형사정책연구 Korean Criminological Review
제32권 제2호(통권 제126호, 2021・여름)

경찰의 자치경찰제도 도입 과정에 대한 소고
– 비판이론적 관점을 중심으로*

라광현** ・ 박준휘***

국 | 문 | 요 | 약

이 연구는 자치경찰제도 도입 과정을 개관하고, 관련 문헌 및 조사자료를 활용하여 도입과정에서 나타난 절차 및 제도의 내용 상 문제점을 비판이론적 관점에서 검토하는 것을 목적으로 한다. 비판이론은 현대 행정에서 시민들이 물상화되고 이들의 실제적인 필요와 욕구가 통치엘리트나 전문가들에 의하여 왜곡되고 있는 부당한 현실을 지적한다. 비판이론의 관점에서, 일선 관료의 비인간화(쟁점 1), 시민 등 정책 관련자들의 비인간화(쟁점 2), 정책과 실제 필요 간의 괴리(쟁점 3)라는 세 가지 쟁점을 설정하고 자치경찰제 도입 과정과 관련한 각종 자료를 활용하여 제도 도입 과정의 문제점을 검토하였다. 쟁점 1과 쟁점 2의 경우 일선 경찰관들, 시민, 지자체가 자신들과 관련한 정책 추진과정에서 소외되고 도구화되었음을 확인할 수 있었다. 특히, 일선 경찰관들과 지자체의 경우 공개적으로 의견수렴 부재 문제를 제기하기도 하였으며, 시민들은 자치경찰제도 도입 과정 전반에 대해 이해할 기회조차 갖지 못했다. 쟁점 3의 경우, 자치경찰제도가 "자치" 경찰제도로서의 기능을 하기 어렵게 설계되었다는 점이 드러났으나, 제도상 분명한 제약이 있음에도 지자체와 경찰이 협업하여 소기의 성과를 낼 가능성은 다소나마 존재한다.

DOI : https://doi.org/10.36889/KCR.2021.6.30.2.95.

❖ 주제어 : 자치경찰제도, 경찰혁신, 비판이론, 비판행정학

---

* 이 논문은 동아대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음.
이 논문의 일부는 2021년 대한범죄학회 전기학술대회에서 발표되었습니다.
** 동아대학교 경찰·소방학과 조교수
*** 한국형사정책연구원 범죄예방·처우연구실 실장

Ⅰ. 서론

현 정부에서 사법개혁의 일환으로 경찰 개혁이 이루어졌으나, 경찰 개혁을 통하여 오히려 경찰 조직이나 권한이 확장될 가능성이 있다는 의심을 지울 수 없다. 수사권 조정에 따른 국가수사본부의 설치는 경찰 권한 증가에 따른 것으로 실질적으로 경찰의 권한 및 조직이 확대되었다. 더불어, 사실상 수사권 조정으로 인한 경찰비대화를 방지하기 위해 자치경찰제도가 추진되었음에도 경찰조직 및 권한은 줄어들지 않고, 오히려 시도자치경찰위원회[1]가 신설되는 것과 동시에 경찰청 및 시도청에는 자치경찰담당관실 및 자치경찰 차장 또는 부(部)가 신설되는 등 경찰 기능 및 조직이 확장되는 모양새를 보여준다.(행정안전부·경찰청, 2020; 이준영, 2020).

한편, 자치경찰제도는 지역밀착형 서비스 제공 및 지방행정과 연계를 통한 종합자치행정의 실현 등을 표방하고 있으나[2], 자치경찰제 도입 과정에서 지자체가 제 목소리를 내기 어려웠으며 시민들의 이해관계가 고려되고 있지 않은 것으로 보인다. 물론 아직 시민들이 자치경찰제도의 이익을 체감할 수 있는 단계가 아닌 것도 분명하다. 그럼에도, 자치경찰제도가 도입되는 과정에서 여러 가지 문제들이 노정되었음은 분명해 보인다.

이에 이 연구는 자치경찰제도 도입 과정에서 나타난 절차·형식 및 제도의 내용 상 문제점을 검토하는 것을 목적으로 한다. 다만, 이러한 연구주제는 가치판단의 문제와 뒤얽혀 계량화된 분석을 통해 결과를 도출하기도 어려울 뿐만 아니라, 명확한 이론적 틀 없이 막연한 인상을 가지고 접근하다보면 주관적인 인상을 근거로 한 비난이 되기 쉽다. 따라서 이 연구에서는 관료제에 기반의 국가행정에 비판을 가하며, 숙의민주주의와 같이 현대의 정부들이 추진하는 다양한 제도의 근거를 제공하고 있는 비판이론을 분석 및 대안제시의 틀로 삼아 자치경찰제도가 도입되는 과정에 대해 검토하였다.

---

1) 물론 시도자치경찰위원회는 광역시도 소속이나 각 위원회에 다수의 국가경찰 소속 경찰관들이 파견 신분으로 근무를 하고 있으며 총경 등 간부급 경찰관들도 다수 파견되어 있다. 이는 실질적으로 경찰 간부직을 증가시키는 효과가 있다. 더불어, 후술하는 바와 같이 경찰청 및 시도경찰청에는 이에 대응하는 조직이 신설될 뿐만 아니라, 위원회 위원으로 퇴직경찰관들이 다수 참여하고 있다.

2) 문화체육관광부, “자치경찰제”, 대한민국 정책브리핑 홈페이지, 2020년 3월 2일.

Ⅱ. 비판이론과 경찰개혁

1. 비판이론

가. 개관

비판이론의 본류는 칸트의 비판철학과 마르크스의 이데올로기 비판으로, 이 이론은 신마르크스주의로 분류되기도 한다. 다만 기존의 마르크스주의가 정치·경제적 제도에 초점을 둔 것과는 달리, 프랑크푸르트학파의 비판이론은 이를 포함하여 철학, 사회, 문화 등으로 관심의 영역을 확장하였으며, 급진적인 해방보다는 관료들의 자아성찰 및 시민들에 대한 계몽 등을 통한 개혁을 시민계급이 자율성을 회복하기 위한 방법론으로 삼는다(이도형, 2013; 조극훈·전석환, 2011).

비판이론가 및 비판행정학자들은 현대 행정에서 시민들이 물상화되고 이들의 실제적인 필요와 욕구가 통치엘리트나 전문가들에 의하여 왜곡되고 있는 부당한 현실을 지적한다. 또한, 관료제 조직 하에서 하위 관료들은 목표 달성을 위한 하나의 도구에 불과하며 시민들과 마찬가지로 비인간화(Depersonalization)[3] 되고 있음을 주장한다(이도형, 2013). 즉, 근대 국가에서의 행정과 정책은 궁극적으로 시민을 위해 봉사해야 하지만, 오히려 이들이 국가의 중요한 의사결정과정 및 집행과정에서 소외되었다는 것이다.

