



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학석사 학위논문

# 자치경찰의 정치적 중립 확보 방안

- 제주자치경찰단의 시사점을 중심으로 -

2020년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학 전공

이 태 균

# 자치경찰의 정치적 중립 확보 방안

- 제주자치경찰단의 시사점을 중심으로 -

지도교수 김 순 은

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함

2019년 9월

서울대학교 대학원

행정학과 정책학전공

이 태 균

이태균의 정책학석사 학위논문을 인준함

2019년 12월

위원장 이 승 종 (인)

부위원장 김 윤 지 (인)

위원 김 순 은 (인)

## 국문초록

본 연구는 자치경찰의 정치적 중립 확보 방안을 제주 자치경찰단의 시사점으로부터 도출하였다. 이러한 연구를 위한 분석 방법으로 질적 연구를 실시하였으며, 자료 수집을 위해 제주 자치경찰단 소속의 자치경찰관 16명을 대상으로 심층 면담을 실시하였다.

분석을 위한 선행 연구 검토에서는 경찰의 정치적 중립성, 자치경찰제의 도입 방안, 그리고 견제와 균형에 관한 이론에 대해 검토하였다. 경찰 조직 내에서 정치적 중립성이 더 엄격하게 지켜져야 하는 이유와 현재 국가경찰에서 정치적 중립성을 확보하기 위한 제도를 파악하였다. 또한 자치경찰제의 도입 방안과 그 모형, 그리고 견제와 균형의 원리와 여러 기관 간의 권력 분립 제도에 대해 검토하였다.

이러한 검토 후에 본 연구에서는 제주 자치경찰단에 대한 심층 면담 질문을 설정하였다. 질문은 인적 요인, 제도적 요인, 문화적 요인, 외부 환경적 요인 등 4가지로 나누어 작성하였다. 인적 요인에 대해서는 도지사의 인사 전형, 자치경찰관의 권력욕, 임명권자의 인사권 남용, 특정 출신의 정치적 파위에 관한 질문을 작성하였다. 제도적 요인에 대해서는 권력 분립을 통한 견제와 균형, 타 행정기관의 간섭, 치안행정위원회의 실질적 기능에 대한 질문을 작성하였다. 문화적 요인에 대해서는 권위주의 문화와 연줄주의 문화에 대한 질문을 작성하고, 외부 환경적 요인에 대해서는 정치권의 인사 개입에 대한 질문을 작성하였다.

심층 면담의 결과 인사 요인에서 도지사의 독점적 권력에 대한 견제 수단이 없고, 자치경찰단장에 대해서는 도의회·인사위원회·감사위원회 등이 견제를 하고 있었다. 임명권자의 인사권 남용에 대

해서는 인사위원회가 외부위원 및 내부위원으로 구성되어 객관적으로 인사가 행하여지고 있다고 대부분 생각하였으나, 실제로는 부정인사가 적발된 사례가 있었다. 또한 제주 자치경찰단에는 특채가 외국어 특채 단일 경로밖에 존재하지 않아, 특정 출신이 주요 보직을 독점하는 경우는 없었다. 제도적 요인에서는 도지사로부터 독립된 권력 견제 장치가 존재하지 않고, 조직·예산 부분에서 도의 간섭을 받으며, 치안행정위원회는 실질적 기능을 하지 못하는 유명무실한 기관이 되었다. 문화적 요인에서는 많이 유향되었지만 여전히 타 기관보다는 강한 권위주의 문화가 존재하고, 승진 및 보직 인사에 대한 연줄주의 문화가 팽배하다고 하였다. 마지막으로 외부 환경적 요인에 대해서는 조직의 규모가 매우 작기 때문에 자치경찰단장을 제외한 경찰관에 대해서는 정치권의 인사 개입이 없다고 느끼는 것으로 보였다.

이러한 시사점을 바탕으로 자치경찰제를 전국 시행 확대함에 있어서 첫째, 자치경찰 인사위원회를 설치할 것. 둘째, 감사위원회를 설치하고 자치경찰단장 임기제를 도입할 것. 셋째, 출신에 따른 승진 티오를 설정할 것. 넷째, 시·도지사로부터 독립된 시·도 경찰위원회를 설치할 것. 다섯째, 지자체와의 협업 규정을 명문화하고 문화적 융화를 도모할 것을 제시하였다.

**주요어 :** 자치경찰, 제주자치경찰단, 정치적 중립성, 심층 면담, 견제와 균형, 경찰위원회, 치안행정위원회

**학 번 :** 2018-22841

# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 연구목적 및 필요성 .....	1
제 2 절 자치경찰제 모형 .....	3
제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토 .....	6
제 1 절 정치적 중립의 의의 .....	6
제 2 절 자치경찰제의 논의 .....	7
제 3 절 자치경찰제에서 정치적 중립의 중요성 .....	8
제 4 절 견제와 균형에 관한 이론적 논의 .....	9
제 3 장 연구방법 .....	12
제 1 절 연구방법 .....	12
제 2 절 연구 참여자의 특성 .....	13
제 3 절 분석의 틀 .....	14
제 4 장 연구결과 및 분석 .....	17
제 1 절 인적요인 .....	17
1. 도지사의 인사 전횡 .....	17
2. 자치경찰관의 권력욕 .....	19
3. 임명권자의 인사권 남용 .....	22
4. 특정 출신의 정치적 파위 .....	25
제 2 절 제도적 요인 .....	28
1. 권력 분립을 통한 견제와 균형 .....	28
2. 타 행정기관의 간섭 .....	30

3. 유명무실한 치안행정위원회 .....	32
제 3 절 문화적 요인 .....	35
1. 권위주의 문화 .....	35
2. 연줄주의 문화 .....	37
제 4 절 외부환경적 요인 .....	40
1. 정치권의 인사 개입 .....	40
제 5 장 정책적 제언 .....	43
제 1 절 자치경찰 인사위원회 설치 .....	43
제 2 절 감사위원회의 설치와 자치경찰단장 임기제 도입 .....	44
제 3 절 출신에 따른 승진 티오 설정 .....	45
제 4 절 시·도 경찰위원회 설치 .....	46
제 5 절 협업 규정의 명문화와 문화적 융화 .....	46
제 6 장 결론 .....	48
참고문헌 .....	51
Abstract .....	53

## 표 목 차

[표 1]	7
[표 2]	17
[표 3]	20
[표 4]	22
[표 5]	26
[표 6]	28
[표 7]	31
[표 8]	33
[표 9]	36
[표 10]	38
[표 11]	40

## 그림 목 차

[그림 1]	4
[그림 2]	4
[그림 3]	5
[그림 4]	16
[그림 5]	16



# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구목적 및 필요성

자치경찰제는 시대의 화두다. 세계 각국의 역사 속에서 자치경찰제는 다양한 형태로 시행되어오고 있다. 우리나라는 1945년 국가경찰이 창설된 이래로 지금까지 국가경찰체제가 유지되어 왔다. 지방자치제가 도입됨에 따라, 경찰조직에서도 민주화와 분권화를 지향하고 지역 주민의 요구에 보다 더 부합하는 치안서비스를 제공하고자 하는 방안으로 자치경찰제 도입 필요성이 제기되고 있다.

현 정부에서 자치경찰제가 다시 이슈화 된 이유를 살펴보면, 자치경찰제는 일원화된 국가경찰제보다 더 질 높은 대민서비스를 제공할 수 있을 것이라고 판단하였기 때문이다. 지방자치단체와의 연계를 통해 ‘맞춤형’ 치안서비스 및 ‘현장형’ 치안서비스를 제공할 수 있을 것이라 생각하였다. 현재 자치분권위원회에서는 일부지역에 대하여 일부사무에 한해 7~8천명을 자치경찰로 이관하는 시범운동을 추진하고 있으며, 나아가 2021년 전국에 대하여 3~3.5만 명을 자치경찰로 이관하여 일부사무를 하게 되고, 2022년 전국에 대하여 전체사무로 4.3만명을 대상으로 범위를 확장하고자 하는 계획을 가지고 있다.<sup>1)</sup>

자치경찰제를 도입하게 된다면 여러 가지 이점이 있을 것으로 보인다. 첫째, 자치경찰이 지역의 특성과 주민의 요구를 반영하여, 그에 맞는 치안서비스를 제공할 수 있다. 전국에서 일률적으로 제공하던 치안서비스에서 벗어나, 그 지역에서 어떤 부분이 취약한지, 어떠한 치안수요가 많은지에 대해 파악하여, 주민지향성이 높은 대응이 가능하다는 것이다. 또한 국가 경찰에서 지방자치단체 소속의 자치경찰으로 전환된다면, 그 지역의 치안에 대한 책임감 또한 더 높아질 것으로 사료된다. 이를 통해

---

1) 자치경찰제 10문 10답

업무 효율성 증가를 기대할 수 있고, 지역주민에게 더 우호적인 태도를 취할 것이라 생각된다.

둘째, 자치경찰이 지방자치단체와의 연계를 통해 질 높은 치안서비스를 제공할 수 있게 된다. 지방자치단체가 보유하고 있는 교통안전시설을 이용하여 관련 시설 및 장비를 보완·개선할 수 있으며, 이를 통해 보다 신속하고 정확하게 치안서비스를 제공하는 것이 가능해질 것으로 보인다. 또한 타 지역의 지방자치단체와의 선의의 경쟁을 통해 각 지방에서 보다 질 높은 치안서비스를 제공하기 위한 방안을 마련하고 추진할 것을 기대할 수 있다.

제시된 명확한 이점들도 분명히 존재하지만, 이와 관련한 문제점들도 여럿 발생할 것으로 보인다. 그 중에서도 가장 우선적으로 보완해야 할 것은 자치경찰의 정치적 중립성 문제이다. 경찰은 정치적으로 중립을 지킬 것을 요구받는다. 하지만 자치경찰제 도입으로 인해 지방자치단체 소속이 될 경우, 광역시장 및 도지사의 지시를 받게 된다. 또한 광역시장 및 도지사에게는 자치경찰본부장과 자치경찰대장에 대한 임명권이 부여된다. 광역시장과 도지사는 정치인이므로, 정치색을 불가피하게 드러낼 수밖에 없다. 이에 따라 자치경찰 또한 정치적 중립성을 지키려는 노력을 할지라도, 지자체의 장에 따라 정치적으로 움직이게 될 요인이 존재할 수 있다. 따라서 자치경찰제 도입에 있어서 자치경찰의 정치적 중립성을 확보할 수 있는 제도 및 장치가 필수적으로 마련되어야 한다.

이에 따라 본 연구는 현재 우리나라에서 시행하고자 하는 여러 가지 자치경찰제 모형에서 자치경찰의 정치적 중립성을 확보할 수 있는 구체적인 방안을 살펴본다. 나아가 현재 자치경찰을 시범운영하고 있는 제주 자치경찰단과의 심층 면담을 통해, 제주 자치경찰단의 시사점을 도출하고, 이를 적용하여 ‘실질적’으로 자치경찰의 정치적 중립성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 마련하고자 한다.

## 제 2 절 자치경찰제 모형

현재 우리나라에서 추진하고 있는 자치경찰제 모형은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 먼저 경찰개혁위원회 모델 안을 살펴보면, 현재 시행 중인 제주자치경찰제 모델에 일부 수사권을 추가한 모델이다. 일부 수사권은 학교·가정 폭력과 성폭력 범죄 등에만 부여되며, 자치경찰의 주 업무는 생활안전, 지역교통 및 경비로 한정된다. 경찰개혁위원회 모델은 제주자치경찰제 모델의 한계를 벗어나지 못하고 국가경찰의 치안 보조자로 전락한다는 비판을 받는다. 또한 이 모델에 대하여 자치분권위원회는 국가경찰 안 대로 자치경찰을 신설할 경우, 약 2만 명의 경찰관을 신규 채용해야 할 것이라는 예측을 내놓으면서, 이는 국가경찰과 자치경찰의 중복 운영으로 인한 행정력과 인력 및 막대한 예산의 낭비라는 비판을 받는다. (<그림1>)

두 번째로 서울시 자치경찰제 모델 안에서는 국가경찰 중 지방경찰청 이하 조직을 자치경찰로 전환하는 것이 바람직하다고 밝혔다. 자치경찰을 추가로 신설할 경우, 그에 따라 행정력과 예산의 낭비가 심할 것이기 때문이다. 즉 서울시 안은 자치경찰제의 ‘도입’ 개념 보다는 ‘전환’ 개념에 가깝다고 볼 수 있다.<sup>2)</sup> (<그림2>)

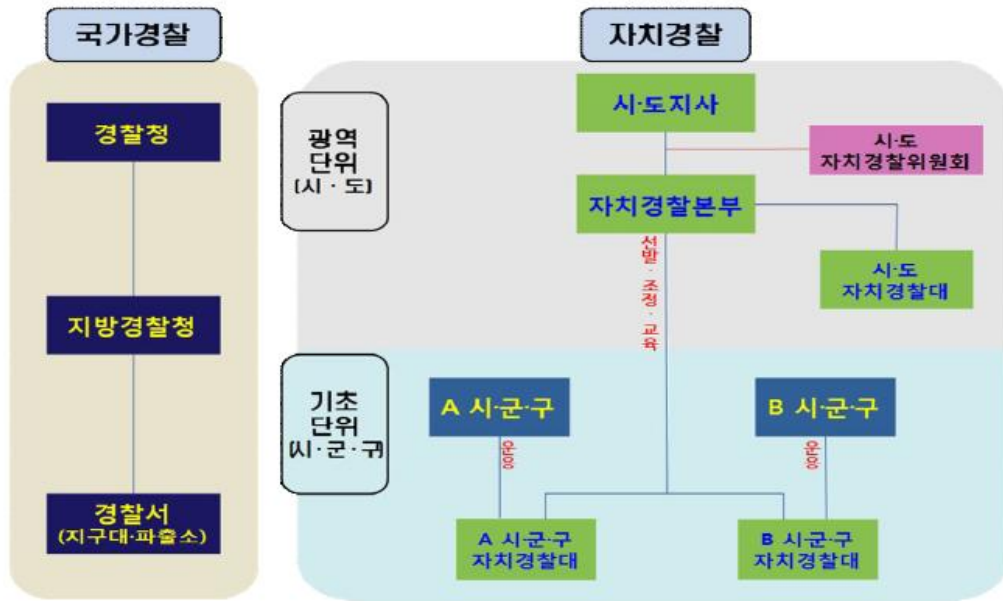
마지막으로 자치분권위원회의 모델 안에서는 시·도에 자치경찰업무를 총괄하는 ‘자치경찰본부’를 신설하고, ‘시·군·구 자치경찰대’를 운영하여 지역과의 연계를 높이고자 한다. 또한 ‘시·도 자치경찰위원회’를 설치하여 자치경찰의 정치적 중립성 및 공정성을 확보하고자 한다. 이 모델은 세 가지 안 중에서 가장 이상적인 안으로 보이지만, 실질적인 실현가능성의 문제, 지자체 별 치안격차 발생 문제, 그리고 수사권 조정으로 인한 경찰의 권한을 분산하는데 초점이 있다는 권력기간 재편 중심의 문제 등의 비판이 제기된다.<sup>3)</sup> (<그림3>)

