



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

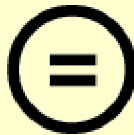
다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

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

[Disclaimer](#)

博士學位論文

統一 以後 南・北韓 警察의
統合方案에 관한 研究

2011年



漢城大學校 大學院

行政學科

行政學專攻

李 河 燮

博士學位論文
指導教授 李鍾受

統一 以後 南・北韓 警察의
統合方案에 관한 研究

A Study on the Integration of South-North Korean Police
System after Reunification

2010年 12月

漢城大學校 大學院

行 政 學 科

行 政 學 專 攻

李 河 燮

博 士 學 位 論 文

指導教授 李鍾受

統一 以後 南・北韓 警察의
統合方案에 관한 研究

A Study on the Integration of South-North Korean Police
System after Reunification

위 論文을 行政學 博士學位論文으로 提出함

2010年 12月

漢城大學校 大學院

行 政 學 科

行 政 學 專 攻

李 河 燮

李河燮의 行政學 博士學位論文을 認准함

2010年 12月 日

審査委員長_____ (印)

審査委員_____ (印)

審査委員_____ (印)

審査委員_____ (印)

審査委員_____ (印)

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 범위와 방법	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 방법	6
제 3 절 연구의 흐름도	6
 제 2 장 남북한 경찰 조직 및 기능의 비교	9
제 1 절 경찰의 개념과 기능	9
1. 경찰의 개념	9
2. 경찰의 기능	10
제 2 절 남한의 경찰 조직 및 기능	15
1. 남한 경찰 제도의 변천 과정	15
2. 남한의 경찰 조직	16
3. 남한 경찰의 기능 및 인력	20
제 3 절 북한의 경찰 조직 및 기능	25
1. 북한 경찰 제도의 변천 과정	25
2. 북한의 경찰 조직	30
3. 북한 경찰의 기능 및 특성	40
제 4 절 남북한 경찰 조직 및 기능의 비교	46
1. 남북한 경찰의 조직 비교	46
2. 남북한 경찰의 기능 비교	47
3. 남북한 경찰의 업무 비교	47
4. 남북한 경찰 비교의 시사점	48
 제 3 장 이론적 배경 및 선행연구 검토	51
제 1 절 조직 통합 관련 일반 이론의 검토	51

1. 조직 융합 이론	51
2. 군사 통합 이론	54
3. 정치체제의 통합 이론	56
4. 조직통합 관련 이론이 경찰 통합에 주는 시사점	60
제 2 절 경찰 통합의 의의	61
1. 경찰 통합의 개념	61
2. 경찰 통합의 유형	62
제 3 절 선행연구의 검토	64
 제 4 장 통일 후 치안행정의 과제 및 외국 통합 사례 분석	66
제 1 절 통일 후 치안행정의 과제	66
1. 외국 사례 분석	66
2. 남북한 통일 후의 치안행정 과제 예측	68
제 2 절 외국의 경찰 통합 사례 분석	70
1. 독일	70
2. 베트남	81
3. 예멘	84
제 3 절 외국 경찰 통합 사례의 시사점	87
 제 5 장 통일 이후 남북한 경찰의 통합 방안	91
제 1 절 경찰통합의 기본 방향	91
1. 경찰의 민주성 보장	92
2. 경찰의 정치적 독립성 확보	94
제 2 절 경찰통합을 위한 제도적 정비	95
1. 통일경찰 조직의 정비	95
2. 통일경찰 인력의 정비	97
3. 통일경찰 기능의 정비	99
4. 통일경찰 법령의 정비	100

제 3 절 경찰통합 모형의 모색	102
1. 남한경찰의 흡수통합	102
2. 남북한 경찰의 연합식 통합	103
3. 한국경찰 중심의 표준화	103
4. 바람직한 경찰통합 모델의 개발	104
 제 6 장 경찰통합의 단계별 전략	106
제 1 절 통합 준비 단계	106
1. 실무대책반 설치운영	107
2. 상황 진전에 따른 대응태세 확립	108
3. 북한주민 집단탈출 대비방안	109
4. 자유왕래 쇄도에 대한 대비방안	109
제 2 절 통합 이행 단계	110
1. 통일시 예상되는 갈등요인의 제거	111
2. 통일 과도기 치안소요	114
3. 통일과도기 경찰인력 배치	116
4. 중앙집권적 국가경찰 구축	117
제 3 절 통합 완결 이후 단계	118
1. 경찰행정 개념의 변화에 따른 치안수요의 변화	118
2. 통일 완결 이후 세부 치안대비 방안	120
3. 남북한 경찰의 균형적 발전	123
4. 지방분권적 경찰조직으로 재편	124
 제 7 장 결 론	126
 【참고문헌】	131
 ABSTRACT	143

표 목 차

<표 2-1> 주요 국가 경찰인력 현황	25
<표 2-2> 남북한 경찰 조직 비교	50
<표 3-1> 통일독일 경찰 기획단 분야별 임무	77
<표 3-2> 동독경찰의 인원수 및 재임용 현황	80
<표 3-3> 분단국의 통일유형 비교	86
<표 6-1> 실무대책반의 임무	107



그 립 목 차

<그림 1-1> 연구의 흐름도	8
<그림 2-1> 경찰청 조직도	18
<그림 2-2> 경찰공무원 인력구조 형태	24
<그림 2-3> 인민보안부의 중앙조직	31
<그림 2-4> 정치부 조직부 체계	33
<그림 2-5> 정치부 선전부 체계	34
<그림 2-6> 인민보안부의 지방조직	38



제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

한반도가 대한민국과 조선민주주의인민공화국으로 분단된 이후 60년이 지났다. 그 동안 세계는 탈냉전의 시대로서 과거와는 다르게 극심한 이념의 대립 등이 사라지고 있다. 하지만, 최근의 북핵 문제, 천안함 사건, 김정은 후계체제, 연평도 포격 등 한반도의 현실은 아직도 양 체제의 대립에 있어서 많은 불씨를 가지고 있는 것이 사실이다. 남북한의 통일은 한국 전쟁 이후 한반도에 상존하는 최대의 민족적 과제로 간주되어 왔다.¹⁾ 분단된 국가의 통일 문제는 분단으로 갈라진 주민들의 이질성 극복과 새로운 통일 국가의 형성이라는 이중의 문제를 안고 있다(김용해, 2010: 155-158). 통일 이후 닥쳐올 많은 혼란을 극복하기 위해서는 무엇보다 강력하고 효율적인 경찰 체제의 확립이 중요하다. 경찰제도의 존립목적 자체가 국민의 기본권을 보장하고 사회의 질서를 유지시키기 위한 것이기 때문이다.

경찰통합(police integration)은 분단국의 통일·통합 논의에서 경찰에 대한 통합과 관련된 문제이며, 사회통합의 한 부분이라고 할 수 있다. 남북한간의 경찰통합 문제는 분단의 원인 및 고착화와 관련하여 경찰이 가지는 주민통제라는 부정적인 인식²⁾ 때문에 다른 분야의 통합보다도 상당히 어려움이 있는 것으로 인식되고 있다(남궁승필, 2003: 1).

남한의 경찰과 북한의 인민보안부 간 조직구조와 기능에 대한 고유한 위상의 정립과 같은 내적인 통일(Inhere Einheit)의 문제는 진정한 통합을

1) 2009년 11월 서울대학교 통일평화연구소의 2009년 통일의식조사에 의하면, 통일이 ‘매우 필요’하다는 의견이 24.7%, ‘필요’하다는 의견이 31.1%로서 전체응답자의 55.8%가 통일의 필요성을 인정하는 것으로 나타났다. 하지만, 이러한 수치는 2007년의 63.8%에 비해 거의 10% 감소한 수치이다(조동호, 2010: 2-3).

2) 부정적 인식이란 남북한이 한국전쟁을 거치면서 갖게 된 부정적 이미지를 말한다. 즉, 전쟁 이후 통치의 수단으로 활용하였고 현재까지 북한만큼은 여전히 체제유지의 수단으로 활용하여 경찰로 인해 피해를 입게 되었다는 원성의 대상이 될 수도 있다는 것을 의미한다(남궁승필, 2003: 1).

위해 매우 중요한 사안임에도 불구하고 그 중요성은 간과되었다.³⁾

하지만, 통일 이후의 실질적인 체제 운용방안 및 여타 제반사항에 대한 검토가 제대로 이루어지지 않고 있는 것이 현실이다. 더욱이 단순히 통일을 원하는 수준에서 국민들의 인식이 형성되어 있고, 이에 따라 북한의 체제붕괴 등 한반도의 상황이 급박하게 변화할 경우를 대비한 계획이 미흡한 것 또한 사실이다. 이러한 맥락에서 간과할 수 없는 중요한 측면이 통일 이후 급변하는 통일 사회에서 급증하게 될 범죄문제 및 치안수요에 관련된 문제이다.

1990년대에 들어서면서 동서독과 남북 예멘이 분단의 벽을 허물고 통일되었고, 이에 따라 우리나라에서도 사회 각 분야에서의 통일대비의 중요성이 높아지고 있다. 하지만, 독일의 경우 1960년대부터 많은 시간과 노력 그리고 엄청난 인적·물적 자원을 투입하여 독일통일의 전망과 방안, 그리고 그것을 논거 할 이론을 연구하고 개발하였다. 하지만, 그와 같은 노력에도 불구하고 본격적인 통일 논의가 시작되자마자 예상치 못한 많은 문제들이 도출되었으며, 그에 따른 정치적, 경제적, 사회·문화적, 심리적 차원에서 통일 후유증에서 아직까지도 완벽하게 치유되지 못하고 있는 실정이다. 을 겪고 있다(김창권, 2010: 29).

한반도에서도 북한 내의 급변하는 정세에 따라서 우리가 생각하는 것보다 훨씬 가까이 다가오고 있을 수도 있다. 이러한 상황에서 예견하지 못한 통일 이후에 닥쳐올 많은 혼란 중에서 특히 경찰기능에 대한 통합은 그러한 사회적 혼란을 예방하고 조기에 진압할 수 있는 무엇보다 중요한 과제이다. 따라서 경찰통합은 통일 이전에 철저히 준비하고 대응전략을 마련해야 할 중요한 사항인 것이다.

동서독의 경우, 동독이 붕괴되어 가는 급박한 상황 하에서 조기에 성공적인 통일을 이룩해 낼 수 있었던 요인 중에 하나는 통일독일 내부의 내치통합이라 할 수 있는 경찰통합이 빠른 시간 내에 성공적으로 달성되었기 때문인 것으로 전문가들은 평가하고 있다.

남북한의 경우 이러한 내적 통합의 문제는 독일보다 더 심각한 문제점

3) 내적 통합에 대해서는 Kaase(1993: 372), 김학성(1999: 509-544), 손기웅(1997: 289)의 연구에서 찾아볼 수 있다.

으로 제기될 가능성이 높다. 북한의 통치체계가 다른 사회주의 국가와 근본적으로 다르다는 점이다. 북한의 모든 국가권력기관은 통치 사상인 ‘주체사상’과 ‘우리식 사회주의’ 및 ‘사회적 생명체론’에 입각한 권력구조와 법체계 및 행정제도를 구축하고 북한주민들을 의식화·조직화하여 철저한 사상 무장으로 오늘까지 체제를 유지하여 왔다는 사실을 이해할 필요가 있다. 더욱이, 2010년 9월 28일 제3차 노동당 대표자회에서는 북한의 3대 세습으로서 김정은을 후계자로 공식 인정하였다. 김정은 자신이 후계자로서 유일지도체제를 형성하는 과정은 앞으로 많은 시간이 필요하겠지만, 북한의 후계체제 전 과정을 볼 때 후계체제가 시작되었다고 볼 수 있다(이승열, 2010: 154).

따라서 남북한 통일시에 우리가 바라는 경찰통합 유형은 무엇인지 그리고 이 유형으로 경찰통합을 성공적으로 이루기 위한 방안이 모색되어야 할 것이다. 우리는 전쟁을 억제하고 통일을 평화적으로 달성하는 것을 목표로 통일정책을 수립하여 추진해오고 있다. 따라서 전쟁을 통한 강제적인 통일은 바람직스럽지 않으므로 어떻게든 남북한이 합의에 의해 통일을 이루어내야 할 것이다. 이에 맞추어 이 연구는 통일시에 우리가 추구해야 할 경찰통합 유형을 경찰통합이론 고찰, 경찰통합 사례분석, 남북한이 처한 상황 등을 종합하여 제시하려고 한다. 그리고 이를 달성하기 위한 접근전략은 통일과업을 성공적으로 뒷받침하기 위해서 경찰통합이 안정적으로 이루어지도록 하는 데에 중점을 두고, 통일 과정 단계별로 모색하는 것이 연구의 목적이다.

따라서 이 연구는 이러한 제기된 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 점에 중점을 두었다.

첫째, 통합과 경찰통합은 무엇을 의미하며, 통일과는 어떠한 관계가 있는지를 살펴보고, 경찰통합 유형을 정립하였다. 그리고 경찰통합 유형별 특징과 경찰통합 사례분석 등을 종합하여 우리가 바라는 경찰통합 유형을 제시하였다.

둘째, 해방 이후 60년간 이질적인 체제 속에서 발전한 남북한 경찰의 현황을 정책목표, 조직 구조의 특성, 인력의 특성으로 구분하여 살펴보고 비교분석 하였다.

셋째, 사례분석을 통해 기존 통일국가들은 통일과정에서 경찰통합 문제를 어떻게 보았고, 통일 초기에 경찰을 안정적으로 관리하기 위해 어떠한 개념 하에서 추진하였는지를 살펴보았다.

넷째, 이상의 논의를 통하여 통일 이후 예상되는 치안행정 과제에 대하여 검토하고 그에 대한 바람직한 대안을 제시하였다.

다섯째, 통일에 합의한 이후에 경찰통합의 과정별 전략으로서 경찰통합의 준비 단계, 이행 단계, 완결 단계로 나누어 남북 분단에 따라 이질화된 남북한 경찰통합에 있어서의 통합후유증을 최소화하고 통일과도기 무엇보다 중요하다고 판단되는 치안확보방안을 제시하였다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

최근 북한의 김정일의 후계 문제, 경제난 등으로 인하여 북한 체제 위기는 또는 붕괴론이 자연스럽게 나오고 있으며, 최악의 국면에 처해 있다는 평가가 많다. 그렇지만, 그동안 북한의 독특한 주체조선의 체제유지 메커니즘이 작용해왔기 때문에 그만큼 불확실한 변수도 많다. 이렇듯 대내외 위기가 지속된다면 북한의 앞날은 그야말로 예측 불허의 급변사태로 변화할지도 모른다.

통일은 모든 부분의 통합과정을 포괄하는 하나의 총체적 과정으로 이해할 때에 한반도 통일은 각 분야의 통합을 어떻게 실현시켜 나가느냐 하는 방법연구가 중요하다. 오랜 기간 분리되어 이질화된 사회가 일시에 전면적으로 통합하기란 불가능함으로 통합과제를 목표와 수단의 차원에서 현실주의적 시각으로 재인식 할 필요가 있고 분단체제가 갖고 있는 갈등구조의 전환과 기능적 통합 등 현실적 여건을 전제로 연구하여야 한다. 남북한은 통일을 이루기 위해 남과 북에는 서로 다른 두 체제가 존재하고 있다는 현실 인식을 바탕으로 공존 공영하면서 각 분야의 통합을 추진해 나가

지 않으면 안된다. 통합은 남북한 사회의 대립과 이질적인 면을 극복해 나가는 협력의 과정이라고 할 수 있기 때문이다.

즉, 남북한의 통일은 여러 가지 상황과 변수 등에 의하여 다양하게 전개될 수 있기 때문에, 다음과 같은 몇 가지 기본 조건을 가정으로 연구를 전개하고자 한다.

첫째, 남북한 경찰통합은 자유민주주의라는 국가통합의 기본 이념 하에 이루어지는 남한에 의한 북한의 흡수통일을 전제로 한다.

둘째, 한반도에서 전쟁에 의한 무력통합 방안은 연구대상에서 제외한다. 즉, 남북한의 흡수통일 또는 평화적 합의에 의한 통일을 전제로 하여 경찰통합 방안을 모색한다.

셋째, 남북한 경찰통합은 경찰 내부의 독자적인 구상만으로 수행될 수 있는 것이 아니며, 통일과정에서 종합적인 국가 통합 구상의 일부로서 정치·경제·사회·문화 통합과 연계하여 보완적으로 이루어지기 때문에 국가통합의 진전과 병행하여 경찰통합도 논의된다는 것을 전제로 한다.

넷째, 남북한은 사회 각 분야에서 대화를 통해 통합 체제 구축을 위한 노력과 협상을 지속적으로 펼쳐 나갈 것을 전제로 한다.

다섯째, 최근 북한의 어려운 사정을 감안하여 주민들의 공공연한 저항, 대량 탈북 사태가 발생, 북한 권력기구의 능력 상실 등에 대해서도 적극적으로 검토한다.

남북한의 통합과정에서 사회·경제적 불균형을 극복하며 전체적인 삶의 질을 향상시키기 위한 제반 기능적 통합은 상호필요성의 증진에 따라 용이하게 이루어질 수 있다. 하지만 이념과 체제와 관련된 정치·공안·경찰제도의 통합은 상당시간의 노력이 수반되어야 할 것이다. 특히 국민의 생명과 안전을 책임지는 경찰통합의 문제는 그 어떤 분야보다도 어렵다고 할 수 있다.

이상의 관점에서 통일 이후 한반도에서 발생할 수 있는 이질성과 갈등을 극복하여 민족동질성을 형성하기 위한 사회통합작업의 한 수단으로서 경찰통합 분야를 중심으로 살펴보고자 한다. 구체적으로 경찰통합이 사회통합작업에 어떠한 의미를 가질 수 있으며, 그것이 어떠한 내용을 가지

고 어떠한 방식으로 남북한 주민들에게 영향을 미칠 것인가를 논의해 보고자 한다.

2. 연구의 방법

이 연구는 문헌연구를 중심으로 하고자 한다. 문헌연구에서는 국·내외 학자들의 연구논문·저서 등과 통일부, 경찰청, 국가정보원, 통일연구원, 북한문제연구소 등에서 발간된 각종 책자 및 자료를 통해 지금까지 연구된 통합이론을 정리하고 통합의 유형들을 살펴보고자 한다.

특히 통일을 경험한 독일과 예멘 등의 경찰 통합사례에 대한 분석을 통해 통일 과정에서 나타난 특징과 문제점을 파악하여 남북한의 경찰통합과 관련된 시사점을 도출하였다. 또한 지금까지 경찰통합 방향이나 내용에 대한 고찰은 있었으나, 통일 과정별로 경찰통합을 이루는 구체적인 시나리오에 대한 논의가 없었던 점을 감안하여 이 연구에서는 남북한 통일 후의 치안행정 과제 예측·도출하고 그에 따른 단계별 통합 전략을 모색하고자 하였다.

다만, 지금까지 북한 관련 연구를 진행할 경우, 일반적으로 현장조사·실험·측정이 불가능한 제약과 한계를 경험해 왔듯이, 이 연구에서는 이러한 한계에서는 자유롭지 못하다.

제 3 절 연구의 흐름도

북한 관련 연구에서도 기존 사회주의 관련 연구의 한계로 지적되어 온 ‘방법론적 예외주의(methodological exceptionalism)’나 ‘이론적 고립주의(theoretical isolationism)’ 경향이 뚜렷이 나타나고 있다. 그리고 이러한 한계점을 극복하기 위해 주제에 따라서 다양한 방법론이 적용되어 왔다 (Samuel, 1980: 289).

이 연구는 경찰통합에 관한 이론 고찰과 통합사례 분석, 그리고 남북한

이 처한 상황 등을 종합하여 우리가 지향해야 할 경찰통합 유형을 설정하고, 이를 달성하기 위해 필요한 단계별 접근전략을 제시하는 순으로 전개되었다.

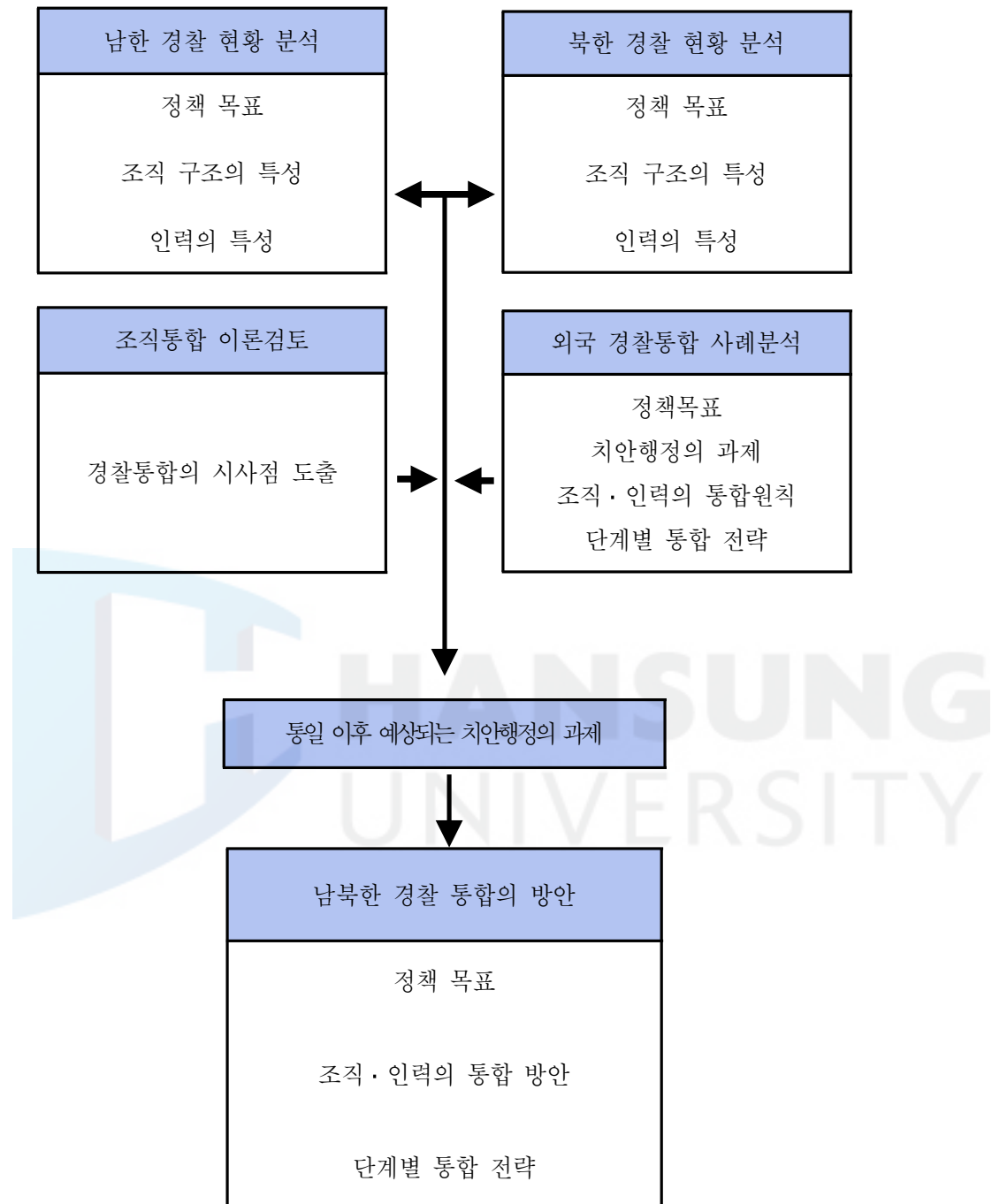
이 연구를 전개하는 데 있어 근본적인 사항이라 할 수 있는 통합의 개념에 대한 정의는 여러 문헌들 속에서 비교적 자세하게 기술되어 있으나, 경찰통합에 대한 개념은 이론적으로 정립되어 있지가 않다. 문헌 분석을 통하여 통일과 경찰통합의 관계와 경찰통합 개념을 정립하고, 경찰통합의 유형을 제시하였다.

그리고 여러 가지의 경찰통합 유형 중에서 우리가 추구해야 할 바람직한 경찰통합 유형을 제시하였다. 남북한 간에 경찰통합은 북한이 체제를 전환하지 않으면 합의에 의해 대등한 입장에서의 통합은 어려울 것이다. 즉, 이러한 상황이 지속된다면 남북한 간에 경찰통합은 결국에는 한국이 북한을 흡수 통합하는 방식으로 이루어지게 될 것이라는 것을 의미한다.

통일 전 남·북한 경찰의 현황 분석을 통하여 해방이후 분단되어 반세기가 넘게 이질적인 체제에서 각각 성장해온 남북한의 경찰의 정책목표, 조직 구조의 특성, 인력의 특성을 검토하였다. 또한 경찰통합 사례분석을 통하여 우리보다 앞서 통일을 경험한 독일, 베트남, 예멘을 중심으로 문헌적 분석을 하였다. 남북한의 경찰통합은 성공한 것으로 평가된 독일의 경찰통합 방안이 똑같이 적용되지는 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 독일, 베트남 그리고 예멘의 경찰통합 과정에서 나타난 교훈은 상당 부분이 남북한 통합시에도 유용한 지침으로 판단된다.

이를 바탕으로 통일 이후 경찰의 예상되는 치안행정의 과제를 도출하였다. 경찰통합의 정책목표로서 경찰통합의 기본 방향, 경찰통합을 위한 제도적 정비를 도출하고 조직·인력의 통합 방안으로서 경찰통합 모형을 모색하여 바람직한 방안을 제시하였다. 나아가 경찰통합 과정별 전략으로서 경찰통합 준비 단계, 이행 단계, 완결 단계로 나누어 남북 분단에 따라 이질화된 남북한 경찰통합에 있어서의 통합후유증을 최소화하고 통일과도기 무엇보다 중요하다고 판단되는 치안확보방안을 제시하였다.

<그림 1-1> 연구의 흐름도



제 2 장 남북한 경찰조직 및 기능의 비교

제 1 절 경찰의 개념 및 기능

1. 경찰의 개념

1) 경찰 개념의 역사성

원시사회에서부터 약탈자의 침입, 맹수의 기습, 자연재해, 화재, 사고, 질병, 구성원간의 범죄 등으로부터 안전을 지키는 역할은 매우 중요하였을 것이다. 따라서 그 호칭을 달리 했더라도 경계·적발·확인·복구·응징과 같은 사회기능이 존재하였을 것이다(Wroblewski, 1993: 4). 이는 오늘날의 경찰활동이 인류의 역사를 함께 시작하였다고 볼 수 있다.

강력한 통치체제가 형성되기 이전인 원시시대, 군장사회에서 경계와 정찰을 담당하던 사람들은 부족의 생존 및 안전과 관련된 모든 기능을 동시에 수행한 것으로 추정된다. 다른 역할까지 겸임한 것이 아니라 ‘다른 역할에 덧붙여서 그러한 역할을 담당한 것’이라고 해도 상황은 달라지지 않는다. 규모가 상대적으로 작은 사회에서는 구성원 전원이 경계와 정찰을 담당하면서 동시에 여러 가지 역할을 공동으로 수행하였다(이황우 외, 2006: 3).

우리나라도 위와 같이 한반도에 정착한 시기부터 경찰과 관련된 기능이 존재하였다고 할 수 있다. 이러한 경찰기능이 통솔기능·방위기능의 한 부분으로 있었지만 원시사회에도 경찰기능이 존재하였고, 이후 국가 형태의 고조선시대, 삼국시대, 고려시대를 거치면서 통솔기능·방위기능에서 경찰기능이 분화되었다. 조선시대에는 국내 최초의 치안전담 조직인 좌·우 포도청이 설치되어 수도 한양에서 현재와 같은 경찰기능을 수행하였다.

우리나라에서 ‘경찰’이라는 용어가 사용되기 시작한 것은 1894년 갑오개혁 당시 좌·우 포도청을 ‘경무청’으로 통합하면서 오늘날의

「경찰관직무집행법」에 해당하는 ‘행정경찰장정’을 제정한 이후이다. 북한은 ‘인민보안’이라는 호칭을 사용한다(이황우 외, 2007: 42).

2. 경찰의 기능

1) 경찰의 기본적 기능

(1) 범죄예방 활동

초기 경찰의 범죄예방 활동으로는 통솔자에 대한 경호·경비, 정찰 수준이었을 것으로 추정하고 있다. 선사시대에 있어서도 침입자 혹은 맹수의 습격에 대비한 호위와 경계, 경비 및 수색은 하면서 살았을 것이기 때문이다. 범죄수사는 주로 살인, 폭행, 절도, 간통, 가축살해, 불효, 투기 등을 적발하는 데 주력하였을 것이다. 고조선의 8조금법과 부여를 비롯한 삼국의 법속 등에 그러한 언행들이 금지되어 있었기 때문이다(김형중, 1991: 35-61).

사회질서를 교란시키는 일탈자에 대하여는 수사와 재판을 동시에 진행하면서 고문을 통해 자백을 하게 만드는 사례가 많았을 것이다. 무속인의 점괘로 범인을 가려내는 방식을 비롯하여 시죄법으로 알려진 각종의 강제 수단으로 범인을 지목하고 자백을 강요하였을 것이다. 시죄법의 본보기로는 뜨거운 불 속이나 끓는 물 속에 손이나 발을 넣게 하여 화상을 입으면 유죄의 증거로 간주하는 방식이 있었다. 불이 붙은 석탄 위를 맨발로 걷게 하여 화상을 입거나 결박상태로 물 속에 가라 앉혀 목숨이 끊어지면 유죄의 증거로 인정하는 방법도 있었다(Sullivan, 1971: 4). 고대사회의 수사는 혐의입증보다는 무혐의주장을 못하게 하는 데 목적이 있었음을 알 수 있다. 이는 일단 범인으로 지목을 받으면 혐의를 벗기가 극도로 어려웠음을 말해 주는 것이다(이황우, 2009: 84).

(2) 일탈행위자 응징

초기의 경찰 역시 법의 존재와 무관하게 금기·약속·신사협정·군역의무·부역의무 등을 어긴 자를 적발하여 처리하는 임무를 담당하였다. 그러

한 역할을 담당하던 기구나 조직은 일탈자를 밝혀내어 죄를 심판하고 응징하는 모든 과정을 독점적으로 관장하였다. 보복의 대행자로서 살인자·간음자·투기한 부녀자 등을 적발해 처형하고, 폭력을 휘둘렀거나 남의 물건을 훔친 자를 가려내 배상금을 받아내고, 일탈자와 그 가족을 노비로 만드는 역할 등을 두루 수행하였다. 혐의가 밝혀진 죄인을 짐승의 먹이로 제공하거나, 나무 혹은 절벽에 매달거나, 돌로 쳐서 죽이거나, 물에 빠뜨려 익사하게 만들기도 하였다. 전과자임을 표시하기 위해 죄인의 이마에 인두로 낙인을 찍거나 사지를 절단하고, 국가의 경축일이나 제천행사 때 죄인을 석방하는 역할도 담당하였다(내무부 치안국, 1972: 19-28 : 이황우 외, 2006)

‘고조선에서는 도적질을 하다 적발되면 노비가 되고 속죄하려는 자는 50 만전을 내야 했다’는 한서의 기록과 ‘부여에서는 일책십이법을 제정해 도둑을 가혹하게 다루었고, 도둑이 속죄하고 양민이 되더라도 풍속은 이를 수치로 여겨 혼인할 배필을 구하기가 어려웠다’는 삼국지 위지 동이전 부여조의 기록은 도둑을 가혹하게 다루었음을 말해 주는 것이다(허남오, 1998: 75-90).

2) 경찰의 기능의 분류

(1) 실질적 경찰과 형식적 경찰

국가의 일반통치권에 의거하여 국민에게 명령·강제하는 제반 권력작용을 통틀어 ‘실질적 의미의 경찰’이라 부른다. 따라서 실질적 경찰에는 경찰조직이 아닌 다른 국가기관의 권력작용도 함께 포함된다(김남진, 2000: 250-251). 국가의 권력작용에 속하는지 여부와는 무관하게 경찰조직이 현실적으로 수행하는 사무 혹은 역할을 통틀어 ‘형식적 의미의 경찰’이라 부른다. 따라서 권력작용에 속하여도 경찰조직이 직접 담당하지 않으면 경찰이 아니고, 권력작용과 무관해도 경찰조직이 현실적으로 수행하면 경찰로 간주된다.

(2) 행정경찰과 사법경찰

경찰을 공공의 안녕과 질서유지를 위한 ‘행정경찰’과 범죄수사를 담당하는 ‘사법경찰’로 구분하는 경우가 있다. 이 경우 사법경찰의 작용은 행정작용과 구분되는 사법작용의 일부가 경찰에 위탁된 것으로 파악되어 실질적 경찰이 아닌 형식적 경찰로 간주된다(홍정선, 2007: 237-239). 행정경찰은 다시 권력을 수단으로 하는 경찰과 비권력적 경찰로 나눌 수 있다. 전자는 사회공공의 안녕과 질서유지를 위해 국민에게 특정한 의무를 부과하거나(경찰하명), 일반적으로 금지된 자연적 자유를 허용하거나(경찰허가), 사전에 의무를 부과해서는 경찰목적을 달성할 수 없는 경우에 직접 개인의 신체·재산·또는 가택에 실력을 가하여 경찰상 필요한 상태를 실현하거나, 경찰목적을 위해 부과한 의무를 거부하는 경우에 경찰벌을 부과하는 경찰작용을 일컫는다. 후자는 명령이나 강제수단과는 거리가 먼 계몽·지도·봉사 등을 일컫는다.

(3) 예방경찰과 진압경찰

경찰이 공권력을 발동하는 시점을 기준으로 예방경찰과 진압경찰을 구분하기도 한다. 장래에 위해가 발생할 것에 대비하여 미리 조치를 취하는 것을 예방경찰로, 이미 발생한 위험상황을 해소하기 위한 제반 조치는 진압경찰로 간주한다. 그러나 예방경찰과 진압경찰의 구분이 항상 명확한 것은 아니다. 이미 발생한 위험상황을 ‘진압’하는 것이라도 범행의 계속 혹은 피해의 확대를 막는다는 점에서는 예방경찰의 성격을 함께 포함하기 때문이다. 이런 이유로 「경찰법」 제3조 및 「경찰관직무집행법」 제2조에 규정된 ‘진압’은 수사와 예방의 의미를 함께 포함하는 개념으로 이해되고 있다.

(4) 치안경찰과 행정경찰

경찰기관에 의한 권력작용은 ‘치안경찰(혹은 보안경찰)’로, 그리고 다른 행정기관에 의한 권력작용은 ‘행정경찰(산림경찰, 어업경찰, 보건경찰 등)’로 구분하기도 한다. 일반적으로 말하는 경찰기관의 위험방지활동과 그 밖에 다른 국가기관의 위험방지활동을 구분할 때 이러한 분류를 적용한다. 전자와 후자를 각각 일반경찰과 특별경찰로 부르기도 하고, 후자를 일컬어 ‘협의의 행정경찰’로 부르기도 한다.

(5) 국가경찰과 자치경찰

경찰이 행사하는 권한과 책임의 소재에 따라 국가경찰과 자치경찰을 구분하기도 한다. 경찰조직의 구성·운영·관리에 관한 권한·책임·의무가 국가에 귀속하는 경우는 국가경찰로, 경찰조직의 구성·운영·관리에 관한 권한·책임·의무가 지방자치단체에 귀속하는 경우는 자치경찰로 간주한다. 국가경찰제도는 중앙의 경찰총수를 주축으로 일사불란한 지휘체계를 확립하는 데 유리하고, 자치경찰제도는 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기에 유리한 특성을 지닌다. 한국은 국가경찰제도만을 가지고 있을 뿐이나 세계적인 경향은 국가경찰과 자치경찰을 절충시켜 나가는 추세에 있다.

(6) 평시경찰과 비상경찰

국가의 법적 상태와 경찰권을 행사하는 주체에 따라 평시경찰과 비상경찰을 구분하기도 한다. 사회가 평온한 상태에서는 보통경찰기관이 행하는 경찰을 평시경찰로, 사회교란으로 계엄령이 선포되어 경찰사무를 군대가 관장하는 경우를 비상경찰로 간주한다. 계엄령 상태에서 이루어지는 비상경찰활동은 「계엄법」 제7조, 제8조, 그리고 제9조 등에 규정된 절차와 방법에 따라 행해진다.

3) 현대경찰의 특징

(1) 경찰개념의 유동성

현대경찰의 개념은 형식적 경찰의 개념 속에 그대로 반영되어 나타난다. 형식적 경찰은 ‘경찰’이라고 불리는 보통경찰기관이 현실적으로 담당하는 기능을 총칭하기 때문이다. 그런데 현대적 경찰과 형식적 경찰을 동일한 개념으로 파악하면, 현대적 경찰도 실질적 경찰과 마찬가지로 그 개념이 유동적일 수밖에 없다. 국가의 권력구조나 정치상황에 따라 경찰이 담당하는 기능이 달라지기 때문이다. 전문가들도 현대경찰의 유동성을 전제로 경찰의 기능을 파악한다.

Bittner(1973: 28)는 법집행, 범죄통제, 그리고 치안의 유지를 현대경찰의

임무로 제시하였다. Wroblewski & Hess(1993: 197)는 법집행, 치안유지, 범죄예방, 시민의 권리와 자유 보호, 봉사 등 5가지를 현대경찰의 임무로 제시하였다. Barker, Hunter and Rush(1994: 29)는 범죄통제·질서유지·봉사·정보수집·기본권보호를 경찰의 임무로 파악하였다. 범죄단속자, 위기관리자, 법집행자, 평화유지자, 치안봉사자 등의 호칭도 모두 경찰의 임무를 반영한 용어들이다. 일반적으로 보수주의자들은 명령·강제를 전제로 하는 경찰의 권력작용에 더 많은 관심을 나타내고, 진보주의자들은 명령·강제보다는 경찰의 비권력작용에 더 관심을 갖는다.

(2) 보호와 봉사 강조

현대경찰은 단순히 법을 집행하는 데 그치지 아니하고 국민의 생명과 신체 및 재산을 적극적으로 보호한다. 「경찰관직무집행법」 제4조는 정신착란자, 술 취한 자, 자살기도자, 미아, 병자, 부상자 등에 대한 경찰공무원의 보호조치 권한을 규정하고 있다.

「도로교통법」 제11조 제4항은 경찰공무원은 교통이 빈번한 도로에서 놀고 있는 어린이, 보호자 없이 도로를 보행하는 유아 또는 흰색지팡이를 소지하지 않은 시각장애인을 발견하면 반드시 안전조치를 취하도록 규정하고 있다. 동법 제50조제4항은 경찰공무원에 대하여 교통사고 현장에서 사고를 낸 차의 운전자 등에 대하여 부상자구호와 교통안전상 필요한 지시를 명할 수 있는 권한을 규정하고 있다.

「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제5조 및 「아동복지법」 제27조는 가정폭력범죄 혹은 아동학대 신고를 접수한 사법경찰관리에 대하여 신속히 현장에 출동하여 보호시설이나 의료시설에 인도조치 등을 취할 의무를 부과하고 있다. 「특정범죄신고자 등 보호법」 제13조는 경찰서장의 조치권한 및 다른 경찰서장의 신변안전조치 요청에 따른 조치의무를 규정하고 있다.

한편, 「헌법」 제7조 제1항은 공무원(경찰)에게 국민 전체에 대하여 봉사하고 책임을 질 의무를 부여하고 있다. 그러므로 현대경찰은 국민에 대한 봉사활동에 대하여도 많은 관심과 노력을 집중한다. 경찰은 재난피해자를 위해 응급조치를 취하거나 헤어진 가족을 만나게 해주고 운전자들을 상대

로 정비기술을 제공하기도 한다. 정보화·국제화·다변화로 요약되는 21세기 사회환경은 경찰에게 단순한 보호와 봉사 차원을 넘어 국민의 삶의 질을 높이는 데 적극 기여할 것을 요구하고 있다.

제 2 절 남한의 경찰조직 및 기능

1. 남한 경찰제도의 변천과정

경찰의 개념이 변천해 온 역사는 각국의 기본체제나 정치상황 등에 따라 다르기 때문에 세계 각국에 현존하는 경찰제도의 면면은 그야말로 천차만별이다. 같은 중앙집권적 경찰제도라도 독일의 경찰제도와 프랑스의 경찰제도는 많은 차이를 보인다. 또한 같은 자치경찰제도를 가진 국가라도 영국과 미국의 경찰제도는 많은 차이를 보인다. 일본의 경찰제도는 본래 프랑스와 독일의 것을 모방한 것이지만 오늘날 일본의 경찰제도와 프랑스 및 독일의 경찰제도는 그 구조가 판이하다. 특히 영국과 일본은 모든 경찰공무원을 순경으로 임용하는 원칙을 확립하여 경찰공무원들의 자질을 획기적으로 높임으로써 경찰제도의 모범을 보인 국가로 평가되고 있다.

경찰제도는 어떤 상태로 고정되어 있는 것이 아니라 경찰의 이념인 법치주의·합법성·민주성·형평성·분권성·중립성·능률성 등을 구현하기에 유리한 방향으로 부단히 진화하는 속성을 나타낸다. 경찰에 대한 국민의 평가 및 경찰공무원들의 의식변화를 통해 경찰의 이념을 추구하면서 시대적 변화와 사회환경에 맞추어 스스로 자기모습을 다듬어간다. 이러한 속성은 흔히 경찰당국의 개혁비전에 편승하여 경찰활동의 형식과 내용을 바꿔 놓는 원동력으로 작용한다.

한국의 경찰제도는 1948년 중앙집권적 국가경찰제도로 출범한 이후에 지금까지 그대로 유지하고 있다. 그러나 한국의 경찰제도는 다른 국가들의 중앙집권적 국가경찰제도와는 이질적인 요소들을 많이 포함하고 있다. 남북분단의 특수상황에서 특수기능을 수행하는 정보경찰과 보안경찰, 경찰조

직이면서 군대처럼 대간첩작전을 수행하는 전투경찰대, 치안업무를 보조하는 전환복무로 병역의무를 대신하게 하는 의무경찰제도 등은 한국경찰에서만 발견되는 특징적 요소들이다.

