

# 자치경찰의 정치적 중립성 확보 방안에 관한 연구 : 주요국의 자치경찰청장 선발절차 및 자격요건을 중심으로

한민경\*, 박원규\*\*

## 국 | 문 | 요 | 약

자치경찰제의 성공적인 정착을 위해서는 인사와 사건처리에 대한 외부의 영향력을 차단함으로써 자치경찰이 독립적이고 공정하게 업무를 수행할 수 있는 환경이 조성되어야 한다. 그간 자치경찰의 정치적 중립 확보를 위한 방안으로 주로 시·도 자치경찰위원회를 실질적으로 운영할 것이 제안되었으나, 누가 어떠한 절차를 거쳐 자치경찰청장으로 임명되느냐에 대한 고민은 자치경찰제 도입과 관련된 논의에서 가장 핵심적이고도 우선되어야 할 필요가 있다.

이에 본 연구는 우리에게 앞서 자치경찰제를 시행해 온 국가들에서는 자치경찰청장을 어떠한 절차를 통해 선발하고 있으며 어떠한 자격을 갖출 것을 요구하는지를 구체적으로 살펴봄으로써 시사점을 도출하고자 하였다. 특히 자치경찰청장직의 민간개방 정도 및 임명절차에 따라 자치경찰청장 임명 관련 제도를 직선제, 정무직, 경찰위원회 등 제3의 기구에 의한 추천 등 세 가지로 유형화하고 각 유형의 대표적인 국가로서 영국·독일·미국의 사례를 검토하였다.

이들 국가들은 전직 경찰관을 포함, 보다 넓은 인력풀을 확보하기 위하여 자치경찰청장직을 민간에 개방하고 있으며 그 중 치안업무수행에 가장 적합한 사람을 자치경찰청장으로 임명하고 있다는 점에서 공통적이다. 경찰관 출신을 포함, 일반인을 정무직 공무원으로 임명하는 경우에는 정치적 중립이 훼손될 수 있다는 우려를 불식시키기 위해 경찰위원회 구성에서부터 자치경찰청장을 선발 및 임명하는 과정을 구체화·투명화하고, 자의적인 인사가 이루어지지 않도록 자격요건을 명시하고 있다는 점 또한 자치경찰제 전면 시행을 앞둔 우리에게 시사하는 바가 크다.

❖ 주제어 : 자치경찰청장, 경찰위원회, 정치적 중립성, 선발절차, 자격요건

\* 제1저자, 한국형사정책연구원 부연구위원, 사회학박사

\*\* 교신저자, 경찰대학 경찰학과 교수, 법학박사

## I. 서론

국가경찰과 별도로 지방자치단체에도 경찰권을 부여하고, 지방자치단체가 자치경찰의 설치·운영·유지에 관해 책임을 지는 자치경찰제를 도입하자는 논의는 꾸준히 제기되어 왔다. 1995년 지방자치제도가 시행된 지 20여년이 경과되는 등 안착된 것으로 평가되는 가운데, 안전에 대한 국민적 요구수준 또한 높아짐에 따라 자치경찰제 시행을 통해 지역사정에 적합하고 주민이 직접 체감할 수 있는 치안서비스가 제공될 것으로 기대되고 있다. 이에 따라 현 정부 역시 “획기적인 자치분권 추진”을 주요 국정과제로 삼고 “완전한 자치분권 완성”을 위해 2020년 자치경찰제 전면 실시를 목표로 자치경찰법(가칭) 마련 및 관련 법령 제·개정을 추진하고 있다(국정기획자문위원회, 2007: 74; 대통령소속 자치분권위원회, 2018).

자치경찰제 도입에 관하여 구체적인 논의가 이루어지기 시작한 김영삼·김대중 정부 당시에는 자치경찰의 의결기관으로 지방경찰위원회의 구성과 권한, 그리고 국가경찰과 자치경찰의 관계가 주요 쟁점으로 부각되었다면, 노무현 정부 이후에는 자치경찰의 도입단위와 사무, 자치경찰공무원의 소속과 예산·재정 등으로 쟁점이 분화되고 있다(양영철, 2015: 149). 무엇보다 자치경찰제 추진이 검·경간 수사권 조정과 맞물려 이해되면서 최근에는 자치경찰과 국가경찰의 사무 배분에 주된 초점이 맞춰져 있다. 이러한 가운데 인사와 관련하여 자치경찰의 정치적 중립을 어떻게 담보할 수 있을 것인가에 대한 문제는 상대적으로 조명되지 않고 있다.

자치경찰의 정치적 중립은 크게 두 가지 차원으로 나눌 수 있다. 하나는 외부의 부당한 정치적 압력으로 인해 불이익을 받지 않고 주권자인 지역주민 위주의 경찰행정 수행에 충실할 수 있는 환경을 조성하는 것이고, 다른 하나는 경찰관이 공직을 정치적으로 이용하거나 정치활동에 관여함으로써 직무수행에 부작용을 초래하고 나아가 지역주민의 경찰에 대한 신뢰를 떨어트리는 것을 방지하는 것을 의미한다. 본 연구에서 초점을 맞추고자 하는 것은 전자로서, 이는 자치경찰제를 통해 주민생활에 밀착된 양질의 치안서비스가 제공되기 위해서는 사건처리와 인사에 대한 외부의 영향력을 차단함으로써 자치경찰이 독립적이고 공정하게 업무를 수행할 수 있는 여건이 먼저 마련되어야 할 필요가 있다는 당위성에 기인한다. 계급에 따라 상부의

지휘지침이 일선 경찰관 개개인에게 하달되는 ‘상명하복’의 경찰 조직문화를 굳이 강조하지 않더라도, 어느 조직이든 조직의 장이 어떠한 경험에 바탕하여 어떠한 생각을 가지고 조직을 이끄는지에 따라 조직의 향배가 크게 달라진다는 점을 상기할 때 누가 자치경찰청장을 임명할 것이며, 누가 자치경찰청장이 되어야 할 것인지에 대한 고민은 자치경찰제 도입과 관련된 논의에서 가장 핵심적이고도 우선되어야 할 필요가 있다.<sup>1)</sup>

이에 따라 본 연구는 우리에게 앞서 자치경찰제를 시행해 온 국가의 경우 자치경찰청장을 어떠한 절차를 통해 선발하고 있으며 어떠한 자격을 갖추 것을 요구하는지를 구체적으로 살펴봄으로써 시사점을 도출하고자 하였다. 먼저 자치경찰의 정치적 중립성과 관련하여 이루어져 온 논의들을 고찰하고, 서울특별시와 경찰개혁위원회가 각각 발표한 자치경찰제 안에서는 자치경찰의 정치적 중립성을 확보하기 위하여 어떠한 방안이 고려되었는지를 살펴보았다. 이어 자치경찰청장직(職)의 민간개방 정도 및 임명절차에 따라 자치경찰청장 임명 관련 제도를 1) 직선제, 2) 정무직, 3) 경찰위원회 등 제3의 기구에 의한 추천 등 세 가지로 유형화하고 각 유형의 대표적인 국가로서 영국·독일·미국의 사례를 검토하였다.

1) 현재 제주 자치경찰 조직은 도지사 소속으로 설치된 ‘자치경찰단’으로, 기관장의 명칭 역시 ‘자치경찰단장’이다. 한편, 경찰개혁위원회가 발표한 시·도 단위 자치경찰제 권고안에 따르면, 광역자치단체 단위 자치경찰 조직의 명칭은 ‘자치경찰본부’로 기초자치단체 단위 자치경찰 조직의 명칭(‘시·군·구 자치경찰대’)와 이원화하고 있으며, 이에 따르면 시·도 단위 자치경찰 조직의 장은 자치경찰본부장이 된다. 그러나 현재 대한민국 시도지사협의회 등이 대통령직속 자치분권위원회에서 제출한 안에서와 같이 제주 자치경찰의 사무수준을 넘어서는 자치경찰제가 시행되기 위해서는 자치경찰이 현행 지방경찰청과 연속성을 유지할 수 있도록 ‘자치경찰청’으로 구성되어야 할 필요성이 있다. 또한 ‘본부’라는 용어는 경찰청의 전신으로 행정안전부에 속해 있던 치안본부를 연상케 하며 이에 따라 어감상 조직의 독립성을 낮게 평가할 수 있다는 점에서 지양될 필요가 있다고 보인다. 이러한 인식에 근거하여 본 연구는 광역 자치경찰을 ‘자치경찰청’으로, 조직의 장 역시 ‘자치경찰단장’보다는 ‘자치경찰청장’으로 칭하는 것이 타당하다고 판단하였다. 한편, 후술할 시도지사협의회안에서도 자치경찰제 시행에 따른 각 시·도 지방경찰청장을 자치경찰청장으로 칭하고 있다.

## II. 자치경찰의 정치적 중립성 확보방안에 관한 논의

### 1. 선행연구 검토

자치경찰의 정치적 중립성이 확보되어야 한다는 점에 있어서는 누구도 부정하지 않을 것이나, 이에 대한 선행연구의 논의는 다소 선언적이거나 대동소이하다. 즉, 대다수의 연구는 자치경찰이 이론상으로는 지역주민의 치안수요에 부응할 수 있고, 민주성 및 정치적 중립성을 확보할 수 있다는 장점을 가지나 지역 정치인으로부터 자유로울 수 없어 자칫하면 민주성 및 정치적 중립 정도가 국가경찰보다 낮을 가능성을 인정한다. 그러나 이들 연구들은 결론 부분에 자치경찰제의 성공적인 시행을 위해서는 정치적 중립성 확보가 중요하다는 것을 원론적으로 다시 한 번 강조하는데 그치고 있으며, 자치경찰청장의 임명방식으로는 시·도 자치경찰위원회로 하여금 시·도 지사에게 1~3배수의 후보자를 추천하도록 하고 이 가운데 1명을 시·도 지사가 임명하도록 하는 방식을 공통적으로 언급하고 있다.<sup>2)</sup> 또한 이들 연구들은 합의제 집행기관으로서 광역자치단체에 설치되는 자치경찰위원회가 자치경찰관에게는 정당에 소속된 시·도 지사의 정치적 영향력을 받지 않도록 하는 제도적 장치임과 동시에 자치단체장과의 긴밀한 협의 및 조정 창구가 될 것으로 낙관하고 있다는 점에서도 공통적이다. 자치단체장이 자치경찰청장을 포함한 자치경찰에 대한 인사권 및 임용권을 행사하게 될 것을 당연시하고 그의 전제로서 “자의적으로 운용될 소지가 있다는 주위의 우려를 불식시킬 수 있어야 한다”(전희재, 2006: 44)고 주장하는 연구도 있다.

많은 선행연구에서 자치경찰위원회 설치를 곧 자치경찰의 정치적 중립성 실현으로 등치하여 이해함에 따라 자치경찰위원회를 통하지 않은 자치경찰청장의 임명절

2) 연구자에 따라 시·도 자치경찰위원회를 지칭하는 용어에는 다소 차이가 있다. 일례로 이상열·남재성(2018)은 시민의 참여를 강조하여 ‘자치경찰시민위원회’, 최관(2012) 및 박영숙(2012)은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 용례에 따라 ‘치안행정위원회’라고 일컫고 있으며, 상당수의 연구에서는 ‘자치’를 생략하여 시·도 경찰위원회’로 칭하고 있다. 본 연구에서는 이와 같이 연구마다 각기 다른 용어로 지칭된 것을 ‘시·도 자치경찰위원회’로 통일하여 기술하였다.

