일반논문 「행정논총」 제57권 제2호(2019. 6): 263~294 http://dx.doi.org/10.24145/KJPA.57.2.9

자치경찰제 도입에 관한 경찰공무원과 공공기관 직원 등의 인식분석:
경찰서장급 경찰공무원과 공공기관 실·국장급 관리자 등을 대상으로 한 Q방법론 조사연구를 중심으로*

여개명**

〈目 次〉

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 자치경찰제에 관한 이론적 논의
Ⅲ. 자치경찰제 도입 관련 인식에 대한 선행연구
Ⅳ. 연구 설계
Ⅴ. 분석결과 및 해석
Ⅵ. 연구의 요약과 시사점 및 한계

〈요 약〉

이 연구는 다양한 인식을 보이는 정책의제인 자치경찰제에 대한 경찰공무원과 공공기관 직원 등의 시각과 주관적 관점을 확인하려는 것이다. 이를 위하여 Q방법론을 이용하여 경찰서장급 경찰공무원 및 공공기관 실·국장 등 모두 31명을 대상으로 정치적 중립성 등 자치경찰제의 장단점 또는 찬반론에 관한 7가지 범주로 구성된 Q진술문을 제시하여 그 인식을 조사 후 구체적인 주관성과 요인을 세분화하고 요인별 특징을 밝혀내고자 하였다. 분석한 결과 자치경찰제에 대한 P표본은 모두 4개의 요인으로 나눌 수 있었는데, 다양한 범위의 인식과 관점을 표출하고 있다는 점을 알 수 있었다. 이 연구는 Q방법론을 사용하여 일반적인 서열수준의 측정(ordinal level measurement)을 통해서는 확인하기 쉽지 않은 자치경찰제에 대한 연구대상자들의 다양한 주관성을 확인하였다는데 그 의미가 있다. 아울러 이 연구에서는 자치경찰제에 대한 경찰공무원 등의 다양한 부정적, 긍정적 인식을 발견할 수도 있었는데, 이 연구가 이러한 인식에 대한 원인을 규명하는 추가 연구 등에서 새로운 가설을 만드는데 쓰이고, 자치경찰제에 대한 더욱 다양한 논의를 유도할 수 있기를 기대한다. 더 나아가 이 연구는 자치경찰제 도입을 위한 개혁과정에서 정부가 이해관계자들의 다양한 의견을 수렴하고 조정해 나가면서 제기되는 문제점에 대해서는 입법과정에서 보완할 필요성이 있다는 점을 상기시킴으로써 그 정책적인 시사점을 줄 수 있다.

【주제어: 자치경찰, 지방자치, Q방법론】

---

* 이 논문을 심사해 주신 심사위원님들과 Q방법론을 지도해주신 서울대학교 행정대학원 김순은 교수님께 깊은 감사를 드립니다.
** 서울대학교 행정대학원 박사과정, 대통령소속 자치분권위원회 자치경찰제도과장(myng@snu.ac.kr)
논문접수일(2019.4.17), 게재확정일(2019.5.21)

Ⅰ. 서 론

우리나라의 현대적 경찰 체제의 역사는 비교적 짧은 편이다. 1945년 10월 21일에 미군정청에 경무국을 두고 각 도에 경찰부를 창설하여 단일한 국가경찰로 출범하였다. 출범 당시 신생 독립국의 불안정한 시대상황을 감안하여 채택된 국가경찰체제는 한국전쟁을 겪으면서 그 유용성을 인정받았고, 그 이후 남북의 대치상황과 같은 우리나라의 특수성이 더해져 확고히 자리 잡게 되었다.

물론, 그동안 자치경찰제 도입논의도 지속되어 왔는데, 1995년 지방자치시대가 개막된 후 국민의 정부 때 자치경찰제 도입 논의가 보다 활성화되었고(행정자치부, 2008), 참여정부 때인 2006년 7월 제주특별자치도에 자치경찰을 시범적 성격으로 설치하였다. 그리고 문재인 정부에서는 100대 국정과제 중 권력기관 개혁 부문에서 자치경찰제 전면 실시(국정기획자문위원회, 2017)를 주요내용으로 포함하였다. 이 국정과제의 실현을 위해 경찰청에서는 2017년 11월 경찰개혁위원회를 통해서 기존 제주자치경찰제의 사무와 권한을 확장하고, 일부 수사권을 부여하는 '광역단위 자치경찰제 도입 권고안'(경찰청, 2018)을 발표하였다. 아울러 2018년 11월에는 대통령 소속 자치분권위원회가 시도 단위에 자치경찰을 두고 주민밀착형 사무와 일부범죄에 대한 수사권을 행사하도록 하는 광역단위 자치경찰제 도입방안(자치분권위원회, 2018)을 발표하였다. 이후, 2019년 2월 14일에 그 도입방안을 입법화하기 위한 당·정·청 협의회를 개최하였고, 같은 해 3월 11일 더불어민주당 홍익표 의원이 정부의 입장을 담아 경찰법을 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」로 개정하여 자치경찰을 설치하는 법률안을 발의하여 현재 국회 사법개혁특별위원회에 계류 중[1]에 있다.

그리고 정부에서는 2018년 6월 21일 검·경 수사권 조정 합의문 서명식에서 수사권조정을 자치경찰제와 함께 추진하기로 발표하였는데,[2] 최근 검찰에서는 정부의 자치경찰제 도입방안에 대해 "수사권조정과 함께 추진하는 실효적인 안이라고 보기에는 미흡하여 받아들이기 어렵다."며 반대하는[3] 등 정부 내에서도 자치경찰제에 대한 다양한 목소리가 나오고 있다.

이 연구는 문재인 정부에서 국정과제로 채택하여 추진하고 있는 정책과제인 자치경찰

---

1) 국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do) 검색(검색일 2019. 3. 14)

2) 대한민국 정책브리핑(http://www.korea.kr/news) 2018. 6. 21. 보도자료, 청와대 민정수석실(검색일 2019. 3. 15)

3) 중앙일보, 2019년 3월 6일 자 1면 기사, "대검, 청와대서 만든 자치경찰안 반대"

제에 대해서 다양한 인식이 존재할 것이라는 데서 실마리를 얻었다. 그리고 앞선 연구들이 주로 자치경찰제에 대한 양적 연구 중심의 인식조사에 의존하는 경향이었고, 해당분야에 대한 질적 조사도 많지 않았다는 점에 주목하였다. 이 연구는 향후 자치경찰제가 시행되었을 때 제도의 성공 여부에 큰 영향을 미칠 수 있는 경찰서장급 경찰공무원과 다양한 분야에서 근무하는 공공기관의 관리자인 실·국장 등 31명을 대상으로 해당 제도에 대한 인식을 분석하는데 그 목적이 있다. 구체적으로는 "경찰공무원 등은 자치경찰제 도입에 대해 어떠한 주관성을 가지는가?"라는 연구문제에 기초하여 일반적인 서열수준을 측정하는 방법론을 통해서는 확인하기 쉽지 않은 자치경찰제에 대한 연구대상자들의 다양한 시각과 주관적 인식을 대안적 방법론인 Q방법론을 활용하여 확인하고, 분석결과에서 나타나는 주요한 함의를 통해 정책적인 시사점도 제시하고자 한다.

Ⅱ. 자치경찰제에 관한 이론적 논의

1. 지방분권에 관한 논의

자치경찰제는 지방자치단체에 경찰권을 귀속시키는 제도 또는 지방자치단체의 권한과 책임 하에 치안임무를 자주적으로 수행하는 제도(황문규, 최천근, 2013)라고 정의할 수 있다. 정부에서는 자치경찰제를 경찰운영에 필요한 모든 책임과 권한을 지방자치단체가 갖는 제도 또는 경찰의 지방적 기능에 대해 지방자치단체가 감독과 책임을 담당하는 제도라고 본다(행정자치부, 2008: 21). 방금 언급한 어떠한 정의에 따르더라도 자치경찰제 도입논의는 '분권' 또는 '중앙과 지방의 권한과 사무의 배분'에 관한 논의에 포함될 수 있다. 분권 또는 중앙권한 및 사무의 지방이양은 법령 상 중앙행정기관의 권한을 지방자치단체에 이양함으로써 지방자치단체의 책임과 권한 아래 그 사무를 처리하도록 하는 것(지방자치발전위원회, 2016)으로 정의할 수 있는데, 민주화에 대한 국민적 요구, 수준 높은 공공 서비스에 대한 요청 등(오석홍, 2008: 340)에 따라 분권의 필요성은 점차 확대되고 있다.

앞선 연구에서는 분권의 개념 또는 취지를 복합적으로 정의하기도 하는데, 시민의 정치적 참여 증대 등 정치적 관점, 균형적 국토 발전 등 사회학적 관점, 행정의 신속성 증대 등 행정학적 관점 등 여러 학문적 관점(유경화, 2013)에서 필요하다고 보거나, 경제학적 관점에서 오츠(Wallace E. Oates)의 분권화 정리(decentralization theorem)를 인용하

여 공공재의 공급효율성 차원에서 분권이 필요하다(강윤호, 민 기 & 전상경, 2015: 28, 30-33)고 주장한다. 그리고 지방분권화가 공공재의 공급 효율성을 높일 것(임승빈, 2018: 17)이라는 일반적 주장과 지방분권이 민주주의의 발전을 도모하고 주민의 복리와 삶의 질을 향상시키거나(홍정선, 2009: 19), 행정의 민주성과 사회적 능률성을 높이고 지방의 창의성 제고 등에 도움이 될 것(최창호, 2007: 202)이라는 견해가 존재한다.

2. 지방분권과 자치경찰의 관계

일반적으로 자치경찰은 교육 자치와 함께 지방분권의 완성이라는 측면에서 마지막 미완의 과제로 인식되는 경향이 있다. 실제 정부에서는 지방자치 발전을 위해 자치경찰제 도입이 필요하다(지방자치발전위원회, 2017)고 판단하고 있으며, 관련 법률[4]에서도 자치경찰제 도입을 국가의 재량이 아닌 의무로 규정하고 있다.

지방분권과 자치경찰과의 관계에 대한 논의에서는 분권의 차원에서 자치경찰이 여러 가지 긍정적인 기능을 할 것이라는 기대가 있다. 예를 들어 자치경찰이 지방자치의 종합행정성 제고, 맞춤형 치안서비스 제공, 국가 전체적인 치안역량 강화를 위해 필요하다는 견해(이윤환, 2005)와 지역마다 다른 다양한 지역주민의 치안수요에 부응하여 국가경찰이 간과하기 쉬운 치안 사각지대를 해소할 수 있다는 견해(장교식, 2019)가 그것이다. 더 나아가 자치경찰제를 부인하는 것은 헌법 상 보장된 지방자치제도의 본질을 침해한다는 견해(김해룡, 2003)까지 존재한다.

3. 자치경찰제 도입의 찬성·반대(장단점)에 관한 논의

앞서 논의한 중앙과 지방의 분권의 일반론 차원에서는 전반적으로 분권에 대한 긍정적인 인식이 강하지만, 유독 자치경찰제 도입에 대해서는 찬성과 반대 의견이 엇갈리고 있으며, 그 찬성 또는 반대의 이유도 다양하다. 앞선 논의에서 자치경찰에 대해 찬성 또는 반대하는 주요한 이유는 ① 치안서비스 측면, ② 정치적 중립성 측면, ③ 경찰공무원 사기 및 부정부패 측면, ④ 국가-자치경찰 / 자치경찰 간 사무 및 업무협조 측면, ⑤ 지방자치 발전 측면, ⑥ 치안역량 측면, ⑦ 치안격차 측면이라는 총 7가지 범주로 나눌 수 있다. 각 범주별로 논의되는 찬반론은 다음과 같다.

