

지역경찰관서 설치에 관한 연구

A Study on the Police Station for Adoption of Local Police System

박찬혁*, 정의롬**

동국대학교 경찰행정학과*, 부산외국어대학교 경찰정보보호학부**

Chan-Hyeok Park(pchpro82@naver.com)*, Eui-Rom Jung(justice@bufs.ac.kr)**

요약

2003년 자치경찰제 도입으로 탄생한 순찰지구대는 지역경찰관서의 설치와 인력에 변화를 주었다. 「경찰법」에 따르면 경찰서장 소속으로 지구대 또는 파출소를 두고, 그 설치기준은 치안수요·교통·지리 등 관할구역의 특성을 고려하도록 되어 있다. 「경찰청과 그 소속기관 직제」상 지역경찰관서의 설치권한은 지방경찰청장에게 있음을 명시하고 있다. 또한 동법 시행규칙의 지구대 및 파출소 설치기준을 살펴보면, 경찰서장의 소관사무를 분장하기 위해 지구대를 두고, 교통·지리적 원격지로 인접 경찰관서에서의 출동이 용이하지 아니한 경우, 관할구역 안에 국가중요시설 등 특별한 경계가 요구되는 시설이 있는 경우, 휴전선 인근 등 보안상 취약지역을 관할하는 경우 등에 해당하는 경우 파출소를 둘 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 기준들이 현재 원칙에 따라 적용되는지 여부, 그리고 자치경찰제 도입을 앞둔 시점에서 적절한 기준인지 여부 등에는 의문이 남는다. 현재 전국의 지역경찰관서들의 현황을 살펴보면 이러한 기준들이 원칙에 따라 적용되었다고 보기 힘든 실정이다. 더욱이 획일적인 기준을 전국에 동일하게 적용하는 것은 자치경찰시대를 앞둔 시점에서 부적절해 보인다. 순찰지구대 도입이후, 편성과 인력배치는 담당구역의 광역화로 인한 순찰활동의 곤란, 지역주민과의 관계 약화, 농촌지역 치안서비스 질 저하, 범죄두려움의 증가 등의 비판을 받았다. 따라서 이 논문은 법의 획일적 적용, 지역사회 치안환경에 대한 특성 미반영, 조직구성원에 대한 배려와 소통 부족 그리고 경찰활동 평가에 대한 문제점을 지적하였다. 개선방안으로는 자치경찰제를 대비한 지역사회 특성이 반영된 기준과 법령 제시, 치안수요자인 지역주민의 의견 반영 그리고 일선경찰관의 의견수렴 과정 등을 제시하였다.

■ 중심어 : | 자치경찰 | 지역경찰관서 | 순찰지구대 | 파출소 | 지역경찰 조직 및 운영 |

Abstract

In 2003, the local police system was adopted, and the personnel and installation of local police agencies were subsequently changed. According to the 「Police Law」, local police station shall be established under the control of chief of police department, and the criteria for the installation of local police stations were to take into consideration of population, administrative districts, area, geographical characteristics, traffic and other conditions. The chief of local police has the authority to install district police station according to the 「National Police Agency and its Organization」. However, it is hard to say they were applied. Furthermore, it is inappropriate to apply the laws and regulations equally across the nation. Also, it has been criticized for its difficulties of patrolling, the weakened relationship with local residents, and poor quality of security services in rural areas. Therefore, this study suggests that the criteria for the installation of the police station should be made through a comprehensive analysis of the characteristics of the areas and security needs.

■ keyword : | Police Box | Police Station | Local Police System | Police District | Local Police Organization and Operation |

I. 서론

우리나라 경찰은 여러 분야에 걸쳐 다양한 치안활동을 수행하고 있다. 그 중에서 지역경찰은 주민과 직접 대면을 통한 임무를 수행하기 때문에 시민들이 가장 중요하게 생각하는 경찰활동이다. 2016년 말 기준 전체 경찰관수 114,658명 중 약 40.7%인 46,696명 정도가 지구대 또는 파출소에서 근무하고 있다[1]. 국립경찰이 탄생한 이후, 50여 년 간 우리나라의 치안을 담당해 온 파출소 제도는 변화에 따라 여러 형태로 거듭났으며 대표적인 개혁은 2003년 순찰지구대로 개편하는 지역경찰제의 도입이다. 이는 행정구역 단위로 편성·운영된 기존의 파출소 인력과 근무체제를 순찰지구대로 개편한 것이다. 이러한 개혁이 표면적으로 ‘시민지향적 경찰활동(Citizen Oriented Policing)’을 지향하고 있으나 지역 특성 및 치안환경을 고려하지 않은 상태에서 통합되어 도입되자마자 거센 비판에 직면하게 되었다.