하지만 한국경찰도 중앙집권적 국가경찰제도의 폐단을 시정하고 지방분권적 자치경찰제도의 장점을 구현하고자 끊임없는 노력하여 왔다. 특히 1990년대 이후 소련과 동구의 붕괴로 냉전체제가 종식되고, 1980년 광주민주화운동 이후 국내에 민주화의 열기가 가열되면서 경찰개혁을 위한 논의가 높아졌다. 그 첫 번째 성과로 1991년 8월 경찰청 및 경찰위원회가 출범하여 경찰의 정치적 중립화를 위한 제도적 기반이 마련되었다.

1997년에 국민의 정부가 출범한 이후로는 오랜 쟁점이던 ‘자치경찰제 도입’ 및 ‘경찰의 수사권 확대’ 등이 정부 여당의 선거공약에 포함되어 경찰안팎에서 활발한 연구와 논의가 이어졌다. 1998년 이후로는 시대상황이 요구하는 치안행정을 구현하기 위해 민간인 전문가들이 참여하는 경찰개혁위원회를 설치하여 자문기구로 활용하였고, 참여정부에서는 경찰혁신위원회를 설치하여 경찰혁신을 추진하고 있다.

2. 남한 경찰 조직

1) 보통경찰기관⁴⁾

경찰행정청이란 경찰에 관하여 직접 대외적 구속력을 갖는 의사를 결정·표시할 수 있는 권한을 가진 행정청인 경찰기관을 말한다.⁵⁾

4) 보통경찰기관이란 직접 보안경찰을 담당하고 있는 경찰기관을 뜻하는 말이며, 그의 권한 및 기능에 따라 경찰행정청, 경찰의결기관, 경찰협의기관, 경찰집행기관 등으로 나눌 수 있다. 다음의 표는 김남진(2000)에 근거하여 보통경찰기관의 종류와 세부분류를 나타낸 것이다.

경찰행정청	경찰청장, 지방경찰청장, 경찰서장, 해양경찰청장, 해양경찰서장	
경찰의결기관	경찰위원회(행정자치부)	
경찰협의기관	치안행정협의회(특별시·광역시·도)	
경찰집행기관	일반경찰집행기관	치안총감, 치안정감, 치안감, 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위, 경사, 경장, 순경
	특별경찰집행기관	소방공무원, 전투경찰대, 헌병

5) 「행정심판법」이나 「행정소송법」에서는 이러한 의미의 ‘행정청’이라는 용어를 사용하고, 정부조직법은 행정청을 ‘행정기관’ 또는 ‘행정기관의 장’으로 표현하고 있다. 결국 행정청·행정기관·행정기관의 장 등은 모두가 외부에 대하여 행정주체의 의사를 결정·표시할 수 있는 기관(장관, 청장 등)을 뜻하는 용어이며 행정청은 독립제기관인 것이 보통이나 합의제기관(감사원, 소청심사위원회, 국가인권위원회, 국민고충처리위원회 등)인 경우도 있다.

이러한 경찰행정청은 경찰청장을 최상급의 기관으로 하여 지방경찰청장과 경찰서장으로 구성되는 계층제를 형성하고 있다. 경찰행정청의 직무를 보조하기 위하여 일상적인 직무를 수행하는 기관을 경찰보조기관이라 부르며 각급 경찰관서의 차장, 국장, 부장, 과장, 계장 등의 직원이 이에 해당한다.

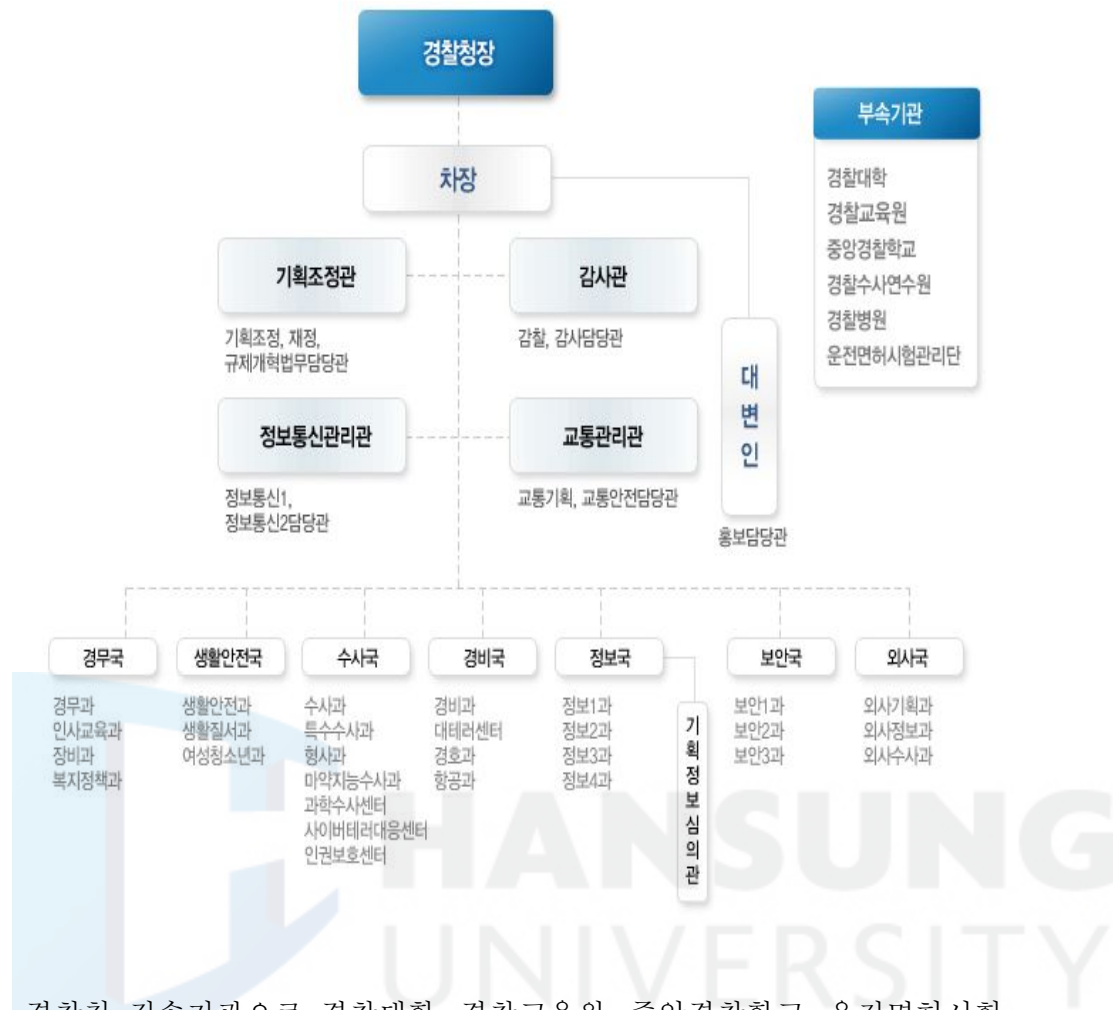
2) 중앙경찰조직(경찰청)

(1) 경찰청장과 차장

경찰청의 최상층부에는 경찰조직의 최고책임자인 경찰청장이 위치한다. 경찰청장은 경찰위원회의 동의를 얻어 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다. 이 경우 국회의 인사청문을 거쳐야 한다. 경찰청장은 경찰에 관한 사무를 통할하고 청무를 관장하며 소속공무원 및 각급 경찰기관의 장을 지휘·감독하며, 임기는 2년으로 되어 있다. 경찰청장이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위반한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다. 경찰청장의 바로 아래는 경찰청차장이 위치한다. 경찰청차장은 경찰청장을 보좌하며 경찰청장이 사고가 있을 때에는 그 직무를 대행한다.

경찰청의 하부조직은 국 및 과로 편제되어 있다. 그리고 경찰청차장을 보좌하는 감사관·정보통신관리관·기획조정관·교통관리관·대변인이 있고, 그 밑에 이들을 보좌하는 10명의 담당관이 있다. 경찰청 하부조직은 7국 4관 1심의관 10담당관 28과로 편제되어 있다.

<그림 2-1> 경찰청 조직도



경찰청 직속기관으로 경찰대학, 경찰교육원, 중앙경찰학교, 운전면허시험관리단과 경찰병원이 설치되어 있다. 이 밖에 직제 상으로는 행정자치부에 속하면서 경찰수사의 중추적 역할을 담당하는 국립과학수사연구소가 있다.

3) 지방경찰

(1) 조직구조

국립경찰은 전국 특별시·광역시·도별로 지방경찰청을 설치하고 각 지방경찰청 산하에 경찰서 및 지구대, 파출소를 설치하여 운영하는 지방조직을 갖추고 있다. 서울지방경찰청은 7부 2담당관 16과로, 부산지방경찰청은 3담

당관 9과로, 경기지방경찰청은 2차장 3부 2담당관 12과로, 그 밖의 지방경찰청은 3담당관 6과로 편성되어 담당지역의 치안사무를 처리한다. 2010년 현재 전국에 16개의 지방경찰청과 244개의 경찰서⁶⁾ 및 760개의 지구대와 793개의 파출소가 설치되어 있다. 임시적 필요에 따라 출장소가 설치된 곳도 있다.

서울특별시지방경찰청장과 경기도지방경찰청장은 치안정감이, 그 외의 지방경찰청장은 치안감이 각각 맡고 있다. 제주지방경찰청을 제외하고 경기지방경찰청을 제외한 모든 지방경찰청에는 차장이 각 1명씩 있으며, 관할이 넓고 담당 인구가 많은 경기지방경찰청에는 4명의 부장이 있고, 경무관으로 보하고 있다. 서울지방경찰청과 경기지방경찰청의 차장은 치안감이고 그 외의 지방경찰청 차장은 경무관이다. 지방경찰청장은 행정자치부령이 정하는 범위 내에서 차장 밑에 직할대를 설치해 운영하고 있다. 직할대의 장은 특정한 경찰사무에 관하여 지방경찰청장 또는 지방경찰청 차장을 보좌한다.

(2) 경찰서

경찰서의 사무를 분장하기 위하여 경찰서에 일반적으로 청문감사관과 경무과·생활안전과·수사과·경비교통과 및 정보보안과 등의 5개과를 두고 있다. 경찰서의 규모가 큰 경우는 수사과를 수사과와 형사과로, 경비교통과는 교통과와 경비과로, 그리고 정보보안과는 정보과와 보안과로 분리하여 운영한다. 반면에 경찰서의 규모가 작은 경우는 5개 과의 업무를 4과 또는 3과로 축소하여 운영하기도 한다. 경찰서의 청문감사관은 민원상담·고충해결·민원처리 지도감독 및 감찰업무를 수행한다.

전국의 244개 경찰서를 관할구역에 따라 1급지·2급지 및 3급지로 등급을 구분하여 운영하는 체제를 갖추고 있으며, 전국의 경찰서마다 경찰서장

6) 전국 경찰서의 현황 비교

구 분	관할 인구(명)	관할 면적(km ²)	경찰관 수
평 균	20만(7대도시 : 32만)	443.44	341(7대 도시 : 598)
최 대	57만(대구 달서)	1,818(강원 홍천)	855(서울 청량리)
최 소	1만(경북 울릉)	2.6(서울 남대문)	65(경북 울릉)

일본의 경우 1,264개 경찰서의 관할인구 평균이 10만명 내외이고, 경찰서당 경찰공무원 수는 249명(120~365명)이다. 미국의 워싱턴 D.C의 경우는 경찰서의 경찰공무원 수가 224~473명 내외이고, 영국은 200명 내외의 인원으로 경찰서를 운영하고 있다.

소속하에 경찰서 행정발전위원회가 설치되어 경찰서의 행정발전에 기여하는 역할을 담당하고 있다. 경찰서 행정발전위원회는 10인 이상 30인 이하의 민간인으로 구성되며 위원들은 3개의 분과위원회로 나뉘어 경찰서의 행정의 발전에 필요한 활동을 한다(최응렬, 2003: 309-332).

3. 남한 경찰의 기능 및 인력

1) 경찰 직무의 범위

(1) 법률규정

경찰의 직무범위는 「경찰관직무집행법」 제2조에 명시적으로 규정된 그대로이다. 이 법은 국민의 자유와 권리의 보호 및 사회공공의 질서유지를 위한 경찰공무원의 직무수행에 필요한 사항을 규정하기 위해 제정된 법률이다. 「경찰법」 제3조에도 경찰의 직무에 속하는 항목들이 들어 있다.

범죄의 예방·진압 및 수사, 경비·요인경호 및 대간첩작전 수행, 치안정보의 수집·작성 및 배포, 교통의 단속과 위해의 방지, 기타 공공의 안녕과 질서유지로 함축되어 있는 경찰의 직무범위는 공적 안전과 공적 질서가 위협에 처한 상황에서 경찰공무원들이 경찰목적을 위해 경찰권을 발동할 수 있는 법률적 토대가 된다. 또한 그것은 법적으로 허용되는 경찰활동의 외적 한계를 나타내 주는 것이기도 하다. 그러므로 직무의 범위에 관한 규정은 한편으로는 경찰이 직무를 행할 수 있는 근거가 되고, 다른 한편으로는 경찰의 권한남용을 차단해 주는 견제장치로서의 의미를 갖는다.

(2) 공공의 안녕

「경찰관직무집행법」 제2조에 ‘경찰의 직무’로 규정된 내용들은 대체로 상식적인 수준에서도 그 내용을 짐작할 만한 것들이다. 국어사전에 따르면 공공(公共)이란 ‘일반 사회의 여러 사람과 정신적·물질적으로 힘을 함께 하는 것’으로, 그리고 안녕(安寧)은 ‘편안하고 태평한 것’으로 간단히 정의되어 있다. 그러므로 ‘공공의 안녕’은 ‘일반 사회의 여러 사람과 물질적·정신적으로 힘을 함께 함으로써 편안하고 태평한 상태를 유지하는 것’으로

정의될 수 있다. 이러한 정의를 경찰의 직무와 연계시키면 경찰은 ‘일반 사회의 여러 사람이 물질적·정신적 힘을 합하여 태평한 상태를 유지’하는데 지장이 없도록 해주는 직무를 담당하는 셈이다. 또한 경찰의 책임은 막중할 수밖에 없고 경찰에 대한 국민의 기대수준도 높을 수밖에 없다.

공공의 안녕을 위한 경찰활동 가운데 권력작용에 속하는 사례들은 범인 검거, 범죄수사, 행정처분 등이 있다. 그러나 권력작용과 상관이 없는 비권력적 경찰활동 가운데도 그러한 사례가 많다. 그 중에서도 각종 안전사고와 재해발생에 따른 경찰의 대비와 활동들을 대표적으로 꼽을 수 있다. 예컨대, 상습 침수지역·산사태·노후건물 등 붕괴우려 지역에 대한 순찰을 실시하여 위험사태가 발생하기 전에 필요한 조치를 취하게 만든다. 미아, 가출인 혹은 분실물을 찾아주는 봉사활동도 공공의 안녕을 위한 비권력적 경찰활동이다.

(3) 공공의 질서

‘공공의 질서’란 사회통념상 모두가 함께 준수해야 원만한 공동생활이 가능해지는 사회규범을 총칭하는 말이다. 이러한 정의를 경찰의 직무와 연계시키면 경찰은 원만한 공동생활의 조건인 규범을 지키기 위하여 직무를 수행하는 것이 된다. 그러므로 경찰은 질서유지를 위해 다양한 책임과 의무를 부담해야 하고 실제로도 공공의 질서를 유지하기 위해 노력을 아끼지 않는다.

공공질서를 유지하기 위한 권력적 경찰활동은 가시적으로도 쉽게 확인할 수 있다. 「집회 및 시위에 관한 법률」, 「총포·도검·화약류 등 단속법」, 「도로교통법」 등의 규정에 따라 경찰이 취하는 각종 조치들이 좋은 본보기이다. 그러나 비권력적 경찰활동 중에도 쾌적한 생활환경을 조성하기 위한 것이 많이 있다.

예컨대, 경찰은 선진국 수준의 질서수준을 유지하기 위해 ‘기초질서 지키기 생활화’운동을 전개하고 있다. 무엇보다도 국민의 의식전환이 중요하다고 보고 시민단체 등과 협조하여 대대적인 홍보와 계도활동에 주력한다.

(4) 범죄진압 및 수사

범죄진압이란 범죄를 미연에 방지하고 피해확대를 방지하는 활동을 총칭하는 개념이다. 범죄수사는 범죄사건에 관한 공소제기 여부의 결정 또는 공소제기 및 이를 유지·수행하기 위한 준비로서 범죄사실을 조사하고 범인 및 증거를 발견·수집·보전하는 수사기관의 활동을 말한다. 수사의 대상이 되는 범죄에는 제한이 없다. 피해자가 없거나 예비·음모 혹은 미수에 그쳤어도 수사가 진행될 수 있다.

경찰의 수사는 「형사소송법」 제197조에 따라 제정된 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」, 범죄수사를 담당하는 사법경찰관이 지켜야 할 준칙을 규정한 「사법경찰관리집무규칙」, 사법경찰관이 범죄를 수사함에 있어서 지켜야 할 마음가짐과 수사의 방법·절차 기타 수사에 관하여 필요한 사항을 규정한 「범죄수사규칙」 등에 정한 바에 따라 이루어진다.

(5) 경비·요인경호 및 대간첩작전

경비란 국가비상사태 또는 긴급중요사태 등 경비사태가 발생하거나 발생할 우려가 있을 때 사회공공의 안녕과 질서를 해하는 개인적·집단적인 불법행위를 조직적인 경찰의 부대활동으로서 예방·경계·진압하는 것을 말한다. 「집회및시위에관한법률」 제18조에 규정한 불법집회 및 폭력시위가 주된 대상이다. 요인경호란 요인의 신변을 각종 위협로부터 보호하는 것으로 요인이 통과하는 연도·숙소·열차·선박·항공기 등에 있어 요인의 안전을 확보하는 데 목적이 있다(김두현, 2001: 265-301). 대간첩작전은 「비정규전지침」에 의거 적의 간첩 및 무장공비 등이 육상·해상·공중 기타 방법으로 침투하는 것을 봉쇄하고 침투한 적을 조기에 색출하여 섬멸하는 작전을 일컫는다. 요인경호 및 대간첩작전은 주로 경비부서가 담당한다.

(6) 치안정보의 수집·작성 및 배포

치안정보란 개인이나 단체의 위법행위와 관련된 일체의 사실을 일컫는다. 치안정보는 경비정보, 범죄정보, 보안정보, 외사정보, 기타 정보 등으로

구분할 수 있다. 컴퓨터와 통신기술의 발달로 이른바 사이버범죄가 늘면서 사이버공간에 대한 치안정보수집의 중요성이 갈수록 더해지고 있다.

(7) 교통단속과 위해의 방지

교통단속이란 교통의 원활한 소통과 운전자 및 보행자의 안전을 위하여 교통질서를 유지하고 교통사고를 미연에 방지하는 활동을 가리킨다. 교통경찰은 교통법규위반 행위에 대하여 통고처분, 지도장 발부, 형사입건 등의 수단을 적용해 교통단속을 행한다.

교통안전에 관한 교육훈련·홍보교육·교통안전대책 추진·교통법규위반자 단속·교통환경 개선뿐 아니라 교통단속의 과학화를 위해 첨단과학장비를 확충하고, 교통정보의 신속한 전파를 위해 교통정보서비스센터를 운영하고, 교통사고수사의 과학화를 위해 교통사고 종합분석센터 운영 및 뺑소니사건 전문수사력을 지속적으로 강화하고 있다.

2) 경찰 인력 현황

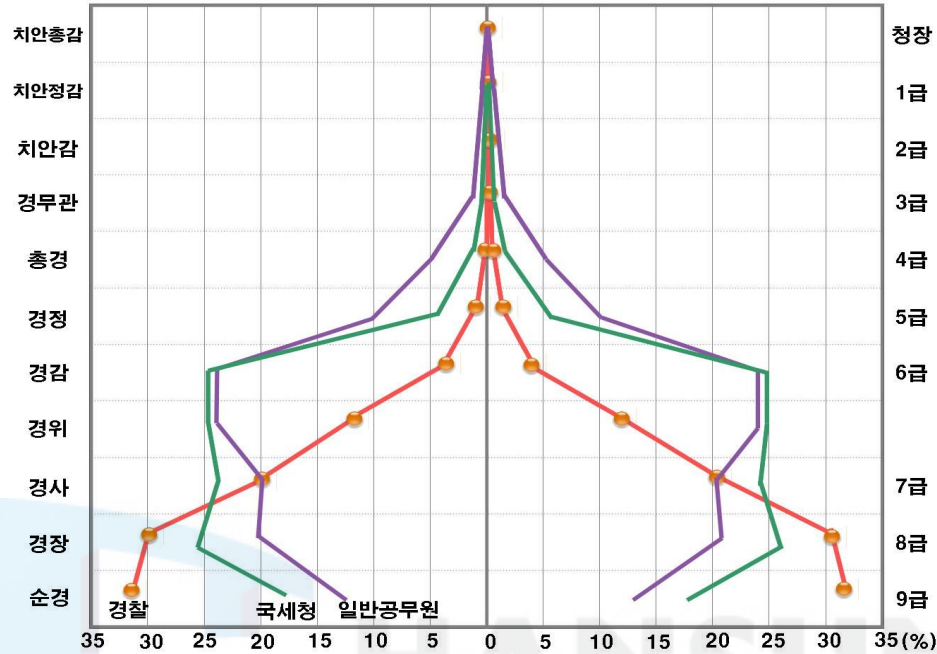
2009년 말 현재 경찰공무원의 계급별 정원을 살펴보면 전체 97,732명이며, 이 중에서 순경은 30,423명, 경장 29,682명, 경사 20,475명으로 전체 경찰공무원의 82.45%를 차지하고 있다. 또한 경위 11,688명, 경감 3,449명, 경정 1,489명, 총경 461명으로 구성되어 있다. 경찰공무원의 최상위 직급들인 경무관은 35명, 치안감은 25명, 치안정감은 4명, 그리고 치안총감은 1명이다.⁷⁾ 이와 같은 경찰공무원의

7) 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분)는 공무원을 다음과 같이 구분하고 있다.

경력직	일반직	기술·연구 또는 행정일반에 대한 업무를 담당하며 직군·직렬별로 분류되는 공무원
	특정직	법관·검사·외무공무원·경찰공무원·소방공무원·교육공무원·군인·군무원·헌법재판소헌법연구관 및 국가정보원의 직원과 특수 분야의 업무를 담당하는 공무원으로서 다른 법률이 특정직공무원으로 지정하는 공무원
	기능직	기능적인 업무를 담당하며 그 기능별로 분류되는 공무원
특수경력직	정무직	선거에 의해 취임하거나 임명에 있어서 국회의 동의를 요하는 공무원과 고도의 정책결정업무를 담당하거나 이러한 업무를 보조하는 공무원으로서 법률 또는 대통령령(대통령비서실의 조직에 관한 대통령령에 한한다)에서 정무직으로 지정하는 공무원
	별정직	특정한 업무를 담당하기 위하여 별도의 자격기준에 의하여 임용되는 공무원으로서 법령에서 별정직으로 지정하는 공무원
	계약직	국가와 채용계약에 의하여 일정한 기간동안 전문지식·기술이 요구되

직급별 구성비를 살펴보면 전체 경찰공무원 중 경위 이하의 경찰공무원이 약 95%의 비율을 차지하고 있다(경찰청, 2010: 344).

<그림 2-2> 경찰공무원의 인력구조 형태



양질의 치안서비스를 제공하기 위해서는 경찰인력 증원이 불가피하다. 2005년 7월 1일부터 전 공무원에 대한 주 40시간 근무제가 정착될 경우 현재 주 56시간을 기준으로 편성되는 24시간 근무부서의 근무체제의 변화가 불가피하다. 근무인원을 줄일 경우 치안에 공백이 생길 우려가 있고, 현재의 근무체제를 유지할 경우 공무원에 비해 더욱 열악해지는 근무조건으로 인해 경찰공무원 입직자의 자질저하와 기존 경찰공무원들의 불만이 팽배해질 우려가 높다. 경찰인력을 대폭 증원하여 근로조건 변화의 추세를 반영해야 한다. 향후 5년내 최소한 OECD 10개 국가의 경찰공무원 1인당

	거나 임용에 있어서 신축성 등이 요구되는 업무에 종사하는 공무원
고용직	단순한 노무에 종사하는 공무원

담당인구 평균인 377명이 되는 정도까지는 경찰인력이 증원되어야 하며, 이는 2009년 추계예상인구 기준으로 경찰공무원이 총 131,010명으로 늘어 야 함을 의미한다.

<표 2-1> 주요국가 경찰 인력현황

국 가 별		인구(천명)	경찰관수(명)	1인당 담당인구	기 준 일
일 본		127,757	256,185	499	• 2007년말 기준
프 랑 스		60,873	222,663	273	• 상동
영 국 (잉글랜드, 웨일즈)		53,729	141,892	379	• 상동
스 페 인				398	• 상동
독 일		82,466	266,000	310	• 상동
호 주		20,329	45,201	450	• 상동
미 국	L A				
	뉴 욕				
	워 싱 턴				
홍 콩		6,857	27,552	249	• 상동
한 국		49,269	97,732	504	• 2008년 8월

출처 : 경찰청 내부자료, 2008.

제 3 절 북한의 경찰 조직 및 기능

1. 북한 경찰 제도의 변천과정

1) 소련군정기 경찰기구

1945년 8월 17일부터 북한에 진주하기 시작한 소련군이 8월 26일 소련 제 25군 본부대의 평양진주를 완료후 ‘북조선 주둔 소련점령군 사령부’를 내세워, 북조선 주둔 소련25군 사령관 명령서’를 발표하고 북한내 모든 무장부대의 해체를 명하고 각 지역별로 치안질서를 위해 소련군사령부와 협의 하에 규정된 인원수의 ‘보안대’를 조직하고 동년 10월 28일 발족된 ‘북

조선 5도행정국'의 보안국 지휘 하에 두게 되었다.

(1) 북조선 5도행정국 보안국

해방직후 북한에 진주한 '북조선 주둔 소련점령군사령부'는 1945년 10월 28일 '북조선 5도 행정국'을 출범시켜 북한지역 행정을 실질적으로 담당케 하였는데, 행정국 내의 보안국에서 북한의 치안을 담당했다. 이 보안국이 오늘날 북한경찰의 모체가 되었는데, 당시 보안국은 단순 치안업무 뿐만 아니라 공안업무, 국토경비 업무 외에 대남공작업무도 수행하고 있었다.

(2) 북조선임시인민위원회 보안국

1946년 2월 8일 발족되어 북한내 실질적인 단독정부의 기능을 맡은 '북조선임시인민위원회'에 이양되었는데, 동 위원회의 보안국이 북한의 치안 유지 및 국경 경비 업무 등을 관할하였다. 보안국은 감찰, 경비, 호안, 소방 등의 부서와 대남공작을 전담하는 독립부서인 정치보위부로 구성되었으며, 이후 북한은 1946년 5월 11일 보안국 산하에 '보안독립여단'이란 무장경찰조직을 발족시켰다.

(3) 북조선인민위원회 내무국

북조선 임시인민위원회의 기능은 1947년 2월 20일 발족된 '북조선인민위원회'로 이양되는데, 동 위원회에서는 이전의 보안국을 내무국으로 개칭하게 됨에 따라 내무국에서 경찰기능을 행사하였다. 그러나 1948년 2월 7일 동 위원회에 국방업무를 전담하는 '민족보위국'이 신설됨에 따라 종래 내무국의 기능이 치안유지 기능을 전담하는 내무국과 국방기능을 담당하는 민족보위국으로 분리하게 된다.

2) 북한정권 수립 후 경찰기구

(1) 내각 내무성

1948년 9월 9일 북한정권 수립과 함께 경찰기능을 행사했던 북조선인민위원회 내무국은 내각 소속인 내무성으로 흡수되었다. 바로 내무성이 최초의 공식적인 북한 경찰 조직이라 할 수 있다. 북한은 정권수립 직후 내무

간부를 속성으로 양성하기 위해 내무성 산하에 ‘중앙보안간부학교’를 창설하였고, 1948년 9월 19일 ‘중앙보안간부학교 제1기 졸업식’에서 내각 수상인 김일성은 “조국과 인민에게 충직한 내무일군이 되어야 한다”라는 축사를 하며 “우리당과 공화국 정부를 수호하고 인민들의 생명과 재산을 보위하며 사회질서를 유지해야할 사명”을 지니고 있음을 밝혀 북한경찰의 임무를 제시한바 있다.

(2) 사회안전성으로 독립

북한은 전쟁중인 1951년 3월 내무성 편제 중 정치보위국 및 기타 부문 조직을 통합하여 ‘사회안전성’으로 독립시켰다. 사회안전성의 신설은 전쟁시 이른바 반동분자 등 반체제저항세력들에 대한 효율적 통제 등 특수 공안업무와 과거 내무성 정치보위국에 대한 악명을 일소시켜 전시 치안업무를 효율화하기 위한 것으로 평가된다. 사회안전성은 중앙본부에 사회안전국, 철도안전국, 예심국, 보안국, 반항공국, 교화국, 정부호위국, 경비국, 후방국, 산림국, 정치국, 통신처 등을 두고, 각 도, 시, 군에 사회안전부를 두었고, 면단위에는 필요에 따라 분주소를 두었다. 당시 사회안전성의 임무는 ① 반국가행위 및 반혁명행위 감시 ② 신원조사 및 외국인 방문객 감시 ③ 지방치안유지 및 범죄단속 ④ 국가기관 및 지역 경비 ⑤ 교통질서 및 소방업무 ⑥ 인구조사 ⑦ 신분등록소 운영 ⑧ 기밀문서 보관관리 ⑨ 교화소, 강제노동수용소 관리 ⑩ 철도 경비 ⑪ 국유, 사유재산 보호 ⑫ 선박 출입 관리 ⑬ 반항공 조직운영 등이다.

(3) 내무성으로 흡수

내무성에서 분리, 독립된 사회안전성은 1년 7개월만인 1952년 10월 9일 내무성으로 흡수, 통합되었다. 이에 따라 사회안전성의 기능은 내무성 정치보위국으로 이관되었다. 사회안전성이 내무성으로 통합된 이유는 사회안전성의 업무가 이전보다 복잡하여 능률성 제고가 이루어지지 않았고, 내무성과의 양립으로 치안업무의 혼란을 초래했기 때문이다. 그러나 그 배경에는 방학세 사회안전상의 내무상 보임이 내정된 상태에서 자기가 관할하고 있던 사회안전성 조직을 내무성으로 통합시켜 자기의 영향력 하에 두려고

했던 것으로 평가된다.

그후 1956년 내무성의 편제가 대폭 확장되었는데, 방학제 내무상 휘하에 5명의 부상과 9개국 7개처로 구성되었다. 그 편제는 제 1국(사회안전국), 제2국(감찰국), 제3국(보안국), 제4국(정치국), 제5국(총무국), 제6국(후방국), 제7국(교화국), 제8국(경비국), 제9국(경위국: 호위업무 담당), 2처(간부처), 3처(경비처), 4처(반정찰처 : 대남, 대외공작 전담), 5처(통신처), 7처(반항공처), 경제안전처 등이다.

(4) 사회안전성으로 재분리

1962년 10월 23일 제3차 내각 개편시, 북한은 내무성의 중추적인 기능인 경찰업무를 '사회안전성'을 신설하여 이관하였다. 따라서 내무성은 토지, 산림, 강·하천, 도로, 항만, 영해, 호수 등 국토와 자원에 관한 관리업무를 수행케 하였으며, 1964년 12월 4일 내무성은 '국토관리성'으로 개칭되면서 내각에서 사라지게 된다.

(5) 사회안전부로 개칭

사회안전성은 1972년 12월 27일 북한 사회주의 신헌법 채택과 함께 내각이 정무원으로 개편되면서 '사회안전부'로 개칭되었다. 1973년 5월 김일성의 사회안전업무와 정치보위 업무를 분리하라는 지시에 의해 사회안전부 소속 정치보위국이 분리되어, 국가정치보위부로 독립하였다. 이에 따라 사회안전부는 치안질서 유지 등의 경찰업무를, 국가정치보위부는 북한 주민 및 국가기관에 대한 정치시찰, 반혁명·반국가범죄, 방첩, 대내외 정보사업, 특별독재대상구역인 관리소 운영등의 비밀경찰의 업무를 수행하게 함으로써 역할을 분담시키게 된다.

이후 1982년초 사회안전부장 이진수가 국가정치보위부장으로 보임되어, 그동안 사회안전부가 담당하던 해안 및 국경경비 업무를 국가정치보위부로 이관하게 됨에 따라 사회안전부의 기능은 많이 축소되었다. 사회안전부는 1982년 4월 5일 최고인민회의 제7기 1차 회의시 정무원 소속에서 분리되어 인민무력부 등과 함께 노동당 소속으로 이관되었다가, 1986년 12월

29일 개최된 최고인민회의 제8기 1차 회의에서 다시 노동당에서 정무원 산하기관으로 환원된다.

(6) 사회안전성으로 개칭

1998년 9월 5일 북한헌법의 수정, 보충에 따라 정무원이 내각으로 개편되었고 사회안전부가 사회안전성으로 다시 개칭되었다.

(7) 인민보안성으로 개칭

2000년 4월 6일 최고인민회의 제10기 3차 회의 3일차 회의에서 사회안전성을 인민보안성으로 명칭을 변경하였다. 북한이 인민보안성으로 개칭한 이유는 김일성 사후 김정일체제 구축의 일환으로 북한경찰이 특히 인민대중을 최우선시 한다는 김정일의 통치술을 부각시키려는 의도로 평가된다. 이 시기 북한 경찰은 주민통제 강화를 목적으로 주민등록사업을 한층 강화시키면서, 김정일 후계체제 수립과 당의 유일사상체계를 확립하고 반대파 숙청, 동구사회주의권의 붕괴이후 이완된 사회기강 확립, 우리식 사회주의 체제를 고수하면서 한편으로는 인민보안성 및 도 보안국의 인원을 축소시키고 리(동)보안소의 인원을 대폭 늘리는 방향으로 경찰인력의 효율화를 꾀하고 있다.

(8) 인민보안부로 개칭

남한의 경찰청에 해당하는 북한 인민보안성의 조직 이름이 최근 ‘인민보안부’로 바뀐 것으로 2010년 4월 6일 확인됐다. 인민보안성을 국방위원회 직할 조직으로 재편함으로써 국방위 중심의 후계체제를 주도하고 주민 통제를 강화하려는 의도로 분석된다.

조선중앙TV는 4월 5일 오후 8시 정규 뉴스에서 평양시 ‘10만가구 살림집 건설’ 현장 소식을 전하면서 ‘인민보안부 건설여단’의 일원인 림성철씨 인터뷰를 다뤘다. 임씨 역시 “우리 인민보안부”라고 자신의 소속 기관을 소개했다. 이번 인민보안부 명칭 변경을 통해 북한의 ‘3대 무력기관’인 인민무력부, 국가안전보위부가 모두 공식적으로 국방위 아래에 놓이게 됐다.

국방위의 권한이 한층 더 강화된 셈이다. 이에 대해 양무진 북한대학원대학교 교수는 “지난해 4월 헌법 개정을 통해 국방위원회의 권한을 강화한 데 이어 ‘3대 무력기관’을 국방위 산하에 둬으로써 국방위를 중심으로 김정은으로의 후계구도를 안정적으로 정착시키겠다는 의지를 반영한 것”이라고 분석했다. 일각에서는 주민 동요를 막고 통제를 강화하기 위한 조치라는 분석도 나온다. 국제사회의 경제제재와 화폐개혁 실패의 후폭풍으로 심각한 경제난을 겪고 있는 것으로 알려진 가운데 인민보안부의 권한을 강화함으로써 주민 통제의 고삐를 당겨 쥐었다는 것이다.

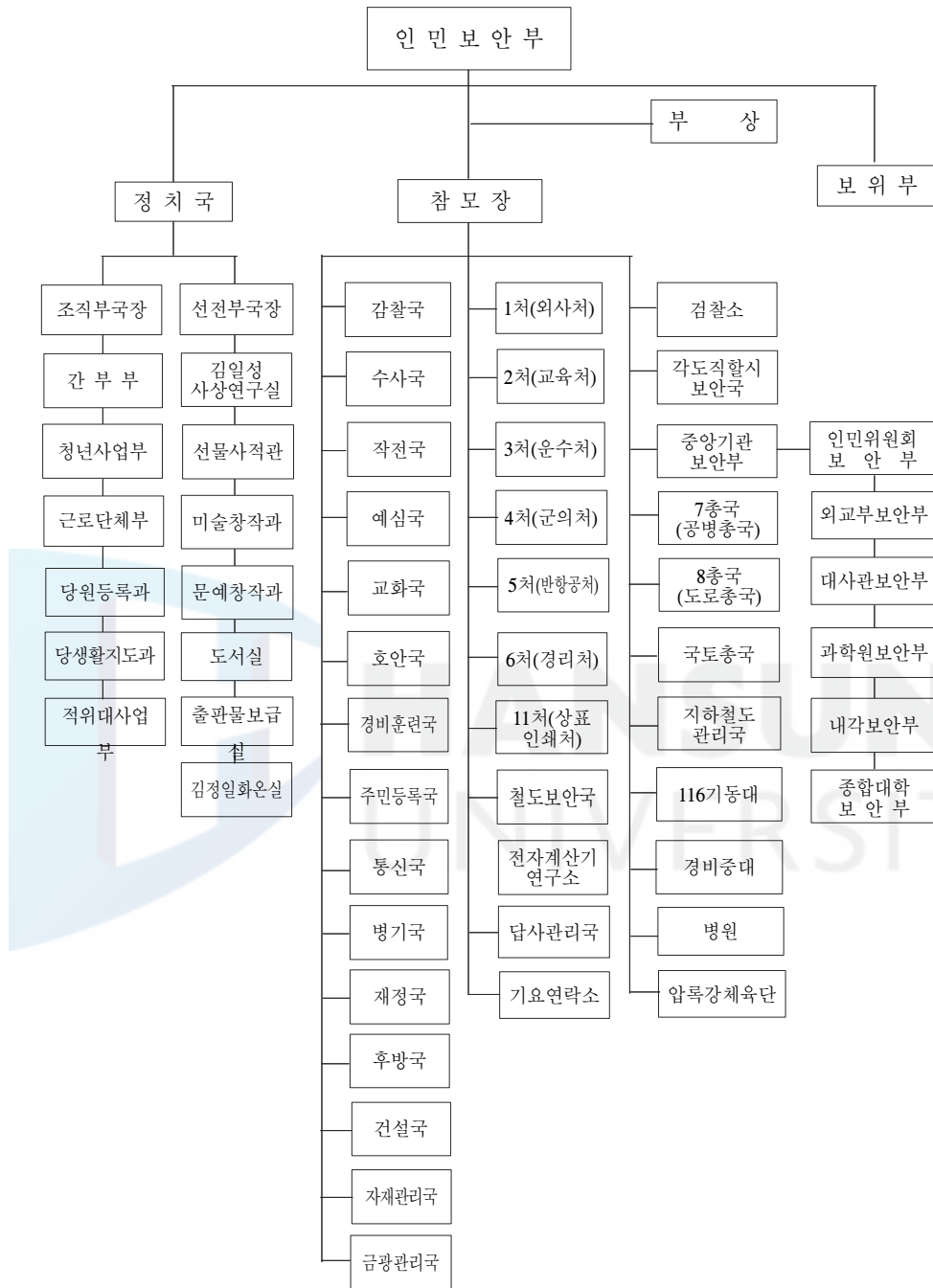
2. 북한의 경찰 조직

1) 중앙조직

인민보안부의 중앙조직은 인민보안상, 참모장 및 30여개의 부서, 10여명의 부상, 독립적인 당조직인 정치국과 보위부 등으로 편성되어 있다. 첫째, 정치국이다. 정치국에는 조직부, 선전부, 근로단체부 등이 있다. 조직부는 조직 제1부부장, 간부 부부장, 당생활담당 부부장, 본부담당 부부장, 중앙기관담당 부부장, 각 도·시담당 부부장 등 6명의 부부장이 있고, 이 산하에 종합지도과, 신소과, 통보과, 간부처, 행정간부처, 당원등록부 등이 있다. 선전부에는 종합지도과, 사적과, 행사과, 당 강습과, 예술과, 선동과, 출판과, 강연과, 3대혁명붉은기 지도과 등 9개의 과가 있으며 선전부 산하에 보안성 선물관, 김일성·김정일·김정숙 혁명역사연구실, 보안성 창작사, 답사관리소, 보안성 협주단, 보안성 군악대, 봉화예술극장, 보안성회관, 압록강체육단, 문화기재공급소 등이 있고, 생산부서로는 선물관공, 보안성인쇄소, 메아리음향사, 출판소, 상표인쇄공장 등이 있다.

둘째, 참모부서이다. 인민보안부 본부의 참모부서는 감찰국, 수사국, 작전국, 예심국, 교화국, 호안국, 경비훈련국, 주민등록국, 통신국, 병기국, 재정국, 후방국, 건설국, 자재관리국, 금강관리국, 종합지휘실(상황실), 총무국, 경제감찰국 등이 있다. 또한 인민보안부의 독립처로는 외사처, 교육처, 운수처, 군의처, 반향군처, 경리처, 상표인쇄처, 기술감정처 등이 있다.

<그림 2-3> 인민보안부의 중앙조직



셋째, 직속기관이다. 인민보안부 본부 직속기관은 독립부서인 동·서 철도보안국, 지하철도관리국, 7총국(공병총국), 8총국(도로총국) 등이 있다.

넷째, 산하 직할기관이다. 인민보안부 본부 산하 직할부서로 인민보안부 정치대학, 공병대학, 사격단, 권총공장, 심사소, 검차대, 자동차수리소, 인민보안부 제1 및 제2병원, 기동순찰대, 기요연락소, 전자계산기연구소, 지진연구소, 경비대, 간염병원, 기술연구소 등이 있다.

다섯째, 직할 보안부이다. 인민보안부 직할 보안부로는 중앙기관보안부, 창광보안부, 제2경제위원회 보안부 등이 있다.