차 관련 논의를 좀처럼 찾아보기 어렵다. 광역자치단체장으로부터 분리된 독립기관으로 자치경찰조직을 설치하더라도 광역자치단체장에 자치경찰청장 임명권이 주어진다면 충분한 정도의 정치적 중립성을 확보할 수 없다고 보아 시·도 지사가 아닌 국무총리 또는 대통령이 자치경찰청장을 임명하는 방안을 주장하는 경우에도 자치경찰위원회의 제청 또는 동의절차를 거치도록 설정되어 있다. 예컨대 이황우(2000)는 시·도 경찰위원회의 동의를 얻어 국무총리의 제청으로 임명할 것을, 이현우·송상훈·이미애(2009)는 시·도 경찰위원회의 동의 및 시·도 지사 협의를 거쳐 대통령이 임명할 것을 주장하였으며, 이관희(2000)는 국가경찰의 의견을 반영하는 절차를 두어 경찰청장에게 의견을 듣고 지방경찰청장의 동의를 얻어 국가경찰위원회가 제청한 자를 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하는 다층적인 임명절차를 제안하였다. 최응렬(2004)은 이관희(2000)의 제안에서 국가경찰위원회를 생략하여 경찰청장이 당해 시·도 경찰위원회의 동의를 얻어 제청한 자를 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하여야 한다고 보았으며, 이를 통해 자치경찰청장 인사에 대하여 전국적인 균형성을 확보할 수 있을 것이라고 전망하였다. 박영숙(2012)은 자치경찰청장 임명에 있어 자치경찰위원회의 승인에 더하여 지방의회의 동의를 구할 것을 요건화 하였다. 현직 경찰관들을 대상으로 자치경찰제도에 대한 인식조사를 실시한 박성수·박준상(2007)은 조사에 참여한 현직 경찰관 중 78.3%가 자치경찰제가 실시될 경우 정치적 중립성이 보장되지 않을 것으로 예상한다는 연구결과를 제시하면서, 이러한 우려를 불식시키기 위한 방안으로 시·도 단위의 경찰위원회 설치를 권고하고 있다.<sup>3)</sup>

이와 같이 대다수의 선행연구가 자치경찰의 정치적 중립성을 확보하기 위한 방안으로 자치경찰위원회 설치를 긍정적으로 다루고 있는 데 반하여, 최우용(2003)의 연구는 자치경찰위원회 도입에 비판적인 입장을 견지하고 있다. 최우용(2003)에 따르면, 자치경찰위원회는 일본의公安위원회 제도를 근간으로 하는데公安위원회 제도는 현재 일본에서도 이미 형해화 되어 버린 제도로써 우리나라에 도입할 경우 자치경찰의 본질을 훼손시킬 우려마저 존재하므로 신중한 검토와 검증이 필요하다는

3) 한편, 서울 지역에 근무하는 경찰관들을 대상으로 자치경찰제도에 대한 인식조사를 실시한 남재성(2010)의 연구에서는 국가경찰과 자치경찰간 협력 및 공조수사 부재(35.2%)에 이어 자치단체장에 의한 경찰의 사유화(21.6%)가 자치경찰제 도입시 가장 큰 문제점으로 지적되었다. 남재성(2010)의 연구 역시 자치경찰의 사유화를 방지하기 위한 방안으로 시·도 자치경찰위원회를 들고 있다.

것이다. 그러나 이러한 최우용(2003)의 주장은 시·도 자치경찰위원회 위주의 논의에 밀려 크게 부각되지 못하였다.

시·도 자치경찰위원회 외의 자치경찰청장의 임명방식을 검토한 드문 사례로는 윤호연(2013)의 연구를 들 수 있다. 윤호연(2013)은 미국의 많은 주에서 경찰위원회를 거치지 않고 주민들의 직접 선거로 자치경찰청장을 선출하거나 선거권 행사를 통해 구성된 지방정부가 자치경찰청장을 임명하고 있는데, 이는 미국의 경우 경찰위원회(police board) 제도가 지역주민들의 이익을 위한 제도로 기능하기보다는 정당적 이해관계에 따라 운영되는 부작용이 나타난 데 따른 것임을 언급하고 있다.

자치경찰 관련 선행연구 가운데 자치경찰단장의 자격요건에 대해 언급한 것은 최관(2012)의 연구가 유일한 것으로 보인다. 최관(2012)은 현행 제주자치경찰 사례를 검토, 제주자치경찰단장의 경우 자치단체 소속 공무원으로 도지사가 인사권자로서 임명권을 행사하며 도지사의 지휘·감독을 받고 있어 자치단체장의 보조기관화 되었으며, 권한에 대한 규정이 없어 자치단체장으로부터의 정치적 중립이나 효율적인 경찰활동 집행을 기대할 수 없다고 비판하고 있다.

나아가 최관(2012)은 도지사가 필요하다고 인정하는 경우 제주자치경찰단장은 개방형직위로 지정·운영할 수 있는데 전문지식이나 경험이 없는 인물이 선출될 우려가 있으므로 자치경찰의 업무를 이해하고 전문성을 갖춘 사람이 임명될 수 있도록 제도적 장치를 엄격하게 보완하여야 할 필요성을 역설하였다. 다만, 최관(2012)의 연구는 일반인이 자치경찰청장에 임명될 경우 갖추어야 할 요건을 구체적으로 적시하는 데까지는 이르지 못하고 있다.

한편, 최용환(2010)은 충북 지역에 근무하는 경찰관 143명을 대상으로 자치경찰제에 대한 인식조사를 실시하였다. 조사결과 경찰관들은 자치경찰제의 지도이념으로서 정치적 중립성(40.6%, 53명)을 가장 우선시하였다. 또한 조사에 참여한 경찰관들은 자치경찰청장의 임용방식은 ‘주민이 직접 선출’(46.5%, 66명)하는 방식을 가장 지지하는 반면, ‘자치단체장이 직접 임명’(4명, 2.8%)하는 것에 대해서는 가장 적은 응답비율을 보여 자치단체장의 인사권 행사를 부정적으로 인식하는 동시에 지역주민들의 직접 선출을 통해 자치경찰청장직 수행 및 자치경찰 업무에 대한 정당성이 확보되기를 원하는 것으로 나타났다.

## 2. 자치경찰청장 임명 관련 최근 논의

### 가. 경찰개혁위원회안

경찰개혁위원회가 2017년 11월 발표한 광역단위 자치경찰제 권고안(이하 ‘경찰개혁위원회안’)은 앞서 언급한 선행연구들을 종합한 내용을 담고 있다. 즉, 경찰개혁위원회안은 전국 시도 소속으로 ‘자치경찰본부’와 함께 심의의결기구인 ‘시도 자치경찰위원회’를 설치하고, 자치경찰청장 임명에 있어 시도 자치경찰위원회에 추천권을 부여할 것을 권고하고 있다. 경찰개혁위원회안에서도 시도 자치경찰위원회는 “▷ 자치경찰의 인사, 예산 등에 관한 주요정책 ▷ ‘자치경찰본부장’ 후보자 추천 ▷ 자치경찰 관련 민원 및 자치경찰공무원의 주요비위사건 등에 대한 감사감찰 요구 및 징계요구 ▷ 상관의 부당한 수사지휘에 대해 이의가 제기된 경우 이에 대한 조치요구 등”(경찰개혁위원회, 2017: 4)을 심의·의결함으로써 자치경찰의 정치적 중립성을 확보할 뿐만 아니라 경찰권 행사를 통제하는 ‘만능기구’(magic bullet)로 여겨지고 있다.

경찰개혁위원회안에 따르면, 시도지사가 자치경찰에 대한 인사권을 보유하되, 자치경찰청장은 “정치적 중립성과 공정성을 확보하기 위하여”(경찰개혁위원회, 2017: 6) 시도 자치경찰위원회가 추천한 3배수의 후보자 가운데 임명된다. 또한 경찰개혁위원회안은 자치경찰청장의 임기는 2년으로 1회에 한하여 연임할 수 있으며, 내부 임용 외에 개방직 운영이 가능하도록 권고하고 있다.

경찰개혁위원회는 권고안을 도출하기 위하여 “주요 선진국에서 운영 중인 자치경찰 모형과 그동안 우리나라 자치경찰 도입 논의 과정에서 거론된 주요 자치경찰 모형들을 조사”하였다고 밝힌 바 있는데, 이에 따라 주요국의 자치경찰청장 선발절차를 직접 조사·분석하였다고보다는 일본의 공안위원회를 모델로 한 자치경찰위원회 도입 및 ‘자치경찰위원회 추천 후 시·도 지사에 의한 자치경찰청장 임명’에 대한 선행연구들의 중론을 그대로 수용하였다고 보인다. 아울러 경찰개혁위원회안은 경찰관이 아닌 일반인이 자치경찰청장에 임명될 가능성을 열어두고 있으면서도 자치경찰청장직을 수행할 수 있는 일반인의 자격에 대해서는 구체적으로 논의하지 않은 한계를 지니고 있다.

## 나. 시도지사협의회안

자치경찰제 시행이 주요 국정과제로 발표된 이후 광역자치단체들은 자치경찰제에 대한 지지 의견을 적극적으로 표명하는 한편, 대한민국시도지사협의회 등 연합회를 통해 일관된 입장을 개진하고 있다. 자치경찰제 추진에 가장 적극적인 광역자치단체는 서울특별시다. 서울시는 2018년 2월 6일 ‘자치경찰제로 전환을 위한 발전방안’(이하 ‘서울시안’) 제하 연구용역 결과를 근거로 지방경찰청을 완전하게 시도로 이관하는 ‘연방제 수준의 자치경찰제’ 도입을 주장하였다(서울특별시, 2018). 서울시안에서도 자치경찰위원회는 ‘자치경찰의 관리감독과 정치적 중립성 확보를 위해 독립적인 합의제 기구’로서 이해되고 있다. 서울시안에 따르면 시의회·시장 등이 추천한 자로 구성된 자치경찰위원회가 3배수의 후보자를 추천하면 이 중 최종적으로 시도지사가 자치경찰청장을 임명하도록 한다. 서울시안은 이러한 임명절차가 “사도지사가 자의적으로 임명하는 것을 방지”(서울특별시, 2018: 3)할 것이라고 전망한다.

서울시의 주장은 자치경찰제 도입에 대한 다른 시·도의 관심 및 입장발표를 촉발하였다. 경기도는 2018년 3월 30일 유관학회와 ‘바람직한 자치경찰제 모색을 위한 공동학술대회’를 개최한 데 이어,<sup>4)</sup> 2018년 4월 18일에는 ‘바람직한 경기도 자치경찰제 도입 방안’(이하 ‘경기도안’)을 논의하였다.<sup>5)</sup> 서울시안과 마찬가지로 경기도안에서도 시도 자치경찰위원회는 정치적 중립성을 확보하는 방안으로 제시되었으며, 자치경찰위원회가 추천한 인사 가운데 자치경찰청장을 임명하는 방안을 유력하게 검토하였다.

그간 개별적으로 이루어져 온 광역자치단체의 자치경찰 관련 입장표명은 2018년 6월 4일 대한민국시도지사협의회가 “자치경찰제 도입을 위한 시·도 관계자 워크숍” 개최를 통해 전국 17개 시·도의 공동안으로서 ‘광역단위 자치경찰제 도입안’(이하 ‘시도사협의회안’)을 발표한 것을 계기로 일원화되는 양상이다. 시도지사협의회안은 서울시안과 경기도안을 골자로 마련됨에 따라 자치경찰청장의 임명절차 역시

4) 경기일보, ‘한국경찰연구학회, 바람직한 자치경찰제 모색을 위한 공동학술대회 30일 개최’, 2018년 3월 26일자.