비판이론가들의 담론 중 특히 2세대 프랑크푸르트 학파의 대표주자인 Jürgen Habermas의 사상은 철학, 사회학, 정치학, 행정학 등 다양한 학문 분야에 영향을 미쳤다. 실제로, Habermas의 절차민주주의, 담론민주주의 및 공론장에 대한 논의는 여러 국가에서 시도되고 있는 숙의민주주의와 직접민주주의적인 정책 및 프로그램의 발전에도 큰 영향을 미쳤다. 더불어, 대표적인 비판행정가인 Denhardt가 주창한 신공공서비스론(Denhardt & Denhardt, 2003) 또한 시장지향적 행정으로 인한 문제점과 기존 관료제에 대한 비판을 극복하기 위한 대안으로 현대 행정에 영향력을 발하고 있다.

---

3) Depersonalization은 인지심리적 장애의 일종인 이인증을 지칭하기도 하나, 여타 사회과학분야에서는 “비인간화”로 번역하여 행위의 주체가 타인의 완전한 인간성을 의식적·무의식적으로 부정하거나 축소하여 인식하며, 이러한 인식에 따라 타인을 대우하는 경향을 지칭한다. 비판행정학에서의 비인간화는 대체로 기술관료(특히, 고위 관료)에 의하여 하급 관료 및 시민들이 정책 형성 과정이나 실행에서 소외되거나 배제되는 현상을 의미한다.

나. 공공행정에 대한 비판이론의 문제의식과 대안

1) 문제의식

비판행정이론에 따르면 기존의 행정학 및 관료들은 정치-행정 이원론에 기반 하여 행정의 도구성을 강조하였다(윤은기, 2018). 즉, 가치판단은 정치의 영역에서 이루어지며, 행정은 정치 영역에서의 판단을 이행하는 효율적인 도구가 되어야 한다는 것이다. 정치-행정 이원론과 관련하여 크게 두 가지 문제가 발생하고 있다.

첫째는, 정치-행정 이원론을 고수하는 과정에서, 본질적으로 가치판단문제로부터 자유로울 수 없는 행정 현장과 가치판단을 배제하고자 하는 행정실무 사이에서 괴리가 발생하였다. 특히 기술 관료들이 여론에 거리를 두고 전문지식 및 통계자료 등에 준거해 정책을 수립하려는 태도를 견지함에 따라, 정책의 효율성 및 기술 합리성이 강조되는 반면 행정작용의 사회적 가치는 정책 결정 과정에서 큰 영향을 미치지 못하게 되었다(Denhardt, 1981).

둘째는, 정치 - 행정 이원론과 기술관료제를 방패막이 삼아 실질적으로 행정관료들이 정책결정에 중대한 영향을 미치는 것이다. 이는 다시 말하면, 행정관료들이 정치-행정 이원론에 따라 특정한 정책 결정 과정에 가치판단을 하지 않는 듯한 표면적인(공식적인) 태도를 보이지만, 그 이면에서 전문지식을 왜곡하거나 그 한계를 무시하고 자신들의 이해관계에 따라 정책방향을 조정한다는 것이다.

이러한 문제들과 관련하여, 비판이론가들은 기존의 행정조직 및 정책형성과정이 시민들 및 하급 관료들을 소외시키고 물상화하여, 법률 및 기존 행정관행에 지나치게 의존하고, 정책 대상의 실제 필요와 정책 목표 및 성과 간에 불일치가 발생하였음을 지적한다.

2) 대안

본고와 관련하여 비판이론에서 제기하는 공공행정의 문제는 1) 기술 관료에 의한 특권적 지배와 2) 시민들의 실제적 필요와 괴리가 있는 권력 혹은 정책의 강제적 집행으로 요약될 수 있다. 즉, 문제의 근원이 국가 권력 작용의 결정 및 집행 방식 등 국가권력에 있다는 것이다.

Habermas는 권력이 사회적으로 바람직하게 활용되기 위해서는 권력의 속성을 권력

(혹은 법령, 정책)이 형성되는 과정과 집행되는 과정으로 구분해야 한다고 주장한다. 전자의 권력은 의사소통적 권력, 후자의 권력은 다소간의 강제력을 수반하는 행정적 권력이며, 이 두 권력은 균형을 이루어야 한다(이동수, 2001).

의사소통적 권력은 법과 정책의 형성 과정이 개방되어 시민사회에서 다양한 이해관계를 가진 개인 및 집단들이 서로 논의하며 상호주관성 혹은 간주관성(intersubjectivity)을 바탕으로 법 정책이 형성되어야 함을 전제로 한다(장명학, 2003). 다시 말하여, 시민사회 혹은 공론장에서 다양한 개인 및 집단이 논의에 참여하여, 서로 간의 이해관계를 조정하고 상호이해와 공감을 기초로 법 정책이 마련되어야 한다는 것이다. 이러한 과정을 통해 도출된 법 정책은 시민 등 이해관계자들의 자발적인 순응으로 이어질 수 있으며, 시민들이 도출한 범위 내에서 행정적인 권력의 사용이 용인된다. 이러한 관점에서, 공공행정의 문제를 해결하기 위한 대안으로 관료들의 성찰 및 시민들에 대한 계몽과 더불어 숙의민주주의, 직접민주주의 등이 제안된다.

2. 비판이론의 경찰행정에 대한 적용 필요성

가. 문제의식

공공행정의 문제점에 대한 비판이론 및 비판행정론 관점에서의 지적은 경찰행정에도 적용될 수 있다. 경찰이 추진하는 치안정책과 내부정책(인사정책 등)은 시민들 및 일선 경찰관들의 필요와 이해관계를 반영해야 한다. 예컨대, 경찰의 방범 정책은 시민들을 안전하게 만들거나 범죄의 두려움을 낮춰야 하며, 경찰관 복지 정책은 경찰관들의 삶의 질을 개선해야 한다. 다만 여타 공공행정과 마찬가지로 경찰행정에서도 정책의 목표와 정책 대상의 실질적인 욕구 및 필요 간의 괴리가 존재할 수 있다. 최근 경찰의 아스트라제네카 백신 접종과 관련한 논란이나, 경찰수사에 따른 범죄피해자의 2차 피해 등은 전술한 문제점을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

나. 대안

전술한 바와 같이 비판이론 관점에서 볼 때, 신자유주의와 관료제 하에서 발생하는

행정의 여러 가지 문제점들을 극복하기 위해서는 1) 관료들의 비판적 자아성찰이 필요하며, 2) 숙의민주주의, 직접민주주의 등의 방식을 통하여 관련 집단과 시민들이 정책 형성 과정에 좀 더 적극적인 참여 할 것이 요구된다(Denhardt, 1981; 하버마스, 2004(역)).