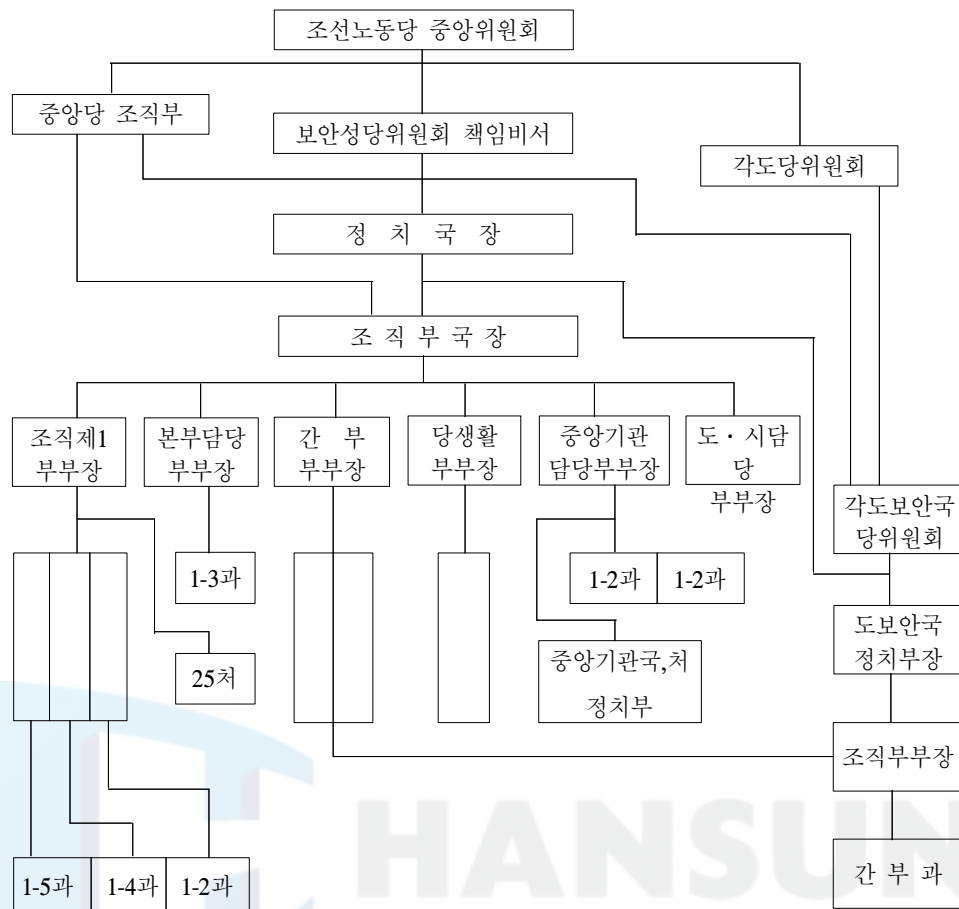
(1) 정치국

북한 인민보안부 정치국은 1961년 노동당 제4차 대회에서 채택된 “군대안의 당 조직 건설에 관한 결정”에 따라 당시 내무성 정치국으로 발족하였다. 인민보안부 정치국은 보안성 내 당위원회의 실무사업⁸⁾을 대표하고 있는 부서로서 노동당중앙위원회 조직지도부의 통제와 지도를 받는다. 정치국은 성내 당원들의 당 생활지도와 조직통제를 강화하며 이를 통하여 당의 사상의지적 통일단결을 강화하고 각 당조직들의 역할을 다하게 하는 실무부서라 할 수 있다. 정치국은 인민보안부 본부청사에 위치하고 있으며, 조직부, 선전부, 근로단체부로 구성되어 있다.

정치국 조직부는 보안성 내의 당원들의 소속되어 있는 기층 당조직에 이르기까지 조직 구성과 운영을 책임진 부서이다. 따라서 조직부는 성내의 모든 간부들과 당원 및 근로자들을 철저히 통제 장악하고 있는 정치국에서도 핵심부서라 할 수 있다. 조직부는 조직 제1부부장, 간부 부부장, 당생활담당 부부장, 본부담당 부부장, 중앙기관담당 부부장, 각 도·시담당 부부장 등 6명의 부부장들로 구성되어 있다.

8) 업무감독권과 인사권

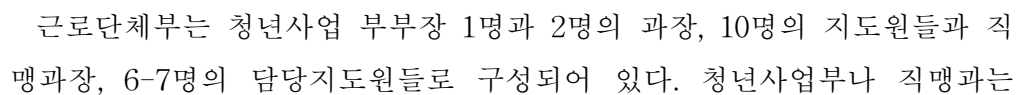
<그림 2-4> 정치국 조직부 체계



정치국 선전부는 당원들을 당의 유일사상으로 무장시키기 위한 사상학습과 김정일 우상화 선전을 비롯한 각종 사상관련 부문을 책임진 부서이다. 선전부는 인민보안부 내 당원들의 사상생활을 책임진 만큼 김정일 부자 우상화를 위한 학습, 강연, 선동 자료들을 각 당조직들에 내려 보내고 이를 집행하기 위한 사업을 조직한다. 또한 각 하부 당조직들에서 선출한 선동원들을 통하여 당의 구호해설과 정책선전을 진행한다. 선전부에는 종합지도과, 사적과, 행사과, 당 강습과, 예술과, 선동과, 출판과, 강연과, 3대 혁명붉은기 지도과 등 9개의 과가 있으며 선전부 산하에 보안성 선물관⁹⁾,

9) 보안사업과 관련된 김부자 사적물 보관

<그림 2-5> 정치국 선전부 체계



공식적으로는 외곽단체로서 독립기능을 수행하는 것으로 되어 있지만 이들 모두 노동당원들이고 또 이들 단체가 정치국의 한 부서로 되어 있음으로 철저히 당의 노선과 정책을 추구하는 단체들이다.

(2) 참모부서

참모장제는 1994년 10월경 신설된 보직으로 당시 국방위원장 김정일이 인민보안부를 전시체제로 전환하라는 방침에 따라 이의 일환으로 인민무력부와 같이 참모장제를 도입하였다. 참모장은 인민보안부장을 보좌하여 인민보안부의 모든 업무를 실질적으로 주관 처리하고 있다.¹⁰⁾

감찰국은 각종 범죄정보 수집, 적발 및 범죄예방, 각종 범죄사건 조사 후 예심국에 인계, 각종포고령 지시내용 전파 및 이행상태 감독, 보안원 비리적발 및 조사, 각종 ‘그루빠’ 지도·감독, 산하 도 보안국에 감찰담당 지도원을 파견하여 감찰업무를 지도·감독하는 업무를 수행한다. 특수기동 순찰대는 인민보안부 감찰국 소속의 독립부대로 1995년경 전국적으로 발생하는 집단사건의 진압 및 치안유지를 위해 창설되었다. 수사국은 범죄자 체포, 현장검증·지문대조·혈액감정·필적감정, 산하 도 보안국 과학수사 활동 지도·감독 업무를 수행한다. 작전국은 산하 도 보안국 작전업무 통제·조정, 반항공 업무를 주관하고, 이를 지도·감독한다.

예심국은 산하 도 보안국 예심업무 지도 감독, 미해결사건에 대한 사건 수사 및 범죄자 체포, 감찰수사 단계에서 체포된 용의자에 대한 수사보장·여죄추궁·범죄확정, 사건조서 검찰소에 송치, 재판에 의한 형 확정시까지 구류장 설치운영·감독하는 업무를 수행한다. 교화국은 범죄자 수용관리, 북한 전역의 교화소(8개소)·노동교양소·인민보안부 담당 관리소에 대한 업무 지도·통제·감독, 사면·감형·기한 전 출소 등 행형 등의 업무를 수행한다. 호안국은 교통·화약·폭발·기계 등 제 안전과 관련되는 업무처리, 교통초소 운영감독, 운전면허 심사·차량번호 부여, 소방업무, 산하 도 보안국 호안업무를 지도·감독한다. 경비훈련국은 국가주요시설 및 주요 간부사택 경비업무수행(중앙당 청사 등 평양시 주요 건물·노동

10) 조선민주주의인민공화국 국방위원회 명령 제7호.

당 대외연락부 소속 연락소·외국 대사관 경비, 주요 철교·터널 등), 보안원에 대한 군사훈련 지도, 주요 공장기업소 무장 보위대 운영·지도, 산하 보안국 경비업무에 대한 지도·감독 업무를 수행한다.

주민등록국은 주민성분분류·인구조사·주민등록문건 관리·주민이동통제 등 산하 보안국·보안부의 주민등록업무를 지도·감독하고, 도 보안국에서 제기되는 주민신상자료를 회신하며, 평양거주 승인번호를 부여하고, 북한 전주민의 주민등록문건을 보관하는 등의 업무를 수행한다. 통신국은 인민보안부 내 유·무선통신 보장, 정체불명 전파탐지, 산하 도 보안국 통신업무 지도·감독 등을 수행한다. 병기국은 무기보관 관리·검열 무기수리 무기관리소·무기수리소·권총공장 등을 운영·관리, 산하 도 보안국 병기업무 지도·감독을 수행한다. 재정국은 인민보안부 예산 수립 및 집행, 인민보안 사업에 필요한 기술자재 구입, 산하 도 보안국 재정·경리업무를 지도·감독한다. 후방국은 인민보안부 산하 기관에 대한 식량·피복 등 각종 기자재 공급, 산하 도 보안국의 후방사업을 지도·감독한다.

건설국은 인민보안부 주요시설 시공·수리, 인민보안부 내 내부건물 관리 등의 업무를 수행하며, 산하에 건물관리처·인민보안부시멘트공장, 건설자재공장 등이 있다. 자재관리국은 인민보안부에서 담당하는 건설 및 후방자재를 총괄 관리하는 업무를 수행한다. 금강관리국은 일명 무역국으로 불리는데 인민보안부 외화벌이사업 주관, 인민보안부 필요물품 수입, 산하 시·도 보안국 외화벌이사업 지도·감독 등을 수행한다. 총무국은 인민보안부 내 행정업무 처리, 인민보안원 신분증·수사원증·감찰원증·출장증명서 발급, 각종 기밀문서 취급·보관, 국가기관의 기밀문서수발을 위한 기요연락대 운영 등의 업무를 수행한다. 산업감찰국은 일종의 경제 감찰 업무를 수행하는데 공장기업소·협동농장 등의 경제정책 업무수행 감독, 경제 현행범 사건 조사 후 예심국에 인계, 산하 보안국의 산업 감찰 업무를 지도·감독한다.

종합지휘국은 인민보안부 산하 기관의 상황보고를 총괄하는 조직으로 일일 사업정형 즉, 인원·출장인원·입원인원, 각종 사건 사고 발생건수, 구류장 구속인원, 체포건수 등 종합상황을 처리한다. 철도보안국은 철도안전업무를 총괄하는 인민보안부 소속 독립부서로 철도수송에 대한 안전업무

당당, 여객열차 내 안전원 운영 및 여행 질서 단속, 산하 시·도 철도보안국(서)에 대한 지도 감독업무를 수행한다. 지하철도관리국은 평양시 지하철 관리 및 운영, 지하철 열차 내 안전업무 등을 수행하는 인민보안부 소속 독립기관이다. 공병총국은 김정일 특각, 주석궁 등 국가 주요시설물을 건설하는 인민보안부 소속의 독립 공병부대이다. 도로총국은 주요 고속도로 및 교량건설, 김정일 하명시설 건설 업무를 수행하는 인민보안부 소속의 독립 공병부대이다.

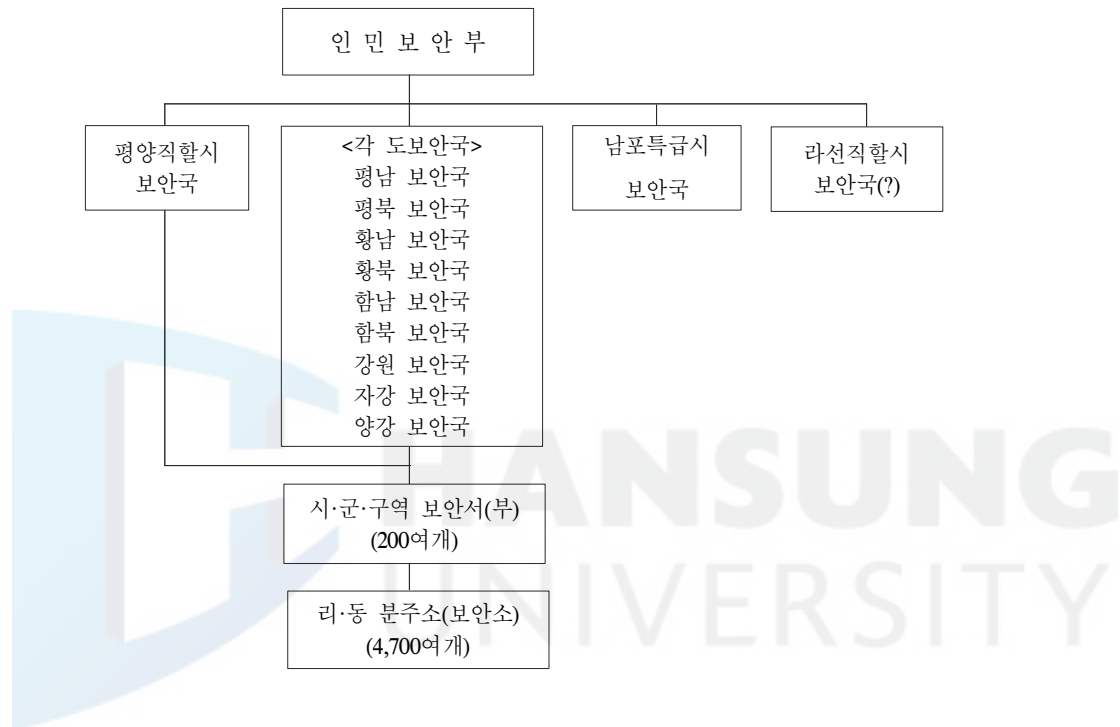
외사처는 이전의 사회안전성 대외사업국이 축소된 부처로 주요 임무는 해외주재 대사관에 대한 보안사업, 해외주재 북한인의 감시 업무 등을 수행하고 있다. 교육처는 인민보안부 소속 각 교육기관을 장악하여 교육관련 업무를 지도·감독하는 업무를 수행한다. 인민보안부 소속 교육기관으로는 정치대학, 정치대학 분교, 정치대학 강습소, 각도 보안국 정치학교, 공병대학, 공병군관학교, 군의학교 등이 있다. 운수처는 인민보안부이 전담하고 있는 국가주요 비밀물자 수송업무와 차량관리업무를 지도·감독하는 독립처로 예하에 '116기동대'를 두고 있다. 군의처는 인민보안부 소속 병원과 의료시설을 지도·감독하는 독립처로서 인민보안부 1, 2병원, 평양시 보안국 및 각도 보안국 병원, 7, 8총국 병원 등에 의약품과 의료 기구를 공급하고, 인민보안부 자체 의약품 생산 공장을 운영하며, 군의학교 등 의료일군 양성소를 운영하는 업무를 수행한다.

반항공처는 인민보안부 산하 보안국, 보안부의 반항공 업무를 지도·감독하며, 주로 적 항공기 공습 시 주민대피 및 공장 기업소 소개, 생화학 무기로부터 인명보호, 매년 2회 전국적으로 실시되는 반항공훈련 주관 등의 업무를 수행한다. 경리처는 인민보안부 본부요원에 대한 노임(월급) 및 식량배급표 지급 등 인민보안부 내의 경리업무를 전담하는 부서이다. 기술감정처는 인민보안부 수사국 및 산하 시·도 보안국에서 의뢰한 각종 사건의 증거자료, 즉 지문, 혈청, 정액, 머리카락 등의 감정 업무와 토지감정, 기계감정, 전기감정 등 각종 기술분야 등의 감정 업무를 수행한다. 중앙기관 보안부는 인민보안부 직할 보안부로 주 임무는 당, 내각 등 북한의 핵심 중앙기관과 이들 기관에서 근무하는 간부 및 직원들에 대한 보안사업을 수행한다.

2) 지방조직

인민보안부의 지방조직은 <그림 2-6>과 같이 직할시·특급시·도 보안국, 시·군·구역 보안부, 동·리 보안소 등의 하부조직으로 편성되어 있다. 이외에 인민보안부 철도안전국 소속의 각 시·도 보안부와 각 시·도 사업소, 관리소 등이 있다.

<그림 2-6> 인민보안부의 지방조직



2006년 9월 북한의 행정구역을 살펴보면, 2직할시, 9도, 1특급시, 24시, 27구역, 148군, 2구, 2지구, 148읍, 3,230리, 1,136동, 267노동자구이다. 따라서 현재 인민보안부 산하 보안국은 11-12개로 추정된다. 평양직할시, 남포특급시, 평안남·북도, 황해남·북도, 함경남·북도, 강원도, 자강도, 양강도 등에 보안국이 설치되어 있으며, 라선직할시에는 보안국이 확인되지 않고 있다. 그리고 인민보안부의 중추 지역조직이라 할 수 있는 보안서(보안부)는 200여개로 추정되고, 보안서 산하의 분주소(보안소)는 4,700여개로 추정된다.

(1) 도(직할시) 보안국

도(직할시) 보안국은 인민보안부 직속으로 되어 있어 일관된 국가경찰 체제를 유지하고 있다. 도(직할시) 안전국에는 중장 또는 소장급의 안전국장을 두어 도(직할시) 관내 지역 안전사업 전반을 총괄 지휘한다. 도(직할시)보안국은 역적 특성에 따라 보안국이 편성되어 있는데, 대체로 국장산하에 대좌 계급의 참모장과 안전부국장, 주민등록부국장, 후방부국장 등 3명의 부국장이 있다. 도(직할시) 보안국의 각부서 기능은 인민보안부의 기능과 유사하다.

(2) 시(군)보안서

북한에는 인민보안서 도(직할시) 보안국 직속기관으로 시(군)보안서가 설치되어 시(군)치안질서 유지, 범죄 예방활동, 범죄자 색출 · 검거, 집결소의 운영 업무를 담당한다. 시(군) 안전부의 조직체계는 시(군)의 지역적 특성에 따라 조금씩 차이가 있게 편성되어 있으며 인원도 지역에 따라 다르나 통상적으로 200-500명 가량이다. 대체로 시(군) 보안서에는 상좌 계급의 안전부장 아래에 중좌 계급의 참모장과 안전부부장, 주민등록부부장이 있다.

(3) 리(동) 분주소

리(동) 분주소는 경찰기관의 최하위 조직으로 시(군) 안전부 또는 구역 안전부의 지도로 일선업무를 직접 수행한다. 리(동) 분주소장은 소좌 또는 중좌 계급이며 시(군) 안전부 및 구역 안전부 직속으로 지정된 구역 및 역 주변에서 각종 사고 및 범죄 예방, 수사 활동, 여행객에 대한 검문 · 검색, 주민동향 파악을 담당하고 있다. 1996년 초부터 북한은 하급 부서의 치안역량을 강화하기 위하여 상급 부서 인원을 축소하고 분주소 단위의 인원을 대폭 증원하였다. 그 결과 2-4개 리(동)당 1개소였던 분주소가 현재는 1개 리(동)당 1개소로 증편되고 분주소의 안전원 수도 7-8명에서 14-15명으로 증원하여 운영하고 있다. 이들 분주소의 안전원 중 감참원들은 1인당 15-20명의 정보원을 관리 운영하면서 북한 주민들을 통제하고

있다. 그리고 북한은 주민들의 불법도강 및 탈북자 방지를 위해 조선 · 중국 국경 지역의 경비를 강화하면서 신의주시 등 국경지대에 분주소와 국경감시초소를 대폭 늘리고 있다.

3. 북한 경찰의 기능 및 특성

1) 북한 경찰의 기능

북한의 「사회안전단속법」¹¹⁾에 따르면, 인민보안부의 임무는 북한의 국가 주권과 사회주의 제도를 보위하고 인민의 헌법적 권리와 생명재산을 보호 하는데 있다. 이는 곧 노동당의 독재를 유지 강화하기 위한 계급투쟁의 일익을 담당하고 있는 것이며, 북한 주민들을 통제하는 것이다.¹²⁾

그러나 1999년에 수정된 「사회안전단속법」의 단속대상에서는 인민보안부의 임무를 보다 구체적으로 제시하고 있고 경제생활, 상업질서, 외화벌이, 노동행정질서, 퇴폐물, 의료행위 등을 추가적으로 밝히고 있다. 1990년대 후반 이후의 사회현상을 그대로 반영하고 있다. 사회질서를 문란 시키는 행위(8조), 국가의 정치적 안전에 위협을 주는 행위(9조), 설비와 원료, 자재, 생산물을 되는데로 관리하여 못쓰게 만들거나 그것을 유용, 낭비, 비법 처분하거나 또는 계획실행정형을 거짓 보고하거나 수출입질서를 어기는 행위(10조), 상품을 불법적으로 판매하거나 정해진 수매가격을 어기는 등 상업질서를 위반하는 행위(11조), 외화벌이 기지가 없이 외화벌이를 하거나 외화를 팔고 사는 것 등 외화벌이, 외화관리 질서를 어기는 행위(12조), 정당한 이유 없이 직장에 결근하거나 정해진 노동시간을 지키지 않는 등 노동행정 질서를 어기는 행위(13조), 퇴폐적인 음악, 춤, 그림, 사진, 도

11) 1992년 12월 28일 최고인민회의 상설회의 결정 제22호로 채택, 1999년 3월 24일 최고인민회의 상임위원회 정령 제540호로 수정·보충된 「사회안전단속법」.

12) “북한총람”에서는 인민보안부의 주요 임무로 ① 반국가 행위 감시와 적발 처벌, ② 반혁명 행위의 감시와 적발 처벌, ③ 회색분자·불평분자·종파분자·지방주의자 등 일체의 불건전한 요소의 적발 제거, ④ 배경 및 신원조회, ⑤ 출입국자 신원조사, ⑥ 지방치안유지, ⑦ 각종 범죄단속, ⑧ 외국방문객의 감시, ⑨ 국가기관 고위간부의 경비 및 지역경비 담당, ⑩ 교통질서 및 방화대책, ⑪ 인구조사, ⑫ 감시인 사찰, ⑬ 신분등록사업, ⑭ 비밀문서 보관 관리, ⑮ 교화소 및 노동교양소 운영관리, ⑯ 철도 경비, ⑰ 국가 및 공동재산·개인재산 보호, ⑱ 선박 출입관리, ⑲ 반항공조직 운영 등을 들고 있다(북한연구소, 1983: 263).

서, 녹화물, 녹음물 등을 허가 없이 국내에 반입하거나 제작, 복사, 유포하는 행위(14조), 패싸움, 불량자적 행위를 하거나 공공시설물을 훼손하거나 그 이용질서를 어기는 행적, 공중질서를 위반하는 행위(15조), 불법적으로 의료행위를 하거나 약품을 제조하여 파는 행위(16조), 여행질서, 보행하면서 하는 질서를 위반하는 행위(17조), 기관·기업소·단체·공민이 기밀자료와 인쇄설비의 보관, 이용질서를 어기거나 기밀, 답설하는 행위(18조), 경비질서를 어기는 행위(19조), 공민등록, 숙박등록, 살림집 이용질서를 어기는 행위(20조), 운전기재를 미등록하거나 기술검사를 받지 않거나 운전자격이 없는 자가 운전기재를 운전하는 것 등 교통안전질서를 어기는 행위(21조), 승인 없이 도로를 건설하거나 막거나 또는 교통안전시설을 갖추지 않는 행위(22조), 기관·기업소·단체에서 화재예방시설을 미설치하거나 승인 없이 건물이나 발화성 물질보관시설을 건설, 이용하는 행위(23조), 화약류, 총기류, 방사성 및 독성 물질의 취급질서를 어기는 행위(24조), 내압설비와 사람이 타는 권양설비, 나룻배를 검사받지 않거나 그 운영질서를 어기는 행위(25조), 홍수, 지진, 익사 등에 예방대책을 세우지 않은 행위(26조), 금지된 시기와 장소에서 또는 금지된 방법으로 이로운 동식물을 잡거나 채취하는 행위, 토지를 남용하는 행위, 산림을 도벌하는 행위, 물·공기·토양을 오염시키는 등 국토관리와 환경보호 질서를 어기는 행위(27조), 국가 및 사회협동단체의 재산과 공민의 헌법적 권리, 생명재산을 침해하는 행위(28조). 이처럼 인민보안부의 임무는 광범위하다. 이를 범주화하면 다음과 같이 정리할 수 있다(전현준, 2003).

(1) 수령의 옹호보위사업

수령 옹호보위사업은 인민보안부의 가장 핵심적 임무이며 절대 과업이다. 이는 바로 국가수반인 김정일을 옹호보위하여 북한 정권을 수호하는 것이다. 인민보안부는 체제 및 정권수호를 위해 반국가·반혁명행위를 감시하는 업무를 최우선적으로 수행하고 있다.

인민보안부는 김정일의 경호업무를 직접 담당하는 호위사령부와 국가안전보위부를 지원하여 수령 호위사업을 수행한다. 북한은 김정일이 참가하

는 행사들 '1호 행사'라고 칭하는 바, 호위업무는 호위사령부, 국가안전보위부, 인민무력부 보위국, 보위사령부, 인민보안부 등 전 무력기관이 동원된다. 인민보안부에서는 행사 참가자 신원조사 및 검토, 김정일 이동 시 교통신호 조작, 행사장주변 도로경계 등의 업무를 수행한다.

인민보안부는 수령 옹호보위의 일환으로 김일성사상 연구실, 김일성 선물사적관, 김정일 온실 등을 직접 운영관리하며 김일성·김정일 부자의 업적을 선전하는 업무를 수행한다. 인민보안부는 매년 2월 16일 김정일 생일에 즈음, 김정일 우상화 사업을 개최하고 있다.

(2) 당과 국가의 보안사업 총괄

인민보안부는 조선노동당과 조선민주주의인민공화국의 노선을 옹호 관철하기 위해 국가보안사업을 총괄하고 이를 수행하고 있다. 인민보안부는 국가기관의 기밀문서 보관관리 및 운반(문서수발) 업무를 수행하고 있다. 이는 인민보안부 총무국의 직할기관으로 기요연락소가 담당한다. 인민보안부 총무국에서는 국가기밀문서 우송을 위한 통행증, 암호문 제작, 변신문을 제작하고 기요연락소에서는 기밀문서 수발 등의 업무를 직접 수행한다.

인민보안부는 경비훈련국에서 도 및 시급 당청사 등 국가주요시설물에 대한 경비와 당간부, 내각 간부들의 사택 등 주요 인사들의 호위업무를 수행하고 있고, 제5처 주관으로 전시주민 및 공장기업소 소개 및 관리업무와 평시에 전시대비의 주민대피 훈련, 반항공·반화학훈련 등을 수행한다. 매년 2회 전국적으로 실시되는 반항공 훈련은 항공기 공습에 대비한 주민대피 및 공장·기업소 소개훈련이다.

인민보안부는 북한 중앙은행권 발행 공용화폐를 제작하는 임무도 수행하고 있다. 인민보안부 경제감찰국은 공장기업소, 협동농장 등에서 국가경제정책 업무를 제대로 수행하고 있는지에 대한 감시·감독 업무를 수행한다. 인민보안부 1처(외사처)는 해외 주재대사관에 보안원을 파견하여 해외 주재 북한인을 감시하는 안전사업을 행한다.

(3) 치안질서 유지 및 대국민 사찰

인민보안부는 기본 기능인 치안질서 유지의 업무를 총괄하고 있는 바, 1990년대 들어 북한의 극심한 경제난 및 외부사조의 유입 등으로 각종 범죄 등 사회 일탈행위가 증대하고 있어 이에 대한 수요가 확대되고 있다.

인민보안부는 산하 도·직할시 인민보안국, 시·군 보안부, 리·동 분주소 등 지방조직을 통해 치안질서 유지를 위한 각종 범죄예방 및 수사활동을 수행한다. 인민보안부는 최근 경제난 심화에 따라 증대되고 있는 단순범죄가 아닌 자본주의 성향의 범죄에 대응하기 위해 국가안전보위부 등과 합동으로 ‘비사회주의적 요소’를 적발하기 위한 업무에 주력하고 있다.

인민보안부는 본부 호안국 및 산하 지방조직을 통해 교통질서 유지·단속, 교통사고 처리, 운전면허자격 심사·면허증 발급, 차량등록, 차량번호판 제작·관리업무를 수행한다. 이와 함께 화약, 전기, 기계분야의 폭발사고 등을 예방하기 위한 회약류 취급 자격증 및 관리 설비 승인 등 폭발물을 검열, 단속, 조사하는 관리 업무도 수행한다.

특히 인민보안부는 이러한 기능을 수행하기 위해 당조직과 마찬가지로 각 직장, 학교, 인민반 등 침투되지 않는 곳이 없으며 수많은 정보망을 비밀리에 조직하여 활동하고 있다. 인민보안부 요원은 1인당 15-20명의 정보원을 관리하고 있는데, 인민보안부의 정보원은 또 다른 하위정보원을 거느리기 때문에 북한주민들은 이중 삼중으로 감시받고 있다. 또한 북한은 주민 2-30세대당 감시원 1명을 두고 각종 범죄자들을 밀고토록 하는 주민순찰대를 신설하여 운영하고 있다(이규하, 2006: 86-87).

(4) 주민의 사상동향 감시

인민보안부는 체제 및 정권수호를 위해 주민들의 사상동향을 감시하는 업무에 주력하고 있다. 이는 치안질서 유지와도 직접 연관되어 있기 때문에 북한주민을 효율적으로 통제하기 위해 주민성분 분류, 주민등록사업 관리, 공민증 발급, 주민들의 거주이전, 이동을 직접 통제·관리하는 업무를 수행하고 있다.

인민보안부에서는 시·군 보안부 주민등록과가 주축이 되어 매 2년마다

전국적으로 인구조사를 시행한다. 또한 조사된 주민 개개인에 대한 성분분류 작업을 병행한다. 인민보안부는 산하 지방조직 즉, 시·군 보안부 주민등록과를 통해 만 17세 이상 전 주민에 대한 공민증 발급업무를 담당하며, 전 주민에 대한 공민등록 관리업무를 수행한다. 인민보안부는 북한주민의 거주지 변동사항, 퇴거·전출, 여행증 발급 등 주민이동을 통제하는 업무를 수행한다. 2003년 12월부터 인민보안부는 신분등록 전산화 프로그램인 ‘충북 2.0’으로 주민들의 신분현황을 전산화하고 있다.

(5) 국가주요 시설물 건설 및 도로관리

인민보안부는 소속 부대와 산하 지방조직을 통해 국가의 주요 시설물을 직접 건설하며 도로를 관리하는 국토관리의 업무도 수행하고 있다. 인민보안부는 산하 독립부대인 7총국(일명 공병총국)을 통해 김일성·김정일 특각 등 국가 주요 시설물이나 비밀기 통제직접 건설하는 특별 공병업무를 수행하고 있다.

인민보안부는 산하 8총국(일명 도로총국)을 통해 주요 도로를 건설하고, 이를 보수하는 등 도로 관리업무를 수행하고 있다. 또한 인민보안부는 고속도로 및 국가도로 관리, 강·하천 관리·단속, 산림보호, 수자원 보호 등의 환경 및 국토관리 업무를 수행하고 있다.

(6) 기타

인민보안부는 위의 임무 외에도 일반 경찰의 업무라고 볼 수 없는 소방사업, 지진관리, 지하철 운영관리, 교화사업, 자체 외화벌이사업, 주소 안내 등의 업무를 수행하고 있다. 인민보안부는 산하 지방조직인 시·군 보안부 소방대를 통해 화재예방 및 진화 등의 소방업무를 수행하고, 산하에 지진연구소를 운영하여 지진관측, 예고 및 발생원인 조사 등의 업무도 수행한다. 열차 및 여객 안전관리를 위해 인민보안부는 산하의 철도안전국을 통해 북한 전역에서 운행되는 여객열차의 안전 및 여행 질서를 단속하는 업무를 수행하고 있고, 지하철도관리국을 두고 평양시 지하철의 안전운행 등 지하철도 운영·관리업무를 수행하고 있다.

또한 인민보안부는 본부 산하의 교화국을 통해 북한전역의 교화소와 노동교양소를 지도, 통제, 감독하는 등 일반 범죄자들을 수용관리 하는 교화 업무를 수행하고 있다. 이외에도 대부분의 관리소는 국가안전보위부에서 관리하나 예외적으로 2개의 관리소는 인민보안부에서 관리하고 있다.

외화별이를 위해 인민보안부는 금강관리국을 설치하여 외화별이사업소를 직할시와 도 보안국 단위까지 설치하여 운영하고 있고, 1998년 2월부터는 ‘주소안내소’를 설치, 주민실종자는 물론 ‘이산가족’까지 찾아내는 일을 하고 있다.¹³⁾

2) 북한 경찰의 특징

사회주의 국가 경찰은 범죄예방 및 공공의 안녕질서 유지의 기능도 수행하나 기본적으로 국가체제 수호의 기능을 수행한다. 구소련 등 사회주의 국가 경찰은 다음과 같은 특성을 가졌다(이흥만, 2002: 22).

첫째, 국가안전·치안을 담당하는 경찰기관이 국가에 대하여 지는 사명은 모두 마르크스-레닌주의 사상을 지침으로 하는 사회주의 혁명과 사회주의 건설을 위한 이른바 프롤레타리아 독재의 중요한 도구의 하나이며, 반혁명 및 그 밖의 형사범죄와 싸운다는 점이다.

둘째, 이러한 경찰기관은 공산당의 지도하에 업무를 수행한다. 중국 공산당의 조직은 다른 사회주의 국가처럼 기본적으로 공산당 중심으로 모든 업무가 이루어지며 경찰조직도 마찬가지다. 국가의 경찰업무가 사회주의 건설을 위해 광범위한 권한을 가지고 있다. 사회주의 국가의 경찰은 공산당과 정부의 이중적인 지도하에 놓이게 되는데 국가조직과 공산당은 형식적으로는 별개이고 당이 주로 정치·이념·조직적 지도에 국한한다고 하지만 실제로는 당이 대부분의 의사결정을 내리고 이를 수행하기 위한 입법과 행정업무를 담당하고 있다.

셋째, 경찰은 민간조직의 도움을 받아 광범위한 업무를 수행한다는 점이다. 이는 지방에서 부족한 치안수요를 민간조직의 역할로 감당한다는 것이

13) 주소안내소는 남측과 마찬가지로 북한내 이산가족들로부터 헤어질 당시의 장소, 동기, 신상, 가족, 친지 성명, 관계, 나이, 출생지 등을 자세히 기재한 신청서나 편지를 접수하고 있다. 이를 토대로 각 지역의 도 인민보안국 및 시·군·구역 인민보안서와 협력해 가족을 찾아주고 있다.

다. 중국은 치안방위조직으로 도시 거민위원회 및 치안보위위원회를 구성하여 치안유지에 큰 역할을 하고 있다. 거민위원회는 각 가정의 실업인구 파악·관리, 가족계획 등의 주민감시, 불량청소년 반국가행위에 관한 동향 등을 감시·보고하고 치안보위위원회는 대중에 대한 방첩, 강·절도 방지, 방화, 재해, 사고 방지를 중심으로 하는 예방교육을 실시하며 반혁명분자와 형사범죄자를 고발, 적발한다.

제 4 절 남북한 경찰조직 및 기능의 비교

1. 남북한 경찰의 조직 비교

남북한 경찰의 조직을 비교하였을 때 공통점을 살펴보면, 다음과 같다. 첫째, 남북한 경찰조직은 모두 국가경찰제도를 도입하고 있다는 점에서 공통점이 있다. 둘째, 남북한의 지방경찰 조직구조가 유사하다는 점이다. 즉, 중앙본부에는 경찰청(인민보안부), 광역시·도에는 지방경찰청(보안국), 시·군·구에는 경찰서(보안서), 읍·면·동에는 지·파출소(보안소) 등으로 유사하게 조직이 편성되어 있다.

셋째, 계급체제도 유사하다. 남북한의 경찰조직은 일반 행정조직과 달리 독자적 계급구조를 가지고 있어 남북한이 유사한 계급체계를 가지고 있다.

반면, 남북한 경찰조직 및 기능을 비교하였을 때 차이점을 살펴보면, 다음과 같다. 첫째, 남북한의 경찰조직은 기본적 기능과 역할에서 차이가 있다. 둘째, 남한에 비해 북한이 훨씬 경찰기능의 범위가 넓다는 점이다. 셋째, 일반 치안수요의 양과 범죄발생유형이 상이하다는 점이다. 넷째, 주민들에 대한 인식의 차이가 상이하다는 점이다. 다섯째, 남한에는 경찰청이 독립적인 수사권 없이 검찰의 지휘를 받게 되어 있으나 북한에서는 검찰이 수사참여적인 역할보다는 수사를 지휘·통제하는 역할이 더 강하게 나타나고 있다.

2. 남북한 경찰의 기능 비교

남북한의 경찰의 기능을 크게 나누어 본다면 남한은 첫째, 국민의 생명과, 신체 및 재산의 보호, 둘째, 범죄의 예방, 진압 및 수사, 셋째, 치안정보의 수집, 교통의 단속, 넷째, 기타 공공의 안녕과 질서유지로 볼 수 있다. 하지만, 북한의 인민보안부의 기능을 살펴보면, 첫째, 당정책 집행 및 안전사업 총괄, 둘째, 일반사회 치안질서 유지, 셋째, 민심동향사찰, 넷째, 국가주권·적대행위자 색출로 볼 수 있다.

북한 인민보안부의 국별 기능 중에서 남한 경찰청이 가지지 않는 특이한 기능을 보면, 첫째, 호안국은 전기·화재·교통사고·재해 등 사건·사고 예방·수사, 위생검열을 담당한다. 둘째, 교화국은 복역자·교화소 관리를 한다. 셋째, 주민등록국은 신분등록·인구동태 파악, 공민증 발급을 한다. 넷째, 검찰국은 공안기관 자체내 주요기관장 및 경제사범을 처리한다. 다섯째, 운송국은 지하철 운용 및 관리를 한다. 여섯째, 대외안전국은 해외주재공관사업 및 출입국 관리를 한다. 일곱째, 제7총국은 평양지하철 건설 및 김부자 관저 건설공사, 수력발전소 및 철도 건설공사, 원자력발전소 건설공사, 탄광수직갱 및 박토 건설공사를 한다. 여덟째, 후방국은 안전부 산하요원의 식량, 피복, 병원 등 후생시설을 관리한다. 아홉째, 반항공처는 민방공 경호하달, 반항공 통신방 유지, 주민소산 훈련을 한다. 열 번째, 도로총국은 일반도로 및 고속도로 건설, 관리 및 보수를 한다.

상기한 남북한의 경찰기구의 기능 비교자료를 바탕으로 능률과 효율을 강조하는 기능적인 조직측면과 민주성을 강조하는 구조적인 조직측면에서 적정 통합방향을 도출해 나가야 한다.

3. 남북한 경찰의 업무범위 비교

북한의 경찰제도에서 보이는 특징은 참모조직과 직할조직이 다양하게 구성되어 있다는 것이다. 이는 인민보안부의 기능과 관련해서 북한 경찰이 자유민주국가의 경찰 고유 업무와는 무관한 북한의 체제유지를 위한 기능

을 최우선으로 삼고 있다. 이와 같은 남북한간의 경찰 업무의 차이는 통일 독일의 경우보다 더 크다고 볼 수 있다.

구체적으로 업무범위의 차이점도 살펴보자면 한국의 경찰은 창설 이후 경찰의 업무범위가 차츰 축소되어 가는 탈경찰화 상황이라고 한다면 북한의 경찰은 자유민주주의 국가에서 담당하지 않는 부수적인 업무를 담당하는 방대한 기구를 형성하고 있다.

이와 같이 북한의 경찰은 과거 경찰국가 시대에서처럼 방대한 조직과 무소불위의 권한을 갖고 있으며, 민주주의 국가에서는 수행하지 않는 수많은 부가 업무를 수행하여 노동당 정권의 유지와 강화를 위해 존재하고 있음을 알 수 있다. 따라서 통일 후 양국의 경찰조직 통합을 위해서는 이러한 시각차의 극복이 선결되어야 할 것이다(김학범, 2004: 122).

4. 남북한 경찰 비교의 시사점

위와 같이 남북한의 경찰기구의 기능 비교자료를 바탕으로 능률과 효율을 강조하는 기능적인 조직측면과 민주성을 강조하는 구조적인 조직측면에서 적정 통합방향을 도출해 나가야 한다.

향후 남북경찰 통합시에는 이러한 기능을 참작하며 중앙위원회는 경찰청의 경찰위원회, 지방위원회는 치안행정협의회 등으로 상호 기능을 보완하는 방안도 필요할 것이다. 이와 같이 남북한간의 경찰기능의 차이는 통일독일의 경우 보다 더 크다고 볼 수 있다. 따라서 남북한 상호간에 다른 기능을 통합 경찰에서 어떻게 조정해야 할 것인가가 문제점으로 나타날 것이다.

화합적 통일 방법에 의해 남북통일이 이루어질 경우 통일 한국의 경찰구조는 남북한 쌍방간의 합의내용에 따라 그 형태가 달라지겠지만, 그러나 합의의 내용은 남북한의 기존 경찰에 의해 근본적으로 제약을 받게 될 것이다. 남북간의 어느 쪽도 자기 쪽의 기본 경찰구조를 완전히 포기하거나 무시하면서 통일 후의 경찰구조를 협상하지는 않을 것이다. 화합적 통일방법에 의해 통일이 이루어질 경우 통일 한국의 경찰구조는 결국은 양측의

기존 경찰구조의 상호적용 또는 상호수용의 양상을 나타낼 것이다.

그러나 남북한간의 경찰구조는 이질성이 너무 크다. 양측의 경찰구조의 차이는 이질적이라고 말하기보다는 상반적 또는 대립적이라고 말하는 것이 타당할 정도다. 이처럼 상반적인 경찰구조를 가진 남북한이 경찰 통합에 있어서 화합에 의해 평화적으로 통일된다는 것은 불가능하다.