지역특성 및 치안환경을 고려하지 않은 지구대 편성과 인력배치는 도입 당시 기대했던 효율적 치안행정과는 거리가 멀었으며, 담당구역의 광역화로 인한 순찰활동의 곤란, 지역주민과의 유대 약화, 농촌 지역 치안 저하, 범죄두려움의 증가 등 순찰지구대에 대한 부정적 평가를 제시하는 연구결과들이 꾸준히 제기되었다. 이런 결과들은 지역주민들의 의견 미반영, 치안환경 미고려 그리고 지역적 특성을 반영하지 못한 법의 기준을 동일하게 적용한 것에 기인한다.

지구대 도입 당시부터 지속적으로 제기된 이런 문제들은 이 후에 지구대를 몇 개의 파출소로 분할하거나, 지구대에 통·폐합되었던 파출소를 부활시키고 있는 것으로 현재까지 이어져 오고 있다. 파출소의 부활은 지구대 제도의 한계를 보완하기 위한 정책적 시도라는 측면에서는 긍정적으로 평가할 수 있으나 다른 한편으로는 도입한 지 10년이 채 되지 않은 제도를 불과 몇 년 사이에 원래의 상태로 회귀하는 모습은 국가 정책적 차원에서도 큰 낭비가 아닐 수 없다. 최근기사에 따르면 경찰청에서 읍·면 지역의 지구대를 모두 환원할 경우, 2,439명의 신규인력이 필요하고 연간 인건비 12억 5,000만원, 운영비 119억 3,000만원의 추가비용을 예상했다.

또한 전국의 지구대를 모두 파출소로 만들면 3,292명의 신규 인력에 1,096억 7,000만원의 비용이 소요될 것이라고 추정하였다.

「경찰청과 그 소속기관 직제」상 지역경찰관서의 설치를 치안수요·교통·지리 등으로 한다고 규정되어 있다. 그러나 현재 지구대와 파출소가 이러한 기준을 바탕으로 설치되었는지 여부와 자치경찰을 도입을 앞둔 시점에서 적절한지 판단해 볼 필요가 있다. 즉 그러한 설치기준이 경찰활동에 효율성 제고와 수요자인 시민의 요구를 대변하는 것인지 등 다시 한번 설치기준에 대한 고민이 필요한 시점이다. 따라서 이 논문은 현재 지역경찰관서 설치기준에 대한 문제점과 현황을 바탕으로 자치경찰제 도입을 위한 파출소 및 지구대의 설치 근거를 재정비하고자 한다.

II. 지역경찰관서 유형 및 현황

1. 파출소

1.1 파출소의 개념

파출소의 사전적 의미는 ‘어떤 기관에서 직원을 파견하여 사무를 보게 하는 곳’을 뜻하고, 법률적 의미로는 ‘경찰서의 관할지역 안에 있는 동(洞)마다 경찰관을 파견하여 경찰업무를 일차적으로 처리하도록 만든 곳’으로 정의하고 있다[3]. 또한, 일제 강점기의 경찰제도를 이어 받아 지금까지 계속 유지해 온 외근경찰의 최일선 조직으로 정의하면서 일본경찰의 고평 또는 주재소와 비슷한 성격을 갖은 것으로 보기도 한다[4].

1.2 도입배경 및 운영 현황

국가경찰의 창설과 동시에 순찰근무가 실시되었으며, 이때부터 순찰함을 설치하여 범죄취약 지점에 대해 정확한 순찰근무를 유도하여 범죄예방활동에 기여하고자 하였다[5]. 1982년 야간통행 금지가 해제되면서 치안수요가 급증하고, 도심지 파출소의 경찰관이 파로에 시달림에 따라[6], [7] ‘경찰개혁 100일 작전’을 통하여 근무체제를 개선하였다. 이에 하루 평균 14~18시간의 파출소 근무제도로는 양질의 치안서비스를 기대하기 어렵

다는 분석결과에 따라 시(市)지역 파출소는 3교대, 농촌지역 전일제 파출소는 2교대 근무제로 전환하였다. 경찰청에 따르면 정부수립 후 1982년까지 외근경찰관의 근무방식은 2부제 또는 전일제 근무방식이었다. 2부제 근무교대 방식은 갑부: 09:00-익일 09:00, 24시간 당번근무. 을부: 09:00-익일 09:00, 24시간 휴무, 2교대 근무 시 하루 평균 근무시간은 약 16.5시간에 달했다[8].

