

남북통일에 따른 치안예측과 경찰의 대응전략

최 선 우(광주대학교)

◆ 논문 요약 ◆

남북통일을 지향하는 시점에서 우선적으로 고려되어야 할 사항 가운데 하나가 체제의 안정성 확보 문제이다. 이질적인 두 개의 체제가 하나의 체제로 합쳐졌을 때 나타나는 치안환경의 불안은 역사적 경험을 통해서 볼 때 충분히 짐작이 가능하다. 이러한 문제 때문에 경찰의 기능은 간과될 수 없는 것이다. 남북통일에 따른 체제의 안정성 확보는 제1차적으로 경찰이 담당해야 할 부분이기 때문이다. 따라서 남북통일에 따른 치안환경을 정확히 예측하고, 이에 대한 경찰의 대응전략을 모색하는 것은 중요한 일이다. 이러한 과정에서 통일독일의 경찰통합과정은 좋은 모델이 될 것이다.

통일경찰은 민족공동체의 회복과 발전차원에 역점을 두고 자유민주주의

기본질서와 봉사를 지향해야 한다. 즉 통일경찰은 그 위상이 통일 이후 향상될 삶의 질에 걸 맞는 치안서비스를 제공할 수 있는 경찰상의 구현이 전제되어야 할 것이다. 이를 위해 자치경찰제도를 원칙으로 하여 부분적으로 국가경찰제도를 가미한 혼합형 경찰제도를 모색하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 통일독일의 경험에서와 같이 경찰인적자원의 확보가 가장 큰 문제로 지적되었던 점을 교훈 삼아, 지금부터 통일경찰을 대비하여 적절한 경찰인력을 확보할 수 있는 방안, 그리고 이에 소요되는 적정 예산을 확보할 수 있는 방안 등을 강구해야 할 것이다. 이를 위해서는 앞으로 통일경찰을 대비한 체계적이고 심도 있는 연구가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

I. 서론

오늘날 세계의 정세는 세계화와 지방화라는 거대한 소용돌이 속에서 급변하고 있다. 어떤 면에서 이들 세계화와 지방화는 인류 공동체의 번영을 추구하면서도 한편으로는 자국의 이익을 지향한다는 상반된 논리를 가지

고 있다. 최근 미국을 비롯한 강대국들이 전개하는 정치논리는 자국의 이익을 철저히 지키면서, 힘의 논리를 바탕으로 세계화를 전개시키고 있음을 실감하게 하고 있다. 따라서 주지하다시피, 남북한의 통일논의는 단순히 양 주체간의 합의 문제를 떠나서 이들 주변국들의 이해관계가 철저히 맞물리고 있는 것은 비단 어제오늘의 일이 아니다.

이러한 상황에서 지난 1990년의 동서독의 통일에 대해 '역사적으로 극적인 사건'으로 표현할 정도로 수많은 장애요인들을 극복하고 이루었다고 평가하고 있는데, 21세기 남북한의 통일을 모색하는 과정은 오히려 이보다 극복해야 할 과제들이 많음을 분명히 인식해야 할 것이다.

남북통일을 지향하는 시점에서 우선적으로 고려되어야 할 사항 가운데 하나가 체제의 안정성 확보 문제이다. 이질적인 두 개의 체제가 하나의 체제로 합쳐졌을 때 나타나는 사회적 불안은 역사적 경험을 통해서 볼 때 충분히 짐작이 가능하다. 더욱이 과거처럼 강제적으로 체제를 유지시키는 방식이 아니라 국민 개개인의 자유와 권리를 최대한으로 보장하면서 체제를 안정적으로 유지해야 하기 때문에 더욱 어려운 일이다. 이러한 문제 때문에 경찰의 기능은 간과될 수 없는 것이다. 남북통일에 따른 체제의 안정성 확보는 제1차적으로 경찰이 담당해야 할 부분이기 때문이다. 평화적 합의에 따른 통일이 전개되는 과정에서 국민을 상대로 한 치안의 확보는 군보다는 경찰 중심으로 이루어지는 것이 바람직하다고 본다. 따라서 남북통일에 따른 치안환경을 정확히 예측하고, 이에 따른 적절한 경찰의 대응 전략을 모색하는 것은 중요한 일이다. 이러한 과정에서 통일독일의 경찰통합과정은 좋은 모델이 될 것이다.

이 글은 남북한이 상호합의에 바탕을 두고 통일을 모색하는 과정을 전제로 하고 있기 때문에 급작스런 북한의 전쟁도발 상황 하에서는 또 다른 대응모델이 강구되어야 한다. 사실, 미래예측을 하는데 있어서는 항상 최악의 상황을 가정한 대응 시나리오를 강구하는 것이 바람직한 것이다. 그러나 오늘날과 같이 대량살상의 군사무기가 개발되어 있는 상황 하에서 남북간의 전쟁으로 인한 사회적 혼란은 그 결과가 원상회복이 불가능할 상황에 이를 수 있을 것이다. 이러한 상황이 전개되면 한반도의 평화정착은 사실상 불가능해지며, 우리가 어떠한 대안을 강구한다 할지라도 우리사

회는 이를 극복하기 위해서 수 많은 시일이 걸리게 된다. 따라서 우리가 바라는 것은 남북한의 평화적이고 점진적인 관계개선을 전제로, 한반도의 역사적 과오를 바로잡고, 더 나아가 인류의 평화에 기여할 수 있는 비전을 제시하는데 있는 것이다. 이러한 관점을 토대로 이 글에서는 남북통일에 따른 예상되는 치안환경과 이에 대한 경찰의 대응전략을 거시적 차원에서 논의하고자 하였다.

II. 치안환경에 영향을 주는 요인

경찰과 관련된 치안환경은 특히 범죄와 무질서 등과 관련된다. 따라서 경찰의 관점에서 볼 때, 범죄와 무질서 문제가 어느 정도이냐에 따라서 치안환경이 안정적이냐 아니면 그렇지 못하느냐 하는 평가를 내리게 된다.

형사사법에 있어서 경찰은 일반 시민들과 가장 밀접한 관계를 맺고 직접적으로 치안서비스를 제공하는 국가공권력으로서 매우 중요한 의의를 갖게 된다. 즉 경찰은 형사사법체계(Criminal Justice System)의 제1 단계에 위치한 입구로서, 예컨대 경찰의 범죄예방과 수사의 결과 여하에 따라 다음 단계인 기소와 재판 그리고 행형과 교정대상의 양과 질을 좌우하게 된다.¹⁾ 이는 경찰의 방법활동이 어느 정도의 성과를 거두느냐에 따라 혹은 범죄인지와 검거율에 의해서 형사사법적 대응의 양이 결정되고, 수사과정의 인권존중과 증거확보의 정도에 따라 유죄와 양형 결정 등 형사사법의 질을 좌우하게 된다는 것을 의미한다. 그렇기 때문에 경찰서비스는 범죄통제에 있어서 가장 본질적이고, 대표적인 치안서비스 가운데 하나로 인식되는 것이다.

그런데, 경찰이 범죄에 대한 1차적인 책임을 지고 있다고 해서, 경찰이 어떻게 작용하느냐에 따라서 치안환경이 전적으로 좌우되지 않는다는 점에 주의할 필요가 있다. 범죄 및 무질서와 관련된 치안환경은 이미 국내외의 외생적인 조건(정치적·경제적·문화적 상황 등)에 의해 그 양과 질이

1) 백형조, “한국 형사사법행정의 문제점과 대책: 경찰의 역할을 중심으로”, 서재근 편저, 『한국 형사사법행정의 발전과 그 과제』, (서울: 신홍출판사, 1985), p. 25.

결정되는 부분이 크며, 형사사법에 있어서도 경찰 이외의 검찰, 법원, 교정기관이 어떻게 작용하느냐에 따라서 크게 좌우되기 때문이다.