이러한 관점에서 자치경찰제도는 1) 경찰관들이 상급자가 아닌 시민들에게 봉사하게 하며 2) 조직 체계의 평탄화(flattening)를 통하여 조직 내 의사결정 구조를 단순화하고, 3) 의사결정 과정에 지자체와 시민들의 관여를 증가시키는 등 경찰 조직과 시민들 간의 의사소통을 개선하여 기술 관료에 의한 정부운영의 폐단과 일선 경찰관들 및 시민들의 물상화를 시정할 수 있는 수단으로 볼 수 있다.

다만, 우리의 자치경찰제도 도입과정 중 제도를 둘러싼 각 이해관계자들의 인식의 격차 및 인식의 격차가 해소(처리)되는 과정을 살펴 볼 때, 자치경찰제도는 오히려 현 경찰 구조의 정당성을 강화하고 기술 관료제를 공고히 하는 수단으로 활용되는 것으로 보인다. 이에 이하에서는 비판 이론적 관점에서 자치경찰제도의 도입과정을 검토하고, 조사 자료를 활용하여 제도와 관련한 이해관계자들의 인식 차이를 확인하며, 인식 차가 해소(처리)되는 과정을 비판적으로 검토한다.

3. 분석의 틀

이하에서는 최근 입법화된 자치경찰제도의 도입 과정 및 경찰관들의 인식을 비판 이론적 관점을 토대로 분석하고자 한다. 분석을 위해 비판이론의 관점과 관련된 자치경찰제도 도입에서의 쟁점을 아래와 같이 제시한다.

쟁점 1. 일선 관료의 비인간화

자치경찰 추진과정에서 일선 경찰관들이 참여하고 이들의 이해관계가 반영 되었는가

쟁점 2. 시민 등 정책 관련자들의 비인간화

자치경찰 추진과정에서 정책 이해관계자들 및 관련 집단이 참여하고 이들의 이해관계가 반영 되었는가

쟁점 3. 정책과 실제 필요 간의 괴리

우리나라에 도입된 자치경찰제도는 제도 본래의 목적을 달성할 수 있도록 설계된 것인가

이하에서는 우리나라의 자치경찰제도 도입 배경 및 과정을 개관한 후, 전술한 쟁점을 자치경찰제도 도입 과정에서의 논의 및 경찰관들의 인식조사 결과를 바탕으로 분석하였다.

Ⅲ. 경찰의 자치경찰제도 도입 배경 및 경과

1. 도입 배경

자치경찰제도 도입 논의는 해방 이후부터 지속되었으며, 1989년 개헌 이후 지방자치제도가 본격적으로 시작 된 이후 매 정권마다 자치경찰제도 도입에 대한 논의가 이루어져 왔다(심민규·박종승, 2018). 자치경찰제도 도입은 지방자치제도의 이념에 따라 지역의 안전 문제를 지역사회에서 관리하고 책임진다는 당위적인 필요성과 더불어, 지역사회가 분화됨에 따라 지역 사회의 실질적인 치안 수요를 파악하고 지역사회의 실정에 적합한 치안서비스를 제공해야 한다는 실용적인 필요성을 가지고 있다.

현 정부도 “현재 국가경찰체계 만으로는 주민들의 다양한 치안수요 대응에 한계”가 있음을 지적하고 “자치경찰제 도입으로 지역 맞춤형 치안서비스 제공”해야 한다는 점을 자치경찰제도 도입의 표면적인 목적으로 삼고 있다.[4] 즉, 기본적으로 자치경찰제도는 지역성이 높은 치안사무를 자치행정과 연계 혹은 통합하여, 지역사회 수준의 종합행정을 실현하는 수단으로 볼 수 있다.

2. 현 정부의 자치경찰제도 도입 경과

오랜 기간 논의만 지속되던 자치경찰제도의 도입은 문재인 정부 들어 추진의 속도를

4) 문화체육관광부, “자치경찰제”, 대한민국 정책브리핑 홈페이지, 2020년 3월 2일.

높이며, 2021년 1월 1일부로 시행되게 되었다. 실질적으로는 2021년 4월 5일 충청남도 자치경찰위원회의 출범을 시작으로 각 광역시도의 자치경찰위원회가 구성되며 자치경찰제도가 본격적으로 추진되었다.

이와 같이 자치경찰제도 도입이 급물살을 탄 것은 자치경찰제도의 필요성 보다는 현 정부의 사법개혁에 대한 의지로 인해 자치경찰제도와 관련한 정책변동의 창(window of policy change)이 열린 것으로 볼 수 있다. 실제로 현 정부의 수사권 조정 논의 과정에서 자치경찰제도 도입은 경찰 비대화의 반대급부이자 검찰과 경찰의 협상조건으로 활용되었다.

현 정부의 공약인 자치경찰 도입 논의가 본격화·구체화 된 것은 경찰개혁위원회의 광역단위 자치경찰제 도입 권고(2017. 11. 3.)로 볼 수 있다. 당시 경찰개혁위원회의 권고안은 경찰 조직 및 인력 모두가 국가경찰과 자치경찰로 완전하게 분리되는 이원화 모델이었다. 이후 2018년 3월 제주지방경찰청에 자치경찰 TF가 구성되며 제주 지역의 자치경찰 확대실시가 추진된다(제주지방경찰청, 2020).

이후 사실상의 정부안이라고 볼 수 있는 홍익표 의원의 자치경찰법안이 국회에 제출되었다. 홍익표 의원안은 지역경찰 수준에서 국가경찰과 자치경찰이 분리되는 이원화 모델을 기초로 하고 있다. 정부안에 따른 이원화 모델은 여러 가지 비판을 받았다. 시범운영 현장에서 발생하는 여러 가지 운영상의 문제점들도 지속적으로 제기되었으나, 정치권에서 가장 큰 문제로 지적되는 것 중의 하나는 치안공백에 대한 우려 및 경찰조직 및 인력 분리로 발생하는 예산 문제였다.

결국 시범운영 3단계가 진행되고 있던 2020년 7월 30일 당정청 협의회 이후, 자치경찰제 도입 모델은 갑작스럽게 일원화 모델로 변경된다[5](이후 김영배 의원안에 반영). 이원화 모델과 관련하여 일원화 모델의 가장 큰 특징은 자치경찰 조직의 분리 없이 현 조직구조 내에서 국가경찰사무, 자치경찰사무, 수사경찰사무를 분장하여, 자치경찰사무의 경우 시도경찰위원회의 관여가 가능토록 한 것이다.

