

2009-08 연구보고서

보안경찰의 새 패러다임 정립방안

치안정책연구소
POLICE SCIENCE INSTITUTE



보안경찰의 새 패러다임 정립방안

《 研究陣 》

연구위원 : 장 노 순 (한라대학교 경찰행정학과 교수)

남 재 성 (한라대학교 경찰행정학과 교수)

목 차

제1장 서론	7
제1절 연구의 목적	7
제2절 연구의 범위 및 방법	11
1. 연구의 범위	11
2. 연구의 방법	12
3. 연구의 모형	14
제2장 연구의 이론적 논의	15
제1절 보안경찰의 개념과 변천과정	15
1. 보안과 보안경찰의 개념	15
2. 보안경찰의 성립과 변천과정	16
제2절 보안경찰활동의 법적 토대와 직무영역	23
1. 보안경찰활동의 법적 토대	23
2. 보안경찰의 기본적 직무영역	24
제3절 최근의 안보 및 치안환경 변화와 보안경찰의 패러다임 전환	30
1. 안보환경 변화와 보안경찰	30
2. 치안환경 변화와 보안경찰	45
제4절 선행연구의 검토	59
제3장 각국의 보안경찰 관련 조직 및 운용실태	62
제1절 미국	62
1. FBI의 보안활동	62
2. 국토안보부의 보안활동	67
제2절 독일	68
1. 독일 보안경찰의 개관	68
2. 대표적 보안 관련 조직	69
3. 보안경찰의 특징과 최근의 동향	71
제3절 일본	72

1. 공안경찰의 개념과 기본적 임무	73
2. 공안경찰활동의 법적 근거	74
3. 대표적 보안 관련 조직	74
4. 공안경찰의 특징과 최근의 동향	78
제4장 미래지향적 보안경찰활동의 패러다임 모색	81
제1절 새로운 패러다임의 기본적 방향	81
1. 안보개념의 변화에 따른 보안경찰의 변화 모색	81
2. 안보위협에 대한 사전적 대응역량 강화	84
3. 테러 등 안보 위협요소에 대한 공동의 대응체제 구축	86
4. 한국적 특수성의 고려	87
제2절 새로운 패러다임에 따른 보안경찰의 구체적 방향 모색	88
1. 한국적 신안보 패러다임에 따른 보안경찰활동의 역량 강화	88
2. 안보개념의 변화에 따른 새로운 역할 및 기능 수행	92
3. 조직 및 인력구조의 개편	102
4. 통일에 대비한 사전적 대응역량 강화	107
5. 신안보의식 확립을 위한 계도활동과 이미지 제고를 통한 대국민 신뢰확보 ..	108
제5장 요약 및 결론	112
참 고 문 헌	115

표 목 차

〈표 1〉 1990년대 이후의 보안경찰 변화	21
〈표 2〉 초국가적 행위자와 국가의 안보위협 비교	37
〈표 3〉 사이버테러와 군사공격의 비교	38
〈표 4〉 최근 10년간의 총 범죄 발생추이	46
〈표 5〉 최근의 5대 범죄 발생추이	46
〈표 6〉 경찰의 인력 및 1인당 담당인구 변화(2008년 3월 기준)	47
〈표 7〉 최근의 간첩, 국가보안법 위반사범 발생 및 검거 현황	48
〈표 8〉 최근의 한총련 수배자 검거현황	49

〈표 9〉 사이버테러의 발생 추이	53
〈표 10〉 공공분야의 사이버테러 발생 현황(2006년)	54
〈표 11〉 북한 및 좌익세력의 사이버 공간 활동현황	55
〈표 12〉 해외 친북사이트 현황 및 조치	55
〈표 13〉 북한이탈주민의 국내입국 추이	56
〈표 14〉 북한이탈주민의 신변보호 담당 경찰인력 현황	56
〈표 15〉 CIQ 남북출입인원 증가현황	57
〈표 16〉 경찰청 보안국의 경제안보사범 검거실적	58
〈표 17〉 선행연구의 검토	61
〈표 18〉 연방 기관과 국토안보 : 조직의 위기 이후	68
〈표 19〉 2007년도 보안경과자 현황	105

그림 목 차

〈그림 1〉 연구의 모형	14
〈그림 2〉 現 경찰청 보안국의 조직구조와 임무	22
〈그림 3〉 서울지방경찰청 보안부의 조직구조	23
〈그림 4〉 기타 지방경찰청 보안과의 조직구조	23
〈그림 5〉 보안경찰과 관련된 최근의 환경과 패러다임 전환의 필요성	59
〈그림 6〉 FBI 국가안보실 조직도	66
〈그림 7〉 한국적 안보의 신패러다임	89
〈그림 8〉 보안경찰의 조직 개편안	104



제1장 서론

제1절 연구의 목적

일반 경찰활동과는 확연히 구분되는 경찰의 전담경찰활동 중 보안경찰이란, 국가안전보장을 위태롭게 하는 간첩활동 및 기타 반(反)국가활동세력에 대비하는 등 국가적 대공취약점에 대한 첩보수집·분석·판단과 보안사범수사를 전담하는 경찰을 말한다.

보안경찰은 정보경찰과 마찬가지로 국가안전과 사회공공의 안녕·질서유지를 직접목적으로 하는 점에서 국민의 생명·신체·재산의 보호를 기본적 목적으로 하는 보통경찰과는 다르다. 또한 정보경찰과 같이 보안경찰도 국가적·사회적 법익을 침해하는 범죄가 역할 수행의 주요 대상이지만, 그 중에서도 대공에 관한 사항을 취급한다는 점에서 차이가 있다. 뿐만 아니라 보안경찰활동은 직접 국가안전보장에 관련되는 범죄를 대상으로 하기 때문에 고도의 보안을 요하는 비공개활동이라 할 수 있다. 그러므로 일반적 경찰활동이 대체로 치안서비스(order maintenance)에 초점이 맞추어져 일반적인 활동의 성격을 갖는 반면에 보안경찰은 국가의 안보(security) 영역을 담당한다는 점에서 활동 영역이나 특징에서 차이점을 갖고 있다(김상호 외, 2004; 허경미, 2008; 김충남, 2006).

한편, 경찰의 조직과 활동에 대한 기본법적 근거가 할 수 있는 경찰법 제3조와 경찰관직무집행법 제2조에서는 각각 경찰의 기본적 임무 중 “공공의 안녕과 질서유지”, 그리고 “경비 요인경호 및 대간첩작전의 수행, 공공의 안녕과 질서유지” 라는 조항을 명문화하고 있다. 따라서 이러한 개념에 따라 정의될 수 있는 보안경찰의 주요한 임무는 간첩 등 중요 방첩¹⁾공작 수사, 보안관찰²⁾업무수행, 좌익사범수사, 방첩계몽과 관련단체와의 협조,

1) 방첩(counterintelligence)이란 기밀유지, 보안유지라고도 하는데 상대로 하여금 우리측의 의도를 간파하지 못하게 하고, 우리측의 어떤 상황도 상대에게 노출되지 않도록 하는 방책을 말한다. 즉, 외세 또는 국내 불순세력의 국가 위해행위로부터 국가안전을 보장하기 위한 안전통제방책, 적의 정보활동에 대비하여 자기편을 보호하는 노력으로서 간첩, 태업, 진북행위 등을 미연에 방지하고 적발하기 위한 조직화된 활동, 첩보, 인원, 시설, 물자 등을 보호하기 위한 적극적·소극적 보안대책에 관계되는 활동 등을 말한다. 방첩의 중요성은 첩보활동이 해외에서 이루어지는 영역과 대비된다는

불온유인물 수집·분석, 남북교류 관련 업무, 북한이탈주민의 거주지 정착 및 신변보호에 관한 업무 등이라 할 수 있다.

그런데, 최근 대한민국 보안경찰에는 위와 같은 전통적 임무 이외에 보안개념의 변화와 국내외의 환경 변화에 따른 보안경찰의 새로운 패러다임이 요구되고 있다. 이렇게 새로운 패러다임이 요구되는 것은 세계화와 정보통신혁명으로 특징 지워지는 전지구적인 흐름에서 과거에는 불가능했던 국가 안보에 위협을 가하는 수단과 대상들이 증가했다는 점에 기인한다. 즉, 한반도를 둘러싼 동아시아 지역의 유동적 주변 환경과 비록 최근에는 더딘 발걸음을 보이고 있으나 그나마 과거에 비해서는 급속한 진전을 보이고 있는 남북관계, 그리고 국내외의 경계선을 뛰어 넘어 일련의 네트워크를 형성하여 국가 안보에 치명적인 위협을 가하게 되는 다양한 위협상황 등으로 인해 전통적 안보 개념에 큰 변화가 초래되고 있는 현실이 작용하고 있다.

특히 최근 한반도를 둘러싼 정세는 북핵 문제와 관련된 한반도를 둘러싼 긴장이 고조되고, 이명박 정부 출범 이후 남북관계가 급속도로 냉각되는 등의 많은 문제들이 산적해 있음에도 불구하고, 그동안의 지속적인 관계개선에 따라 민간부문을 중심으로 하는 상호 교류가 꾸준히 증가하고 있다. 또한 정치적인 부문에 있어서도 종전과는 달리 상호 개방적인 의사소통이 이루어지고 있으며, 과거와 달리 북한의 도발위협이나 남한 체제에 대한 전복위협이 현저히 줄어들고 있다.

반면에, 미국과 소련의 대립 구도가 해체되면서 탈냉전의 대외환경은 초국가적인 행위자들(transnational actors)의 활동이 이전에 비해 크게 증가하고 있다. 이는 국가안보의 위협이 적대국가의 간섭활동에 크게 국한되었던 과거와 달리 개인이나 조직 혹은 그러한 세력들이 다양한 요인으로 국가 안보에 치명적인 손상을 줄 수 있게 되었음을 의미한다. 결국 이와 같은 현실은 위협의 주체가 국가체제 전복을 목적으로 하는 것이 아니라도 국가의 안보가 치명적인 위협을 당할 수 있다는 것을 의미하는 것이다. 따라서 대테러 활동이나 산업보안 및 사이버안보, 그리고 기타 위기관리 활동은 경찰이 무엇보다 우선적으로 대응해야 할 중요활동으로 대두되고 있다.

점이다. 국가 이익에 대한 위협이 국내에서의 발생을 예방하는 것이 방첩의 활동으로 경찰의 주된 업무에 속한 것이다.

2) 보안관찰이란, 행위자의 장래 위협성을 예방하고 행위자의 치료·교육·재사회화를 위한 개선과 사회방위를 주목적으로 하여 과하여지는 형벌 이외의 형사제재를 말한다.

이 가운데 먼저 초국가적인 행위자들의 활동과 관련된 부분을 살펴보면, 지난 9·11 테러 이후 전세계적으로 테러와의 전쟁이 촉발되었고, 테러의 위협과 대응이 국내 치안이 아닌 안보 차원에서 다루어야 한다는 필요성이 제기되었으며, 이에 따라 범집행 기관들의 조직과 활동이 이러한 상황에 맞추어지고 있는 추세이다. 때문에 국제적인 테러의 위협과 국내의 테러위협에 한국인의 인명피해가 속출하고 있는 현실에서 우리 자국민의 보호와 대한민국의 안전보장을 위해 조속한 대응이 요구되고 있다.³⁾

실제로 이와 같은 현실로 인해 미국을 비롯한 서유럽국가들은 테러 위협에 따른 보안의 강화 차원을 넘어, 대량살상무기(WMD)를 활용한 테러의 심각성에 국내 치안 활동이 강화되고 있다. 그것은 국제 폭력조직이 거래 중개업자가 되거나 무기거래시장에서 직접 구입한 핵물질이나 생화학무기를 동원한 테러의 경우 그 결과가 쉽게 극복하기 어려운 엄청난 재앙과 피해를 입힐 것으로 평가되고 있기 때문이다.⁴⁾

또한 최근에는 산업보안에 대한 필요성도 크게 대두되고 있다. 산업 스파이 등과 같은 행위는 피해자체가 기업 및 기관, 개인에 그치지 않고 국가 경제에까지 치명적인 영향을 미쳐 궁극적으로 국가안보에 심각한 위협요소가 된다는 점에서 무엇보다 시급한 대응이 요청된다. 특히 한국은 국제적인 위상이 선진국과 개발도상국의 양자로부터 심각한 위협을 받고 있는 현실에 직면하고 있다. 즉, 선진국의 산업스파이는 국내기업의 첨단기술과 고급 경영정보를 빼내어 우리 기업의 견제와 무역분쟁의 압력수단으로 이용하고 있고, 한국 보다 후위에 있는 개발도상국의 경우 자국의 산업을 키울 수 있는 범용 산업기술을 대량으로 빼내어 가고 있는 현실이다.

뿐만 아니라 최근에는 사이버안보 역시 중요한 보안의 개념으로 등장하고 있는데, 경찰에서는 정보시스템이 갖고 있는 취약성을 찾아내고, 해킹 등 전자적 위협으로부터 보호하기 위한 대책을 수립·시행할 필요가 있으며, 효과적인 보안대책을 마련하기 위해

3) 실제로 해외에서의 대한민국 국민들의 피해사태가 최근 빈발하고 있다. 대표적으로 지난 2007년 7월 19일 아프카니스탄에서 분당 샘물교회 선교단 등 23명이 탄 버스가 탈레반에 의해 납치되어 이 가운데 2명이 살해 된 바 있으며, 이 외에도 같은 해 5월 15일에는 소말리아 해상에서 우리 선원 4명이 탑승한 선박이 항해도중 해적들에 피랍되어 6개월 후이나 석방되는 등 피해가 끊임없이 발생하고 있다.

4) 대량살상무기를 이용한 테러를 억제(deterrence)하는 대외정책과 전략이 근본적으로 취약하기 때문에, 이를 만회하기 위해 국내보안을 강화하는 조직과 제도 정비가 이루어지고 있고, 이를 보완하기 위한 국제적인 공조 노력이 병행되고 있다.

외부의 위협과 보안취약성을 정확히 진단하는 포괄적 활동이 요청된다.

이렇게 볼 때 결국 대한민국의 보안경찰은 과거와 다른 새로운 치안과 안보환경에 부응하는 보안경찰 역할을 재정립할 필요가 있고, 특히 과거 주로 북한을 중심으로 한 군사적 외침으로부터 국토와 국민의 생명을 보호하는 '전통적 안보개념'에서 대테러·산업보안·사이버안보·위기관리 등을 강조하는 '포괄적 안보개념'으로의 변화가 무엇보다 시급히 요구되고 있다.⁵⁾

하지만, 이러한 국내외의 정세변화와 보안경찰의 새로운 패러다임 정립을 위한 논의의 필요성에도 불구하고 이에 대한 구체적인 대응이나 연구결과는 제시되지 못하고 있다. 특히 경찰청 보안국이나 국가정보원, 그리고 검찰, 군 등 보안업무를 담당하는 기관에서는 여전히 주적 개념인 북한 관련 활동에 대부분의 보안 역량을 소모하고 있으며, 최근의 국제적 정세와 한반도의 역학관계를 고려한 새로운 패러다임을 정립하지 못하고 있다. 또한 관련 연구자들 역시 보안경찰 활동에 대한 시대적 요청에 부응하는 연구결과물을 제시하지 못하고 있으며, 여전히 대북 관련 연구나 보안관찰 등 사상적 활동에 대한 강력한 단속과 법집행만을 강조하는 등 최근의 상황에 대한 구체적 분석 없이 과거 보안경찰 패러다임 속에서의 연구결과물만을 제시하고 있다.

그러므로 본 연구에서는 위와 같은 국제환경의 새로운 동향과 남북한 관계 변화를 심층적으로 분석하여 이 시대에서 요청하는 새로운 보안경찰의 패러다임을 모색하며, 보안경찰의 폐지와 관련된 다양한 논의들에 대한 대응근거를 제시하고, 아울러 대한민국의 보안경찰이 본질적으로 수행해야 할 이 시대의 보안경찰의 역할에 대하여 논의하고자 한다.

5) 포괄적 안보개념은 개인안보(individual security)와 국가안보(national security), 정치, 경제, 사회, 환경 등 다양한 영역에서 국가 이익에 치명적인 손상을 미칠 수 있는 사안들이 부상함으로써 전통적 안보개념의 영역을 넘어선 위협 요소들을 포함하고 있고, 이를 반영한 정부 치안활동의 확장 및 재조정이 이루어지고 있는 추세이다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구에서는 아래의 다섯 가지 내용을 중심으로 연구범위를 설정하여 상세한 내용을 논의하고자 한다. 구체적인 연구의 범위 및 내용은 아래와 같다.

연구의 첫 번째 범위로서는 보안환경 변화에 부응하는 보안패러다임 재정립 필요성을 제기하고자 한다. 전술한 바와 같이 최근 한반도를 둘러싼 국제적 정세는 과거와 다른 방향으로 진행되고 있으며, 그동안의 보안경찰활동에 있어 가장 중심적인 활동영역이었던 북한 관련 활동 역시 남북관계의 변화로 인해 큰 변화의 필요성이 제시되고 있다. 그러나 그동안 경찰 및 관련 기관과 학계에서는 이에 대한 필요성을 심각히 인식하지 못하였고, 과거지향적 관점의 연구로 인해 시대적 상황에 걸맞는 연구결과를 제시하지 못하였다.

따라서 본 연구의 첫 번째 내용은 이와 같은 현재의 변화상황을 분석하고 그에 따른 새로운 보안경찰상의 확립이 왜 필요한가에 대한 필요성 제기로부터 시작하고자 한다. 또한 이와 같은 문제에 대한 필요성을 제기하기 위하여 선행연구를 검토하고, 현재의 변화상황에 대하여 분석할 것이다.

둘째, 보안경찰활동에 대한 국내의 실태분석과 법률적 검토를 수행할 것이다. 이는 현재 대한민국의 보안경찰이 수행하고 있는 보안경찰의 구체적인 기능과 역할, 그리고 운용 및 활동 상황에 대한 평가라 할 수 있다. 따라서 현 보안경찰 활동에 대한 관련 법률의 검토와 더불어 보안 관련 조직을 살펴보면, 각종 통계 및 내부자료에서 나타나고 있는 주요 업무영역과 해당 실적, 그리고 그에 대한 평가를 중심으로 연구가 이루어질 것이다. 또한 본 연구에서는 이와 같은 실태분석을 통하여 근본적으로 변화가 있어야 할 보안경찰의 업무영역과 그 내용에 대하여 분석할 것이다.

셋째, 최근 한반도를 둘러싼 국제적 정세와 국제적 범죄의 동향을 분석하고자 한다. 최근 한반도를 둘러싼 국제적 정세는 하루가 다르게 급변하고 있으며, 국제적 범죄의 동향 역시 과거와 다른 새로운 양상을 보여 한국 경찰에 있어 새로운 대응방향의 모색을 시급히 요청하고 있다.

따라서 보안경찰의 새로운 패러다임을 모색하기 위해서는 명확한 국제정세의 분석과

변화방향의 모색이 필요하다. 또한 최근 발생하고 있는 국제적 범죄의 동향을 분석하는 것은 그동안 보안경찰의 필요성에 관하여 꾸준히 제기되어온 비판적 시각에 대한 보안경찰의 대응논리 마련에 매우 필수적인 분석작업이라 할 수 있다.

넷째, 각국의 보안경찰 및 안보조직체계, 운영실태 등을 분석하여 그에 따른 시사점을 도출하고자 한다. 이는 향후 한국의 바람직한 보안경찰의 패러다임을 분석하기 위해 반드시 수행되어야 할 중요 연구범위라 할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 분석의 대상은 총 3개국으로 선정하고자 한다. 우선 영미법계에 있어서는 미국, 대륙법계에 있어서는 독일을 살펴봄과, 한국과 가장 밀접한 관계를 맺고 있고 지정학적 위치나 국제적 역학 관계 등 한국과 매우 유사한 상황에 직면하고 있는 일본에 대한 분석을 실시하고자 한다.

다섯째, 위와 같은 내용을 바탕으로 향후 한국의 보안경찰이 지향해야할 패러다임을 제시하며, 아울러 보안경찰의 폐지논의에 대한 논리적 대응근거를 마련하고자 한다. 특히 패러다임의 제시에 있어서는 보안경찰과 관련된 법률적 내용의 개선방향, 그리고 기본적인 직무에 대한 변화방향 및 구체적인 역할의 제시 등이 이루어질 것이다. 또한 이와 같은 내용의 제시 이후에는 안보환경 변화나 남북통일등에 대비한 보안경찰 조직의 변화방향을 모색해보고자 한다.

2. 연구의 방법

보안경찰의 새 패러다임에 대한 효과적인 연구를 수행하기 위하여 다음과 같은 연구방법을 채택하고자 한다.

가. 문헌조사

본 연구의 수행에 있어 가장 기본적인 분석방법은 문헌조사(literature survey)로서 이를 통해 연구의 이론적 배경을 정립하고 최근의 국내외 정세 등 관련 동향을 살펴보고자 한다. 구체적으로 본 연구에서는 문헌조사를 통하여 보안경찰에 대한 이론적 논의 및 향후 바람직한 보안경찰상을 제시하기 위해 관련 연구의 상세한 분석을 실시할 것이며, 관련 선행연구의 분석을 통해 그동안 수행되었던 연구의 미비점을 분석하고, 보완책을

제시할 것이다. 또한 한국만이 가지고 있는 보안경찰의 독특한 임무와 역할에 대하여 고찰할 것이다.

나. 국내외의 입법례 검토

두 번째의 연구방법으로 국내외의 입법례를 검토할 것이다. 입법례의 검토는 보안경찰의 새로운 패러다임을 모색하기 위한 필수적 작업이라 할 수 있다. 특히 한국의 현행 보안경찰 관련 법률을 검토하여 보안경찰 활동의 본질을 파악하고, 각국의 보안경찰과 관련된 법률적 근거를 검토하여 외국의 유사활동에 대한 활동사례와 법률적 근거에 대하여 분석하고자 한다. 또한 경찰의 보안 혹은 방첩 활동에 대하여 입법부와 행정부가 그것을 지원할 수 있도록 뒷받침해주는 각종 법률과 제도가 어떻게 유기적인 연관성을 갖고 발전하고 있는가를 통시적인 과정을 통해 알아보게 될 것이다.

다. 공식통계 등 각종 통계자료의 분석

셋째, 각종 공식통계 및 경찰청 내부 통계자료의 분석을 통해 보안경찰의 현황과 활동 내역용 파악할 것이다. 일반적으로 전통적 관점에서의 보안경찰활동을 지양하고, 시대적 상황에 걸맞는 새로운 보안경찰상을 정립하기 위해서는 최근의 동향을 객관적으로 입증해줄 수 있는 근거를 제시해야 할 것이다. 따라서 본 연구에서는 최근 빈발하고 있는 북한이탈주민의 보호, 사이버테러 등의 각종 테러행위, 그리고 산업스파이 등 새로운 보안경찰의 패러다임으로 제시될 수 있는 범죄 영역에 대한 공식통계 및 내부자료의 분석을 통하여 새로운 패러다임 정립의 필요성을 제시하고자 한다.

라. 전문가와의 심층면접

또한 해당 분야 전문가와의 심층면접을 통해 보다 실질적인 패러다임을 제시하고자 한다. 특히 본 연구는 경찰 전문가뿐만 아니라 다양한 분야의 관련 전문가와의 학제간 협력이 무엇보다 중요하다. 따라서 다양한 방면의 전문가와 심층면접을 통하여 연구의 성과를 높이고자 한다.

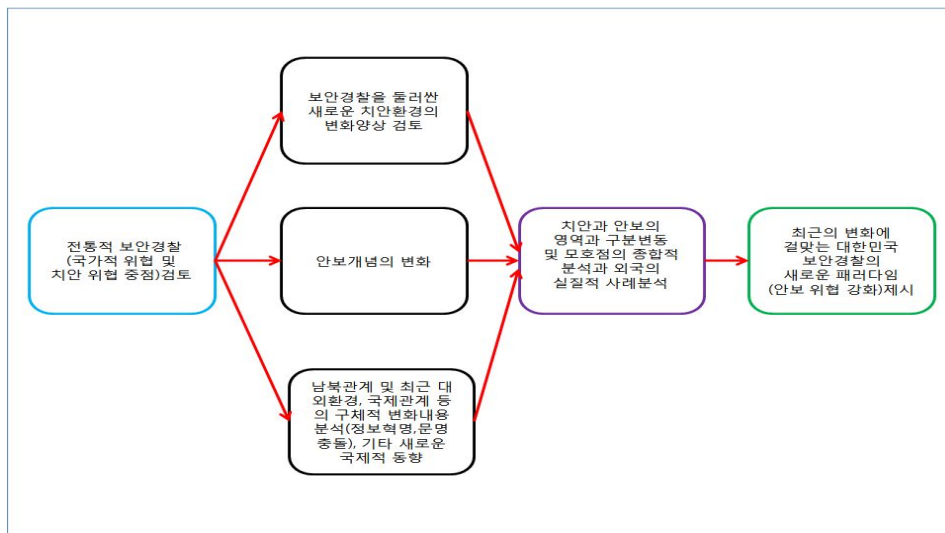
3. 연구의 모형

문헌연구를 기본적 연구방법으로 채택하여 수행하는 본 연구의 구체적인 연구방법을 살펴보면, 먼저 가장 먼저 이루어질 분석내용으로는 치안 위협에 중점을 둔 전통적 관점에서 보안경찰활동에 대한 일반적인 고찰이다. 즉, 이와 같은 일반론적인 접근을 통해 기존에 이루어지고 있는 대한민국 보안경찰의 특징 및 역할 등에 대하여 살펴보고자 한다.

이어 기존의 보안경찰의 개념과 구분되는 새로운 보안의 개념과 그에 따른 보안경찰의 역할을 살펴볼 것이다. 또한 기존의 보안경찰 환경에 비해 많은 차이를 보이고 있는 최근의 국내외 변화양상을 분석하며, 이를 통해 보안경찰의 변화 필요성과 방향을 논하고자 한다. 특히 이에는 보안개념의 변화, 대외적 환경의 변화, 남북관계의 변화, 그리고 초국가적 행위자가 부상되고 있는 국제적 관계 등을 토대로 왜 보안경찰의 영역에서 과거와 다른 새로운 패러다임이 필요한지를 심층적으로 분석할 것이다.

또한 이를 토대로 하여 최근 치안과 안보의 영역이 모호해지고 있는 현실의 변동성을 종합적으로 분석하며, 이에 대한 각국의 실제 사례와 정책 및 조직적 대응내용 등을 구체적으로 살펴볼 것이다. 끝으로 위와 같은 내용을 종합적으로 검토하여 향후 대한민국의 보안경찰이 지향해야 할 궁극적인 패러다임과 발전적 방향에 대하여 논하고자 한다. 이를 기초로 연구 분석의 모델을 제시하면 아래의 <그림 1>과 같이 설정 된다.

<그림 1> 연구의 모형



제2장 연구의 이론적 논의

제1절 보안경찰의 개념과 변천과정

1. 보안과 보안경찰의 개념

보안(保安, security)이란 그 개념을 일의적으로 논하기가 쉽지 않다. 그러나 가장 기본적인 사전적 의미로서의 보안의 개념을 살펴보면, “보안이란 국가안전보장의 수단으로서 모든 보안활동, 즉 인원, 문서, 시설, 지역, 통신 등에 대한 보안대책을 비롯하여 검문, 검색, 추정, 감사를 포함한 총체적 방어수단”이라 할 수 있다. 또한 “국가안전에 관한 문서나 자재, 시설, 인원 및 지역 등을 상대자로부터 보호하기 위하여 취해지는 일체의 수단과 방법”(행정안전부, 2007: 5)과 관련된 의미로 사용되기도 한다.

뿐만 아니라 보안의 개념은 보안경찰, 국가보안법, 보안관찰, 보안처분, 보안사범, 산업보안, 통신보안, 보안장비 및 설치, 민간경비, 보안유지, 보안검열, 보안요원 등의 매우 포괄적인 의미(임준태, 2006 a: 149)로 사용되기도 한다. 그리고 과거 협의의 보안 개념으로서 사용되던 위의 의미 이외에 광의의 의미로서 국가안전을 위협하는 다양한 분야에서의 간첩, 태업, 전복활동을 경계 및 탐지, 제거하는 적극적 방첩업무(김충남, 2006: 494) 역시 보안의 개념으로 포함되고 있다.

이러한 보안의 개념은 각종 위해행위로부터 국민 개개인의 생명과 재산을 보호하고 각종 파괴행위로부터 국가의 시설 및 기능을 유지하기 위하여 더욱 그 중요성이 더해가고 있다. 특히 최근 국내의 치안을 위주로 논해지던 전통적 관점에서의 보안 혹은 안보의 개념은 점차 그 의미가 확대되고 있다. 따라서 전통적 관점에서의 국가안보(national security) 뿐만 아니라 개인안보(individual security), 인간안보(human security), 그리고 정치, 경제, 사회, 환경 등 다양한 영역에서 국가 이익에 치명적인 손상을 미칠 수 있는 사안들을 포함한 포괄적 의미로서 매우 중요한 의미를 가지게 되었다.

한편, 위와 같은 보안의 개념에 따라 보안경찰이 수행하고 있는 영역은 주로 전통적인

국가안보의 개념에 바탕을 둔 경찰활동이라 할 수 있다. 따라서 보안경찰이란 사회 공공의 안녕과 공공의 질서를 유지하기 위한 경찰의 본질적 작용의 일환으로 국가의 기본을 구성하는 체제, 질서, 국민, 재산 등의 국가적 법익을 여러 위해요소들로부터 보호(김상호 외, 2004: 759)하기 위하여 이루어지는 경찰활동으로 사전예방적 기능과 사후진압적 기능을 동시에 내포(허경미, 2008: 468)하고 있다.

실제로 이를 위해 한국의 보안경찰(security police)에서는 「경찰관직무집행법」 제2조에 명시된 대간첩 작전의 수행을 비롯하여 국가의 안전보장을 위한 중요방첩공작수사, 좌익사범의 수사 등의 사후진압적 활동과 보안관찰, 반국가적 불온유인물의 수집 및 분석 등의 사전예방적 활동, 그리고 최근 크게 증가하고 있는 남북교류 관련 업무를 총괄하고 있다.

그러나 전술한 바와 같이 최근에는 보안의 개념 자체가 매우 확대되고 있기 때문에 종래 한국의 보안경찰에서 수행하고 있는 전통적 역할 보다 매우 확대된 보안경찰의 개념 정의가 요구된다. 특히 기존의 국가안보 개념을 넘어 개인안보 및 사회전반에 걸친 포괄적 보안의 개념이 강조되고 있는 새로운 패러다임 속에서 보안경찰은 다양한 위해요소로부터 국가 뿐 만 아니라 사회전반, 그리고 개인에 대한 보안에 까지 역할이 확대되고 있는 새로운 개념으로 정의될 필요가 있을 것이다.

2. 보안경찰의 성립과 변천과정

대한민국의 보안경찰은 건국 직후 이승만 정권이 경찰조직을 내무부 산하의 치안국으로 편제하고, 보안이나 공안 관련 업무를 치안국 산하의 사찰과에 배속시키는 것에서 출발하여 현재에 까지 이르고 있다. 따라서 일제 강점기를 제외한 해방 이후 대한민국 보안경찰의 역사는 길게는 65년 이상의 역사로 파악할 수 있는데, 본 연구에서는 대한민국의 경찰사에 있어 중요한 전기가 되었던 1991년 경찰법 제정 과 경찰청 설립 이전과 이후로 시대를 구분하여 보안경찰의 변천과정에 대하여 논하고자 한다.

가. 1991년 이전의 보안경찰

1) 1960년 4·19 혁명 이전의 보안경찰

보안경찰의 공식적 성립은 건국 이후 내무부 산하의 치안국에 배속된 사찰과에서 출발하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 이에 앞서 1945년 10월 21일 미군정청에 경무국(The Police Bureau)이 창설되면서 그 소속 하에 ‘공안과’가 설치 되기도 한 바 있다. 또한 1946년 1월 16일에는 군정령 제23104호로 「경무국·경무부에 관한 건」을 공포하여 경무국을 경무부로 승격시키면서 총 5국 중의 하나로 공안국을 설치(경찰청, 1995: 29-34)하기도 하여 건국 이전에도 보안경찰은 존재했던 것으로 볼 수 있다.

한편, 건국 이후 1948년 9월 3일 경무부가 정식으로 내무부에 인수되면서 경찰의 조직은 내무부 산하의 치안국으로 재편되는데, 이 과정에서 보안경찰은 치안국 산하의 보안과 및 사찰과로 변모한다. 그러나 이 가운데 보안과는 당시 좌익과 우익의 극렬한 대립 양상 속에 폭동진압 등과 같은 경비업무를 주로 담당(경찰청, 1995: 112)했기 때문에 실질적인 보안경찰 조직으로 보기에는 무리가 있을 것이다. 따라서 현재와 같은 보안경찰의 업무는 사찰과에서 더욱 많이 수행되고 있었던 것으로 판단된다.

이후 사찰과는 전시중인 1950년 8월 10일 대통령령 제380호에 의해 정보수사과로 변모하게 되며, 1953년 7월 6일에는 대통령령 제 804호에 의해 경비과를 신설하고 정보수사과가 특수정보과로 개칭되는데, 이러한 과정 속에서 보안경찰은 그 업무영역이 크게 확대된다. 특히 한국전쟁이라는 특수한 시대적 상황에 맞물려 특수정보과는 민정 분야만이 아닌 정치, 문화 등에 대한 포괄적인 사찰업무(이호영, 2006: 179)의 수행이 가능하게 되었으며, 심지어 후방지원을 위한 잔비소탕과 간첩색출 등의 임무가 기본적 직무영역에 포함되기도 하였다.

한국전쟁 이후 보안경찰은 시대의 특성상 대공사찰 활동을 더욱 강화하게 된다. 이와 관련된 대표적인 활동으로 한국전쟁 과정에서 대한민국을 파괴하려는 행위를 한 자들의 부역자 처리와 관련된 문제나 방첩주간 행사의 실시, 시·도민증 일제검사(경찰청, 1995: 222-224) 등이 이루어졌다. 결국 이러한 보안경찰의 활동내용은 이 시기의 경찰 활동 중에서 정보나 보안, 정치경찰활동 등이 상당히 큰 비중을 차지하였으며(경찰청 60년사 편찬팀, 2005: 20), 경찰이 체제유지나 정권유지의 수단으로 활용되었던 것을 유

추할 수 있는 중요한 근거가 되고 있다.

2) 4·19 혁명 및 5·16 쿠데타 이후 내무부 치안국 체제의 보안경찰

종래의 보안경찰 관련 조직 중 특수정보과는 4·19 혁명과 동시에 그 범위가 대공분야로 축소되고, 명칭 역시 대통령령 제1583호에 의해 정보과로 개칭되어 치안국 시대의 보안경찰 업무는 주로 정보과에 의해서 수행되었다.⁶⁾

그러나 이후 5·16 쿠데타가 발생하면서 보안경찰의 기능은 큰 변화를 맞이하게 되는데, 우선 경찰업무의 능률성과 효율성 향상을 위해 종전의 보안경찰 업무인 풍속업무, 교통업무, 총포화약 안전 및 노유자, 요구호자 등의 보호와 기타 행정경찰에 관한 사항을 보안계와 교통계로 각각 분리, 관장하도록 하였다(경찰청, 1995: 265). 또한 1963년 12월 16일에는 '기타 반국가적 임무사항'이 내무부직제로 보안경찰의 기본적 임무로 부여되었으며, 1966년 7월 1일에는 외사과가 설치(허남오, 1998: 343)되어 외사경찰과 관련된 활동이 보안경찰의 업무영역에서 제외되기도 하였다.

3) 내무부 치안본부 체제의 70년대 보안경찰

70년대 당시에는 닉슨의 중공방문 발표와 중공의 유엔가입(1971년 10월 27일) 등 한반도의 대외적인 변화와 더불어 박정희 정권이 단행한 유신으로 인해 대규모의 소요사태가 빈발하고 영부인이 피살된 문세광 사건(1974년 8월 15일)등의 대내적인 요인 등(허남오, 1998: 350)으로 인해 경찰 뿐만 아니라 사회 전반에 걸쳐 안보지상주의가 크게 강조되었다. 이에 따라 경찰에 있어서도 안보, 즉 보안경찰이 70년대 한국경찰 방향의 기본정책에 포함되어 당시 북한과의 대화 있는 대결의 시대에 있어 경찰을 통해 자유민주체제의 시련 및 도전을 극복하고자 하는 경찰대책(경찰청, 1995: 296-297)이 크게

6) 1964년도의 치안국 기구표를 살펴보면, 치안국은 치안국장 산하에 총 8개과로 구성되어 있는데, 8개과 중 보안과와 정보과는 별도의 과로 편성되어 있다. 그러나 당시의 보안경찰 업무는 정보과에 의해서 수행되었으며, 보안과는 보안계와 교통계로 구성되어 현재의 방법, 즉 생활안전 업무와 교통 관련 업무를 수행한 조직이었다. 실제로 당시 보안과에서는 풍속업무, 교통업무, 총포화약 안전 및 노유자, 요구호자 등의 보호 등의 업무나 각종 범예예방이나 방범지도 및 계몽단속 등의 업무를 주로 수행하였다.

강조되었다.

특히 위와 같은 대내외적인 변화와 그에 따른 정책적 기조에 따라 1974년 12월 24일 개정된 정부조직법에 의해 치안국은 치안본부로 승격되었다. 치안본부는 출범 이후 본부 내에 1·2·3부를 설치하여 각 부장을 치안감으로 보했으며, 보안경찰은 이 가운데에서 제3부에 속하게 되어 일반정보를 담당하는 정보제1과와 대공업무를 담당하는 제2과로 편제되었다.⁷⁾

또한 1975년에는 사회안전법을 제정하여 반국가적 사상범에 대하여 사회방위와 교육을 통한 개선이 필요하다고 인정될 때에는 보안처분을 할 수 있도록 규정하였다. 특히 이와 같은 보안처분의 규정에 따라 당시 정보과 내에 5계를 설치하여 그 안에 사회안전반을 두고 3계 내에 있던 경호안전반도 정보과 5계로 이관하게 되었다(경찰청, 1995: 324).

4) 내무부 치안본부 체제의 80년대 보안경찰

1980년대는 5·18 민주항쟁을 계기로 각종 정치집회나 학원사태, 노사분규 등이 끊임없이 발생하여 대한민국의 정치·사회뿐만 아니라 경찰에 있어서도 하나의 격동기라 할 수 있는 시기였다. 특히 이러한 국내외의 정세와 남북관계의 특성으로 인해 경찰기능에서의 보안기능이 크게 강화된 시기이기도 하다.