---

4) 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(개정 2018. 3. 20., 법률 제15501호) 제12조 제3항

1) 치안서비스 측면

자치경찰제가 도입되면 치안서비스 수준이 높아질 것이라는 데 의견이 모아지고 있다. 그 주요한 이유로는 국가경찰 보다 신속하고 다양한 대민서비스 체제를 구축하여 서비스의 질을 높일 수 있다(임승빈, 2018: 599)는 주장과 지역특성에 따른 지역적 치안수요에 효과적·효율적으로 대응할 수 있다(홍의표, 원소연, 2014)는 주장에 더하여 다원적 경찰체제로 전환하여 시민이 치안서비스 제공의 주체이자 고객으로 전환될 수 있다(황문규, 2018)는 주장까지 존재한다. 그리고 공공재인 경찰의 서비스 제공의 효율성(황문규, 최천근, 2013) 차원에서 찬성하는 입장도 있다.

2) 정치적 중립성 측면

정치적 중립성은 자치경찰제 도입 논의에서 가장 많이 우려하는 부분이자 제도 자체에 대한 회의론의 근거가 되는 범주이다. 자치단체장에게 경찰권을 귀속시키면 그 속성상 정치적 중립성이 취약해질 수밖에 없다. 지역주의 폐해가 심한 현실 여건에서 경찰에 대한 지역 정치세력의 영향력 증대로 정치적 중립성이 약화될 우려가 있다(황문규, 최천근, 2013)는 의견은 일반적인 견해이며, 자치경찰제가 시행되면 지역사회 내 기관 간 건전한 긴장관계가 와해될 가능성도 존재한다(박준휘, 2018)는 의견은 자치경찰제가 자칫 중앙에서 벗어나 지방에의 예속을 초래할 수 있다는 시각에 근거한 것이다.

3) 경찰공무원 사기 및 부정부패 측면

자치경찰제가 도입되면 경찰공무원의 사기가 올라갈 것이라는 견해와 그렇지 않을 것이라는 견해가 대립된다. 현 정부의 자치경찰제 도입안의 자치경찰 공무원 정원은 43,000명으로 국가경찰에 비해 조직규모가 작은데, 이러한 소규모 조직의 특성으로 인해서 승진 등 인사기회 감소에 따른 경찰의 사기 저하가 우려된다(행정자치부, 2008)라는 의견이 있다. 반면 자치경찰의 보수체계를 지방이 담당하여 자치경찰공무원의 사기를 높일 수 있고(이현우, 이미애, 2010), 경찰공무원이 한 지역에서 장기간 근무함으로써 경찰 조직의 안정을 도모할 수 있다(이기춘, 2018)는 견해는 자치경찰공무원의 사기가 더 높아질 것이라고 보는 입장이다. 그리고 미국처럼 한 지역에서 장기간 근무할 수 있는 여건이 되면 지역사회와 경찰 간의 관계 강화에는 긍정적일 것(라광현, 2018)이라고 보는 견해가 있다.

한편 자치경찰제가 시행된다면 경찰공무원의 부정부패가 지금보다 더 심해질 것이라

는 부정적인 인식이 지배적이다. 자치경찰제가 시행되면 지역 토착세력과의 유착가능성으로 인해 경찰의 부정부패가 심해질 것(강주영, 2013)으로 보며, 자치경찰이 자치단체장 산하로 가게 되면 기존 경찰이 갖던 자치단체의 불법에 대한 견제 기능이 약화될 가능성(박준휘, 2018)을 우려하는 견해도 있다.

4) 국가-자치경찰 / 자치경찰 간 사무 및 업무협조 측면

경찰은 일사 분란한 명령체계를 보유한 무장 제복조직으로서 수평적 협조보다는 단일한 조직 체계 내에서의 수직적 명령체계가 더 적합한 조직이다. 자치경찰이 도입되면 경찰체제가 다원화되고 업무협조 시 한계가 생길 수밖에 없는데, 이와 관련하여 미국의 법집행기관의 파편성(fragmentation), 중복성(duplication)을 언급하는 연구(라광현, 2018)가 있다. 다른 논의에서도 자치경찰제 도입 시 경찰기관의 법집행력 약화, 상호협조 곤란(최관, 2012; 하미승, 심기환, 2008) 등 난맥상을 지적하고 있다. 한편, 미국에서 각 지역경찰이 연방정부의 불법이민자에 대해 다른 입장을 보이는 사례[5]를 들어, 인접한 지역 간에도 경찰의 법집행 기준 및 방식이 달라 법집행의 안정성을 저해하게 된다(라광현, 2018)고 주장하는 견해가 있다.

5) 지방자치 발전 측면

자치경찰제가 지방자치의 발전 수준을 높일 것이라는 보편적인 인식이 존재한다. 지방자치분권의 관련 법률[6]에서 국가가 '교육자치와 지방자치의 통합을 위해 노력'할 의무와 '지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하기 위해 자치경찰제를 도입'할 의무를 두는데, 이는 교육자치와 자치경찰제가 지방행정의 완전성을 높여 지방자치를 발전시킬 것이라는 인식을 전제한다. 여러 논의에서는 치안행정과 일반 행정의 시너지 효과를 긍정하고 있다. 치안문제도 지방자치단체 내 기관과 협력하여 종합적으로 처리되어야 해

---

5) "2000년대 초반 로스앤젤레스 시경(Los Angeles Police Department)과 주변 카운티 경찰들은 불법이민자에 대한 법집행 시 연방정부에 대한 고지에 대해 다른 입장을 취하였다. 로스앤젤레스 시경의 경우, 법집행 과정에서 불법이민 여부를 확인하지 않으며 확인될 경우에도 이를 연방정부에 고지하지 않지만, 로스앤젤레스 남쪽에 인접한 오렌지카운티 경찰(Orange County Sheriff's Office)은 불법이민자가 발견될 경우 이러한 사실을 연방정부에 고지하였다. 트럼프 정부가 들어선 이후에도, 중앙정부와 지역정부의 정치적인 관계에 따라 혹은 지역경찰의 정치적인 입장에 따라 지역 간 차별적인 법집행은 계속되고 있다."(라광현, 2018).

6) 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(개정 2018. 3. 20., 법률 제15501호) 제12조 제2항, 제3항

결될 수 있는 경우가 많은데, 지방자치단체가 치안문제에 대한 정치적인 책임을 질 수 있도록 그 권한을 보유해야 하고(최준호, 2008), 자치경찰제 도입을 통해 주민의 기대에 부응하는 종합행정을 수행할 수 있게 된다(전희재, 2006)라고 주장하는 견해들이다.

6) 치안역량 측면

치안역량은 경찰이 처리하는 사무에 대한 종합적인 수행능력을 말한다고 할 수 있다. 자치경찰제가 도입되면 치안역량이 좋아질 것이라는 입장과 그 반대의 입장이 대립한다. 국가경찰과 자치경찰 간 선의의 경쟁과 협력을 통해 치안의 사각지대를 해소하고, 전국적인 치안역량이 대폭 강화될 것(전희재, 2006)으로 보거나, 국가경찰과 자치경찰 간 효율적인 역할분담을 통해 경찰운영의 효율성을 높일 수 있다(이창균, 2012)라는 의견은 이 제도 도입의 효과를 긍정적으로 본다. 반면, 자치경찰제 도입 시 경찰력의 분산에 따른 치안역량 약화를 보완할 장치를 확보해야 된다(최 관, 2012)라는 의견도 있다. 한편, 사법경찰은 지방자치의 본질상 자치경찰제의 대상은 아니나, 법적 근거를 통해 위임사무로 볼 수 있다(조성규, 2017)라는 견해는 치안역량 측면에서 자치경찰에 대한 수사권 부여의 필요성을 인정한다.

7) 치안격차

자치경찰제는 지방자치단체장에게 경찰권이 귀속되므로 관련 예산도 지방자치단체에서 부담하는 것이 원칙인데, 자치단체 재정의 격차가 커지면 균질적인 치안서비스를 담보하기 어렵다. 예컨대, 우리나라 지방자치단체의 평균 재정자립도가 53.4%(행정안전부, 2018)에 불과하여[7] 소방 서비스에 격차가 발생하고 있고, 정부에서 소방안전교부세 지원[8]과 소방공무원의 국가직 전환을 통해 이 문제점을 해결하려고 한다. 앞선 논의에서도 자치단체 간 재정력의 불균형이 경찰서비스의 불균형을 초래할 것(임병연, 2003; 함우식, 2008)이라고 보며, 재정이 열악한 자치단체의 주민들의 상대적 박탈감이 심화되

---

7) 2018년 1월 1일 기준으로 지방자치단체별 평균 재정자립도는 특별시·광역시·특별자치시 65.7%, 도·특별자치도 39%, 시 37.9%, 군 18.5%, 자치구 30.3%이다.

8) 연도별 소방안전교부세 교부 총액은 다음 표와 같다. 2019년에는 3,838억 원 이외에 소방 인건비 1,536.7억 원을 하반기에 별도로 교부할 예정이다.

2015년도	2016년도	2017년도	2018년도	2019년도
314,080,000천원	414,700,000천원	458,815,000천원	417,260,000천원	383,834,000천원

출처: 행정안전부(www.mois.go.kr) 소방안전교부세 시·도별 교부액('15~'19년) 자료(검색일 2019. 4. 1.)

고, 또 하나의 사회 분열의 요인으로 작용될 소지가 있다(유영현, 2008)는 주장도 있다. 경찰서비스는 다른 공공재와 달리 국민의 생명과 신체의 안전과 바로 연결되는 중요한 서비스이기 때문에 그 서비스의 불균형 문제를 한층 더 심각하게 받아들여야 한다.

Ⅲ. 자치경찰제 도입 관련 인식에 대한 선행연구

"본격적으로 자치경찰 연구가 나온 시기는 1980년대 이후인데, 총 476건의 연구 자료를 발견"(양영철, 2015)할 수 있을 정도로 자치경찰제에 대한 연구는 꽤 활발한 편이지만, 자치경찰제 도입에 대한 경찰공무원들의 인식과 관련된 선행연구들은 많지 않았다. 특히, Q방법론을 활용한 연구는 찾을 수 없었다. 다만, '자치경찰'을 주제어로 검색하여 선행연구를 살펴본 결과 경찰공무원이나 국민이 자치경찰제 도입을 어떻게 생각하는지에 관한 인식도 조사나 연구내용 중 인식도 조사 부분이 포함된 소수의 연구를 찾을 수 있었다.

박준휘 외(2016)는 국민 총 1,100명, 학자 등 전문가 총 65명을 대상으로 형사사법의 주요문제에 대한 인식도를 조사하면서 일부 항목에서 자치경찰제 도입 여부를 물었다. 국민 대상 조사에서는 찬성(70.7%)의견이 반대(27.5%)의견 보다 우세하였고 전문가들은 더 높은 찬성 비율(찬성80.0%/반대16.9%)을 보였다. 그리고 회귀분석을 통해서 발견한 자치경찰제 도입에 찬성하는 영향요인으로는 성별(남성 〉 여성), 연령(연령이 높을수록 더 찬성), 형사사법기관 신뢰수준(신뢰도가 높을수록 더 찬성), 범죄두려움(두려움이 높을수록 더 찬성) 등을 들었다.

고인종, 강영훈(2015)은 제주자치경찰공무원들을 대상으로 AHP기법을 통해 자치경찰제에 대한 인식을 조사하였다. 자치경찰공무원들은 전반적으로 자치경찰제 자체에 대해서는 긍정적이었으나, 제주자치경찰의 업무와 권한이 제한적이며, 제주자치경찰모델의 정체성 확립을 위한 법·제도 개선, 자치경찰사무의 확대가 가장 필요하다고 인식하였다.

남재성(2010)은 서울지방경찰청 소속 경찰서의 일선경찰관들을 대상으로 자치경찰제 인식도를 조사하였다. 조사대상자들은 제도의 도입 필요성에 대해서는 대체적으로 공감하고 있었는데, 제도의 긍정적 효과로는 경찰의 정치적 중립성 및 민주성 제고, 법치주의 향상을 들었다. 반면 경찰의 인권존중, 대국민 서비스의 향상에는 큰 영향을 미치지 못할 것으로 평가하고 있었다. 그리고 자치경찰제 도입 시 가장 큰 문제점으로는 국가경찰과 자치경찰 간 협력 및 공조수사의 부재로 나타날 수 있는 광역수사의 어려움, 자치

단체장에 의한 경찰의 사유화 가능성, 막대한 운용비용의 부담 문제를 꼽고 있었고, 국가경찰과 자치경찰의 업무중복 문제는 충분히 보완될 수 있을 것으로 평가하였다.

