특히 交代制로 인해 지역사정 파악이 미약한 것을 중시여겨 동일한 지역에 최소 2년 이상 근무케 하는 동시에 순회연락전담자, 불심검문 전담자 등 순찰 경찰관의 요원화와 전문화를 추진하고 있기도 하다.

장비면에 있어 종래의 고오방이 廣域化-機動化되는 치안수요에 적응력이 낮다는 점을 감안하여 순찰차와 싸이카를 강화하고 각 고오방의 하이테크화를¹⁷⁾ 추진하는 동시

17) 내방자 감지-확인 장치, 부재시 자동응답장치, 정보안내장치, 홍보장치, 감시경계장치 등 최첨단 전자기기를 설치하고 있다.

에 주민생활 정보센터 및 주민 편의시설을 설치하는 등 犯罪力量 強化는 물론 주민관계 강화에도 공히 노력하고 있다.

지휘-감독체계를 보면 고오방의 전반적인 활동을 지휘-통괄하는 활동책임자를 두고 있는 바, 주간에 치안수요가 많은 지역이면 일근제 경부보(경위에 해당)를 파출소장으로 배치하고 블럭내의 다른 고오방활동까지도 통괄하게 한다. 반면 야간에 치안수요가 많은 지역인 경우에는 교대제 경부보를 블럭계장으로 고오방에 배치하여 블럭내의 각 근무조의 활동을 통제하게 한다.

한편 고오방 상담원제도를 도입하였는 바, 경찰업무에 정통한 전직 경찰관을 특별직 비상근 촉탁직으로 채용하여 비교적 내방자가 많은 도시 고오방에 배치하였다. 고오방 상담원의 업무는 주로 비권력적 업무로서 각종 상담업무 및 지도업무, 지리안내업무, 유실물 습득물의 신고접수업무, 통보 및 연락업무 등을 수행한다.

이러한 지역경찰제는 치안수요의 발생상황에 따라 인원 및 장비를 탄력적으로 운영할 수 있는 동시에 주민관계를 강화할 수 있다는 장점이 있는 것으로 평가될 수 있겠다.

다. 綜合的 評價 및 示唆點

우리나라와 일본은 치안환경과 치안수요면에서 유사한 특징을 갖고 있을 뿐 아니라 방법활동체제가 지역별 거점을 평면으로 배치하고 있다는 면에서 같다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라와 일본간의 근본적인 차이는 첫째, 일선 방법활동의 최첨병역할을 담당하는 지파출소 혹은 고오방에 대한 인식상의 차이에 있다. 즉 우리나라의 경우 경직된 상의하달식(Top-Down) 업무체제를 유지하고 있어 지파출소가 다만 상급기관의 업무를 수행하기 위한 보조역할에 대부분의 인원과 시간을 할애하고 있다. 이에 반해 일본의 경우 하의상달(Bottom-Up)식 업무체제를 유지하고 있어 현장 제일주의가 실천되고 있으며 각 고오방에서 전달받은 보고와 정보에 의해 상급기관의 업무지침이 결정되고 있다.

둘째, 최근 일본경찰 운영체제의 특성을 살펴보면 平面的 防犯網을 立體的 防犯網으로 개편하고 인력과 장비의 운영체제는 통합되는 반면 대주민관계는 전담화되고 있다는 것이 특징이다. 또한 장비의 하이테크화와 담당기능별 요원화가 추진되고 있으며, 종전의 고오방체제의 한계를 근본적으로 인지하고 적극적으로 대안을 개발하고 있다는 것이다.

일반적으로 우리나라의 경우 그동안 일본의 고오방체제를 선진 방법 운영체제로 평

가해 온 경향이 있었다. 그러나 고오방과 같은 據點間 平面配置型 防犯體制은 이제 더 이상 급변하는 治安環境과 治安需要의 해결에 한계가 있다는 사실이 일본의 사례에서 밝혀졌다. 따라서 일본과 같이 동일한 평면배치형 과출소체제를 유지하고 있는 우리의 경우도 기존 과출소체제에 대한 근본적이고도 전면적인 개혁이 요구된다고 하겠다.

2. 美國警察의 巡察活動

가. 巡察活動의 基本 體系

미국의 警察組織은 행정단위에 따라 연방경찰, 주 경찰, 지방경찰로 나눌 수 있으며, 지방경찰은 도시경찰과 군 경찰 등으로 구성되어 있다.¹⁸⁾ 그리고 미국의 경찰 조직체계는 경찰에 대한 管理 및 運營, 任務의 範圍에 있어서 地方自治의 性格을 많이 내포하고 있다. 이러한 이유때문에 지역에 따라 경찰의 형태나 임무, 그리고 순찰활동 체계가 多樣한 樣相을 보이고 있다.

미국 경찰행정 조직중에서 순찰활동을 주로 수행하는 조직은 地方警察이다. 여기서 지방경찰(Municipal and Local Police)이란 연방경찰과 주 경찰을 제외한 경찰을 의미하며 都市警察과 農村警察 모두를 포괄하는 개념이다. 1992년 현재 미국에는 15,000개의 지방경찰이 있으며 정규 및 임시 경찰관을 포함하여 700,000명이 고용되어 있다. 경찰인력은 1명에서 1000명에 이르기까지 다양하다. 이 지방경찰의 75% 정도는 25명 이하의 인력을 고용하고 있다. 그러나 뉴욕시 경찰국(police department)과 같이 대규모 경찰국은 많은 인력을 고용하고 있다. 이와같이 각 경찰국은 경찰인력, 관할 인구, 경찰관 1인당 담당 주민수 등의 측면에서 다양하다.¹⁹⁾

또한 지방경찰은 警察人力과 豫算의 規模에 있어서도 다양하다. 예산도 일년에 78,000달러에서 340,000,000달러에 이르기 까지 다양하다.²⁰⁾ 이들 인력들은 대부분 순찰업

18) 그외에도 지역적 법집행기관으로 치안관, 특별지구 경찰 등이 있다.

19) 1992년 현재 관할 인구를 기준으로 경찰국을 구분하여 보면, 2,500명이하가 5,253개, 2,500-9,999명이 4,095개, 10,000-49,999명이 2,374개, 50,000-249,999명이 481개, 250,000-999,999명이 71개, 1,000,000명이상이 14개로 나타났다. 관할 인구를 기준으로 경찰관수를 살펴보면, 관할 인구가 2,500명이하인 경우 14,722명, 2,500-9,999명인 경우 40,515명, 10,000-49,999명인 경우 87,982명, 50,000-249,999명인 경우 77,981명, 250,000-999,999명인 경우 67,025명, 1,000,000명 이상인 경우에는 74,775명의 경찰관이 배치되어 있다.

20) 경찰기관의 다양화, 분권화는 경찰기관 상호간의 효과적인 통신연락 및 조정체제를 저해하기도 한다. 1967년 '법집행 및 사법행정에 관한 대통령자문위원회'에서는 인구 100만명 미만이 거주하

가해 온 경향이 있었다. 그러나 고오방과 같은 據點間 平面配置型 防犯體制은 이제 더 이상 급변하는 治安環境과 治安需要의 해결에 한계가 있다는 사실이 일본의 사례에서 밝혀졌다. 따라서 일본과 같이 동일한 평면배치형 과출소체제를 유지하고 있는 우리의 경우도 기존 과출소체제에 대한 근본적이고도 전면적인 개혁이 요구된다고 하겠다.

2. 美國警察의 巡察活動

가. 巡察活動의 基本 體系

미국의 警察組織은 행정단위에 따라 연방경찰, 주 경찰, 지방경찰로 나눌 수 있으며, 지방경찰은 도시경찰과 군 경찰 등으로 구성되어 있다.¹⁸⁾ 그리고 미국의 경찰 조직체계는 경찰에 대한 管理 및 運營, 任務의 範圍에 있어서 地方自治의 性格을 많이 내포하고 있다. 이러한 이유때문에 지역에 따라 경찰의 형태나 임무, 그리고 순찰활동 체계가 多樣한 樣相을 보이고 있다.

미국 경찰행정 조직중에서 순찰활동을 주로 수행하는 조직은 地方警察이다. 여기서 지방경찰(Municipal and Local Police)이란 연방경찰과 주 경찰을 제외한 경찰을 의미하며 都市警察과 農村警察 모두를 포괄하는 개념이다. 1992년 현재 미국에는 15,000개의 지방경찰이 있으며 정규 및 임시 경찰관을 포함하여 700,000명이 고용되어 있다. 경찰인력은 1명에서 1000명에 이르기까지 다양하다. 이 지방경찰의 75% 정도는 25명 이하의 인력을 고용하고 있다. 그러나 뉴욕시 경찰국(police department)과 같이 대규모 경찰국은 많은 인력을 고용하고 있다. 이와같이 각 경찰국은 경찰인력, 관할 인구, 경찰관 1인당 담당 주민수 등의 측면에서 다양하다.¹⁹⁾

또한 지방경찰은 警察人力과 豫算의 規模에 있어서도 다양하다. 예산도 일년에 78,000달러에서 340,000,000달러에 이르기 까지 다양하다.²⁰⁾ 이들 인력들은 대부분 순찰업

18) 그외에도 지역적 법집행기관으로 치안관, 특별지구 경찰 등이 있다.

19) 1992년 현재 관할 인구를 기준으로 경찰국을 구분하여 보면, 2,500명이하가 5,253개, 2,500-9,999명이 4,095개, 10,000-49,999명이 2,374개, 50,000-249,999명이 481개, 250,000-999,999명이 71개, 1,000,000명이상이 14개로 나타났다. 관할 인구를 기준으로 경찰관수를 살펴보면, 관할 인구가 2,500명이하인 경우 14,722명, 2,500-9,999명인 경우 40,515명, 10,000-49,999명인 경우 87,982명, 50,000-249,999명인 경우 77,981명, 250,000-999,999명인 경우 67,025명, 1,000,000명 이상인 경우에는 74,775명의 경찰관이 배치되어 있다.

20) 경찰기관의 다양화, 분권화는 경찰기관 상호간의 효과적인 통신연락 및 조정체제를 저해하기도 한다. 1967년 '법집행 및 사법행정에 관한 대통령자문위원회'에서는 인구 100만명 미만이 거주하

무와 수사업무에 배치되어 있다. 88%가 순찰, 수사, 교통, 특수업무에 배치되고 12%만이 기술 및 행정 지원업무를 수행하고 있다.

경찰활동의 中樞機能인 巡察業務를 담당하는 조직은 일반적으로 경찰국의 한 부서인 巡察部(patrol division/ patrol bureau)에서 주로 담당하고 있다. 순찰부는 순찰기능 외에도 교통, 수사를 담당하는 경우도 있다. 巡察警察官은 주로 3교대로 순찰활동을 수행하고 있으며 巡察機能에만 전념하고 있다.

기존의 미국 순찰활동은 많은 경찰관을 거리에 내보내 될 수 있으면 눈에 띄는 방법으로 근무하게 함으로써 범죄를 예방하고 빠르게 범인을 체포 하는데 중점을 두었다. 本部는 경찰관들의 움직임을 무선으로 統制하고 경찰관들에게 필요한 情報를 제공한다. 1960년대와 1970년대에 유행했던 合同警察體制(Team Policing)는 경찰활동의 분절화를 극복하기 위하여 순찰, 수사, 청소년 업무를 담당하도록 한 바 있다. 이러한 미국의 巡察體制는 警察署中心의 廣域 巡察 活動인 점에서 派出所를 기본 단위로 비교적 적은 區域을 순찰하고 있는 우리나라의 순찰활동 체제와는 다르다고 할 수 있다.

한편 미국에서는 대부분 차량순찰을 중심으로 순찰을 실시하고 있으며 도보순찰은 대도시에서 인구밀도가 높은 상가와 주거지역을 중심으로 실시되고 있다.²¹⁾ 차량순찰은 1명 혹은 2명의 경찰관이 탑승하여 순찰활동을 하는 경우로 구분되는데 1명의 경찰관이 순찰하는 형태가 일반적이다. 그러나 시카고, 뉴욕, 클리블랜드는 90% 이상이 2인 탑승 순찰차 제도를 실시하고 있다. 1인 순찰차 운영은 인건비를 절감하고 더 많은 지역을 순찰할 수 있는 이점이 있는 반면에 순찰경찰관들에게 安定感을 심어주지는 못하고 있다.

나. 傳統的 巡察活動의 論理와 評價

미국의 순찰활동 체제는 크게 傳統的 巡察活動 體制와 이에 대한 實驗 評價, 그리고 새로운 巡察活動 體制 등을 중심으로 나누어 살펴볼 수 있다.

1) 傳統的 巡察活動의 論理

전통적 순찰활동 체제는 1930년대말과 1960년대를 통하여 활발히 전개된 순찰활동

는 디트로이트 도시권에 대소규모의 85개 경찰기관이 난립하고 있음을 지적하고 관할구역의 증복과 조정, 협력의 결여, 그리고 경찰서비스의 질적 격차를 극복하기 위한 통일된 절차와 기준을 설정하여 이를 주정부 및 자치정부에 제시하도록 권고한 바 있다.

21) 그외에도 자전거 순찰, 승마순찰, 헬리콥터 순찰, 경찰견을 이용한 순찰 등이 있다.

방법으로써 순찰활동을 강화하여 순찰의 효과성을 극대화시킬 수 있다는 가정을 前提로 하고 있다. 이러한 접근 방법은 기본적으로 경찰활동의 전문주의 모델에 바탕을 두고 있다. 專門主義 모델은 범죄를 예방하기 위하여 순찰활동을 실시하고 지역주민들이 경찰서비스를 요구할 때 일선 경찰관이 즉각 대응해야 한다는 가정에 기초를 두는 경찰활동 모델이다.

이러한 傳統的 接近方法은 다음 세가지로 요약할 수 있다. 첫째로 경찰은 가능한 모든 지역을 담당해야 하고 자주 각 지역에 순찰하기 위해 나타나야 한다. 이러한 목적을 위해서 도보순찰을 차량순찰로 대체하고 2인승차보다 1인승차를 사용해 지역을 담당하게 할 수 있도록 하였다.

