

2019년도 하반기 치안정책연구소 학술세미나

# 경찰의 역사와 경찰정신

2019.11.15.(금) 14:00 ~ 17:30

경찰공제회관 5층 미소실



국민의  
경중이 되소서  
國民의  
警鐘이 되소서  
白凡金九





# 개회사 ●○●

?

1980



가

가

가

2019. 11. 15.





# 축사 ●○●

?  
 가  
 가  
 ,  
 15  
 가  
 “ 가 가 가?”  
 .  
 가 ,  
 ‘ ,  
 , ‘ ,  
 가 가



2019. 11. 15.



2019년도 하반기 치안정책연구소 학술세미나

# 경찰의 역사와 경찰정신

: 2019. 11. 15.( ) 14:00~17:30  
: 5  
:

## PROGRAM

시간	소요시간	행사 내용
13:30~14:00	30분	안내 및 등록
14:00~14:30	30분	<ul style="list-style-type: none"><li>● 개회사 (치안정책연구소장)</li><li>● 축 사 (경찰청장)</li><li>● 기념촬영</li></ul>
<b>【1세션】 경찰정신 확립을 위한 치안정책의 역사적 고찰</b>		
14:30~15:40	70분	<ul style="list-style-type: none"><li>● 사 회 : 이봉한 교수 (대전대 경찰학과)</li><li>● 발 표 : 김창윤 교수 (경남대 경찰학과)</li><li>● 토 론 : 오창익 사무국장 (인권연대) 이동환 총경 (치안정책연구소 법제개혁팀장) 이윤정 원장 (경찰대학 한국경찰사연구원)</li></ul>
15:40~16:00	20분	휴식 시간
<b>【2세션】 시민지향적 경찰활동을 통한 경찰정신 구현</b>		
16:00~17:30	90분	<ul style="list-style-type: none"><li>● 사 회 : 황의갑 교수 (경기대 경찰학과)</li><li>● 발표1 : 한국형 절차적 정의에 기반한 경찰활동 박재풍 센터장 (치안정책연구소 경찰패널연구센터)</li><li>● 발표2 : 현장 경찰관의 회복적 경찰활동 박기태 총경 (경찰청 피해자보호담당관)</li><li>● 토 론 : 허금탁 변호사 (허금탁 법률사무소) 김 혁 교수 (부경대 법학과) 손원진 교수 (경찰인재개발원 생활치안교육센터) 공강석 교수 (중앙경찰학교 현장실무학과) 홍승일 경위 (경기남부지방경찰청) 한윤섭 경장 (서울 구로경찰서)</li></ul>
17:30		폐회

# 경찰의 역사와 경찰정신

## 【1세션】

### 경찰정신 확립을 위한 치안정책의 역사적 고찰

#### ① 경찰정신 확립을 위한 치안정책의 역사적 고찰

김창윤 교수 (경남대 경찰학과) ..... 3

## 【2세션】

### 시민지향적 경찰활동을 통한 경찰정신 구현

#### ① 한국형 절차적 정의에 기반한 경찰활동

박재풍 센터장 (치안정책연구소 경찰패널연구센터) ..... 63

#### ② 현장 경찰관의 회복적 경찰활동

박기태 총경 (경찰청 피해자보호담당관) ..... 79





2019년도 하반기 치안정책연구소 학술세미나

# 경찰의 역사와 경찰정신



## 1 세션

### 경찰정신 확립을 위한 치안정책의 역사적 고찰





2019년도 하반기 치안정책연구소 학술세미나

# 경찰의 역사와 경찰정신



## 1 세션 - ①

### 경찰정신 확립을 위한 치안정책의 역사적 고찰

김창윤 교수  
경남대 경찰학과





# 경찰정신 확립을 위한 치안정책의 역사적 고찰

김창윤\*1)

## 목 차

I. 서론	II. 경찰의 역사성과 정통성 및 치안정책에 관한 제반 고찰
III. 역대 국가의 통치철학과 치안정책	IV. 경찰의 역사성 및 정통성에 따른 경찰정신
V. 역대 치안총수와 치안정책	VI. 21c 미래 치안개혁 과제
VII. 결론	

## I. 서론

인류의 역사는 ‘문명과 야만’이 공존한 역사였다. 찬란한 문명과 고귀한 인류의 정신 뒤에는 어두운 야만과 광기의 모습이 함께 있었다. 지금의 인권가치를 교육 받은 시민들은 도저히 이해할 수 없는 내용들이 많았다. 민주주의의 발상지인 고대 그리스조차 인종과 여성, 노예에 대한 인권침해가 심각했다. 민주주의의 발전에 기여했으며, 고대 그리스 사상을 집대성한 아리스토텔레스(BC 384-322)도 인종차별의 원조 격인 발언을 서슴지 않았다. 그는 제자인 알렉산더 대왕에게 인종차별 사상을 주입했다. “그리스인만 친구로 삼아라. 다른 야만인은 짐승 다루듯 해야 한다”는 조언을 수시로 주입했다.

그리스와 로마 시대는 유럽인을 제외한 모든 사람을 ‘야만의 울타리’에 가뒀다. 아리스토텔레스의 비인권적인 가르침은 중세 유럽 기독교 사회에도 큰 영향을 미쳤다. 기독교 사회는 이교도를 ‘이단’이나 ‘악마’로 몰아 처단했다. 1492년 아메리카 발견이후, 신대륙에서는 원주민 학살과 폭력을 ‘미개인 교화’로 정당화했다. 19세기 유럽대륙에서는 ‘계몽주의(Enlightenment)’가 빛을 발하고 있었지만, 세계적인 석학들은 비인권적인 발언을 서슴지 않았다.

볼테르는 “사냥개와 똥개가 다르듯 흑인종은 우리와 다른 인종이다”고 규정했다. 몽테스키외도 “지혜로운 신이 새까만 몸에 영혼을 넣었을 리 없다”고 흑인을 비하했다. 근대에 이르러서도 독일 아우슈비츠에서는 유대인을 인종 청소했다. 근대 일본경찰을 창시한 가와지 도시요시는 “신민이라고 하는 것은 은혜를 모르는 족속이다. 절대 자비를 베풀지 마라”고 했다.

홉스(Thomas Hobbes)에서 막스 베스(Max Webber)에 이르는 자유주의 정치철학에서는 국가 목적을 위한 ‘국가폭력’이 ‘합법적’으로 집행되느냐 혹은 ‘비합법적’으로 수행되느냐에 따라서 근대국가와 전근대적인 국가로 구분하였다. 근대국가와 현대국가의 구분은 국가의 목적이 비록 선하다고 할지라도 시

\* 경남대학교 경찰학과 교수

민의 인권을 침해해서는 안 된다는 명제에서 출발하였다. 이후 정치적 다양성이 인정되고, 여성에 대한 차별이 시정되고, 사회적 약자에 대한 배려가 공식화 되는 단계로 발전했다. 오늘날에는 성평등에 의한 새로운 젠더의 출현, 성소수자 보호, 생명에 대한 자기결정권 보호 단계까지 나아가고 있다.

우리 근현대사에서는 ‘인권’이라는 개념이 주목받지 못하고 오히려 무시되었다. 그 이유는 여러 가지가 있겠지만 일제식민지의 약탈적 지배가 가장 큰 영향을 미쳤다. 일제의 파시즘적 식민지 지배체제는 ‘일본은 문명’이며 ‘조선은 야만’이라는 통치철학을 가지고 있었다. 천황제라는 독특한 국가체제 하에 조선총독의 명령은 곧 법이었으며 인권유린은 당연시 되었다. 1945년 광복 후 냉전의 최전선에 위치한 한반도는 극심한 이데올로기의 대립을 겪게 되었다. 1950년의 한국전쟁은 ‘국가안보’를 최우선으로 두는 비상체제를 출범시켰다.

신생공화국인 대한민국 제1공화국의 이승만 대통령은 헌정질서 파괴행위인 부산정치파동과 사사오입 개헌을 감행하면서 정치적 반대파를 모두 ‘빨갱이’로 몰아 붙였다. 1961년 군사쿠데타로 집권한 박정희 대통령도 18년간 통치하면서 ‘반공’을 국가시책으로 삼으면서 ‘감옥의 전성시대’를 열었다. 이후 1980년 12·12사태로 집권한 전두환 대통령은 5.18민주항쟁을 공수부대를 통해 유혈진압하면서 전국을 피로 물들였다.

21세기 대한민국은 세계가 부러워하는 ‘산업화’와 ‘민주화’를 이루었다. 선진국 클럽인 ‘OECD’에 가입했으며, ‘G20’의 하나로 세계적 국가로 발돋움 하였다. 하지만 우리 내부는 반공이라는 ‘적색 공포증’과 국가안보를 위해서는 ‘내부의 적’들을 죽여도 좋다는 사상이 퍼져 있다. 군부독재를 벗어나 새롭게 출범한 문민정부 시절인 1994년 당시 내무부장관 최형우는 “사상범에 대한 고문은 괜찮다”는 말을 서슴없이 하였다(『한겨레』, 1994.12.29.). 평생을 독재를 타도하고 인권을 위해서 싸워온 김영삼 대통령 하의 내무부장관이 이런 말을 했다는 것은 크나큰 충격이었다.

세계는 이미 우리나라를 선진국으로 대접하고 있다. 역대 정부는 노동정책, 빈곤정책, 주택정책, 교육정책, 사회적 불평등 해결정책 등을 추진하면서 많은 성과를 이루었다. 하지만 단 한 번도 국민을 위한 ‘치안정책’이 국가정책으로 추진되어 사회전체를 변화시키지 못했다. 그 결과 우리 스스로는 아직 분단의 현실과 굴곡진 냉전의 역사 그리고 독재정권의 피해로 인해 사회적 갈등과 혼란이 끊임없이 이어지고 있다.

21세기 대한민국이 진정한 선진국이 되기 위해서는 ‘국가혁신을 위한 미래 치안정책’이 필요하다. 이를 위해서는 우리 경찰의 역사와 정통성에 대한 제반 연구가 이루어져야 한다. 이런 연구를 토대로 과거에 대한 자기반성과 미래를 위한 국가혁신적 치안정책을 찾아야 한다.

하지만 역대 국가와 정부 전체를 통해서 국민을 위한 치안정책을 수립하지 못했다. 또한 경찰의 역사성과 정통성에 대한 연구에 미흡했다. 최근 민갑룡 경찰청장이 대한민국 임시정부의 김구선생을 강조하고, 경찰의 역사성과 정통성을 강조하고 있지만 아직도 미흡한 것이 사실이다.

이러한 측면에서 본 연구는 경찰정신 확립을 위한 치안정책을 살펴보고자 한다. 역대 국가와 정부의 통치철학과 치안정책 그리고 치안총수에 대한 문헌자료와 언론기사 등을 바탕으로 역사학적 비교방법론을 활용하여 연구를 진행하고자 하며 다음과 같은 구체적인 연구 과제를 가지고 있다.

첫째, 21세기 4차 혁명시대에 경찰정신을 위한 역사성과 정통성은 왜 필요한가.

둘째, 역대 국가와 정부의 통치철학과 치안정책은 구체적으로 무엇인가 하는 점이다.

마지막으로 미래의 바람직한 치안정책은 어떠한지 하는지에 대한 발전방안을 제시하고자 한다.

## II. 경찰의 역사성과 정통성 및 치안정책에 관한 제반 고찰

### 1. 대한민국의 역사성과 정통성

#### 1) 21세기 대한민국의 업적과 위기

21세기 대한민국의 성취는 놀랍다. 1990년 최초로 공산국가인 소련과의 국교수립과 경제원조, 1992년 중국과의 국교정상화와 경제기술 원조 제공, 인구가 3배나 많은 일본과 대등한 첨단 과학기술과 전 세계로 전파된 한류의 경험 등 5,000년 역사에서 처음으로 세계적 강대국인 중국과 일본 그리고 러시아와 대등한 경험을 가졌다. 오늘날 대한민국은 OECD 회원국이자 G20 국가로 선진국에 당당히 진입했다.

우리사회는 지난 1950년 한국전쟁, 1960년 4.19혁명, 1961년 군부쿠데타, 1970년대 오일쇼크, 1979년 10.26사태, 12.12사태, 1980년 5.18광주민주화 운동, 1987년 6.10항쟁, 1997년 IMF사태, 2001년 벤처거품 붕괴, 2003년의 카드대란, 2008년 세계금융위기 등을 겪었다. 세계에서 유례를 찾을 수 없는 급격한 사회변동과 혼란을 맞았다.

하지만 21세기 한국사회는 식민지배 국가 중 산업화와 민주화에 성공한 유일한 국가로써 세계의 찬사를 받고 있다. 세계 6위권의 수출 대국이며, G20에 속하는 선진국으로 대접을 받고 있다. 세계를 놀라게 한 대한민국의 발전상 중에서 가장 놀라운 것은 경제성장과 민주화이다. 해방이후 아프리카 가나와 가봉에도 뒤지는 세계 최빈국(1인당 GNI 45달러) 대열에서 1963년 100달러, 2017년 2만 9,745달러로 급성장했다. 원조를 받던 '수원국'이 원조를 제공하는 '공여국'으로 탈바꿈한 사례는 지구상에서 대한민국이 유일하다.

1964년 수출 1억불에서 2018년 수출 6,000억불을 달성했다. 인구 세계 27위, 국토면적 107위에 불과한 대한민국이 세계 6위의 수출 강국으로 우뚝 섰다. 2018년 IMF와 한국은행 통계에 따르면 대한민국은 인구 5,000만 명 이상, 국민소득 3만 1,349달러를 기록하면서 경제강국 '30-50클럽'에 가입했다.

UN 193개 가입국 중 인구 5천만 명 이상 규모를 가진 국가 중 1인당 국민소득이 3만 달러를 넘는 국가는 미국, 독일, 일본, 프랑스, 영국, 이탈리아, 우리나라까지 7개 나라뿐이다. 사실상 세계 7위의 경제강국으로 부상한 것이다. 우리나라를 제외하고는 서방 주요 7개국(G7) 멤버다(「한국경제」, 2019.03.18.).

G7(Group of 7) 국가의 인구를 보면, 미국(3억 3천만 명), 독일(8천 3백만 명), 일본(1억 3천만 명), 프랑스(6천 6백만 명), 영국(6천 7백만 명), 이탈리아(6천만 명), 캐나다(3천 8백만 명) 등이다. 대한민국(5천 2백만 명)과 북한(2천 6백만 명)을 합치면 7천 8백만의 인구 대국이다. 이는 영국, 프랑스, 이탈리아 보다 많은 인국 강국이며 유럽 최강국인 독일과 비슷한 규모다.

또한 대한민국의 군사력은 쏠세계가 무시할 수 없는 수준이다. 2019년 미국의《글로벌파이어파워(GFP)》라는 군사전문매체에 따르면 한국은 세계 7위의 군사력 순위에 올랐다(「월간조선」, 2019.

09.). 경항공모함, 잠수함, 이지스함, F-35스텔스기, 탄도 및 순항미사일 등 첨단군사무기를 보유한 세계적 군사강국으로 부상했다.

하지만 우리는 위기에 직면했다. 비정규직 1천만 시대, 비정규직 평균임금은 정규직의 43%인 137만원 수준이다. 청년실업, 자영업 문제, 신성장 동력 발굴 그리고 소득 양극화를 ‘백마를 타고 온 초인’이 해결해 주기를 기다리고 있지만 불가능한 이상에 가깝다. 암울한 현실은 개선될 기미가 보이지 않는다. 민주화 시대 이후 계속된 불경기가 지금도 지속되고 있는 것이다.

1987년 민주화 이후에도 언론과 야당의 논평을 보면, 항상 경제는 위기였고, 남북관계는 전쟁이 곧 발발할 것 같은 일촉즉발의 상황이었다. 대한민국이 곧 망해도 전혀 이상하지 않는 상황이 지속되었고, 그것은 우리 국민들에게 심각한 정신적 트라우마를 남겼다. 선진국의 아름다운 자연환경과 행복한 시민의 모습은 처음부터 아무런 위기와 갈등도 없이 그렇게 만들어진 세상 같았다. 선진국과 대비되는 우리의 몰락한 자영업, 피곤해 찌든 직장인의 모습을 보여주면서 더 열심히 개미처럼 살아야 된다고 채찍질했다. 언제까지 일벌레처럼 살아야 되는지, 우리가 꿈꾸는 세상은 무엇인지에 대한 해답은 아무도 주지 않았다.

조선말기 지배층의 극심한 부패상과 수탈에 대해서 외국의 선교사들은 “조선의 관리들은 살아 있는 백성의 피를 빠는 흡혈귀다. 백성들에게 가난은 최선의 방어막이었다”라고 기술했다. 그리고 이어진 가혹한 일제 식민지를 35년 동안 거치면서 우리의 전통과 문화는 단절되고 사라져 갔다. 특히 해방이후 좌우의 극심한 이데올로기 대립과 3년간의 한국전쟁은 모든 전통적 사상체계와 기반시설을 잿더미로 만들면서 사실상 우리사회를 근본까지 붕괴시켜 버렸다.

1945년 해방 이후 우리나라는 중국의 ‘중화 우월주의’ 문화와 일본의 ‘천황 우월주의’ 문화를 벗어나 미국의 ‘자유민주주의’ 문화의 압도적인 영향을 받게 되었다. 청교도적 사상에 뿌리를 둔 미국의 기독교 문화는 우리의 전통적 사상체계를 대체했으며, 미국의 합리적 이성철학에 기초한 과학기술은 산업화의 원동력이 되었다.

1970년대 산업화의 성공으로 실질적인 민주주의의 실현에 관심을 가지게 되었다. 더 이상 군부독재와 인권유린을 참을 수 없게 되었으며, 수많은 저항과 희생을 통해서 아시아 최초의 ‘산업화와 민주화’를 동시에 달성한 유일한 국가가 되었다.

21세기가 되면서 우리는 산업화 민주화에 성공하였기 때문에 시간만 지나면 자연적으로 선진국이 될 줄 알았다. 하지만 선진국이 되기 위해서는 정치적, 경제적, 사회적으로 ‘국가의 질’이 근본적으로 바뀌어야 한다. 비행기가 마하, 즉 음속을 돌파하기 위해서는 기존의 항공체계를 단순히 수정하고 변형해서는 절대 돌파할 수 없다. 기존의 항공패러다임을 완전히 바꿔야만 새로운 음속의 공간을 비행할 수 있다. 음속의 공간을 비행할 수 있어야 우주공간의 비행으로 나아갈 수 있다.