박현호(2007)는 전국 경찰관 253명을 대상으로 자치경찰과 일선 경찰서비스 구조 개선방향에 대한 인식조사를 실시하였다. 조사결과 '자치경찰제를 전국적으로 시행하고 국가경찰이 구조적으로 조정·통제'를 하는 거버넌스 모형을 가장 선호하였고(55.1%), 자치경찰제 시행 없이 현상 유지하는 모델에 대해서는 14%가 찬성하였다. 그리고 "지방자치단체의 업무는 치안 문제에 대해 어느 정도 관련성이 있으며, 자치단체가 지역의 범죄 및 치안문제에 어느 정도 관여해야 하는가?" 라는 질문에 대해 75.2%의 응답자가 "매우 많이" 또는 "많이"라고 응답하였다.

박성수, 박준상(2007)은 3개 지방경찰청 경찰관 200여명을 대상으로 자치경찰제에 대해 인식도를 조사하였다. 자치경찰제 도입 시 가장 효율적인 것으로 생각하는 업무분야는 생활안전, 교통, 경비 순이며, 가장 비효율적일 것으로 생각하는 분야는 정보·보안, 외사, 경비, 수사 순이었다. 그리고 자치경찰제 도입 이후 전국단위의 광역수사나 공조수사에 어려움이 생길지 여부에 대한 항목에서는 59% 이상이 '그렇다'고 응답하였다. 아울러 자치경찰제가 경찰의 정치적 중립성에 크게 도움이 안 될 것이며, 국민들의 체감치안과 경찰의 인권의식이 개선될 것이라고 응답하였다.

최종술(1999)은 전국의 현직 경찰관 350명을 대상으로 자치경찰제 도입에 대한 인식을 조사하였다. 총 334명의 응답자 중에서 자치경찰제 도입에 찬성한 경찰관이 247명으로 약 74%였고, 현행 국가경찰제를 유지해야 한다는 의견은 85명으로 25%정도였다. 제도 도입을 찬성하는 가장 큰 이유로 인사행정의 안정과 내부승진 폭의 확대, 민생치안 및 방범, 교통 등 업무의 원활한 수행을 들고 있었고, 반대하는 이유로는 지방 자치단체의 권한 비대화로 인한 폐단, 경찰위상의 약화로 인한 경찰력 집행의 곤란성을 언급하였다. 그리고 경위 이하의 찬성도가 높았고, 상위 계급으로 갈수록 현행 국가경찰제도 유지를 선호하였으며, 대도시 및 중소도시 지역에서 근무하는 경찰관일수록 자치경찰제의 도입을 찬성하였다.

그리고 경찰청에서는 전국 경찰관 및 경찰청 소속 일반직 공무원·주무관 등 총 116,021명을 대상으로 경찰개혁에 관한 설문을 실시하였다(경찰청, 2018). 자치경찰제 도입에 대한 조사결과는 찬성 46.9%, 반대 53.1%로 나타나 경찰공무원들은 제도 도입에 대해 반대하고 있다는 것을 알 수 있었다. 주된 반대 사유로는 '재정자립도에 따른 치안서비스 격차'가 55.2%로 가장 높았다. 아울러, 가장 시급히 개선해야 할 경찰개혁 과제로는 처우개선(77.6%) 〉 수사개혁(14.9%) 〉 자치경찰(4.2%) 〉 인권보호(2.8%) 순으로 응

답함으로써 자치경찰에 대한 관심도와 선호도가 높지 않았다.

한편, 인식도 조사는 아니지만 자치경찰제 도입 시 장단점에 대해 논의한 연구도 있다. 이훈재(2017)는 자치경찰의 장점을 지방분권 강화, 지역실정에 맞는 자율적인 치안활동 수행, 주민이 원하는 치안서비스 제공 등이라고 보았고, 자치경찰제의 단점 및 한계점으로는 법 집행력 및 각 자치경찰의 유대관계 및 공조 약화를 들었다.

박준휘(2018)는 경찰은 형사사법체계 내 게이트 키퍼(gate keeper)이자 준군사적 조직이라는 특징이 있고, 주요 선진국들은 범죄의 광역화와 테러 등의 위협에 대처하기 위해 국가경찰 체제를 강화하는 경향이며, 치안서비스의 형평성 문제와 경찰력 약화 등 총 7가지 이유를 들어 자치경찰제 도입을 반대하면서 현행 국가경찰체제 유지를 주장하였다.

선행연구들을 요약하면 경찰공무원을 대상으로 한 일부 조사나 연구에서는 자치경찰제 도입에 대한 반대의견이 우세한 경우도 존재하였지만, 대부분의 연구에서는 국민, 경찰공무원 모두 자치경찰제 도입 필요성에 대해서는 긍정적으로 인식하는 경향이 있다는 사실을 알 수 있다. 아울러 자치경찰제의 긍정적인 기대효과로는 경찰의 민주성과 정치적 중립성 제고, 경찰공무원의 인권의식의 개선을 꼽았으며, 그밖에 내부승진 폭의 확대, 민생치안사무의 원활한 수행, 지방분권 강화, 지역실정에 맞는 자율적인 치안활동 수행, 주민이 원하는 치안서비스 제공 등도 언급하였다. 그리고 이 제도의 예상 문제점으로는 국가경찰과 자치경찰 간 협력 문제, 자치단체장에 의한 경찰의 사유화 가능성, 예산 부담, 지방 자치단체의 권한 비대화로 인한 폐단, 법 집행력 약화, 재정자립도에 따른 치안서비스 격차, 경찰이 지방정부에 대해 갖는 견제 기능 약화 등이 제시되었다. 이와 같이 선행연구를 통해 경찰공무원과 일반시민 등 조사대상에 따라 자치경찰제에 대해 다양한 시각을 보이고 있으며, 여러 가지 이유로 자치경찰제 도입에 대해 찬성 또는 반대하고 있다는 점을 알 수 있었다. 즉, 여러 가지 대립된 분명한 인식이 존재한다는 것을 확인하였다. 이러한 대립된 인식의 근원을 알기 위해서는 조사대상자들의 자치경찰제에 대한 시각과 주관성을 면밀히 확인해 볼 필요가 있다.

〈표 1〉 자치경찰제 도입 인식도에 관한 선행 연구 요약

분석 대상	연구자	방법론	자치경찰제 도입 찬반 비율	찬성 이유 (자치경찰제 장점)	반대 이유 (자치경찰제 단점)
경찰 내부	고인종, 강영훈 (2015)	AHP	·	·	·
	남재성 (2010)	서베이	찬성 58.5%/ 반대 30.3%	경찰의 정치적 중립성 및 민주성 제고, 법치주의 향상	국가경찰과 자치경찰 간 협력 및 공조수사의 부재, 광역수사의 어려움, 자치단체장에 의한 경찰의 사유화, 막대한 운용 비용
	박현호 (2007)	서베이	찬성 55.1%/ 반대 14%	·	·
	박성수, 박준상 (2007)	서베이	·	체감 치안 개선, 인권의식 제고	경찰의 정치적 중립성, 전국 단위 광역수사나 공조수사 어려움
	최종술 (1999)	서베이	찬성 74%/ 반대 25%	인사행정의 안정, 내부승진 폭 확대, 민생치안 및 방범, 교통 등 업무의 원활한 수행	지방 자치단체의 권한 비대화, 경찰위상의 약화로 인한 경찰력 집행의 곤란
	경찰청 (2018)	서베이	반대 53.1%/ 찬성 46.9%	·	재정자립도에 따른 치안서비스 격차
경찰 외부	박준휘 외 (2016)	서베이	찬성 70.7%/ 반대 27.5%	·	·

Ⅳ. 연구 설계

1. 연구에서 Q방법론을 활용하는 이유

자치경찰제는 제도 도입 여부나 제도의 장단점에 대한 입장에서 서로 다른 가치 판단이 개입될 수 있는 정책의제이자 Q방법론의 연구대상이 요구하는 주관적 견해(김순은, 2016: 22)를 노출하는 주제이다. 그리고 자치경찰제는 지방분권 차원에서 그 도입의 당위성이 인정되어 왔고, 관련 법률에서 제도 도입을 국가의 의무[9]로 규정하고 있으며 현 정부가 국정과제로 추진하고 있다. 이처럼 정부의 적극적인 추진의지가 담긴 자치경찰제에 대해 단순한 찬성·반대 의견을 묻는 일반적인 인식도 조사를 통해서는 조사대상자

9) 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(개정 2018. 3. 20., 법률 제15501호) 제12조 제3항 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제를 도입하여야 한다.

의 정확한 관점과 주관성을 파악하는데 한계가 있을 수 있다. 브라운(Brown, 1980: 3-4)은 이러한 문제와 관련하여 자작적 주관성(operant subjectivity)이라는 개념을 제시하고, 그 개념을 측정할 때 주의하여야 함을 지적하였다. 즉 사람은 대중적인 논쟁거리에 대해서 자기의 관점을 가지고 있고, 이를 분명히 표현할 수 있는데, 대화와 같은 언어를 사용하는 행위는 관심사와 사회적 상황과 관련되어 있다. 예를 들어 정치문제에 대한 토론은 특정한 효과를 가지는 관심사를 반영한 단어와 표현에 의해 그 맥락을 특징지을 수 있다. 이러한 행위는 사람의 관점을 반영하기 때문에 주관적(subjective)이고 특정한 환경 내에서 자연적으로 존재하므로 자작적(operant)이다. 그리고 자작적 주관성(operant subjectivity)은 척도의 조작적 정의와 설문 방법에 따라 크게 차이가 나게 된다. 즉 이 연구의 주제인 자치경찰에 대해 서열수준의 측정(ordinal level measurement)만을 통해서는 나타나지 않거나 포착할 수 없는 내면의 의사가 존재할 수 있게 된다.

이러한 경우에 인간의 자작적 주관성(operant subjectivity)을 측정하고 이를 토대로 인간의 공통적 관점을 추출하는 통계적 기법이자 인간의 다양한 관점이나 시각을 확인하는데 효용성이 매우 큰 방법(김순은, 2010)인 Q방법론을 사용할 수 있다. Q방법론은 인간의 주관성(subjectivity) 연구를 위해 사회과학 전반에 걸쳐 사용되고 있는 접근방법으로 여러 사람들의 어떤 속성들 사이의 상관관계에 초점을 맞춘 기존의 R방법론과는 반대로 주관적 속성들에 걸쳐 사람들 사이의 상관관계를 찾아내는 방법이다(김흥규, 2008: 1). 아울러 기존 R방법론은 연구의 편의를 위해 연구대상을 지나치게 축소하여 사회현상을 정확하게 관찰하지 못하거나, 종종 사회현상을 잘못 설명하거나 예측하기도 하는데, Q방법론은 이 오류를 바로 잡을 수 있는 대안적인 방법론이다(김순은 2016: 27-28). 따라서 이 연구에서는 R방법론에 따른 인식도 조사연구에서는 발견할 수 없었던 자치경찰제에 대한 인식과 주관성의 확인을 위해서 대안적 방법론인 Q방법론을 활용하고자 한다.

2. Q진술문의 작성

Q진술문의 체계적 표집을 위해서는 범주로부터 진술문을 선정하는 일이 중요한데(김흥규, 2008: 98), 이 연구에서 Q진술문의 범주는 앞의 이론적 논의에서 언급된 자치경찰제에 대한 찬성(장점) 또는 반대(단점) 주장을 인용하여 ① 치안서비스, ② 정치적 중립성, ③ 경찰공무원 사기 및 부정부패, ④ 국가-자치경찰 / 자치경찰 간 업무협조, ⑤ 치안역량, ⑥ 치안격차, ⑦ 지방자치 발전이라는 총 7가지로 나누었다. Q진술문 작성을 위해서 이론적 논의와 선행연구에서 제시된 자치경찰제의 찬반론에서 나타나는 주장을 가치가 담긴 진술문으로 변환하여 우선적으로 반영하였는데, 응답자들이 보다 쉽게 이해할

수 있도록 언론기사에서 제시된 내용도 포함하였다. 즉 한국언론진흥재단이 운영하는 빅카인즈(www.bigkinds.or.kr)와 구글 (www.google.com) 웹사이트에서 '자치경찰 장단점'이라는 검색어를 통해 검색된 언론기사에 나오는 긍정적, 부정적 평가 진술을 뽑아 보완하였다. 그리고 Q진술문은 자아 지시성(self-referent), 즉 사실(fact)이 아니라 의견에 관한 진술문이어야 한다(김흥규, 2008: 90)는 조건을 충족해야 하므로 자치경찰제에 대한 단순한 사실관계 기사는 제외하였다.