둘째로 巡察警察官은 巡察地域과 경찰서비스에 대한 要求, 巡察目的 등에 따라 合理的으로 배치되어야 한다. 순찰구역의 크기와 순찰차의 수는 그 지역 경찰의 業務量과 연관되어 있다. 경찰의 업무량은 그 지역의 특성과 하루의 시간대에 따라 다르게 나타날 수 있다. 그리고 이들은 순찰지역을 無作爲로 순찰한다.

셋째로 對應時間(Response Time)을 빠르게 함으로써 범인체포 기회를 높일 수 있으며 나아가 시민들로 하여금 경찰에 대하여 긍정적인 태도를 갖도록 한다. 여기서 대응시간이란 범죄순간으로부터 첫 경찰관이 도착하기까지의 시간을 의미한다.

2) 傳統的 巡察活動 體制에 대한 評價

전통적인 순찰활동 체제는 1950년대부터 그 한계를 노정하기 시작하였고 1960년대 말에는 경찰과 지역주민의 관계가 멀어지고 범죄발생률이 증가함에 따라 이에 대한 懷疑가 일어나기 시작하였다. 이와 관련하여 뉴욕시는 1954년과 1965년에 순찰활동에 대한 평가를 시도한 바 있다.²²⁾ 이 실험에 의하면 순찰인력을 더 증가하여 배치하는 것이 단기적으로 범죄감소 효과를 약간 가져왔으나 장기적으로는 그 정도가 미미한 것으로 나타났다. 순찰활동에 대한 과학적이고 체계적인 實驗 評價는 1972년에 칸사스시가 실시한 豫防巡察 實驗이라고 할 수 있다. 이 실험을 계기로 전통적인 예방 순찰 방법에 대한 재평가가 이루어지기 시작하였다.

(1) 칸사스시의 巡察效果와 對應時間에 관한 實驗

칸사스시는 巡察水準이 상이함에 따라 巡察效果가 어떻게 나타나는지에 대하여 1년

22) 1954년에는 "Operation 25" 실험, 1965년에는 지하철 방법활동 실험

동안 실험을 실시하였다.²³⁾ 실험 결과, 순찰활동 수준의 변화가 경찰에 대한 시민의 태도나 시민들의 범죄에 대한 두려움, 범죄율 등에 대하여 별로 효과적이지 않은 것으로 나타났다.

이러한 경향은 뉴욕시가 실시한 범죄에 대한 순찰 효과 실험에서도 마찬가지로 나타나고 있다. 이 실험에서는 한 지역의 순찰을 강화하면 그 지역의 범죄율은 감소하지만 범죄가 인근 다른 지역으로 이동하기 때문에 전체적으로는 범죄율에 큰 변화가 없는 犯罪移轉現象(crime displacement)이 나타났다. 그리고 순찰활동의 수준은 비교적 한정된 공공범죄에 영향을 미치며 가정내 범죄 등 공중으로부터 잘 드러나지 않는 범죄에는 영향을 미치지 않았다.

이러한 실험결과들로 인하여 경찰 지도자들은 警察資源의 사용에 대하여 다시 한번 평가하는 계기가 되었다. 만일 순찰수준의 변화가 시민들의 경찰서비스에 대한 만족도와 의미있는 정도의 범죄율 감소에 영향을 미치지 않는다면 경찰자원은 재 배분되어야 하기 때문이다.

(2) 巡察人力 配置 (patrol staffing) 實驗

1975년에 San Diego Police Department는 순찰차에 1인이 타는 경우와 2인이 타는 경우에 그 효과가 어떠한가에 대한 실험을 실시하였다. Kaplan이 1978년에 평가한 바에 의하면, 1인 순찰차 방법은 비용을 절감하고, 순찰구역을 넓힐 수 있고, 서비스 요구에 대한 대응시간을 줄일 수 있다고 한다. 그리고 2인 순찰은 순찰자가 상해를 입을 가능성을 줄이고 서비스 요구를 해결하는 속도가 빠르다는 장점을 지니고 있다. 이 실험은 결론적으로 1인 순찰이 2인순찰에 비하여 자원활용의 측면에서 효율적이라는 것을 입증하였다. 1인 순찰차 순찰활동은 더 빠르게 대응할 수 있다. 1인 순찰차량 체제에서는 동료들 상호간에 서로를 도와야 한다는 의식이 강하기 때문에 2인 순찰차보다 더 빨리 현장에 도착할 수 있다. 1982년에 Decker & Wagner는 1인 순찰차 제도가 시민과 경찰에 미친 영향을 평가한 바 있다. 이들은 1인 순찰차 체제가 경찰과 지역사회에 모두 유리함을 지적하고 있다. 이러한 실험결과는 전통적 경찰활동의 틀을 정립해준 O. W. Willson (1977년)의 주장과도 동일하다.

순찰차 중심의 순찰활동 체제는 경찰관이 거리에서 사라지게 됨에 따라 경찰과 지역

23) 이 실험에서는 순찰유형을 1) reactive beats(일정하게 순찰하지 않고 시민들이 요구할 때만 경찰차를 투입하는 경우) 2) proactive beats (차량을 추가로 배치하여 기존의 정규순찰을 2배 내지 3배) 3)control beats(한 구역에 순찰차 한대로 일상적인 순찰활동을 전통적인 수준으로 지속하는 경우) 등으로 구분하였다.

주민과의 유대관계가 약화되었다.

(3) 對應時間 實驗

칸사스시 (1972년, 1979년)와 미조리 경찰국(1979년)의 대응시간 분석 결과에 의하면 신속한 대응이 범인 체포 가능성을 크게 한다는 전통적인 접근방법의 믿음은 이 실험에서 인정되지 않았다. 이것은 시민들이 범죄를 늦게 신고하기 때문에 빠르게 대응한다고 하더라도 그 효과가 크지 못하다는 것이다. 이러한 실험결과는 반복된 실험에서도 마찬가지로 나타났다. 그러나 시민들은 이러한 전문주의 모델에 따라 경찰의 대응시간이 빨라지기를 기대한다.

다. 合同警察活動(Team Policing)

1) 概 念

합동경찰활동은 일정한 담당 구역을 지정하여 이 지역에 보통 순찰대원 1-2명과 형사 1명, 그리고 기타 전문가 등으로 구성된 일개의 팀을 배치함으로써 좀 더 효과적으로 범죄를 단속하거나 또는 할당된 구역내에서 발생하는 범죄를 처리하는 것이다.

合同警察은 1968년에 시라큐스 경찰국에서 실시되어 1974년에는 약 60개의 경찰기관이 이 제도를 채택하였다. 이 경찰활동은 기본적으로 권력분산과 지역주민에 초점을 둔 것이다. 합동경찰팀은 어느 정도 권한을 부여받고 이미 잘 알고 있는 특정지역에 집중적으로 배치되어 그 지역의 기본적인 경찰업무를 책임진다. 이 제도는 경찰관이 이웃 주민과 친밀해지고 경찰관 서로간에 정보를 주고 받고 도보순찰을 통하여 지역사회와 더 접촉하기 위하여 오랜 기간 동안 일정 구역에 배치된다. 그리고 팀의 意思決定은 專門性을 가진 성원들간의 협력을 바탕으로 이루어진다.

2) 評 價

합동경찰 제도는 실제로 시행되는 과정에서 원래 설정한 요소들을 제대로 포함하지 않았기 때문에 그 결과를 평가하기는 어렵다. 이 제도에 대한 평가로 가장 심도있는 것으로는 오하이오주 신시내티시가 1973년 3월에서 1975년 9월에 걸쳐 실시한 COMSEC(Community Sector Team Policing Experiment)이다. 이 실험에서는 그 지역에 관한 모든 기본 경찰업무에 대한 權限과 責任을 팀 경찰관들에게 위임했으며 팀 요원들 상호간에 비공식적 접촉과 보다 원활한 의사소통을 강조했다. 계획은 “범죄를 줄이고 경찰과 주민간의 관계개선”에 목적을 두었다. 그 결과 범죄율은 다른 지역에 비하여 줄었으며 시민들은 이전에 비하여 경찰에 대한 신뢰를 보여주었다. 그러나 권한이

분권화됨에 따라 책임의 문제가 발생하였다.

이 제도는 지역사회의 특성과 주민들을 중요한 요인으로 설정함으로써 기본적으로는 地域社會指向的 경찰활동, 問題指向的 경찰활동과 맥락을 같이 한다고 볼 수 있다.

그러나 대부분의 지역에서는 이 제도가 제대로 실시되지 못함으로써 큰 성과를 거두지 못하였다. 당시 이 사업에 참여한 경찰관들은 이 제도가 실패한 것은 지역사회 지향적 경찰활동이 아니라 分權化된 意思決定에 따른 조직적인 문제를 극복하지 못한 것으로 보고 있다.

라. 새로운 巡察活動 體制

1) 標的(targeted)/指向(directed)/積極的(proactive) 巡察

최근에 미국에서는 기존의 전통적인 무작위 순찰(random patrol)방법이 범죄통제와 시민의 태도에 긍정적인 영향을 미치지 않음에 따라 표적 순찰, 지향순찰, 적극적 순찰 방법을 채택하는 추세이다. 이것은 순찰의 목적에 따라 순찰자원을 전략적으로 배치하여 순찰효과를 높이고자 하는 것이다. 이러한 순찰방법이 효과적이기 위해서는 기본적으로 地域特性和 犯罪分析이 선행되어야 하며 순찰경찰관에게 구체적인 巡察指針을 알려주어야 한다.

그러나 모든 순찰인력이 이러한 순찰에 배치되는 것은 아니며 일상적인 순찰활동은 그대로 유지된다. 이러한 순찰방법은 기본적으로 문제 중심적 순찰활동의 범주에 해당한다.

Wilmington, Delaware의 경찰서는 순찰인력의 25%정도를 일상적인 예방순찰 활동에 투입하지 않고 특정지역, 특정 시간대에 할당하여 배치하는 Split Force Patrol를 실시하고 있다. New Haven, Connecticut의 경찰서(police department)는 지향순찰(directed patrol)을 실시하고 있다. 교대를 할 때 각 순찰자는 특정 지역 및 특정 순찰방법 등 개인의 순찰활동 전반에 관한 지도를 받는다. 그리고 순찰자의 나머지 시간은 일상적인 순찰활동에 할애된다. 그리고 칸사스 경찰국이 실시하고 있는 범죄자 지향적 순찰(perpetrator-oriented patrol)과 지역순찰(location oriented patrol)은 이러한 표적 순찰의 하나이다.

2) 徒步巡察

전통적인 경찰활동은 도보순찰보다는 차량순찰을 더 선호하였다. 이것은 차량순찰이 순찰범위의 능률성을 높이고 신속하게 대응할 수 있는 이점을 지니고 있기 때문이다.

그러나 차량순찰은 시민들에게 심리적 안정감을 주거나 주민들과의 유대를 형성하기가 어렵다. 도보순찰에 대한 관심은 1960년대에 경찰과 지역사회와의 관계가 위기에 처해 있을때 다시 일어나기 시작하였다. 도보순찰에 대한 실험 결과, 비록 도보순찰이 범죄를 감소시키지는 못하지만 범죄에 대한 시민들의 두려움을 다소 완화시킬 수 있는 것으로 나타났다.²⁴⁾ 그리고 이러한 도보순찰 방법은 지역사회 경찰활동의 중요한 방법이다. 이들은 감시와 범인체포 등 전통적인 기능외에도 지역사회 모임에 참석, 지역사회 문제와 수요 파악, 시민들의 창안 조직화, 이웃간 분쟁해결 등 비전통적인 기능을 수행한다.

3) 地域社會 警察活動(community policing)

(1) 概念과 特性

지역사회 경찰활동의 概念은 명확하지 않지만 일반적으로 警察과 地域社會의 相互協力 관계를 강화하여 범죄를 포함한 地域의 問題를 해결하려고 하는 것으로 도보순찰, 작은 방범소(ministations), 지역사회 조직화(community organizing) 등을 모두 포괄하는 개념이다. 이 접근방법은 최근 미국의 경찰활동 개혁안의 하나로써 1980년대 후반 부터 많은 경찰국에서 실시하고 있다.

지역사회 경찰활동은 무작위 순찰과 빠른 대응전략을 강조하는 전통적 경찰활동이 그 한계를 드러냄에 따라 대두된 것이다. 특히 전통적 경찰활동은 경찰과 지역주민의 유대를 형성하지 못했을 뿐만 아니라 오히려 악화시킨 측면이 있는 것으로 나타났다.

그러나 1970년대와 1980년대의 연구에서는 지역주민들이 범죄문제를 해결하는데 중요한 역할을 수행할 수 있음을 지적하였다. 지역주민들은 범죄에 대한 정보를 알려줄 뿐만 아니라 지역사회 문제에 대하여 잘 알고 있기 때문이다. 지역사회 경찰활동은 경찰과 지역의 상호협력 관계를 강화하여 범죄를 포함한 지역의 문제를 해결하고자 하는 것이다. 여기서 경찰은 시민들의 요구에 對應的이어야 할 뿐만 아니라 積極的으로 문제를 해결하려는 활동을 해야 한다. 그리고 지역주민들도 자기 지역의 문제를 스스로 해결하려는 노력을 한다.

地域社會 警察活動의 主要 要素는 다음과 같다.

1. 경찰과 지역사회는 相互性(reciprocity)을 토대로 責任과 權威를 공유하며 상호 협력해야 한다. 이를 위해서는 地域住民을 組織化하는 일이 중요하다. 경찰은 지역주민

24) 가장 널리 알려진 도보순찰 실험으로는 1978년과 1979년에 실시된 The Newark Foot Patrol Experiment 를 들 수 있다.

과 밀접히 상호작용함으로써 지역문제는 물론 경찰에 대한 지역주민의 태도, 범죄에 대한 두려움 감소 등의 효과를 기대할 수 있다. 볼티모어 경찰국에서 운영하는 COPE (Citizen-Oriented Police Enforcement)도 이와 같은 맥락에서 운영되고 있다. 여기에서는 15명이 우범지대에 배치되어 시민과 접촉함으로써 시민들의 범죄에 대한 두려움을 감소시키려고 한다.

2. 경찰활동은 地域의 分權化를 통하여 이루어진다. 지역사회의 경찰서비스에 대한 수요와 관심사는 지역사회의 특성에 따라 다양하다. 그리고 경찰관은 자유롭게 상이한 관심사에 대응해야 한다. 따라서 경찰의 명령은 도시내의 지역사회를 구성하는 여러 지역에 분산되어야 한다.