새로운 자치경찰제 안 도출 과정에는 사실상 시민, 자치단체, 일선경찰관 등 이해관계자들이 배제되었기 때문에, 경찰직장협의회와 시도지사협의회 등 관련 단체에서 비판의

5) 정진형·김남희, “당정청 “수사권 조정·자치경찰·국정원 개칭…올해 내 처리”(종합)”, 뉴시스, 2020년 7월 30일.

목소리가 흘러 나왔다. 그럼에도 새로운 자치경찰법안은 결국 국회를 통과하고 2021년 1월 1일자로 시행되었으며, 전술한 바와 같이 2021년 4월 5일 충남을 시작으로 각 광역 시도별로 시도자치경찰위원회가 발족되어 2021년 6월 30일까지 자치경찰제 시범운영을 실시하고 7월 1일자로 자치경찰제가 본격 실시된다.

Ⅳ. 비판이론 관점에서 자치경찰 도입 관련 쟁점 검토

이 장에서는 자치경찰제도 도입 관련 문헌 및 조사자료를 활용하여 전술한 쟁점들을 검토하였다. 관련 문헌으로는 자치경찰제도 도입 논의 과정에서 생산된 토론회 자료, 「제주자치경찰 확대시행 추진 백서」 및 언론보도자료 등이 활용되었다. 조사 자료로는 한국형사정책연구원에서 2020년 11월 일선 경찰관들을 대상으로 실시한 설문조사 결과 및 7월 실시된 제주 지역 이해관계자들에 대한 인터뷰 자료를 2차자료로 활용하였다[6]. 이들 자료를 바탕으로 자치경찰제도 도입과 관련한 자치경찰제도 도입과 관련한 경찰관들의 인식을 검토하였다.

1. 일선 관료의 비인간화

Denhardt(1981)는 조직의 목표달성을 위해 조직구성원(members)들과 고객들(clients)이 객관화되는데 이는 조직구성원들과 고객들의 비인간화(depersonalization)로 이어진다고 주장한다. 특히, 조직의 일선 관료들은 고위 관료들과는 다른 가치와 이해관

6) 일선 경찰관 인식 조사는 권역 및 지역특성(경찰서 급지)을 고려하여 5개 경찰관서를 선정하여 수행되었으며, 각 경찰관서의 부서별, 기능별, 계급 정원을 고려하여 표집 목표를 설정하였다. 총 624명의 자료가 분석되었다. 최종 표본의 계급은 경사 이하 51%(318명), 경위 이상 48%(298명)로 구성되었다. 조사자료와 관련한 구체적인 설명은 「한국형 자치경찰제 시행 및 정착에 관한 연구(Ⅱ)」(박준휘 외, 2020)를 참조.
제주자치경찰 이해관계자들에 대한 인터뷰는 2020년 7월 20일부터 8월 5일까지 약 보름에 걸쳐 수행되었으며, 제주자치경찰단(경찰정책관, 수사과, 교통정보센터, 서귀포지역경찰대, 지역경찰관서), 제주지방경찰청(112종합상황실, 기획예산계, 교통과 등), 지역경찰관서(지구대, 파출소 등), 제주지방검찰청 검사 및 제주시청 실무자, 주민 등 30여명을 대상으로 조사하였다.

계를 가지고 있음에도 이러한 차이가 무시되며 조직 목표 달성을 위한 도구로써 사용된다. 이하에서는 국내에서 추진되고 있는 자치경찰제도와 관련하여 일선 경찰관들과 중간간부들의 이해관계의 차이를 확인하고, 다른 이해관계에도 불구하고 제도 도입과정에서 일선 경찰관들의 이해관계를 반영하고자 하는 노력이 부족하였음을 지적하고자 한다.

가. 이해관계의 차이

자치경찰제도 도입과정에서 경찰관들의 이해관계가 계급 및 경찰관들이 처한 상황에 따라 상이하다는 점은 지속적으로 논의되어 왔다. 예를 들어, 이원화모델의 경우, 자치경찰의 계급정년 미채택 가능성 및 자치경찰 분리로 인한 중간간부 직책 증가 가능성 등으로 경찰 중간 간부들의 이해관계가 맞아떨어지는 부분이 있었다.[7] 즉, 이원화 된 자치경찰제도는 현재 국가경찰의 승진적체 문제 및 승진 적체로 인한 계급정년 도달에 따른 퇴직 문제를 해결해 줄 수 있는 방법이 될 수 있다는 것이다.

반면, 경사 이하의 경찰관들의 경우, 자치경찰제도 도입에 따른 잡무 증가의 우려가 높은 반면, 중간간부들과 달리 개인의 복리와 관련하여 특별히 기대할 만한 제도상의 장점이 없다. 이에 일선 경찰관들 사이에서는 자치경찰 지원자가 없을 경우, 일선 경찰관들을 강제 발령 시킬 수도 있다는 소문이 돌기도 하였다(일선 경찰관 대상 FGI 결과).

실제로, 한국형사정책연구원의 설문조사 자료를 보면, 경사 이하 계급(68%)보다 경위 이상 계급(52%)에서 자치경찰제도 전국 도입에 대한 반대 비율이 낮았으며, 경위 이상 계급(16%)의 경우 자치경찰로 전환할 의사가 경사 이하 계급(5%)보다 3배 가까이 높은 것으로 나타났다(표 1, 표 2 참조). 주목할 만한 부분은, <표 1>을 살펴 볼 때, 대부분의 자치경찰제 모형에서 중간간부의 찬성 비율이 높았으나, 유독 “현재 발의된 정부안”의 경우 경사 이하 및 경위 이상 경찰관의 찬성 비율 간 유의미한 차이가 없다는 점이다. 이는 여타 자치경찰제 모델과 달리 “현재 발의된 정부안” 하에서는 전술한 중간간부들이 기대할 수 있는 장점(계급정년 미채택 가능성 및 자치경찰 분리로 인한 중간간부 직

7) 참여연대의 자치경찰제 도입과 관련한 의견서에도 2019년 당시 정부안이 경찰 고위직을 “대폭” 증가시킬 우려가 있다고 지적한다(참여연대, 2019.5.17 보도자료). 더불어, 제주자치경찰단 현장조사 및 관련 토론회 등에서 자치경찰이 계급정년을 회피하고자하는 중간간부들의 퇴로로 활용 될 수 있다는 점이 빈번하게 지적되었다.