아울러 진술문을 구성할 때 동의와 거부되는 진술문들의 수가 거의 동수를 이루도록 조정하는 것이 필요하고(김흥규, 2008: 98-99), 찬성과 반대 등 상반된 내용들이 가능하면 균형적으로 조합되면 될수록 연구의 결과에 대한 타당성을 확보하는데 유리하므로(김순은, 2016: 36), 이 연구에서 Q진술문은 자치경찰에 대한 찬반입장을 충실히 담기 위해서 긍정적 진술문과 부정적 진술문 수를 각각 절반 씩 포함하여 균형을 맞추었다. 그리고 일반적으로 Q진술문의 숫자는 30~50개의 범위(김순은, 2016: 37)가 적정한데, 이 연구에서는 총 34개의 진술문으로 구성하였다. 더 나아가 균형을 맞추기 위해 총 34개의 진술문을 앞에서 언급한 총 7가지의 범주별로 4개~6개 씩 배치하였다. Q진술문은 "자치경찰제가 도입되면~"이라는 가정적인 상황을 전제하여 자치경찰제에 대한 긍정, 부정적 가치판단이나 평가가 담긴 진술문을 무작위 순서로 배치하되 조사대상자들이 쉽게 이해할 수 있도록 가급적 짧고 쉽고 간명하게 작성하도록 노력하였다. 7가지 범주로 나눈 Q진술문은 아래 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 Q진술문

범주 (문항수)	Q진술문
치안서비스 (6)	• 국민들의 치안 만족도를 높일 수 있다. • 지역 실정에 맞는 치안서비스를 제공할 수 있다. • 자치경찰을 도입해도 지역주민들의 치안만족도가 무조건 올라가는 것은 아닐 것이다. • 국가경찰과 자치경찰이 선의의 경쟁을 한다면 전체 치안서비스의 수준이 개선될 것이다. • 소속 지역에 대한 귀속감이 높아져 경찰관이 더 친절하게 봉사할 것이다. • 지역주민의 신고나 민원에 대해 더 신속하게 대응할 것이다.
정치적 중립성 (6)	• 자치단체장의 영향력에 휘둘릴 수 있다. • 경찰관들의 지방 정치인에 대한 줄대기나 인사 청탁이 더 심해질 수 있다. • 국가경찰은 대통령이나 중앙정부에 큰 영향을 받는다. • 지방 의원들이 선거에 경찰을 이용하는 등 정치적 중립성이 저해될 수 있다. • 중앙정부의 영향력에서 벗어나 수사의 독립성이 확보될 것이다. • 경찰이 중앙정부의 간섭이나 통제에서 벗어날 수 있다.

경찰공무원 사기 및 부정부패 (4)	• 한 곳에서 오랜 기간 동안 근무할 수 있어서 더 열심히 일할 것이다. • 조직의 인력 규모가 작고, 승진기회가 줄어들어 경찰관의 사기가 저하될 수 있다. • 지역의 토착 세력과 유착될 수 있다. • 경찰에 대한 접근성이 높아져서 시민이 비리나 공권력 부당 행사를 더 쉽게 감시할 수 있다.
국가-자치경찰 / 자치경찰 간 사무 및 업무협조 (5)	• 다른 지역의 경찰과 업무 협조에 어려움이 생길 수 있다. • 국가경찰은 광역적 수사나 국가 안보 등 제한적인 영역만 맡으면 된다. • 국가경찰과 자치경찰 사이의 업무영역이 불분명하게 되어 서로 마찰이 생길 수 있다. • 치안업무의 특성 때문에 국가경찰과 자치경찰의 업무를 각각 명확히 나누기는 쉽지 않다. • 교통단속이나 범죄예방순찰 등 경찰업무의 많은 부분을 자치경찰로 이관해야 한다.
지방자치 발전 (4)	• 지방자치발전을 위해 자치경찰은 필요하다. • 자치단체장에게 치안업무까지 넘겨주면 지방행정을 종합적으로 처리할 수 있다. • 자치경찰이 도입되면 지방정부에서 치안에 대해 더 관심을 가질 것이다. • 자치경찰에 국가경찰 보다 더 우수한 인적자원이 유입될 것이다.
치안역량 (4)	• 지방분권 차원에서는 좋지만, 치안 사정이 더 나빠질 것이다. • 공권력의 법 집행력이 더 약화될 것이다. • 자치단체 간 관할 다툼 때문에 치안공백이 생길 수 있다. • 자치경찰에 수사권을 안 준다면, 국가경찰의 보조자 역할에 머물 것이다.
치안격차 (5)	• 자치단체의 재정여건에 따라 치안서비스의 격차가 생길 수 있다. • 자치경찰 간 경찰관의 수준이나 자질에 차이가 생길 수 있다. • 일부 지역에서 시범실시 후 점진적으로 확대 도입해야 한다. • 자치경찰과 국가경찰 사이에 월급 등 처우에 차이가 생길 수 있다. • 소방업무가 지방으로 이관되어 여러 부작용이 나타났는데, 자치경찰도 마찬가지일 것이다.

3. P표본(P Sample)의 선정

이 연구는 경찰공무원 등 다수의 표본을 대상으로 한 포괄적 연구(extensive study)방식을 따랐다. P표본은 국립경찰대학교 치안정책과정 교육생을 대상으로 추출하였다. 국립경찰대학교 치안정책과정은 일선 경찰서장급인 총경급 경찰공무원과 공공기관[10] 실·국장급 관리자 등을 대상으로 6개월 간 리더십 교육을 실시하는 과정으로 연 2회 실시된다. 2018년도 하반기 교육생 총 42명 중 자발적인 설문참여자 36명을 대상으로 설문을 배포 후 회수하였다. 이중 불성실하거나 모호하게 응답한 5명을 제외한 31명을 P표본으로 사용하였다. 응답자의 성별은 모두 남성이었고[11] 연령대는 40대 중반에서 50대 후반에 분포하였다. 응답자의 직업군 분포는 경찰서장급(총경급) 경찰공무원 18명, 공공기관

10) 공공기관의 운영에 관한 법률(개정 2018. 11. 1., 법률 제15022호) 제4조에 따라 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 일정 요건에 해당하여 기획재정부장관이 매년 지정한 기관을 의미한다. 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관으로 나눌 수 있으며, 2018년 기준 총 388개 기관이다.

11) 응답자 중 여성이 포함되지 않아 이 연구에서 성별로 인한 편향(bias)이 존재할 수 있다는 지적이 있을 수 있다. 교육과정 중 여성교육생이 있었으나 설문에 참여하지 않아 현실적으로 한계가 있었다.

실·국장급(1~3급) 관리자 10명, 일반부처 과장급(서기관급) 일반직 공무원 3명 순이었다. 한편, Q방법론을 이용한 포괄적 연구에서는 경험적으로 P표본의 수가 30명에서 50명 수준이 적절하다고 알려져 있고(김순은, 2016: 45), Q방법론은 사람이 변인이고 항목은 표본을 가리키는 것이므로 피험자의 수는 요인을 생성하고 요인들 간에 비교할 수 있을 정도면 충분하므로(김흥규, 2008: 113), 이 연구에서의 P표본 31명은 방법론 상 적절하다고 볼 수 있다.

4. Q분류(Q sort)

Q진술문을 분류하는 방법은 강제분포(forced-distribution)와 자유분포(unforced-distribution)가 있는데, 정규분포의 커브로 설계된 강제분포가 선호되고 있고(김순은, 2016: 49), Q분류 시 강제분포를 사용하지 않는다면 요인추출이 허위적일 수도 있으므로(김흥규, 2008: 162), 이 연구에서도 강제분포를 따랐다. 총 34개의 Q진술문 중에서 가장 동의하지 않는 진술문에는 -4점을 부여하고, 가장 동의하는 진술문에는 4점을 부여하였다. 그리고 중립적이라고 생각하는 진술문에는 0점을 주도록 하였다. 아울러 각 열(column)의 분포에서는 2개에서 5개까지의 진술문을 배치하였고, 중립적이라고 생각하는 진술문에는 가장 많은 6개의 진술문을 배치하였다. Q진술문의 강제분포 현황은 아래 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 Q진술문 강제분포

점수	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4
개수	2	3	4	5	6	5	4	3	2

V. 분석결과 및 해석

1. Q요인의 도출 및 요인분석표(Factor loading)

Q요인이란 특정 주제에 관해 비슷한 생각을 하는 사람들의 자결적 조합(김흥규, 2008: 161) 또는 특정 주제에 관하여 유사하게 판단 또는 생각하는 사람들의 집단(김순은, 2016: 100)으로 정의할 수 있다. 요인분석표는 각 Q요인을 구성하는 P표본의 숫자는 물론 P표본의 특성을 보여주는 통계자료(김순은, 2016: 58)로서 해석의 기본이 되는 중

요한 자료이다. 분석한 결과 이 연구에서는 총 4개의 요인을 도출할 수 있었는데, 제1요인에는 11명, 제2요인에는 3명, 제3요인에는 1명, 제4요인에는 2명이 각각 포함되었다. 각 Q요인과 상관관계가 높은 응답자에 대해서는 상관계수 수치 옆에 X가 표시되었다. 그리고 2가지 이상의 요인에 속하는 응답자는 한명도 없었고, 4가지 요인 중 어느 한 요인에도 속하지 않는 응답자는 14명이었다. 요인1이 전체모형의 변이 중 27%에 대해 설명하고, 요인2는 7%, 요인 3이 9%, 요인4는 7%를 각각 설명하고 있다. 요인분석 결과는 다음 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 요인분석(Factor loadings)

QSORT	1	2	3	4	근무처	근무 연수
1	0.3694	0.7106X	0.2208	0.2388	공공기관	22년6월
2	0.6424X	0.2525	0.3264	0.0550	경찰청	25년
3	0.0366	0.6527X	0.0608	0.0438	공공기관	22년6월
4	0.1379	0.2139	0.2066	0.5084	공공기관	24년
5	-0.6405X	-0.0727	-0.0670	0.1372	경찰청	23년
6	0.9354X	0.1920	0.0474	-0.0898	경찰청	22년8월
7	0.1111	-0.0742	-0.0672	0.0361	경찰청	24년11월
8	0.0946	0.0703	0.1073	-0.0239	공공기관	23년
9	0.0300	0.0942	-0.0654	0.6338X	공공기관	28년2월
10	-0.2423	-0.4742X	-0.1145	0.0511	정부부처	31년
11	-0.7428X	-0.4553	-0.1516	0.0489	공공기관	27년11월
12	0.7629X	0.1120	0.3798	-0.1373	경찰청	26년9월
13	0.4028	0.0093	0.3955	-0.0129	경찰청	25년
14	0.4112	0.3020	0.2285	-0.2507	정부부처	13년
15	0.5024	0.1595	-0.0782	0.1542	경찰청	30년8월
16	0.4792	0.2611	0.4775	0.0581	경찰청	26년9월
17	0.5183	0.1058	0.4837	-0.4757	경찰청	28년7월
18	0.6505X	0.0742	0.2669	-0.1680	경찰청	26년11월
19	0.5756	0.2348	0.5168	-0.2640	경찰청	28년8월
20	0.2047	0.2954	0.3685	-0.1607	공공기관	20년
21	-0.1900	0.0991	-0.0620	0.4433	공공기관	30년10월
22	0.8718X	0.1629	0.0000	0.1036	경찰청	23년
23	0.5845	0.2014	0.4467	-0.1233	정부부처	25년
24	0.5065X	-0.0435	-0.1120	0.0274	경찰청	30년
25	0.5954X	0.1577	0.3706	-0.2434	공공기관	25년
26	0.5324	-0.0361	0.1723	0.4299	경찰청	25년4월
27	0.0364	-0.0410	-0.0096	0.0723	경찰청	29년
28	-0.0105	0.1868	0.7670X	0.2654	공공기관	24년6월
29	-0.7115X	-0.1706	-0.4318	0.1952	경찰청	30년3월
30	-0.3726	-0.1452	0.1725	0.6643X	경찰청	25년10월
31	0.9285X	0.1160	0.0695	-0.0725	경찰청	22년9월
% expl.Var.	27	7	9	7		

2. 요인 간 상관관계(Correlations Between Factor Scores)

분석결과 나타난 4개의 요인 사이의 상관관계는 다음 표5와 같다. 요인1과 요인2가 0.4533으로 가장 높은 상관관계를 보였다. 그 다음으로 요인2와 요인3이 0.3096의 상관관계를 나타냈고, 요인1과 요인3은 상관관계가 0.1201이었으며, 요인1과 요인4가 -0.2866으로 음의 상관관계를 보였다. 요인 간 상관관계 값이 1에 가까워 지나치게 높거나 낮은 상관관계가 존재하지 않으므로 통계적으로 각 요인의 도출은 타당해 보인다.

