

【일반논문】

자치경찰제에 근거한 남북한 경찰통합에 대한 연구*

김성훈 (동국대학교)

국문요약

2018년 4월 남북정상회담을 통해 도출된 판문점 선언 이후 한반도 정세가 진전되면서 남북교류에 대한 관심이 높아지고 있고 향후 통일국면에서의 사회통합 문제가 중요한 이슈로 대두되고 있다.

그간 남북통합에 대한 논의는 일부 분야에서 활발히 이루어졌으나 국민의 생명을 보호하는 경찰분야 통합문제에 대해선 유독 연구가 부족했던 것이 사실이다. 오랜 기간 분단상태가 유지되면서 이질화가 급격히 진행되었으며 이는 통일국면에서 국민들이 막대한 사회혼란과 치안위험에 직면하게 할 것이다. 따라서 현시점부터 남북 경찰통합에 대한 활발한 연구와 논의가 필요하다.

특히 2019년은 남한에 있어 '자치경찰제'라는 중요한 변곡점이 시작되는 시기다. 남북한은 해방 이후 국가경찰제를 채택해 왔으나 문재인 정부에서 추진하는 자치경찰제는 그동안 이어진 국가경찰제의 프레임을 완전히 변혁하게 되며 이는 남북 경찰통합 논의에도 뜨거운 감자가 되는 사안이다.

따라서 본 논문에서는 통일 후 자치경찰제에 근거한 남북 경찰통합 방안을 고찰해보고자 한다. 그리고 이 과정에서 이미 통일을 경험한 독일의 사례를 상당 부분 참고할 것이다. 독일은 대표적인 자치경찰제 실시 국가로서 통일 당시에도 서독의 경찰조직이 동독의 경찰조직을 일방적으로 흡수하지 않고 기존의 동독 경찰조직의 자생력을 키워주는 '혼합적 운용' 방식을 선택했기에 본 논문이 전제한 통일모델인 '표준화 통일방식'에 상당 부분 부합했기 때문이다.

주제어: 국가경찰, 자치경찰, 경찰청, 인민보안성, 독일통일, 남북통합

* 이 논문 또는 저서는 2019년 롯데장학재단의 학술연구비 지원을 받아 수행된 연구임.

I. 서론

1. 연구의 목적

2018년 4월 판문점 선언 이후 남북통합 문제에 대한 관심이 커지고 있다. 그동안 남북통합에 대한 여러연구가 이루어져 왔지만 유독 경찰통합 분야에서는 진도가 더뎠던 것이 사실이다. 통일의 과정은 필연적으로 혼란과 치안 문제를 초래하게 되기에 경찰통합 문제가 그 중요성에 비해 미진하게 연구되어 온 것은 아쉬운 일이다.

본 연구에서 다루는 ‘경찰통합’의 정의는 상이한 체제를 갖추고 있는 복수의 경찰 시스템을 일원화된 기능과 조직으로 통합하는 것을 의미하는데 이러한 통합작업은 물론 쉬운 일이 아니다. 1990년대 통일을 이룩한 통독 사례에서도 찾아볼 수 있듯이, 경찰행정체제의 통합이 제대로 이루어지지 못한 상태로 단기간에 갑작스레 통일에 직면한 독일은 초기의 혼란을 피할 수 없었으며 통일된 독일이 안정화되는 것을 지연시켰다. 본 연구의 주제가 자치경찰제에 근거한 남북한 경찰통합이며 연구의 전개 과정에서 독일통일 사례를 상당 부분 활용하여 논지를 이어가고자 하는 까닭도 바로 향후 남북통일 과정에서 효과적으로 경찰통합이 이루어질 수 있는 이론적 토대 및 전망을 제시하기 위함이다.

그리고 2019년은 문재인 정부의 ‘자치경찰제’ 안이 공식적으로 현실화되는 해이다. 국가경찰이 자치경찰로 전환되는 과도기적 상황은 분명히 남북의 경찰통합 과정에도 중요한 화두로 작용하게 될 것으로 전망된다. 남북 경찰통합문제 자체를 다룬 연구도 부족한 상황에 현재 한국 경찰조직의 패러다임을 바꾸고 있는 ‘자치경찰제’를 기본으로 한 남북경찰통합 연구는 더욱 전문한데, 본 연구가 의미를 가지는 부분도 바로 이 점이라

고 생각한다.

2. 선행연구 고찰

남북한 경찰통합에 관한 논문이 등장하기 시작한 것은 비교적 최근이다. 이와 관련한 유의미한 연구는 2000년대 들어서야 조금씩 진전되기 시작했는데 크게 두 가지 갈래로 나누어볼 수 있다. 우선 북한에서 한국의 경찰청에 대응되는 기관인 인민보안성(人民保安省)이라는 기구의 조직과 역할에 대하여 단일 개체로 논의를 전개하는 연구논문이 있고 두 번째는 본 논문의 주제와도 부합하는 통일 이후 남북한 경찰통합에 대한 연구이다. 이 장에서는 이 두 주제에 집중하여 그동안 진행되어 온 연구를 다루고자 한다.

먼저 북한 인민보안성(人民保安省)에 대한 연구는 신현기¹⁾가 유명하다. 그는 북한 치안체계에 대한 연구사료가 미비하던 2002년에 남한의 경찰청에 대응하는 북한 인민보안성(人民保安省)의 역사적 변천과 조직구조, 역할 등을 총론에 입각하여 전반적으로 다루어 이후 북한의 치안분야 연구진전에 중요한 기반을 마련하였다. 특히 인민보안성(人民保安省)을 1960년대 이전, 1980년 이전, 그 이후의 세 시기로 나누어 조직과 역할을 설명하였고 북한의 정치적 이벤트와 함께 인보안성의 변천과정을 구체적으로 조망하여 인상적이다.

성준혁²⁾은 북한이 인민보안성(人民保安省)을 통해 사회를 통제하는 메커니즘에 대해 구체적으로 다루었다. 그는 사회주의권 국가들인 소련,

1) 신현기, “북한 경찰(인민보안성)에 관한 연구,” 『한독사회과학논총』, 제12권 제2호 (2002).

2) 성준혁, “북한 인민보안부에 관한 연구” (경남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2015).

중국, 동독이 경찰조직을 통해 사회를 어떻게 통제하는지 밝혔고 그것을 통해 북한에서는 어떤 방식으로 인민보안성(人民保安省)이 사회를 통제하는지에 대해 다루었다. 특히 1945년부터 2014년에 이르는 기간 동안 북한을 김일성 시대, 김정일 시대, 김정은 시대로 나누어 인민보안성(人民保安省)이 어떠한 방식으로 변화했는지, 그리고 사회통제 방식은 또 어떻게 바뀌어 왔는지에 대해 다루었다.

김윤영³⁾은 남북통일 과정에서 사회적 혼란을 예방하는 것이 중요하다는 인식 하에 북한의 수사제도 운용에 대한 법률적, 제도적 차원에서 심도깊은 연구를 진행하였다. 기존 연구가 북한의 치안조직인 인민보안성(人民保安省)의 조직과 기능 등에 집중했던 것과는 달리 김윤영은 북한의 수사제도 자체에 집중하여 북한의 형법, 형사소송법 및 조선로동당 규약 등 규범적 차원에서의 복합적인 분석을 통해 향후 남북치안통합 과정에서 의미있는 시사점을 제공하였다.

이와 함께 본 논문의 주제와 실질적으로 밀접하게 연관되는 통일 이후 남북한 경찰통합 문제에 대한 의미있는 연구도 소수지만 존재한다. 이운호⁴⁾는 독일통일 당시의 경찰통합과정을 돌이켜보고, 당시에 파생된 문제점을 지목하는 한편 향후 남북한 경찰통합 방안에 대하여 세 가지의 시나리오를 제시하는 등 참신한 접근법을 보여주었다.

이하섭⁵⁾은 남북 경찰통합에 따른 그의 논문에서 경영학의 조직통합 이론을 적용하여 남북 경찰조직 통합의 이론적 모델을 제시했다는 점에서 눈길을 끈다. 특히 통일과정에서 경찰조직을 국가경찰, 지방경찰로

3) 김윤영, “북한의 수사제도 운용에 대한 연구 - 특징과 문제점을 중심으로 -”, 『치안정책연구』, 제23호 (2009).

4) 이운호 외 2인, “독일의 경찰통합 사례에 따른 남북한 경찰조직의 통합방안”, 『한독사회과학논총』, 제16권 제2호 (2006).

5) 이하섭, “통일 이후 남북한 경찰의 통합방안에 관한 연구”, 『북한학연구』, 제7권 제2호(2011).

이원화하여 사회안정을 촉진시켜야 한다고 주장하고 있는데 이는 현재 정부에서 추진 중인 자치경찰제 개혁안과 맞물려 본 연구자의 논문에 매우 유의미하게 적용시킬 수 있으리라 생각된다.

이상 남북 경찰통합과 관련된 주요 연구들을 살펴보았다. 기존연구는 주로 북한의 경찰조직에 대한 통시적 고찰 및 분석이 많았다. 남북문제에 대해서는 독일의 경찰통합 사례를 분석한 논문이 소수 있었고 이외에 향후 남북통일을 전제하고 통일 이전, 과도기, 통일 이후 등으로 시기를 나누어 경찰통합 시나리오를 제시한 연구가 있었다.

3. 연구의 범위 및 방법

연구의 범위는 현재 국내에서 추진 중인 자치경찰제를 개관하고 통일 당시 독일의 사례를 검토하여 실질적인 남북 경찰통합모델을 제시하는 것까지 포괄한다. 통일 이후 남북 치안조직 통합에 대해 구체적인 단계까지 논의를 이어가고자 하는데 이 과정에서 다룰 북한 내 조직은 가능한 직접적인 치안업무를 수행하고 있는 인민보안성(人民保安省)으로 한정하고자 한다. 치안업무에 전담하는 남북의 두 기관을 중심으로 하여 남북 경찰통합의 방향성을 고찰할 것이다.

통합의 방향에 대해서도 남북의 경찰관련 법령과 조직, 인력 등 주된 사안을 중심으로 세분화하여 살펴보고자 한다. 이 과정에서 주요하게 다루고자 하는 것이 동서독 통일과정에서 나타난 사례들이다. 동서독은 치안조직 통합과정에서 신연방주를 창설하고, 새로운 경찰법령을 만들어 적용하는 한편 구동독 지역 경찰조직의 개편과 인력 재임용을 실시하는 등 전면적인 혁신을 추진했다. 본 연구에서는 당시 추진된 변화의 과정과 결과를 고찰하고 그것을 한반도의 상황에 맞추어 적용하여 남북 경찰통합에 있어 합리적인 시사점을 제공하고자 한다.

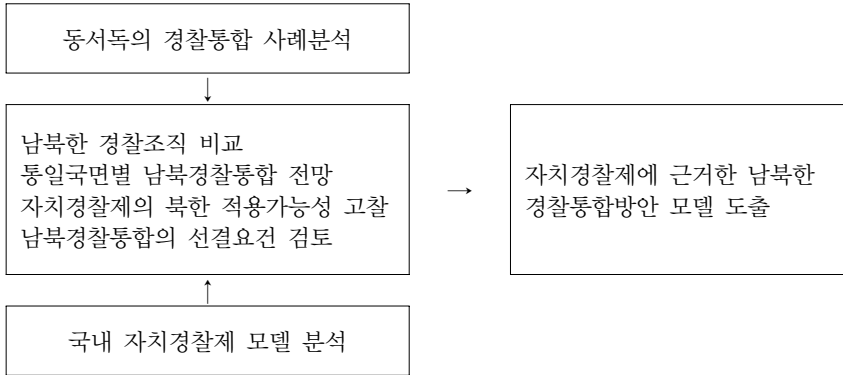
무엇보다도 중요한 것은 바로 남북통일의 방식이다. 그동안 남북경찰 통합 문제를 연구한 논문 중 상당수는 통일의 방식을 남한이 중심이 되어 북한을 일방적으로 흡수하는 것을 전제한 경우가 많았다. 박정배⁶⁾는 바람직한 남북통일의 방식으로 북한을 남한에 약간의 변형을 거친 뒤 그대로 흡수합병하는 ‘보완형 흡수합병’의 토대로 법제통합 연구를 진행하였다. 하지만 본 연구에서는 남북통일과정에 있어 어느 한쪽의 일방적인 흡수통합이 아닌, 상호 간의 대화와 교류를 통한 점진적인 합의통일 방식을 전제하고 남북경찰통합 문제를 다루어보고자 한다. 판문점 선언을 통해 남북 관계가 획기적으로 진전될 수 있는 전기가 마련되었고 지속적인 소통을 통해 안정적으로 경찰통합 연구를 할 수 있는 여건이 마련되었다고 보기 때문이다.