---

2) 신현기. (2018). 문재인 정부 자치경찰제 도입방향 및 향후 전망. 제11권 제1호, 3-24

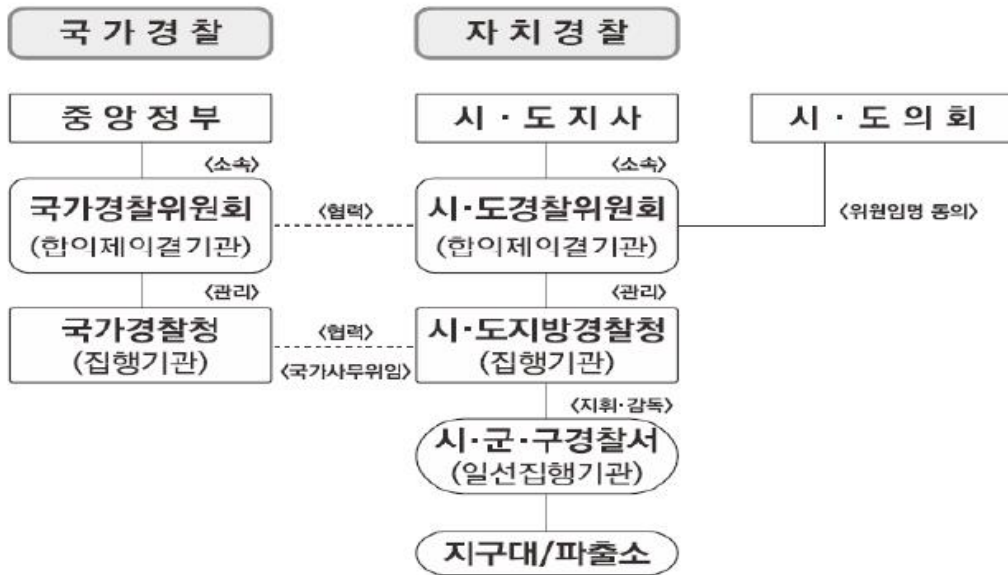
3) 심민규 외. (2018), “성공적인 자치경찰제 도입을 위한 제언: 문재인 정부의

<그림1> 경찰청 경찰개혁위원회 조직운영(안)



자료 : 치안정책연구소(2017). 경찰개혁위원회 자치경찰제 조직

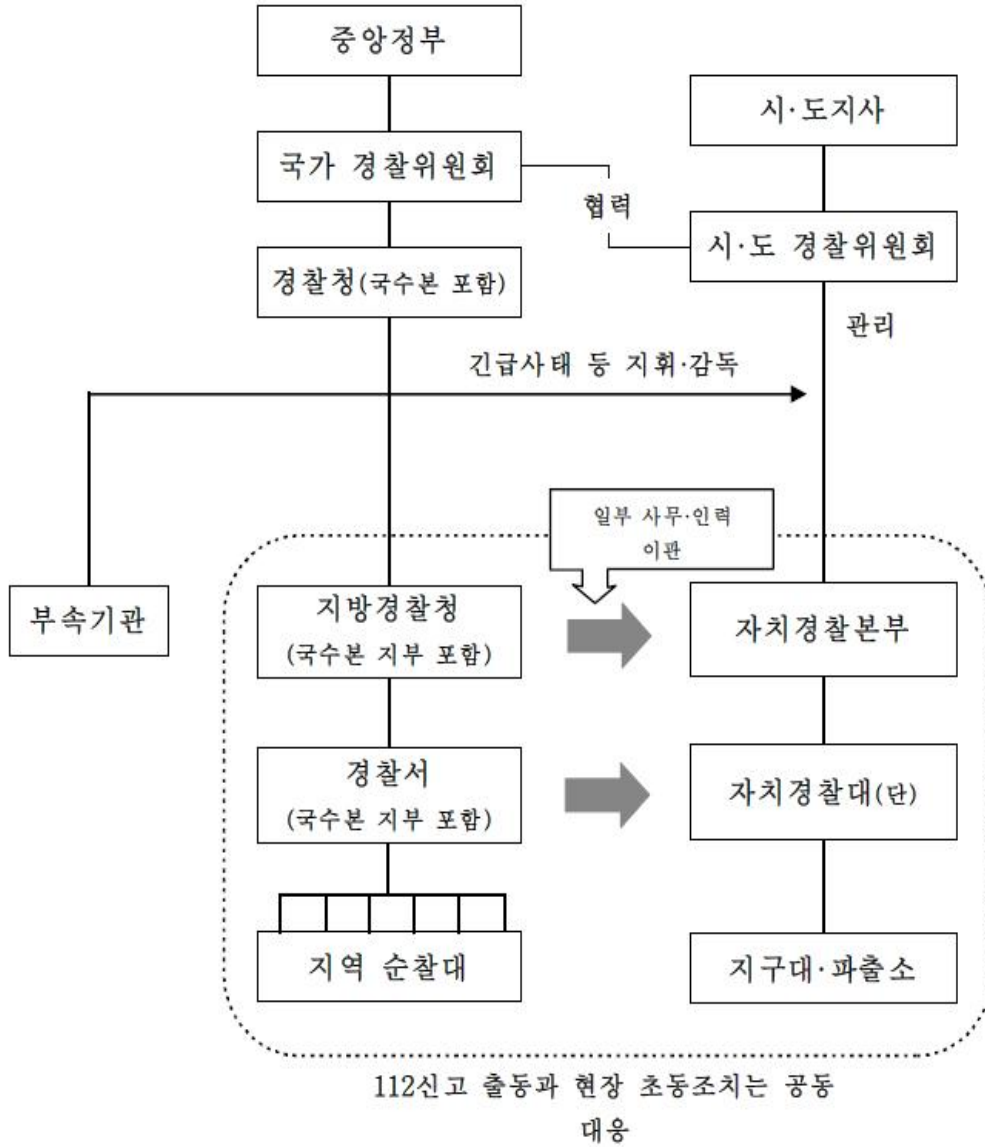
<그림2> 서울시 자치경찰 모형(안)



자료 : 서울시. (2018). 광역단위 자치경찰제 도입 시 경찰조직

자치경찰제 추진안을 중심으로”

<그림3> 자치분권위원회의 자치경찰 모형(안)



## 제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

### 제 1 절 정치적 중립성의 의의

공무원의 정치적 중립성은 정당의 등장과 사회의 여러 이익집단들이 정치의 전면에 등장하면서, 정치적 이익세력들 간의 완충역할을 할 직업 공무원제도를 확립하고 보다 강화된 정당들로부터 상대적 독립성을 확보하기 위하여 성립되기 시작하였다(이종수, 2001). 선거를 통해서 정부가 교체가 되는 과정 속에서도 공무원은 국가의사의 지속성, 영속성, 그리고 안정성을 확보할 필요가 있었다. 이러한 맥락에서 대한민국 건국 이래로 헌법과 법률은 공무원의 정치적 중립을 엄격하게 요구하여 왔다. 대한민국 헌법 제7조 제2항은 “공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”고 밝히고 있다.

행정학 사전에 의하면 공무원의 정치적 중립이란 “어느 정당이 집권 하든 공무원은 성실하게 봉사해야 한다는 당파적 중립성을 의미한다. 즉, 공무원이 부당하게 정파적 특수이익과 결탁해 공평성을 상실하거나 정쟁에 개입하지 않는 비당파성을 말하는 것”이다.<sup>4)</sup> 이에 따르면 공무원은 어느 당에 치우치지 않고 독립적이고 중립적인 입장에서 공무를 수행해야 한다. 이러한 공무원의 정치적 중립성이 중요한 이유는 당파의 개입을 배제하고 행정의 안정성과 계속성을 유지하여 공익 증진을 도모해야 함에 있다.

이영남(2013)은 경찰윤리란 경찰공무원이 업무를 수행함에 있어서 국민 전체에 대한 봉사자로서 경찰조직이 추구하는 공공목적을 살성하기 위해 준수해야 할 행동규범이라고 하면서, 경찰활동에는 경찰관의 다양한 윤리적 판단이 필요하다고 하였다. 경찰업무 특성상 경찰에게는 보다 더 엄격한 윤리가 요구되며, 결국 경찰에게는 불완전하고 혼란스러운 사

---

4) 네이버 행정학 사전

실에 대해 객관적으로 평가할 수 있는 윤리적 의사결정의 역량이 요구된다고 보았다. 따라서 현재 국가경찰제도에서 나타나고 있는 경찰윤리의 문제 중에서 지방자치화 시대에 심화될 수 있는 유형을 제시하고, 그 제도적 보완을 통해 경찰윤리의 확보가 필요하다고 보았다. 나아가 자치경찰의 경찰조직문화 정립을 통한 환경적 요인의 개선으로, 주민의식 및 경찰공무원의 대외적인 환경에 영향을 받지 않는 환경조성을 하여 정치적인 중립의 제도적인 장치를 마련해야 한다고 보았다.

이러한 점을 미루어 볼 때, 경찰은 정치적 중립성을 유지하기 위해서는 직무를 수행함에 있어서 국민의 공익추구와 법치주의에 그 근간을 두어야 할 것이다. 대통령의 명령과 국회의원 등의 정치적 영향력에 흔들리지 않고, 법률의 규정을 우선으로 생각하며 무엇이 국민의 공익을 위한 것인가를 판단할 수 있는 윤리의식이 필요하다. 경찰이 부패한 외부의 압력을 배제하고 법치주의와 공익추구의 윤리의식을 바탕으로 업무를 수행할 때, 비로소 진정한 정치적 중립을 확보할 수 있게 될 것이다.

## 제 2 절 자치경찰제의 논의

자치경찰제란 국가경찰과 대비되는 개념으로 지방분권의 이념에 따라 지방자치단체에 경찰권을 부여하고, 경찰의 설치·유지·운영에 관한 책임을 지방자치단체가 담당하는 제도를 말한다.<sup>5)</sup> 즉, 국가 전체가 아닌 소속 지역의 치안을 위해 활동하며, 지역주민의 의사를 중심으로 치안사무를 자주적으로 수행한다. 자치경찰제가 도입된다면 지역 특색에 맞는 치안활동이 가능하며, 국가의 재정 부담이 경감된다는 장점이 있다. 하지만 자치경찰은 지방자치단체 소속으로, 지방의원의 정치적 목적으로 운용되는 등의 부정확한 사례가 발생하거나, 지자체별 빈부격차에 따른 치안서비스 차이가 발생할 우려가 있다.

이 외에도 자치경찰제 도입으로 인한 여러 가지 장단점이 있다. 이상

---

5) 네이버 시사상식 사전

열, 남재성(2018)은 자치경찰제를 도입함으로써 국민의 생명과 안전을 효과적으로 보장할 수 있다고 보았다. 또한 이를 통해 지방정부의 종합행정 실현, 민생치안체제의 확보, 지역특성에 맞는 치안서비스 제공, 지역사회 경찰활동의 실현을 도모할 수 있다고 보았다. 반면 심민규, 박종승(2018)은 지방의 재정자립도에 따라 주민이 느끼는 체감치안격차가 발생할 수 있고, 국가경찰과 자치경찰 간의 상호 업무 중복 및 협력 부족으로 인한 문제가 발생할 수 있다고 보았다. 따라서 성공적인 자치경찰제 도입을 위해서는 중앙재정을 활용하는 등의 제도적 보완이 필요하고, 상호 업무 중복 및 협력 부족을 방지하기 위하여 사전에 국가경찰과 자치경찰의 사무배분을 법률적으로 검토해서 업무협약체결의 강제력과 책임 소재를 명확히 하는 논의가 필요하다고 보았다.

현재는 자치경찰제 도입이 더 이상 미룰 수 없는 핵심 과제가 되었다. 자치분권의 가치에 부합한 자치경찰제를 추진하기 위해서는 지방분권 및 권력의 분산 보다 국민의 안전에 초점을 두어 지방자치를 실현해야한다. 따라서 국민 편익을 증대시키는 것을 목적으로 할 때, 환경적·제도적 변화에 따라 발생할 수 있는 문제점을 예견하고, 그 제도를 더 견고히 보완한 후에야 변화를 추진할 수 있을 것이다.

### 제 3 절 자치경찰제에서 정치적 중립의 중요성

모든 공직자에게는 일정 수준 이상의 공직윤리가 요구된다. 하지만 경찰행정에 있어서 정치적 중립성이 침해가 된다면 그 결과로 사회공공의 안녕과 질서에 중대한 위협성이 발생하기 때문에 경찰중립이 보다 더 엄격하게 요구된다.

자치경찰제가 시행될 경우에 현 국가경찰 체제보다 정치적 중립을 위협받는 상황에 더 쉽게 노출될 수 있다. 지방자치단체 소속으로 지자체장의 지시를 받게 된다면, 결국 지역 정치인으로부터 자유로울 수 없게 된다. 나아가 좁은 사회에서 지역토착세력과 유착 가능성이 생기게 된다



면 이는 각자의 이익을 위한 부패로 이어질 가능성이 크다.

또한 자치경찰제 시행으로 자치경찰이 주민요구에 부합하는 치안활동을 하게 된다면, 경찰행정이 보다 더 질적으로 전문화되고 국민생활에 미치는 영향력도 커지게 될 것이다. 따라서 자치경찰이 중립을 지키지 못한다면, 지역의 치안행정에 중대한 문제가 발생하여 지역주민들에게 더 큰 불이익이 발생하게 된다.

자치경찰의 정치적 중립을 확보하기 위해서는 지자체 소속의 정치인 및 지역 토착세력 등의 외부의 부당한 정치적 압력에서 벗어나 지역주민 위주의 경찰활동이 가능하도록 환경이 조성되어야 한다. 이를 위해 견제와 균형을 통해 외부의 정치적 압력을 차단하고, 내부적으로도 중립을 유지할 수 있는 제도가 마련되어야 할 것이다.

## 제 4 절 견제와 균형에 관한 이론적 논의

김현숙(2017)은 문재인 정부에서 검찰개혁의 일환으로 독점적 영장청구권을 비롯한 수사권의 조정 및 개편이 핵심과제로 떠올랐으며, 이는 검차로가 경찰의 견제와 균형의 원리가 제대로 작동되도록 하겠다는 원칙이 기반이 되었다고 보았다. 또한 경찰발전을 위하여 객관성·중립성 등이 보장된 경찰위원회 활성화 방안이 필요하다고 보았다. 경찰위원회의 독립적 중립 인사위원회로서의 적절한 역할과 기능을 하였는지에 대하여 의문을 제시하면서 타 국가기관의 위원회와 비교를 통해 그 개선 및 보완사항을 제시하였다. 이 과정에서 자치경찰제를 도입하지 않은 시점에서 경찰위원회를 경찰청의 위에 두고 주요사항을 경찰위원회에서 심의·의결하는 것은 견제와 균형이 목표가 아닌 기관 간 지휘나 권한쟁의를 낳는다고 하면서 이에 대한 제도적 보완이 필요하다고 보았다.

강성용(2018)은 국민들에 대한 인권 침해 가능성이 가장 큰 형사법에 있어서, 독점적 재량권을 지닌 국가 기관에 대하여 기능적 권력 분립을 통한 견제와 균형이라는 자연법적 원칙으로 형사법의 임의적인 과도 또

는 과소 집행을 억제해야 한다고 보았다. 견제와 균형의 실패는 권력 기관의 임의적인 집행을 가능하게 하여, 국민들의 불신을 키우게 된다고 하면서 이를 개인의 일탈이 아닌 조직 차원의 제도적 문제라고 보았다. 견제와 균형 원칙의 붕괴라는 문제 해결을 위해 동 원칙을 모범적으로 준수하고 있는 국가의 법 제도를 참고할 필요가 있다고 제안하면서, 우리나라와 특정 국가의 환경적 차이를 인식하고, 법제도 이식으로 인한 부작용을 대비하면서 법제도 이식을 고려하여야 한다고 보았다.