이에 따라 보안경찰 역시 그 조직적 측면에서 큰 변화를 맞이하게 되는데, 과거와 달리 이 시기에는 대공과나 이후의 대공부가 보안경찰활동의 중추적인 역할을 담당하던 시기였다. 실제로 보안경찰활동의 강화를 위하여 1981년 내무부 치안본부 내에 제4부가 신설되고 그 안에 정보1과, 2과, 3과와 대공과가 설치되었다(이호영, 2006: 181). 또한 이 당시에 처음으로 ‘대공’이라는 용어가 공식직제로 사용되었으며, 이 대공과는 1985년도의 기구개편과 더불어 대공부로 승격하기도 하였다(경찰청, 1995: 355).

특히 1986년에는 보안경찰의 외형이 더욱 확대되는데, 동년 1월 28일 내무부의 직제

7) 제3부의 조직 중에서 정보 제1과에서는 1. 치안에 관련되는 첩보의 수집 및 분석, 2. 대전북·대태업 등 반국가 사범의 수사 및 수사지도의 임무를 수행하였으며, 제2과에서는 1. 대공에 관한 첩보의 수집 및 분석, 2. 간첩 및 사회안전 사범의 수사 및 수사지도의 임무를 수행하였다(대통령령 제 8642호)

개정에 따라 종전의 치안본부 제4부 내의 ‘과’ 단위가 ‘부’ 단위로 격상되게 된다. 그 중 정보과의 경우 종전의 과 체제에서 정보1부, 2부로 상향되어 그 안에 각각 정보1과, 2과, 3과와 4과, 5과가 각각 포함되었으며, 신설된 대공부 내에는 대공1과, 대공2과, 대공수사과가 포함되었다.

또한 같은 해 6월 14일에는 대공부가 대공1부, 2부, 3부로 더욱 확대되기도 하였는데, 대공1부에는 대공3과가 신설되어 대공1, 2, 3과가, 그리고 대공2부에는 대공수사과가 세분화된 대공수사1과, 2과, 3과, 대공3부에는 대공수사4과, 5과, 6과가 설치되었다(이호영, 2006: 181).

물론 이와 같은 확대일로의 과정은 1987년 6월 항쟁 이후 노태우 정권 초기에 축소의 과정으로 또 다른 변화를 맞이하기도 한다. 대표적으로 1987년 대통령령 제12768호에 의해 대공수사3과와 6과가 폐지되어 대공2부에는 대공수사1과, 2과, 대공3부에는 대공수사3과, 4과로 각각 축소 운영한 바 있다.⁸⁾

한편, 80년대 보안경찰은 조직구조상의 확대뿐만 아니라 인력구조적 측면에서도 크게 확대된 모습을 보이는데, 실제로 대공부서의 증가에 따른 인원확충 작업의 일환으로 1987년에 대공특채 경사요원 300명과 경장요원 221명이 임용되어 전국경찰서에 배치되기도 하였다(경찰청, 1995: 355).

나. 1991년 경찰법 제정 및 경찰청 설립 이후와 현재의 보안경찰

‘대공과’나 ‘대공부’가 경찰법 제정 이전의 80년대의 보안경찰의 중추적 조직이었다고 한다면 1991년 경찰법 제정 이후의 보안경찰은 경찰청 산하의 보안국 체제로 요약될 수 있다. 즉, 경찰법 제정 이후 경찰청이 설립되면서 「경찰청과 그 소속기관 등 직제」(1991. 7. 23(대통령령 제13431호))으로 대공부가 보안국으로 개편되었으며, 보안국 내의 7개의 과 역시 보안1과~5과의 5개 과로 축소, 개편되었다(이호영, 2006: 184). 또한 1994년에 「경찰청과 그 소속기관 등 직제(대통령령 제13431호)」에 의해 보안5과가 폐지되고, 1999년에는 ‘경찰청과 그 소속기관 등 직제 시행규칙 1999. 5. 24(행정자치부.

8) 그러나 이와 같은 조직의 축소에도 불구하고 담당업무는 큰 변화 없이 그대로 유지되었다는 비판도 있어 80년대의 보안경찰은 전반적으로 확대일로의 모습을 보였다고 할 수 있다.

령 52호)’에 의해 보안4과가 폐지되어 현재와 같은 보안1과, 2과, 3과의 형태로 존재하게 되었다. 아래의 <표 1>은 1990년대 이후의 보안경찰 변화에 대한 간략한 내용을 보여주고 있다.

<표 1> 1990년대 이후의 보안경찰 변화

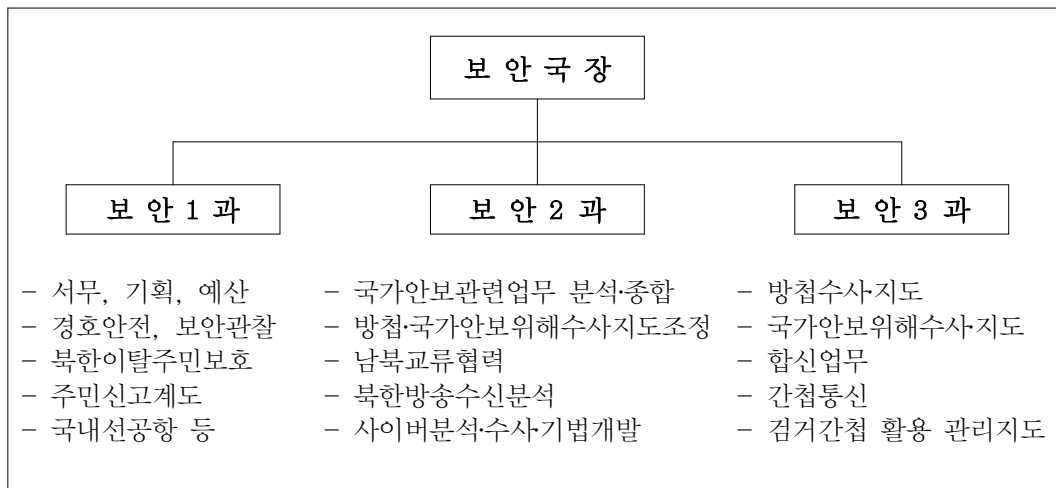
부 서 명		변화 시기	담 당 업 무
경	보안1과	91. 5.30	보안관찰에 관한 업무 지도/보안경찰업무 기획교육
	보안2과		공산권국가 정보 수집분석/남북교류 관련 보안업무/불온유인물 수집분석
	보안3과		방첩공작 및 좌익사범에 대한 공작수사의 지도 조정
	보안4과		중요방첩 공작수사
	보안5과		중요좌익사범에 관한 사항
찰	보안1과	94. 5. 4	보안경찰업무 기획교육/남북교류 관련 보안업무 /공산권국가 정보 수집분석/보안관찰에 관한 업무지도
	보안2과		학원·문화분야 간첩 등 보안사범의 수사와 지도 조정
	보안3과		정치·종교분야 간첩 등 보안사범의 수사와 지도 조정
	보안4과		노동·사회분야 간첩 등 보안사범의 수사와 지도 조정
보	보안1과	95. 9.22 -업무변화	보안경찰업무 기획교육/북한 실상 홍보/보안관찰에 관한 업무지도
	보안2과		간첩 등 보안사범 수사 지도조정/불온유인물 수집분석 /북한 정보 수집분석/남북교류 관련 보안업무
	보안3과		간첩 등 중요방첩수사
	보안4과		중요좌익사범 수사
국	보안1과	99. 5.24	보안경찰업무 기획교육/북한 실상 홍보/보안관찰에 관한 업무지도
	보안2과		간첩 등 보안사범 수사 지도조정/불온유인물 수집분석 /북한 정보 수집분석/남북교육 관련 보안업무
	보안3과		간첩 등 중요 방첩수사/중요좌익사범 수사

※ 자료 : 경찰청, 「2004 행정자치위원회 국정감사 제출자료」, 서울 : 경찰청.

한편, 현재 경찰청의 보안경찰조직과 각 지방경찰청의 보안경찰조직은 아래의 <그림 2>와 같다. 이 가운데 먼저 경찰청의 경우 「경찰청과 그 소속기관 직제」 제15조 및 「경

찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙」 제12조에 근거하여 보안국장 산하에 총 3개의 과로 구성되어 있다. 이 중 보안1과는 서무·기획·예산, 경호안전, 보안관찰, 북한이탈주민보호, 주민신고계도, 국내선공항의 보안관리 등의 업무를 수행하고 있으며, 보안 2과에서는 국가안보관련업무 분석·종합, 방첩·국가안보위해수사지도조정, 남북교류협력, 북한방송의 수신과 분석, 사이버분석·수사·기법개발 등의 업무를 담당하고 있다. 그리고 제3과에서는 방첩수사·지도, 국가안보 위해수사·지도, 합동신문업무, 간첩통신, 검거간첩의 활용 및 관리지도 등의 업무를 담당하고 있다.

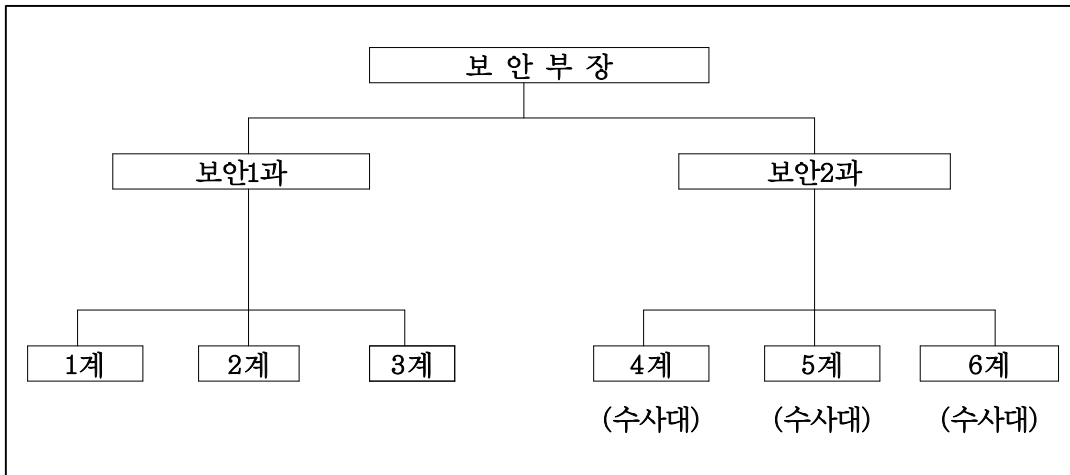
〈그림 2〉 現 경찰청 보안국의 조직구조와 임무



※ 자료 : 경찰청 내부문서.

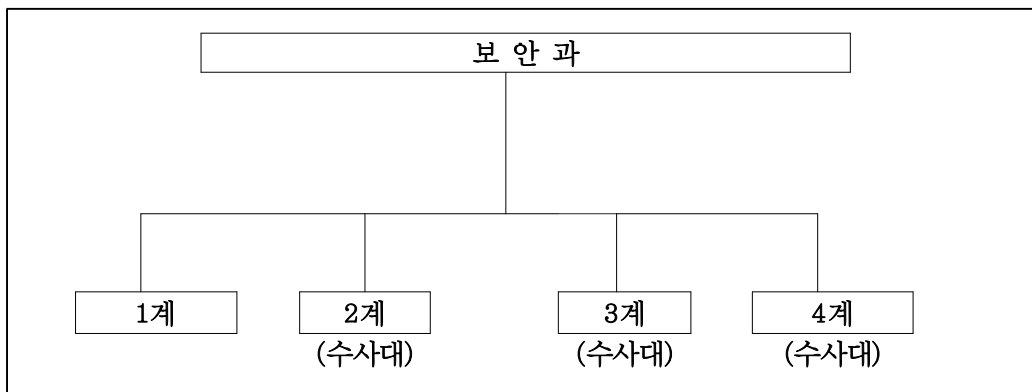
또한 지방경찰청의 경우는 일반 치안수요 뿐만 아니라 보안경찰의 수요 역시 가장 많이 존재하는 서울과 기타 지방경찰청으로 보안경찰의 조직구조가 나뉘는데, 서울지방경찰청의 경우 〈그림 3〉과 같이 보안부장 산하에 보안1과와 보안2과로 편제되어 있다. 이 중에서 보안1과는 제1계, 2계, 3계로, 보안2과는 제4계, 5계, 6계로 구성되어 있다. 서울지방경찰청을 제외한 여타 지방경찰청의 경우는 〈그림 4〉와 같이 보안과의 체제로 편제되어 있는데, 보안과는 총4계로 구성되고 있으며, 이 중에서 2계, 3계, 4계가 수사대의 업무를 담당하고 있다.

〈그림 3〉 서울지방경찰청 보안부의 조직구조



※ 자료 : 경찰청 내부문서.

〈그림 4〉 기타 지방경찰청 보안과의 조직구조



※ 자료 : 경찰청 내부문서.

제2절 보안경찰활동의 법적 토대와 직무영역

1. 보안경찰활동의 법적 토대

보안경찰활동의 기본적인 법률적 근거와 토대는 먼저 「경찰법」 제3조와 「경찰관직무집

행법」 제2조에서 찾아 볼 수 있다. 특히 이들 법 제2조 제5호에서 “기타 공공의 안녕과 질서유지”를 명시하고 있는데, 이는 보안경찰의 활동을 위한 일반법적 근거조항으로 인정되고 있다(조철욱, 2007: 723).

그것은 위 법률들에서 명문화하고 있는 내용이 공공의 안녕의 유지대상으로서 국가의 존립과 기능유지를 포함하고 있음은 물론이고(임준태, 2006: 150), 이를 위협하는 다양한 요소들을 사전에 예방하고, 제지하는 것이 보안경찰의 가장 기본적인 임무라는 것을 고려할 때 충분히 일반법적 근거로 제시될 수 있기 때문이다.

그리고 보안경찰활동은 기타 개별법적인 근거를 통해서도 충분히 이루어질 수 있다. 즉, 형법, 국가보안법, 보안관찰법, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률, 국가정보원법 등의 법률과 정보 및 보안업무계획·조정규정, 보안업무규정 등의 다양한 하위법령에서는 보안경찰활동의 개별규정을 명시하고 있는데, 이 역시 보안경찰활동의 주요한 법적토대를 이루고 있다.

2. 보안경찰의 기본적 직무영역

「경찰청과 그 소속기관 등 직제(일부개정 2008. 4. 3)」에 따르면 보안경찰의 기본적 직무영역은 ① 보안경찰업무에 관한 기획 및 교육, ② 보안관찰에 관한 업무지도, ③ 북한이탈 주민관리 및 경호안전대책 업무, ④ 간첩 등 보안사범에 대한 수사의 지도·조정, ⑤ 보안관련 정보의 수집 및 분석, ⑥ 남북교류와 관련되는 보안경찰업무, ⑦ 간첩 등 중요방첩수사에 관한 업무, ⑧ 중요좌익사범의 수사에 관한 업무 등으로 파악할 수 있다.

그러나 최근 경찰청 보안국 등 일선 보안경찰기관에서는 위의 법률적 내용을 바탕으로 기본적 직무를 수행하되, 전통적인 보안경찰활동과 달리 현재의 시대적 상황에 따라 새롭게 대두되고 있는 문제들까지 직무범위를 확장시키고 있다. 특히 보안경찰 당국에서는 전통적 직무영역이라 할 수 있는 방첩활동, 보안수사, 보안관찰 업무, 경호안전활동 등의 직무 이외에 북한이탈 주민지원활동 국내선 공항 보안활동, CIQ(Customs Immigration Quarantine)보안업무, 경제안보사범 수사 등을 새로운 직무영역으로 포함시키고 있다. 따라서 이하에서는 전통적 직무영역과 더불어 새롭게 포함되고 있는 직무 등 총 8가지의 직무영역을 보안경찰의 기본적 직무영역으로 선정하여 분석하고자 한다.

가. 방첩활동

전술한 바와 같이 방첩(counterintelligence)이란 기밀유지, 보안유지라고도 하며, 상대로 하여금 우리측의 의도를 간파하지 못하게 하고, 우리측의 어떤 상황도 상대에게 노출되지 않도록 하는 방책을 말한다(임준태, 2006 a: 151). 즉, 방첩은 외세 또는 국내 불순세력의 국가 위해행위로부터 국가안전을 보장하기 위한 안전통제방책이라 할 수 있다. 또한 적의 정보활동에 대비하여 자기편을 보호하는 노력으로서 간첩, 태업, 전복 행위 등을 미연에 방지하고 적발하기 위한 조직화된 활동, 첩보, 인원, 시설, 물자 등을 보호하기 위한 적극적·소극적 보안대책에 관계되는 활동 등을 말하기도 한다(이운주, 2004: 367).

한편, 방첩활동은 국가의 안전을 보장하기 위한 활동이기 때문에 보안경찰의 활동 중 가장 기본적인면서도 가장 중요한 부분이라 할 수 있으며, 방첩활동은 주로 첩보수집, 감시, 비밀공작⁹⁾ 등의 형태를 통해 수행되고 있다.

나. 보안수사활동

보안수사란, 국가존립의 기본질서를 위태롭게 하는 국가안전보장과 관련되는 반국가사범, 즉 보안사범(정보사범)을 인지·색출·검거·신문하는 일련의 활동(박종문, 2003: 230)을 말한다.

보안수사의 대상이 되는 보안사범이란 국가존립과 직결되는 국가적 기본질서를 위태롭게 하는 반국가적 범죄를 저지른 자를 말하는데, 보안사범에 해당하는 범죄의 유형은 「정보 및 보안업무기획·조정규정」 제2조 5호와 「정보사범 등 처리업무 조정규정 시행규칙」 제5조에 규정된 범죄행위를 말한다. 구체적으로 이에는 형법상 내란죄와 외환죄를 범한 자와 그 혐의를 받고 있는 자, 군형법상 반란죄·이적죄·군사기밀누설죄·암호부정사용죄를 범한 자와 그 혐의를 받고 있는 자, 군사기밀보호법 및 국가보안법에 규정된

9) 비밀공작이란 정보기관이 어떠한 목적 하에 주어진 목표에 대하여 계획적으로 수행하는 비밀활동으로서 가장술, 비밀통신, 사전정찰, 미행감시 등이 요구된다. 여기서 비밀활동이란 대적(對敵)을 무릅쓰고 적의 면전에서 수행되는 비밀사업으로서 이에겐 첩보수집활동, 파괴공작활동, 선전·선동 등을 포함한다. 또한 비밀공작은 간첩 및 반국가단체의 범중 수집 및 범인색출과 방첩업무에 현저히 가치가 있는 정보의 수집 등 국가안전보장을 위한 비노출활동이라 할 수 있다.

죄를 범한 자와 그 혐의를 받고 있는 자 등이 포함된다.

다. 보안관찰

보안관찰제도는 국가보안법 등 특정범죄 위반자¹⁰⁾의 장래 위험성을 예방하고 행위자의 치료·교육·재사회화를 위한 개선과 사회방위를 주목적으로 하여 과하여지는 형벌 이외의 형사제재(서보학·김일수, 2006: 819)를 말한다. 또한 보안관찰은 국가의 안전과 사회의 안녕을 유지하기 위해 형성된 복합적인 사회규범의 체계를 의미(최응렬외, 2007: 247)되기도 한다.

경찰이 담당하고 있는 보안관찰 활동의 법적근거로는 「보안관찰법」과 「보안관찰법 시행령(대통령령)」 「보안관찰법 시행규칙(법무부령)」 「보안관찰처분 대상자 처리업무조정 규정(국가정보원 규정)」 「보안관찰처분 대상자 처리업무조정규정 시행규칙(경찰청예규)」 등이 있다. 이 가운데, 보안관찰법은 특정범죄를 범한 자에 대하여 재범의 위험성을 예방하고 건전한 사회복귀를 촉진하기 위하여 보안관찰처분을 함으로써 국가의 안전과 사회의 안녕을 유지함을 목적으로 하고 있다(동법 제 1조).

한편, 보안경찰은 보안관찰과 관련하여 보안관찰처분대상자가 죄를 범한때, 사망한때, 그리고 국외여행, 소재불명 및 도주 등의 사유가 발생했을 때 지체 없이 주거지 관할 검사에 통보(보안관찰법 시행령제11조)해야 한다. 또한 피보안관찰자에 대하여 매월 1회 이상 동태를 관찰 하여 기록 및 유지 하고, 매 3개월 마다 주요 동태를 주거지 관할 검사에 통보하도록 해야 한다(보안관찰법 시행령 제4조2항).

라. 북한이탈주민 지원활동

북한이탈주민¹¹⁾ 지원활동은 최근 급증하고 있는 북한이탈주민들에 대하여 테러 등 위

10) 보안관찰법 제2조 등에서 규정하고 있는 보안관찰처분 대상자는 아래의 표와 같다.

형 법	· 내란목적 살인죄, 외환유치죄, 여적죄, 모병이적죄, 시설제공이적죄, 시설파괴이적죄, 물건 제공이적죄, 간첩죄
군형법	· 반란죄, 반란목적의 군용물탈취죄, 군대 및 군용시설제공죄, 군용시설등파괴죄, 간첩죄, 일 반이적죄, 적을 이롭게 할 목적의 반란불보고죄
국가보안법	· 목적수행죄, 자진지원죄, 금품수수죄, 잠입·탈출죄, 총포·탄약·무기 등 편의제공죄

11) 북한이탈주민이라 함은 반국가단체의 지배하에 있는 지역의 주민으로서 그 지역을 탈출하여 대한

해로부터 그들의 신변을 보호하고 조기에 대한민국 사회에 정착할 수 있도록 유도하기 위해 실시하고 있는 보안경찰상의 주요 활동이다.

이에 대한 법적 근거로는 「정보 및 보안업무기획·조정규정(대통령령)」 제5조와 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제5조¹²⁾」 및 동 시행령 제42조 등이 있다. 이 가운데 「정보 및 보안업무기획·조정규정(대통령령)」 제5조에서는 정보사범 등에 대한 보안경찰의 내사·수사 및 시찰에 관한 사항이 규정되어 있으며, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제5조와 동 시행령 제42조¹³⁾에서는 통일부장관이 북한이탈주민의 신변안전을 위해 경찰청장에게 협조를 요청하면 경찰청장이 이에 응하도록 규정하고 있다.

마. 경호안전활동

경호안전활동은 국가원수, 정부요인, 국내외 인사 등 피경호자의 신변안전을 위해 직, 간접적인 경호 인적 위해요소에 대한 안전 활동과 경호정보 수집 전파하는 활동(박장규, 2006: 17)을 말한다. 이에 대한 대표적인 법적 근거로는 「대통령 등의 경호에 관한 법률(법률 제8872호)」, 「대통령 경호안전대책위원회 규정(대통령령 제19835호)」, 「신원조사업무 처리규칙(경찰청 예규)」 등이 있다.

민국에 귀순한 자를 말한다(정보사범 등 처리업무조정규정 제5조)

12) 【북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률】 제5조(보호기준 등)

- ① 보호대상자에 대한 보호 및 지원의 기준은 연령·세대구성·학력·경력·자활능력·건강상태 및 재산 등을 고려하여 합리적으로 정하여야 한다.
- ② 이 법에 의한 보호 및 정착지원은 원칙적으로 개인을 단위로 행하되, 필요하다고 인정하는 경우에는 대통령이 정하는 바에 의하여 세대를 단위로 행할 수 있다.
- ③ 보호대상자에 대한 정착지원시설에서의 보호기간은 1년 이내로 하고, 거주지에서의 보호기간은 5년으로 한다. 다만, 특별한 사유가 있는 경우에는 제6조의 규정에 의한 북한이탈주민대책협의회 의 심의를 거쳐 그 기간을 단축 또는 연장할 수 있다.

13) 【북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령】 제42조 (거주지에서의 신변보호)

- ① 통일부장관은 법 제22조의 규정에 의하여 보호대상자가 거주지로 전입한 후 그의 신변안전을 위하여 국방부장관 또는 경찰청장에게 협조를 요청할 수 있으며, 협조요청을 받은 국방부장관 또는 경찰청장은 이에 협조한다.
- ② 제1항의 규정에 의한 신변보호에 관하여 필요한 사항은 통일부장관과 국가정보원장이 협의하여 정한다. 이 경우 해외여행에 따른 신변보호에 관한 사항은 외교통상부장관 및 법무부장관의 의견을 들을 수 있다.

일반적으로 경찰상 경호활동은 경비경찰의 영역에서 수행되고 있지만, 보안경찰 역시 요인의 경호에 있어 매우 중요한 역할을 담당한다. 특히 보안경찰 영역에서 이루어지는 대표적인 경호안전활동이 경호안전판단서의 작성인바, 이에는 인적 취약요소·물적 취약요소·지리적 취약요소에 대한 분석과 대책이 포함된다.

바. 국내선 공항보안 활동

최근 빈발하고 있는 테러의 위협은 비단 국제선 공항 뿐 아니라 국내선 공항에서도 크게 대두되고 있다. 이에 따라 보안경찰은 「항공안전 및 보안에 관한 법률 제15조 (법률 제7926호)」¹⁴⁾에 의거, 공항내에서의 범죄의 수사 및 공공의 위협 등을 예방하기 위하여 김포공항을 비롯한 전국 15개의 국내선 공항에서 지속적인 보안업무를 수행하고 있다.

물론 지난 2003년 5월 1일 이후 보안검색의 주체가 공항운영자 및 항공운송사업자에게 이관되었지만, 기타의 보안 관련 업무는 여전히 보안경찰 활동의 하나로 간주되어 수행되고 있다. 보안경찰이 수행하고 있는 대표적인 관련 활동으로는 위해대상자 색출을 위한 신원확인, 폭발물 등 위험물품 발견시 대공상 합동신문, 공항안전관련 보안정보활동, 필요시 지도 점검 실시 등이 있다.¹⁵⁾

14) 【항공안전 및 보안에 관한 법률】 제15조(승객 등의 검색)

- ① 항공기에 탑승하는 자는 신체, 휴대물품 및 위탁수하물에 대한 보안검색을 받아야 한다.
- ② 공항운영자는 항공기에 탑승하는 자, 휴대물품 및 위탁수하물에 대한 보안검색을 실시하고 항공운송사업자는 화물에 대한 보안검색을 실시하여야 한다. 다만, 관할국가경찰관서의 장은 범죄의 수사 및 공공의 위협예방을 위하여 필요한 경우 보안검색에 대해 필요한 조치를 요구할 수 있고, 공항운영자나 항공운송사업자는 정당한 사유 없이 거절할 수 없다.
- ③ 공항운영자 및 항공운송사업자는 제2항의 규정에 의한 보안검색을 직접 실시하거나 「경비업법」 제4조제1항의 경비업을 영위하고자 하는 법인중 제6항의 규정에 의하여 공항운영자 및 항공운송사업자의 추천을 받아 국토해양부장관의 지정을 받은 업체에게 위탁할 수 있다.
- ④ 공항운영자는 보안검색에 소요되는 비용에 충당하기 위하여 「항공법」 제86조의 규정에 의한 사용료의 일부를 사용할 수 있다.
- ⑤ 제2항의 규정에 의한 보안검색의 방법·절차·면제 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑥ 제3항의 규정에 의하여 검색업무를 위탁받고자 하는 법인은 국토해양부장관의 지정을 받아야 한다. 이 경우 지정기준 및 지정취소에 관하여 필요한 사항은 국토해양부령으로 정한다.

15) 위 내용들은 경찰청 내부자료를 참조하여 작성한 것임.

사. CIQ(Customs, Immigration, Quarantine)보안업무

CIQ는 세관(Customs), 출입국관리(Immigration), 검역(Quarantine) 등을 일컫는 용어로서 수출입 물품의 효율적 통관관리, 내외국인의 출입국 관리, 반출입 되는 물품의 검역 등을 통칭하는 용어이다(통일부, 2004: 65).

그런데, 최근 수년간 남북경협이나 금강산과 개성 관광의 활성화로 남북한의 교류는 지속적으로 증가하고 있으며, 이로 인해 경의·동해선 남북출입사무소 등을 관리하기 위한 CIQ 보안업무는 보안경찰활동에 있어 시급히 대처해야 할 주요 사안으로 대두되고 있다. 특히 비록 최근 남북한 관계의 경색 등으로 인해 일시적인 감소추세를 보이고 있지만, 그동안 폭발적인 증가추세를 감안한다면 이에 대한 수요는 지속적으로 증대될 것으로 판단된다.

현재 경찰에서는 CIQ 관할서 보안요원을 현지에 파견하여 관련 업무를 수행하고 있지만, 이에 대한 인력은 극히 부족한 실정이다. 특히 CIQ 보안활동이 제대로 수행되지 못할 경우에는 보안취약요소의 노출로 인해 국가안보 저해요소에 대한 사전차단 조치 및 초동조치가 미흡할 수 밖에 없기 때문에 이에 대한 조속한 대응이 요구된다.

아. 경제안보사범의 수사

최근 안보의 개념은 이념 및 군사안보 위주의 냉전시대의 전통적인 안보개념에서 벗어나 경제를 포함한 비군사적인 안보, 즉 과학기술력의 비중이 강조되고 있다(손인섭, 2005: 30-33). 이에 따라 국가경제에 심각한 타격을 미칠 수 있는 첨단산업기술유출·전력탈자사범·반공익사범 등 경제안보·대테러안보분야에 대한 대응역량 확대 외연확대 및 적극적인 수사 추진 필요성이 대두되고 있다.

따라서 국가안보의 한축인 경제안보나 산업보안 등의 영역이 보안경찰의 중요한 임무로 부각되고 있다. 특히 경찰에서는 이미 지난 2006년에 경제안보의 영역을 보안경찰 중점추진전략 과제로 채택한 바 있으며, 같은 해 11월에는 경제안보수사 전담팀을 편성(15개팀 61명, 2007년 7월 이후에는 69명으로 증원)하여 적극적으로 대처하고 있다(경찰청, 내부분서).

제3절 최근의 안보 및 치안환경 변화와 보안경찰의 패러다임 전환

경찰의 패러다임 전환이나 경찰활동의 변화는 경찰제도나 조직구조의 변화, 그리고 역할과 기능의 변화와 관계가 있으며, 정치 및 사회적 상황(김보환, 2006: 284)과도 깊은 관계가 있다.

특히 최근 급격히 부각되고 있는 보안경찰활동에 대한 회의적 시각이나 개선 논의는 치안환경이나 국제정세의 변화, 그리고 경찰의 조직 및 인력구조적 측면 등에서 기인한 측면이 크다. 무엇보다 2000년대 이후 범죄문제가 지속적인 증가일로에 놓여있고, 과거에는 볼 수 없었던 이상범죄자의 범죄 등 새로운 범죄양상의 부각되는 상황은 보안을 비롯한 정보, 경비, 외사 경찰 분야에 대한 혁신적 변화를 요구하고 있다. 특히 일각에서는 급변하고 있는 치안환경의 변화에도 불구하고 적절한 인력의 증원 없이 한정되어 있는 경찰인력 구조의 현실적 여건상 구조조정의 최우선 과제가 보안경찰이어야 한다는 주장마저 제기되고 있는 실정이다.

따라서 이하에서는 지속적으로 제기되고 있는 보안경찰에 대한 존폐 및 변화논의와 양자를 둘러싼 다양한 치안환경에 대하여 살펴보고자 한다. 즉, 최근 치안환경의 일반적 동향을 살펴보며, 아울러 보안경찰을 둘러싸고 있는 다양한 측면에서의 환경들을 검토하고자 한다. 또한 국내의 일반적 환경과 한반도 및 국제정세 등의 변화를 면밀히 검토하여 왜 보안경찰에 대한 존폐논의가 이루어지고 있는지, 그리고 현재 한국의 보안경찰은 과연 어떠한 패러다임의 전환기에 놓여져 있는지에 대하여 살펴보고자 한다.

1. 안보환경 변화와 보안경찰

국가안보 혹은 국가보안(national security)은 국가, 사회, 혹은 개인을 막론하고 일정 영역 내에서 이루어지는 모든 활동에 지대한 영향을 미친다는 점에서 안보를 담당하는 기관이나 경찰기관 모두에게 중요하다.¹⁶⁾ 국가안보는 외부 혹은 내부에서 제기되는

16) 국가안보와 국가보안은 활동 목적을 전제로 한 의미 규정은 동일하다. 하지만 각각의 용어를 사용하는 조직이나 해당 조직의 활동 범위가 다르고, 이를 담당하는 부처들의 관계는 국가 전체의 정책과 프로그램 혹은 예산편성 등에서 위계적인 특징이 나타날 수 있다. 본 연구에서는 동일한

위협으로부터 국가의 생존을 확보하는 행위이다. 국가의 생존은 국가 체제, 영토 보존, 국가의 핵심적 가치를 보호하고 유지하는 것이다. 따라서 체제를 전복하거나 영토를 침탈하려거나 국가의 정체성과 이념을 부정함으로써 국가의 위상이 위협이 제기될 수 있는 요인은 모두가 국가보안의 위협으로 평가될 수 있다. 현행법상 한국에서의 국가보안에 대한 법률적인 의미 규정에서는 국가보안법 대상, 내란죄, 외환죄, 이적 죄 등 국가적 법의 침해하는 세력에 대처하는 기능을 담당하는 부처를 안보기관으로 규정하고 있다. 즉 국가안보를 담당하는 정부의 부처는 경찰을 포함해서 정보기관, 군, 외교부 등이 있고 우리나라는 통일부도 중요한 기능을 맡고 있는 것이다.

한편 국가안보를 담당하는 보안경찰의 역할은 국내외의 안보환경 변화에 따라 변화를 모색해야 한다. 과거 한국의 보안경찰 조직은 국내적 요인으로 정권 교체와 한국 사회의 산업화와 민주화를 반영하면서 조직이 확장 개편되는 경향이 있었다. 하지만 지난 20여년간 국제사회의 안보구조는 한국내의 변화를 능가하는 대전환기를 경험하고 있다. 즉, 제2차 세계대전 이후의 국내의 안보환경은 미국과 소련을 중심축으로 벌어진 이념 대결 구도에 의해 결정적인 영향을 받아왔지만, 이런 구도가 1990년 들어서면서 해체되었고 그에 따라 남북한 관계도 엄청난 변화를 경험하게 되었다. 또한 냉전체제 하에서 억제되었던 다른 국제규범이 빠르게 발전하였고, 미약했던 국제사회의 구조적 특징은 강력한 양태를 보여주기 시작하였다. 따라서 보안경찰의 위상과 역할을 정확하게 진단하고 재조정하기 위해서는 국제안보환경을 이해하는 일이 무엇보다 중요하다.

가. 냉전구도의 와해와 한반도의 특수성

냉전체제는 자본주의를 대표하는 미국과 사회주의를 대표하는 소련이 서로 이념의 대결과 함께 군사경쟁을 벌였던 시기이다. 이념의 확장은 국가의 안보와 직결되는 문제였기 때문에, 양 강대국은 각자의 영향력을 확장하기 위해 군비증강을 경쟁적으로 추진하였다. 또한 냉전구도에서는 이념적 투쟁이 치열하게 전개되는 지역에서 군사 분쟁의 가능성이 상존해 있었고, 체제를 전복하기 위한 정보활동이 뜨겁게 달구었다. 이런 점에서

의미로 규정하고 자유롭게 사용하였다. 보안은 국가보안의 의미와 달리 정보의 기밀성 유지라는 협의적으로 쓰이는 경향이 강하다.

한반도는 냉전체제의 구도를 그대로 반영하고 있었다. 남북한은 동일 민족으로 분단체제의 특성을 안고 있으면서 대립적 이념적 갈등은 다른 어떤 지역보다 보안의 문제가 핵심적인 요인으로 작용하였던 것이다.

하지만 1990년대 들어서면서 소련의 해체와 동유럽 국가들의 사회주의 정권 붕괴는 냉전체제의 근본 골격이 바뀌는 계기를 마련하였다. 실제로 경제영역에서 세계무역기구 가입을 희망하거나 심지어 북대서양조약기구(NATO) 가입을 희망하는 동유럽 국가들이 있다. 특히 폴란드가 미국과 함께 미사일방어체제를 구축하고자 할 만큼 미국과 적대적인 관계를 형성하는 중심축이 사라진 것은 분명하다. 이는 이념의 대결과 군사대결이 상대적으로 크게 완화되었음을 의미하는 것이다. 일부 사회주의 체제를 고수하고 있는 국가들, 즉 중국과 베트남도 이제는 경제 영역에서는 자본주의적 요소를 대폭 수용하고 있는 실정이다. 한국은 오랜 적대관계에 있었던 소련, 중국, 베트남과 국교를 정상화함으로써 외교관계 뿐만 아니라 경제협력의 수준이 다른 자본주의국가들을 능가하고 있다.

이와 같은 국제환경 변화에도 한반도는 국제정치적 측면과 남북한 관계에서 여전히 갈등과 분쟁의 요소가 잠재해 있다. 우선, 남북한 관계는 국제안보질서에서 소멸된 냉전적 구도가 완전히 해소되었다고 보기 어렵다. 최근 발생했던 일련의 사건들은 한반도의 안보가 국제안보환경을 반영하고 있다기보다는 다른 방향으로 발전하고 있는 경향마저 보인다. 금강산 관광객 피격사건, 아세안지역포럼(ARF)에서의 대결, 북한의 핵문제, 북방한계선(NLL) 문제 등은 남북한 관계가 언제든지 긴장과 갈등의 수위가 증폭하고 상황에 따라 군사 분쟁의 가능성이 높아질 수 있음을 보여주는 것이다. 비록 김대중 및 노무현 정부가 평화공존을 주창하였고, 이명박 정부가 상생공영을 대북정책의 기초를 삼고 있지만 남북한 관계는 정치적 통합이 궁극적인 목표라는 점에서 일반 국가관계에서처럼 쉽게 신뢰를 구축하기 어렵다. 남북한 관계는 이념 대립과 정치적 통합의 상반된 구조적 특징을 안고 있기 때문에 정치적 통합을 강조하면 이념 대립이 격화될 가능성이 크고, 민족을 강조한 남북한 교류는 엄존한 이념적 불신으로 회의적인 시각이 있다.

국제정치적인 측면에서도 북한의 핵개발을 포함한 대량살상무기 개발 의혹은 동북아 안보질서와 국제질서에 심각한 위협으로 인식되고 있다. 현재 진행되고 있는 6자회담은 한반도를 둘러싼 강대국들과 남북한이 모여 북한의 핵문제를 해결하기 위한 다자적인 협상으로 국제사회의 관심이 반영되어 있다. 북한의 핵개발은 한반도의 안보질서에 심각한

위협이 되는 것은 물론이고, 핵보유국의 추가 등장으로 역내에서 일본과 한국에서 핵개발의 정당성을 부여할 수 있다는 점에서 핵경쟁을 촉발할 수 있다. 나아가서 북한의 핵보유는 국제사회에서 핵개발 의지를 강력하게 피력해 오는 국가와 세력들이 핵보유의 가능성을 높일 수 있다. 파키스탄의 핵개발에 주도적인 역할을 담당했던 칸 박사가 국제핵거래 네트워크를 오랜 기간 유지했던 것에서 증명되었듯이, 핵확산의 위협이 훨씬 증대할 수 있다.