5) 경기일보, ‘경기도, 바람직한 지방분권 개헌·자치경찰제도안 논의’, 2018년 4월 18일자.

시·도지사, 시·도의회 등의 추천인사(6~15인)로 구성된 시·도 자치경찰위원회가 추천한 1~3배수의 후보자 중 시·도 지사가 임명하는 것으로 동일하게 설정하고 있다(대한민국시도지사협의회, 2018).

이러한 가운데 시·도 자치경찰위원회에 시·도 지사가 추천한 인사가 포함될 수 있음에도 불구하고, 시·도 자치경찰위원회의 자치경찰청장 후보자 추천과 시·도 지사의 임명권 행사가 무관할 것처럼 간주되고 있다는 점은 부각되지 않고 있다. 특히 시도지사협의회안은 자치경찰청장 후보자로 단일 후보(1배수)도 추천할 수 있도록 하고 있는데, 이는 3배수의 후보를 추천하도록 한 서울시안보다도 시·도 지사의 인사권 행사를 강화한 측면이 있다. 또한 시도지사협의회안은 국가경찰과 자치경찰의 사무배분에 주된 초점을 두에 따라 자치경찰청장의 자격요건에 대해서는 구체적인 내용을 포함하지 못했다. 이에 따라 시도지사협의회안에서는 자치경찰청장직은 개방형직위로 운영될 수 있는지, 자치경찰청장 후보자는 어떠한 요건을 충족시켜야 하는지에 대한 내용이 생략되어 있다.

#### 다. 현행 제주자치경찰단장 임명절차 및 자격요건

이상 검토한 바와 같이 선행연구 및 최근 발표된 경찰개혁위원회안이나 시도지사협의회안에서는 자치경찰청장의 임명절차와 자격요건에 대한 논의가 구체적으로 진행되지 않고 있는 데 반하여, 2008년부터 자치경찰제를 시범 운영해 온 제주의 경우 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 ‘제주특별법’) 및 「제주특별자치도 자치경찰단장 개방형직위의 운영에 관한 조례」(이하 ‘조례’)에 자치경찰단장의 임명절차 및 자격요건에 대한 상세한 규정을 두고 있음을 확인할 수 있다.

현행 제주자치경찰단장 임명절차 및 자격요건의 주요 특징은 다음과 같이 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 제주자치경찰단장은 도지사가 임명하며 그의 지휘·감독을 받지만 선행연구들의 중론과는 달리, 현행 제주자치경찰단장에 대한 규정에서는 시·도 자치경찰위원회에 준하는 치안행정위원회에 자치경찰단장 후보자를 추천하도록 하는 권한을 부여하고 있지 않다. 이에 따라 도지사의 최종 임명 이전에 제주자치경찰단장 후보자는 제주특별자치도자치경찰단장개방형직위선발시험

위원회(이하 ‘선발시험위원회’)와 제주특별자치도자치경찰인사위원회(이하 ‘인사위원회’)를 거쳐 자격이 ‘검증’되어야 한다. 즉, 도지사의 제주자치경찰단장 최종 임명은 도지사의 내부적·직권적 결정사항이 아니라 “공직 내부와 외부에서 공개모집에 의한 시험을 거쳐 적격자를 선발”(조례 제2조 제1항)하는 공개적·절차적인 것이어야 함을 의미한다.

둘째, 현행 제주자치경찰단장은 개방형직위로 운영할 수 있다(제주특별법 제89조 제2항). 선발시험위원회와 인사위원회를 통한 제주자치경찰단장 선발절차는 1) 공고, 2) 선발시험, 3) 적격자 통보의 세 단계로 요약되며 구체적으로는 다음과 같다. 1) 먼저 임용후보자 선발에 앞서 도내일간신문·제주특별자치도보나 인터넷 등에 공고하여야 한다(조례 제2조 제2항). 시험을 실시하는 경우 임용기간 만료 예정일 2개월 전까지 10일 이상 공고를 하여야 하며, 응시자가 없는 경우, 제주특별자치도 소속의 응사자만 있는 경우, 혹은 선발시험위원회가 적격자가 없다고 결정한 경우에는 공고를 다시 하도록 하고 있다(조례 제2조 제3항). 2) 제주자치경찰단장은 선발시험을 거쳐 임용된다. 선발시험은 서류전형과 면접시험에 의하되, 필요한 경우에는 필기시험이나 실기시험을 추가할 수 있다(조례 제2조 제4항). 선발시험위원회에서 선발시험을 주관하며, 선발시험위원회는 5명 이상 7명 이하의 위원으로 구성된다(조례 제4조 제1항). 선발시험위원회 위원은 인사위원회가 자치경찰 업무에 관련된 분야나 채용·면접 등 시험에 관한 경험과 지식이 풍부한 자 중에서 위촉하되, 시험위원의 2분의 1 이상은 민간위원이어야 한다(조례 제4조 제2항). 3) 선발시험 결과에 근거하여 선발시험위원회는 2명이나 3명의 적격자를 선발하여 인사위원회에 통보하고, 적격자를 통보받은 인사위원회는 우선순위를 정하여 도지사에게 추천하여야 하며, 도지사는 인사위원회가 추천한 적격자 중에서 임용하여야 한다(조례 제5조). 현행 제주자치경찰단장 임용과 관련한 규정에서도 2배수 내지 3배수의 적격자를 시·도 지사에게 추천하도록 하고 있는 점과 비교할 때, 1배수 추천도 가능하도록 한 시도지사협의회안은 시·도 지사의 인사권 행사를 강화한 측면이 있음을 부정할 수 없다.

셋째, 제주자치경찰단장직은 개방형직위로 운영함에 있어 경찰 조직의 특성을 고려하여 자격요건에 계급적 요소를 반영하고 있다. 즉, 현직 경찰관 중에서는 자치경

찰단장에 상응하는 계급 혹은 바로 아래 하위 계급에 해당하는 자로 제한하고 있으며, 퇴직자의 경우에도 이러한 계급적인 요소는 그대로 적용된다. 제주자치경찰단장에 응시할 수 있는 자격을 i) 자치경찰단장에 임명할 수 있는 계급에 있거나 바로 아래 하위 계급(자치총경)에 있는 사람, ii) 이에 상응하는 국가경찰공무원, iii) (자치)정무관, (자치)총경에 해당하였던 사람으로서 퇴직한 날로부터 2년이 지나지 않은 사람, 4) 법관·검사 또는 변호사의 직에 5년 이상 근무한 사람에 한하고 있다(제주특별법 제89조 제3항). 이에 더하여 제주자치경찰단장으로서 임용기간이 끝나는 날에 60세를 넘지 아니하여야 한다는 연령 제한을 덧붙이고 있다(제주특별법 제89조 제3항).

현직 경찰관에 대한 계급적 제한은 경찰 조직의 특성을 고려할 때 정당화될 수 있는 면이 있다. 그러나 경찰 경력자에 대해서도 동일한 계급적 요건을 요구하는 것은 바람직하지 않으며 이 경우 경찰 외부 인사에 비하여 경찰 경력이 있는 일반인을 차별하는 결과를 초래할 수 있다. 예를 들면, 경찰관으로서 15년 이상 근무를 하는 등 풍부한 경험을 쌓은 후, 타 국가기관 혹은 경찰 관련 대학·연구기관에서 재직 한 사람들이 직무를 수행할 충분한 능력을 갖추고 있음에도 불구하고 후보자에서 배제될 수 있다.

반면, 법관·검사 또는 변호사 등 경찰 경력이 없는 일반인의 경우에는 해당 분야에서 단지 5년만을 근무한 경우에도 자치경찰단장으로 임명할 수 있도록 규정하고 있는데, 법률가로서 단지 5년의 실무경력을 쌓은 것만으로는 경찰기관의 장으로서 근무할 수 있는 능력, 예컨대 리더십이나 치안 관련 전문성 등을 갖추고 있다고 보기 어렵다. 또한 범죄 등으로부터 국민의 생명과 안전을 지키는 임무를 수행하는 경찰 업무에 있어 변호사 자격을 가지고 있는 자에 대해서만 그 요건을 지나치게 완화하여 개방할 필요도 없다고 생각된다.

### III. 주요국의 자치경찰청장 자격요건 및 임명절차<sup>6)</sup>

선행연구와 경찰개혁위원회안, 시도지사협의회안에 대한 검토를 통해 시·도 자치경찰위원회 외에 자치경찰의 정치적 중립성을 확보할 수 있는 방안에 대한 고민이 부족함을 확인하였다. 자치경찰청장 임명에 있어 시·도 자치경찰위원회에 집중되어 있는 최근 논의와는 달리, 현재 시행 중인 제주자치경찰단장 관련 규정은 공고, 선발시험, 적격자 통보의 단계별 절차에 따라 자치경찰청장을 임명하고 일정한 기간의 경력·연령제한 등 자격요건을 두고 있으나 경찰 경력이 없는 법조인 출신 일반인에 지나치게 완화되어 있다는 문제점이 발견되었다.

이에 자치경찰의 오랜 경험을 가진 국가들에서는 자치경찰청장의 선발절차 및 자격요건을 어떻게 규정하고 있는지를 살펴봄으로써 우리에의 시사점을 도출할 필요가 있다. 본 연구에서는 자치경찰청장직의 민간개방 정도 및 임명방식에 따라 1) 직선제, 2) 정무직, 3) 경찰위원회 등 제3의 기구에 의한 추천 등 세 가지로 유형화하고 각 유형의 대표적인 국가로서 영국·독일·미국의 사례에 대하여 검토하였다.

#### 1. 직선제 자치경찰청장(영국 모델) : 높은 단계의 민간개방

##### 가. 개관

영국은 크게 잉글랜드 및 웨일즈, 북아일랜드, 스코틀랜드로 구분할 수 있는데, 영국의 행정 및 사법체계는 이러한 지리적 경계를 기준으로 차이가 있다. 경찰제도 역시 지역에 따른 차이를 보이는데, 북아일랜드 및 스코틀랜드는 정점에 지역 전체를 관할하는 하나의 대규모 경찰청을 두고 있는 것과 달리, 잉글랜드 및 웨일즈는 카운티(county) 단위로 각각 39개 및 4개의 경찰관서를 두고 있다.<sup>7)</sup> 영국은 지리적

6) 이 장은 치안정책연구소 2017년도 책임연구과제 중 저자가 공개자료를 바탕으로 작성한 내용을 자치경찰제 논의에 맞추어 수정·보완한 것이다.

7) 한편, 수도 런던의 경우에는 잉글랜드 및 웨일즈에 속해 있으나 선거로 선출된 시장이 Metropolitan Police 경찰청장을, 시 의회가 City of London Police 경찰청장을 임명하도록 하고 있어 별도의 선거가 치러지지 않는다. 즉, 런던 시장과 시 의회는 각각 Metropolitan Police 경찰조직을 통솔할 경찰청장(commissioner)과 City of London Police을 선정하게 되는데, 그 절차는 추천된 후보자를

구분에 따라 자치경찰청장(Police and crime commissioner)을 선발하는 방식에도 차이가 있어, 잉글랜드 및 웨일즈의 자치경찰청장은 선거를 통해 임명되는 반면, 북아일랜드와 스코틀랜드는 선거 실시 없이 의회에서 후보자 추천을 받아 최종 임명한다.<sup>8)</sup> 이처럼 자치경찰청장을 선발 및 임명하는 세부절차는 지역별로 차이가 있으나 자치경찰 조직의 수장이 민간에 개방되어 있다는 점은 영국 전역에 공통적이다. 아래에서는 직선제로 운영하는 잉글랜드 및 웨일즈의 자치경찰청장 제도를 살펴보고자 한다.