따라서 어떤 면에서는 경찰이 치안환경에 미치는 영향은 생각만큼 크지 않을 지도 모른다. 그럼에도 불구하고, 범죄와 무질서 문제를 논의할 때에는 가장 먼저 경찰의 역할에 주목하게 된다. 바꿔 말하면 비록 경찰이 치안환경에 미치는 영향이 결정적이지는 않을 지라도, 경찰만큼 치안환경에 직·간접적인 영향을 미치는 공식적인 조직이 없다는 것을 의미한다. 그렇기 때문에 경찰이 얼마만큼 적절하게 치안환경에 대응하느냐는 가장 중요한 관건이 된다고 볼 수 있다. 따라서 우리가 치안환경에 미치는 영향 요인을 고려할 때에는 기본적으로 이와 같은 외생변수와 형사사법체계 내에서의 다른 조직의 기능을 고려해야 할 것이다. 그리고 경찰조직의 관리 및 운영에 있어서 효율적으로 이루어지고 있는지를 검토해야 할 것이다.

이상에서 우리는 국내외의 여러 환경과 형사사법체계의 기능, 그리고 경찰조직의 운영 방식 등을 치안환경에 영향을 미치는 중요한 요인으로 고려할 수 있을 것이다. 물론, 이러한 요인들이 정확히 모든 범죄문제를 적절하게 설명해 줄 수 있는 것은 아니다. 다만, 우리가 이를 이해하는데 있어서 몇 가지 유용한 기준을 제시해 줄뿐이다. 우리사회의 치안을 담당하는 대표적인 조직이 경찰임에도 불구하고, 경찰 외의 수많은 요인들이 직·간접적으로 치안에 영향을 미친다는 점을 인식할 필요가 있다.

1. 거시적인 요인

인류의 역사는 집단생활을 전제로 상호작용 속에서 진행되어 왔음을 알 수 있다. 즉 씨족단위, 부족단위, 그리고 국가라는 실체가 등장하여 오늘에 이르기까지 각 구성원들은 자신들이 속한 영역 내에서 또는 인접한 영역과 끊임없는 상호작용 속에서 성장·발전하였고, 때로는 소멸하였다. 한반도에 국가라는 실체가 등장하여 19세기 말까지는 주로 대외적 상호작용 파트너나 중국을 중심으로 한 극동지역을 중심으로 이루어졌다면, 이후 오늘날에는 전 세계가 하나의 틀 속에서 복잡하게 움직여 가고 있다.

그렇기 때문에 자국의 치안환경에 영향을 미치는 요인은 결코 자국의

내부 사정에 의한 것이 아님을 알 수 있다. 대외적인 정세가 불안정하면, 그만큼 자국의 치안환경은 불안정할 수밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 오늘날 미국, 유럽연합, 러시아, 중국, 일본, 북한 등 국제적인 영향력이 한반도에 미치는 정도에 따라 치안환경은 민감하게 좌우된다. 이는 자국의 경찰기능으로는 감당하기 어려운 문제이다. 또한 이러한 국제질서 속에서 자국의 정치적·경제적 환경이 얼마만큼 능동적으로 적절하게 대응하느냐에 따라 치안환경이 결정된다.

따라서 오늘날과 같이 밖으로는 세계화, 안으로는 지방화가 급속도로 전개되고 있는 상황에서 국가가 처한 치안환경은 상호의존적일 수밖에 없다. 다른 나라의 치안위기사황은 곧바로 자국의 치안에도 영향을 미치게 된다. 그리고 지방화로 인한 지역갈등은 또 다른 치안 혼란을 야기시킨다. 이러한 국제화, 지방화의 구조 속에서 나타나는 세대간의 갈등, 문화적인 갈등, 인종간의 갈등 등은 그 나라의 치안상황에 지대한 영향을 미친다고 볼 수 있다.²⁾

예컨대, 지난 1997년 말 우리나라가 국제통화기금(IMF)의 관리체제 하에 들어감에 따라 순식간에 소위'생계형 범죄'가 극성을 부리고, 가정 붕괴로 인한 청소년의 탈선³⁾, 그리고 최근에 이르기까지 마스크에서 잇달아 보도하고 있는 금융사기, 횡령 등은 이러한 사회상을 반영해주고 있다. 또한 세계화·개방화와 함께 외국인 범죄, 국제적인 조직범죄가 우리사회의 치안환경을 불안하게 하고 있다.⁴⁾ 이상과 같이, 결국은 국내외의 거시적 환경은 우리나라의 치안환경에 영향을 지대하게 미치기 때문에 현실적으로 경찰 등 관계기관이 적절한 대응을 하는 데에는 한계가 있다는 점이다.

그런데, 분명한 것은 우리가 남북한 통일을 현실화시키는 과정에서 나타나는 치안환경은 기존의 상황과는 또 다른 상황을 연출할 것이다. 후술

2) Les Johnston, "Policing Diversity: the impact of the public-private complex in policing," In Frank Leishman et al., (eds.) *Core Issues in Policing* (New York: Longman Publishing, 1996), pp. 55~59.

3) 이에 대해서는 심영희, "IMF시대의 범죄문제와 대책," 『범죄방지포럼』 제5호, (1998), pp. 10~35 참조.

4) 이에 대해서는 국가안전기획부(현 국가정보원), 『21C 새로운 위협: 국제범죄의 실체와 대응』, (1998) 참조.

하겠지만 정치적·경제적·문화적 갈등에서 비롯된 문제는 적지 않을 것이다. 따라서 1990년 서독과 동독이 통일되어 오늘에 이르는 과정에서 나타나는 치안문제 및 대응전략은 우리에게 시사하는 바가 크다.

경찰의 범죄 및 무질서 대응과 관련된 직접적인 외부환경으로서 가장 대표적인 것으로서 다른 형사사법기관을 들 수 있다. 범죄문제가 인지되면 이는 경찰, 검찰, 법원, 교정이라는 일련의 형사사법체계를 거치게 된다. (물론, 중간에서 여과되는 부분을 포함하여) 따라서 경찰이 성공적으로 범죄예방과 수사를 했다 할지라도 다른 형사사법기관의 기능이 제대로 이루어지지 못한다면, 소기의 성과를 거둘 수가 없게 된다. 예컨대, 검찰의 범죄기소과정에서의 부적절성, 법원의 형선고에 있어서의 부적절성, 교정기관의 재소자에 대한 부적절한 관리가 나타난다면, 경찰이 아무리 효율적으로 범죄에 대응했다 할지라도 아무런 성과를 기대하기가 어려울 것이다. 이들 네 개의 형사사법기관의 기능은 때로는 독자적으로, 때로는 긴밀한 상호작용 속에서 이루어지는 것이기 때문에, 어느 한 기관이라도 그 기능이 제대로 이루어지지 못한다면 문제는 심각해진다. 따라서 범죄 및 무질서 문제와 관련된 치안환경은 이러한 전체 형사사법체계 내에서 이루어지기 때문에 경찰의 역할한계는 불가피하게 나타난다.⁵⁾

결국, 치안환경은 기본적으로 국내외의 정치·경제 상황 그리고 형사사법체계의 기능 속에서 설정되기 때문에 이와 같은 관점에서 볼 때에는 경찰의 치안에 대한 대응은 본질적으로 한계를 안고 있다고 볼 수 있다. 이는 경찰이 직·간접적으로 극복할 수 있는 대상이 아니라 경찰이 직·간접적으로 영향을 받는 요인이기 때문이다. 오늘날 일본이 세계적으로 치안여건이 좋다는 평을 받는 것(최근에는 경제적 불안정을 겪고 있지만)은 그만큼 사회구조가 안정적이라는 것을 의미한다.

· 2. 미시적인 요인

범죄 및 무질서와 관련된 치안환경은 기본적으로 경찰조직의 역량과 관

5) 이상안, 『신경찰행정학』 (서울: 대명출판사, 1999), p. 23.