또한, 경찰은 'IMF 국제금융위기' 이후 급증하는 치안수요에 효율적으로 대응하기 위해 조직과 인력을 지역의 치안특성과 환경에 맞게 재배치하고자 파출소를 개편하였다. 당시의 파출소는 관할구역의 인구, 면적, 행정구역 및 치안수요 등을 참작하여 설치했다고 알려져 있다[9]. 이후 112 신고 즉응체제, 대단위(광역)파출소 시범운영, 담당구역 자율순찰제, 파출소 순찰(점검)시스템, 파출소의 치안서비스센터화 및 경찰서 집중순찰제 등을 실시하면서 변천되어 왔다[7].

1.3 지역사회경찰관서 설치 근거

2017년 7월 26일 개정되어 시행중인 「경찰법」은 지구대와 파출소 설치에 관한 기준법이 된다.

「경찰법」 제17조 제3항을 살펴보면 경찰서장 소속으로 지구대 또는 파출소를 두고, 그 설치기준은 치안수요·교통·지리 등 관할구역의 특성을 고려하여 행정안전부령으로 정한다. 다만, 필요한 경우에는 출장소를 둘 수 있다고 규정하고 있다.

이 법의 이 규정에 따라 행정안전부령 제22호를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

「경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙」 제50조의2(지구대 및 파출소의 설치기준) 경찰서장의 소관사무를 분장하기 위하여 경찰서장 소속하에 지구대를 두되, 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 파출소를 둘 수 있다.

1. 도시, 산간 오지, 농·어촌 벽지 등 교통·지리적 원격지로 인접 경찰관서에서의 출동이 용이하지 아니한 경우
2. 관할구역안에 국가중요시설 등 특별한 경계가 요구되는 시설이 있는 경우
3. 휴전선 인근 등 보안상 취약지역을 관할하는 경우
4. 그 밖에 치안수요가 특수하여 지구대를 운영하는 것이 적당하지 아니한 경우

아울러 「경찰청과 그 소속기관 직제」 역시 제44조에 관련 내용을 명시하고 있다.

「경찰청과 그 소속기관 직제」 제44조(지구대 등)

- ①지방경찰청장은 경찰서장의 소관사무를 분장하기 위하여 행정안전부령이 정하는 바에 따라 경찰청장의 승인을 얻어 지구대 또는 파출소를 둘 수 있다.
- ②지방경찰청장은 임시로 필요한 때에는 출장소를 둘 수 있다.
- ③지구대·파출소 및 출장소의 명칭·위치 및 관할구역과 기타 필요한 사항은 지방경찰청장이 정한다.

경찰청 예규 제514호 「지역경찰의 조직 및 운영에 관한 규칙」은 지구대 또는 파출소의 구체적인 조직과 근무형태에 대해 규정하고 있다.

「지역경찰의 조직 및 운영에 관한 규칙」 제2조(정의) 이 규칙에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "지역경찰관서"란 「경찰법」 제17조 및 「경찰청과 그 소속기관 직제」 제44조에 규정된 지구대 및 파출소를 말한다.
2. "지역경찰"이란 지역경찰관서 소속 경찰공무원 및 전투경찰순경을 말한다.
3. "지역경찰업무 담당부서"란 지역경찰관서 및 지역경찰과 관련된 사무를 처리하는 경찰청, 지방경찰청, 경찰서 소속의 모든 부서를 말한다.
4. "일근근무"란 「국가공무원 복무규정」 제9조제1항에 규정된 근무형태를 말한다.
5. "상시·교대근무"란 「경찰기관 상시근무 공무원의 근무시간 등에 관한 규칙」 제2조에 규정된 "상시근무"와 "교대근무"를 포괄하는 형태의 근무를 말한다.

「지역경찰의 조직 및 운영에 관한 규칙」 제2조(정의)에서는 「경찰법」 제17조 및 「경찰청과 그 소속기관 직제」 제44조에 규정된 지구대 및 파출소를 지역경찰관서로 본다는 명시적 규정을 두고 있다

1.4 지구대 개념

‘지구대(地區隊)’라는 용어는 단순히 이전의 ‘경찰파출소를 대신하여 이르는 말’로 2004년 국립국어원 신어자료집에 수록되었는데[3]. [12]연구에서는 기존의 ‘외근경찰’이라는 용어를 대체하여 표현함으로써 각종 사건·사고에 대한 현장초동조직과 범죄예방과 봉사활동, 지역의 안전활동 등의 지역경찰제에서의 경찰활동을 포괄하는 개념으로 정의하였다. 한편, 경찰청은 여러 차례 파출소의 시범운영 등을 통해 한국형 순찰조직 및 모형개발을 시도해 왔다. 3교대제 정착, 파출소의 현장 대응능력 강화, 선택과 집중을 통한 경찰력의 효율적 배치, 지역경찰로서의 새로운 역할 인식에 따라 2003년 전국의 파출소를 ‘순찰지구대’로 전환하였다[7].