지역사회 경찰활동은 경찰서비스를 分權化해서 경찰관을 그들이 봉사하는 지역사회에 근접시키는 것이다. 디트로이트, 미시간 등에서는 이를 위한 수단으로 도시에서 이웃에 이르는 52개의 Ministation을 개발하였다. 이들은 서비스 콜에 대한 책임을 지지 않는 경찰공무원이 배치된다. 이들의 주요임무는 지역사회의 범죄를 예방하는 것이다. Ministation의 경찰관은 시민들을 도와주고, 지역사회 회의에 참여하여 범죄예방 정보를 알려주고, 도보와 순찰차를 이용하여 순찰활동을 하고, 지역주민들의 욕구를 충족시켜주기 위하여 경찰서비스를 제공하는 기능을 수행한다. 휴스톤은 1983년에 Newark 프로젝트의 일환으로 Storefront Community Centers가 도입하였다.

이러한 사업은 지역주민들에게 범죄에 대한 두려움 뿐만 아니라 범죄와 관련된 인식을 변화시키는데 긍정적인 효과를 보였다. 그러나 경찰국과 Ministations의 유기적인 협력관계를 유지하는 것이 문제로 대두되었다.

3. 기존의 차량중심적이고 서비스 요구에 대응적인 순찰방법은 徒步巡察과 問題解決指向的인 巡察活動으로 바뀌어야 한다. 도보순찰을 통하여 경찰과 시민의 접촉을 강화한다.

4. 지역사회 주민을 지향하는 순찰활동을 효과적으로 전개하기 위해서는 경찰관들로 하여금 순찰업무외의 행정적이고 지원적인 업무를 제거할 필요가 있다.

(2) 地域社會 警察活動에 대한 評價

지역사회 경찰활동은 실제로 널리 실시되지 않았으며 실시된 경우에도 원래 계획된 대로 이루어지지 않은 경우가 있기 때문에 그 효과를 정확하게 평가하기는 어렵다. 그러나 그동안의 연구에 의하면 지역사회 경찰활동은 지역주민들로 하여금 순찰경찰관에 대하여 긍정적인 인식을 갖게 하였으며 실제로 그 지역의 犯罪豫防活動에 참여하도록 하는 효과를 가져온 것으로 나타났다. 그리고 경찰관과 지역주민은 이전에 비하여 서

로 만나는 기회가 더 많아졌으며 地域住民들은 犯罪에 대하여 이전보다 덜 두려워하고 있는 것으로 나타났다.

〈그림 4〉 전통경찰활동과 지역경찰활동의 비교

구 분	전통경찰활동	지역경찰활동
1. 경찰활동 주체	정부기관	공중(the public), 경찰(상근직원)
2. 다른 서비스 조직과의 관계	경찰우선 : 갈등조정	경찰은 삶의 질 증진 조직의 하나 : 협력관계
3. 경찰의 역할	범죄해결	광의의 문제해결 지향
4. 경찰 능률성 측정	수사와 체포율	범죄와 무질서 제거 정도
5. 최우선 사업	강도 폭력	지역사회 문제
6. 취급내용	사건	시민의 문제와 관심사항
7. 경찰의 효과성결정	대응시간	공공협력
8. 시민들의 서비스 요구	경찰업무를 먼저	중요한 기능
9. 경찰전문주의	범죄에 대한 신속하고 효과적인 반응	지역사회와의 밀접한 관계 유지
10. 중요한 지식	범죄지식(범죄연구)	범죄지식(개인과 집단활동 정보)
11. 경찰책임성	고도로 중앙집권화 규칙에 의한 지배, 규제, 정책지시, 법 책임	지역사회수요에 대한 경찰책임 분권화
12. 지도자 역할	규칙과 정책 지침 전달	조직가치 전달

그러나 전통적 경찰활동에서 지역사회 경찰활동으로 성공적으로 전환하기 위해서는 경찰관과 지역주민의 認識과 行態 變化가 수반되어야 하지만 아직까지는 만족할 만한 수준에 이르지 못하고 있다.

이러한 지역사회 경찰활동은 순찰경찰관들이 사회의 문제와 특성을 정확히 이해하고 지역주민과 밀접한 유대를 맺어야 순찰활동의 효과를 높일 수 있다는 점을 제시함으로써 앞으로의 순찰활동의 방향을 설정하는데 있어서 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다.

마. 示唆點

최근 미국에서는 傳統的 警察活動을 止揚하고 地域社會 指向的, 問題指向的, 戰略的

警察 活動을 추구하는 경향이 있다. 이러한 변화는 그동안 경찰활동에 대하여 지속적으로 실시해온 체계적인 실험 평가를 바탕으로 한 것이다. 이러한 순찰활동 체계는 <그림 5>에 나타난 바와 같이 적극적이고 전략적인 순찰활동과 지역사회를 지향하는 반응적인 전략을 동시에 고려해야 함을 시사하고 있다.

첫째로 積極的(proactive) 戰略을 성공적으로 추진하기 위해서는 앞에서 살펴 본 바와 같이 지향순찰과 표적순찰, 그리고 전략적인 순찰활동을 전개해야 할 것이다. 이러한 순찰체계에서는 순찰인력, 예산, 장비 및 시설 등 순찰자원을 지역특성과 시간대별 방법수요, 그리고 순찰목적에 따라 전략적으로 배치할 필요가 있다. 그러기 위해서는 지역특성과 방법수요 및 문제에 대한 정확한 진단이 선행되어야 할 것이다.

둘째로 反應的(reactive) 戰略을 성공적으로 수행하기 위해서는 순찰경찰관, 순찰조직, 지역사회 주민간의 有機的인 協力關係가 잘 구축되어야 한다. 앞으로 이러한 목적을 달성하기 위해서는 地域社會 巡察活動, 徒步巡察 등의 순찰활동 방법을 指向해야 할 것이다.

<그림 5> 순찰활동 분류

범죄통제 전략	범죄 통제 목표	
	예 방	집 행
적극적 전략 (proactive)	문제해결 지향적 경찰활동	합동경찰활동
반응적 전략 (reactive)	지역사회 지향적 경찰활동	전통적 경찰활동

VI. 우리나라 防犯活動 體系의 革新 方案

1. 防犯體系 革新의 基本 方向

가. 戰略的 巡察活動과 地域社會 指向的 巡察活動

현대사회에서 방법체계는 전략적 순찰활동과 지역사회 지향적 순찰활동을 동시에 고려해야 한다. 戰略的 巡察活動은 순찰인력, 예산, 장비 및 시설 등 순찰자원을 지역특성과 시간대별 방법수요, 그리고 순찰목적에 따라 신속적이고 상황적응적으로 배치하

警察 活動을 추구하는 경향이 있다. 이러한 변화는 그동안 경찰활동에 대하여 지속적으로 실시해온 체계적인 실험 평가를 바탕으로 한 것이다. 이러한 순찰활동 체계는 <그림 5>에 나타난 바와 같이 적극적이고 전략적인 순찰활동과 지역사회를 지향하는 반응적인 전략을 동시에 고려해야 함을 시사하고 있다.

첫째로 積極的(proactive) 戰略을 성공적으로 추진하기 위해서는 앞에서 살펴 본 바와 같이 지향순찰과 표적순찰, 그리고 전략적인 순찰활동을 전개해야 할 것이다. 이러한 순찰체계에서는 순찰인력, 예산, 장비 및 시설 등 순찰자원을 지역특성과 시간대별 방법수요, 그리고 순찰목적에 따라 전략적으로 배치할 필요가 있다. 그러기 위해서는 지역특성과 방법수요 및 문제에 대한 정확한 진단이 선행되어야 할 것이다.

둘째로 反應的(reactive) 戰略을 성공적으로 수행하기 위해서는 순찰경찰관, 순찰조직, 지역사회 주민간의 有機的인 協力關係가 잘 구축되어야 한다. 앞으로 이러한 목적을 달성하기 위해서는 地域社會 巡察活動, 徒步巡察 등의 순찰활동 방법을 指向해야 할 것이다.

<그림 5> 순찰활동 분류

범죄통제 전략	범죄 통제 목표	
	예 방	집 행
적극적 전략 (proactive)	문제해결 지향적 경찰활동	합동경찰활동
반응적 전략 (reactive)	지역사회 지향적 경찰활동	전통적 경찰활동

VI. 우리나라 防犯活動 體系의 革新 方案

1. 防犯體系 革新의 基本 方向

가. 戰略的 巡察活動과 地域社會 指向的 巡察活動

현대사회에서 방법체계는 전략적 순찰활동과 지역사회 지향적 순찰활동을 동시에 고려해야 한다. 戰略的 巡察活動은 순찰인력, 예산, 장비 및 시설 등 순찰자원을 지역특성과 시간대별 방법수요, 그리고 순찰목적에 따라 신속적이고 상황적응적으로 배치하

는 것이다. 순찰목적에 따라 지향순찰, 표적순찰, 문제해결 지향적 순찰을 실시한다. 이것은 자원을 효율적으로 운영함으로써 순찰효과를 극대화시키고자 하는 것이다. 이러한 전략적 순찰활동은 소규모의 現 파출소보다는 대단위 파출소나 경찰서 단위에서 더 효과적으로 수행될 수 있을 것이다. 그러나 현재 우리나라의 소단위파출소와 대단위파출소 등 派出所 중심의 防犯活動體系에서는 이러한 전략적 순찰활동이 이루어지지 않고 있다. 대규모파출소의 경우에는 구역순찰외에 광역 차량순찰을 실시하는데 머무르고 있으며 구체적인 순찰정보에 바탕을 둔 指向巡察이나 問題指向的 巡察이 이루어지지 않고 있다.

地域社會 指向的 巡察活動은 지역사회 주민과의 상호 유기적인 협력관계를 구축하고 지역사회의 문제를 해결하는데 기여하며 지역주민들이 자발적으로 지역사회의 범죄를 예방하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 순찰활동의 거점이 경찰서나 대단위 파출소보다는 현재의 소단위 파출소가 더 적합할 것이다.

그러나 현재 우리나라의 소단위파출소는 지역거점 순찰단위이면서도 실제로는 방법 외적인 업무와 근무부담때문에 지역사회의 경찰활동을 제대로 수행하지 못하고 있는 실정이다. 오히려 경찰행정의 一線機關인 派出所에 대한 주민들의 信賴水準이 낮은 상황에서는 地域社會 活動을 수행하기가 더욱 어려울 것이다. 그리고 파출소와 地域住民 自律 防犯組織과의 連繫도 매우 미흡한 실정이다. 대단위파출소는 차량중심으로 순찰활동을 펴고 있을 뿐만 아니라 그 관할 범위가 넓기 때문에 지역사회 경찰활동을 수행하는데 있어서 한계가 있다. 더우기 파출소가 폐쇄된 지역의 주민들이 대단위파출소의 방법활동에 적극적으로 참여하려고 하지 않기 때문에 대단위파출소의 방법역량은 제약을 받을 수 밖에 없다.

한편 戰略的 巡察活動과 地域社會 指向的 巡察活動은 대립적인 것은 아니다. 전략적 순찰활동은 이러한 지역사회 지향적 순찰활동의 뒷받침을 받아야 그 효과를 기대할 수 있기 때문이다.

나. 巡察의 機動性和 地域 據點 連繫

순찰활동의 범죄예방 효과를 극대화하기 위해서는 우선 機動性을 확보해야 한다. 차량순찰이 도보순찰보다는 기동성이 크기 때문에 신속하게 서비스 요구에 대응할 수 있으며 순찰범위가 광역인 경우에도 능률적으로 순찰업무를 수행할 수 있다. 그러나 이러한 차량순찰은 경찰관이 거리에서 사라지게 됨에 따라 경찰과 지역주민과의 유대를 약화시킬 수 있는 여지가 있다. 이에 비하여 도보순찰 경찰관은 지역주민과의 개인적

인 접촉을 통하여 지역주민과 지역사회에 대하여 알수 있다. 따라서 지역사회의 범죄를 효과적으로 예방하기 위해서는 차량순찰과 도보순찰을 조화시킬 필요가 있다.

한편 자원을 전략적이고 효율적으로 활용하기 위하여 방법단위를 대단위 파출소나 경찰서 등 광역으로 설정하는 경우에도 현재의 소단위 파출소를 없애기 보다는 지역사회 지향적 방법활동을 수행하는 거점으로 활용할 필요가 있다. 파출소는 그 자리에 있는 것만으로도 범죄예방 효과를 가지며 지역주민들에게 범죄에 대한 두려움을 감소시켜 주고 심리적 안정감을 유지시켜 줄 수 있다. 현재의 소단위 파출소는 지역주민들로 하여금 방법활동에 참여할 수 있도록 지원하고, 전략적 방법활동에 필요한 방법정보를 수집하는 거점으로 활용될 필요가 있는 것이다. 그리고 常時在所, 常時巡察을 적절히 조화시킬 수 있어야 한다.

다. 巡察의 效率性和 人間化

방법체계는 자원을 효율적으로 이용하면서도 순찰인력의 근무환경을 모두 충족시킬 수 있는 방향으로 대안을 모색해야 한다. 제한된 인적 물적 자원내에서 방법 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 이러한 자원을 효율적으로 활용해야 할 것이다. 그리고 운영비와 시설 및 장비 관리 비용 등 예산을 절감할 수 있는 능률적 운영이 필요하다. 단순히 인적 물적 자원의 보강이라는 물량중심 민생치안 강화방안을 답습하는 경우에는 중장기적으로 경찰조직이 비대해지고 경찰관 1인당 생산성이 떨어지는 현상이 나타날 것이다. 따라서 한정된 인력과 장비 등 방법자원을 최대한 효율적으로 운영하기 위한 운영체계의 질적 개혁을 도모해야 한다.