련된다. 그런데, 경찰이 주어진 치안환경에 대응하기 위하여 요구되는 인적·물적 자원을 무제한적으로 사용할 수 있는 것은 아니다. 본질적으로 경찰행정은 국가행정의 일부로서 제한된 예산 범위 내에서 이루어지기 때문에 한계를 안고 있다. 예컨대, 자원의 효율성 문제를 무시하고 경찰자원을 무제한적으로 사용할 수 있다면, 첨단 장비를 구비하고 아울러 경찰관 1인당 담당인구수를 1명 내지 1가구로 할 수 있을 것이다. 이렇게 되면 범죄 및 무질서 문제는 상당부분 감소될 수 있을 것이다. 그러나 국가재정상 이러한 것은 현실적으로 불가능하며, 특히 오늘날과 같이 행정의 축소화 경향 속에서 공공자원의 배분문제는 보다 첨예하게 대두되고 있음을 인식해야 할 것이다.

경찰이 주어진 치안환경에 대응하는데 있어서 주어진 자원이 어느 정도 확보되어 있느냐와 함께, 그러한 주어진 자원을 얼마나 잘 활용하느냐 하는 문제도 중요한 관건이 된다. 비록 경찰자원이 제한되어 있지만, 이를 최대한 효율적으로 활용했을 때에는 그 결과로 나타나는 치안환경은 보다 긍정적으로 나타날 수 있다. 반면 주어진 자원을 비효율적으로 활용했을 때에는 치안환경은 기대이상의 성과를 거두기 어려울 것이다. 그러나 경찰자원을 운영하는 과정에서 비효율성 문제는 항상 제기되고 있다. 경찰정책 관련 의사결정을 내리는 경우, 경찰조직의 하위부서를 설치하는 경우, 순찰인력을 배치하는 경우, 범죄수사인력을 배치하는 경우, 경찰장비를 도입하는 경우, 교통 계몽·단속·지도를 하는 경우, 집단시위에 대응하는 경우 등 조직운영상에 있어서 나타나는 수많은 활동들을 효율적으로 활용하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 또한 실제운영에 있어서 부적절한 경우도 적지 않게 나타나고 있는 것이 사실이다.

더욱이 경찰이 수행하는 각종 활동은 일종의 공공서비스로서 그 결과를 측정·평가하기가 쉽지 않다는 점이다. 생산성 관점에서 볼 때, 민간부문의 활동결과는 쉽게 계량화시킬 수가 있다. 즉, 민간기업은 영리추구가 궁극적인 존립목적이기 때문에 수입과 지출의 결과를 가지고 그 활동결과를 측정·평가할 수가 있다. 그러나 경찰은 영리추구가 아닌 범죄와 무질서를 통제·조정함으로써 일종의 공공의 안녕과 질서유지를 목적으로 하기 때문에 이를 객관화시키기가 어렵다. 그렇기 때문에 공공부문에 대한 평가는

능률성, 효과성, 민주성, 형평성 등 다양한 방법이 도입되는데, 평가방법 및 적용에 있어서 저마다 한계를 가지고 있다.

III. 통일에 따른 치안환경 예측

1. 통일관련 기본 논외

우리가 바라는 가장 바람직한 남북통일의 방향은 자유민주주의의 기본 질서 아래에서 이루어지는 통일일 것이다. 이러한 자유민주주의의 기본질서 아래에서 이루어지는 통일방법은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 통일독일과 마찬가지로 정치, 경제, 군사, 경찰 등의 측면 등에서 남한에 의한 북한의 흡수통일을 모색하는 방법이다. 다른 하나는 통일된 남북체제를 기존의 남한체제에 의하지 않고 새로운 모델을 제시하는 방법(일종의 표준화 통일)을 들 수 있다.⁶⁾

거시적인 관점에서 볼 때, 북한의 모든 체제를 기존의 남한체제로 흡수하는 방법은 기존의 남한체제를 활용한다는 점에서 어느 정도 장점(남한의 입장에서 볼 때)을 가지고 있다. 반면, 새로운 국가모델을 제시하고 이에 따르는 방법은 남북한 모두가 새롭게 적응해야 하기 때문에 흡수통일 보다는 많은 어려움이 제기될 수 있다. 그런데, 현실적으로 남북통일을 논의하는 과정에서 이상과 같이 명확한 이분법적 접근방식으로 전개되지는 않을 것이다. 즉 일부분에 대해서는 흡수통일 방안이 모색될 것이며, 흡수

6) 이 밖에도 일종의 연방식 남북통일을 논의 할 수 있다. 남북한이 단일 민족으로 동질성을 가지고 있음에도 불구하고 지난 50여 년간 분단 이래로 상이한 국가 체제를 경험하였기 때문에 비록 남북통일의 여건이 마련되어 있다 할지라도 이것이 현실적으로 이루어지기는 어렵다. 따라서 연방식 통합방안은 지금까지의 대립과 반목이 심했던 사실을 고려하여 상호 현격한 차이를 인정하고, 상호 다양성과 차이점을 법적으로 보장하며, 양제도의 고유성을 최대한으로 허용한다는 전제하에 양자간의 상호 가능한 교류체제를 제도적으로 보장하자는 특징을 가지고 있다. 그러나 이 경우 남북통일의 의미와 효과가 반감되고, 주민의 안정된 지역적 정착성 등이 전제되어야 한다. 따라서 엄격한 의미에서 연방식 통합은 명실상부한 통합은 아니며, 궁극적으로 자유민주주의의 질서 하에서 완전통합을 위한 과도기적 체제로 운영하는 것이 바람직할 것이다.

통일로서 성취하기 어려운 문제에 대해서는 새로운 대안이 마련되는 방향으로 전개될 것이다.

우리는 이 시점에서, 통일에 따른 치안환경은 어떻게 변하게 될 것인가, 그리고 이러한 치안환경에 대응하는 통일경찰을 구상하는데 있어서 기존 남한경찰(국가경찰)체제를 중심으로 북한경찰체제를 흡수하는 것이 바람직한가, 아니면 새로운 경찰체제를 모색하는 것이 바람직한가 하는 문제에 직면하게 된다.

2. 현재 남북한의 치안환경 분석

남북통일에 따른 치안환경을 예측하기 전에 먼저 현재 남북한의 치안환경을 살펴볼 필요가 있다. 현재의 남한과 북한의 치안환경에 대한 정확한 진단 없이, 통일 시의 치안환경을 예측하는 데에는 문제가 있다고 생각된다. 현재 남북한의 치안환경을 살펴보기 위해서는 이와 관련된 여러 요소들을 기준으로 정확히 분석·평가하는 것이 바람직할 것이나 아래에서는 범죄의 추세 및 특성을 중심으로 거시적인 관점에서 살펴보기로 한다.

치안환경을 평가하는데 있어서 가장 중요한 평가요소인 범죄현상은 각 국가마다 저마다 차이는 있으나 일반적으로 현대사회의 특징과 결부되어 나타나고 있다. 그렇기 때문에 국제화, 지방화, 정치·경제구조의 다원화, 과학화, 고령화, 여성의 사회참여 증대, 이익집단화 등의 현상과 결부되어 고려해야 할 것이다. 어쨌든, 현재 남북한의 치안환경을 토대로 한 통일시의 치안환경 예측은 남북통일이 가급적 빠른 시일 내에 이루어질수록 보다 잘 이루어질 것이다. 남북통일의 시기가 오래 걸릴수록 불확실성이 높아지기 때문에 통일 시의 치안환경을 예측하는 것이 보다 어렵게 될 것이다. 그러나 기본적으로 남북통일에 따른 범죄문제는 현재 남북한이 그동안 안고 있는 범죄문제를 반영할 것이며, 아울러 통일에 따른 새로운 범죄 문제들이 나타날 것이다. 또한 체제간의 갈등에서 비롯되어 범죄로 간주한 문제 등은 남북통일에 따라서 범죄로 인식되지 않을 수도 있을 것이다.

먼저, 남한의 치안환경을 살펴 볼 때, 이에 대한 평가는 그리 긍정적이지는 않다. 이는 최근 정치·경제구조의 불안, 가치관(집단주의 대 개인주

의)의 혼란 등과 결부되어 보다 어려운 상황에 직면하고 있음을 의미하는 것이다.