1.5 도입배경 및 운영 현황

파출소제도는 일제 식민통치의 수단인 ‘주재소’에서 출발했다는 인식과 함께 소규모 관할 및 소수 인원의 근무로 인한 인력 운영의 어려움, 야간시간대 지휘·감독의 공백 등 구조적인 문제점 등으로 비판받았다. 특히, 1999년 말부터 파출소 3교대 근무를 전면 실시하면서 농촌지역 파출소의 경우 심야시간대에 1인이 근무하는 경우가 발생하는 등 최소 근무인원 확보가 어렵다는 문제가 제기되었다. 더욱이 공무원 주 5일 40시간 근무제가 실시 예정됨에 따라 인력부족의 부담이 커지고, 전·의경의 단계적 감축계획으로 인해 경찰인력의 효율적인 운용 대책이 시급해졌다[14].

이에 따라 지구대를 설치하는 구성요소에 따라 관할 구역의 인구, 면적, 주민생활권, 교통상황 등과 같은 지역실정을 고려하여 효율적인 자원을 활용하고자 하였다[15]. 즉, 지역경찰제를 근간으로 전통적인 경찰활동에서 보다 발전된 서비스 활동의 전개, 지역 내의 무질서와 범죄두려움의 감소, 물리적 환경의 개선 등을 목표로 도입되었다[16]. 이 경우 3교대로 근무하면서 신고를 접수받아 2~3대의 순찰차량과 경찰들이 즉시 현장에 출동할 수 있도록 제도화하였다. 이는 사고다발지역에 경찰을 신속하게 투입함으로써 치안효과를 극대화할 수 있다는 장점이 있다[13].

이후 도시지역 실정에 맞는 ‘지역경찰 운영시스템’으로 개선하자는 주장이 제기되었다. 여기서 ‘지역’은 구체적으로 신도시 개발 등 인구와 범죄발생률이 지속적으로 증가하는 지역, 사건·사고가 많고 지구대와 원거리로 출동이 지연되는 지역, 관광지역 등 특수한 치안 수요가 있는 지역 등이 해당되었다[14]. 이러한 요구에 따라 일선경찰기관은 지방경찰청장이 치안수요, 치안여건, 여론 등을 반영하여 지구대의 분할, 치안센터의 파출소 전환, 지구대·파출소의 신설 등 지역경찰 시스템을 조정하여 탄력적으로 운영하고자 하였다. 즉, 지구대는 광역적 단위로 자원을 통합하고, 탄력적·효율적인 운용을 통하여 범죄대응에 보다 집중하고자 하였다. 이와 더불어 경찰서비스의 개선을 통하여 지역사회의 관계개선을 도모할 목적으로 도입·운영되었다.

2. 지역경찰관서 설치근거 및 현황

2.1 지역사회경찰관서의 현황 및 변화 추이

순찰지구대 제도가 2003년 도입되었기 때문에 연구의 특성상 2002년부터 최근까지 지역경찰관서 변화 추이를 살펴볼 필요가 있다. 경찰서 및 지구대 그리고 파출소의 연도별 변화는 [표 1]과 같다.

표 1. 경찰서 및 지구대 파출소 연도별 변화

연도	경찰관서	경찰서	지구대	파출소
2002년		231개	-	2,944개
2003년		233개	-	2,945개
2004년		233개	871개	199개
2005년		234개	872개	220개
2006년		235개	826개	528개
2007년		238개	826개	544개
2008년		241개	816개	580개
2009년		244개	773개	760개
2010년		248개	423개	1,517개
2011년		249개	428개	1,517개
2012년		249개	428개	1,519개
2013년		250개	512개	1,436개
2014년		250개	515개	1,438개
2015년		251개	514개	1,463개
2016년		252개	516개	1,473개

* 출처: 2016년 경찰통계연보

2002년 말 기준으로 전국의 파출소 현황은 2,944개였으나 지구대 도입 정책으로 인해 그 비율이 2004년에는 199개소로 급격하게 감소하였다. 반면 지구대는 871개소가 신설되어 본격적인 지구대 편제로 치안서비스가 제공되기 시작하였다. 그러나 여러 연구에서 부작용과 문제점 지적이 드러나면서 지구대 수는 점점 줄어들었다. 도입 당시 871개소였던 지구대는 그 수가 점점 줄어들어 2010년 423개소까지 감소하였으며 이후 약간의 증가추이를 보였고 현재 516여 개소로 정착이 되었다. 그리고 파출소는 2010년도부터 다시 증가하기 시작하여 2016년 말 기준으로 1473개소에 이르고 있다.