표성수(2017)는 형사사법기관은 정의의 실현 및 시민의 안전을 위해 서로 협력해야 하는 것은 사실이나, 권한의 독점적 행사를 줄이고 견제와 균형의 관계를 유지함으로써 앞서 제시한 목표를 달성할 수 있다고 보았다. 한 형사사법기관이 견제와 균형 없이 독자적인 권한 행사를 할 경우 이는 형사사법의 이념의 손상으로 귀결될 수 있다고 보았다. 따라서 보다 가능한 많은 범위에서 한 기관의 결정에 대하여 적정성 여부를 타 기관이 사전·사후적으로 심사 및 검증하는 체제를 확충할 필요가 있다고 보았다. 이러한 견제와 균형을 통해 법치주의의 훼손을 방지하고, 권한의 실질적 주체인 국민들의 위임 취지를 유지하여 형사사법에 대한 신뢰를 회복할 수 있다고 보았다. 결론적으로 형사사법기관과 그 종사자들은 그들에게 부여된 권한을 독점적으로 행사할 수 있다는 관점에서 탈피하고, 건전하고 합리적인 견제와 균형을 통해 권한 행사의 남용과 인권침해를 방지해야 할 것을 제시하였다.

박재정(2007)은 한국의 지방지차는 지방선거, 지방정당, 지방의회라는 민주적 통제장치가 정상적으로 작동하지 못하여 민주성이 구현되지 못한다고 지적하면서, 견제와 균형이 효율적으로 이루어져 지방이 주체 최고 단위가 되어 세계화 전략을 추진해야 한다고 하였다. 지방정부와 지방의회 양 기관에 균등한 권한배분이 확보되고 법률상 권한의 범위와 한계가 명확해야 한다고 보았다. 나아가 양 기관 사이의 갈등이 지속적으로 심화되는 경우, 주민의 직접 참정제도가 도입되어야 한다고 제시하였다.

여러 가지 견제와 균형에 관한 이론들에서 공통적 주안점은 한 기관의 독점적 권력을 견제하고 분권을 통한 균형을 이루어야 한다는 것이

다. 특히나 인권 침해 가능성이 큰 형사사법 기관에서는 법치주의에 근거하여 권한 오용 및 남용을 방지해야 한다. 본 연구에서는 앞서 살펴본 견제와 균형의 이론에 근거하여 자치경찰제 도입에 있어서 어떠한 제도적 보완사항을 통해 정치적 중립을 확보할 수 있을지에 대해 알아보하고자 한다.

## 제 3 장 연구방법 및 참여자 특성

### 제 1 절 연구방법

본 연구에서는 자치경찰을 시범운영하고 있는 제주특별자치도 자치경찰단에서 자치경찰의 정치적 중립성에 대해 어떻게 받아들이고 있는지를

〈표1〉 제주 자치경찰단 질문지의 주요 내용

구분	내용
인적 요인	도지사가 인사권을 행사할 때 정치적 이해를 기준으로 충성도를 반영한다고 생각하는가
	개인의 영달을 위해 자치경찰단장의 직위를 악용하지 못하도록 견제하는 제도적 장치가 존재하는가
	자치경찰 인사에 있어서 외부의 개입이 존재한다고 생각하는가
	특정 출신의 자치경찰이 주요 보직의 대다수를 차지하는가
제도적 요인	도지사로부터 독립된 행정기관 또는 권력견제장치가 존재하는가
	자치경찰이 예산, 인사, 조직 등에서 지방자치단체의 통제를 받는가
	제주 치안행정위원회가 실질적 권력 분립 기능을 하는가
문화적 요인	자치경찰 내에 권위주의 문화가 존재하는가
	자치경찰 내에 연줄주의 문화가 존재하는가
외부환경(정치적) 요인	자치경찰 인사에 정치권의 인사개입이 있다고 생각하는가

알아보고, 일선 치안현장에서 경험하는 제도적 문제점에 대해 심층 분석을 실시한다. 이를 위해 제주자치경찰단에서 근무하고 있는 경찰관 16명을 대상으로 질적 연구(qualitative research)의 방법인 심층면접을 실시하였다. 연구의 객관성을 확보하기 위해 사전에 충분한 자료 조사를 하고 이를 근거로 연구 참여자를 선정하였다.

심층면접의 과정은 2019년 11월 12일부터 2019년 11월 15일까지 4일 동안 진행하였으며, 자치경찰단 기획홍보팀을 통해 연구 참여자들을 확보하였다. 질문의 방법으로는 반구조화된 질문지를 이용하여 진행하였으며, 근무환경에서 느끼는 자치경찰의 정치적 중립성에 관한 내용을 인적 요인·제도적 요인·문화적 요인·외부환경적 요인으로 나누어 연구하였다. 연구 참여자들과의 면접은 자치경찰단 내의 회의실을 이용하여 일대일 방식으로 진행하였으며, 면접시간은 1회당 10분에서 20분 정도 소요되었다. 필요한 경우 사후 전화 통화를 통해 보충 면접을 실시하였으며, 면접 과정은 연구 참여자들의 동의를 얻고 녹취를 진행한 후 전사하였다. 심층면접의 주요 질문 내용은 위의 표 1과 같다.

## 제 2 절 연구 참여자의 특성

제주자치경찰제는 2006년 7월 1일 도입이 되었으며 인력, 조직, 예산 면에서 국가경찰과는 다른 행보를 보이며 많은 발전을 이루고 있다. 국가경찰과 유사하게 지역주민을 범죄로부터 안전하게 지키기 위함이라는 목적으로 그 조직이 정착되었지만, 자치경찰의 특성 상 국가의 자원에 의존하지 않고 제주도 내에서 자체적으로 치안을 위한 운영비용을 마련하여 자체적인 경찰권을 행사한다. 따라서 국가에서 독립된 기관으로서의 기능을 하고, 이는 중앙정부가 가지고 있던 정부의 권한을 지방정부에 나누는 지방분권을 실현하는 의의를 가진다. 이러한 순기능을 극대화하고자, 역대 정부를 거치면서 자치경찰제 도입을 위한 노력은 지속되었으나, 여러 가지 현실적인 문제를 해결하지 못하고 현재 제주자치경찰단

에서만 유일하게 자치경찰제를 시범운영 하고 있다. 국내에서 자치경찰의 실무를 수행하고 그 효율성과 성과를 보여주고 있는 기관이 제주자치경찰단 밖에 없는 것이다. 그렇기 때문에 앞으로의 자치경찰제의 추가적인 도입 및 전국 시행 확대를 위해서 제주자치경찰단에 대한 연구가 필수적으로 이루어져야 한다. 따라서 본 연구에서는 제주자치경찰단을 방문하여 자치경찰의 실무를 수행함에 있어서 정치적 중립성에 반하는 활동을 하는 상황이 있는지 혹은 국가경찰에 비해 정치적 중립성을 잘 유지할 수 있는지에 대한 연구를 진행하였다.

제주자치경찰단은 정원 169명 중 현원 155명으로 구성되어 있다. 현원 중에서도 일반직공무원을 제외한 자치경찰공무원은 135명이고 이 가운데 자치경위 이상 계급이 37명으로 27.4%에 해당하며, 자치경사 이하 계급이 98명으로 72.6%에 해당한다. 국가경찰에서는 경위 이상 계급이 총원의 23.5%를 차지하며, 경사 이하 계급이 총원의 76.5%를 차지하는 것을 미루어 보아, 각 조직에서 그 비율은 유사하다고 볼 수 있다. 따라서 제주 자치경찰단의 자치경위 이상 계급을 관리자, 자치경사 이하 계급을 실무자로 보고, 조직 구성 비율에 맞는 인원을 표본 추출하여 면담을 실시하였다. 제주 자치경찰단의 조직도는 아래 그림 4와 같고, 국가경찰의 조직구성원 현황은 아래 그림 5와 같다.

연구 참여자는 면접대상자들로 남·여 성비의 구분 없이 관리자 계급인 자치경위 4명, 실무자 계급인 자치경사 7명 및 자치경장 5명으로 선정하였다. 면접대상자는 자치경찰공무원 총원 135명 중 16명으로 이는 11.9%에 해당하며, 자치경위가 25%, 자치경사 및 자치경장이 75%로 모집단의 관리자 및 실무자의 비율과 유사하다고 할 수 있다.

### 제 3 절 분석의 틀

자치경찰의 정치적 중립성의 의의에 관한 이론 및 선행연구를 검토한 결과 자치경찰이 지역 주민들을 대상으로 질 높은 치안서비스를 제공하

기 위해서는 정치적 중립 확보가 필수적이거나, 그러한 정치적 중립성을 저해할 수 있는 요인을 크게 인적요인, 제도적 요인, 사회문화적 요인, 외부환경적 요인으로 나눌 수 있다.

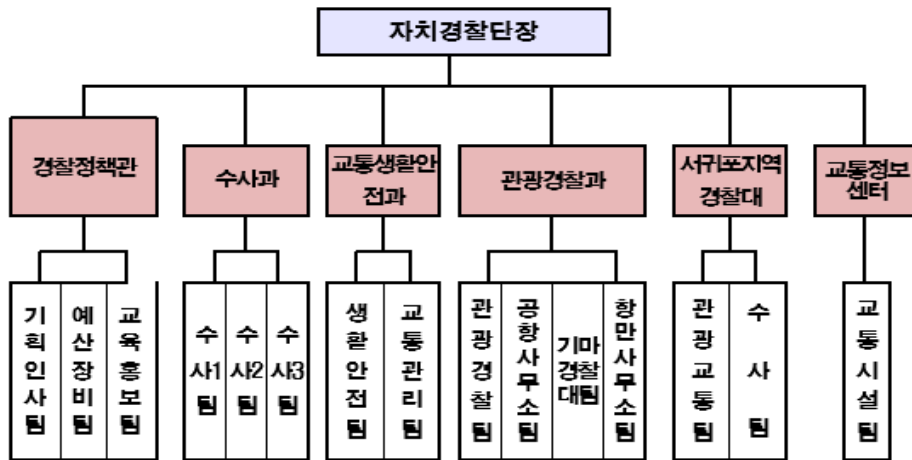
첫 번째로, 인적요인에서는 자치경찰단장의 임명권자인 도지사, 자치경찰 내부의 인사권자인 자치경찰단장, 그리고 상대적으로 고위직으로 임관하는 경찰대 출신 및 특채 출신에 의한 정치적 중립 저해요인을 살펴본다.

두 번째로, 제도적 요인에서는 권력분립원칙에 위배되는 도지사, 도의회, 치안행정위원회 등의 기관에 의한 정치적 중립 저해요인을 살펴본다.

세 번째로, 문화적 요인에서는 권위주의적 문화 및 연줄주의 문화에 의한 정치적 중립 저해요인을 살펴본다.

네 번째로, 외부환경적 요인에서는 정치권의 인사개입에 의한 정치적 중립 저해요인을 살펴본다.

<그림4> 제주자치경찰단 조직도(2019)



**인 력 : 정원 169명 / 현원 155명**

○정.현원 \* 별도정원 제외

구 분	총계	자치경찰공무원									일반직공무원		
		계	경무관	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경	계	일반직공무원	일반직공무원
정 원	169	151	1	1	5	17	28	28	38	33	18	10	8
현 원	155	135	1	1	4	15	16	46	32	20	20	12	8
과부족	-14	-16	-	-	-1			-15			2	2	-

○부서별 현원 \* ( ) 국가경찰 파견인원

구분	계	경찰정책관	수사과	교통생활안전과	관광경찰과	서귀포지역경찰대	교통정보센터	지역경찰총괄T/F	육아휴직(기타)
계	424(260)	34(10)	20	54(32)	53(8)	44(88)	10	(188)	21
경찰	404(260)	31(10)	18	53(32)	48(8)	44(22)	3	(188)	21
일반	12	2	2	1	-	-	7		-
공무직	8	1	-	-	7	-	-		-

자료 : 제주시

<그림5> 국가경찰 계급별 인력구성(기준:'18년말)

총계	치안총감	치안정감	치안감	경무관	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
118,651	1	6	27	63	539	2,609	8,622	16,062	25,049	31,000	34,673

자료 : 경찰청



## 제 4 장 연구결과 및 분석

### 제 1 절 인적 요인

#### 1. 도지사의 인사 전횡

경찰청장에 대한 인사권은 대통령이 행사한다. 역사적으로 대통령의 경찰청장 및 검찰총장에 대한 인사 전횡이 각 조직의 정치적 중립성에 영향을 미치는 경우가 많았다. 이와 유사하게 제주 자치경찰단장에 대한 인사권은 도지사가 행사한다. 만약 도지사가 인사권을 행사할 때 정치적 이해를 기준으로 충성도를 반영한다면, 자치경찰 간부들은 도지사에게 지나치게 충성하거나 주변인에게 인사 청탁을 하는 등 부정한 인사행태를 보일 가능성이 높게 된다.

이러한 문제를 연구하고자 ‘도지사가 인사권을 행사할 때 정치적 이해를 기준으로 충성도를 반영한다고 생각하는가’에 대한 면담을 실시하였다. 면담 결과는 다음 <표2>와 같다.

<표 2> 도지사의 인사 전횡 질문에 대한 결과

영역	질문 내용	대상자	사례수
도지사의 인사 전횡	도지사가 인사권을 행사할 때, 정치적 이해를 기준으로 충성도를 반영한다고 생각하는가	자치경위	그렇게 생각하지 않는다 (3) 잘 모르겠다 (1)
		자치경사 및 자치경찰	그렇게 생각한다 (4) 그렇게 생각하지 않는다 (4) 잘 모르겠다 (4)

자치경위 계급에서는 그렇게 생각하지 않는다는 답변이 3명, 잘 모르

겠다는 답변이 1명이었다. 반면에 자치경사 및 자치경장 계급에서는 그렇게 생각한다는 답변이 4명, 그렇게 생각하지 않는다는 답변이 4명, 그리고 잘 모르겠다는 답변이 4명이었다. 자치경위 계급에서는 자치경위A와 같이 근무 경험 상 그러한 점을 느끼지 못하였기 때문에 그렇지 않다는 의견이 대부분이었다. 오랜 기간 자치경찰로 근무하면서 대부분의 근무는 도민과 도의원에 의해 좌우되었다고 느꼈다.

“충성도라는 거는 이제 도지사가 자치경찰이 도 소속이기 때문에 정치적으로 편향을 한다는 그 얘기죠? 일단은 지금까지 근무해본 상황에서는 정치적으로 근무가 좌지우지 하지는 않는 것 같구요, 오히려 도민의 민원 또는 도의원에 의해서 생활안전에 취약한 부분에 대해서 더 하는 부분이 있지, 도지사 개인의 충성도를 위해 이용하지는 않는 것 같아요.”(자치경위A)

한편, 자치경사 및 자치경장 계급에서는 여러 의견이 나뉘었다. 자치경사B,C와 같이 현실적으로 반영할 수밖에 없지만 다른 지자체 소속 조직에서도 같은 현상이 일어나고 있으며, 자치경찰의 문제는 아니라는 의견이 다양하게 나타났다. 또한 자치경사D와 같이 인사권도 공모로 뽑기 때문에 큰 문제가 되지 않는다는 의견도 빈번하였다. 마지막으로 자치경장E와 같이 구체적으로 알 방법이 없다는 의견도 여럿 나타났다.