외국의 전문가들은 대한민국은 동북아를 넘어서 세계적인 강대국이 될 수 있다고 한다. 그 이유는 ‘통일’이라는 대사건이 남아 있기 때문이다. “너희 나라는 좋겠다. 머지않아 통일을 하면 한반도는 엄청난 도약을 할 것이고, 세계강국이 될 것이 아니야?” 하지만 정작 우리 국민은 통일에 별 관심이 없고, 심지어 통일을 부담으로 비용으로 생각하는 사람도 많다. 우리가 통일에 대해서 국가비전과 전략을 갖지 못하자 미국의 정책연구소에서는 “북한을 중국의 관리 하에 두어야 한다.”는 보고서를 제출되기도 하였다. 외국에서 우리를 봤을 때 통일에 대한 관심도, 의지도, 준비도 어느 것 하나 보

이지 않는 것이다「조선pub」, 2013.12.10.).

1776년 조선의 마지막 개혁군주 정조대왕이 즉위했다. 그 해 미국은 영국에 대해 독립을 선언하고, 전쟁에 돌입했다. 13년 뒤인 1789년 프랑스에서는 혁명이 발발했고, 유럽 전역은 전쟁의 소용돌이 빠졌다. 미국은 13년에 걸친 영국과의 전쟁을 겨우 끝냈다. 당시 세계사에서 암울한 조선이 유럽과 미국보다 더 안정적이고 행복한 사회였다.

제1·2차 세계대전을 연이어 겪은 유럽은 사회적·경제적 붕괴상태였다. 일본은 세계 유일의 원폭을 2방이나 맞고 초토화되었다. 1945년의 런던, 파리, 베를린, 동경은 상대국의 공습으로 잿더미 상태였다. 5년 뒤인 1950년 한국전쟁으로 우리 서울도 잿더미가 되었다. 비슷한 시기에 모두 비슷한 고통을 겪었다. 1960년대 프랑스는 68세대의 시위가 끊이지 않았고, 일본은 적군파의 무장테러까지 있었다. 미국은 베트남 전쟁에 반대하는 반전시위가 광풍처럼 미전역을 덮쳐 10년 동안 극심한 혼란이 발생했다. 연이은 흑백갈등은 국가붕괴까지 우려할 정도였다.

신이 내린 축복만 가득한 나라처럼 보였던 선진국들도 우리나라 이상으로 전쟁의 고통과 극심한 사회불안을 겪었다. 과거의 역사를 반추하면서 그들은 모든 위기를 ‘미네르바 올빼미(지혜의 상징)의 이성’으로 극복할 수 있으며, 문학과 예술 그리고 인간에 대한 배려의 힘이 그들을 치유한다는 것을 알았다. 특히 혁명의 나라 프랑스는 역사적으로 극심한 사회불안과 경제적 위기가 계속 있었지만 “흔들릴지언정 결코 침몰하지 않는다.”는 모토로 그 모든 위기를 극복했다.

우리는 세계에서 가장 많은 침략과 전쟁을 극복하고, 산업화와 민주화에 성공한 ‘아시아의 등불’이다. 단군 이래 최대의 경제강국을 이루었다. 우리 대한민국은 선진국처럼 ‘불침항모’가 되었다. 우리는 스스로 인정하지 않지만 이미 흔들릴지언정 결코 침몰하지 않는 선진 강국이 되었다.

2018년 우리국민이 해외로 출국한 수는 2,869만 6,000명으로 사상 최대치를 기록했다. 대한민국 국민의 절반 이상이 해외여행을 떠난 것이다. 이제 대한민국 국민들은 ‘지구전체의 무게보다 한 명의 삶이 더 소중한 세상’에 살고 있다.

## 2) 대한민국의 시대정신

영국의 역사학자 아놀드 토인비(Arnold J. Toynbee)는 인류 역사를 ‘도전과 응전’이라는 패러다임으로 설명했다. 불리한 자연환경이라는 ‘도전’에 대한 인류의 ‘응전’이 역사 발전을 이끌어냈다는 것이다. 또한 “문명은 생명체와 마찬가지로 발생·소멸·성장·쇠퇴·소멸의 과정을 밟으며, 인간의 역사는 인류문명의 생성과 소멸과정이라고 보았다. 그러나 각 문명의 생명주기는 다른 생명체들과 마찬가지로 다양한 모습을 띤다.”고 했다.

어떤 문명의 흥망은 창조적 리더에 좌우되며, 그들은 새로운 도전에 적절히 대응해야 한다. 창조적 리더의 모범을 대중이 따르는 것을 플라톤의 철학개념인 ‘미메시스(모방)(mimēsis)’라 규정했다. 그러나 새로운 도전에 제대로 대응하지 못하면 그 문명은 쇠퇴한다. 현재의 성공에 도취해 새로운 도전에 안이하게 대처할 때, 문명은 쇠퇴의 과정을 겪는다. 토인비는 이것을 신의 영역까지 침범하려는 정도의 오만·자아도취라는 뜻의 ‘휴브리스(Hubris)’로 설명했다.

중국의 맹자는 “역사는 치세와 난세가 반복되는 ‘일치일란(一治一亂)’의 과정이다”라는 명제를 제시했다. 하지만 한반도는 오랜 기간 동안 중국이라는 거대 문명권과 일본이라는 독특한 문명을 가

진 주변국들의 궤도에서 벗어나지 못했다. 침략과 약탈이 반복되면서 전쟁이 없는 평화로운 시기를 손에 꼽을 정도로 고난의 역사를 이어왔다.

한민족의 사상적 기반인 “널리 인간을 이롭게 한다.”는 ‘홍익인간(弘益人間)’의 사상과 “합리적 교화로 세상을 구제한다.”는 ‘제세이화(濟世理化)’의 사상이 지도층에 의해서 충실히 발현되었을 때는 역사가 흥하였다. 반면 귀족이나 권문세족 그리고 세도정치가 자신들의 이익을 위한 정치를 할 때는 역사가 망하였다.

우리 역사는 ‘산업화와 민주화’를 넘어서 한반도 전체의 ‘평화와 번영’이라는 다음 단계를 위해서 많은 도전에 직면하고 있다. 5,000년의 유구한 우리 역사를 ‘전통과 현대’라는 이분법으로 나누고 우리도 모르게 전통은 낡고 버려야 되는 것으로 생각하고, 현대는 계승하고 발전해야 되는 것으로 여기고 있다.

고조선의 ‘홍익인간과 제세이화’ 정신, 고구려의 ‘진취적 기상,’ 신라 1,000년을 이어온 ‘화랑정신’과 고려 500년의 ‘불교정신,’ 조선 500년의 ‘선비정신’을 아는 한국인이 얼마나 될 것이며, 오늘날 일상생활에 흔적이라도 남아 있는가? 어렵고 힘든 시기에는 역사에 대한 관심이 없다. 눈앞의 현실이 중요하며, 어렵고 힘든 현재를 해결할 수 있는 단편적이고 실무적인 해결책이 더욱 중요하다. 전국의 모든 대학에서 역사학과와 철학과의 접점이 사라지고, 3D와 사물인터넷학과가 각광받는 이유다.

소설 ‘어린왕자’의 저자 생텍쥐베리는 “당신이 배를 만들고 싶다면, 사람들을 불러 모아 목재를 가져오게 하고 일을 지시하고 일감을 나눠주는 등의 행동을 하지 마라. 대신 그들에게 저 넓고 끝없는 바다에 대한 동경심을 키워줘라.”고 했다. 이제 새로운 4차 혁명시대에는 역사라는 광활한 바다에서 과거를 반추하고, 미래의 비전을 찾는 모험심과 창의성을 시대정신으로 삼아야 한다.

시대정신(Zeitgeist)을 정의하는 수많은 개념들 중에 한 가지 극명한 공통점은 ‘그 시대를 지배하고 특징짓는 정신’이라는 것이다. 관념론 철학의 종결자로도 불리는 빌헬름 프리드리히 헤겔(1770-1831)은 한 시대를 관통하는 절대적인 정신이 있다고 믿었다. 이 정신은 한 시대가 끝나야만 비로소 알 수 있는 것이며 동시에 역사를 움직이는 힘이라고 강조하기도 했다. 헤겔은 이를 ‘시대정신’(Zeitgeist)이라 정의하였다.

시대정신은 ‘무지와 공포를 극복하고, 미래의 꿈꾸는 세상으로 넘어가라’(Plus Ultra)는 사상을 이끌어 낸다. ‘이 너머에 아무것도 없다’(Non Plus Ultra)는 인식의 한계를 타파하고 새로운 세상으로 도전하게 하는 정신이다. 영국 총리 처칠은 “과거와 현재를 싸우게 하면 우리는 미래를 잃게 될 것이다”는 말을 남겼다. 시대정신은 과거 역사를 거울삼고, 현실을 발판삼아 미래로 나아가는 정신이다.

우리는 원하든 원하지 않았던 한국인으로 태어났다. 한국인이라는 숙명적 사실만으로도 우리는 선조로부터 이 나라의 역사를 물려받았고, 이에 대한 책임이 있다. 우리가 한국인이라는 이유 하나만으로 선진국 대접을 받고 당당할 수 있는 것도 바로 선조가 물려준 이 나라의 덕이다. 우리는 과거 우리 선조들이 저지른 악행과 잘못을 숨김없이 정확하게 배워야 하며, 그에 대해 책임지는 교육을 받아야 한다. 그래서 우리의 역사에 책임을 지고 그것을 결코 잊어서는 안 된다.

서양은 수백 년이 넘는 전통을 가진 대학에서 “왜 살아야 하는가?” “어떻게 살아야 하는가?” “역사란 무엇인가?” 혹은 “정의란 무엇인가?” 등과 같은 존재론적 의문과 인식론적 질문을 끊임없이 던지

고 있다. 눈앞에 보이는 서양의 거대한 산업시설과 화려한 도시시설을 우리는 거의 다 따라잡았다. 하지만 보이지 않는 역사와 철학에 바탕을 둔 합리적이고 타인을 배려하는 문화적 깊이는 그 끝을 알 수 없을 정도다. 서양은 역사와 철학이라는 탄탄한 초석 위에 과학기술이라는 기둥이 세워진 것이다.

우리는 ‘산업화와 민주화’ 과정을 거친 후, 우연히 창조적 소수의 도움을 받아 새로운 한국의 문화인 ‘한류’를 전 세계에 전파하고 있다. 그들의 노력이 한계에 부딪히는 어느 날 한류가 지속되지 않으리라는 것을 우리는 안다. 한류는 ‘한여름 밤의 꿈’으로 사라질 수도 있다. 우리의 역사와 철학에 무관심하면 더 이상 한류를 지속할 수 없다. 우리가 이룬 성취와 더불어 한반도에는 어둠의 측면도 존재한다. 한반도의 북쪽은 암울한 풍경이 펼쳐진다. 북한은 인류역사상 최악의 체제 중 하나로 기록될 것이다. 조선왕조 체제, 일본 천황제, 그리고 공산주의전체주의와 민족주의가 가미된 세계문명사의 미야로 여겨지고 있다.

아일랜드의 대문호 예이츠는 ‘재림(再臨)’이라는 시에서 “최고의 인물들은 신념을 잃어가고, 최악의 인간들은 광기(狂氣)로 가득하네.”라고 하면서 세상의 종말을 예언했다. 우리의 역사에서 무능한 자는 무능한 자를 찾고 합세해서 유능한 자를 배척했다. 서로가 무능하니 무능의 섬이 되어 무능한 자와 유능한 자를 구분하지도 못하게 되었다.

한반도 남쪽의 지도자들은 주변 강대국의 탐욕과 침략을 분석하지 못하고 정쟁으로 날을 지세우고 있다. 북쪽의 지도자들은 세계의 고립과 주민들의 굶주림에도 상관없이 한반도 전체를 전쟁의 소용돌이로 몰고 가려는 광기로 가득하다.

전 세계가 우리의 산업화와 민주화를 최고의 성공사례라고 찬사를 보내고 있다. 우리 스스로도 공산주의의 침략을 이겨내고, 절대빈곤의 늪을 탈출하여 민주주의를 이룬 성취를 자랑스럽게 생각한다. 그러나 오늘날 우리 국민들의 생활만족도와 미래에 대한 기대치는 걱정스러울 정도다. 세계 최장의 노동시간 그리고 자살률은 OECD 국가 중 1위를 차지하고 있으며, 천민자본주의의 양상은 심각한 수준이다. 정치적 분열과 불신, 사회·경제적 양극화와 공동체의 와해라는 심각한 위기에 직면해 있다.

역사와 철학에 대한 깊은 사색과 고민 없이 이룬 물질적 풍요가 사상누각처럼 사라질 위기에 처한 것이다. 딸깍발이 사학자이자 선비였던 김준엽 선생은 ‘역사의 신’에서 “역사의 신”을 믿으라. 정의의 선과 진리는 반드시 승리한다.”고 썼다. 일견 불합리해 보이는 비합리적인 현실을 올바르게 극복하면 결국에는 역사의 법정에서 승리한다는 것이다. 하지만 현실의 고난과 고통에 지치고, 편법으로 성공한 이들을 매일 바라보는 우리에게 위로가 되지 못한다.

미국의 철학자 조지 산타야나는 이렇게 말했다. “과거를 기억하지 못하는 이들에게 과거는 반복된다.” 우리가 살아가면서 부딪히는 수많은 문제에 대한 해답은 결국 과거의 기록인 역사에 있다. 삶과 죽음, 부귀와 명예, 아름다운 사랑, 배신, 복수 등 인류가 상상하는 모든 것들에 대한 해답이 역사에 있다. 역사는 우리의 깊은 내면에서 계속 자신을 찾아달라는 신호를 보내고 있다. 고통과 절망에 빠져 있을 때, 길을 잃고 방황하고 있을 때, 자신을 보라고 말하고 있다.

우리민족이 깊은 수렁에 빠지고, 나라를 잃었을 때도 역사를 알고 철학을 가진 민족은 결코 영원히 지배당하지 않으며, 반드시 극복한다는 사실을 창조적 소수들은 알고 있었다. 「조선상고사」에서

단재 신채호 선생은 “영토를 잃은 민족은 재생할 수 있어도, 역사를 잃은 민족은 재생할 수 없다.”고 하면서 역사란 “아(我)와 비아(非我)간의 투쟁이다”라고 했다. 영국 수상 처칠은 “역사를 잊은 민족에게 미래는 없다.”는 비슷한 말을 했다.

오늘날 대한민국은 일제식민지와 한국전쟁을 거치면서 아프리카의 후진국보다도 비참했던 약소국에서 선진국으로 발돋움 했다. 세계 제2차 대전이후, 후진국에서 선진국으로 발전하고 후진국에 공적원조를 주는 최초이자 유일한 나라가 되었다. 우리나라는 불교에 바탕을 둔 유교주의 전통국가였다. 현재는 제3세계 국가 중 최대의 기독교인구 비율을 가진 새로운 나라이며, 유교와 불교 등 모든 종교가 반목하지 않고, 공존의 다원성을 가진 세계적인 ‘포용의 국가’다. 세계IT기술을 선도하고, 새로운 선진문물이 최단 시간에 적용되고 소화되는 ‘역동의 국가’이기도 하다.

‘포용과 역동’의 대한민국이 지속적으로 ‘평화와 번영’을 누리기 위해서는 무엇이 필요할까? OECD 회원국이 되고, G20국가라는 세계사의 주류와 중심에 합류했지만 언제 다시 비참했던 과거의 ‘빈곤의 늪’에 빠지지 않을까 조바심을 내고 있다. 비이성적인 북한의 광기에 한시도 마음을 놓을 수 없다. 교도소의 담장을 걷는 것처럼 잘못 밟을 헛디디면 다시 나라로 떨어질 것만 같다.

미래에 대한 모든 불안과 근심에 대한 해답이 역사와 철학에 있다. 서양은 중세의 암흑기를 르네상스를 통해서 극복하였다. 고대 그리스와 로마의 전통과 사상에서 새로운 돌파구를 찾았다. 플라톤 철학에 근거한 합리적 이성을 바탕으로 과학철학을 이끌어내면서 산업혁명을 성공적으로 이루었다. 서양역사와 철학에 뿌리를 둔 예술과 문학이 그들의 삶을 풍요롭게 하였다.

“흔들릴지언정 결코 침몰하지 않는다.”

세계를 이끈 혁명과 반혁명의 소용돌이 속에서 수많은 프랑스 국민들은 수 많은 피를 흘렸다. 그러나 그들은 좌절하거나 포기하지 않았다. 프랑스 국민들은 그러한 어둠의 시기에도 불구하고 “흔들릴지언정 결코 침몰하지 않는다.”라는 모토를 갖고 있었다. 세계적인 금융위기와 경제불황이 밀려와도 선진국의 시민들은 두려워하지만 결코 굴복하지 않는다. 역사와 철학이라는 삶의 나침반이 있기 때문이다. 우리도 역사와 철학의 굳건한 토대를 쌓아야 한다. 역사속의 사건과 마주하고, 역사속의 인물과 대화를 해야 한다. 역사를 통한 지혜를 바탕으로 자신의 삶과 미래를 개척하고 자신의 철학을 설계해야 한다.

외교가에서는 “친구를 선택할 수 있어도 이웃은 선택할 수 없다”는 말을 한다. 누가 이웃인가를 결정하는 것은 지리다. 한반도의 이웃은 중국, 일본, 그리고 러시아다. 프랑스의 역사가 페르낭 브로델은 지리를 “움직이지 않는 역사”라고 했다. 사람은 왔다가 사라지지만, 지리는 영속해서 그곳에서 사는 사람들의 생활과 운명을 결정한다.

우리나라는 세계기록문화유산, 세계인류무형유산에서 3-4위권의 찬란한 정신문화를 가지고 있다. 전세계에서 거석문화(巨石文化)인 고인돌을 가장 많이 보유하고 있는 국가인데, 고인돌에 있는 구멍은 별자리를 의미한다. 이후 신라의 천체관측소인 첨성대, 조선의 천상열차분야지도(세계에서 둘째로 오래된 천문도)와 함께 천문우주 또한 세계 최고 수준이었음을 자랑한다(「매일경제」, 2019.06.27.).

2,400여년 전 고조선의 다뉴세문경(국보141호)은 지름이 21.2cm인데, 여기에는 0.3mm 간격의

선이 무려 1만 3,000여 개가 새겨져 있다. 어떠한 기술로 주조했는지 현대의 최첨단 기술로도 그 비밀을 파헤치기 쉽지 않다(『동아일보』, 2019.09.25.).

세계적인 고고학개론서인 『고고학(Archaeology)』에는 한국이 쌀의 기원지로 명시돼 있다. 농경 문화는 인류 역사에서 매우 중요한데, 농사에 있어 한국이 전 세계 쌀의 기원지(청주 소로벌씨)다. 또한 8,000년 전 세계 최초의 고래잡이, 그리고 세계 최초의 배 모두 한국이다.

미국의 『라이프』잡지가 2000년대를 맞아 ‘지난 1000년 동안 있었던 사건 가운데 인류에게 가장 큰 영향력을 행사한 100대 사건’을 조사한 결과 1위는 ‘구텐베르크의 금속활자 발명’이었다. 그만큼 인류사에 있어 인쇄문명의 중요성을 보여주는 것이다. 구텐베르크보다 앞선 세계 최초의 금속활자인 『직지심경』 그리고 세계 최초의 목판인쇄 『무구정광대다라니경』의 찬란한 영예와 지위를 우리는 가지고 있다.