2.2 전남 및 경북지역의 경찰관서의 현황

전남지방경찰청과 경북지방경찰청의 사례를 보면 소속 경찰서와 그 밑에 편제된 지구대와 파출소가 다른 지방청과 비교하여 지구대의 비율이 너무 적으며 일부

지역은 지구대가 없어서 해당 지역의 특성이 고려한 것인지 아니면 단순히 행정구역 면적에 따라 구분한 것인지 의문점을 가지게 한다. 우선 전남지방경찰청 소속의 21개 경찰서와 경찰서 소속의 순찰지구대 및 파출소의 직제 현황은 [표 2]와 같다.

표 2. 전남지방경찰청 소속 지구대와 파출소 현황

목포경찰서	나주경찰서	영광경찰서	장성경찰서
파출소25 지구대1개 (하당)	파출소9개 지구대1개 (금성)	파출소8개	파출소7개
구례경찰서	함평경찰서	화순경찰서	곡성경찰서
파출소6개	파출소7개	파출소7개 지구대1개	파출소7개
광양경찰서	무안경찰서	영암경찰서	장흥경찰서
파출소6개 지구대2개 (중마/읍내)	파출소5개 지구대1개 (남악)	파출소5개 지구대1개 (삼호)	파출소6개 지구대1개 (읍내)
여수경찰서	진도경찰서	해남경찰서	강진경찰서
파출소18개	파출소7개	파출소12개	파출소7개
완도경찰서	담양경찰서	순천경찰서	보성경찰서
파출소11개	파출소6개	파출소16개	파출소8개
고흥경찰서	-	-	-
파출소12개	-	-	-

*전남지방경찰청 홈페이지 재구성(2018년 1월 말 기준)

[표 2]에 나타난 것처럼 전남지방경찰청 소속의 경찰서는 21개, 파출소 195개, 지구대는 8개이다. 이중에 지구대는 8개에 불과하며 대부분은 최근에 신설된 것으로 파악되었다. 또한 경북지방경찰청 소속의 경찰서는 모두 24개소이며, 소속된 지구대와 파출소는 모두 231개소이다. 이 중 지구대는 21개소에 불과하다[13].

III. 지역경찰관서 현황 및 문제점

1. 관련 법 획일적 적용

현재 우리나라 지역경찰관서 설치와 관련된 법은 「경찰법」을 비롯한 「경찰청과 그 소속기관 직제」와 「지역경찰의 조직 및 운영에 관한 규칙」 등이 있다. 내용을 살펴보면 지방경찰청장이 치안수요·교통·지리 등 관할구역의 특성 등을 고려하여 설치하도록 설치기

준을 제시하고 있지만, 실제 반영여부는 확인하기 힘들다. 또한 지방경찰청장이 지구대·파출소 및 출장소의 명칭·위치 및 관할구역과 기타 필요한 사항을 정하도록 되어있지만 그 기준에 대한 명확한 내용은 명시되어 있지 않다. 하지만 더 큰 문제는 제시된 기준을 전국에 동일하게 적용한다는 것이다. 우리나라는 영토가 좁고 인구가 많아 지역적인 특성이 매우 다양하며, 인구밀도가 높고 신도시 등의 탄생이 빈번하다. 그럼에도 불구하고 이러한 지역적 요소와 치안환경을 고려하지 못하고 있는 것이 가장 큰 문제이다.

2. 변화하는 지역사회 치안환경의 미반영

현재 지방청별 경찰관 1인당 담당 인구수를 살펴보면 경기도가 600명 수준(경기북부 608명, 경기남부590명)으로 가장 높고, 그 다음으로 인천 512명 순이다[15]. 다른 지역의 평균 담당 인구수(320명)과 비교하면 훨씬 높은 비율이다. 더욱이 경기도와 인천은 최근 수년 간 유입되는 인구의 증가로 해당지역 구성원 수가 점점 증가하는 추세이다[17].

2017년 12월말 기준, 경기도 인구는 12,873,895명으로 전년대비 157,115명이 증가하였다[18]. 증가한 인구의 대부분은 서울로부터 유입되었으며, 2016년 한 해 동안 136,403명이 서울시로부터 순유입 되어 가장 많은 인구 증가 지역이 되었다. 두 번째 지역은 인천으로 11,259명이 서울지역으로부터 유입된 것으로 조사되었습니[19].

이처럼 늘어나는 인구증가와 비교하여 경찰관서의 신설과 경찰인력 충원을 속도는 현저히 느리다는 것을 알 수 있다. 특히 경기도는 112신고접수 및 처리건수가 3,284건으로 서울에 이어 두 번째로 높고 다른 지방청에 비해 월등히 높은 비율을 나타낸다[16].