잉글랜드 및 웨일즈에서 선거를 통해 자치경찰청장을 선발하기 시작한 것은 최근의 일이다. 2010년 영국 총선 당시 보수당과 자유민주당은 공통적으로 경찰조직의 책임성 인식 부족을 문제점으로 지적하며 경찰개혁을 공약으로 내세웠다. 선거 후 보수당과 자유민주당은 2010년 5월 연정을 구성하면서 발표한 협의문(Conservative-Liberal Democrat coalition agreement)에서 “우리는 행정기관의 통제로부터 보다 자유롭고, 일상을 파괴하는 범죄와 반사회적 행동에 보다 잘 대응되 그들이 섬기는 대중에 훨씬 더 책임을 지는 경찰을 필요로 한다”(HM Government, 2010: 13)면서 “지역의 대표자들로부터 견제와 균형의 책임을 지는, 직접 선출된 사람의 감독을 통해 경찰의 책임성을 강화할 수단을 도입하겠다”(HM Government, 2010: 13)고 밝혔다. 이의 연장선상에서 2010년 12월에는 영국 내무부(UK Home Office)는 경찰의 책임성 강화방안을 구체적으로 논의한 『21세기의 경찰행정: 경찰과 시민의 재연결(Policing in the 21st Century: Reconnecting police and the people)』 제하의 보고서를 발간하고 자치경찰청장 직선제(directly-elected Police and Crime Commissioners; PCCs) 도입 가능성을 최초로 언급하였다. 이 보고서상의 논의를 바탕으로 「경찰개혁 및 사회적 책임에 관한 법률(Police Reform and Social Responsibility Bill, 2011 c. 13; 이하 ‘경찰개혁법’)」이 마련되었으며 2011년 9월 15일 경찰개혁법안이 의회를 통과함에 따라 2012년 11월 15일 최초의 잉글랜드 및 웨일즈 자치경찰청장 선거가 시행되었다.

검증한 후 지명한다는 점에서 북아일랜드 및 스코틀랜드에서와 유사하다. 이렇게 선발된 경찰청장은 “commissioner”로 호칭, 선출에 의한 경찰청장(Police and crime commissioner)과 차이가 있다.

8) 북아일랜드의 의회는 Northern Ireland Assembly, 스코틀랜드의 의회는 Scottish Parliament로 명칭 또한 상이하다.

## 나. 자치경찰청장 자격요건

잉글랜드 및 웨일즈 자치경찰청장은 경찰개혁의 차원에서 직선제가 도입됨에 따라 입후보자에 대해 경찰관으로서의 근무경험을 요건화하지 않는 것을 큰 특징으로 한다. <표 1>은 경찰개혁법에서 규정하고 있는 잉글랜드 및 웨일즈 자치경찰청장의 자격요건을 정리한 것이다.

〈표 1〉 잉글랜드 및 웨일즈 자치경찰청장 자격요건

- 만 18세 이상의 영국 시민권자
- 후보등록일 및 선거일 당일 해당 지역에 주소지 소재
- 타 지역 자치경찰청장으로 근무하거나 경찰 등 구성원·유관 위원회 소속이 아닐 것
- 파산법상 적용사항 없을 것
- 영국 및 영연방국가 내에서 금고형 이상 선고 가능한 범행을 저지른 바 없을 것

<표 1>에서 보듯 영국 시민권을 가진 만 18세 이상의 성인이라면 누구나 자치경찰청장 후보로 등록할 수 있다(경찰개혁법 §66 및 §68). 경찰개혁법은 자치경찰청장으로 임명될 수 없는 부적격요건을 추가적으로 규정하고 있다. 즉, 후보 등록 당시 만 18세에 이르지 않았거나(경찰개혁법 §64① a), 후보등록일 및 선거당일에 후보로 등록한 지역에 주소를 두고 있지 않을 때(경찰개혁법 §64① b), 다른 지역에 복수로 자치경찰청장 후보로 등록하였을 때(경찰개혁법 §64③), 다른 지역의 자치경찰청장으로 재직 중일 때(경찰개혁법 §64④) 후보에서 실격된다. 또한 영국 내 경찰조직의 구성원이거나(경찰개혁법 §65① a), 교통경찰(British Transport Police Force)·원자력위원회(Civil Nuclear Constabulary)와 같은 범집행기관 소속(경찰개혁법 §65① b) 또는 관련 위원회에 참여하고 있는 경우(경찰개혁법 §65① h)에도 자치경찰청장 후보로 등록할 수 없다. 즉, 현직 경찰관은 자치경찰청장 후보에서 배제하고 있다. 또한 파산법(Insolvency Act 1986)상 채무불이행·중도상환·개인회생 내지 파산에 적용되는 사항이 없어야 하고(경찰개혁법 §66③ a), 영국 및 영연방국가에서 실제 선고 여부와 관계없이 금고형 이상을 선고할 수 있는 범행(imprisonable offence)을 저지른 사실이 없어야 한다(경찰개혁법 §66③ c). 자치경찰청장 후보자들의 이력 및 공약은 접근 및 조회가 쉽도록 인터넷상에 공개되어 있다.<sup>9)</sup>

한편, 적법한 절차를 거쳐 자치경찰청장으로 임명되었다 하더라도 영국 내 의회(the House of Commons, the Scottish Parliament, the National Assembly for Wales, the Northern Ireland Assembly) 또는 유럽의회(European Parliament)에 진출하게 된 경우에는 더 이상 지역의 경찰조직 및 치안을 대변하는 역할을 수행하기 어렵게 되기 때문에 자치경찰청장직에서 물러나야 한다(경찰개혁법 §67).

2016년 자치경찰청장 당선자들의 이력을 살펴보면, 경찰 또는 유관부서 근무 경험이 있는 경우와 없는 경우를 고루 발견할 수 있다. 일례로, 2012년에 이어 2016년 재선에 성공한 더햄(Durham Constabulary) 자치경찰청장 론 호그(Ron Hogg, 노동당)는 5년간 교사로 근무하다 경찰에 투신, 4개 지역 경찰조직에서 30년 이상 경찰관으로 근무하고 인근 클레브랜드 경찰청(Cleveland Police)에서 차장(Deputy chief constable)으로 퇴직하였다. 반면, 캠브리지셔 경찰청(Cambridgeshire Constabulary)의 제이슨 에이블화이트(Jason Ablewhite, 보수당) 자치경찰청장이나 클레브랜드 경찰청(Cleveland Police)의 배리 코핑어(Barry Copping, 노동당) 자치경찰청장은 30년 가까이 지역을 누벼 온 정치인(각각 District Council 및 Borough Council; 우리의 시의원 내지 구의원 해당) 출신으로 경찰로 재직한 바 없다. 베드포드셔 경찰청(Bedfordshire Constabulary)의 자치경찰청장으로 선출된 캐트린 홀로웨이(Kathryn Holloway, 보수당) 또한 언론인 출신으로, 경찰 등 법집행 기관에서 근무한 경험이 전혀 없다.

#### 다. 선발절차

경찰개혁법에 따르면, 만 18세 이상의 성인에게 자치경찰청장 선거권 및 피선거권이 주어지고, 선출된 자치경찰청장의 임기는 4년으로, 1차례 중임할 수 있다. 잉글랜드 및 웨일즈의 자치경찰청장 직선제는 등록한 후보가 2명 이하이면 단순다수결(simple majority)에 따르나, 3명 이상이면 2명을 고르도록 하는 보완투표(supplementary vote) 시스템을 따르고 있다. 즉, 1차 투표(1st Round)에서 과반수를 득표한 후보가 없으면, 상위 득표한 두 후보의 2차 투표(2nd Round) 결과를 1차

9) 자치경찰청장 후보자들의 이력 및 공약에 대한 세부 내용은 인터넷 홈페이지([www.choosemypcc.org.uk](http://www.choosemypcc.org.uk))에서 찾아볼 수 있다.

투표 결과에 합산하여 최종 당선자를 결정한다(경찰개혁법 §57).

2012년 11월 15일 최초로 이루어진 잉글랜드 및 웨일즈 자치경찰청장 선거 실시 경과를 살펴보면 다음과 같다.<sup>10)</sup> 먼저 선거를 한 달여 앞둔 2012년 10월 19일 정오에 후보자 등록이 마감되고 2012년 10월 23일 등록된 후보자가 공표되었다. 선거일을 보름 앞둔 2012년 10월 31일 자정을 기해서는 선거인명부 작성이 완료되었으며, 2012년 10월 22일부터 선거일까지 선거위원회가 구성되어 최초 실시되는 자치경찰청장 선거에 대한 국민적 관심을 환기시키기 위한 캠페인을 전개하였다. 자치경찰청장 당선 일주일 후인 2012년 11월 22일부터는 공식 업무를 시작하였다.

이보다 4년 후인 2016년 5월 5일에는 제2회 선거가 실시되었다. 2012년에는 런던을 제외한 잉글랜드 및 웨일즈 전역에서 41명의 자치경찰청장을 선출하기 위한 선거가 실시되었으나, 2016년에는 광역맨체스터경찰(Greater Manchester Police)이 자치경찰청장 직선제를 폐지하고 시장에 의한 임명제로 회귀함에 따라 총 40명의 자치경찰청장이 선출되었다. 2016년 선거에서 선출된 자치경찰청장 40명을 소속 정당별로 살펴보면 보수당이 19명, 노동당이 16명, 웨일즈 민족당(Plaid Cymru)이 2명, 무소속이 3명으로 나타났다. 이는 2012년에 비해 무소속은 9명이 감소한 것으로, 이에 비해 보수당 및 노동당은 각각 3명씩 증가하였으며, 웨일즈 민족당은 처음으로 직선 자치경찰청장을 배출하였다.

선출된 잉글랜드 및 웨일즈 자치경찰청장들은 내무부 하에 연합회(Association of Police and Crime Commissioners)를 구성, 경찰 및 형사사법체계의 변화를 공유하는 한편 상호협력하고 있다.<sup>11)</sup>

## 2. 정무직 자치경찰청장(독일 모델) : 중간 단계의 민간개방

### 가. 개관

독일의 경우 각 주별로 상이한 법률을 가지고 있으며, 자치경찰청장 임명제도 또

10) 최초의 경찰청장 선거일은 경찰개혁법 제50조 제2항에 명시되어 있다.

11) 잉글랜드 및 웨일즈 자치경찰청장 연합회에 대한 구체적인 내용은 <http://www.apccs.police.uk/> 참조.

한 상이하다. 이 논문에서는 현직 경찰관뿐만 아니라 일반인에 대해서도 자치경찰 청장직을 개방하고 있는 노르트라인-베스트팔렌(Northrhein-Westfalen) 주를 중심으로 살펴보고자 한다.