책 증가)이 없다는 점에서 그 이유를 찾을 수 있다.

한편, 제주에서 시범 실시된 이원화 모델이 시범실시 기간 동안에도 현장의 상당한 혼란을 야기하였다는 점은 국가경찰에서도 분명히 인지한 것으로 보인다.[8] 그럼에도 불구하고 중간간부급 경찰관들이 경사 이하 일선경찰관들보다 제주형 모델을 선호하는 것은 전술한 바와 같이 간부급 경찰관들의 인사와 관련한 제주형 모델의 뚜렷한 장점 때문으로 보인다.

〈표 1〉 자치경찰제도 전국 도입과 관련한 일선 경찰관들의 인식

단위: 명(%)

자치경찰제도의 전국적 도입에 대한 생각...	계급		전체	
	경사 이하	경위 이상	명	%
현재 발의된 정부안 찬성	26 (8.3)	25 (8.7)	51	8.3
제주형 자치경찰제도 도입에 찬성(이원화 모델)	49 (15.7)	59 (20.6)	110	18.1
기초자치단체 수준의 자치경찰제 도입 찬성	2 (0.6)	9 (3.1)	11	1.8
광역자치단체 수준의 자치경찰제 도입 찬성	7 (2.2)	23 (8.0)	30	4.9
광역자치단체 수준에서 생활안전 등 일부 기능을 자치경찰로 이양하는 것에 찬성	14 (4.5)	18 (6.3)	32	5.3
어떤 형태의 자치경찰제도이든 반대	213 (68.3)	150 (52.3)	371	60.9
기타	1 (0.3)	3 (1.1)	4	0.7
전체	312 (100)	287 (100)	624	100
	χ^2=24.19 p<=.05			

주: '기타'의견을 제외하고 카이스퀘어 검정을 시행하였음.
출처: 박준휘 외, 2020.

8) 제주자치경찰 시범운영에 파견을 나갔거나 추진 과정에 관여한 경찰관들에 따르면, 자치경찰의 국가/자치 경찰관 별 차등적 권한, 현장 상황의 모호성 등으로 경찰뿐만 아니라 시민들도 혼란을 경험하였다. 더불어, 시범운영 종료 이전에 이미 문제점 다수가 정리되어 경찰 수뇌부로 보고되었다.

〈표 2〉 자치경찰제도 전환 의사

단위: 명(%)

국가경찰과 자치경찰 조직이 완전하게 분리된다면, 귀하는 자치경찰로 전환할 의사가 있으신가요?	계급		전체	
	경사 이하	경위 이상	명	%
그렇다	16 (5.1)	47 (16.2)	63	10.3
아니다	224 (71.8)	180 (61.9)	414	67.4
자치경찰 형태에 따라 고민해 볼 여지가 있다.	64 (20.5)	61 (21.0)	126	20.5
기타	8 (2.6)	3 (1.0)	11	1.8
전체	312 (100)	291 (100)	614	100
	x 2=19.7 p〈=.05			

주: '기타'의견을 제외하고 카이스퀘어 검정을 시행하였음.
출처: 박준휘 외, 2020.

나. 의사소통의 단절 및 부재

전술한 바와 같이 직급별로 이해관계가 다른 것은 자연스러운 현상이다. 다만, 중요한 문제는 경찰 내부의 이해관계 격차를 해소하고자 하는 선행노력이 부족했다는 것이다. 즉, 자치경찰제도는 그 도입 양태에 따라 일선 경찰관들의 근무환경과 조건에 상당한 영향을 미칠 수 있음에도 불구하고, 자치경찰제도 도입과정에서(특히, 이원화모델이 일원화모델로 변경되는 과정에서) 일선 경찰관들과의 의사소통이 부족하였음이 드러났다.

실제로, 자치경찰 도입 모델의 갑작스러운 전환은 경찰관들의 근로조건뿐만 아니라 경찰개혁과 관련한 매우 중요한 변화임에도 일원화모델이 발표될 당시 소수의 정치인, 경찰관료, 연구자 및 실무자를 제외하고, 일선 경찰관을 포함한 대부분의 이해당사자들이 사실상 뉴스 기사를 통해 일원화모델 추진 소식을 처음 접하게 된 것이다. 이에 대하여, 현 정부의 자치경찰제도 도입과정에서 다양한 역할을 수행했던 황문규 교수는 다음과 같이 평가한다.

현장 경찰관들이 반발하는 등 처음 들어보는 자치경찰제에 논란이 뜨겁다. 어느새 2개(국가경찰과 자치경찰)로 쪼개는 홍익표 의원의 이원화 모델에 익숙해진 탓일까? *아마도 논의 과정이 생략되었기 때문이다.*

출처: 중부일보(https://www.joongboo.com/news/articleView.html?idxno=363441078)

실제로, 일원화 모델로 추진된다는 것이 공표된 이후 경찰직장협의회, 시도지사협의회 등 이해관계 단체들에서 불만의 목소리가 터져 나오고, 토론회 등을 통해 전문가들 또한 갑작스러운 전환에 당황스러움을 표현하고 우려를 나타내기도 하였다. 예컨대, 2020년 8월 13일 서울연구원에서 열린 학술대회[9]에서 직장협의회 소속 일부 경찰관들은 이원화모델에서 일원화모델로 변경되는 과정에서 일선경찰관들에 대한 의견수렴이 없었다는 점과, 일부 연구자들이 이원화 안에 대한 자신들이 기존 우호적 평가를 뒤집는 듯한 발언(즉, 일원화모델 옹호내지는 합리화)에 반발하기도 하였다. 더불어, 다수의 직장협의회에서 자치경찰법안 전면 수정 혹은 폐기를 요구하기도 하였다(박준휘, 2020).

2. 정책 대상의 비인간화

가. 자치경찰제도의 이해관계자

경찰은 국민들이 주7일 24시간 접촉할 수 있는 몇 안 되는 정부기관으로서, 치안서비스는 정부의 대표적인 민생서비스이다. 즉, 국민들은 자치경찰제도 도입과 관련한 가장 중요한 이해관계자이다. 다양한 조사 결과들을 확인하면 대체로 국민들의 절반 내외가 자치경찰제도에 대해 찬성하는 것으로 나타난다(이상열·남재성, 2018, 58%가 자치경찰제도 이원화 찬성; 서울특별시, 2017, 50%가 이원화된 자치경찰제도 찬성; 김상호, 2019, 자치경찰제도에 대한 태도 평균이 중간값을 상회; 라광현·정재훈·정의롬, 2020, “자치경찰제도 동의” 평균이 중간값을 상회). 다만, 반대로 생각하면 절반에 가까운 다수의 국민들이 자치경찰제도 도입에 대해 우려한다고도 볼 수 있는데, 이는 고위공직자범죄수사처에 대한 반대 여론이 20% 정도에 불과하다는 조사결과(탁희성 외, 2018)와 비

9) 서울연구원·한국경찰학회 공동세미나, 일원적 자치경찰제 모델검토 및 제주자치경찰 경험의 시사점, 2020년 8월 13일.