3. 경찰구성원들에 대한 배려 부족

순찰지구대 전환이후 일선에서 근무하는 경찰공무원들로부터 다양한 부정적 측면이 드러나게 되었는데 요약하면 다음과 같다.

첫째 지역주민들과 치안협력이 어려워졌다. 지역사회 경찰활동(Community Policing)의 방향성을 고려한다면 시대를 역행하는 부분이 존재한다는 것이다. 이는

과거 파출소와 지구대를 모두 근무한 경찰관을 대상으로 한 설문조사(석청호 2003:24)에서 드러났다.

둘째 관내 치안정보 수집이 어려워졌다. 기존의 파출소 제도에서는 관할구역이 비교적 넓지 않아 지역주민과의 유대를 통한 각종 협력치안이 잘 이루어 졌으나 순찰지구대 전환 이후 관할의 광범위로 인해 주민과의 유대가 사라진다는 것이다[24].

셋째 업무분장이 불필요하게 세분화되었다. 사무소장, 순찰지도관, 관리반, 업무지원반, 민원담당관, 순찰요원 등 지역경찰의 지나친 업무 분장이 구성원들로 하여금 피로감을 줄 수 있다. 또한 특정 요원의 업무 불명확성과 경찰민원업무상 매뉴얼대로 구분하기 힘들다는 지적을 받게 되었다. 마지막으로 식사, 근무교대 등에 곤란과 지구대 사무소 협소와 혼잡 등의 불평도 생겨났다.

4. 경찰활동 평가방식 변화

경찰활동은 노동집약적이고 다수의 시민과 상호작용에 의해 수행되는 긴급대응체계의 특성을 가지므로 경찰의 생산성이나 효과성을 평가하는 것은 매우 어려운 일이다[25]. 전통적인 경찰생산성의 측정방법은 범죄율과 체포율, 범죄해결율, 경찰과 시민의 비율 등 양적인 것으로 경찰기관에 생산성과 직무수행을 파악하는 것에 중점을 두었다. FBI가 발행하는 종합범죄보고서(UCR: Uniform Crime Report)가 그 대표적인 예이다.

그러나 영미법계를 예로 들지 않더라도 시대의 변화에 따라 경찰활동의 측정방법이 변하고 있음은 분명하다. 오늘날 경찰기관과 경찰관들은 치안서비스의 수요자인 시민들 즉 고객의 입장에 모든 활동의 중심을 두고 있다. 최근 연구가 활발히 진행되고 있는 범죄 두려움, 지역사회 구성원들의 삶의 질 그리고 치안서비스 만족도 등이 대표적이다. 자치경찰제를 기대하는 우리 사회에서 시민들의 의견과 입장을 반영하지 아니한 지역경찰관서의 설치에 결과를 논의하지 않더라도 지역사회 구성원으로부터 지지받기 힘들 것이다. 경찰관, 경찰차량 그리고 경찰관서에 이르기 까지 그 존재의 가시성만으로 많은 효과가 있음은 여러 연구를 통해 증명되었다. 지역사회에 경찰관서를 설치하면서 조직 내부적인 규정과 절차에 의해서만 결정하고 조직구성원의 의

견수렴과 지역적 특성을 고려하지 않고 결정된다면 결코 바람직하다고 보기 어려울 것이다.

IV. 지역경찰관서의 개선방안

우리나라의 지구대 도입 이후 긍정적인 효과는 집단적 폭력이나 강력범에 대한 효과적인 대응과 공무집행 사범 등이 공권력에 도전한다는 행위가 줄었다는 긍정적인 부분도 있다. 그러나 여러 연구에 지적한 바와 같이 현실을 반영하지 못한 기준과 지역특성, 치안환경을 고려하지 못한 점 그리고 지역사회 구성원의 수요가 반영되지 않았다는 문제점들이 지적된 바 있다. 이를 바탕으로 몇 가지 방안을 검토하였다.

1. 자치경찰제에 맞는 탄력적 입법정책

구시대적이고 구체적인 기준이 모호한 현재의 「경찰법」과 「경찰청과 그 소속기관 직제」 규정을 통해 경찰관서를 설치하고 조직하는 것을 문제로 지적하였다. 또한 전국에 동일한 기준이 적용하기 때문에 지역사회의 특성과 변화를 반영하지 못한 점을 언급하였다.