이와같이 자원을 합리적으로 배치하고 효율적으로 활용하려는 노력은 순찰인력의 근무여건을 개선하는데 도움이 될 수 있다. 예컨대, 기존의 소단위파출소를 통합하여 대단위파출소로 시범 운영함으로써 2부제 근무제에서 3부제 근무제로의 전환이 가능할 수 있었다. 또한 분할형-통합형 대단위파출소에 대한 사례분석에서 지적인 바와 같이 치안수요가 매우 작은 지역에서 순찰차 5대 모두를 순찰활동에 항상 투입하는 것은 순찰의 효과를 극대화하기 보다는 자원의 비효율성을 가져온다. 순찰차의 증가는 더 많은 순찰인력의 투입을 필요로 하기 때문이다. 이러한 경우에 순찰차를 적절하게 줄임으로써 순찰인력의 근무시간 및 근무방법 등을 개선할 수 있을 것이다.

한편 순찰자원의 효율성을 지나치게 추구하다 보면 자칫 순찰인력의 근무여건과 사기를 경시할 가능성이 있다. 현대 사회에서는 순찰경찰관의 근무여건은 곧 바로 순찰활동의 질적 수준과 연결된다. 특히 일선에서 직접 주민들을 접촉하는 순찰경찰관들은

건강하고 즐거운 여건에서 근무함으로써 경찰서비스를 주민 지향적으로 제공할 수 있고 그 결과 경찰에 대한 주민들의 신뢰감은 높아질 것이다. 따라서 방법활동을 효율적으로 하면서도 순찰인력의 근무여건을 함께 고려하는 방안을 마련해야 할 것이다. 그러기 위해서는 우선 순찰 근무시간과 근무방법을 조정해야 한다. 현재의 파출소나 분할형 대단위파출소에서 실시하고 있는 2부제 근무체제는 3부제 혹은 4부제 근무체제로 전환되어야 할 것이다.

라. 巡察機能 위주의 防犯體系 確立

순찰기능을 중심으로 방법체계를 확립하여 防犯力量 漏水要因을 제거해야 한다. 파출소 또는 경찰서의 방법조직은 지역주민들에게 방법서비스를 제공하고 범죄 예방활동에 전념할 수 있어야 하며 여타의 제반 조사 및 행정업무 등은 가급적 제거하는 방향으로 기능을 다시 정립해야 한다. 그리고 순찰 경찰관, 방법 조직, 지역주민간의 유기적 협력과 조정이 가능하도록 해야 할 것이다. 그러나 현재의 소단위파출소나 대단위파출소 체계는 여전히 이러한 방법역량 누수요인을 그대로 안고 있다. 따라서 소단위파출소는 물론 대단위파출소체계도 그 기능과 활동 전략을 革新해야 할 것이다.

마. 防犯活動의 分權과 自律, 多樣的 防犯體系

방법활동이 地域的 多樣성과 特殊性을 반영하여 신축적으로 이루어지기 위해서는 방법활동을 分權化하여 현장에서 방법활동을 하는 조직이나 경찰관에 대하여 自律機能을 확보해 주어야 한다. 上意下達, 下意上達(Top-down & Bottom-Up) 원칙이 고려되어야 한다. 이것은 차하급기관에 대한 차상급기관의 관리 감독권을 확보하는 동시에 차하급기관의 자율성을 최대한 보장한다는 이중원칙이 다 같이 실현되어야 한다는 것이다.

그러기 위해서는 무엇보다도 警察行政의 地方 分權化가 이루어 져야 한다. 경찰서 단위로 방법체계를 설정하기 위해서는 경찰서가 인력과 장비의 배치, 순찰활동 방법 등 방법활동 전반에 걸쳐서 자율권을 행사할 수 있어야 할 것이다. 왜냐하면 경찰서마다 그 지역 특성과 방법환경이 다르기 때문에 이러한 특수성을 반영하여 신축적으로 방법활동을 전개하기 위해서는 경찰서가 중심이 되어야 하기 때문이다.

이 경우에 중앙의 경찰청이나 지방 경찰청은 이러한 경찰서를 지휘 감독하고 총괄적으로 조정하며 경찰서에 방법체계의 기본 방향과 모델을 제시하는 역할을 수행하게 된다. 경찰서는 상급기관에서 제시한 여러 모델중에서 자기 지역의 특성에 가장 적합한

모델을 도입하거나 새로 개발하여 상급기관에 승인을 받으면 될 것이다. 이것은 현재와 같이 방법체계를 획일적으로 운영하는 것이 아니라 지역특성과 경찰서의 여건에 따라 다양한 방법체계를 자율적으로 선택하여 운영할 수 있다는 것을 의미한다. 이러한 분권화된 체계에서 경찰서는 취약지역에 대해서는 현재의 소규모파출소를 지역거점으로 설치하여 운영할 수도 있고, 인구가동이 많고 시간대별 치안수요의 변화가 큰 지역이나 신도시와 같이 도로 여건이 좋고 치안수요가 비교적 적은 지역에는 대단위파출소나 경찰서 중심의 방법체계를 실시할 수도 있을 것이다. 따라서 현재의 소단위파출소를 중심으로 할 것인가, 아니면 대단위파출소나 경찰서중심의 방법체계로 할 것인가 하는 것은 지역특성과 치안여건에 따라서 결정될 사항이라고 할 수 있다.

이러한 원칙은 경찰서와 파출소간에도 적용할 수 있다. 그동안 기존의 파출소 운영체제는 소속 경찰서 및 지방청, 본청과의 관계에 있어서 상급기관의 업무지침 및 업무협조에 치중되었고, 그로 인해 파출소 본연의 기능인 지역방법 활동은 경시되었던 것이 사실이다. 따라서 상급기관과의 업무협조가 원활히 이루어지는 동시에 현장 제일주의에 입각한 파출소의 자율성이 최대한 확보될 수 있는 방안이 모색되어야 한다는 것이다.

2. 代案의 開發 方向

앞에서 언급한 바와 같이 防犯體系는 지역특성과 치안여건에 따라 다양한 유형을 취해야 할 것이다. 그러기 위해서는 警察行政이 分權化되어야 함을 강조한 바 있다. 따라서 우리나라 대도시에 일률적으로 적용할 수 있는 하나의 방법체계를 개발하는 것은 그 의미가 적다고 볼 수 있다.

그동안 우리나라의 방법체계는 小單位派出所를 중심으로 획일적으로 운영되어 왔다. 소단위파출소는 지역의 방법을 책임지는 一線 機關으로서 범죄예방에 기여해 온 것이 사실이지만 제 3장에서 지적한 바와 같이 資源의 非效率性, 戰略的 巡察活動의 限界, 治安區域 設定의 不適切, 巡察業務外의 過多한 業務負擔, 勤務與件 未洽, 巡察의 形式性, 地域社會指向的 巡察活動의 限界 등의 문제를 안고 있다.

그동안에 실험적으로 실시된 대단위파출소체제, 전북 지방청 3교대 근무제, 서울 경찰청의 파출소 순찰근무 능률화 방안 등은 모두 현재의 파출소 체계를 근간으로 하고 있다. 이러한 實驗事例들은 그 실험기간이 너무 짧아 정확하게 평가를 하기는 어렵지만 第4章에서 지적한 바와 같이 肯定的인 면과 否定的인 면을 모두 갖고 있다. 앞으로

모델을 도입하거나 새로 개발하여 상급기관에 승인을 받으면 될 것이다. 이것은 현재와 같이 방법체계를 획일적으로 운영하는 것이 아니라 지역특성과 경찰서의 여건에 따라 다양한 방법체계를 자율적으로 선택하여 운영할 수 있다는 것을 의미한다. 이러한 분권화된 체계에서 경찰서는 취약지역에 대해서는 현재의 소규모파출소를 지역거점으로 설치하여 운영할 수도 있고, 인구가동이 많고 시간대별 치안수요의 변화가 큰 지역이나 신도시와 같이 도로 여건이 좋고 치안수요가 비교적 적은 지역에는 대단위파출소나 경찰서 중심의 방법체계를 실시할 수도 있을 것이다. 따라서 현재의 소단위파출소를 중심으로 할 것인가, 아니면 대단위파출소나 경찰서중심의 방법체제로 할 것인가 하는 것은 지역특성과 치안여건에 따라서 결정될 사항이라고 할 수 있다.

이러한 원칙은 경찰서와 파출소간에도 적용할 수 있다. 그동안 기존의 파출소 운영체제는 소속 경찰서 및 지방청, 본청과의 관계에 있어서 상급기관의 업무지침 및 업무협조에 치중되었고, 그로 인해 파출소 본연의 기능인 지역방법 활동은 경시되었던 것이 사실이다. 따라서 상급기관과의 업무협조가 원활히 이루어지는 동시에 현장 제일주의에 입각한 파출소의 자율성이 최대한 확보될 수 있는 방안이 모색되어야 한다는 것이다.

2. 代案의 開發 方向

앞에서 언급한 바와 같이 防犯體系는 지역특성과 치안여건에 따라 다양한 유형을 취해야 할 것이다. 그러기 위해서는 警察行政이 分權化되어야 함을 강조한 바 있다. 따라서 우리나라 대도시에 일률적으로 적용할 수 있는 하나의 방법체계를 개발하는 것은 그 의미가 적다고 볼 수 있다.

그동안 우리나라의 방법체제는 小單位派出所를 중심으로 획일적으로 운영되어 왔다. 소단위파출소는 지역의 방법을 책임지는 一線 機關으로서 범죄예방에 기여해 온 것이 사실이지만 제 3장에서 지적한 바와 같이 資源의 非效率性, 戰略的 巡察活動의 限界, 治安區域 設定의 不適切, 巡察業務外의 過多한 業務負擔, 勤務與件 未洽, 巡察의 形式性, 地域社會指向的 巡察活動의 限界 등의 문제를 안고 있다.

그동안에 실험적으로 실시된 대단위파출소체계, 전북 지방청 3교대 근무제, 서울 경찰청의 파출소 순찰근무 능률화 방안 등은 모두 현재의 파출소 체계를 근간으로 하고 있다. 이러한 實驗事例들은 그 실험기간이 너무 짧아 정확하게 평가를 하기는 어렵지만 第4章에서 지적한 바와 같이 肯定的인 면과 否定的인 면을 모두 갖고 있다. 앞으로

이러한 實驗事例들의 긍정적인 측면은 지속적으로 살려 나가는 노력이 필요하다. 여기서 가장 중요한 것은 防犯體系와 地域特性 및 治安與件을 적절하게 결합시키는 것이다.

이 보고서는 防犯體系의 多元化를 前提로 하고 있다. 따라서 그동안에 실시되어온 派出所중심의 防犯體系(현 소규모 派出所와 여러 實驗事例를 포함하여)도 중요한 대안의 하나로 고려될 수 있다. 이를 위해서는 현 派出所 중심의 防犯體系와 實驗事例들에 대한 분석에서 지적인 제약요인들을 지속적으로 개선하려는 노력이 필요하다.

이 보고서에서는 우리나라의 防犯體系를 警察署中心으로 설정하기 위한 方案을 마련하는데 限定하였다. 이 보고서에서 경찰서 중심의 防犯體系를 구상하게 된 것은 현재의 派出所 중심의 防犯體系가 전략적이고 지역사회 지향적인 순찰활동을 수행하는데 한계가 있을 뿐만 아니라 防犯資源을 효율적으로 활용하지 못하고 있기 때문이다. 또 다른 이유로 현대 高度 情報化社會에서는 情報通信과 巡察裝備가 발달함에 따라 廣域 單位의 防犯體系를 운영할 수 있다는 점을 들 수 있다. 그리고 현대사회의 범죄양상이 광역화되고 고도화됨에 따라 機動性있는 防犯體系를 구축할 필요가 있으며 그 어느 때보다도 지역주민들의 협력을 필요로 하고 있다.

이러한 맥락에서 이 보고서에서는 앞에서 제시한 5가지의 革新 方向을 토대로 戰略的이고 地域社會 指向的인 防犯活動體系를 대도시를 중심으로 모색해 보고자 한다.

3. 새로운 代案의 摸索 : 戰略的, 地域社會指向的 防犯活動 體系

— 機動·據點 連繫 巡察活動을 中心으로 —

가. 概念的 特性和 基本 要素

機動·據點 連繫 防犯體系는 警察署를 중심으로 한 廣域防犯體系의 전략적 순찰 및 자원활용의 효율성과 小單位派出所體系의 지역사회 지향적 순찰활동의 이점을 모두 활용한 것이다. 이 체계는 기본적으로 警察署 中心의 防犯體系로서 크게 경찰서 단위의 防犯體系와 派出所 단위의 防犯體系로 구분하여 볼 수 있다.

1) 警察署 單位의 防犯體系

경찰서 단위의 防犯體系는 현재 각 派出所 단위로 분산되어 있는 인력과 장비 및 시설 등의 자원을 지역특성과 시간대별 防犯수요에 따라 伸縮的으로 배치하여 機動性을 강화하는 전략적 순찰활동을 전개한다. 경찰서 단위의 廣域 防犯體系는 소단위 派出所 체계에 비하여 자원을 효율적으로 이용할 수 있을 뿐만 아니라 지향순찰, 표적순찰, 전

이러한 實驗事例들의 긍정적인 측면은 지속적으로 살려 나가는 노력이 필요하다. 여기서 가장 중요한 것은 防犯體系와 地域特性 및 治安與件을 적절하게 결합시키는 것이다.

이 보고서는 防犯體系의 多元化를 前提로 하고 있다. 따라서 그동안에 실시되어온 派出所중심의 방법체계(현 소규모 派出所와 여러 실험사례를 포함하여)도 중요한 대안의 하나로 고려될 수 있다. 이를 위해서는 현 派出所 중심의 방법체계와 實驗事例들에 대한 분석에서 지적인 제약요인들을 지속적으로 개선하려는 노력이 필요하다.

이 보고서에서는 우리나라의 防犯體系를 警察署中心으로 설정하기 위한 方案을 마련하는데 限定하였다. 이 보고서에서 경찰서 중심의 방법체계를 구상하게 된 것은 현재의 派出所 중심의 방법체계가 전략적이고 지역사회 지향적인 순찰활동을 수행하는데 한계가 있을 뿐만 아니라 防犯資源을 효율적으로 활용하지 못하고 있기 때문이다. 또 다른 이유로 현대 高度 情報化社會에서는 情報通信과 巡察裝備가 발달함에 따라 廣域 單位의 방법체계를 운영할 수 있다는 점을 들 수 있다. 그리고 현대사회의 범죄양상이 광역화되고 고도화됨에 따라 機動性있는 방법체계를 구축할 필요가 있으며 그 어느 때보다도 지역주민들의 협력을 필요로 하고 있다.