교 할 때, 아직 제도 도입에 대한 공감대 형성이 부족하다고도 볼 여지가 있다.

한편, 이원화 모델이 추진될 경우 실제적으로 자치경찰을 운용해야 하는 지자체는 자치경찰제도의 또 다른 당사자이다. 지방자치단체들의 입장에서 자치경찰제도의 도입은 자치사무에 치안 기능을 포함함으로써 종합자치행정의 실현을 가능케 하는 수단으로, 예산 문제가 해결된다면 지자체의 역할을 확대·보완 할 수 있는 자치경찰제도를 굳이 반대할 이유는 없다. 실제로, 자치경찰제도가 추진되는 과정에서 시도지사협의회는 대체로 지자체에 더 큰 권한과 더 많은 예산을 배정하라는 요구를 할 뿐[10], 어떤 모델이든 제도 도입 자체에 강한 반대를 하는 모습은 보이지 않았다.

요컨대, 자치경찰제도가 본연의 목적대로 운용된다면, 이는 정책대상인 시민과 정책추진주체인 지자체의 이해관계에 부합하는 제도라고 볼 수 있다. 물론 현재도 한국의 치안환경은 다른 국가와 비교하여 우수하다고 평가받고 있으나, 자치경찰제도를 통해 경찰이 주민들에게 현재보다 더 특화된 주민 생활 밀착형 서비스를 제공한다면 이는 국민들이 환영할 일이며, 특히 지자체의 경우 자치경찰제도는 종합자치행정 실현의 전기를 마련하는 기회가 될 수 있다.

나. 이해관계자의 비인간화

전술한 바와 같이 자치경찰제도 추진 과정에서 시민들과 지자체의 참여는 제한적이었다. 자치경찰제도는 시민들의 삶과 밀접한 관계에 있는 민생치안에 대한 중대차한 변화라는 점에서, Habermas가 제시하였으며 현 정부에서도 적극적으로 활용하고 있는 숙의민주주의의 적절한 대상으로도 볼 수 있다. 그럼에도 자치경찰 추진과정에서 시민을 대상으로 제도를 이해시키려는 노력이나, 의사소통을 위한 노력은 찾아보기 어려웠다. 이에 대해 라광현 외(2020)는 “자치경찰제도 추진 과정이 청와대와 검찰 간 힘겨루기 양상으로 진행됨에 따라 국민들의 인식과 참여라는 이슈는 자치경찰제 추진 과정에서 전면으로 부상하지 못했다.”라고 분석하였으며, 박준휘(2020)는 “소수의 7천여 명만이 이해관계가 있는 공수처 설치에 대해서는 많은 국민이 이해를 하였으나, 정작 모든 국민의

10) 이익준, “전국 시·도지사들, 자치경찰 권한과 국비 지원 더 해달라 요구”, 의회신문, 2021년 2월 2일.; 구경하, “시·도지사협의회 “자치경찰 인사·조직 권한, 시·도지사에게 보장해야””, KBS NEWS, 2020년 9월 18일.

이해관계가 있는 자치경찰제에 대해서는 국민의 이해도가 높지 않은 점"을 지적한다. 이유가 어찌되었든 시민들은 가장 중요하며 직접적인 이해당사자임에도 불구하고 자치경찰제도 추진과정에서 배제되었다는 것이다.

한편, 자치경찰제도의 추진 주체인 광역자치단체 또한 논의 과정에서 소외되었다. 실제로, 자치경찰제도 도입 논의 과정에서 광역지자체의 입장을 대변해 온 대한민국시도지사협의회의 자료에서도 김영배 의원안(일원화 모델)이 마련되는 과정에서 "시도지사와 현장경찰관의 의견은 전혀 수렴되지 않았다"(김충신, 2020)라고 지적한다. 즉, 자치경찰제 이원화 시범운영이 종료되어 평가절차를 받기도 전에, 제도 추진의 주체인 지자체를 대상으로 한 의견 수렴 절차도 없이 갑작스럽게 일원화 모델이 제안되고 강행된 것이다.

3. 정책 목표와 실제 필요 간의 괴리

자치경찰제도는 왜 추진되었는가? 이에 대한 정부의 공식적인 답변은 주민밀착형 치안 서비스 제공, 종합자치행정의 실현, 경찰 권력의 분산으로 요약할 수 있다. 다만, 자치경찰제도 추진과정 상 정부와 경찰이 보여준 것은 오히려 이러한 공식적인 목표 달성에 관심이 없는 듯한 태도였다. 전술한 바와 같이 자치경찰제도는 자치경찰제라는 치안제도 상의 장점을 누리기 위해 추진된 것이 아니라, 수사권 조정 논의부터 출발한 것이었다.

실제로, 일부 경찰관들은 제주도에서의 자치경찰 시범운영이 사실상 수사권 조정을 위한 것이며, 경찰은 수사권 조정을 위해 시범운영을 성공적으로 마무리해야 한다고 주장한다(일선 경찰관 대상 FGI 결과). 더불어, 한 경찰 간부의 경우도, 자치경찰제도 시범운영을 수사권 조정과 연계하여 설명하며, 이원화 모델에 문제가 많음을 알면서도 자신은 경찰 조직을 위해 이원화 모델 시범운영을 성공시켜야 한다고 발언하기도 하였다. 또 다른 경찰간부의 경우, 경찰 조직에 있어 생활안전 기능은 "전부"라며, 생활안전 기능이 넘어간다는 것은 "국가 경찰이 다 넘어간다."는 것이라고 인식하는데, 이러한 인식은 경찰 일반의 인식을 드러내는 것으로 볼 수 있다(일선 경찰관 대상 FGI 결과).

즉, 자치경찰제도가 제도적인 필요성 때문이 아닌 수사권 조정의 반대급부로서 추진되었다는 점에서, 자치경찰제도가 정상적으로 설계되고 추진될 수 있는 환경 자체가 조성되지 않았던 것이다. 즉, 전술한 바와 같이, 국민들과 지자체는 자치경찰제도와 관련한

필요를 가지고 있으나, 정책 추진 과정에서의 숨겨진 정책 목표는 수사권 조정을 위한 “명목상” 자치경찰제로써 국민들의 실제적인 필요와는 무관한 것이었다.