“반영 안할 수 없죠. 그러나 반영이라는 것이 어떤 분야에 대한 반영이냐에 따라서, 단을 계속 이끌어갈 사람이면 도지사와 코드도 맞아야 된다고 생각하기 때문에, 전혀 반영하지 않는 것은 현실적으로 맞지 않는 것 같아요. 그러나 긍정적인 부분으로 반영해야 하는 것이지, 그 후보자의 역량을 다 배제한 상태로 충성도만 반영한다면 문제가 있지 않을까 생각이 들긴 하네요.. 현실적으로 일부는 반영된다고 생각해요.”(자치경사B)

“이게 정치적인 이해라기보다는 아무래도 도지사가 자치경찰만이 아니라 각 부서 별로 도정에 맞춰서 가는 부서를 아무래도 자치단체장 입장에서는 더 좋게 볼 수밖에 없는.. 이것은 어느 지자체나 똑같은 거라고 생각해요.”(자치경사C)

“개인적으로 정치적인 문제는 크지 않다고 생각해요. 인사권도 공모로 뽑고요.. 일반 사람들이 생각하는 것보다 훨씬 영향력이 약하다고 생각합니다.”(자치

경사D)

“일개 직원으로서는 잘 모르겠어요. 사실 도지사님의 인사권 행사가 결국 단장님의 인사권인데, 매번 단장님이 뽑으셨을 때 내부승진도 있고, 외부에서 임용되는 경우도 있는데, 케이스가 그렇게 많지는 않거든요? 그래서 후보자 여러명 이렇게 있는데 누구를 뽑는지 구체적 과정을 알 수 있는게 아니기 때문에.. 잘 모르겠어요.”(자치경장E)

결론적으로 자치경찰단장에 대한 도지사의 인사권 행사에 대해 구체적으로 알 수 없으며, 실제로 그러한 인사권으로 인한 정치적 중립 문제가 발생하지는 않았다고 보여진다. 다만, 현실적으로 견제 받지 않는 절대권력은 부패하기 마련이고, 도지사의 인사권 전횡을 견제할 수 있는 장치는 없다고 생각된다. 따라서 자치경찰을 전국 시행 확대함에 있어서 도지사의 자치경찰단장 임명권을 견제할 수 있는 장치를 마련할 수 있도록 해야 할 것이다.

## 2. 자치경찰관의 권력욕

경찰의 정치적 중립성을 해치는 요인은 인간의 권력욕에서 비롯된다. 권력욕이 강한 자는 경찰 고위 간부로의 승진을 목표로 하는 것을 넘어, 퇴직 후에 국회의원이거나 장관, 그밖에 자신의 권력을 유지할 수 있는 지위를 추구하게 된다. 이러한 권력욕을 가진 자가 자치경찰단장이 된다면, 자신의 영달을 위해 조직을 운용하게 되고, 그 조직은 정치적 중립성을 잃게 될 것이다.

이러한 문제를 연구하고자 ‘개인의 영달을 위해 자치경찰단장의 직위를 악용하지 못하도록 견제하는 제도적 장치가 존재하는가’에 대한 면담을 실시하였다. 면담 결과는 다음 <표3>과 같다.

자치경위 계급에서는 도의회 등의 제도적 장치가 그러한 견제역할을 한다는 답변이 3명, 개인적인 영달을 목적으로 사용하는 경우가 전혀 없다는 답변이 1명이었다. 반면에 자치경사 및 자치경장 계급에서는 도의회·감사위원회·인사위원회 등의 장치가 그 역할을 한다는 답변이 5명, 그

러한 장치가 존재하지 않는다는 답변이 1명, 잘 모르겠다는 답변이 3명, 개인의 영달을 목적으로 사용할 만한 권력 자체가 없다는 답변이 3명이었다.

<표 3> 자치경찰관의 권력욕 질문에 대한 결과

영역	질문 내용	대상자	사례수
자치경찰관의 권력욕	개인의 영달을 위해 자치경찰단장의 직위를 악용하지 못하도록 견제하는 제도적 장치가 존재하는가	자치경위	그렇게 생각한다 (3) 잘 모르겠다 (1)
		자치경사 및 자치경장	그렇게 생각한다 (3) 그렇게 생각하지 않는다 (1) 잘 모르겠다 (3) 권력 자체가 없다 (3)

자치경위 계급에서는 자치경위A와 같이 도지사·도의원·인사위원회 등의 기관 및 제도가 있기 때문에 자치경찰단장이 자의적으로 경력 운용이 불가능하다는 답변이 주를 이루었다. 즉, 이러한 기관들이 자치경찰단장을 견제하는 장치의 역할을 하는 것이다.

“제도적 장치라고 한다면 직위를 악용하지 못하도록 하는 거죠..? 국가경찰도 마찬가지겠지만 자치경찰단장님은 도 소속이구요, 도지사 밑에 있습니다. 그리고 예산을 따려고 하면 도의원들의 예산심의를 거쳐야 되거든요? 지금의 지방청장은 본청장의 견제를 받지만, 자치경찰단장은 인사권자인 도지사, 그리고 도의원의 견제를 받기 때문에 오히려 그게 제도적 장치가 아닌가 싶고, 인사도 마찬가지로 인사위원회가 있어서 마음대로 전횡할 수는 없는 상황입니다.”(자치경위A)

한편, 자치경사 및 자치경장 계급에서는 자치경장B와 같이 도의회·인

사위원회·감사위원회가 견제장치 역할을 한다는 의견이 여럿 있었고 이는 자치경위 계급의 시점과 유사하였다. 반면에 자치경사C,D와 같이 조직의 규모가 매우 작고, 법령으로 그 권한에 제한을 두고 있기 때문에 개인의 영달을 목적으로 악용할만한 권력 자체가 없다는 의견 또한 빈번하게 나타났다. 이 외에는 자치경장E와 같이 견제장치가 있는지 잘 모르겠다는 의견들도 있었다.

“제도적 장치라고 한다면 도의회가 그 기능을 한다고 생각해요. 어찌되었든 간에 도 소속 기관이고, 도의회에 항상 참석을 하고, 자치경찰이 지금까지 이러이러한 결과가 있고 어떤 방향으로 나아갈 것인지에 대해 주기적으로 의회에서 질의응답을 하고 있거든요. 또한 도 위원들이 말하는 부분에 가볍게 받아들이지 않고, 질문에 대해 구체적으로 검토를 하고, 합리적인지에 대해 구체적으로 검토를 하고 합리적인지에 대해 판단을 하기 때문에..”(자치경장B)

“타 지역 분들이나 국가경찰도 마찬가지로 제주자치경찰이 기존에 13년 동안 해오면서, 전국 자치경찰제의 모델 및 제도를 만들어달라고 시범운영을 했지만, 실제로 저희가 127명의 정원을 다 채우는 데에만 7~8년이 걸렸어요. 지금은 150명으로 늘어났고요. 이정도 규모의 기관의 장이 권력이 얼마나 있는냐를 보면, 다른 지차제 부서에 비해 매우 미미하죠. 그러한 기관의 장이 권력을 악용한다는 것은, 힘이 있는 기관에서나 가능한 일이지 이러한 미미한 기관의 장은 악용할 만한 권력 자체가 없다고 느껴집니다.”(자치경사C)

“저희 특별법에 보면 자치경찰단장의 권한이 굉장히 제한적이거든요. 법률에 의해 할 수 있는 사무와, 국가경찰과의 협약에 의해 사무를 하고 있는데, 거기서 자치경찰단장이 임의적으로 개인의 직위를 이용해서 이런 지시를 내릴 수 있는 그런 구조는 아니거든요. 그래서 그런 경우는 없다고 봐요.”(자치경사D)

“아무래도 도 소속이다 보니까 도 쪽에 있지 않을까 생각하는데 정확하게는 잘 모르겠습니다.”(자치경장E)

결론적으로 현재 제주 자치경찰단에서는 도지사·도의회·인사위원회·감사위원회 등의 장치가 자치경찰단장의 권력 오·남용을 견제하는 역할을 하고 있으며, 자치경찰단 조직의 규모가 매우 작아 자치경찰단장의 권한이 그리 크지 않음을 시사한다. 자치경찰이 전국으로 확대됨에 있어서, 국가경찰의 일부 부서가 자치경찰로 전환된다면, 국가경찰 조직의 규모가 줄어들고 그에 따라 그 권력의 크기가 축소될 것임을 알 수 있다. 그

렇게 된다면 현 국가경찰에 비하여 각 자치경찰단장이 권력을 악용할 가능성이 매우 줄어들 것이다. 다만, 그러한 가능성이 아예 없어지는 것은 아니므로, 각 지자체의 장, 시·도의회, 감사위원회, 인사위원회 등의 기관을 통해 권력을 적절히 견제할 수 있는 제도를 실질적으로 운영하여야 할 것이다.

### 3. 임명권자의 인사권 남용

제주 자치경찰단장의 인사권은 전적으로 제주 도지사에 있다. 만약 도지사가 개인의 능력과 역량을 고려하지 않고 자신의 이익, 즉 선거에 도움이 될 만한 자를 자치경찰단장으로 임명한다면, 이는 정치적 중립성을 해칠 가장 주요한 요인이 될 것이다. 또한 도지사가 인사권을 오·남용할 여지가 있다면 도지사의 단순한 지시 또한 압력으로 느끼게 될 것이다.

도지사뿐만이 아니라 자치경찰단의 인사에 지나친 외부의 개입이 이루어진다면 자치경찰은 정치권의 영향력 안에 놓이게 될 것이다. 불합리한 인사제도로 인하여 인사권자의 눈치를 보고 인사로비를 하게 되는 잘못된 관행이 생길 여지가 있는 것이다. 자치경찰 인사가 내부적으로 안정이 되어야 정치적 중립을 확립할 기반이 다져지게 된다.

이러한 문제를 연구하고자 ‘자치경찰 인사에 있어서 외부의 개입이 존재한다고 생각하는가’에 대한 면담을 실시하였다. 면담 결과는 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 임명권자의 인사권 남용 질문에 대한 결과

영역	질문 내용	대상자	사례수
임명권자의 인사권 남용	자치경찰 인사에 있어서 외부의 개입이 존재한다고 생각하는가	자치경위	그렇게 생각한다 (3) 그렇게 생각하지 않는다 (1)
		자치경사 및 자치경장	그렇게 생각한다 (10) 그렇게 생각하지 않는다 (2)

자치경위 계급에서는 외부의 개입이 전혀 없다는 의견이 2명, 있을 것이라든 의견이 1명, 외부의 개입이 있으나 인사위원회 등의 견제를 받기 때문에 견제가 없을 것이라는 의견이 1명이었다. 자치경사 및 자치경장 계급에서는 외부의 개입이 있을 것이라든 의견이 8명, 외부의 개입이 전혀 없다는 의견이 2명, 그리고 개입은 어느 정도 있으나 인사위원회의 결정에 따른다는 답변이 2명이었다.

다만 외부의 개입이 있다는 의견에서도 자치경사A,B의 답변과 같이 인사위원회의 의결에 따르기 때문에 다른 지자체 소속 기관의 인사보다는 객관적이고 합리적으로 이루어진다는 의견이 다수였다. 또한 자치경사C의 답변과 같이 자치경찰단의 고위층 인사 및 주요보직 인사에 대해서는 외부의 개입이 보다 더 정도가 크게 이루어진다는 의견에 대부분 동의하였다.

“외부개입이 아주 없다고는 말을 못하겠지만 크다고는 생각 안 해요. 왜냐면 인사위원회 자체가 내부적으로, 외부적으로 위원들이 각각 선발되기 때문에, 외부 개입이 있긴 있다고 생각해요. 하지만 기본적으로 직원들의 근무 평정을 기준으로 인사를 하기 때문에, 아예 없다고는 말 못하지만 그게 전반적으로 장악하고 있다고는 생각 안 해요. 인사위원회를 꾸릴 때에도 외부에서 오는 분들 중에서도 문제가 있을 수도 있으니, 잘 아는 분들 위주로 꾸린다고 들었어요.”(자치경사A)

“외부의 개입은 국가경찰도 마찬가지고 지방행정도 마찬가지인데, 저희 인사는 오히려 국가경찰보다도 더 객관적이라고 생각하거든요. 국가경찰이나 소방에서는 내부위원으로 인사위원회가 구성되잖아요? 저희는 내부위원, 외부위원으로 구성되어있어서 더 객관적이고 공정하다고 생각합니다.”(자치경사B)

“외부라고 하면은 자치경찰단 외부를 말하는 거죠? 제 생각으로 계급에 따른 구분이 필요할 것 같습니다. 최고위급 인사라던가, 주요보직 인사라던가 그런 구분이 되어야 이 질문에 대해 답이 이루어질 것 같고요. 이 부분은 첫 질문과 대동소이 한 것 같은데 외부에서 개입할 정도의 필요성이 있을까를 따져보았을 때, 아무래도 최고위층의 인사 쪽에서는 그런 부분 있겠죠? 그러나 그 퍼센테이지가 어떤지를 따져보았을 때는, 다른 기관에 비해서는 미미할 것이라 생각해요. 인원수도 적고, 투자 대비 효율이 적은 것 같습니다.”(자치경사C)

자치경찰단의 인사위원회는 16명~20명으로 이루어진다. 이 중에서도 자치경위D의 답변에 따르면 위촉직이 임명직의 1/2 이상으로 구성되어야 한다. 즉, 인사위원회 구성에서부터 필수적으로 외부위원이 1/2 이상 참여하기 때문에 외부의 개입이 아주 배제할 수 없는 것이다. 이 구성이 순기능으로 작용한다면 내부적으로 자치경찰단장이 자의적으로 인사권을 행사할 수 있는 오류를 예방할 수 있을 것이다. 하지만 이는 외부인사위원회에게 인사 청탁을 하거나, 외부인사위원이 정치적으로 인사를 조정할 수 있는 가능성이 존재하게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 인사위원회를 구성하는 과정에서 인사위원의 선발 및 구성을 투명하고 객관적으로 행할 수 있는 제도가 필요하다.

“외부의 개입이.. 제가 인사담당이긴 한데요, 인사위원회에서 결정을 하는 사안인데 인사위원회는 위촉직이 임명직의 1/2 이상이어야 합니다. 외부라는게 도지사나 도의원의 알력이나, 특정 정치인이 인사권을 행사하는지 이런 질문인거 같은데요. 근데 인사위원회 의결을 거치고 나서 임명권자는 도지사이 때문에 도지사의 견제를 받아야 하는데, 100프로라고는 못하겠는데 어느 정도는 인사위원회가 견제를 하는 것 같거든요? 독립적이고. 그래서 외부 개입이 크다고는 생각 안합니다.”(자치경위D)

자치경찰단의 인사위원회 구성에 있어서 이전에 문제가 제기된 사례가 있다. 2010년 자치경찰단 처분요구서에 따르면 자치경찰공무원에 대한 근무평정 및 승진후보자 명부관리를 하고 있는 자를 인사위원으로 임명함으로써 특정인이 주도하는 방향으로 인사가 진행되어, 객관적 자료에 따른 우선순위 승진후보자 승진에서 탈락하고, 후순위 후보자가 승진을 하게 되어 부정하다는 처분이 내려진 결과가 있다.

...「지방자치법」 제104조 및 「사무관리규정」 제16조 제2항에 따라 제주특별자치도지사의 권한에 속하는 사무의 결정권한을 합리적으로 배분하고, 그 결정절차를 명확히 함으로써 사무 집행상의 권한과 책임의 소재를 명백히 하여 행정사무를 신속하고 능률적으로 처리하기 위하여 사무전결처리에 관한 사항을 규정한 「제주특별자치도 사무전결 규칙」 제6조의 [별표2]의 전결권에 의하면



자치경찰OO은 자치OO이하 자치경찰공무원에 대한 근무평정, 승진후보자 명부 관리 및 자치OO이하 전·출입 인사교류 업무를 전결처리 하도록 하고 있는 등 자치경찰 인사 업무를 총괄하고 있는 자치경찰OO을 인사위원회 위원으로 임명함으로써 승진심사 등 각종 인사위원회 운영 시 자치경찰OO이 주도하는 인사 방향으로 결정될 소지가 있다.

자치경찰경무원 인사위원회 운영에 있어서는 2009.2.6. 자치OO을 자치OO으로 4명을 승진심사 한 결과를 살펴보면 승진후보자 O순위였던 자치OO OOO호는 승진에서 탈락하고, 승진후보자 후순위 O위 OOO, O위 OOO, O위 OOO, O위 OOO가 감독관 추천 점수 및 인사위원회 적성 점수를 반영하여 승진시키는 등 부적정하게 운영된 사례가 있다.