즉 통합의 과정이 남북 중 어느 한쪽의 일방적인 의사결정에 의해 이루어지는(One-way communication) 것이 아닌 통합의 주체인 남북이 대화와 타협을 통해 평화적인 방법으로 통합을 진행해가는(Two-way communication) 것을 전제하는 것이다. 더불어 자치경찰제에 대한 논의를 상당히 중요하게 다루고자 한다. 자치경찰제는 경찰의 패러다임이 근본적으로 변화되는 결과를 초래할 것이고 남북 경찰통합 연구의 흐름을 바꾸고 있다. 향후 연구에 있어서 이러한 변화를 빼놓을 수 없을 것이기에 자치경찰제 또한 주된 연구 쟁점 중 하나이다.

이를 종합한 분석들은 다음과 같다.

⁶⁾ 박정배, “통일한반도의 경찰행정체제 통합의 법제화에 관한 소고,” 『홍익법학』, 제16권 제2호(2015), p. 196.

〈그림 1〉 본 연구의 분석틀



II. 동서독 경찰통합 사례분석

1. 통독 전 동서독 경찰체제

1) 서독의 경찰체제

2차대전 패전 이후 독일은 서독과 동독으로 분단되어 각자 다른 방향으로 경찰조직을 정비하게 된다. 당시 독일 분할에 참여한 승전국⁷⁾들은 자국의 제도를 기본으로 점령한 독일지역에서 경찰조직을 재조직⁸⁾했는데, 자유주의 진영에 속한 서독에서는 자유민주주의를 수호하는 분권화된 민주경찰이, 소련의 영향권에 들어간 동독에서는 공산주의 옹호를 위

7) 미국, 영국, 프랑스, 소련이다.

8) Stolleis, Michael, and Hans Boldt, "Geschichte der Polizei in Deutschland," *Handbuch des Polizeirechts, Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz*, CH Beck, (2007), pp. 27~28.

한 중앙집권적 인민경찰이 구성된 것이다.

분단 이후 새롭게 탄생한 서독은 자치권을 가진 11개 주(州)로 구성된 연방제 국가로 국제사회에 첫발을 디뎠고 ‘독일기본법’ 제30조와 제70조에 따라 주별로 독자적인 경찰제도가 운영되었다. 이를 분권화된 경찰제도라고 부르기도 하는데 실질적으로 자치경찰제도라고 보아도 무방하다. 각 주는 독자적인 경찰법으로 경찰조직을 운영했으며 지역의 실정에 맞는 경찰작용을 수행하였고 1989년 통일 직전 서독의 연방주 소속 경찰관의 총원은 16만 9천여 명에 달했다.

독일은 국가적 차원에서는 경찰권이 주별로 독립된 자치경찰제적 특징을 가지지만 주 내부적 차원에서는 중앙집권적 체계를 갖추고 있다는 특징이 있다. 개별 주 내무부장관 하에 주 경찰청장을 두고, 이하로 지역 경찰청 등 경찰관서 및 기관이 설치되어 유기적으로 치안업무를 수행하는 것이다. 독일의 바덴뷔르템베르크 주를 예시로 들면 우선 주 경찰청장이 있고 이하 4개 지역경찰청(프라이부르크, 칼스루에, 슈투트가르트, 튀빙엔)이 있으며 주 범죄수사청, 기동경찰대, 주 경찰대학이 존재하는 식이다.

하지만 서독은 국경수비, 국제범죄수사, 탈세 등 연방차원의 대처가 필요한 사안은 연방정부의 경찰권을 활용하였다. 업무수행을 위해 연방내무부 산하에 연방범죄수사청(총원 3,705명)과 연방국경수비대(총원 21,500명), 연방헌법보호청 등을 설치¹⁰⁾하여 역할을 맡도록 한 것이다. 다만 연방국경수비대가 분단이라는 특수한 상황에서 설치되어 운용된 것을 고려하면 실질적으로 온전히 치안활동을 위한 연방기능은 연방범죄수사청에

9) 독일연방공화국 기본법으로 타 국가의 헌법과 같은 위상을 지니고 있다. 1949년 서독에 의해 제정되었고 통독 이후인 현재까지 유효하게 기능하고 있다.

10) Semerak, A., Kratz, G. Amft, K. H., and Peters, K. H. “Die Polizeien in Westeuropa,” *Boorberg*, (1989), pp. 33~44.

집중되어 있던 것으로 생각할 수 있다.

서독의 연방범죄수사청은 연방범죄수사청법을 근거법령으로 하여 연방내무부 산하의 기관으로 편제된 경찰기관이다. 특정 주가 아닌 국가 전체를 범위로 하는 중앙경찰기관이며 연방차원의 범죄수사와 함께 인터폴(InterPol)과 연계하여 국제범죄를 수사하는 등 주 경찰에 비해 포괄적인 업무를 수행하였다. 연방범죄수사청과는 별도로 각 주에서도 자체적인 주 범죄수사청을 운영했는데, 이는 연방범죄수사청에 종속되지 않은 독립적인 기관으로서 기능했다.

2) 동독의 경찰체제

분권화, 민주화의 방향으로 발전해 나간 서독과 달리 동독의 경찰조직은 소련의 영향을 받아 강력한 권한을 지닌 국가경찰체제로 나아갔다. 연방제를 채택한 서독과는 달리 동독은 1952년 주(州) 자체를 폐지하고 대신 관구(Bezirk) 개념을 도입하여 전국에 대한 중앙집권적 지배체제를 구축해 나갔고 이는 경찰조직에도 반영되었다.

동독경찰의 역할을 규율하는 근거는 1968년 제정된 인민경찰법에 있는데 이 법은 독일통일 이전까지 동독경찰의 조직과 임무를 규정했다. 이 법은 기본적으로 사회주의 체제 수호에 그 방점을 두고 있었고 법 전문에서 인민경찰은 ‘사회주의 국가권력기구’ 라고 명시하고 있다. 사회주의가 붕괴하지 않고 유지되기 위해서는 주민들에 대한 엄격한 통제가 필수적이었기에 동독의 경찰은 그 권한이 매우 강력했으며 내무부 장관이 경찰청장을 겸직할 정도로 높은 위상을 보유했다. 이러한 상황을 명시적으로 보여주는 것이 동독경찰이 담당하는 임무의 광범위성이다. 동독경찰은 소방, 주민등록, 수감자 관리업무에 이르기까지 주민생활 전반에 걸쳐 많은 업무를 담당하고 있었으며 주민들에 대하여 강력한 통제력을 가질 수 있었다. 주민통제를 담당하는 동독경찰은 창설 이래로 점점 인

력과 조직을 확대해 나갔고, 1950년 5만여 명에 불과하던 경찰인력은 통일직전인 1989년에는 9만 6천여 명으로까지 두 배 가까이 늘어났다. 통일직전 동독 총인구가 1,750여만 명이었으니 경찰관 1인당 170여 명의 주민을 담당한 셈이다. 동독이 매우 촘촘한 조직망을 보유하고 있었음을 미루어 짐작할 수 있다.

동독경찰의 주민통제를 논하는 데 있어 빠질 수 없는 것이 이른바 슈타지(Stasi)로 불렸던 국가안전부이다. 초기 내무부 산하에 있었던 국가보안경찰이 1955년 부(部)로 승격되어 내무부에서 독립된 것인데, 공식적인 경찰조직은 아니었지만 실질적으로 사회주의 체제유지를 위한 비밀경찰조직으로서, 법적인 통제를 전혀 받지 않았고 최소 600만 명 이상의 주민에 대한 광범위한 통제와 감시업무를 수행하였다. 동독 내 사업장, 대학, 교도소, 군 조직에 이르기까지 대부분의 기관에 감시를 위한 연락소나 요원을 배치하였기에 통일 직전에는 공식적으로 활동하는 국가안전부 요원의 수만 10만여 명에 달했다.

3) 동서독 경찰체제 비교

서독과 동독의 경찰체제는 형식적으로 분권형 자치경찰과 국가경찰의 차이로 나누어 볼 수 있으나 핵심적인 차이는 수호하고자 하는 가치에 있다. 서독은 자유민주주의체제를, 동독은 사회주의체제를 수호하는 데 경찰조직의 역량을 투입했던 것이다. 사회주의체제 수호를 위해서는 필연적으로 주민들에 대한 강도 높은 통제가 수반될 필요가 있었기에 동독의 경찰조직은 규모나 인력 차원에서 비대해질 수밖에 없었다.

서독에서는 경찰조직이 경찰 본연의 임무인 치안유지에 집중하였기에 경찰관 1인이 담당하는 국민의 수가 374명¹¹⁾에 달했고 이는 경찰관 1인

11) 통일연구원, 『독일통일 총서5 경찰분야 통합 관련 정책문서』 (통일부, 2014), p. 17.

당 170여 명의 국민을 담당했던 독일에 비해 두 배 이상 규모가 적었다. 이는 동독경찰이 서독에서는 경찰과 분리되어 있던 소방, 교정 분야에 이르기까지 광범위한 분야의 업무를 주민통제의 일환으로서 수행했기에 가능했다.

〈표 1〉 동서독 경찰의 주요 차이점

구분	서독 경찰	동독 인민경찰
조직체계	<ul style="list-style-type: none"> • 각 주(州)에 경찰권이 부여된 분권화된 조직체계 및 그에 따라 연방경찰과 주 경찰로 이원화 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 내무부를 중심으로 중앙 집권화된 일원적 조직체계
임무	<ul style="list-style-type: none"> • 위협의 방지 및 제거, 방어적 민주주의 입장에서 반헌법적 세력에 대한 감시, 그러나 직무의 범위는 구체적으로 제한 	<ul style="list-style-type: none"> • 위협의 방지 및 제거, 복지의 보장, 사회주의체제 수호, 반체제인사 감시. 그러나 직무의 범위는 모호하며 광범위함
권한	<ul style="list-style-type: none"> • 관할사무에 대해 근무 중 얻은 정보에 근거하여 독자적 책임 하에 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 사소한 업무에 대해서까지 감독 관서의 지시에 엄격히 구속되고 기계적으로 업무가 수행되어 업무 수행방식의 결정에 있어 독자적인 재량권이 적음
신입교육 및 승진	<ul style="list-style-type: none"> • 경찰학교에서 2년 6개월 직무교육 후 배치 • 승진조건으로 40세 이상 10년 근무 경력과 6개월간의 연수가 요구됨 	<ul style="list-style-type: none"> • 경찰학교에서 5개월의 직무교육 후 6개월 간 인민경찰양성소에서 실습 후 배치 • 나이 제한 없이 경찰학교에서 2년 간의 교육 후 경찰간부로 승진 가능
인력구성 (베를린)	<ul style="list-style-type: none"> • 초급경찰간부가 차지하는 비중은 동·서 베를린 간 차이가 없었으나 전체 경찰에서 경정 이상 경찰간부가 차지하는 비율은 서베를린은 1.35%인 반면, 동베를린은 3.8% 차지 	
수감자 감시	<ul style="list-style-type: none"> • 교도경찰의 업무이나 과도한 업무 부담이 있을 경우 치안경찰이 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 인민경찰의 본래적 권한이며, 장비는 경찰 개개인이 독자적으로 구비

출처: 통일연구원, 『독일통일 총서5 경찰분야 통합 관련 정책문서』 (통일부, 2014), p. 28.

동서독의 경찰조직은 단순히 자치경찰과 국가경찰이라는 구조상의 차

이뿐만이 아니라 지향하고자 하는 가치가 대척점에 있었기 때문에 상당한 이질화가 발생하였고 통일과정에서 적지 않은 장애물로 작용하게 된다.