〈표 5〉 요인 간 상관관계

Correlations Between Factor Scores				
	1	2	3	4
1	1.0000	0.4533	0.1201	-0.2866
2	0.4533	1.0000	0.3096	0.0446
3	0.1201	0.3096	1.0000	0.2395
4	-0.2866	0.0446	0.2395	1.0000

3. Q요인의 유형별 특징 분석(Factor for Q-Sort Values for Each Statement)

유사한 생각을 가진 집단을 나타내는 Q요인은 주로 해당요인의 진술문 중 극단 값, 즉 +4, +3, -4, -3을 가진 진술문 등으로 해석(김순은, 2016: 100)해야 하므로 요인분석을 위해 Q분류 점수(Q-Sort Values)에서 양 극단 값(-4,+4 등)에 해당하는 진술문을 위주로 살펴보았고, 통계적으로 표준화점수(z-score)를 통해서 각 요인을 구분 짓는 진술도 참조하여 모두 4개의 요인으로 구분하였다. 그리고 각각 진술문에 대한 인식을 분석 후 요인의 특징을 잡아내어 요인별로 구분하는 이름을 붙였다.

1) 요인1: 자치경찰제 부정형

요인1에는 11명의 응답자(P sample)가 소속되었다. 중요한 배경변수인 응답자의 직업은 경찰공무원 9명, 공공기관 관리자가 2명이었다. 요인1은 도출된 총 4개의 요인 중에서 자치경찰제 도입에 대해 전반적으로 가장 부정적인 인식을 보여주었다.

구체적으로 살펴보면 요인1은 자치경찰이 도입될 경우 “자치단체장의 영향력에 휘둘

릴 수 있다(4번).”라는 진술문과 “지방 의원들이 선거에 경찰을 이용하는 등 정치적 중립성이 저해될 수 있다(30번).”라는 진술문에 각각 +4의 점수를 부여하였다. 그리고 “지역의 토착 세력과 유착될 수 있다(5번).”라는 진술문과 “소방업무가 지방으로 이관되어 여러 부작용이 나타났는데, 자치경찰도 마찬가지일 것이다(10번).”라는 진술문, 그리고 “경찰관들의 지방 정치인에 대한 줄대기나 인사 청탁이 더 심해질 수 있다(12번).”라는 진술문에 각각 +3의 점수를 부여하였다. 4번과 30번 및 12번 진술문은 자치경찰제 도입 시 정치적인 중립성이 저해될 수 있다는 인식의 표출이고, 5번 진술문은 부정부패가 심화될 수 있다는 우려에 대한 것인데, 요인1은 이에 대해 동의하고 있는 것으로 나타난다. 아울러 10번 진술문은 자치경찰제가 도입되면 소방처럼 재정 편차로 인한 서비스 불균형 등의 문제가 발생할 우려가 있다는 인식에 관한 것인데 요인1은 이를 긍정하는 인식을 보인다.

아울러 “자치경찰에 국가경찰 보다 더 우수한 인적자원이 유입될 것이다(17번).”라는 진술문과 “지역주민의 신고나 민원에 대해 더 신속하게 대응할 것이다(30번).”라는 진술문에 각각 -4의 점수를 부여함으로써 자치경찰제 도입으로 인한 우수한 인적자원의 유치나 신속한 민원처리 등 긍정적인 예상효과에 대해 아주 강한 부정적 인식을 나타냈다. 또한 “경찰이 중앙정부의 간섭이나 통제에서 벗어날 수 있다(11번).”, “자치경찰에 수사권을 안 준다면, 국가경찰의 보조자 역할에 머물 것이다(22번).”, “중앙정부의 영향력에서 벗어나 수사의 독립성이 확보될 것이다(23번).”라는 3개의 진술문에 각각 -3의 점수를 부여하였다. 이 응답성향은 자치경찰제가 도입되어도 경찰이 중앙정부의 영향력 등 정치적 영역에서 자유로울 수 없다는 인식을 반영한 것이고, 자치경찰에 대한 수사권 부여에 대해서도 부정적으로 인식하고 있다.

그리고 요인1의 특징을 보다 정확하게 잡아내기 위해서 통계적 측면에서 표준화점수(z-score)가 1을 넘어감으로써 요인1을 다른 3개의 요인들과 뚜렷하게 구분하는 진술문을 찾아보았는데, 30번, 12번, 10번, 31번 진술문이 해당되었다. 요인1은 자치경찰제가 도입되면 정치적 중립성이 저해된다는 진술문(30번)에 표준화점수 측면에서 가장 강한 동의(+4)를, 경찰관들의 지방정치인에 대한 줄대기나 인사 청탁이 더 심해질 수 있다는 진술문(12번)에도 강한 동의(+3)를 나타냈다. 또한 자치경찰도 소방업무처럼 지방으로 이관되면 여러 부작용이 나타날 것이라는 진술문(10번)에도 강한 동의(+3)를 보였다.

Q분류 점수(Q-sort values)와 표준화점수를 통해서 잡아낸 요인1의 특성을 요약하면 자치경찰제 도입으로 인한 긍정적인 예상효과를 부정하는 반면 부정적인 효과(문제점)에 대해서는 크게 인식하고 있어 자치경찰제에 대해 가장 부정적인 인식을 표출하고 있

다. 이는 현재의 국가경찰체제를 더 선호하는 시각이자 자치경찰제 도입에 대해 가장 반대하는 시각으로 해석할 수 있다. 이러한 요인1의 인식을 종합하여 '자치경찰제 부정형'이라고 이름을 붙였다.

〈표 6〉 요인1의 극단값 요인가(Q-Sort Values)

Q Statement	Q-Sort Values
4. 자치단체장의 영향력에 휘둘릴 수 있다.	4
30. 지방 의원들이 선거에 경찰을 이용하는 등 정치적 중립성이 저해될 수 있다.	4
5. 지역의 토착 세력과 유착될 수 있다.	3
10. 소방업무가 지방으로 이관되어 여러 부작용이 나타났는데, 자치경찰도 마찬가지일 것이다.	3
12. 경찰관들의 지방 정치인에 대한 줄대기나 인사 청탁이 더 심해질 수 있다.	3
11. 경찰이 중앙정부의 간섭이나 통제에서 벗어날 수 있다.	-3
22. 자치경찰에 수사권을 안 준다면, 국가경찰의 보조자 역할에 머물 것이다.	-3
23. 중앙정부의 영향력에서 벗어나 수사의 독립성이 확보될 것이다.	-3
17. 자치경찰에 국가경찰 보다 더 우수한 인적자원이 유입될 것이다.	-4
31. 지역주민의 신고나 민원에 대해 더 신속하게 대응할 것이다.	-4

2) 요인2: 점진적 자치경찰 추진형

요인2는 3명의 응답자로 구성되었는데, 응답자의 직업은 공공기관 관리자 2명, 일반부처 공무원 1명이었다. 요인2는 자치경찰제 도입에 대해 부정적인 인식을 나타내고 있다. "자치단체장의 영향력에 휘둘릴 수 있다(4번)."라는 진술문에 +4의 점수를 부여하고, "지방 의원들이 선거에 경찰을 이용하는 등 정치적 중립성이 저해될 수 있다(30번)."라는 진술문에 +3의 점수를 부여하였으며, "경찰이 중앙정부의 간섭이나 통제에서 벗어날 수 있다(11번)."라는 진술문에 -3의 점수를 부여하는 등 자치경찰 도입으로 인한 정치적 중립성에 대해 우려하는 인식을 나타내고 있다. 아울러 "자치단체 간 관할 다툼 때문에 치안공백이 생길 수 있다(32번)."라는 진술문에 +3의 점수를 부여함으로써 자치경찰 도입 시 생길 수 있는 부작용에 대해서도 긍정하였다. 그리고 "자치경찰에 국가경찰 보다 더 우수한 인적자원이 유입될 것이다(17번)."라는 진술문과 "한 곳에서 오랜 기간 동안 근무할 수 있어서 더 열심히 일할 것이다(33번)."라는 진술문에 각각 -4점을 부여하였고, "국민들의 치안 만족도를 높일 수 있다(1번)."라는 진술문과 "소속 지역에 대한 귀속감이 높아져 경찰관이 더 친절하게 봉사할 것이다(29번)."라는 진술문에 각각 -3의 점수를 부여함으로써 자치경찰제 도입 시 기대되는 긍정적인 예상 효과에 대해서도 부정적인 인식이 강하다.

다만 요인2에서는 “지역 실정에 맞는 치안서비스를 제공할 수 있다(2번).”라는 진술문에 +3의 점수를 부여하였고, “일부 지역에서 시범실시 후 점진적으로 확대 도입해야 한다(16번).”라는 진술문에는 +4의 점수를 부여하는 등 자치경찰제 도입 취지 자체에 대해서는 긍정하면서 시범실시를 통한 점진적 실시에 강하게 동의하고 있어 요인1과는 차별화된 인식과 주관성을 나타내고 있다.

그리고 표준화점수(z-score)가 ±1을 넘어서 통계적 관점에서 요인2를 다른 요인 3개와 가장 뚜렷하게 구분해주는 진술문은 21번, 30번, 32번, 33번이었다. “지방의원들이 선거에 경찰을 이용하는 등 정치적 중립성이 저해될 수 있다(30번).”라는 진술문에 +3의 점수를 부여하여 요인1과 유사한 인식을 일부 공유하고 있다. 아울러 “자치단체 간 관할 다툼 때문에 치안공백이 생길 수 있다(32번).”라는 진술문에 +3의 점수를 부여함으로써 자치경찰제 도입 시 부작용이 발생할 수 있다는 강한 인식을 나타냈다. 그러나 “치안업무의 특성 때문에 국가경찰과 자치경찰의 업무를 각각 명확히 나누기는 쉽지 않다(21번).”라는 진술문에 -2의 점수를 부여함으로써 국가경찰과 자치경찰이 공존하면서 각자의 업무영역을 수행하는 자치경찰제 제도 자체의 존재 가능성을 인정하고 있어 요인1과는 다소 차별화된 시각을 나타내고 있다.