자치경찰제도의 설계는 조직과 기능 상 최소화된 자치경찰을 추구하였으며, 최종 산출물은 소위 “페이퍼컴퍼니”로 불릴 수 있을 만큼의 극단적인 형태가 되었다. 실제로, 다수의 전문가들이 현행 자치경찰제의 내용에 비판적으로 평가하며 자치경찰제도라는 제도가 “일단 시작”한 것에 의의를 두기도 하며, 다수의 전문가들이 “자치경찰은 도입되었으나 자치경찰관이 없음”(황문규, 2020)을 지적하기도 한다. 즉, 국내에 도입된 자치경찰은 수족(자치경찰관, 지역경찰)이 잘렸을 뿐만 아니라 몸통(자치경찰조직)도 없이 정신(시도자치경찰위원회)만 남아있는 기형적인 형태이다.

결과적으로, “자치경찰제 일원화 체제는 자치경찰제의 목적인 ‘지방행정과 치안행정 간 연계사무’ 수행 등이 현실적으로 불가능”(김충신, 2020)하게 된 것이며, “자치경찰제의 본질에서 벗어난”(이준영, 2020, p.53) 것이다. 이러한 형태의 자치경찰은 경찰 조직 및 인력 상의 중대한 변화 없이 자치경찰제도를 실현해 냄으로써, 수사권 독립의 숙원을 가지고 있었던 경찰과 검찰 힘빼기를 원했던 정부에게는 이상적인 형태일 수 있다. 다만, 국민과 지자체가 얼마만큼이나 자치경찰제도의 제도적 혜택을 누릴 수 있을지는 미지수이다.

V. 논의 및 결어

이 연구는 자치경찰제도의 도입과정에서 쟁점이 된 문제들을 조사자료 및 각종 문헌을 활용하여 비판이론 관점에서 검토하였다. 구체적으로 비판이론의 관점에서 기존 행정의 문제점으로 지적되는 일선 관료의 비인간화(쟁점 1), 시민들의 비인간화(쟁점 2), 정책과 실제 필요 간의 괴리(쟁점 3)가 자치경찰제도 도입과정에서 어떠한 양상으로 나타났는지를 분석하였다.

쟁점 1과 쟁점 2의 경우 이미 과거에 발생했던 사건들과 정황으로부터, 일선 경찰관들, 시민, 지자체가 자신들과 관련한 정책 추진과정에서 소외되고 도구화되었음을 확인할 수 있었다. 특히, 일선 경찰관들과 지자체의 경우 공개적으로 의견수렴 부재 문제를

제기하기도 하였으며, 시민들은 자치경찰제도 도입 과정 전반에 대해 이해할 기회조차 갖지 못했다.

쟁점 3의 경우, 자치경찰제도가 “자치”경찰제도로서의 기능을 하기 어렵게 설계되었다는 점이 드러났음은 분명하다. 전술한 바와 같이, 다수의 전문가들이 현행 자치경찰제의 내용에 대해 비판적인 입장을 견지하며 자치경찰제도가 “일단 시작”한 것에 의의를 두고 있다는 것은, 자치경찰제도가 본연의 기능을 할 수 있을지에 대한 의구심으로 해석할 수 있으며, 실제로 많은 전문가들이 현행 경찰제도는 자치경찰제로 볼 수 없다는 입장을 드러내고 있다. 결국 현행 자치경찰제도는 경찰이 수사권 독립을 쟁취하는 도구로써의 기능 외에는 무용한 제도가 설계 되었다고 볼 수 있다. 다소 극단적으로 평가하자면, 현행 자치경찰제도는 경찰개혁이라는 미명하에 오히려 경찰조직을 확대시키고 시도자치경찰위원회 위원 직위를 신설하여 소위 전문가 집단과 퇴직 고위경찰관들의 자리를 마련해 준 제도로 볼 수 있다.

그럼에도, 세 번째 쟁점은 자치경찰제도의 결과물을 아직 확인하기 전이라는 점에서 최종적인 판단을 하기는 이르다. 즉, 제도상 분명한 제약이 있음에도, 지자체와 경찰이 협업하여 소기의 성과를 낼 가능성은 다소나마 존재한다. 다만, 자치경찰제도가 어떤 성과라도 낼 수 있으려면 일선 경찰관 및 시민들과의 의사소통과 이들을 치안서비스 생산에 참여시키는 것이 매우 중요하다(라광현 외, 2020; 박재희, 2020). 물론, 초대 시도경찰위원회들은 신설 조직으로서 성과 창출을 위해 다양한 사업 추진에 의욕을 나타내고 있으나, 일선 경찰관과 시민들의 실질적인 참여가 없으면 자치경찰은 조직구조와 경찰실무 양자 모두에서 실체가 없는 소위 “페이퍼컴퍼니”로 전락하여 전시성 행정만 남발하게 될 것이다.

자치경찰제도 도입과정은 비판이론에서 지적하는 현대 행정의 문제점을 적나라하게 보여준다. 자치경찰제도 수립과 추진 과정에서 관련 이해관계자들이 배제당하고 도구화되었으며, 정책의 목표와 현장의 실제 필요 사이에 큰 괴리가 발생하였다.

경찰 계급 간 그리고 관료와 시민 간 인식의 차이가 발생하며 일시적인 갈등이 존재하는 것은 불가피하다. 다만, 그것이 정책 추진 과정에서 어떻게 해소되는가는 비판이론의 관점에서 중요한 문제이다. 이러한 문제와 관련하여 Habermas는 공론장을 통해 간주관성을 확보한 의사소통적 권력(정책)이 형성되어야 함을 주장한다. 의사소통적 권력의 중

요성은 단순히 정책의 정당성을 확보하기 위함을 넘어, 의사소통적 권력을 근거로 형성된 법제도가 강제력을 동반한 행정적 권력을 통해 집행될 때 시민들이 이에 자발적으로 순응하고 동참한다는 데 있다. 국내에 자치경찰제도가 도입되는 과정을 검토한 결과, 아쉽게도 정책의 간주관성을 확보하고자 하는 노력이 부재하였을 뿐만 아니라, 설계된 제도의 내용을 검토해 볼 때 현장에서의 실제 필요와 간극이 있는 허울뿐인 제도가 될 우려가 있다.