세계적인 문화유산 중 하나인 종로제례악 중 ‘전폐희문’이 1991년 뉴욕카네기홀에서 연주됐을 때, 존 케이지를 비롯한 세계적인 예술가, 평론가들이 극찬을 했고, 15세기에 이렇게 장엄하고 신비로운 음악을 작곡한 세종대왕은 최고의 작곡가라고 뉴욕타임스 등에서 대서특필했다.

세계적인 역사학자 아널드 토인비는 “21세기 세계가 하나 돼 돌아가는 날이 온다면, 나는 그 중심은 동북아일 것으로 믿으며, 그 핵심은 한국의 흥익인간사상이 돼야 한다고 확신한다”고 했다.

## 2. 경찰의 역사성과 정통성

### 1) 경찰의 역사성 및 정통성의 중요성

21세기 민주화된 안전사회는 시민의 삶과 안전, 삶의 질이 보장되는 사회다. 아무리 경제적으로 풍요하다 해도 “겉을 먹은 자에게는 온 세상이 악마로 가득 차 있다”는 인도 속담처럼 ‘공포’가 만연한 사회는 결코 민주복지국가 못 된다. 그리스의 스토아학파 에픽테토스(Epictetos)의 말처럼 “불안한 마음으로 부유하게 사는 것보다 슬픔과 두려움에서 해방된 채 굶어죽는 것이 더 낫다.”(『topclass』, 2019.03.)

영화 대부의 유명한 대사 “내가 그에게 거부할 수 없는 제안을 하마”(I’m gonna make an offer he can’t refuse)라는 말은 ‘제안’이라는 부드러운 용어를 사용하고 있지만 죽음의 공포를 동반한 ‘협박’이라는 것을 누구나 안다. 불안과 공포가 일상화된 범죄사회는 그 어떠한 사회진보도 이룰 수 없으며, 인간의 존엄성까지도 말살시킨다.

영국 보수주의의 대표적 정치 이론가 에드먼드 버크(Edmund Burke, 1729~1797)는 “약자의 양보는 공포심에서 나오는 양보”이며 “사악한 자들을 억제하는 것은 관용이 아니라 공포심”이라고 말했다.

정치는 “정치가 세상을 바꿀 수 있다.”고 믿는다. 경찰은 세상을 바꿀 수는 없지만 세상을 수호하는 역할을 담당했다. “대한민국의 오늘은 경찰의 희생이 바탕이다.” 경찰은 오늘날의 대한민국을 만드는 토대를 제공했다. “나라가 패망하지 않으면 항상 역사의 현장에는 경찰이 함께 한다.”라는 말처럼 경찰은 언제나 국민의 곁에서 역사의 한 부분이 되어 왔다. 비록 역사적 과오는 있었지만 대한민국의 설계자가 지식인과 정치인이었다면, 경찰은 대한민국의 체제를 보호하고 유지한 수호자였다. 대한민국의 설계자가 이승만-장면-박정희-윤보선-전두환-노태우-김영삼-김대중-노무현-이명박-

박근혜 등으로 이어지는 최고 통치자들이 대한민국을 만들었다는 생각은 단순하고 소박하다.

대한민국의 경제를 좌지우지한 대자본가들, 이병철과 정주영 등 최고 대기업들이 지금의 대한민국을 이뤄냈다고 말할 수도 없다. 세계의 그 어떤 국가도 치안이 유지되지 않은 상태에서 국가발전을 이룩한 예가 없기 때문이다. 남미의 여러 국가들이 천연자원과 광대한 영토에도 불구하고 아직도 경제발전이 이뤄지지 않는 것은 치안이 극도로 불안하기 때문이다.

경찰의 치안력을 바탕으로 우리 사회가 그토록 오랫동안 갈망해온 국가경제의 지속적인 성장과 민주화를 이뤄냈지만 선진 민주주의의 달성이라는 과제는 아직 달성하지 못했다. 우리 국민들은 이제 경찰서를 많이 세워 치안도 계속 유지하고, 새로운 복지정책을 실행하여 국민의 삶을 개혁시켜 서구 선진국과 같은 '삶의 질'을 향상시켜 주기를 원하고 있다.

경찰은 대외적으로 국가의 안전보장을 유지하는 군대와 더불어 대내적으로 국민생활의 안녕과 질서를 유지하는 가장 중요한 국가적 권력작용이다. 따라서 국민생활과 밀접한 관계가 있는 경찰에 대한 민주적 통제 없이는 참된 민주주의의 발전이 있을 수 없고 경찰이 정치적으로 중립적 위치에서 공정한 법집행을 하지 않는다면 삶의 질 향상도 기약할 수가 없다.

OECD 국가이자 G20 국가로 선진국에 진입한 우리국민들은 역사의 정통성과 자긍심을 갖고 있다. 또한 국민들과 경찰구성원들은 대한민국의 국가발전에 가장 큰 초석을 다진 경찰의 역사성과 정통성에 많은 관심을 가지고 있다. 비록 역사적 과오는 있지만 경찰은 대한민국의 위대한 발전에 묵묵히 그리고 소리 없이 공헌한 숨은 조력자였다.

그러나 민주화 과정에 대한 경찰의 과오와 증가하는 다양한 범죄현상, 고도 산업화와 정보화의 급진전에 따른 다양한 신종범죄의 증가는 국민의 신뢰를 얻지 못하는 원인이 되고 있다. 경찰의 끊임없는 노력에도 불구하고, 국민의 경찰 변화에 대한 요구가 한층 더 증대되면서 경찰은 아직도 국민의 애정과 신뢰를 받기보다는 질책과 비난의 대상이 되는 경우가 많은 것이 사실이다.

현재 우리 경찰은 신입교육생과 재직자를 대상으로 한 경찰에 대한 자긍심과 책임감을 배양하는 교육이 미흡하다. 현재 경찰의 역사와 정통성에 대한 교육은 제대로 된 교육과정이나 교재, 교수요원도 없이 유명무실하게 운영되고 있다. 특히 새로 경찰에 입문하는 신입순경, 변호사나 경장특채, 간 후보, 경대의 경우도 제대로 된 역사교육을 받지 못하는 것이 현실이다. 이러한 경찰의 역사성과 정통성에 대한 역사의식의 부재는 경찰 입직 후 현장에서 여러 가지 현실에 대한 패배의식과 자괴감, 일제경찰의 후예라는 자조로 이어지고 있다.

특히 많은 국민들과 언론도 경찰관련 사건사고가 있을 때마다 '경찰이 일제경찰의 잔재 때문에 아직도 멀었다.'는 식으로 평가절하 하고 있다. 우리 경찰의 뿌리가 아시아 최초의 '민중적·민주적' 시대정신을 구현한 유길준의 '경무청'에서 시작되었으며, 이후 대한민국 임시정부의 김구선생이 초대 경무국장에 취임함에 따라 '항일과 애국경찰'로 이어졌다는 사실을 모르고 있다. 국방부의 군사편찬연구소와 같은 체계적인 경찰사편찬연구소가 없다 보니 경찰의 역사성과 정통성을 국민과 언론 등에게 홍보하지 못했고, 심지어 경찰내부에도 이를 알리지 못했다.

우리 경찰의 역사성 및 정통성을 확립하여 국민의 사랑과 경찰의 자긍심을 고취하는 것은 경찰의 발전에 대한 필수적인 연구임에도 불구하고 이에 대한 연구는 드물다고 할 수 있다. 동북아 역사재단을 출범시켜 중국의 역사왜곡에 대비하고, 역사에 대한 각종 드라마와 서적 등이 활발하게 출간되

는 것에 비하면, 우리 경찰의 체계적인 역사연구는 매우 미흡하다고 할 수 있다.

## 2) 정치와 경찰의 대립

“그대가 정치에 관심이 없다고 해서 정치가 그대를 무관심하게 대하지는 않을 것이다.”

기원전 5세기 고대 그리스 아테네의 지도자 페리클레스(Pericles)가 남긴 명언이다. 도시국가 아테네는 인류 역사상 처음으로 직접민주주의를 실현한 곳이다. 노예와 여성과는 무관하지만 왕이나 귀족이 독차지하던 정치가 일개 시민의 손에 떨어진 출발점은 바로 아테네다. 시민 한 명 한 명이 국가와 자신의 운명을 동일시하면서 일치단결한다. 결국 침략자 페르시아도 물리친다. 당시의 지도자가 바로 페리클레스다(『월간중앙』, 2016.10.17.).

‘정치(politics)’와 ‘경찰(police)’은 같은 고대 그리스어인 ‘폴리티아(politia)’에서 유래한 한 쌍의 단어다. “경찰의 공권력이 남용되는 지점은 그 사회의 가장 큰 갈등과 대립이 폭발하는 시간이다.” 오늘날 훌륭한 정치가는 그 사회가 오랫동안 유지해온 지배와 차별 그리고 불평등의 구조를 깨뜨려주는 사람이다.

‘성찰과 선택’을 통해 탄생한 국가를 경영하는 사람이 정치가다. 정치인에게 어떤 자질이 필요한가. 정치가는 플라톤이 주장한 대로 시, 수학, 형이상학에 정통한 철학자가 되어야 하는가, 아니면 아리스토텔레스가 신봉한 대로 심사숙고와 경험에 의존하여 실제적인 지식을 소유한 자인가, 혹은 마키아벨리의 주장처럼 국가경영을 위해 비도덕적인 행동도 서슴지 않는 교활한 자가 되어야 하는가, 아니면 루소처럼 인간의 본성을 변화시킬 수 있는 능력의 소유자인가, 또는 회사의 대표이사나 경영자가 되어야 하는가.

위대한 정치가는 자신이 속한 시대의 정치에 깊이 관여한 사상가들이다. 플라톤은 디오니시오스 왕에 조언하기 위해서 아테네에서 시실리로 세 번씩이나 긴 항해를 감행했다. 아리스토텔레스는 알렉산더 대왕의 스승이었고, 마키아벨리도 메디치 가문의 고문으로 「군주론」을 저술하였다. 이들은 모두 최선의 통치를 위해 통치자들에게 조언하였다.

정치란 “가능성의 예술”이라고 말한다. 사회적 갈등과 정치적 대립으로 점철된 여러 문제를 푸는 것은 정치가들에게는 불가능한 미션에 가깝다. 하지만 그 난제를 푸는 정치적 상상력을 발휘하는 지도자가 나올 때 더 이상 ‘백마를 타고 오는 초인’을 기다리지 않을 것이다. 그런 지도자는 마키아벨리가 말하는 행운의 여신인 ‘포르투나(Fortuna)’를 잡는 ‘비르투(Virtu)’를 가진 정치인이 될 것이다.

아리스토텔레스는 ‘좋은 인간’과 ‘좋은 시민’을 구별한다. ‘좋은 시민’은 자신이 속한 국가의 헌법을 준수하고 보존하려고 애쓰는 사람이다. ‘좋은 시민’이 되기 위한 조건은 국가의 헌법을 만드는 데 적극적으로 참여할 뿐만 아니라 토론과 논쟁을 거쳐 최선의 헌법을 만들고, 그것을 위해 자신을 헌신하는 사람이다.

플라톤은 정치인에게 가장 필요한 덕목으로 ‘지혜’를 꼽았다. 반면 마키아벨리의 군주론에 영향을 준 페르시아의 크세노폰은 시민과 함께 기뻐하고 슬퍼하고 동행하는 마음인 ‘파토스’(pathos, 열정)

를 꼽았다. 그것이 시민의 자발적 복종을 가져온다고 보았다. 마이클 샌델(Michael Sandel)은 정치란 “자신이 몸담고 있는 공동체의 운명을 동료들과 함께 결정해 나가는 것이 정치의 핵심”이라고 하였다.

정치가가 사회적 갈등과 혼란을 정치적으로 해결하지 못하면 경찰과 시민이 맞부딪치게 된다. 모든 역사에서 보듯이 정권의 교체나 지배세력의 붕괴는 경찰과 시민의 대립에서 시작된다. 이후 시민의 희생과 피를 통해서 새로운 시대가 열리는 순환구조를 가지고 있다. 새로운 정치가가 새시대를 열면, 경찰은 그 체제를 보호하고, 질서를 유지하는 역할을 한다. 그 시대가 부패하고 타락했음에도 불구하고 경찰은 그 시대를 유지해야만 하는 숙명을 안고 있다. 경찰이라는 조직은 체제를 유지하고 보호해야 하는 거부할 수 없는 운명을 갖고 있기 때문이다.

성공적으로 국가를 운영한 정치인의 공통된 특징은 시민과의 갈등에 경찰과 군대를 절대 사용하지 않는 것이다. 시민과의 대립과 갈등에 경찰과 군대를 사용한 모든 국가와 정치인은 결국 실패하였다.

국가가 유지되고 국민들이 평화를 누리는 것은 군대와 경찰이라는 조직이 어떤 철학에 의해서 조직되고, 어떻게 운영되느냐에 달렸다. 이러한 사실은 다음과 같은 격언에 잘 나타나 있다(정용덕, 1999: 85).

“국가의 능력은 전문적으로 교육된 공권력인 경찰과 군대를 사용하는 능력에 좌우된다.”

“오직 정치적으로 성숙한 민족만이 지배자 민족(Herrenvolk)이다. 지배자 민족에게만 세계발전을 그 중심에서 관여할 수 있는 소명이 부여된다.”

- 막스 베버(Max Weber)

## 2. 경찰의 역사성 및 정통성 확립과 치안정책 분석을 위한 이론적 검토

### 1) 경찰의 역사성 및 정통성 확립을 위한 제반 이론

#### (1) 식민사관

우리역사에 관한 가장 논란이 되는 역사서는 일제 강점기 발간된 「조선사(朝鮮史)」이다. 1910년 한반도를 강제 병합한 일제는 “본 조선사 편찬 사업은 총독부 역대 수뇌들이 가장 심혈을 기울였던 사업이다”라고 하면서, 무려 16년 걸쳐 35권의 조선사를 편찬하였다. 이를 통해서 일제는 ‘당쟁(黨爭),’ ‘단군신화(檀君神話),’ ‘이조(李朝)’라는 용어를 만들었다. 보편적으로 존재했던 정치적 대립을 조선에만 있었던 ‘당쟁’으로, 실재했던 고대 고조선의 역사를 실재가 아닌 허구의 ‘단군신화’로, 500년 역사와 전통을 가진 ‘조선’을 그저 이씨(李氏)들만의 나라, ‘이씨조선’이라는 ‘이조(李朝)’로 축소하였다.

**일제 사이트 마코토 총독의 식민사관 전파**

1922년 사이트 마코토(齋藤實) 총독이 '조선사(朝鮮史)' 편찬을 독려하며 조선에서의 「교육시책」을 지시했는데, “조선인 청소년으로 하여금 그들의 역사, 전통, 문화를 모르게 하라. 동시에 될 수 있는 대로 그들 조상과 선인들의 무위 무능한 행적, 악행 및 폐풍 등의 사례, 예컨대 외침을 당하여 항복한 수난사, 중국에 조공을 바쳤던 사실, 당파싸움 등을 들추어 가르쳐라. 조선인 청소년들에게 자국의 역사와 조상, 전통문화에 경멸감을 일으키게 하여 자국의 모든 것에 혐오감을 느끼게 하라.  
 그때 일본의 역사와 전통·문화·인물·사적 등을 가르치면 자연히 그들이 일본을 흠모하게 되어 그 동화의 효과가 지대할 것이다. 이것이 제국 일본이 조선인을 반일본인으로 만드는 요결인 것이다.”라고 했다(齋藤實, 1922).

일제하 조선사편수회에서 편찬한 「조선사」의 가장 큰 목적은 자라나는 조선의 청소년들이 자국의 모든 인물, 역사에 대해 반드시 실망과 허무감에 빠지게 하려는 것이었다. 조선의 청소년들이 자신의 역사, 전통을 알지 못하게 하고, 조선인 자신들의 무위, 무능, 악행을 들추고 과장해 조선의 후손들에게 가르치려는 목적이었던 것이다. 일제는 우리에게 총과 대포보다 무서운 것을 심어 놓았는데 그것은 ‘식민사관(植民史觀)’이었다.

(2) 민족주의사관

우리역사에 대한 우리 스스로의 연구성과가 쌓이면서 일본의 ‘식민사관’을 극복하기 위한 ‘내재적 발전론’에 기초한 ‘민족주의사관’이 탄생했다. 일본은 식민지를 건설하면서 조선은 내부적으로 ‘근대’ 즉 ‘자본주의’를 발전시킬 수 있는 동력이 없는 ‘정체’된 사회라고 규정했다. 일본 정치계의 거물인 이토 통감의 한국통치 이데올로기는 철두철미한 ‘우민관(愚民觀)’에 기초하여 한국의 ‘비경(悲境)’을 구제한다는 ‘구제론(救濟論)’이란 궤변이었다. 그렇기 때문에 외부, 즉 일본에 의한 타율적 견인만이 조선을 전통사회에서 근대사회로 바꿀 수 있다고 주장한다.

식민사관의 기본적 이론은 여러 가지가 있지만 가장 대표적인 것은 ‘지리적 결정론’이었다. 이 이론을 완벽하게 표한한 것이 미시나 아키히데의 「조선사개설」(1940)이었다. 그는 대륙에 붙어 있는 작은 반도인 한국은 중국만몽(만주 및 몽골)일본 등 주변 강대국의 영향 하에 놓여 있으며, 그 결과 당벌성·의뢰성·뇌동성·모방성 등으로 표현되는 민족성이 조성되었다는 것이다. 반도라는 지리적 조건은 인간의 힘으로 변경할 수 없는 것이므로, 이것은 한민족의 숙명이라는 것이다(이기백, 2004: 228).

이러한 식민사관에 대항해 우리 역사학계는 조선도 자체적인 역사발전의 동력을 가지고 있음을 보여주고자 노력한 결과 ‘민족주의사관’을 등장시켰다. 조선후기 사회가 내부적인, 다시 말해 자생적인 근대화의 길을 걷고 있음을 증명하고자 노력했다. 이때 강조된 개념이 조선사회가 이미 내재적으로 발전하고 있었다는 한국자본주의 ‘맹아론’이다. 맹아의 실체로는 사회경제적인 차원의 ‘경영형 부농’ 혹은 정치사상적 차원의 ‘실학’이 강조되었다.

민족주의사관은 독립운동의 정신적 지주역할을 하면서 시대적 요청에 부응하였다. 민족주의사관은 1980년대 학생운동도 뒷받침했다. 일본이 짓밟았기 때문에 우리의 자생적 자본주의 맹아는 사라졌고, 그 자리에는 ‘매판’적이고 ‘종속’적인 자본주의가 기형적으로 성장하고 있다는 해석이 ‘사회구성체 논쟁’이라는 이름으로 국사학계는 물론 사회과학 전체를 휩쓸었다. 매판적 부르주아가 외세의

앞잡이인 국가권력과 결탁해 민중을 수탈하기 때문에 ‘혁명’이 필요하다는 운동권의 논리는 민족주의사관과 맥을 이었다.