노르트라인-베스트팔렌 주경찰의 경우 독일의 다른 주와는 달리 주경찰청(Landespolizeipräsidium)이 존재하지 않으며, 내무부 하에 47개의 지역경찰관서(Kreispolizeibehörden)<sup>12)</sup>와 3개의 상급관청(Landesoberbehörden)<sup>13)</sup>이 설치되어 있다. 즉, 주내무부가 경찰관서에 대한 최상위 감독관청이며, 우리의 경찰청 혹은 지방경찰청에 해당하는 조직 없이 바로 그 아래에 각 지역을 관할하는 지역경찰관서가 존재하는 구조이다. 내무부는 모든 경찰관서에 대하여 감독권을 행사하며, 이때 3개의 주 상급관청의 지원을 받는다. 노르트라인-베스트팔렌 주경찰의 전체 인력은 5만 명에 이르며, 이 중 42,000여명이 경찰공무원이다.<sup>14)</sup>

노르트라인-베스트팔렌 주의 47개 지역경찰관서는 지역의 규모에 따라 다시 시 단위에 설치된 18개의 경찰청(Polizeipräsidium)과 우리의 군 단위에 해당하는 자치 단체장(Landrat) 하에 설치된 29개의 지역경찰관서로 나뉜다. 18개 경찰청의 경우에는 그 수장으로 자치경찰청장(Polizeipräsident)이 존재하나, 29개의 군 단위 지역 경찰관서는 별도의 경찰 기관장이 존재하지 않고 자치단체장이 경찰관서장 역할을 겸하여 수행한다.<sup>15)</sup> 이들 자치단체장들은 다양한 경력을 가진 정치인으로, 주민들

12) 지역경찰관서는 우리나라의 지방경찰청과 경찰서 중간 정도 규모의 조직으로 이해할 수 있다. 지역 경찰관서의 관할구역은 노르트라인-베스트팔렌 주의 행정구역 중 광역자치단체인 자치시(kreisfreie Städte) 및 크라이스(Kreis)와 거의 일치한다. 즉, 지역경찰관서는 중심도시를 포함하여 그 주변에 있는 중소도시까지 관할하는 경우가 일반적이다. 예를 들면 쾰른 경찰청(Polizeipräsidium)은 쾰른市뿐만 아니라 그 주변의 레버쿠젠(Leverkusen)市까지 관할하고 있다. 따라서 쾰른 “Polizeipräsidium”은 쾰른 경찰서가 아닌 쾰른 경찰청으로 해석하는 것이 바람직하다. 인원상으로도 총 50개의 경찰관서에 5만 명이 근무하고 있으므로, 평균적으로 1개의 경찰관서에 1천명이 근무하고 있다. 단순 수치상 비교만으로도 노르트라인-베스트팔렌주 지역경찰관서는 우리나라의 경찰서 3-5개를 합한 규모라는 것을 알 수 있다.

13) 3개의 州상급관청에는 州교육인사청(Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten, LAFP), 州범죄수사청(Landeskriminalamt, LKA), 州중앙경찰사무청(Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste, LZPD)이 있다. 이들 기관은 47개의 지역경찰관서를 지휘·감독하는 것이 아니라 지원하는 역할을 하며, 내무부장관의 감독권 행사를 지원하는 역할을 한다.

14) <https://polizei.nrw/artikel/organisation-der-polizei-nrw>, 2018년 8월 31일 최종 접속.

15) 한편, 독일의 경우 특정 지역경찰관서의 관할 지역 내에서 발생한 범죄의 경우에도 그 관서에서 사건을 처리하기에는 규모가 큰 중대범죄인 경우에는 지역관할과는 상관없이 그 사건을 처리할

이 직접 선출한다.

## 나. 자격요건

자치경찰청장은 정치적 공무원(politischer Beamter), 즉, 우리의 정무직 공무원으로 주 내무부 장관의 추천으로 주정부가 임명한다. 따라서 이들을 “정치적 경찰청장(politischer Polizeipäsident)”이라고도 표현한다.<sup>16)</sup> 정무직 공무원인 자치경찰청장은 경찰계급을 가지고 있지 않으며, 경찰관 중 최고위 계급인 ‘leitender Polizeidirektor’는 경찰청 각 부서의 장(우리의 국장직)으로서 직무를 수행한다.

자치경찰청장을 임명함에 있어서 적성, 능력, 성과에 따라 공무원을 임명할 것을 규정한 독일기본법(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - GG) 제33조 제2항 및 공무원지위법(Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern - BeamStG) 제9조가 적용된다. 노르트라인-베스트팔렌 주 47개 지역경찰관서 중 경찰청(Polizeipräsidium)을 두고 있는 18개 지역 자치경찰청장의 주요경력 살펴보면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 독일 노르트라인-베스트팔렌주 자치경찰청장 주요경력

| 연번 | 경찰청     | 성명                    | 주요경력                                           | 비고              |
|----|---------|-----------------------|------------------------------------------------|-----------------|
| 1  | Köln    | Jürgen Mathies        | - 1977년부터 경찰관으로 근무                             | 경찰관 출신          |
| 2  | Münster | Hans-Joachim Kuhlisch | - 주정부에서 농업, 주거, 도시개발, 교통 등의 부서에서 관리자급 공무원으로 근무 | 법률가 출신<br>고위공무원 |
| 3  | Aachen  | Dirk Weinspach        | - 헌법보호청 극우주의 대응 부서장<br>- 주 내무부 경찰교육 부서 근무      | 법률가 출신<br>고위공무원 |

역량이 되는 보다 큰 규모의 지역경찰관서에서 이첩 받아 수사할 수 있다. 노르트라인-베스트팔렌 주의 경우 고속도로에서 발생한 사건에 대해서는 본래의 관할과는 상관없이 빌레펠트, 도르트문트, 쾰른, 뮌스터 등 4개의 경찰청에서 담당하며, 수로(水路)의 경우 뒤스부르크 경찰청에서 관할하도록 하고 있다.

- 16) 필자가 주 교육인사청 제바스티안 쉘레프호르스트(Sebastian Schlepphorst) 경감과 인터뷰한 바에 따르면 일반 경찰관 출신이 자치경찰청장이 되는 것은 드문 일이며, 일반적으로 법률가 등 주 내무부장관이 추천하는 자가 자치경찰청장으로 임명된다고 한다.

| 연번 | 경찰청             | 성명                     | 주요경력                                                                                    | 비고                      |
|----|-----------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| 4  | Bielefeld       | Katharina Giere        | - 법학박사<br>- Arnsberg시정부 위험방지 부서장<br>- Recklinghausen 자치경찰청장                             | 법률가 출신<br>고위공무원<br>(여)  |
| 5  | Bochum          | Kerstin Wittmeier      | - 사회학자<br>- Arnsberg시 수상경찰행정 부서장<br>- 중앙경찰사무청(LZPD) 부서장<br>- Oberhausen 자치경찰청장          | 사회학자 출신<br>고위공무원<br>(여) |
| 6  | Bonn            | Ursula Brohl-Sowa      | - 주 내무부에서 경찰예산, 행정현대화 등 업무 담당                                                           | 법률가 출신<br>고위공무원<br>(여)  |
| 7  | Dortmund        | Gregor Lange           | - 주 정부 헌법보호, 극우주의, 안전 담당<br>- 공공행정대학 행정법 교수                                             | 법률가 출신<br>고위공무원         |
| 8  | Duisburg        | Elke Bartels           | - 법학박사<br>- Düsseldorf시 위험방지 부서장                                                        | 법률가 출신<br>고위공무원<br>(여)  |
| 9  | Düsseldorf      | Norbert Wesseler       | - Düsseldorf시 정부 근무<br>- 주 내무부 장관실, 경찰청 등 근무<br>- Dortmund 자치경찰청장                       | 법률가 출신<br>고위공무원         |
| 10 | Essen           | Frank Richter          | - 경찰관 출신<br>- 주 경찰노조 위원장                                                                | 경찰관 출신                  |
| 11 | Gelsenkirchen   | Anne Heselhaus-Schröer | - 주 법원 판사<br>- 주 고등법원 판사                                                                | 법관 출신<br>(여)            |
| 12 | Hagen           | Wolfgang Sprogies      | - Arnsberg시 교통 및 환경법 담당<br>- Hagen, Bochum시 경찰행정 부서장<br>- 뮌스터시 질서법, 보건, 위험방지, 교통 관련 부서장 | 법률가 출신<br>고위공무원         |
| 13 | Hamm            | Erich Sievert          | - Arnsberg시 공무원<br>- Dortmund 경찰청 행정 부서장                                                | 법률가 출신<br>고위공무원         |
| 14 | Krefeld         | Rainer Furth           | - Münster시 공무원<br>- 주 내무부 교육 담당<br>- Münster 경찰청 행정 담당                                  | 법률가 출신<br>고위공무원         |
| 15 | Mönchengladbach | Mathis Wiesselmann     | - Köln시 공무원<br>- Köln 자치경찰청장 대행                                                         | 법률가 출신<br>고위공무원         |
| 16 | Oberhausen      | Ingolf Möhring         | - Düsseldorf, Arnsberg시 공무원<br>- Hagen, Dortmund 경찰청 행정부서장                              | 법률가 출신<br>고위공무원         |
| 17 | Recklinghausen  | Friederike Zurhausen   | - 내무부 안전, 예산 관련 업무<br>- Münster시 경찰 관련 업무                                               | 법률가 출신<br>고위공무원<br>(여)  |
| 18 | Wuppertal       | Birgitta Rademacher    | - 변호사<br>- Siegen 시의원                                                                   | 법률가 출신<br>정치인(여)        |

자료: 노르트라인-베스트팔렌주 각 경찰청(Polizeipräsidium) 홈페이지

<표 2>에서 알 수 있듯이 18명의 경찰청장 중 2명만이 경찰관 출신이며(11%), 13명이 법률가 출신 고위공무원(72%), 2명이 판사, 변호사 등 법조인 출신(11%), 1명은 사회학자 출신 고위공무원(6%)으로 이루어져 있으며, 여성도 7명(39%)으로 비교적 높은 비율을 나타내고 있다. 가장 높은 비율을 차지하고 있는 법률가 출신 고위공무원은 우리의 사법시험에 해당하는 법학 분야 국가고시 2차 시험을 합격한 후, 판사·검사·변호사 등 법조계가 아닌 일반 정부부처 관리직 공무원으로 경력을 시작한 사람들이다. 법률가 출신으로 고위공무원을 지낸 자치경찰청장들의 주요 경력에서 알 수 있듯이, 이들은 주 내무부 혹은 시청 등에서 관리직으로 경력을 쌓은 경우가 대다수이며, 해당 조직에서 경찰이나 위험방지, 안전 등 유관부서 근무 경험을 가지고 있다.

한편, 경찰학교 혹은 경찰대학을 졸업한 후 경찰관으로서의 경력을 쌓은 사람 중에서는 소수만이 자치경찰청장으로 임명되고 있다. 이와 관련하여 주 내무부 장관 랄프 예거(Ralf Jäger)는 ‘민간 출신 경찰청장을 임명한다고 하여 경찰관 출신이 완전히 배제되는 것은 아니다. 다만 (집행업무를 담당하는) 경찰관이 아닌 기관장으로서의 업무수행능력이 중요한 판단 기준’이라고 언급하였다(Landtag Nordrhein-Westfalen, 2014: 11).