이러한 남북한 경찰구조의 상반성이 어느 정도까지 축소되어야 남북한의 화합적 경찰통합이 현실성을 갖게 될 것인가는 정확히 말하기 어렵다. 그러나 민주화가 세계적인 불가항력적 추세라는 점을 고려한다면 남북한 경찰구조의 상반성의 축소는 북한 경찰조직의 민주화를 통해 이루어질 수밖에 없다는 점과, 북한 경찰구조의 민주화 정도가 최소한 베트남 경찰구조 만큼은 되어야 한다. 다시 말해서 군주제적 혹은 봉건제적 요소의 제거, 제한된 규모일지라도 토론에 의한 의사결정방식의 도입, 시장경제제도의 부분적인 도입, 직업선택, 거주, 이동의 자유보장 등은 이루어져야 한다.

남북한의 화합적 경찰통합이 현실성 있는 과업으로 추진될 수 있을 것이라는 점은 확실하다. 남북한 경찰구조의 상반성이 축소된다 하더라도 근본적인 경찰구조의 차이는 매우 크기 때문에 화합적 경찰통합을 하게 될 경우 남북한 통치구조의 상호적용을 통한 동질화는 상당히 긴 세월을 걸쳐 단계적으로 이루어지게 될 것이다.

<표 2-2> 남북한 경찰 조직 비교

구 분	남 한 경 찰	북 한 경 찰
권력구조	국가경찰	국가경찰
명칭	경찰청	인민보안부
조직의 장	경찰청장(치안총감)	인민보안부장(대장)
인력규모	약 15만명	약 28만명
조직구조	관료적 상하계급구조	준 군대식 계급구조
조직형태	경찰청, 지방경찰청 경찰서, 지구대, 파출소	인민보안부, 각도 보안국, 시군보안서, 보안소
계급구조	11계급	15계급
인원 선발 및 교육	중앙에서 선발 및 교육	군관급은 중앙에서 선발 및 교육 하사관급은 시군에서 선발 및 교육
기능	- 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 - 범죄의 예방 진압 및 수사 - 치안정보의 수집 - 요인보호, 경비, 및 대간첩 작전 수행 - 교통의 단속 - 기타 공공의 안녕과 질서유지	- 당정책 집행 및 안전사업총괄 - 일반사회 치안질서 유지 - 민심동향 사찰 - 국가주권 적대행위자 색출 - 건설공사 및 국토관리 - 위생검열, 주민등록 - 출입국 관리, 해외공관사업 - 복역자·교화소 관리 - 민방공업무 등 다양

제 3 장 이론적 배경 및 선행연구의 검토

제 1 절 조직 통합 이론의 검토

시스템의 통합과 관련된 이론은 거시적 차원에서 정치체제의 통합을 다룬 거시적 통합이론¹⁴⁾과, 미시적 차원에서 IT시스템 등의 통합 문제를 다룬 미시적 통합이론¹⁵⁾ 그리고 구체적 사회조직의 통합을 다룬 중위적 통합이론으로 분류할 수 있다. 통일 후 남북한 경찰체제의 통합 문제를 다루고자 하는 이 연구에서는 중위 차원의 통합이론과 정치체제의 통합이론이 어느 정도 적실성이 있을 것이다. 따라서 여기서는 경영학 분야에서 새롭게 대두되고 있는 조직융합이론과 군사 통합이론, 그리고 정치체제의 통합이론 가운데 기능주의 통합이론과 신기능주의 통합이론 등을 개괄적으로 살펴보고자 한다.

1. 조직 융합 이론

1) 조직융합관리의 개념과 특징

조직융합이론은 경영학 분야에서 새롭게 대두되고 있는 연구 분야로, 기업의 흡수합병(M&A: mergers and acquisitions) 시 야기되는 통합 조직의 문제점을 어떻게 극복하고 두 조직을 효율적으로 융합할 수 있는가 하는 문제를 다룬다. 이러한 조직융합이론은 그러나 아직 시론적 연구 수준에 머물고 있는 것으로 평가받고 있다. 조직융합관리(Post Merger Interaction: PMI)는 M&A 후 통합과정을 말하는 것으로 구조적, 재무적 통합뿐 아니라 문화적, 심리적 통합을 모두 일컫는다(모연철, 2005). 다시 말하면 또한 정부부문에서 사용되고 있는 조직융합의 개념은 민간부문의 기업합병이

14) 거시적 차원에서 정치체제의 통합을 다룬 거시 차원의 통합이론은 연방주의(federalism) 통합이론, 기능주의(functionalism) 통합이론, 신기능주의(neofunctionalism) 통합이론, 다원주의(pluralism) 통합이론 등으로 유형화할 수 있다.

15) 미시적 차원의 시스템 통합 모형은 수직적 통합(vertical integration) 모형, 별모양 통합(star integration) 모형, 수평적 통합(horizontal integration) 모형 등으로 나눌 수 있다.

수익을 극대화, 사업지배력 강화 등과 같은 목적달성을 위해서 단순히 기업을 합치는 물리적 행위임에 반해 조직성과를 좌우하는 심리적·문화적 상태 등을 중심하는 개념으로서 합병 이후 조직이 도달해야 하는 바람직한 상태를 의미하는 것으로서 조직의 문화적 갈등을 극복하고, 통합된 단일체제로 공동목표를 지향함으로써 시너지 효과를 추구한다는 점에서 그 차이가 있다(임영제·이창원, 2008: 137-138).

서로 다른 환경에서 기존 조직의 고유문화에 익숙해진 조직원들에게는 합병 후 많은 어려움이 발생할 수 있다. 이러한 어려움에 따라 조직원들의 심리적 불안감은 업무성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 즉, 조직과 조직 간의 단순한 물리적 통합뿐 만 아니라 문제점을 극복하고 통합된 조직의 시너지 효과를 창출할 수 있는 전략적 방안이 마련되어야 한다(안경섭, 2009: 7-8).

PMI 과정에서는 조직의 문화적 적합성에 따라 적절히 통합의 속도를 조절하는 것이 필요하다. 또한 PMI는 조직통합의 성과를 좌우하는 매우 중요한 단계로서 성공적인 조직통합을 위해서는 먼저, 양측 최고 관리자로 구성된 통합 추진 위원회를 구성하고 둘째, 목적의식을 분명히 한다. 즉, 통합의 목표와 기대 사항을 명확히 함으로써 주요 이해관계자들의 불안감을 해소시킨다. 셋째, 통합에 따른 업무개선 및 전략 방향을 수립하기 위해 실무 추진팀을 구성하고, 넷째, 신속한 업무 추진을 통해 통합에 따른 가치창조 기회를 포착하고 통합과정에 대한 명확한 성과 지표를 설정하는 등 정기적으로 목표대비 성과를 평가하는 일련의 활동들을 포함한다(이승주, 1999: 240, 김승현, 2007).

2) 공공부문의 조직통합

공공부문의 조직융합관리는 정부조직 개편에 따른 통합 부처 사이의 조직문화 및 기능상의 충돌 등 예상되는 혼선에서 발생하는 비효율성을 방지하기 위한 것이다. 이를 위하여 조직융합관리 전략을 마련하여 통합된 조직이 신속하게 조직개편 효과를 발휘할 수 있도록 지원하는 것을 말한다(행정안전부, 2008: 2). 즉, “업무방식과 조직문화 등 제반 환경이 상이한

부처들을 진정한 의미의 단일실체로 변화시켜 통합부처의 새로운 미션에 모든 업무와 조직문화가 정렬되어 융합의 시너지 효과가 단기간 내에 창출되도록 하는 활동”을 의미한다.

민간부문과는 달리 정부조직개편을 일회성 이벤트가 아니라, 사회의 흐름과 요구를 정부의 기능에 반영하는 지속적인 혁신과정으로 규정할 경우 정부조직개편 이후 조직융합관리를 결합하여 지속적인 관리를 실시해야 할 것이다. 특히 민간분야와 달리 공공분야의 조직들은 비용과 생산 간의 비연계로 인하여 통합과 관련된 의사결정에서 직무의 상실, 새로운 역할 및 과업에 따른 직무변경, 경력경로의 변화, 조직문화의 변화, 정체성의 상실 등과 같은 인적자원관리상의 문제를 비용으로 인식하지 못하는 경우도 빈번하게 발생한다(임영제·이창원, 2008: 134). 더욱이 하지만 조직간 통합과 통합 이후의 조직융합의 실패를 야기하는 주요 요인은 조직의 구조와 기능의 차이, 조직을 규율하는 공식적인 규범의 차이, 조직의 주요고객의 차이, 조직의 운영되는 중심적인 기술의 차이 등 조직을 연구하는 중심프레임인 조직구조, 기능, 프로세스, 행태 등 다양한 요인들로 구성되어 있다(임영제·이창원, 2008: 134).

이러한 조직융합의 부작용을 해소하기위한 노력이 중요하다는 것은 과거 정부조직개편의 사례만을 점검해보아도 쉽게 알 수 있다. 지금까지의 정부조직개편의 경우 구조적 조직개편 이후 조직문화, 기능 및 업무수행체계 등에 대한 후속관리 작업이 미흡했던 것이 사실이다. 이러한 결과 정부조직개편의 당초 취지와는 달리 실제 업무수행에 있어서는 과거 부처기능이 새로운 틀 안에서 관성적으로 수행되고 충돌하는 다수의 사례가 발생하기도 했다.

특히 공공부문은 조직 자체의 계층제적 구조특성과 관행주의적 업무특성으로 인해 기존의 정형화된 틀을 깨기가 어려운 실정이다. 따라서 과거의 틀을 의식적으로 파괴하려는 노력 없이는 새로운 융합관리 전략을 수립하거나, 혹은 수립된 전략을 실행하는 것이 어려우며, 이로 인해서 근본적인 융합의 시너지 창출 또한 불가능해 진다.

이로 인해 민간뿐만 아니라 공공부문 역시 조직·기능 통합 후 예상되

는 혼선과 비효율성을 방지하기 위한 관리전략을 마련하고, 통합된 조직이 신속하게 조직개편의 효과를 발휘할 수 있도록 적극적 관리가 필요함은 분명하다.

특히 서로 상이한 체제 속에서 60년간의 분단되어 있던 남북한의 공공 부문에 대한 조직통합은 매우 많은 문제점들이 도출될 것이며, 그 후속작업 또한 방대할 것이다. 정부조직 개편의 경우 막대한 자원 소모를 가져오고, 조직구성원들 간의 기존의 인간관계를 통과시키는 등 현실적인 희생을 초래하게 될 수도 있기 때문이다(박천오, 1996; 조소연·황석준, 2008).

2. 군사 통합 이론

1) 군사 통합의 개념

군사통합이란 용어는 세계적으로 군사통합을 이론 사례가 적어서인지, 이에 대해 정의를 내리는 사람들도 많지는 않다. 더욱이 학자들마다 관점도 약간씩 다르게 나타나고 있다. 윤진표는 “국가통합의 핵심과정으로 결속하려는 국가 상호 간의 군조직, 지휘명령체계, 병력과 무기체계 등을 통합하여 결속지역 내 국민들에게 새로운 통합체제에 대한 일체감을 형성시키는 과정”으로 정의하고 있다(김계동 외, 2005: 299). 장흥기 외(1994: 88-89)는 “상이한 지휘계통하에 있는 개별적 기능조직체제를 한데 묶어서 하나로 통일된 단일 지휘계통하의 공동 기능조직체제로 결합시키는 과정과 상태”로 정의하였다. 그리고 제정관(2001: 62)은 “군사전반의 제반기능과 조직체계를 하나로 결합시키는 과정이며, 군사활동의 일원화와 공동화를 위한 조직적 결합과정”이라고 논의하고 있다.

상기와 같이 학자들은 관점에 따라 군사통합을 각자 조금씩 다르게 정의하고 있는데, 윤진표는 군사통합을 일체감을 형성하는 데에 중점을 두고 본 반면, 장흥기와 제정관은 기능과 조직을 하나로 결합시키는 과정과 상태로 보고 있다. 학자들이 내린 정의들을 종합하여 볼 때, 군사통합의 의미는 다음과 같이 요약해 볼 수 있다. 첫째, 군사통합은 국가통합의 일부분으로 이루어지나, 핵심과업이라는 것이다. 이는 국가통합의 성공 여부가

군사통합이 어떻게 이루어지느냐에 달려 있다는 것이다. 그리고 군사통합은 통일된 국가이념과 목표에 맞게 국방목표를 설정하고 이에 부합되도록 결속시키는 것을 의미한다. 둘째, 군사통합은 다른 두 개의 지휘체계를 하나로 묶어서 통일된 하나의 지휘체계를 형성하는 것을 의미한다. 셋째, 군 조직, 기능 및 제도를 일원화한다는 의미가 내포되어 있다. 군사통합은 양 군을 단순히 물리적으로 합친다는 개념을 넘어서 체제를 일원화시키는 것을 의미한다. 마지막으로 군사통합은 두 군대를 합치는 과정과 상태를 뜻한다.

결론적으로 군사통합이란 “국가통일을 위한 핵심 분야로, 서로 다른 군사사상 위에 수립된 조직, 기능 및 제도를 통일 국가의 이념과 국가목표에 맞게 외형적으로 단일화하는 것뿐만 아니라, 구성원 개개인의 내면상태를 하나로 만들어 일체감을 갖게 하는 과정이자 만들어진 상태”라고 정의할 수가 있을 것이다. 이러한 정의에 비추어 볼 때, 군사통합 시 추진해야 할 사항은 국방정책과 군사전략으로부터 말단 병사에 관련된 것까지 제 분야를 포함하게 된다. 우선 ① 국방정책과 군사전략을 수립하고, ② 군사지휘체계의 통합(일원화)과 군 조직의 통합, ③ 병력의 통합, ④ 장비, 무기체계 및 물자 등의 통합, ⑤ 시설(군사시설, 통신시설, 군수시설, 훈련장 등)의 통합, ⑥ 교리 및 교육훈련체제(양성교육, 보수교육 등)의 통합, ⑦ 동원/병역제도의 통합, ⑧ 방산업체와 군사기술 조정 및 통합, ⑨ 관련 법규 및 제도의 통합 등이 이루어져야 한다. 그리고 통합된 군이 일체감을 갖도록 하기 위해서는 통합에 따르는 동화교육과 복지 대책 등이 강구되어야 한다.

2) 군사 통합과 통일과의 관계

남북한 간에 군사통합과 통일과의 관계는 군사통합이 이루어지지 않았다고 해서 통일이 이루어질 수 없는 것은 아니다. 독일도 통일이 되기 전에 군사통합 방안에 대한 논의가 활발하게 진행되는 과정에서 동독 국방장관은 1개국 2군대론을 주장한 바도 있다. 예멘도 실제로는 1개 군으로 완전하게 통합되지 않고도 통일이 발효된 바 있다. 그러나 통일과정이

순조롭게 진행되기 위해서는 군사통합의 전 과정은 아니라고 하더라도 최소한 외형적으로 1개 군으로 통합되고 지휘권은 단일화되어야 한다. 그리고 기타 군사통합 업무는 상황에 따라서는 통일이 발효된 이후에 추진될 수도 있을 것이다.

일반적으로 군사통합은 정치통합에 종속되어 있다고 한다. 정치적 통합 방식에 따라 군사통합의 과정과 방법이 결정된다는 것이다. 그러나 군대는 정치기능을 수행하는 국가에 종속적으로 보일 수 있지만 실제로는 그 속성상 독립적이고 자족적인 집단으로 전문기능을 수행하고 있다(서준원, 1998: 156). 따라서 군사통합 업무는 정치통합 방식에 따라 자동적으로 종속되지 않을 수도 있다. 통일과정에서 군사통합은 통일을 원활하게 달성하기 위한 한 분야이지만, 정치통합이 되었다고 하더라도 군사통합이 완결되지 않을 수도 있다(권양주, 2009: 32).

3. 정치체제의 통합 이론

정치체제의 통합이론(integration theory)은 오랜 역사를 갖고 있다. 그러나 통합이론은 “많은 세월이 흘렀음에도 명확하게 정의를 내리지 못하고, 통합이론 자체가 통합되지 못하고 있다”(Lindberg·Scheingold·Lieber, 1971: 11)고 서술되고 있을 정도로 체계화되지 못하고 있는 것이 사실이다. 일반적으로 통합은 “부분들로서 전체를 형성하는 것”이라고 정의되며 좀 더 전문적으로 통합은 “개별적 단위로서 일관성 있는 체계를 형성함”을 뜻한다. 즉, 통합되기 전의 개별 단위들이 통합 상태인 상호의존적 관계를 형성하여 관계특성을 만들어 내는 통합과정을 기술하는데 사용되고 있다(Lieber, 1972: 65).

정치적 통합에 대한 정의를 Weiner(1966)는 다음 5가지로 들고 있다. 첫째, 문화적으로 또는 사회적으로 분리된 집단들을 하나의 영토적 단위로 결합시키고 국민적 정체성을 확립시키는 과정이다. 둘째, 통합은 때로는 특이한 문화집단이나 또는 사회집단과 일치 또는 불일치하는 하위적 단위들 또는 지역들에 대한 국가의 중앙적 권위를 확립하는 문제와 관련된 의

미에서 사용되기도 한다. 셋째로 통합은 정부와 피지배자들을 연결시키는 문제를 언급하는데 사용된다. 넷째, 어떤 공통적 목표를 위해서 조직화하려는 사회에서의 인민의 능력을 언급하는 경우, 통합 형태라는 표현을 하게 된다(남궁승필, 2003: 26-27).

통합의 의미는 크게 세 가지 유형으로 분류될 수 있다. 통합의 시발점을 가장 낮은 계층적 차원에서 다루고 있는 Deutsch(1957)교수는 복합적 안전공동체의 유형을 제시하여 통합을 “어떤 영역 내의 국민들 사이에 장기간에 걸쳐 평화적 변화의 믿을 수 있는 기대가 확약되는 매우 강하고 광범위한 공동사회의식과 제도 및 실제의 달성이다”라고 보고 있다. 도이치보다 차원을 높여서 통합개념을 정의하고 있는 Haas(1958)는 통합이란 “전혀 다른 국가적 상황에서 정치행위자들이 기존의 민족국가에 대해서 관할권을 주장하거나 소유하는 새로운 중심부로 그들의 충성심과 기대 그리고 정치적 활동을 이전하는 과정이다”라고 설명한다(남궁승필, 2003: 27). 통합의 수준을 가장 높은 차원에서 본 Etzioni(1964)는 정치적 공동사회의 개념을 도입하여 “통합된 공동체는 권력의 독점, 자원을 분배하고 보상할 수 있는 결정권, 다수의 정치적 식견을 가진 시민들로부터의 지배권 인정을 갖추어야 한다”고 주장하고 있다. 요약하면 Deutsch(1957)는 통합을 안정공동체가 만들어진 상태로 이해하고 있으며, Haas(1958)는 제도와 제도적 관점에서 정의된 정치공동체의 창조과정을 통합으로 보고 있다. 이에 반해 Etzioni(1964)는 통합을 어느 시점까지 도달하는 하나의 과정으로 보기보다는 오히려 종착적인 조건으로 취급하고 있다. 그러나 통일과 통합은 구분되어야 한다. 지역적 통합의 연구는 새로운 형태의 국가관계가 보다 높은 차원에서 형성됨으로써 새롭고 평화로운 인간 공동체의 창조를 가능하게 하는 여건과 과정에 중점을 두게 되는 것이다. 넓은 의미에서 통합의 목적으로 평화, 즉 국가간의 갈등해소와 경제적 번영으로 구분할 수 있으나 일반적으로 갈등이나 분쟁 또는 전쟁의 방지와 경제적 교류·발전·번영의 문제를 구분하지 않고 정치와 경제의 상호 보완성을 강조하고 있다(남궁승필, 2003: 27).

다음에서는 정치체제의 통합이론 가운데 기능주의 통합이론과 신기능주

의 통합이론을 좀 더 자세히 고찰해 보고자 한다.

1) 기능주의 통합이론

기능주의(Functionalism) 통합이론은 Mitrany(1975)에 의하여 제시되었다. 이는 정치의 동기가 권력의 유지와 획득에서 나오는 것이기 때문에 “정치는 불결한 것(politics is dirty)”이라는 가정으로부터 시작되었다(Kegley, 1989: 487; Groom & Taylor, 1975). 그는 재래의 정치적 접근방법에 의한 평화유지방식과 달리 비정치적인 경제적, 사회적, 기술적, 인도적 분야에서의 협력을 통해 국제통합을 달성할 수 있다고 보았다.

기능주의 학자들은 Kant와 Wilson으로부터 기원을 찾을 수 있는 국제관계의 자유주의적, 이상주의적 전통으로부터 영향을 받았다. 기능주의는 국제기구와 비정부간 기구 연구의 중심요소를 이루고 있으며, 국제정치에 있어 국가중심의 “힘의 정치”에 대한 지속적인 도전의 기초가 되어 왔다(Rosamond, 1993: 31).

기능주의는 국가들이 공동의 번영과 평화를 증진시키는 최선의 방법은 사회와 경제 등 기술적 분야에서 협력을 하는 것이라고 주장한다. 전쟁은 가난, 불행, 절망으로부터 기원한다고 주장하는 기능주의에 의하면 전쟁을 피하는 방안에는 두 가지가 있다. 첫째, 공동과업을 수행하기 위한 목적으로 국가들이 상호접촉을 하다보면 우호관계를 가질 수 있고 협력적인 방향으로 나갈 수 있다. 둘째, 경제, 기술, 복지분야에서 국가간의 상호의존의 확대는 정부간 망(enmeshment)을 형성한다. 상호의존에 의하여 망이 형성되면 각 정부는 전쟁에 의하여 적대적이 되는 비용이 망을 형성하는 비용 보다 더 크다는 것을 인식하고 전쟁을 피하게 된다는 것이다(Taylor, 1990: 130).

기능주의자들은 통합은 자체의 내부적 역동성을 가지고 있다고 주장하였다. 만약 국가들이 어떠한 제한적인 분야에서 협력하여 그 협력을 포괄하는 분위기가 조성되면 통합의 ‘보이지 않는 손(invisible hand)’에 의해 다른 분야에까지 협력을 하게 된다는 논리이다. 또한 기능적 통합을 보다 효율적으로 추진하기 위해서는 초기에 쉬운 분야의 교류와 협력부터 시작

해야 한다고 주장한다. 초기에 한 가지 문제를 해결하면 다른 협력을 고무하기 때문에 우선적으로 처음 당면한 문제를 해결하는 것이 중요하다(Mitrany, 1975: 53-79).

2) 신기능주의 통합이론

신기능주의(new-functionalism)는 기능주의 이론을 바탕으로 하여 제시된 이론이다. 기능주의는 기능적 협력이 확대되면 정치적 통합은 자동적으로 이루어질 것이라고 보는 반면, 신기능주의는 기능적 협력과 정치적 협력을 분리할 수 없다고 보는 점에서 다르다. 신기능주의는 방법론에 있어서 기능적인 통합행위를 통해 접근하고 있지만, 기능주의보다 훨씬 제도화된 통합의 달성을 목표로 하고 있다(Rosamond, 1999: 38-39).

통합의 과정을 설명하는 신기능주의의 핵심적인 개념을 살펴보면, “파급효과(spill-over)”라고 말할 수 있다. 이는 통합이 추진되는 분야간의 상호 의존에 의하여 한 분야에서 시작된 통합이 다른 분야로 전파되어 가는 과정을 설명한다. 따라서 신기능주의의 핵심은 기능주의에 의한 비정치적인 분야에서의 점진적 교류·협력은 자동적으로 정치적 통합으로 확산되지 않기 때문에 기능적 교류·협력과 정치적 통합을 연결시키는 “파급효과의 정치화”로 기능적·정치적 통합을 이룰 수 있다는 이론이다. 국가간의 협력 과정에 내재하고 있는 정치적 장애를 제거함으로써 향후 정치연합의 회원국이 될 국가들에게 공동으로 이득이 될 수 있는 점을 보여줘야 한다는 것이다. 따라서 신기능주의 이론은 기능주의의 소극성을 벗어나기 위하여 제시되었다고 할 수 있다(김계동, 2006: 34).

4. 조직 통합 이론이 경찰 통합에 주는 시사점

조직 통합 이론이 경찰 통합에 주는 시사점은 다양하다. 기업체의 흡수·합병에 따르는 여러 문제점의 해결에 초점을 두는 조직 융합 이론은 통일 후 남북 경찰의 통합 전략을 수립하는데 많은 시사점을 준다. 이윤의 실현(benefits realization)이라는 합병기업의 목표는 통합경찰의 이념 지향 및 정책 목표로 치환될 수 있을 것이다. 그리고 조직 융합 이론에서 강조하는 위험 관리(risk management)의 과제는 통일 후 맞닥뜨리게 될 긴급한 치안행정 과제와 연결된다고 하겠다. 특히 조직 융합 이론은 위험 관리에서 핵심 업무 영역에의 집중(attention to critical business areas), 인식과 기대의 관리(management of perceptions and expectations), 구성원 문제의 관리(management of people issues) 등을 강조하는 바, 이러한 요소들은 남북경찰 통합 과정에서의 여러 실천 과제를 제시해 준다고 하겠다. 핵심 업무 영역에의 집중은 통일 후 예상되는 치안행정의 수요에 초점을 맞추어 통합경찰의 기능과 조직을 재구조화해야 한다는 전략적 아이디어와 연결될 수 있다. 그리고 ‘인식과 기대의 관리’ 및 ‘구성원 문제의 관리’ 영역에서는 남북한 경찰 통합 후 인력 재배치 과정에서 부닥칠 수 있는 조직 문화의 충돌 및 심리적 갈등 해소의 과제와 연계된다고 하겠다.

한편 군사 통합 이론은 군사 조직과 경찰 조직의 유질 동상(類質同像, isomorphism)적 속성으로 인해 경찰 통합 전략에 곧 바로 응용될 수 있을 것이다. 즉 군사 통합 시 추진해야 될 구체적 과제로서의 새로운 국방정책과 군사전략의 수립, 군사지휘체계의 일원화와 군 조직의 통합, 병력의 통합, 장비·무기체계 및 물자 등의 통합, 시설의 통합, 교리 및 교육훈련체제의 통합, 충원 제도의 통합, 관련 법규 및 제도의 통합 등의 과제는 통일 후 남북한 경찰 통합 과정에서 단계적으로 추진해야 할 주요 과제가 될 것이다.

그리고 정치체제의 통합이론도 경찰 통합을 거시적 차원의 국가 통합, 행정체제의 통합 그리고 사회적 통합과 연계시켜 이해하는 데 좋은 시사점을 준다고 하겠다. 즉 정치체제 통합 이론 가운데 기능주의 통합이론과 신기능주의 통합이론 등은 경찰 통합 과정에서 고려해야 할 여러 주요 변수를 거시적 관점에서 파악하게 해주는 효용을 지닌다고 하겠다.

제 2 절 경찰 통합의 의의

1. 경찰 통합의 개념

경찰통합은 2개 이상의 경찰 시스템을 하나의 공동 기능 및 조직 체제로 통합하는 작업으로 정의될 수 있을 것이다. 경찰통합은 미시적 차원에서 일선 경찰관서의 수평적·수직적 통합을 가리키는 개념으로 사용될 수도 있을 것이나, 여기서는 국가통합의 거시적 차원에서 이루어지는 경찰통합의 문제를 다루고자 한다. 거시적 차원의 경찰통합 개념은 “이질적 국가 체제에서 독자적으로 발전해온 경찰체제를 통합국가의 이념적·적합하도록 기능과 구조를 외적으로 통합함과 아울러 내적 측면에서 조직문화 및 구성원의 심리적 동질화를 이룩하는 작업”으로 정의할 수 있을 것이다.

이러한 거시적 차원의 경찰통합 작업에는 하드웨어 측면에서 조직과 인력 및 기능의 통합, 지휘명령체계의 통합, 무기체계의 통합 등이 포함될 것이며, 소프트웨어 측면에서는 이념과 가치를 포함한 경찰정책 기조의 재정립, 이질적 조직 문화의 통합, 구성원의 내면적 가치관의 통합 및 일체감 형성 등이 포함될 것이다. 이를 좀 더 세부적으로 나누어 경찰통합의 과제를 다음과 같이 제시할 수 있을 것이다.

첫째, 통일 국가의 이념에 부합한 새로운 경찰기능 및 치안 목표의 설정: 치안목표와 경찰기능의 재정립, 관련 법규의 통합.

둘째, 통합된 지휘명령체계의 정립을 위한 조직·인력 및 무기체계의 통합: 경찰 단위조직의 통합과 지휘체계의 일원화, 인력과 인력 양성 체제 및 교육훈련 체제의 통합, 시설 및 장비와 물자의 통합,

셋째, 조직 문화의 통합 및 구성원의 심리적 동질화를 위한 재교육 훈련 프로그램의 마련: 새로운 조직문화의 창출, 심리적 동질화를 위한 교육 프로그램의 마련.

경찰통합은 군사통합과 함께 국가·사회적인 통합의 완성도를 결정해 주는 판별기준이다. 그러나 통합단계 이전에 이를 위한 사전 조치는 다른 분야에 비해 상당히 미약하다고 볼 수 있다. 물론 경찰의 남북한 인적왕래의

증대에 따라 형사사법의 공조차원에서 신뢰구축을 위한 조치가 있기는 하다. 그러나 이는 분단 상황을 극복하기 위한 통합논의가 아니라, 주어진 여건 속에서 평화 상태를 확보하기 위한 조치로 평가된다.

2. 경찰 통합의 유형

경찰통합의 유형에 대한 이론적 연구는 아직 많이 부족한 편이다. 경찰통합의 유형은 분단국의 통합사례를 중심으로 한 유형 분류와 의사소통 형태에 의한 유형 분류로 나누어 볼 수 있을 것이다. 여기서는 의사소통 형태에 의한 유형 분류를 중점적으로 고찰하기로 한다.

분단국의 통합사례를 중심으로 한 유형 분류는 강제적·합의적·흡수적·대등적 통합 등으로 나누어 볼 수 있다. 하정열(2004)은 ① 북한의 급변사태에 의한 흡수통합, ② 남북한 합의에 의한 통합, ③ 무력통일로 구분하고 있고, 황진환은 대등통합과 흡수통합으로 구분한다. 박주현은 강제적·합의적·대등적 통합으로 구분하고 있다. 이 연구에서는, 앞서 밝혔듯이, 흡수통합의 관점에서 경찰통합의 문제를 다루고자 한다.

다음에서는 의사소통 형태에 의한 조직 통합의 유형을 살펴보고자 한다. 의사소통의 유형은 일반적으로 ‘일방형 의사소통(one-way communication)’과 ‘쌍방형 의사소통(two-way communication)’으로 나누어 볼 수 있다. 이러한 의사소통의 유형 분류를 경찰통합의 유형 분류에도 적용할 수 있을 것이다.

(1) 일방형 경찰 통합

Lasswell(1948)은 일방형 의사소통에 대하여 그가 분석도구로 제시한 ‘5W 모형’에서의 다섯 가지 요소가 한쪽 방향으로 이루어지는 것을 의미한다. 다시 말하면 통합을 행하는 주체, 통합의 소재, 통합의 방법, 통합의 대상, 그리고 통합의 효과 등 모든 통합의 과정이 일방적인 의사결정에 의해 이루어지는 것이라고 할 수 있다. 이 논문에서 전제하고 있는 흡수 통합 방안은 이러한 일방형 경찰통합의 유형에 해당된다고 할 것이다. 일방형 경찰통합의 유형은 다시 두 가지로 나눌 수가 있다. 평화적 절차에 의

한 일방형과 강제에 의한 일방형이 그것이다. 강제에 의한 일방형은 다시 평화적 강제와 폭력적 강제로 구분할 수 있다. 평화적 강제는 통일선언 이후 권력 통합과정에서 평화적 방법으로 통합이 이루어지되 그 과정은 일방적으로 강제 집행되는 것을 말한다. 다음으로 폭력적 강제는 예멘의 2차 통일시의 권력통합에서 보듯이 무력에 의한 일방적 통합의 집행을 말한다(남궁승필, 2003: 33).

(2) 쌍방향 경찰통합

라스웰이 말한 쌍방향 의사소통은 그의 '5W 모형'에서의 다섯 가지의 요소가 쌍방향으로 끊임없이 상호작용하는 것을 말한다. 쌍방향 권력통합은 통합 당사자 간의 이러한 쌍방향 의사소통이 원활히 이루어지는 것을 상징하고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 쌍방향 권력통합은 통합을 행하는 주체, 통합의 소재, 통합의 방법, 통합의 대상, 그리고 통합의 효과 등의 모든 측면에서 무리 없이 진행되는 과정을 상징하고 있다. 이러한 쌍방향 통합은 평화적 쌍방향과 위장 평화적 쌍방향으로 구분할 수 있다. 평화적 쌍방향은 통합 당사자간의 대화와 타협에 의해 상호간의 이해관계를 평화적인 방법으로 조정하여 진행하는 유형이다. 물론 통합 당사국의 경찰 최고 책임자와 그 구성원 쌍방이 모든 통합에 대한 강한 지지가 바탕이 되어있어야 할 것이다. 반면에 위장 평화적 쌍방향은 외형적으로는 원활한 의사소통이 있는 것으로 보이지만 특정의 계층을 제외한 대부분의 구성원들은 이를 잘 모르는 와중에서 통합과정이 진행되는 유형을 말한다. 이러한 유형에는 통합 당사자들의 의지가 앞서거나, 국민들의 감정적인 통일 열망 등과 같은 정서적인 요소가 강하게 작용하고 있을 때 일어날 수 있는 유형이다(남궁승필, 2003: 33-34).

제 3 절 선행연구의 검토

독일 통일을 계기로 1990년 이후 통일에 대비한 다양한 연구가 진행되어 왔다. 정치, 경제, 교육, 문화, 군사 등 모든 분야에서 통일과 관련된 연구가 활발하게 진행되었다. 하지만, 이러한 통일 및 북한 관련 연구의 지속적인 연구 성과와는 달리 통일을 대비한 치안 관련분야 연구는 극히 미미한 수준이다. 통일을 대비한 치안관련 연구는 단행권 4권, 학위논문 18편, 학술지 게재논문 26편 등 총 48편으로 통일분야의 연구결과물과 비교한 연구 대비율은 단행본 0.02%, 학위논문 0.28%, 일반논문 0.09% 등에 그치고 있다(최경환, 2006: 6).

실제 통일이 이루어지면 무엇보다 치안 확보가 최우선 선결과제임에도 불구하고, 이에 대한 대비는 그 중요성에 비해 다소 소홀한 편이었다. 1990년대 이후 통일을 대비한 치안분야의 각 영역별 선행연구를 살펴보면 다음과 같다.

남북한 경찰통합을 위한 기초자료로 북한의 경찰조직에 관한 선행연구를 확보하기는 쉽지 않다. 많은 연구물들에서 기존 문헌과 자료를 중심으로 접근하였다. 경찰통합을 실제로 경험한 독일의 연구자료에 대한 사례분석에 대한 연구를 병행한 연구들이 많다. 독일의 경찰통합과정에 대한 사례연구를 접목시켜, 통일시 치안확보를 위한 남북한 경찰통합의 가정 및 모형을 상정하여 연구한 논문으로는 남궁승필(2004)의 “남북한 경찰통합체제 구축에 관한 연구”, 나용찬(1999)의 “남북한 통일과 경찰통합에 관한 연구”, 이철성(2000)의 “통일대비 남북한 경찰통합 방안 연구”, 이석현의 “통일 이후 남북한 경찰 통합에 관한 연구”, 박기륜(1998)의 “분단국 통일 사례에서 나타난 치안문제와 한반도 통일에 따른 대비방안” 등이 논문들이 독일 사례와 비교하여 남북한 경찰통합 과정에 접목시켜 연구가 이루어졌다.

통일 이후 현상을 탐색하는 기술적 성격의 연구방법과 또한 비교 연구의 관점에서는 이석현(2004)의 “통일 이후 남북한 경찰통합에 관한 연구”, 김현성(1998)의 “통일과도기 치안수요예측과 경찰대응방안 연구” 등이 이

러한 연구방법을 활용하였다.

또한 북한에 대한 연구로서 이홍만(2001)의 “북한 경찰제도에 관한 연구”, 최인섭(1992)의 “북한 일반범죄에 관한 예비적 고찰”, 김현성의 “통일과도기 치안수요예측과 경찰 대응방안 연구”, 한국형사정책연구원(1999)의 “체제통합에 따른 관한변화와 범죄양상: 독일통일과정을 중심으로” 등에서 북한 전문가에 대한 면접조사나 북한 이탈주민들에 대한 심층면접을 통하여 얻은 전문지식을 활용하고 있다. 특히 이철성(2000) 등의 연구에서는 경찰공무원을 대상으로 직접 설문조사를 통하여 연구결과를 도출하였다(최경환, 2006: 24-27).

그리고 최근에 들어 경찰청 산하 치안연구소에서 연구한 결과들을 살펴보면, 김윤영(2009)의 “북한의 수사제도 운용에 관한 연구”, “북한주민의 대량탈북사태에 대비한 대응책 연구”, 북한의 급변사태에 대비한 치안대책 연구”, “통일대비 북한의 범죄양상과 치안대책에 관한 연구” 등이 있으며, 최경환(2006)의 “통일대비 치안분야의 기초 연구”, 치안연구소 안보대책연구실(2007), “통일대비 북한의 범죄양상과 치안대책에 관한 연구” 등이 있다.



제 4 장 통일 후 치안행정의 과제 및 외국 통합 사례 분석

제 1 절 통일 후 치안행정의 과제

1. 외국 사례 분석

기존 사회주의 국가들이 붕괴되는 원인을 살펴보면, 사회주의의 특성에 따른 단일 이데올로기에 의한 지배, 외부와의 접촉 단절, 체제의 경직성, 지배계층의 시대변화에 대한 둔감성, 규모경제의 불균형 등에서 찾을 수 있다. 이러한 요인들이 복합적으로 작용하여 사회주의 체제의 붕괴 원인으로 작용하였다. 그러나 보다 근본적인 요인은 지배층이 가진 기존의 기득권을 포기함으로써 새로운 체제로의 변화를 가져올 수 있었던 것이다.

동서독의 ‘통일의 길’은 1989년 가을 동독인들이 서독으로 대거 집단 탈출하는 과정에서 시작되었다. 그 해 9월부터 10월초 사이에 10만명에 달하는 동독인들이 헝가리, 폴란드, 체코 주재 서독 대사관 또는 동서독 경계선을 통해 서독으로 도망쳐 나왔다(김창권, 2010: 33-38).

1989년 있었던 동독 평화혁명의 일차적 배경으로는 소련 대통령 고르바초프의 개혁·개방정책과 브레즈네프 독트린¹⁶⁾의 폐기로 인한 국제관계의 변화를 들 수 있다. 당시 소련은 국내적 문제의 개혁뿐만 아니라 동독을 비롯한 동구 사회주의 국가들에게도 개혁·개방을 요구하였다. 소련 외교정책의 하나인 브레즈네프 독트린이 더 이상 적용되지 않을 것이라고 선언하였다. 1988년 말 고르바초프는 유엔 총회 연설에서 동유럽 국가의 자결권을 인정한다고 하였는데, 이것이 계기가 되어 1989년 10월 28일

16) 사회주의 국가들의 전체이익을 위해서 한 국가의 이익은 종속되고 한 국가의 주권은 제한된다는 ‘제한주권론’으로 1980년대 후반까지 소련의 지배 아래 동구권 공산국가들에게 적용되었다(김영윤·양현모, 2009: 71).

바르샤바 조약기구의 외무장관 회담에서 그 사이 효력을 상실한 브레즈네프 독트린의 폐기를 결정하였다.

1989년 9월 4일 라이프치히의 니콜라이교회에서 1,200여명이 참가한 반체제 민주화 시위를 시작으로 200만명이 넘는 동독인들의 격렬한 시위는 전국 각지에서 날로 확산되어, 동년 10월 19일 호네커는 18년간의 집권을 사퇴하게 되었고, 그 후임에 크렌츠가 취임하게 되었다. 그러나 호네커가 퇴진하여도 동독 국민들은 민주화 시위는 더해 갔으며 공산정권의 퇴진과 자유총선거를 요구하였다. 이와 같은 상황에서 크렌츠는 11월 9일에 베를린 장벽을 전면 개방하는 선언을 하게 되었다(통일연수원, 1994: 312-313).

베를린 장벽의 전면 개방은 동독과 서독이 통일 된다는 것과 같은 의미였다. 이후 1990년 3월 18일 모드로의 연립정부는 최초의 자유총선거를 실시하였다. 그 결과 서독의 기민당과 제휴한 동독의 기민당, 즉 독일연맹이 압승함으로서 통일의 전도를 밝게 해 주었다.¹⁷⁾ 동독에서 처음으로 실시된 자유총선거에서 동독 국민들의 대부분이 서독으로의 흡수통합을 희망하고 있었다.

1990년 3월에 데메이지에르 정권이 출범하였으나 정치·경제·사회체제의 불안정을 통제하지 못하였다. 이에 따라 동독은 5월 18일 서독과 “통화·경제·사회동맹의 창설에 관한 국가조약”을 맺고, 7월 1일을 기해 서독과 “경제통합”을 이루어졌다.

이러한 통일 과정에서 독일의 치안환경에도 급격한 변화가 야기되었다. 통일 이후 많은 범죄가 발생하였으며, 특히 동유럽으로부터 서유럽으로 향하는 길목에 있는 첫 번째 도시인 베를린에는 러시아·체첸 출신 범죄인들이 범죄조직을 형성하였으며, 동독에 파견된 노동자로 일하던 베트남인들이 범죄조직을 형성하여 주로 담배밀수에 가담하였다. 통일 이후 경찰의 업무성과가 저하되었으며 통일 전 범죄 해결율이 47%에서 통일 후 37%로 낮아진 바 있다. 1995년에 다시 44%로 증가하였다고 한다(임준태, 2004: 128-130).

17) 자유총선 결과 각 정당별 의석 분포를 살펴보면, 총 의석 400석 가운데 독일연맹 194석(48.2%), 사민당 87석(21.7%), 민사당 65석(16.3%), 자민당 21석(5.3%), 기타 34석(8.5%)으로 되어, 구 공산당 후신인 민사당은 제3당이 되었다.