이러한 민족주의사관에 따른 남북한의 한국사 연구에 대해서 미국의 한국사연구자들은 매우 비판적이다. 민족주의적 관점에 따라 한국사 전개과정에서의 발전적 측면 또는 주체적 측면이 지나치게 과장되었다는 것이다(조성을, 2001: 228-229)

예를 들어 자본주의 내재적 발전이 순수하게 가능했던 나라는 전 세계에서 영국뿐이었다. 심지어 유럽의 프랑스나 독일과 같은 경우도 영국의 산업혁명을 모델로 하여 이를 따라잡는데 상당한 시간이 걸렸다. 자본주의는 각각의 나라에서 내재적으로 성장한 것이 아니라 영국으로부터 전 세계에 전파된 것으로 볼 수 있다. 그렇다면 우리나라에서 자본주의의 맹아를 증명한다는 것이 무슨 의미를 지닐 수 있을까?(박찬승, 2007: 106).

이러한 비판에도 불구하고 민족주의사관은 일제의 식민사관을 극복하고 우리역사에서 타율성이 아닌 자율성, 정체성이 아닌 발전을 한국사 연구에서 밝히려고 노력한 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

### (3) 해방이후의 해석도식

국가와 정치인 그리고 국가를 구성하는 ‘에토스(ethos)’에 대한 배철현 서울대 교수의 칼럼은 많은 시사점을 준다. 그의 칼럼인 “소크라테스는 왜 죽음을 불사하며 아테네 시민에게 질문을 던졌나.”에서 국가의 ‘에토스(ethos)’를 강조했다. 결국 한 국가를 구성하는 정신인 에토스가 무엇인지를 알아야 올바른 국가건설로 나아갈 수 있다는 것이다(「조선pbu」, 2017.01.17.).

해방이후부터 21세기에 이른 오늘날 우리나라의 에토스는 ‘경제발전’과 ‘반공’이다. ‘경제발전’과 ‘반공’에 뿌리를 둔 국가체제는 북한에 대응하고, 공산주의 사상의 전파를 방지하며, 북한 동조세력의 확산 및 조직화를 막기 위해서는 어떠한 수단과 방법을 사용해도 된다는 에토스를 낳았다. 심지어 언론·출판의 자유, 집회·시위의 자유 등과 같은 헌법이 보장하는 국민의 기본적 자유도 제한할 수 있다는 것이다.

한국전쟁의 경험으로 체득한 북한 공산주의의 잔혹함과 해방 후부터 계속된 남한 정치상황의 분열과 반목은 ‘민주주의 시기상조론’을 낳았다. 또한 북한과 공산주의에 대한 인식에 있어서 다음과 같은 ‘해석도식(interpretative scheme)’을 낳았다(「조선pbu」, 2017.01.17.).

첫째, 북한공산주의자들은 본질적으로 팽창적이고 침략적인 특성을 가지고 있어서 허점이 보이거나 기회가 무르익었다고 생각되면 언제나 무력으로 한반도를 통일하려고 한다. ‘적화통일’은 북한이 추구하는 궁극적인 목표다. 한국전쟁은 그들의 속성을 가장 잘 입증한다.

둘째, 북한은 목적을 위해서는 수단과 방법을 가리지 않는 냉혹함과 잔인함을 가지고 있으며, 기만과 술수를 위한 조직능력을 가지고 있다. 한국전쟁 전인 6월 7일 ‘평화적 조국통일 호소문’을 방송하는가 하면 6월 19일에는 인민군의 전투전개를 완료한 상태에서 ‘남북국회에 의한 통일정부 수립’을 제안하는 등, 목적달성을 위해서는 기만과 위장을 서슴치 않는다.

셋째, 공산주의자들은 대규모의 무력사용 이외에도 남한사회를 내부적으로 와해시키는 ‘전복과 침투’의 이른바 ‘간접침략’의 방법을 병행시킨다. 이러한 간접침략의 방법은 한국전쟁 이전 남한 전역에서 발생한 게릴라투쟁에서 잘 입증된다.

이러한 해석도식에 따라 안보와 관련된 남한의 대응전략이 도출되었다.

첫째, 공산주의자들과 대결하기 위해서는 그들의 대규모 도발을 격퇴할 수 있는 충분한 군사적 대응능력을 갖추어야 하며, 억제능력과 함께 침략에는 단호히 맞선다는 결연한 의지가 강조된다. 공산주의자들에게 타협적 자세나 완화정책을 시도하는 것은 오히려 그들에게 약점이나 허점을 보이는 것이 되기 때문에 언제나 힘의 논리에 입각한 단호한 자세를 유지해야 한다.

둘째, 북한은 공산주의 이론에 기초한 기만과 술수에 능한 나라이기 때문에 각종 평화공세(연방제 통일, 주한미군 철수, 감군주장) 속에 숨은 적화도도를 경계해야 한다. 압도적인 힘의 우위에 의해서만 어떤 양보를 얻어낼 수 있다는 것이 전제되어야 한다.

셋째, 북한이 시도하는 간접침략을 방어하기 위해서 내부의 대응전략이 강조되는데, 정치적 안정의 확보와 북한 동조세력에 대한 철저한 대비책이 강구되어야 한다. 이러한 논리 하에서 국가는 국가안보의 필요에 따라 국민에 대한 ‘통제와 지시(Control and Order)’를 할 수 있다는 명제가 성립한다.

북한과 공산주의에 대한 공포와 적대감은 전쟁 후 논의된 ‘해석도식’을 통해서 오늘날에도 유효한 생명력을 가지고 있다. 21세기 대한민국은 한국전쟁 때 형성된 ‘해석도식’의 그늘에서 벗어나지 못하고 있는 것이다. 경제발전과 반공을 위해서는 국민의 가장 기본적인 자유와 권리조차도 제한될 수 있으며, 민주주의도 간과할 수 있다는 에토스가 형성되었다. “전체는 하나를 위해, 하나는 전체를 위해”라는 구호는 이를 잘 표현하고 있다.

경제발전과 반공이라는 에토스는 우리국민들의 잠재의식 속에 뿌리박혀 있다. 우리 역사에서는 이러한 사실을 악용한 정치인에 의해서 국민들 사이의 반목과 대립이 심화 되었다. 제1공화국의 이승만 대통령은 정치적 안정과 국가안보를 위한다는 구실로 발췌개헌과 사사오입 개헌 그리고 3·15 부정선거와 같은 불법을 저질렀다. 제3공화국의 박정희 대통령은 국가발전과 반공을 내세우고 비민주적인 유신헌법과 사상탄압을 위한 긴급조치를 발동하였다. 제5공화국의 전두환 대통령은 정의사회구현이라는 허울아래 민주화 요구를 군화발로 짓밟았다.

경제발전과 반공이라는 수구적인 프레임은 지역감정이라는 최악의 상황을 낳았다. 지역감정은 국민을 최악의 상황으로 분열시켰다. 민주화 시대이후 완화된 지역감정이라는 괴물은 경제상황의 악화와 보수와 진보라는 이데올로기의 심화를 거치면서 ‘두 국민전략’(Two Nations Strategic)이라는 이름으로 우리사회에 새롭게 등장했다(유범상·김문귀, 2000: 305-306).

1993년 이후 등장한 역대 민주정부의 ‘新통치전략’은 자신을 지지하지 않았던 상대진영을 배제하고, 자신의 지지층만이라도 확고하게 결집시키는 ‘두 국민전략’(Two Nations Strategic)이다. 이는 “정치의 본질은 적과 동지를 구분하는 것.”이라는 명제를 충실히 따르는 것이다. ‘51대 49’를 하나의 은유로 빌려 오자면, 51퍼센트를 울타리 안에 묶어 두고 탈퇴(exit)를 방지할 뿐 아니라, 탈퇴한 후에 옮겨갈 수 있는 ‘충성(royalty)’의 대상을 대의제 영역에서 무력화 하는 전략이다.

‘한 국민전략’(One Nations Strategic)은 전체 국민의 지지를 바탕으로 하는 전략을 목표로 한다. 이에 비해, ‘두 국민전략’은 전체 국민 중 절반의 지지를 목표로 하는 전략이다.

경제적 위기의 시기 또는 물질적 양보의 범위가 제한되어 있는 시기에(만일 희생을 동등하게 분담하려 하지 않는다면) 한 국민전략이 성공할 가능성은 제한되며, 두 국민전략이 추진될 가능성이 더 많다. 또한 세력균형이 이루어진다면 두 국민전략은 팽창의 시기 동안에도 추진될 수 있으며, 실제

로 성공적인 축적을 위한 전제조건이 될 수도 있다. 두 경우 모두 주목해야만할 것은, 두 국민프로젝트는 자신이 좀 더 좋아하는 '국민'에 선택적으로 접근하고 양보하는 동시에 '여타 국민'을 견제하고 심지어는 억압한다는 것이다(유범상·김문귀, 2000: 305-306).

1950년대에 형성된 '반공'과 '경제발전'이라는 에토스는 '두 국민전략'(Two Nations Strategic)이라는 이름으로 변형되어 나타나고 있다. 이는 21세기의 '포용과 역동'이라는 에토스로 나아가는데 큰 장애가 되고 있다. 이제 우리는 역사 속에서 올바른 질문을 던져야 한다. 한국인은 누구인가? 한국인의 특징은 무엇인가? 한국인의 도덕과 철학은 무엇인가? 한국인은 어떠한 전통과 관습을 갖고 있는가? 이러한 질문에 대한 답을 통해서 우리나라는 지속성과 영속성 그리고 평화와 번영을 누리게 될 것이다.

## 2) 치안정책 분석을 위한 이론적 검토

### (1) 치안정책의 정의 및 특징

일반적으로 경찰이 추진하는 '치안정책'은 "국가정책을 바탕으로 치안이념을 실현하는 기본적 수단이며, 치안행정의 기본방침"이라고 할 수 있다. '치안이념'은 치안정책을 수립하기 위한 상위개념으로 철학적 목적이 강한 기본 이상이며, 치안정책은 치안이념 구현을 위한 하위개념으로 수단적 성격을 갖는다고 할 수 있다.

치안정책은 치안행정의 목표와 방향을 결정해 주는 것으로 치안이념이 구체화된 것이며, 치안이념이 치안활동과 운영의 최고 원리이며 그것을 구현하기 위한 수단이 곧 치안정책이고, 이는 치안행정의 기본지침이라고 할 수 있다. 또한 치안기획은 치안정책 실현을 위한 치안행정활동의 수단·방법을 사전에 체계적으로 연구·검토하여 결정하는 과정을 말한다(김창윤, 2008: 19).

이러한 치안정책은 국가의 정책, 정치 이데올로기, 국민의 공통된 가치관 및 국민정신 등을 반영해야 하며, 치안정책을 추진하는 치안활동이 있어야 한다. 따라서 치안제도는 치안정책의 실현을 위해서 최적화·효율화된 조직을 의미하며, 치안행정은 치안제도를 운영하기 위한 제반 조직과 제도를 본래의 목적달성에 맞게 운영하는 지원활동이라고 할 수 있다(김창윤a, 2012: 115).

치안정책은 목적달성을 위한 방안이며, 치안제도는 정책목적에 맞게 제도화된 조직이고, 치안행정은 제도화된 실체를 운영하는 제반 행위를 의미한다고 할 수 있다. 이처럼 한 국가의 치안정책은 경찰의 제반조직과 제도에 영향을 미치며, 치안조직은 그 구성원에게 영향을 미쳐 치안정책에 따른 치안활동이 이루어지게 된다.

정책과 시책의 개념은 시간의 장단에 따라서 달라진다. 시책은 주로 1년 단위의 치안계획이나 이를 구현하는 정책수단을 의미하는 것이라면, 정책은 시책보다 계획수립의 절차가 체계화되고 시간적으로도 일정한 폭을 갖는다는 점에서 차이점이 있다(백기인, 2004: 96).

### (2) 치안정책 분석을 위한 이론적 검토

정책학(the Policy Sciences)은 중요한 사회문제에 대한 문제해결책(Solution Oriented Response)을 찾는 과정에서 등장하게 된다. 정책에 관한 연구는 결국 정치권력(Political Power)에 관한 연구로 발전하게 된다. 1951년 라스웰이 그의 논문에서 '정책학'을 새로운 분야로 개발하자고 제의한 이후(Harold D. Lasswell, 1951: 3), 본격적으로 정책에 관한 연구가 1960년대와 1970년

대에 이루어지게 된다. 이 당시 정책분석을 위한 이론에는 정책결정을 설명하는 고전적 이론, 정책과정이론(집단이론), 자유민주주의이론, 엘리트이론, 체제이론 등이 정책연구의 기초를 제공하게 된다(Woll, 1974: 49-50).

특히 정책의 선택과정과 해결책의 제시과정을 분석하면서 ‘다원주의적 민주주의(Pluralist Democracy) 이론’을 주장한 학자들은 정책에 영향을 미치는 제반 요인을 ‘직접권력(Direct Power)’과 ‘간접권력(Indirect Power)’으로 구분하였다. ‘철의 삼각(iron triangle)이론’을 주장한 학자들은 단순화된 이원론적 다원주의적 프레임 대신에 ‘의회(congress)’와 ‘행정부(bureaucracy)’ 그리고 ‘특정 이익집단(special interest groups)’을 정책에 영향을 미치는 요소로 주목했다(Kevin & Christopher, 2013: 74).

철의 삼각이론이 기존의 프레임에서 나올 수 없는 새로운 정책의 등장을 설명하지 못하고 정책과정의 다양한 역동성과 복잡한 이해관계에서 나타난 ‘의제 네트워크(issues networks)’와 ‘기술관료(technopols)’의 증가를 무시했다는 비판을 받으면서 ‘정책하위구조(Policy Subsystems)’이론이 등장하게 된다(Kevin & Christopher, 2013: 75).

프리만(Freeman)(1965)은 정책하위구조이론을 제시한 최초의 학자였다. 그 후 휴고 헤클로(Hugo Hecl, 1977)는 정책하위구조이론의 개념과 프레임을 체계화시켰다. 이 이론은 일반대중과 씽크탱크, 리서치기관 이익집단, 개별활동가 등 개별조직의 역할을 강조한다.

1980년대 들어 학자들의 관심이 정치체제 자체로 집중되게 되면서, 신웨버 국가이론과 합리적 선택이론이 등장하여 정치체제내의 정책과정에 대한 보다 체계적인 분석이 가능하게 되었다. 1980년대 새로운 이론인 신웨버 국가이론은 국가를 사회전체 이익을 위해 행동하는 존재로 가정하고 국가를 정책결정의 주체로 여겼다. 반면 합리적 선택이론은 국가를 자익추구적인 개인들의 집합체로 간주하고 이들에 의해 정책결정이 이루어지는 것으로 보았다(박대식, 2001: 82). 최근의 이론들은 ‘구조’의 분석으로 중점을 옮기면서 행위자가 상호작용하는 장소(area)의 구조, 각 행위자의 행동을 규제하는 매커니즘 또는 각 행위자의 배치상황을 분석대상으로 하는 신제도주의가 정치학, 행정학 분야에서 두각을 나타내고 있다.

이 중 정책과정에 관한 연구는 정책형성과 집행에 영향을 주는 요인과 정책이 지니는 효과를 중심으로 이루어지며, 정책결정기구와 여러 제도 내에서 행하는 정책결정자들의 정치형태에 대한 정책학 분야의 축적된 지식을 통합하고 실제 정책과정에 활용할 기회를 높일 수 있기 때문에 매우 유용하다고 할 수 있다(김진욱, 1998: 180). 이러한 정책과정론에 대한 연구로는 스미스(Smith)의 연구가 유명하다. 스미스는 로위(Low)의 이론에 입각하여 설계되었는데, 로위는 정책유형을 분배정책, 규제정책, 재분배정책 등 세 가지로 구분하였다.

로위의 정책분류에서 치안정책은 분배정책(Distributive Policy)이면서 또한 규제정책(Regulatory Policy)에 해당된다고 할 수 있다(이상안, 1995: 481). 이러한 로위의 연구는 정책유형과 정책결정과정을 연결시킬 수 있다는 가능성을 제시하면서, 비록 그의 연구가 한 국가에 국한된 연구이기는 하지만, 여러 국가의 정책을 비교할 수 있는 기반을 제시하고 있어 국가간 비교연구도 가능하게 되었다(Smith, 1975: 5-8; 박대식, 2001: 85).

정책과정이론에서 말하는 정책과정(policy process)은 복잡한 단계들로 구성된다. 각 단계는 전·

후방 고리(loop)의 다음 단계와 연결되어 있기 때문에, 전체과정은 시작과 끝이 없으며, 개인, 이익 집단, 정부부서들이 협력·경쟁·갈등을 통하여 몇 개의 정책단계에 참여하게 된다(William, 2008: 57). 또한 이러한 정책과정에는 정책형성(policy formulation), 정책집행(policy implementation), 그리고 정책평가(policy evaluation)의 단계를 포함하고 있다. 정책과정이론에서는 정책을 정치활동으로 보고 있으며(윤정길, 1984: 65), 특히 정책의제설정에 많은 관심을 가지고 있다.

### Ⅲ. 역대 국가의 통치철학과 치안정책

#### 1. 근대이전

##### 1) 고조선의 통치철학

고조선의 통치철학은 “널리 인간을 이롭게 한다.”는 ‘홍익인간(弘益人間)’의 사상과 “합리적 교화로 세상을 구제한다.”는 ‘제세이화(濟世理化)’의 사상이라고 할 수 있다. 이상세계가 아닌 현실세계에서 백성들이 행복하게 사는 세계를 실현하려고 하였다.<sup>2)</sup>

노벨문학상 수상자이자 <인류 절망의 시간 25시>의 저자 게오르규 신부는 “홍익인간 정신이야말로 인류의 문제를 모두 해결할 수 있는 열쇠”라고 역설하였다(『한국경제』, 2016.04.04.) 한양대학교 팀 버드송 교수는 “한국에는 세계적인 3가지 보물이 있습니다. 홍익인간 정신은 한국의 교육철학이기도 합니다. 이 정신은 5천년 전부터 한국에 존재해 왔습니다. 홍익인간 정신은 지구에 존재하는 모든 인류를 한 가족으로 보는 사상입니다.”라고 말했다.

단군신화는 환인에서 환웅 그리고 단군으로 이어지는 ‘시조신화’와 단군이 고조선을 세우는 ‘건국신화’라는 이중구조로 되어 있다. 단군에 대한 자세한 기록은 단군의 뿌리인 환인과 환웅을 하늘에 있는 존재로 설명하면서 ‘하늘숭배사상’을 나타낸다. 환웅이 ‘천부인’으로 통치기반을 삼았다는 점에서 더욱 명확하게 드러난다. 권력이나 군대 혹은 법률의 힘이 아니라 하늘의 성질과 꼭 맞는 것으로 통치하는 것이다.