이렇듯 독일 노르트라인-베스트팔렌 주에서는 ‘민간의 경찰지휘원칙(Prinzip der zivilen Führung der Polizei)’에 따라 주로 행정공무원 혹은 일반인을 자치경찰청장으로 임명하고 있다. 현직 경찰청장들의 주요 경력을 토대로 분석한 결과, 자치경찰청장은 주로 법률에 관한 전문적인 지식을 가지고 있는 사람 중 경찰, 안전, 위험방지 등과 관련된 분야에서 근무한 경력이 있는 사람을 선발하고 있다. 물론 주 내무부 장관의 제청으로 주정부가 임명하는 정무직 공무원이기 때문에 공무원이나 법조인이 아니어도 경찰청장의 직을 수행할 능력을 가졌다면 누구나 임명가능하다.<sup>17)</sup>

노르트라인-베스트팔렌 주가 경찰에 대한 민간지휘원칙을 고수하고 있는 이유는

17) 반면 베를린 주의 경우에는 일반적으로 경찰대학 또는 경찰학교를 졸업하고 경찰관으로서 경력을 쌓아온 고위직 경찰공무원을 자치경찰청장으로 임명하고 있다. 최근에는 이러한 요건을 완화하여 대규모 안전 관련 기관(Sicherheitsbehörde)을 이끈 경력이 있는 사람 또한 자치경찰청장으로 임명할 수 있도록 규정을 변경하였다. 다만 이때에도 리더십, 전문성, 사회성 등의 자격요건을 충족할 것이 요구된다.

경찰 조직 내에서 사회화되지 않은 민간 출신 경찰청장이 경찰활동의 중립성 및 법치주의 원칙을 더욱 잘 담보할 수 있으며 민주적 통제에도 기여할 수 있을 것이라는 독일 사회의 믿음에 기인한다(Landtag Nordrhein-Westfalen, 2013: 7).

#### 다. 선발절차

노르트라인-베스트팔렌 주 자치경찰청장은 내무부장관의 제청으로 주 정부, 즉 주지사의 임명을 거쳐 선발되는 정치적 공무원(politischer Beamter)으로, 우리의 정무직 공무원에 해당한다. 노르트라인-베스트팔렌 주의 경우 베를린 등 독일의 다른 주들과는 달리 자치경찰청장에 대하여 별도의 직위공모 절차를 거치지 않아 비판이 제기되기도 한다(Landtag Nordrhein-Westfalen, 2013: 1). 그러나 이에 대해 노르트라인-베스트팔렌 주는 정무직 공무원의 경우에도 다른 공무원들과 마찬가지로 법률(Gesetz)과 능력(Befähigung)을 근거로 선발된다고 하며 현 제도를 유지하고 있다(Landtag Nordrhein-Westfalen, 2014: 11).

한편, 노르트라인-베스트팔렌주 자치경찰청장은 정무직 공무원이기 때문에 언제든지 직위해제(einstweiliger Ruhestand)가 가능(주 공무원법 제37조 제1항 제5호, 공무원지위법 제30조 제1항)하다는 점이 문제점으로 제기된다. 만약 자치경찰청장으로서의 업무수행 능력 여부와 관련 없이 해임 가능한다면 이는 자치경찰청장의 지위를 약화시킬 수 있으며, 정치적으로 민감한 사안에 대한 집회 관리 혹은 수사에 있어 정치적 압박감을 느낄 수 있다는 것이다(Landtag Nordrhein-Westfalen, 2013: 2). 이는 자치경찰청장이 직무수행에 있어 주 정부의 정치적 견해를 항상 염두에 두어야 함을 뜻할 수 있다.

이에 대해 주정부는 안전정책(Sicherheitspolitik)은 극히 민감한 사안이고, 따라서 자치경찰청장은 공무원지위법상 정부의 기본적인 정치적 견해와 목표에 부합하여야 하는 직위(공무원지위법 제30조 제1항)에 해당하기 때문에 정무직 공무원으로 임명하는 것이 바람직하다고 본다. 다시 말해, 자치경찰청장을 정무직 공무원으로 임명하는 것이 장관과 자치경찰청장간의 신뢰 있는 협력을 가능하게 한다는 것이다.

### 3. 제3의 기구 추천을 통한 자치경찰청장 임명(미국 모델): 절충형 통제

#### 가. 개관

미국은 지역의 치안유지를 주정부의 사무로 이해, 고도로 분권화된 자치경찰제를 시행하고 있는 대표적인 국가이다. 주마다 각기 다른 경찰제도를 운영하고 있지만 연방경찰(FBI)을 제외한 경찰은 모두 주정부 소속이라는 점은 공통적이다.

미국의 자치경찰청장은 대부분 민선 시장(Mayor) 또는 주지사(governor)에 의해 임명된다. 간혹 대도시의 경우 현직 경찰관이 아닌 일반 행정전문가 중에서 자치경찰청장이 임명되기도 하나 이들 역시 경찰관로서의 풍부한 재직 경험을 바탕으로 두고 있는 경우가 많다. 한편, 자치경찰청장은 민선 시장에 의해 임명된다는 점에서 미국 전역에 걸쳐 카운티(county) 별로 주민들의 직접선거에 의해 선출되고 있는 보안관(sheriff)과 대조를 이룬다고 평가된다. 예외적으로 보안관 제도가 확고하게 자리 잡고 있는 루이지애나 주의 경우에는 자치경찰청장도 마찬가지로 선거를 통해 임명하도록 주법(Louisiana Revised Statutes)으로 규정하고 있다.<sup>18)</sup> 아래에서는 미국 서부의 대표적인 도시인 로스앤젤레스의 자치경찰청장 제도를 중심으로 살펴보고자 한다.

로스앤젤레스 경찰청(Los Angeles Police Department)은 10,000여명의 경찰관 및 3,000여명의 직원이 근무하고 있는 미국 내에서는 세 번째로, 서부에서는 가장 큰 경찰 조직이다. ‘Police Commissioner’로 불리는 뉴욕 자치경찰청장의 경우 경찰 제복을 착용하지 않고 경찰 제복을 착용한 경찰관 중 최고위직을 ‘chief of police’로 구분하고 있는 반면, 로스앤젤레스 자치경찰청장은 ‘chief of police’로 불리고 경찰 제복을 착용하며 ‘Police commissioner’라는 호칭은 총 5명의 민간 전문가로 구성된 경찰위원회(Board of Police Commissioners)의 경우에 사용된다.<sup>19)</sup>

18) 한편, 루이지애나 주 외에도 선거를 통해 자치경찰청장을 임명하고 있는 경우로는 오클라호마 주의 주도인 오클라호마시티 등이 있다.

19) 뉴욕·보스턴 등 동부에서는 영국 등 유럽의 영향을 받아 대도시에는 경찰청(police department)의 장은 ‘Police Commissioner’로, 중소도시에는 경찰청의 장은 ‘Chief of Police’로 구분하여 호칭하나, 로스앤젤레스 등 서부에서는 도시 규모에 관계없이 경찰 조직 내 최고위직 경찰관은 일괄 ‘Chief of police’로 칭하고 ‘Commissioner’라는 명칭은 일부 대도시에서만 경찰위원회 구성

즉, 뉴욕 경찰청이 20세기에 들어서면서 경찰관 중 최고 직제로서의 장(chief of police)과는 별도로 전문 행정가 1인을 경찰청장(commissioner)으로 두고 기존의 경찰위원회를 시민민원검토위원회(Civilian Complaint Review Board)로 확대·개편한 반면, 로스앤젤레스 경찰청은 1901년 이전의 뉴욕 경찰청과 같은 체제(경찰위원회 및 경찰관 중 최고 직제로서의 자치경찰청장 1인)를 유지하고 있다.

이에 따라 로스앤젤레스 자치경찰청장은 경찰관으로서 최고위직에 있는 것과 동시에 최고경영책임자로서의 역할 또한 맡고 있다. 일례로, 뉴욕과 로스앤젤레스 양 도시의 경찰청장을 모두 역임한 바 있는 윌리엄 브래튼(William Bratton)은 1994년 뉴욕 경찰청장으로 근무할 당시에는 경찰 제복을 착용하지 않았으나 2002년 로스앤젤레스 경찰청장이 되면서 다시 제복을 착용하는 경찰관이 되었다가 2009년 퇴임과 동시에 다시 민간인이 되었고, 2014년 뉴욕 경찰청장으로 재임용되었을 때에도 경찰관이 아닌 일반 행정직 공무원과 다름없었다.

## 나. 자격요건

로스앤젤레스의 경우 경찰위원회가 일정한 요건을 충족한 후보를 추릴 수 있도록 경찰청장에 임명될 수 있는 자격요건을 가이드라인 형태로 마련하고 있다. 즉, 로스앤젤레스의 경찰청장이 되기 위해서는 <표 2>에서 보는 바와 같이 경찰관으로서 Deputy Police Chief 이상 직위에 근무한 경험을 포함, 법집행기관에서의 근무경력이 도합 12년 이상이고, 대학(college) 졸업 이상의 학력이 요구된다.<sup>20)</sup> 아울러 신체적 또는 정신적 질환이나 진행 중인 형사절차가 없어야 한다.

〈표 2〉 로스앤젤레스 자치경찰청장 자격요건

- 경찰관으로서의 Deputy Police Chief 직위 이상 경험(현직 여부 무관)
- 대학(college) 졸업 이상 학력
- 법집행기관에서의 근무경력이 도합 12년 이상
- 신체적 또는 정신적 질환이나 진행 중인 형사절차 없음

원을 지칭하기 위해 사용한다는 차이가 발견된다.

20) 로스앤젤레스 경찰청 홈페이지, [http://www.lapdonline.org/i\\_want\\_to\\_know](http://www.lapdonline.org/i_want_to_know), 2018년 8월 31일 최종 접속.

나아가 로스앤젤레스 시 헌장(The Charter of the City of Los Angeles, 이하 ‘CCLA’)에 따르면 경찰청장은 질병 등으로 인해 90일 이상 연속하여 직무를 수행하지 못한 경우(CCLA §207(c)(59), 영장이 발부되는 등 형사절차가 진행되거나 법원의 판단에 의해 현직 경찰청장이 신체적 또는 정신적인 질환 등으로 인해 직무수행이 불가능하다고 판단된 경우 등에 해임된다(CCLA §207(c), §208(a)(60)).

#### 다. 임명절차

5명의 민간 전문가로 구성된 로스앤젤레스 경찰청의 경찰위원회(Board of Police Commissioners)<sup>21)</sup>는 자치경찰청장 후보군 선정 및 승인 절차에 관여함으로써 경찰청장 임명에 일정한 영향력을 행사한다. 경찰위원회는 <표 2>에서 보는 바와 같은 자격요건을 충족시킨 대상을 인터뷰한 후, 후보군을 3배수로 압축하여 시장에게 추천한다. 시장은 이 후보군에서 1명을 경찰청장으로 지명하고, 이 지명자는 다시 시 의회와 경찰위원회의 승인(approval)을 거쳐 최종 임명된다. 이와 같은 선발절차를 도식화하면 <그림 1>과 같다. 한편, 로스앤젤레스 자치경찰청장은 5년의 임기로 추가로 1회 임기를 연장할 수 있다.



〈그림 1〉 로스앤젤레스 자치경찰청장 선발절차

21) 경찰위원회 위원은 시장이 임명하며 시 의회의 확인 절차를 거친다.