-2010 자치경찰단 처분요구서 中-

따라서 자치경찰을 전국적으로 시행 확대함에 있어서 자치경찰 인사위원회 구성을 객관적으로 할 수 있는 제도적 기반을 다져야 할 것이다. 과거 인사위원회 구성 단계에서부터 부정이 발생한 사례가 있는 만큼, 현 인사위원회 제도에는 취약점이 있다는 사실을 인지해야 한다. 인사위원이 객관적으로 선발되고, 그 인사위원이 정치권과 자치경찰단장 및 도지사의 영향력을 벗어나 내부적으로 인사 처리를 할 수 있는 제도가 마련되어야 인사 청탁 및 인사위원의 정치적 성향에서 의하여 자치경찰의 정치적 중립 근간이 흔들리는 것을 방지할 수 있을 것이다.

#### 4. 특정 출신의 정치적 파워

제주 자치경찰단에는 자치순경 출신, 국가경찰에서 자치경찰로 넘어온 인력, 그리고 특채 출신이 있다. 만약 특정 출신이 자치경찰단장, 여러 부서의 과장 등 주요 보직의 대다수를 차지하게 될 경우 그들이 정치 세력화될 우려가 있다. 외부권력의 개입으로 인해 자치경찰의 정치적 중립이 흔들리는 것이 아니라, 내부권력으로부터 그러한 사태가 발생할 수 있는 것이다.

이러한 문제를 연구하고자 ‘특정 출신의 자치경찰이 주요 보직의 대다수를 차지하는가’에 대한 면담을 실시하였다. 면담 결과는 다음 <표5>와

같다.

<표 5> 특정 출신의 정치적 파위 질문에 대한 결과

영역	질문 내용	대상자	사례수
특정 출신의 정치적 파위	특정 출신의 자치경찰이 주요보직의 대다수를 차지하는가	자치경위	그렇게 생각한다 (4)
		자치경사 및 자치경장	그렇게 생각한다 (3) 그렇게 생각하지 않는다 (7) 잘 모르겠다 (2)

자치경위 계급에서는 4명 모두 그런 경우가 없다는 답변을 하였다. 자치경사 및 자치경장 계급에서는 그런 경우가 있다는 답변이 3명, 그런 경우가 없다는 답변이 7명, 잘 모르겠다는 답변이 2명이었다.

대표적으로 자치경사A가 답변한 것과 같이 대부분의 자치경찰이 부서 인사 배치가 객관적이고 합리적이라고 생각하고 있었다. 또한 자치경사B의 답변과 같이 특채는 외국어 특채밖에 존재하지 않는데, 이들은 외국 관광객을 대상으로 치안 서비스를 제공하기 위해 채용된 인원으로, 현장에 배치될 수밖에 없다고 하였다. 또한 자치경장C의 답변과 같이 특정 출신이 주요 보직을 차지한다기 보다는 내근직의 수가 적기 때문에, 특정 사람들만 지속적으로 내근직에 근무할 수 있고, 다른 사람은 내근직 근무의 기회를 부여받기 어려운 현실이 있다고 하였다. 반면에 자치경장D는 특채는 자치경찰단 내에서 소외가 되고 공채 출신들만 주요보직에 근무한다는 답변을 하였고 이에 대해 2명이 같은 의견을 보였다. 자치경사E는 초창기 자치경찰단을 구성함에 있어서 국가경찰에서 넘어온 3명의 경찰대학 출신 간부들이 현재까지 지속적으로 고위직을 차지하고 있는 현실에 대해 말하면서, 이는 제도적 문제는 아니고 경찰대학 출신이 퇴직하게 된다면 해결될 문제라고 하였다.

“그렇지는 않고요, 제가 보았을 때는 객관적으로 인사가 이루어지고 있다고 판단을 하고 있기 때문에, 그 부서에 맞는 역량을 가진 인재들이 적재적소에 배치되어 근무하고 있다고 알고 있습니다.”(자치경사A)

“전혀 아닌 것 같아요. 특채는 외국어 특채 밖에 없는데, 제주도가 관광 도시이고 해서 이전에 중국인 관광객들이 몰리고 사회적 문제가 발생해서 중국어 특채를 한 기수 전체를 한 적이 있고, 중간에 일본어 특채를 했지만 순수 외국 관광객들 대상으로 치안 서비스 활용 목적으로 한 것이지 그것 외에는 없는 것 같아요. 그래서 특채는 다 현장에 배치되어 있고, 특채자들도 소수이고 계급도 다 낮아요.”(자치경사B)

“자치경찰단 내에 부서가 많지가 않아요. 크게 나누자면 외근과 내근(행정업무)으로 나눌 수 있는데, 외근활동이 대다수거든요. 그래서 내근 활동의 자리가 많지는 않아요. 내근 활동의 기회를 못 받는 직원은 엄연히 있기는 해요. 그러나 특정 출신이 어떤 자리를 차지하는지는 모르겠어요. 단순 자리가 부족함에 있어서 자리를 경험하지 못하는 경우는 분명 있어요.”(자치경장C)

“그런 것이 있는 것 같습니다. 예를 들어 일반 공채 같은 경우에는 주요 보직에 있고, 특채 같은 경우에는 약간 배제되는 경우가 있는 것 같아요. 공채랑 시험을 볼 때 과목도 다르고 하기 때문에 같은 출신이 아니라고 느끼는 것 같아요.”(자치경장D)

“이거는 어쩔 수가 없었던 것이, 저희가 처음에 38명을 받을 때 계급별로 받는데, 경찰대 출신이 3분이 오셨거든요? 저희가 계급정년이나 이런 것들이 없다 보니까, 경정으로 오셨던 경찰대학 출신 3분이 지속적으로 고위직에 있는 경우는 있는데, 이것이 시스템적인 문제라기보다 초반에 시행을 하다 보니까 그렇게 된 것이고, 자연스럽게 몇 년 후에 그 분들이 다 퇴직을 하시면 저희가 순수하게 경찰대 출신이 없거든요? 그래서 앞으로는 있을 수가 없을 것 같습니다.”(자치경사E)

현재 제주 자치경찰단에는 초창기 유입된 인원 외에는 공채를 제외하고 외국어 특채만이 유일한 입직 경로이다. 따라서 공채 출신 인원이 고위직을 차지하고 있다고 해서 특정 출신이 독점한다고 보기에는 어려움이 있다. 다만, 자치경찰제를 전국 시행 확대함에 있어서는 여러 가지 입직 경로가 생기게 될 것이고, 그렇다면 응집력이 강한 출신들 사이에서 내부적으로 중립을 지키기 어려울 것이다. 이러한 정치세력화를 예방하기 위해 특정 출신이 고위직의 대다수를 차지하지 않도록 출신에 따른

계급별 티오를 설정하는 등의 방안을 통해 조직이 정치세력화 되지 않도록 제도적 기반을 다져야 할 것이다.

## 제 2 절 제도적 요인

### 1. 권력 분립을 통한 견제와 균형

한 기관이 형사법에 대하여 독점적 재량권을 가지게 된다면 이는 곧 국민들에 대한 인권 침해로 이어지게 된다. 따라서 권력을 지닌 기관에 대하여 권력 분립을 통한 견제와 균형이라는 자연법적 원칙으로 국민의 자유와 권리를 보호해야 하는 것이다. 제주 자치경찰단에서는 제주도 소속으로 도지사의 지시를 받게 되는데, 이러한 경우 도지사를 견제할 수 있는 독립적 기관을 통해 권력 분립이 필요하게 된다.

이러한 문제를 연구하고자 ‘도지사로부터 독립된 행정기관 또는 권력 견제장치가 존재하는가’에 대한 면담을 실시하였다. 면담 결과는 다음 <표6>과 같다.

<표 6> 권력 분립을 통한 견제와 균형 질문에 대한 결과

영역	질문 내용	대상자	사례수
권력 분립을 통한 견제와 균형	도지사로부터 독립된 행정기관 또는 권력견제장치가 존재하는가	자치경위	그렇게 생각한다 (2) 그렇게 생각하지 않는다 (2)
		자치경사 및 자치경장	그렇게 생각한다 (5) 그렇게 생각하지 않는다 (5) 잘 모르겠다 (2)

자치경위 계급에서는 존재한다는 답변이 2명, 그리고 존재하지 않는다는 답변이 2명이었다. 하지만 존재한다는 답변 중에서도 명목상 존재하지만 제 기능을 하지 못한다는 답변이 있었다. 자치경사 및 자치경장 계급에서는 존재한다는 답변이 3명, 존재하지만 실질적 기능을 못하거나 독립되지 않았다는 답변이 2명, 존재하지 않는다는 답변이 5명, 잘 모르겠다는 답변이 2명이었다.

구체적인 답변을 살펴보자면 자치경위A와 같이 도의회가 견제 역할을 한다는 의견이 전반적으로 가장 많았는데, 자치경사B의 답변에서도 나타나듯 치안행정위원회가 존재하기는 하지만 실질적인 기능을 하지 못한다는 의견에도 대다수 동의하였다. 또한 자치경사C와 자치경사D의 답변과 같이 감사위원회가 그러한 역할을 할 수 있다는 답변도 많이 나타났다.

“가장 큰 것은 도의회가 있고요, 저희 쪽에 인사로만 치면 인사위원회가 있으니까 어느 정도 (견제) 할 수 있고요. 치안행정위원회가 있는데 실제 국가경찰의 치안행정위원회가 하는 그런 역할을 하지는 못하는 것 같아요. 왜냐하면 치안행정위원회가 주요업무 계획이라던지 자치경찰 추진 방향과 같은 부분에서 그냥 저희 의견에 거의 수렴하는 것이지, 다른 것에 본인들이 이런 것이 좋다 등의 연구를 해서 들어오는 경우가 없기 때문에 별로 제 기능을 못하는 것 같아요.”(자치경위A)

“이것이 좀 복잡한 부분이 있는데요, 국가경찰에 경찰위원회가 있다면, 우리에게도 치안행정위원회가 있기는 한데, 거기서 자치경찰 운영방안이나 외부 심의 의결을 거쳐서 도지사에게 권고 형태로 전달하기는 하는데, 아무래도 자치경찰이 지자체장 밑에 있다 보니까 기본적인 운영에 대해서는 도지사의 의도대로 가는 부분도 있지만, 확실히 수사관련 부분이 문제가 될 수 있잖아요? 제가 13년 있어보니까 수사관련 부분에 대해서는 도지사님이 4분이 바뀌셨는데 전혀 터치를 하지 않으십니다. 국가경찰은 내부적으로 다 되지만, 자치단체장은 정치인이잖아요? 수사에 잘못 관여하였다가 일이 터지면 정치인의 생명이 끝날 수도 있기 때문에 오히려 더 관여를 안 하는 것 같습니다.”(자치경사B)

“일단은 뭐 도의회가 그런 견제 역할을 지금 하고 있고요, 감사위원회 같은 경우도 저희 도 소속의 합의제 기관으로 있기 때문에, 제 개인적인 생각으로는 감사위원회는 외청으로 독립이 필요하다고 생각합니다.”(자치경사C)

“제주도 감사위원회가 있어요. 감사위원회에서 엄연히 독립된 기관이긴 하거

든요? 직속기관이라고 해야 되나? 잘 모르겠는데, 다른 지역과 다르게 감사위원회가 있어요. 그런 감사위원회가 꼭 자치경찰단 뿐만이 아니라 도 소속 행정기관에 대해 조사를 하고 있어요.”(자치경찰D)

현재 제주도 감사위원회는 도지사 소속하에 있지만 그 직무에 있어서는 독립된 지위를 갖는 합의제 행정기관이지만, 자치경찰관들은 이 감사위원회가 외청으로 독립될 필요가 있다는 의견을 보였다. 도지사로부터 독립된 권력견제장치가 존재하지 않는다는 답변과 존재하더라도 제 기능을 하지 못한다는 답변이 가장 빈번한 것으로 보았을 때, 현재 치안행정위원회는 유명무실한 기관이고, 현실적으로 도지사를 견제할 만한 독립된 행정기관은 없다고 볼 수 있다. 자치경찰제를 전국으로 시행 확대함에 있어서 현재 국가경찰에 대해서 경찰위원회가 견제를 통한 권력분립 기능을 하듯, 지자체 소속의 자치경찰에 대해서도 지자체를 실질적으로 견제하는 기능을 할 수 있는 기관 및 제도를 설치할 필요가 있을 것이다.

## 2. 타 행정기관의 간섭

국가경찰은 경찰법 제2조 1항 ‘치안에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다’에 따라 행정안전부 장관이 경찰 고위직에 대한 제청권 및 의결사항 재의권까지 독점하고 있다. 경찰법 제6조 제2항 ‘행정안전부장관은 위원 임명을 제청할 때 국가경찰의 정치적 중립이 보장되도록 하여야 한다’는 조항이 명목상 존재하지만, 실질적으로 국가경찰은 예산, 인사, 조직 등에서 행정안전부의 통제를 받으며, 이는 정치권이 경찰조직을 정권에 유리하게 이용할 수 있는 통제수단이 될 수도 있다. 마찬가지로 자치경찰 또한 시·도에 소속된 기관으로 예산, 인사, 조직 등과 같은 부분에서 시·도의 통제를 받으며 시장 및 도지사에게 의해 정치적으로 운용될 여지가 존재하는 것이다.

이러한 문제를 연구하고자 ‘자치경찰이 예산, 인사, 조직 등에서 지방자치단체의 통제를 받는가’에 대한 면담을 실시하였다. 면담 결과는 다음

<표7>과 같다.

<표 7> 타 행정기관의 간섭 질문에 대한 결과

영역	질문 내용	대상자	사례수
타 행정기관의 간섭	자치경찰이 예산, 인사, 조직 등에서 지방자치단체의 통제를 받는가	자치경위	그렇게 생각한다 (4)
		자치경사 및 자치경장	그렇게 생각한다 (7)
			그렇게 생각하지 않는다 (1)
			잘 모르겠다 (1)
		통제가 아닌 영향을 받는다 (3)	

자치경위 계급에서는 4명 모두 그렇다라는 답변을 하였다. 자치경사 및 자치경장 계급에서는 그렇다라는 답변이 7명, 아니다라는 답변이 1명, 통제보다는 영향을 많이 받는다는 답변이 3명, 그리고 모르겠다라는 답변이 1명이었다.

자치경위 계급에서는 자치경위A의 답변과 같이 도 산하의 기관이기 때문에 통제를 받는 것이 당연하다는 입장이 대부분 이었다. 자치경사 및 자치경장 계급에서도 자치경사B,C의 답변과 같이 어쩔 수 없이 도에서 통제 및 간섭을 할 수 밖에 없다는 답변이 빈번하였다. 다만 예산·조직과는 달리 인사는 자치경찰단장 임명 후에는 독립적으로 이루어진다고 보았다. 자치경사D가 말한 바와 같이 대부분의 자치경찰은 ‘통제’라기 보다는 ‘영향’이라고 말하는 것이 맞다고 보았다. 도 소속의 예산·조직 담당 부서와 긴밀하게 협업을 유지하고, 그러한 협의를 통해 예산 편성 및 집행과 조직 개편이 이루어진다고 하였다. 또한 자치경장E의 답변과 같이 현실적으로 도의 눈치를 보고 잘 보여야 예산을 확보하기 쉽다는 의견도 있었다.

“현재 자치경찰은 도 산하의 기관이기 때문에 통제를 받는 것이 맞는 거죠.