실제로 독일의 경우 범죄발생 동향을 살펴보면, 통합 후 1991년부터 1993년까지 급격한 증가추세를 보여 심각한 사회문제로 대두된 이후 경찰조직의 통합과 각종 범죄대응 정책의 수립이 이루어진 1997년을 기점으로 서서히 안정적인 추세로 접어들었다(남재성 외, 2005: 112).

통일 이전 동독의 경찰조직은 중앙집권화되어 있었고, 사회주의적 체제를 유지하는데 핵심적인 역할을 수행하였다. 그러나 통일 이후 구동독 지역이 거의 무정부 상태에 빠지게 되면서 과거 구동독 치안조직 및 인력만으로는 더 이상 치안을 유지하기 어렵게 되었다. 따라서 구동독 지역의 치안유지와 치안체제 확립을 위하여 대대적인 기구개편은 물론 연방정부와 주정부의 인력 파견이 이루어지게 될 수밖에 없었다. 통일 이후 구서독의 경험 있는 인력이 구동독 지역의 치안 및 경찰 분야 고위직으로 우선적으로 충원되었고, 구동독 지역의 경찰조직의 구축 과정에 구서독 연방범죄수사국(Bundeskriminalamt) 소속 공무원이 파견되기도 하였다. 또한 구동독 인민경찰 중에서 적성, 능력, 전문성에 따라 재임용된 공무원들에 대한 교육훈련을 담당할 인력지원도 이루어졌다.

2. 남북한 통일 후의 치안행정 과제 예측

독일은 통일 이후 서독의 막대한 통일비용 지출로 인하여 심각한 경기침체와 대량실업, 동독 이주민에 대한 고용문제와 주택문제 등 많은 사회적 문제가 야기되었다. 이러한 경험을 고려해 볼 때 남북한이 통일이 되더라도 양쪽 모두 통일로 인한 후유증은 독일에 비하여 더욱 심각하게 나타날 것이다. 남북한은 통일 이후 새로운 사회변화 속에서 실업율의 급증, 사회통제 및 범죄통제력의 약화, 대량실업, 사회적 무질서, 상대적 빈곤과 박탈감으로 범죄발생률이 증가할 것으로 예측된다. 이러한 예측을 토대로 경제·폭력·부정부패·여성·청소년·마약·교통 범죄 등에 대한 전망을 다음과 같이 살펴볼 수 있다(기광도, 1999: 227-233).

첫째, 북한의 자본주의화에 따른 아노미(anomie) 현상의 심화는 폭력범죄를 급격히 증가시킬 수 있다. 과거 북한지역의 공산당원이나 공직자들은

북한 주민들에게 사회적 분노의 대상이 될 수 있다.

둘째, 남한의 자본주의 체제에 적응하지 못하는 북한 주민 및 청소년들은 각종 사회일탈 행동이나 범죄를 일으킬 것으로 예상된다. 최근 북한 청소년들의 범죄유형은 절도와 강도, 폭력 그리고 성범죄 등으로 나타나고 있다. 이러한 범죄유형은 통일 후 사회해체와 가족해체, 빈곤 등이 심화되면 더욱 많아질 것이다.

셋째, 통일 후 남북한 지역 모두 부정부패가 높아질 것으로 예상된다. 현재 북한의 모든 조직에서 뇌물 수수가 관례화되었을 뿐만 아니라 당·정·군의 공직자들에 의한 부정부패는 심각한 수준에 있을 것으로 알려져 있다.

넷째, 북한 지역은 통일 이후에도 심각한 경기침체와 높은 실업률로 남한에 비해 상대적 빈곤과 박탈감을 겪게 될 것이다. 이러한 현상은 방화나 손괴, 강·절도, 취업사기 등 경제범죄를 급증시킬 것으로 예상된다. 북한 권력자와 관리자 등은 행정체계가 정비되기 이전에 공유재산을 사유화하거나 공유물을 착복할 수 있다. 그리고 남한 출신자들을 중심으로 북한지역 국가소유의 토지와 생산수단의 사유화에 따른 사기와 불공정 거래 등이 빈발하게 나타날 것으로 보인다. 사회주의 체제에서 비롯된 경제적인 빈곤과 심리적 불안정, 과거 김일성·김정일 체제하의 왜곡된 법집행 등은 북한 지역 주민들의 법에 대한 경시풍조의 원인이 될 수 있다.

다섯째, 여성 관련 범죄가 급증할 것이다. 북한 여성들은 남한 남성들에 비하여 북한 남성에 대한 결혼 기피현상이 나타날 수 있다. 그렇기 때문에 북한 여성과 결혼을 빙자한 사회범죄가 발생할 것이다. 또한 결혼을 하지 못한 북한 남성들의 후유증으로 인한 성 관련 범죄도 발생할 수 있다.

여섯째, 북한 주민들의 이주민과 실업자와 관련된 범죄가 늘어날 것이다. 통일이 되면 경제적 활동을 위해 북한 젊은이와 노동자들은 서울과 수도권으로 대거 이주할 것이다. 이러한 대량 유입은 대량실업과 무질서를 초래할 것이며, 북한 출신 실업자와 불량자들에 의한 절도·강도·강간·폭력 등 민생침해범죄가 급증할 것이다.

일곱째, 통일 후 북한지역은 마약 및 알코올 중독자들이 증가할 것이다.

중국과 인접한 북한지역에 마약과 술 등이 대거 유입됨으로써, 새로운 체제에 적응하지 못한 북한 주민들 중 일부가 좌절감이나 긴장감을 해소하고자 마약과 알코올에 의존하여 중독자들이 급증할 것이다.

여덟째, 불법 집회·시위 관련 범죄가 급증할 것이다. 통일로 인해 그 동안 공산주의 체제에서 억눌려 왔던 북한주민들의 의사표출이 가능해지고 자유에 대한 올바르지 못한 행사로 인하여 생존권 요구나 정치적 욕구를 위해 무분별한 집회·시위가 빈번히 발생할 수 있다.

마지막으로 남북한의 통일을 반대하는 세력 등이 조직적·집단적인 테러 행위가 나타날 수 있다. 과거 북한지역의 기득권을 가졌던 당·정·군내의 세력들이 북한 내의 잔존세력을 규합하여 테러 행위 및 대규모 소요를 일으켜 공산체제로의 환원을 시도할 수 있다(김윤영, 2008a: 47-48).

제 2 절 외국의 경찰의 통합 사례 분석

1. 독일

1) 통합 전 동서독 경찰제도

(1) 서독의 경찰제도

서독의 경찰제도는 유럽의 대다수 국가의 경찰제도와는 달리 원칙적으로 경찰권이 연방정부에 있지 아니하고 주정부에 있다. 이 점에서 영국보다는 미국과 유사한 제도라고 할 수 있으나 지방자치단체의 자치경찰권이 극소수 주의 일부 큰 도시에서만 허용된다는 면에서 큰 차이가 있는 것이다. 또한 그 조직과 임무도 주마다 각기 다른 특색을 지니고 있어 북부와 중부지방의 주에 있어서는 프러시아 시대의 제도를 답습하고 있는 반면 남부지방의 각주에는 주경찰 이외에도 지방자치단체에서 관리하는 도시경찰도 있으며 자르주에는 프랑스 점령의 유산인 ‘헌병경찰대’도 있다.

따라서 서독의 경찰제도는 크게 프러시아 시대의 구식경찰제도와 제2차 세계대전 이후 개조된 신식경찰제도로 나눌 수 있다.

가) 연방경찰기관

(가) 내무성소속의 연방경찰기관

내무성 소속의 연방경찰기관은 내무성 제6국에서 관장하며 총무·경리·인사·장비와 관련된 업무를 총괄하고 조정한다. 연방경찰기관과 주경찰 기관과는 상호 대등한 위치에서 협조하고는 있으나 연방정부의 주경찰에 대한 통제권이 없어 국가적인 긴급상황에 효율적으로 대처할 수 없는 어려움을 해결하고자 1968년에 국가긴급사태 시에는 연방정부가 주경찰을 지휘할 수 있도록 법제화하였다.

(나) 연방범죄수사국

비스바텐에 있는 연방범죄수사국은 연방법에 관련된 범죄와 국제범죄를 수사하며 국내의 수사활동을 조정하고 범죄기록을 관리하며 나아가 인터폴(Interpol) 사무국 기능을 수행한다.

주사법경찰의 최상급 부서인 주범죄수사국과 협력하여 경찰의 범죄투쟁 활동에 필요한 정보와 자료를 수집하고 신원조회 및 과학수사에 필요한 시설을 운영하며 형사통계를 작성·분석하고 형사소추기관의 요청이 있는 경우에 감정의견을 제출하는 임무를 담당하고 있다(정진환, 2002: 233).

내부조직은 총무과, 국내과, 국외과, 형사기술과, 감식과, 보안과, 특별수사과와 범죄과학연구소로 구성되어 있으며, 이 중 국내과는 정부의 안전에 관련된 중요한 범죄의 수사 및 각 주 형사경찰에 대한 기술지원 및 조정업무, 국외과는 마약, 무기와 탄약거래 등 국제범죄의 수사와 국제형사경찰기구와의 협력업무를 담당한다.

이러한 연방범죄수사국은 노출되지 않은 조직으로서 연방 내무성의 직접적인 지휘를 받아 미국의 연방수사국(FBI)과 같은 활동을 하고 있으며, 범죄과학연구소에는 각종 지문 및 범죄수법, 범인체포기록과 장물 등에 대한 방대한 양의 정보가 저장되어 있으며, 범죄의 예방과 범인의 검거를 위한 각종 기법과 기술의 개발을 위한 심층연구도 치밀하게 추진하고 있다.

(다) 연방헌법보호국

서독의 국내정보기관은 연방헌법보호국으로서 방첩임무와 반국가 단체 및 인물에 대한 감시업무를 담당하며 정보수집에 있어서는 군정보기관인 연방정보지원처의 협조를 받고 있다.

연방헌법보호국은 1950년의 서독 기본법에 의거하여 설치되었으나, 넓은 의미에서의 경찰기관의 하나일 뿐이며 법률적으로도 집행업무를 다룰 수는 없다.

(라) 연방국경수비대

1951년에 창설된 연방국경수비대는 동독과 서독간의 국경경비를 전담하고 있었으며 연방군대가 창설되기 이전까지는 서독의 유일한 방위력이었다. 연방 내무장관의 지휘하에 있는 준 군사적 성격의 이 경찰기관은 주가 국경수비 임무를 담당하지 않는 한에서 국경 수비를 담당하며, 서독의 국경선과 해안·공항의 경비 이외에도 정부청사와 외교사절의 경비까지도 맡고 있으며 유사시에는 기동경찰력으로서 주경찰을 지원한다.

이러한 연방국경수비대는 내무성의 명령에 의하여 주경찰이나 그 이하 단위의 경찰이 해결할 수 없는 테러사건을 담당하는 GSG9이라는 약 200여명으로 구성된 특수부대가 있다.

나) 주경찰

서독은 11개 주로 구성된 연방국가로서 주마다 입법부·사법부·행정부리를 가지고 있으며, 서베를린, 브레멘, 함부르크는 시장이, 나머지 8개주는 수상이 수장이다. 경찰조직은 이와 같은 행정조직에 따라 각 주정부 내무상이 주경찰을 관리하고 대부분 경찰청장이 지휘한다. 그리고 1969년 개정된 프로이센 경찰행정법에 의하여 인구 10만 이상의 대도시는 시 또는 자치경찰을 운용하고 있다. 주 경찰청은 수개의 국으로 구성되며, 그 중 보안경찰국과 형사경찰국, 기동경찰국의 3개 기능이 있으며, 몇몇 주에는 수상경찰국이 있다.

다) 기타

서독의 보안경찰은 전통적·전형적 경찰업무를 수행하는 기능으로서 각종 범죄 및 사고의 예방을 위한 순찰과 교통업무를 담당하고, 형사경찰은 각종 범죄의 수사업무를 전문적으로 처리하며 보안경찰과 형사경찰의 양자는 제복과 사복이라는 점에서 구별이 되고 원칙상 상호교류가 허용되지 않는 특징이 있다. 또한 서독의 현, 군, 시 지역에는 각기 현·군·시 경찰국이 설치되어 있으며 경찰국장은 모두 임명된다는 특징도 있다(이윤근, 2002: 281).

(2) 동독의 경찰제도

가) 통일 전 동독의 경찰법

1968년 6월 18일 동독에서는 ‘독일 인민 경찰의 과제와 권한에 관한 법률(VPG)’이 제정되어 그 당시까지 시행 중이던 경찰법들을 대체하였다. 그러나 동독의 입법자들은 VPG 제11 조 1항 1문에서 프로이센 경찰행정법(Pr.PVG)의 핵심부분인 경찰법상의 일반 조항(제14조)을 그대로 받아들였다. 그러나 ‘독일 인민 경찰의 과제와 권한에 관한 법률(VPG)’ 제1조에 따르면 인민경찰의 과제는 민주주의 국가에서의 경찰의 과제와 마찬가지로 위험의 방지에 한정되지 않는다. 그밖에도 인민 경찰의 과제로서 사회주의 국가질서를 보호하고, 사회주의에서 성취한 바를 보호하며, 더 나아가서 인간의 자유로운 생활과 창조적 노동을 보호할 것을 인민 경찰의 과제로서 열거하고 있다. 이는 경찰개념을 형식적인 것과 실질적인 것으로 나누는 근대적 태도와는 배치되는 것이다. 이 조항에 열거된 경찰의 과제영역들은 최광의의 복지의 촉진이란 개념에 포섭되는 것으로, 경찰개념에 사회주의 체제수호를 포함시킨 것이라고 할 수 있다. 결국 이 조항은 인민 경찰로 하여금 국민의 생활영역에 간섭하고 침해할 수 있는 수권을 한 것이라고 할 수 있다.

위험방지를 위하여 필요한 조치를 할 수 있는 제11조 1항 1문의 권한에도 불구하고 VPG는 과제와 권한을 구별하고 있다. 예컨대 동법 제12조 이하에서는 신원확인(제12조), 수색, 보호, 보관(제13조), 구치(제15조)와 총기사용(제17조)과 같은 특수한 권한을 규정하고 있는 것이다(이관희, 1996: 32-33).

나) 동독의 경찰조직

동독의 경찰은 대부분의 동구권 사회주의 국가에서 그러했던 것과 마찬가지로 중앙의 내무부에 설치된 경찰본부가 15개 시도와 229개 시·군 지역에 14개 관구경찰국과 28개의 경찰서에 대하여 강력한 지휘 감독권을 갖는 중앙집권식 경찰제도를 가지고 있었다(이관희, 1996: 32-33). 국경통관업무를 제외한 국경수비업무는 서독과는 달리 경찰이 아닌 군에서 담당하였다. 그런가하면 소방서 및 구치소 관리 업무까지 경찰에서 수행하였다.

경찰본부는 활동 부서와 보고 부서로 구성된 중앙지휘기관으로서 법에서 위탁된 권한의 범위 내에서 전 동독 지역 내에서 범죄예방과 범죄와의 전쟁을 담당하고 있었으며, 범죄적발, 예방, 방지, 수사에 책임이 있었다. 또한 독일 인민 경찰 범죄 연구소와 중앙 범죄 기록보관소가 속해 있었다. 후자는 후일 경찰본부 내에 흡수되었다. 헌법적인 관점에서 볼 때 경찰본부는 단일국가의 중앙권력을 행사하였다. 동독의 경우 치안 경찰, 수사 경찰, 수송 경찰, 교통 경찰, 여권·주민증 경찰, 기동 타격 경찰 등이 있었고 그 수행하는 기능으로는 다음과 같은 것들이 있다.

치안경찰과 수사경찰은 서독의 치안경찰, 수사경찰과 거의 비슷한 기능을 수행하였다. 수송경찰은 철도와 고속도로 상에서 경찰업무를 수행하였다. 교통경찰은 철도와 고속도로를 제외한 그 밖의 지역의 교통통제와 교통사고를 처리하는 임무를 담당하였다. 여권·주민증경찰은 통관 업무와 주민통제를 하였다. 기동타격경찰의 임무는 각종 산업시설 및 주요시설을 보호하는 것이었다. 동독의 경우 이러한 공식적인 경찰조직이외에도 동독의 사회주의 체제유지와 공산당 일당 독재를 수호하기 위한 비밀경찰인 국가안전부(슈타지)가 있었다(이관희, 1996: 33-34).

나) 동독의 비밀경찰

동독의 비밀경찰인 국가안전부 즉 슈타지는 행정부내의 독립중앙기관으로 설치되어 9만명의 정식직원과 15만명의 비공식 협조원을 이용하여 동서독의 600만 이상의 독일인에 대한 정보를 관리하였다(경찰제도연구회,

1989: 47-50). 정보문서를 일렬로 세우면 202Km가 된다고 하며, 1m의 슈타지 문서에는 70가지 사안이나 1만장 정도의 서류가 들어 있다고 한다. 통독전 동독의 경찰관 수가 대략 96,000명이었고, 동독의 인구수가 대략 1,750만명(서독의 인구수는 대략 6,150만명)이었다면 동독의 경찰은 본연의 임무인 위험 방지 보다는 체제 유지에만 급급했다는 것을 알 수 있다(이관희, 1996: 33-34).

이러한 슈타지는 독일이 분단된 뒤 40여년 동안 통일전 동독 내에서 국가위의 국가로 군림해왔으며 ‘동독 공산당의 방패와 칼’의 역할을 수행해 온 국내 보안경찰이었다(이윤근, 2002: 286).

2) 동서독 경찰통합 과정

(1) 경찰조직의 통합

베를린 장벽이 붕괴되고 나자 주민들의 왕래가 자유로워지면서 여러 가지 치안문제가 발생하였고, 그 결과 서독의 연방 범죄 수사청에서 서독 경찰이 동독 경찰을 지원할 수 있는 방법을 연방 내무부에 보고하게 되었다.

이에 동독에서는 내무부장관 명령을 통해 경찰본부를 동독 중앙범죄청으로 개편하였다. 이러한 중앙범죄청은 경찰본부를 구조와 조직면에서 바꾼 것만은 아니고 중앙범죄청 하에 지방 차원에서 지방범죄청들이 구성되었고 이들 지방범죄청들에 권한이 많은 부분 이양되었다. 이 시기에 동독의 중앙범죄청과 내무부는 서독의 연방범죄 수사청과 내무부에 많은 부분에서 유사하게 되었다. 중앙범죄청은 사실상의 활동에서 이중적 기능, 곧 동독지역의 경찰관련 중앙부서로서의 기능과 새롭게 생겨난 주의 경찰기능을 행사하였다.

위와 같은 중앙범죄청은 1990년 10월 3일 통일조약의 발효와 더불어 그 기능을 상실하게 되었다.

구동독지역의 신설 5개주가 연방에 가입하면서 경찰통합 역시 추진되었다. 연방경찰 차원에서는 주범죄수사국의 설치, 국경수비대의 통합·흡수 작업이 진행되었다. 베를린을 제외한 신설 5개 주경찰은 구 동독출신의 인민경찰의 재임용·심사 위주의 경찰통합이 진행되었으며, 베를린의 경우는

베를린 경찰에 동베를린경찰이 흡수·통합되는 과정을 거치게 되었다. 따라서 주단위 경찰통합 방식은 베를린방식과 나머지 신설 5개주 방식으로 대별된다(임용환, 2005: 78; 임준태, 2002: 665-727).

가) 통합준비단계

1980년대 후반 집단이주 사태가 시작되자 경비업무 등에 경찰이 참여하기 시작했다. 1989년 11월부터 1990년 9월말까지 장벽개방으로 동서독 주민의 자유왕래가 실현되자 이에 따른 치안문제가 발생하기 시작했다. 이에 각급 경찰당국간의 부분적, 개별적 접촉이 시작되었다. 동독 주민의 왕래에 따른 질서유지, 교통문제 등의 협의를 위해 베를린 경찰청장과 동독 국경 수비대장 간에 첫 접촉 이후 양 경찰간에 업무협조를 위한 직통전화 및 무선 통신망이 개설되었다.

1989년 12월 15일 연방수사국에서 동독지역의 경찰지원분야를 조사하고, 후일 내무부에 보고한 데 이어 1990년 6.6 -8 동독 국경경비대를 서독식 연방국경수비대 형태로 전화하기 위해 대표단간에 협의를 한 바 있다. 1990년 6월 29일 서독 내무부장관회의에서 신연방주 민주경찰제도 수립의 지원을 위해 서독주와 신연방주 사이에 자매결연 방식으로 지위하기로 합의 하였다. 한편, 동베를린을 서베를린에서 흡수 통합하기로 하였다. 통화동맹 및 사회통합조약 발효일인 1990년 7월 1일 양도 내무장관에 의해 경찰협력 협정이 체결되기에 이르렀다. 따라서 동서독 간 국경의 전면개방, 국경이용 범죄에 대한 공동대처 등에 합의하였다.

1990년 9월 13일 민주적으로 선출된 동독의 인민회의에서 「경찰의임무와권한에관한법」이 제정되었다. 통일직전 동독의 데메지에르 정부는 서독의 국경수비대를 모델로 한 새로운 국경수비대를 창설하였다.

특히 베를린의 경우, 1990년 6월 초부터 10개월간 베를린 내무성에 경찰통합을 위한 준비기획단을 설치·운영하였다. 기획단내 7개 분야의 실무기획단을 동서베를린 고위 경찰공무원 및 실무 경찰공무원으로 구성하였다. 분야별 임무는 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 통일독일 경찰 기획단 분야별 임무

분 야	임 무
인사 및 교육	동서베를린 경찰공무원 교류, 동베를린 경찰공무원 교육프로그램 개발
법 규	경찰조직법 등 각종 법규 정비
조 직	각급 경찰조직 정비
치 안 경 찰	경찰서, 수사경찰, 교통경찰 근무 등
수 사 경 찰	범죄 예방 및 수사 경찰 근무
직 할 대	기동대, 기마대, 항공대 등
장 비	각종 경찰장비 지원 분야

경찰통합에 관한 실무계획을 단기·중기·장기계획으로 구분, 총 160여 개의 리스트를 작성, 항목별로 준비하였으며, 동베를린 경찰공무원으로부터 경찰공무원에서 제원·장비·인원현황 등을 입수 활용하였다.

통일조약 제 13조와 기본법 제23조에 의거 신연방 5개주가 독일연방에 편입되는 형식으로 통일됨으로써 서독의 기본법 체계가 동독지역의 5개주에도 적용되었다. 따라서 각 주에 관할권이 있는 경찰권은 독일통일의 날인 '1990년 10월 3일 00:00를 기하여 동독 중앙정부의 해체와 동시에 동베를린과 신연방 5개 주정부에 귀속되었다. 베를린 지역은 통일 축제 행사로 인하여 양베를린 간의 합의 및 점령군의 양해 하에 '1990년 10월 1일 13:00를 기하여 서베를린에서 경찰권을 이미 인수하였다.

나) 연방경찰제도의 탄생

1989년 동독의 평화로운 혁명에서부터 재통일까지에 일어난 구조적 변화에서 생겨난 주요 문제는 중앙 범죄청의 업무와 권한이 연방 범죄수사청과 주경찰의 과제와 분명히 구별되는데 있었다. 이러한 사정을 고려하여 통일조약 제13조에서는 여러 주가 공동으로 해당 업무를 처리할 수 있도록 공동의 기구를 설치 할 수 있도록 규정하였다. 물론 이러한 기구는 경찰에만 한정된 것은 아니었으나 그것이 어떤 종류의 것이건 과거 국가에 집중되었던 과제를 분산시키는 것이 그 목적이었다.

이로 인하여 1990년 10월 3일 통독 조약의 발효와 더불어 동독의 중앙

범죄청은 그 기능을 상실하고 새롭게 신설된 5개 주의 공동범죄청이 변화된 책임, 권한, 기능, 과제 및 활동방식으로 구동독지역의 경찰업무를 총괄하게 되었다.

동독의 국경수비업무는 국방부 소속인 국경경비대에 의하여 수행되었다. 서독의 국경수비대는 내무부 소속으로 연방경찰조직이었다. 동서독 통일 직전 '90. 4월 데메지에르 정부는 국경경비대를 서독식 국경수비대로 개편하기로 결정하고 8,600명의 국경수비대를 창설하였다. 동 국경수비대 창설 시 기존의 국가안전부 소속의 여권통제부대 요원이 흡수되었다. 서독에서는 국경수비대의 전문가 등을 동독 국경경비대에 파견, 새로운 국경수비대 구축을 지원하였다. 동독국경경비대는 통일조약 발효일인 1990년 10월 3일 이후 연방국경수비대 동부지역대로 편입되었다. 연방국경 수비대 동부지대는 초기부터 국경수비 임무 이외에 통일조약의 관계 규정에 따라 철도경찰 및 항공교통 안전업무를 수행하였다. 베를린에 대한 연합국의 유보권이 폐기됨과 동시에 연방국경수비대는 서베를린 공항의 국경통과 관련 통제에 의한 업무를 관장하였다.

통일 당시 동독 국경수비대 실제 인력 7,000명은 통일조약에 따라 연방국경수비대에 편입되었으며, 연방국경수비대 동부지역대는 인수받은 인력의 재심사를 비롯하여¹⁸⁾ 소속원에 대한 재교육 및 과거행적 조사 후 부적격자를 배제하였으며 신연방주 출신자 중에서 신규직원을 채용하였다. 지휘부의 5%는 서독 연방국경수비대에서 파견된 경찰공무원들로 배치하였다. 일단 인수된 동독 출신 국경수비대요원은 설문지를 작성, 제출하도록 하였다, 설문지의 말미에 허위의 사실을 진술할 경우 해고 등의 처분을 받을 수 있다는 서약을 하게 함으로써 감옥 등에서의 조화를 통하여 허위의 진술을 하였음이 밝혀질 경우 해고할 수 있는 법치국가적 근거를 마련해 두었다. 인사위원회가 구성되고 해고여부에 대한 추천을 할 수 있는 권한이 부여되었다. 인사위원회는 1명의 면담과, 1명의 서기, 1명의 선거에 의해 선출된 인사위원회 위원 또는 변호사로 구성되었다. 연방국경수비대 동

18) 동독 국경경비대 소속원에 대한 재임용·심사과정에서 일반공무원 심사 기준인 슈타지 관련성, 인간성 혹은 법치국가원칙 위배, 세계인권선언 등의 원칙 위배 및 인권침해여부가 고려되었다. 세계인권선언 등의 원칙 위배 및 인권침해여부가 고려되었다(이관희, 1996: 61)

부지대에 신규임용 된 직원들은 광범위한 교육훈련 및 재연수 프로그램을 통해 전문적인 이론과 실무지식을 습득함으로써 기존 연방지역 경찰공무원이 갖추고 있는 교육수준과 지식수준에 접근하게 되었다. 동독국경수비대원으로서 연방국경수비대에 편입된 인력은 개별심사를 받은 다음 공무원 신분을 부여받았다. 이미 초기부터 있었던 연방국경수비대 공부지대의 정원상태는 개별 심사 결과로 인하여 더욱 악화되었다. 게다가 불법입국 외국인과 국경 범죄의 증가로 국경통제 활동이 강화되어야 인력수요가 늘어났다. 이러한 인력 부족 상태는 신연방주 출신 지원자를 신규 임용 하거나 국경출신 지원인력 약 1,300명의 채용과 연방국경수비대 서부지대 출신 경찰공무원의 파견 또는 전보를 통해 이루어졌다. 구 서독지역의 연방국경수비대 소속 공무원을 투입한 것과 동서독 출신 인력이 많이 혼합되었다. 동구권 접견지에서 주로 근무하게 된 신연방주 출신 국경수비대 지원자를 확보하기 위해 적극적으로 홍보를 하고 있다.

(2) 통일 후 경찰인력의 통합

신설된 신연방주의 경찰은 원칙적으로 기존의 인민경찰을 인수하였다. 신설된 조직에 기존인력이 재배치되었던 고위직은 대부분 해직되고 그 자리에는 서독출신 인사들이 임명되었다. 인수된 과거 인민경찰의 구성원들에 대하여 적성, 능력, 전문성, 연력, 계급 등을 기준삼아 재임용 여부를 심사하였다.

가) 인민경찰의 수

통일조약 제13조의 규정에 의거 동독경찰기관이 연방(국경수비대) 또는 신연방주 관할에 속하게 됨에 따라 신연방 주경찰은 원칙적으로 기존의 동독 경찰조직 및 인원을 그대로 인수하여 구성하였다(남궁승필, 2003: 125).

<표 3-2> 동독 경찰의 인원수 및 재임용 현황

구분	계	연방국경 수비대	베를린	메클렌부르크 -포포메른	브란데 부르크	작센	작센- 안할트	튀링엔
인수 경찰관	67,356	8,859	11,797 (96,000)	6,000	10,500	11,500	10,000	8,700
재임용 경찰관	54,944	7,000	8,544	5,700	7,000	10,900	9,300	6,500

자료) 남궁승필, 2003: 125.

주) 베를린 경찰청의 경우, 동독 인민경찰에 소속된 11,797명 중 일반경찰업무에 종사할 9,600명을 인수하였다.

나) 재임용 심사위원회 설치

재임용 심사위원회(Peresonnalauswahlkommission)는 각 주제별 고위경찰 공무원, 경찰노조 대표자, 내무부 인사위원회 등과 이들의 공정성 여부를 담보할 있도록 법률가, 교회 등 민간기관 대표를 인사위원회에 포함시켜 설치·운영 하였다.

위 위원회에서는 인수된 경찰공무원들 중 계속 경찰근무를 희망하는 자의 적성, 능력, 전문성, 비밀경찰(Stasi)와의 관계 등을 심사하였다. 경찰공무원으로 계속 근무하고자 하는 사람은 자신의 신상명세, 학력사항, 학력문제, 경찰공무원으로서의 경력, 인민경찰도 공무종사자 해고요건을 규정한 통일조약 부속문서에 의한 일반 및 특별해고 요건에 해당하면 퇴직시켰다. 특별해고요건 해당자라도 즉시 해고하지 않고 개별심사 과정을 거쳐서 결정하였다. 이러한 절차를 통해 인수된 67,356명의 경찰공무원 중 81.6%가 재임용되었다.

(3) 인수된 동독경찰에 대한 재교육

초기에 기본교육은 단축된 형태로 진행되었으나, 시간이 지남에 따라 정식 교육기관으로 정상화되었다. 순경급 교육기간은 주에 따라서 30-40개월 정도, 경찰대학 교육기간은 36-54개월 정도로 확대되었다.

재교육 및 부서교육의 경우, 기본 세미나는 「법치국가, 자유민주주의 사회에서의 경찰의 위상, 역할 및 임무」에 관해 소양교육 위주로 진행되었다. 전문세미나는 직무와 밀접한 관련이 있는 전문분야 위주로 진행되었다.

가) 교육내용

기본교육 및 직무교육은 경찰공무원 직무수행을 위해 필수적인 분야별 법률 및 전문지식의 습득 등이 중점적으로 실시되었다. 주요과목으로는 형법, 형소법, 경비 및 지휘학, 환경보호법, 교통 근무규정, 파출소 근무규정, 수사경찰 근무규정, 국제법 및 헌법 등이 있다.

적응교육은 자유민주사회의 새로운 법률체계 및 사회에 대한 이해 위주의 소양교육, 통일 이후 법치국가, 자유민주주의 사회에서의 경찰업무 수행을 위한 기본적인 법률지식 및 경찰정신의 함양 등이 중심으로 실시되었다. 국제법, 헌법, 도로교통법, 경비학, 공공근무규정, 범죄학, 체포법 등이 주요과목이었다.

나) 교육기간 및 장소

기본교육 및 직무교육의 경우는 초기에는 단속된 형태로 진행되었다. 기본교육은 각계급 및 기능에 따라 필요한 소정의 교육을 실시하였다. 직무교육은 직무분야별 특수한 문제점 및 쟁점사항을 도출하여 분야에 따라 2-5주 정도의 기간을 세미나 형식으로 진행되었다. 적응교육은 계급에 관계없이 인수 경찰공무원 전원을 대상으로 자유민주사회의 법체계 및 사회에 대한 소양위주로 3-5주 동안 신연방주 또는 자매주 경찰학교에서 실시하였다. 초기에는 자매주의 경찰교육기관을 이용하였으나 1991년 말부터는 각 주별로 기존의 동독경찰 교육기관을 보수 또는 기동대 시설 등을 이용하여 교육기관을 신설하였다.

2. 베트남

베트남은 독일과 달리 제2차 세계대전 후 프랑스의 식민지에 반대하여 발생한 민족해방 투쟁의 사태를 수습하기 위하여 관계 국가간의 국제회의에서 이루어진 합의에 의해 분단되었다. 베트남은 19세기 이래, 약 80년간 프랑스의 식민지였고 제2차 세계대전이 발생한 후인 1940년에 일본군이 진주하여 다시 5년간 식민통치를 받았다. 그 후 1945년 일본군의 항복으로

영국과 중국이 베트남을 남북으로 분할하여 점령하였는데, 프랑스는 먼저 영국과 뒤이어 중국과 협정을 맺음으로써 베트남을 되찾았다(국토통일원, 1990: 72).

북베트남의 대남베트남 침투는 1956년부터 본격화했다. 남베트남 정부의 수립과 미국의 방위공약에 따라 전략을 수정하여, 군사공세로부터 남베트남 내부에서 테러행위와 게릴라전법을 위주로 하는 전법으로 바꾸었다.

1958년 남베트남에서는 공산주의자들의 테러행위가 본격화되기 시작했다. 즉, 7월에는 비엔나호아의 미군기지를 기습하여 미군사고문단의 2명이 피살됨으로써 첫 희생자를 기록했다.

1960년 11월에 미국의 대통령선거에 당선된 케네디대통령은 존슨부통령과 맥스웰·테일러장군을 남베트남에 파견하여 현지정세를 검토케 했으며, 남베트남에 대한 경제 군사 고문단의 증가를 결정했다. 미국은 북베트남과 주민들을 격리시키는 등의 추진하여 초기에는 다소의 효과를 거두었으나, 남베트남 내의 정치적 상황이 불안해지면서 점차 공세에 물리게 되었다. 1963년 1월 압박전투에서 패배했고, 남베트남 정부에 대한 불교도와 학생들의 반정부데모가 전국적으로 확산되어 갔다.

1964년 8월 통킹만사건이 발생하자 미국은 지상군부대가 본격적으로 베트남전쟁에 참전하게 되었다. 일단 미국의 개입이 본격화되자 베트남에 파견되는 미군의 숫자는 급증했다. 처음에는 미군이 공산군과의 접전에서 상당한 성과를 올렸으나 전세는 호전되지 않았다. 남베트남군은 베트콩과 접전에서 번번이 패퇴했다.

이후 파리협정의 공식명칭은 베트남에서의 전쟁종결과 평화회복에 관한 협정이며, 파리협정 조인 4당사자는 미국정부·베트남공화국정부·베트남민주공화국정부·남베트남임시혁명정부로서 1973년 6월 13일 조인하였다.

협정 제2장의 군사조항에서는 베트콩의 실체를 인정하였고, 미군철수 후의 남베트남에 두 개의 실체를 사실상 승인한 결과를 가져왔던 것이다.

북베트남은 1975년 3월 11일 기해서 개시한 남베트남에 대한 총공세화 작전은 무력적화통일의 야욕을 달성하려는 본래의 의도대로 추진되었다. 파리협정 이후, 남북베트남 당사자로 구성된 휴전감시기구는 사실상 제 기

능을 수행하지 못했고, 쌍방간의 전투는 그치지 않고 계속되었다. 결국 1975년 4월 30일 사이동이 함락됨으로써 공산화 통일로 끝을 맺었다.

이처럼 베트남의 공권력 통합은 남베트남의 무조건적 굴복과 해체를 통해 북베트남 중심으로 통합되었다. 비록 이러한 통합은 기준이 명료하고 경우에 따라 통합 소요 시간도 단축시킬 수 있다는 이점이 있을 수 있으나 통합 과정에서의 비인간적 만행 등 동족간의 출혈로 막대한 희생이 있었다. 이러한 요소들이 쌍방간의 불신 및 적개심을 증폭시켜 정신적 융합에 더욱 오랜 시일이 소요되게 하였고, 비군사적인 측면에서도 주민들의 비협조적인 태도를 유발함으로써 정치, 경제, 사회, 문화, 치안 등 제반 분야의 발전을 저해하는 등 부정적인 요소들이 더욱 노출되게 하였다.

이러한 베트남식의 강제적 통합은 비록 체제가 일원화되고 통합의 시간 단축 등의 이점이 있을 수도 있으나, 통합과정에 있어서의 방법상의 문제와 통합 후의 강제에 의한 비인간적인 갈등요인의 억압, 경제적 문제 등으로 공권력 통합의 정당성과 안정성을 획득하는데 실패하였다.

결론적으로 요약한다면, 베트남의 경찰통합은 통합과정과 통합 후의 방법상의 문제로 기존의 이질감을 극복하지 못함으로써 경찰통합의 사례로는 실패한 사례로 볼 수 있다. 또한 베트남의 공권력 통합은 무력전쟁에 의한 승자와 패자의 입장으로 강압적 폭력적 방식으로 사회전반의 통합을 무자비하게 강행했다는 교훈에서 치안적 과제로 시사 받을 수 있다.

그러나 우리의 의지와는 상관없이 무력적 통일이 이루어졌을 때 이에 따른 통합을 추진해야 할 상황이 도래하지 않는다고 장담할 수 없을 것이기 때문에 이에 대한 준비는 철저히 마련해야 한다는 점이다(남궁승필, 2003: 90).

3. 예멘

1990년 5월 22일 남북예멘은 남예멘의 수도 아덴에서 통일을 선포했다. 그리고 동년 5월 25일 발표된 통일예멘의 국가조직은 통일헌법에 의하여 대통령평의회·의회·국무원으로 분리되었다. 국가최고지도기관인 대통령평의회는 5인으로 구성되고, 대통령의 역할을 수행하는 대통령평의회장은 국방위원회를 주재할 수 있다. 의회는 국무원에 대해 불심임권을 행사할 수 있다. 국무원은 내각 39명으로 구성되어 있다.

예멘이 합의에 의한 통일을 이룰 수 있었던 것은 아랍권 국가의 지속적인 중재와 소련의 개방·개혁 정책도 큰 힘이 되었지만, 통일조약에서 합의된 권력배분은 남북간 대등한 배분이다. 예를 들면, 북 예멘은 대통령과 국방장관을 맡고 남 예멘은 부통령, 총리, 내무장관, 외무장관을 맡는 방법이다. 그러나 남북예멘의 지도자들은 정치적 통합에만 관심을 가졌을 뿐, 통일 이후의 사회적 통합 정책에는 거의 신경을 쓰지 못하였다.

통일예멘의 국교는 이슬람교이며, 헌법 제3조에 “이슬람 율법이 모든 입법의 주가 된다”라고 규정하고 있다. 특히 통일헌법에서는 마르크로·레닌주의의 이념적 요소가 완전히 배제되었다는 사실이 주목할 만하다.

경제제도는 생산시설의 국공유화와 아울러 개인사유도 허용하기로 명문화되어 있다. 그 밖에 경제개혁지도로써 외화도입추진법·소득면세제법 등을 제정하여 시행하였다.

이상에서 남북예멘의 통합과정을 살펴 본바와 같이 남북예멘은 여러 가지 어려운 난관을 넘어 통일을 이루었다. 1990년 3월 까지 두차례의 양국 개방회의에서 통일헌법안은 물론 세금·은행·여권·재외공관 등에 관한 46개의 법안을 합의하게 되었으며, 1990년 5월 통일을 선포함으로써 일단 평화적 합의에 의한 통일을 이루었다.

예멘이 통일된 후 특히 정부기구나 의회의 기구가 두 배로 늘어나 남예멘의 정치인·관리들 및 주민들이 수도인 사나로 몰려들었다. 결과적으로 사회통합의 기초를 내세운 이슬람 교리에 대해 남북예멘 주민들간 갈등이 심화되었다. 이러한 차이는 일부다처제, 여성의 사회활동 문제, 음부 허용

여부 등을 둘러싸고 사사건건 대립하였다. 또한 통일 수도 사나는 정부기구의 팽창과 인구의 폭증, 주택 및 식수 부족, 전력 부족, 사회 혼란 등으로 큰 불편이 발생하였다. 이런 이유로 주민간 불신이 증가하고 갈등이 첨예화되어 반정부 시위, 노동자 파업, 주민 폭동이 빈번히 발생하였다.

합의통일 이후 내전은 물리력이 컸던 시장경제의 북예멘 주도로 사회주의 남예멘을 통일하였다. 무력통일 후에는 미미한 경제격차 덕분에 통일비용이라는 문제가 제기되지는 않았으나 남예멘의 사유화 과정, 투자 채원, 인력 및 기술 부족 등으로 인한 경제개발의 어려움은 피할 수 없는 실정이었다. 사회통합에 있어서 북예멘의 기계적 합의에 따른 문제의 내전적 해결로 인해 조성된 정서적 갈등이나 물질적인 피해가 커다란 장애요소로 떠올라 있는 실정이다(남궁승필, 2003: 93).

최근 예멘의 치안상황을 살펴보면, 1990년 남예멘과 북예멘의 통일 이후에도 남북 갈등과 정국 불안이 이어지고 있다. 특히 중앙정부에 불만을 품은 남부 주민들은 원정까지 하며 건물과 도로를 파괴하는 과격 시위를 벌이기도 한다. 치안 불안으로 사람들은 자신을 보호하기 위해 총으로 중무장하고 있다. 헌법에서도 자기 방어 목적의 총기 소유가 보장돼 있다. 국제무기조사 기관인 ‘스몰 암스 서베이’의 2007년 조사에 따르면 전체 국민이 소유한 총기 수는 1700만 정이다. 2200만 명의 인구 중 4분의 3 이상이 총기를 보유하고 있는 것이다. BBC는 최근 4년간 예멘에서 발생한 4만 5000건의 범죄 중 절반이 총기 사용으로 인한 것이라고 전했다. 치안 불안과 함께 예멘 지방 부족의 악습인 납치 행위도 총기 소유를 부추기고 있다. 지방 부족을 보안정부에 대해 도로 건설과 일자리를 요구하는 협상 수단으로 정부 인사와 외국인뿐 아니라 일반인까지 납치한다. 외국인에 대한 테러와 납치는 주로 미국인 등 서양인을 상대로 이뤄진다. 한국인 등 동양인이라고 안전한 것은 아니다. 1998년 1월에는 주예멘 한국대사관의 외교관 가족 3명과 교민 1명이 무장괴한에게 납치됐다가 5일 만에 풀려난 적이 있다. 이상의 자료를 바탕으로 독일, 베트남, 예멘의 통일과정을 비교하여 보면 다음과 같다.