이러한 맥락에서 이 보고서에서는 앞에서 제시한 5가지의 革新 方向을 토대로 戰略的이고 地域社會 指向的인 防犯活動體系를 대도시를 중심으로 모색해 보고자 한다.

3. 새로운 代案의 摸索：戰略的, 地域社會指向的 防犯活動 體系

－ 機動·據點 連繫 巡察活動을 中心으로 －

가. 概念的 特性和 基本 要素

機動·據點 連繫 防犯體系는 警察署를 중심으로 한 廣域防犯體系의 전략적 순찰 및 자원활용의 효율성과 小單位派出所體系의 지역사회 지향적 순찰활동의 이점을 모두 활용한 것이다. 이 체계는 기본적으로 警察署 中心의 防犯體系로서 크게 경찰서 단위의 방법체계와 派出所 단위의 방법체계로 구분하여 볼 수 있다.

1) 警察署 單位의 防犯體系

경찰서 단위의 방법체계는 현재 각 派出所 단위로 분산되어 있는 인력과 장비 및 시설 등의 자원을 지역특성과 시간대별 방범수요에 따라 伸縮的으로 배치하여 機動性을 강화하는 전략적 순찰활동을 전개한다. 경찰서 단위의 광역 방법체계는 소단위 派出所 체계에 비하여 자원을 효율적으로 이용할 수 있을 뿐만 아니라 지향순찰, 표적순찰, 전

락순찰, 문제해결 지향적 순찰이 가능하다. 이것은 그동안 파출소를 중심으로 한 방법 체계가 자원을 효율적이고 전략적으로 이용하지 못하고 있다는 점을 극복하기 위한 것이다.

경찰서 단위의 방법체계는 다시 112기동순찰대와 이동버스순찰대로 구분된다.

(1) 112 機動 巡察隊 體系

112기동 순찰대 체계는 현재 각 파출소에 분산 배치되어 있는 112 순찰차와 오토바이를 모두 경찰서 방법과에서 통합하여 지령실을 통하여 일괄 지휘함으로써 戰略적으로 방법활동에 투입되는 것이다. 112기동순찰대에 소속된 순찰차는 대부분 경찰서 관할 구역중 일정구역을 담당하여 순찰활동을 전개하되 방법목적과 지역별, 시간대별 방법수요에 따라 경찰서 방법과 지령실의 지시에 따라 수시로 신축적으로 이동하여 순찰업무를 수행할 수 있다. 그리고 112 순찰차중 일부는 이동버스순찰대나 특정 파출소의 필요에 따라 투입될 수 있다. 경찰서 지령실은 순찰차 자동 감독 장치 등을 통하여 112순찰차를 지휘 통제한다.²⁵⁾

112순찰차 탑승인원은 2명으로 한정시킬 필요는 없으며 인력상황과 순찰상황에 따라 1인 탑승도 가능하도록 한다. 단 1인 순찰차 체계를 실시하는 경우에는 순찰차에 각종 장비를 구비하여 1인이 탑승함으로써 생기는 문제(예컨대 순찰경찰관의 안전 문제 등)를 극복할 수 있도록 해야 할 것이다.

한편 도로가 혼잡하고 골목길이 좁은 지역에는 차량순찰이 그 機動性을 발휘할 수 없기 때문에 오토바이 순찰을 실시한다.

(2) 移動버스 巡察隊 體系

이동버스순찰대는 현재 각 파출소에 분산 배치되어 있는 순찰인력중 각 파출소에 4명 내지 6명을 제외한 나머지 인력을 경찰서 방법과에서 통합하여 구성된다. 이동버스순찰대는 다음 두가지 점에서 그 조직 근거를 찾아볼 수 있다. 첫째는 112순찰기동대만으로는 경찰서 관할구역 전부를 담당하기가 어렵다는 점이다. 다른 지역에 비하여 차량순찰이 어렵거나 치안 취약지구가 존재하기 마련이다. 그리고 스포츠 시설주변이나 각종 행사장 주변과 같이 비정규적으로 치안수요가 급증하는 지역도 있다. 따라서 이러한 治安環境의 變化에 전략적으로 대처할 수 있는 防犯組織이 필요한 것이다.

둘째로 이동버스 순찰대는 기동성을 갖추고 있을 뿐만 아니라 특정 지역을 거점으로

25) 이러한 장치로 순찰차위치자동확인(AVLS)장치를 들 수 있으나 송파경찰서에서 실시한 결과 소요비용이 많이 들고 오차가 커서 실효성이 적은 것으로 나타났다. 그러나 앞으로 방법활동을 효과적으로 수행하기 위해서는 이와같은 순찰자동화 장비를 갖추어야 할 것이다.

도보순찰을 실시할 수 있다는 점이다. 그리고 이동버스 순찰대는 고정된 순찰체계가 아니기 때문에 순찰 활동 전반에 걸쳐서 신속적으로 운영할 수 있다는 이점을 가지고 있다.

移動버스內에는 防犯事務所 機能을 효과적으로 수행할 수 있도록 책상, 순찰장비, 팩스밀리, 컴퓨터, 오토바이 등이 구비된다. 경찰서 방법과는 이동버스를 巡察 脆弱地區나 特定 地域에 주차시켜 이동버스순찰대의 순찰업무를 시간대별, 지역별 치안수요에 따라 탄력적, 전략적으로 실시한다. 따라서 이동버스순찰대는 112순찰기동대나 기존의 파출소와는 달리 定規 巡察 區域이 설정되지 않는다. 그리고 이동순찰대의 버스는 필요한 경우에는 경찰서와 112순찰차의 연계기능도 수행할 수 있다. 이동버스순찰대는 주로 도보순찰을 실시하되 112 순찰차와 오토바이, 사이드카 등을 함께 배치하여 도보순찰 경찰관과 有機的인 協力關係를 유지한다.

(3) 警察署 防犯課

機動·據點 連繫 巡察活動은 기존의 파출소 중심의 방법체계에 비하여 경찰서 방법과의 기능을 확대한 것이다. 이 체계에서 경찰서 방법과는 다음 세가지 측면을 전제로 개편되어야 한다.

첫째, 경찰서 방법과는 방법전략과 기획수립, 방법활동 총괄, 방법단위 지휘 감독 및 조정, 112 순찰차 지령 등의 기능을 수행한다. 전략적이고 지역사회 지향적인 방법활동을 효과적으로 수행하기 위해서는 경찰서 방법과의 정보수집 및 분석능력을 높여야 한다. 경찰서 방법과는 이러한 방법정보를 토대로 순찰 경찰관에게 구체적인 지침을 하달한다.

둘째, 경찰서 방법과의 지휘체제를 새로운 방법모델에 맞추어 강화해야 한다. 이와 관련하여 방법과를 방법1과(기획), 방법 2과(외근관리)등으로 분리하는 등의 조직개편을 검토해야 할 것이다. 이 경우에 방법 2과는 외근 1계, 2계, 3계를 두고 지령실, 112기동순찰대, 새로운 파출소, 미니버스순찰대 등을 총괄 지휘해야 할 것이다.

셋째, 경찰서 중심 방법체제로 전환하기 위해서는 警察署 管轄 規模를 다시 조정해야 한다. 현재 우리나라의 경찰서는 20개 내지 30개의 파출소를 관할하고 있는데 경찰서 중심의 방법체제로 전환하기 위해서는 지금보다 그 관할 규모를 축소해야 할 것이다.

2) 派出所 單位의 防犯體系(現 派出所→새로운 派出所로 改編)

機動·據點 連繫 防犯體系에서 파출소는 경찰서 방법과의 통제를 받으며 지역사회

지향적 순찰활동을 수행한다. 이 파출소는 소장을 포함하여 총4명 내지 6명 정도로 구성된다. 이것은 현 파출소의 인력중 4~6명을 제외한 인력은 경찰서 단위의 방법체계인 112순찰기동대와 이동버스순찰대로 통합되었기 때문이다. 이 파출소의 직원은 소내 근무와 순찰근무를 통하여 주민과 직접 접촉하고 대민 방법활동을 강화함으로써 주민과 신뢰관계를 형성한다. 이런 점에서 새로운 派出所는 機動巡察 中心의 廣域 防犯體系가 주민들과의 협력을 약화시키는 단점을 극복할 수 있을 것이다.

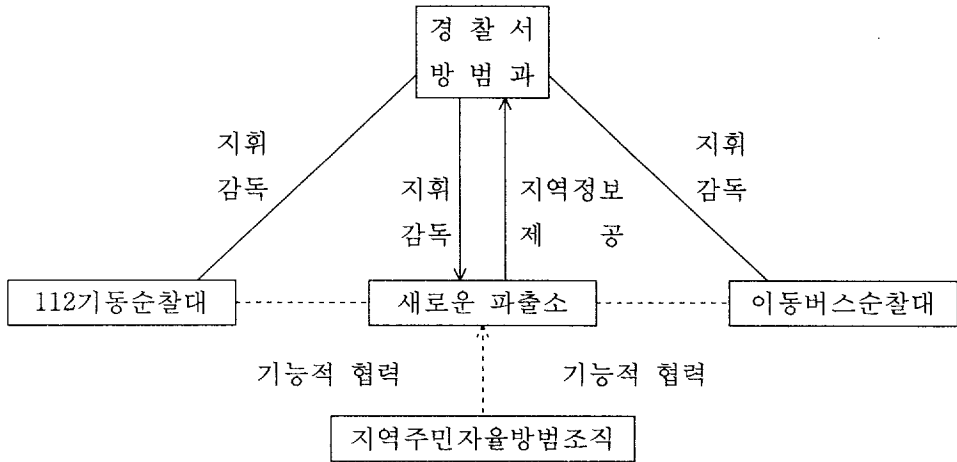
그리고 이들 직원은 地域特性이나 시간대별 防犯需要, 지역내 우범자 동태 파악 등 지역사회의 방법환경에 대한 정보를 정확하게 수집 분석하여 경찰서와 112기동순찰대, 이동버스순찰대 등에 제공함으로써 지역의 犯罪豫防 效果를 극대화 할 수 있다. 그리고 이 새로운 파출소는 現 派出所 地域單位로 활동하는 民間 防犯力量을 효과적으로 결집하는 기능을 수행해야 할 것이다.

이 파출소의 순찰활동은 管轄 區域內에서 실시되며 주로 도보순찰이나 오토바이를 활용한다. 그리고 근무는 초기에는 현 파출소와 마찬가지로 24시간 근무하는 2부제를 실시하되 점차 1일 12시간 근무하는 3부제, 1일 3교대나 4교대 근무제로 점차 개선한다. 새로운 파출소의 격일제 근무체계는 현 파출소의 격일제 근무체계와는 달리 勤務與件이 상당히 개선될 수 있다. 왜냐하면 새로운 파출소의 경찰관은 현 파출소의 방법활동과는 달리 야간순찰을 필수적으로 수행해야 하는 것은 아니기 때문에 격일제로 근무한다고 하더라도 지금보다는 근무시간이 줄어들 것이기 때문이다. 새로운 파출소는 현 파출소와는 달리 소내근무는 24시간 실시하나 외근 순찰활동은 방법수요가 큰 특정 시간대에 실시한다. 그러나 24시간 2교대 근무를 실시하는 경우에는 현 파출소가 안고 있는 순찰경찰관의 피로누적 문제를 완전히 해결하기는 어려울 것이다.

또한 새로운 파출소는 순찰의 목적을 단순히 범죄를 예방하는 차원에서 순찰하기 보다는 방법정보의 수집, 주민과의 접촉 및 유대강화, 방법외적 서비스의 제공 등의 순찰활동에 치중한다. 새로운 파출소는 1회 근무인원이 2명 내지 3명이기 때문에 所內勤務를 제외하면 외부활동이 가능한 인원은 1명 내지 2명이다. 따라서 현재 파출소가 수행하고 있는 방법외적인 업무들은 상급기관이나 다른 기관에 이관하여 새로운 파출소를 地域防犯의 據點으로만 활용하고 行政官署化를 방지해야 한다. 그리고 새로운 파출소의 사무를 자동화시스템으로 바꾸고 문서업무를 최소화하여야 할 것이다.

派出所長은 다른 직원과 마찬가지로 순찰활동을 수행하지만 주로 住民과의 接觸業務를 담당한다. 이것은 또한 既存의 派出所長이 人力 浪費 要因의 하나라는 문제점을 상당부분 극복할 수 있는 여지가 있음을 의미한다. 派出所 職員은 警察 經歷者로 충원하

〈그림 6〉 기동·거점 연계 방법체계도



〈그림 7〉 기동-거점 연계 순찰체제의 단위별 비교

방법단위	기능	순찰구역/시간	순찰방법	근무방법
새로운 파출소	지역 경찰활동 전개 지역 방법 정보 수집 대민 방법활동에 역점 방법 행정 업무 수행 순찰인력 휴무대기 주민자율방범 조직화	관할구역 지정 정규순찰과 소내근무병행 소내구역 순찰 (정규순찰+ 취약시간 순찰)	도보순찰 오토바이순찰 자전거순찰	2교대 혹은 3교대
이동버스 순찰대	지향 순찰활동 문제 지향적 순찰활동	광역순찰 취약지구에 대한 전략적 순찰 시간유동적 지역 유동적	이동버스거점 도보순찰 오토바이순찰	이동버스거점 3교대
112기동 순찰대	가시적 순찰활동 대응적 순찰활동	관할구역 지정 (필요시 전략적 순찰지역) 24시간 구역순찰	112순찰차 오토바이 3교대 순환근무	

주 : 1) 경찰서 방법과의 기능 : 방법전략과 기획수립, 방법활동 총괄
방법단위 지휘 감독 및 조정, 112 순찰 지령

2) 새로운 파출소, 112기동순찰대, 이동버스순찰대 관계 : 기능적 협력관계

되 잦은 인사이동을 하지 않는다. 이들은 관할 구역내의 방법여건과 특성을 파악하여 이를 실제의 순찰활동에 활용하게 하기 위해서는 비교적 장기간 근무할 필요가 있다.