다만, 인사라는 부분에서는 인사권자가 자치경찰단장이기 때문에 거의 받지 않는다고 생각해요. 조직이라 하면 인원을 늘려야하니까 도의 조직계와 협의를 봐야 하고..그래서 관리를 받는 것 같습니다.”(자치경위A)

“이거는 어쩔 수가 없어요. 인사는 저희가 개별적으로 하기 때문에 이 부분은 조금 통제를 덜 받지만, 예산이나 조직은 아무래도 도의 견제라던가 간섭을 많이 받는 편인 것 같아요.”(자치경사B)

“예산과 조직은 당연히 지자체 소속이기 때문에 도에서 관리를 하고, 부서 개편 등은 도의 영향권 안에 있죠. 예산도 예산담당관과 의논을 해서 진행하기 때문에 도 소속 다른 국과 동일하게 논의를 거쳐서 실행을 한다고 생각해요. 다만 인사 부분은 단장을 지사가 임명하고 난 후에는 자치경찰단에서 별도로 이루어져요.”(자치경사C)

“통제라기보다는 여러 가지 영향을 받고 있는데요, 국가경찰과는 다르게 저희는 일단 자치단체 소속이기 때문에 예산도 도 예산 담당관실에 가서 협의를 하고, 인사나 조직관리에 대해서도 정책기획관이나 도에서 조직을 관리하는 부서에 영향을 많이 받고 있고요, 통제를 받는다는 표현보다는 그쪽 부서들과 긴밀하게 협업이라던지 유대관계가 중요하다고 생각합니다.”(자치경사D)

“인사 같은 경우에는 잘 모르겠지만, 예산 같은 경우에는 도 소속이어서 도 예산을 따와야 되는 부분이 있기 때문에 통제라기보다는.. 쉽게 말해서 잘 보아야 예산도 확보하기 쉬운 부분도 있고, 도의 눈치를 많이 보는 것 같아요.”(자치경장E)

도 소속 기관으로서 제주 자치경찰단이 예산·조직·인사를 완전히 독립적으로 집행하기는 어려운 실정이다. 다만, 인사를 제외하고 예산과 조직 부분에서 도지사의 영향력 안에 있는 것은 사실이고, 이는 언제든지 정치적으로 운용될 수 있는 위험성을 제시한다. 따라서 자치경찰을 전국 시행 확대함에 있어서 자치경찰은 타 행정기관과 협업을 할 때 조건 및 방법을 명문화하여, 자의적인 해석을 통한 운용의 가능성을 사전에 차단하여야 할 것이다.

### 3. 유명무실한 치안행정위원회

경찰의 민주주의와 정치적 중립성을 보장하기 위하여 행정자치부령에



경찰위원회를 설치하여 독립적으로 심의 및 의결을 하도록 하였다. 경찰위원회의 구성은 위원장을 포함하여 7명으로 구성되며, 위원장 및 5명의 위원은 비상임위원이고, 1명은 상임 위원이다. 하지만 위원은 경찰청장이 아닌 행정안전부 장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하며, 경찰위원회의 권한 중에서도 ‘그 밖에 행정안전부 장관 및 경찰청장이 중요하다’고 인정하여 위원회에 부의한 사항’이라는 조항이 있어, 실질적으로 행정안전부 장관이 경찰을 통제하는데 있어서 주요한 수단으로 활용될 여지가 있다.

시·도의 치안행정협의회는 지방행정과 치안행정의 업무조정과 그 밖에 필요한 사항을 협의, 조정하기 위하여 시·도지사 소속으로 설치하여 경찰자문기관의 성격을 가진다. 이 또한 경찰위원회와 유사하게 시·도지사와 더불어 시·도지사가 임명 또는 위촉하는 자 8명으로 이루어지고, 그 심의 및 조정사항에 ‘기타 지방행정과 치안행정간 상호지원에 관한 사항과 시·도지사 및 지방경찰청장이 회의에 부치는 사항’이 있기 때문에 현실적으로 치안행정협의회가 시·도지사에 의해 좌우될 여지가 있고, 그렇게 된다면 경찰은 정치적 중립을 지키기 어려운 상황에 직면하게 된다. 제주 자치경찰단에서는 치안행정위원회가 치안행정협의회의 역할을 한다.

이러한 문제를 연구하고자 ‘제주 치안행정위원회가 실질적 권력 분립 기능을 하는가’에 대한 면담을 실시하였다. 면담 결과는 다음 <표8>과 같다.

<표 8> 유명무실한 치안행정위원회 질문에 대한 결과

영역	질문 내용	대상자	사례수
유명무실한 치안행정 위원회	제주 치안행정위원회가 실질적 권력 분립 기능을 하는가	자치경위	그렇게 생각하지 않는다 (3) 기능을 잘 모르겠다 (1)
		자치경사 및 자치경찰	그렇게 생각하지 않는다 (4) 기능을 잘 모르겠다 (8)

자치경위 계급에서는 권력분립 기능을 하지 못한다는 답변이 3명, 치안행정위원회의 기능을 잘 모르겠다는 답변이 1명이었다. 자치경사 및 자치경장 계급에서는 권력분립 기능을 하지 못한다는 답변이 4명, 치안행정위원회의 기능을 잘 모르겠다는 답변이 8명이었다. 대체적으로 자치경장A의 답변과 같이 치안행정위원회의 존재나 기능 자체를 모르는 자가 대부분이었다. 치안행정위원회가 실질적 기능을 하지 못하고 있다는 것을 반증해주는 사례라고 보여진다. 소수의 자치경찰관은 치안행정위원회에 대해 잘 알고 있었는데, 담당 업무와 관련이 있어 자세한 설명을 덧붙인 자치경위A의 답변에 따르면 자신의 주 업무가 아닌 자들이 치안행정위원회에서 업무 보고 및 계획 발표를 하기에 형식적인 심의의결기구로 전락하였고, 이에 따라 주요한 심의의결은 하지 않는다고 하였다. 자치경사C,D의 답변과 같이 치안행정위원회의 기능에 대해 알고 있는 다른 자치경찰관도 권력분립 기능은 전혀 하지 못한다는 것에 동의하였다.

“치안행정위원회가 자치경찰단에 있는 것인가요? 이 부분은 제가 잘 알지 못해서요..”(자치경장A)

“아니오. 전혀 못하고 있어요. 치안행정위원회가 지금 무늬만 치안행정위원회예요. 치안행정위원회 인적 구성원이 대부분 본인의 생업이 있다 보니까 1년에 분기마다 한 번씩 부르면 나가서 ‘이런 일을 했습니다’ 하는 기회를 가지는 것이거든요. 심의의결기구인데, 실제로 이것에 대해서 자세하게 알지 못하다 보니 형식적인 심의의결 기구가 되었어요. 그래서 중요한 심의의결을 하지도 않거든요. 저희가 원래 이런 일을 했다, 내년에는 어떤 일을 하겠다 정도..”(자치경위 B)

“권력 분립 기능을 실질적으로 한다고 보기는 개인적으로 어렵다고 생각하고, 명색을 유지하고 있다? 큰 권력분립을 위한 어떤 기능을 수행한다고 느껴지는 않는 것 같습니다.”(자치경사C)

“치안행정위원회가 1년 동안 우리가 어떤 역할을 해왔고, 다음에 어떤 업무와 성과를 실현할 것인가를 보고하고 평가를 받는 자리인데, 이것은 권력분립 기능은 전혀 없다고 봅니다.”(자치경사D)

이렇듯 현재 제주 치안행정위원회는 실질적 기능을 하지 못하는 유명 무실한 기관으로 전락하였다. 업무와 관련성이 깊은 자치경찰관들조차도 이에 관심이 부족하고, 위원회 자체도 형식적으로 진행되고 있다. 자치경찰을 전국 시행 확대함에 있어서 각 시·도 경찰위원회를 설치하게 된다면 그 위원의 선발에서부터 투명하고 합리적인 과정이 필요하며, 자치경찰관들이 치안행정위원회에 관심을 가질 수 있도록 홍보를 하고 실질적인 권력분립 기능을 하여, 자치경찰관이 적극적으로 참여할 수 있도록 유도해야 할 것이다.

### 제 3 절 문화적 요인

#### 1. 권위주의 문화

법원공무원의 권위주의적 성격과 직무행태와의 관련성 연구에서, 권위주의적인 공무원일수록 독단적으로 의사결정을 하고 권위적으로 리더십을 행사하는 것으로 나타났다. (전득환, 1994) 이렇듯 조직 내에 권위주의 문화가 강하다면, 상사의 일방적 지시를 따르고 그에 대한 부당함을 표출하기 힘들며, 불합리한 명령에도 거부하기가 힘들어 중립성을 훼손할 가능성이 크다.

이러한 문제를 연구하고자 ‘자치경찰 내에 권위주의 문화가 존재하는가’에 대한 면담을 실시하였다. 면담 결과는 다음 <표9>과 같다.

자치경위 계급에서는 권위주의 문화가 다른 조직보다 강하게 존재한다라는 답변이 1명, 초창기에는 존재하였으나 지금은 많이 완화되었다라는 답변이 3명이었다. 자치경사 및 자치경장 계급에서는 다른 조직보다 강하게 존재한다라는 답변이 3명, 초창기에는 존재하였으나 지금은 많이 완화되었다라는 답변이 8명, 거의 없다라는 답변이 1명이었다.

<표 9> 권위주의 문화 질문에 대한 결과

영역	질문 내용	대상자	사례수
권위주의 문화	자치경찰 내에 권위주의 문화가 존재하는가	자치경위	그렇게 생각한다 (1) 많이 완화되었다 (3)
		자치경사 및 자치경장	그렇게 생각한다 (3) 많이 완화되었다 (8) 거의 없다 (1)

대표적으로 자치경위A가 답변한 바와 같이 조직이기 때문에 권위주의 문화는 불가피하지만 국가경찰의 문화보다는 완화되었다는 의견에 대부분 동의하였다. 하지만 자치경위B의 답변과 같이 여전히 계급사회이기 때문에 다른 조직보다 권위적이라는 의견도 있었다.

“당연히 조직이기 때문에 존재하구요. 다만, 조직이 작기 때문에 그런 부분을 조금 완화시킬 수도 있고, 소통도 잘 될 수 있고, (국가경찰보다) 덜 한 것 같긴 합니다. 도와의 관계도 있고 해서.. 근데 일반 행정공무원 보다는 경직되어 있기는 한 것 같습니다.”(자치경위A)

“일단은 저희가 아무래도 권위주의는 확실히 있고요.. 조직 문화가 계급사회이기 때문에 그런 것이 어느 정도 있고, 다른 조직보다는 권위적인 것 같습니다.”(자치경위B)

한편, 자치경사C,D의 답변과 같이 초창기에는 국가경찰에서의 파견 등의 이유로 군·경의 문화가 그대로 유입되었다가 시간이 점차 지날수록 완화되어 현재는 부드러운 분위기가 조성되었다는 의견도 많았다. 자치경사E와 같이 여전히 존재하는 권위주의 문화에 대하여 간부급인 자치경위, 자치경감 급에서 도와의 협업의 과정에서 연결다리 역할을 통하여 문화를 융화시켜주었으면 좋겠다는 의견도 있었다.

“제가 예전에 신입 순경 때에는 권위주의 문화가 좀 있었는데, 최근에는 많이 사라진 느낌이에요. 업무도 업무지만 지금 자치경찰단 느낌이 경찰 반 행정 공무원 반이라서... 국가경찰에서 파견오신 분들도 국가경찰이 경직된 반면에 자치경찰이 부드럽다고 좋아하셔요.”(자치경사C)

“많이 개선되었죠. 기존에 국가경찰에서 넘어오신 분들과 초창기 때 임용되신 분들은 군·경찰 문화가 그대로 유지되고, 계급사회고 상명하복 문화가 자리 잡고 있었어요. 그렇게 해야만 치안질서가 유지되었던 것 같아요 불가피하게. 근데 제주 자치경찰단은 도 산하잖아요? 그래서 행정부서와 많이 연계되고 접촉이 많다 보니까 경찰보다는 훨씬 약하고, 수평적 문화가 크게 작용되어서 많이 완화되었다고 생각한다.”(자치경사D)

“아예 없다고 할 수는 없을 것 같고요. 특히 경위나 경감 급이 이제 도청으로 따지면 거의 계장이나 차석 이런 위치이기 때문에, 업무프로세스를 더 발휘를 하고 업무에 전문성을 갖추고, 지자체 소속이다 보니 도와의 유대관계나 협업이 중요하거든요. 그래서 중간 다리 역할을 경위 경감 급이 소화를 해준다면 그런 권위주의 부분은 많이 개선이 될 것 같습니다.”(자치경사E)

상급자가 하급자를 지배하고, 하급자가 무비판적으로 상급자의 지시를 따르는 권위주의적 문화가 팽배한다면, 경찰은 정치적 중립성을 쉽게 잃게 될 것이다. 상급자와 하급자의 관계를 언제나 수직적 관계에 놓고 무조건적 복종을 요구하는 것이, 무비판적 과잉충성으로 이어져 경찰의 중립성을 훼손하는 것이다. 따라서 자치경찰제도를 전국 시행함에 있어서 그 권위주의적 문화를 완화시킬 수 있도록 각 지자체의 부서와 협업의 과정 속에서 간부급들의 노력을 통한 문화적 융화가 필요할 것이다.

## 2. 연줄주의 문화

지금까지 경찰보직에 대해서는 객관적인 평가 자료가 부재하고 학연·지연에 의해 좌우된다는 인식이 팽배하였다. 채용, 승진, 퇴직 등 신분의 기본적인 변동에 대해서는 아주 엄격한 법 규정과 해석이 적용되는 반면, 보직에 관하여서는 훈시규정으로 해석하거나 무시되는 경우가 많아 자의적으로 운용된다는 지적이 있어왔다. (이황우, 김진혁, 임창호, 2012: 247) 이렇듯 연줄을 중시하는 문화가 존재한다면 인사 또한 연줄을 중심

으로 움직이게 되고, 근무에 열중하여 실적을 올리는 것 보다는 학연·지연 등이 있는 인사권자에게 인사 청탁을 하는 행위가 인사에 더 영향력이 크게 될 것이다. 이러한 연줄주의 문화는 곧 조직 내의 중립성을 훼손시키는 시발점이 될 것이다.

이에 대한 문제를 연구하고자 ‘자치경찰 내에 연줄주의 문화가 존재하는가’에 대한 면담을 실시하였다. 면담 결과는 다음 <표10>과 같다.

<표 10> 연줄주의 문화 질문에 대한 결과

영역	질문 내용	대상자	사례수
연줄주의 문화	자치경찰 내에 연줄주의 문화가 존재하는가	자치경위	그렇게 생각한다 (2) 그렇게 생각하지 않는다 (2)
		자치경사 및 자치경장	그렇게 생각한다 (7) 그렇게 생각하지 않는다 (4) 잘 모르겠다 (1)

자치경위 계급에서는 연줄주의 문화가 존재한다라는 답변이 2명, 존재하지 않는다라는 답변이 2명이었다. 자치경사 및 자치경장 계급에서는 연줄주의 문화가 존재한다라는 답변이 7명, 존재하지 않는다라는 답변이 4명, 잘 모르겠다는 답변이 1명이었다.

자치경위A와 자치경장B의 답변과 같이 자신과 같이 근무를 하며 인연이 닿았던 부하 직원을 부서 이동 시에 함께 이동하며 소위 라인을 형성하고, 그러한 라인을 잘 잡은 직원이 승진을 잘 하고, 주요 보직에 간다는 의견이 자치경위, 자치경사, 자치경장 계급 전반에 걸쳐 나타났다.