2. 동서독 경찰통합과 시사점

1) 동독인구의 서독 유입과 서독경찰의 역할

분단 후 45년이 지난 1990년이 되어 동서독은 다시금 통일국가를 이루게 되지만 이 통일은 누구도 예견하지 못한 갑작스러운 방식으로 급진전되었고, 통일을 대비한 충분한 준비나 계획이 부족했기 때문에 이후 독일은 정치, 사회, 문화적으로 상당기간 혼란기를 겪게 된다. 특히 서독의 입장에서는 1980년대 들어 본격화된 동독주민의 대량 입국이 치안 불안정을 야기하는 주요한 원인이었다.

〈표 2〉 동독주민 및 동독 외 지역 독일인의 서독이주 현황

연도	동독탈출 서독이주	동독 외 지역 독일인 서독이주	계
1980	12,763	52,071	64,834
1981	15,433	69,455	84,888
1982	13,208	48,170	61,378
1983	11,343	37,925	49,268
1984	40,974	36,459	77,433
1985	24,912	38,968	63,880
1986	26,178	42,788	68,966
1987	18,958	78,523	97,481
1988	39,832	202,673	242,505
1989	343,854	377,055	720,909
1990	238,518	397,075	635,593

출처: 통일연구원, 『독일통일 총서5 경찰분야 통합 관련 정책문서』 (통일부, 2014), p. 31.

국제정세가 탈냉전의 흐름 속에 접어들면서 서독으로 가려는 동독주

민을 헝가리, 폴란드 등 동독 인접국가가 지원하는 등 동독주민들의 서독이주는 급격히 진전되었다. 일례로 헝가리는 1989년 4월 오스트리아 방면의 국경봉쇄를 해제하고 5월 2일에는 철조망을 철거하여 동년 12월 까지 35만여 명의 동독주민들이 서독으로 탈출할 수 있도록 도왔다. 위의 표는 1980년 이후 서독으로 이주한 동독주민의 수를 보여주는 통계인데 1988년을 기점으로 그 수가 급격하게 증가한 것을 확인할 수 있다.

서독으로 이주한 동독주민들은 자주 폭력사건을 일으켰고 이는 동서독 주민 사이에 적지 않은 분쟁을 유발했다. 이러한 상황 속에서 서독경찰은 갈등을 완화시키고 통일 초기의 혼란을 안정적으로 수습해야 할 막중한 임무를 맡게 된다. 서독 경찰은 몰려드는 동독 주민들에 대한 명단 작성, 교통안내를 제공하였으며 서독정부가 마련한 식량과 생필품을 효율적으로 배부하는 일도 도맡았다. 서독 경찰은 자발적, 적극적으로 서독으로 온 동독주민들을 지원했고 동독에서 인민경찰과 슈타지에 대한 부정적인 인식을 가지고 있었던 동독주민들이 서독 경찰에 대해 긍정적인 이미지를 제고하도록 하는 중요한 계기¹²⁾가 되었다.

2) 동서독 경찰통합의 방향

독일통일은 동서독 사이에 통일조약이 합의되고, 조약에 따라 동독이 독일연방에 가입하는 형태로 이루어져 사실상 동독의 서독으로의 흡수 통일 방식으로 전개되었다. 동독의 연방 가입과 동시에 동독지역 5개 주에 즉각적으로 서독의 법체계가 적용되었고 1990년 10월 3일 0시를 기준으로(베를린의 경우 10월 1일 13시) 중앙정부에 귀속된 인민경찰의 경찰권도 서독에 인수되었다.

¹²⁾ 손기용, “독일통일의 선례와 우리의 활용방안: 경찰의 역할을 중심으로,” 『북한 유사시 사회 안정화 방안』 세미나 발표자료, 21세기국가발전연구원·코리아정책연구원(2011).

이러한 변화는 전면적으로 이루어졌는데 베를린 지역에 국한하여 구체적으로 살펴보면 우선 동베를린 11개 경찰서와 그 산하 27개 경찰관서의 시설, 장비는 그대로 존치되었다. 베를린 경찰의 통합은 양 조직의 물리적인 결합보다는 화학적 결합을 통해 동화과정을 원활히 하는 “혼합(Durchmischung)적 운용” 원칙으로 이루어졌기에 조직통합에 이어 서독과 동독 출신 경찰관들이 베를린 내 각 경찰관서에 상호교환 배치되는 인적 차원의 통합도 전개되었다. 1990년 10월 1일을 기준으로 서베를린 경찰관 2,323명이 구 동베를린 지역으로, 동베를린 출신 경찰관 2,700명이 서베를린 지역으로 교환 배치되었다. 이러한 인적배치와 함께 2인 1조로 운용되는 순찰차 인력배치에도 동서베를린 경찰관이 섞이게 되고 신속한 치안안정을 위해 동베를린 전 지역에 425개소에 달하는 경찰관서를 설치하여 베테랑 서베를린 경찰관을 배치하는 등의 노력이 병행되었다. 이는 동독출신 경찰관의 새 체제 적응에 크게 기여한 것으로 평가된다.

조직적 차원에서의 통합과 함께 법적 차원에서도 서독은 동독지역에 서독의 경찰법, 경찰조직법을 제정하여 시행했는데, 자치경찰제를 시행하고 있었던 서독의 상황으로 인해 통일된 경찰법령의 적용이 난관이었다. 이에 서독은 신연방주와 서독의 각 자매결연주(州)를 연계시켜 서독의 주에서 시행하고 있는 경찰법, 경찰조직법을 도입했다. 조직 재정비와 법령 개정을 위한 시간이 부족¹³⁾했지만 1992년 8월 15일, 동독지역의 작센-안할트주가 마지막으로 경찰법 제정을 마치며 마무리 수순을 맞게 된다.

동서독 경찰통합 과정에서 또 인상적인 것은 통일범죄중앙수사부라는 조직이다. 이 기관은 검사 80명, 수사관 340명으로 구성되었고 통일 이전 사회주의 체제 하에서 자행된 불법행위를 청산하기 위해 만들어졌다. 이

13) 김영탁, 『독일통일과 동독재건과정』 (도서출판 한울, 1997), pp. 153~157.

조직은 1991년 설치되어 1999년 9월 30일 해산 시까지 동서독 국경지대에서 발생한 총격 등의 범죄, 동독 비밀경찰 슈타지의 불법행위 등 다양한 사안에 대하여 1,065건에 달하는 범죄를 기소하는 성과를 올렸다.

3) 시사점

지금까지 살펴본 독일의 경찰통합과정은 우리에게 적지 않은 시사점을 남겨주고 있다. 특히 남한이 자치경찰제를 채택한 현시점 이후에 남북한 통일이 이루어진다면 이는 경찰분야에서는 자치경찰제와 국가경찰제의 통합문제가 되어 그동안 연구되어 온 경찰통합 전략이 유효하지 않게 될 가능성이 높는데 동서독은 자치경찰제와 국가경찰제의 통합이 어떤 방식으로 이루어졌는지에 대한 교과서적인 시사점을 남겨주고 있기 때문이다.

먼저 통일의 과도기에 남한의 경찰력이 집중해야 할 문제는 북한에서 남한으로의 대량 탈북이다. 서독 역시 통일 국면에서 비슷한 문제를 겪었고 이로 인한 대규모 폭력사태를 겪기도 했지만 질서정연하게 난민들을 관리하고 내국인들의 안전을 지켜내어 통일의 혼란을 수습하는 데 크게 기여했다.

또한 서독은 통일조약을 통해 동독의 경찰권을 즉각적으로 인수받았지만 무리하게 서독의 경찰체제에 근거하여 동독의 경찰조직을 개편하려 하지 않고 가능한 동독의 경찰인프라를 유지하여 혼란을 수습하고 질서를 지키는 데 통합정책의 방점을 두었다. 더불어 혼합적 운용 원칙을 통해 구 동독 경찰관들이 새로운 체제와 서독의 경찰조직에 신속히 적응할 수 있도록 교환근무 등의 조치를 취한 것도 주목할 만 하다.

그리고 통일범죄중앙수사부는 향후 남북한 통일과정에서도 반드시 조직되어야 할 기관이다. 단순히 통일 이후 북한지역에 새로운 사법제도를 구축하는 것에 그치지 않고 북한체제 존속기간에 광범위하게 자행되었

던 인권탄압과 기본권 침해 등의 문제에 대한 청산이 이루어져야만 법치 국가의 질서를 바로세울 수 있기 때문이다.

물론 연방제를 채택하고 있는 독일의 경찰통합 사례를 남북한의 경우에 일괄적으로 적용하는 것은 불가능하다. 특히 독일의 경우에는 연방제로 각 주마다 독자적인 경찰시스템에 근거한 자치경찰제를 시행하고 있기 때문에 현재 남한에서 추진 중인 광역단위 자치경찰제와는 다소 궤를 달리하는 측면이 존재한다.

다만 자치경찰제는 남한에 있어 최초로 시도되는 새로운 경찰제도이며 거시적으로 북한과의 평화통일을 추구하는 우리의 입장에서 동서독의 경찰통합 사례는 반드시 참고해보아야 할 요소이다. 자치경찰제를 채택한 서독이 동서독 통일이라는 갑작스럽고 혼란한 상황에 대처하기 위해 경찰력을 어떻게 운용하였고 국가경찰제를 채택하고 있던 동독과 큰 틀에서 어떠한 과정을 거쳐 경찰통합을 이루어갔는지 조망해보는 것은 향후의 경찰통합 논의를 전개해 나가는데 있어 분명한 시사점을 남겨줄 것이다.

Ⅲ. 문재인 정부의 자치경찰제 모델 검토

1. 국가경찰제와 자치경찰제

1) 국가경찰제의 개념

남한은 국가경찰제를 해방 이후 오늘날에 이르기까지 일관되게 운영해왔고 경찰의 역할에 관한 전반적인 사항을 규율하고 있는 「경찰법」¹⁴⁾

¹⁴⁾ 「경찰법」 제3조(국가경찰의 임무) 국가경찰의 임무는 다음 각 호와 같다.

과 「경찰관직무집행법」¹⁵⁾에도 국가경찰제도를 명확히 표현하고 있다. 두 법은 일종의 총론과 각론의 관계로서, 전자가 국가경찰이 수행해야 할 전반적인 역할과 목적을 제시하고, 후자가 「경찰법」에서 제시한 목적을 수행하기 위하여 경찰관의 권한과 직무를 구체적으로 명시하고 있다.

국가경찰제에서는 중앙의 경찰청장이 전국의 경찰을 지휘하는 방식이다. 경찰의 역할이 공공의 안녕과 질서유지임을 생각하면 전국의 경찰공무원이 일관된 지휘체계를 가지고 지휘에 따라 일사불란하게 경찰업무를 수행하는 것은 자연스러운 일이다. 신속한 직무수행을 바탕으로 광역치안수요에 효과적인 대응이 가능하며 전국적으로 균질한 치안서비스를 제공할 수 있다는 점이 국가경찰제의 강점이다. 다만 일원화된 전국적 조직으로서 국가경찰은 규모가 방대하여 권력기관¹⁶⁾이라 불릴 정도로 상당한 권한을 가진다. 자치경찰이 국가경찰의 대안으로서 설득력을 얻을 수 있었던 것도 거대한 경찰조직의 권한을 분산시킬 필요성이 사회적 공감대를 얻었기 때문이다.

2) 자치경찰제의 개요

자치경찰제는 경찰의 직무집행 시 주민의 의사를 기준으로 한다는 점에서 국가경찰과의 차이를 가진다. 국가경찰제 하에서 중앙에서 수립된

제1항 국민의 생명, 신체 및 재산의 보호 제2항 범죄의 예방, 진압 및 수사 제3항 경비, 요인경호 및 대간첩, 대테러 작전 수행 제4항 치안정보의 수집, 작성 및 배포 제5항 교통의 단속과 위해의 방지 제6항 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력 제7항 그 밖의 공공의 안녕과 질서유지

15) 「경찰관직무집행법」 제1조(목적)

제1항 이 법은 국민의 자유와 권리를 보호하고 사회공공의 질서를 유지하기 위한 경찰관(국가경찰공무원만 해당한다. 이하 같다)의 직무 수행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

16) 경찰청은 국가정보원, 검찰청, 국세청, 감사원과 함께 소위 5대 권력기관이라 불리고 있다.