<표 3-3> 분단국의 통일유형 비교

구 분		독 일	베 트 남	예 멘
체제 분단 기간		1945-1990	1955-1975	1967-1990 1994 통일
양국관계		경제적 대립협력	적대적 대립관계	적대·협력 반복
교류협력		원활히 추진	실행 안됨	인적교류 가능 간헐적 협력
체제간 이질성		매우 큼	매우 큼	약 함
발전격차		커다란 격차	거의 없음	약간 있음
통일요인		체제발전격차, 정당성	체제의 정당성	외적·경제적 환경
통일방식		평화적 흡수통일	무력적 흡수통일	합의통일후 내전적 무력통일
통일후 체제		자본주의	공산주의	이슬람 공화국
통일후 문제점	정치	없음	거의 없음	무력 대결
	경제	막대한 통일비용	전후 재건비용	저성장 악순환
	사회·문화	사회통합문제 상존	국민통합 문제	사회혼란 가중

자료 : 황병덕 외, 1994: 309.

<표 3-3>의 분단국의 통합 사례의 유형을 살펴보면, 통합당사국의 사회·경제적 체제 체제의 동질성은 모두 이질체제간의 통합이라는 점이다. 베트남의 경우를 제외하면 독일과 예멘의 경우 자본주의 체제 주도하에 이루어진 통합이었으며, 통합방식에서는 평화적과 무력적인 방법이 혼재되어 나타나고 있다. 또한 통합 당사자간의 힘의 균형이라는 측면에서 보면 일방이 타방에 흡수되는 흡수통합의 방법이 주종을 이루고 있다.

제 3 절 외국 경찰 통합 사례의 시사점

통일 조약 제1조에 따라 구동독 지역에 부활된 5개 주(브란덴부르크, 메클렌부르크-포어폼메른, 작센, 작센-안할트, 튀링겐)가 1990년 10월 3일 독일연방공화국에 가입함에 따라 역사적인 동서독의 통일은 완성되었다.

경찰통합 과정은 크게 연방경찰차원(주범죄수사국·국경수비대 설치)과 신연방주 차원(주경찰청, 지방경찰청, 경찰교육기관, 하급경찰관서)의 경찰조직 구축으로 나눌 수 있다. 또한 통합방식에 있어서 베를린 경찰 통합방식과 개별 신연방주 통합방식으로 나눌 수 있다. 특히 신연방주 경찰통합은 서독지역 자본주의 긴밀한 지원과 협조 하에 이루어졌다. 현재까지도 이러한 지원프로그램의 상당한 부분이 진행되고 있다. 향후 남북통일에 따른 남북한 경찰통합 방식으로는 독일 신연방주 통합 방식이 가장 적합할 것으로 보인다.

통일합의서에 경찰관련 법령 등 서독법 체계가 신연방주지역에서 유효하도록 하였고 새로운 경찰법이 제정되기 전까지 개정된 동독의 관련 법령이 유효하도록 하여, 과도기의 급격한 혼란을 방지할 수 있었다. 통일 전 민주적으로 구성된 동독인민회의에서 경찰의 임무와 권한에 관한 법을 제정하는 등의 자체적인 변화를 도모하였다. 동독경찰에 대한 비교적 정확한 각종 자료·현황 입수와 아울러 동독경찰측의 적극적인 협조로 통일과 동시에 경찰통합을 효율적으로 이룰 수 있었다.

구동독경찰체제를 청산하고 새로운 가치와 정치질서에 입각한 경찰조직 재건을 위해서 인적청산은 불가피하였다. 경찰공무원에 대한 재임용 심사시에 법치주의 원칙을 엄격히 적용하고 경찰노조 관계자, 교회 관계자, 변호사 등 동독경찰의 입장을 대변할 수 있는 사람을 폭넓게 심사과정에 참여시켜 절차의 공정성을 유지하려고 했던 점과 그 과정에서 적용된 심사기준은 향후 남북통일 시점에도 충분히 고려할 수 있는 지침이 될 수 있다.

그러나 구동독 인민경찰 중에서 무려 81.6%에 달하는 인원이 재임용되었다. 이들을 자유민주주의 경찰체제에 적응시키고, 민주화시키기 위한

장·단기 적응교육과 광범위한 재교육 프로그램의 준비 및 실시 그리고 자매주 경찰공무원과의 교환근무를 통한 실무능력 조기배양과 현장교육 방식은 우리도 참고할 만하다.

동독지역에 서독경찰공무원 중 일부를 파견, 합동근무를 실시하고, 동독 인민경찰 출신들에게 서독 자매주 경찰기관에서 교육·연수 기회를 부여하여 자유민주주의 경찰체제에 대한 경험을 축적하도록 하였다. 전보·파견된 경찰공무원들에 대한 인사 및 재정상의 배려는 우리도 참고해야 할 사항이다. 인수·재임용된 경찰공무원들에 대한 단기 프로그램을 현지에서 실시함으로써 치안공백을 없앨 수 있었다. 통합 후 신연방주 경찰은 꾸준한 투자를 통해 서독 주경찰에 버금가는 교육제도·시설 및 기반을 확립하였다. 이러한 경찰교육정책은 구인민경찰이 새로운 자유민주주의 체제에 적응하는데 있어서 필수적이라 할 수 있다.

한편, 동독 경찰공무원에 대한 심시기간이 길어지자 능력 있고 유능한 경찰공무원들이 조건이 좋은 개인회사 등으로 빠져나간 사례도 빈발했다. 또한 인민경찰 출신들을 재임용하는 과정에서 이전 계급보다 하향 조정하거나 차등 임용한 사례 등은 내부 불만의 원인이 되기도 하였다. 특히 재임용시 적성과 관련한 연령 기준 때문에 50세 이상 경찰공무원들이 전원 해고되고 말았다. 이로 인하여 통일 후 10년 동안 자연 퇴직자가 전혀 없어서 신규경찰을 거의 충원할 수 없었다. 또한 범죄 급등 등 사회문제에 대한 신연방주경찰의 대응역량이 서독지역 주경찰에 비하여 현저히 떨어지고 있음을 간과할 수 없다. 이러한 격차를 해소하는 데에는 상당한 시일이 소요될 것으로 예상된다.

베를린의 경우 재임용된 동독경찰공무원에게 지급할 서독경찰공무원의 복장이 준비되지 않아 약 1년 동안은 동독경찰공무원 복장을 착용하거나 모자의 모양만 바꿔 쓰고 근무할 수밖에 없었다. 이로 인해 동독주민들에게 종전의 인상을 주거나 서독 주민들로부터 호기심 어린 시선을 받게 되어 업무수행에도 많은 부담을 갖게 되었다고 한다. 동독지역에서 통신체계 및 장비·차량장비 등 경찰장비가 낙후되어 통일 이후 타지역에서 침투한 범인들의 새로운 장비를 따라갈 수 없었던 점은 우리에게도 시사하는 바가 있다.

통일 이후 베를린 경찰은 주민과의 밀접한 관계를 유지하기 위하여 순찰차량 586대를 동베를린에 배치하고 213명의 주민접촉 경찰공무원을 배치하였다. 대부분의 신연방주에서는 종전의 동독 인민경찰에 대한 불쾌한 인상을 제거하기 위하여 3분의 1이상의 경찰공무원을 타지역으로 배치하였다고 한다. 그러나 동독 출신 경찰공무원이 서독출신 경찰공무원의 86.5% 수준에 해당하는 급여를 지급 받아, 상당한 갈등과 불만요인이 되었다고 한다. 뿐만 아니라 경찰 고위직이 대부분 서독출신 경찰공무원으로 충원됨으로써 이른바 ‘점령군’이라는 따가운 시선을 받고 있다. 재임용 심사과정에서 개인적으로 겪는 인간적 고뇌와 갈등, 그리고 해고되어 아직도 실업자 신세를 면하지 못한 동료들을 보면서, 통일에 대한 회의를 품고 있는 경찰공무원들도 상당수 확인되었다. 자유를 얻은 대신 생계문제에 직면한 동독경찰과 시민들의 불만이 여전하였으며, 이로 인한 사회불안과 범죄문제, 실업문제는 독일 통합의 어두운 면을 여실히 보여주고 있다.

외국의 사례를 검토하는 이유는 우리가 유사한 상황에 처해있을 때 직면한 문제를 해결하는데 그 경험으로부터 도움을 얻기 위한 것이라고 할 수 있다. 따라서 우리나라도 독일식으로 남한이 북한을 흡수통일 하는 경우에 북한을 단순히 10-11개의 광역시 경찰청으로 조직하는 것으로는 불충분하고, 과도기적으로 평양지역에 북한의 시·도 경찰청을 총괄하는 북한경찰청을 두고 북한 경찰청장은 남한의 경찰청장의 지휘를 받으면서 북한 실정에 맞는 치안행정을 수행해 나가도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다(이관희, 1996: 5-6)

한편, 우리 헌법은 연방체제를 국가 구성의 원리로 삼고 있지 않기 때문에 우리나라가 통일되는 경우에는 독일식으로 경찰조직을 지방 분권화시키는 것 때문에 어려움을 겪지는 않을 것이다. 그러나 경찰조직의 민주화 문제는 반드시 따르리라고 생각된다. 경찰조직의 민주화는 기구의 민주화 외에도 그 구성원의 민주화를 요구하며, 후자는 심각한 문제를 불러일으킬 수지가 크다. 특히 북한은 철저한 1인 독재 하에서 오랜 기간을 지내왔다는 사실 하나만으로도 그러할 것이다. 따라서 인적요소의 정리가 중요한 일이 될 것이며, 이때 명심할 일은 건국 초기에 범했던 잘못을 다시는 되

풀이해서는 안 된다는 점이다. 특히 인적요소의 정리와 관련하여 원칙으로 사용할 수 있는 것은 구 동독경찰을 재임용하면서 원칙으로 사용했던(인간성, 법치국가 원칙에 대한 위반 여부, 인권침해 여부)을 고려해 볼 만하다. 또한 동독 경찰공무원의 재임용되어 근무해 오다가도 문제가 발견되면 반드시 해고시킨 사례를 감안하면 우리도 일정한 기준을 일관되게 적용함으로써 경찰조직 내외의 불만과 그간 만연된 법 경시풍조를 일소해야 할 것이다.



제 5 장 통일 이후 남북한 경찰의 통합 방안

제 1 절 경찰통합의 기본방향

남북한의 경찰통합의 원칙이 될 기본방향을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 정치적 통일과의 연계되어야 할 것이다. 만약 상위체계로서의 국가 수준의 통합과 방식이 결정된 이후에 하위체계인 경찰통합이 이루어져야 한다는 것이다. 이러한 관련성 없이 경찰통합이 진행된다면 실패할 가능성이 높다. 둘째, 남북한 통합이 이루어지기 위해서는 가장 중요한 기틀의 확립은 무엇보다도 통일헌법의 기초를 수립하는 것이라고 할 수 있다. 헌법이란 국가의 국체와 정체를 결정짓는 최고의 정치적 결단을 요한다는 점에서 단시간에 이루어질 수 없다. 따라서 남북한 간의 지속적인 통합 논의를 통해 종국적으로 반드시 통일 헌법을 도출해 내야할 것이다(양현모·이준호, 2001: 94). 셋째, 통일이 진행되는 절차에 맞춰 단계별 대응방안이 수립되어야 한다는 것이다. 통일형태 및 시기에 따라 근본적인 변화를 수반하는 것이지만, 통일 이전 단계에서부터 최대한의 계획을 수립하고 통일과도기도에 접어드는 시점에서부터 치안확보에 노력하여야 할 것이다. 본격적인 통일 준비 단계, 통일 이행 단계, 통일 완결 이후 단계 등으로 나누어 경찰의 관서·기능별로 구체적인 행동 및 운영 양식이 미리 계획하고 있어야 할 것이다(남궁승필, 2003: 146).

넷째, 경찰에 대한 신뢰구축이 필요하다. 경찰통합에서 선행되어야 할 것은 경찰의 신뢰 구축이 이루어져야 한다는 것이다. 경찰에 대한 신뢰가 원활히 이루어지지 않은 상태에서의 통일은 사회적 혼란을 야기시킬 수 있기 때문이다. 이를 위하여 경찰 인사의 방문 및 교류를 정례화하여 남북한의 치안활동에 대한 견해 차이를 좁히도록 노력하여야 할 것이다.

다섯째, 통일에 대한 논의가 시작되면, 그에 대한 불만을 가진 세력들이 발생하게 될 것이다. 이들이 사회혼란을 야기할 수 있으므로 철저하게

대처해야 할 것이다. 통일협상이 진행되다 보면 각계각층의 다양한 의견이 다양하게 나오게 될 것이며, 그러다 보면 사회의 가치관이 정립되지 못하는 사태가 올 수도 있다(이황우, 1991: 15).

마지막으로 고려해야 하는 원칙은 남북 경찰통합의 기본방향은 주민들의 실생활 보호위주의 통합이어야 한다는 것이다. 경찰통합이란 다른 조직의 통합과 달리 물리력을 확보한 두 집단간의 화학적 결합이어야 한다는 측면에서 보면 단순한 효율성 위주의 조직통합으로는 산적한 문제를 해결할 수 없다. 그러므로 가장 중요한 것은 주민들의 수요에 대해 효율적으로 대응할 수 있는 능력을 갖춘 통합조직을 이루는 것이다(남궁승필, 2003: 148).

1. 경찰의 민주성 보장

경찰의 목적은 공공의 안녕과 질서유지 및 개인의 생명과 신체 및 재산의 보호라고 할 수 있다. 이러한 경찰상의 목적을 달성하기 위하여 경찰행정은 민주성을 지향한다(허경미, 2008: 16). 경찰행정은 국가사회와 국민생활존립의 기본적 사항에 관한 것이며, 경찰의 활동은 국민의 생활과 그 기본적 인권에 직접 영향을 미치는 성질의 것이므로 경찰의 조직과 제도도 민주주의의 정신에 입각하여야 한다(이황우, 2007: 77-78).

경찰행정의 민주성에 대한 규정으로는 주권재민(主權在民)¹⁹⁾과 국민전체에 대한 봉사성과 책임성²⁰⁾, 경찰관청의 설치와 직무범위의 법률주의 채택²¹⁾, 국가공무원의 정치활동 금지²²⁾ 등이 있다. 즉, 민주주의 국가에서의 경찰권은 국가의 통치권에서 기인한 것일지라도 근본적으로 국민으로부터 유래하는 것으로서 국민에게 봉사하는 것이다. 이에 「경찰법」 제5조에서는 민간인으로 구성된 경찰위원회를 설치하도록 규정하여 경찰활동의 민주성을 확보하고 있다. 이러한 민주성은 경찰행정의 능률성 확보를 저해할 수

19) 헌법 제1조 제1항.

20) 헌법 제7조 제1항.

21) 정부조직법 제2조, 경찰법 제1조.

22) 국가공무원법 제6조.

도 있으나, 이 양자의 요청을 적절히 조정하는 것이 현대 경찰행정의 중요한 과제이다(김동희, 2001: 8).

이에 통일 이후 경찰은 민주성을 확보하여야 한다. 이를 위해서는 첫째, 주권자인 국민의 경찰에 대한 민주적 통제와 참여장치가 있어야 한다. 경찰위원회와 같은 제도의 본래 취지는 민주적 통제와 참여를 위한 장치로서의 역할과 그 역할에 걸 맞는 권한이 주어질 때 가능하다. 이를 통하여 경찰권의 행사가 일반적인 주권자의 의사에 합치되는가 검증되어야 하며, 그 검증에 따라 경찰은 국민에게 책임을 져야 한다.

둘째, 주권자인 국민 개개인에게 참여할 기회가 제공되어야 하며, 경찰의 활동이 공개되어야 한다. 경찰활동이 폐쇄적이지 아니하고 투명해지고 열려 있을 때 경찰의 민주화는 촉진된다. 이러한 국민의 권리를 보다 적절히 보장하기 위한 제도적 장치로서 행정절차법과 공공기관의 정보공개에 관한 법률이 제정되어 있다. 그러나 경찰활동의 공개는 다른 기본적 인권의 보호 등을 위하여 제한될 수 있다.

셋째로 조직 내부적으로 권한의 분배가 적절히 이루어져야 한다. 책임에 걸 맞는 권한이 주어져야 하며, 중앙과 지방간 그리고 상하간에 권한의 분배가 적절히 이루어져야 한다. 아울러 경찰조직을 구성하고 있는 개개 경찰관의 민주주의 의식이 확립되어야 하며, 특히 간부에게는 경찰조직 전체를 민주적으로 관리 운영하고 통합할 민주적 리더십이 필요하다(경찰대학, 1998: 146).

한반도 통일 이후에 구성될 경찰의 위상도 민족의 역사가 전환되는 대변혁기에 달라져야 한다. 경찰행정 발전의 능률화를 위하여 경찰고유 업무 이외에 잡다한 협조 업무도 대폭 정비하여(최응렬, 1996: 282-283), 경찰 본연의 업무에 전념하도록 함으로써 경찰 만능적 인식을 씻어 버리고 민생치안의 봉사경찰상을 정립해 나가야 할 뿐만 아니라 경찰작용에 관한 근거법으로서 통일된 경찰법이 되어야 하겠다. 통일한국의 주민들에 대한 치안서비스를 고객만족 중심으로 전개하는 선진 치안행정을 더욱 확고히 하기 위해서는 경찰 자체의 민주적인 의식개혁과 관리운영을 토대로 발전할 수 있을 것이다(남궁승필, 2003: 152-153).

2. 경찰의 정치적 독립성 확보

향후 통일경찰의 행정체제는 정치적 중립성을 보장하고, 국민의 신뢰성을 확보하도록 하기 위하여 그 스스로 여러 가지 가능한 대안 가운데 최선의 대안을 선택하여 범조직적으로 실행에 옮길 수 있는 독자적인 결정 주체로서의 역할을 수행할 수 있어야 한다(정정길, 1996: 19).

1) 정책결정과정의 국민 참여확대

경찰의 주요 기능 중의 하나인 규제정책의 집행을 위해서는 정책 내용을 현실에서 적용 가능한 것으로 구체화시켜 집행담당자들의 구체적 활동 내용을 세밀하게 지시하는 집행지침의 시간적, 공간적 일관성으로 확보하는 일이 무엇보다 중요하다. 이러한 집행지침에는 집행자가 따라야 할 것, 정책의 집행에서 필요한 사항 등에 대하여 규정한 것들이 포함되는데, 규제 업무 분야는 규제대상 행태의 다양성으로 인해 합리적 정책지침의 작성과 개발이 쉽지가 않다. 그럼에도 경찰이 수행하고 있는 협조업무의 경우 관련된 정책결정 과정에서 참여는 제약된 채 타 부처로부터 전달 및 협조되는 정책지침에 따라 피동적으로 움직일 뿐이다.

이처럼 경찰 조직의 고유권한을 벗어난 임무는 시·공간적으로 국민들에게 일관성 있는 집행이 어렵다. 정책내용 실현의 정도는 집행현장의 인적·물적 자원 배분으로 좌우되는데, 고유업무가 아니면 자원배분의 우선순위에 밀려나게 되기 때문이다. 또한 집행현장의 업무량을 과다하게 하는 요인이 되어 이에 대한 집행자의 부정적 집행성향을 조장하기 때문이다. 더욱이, 정책지침을 개발한 부처의 신뢰성을 저해할 뿐 아니라, 결정과정에서 참여가 배제된 경찰조직의 신뢰성 또한 치명적 상처를 받게 된다(남궁승필, 2003: 145).

2) 수사의 독자성 확보

현재 우리나라 범죄 수사의 약 98%를 경찰이 수행하고 있다. 하지만, 경찰과 검찰의 수사업무에 있어서는 협조 관계가 아니라, 아예 경찰이 검

찰에 의한 지휘, 조정, 통제를 받게 함으로써 경찰의 고유업무 영역에서조차 정책결정 주체로서의 독자성이 훼손되고 있다(이황우, 2009: 31). 특히 이 경우에는 정책지침의 내용상 부적합성 뿐 아니라 우선순위에서도 문제가 있다. 지침작성의 제도적 이원화로 전문성을 둘러싼 갈등이 발생하면 조정과 해결이 어려워지고, 검찰이 전문적 판단을 강제할 경우 일선 수사 경찰공무원들의 사기저하를 가져온다. 따라서 수사분야에 대한 독자적 권한은 부여하지 않은 채, 책임만 떠맡길 경우 경찰의 정치적 중립성 확보는 실현되기 어려울 것이다. 수사업무를 둘러싼 검찰과 경찰의 관계는 지시, 복종이 아니라 공정성을 둘러싼 선의의 경쟁, 상호 견제로 전환되는 것이 국가경쟁력을 제고하는 길일 것이다.

즉, 경찰조직이 국민의 신뢰를 확보하기 위해서는, 정책결정단계에 참여하는 기회를 확대함으로써 업무수행 과정에서 집행지침의 시·공간적 일관성이 확보되도록 해야 하며, 나아가 경찰의 고유업무 중 하나인 수사분야에 대하여 앞으로의 범죄환경 변화양상을 고려할 때 독자성이 보장될 수 있도록 적극적인 노력이 필요할 것이다(남궁승필, 2003: 146).

제 2 절 경찰통합을 위한 제도적 정비

1. 통일경찰 조직의 정비

남한 경찰은 광복과 함께 창설된 국립경찰이지만 그 뿌리는 이미 국민의 뇌리에 탄압경찰로 자리매김 되었던 일제시대의 고등경찰, 고문경찰이었다. 미군정하에서 치안을 유지하기 위해 1945년 10월 21일 군정청에 경무국이 창설된 이후에도 정권유지를 위한 공안경찰로서의 기능을 수행하여 왔다. 1980년대 중반 이후에까지 연장된 정부 불신, 정권의 정당성 상실, 정책의 신뢰성 저하는 학생을 비롯한 시민사회의 저항으로 이어졌으며, 이와 같은 정권의 정당성 위기를 극복하기 위한 정부의 대응은 경찰에 의한 방어에만 치중했을 뿐 사회적 요구 수용에 의한 근본적 치유책은 마

런되지 않았다(이상안, 2005: 172). 이후 경찰에 강하게 요구된 것이 ‘정치적 중립’ 요청이었으며, 정치권의 정치적 중립 보장을 위해 1991년 경찰법이 제정되었다. 이러한 과정 속에서 남한의 경찰조직은 일제시대부터 강력한 중앙집권적인 경찰체제를 유지하여 왔으며, 북한 또한 중앙에서의 강력한 통제를 바탕으로 전국의 치안조직을 획일적으로 운용하는 체제를 유지해 오고 있다.

따라서 통일로 인해 경찰통합이 이루어진다면 경찰체제는 통일 초기단계에는 남북한의 급증하는 치안수요에 적절히 대응하고, 급격한 경찰조직의 변화로 인한 혼선을 방지하기 위하여 국가경찰체제를 유지하여야 하며, 이후 완벽한 통일과 사회적 통합이 이루어진 이후에는 자치경찰체제의 이원적 형태로 운영되어야 할 것이다. 특히 한반도 전체를 광역적으로 포괄하는 사항이나 반체제 사범들에 의한 테러행위 및 전복 기도에 대하여 효율적으로 대응하기 위해서는 초기에 국가경찰 체제를 유지하면서 강력한 치안활동을 수행하여야 할 것이다.

경찰조직의 세부적 운영계획을 살펴보면, 남한의 경찰청과 북한의 인민보안부의 통합으로서 경찰의 정치적 중립성과 민주성을 확보하기 위해서는 국무총리 소속하에 국가경찰위원회를 설치하며, 국가경찰위원회 관리하에公安部 또는 치안처를 두고 위원장은 국무위원으로 보장함으로써 경찰의 민주성과 중립성을 보장해 주어야 할 것이다.

또한 경찰기구의 하위 부서 중에서 현행 경찰청의 정보국과 보안국을 통합하여 새로운 기구로 운용하는 것이 바람직하며, 이 기관의 임무로는 기존의 보안업무를 축소하는 대신에 동북아 및 세계정세에 적극적으로 대처하기 위한 정보기능을 강화하는 것이 필요하다. 그리고 현재와 같이 생활안전·교통·경비·수사 등 기존의 직제를 유지하여야 할 것이다(남재성 외, 2006: 138). 다만, 통일 이후에는 국경에 대한 경비 업무를 경찰이 수행해야 하기 때문에 향후 국경분쟁 등에 대비할 수 있는 하위조직을 신설하여야 할 것이다.

2. 통일경찰 인력의 정비

통일독일에서 경찰조직의 인적 재편성의 문제는 동독 경찰공무원의 인적 청산과 자격여부와 직접적으로 관련된 것이다. 통일독일은 치안수요를 충당하기 위해서는 서독 경찰의 파견·전보, 신규 경찰공무원의 임용, 퇴직 경찰공무원의 재임용 등 임시적 조치뿐만 아니라 경찰공무원 자격의 정비와 양성제도의 확립이 필요하였다(이효원, 2010: 85).

남북한 통일에서 경찰조직의 통합은 경찰공무원에 대한 인적 청산과 재편성이 핵심적인 내용이 될 것이다. 통일 이후 한반도의 상황은 60년 이상의 분단, 갈등 그리고 긴장으로 연속된 남북관계를 감안할 때 정치, 경제, 사회적으로 심각한 후유증이 예상될 것이다(황병덕, 1996: 99). 따라서 남북한 통일 이후 통일과정에서 발생하는 후유증을 해소하고 사회 각 분야의 법적·제도적 통합작업은 물론 남북한 주민의 문화적·심리적 차이를 극복할 수 있는 내적통합 작업이 선행되어야 할 것이다. 이러한 체제통합은 통일 그 자체보다 훨씬 어렵고 복잡한 과정이다. 이를 원활히 추진하기 위해서는 통일 당시 남한의 경제력, 안정된 정치·사회적 상황이 전제되어야 한다(양현모, 1998: 9).

통일 이후 북한지역에서의 치안활동을 원활히 수행하기 위해서는 북한지역의 사정에 정통한 북한 출신 경찰공무원들을 일차적으로 이용하는 것이 가장 바람직할 것이다. 하지만, 완전히 다른 체제에서 경찰활동을 한 북한 인민보안부원들의 자질과 능력이 부족할 뿐만 아니라 수십년 동안 공산당에 종속되었기 때문에 북한사회에서 위상도 크게 손실되어 있다. 따라서 이들은 남한주도의 체제통합 작업에 도움이 될 수 없을 것이다. 통일 이후 북한지역의 치안유지와 남북한 체제통합을 위해서는 북한에 파견·진출되어 체제통합 작업을 수행할 남한 출신 경찰공무원들이 필요하다. 즉, 남북한의 통일 이후 야기되는 범죄를 비롯한 여러 가지 사회문제들을 해결하고 경찰통합 업무의 효율적 수행 및 북한 주민의 신뢰를 구축하기 위해서는 남한출신 간부급 경찰공무원들이 북한지역 각지에 파견되어 치안활동을 수행해야 할 것이다.

위와 같이 통일 이후 북한지역에 파견·전출되어 북한지역의 체제전환과 남북한 체제통합과업을 수행하는 정부 인력을 ‘통일행정 전문가’라고 하며, 이러한 개념에 따라 통일과 동시에 남한의 경찰조직에서 선발되어 북한지역의 치안유지를 위해 파견되는 경찰공무원을 경찰통일 전문가라고 할 수 있다(양현모, 1998: 10).

정부는 한반도 통일 이후 북한지역의 체제전환 및 남북한 체제통합 업무를 담당할 전문인력을 양성하기 위해 1997년부터 중앙행정기관, 지방자치단체의 공무원 정부 관련기관의 간부 그리고 중·고등학교 교사들을 대상으로 공직자통일교육을 실시하고 있다.

그러나 이러한 공직자 통일교육은 각 과정 공히 최근 북한의 동향, 남북한 현안문제, 외국의 통일사례 등 통일에 관한 기본적 내용과 북한의 정치·경제·사회적 실상에 대한 총론적 교육 및 체제통합·체제전환에 따른 문제를 다루고 있어 특정행정 분야의 구체적 교육은 이루어지고 있지 않은 것으로 보인다(통일연구원, 1998: 4). 따라서 경찰청에서도 통일에 대비 경찰교육원 또는 수사연수원에 “경찰 통일행정 전문가 양성과정(가칭)”을 신설, 불시 통일에 대비한 통일관리 전문가 및 통일시의 조직, 기구모형을 마련하고 행정상 실행지침을 구체적이고 심도 있게 수립하여야 할 것이다.

통일경찰 인력의 정비를 위해서 가장 현실적인 대안은 북한지역 근무는 한시적으로 이루어 질 수밖에 없기 때문에 근무평정 상 특혜가 주어져야 할 것이다. 그렇게 되면 북한지역에 근무하는 경찰공무원들은 짧은 재임기간 동안에 단기적으로 가시적 효과를 거둘 수 있는 목표의식으로 치안활동에 전념할 수 있고 이들은 북한 주민들에게 단기적 고객으로 여겨 최상의 서비스를 제공할 수 있어 통일시대에 대비한 새로운 배려행정으로 작용할 가능성이 높다. 세부적 계획을 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째 단계로서 파출소장을 포함하여 각급 경찰기관의 지휘관은 남한 경찰 중에서 차출하여 승진임용 후 북한지역에 파견배치 한다. 한편, 남한에서 기동대 또는 방법순찰대를 증편하여 북한지역 경찰서별로 적절하게 배치하여 방법활동 및 치안질서 등을 담당하도록 한다. 북한지역에서의 충

원은 북한 인민보안부 또는 공안기관 출신자 중 북한지역의 치안여건 파악 및 치안시책 수립에 도움이 될 수 있는 요원에 한정하여 제한적으로 최소 인원만을 재임용 활용하며, 북한 주민 또는 하급군인 출신자 중 적격자를 선발하여 자율방범 단체를 구성하고 치안활동을 보조하게 한다.

두 번째 단계로서 북한 경찰기관에 배치되었던 자율방범 조직원과 주민 중 일정요건을 갖춘 자를 선발하여 경찰초임교육을 실시한다. 한편 남한 내의 기성 경찰공무원 중 북한지역 경찰기관의 중요 부서에 근무할 희망하는 자를 모집하여 소정의 교육이수 후에 북한에 배치한다. 그리고 이들에 대한 승진 등 인사상의 혜택과 보수 및 수당 등의 처우도 달라야 할 것이다.

3. 통일경찰 기능의 정비

지금까지의 남북한 대치 상황에서 정보, 외사, 보안의 주요기능이었던 간첩수사나 경비작전업무 등 대공위주의 기능이 사실상 그 당위성을 상실하거나 그 중요성이 줄어들게 되어 통일과 함께 어느 정도 축소될 필요가 있으며, 그 대신 국가간 또는 국제간 교류의 확대에 따른 국제경찰업무의 증대를 고려하여야 하며, 지금까지의 정보·보안 업무의 주요대상이었던 대공정보 대신 사회 및 문화부분의 정보를 주대상으로 하는 예방정보기능이 강화되어야 할 것이다(남궁승필, 2003: 157).

기존 북한의 당정책 및 안전사업 총괄업무는 남한의 국가정보원과 같은 기구로 이관할 수 있을 것이다. 또한 주민들의 민심파악, 주민에 대한 감시, 국가주관 적대행위자 색출 기능은 사안에 따라서 폐지하거나 국가정보원, 군 보안기관 등 관련 기관에 업무를 이관해야 할 것이다. 복역자 및 교화수 관리는 법무부 교정본부로 이관하고, 국경·해안선 경비는 통일 이후 경찰기구에 국경경비대를 신설하거나 국방부, 해양경찰청 등과 협의해야 할 것이다. 특히 지하철·철도·발전소 등을 건설하는 공병국의 임무는 국토해양부와 민간기업체로 이관함이 타당할 것이다(박기륜, 1997: 150).

통일경찰의 업무한계를 명확히 하고 부서별 권한과 책임이 동일하게 부

여되어야 한다. 어떠한 일에 대하여 권한이 없는데도 책임이 지거나 권한은 가지면서 책임을 지지 않는 모순이 없어야 한다. 따라서 현재의 정보, 외사, 보안 기능을 재조정하여 본청에는 현재의 정보국과 보안국의 기능을 더욱 강화시켜야 할 것이다. 또한 각 지방경찰청에도 마찬가지로 정보과와 보안과의 업무도 강화시켜야 할 필요가 있다. 통일에 따른 이념의 갈등, 민주화로 인한 이익집단의 확산과 이들에 의한 시위와 갈등, 계층간의 갈등 등 많은 집단민원이나 집단행위가 빈번할 것으로 예상된다.

4. 통일경찰 법령의 정비

1) 법제의 통합

헌법국가에서의 국가적 통일은 헌법의 통일을 전제로 한다. 통일과정과 그 이후에 다양한 분야에서 법적 분쟁이 발생할 것이 예상되고 이를 법치주의 원칙에 따라서 해결하기 위해서는 법제의 정비가 필요하다. 남북통일은 자유민주주의와 법치주의를 바탕으로 달성되어야 한다. 이를 통하여 남북한의 국가적 통일과 헌법의 통일은 필연적으로 통일된 헌법질서 하에서의 근본적인 법질서의 통일 내지 일원화를 요구하게 된다(김병기, 1997).

독일은 통일을 달성하는 과정에서 법치국가의 원칙을 엄격하게 준수하면서 사법통합을 실시하였다. 1990년 5월 18일 체결된 국가조약, 6월 17일 제정된 헌법원칙, 8월 31일 체결된 통일조약을 통하여 사법조직의 통합에 관한 기본원칙과 기준을 규정하였다. 이와 동시에 10월 3일 통일을 달성하기 이전에 동독은 이미 체제전환과 통일을 위한 입법개선을 스스로 진행하였으며, 위와 같은 헌법적 기초를 통하여 서독의 법체계에 동화될 수 있었다. 통일독일의 사법통합을 동독지역에 서독을 모델로 한 사법조직을 구축한다는 것과 그 때까지 사법활동의 능력을 보존한다는 것을 목표로 설정하여 추진되었다(이효원, 2010: 75-76). 하지만, 독일도 법적 지식과 경험을 갖춘 공무원 및 법적 조직이 미흡하였고, 무엇보다도 새로운 법질서의 즉시적용과 실효성 있는 집행이 어려웠다. 이러한 상태에서 단행되는 신속하고 포괄적인 법통합 조치가 많은 문제점을 야기하리라는 것은 독일

의 경험을 참조해 볼 때 명확하다고 할 것이다(김병기, 1997). 또한 북한지역의 실정을 고려하지 않은 급속하고 일률적인 법규의 전환은 규범과 현실과의 괴리로 이어져 법에 대한 신뢰상실 내지 북한 주민의 법에 대한 수용태도의 악화현상을 초래할 가능성도 크다. 따라서 남북한 법제통합은 구체적 상황 하에서 경제적·정치적 상황을 고려한 사회계약적 방법에 의한 점진적 법통합 과정을 거쳐야 할 것이다(남궁승필, 2003: 167-168).

2) 경찰통합 관련 법령정비

통일국가의 법률은 단일한 국가공동체에서 공통적으로 적용되어야 하므로 남북한의 통일은 법률의 통일과 사법통합의 적용으로 귀결된다고 하겠다. 통일국가에서 경찰통합은 헌법적 문제를 포함하고 있으므로 원칙적으로 통일헌법과 그에 따라 제정된 경찰 관련 법령에 의하여야 한다. 자유민주적 기본질서와 법치주의를 기초로 한 통일국가를 예정할 경우에는 통일경찰조직은 북한의 경찰조직을 전면적으로 폐지하고 남한의 경찰제도와 조직을 안정적으로 재구축하는 것이라고 할 수 있다(이효원, 2010: 80).

모든 조직은 합법적·합리적 조직 운영을 위한 법률과 법령체제를 갖추어야 한다. 통일 이후 경찰은 이 부분에서 가장 큰 어려움을 겪을 것으로 예상된다. 왜냐하면, 남북한이 서로 다른 체제에서 유지되었기 때문에 통합을 위한 법령을 상호 만족한 차원에서 정비하기까지는 시행착오가 생길 것이기 때문이다. 따라서 몇 단계에 걸친 법령 정비를 계속해왔던 독일의 사례를 참고하여 우리 실정에 맞는 법령 정비를 해 나가는 것이 시행착오를 최소화하고 법적 안정성을 확보하는 길이 될 것이다(김학범, 2004: 117).

통일대비 한국경찰의 관련법령 정비시에는 우선적으로 통일 합의서에 경찰 입장을 반영해야 한다. 북한지역에 남한의 경찰기능과 체제, 법령의 유효하도록 반영하고 북한지역에 적용시킬 과도기적 경찰관련 법령을 명시해야 한다(이철성, 2000: 116). 그리고 북한의 인민보안부의 법령을 검토, 잠정적으로 그 효력을 정시시켜야 할 것이다. 이러한 단계가 원만히 이루어지면 북한지역의 치안질서 확립을 위한 과도기적 특별법이 제정되어야

할 것이다. 예를 들면, 치안질서 유지를 위해 한시적으로 야간통행금지, 불법무기 자진신고, 사회불안을 조성하는 유언비어 유포행위 금지, 불법집회 및 집단행동 금지 등의 법령을 제정하여 강력하게 실시하여야 할 것이다.

제 3 절 경찰통합 모형의 모색

1. 남한경찰의 흡수통합

경찰통합의 모형 중 남한 경찰의 흡수통합식 모델은 남북한의 통일이 통일독일과 같이 정치·경제·군사적 측면에서 남한에 의한 북한의 흡수통합으로 이루어질 경우이다. 이와 같은 흡수통합에서는 경찰의 통합도 남한 경찰이 북한 경찰을 흡수통합 하는 방식으로 이루어질 것이다.

1990년 이래 계속해서 마이너스 성장을 기록해 온 북한경제는 앞으로도 그 어려움이 예상되며, 이와 함께 가중되고 있는 외화난과 에너지난, 식량난은 북한의 붕괴를 조심스럽게 예상할 수 있게 한다. 또한 김일성 사후 북한사회의 정체성 상실과 혁명열기의 소진, 경제난 및 관료 부패에 대한 주민불만의 증대 등으로 사회적 응집력이 약화되고 있다(정진환, 1998: 448-449).

이는 곧 북한의 경제적 위기상황과 그것에 따른 사회통제의 이완이 곧 북한의 붕괴로 이어질 수 있다는 것이며, 그 붕괴시나리오에 따라 경찰의 통합방식도 달라질 수밖에 없다는 것을 의미한다(김윤영, 2008a: 10-15).

한편 이와 같은 흡수통합 방식은 국가통일은 물론 경찰통합도 그 절차가 단순하고, 특히 남한주민에게 우월감과 완전히 통일되었다는 감정을 제공할 수 있다. 그러나 남북통일의 방안으로서 완전히 흡수통합이 현실적으로 많은 어려움을 안고 있기 때문에 남한경찰에 의한 북한경찰의 흡수통합 또한 동일한 어려움에 처할 수밖에 없다는 문제가 있다(이윤호, 1993: 47).

2. 남북경찰의 연합식 통합

경찰통합의 모형 중 연합식 통합은 단일민족이지만, 60년 넘는 분단 상황 속에서 서로 상반된 정치체제를 유지해 온 남북한이 상호간의 합의에 의하여 연합 또는 연방식의 통일을 이루는 경우에 경찰제도 또한 연합국가 또는 연방국가에 각기 경찰제도를 유지하는 것을 뜻한다.

정치체제와 무관할 수 없는 경찰제도가 남북한 간에 정치적 차이가 있다는 점을 인정하고 그에 따라 경찰제도를 이원화 시키는 것이다. 이는 현행 남북한의 경찰제도 차이를 상호인정하고, 남북한 양자가 상호 가능한 교류체제를 제도적으로 준비하여 점진적으로 통합시키자는 방식이다(이윤호, 1993).

그러나 이와 같은 연합식 통합은 통일의 의미와 효과가 반감되고 주민의 안정된 지역 정착, 남북 주민간의 상호왕래가 비교적 어렵다는 한계를 가지고 있다.

3. 한국경찰 중심의 표준화 통합

경찰통합의 모형 중 한국경찰 중심의 표준화 통합 방식은 흡수 또는 연합 성격의 통일이 아닌 완전한 통일을 이룬 이후 남북한 경찰대표가 통일 이후의 경찰 제도를 협의하여 이상적인 통일경찰 제도를 구상하고 합의하며, 남북한의 합의된 제도를 완전히 실시하자는 방안이다. 다만, 통일 한국이 자유민주주의적 이념적 토대 위에 시장경제가 가능한 사회구성체이어야 하므로 통일 경찰체제의 중심은 한국경찰이 되어야 한다는 것이다(남재성 외, 2006: 132). 이와 같은 표준화 통합은 남한의 경찰 조직체계와 장비, 시설체계를 중심으로 한 통일국가의 치안을 담당할 새로운 경찰기구의 창설을 의미한다. 따라서 북한경찰의 조직·인원·장비체계 중에서 필요한 부분을 남한 경찰체제로 흡수하고 불필요한 부분에 대해서는 폐지하는 방식으로 이루어질 것이다.

4. 바람직한 경찰통합 모델의 개발

연방식 통합 방식은 예멘에서의 모자이크 통합방식과 유사하다. 예멘의 경우 권력안배 등으로 방만한 조직 확대와 책임소재의 불분명, 행정의 낭비현상을 불러왔다는 점, 통합된 각 행정부처에서 남북예멘의 출신관료들 사이에 경쟁적 세력화 현상이 첨예하게 나타났던 점을 고려해 볼 때 우리에게 부적합하다. 또한 베트남의 경우 무력에 의한 강압적 통합으로서 더욱 우리 현실과는 부적합할 것이다. 따라서 우리에게 가장 독일통일 방식의 방식으로 흡수통합이 가장 이상적이고 평화적·단계적 통일을 이룰 수 있는 방안이라고 할 수 있다.