“조금은 있다고 생각합니다. 어떻게 말하면 보직을 할 때 지금까지 보면.. 코드 인사라던지, 본인이랑 근무했던 사람을 계속 데리고 와서 근무한다던지.. 그런 사람들이 승진을 하면서 주요보직을 가더라고요? 그런 문화가 있어서.. 소위 그쪽 라인이라고 하죠? 그게 아니면 도태된다.. 그런 의견이 조금 있어요.”(자치

경위A)

“예. 일단은 같은 지역, 예를 들어 학연이면 학연, 이렇게 같은 지역에 아는 사람이나 친척, 무슨 라인 이런 것이 조금 있는 것 같아요. 그래야지 승진도 잘 되는 편이고, 보직도 좋은 곳으로 배정받고.. 어느 곳이나 그렇지만 여기에도 있는 것 같습니다.”(자치경장B)

반면에 자치경사C의 답변과 같이 제주도가 좁은 지역사회이지만, 자치경찰 내에서 연줄주의 문화가 작용할 정도로 영향을 끼친다고 생각하지는 않는다는 의견, 그리고 자치경사D의 답변과 같이 어느 정도는 인연이 닿은 직원을 계속 같이 근무하려는 문화가 있으나 심각한 수준이 아니라는 의견 또한 여럿 나타났다. 또한 자치경사E와 같이 연줄주의 문화는 존재하나, 우리나라 어느 기관이나 다 비슷한 수준이라는 의견도 있었다.

“워낙에 제주도가 좁은 지역사회다 보니까 한 다리 건너면 다 안다고 할 정도로 밀착된 지역사회 형태를 갖고 있는데요, 특정 고등학교 출신이라고 소모임을 하는 경우는 보았지만, 그런 것들이 인사라고 하던지 그런 부분에서 영향을 끼친다고 보기는 어려울 것 같습니다.”(자치경사C)

“학연 같은 것보다도, 어느 조직이나 마찬가지로인데, 과장이 이렇게 끌여가는 직원이 있을 수 있잖아요. 이게 어느 조직이나 있는데, 그것이 저희 조직이 심각한 정도라고는 생각하지 않아요.”(자치경사D)

“연줄문화는 우리나라에 있는 기관은 다 있다고 보고요. 없다고 하면 말이 안 되는 것 같아요. 제주도 같은 경우는 자연이 특히나 강하다고 생각해요. 다른 기관과 크게 차이는 없다고 봐요.”(자치경사E)

자치경찰 조직 내에 연줄주의 문화가 심하게 존재한다면, 승진 및 주요 보직 인사를 함에 있어서 근무 실적보다 연줄이 더 큰 요인으로 작용하게 될 것이고, 그렇게 된다면 불가피하게 시장 및 도지사 등의 외부세력이나 정치인들에게 인사 청탁을 하게 될 것이다. 그에 대한 대가로 그들이 원하는 치안 서비스 제공이라든지, 치안 정보 제공 등의 활동이 결국 자치경찰의 정치적 중립을 훼손시킬 것이다. 따라서 자치경찰을 전국 시행 확대함에 있어서 연줄주의 문화를 최소화할 수 있도록 승직 및 보

직 인사 위원을 객관적이고 투명한 방법으로 선발하는 등 합리적인 제도 마련이 선행되어야 할 것이다.

## 제 4 절 외부 환경적 요인

### 1. 정치권의 인사 개입

조현오 전 경찰청장은 재임기간 중 여야 가릴 것 없이 10여 명의 국회의원으로부터 인사 청탁 전화를 받았다고 털어놓았다. 또한 청와대가 경찰 인사에 개입한 사실도 밝혔다. 지난 2010년 말 경찰수사권 독립의 상징적 인물인 황운하 총경을 경무관으로 승진시키려 했지만, 청와대 민정과 정무 라인의 반대가 심해 무산되었다고 말했다. (SBS뉴스.2012.04.20.) 이렇듯 과거부터 현재까지 총경 이상의 고위급 간부 인사에 대해서는 정치권의 개입이 항상 존재했고, 이에 따라 정치권에 인사 청탁 및 로비를 치열하게 하는 이면의 모습이 언론을 통해 공개되었다. 이러한 관행이 지속된다면 경찰의 인사권을 정치권이 컨트롤하게 되고, 경찰은 정치적 중립을 지키지 못하게 될 것이다.

이러한 문제를 연구하고자 ‘자치경찰 인사에 정치권의 인사 개입이 있다고 생각하는가’에 대한 면담을 진행하였다. 면담 결과는 다음 <표 11>과 같다.

<표 11> 정치권의 인사 개입 질문에 대한 결과

영역	질문 내용	대상자	사례수
정치권의 인사 개입	자치경찰 인사에 정치권의 인사 개입이 있다고 생각하는가	자치경위	그렇게 생각하지 않는다 (4)
		자치경사 및	그렇게 생각한다 (4)
		자치경장	그렇게 생각하지 않는다 (8)



자치경위 계급에서는 4명 모두 정치권의 인사개입이 존재하지 않는다고 답변하였다. 하지만 1명이 자치경찰단장 인사에만은 예외라고 하였다. 자치경사 및 자치경장 계급에서는 존재한다라는 답변이 4명, 존재하지 않는다는 답변이 8명이었다. 하지만 자치경위 계급에서의 답변과 마찬가지로 1명이 자치경찰단장 인사에만은 예외적으로 정치권의 인사개입이 존재한다고 하였다.

구체적인 답변을 살펴보면 자치경장A와 같이 대부분의 자치경찰관은 정치권의 개입이 없다고 생각한다고 답하였다. 반면에 자치경사B와 같이 자치경찰단장 인사에 있어서는 정치권의 영향 아래에 놓여 있을 것이라는 의견도 여럿 나타났다. 또한 자치경사C,D와 같이 정치권의 인사개입이 어느 정도 존재할 것이라는 답변도 어느 정도 나타났다.

“예컨대, 대통령이 바뀐다고 해서 경찰청장이 바뀌는 외부적인 모습을 보고 정치권의 개입이 있다고 한다면, 자치경찰단장이 중간에 내려온 경우는 없고 임기가 끝나서 당연히 새로 뽑아야 하는 경우에 도지사가 그 때 상황에 맞춰서 내부에서 승진 시키거나 외부에서 데려오기도 했었거든요. 고위직으로 따진다면 그렇고, 일반 직원으로 따졌을 때는 이런 정치권의 개입이 있을 리가 있나 싶기도 해요.”(자치경장A)

“최상위 계급 부분에는 정치권의 영향권 안에 있다고 보여지고, 그 밑에.. 솔직히 말해서 자치경찰단장님 이하로는 개입할 여지가 없다고 생각해요. 향후에 법 개정 이후에 조직 규모가 커진다면, 이것을 막기 위한 제도 및 장치가 필요하다고 생각해요.”(자치경사B)

“정치권의 개입이 있을 것이라고 생각한다. 도의원이라던지.. 자치경찰 인사가 있는 경우 개입을 할 것이라 생각해요.”(자치경사C)

“아주 없지는 않다고 저는 생각합니다. 어쨌든 5개 시범 도시가 선정되고, 전국 자치경찰제가 시행이 되면 국가 정치권력의 외압이 존재하겠지만, 아직까지 저희 제주자치경찰에는 정치권의 인사개입이 두드러지는 경우는 없는데, 그렇다고 아주 없다고 볼 수는 없을 것 같습니다.”(자치경사D)

현재는 제주 자치경찰단의 규모가 매우 작고, 자치경찰관들에 대한 인사는 인사위원회를 통해 이루어지기 때문에 정치권의 개입 여지가 크지 않다. 하지만 자치경찰단장은 도지사에게 임명권이 있고, 따라서 도지사의 정치적 성향에 따라 좌지우지될 여지가 충분히 존재한다. 자치경찰

제를 전국 시행 확대함에 있어서 자치경찰단장의 임명에 있어서도 전적으로 도지사의 결정이 아닌, 별도의 인사위원회를 설치한다든지, 시장 및 도지사를 비롯한 수명의 기관장이 협의를 하는 선정하는 제도를 도입하는 등 구체적 제도를 마련할 필요가 있다.

## 제 5 장 정책적 제언

본 연구에서는 자치경찰의 정치적 중립성을 위협하는 4가지 요인을 인적 요인, 제도적 요인, 문화적 요인, 그리고 외부환경적 요인으로 나누어 살펴보았다. 이러한 위협 요인에 대한 실천 과제를 제시하고, 자치경찰제를 전국 시행 확대함에 있어서 제주 자치경찰단의 시사점을 토대로 제언을 하고자 한다.

### 제 1 절 자치경찰 인사위원회 설치

현재 제주 자치경찰단에서는 도지사가 자치경찰단장에 대한 인사권을 가지고, 나머지 자치경찰 인사에 대해서는 인사위원회에서 인사권을 행사하고 있다. 제주 자치경찰관들은 인사위원회에 대해서는 근무 실적에 의거하여 객관적인 판단으로 인사를 하고 있다고 느끼고 있었고, 도지사의 자치경찰단장 임명에도 큰 문제는 느끼지 못하고 있었다. 다만, 조직의 규모가 커짐에 따라 절대 권력은 오·남용될 여지가 존재하므로, 도지사의 인사권을 견제할만한 장치는 필요하다고 하겠다.

자치경찰이 전국적으로 시행되면서 현재 제주 자치경찰단에서 운영하고 있는 인사위원회 제도를 참고하여 시행할 필요가 있다. 인사위원회를 설치할 경우 시장·도지사의 인사 전횡을 차단할 수 있을 뿐만이 아니라, 자치경찰단장 등의 인사권자의 인사권 남용 및 조직 내에 팽배하는 연줄주의 문화를 개선하는 데에도 영향력을 미칠 것이다. 자치경찰의 승직 및 보직 인사에 대한 결정권을 인사위원회가 가지고 있다면, 시장·도지사가 독단적인 결정을 할 수 없을 것이고, 외부 정치권에 대한 인사 청탁 및 로비가 이루어 질 것을 차단할 수 있을 것이다.

이러한 인사위원회 제도가 실질적인 기능을 하기 위해서는 그 위원을 내부의 사정을 잘 아는 내부위원과 정당 소속이 아닌 전문가 등의 외부 위원으로 구성하고, 그 선발 과정을 투명하게 공개하여 인사위원회 자체

의 중립성을 우선적으로 확보하여야 할 것이다. 나아가 자치경찰단장에 대한 인사권을 시장·도지사가 행사하기 이전에 인사위원회 또는 시·도 경찰위원회에서 후보자를 추천하거나, 인사청문회를 통해 후보자를 검증할 수 있는 방안을 마련하여 시장·도지사의 절대 권력을 견제할 장치를 마련하여야 한다.

## 제 2 절 감사위원회 설치와 자치경찰단장 임기제 도입

자치경찰단장에 대한 임명권은 도지사에게 있으나, 임명이 되고 난 후 실질적인 자치경찰 통솔 및 지휘권은 전적으로 자치경찰단장에게 있다. 자치경찰단장의 독단적인 경력 운용으로 인해, 자치경찰의 정치적 중립성을 해칠 수 있다는 것이다.

이를 견제하기 위해 첫 번째로 감사위원회를 설치할 필요가 있다. 제주 자치경찰단 면담 내용에 따르면, 현재 조직 규모 자체가 작기 때문에 개인적 영달을 위해 이용할 권력 자체가 없다고 보아도 무방하며, 그러한 권력 또한 감사위원회의 견제를 받는다고 하였다. 자치경찰단장은 분기 또는 반년에 한 번 꼴로 자치경찰단의 활동 내역, 예산 집행 내역, 경력 운용 현황 등 조직 운영에 대한 전반적인 결과를 감사위원회에 심의를 받을 필요가 있다.

두 번째로 자치경찰단장에 대한 임기를 설정해야 한다. 현재 제주 자치경찰단장의 임기는 2년이고, 연임이 가능하다. 한 명의 고위직이 장기 집권을 한다면, 조직 내에 정치적 성향이 나타날 수 있다. 따라서 자치경찰을 전국으로 시행함에 있어서 각 자치경찰단장의 임기를 2년 내지 3년으로 설정하고, 3회 연임 가능 등의 규정을 둔다면, 특정인이 장기적으로 집권하는 현상을 예방하고, 자치경찰의 정치적 중립성을 확보하는 주요한 제도가 될 것이다.

### 제 3 절 출신에 따른 승진 티오 설정

현재 제주 자치경찰단에는 특채가 외국어 특채 한 가지 경로 밖에 존재하지 않고, 국가경찰에서 유입되어 온 인력도 초창기를 제외하면 많지 않다. 또한 대다수의 자치경찰관이 제주도에 거주하고 도민이다. 따라서 대부분의 인원이 자치경찰 공채를 통해 유입된 인력이고 제주도 출신의 도민이다. 하지만 자치경찰제가 전국적으로 시행이 된다면, 경찰대학 출신, 간부후보 출신 등을 비롯하여 여러 가지 입직 경로가 생길 것이고, 국가경찰에서 유입된 인력과 자치경찰로 공채된 인력 간에 소위 말하는 세력 다툼이 발생할 수 있다. 그렇게 된다면, 특정 출신이 고위 계급 또는 주요 보직을 대부분 차지하게 될 경우 조직이 정치세력화 될 우려가 있다. 나아가 각 지자체마다 그 지역의 출신의 자치경찰관을 선호하고, 특정 지역 출신의 직원들만이 주요 보직에 배치되거나 승진을 잘 하게 되는 현상이 나타날 수 있다. 즉, 학연 및 지연을 중시하는 연줄주의 문화를 타파할 필요성이 있다.

이러한 문제를 해결하고자 자치경찰 내에서도 출신에 따른 승진 티오를 설정할 필요가 있다. 현재 국가경찰에서 총경 이상의 승진에 대하여 지역 및 채용 출신 별 인원을 조정하는 노력을 하는 것처럼, 전국 시행 확대되는 자치경찰제에 대해서도 적용할 필요가 있다. 물론 특정 인원수나 비율을 명확하게 정할 수는 없더라도, 조직 내의 출신 인원에 비례하여 승진 인원 비율의 범위를 정하는 등의 노력을 보일 필요가 있다. 승진과 보직 인사에 대해서 자치경찰관의 근무 평정을 위주로 하되, 그 범위 내의 인원을 인사 조치한다면, 특정 출신이 주요 보직을 독점하는 상황을 예방할 수 있을 것이다. 이에 따라 자치경찰의 정치세력화를 막고 연줄주의 문화를 어느 정도 감소시킬 수 있을 것이다.

## 제 4 절 시·도 경찰위원회 설치

경찰의 민주성과 정치적 중립성을 보장하기 위하여 행정자치부령에 의거하여 국가경찰에 경찰위원회를 설치하여 독립적으로 심의 및 의결하도록 하였다. 제주 자치경찰단에서는 치안행정위원회가 국가경찰의 경찰위원회 역할을 하게 된다. 하지만 제주 자치경찰관들이 그 존재 및 기능을 모르는 경우가 대부분이고, 치안행정위원회는 유명무실한 기관으로 전락하여 실질적인 기능을 하지 못하고 있다.