치안정책이 그대로 전국적인 차원에서 실시되는 것과는 달리 자치경찰제는 시도지사에게 경찰권을 지휘할 권한이 주어지고 지역의 수요와 특성에 맞는 치안활동이 가능하다는 특징이 있다. 현재 자치경찰제를 시행 중인 대표적인 국가는 미국, 캐나다, 네덜란드 등이 있다. 이들 국가에서는 각 주(州) 또는 시(市)마다 경찰의 조직과 역할이 상이한 경우가 많고 경찰력의 작용이 시민에 봉사하는 서비스로 인식되고 있다. 현재 경찰청의 공식 캐치프레이즈는 로버트 필이 제창한 “시민이 곧 경찰이고 경찰이 곧 시민이다”라는 문구인데 이는 자치경찰이 지향하고자 하는 바를 명시적으로 보여주는 표현이라 하겠다.

자치경찰제가 시행되면 현재 국가공무원 신분인 경찰공무원의 상당수가 지방자치단체로 소속이 변경된다. 따라서 지방직 공무원으로 전환되는 자치경찰관은 해당 지역에서 장기간 근무하게 되기 때문에 지역치안에 있어 높은 책임감을 가지며 지역주민들도 자치경찰을 통해 안정감을 느끼게 된다.

2. 문재인 정부의 자치경찰제 추진안 검토

1) 자치경찰제의 남한 내 의의

2019년 2월 당정청(청와대, 정부, 더불어민주당)이 합동으로 자치경찰제 도입 방안을 발표함으로써 추진이 가시화되었지만 자치경찰제 도입을 둘러싼 논의는 이번이 처음이 아니다. 김대중 정부에서는 일본식 자치경찰제의 국내 적용문제에 대한 논의가 이루어졌고 노무현 정부에서는 기초단위 선택적 자치경찰제가, 이명박 정부에서는 기초단위 선택적 및 광역단위 기능의 자치경찰제가, 박근혜 정부에서는 기초단위 선택적 자치경찰제가 논의되는 등 이미 역대 정부에서도 자치경찰제도는 진지하게 고려되던 정책이었다.

자치경찰제 도입에 대한 적극적인 움직임은 국내의 지방자치제도가 민주화를 거치며 성숙기에 접어든 영향이 크다. 남한의 지방자치는 1948년 「제헌헌법」¹⁷⁾에 처음 명시되었고 1962년 개정헌법 제109조 1항¹⁸⁾에는 지방자치단체의 실질적 권한까지 구체적으로 표시되었다. 그리고 1991년 지방의회 의원선거에 이어 1995년에는 지방자치단체장 선거가 시행되며 비로소 남한에 지방자치제도가 뿌리내리게 되었다. 그리고 지난 3월 26일에는 ‘지방자치법 전부개정안’이 국무회의를 통과하며 지방자치 역사의 새로운 전기가 마련되었다. 지방자치제가 본격화된 이후에도 지방분권을 주로 지방자치단체가 중심이 되어 추진해왔던 것을 이제 ‘주민중심의 지방자치’라는 지방분권의 기본 이념을 정부 차원에서 노력하겠다는 것이다.

이 안은 이전보다 더욱 진전된 내용을 다수 포함하고 있다. 주민이 직접 조례안을 발의할 수 있는 ‘주민조례발안제’ 도입과 인구 100만 이상 도시들에 차등적 분권을 인정하는 ‘특례시’ 도입 등 직접민주주의적인 색채를 강화¹⁹⁾하고 있다는 것이 특징적이다. 지방자치가 정착되며 지자체가 독자적으로 행동할 수 있는 영역이 확대되는 것이다. 제주시에 한정되기는 하지만 부분적인 자치경찰제도 실제로 운영되고 있으며 참여정부에서 제정된 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에는 명시적으로 자치경찰 도입을 의무화²⁰⁾하고 있기도 하다.

17) 「제헌헌법」 제96조 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다. 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

18) 「헌법」 제117조 제1항 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 2. 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

19) “당정청, 지방자치법 전면 개정... ‘주민조례발안제’ 추진,” 『프레스리언』(온라인), 2019년 3월 14일; <http://www.pressian.com/news/article/?no=232587&utm_source=naver&utm_medium=search>.

1995년 지방선거 실시 이래로 어느덧 민선 7기에 접어들었다. 오늘날 한국이 직면하고 있는 저출산, 고령화 등의 여러 사회적 문제들을 과거와 같이 중앙정부가 중심이 된 정책집행만으로는 해결하기 어려워졌으며 이는 갈수록 복잡화, 지능화되고 있는 범죄문제에 대해서도 마찬가지로 적용될 수 있다. 이러한 상황에서 지방분권은 사회문제를 해결하고 국가발전을 견인할 효과적인 방안이 될 수 있으며 자치경찰제도 여기서 의의를 가진다.

비록 경찰법 전부개정안 등 자치경찰제 도입을 위한 법안이 지난 3월 국회 사법개혁특별위원회에 회부된 이래로 현재까지 여야 간 대립으로 인해 처리되지 못하고 있어 자치경찰제의 조기비준이 불투명해진 것은 사실이다. 다만 앞서 조망해보았듯 국내에서 지방자치제도는 양적, 질적으로 지속적인 발전을 거듭해왔고 갈수록 복잡다양해지는 사회적 치안 수요를 충족하기 위하여 자치경찰제의 도입은 피할 수 없는 흐름이라고 볼 수 있다. 비록 현재 국회에 자치경찰제 법안이 계류 중이지만 거시적으로 자치경찰제가 정착된 남한을 가정하고 향후 북한과의 경찰통합 논의를 진행하는 것이 적절할 것이다.

2) 문재인 정부의 자치경찰제 추진안

문재인 정부의 자치경찰제가 추구하고자 하는 정책목표는 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 경찰 권력을 민주적으로 재설계하고 경찰의 정치적 중립성을 확보하는 것, 둘째, 자치경찰제를 통해 지역주민 맞춤형 치안활동을 촉진하고자 하는 것이다. 이는 문재인 대통령의 대선 공약²⁰⁾

20) 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12조 제3항. 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다.

21) “자치경찰에 민생치안 맡기고 중립성 보장,” 『MBC NEWS』(온라인), 2019년 2월 14일; <http://imnews.imbc.com/replay/2019/nw930/article/5163284_24641.html>

에 제시된 내용이 그대로 반영된 것으로 볼 수 있다. 문 대통령은 국가경찰과 자치경찰의 업무분장에 대해서도 “국가경찰은 전국적 치안수요에 대응하고 자치경찰은 지역주민 밀착형 치안서비스를 제공한다”고 언급하여 그 구분을 분명히 하였다.

〈표 3〉 자치경찰제 관련 역대 정부안 비교

구분	국민의 정부	참여 정부	이명박 정부 (박근혜 정부 유사)	
단 위	• 광역단위	• 기초단위	• 기초단위	
조직	국가 경찰	• 총리 산하 국가경찰 위원회를 설치하고 그 관리 하에 집행기관으로 경찰청을 둠	• 현행 경찰체제의 골격을 유지하면서 국가·자치 경찰의 이원적 구조	• 좌동
	자치 경찰	• 시·도에서 시·도 경찰위원회, 그 관리 하에 시·도 경찰청, 시·도 경찰청장 관할 하에 경찰서 설치	• 시·군·구에 직속기관으로 ‘자치경찰대’ 신설	• 좌동
	심의 의결 기관	• 국가경찰위원회와 시·도 경찰위원회 설치	• 심의·의결기관으로 ‘시·도 치안행정위원회’ 설치	• 좌동
사 무	국가 경찰	• 법제, 정책 등 정책 입안 사무는 직접 수행/광역사건·사고, 대간첩·경호 등 국가공안사무는 지휘·감독/각종 통계, 통신, 교육 등은 조정·통제	• 포괄적 경찰사무 수행	• 좌동
	자치 경찰	• 포괄적 경찰사무 수행	• 국가경찰과 별도 조직, 공동 사무(생안, 교통, 경비 등) • 특별사법경찰사무 범위에 한하여 사법경찰권 부여(보건·위생·환경·건축 등 17개)	• 좌동

출처: 이인재 외, 『지방자치발전 백서』, (지방자치발전위원회, 2018), pp. 212~213.

이전 정부에서 논의되었던 자치경찰제 안과 비교했을 때, 문재인 정부는 대체로 절충적인 입장이지만 실시단위가 광역단위라는 점, 심의의결기관으로 국가경찰위원회와 시·도 경찰위원회를 설치한다는 점 등을 참고하면 국민의 정부안에서 많은 부분을 참조한 것으로 보인다.

2019년 2월 당정청 발표에서는 광역단위 자치경찰제 도입에 대한 밑그림이 더욱 구체화되었다. 당장 올 하반기부터 서울시와 세종시, 제주시를 포함한 5개 시도에서 자치경찰제가 시범 실시되고 문 대통령 임기 내 전국으로 확대될 예정이다. 제도 도입이 마무리되는 2022년까지 3단계에 걸쳐 전체 국가경찰 11만 7천 617명 중 35%인 4만 3천 명 정도가 자치경찰로 이관된다. 자치경찰제를 전면 도입이 아닌 2022년까지 단계적으로 실시하는 까닭은 시범 운영을 통해 정책 혼선 등의 부작용을 최소화하고 수정·보완을 통해 전국적으로 안정적인 제도 추진을 위해서이다.

정부에서 추진 중인 모델은 제주자치경찰제를 바탕으로 한 국가경찰과 지방경찰의 이원화 체계로 이루어져 있다. 국가경찰을 유지하되, 향후 지방자치단체에 소속되는 자치경찰에 생활안전, 교통, 경비 등 생활치안과 연관된 사무를 대폭 이관하고 이외에 특별사법경찰사무, 학교폭력, 납치 등 특정 분야에 대해서도 국가경찰과의 업무협의를 통해 자치경찰의 활동영역이 늘어나는 것이다.

아래의 표는 한국형 자치경찰제 시행의 시기별 추진 계획표이다.

대통령직속 자치분권위원회가 발간한 2019년 자치분권 시행계획에 따르면 「경찰법」 개정 등의 법제화가 2019년까지 완료되며 지역별 재정 불균형 문제 해소를 위한 재원조달방안 등 제반 문제를 2020년까지 해결, 최종적으로 2022년부터 전면적인 자치경찰제 시행을 목표로 하고 있다.

자치경찰제 도입을 위해서는 선제적으로 법제화가 요구된다. 현행 「경찰법」은 앞서 살펴보았듯 국가경찰제를 전제하고 있기 때문에 「경찰법」, 「경찰공무원법」, 「경찰관직무집행법」 등 관련법령의 전부 및 일부개정이

〈표 4〉 한국형 자치경찰제 추진의 단계별 일정표

	자치경찰제 추진 요소	'19년				'20년	'21년	'22년
		1/4	2/4	3/4	4/4			
자치경찰제 도입 법제화 및 시범실시 추진	「경찰법」 개정 등 법제화							
	재원 확보방안 마련 및 추진							
	시범실시 및 조직·인력 구성							
	자치경찰 시범실시 운영지원							

* 출처: 자치분권위원회, 『2019년 자치분권 시행계획』(자치분권위원회, 2019), p. 61.

필수적이다. 이를 위해 현행 「경찰법」에 자치경찰의 조직·사무 등에 관한 사항이 새롭게 규정된다. 국회 행정안전위원회 소속 홍익표 의원은 2019년 3월 11일 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률(경찰법)」을 대표발의하였는데 이는 자치경찰제의 전국적 도입을 위해 기존의 「경찰법」을 전부 개정하는 안이고 같은 날 자치경찰공무원의 계급, 처우 등을 규정한 ‘경찰공무원법 전부개정안’도 함께 발의되었다. 기존의 경찰체제를 자치경찰제로 전환하는 이 법에서 기존의 「경찰법」에 비해 주요하게 변화한 부분은 다음과 같다.