우선 자치경찰제는 경찰의 권한과 책임이 국가가 아닌 지방자치단체에 속하는 것을 말한다. 이런 자치경찰제의 장점은 지역사회 구성원을 치안의 주체로서 인정하고 상호협력을 통한 유대를 형성하는 것이다. 나아가 지역사회경찰활동을 실현함으로써 지방자치단체 속에서 이상적인 경찰활동을 구현하는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 지역경찰관서의 설치와 운영 그리고 투입인력에 대한 결정은 하나의 법이나 기준이 아니라 지역사회 치안환경과 지역주민의 의견을 수렴하여 결정하는 과정이 필요할 것이다. 이를 위해 해당 자치구역(각 지방청별)의 환경과 특성을 고려한 탄력적 규정이 필요하다. 예를 들어 세종시와 같이 국가정책으로 인해 단기간 인구유·출입이 빈번한 신도시 지역, 제주도와 해운대처럼 관광객과 외국인 방문이 잦은 관광특구지역, 외국인 노동자와 근로자를 비롯한 다문화 구성원의 거주가 밀집한 지역 등 지방자치단체별로 크게 구분화가 필요할 것이다. 나아가 동일 자치구역 내에서도 더 세분

화하여 경찰서별 차이를 고려하는 수준까지 논의 되어야 할 것이다.

2. 조직 구성원의 배려와 소통과정

국가기관의 행정작용 목적은 다양하지만 수요자인 시민들을 더 많이 고려한다는 흐름은 경찰행정에서도 마찬가지이다. 과거 경찰은 조직의 목표달성을 위해 구성원의 의견이나 특성은 무시되고 하나의 부속물처럼 취급되어 왔다. 하지만 이러한 방식은 장기적인 측면에서 직무스트레스와 번아웃(Burnout)을 유발하여 효율성을 떨어뜨린다[22][23]. 또한 생산성 측면에서도 프리젠템을 유발하여 조직전체의 효율성 감소와 많은 부정적 결과물을 야기한다[24][25]. 앞의 선행연구의 설문 조사를 통해 드러났듯이, 과거 파출소제도와 순찰지구대 전환 이후 두 가지 형태의 근무를 모두 경험한 경사 계급을 대상으로 한 설문조사에서 치안협력의 어려움, 관내 정보수집 어려움, 업무분장의 불필요한 세분화 등 다양한 부작용을 제시한 바 있다.

이처럼 현장에서 업무를 수행하는 일선경찰관들의 의견수렴이나 소통없이 일방적으로 추진되는 정책은 많은 부작용을 초래함이 증명되었다. 지구대와 파출소에 근무하는 경찰공무원은 시민을 대면하고 각종 민원 업무로 인해 피로도가 매우 높다. 따라서 지역경찰관서의 설치와 운영을 위한 기준을 마련할 때에도 정책결정자의 일방적 추진이 아닌 조직 구성원들의 의견수렴을 반영하고 수용할 수 있는 제도와 시스템을 구축하는 작업도 반드시 병행되어야 할 것이다. 메이요(Elton Mayo)의 호손(Hawthorne)실험이 주는 교훈처럼 조직의 생산성 증가와 목표달성을 위해서 고려해야 할 사항은 작업조건이나 근무여건뿐만 아니라 구성원의 감정과 심리적 영향력이 매우 크다는 것을 간과해서는 안 될 것이다.

3. 지역사회특성과 지역주민의 참여

앞서 제시한 전남지방경찰청과 경북지방경찰청 이외에도 많은 지방청에서 비슷한 한계와 획일적 편제등의 문제점이 있는 것으로 파악되고 있다. 사실 소도시뿐만 아니라 대도시에서도 지역경찰관서를 설치를 위해

은 지정학적 위치를 파악했다고 하더라도 해당위치의 부지매입과 비용문제로 인해 그 위치에 지구대나 파출소를 설치하는 것은 매우 어려운 실정이다. 또한 단순히 시설 및 인력을 충원하는 것만으로 조직의 자원효율성이 증가하지는 않을 것이다. 지역분권에 맞는 치안환경 반영, 조직 구성원의 정책결정 과정에 참여 그리고 지역주민들과 소통 및 의견수렴을 통한 자치경찰행정을 구현해야 할 것이다.

4. 요약 및 한계

이 연구에서는 우리나라 실정에 맞는 지역경찰관서 설치와 운영 등 직제에 관한 내용과 문제점을 살펴보았다. 현재 설치된 지구대와 파출소에 배치된 인력과 예산 그리고 장비 등은 투입된 수치와 통계자료로만 확인할 수 있을 뿐 그 효과성 또는 생산성을 파악하려는 시도는 미미하다. 예를 들어 경찰통계연보에 나타난 경찰관서 현황과 경찰인력, 경찰관 1인당 담당인구수, 예산의 성질별 투입현황, 차량을 비롯한 각종 장비현황, 112신고 건수와 유형 그리고 처리건수, 주요치안통계와 운영성과 등 표면적인 자료만 존재하고 이런 자원운용을 통한 결과와 효과는 파악되지 않거나 자료를 통해 공식화되고 있지 않다.