지난 6월 신임 로스앤젤레스 자치경찰청장이 임명되었는데, 세부적인 임명과정을 살펴보면 다음과 같다. 2018년 1월 19일 찰리 벡(Charlie Beck) 당시 자치경찰청장이 6월을 기점으로 퇴직하기를 희망한다고 발표함에 따라 후임 자치경찰청장을 임명하기 위한 절차가 본격적으로 시작되었다. 2018년 3월 1일 공고일로부터 3주에 걸쳐 자치경찰청장 지원자 접수가 이루어졌고, 총 31명이 지원한 것으로 집계되었다.<sup>22)</sup> 경찰위원회는 이들의 서류를 확인하여 5명으로 후보자를 압축하여 4월 마지막 주에 개별 인터뷰를 실시하였으며, 5월 첫째 주에는 최종 3배수(3명)의 후보자 명단을 시장에 통보하였다.<sup>23)</sup> 최종 3배수에 든 후보자들은 모두 다양한 인종적 배경 하에 성장하였으며 로스앤젤레스 경찰청에서 오랜 기간 근무한 이력이 있었고, 이 중 1명은 퇴직하여 지원 당시 민간인 신분이었다. 시장은 경찰위원회의 의견을 종합적으로 검토하여 6월 초 36년간 로스앤젤레스에서 경찰관으로 근무한 마이클 무어(Michel Moore)를 신임 자치경찰청장으로 임명하였다.

차기 청장의 임명 필요성이 제기된 시점부터 신임 청장이 임명되기까지 약 5개월의 시간이 소요되었으며, 임명절차와 관련된 결정사항은 현지 언론 등을 통해 지역 주민들에게 실시간으로 공개되었다. 특히 인터뷰에 앞서 경찰위원회들은 지역주민들을 면담하여 차기 자치경찰청장에 바라는 사항들을 취합하였는데, 다인종인 로스앤젤레스의 인구구성을 반영하여 백인이 아닌 청장이 임명되기를 바라는 여론이 형성되기도 하였으며 지원자가 5배수에서 다시 최종 3배수로 추려지는 과정에서 여성이 한 명도 포함되지 않은 것에 대한 아쉬움이 표출되는 등 차기 자치경찰청장이 갖추어야 할 자격요건이나 중점적으로 추진되어야 할 사항에 대한 지역사회의 논의가 활발하게 전개되는 계기가 되었다.

22) LA Times, 'Who will be L.A.'s next police chief? 31 people have applied for the job', 2018년 3월 27일자.

23) LA Times, 'A diverse trio of LAPD veterans makes the cut as finalists for chief', 2018년 5월 8일자.

## IV. 결론 및 시사점

본 연구는 자치경찰제 도입 논의가 본격적으로 이루어지고 있는 현재 상황에서도 자치경찰청장의 임명절차와 자격요건에 대한 논의가 구체화되지 않고 있는 점을 비판적으로 인식하고 자치경찰청장 임명과 관련된 선행연구 및 국내외 사례에 대해 살펴보았다.

그간 우리는 경찰이 수행하는 업무의 특수성, 전문성 등을 이유로 하여 경찰공무원 중에서만 경찰청장을 임명하였으며 이를 당연시 해왔다. 그러나 경찰이 수행하는 업무가 우리와 본질적으로 크게 다르지 않음에도 불구하고, 영국, 독일, 미국 등 오랜 기간 자치경찰제를 시행해 온 국가에서는 경찰이 아닌 민간 출신이 경찰청장직을 수행하는 사례를 다수 찾아볼 수 있었다. 물론 ▷ 민간에 전면 개방한 사례, ▷ 국민안전 관련 근무경력이 있는 사람에게만 개방한 사례, ▷ 경찰 관리직 경력이 있는 사람에게만 개방한 사례, ▷ 현직 경찰관만을 경찰청장으로 임명하는 사례 등 국가에 따라 개방정도, 자격요건 등에 있어 세부적인 차이는 있으며, 각국의 역사적 맥락과 분리하여 어떠한 제도가 더 바람직한지는 단정적으로 논할 수 없다.

잉글랜드 및 웨일즈의 자치경찰청장 직선제는 가장 높은 수준으로 자치경찰을 민간에 개방한 사례로서 경찰개혁의 차원에서 직선제가 도입됨에 따라 입후보자에 대해 경찰관으로서의 근무경험을 요건화하지 않는 동시에 현직 경찰관은 자치경찰청장 후보에서 배제하고 있어 경찰(관리직) 경력이 있는 사람이 자치경찰청장이 되어야 한다는 우리의 고정관념에서 크게 벗어난다. 다만 잉글랜드 및 웨일즈의 자치경찰청장 직선제는 제도가 시행된 지 채 10년도 경과하지 않았다는 점에서 제도의 성패를 판단하기에는 다소 이른 감이 있다. 특히 2012년 첫 경찰청장 선거 당시 선거에 대한 국민적 관심을 환기시키기 위해 선거위원회가 구성되어 캠페인을 전개하였음에도 불구하고 15%라는 전후 최저 투표율을 기록,<sup>24)</sup> 과연 이렇게 낮은 투표율을 통해 선출된 경찰청장이 제대로 민의를 대변할 수 있느냐는 의문이 제기되기도 하였다. 그러나 2016년 두 번째 선거에서는 여전히 전체 투표율(26.4%)은 낮았지만, 모든 선거구에서 투표율이 상승(△11.3%)하면서 이러한 논란은 어느 정도 불식되

24) BBC, 'PCC elections: Watchdog to probe record low turnout', 2012년 11월 17일자.

었다고 평가되고 있다.<sup>25)</sup>

나아가 자치경찰청장 직선제 도입 추진 당시 내무부 장관이던 테레사 메이(Theresa May)가 총리로 취임한 이후 잉글랜드 및 웨일즈는 자치경찰청장 직선제를 보다 확대하여 잉글랜드 및 웨일즈 지역 내 경찰 조직 내 경찰관으로서 오를 수 있는 가장 높은 계급인 chief constable도 경찰관이 아닌 합당한 능력을 지닌 민간에게 개방하는 방안을 검토 중인 것으로 알려지고 있다. 무엇보다 영국의 경찰대학에서 수행된 최근 연구에서 많은 고위직 경찰관들이 사회의 다양성을 제대로 인지하지 못하고, 경험의 폭이 제한되어 경찰지휘관으로서 역할을 수행할 수 있는 후보군으로 분류되기에 부적합한 것으로 나타났다는 결과를 도출한 것(College of Policing, 2015)이 chief constable 직위 역시 개방되어야 한다는 논의를 한층 촉발시켰다. 이에 영국 내무부 장관은 chief constable 역할 수행에 적합한 인물을 경찰뿐만 아니라 민간으로도 확대, 다양한 경험을 쌓은 민간 전문가를 “적정한 훈련(appropriate training)”<sup>26)</sup>을 거쳐 chief constable로 임용할 예정이라고 밝힌 바 있다.

한편, 독일 노르트라인-베스트팔렌 주의 경우 주로 전문 법률 지식을 가지고 경찰, 안전과 관련된 업무를 한 경력이 있는 고위공무원 중에서 주 내무부 장관의 제청을 거쳐 주 정부에서 자치경찰청장으로 임명하고 있음을 확인하였다. 한편, 군 단위의 자치단체에서는 자치단체장이 경찰관서장까지 맡고 있으며, 이들은 선출직 공무원으로 여타의 경찰청장에 비해 다양한 경력을 가지고 있다.

무엇보다 노르트라인-베스트팔렌 주는 경찰 조직 내에서 사회화되지 않은 민간 출신 경찰청장이 경찰활동의 중립성 및 법치주의 원칙을 더욱 잘 담보할 수 있으며 민주적 통제에도 기여할 수 있을 것이라는 오랜 믿음에 따라 민간에 의한 경찰지휘 원칙을 유지하고 있는 사례를 보여준다. 이에 따라 자치경찰청장은 주로 경찰관이 아닌 일반인을 임명함으로써 경찰에 대한 자기비판 및 민간에 의한 통제를 가능하

25) BBC, ‘Police & Crime Commissioner elections 2016’; <http://www.bbc.com/news/election/2016/police>, 2018년 8월 31일 최종 접속.

26) 현재 영국에서 chief constable이 되기 위해서는 국립경찰평가센터(police national assessment centre)의 평가를 통과하고 4개월의 전술지휘훈련(four-month strategic command course) 과정을 이수하여야 한다. 내무부 장관이 언급한 “적정한 훈련”은 위와 유사한 형태일 것으로 현지 언론은 추정하고 있다(Guardian, ‘Chief constable jobs may be opened to non-police under new proposals’, 2017년 3월 27일자).

게 하는 한편 고위공무원을 역임한 법률 전문가 중에서 자치경찰청장을 임명함으로써 전문성을 동시에 고려하고 있다.

노르트라인-베스트팔렌 주 자치경찰청장은 경찰관 계급을 가지고 있지 않은 정무직 공무원이므로 민감한 사안인 안전 관련 정책에 있어 정부의 정치적 방향에 부합하는 치안활동이 가능하다는 장점을 지닌다. 다만 임기가 보장되어 있지 않기 때문에 자치경찰청장이 소신 있는 업무수행을 할 수 없으며, 직무수행에 있어 정치적으로 종속될 수 있다는 비판이 제기되기도 한다. 노르트라인-베스트팔렌 주의 사례는 자치경찰청장직을 민간에 개방함으로써 얻을 수 있는 장점은 취하면서도 자의적인 해임 가능성을 법적으로 차단함으로써 임기 중 정치적 종속성을 방지할 수 있는 장치는 반드시 마련되어야 한다는 점을 시사한다.

미국에서 자치경찰청장은 루이지애나·오克拉호마 주와 같은 예외적인 경우를 제외하면 대부분 시장 또는 주지사에 의해 임명되고 있다. 이는 보안관(sheriff)나 지역 검사장(city attorney)과 같은 타 법집행기관의 경우에는 주민들의 직접선거에 의해 기관장을 선출함으로써 법집행의 정당성을 확보하고 있는 것과 대비된다. 독일에서와 마찬가지로 미국의 경우도 자치경찰청장이 시장 등 정치인에 의해 임명 및 해임되는 경우가 일반적임에 따라 주민 전체의 이익이 아닌 시장 개인의 편향된 이익에 휩쓸려 판단할 가능성이 있고, 법적으로 보장된 임기가 없어 책임 있는 치안행정을 구현하기에 한계가 있다는 비판으로부터 자유롭지 못하다. 최근 경찰노조 등 일각에서는 타 법집행기관의 경우와 마찬가지로 자치경찰청장 역시 주민들이 직접 선출함으로써 자치경찰의 정치적 중립성과 공정성을 담보하여야 할 필요가 있다는 의견을 제시하고 있기도 하다.

직접 선거를 통한 부담 및 비용을 줄이면서도 자치경찰에 대한 시민들의 신뢰를 유지하기 위해 자치경찰청장 임용과 관련하여 미국의 많은 지역에서 채택하고 있는 방식은 시민들의 대표로 구성된 경찰위원회에 자치경찰청장 후보군을 선발하고 시장의 임명을 최종 승인하는 권한을 부여하는 것이다. 경찰위원회 위원은 일반인이지만 역시 시장이 임명하기 때문에 시장의 인사권 행사를 방조하거나 지나치게 협조할 것이 우려된다. 이에 본 연구에서 살펴본 로스앤젤레스의 경우 자치경찰청장 공개모집부터 최종 선발되기까지의 전 과정을 현지 언론에 세부적으로 공개함으로

써 오해를 불식시키는 한편, 경찰위원회 구성원들이 집담회 등을 통해 차기 자치경찰청장에게 요구되는 사항에 대한 시민들의 의견을 수렴하는 절차를 두고 있으며, 자치경찰청장이자면 충족시켜야 하는 최소한의 자격요건을 규정함으로써 자치경찰청장의 정치적 중립성과 전문성을 동시에 모색하고 있다.