범죄의 양적으로 볼 때, 지난 10여 년간의 인구 10만 명당 범죄발생건수를 비교해보면 해마다 일정수준 증가하고 있음을 알 수 있다. 먼저, 기본적으로 민생침해범죄로서 강도와 절도, 살인범죄가 사회적 분위기에 편승하여 도시와 농촌을 불문하고 사회 곳곳에서 발생하고 있으며, 그리고 각종 이권이 있는 곳이면 어디든지 개입하여 상습적으로 폭력과 협박, 청부살인 등을 행사하고 그 수법이 날로 지능화·다양화되고 있는 조직폭력배가 만연되어 있다. 그리고 여성과 어린이, 노약자를 대상으로 한 가정폭력이 빈번하게 발생하고 있으며, 성폭력범죄가 여전히 사회적인 문제로 부각되고 있는데, 최근에는 사이버공간에서 상업적 목적을 갖는 신종성폭력범죄가 불특정 다수인을 상대로 급속하고도 광범위하게 퍼지고 있다. 또한 사이버공간의 급속한 발전으로 인해 사이버공간이 국민의 일상 생활공간으로 등장함에 따라 사이버범죄가 급증하고 있으며, 더 나아가 국가전체에 위협요인으로 작용하는 사이버테러의 위협성에 노출되어 있다. 한편, 경제적 불안과 관련하여 각종 사기, 보험범죄, 신용카드사범 등 생활경제사범의 증가와 각종 불법시위 등이 증가하고 있으며, 이밖에도 지적재산권 침해, 마약류 남용, 환경오염 등 사회전반에 걸쳐 범죄문제에 노출되어 있다.⁷⁾ 그리고 최근 그 동안 지속적으로 제기되어 왔던 정치권력과 연계된 각종 범죄현상이 국민에 공개되어 사회적 파장을 일으키고 있음은 주지의 사실이다.

그리고 남한의 치안환경에 대한 평가가 긍정적이지 못하다는 이유 가운데 하나로서 범죄의 재범률을 들 수 있다. 2000년 현재 검거된 전체범죄자(총 1,897,415명)의 61.2%는 재범자로 나타났으며, 같은 범죄를 반복해서 저지르는 경우도 약 19.4%나 되었다. 또한 중요범죄의 재범현황을 살펴보면, 살인·강도·강간·방화 등의 경우가 재범율이 비교적 높게 나타나고 있는데, 이는 중요한 사회불안요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.⁸⁾

7) 경찰청, 『경찰백서』, (2001), pp. 129~174.

8) 위의 책, p. 141.

한편, 범죄문제가 심각한 사회문제로 인식되고 있는 것은 비단 남한에 국한된 현상이 아니다. 북한의 위기상황 인식은 1990년대 이후 동구권의 몰락, 김일성 사망으로 인한 정신적 공황, 서구의 배금주의 영향, 특히 경제난의 악화와 더불어 범죄문제가 크게 증가하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 북한당국은 사회 전반에 걸쳐 가속화되고 있는 범죄와 무질서 문제에 제대로 대응하지 못한 구소련을 비롯한 동구권과 같은 체제붕괴사태를 맞지 않게 해결책 마련에 고심하고 있음을 알 수 있다.⁹⁾

따라서 북한의 범죄와 관련하여 크게 정치범, 권력형 범죄, 경제사범·생계형 범죄, 그리고 청소년 범죄 등을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.¹⁰⁾ 북한은 ‘인권의 사각지대’라는 말이 있듯이, 공개처형과 강제수용 등 공포정치를 통하여 사회질서를 유지하고 있다. 따라서 북한의 관점에서 볼 때, 자신들의 체제에 반대하는 사람들과 탈출기도자 등이 현재 약 20만 명 수용되어 비인간적인 취급을 받고 있는 것으로 나타났다. 그리고 입국한 북한이탈주민들은 북한사회를 일컬어 “돈 없이 되는 일도 없고, 돈 가지고 안 되는 일도 없다” 라고 할만큼 국가행정 모든 분야에 있어서 권력자들의 부정부패가 만연되어 있는 것으로 나타났다. 한편, 북한 주민들은 최근 악화된 식량난을 해결하기 위하여 일종의 생계유지 차원에서 절도, 압거래, 태업, 매매춘 등을 행하는 것으로 나타났다. 국가의 상위 권력층에서는 권력을 통한 부정부패가 만연하고, 일반 주민들은 생계를 유지하기 위해서 범죄를 저지르고 있는 현상을 미루어 볼 때, 북한의 범죄문제는 결코 정상적인 수준이라고 보기 어렵다. 또한 자본주의 문화가 청소년계층에 급속히 유입됨에 따라 자본주의 국가형 범죄유형이 늘고 있으며, 폭력, 패싸움, 강도, 절도, 부녀자 희롱 등 성인범죄에 이르기까지 다양하게 나타나고 있는 것으로 나타났다.

북한은 이러한 범죄문제에 대해서 집단주의적 가치, 주체사상, 그리고 최근에는 민족이라는 개념과 조선민족제일주의라는 이념을 토대로 전통적으로 당, 국가안전보위부와 사회안전성 등 행정기관(일종의 경찰)이 통제

9) 이에 대해서는 목정균, 『북한의 위기상황인식에 관한 연구』 (통일연구원, 1999) 참조.

10) 통일교육원, 『북한의 이해』, (2000), pp. 360~373.

하고 있으나 최근에는 군이 직접 사회통제에 가담하고 있는 것으로 나타났다.¹¹⁾ 군이 범죄문제 등에 직접적으로 개입하기 시작했다는 것은 그만큼 치안문제가 심각한 수준에 이르렀다는 것을 의미하는 것이다.

3. 통일에 따른 치안환경의 예측

역사적으로 기존의 체제가 새로운 체제로 흡수 내지 변화되는 과정은 필연적으로 환경의 불안을 가져다준다. 위에서 살펴본 바와 같이 남북한이 통일이 이루어지기 전까지 특별한 요인이 없는 한 기본적으로 양 체제에 나타나고 있는 기존의 치안환경은 개선되지 않을 수도 있으며, 오히려 악화될 가능성이 높은 것이 사실이다. 따라서 치안환경의 불안 요소는 통일이 현실화되기까지의 과도기적 상황에서 증가되어 나타날 것이며, 경우에 따라서는 예측하기 어려운 상황에 직면할 수도 있기 때문에 이에 대한 대비책을 강구해야 한다.

통일독일의 경험에 비추어 볼 때, 남북한의 국가적 통합은 정치·경제구조를 변화시키고, 이러한 정치·경제제도의 구조 변화는 결국 사회구조의 변화까지도 변화시킬 수밖에 없기 때문에 사회현상의 하나인 범죄에도 지대한 영향을 미칠 것이다.

즉 과거 동서독간의 현저한 경제적 차이와 세계 최고의 노동비용, 서비스 산업규제 등의 구조적 문제로 실직자가 400만명에 이르러 제2차 세계대전 이후 최악의 실업사태를 경험하기도 하였다. 또한 서독 주민과 동독 주민과의 이질감, 동독의 상대적 빈곤감, 모든 제도 및 체제의 서독화에서 오는 소외감, 동독인들의 자본주의적 경쟁사회와 소비사회에 대한 적응문제, 극우주의의 만행과 민족주의 문제, 사회주의 이데올로기의 소멸로 인한 정신적 공허감과 무방항성, 문화적 주체성 상실 등은 주요 사회문제의 원인으로 나타났다.¹²⁾ 통계상으로 나타나는 추이를 보면 통일독일 이후 계속해서 폭력범죄 발생건수가 증가하였음을 확인할 수 있다. 그러나 통일

11) 위의 책, pp. 373~389.

12) 경찰대학, 『비교경찰론』, (1998), p. 206.; 오기성, “북한사회의 이질화 및 갈등 분석,” 『정신전력학술논집』, (2000), p. 237 재인용.