〈표 5〉 자치경찰제 시행을 위한 「경찰법」 개정방향

범주	현행	개정안
목적	제1장 총칙 제1조(목적) - 이 법은 국가경찰의 민주적인 관리·운영과 효율적인 임무수행을 위	제1장 총칙 제1조(목적) - 이 법은 국가경찰과 자치경찰의 민주적인 관리 운영과 효율적인 임무

	<p>하여 국가경찰의 기본조직 및 직무 범위와 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>	<p>수행을 위하여 국가경찰과 자치경찰의 조직·운영 및 직무 범위와 그 밖의 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>
<p>조직</p>	<p>제1장 총칙</p> <p>제2조(국가경찰의 조직)</p> <p>① 치안에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다.</p> <p>② 경찰청의 사무를 지역적으로 분담하여 수행하게 하기 위하여 특별시장·광역시장 및 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)소속으로 지방경찰청을 두고, 지방경찰청장 소속으로 경찰서를 둔다. 이 경우 인구, 행정구역, 면적, 지리적 특성, 교통 및 그밖의 조건을 고려하여 시·도지사 소속으로 2개의 지방경찰청을 둘 수 있다.</p>	<p>제2장 국가경찰</p> <p>제1절 국가경찰의 조직 및 사무</p> <p>제6조(국가경찰의 조직)</p> <p>① 치안에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다.</p> <p>② 경찰청의 사무를 지역적으로 분담하여 수행하게 하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 지방경찰청을 두고, 지방경찰청장 소속으로 경찰서를 둔다. 이 경우 인구, 행정구역, 면적, 지리적 특성, 교통 및 그 밖의 조건을 고려하여 시·도에 2개의 지방경찰청을 둘 수 있다.</p> <p>제3장 자치경찰</p> <p>제2절 자치경찰의 조직 및 사무</p> <p>제33조(자치경찰의 조직 및 정원)</p> <p>① 자치경찰에 관한 사무를 처리하기 위하여 시·도경찰위원회 관리하에 자치경찰본부를 둔다.</p> <p>② 자치경찰본부장 소속으로 시, 군 및 자치구(이하 “시·군·구”라 한다)를 관할구역으로 하는 자치경찰대(이하 “시·군·구 자치경찰대”라 한다)를 둔다. 다만, 시·군·구의 치안 수요 등을 고려하여 일부 시·군·구를 통합·분할하여 관할하는 자치경찰대를 둘 수 있다.</p> <p>이하 생략</p>

사무	<p>제3조(국가경찰의 임무) 국가경찰의 임무는 다음 각 호와 같다.</p>	<p>제2장 국가경찰</p> <p>제1절 국가경찰의 조직 및 사무 제7조(국가경찰의 사무) 국가경찰은 제3조 경찰의 임무를 수행한다.</p>
	<p>1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 2. 범죄의 예방·진압 및 수사 2의2. 범죄피해자 보호 3. 경비·요인경호 및 대간첩·대테러 작전 수행 4. 치안정보의 수집·작성 및 배포 5. 교통의 단속과 위해의 방지 6. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력 7. 그 밖의 공공의 안녕과 질서유지</p>	<p>제3장 자치경찰</p> <p>제2절 자치경찰의 조직 및 사무 제36조(자치경찰의 사무) ① 자치경찰사무는 제3조 경찰의 임무 범위내에서 구체적으로 정한다. ② 자치경찰은 지역 내 주민의 안전을 지키고 질서를 유지하기 위해 다음 각 호의 사무를 처리한다. 가. 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영 나. 주민참여 방법활동의 지원 및 지도 다. 안전사고 및 재해·재난 등으로 부터의 주민보호</p> <p>이하 생략</p>

출처: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>), 국회정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>).

「경찰법」 전부개정안은 국가경찰 체제를 기본으로 한 종전의 「경찰법」에 자치경찰제 요소를 대대적으로 이식하여 상당한 변화를 예고하고 있다. 특히 제2장을 국가경찰, 제3장을 자치경찰로 명확히 분리하여 국가경찰과 자치경찰의 조직과 사무를 보다 명시적으로 구분하고 있는 것이 이목을 끈다. 「경찰법」 및 「경찰공무원법」 전부개정안은 문재인 정부가 추진하고자 하는 자치경찰제의 기본 정신을 그대로 함축하고 있다. 정부에서는 이를 통해 향후 자치경찰제의 단계적 정착에 따라 지방행정과 치안행정의 연계성이 확보되어 실질적으로 지역주민 수요에 적합한 치안

서비스를 제공함으로써 궁극적으로 국가 전체의 치안역량을 강화하게 될 것이라고 기대하고 있다.

3. 남북 경찰통합 문제에서의 함의

1) 북한지역 자치경찰제 도입의 난관

문제인 정부의 자치경찰제 도입은 단순히 국가경찰제를 자치경찰제로 전환하는 구조적 변화만을 의미하지 않는다. 지방자치제도의 발전을 공식적으로 천명한 1962년 헌법개정 이후 반세기 가까이 국내의 지방자치제도가 발전·성숙해 온 것이 자치경찰제로의 전환에 있어서도 중요한 자양분이 되었기 때문에 무르익은 환경적 여건에 힘입어 국가경찰제가 자치경찰제로 전환되는 목전에 다다르게 된 것이다.

독일통일과정에서도 나타났지만 정치적 통합보다는 경제적 통합이, 경제적 통합보다는 사회적 통합이 훨씬 어려운 것이 사실이다. 통일 이후 민주적 체제가 아닌 억압적인 북한정권하에 살아온 북한주민들은 지방자치제에 대한 경험이 사실상 전무하기 때문에 자치경찰제를 시행할 기반 역시 마련되어 있지 않을 것이다. 따라서 지방자치제도의 성숙이 필연적으로 전제되어야 하는 자치경찰제의 북한지역 도입은 단기간 내에는 사실상 불가능한 것이다.

구 동독경찰은 통일 이후로도 장기간 서독의 형사사법체제에 제대로 적응하지 못했다. 동독경찰은 경찰 본연의 업무보다는 정치적 영향력에 쉽게 좌우되었기 때문에 경찰작용의 전문성이 빈약했으며 정작 경찰의 역할이 필요한 현장에서 제대로 대처하지 못하는 등 좀처럼 동독시절의 구습에서 벗어나지 못하는 모습을 보였다. 이를테면 행인 간 폭력이나 교통사고가 발생하여 경찰의 개입이 시급한 상황에서도 동독 출신 경찰관들은 독자적인 판단으로 사건을 처리하지 못했고 반드시 상부에 상황

을 보고한 뒤 구체적인 행동지침을 받은 이후에야 행동에 나서는 등 기계적인 대응으로 일관하여 주민들의 불만을 산 바 있다.

이에 비추어 생각해보면, 북한에는 자치경찰제를 전면시행하기에는 아직 이를 뒷받침해 줄 사회적 아비투스(habitus)가 마련되어 있지 못하다고 볼 수 있다. 통일 초기에 대다수의 북한 주민과 인민보안성(人民保安省)의 직원들에게 기본적인 민주주의 이념이나 지방자치에 대한 이해는 통일 초기에 기대하기 어렵기에 자치경찰제를 택한 남한 주도의 통일이 이루어진다 하더라도 곧바로 북한지역에 자치경찰제도를 이식하는 것은 효용성 측면에서 쉽지 않을 것으로 생각된다.

2) 아일랜드 경찰모델의 참고

2019년을 기점으로 남한에는 자치경찰제 도입이 전국적으로 추진되고 있다. 현시점부터 남북한이 통일국면으로 접어들기까지 자치경찰제는 완전히 정착될 것이고 동서독의 경찰통합 과정과 비슷한 양상을 보일 것으로 생각해 볼 수 있다. 하지만 자치경찰제는 단순히 경찰조직을 분권화하는 것을 넘어서 민주적 의식을 지닌 시민과 견고한 지방자치의 역사가 뒷받침되어야 비로소 그 힘을 발휘하는 체제이다. 통일 직후부터 선불리 북한에 자치경찰제를 이식하는 것은 오히려 더 큰 사회적 혼란과 치안 불안정을 야기하는 원인이 될 수 있다.

여기서 영국 북아일랜드의 사례를 생각해 볼 필요가 있다. 역사적으로 영국 본토인들은 개신교를 믿었던 데 반해 아일랜드 거주민들은 가톨릭을 믿는 경우가 많았고 특히 아일랜드 북쪽의 북아일랜드 지역민들은 종교 문제로 영국과 극렬하게 대립하며 유혈사태까지 발생시킨 경우도²²⁾

²²⁾ 1972년 발생한 이른바 '피의 일요일 사건'에서는 북아일랜드의 시위를 진압하러 온 영국군이 시민에게 발포하여 14명이 사망하고 13명이 부상하는 등의 피해를 발생시키고 이후 북아일랜드 과격파의 무장투쟁은 더욱 격화되었다.

찾았다. 이러한 배경 때문에 영국은 기본적으로 자치경찰제를 시행하고 있음에도 다른 지역에 비해 무장투쟁 및 폭력시위가 잦은 북아일랜드에 대해서는 내무부 장관 직속의 강력한 국가경찰체제를 유지하고 있다. 동시에 북아일랜드 경찰은 일반적인 경찰업무와 더불어 무장반란 및 폭동 진압업무까지 담당하기 위해 헌병대 조직을 별도로 보유하고 있기도 하다.

북아일랜드의 특수한 상황을 고려하여 이 지역에 국한된 국가경찰제도를 시행하고 있는 영국의 사례는 남북한 통일에 대해서도 상당한 시사점을 남겨준다. 경제력 차원에서만 봐도 동서독의 경우보다 남북한의 격차가 훨씬 크며²³⁾ 주체사상에 경도된 북한과 자유민주주의를 선택한 남한의 사회문화적 이질화는 더욱 심화된 상황이기에 혼란과 무질서가 동서독의 경우보다 훨씬 광범위하고 심각하게 나타날 우려가 있다. 이러한 상황에서 지방자치제도의 성숙과 국민의 민주주의적 의식을 필요로 하는 자치경찰제를 기계적으로 도입하는 것은 역기능이 더욱 클 것이다.

따라서 향후 통일국면으로 접어들게 되면 아일랜드의 사례와 같이 종래 북한지역에서 한시적으로 강력한 국가경찰제를 실시할 필요가 있다. 국가경찰제 하에 신속한 치안안정을 꾀하고 북한지역에서 지방자치제 성숙과 주민들의 민주의식이 고양된 이후에 자치경찰제로의 전환을 모색하는 것이 현실적인 방안일 것이다.

3) 남북 경찰조직 비교 및 시사점

현시점을 기준으로 남북한의 경찰조직은 상당히 많은 부분에서 유사성을 보인다. 첫째로 양국 모두 국가경찰체제를 채택하고 있다는 점이

23) “독일 통일 전문가 ‘동서 경제격차 해소 난망,’” 『연합뉴스』(온라인), 2016년 1월 27일; <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160126094900980>>.

다. 경찰권이 중앙 경찰기구인 경찰청, 인민보안성(人民保安省)에 전권이 부여되어 있다.

〈표 6〉 남북 경찰의 단계별 조직체제

남한		북한	
중앙	경찰청	중앙	인민보안성 (人民保安省)
각 도	지방경찰청	직할시, 도	보안국
시·군·구	경찰서	시·군	보안서
기초조직	지구대, 파출소	리·동	보안소, 분주소

두 번째 공통점은 조직구조 측면의 유사성이다. 중앙조직에서 하부 조직으로 이어지는 체계는 각기 명칭이 다르지만 비슷한 구조로 유사성을 나타내고 있으며 각급 조직의 기능과 역할에도 공통점이 있다. 이를테면 북한의 도 단위에 설치된 보안국은 남한의 지방경찰청과 같이 상부로부터 하달받은 치안방침을 수행하는 한편 해당 지역 치안정책을 거시적으로 수립하고 그것을 하부 조직인 보안서, 보안소 등이 이행하고 있다.

세 번째 공통점은 역할의 포괄성이다. 남한의 경찰은 교통 단속과 위반자에 대한 범칙금 부여는 물론 지역사회 구성원들과 공동체 치안활동을 추진하는 등 광범위한 업무를 수행하고 있다. 북한의 인민보안성(人民保安省) 역시 치안활동과 함께 위생검열, 주민등록, 해외공관사업에 더해 심지어 남한에서는 교정공무원의 영역인 교화소(敎化所) 관리업무에 이르기까지 마찬가지로 폭넓은 업무영역을 보여준다.