국제사회는 냉전질서의 구조가 거의 사라지고 있지만, 한반도는 아직 냉전적 안보불안 요인이 남아 있다. 이는 반대로 북한이 한국의 안보를 침해할 수 있는 활동을 전개할 것이다. 그것은 한국의 국가 기밀에 대한 첩보 수집, 사회 내부의 흐름과 분위기를 왜곡할 수 있는 활동, 북한을 위한 정보원 포섭 등을 포함할 것이다. 이는 냉전시기에 미국과 소련이 벌였던 첩보전의 범주에 들어가는 것이다. 다만 냉전이후 미국의 간첩 사건들에서 볼 수 있듯이, 과거에 이념적 동기 때문에 미국을 배반하여 소련을 위해 간첩이 활동했지만 최근에는 경제적 목적에서 간첩행위를 하고 있는 것과 같다. 따라서 이 점은 남북한 관계에서 한국의 취약성은 이념을 벗어나 경제적 동기로 확대될 수 있다는 점을 고려한다면, 한국에 대한 적대적 활동에 연루될 수 있는 잠재적 대상이 늘어날 수 있다는 것이다.

나. 안보영역의 다양화

최근 국가안보는 위협의 수단이 크게 바뀌었다. 보안하면 국가체제를 전복하거나 이적행위를 언급하고 있지만, 이는 군사위협이 가장 심각하게 제기될 때의 요소이다. 국가안보는 '견고한 목표물(hard target)'을 보호하고, 반대로 적대 국가의 견고한 목표물을 정확하게 파악하는 정책이 최우선적이었다. 견고한 목표물은 무기, 군사계획, 군사 활동 등을 침단 장비를 활용하여 정보를 수집함으로써 국가안보의 최우선적 과제가 해결되었고, 여타의 위협 요소는 상대적으로 관심이 소홀하였다. 그러다보니, 적대 국가의 간첩활동(espionage)과 자국의 방첩활동(counterintelligence)은 군사력을 강화하고 이를 보호하려는 노력에 집중되어 있다. 물론 첩보원에 의한 간첩활동의 역할이 꾸준히 이루어 지기는 했지만, 첩보위성과 침단 장비를 활용하여 상대 국가의 군사력을 감시하는 방향

으로 국가안보 활동이 집중되어 있었다. 하지만 냉전체제의 와해 이후에는 강대국간 군사 충돌의 가능성이 현격히 약화되었다.

영토 침략과 점령은 국제규범에서도 제한된 범위에서만 인정을 받고 있을 만큼 군사력을 동원해서 국가 간 갈등을 해결하려는 시도는 줄었다. 군사안보의 중요성이 전혀 무의미해졌다고 평가하기는 어렵지만, 과거에 비하여 적대 국가에 의한 군사적 안보 위협이 상대적으로 줄어들었다. 다시 말해서, 적대 국가로부터의 위협이 줄어든 것이다. 동맹국 사이에도 위협이 발생할 수 있는 국제환경이 조성되었다. 특히 군사적 위협이 아닌 훨씬 포괄적인 영역에서 상대 국가의 국가 기밀을 수집하려는 시도가 빈번해지고 있다. 미국은 2005년 국가정보전략(National Strategy of Intelligence of United States)에서 적대 국가뿐만 전통적인 우방으로부터 미국의 군사 및 첨단 과학 기술을 불법으로 획득하려는 노력이 광범위하게 전개되고 있고 이에 대처하기 위한 정보전략이 필요하다고 역설하였다.

국가보안의 영역은 단순히 적의 군사 도발을 방어하거나 군사 기밀을 보호하는 활동이 최우선시 되는 환경에서 자국의 산업과 기술의 경쟁력을 확보하고 보호해야 하는 국가의 역할을 강조하고 있다. 군사력에 의한 영토 침략이 국제규범에서 제약을 받고 국제사회가 공동으로 대응하려는 사례가 빈번히 일어나면서 군사력 열세와 비중에 의해 당장 국가 안보가 심각하게 위협받지 않는 상황에서 국력과 국가경제적 번영이 국가의 위상과 안보를 확보하는 새로운 영역으로 인식되고 있다. 때문에 경제안보가 과거에 비해 크게 비중 있게 다루어지고 있고, 이를 방어하려는 국가 차원의 정책과 전략이 가속화되고 있다. 미국의 국가방첩국(ONCIX)은 심지어 북한조차도 해외에서 정보통신 기술을 습득하고 이를 활용하려는데 높은 관심을 보이고 있다고 판단하고 있다(ONCIX, December 2003 Archives).

군사용 기술과 직결되지 않다고 하더라도, 한국이 경쟁력을 확보하고 있는 첨단 기술 분야, 예컨대 조선분야, 자동차분야, 휴대폰 등에서 핵심 기술을 절취하려는 시도가 연이어 발생하고 있다. 경제안보는 군사안보 분야에 비해 그 비중이 결코 낮게 판단할 수 없다. 핵심기술의 유출은 국가의 부가 빠져나가는 것으로 그에 따라 산업과 국민의 삶이 직접적 영향을 받을 수 있다. 비록 무력 점령이 아니더라도 산업 경쟁력 상실에 따른 국민과 국가의 피해는 새로운 안보의 개념으로 평가되는 것이다.

이런 상황에서 한국은 독특한 상황에 처해 있다. 북한과 대치해 있다는 점에서 한국은 군사안보의 위협이 여전히 남아 있고, 우방을 포함해서 다른 국가와 산업경쟁에서 도태되지 않도록 해야 하는 경제안보를 확보해야 하는 과제를 안고 있다. 특히 경제안보는 세계화로 인한 경제교류와 인적교류 그리고 민간기업 수준의 연대 속에서 국가의 경제력이 위협받을 수 있는 요소가 많아졌다. 한국은 미국과 소련이 대결하는 시대에 비해 군사안보의 위협이 줄어들었지만 북한의 핵개발과 군사 충돌 가능성이 여전히 남아 있다는 점에서 무시할 수 없고, 반면에 전세계를 대상으로 경제력 우위와 경쟁력을 확보하기 위해 민간 차원의 업무로 여기기에 경제안보가 국가보안의 대상이 되었다.

다. 초국가적 행위자의 부상

과거의 국가안보 위협 대상자는 국가(nation)였기 때문에 적대 국가의 위협을 상정하고 이에 대처하기 위한 안보전략이 필요했다. 그리고 국내에서 보안은 적대 국가가 자국내에서 어떤 위협적 활동을 전개할 것인지를 파악하는데 주력했다. 따라서 국가보안의 핵심인 방첩활동은 국가 차원의 비밀 시스템을 통해 정보를 수집하고 분석하는데 초점이 맞추어져 있었다. 국가 차원의 활동은 국가안보를 위협하는 중심에 있었고, 개인과 집단 등 비국가적 성격의 초국가적 행위자(transnational actor)는 국가안보를 위협할 수 있는 독자적인 영역을 구축하지 못했다. 설령 간첩이나 반체제 집단이 존재했다고 하더라도 적대국가와 연계되어 있었을 뿐, 자율적이고 독립적인 조직과 체계를 갖추고 특정 국가를 위협하는 행동을 취할 수 없었다. 강대국 중심의 이념 대립은 초국가적 행위자들의 활동을 제약하는 요소가 되었다. 미국이 주도한 국제안보질서가 이 점을 잘 반영하고 있다.

소련이 해체되면서 미국은 유일 초강대국이 되었다. 국제사회의 어떤 세력도 재래식 군사력의 측면에서 미국과 경쟁할 수 있는 수준에 미치지 못하기 때문에, 미국은 절대우위의 군사력을 바탕으로 국제안보질서를 주도하였다. 미국의 단극체제는 국제안보질서의 기본 구조를 형성하고 유지하는데 가장 중요한 변수이다(Wohlforth, 1999; Nye, 2002/03). 이 때문에 新국제안보질서는 새로운 유형의 전쟁 가능성과 초강대국의 대응 과정에서 변모하고 있다. 인도주의적 군사개입, 국가간 분쟁 해결, 핵확산방지 제도화 등은 초강대국의 역할에 의해 결정적인 영향을 받고 있다(Power, 2003; Carpenter,

1991: 25-26; Mendelbaum, 1995: 25). 반면에 정보혁명이 국제안보질서에 미치는 영향 중에는 국가의 통제력 혹은 국경선의 제약을 완화시킨 점이 중요하다. 초국가적 행위자들이 국경선의 제약과 통제에서 벗어나면서 이들의 활동과 네트워크는 매우 자유롭게 이루어지고 국제안보질서 영역에서 중요한 위상을 갖게 되었다(Zanini and Edwards, 2001; Nye, 2003: 221-227). 그리고 세계화와 소련의 해체는 개인과 집단 수준에서 초강대국의 안보를 위협할 수 있는 수단을 다양한 루트를 통해 만들거나, 구입할 수 있게 했다.

가장 중요한 경험이 2001년 9·11테러 사건이다. 탈냉전의 신국제안보질서는 군사 강대국간의 대결구도가 아닌 전혀 다른 형태의 안보위협 요인으로 대량살상무기의 확산과 초국가적 행위자의 부상이 꼽히고 있다(Paul, 1999). 미국의 세력우위는 냉전시거처럼 국제안보질서의 안정과 평화를 확보하는데 기대했던 효과를 충분히 발휘하지 못하고 있다. 미국은 지도력의 비용을 줄이면서도 효과적으로 안보를 확보할 수 있는 패권체제를 희망하였지만, 새롭게 등장한 위협 요인과 위협 수단으로 인해 공격적 현실주의의 특징에 부합하는 정책과 전략을 추진하는 계기를 맞이했다. 또한 9·11테러는 유일 초강대국의 안보전략과 외교목표를 전면 수정토록 했다(McCartney, 2004). 미국은 압도적인 우위의 군사력을 바탕으로 초국가적 위협, 예컨대 테러집단을 후원하거나 활동공간을 제공하는 국가에 대해 선제공격을 통해 보복을 가하고 있다.

미국은 절대 우위의 재래식 무기와 핵무기 보유 그리고 과학과 기술 선진국임에도 불구하고 과거에 비하여 외부의 위협을 효과적으로 방지하고 있거나 자국의 안보가 향상되었다고 평가하지 못하고 있다(White House, 2003a; 2003b). 9·11테러가 미국 안보의 취약성을 보여주었고, 그 후에 미국이 전개한 일련의 전쟁과 국제안보질서의 변동은 강대국간의 갈등이 아닌 초강대국과 초국가적 행위자들에 의해 영향을 받고 있음을 보여 준 것이다. 초국가적 행위자에 의한 안보 위협 수단은 최첨단 기술을 이용하거나 막대한 비용을 지불하지 않더라도 초강대국인 미국의 안보를 위협할 수 있고, 이에 대해 초강대국의 안보전략이 기대되는 효과를 거두지 못하고 있기 때문에 신국제안보질서는 냉전시기와 같은 평화와 안정적 질서를 확보하지 못하고 있다(Valasek, 2003).

초국가적 행위자들의 활동을 과거 어느 시기보다 활발해졌다. 이들의 활동과 영향력은 국제안보질서의 기본틀에 변화를 초래할 수 있을 만큼 강력하다. <표 2>에서 볼 수 있는

것처럼, 초국가적 행위자는 민족국가와 달리 활동 영역, 위협 수단, 위협 목표, 이들에 대한 억지전략의 효과 등에서 커다란 차이가 있음을 알 수 있다. 이같은 초국가적 행위자의 활동 범위와 영향력의 신장은 세계화, 정보통신기술의 발전 그리고 냉전체제의 붕괴에 기인한다. 특히 인적 교류가 대단히 자유롭게 이루어지고 정보 교환과 그에 따른 인적 연대는 소련의 붕괴로 대량살상무기를 제조할 수 있는 물질들의 거래와 운반이 훨씬 손쉬워졌다(Betts, 1998). 따라서 초국가적 행위자들은 초강대국이 주도한 국제안보질서의 재조정을 강요할 수 있을 만큼 초강대국의 안보에 치명적인 위협이 되고 있다. 하지만 국가간 안보관계에 바탕을 두고 설계된 국제안보질서는 새롭게 등장한 초국가적 행위자들의 위협에 효과적으로 대응하기에 제약이 많다(Flynn, 2000)는 점에서 문제를 내포하고 있다.

〈표 2〉 초국가적 행위자와 국가의 안보위협 비교

	탈냉전시기 잠재적 초국가적 위협	탈냉전시기 잠재적 국가 위협
위협 행위자의 특징	불특정 다수, 소재 불명확	권위주의 국가/실패한 국가, 명확한 지정학적 위치
국제안보질서에 대한 위협 행위자의 인식	유일 초강대국체제에 대한 거부	유일 초강대국체제에 의한 안보 불안
안보위협의 수단	대량살상무기, 사이버공격, 테러	제한적인 대량살상무기 보유
안보위협의 목표	국제안보질서 전환	자국 안보, 정권 유지
억지전략의 영향	극히 제한된 영향	매우 높은 영향 기대

라. 사이버위협의 증대

정보혁명 은 국제안보질서에서 힘의 수직적인 우열에 대한 영향뿐만 아니라 수평적으로 평준화하는 효과도 만들고 있기에 훨씬 복잡한 양상을 불러일으키고 있다(Nye, 2003: 228). 정보혁명은 강대국에게 유리하게 작용하는 측면이 있지만, 반대로 약소국 역시 기존의 영향력 차이를 극복할 수 있는 수단을 제공받을 수 있기 때문에, 국제안보질서에 미칠 수 있는 영향은 상반된 과급효과를 갖고 있다(Arquilla and Ronfeldt, 1997:

27-32). 정보혁명으로 가능해진 군사력 강화는 무력 공격력을 월등히 향상시키는 효과가 있지만, 다른 한편으로 네트워크에 기반을 두고 발전한 사회시스템을 방어해야 하는 취약점이기도 하다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 사이버테러와 군사공격의 비교

	군사공격	사이버테러
위협 수단의 비용	비용과 획득원(源) 제약	비용과 획득원 무제한
국제규범과 제도의 영향	상당한 수준의 제도화	낮은 수준의 제도화
위협의 피해 정도	막대한 인명피해 초래	엄청난 경제적 피해 가능
핵억지력의 효과	제한적인 억지 효과	불가능한 억지 효과
대응전략의 성격	공격적 대응전략 가능	불가피한 방어적 대응전략
대응 수단의 차이	군사적 보복 가능	군사적 보복 제약

정보혁명으로 가능해진 군사분야혁신(RMA)은 군사력, 군사작전, 조직, 전략 등을 강화시킴으로써 초강대국의 힘을 월등히 향상시키고 있다(Cooper, 1997). 이런 군사 전력의 우위는 초강대국이 국제안보질서를 구축해 가는 중요한 지도력 발휘수단으로 기능하고 있다. 이 때문에 정보혁명은 공격하거나 방어해야 할 핵심적인 기간시설의 범위를 수정하도록 했고, 그에 따라 군사력의 발전 방향과 공격의 목표물이 바뀌고 있는 것이다(Arquilla and Ronfeldt, 1997: 146-147). 특히 상대국가의 군사시설에 대한 공격뿐만 아니라 지휘, 통제, 통신, 첩보 시스템 등 사이버공간을 활용하는 목표물을 파괴하기 위한 전략이 강구되고 있다. 초강대국은 재래식 무기가 아닌 사이버공격 수단을 활용하여 상대국가의 정보시스템을 마비시키고 혼란에 빠뜨리기 위해 핵전략처럼 사이버전략을 마련하고 있다(Graham, 2003).

하지만 국가 안보는 전장에서의 군사작전만을 의미하는 것이 아니고, 국가나 사회를 작동시키는 정보시스템과 정보가 외부의 사이버공격에 의해 오염, 파괴, 훼손을 당하지 않고 운영되는 것을 포함한다. 사회를 운영하는 경제와 행정시스템이 원활하게 기능하도

록 안전하게 유지할 수 있는 방어능력은 국가 안보의 핵심적인 요소가 되었다(Jones, 1996). 이는 적대국가를 공격할 수 있는 능력보다는 방어력에 대해 비중을 더욱 강조한다. 대량혼란무기(Weapons of Mass Disruptions)는 정보통신 강대국이 활용할 수 있지만, 반대로 초국가적 행위자들이나 약소국에서도 활용할 수 있다(Schwartz, 2000: 286-287). 정보통신기술의 비대칭적 우세는 정보시스템의 의존도에 의해 역으로 공격의 목표가 되는 불리한 시설도 늘어나게 한다. 정보혁명은 초국가적 위협의 수단을 대폭 확대시키고 위협의 실행 가능성을 증대시킴으로써 무수한 행위자들의 사이버공격을 현실화했다. 가상공간에서는 초국가적 행위자의 사이버공격으로 초강대국의 안보 혹은 공공행정 시스템이 무너지는 심각한 사례가 발생하고 있다(Adams, 2001: 99-102). 그것은 사회와 경제적 혼란을 조성할 목적으로 정보시스템을 공격할 수 있고, 긴급전화시스템, 발전소, 식수공급시스템 혹은 핵발전소나 가스공급시스템을 사이버공격 함으로써 대량 인명살상이 가능하다는 것이기도 하다(Gellman, 2002).

마. 대량살상무기의 확산 위협

냉전시기에는 핵확산을 억제하려는 국제사회의 다자적인 노력이 상당한 성과를 거두었다. 그러나 소련이 붕괴하면서 핵기술과 핵물질에 대한 통제가 느슨해지고, 초국가적 행위자들에 의한 핵접근이 냉전시기에 비하여 훨씬 용이해졌다. 그리고 초국가적 행위자가 정치적 목적을 달성하기 위한 수단을 확보하려고 서구국가에 적대적인 정권이나 암시장에서 대량살상무기를 획득할 수 있는 가능성이 열려있다(Lee, 2003). 또한 소련의 붕괴로 초강대국간 군사대결의 긴장이 상실되면서 세계화는 “폭력의 사유화(privatization of violence)”로 불릴 만큼 무기 거래와 군인들의 활동이 개인이나 집단의 목적을 위해 활용될 수 있는 잠재력을 안고 있다(Albrecht, 2000: 126). 이 점에서 러시아와 파키스탄은 핵기술과 핵물질에 대한 관리가 철저하지 못한 정치사회적 여건에서 초국가적 행위자를 상대로 이들 물질을 경제적 목적으로 거래하고 유통시킬 수 있는 여지가 많은 대표적인 지역이다.

지난 20여 년간 핵암시장에서 이란, 북한, 시리아, 이라크 등과 핵거래의 중심에 있었던 파키스탄의 칸 박사 사례는 핵확산의 위협이 심각하다는 위기의식을 미국에 심어주

었다(Albright and Hindersein, 2005). 이와 같은 거래는 우라늄을 획득한 초국가적 행위자들의 미국 공격이 현실적으로 가능한 위협으로 평가되도록 한다. 더욱이 국제 암 시장을 통해 거래된 파키스탄 핵기술의 일부 프로그램은 과거 이라크가 추진했던 것보다 훨씬 발전된 단계에 도달하였다(Sanger, 2004). 비록 완성된 핵폭탄의 반입은 손쉽게 발각될 수 있고, 핵물질을 폭탄으로 제조하는 여러 단계는 초국가적 행위자가 핵위협을 실행하는 데 장애요인이 될 수 있지만 재래식 폭발물과 혼합한 우라늄의 활용은 충분히 실현성이 있다(Linzer, 2004). 또한 전세계적으로 3만개 이상의 핵탄두가 있고 24만개 이상의 핵탄두를 제조할 수 있는 핵물질이 있는 것으로 추정되고 있다(Allison, 2004). 이런 상황에서 매년 미국으로 들어오는 700만개의 컨테이너 중에서 2% 정도만이 검사를 받고 있는 실정이기 때문에 핵물질 반입으로 핵공격의 위협은 초강대국의 당면 과제가 되었다.

핵과 생화학무기를 지칭하는 대량살상무기(WMD)는 전통적인 무기와는 차원이 다른 파괴력과 살상력을 갖추고 있다. 전투요원이나 군시설 뿐만 아니라 민간인과 민간시설을 포함해서 무차별적으로 짧은 시간에 대량살상과 파괴가 가능하다는 점에서 국가안보에 치명적인 위협이다. 과거에는 이런 수단을 동원한 적대국가들의 위협에 대처하기 위한 안보전략이 주종을 이루었다. 하지만 최근에는 일부 국가의 대량살상무기 혹은 관련 물질이 국제사회에 불법적으로 유통될 수 있는 환경이 조성되면서 국가를 상대로 적극적인 공격을 가할 수 있게 되었다. 그 동안 대량살상무기에 대한 대응전략은 적대 국가에 대해 군사보복을 전제로 하는 군사전략이 주종을 이루었다. 하지만 현재는 이런 군사전략이 국가안보를 확보하는데 전혀 효과를 거두기 어려운 국제환경이 조성되었다. 초국가적 행위자의 부상과 이른바 '불량국가'로 분류되는 북한, 이란, 이라크, 시리아 등의 국가들이 강력한 핵개발 의지를 갖고 있고, 반면에 핵을 보유하고 있는 러시아, 구소련 연방 핵보유국 그리고 파키스탄은 핵관리가 허술하고 경제적 동기에서 핵유통의 가능성이 높다. WMD 테러는 국제안보질서와 국가안보의 최대 관심사항이 되고 있고 이를 예방하기 위한 국내 보안활동의 중요성이 부각되고 있다.

WMD 테러의 발생 가능성은 9·11 테러 이전부터 논의되었다(Lesser, 1999: 85-86). 그러나 국제안보질서를 주도하는 미국이 초국가적 행위자에 의한 WMD 테러의 잠재적 위협을 당면과제로 적극 대처하려는 시도는 9·11 테러 이후이다. "재앙적 테

러”(catastrophic terror)가 국제안보질서의 근간을 훼손할 수 있다는 절박한 위기의식은 9·11 테러의 엄청난 결과에 따른 영향이다. 미국은 테러리스트들이 장기간의 계획에 따라 미국을 공격했고, 안보 위협이 현실로 나타났다는 점에서 이 보다 높은 수준의 위협이 가능하다고 우려했다(Gallucci, 2007). 부시 행정부는 공식적인 정책 선언에서 WMD 테러의 위협을 언급하면서 이에 대응하는 안보전략의 전환을 구체화 하였다.¹⁷⁾ 부시 대통령은 처음으로 2002년 국가안보전략(NSS)에서 미국의 적대세력이 대량살상무기를 추구하고 있음을 공개 선언했고, 이들 세력이 그런 무기를 얻고자 하는 강한 의지를 갖고 있으며 실제 그렇게 하고 있다는 증거들이 있다고 지적하였다.

테러단체의 WMD 획득은 3가지 방법으로 가능하다. 국제 무기암시장이나 핵보유국으로부터 구매, 핵보유국에서의 직접 절도 그리고 기술을 습득하여 핵무기를 직접 제조하는 경우이다. 핵무기 제조는 상당한 기술을 요하는 과정으로 현실적으로 테러집단이 핵 기술을 습득하기가 간단하지 않다. 상대적으로 손쉬운 방법은 핵을 구매하거나 훔치는 것이다. 이를 위해서는 핵물질을 이전해 줄 수 있는 핵보유 국가들과의 연계가 있어야 한다. 비록 핵보유국의 정부 차원에서 테러단체에 핵물질을 이전해 줄 가능성이 높지 않지만, 정부의 통제와 감독이 제대로 이루어지지 않은 사회 여건에서 일부 핵관련 인사들이 불법적인 금전적 목적 때문에 핵물질을 국제암시장에 유출하거나 테러단체에 직접 전달해 줄 수 있다. 소련의 해체로 인해 구소련 지역에 산재해 있는 핵물질과 핵관련 과학자들에 대한 관리와 통제가 제대로 이루어지기 힘들게 되었다. 미국과 러시아는 핵물질의 불법 유통을 차단하고 감시하기 위해 2006년 ‘핵테러대처 전세계 구상(Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism)’에 합의하고 공동 노력의 의지를 피력했지만, 미국과 적대관계에 있는 약소국들 중에 핵개발을 시도하고 있는 국가들의 태도는 확신하기 어렵다. 파키스탄의 핵과학자인 칸 박사는 국제적인 네트워크를 구축하여 북한, 이란 등에 핵기술을 이전시켰다. 북한은 시리아에 핵기술을 지원했다는 의혹을 받고 있다(Broad and Mazzetti, 2007).

미국은 이 때문에 이런 국가들이 기존의 국제안보질서에 도전하거나 자국의 안보를 확

17) The White House. *The National Security Strategy of the United States of America* (September 2002); *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (December 2002); *National Strategy for Combating Terrorism* (February 2003); *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism* (2006).

보호하기 위한 방법으로 핵물질을 테러단체에 의도적으로 유출할 가능성에 직면해 있다. 테러단체의 안보 위협 행위가 WMD를 활용하는 경우, 국제정치와 안보에 미치는 파장은 예측하기 어려운 충격을 줄 것으로 기대된다. 미국과 소련은 막대한 규모의 핵무기를 보유하게 되면서 어느 일방이 군사력으로 상대방을 제압하기 어려운 ‘공포의 균형’(balance of horror)을 유지함으로써 장기간 평화를 담보하는 효과를 가져왔다. 핵무기는 억지용 전략무기로써 공격을 사전에 차단하는 효과를 가졌고, 강대국간 국제질서의 안정성을 유지하는 수단으로 역할을 했다. 그러나 핵무기를 포함한 생화학 무기가 억지용이 아닌 공격용 무기로 활용되고, 핵공격을 예방하기 위한 억지전략이 현실적으로 적용되기 어려운 여건에서 WMD 테러의 현실화 가능성이 높아졌다. 결국 WMD 확산과 증대되는 미국의 안보 위협에 대처하려는 미국의 안보전략은 수정이 불가피 했다.

바. 인간안보의 국제규범 강화

인도주의적 군사개입은 인권규범에 따라 국가의 특정 행위를 통제하고 방지하기 위한 분명한 목적을 갖고 있지만, 근대 국제질서의 근간으로 국내 문제에 대한 외부의 간섭을 배제한 주권규범과는 배치되는 것이다. 따라서 냉전시기 이후 지속적으로 그리고 탈냉전에는 더욱 폭넓게 국제환경이 바뀌면서 인권규범과 주권규범은 상호 모순적인 갈등과 발전 과정을 경험하고 있다.¹⁸⁾ 주권규범은 여전히 유효성을 유지하고 있지만 인권규범의 강화로 신국제질서에서 불확정적인 미래를 맞이하고 있다. 이런 국제질서의 변화는 새로운 규범이 강화되고 기존의 규범에 변화를 초래하는 결과를 가져왔다. 인권은 국제화가 되었고, 국제사회는 인권규범의 기준에 의해 국가 행위가 통제받고 감시받아야 한다는 동의를 강화해 갔다. 반인륜 범죄 혹은 전쟁범죄를 저지를 사람들이 상시적으로 사법의 심판을 통해 처벌받도록 규정한 국제협약은 2002년 7월 국제형사재판소가 출범하기 이전에는 없었다. 그러나 인권을 침해하는 국가의 행위를 규제하고 통제하려고 연성법을

18) 인권규범의 발전에 기여한 주요 국제협약이나 선언은 다음과 같다. the UN Charter (1945), the Economic and Social Council(ECOSOC), the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide(1948), the Universal Declaration(1953), the International Human Rights Covenants(1966), the UN Commission on Human Rights(1967), the International Human Rights Covenants(1976).

(soft law)의 양식이 발전하였다(Forsythe, 2002: 13).

유엔 헌장, 인권위원회(HRC) 등에 규정하고 있는 인권규범을 실행함에 있어서 국제 사법재판소, 유엔안전보장이사회 혹은 다양한 국제기구들이 인권규범이 다른 규범에 비해 우선한다고 강제화할 수 있는 직접적인 책임을 안고 있지 못했다(Forsythe 2000 55-56). 인권 침해를 방지하기 위한 군사개입의 사례가 빈번하게 나타나고 있지만, 인권규범이 국가 혹은 비정부 단체들의 행위를 통제할 수 있는 일반화된 패턴이 있다고 보기는 힘들다. 하지만 이런 인도주의적 군사개입에서 나타난 공통점은 초강대국의 참여가 있었다는 점이다. 예컨대, 유엔의 안전보장이사회는 인도주의적 군사개입의 법률적 정당성을 부여하지만, 초강대국의 관심과 참여는 실질적인 효율성을 결정한다. 보편적 가치에 대한 초강대국의 역할과 전략적 고려가 여전히 중요한 의미를 갖고 있고, 규범의 강제력을 갖는데 결정적인 의미를 갖는다. 초강대국은 힘의 절대적인 우위에 따른 국제사회에서의 위상 때문에 인도주의적 군사개입의 실질적인 실행을 주도하는 역할을 요구받고 있다. 인권규범은 국익과 안보와 같은 전략적인 고려를 완전히 배제시킬 수 있을 정도로 우위를 확보하지 못했지만 국제질서의 구조에 영향을 미치고 있는 요소가 되고 있음은 분명하다.

그러나 2차 세계대전이 종결된 이후 인권규범이 형성되는 초기 단계에서 미국의 역할은 소극적이거나 부정적이었다. 다른 지역의 국가들과 군사안보동맹을 결성하거나 안보규범을 만들려는 노력에 비하면 인권규범에 대한 노력은 대단히 미약했다(Evan, 1996). 소련과의 군사대결은 미국의 국내정치로 하여금 사회 및 경제적인 측면에서 인권을 보호하려는 시도를 크게 위축시켰다(Forsythe, 2000: 41). 그러나 미국의 역할 부재에도 불구하고, 다른 국가들, 비정부 국제단체, 국제기구 등의 노력으로 유엔에서는 협약과 선언을 통해 인권규범의 상당한 진전이 있었다. 탈냉전 이후 미국은 1993년 유엔 인권회의 등을 포함해서 국제 인권규범이 확장해 나가는데 있어서 과거에 비해 더욱 주도적인 역할을 했다. 1990년대 초 소말리아에서 실패한 정부와 권력의 공백에 발생했던 주민의 대량 살상과 주거지 추방을 제대로 대처하지 못했던 점은 미국 정부에 중요한 교훈을 제공했다(Soderberg, 2005: 36-37).

탈냉전시기에 인권규범의 확산과 제도화는 그 이전의 물질적인 상호의존성(material interdependence)으로부터 도덕적 의존성(moral interdependence)으로 국제질서가

전환되고 있다고 할 만큼 변화의 정도가 크다(Weiss and Chopra 1995, 89). 도덕적 상호의존성은 정부 지도자와 일반 국민들이 다른 국가의 심각한 인권침해에 대해 경각심을 갖고 비판하는 도덕적 관심이 발전하면서 형성되었다(Donnelly, 1995: 145). 국제질서는 국가간 물질적 상호의존성에 의한 비용과 손실에 더욱 주의를 기울인다. 반면에 도덕적 상호의존성은 높은 수준의 인권규범을 준수하는 국가들은 다른 국가들로부터 신뢰성과 호의를 받을 수 있다.

인권규범은 안보의 의미를 확장시키고 변화를 가져왔다. 외부의 위협으로부터 안보를 보호하는 주체 혹은 보호대상은 국가였다. 그러나 인권규범의 발전과 제도화가 진전되면서 안보의 적용 대상이 국가 수준에서 개인안보(individual security)로 확대되었다. 개인이 외부로부터 불안과 공포를 벗어나 인간다운 삶을 영유할 권리가 있고, 국가를 이를 제공해야 할 의무가 있는 것이다. 인권규범의 확장으로 최근 등장하고 있는 인간안보(human security)는 차별, 기아, 질병, 빈곤, 문맹탈피 등 개인이 일상적인 삶의 질에 대한 위협에서 보호하는 것을 의미한다. 인간안보가 적용되는 가장 대표적인 사례는 난민 문제이다. 대규모 주민들은 자국 정부의 박해, 경제적 고통, 내부 분쟁, 인종학살의 위협 등을 벗어나기 위해 자신들의 활동 공간을 이탈함으로써 차별, 기아, 생명의 위협에 직면하게 된다. 인간안보는 단순히 학살의 공포에서 벗어나는 상황에만 적용되는 것이 아니라, 새롭게 정착한 사회에서도 차별받지 않고 안전하게 생활하고 적응할 수 있도록 지원받는 일도 포함하는 것이다.

정부가 정치적, 경제적, 사회적 안전을 제공하지 못하여 탈출한 주민들은 이런 안보의 취약성으로부터 강한 국가에서 거주하고 싶어 한다. 그러나 이들이 새로운 정착지를 찾았다고 하더라도, 그 사회에서 인종 차별, 사회적 차등, 사회활동의 기회 제약 등으로 기본적인 삶의 질을 확보하지 못한 경우에 인간안보는 심각한 위협 상태에 있다. 이를 해결하기 위해 국제사회는 적극 개입하여 감시와 감독하는 활동을 한다. 이들이 부당하게 모국으로 송환되어 정치적 탄압을 받는 것을 방지하고, 반대로 난민촌이나 임시 거주지에서 안전한 정착지를 모색할 수 있도록 지원하고 있다. 각 국 정부도 이런 국제사회의 인권규범과 제도를 도외시하기 어렵다. 이미 지적했듯이, 국제사회는 난민의 인권을 보호하기 위해 무력 개입을 하고 있는 정도이다. 비록 인간안보를 보호하기 위한 국제사회의 군사력 개입이 상황과 여건에 따라 선택적으로 이루어지고 있지만, 과거에는 기대하기

어려운 변화임에 분명하다.

인간안보에는 분쟁지역의 난민을 넘어서 대규모 인신매매, 국제조직범죄, 국제마약거래, 인력교류에 따른 작업환경 등이 모두 포함된다. 국제사회는 개인의 인간안보를 보호하기 위해 다자적인 활동을 전개하고 있고, 공동 대응을 요구하는 상황이 발생하기도 한다. 비록 특정 국가 내에서 발생한 문제일지라도 국제사회는 해당 국가의 주권보다는 보편적인 개인의 인권을 보호하려는 차원에서 개입을 하는 경향이 있다. 이 점은 안보가 단순히 국가 차원의 주권과 체제를 보호하려는 의미에 국한되는 것이 아니라 개인의 안전한 일상적 생활을 확보해 주는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 국가의 기능과 역할은 영토와 주권을 보호를 넘어서 자국민과 국경선 너머에 있는 개개인의 삶에 관심을 가져야 하는 것이다.

2. 치안환경 변화와 보안경찰

가. 보안경찰의 폐지 또는 축소를 요구하는 일반적 치안환경의 변화

1) 점증하는 범죄양상과 한정된 경찰력

가) 지난 10년간의 총 범죄 발생추이

보안경찰에 대한 부정적 인식태도를 형성하는 결정적 요인 중 하나가 바로 점증하고 있는 범죄의 양상이다. 즉, 보안사범의 감소추세에 비추어 상대적으로 높아지고 있는 일반 민생침해 범죄의 발생건수는 보안경찰 활동의 실효성을 의심하게 함과 동시에 보안인력을 일반 치안인력으로 전환해야 한다는 논의를 가능하게 한다.

아래의 <표 4>에서 보는 바와 같이 지난 10년간의 범죄추이를 살펴보면 1997년도의 경우 총 범죄가 1,536,652건에 불과했지만, 지난 2001년 1,860,687건으로 크게 증가한 이후 2004년도의 경우 1,968,183건으로 200만건에 육박하기도 하였다. 또한 2005년도와 2006년도의 경우 2004년 보다는 감소한 추세를 보여주고 있지만, 전반적으로 지난 10년간 대한민국의 범죄양상은 점차적인 증가 추세에 있는 것을 알 수 있다.

따라서 이와 같은 범죄양상은 일반 민생범죄에 대한 경찰의 효율적인 대응을 요구하는 주요한 근거가 되고 있으며, 아울러 한정된 경찰의 인력여건상 보안경찰 등의 구조조정

문제와 같이 보다 효율적인 인력관리 방식을 요구하게 만드는 요인이 되고 있다.

〈표 4〉 최근 10년간의 총 범죄 발생추이

구분	'97	'98	'99	'00	'01
발생	1,536,652	1,712,233	1,654,064	1,739,558	1,860,687
검거	1,398,384	1,579,728	1,574,902	1,543,219	1,642,118
구분	'02	'03	'04	'05	'06
발생	1,833,271	1,894,762	1,968,183	1,733,122	1,719,075
검거	1,694,342	1,679,249	1,761,590	1,512,247	1,483,011

※ 자료 : 경찰청. (2007). 「2007 경찰백서」

또한 아래의 〈표 5〉는 지난 2005년과 2006년도에 한국에서 발생한 5대 범죄의 발생 건수를 보여주고 있다. 그런데, 2006년도의 경우 강도를 제외한 나머지의 범죄유형에서 모두 전년도에 비해 증가한 수치가 나타나고 있다. 그러므로 최근의 범죄양상은 5대 범죄를 중심으로 증가하는 양상을 보이고 있으며, 이 역시 일반 민생침해 범죄에 대한 경찰의 대응능력 향상과 효율적 조직 및 인력관리를 요구하는 근거가 되고 있다.

〈표 5〉 최근의 5대 범죄 발생추이

구분	계		살인		강도		강간		절도		폭력	
	발생	검거	발생	검거	발생	검거	발생	검거	발생	검거	발생	검거
'05	13,260	9,898	33	31	192	152	212	192	4,588	1,860	8,235	7,663
'06	16,149	11,142	35	32	169	140	238	204	6,119	2,131	9,588	8,635
증감 (p)	2,889 (21.8)	1,244 (12.6)	2 (6.0)	1 (3.2)	-23 (-12.0)	-12 (-7.9)	26 (12.3)	12 (6.3)	1,531 (33.4)	271 (14.6)	1,353 (16.4)	972 (12.7)

※ 자료 : 경찰청. (2007). 「2007 경찰백서」

나) 범죄에 대한 대응을 미흡하게 하는 한정된 경찰력

경찰의 내부분서에 따른 2008년 6월 30일 현재 전의경을 제외한 대한민국의 총 경찰 인력의 숫자는 96,324명이며, 이 가운데에서 보안경찰 인력은 1,847명으로 전체 경찰 인력의 1.92%를 차지하고 있어 외형적으로는 큰 비중을 차지하지는 않는 것으로 나타나고 있다.