전 동독 치하에서는 권력형 범죄가 만연되어 있었음을 감안하면 암수범죄를 포함한 실제 범죄 발생건수는 통일이전에 비하여 오히려 감소하였다고 생각하는 것이 독일 범죄전문가들의 공통된 인식인 것 같다. 그런데, 전체적인 범죄발생건수는 감소하였더라도, 동독지역에 자유민주주의가 이식되면서 개인간의 갈등으로 인한 폭력성 범죄가 해마다 증가하는 추세를 보이고 있고, 국경을 인접한 동유럽국가들로부터 취업을 위해 몰려드는 이민자들의 범죄행위도 급격히 증가하고 있기 때문에 현실적으로 독일의 범죄상황이 호전되었다고 생각하는 사람은 많지 않은 것 같다. 특히 동유럽 국가들로부터 넘어오는 사람들은 냉전체제의 붕괴로 용도 폐기된 총기류와 실탄을 소지하고 밀입국하는 경우가 많아 문제의 심각성을 더해주고 있는 것으로 나타났다. 더 나아가 종전에는 조직범죄 문제가 그다지 심각하지 않았고, 자금원을 위장하는 사례도 그다지 많지 않았으나, 국가통일 이후 구 동독지역을 중심으로 마약류 불법거래가 확산되고 불법으로 취득한 수익금의 출처를 금융기관을 통해 위장하는 사례가 증가하고 있는 것으로 전해지고 있다.¹³⁾

이상과 같은 통일독일의 선례와 남북한의 사회적 배경을 토대로 남북통일에 따른 치안문제를 예측할 수 있다. 그런데, 통일에 따른 치안문제는 남한보다는 북한쪽이 훨씬 심각할 것임은 분명하다. 왜냐하면 통일은 기본적으로 북한이 변화하여 남한체제에 통합되는 방식으로 이루어진다면, 북한 주민들이 새로운 체제에 적응해야 하기 때문이다.¹⁴⁾ 이를 보다 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.¹⁵⁾ 먼저 체제의 개방과 통제제도의 폐지에 따른 인구의 이동과 도시집중화현상으로 인한 도시의 슬럼화 등 도시주거환경의 악화와 이로 인한 각종 무질서와 갈등 및 도시범죄의 증대가 예상된다. 특히, 북한 주민들이 생활수준이 높은 남한지역으로의 대규모 이동이 예상되거나 이들 북한출신 주민들의 오랜 사회주의적 폐쇄사회에서의 생활관습과 태도로 인하여 경쟁사회인 남한 생활에 적응하기 어려운 면도 없

13) 박기륜, 『통일한국경찰론』, (서울: 육서당, 1999), pp. 161~162.

14) 김학성, “통일문화 연구의 방향, 민족통일연구원,” 1994, p. 187.

15) 이윤호, “남북통일에 대비한 경찰통합의 구상과 과제,” 『한국공안행정학회 학술세미나』, 1994, pp. 13~14; 삼성경제연구소, “남북한 통일 시나리오,” 1996, p. 31.

지 않을 것이기 때문에 파생될 수 있는 각종 부적응의 문제와 특히 이들 북한 출신 부랑실업자와 가출청소년에 의한 사회문제와 범죄문제가 예상된다.

또한, 북한지역의 기득권 상실자들에 의한 반발과 과거 북한당국에 의해 부당한 침해와 피해를 입었던 주민들의 보복, 남한의 극우세력이나 북한의 극좌세력에 의한 조직적 집단행위나 테러, 경제사회적 혼란을 틈탄 남한지역의 범죄조직에 의한 세력 확장 등 집단적 또는 조직적 범죄도 예상된다. 그리고 경제적 통합에 따라 남한 기업에 비해 비교적 경쟁력이 약한 북한기업의 대규모 도산과 이로 인한 대규모 실업문제와 남북한 주민간의 생활격차와 가치체계의 혼란 및 체제적응과정에서 우발성범죄 및 생활고를 해결하기 위한 절도, 폭행, 강도, 매춘 등의 민생범죄가 예상된다. 더불어, 통일 이후 중국과 구소련과의 접경을 통한 러시아와 중국에 거주하는 해외교포의 대규모 입국과 이들 국가를 통한 동구권 주민들의 입국이 늘어날 전망이다. 이에 따라 이들 유입자에 의한 밀수와 불법취업 등의 문제가 더욱 심각해질 것이며, 확대된 국제간의 교류로 인한 밀수와 조직범죄 등 각종의 국제적 범죄와 외국인에 의한 탈법과 범죄행위가 늘어날 것으로 예상된다.

IV. 통일경찰의 전략 모색

1. 통일경찰의 구상

남북통일을 통한 국가발전을 모색하는 과정에서 통일경찰에 대한 논의는 매우 중요한 이슈 가운데 하나가 된다. 기본적으로 국가발전은 국가의 안정된 치안환경을 전제로 하기 때문에 범죄와 무질서 등 사회불안요소가 많은 나라에서는 성공적인 국가발전을 기대하기가 어렵다. 따라서 공식적으로 범죄와 무질서 등으로부터 사회안전을 1차적으로 책임지는 경찰의 역할은 그 만큼 중요하게 고려될 수밖에 없다. 그런데, 통일경찰을 논의하는 과정에서 현행 남한의 국가경찰체제로 흡수하는 방안을 취할 것인가, 아니면 새로운 경찰모델을 선택할 것인가 하는 문제는 결코 쉬운 일이 아

니다. 이러한 어려움을 극복하고 통일경찰이 지향해야 할 기본방향을 정립해야 하는데, 이는 21세기 현대경찰의 역할 내지 임무를 정확히 직시해야 가능할 것이다.

역사적으로 17세기 이후 소위 '경찰국가'시대에 이르러서는 국가발전을 위해 경찰권의 확대·강화가 지배적이었다. 이로 인해 군주의 경찰권 발동에 대하여 국민은 이의를 제기할 수 없었고, 경찰은 국민생활을 무제한으로 규제하였다.¹⁶⁾ 이후 국민의 자유를 중시하는 법치국가론의 등장으로 경찰국가이론이 자취를 감추는 듯하다가 20세기 들어 일시적으로 제국주의와 공산독재정권들이 등장하면서 다시 정치경찰이 강화되고 경찰권이 남용되는 역사가 반복되었다. 그러나 인간의 존엄성 및 자연권(기본권) 개념의 확산으로 개인의 자유·평등·정의에 대한 국가의 보장책임이 강조되면서 국민생활에 대한 경찰의 간섭이 제한되고, 따라서 경찰은 단지 소극적으로 법집행을 통해 공공의 안전과 질서유지를 책임지는 존재로 변모하였다.¹⁷⁾

그런데 최근 들어서는 경찰이 단순히 소극적으로 법을 집행하는데 그치지 아니하고 적극적으로 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호해주고, 봉사자로서 기능 할 것을 요구하고 있다. 경찰권의 확대에 따른 공공의 안녕과 질서유지라는 미명하에 국민의 자유와 권리를 지나치게 규제한 역사적 경험에도 불구하고, 오늘날 경찰이 적극적인 봉사자로서 기능 할 것을 요구하고 있는 것은 삶의 질과 관련하여 국민의 국가에 대한 요구의 증대, 그리고 사회가 발전을 한 만큼 이면에는 사회문제가 크게 증가하였음을 의미하는 것이다. 이러한 이유로 오늘날 경찰권의 확대가 조심스럽게 논의되고 있는데, 경찰의 권한이 확대되었을 때, 국민의 자유와 권리가 제한 받은 역사적 경험에 비추어 볼 때, 경찰의 적극적 활동을 요구하는 동시에 인권옹호자로서의 역할을 동시에 요구하고 있다.

따라서 각국의 경찰(특히, 선진국 경찰)이 이러한 시대상황에 부응하기 위하여 경찰의 전술 내지 수단에 있어서 새로운 방안을 모색하고 있음은 주지의 사실이다. 즉 공공의 안녕과 질서유지라는 본질적 목표를 달성하기

16) 이상안, 앞의 책, pp. 105~106.

17) 이황우·조병인·최용렬, 『경찰학개론』, (한국형사정책연구원, 2001), p. 6.