하지만, 통합과정에서 통일정부의 통치구조가 구체화되겠지만, 병합의 형태든 흡수의 형태든지 한 가지 통일방식으로 이루어지기는 어려우며, 부분적으로 병합 또는 흡수 형식이 채택될 것이다. 독일의 통일도 연합론과 흡수론이 혼합되었으며, 서독의 경제적 우월성과 체제안정성이 국민적 공감대를 형성하면서 서독제도로 통합되어졌다. 그러나 일부분에서는 동독의 제도와 서독의 제도가 통합하여 중간적 위치에서 제도를 선택한 경우도 많이 발견되고 있다.

또한, 현재의 남한과 북한의 정부 및 경찰의 기구는 구조적 차원이나 기능적 차원에서 크게 차이가 나기 때문에 단순한 합병에서는 예멘의 경우처럼 부처의 수가 대폭 증대되고 기능이 중복되는 현상을 피하기 어려울 것이다.

따라서 남한에 의한 북한의 흡수형식을 기본으로 하여 통일국가의 선포와 동시에 남북경찰을 발전적으로 확대 조직하여 통일국가의 경찰로 구성하는 것이 바람직하다고 생각한다. 그러나 발전적이고 새로운 조직을 만든다고 해서 통일 초기에 전면적인 조직개편을 단행하는 것은 현실적으로 불가능할 것이다. 통일초기에는 남북한 경찰의 기존 조직을 기본바탕으로 하여 새로운 치안환경에 맞는 경찰조직으로 개편하는 이른바 가감적 행정설계가 현실적 방안으로 대두될 것이다.

경찰통합을 설계하는 방법은 새로운 설계와 가감적 설계의 두 가지가

있다(한국행정학회, 1996: 81). 새로운 설계는 기존 남북한의 이념, 제도와는 별개로 제3의 경찰체제를 만들어내는 것이다. 이러한 방법은 북한경찰조직의 통폐합은 물론이고 남한경찰조직도 개혁하여 새로운 경찰체제를 창출하는 것이다.

그러나 통일 후 남한체제의 발전적 적용이 아닌 새로운 경찰체제의 창출이라는 것은 현실적으로 실현가능성이 낮다. 따라서 경찰체제의 가감적 설계가 설득력 있는 대안으로 제시될 수 있다. 가감적 설계란 기존의 경찰조직을 기반으로 하여 새로운 치안환경에 맞게 경찰조직을 개편하는 것이다. 경찰통합은 통일 상황을 가정하고 전면적으로 경찰통합을 단행하는 방법과 시간을 두고 점진적으로 하는 방법의 두 가지로 대별될 수 있다. 통일준비가 미진한 상태에서 통일이 갑자기 이루어지는 흡수통일일 경우, 적극적인 정부의 역할이 요구될 것이다. 따라서 통일과 동시에 북한지역에 대한 경찰업무를 총괄하는 부서를 두어 통일관련 업무를 기획·조정하도록 하여야 할 것이다. 통일 이후의 사회혼란이 심화될 경우에는 대안으로서 북한지역을 별도로 관리하는 과도기적 경찰체제의 구축을 고려할 수 있을 것이다.



제 6 장 경찰통합의 단계별 전략

제 1 절 통합 준비 단계

최근 미국과 일본이 북한 정권이 붕괴될 것에 대비해 조만간 정책 협의에 들어갈 것으로 알려졌다. 김정일 북한 국방위원장의 건강이 여전히 불안한데다 김정은으로 권력을 넘겨주는 과정이어서 북한 내부가 의외로 순식간에 대혼란에 빠질 가능성이 있기 때문에 일본 정부는 특히 북한이 순식간에 대혼란에 빠질 가능성이 있다고 판단하고 미국 정부에 협의를 하고 있다.²³⁾ 이와 같은 남북한의 대립과 갈등 속에서 북한 내부적 문제로서 경제·사회적 다양한 변수, 북핵 문제, 후계체제의 반발 등으로 인하여 남북관계가 급속히 악화된 상태 하에서 만약 북한체제가 붕괴된다면 치안상의 문제는 더욱 심각한 양상을 띠게 될 것이다.

따라서 통일 준비단계에서는 경찰청 산하에 전략기획단을 설치하여 통일 관련 시나리오를 마련하고, 시간계획을 수립하여 이를 적극 추진한다. 기획단은 경찰청 산하에 별도로 설치하는 방안이 가장 이상적이나, 어려울 경우 행정안전부에서 기획단 설치시 경찰 담당 팀을 구성하여 참여하는 방안도 고려할 수 있다. 독일 통일경찰이 안정되기까지의 과정과 문제점 등을 치밀하게 파악, 남북한 경찰통합에 반영할 수 있도록 대비해야 한다. 특히, 통일 직후 북한 지역에 파견할 경찰 간부를 선발하여 관련 교육을 실시하고, 전국 규모의 중앙범죄수사경찰기구와 국경수비대 창설 모형과 북한 지역의 각 시·도 경찰의 모델을 미리 구상해 놓아야 한다. 북한의 경찰관련 법령을 연구하여 통일 이후의 법령 정비방안을 준비하고, 북한경찰 인수 후 재임용에 따른 정리에 대비하여 북한 경찰의 인적자료와 반인권 활동 내역 등을 입수할 세밀한 계획을 세워야 한다.

23) YTN, 미·일 북한붕괴 대비 협의 착수, 2010. 12. 4.

1. 실무대책반 설치운영

북한 지도자의 신변 이상이나 쿠데타, 주민 봉기 등으로 급변사태가 외부로 확산되거나 외부와 연계될 수 있다. 이러한 급변사태가 평화적으로 단기에 수습되지 못하고 체제붕괴 또는 무정부 상태로 이어질 수 있다.

결국 북한체제의 내적 모순과 국제적인 압박과 고립으로 인한 극심한 식량난 등 남북관계가 급속히 악화된 상태에서 북한체제가 급변사태로 붕괴된다면 심각한 치안혼란 상태가 야기될 수 있다(김윤영, 2008a: 65).

<표 6-1> 실무대책반의 임무

종 류	각반의 임무
경비대책반	① 중요시설 경비강화 ② 공·항만 및 해상경계태세 강화 ③ 북한탈출 난민수용소 및 특별경계지역 선정 정비 ④ 급진 좌경세력의 집단시위 진압 ⑤ 도로 및 기동순찰 수행
생안대책반	① 민수용 화약 안전관리 ② 불법무기, 민유총포 관리 ③ 112기동순찰 등 외근활동의 강화
교통대책반	① 교통안전시설을 적재적소에 설치 ② 교통관리 및 북한 난민 수송·에스코트로 안전 및 교통소통 원활 ③ 교통상황 유지 및 계몽을 하여야 한다
형사대책반	① 북한난민 및 귀순자에 대한 범죄예방 및 수사활동
정보대책반	① 국내 인적 위해분자를 철저히 사전관리 ② 예고 정보활동 강화로 분순책동 봉쇄
보안대책반	① 관계기관 합동 합신조를 편성·운영 ② 대북 정보수집활동을 강화하여 만일의 사태에 대비 ③ 이념계도 교육 등 보안활동 강화
외사대책반	① 해·공항 출입국 관리기능 강화 ② 해외 첩보 수집활동 확대하여 정보기능과 공조 ③ 외국인 신변호보 ④ 국제공조 수사체제를 강화

이러한 급변사태를 대비하여 경찰청에서는 「실무대책위원회」를 설치하여 신속히 대처할 필요가 있다. 경찰 기능별로 경비·생활안전·교통·형사·보안·외사분야의 담당업무와 급변사태시 발생될 수 있는 문제들에

대한 효율적이고 신속한 대책을 수립해 놓아야 할 것이다. 이를 통해 북한 사회의 급변사태에 따른 총체적 치안유지 대책을 강구하고 일선 경찰활동에 대한 통제·지원·조정업무를 총괄하여야 할 것이다. 각 분야의 임무는 <표 6-1>과 같다.

2. 상황 진전에 따른 대응태세 확립

북한에서 급변사태가 발생하여 북한당국이 위기국면 타개를 위한 무력도발 가능성의 조짐이 있고 북한 탈출 난민의 집단 유입, 자유왕래 쇄도 등으로 국내 치안질서가 문란해지면, 사태의 발전상황을 고려하여 적절한 경찰 비상근무체제를 확립하여야 한다.

따라서 남한 경찰은 북한의 급변사태 대비태세를 상황진전에 따라 시나리오를 작성하여 대책을 종합적으로 수립해야 할 것이며, 다음과 같다.

첫째, 경찰은 북한 급변사태 대비책을 면밀히 검토하여 치안확보에 필요한 대비책을 마련해야 한다. 이와 같은 대비책은 북한의 급변사태 양상에 따라 치안인력과 장비의 수요, 인력 및 예산 확보 방안 등에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 또한 북한의 급변사태가 국가치안과 관련한 비상사태를 유발할 경우를 대비한 대책도 마련되어야 할 것이다.

둘째, 북한에서 평상시와 다른 예기치 않은 행동들이 빈번하게 발생하거나 각종 이상 징후가 포착된다면 앞서 설명한 실무대책반을 즉시 가동하여 각종 첩보나 정보를 수집 분석하여 일선 치안활동을 지원해야 할 것이다. 이와 더불어 국내외의 안보위해 세력에 대한 동향 파악은 물론 탈북자나 국내 유입 탈북자에 대한 난민수용소 설치와 관리에 대한 치안대책을 수립하고, 나아가서는 북한체제가 붕괴될 것을 대비한 북한지역의 총기 회수나 폭동지역에 대한 치안대책을 수립해야 할 것이다.

셋째, 북한의 급변사태가 발생하게 되면 국정원, 군 정보사 등 정보기관과의 신속한 정보교유를 통하여 급변사태의 원인과 진행방향에 대하여 정확히 분석·파악하고 그에 따른 치안대책을 수립해야 한다. 북한의 급변사태가 어떠한 경로를 통하여 남한사회의 비상사태를 유발할 것인가에 대한

분석과 연구도 이루어져야 할 것이다(김윤영, 2008a: 69).

넷째, 통일을 반대하는 북한의 극우세력들에 의한 남한의 주요관공서 및 국가보안 목표와 시설 등에 대한 테러를 방지하기 위하여 경비요원 배치 및 경비 활동을 강화함과 동시에 공·항만 및 해상 경계활동을 강화한다.

3. 북한 주민 집단탈출 대비방안

북한주민의 개별적 탈출에서 북한정권이 무력화되므로 육·해상 등으로 북한주민이 집단적으로 탈출할 경우에 대한 대책이 필요하다(삼성경제연구원, 1996: 31). 경찰은 그에 대한 대비책으로 독일의 통일사례에서 제기된 문제와 6.25 전쟁 당시에 거제도 포로수용소 사례 등을 참고할 수 있다. 이러한 사례를 충분히 고려하여 다음과 같은 대비책을 강구해야 할 것이다(박기륜, 1997: 129).

첫째, 신변보호와 처리절차에 있어서 경찰은 북한주민들의 대량탈북이 예상되면 이들의 신변보호와 처리를 위해서 군과 국정원 등 유관기관과 유기적인 협조를 통해 국내입국 경로나 인원규모 등에 대한 사전 첩보나 정보를 신속히 확보하여 안전 확보에 만전을 기해야 할 것이다. 또한 난민의 주요 이동경로에 검문소를 설치하고, 경계활동을 강화하여 탈북난민에 대한 신병 확보에 주력하여야 할 것이다.

둘째, 탈북 난민에 대한 개별적인 심문이 끝난 다음에는 난민수용소에 수용해야 하며, 이를 위해서 경찰은 탈북난민의 규모에 맞는 수용시설을 확보하고, 수용시설에 대한 치안질서 확립, 난민의 호송과 경비를 담당해야 한다. 또한 수용시설 내에 일부 조직화·세력화된 난민들에 의해 발생할지도 모르는 저항과 폭동에 대비하여야 할 것이다.

4. 자유왕래 채도에 대한 대비방안

급변 사태로 인하여 북한 정권이 무력화 될 경우에 대규모의 탈북 사태와 더불어 남한의 사회적 질서유지 차원에서 대규모 북한주민의 밀입국시

사회적 혼란은 동남아 및 조선족 밀입국과는 그 차원이 다를 것이다. 따라서 적절한 대비방안은 다음과 같다. 첫째, 출입통제소의 설치이다. 남북한 방문희망자 규모를 정확히 판단하여 육상과 해상 및 공항 등에 출입통제소를 설치·운영한다.

둘째, 이산가족 재회주선이다. 남북한 주민의 방문에 따른 이산가족 재회를 지원할 수 있도록 일정지역에 ‘이산가족 찾기 센터’를 개설·운영하고 환영행사 경비에 만전을 기하여야 한다. 특히 환영행사에 대한 북한 기득권세력 등 불순세력의 테러가 예상되므로 유의해야 한다.

셋째, 교통관리 대책이다. 남북자유 왕래는 물론 북한 난민수용과 관련하여 파생되는 교통관리 문제를 전담하는 ‘교통관리대’를 개설·운영하여 에스코트, 수용소 주변 교통관리 및 북한주민 방한단에 대한 교통평의를 제공한다. 또한 방한북한주민이 관련되는 교통사고 처리에 대한 법률도 마련하여야 한다(남궁승필, 2003: 205).

제 2 절 통합 이행 단계

통일이 본격적으로 시작될 경우, 북한 각지역 경찰의 주요 경찰기관장으로 내정된 남한경찰 간부들과 경찰통합 행정요원 및 기동대·방범순찰대 요원들을 북한지역으로 이동하는 군인들과 함께 북한지역으로 넘어가 북한지역 경찰조직을 최대한 빠른 시간 내에 장악해야 한다. 남한에서 기동대 또는 방범순찰대를 증편하여 남한의 치안공백을 막고, 북한지역 경찰서별로 적절하게 배치하여 방범활동 및 치안질서 등을 담당하도록 한다.

북한지역에 경찰통합관리청을 임시로 신설하여 남북한 경찰통합 업무를 전담시킨다. 전국 규모의 중앙범죄수사기구와 국경수비대를 창설하여 각종 범죄와 국경 관련 범죄에 대비해야 할 것이다. 국경수비대의 일부를 비무장지대에 배치하여 북한주민들의 대규모 탈북을 막아야 할 것이다. 북한지역의 각 시·도지방경찰청을 창설하여 정상궤도에 오를 때까지 지속적으로 관리·감독을 하여야 한다. 독일의 사례와 같이 남북한의 시·도경찰청

간 자매결연을 통한 지원 방식 등도 고려해 볼 필요가 있다.

더불어 남한의 경찰관련 법령이 북한지역에도 적용될 수 있도록 조치함과 동시에 기존 북한지역의 법령을 폐지한다. 북한지역의 인민보안부원 중에서 일정 계급 이상의 간부는 해고하고, 하위직을 재임용할 경우에도 철저한 심사를 통해 부적격자를 배제시켜야 할 것이다. 이때 사전에 준비된 인민보안부원의 인적 자료를 활용하여 심사기간을 최대한 단축시킨다. 인민보안부 또는 공안기관 출신자 중 북한지역 치안유지에 도움이 될 수 있는 요원을 일부 제한적으로 재임용하여 활용하고, 그들의 사기를 감안하여 남한 경찰과 같이 수평적 직급을 부여하거나 독일의 경우처럼 1-2계급 하향해서 재임용하는 것이 바람직할 것이다. 재임용한 북한경찰관에 대해 통일경찰의 복장 등 장비를 신속히 제공하여 새로운 이미지를 부각시키는 데 주력한다. 또한 북한주민 또는 하급군인 출신자 중 적격자를 선발하여 자율방범 조직체를 구성하고 치안활동을 보조하게 한다. 북한 경찰의 이미지 개선을 위해 남한경찰을 북한으로 대거 파견하여 혼합 배치하고, 북한 경찰을 남한으로 내려 보내 민주경찰제도를 경험하도록 함으로써 통일경찰 체제에 빠르게 적응할 수 있도록 해야 할 것이다.

1. 통일시 예상되는 갈등요인의 제거

독일통일을 인용하지 않더라도 통일과정에서 파생되는 사회적 갈등은 매우 심각할 것으로 보인다. 왜냐하면 남북한은 반세기 동안 지역간·사상간 서로 다른 길을 걸어왔을 뿐만 아니라, 세대간·계층간 차이도 두드러져 이들 사이에 갈등으로 인한 문제발생의 소지가 클 수밖에 없다고 보기 때문이다(서재진, 1996: 60-62).

하지만 우리가 당면할 문제들은 사전에 충분히 주의만 기울인다면 얼마든지 예측 가능할 것으로 보인다. 일과 관련한 갈등 중에는 남북한 모두 통일로 해소되는 부분도 있을 것이고, 반대로 이질적인 구조가 상충 작용하여 더 많은 문제들을 야기 시킬 수도 있게 될 것이다.

이렇게 예상되는 여러 갈등현상들은 통일과정 초기에 가장 많이 표출되

리라 보이는데, 이를 지혜롭게 극복하기 위해서는 정부 각 부처의 일사불란한 제도적 보완장치 마련을 위한 노력이 있어야 하겠다. 특히 경찰의 경우 예상되는 갈등요인에 대한 사전대비의 필요성과 중요도는 다른 부처에 비할 바가 아니라 할 것이다.

1) 북한에서 예상되는 갈등요인

통일 분위기에 따라 북한사회에서 일어날 수 있는 갈등요인은 다음과 같다. 첫째, 북한체제 주도세력들의 반발에서 오는 대립이 예상된다. 아직 남한의 자본주의체제에 거부감을 극복하지 못한 이들은 자본주의 약점과 타락상을 물고 늘어지면서 끊임없이 사회주의 체제로의 복귀를 시도할 것이다.

둘째, 그동안 독재체제 하에서 외부세계로부터 정보가 차단된 채 살아왔던 북한동포들이 자유체제 통일을 기회로 잘 못 알고 있었던 과거의 실상을 깨닫게 되면, 북한체제 주도세력들에 대한 납치나 테러 등 사회적 병리현상이 나타나게 될 것이다.

셋째, 현재 남한에서 탈북자들 사이에 문제가 새로이 나타나고 있는 것처럼, 통일국가체제에 적응하지 못한 북한인들이 다수 나타나게 될 것이다. 북한의 사회주의 체제하에서는 의·식·주나 교육 등 모든 문제를 국가가 해결해주기 때문에 크게 신경을 쓸 필요가 없었다. 그러나 시장원리가 철저히 지배하는 남한의 자본주의 체제하에서 만약 이러한 문화에 길들여진 북한인들에게 통일국가가 적절한 해결책을 제시해 주지 못할 경우, 심각한 사회불안이 야기될 가능성을 배제할 수 없을 것이다. 북한 주민들에게는 통일이 결과적으로 자신들에게는 기득권의 상실과 실업으로 이어질 뿐이라면 통일 자체에 대하여 불만을 가지게 될 것은 명약관화한 일이 될 것이다²⁴⁾.

넷째, 북한이 남한사회에 흡수 통일될 경우, 북한사회에서는 내부적으로 남한에 동조하는 세력과 반발하는 세력들 사이에 암투가 예상되고, 구체제

24) 북한지역의 대량실업은 노동력을 이용하려는 노동집약적 외국자본을 유인하는 조건이 되겠지만 실업이 노동력의 가격만 낮추는 작용을 하는 것이 아니고 심각한 사회적 불안을 야기할 수도 있으므로 외국자본의 유입동기를 오히려 감소시키는 역할을 할 수도 있다(전용찬, 2000: 308).

하에서 특권을 누리던 층과 박해를 받던 층 사이에도 갈등이 예상된다.

다섯째, 집단주의에 익숙한 북한주민들은 개인주의와 다양성을 바탕으로 남한 문화를 수용함에 있어 상당한 혼란과 충격을 경험하게 될 것이다. 이로 인하여 발생된 상대방 문화에 대한 오해는 상대주민들에 대한 적대감으로 변질되어 또 다른 갈등요인으로 나타나게 될 것이다.

여섯째, 자본주의 폐해에 대해 아무런 면역이 없는 북한지역에 이기적 개인주의가 지배할 경우, 배금주의와 범죄 그리고 사회적 타락 현상은 만만 한 주민들의 그것보다 훨씬 가속화 될 것으로 보인다. 북한사회에서 시장 경제로의 이행과정에서 발생할 이념적 같은 필연적인 현상으로 또 다른 사회적 불안요인이 될 것이며, 아울러 계층간·지역간·세대간 갈등을 심화시키는 요인으로 작용할게 될 것이다(박용호, 1994: 75).

2) 남한에서 예상되는 갈등요인

남한사회에서 일어날 수 있는 갈등요인은 다음과 같다. 첫째, 북한지역에 대한 개발과 주민복지 투자 규모에 대하여 정책결정 과정에서 보수집단과 진보집단 사이에 대립이 예상된다.

둘째, 통일 과정에서 소요되는 비용 부담과 통일로부터 파생되는 이익 분배에 있어 계층들 사이에 갈등이 예상된다.

셋째, 남북분단과 이념대립의 결과로 생산된 갖가지 범죄들은 통일과 더불어 재평가 되어져야 할 것이다. 이 경우 이념적 차이에서 발생한 남한의 정치사범들과 북한의 정치사범들이 풀려나거나, 사면, 복권되는 경우도 있을 것이다.

넷째, 통일 이후 북한주민에게도 거주 이전의 자유가 보장될 경우 북한에는 북한 내 또는 남한으로 이주를 희망하는 자가 대량으로 발생할 것이 예상된다. 이 경우 이들에게 지불되어야 할 정착금의 범위와 그 규모 그리고 이들 난민에 대한 통제, 수용정책 등을 둘러싸고도 갈등이 예상된다.

다섯째, 남한 사회에서는 자본주의 병폐의 하나인 사회적 부와 가치에 대한 불공정 분배가 시정되지 않을 경우, 이로 인한 상대적 박탈감이 통일 이후에는 더 심화되어 나타날 것으로 보인다. 이 경우 양극화 현상으로 인

한 남한사회의 계층간의 갈등은 그 골이 더 깊어질 것으로 보인다.

여섯째, 남한의 경우 계층간 갈등 못지않게 세대간 차이에서 오는 갈등도 무시할 수 없을 것이다. 특히 6.25 사변을 경험한 세대와 그렇지 못한 세대간에 오는 갈등은 통일 이후 예상되는 사회변화에 많은 변수로 작용할 것으로 보인다(박영호, 2003: 72).

일곱째, 남북한 주민이 함께 살아가게 될 경우, 기존의 이질적 이념체제 하에서 습관화된 서로 다른 문화적 체험을 하게 될 것은 자명하며 이로부터 발생하게 될 새로운 사회적 갈등이 예상된다(이영우, 1994: 44).

여덟째, 주민자치 그리고 지방화 추세에 따라 예상되는 통일 이후의 치안여건도 다양하게 전개될 것이다. 현재 중앙통제 방식에서 벗어나 지방의 자율성과 독립성이 강조되고 있는 남한의 경향은 통일과정에서도 그대로 반영될 수 있다. 이는 중앙통제가 약화되고 지방과 개인의 이익이 강조될 경우 상당기간 혼란과 무질서, 자치단체 선거부정 그리고 정치범죄가 증가할 우려가 있다. 특히 공공이익을 위한 통제가 필요한 경우 사익과의 마찰과 불화는 심화될 것으로 예상된다(전용찬, 2000: 312).

2. 통일과도기 치안수요

통일과도기의 치안상태를 예측하기는 매우 어렵다. 하지만 통일과도기에 발생 가능한 사회적 갈등요인들을 조기에 해소하고 사회적 안정을 유지하기 위해서 반드시 통일 과도기의 치안수요 예측 과정이 선행되어야 한다. 치안상태라는 결과물은 치안활동을 야기하는 수요요인과 이에 대한 치안서비스 제공자의 공급에 의해 결정된다. 따라서 치안서비스 제공자의 역량과 효율성은 치안상태 결정의 중요한 변수로 작용한다. 뿐만 아니라 치안서비스 공급은 중·장기적인 성격을 가지고 있을 뿐만 아니라 안전한 치안확보를 위해 반드시 무한대로 지불되어야 할 사회적 비용이다. 따라서 이러한 비용을 최소화 하면서도 안전한 치안확보라는 성과를 거두기 위해서는 치안수요의 예측에 대한 지속적인 연구노력을 앞으로도 계속적으로 필요하다 할 것이다.

1) 국제적 상황변화에 따른 치안수요 변화

현대의 국제사회는 경제논리가 정치논리를 우선하는 상황에 이르렀다. 이는 기존의 사회주의 국가들의 붕괴과정에서 알아 볼 수 있다. 특히 1980년대 말부터 진행된 구소련의 개방화와 경제재건 정책은 사회주의 국가인 소련을 붕괴시켰고 이는 도미노 현상을 일으켜 동구권에 확산되어 마침내 동독이 서독에 흡수통일이 되었으며, 이로서 독일 중심의 새로운 유럽경제권을 형성하게 되었다. 또한 중국은 덩소평의 실용주의 노선 이후 경제발전을 최우선 과제로 삼아 저렴한 노동력으로 세계무역시장에서의 경쟁국들을 위협하고 있다. 더욱이 소수민족의 반발을 무마하기 위해 지방정부의 자율성을 확대하고 도·농간, 빈부간의 경제 격차 해소에 노력하면서 점진적인 지방분권화를 전개하고 있으며 이러한 변화의 중심축은 경제적인 동기에서 비롯된 것으로 보아야 한다.

이러한 국제 정세 변화는 한반도의 통일과도기에 있어서도 남한에 상당한 영향을 미칠 것으로 보인다. 특히 치안과 연관되어 새로이 대두되고 있는 무역관련 경제사범 증가와 함께 외사업무의 증가 또는 과도기를 틈탄 공안사범의 증가 등을 들 수 있을 것이다.

2) 정보화 사회로의 변화에 따른 치안수요 변화

현재 지구촌은 날로 새로운 정보통신기술이 개발됨에 따라 대부분의 거래가 가상의 공간에서 이루어지고 있다. 이와 같은 상황에서 기존의 한정된 경찰인력과 자원만으로는 가상공간상에서 요구되는 치안수요를 감당하기 어려운 실정이다. 통일과도기에 있어 남북간의 경쟁은 과거의 물리적이고 직접적인 육탄전에서 고도의 심리전이나 정보전으로 전개될 가능성이 높다.

따라서 이에 적극적으로 대처하기 위해서는 가상의 공간에서 발생하는 범죄나 사회안전 위협 요소들에 대처할 수 있는 경찰 내의 전문가 집단이 필요하다. 지금까지는 새로운 정보통신상의 수요에 대응방식을 일부 전산 전문가의 확보나 컴퓨터 같은 하드웨어의 보급에 그치는 정도가 대부분이었다. 그러나 앞으로 폭발적으로 증가가 예상되는 정보수요에 이러한 일시

적 예산·인력 확보만으로는 대처하기는 곤란할 것이다.

다만, 정보기술 인력만을 단순히 보강한다면 기존의 수작업 인력들을 자기 자리 유지·관리에 위협을 느낄 수도 있을 것이므로 조직관리에 있어 오히려 역효과를 가져올 수 있음도 유의해야 할 것이다. 따라서 전산화 작업이 직원감축과 비용절감 등 효율성만을 목표로 추진된다면, 또 다른 저항요소에 의한 조직관리상의 문제점에 봉착하게 될 것이다. 이렇듯 예상되는 직원들의 저항감을 해소시키지 않는다면 새로운 정보통신기술의 도입은 성공적인 결과를 기대하기 어렵게 될 것이다.

계속적으로 진화하는 정보화 사회에 있어서 경찰조직에의 정보통신기술 도입은 새로운 업무수요를 창출할 뿐만 아니라, 행정상 관련이 있는 다른 일반직원들에게도 함양교육을 통해 전산마인드를 공유하게 될 것은 자명하다. 이렇게 되면 종래 소수 직원들에게만 독점되던 전산관련 지식이나 기술이 일반 관련 직원들에게도 보편화됨으로써 전산화로 인한 진정한 편익을 기대할 수 있게 될 것이다.

3. 통일 과도기의 경찰인력 배치

통일 과도기에 있어 북한지역에 경찰인력을 재배치해야 할 경우 중간관리자급 이상은 남한출신 경찰로 배치해야 할 것이다. 왜냐하면 통일 과도기에 경찰의 본질적 업무가 기존 북한의 주민을 통제하고 감시하는 업무가 아니라 국민의 생명과 재산 보호하는 것이 주요 임무이기 때문이다. 이러한 경찰의 본질적 사명을 북한주민들에게 효과적으로 계도시키기 위해서는 통일 이후 경찰조직에 재임용된 인민보안부원들의 인식부터 전환시켜야 한다. 이러한 계도를 통해 남한과의 형평성이 유지될 수 있고 일괄적인 치안정책을 펼칠 수 있다.

또한 남북한간에 군이나 정보기관 그리고 다른 행정기관과의 통합·조합을 위해서는 경찰의 조정기능이 필수적이라 할 수 있다. 남북한 경찰기능의 통합·조정을 위해서는 남한출신 경찰공무원들이 북한지역 치안조직을 주도해 나가야 할 것이다. 이 경우 남한지역 경찰공무원들이 북한지역

에서 근무하기에 편리하도록 열악한 근무분위기를 개선하고 활성화 할 필요가 있다. 북한지역에서 근무하게 될 남한의 대다수 중간관리직 간부들에 대한 인사상의 고려가 있어야 할 것이다.

4. 중앙집권적 국가경찰 토대 구축

남북한의 통일 과정에서 발생할 수 있는 과도기적 치안혼란을 수습하고 단기간 내에 사회질서 회복을 위해서는 강력한 통제력을 가지는 중앙집권적인 국가경찰체제로 통합하는 것이 바람직할 것이다. 국가경찰제도는 비상사태 시 중앙경찰의 일원화된 명령체계에 따라 신속한 대응을 할 수 있고 북한 경찰의 평준화 작업에도 보다 효과적으로 대처할 수 있다. 특히 남한경찰은 경찰청-지방경찰청-경찰서-지·파출소로 조직되어 있고, 북한 역시 인민보안부-인민보안국-인민보안서-인민보안소로 각각 4단계로 구성되어 있기 때문에 조직개편이나 기존의 조직구도를 유지하는데 유용할 수 있다(김윤영, 2008a: 118).

또한 남북통일이 된 우리나라는 북쪽으로 중국과 러시아와 인접하여 있다. 더욱이 남쪽으로는 일본이 있으며, 미국의 영향력 행사를 위한 경쟁의 틈바구니에 놓여 있다. 이러한 환경에 통일이라는 혼란기에 불안과 무질서를 효과적으로 단기간에 안정시키기 위해서는 강력한 국가경찰체제의 유지가 필요하다.

통일 이후의 중앙경찰조직은 우선 국가경찰 업무를 강화할 필요가 있다. 우선 독일의 연방중앙범죄수사국과 같은 중앙범죄수사기구를 신설하여 국제적 범죄와 국가적 범죄의 진압에 대한 권한을 부여하여 국제형사기구와 국내수사기구의 중앙기구로 활용할 필요가 있다. 또한 국경경비와 순찰업무에 대한 문제는 통일 후 대 중국 및 러시아와의 관계를 고려하여 국방부와 긴밀한 협의를 통해 이루어져야 할 것이다.

통일 과도기에서의 불법·폭력적 집회 시위는 국민의 안녕과 질서유지 차원에서 통제되어야 한다. 따라서 이를 효율적으로 통제할 수 있는 기동성을 가진 기동경찰과 공안경찰의 기능을 모두 수행할 수 있는 특수경찰

기능의 설치가 요청된다.

나아가 완전한 통일 이후에는 경찰의 민주성과 지역 치안여건에 맞는 경찰활동을 위하여 자치경찰제도로의 전환이 필요하겠다. 다만, 경찰의 지나친 분권화로 인한 폐단을 해소하기 위해 광역 단위별 자치경찰제도가 실시되어야 할 것이다.

제 3 절 통합 완결 이후 단계

1. 경찰행정 개념의 변화에 따른 치안수요의 변화

경찰행정 개념의 변화에 따른 치안수요의 변화 요인을 살펴보면 다음과 같다. 첫째 경찰행정의 고객지향적 관리이다. 경찰행정 환경은 과거 국민에 대한 규제와 통제행정으로부터 적극적·능동적으로 치안서비스를 제공하는 행정으로 바뀌어 가고 있다. 구체적으로 주민들이 규제의 대상으로서가 아니라 치안서비스를 받는 고객으로 보아 이들의 요구사항을 적극적으로 만족시키는 경찰행정만이 오늘날과 같이 다원화된 사회에서는 효과적으로 치안유지의 목적을 달성할 수 있을 것이라 보는 것이 일반적이다. 그러나 통일과도기에 있어서 고객으로서 남북한 주민들이 요구하는 사항은 더 복잡하고 다양할 것이 예상되므로 이에 상응하는 대책이 마련되어야 한다. 현재 국내외 국가들은 서비스 공급차원에서 독점적 지위를 구가하던 공공부문도 다양한 대체서비스를 제공하여야 하고 만성적 적자로 인하여 공공조직간의 경쟁뿐만 아니라 다른 민간부문과의 경쟁도 불가피한 상황에 와 있다.

둘째, 서비스 공급위주의 주민 친화적 접근 필요성의 증대이다. 북한주민들에게는 어떠한 형태의 통일이 되더라도 경제적 열세에 의한 심리적 열등감을 버리지 못할 것이라 예견된다. 이를 극복하기 위해서 먼저 해야 할 일을 경찰이 제공하는 치안서비스는 과거 북한경찰이 자행했던 감시와 통제적 역할이 아님을 분명하게 인식시켜 주는 일이다. 그리고 통일경찰의

역할은 오히려 그들을 강압적인 통제로부터 벗어나게 하는 일이고, 자신들의 생명과 재산을 보호하는 것이 경찰 본연의 역할임을 주지시켜 이들의 심정적 지지를 이끌어낼 필요가 있다.

이를 위해서는 과거 북한주민과 직접 접촉해 왔던 하위 인민보안부원들 중에서 일부를 재임용하는 등의 작업이 필요할 것이다. 만약 기존의 인민보안부원들이 교체되지 않고 동일 장소에서 동일보직으로 근무할 경우 북한 주민들과 인민보안부원 사이에 경찰업무에 대한 이해의 차이로 인해 혼란이 있을 것으로 예상된다. 아울러 새로 임지에 부임하게 될 남한 출신 관리직 경찰공무원들은 이점에 유의하여 북한주민들을 대할 때 일상생활 서비스 제공 위주의 주민 친화적 이미지를 제공하도록 노력해야 할 것이다.

셋째, 주민참여형 치안활동 필요성의 증대이다. 통일과도기라는 불안정한 상황에서 정치적·사회적 불안심리로 인해 각종 범죄가 증가할 가능성이 높다. 따라서 북한지역의 주민들에게 자율과 책임을 어느 정도 인식할 때 까지는 강제적 수단에 의한 치안유지가 당분간 요청될 것이다. 그러나 이 경우에도 위압감이나 공포감을 주지 않아야 하며, 자유민주주의 사상과 이념이 남한체제하 생활 속에서 자연스럽게 느낄 수 있도록 주민참여형 치안활동을 견지해야 할 것이다.

넷째, 상대적 치안서비스 제공 필요성의 증대이다. 이처럼 통일 과도기 경찰의 경우 남한과 북한 주민에 대해 치안서비스 제공에 있어 차별화가 이루어질 수밖에 없다. 이 경우 형평의 원칙에 위반되지 않도록 유의해야 한다. 따라서 대북한주민 홍보활동을 강화하고, 북한지역의 치안서비스의 질을 남한지역과 어느 정도 비교될 수 있는 정도로 성장시켜야 할 것이다.

다섯째, 투입단계에서의 경찰업무의 증가이다. 통일과도기에 북한지역의 경우 경찰업무가 산출되는 초기단계에서 주민들의 반발은 사후단계에 이르기까지 연결될 가능성이 매우 높다. 만약 이러한 산출에 대한 불만의 정도가 일정수준을 상회할 경우 집약적이고 부정적인 환류가 있을 수 있어 경찰행정의 심각한 부담으로 작용될 가능성이 높다. 그러므로 북한주민들을 대상으로 설문조사나 지속적인 모니터링을 통해 경찰력을 투입하는 단

계에서부터 주민들과 접촉하는 기회를 확대하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이렇게 투입단계에서 경찰업무의 다양성은 새로운 형태의 치안서비스 수요를 증가시키는 요인으로 작용하게 될 것이다.

2. 통일 완결 이후 세부적 치안대비 방안

통일은 남북한 모두에게 큰 변화를 초래할 것이다. 비록 남한의 주도에 의하여 통일이 이루어진다고 하더라도 남한지역도 통일로 인한 후유증은 심각할 것으로 전망된다. 서독의 경우를 보면 통일 후 막대한 통일비용의 지출로 인한 경기침체와 대량실업, 이주민에 의한 고용 및 주택문제가 초래되었다(손기웅, 1995: 43-64). 그러나 장기적으로 통일은 분단으로 인한 각종비용을 제거함으로써 정치·경제적 발전의 계기를 제공할 것으로 예상된다.

통일 이후 북한사회가 겪게 될 기본적인 사회변화는 체제해체 및 개편, 산업화, 도시화 등이다. 사회체제의 개편은 자유화와 자본주의 체제로의 전환으로 나타날 것이며, 이러한 전환은 과거의 사회주의체제를 급격하게 변화시킬 것이다. 자유화는 정치체제 뿐만 아니라 사회전체에 영향을 미칠 것이며, 이는 개인의 생활에 대한 국가의 개입을 감소시켜 개인의 자유와 권리가 보장될 것이다. 또한 자본주의화는 사유재산제도의 도입과 자유경쟁체제로 전환시켜 과거의 국가에 의한 분배체계가 사라지고, 개인의 능력과 노력에 따라 성공할 수 있는 사회를 형성할 것이다.

1) 이주민 및 실업자 범죄

통일 이후 북한지역에 활동하던 숙련 노동자들은 그들의 안정된 생활을 위해 대거 남한으로 이주해 올 것이다. 이와 같은 북한 주민의 대규모 이동은 남한 사회의 무질서와 갈등 상황 그리고 지역불균형을 초래할 것이다. 더 나아가 북한 출신 실업자, 부랑자 등에 의한 각종 범죄로 이어지 것이다. 이때 발생할 재산범죄, 강도 등 각종 범죄에 대해 대비해야 할 것이다.

2) 재산·경제관련 범죄

통일 이후에 북한지역에 시장경제체도가 도입됨에 따라 각종 경제범죄가 대폭 증가할 것으로 예상된다. 통일 전후 북한 권력자와 관리자들은 북한 행정체제가 완전히 정비되기 이전에 자신의 권한을 이용하여 공유재산을 사유화하고, 공유물을 착복할 것이다. 또한 북한은 통일 후에도 지속적인 경기침체와 높은 실업률을 보일 것으로 예상되기 때문에 강·절도, 취업사기 등 생계형 범죄가 기승을 부리고, 국가 소유 토지와 기타 재산이 사유화되면서 이와 관련된 사기, 횡령 등의 경제범죄도 급격히 증가할 것으로 보인다.

3) 집회·시위 관련 범죄

통일 이후 그동안 억눌려 있던 북한주민들의 집단적 의사표출이 가능해짐에 따라 집회·시위가 사회혼란을 야기할 정도로 극심해 질 것으로 보인다. 우선 생존을 위해 최소한의 정부지원을 요구하고 나아가 정치적 요구 충족을 위해 집회·시위를 개최하는 빈도가 급증할 것이다. 따라서 북한 주민의 불만이 집회·시위로 표출되기 전에 주민들의 생활상과 불만 등을 세밀하게 파악하여 사전에 해소시키는 방안을 마련하고, 그 동안 민주화 과정 등을 거치면서 발달하고 체계가 갖춰진 남한지역의 경비경찰제도를 북한지역에도 확대·설치하는 방안을 강구해야 할 것이다.

4) 여성 범죄

북한 여성의 북한 남성에 대한 기피현상이 두드러지게 나타날 것으로 보인다. 결혼의 사회심리학적 영향을 고려해 볼 때, 여성 및 사생아 문제와 함께 결혼하지 못하는 북한 남성들의 후유증이 심각하게 대두될 것으로 보인다. 따라서 이에 대한 현실적이고 심도 깊은 논의와 대비가 있어야 할 것이다.

성범죄의 발생도 심각할 것이다. 매춘이나 도박 등이 북한에 도입될 것으로 보이는데,接客부 수요를 충족하기 위해 북한 여성이 대거 이용할 가능성이 크고, 그러한 과정에서 인신매매, 약취 유인 등의 여성 상대 범죄

가 극성을 부릴 확률이 상당히 높다. 이에 성범죄 수사력 강화와 제도 개선이 필요하고 사회정서적 차원에서 통일 후 뿌리내리지 못하도록 사회 전반적인 성문화 정화 노력이 병행되어야 할 것이다.

5) 청소년 범죄

근래 북한의 청소년 범죄는 외부사조 유입에 따른 청소년들의 의식변화에 근본적으로 기인하고 있으며, 출신성분에 의한 사회진출의 좌절, 경제난에 따른 가정의 붕괴 등으로 청소년 범죄율이 더욱 높아지고 있으며, 단순절도에서 가력범죄로 형태도 다양해지고 있다. 최근 북한 이탈주민들의 진술에 의하면 북한사회에는 상당수의 청소년 폭력조직이 있는데 이들의 각종 불법행위가 급증하여 사회문제로 대두되고 있다고 한다. 청소년 폭력조직은 원산, 함흥, 남포 등 외국인 출입이 빈번한 항구와 대도시 지역을 중심으로 강도, 절도, 강간, 소매치기 등을 자행하고 있다.

서로 다른 사회체제에서 성장한 남한과 북한의 청소년들이 사고방식과 생활태도 등에서 상당한 차이를 보이고 있어 통일 후 그들을 사회적으로 통합시키는데 문제가 많을 것으로 예상되므로 의식적인 접근이 우선되어야 한다.

6) 기타 범죄

통일을 반대하는 세력의 조직적·집단적 저항행위가 예상된다. 북한지역의 기득권을 독점했던 당·정·군내 수구세력 등이 인민무력부와 인민보안부 등 정보·공안기구의 잔존조직과 인력을 동원하여 군사적 도발 또는 대규모 소요를 일으킴으로써 공산체제로의 환원을 시도할 가능성이 있다. 또한 남한의 극우세력이 과거청산을 명분으로 북한 정권에 가담했던 자들에 대한 테러 등 도발행위를 감행할 가능성도 높다.