그러나 아래의 <표 6>에서 나타나고 있는 바와 같이 경찰관 1인이 담당해야 할 치안 수요를 살펴보면, 최근 10년간 대체로 500명 이상으로 나타나고 있어 매우 심각한 치안 공백이 초래되고 있는 것을 알 수 있다. 따라서 최근 일부에서는 1,847명¹⁹⁾의 보안경찰 요원 중 최소한의 인원을 제외한 나머지의 보안경찰력을 생활안전이나 수사 분야로 전환해야 한다는 요구를 지속적으로 제기하고 있는 실정이다.

<표 6> 경찰의 인력 및 1인당 담당인구 변화(2008년 3월 기준)

년 도	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008.3
경찰관	90,623	90,670	90,819	91,592	92,165	93,271	95,336	95,613	96,324	96,324
인구	518	522	526	527	523	519	509	510	509	511

※ 자료 : 사이버경찰청(http://www.police.go.kr/infodata/pds_07_totalpds_01_03.jsp).

2) 전통적 보안대상의 표면적 수치 감소

보안경찰 조직이 구조조정 등 많은 부분에 있어 여론의 도마 위에 오르게 된 결정적 요인 중 하나가 과거에 비해 감소하고 있는 보안사범의 발생 및 검거건수이다. 즉, 최근에는 보안경찰 활동의 주요한 대상이 되었던 각종 보안사범이 감소하여 보안경찰의 인력과 예산 대비 효과성이 크지 않다는 것이다. 물론 이러한 표면적 수치의 감소만으로 보안사범이 축소되고 있다고 볼 수는 없다. 특히 보안사범이 축소되고 있다는 논리가 성립하기 위해서는 표면적 수치 뿐만 아니라 국내외의 정치적 환경이나 남북관계 등 보다 입체적인 분석이 필요하다.

19) 2008년 6월 30일 현재 기준임.

그러나 일단 공식·비공식 통계를 바탕으로 전통적 보안대상의 변화추이를 살펴보면, 지난 5년간 대한민국에서 발생한 간첩, 국가보안법 위반사범, 한총련 등의 이적단체 관련 수배자 검거활동과 같은 전통적인 보안사범의 숫자가 크게 감소하고 있는 것을 아래의 <표 7>에서 볼 수 있다. 특히 지난 2003년에는 총 173건의 간첩 및 국가보안법 위반사범이 발생했으나, 2004년 68건으로 급감한 이후 2005년, 2006년에는 30건 내외로 2003년도에 비해 1/10 수준에서 발생하고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 7> 최근의 간첩, 국가보안법 위반사범 발생 및 검거 현황

구 분	총 계	'03년	'04년	'05년	'06년	'07. 9.30 현재
총 계	339 (4)	173 (2)	68	33	35 (1)	30 (1)
경찰청	17 (2)	9 (1)	4	1	2 (1)	1
서울	114 (2)	50 (1)	25	13	18	8 (1)
부산	45	27	9	1	2	6
대구	10	4	3	2		1
인천	13	6	1	3	2	1
광주	2007. 7. 1자 개청					
대전						
울산	5	3	1		1	
경기	58	29	12	5	5	7
강원	4	2	1			1
충북	2	2				
충남	5	3		2		
전북	2	1		1		
전남	49	25	11	4	5	4
경북	6	5				1
경남	9	7	1	1		
제주						

※ () 는 간첩 검거 건수 임

※ 자료 : 경찰청, (2007). 「2007 국회제출 국정감사자료」.

또한 아래의 <표 8>에서는 최근의 한총련 수배자 검거현황을 보여주고 있는데, 이 역시 최근 들어 검거건수가 크게 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 위에서 살

폐본 간첩 및 국가보안법 위반사범, 그리고 아래의 한총련 수배자와 같은 전통적 관점에서 보안사범이 최근 크게 감소하고 있는 것으로 분석되며, 이에 따라 각종 보안사범의 검거활동 역시 축소된 것을 파악할 수 있다.²⁰⁾

〈표 8〉 최근의 한총련 수배자 검거현황

구 분	계	'02	'03	'04	'05	'06.7.31현재
계	341	141	122	41	27	10
본 청	8		4	3	1	
서울	130	54	42	18	11	5
부산	53	22	25	5	1	
대구	19	10	4	3	2	
인천	14	6	5	1	2	
울산	4	1	3			
경기	31	15	7	2	4	3
강원	5	2	2	1		
충북	3	1	2			
충남	7	3	3		1	
전북	1				1	
전남	40	14	14	7	3	2
경북	9	4	5			
경남	17	9	6	1	1	
제주						

※ 자료 : 경찰청. (2007). 「2007 국회제출 국정감사자료」.

3) 사회변동으로 인한 보안경찰 폐지논의의 대두

남북의 긴장관계에 따른 안보중심주의가 한국사회를 지배하던 정치적 논리, 국가적 관점에서의 안보개념 등의 다양한 변수들로 인해 보안경찰의 활동이 무엇보다 중시되던 과거와 달리 최근에는 관련 전문가 뿐만 아니라 일반시민 역시 보안경찰활동에 대한 변화

20) 그러나 이러한 표면적 수치의 감소만으로 보안사범이 축소되고 있다고 볼 수는 없다. 보안사범이 축소되고 있다는 논리가 성립하기 위해서는 표면적 수치 뿐만 아니라 국내외의 정치적 환경이나 남북관계 등 보다 입체적인 분석이 필요하다.

된 시각을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 전통적 안보개념에 입각하여 설립, 유지되고 있는 보안경찰에 대한 개혁논의 뿐만 아니라 보안경찰의 존립자체를 부정하는 극단적인 변화 주장까지도 대두되고 있는 실정이다.

이렇게 보안경찰의 변화를 주장하는 대표적인 논리는 먼저, 사회변동으로 인한 보안경찰 대상 사건의 절대적 감소, 정보의 비공개와 같은 극단적으로 폐쇄적인 조직구조와 그에 따른 국민의 알권리 침해, 그리고 보안경찰의 일상적 감시로 인한 국민의 인권침해, 시대에 맞지 않는 경찰관 대상 정보보안 교육 등(강국진, 2006: 203-215)이 제시되고 있다.

특히 최근 몇몇 시민단체들과 관련 학자들을 중심으로 보안경찰의 폐지논의가 활발히 진행되고 있을 뿐만 아니라 경찰 내부에서 조차 담당업무가 대폭 줄어드는 정보·보안행사를 줄이고 경찰서 내근인력을 감축해 현장부서에 배치하는 방향으로 인력구조가 개편되어야 한다는 주장이 제기되고 있다.²¹⁾

더구나 최근 미국산 쇠고기 수입 반대 시위에 대한 경찰의 대응을 놓고 전의경제도의 폐지문제가 논의되자 전의경 인력의 대체방안으로 보안경찰 인력을 활용할 수 있다는 주장까지 대두되고 있는 실정이다.²²⁾

나. 보안경찰의 존속을 통한 새로운 패러다임과 역할을 요구하는 치안 환경

1) 안보개념의 변화에 따른 새로운 보안경찰 직무영역의 확대

냉전시대의 이데올로기를 바탕으로 하는 전통적인 안보개념은 외부의 국가나 적으로부터 가해져오는 군사적 공격과 그에 대한 국가적 대응을 위주로한 국가적 안보개념으로

21) 이와 관련 내일신문 2008년 4월 22일자에서는 일선 보안과가 실제로는 탈북자가 밀집해 있는 지역 외에는 고유 업무가 갈수록 줄어들고 있다는 것이 경찰내부에서도 불만사항으로 제기되고 있다는 기사를 작성하기도 했다(내일신문, 2008년 4월 22일자).

22) 실제로 인권실천시민연대 오창익 변호사의 경우 정보 및 보안경찰에 대한 지속적인 폐지 논의를 주장해오고 있다. 그는 전의경제도의 전면 폐지를 주장하며 정보경찰 4000명, 보안경찰 2000명 등의 인력을 여타의 경찰업무로 전환해야 한다고 주장한 바 있다. 심지어 그는 또한 타국에 비해 적은 관련 범죄율 등을 감안하면 보안경찰 뿐만 현재의 전체 경찰인력도 과잉이라고 주장하기도 한다(오마이뉴스, 2008년 7월 7일자).

이해되었다. 그러나 냉전시대의 종식 이후 전통적 안보개념은 정치, 경제, 사회, 그리고 최근에는 인간안보(human security)의 개념까지 포함하는 광의의 의미로 해석되고 있다.

이러한 안보개념의 변화는 경찰, 그 가운데에서도 무엇보다 보안경찰에 대한 새로운 역할을 부여하고 있다. 물론 확장된 안보의 모든 개념이 보안경찰의 직무영역으로 적용될 수는 없겠지만, 적어도 경제안보·사회안보·인간안보의 개념은 보안경찰로 하여금 새로운 역할과 임무수행에 대한 패러다임을 제시해주고 있다.

특히 최근의 이러한 안보개념 중 보안경찰은 앞서 언급한 바 있는 인간안보의 개념에 주목할 필요가 있다. 인간안보는 유엔 개발 계획(UNDP)의 1994년 「인간 개발 보고서」(UNHDR)에서 제시된 개념으로 개인의 안전과 자유보장을 안보의 가치로 인식하며(Bellamy & McDonald, 2002: 375), 경제·식량·건강·환경·개인·공동체·정치 등의 7가지를 인간안보의 요소로 제시하고 있다(UNDP, 1994: 22-23). 그리고 안보를 확보하기 위한 수단 중 군사력은 2차적 수단에 불과하며, 개인의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 개개인의 안보 강화하여 국가를 더 강하게 만들고 국민을 더욱 안전하게 한다는 것이다(Bajpai, 2000: 48).

인간안보는 폭력과 마약, 테러, 빈곤, 범죄, 무기, 각종 탄압, 환경 등의 개념이 모든 인간에게 포괄적으로 적용되는데(UNDP, 1994: 23), 이를 보안경찰과 연결시켜 보면 과거 국가안보와 직접적으로 관련된 부분에만 국한되었던 보안경찰 직무영역의 확대를 가져오게 된다. 특히 최근 논란이 되고 있는 보안경찰의 새로운 직무영역, 즉 북한이탈주민 보호 관련 업무나 사이버테러를 포함한 對테러활동, 경제안보사범의 단속 등이 대표적으로 확장된 직무의 영역일 것이다. 물론 북한이탈주민 관련 업무 등 보안경찰의 새로운 활동들은 근래에 급격한 증가추세에 있음에도 불구하고 효율성이나 정당성의 측면에서 많은 비판에 직면하고 있다. 즉, 이것은 보안경찰의 존속을 위한 나름대로의 자구책에 불과하며, 굳이 보안경찰에서 담당할 필요가 없고, 오히려 사회복지적 차원에서의 접근이 필요하다는 것이다.

그러나 인간안보 개념의 등장 이후 이와 관련된 연구결과를 살펴보면, 코소보(Kosovo)나 남아프리카지역, 중남미 국가 등 잦은 분쟁과 기아, 그로 인한 범죄문제 등의 심각한 문제들에 노출되어 있는 해당지역 주민들에 대한 인간안보와 관련된 다양한 정책적 대안들이 제시되고 있으며, UN을 비롯한 국제사회나 해당국가의 정부 및 NGO

등 다양한 분야의 개입이 강조되고 있다(Ferreira & Henk, 2008; McIlwaine & Moser, 2003; Denov, 2006).

따라서 이러한 양상에 비추어볼 때 북한이탈주민의 보호 라는 것이 완벽히 인간안보의 개념과 부합된다고 볼 수 는 없지만, 위의 여러 분쟁지역의 사례처럼 북한과 북한이탈주민을 이해한다면 이는 인간안보의 실현을 위한 하나의 개입주체로서 보안경찰을 이해할 수 있는 이론적 틀로 작용할 수 있을 것이다. 또한 이와 같은 이해가 이루어진다면 북한이탈주민의 보호가 보안경찰의 직무영역으로 일정 부분 그 정당성을 가질 수 있을 것이며, 안보개념의 변화에 따른 보안경찰의 적절한 직무영역 확대나 치안환경의 변화로 이해할 수 있을 것이다.²³⁾

2) 사이버공간을 활용한 신종 보안사범의 등장

가) 사이버테러로 인한 안보위협

최근에는 한 국가의 안보를 직접적으로 위협하는 국제적 범죄와 초국가적 범죄가 크게 대두되고 있다. 따라서 과거와 달리 이러한 도전에 치안행정이 적절히 대응하지 못하면 국민의 삶의 질과 국제 경쟁력에 큰 손실(송상욱, 2005: 18)을 입게 됨은 물론이고, 나아가 국가 전체에 심각한 위협요인으로 작용하는 결과를 초래한다.

이와 관련된 대표적인 국제적 범죄의 유형이 테러이다. 최근 테러의 양상은 전통적인 테러 뿐만 아니라 사이버테러와 같이 사이버공간을 활용한 새로운 방식으로 변모하고 있다. 일반적으로 사이버테러는 정보시스템을 교란시키거나 파괴, 무력화시킴으로서 개인, 기업, 국가의 안위를 위협하는 행위를 말한다(박윤해, 2005: 21). 또한 “해킹, 바이러스 유포, 웹바이러스, 논리폭탄의 전송, 대량정보전송 및 서비스거부공격 등을 통해 국가적, 사회적으로 불안감이나 공포심을 조성하는 행위로 정의되기도 한다(백광훈, 2001: 62).

그런데, 문제는 향후 테러의 양상이 점차 이러한 방향으로 진행될 것이 충분히 예상되며, 앞으로는 전쟁도 군사시설에 대한 직접적인 타격보다는 군사통신, 금융망에 대한 사이버테러 양상을 띠 가능성 이 높다는 것이다. 특히 새로운 안보개념과 안보전쟁의 핵심

23) 인간안보와 관련된 상세한 이론적 내용과 보안경찰과의 상관관계 및 정책적 시사점 등은 이후의 4장에서 상세히 논하도록 한다.

영역에 사이버테러가 자리 잡고 있으며, 적대국이나 국제테러집단에 의해 국경을 초월한 사이버 공격이 빈번해짐과 동시에 사이버 공간에서의 국가간 정보전도 갈수록 치열하게 벌어지고 있는 현실이 이러한 가능성을 뒷받침해 주고 있다. 따라서 변화하고 있는 최근의 안보개념에 비추어볼 때 사이버테러는 국가의 안보를 직접적으로 위협할 개연성이 매우 큰 행위의 유형이므로 안보와 관련된 직무를 기본적으로 수행하는 보안경찰에 있어서는 가장 중점을 두는 임무가 될 필요성이 있다.

이와 관련, 아래의 <표 9>는 최근 5년간 발생한 사이버테러형 범죄에 대한 추이를 보여준다. 2003년도의 사이버테러형 범죄의 발생건수는 14,241건이었으나 2005년에는 21,389건, 2006년에는 20,186건으로 급증한 것으로 나타나고 있다. 또한 2007년도의 경우 전년도에 비해서는 감소했으나, 총 17,671건으로 5년 전에 비해서는 크게 증가한 것을 알 수 있다.

<표 9> 사이버테러의 발생 추이

구 분	총 계			사이버테러형 범죄			일반사이버 범죄		
	발 생	검 거		발생	검 거		발생	검 거	
		건수	인원		건수	인원		건수	인원
'03	68,445	51,722	56,724	14,241	8,891	10,047	54,204	42,831	46,677
'04	77,099	63,384	70,143	15,390	10,993	11,892	61,709	52,391	58,251
'05	88,731	72,421	81,338	21,389	15,874	17,371	67,342	56,547	63,967
'06	82,186	70,545	89,248	20,186	15,979	17,498	62,000	54,566	71,750
'07	88,847	78,890	88,549	17,671	14,037	15,302	71,176	64,853	73,247

※ 내사종결도 사이버범죄의 변화추이를 분석할 수 있다는 점에서 포함한 수치임

※ 자료 : 사이버경찰청(http://www.police.go.kr/infodata/pds_07_totalpds_03_01.jsp).

물론 위의 범죄추이가 모두 국가안보를 직접적으로 위협하는 사이버테러의 유형은 아니다. 즉, 위의 사이버테러 현황은 국가적 안보와는 관련 없는 사용자도용, 파일 등의 삭제와 자료유출, 폭탄메일 등의 해킹 관련 범죄와 각종 악성프로그램의 유포 등 개인적 범죄를 모두 종합한 수치이기 때문이다. 또한 실제로 일반적 사이버범죄나 대부분의 사이버테러의 경우 경찰청 수사국 소속의 '사이버테러대응센터'에서 대응역할을 담당하고

있기 때문에 보안경찰이 전담하고 있는 국가안보와 관련된 범죄유형으로 파악하기도 어렵다.

하지만, 아래의 <표 10>에서 나타난 바와 같이 공공분야의 사이버테러의 현황을 살펴보면 안보를 위협할 수 있는 국가적 차원의 기밀이나 정보와 관련된 사이버테러의 심각성 정도를 간접적으로나마 유추할 수 있다. 또한 이와 같은 수치를 통해 일반적 사이버범죄와는 다른 접근방식, 즉 안보의 개념을 바탕으로 둔 국가적 차원에서의 종합적 대응과 접근이 필요함을 알 수 있다.

<표 10> 공공분야의 사이버테러 발생 현황(2006년)

기관 \ 유형	악성코드 감염	경유지 악용	홈페이지 변조	자료훼손 및 유출	기 타	합 계
국가기관	316	59	16	49	16	456
지 자 체	1,233	162	38	21	16	1,470
연 구 소	110	125	5	17	3	260
교육기관	489	821	145	7	2	1,464
산하기관	396	146	49	23	6	620
기 타	4	3	0	6	3	16
합 계	2,548	1,316	253	123	46	4,286

※ 자료 : 국가사이버안전센터, 2007: 15.

나) 사이버공간을 통한 친북활동 증가

최근에는 사이버테러 뿐만 아니라 보안사범들의 고전적 행위유형인 친북활동 역시 사이버공간을 매체로 하여 이루어지고 있다. 이러한 행위의 대표적 유형으로는 사이버공간에서의 친북사이트, 사이버공간에서의 친북활동 등이 있다.

<표 11>은 경찰청 내부문서에 나타난 2003년 부터 2007년 8월 31일 까지의 북한 및 좌익세력의 사이버 공간 활동현황이다. 2003년 이후 사이버공간에서 북한 및 좌익 관련 활동으로 사법처리를 받은 건수는 총 13건으로 나타나고 있으며, 이 가운데 대부분이 2006년 이후에 발생한 것으로 나타나 최근 이들의 활동이 기승을 부리는 것으로 분석된다. 또한 <표 12>는 2000년도 이후 개설된 해외 친북사이트의 현황을 보여주고 있

는데, 이 역시 2004년 이후 최근에 집중되고 있는 것으로 나타나 경찰에서는 향후 이와 같은 활동들에 대한 중점적 단속을 실시할 필요가 있다.

〈표 11〉 북한 및 좌익세력의 사이버 공간 활동현황

구 분	사 법 처 리				친북사이트		문건삭제(건)			홈페이지 폐 쇄
	소계	구 속	불구속	건수	차 단	발 견	소계	삭 제 요 청	삭 제 권 고	
2003	1	1		1		3	272	269	3	
2004	4	2	2	4	30	13	1,010	662	348	
2005					3	8	1,238	1,068	170	3
2006	3		3	3	4	12	1,388	605	783	1
2007 8.31	6	3	3	5		6	1,345	772	573	2
계	14	6	8	13	37	42	5,253	3,376	1,877	6

※ 자료 : 경찰청. (2007). 「2007 국회제출 국정감사자료」.

〈표 12〉 해외 친북사이트 현황 및 조치

구 분	연 도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07. 8. 31	계
	발 견		5	13	10	3	13	8	12	9
차 단						30	3	4		37

※ 자료 : 경찰청. (2007). 「2007 국회제출 국정감사자료」.

3) 북한체제 및 남북관계의 특성에 따른 새로운 보안수요의 대두

가) 북한이탈주민의 국내유입 증가와 담당 경찰인력의 현황

최근 한반도를 둘러싸고 있는 대내외적인 환경과 북한 체제의 특성, 그리고 남북관계의 변화 등으로 인해 북한과 관련된 새로운 보안경찰 수요가 대두되고 있다. 즉, 과거에 주를 이루던 간첩이나 이적단체 구성원 검거 등 보안사범의 검거나 수사 위주의 보안경찰활동에서 북한이탈주민 보호나 CIQ업무등으로 보안경찰의 직무영역이 확대되고 있다.

이 가운데, 먼저 북한이탈주민 신변보호의 경우 아래의 <표 13>에서 보는 바와 같이 북한이탈주민의 국내입국이 꾸준히 증가하고 있어 그 활동실적이 크게 증가하고 있다. 특히 2006년 이후에는 연간 2,000명 이상이 꾸준히 유입되어 보안경찰의 업무 역시 크게 증가하고 있음을 알 수 있다.

<표 13> 북한이탈주민의 국내입국 추이

계	'97 이전	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08.6.30
14,002명	876	71	148	312	583	1,139	1,281	1,894	1,383	2,019	2,548	1,748

※ 자료 : 경찰청 내부자료.

한편, 아래의 <표 14>는 북한이탈주민에 대하여 대한민국 사회에서의 건전한 정착을 촉진하고, 다양한 위해요소로부터 이들을 보호하기 위한 보안경찰 인력의 수치를 보여주고 있다. 2008년 6월 30일 현재 이들의 현황을 살펴보면, 총 북한이탈주민 12,796명 대비 담당 경찰인력의 숫자는 727명으로 경찰관 1인당 약 17.6명의 대상자를 담당하고 있는 것으로 나타나 담당인원 비율이 매우 높은 것으로 분석된다.

<표 14> 북한이탈주민의 신변보호 담당 경찰인력 현황

구 분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
탈북자	12,796	4,483	632	401	1,153	288	381	160	2995	281	344	400	199	271	349	382	77
담당관 (1인 평균)	727 (17.6)	235 (19.1)	47 (13.4)	37 (10.8)	26 (44.3)	21 (13.7)	22 (17.3)	8 (20.0)	111 (27.0)	30 (9.4)	25 (13.8)	29 (13.8)	22 (9.0)	34 (8.0)	42 (8.3)	25 (15.3)	13 (5.9)

※ 2008년 6월 30일 현재의 기준임.

※ 자료 : 경찰청 내부자료.

나) 남북교류의 확대를 통한 CIQ 업무 증가

전술한 바와 같이 CIQ는 세관(Customs), 출입국관리(Immigration), 검역(Quarantine) 등을 일컫는 용어로서 최근 남북경협이나 개성이나 금강산 관광의 확대

로 인해 그 수요가 크게 증가하고 있다. <표 15>는 2008년 6월 30일까지의 CIQ 남북출입인원의 현황을 보여주고 있는데, 경의선과 동해선 모두 최근 그 수요가 급증한 것으로 나타나고 있다. 특히 경의선의 경우 개성관광의 실시로 인해 그 수요가 대폭 증가하고 있어 CIQ 남북출입인원은 최근의 총기사고 등이 원만히 해결되고 남북 긴장이 어느 정도 해소된다면 다시 폭증할 가능성이 있는 것으로 분석되며, 보안경찰에서도 이에 대한 인력보강이나 별도의 대책이 시급할 것으로 판단된다.

<표 15> CIQ 남북출입인원 증가현황

구분	'03	'04	'05	'06	'07	'08. 6. 30	합계
경의선	3,643명	24,164명	66,772명	84,152명	174,615명	155,703명	509,049명
동해선	39,028명	289,937명	325,343명	258,361명	340,977명	186,611명	1,440,307명

※ 2008년 6월 30일 현재의 기준임.

※ 자료 : 경찰청 내부자료.

4) 국가경제를 위협하는 경제안보사범의 증가

과거 전통적 안보개념에서 가장 중시되었던 것이 군사적 안보였다면 최근에는 무엇보다 중요하게 대두되는 안보의 영역이 바로 경제안보이다. 특히 전세계적으로 자국의 경제발전을 위해 첨단산업과 정보체계 등을 보호하고자 하며, 이를 통해 국가경쟁력을 향상 시키고자 하는 노력이 지속되고 있다. 뿐만 아니라 각국에서는 이와 같은 노력을 결국 자국의 안보강화로 연결시키기 위해 끊임없는 경쟁을 지속하고 있다. 따라서 개인이나 기업, 심지어 국가 간의 중요 경제 관련 정보의 불법적 획득이나 불법적 기술유출, 산업스파이 등의 사례가 끊임없이 발생하고 있는 것이 국제적인 현실이다.

이와 같은 현상은 실제로 <표 16>에서 보는 바와 같이 2007년 이후 국정원이나 국군기무사를 제외한 경찰청 보안국에서 검거한 경제안보사범의 현황만 집계하더라도 그 심각성의 유추가 가능하다. 실제로 경찰청 보안국에서는 2007년 이후 약 18개월 동안 총 187명을 검거한 것으로 나타나고 있다. 뿐만 아니라 이들을 검거함으로써 예방한 경제적 손실 추정금액이 약 3조 4천 5백 60억으로 추산되고 있어 향후 이에 대한 적절한 대응

이 이루어지지 못 할 경우 실로 엄청난 규모의 경제적 피해가 야기될 것이며, 나아가 심각한 안보위협이 대상이 될 것으로 우려되고 있다.

〈표 16〉 경찰청 보안국의 경제안보사범 검거실적

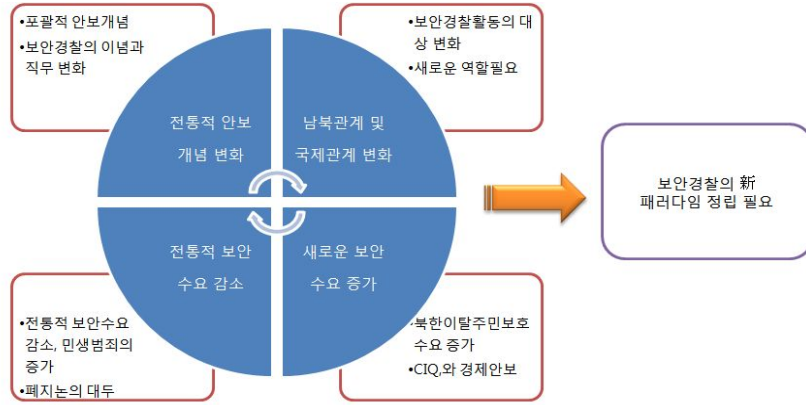
구 분	총 검거 인 원	3과	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
계	187	54	18	9	8	9	5	1	4	36	3	3	6	3	3	14	7	4
구 속	14	4	2					1		2		1	1			3		
불구속	173	50	16	9	8	9	5		4	34	3	2	5	3	3	11	7	4
피해 예방액	34,560억	4,102	14,648	40	300	510	150	320		9,382	15	3700	670	608	11.5	100		3.51

※ 자료 : 경찰청 내부자료.

결국 이와 같은 내용을 종합적으로 분석해보면 보안경찰을 둘러싼 최근의 국제정세 및 치안환경의 변화, 그리고 이에 따른 보안경찰의 패러다임 전환기라 할 수 있는 현재의 상황은 아래의 〈그림 5〉와 같이 요약될 수 있을 것이다. 즉, 그림에서 보는 바와 같이 최근의 보안경찰은 안보개념의 변화와 새로운 이념의 대두로 인해 활동 자체의 이념과 직무에 있어 근본적 변화가 있어야 할 것이다. 또한 남북관계 및 국제관계의 변화로 인해 활동 자체의 대상과 역할에 있어서도 새로운 방향의 모색이 필요하다.

그리고 무엇보다 전통적 보안수요의 감소와 효율성 문제, 그리고 인권침해 등의 문제점으로 인한 폐지논의가 급격히 증가하고 있는 가운데, 이와는 상반되는 새로운 보안수요가 급증하고 있는 현실은 대한민국 보안경찰의 새로운 패러다임 정립을 시급히 요청하고 있다. 따라서 이와 같은 현실 속에서 보안경찰 조직과 그 활동의 정당성을 확보하고, 경찰조직 내부 뿐만 아니라 나아가 대국민 신뢰를 확보하기 위해서는 현 시대와 여건에 걸맞은 새로운 패러다임의 정립이 시급히 요청된다고 볼 수 있다.

〈그림 5〉 보안경찰과 관련된 최근의 환경과 패러다임 전환의 필요성



제4절 선행연구의 검토

본 연구에서는 연구의 필요성을 강조하고 선행 연구의 동향을 분석하기 위하여 지난 2000년 이후 수행되었던 국내의 선행연구를 분석하였다. 이렇게 국내의 선행연구만을 분석한 것은 한국의 보안경찰활동이 그 활동의 특성상 다른 외국과는 근본적으로 다른 성격을 가지고 있기 때문이에 한국적 관점과 논지를 바탕으로 수행된 연구만을 분석하기 위해서이다.

선행연구의 분석결과 보안경찰 활동에 대하여 직접적으로 언급하고 있는 대표적 연구는 총 8편이며, 대략 다섯 가지의 주제로 요약될 수 있다. 이 가운데, 먼저 최근에 가장 일반적으로 수행되고 있는 연구결과는 주로 북한이탈주민들을 위한 보안경찰의 지원방안과 관련된 주제들이다. 특히 이하섭(2006)은 북한이탈주민들에 대한 보안경찰의 지원방안으로 첫째, 보안경찰의 직무영역에 대한 재검토를 통해 북한이탈주민지원에 대한 입법적 개정, 둘째, 북한이탈주민들의 요구를 수용할 수 있는 지원체계의 확립, 셋째, 사회적응을 위한 단계별 연계 체제의 확립, 넷째, 보안경찰의 북한이탈주민지원업무 명확화를 강조하고 있다. 또한 이 외에도 김광호(2002)는 북한이탈주민들을 위하여 보안경찰의

북한이탈주민 지원체계 명확화 및 확립, 그리고 탈북자 전담 보안경찰관의 지정 및 보안경찰의 북한이탈주민 지원체계 강화를 강조하고 있다.

두 번째로 수행되고 있는 보안경찰 관련 연구는 남북통일에 즈음한 보안경찰과 한국경찰의 변화에 대하여 강조하고 있는 것으로 주로 기존의 보안경찰 역할과 다른 현 상황에 맞는 보안경찰의 역할변화를 강조하고 있다. 아래의 <표 15>에서 보는 바와 같이 이윤호·남재성·차훈진(2006)의 연구와 이현태(2006) 등의 연구에서 이와 같은 연구를 수행한 바 있다.

세 번째의 주제는 보안경찰의 활동을 강화하자는 것으로 최근 급증하고 있는 테러리즘에 대비하여 공안 보안검색활동을 강화하자는 연구(강맹진, 2005)와 경호와 관련된 부분에 있어 보안경찰의 역량을 강화하자는 것이다(안종하, 2004). 또한 네 번째의 주제는 주로 인권보장을 위한 보안경찰활동의 폐지를 강조하고 있는 연구들이다(한상희, 2006; 이호영, 2005).

한편, 위의 연구들은 보안경찰활동에 대한 종합적인 분석이기 보다는 특정 부분에 대한 단편적 연구의 성격을 가지고 있다. 따라서 보안경찰활동에 대한 종합적 관점에서 수행한 연구는 임준태(2005)의 연구가 거의 유일한데, 임준태의 연구에서는 보안경찰활동의 발전적 방향으로 첫째, 관련 경찰관들의 직무전문성 확보 및 방첩역량과 정보 수집력의 강화, 둘째, 보안부서의 권위 강화, 셋째, 보안 관련 정보수집부서와 보안사범수사부서의 이원화, 넷째, 명확한 법률적 근거의 마련을 강조하고 있다.

하지만, 위의 연구들은 현 시점에서 필요한 보안경찰의 변화에 대한 구체적인 패러다임은 제시하지 못하고 있는 것으로 보인다. 또한 주로 소수의 특정 국가 사례에 의존하여 논거를 일반화시키거나, 기존의 조직과 제도 하에서 활동의 효율성을 높이려는데 연구의 목적들이 설정되어 있다. 그리고 대체로 규범학적인 관점에서 접근하거나 특정한 업무에 대한 실증 연구에 국한되어 미시적인 수준연구에 머무른 경향이 있다.

따라서 본 연구는 보안경찰의 활동과 조직 및 제도에 대한 근본적인 방향을 재검토하고, 국내·외 환경 변화를 반영하는 정책적 성격 및 학문적인 논의를 종합하는 패러다임을 제시하도록 할 것이다. 물론 이를 위해서는 경찰조직에 대한 깊은 이해를 바탕으로, 미국과 선진국들이 대응책 마련에 부심하고 있는 초국가적 안보위협 요인들에 대한 분석을 반영하는 접근이 필요하고, 중층적이고 통합적인 연구 방법을 통해서만이 적절한 연

구 성과를 얻을 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 17〉 선행연구의 검토

연구자	연구의 주제	연구의 중심내용
이하섭(2006)	탈북자 지원을 위한 보안경찰 발전방안 제시	1. 보안경찰의 직무영역에 대한 재검토를 통해 탈북자 지원에 대한 입법적 개정 2. 탈북자들의 요구를 수용할 수 있는 지원체계의 확립 3. 사회적응을 위한 단계별 연계 체계의 확립 4. 보안경찰의 탈북지원업무 명확화
이윤호·남재성·차훈진(2006)	남북통일에 대비한 경찰통합방안	통일 이후 보안경찰의 역할 및 직무범위에 대한 근본적 변화 강조
이현태(2006)	통일에 즈음한 남북한 경찰조직의 통합방안	통일에 즈음하여 보안경찰활동의 축소 등 변화방안 모색
임준태(2005)	보안경찰의 발전방안 제시	1. 관련경찰관들의 직무전문성 확보 및 방첩역량 과정보수집력의 강화 2. 보안부서의 권위 강화 3. 보안 관련 정보수집부서와 보안사범수사부서의 이원화 4. 명확한 법률적 근거 마련
강맹진(2005)	9·11 테러 이후 공항보안검색의 동향(한국과 미국의 비교)	증가하는 테러활동에 대비한 공항에서의 보안검색 기능강화 방안 모색
이호영(2005)	경찰 내 보안기관에 대한 비판적 고찰	경찰 내 보안부서와 활동에 대한 폐지 강조
안종하(2004)	요인경호 보안활동 연구	최근의 테러동향에 따라 요인경호와 관련된 보안경찰의 강화방안 제시
김광호(2002)	탈북자의 사회적응을 위한 보안경찰의 방향	1. 보안경찰의 탈북자 지원체계 명확화 및 확립 2. 탈북자 전담 보안경찰관 지정 3. 보안경찰의 탈북자 지원체계 강화

제3장 각국의 보안경찰 관련 조직 및 운용실태

제1절 미 국

1. FBI의 보안활동

가. FBI의 전통적인 보안활동 : 국내방첩활동과 조정

미국에서는 국가정보국이 정보공동체를 총괄하는 정책을 수립하고 이를 통합적으로 이행하며, 아울러 조직의 효율적인 운영을 책임지고 있다. 그러나 FBI는 방첩영역 중 국내 영역을 담당하여 정책을 실행에 옮기고 방첩 활동을 책임지고 있는 부서이다. 국가정보국이 신설되기 이전에는 방첩전략을 실무적으로 수립하고 성과를 평가하며 방첩 담당 부서들의 협력과 공조를 확보하는 부서들인 국가방첩정책위원회, 국가방첩집행관, 국가방첩집행관실이 FBI 산하에 편제되어 있었다. 결국 이러한 변화는 FBI의 활동 범위와 조직 개편은 국내 방첩 활동관련 하여 업무의 효율성을 높이는 방향으로 조정된 것이다. 특히 전반적인 국내방첩 활동, 해외방첩 활동, 국내 특정영역의 방첩 활동을 담당하는 부서들의 기능이 국가방첩전략 차원에서 협력하고 업무 공조를 취할 수 있도록 조직의 구조를 바꾸었다. 이는 9/11테러 이후에 국가정보국과 국토안보부의 신설에서 불가피한 조치할 수 있다.

국가안보처(National Security Division)는 1960년대에서 1980년대 초까지 방첩 업무를 담당하였다. 이 부서의 핵심적인 직무는 소련의 KGB 요원을 포섭하고, 상대국가의 정보위협을 무력화시키는 것이었다. 또한 이른바 공산국가의 정보활동에 대처하는 공작활동을 전개하였다. 행정명령 12333에 의거하여 FBI는 미국 내의 모든 방첩 활동을 주도하고 조정하도록 부과되었다. 레이건 정부시기에 방첩활동의 비중이 증대하여 담당

인력이 10%에서 25% 정도 수준으로 강화되었다. 그러나 베를린 장벽이 무너지고 소련의 해체로 이어지면서 방첩활동의 비중이 줄어서 다시 10% 수준으로 축소되었다. 1993년 세계무역센터에 대한 테러 공격이 있었고, 1995년 오클라호마시 주청사 폭탄 공격이 있고 나서, 테러에 대한 경각심이 고조되었다. 이런 상황 변화 속에서 2001년 9·11테러가 발생하였고 그 여파로 국가안보실(National Security Branch)이 설치되었다. 국가안보실은 대테러 전담 업무를 부여되면서 상대적으로 테러와 연관성이 적은 방첩 업무에 대한 비중이 줄어들었고 대체로 대간첩 활동에 국한되는 경향이 있었다.

이런 국내외 환경 변화에 따른 방첩 업무의 비중이 달라지고 있지만, FBI는 여전히 간첩법(Espionage Laws)을 포함하여 연방범죄에 대한 수사권을 갖고 있는 가장 일선의 사법기관으로서의 기능을 맡고 있다. 연방수사국은 비교적 협의적인 대간첩 활동에서부터 미국 내에서 발생하는 모든 외국의 정보활동에 대한 방첩업무를 담당하고 있다. 2004년 입법화된 정보개혁 및 테러방지법에서도 방첩활동과 관련해서 FBI는 다음과 같은 기능을 여전히 보유하고 있다.

- ① 행정부 각 부처의 장은 다음 사항에 대해 이행해야 한다.
 - (A) 외국 혹은 외국 기관에 인가되지 않는 방법으로 비밀정보가 알려지거나 알려졌을 가능성이 있는 어떤 경우에는 FBI에게 관련 사실이 전달되어야 한다. (B) 해당 부처는 그들이 취할 조치에 대해 FBI와 협의해야 한다. (C) 해당 부처가 FBI와 협의를 가진 후에, FBI는 정보 손실과 침해에 대해 수사에 착수하고, FBI에게 수사 목적으로 관련 부처의 구성원과 기록들에 대해 완전하게 그리고 적절한 시기에 접근권이 주어진다.
- ② 행정부 부처 내의 인사, 활동, 정보에 관해 FBI가 획득한 간첩 정보는 해당 부처에 적당한 시기에 적절한 절차를 통해 전달되어야 한다. 그리고 해당 부처는 FBI가 수사한 간첩 사건에 대해 적당한 시점에서 FBI와 협의하도록 FBI가 분명히 해야 한다.
- ③ (A) FBI 국장은 해당 부처의 장에게 관련 부처의 행위들이 방첩 수사에 미치는 잠재적인 영향에 대한 평가서를 제출해야 한다. (B) 관련 부처의 장은 다음 사항을 이행해야 한다. (i) 수사대상이 되는 인사가 수사 목적을 위해 직책에서 물러나야

하는 경우나 물러날지 여부를 결정하는데 FBI의 평가서를 참고자료로 활용해야 한다. (ii) 그런 결정에 대해 FBI 국장에게 서면으로 알려주어야 한다. (C) FBI 국장과 관련 부처의장은 수사의 상황에 대해 적절한 방법으로 협의해야 하고, 수사 대상이 되는 인사가 직책에 남도록 할 것인지에 대한 해당 부처의 결정을 적절한 방법으로 재평가해야 한다.