〈그림 6〉은 경찰서, 112기동순찰대, 새로운 파출소, 이동버스순찰대, 지역 자율방법 조직간의 관계를 나타낸 것이다. 그리고 〈그림 7〉은 파출소, 이동버스순찰대, 112기동 순찰대 등을 기능, 순찰구역/시간, 순찰방법, 근무방법으로 구분하여 비교해 본것이다. 따라서 機動 據點 連繫 防犯體系는 戰略的인 巡察과 동시에 地域社會 指向的 巡察活動을 동시에 수행할 수 있는 防犯體系라고 할 수 있다.

나. 既存 防犯體系와의 比較

이러한 警察署 中心의 防犯體系는 인력, 재정, 시설, 장비 등을 집중적으로 운영함으로써 資源의 能率性을 높인다는 점에서는 대단위파출소와 그 맥락을 같이 하지만 대단위파출소와는 달리 지역별, 시간대별, 그리고 순찰목적에 따라 戰略的으로 자원을 배치함으로써 指向巡察, 問題解決 指向的 巡察, 戰略巡察을 지향하고 있다. 그리고 대단위

〈그림 8〉 기존 방법체계와의 비교

방법체계	현 파출소 중심	대단위 파출소	기동-거점연계체계
1. 방법단위	거점중심	거점중심	기동과 거점 연계
2. 관할 구역	소 구역	중 구역	소 구역과 광역의 연계
3. 근무방법	격일제	3교대	3교대(상황에 따라 유동적)
4. 순찰유형	고정순찰	고정순찰	고정순찰과 전략순찰 연계
5. 순찰방법	도보순찰	차량순찰	차량순찰
	차량순찰	도보순찰	이동버스 거점 순찰 도보순찰
6. 조직구조	파출소장 순찰경찰관	파출소장 부 소 장 순찰경찰관	경찰서 방법과장 경찰서 지령반장 파출소장 이동방법소장 순찰경찰관
6. 방법외업무	많 다	많 다	적 다
8. 지역주민과의 관계 정도	높 다	낮 다	높 다

파출소가 주로 차량순찰에 의존하고 있는데 반하여 경찰서 중심의 방법체계는 차량순찰과 도보순찰, 오토바이 순찰을 병행하여 실시한다. 이런 점에서 경찰서 중심의 방법체계는 소단위파출소 체계의 非效率的인 側面과 大單位派出所 體系의 非戰略的인 側面을 다 같이 극복하기 위한 대안으로 제시된 것이라고 볼 수 있다.

또한 警察署 中心의 機動 據點連繫 體系는 기존의 파출소 거점체계와는 달리 파출소와 경찰서의 연계를 한층 더 강화한 것이다. 그리고 지역사회와의 관계에 있어서는 현 파출소 중심의 地域責任制가 防犯外的인 요인으로 인하여 지역사회 방법활동을 제대로 수행하지 못하고 있는 것과는 달리 機動 據點連繫 體系는 새로운 파출소의 기능을 지역사회 방법활동 전담조직으로 활용함으로써 지역사회와의 관계를 보다 더 강화할 수 있을 것으로 기대된다. <그림 8>은 현 파출소와 대단위 파출소, 그리고 기동 거점연계 체계를 비교한 것이다.

한편 경찰서 중심의 기동 거점연계 방법체계에서 새로운 파출소는 현재의 파출소와는 <그림 9>에 나타난 바와 같이 다음 몇가지 점에서 차이가 있다.

(1) 새로운 파출소는 소장을 포함하여 4명내지 6명이 도보순찰을 하게 되므로 현 파출소에 비하여 근무인원과 장비가 훨씬 적다. (2) 새로운 파출소의 소장은 직원에 대한 지휘와 통제보다는 지역사회 순찰활동을 수행하기 때문에 현 파출소장에 비하여 그 위상이 다소 낮아진다고 볼 수 있다.(3) 새로운 파출소는 도보순찰이나 오토바이 순찰에 의존하고 있기 때문에 112순찰차를 소유하고 있는 현 파출소와는 다르다. 그리고 새로운 파출소는 자율적인 지역사회 순찰활동을 실시하기 때문에 현 파출소가 운영하고 있는 순찰함 제도는 필요하지 않다. (4) 새로운 파출소는 管轄 區域을 순찰한다는 점에서는 현 파출소와 유사하나 外勤勤務가 流動的이고 脆弱地區 중심으로 순찰활동을 전개한다는 점에서 현 파출소와는 다르다. (5) 새로운 파출소는 순찰위주의 기능으로 운영되기 때문에 방법외의 행정업무로 인하여 순찰활동을 제대로 수행하지 못하고 있는 현 파출소 체계와는 다르다고 할 수 있다.(6) 새로운 파출소는 지역사회 경찰활동의 거점으로 기능하기 때문에 현 파출소에 비하여 주민과의 관계를 강화하고 지역의 自律防犯組織을 활성화시킬 수 있다. 현 파출소는 지역 방법활동의 거점이면서도 지역사회 지향적 순찰활동을 수행하지 못하고 있을 뿐만 아니라 인력의 잦은 이동으로 지역사회에 대한 전문성을 확보하기 어렵다.

〈그림 9〉 現 派出所와 새로운 派出所의 比較

	현 파출소	새로운 파출소
인원수	파출소장 포함 12명에서 16명	파출소장 포함 4명 내지 6명
근무시간	1일 24시간 격일제	격일제 혹은 3부제 근무시간 : 소내근무는 24시간 외근근무 : 유동적
파출소장의 위상	높 다	낮 다
과 역할	지휘 및 감독 총괄 소내근무	순찰활동, 지역방법정보 수집 지역주민 및 자율방법조직과의 긴밀한 협력관계 형성 소내근무
근무방법	도보순찰 차량순찰 순찰함제도	도보순찰, 오토바이순찰 순찰함 제도 불필요
순찰구역	관할 구역 순찰	관할구역 순찰, 취약지구 순찰
업 무	방법외 행정업무의 비중 많다	순찰위주의 방법활동
시 설	순찰차, 책상, 전화 등 무전기	1인 다기능책상, 컴퓨터네트워 크, 팩스밀리, 무전기 등
지역주민	낮은 편	높은 편
과의 관계	지역거점이면서도 지역사회 경찰활동 한계	지역거점으로 지역사회 경찰 활동에 역점, 전문요원화

다. 運營體系

1) 勤務時間 및 勤務方法 : 伸縮的 運營(2부제, 3부제, 순환근무 등)

순찰인력의 근무여건은 방법활동의 질적 수준에 큰 영향을 미친다. 순찰경찰관도 일반 사회인과 마찬가지로 정상적인 사회생활을 영위할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 현재 파출소 체계의 2부제 근무를 止揚하고 3부제 근무를 실시해야 하며 단계적으로 일일 3교대, 4부제 근무방법을 도입해야 할 것이다. 이와같이 근무여건을 개선하기 위해서는 인력을 현재 보다 더 충원하든지 아니면 인력을 효율적으로 활용하는 방안을 마련해야 할 것이다.

기동 거점 연계체계는 방법활동 단위를 현재의 파출소 중심에서 경찰서 중심으로 전환함에 따라 인력을 집중적으로 관리할 수 있다. 따라서 경찰서 중심의 방법체계는 현재의 파출소 방법체계에 비하여 직원들의 근무여건을 개선할 수 있는 가능성이 더 크다고 볼 수 있다.²⁶⁾ 그리고 새로운 파출소는 현 파출소에 비하여 업무부담이 적고 순찰활동도 반드시 24시간 수행할 필요는 없기 때문에 초기에는 2부제도 가능할 것이다.

이동버스순찰대의 순찰인력은 항시 24시간을 순찰하기 보다는 流動的이고 戰略的으로 근무시간을 설정하는 것이 효과적일 것이다. 새로운 파출소도 도보순찰의 경우에는 도보순찰 시간을 전략적으로 운영할 필요가 있다.

2) 人力管理 및 配置 : 경찰서 방법과에서 통합관리 및 전략적 배치

(1) 새로운 파출소 : 총 4명~6명정도(소장을 포함하여 2교대) 도보순찰 중심

새로운 파출소는 현 파출소 인원보다 적은 4명에서 6명이 지역사회 지향적 방법활동을 전담한다. 이를 위해서는 현 파출소의 업무량을 조정하여 새로운 파출소의 기능을 순찰위주로 개편해야 한다. 새로운 파출소는 지역의 방법특성과 정보를 수집하여 경찰서와 다른 방법단위 즉 112기동순찰대, 이동버스순찰대, 주민자율방법대 등에 전달해 준다. 새로운 파출소는 지역주민과의 협력을 강화하고 지역주민들에게 범죄예방에 관한 사항을 자주 홍보하며 지역주민의 각종 상담 기능을 수행한다. 그리고 새로운 파출소는 지역 주민들을 자율방법활동에 참여하도록 하고 이러한 자율방법조직과 유기적으로 협력한다. 또한 새로운 파출소는 그 지역의 학교를 찾아가 범죄예방 교육을 실시할 수 있다.

새로운 파출소의 장은 소내근무와 외근활동을 모두 수행한다. 그리고 순찰인력은 경력자로 하고 최소한 2년이상 근무를 하도록 한다.²⁷⁾ 이것은 새로운 파출소의 중점 업무가 지역사회 경찰활동을 수행해야 하기 때문에 그 지역에 관한 제반 문제에 대하여 잘 알고 있어야 하며 이러한 지역정보를 경찰서 방법과와 112기동순찰대, 이동버스순찰대, 자율방법대에 제공해야 하기 때문이다. 지역의 방법 문제와 상황에 대한 정보가 충분히 축적되어야 지역별·시간대별 방법수요에 맞는 전략적인 순찰활동이 가능하다.

26) 형사정책연구원의 조사결과, 현행 교대제를 개선시키자는 의견을 표시한 응답자중 어떠한 근무 교대 형태를 선호하는 가를 조사해보니 58.0%가 3부제(일근, 당번, 비번)을 선호하였으며 3교대제(1일 8시간씩, 3교대)를 선호하는 경찰관도 31.9%나 되었다. 따라서 우리나라도 이웃 일본과 같은 4부제 근무를 실시하지 못하더라도 장기적으로는 3부제 근무실시를 위해 인력충원과 적절한 근무 모형개발에 관심을 가져야 할 것이다.

27) 파출소 경찰관들과 면접결과, 2년 정도 근무하면 그 지역의 사정을 파악할 수 있다고 함.

(2) 경찰서 방법과 : 112 기동순찰대, 이동버스 순찰대

경찰서 방법과는 현 파출소 인력중 4명~6명을 제외한 나머지 인력을 통합 관리하여 防犯需要와 防犯目的에 따라 彈力的이고 戰略的으로 운영한다. 그리고 현 파출소장을 기동순찰대나 이동버스순찰대 각 組長으로 전환하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 112기동순찰대와 이동버스 순찰대의 각 조별 인원 수는 지역별, 시간대별 치안수요 및 치안 목적에 따라 탄력적으로 결정한다.

112기동순찰대는 평상시에는 정기적으로 순찰하는 구역이 설정되어 있으며 특별한 경우에는 상황에 맞게 巡察 區域을 재조정할 수 있다. 이에 비하여 이동버스순찰대는 평상시에 정기적인 순찰 구역이 정해져 있는 것은 아니며 상황에 따라 수시로 순찰구역을 이동하며 업무를 수행한다.

3) 裝備管理 : 사무자동화 및 정보화, 이동순찰버스, 1인 다기능 사무시설 등

(1) 새로운 파출소

현 파출소보다 인력이 4~6명으로 감소하였기 때문에 사무자동화 시설을 갖추어 사무의 능률화를 도모해야 한다. 이를 위해서는 전산시설을 갖추어 경찰서 및 다른 방법 단위와의 네트워크를 형성해야 할 것이다. 그리고 전라북도 지방경찰청이 3부제 근무를 실시하면서 각 파출소에 구비했던 1인 다기능 사무시설을 갖추어야 한다.

순찰에 필요한 장비로는 오토바이나 자전거, 그외의 장비로는 팩스밀리, 무전기 등 통신장비가 필요하다.

(2) 112기동순찰대

112 기동순찰대는 현재 파출소에 배치되어 있는 순찰차를 통합하여 운영한다. 경찰서 방법과는 이러한 순찰차량을 일괄하여 전략적으로 지휘 감독하기 위하여 순찰차 위치를 자동으로 확인할 수 있는 장치를 도입해야 할 것이다. 또한 112기동순찰대는 순찰의 기동성을 살리기 위하여 차량순찰을 실시하기가 어려운 도로 혼잡지역이나 주택 밀집지역, 골목길 등에는 오토바이 순찰을 실시한다.²⁸⁾ 이를 위해서는 각종 통신장비와 순찰장비를 구비할 수 있는 오토바이를 개발하거나 도입할 필요가 있다.

(3) 이동버스순찰대

이동버스순찰대는 이동차량으로 미니버스를 특수 제작하여 배치한다. 이동버스 차량은 사무자동화 시설, 컴퓨터, 무전기, 전화, 팩스밀리, 1인다기능사무기기 등을 갖추어

28) 대단위 광역 파출소에 대한 사례분석에서 차량순찰은 도로 혼잡지역이나 골목길, 주택밀집 지역에서는 효과적이지 못하다는 점이 이미 지적되었다.

야 한다. 이동버스순찰대는 새로운 파출소와 112순찰기동대의 순찰활동을 보완하는 기능을 수행하며 필요한 경우에는 경찰서와 112순찰차간의 연계기능도 수행한다. 경찰서 방법과는 방법목적과 방법수요 분석에 따라 이러한 이동버스를 전략적으로 배치하여 그 지역, 그 시간대의 방법 및 순찰활동의 거점 기능을 수행한다. 이동버스는 현대적인 색상과 도안을 함으로써 기존 전경수송 차량과 같은 사회적 인식을 탈피한다.그리고 상황에 따라 이동버스순찰대에는 112순찰차와 오토바이 등이 배치되어 도보순찰 활동을 보완하도록 한다.