한편, 요인1과 요인2의 Q분류 점수(Q-sort values) 자체만 보면 4번, 17번 진술문에서는 동일한 점수를 부여하였고, 그밖에 30번 진술문에서도 유사한 점수를 보이고 있다. 요인 간 유사성이 높아 구별이 잘 안될 때 표준점수의 차이가 ±1 이상인 것에 주목하면 각 유형의 독특함을 이해하는데 유용한 정보를 제공할 수 있다(김흥규, 2008: 212). 요인1과 요인2 사이의 표준점수의 격차가 가장 큰 진술문은 12번, 19번, 10번이었다. 요인2는 “경찰관들의 지방 정치인에 대한 줄 대기나 청탁이 더 심해질 수 있다(12번).”라는 진술문에 -2의 점수를 부여함으로써 정치적 중립성에 대한 인식이 통계적인 측면에서 요인1과 일부 다르다는 점을 알 수 있다. 그리고 “지방분권 차원에서는 좋지만 치안사정이 더 나빠질 것이다(19번).”라는 진술문에도 -2의 점수를 부여하여 자치경찰제 실시로 인해 치안사정이 악화될 것이라는 인식에 동의하지 않고 있다. 또한 “소방업무가 지방으로 이관되어 여러 부작용이 나타났는데, 자치경찰도 마찬가지일 것이다(10번).”라는 진술문에는 0점을 부여하여 중립적인 관점을 보이고 있다.

요약하자면 요인2는 자치경찰제의 정치적 중립성에 대해 요인1과 마찬가지로 일부 우려 섞인 시각을 보이지만, 자치경찰제 도입 취지를 일부 긍정하면서 시범실시를 통한 점진적 실시에 강하게 동의하고 있어 요인1과는 차별화된 인식과 주관성을 나타내고 있다. 이러한 요인2의 인식을 종합하여 ‘점진적 자치경찰 추진형’이라고 이름을 붙였다.

〈표 7〉 요인2의 극단값 요인가(Q-Sort Values)

Q Statement	Q-Sort Values
4. 자치단체장의 영향력에 휘둘릴 수 있다.	4
16. 일부 지역에서 시범실시 후 점진적으로 확대 도입해야 한다.	4
2. 지역 실정에 맞는 치안서비스를 제공할 수 있다.	3
30. 지방 의원들이 선거에 경찰을 이용하는 등 정치적 중립성이 저해될 수 있다.	3
32. 자치단체 간 관할 다툼 때문에 치안공백이 생길 수 있다.	3
1. 국민들의 치안 만족도를 높일 수 있다.	-3
11. 경찰이 중앙정부의 간섭이나 통제에서 벗어날 수 있다.	-3
29. 소속 지역에 대한 귀속감이 높아져 경찰관이 더 친절하게 봉사할 것이다.	-3
17. 자치경찰에 국가경찰 보다 더 우수한 인적자원이 유입될 것이다.	-4
33. 한 곳에서 오랜 기간 동안 근무할 수 있어서 더 열심히 일할 것이다.	-4

3) 요인3: 자치경찰 사무권한/서비스 중시형

요인3에는 1명의 응답자가 소속되었는데, 그 직업은 공공기관 관리자이다. “지역 실정에 맞는 치안서비스를 제공할 수 있다(2번).”라는 진술문에 +4의 점수를 부여함으로써 자치경찰제 제도 취지에 대해 아주 강하게 동의하고 있어 요인1 및 요인2와는 다른 시각을 보인다. 그리고 “자치단체장의 영향력에 휘둘릴 수 있다(4번).”라는 진술문에 +3의 점수를 부여하여 일견 자치경찰의 정치적 중립성을 우려하면서도, “지방 의원들이 선거에 경찰을 이용하는 등 정치적 중립성이 저해될 수 있다(30번).”라는 진술문에는 -4의 점수를 부여함으로써 자치경찰로 인한 극단적인 정치적 중립성 저해 가능성에 대해서는 부정적인 인식이 강하다. 즉, 정치적 중립성에 대해서는 요인1 및 요인2와는 차별화된 주관성을 나타낸다.

아울러 “국가경찰과 자치경찰이 선의의 경쟁을 한다면 전체 치안서비스의 수준이 개선될 것이다(18번).”라는 진술문에 -4의 점수를 부여함으로써 치안서비스 개선에 대한 부정적인 인식을 보인다. 그리고 “자치단체장에게 치안업무까지 넘겨주면 지방행정을 종합적으로 처리할 수 있다(15번).”, “중앙정부의 영향력에서 벗어나 수사의 독립성이 확보될 것이다(23번).”, “경찰에 대한 접근성이 높아져서 시민이 비리나 공권력 부당 행사를 더 쉽게 감시할 수 있다(34번).”라는 진술문에 대해서도 각각 -3의 점수를 부여하고 있다. 또한 “자치단체의 재정여건에 따라 치안서비스의 격차가 생길 수 있다(6번).”라는 진술문에는 +3의 점수를 부여하고 있다. 이러한 응답 성향은 자치경찰제 도입의 긍정적인 효과에 대해서 부정적인 시각을 나타내고 치안 서비스 격차 등 예상 문제점도 충분히 인식하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 자치경찰제의 기대효과나 예상문제점에 대해서는 요인

1, 요인2와 일부 유사한 인식을 공유하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

한편 자치경찰제를 도입하여 이원적 경찰체제로 변화하게 되면 국가경찰과 자치경찰 간 명확한 사무 및 권한 배분이 자치경찰의 성공을 위한 전제조건으로서 중요한 의미를 지닌다고 볼 수 있는데(이훈재, 2018), 이와 관련하여 요인3은 “치안업무의 특성 때문에 국가경찰과 자치경찰의 업무를 각각 명확히 나누기는 쉽지 않다(21번).”라는 진술문에 +4의 점수를 부여하였다. 또한 “일부 지역에서 시범실시 후 점진적으로 확대 도입해야 한다(16번).”라는 진술문에도 +3의 점수를 부여하고 있다. 이러한 인식은 자치경찰제의 성공적인 시행을 위해서는 명확한 사무분장과 점진적 실시를 통한 문제점의 수정이 필요하다는 견해를 보이는 것으로 해석할 수 있다.

그리고 요인3은 요인4와 같이 자치경찰제 도입 취지에 대해서는 일부 긍정적으로 바라보는 시각을 가지고 있다. 요인3에서 두드러지는 구체적인 인식의 차이점을 확인하기 위해서 통계적으로 표준점수의 차이가 ±1 이상에 해당하여 요인3을 다른 요인 3개와 뚜렷하게 구분 짓는 진술문을 찾아보았으나 발견할 수 없었다. 대신 자치경찰의 도입취지를 긍정적으로 인식하는 요인3과 요인4 사이에서 통계적으로 가장 차이가 두드러지는 진술문을 확인해 보았는데, 8번, 22번, 13번, 25번 진술문이 표준점수의 차이가 ±1 이상에 해당하였다. 요인3에서는 “국가경찰과 자치경찰 사이의 업무영역이 불분명하게 되어 서로 마찰이 생길 수 있다(8번).”라는 진술문에 긍정(+2)하고 있고, “자치경찰을 도입해도 지역주민들의 치안만족도가 무조건 올라가는 것은 아닐 것이다(13번).”라는 진술문에 대해 약한 긍정적(+1)인 인식을 보인다. 그리고 “자치경찰에 수사권을 안 준다면 국가경찰의 보조자 역할에 머물 것이다(22번).”라는 진술문에 대해 +1의 점수를 부여함으로써 보다 많은 사무권한 확보가 필요하다는 시각을 보인다. 또한 “공권력의 법 집행력이 더 약화될 것이다(25번).”라는 진술문에 대해 0의 점수를 주어 중립적인 시각을 나타내고 있다.

요인3의 주관성을 보다 명확히 확인하기 위해서 요인3에 속한 응답자를 대상으로 응답내용에 대한 심층 전화면접을 실시하였다. 응답자는 자치경찰제에 대해 반대하지는 않지만, 제도 자체에 대한 부정적인 언론보도를 많이 접하였다고 하였다. 특히 우리나라 제주자치경찰에 대한 부정적인 언론보도를 많이 듣고 보았는데, 언론에서 보도하는 주요한 문제점은 제주자치경찰의 사무권한의 부족과 국가경찰과 자치경찰 간 역할 모호성과 업무중복이었다고 하였다. 아울러 자치경찰이 지역에 맞는 치안서비스 제공이라는 제도의 취지를 살려 제대로 정착하기 위해서는 분명한 사무영역과 권한, 역할을 주어야만 가능할 것이라는 입장도 밝혔다.

종합하자면 요인3은 자치경찰제의 예상문제점과 기대효과에 대해서는 요인1 및 요인2와 일부 유사한 인식을 공유하고 있지만, 자치경찰제 제도 도입취지에 대해서는 찬성하면서 정치적 중립성에 대해서도 요인1, 요인2와는 다른 시각을 보이고 있다. 아울러, 설문에 대한 응답과 보충적인 면접을 통해서 자치경찰과 국가경찰의 명확한 사무분장의 필요성에 대한 인식이 강하다는 것을 알 수 있었고, 수사권 등 많은 권한을 부여할 것을 주장하고 있으므로 '자치경찰 사무권한/서비스 중시형'이라고 이름을 붙였다.

〈표 8〉 요인3의 극단값 요인가(Q-Sort Values)

Q Statement	Q-Sort Values
2. 지역 실정에 맞는 치안서비스를 제공할 수 있다.	4
21. 치안업무의 특성 때문에 국가경찰과 자치경찰의 업무를 각각 명확히 나누기는 쉽지 않다.	4
4. 자치단체장의 영향력에 휘둘릴 수 있다.	3
6. 자치단체의 재정여건에 따라 치안서비스의 격차가 생길 수 있다.	3
16. 일부 지역에서 시범실시 후 점진적으로 확대 도입해야 한다.	3
15. 자치단체장에게 치안업무까지 넘겨주면 지방행정을 종합적으로 처리할 수 있다.	-3
23. 중앙정부의 영향력에서 벗어나 수사의 독립성이 확보될 것이다.	-3
34. 경찰에 대한 접근성이 높아져서 시민이 비리나 공권력 부당 행사를 더 쉽게 감시할 수 있다.	-3
18. 국가경찰과 자치경찰이 선의의 경쟁을 한다면 전체 치안서비스의 수준이 개선될 것이다.	-4
30. 지방 의원들이 선거에 경찰을 이용하는 등 정치적 중립성이 저해될 수 있다.	-4

4) 요인4: 적극적 자치경찰 추진형

요인4에는 2명의 응답자가 포함되었다. 응답자의 직업은 경찰공무원 1명, 공공기관 관리자 1명이다. 요인4는 자치경찰제 도입에 대해 전반적으로 가장 긍정적인 시각을 나타내고 있다. 구체적으로 살펴보면 지역 실정에 맞는 치안서비스를 제공할 수 있다(2번)."라는 진술문에 +4의 점수를 부여하여 자치경찰제 도입 취지에 대해 아주 강하게 동의하고 있다. 그리고 "자치단체장에게 치안업무까지 넘겨주면 지방행정을 종합적으로 처리할 수 있다(15번)."라는 진술문에 +4의 점수를 부여함으로써 자치경찰제 도입으로 인한 지방행정의 발전효과에 대해서도 긍정적으로 보았다. 또한 "공권력의 법집행력이 더 약화될 것이다(25번)."라는 진술문에 -4의 점수를 부여함으로써 선행연구에서 공통적으로 지적하던 자치경찰제를 도입할 때 예상되는 문제점 중 하나인 법집행력 약화 우려에 대해 아주 강하게 부동의했다. "자치경찰 간 경찰관의 수준이나 자질에 차이가 생길 수 있다(27번)."라는 진술문에도 -4의 점수를 부여하여 자치경찰제 시행에 따른 격차 발생 우려에 대해서도 아주 낙관적인 시각을 보인다.

그리고 “국가경찰은 광역적 수사나 국가 안보 등 제한적인 영역만 맡으면 된다(7번).”, “지방자치발전을 위해 자치경찰은 필요하다(14번).”, “자치경찰이 도입되면 지방정부에서 치안에 대해 더 관심을 가질 것이다(28번).”라는 진술문에 대해 각각 +3의 점수를 부여함으로써 자치경찰제에 대한 긍정적인 인식을 보인다. 또한 “소방업무가 지방으로 이관되어 여러 부작용이 나타났는데, 자치경찰도 마찬가지일 것이다(10번)”, “지방분권 차원에서는 좋지만, 치안 사정이 더 나빠질 것이다(19번).”, “자치경찰에 수사권을 안 준다면, 국가경찰의 보조자 역할에 머물 것이다(22번).”라는 진술문에 각각 -3의 점수를 부여하여 자치경찰제 도입 시 예상 문제점 등에 대해서도 동의하지 않고 있다.