- ④ (A) FBI는 행정부 공무원에 관한 현장 간첩 수사의 개시를 해당 부처의 장과 담당 공무원에게 통보해야 한다. (B) 관련 부처는 FBI와 사전 공조 및 협의 없이 현장 수사 대상인사가 인지할 수 있는 거짓말탐지기 조사, 심문, 기타의 조치를 취해서는 안 된다.
- ⑤ 대통령은 중대한 국가안보 이익에 영향을 주는 특수한 상황에서는 사례별 기준에 의해 위의 규정들을 면제할 수 있다. 이와 같은 면제는 서면으로 이루어져야 하고 면제의 사유를 충분히 설명해야 한다. 대통령은 30일 이내에 상원 정보상임위원회와 하원 정보위원회에 면제 사실을 알려야 하고, 면제 사실을 알리는 시점에 또는 국가안보상 허용되는 한, 의회 상임위원회에 면제가 필요했던 상황에 대해 충분한 사유를 제공해야 한다.
- ⑥ 이 규정은 군사법 규정(Uniform Code of Military Justice)이 적용되는 대상에 대한 수사에 관해서 FBI와 국방부 사이에 유지되던 기존의 사법적 관계를 변동시키지 않을 것이다. 또한 기존의 법률과 행정부 정책에서 요구되는 것을 넘어서서 수사에 관해 국방부에 대한 추가적인 보고 의무를 요구하지 않는다.

나. FBI 보안활동의 재조정: 테러와 대량살상무기 대처

9·11테러 발생이후 FBI의 기능과 조직에 대한 대대적인 개편과 조정이 있었다. 2005년 대통령의 지시에 따라 FBI는 조직 내에 국가안보원(National Security Service)을 설치하였고, 2006년 9월 의회의 비준을 통해 공식적으로 출범하게 되었다. 또한 국가안보실(NSB/ National Security Branch)을 설치했는데 이는 FBI의 양대 기능인 법집행과 정보활동을 통합함으로써 조직의 기능을 강화하려는데 설치 목적이 있다. 특히 새롭게 부상한 미국에 대한 위협에 대처하기 위한 조직의 변화였다. 조직 개

편의 공식 목표는 세 가지로 요약되어 제시되었다. 첫째는 신안보 위협에 대한 수사활동과 정보활동의 통합이고, 둘째는 정보기관과 법집행기관에 유용하고 시기적절한 정보를 제공하며, 셋째로 관련 법규에 충실하면서도 역량, 과정, 기반 시설을 효과적으로 발전시키는 것이다.

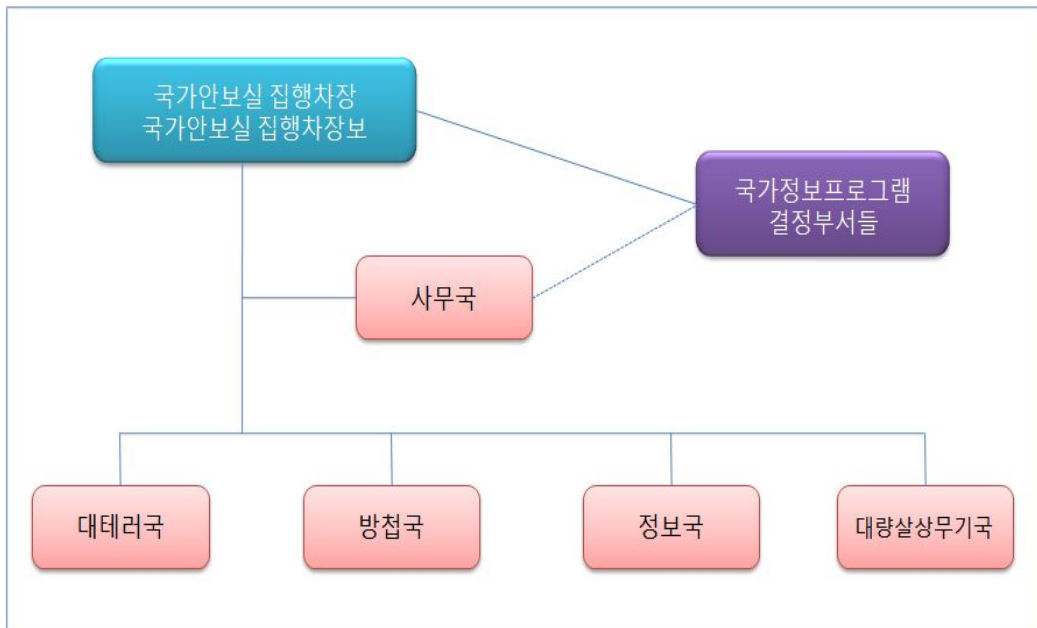
FBI는 조직 내 국가안보실을 통해 국가정보국장실(ODNI)과 정책적 협력과 지시를 받고 있다. 특히 국가정보국장 산하에 있는 여러 부처합동 정책그룹(interagency policy groups)에 FBI의 국가안보처 관계자가 참여함으로써 정책적 협력과 공조 체제를 유지하고 있다. 예컨대 국가방첩정책위원회가 대표적이다. 왜냐하면 FBI의 안보관련 임무에서 대테러가 가장 우선순위에 해당한다면 방첩은 두 번째의 중요성으로 인정받고 있기 때문이다(National Security Branch Overview 2006, 11). 국가보안처는 대테러국, 방첩국, 정보국, 대량살상무기국으로 구성되어 있다. 이들 부서에 대한 총괄은 국가안보실 집행차장(Executive Assistant Director, EAD-NSB)이다. 방첩실의 주요 임무는 대량살상무기 획득에 관한 정보 수집, 미국 정보공동체와 다른 정부기관에 대한 침투 방지, 그리고 주요 국가시설물에 대한 위협 제거이다. 방첩국은 법무부에서 핵심 수사기관이고 방첩을 주도하고 있다는 점에서 형사사법기관이면서도 정보활동을 통합해야 하는 책무를 맡고 있다.

FBI의 조직 개편을 통해서 알 수 있는 점은 우선 미국의 안보기능을 담당하는 부서들이 강화되고 있는 점이다. 이는 외국 혹은 적대세력들의 정보기관들이 미국 내에서 벌이고 있는 간첩활동을 사전에 탐지하고 이를 적발하는 방첩활동을 포함하고 있는 것이다. 그러나 미국은 미국의 안보와 체제에 대한 심각한 위협으로 인식하고 있는 테러 위협과 대량살상무기 확산을 막기 위한 기능을 강화하기도 하였다. 테러와 대량살상무기 위협은 전통적인 안보위협과 근본적인 차이가 있다. 방첩담당 부서에서 마련한 국가방첩전략(National Strategy for Counterintelligence)에서 전통적인 국가중심의 안보위협에서 비대칭적인 안보위협을 강조하고 있다는 점에서 잘 드러나 있다. 다시 말해서, 테러와 대량살상무기는 국가가 아닌 초국가적 행위자들이 전혀 다른 방식과 수단을 동원하여 미국의 안보를 위협하고 있다. 그 특징은 이들 초국가적 행위자와 미국 간의 단순한 국력의 차이만을 의미하는 것이 아니라, 군사력뿐만 아니라 행위자의 특징과 활동 방식에서 전혀 다른 특징을 지니고 있고, 이를 대처하기 위한 보안정책과 전략을 마련하고 있는

것이다. 이런 초국가적 행위자의 안보위협에 대한 또 다른 강조점은 범죄활동과 테러활동의 경계가 모호해짐으로써 기존의 역할 분담에 한계가 있음을 인정한 것이다. 테러조직과 범죄조직이 조직 상호의 장점과 특성을 서로 수용하고 활용함으로써 자신들의 활동 목표 달성을 용이하고 있다. 따라서 법집행기관의 범죄 수사과 테러를 예방하기 위한 정보활동은 정보수집과 분석 그리고 그에 대한 수사가 협력을 통해서 제대로 대응할 수 있게 되었다.

보안활동은 대상을 무엇으로 설정할 것인가도 중요하지만, 보안활동의 효율적인 역량을 높이기 위한 정보활동을 강화하려는 경향이 분명하다. 신안보 위협을 대처하려는 당위적인 강조만으로 조직의 역할과 기능이 인정받을 수 없다는 점을 9·11테러를 통해 증명한 것이다. 즉, 보안활동은 법집행과 정보활동이 유기적으로 통합하여 활동을 전개되었을 경우에 기대하는 효과를 거둘 수 있다는 것이다.

〈그림 6〉 FBI 국가안보실 조직도



※ 국가정보프로그램 결정부서들은 국가안보실에 포함되지 않음.

2. 국토안보부의 보안활동

9·11테러가 정보전의 실패로 명백히 드러나면서 새로운 테러 환경에 대처하기 위해 미국은 새로운 법집행 및 정보담당 조직을 설치하였다. 9·11테러 이전에 미국 행정부에는 국토 안보를 담당하는 부서들이 개별적인 연방 법집행기관과 여타 관련 기관들로 산재해 있었다. 아래 <표 18>에서 볼 수 있듯이, 안보 기능을 담당하고 있던 연방 부처들이 서로 다른 상위 기관에 속해 있었으나 국토안보부가 창설된 이후에는 CIA와 FBI를 제외하고 대부분의 활동은 국토안보부로 그 기능이 이관되었다. 9·11테러가 발생하고 해외정보 활동과 국내정보 활동을 담당하는 CIA와 FBI를 제외하고 정보와 안보 영역을 총괄할 필요성이 대두되었고, 이를 해소하기 위해 국토안보부법(Homeland Security Act of 2002)이 마련되었다. 이에 따라 국토안보부는 재향군인부와 국방부에 이은 세 번째 규모의 연방 부서가 되었다. 국토안보부를 구성하고 있는 주요 조직들로는 이민국, 해안경비대, 마약단속국 등이 있고, 이들 부서들의 공동된 임무는 국경선을 통관하는 인적, 물적 물류 안보를 담당하고 있다. 이런 물류 안보의 특징은 전통적인 안보 위협이기는 보다는 비전통적인 안보위협을 체계적이고 종합적으로 통합하여 관리하려는 것이다.

국토안보부 장관 아래에는 다섯 개의 부서에 각 차관을 두고 있고, 행정담당을 제외한 나머지 차관들은 정보담당, 국경 및 교통보안담당, 긴급사태 담당, 과학기술 담당으로 나뉘어 있다. 국토안보부는 테러, 대량살상무기 등 초국가적 위협으로부터 미국의 영토를 보호하기 위해 정보활동의 중요성을 강조하고 있고, 이는 해외와 국내 혹은 전통과 비전통으로 나누어진 정보활동의 영역 구분을 통합하고 있다. 또한 정보활동과 법집행의 역할을 유기적으로 연계함으로써 사전적인 예방 조치를 강구하기 위해 노력하면서도 법집행을 담당하는 기능도 동시에 맡고 있다. 국토안보부는 초국가적 위협, 즉 테러 위협에 대처하기 위해 정보활동을 강화하였고, 그 범위는 FBI와 CIA 혹은 국방부의 활동을 아우르는 정보활동이다. 특히 국토안보부의 기능에는 사이버 안보에 대한 역할이 다른 연방부처에 비해 훨씬 많은 책임이 부여되고 있다.²⁴⁾ 9·11 이후 미국은 테러를 예방하

24) 2006년 국토안보부는 미국 정부, 외국 우방, 민간 기업들이 합동으로 사이버 공격에 대해 파악하고 대응하는 사이버 스톰(Cyber Storm) 훈련을 실시하였고, 훈련 결과로 8 가지 사이버안보 개선점을 발표하였다 (DHS Releases Cyber Storm Public Exercise Report, September 13, 2006).

기 위해 정보수집과 분석에 역점을 두었고, 정보공동체 내의 정보 공유와 협력을 강조하였다(ODNI, 2005). 결국 국토안보부는 이를 잘 반영한 연방부처였다.

〈표 18〉 연방 기관과 국토안보 : 조직의 위기 이후※

기 관	활 동 특 성		
	상위 조직※※	임 무	법집행 권한
중앙정보국	독립기관	해외정보수집과 분석	해외 정보의 수집과 분석
해안경비대	국토안보부 (↔교통부)	국경과 물류 안보	모든 국경검문소 통합 공조
관세국	국토안보부 (↔재무부)	국경과 물류 안보	모든 국경검문소 통합 공조
연방수사국	법무부	범죄와 국가안보위협 수사와 감시	범죄와 국가안보 위협 수사와 감시
연방비상관리국	국토안보부 (↔독립기관)	비상 대비와 대응	테러 사건에 국가대응 공조
이민국	국토안보부 (↔법무부)	국경과 물류 안보	국경검문소의 공조
비밀경호대	국토안보부 (↔재무부)	비밀 활동 지원	대통령, 특별행사의 보안 의전 수립

※ Martin(2008, 268)을 수정하여 조정함.

※ 괄호안의 부서는 9/11 이전에 해당 기관이 소속되었던 상위 조직으로 9/11 이후는 국토안보부 소속으로 편제가 바뀌었음을 의미함.

제2절 독일

1. 독일 보안경찰의 개관

독일은 서독과 동독의 분단 경험이 있으며, 과거 나치시대라는 이념적 경험으로 인해 보안경찰의 활동이 매우 중요하게 인식되고 있다. 특히 독일은 나치즘을 신봉하는 세력

들이나 극우·극좌주의 세력이 상존하고 있으며, 통일 이후의 불만세력이나 외국인들의 다수 유입으로 다양한 보안수요가 발생하고 있어 연방 뿐만 아니라 각 주 단위에서도 보안경찰활동이 이루어지고 있다.

현재 독일 보안경찰의 기본적 임무는 각 기관 마다 차이가 있으나 일반적인 내용은 내적안전과 외적안전을 위태롭게 하는 테러, 반역행위나 간첩행위와 같은 범익침해사건에 대한 단속을 담당하는 것이다. 따라서 각 보안기관의 구체적인 임무에는 대부분 국제적 테러단체를 제압하고, 외국인 극단주의, 극우주의, 극좌주의 등이 포함되고 있다(임준태, 2006 c).

한편, 독일 보안경찰의 체계를 살펴보면, 연방과 주가 상호협력적 관계를 유지하고 있다. 먼저 연방단위에서는 연방헌법보호청(Bundesamt für Verfassungsschutz: BfV), 연방범죄수사청(Bundeskriminalamt: BKA) 등 연방보안기관이 독립적으로 편성, 운용되고 있다. 또한 각 주에는 州 헌법보호청이나 州 범죄수사청과 같이 별도의 보안기관이 설치되어 있으며, 연방과는 상호독립적인 관계를 유지하고 있어 보안업무는 연방과 주 단위에서 동시에 이루어지고 있는 것으로 파악할 수 있다(임준태, 2006 c: 251-252).

2. 대표적 보안 관련 조직

가. 연방경찰상의 보안경찰 기관

1) 연방헌법보호청(Bundesamt für Verfassungsschutz: BfV)

연방헌법보호청은 독일 내무부 소속의 기관으로 연방헌법의 기본질서를 파괴하려는 행위에 대한 방어와 외국 첩보기관의 침투에 대한 방첩업무 목적의 정보수집(정진수 외, 2004)을 담당한다. 특히 연방헌법보호청은 정보의 기능에 중점을 주고 있는데, 매년 수집된 정보를 토대로 작성한 보고서를 정부에 제출하게 되면 정부는 구체적인 조치의 실시의 필요성에 관한 결정을 하게 된다.

연방헌법보호청의 조직은 관리과와 6개의 전문과로 구성되고 있다. 이 가운데, 제1과는 헌법 보호와 각종 정보의 보호 및 감시, 제2과는 극우세력과 테러리즘에 대한 단속,

제3과는 극좌세력과 관련된 테러리즘에 대한 단속을 담당한다. 그리고 제4과는 간첩행위로부터 국가를 방호하기 위한 각종 방첩활동, 제5과는 재독일 외국인의 안전을 위협하는 과격행동에 대한 사전 정보수집과 단속, 제6과는 이슬람 과격 주의세력에 의한 테러리즘의 대응을 담당한다.²⁵⁾

그런데, 연방헌법보호청은 공공의 안전을 보장하는 경찰영역에 속하는 활동을 한다는 점에서 경찰업무적인 성격을 갖지만, 법률적인 집행권한은 가지고 있지 않아서 구속, 압수, 수색을 할 수 없고, 신문을 하기 위한 소환을 하거나 강제수단을 통해 권한을 행사할 수도 없다.²⁶⁾ 따라서 우리나라의 국가정보원과 같은 수사권한이 주어지지 않기 때문에 주로 반국가사범의 위법행위에 대한 정보를 경찰에 이첩하고 수사는 경찰이 행하도록 하고 있다(정진수 외, 2004: 43)

한편, 각 주정부에는 州헌법보호청(LVS)이 설치되어 있는데, LVS는 주정부의 기관으로 연방헌법보호청의 종속기관은 아니며, 상호협력적인 관계를 유지하는 독립적 기관으로 고유의 관할과 책임 아래 주 단위에서의 임무를 수행한다.

2) 연방범죄수사청(Bundeskriminalamt: BKA)

연방범죄수사청은 독일 연방내무부 산하의 외청으로 국가적 범익침해사건에 대한 수사는 주로 연방범죄수사청 내 '보안사범수사국'이 담당하고 있다(임준태 외, 2007: 377-378). 한편, 독일의 각 주에 있어서의 수사는 주 범죄사국에서 담당하며, 일반적 범죄보다는 국가적 차원에서의 중대 범죄를 주로 담당한다.

나. 기타 관련 기관

1) 연방정보국(BND: Bundesnachrichtendienst)

연방정보국은 독일의 대표적인 정보기관으로 1955년 수상 직속으로 창설되었으며, 정치 및 경제 정보의 수집, 분석과 평가를 담당한다(정진수 외, 2004: 45). 본부는 현재 베를린에 위치하고 있으며, 직원수는 7,000명 이상에 이르고 있는데, 그 중 약 2,000명

25) 독일 연방헌법보호청(www.verfassungsschutz.de) 참조.

26) 단, 예외적으로 정보수집을 위해 의회의 감독 하에 우편개봉과 전화도청은 실시할 수 있다고 한다.

정도가 국외에서의 첩보 정보의 수집에 종사하고 있다.

조직구성을 살펴보면, 연방정보국은 총 8과로 구성되어 있는데, 제1과는 첩보활동, 제2과는 정보 수집 활동을 담당하고 있으며, 제3과는 정보의 분석, 제4과는 관리, 제5과는 조직범죄 및 국제 테러 대책을 담당하고 있다. 또한 제6과에서는 기술 지원을 담당하고 있으며, 제7과는 교육 훈련, 제8과에서는 보안 관련 사무를 담당하고 있다.²⁷⁾

2) 연방전자정보보안국(BSI: Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik)

내무부 소속의 연방전자정보보안국은 독일의 컴퓨터와 통신의 보안을 담당하는 연방기관으로 암호와 그 관련 기술, 보안대책, 보안평가 인증 등의 임무를 담당하고 있다.²⁸⁾

3) 국방보안국(Militärischer Abschirmdienst: MAD)

독일 국방보안국은 독일 연방군내의 방첩 기관으로 연방 헌법보호청과 같은 역할을 담당하는 기관이다. 주임무는 각급 군에서 수집한 첩보를 통합하여 외국의 군사동향과 관련된 첩보를 평가 하거나 독일 연방군의 군사적 안전 상태와 관련된 평가에 이용되도록 하는 것이다.²⁹⁾

또한 국가의 안전을 위태롭게 하는 행위 및 스파이 행위에 대한 정보를 일반정보(보안)기관에 전달하고, 관련 내용을 연방군의 정책부서 및 지휘부에 보고한다. 그리고 연방군 소속원에 관한 신원조사 업무와 더불어 비밀보호가 요구되는 정보의 보안을 위해서 조직적·기술적 문제를 해결할 수 있도록 연방군 지휘관들에게 조언하는 임무를 가지기도 한다(임준태, 2006 b: 401).

3. 보안경찰의 특징과 최근의 동향

독일 보안경찰의 특징을 살펴보면, 한국과 유사한 점이 발견되기도 하지만, 한국과 상당한 차이를 보이는 측면도 찾아볼 수 있다. 먼저 조직구조상의 측면에서는 연방 보안기

27) 독일 연방정보국(www.bundesnachrichtendienst.de) 참조.

28) 독일 연방전자정보보안국 (<http://www.bsi.bund.de>) 참조.

29) www.f59.aaa.livedoor.jp/~intelljp/germany/znbw.htm.

관의 소속이 내무부로 한국과 유사한 구조를 갖추고 있다. 반면에 보안기관과 수사기관의 기능적 차이에서는 차이점이 발견되는데, 특히 독일의 경우 보안기관과 수사기관이 분리되어 엄격한 역할 분담이 이루어지고 있다. 따라서 독일의 보안기관은 수사기능을 수행하지는 않고, 전적으로 정보수집적 기능에 집중한다는 것이다. 그러나 한국의 경우는 정보수집 기능과 수사기능이 공유되고 있어 독일과는 다른 형태의 구조를 보이고 있다(임준태, 2006 c: 264-265).

한편, 최근 독일에서는 많은 보안 관련 위협요소가 상존하고 있다. 특히 극우·극좌 단체 뿐만 아니라 이슬람계 과격 테러단체나 이민자들을 중심으로 안보를 위협하는 요소가 발생하고 있다. 이 가운데, 먼저 극우세력은 반미, 반유대, 신나치주의를 기치로 내걸고 외국인을 대상으로 폭력활동을 전개하고 있으며, 극좌단체의 경우 독일 통일 이후 어느 정도 감소한 수치를 보이고는 있지만, '적군파(RAF)'를 중심으로 테러 등의 행위를 저지르고 있다. 이 밖에 주로 이슬람계 외국인에 의한 문제도 심각해지고 있는데, 현재 독일에 거주하고 있는 외국인은 총 700만명 정도로 이 중 200만명 정도가 터키계이며, 50만명 정도가 쿠르드계이다. 특히 이들이 독일 내에서 대규모 이슬람 사회를 건설하고자 하는 목표에 따라 본국의 테러단체에 자금 등을 지원하고 있어 독일 안보에 매우 위협적인 요소로 대두되고 있다. 따라서 독일에서는 테러방지를 위한 CCTV를 설치하는 등 보안경찰에 대한 중요성이 다시 부각되고 있다.³⁰⁾

제3절 일 본

일본에서는 보안경찰 영역의 활동을 담당하는 경찰을 흔히 '공안경찰'이라고 한다. 따라서 본 절에서는 일본 공안경찰의 개념과 기본적 임무, 활동에 대한 법적 근거 및 대표적 조직에 대하여 살펴보도록 한다.

30) 연합뉴스, 2006년 5월 18일자 참조.

1. 공안경찰의 개념과 기본적 임무

공안 경찰은 일반적으로 제2차 세계대전 이전에 존재하던 특별 고등경찰에서 유래한 것으로 이 조직이 해체된 뒤 창설되었다고 한다. 일반적으로 공안경찰은 공공의 안전과 질서를 유지하기 위한 활동을 담당 하는 것으로써 범죄정보의 수집과 단속 등의 임무 뿐만 아니라 정치 및 사회운동에 관련된 다양한 정보를 수집하고 단속하는 임무를 주로 담당한다.

따라서 일본의 공안경찰은 대외적으로는 국제테러리즘 정보의 수집과 대책, 무력 공격, 일본에 대한 적대적 활동에 대한 대처를 기본적으로 담당한다. 또한 대내적으로는 일본 공산당, 반전운동과 노동운동 등과 같은 다양한 시민 활동, 그리고 옴 진리교나 극우·극좌단체들에 대한 감시와 단속을 담당하고 있다. 특히 공안 경찰은 많은 임무 가운데에서도 반국가적 범죄에 대한 단속을 가장 기본적인 임무로 수행하고 있다. 따라서 이들은 위와 같은 국가안보 위협세력에 대한 정보수집 뿐만 아니라 수사업무도 수행한다.

그런데, 특징적인 점은 일본의 공안경찰 조직은 전체적인 경찰 내부는 물론이고, 공안조사청 등 기타 관련 업무를 수행하는 기관과도 별도로 엄격히 분리되고 있다는 점이다. 실제로 공안경찰의 경우 경찰청 경비국을 정점으로 도도부현 경찰 본부에 속한 각 경비부의 공안과·공안계·외사과·외사계가 관련 업무를 관장하고 있으며, 동경도경시청의 경우에는 공안부가 설치되어 운영되고 있다. 따라서 이와 같은 체제가 전국적으로 일원적인 지휘·명령의 형태를 보이고 있으며, 공안부문에 속하는 경찰관은 비록 같은 경찰관이라 할지라도 他 부서에 속한 경찰관들과는 관련 정보를 교환하지 않는다.³¹⁾

한편, 공안조사청 등과는 더욱 더 별도의 분리된 조직으로 운영되고 있어 상호 독자적인 위치를 가지고 있다. 특히 공안경찰과 공안조사청 간에는 기본적 임무와 역할에 있어서도 차이를 보인다. 특히 공안경찰은 주로 보안대상에 대한 파악과 직접적 감시를 기본적인 임무로 담당하고 있어 체포권과 같은 사법경찰 기능이 부여되고 있는 반면에 공안조사청은 관련 정보의 수집 및 평가, 즉 북한과 같은 적대국이나 적대세력에 대한 정치·경제 등의 정세파악과 관련 정보의 수집이 우선적 임무로 규정되고 있어 사법경찰권이

31) 실제로 '옴 진리교' 사건 때는, 사건을 담당하고 있던 공안경찰의 정보를 같은 사건을 수사하고 있던 형사부에게 조차 일절 공개하지 않아 수사상 지장을 초래했을 뿐만 아니라 많은 비판에 직면하기도 하였다.

부여되고 있지 않다.³²⁾

2.公安경찰활동의 법적 근거

일본에서公安경찰활동과 관련된 직접적 근거규범은 존재하지 않는다. 다만 직접적, 개별적으로는 규정하고 있지 않지만, 포괄적으로 규정하고 있는 법률이 있는데, 대표적인 근거법이 「경찰법」과 「경찰관직무집행법」이다. 이 가운데, 먼저 일본의 「경찰법」 제2조 ①항에서는 경찰의 임무를 “경찰은 개인의 생명, 신체 및 재산의 보호에 임해서 범죄의 예방, 진압 및 수사, 피의자의 체포, 교통의 단속 기타 공공의 안전과 질서의 유지를 담당하는 것을 그 책무로 한다”고 규정함으로써公安경찰활동에 대한 포괄적 규정으로 작용하고 있을 뿐 직접적인 개별적 수권조항으로서 작용하고 있지는 못하다.³³⁾

또한 일본에서의公安경찰활동과 관련된 대표적인 작용법적 근거로는 「경찰관등직무집행법」 들 수 있다. 이 법은 全文 8개조로 구성되어 있는데, 이 가운데 제1조에서는 법률의 목적에 대하여 규정하고 있다. 특히, 제1조의 ①항에서는 “이 법률은 경찰관이 경찰법에 규정한 개인의 생명, 신체 및 재산의 보호, 범죄의 예방, 공안의 유지 외에 타 법령의 집행 등의 職權職務를 충실히 수행하기 위하여 필요한 수단을 정하는 것을 목적으로 한다”고 규정하고 있어公安경찰 활동의 포괄적 근거규정으로 작용하고 있다.³⁴⁾

3. 대표적 보안 관련 조직

가. 경찰조직

1) 경찰청 경비국 공안과

일본 경찰청은 경찰청 장관을 정점으로 생활안전국, 형사국, 교통국, 경비국, 정보통신국 등으로 구성되어 있는데, 이 가운데,公安경찰활동은 경비국에서 담당하고 있다.³⁵⁾

32) 본 내용은 현직 일본 경찰관과의 심층면접을 통해 파악한 내용이다.

33) 日本 「警察法」, 제2조 ①항.

34) 日本 「警察官職務執行法」 제1조.

35) 日本 「警察法」, 제2절 제19조.

특히 경비국은 경비기획과, 공안과, 의사과, 의사정보 등으로 구성되어 있으며, 실질적인 공안경찰 업무는 공안과에서 담당하고 있다.

공안과는 전국의 공안경찰을 총괄 지휘하는 조직으로 일본 공산당 등 공안사범에 대한 수사·정보수집 뿐만 아니라 간첩행위를 저지르거나 일본인을 납치하는 행위 등과 같이 헌법이나 법령위반을 수반하는 활동 및 기타 치안 유지 활동 전반을 포괄적으로 담당하고 있다. 또한 일본 공산당이나 알카에다 등의 테러리스트에 대한 공작활동이나 정보수집 업무를 주된 임무로 하고 있다.³⁶⁾

2) 도도부현 경찰본부 경비부 공안과

도도부현 경찰본부는 「경찰법」 제2조의 규정에 따라 각 도도부현의 구역을 총괄적으로 관리하는 경찰조직으로 2007년 현재 도쿄도, 오사카부, 카나가와현, 아이치현, 효고현, 사이타마현, 후쿠오카현, 홋카이도, 치바현, 교토부, 시즈오카현 등 총 11개의 도도부현에 설치되어 있다.

도도부현 경찰본부에는 기본적으로 헌병부, 생활 안전부, 형사부, 교통부, 경비부의 5부가 설치되어 있는데, 각 도도부현의 인구, 범죄 발생상황 그 외의 사정에 의해 필요가 있을 때에는 총무부, 지역부, 공안부, 조직범죄 대책부 등이 편제되기도 한다.³⁷⁾ 이 가운데, 공안경찰의 역할을 담당하는 일반적 조직은 경비부의 공안과로 주로 사상적 배경이 있는 범죄자나 테러리스트들에 대한 대처, 폭동 진압이나 재해 대책, 요인 경호, 각종 정보·조사 활동 등을 담당하고 있으며, 임무의 성질상 경찰 보다는 오히려 군사기관이나 정보기관에 가까운 기관으로 볼 수 있다.

3) 동경도경시청 공안부

동경도경시청(Metropolitan Police Department, MPD)은 도쿄도를 관할하는 경찰조직으로 2008년 1월 1일 현재 기준 경찰본부를 비롯하여 도쿄도내에 101개의 경찰서

36) 일본 경찰청 홈페이지(<http://www.npa.go.jp/koho1/sikumi.htm>) 참조.

37) 일본 이바라키현 경찰본부 홈페이지(http://www.pref.ibaraki.jp/kenkei/05_syoukai/03_kakubu/keibi/index.html) 참조.

를 운용하고 있으며, 소속 경찰관 수만 하더라도 총 42,984명에 달하고 있다.

하부부서로는 총무부, 헌병부, 교통부, 경비부, 지역부, 공안부, 형사부, 생활 안전부, 조직범죄 대책부, 범죄 억제 대책 본부, 경시청 경찰학교 등이 편성되어 있다. 이 가운데, 공안경찰 활동을 수행하는 조직은 공안부이다. 공안부는 일본의 경찰 조직 중에서 유일하게 동경도경시청에만 '과' 체제가 아닌 '부'체제로 편성되어 있으며, 하부조직으로 공안 총무과·공안 제1과·공안 제2과·공안 제3과·공안 제4과·외사 제1과·외사 제2과·외사 제3과로 나누어져 있다.

구체적인 임무는 주로 정치범이나 국제·국내 테러단체에 대한 대응, 적대국에 대한 첩보활동과 북한에 의한 일본인 납치 등의 문제들에 대하여 대응활동을 펼치고 있다. 그런데, 이러한 임무는 공안과와 외사과에 따라 약간의 차이가 존재하는데, 공안과의 경우 주로 국내의 반전단체나 극우·극좌 단체 등에 대한 정보수집과 단속활동을 담당하는 반면에 외사과의 경우 중국이나 북한 등 적대국에 대한 정보수집과 알카에다를 비롯한 중동지역의 테러단체에 대한 정보수집과 대응활동을 담당하고 있다.³⁸⁾

4) 일선경찰서 경비과

일선 경찰서에서의 공안 관련 업무는 주로 경비과가 담당한다. 경비과는 주로 경비계와 공안계로 나누어 지는데, 경비계에서는 경위, 경호³⁹⁾, 재해대책, 집회시위 관리를 담당하며, 공안계에서는 관할구역에서 발생하는 일본 공산당 및 관련 단체, 당원이나 동조자의에 대한 정보수집과 단속업무를 주로 담당한다.⁴⁰⁾

나. 기타 조직

1) 공안조사청

법무성 공안 조사청(Public Security Intelligence Agency, PSIA)은 일본에 대한

38) 동경경시청 홈페이지(www.keishicho.metro.tokyo.jp/sikumi/gaiyo/sosikizu.htm) 참조.

39) '경호'는 국내의 주요인사에 대한 통상적인 경호업무를 지칭하지만, '경위'라는 용어는 천황이나 황족에 대한 경호를 뜻한다.

40) 동경도경시청 신주쿠경찰서 홈페이지(<http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/4/shinjuku/index.htm>) 참조.

다양한 안보위협 요소에 대한 정보 및 첩보수집활동을 전담하는 조직으로 특히 북한 관련 정보를 다수 취급한다. 보다 구체적으로 이 기관은 내부적으로 음 진리교, 폭력단, 일본 공산당, 신좌·우익 단체, 조총련 등의 정보를 수집하고 있으며, 최근에는 한반도에서 발생하는 위협요인에 대한 정보수집에 총력을 기울이고 있다. 또한 외부적으로는 북한이나 중국, 러시아 등 일본과 적대 혹은 긴장관계에 놓인 국가들의 정보를 수집할 뿐만 아니라 9·11 이후 중동지역의 이슬람 과격단체들에 대한 정보수집도 병행하고 있다.

공안조사청은 본래 일본의 「파괴 활동 방지법」과 「무차별 대량 살인 행위를 실시한 단체의 규제에 관한 법률」에 의거, 규제대상에 해당되는 단체에 대한 정보수집과 처분을 청구하는 권한을 가지지만, 실제로는 조사 활동과정에서 입수한 정보를 자체적으로 분석·평가하여 관계 기관에 제공하기도 한다. 그러나 공안조사청은 특별사법경찰로서의 지위는 가지지 못한다. 즉, 이들에게는 정보수집 권한이 주어지지만, 체포·구속·압수·수색 영장 등을 법원에 청구하거나 발부된 영장을 집행하는 권한이 주어지지 않는다. 따라서 공안조사청은 정보의 수집 및 분석만을 주요 임무로 수행하고 있다.⁴¹⁾

2) 내각정보조사실

「내각 관방 조직령(쇼와32년7월31일 정령 제219호)」제4조⁴²⁾에 의해 설치된 내각정보조사실은 내각의 중요 정책에 관한 정보의 수집 및 분석과 그 외의 각 행정기관에게 필요한 정보의 수집 및 분석업무를 담당하는 기관으로 정식명칭은 내각 관방 정보 조사실이다.

현재 내각 정보 조사실은 총무부, 국내부, 국제부, 경제부, 내각 정보집약센터 및 내각 위성정보센터 등 4부·2센터로 편성되어 있다. 이 가운데, 국내부는 일본내의 전반적 여론에 대한 수집·분석이나 일본내 신문·방송·잡지 등의 논조 분석, 국제부는 외국과 관련된 정책의 분석이나 관련 언론매체에 대한 내용을 담당하고 있다. 그리고 경제부는 일본 내외의 전반적인 경제상황을 분석하는 업무를 수행하고 있으며, 내각정보집약센터

41) 공안조사청 홈페이지(<http://www.moj.go.jp/KOUAN/shoukai2.html>) 참조.

42) 「內閣官房組織令(쇼와 32년 7월 31일 정령 제219호)」 제4조(내각 정보 조사실) 내각 정보 조사실에 대해서는, 내각의 중요 정책에 관한 정보의 수집 및 분석 그 외의 조사에 관한 사무를 주관한다.

는 대규모 재해 등 긴급사태에 있어서의 정보의 수집, 작성, 배포하는 역할을 담당하고 있다.⁴³⁾

3) 방위성 정보본부(전파부)

방위성 정보본부는 국제정세나 군사문제 등의 각종 정보를 종합적으로 수집·분석하여 방위성이나 자위대 등과 관련된 전략적 정보를 작성하는 기관이다. 방위성 정보본부는 현재 총무부, 계획부, 분석부, 통합 정보부, 화상·지리부, 및 전파부 등 6개의 부와 통신소로부터 구성되어 있다. 이 가운데, 공안 관련 활동을 수행하고 있는 부서로는 먼저 분석부가 있는데, 이 부서에스는 정부와 방위성의 정책결정 및 자위대의 활동 등을 원활히 하기 위해 문서정보, 영상정보, 전파정보, 등의 각종 정보를 수집하여 분석하는 역할을 담당하고 있다. 또한 통합정보부는 긴급정보 및 외국 군대의 동태에 관한 정보의 수집 및 통합 자위대의 운용에 필요한 정보제공의 기능을 수행하고 있다.⁴⁴⁾

4. 공안경찰의 특징과 최근의 동향

가. 일본 공안경찰의 특징

일본 공안경찰은 활동상에 있어서의 주요 임무와 조직구조, 운용상의 측면에서 한국과 상당히 유사한 면모를 다수 내포하고 있다. 이에 대한 구체적 내용을 살펴보면, 첫째, 임무와 역할의 측면이 유사하다. 일반적으로 다수의 공안경찰 조직이 공통적으로 내포하고 있는 임무는 대내적으로 일본 공산당, 반전운동과 노동운동 등과 같은 반체제 시민 활동, 그리고 옴 진리교나 극우·극좌단체들에 대한 감시와 단속을 담당하고 있을 뿐만 아니라 국제적으로는 테러단체와 관련된 정보의 수집과 대책, 중국이나 러시아, 북한 등 전통적 적대세력에 대한 안보확보를 기본으로 담당한다. 특히 공안 경찰은 많은 임무 가운데에서도 반국가적 범죄에 대한 단속을 가장 기본적인 임무로 하고 있어 한국과 매우 유사한 임무를 수행하고 있다.

43) 내각정보조사실 홈페이지(<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jyouhoutyousa.html>) 참조.