전지전능한 ‘하늘의 아들’이라는 설정은 상제와 천자를 엄격히 구분하는 중국의 경우와도 다르다. 중국의 상제와 천자는 혈연적으로 연결되지 않는다. 하늘인 상제는 덕이 있는 자에게 천명을 내리고 그 천명을 받은 자를 천자로 옹립한다. 때문에 중국에서는 하늘에 제사하는 ‘원구’와 혈연적 조상에 제사하는 ‘종묘’가 따로 구분되었다(김윤경, 2007: 27).

고조선, 부여, 고구려 등과 같은 고대국가에서는 조상제사의 연장선상에서 제천의례를 거행하였다. 이것은 모두 단군신화로부터 이어받은 국가의 시조가 ‘하늘의 아들’이라는 관념 때문이었다. 따라서 한사군을 제외한 우리의 고대국가는 ‘홍익인간(弘益人間)’과 ‘제세이화(濟世理化)’의 사상을 통치철학의 근본으로 삼았다.

2) 홍익인간의 영문번역은 ‘The Maximum Service for the Benefit of Humanity’가 일반적이다.

## 2) 삼국시대(삼한시대, 三韓時代)의 통치철학

### (1) 고구려의 통치철학

고구려는 만주와 한반도라는 제한된 동북아시아에서 자신을 ‘천손국가(天孫國家)’로 인식하는 독자적인 ‘천하관(天下觀)’을 가지고 있었다. 세계는 중국천하를 다스리는 중국황제, 몽골의 유목민을 다스리는 몽골 칸(가한), 동북아를 다스리는 고구려 태왕이 병존하며, 고구려 중심의 천하질서가 있다고 생각하였다.

고구려에서 황제라고 하지 않은 이유는 중국에 사대한다거나 중국 왕조의 눈치를 보았기 때문이 아니다. 고구려에서는 다른 칭호를 사용하였다. 바로 ‘태왕(太王)’이라고 불렀다. ‘광개토호태왕’이렇게 칭한 것이다. 이 태왕은 황제에 해당하는 고구려의 독자적인 칭호였다. 황제는 중국의 천하를 다스리는 최고 통치자의 칭호이다. 고구려인들은 이를 인정했다. 그러나 동시에 고구려인들은 중국의 천하와는 다른 고구려의 독자적인 천하가 있다는 자부심을 가졌다. 고구려의 천하를 다스리는 최고 통치자가 바로 ‘태왕’이다. 이렇게 고구려에서 처음 등장한 태왕이라는 칭호는 백제, 신라에 전해지고 계속 이어지면서 조선왕조에 이르러서도 사용되었다. 우리가 흔히 부르는 ‘세종대왕’이라는 칭호가 바로 그 예이다(「매경프리미엄」, 2016.07.06.).

고구려가 중국의 통일왕조와 장기간 대결할 수 있었던 것은 군사, 외교적인 전략만이 아니라, 탄탄한 군사력 그리고 정치력과 사회통합력이 뒷받침되었기 때문이다. 그리고 그 힘의 비결은 ‘백성을 위한 정치’라는 고구려 나름의 독자적인 통치철학 때문이었다. 이는 광개토왕비문의 ‘국부민은(國富民殷, 나라는 부유하고 백성은 잘 살다)이라는 용어에서도 알 수 있다.

이처럼 고구려는 독자적인 천하관을 바탕으로 유불선의 모든 철학사상을 받아들이면서 선민사상을 확대하고, 인접한 복속국을 통치하는 독자적인 천손국의 중화질서를 수립하면서 국부민은(國富民殷)이라는 백성을 위한 통치철학을 구축하게 된다.

### (2) 백제의 통치철학

백제(百濟)는 중국, 일본과 해상무역이 활발한 해양국가이자 ‘해양강국(海洋強國)’이었다. 해양국가를 지향하면서 중국과의 교류가 활발했던 백제는 중국의 고전인《주례(周禮)》에서 통치철학의 많은 것을 인용했다. 《주례》는 중국 전국시대 말기의 혼란기에 장차 출현하게 될 ‘대제국(大帝國)’의 정치적 체계를 위한 일대 청사진으로 만들어진 것이었다. 거기에는 우주의 삼라만상을 포괄하고 자연과 사회, 인간을 총괄하는 우주의 통일적, 체계적 이론이 제시되어 있었다(이기동, 1996: 45). 고이왕 때에《주례》와 중국의 제도를 본떠 대신(大臣)으로 육좌평(六佐平)을 두었다.

또한 백제는 불교를 통치철학으로 장려하였기 때문에 ‘사찰’의 나라로 불렸다. ‘사찰’은 백제 사람들의 종교와 사상, 염원이 담긴 공간이다. 백제는 중국의 역사서에 ‘사찰과 불탑이 많은 나라’라고 기록될 만큼 성행했다. 왕실은 주도적으로 사찰을 세웠고 사리(舍利)를 공양하는 등 불교철학의 적극적인 후원자였다(「연합뉴스」, 2016.12.05.).

이 당시 불교는 국가의 발전과 번영을 기원하고 불교사상에 의하여 이상적인 국가를 건설하려는 목적을 갖고 있었다. 현실에서 복을 구하는 사상과 죽은 자의 명복을 기원하는 사상은 국가체제를 안정화시키는 역할을 수행하였다.

### (3) 신라의 통치철학

신라의 통치철학은 ‘국력배양’과 ‘인재양성’ 그리고 ‘안민(安民)’을 위한 우리고유의 ‘현묘지도(玄妙之道)’ 사상과 ‘유불선’의 융합사상이었다. 그 중 불교사상을 토대로 한 ‘불국토사상(佛國土思想)’이 중심이었다. 불교의 이상세계를 현실에 구현하고자 했으며, 이를 위해서 많은 사찰을 건설하고 팔관회 등을 시행하였다. 불교를 통해서 다양한 사상을 통합하고 귀족과 일반백성 사이의 간격을 좁혀서 국론을 통일하였다.

유교의 충효사상과 백성을 편안하게 하는 안민사상은 정치제도를 선진화시켰다. 진흥왕은 ‘자신의 수양을 먼저 한 후에 백성을 편안하게 하는 정치를 펼쳐라’라는 ‘수신이안백성(修身以安百姓)’이라는 통치철학을 추구하였다. 이러한 유교적 통치사상은 삼국통일을 이룩한 문무왕의 정책에도 영향을 미쳤다.

이처럼 유교와 불교 그리고 도교의 무위자연사상은 유불선이 혼합된 ‘융합적 통치철학’을 낳았다. ‘화랑도(花郎道)’는 가장 대표적인 제도였다. 청소년교육과 국가적인 인재양성을 위하여 추진된 ‘화랑도(花郎道)’ 제도는 신라가 삼국통일을 달성하는데 가장 큰 기여를 하였다.

### (4) 통일신라의 통치철학

고구려, 백제, 그리고 신라의 삼국은 6-7세기를 거치면서 전쟁과 문화교류 등을 통해서 긴밀한 관계가 형성되어 있었다. 특히 백제와 고구려의 멸망이후 중국 당나라를 물리치면서 삼국통일을 지향하게 된다. 신라가 삼국통일이라는 대업을 이룩하자 고구려와 백제의 유민들을 통치해야 하는 문제점에 직면하였다.

과거의 ‘화랑제도,’ ‘골품제도,’ ‘초보적인 유교사상’만으로는 한계에 도달했으며, 보다 체계화된 통치철학과 제도가 필요하게 되었다. 따라서 신라는 삼국의 통합이 이민족 사이의 병합이 아니라 동족관계에 있는 세 국가가 하나로 통일되어야 한다는 ‘일통삼한(一統三韓)’ 의식을 발전시켰다.

신라인들은 일찍부터 삼국을 ‘삼한(三韓)’이라고 불렀다. 그들은 고구려, 백제, 신라의 삼국은 ‘한(韓)’이라는 나라가 3개로 나뉜진 국가라고 생각했다. 3개로 나뉜진 ‘한(韓)’이라는 국가를 신라인들이 다시 하나로 통일했다는 자부심을 가졌다. 신라는 삼국통일 후 ‘일통삼한(一統三韓)’ 철학을 추진하면서 삼국민의 융합을 모색한다. 일통삼한이라는 통치철학을 통해서 고구려, 백제, 신라인들을 포섭하는 ‘민족융합정책’을 먼저 전개한다.

중국의 동북공정은 한국의 고대사 인식 체계에도 영향을 미쳤다. 고구려·발해가 주목받으면서 통일신라와 발해를 대등하게 보는 학계 일부의 ‘남북국 시대론’이 힘을 받았다. 이후 우리 역사학계에서는 ‘일통삼한(一統三韓),’ ‘삼한위일가(三韓爲一家)’라는 우리의 전통적 역사인식을 세우게 된다. ‘삼국사기,’ ‘삼국유사’ 같은 우리 역사서는 물론이고 중국 정사들 역시 고구려·신라·백제를 ‘해동삼국(海東三國)’으로 서술하고 있다.

민족융합정책 중 대표적인 것은 ‘구주제(九州制)’와 ‘구서당(九誓幢)’ 제도였다. 구주제는 고구려, 백제, 신라의 영토를 각각 3개 주씩 나누어 고구려인과 백제인을 차별 없이 통치한 민족융합정책의 하나였다. 구서당은 통일신라의 수도인 경주를 지키는 국왕 직속의 군부대이다. 국왕 직속의 9개 군부대인 구서당에는 고구려인, 백제인, 신라인 심지어 말갈인도 있었다. 국왕의 친위부대에 삼국인

을 차별 없이 활용한 것이다.

또한 유교사상의 산물인 당나라의 정치와 제도를 보다 적극적으로 도입하면서 통일신라는 정교한 유교적 정치와 제도인 ‘유교정치사상’을 통치철학으로 채택하게 되었다. 통일 후, 확대된 영토와 늘어난 백성을 통치하기 위해서는 전제왕권을 강화하고 유지하는 것이 무엇보다도 급선무였다. 정교한 정치이념을 제공하는 유교의 정치사상은 통일 후의 빈곤한 정치이념을 채워주었다. 통일 전 진흥왕의 통치이념이던 ‘수신이안백성(修身以安百姓)’의 유교정치이념은 삼국통일을 이룩한 문무왕의 정책으로 계승되었다.

특히 신라가 통일을 달성할 수 있었던 요인에는 일찍부터 바다의 중요성을 깨쳤다는 것도 중요한 요인이라고 할 수 있다. 7세기에 이르면 국방부 격인 병부와 대등한 ‘선부(船府)’를 독립 설치하는데, 이는 대한민국이 1996년에야 해양수산부를 신설한 것과 비교된다.

#### (5) 발해의 통치철학

발해의 통치철학은 유교사상을 바탕으로 하였다. 무왕의 독자적인 연호는 ‘인안(仁安)’이었다. 인안의 정치는 인정을 베풀어 백성을 편안하게 한다는 ‘유교의 인정(仁政)’이었다. 유교의 ‘인’을 핵심으로 삼고, 중국 하나라의 우왕, 은나라의 탕왕, 주나라의 문왕 등 유교의 성왕들을 이상으로 삼고 그들을 본받으려 하였다(천인석, 1997: 119-120).

더불어 덕과 예를 강조하였다. 유교의 정치사상에서는 형벌을 금지하고, 덕을 베풀어 상을 주면서 교화를 하도록 한다. 덕이 사방에 퍼져 천하를 갖게 한다는 유교의 이념이 통치철학으로 수용되었다. 발해는 유교의 역대 제왕들을 본받아 ‘인정,’ ‘덕치,’ ‘예치’를 통치이념으로 삼아 ‘해동성국(海東盛國)’이라는 별칭을 얻기도 하였다.

최치원은 신라를 ‘무궁화의 나라’라고 찬사했지만, 발해는 ‘화살의 나라’라는 라이벌 의식을 갖고 있었다. 신라는 근화향(槿花鄉), 즉 무궁화의 나라이며, 발해는 호시국(楛矢國), 즉 화살의 나라라고 했다.

#### (6) 고려의 통치철학

고려 태조 왕건(王建, 877-943)은 ‘후삼국’이라는 당시 분권적 역학구도 속에서, 통일의 패권을 장악하여 분열된 영토와 민족을 통합시켰다. 왕건이 건국한 고려(918-1392)는 475년 동안 한국정치사에서 왕조국가로서, 중요한 역사의 한 부분으로 자리매김하고 있다. ‘고려가 새롭게 통일왕조를 확립함으로써 대한한국은 단일한 국가와 문화를 지닌 역사공동체로 발전하게 되었다’라는 평가를 받고 있다(민현구, 2004: 61-62). 왕건의 통일업적은 오늘날 한국민에게 분단을 극복하고 ‘통일’이라는 민족적 과제를 부여해주는 ‘역사적 기원’으로 자리매김하고 있다.

왕건이 통일의 패권을 장악할 수 있었던 것은, ‘통일’의 전략적 차원 하에 수립된 전술적인 통일정책이, 다른 패권세력과 비교하여 적실성과 효율성의 측면에서 탁월한 데에 있었다. 뛰어난 상황인식과 대처능력을 기반으로 하는 왕건의 통일정책은, 상황적 적합성과 효율성이 높아 성공으로 이어졌다. 왕건은 후삼국을 통합하는 과정에서 신라에 대한 ‘친선정책’과 각 패권세력에 대한 ‘회화정책’(惠和政策), 그리고 북진정책을 추진하였다(이희주, 2015: 34).

골품제에 의한 정치체제가 아닌 능력에 의한 정치체제의 전환인 해화정책은 상대 지도자를 존중하는 것을 의미한다. 각 지역의 패권세력에 대하여 '해화'의 이념에 기반한 통합의 형태를 기본으로 추진하면서 지역 패권세력과 동반자적 관계를 만들어, 많은 지역 성주들이 귀순하는 효과를 얻었다.

고려는 신라와 후백제를 병합함으로써 통일왕조를 이룩하였으나 전국에 고려의 중앙통치력이 미친 것은 아니었다. 아직도 지방에는 전과 다름없이 독자적 무력과 경제적 기반을 가진 호족들이 분립하여 만만치 않은 세력을 지니고 있었으며, 또한 중앙에도 이들 호족출신들이 개국공신이 되어 정치적 권력을 장악하고 있었다. 태조 왕건은 태봉과 신라의 제도를 병용했으나, 이것은 왕권이 확립될 때까지 과도기적 조치였다(변태섭, 1999: 168).

왕건이 불교 사찰의 주요 구성요소인 탑을 건립하여 이를 통해 통일을 이룩하겠다는 것은 부처님의 보호를 굳게 믿고 있었다는 증거이다. 따라서 고려의 통치철학은 ① 불교를 국민의 정신적 통합으로 내세운 숭불정책, ② 고구려 계승을 표방한 복진정책, ③ 호족들에 대한 호족포섭 및 견제 정책, ④ 후삼국 및 발해까지 포함하는 민족융합정책 등을 통치철학으로 내세웠다.

고려의 천하관
고려는 다원적 천하관을 가지고 있었다. 이는 고려도 중국 등의 천하와 병존하는 천하의 중심이라는 천하관이다. 이에 따라 고려는 중국대륙의 여러 나라에 대해 밖으로는 왕을 칭하면서도 안으로는 황제국 체제를 지향하는 '외왕내제'(外王內帝)의 입장을 취하였다. 중국대륙을 차지한 요나라와 금나라를 오랑캐로 인식한 데다가 국왕의 측근들이 국왕의 권위를 높이려는 데서 비롯된 현상이었다(김당택, 2009: 69). 우리역사에서는 발해와 고려가 외왕내제의 국가를 표방하였다.

군사국가이자 경찰국가였던 고려
고려는 본래 군사국가이자 경찰국가였다. 고려의 중앙군은 2군 6위 체제였다. 단위부대는 총 42도부로서 병력은 4만 5000명에 달했다. 1076년 개정 전시과를 보면, 중앙군의 마군과 보군은 토지를 지급받았다. 무관의 수는 정3품 3과에서 정9품 13과까지 무관 수는 1,751명이다. 14과 대정 1,838명까지 합하면 3,589명이다. 문관은 424명이다. 문관과 무관의 토지 지급 비율은 1대 7이다. "고려왕조는 11세기 후반까지 무사들이 정부의 인적, 재정적 구성에서 지배적 비중을 차지한 군사국가였다. 왕도 개경에 집주한 중앙군은 국가체제의 중추를 이루었다. 중앙군은 대략 3,500명의 무관과 3~4만 명의 마군과 보군으로 이루어졌다."(이영훈, 2016: 221). 지방군 중 주현군이 약 5만, 주진군이 14만 명 정도였다. 가용한 군사력이 총 23만 5000명 정도였던 것이다. 고려가 거란, 여진, 몽고와 대결할 수 있는 힘이 여기에 있었다(「월간중앙」, 2018.08.17.). 이러한 군사력은 전시에는 외적의 침략을 방어하고, 평시에는 도적을 방지하는 강력한 경찰 기능을 수행하였다.

고려의 전문경찰기관 순군만호부
순군만호부(巡軍萬戶府)는 몽고의 전란이 있은 후 원의 영향을 받을 때에 설치된 순찰·포도·형옥관계의 업무를 담당하던 관서이다. 그 창설은 제25대 충렬왕때로 보여지고 있는데 「고려사의 충렬왕세기(忠烈王世家)」에는 순군만호부를 모두 순마소(巡馬所)로 기록되어 있다. 이것은 아마도 업무수행의 신속을 요하는 이 관서의 관리들이 대개 말을 타고 기마경찰의 활동을 하였던 데에서 연유하였던 것으로 보여 진다.  이러한 순군만호부는 한국 최초의 전문경찰기관이라고 볼 수 있다. 순군만호부에 대해서는 몇 가지 논문 및 사학계분야에서 논의되고 있다. <sup>3)</sup> 순군만호부는 오늘날의 경찰청으로써 관원인 도만호(都萬戶)는 오늘날의 경찰청장, 상만호(上萬戶)는 치안정감, 만호(萬戶)는 치안감, 부만호(副萬戶)는 경무관, 잔무(鎭撫)는 총경, 천호(千戶)는 경정, 제공(提控)은 경감으로 추정되며, 순마(巡馬) 또는 순군(巡軍)이라 부르는 군졸(軍卒)(경찰관)이 배속되어 있었다. 또한 충숙왕 3년에는 지방의 주요한 곳에 33개의 순포(巡鋪: 오늘날의 지방청)를 설치함으로써 최고관리층 등 계층제가 형성되고 지휘체계가 명문으로 규정되는 등 경찰관료체계가 형성되기 시작하였다.