물론 양자 간에는 차이점도 존재하는데 먼저 계급구조이다. 남한의 경찰 계급은 최말단인 순경에서 경찰의 수장인 치안총감에 이르기까지 11계

급으로 이루어져 있으나 북한의 경우는 별도의 경찰계급이 없고 군 조직인 조선인민군의 15단계 계급체계를 그대로 차용하고 있다. 남한의 경찰 공무원이 조직창설 시부터 군대와는 별도의 계급체제를 채택하여 현재 까지 이어오고 있는 것과는 대비되는 것으로 이 부분에서 두드러진 차이를 보인다.

두 번째로 인적구성에서도 차이가 있다. 2018년 기준으로 남한 경찰공무원 총원은 12만 명에 달한다. 반면 북한의 경우는 자료가 미비하여 정확히 추산하기는 어렵지만 대략 30만 명에 달할 것으로 추정된다. 남한이 북한 총인구의 두 배에 달하는데 치안분야 종사원은 북한이 남한의 두 배를 넘어서는 것이다. 그리고 경찰의 채용과정도 차이가 있는데 남한은 모든 경찰공무원에 대한 신규채용을 중앙에서 전담하지만 북한은 경찰간부에 해당하는 군관급과 실무자에 해당하는 하사관급으로 채용과정을 분리하여 전자는 중앙의 인민보안성(人民保安省)에서 채용을 전담하고 하사관급은 각 지방의 시·군에서 선발·교육을 담당하고 있다는 점이다.

남한과 북한의 경찰은 이처럼 다양한 공통점과 차이점을 공유하고 있다. 이는 향후 남북 경찰통합에 있어 몇 가지 시사점을 주고 있는데 가장 먼저 언급한 조직체계의 유사성 부분에서는 향후 통일국면에서 남북 경찰조직의 물리적 통합이 원활하게 이루어질 가능성을 보여주고 있다. 그러나 세부 차이점이나 상이한 계급체계 등은 경찰통합에 있어서 다소의 난관으로 작용하게 될 것으로 보인다.

IV. 남북한 경찰통합의 표준화 모델 고찰

1. 경찰통합의 방향

1) 통일 이후 한반도 치안환경 예측

역사적으로 한 체제가 새로운 체제로 변화하거나 흡수되는 과정은 필연적으로 치안불안정을 파생시켜왔다. 특히 흡수의 대상이 되는 체제에 살았던 사람들이 느끼는 정서적 측면이 주된 불안정의 요인이었는데, 독일통일의 사례를 보더라도 통일 이후 동독주민들의 상대적 박탈감과 급속한 서구화에 따른 불안감이 동독주민들 사이에 만연했고 이는 갖가지 사회문제를 야기²⁴⁾시켰다. 특히 다른 범죄에 비해 개인간 갈등에 의한 폭력성 범죄가 급증한 사례가 많았다.

체제 간 통일을 경험한 독일과 같이 향후 남북한 역시 통일국면에 접어들면 치안불안정에 직면하게 될 것이다. 이에 따른 치안문제는 주로 통합의 대상이 되는 북한에서 더 심각한 문제로 부상하게 될 것인데 그 이유는 북한 주민들이 기존과는 전혀 다른 새로운 체제에 적응해 나가야 하기 때문²⁵⁾이다. 예상되는 북한지역의 혼란은 통제체제의 폐지로 인한 대규모 인구가동인데 그 중 상당수는 남한 지역으로 이주해 올 것으로 예상된다. 이러한 인구가동으로 북한 도시의 슬럼화가 진행되고 북한에서의 폭력, 약탈 등 무질서한 소요사태가 다수 발생할 우려가 있다. 특히 기존에 북한의 기득권층인 핵심계층에 속했던 이들이 조직적으로 저항할 수 있고 북한의 통제체제 하에서 억압받았던 주민들의 보복 문제는

24) 오기성, “북한사회의 이질화 및 갈등 분석,” 『정신전력학술논집』, (2000), p. 237.

25) 김학성, 『통일문화 연구의 방향』 (민족통일연구원, 1994), p. 187.

신속히 해결하지 못 할 경우 통일 한반도의 근간을 흔들 수 있는 중요한 문제이다.

2) 남북 경찰통합의 모델

그동안 남북 경찰통합 문제를 다루는 데 있어 국내의 주요 연구자들은 여러 모델을 제시했지만 본 연구에서는 한국경찰 중심의 표준화 통합²⁶⁾을 가장 현실적인 방안으로 전제하고 논의를 진행하고자 한다. 이 방식은 남북연합제, 연방제와 같은 과도기 없이 통일 과정에서 남과 북이 통일의 당사자로서 경찰통합을 둘러싼 다양한 의제에 대하여 소통·교류하고, 합의된 경찰통합모델을 적극적으로 실천해 나가는 것을 의미한다. 즉 남북이 상호 간의 협의·협력을 통해 통일한국에 적절한 경찰제도를 설계, 적용하는 것이다. 다만 이 과정에 있어 중요한 전제는 통일된 국가가 자유민주주의와 시장경제의 토대 위에 설립되어야 한다는 것이다. 따라서 한국의 경찰제도를 기본으로 하고 이 위에 새로운 기반을 갖춘 경찰조직이 새롭게 구성된다는 것이 표준화 통합방식의 특징이다. 역대 정부를 막론하고 통일의 기초가 화해협력을 바탕으로 한 평화통일을 핵심으로 하고 있고, 이는 2018년 남북정상회담을 통해 도출된 판문점 선언을 통해서 다시금 강조되었기에 표준화 통합방안은 다른 모델에 비해 그 정당성이 높고 일반의 폭넓은 지지를 통해 더욱 강력한 추진동력을 갖출 수 있다.

표준화 경찰통합 과정에 있어서 민주주의의 이념과 정치적 중립성은 반드시 포함할 필요가 있다. 이를 위해서는 기본적으로 자유민주체제를 기본으로 발전하여 온 남한의 경찰조직을 기본적인 골격으로 하고, 여기

²⁶⁾ 이운호 외 2인, “독일의 경찰통합 사례에 따른 남북한 경찰조직의 통합방안,” 『한독사회과학논총』, 제16권 제2호 (2006), pp. 329~330.

에 살을 붙여 가는 것이 적절하다. 한국에서는 「경찰법」 외에 「경찰관직무집행법」 등의 부가적 법령을 시행하는 한편 경찰위원회 제도를 통해 경찰직무 수행에 있어 민주적인 원칙을 준수하도록 하고 있는데 반해 현재 북한의 인민보안성(人民保安省) 조직의 법령 및 직무에서는 이러한 민주적 요소를 담보할 수 있는 장치가 전무하기 때문이다. 비록 남북한이 모두 국가경찰제도를 채택하고 있고, 중앙조직과 지방조직의 위계적 구성에 있어 유사함이 존재하나 북한의 치안정책은 주체사상에 그 뿌리를 두고 있어 주민에 대한 감시, 감독을 하는 통제중심의 구조로 발전해 왔기에 기본 이념에서부터 남북한은 큰 상이점을 가진다. 따라서 자유민주주의와 인권존중을 기초로 하는 이념이 표준화 통합과정에 반드시 포함될 필요가 있다.

표준화 통합방식은 남북 협의에 의한 방식이기에 따라서 향후 통합논의 과정에서 북한의 전향적인 태도변화는 필수적이다. 작년 남북 정상회담문점에서 만나 판문점 선언을 도출하는 등 남북관계에 있어 긍정적인 분위기가 지배적이었으나 올해 들어 하노이 북미정상회담이 실패로 돌아가고 이후 계속 냉각기가 계속되고 있다. 하지만 남한은 기본적으로 평화통일을 지향하고 있고, 향후 동북아 정세의 전개과정에 따라 남북간의 대화도 활발해질 가능성을 기대할 수 있다. 또한 무엇보다도 학문적 관점에서 통일 시나리오는 다양하게 연구될 필요가 있다. 북측에서 명시적인 의사가 없더라도 남북통합를 다룬 연구가 다차원적으로 전개된다면 다양한 통일 시나리오에 대비할 수 있을 것이다.

2. 남북 경찰통합 방안

1) 통일 과도기 북한지역 경찰조직 및 역할

이러한 문제에 대응하기 위하여 가장 시급한 것은 북한지역 경찰조직

의 재설계이다. 남한의 경찰청에 대응하는 북한의 정부기관은 인민보안성(人民保安省)인데 인민보안성(人民保安省)은 평양에 본부가 있고 도 단위에 보안국(局)이, 시 단위에는 보안부(部)를 두고 있으며 동·리 단위에는 보안소를 두고 있다²⁷⁾. 이러한 체계는 남한의 현 경찰조직의 위계와 비슷하기 때문에 통일정부가 조직을 운용하기 수월하고, 기존에 갖추어진 북한의 인민보안성(人民保安省) 조직을 활용하여 여러 치안소요 사태에 일사불란하게 대처할 수 있다는 점에서 장점을 가진다. 특히 통일 이후 북한지역 경찰이 담당해야 할 가장 중대한 임무가 국경경비이다. 통일 과도기의 혼란 속에 국경지역에서 벌어질 수많은 소요사태와 분쟁에 대처하는 것은 국가경찰체제가 유리하다. 따라서 앞서 살펴본 아일랜드의 사례를 참고하여 통일 이후에도 당분간은 북한지역에서 국가경찰제 하에 강력한 치안력을 유지할 필요가 있다.

주목할 만한 부분은 남한에서는 경찰청, 소방청, 교정청 등 각 기관이 나누어 담당하고 있는 치안, 재난, 교화 업무를 북한에서는 인민보안성(人民保安省)이 거대한 단일 조직으로서 도맡고 있다는 점²⁸⁾이다. 이를 보면 남한에서 교정본부의 업무에 해당하는 북한의 교화소(敎化所), 노동교화소 관리는 인민보안성(人民保安省) 직속부서인 교화국이 맡고 있으며 소방청 업무에 해당하는 소방, 방재 업무는 인민보안성 보안국 산하의 호안국에서 담당하고 있는 것이다. 인민보안성(人民保安省)의 중앙 조직은 인민보안상, 참모장, 정치국 등 30여 부서로 구성되어 있다. 참모부 산하에 편성되어 있는 감찰국, 수사국, 교화국 등과 같이 범죄자 처벌·교화를 위한 조직도 있지만 직속기관으로 철도보안국, 정치대학, 화

27) 신윤창 외 1인, “남북한 치안체제 비교 및 통일대비 통합방안,” 『한국비교정부학보』, 제21권 제1호 (2017), p. 77.

28) 남궁승필, “남북한 통합경찰체제 구축방안에 대한 연구” (경기대학교 박사학위논문, 2003), pp. 73~76.

폐공장과 같은 다양한 기능을 도맡는 기관들을 다수 보유하고 있어 그 조직이 매우 방대하다는 점을 확인할 수 있다. 이러한 인민보안성(人民保安省)의 각 기능을 통일 과도기에 분리하는 것도 쉬운 일이 아니기에 과도기의 국가경찰제 유지의 필수불가결하다.

1989년 11월 베를린 장벽이 붕괴되었을 당시, 동독에서 유일하게 제대로 작동한 공공조직이 바로 인민경찰²⁹⁾이었다. 이들은 동서독 통일의 과도기에 동독이 국가로서 존재한 마지막 날까지 치안유지의 임무를 성실히 수행하였고 동서독 교류의 혼란 속에 발생한 수많은 범죄에도 효과적으로 대처하여 안정적인 통일에 기여한 것으로 평가³⁰⁾받고 있다. 당시 동베를린에서 발간한 인민경찰 보고서에 따르면 인민경찰이 과도기의 혼란 속에서도 정상적으로 역할을 할 수 있었던 것은 이들이 개혁과정에서 소외되지 않고 하나의 정식 참가자로서 적극적으로 의사결정과정에 참여했기 때문으로 여겨진다. 이는 통합 당사자 간 협의·협력을 중시하는 표준화 통합방식의 모범적인 사례로 볼 수 있다.