44) 일본 방위성 정보본부 홈페이지(<http://www.mod.go.jp/dih>) 참조.

둘째, 조직적 구조 측면에서도 유사한 면모를 찾아볼 수 있다. 물론 일본에서 가장 대표적인 공안경찰조직인 경찰청 경비국에는 한국의 경비, 정보, 보안영역의 임무가 통합되어 있지만, 경비국 산하에 공안과가 설치됨으로서 보안경찰적 영역의 활동을 독자적으로 수행하고 있다. 그리고 동경도경시청의 공안부, 도도부현경찰본부의 공안과 역시 보안경찰의 영역에서 별도로 분리되어 편성되고 있다. 따라서 일본에서의 보안경찰이라 할 수 있는 공안경찰은 한국의 조직구조와 매우 유사한 측면을 내포하고 있는 것으로 파악할 수 있다.

셋째, 공안경찰에 대한 관리주체 역시 한국과 유사한 측면을 갖는다. 앞서 살펴본 바와 같이 형식적으로는 일본의 공안경찰이 경찰청 경비국 공안과, 동경도경시청 공안부, 도도부현경찰본부 공안과, 그리고 일선의 경찰서 등으로 세분화되어 있고, 상호 독자적 지위를 가지는 것으로 보이지만, 실제 운영상의 측면에 있어서는 경찰청 경비국 공안과의 직접적 관리 하에 놓여 있다. 이것은 비록 자치체 경찰에 소속되어 있더라도 국가적 범죄인 공안부문에 있어서는 경찰청의 직접 지휘 하에 운용하는 방식으로 일본경찰이 얼마나 보안업무를 중요하게 인식하고 있는지를 직접적으로 보여주는 근거이다.

나. 최근의 동향

일본에서는 한국과 마찬가지로 공안경찰을 둘러싼 비판적 논의가 지속되고 있다. 특히, 공안경찰의 경력을 생활안전이나 형사(수사)분야로 재편하자는 논의는 흡사 한국을 방불케 하고 있다. 실제로 일본 공산당이나 민주청년동맹, 각종 노동단체 등은 1986년에 적발된 일본 공산당의 오가타 국제부장 자택 전화 도청 사건⁴⁵⁾을 근거로, 그동안의 공안경찰이 잠복, 미행, 불법촬영, 간첩 공작, 문서절도, 도청 등의 방법을 통해 위법한 정보를 수집하고 있으며, 이를 통해 헌법적 질서를 파괴하고 있다고 주장한다.

그러나 이러한 비판적 논의에도 불구하고 일본의 공안경찰은 여전히 나름대로의 활동

45) 일본 공산당 간부 오가타의 자택 전화도청 사건은 지난 1985년부터 1986년에 걸쳐 발생한 것으로 당시일본 공산당국제 부장이었던 오가타 야스오택의 전화가 공안경찰에 의해 도청되었던 사건이다. 이 사건은 아직 명확히 규명되고 있지는 않지만, 공안경찰의 존재가 주목을 받기 시작한 계기가 되었으며, 사건 배후에 경찰이 조직적으로 개입했다는 주장이 제기되고 있다(盜聴法ニュース, 1999년 5월 31일자 참조).

영역을 공고히 하고 있다. 그 이유는 현재 일본이 전반적으로 안보나 방위정책에 있어 매우 '보수우익'적인 성향을 보이고 있기 때문이다. 보수우익화의 원인은 일본의 대내외적인 특성에서 원인을 찾을 수 있다. 먼저, 내부적으로는 현재 일본의 정치권력을 장악하고 있는 전후세대 집권층인 소위 '新보수세력'의 성향에서 기인한다. 즉, 90년대 이후 정계를 장악하고 있는 신보수세력은 전후의 경제재건에만 전념하던 이전 세대들과 달리 풍요로운 경제적 여건 하에서 성장했기 때문에 패권적 지위를 추구하는 경향이 강하다고 한다(배정호, 2000: 136).

정치지도자들 뿐만 아니라 일본인 개개인 역시 보수우익화의 경향을 보인다. 실제로 현재 일본인들 2명 가운데 1명은 일본의 전쟁가능성을 염려하고 있으며, 일본의 평화와 안전을 위협하는 요소로 국제적 긴장관계와 한반도 정세를 꼽고 있을 정도⁴⁶⁾로 안보에 대한 우려가 크다고 한다. 따라서 일본인들은 제2차대전 이후 反군사주의와 평화주의를 지향하였지만, 최근 자위대의 평화유지활동에 대하여 긍정적인 태도를 보이고 있다(防衛廳防衛研究所, 2003: 258).

한편, 일본을 둘러싼 대외적 환경 역시 공안경찰의 활동을 뒷받침해주는 요인으로 작용하고 있다. 현재 일본은 중국과 러시아, 한국 등과의 영토분쟁이 계속되고 있음은 물론이고, 특히 중국의 경우 경제적으로 급속히 성장하고 있을 뿐만 아니라 인민해방군의 현대화 작업을 단행함으로써 일본에 대한 심각한 안보위협요소로 작용하고 있다. 그리고 일본인 불법납치 문제로 한동안 심각한 긴장관계가 조성되었던 북한 역시 최근의 핵문제로 인해 일본에 대한 더욱 중대한 잠재적 위협요소로 인식되고 있다. 결국 최근 일본이 美·日 동맹관계를 지속적으로 강조하고, 자위대의 활동영역을 확장시키려 하는 이유가 바로 최근의 동아시아 지역의 급변하는 정세에서 기인하는 것이다.

그러므로 일본의 대내외적 환경과 국내의 보수우익화의 경향을 볼 때 공안경찰 역시 많은 비판에도 불구하고 일본 내부에서 향후 그 위치를 더욱 공고히 할 가능성이 커지고 있다.

46) 매일신문, 2006년 5월 2일자 참조.

제4장 미래지향적 보안경찰활동의 패러다임 모색

제1절 새로운 패러다임의 기본적 방향

국내외 안보환경의 변화는 경찰의 역할과 기능에 커다란 전환을 요구하고 있다. 미국에서 9/11테러, 세계화, 정보통신의 발전, 냉전체제의 해체, 한반도의 냉전적 구조 등은 보안경찰의 위상과 활동을 재조정해야 하는 상황임을 시사한다. 따라서 이하에서는 이러한 현실에 따른 새로운 패러다임의 기본적 방향에 대하여 살펴보고자 한다.

1. 안보개념의 변화에 따른 보안경찰의 변화 모색

가. 초국가적 안보 위협에 따른 안보개념의 재정립

초국가적 행위자와 약소국의 WMD 획득 혹은 사용에 대한 미국의 안보전략이 동일한 효과를 거두기는 어렵다(Gallucci, 2006; Freedman, 2004). 약소국과 테러단체가 국제안보질서에서 중요한 행위자이지만 각기 특성이 다르기 때문이다. 약소국은 보복과 응징의 대상이 될 수 있는 분명한 영토, 시설 혹은 정권이 존재한다. 반면에 테러단체는 테러행위에 따른 보복의 대상이나 시설 등이 불분명하다. 경우에 따라서는 행위자의 정체도 명확하게 파악하기 어려울 수 있다. 미국의 안보전략은 응징의 억지전략(deterrence by punishment)에 기초해 있다.⁴⁷⁾ 억지전략은 강력한 응징 역량과 응징 의지를 전제로 공격하는 대상에 대해 그와 비슷한 수준 혹은 그 이상의 보복을 가하겠다는 전략이다. 따라서 미국은 막강한 재래식 군사력이나 핵무기를 갖추고 억지전략을 효과적으로

47) 부시 행정부의 안보전략은 기존의 억지전략(응징의 억지전략)을 기초로 유지하고 있는 것인지 아니면 선제공격전략 혹은 예방전쟁전략으로 비중이 확실히 옮긴 것인지에 대한 이견이 있다(Jervis 2003; Freedman 2004; Payne 2005).

수행할 수 있었다. 그러나 응징의 대상과 활동 지역에 대해 분명한 정보를 갖고 있지 못하다면, 억지전략의 실행성은 크게 약화된다. 또한 위협 행위에 대해 그 이상의 피해를 입히는 보복의 의지가 분명하고 보복의 역량이 확실하다고 하더라도, 행위자가 공격의 가치를 가장 높게 여긴다면 억지전략 역시 효과를 전혀 기대할 수 없다. 종교 혹은 이념으로 무장한 테러리스트는 자살폭탄과 같은 수단에 의존하는 것처럼 보복 살해의 응징이 이들의 행동을 억제하기 어렵다.

따라서 초국가적 행위자의 안보위협에 대한 억지전략이 제한적인 효과만을 기대할 수 있는 상황에서 보안경찰의 활동 대상이 훨씬 복잡하고 다양한 양태로 나타나고 있다. 보안경찰의 주요 대상으로 적대 국가와 관련되어 국내에서 활동하는 잠재적인 위협자들을 감시하고 단속하는 전통적인 접근 방식은 한계가 있다. 과거에는 적대 국가를 이롭게 하기 위해 적극적으로 활동하거나 그럴 가능성이 높은 사람들을 대상으로 보안의 업무가 제한되어 있었던 경향이 강했다. 반면에 최근 국내 보안을 위협하는 대상은 국가의 정체성과 체제를 전복할 정도는 아니지만 국가이익을 침해하거나 다른 국가들과 연계되어 등장하는 경우가 확대되고 있다. 그러나 이러한 경향에도 불구하고, 지금까지 국제안보와 국내보안의 주요 대상이 상호 분리되어 운영되는 측면이 있다. 즉 테러는 국제안보로 다루려는 정부의 노력이 있었지만, 반대로 조직범죄 등은 국내치안 문제로 다루려고 했었다. 하지만 초국가적 행위자들에 의해 국내보안과 치안 문제가 상호 밀접하게 연결되고 있다.

조직범죄집단이든 테러집단이든 집단이나 개인 차원의 위협 활동은 장기적으로 국가를 불안정하게 만들 수 있는 요인이 된다. 인터넷의 활성화와 인적교류의 확대로 인해 다양한 집단들이 국경선을 넘어 과거에 비해 훨씬 자유롭게 많은 정보와 물품을 거래할 수 있다. 그 중에서도 대량살상무기(WMD)와 관련된 물질과 기술을 거래하고 국제테러와 연계되어 활동할 수 있는 개인과 집단이 크게 증가하였다(David, 2008). 정보통신 기술, 최첨단 신소재 기술, 우라늄 물질 등은 국제테러의 수단으로 경찰이나 정보기관, 세관절차에서 쉽게 발각되지 않고 유입될 수 있는 환경이 조성되고 있다. 조직범죄 역시 치안을 넘어선 보안의 대상으로 활동의 심각성이 증대하고 있으며, 테러 혹은 대량살상 무기를 거래하는 중개활동을 할 가능성이 높다. 이들은 해당 국가의 조직범죄 단체로써 관련 기술과 물질을 입수하여 국제 암거래 시장에 유통함으로써 경제적 수익을 얻고자

하는 것이다. 테러와 국제범죄가 연계하려는 동기는 전략적이기 때문에 두 집단의 목표와 조직이 다르다고 하더라도 활동의 전술과 전략을 학습할 수 있다. 예컨대, 조직범죄는 느슨하고 반자율적인 테러조직의 특성을 학습함으로써 경찰의 침투를 방지할 수 있다. 따라서 초국가적 행위자의 테러나 조직범죄 행위를 국가보안의 심각성으로 의미를 부여하여 대처할 수 있도록 안보의 개념을 재조정하고, 이를 다룰 수 있는 조직에 대한 검토도 필요하다.

나. 안보개념의 확대에 따른 보안경찰의 역할변화 모색

국내의 안보환경의 변화는 안보를 제공해야 하는 보안경찰의 역할을 확장하는 결과를 초래하고 있다. 보안경찰의 역할로 해석할 수 있는 대상이 안보 개념의 시대적 변화를 반영한다면 이는 경제안보와 인간안보가 될 것이다. 경제안보는 전통적인 안보의 주요 대상으로 포함되지 못했다. 하지만 무력을 사용한 다른 국가의 영토를 침략하는 행위가 국제규범에 의해 크게 제약을 받고 있는 상황에서 군사안보의 비중은 상대적으로 줄어든 반면에 국가의 위상과 영향력을 결정하는 요소로 경제와 산업의 경쟁력이 부상하고 있다. 기존의 안보 개념에서 경제적 안보위협을 설명하기란 상당히 제한되어 있다(Buzan, 1991: 123). 경제안보는 군사 혹은 정치 영역에서 규정되는 것처럼 국가의 이익과 책임이 명확하게 설명되기 어렵다. 그러나 경제는 국가의 물리적 기반이 된다. 경제안보는 군사력과 연관되어 있고, 국제사회에서 국가의 위상과 지도력에 영향을 미치며, 경쟁국이나 적대국가와의 상대적 지위를 결정하는 요소가 된다. 이런 점에서 국가안보의 기반을 훼손할 수 있는 경제적 위협은 보안경찰의 핵심이 분야로 충분하다.

안보 영역의 다른 분야는 인간안보이다. 이는 국가차원의 안보 수준이 아니라 개인 차원의 안보 수준을 의미한다. 인간안보는 무력 공격에 따른 생명 위협이 아니더라도 자국 정부 혹은 질병이나 기아 등의 외부적 환경에 의해 특정 집단이나 주민이 정상적인 생활을 보장할 수 없는 상황에서 벗어날 수 있도록 보호하는 안보 수준이다. 따라서 위험 상태에서 벗어날 수 있는 기회를 제공하는 것으로부터 새로운 환경에서 일상적인 삶을 영유할 수 있도록 도와주는 일을 포함한다. 인간안보는 안보의 제공자가 국가이지만 안보의 대상이 개인이라는 점에서 전통적인 안보 개념에서 크게 확장되었다. 이는 국제사회

의 보편적 인권규범이 발전하면서 등장한 특징으로 국가의 주권보다 강조될 수 있을 정도로 일반화되고 있다.⁴⁸⁾ 이런 점에서 난민 형태인 북한이탈주민들의 정착을 지원하고 한국 사회에 적응할 수 있도록 관리하는 문제는 넓은 의미에서 보안경찰의 역할이 될 수 있다.

2. 안보위협에 대한 사전적 대응역량 강화

가. 안보위협에 대한 예방적 기능 강화

보안경찰의 역할과 위상은 이념적 대립 구도가 약화되었다 하더라도 그 활동의 범위가 반드시 축소되었다고 보기는 어렵다. 일반적으로 경찰의 업무는 범죄예방과 범죄진압의 요소를 모두 포함하고 있지만, 현실적으로 범죄예방이 순찰에 집중되어 있고 범죄진압은 사후적인 조치에 해당한다. 국가안보의 특징은 피해발생의 이후에는 회복이 불가능하므로 안보 위협을 사전에 차단하기 위해 프로그램과 계획을 세우는 것이다. 테러가 발생하고 나서 테러리스트에 대한 단죄와 처벌은 그다지 효과가 없다. 마찬가지로 인신매매, 마약, 돈세탁 등의 조직범죄 행위가 이루어진 난 이후에 범인체포와 처벌은 국가이익과 사회질서에 커다란 영향을 미치고 난 이후이기 때문에 국가안보 수준을 확고히 하기에는 성공적인 정책이라 할 수 없다(Cornell, 2005).

이러한 점은 미국의 법집행 기관에서도 잘 나타나고 있다. 미국 FBI는 9·11테러 이후, 전통적인 중점영역이었던 범죄진압의 기능에 비해 범죄예방의 기능은 더욱 강화되고 있다(George, 2008). 국내보안은 안보의 목표에서처럼 사전예방에 비중을 두고 추진되어야 할 활동이다. 보안경찰은 외국에서 발생하여 국내로 유입될 수 있는 국가안보 위협 요소들에 대한 정보활동과 국내 유입을 단속할 수 있는 통합적인 조직과 전략을 갖추고 있어야 한다. 해안경찰, 세관, 민간보안요원 등 행정부 내의 보안 요소를 다룰 수 있는 부서들과 유기적으로 정보를 교환하고 대응전략을 공동으로 모색함으로써 효율적인 보안경찰의 역할을 자임할 수 있다. 하지만 보안경찰의 정보활동은 정보를 전담하는 정보기관과의 유기적 협력을 이끌어 낼 수 있는 조직을 제도화하는데 더욱 큰 노력이 필요하

48) 이명박 대통령과 부시 대통령 간 정상회담의 합의 사항에 북한의 인권 개선이 포함되어 있던 것도 인권에 대한 국제규범의 발전에 기반하고 있는 것이다(2008/08/06).

다. 이는 한국 역시 미국의 경우처럼, 정보 전달 부처는 경찰의 보안활동을 지원하는 정보 공유에 인색하고, 위계적 접근으로 조직간 가능성이 상존해 있기 때문이다(Posner, 2007).

나. 정보지향적 방첩 기능의 강화

방첩 활동은 보안경찰의 주요 업무이다. 적대 국가의 간첩 활동을 방지하고 예방하는 방첩활동은 적대 국가의 존재 여부에 따라 영향을 받게 된다. 냉전구도의 와해로 인해 방첩 활동의 역할과 비중이 줄어들 것으로 본다. 이념적 대립 관계가 대부분 허물어져 있는 국제환경에서 인적, 물적 교류의 증가는 과거와 같이 군사기밀을 확보하려는 간첩의 역할이 크게 줄어들게 만들었고, 상대 국가의 정치 및 사회적 상황을 파악해야 할 필요성을 감소시켰다. 그러나 안보 위협의 수단과 행위자가 변화하였고, 안보의 의미가 확대되면서 방첩의 중요성이 새롭게 강조되고 있다. 9·11테러와 같은 대테러 첩보활동이나 미국의 이라크 침공 경우처럼 후세인 정권의 정보기관이 보유하고 있던 정책적 영향에 대한 파악은 미국의 방첩 의미가 중요하다는 것을 일깨워주었다. 마찬가지로 첨단 기술을 확보하려는 간첩 활동의 주체가 국가인지 아니면 민간 기업체인지는 구분이 애매하지만 보안을 담당하는 경찰의 정보 수집 기능은 과거와 다른 측면에서 의미가 있다. 중간 브로커 역할을 담당하는 정보 누설자는 이념이 아닌 경제적 동기에 따라 국가 기밀을 유출하려고 하기 때문에 기밀의 최종 종착지에 대한 파악은 여전히 다른 의미를 갖게 된다.

방첩활동의 중요한 변화에 있어 군사안보가 강조되던 시기에는 기술정보(techint)를 통한 첩보 수집을 적극 활용하였지만, 방첩활동이 변화되면서 안보의 대상과 수단이 은닉할 수 있는 방법이 다양화되고 있기 때문에 인간정보(humint)가 의미가 재평가 되고 있다(Van Cleave, 2007). 테러집단이나 첨단 기술을 확보하거나, 특정 집단의 상황을 평가하는데 첩보위성과 첨단 장비가 효력을 발휘하는데 한계가 있다. 그러나 정보요원의 활약은 이들에 대한 활동 계획이나 조직의 규모 등을 자세하게 파악할 수 있는 장점을 갖고 있다. 그러므로 이를 위해서는 크게 두 가지 방향으로 방첩의 첩보 수집 및 분석 기능을 강화시켜야 한다. 특히 보안경찰을 포함해서 경찰 전반에 걸쳐 효율적 업무 수행 능력을 저하 시키는 요인은 경찰정책 담당자들이 정보의 중요성을 제대로 인식하지 못하

고 나아가서 이를 활용하는 역량 부족에 기인하고 있기 때문이다(Carter, 2004: ch.2).

보안경찰의 업무를 효과적으로 수행하기 위한 방첩기능 강화의 핵심은 정보지향 경찰 활동(intelligenceled policing)이 되어야 한다는 것이다. 이를 위해 우선 전문성을 갖춘 요원을 확보해야 한다. 특히 전문성의 향상을 위해 범죄 분야 뿐만 아니라 테러, 과학 기술, 언어 등 다양한 분야에서 인력을 선발하고 교육훈련함으로써 정보 수집 역량을 높여야 한다. 둘째로 첩보 역량은 과거처럼 비밀 정보를 수집하는 공작활동도 중요하지만 공개출처정보(open source intelligence)의 비중이 크게 증대되었기 때문에 인터넷, 출판 자료, 해당 지역의 여론과 분위기를 공개적인 방식으로 수집하여 활용해야 안보위협 세력의 의도와 계획을 파악할 수 있다. 매년 생산되는 공개된 정보의 분량은 미국 의회 도서관의 37,000 이상이 된다고 한다(GBN). 따라서 안보위협 세력에 대한 극비 정보를 얻기 위한 비밀공작이 아니라 매일 접하는 정보를 수집하고 분석할 수 있는 기법을 개발하고 공유하는 조직 구조를 갖추어야 한다.

3. 테러 등 안보 위협요소에 대한 공동의 대응체제 구축

미국의 9·11테러는 국내보안과 치안 문제에 대해 새로운 의미를 부여하는 계기가 되었다. 테러는 민간인을 대상으로한 무차별적 살상 행위로 규정되었고, 사회질서의 안정성을 저해하는 행위로 규정되었기 때문에 경찰이나 정보기관의 업무에 속하게 되었다. 9·11 이전에는 테러에 대한 응징을 위해 대규모 군사력을 동원하거나 국제사회가 무력공격에 공동으로 보조를 맞추는 사례가 거의 없었다. 하지만 9·11테러는 초강대국 미국이 전통적인 방식이 아닌 비대칭적인 전쟁(asymmetrical warfare)으로 치명적인 안보위협에 노출될 수 있음을 각인시켜 주었다. 특히 국제테러는 한 국가 내에서 사회질서 유지 차원이 아닌 국가 전체의 생존과 국가이익에 치명적인 손상을 주기 때문에 범죄 문제로 처리할 수 없는 심각성이 있다. 부시 행정부가 치르고 있는 '테러와의 전쟁'이 이를 대변하고 있다. 테러는 군사 위협과 동일한 수준으로 모든 수단과 방법을 통해 방지해야 하는 안보 위협으로 평가되고 있다. 경찰의 기능은 테러를 예방하기 위한 보안기능을 강화하고, 국가의 정보와 안보를 담당하는 부처와 공동으로 협력하도록 요구받고 있다.

최근 한미 정상회담(2008. 8. 6)에서도 양국 정상이 테러리즘, 대량살상무기(WMD) 확산 등 범세계적 문제에 대한 협력 강화 의지를 천명하고 있듯이 테러는 한 국가의 치안 문제가 아니라 국제 사회의 공통 관심이 될 만큼 국제안보질서와 국내보안의 영역으로 자리 잡고 있음을 뜻하는 것이다. 테러는 국가안보를 전담하는 국방부처와 대외 정보 기구에 일임되는 문제이기 보다는 국내보안을 담당하는 경찰의 역할과 활동 역시 하나의 주체가 되어 종합적으로 연계될 수 있어야 한다.

4. 한국적 특수성의 고려

보안경찰의 새로운 패러다임을 정립하기 위해서는 국제적 환경과 안보개념의 변화 등을 다양하게 고려해야 한다. 특히, 전세계적으로 이념적 대립 구도가 약화되고 새로운 안보개념이 대두되는 등의 국제적 환경변화와는 별개로 현재 남북 간에 존재하는 한국적 특수상황 역시 주도면밀하게 고려해야 한다.

현재 한국은 과거 국민의 정부와 참여정부에서의 기본적 대북정책 방향이었던 햇볕정책이 이명박 정부 출범 이후 대폭 수정되었을 뿐만 아니라 북핵문제나 금강산 관광객 피격사건 등의 여파로 남북한 사이에 다시 긴장관계가 조성되고 있다. 특히 최근 이명박 정부의 출범과 미 대선에서 Barack H. Obama 후보가 당선된 이후 북한이 12월1일부로 개성공단을 제외한 남북간 모든 교류협력 사업의 사실상 중단을 의미하는 '강경 조치'를 취하는 등 한 치 앞을 내다볼 수 없을 정도로 남북관계가 급변하고 있다.

반대로 이러한 상황이 지속될 것을 선불리 예측할 수도 없다. 그것은 북한의 강경대남 정책이 6·15 및 10·4 남북 정상 선언 이행을 얻어내기 위한 단기 압박 수단일 수 있으며, 최근 김정일 북한 국방위원장의 건강 이상설 등으로 체제유지 불안을 느끼고 있는 북한 군부·강경 세력이 우리 민간단체의 대북 전단지(빠라) 살포에 위기감을 인식한 것도 배경이 될 수 있기 때문이다. 따라서 현재와 같은 남북 간의 긴장관계가 과거와 같이 언제 급속도로 해빙의 과정을 거쳐 화해무드로 돌입할지, 그리고 이로 인해 언제 다시 남북협력과 관련된 보안수요가 급증할지도 예측할 수 없다.

결국 최근의 한국적 특수상황은 과거 냉전시대의 안보개념과 최근의 안보개념이 상호 병존하고 있는 과도기적 조정기라 볼 수 있으며, 특정한 한쪽의 상황을 가정하여 무게중

심이 치우친 정책적 대안을 논의하기에도 무리가 따르는 시기이다. 따라서 보안경찰은 전통적 안보개념에 입각한 방첩활동 등 기존의 보안경찰활동 뿐만 아니라 북한이탈주민 지원활동이나 경제안보사범에 대한 대응, 그리고 사이버상의 안보 등 새롭게 대두되는 보안관련 수요에도 적절히 대응해야 하는 일종의 패러다임 전환기에 놓여 있다고 할 수 있다. 또한 이러한 한국적 특수상황에 따라 보안경찰은 더욱 유연하게 국가의 안보상황에 시기적절하게 대처할 수 있는 조직적 역량을 강화해야 할 필요가 있다.

제2절 새로운 패러다임에 따른 보안경찰의 구체적 방향 모색

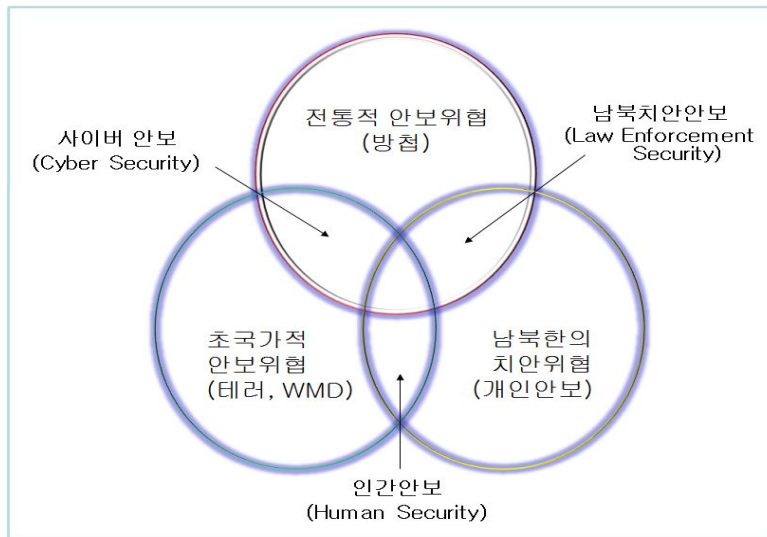
1. 한국적 신안보 패러다임에 따른 보안경찰활동의 역량 강화

안보 위협은 국내외 환경에 따라 새롭게 조명해 볼 수 있다. 안보의 개념은 냉전시기에 국가 중심에서 개인의 자유와 생존을 포함하는 포괄적 개념으로 발전하고 있다. 더욱이 한반도는 국제사회의 일반적인 흐름과 다른 갈등 구조를 여전히 안고 있다는 점에서 좀 더 복잡하고 다층적인 안보 위협의 대상이 있다(그림 7)참고. 즉, 안보의 위협은 크게 세 가지 축이 상호 연계되어 나타나고 있다. 첫째는 국가 중심의 전통적인 안보위협이고, 둘째는 안보 위협의 주체가 초국가적인 행위자로부터 나타나고, 셋째로는 안보위협 대상이 국가가 아닌 개인의 차원에서 비롯되었을 경우이다. 이러한 안보위협을 보안경찰의 활동에 국한하여 의미를 부여한다면, 전통적인 안보위협은 방첩(counterintelligence)활동에 해당한다. 반면에 초국가적 안보위협은 국가 차원에서 가능하지만 일반적인 경향으로 초국가적인 행위자들이 일으키는 테러 혹은 대량살상무기 확산 등에 대한 대처이다.

마지막 안보영역으로 남북한의 특수성에서 비롯되는 '남북한의 치안위협'은 남북한 공존과 갈등이라는 이중적인 구조에서 남한과 북한 주민에게 제기되는 위협이다. 남북한의 치안위협은 남북한 주민이 다른 체제의 사회에 정착하는 과정에서 제대로 적응하지 못하고 범법행위를 하는 경우이다. 이는 국가차원의 안보라기보다는 개인차원의 안보이다. 2008년 8월 현재 국내에 입국한 북한이탈주민은 총 14,341명이고, 11월 28일 현재 남한 주민이 금강산과 개성 및 기타 북한 지역에 머무르고 있는 남한 주민은 2,200여명이

다.49) 또한 남한 주민들이 경제협력, 관광, 문화교류 등 다양한 목적으로 북한을 방문하고 있고, 이들이 북한의 사범지역에 들어감으로써 벌이는 행위는 자칫 북한의 법적 테두리를 벗어나는 것으로 받아들여지는 경우가 있다. 반대로 남한을 일시적으로 방문하는 북한 주민은 체육과 문화교류 등으로 매우 한정적이지만 남한을 방문했을 경우에 발생하는 범위반에서 마찬가지로일 수 있다. 남북한의 치안위협은 개인의 생존, 자유와 인권에 대한 위협이지만 동시에 남북한 관계로 비화될 수 있는 잠재력을 안고 있다. 예컨대, 남북한 주민이 어떤 신분에서 활동하든지 상대 지역의 배타적인 치안질서를 위협할 뿐만 아니라 이는 상대 국가의 체제를 위협할 수 있을 정도로 파급효과가 훨씬 크다.

〈그림 7〉 한국적 안보의 신파러다임



그러나 이런 안보위협의 유형은 상호 중첩적인 영역을 만들어내고 있다. 전통적인 안보위협과 초국가적인 안보위협은 사이버안보(cybersecurity)에서 새로운 수단과 대상을 통해 국가의 안보를 위협한다. 사이버안보와 같이 국가, 단체 혹은 개인이 잠재적인 적대 국가의 역량과 컴퓨터화된 기능을 비밀리에 감시하는 활동은 국가안보를 담보하는 것으로 평가된다. 사이버 간첩활동(cyber espionage)은 군사, 경제, 이념 등 다양한 분야에

49) 2008년 통일부 국감자료와 통일부 홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr>) 참고.

서 전개되고 있다. 미국의 정보기관들은 전 세계 140여개의 외국 정보기관들이 미국의 정부 기관과 민간 기업들의 컴퓨터 시스템을 해킹하기 위해 주기적으로 시도하고 있다고 본다(Stanton, 2000). 최근에는 자국의 민간 기업이 경쟁력을 갖추도록 하기 위해 국가차원에서 지원하고 있다. 유럽연합은 사이버 간첩활동에 대한 심각성을 인식하고, 특히 미국의 에셜론을 통한 유럽연합의 기업들에 대한 간첩활동을 비판하는 공식 보고서를 채택하기도 했다(European Union Report, 2001). 또한 사이버테러는 재래식 수단을 통한 테러와 달리 효과적으로 정치적 목적을 달성하기 위해 온라인을 활용하려는 경향을 강화하고 있다. 또한 테러단체에 가입하는 신세대들은 컴퓨터에 대한 기술을 숙달하려고 노력을 한다. 2005년 7월 런던 지하철 폭탄 테러 용의자들과 같이 테러와 극단주의 젊은이들은 법집행기관의 컴퓨터 기술에 의해 추적되는 것을 피하기 위해 신기술을 배우고 있다(Evans and McGrory, 2005).

사이버 공간을 이용해서 사상과 이념을 확산시키려는 시도도 확대되고 있다. 컴퓨터를 통해 인터넷을 활용할 수 있는 지역에서는 아무런 제약이 없이 극단적인 이념을 전파하고, 심리전을 위해 선전과 선동의 수단으로 활용하고 있다. 더욱이 사이버상에서는 초국가적인 안보위협을 실행에 옮기는데 필요한 수단을 제조하고, 활용할 수 있는 교육이 가능하다. 이라크 전쟁 중 친이슬람 웹사이트는 미군과 친미 이라크정부에 저항하는 이라크 국민의 활약을 소개하고 이를 고무시키는 자료들을 지속적으로 게재하고 있다. 이런 활동은 사이버 공간에서 신분을 감추면서 인터넷 계정을 자유자재로 만들 수 있기 때문에 쉽게 추적하기 어렵다(Cha, 2004). 최근 테러는 중앙집권적인 위계질서 하에 일사분란한 지휘명령체계를 갖추고 있지 않다. 즉, 사이버공간을 통해 전 세계에 특정 국가를 반대하거나 종교적 이유로 불만을 품고 있는 수많은 잠재적인 테러리스트들에게 필요한 정보를 제공하고 사상적 교육을 시키는 것이다. 이들은 누구의 지시에 따르는 것이 아니라 자신들의 신념에 따라 거의 독자적인 행동을 옮기는 것이다(Martin, 2008: 107). 즉, 이것은 과거에 비해 테러의 위협에 대한 사전예방 작용을 훨씬 어렵게 만드는 요인이 되고 있다. 특히, 남한 사회에서도 한국 사회에 대한 단순한 비판을 넘어서 공산주의 체제를 옹호로 비추어지는 웹사이트에 대해 무방비한 상태에 놓여있다. 과격한 주장과 체제에 비판적인 정보를 공유하기 위해 만들어진 웹사이트가 국내서 개설되고 있고, 일부는 제대로 관리가 되지 않고 있다(박찬숙, 2004). 북한 체제를 선전하고 북한

당국이 보도한 다양한 공식 성명서나 주장을 전달하기 위해 해외에서 개설된 웹사이트들은 훨씬 파악하기가 어렵고 관리 역시 거의 불가능하다.

또 다른 측면에서도 사이버 안보는 과거와 다른 특징을 보여주고 있다. 사이버 공간을 활용하려는 사이버 범죄와 사이버 테러의 경계가 매우 모호하고, 이들 두 영역의 활동이 서로의 강점을 활용하려고 적극 시도하고 있기 때문에 범죄와 테러라는 안보 패러다임을 이해하기 위해서는 전혀 다른 접근방법과 인식이 필요하다. 개인정보를 해킹을 통해 절취하는 내용은 테러의 목적을 위해 전달될 수 있다. 예컨대, 2006년 미국핵보안행정국(National Nuclear Security Administration, NNSA)에서 근무하는 1,500여명의 직원 명단과 신상정보가 유출된 사건이나, 군수산업체를 대상으로 하는 사이버 공격은 사이버 범죄와 사이버 테러가 중첩된 공간에서 나타나는 안보의 새로운 이슈이다. 또한 과거 인도네시아 경찰은 2002년 발리 폭탄테러를 수행하는데 재원을 마련하기 위해 온라인을 통해 위조 신용카드를 활용한 것으로 보고 있다(Sipress, 2004). 2007년에도 이슬람교였던 영국인 3명은 절취한 신용카드 정보를 이용하여 테러단체인 지하드를 지원하기 위한 물품을 구입과 활용비용을 제공한바도 있다(Krebs, 2007).

‘남북한의 치안위협’과 ‘전통적 안보위협’의 특성을 포함하고 있는 ‘남북치안안보’ 역시 크게 대두되고 있다. 법집행의 영역인 치안(order maintenance)은 국가의 존립을 위협하는 것이라기보다는 개인의 자유와 생명, 재산을 보호하려는데 역점이 주어져 있다. 반면에 보안(security)은 국가 법익 차원에서 체제와 헌법을 파괴함으로써 국가 존립을 위협하는 요소이고, 심대한 국익과 관련된 사안이다. 그런 이유로 기존의 보안관련 연구는 일반적으로 치안과 안보의 의미를 혼합하지 않는 경향이 강하다. 현실적으로도 치안의 성격을 지닌 안보 이슈로 확대하는 일이 흔하지 않지만 한반도에서는 그러한 이슈가 더욱 많다. 남북한의 특수성은 치안적인 이슈가 국가안보 차원으로 발전할 수 있도록 한다. 2008년 7월 금강산 관광객 박왕자씨의 피격사건은 외형적으로 치안문제의 성격이지만 남북한의 갈등과 대립 국면을 조성하고 있다는 점에서 남북치안안보가 된다.⁵⁰⁾ 따라서 남북치안안보 이슈를 다루는 중심 부처를 어디에 설정할 것인가는 매우 중요한 문제가

50) 2008년 11월 개성공단에 입주한 회사는 남한에서 반입한 물품의 완충제로 누드화 달력을 무심결에 사용하였고, 하역과정에서 북한당국이 이를 발견하여 어색한 상황이 발생했지만 그냥 지나간 일이 있었다고 한다(이영종기자의 평양특파원 블로그). 하지만 북한이 이를 법적 제재 조치를 취한다면, 남북한 사이에 ‘남북치안안보’의 영역에서 평가되어야 할 것 같다.

될 듯싶다. 경찰청, 국정원, 통일부가 관련된 문제이지만, 경찰은 이런 치안안보 영역에서 독자적인 정보 수집 및 활동을 보장받을 수 있는 제도적 뒷받침을 충분히 받지 못하고 있다. 하지만, 이는 안보관련 정보활동에서 국정원의 업무이고, 남북한 사이에 벌어진 일이기 통일부의 소관이 되기도 하지만, 근본적으로 치안문제의 성격이라는 점에서 경찰청의 업무와도 연관되어 있다.

요약하면, 한국이 당면하고 있는 안보 환경은 전통적인 안보위협, 초국가적 안보위협, 남북한의 치안위협이 있고, 이들 위협의 성격이 상호 복합적으로 나타나는 사이버 안보, 인간안보, 남북치안안보가 있다. 특히 경찰의 보안업무는 안보의 성격이 다층적으로 나타나는 안보 이슈들에 대해 관심과 노력을 가져야 한다.

2. 안보개념의 변화에 따른 새로운 역할 및 기능 수행

앞선 내용을 통해 살펴볼 때 보안경찰은 한국적 특수성에 따라 전통적 안보수요에 대한 대응을 유지하되, 안보개념의 변화에 따른 新보안수요에도 균형적으로 대응해야될 상황에 놓여있다. 그러므로 이하에서는 위의 전통적 보안수요와는 별개로 새로이 대두되고 있는 보안경찰의 역할 및 기능수행에 대한 구체적 방안에 대하여 살펴보기로 한다.