위하여 기존 “전통적 경찰활동(traditional policing)”이 권위적·보수적·법집행 지향적·범죄수사 등 사후 대응적인 접근방식을 갖는다면, 최근에 논의되고 있는 “지역사회 경찰활동(community policing)¹⁸⁾”은 민주적·개방적·봉사지향적·범죄예방 등 사전 대응적인 접근방식에 초점을 두고 있다.¹⁹⁾ 경험적으로 전통적 경찰활동은 범죄대응에 대해서 한계를 안고 있으며, 시민의 경찰에 대한 기대(봉사요구와 같은 비범죄적 요소)에 부응하지 못했다는 두 가지 요소를 인식해야 한다. 주의할 것은 이를 위해서는 단순히 제도적 변화뿐만 아니라 경찰문화 및 경찰관 개개인의 의식변화가 수반되어야 한다. 그렇기 때문에 지역사회 경찰활동이 경찰활동에 있어서 하나의 철학 내지 패러다임으로 인식되고 있는 것이다.

독일에 있어서도 다른 나라와 마찬가지로 시민들은 수많은 상황에 있어서 경찰에 대한 의존도가 증대되고 있으나, 경찰이 복잡한 사회구조 속에서 매우 다양하고 어려운 문제들에 대응하는 능력은 점차 감소하고 있다. 그렇기 때문에 1980년대 이래 독일에서도 지역사회 경찰활동이 이러한 문제점들을 해결해 줄 수 있는 하나의 대안으로 인식되고 있음을 인식해야 할 것이다.²⁰⁾ 다만, 독일에 있어서 지역사회 경찰활동에 대한 이론적·경험적 접근방법이 아직까지 잘 알려져 있지 못한 것이 사실이다. 그러나 독일 치안환경을 개선시키는데 있어서 지역사회 경찰활동은 앞으로 중요한 연구대상으로 떠오르고 있다.²¹⁾

18) 이에 대해서는 Michael J. Palmiotto, 양문승 역, 『지역사회 경찰활동론』 (서울: 대영문화사, 2001); Jerome H. Skolnick and David H. Bayley, 최선우 역, 『지역사회 경찰활동: 각국의 이슈 및 주요 현황』 (서울: 집문당, 2001) 등 참조.

19) 봉사 지향적 경찰상이 강조된다고 해서 법집행 기능의 축소를 의미하는 것은 아니다. 경찰의 봉사지향은 경찰이 범죄와 같이 문제 발생 시에만 시민과의 접촉이 이루어지기 보다는 평상시의 경찰활동 과정에서 시민과의 상호작용이 이루어지는 것을 강조하는데, 이러한 경찰의 봉사 지향적 활동을 통해 시민의 신뢰와 존경을 이끌어 낼 수 있다면, 문제 발생시 사건의 해결은 보다 원활하게 이루어질 수 있을 것이다. 시민의 신고 내지 제보로 인한 범죄사건의 해결율이 국가에 따라 70%-90%에 이르고 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

20) Thomas Feltes, “Police Research in Germany,” in Dieter Dolling and Thomas Feltes, (ed.), *Community Policing: Comparative Aspects of Community Oriented Police Work* (Felix-Verlag GbR, 1993), pp. 5~6.

21) Joachim Jager, “Community Policing in Germany,” in Dieter Dolling and

따라서 한반도의 통일경찰을 논의하는 과정에 있어서 기본적으로 범죄와 무질서 등 사회문제를 극복하고, 시민의 요구에 부응할 수 있는 경찰상을 구상하는 것이 관건이 된다. 오늘날 경찰활동의 보편적인 추세가 지역사회 지향적 경찰활동임을 감안할 때, 통일경찰의 구상방향은 분명해진다. 물론, 지역사회 경찰활동이 기본적으로 지향하고 있는 지방분권화가 가지고 있는 한계를 극복하기 위해서는 부분적으로 국가적 차원에서 이루어지는 경찰활동이 가미되어야 할 것이다. 이를테면, 민생치안과 관련된 범죄 문제는 각 지역실정에 맞게 대응하고, 국제적 조직범죄, 경제사범, 마약범죄, 강력범죄 등은 국가적 차원에서 광역대응을 하는 것이 바람직할 것이다. 이는 원칙적으로 경찰활동의 토대를 지역에 두는 한편, 필요에 따라 엄격한 법적 근거에 의해 국가적 차원에서 경찰활동이 부분적으로 운영되는 것을 의미한다.

그런데, 현재 우리나라의 경찰체제가 과연 이러한 시대적 변화에 부응하고 있는지는 이론의 여지가 있다. 현행 경찰이 부분적으로 지역사회 경찰활동을 지향하고 있지만 그 정도가 매우 미약하다. 이 가운데 가장 큰 이유 중 하나가 남북분단에 따른 북한의 전쟁도발 내지 무질서 야기를 예방한다는 차원에서 소위 '시국치안'의 논리로 중앙집권식 국가경찰체제를 고수하고 있는 것이다. 그러나 남북통일이 이루어지면 이러한 시국치안이라는 명분 하에 국가경찰의 주장은 설득력을 잃게 될 것이다.

한편, 현행 남한의 국가경찰체제를 통일경찰의 모델로 삼기에 부적당한 이유로서 국가경찰에 대한 국민의 인식이 그렇게 만족할만한 수준이 못된다는 점이다. 이러한 국민의 경찰불신은 시국치안이라는 명분 하에 개인보다는 집단의 이익을 우선 시하는 풍토, 국민의 이익보다는 정치권력의 연장선으로 경찰을 이용하는 풍토, 경찰의 국민에 대한 봉사정신 결여, 경찰의 부정부패 등에서 그 이유를 찾을 수 있다.

따라서 남북통일에 걸맞는 새로운 통일경찰을 모색하는 것은 역사적으로 의의를 갖는다. '새 술은 새 병에 담는다'라는 상투적 표현이 아닐지라도 새로운 통일경찰의 모색은 통일한국의 새로운 비전을 제시하는데 원동력

이 될 것이다. 다만, 통일당시에 야기될 수 있는 수많은 치안불안요소들을 고려하여 과도기적으로 현행 국가경찰체제를 기준으로 하는 방법도 모색할 수도 있을 것이다. 그러나 간과하지 말아야 할 것은 지역사회 경찰활동이 현실화되기 위해서는 본질적으로 지역실정에 맞는 지방분권적 시스템이 기본적으로 이루어져야 한다는 점이다. 분명한 것은 우리나라가 지금부터 지역사회 경찰활동의 기본철학을 인식하고 경찰활동을 모색하게 될 때, 남북통일에 따른 통일경찰을 모색하는 과정에서 역사적 시행착오를 줄이고 최대한의 성과를 기대할 수 있을 것이다. 따라서 지금부터라도 지방분권적 경찰제도에 기초를 두고 중앙집권 형태를 가미하는 경찰제도를 모색하는 방법도 좋은 대안이 될 수 있을 것이다.

2. 통일경찰의 운영 전략

통일이 이루어지는 과정에서 야기되는 수많은 범죄와 무질서 문제를 경찰이 어떻게 하면 가장 효율적으로 대응할 수 있는가 하는 것이 관건이 된다. 아울러, 경찰이 범죄에 대한 대응뿐만 아니라 국민에 대한 봉사자로서 어떻게 능동적으로 기능할 것인가가 문제로 제기된다. 과거와 같이 경찰이 국민의 인권을 경시한 채, 지나치게 범죄대응을 강조한다거나, 아니면 범죄대응에는 비효율적이면서 국민의 봉사자로서만 기능하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 이들 양 기능을 적절하게 수행할 수 있는 새로운 경찰모형을 구축하는 것이 과제가 된다.

통일경찰을 모색하는 과정에서 무엇보다도 통일 초기의 치안환경이 상당히 불안정할 것으로 예측되기 때문에 경찰의 효율적인 대응이 특히 요구된다. 이러한 관점에서 통일경찰을 크게 경찰제도적 측면, 경찰인사관리 측면, 그리고 경찰재무관리적 측면에서 살펴보기로 한다.