북한의 인민보안성(人民保安省)은 과도기의 혼란을 잘 수습해 나간 인민경찰의 사례를 참고하여 기존의 체계를 가능한 보존한 채로 질서유지와 범죄예방 활동에 임하게 될 것이다. 주민들을 감시·통제하던 기구와 기능은 폐지하되 본연의 임무에 충실하도록 통일정부에서는 인민보안성(人民保安省)의 활동을 장려할 필요가 있다. 동시에 인민보안성(人民保安省)이 권한을 가지고 있던 소방, 교정 업무도 일정 기간 유지하며 안정을 추구해야 한다. 이를 위해서는 과도기 인민보안성(人民保安省)의 활동을 위한 법제적 뒷받침도 필요할 것인데 여기서도 동서독의 사례를 참

29) 통일연구원, 『독일통일 총서5 경찰분야 통합 관련 정책문서』 (통일부, 2014), p.28.

30) 동 보고서에 따르면 장벽 붕괴 이듬해인 1990년 상반기 동독지역 범죄행위는 0.7% 증가하는데 그쳤다.

고할 수 있다. 독일통일 당시 경찰통합 법제화를 위한 실질적 준비기간은 1년 정도에 불과³¹⁾했기에 종전 인민경찰의 역할이 중요해졌고, 통일 합의서에 새로운 경찰법이 제정되기 전까지 기존 동독의 개정법령이 유효하게 적용되도록 명시된다. 이는 혼란을 피하고 안정적으로 통일과정에 들어설 수 있도록 하는 버팀목이 되었다.

따라서 남북통일 과정에서도 안정적 치안유지를 위해 북한이 적용하고 있는 경찰법령에서 일부개정을 거쳐 운영할 필요가 있다. 현재 북한에 통용되는 경찰법령은 1992년 최고인민회의 상설회의 결정 제22호를 통해 채택된 「사회안전단속법」이다. 이 법은 북한의 사회안전기관, 즉 인민보안성(人民保安省)이 주민들의 위법행위를 근절하고 위법자에 대한 조사, 처벌과정에서 지켜야 할 방법 및 절차를 규정하는 데 주요한 목적을 가진다. 남한의 「형사소송법」과 「경찰관직무집행법」을 결합한 것과 유사한 북한의 법령이 바로 「사회안전단속법」이다. 따라서 치안 불안정이나 혼란을 방지하기 위해 통일국면에서 북한의 경찰조직이 일정기간 「사회안전단속법」에 근거한 치안활동을 하게끔 장려할 필요가 있다.

다만 이 경우에도 「사회안전단속법」이 담고 있는 자유민주주의적 기본질서에 어긋나는 조항에 대해서는 삭제 또는 수정이 필요하다. 남한의 「경찰법」과 북한의 「사회안전단속법」은 각국의 정치이념을 수호하고 사회질서를 유지하기 위하여 마련된 것이라는 공통점이 있지만 「경찰법」이 범죄방지를 통한 정의사회구현을 목적으로 하지만 북한의 「사회안전단속법」은 주민보호보다는 주체사상 수호를 위하여 주민들을 감시하고 통제하는 데 중점을 두고 있기 때문이다. 따라서 북한지역에 설치될 자치경찰조직은 기존의 「사회안전단속법」을 활용하여 치안활동을 하되, 이 법이 담고 있는 반체제인사, 반혁명행위자 및 일반주민에 대한 감

31) 김영탁, 『독일통일과 동독재건과정』, pp. 153~157.

시³²⁾, 처벌 조항을 삭제하고 자유민주주의적 기본질서를 담을 수 있도록 부분적인 개정이 필요하다.

2) 한반도 자치경찰제 구축방안

시대가 변화함에 따라 경찰작용이 담고 있는 가치도 달라진다. 과거 권위주의 시절에는 범죄에 대한 사후대응 및 보수적 법집행을 중심으로 한 전통적 경찰활동이 일반적이었다. 하지만 최근 국민의식 및 지방자치 제도가 성숙되면서 선진국을 중심으로 민주적이며 봉사지향적인 특성을 담고 있는 ‘지역사회 경찰활동³³⁾(community policing)’으로 점차 그 바뀌어가고 있는 추세이다. 같은 맥락에서 통일 후 북한지역 역시 과도기에는 일시적으로 강력한 국가경찰작용을 통해 치안안정을 추구하는 것이 옳지만 지역적, 주민적 역량이 일정 단계에 다다르면 현 시점의 남한과 같이 자치경찰제로의 전환을 모색하게 될 것이다.

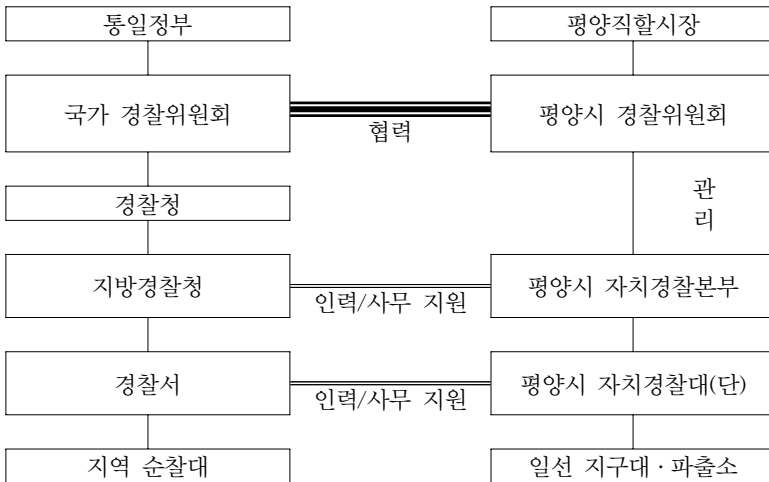
이 과정에 있어 조직구성은 가장 중차대한 일이라고 해도 과언이 아니다. 기본적으로 치안을 전담하는 통일적인 조직체계가 갖추어진 다음에야 치안정책을 추진해 나갈 수 있기 때문이다. 비록 혼란을 방지하고 질서를 유지하기 위해 통일의 과도기적 시기에는 북한의 기존 경찰력을 보존하며 활용하는 것이 유용하지만 통일정부는 궁극적으로 자치경찰제를 통해 치안을 유지해야 한다. 자치경찰제는 각 지역의 특성을 반영한 치

³²⁾ 일례로 일반인에 대한 경찰관의 임의동행 요구시, 남한의 「경찰관직무집행법」에서는 당해인이 동행요구에 거절할 수 있으며(제 3조 2항) 의사에 반하는 답변을 강요당하지 않지만(제 3조 7항) 북한의 「사회안전단속법」에서는 사회안전원이 신분이나 위반한 법이 정확히 판단되지 않을 경우, 단속된 자는 물론이고 그 자리에 있는 지인 등 증인도 사회안전원의 동행 요구에 반드시 응하고 물음에 대해서도 사실대로 답변(제30조)해야 한다.

³³⁾ Palmiotto, Michael J., Michael L. Birzer, and N. Prabha Unnithan. "Training in community policing: A suggested curriculum." *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 23,1 (2000): 8-21.

안서비스를 제공하며 민주주의와 지방자치제 발전에 따른 필연적인 흐름이기 때문에 북한지역에도 이러한 밑바탕이 일정 수준 이상 마련된 후에는 남한의 광역자치경찰제도를 도입하는 것이 적절할 것이다.

〈그림 2〉 평양직할시 자치경찰조직 도식화



위의 그림은 북한에 자치경찰제 여건이 마련된 뒤, 평양직할시를 예시로 광역자치경찰제 실시를 위한 자치경찰조직을 도식화하여 보여주고 있다. 국가경찰과 자치경찰의 연계는 필연적이지만 특히 북한지역의 자치경찰은 중앙의 국가경찰과 더욱 긴밀한 연계성을 가질 필요가 있다. 이 시점은 남한지역에서는 자치경찰제가 완전히 정착했으나 북한지역은 현 시점의 남한과 같이 국가경찰제에서 자치경찰제로 이제 막 변화를 시작하는 때이기에 정교한 지원을 필요로 하기 때문이다. 물리적인 결합보다는 화학적 결합을 통해 동화과정을 원활히 하는 “혼합(Durchmischung) 적 운용” 원칙은 이 경우에도 유효하다. 기존 남한지역 자치경찰에서 북

한지역 자치경찰로, 또는 그 반대의 방식으로 각 지역의 경찰관들이 양 지역에 상호교환 배치³⁴⁾하는 것은 남북경찰의 화학적 통합에 도움이 된다.

국가경찰과 북한지역 자치경찰조직의 연계에 있어 가장 중요한 기구는 경찰위원회이다. 경찰위원회는 과거 경찰의 민주성·중립성·공정성을 확보하고 국민의 인권보호를 위해 등장했지만 이러한 요소가 어느정도 충족된 오늘날에는 경찰업무에 관한 다양한 사안을 심의·의결하는 역할을 맡고 있다. 북한에서도 자치경찰제가 도입되면 신규인력 채용, 각 지역에 맞는 경찰작용 등 다양한 분야에 대한 심의·의결이 필요한데 이러한 역할을 해당 지역 경찰위원회가 중앙의 경찰위원회와 협의하며 적절한 결과를 도출해 낼 수 있는 것이다. 북한지역에 설치되는 자치구별 경찰위원회는 중앙과 지역의 의사소통 창구로서 이제 막 첫걸음을 시작하려 하는 북한지역 자치경찰제의 정착에 매우 중요한 역할을 담당하게 될 것이다.

원활한 업무수행을 위해 경찰인력 규모도 적절히 분배하여야 한다. 선진국의 1인당 경찰관의 평균 수는 390명 정도다. 이러한 비율에 근거하여 북한인구³⁵⁾가 수요할 경찰인력의 수를 계산하면 6만 5천여 명이 필요하지만 북한지역의 특수성을 고려하면 적어도 10만여 명이 넘는 경찰력이 필요할 것으로 예상된다. 과거 인민보안성(人民保安省) 직원들 중 하사관 급 실무자들을 중심으로 재임용한다면 이러한 인적소요를 경감시킬 수 있겠지만 부족한 인원은 기본적으로 해당 자치구 내에서 채용을

34) 1990년 10월 1일을 기준으로 서베를린 경찰관 2,323명이 구 동베를린 지역으로, 동베를린 출신 경찰관 2,700명이 서베를린 지역으로 교환 배치되었다. 동베를린 전 지역에 425개소에 달하는 경찰관서를 설치하여 베테랑 서베를린 경찰관을 배치하는 등의 노력이 병행되었는데 이는 동베를린 경찰관들의 새 체제에 대한 적응에 크게 기여한 것으로 평가된다.

35) 2018년 기준 2,512만 명(출처: 통계청 북한통계)

진행하되, 일부는 혼합적 원칙에 따라 남한지역에서 일부 선발하여 파견하는 것도 바람직하다.

동시에 이 시점에는 그동안 북한지역에 통용되던 사회안전단속법을 통일된 경찰법령으로 교체하여야 한다. 자치경찰제를 반영하여 남한지역에서 통용되던 경찰법과 경찰관직무집행법이 북한지역에까지 확대 적용되는 것이다.

3. 경찰통합을 위한 치안분야 남북교류 촉진

북한지역에 자치경찰제도가 효과적으로 작동하게 하기 위해서는 남한 지방자치단체의 지원이 절실하다. 동서독 통일 당시에도 서독의 연방주와 동독지역에 새로 구성된 신연방주 간 자매결연 방식을 통한 지원은 통일 프로세스를 신속하게 진행하는 데 많은 도움이 된 바 있다.

〈표 7〉 독일통일 당시 동서독 연방주 간 자매결연 현황

동독 신연방주	서독 연방주
브란덴부르크(Brandenburg)	노르트라인-베스트팔렌, 자알란트
메클렌부르크-포어폼메른 (Mecklenburg-Vorpommern)	실레스비히-홀스타인, 함부르크, 브레멘
작센(Sachsen)	바덴-뷔르템베르크, 바이에른
작센-안할트(Sachsen-Anhalt)	니더작센
튀링겐(Thüringen)	헤센

출처: 통일연구원, 『독일통일 총서5 경찰분야 통합 관련 정책문서』(통일부, 2014), p. 68.