가. 인간안보 실현을 위한 북한이탈주민 지원활동의 활성화

1) 인간안보에 따른 북한이탈주민 지원활동의 타당성

앞서 살펴본 바와 같이 최근의 안보개념은 냉전시대의 군사적 안보가 아닌 인간안보를 중심으로 논의되고 있다. 하지만, 이러한 이론적 변화에도 불구하고 보안경찰의 북한이탈주민 지원활동은 조직 내·외부적으로 상당한 비판에 직면하고 있다. 특히 지원활동이 왜 꼭 보안경찰의 영역에서 이루어져야 하는지, 그리고 지원활동이 얼마나 실효성이 있는지 등과 같은 타당성 여부에 대한 비판은 지원활동이 시작된 이래 지속적으로 제기되고 있다.

그러나 인간안보 개념에 따라 북한이탈주민 지원활동의 타당성을 살펴보면, 이는 사회의 정상적 구성원인 북한이탈주민 개개인의 인권을 보장하고, 삶의 질을 향상시키기 위

해 반드시 필요한 활동으로 평가할 수 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, 첫째, 인간안보 개념에서는 범죄나 테러 등의 위협으로부터 개인을 보호하기 위한 적극적 노력이 강조된다. 따라서 자립지원이나 생계지원과 같은 사회복지적 접근도 중요하겠지만, 북한이탈주민들에 대한 신변보호 등의 경찰상 활동 역시 매우 중요한 요소가 된다. 그러므로 보안경찰의 북한이탈주민 지원활동은 북한이탈주민과 남한 내 정상적 시민들의 인권과 기본권을 보장하기 위한 필수불가결한 조치로서 경찰의 기본적 직무영역인 ‘공공의 안녕, 질서유지, 위협방지’에 부합될 수 있어 경찰의 기본적 직무영역에 포함될 수 있다.

둘째, 인간안보를 실현하기 위해서는 경찰을 비롯한 정치, 사회, 환경, 경제, 군사, 문화 시스템 등 한국사회에서 각기 전문성을 가진 다양한 주체가 참여해야 한다. 따라서 현재의 비판적 논의들과 같이 북한이탈주민에 대한 지원활동을 보건복지가족부나 통일부 등에서 전담하자는 것은 이론상 적합하지 않다. 특히 북한이탈주민들은 북한에서의 생활고와 같은 사회복지적 문제만으로 북한을 이탈한 것이 아니라 그 밖의 정치, 경제, 사회, 문화적 요인 등이 복합적으로 작용하여 북한을 이탈한다. 따라서 이들에게는 남한사회 정착 이후에도 다양한 신변위협이 존재할 수 있으므로 이들에 대한 신변보호 등의 각종 보호활동이 필요한 경우가 많다. 그런데, 과연 이러한 보호활동이 ‘보건복지가족부’라는 사회복지적 성격의 기관에서 이루어질 수 있을지 의문스럽다. 그러므로 보안경찰 역시 전문성을 가진 하나의 참여주체로 활동하는 것이 타당할 것이다.

셋째, 인간안보에서는 분쟁지역 이탈자들을 공포에서 벗어나도록 하는 것뿐만 아니라, 새롭게 정착한 사회에서도 차별받지 않고 안전하게 적응할 수 있도록 지원하는 일을 강조한다. 그리고 이들이 새로운 정착지를 찾았더라도 그 사회에서 각종 차별과 사회적 차등 및 기회 제약 등으로 기본적인 삶의 질을 확보하지 못한 경우에는 인간안보가 심각한 위협 상태에 직면한 것으로 간주한다. 따라서 UN 등에서는 해당 국가뿐만 아니라 국제사회가 적극적으로 개입하여 관련 문제들에 대한 감시, 감독 과 각종 지원활동을 활발히 하도록 권장하고 있다. 그러므로 이와 같은 인간안보의 개념에서 볼 때 보안경찰의 북한이탈주민지원활동은 오히려 UN에서 권장하는 인간안보 실현을 위한 정당한 수단이 될 수 있다.

넷째, 지원활동은 UN에서 권장하는 인간안보 실현을 위한 정당한 인권보호 장치일 뿐만 아니라 그들의 범죄로 인한 일반 국민의 피해와 사회질서 와해를 억제하기 위한 사회

방위적 기능도 동시에 내포하고 있기 때문에 향후 보안경찰의 북한이탈주민 지원활동은 오히려 더욱 활성화될 필요가 있다. 특히 현재 한국사회에서는 위와 같은 사전적 시스템이 제대로 구축되지 못해 북한이탈주민들의 범죄피해율이나 범죄발생율이 한국사회의 그것 보다 매우 높게 나타나고 있다.⁵¹⁾ 그런데, 중요한 점은 이와 같은 수치가 매우 심각한 결과를 내포한다는 것이다. 실제로 북한이탈주민들이 범죄피해나 범죄행위에 노출될 경우 사회의 소외계층으로 전락할 수 있으며, 이로 인해 남한 사회에 대한 극단적 반감이나 분노를 가질 수 있다. 그리고 이로 인해 남한사회 불특정 다수에 대한 증오범죄를 저지르거나 남북 간을 넘나드는 이적행위를 저지를 경우 이는 체제 안전보장의 중대 위협요인이 될 수 있다. 따라서 북한이탈주민의 범죄피해나 범죄행위를 예방하기 위한 보안경찰의 활동은 인간안보적 차원뿐만 아니라 사회방위적 차원, 나아가 국가안보적 차원에서 매우 큰 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

2) 지원활동의 활성화 방안

가) 보안경찰의 지원방식 변화와 역할 확대

현행법상 북한이탈주민에 대한 지원은 통일부를 비롯한 국내의 다양한 주체들이 고유의 역할을 담당하고 있다. 그러나 경찰의 경우에는 단순한 신변보호의 역할만을 담당하고 실질적인 지원이 이루어지고 있지 못하고 있다. 더구나 신변보호 활동은 본래의 취지와 달리 지나치게 통제나 감시위주의 활동으로 변질되어 본의 아니게 인간안보 실현의 장애가 되고 있다는 비판을 받기도 한다. 실제로 전우택(2005: 21-64)이나 제성호(1996: 38-39)의 연구에 의하면 북한이탈주민들과 그들의 신변보호를 담당하는 경찰관 사이에는 다양한 긴장과 오해, 대립이 존재하기도 하며 담당경찰관이 북한이탈주민들에 대한 '문제 해결자'의 역할을 수행할 때에는 인간관계상의 어려움이 더욱 크게 발생한다고 한다. 또한 김윤영(2007)은 이러한 문제들이 보안경찰의 지원활동에 큰 장애가 될

51) 실제로 과거 장준오·이정환(2006: 79-80)은 북한이탈주민의 23.4%가 범죄피해를 당하고 있으며, 이는 한국사회의 일반적 범죄피해율 11.0% 보다 2배 이상 높은 수치라고 밝힌바 있다. 또한 지난 2003년도부터 2007년 8월 31일 까지 총 1,278건의 북한이탈주민 범죄가 발생하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 수치는 같은 시기의 북한이탈주민의 총인구와 대비했을 때 15.1%의 범죄발생률을 보여주는 것으로 이는 2006년 한국사회의 평균 범죄율 3.56% 보다 4배 이상 많은 수치이다.

수 있다고 한다.

따라서 보안경찰은 신변보호 활동 이외에 북한이탈주민에 대한 '멘토'의 역할을 강화하여 지원활동에 대한 인식을 개선시켜야 한다. 즉, 북한이탈주민들의 요구를 청취한 후 해당 기관에게 관련 지원을 요청하거나 북한이탈주민들에게 지원내용과 관련된 정보를 제공해줄 수 있는 '정보제공자'로서의 역할도 동시에 수행해야 한다.

다시 말해 보안경찰은 기존에 지속해오던 신변보호나 거주지보호의 방법은 유지하되, '멘토'와 같은 보다 확대된 역할이 필요할 것으로 보인다. 특히 보호나 지원의 영역을 확대하여 필요한 경우 북한이탈주민 개개인의 특성에 따라 다양한 인간안보적 혜택을 제공하도록 관계기관에 요청하거나 통보할 수 있는 종합적 지원체계에서의 한 축을 담당하는 것이 현실적으로 타당할 것이다.

나) 범죄피해 예방을 위한 사전적 지원 프로그램 마련

인간안보의 실현을 위해서는 개인이 범죄나 범죄피해로부터 자유로울 수 있도록 다양한 정책적 대안을 마련하는 것이 강조된다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 현재 북한이탈주민들의 범죄피해율은 사기⁵²⁾를 비롯해 전반적으로 매우 높은 수치를 보이고 있다. 따라서 보안경찰에서는 사회적응과 관련된 보호기능을 강화하고 범죄피해 이전의 사전적 법률지원활동을 전개해야 할 것이다.

이 가운데, 먼저 사회적응과 관련된 보호기능의 강화를 위해서는 북한이탈주민들이 사회로 배출된 이후 정착 초기 단계에서 직면할 수 있는 범죄피해의 가능성을 대비하여 범죄피해 예방교육과 일상생활에 대한 사회적응 교육을 적어도 배출 1년 동안에는 정기적으로 실시하여 보호기능을 강화할 필요가 있다.

또한 범죄피해 이전의 법률적 지원을 강화하기 위해서는 범죄피해의 초기 단계에서 이들에 대한 각종 법률적 지원을 활성화해야 한다. 특히 해당 경찰서 보안과에서 법률상식과 관련된 현장체험이나 사례중심의 예방교육을 정기적으로 실시(이인제, 2002: 71)하

52) 한국형사정책연구원의 연구에 의하면 2006년 7~9월 북한이탈주민 214명의 범죄피해 경험을 설문조사한 결과, 사업 및 투자관련 사기피해 가운데 상당수가 불법 다단계 사업에 투자했다가 돈을 잃었으며 그 다단계 사기의 가해자 대부분이 북한이탈주민이라고 한다(연합뉴스, 2008년 9월 5일자 참조).

거나, 가칭 ‘기초 법률지식 학교’를 정기적으로 개설하여 범죄 식별요령이나 범죄피해에 대한 신고요령, 피해 발생시의 초기 대처능력을 향상시키기 위한 교육과정을 운영하는 것이 효과적인 방안이 될 수 있을 것이다.⁵³⁾

다) 북한이탈주민의 범죄에 대한 사전통제

전체 북한이탈주민 대비 범죄율이 일반인 보다 4배 이상 높게 나타나고 있듯이, 북한 이탈주민들의 범죄는 피해의 문제 못지않게 심각한 사회문제로 대두되고 있다. 특히 북한이탈주민 범죄는 북한이탈주민 자신에게도 부정적 영향을 미칠 뿐만 아니라 공공의 안녕이나 국가안보와도 직결될 수 있기 때문에 인간안보 차원에서도 매우 중요한 문제이다. 따라서 북한이탈주민들의 범죄를 사전에 예방하여 인간안보를 실현하기 위해서는 다음과 같은 대책이 강구되어야 할 것이다.

이를 위해서는 먼저, 입국 전의 범죄경력을 철저히 조회해야 한다. 또한 조회결과 범죄경력이 있는 경우, 범죄경력 자료를 전산화함으로써 이들에 대한 범죄를 사전에 억제할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 범죄경력이 있다고 하여 원천적으로 입국을 차단하기 보다는 인도적 차원에서 이들의 입국은 허용하되, 범죄경력을 철저히 조사하여 전산화 하고, 담당 경찰관이 이에 대한 정보를 수시로 열람하여 맞춤형 지도가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 범죄경력이 있는 자에 대해서는 죄질에 따라 등급을 구분하여 감독수준을 차등화 하는 방법도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

또한 생활지도를 강화해야 한다. 이것은 북한이탈주민의 범죄를 예방하는 것은 인간안보적 관점에서 매우 중요한 사안이기 때문이다. 따라서 현재 보안경찰의 신변보호 역할을 보다 확대하여 북한이탈주민들에 대한 생활지도의 측면을 강화해야 한다. 특히 보안경찰에서는 생활관리에 대한 기본적 매뉴얼을 제작하여 사전에 담당 경찰관에게 제공하거나 적절한 교육을 통해 이와 같은 문제를 극복할 수 있도록 해야 할 것이다.

그리고 생계 및 정착지원에의 참여도 필요하다. 최근 북한이탈주민이 크게 늘어난 뒤 1인당 정착 지원금이 평균 1,900만원 내외로 줄어들면서 2002년 이후 북한이탈주민의

53) 대표적으로 서울 수서경찰서는 지난 2007년 변호사와 경제팀 수사관들이 합동으로 ‘북한이탈주민 무료 법률지원센터’를 개설하여 법률에 대한 이해를 돕고 범죄피해에 대한 권리찾기 운동을 펼침으로서 호평을 얻은바 있다(쿠키뉴스, 2007년 3월 14일자 참조).

70% 가량이 경제적으로 매우 어려운 상황에 직면하고 있다.⁵⁴⁾ 따라서 보안경찰은 이들에 대한 보다 적극적인 생계지원과 정착지원이 이루어질 수 있도록 관계기관에 수시로 구체적 원조를 요청하거나 취업이나 기타 생계유지를 위한 정보를 제공하는 역할(박하진, 2004: 154)은 수행할 수 있어야 할 것이다. 또한 경찰서 단위에서 관내의 기업체 등에 취업을 알선하거나 경찰관과의 자매결연 사업 등을 통해 지원하는 등의 방안은 가능할 것으로 본다.

라) 담당 보안경찰의 인력증원

북한이탈주민들의 인간안보 실현을 위해서는 제도적 장치뿐만 아니라 보안경찰관 개개인의 전문성 향상 등 인적역량을 강화하는 것 역시 필수적이다. 그러므로 먼저, 담당경찰관의 인력 증원이 필요하다.

현재 북한이탈주민들에 대한 신변보호 업무를 담당하는 보안경찰인력은 총 727명으로 담당경찰관 1인 평균 대상자가 17.6명에 달하고 있다. 그런데 최근 북한이탈주민 관련 업무뿐만 아니라 새롭게 대두되고 있는 다양한 보안업무가 산적해 있음을 감안할 때 담당경찰관의 증원이 필요하다. 뿐만 아니라, 신변보호대상자 중 '가'급과 '나'급의 경우에는 전담 보안경찰 1명씩을 배정하여 신변보호를 담당(김윤영, 2007: 83-87)해야 하기 때문에 '가'급과 '나' 급 이외의 북한이탈주민들에 대한 보호나 지원은 당연히 형식적으로 이루어질 수밖에 없다. 따라서 향후 북한이탈주민에 대한 보다 효과적인 지원체계를 구축하고, 이를 통해 인간안보를 실현하기 위해서는 무엇보다 보안경찰의 인력증원이 필요하다.

나. 남북교류 확대에 따른 신종 보안수요에의 대응역량 강화

1) CIQ 관련 수요에 대한 전담부서 편성

비록 최근 갑작스런 관계경색으로 남북교류협력의 대폭 축소가 이루어졌지만, 장기적으로 볼 때 남북경협이나 금강산 및 개성 관광 등 남북한의 교류는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 실제로 이미 2007년 말 현재 경의·동해선 남북출입사무소(CIQ :

54) 한국일보, 2008년 7월 29일자.

Customs, Immigration and Quarantine)를 통한 남북교역·관광 등 물적·인적교류 증가에 따라 남북을 왕래하는 인원이 100만명을 넘어섰을 뿐만 아니라 개성관광만 하더라도 지난 2007년 12월 5일 처음 시작된 이래 2008년 11월 28일 관광이 중단되기 까지 총 11만1,770명⁵⁵⁾의 관광객이 몰린 점을 볼 때 향후 관광이 재계되고 경로가 다양화된다면 CIQ 수요는 단기간에 폭증할 가능성도 있다.

그러므로 경의·동해선 남북출입사무소 등을 관리하기 위한 CIQ 보안업무는 보안경찰 활동에 있어서 시급히 대처해야 할 주요 사안임이 분명하다. 물론 현재 북한 관련 CIQ 업무는 기본적으로 군과 통일부를 중심으로 세관과 경찰이 참여하는 방식으로 이루어지고 있기 때문에 경찰은 제한된 영역에서의 CIQ업무만을 수행하고 있다. 그러나 마약이나 총기류의 밀수 등 부정 수출입의 단속을 통한 사회안전보호, 그리고 내외국인의 출입국 관리와 관련된 업무 중 방문증명서 확인 및 북한방문 신고, 북한주민과의 접촉과 관련된 부분은 보안경찰의 기본적 직무영역에 속하는 사항이라 볼 수 있다. 또한 이러한 업무는 군이나 통일부 보다는 전문성을 가진 경찰에서 담당하는 것이 보다 효과적일 것이다.

특히, 지난 2004년 4월 13일 체결된 「남북 사이의 열차운행에 관한 기본 합의서」^{9조}⁵⁶⁾에서는 탑승인원 및 적재화물에 대한 제한규정을 명시하고 있는데, 동조에서는 마약, 총포, 무기 등의 불법적 물품 뿐만 아니라 사회적 범익 침해행위자에 대한 단속 등 보안경찰이 담당해야 할 업무영역이 상당수 포함되고 있어 이에 대한 대응체제 구축이 시급하다. 뿐만 아니라 이와 관련된 CIQ 보안활동이 제대로 수행되지 못할 경우에는 보

55) 한국일보, 2008년 11월 29일자.

56) 「남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서」 제9조(탑승인원 및 적재화물에 대한 제한)

1. 운행하는 열차에 다음과 같은 인원들을 태울 수 없으며 쌍방 당국의 합의가 있을 경우에는 예외로 할 수 있다.
 - ① 전염병·정신병환자, 마약중독자 등 공중위생상 해를 줄 수 있다고 인정되는 자
 - ② 총포류, 흉기류, 화약류 등을 소유한 자
 - ③ 철도운행질서 및 사회경제질서를 문란시키거나 침해할 수 있다고 인정되는 자
 - ④ 남과 북의 공동이익이나 안전을 침해할 수 있다고 인정되는 자
2. 운행하는 열차에는 다음과 같은 화물을 실을 수 없으며 쌍방 당국의 합의가 있을 경우에는 예외로 할 수 있다.
 - ① 각종 무기류, 총포탄류, 흉기류, 폭약류 등 공공안전에 위협한 물품
 - ② 공중위생상 해를 미칠 수 있는 마약, 유해제품, 방사성 및 독해물 제품
 - ③ 기타 열차운행에 직접적으로 지장을 줄 수 있는 물품

안취약요소의 노출로 인해 국가안보 저해요소에 대한 사전차단 조치 및 초동조치가 미흡할 수 밖에 없기 때문에 이에 대한 조속한 대응이 요구된다.

그런데, 현재 경찰에서는 별도의 부서가 마련되지 않은 채, 파주경찰서나 철원경찰서 등 보안과가 독립적으로 설치되지 않은 관할서 정보보안과 보안계 직원 1~2명을 CIQ에 파견하여 관련 업무를 수행하고 있기 때문에 인력상 한계와 전문성 결여의 문제가 발생하고 있다. 따라서 남북관계의 특수성과 향후 남북관계의 경색해소로 관련수요가 증가한다는 것을 고려할 때, CIQ업무를 전담할 수 있는 경찰청 보안과 소속의 독립 전담부서(예컨대, 경찰청 보안과 내의 CIQ팀)가 설치될 필요가 있으며, 이 조직에서 도라산역 등의 개성 쪽 CIQ수요 뿐만 아니라 철원, 고성, 동해 등 금강산 육·해로 관광의 CIQ업무를 총괄적으로 담당하도록 해야 할 것이다.

한편, CIQ 업무 중 향후 보안경찰이 담당해야 할 부분은 주로 「남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서」 제9조에서 명시되고 있는 내용일 것이다. 즉, 이 조항에 명시되고 있는 바와 같이 주로 마약류, 총포류·흉기류·화약류 등의 불법적 물품이나 사회경제질서를 문란시키거나 침해할 수 있다고 인정되는 자와 남과 북의 공동이익이나 안전을 침해할 수 있다고 인정되는 자 등에 대한 정보수집 및 단속활동을 보안경찰이 담당하는 것이 타당할 것이다. 그러므로 향후 총체적인 CIQ 업무는 통일부가 주관하되, 기본합의서 9조에 명시된 내용은 경찰에서, 철도관리는 철도청, 일반적 통상절차와 관련된 부분은 세관과 식품의약품안전청 등에서, 그리고 군에서는 군사분계선과 분계역⁵⁷⁾ 사이에 대한 경비나 군사적 업무를 담당하는 체제로 운영되는 것이 효과적일 것이다.

2) 개성 등 특구지역 발생 범죄에 대한 대응체계 마련

개성공단 등 남북한 경협 및 북한 관광이 시작된 이래 주목할만한 범죄사건은 발생하지 않고 있다. 그러나 지난 2004년 7월 28일 개성공단 내에서 폭력을 행사한 혐의로 북한측에 검거되어 신병인도 된 후 남한 경찰에 긴급체포된 최모(당시 22세)⁵⁸⁾씨의 경

57) 분계역이란 군사분계선으로부터 자기방향으로 가장 가까이에 있는 역을 말하는데, 남측의 경우 경의선은 도라산역, 동해선은 저진역이 이에 해당한다.

58) 최씨는 지난 2004년 7월 26일 저녁 개성시 봉두면 평화리 개성공단 신축공사 현장내 식당에서 술을 마신 뒤 이곳에 있던 흉기를 들고 자신을 기분 나쁘게 쳐다본다는 이유로 흉기로 같은 한국인인 박모씨의 허벅지를 한차례 찔러 전치 3주의 상처를 입혔다. 최씨는 폭력행사 이후 현장내 현

우를 보면 향후 언제든지 북한 지역 내에서 남한 체류자의 범죄가 발생할 수 있는 가능성이 존재하고 있음을 알 수 있다.

그러나 남북한이 지난 2004년 1월 29일 체결한 「개성 공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」를 살펴보면, 북측은 이들 지역에서 남측 인원의 범질서 위반시 북측이 이를 조사해 그 내용을 남측에 통보하고 위반정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방하도록 하도록 규정하고만 있어 그 이후의 구체적 처리절차와 처리주체는 명확하지 않은 실정이다.

실제로 위 최모씨 사건은 경험 이후 처음 발생한 범죄사건으로, 당시 최씨는 폭력행사 이후 현장 내 현대아산 개발사무소에 머물다 피해자 박씨와 함께 버스를 이용, 남측 남북출입사무소(CIQ)에 도착한 뒤 신병이 인계됐으며, 이곳에서 관계기관으로부터 1차 조사를 받은 후 다시 파주경찰서 정보과 직원을 통해 형사계로 인계되어 긴급체포되었다. 그런데, 당시 파주경찰서가 개성공단 내 사건을 담당하게 된 것은 단지 관련자들의 신병을 인계받는 CIQ가 관내에 있기 때문이었으며, 경찰청이 이 사건을 해당 경찰서에서 담당하도록 지시했기 때문이다. 따라서 당시의 처리절차는 특구 지역 내 범죄행위의 처리에 관한 특별한 법적근거 없이 이루어진 것으로 볼 수 있다.

그러므로 향후 경험이나 대북관광이 재계되고 관련 치안수요가 다수 발생할 수 있다는 점을 감안하면 특구 지역 내 범죄에 대한 처리절차와 처리주체에 대한 법적근거의 마련이 필요하다. 즉, 이와 같은 업무가 앞으로도 경찰에 의해서 처리될 가능성이 크다면 경찰이 주체적 권한을 가질 수 있도록 그에 대한 명확한 법적근거를 마련해 주는 것이 필요하다는 것이다.

또한 이 지역 내의 범죄행위는 앞으로도 경찰이 담당할 가능성이 큰데, 현재와 같은 방식으로 파주경찰서나 철원, 고성경찰서 등 인접 경찰서가 상황이 발생할 때 마다 경찰청장의 지시 등에 의해 처리하기 보다는 CIQ업무와 마찬가지로 별도의 보안경찰 조직이 전담하는 것이 바람직하다. 특히 CIQ나 북한 내의 한국인 범죄 발생과 같은 세부적 사항에 대한 담당주체를 분리시키는 것이 비효율적이라면, 보안국 내에 가칭 '북한과' 혹은

대아산 개발사무소에 머물다 피해자 박씨와 함께 버스를 이용, 7월 27일 오전 8시께 남측 남북출입사무소(CIQ)에 도착한 뒤 신병이 인계됐으며, 이후 최씨의 신병은 파주경찰서 정보과 직원을 통해 이 경찰서 형사계에게 인계됐으며 같은날 오후 검찰의 승인을 받아 긴급체포됐다(경향신문, 2004년 7월 28일자).

‘북한정책과’ 등을 설치하여 남북협력과 관련된 모든 업무를 총체적으로 관리하게 하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

한편, 북한 지역 내에서의 남한 관광객이나 체류자가 범죄피해를 당했을 경우의 처리 문제도 명확하지 않아 문제가 된다. 실제로 금강산 관광 도중 총격으로 사망한 故 박왕자씨 사건의 경우에서도 알 수 있듯이 북한 내에서 발생한 남한인의 범죄피해 사건에 대한 처리절차가 명확하지 않다. 또한 범죄피해에 대한 남한측 수사권이 인정되지 않기 때문에 이에 대한 법적개선이 필요할 뿐만 아니라 과연 누가 수사를 담당해야 하는가에 대한 논의가 필요하다.

따라서 향후 교류협력이 강화된다면 북한 내 한국인들의 범죄피해 역시 증가할 가능성이 크기 때문에 이에 대한 처리권한이나 합동수사권은 당연히 남한 당국에도 부여되어야 하며, 남한측 주체는 남한 내에서 대부분의 수사를 담당하는 경찰이 되어야 할 것이다. 그리고 이러한 합동 수사권한 역시 CIQ 관할 경찰서에서 담당하기 보다는 위에서 언급한 가칭 ‘북한과’나 ‘북한정책과’에서 담당하는 것이 타당할 것이다.

다. 사이버공간에서의 역할 확대

안보환경의 특징은 첫째로 행위자의 증대, 이슈의 다변화와 복잡성의 증대, 둘째로 파괴력 높은 기술의 확산, 셋째로 사회 접근성과 취약성의 증대로 요약될 수 있다(Sands, 2005: 63). 이런 여건에서 초국가적 행위자에 의한 안보위협이 크게 부상하고 있다. 따라서 초국가적 안보위협에 대한 대비는 전통적인 안보위협처럼 정보의 역할을 매우 비중 있게 취급한다. 정보수집에 있어 전통적인 안보위협에서는 인간정보 혹은 기술정보의 방법이 강조되었지만, 최근에 강조되고 있는 것은 공개출처정보(open-source information)이다. 이 점은 비단 정보통신이 발전된 요즘의 상황만이 아니다. 1948년 DCI(중앙정보장)으로 재직했던 힐렌코터는 80%의 정보가 인쇄물, 지식인들과의 대화 등 공개적인 방법으로 수집되었다고 언급하였다(Richelson 2008, 318). “공개적으로 수집된 정보”로 정의되는 공개출처정보는 컴퓨터의 확산에 따라 인터넷이 주요 수단이 되고 있다(Lowenthal, 2004). 인터넷은 사이버 안보의 대상으로 공개출처정보를 수집하는 정보활동의 장이기도 하다.

사이버 공간은 이미 정치적 선전과 심리전 전개의 수단으로 위력을 발휘하고 있다.⁵⁹⁾ 더욱이 비대칭적인 전쟁에서 군사력의 열세를 만회하고 강한 적대 국가를 상대로 활용하기 매우 효율적이다. 공개출처자료의 범위가 획기적으로 확대되고 있을 뿐만 아니라 실로 엄청난 분량이 쏟아져 나오고 있다. 그러나 안보에 위해가 될 수 있는 주제와 내용이 거의 무제한적으로 넓어진 상황에서 이를 안보경찰 조직과 인력만으로 충분히 대처하기에는 한계가 있다. 특히나 전문화된 분야에서 이루어지는 정보의 흐름은 단순히 인터넷을 검색하는 것만으로 효과적인 대응전략이 될 수 없다. 때문에 보안경찰은 외부 전문가들과의 협력을 활성화해야만 정보수집의 효율성을 높이고, 정확한 분석을 가능하게 할 수 있다. 특히 이를 위해서 사이버범죄센터와 같은 조직의 업무를 더욱 세분화하고 분야별 전문성을 갖출 수 있는 조직과 제도를 마련해야 한다. 또한 그런 조직에는 북한에 동조적인 정보 제공을 주목적으로 하는 웹사이트를 적발하고 이들 정보의 내용을 분석하는 전문 인력이 있어야 한다.

물론 한국처럼 사이버 범죄와 사이버 안보의 활동 영역을 구분하여 조직과 인력을 운영할 수 있다. 사이버 범죄와 사이버 안보의 영역 기준을 행위의 동기를 기준으로 분류한다면, 전자는 경제적 이득을 목적으로 이루어진 경우이고 후자는 정치적 목적이 중심을 이룬다. 이렇게 본다면, 사이버 안보는 북한, 테러, 중대한 국익이 걸린 기술과 산업 활동, 기타 체제 위협과 관련된 사이버상의 활동에 대해 정보를 수집하고 조사하며, 이를 사전에 예방하기 위한 활동을 한다. 그러나 사이버 범죄와 사이버 안보가 제도적으로 정보를 공유하고 협력할 수 있는 체제를 제도적으로 마련할 필요가 있다.

3. 조직 및 인력구조의 개편

가. 신안보 패러다임에 따른 조직구조 개편

현재 경찰청 보안국은 3과 체제로 보안1과가 기획, 예산 및 탈북자와 주요시설 보안

59) 파르다지(Pardazzi) 뉴욕대학교 신미디어개발 소장은 테러리스트들이 인터넷을 통해 자신과 적의 이미지를 자신이 의도한대로 구축할 수 있기 때문에 과거에 가능하지 않았던 심리전이 가능해졌다고 지적하면서, 예컨대 이라크의 테러리스트들은 참수 장면을 담고 있는 비디오를 공개함으로써 다른 테러리스트들에게 유사 행위를 부추기고 적에게 모멸감을 주었다고 평가했다(Cha 2004).

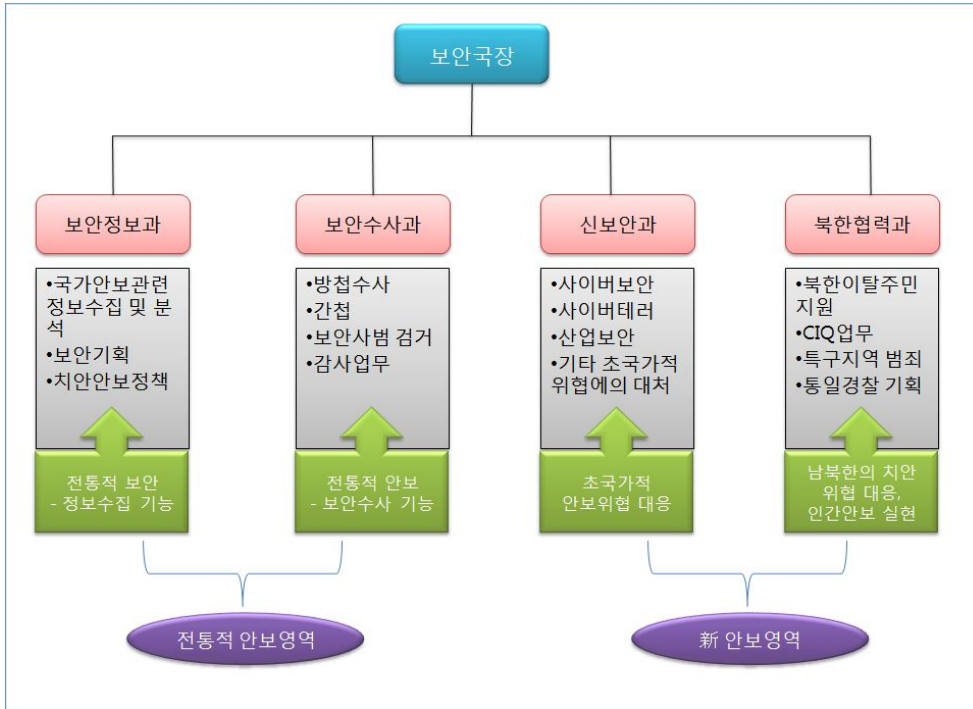
등을 담당하고, 보안2과가 남북교류, 북한방송분석과 사이버분석 등의 업무를 맡고 있으며, 보안3과는 방첩 업무의 주 담당 부서로 방첩수사 및 지도를 수행하는 것으로 나뉘어 있다. 하지만 이런 조직과 업무 분장은 새로운 국내외 안보환경에 충분히 대처할 수 있는 업무를 고려하지 않았고, 업무의 배분에서도 효율성을 제약할 가능성이 있도록 분리해 두었다고 본다. 이명박 정부가 내세우고 있는 남북 상생과 공존의 대북정책에 비추어 보더라도 경찰청의 보안과 업무는 재조정이 필요하다. 아래의 <그림 8>에서 제시되고 있듯이 향후 보안경찰은 한국적 안보의 신패러다임을 반영한 새로운 조직과 업무를 재편하는 것이 바람직할 것이다.

따라서 새로운 패러다임에 적합한 보안국의 조직은 크게 전통적 안보영역과 신안보영역으로 나누고, 각 영역에는 다시 두 가지의 담당 부서를 나눔으로써 모두 4개과로 편성하는 것이 바람직하다. 먼저 전통적 안보영역에서는 ‘보안정보과’와 ‘보안수사과’로 분리하여 정보수집 기능을 강화할 필요가 있다. 미국과 일본 등 서구 대부분의 국가들은 보안을 담당하는 법집행기관과 정보기관들이 모두 정보기능을 획기적으로 강화하고 있다. 특히 안보위협을 사전에 예방함으로써 위협이 제기된 이후 회복하기 힘든 피해를 당하지 않는 안보전략이 강구되고 있는 추세이다. 또한 정보수집과 분석 그리고 배포하는 기능은 인적 및 재정적 지원을 통해 보안활동의 효과를 높이려고 하고 있다. 한편, 보안수사과는 전통적인 법집행으로 방첩수사를 담당함으로써 간첩 혹은 보안사범을 검거하는 기능을 담당한다.

신안보영역에서는 ‘신보안과’와 ‘북한협력과’를 둔다. 신보안과는 사이버보안, 사이버테러, 산업보안 등 초국가적 행위자에 의해 제기되는 위협에 대처하도록 한다. 이 부분은 경찰청의 조직과 기능에서 아직도 매우 취약하기 때문에 인력과 제도적인 보완이 매우 필요한 부분이다. 가장 심각한 문제점은 국가안보를 위협하는 요소가 경찰청의 거의 모든 부서에 체계성도 없이 산재해 있다. 이 점은 또한 안보를 담당하는 정보기관이나 법집행기관들을 통합하려는 미국의 노력과도 명백히 배치되는 경향이다. 북한협력과는 북한이탈주민의 증대에 따른 남한사회의 잠재적 불안요인, 남북교류의 확대와 다변화에 따라 민간차원에서 벌어질 수 있는 예측하기 어려운 사법적 갈등을 해결하기 위해서 경찰부서 내에 총괄하는 역할과 기능을 정립하는데 필요하다. 북한협력과는 북한지역 출입관리, 북한지역에서 남북한 주민 분쟁 처리, 북한이탈주민 지원, 통일대비 치안정책 등을 담당함으로써

써 이미 기정사실화된 남북한의 교류와 협력 체제를 뒷받침할 수 있도록 한다.

〈그림 8〉 보안경찰의 조직 개편안



나. 효율적 인력관리체제 구축

급변하는 안보개념과 새로운 패러다임에 걸맞는 보안경찰을 양성하기 위해서는 보안경과제의 개선을 통한 보안경찰 인력의 효율적 관리가 필요하며, 아울러 전문성을 향상시킬 수 있는 노력이 지속되어야 한다. 이하에서는 이에 대한 방안에 대하여 살펴보고자 한다.

1) 보안경과제 개선

새로운 안보개념에 부흥할 수 있는 보안경찰의 전문화 역량을 증대시키기 위해서는 보안경과제의 개선이 필요하다. 아래의 <표 19>에서 보는 바와 같이 2007년 현재 보안경

과자 중 30대 이하는 8.5%에 그치고 있는 반면에 50대 이상은 49.0%에 이르는 등 고령화 현상 심각하다. 이러한 현상은 젊은 인재의 미육성에서 기인하는 문제로 보안경찰 활동의 지속적인 성장동력을 확보하는데 있어 큰 장애요인이 되고 있다. 뿐만 아니라 경과자 중 경위가 대다수를 차지, 계급별 불균형 현상마저 심화되고 있다.

〈표 19〉 2007년도 보안경과자 현황

구분	계	연령별				계급별					
		20대	30대	40대	50대 이상	경정	경감	경위	경사	경장	순경
계	2,148	11 (0.5%)	171 (8.0%)	914 (42.5%)	1,052 (49.0%)	45 (2.1%)	107 (5.0%)	1,065 (49.6%)	894 (41.6%)	33 (1.5%)	4 (0.2%)
보안부서 근무자	552	10 (1.8%)	57 (10.3%)	236 (42.8%)	249 (45.1%)	12 (2.2%)	19 (3.4%)	239 (43.3%)	269 (48.7%)	10 (1.8%)	3 (0.6%)
타부서 근무자	1,596	1 (0.1%)	114 (7.1%)	678 (42.5%)	803 (50.3%)	33 (2.1%)	88 (5.5%)	826 (51.7%)	625 (39.2%)	23 (1.4%)	1 (0.1%)

※ 자료 : 경찰청 내부자료.

그런데 이와 같은 고령화, 고계급화에 해당되는 보안경찰은 과거의 안보개념에 근거하여 보안경찰의 역할을 담당할 가능성이 크다. 그러므로 보안경찰의 전문성을 향상시키기 위해서는 안보에 대한 새로운 시야와 관점을 가진 전문인력의 양성이 이루어져야 한다. 특히 보안환경 변화에 둔감한 구조적 무능력 상태를 해소하기 위해 보안경과 경찰관들에 대한 성과관리 및 퇴출제를 시행하여 현 시대에 적합한 보안활동이 이루어지도록 해야 할 것이다.

한편, 보안경과제와 관련된 더 큰 문제는 보안경과자 총 2,148명 중 실제로 보안부서에 근무하고 있는 대상자는 고작 552명(25.7%)에 불과하다고 하다는 점이다. 그런데, 이와 같은 문제에도 불구하고 현재 경찰청에서는 이를 보안경과의 실효성 문제로 연결, 보안경과의 폐지를 추진 중이라고 한다. 하지만, 북한이탈주민에 대한 지원인력이 부족함에도 불구하고 실제보안 부서에서 근무하고 있는 보안경과 경찰관이 25.7%에 그친다는 점은 경력 운용의 비효율성을 내포하고 있어 설득력이 부족하다. 따라서 보안경과제가

실효성이 없기 때문에 폐지가 필요하다는 논의 이전에 보안경과제가 유명무실한 제도가 되지 않도록 보안경과를 부여받은 경찰관들이 직접적 관련 활동에 종사할 수 있도록 운용상 개선이 이루어져야 할 것이다.