(7) 조선의 통치철학

① 조선전기

정도전, 조준, 윤소중 등 이성계 그룹의 급진파는 원대한 꿈을 가졌다. 공자가 꿈꾼 동주(東周)를 현실에서 세우는 것이다. 그들의 비전은 단순히 당대의 정치 현안을 개선하려는 것이 아니라 국가와 문명의 재창조였다. 조선(Joseon Dynasty)이 바로 그 나라다. 역사적으로 조선이란 국호는 세 번 나타나는데 단군조선과 위만조선, 기자조선이 있었다. 정도전은 새로운 조선이 기자조선을 잇는다고 보았다. 정통성의 계보를 역사적으로 그렇게 연결한 것이다(『월간중앙』, 2018.04.17.).

고려에서 조선으로의 전환은 단순한 왕조의 교체에 그친 것이 아니라 정치·경제·사회·사상 등 모든 면에 걸쳐 커다란 변화를 초래하였다. 우리가 고려에서 조선으로의 교체를 중세에서 근세로의 전환으로 보는 이유도 여기에 있다(변태섭, 1999: 265).

조선이 건국되는 14세기는 국제적으로는 원(元)·명(明)의 교체시기였으며, 국내적으로는 고려와 조선의 교차시기로서 정치상황이 격동하는 시점이었다. 고려말 위화도 회군(1388년)으로 정치적 실권을 장악한 이성계 중심의 신진세력은 외교 면에서는 ‘친명정책(親明政策)’을 표방하고, 정치사회적인 면에서는 신진사대부를 중심으로 고려의 문벌귀족사회를 타파하였으며, 경제적인 면에서는 ‘전제개혁(田制改革)’을 단행하고, 사상 면에서는 ‘숭유억불(崇儒抑佛)’ 정책을 추진하였다.

경수소(警守所)
<p>조선 시대에, 중요한 길목에 설치하여 순라군(巡邏軍)들이 밤에 지키도록 한 초소로서 지금의 파출소와 같은 역할을 하였다. 오늘날 파출소의 호시라고 할 수 있다. 복처(伏處)라고도 했으며, 도성뿐만 아니라 전국에 걸쳐 각 동(洞)의 입구에 이문(里門)을 세우고, 또 주요 가로(街路)에는 이를 설치하여 치안을 유지하였다. 그 설치시기는 정확하지 않으나, 1436년(세종 18) 3월 도성 안팎의 경수소를 정비한 기록으로 보아 국초부터 있던 것으로 보인다.</p> <p>1450년(문종 즉위년) 6월 5가(家)마다 1개를 설치하고 장정 5~6명을 배치하여 숙직하게 하였고, 세조 때는 도성 안에 87개소, 도성 밖에 19개소, 모두 106개소가 있었으며, 모든 경수소에는 보병(步兵) 2명이 부근에 사는 방리인(坊里人)(동네사람) 5명을 거느리고 활·칼·대창 등의 무기를 휴대하고 숙직하였다.</p> <p>그런데 방리인 중에는 노약자가 많아 도적을 만나면 잡지 못하고 피해를 입는 일이 많아, 1462년(세조 8) 6월부터는 갑사(甲士)·별시위(別侍衛)·파적위(破敵衛) 등과 기·보병(騎·步兵) 등을 동원하여 2명씩 배치시켜 방리인과 함께 숙직하게 하였는데, 이들은 3일마다 교대하였다.</p> <p>명종 이전까지는 주로 도성을 중심으로 설치하였는데, 강원·황해 일대에 도적이 많아짐에 따라 1551년(명종 6) 전국 각처에 도적이 통행할 만한 곳에 설치하여 도적을 막도록 하였다. 조선 후기까지 존속하였다. 경수소는 순찰 등을 통해 도둑과 화재를 예방하였으며, 좌·우순청(左右巡廳)의 순라군(巡邏軍)이 담당했다.</p>

② 조선후기

조선후기(Late Joseon)는 일반적으로 임진왜란 이후부터 1876년 개항까지의 시기로 설정되고 있다. 조선왕조의 역사는 임진왜란과 병자호란을 겪은 17세기 이후에 이르러 중요한 변화를 맞이하게 되었다. 조선전기에 정비되었던 정치·행정·군사·치안제도는 15세기 후반부터 서서히 무너지다가 임진왜란과 병자호란을 겪으면서 기존의 질서가 와해되면서 개편을 맞게 되었다.

3) 이에 대해서는 서기영교수, 이병도교수, 한우근교수 등이 순만소와 순군만호부와의 연계관계 그리고 등장시기에 있어서 논란이 있다. 따라서 최초의 전문경찰기관으로서의 역할을 수행한 것에 대해서는 논란이 있다.

조선후기 지배층은 청에 의해 멸망한 명나라로 대표되는 중화 질서를 진심으로 받아들였다. 선진 문화 흡수와 약소국 생존을 위한 실용 차원을 훨씬 넘어선 적극적 수용이었다. 중국을 문명의 표준으로 여겨 사대(事大)하면서 소중화(小中華)임을 자랑스러워했다. 특히 1644년 명나라 멸망 이후 우리의 소중화 의식은 '작은 중국'의 자화상까지 낳았다. 중국 주위의 비한족(非漢族)이 전성기에 세계의 중심을 차지하며 황제를 자칭했던 것과 달리 우리는 스스로를 동국(東國)이라 부르며 제후국에 머물렀다. 18세기에 이르면 '조선중화주의'(朝鮮中華主義)를 강하게 내세우게 된다.

#### 조선후기의 치안제도

조선후기에 들어서면서 조선의 군대와 포도청은 각 정파 특히 노론과 오랜 기간 형성된 무반가문에 의해서 장악되어 있었다. 5군영은 특정 정파, 특히 노론과 이해관계가 얽혀 있었다. 군영의 운영의 전권을 갖고 있는 각 군영대장의 임용에도 각 정파와 척리들의 영향력이 크게 작용했다.

조선후기의 치안체제는 혼란한 시대상황을 반영하여 매우 다양한 방도금란 및 순찰 외에 민란과 화적을 방지하고 체포하는 역할과 경제사범의 단속, 천주교의 탄압 그리고 외세에 대응하는 역할도 함께 수행하였다.

이처럼 조선후기의 치안정책은 붕괴된 사회질서의 회복과 신분제를 옹호하기 위하여 훈련도감과 삼군문과 같은 군사조직과 기존의 포도청 조직, 그리고 향약을 모두 활용하는 '신분제 유지 및 족벌 유림 이익보호' 치안정책을 추진하였다.

#### 오가작통법의 시행

조선 시대 향촌 사회에서는 양반이 거주하는 반촌과 상민이 거주하는 민촌이 나타나기도 했으나, 대체로 양반, 상민, 천민이 섞여 살았다. 동(洞), 리(理)로 편제된 촌락은 향촌을 구성하는 기본 단위였다.

조선 초기에 정부는 촌락에 대한 지배를 원활히 하기 위해 몇 개의 리를 면으로 묶은 면리제를 시행했다. 면과 리는 중앙에서 관리를 파견하지 않고 자치적으로 운영되었다. 17세기 중엽부터는 다섯 집을 하나의 통으로 묶은 오가작통법(5가구를 1통으로 묶은 주민조직법)을 시행하고 촌락의 주민을 통제했다(『중앙일보』, 2016.01.24.).

조선후기 백골징포(白骨徵布), 황구첨정(黃口簽丁) 등과 같은 관리들의 수탈로 농민이 토지를 잃고 떠돌아다니거나 도망하는 유민들이 점점 늘고 세금 낼 사람, 군역을 질 사람이 부족해지자 나라에서는 다섯 집을 하나로 묶어 서로 감시하도록 하는 오가작통법을 시행하게 된다.

조선 후기의 대표적인 연좌제인 오가작통법은 연대책임을 물어 천주교를 박해하는데 남용되었다. 천주교의 씨를 말리려 한데는 부모 제사를 모시지 않는 '불효불충(不孝不忠)의 무리'인 데다 서양 함선의 잦은 출몰에 민감해져 천주교인을 외세와 한통속으로 경계했기 때문이다.

오가작통법은 1917년 일제에 의해서 반상회라는 이름으로 부활하게 된다. 일제는 일장기 게양, 신사참배, 일본어 사용 등 조선인을 통제하기 위한 수단으로 이 주민조직을 적극 이용했다. 서로가 서로를 감시하는 반상회를 통해 이른바 '불순분자'를 색출하게 된다.

해방 이후 사라졌던 반상회가 다시 등장한 것은 지난 1976년. 당시 내무부가 매달 말일을 '반상회의 날'로 정했고 1976년 5월 31일 저녁에 열린 첫 반상회의 주제는 '장발단속' '새 주민증 휴대'를 비롯한 총 8가지였다.

이러한 관주도의 반상회는 권위주의 정권 이후 차례차례 폐지가 되었지만 지금도 반상회는 지속되고 있다. 반상회를 통해서 정부 시책을 홍보하고 있다. 햇볕정책, 한미 FTA, 그리고 4대강 사업, 창조경제, 혁신경제 등. 반상회는 오늘날에도 국민을 계도하고 홍보하는 수단으로 활용되고 있다.

## 2. 근대이후

### 1) 대원군과 고종의 통치철학

철종이 재위 14년 만에 후계자도 없이 승하하자 대왕대비의 전교로 영조의 현손(玄孫)이며, 흥선군 이하응의 둘째인 이재면을 사자(嗣子: 대를 잇는 아들)로 삼아 대통을 잇게 하였는데 이가 고종(高宗)이다. 고종은 나이가 겨우 12세였으므로 조대비가 형식상 섭정을 하고, 왕의 생부인 대원군이 모든 정사를 보좌하여 사실상 정치적 실권을 대원군이 장악하였다.

정권을 장악한 대원군의 정책은 선(先)정비, 후(後)개국이였다. 따라서 먼저 외척의 전횡을 방지하고 제거하는 한편, 실추되었던 왕권을 재확립하여 개혁을 단행하였다. 우선, 안동김씨의 일족을 정권에서 몰아내고 그 대신 4색(남인·북인·노론·소론)을 공평하게 등용하였으며, 당론의 소굴로서 각종 폐단을 자아냈던 서원을 철폐하고, 전국에 47개소만을 남겨두었으며, 호포제를 실시하여 양반에게도 이를 부과시키고 기타 풍속개량도 단행하였다.

하지만 선(先)정비, 후(後)개국이라는 대원군의 판단이 잘못되었다고 생각한 고종은 선(先)개국이 불가피하다는 견지에서 친정체제를 수립하게 된다. 대외적으로는 청의 속방화정책을 극복하기 위한 ‘영세중립국’ 정책을 추진하고, 대내적으로는 입헌군주제에 의한 국민국가 수립과 자주적 근대화 정책을 추진하게 된다.

고종은 18세기에 자신의 선대왕들 중 가장 훌륭한 분으로 정조를 꼽고, 그의 ‘민국’(民國)이념을 추종하였으며, 18세기의 군주들이 보여주었던 ‘조선중화주의’(朝鮮中華主義)를 계승하려는 의지를 갖게 된다. 이와 같은 청에 대한 강한 자주의식은 청의 ‘속방화정책’(屬邦化政策)을 극복하고, 자주적 근대화를 추진하게 되는 계기가 된다.

#### 1873년 친정이후 고종의 개화의지

1876년 강화도조약(조미수호조규)은 운양호사건에 대한 일본측의 응징에 의해서가 아니라 조선정부의 능동성으로 인해 조약이 쉽게 이뤄진 것이다. 이후 조선정부는 1882년 미국을 상대로 서양 국제법이 정한 원칙에 따라 조미수호통상조약을 체결하였다. 이때 ‘관세자주권’을 실현하였는데 이는 아시아에서 전례가 없던 일이었다(이태진a, 2005: 249).

고종은 1881년 조선시찰단(朝士視察團)을 일본에 파견할 때 근대무기를 수용하기 위한 특명을 내리고, 무라타(村田) 소총 2만 정을 구입하게 된다. 고종은 왕성병(王城兵) 3만 양성을 목표로 세우고 총기구입을 서둘렀다. 1880년대 초 군인들의 시가지 행진 모습은 엉성하지만 1890년대 행진 모습은 제식훈련을 잘 받아 정렬이 잘 되어 있었다. 1882년 5월에는 기기국(器機局)(무기제작소)에서 근대식 무기를 제작하기 위해서 12마력짜리 발전기를 중국으로부터 구입하였다.

에디슨 램프회사(Edison Lamp Company)가 미국에 설립된 것이 1882년이다. 문명의 총아인 전기시설을 조선은 1884년에 계약하여 관문각에 1888년 준공하였다. 일본에서는 백열등이 1884년 니혼바시(日本橋) 근처에 있던 내각 인쇄국에서 처음 점등되었다(이태진b, 2005: 120). 조선과 일본은 불과 4년 정도의 차이밖에 나지 않았다. 이 같은 사례들은 고종의 개화의지를 보여준다고 할 수 있다.

### 메이지 근대화의 아버지 후쿠자와 유키치의 조선인식

일본의 후쿠자와 유키치(福澤諭吉 1835~1901)는 임오군란(1882) 이후 조선에서 청국 세력이 확대되자 김옥균 등 급진 개화파를 지원해 그들이 스스로 개혁을 추진해야 한다고 봤다. 그러나 갑신정변(1884)이 삼일천하로 끝나버리자 그는 1885년 3월16일 '탈아론(脫亞論)'을 '지자신보'에 발표하며 일본이 다른 동양 국가들과 협조할 게 아니라 그들을 넘어서자고 주장했다. 이른바 '탈아입구(脫亞入歐·아시아를 벗어나 서양화)론'이다(『주간동아』, 2007.11.06.).

“우리는 아시아 국가들에서 벗어나 우리 자신의 운명을 서구의 문명국가와 함께하는 것이 낫다. 나쁜 친구를 소중히 하는 사람은 누구든지 그들의 나쁜 평판으로부터 도망칠 수 없다. 우리는 아예 우리 마음으로부터 아시아에 있는 우리의 나쁜 친구들을 지워버리자.”

이런 그의 아시아 열시론은 사이고 다카모리(西郷隆盛 1827~1877)와 더불어 조선을 정벌하자는 정한론(征韓論)에서 극에 달한다. 특히 후쿠자와에게 조선은 “완고, 고루, 편협, 의식 많음, 구태의연, 겁 많고 게으름, 잔혹하고 엄치없음, 거만, 비굴, 참혹, 잔인”하고 “일본과 청 사이에 끼인 조선은 득의양양하게 마음껏 욕구를 채우고도 지칠 줄 모르고 지나(支那·중국) 남자에게도 아양을 떠는 성적으로 방종한 여자”이므로 하루빨리 청국으로부터 해방시켜, 일본의 속국으로 삼아 '개화'해야 할 대상으로 전략하였다.

스펜서의 사회진화론을 수용한 후쿠자와는 국제관계를 밀림의 악육강식 관계로 파악했기 때문에 강대국 일본이 약소국 조선을 차지하는 것은 당연했다. 그래서 청일전쟁을 문명과 야만의 전쟁으로 보았고, 갑신정변이나 을미사변은 내정간섭이 아니었다. '근대화=서양승배'로 인식한 일본판 오리엔탈리스트인 후쿠자와였기에 서양 제국주의가 비서구 사회에 했던 전철을 답습해, 다른 아시아 국가에 일본에 대한 굴종과 승배, 일방적 수용을 강요한 것은 당연한 귀결이었다.

### 오늘날 경찰지구대와 파출소의 원조, 집강소(執綱所)

전봉준은 전주화약(全州和約) 이후 전라도 내의 안정과 치안유지를 위하여 집강소를 설치하였다. 이같은 집강소의 운영은 지방행정제도와 이원화되는 체제였다. 행정은 지방관들이 담당하고, 치안과 자치기능은 집강(執綱)들이 담당하는 것이다. 이는 기존의 지방행정제도와 향촌사회 운영방식과 명목상 모순되지 않으며, 다만 그 주도권이 수령-이방-향청 중심에서 농민층 중심으로 전이되는 형태였다. 집강소는 도내의 치안과 행정을 보좌하는 기능을 하였으며, 농민군 조직을 제도권 내로 끌어 들어 자치지구화한 뒤 도내의 치안을 유지하려는 의도에서 조직되었다.

전주화약 이후 전라도에는 산발적·개별적으로 설치되던 집강소가 전면적으로 설치·운영되기에 이르렀다(김약식, 1993: 146) 집강소는 오늘날 경찰지구대와 파출소의 역할을 담당하였다.

### 이노우에의 대조선정책방침인 '조선의 이집트화'

이노우에의 대조선정책방침은 조선에 차관을 제공하여 우선 재정, 경제분야를 장악하여 열강들의 간섭을 봉쇄하고, 점차 정치·군사적으로 식민지화시키려는 것이었다. 그는 이러한 전략을 '조선의 이집트화'라고 했다.

영국이 이집트에 자본을 제공하여 이권을 침탈한 후 중국에는 식민지화를 달성하는 것과 같은 전략이었다. 그리고 그는 내정개혁을 통하여 왕실을 비정치화 내지 무력화시키고 침략통치를 보다 쉽게 하려고 했던 것이다(김정기, 1985: 23-25).

### 구한말 포도청의 난맥상

1880년대 이후 개화파들에 의한 경찰제도 개혁론이 제기된 배경에는 기존 치안제도의 난맥상, 특히 포도청 제도가 직면한 문제점들이 자리 잡고 있었다. 포도청은 앞서 살펴본 것처럼 사법권 및 군권이 분리되지 못한 상태에서 형조·병조·사헌부·의금부 등과 업무 및 인력이 서로 중복되고 있었다.

또한 포도청은 인력구성에 있어서도 전문경찰기관으로 기능하기 힘든 상태였다. 이 시기의 포도청의 인력은 좌우포도청에 포도대장(捕盜大將) 2명, 종사관(從事官) 6명, 포교(捕校) 52명, 포졸(捕卒) 165명, 서원(書員) 8명, 사령(使令) 4명 등 총 237명이었다(增補文獻備考, 卷226 職官考 13).

이중 포도청 업무의 현장지휘자라 할 수 있는 포교의 경우, 전체 52명 중 32명이 품계나 급여가 없는 무료부장(無料部長)이었다. 말단에서 실제 업무를 수행하는 포졸의 경우에도 급여가 매월 6두(斗)에 불과했는데 그나마 이를 제 때 지급받는 인원은 사령까지 포함해도 50명에 지나지 않았다(박은숙, 1995: 156-157).

포교의 절반 이상은 애초부터 품계나 급여가 없었고, 포졸의 절반 이상은 정해진 급여를 제대로 지급받지 못했던 것이다. 따라서 포교·포졸의 민폐가 빈번하여 민중들의 적대대상이 되었다. 이러한 상황에서 포도청의 조직운영이나 업무수행의 안정성을 확보하기란 대단히 어려운 일이었다(손영상, 2005: 8).

한국 근대경찰의 아버지 유길준의 근대경찰 창설 정신

유길준은 서양사회의 견문을 기술한 「서유견문(西遊見聞)」 가운데 근대적 경찰제도를 소개한 '제10편 순찰(巡察)의 규제(規制)'를 통해서 경찰제도 개혁을 주장하였다.