4) 地域責任 問題

새로운 방법활동 체계는 경찰서를 중심으로 운영되고 있기 때문에 現 防犯活動 體系에 비하여 파출소장에게 地域責任을 부과하기가 어려운 측면이 있다. 더우기 새로운 파출소는 소수의 인원으로 방법활동을 수행할 뿐만 아니라 112기동순찰대에 대한 감독권을 가지고 있지 않기 때문에 파출소장의 權威가 現 派出所 體系에 비하여 약화되었다고 볼 수 있다. 새로운 파출소와 112기동순찰대는 그 管轄 區域이 설정되어 있기 때문에 순찰경찰관 개개인에 대하여 個人巡察 區域에 책임을 부과하는 것은 가능하다. 그러나 새로운 파출소가 관할하는 지역의 순찰 책임을 전적으로 파출소장에게 부과할 수는 없다. 왜냐하면 파출소장이 112기동순찰대를 指揮 監督하지 않을 뿐만 아니라 파출소의 관할구역과 112기동순찰대의 관할구역이 일치하지 않기 때문이다.

경찰서의 방법활동에 대한 책임은 기존 체계에 비하여 훨씬 커졌다고 볼 수 있다. 그렇다고 경찰서 방법과장이나 계장, 또는 지령반장에게 전적으로 책임을 추궁할 수도 없을 것이다. 따라서 새로운 파출소, 112기동순찰대, 이동버스순찰대의 경찰관들에게 책임있는 순찰활동을 할 수 있게 하는 방법을 마련해야 할 것이다.

이동버스순찰대는 이동버스의 팀장에게 책임을 부과하는 것이 합리적일 것이다. 이러한 이동버스순찰대의 팀장으로는 현재의 파출소장들을 배치하는 것이 바람직 할 것이다. 새로운 파출소와 112기동순찰대의 경우에는 경찰서의 전체 관할구역을 몇개의 대단위로 분할하여 책임자를 임명하고 그 관할구역내에 있는 새로운 파출소와 112기동순찰대를 지휘 감독하게 한다. 대단위 책임자는 새로운 파출소중 가장 지휘 감독이 용이한 곳을 선택하여 그곳에서 防犯業務를 수행하면 될 것이다.

따라서 새로운 大單位 指揮本部를 위한 별도의 건물을 건립할 필요가 없다. 장기적으로는 경찰서 방법조직의 통제 관할 범위를 현재보다는 더 작은 규모로 재조정하여 경찰서 단위의 방법활동을 효과적이고 책임있게 수행할 수 있도록 해야 한다. 그러기

위해서는 경찰서의 組織 改編과 管轄區域 및 規模가 다시 설정되어야 할 것이다.

또한 기동순찰에 대한 현장 근무 감독의 어려움을 극복하기 위해서는 우리나라 특성에 적합한 尖端情報裝備를 갖추어야 할 것이다.

라. 期待效果

1) 勤務環境 改善

(1) 순찰경찰관은 현재 2부제에서 3부제, 3교대, 4교대로 근무방법이 바뀌어짐에 따라 근무시간이 줄어든다. 새로운 파출소에서 초기에 2부제를 실시하는 경우에도 현 파출소와는 달리 24시간 도보순찰 활동을 하는 것은 아니므로 勤務時間이 상당히 줄어들 것이다. 그리고 순찰경찰관들은 현재와는 달리 방법활동에 치중할 것이기 때문에 업무부담이 줄어들 것이다.

(2) 경찰관의 방법활동은 현 방법체계에 비하여 더 分權化되고 自律的이기 때문에 지휘 감독에 따른 스트레스를 다소 완화시킬 수 있다. 그리고 순찰경찰관은 자율성을 부여받는 대신에 責任感이 더 강화되므로 근무의욕은 더 커지게 될 것이다.

(3) 새로운 파출소는 이전에 비하여 근무인원수가 줄어들었기 때문에 공간이 넓어진다.

2) 資源의 效率의 戰略的 活用

(1) 기동순찰대와 이동버스순찰대를 운영하는 경우에는 制限된 人力과 裝備與件에서 효율적이고 효과적인 방법 및 순찰활동을 할 수 있기 때문에 인력의 증원에 따른 인건비를 포함한 고정비를 절감시킬 수 있다. 이것은 현 파출소 중심의 방법체계와는 달리 인력과 장비 및 예산을 廣域單位에서 集中的으로 관리하기 때문에 가능한 일이다.

(2) 현 파출소의 월 운영비중 직원의 식비가 절대적으로 많은 비율을 차지하고 있는 바, 1일 12시간 2교대 총 4인기준으로 파출소 고정인원을 책정하는 경우 파출소 내에서의 침식이 필요없게 되어 파출소 운영비에서 固定費를 대폭 절감할 수 있다.

(3) 각 파출소의 도급경비를 통합하여 관리함으로써 예산의 중복지출에서 야기되는 낭비를 줄일 수 있다.

(4) 앞으로는 경찰서중심의 방법활동을 전개하기 때문에 파출소를 현재와 같은 추세로 설치하지 않을 뿐만 아니라 새로운 파출소의 규모도 현 파출소보다는 훨씬 작기 때문에 파출소 건립에 소요되는 비용을 절감할 수 있을 것이다. 현 파출소 중심의

방법체계에서는 파출소 증설에 소요되는 비용이 1998년까지 약 1조원에 이른다는 점을 감안하면 그 예산 절감효과가 상당히 크다고 볼 수 있다.

3) 住民關係

(1) 새로운 파출소의 地域社會 指向的 巡察活動으로 대민관계 및 지역민원을 전담 할수 있어 보다 효과적이고 실질적인 주민관계를 형성할 수 있다.

(2) 경찰서 중심의 광역 방법체계에 따른 지역주민과 경찰관의 관계가 약화될 가능성은 地域據點인 새로운 파출소의 운영으로 완화될 것으로 기대된다.

(3) 地域 問題를 해결하는 支援 組織으로서의 機能도 수행한다.

(4) 파출소 관할지역내 우범자 및 치안 취약상황에 대한 철저한 관리가 가능하다.

(5) 파출소를 폐지하지 않기 때문에 주민들에게 心理的 不安感을 안겨주지 않으며 그 결과 주민들의 반발은 없을 것으로 기대된다.

(6) 파출소의 인력 감소로 인한 주민들의 불안감은 112순찰기동대와 이동버스 순찰대의 可視的인 순찰활동으로 해소될 것으로 기대된다.

(7) 그러나 새로운 파출소의 인력이 줄어들게 됨에 따라 청사건물을 다양한 용도로 활용할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

4) 效果的인 犯罪豫防

(1) 112기동순찰대와 이동버스순찰대를 운영하게 됨으로써 管轄區域을 중심으로 한 책임 회피 및 무사안일주의를 타파할 수 있다.

(2) 112기동순찰대와 이동버스순찰대를 전략적이고 집중적으로 운영함으로써 가시적인 범죄 예방효과를 기대할 수 있다.

(3) 지역별 특성 및 시간대별 치안수요를 감안하여 인력 및 장비가 운영됨으로써 범죄취약 지역의 치안상황을 개선할 수 있다.

(4) 이동버스차량의 특수제작 및 운영을 통해 민생치안 강화에 대한 우호적인 사회여론을 조성함으로써 사회 전반적인 차원에서의 범죄심리를 약화시킬 수 있다.

(5) 불심검문, 도주로 차단, 특별방법강화 등이 용이하다.

5) 犯罪 對應力 向上

(1) 機動化, 廣域化되는 범죄에 능동적으로 대처할 수 있다.

(2) 기존 파출소별 관할지역이 갖는 지리적 한계를 광역화를 통하여 극복함으

로써 범인검거 활동의 광역화 및 기능별 공동 협력활동이 용이하다.

(3) 시간당 실제 활동인원이 증가할 뿐만 아니라 112순찰차의 효율도 커진다.

(4) 유사시 순찰인원의 집중적 동원이 가능할 수 있다.

(5) 현재 행정구역 중심으로 설정된 파출소 관할지역의 문제점을 극복함으로써 관서별 업무협조가 용이할 수 있다.

마. 評價 및 推進 方案

機動-據點 連繫 防犯體制은 앞에서 살펴본 바와 같이 현재의 파출소 체제, 대단위 파출소 시범운영 사례, 전라북도 경찰청의 3부제 근무 사례, 일본의 지역경찰제 사례, 미국의 전략적, 지역사회 지향적 경찰활동 사례에 대한 분석을 바탕으로 우리나라의 맥락에서 각 방법체계의 장점을 살리는 방향으로 개발된 것이다. 이 제도는 警察署를 중심으로 한 廣域 防犯體系에 중점을 두되 현재의 派出所 體系를 地域社會 防犯活動의 據點으로 새로 개편하여 活用하자는 것이다.

이러한 새로운 방법활동 체계를 실제로 推進하기 위해서는 다음 몇가지 사항을 고려해야 할 것이다.

첫째, 새로운 방법활동 체계를 우리나라의 모든 지역에 劃一的으로 적용하여 실시할 필요는 없다. 특정 지역의 방법활동 체계를 마련하는데 있어서 가장 중요한 것은 각 地域의 特性을 살려 가장 效率的이면서도 犯罪豫防效果를 극대화할 수 있는 체계를 정립하는 것이다. 따라서 새로운 방법활동 체계도 현재의 소단위 파출소 체계나 대단위 파출소 체계와 마찬가지로 다양한 방법활동 체계의 하나로 이해할 필요가 있는 것이다. 이것은 앞으로 복잡 다양한 현대 사회에서는 防犯體系를 多樣化 할 필요가 있다는 점에 바탕을 둔 것이다.

새로운 방법활동 체계는 관할하는 파출소의 수가 비교적 적고 차량순찰이 쉽게 이루어질 수 있는 지역의 警察署를 대상으로 실시하는 것이 효과적일 것이다. 서울의 경우와 같이 관할 파출소의 수가 20개 내지 30개로 관할 규모가 너무 크고 交通混雜이 심한 지역은 경찰서 방법과에서 資源을 效率的으로 統制하거나 活用하기 힘들 뿐만 아니라 車輛巡察이 용이하지 않기 때문이다. 특히 주택이 밀집되어 있고 도로가 협소한 지역에는 오토바이 순찰을 강화한다 하더라도 그렇지 않은 지역에 비하여 순찰활동이 쉽지 않을 것이다. 따라서 새로운 방법활동 체계를 시범적으로 실시하는 경우에는 우선 대도시의 아파트 단지나 수도권 주변의 신도시, 그리고 비교적 교통이 원활한 중소도시부터 운영하는 것이 효과적일 것이다.

둘째, 새로운 방법활동 체계를 도입하기 위해서는 먼저 警察署의 管轄 規模를 다시 調整해야 할 것이다. 현재 우리나라의 경찰서 관할 규모는 일본이나 미국에 비하여 상당히 크며 이런 규모로는 경찰서 중심의 방법활동 체계를 효과적으로 운영하기 어려울 것이다. 또한 새로운 파출소는 현 파출소의 지역적 위치와 관할권을 止揚하고 치안환경에 맞게 새로 편성되어야 할 것이다. 그리고 行政區域과 治安區域은 반드시 일치될 필요가 없다.

셋째, 새로운 방법활동 체계를 실시하는 경우에는 段階的으로 추진되어야 할 것이다. 왜냐하면 현 파출소 중심의 방법활동 체계에서 새로운 방법활동 체계로 전환하는 것은 그 변화의 폭이 매우 커서 조직 및 운영체계를 새로운 방법체계에 적합하게 정비해야 할 뿐만 아니라 방법인력들로 하여금 이 체계에 적응할 수 있도록 해야 한다. 따라서 경찰 개개인의 의식과 행태 변화를 위한 교육 훈련이 질실히 요청된다고 하겠다.

또한 새로운 방법활동 체계는 경찰서 방법과의 기능을 강화하는 체제이므로 먼저 경찰서 방법과의 조직을 개편하여 정보수집 및 분석, 방법 전략 기획, 지역특성에 맞는 방법활동 모델 개발 등 사전 준비를 하도록 해야 할 것이다. 그리고 새로운 파출소의 경우에는 경찰관들에게 사무자동화와 지역사회 경찰활동에 대한 교육을 실시해야 할 것이다.

한편 새로운 방법모델을 실제로 도입하기 위해서는 먼저 이 모델이 가장 적합할 것으로 기대되는 경찰서를 선정하여 시범적으로 운영하고 그 효과를 평가하여 도입 가능성과 한계를 검증해야 할 것이다.

단계적인 추진방안으로는 1) 1단계로 112기동순찰대를 현재의 파출소 체계에서 경찰서 단위로 통합하는 방안 2) 2단계로 현재의 파출소 인력중 일부를 경찰서에서 전략적으로 배치하기 위하여 이동버스방법대로 통합시키는 방안 3) 3단계로 경찰서 중심의 방법체계를 확립하는 단계 등을 고려해 볼 수 있다.

넷째, 새로운 방법활동 체계에서는 對民關係 全擔據點化 + 戰略的 移動防犯體制 + 機動巡察隊를 有機的으로 연계하여 운영하는 것이 가장 큰 문제이다. 특히 새로운 파출소, 112기동순찰대, 이동버스순찰대의 경찰관들에게 책임있는 순찰활동을 할 수 있게 하는 방법을 마련해야 할 것이다. 그리고 112기동순찰대, 미니버스순찰대, 새로운 파출소에 대한 인력배치를 적절하게 함으로써 경찰관 상호간의 위화감을 없애야 할 것이다.

다섯째, 이러한 방법체제의 변화는 기존 순찰인력과 운영체계에 큰 변화를 가져오는 것이기 때문에 순찰인력의 적응문제, 파출소의 기능 정립 문제, 경찰서 방법과의 조직

및 역할 정립 문제, 지역주민의 태도 문제 등이 면밀히 검토되어야 할 것이다.

새로운 방법활동 체계는 현 파출소체계와는 앞에서 살펴본 바와 같이 여러가지 점에서 상이한 점이 많기 때문에 방법활동 관련 경찰관들의 행태변화를 필요로 한다. 또한 새로운 방법활동 체계는 현 파출소체계에 비하여 순찰경찰관들로 하여금 自律的으로 巡察 할 수 있는 기회를 부여하고 있기 때문에 이들의 意識轉換이 무엇보다도 선행되어야 한다.

여섯째, 앞으로 기동·거점 연계 방법체계를 실제로 실시하기 위해서는 먼저 이 방법체계의 現實 適合性和 妥當性을 구체적인 警察署를 事例로 들어 면밀히 檢證해 보아야 할 것이다.