Habermas의 의사소통적 권력에 대한 논의는 형이상학적 담론에서 그치는 것이 아니라, 숙의 민주주의, 공론장 등 실제적이며 실천적인 대안으로 연결된다. 이러한 점에서, 본고에서 비판이론적 관점의 문제제기가 목표하는 바 또한 단순히 자치경찰제도 도입과정을 비난하고자 하는 것은 아니다. 본고에서 제기하는 문제의식의 목표점은 보다 현실적이다. 현행 자치경찰제가 여러 가지 제도 설계상 문제점에도 불구하고 자치경찰제 본질에 부합하는 최소한의 기능이라도 수행하기 위해서는, 수직적 조직 체계 하에서 사회의 실제 필요와 괴리된 조직 목표를 무비판적으로 수용하고 있는 관료들의 비판적 자아성찰이 필요하며(Denhardt, 1981), 제도의 시행과정에서 교수, 법률가, 전·현직 경찰 관료 등 소위 전문가들뿐만 아니라, 현장에서 치열하게 살아가고 있는 시민과 일선경찰관들이 관여 할 수 있는 환경이 조성되어야 한다.

참고문헌

구경하, “시·도지사협의회 “자치경찰 인사·조직 권한, 시·도지사에게 보장해야””, KBS NEWS, 2020년 9월 18일.

김상호, “자치경찰제도 도입에 대한 시민태도 영향요인 분석”, 치안정책연구소, 치안정책연구, 33(3), 2019, 103-138.

김충신, “현 정부의 자치경찰제도 도입 동향과 전망”, 대한민국시도지사협의회, 분권레터, 2020년 9월 8일.

라광현·정재훈·정의롬, “자치경찰제 도입에 따른 시민들의 인식과 기대: 서울, 세종, 제주를 중심으로”, 대한범죄학회, 한국범죄학, 14(2), 2020, 169-192.

문화체육관광부, “자치경찰제”, 대한민국 정책브리핑 홈페이지, 2020년 3월 2일.

박재희, “자치경찰제의 성공적인 시행을 위한 지방행정 및 주민참여와의 연계 방안”, 한국지방행정연구원, 지방자치 이슈와 포럼, 34, 2020, 30-33.

박준휘, “최근 자치경찰제 도입을 위한 경과와 정책 방향”, 한국지방행정연구원, 지방자치 이슈와 포럼, 34, 2020, 40-47.

박준휘 외 12인, “한국형 자치경찰제 시행 및 정착에 관한 연구(II)”, 한국형사정책연구원 연구총서, 2020, 20-B-14.

심민규·박종승, “성공적인 자치경찰제 도입을 위한 제언: 문재인 정부의 자치경찰제 추진안을 중심으로”, 한국경찰학회, 한국경찰학회보, 20(1), 2018, 153-184.

윤은기, “정치행정이원론과 발전행정에 관한 고찰”, 한국지적정보학회, 한국지적정보학회지, 20(3), 2018, 145-163.

이도형, “비판이론과 행정학: 비판행정학의 성찰과 현대적 재적용”, 한국국정관리학회, 현대사회와 행정, 23(2), 2013, 167-194.

이동수, “Habermas에 있어서 두 권력”, 한국정치사상학회, 정치사상연구정치사상연구, 5, 2001, 153-178.

이상열·남재성, “자치경찰제 도입에 관한 시민 인식태도 연구”, 한국치안행정학회, 한국치안행정논집, 15(1), 2018, 181-208.

이익준, “전국 시·도지사들, 자치경찰 권한과 국비 지원 더 해달라 요구”, 의회신문,

2021년 2월 2일.

이준영, “자치경찰제의 이슈와 전망”, 한국지방행정연구원, 지방자치 이슈와 포럼, 34, 2020, 48-53.

위르겐 하버마스, “공론장의 구조변동 - 부르주아 사회의 한 범주에 관한 연구”, 나남신서 42, 한승완 역, 2004, 나남출판.

장명학, “Habermas의 공론장 이론과 토의민주주의”, 한국정치연구소, 한국정치연구, 12(2), 2003, 1-35.

정진형·김남희, “당정청 “수사권 조정·자치경찰·국정원 개칭…올해 내 처리”(종합)”, 뉴시스, 2020년 7월 30일.

조극훈·전석환, “비판이론에 있어서 헤겔(G.W.F. Hegel) 철학의 의미: 막스 호르크하이머(Max Horkheimer)의 초기사상을 중심으로”, 범한철학회, 범한철학, 60(1), 2011, 115-141.

제주지방경찰청, “제주자치경찰 확대시행 추진 백서”, 2020, 제주지방경찰청.

탁희성·박형민·김대근·김유근, “한국의 형사사법체계 및 관리에 관한 연구(Ⅲ): 수사구조의 진단 및 개혁”, 한국형사정책연구원 연구총서, 2018, 18-B-08.

황문규, “(국가경찰 중심의) 일원적 자치경찰제에 관한 고찰: 김영배 의원안의 경찰법 개정안을 중심으로”, 한국경찰연구학회, 한국경찰연구, 19(4), 2020, 183-216.

황문규, “[기고] 내가 경찰관이라면, 자치경찰제를…”, 중부일보, 2020년 8월 26일.

행정안전부·경찰청, “경찰청, 자치경찰제 도입 및 국가수사본부 신설”, 보도자료, 2020년 12월 29일.

Denhardt, R. B., Toward a Critical Theory of Public Organization, *Public Administration Review*, 41(6), 1981, 628-635.

Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B, The New Public Service, New York: M. E. Sharpe, 2003.

A review of the progress of proposing self-governing police system in Korea from the perspective of critical theory

Ra, Kwang Hyun* · Park, Jun-Hwi**

The purpose of this study is to review the process of proposing self-governing police system and to examine the problems in the procedures and the contents of the system from the perspective of critical theory. Critical theory points to the unfair reality that citizens are materialized in modern administration and their actual needs and wants are distorted by ruling elites or experts. From the perspective of criticism theory, three issues were discussed: dehumanization of front-line bureaucrats (issue 1), dehumanization of citizens and other policy-related people/group (issue 2), and gap between policy and actual needs (issue 3). In the case of Issues 1 and 2, it was confirmed that front-line police officers, citizens and local governments were alienated and instrumented in the process of implementing policies related to them. In particular, front-line police officers and local governments openly raised the issue of lack of opinions, and citizens did not even have a chance to understand the overall process of introducing the self-governing police system. In Issue 3, it was revealed that the self-governing police system was designed to be difficult to function properly, but although there are clear restrictions in the system, there is a possibility that local governments and police will cooperate to produce the desired results to some extent.

❖ key words: Municipal Police System, Critical Theories, Police Reform, Critical Social Theory in Public Administration,

투고일 : 6월 7일 / 심사일 : 6월 24일 / 게재확정일 : 6월 24일

* Assistant Professor, Department of Police and Fire Administration at Dong-A University
** Senior Researcher, Korean Institute of Criminology