유길준은 근대적 경찰제도를 '치안유지'와 함께 '개명(開明)한 진보'를 위한 중요한 수단으로 보았고, 그 경찰정신은 '민생(民生)의 복지(福祉)와 안강(安康)'에 있다고 인식하였다. 경찰제도를 행정경찰(行政警察)과 사법경찰(司法警察)로 구분하여 행정경찰은 주로 범죄의 예방과 재난방지에, 사법경찰은 이미 발생한 범죄에 대한 수색·체포 등을 주요 임무로 하는 것으로 구분하여, 전통적인 경찰제도에서 혼합되어 있던 경찰과 사법기능의 분리를 주장하였다(손영상, 2005: 14-15). 행정경찰의 임무와 관련하여 행정경찰의 대조목(大條目)으로 "인민의 재해를 막는 일, 인민의 건강을 살피 보호하는 일, 인민의 방탕한 풍속과 음란한 습관을 제지하는 일, 국법을 어기는 자를 은밀히 수색하고 경계하여 막는 일"라고 설명하고 행정경찰이 간섭을 하는 구체적 과조(課條)로 시장·회사·도량형·교회·연예·장의(葬儀)·도박·선박·제방·도로·다리·철로·전선·차·말·건축물·고기잡이·사냥·인명·집회·총포·화약·화재·유실물·전염병예방법·소독법·음식물·약품·묘지·위생 등과 관계된 사항을 열거하여 경찰의 업무가 인민생활의 전반에 걸쳐 있음을 소개하였다. 또한 "순찰하는 인사(人士)를 신중하게 선발해야 한다면서 "나이가 젊은 자(20세 이상 50세 이하), 글의 뜻을 대강 아는 자, 나쁜 병을 가지지 않은 자, 성질이 굳고 주벽이 없는 자, 염치를 훼손하지 않는 자, 보증인이 있는 자, 2년 이상 재직하는데 지장이 없는 자" 등 7개항의 엄격한 선발기준을 소개하였다.

그밖에도 경찰의 횡포를 막기 위해 재직하는 동안 남의 재산에 보증을 서는 행위를 금하고, 순찰 중 남의 집에 들어가지 못하게 하며, 시장에서 물품을 사고팔지 못하게 하는 등의 사항을 정해 놓았고, 경찰을 감독하는 관리를 따로 두어 근무태만을 막도록 해야 한다고 하였다.

이처럼 유길준이 「서유견문(西遊見聞)」에서 소개한 근대적 경찰제도는 경찰의 역할과 기능·선발기능·근무기준 등에 대해 매우 구체적인 내용을 담고 있다는 점에서 앞서 김옥균, 박영효 등의 개혁론에 비해 한층 발전된 것이었다(손영상, 2005: 15-16).

#### IV. 경찰의 역사성 및 정통성에 따른 경찰정신

##### 1. 최초의 근대경찰인 경무청의 역사성과 정통성에 따른 경찰정신

우리역사에서 최초의 근대경찰은 1894년 갑오개혁 때의 경무청이다. 이러한 경무청의 창설의미에 대해서 학계에서는 그 중요성을 간과하고 있다. 대다수의 경찰학자들과 경찰실무자들은 근대경찰인 경무청이 일본의 영향을 많이 받았기 때문에 그 창설 의의가 부족하며, 독자성을 인정하기에는 미흡(이황우 외, 2001: 69; 최선우, 2006: 422)하다고 인식하고 있다.

이러한 주장에서는 1894년 경무청을 최초의 근대경찰로 볼 수 없으며, 진정한 의미의 근대경찰이 아니라는 것이다. 나아가 우리경찰의 역사성과 정통성을 부여할 수 없다는 것이다. 하지만 미국의 근대경찰은 영국의 경찰제도를, 일본의 근대경찰도 프랑스의 제도를 참고하였다. 모든 역사는 "하늘 아래 새로운 것은 없다."라는 모토아래 서로 상호영향을 받으면서 발전하는 것이 사실이다.

1894년 갑오개혁에 대해서 일본의 개혁 강요는 있었지만 일본은 청나라와 청일전쟁 중에 있었으므로 개혁에 관여할 여유가 없었고, 따라서 신정부는 거의 독자적으로 개혁정치를 수행할 수 있었다(변태섭, 1999: 339). 이때 군국기무처는 국왕이나 대원군의 간섭을 받지 않았고 따라서 기존의 정치세력에 의해 방해받는 일 없이 과감하게 개혁을 추진할 수 있었다.

유길준의 경찰정신
<p>갑오개혁기 대표적인 개화파였던 유길준은 '조선자강(朝鮮自強)의 근대(近代)'를 전제로 경찰개혁을 추진하였다. 유길준의 서유견문(西遊見聞)에서 '민족(民族)·민주(民主)·평등주의(平等主義)'를 지향하면서 경찰기구를 예정하였다(伊藤俊介, 2003: 41).</p> <p>이에 반해서 일본의 근대경찰은 국민을 경계하고 적대시하는 이념 하에 성립되었다. 경찰의 조직과 작용도 의회의 법률이 아닌 천황의 대권과 독립명령권에 의해서 운영되었기 때문에 '중앙집권적 관료경찰국가'로 불리게 되었다.</p> <p>일본에서는 경찰이 국민을 경계시하고 적대시하는 인식아래 국민의 생활전반을 무단히 감시, 속박함으로써 강력한 물리적 억압장치로 기능하는 전제주의적 성격을 띠고 있다면, 그에 반해 갑오개혁기 군국기무처가 설정한 경찰의 업무는 국민에 대한 감시·억압 기능보다는 일상적인 무민(撫民) 활동에 중점을 두고 있다는 것이다(손영상, 2005: 37).</p> <p>일본의 근대 경찰제도가 국가의 강제성·폭력성에 기초하여 국민에 대한 물리적 억압장치 혹은 감시장치를 지향하였다면, 조선의 경우는 유교적 통치질서를 바탕으로 최초로 '민중적(民衆的)·민주적(民主的)' 경찰정신을 추구하였다.</p>

두 번째 차이점은 유길준이 민주적이고 대민서비스적인 영국의 수도경찰청에 큰 관심을 가졌다는 것이다. 일본은 근대경찰인 동경경시청을 창설하면서 대국민 감시기능이 가장 뛰어난 프랑스 경찰제도를 모방하였다. 하지만 유길준이 상대적으로 국민의 정치적 자유를 보장하며 대민봉사적 역할을 강조했던 영국경찰의 모습을 지향하였다는 점은 갑오개혁기 조선이 일본과 유사한 경무청 제도를 갖추면서도 실제 경찰의 역할에 있어서는 상당한 차이를 나타내게 만드는 원인이 되었다(손영상, 2005: 39).

아시아 최초의 민중적 민주적 경찰정신
<p>1894년 등장한 최초의 근대경찰인 경무청은 유길준의 「서유견문」에 나타나 있는 영국 근대경찰인 '수도경찰청'을 모델로 하여 창설되었다. 그 이후의 역사에서 경찰의 성격과 기능이 변화되었지만 '민중적(民衆的)·민주적(民主的)' 경찰상을 표방한 우리 근대 경찰의 창설배경은 그 시대의 아시아 제국에서 가장 진일보한 시대정신을 구현한 것이었다.</p>

## 2. 대한민국 임시정부의 역사성과 정통성에 따른 경찰정신

대한민국 건국을 1948년 8월 15일이 아닌 상해임시정부를 수립한 1919년 4월 11일로 보는 시각이 새롭게 대두되고 있다. 1948년 건국설을 주장하는 측에서는 당시 중국 땅에 세워진 임시정부는 '항일·광복' 즉 일제에 빼앗긴 나라를 되찾는 것을 목표로 설립된 '망명정부'였다. 임시정부 '대한민국 건국강령'에서는 임정 활동 기간을 '건국기 이전의 나라를 되찾는 복국기간'으로 한정하고 있다. 따라서 1919년 건국설을 주장하면, 1948년에 실시한 총선, 국회, 헌법 제정이 모두 정당성을 잃으면서 대한민국의 정통성에 금이 간다는 주장이다.

하지만 1987년 민주화 운동으로 여야 최초의 합의로 탄생한 우리 헌법전문에는 '대한민국은 임시정부의 법통을 계승한다'고 되어 있다. 우리 헌법정신은 1919년 3·1운동으로 건립된 대한민국 임시정부의 법통을 계승하고, 조직적 항일운동을 통해 일제 식민통치를 거부한 '항일'과 '독립정신'을 강조하는 것이다. 우리 국군은 '광복군'을 계승했고, 우리 경찰은 일제 친일 경찰이 아니라 항일과 독립운동의 백범 김구 선생의 '경무국'을 계승했다.

대한민국 임시정부의 경무국은 1919년 11월 5일에 설치되었다. 경무국은 1919년 11월 5일에

제정·공포된 「대한민국 임시정부 임시관제」에 따라 설치되었으며, 대한민국 경찰기구의 공식적인 효시라고 할 수 있다(유종해·유영옥, 1988: 257).

중국과 대만은 공산주의와 자본주의로 체제는 달리 했다. 하지만 삼민주의를 주창한 손문은 국민당정부와 중국공산당을 통합이라는 가치로 이끌기 위해서 노력하였기에 양국에서 공통적으로 존경하고 있다. 우리도 통일시대를 내다보고 있다.

임시정부의 역사는 ‘분단 이전 남북 공동의 역사’라는 점에서, ‘남북통일’을 위해서 노력한 김구 선생을 초대 경무국장으로 부각하는 것은 큰 의의가 있다. 경찰의 초대 경무국장으로 김구 선생을 기념한다면 경찰의 정통성은 일제 식민지기의 친일 경찰의 잔재를 뛰어넘는 ‘항일과 독립운동’의 애국경찰의 전통을 가질 수 있다.

백범 김구선생의 경찰정신
<p>백범 김구선생은 1919년 3·1운동으로 건립된 대한민국 임시정부의 법통을 계승하고, 조직적 항일운동을 통해 일제 식민통치를 거부한 ‘항일’과 ‘독립정신’을 강조했다.</p> <p>1919년 4월 11일, 임시정부는 헌법인 「대한민국 임시헌장」, 동년 4월 25일 정부의 조직과 체계에 대한 「대한민국 임시정부 장정」을 공포하였다.</p> <p>임시정부 경찰조직인 내무부 경무국 직제와 분장사무가 처음 규정되었고, 1919년 8월 12일 백범 김구 선생이 초대 경무국장에 임명되었다(김광재, 2018: 5-7).</p> <p>임시정부의 경찰조직은 내무부 산하 경무국(과)과 함께 연통제 산하 경무사(과), 대한교민단 산하 의경대, 중경 시기 경위대 등이 해당되며, 임시정부 요인경호·청사경비 등 임시정부를 수호하고 밀정 처단 등 주로 現 경비·경호·정보·보안 기능에 해당하는 역할을 수행하였다.</p> <p>김구선생은 1932년 4월 29일 윤봉길 의사의 상해의거를 성사시켰다. 중국 장개서 총통은 “백만 대군이 하지 못한 일을 조선인 청년이 해냈다”고 격찬했다(「중앙일보」, 2019.03.26.). 윤봉길 의사의 의거는 안중근 의사의 의거와 함께 ‘한국 독립운동의 2대 쾌거’로 평가 받았다.</p>

### 3. 미군정기 경무국의 역사성과 정통성에 따른 경찰정신

현재 우리 경찰의 출발점은 미군정기로 잡고 있다. 1945년 10월 21일 조병옥 박사의 경무국장 임명일을 경찰창설의 원년으로 삼아 2018년 제73주년 경찰의 날을 기념하였다. 미군정 군정경찰의 초대 경무국장에 취임한 조병옥 박사는 한국의 군사력이 결여 내지 빈약함에 비추어 경찰력을 강화하는 데에 주력하였다. 조병옥 박사는 새로이 발족한 조선인 경찰과 친일경찰을 경무국 체제로 편성하였다.

친일경찰의 채용에 대해서 경무국장이었던 조병옥 박사는 친일파를 프로잡(Pro Jap), 즉 악질적이며 일제에 전문적으로 협력한 친일파를 전문직업적 친일파(A Professional Pro Japanese)라고 하면서 배제를 당연시 했다. 하지만, 일제시대에 자기의 가족과 생명을 보호하기 위한 연명책으로 경찰이 된 이들은 프로잡(Pro Job)이기 때문에 채용을 해도 무방하다고 주장하면서 미군정의 한국인화 정책을 경찰에 그대로 채택하게 된다(조병옥, 1986: 143).

해방 직후 경찰 및 관료는 단지 20% 정도가 출근하는 등 정부조직이 거의 와해될 상황이었다. 하지만 조병옥 박사는 프로잡(Pro Jap)과 프로잡(Pro Job) 원칙에 따라 일제 강점기 경찰과 헌병 출신 등을 경찰로 채용하였다. 미군정은 일제 식민지 경찰 및 관료들의 약 70-80%를 재임용하였으

며, 한민당계의 우익인사, 우익청년 단체 등을 대거 총원하여 미군정을 구성하였다(정승건, 1999: 107).

또한 미국의 영향으로 우리 경찰은 독수리, 엄밀히 말하면 미국제 흰독수리를 우리 경찰의 심벌로 사용했다. 독수리는 로마제국의 상징이며 독수리를 사용한다는 것은 로마제국의 계승자라는 것도 중요하지 않았다. 우리 대한민국의 역사와 전통에서 어떠한 상징을 우리경찰의 상징으로 사용할 것인가에 대한 논의는 없었다. 미정군하에서의 군정경찰은 로마제국이 무엇인지도 몰랐고, 미국의 영향은 모든 논의를 덮을 만큼 압도적이었다(김창윤, 2018: 33).

이와 같이 ‘경찰의 날’과 경찰의 심벌인 ‘독수리’의 제정 등이 모두 미군정기의 군정경찰에서 출발했다. 따라서 미군정기의 군정경찰이 우리경찰의 역사성과 정통성을 가지고 있느냐의 문제는 오늘날 경찰의 역사성과 정통성과 결부되기 때문에 대단히 중요한 문제이다. 내무부 치안국에서 발간한 「한국경찰사(1972)」에서는 미군정 당시의 국립경찰에 대해서 다음과 같이 기술하였다(내무부치안국, 1972: 930).

“이 당시의 ‘국립경찰’은 진정한 의미에서의 대한민국 ‘국립경찰’이 아니라 미군정당국에서 흔히 쓰는 용어에 불과했다. 즉, 대한민국이라는 국가가 유지·운영하는 경찰이 아니라 군정권에 근거를 두고 미군정당국이 유지·운영하는 ‘군정경찰’이었다.”

이처럼 우리 경찰의 역사에서도 미군정기의 경찰은 우리 대한민국의 역사와는 무관한 과도기적인 군정경찰임을 분명히 하고 있다. 하지만 미군정의 군정경찰이 남한 내의 극심한 사회혼란을 수습하고 신생공화국인 대한민국 제1공화국의 수립에 지대한 공헌을 한 것도 엄연한 사실이다.

미군정기 경무부의 치안유지정책으로 1948년 제주도를 제외한 남한전역에서 5월 10일 UN의 감시 하에 총선거가 무사히 치러졌다. 미군정은 제주4·3항쟁 등 남한 단독선거와 분단에 반대하는 국내 혁명적 민족주의세력의 ‘5·10선거’ 반대투쟁에도 불구하고 남한단독정부인 ‘대한민국’을 출범시켰다. 1948년 8월 15일 신생공화국인 대한민국 제1공화국이 출범시키는데 미군정 경무국은 그 역사적 사명을 다하였다.

미군정기 조병옥 박사의 경찰정신	
초대 경무국장 조병옥은 경찰의 부정적 이미지를 불식시키기 위해서 ‘봉사’와 ‘질서’를 경찰의 지표로 채택하고 “경찰직원에게 고함”이라는 지시문을 하달하면서 6개 항목의 지침을 발표하였다.	
경찰직원들에게 고함(지시문)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민의 신뢰를 받는 경찰관</li> <li>• 공평한 경찰관</li> <li>• 일상예 수양하는 경찰관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 냉정한 경찰관</li> <li>• 검소한 경찰관</li> <li>• 내외정세의 사명을 아는 경찰관</li> </ul>

## V. 역대 치안총수와 치안정책

### 1. 국가안보시대의 치안총수와 치안정책

#### 1) 제1공화국의 이념과 국가정책

이승만 정부는 1948년 5월 10일의 선거와 7월 17일의 제헌 헌법에 의해 1948년 8월 15일 이승만 박사가 대통령에 취임함으로써 출범하였다. 1960년 4.19혁명에 의해 동년 4월 26일 이승만 대통령이 하야할 때까지 약 12년간 존속했다(신윤창, 2009: 185).

이승만 정부의 가장 중요한 특징 중 하나는 일제 강점기 관료를 지낸 사람들이 매우 높은 비율을 차지했다는 것이다. 이미 미군정은 ‘한국인화 정책’(Koreanization Policy)에 따라서 조선총독부 기구의 온존과 일제관료의 유임을 선포하였다. 미군정의 정부기구를 그대로 이어 받은 이승만 정부는 반민특위를 해체하고, 일제 강점기에 관료를 지낸 대부분의 사람들을 공무원으로 충원하였다. 시간이 지나면서 이들은 점차 이승만 정부의 중심세력이 되었다.

해방 직후 경찰 및 관료는 단지 20% 정도가 출근하는 등 정부조직이 거의 와해될 상황이었다. 하지만 미군정의 한국인화 정책을 경찰에 그대로 채택한 조병옥 박사는 프로잡(Pro Jap)과 프로잡(Pro Job) 원칙에 따라 일제 강점기 경찰과 헌병 출신 등을 경찰로 채용하였다. 미군정은 일제 식민지 경찰 및 관료들의 약 70-80%를 재임용하였으며, 한민당계의 우익인사, 우익청년 단체 등을 대거 충원하여 미군정을 구성하였다(정승건, 1999: 107).

제1공화국 전 기간에 걸쳐 장·차관급 고위관료와 서울 및 부산시장, 각도 지사에 임용되었던 160명의 경력을 분석해 보면, 총독부나 미군정 당시의 관료 출신이 43%(69명)였다. 여기에 군인과 법조인까지 포함하면 63%(101명)로 대부분의 관료들이 총독부와 미군정을 거쳐 제1공화국까지 자리를 유지하였다((사)한국행정학회, 2008: 22).

반면에, ‘민족반역사처벌법’이 무효화 되면서 좌익이나 중간파는 물론이고 우익 진영의 독립운동가들은 철저히 배제 당했다. 정부수립 후 1953년까지 전체 공무원 중에서 독립운동경력을 지닌 사람은 불과 4.2%에 지나지 않았으며, 1953년부터 1958년 사이에는 2.3%, 1958년 후반에서 1960년 사이에는 1.5%로 현저하게 감소하였다((사)한국행정학회, 2008: 22).