위의 표는 새롭게 탄생한 동독지역의 다섯 신연방주와 자매결연을 맺은 서독의 연방주를 보여주고 있다. 서독은 신속한 경찰통합을 위하여

1991년부터 50~100여 명 정도의 경찰관을 동독 자매주에 파견·전보하였다. 이렇게 파견된 서독 경찰관들은 각급 경찰관서의 지휘부나 치안정책을 결정하는 핵심적인 부서에 배치되었으며 일신상의 처우도 인센티브³⁶⁾를 받았다. 인적 지원과 함께 자매주에 대한 물적 지원도 함께 이루어졌는데, 서독 연방주인 헤센주는 동독 자매주인 튀링겐주에 순찰차, 오토바이, 무전기, 기타 경찰장구 등을 지원했고 모든 비용은 헤센주가 지출³⁷⁾하였다.

남한 내 지방자치 역사가 오래되었고 통일국면에 접어들 즈음에는 각 지방자치단체와 자치경찰 간 위상정립 및 업무연계도 일정 단계에 도달해 있을 것이다. 즉 남북 간에도 자매결연을 비롯한 지방자치단체 간 교류가 통합에 중요한 역할을 담당할 수 있기에 현시점부터 이를 위한 선제적 조치가 필요하다. 본 연구에서는 현시점을 통일기반조성기로 규정하고 있는데, 이때부터 남북 사이의 적극적인 교류협력을 통해 상호 간의 접점을 늘리고 이질화를 줄여 향후 경찰통합 과정도 원활히 진행될 수 있도록 하는 환경적인 여건을 조성할 필요가 있는 것이다. 이 시기에는 특히 남북 경찰조직 간 인사교류가 원활히 이루어져야 한다. 실질적인 추진력을 강화하기 위하여 경찰청 경무인사기획관 산하에 ‘남북경찰 교류담당관’을 신설하여 관련 업무를 전담하게 하는 방안도 검토할 수 있다.

그리고 현재 경찰청에서는 ‘치안한류’ 라는 이름으로 남한의 선진적인 치안시스템, 경찰장구 등을 치안이 열악한 외국에 수출하여 높은 부가가치를 창출³⁸⁾하고 있다. 이런 치안한류는 북한에도 활용할 수 있는 여지

36) 임준태, 『독일형사사법론』 (21세기사, 2004), p. 494.

37) 위의 책, p. 495.

38) “민감룡 경찰청장, ‘치안한류’ 홍보 나서... 인터뷰 사무총장과 회담,” 『이데일리』 (온라인), 2019년 4월 8일; <<http://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=043788066>>

가 적지 않다. 북한에도 「형법」과 「형사소송법」이 존재하고 수사제도가 구축되어 있으나 수사기법과 장비의 수준이 한국에 비해 크게 뒤져있기 때문에 범죄수사 시에도 합리적인 수사에 의해서가 아닌 피혐의자의 자백에 크게 의존하는 경향³⁹⁾이 강하다. 향후 남북경찰교류담당관이 설치된다면 이러한 환경적 요인을 활용하여 수사기법, 첨단치안장비 등의 여건이 열악한 북한에 치안한류를 효과적으로 전파해 나갈 수 있으리라 생각된다. 치안한류는 단순히 북한에 대한 치안원조에 그치지 않고 남북경찰교류의 물꼬를 트는 마중물로서의 잠재력이 크다.

V. 결론

대한민국 제19대 대통령선거에 당선된 문재인 대통령은 2017년 5월 취임사를 통해 “한 번도 경험해보지 못한 나라를 만들겠다”는 포부를 밝혔다. 실제로 이듬해 4월에는 판문점에서 제3차 남북정상회담이 개최되고, 2019년 6월 30일에는 판문점에서 남북미 정상들이 한자리에서 만나는 ‘한 번도 경험해보지 못한’ 일들이 연이어 일어났다. 이러한 역사적 사건의 결과가 어떤 열매를 맺게 될지는 아직 알 수 없지만 평화통일의 기초하에 통일을 위한 노력을 남북한이 함께 기울여 나가야 한다는 것만큼은 분명하다.

이와 같은 맥락에서 현재 추진 중인 자치경찰제 도입 또한 해방 이후 줄곧 유지해오던 국가경찰제도의 패러다임을 완전히 뒤바꾸는 일대 사

22454152&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y).

39) 김윤영, “북한의 수사제도 운용에 관한 연구,” 『치안정책연구』, 제23호 (2009), pp. 161~162.

건이라고 할 수 있다. 미국, 독일, 영국 등 주요 선진국에서는 이미 보편화된 자치경찰제이고 국내에서도 국민의 정부 시절부터 도입 논의가 있었지만 20여 년이 지난 오늘날에 와서야 그 기본적인 골격이 드러나고 있다. 2019년 시범실시를 시작으로 2022년까지 전국적으로 실시될 자치경찰제는 향후 남북이 통일국면으로 들어서면 경찰통합과정에서 가장 중요한 요소로 대두될 것으로 생각된다.

그렇기에 향후 남북 경찰통합을 주제로 진행되는 연구들은 반드시 자치경찰제를 기본 전제로 하여 논의를 진행해 나갈 필요가 있다. 기존에는 남북이 모두 국가경찰제도를 채택하고 있었기에 이를 기본으로 경찰통합을 연구했으나 이제 광역단위 자치경찰제를 채택한 남한과 여전히 국가경찰제를 유지하고 있는 북한 사이의 통합 문제가 되었기 때문에 완전히 다른 밑바탕 위에 새로운 정책대안을 마련해야 하기 때문이다. 따라서 본 연구는 향후 이어질 자치경찰제에 근거한 남북경찰통합 연구의 시급성이 될 것으로 기대된다.

새로운 바탕에서 연구를 진행해나가는 것은 쉬운 일은 아니겠지만 다행히 남북한은 독일통일이라는 역사적 사건을 충분히 참조할 수 있다. 분명 독일과 한반도는 적지 않은 차이가 존재하지만 기본적으로 동독의 경찰조직, 법령, 인적·물적 자원을 크게 변화시키지 않고 ‘혼합적 운용’ 원칙을 고수한 서독의 통합정책은 남북 표준화 통일방안에서도 주목할 가치가 있다.

그리고 남한의 경찰청에 대응하는 북한의 기관이 인민보안성(人民保安省)이다. 남북 경찰통합시 경찰청과 인민보안성(人民保安省)의 통합이 자연스럽게 이루어지게 될 것이기에 본 연구에서도 두 기관을 비교하였는데 계급체계와 인적구성 등 여러 분야에 차이점도 있었지만 조직구조나 업무영역 등에서 나타나는 공통점도 적지 않았다. 향후 남북 경찰통합은 남한의 경찰조직체계, 법령을 북한지역에 강제적으로 이식하기보

다는 이러한 공통점을 바탕으로 인력파견, 자매결연 등의 간접적인 방식으로 북한에 조직될 자치경찰조직의 내구성을 강화시키는 방향으로 전개되는 것이 적절할 것이다.

상술한 통합방안이 원활히 전개되기 위해서는 무엇보다도 현재 모습을 갖추어가고 있는 자치경찰제가 남한 내에 신속하면서도 안정적으로 정착하는 것이 중요하다. 남한의 현실에 맞게 자치경찰제가 뿌리내리고, 향후 이러한 바탕 위에서 남북 경찰통합에 대한 후속연구가 활발히 진행되기를 바란다.

■ 접수: 2019년 10월 30일 / 심사: 2019년 11월 28일 / 게재확정: 2019년 11월 28일

【참고문헌】

- 경찰청. 『경찰통계연보』, 2016.
- 곽명일. “북한 인민보안원과 주민관계 변화연구.” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2016.
- _____. 『북한 3대 통제기구 작동 메커니즘 변화 연구』. 통일부 신진연구자 논문집, 2018.
- 김영탁. 『독일통일과 동독재건과정』. 도서출판 한울, 1997.
- 김윤영. “북한의 수사제도 운용에 대한 연구 - 특징과 문제점을 중심으로 -.” 『치안정책연구』, 제23호 (2009).
- 더불어민주당. 『제19대 대통령선거 정책공약집 나라를 나라답게』. 더불어민주당, 2017.
- 박정배. “통일한반도의 경찰행정체제 통합의 법제화에 관한 소고.” 『홍익법학』, 제16권 제2호 (2015).
- 성준혁. “북한 인민보안부에 관한 연구.” 경남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2015.
- 신현기. “북한 경찰(인민보안성)에 관한 연구.” 『한독사회과학논총』, 제12권 제2호 (2002).
- 유동렬. “북한의 경찰체제 분석·경찰의 변천과정, 기능 및 조직체계를 중심으로.” 『공안논집』, 제13집 (2001).
- 이승철·곽영길. “자치경찰의 도입 및 운영방안에 관한 연구.” 『한국자치행정학보』, 제24권 제2호 (2010).
- 이영남. “한국의 자치경찰제도의 정립방향.” 『한국경찰연구』, 제11권 제4호 (2012).
- 이윤희 외 2인. “독일의 경찰통합 사례에 따른 남북한 경찰조직의 통합방안.” 『한독사회과학논총』, 제16권 제2호 (2006).
- 이하섭. “통일 이후 남북한 경찰의 통합방안에 관한 연구.” 『북한학연구』, 제7권 제2호 (2011).
- 임준태. 『독일형사사법론』. 21세기사, 2014.
- 지방분권촉진위원회. 『제1기 지방분권촉진위원회 지방분권 백서』. 지방분권촉진위원회, 2010.
- 지방자치발전위원회. 『지방자치발전백서』. 지방자치발전위원회, 2018.

_____. 『지방자치발전백서』. 지방자치발전위원회, 2017.
통일연구원. 『독일통일 총서5 경찰분야 통합 관련 정책문서』. 통일연구원, 2014.
황문규. “문재인 정부의 광역단위 자치경찰제에 관한 고찰.” 『한국지방자치학회보』,
제29권 제4호 (2017).

Semerak, A., Kratz, G., Amft, K. H., and Peters, K. H. “Die Polizeien in Westeuropa,”
Boorberg, (1989)

Stolleis, Michael, and Hans Boldt. “Geschichte der Polizei in Deutschland.” *Handbuch
des Polizeirechts, Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz*, CH Beck,
(2007)

Palmiotto, Michael J., Michael L. Birzer, and N. Prabha Unnithan. “Training in
community policing: A suggested curriculum,” *Policing: An International
Journal of Police Strategies & Management* 23,1 (2000)

『국가법령정보센터』(<http://www.law.go.kr>).

『국회 정보시스템』(<http://likms.assembly.go.kr>).

A Study of Two Korea's Police Integration Based on Local Municipal Police System

Kim, Seong Hoon (Dongguk University)

Abstract

After 'Panmunjeom Declaration' which created by Inter-Korean summit in April 2018, people start to have interest in business between South and North in many ways, and also, the concept of social integration which can shorten the differences of two korea is becoming important issue.

The subjects of north-south integration has been researched in some areas but especially the police part don't have enough research so far, as division of korean peninsula continues, the differentiation of two korea goes on too, this will probably cause side effects during process of korea unification, so we need to proceed the realistic research of police integration of korean peninsula.

South korea start to adopt municipal police system from 2019, even if two korea have sustained national police system since 1945, but new police system of moon jae in government will change south's police frame fundamentally, and this will be core issue in police integration.

so in this paper, I will give careful consideration to way of police integration in korean peninsula based on municipal police system, during this process, I also refer to german unification case, german is one of the

representative nation which operating municipal police system. in their unification process, west germany don't try to absorb east germany's police system unilaterally. the 'blended management' was german unification's main basis and this is in accord with 'standardized unification method' that this paper made a premise.

Keywords: National police, Local police, Local police system, People's security agency, Police agency, German unification, Integration of korean peninsula

김성훈(Kim, Seong Hoon)

동국대학교에서 북한학 학, 석사를 졸업했고 내년 동 대학원 박사과정 입학 예정이다. 현재 경기북부지방경찰청에 소속되어 경찰공무원으로 일하고 있다. 주요 관심 분야는 대북 경제개발, 남북 사회통합, 남한 내 북한이탈주민의 사회안정성 등이다. 주요 연구로는 “북한이탈주민 범죄의 실태와 원인에 대한 이론적 고찰”(공저), “한국의 대북한 농업개발지원의 6차 산업형 민관협력 모델 연구” 등이 있다.