1) 경찰제도적 측면

이미 앞에서 살펴본 바와 같이 통일경찰의 기본 구조는 지방분권을 전제로 한 중앙집권의 부분 도입을 언급한 바 있다. 따라서 경찰제도는 각

지방에 자치경찰제도를 실시하고 국가에서 이를 적절히 조정 통제하거나 필요한 사안에 대해서는 국가에서 직접 대응하는 방법이 적절할 것이다. 일부에서는 통일의 과도기적 시점에서는 치안환경이 불안정하기 때문에 중앙집권화된 국가경찰제도를 채택하는 것이 바람직하다고 보기도 하지만, 오히려 일정 수준에서 지방분권화된 자치경찰이 관련지역의 실정에 보다 적합하게 운영될 수 있기 때문에(이를테면, 북한지역은 해당지역의 실정에 맞는 경찰조직을 운영하는 형태) 보다 유리하다고 생각된다. 어느 수준까지(광역단체를 기준으로 할 것인가 아니면 기초단체를 기준으로 할 것인가)를 자치경찰로 하느냐가 문제인데, 일차적으로 광역단체를 기준으로 자치제도를 도입하는 것이 바람직할 것이다.

통일독일의 경우 동독지역의 경찰의 개편작업은 '연방국가에서의 주(州) 자치경찰제도를 목표로 하였는데, 동독지역의 새로 신설된 연방주들은 그에 대한 경험이 없었기 때문에 구 연방의 주들과 자매결연을 맺고 그들로부터 자문과 협조를 받음으로써 이들이 직면한 여러 가지 문제들을 효율적으로 해결하고자 한 것은 시사하는 바가 크다.²²⁾

따라서 남한과 북한지역 전체에 걸쳐 기본적으로 도 단위의 자치경찰제도를 도입하고, 북한에 대해서는 남한지역의 자치경찰과 상호협력을 모색하는 방안을 강구해야 할 것이다. 다만, 자치경찰이 해결하기 어려운 문제에 대해서는 부분적으로 국가경찰을 운영하는 방안을 고려해야 할 것이다. 즉, 국가경찰기능으로서 먼저 국제경찰업무의 강화가 요구된다. 통일 이후에도 외국과의 교류가 빈번해짐에 따라 보다 전문화된外事경찰이 필요할 것이며, 이의 강화가 선행되지 않고서는 국제화의 흐름 속에서 경찰이 효율적으로 대응하기 어려울 것이다. 또 평화 시에는 국가간의 국경경비와 순찰업무도 군에서 담당하기 보다는 경찰이 담당하는 것이 일반적이다. 미국의 국경순찰대, 해안경비대, 독일의 국경경비경찰대 등과 같이 주로 경찰 또는 유사경찰기관에서 담당하고 있음을 알 수 있다. 한편, 정보·보안·경비 등 공안경찰도 국가경찰의 기능으로 존속하는 것이 바람직할 것이다. 국가경찰의 정보·보안·경비경찰의 강화를 위하여 독일의 헌법수호국과 유사한 조직을 설치하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 이들은 통일 이후

22) 정진환, 『비교경찰제도』, (경기: 도서출판 책사랑, 2001), p. 234.

국가안전을 저해하는 극좌, 극우테러, 집단시위, 골수 공산주의자, 기독교인, 군인 등의 반국가적 행위에 대해서 효율적으로 대응하는 기능을 갖는다. 그리고 영국과 미국, 독일 등과 같이 연방적 차원에서 이루어지는 중앙범죄수사경찰기구의 신설도 요구된다. 자치경찰제도의 도입에 따른 경찰의 지나친 분권화로 인한 폐단을 해소하기 위해 전국적 범죄나 광역범죄 등의 수사를 위한 기구가 필요하다. 끝으로 남북한 전역에 걸친 고속도로 순찰기구도 국가적 차원에서 해결되어야 할 정책적인 과제이다. 고속도로상의 경찰활동을 자치경찰의 순찰업무에 전담시키는 데에는 한계가 따르기 때문이다.

2) 경찰인사관리 측면

남북통일에 따른 경찰인사관리의 적정성 문제는 제도적 개선 이상으로 어려운 문제를 안고 있다. 경찰인사관리상의 가장 근본적인 문제로서 통일에 따른 적정 경찰인력을 확보하는 문제라 할 수 있다.

통일독일의 경우, 이러한 문제가 가장 시급한 문제였음을 알 수 있다. 즉 통일 이전의 동독은 사회주의 법체계를 가진 사회주의 국가였으나, 통일 이래로 양국은 서독의 법과 형사절차 체제하에 운영되고 있는데 법체계의 통일을 이루는데 수많은 어려움을 겪어 왔으며, 그러한 문제는 지금도 계속되고 있다. 이 가운데 특히 인사관리와 관련된 문제이다. 즉 동독의 통치가 심각한 인권을 침해하여 왔으며, 그러한 인권침해의 핵심적 기능은 경찰을 포함한 형사사법이 담당하여 왔다는 점을 감안 할 때, 이전 동독의 경찰, 검찰, 재판관, 교도관 그리고 다른 공무원들이 통일 후에도 계속 유지될 수 있을 것인가 하는 것이다.²³⁾ 이 문제를 해결하기 위하여 통일독일은 동독 출신 경찰을 군대와 함께 바로 해체시켰으며, 과도기적 기구를 베를린에 설치하였고, 이후 동독출신 관리들을 일정기간 교육훈련을 통해 재임용하고자 하였으나, 그러한 과정에서 적지 않은 문제점이 드러난 바 있다.

23) Erika S. Fairchild, *Comparative Criminal Justice System* (Calif: Wadsworth, Inc., 1993), p. 50.

남북한 통일인구를 산출하는데 있어서 2000년을 기준으로 할 때, 전체 인구가 약 7천만 명에 이르게 되는데²⁴⁾, 이 가운데 현재 남한 인구가 약 4천 7백만 명이며, 경찰인력이 약 9만 명이라면, 북한 인구나 합쳤을 경우 경찰인력이 약 13만 4천명이 필요하게 된다. 그러나 현재 남한의 경찰관 1인당 담당인구가 522명에 이르고 있어²⁵⁾ 경찰의 담당인구수가 다른 나라와 비교해 볼 때 많은 편이다. 또한 통일에 이르러서는 전체 남북한 인구가 현재보다 훨씬 증가되어 있을 것으로 예상되기 때문에 보다 많은 경찰인력이 요구되며, 특히, 통일 후 과도기적 혼란기에는 범죄 등의 치안 수요가 더욱 증대될 것으로 예상되기 때문에 적절한 경찰인력의 수급문제는 보다 심각해진다. 따라서 경찰관 1인당 담당인구수를 보다 현실화하고 통일시의 인구증가의 비율을 고려한다면 통일경찰의 적정인력은 20만 명에 이르게 된다. 이와 같이 경찰인력의 확대를 경찰기능의 확장(예컨대, 국경수비 등)까지 고려한다면 보다 증가되어야 할 것이다.

따라서 통일에 따른 경찰인사관리에 있어서 정적 경찰인력을 어떻게 확보해야 할 것인가 하는 것이 제 1차적인 관건이라 할 수 있다. 현재 운영되고 있는 북한경찰이 현대적 개념의 경찰이라고 보기는 어렵기 때문에 이들을 통일경찰에 흡수하는 문제는 쉽지가 않다. 적정 경찰인력의 확보, 더 나아가 이들에 대한 교육훈련, 그리고 통제 등 고려해야 할 요소가 적지 않다. 따라서 적정 통일경찰인력을 확보하기 위해서는 장기적 안목에서 대비책을 강구해야 할 것이다. 이를 위한 대책으로서 북한경찰을 재교육하여 흡수하는 방안, 현재 전국 60여개 대학에 개설되어 있는 경찰 관련 학과를 앞으로 체계적으로 활용하는 방안, 정년 퇴임한 경찰관을 적극적으로 활용하는 방안, 군인 가운데 일부 충원하는 방안 등 다양한 각도에서 접근해야 할 것이다. 주의할 것은 이미 앞에서 언급한 바와 같이 경찰은 공공의 안녕과 질서유지자로서 강력한 법집행뿐만 아니라 인권의 옹호자, 봉사자로서 자질을 갖추고 있어야 한다는 점이다.