이와 같이 본 연구에서 살펴본 국가들은 전직 경찰관을 포함, 보다 넓은 인력풀을 확보하기 위하여 자치경찰청장직을 민간에 개방하고 있으며 그 중에서 치안업무수행에 가장 적합한 사람을 자치경찰청장으로 임명하고 있다는 점에서 공통적이다. 경찰관 출신을 포함, 일반인을 정무직 공무원으로 임명할 경우에는 정치적 중립이 훼손될 수 있다는 우려를 불식시키기 위해 경찰위원회 구성에서부터 자치경찰청장을 선발 및 임명하는 과정을 구체화·투명화하고 자의적인 인사가 이루어지지 않도록 자격요건을 명시하고 있다는 점 또한 시사하는 바가 크다. 경찰위원회를 통해 후보자를 추천하는 경우에도 최소 3배수 이상을 추천하도록 하고 있어 시도지사협의회안에서와 같이 1배수 추천도 가능하도록 하는 사례는 찾아볼 수 없다.

자치경찰에 대한 관심은 높은 반면, 자치경찰청장 임명절차 및 자격요건에 대한 고민은 상대적으로 부족한 결과, 이른 시일 내 자치경찰제가 시행될 경우 현행 제주 자치경찰단장 임명에 대한 규정을 그대로 따르거나 선발시험을 시·도 자치경찰위원회 추천으로 대체할 가능성이 높아 보인다. 그러나 자치경찰청장의 적격에 대한 논의는 생략한 가운데 단순히 시·도 자치경찰위원회가 추천한 자 중에서 자치경찰청장을 임명하도록 하는 것은 선발시험에 의한 현행 제주자치경찰단장 임명방식보다 정치적 중립성과 전문성 두 가지 측면에서 모두 한층 후퇴한 방안이라고 생각된다. 따라서 자치경찰청장직을 수행하기에 가장 전문성 있는 사람을 선발하고, 경찰에 대한 민주적 통제를 강화하기 위해서는 구체적인 자격요건을 공개하고, 그러한 요건을 충족하는 사람만을 자치경찰청장으로 임명하여야 한다.<sup>27)</sup> 이때 인사권자는 헌법상 요구되는 ‘능력주의’에 따라 지원자 중 가장 전문성이 뛰어난 사람을 자치경찰청장으로 임명할 필요가 있다. 또한 공모절차를 필수적으로 거치도록 하여 치안 분야에 전문성을 가진 다양한 사람들이 지원할 수 있도록 하여야 한다.

27) 베를린경찰의 경우 자치경찰청장의 자격요건(Anforderungsprofil)을 명시하고 형식적인 요건, 전문성, 사회성, 리더십 등 49개 항목에 대해 평가하고 있다.

한편, 현행 제주자치경찰단장 임명과 관련된 규정은 개방적으로 운용될 가능성을 열어두고 있으며 일정한 자격요건을 마련하고 있다는 점에서는 긍정적이지만 다른 광역 시·도 자치경찰에 확대되기에 앞서 자격요건은 전반적으로 정비되어야 할 필요가 있다. 우선 경찰 경력자에 대해 자치경찰단장에 상응하는 계급(자치경무관) 혹은 바로 아래 계급(자치총경)에 해당하는 자로 자치경찰청장을 제한하고 있는 부분이다. 퇴직한 경찰 경력자의 경우 퇴직 후 2년이 지나지 않은 경우에 한해 자치경찰단장 후보자가 될 수 있는데, 이는 민간개방의 취지에도 부합하지 않으며 변호사 경력이 있는 일반인에 비하여 경찰관 경력이 있는 일반인을 역차별 하는 요소로 작용할 수도 있다.<sup>28)</sup>

또한 법관·검사 또는 변호사 등은 해당 분야에서 단지 5년만을 근무한 경우에도 자치경찰단장으로 임명할 수 있도록 하고 있는 부분 역시 재고되어야 한다. 법률가로서 단지 5년의 실무경력을 쌓은 것만으로는 경찰기관장으로서 근무할 수 있는 능력, 예컨대 리더십이나 치안 관련 전문성 등을 갖추고 있다고 보기 어렵다. 또한 범죄 등으로부터 국민의 생명과 안전을 지키는 임무를 수행하는 경찰 업무에 있어 변호사 자격을 가지고 있는 자에 대해서만 그 요건을 지나치게 완화하여 개방할 필요도 없다고 생각된다. 검찰총장직의 경우 변호사로서 15년 이상의 경력을 요구하는 것처럼 자치경찰청장에 대해서도 이에 상응하는 경력을 요구하는 것이 바람직할 것이다.

자치경찰제를 통해 지역사회에 적합하고 주민이 직접 체감할 수 있는 치안서비스가 제공되기 위해서는 사건처리와 인사에 대한 외부의 영향력을 차단함으로써 자치경찰이 독립적이고 공정하게 업무를 수행할 수 있는 환경이 우선 조성되어야 하며, 누가 어떠한 절차를 거쳐 자치경찰청장으로 임명되느냐는 그와 직결된 문제이다. 자치경찰의 정치적 중립을 어떻게 담보할 수 있을 것인가에 대한 문제가 지속적으로 다루어져 충분한 전문성과 경력을 갖춘 가운데 정치적 중립을 유지하며 양질의 치안서비스를 제공하는 데 심혈을 기울이는 자치경찰청장이 임명될 수 있기를 시민의 한 사람으로서 소망한다.

28) 이러한 계급적·기간적 제한으로 인해 그간 제주지방경찰청 출신의 현직 국가경찰 총경들이 주로 제주자치경찰단장에 지원해 왔다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

국정기획자문위원회(2007), 국정기획자문위원회 백서.

이현우·송상훈·이미애(2009), 자치경찰제도 도입에 따른 법률안 제·개정에 관한 연구, 경기개발연구원 연구보고서.

College of Policing (2015), Leadership Review: Recommendations for delivering leadership at all levels.

HM Government (2010), The Coalition: our programme for government.

UK Home Office (2010), Policing in the 21st Century: Reconnecting police and the people.

### 2. 논문

남재성(2010), “자치경찰제에 대한 일선 국가경찰관들의 인식: 서울지역 경찰관을 중심으로”, 「경찰학논총」 제5권 제2호, 원광대학교 경찰학연구소.

박성수·박준상(2007), “자치경찰제도에 대한 경찰공무원의 인식조사에 관한 연구”, 「한국지방자치연구」 제9권 제1호, 대한지방자치학회.

양영철(2015), “역대 정부의 자치경찰도입 정책 추진과 정책적 함의에 관한 연구”, 「한국경찰연구」 제14권 제1호, 한국경찰연구학회.

윤호연(2013), “미국의 자치경찰제도에 관한 연구”, 「자치경찰연구」 제6권 제4호, 한국자치경찰학회.

이관희(2000), “한국경찰의 자치경찰제 도입방안, 「한국공안행정학회보」 제9호, 한국공안행정학회.

이상열·남재성(2018), “자치경찰제 도입에 관한 시민 인식태도 연구”, 「한국치안행정논집」 제15권 제1호, 한국치안행정학회.

- 이황우(2000), “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구”, 「한국공안행정학회보」 제4호, 한국공안행정학회.
- 최우용(2003), “자치경찰제 도입을 위한 법적 과제”, 「지방자치법연구」 제3권 제1호, 한국지방자치법학회.
- 최웅렬(2004), “자치경찰과 지방정부와의 관계”, 「한국공안행정학회보」 제18호, 한국공안행정학회.

### 3. 기타

- 경기일보, ‘경기도, 바람직한 지방분권 개헌·자치경찰제도안 논의’, 2018년 4월 18일자.
- 경기일보, ‘한국경찰연구학회, 바람직한 자치경찰제 모색을 위한 공동학술대회 30일 개최’, 2018년 3월 26일자.
- 경찰개혁위원회, ‘경찰개혁위원회 광역단위 자치경찰제 권고안 발표’, 2017년 11월 7일자 보도자료.
- 대통령소속 자치분권위원회, ‘자치경찰제 도입, 자치분권위원회가 주도한다’, 2018년 4월 2일자 보도자료.
- 대한민국시도지사협의회, ‘효율적인 주민치안서비스 위해 “시·도 지방경찰청 이하 자치경찰로 일괄 전환해야” 전국 17개 시·도 한 목소리...’, 2018년 6월 4일자 보도자료.
- 서울특별시, ‘서울시 “연방제 수준 자치경찰제 모델” 용역결과 발표’, 2018년 2월 6일자 보도자료.
- Association of Police and Crime Commissioners 홈페이지; <http://www.apccs.police.uk/>, 2018년 8월 31일 최종 접속.
- BBC, ‘PCC elections: Watchdog to probe record low turnout’, 2012년 11월 17일자.
- BBC, ‘Police & Crime Commissioner elections 2016’; <http://www.bbc.com/news/election/2016/police>, 2018년 8월 31일 최종 접속.

Guardian, 'Chief constable jobs may be opened to non-police under new proposals', 2017년 3월 27일자.

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/13/contents/enacted> [경찰개혁 및 사회적 책임에 관한 법률(Police Reform and Social Responsibility Bill, 2011 c. 13), 2018년 8월 31일 최종 접속.

LA Times, 'A diverse trio of LAPD veterans makes the cut as finalists for chief', 2018년 5월 8일자.

LA Times, 'Who will be L.A.'s next police chief? 31 people have applied for the job', 2018년 3월 27일자.

Landtag Nordrhein-Westfalen (2013), (16. Wahlperiode) Gesetzentwurf der Fraktion der FDP- Gesetz zur Entpolitisierung der Polizei (Drucksache 16/2336, 20.03.2013).

Landtag Nordrhein-Westfalen (2014), Was der Chef mitbringen muss. Sollen Polizeipräsidenten politische Beamte bleiben? (Landtag intern, 45. Jahrgang, Ausgabe 2 vom 19.02.2014).

Nordrhein-Westfalen Polizei 홈페이지, <https://polizei.nrw/artikel/organisation-der-polizei-nrw>, 2018년 8월 31일 최종 접속.

The Charter of the City of Los Angeles, [http://library.amlegal.com/nxt/gateway.dll/California/laac/administrativecode?f=templates\\$fn=default.htm\\$3.0\\$vid=amlegal:losangeles\\_ca\\_mc](http://library.amlegal.com/nxt/gateway.dll/California/laac/administrativecode?f=templates$fn=default.htm$3.0$vid=amlegal:losangeles_ca_mc), 2018년 8월 31일 최종 접속.

[www.choosemypcc.org.uk](http://www.choosemypcc.org.uk), 2018년 8월 31일 최종 접속.

## Strengthening political neutrality of local autonomous police systems : Regarding selection process and qualification requirements for local police chief in some major countries

Han, Min-kyung\* · Park, Won-kyu\*\*

Successful settlement of the local autonomous police system requires an environment in which local autonomous police can perform their work independently and fairly by eliminating external influence on personnel and handling of cases. While the local police commissions based on cities and provinces has been solely considered as a way to ensure political neutrality of the local autonomous police, the issue on who and how should be appointed local police chief deserves more consideration.

In this regard, we try to draw up implications by analyzing selection process and qualification requirements for local police chief in some major countries that have implemented local autonomous police systems prior to us. According to the opening degree of position to civilians and way of appointment, we classify the local police system in three categories - direct election, political position, and such as police commission; and examine the cases of United Kingdom, Germany, and the United States as a representative country of each category.

❖ Keywords: local police chief, police commission, political neutrality, selection process, qualification requirements

---

\* First author, Ph. D in sociology, Research Fellow, Korean Institute of Criminology.

\*\* Corresponding author, Dr. jur., Professor, Korean National Police University.