VII. 結 論

지금까지 派出所를 중심으로 運營되고 있는 우리나라의 防犯體系를 評價하고 이를 토대로 警察署를 중심으로 運營되면서 小規模派出所와의 連繫를 강화하는 새로운 機動·據點 連繫 防犯體系를 개발하여 이를 평가하여 보았다. 현대사회의 방법체계는 근본적으로 戰略的이면서도 地域社會 指向的인 防犯活動과 分權化된 防犯體系를 요청하고 있다. 왜냐하면 이러한 방법활동은 防犯資源을 效率的으로 活用할 수 있고 防犯效果를 극대화시킬 수 있을 뿐만 아니라 지역특성과 치안환경에 적합한 방법체계를 운영할 수 있도록 하기 때문이다.

그러나 현재의 小規模 派出所나 實驗的으로 運營되고 있는 大規模 派出所 體系는 기본적으로 資源을 戰略的으로 活用하지 못하고 있을 뿐만 아니라 地域社會 指向的인 巡察活動을 제대로 수행하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 또한 아직도 우리나라의 방법활동 체계는 中央執權的인 方式으로 運營되고 있기 때문에 地域特性의 治安環境을 반영한 多樣한 防犯體系의 開發과 導入이 용이하지 않은 실정이다. 새로운 방법체계의 革新方案으로 제시한 機動·據點 連繫體系는 이러한 세가지 측면, 즉 戰略的인 防犯活動, 地域社會 指向的인 防犯活動, 分權化된 防犯體系에 초점을 둔 것이다.

이 보고서에서는 기본적으로 防犯體系와 地域特性의 適合性을 가장 중요한 前提로 설정하고 있기 때문에 機動·據點 連繫體系는 현재의 小單位 派出所 體系나 大單位 派出所 體系와 마찬가지로 多樣한 防犯體系의 하나로 보고 있다. 따라서 가장 중요한 것은 지역특성에 따라 그 지역에 적합한 다양한 방법체계를 적용할 필요가 있다는 점이

및 역할 정립 문제, 지역주민의 태도 문제 등이 면밀히 검토되어야 할 것이다.

새로운 방법활동 체계는 현 파출소체계와는 앞에서 살펴본 바와 같이 여러가지 점에서 상이한 점이 많기 때문에 방법활동 관련 경찰관들의 행태변화를 필요로 한다. 또한 새로운 방법활동 체계는 현 파출소체계에 비하여 순찰경찰관들로 하여금 自律的으로 巡察 할 수 있는 기회를 부여하고 있기 때문에 이들의 意識轉換이 무엇보다도 선행되어야 한다.

여섯째, 앞으로 기동·거점 연계 방법체계를 실제로 실시하기 위해서는 먼저 이 방법체계의 現實 適合性和 妥當性을 구체적인 警察署를 事例로 들어 면밀히 檢證해 보아야 할 것이다.

VII. 結 論

지금까지 派出所를 중심으로 運營되고 있는 우리나라의 防犯體系를 評價하고 이를 토대로 警察署를 중심으로 運營되면서 小規模派出所와의 連繫를 강화하는 새로운 機動·據點 連繫 防犯體系를 개발하여 이를 평가하여 보았다. 현대사회의 방법체계는 근본적으로 戰略的이면서도 地域社會 指向的인 防犯活動과 分權化된 防犯體系를 요청하고 있다. 왜냐하면 이러한 방법활동은 防犯資源을 效率的으로 活用할 수 있고 防犯效果를 극대화시킬 수 있을 뿐만 아니라 지역특성과 치안환경에 적합한 방법체계를 운영할 수 있도록 하기 때문이다.

그러나 현재의 小規模 派出所나 實驗的으로 運營되고 있는 大規模 派出所 體系는 기본적으로 資源을 戰略的으로 活用하지 못하고 있을 뿐만 아니라 地域社會 指向的인 巡察 活動을 제대로 수행하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 또한 아직도 우리나라의 방법활동 체계는 中央執權的인 方式으로 運營되고 있기 때문에 地域特性의 治安環境을 반영한 多樣的인 防犯體系의 開發과 導入이 용이하지 않은 실정이다. 새로운 방법체계의 革新方案으로 제시한 機動·據點 連繫體系는 이러한 세가지 측면, 즉 戰略的인 防犯活動, 地域社會 指向的인 防犯活動, 分權化된 防犯體系에 초점을 둔 것이다.

이 보고서에서는 기본적으로 防犯體系와 地域特性의 適合性을 가장 중요한 前提로 설정하고 있기 때문에 機動·據點 連繫體系는 현재의 小單位 派出所 體系나 大單位 派出所 體系와 마찬가지로 多樣的인 防犯體系의 하나로 보고 있다. 따라서 가장 중요한 것은 지역특성에 따라 그 지역에 적합한 다양한 방법체계를 적용할 필요가 있다는 점이

다. 그러기 위해서는 무엇보다도 먼저 防犯行政이 分權化되어야 한다. 이런 맥락에서 기동·거점 체계에서는 경찰서의 역할과 권한을 강화하는 방향으로 틀을 설정하였다.

機動·據點 體系를 시범적으로 실시하고자 하는 경우에는 대도시의 아파트 단지나 수도권 주변의 신도시, 그리고 비교적 교통이 원활한 중소도시부터 운영하는 것이 효과적인 것이다. 그리고 大單位派出所는 주야간의 치안여건이 편이하고, 유동인구가 많은 지역에는 다른 지역에 비하여 그 효과가 크게 나타날 것이다. 그리고 비교적 치안 수요가 많고 그 규모가 작은 지역중에서 특정 지역을 집중적으로 관리할 필요가 있는 경우에는 現在の 派出所 體系가 효과적인 것이다.

한편 이러한 방법체계를 효과적으로 운영하기 위해서는 治安區域을 治安目的과 治安需要에 걸맞게 다시 調整할 필요가 있다. 그리고 현재의 경찰서와 파출소는 관할 규모, 기능 및 권한, 그리고 상호관계를 새롭게 조정할 필요가 있다. 이러한 調整은 앞에서 언급한 바와 같이 戰略的 巡察, 地域社會 指向的 巡察, 分權化된 防犯體系 등을 그 基準으로 설정해야 할 것이다. 또한 급변하는 치안환경속에서 다양한 방법체계에 적응하고 자율적이고 전문적인 순찰활동을 전개하기 위해서는 순찰인력을 대상으로 한 교육 훈련이 강화되어야 하고 무엇보다도 순찰인력들의 의식전환이 선행되어야 할 것이다.

그러나 현재와 같이 방법활동에 투입되는 인력, 예산, 장비 등이 극히 限定되어 있는 상황에서는 아무리 效率的인 防犯活動 모델을 개발한다 하더라도 그 효과를 극대화시키기는 어렵다. 따라서 治安環境이 高度化되고 廣域化 될 뿐만 아니라 치안수요가 급증하고 있는 현대사회에서는 이에 상응하는 人力, 豫算, 裝備가 投資되어야 할 것이다.

參 考 文 獻

〈국내문헌〉

- 경찰청, 대단위 파출소 시범운영 분석, 1991
- 경찰청, 대단위 파출소 시범운영 결과보고, 1992
- 경찰청, 파출소 3교대 근무 시범실시 상황, 1994
- 경우신문, 일본 지역경찰 해부, 연재기사. 1993년 10월 3일 - 1993년 11월 31일
- 김안제, “국제화, 개방화, 지방화에 따른 치안환경의 변화예측” 제 1 회 치안정책 학술 세미나, 1994
- 김학준, “범죄와의 전쟁에 대한 정책 및 실천적 배경” 치안논총, 제 8 집, 1991

다. 그러기 위해서는 무엇보다도 먼저 防犯行政이 分權化되어야 한다. 이런 맥락에서 기동·거점 체계에서는 경찰서의 역할과 권한을 강화하는 방향으로 틀을 설정하였다.

機動·據點 體系를 시범적으로 실시하고자 하는 경우에는 대도시의 아파트 단지나 수도권 주변의 신도시, 그리고 비교적 교통이 원활한 중소도시부터 운영하는 것이 효과적인 것이다. 그리고 大單位派出所는 주야간의 치안여건이 편이하고, 유동인구가 많은 지역에는 다른 지역에 비하여 그 효과가 크게 나타날 것이다. 그리고 비교적 치안 수요가 많고 그 규모가 작은 지역중에서 특정 지역을 집중적으로 관리할 필요가 있는 경우에는 現在の 派出所 體系가 효과적일 것이다.

한편 이러한 방법체계를 효과적으로 운영하기 위해서는 治安區域을 治安目的과 治安需要에 걸맞게 다시 調整할 필요가 있다. 그리고 현재의 경찰서와 파출소는 관할 규모, 기능 및 권한, 그리고 상호관계를 새롭게 조정할 필요가 있다. 이러한 調整은 앞에서 언급한 바와 같이 戰略的 巡察, 地域社會 指向的 巡察, 分權化된 防犯體系 등을 그 基準으로 설정해야 할 것이다. 또한 급변하는 치안환경속에서 다양한 방법체계에 적응하고 자율적이고 전문적인 순찰활동을 전개하기 위해서는 순찰인력을 대상으로 한 교육 훈련이 강화되어야 하고 무엇보다도 순찰인력들의 의식전환이 선행되어야 할 것이다.

그러나 현재와 같이 방법활동에 투입되는 인력, 예산, 장비 등이 극히 限定되어 있는 상황에서는 아무리 效率的인 防犯活動 모델을 개발한다 하더라도 그 효과를 극대화시키기는 어렵다. 따라서 治安環境이 高度化되고 廣域化 될 뿐만 아니라 치안수요가 급증하고 있는 현대사회에서는 이에 상응하는 人力, 豫算, 裝備가 投資되어야 할 것이다.

參 考 文 獻

〈국내문헌〉

- 경찰청, 대단위 파출소 시범운영 분석, 1991
- 경찰청, 대단위 파출소 시범운영 결과보고, 1992
- 경찰청, 파출소 3교대 근무 시범실시 상황, 1994
- 경우신문, 일본 지역경찰 해부, 연재기사. 1993년 10월 3일 - 1993년 11월 31일
- 김안제, “국제화, 개방화, 지방화에 따른 치안환경의 변화예측” 제 1 회 치안정책 학술 세미나, 1994
- 김학준, “범죄와의 전쟁에 대한 정책 및 실천적 배경” 치안논총, 제 8 집, 1991

- 김형청, 경찰순찰활동의 실태와 발전적 개선방안, 한국형사정책연구원, 연구보고서, 1991
- 서재근, “지·파출소 역할보강의 민생치안 확보방안” 수사연구, 1990. 7
- 송대회(편) 경찰예산제도의 개선방안, 한국개발연구원, 1994
- 신희석, “일본인의 법질서 의식과 일본 경찰의 교훈” 치안논총, 제 10 집. 1993
- 이기현, “범죄와의 전쟁 수행의 기본 방향” 치안논총, 제 8 집. 1991
- 이기호, “일본 경찰관의 총기 사용에 관한 연구” 치안논총, 제 10 집. 1993
- 이 석, “대단위 파출소 시범운영 결과보고” 1993
- 오 혁, “대도시 경찰 행정체계의 변화에 관한 연구” 서울대 행정대학원, 석사학위논문, 1981
- 전북지방경찰청, 파출소 3교대 근무 시행계획, 1994
- 전북지방경찰청, 파출소 제 3부제 시행 평가분석, 1994
- 중앙일보, 경찰과 시민사회, 연재기사. 1994년 2월 14일 - 1994년 3월 14일
- 총무처, 민생치안지원을 위한 실태조사 결과보고, 1990
- 치안본부, 미국경찰, 1988
- 치안본부, 일본경찰, 외국경찰제도, 연구총서, 1987
- 치안본부, 미국경찰, 외국경찰제도, 연구총서, 1987
- 치안본부, 2천년대를 향한 경찰발전방향, 1985
- 치안연구소, “미국도 자전거 순찰”, 치안시책자료 제2호, 1994
- 한국생산성본부, 경찰관 의식조사 보고서, 1990
- 한국생산성본부, 치안실태조사와 대책, 1991
- 한국형사정책연구원, 파출소단위 방법활동의 개선방안 연구, 1991
- 한국형사정책연구원, 범죄예방정책과 방향, 제 13회 형사정책세미나, 1994
- 한국형사정책연구원, 각국의 범죄예방정책에 관한 연구, 1994
- 홍성삼, “대범죄활동 강화를 위한 경찰조직구조 개혁방안” 치안논총, 제 10집. 1993

〈외국문헌〉

- Angell, John E. “Toward an Alternative to the Classic Police Organizational Arrangements: A democratic model” *Criminology*, Vol. 9, 1971
- Brantingham, Paul J. & F.S. Faust, “A Conceptual Model of Crime Prevention” *Crime & Delinquency*, 22, 1976

- Charles R. Swanson, eds. *Police Administration*
- David A. Kessler, "Integrating Calls for Service with Community and Problem oriented Policing: A Case Study" *Crime & Delinquency*, Vol. 39, No.4, 1993
- Ian Beckett, "Police Budget and Performance" *The Police Journal*, Vol. 18, No.3
- Japan International Cooperation Agency, *Police Activities at Kobans I. II. III.*, National Police Agency, 1990
- Kerstetter, Wayne A. "Patrol Decentralization: an assessment" *Journal of Police Science and Administration*, Vol. 9, 1981
- Langworthy Robert H. & Travis Lawrence F., *Policing in America*, New York: MacMillan Publishing Company, 1994
- Radelet Carter, *The Police and the Community*, 5th
- Rosenbaum Dennis P. & Lurigio Arthur J., "An Inside Look at Community Policing Reform: Definitions, Organizational Changes and Evaluation Findings" *Crime & Delinquency*, Vol.40, No.3, 1994
- Samuel Walker, *The Police in America: An Introduction*, McGraw-Hill Inc., 1992
- Swanson, eds., *Police Administration*, Third Edition.
- Thronton Robert T. & Endo Katsuya, *Preventing Crime in America and Japan: A comparative Study*, New York: M.E.Sharpe Inc., 1992
- Willson, O. W., *Police Administration*, 4th ed. New York: McGraw-Hill book Co., 1977