형사사법기관에서 건전하고 합리적인 견제와 균형을 통해 독점적 권력을 타파하고 권력 분립을 해야 하는 것은 당연한 이치이다. 자치경찰을 전국 시행 확대함에 있어서 시·도 경찰위원회를 설치하여 시장·도지사의 인사권 행사에도 견제하고, 자치경찰단장의 자의적 경력 운용에 대해서도 견제해야 할 것이다. 또한 경찰위원회 위원을 시·도의회, 자치경찰, 국가경찰 등의 기관에서 선발하여 합의제 기관으로 운영해야 할 것이며, 투명하고 객관적인 선발 절차를 통해 시·도 경찰위원회가 합리적인 정책 결정을 내릴 수 있도록 해야 할 것이다. 시·도지사는 시·도 경찰위원회에 영향력을 행사할 수 없고, 시·도 경찰위원회의 심의 및 의결 내용을 공고하고 홍보하여 자치경찰관들이 관심을 가질 수 있도록 해서 그 기관이 실질적인 기능을 할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

## 제 5 절 협업 규정의 명문화와 문화적 융화

자치경찰단이 지자체의 소속으로 시행되게 된다면, 지자체 소속 부서 등과의 협업은 필수적일 것이다. 또한 불가피하게 예산, 인사, 조직 등의 부분에서 도의회 등 지자체의 영향을 받게 될 것이다. 다만, 이 영향력이 무분별하게 가해질 경우, 자치경찰은 지자체의 정치적 도구로 전락할 수 있다. 따라서 협업을 함에 있어서 어떠한 명목에 대하여 어디까지 제약을 받는지에 대해 명문화한 규정이 필요하다. 명문화된 규정 이후에 것

에 대해서는 자치경찰단에서 자율적으로 판단하고 운영할 수 있는 근거가 필요한 것이다. 자치경찰단 내의 권한 오·남용에 대해서는 앞서 언급한 경찰위원회, 감사위원회, 인사위원회 등의 기관에서 견제를 하게 될 것이다.

또한 지자체 소속의 각종 부서와의 협업을 통한 문화적 융화가 필요하다. 현재 국가경찰 및 제주 자치경찰은 권위주의 문화가 존재한다. 물론 어느 조직이나 권위주의 문화가 어느 정도 존재하지만, 경찰이라는 조직 특성상 그 정도가 강하다. 따라서 자치경찰이 지자체 소속 부서와 소통을 하고 협업을 하는 과정에서 그 문화를 받아들이고 권위주의 문화를 타파하려는 노력을 보여야 한다. 권위주의 문화가 약화된다면 상사의 무분별하고 불합리한 지시에 따른 정치적 중립성 훼손 가능성이 사라지게 될 것이다.

## 제 6 장 결론

본 연구에서는 자치경찰의 정치적 중립 확보 방안을 제주 자치경찰단의 시사점으로부터 도출하여 보았다. 이러한 연구를 위한 분석 방법으로 질적 연구를 실시하였으며, 자료 수집을 위해 제주 자치경찰단 소속의 자치경찰관 16명을 대상으로 심층 면담을 실시하였다.

분석을 위한 선행 연구 검토에서는 경찰의 정치적 중립성, 자치경찰제의 도입 방안, 그리고 견제와 균형에 관한 이론에 대해 검토하였다. 경찰 조직 내에서 정치적 중립성이 더 엄격하게 지켜져야 하는 이유와 현재 국가경찰에서 정치적 중립성을 확보하기 위한 제도를 파악하였다. 또한 자치경찰제의 도입 방안과 그 모형, 그리고 견제와 균형의 원리와 여러 기관 간의 권력 분립 제도에 대해 검토하였다.

이러한 검토 후에 본 연구에서는 제주 자치경찰단에 대한 심층 면담 질문을 설정하였다. 질문은 인적 요인, 제도적 요인, 문화적 요인, 외부 환경적 요인 등 4가지로 나누어 작성하였다. 인적 요인에 대해서는 도지사의 인사 전횡이 있는가, 자치경찰관의 권력욕에 의한 조직 운영을 견제할 장치가 있는가, 임명권자의 인사권 남용 사례가 있는가, 특정 출신의 주요 보직 독점이 있는가의 문제를 면담하였다. 제도적 요인에 대해서는 권력 분립을 통한 견제와 균형이 이루어지고 있는가, 타 행정기관의 간섭이 일어나고 있는가, 치안행정위원회가 실질적 기능을 하고 있는가에 대한 질문을 하였다. 문화적 요인에 대해서는 자치경찰 내에 권위주의 문화 또는 연줄주의 문화가 존재하는가에 대한 질문을 하였고, 외부 환경적 요인에 대해서는 정치권의 인사 개입이 이루어지는가에 대한 질문을 하였다.

심층 면담의 결과 인적 요인에서 도지사의 인사 전횡 사례는 없었으나 실질적 권력 견제 수단은 없었고, 자치경찰단장에 대해서는 도의회·인사위원회·감사위원회 등에서 견제를 하고 있었다. 임명권자의 인사권 남용에 대해서는 인사위원회가 외부위원 및 내부위원으로 구성되어 객관



적으로 인사가 행하여지고 있다고 대부분 생각하고 있었으나, 실제로는 부정인사가 적발된 사례가 있었다. 또한 제주 자치경찰단에는 특채가 외국어 특채 단일 경로밖에 존재하지 않아, 특정 출신이 주요 보직을 독점하는 경우는 없었다. 제도적 요인에서는 도지사로부터 독립된 권력 견제 장치가 존재하지 않고, 조직·예산 부분에서 도의 간섭을 받으며, 치안행정위원회는 실질적 기능을 하지 못하는 유명무실한 기관이 되었다고 하였다. 문화적 요인에서는 많이 유화되었지만 여전히 타 기관보다는 강한 권위주의 문화가 존재하고, 승진 및 보직 인사에 대한 연줄주의 문화가 팽배하다고 하였다. 마지막으로 외부 환경적 요인에서는 조직의 규모가 매우 작기 때문에 자치경찰단장을 제외한 경찰관에 대해서는 정치권의 인사 개입이 없다고 느끼는 것으로 보였다.

이러한 시사점을 바탕으로 자치경찰제를 전국 시행 확대함에 있어서 첫째로 자치경찰 인사위원회를 설치하는 것을 제언하였다. 현재 제주 자치경찰단에서 외부위원 및 내부위원으로 구성된 인사위원회는 자치경찰관들에게 객관적이고 합리적이라는 평가를 받고 있고, 실질적으로 도지사에게 대한 권력 견제 기능을 하고 있는 것으로 보여진다. 다만, 내부 위원에 의해 승진 후보 순위가 뒤바뀌는 부정 인사 사례가 있었던 만큼, 그 위원 선발 과정을 내실화 할 필요성이 있다. 두 번째로, 자치경찰단장의 독단적 조직 운용을 방지하기 위해 감사위원회의 설치와 자치경찰단장 임기제 도입을 제언하였다. 세 번째로, 자치경찰이 전국적으로 시행되게 된다면 여러 가지 특채 경로가 생길 것이고, 이에 따른 연줄주의 문화 타파를 위해 출신에 따른 승진 티오 설정을 제언하였다. 이를 통해 특정 출신이 주요 보직을 독점하는 것을 막고 자치경찰의 정치세력화를 예방할 수 있을 것이다. 네 번째로, 시·도지사로부터 독립된 시·도 경찰위원회 설치를 통해 건전하고 합리적인 견제와 균형을 통해 독점적 권력을 타파하고 권력 분립을 달성하고자 제언하였다. 현재 제주 자치경찰단에서는 자치행정위원회가 유명무실한 기관이 된 사례를 미루어 보아, 시·도 경찰위원회가 실질적인 기능을 할 수 있도록 규정을 명문화하고 자치경찰관들이 관심을 가질 수 있도록 홍보에도 힘을 써야 할 것이다.

마지막으로, 자치경찰이 지자체의 과도한 간섭을 받지 못하도록 지자체와의 협업 규정의 명문화를 제언하면서, 지자체 소속 부서와의 활발한 교류를 통해 문화적 융화를 도모하고자 하였다. 일반 지자체 기관과의 문화적 융화는 자치경찰 내에 존재하는 강력한 권위주의 문화를 타파하는 첫 걸음이 될 것이다.

본 연구는 실제로 유일하게 시범 운영되고 있는 제주 자치경찰단에서도, 최일선에서 근무하고 있는 자치경위, 자치경사, 자치경장에 대한 심층 면담을 기반으로 시사점을 도출하였다는 점에서 의미가 있다. 자치경찰제를 전국 단위로 도입함에 있어서 이론상의 계획안과 실질적인 제도의 운영에 있어서는 많은 차이가 있을 것이다. 실제 근무 경험을 바탕으로 정치적 중립성을 확보하기 위한 제도에 대한 답변을 통해, 현장에서 문제점을 보완하고 현실적인 제도를 도입하는 데에 여러 가지 시사점을 전할 수 있을 것이다.

다만, 본 논문은 다음과 같은 한계점이 지적될 수 있다. 첫째, 면담의 대상이 한정되어 있다. 제주 자치경찰단 소속의 자치경찰관 16명이라는 소수의 면담 대상자들의 답변만으로 자치경찰 내에 존재하는 제도 및 문화에 대해 확신을 할 수 없으며, 자치경찰관만을 면담대상으로 하여 다양한 초점에서 분석이 불가능하였다.

둘째, 소규모로 시범 운영되는 조직을 기준으로 대규모의 조직의 상황을 예측하였다. 실제 제주 자치경찰단 정원은 155명에 불과하고, 자치분권위원회 계획상으로 자치경찰이 전국 확대 시행이 된다면 43,000명 이상의 인력이 조직을 이루게 될 것이다. 소규모 조직 내에서 문제가 되었던 제도는 대규모 조직 내에서 합리적으로 시행될 수도 있고, 그와 반대로 소규모 조직 내에서 원만하게 시행된 제도가 대규모 조직에서는 도입이 불가능할 수도 있다. 이러한 조직 규모에 따른 차이점을 반영하지 못한 채, 현재 시행중인 제도에 대한 문제점과 보완사항만을 제시하였다는 한계가 있다.

## 참 고 문 헌

- 한민경, 박원규. (2018). 자치경찰의 정치적 중립성 확보 방안에 관한 연구 : 주요국의 자치경찰청장 선발절차 및 자격요건을 중심으로. 형사정책연구, 제29권 제3호.
- 이영남. (2017). 자치경찰제도의 도입방향과 모델. 자치경찰연구, 제10권 제1호. 4-35.
- 신현기. (2018). 문재인 정부 자치경찰제 도입방향 및 향후전망. 자치경찰연구, 제11권 제1호. 3-24.
- 김현숙. (2017). 견제와 균형을 위한 경찰위원회 활성화 방안에 관한 연구
- 류은희. (2018). 수사권조정 합의문과 자치경찰제 도입 초안 공개에 따른 향후 방안. 한국자치경찰학회 학술대회, 49-85
- 이영남. (2013). 자치경찰제 실시에 따른 경찰윤리 확보방안. 경찰학논총, 제8권 제2호. 275-304
- 이종은. (2015). 경찰 중립화 제도 변화에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원.
- 김성희. (2019). 광역자치경찰제의 정착방안에 관한 연구-제주자치경찰의 사무확대에 대한 시사점을 중심으로-, 한국경호경비학회지, 제59호, 37-69
- 강성용. (2018). 한국 형사사법제도에서의 견제와 균형의 원칙 회복: 법이식을 위한 비교형사법 연구, 법학논문집, 제42집 제2호, 111-140
- 표성수. (2017). 형사사법기관 간의 합리적 관계의 모색-건전한 견제와 균형의 필요-. 법조협회, 제66권 제2호, 265-307
- 강승식. (2013). 미국헌법상 견제와 균형 원리의 실제. 법학논총, 제37권 제1호, 3
- 박재정. (2007). 21세기 지방화시대에 걸맞는 견제와 균형을 통한 의회와 집행부 발전방안. 열린충남, 제37권 제0호, 161
- 심민규, 박종승. (2018). 성공적인 자치경찰제 도입을 위한 제언: 문재인

- 정부의 자치경찰제 추진안을 중심으로. 한국경찰학회보, 제20권 제1호, 153-183
- 남재성. (2010). 자치경찰제에 대한 일선 경찰관들의 인식태도 연구-서울 지역 경찰관을 중심으로-. 한국지방정부학회. 1-21
- 한진태, 광영걸. (2011). 신임 자치경찰의 효율적 교육훈련에 관한 연구-중앙경찰학교 신임자치경찰 교육분석을 중심으로-. 자치경찰연구, 제4권 제1호, 27-60
- 황문규. (2015). 제주자치경찰 비판에 대한 비판적 고찰-제주자치경찰의 정체성을 중심으로-. 경찰학논총, 제10권 제2호, 211-237
- 김영택. (2003). 자치경찰제도의 도입방안에 관한 연구. 동국대학교 행정대학원.
- 이상열, 남재성. (2018). 자치경찰제 도입에 관한 시민 인식태도 연구. 한국치안행정논집, 제15권 제1호, 181-208
- 송영지. (2015). 자치경찰제도의 도입에 관한 연구. 국제법무, 제7권 제1호, 125-146
- 이황우, 김진혁, 임창호. (2012). 경찰인사행정론. 서울:법문사.
- 선혜연, 이제경, 김선경. (2012). 진로미결정 대학생의 진로고민 내용 및 원인과 결과 : 합의적 질적 분석을 중심으로. 아시아교육연구, 13권, 2호, 1-24

Abstract

# Measures to Secure Political Neutrality of Local Police

-With the Jeju Local Police Agency's  
Implications-

LEE TAE GYUN

Public Administration, Major In Policy

The Graduate School

Seoul National University

This study derived from the Jeju Local Police Agency's implications of securing political neutrality. Qualitative research was conducted as an analysis method for such research, and in-depth interviews were conducted with 16 local police officers belonging to the Jeju Local Police Agency to collect data.

In the pre-research review for analysis, the political neutrality of the police, the introduction plan of the local police system, and the theory of checks and balances were reviewed. The reasons why political neutrality should be kept more strictly within the police organization and the current system for securing political neutrality in the national police have been identified. It also reviewed the introduction plan of the local police system and its model, and the

principle of checks and balances and the system of separation of powers among various agencies.

After this review, the study set up in-depth interview questions for the Jeju Local Police Agency. The questions were written in four sections: human factors, institutional factors, cultural factors, and external environmental factors. As for human factors, questions were drawn up concerning the governors' personnel dictatorialness, the desire of local police officers to power, abuse of appointees' authority over personnel affairs, and political power from specific origin. As for institutional factors, questions were drawn up concerning checks and balances through separation of powers, interference by other administrative agencies and practical functions of The Public Order Administration Committee. As for cultural factors, questions were written about authoritarian culture and associative culture, and questions about external environmental factors were drawn up concerning personnel intervention by political circles.

As a result of the in-depth interview, in personnel factors, there was no means to check the exclusive power of the governor, and the provincial assembly, the personnel committee and the audit committee were checking the head of the local police agency. About the abuse of appointees' authority over personnel affairs, most people thought that the personnel is conducted objectively by the personnel committee, which consisted of external and internal members, but there was a case in which the irregularity was found. In addition, the Jeju Local Police Agency had no case of a certain origin monopolizing a major position, as special employment only existed on a single path to foreign language specialties. In institutional factors, an independent power check agency does not exist from the governor, the Jeju Local Police Agency received interference from the province

in the organizational and budget sectors, and the Public Order Administration Committee has become nominal that does not function in practice. In cultural factors, the police officers said that although much weakened, there still exists a stronger authoritarian culture than other institutions, and that the culture of association for promotion and personnel is prevalent. Lastly, in external environmental factors, the organization was so small that it seemed to feel that there was no intervention in personnel affairs from the political circles, except for the head of the local police agency.

Based on these implications, for expanding the implementation of the local police system all over the country, first of all, a local police personnel committee should be set up. Second, the audit committee should be set up and the term system for the head of the local police agency must be introduced. Third, the promotion opening should be set up according to one's background. Fourth, the city and province police committee independent from mayor and governor should be established. Fifth, it was suggested that the local police agency should stipulate the regulations for cooperation with local governments and promote cultural harmony.

**keywords : local police, Jeju local police agency, political neutrality, in-depth interview, checks and balances, the police committee, public order administration committee**

***Student Number : 2018-22841***