2) 전문화교육의 기회 증대

보안경찰은 업무의 특성상 임용 및 보안경과제의 부여 이후에도 지속적인 전문화교육이 이루어져야 한다. 미국 FBI는 인적자원국(Human Resource Division, HRD)과 협력하여 보안 전문 요원을 선발하고 있을 뿐만 아니라 인적자원국이 관리하는 주요 항목들인 정보처리 경험, 외국어 능력, 정보통신기술, 과학, 엔지니어링, 회계, 법, 특수군 경험 등을 활용하여 보안요원들에 대한 교육훈련을 실시하고 있다.

그런데, 현재 한국의 보안 관련 교육기관으로 거의 유일하다시피한 수사연수원의 경우 대부분의 교육과정이 과거 냉전시대의 안보개념에 부합하는 내용으로 운영되고 있어 급변하는 안보환경에서의 보안전문가 양성을 위한 교육내용으로는 부족한 것으로 분석된다. 수사연수원의 교육내용을 살펴보면, 먼저 경위 이하를 대상으로 이루어지는 보안수사 과정은 4주에 걸쳐 총140시간으로 운영되고 있다. 교육내용은 직무교과와 소양 및 기타 교육으로 나뉘어지는데, 직접적 관련이 있는 직무교과의 경우 대부분의 내용을 차지하는 것이 북한 관련 내용이나 국가보안법 위반사범에 대한 수사요령 등의 교육이다. 또한 경위, 경감, 경정을 대상으로 이루어지는 보안수사지휘과정 역시 동일한 교육시간과 교육내용을 보이고 있다.⁶⁰⁾

때문에 현재의 교육내용은 보안경과 경찰관들이 새로운 환경을 이해하고, 미래지향적 패러다임을 모색하도록 전문성을 함양시켜주기 보다는 과거 냉전시대의 안보관을 재차 주입시키는 결과를 초래하고 있다.

그러므로 보안경찰에게 필요한 전문적 지식과 능력을 향상시키기 위해서는 북한이나 좌익사상, 국가보안법 등과 관련된 전통적 관점에서의 교육뿐만 아니라 관련 분야에 대한 다양한 전문교육이 이루어져야 한다. 특히 국제정세와 안보개념을 이해할 수 있는 정치학, 북한이탈주민 지원활동을 위한 사회복지 및 심리학, 교육학, 그리고 보안관련 사상

60) 경찰수사연수원 교육내용(<http://www.kpia.go.kr>)참조.

을 이해할 수 있는 사회학, 산업보안이나 사이버상의 이적행위를 이해할 수 있는 경제학이나 정보통신 등 관련 분야의 지식을 습득할 수 있는 교육과정으로 개편되어야 할 것이다.

또한 수사연수원에서의 교육뿐만 아니라 활발한 경학협력을 통해 국내의 대학이나 대학원의 관련 학과에서 학위를 취득할 수 있는 기회를 확대해야 할 것이며, 근무실적이 우수하거나 우수한 성적으로 국내에서 학위를 취득한 보안경과 경찰관들에게는 해외연수나 학위취득 기회를 제공하여 보안경과 경찰관들의 국제적 감각을 향상시키는 노력도 병행되어야 할 것이다.

4. 통일에 대비한 사전적 대응역량 강화

최근 북한은 체제의 불확실성으로 인해 긴급한 붕괴의 가능성이 존재하고 있을 뿐만 아니라 정상적 절차에 의해 통일이 된다 하더라도 북한 내의 소요사태 발생 가능성이 농후하다. 과거 한국보다 먼저 통일의 과업을 달성한 독일의 경우 아직도 통일의 경제적 후유증에 시달리고 있으며, 동독지역 주민들의 낙후된 삶의 여건과 그로 인한 사회적 대립으로 인해 많은 반목과 갈등을 겪고 있다. 이와 같은 맥락에서 볼 때 한국 또한 언제 닥칠지 모를 남북통일에 대비하여 발 빠른 준비를 할 필요가 있으며, 특히 주민생활과 직결되는 경찰부문에 있어서의 통합을 위한 준비는 시급히 이루어져야 할 과제이다(이운호 외, 2006: 343-344). 특히 보안경찰은 통일 이후 치안유지를 대비하기 위한 중추기관으로서 통일 이후 북한 내에 존재할 수 있는 불만세력에 대한 정보를 수집하고, 단시간에 치안을 확보할 수 있도록 다양한 시나리오에 의한 사전적 대비체제를 갖추어야 한다.

현재 일반적으로 논의되는 통일 이후 경찰의 통합방안은 대략 세 가지로 논의된다. 첫째는 남한 경찰의 흡수통합식 모델로 남북통일이 정치·경제·군사적 측면에서 통일독일과 같이 남한에 의한 북한의 흡수통합으로 이루어질 경우, 경찰의 통합도 남한 경찰이 북한 경찰을 흡수통합하는 방안을 일컫는다. 둘째는 남북경찰의 연합식 통합방안으로 이는 분단으로 인한 정치체제의 상이함으로 인하여 정치체제와 무관할 수 없는 경찰제도 또한 남북 간에 상당한 차이가 있다는 점을 인정하여 제안된 것이다. 특히 현행 남북한의 경찰제도 차이를 상호인정하고, 남북한 양자가 상호 가능한 교류체제를 제도적으로 준비하여 점진적으로 통합시키자는 방식이다. 셋째는 한국경찰 중심의 표준화 통합방안

으로 연합 성격의 통일이 아닌 완전한 통일을 이룬 이후 남북한 경찰대표가 통일 후의 경찰 제도를 협의하여 이상적인 통일경찰제도를 구상하고 합의하며, 남북한이 합의된 제도를 완전히 실시하자는 방안이다. 다만 통일 한국이 자유민주주의적 이념적 토대 위에 시장경제가 가능한 사회구성체이어야 하므로 통일 경찰체제의 중심은 한국경찰이 되어야 한다는 것이다(이윤호 외, 2006: 359-365).

그러나 북한의 특수적 상황을 고려하면, 보안경찰에서는 위 세 가지의 통합방안 중 어느 한 가지에 치우치지 말고 세 가지의 가능성을 모두 열어둔 채 각기 상이한 시나리오를 준비해야 할 것이다. 특히 통일 과도기에서의 치안수요를 예측하고, 치안을 유지한 이후에는 경찰조직은 어떻게 편제할 것인지, 북한 내 인민보안성의 인력을 어떻게 수급할 것인지, 관련 법령의 통합은 어떻게 이룰 것인지에 대한 구체적 대안 마련을 위해 거시적 관점에서 가칭 ‘경찰 통합 Task Force Team’을 구성하여 다양한 연구활동을 지속해야 할 것이다. 또한 위의 시나리오 외에도 북한의 갑작스런 붕괴에 대비하여 북한 지역 내의 치안을 장악할 수 있는 시나리오를 국방부와 합동으로 마련하여 북쪽의 국경지역은 군이 담당하되, 내부적으로는 경찰이 단시간 내에 치안을 장악할 수 있는 군·경 합동대응방안을 조속히 강구해야 할 것이다.

물론 통일 이후의 일반적 치안대책은 생활안전이나 경비 분야에서 담당하는 것이 장기적 관점에서는 타당하다. 그러나 통일 이후 초기 단계에서 발생할 수 있는 다양한 위협을 제거하고, 신속한 치안확보를 위해서는 북한이나 안보 관련 중심조직인 보안경찰이 중요한 역할을 담당하는 것이 효과적일 것이다. 그리고 통일 한국의 정착 이후 보안경찰은 新안보수요 등 새시대에 걸맞는 역할을 모색하는 것이 타당할 것이다.

5. 신안보의식 확립을 위한 계도활동과 이미지 제고를 통한 대국민 신뢰확보

가. 신안보의식 확립을 위한 적극적 안보계도 활동

최근 북한의 대남전략과 체제전복 전략 외에도 북한과 무관한 반체제 활동이 증가하고 있다. 특히 김일성 주체사상이 아닌 정통 맑스레닌주의와 같이 사회주의 활동의 선전선

동이 크게 증가하고 있는데, 이와는 반대로 국민의 안보의식은 갈수록 약화되고 있어 문제가 되고 있다.

그런데, 안보의식의 약화는 단순한 국가안보관의 약화가 아닌 국민의 안보관 변화로 이해하는 것이 타당할 것이다. 실제로 얼마 전 강원도 춘천 경찰서는 관내의 한 마을에서 '신고계도협의회'를 구성하면서 낯선 사람이나 차량을 보면 신고해 달라는 요청을 하거나 주민을 이끌고 땅굴 견학을 수행하여 문제가 된 적이 있다.⁶¹⁾ 이는 안보개념의 변화나 국민의 안보의식 변화를 이해하지 못한 채 냉전시대의 전통적 안보관에 근거하여 계도활동을 전개하려 한 것에서 문제가 발생한 것으로 이해할 수 있다.

따라서 보안경찰에서는 과거 북한이나 좌익세력 중심의 안보계도 활동에서 벗어나 대한민국의 안보를 새롭게 위협하고 있는 신안보위협 세력에 대응하기 위한 적극적 안보계도활동을 전개해야 한다. 특히 지난 2007년 경찰에서는 과거 불온세력을 총칭하던 용어인 '좌익세력'이라는 용어 대신에 '국가안보위해사범'이라는 용어를 공식적으로 채택한 바 있는데, 이러한 경우와 같이 국민들의 공감을 불러올 수 있는 새로운 시대에 걸맞는 안보계도가 이루어져야 한다.

보다 구체적으로, 보안경찰은 새로운 안보개념의 대두나 국민의식에 대한 이해를 바탕으로 다양한 新국가안보 관련 의식을 고취할 수 있는 공청회나 강연회를 개최하거나 공식매체를 이용한 안보계도 활동을 지속해야 한다. 또한 이와 관련된 간첩, 불온 선전물이나 무기, 산업스파이, 사이버 이적행위 등의 국가안보 위해요소에 대한 신고장려에 중점을 두어 점점 해이해져 가는 시민들의 안보의식을 고취함과 동시에 과거처럼 계도기간을 설정하는 방식을 벗어나 지속적으로 지역매체나 아파트 단지 등의 게시판에 전단지나 포스터 등을 배부하고 현수막, 입간판을 설치하는 등 新안보의식 확립과 신고생활화 분위기 조성을 위한 다양한 홍보활동을 전개할 필요가 있다.

물론 이와 같은 업무는 업무 자체의 성격상 위의 <그림 8>에서 제시한 보안경찰 조직개편안에 따라 보안정보과에서 보안기획 업무의 일환으로 담당하도록 하며, 이를 바탕으로 일선 경찰서 보안과가 실행해 나가는 것이 타당할 것이다.

61) 한겨레신문, 2008년 5월 25일자.

나. 이미지 제고를 통한 대국민 신뢰확보

종래의 보안경찰은 구시대적 발상에 의해 불필요한 북한 관련 임무를 수행하고 있으며, 권위주의 정권 시절에 민주화운동을 탄압하기 위한 불법적 권력기관으로 낙인되었다. 이에 따라 보안경찰은 새로운 안보개념의 대두에 따라 그 임무의 중요성이 더욱 커지고 있음에도 불구하고, 내부적으로 인력 및 예산의 배분에 있어 항상 소외된 존재였고, 외부적으로도 비판적 시각이 불식되지 못했다. 따라서 향후 보안경찰에서는 무엇 보다 중요한 것이 이와 같은 이미지를 불식시키는 것이다.

이를 위해서 가장 우선되어야 할 것은 바로 적극적인 이미지 개선이다. 즉, 다각적이고 적극적인 대내외적인 홍보를 통해 새로운 안보수요의 중요성과 한반도 안보상황의 특수성을 인식시켜야 하며, 이를 통해 보안경찰의 존속이유에 대한 타당성을 확보해야 한다. 특히 그동안 보안경찰의 존폐를 주장하는 양자 모두 주로 전통적 보안사범에 대한 검거건수를 중심으로 논의하는 불합리성을 보인 것이 사실이다. 그러므로 보안경찰에서는 단순 수치나 건수 위주의 대응논리에서 벗어나 보다 입체적인 이론적 분석을 통해 존속의 타당성을 강조해야 할 것이다.⁶²⁾

보안활동의 중요성을 주지시키기 위해 보안 관련 학술대회를 정기적으로 개최하거나, 매스미디어를 통한 홍보를 강화하여 국민 개개인에 대한 이미지를 개선해야 할 것이다. 실제로 최근 보안경찰에서는 ‘안보 UCC’를 공모하거나 백일장을 개최하여 국민들의 관심을 제고하고, 대내외적인 홍보효과를 거양한 것으로 평가되고 있다. 그러므로 향후 보안경찰에서는 이와 같은 대국민 홍보활동의 폭을 넓혀 새로운 안보개념과 수요로 그 폭을 확대해야 할 것이며, ‘서대문 형무소’가 일제 청산의 역사적 기념관이 된 것 처럼 과거 권위주의 정권시절의 ‘대공분실’ 등 보안경찰 기관을 일반인에게 적극적으로 개방하여 과거에 대한 자기반성과 함께 변화된 보안경찰상을 공표하는 노력을 지속해야 할 것이다. 또한 현재 보안경찰 관련 정보가 대부분 대외비의 성격을 내포하고 있는 점을 개선하여

62) 본 연구진은 보안경찰에 대한 인식이 전환되지 못하는 이유 중 하나가 바로 전통적 보안관련 수치나 검거건수 중심의 논의에 의한 이론적 타당성의 미확보라 판단된다. 따라서 보다 객관적이고, 시대에 걸맞는 이론적 타당성을 마련하기 위해서는 보안경찰조직 내부나 관련 구성원들, 과거 선행 연구자 중심의 연구와 대응논리 마련에서 벗어나 보다 다양한 분야 연구자들의 의견이 반영되어야 한다고 판단한다.

경찰의 모든 활동 내용을 포함하고 있는 「경찰백서」이외에 별도의 보안경찰 관련 자료집이나 홍보물을 작성하여 국민들에게 배부하는 것도 보안경찰에 대한 이미지 개선 수단으로서 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

제5장 요약 및 결론

최근 대한민국 보안경찰에는 위와 같은 전통적 임무 이외에 보안개념의 변화와 국내의 환경 변화에 따른 보안경찰의 새로운 패러다임이 요구되고 있다. 이렇게 새로운 패러다임이 요구되는 것은 세계화와 정보통신혁명으로 특징 지워지는 전지구적인 흐름에서 과거에서 불가능했던 국가 안보에 위협을 가하는 수단과 대상들이 증가했다는 점에 기인한다. 즉, 한반도를 둘러싼 동아시아 지역의 유동적 주변 환경과 비록 최근에는 더딘 발걸음을 보이고 있으나 과거에 비해서는 급속한 진전을 보이고 있는 남북관계, 그리고 국내외의 경계선을 뛰어 넘어 네트워크를 형성하여 국가 안보에 치명적인 위협을 가하게 되는 다양한 위협상황 등으로 인해 전통적 안보 개념에 큰 변화가 초래되고 있는 현실이 작용하고 있다.

이렇게 볼 때 결국 대한민국의 보안경찰은 과거와 다른 변화 등 새로운 치안과 안보환경에 부응하는 보안경찰 역할을 재정립할 필요가 있고, 특히 과거 주로 북한을 중심으로 한 군사적 외침으로부터 국토와 국민의 생명을 보호하는 '전통적 안보개념'에서 대테러·산업보안·사이버안보·위기관리 등을 강조하는 '포괄적 안보개념'으로의 변화가 무엇보다 시급히 요구되고 있다. 하지만, 이러한 국내외의 정세변화와 보안경찰의 새로운 패러다임 정립을 위한 논의의 필요성에도 불구하고 이에 대한 구체적인 대응이나 연구결과는 제시되지 못하고 있다. 특히 경찰청 보안국이나 국가정보원, 그리고 검찰 및 군 등 보안 업무를 담당하는 기관에서는 여전히 주적 개념인 북한 관련 활동에 대부분의 보안 역량을 소모하고 있으며, 최근의 국제적 정세와 한반도의 역학관계를 고려한 새로운 패러다임을 정립하지 못하고 있다.

그러므로 본 연구에서는 위와 같은 국제환경의 새로운 동향과 남북한 관계 변화를 심층적으로 분석하여 이 시대에서 요청하는 새로운 보안경찰의 패러다임을 모색하며, 보안경찰의 폐지와 관련된 다양한 논의들에 대한 대응근거를 제시하고, 아울러 대한민국의 보안경찰이 본질적으로 수행해야 할 이 시대의 보안경찰의 역할에 대하여 논의하고자 하

였다.

이에 본 연구에서는 시대에 맞는 보안경찰의 역할과 위상을 정립하기 위해 기본적인 방향과 구체적 방안 등의 두 가지 관점에서 새로운 패러다임을 제시하고자 하였다. 먼저, 보안경찰의 새로운 패러다임의 기본적인 방향으로 첫째, 초국가적 안보 위협에 따른 안보 개념의 재정립하고, 안보개념의 확대에 따른 보안경찰의 역할변화를 모색해야 한다. 둘째, 안보위협에 대한 예방적 기능 강화하고, 정보지향적 방첩 기능을 강화 하는 등의 안보위협에 대한 사전적 대응역량을 강화해야 한다. 셋째, 테러 등 새로운 안보 위협요소에 대한 공동의 대응체제 구축해야 하며, 넷째, 한국적 특수성을 고려하여 새로운 패러다임을 정립해야 한다.

한편, 본 연구에서는 이와 같은 기본적인 방향에 따라 모두 다섯 가지의 구체적 방향을 모색해보았다. 첫째, 한국적 新안보 패러다임에 따른 보안경찰활동의 역량을 강화해야 한다. 연구결과 현재 한국의 안보환경은 전통적인 안보위협, 초국가적 안보위협, 남북한의 치안위협이 있었으며, 이들 위협의 성격이 상호 복합적으로 존재하는 점점에는 사이버 안보, 인간안보, 남북치안안보가 존재하는 것으로 밝혀졌다. 따라서 보안경찰에서는 이 세 가지의 영역에 대한 기본적인 임무를 수행할 필요가 있으며, 이 가운데에서도 특히 안보의 성격이 다층적으로 나타나는 안보 이슈들에 대해 관심과 노력을 가져야 한다.

둘째, 안보개념의 변화에 따른 새로운 역할 및 기능 수행이 필요하다. 새로운 역할과 기능은 주로 북한이탈주민에 대한 지원활동, CIQ나 특구 지역 범죄와 같은 남북교류 확대에 따라 발생하는 신종 보안수요, 그리고 사이버 공간에서의 보안수요이다. 따라서 보안경찰에서는 북한이탈주민에 대한 지원활동을 현재의 신변보호 기능 외에 보다 적극적인 보호기능으로 전환해야 하며, CIQ나 특구지역 범죄에 대한 대응을 위해 별도의 조직을 편성해야 할 것이다. 또한 사이버 범죄와 사이버 안보가 제도적으로 정착될 수 있도록 정보를 공유하고 협력할 수 있는 체제를 제도적으로 마련해야 할 것이다.

셋째, 미래지향적 패러다임 구축을 위해 조직 및 인력구조의 개편이 필요하다. 먼저 조직적인 측면에서는 보안경찰의 조직구조를 보다 중앙집권적 형태로 변화시킬 필요가 있으며, 아울러 경찰청 보안국의 편제를 개편하여 현 시대에 걸맞는 보다 실질적 안보조직으로 거듭날 필요가 있다. 그리고 인력구조의 개편에 있어서는 고계급·고연령화·비전문화의 보안경과제를 재검토해야 하며, 보안경과 경찰관들의 전문성 향상을 위해 다양

한 전문화 교육이 이루어져야 할 것이다.

넷째, 보안경찰은 거시적 관점에서 가칭 ‘경찰 통합 Task Force Team’을 구성하여 통일에 대비한 다양한 경찰통합 시나리오를 연구함과 동시에 북한의 갑작스런 붕괴시 북한 지역 내의 치안을 장악할 수 있는 시나리오를 국방부와 합동으로 마련하여 통일이나 북한 붕괴 이후의 치안공백을 최소화할 수 있는 사전적 대응체계를 구축해야 할 것이다.

다섯째, 보안경찰은 새로운 안보개념에 따른 안보제도 활동을 활성화해야 하며, 아울러 대국민 신뢰 확보를 위한 다양한 이미지 개선활동을 전개해야 한다. 특히 보안경찰은 과거의 부정적 이미지를 불식시키고, 시대의 변화에 따른 활동의 중요성을 주지시키기 위해 보안 관련 학술대회를 정기적으로 개최하거나, 매스미디어를 통한 홍보를 강화하여 국민 개개인에 대한 이미지를 개선해야 할 것이다.

보안경찰이 공공의 안녕과 공공의 질서를 유지하기 위한 경찰의 본질적 작용의 일환이며, 국가의 기본을 구성하는 체제, 질서, 국민, 재산 등의 국가적 법익을 여러 위해요소들로부터 보호하기 위하여 이루어지는 매우 중요한 경찰활동임은 분명한 사실이다. 그러나 그동안 사회적으로 안보의식이 결여되었을 뿐만 아니라 보안경찰 내부에서도 시대에 걸맞는 타당성 있는 대응논리를 마련하지 못해 활동 자체가 위축된 것이 사실이다. 따라서 향후 보안경찰이나 한국사회에서는 국제적 흐름과 현 시대에 걸맞는 안보개념을 재정립해야 하며, 이를 통해 보다 다양하고, 객관적 시각에서 보안경찰의 역할과 임무 등에 대한 재평가가 이루어질 수 있어야 할 것이다.

참 고 문 헌

I. 국내문헌

- 강국진(2006), “열린 사회 닫힌 보안”. 『경찰개혁론』. 서울 : 법문사.
- 강맹진(2005), “9.11 테러 이후 미국의 공항 보안검색과 경찰활동에 관한 연구 : 한국의 경우와 비교 중심으로”. 『한국공안행정학회보』. 제21호: 137-190.
- 경찰청 60년사 편찬팀(2005), “한국경찰 60년사의 쟁점과 과제”. 경찰60년사 2005년도 학술세미나. 용인 : 치안정책연구소.
- 경찰청(1995), 『警察 五十年史』. 서울 : 경찰청.
- _____ (2007), 『2007 경찰백서』. 서울 : 경찰청.
- 국가사이버안전센터. (2007). 『2006년도 사이버침해사고 사례집』. 서울 : 국가사이버안전센터.
- 김광호(2002), “탈북자의 사회적응실태와 정착지원 방안에 관한 연구: 보안경찰 역할 중심으로”. 원광대학교 석사학위논문.
- 김보환(2006), “경찰활동 패러다임 변화와 범죄통제”. 『경찰위원회 논총 : 경찰위원회 창설 15주년 기념』. 서울 : 범신사.
- 김윤영(2007), 「북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효율적인 지원방안 연구」, 용인 : 치안정책연구소.
- 김상호 외(2004), 『경찰학개론』. 서울 : 법문사.
- 김충남(2006), 『경찰학개론』. 서울 : 박영사.
- 박윤해(2005), “컴퓨터범죄에 관한 연구”. 숭실대학교 박사학위논문.
- 박장규(2006), “한국 공경호 제도사 연구”. 전주대학교 박사학위논문.
- 박종문(2003), 『경찰보안』. 용인 : 경찰대학.
- 박하진(2004), “북한이탈주민의 국내 정착을 위한 행정지원체계 연구”, 경희대학교 대학원 박사학위논문.
- 배정호(2000), 『21세기 한국의 국가전략과 안보전략』. 서울 : 통일연구원.
- 백광훈(2001), 『사이버테러리즘에 관한 연구』. 서울 : 한국형사정책연구원.
- 서보학·김일수(2006), 『형법총론』. 서울 : 박영사.
- 손인섭(2005), “21세기 국제질서와 동북아정책”. 『2000년』, 통권 제266호 : 30-33.

- 송상욱(2005), “치안환경 변화에 따른 민간경비와 지방자치단체의 상호협력방안”. 용인대학교 박사학위논문.
- 안중하(2004), “요인경호 보안활동에 관한 연구 - 예방경호 보안이론을 중심으로”. 연세대학교 석사학위논문.
- 이운주(2004), 「경찰보안론」. 용인 : 경찰대학.
- 이원호·남재성·차훈진. (2006). “독일의 경찰통합 사례에 따른 남북한 경찰조직의 통합 방안”. 「한독사회과학논총」. 제16권 제2호: 307-344.
- 이인제(2002), 「2002년도 정기국회 정책자료집-북한이탈주민 정착지원 실태와 정책과제」, 서울 : 국회사무처.
- 이창현·김성준(2007), “북한이탈주민의 남한 방송 수용 특성과 미디어 교육의 방향”. 「북한연구학회보」, 제11권 2호 : 197-226.
- 이하섭(2006), “안보경찰의 탈북자 지원체계에 관한 연구”. 동국대학교 석사학위논문.
- 이현태(2006), “통일에 즈음한 남북한 경찰조직의 통합방안에 관한 연구”, 「중앙경찰학교 논문집」. 제11호: 173-213.
- 이호영(2006), “경찰 내 보안기관에 대한 비판적 고찰”. 「경찰개혁론」. 서울 : 법문사.
- 임준태(2006 a), “보안경찰의 바람직한 발전방향”. 「경찰개혁론」. 서울 : 법문사.
- _____ (2006 b), “한국 정보기관의 발전방향에 관한 연구 - 독일 사례를 통한 시사점 도출 -”, 「한국공안행정학회보」, 22: 377-419.
- _____ (2006 c), “한국 보안경찰의 바람직한 발전방향”. 「치안정책연구」. 제19호: 226-273.
- _____ 외(2007), 「비교경찰제도론」. 서울 : 법문사.
- 장준오·이정환(2006), 「북한 이탈주민의 범죄피해에 대한 실태 연구」, 서울 : 한국형사정책연구원.
- 장준오·이진국·도중진(2006), 「동북아지역 치안확보를 위한 공동범죄통제기구의 설치에 관한 연구」. 서울 : 경제·인문사회연구회.
- 전우택(2000), “탈북자들과 보호경찰관들의 인간관계에 대한 분석 : 보호경찰관들을 대상으로한 설문조사를 중심으로”, 「통일연구」제4권 1호 : 21-64.
- 정의화(2004), 「2004년도 정기국회 정책자료집 - 북한이탈주민 정착지원 실태와 정책과제」, 서울 : 국회사무처.
- 정진수 외(2004), 「21세기 형사사법개혁의 방향과 대국민 법률서비스 개선 방안 - 형사사법기관의 선진화를 위한 기초연구」, 서울 : 한국형사정책 연구원.

- 제성호(1996), “북한 귀순자 보호 및 관리상의 문제점과 개선방향”, 「형사정책연구」제7권 1호 : 47-85.
- 조철욱(2007), 「경찰학개론」. 서울 : 대영문화사.
- 최응렬·정우일·차훈진(2007), “현행 보안관찰제도의 대안적 모형에 관한 연구”. 「한국공안행정학회보」, 제16권 제2호 : 245-267.
- 통일부(2004), 「남북간 분계역(도라산역, 저진역) 철도출입시설 관리방안」. 서울 : 통일부.
- 행정자치부(2007), 「보안업무편람」. 서울 : 행정자치부.
- 허경미(2008), 「경찰학개론」. 서울 : 박영사.
- 허남오(1998), 「한국경찰제도사」. 서울 : 동도원.

II. 국외문헌

- Kanti, Bajpai. (2000). “Human Security: Concept and Measurement”. Kroc Institute Occasional Paper.
- UNDP(United Nations Development Programme). (1994). Human Development Report. New york : Oxford University Press.
- BELLAMY, ALEX J. & McDONALD, MATT. (2002). “The Utility of Human Security’: Which Humans? What Security? A Reply to Thomas & Tow”. Security Dialogue, Sep 2002, vol. 33: 373 - 377.
- Ferreira, Rialize & Henk, Dan. (2008). “Operationalizing” Human Security in South Africa”. Armed Forces & Society, Apr 2008: 1-25.
- McIlwaine, Cathy & Moser, Caroline. (2003). “Poverty, violence and livelihood security in urban Colombia and Guatemala”. Progress in Development Studies, Apr 2003, vol. 3: 113 - 130.
- Denov, Myriam S. (2006). “Wartime Sexual Violence: Assessing a Human Security Response to War-Affected Girls in Sierra Leone”. Security Dialogue, Sep 2006, vol. 37: 319 - 342.
- Adams, James. (2001). “Virtual Defense”, Foreign Affairs, Vol.80, No.3: 98 - 112.
- Albright, David and Corey Hinderstein. (2005). “Unraveling the A. Q. Khan and Future Proliferation Networks”, The Washington Quarterly, Vol.28: 111 - 128.

- Allison, Graham. (2004). *Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe*. Times Book.
- Arquilla, John and David Ronfeldt, eds. (1997). In *Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*.
- Auerswald, David P. (2006). "Deterring Nonstate WMD Attacks", *Political Science Quarterly*, Vol.121, No.4: 543 - 569.
- Baker, Peter and Robin Wright.. (2007). "A Blow to Bush's Tehran Policy", *Washington Post* (December 4).
- Betts, Richard K. (1998). "The New Threat of Mass Destruction", *Foreign Affairs*, Vol.77, No.1: 26 - 41.
- Betts, Richard K. (2007-2008). "Two Faces of Intelligence Failure: September 11 and Iraq's Missing WMD", *Political Science Quarterly*, Vol.122, No.4: 585 - 606.
- Braun, chaim and Christopher Chyba. (2004). "Proliferation Rings: New Challenges to the Nuclear Nonproliferation Regime", *International Security*, Vol.29: 5 - 49.
- Broad, William J. and Mark Mazzetti. (2007). "Yet Another Photo of Site in Syria, Yet More Questions", *New York Times* (October 27).
- Brown, Harold. "New Nuclear Realities", *The Washington Quarterly*, Vol.31, No.1 (Winter 2007-08), pp.7-22.
- Carpenter, T. Gale. (1991). "The New World Disorder", *Foreign Policy*, No.84: 24-39.
- Cha, Ariana Eunjung. "From a Virtual Shadow, Messages of Terror", *Washington Post* (October 2, 2004).
- Cooper, Helene and David E. Sanger. (2007). "Iran Strategy Stirs Debate at White House", *New York Times* (June 16).
- Cornell, Svante E. (2005). "The Interaction of Narcotics and Conflict," *Journal of Peace Research*, Vol.26, No.6.
- Davis, Jay. (2008). "After A Nuclear 9/11", *Washington Post* (March 25): A15.
- Deng, Wong. (2001). "Hegemon on the Offensive: Chinese Perspectives on

- U.S. Global Strategy”, *Political Science Quarterly*, Vol.116, No.3: 343 - 365.
- Donnelly, Jack. (2003). *Universal Human Rights: in Theory and Practice*, 2nd ed. Cornell University Press.
- European Parliament Report on the existence of a global system for the interception of private and commercial communications (hereafter European Parliament Report)(2001, July 11).
- Evans, Tony. (1996). *US Hegemony and the Project of Universal Human Rights*. St. Martin’s Press.
- Evans, Michael and Daniel McGrory. “Terrorists Trained in Western Methods Will Leave Few Clues”, *London Times* (July 12, 2005).
- Forsythe, David P. (2000). *Human Rights in International Relations*. Cambridge University Press.
- Freedman, Lawrence. (1991/92). “Order and Disorder in the New World”, *Foreign Affairs*: 20 - 37.
- Freedman, Lawrence. (2003). “Prevention, Not Preemption”, *The Washington Quarterly*, Vol.26, No.2: 105 - 114.
- Gallucci, Robert. (2006). “Averting Nuclear Catastrophe: Contemplating Extreme Responses to U.S. Vulnerability”, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, No.607: 51 - 58.
- George, Roger Z. (2008). “Meeting 21st Century Transnational Challenges: Building a Global Intelligence Paradigm,” *Studies in Intelligence*, Vol.51, No.3.
- Heisbourg. (2003). Francois. “A Work in Progress: The Bush Doctrine and Its Consequences”, *The Washington Quarterly*, Vol.26, No.2: 75-88.
- Jervis, Robert. (2003). “Understanding the Bush Doctrine”, *Political Science Quarterly*, Vol.118, No.3: 365-390.
- Khurana, G. S. (2004). “Proliferation Security Initiative: An Assessment”, *Strategic Analysis*, Vol.28, No.2: 237-248.
- Koblentz, Gregory D. (2003/04). “Pathogens as Weapons: The International Security Implications of Biological Warfare”, *International Security*,

- Vol.28, No.3: 84-122.
- Krebs, Brian. "Three Worked the Web to Help Terrorists", *The Washington Post* (July 6, 2007), p.D01.
- Layne, Christopher. (1993). "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise", *International Security*, Vol.17, No.4: 5-51.
- Lesser, Ian O. (1999). "Countering the New Terrorism: Implications for Strategy", I. Lesser, et. al., *Countering the New Terrorism*. Rand: 85-144.
- Levi, Michael. (2004). "Deterring Nuclear Terrorism", *Issue in Science & Technology*, Vol.20, No.3.
- Lowenthal, Mark. "Open Source Intelligence: New Myths, New Realities", *Defense Daily Network: Special Reports* (June 24, 2004).
- Mandelbaum, Michael. (1995). "Lessons of the Next Nuclear War", *Foreign Affairs*, Vol.74, No.2: 22-37.
- Martin, Gus. *Essentials of Terrorism* (Sage, 2008).
- Mufson, Steven and Thomas E. Ricks. (2001). "Debate over Targets Highlights Difficulty of War on Terrorism", *Washington Post* (September 21): A25.
- Nye, Joseph S., Jr. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. PublicAffairs.
- Office of the Director of National Intelligence(ODNI). *The National Intelligence Strategy of the United States of America* (October 2005).
- Payne, Keith B. (2005). "Bush Administration Strategic Policy: A Reality Check", *The Journal of Strategic Studies*, Vol.28, No.5: 775-787.
- Pillar, Paul R. (2006). "Intelligence, Policy, and the War in Iraq", *Foreign Affairs*, Vol.85, No.2: 15-27.
- Posner, Richard A. (2007). "Time to Rethink the FBI," *The Wall Street Journal*(March 19).
- Richelson, Jeffrey T. *The US Intelligence Community*, 5th ed. (Westview Press, 2008).
- Roberts, Brad. (1996). *Weapons Proliferation and World Order: After the*

- Cold War. Kluwer Law International.
- Sands, Amy. Integrating Open Sources into Transnational Threat Assessments, in E. Sims and B. Gerber, eds., Transforming U.S. Intelligence (Georgetown University Press, 2005).
- Schmitt, Eric and Thom Shanker. (2008). "U.S. Adapts Cold-War Idea to Fight Terrorists", New York Times(March 18).
- Shelley, Louise I. and others. (2005). Methods and Motives: Exploring Links between Transnational Organized Crime & International Terrorism. National Criminal Justice Reference Service.
- Sipress, Alan. "An Indonesia's Prison Memoir Takes Holy War Into Cyberspace", Washington Post (December 14, 2004), p.A19.
- Slaughter, Anne-Marie. (1997). "The Real New World Order", Foreign Affairs, Vol.76, No.5: 183-197.
- Snyder, Glenn H. (1961). Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security. Princeton University Press.
- Soderberg, Nancy. (2005). The Superpower Myth: the Use and Misuse of American Might. John Wiley & Sons.
- Stanton, John. "Rules of Cyber War Baffle U.S. Government Agencies", National Defense (February 2000).
- Szabo, David. (2007-08). "Disarming Rogues: Deterring First-Use of Weapons of Mass Destruction", Parameters, Vol.37, No.4: 71-84.
- Talmadge, Caitlin. (2007). "Deterring a Nuclear 9/11", The Washington Quarterly, Vol.30, No.2: 21-34.
- The White House. (2002). National Security Strategy of the United States of America(September).
- The White House. (2003). National Strategy for Combating Terrorism(February).
- The White House. (2002). National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction(December).
- Trager, Robert F. and Dessislave P. Zagercheva. (2005-6) "Deterring Terrorism: It can be done", International Security, Vol.30, No.3 (Winter).
- Van Cleave, Michelle K. (2007). Counterintelligence and National Strategy.

National Defense University Press.

Weiss, Thomas G. and J. Chopra, (1995). "Sovereignty under Siege: From Intervention to Humanitarian Space," in Gene M. Lyons and M. Mastanduno, eds., *Beyond Westphalia?: State Sovereignty and International Intervention*. The John Hopkins University Press.

Carter, David L. (2004). *Law Enforcement Intelligence*. Michigan State University Press.

防衛廳防衛研究所. (2003). 東アツ 戰略概觀. 東京 : 防衛廳防衛研究所.

III. 인터넷자료(URL)

사이버경찰청 - http://www.police.go.kr/infodata/pds_07_totalpds_01_03.jsp.

http://www.police.go.kr/infodata/pds_07_totalpds_03_01.jsp

경찰수사연수원(<http://www.kpia.go.kr>).

통일부 홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr>).

일본 경찰청(<http://www.npa.go.jp/kohol/sikumi.htm>).

일본 이바라키현 경찰본부(http://www.pref.ibaraki.jp/kenkei/05_syoukai/03_kakubu/keibi/index.html).

일본 동경경시청(www.keishicho.metro.tokyo.jp/sikumi/gaiyo/sosikizu.htm).

일본 동경도경시청 신주쿠경찰서(<http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/4/shinjuku/index.htm>).

일본 공안조사청(<http://www.moj.go.jp/KOUAN/shoukai2.html>).

일본 내각정보조사실(<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jyouhoutyousa.html>).

일본 방위성 정보본부 홈페이지(<http://www.mod.go.jp/dih>).

독일 연방헌법보호청(www.verfassungsschutz.de)

독일 연방전자정보보안국 (<http://www.bsi.bund.de>)

독일 연방정보국(www.bundesnachrichtendienst.de)

IV. 신문기사 등

오마이뉴스, 2007년 7월 7일자.

내일신문, 2008년 4월 22일자.

매일신문, 2006년 5월 2일자.

연합뉴스, 2006년 5월 18일자.

한국일보, 2008년 11월 29일자.

한겨레신문, 2008년 5월 25일자.

경향신문, 2004년 7월 28일자.

日本 盗聴法ニュース, 1999년 5월 31일자

연구보고서 2009-08

보안경찰의 새 패러다임 정립방안

2009년 10월 발행

2009년 10월 인쇄

발행인 : 김 길 배

발행처 : 치안정책연구소
경기도 용인시 기흥구 연동1길 29

인쇄처 : 제이케이컴퍼니

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며
치안정책연구소 공식 견해가 아님을 밝혀둡니다.



Police Science Institute