아울러 통계적 관점에서 요인4를 다른 3개의 요인과 뚜렷하게 구분해주는 진술문은 15번, 28번, 14번, 8번, 13번, 25번이다. 요인4에서는 “국가경찰과 자치경찰 사이의 업무영역이 불분명하게 되어 서로 마찰이 생길 수 있다(8번).”라는 진술문과 “자치경찰을 도입해도 지역주민들의 치안만족도가 무조건 올라가는 것은 아닐 것이다(13번).”라는 진술문에 대해 동의하지 않는 것으로 나타난다. 그리고 “지방자치발전을 위해 자치경찰은 필요하다(14번).”라는 진술문과 “자치경찰이 도입되면 지방정부에서 치안에 대해 더 관심을 가질 것이다(28번).”라는 진술문에 대해서 각각 +3의 점수를 부여하여 강한 동의를 보였다. 종합하면, 요인4에서는 자치경찰제 도입의 전반적인 예상효과를 모두 긍정하면서 자치경찰이 지방행정 발전에 많은 도움이 될 것이라는 확고한 인식을 견지하고 있어 ‘적극적 자치경찰 추진형’이라고 이름을 붙였다.

〈표 9〉 요인4의 극단값 요인가(Q-Sort Values)

Q Statement	Q-Sort Values
2. 지역 실정에 맞는 치안서비스를 제공할 수 있다.	4
15. 자치단체장에게 치안업무까지 넘겨주면 지방행정을 종합적으로 처리할 수 있다.	4
7. 국가경찰은 광역적 수사나 국가 안보 등 제한적인 영역만 맡으면 된다.	3
14. 지방자치발전을 위해 자치경찰은 필요하다.	3
28. 자치경찰이 도입되면 지방정부에서 치안에 대해 더 관심을 가질 것이다.	3
10. 소방업무가 지방으로 이관되어 여러 부작용이 나타났는데, 자치경찰도 마찬가지일 것이다.	-3
19. 지방분권 차원에서는 좋지만, 치안 사정이 더 나빠질 것이다.	-3
22. 자치경찰에 수사권을 안 준다면, 국가경찰의 보조자 역할에 머물 것이다.	-3
25. 공권력의 법 집행력이 더 약화될 것이다.	-4
27. 자치경찰 간 경찰관의 수준이나 자질에 차이가 생길 수 있다.	-4

4. 의견 일치 및 불일치 진술문

각 요인의 표준점수(z-scores)의 분산을 따져 통계적으로 의견이 일치하는 진술(consensus)과 그렇지 않은 진술(disagreement)을 확인해보면 전체 요인들의 인식에 대해 보다 더 정확하게 이해할 수 있으므로 이를 포함하여 분석하였다.

1) 의견일치 진술문

다음에 설명하는 4개의 진술문은 총 34개 진술문 중에서 순서대로 통계적으로 분산이 가장 작은 진술문이자 의견이 일치하는 진술문이다. 4개의 요인 모두에서는 "국가경찰은 대통령이나 중앙정부에 큰 영향을 받는다."라는 26번 진술문에 가장 의견이 일치하는 것으로 나타났는데, 요인가는 0에 가까워 중립적인 의견이었다. 그 다음 "자치단체장의 영향력에 휘둘릴 수 있다."는 4번 진술문인데, 모두 긍정적인 인식을 보여주었다. 그밖에 "자치경찰에 국가경찰 보다 더 우수한 인적자원이 유입될 것이다."는 17번의 진술문에는 부정적으로 의견이 일치하였다. 마지막으로 "다른 지역의 경찰과 업무협조에 어려움이 생길 수 있다."는 3번 진술문에서도 약한 긍정 의견으로 일치하였다. 요약하자면 4개 요인 모두 자치경찰제가 도입되면 자치단체장의 영향력에 휘둘릴 수 있다는데 긍정적으로 인식하고 있고, 자치경찰에 국가경찰 보다 더 우수한 인적자원이 유입될 것이라는 데 대해서는 전반적으로 동의하지 않고 있다. 통계적으로 모든 요인 간 의견이 일치하는 진술문은 다음 〈표 10〉과 같다.

〈표 10〉 의견일치 진술문

Q Statement	Q-Sort Values			
	1 요인	2 요인	3 요인	4 요인
26. 국가경찰은 대통령이나 중앙정부에 큰 영향을 받는다.	0	0	0	-1
4. 자치단체장의 영향력에 휘둘릴 수 있다.	4	4	3	2
17. 자치경찰에 국가경찰 보다 더 우수한 인적자원이 유입될 것이다.	-4	-4	-2	-2
3. 다른 지역의 경찰과 업무협조에 어려움이 생길 수 있다.	2	1	-1	1

2) 의견불일치 진술문

다음 4개의 진술문은 총 34개 진술문 중에서 순서대로 통계적으로 분산이 가장 큰 것으로 모든 요인에서 의견이 일치하는 않는 진술문에 해당한다. "지방의원들이 선거에

경찰을 이용하는 등 정치적 중립성이 저해될 수 있다.”는 30번 진술문이 가장 의견이 일치하지 않는 진술문으로 나타났다. 그 다음 “자치단체장에게 치안업무까지 넘겨주면 지방행정을 종합적으로 처리할 수 있다.”는 15번 진술문이었다. 그리고 “자치경찰에 수사권을 안 준다면, 국가경찰의 보조자 역할에 머물 것이다.”는 22번 진술문과 “소방업무가 지방으로 이관되어 여러 부작용이 나타났는데, 자치경찰도 마찬가지일 것이다.”는 10번 진술문이 뒤를 이었다. 통계적으로 모든 요인 간 의견이 일치하지 않는 진술문은 다음 〈표 11〉과 같다.

〈표 11〉 의견불일치 진술문

Q Statement	Q-Sort Values			
	1 요인	2 요인	3 요인	4 요인
10. 소방업무가 지방으로 이관되어 여러 부작용이 나타났는데, 자치경찰도 마찬가지일 것이다.	3	0	-2	-3
22. 자치경찰에 수사권을 안 준다면, 국가경찰의 보조자 역할에 머물 것이다.	-3	2	1	-3
15. 자치단체장에게 치안업무까지 넘겨주면 지방행정을 종합적으로 처리할 수 있다.	-1	-2	-3	4
30. 지방의원들이 선거에 경찰을 이용하는 등 정치적 중립성이 저해될 수 있다.	4	3	-4	-2

Ⅵ. 연구의 요약과 시사점 및 한계

Q방법론을 통해서 자치경찰제에 대한 경찰서장급 경찰공무원과 공공기관 실·국장 등의 인식을 분석한 결과, P표본은 자치경찰제 부정형, 점진적 자치경찰 추진형, 자치경찰 사무권한/서비스 중시형, 적극적 자치경찰 추진형이라는 모두 4개의 요인으로 세분화할 수 있었다. 특히 흥미롭게도 경찰공무원이 자치경찰제를 반대할 것이라는 일반적인 인식과 달리 경찰서장급 경찰공무원 중에서도 자치경찰제를 가장 적극적으로 찬성하는 요인에 소속한 P표본도 발견할 수 있었다. 각각의 요인에서는 고유의 특징적인 부분을 찾을 수 있었지만, 크게 볼 때 요인1과 요인2는 자치경찰제 도입에 대해 부정적인 인식이 강했다. 자치경찰제에 대한 부정적인 인식은 자치단체장의 영향력 행사와 지방의원들이 선거에 경찰을 이용할 우려가 있다는 정치적 중립성에 대한 걱정, 지역의 토착세력과 유착될 수 있다는 점, 자치단체 간 관할다툼 때문에 치안공백이 생길 수 있다는 점, 자치경찰에 국가경찰보다 우수한 인력 유입 가능성이 적을 수 있다는 점, 지역주민의 신고나 민원에 대한 신속한 대응이 어려워질 것이라는 점 등에서 그 주된 원인을 찾을 수 있었

다. 반면, 요인3과 요인4는 자치경찰제 도입에 대해서 긍정적인 인식을 나타내고 있다. 자치경찰제에 대한 긍정적인 인식은 지역실정에 맞는 치안서비스 제공이 가능하다는 점, 자치단체장이 치안업무까지 담당하면 지방행정의 종합성이 높아진다는 점, 자치경찰이 지방자치를 위해 필요하다는 점, 자치경찰이 도입되면 지방정부가 치안에 대해 더 관심을 가질 것이라는 점 등에서 주로 기인하는 것으로 나타난다.

분석결과에서 알 수 있었던 것처럼 자치경찰제에 대해 다양한 관점과 주관성이 존재한다는 것은 자치경찰제라는 정책의제를 추진할 때 모든 정책과정에서 예기치 못한 논란이 제기될 수 있다는 의미이기도 하다. 아울러 이 제도를 도입하기 위한 개혁과정이 생각보다 험난할 수 있다는 점을 시사한다. 정부가 앞으로 개혁과정에서 진통을 줄이려면 충분한 시간을 가지고 반대 또는 부정적으로 인식하는 정책과정의 참여자들의 의견을 성의 있게 수렴하고 설득하여 상이한 인식의 간극을 좁혀나가면서 제기되는 문제점들을 해소해 나가야 한다. 특히 우리나라에서는 단일한 국가경찰체제가 70년 넘게 지속되었고, 새로운 자치경찰제에 대한 경험도 없으므로 제도 도입 초기의 혼란을 최소화하기 위해서는 더욱 그러한 노력을 기울여야 할 필요성이 크다. 분석결과에서 두드러지게 나타난 부정적인 인식인 자치경찰의 정치적 중립성 저하, 지역의 토착세력과의 유착, 자치단체 간 관할 다툼 때문에 발생할 수 있는 치안공백 우려 등에 대해서는 향후 입법논의과정에서 더 정교한 제도적인 보완책을 마련해 나가야 한다.

아울러 자치경찰제라는 새로운 제도의 설계과정에 다양한 주체들이 참여하지만, 특히 실제 현장에서 자치경찰제를 집행해 나갈 경찰공무원의 견해에 귀를 기울일 필요가 있다. 왜냐하면 경찰공무원들은 자치경찰제 도입 시 국가공무원에서 지방공무원으로 신분이 전환될 수 있고, 제도 개편으로 인한 보수나 처우의 차이, 갑작스러운 근무환경의 변화, 법제도 변경에 따른 혼란 등으로 인해서 자치경찰제에 대한 불만을 가질 수도 있다. 만약 제도의 집행을 담당하는 일선관료(street-level bureaucrat)인 경찰공무원들의 반발이 예상외로 거세진다면 국가경찰체제에서 자치경찰체제로의 이행이 더뎌지거나 제도의 순조로운 연착륙을 방해할 수도 있기 때문이다.

이 연구는 Q방법론을 사용하여 일반적인 서열수준의 측정(ordinal level measurement)만을 통해서는 나타나지 않거나 포착할 수 없는 자치경찰제에 대한 연구대상자들의 다양한 주관성을 세분화하였다는데 그 의미가 있다. 앞으로 이 연구에서 나타난 자치경찰제에 대한 경찰공무원 등의 다양한 부정적, 긍정적 인식의 원인을 규명하는 추가 연구 등 다른 질적 연구나 양적 연구를 통해 자치경찰제에 대한 다양한 논의가 확대되기를 바라며, 이 연구가 Q방법론의 취지와 같이 후속연구에서의 가설형성에 기여할 수 있기를 기대한다.

이 연구에는 한계도 존재한다. 앞서 설명한 바와 같이 남성 응답자만 설문에 참여함으로써 연구에서 성별로 인한 편향(bias)이 존재할 수 있다는 지적이 제기될 수도 있다는 점은 아쉬움으로 남는다. 아울러 표본의 수가 작고 무작위추출을 따르지 않는 일반적인 Q방법론을 활용하였기 때문에 방법론에서 오는 제약에서 피해갈 수 없으므로 이 연구에서 나타난 인식을 경찰공무원 등의 인식이라고 일반화하기는 어렵다는 점을 유의할 필요가 있다. 다만, 인간의 다양한 주관성을 확인하는데 Q방법론의 의의가 있다는 점에서 이 연구는 그 한계를 어느 정도 상쇄할 수 있는 고유의 의미를 지니고 있다고 생각한다.