경찰청을 비롯한 모든 경찰관서의 각종 평가와 관련된 자료는 내부문건이기 때문에 이 연구에서 제시하지 못한 것은 한계로 남아있다. 그러나 앞으로 한국형 지역경찰관서 설치를 위한 다양한 기준제시와 탐색 그리고 경찰활동의 효율성과 생산성 평가를 위한 연구의 기초자료가 될 것이라 기대한다.

참고 문헌

- [1] 경찰청, 2016 경찰통계연보.
- [2] 서울신문, 2009. 10. 17.
- [3] 신현기, 박역중, 안성률, 남재성, 이상열, *경찰학사전*, 법문사, 2012.
- [4] 양문승, “경찰서 및 파출소의 기능·역할의 정립과 설치기준·규모에 관한 연구,” 치안연구소, p.43,

2000.

[5] 김상호, 김형만, 박상주, 신현기, 이영남, 이진권, 이상열, 이창무, 임준태, *경찰행정학*, 법문사, 2005.

[6] 경찰청, *경찰백서* 1994.

[7] 임준태, *범죄예방론*, 대영문화사, 2009.

[8] 양문승, “경찰서 및 파출소의 기능·역할의 정립과 설치기준·규모에 관한 연구,” 치안연구소, p.13, 2000.

[9] 석청호, *경찰순찰활동의 효과성에 대한 연구: 순찰지구대 운영 실태를 중심으로*, 박사학위논문, 동국대학교 대학원, p.95, 2005.

[10] 이창무, “경찰 범죄예방 활동의 질적 평가: 지역 경찰제를 중심으로,” *한국경찰학회보*, 제11호, pp.51-74, 2006.

[11] 김형중, *경찰학총론*, 청목출판사, 2009.

[12] 최응렬, “지역경찰제의 정착화 방안: 순찰지구대의 효율적 운영을 중심으로,” *한국공안행정학회보*, 제23호, pp.313-343, 2006

[13] 신현기, 장기현, “순찰지구대 운용상의 문제점,” *한독사회과학논총*, 제13권, 제2호, p.269, 2003.

[14] 경찰청, *경찰백서*, 2006.

[15] 경찰청, *경찰통계연보 45*, 2016.

[16] 경찰청, *경찰통계연보 74*, 2016

[17] 안전행정부, 2017년 시도별 주민등록 인구 현황.

[18] <http://www.joongboo.com/?mod=news&act=articleView&idxno=1220745>, 중부일보, 2018년 1월 30일

[19] 통계청, *국내인구 이동 규모와 시도별인구 유출입 상황*, 2016.

[20] 석청호, “한국지역경찰 운용실태에 관한 연구,” *한국공안행정학회보*, Vol.18, pp.93-122, 2003.

[21] 한상암, 이황우, *경찰행정학*, 법문사, 2016.

[22] 김성환, “지역경찰공무원의 직무소진(번아웃)에 대한 연구,” *경찰학회보*, 제48권, pp.3-25, 2014.

[23] G. Sand and A. B. Miyazaki, “The Impact of Social Support on Salesperson Burnout and Burnout Components,” *Psychology & Marketing*, Vol.17, No.1, pp.13-26, 2000.

[24] 김미희, *프리젠테즘과 조직성과에 관한 연구*, 부산대학교, 박사학위논문, 2014.

[25] G. Aronsson and K. Gustafsson, “Sickness presenteeism: Prevalence, attendance-pressure factors, and an outline of a model for research,” *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, Vol.47, No.9, pp.958-966, 2005.

저 자 소 개

박 찬 혁(Chan-Hyeok Park)

정회원



- 2012년 2월 : 원광대학교 경찰행정학과(법학사)
- 2014년 2월 : 동국대학교 경찰행정학과(경찰학석사)
- 2016년 2월 : 동국대학교 경찰행정학과(경찰학박사수료)

▪ 현재 : 동국대학교 경찰행정학과 시간강사
 <관심분야> : 경찰조직관리, 경찰인사관리, 경찰행정, 지역사회경찰활동, 경찰과 인권

정 의 롬(Eui-Rom Jung)

정회원



- 2009년 2월 : 동국대학교 경찰행정학과(경찰학사)
- 2011년 2월 : 동국대학교 경찰행정학과(경찰학석사)
- 2014년 8월 : 동국대학교 경찰행정학과(범죄학박사)

▪ 현재 : 부산외국어대학교 경찰정보보호학부 조교수
 <관심분야> : 경찰조직관리, 경찰인사관리, 범죄예방, 경찰순찰활동, 자치경찰제