24) <http://www.nso.go.kr/report/data> (통계청 통계정보국).

25) 경찰청, 앞의 책, pp. 343~345.

3) 경찰재무관리 측면

영국 이코노미스트지의 분석에 따르면²⁶⁾, 남북통일 시 남한은 서독보다 훨씬 큰 경제적 부담을 안게 될 것으로 보고 있다. 즉 1인당 국내총생산(GDP)과 관련하여 동서독의 경우 3배의 차이가 났으나, 남북한은 10배 이상에 달하고 있으며, 또 인구비율면에 있어서 통독 전 동서독간의 인구 차이가 거의 4배에 달했던 반면 남북한은 2배의 차이밖에 안되기 때문에 남한의 경제적 부담이 상대적으로 클 수 밖에 없다는 것이다. 남북통일이 이루어지는 과정에 있어서 남한의 경제적 부담이 크다는 것은 경찰부문에 있어서도 적지 않은 어려움이 제기된다.

남한정부의 2000년 예산이 약 86조 4천 7백억원에 달하고 있으며, 이 가운데 경찰예산에 드는 비용이 약 3조 6천 7백억원으로 전체 예산의 4.2%를 차지하고 있는데, 지난 10년간 전체 예산 가운데 경찰예산이 차지하는 비율은 평균적으로 약 5.1%에 달하고 있다.²⁷⁾ 최근 몇년 동안 경찰예산이 이보다 낮게 책정되고 있음을 알 수 있다. 그러나 남북통일이 이루어지는 과정에서 경찰예산이 차지하는 비중은 현재 보다도 더 높게 나타날 것이다.

1998년을 기준으로 남북통일에 따른 통일비용을 추산한 적이 있었는데, 당시의 기준으로 약 2천 400억 달러(한화로 약 336조, 당시 환율은 9월 기준으로 달러 당 1,400원)가 통일비용으로 소요되는 것으로 나타났다. 이를 당시 치안소요 배분인 4.3%를 통일경찰 치안비용으로 추산한다면 112억 8천만 달러(약 15조 7천 920억 원)정도의 돈이 필요한 것이다.²⁸⁾

한편, 통일경찰의 예산을 추산하는데 있어서 단순히 인력 증원에 따른 인건비 계산 외에도 몇 가지 고려해야 할 사항이 있다. 특히 북한지역에 대한 기구의 신설에 드는 비용, 그리고 현재 북한지역의 경찰활동에 필요한 과학장비가 갖추어져 있지 않다는 점을 감안한다면, 경찰예산의 증가는

26) 『동아일보』, 1997년 5월 12일.

27) 경찰청, 앞의 책, p. 346.

28) 박기륜, 앞의 책, p. 213.

불가피하다. 그러나 국가의 제한된 예산범위 내에서 다른 부문에 소요되는 예산분배 문제와 결부되어 치안에 필요한 적정한 예산을 확보하는 일은 쉽지 않을 것이다. 더욱이 자치경찰제도를 기본적으로 도입하게 되면 북한을 비롯한 지방자치단체의 빈약한 재정상태로 지방경찰지원자금의 조달이 어렵게 될 것이다. 따라서 어떻게 하면 통일경찰을 대비한 적정 재원을 확보할 수 있을 것인가에 대해서 지금부터 준비하지 않으면 안된다.

V. 결론

이상에서 남북통일에 따른 치안환경 예측과 경찰의 대응전략에 대해서 거시적 차원에서 살펴보았는데, 기본적으로 통일경찰은 민족공동체의 회복과 발전차원에 역점을 두고 자유민주적 기본질서와 봉사를 지향해야 할 것이다. 즉 통일경찰은 그 위상이 통일 이후 향상될 생활의 질에 걸맞는 치안서비스를 제공할 수 있는 경찰상의 구현이 전제되어야 한다. 이러한 경찰상을 기초한 통일경찰의 기능과 제도 또한 변화 발전되어야 할 것이다. 통일경찰을 제도적으로 정비하는데 있어서 기본적으로 자치경찰제도를 원칙으로 하고, 국경경비, 공안기능, 외사기능 등의 부문에 있어서는 국가경찰제도의 형태를 띠는 것이 바람직할 것으로 생각된다.²⁹⁾

통일독일의 경험에 비추어 볼 때, 경찰의 통합이 정치적·경제적 통합보다 훨씬 어렵고, 더 많은 시간을 요하고 있다는 사실을 인식할 필요가 있다. 이미 언급한 바와 같이 남북통일을 전개하는 과정에서 남한의 인력만으로 통일된 국가행정 전반을 담당하기에는 한계가 있다. 따라서 필요한 경우에는 북한의 관료들을 일정한 재교육을 통하여 흡수하는 방안도 검토되어야 하는데, 여기에는 여러 가지 문제점이 따른다. 이 가운데 이념적인 문제, 권력형 부정부패 문제 등이 선결되어야 할 과제인데, 특히 구동독의 경우와 마찬가지로 경찰을 포함한 형사사법기관의 관료들은 기본적으로 공산주의체제를 옹호하는 관료들로 구성되어 구체제에서 국민의 감시와 탄압기구로 운영되었기 때문에 이들을 자유민주주의 체제에서 적절히 수

29) 이윤호, 앞의 글, p. 2.

용하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 독일인들은 경제통일에 10년, 정치 통일에 20년이 걸린다면 경찰통일에는 30년 이상이 소요될 것이라고 말하고 있는 것은 이러한 점을 지적하는 것이다.

따라서 멀지 않은 장래에 적어도 정치·경제적으로 남북한간의 통일을 실현하려는 지금, 특히 가급적이면 남한 주도하의 통일을 고려한다면, 독일의 경험을 거울삼아 남북통일에 따른 경찰 통일상의 예기되는 문제점을 가급적 줄이고, 그 기간을 되도록 단축하기 위하여 경찰 통일을 위한 구상과 계획이 구체적으로 논의되고 추진되어야 하며, 통일 이후의 경찰의 역할과 기능, 그리고 이를 수행하기 위한 조직과 제도 등에 관한 연구와 노력이 지금부터 진행되어야 할 것이다.

그런데, 간과하지 말아야 할 것은 경찰이 범죄와 무질서에 대한 사회적 대응을 전적으로 책임지고 있다는 것은 분명히 잘 못 인식된 것이다. 오히려 범죄와 무질서를 인식하고, 사회 질서를 유지하는데 있어서 시민의 협조와 비공식적 사회통제 기능이 보다 핵심적인 기능을 수행하게 된다. 결국, 경찰활동에 있어서 합리적인 정책결정의 목표는 현재 주어진 경찰업무가 보다 효과적으로 이루어지도록 하고, 더 나아가 사회의 모든 기능들이 보다 질서 있게 이루어질 수 있도록 지원해주는 데에 두어야 할 것이다.³⁰⁾ 이러한 점에서 전술한 바 있는 지역사회 지향적 경찰활동의 모색은 경찰활동의 효율성을 보다 증대시켜 줄 것이다.

어떤 면에서 역사적으로 선발주자 보다는 후발주자가 갖는 이점이 적지 않다. 통일독일의 역사적 선례 등을 철저히 검토한다면, 우리가 남북통일을 준비해 가는 과정에 있어서 나타날 수 있는 시행착오를 줄일 수 있을 것이다. 남북통일경찰을 논의하는 과정에 있어서도 통일독일의 선례는 우리에게 좋은 시사점을 제공해 준다. 그러나 단편적으로 민족간의 전쟁을 겪지 않고 분단된 과거독일의 경우보다 우리의 경우가 통일을 전개하는데 보다 많은 어려움이 노정되어 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

30) Thomas Feltes, *op. cit.*, pp. 5~6.