참고문헌

Brown, S. R. (1980). Political subjectivity: Applications of Q methodology in political science. Yale University Press.

강윤호·민 기·전상경. (2015). 현대지방재정론 제4판. 서울: 박영사.

강주영. (2013). '제주특별자치도 자치경찰'의 공법적 검토. 東亞法學 第60號. 29-63.

경찰청. (2018). 경찰백서. 서울: 경찰청.

고인종·강영훈. (2015). 자치경찰제의 효율적인 운영방안에 대한 연구–제주특별자치도 자치경찰 공무원의 인식을 중심으로-. 「한국위기관리논집」, 11(1). 227-245.

국정기획자문위원회. (2017). 국민의 나라 정의로운 대한민국(국정기획자문위원회 백서). 서울: 국정기획자문위원회.

김순은. (2016). Q방법론과 사회과학. 서울: 조명문화사.

_____. (2012). 지방정부 경쟁력의 구성요인에 관한 인식분석. 「행정논총」 50권3호. 67-98.

_____. (2010). Q방법론의 이론과 철학. 「한국사회와 행정연구」 제20권제4호. 1-25.

김해룡. (2003). 지방분권과 지방자치경찰제도. 한국경찰학회보 Vol.6.

김흥규. (2008). Q방법론: 과학철학, 이론, 분석 그리고 적용. 서울: 커뮤니케이션북스.

남재성. (2010). 자치경찰제에 대한 일선 국가경찰관들의 인식-서울지역 경찰관을 중심으로-. 「경찰학논총」 5(2). 379-417.

라광현. (2018). 미국 법집행 관할체계의 특수성 고찰. 「경찰학연구」 Vol.18(1). 37-61.

박성수·박준상. (2007). 자치경찰제에 대한 경찰공무원의 인식조사에 관한 연구. 「한국지방자치연구」 9(1). 123-141.

박준휘·김민영·최성락·문광민·정일환·김학경·황문규·이윤석. (2016). 한국의 형사사법체계 및 관리에 관한 연구(Ⅰ). 서울: 한국형사정책연구원.

박준휘. (2018). 자치경찰제 도입 반대에 관한 소고(小考). 「한국경찰학회보」 Vol.72.

박현호. (2007). 자치경찰제도 도입에 따른 한국의 일선 경찰서비스 개선방안 연구 -일선 경찰관 설문조사 분석을 중심으로-.「한국경찰연구」, 제6권 제1호. 35-78.

양영철. (2015). 역대 정부의 자치경찰도입 정책 추진과 정책적 함의에 관한 연구.「한국경찰연구」 14(1). 119-156.

오석홍. (2008). 행정학 제4판. 서울: 박영사.

유경화. (2013). 이명박 정부 지방분권정책 평가; 성과와 과제.「현대사회과학연구」17권. 119-145.

유영현. (2008). 합리적인 자치경찰법안에 관한 연구.「법학연구」31권. 475-495.

이기춘. (2018). 한국 자치경찰제의 이상적 모델.「지방자치법연구」제57호제18권1호.

이윤환. (2005). 지방분권과 자치경찰제 도입.「법과 정책연구」Vol.5(2).

이창균. (2012). 지방분권 추진에 따른 정부 간 재정관계 개선 방안에 관한 연구.「재정정책논집」 14권3호. 93-123.

이현우·이미애. (2010). 자치경찰제 도입에 관한 비교연구.「한국정책연구」제10권제2호.

이훈재. (2017). 제주자치경찰의 위상제고를 위한 수사기능강화에 관한 연구.「한국경찰연구」16(1). 159-190.

_____. (2018). 참여정부의 자치경찰법안과 문재인 정부 자치경찰 도입안의 주요 쟁점 심층비교 분석.「한국경찰연구」제17권제3호. 173-202.

임병연. (2003). 자치경찰제 도입에 따른 지방재정 확충방안에 관한 연구.「한국경찰학회보」6권. 271-294.

임승빈. (2018). 지방자치론 제11판. 경기: 법문사.

자치분권위원회. (2018). 자치경찰제 특별위원회안 발표 및 정책토론회 자료집. 서울: 자치분권위원회.

장교식. (2019). 지방분권과 광역단위 자치경찰제 도입에 관한 법적 검토. 土地公法硏究 第85輯. 313-333.

전희재. (2006). 자치경찰제 도입방안과 법안에 대한 연구.「한국경찰연구」5:1. 43-82.

지방자치발전위원회. (2016). 한국지방자치 발전과제와 미래, 서울: 박영사.

_____. (2017). 지방자치발전백서. 서울: 지방자치발전위원회.

최 관. (2012). 영국자치경찰과 제주자치경찰의 비교분석을 통한 한국자치경찰제 발전방안.「지방행정연구」26권1호. 271-289.

최성규. (2017). 지방자치의 본질과 자치경찰제 논의.「행정법연구」제50호.

최종술. (1999). 자치경찰제에 대한 경찰관의 수용태도에 관한 연구.「한국경찰학회보」Vol.1.

최준호. (2008). 자치경찰제 도입·정착을 위한 소고.「한국지역혁신논집」제3권 제3호. 1-29.

최창호. (2007). 지방자치학 제5판. 서울: 삼영사.

하미승·심기환. (2008). 치안서비스 결정요인에 관한 연구: 지방자치경찰제를 중심으로.「지방정부연구」12권3호. 75-103.

한민경·박원규. (2018). 자치경찰의 정치적 중립성 확보 방안에 관한 연구: 주요국의 자치경찰청장 선발절차 및 자격요건을 중심으로.「형사정책연구」Vol.29(3). 271-304.

함우식. (2008). 자치경찰제의 재원확충방안에 관한 연구.「한국비교정부학보」12권1호. 215-240.

행정자치부. (2008). 자치경찰제 추진 중간보고서. 서울: 행정자치부.

행정안전부. (2018). 행정안전통계연보. 서울: 행정안전부.

홍의표·원소연. (2014). 주민밀착형 자치경찰제 실시방안 연구.「자치경찰연구」7:1. 35-62.

홍정선. (2009). 신지방자치법 초판. 서울: 박영사.

황문규. (2018). 현 시점에서 도입 가능한 자치경찰제 모델 구상과 과제.「한국경찰연구」17:3. 249-280.

황문규·최천근. (2013). 자치경찰제 추진에 있어 검경수사권 조정에 대한 고찰.「형사정책연구」24권1호. 299-330.

구글(www.google.com)

국회 의안정보시스템(likms.assembly.go.kr)

대한민국 정책브리핑(www.korea.kr)

빅카인즈(www.bigkinds.or.kr)

〈부록〉 Q statement 요인가

Q Statement	Q-Sort Values			
	1 요인	2 요인	3 요인	4 요인
1. 국민들의 치안 만족도를 높일 수 있다.	-2	-3	-2	0
2. 지역 실정에 맞는 치안서비스를 제공할 수 있다.	0	3	4	4
3. 다른 지역의 경찰과 업무 협조에 어려움이 생길 수 있다.	2	1	-1	1
4. 자치단체장의 영향력에 휘둘릴 수 있다.	4	4	3	2
5. 지역의 토착 세력과 유착될 수 있다.	3	0	2	0
6. 자치단체의 재정여건에 따라 치안서비스의 격차가 생길 수 있다.	1	0	3	0
7. 국가경찰은 광역적 수사나 국가 안보 등 제한적인 영역만 맡으면 된다.	-1	0	2	3
8. 국가경찰과 자치경찰 사이의 업무영역이 불분명하게 되어 서로 마찰이 생길 수 있다.	2	2	2	-2
9. 조직의 인력 규모가 작고, 승진기회가 줄어들어 경찰관의 사기가 저하될 수 있다.	0	2	0	-1
10. 소방업무가 지방으로 이관되어 여러 부작용이 나타났는데, 자치경찰도 마찬가지일 것이다.	3	0	-2	-3
11. 경찰이 중앙정부의 간섭이나 통제에서 벗어날 수 있다.	-3	-3	1	0
12. 경찰관들의 지방 정치인에 대한 줄대기나 인사 청탁이 더 심해질 수 있다.	3	-2	0	-1
13. 자치경찰을 도입해도 지역주민들의 치안만족도가 무조건 올라가는 것은 아닐 것이다.	1	1	1	-2
14. 지방자치발전을 위해 자치경찰은 필요하다.	-2	-1	0	3
15. 자치단체장에게 치안업무까지 넘겨주면 지방행정을 종합적으로 처리할 수 있다.	-1	-2	-3	4
16. 일부 지역에서 시범실시 후 점진적으로 확대 도입해야 한다.	0	4	3	2
17. 자치경찰에 국가경찰 보다 더 우수한 인적자원이 유입될 것이다.	-4	-4	-2	-2
18. 국가경찰과 자치경찰이 선의의 경쟁을 한다면 전체 치안서비스의 수준이 개선될 것이다.	-2	0	-4	1
19. 지방분권 차원에서는 좋지만, 치안 사정이 더 나빠질 것이다.	1	-2	-2	-3
20. 자치경찰과 국가경찰 사이에 월급 등 처우에 차이가 생길 수 있다.	2	2	-1	-1
21. 치안업무의 특성 때문에 국가경찰과 자치경찰의 업무를 각각 명확히 나누기는 쉽지 않다.	0	-2	4	1
22. 자치경찰에 수사권을 안 준다면, 국가경찰의 보조자 역할에 머물 것이다.	-3	2	1	-3
23. 중앙정부의 영향력에서 벗어나 수사의 독립성이 확보될 것이다.	-3	-1	-3	1
24. 교통단속이나 범죄예방순찰 등 경찰업무의 많은 부분을 자치경찰로 이관해야 한다.	-1	-1	2	2
25. 공권력의 법 집행력이 더 약화될 것이다.	1	-1	0	-4
26. 국가경찰은 대통령이나 중앙정부에 큰 영향을 받는다.	0	0	0	-1
27. 자치경찰 간 경찰관의 수준이나 자질에 차이가 생길 수 있다.	2	1	-1	-4
28. 자치경찰이 도입되면 지방정부에서 치안에 대해 더 관심을 가질 것이다.	0	1	-1	3
29. 소속 지역에 대한 귀속감이 높아져 경찰관이 더 친절하게 봉사할 것이다.	-2	-3	-1	1
30. 지방 의원들이 선거에 경찰을 이용하는 등 정치적 중립성이 저해될 수 있다.	4	3	-4	-2
31. 지역주민의 신고나 민원에 대해 더 신속하게 대응할 것이다.	-4	1	1	2
32. 자치단체 간 관할 다툼 때문에 치안공백이 생길 수 있다.	1	3	0	-1
33. 한 곳에서 오랜 기간 동안 근무할 수 있어서 더 열심히 일할 것이다.	-1	-4	1	0
34. 경찰에 대한 접근성이 높아져서 시민이 비리나 공권력 부당 행사를 더 쉽게 감시할 수 있다.	-1	-1	-3	0

ABSTRACT

Analyzing the Operant Subjectivity of Police Officers and Public Sector Employees on the Introduction of the Municipal Police System in the Republic of Korea: An Application of Q-Methodology

Ke-Myung Yeo

This research is a study on the subjective viewpoints of police officers and employees of the public agencies about the municipal police system in the Republic of Korea. For this purpose, Q-methodology is used to identify the specific subjectivity and factors of 31 subjects about the introduction of the municipal police system. The results of the analysis showed that the sample of municipal police system could be divided into four factors with different subjectivities. The research findings indicate that the Q-methodology can show the various subjectivities among the subjects of the municipal police system which are not easy to represent using the general ordinal-level measurement. In addition, this study was able to find various negative and positive perceptions of police officers about the municipal police system. Furthermore, the study suggests that the process of reform for introducing the system may be difficult and political by identifying the existence of various perceptions of the municipal police system, and it is necessary for the government to collect and coordinate various opinions of stakeholders from a neutral standpoint.

【Keywords: municipal police, local self-government, Q-methodology】