또한, 중국과 러시아의 국경을 접하게 됨으로 인해 국제범죄가 급격히 증가할 것이다. 이들 지역의 주민들과 해외 교포의 유입이 늘어나면서 밀수와 불법취업 등이 심각해지고, 마약범죄, 조직범죄, 외국인 범죄 등이 늘어날 것으로 보인다(박기륜, 2004: 165).

3. 남북한 경찰의 균형적 발전

통일이 완결되었다고 하더라도 60년 동안 상이한 체제와 제도·문화에서 살아온 남북한은 과거 관습과 유산 등으로 인하여 여러 갈등이 발생할 수 있다. 특히, 경찰관들의 가치관, 생활습관과 생활수준에서의 격차가 상당한 정도로 존재할 수 있다. 이러한 문제를 원만히 해결하기 위해서는 서로 상대방을 이해하고 배려하는 마음 자세가 필요하다.

이에 양측 경찰관이 서로 화합하고 협력해 갈 수 있는 분위기를 조성하도록 노력해야 한다. 또한, 양측 지역 경찰통합에 관한 여러 문제를 처리하는 것이 급선무이지만 중장기적으로는 양측 경찰의 균형적 발전을 위한 투자와 노력, 이해심이 필요하다. 특히 경제적, 생활수준상의 격차가 지속될 경우 양측 경찰공무원들 사이에 갈등이 지속되고 이로 인해 완전한 의미에서의 통합이 실현되지 못할 것이다.

우선 북한경찰의 민주화를 가속화시키기 위해 교육시설을 대폭 보강할 필요가 있다. 또한 주민들의 경찰에 대한 부정적 이미지를 해소시키기 위해 경찰관서를 첨단화하고 주민들에게 이를 적극 개방해야 할 것이며, 북한 지형학적 특성을 고려한 오토바이·산악장비 등의 보급을 강화함으로써 근무편의를 높일 필요가 있다.

남북한 경찰의 교류협력 강화는 남북 경찰관들의 이질감 해소 및 민주의식고취를 통해 통일 이후 보다 실질적이고 완전한 통합을 이루는데 매우 중요한 요소이다. 교류협력 사업 목표는 민족동질성을 회복하고 민족의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모함으로써 민족공동체를 형성하는데 있다. 교류협력은 실제로 북한주민들의 일상생활에 가장 큰 영향을 미치는 분야로 남북한 체제통합의 성공과 실패를 가늠하는 중요한 요소라고 할 수 있다. 따라서 통일 이전이라도 가능하면 남북한 경찰간의 상호 교류협력을 통해 북한 인민보안부원의 의식개혁을 도모해야 할 것이다.

독일 통일 과정을 돌이켜 보면, 남북한의 국가적 통합은 정치제도의 구조를 변화시키고 이는 다시 경제 구조까지도 변화시키게 되며 이러한 정치·경제의 변화는 사회구조까지도 변화시킴에 따라 사회현상의 하나인 범죄성에도 지대한 영향을 미치지 않을 수 없었다.

4. 지방분권적 경찰조직으로 재편

통일 완결 이후 단계에서의 경찰조직을 구상함에 있어서 고려해야 할 점은 경제·사회적 발전으로 경찰의 전문화가 요청되며, 범죄의 광역화, 통신 수단의 발달로 자치경찰의 한계가 노출되는 경우가 발생할 경우를 고려해야 한다. 따라서 지나친 자치경찰 보다는 광역자치단체를 중심으로 하는, 즉 시·도 중심 자치경찰제도도 필요하다. 특히, 아직은 자치권이 많지 않은 우리 실정에는 기초자치단체까지의 자치경찰화는 무리라는 것이다. 이러한 사정을 감안할 때, 도단위를 중심으로 하는 자치경찰, 즉 신중앙집권 또는 신지방분권적 경찰체제를 유지하는 것이 바람직하다.

이를 구체적으로 보면, 국경경비순찰, 공안경찰, Highway, Patrol, 수도경찰, 평양직할경찰, 중앙범죄수사 등 국가경찰조직과 도경찰청, 지역본부 그리고 경찰서로 이어지는 도립경찰을 둔다. 이는 광역시의 경우는 인구 등을 고려할 때 경찰조직도 일정규모가 되기 때문에 전문화와 자치화를 동시에 충족시킬 수 있어서이다. 결국, 통일정착안정기에는 경찰체제가 국가경찰, 관구경찰 그리고 자치경찰의 3원 구조를 이루게 되는 것이다. 이러한 3원 구조체제는 현재의 독일이나 일본의 경찰과 유사한 체제를 갖게 되는 것이다. 즉, 도경찰 중심의 국가경찰제도라고 할 수 있다. 이 경우, 국가경찰은 전국적 상황, 긴급사태 등을 위한 조직으로 국가적 차원의 경비, 공안, 교통, 범죄, 국경경비 등의 제한된 범주의 독자적 경찰행사를 하게 되며, 민생차안은 지방경찰의 소관이 되는 것이다.

경찰체제를 국가경찰과 지방경찰로 이원화함으로써 국가적, 전국적 치안 업무와 긴급사태 대비 등의 업무에만 국가경찰권을 발동할 수 있으며, 소위 민주적 경찰권은 지방경찰을 중심으로 유지가 가능하다. 이러한 체제의 구성에 있어서 자치경찰조직의 구성을 살펴보면, 시·도를 하나의 지방정부로 보아 시·도를 중심으로 하는 중앙경찰조직을 두고 각 시·도지사 관할 하에 경찰국을 설치하여 지역별로 경찰관서를 운영하도록 하는 것이다.

지방경찰의 조직은 민주적 치안활동을 최우선시하는 경찰기능과 조직으로 구성되어야 하겠다. 따라서 경찰기능을 외근활동기능, 내근행정 및 기

술 지원기능으로 단순화하여 이에 따른 조직구성이 필요하다. 이러한 조직구성을 바탕으로 순찰구역제도를 도입함으로써 경찰공무원의 지역전담기능을 강화하게 되며, 지역사회관계도 크게 개선되어 자치경찰의 역할을 충실히 수행할 수 있을 것이다.

또한 예방치안의 최일선인 지·파출소제도와 운용의 개선에서 찾아야 할 것이다. 지·파출소는 현재 인력, 시설, 장비의 부족이라는 근본적인 문제점을 안고 있어서 우리가 요망하는 세계수준의 예방경찰활동을 할 수 있는 기본적인 여건조차 갖추고 있지 못하다. 거기에다 관할지역의 치안수요와 여건을 고려하지 않고 획일적으로 인력을 배치운용하고 있어 보다 효율적인 순찰제도가 운용되지 못하고 있다. 따라서 통일 완결 이후 단계에서는 지방경찰조직의 경우 범죄예방과 진압, 교통관리에 중점을 두는 능률적인 구조가 필요하다.



제 7 장 결 론

남북한은 지구상에 존재하는 유일한 분단국가로서 민족적·정치적 차원에서 남북이 하나로 통일되어야 하는 것은 우리 민족의 역사적 과제이다.

통일과정이 진행될 무렵인 통일 과도기에는 진정한 의미의 민족대통합을 이루는 데 매우 중요한 시기가 될 것이다. 하지만 이와 더불어 통일 과도기에는 사회전반에 걸쳐 많은 문제점들이 노출될 것이다. 60년 동안 완전한 격리 속에서 살아온 한민족에게는 불가피한 단계라고 할 수 있다.

특히 많은 연구들을 통하여 북한의 갑작스런 붕괴에 의한 흡수통일이 가장 유력시 되고 있는 상황이며, 이는 미국을 비롯한 주변국들의 전망과도 크게 다르지 않다. 붕괴의 원인이 이념적 성격이라기보다 경제난에 따른 민심 이반, 그리고 이에 편승하는 정치 엘리트들의 개혁노력일 것이기 때문에 심화된 경제수준 격차로 인한 범죄 및 사회불안 요인이 가장 심각할 것으로 예측된다.

따라서 남북한 통일시에 경찰통합을 성공적으로 이루기 위한 방안이 모색되어야 할 것이며, 이 연구에서는 통일시에 우리가 추구해야 할 경찰통합 유형을 경찰통합이론 고찰, 경찰통합 사례분석, 남북한이 처한 상황을 종합하여 제시하였다. 그리고 이를 달성하기 위한 접근전략은 통일과업을 성공적으로 뒷받침하기 위해서 경찰통합이 안정적으로 이루어지도록 하는 데에 중점을 두고, 통일 과정 단계별로 다음과 같이 살펴보았다.

우선, 남북한의 통일 이후 치안행정의 과제 및 조기에 효율적인 경찰통합을 위해서는 독일, 베트남, 예멘 등의 외국 경찰의 통합 사례를 면밀히 분석할 필요가 있다. 특히 남한에 의한 북한의 흡수통일 과정과 유사한 독일의 경찰통합 사례를 중점적으로 분석하기 위하여 함으로서 통일시 경찰조직, 인력, 기능에 대한 효과적인 대응방안을 도출해야 할 것이다.

통일 이후 남북한 경찰의 통합 방안으로서 경찰통합의 기본방향은 경찰의 민주성 보장과 정치적 중립성을 확보되어야 할 것이다. 경찰행정의

민주성과 정치적 중립의 보장은 경찰조직의 안정성을 도모할 수 있으며, 통일 이후 급격히 증가할 치안수요에 효율적으로 대응하기 위한 정책도 일관성 있게 추진할 수 있으므로 능률적인 행정을 할 수가 있게 된다. 나아가 통일국가의 국민은 경찰의 법집행 서비스를 구매하는 고객의 지위로 격상되어 필요로 하는 것이 무엇인지를 적극적으로 찾아 고품질 치안서비스를 생산·제공하는데 모든 노력을 기울여야 할 것이다.

통일경찰의 제도적 정비로서 조직·인력·기능·법령 등의 정비가 필요하다. 통일경찰의 조직 정비를 위하여 우선 국무총리 소속하에 국가치안위원회를 설치하며, 치안위원회 관리 하에公安部 또는 치안부의 정부부처를 두어야 할 것이다. 그리고 치안위원회의 위원장과公安部 장관은 국무위원급으로 포함으로써 독자적 정책 추진 등 경찰 조직의 안정성 확보, 경찰 고유의기관으로 직원들의 신분변동에 따른 불안감 해소 등으로 경찰의 민주성과 중립성을 보장해 주어야 할 것이다.

통일경찰의 인력 정비를 위하여 북한지역에 파견·전출되어 북한지역의 체제전환과 남북한 체제통합 과업을 수행하기 위한 남한의 경찰공무원들에 대한 통일교육원의 공직자 통일교육을 실시해야 한다. 또한 경찰청 자체에서도 북한의 급변사태로 언제 일어날지 모르는 통일에 대비하여 경찰교육원 또는 수사연수원 등에 “경찰 통일행정 전문가 양성과정”을 신설하여 통일에 대비한 통일관리 전문가를 지속적으로 양성·배출하여야 할 것이다. 또한 통일시 한정된 남한의 인력으로는 북한 지역에 대한 치안활동이 불가능함을 감안하여 기존 인민보안부원들 중에서 일정 계급 이하의 요원 일부를 엄정한 심사를 통하여 북한지역의 경찰공무원으로 재임용하는 방안도 검토하여야 할 것이다. 이를 위하여는 독일 통일시 서독이 동독의 일부 경찰공무원들을 재임용한 사례를 면밀히 분석·보완하여 도입할 필요가 있다.

통일경찰의 법령 정비를 위하여 통일 이후 국가권력을 규정한 헌법을 개정하고 경찰조직의 합법적·합리적 운영을 위한 통합 법률과 법령체제를 갖추어야 한다. 특히 경찰관련 법령의 경우 통일 전후의 급변하는 사회적 혼란에 대비하기 위하여 가능한 미리 법안을 마련해 놓을 필요성이 있다.

통일경찰의 기능 정비를 위해서 통일과 동시에 앞에서 살펴보았던 준비된 통일대비실무반을 즉각적으로 가동하여 경찰의 각 기능을 운용하여야 할 것이다. 다만, 정보, 외사, 보안 기능의 경우 통일 이전의 주요기능이었던 간첩수사나 경비작전 업무 등 대공 위주의 기능이 사실상 그 당위성을 상실하거나 그 중요성이 줄어들게 됨으로 이를 축소하고, 그 대신에 전국 규모의 중앙범죄수사청과 같은 기구와 중국과 러시아 등의 접경지역에 국경수비대 창설할 필요가 있다. 북한의 당정책 및 안전사업 총괄업무, 주민들의 민심파악, 주민에 대한 감시, 국가주관 적대행위자 색출 기능은 사안에 따라서 폐지하거나 국가정보원, 군 보안기관 등 관련 기관에 업무를 이관해야 할 것이다.

경찰통합 모형의 모색하기 위하여 남한에 의한 북한의 흡수통일 방식을 기본전제로 가정하여 통일국가의 선포와 동시에 남북경찰을 발전적으로 확대 조직하여 통일국가의 경찰로 구성하는 것이 바람직하다고 생각한다. 그러나 발전적이고 새로운 조직을 만든다고 해서 통일 초기에 전면적인 조직개편을 단행하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에 통일 초기에는 남북한 경찰의 기존 조직을 기본바탕으로 하여 새로운 치안환경에 맞는 경찰조직으로 확대·개편하는 이른바 가감적 행정설계가 현실적 방안으로 대두될 것이다.

이상의 논의를 바탕으로 통일 전후의 경찰통합 과정별 전략을 경찰통합 준비단계, 경찰통합 이행단계, 경찰통합 완결 이후 단계로 나누어 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 통합 준비 단계에서는 돌발적인 북한체제의 와해·붕괴에 대비한 경찰청 조직 내에 실무대책반을 설치·운영할 필요가 있다. 경비·생활안전·교통·형사·보안·외사 등의 각 기능별로 북한사회의 급변사태에 따른 총체적 치안유지 대책을 강구하여 모든 경찰활동을 통제하고 지원·조정하여야 할 것이다. 또한 상황 진전에 따른 대응태세의 확립하여야 할 것이다. 북한의 돌발상황 발생 및 무력도발 가능성, 북한 탈출 난민의 집단 유입, 자유왕래 쇄도 등으로 국내 치안질서가 위협 및 사태의 발전상황을 고려하여 적절한 경찰 비상근무체제를 확립하여야 할 것이다.

둘째, 통합 이행 단계에서는 통일시 예상되는 여러 갈등 현상들을 지혜롭게 극복하기 위해서는 남북한 각각에 예상되는 갈등요인을 분석하고 대비책을 마련하여 과도기에 발생 가능한 사회적 갈등요인들을 조기에 해소하고 사회적 안정을 유지해야 할 것이다. 이를 위하여 통일 과도기에 있어 북한지역에 경찰인력을 재배치해야 할 경우 중간관리자급 이상은 남한출신 경찰로 배치해야 할 것이며, 북한지역에서 근무하게 될 남한의 중간관리직 경찰간부들에 대한 인사관리측면에서의 배려가 있어야 할 것이다. 그리고 남북통일이 된 우리나라의 지정학적 위치는 북으로 러시아와 중국이라는 거대국가들과 인접하게 된다. 뿐만 아니라 일본과 미국의 영향력 행사를 위한 경쟁의 틈바구니에 놓이게 되어, 4대 강국의 사이에서 항상 가져왔던 불안감이 커질 것으로 예상된다. 이러한 환경에 효과적으로 대처하여 혼란기의 불안과 무질서를 단시일 내에 안정시키기 위해서는 강력한 국가경찰체제의 유지가 필요하다.

셋째, 통합 완결 이후 단계로서는 남북한 지역의 양질의 치안서비스를 제공하기 위하여 경찰행정 개념의 변화에 따른 고객지향적 경찰활동이 이루어져야 할 것이다. 또한 통일 완결 이후 세부적 치안대비 방안을 마련하여 북한뿐만 아니라 남한지역도 통일로 인한 후유증을 조기에 제거해야 할 것이다. 더불어 통일 직후에는 상이한 체제, 제도·문화에 있어 과거 유산들이 빠른 시간에 융합하여 양측 경찰의 균형적 발전을 실현시켜야 할 것이다. 마지막으로 통일 이후 안정기에 들어서게 되면 경찰체제를 국가경찰과 지방경찰로 이원화할 필요가 있다. 이를 통하여 국가적, 전국적 치안업무와 긴급사태 대비 등의 업무에만 국가경찰권을 발동할 수 있으며, 소위 민주적 경찰권은 지방경찰을 중심으로 유지가 가능할 것이다.

한편, 이 연구의 한계점으로서 북한 자료수집 및 방법론상의 문제를 들 수 있다. 사회주의 국가들은 일반적으로 폐쇄적인 면모를 보인다. 사회의 일반 현황을 물론이며, 특히 정치체제 또는 정부형태가 어떻게 운영되는가는 통상적으로 비밀에 속해 있다. 더욱이 북한의 경우는 폐쇄 정도가 어떤 사회주의 국가보다 더 심하고, 정권 유지 차원에서 운영되고 있는 인민보안부에 대한 정보는 매우 폐쇄적이다. 따라서 연구자가 원하는 북한에 대

한 1차 자료를 수집하기가 대단히 어려웠다. 북한의 특수성과 공산권 국가에 대한 비교연구라는 맥락에서 자료 및 사회과학적 방법론상의 한계가 있다고 볼 수 있다. 따라서 향후 연구에서는 북한 경찰에 대한 보다 정확하고 최근 자료를 통하여 남북한 경찰통합 방안에 대한 연구가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.



【참고문헌】

1. 국내문헌

1) 단행본

- 강광식 외, 『한국통일 문제의 현주소』, 늘품플러스, 2009.
- 강광식 외, 『통일후유증 극복방안 연구』, 한국 정신문화 연구원, 1994.
- 강현철, 『통일헌법 연구: 정부형태를 중심으로』, 한국학술정보, 2006.
- 경남대학교 극동문제연구소, 『최근 북한의 정치동향과 향후 권력체제 전망』, 경남대학교 극동문제연구소, 2009.
- 경찰대학, 『경찰경무론』, 경찰대학, 2006.
- _____, 『한국경찰사』, 경찰대학, 2007.
- 경찰제도연구회, 『구동독의 보안경찰』, 경찰제도연구회, 1989.
- 구영록·임용순, 『한국의 통일정책』, 나남, 1993.
- 권양주, 『남북한의 군사통합 구상』, KIDPRESS, 2009.
- 기광도, 『체제통합에 따른 사회변화와 범죄양상』, 한국형사정책연구원, 1999.
- 김강녕, 『한반도 평화론』, 신지서원, 2009.
- 김경호 외, 『신북한학 개론』, 신지서원, 2002.
- 김계동, 『남북한 체제 통합론』, 명인문화사, 2006.
- 김계동 외, 『한반도의 평화와 통일』, 백산서당, 2005.
- 김광식 외, 『통일을 대비한 북한 바로알기』, 미래문화사, 1996.
- 김누리 외, 『통일 독일의 문화변동: 동독의 귀환, 신독일의 출범』, 한울, 2009.
- 김용제, 『한반도 통일론: 통일정책의 전개와 전망』, 박영사, 2009.
- 김영운·양현모, 『독일, 통일에서 통합으로』, 통일부, 2009.
- 김윤영, 『북한의 수사제도 운용에 관한 연구』, 치안연구소, 2009.
- _____, 『북한주민의 대량탈북사태에 대비한 대응책 연구』, 치안연구소, 2008a.

- _____, 『북한의 급변사태에 대비한 치안대책 연구』, 치안연구소, 2008b.
- _____, 『통일대비 북한의 범죄양상과 치안대책에 관한 연구』, 치안연구소, 2007.
- 김충남, 『경찰과 지역사회: 현대의 위기』, 여명출판사, 1992.
- 대통령실, 『이명박대통령 연설문집』, 대통령실, 2009.
- 민주평화통일자문회의, 『상생과 공영의 대북정책: 어떻게 이해하고, 설명하 것인가』, 민주평화통일자문회의, 2009.
- _____, 『통일한국 경찰론』, 육서당, 1999.
- 박명규, 『남북통합지수』, 서울대학교 통일평화연구소, 2009.
- 박주선, 『한반도 비핵화와 평화구조 정착 방안』, 국회의원 박주선의원실, 2009.
- 박종철·허문영·김보근, 『남북연합 형성·운영의 거버넌스』, 통일연구원, 2009.
- 박성조·양성철, 『독일통일과 분단한국』, 경남대학교 극동문제연구소, 1991.
- 박천오, 『한국관료제의 이해』, 법문사, 1996.
- 법원행정처, 『남북교류와 관련한 법적 문제점』, 법원행정처, 2009.
- 서준원, 『남북한 통합론』, 대왕사, 1998.
- 손기웅, 『독일통일 쟁점과 과제』, 늘품플러스, 2009.
- 신현기 외, 『비교경찰제도론』, 법문사, 2007.
- 심익섭·신현식 외, 『북한정부론』, 도서출판 백산자료원, 2002.
- 안성호, 『북한의 위기, 기회 그리고 선택』, 한국학술정보, 2009.
- 양현모, 『독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈-행정통합을 중심으로-』, 서울: 한국행정연구원, 1998.
- _____, 『통일행정요원 양성 및 관리방안』, 한국행정연구원, 1998.
- 이서행 외, 『분단 재조명: 대립과 갈등을 넘어 통합·번영방안』, 백산서당, 2009.
- 이서행 외, 『베트남 개방정책 성과와 북한사회에서의 함의』, 통일교육원,

- 2003.
- 이승주, 『경영전략 실천 매뉴얼』, 시그마인사이트컴, 1999.
- 이윤근, 『비교경찰제도론』, 박영사, 2002.
- 이화여자대학교 통일학연구원, 『남북관계사: 갈등과 화해의 60년』, 이화여자대학교 출판부, 2009.
- 이황우, 『경찰행정학』, 법문사, 2009.
- 이황우·조병인·최응렬, 『경찰행정학』, 한국형사정책연구원, 2007.
- 이황우 외, 『경찰인사행정론』, 법문사, 2008.
- 외교통상부, 『베트남 개황』, 외교통상부, 2009.
- _____, 『예멘 개황』, 외교통상부, 2005.
- 임채환, 『외국의 경험적 사례와 남북한』, 한울, 2006.
- 장용운, 『남북한 관계의 이해』, 양서각, 2009.
- 장흥기·이량·이만중, 『남북한 군사통합방안연구』, 한국국방연구원, 1994.
- 전경수·서병철, 『통일사회의 재편과정: 독일과 베트남』, 서울대학교 출판부, 1995.
- 전득주, 『세계의 분단 사례 비교연구: 한국, 독일, 팔레스타인, 베트남, 예멘, 중국, 오스트리아』, 푸른길, 2004.
- 전용찬, 『경찰윤리론』, 경찰대학, 2000.
- 전현준, 『북한의 사회통제기구 고찰: 인민보안부를 중심으로』, 통일연구원, 2003.
- 정진환, 『비교경찰제도론』, 책사랑, 2002.
- 정홍모, 『한국과 독일의 통일 그리고 정치』, 한국학술정보, 2009.
- 조용관·김윤영, 『탈북자와 함께하는 통일』, 한울, 2009.
- 최경환, 『통일대비 치안분야의 기초 연구』, 치안연구소, 2006.
- 최진욱, 『북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍』, 통일연구원, 2008.
- 치안연구소, 『경찰통합법에 관한 연구』, 치안연구소, 1997.
- _____, 『북한의 대남심리전 양상과 대응방안 연구』, 치안연구소, 2007.

치안연구소 안보대책연구실, 『통일대비 북한의 범죄양상과 치안대책에 관한 연구』, 치안연구소, 2007.

통일부, 『북한의 주요인물 2009』, 통일부, 2009.

통일부 통일교육원, 『통일교육지침서』, 통일부 통일교육원, 2009.

_____, 『북한이해』, 통일부 통일교육원, 2009.

_____, 『통일문제의 이해』, 통일부 통일교육원, 2009.

통일연구원, 『통일환경 및 남북한관계의 전망: 2008-2009』, 통일연구원, 2009.

_____, 『북한 신년 공동사설 분석』, 통일연구원, 2009.

_____, 『북한인권백서』, 통일연구원, 2009.

_____, 『북핵문제의 해결과 북한체제의 변화 전망』, 통일연구원, 2009.

_____, 『통일문제 이해』, 통일연수원, 1994.

_____, 『통일환경과 남북통일 전망』, 통일연구원, 2009.

한부영·김병국, 『통일대비 남북한 지방행정인력 통합에 관한 연구』, 한국지방행정연구원, 2009.

행정안전부, 『정부조직개편의 성공을 위한 조직융합관리 매뉴얼: 물리적 결합에서 화학적 융합으로』, 행정안전부 진단컨설팅센터, 2008.

황병덕, 『동서독간 정치통합 연구』, 민족통일연구원, 1996.

황의서, 『독일통일 이야기』, 야스미디어, 2009.

2) 논 문

구영록, 「통합이론에 관한 연구: 통합의 유형과 갈등」, 『국제정치논총』 제13집, 1974.

구춘권, 「유럽연합의 통합양식 변화와 비판적 통합이론의 도전」, 『한국정치학회보』, 제35집 3호, 2001.

김계동, 「남북한 체제 통합: 이론과 실제」, 『한국국제정치학회 세미나자료집』, 1996.

권양주, 「바람직한 남북한 군사통합 유형」, 『군사논단』 제58호, 2009.

- 권태영, 「독일통일 교훈과 한반도 통일」, 『국방논집』 제20집, 1992.
- 김기수, 「분단국 군사통합 사례가 한반도에 주는 시사점」, 공군대학
『공군평론』 제124호, 2009.
- 김병기, 「통일한국의 바람직한 법제도에 관한 원론적 연구」, 국가정보학
술회의 1997.
- 김수영, 「남북통일에 대비한 경찰조직의 통합방안과 치안대책에 관한 연
구」, 고려대학교 대학원 석사학위논문, 1998.
- 김승현, 「인수합병 후 통합과정(PMI)에서 사내 커뮤니케이션이 기업 구
성원의 조직몰입도에 미치는 영향」, 서강대학교 언론대학원 석사
학위논문, 2007.
- 김영선, 「북한이 무력통일을 버려야 남북통일 논의가 시작된다」, 『한국
논단 광장』, 2010-10호, 2010.
- 김용욱, 「남북예멘의 통일과정 성찰: 체제대결·통일방식을 중심으로」,
『민족사상연구』 제15호, 2007.
- _____, 「예멘과 독일의 통일사례 비교와 시사점: 통합 합의과정 및 통일
방식을 중심으로」, 『한국정치외교사논총』 제28집 1호, 2006.
- 김용해, 「남북통일의 정당성과 통일국가의 비전」, 『신학과 철학』 제16
호, 2010.
- 김종욱, 「북한의 관료체제와 지배구조의 변동에 관한 연구」, 동국대학교
대학원 박사학위논문, 2007.
- 김창권, 「독일 통일 이후 구동독지역 인구이동 및 인구변화와 한반도 통
일에 주는 정책적 시사점」, 『경상논총』 제28권 제1호, 2010.
- 김태진, 「한국 경찰법제의 개선방안에 관한 연구」, 동아대학교 대학원
박사학위논문, 2002.
- 김학성, 「독일사례를 통해 본 문화적 이질성 극복 방안」, 통일문화와 민
족공동체 건설, 민족통일연구원, 1994.
- _____, 「독일의 통일후유증과 내적 통합의 제문제」, 『통일문제연구』
제4권 3호, 1992.
- 김현성, 「통일과도기 치안수요예측과 경찰대응 방안 연구」, 『치안연구

- 소 연구보고서』, 1998.
- 남궁승필, 「남북한 통합경찰체제 구축방안에 관한 연구」, 경기대학교 대학원 박사학위논문, 2003.
- 남재성·차훈진·박소영, 「통일에 대비한 남북한 경찰조직의 통합방안」, 『동국대학교 대학원 논문집』, 2006.
- 노영순, 「분단전기 베트남 통일문제」, 『아세아연구』 제50권 3호, 2007.
- 류동렬, 「북한의 경찰체제 분석」, 『공안논총』, 공안문제연구소, 2001.
- 모연철, 「성공적 M&A의 사후 통합 활성화를 위한 연구-PMI를 중심으로-」, 경희대학교 경영대학원 석사학위논문, 2005.
- 박기륜, 「한반도의 통일에 따른 예상치안문제와 대비방안」, 한국경호경비학회 『창간호』, 1997.
- , 「통일에 대비한 한국경찰기구 통합모형에 관한 연구」, 동국대학교 대학원 박사학위논문, 1997.
- 박성관, 「베트남 통일의 현실과 그 평가: 북한의 변화 방향과 한반도 통일에 대한 시사점」, 『동북아연구』 제6권, 2001.
- 박영자, 「김정일시대 북한 통일정책의 추이와 평가-단힌 체제의 엔트로피 증가에 따른 회로차단-」, 『북한연구학회보』 제14권 1호, 2010.
- 박정원, 「한반도 통일모델의 탐색: 중립화통일론의 적용가능성」, 통일정책연구, 제16권 2호, 2007.
- 박채용, 「주체사상의 인간개념에 관한 비교적 연구」, 『북한조사연구』 제6권 2호, 2002.
- 배정호, 「북한의 권력동향과 후계구도」, 『한국논단』 2010-9호, 2010.
- 서재관, 「동서독 통일 후 동독경찰의 민주화 과정」, 『치안논총』 제18집, 2002.
- 손기웅, 「통일 이후 사회통합과정에서 통일국군의 역할」, 합참 민사심리전참모부, 『민사심리전 정책발전방향』, 1995.
- 신현기, 「통일을 지향하는 정치·행저의 역할과 방향」, 전북대 『세미나자료집』, 1995.
- 안경섭, 「성공적 정부조직 개편을 위한 통합조직의 융합전략에 관한 연구

- 중앙부처의 PMI를 중심으로-, 『한국행정논집』, 제21권 제1호, 2009.
- 안경섭·김나영·임채홍, 「국토해양부의 조직문화 변화와 공무원 직무행태의 관계에 대한 실증분석: 조직융합관리에 대한 매개효과를 중심으로」, 『한국행정논집』 제21권 제2호, 2009.
- 양현모, 「한반도 평화체제 구축방안 연구: 분단국 사례 및 기존 논의를 중심으로」, 『국방대학교 교수논집』 제17권 2호, 2009.
- 양현모·이준호, 「남북연합의 정부·행정체제 구축방안」, 통일연구원 인문사회연구회, 『협동연구총서』, 2001-11, 2001.
- 오세용·한효창, 「북한의 공경호 제도에 관한 연구」, 『한국스포츠리서치』 제14권 5호, 2003.
- 이규일, 「남북 예멘의 통일과 교훈」, 『민족사상연구』 제15호, 2007.
- 이관희·임준태, 「동서독 통일후 동독경찰의 민주화 과정」, 『치안논집』 제18권, 2002.
- 이관희, 「독일통일과 구 동독경찰의 조직정비」, 『경찰대학 논문집』 제16호, 1996.
- 이달곤, 「통일과정에서의 지방정부 통합 구상」, 한국행정학회 『동계학술대회 자료집』, 2007.
- 이백훈, 「통일시대를 대비한 경찰의 역할」, 『치안문제』 제4호, 1993.
- 이성현, 「북한 인민보안부 당위원회와 정치국의 조직체계와 역할」, 『북한조사연구』 제6권 2호, 2002.
- 이승열, 「북한 후계체제 구축의 세 가지 결정요인에 대한 분석-경로의존성을 중심으로-」, 『북한연구학회보』 제14권 1호, 2010.
- 이호원, 「남북통일 이후 사법조직의 통합방안」, 『서울대학교 법학』 제51권 1호, 2010.
- 임용한, 「통일과정에서의 남북한 경찰통합방안에 관한 연구」, 고려대학교 대학원 석사학위논문, 2004.
- 이윤호, 「남북통일에 대비한 경찰통합의 구상과 과제」, 한국공안행정학회 『세미나 자료집』, 1994.

- _____, 「남북통일과 경찰」, 『치안문제』 제149호, 1993.
- 이한우, 「베트남 통일 후 사회통합과정의 문제: 남부의 사회주의적 개조에 대한 주민의 대응과 그 변용」, 『아세아연구』 제50권 3호, 2007.
- 이현태, 「통일에 즈음한 남북한 경찰조직의 통합방에 관한 연구」, 『중앙경찰학교 논문집』 제11호, 2006.
- _____, 「북한경찰조직의 기능적 특성」, 『한국공안행정학회보』 제6호, 1997.
- 이효원, 「남북통일 이후 사법조직의 통합방안」, 서울대학교 『法學』 제51권 1호, 2010.
- 임영제, 이창원, 「정부조직의 ‘조직융합관리’에 관한 시론적 연구」, 『한국정책과학학회보』 제12권 제4호, 2008.
- 임준태, 「독서독 통일 후 동독경찰의 민주화 과정」, 『치안논총』 제18호, 2002.
- 장명봉, 「남북한 헌법체제의 비교와 통일헌법의 지향점 및 과제」, 『공법연구』 제37집, 2008.
- 전정환, 「베트남 통일과 독일의 통일의 교훈」, 『국제문제』 제35권 11호, 2004.
- 제정관, 「남북한 군사통합방안과 통일국군 건설방향」, 『군사논단』 제29호, 2001.
- 조동호, 「통일비용 논의의 바람직한 접근」, JPI정책포럼 2010-9호, 2010.
- 조소연·황준석, 「한국정부의 조직융합관리 프로그램에 대한 평가와 향후 과제」, 한국행정학회 『추계학술대회 발표논문집』, 2008.
- 최경일, 「베트남 통일이 주는 교훈」, 안보문제연구원 『통일로』 통권 166호, 2002.
- 최선우, 「남북통일에 따른 치안예측과 경찰의 대응전략」, 『통일정책연구』 제11권 1호, 2002.
- 최준석, 「통일 후유증에 피 흘리는 예멘」, 주간조선 통권 1969호, 2007.
- 최진욱, 「통일시대를 대비한 새로운 권력구조의 모색」, 『한국정치학회보』 제29집 3호, 1995.

- 한부영, 「통일한국에서의 행정통합 방안」, 한국행정학회 『하계학술세미나자료집』, 2000.
- 황순일, 「통일시대에 대비한 경찰 치안정책에 관한 연구」, 경찰종합학교 『교관논문집』 제15호, 2000.

2. 국외문헌

- Borsoderf, Anke, Polizei-und Ordnungsrecht der fünf neuen Bundesländer, 1993.
- Bruns, Dirk & Möller, Manfred, Verwaltungsrecht in den neuen Bundesländern, Aufl, 1993.
- Charles, W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittopf, *World Politics: Trend and Transformation*, London: Macmillan, 1989.
- Dallmayr, Fred R., Critical Theory and Public Policy, William Dunn, *Policy Analysis*, Greenwich, Conn: JAI Press Inc., 1986.
- Deustsch, Karl W., et. al., *Political Community and the north Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, New Jersey: Princeton University Press, 1957.
- Edwards, Vincent and Peter Lawrence, *Management change in East Germany : unification and transformation*, London : Routledge, 1994.
- Etzioni, Amitai, *Mordern Organization*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentic-Hail, 1964.
- Feffer, John, *North Korea South Korea :U.S. policy at a time of crisis*, New York : Seven Stories Press, 2003.
- Fyfe, James J., Greene, Jack R., Walsh, William F., Wilson O. W., McLaren, Roy Clinton, *Police Administration*, New York: McGraw-Hill Co., 1997.

- Ginsburg, Tom and Albert H.Y. Chen, *Administrative law and governance in Asia :comparative perspectives*, Abingdon, Oxon ; New York : Routledge, 2009.
- Glaeser, Andreas, *Divided in unity: identity, Germany, and the Berlin police*, Chicago, IL : University of Chicago Press, 2000.
- Glaener, Gert-Joachim, *Germany after unification :coming to terms with the recent past*, Amsterdam : Rodopi B. V., 1996.
- Groom, A. J. R. and Paul Taylor, *Functionalism: Theory and Practice in International Relations*, London: University of London Press, 1975.
- Hass, B. Ernst, *The Uniting of Europe: Political, Social, And Economic Forces*, CA : Stanford University Press, 1958.
- Hess, Gary R., *Presidential decisions for war :Korea, Vietnam, the Persian Gulf, and Iraq*, Baltimore, MD : Johns Hopkins University Press, 2009.
- Karatnycky, Adrian, *Freedom in the Middle East and North Africa :a Freedom in the world*, New York : Lanham, MD : Freedom House ; Rowman & Littlefield Publishers, 2005.
- Kegley, Charles W. and Eugene R. Wittkopf, *World Politics: Trend and Transformation*, 3rd ed., London: Macmillan, 1989.
- Lasswell, H. D., "The Structure and Function of Communication in Society," L. Bryson, ed., *The Communication of Ideas*, New York : Peter Smith, 1948.
- Mattli, Walter, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Mitrany, David, *A Working Peace System*, Chicago: Quadrangle Books, 1966.
- Mckay, John P., *A history of world societies*, Boston : Houghton Mifflin Company, 2004.

- Narayanan, V. K., Raghu Nath, *Organization Theory: A Strategic approach*, Irwin, 1993.
- Nariai, Osamu, Transition Strategies: Beyond Shock Therapy and Gradual-ism", *Assistance Program on Reform of Rinace and Monetary Policy for Vietnam*, SSACF, 1995.
- Plato, Alexander von, *Die Vereinigung Deutschlands - ein weltpolitisches Machtspiel :Bush, Kohl, Gorbatschow und die geheimen Moskauer Protokolle*, Bonn : Bundeszentrale fur Politische Bildung, 2003.
- Ryu, Howard Jisoo, *Orderly Korea unification :with the guarantee of stability in East Aisa*, Philadelphia, PA : Xlibris, 2007.
- Sarah, Phillips, Yemen's democracy experiment in regional perspective :patronage and pluralized authoritarianism, New York : Palgrave Macmillan, 2008.
- Taylor, Paul, "Functionalism: The Approach of David Mitrany," in A. J. R. Groom and Paul Taylor, *Fameworks for International Co-operation*, London: Pinter Publishers, 1990.
- United Nations, *Profile of the information society in the Republic of Yemen ; Economic and Social Commission for Western Asia*, New York : United Nations, 2003.
- Vrolijk, Christiaan, *Climate change and power :economic instruments for European electricity*, London : Royal Institute of International Affairs, 2002.
- Walter, Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Weiner, Myron, "Problems of Integration and Modemization Breakdowns," Jason N. Finkle and Richard W. Gable, eds., *Political Development and Social Change*, N. Y.: John Wiley & Sons Inc., 1966.

Wolff, Peter, Vietnam, the incomplete transformation, Portland, Or.:
Frank Cass, 1999. 吉田康彦, 北朝鮮を見る, 聞く, 歩く, 東京: 平凡社, 2009.



ABSTRACT

A Study on the Integration of South-North Korean Police System after Reunification

Lee, Ha-Sub

Major in Public Administration

Dept. of Public Administration

Graduate School, Hansung University

Currently, Korea is the only nation in the world in experiencing the tragedy of national division. Vietnam, Yemen and Germany that had been divided by ideological quarrel, all have accomplished unification.

Transition period after reunification would be very important time for achieving truth sense of ethnic great unification. Accordingly, in analyzing and assessing the both Koreas' police organizations, this researcher applied paradigm different from each other and could tell which of the two police organizations was better in accordance with common assessment standard which is universal to mankind.

Police organization in South Korea aims for liberal democratic basis order and service focusing on the recovery and development of ethnic community under the administration ideology such as democracy, effectiveness, legality and equity

On the other hand, that in North Korea has been used as a tool for extreme totalitarian centralized authoritarian rule and popular control as the means for maintenance of the political system focusing on ideology and effectiveness.

As we could learn from the experience of reunified Germany, the superiority in system and administrative organization was the basic advantage in taking the lead of reunification, And the integration of every institution such as police which started following the both Germanies reunification can be explained as extension and growth conforming to the maximization principle of open system theory.

Thus, a measure for successful police unification after we achieved reunification, need to be sought for, and in response to it, this study has proposed the consideration of police unification theory, analysis on the case of police unification, the situations of both Koreas synthetically as the police integration pattern which we should pursue after reunification.

In chapter 2, the concept and historicity of police were arranged, and the organization, workforce, ordinance & function of Korean National Policy Agency, and that of North Korean National Security Agency, north Korean police organization were examined and put to comparative analysis for the preparation of reunification in future.

In chapter 3, theoretical background of this study and previous studies were examined.. Then as the theoretical background, theory of organizational integration, a general theory related to convergence in organization, a general theory related to organization integration and theory of military integration, a similar field with police were reviewed.

In chapter 4, the task of policing administration & the cases of police integration after reunification were analyzed.

In chapter 5, basic direction of police integration, institutional reorganization for police integration, research for police integration model were examined as the plans for the integration of both Koreas polices after reunification.

Frist, the basic direction of police integration is the security of

democracy and political neutrality for the police.

Second, reunified police is required to reorganize organization, workforce, function and ordinance. For the reorganization of reunified police, national police committee needs to be installed under the Prime Minister for political neutrality and public security or policing are also required under the national police committee designating a state minister as its chairperson who could secure police democracy and neutrality. Third, police integration model should be sought for.

In chapter 6, this researcher has figured gradational strategies for police integration such as police integration preparatory stage, fulfillment stage and then the stage after the completion of police integration.

First, in integration preparatory stage, working party needs to be set up within the National Policy Agency for the preparation of accidental destruction or collapse of North Korean system.

Second, in order to wisely overcome many conflicts likely happen in the process of integration, conflict factors expected to happen in both Koreas need to be analyzed and then prepare measures as the ways of settling down social conflict factors which would happen in the transition period in early stage and of keeping social stability.

Third, in the stage of after completion of integration, residents oriented police activity is required to comply with the change in police administration concept as a way of offering qualified policing service. Besides, detailed policing measure should be prepared after the completion of reunification for both Koreas to get rid aftereffect from reunification at an early stage.

Lastly, police system needs to be dualized into national police and local police after the reunification entered into stable period. Then, national police authority will be exercised only for the cases of national, nationwide policing duties and emergency, while so called, democratic police authority will be maintained around local police.