#### 2) 치안정책 개관

##### (1) 치안정책

국가건설 단계(1948-53)의 치안정책은 이승만 정부의 안정을 위한 안보와 치안을 포괄하는 ‘국방치안정책’과 ‘경찰의 군사화 정책’이었다. 건국초기인 1949년 4월 2일 이범석 국무총리는 제70차 국회 본회의의 연설에서 ‘국방치안정책’을 발표하였다(대한민국공보처, 1949). 1948년 10월 28일 ‘여순반란사건’을 계기로 계엄령을 선포한 이승만 정부는 일제하의 유산이라고 할 수 있는 ‘치안유지법’을 모체로 1948년 12월 1일 ‘국가보안법’을 제정하였다(이선엽, 2005: 113).

국가재건단계(1954-58)의 치안정책은 정치·사회 등 전 분야에 영향력을 행사하는 ‘사회안정 치안정책’을 추진하였다. 장기집권 구축기 단계(1959-1960)에서는 정권유지를 통한 1인 장기집권체제를 구축하는 것이 국정목표로 제시되었다. 1960년 3.15부정선거를 위해서 최인규 내무부장은 경

찰을 통한 치밀한 ‘부정선거 정책’을 추진하였다(김창윤, 2018, 98).

## (2) 반공과 장기집권을 위한 인권부정 정책

1948년 10월 28일 ‘여순반란사건’을 계기로 계엄령을 선포한 이승만 정부는 일제하의 유산이라고 할 수 있는 ‘치안유지법’을 모체로 1948년 12월 1일 ‘국가보안법’을 제정하였다(이선엽, 2005: 113). 또한 노조활동을 제약하여 사회세력을 단속하기 위해서 1953년 3월 8일 ‘노동조합법’을 제정하였다(차동세 외, 1995: 529-531).

제1공화국의 인권정책은 ‘반공과 장기집권을 위한 인권 가면화 정책’이었다. 인권에 대한 모든 기준은 ‘반공’이나 ‘용공’이나 단 하나의 기준에 따라서 평가되었다. 국민의 기본권과 인권은 ‘제도적’으로는 이미 1948년 정부수립단계에서 부터 보장되어 있었다. 대한민국 제헌헌법에 인민의 기본권을 최초로 명문화하면서 정치적 자유는 물론, 경제사회적 평등까지 시민의 기본권으로 포괄하고 있었다.

하지만 한국전쟁으로 시민의 삶이 극도로 피폐한 가운데 ‘인권’이라는 언어는 사회적으로 통용되지도, 이해되지도 않았다. 다만, 반공을 통치이념으로 삼은 이승만 정권만이 ‘인권’을 독점하고 있었다(이정은, 2009: 132). 이승만 정부는 유엔이 정한 세계인권선언기념일을 한국전쟁의 참상 속에서도 기념하기 시작하였다. “인권유린의 생지옥을 구현하면서 세계적화의 야욕을 품고 있는 공산진영의 침략을 물리치고 싸우는 것”을 곧 인권보장의 길로 홍보하였다(이정은, 2008: 59-60).

하지만 한국전쟁기 700여 명의 민간인이 죽은 거창민간인 학살사건은 공산주의자를 토벌하기 위해서 일어난 불가피한 사건으로 생각되었다. 제11대 김종원 치안국장은 전쟁 전후에 민간인 학살을 자행하였고 거창양민학살사건을 은폐하려다가 징역형을 받았다. 그는 일본 하사관 출신으로 역대 최연소(만 33년 10개월)로 치안총수에 올랐다(『문화일보』, 2015.05.01.).

1960년 대통령선거를 준비하면서 이승만 대통령은 1959년 3월 20일 5개 부서 장관을 경질했으며, 내무부장관에 43세의 최인규를 임명하였다. 이후 최인규는 1959년 3월 27일 치안국장 이성우를 내무차관으로, 불과 35세밖에 안 된 서울시경 국장 이강학을 경찰 총수인 치안국장으로 임명하였다(서중석, 2007: 212). 이성우 내무차관과 이강학 치안국장은 대전 모 부대에서 비밀리에 열린 전국경찰국장회의에서 4할 사전투표 등을 기존 방침대로 하라고 지시하고 경찰국장의 ‘모가지’는 장관과 대통령이 책임진다고 강조했다. 1960년 4·19혁명 후 부정선거에 대한 책임을 지고, 최인규 내무부장관은 사형, 이성우 내무부차관은 징역 7년, 이강학 치안국장은 징역 15년을 선고 받았다(이용원, 1999: 198).

이 당시 경찰의 부패화와 자유당의 집권을 위한 정권수호의 역할을 강요당하게 되었다. 이 당시의 경찰은 일제 강점기와 마찬가지로 정부에 충성을 하고 있었으며, 감시·긴급체포·부정한 재판사주·혐의날조·반대자에 대한 온갖 종류의 위협 및 고문이 자행됐으며, 이런 것들이 점점 긴장과 반감을 불러 일으켜 결국 경찰에 대한 복종을 거부하게 만들었다(박행웅·이종삼 역, 2000: 265).

## 2. 긴급조치시대의 치안총수와 치안정책

### 1) 제3공화국의 이념과 국가정책

1961년 5월 16일 군사 쿠데타로 2년 7개월간의 군정이 실시된 후, 1963년 12월 17일 박정희 정부의 제3공화국이 출범하였다. 그 후 유신헌법(1972.10.17.)에 의해 1인 장기집권을 시도하였다. 군정을 포함하여 약 18년간 1인의 장기집권을 물리적 강제력에 의해 지탱하였다(신윤창, 2009: 190). 1979년 10월 26일 유신헌법은 자체모순에 의해서 막을 내렸다.

제3공화국과 유신헌법의 박정희 대통령은 폭력을 배경으로 권력을 장악하고, 집권 후에는 물리력을 독점한 후 위협적인 길들이기 전략을 통해 경제건설을 추진한 기능형 지도자로 인정받고 있다. 결단성, 추진력, 책임의식 등이 우월한 반면, 도덕성, 정당성, 설득력 등은 부족했다는 평가를 받고 있다((사)한국행정학회, 2008: 22).

박정희 대통령은 ‘조국 근대화’를 구호로 내세운 ‘경제건설’과 ‘반공’을 국시로 내세우고 자주국방을 강조한 ‘국가안보’를 국정목표로 제시하였다. 경제건설과 국가안보라는 국정목표는 쿠데타로 집권한 제3공화국 정권의 취약한 정당성을 보완하는 수단이었다.

박정희 대통령은 제3공화국 취임연설에서 ‘조국근대화’를 집권의 궁극적인 목표로 하고 국정목표로서 ① 정치면에서의 독립, ② 경제적 자립, ③ 사회적 안정을 제시하였다. 조국 근대화 사업 중에서도 특히 ‘경제성장’에 중점을 두고, 정책추진 방향으로 ‘경제개발 5개년 계획’의 추진을 내세우고 ‘자조·자립·번영’의 슬로건을 강조하였다(유영준, 1980: 60). 또한 ‘주체적 민족주의’를 제시하였다(김만기, 1993: 12).

## 2) 치안정책 개관

### (1) 치안정책

#### ① 제3공화국

1960년 5.16 군사 쿠데타로 정권을 잡은 박정희 군사정부는 반공 및 국가안보, 사회적 안정을 당면 목표로 제시하였다. 당시 군사정부의 입장에서는 ‘민생치안’이라는 안이한 일반 경찰개념으로는 국내 반정부적인 세력을 견제하기 어려웠다. 군사정권은 기존의 경찰구조를 ‘시국경찰’이라는 개념을 도입해서 조직을 재편했다(김창윤, 2018: 104). 시국경찰이라는 개념 하에 경찰구조를 근대조직과 유사한 모형으로 개편했다. 이에 따라 경찰은 ‘치안방위정책’, ‘대공방첩정책’, ‘경찰부패 감사 및 감찰정책’ 등을 추진하였다(김창윤, 2018: 104).

군사정부에서 출발한 제3공화국은 군출신을 대거 경찰로 특채하면서 경찰조직에 인권의시기보다는 상명하복의 위계질서를 중시하는 엄격한 군사문화를 이식하였다. 1961년 5·16 직후인 1963년 영관급을 중심으로 1백20여명이 경찰간부인 총경·경감·경위 등으로 대거 특채돼 경찰에 들어온 것은 좋은 실례이다(「한겨레」, 1992.07.01.).

#### ② 제4공화국(유신헌법)

유신헌법은 유신헌법 반대 진압을 위한 ‘안보치안정책’을 추진하면서 ‘시국안정화 정책’과 ‘치안

정보 강화정책'을 추진하였다. 1974년 12월 31일 문세광 저격사건을 계기로 치안국이 치안본부로 격상되면서 제3부 산하에 정보과를 두었다. 1976년에는 정보 1·2과로 분과하여 정보1과는 일반정보를, 정보2과는 대공기능을 담당하게 하는 등 정보경찰의 역할을 강화하였다.

제3공화국에 이어 유신정부 시절에는 중앙정보부가 정권 안보의 첨병으로 정치의 전면에 등장하였다. 당시 막강한 조직과 권한을 부여받았던 중앙정보부는 경찰을 중요 공안사건 수사에 이용하는 것은 물론이고 정치적 고비마다 현실 정치에 깊숙이 개입, 경찰을 통한 정권유지 기능을 담당해 왔다. 중앙정보부의 경찰에 대한 지시는 인권보호보다는 정권안보에 더 치중한 지시였기 때문에 경찰과 시민과 많은 대립을 하게 된다.

## (2) 시국안정을 위한 학원 및 노동인권 말살정책

군사정부 시기와 제3공화국 시기에 군사정권에 반대하는 야당과 저항하는 학생 및 재야단체에 대한 사회통제를 위해서 다양한 치안법령을 제정하였다. 군사정부의 지도이념인 '반공'을 앞세워 1961년 7월 1일 「반공법」을 제정하였다. 1962년 3월 16일에는 「정치활동정화법」을 제정하고, 동년 9월 24일에는 「국가보안법」의 강도를 높여 개정하였으며, 동년 12월 31일에는 「집회 및 시위에 관한 법률」을 제정하여 사회통제의 견고한 기반을 마련하였다. 1964년 8월 터진 제1차 인민혁명당 사건은 박정희 정권이 각종 학생 시위의 배후에 불순세력이 있었음을 과시하려 한 것이었다.

이 시기는 '시국안정을 위한 학원 및 노동인권 말살정책'이 추진되었다. 이승만 정권보다 인권탄압을 위한 법이 치밀하게 제정되었으며, 통치의 기술이 보다 정교해졌다. 특히 유신헌법 제정 이후 거의 무제한적인 비상조치를 통해서 국민의 기본권을 제약할 수 있었다. 긴급조치는 "사법적 심사의 대상이 되지 않는다."고 규정했다. 국회도 사법부도 이를 견제할 아무런 권한이 없었다(김창윤, 2018: 106).

1965년 8월 한-일 국교 정상화가 막바지 단계에 들어서면서 박정희 정권은 학원에 대해 초강경 방침을 세웠다. 치안국장 박영수는 학생 데모의 뿌리를 뽑겠다고 공언하면서 반미, 반국가적인 경향을 보이는 데모의 주도자급에게는 반공법과 내란선동죄를 적용하라고 전국 경찰에 지시했다(한겨레, 2014.02.14.).

유신과 긴급조치시대에는 '감시와 처벌'이 일상화된 시대였다. 정보부나 보안사, 치안본부 대공분실 같이 출입이 원천 봉쇄된 지역에서는 고문이 일상화 되어 있었다. 시민의 일상생활에 대한 처벌도 빈번하게 발생하였다. 특히 긴급조치 제9호는 이전에 발동된 긴급조치들의 내용을 하나로 집대성한 것으로 유신 말기 정권을 유지하는 가장 강력한 수단이었다(권혜령, 2009: 182). 긴급조치 제9호는 유신헌법에 대해 부정, 반대, 왜곡, 비방, 개정, 폐기를 주장하거나 청원, 선동 또는 이를 보도하는 일체의 행위를 금지하며 이를 위반한 자는 영장 없이 체포할 수 있도록 규정하였다(이윤섭, 2011: 250-253).

특히 'YH사건'은 유신정권 말기의 대표적 노사분쟁이자 근로자의 생존권 투쟁이었으며 김영삼 총재의 의원직 제명파동, 부마사태로 이어져 결국 박대통령 시대의 종말을 고하게 한 기폭제가 된 사건이다.

가발공장에 출발한 YH무역은 회사 측의 폐업신고에 맞서 신민당사에서 김영삼 총재의 지원을 받

으며 농성하였다. 당시 이순구 서울시경 국장은 노조 측에 최후통고를 한 후 전원 강제연행 하였다. 이 연행으로 신민당 국회의원 및 당원 30여명, 취재기자 12명, 그리고 노동자 수십여 명이 부상을 당했다.

당시 경찰이 강당에 진입하여 농성근로자를 연행하려 하자 농성 중이던 김경숙(21세)이 사이다병으로 자신의 왼쪽 동맥을 끊고 창문으로 올라가 투신사살한 사건과, 탈진한 근로자들을 경찰이 강제로 끌고 나오는 장면 등 심각한 인권유린의 모습이 대대적으로 보도되어 여론이 급격히 악화되기에 이르렀다. 이 사건으로 인하여 경찰은 국민으로부터 심한 비난을 받을 수밖에 없었다.

### 3. 국가비상사태의 치안총수와 치안정책

#### 1) 제5공화국의 이념과 국가정책

제5공화국(1981.03.03.-1988.02.25.)의 전두환 대통령(제12대 대통령)은 측근을 중심으로 지배블록을 형성하고 군을 지배도구로 활용하면서 민중 부분의 참여를 철저히 억압하였다. 그러나 박정희 대통령과는 달리 이런 억압을 사익추구의 수단으로 활용하였다. 민주적 리더십의 극심한 결여는 제5공화국을 군부 권위주의 체제로 평가하는데 기여하였다(김호진, 1992: 274).

‘5.18 광주민주화 운동’을 무력으로 진압한 후 집권한 제5공화국 정부는 안보와 경제발전을 강조하였다. 실질적으로 전두환 정부는 ‘사회안정’을 시급한 정책목표로 내세웠으며, 경제적으로는 ‘경제안정화 정책’을 우선적으로 추진하였다.

이 당시 광주민주화 운동 등 민주화 열망이 확산·분출되면서 시민사회 영역의 체제도전이 더욱 심화되었다. 전두환 정부는 체제도전에 대응하기 위해서 억압기구를 급격하게 확산했다. 특히 노동정책 분야에서는 박정희 정부와 마찬가지로 탄압 일변도의 정책을 지속하였다. 노동 분야를 학원 등 다른 체제도전 세력과 마찬가지로 정치적 도전세력으로 간주하여 공안기구를 동원하여 가혹하게 탄압하였다((사)한국행정학회, 2008: 95).

#### 2) 치안정책 개관

##### (1) 치안정책

제5공화국 정부는 경찰관련 중요 국가정책으로 ① 행정능률화, ② 공직윤리 및 기강의 쇄신 등을 제시하였다. 이에 따라 경찰의 치안정책으로 ‘대공경찰 확대정책’과 ‘치안정보 강화정책’ 그리고 ‘사회정화 검거정책’을 추진하였다. 전두환 정권은 5·18민주항쟁을 공수부대를 통해서 진압하고 공포정치인 ‘공안정국’을 만들었다.

제5공화국에서는 중앙정보부의 후신인 국가안전기획부와 경찰이 국가정책의 집행 부분에서 중요한 역할을 부여받았다. 5공 정권을 ‘경찰 공화국’이라 부를 정도로 당시 경찰의 권한과 기능은 막강했다. 아무래도 학생시위와 관련된 시국사건 영향 탓이다. 안기부와 경찰이 현실정치에 깊숙이 개입해 권위주의 정권의 파수꾼 역할을 하였다(『월간조선』, 2018. 1월호).

정권 출범 후인 1981년 6월 19일 치안본부에 제4부를 신설하였으며, 유신정권 말기에 1개 과에 불과하던 정보·대공관련 부서가 제5공화국 말에는 ‘5부 14과’로 대폭 확대되었다. 특히, 정치·경제·사

화·문화·학원·종교별로 각각의 정보를 수집하는 등 그 기능이 강화되었다(이송호·김석범, 2009: 17).

제5공화국 정부는 '사회정화위원회'를 설치하고, 사회기강을 확립한다는 명분하에 '비리공무원 등 '삼청교육실시' 이른바 사회정화 조치를 추진하였다. 경찰도 '사회기강을 위한 형사활동'이라는 이름 하에 조직폭력배 등의 집중검거, 비리·부정공무원의 형사입건 등 '사회정화 검거정책'을 추진하였다.

## (2) 민주화 운동방지를 위한 인권 초토화 정책

전두환 정권은 1980년 12월 31일 기존의 「반공법」을 폐지하고, 반공법을 흡수 통합하여 「국가보안법」을 강화하여 개정함으로써 이념적 억압성을 강화하였다. 또한 1980년 11월 5일에는 「정치포토쇄신을 위한 특별조치법」, 동년 12월 18일 「사회보호법」을 제정하였다. 1980년 12월 18일에는 「집회 및 시위에 관한 법률」, 동년 12월 31일에는 「노동조합법」, 1982년에는 「전투경찰대설치법」을 개정하여 노동운동에 대한 규제와 격렬한 집회시위에 대비하였다.

1980년 광주민주화 운동을 공수부대를 동원해 피로 진압한 군부정권에서 탄생한 제5공화국은 군부쿠데타로 인한 정권의 정통성 부족 때문에 사회불안과 부조리한 사회현상이 빈번하게 발생하였다. 특히 수많은 민주화 운동을 말살하는 '민주화 운동방지를 위한 인권 초토화 정책' 본격적으로 추진하였다.

1980년 광주민주항쟁이 진압된 뒤 5공 최초의 치안본부장은 염보현이었다. 염씨는 1980년 9월 치안본부장 4개월 만에 경기도지사로 기용됐으며 이후 서울시장 재직시 전두환 전 대통령에게 강한 충성심을 보여 '전씨 집안의 집사장'이라는 말까지 들었다.<sup>4)</sup> 이후 1981년 육사 출신을 중심으로 군 출신을 경찰에 특채하였는데 총경은 10명, 경정 19명이었다(「한겨레」, 1992.07.01.).

1985년 민청련 의장이던 고 김근태 의원이 치안본부에 영장 없이 붙잡혀 와 23일 동안 불법 구금된 상태에서 참혹한 고문을 당한 '김근태 고문사건'이 있었다. 당시 경찰 수뇌부 상당수가 이 사건에 개입돼 있었다. 당시 검찰이 고문과 강압수사가 존재했다는 것을 알면서도 수사를 벌이지 않았을 뿐만 아니라, 오히려 안기부가 주도한 은폐공작에 가담했고, 피해자의 외부접촉을 막는 등 진상을 은폐했다는 사실이 최근 밝혀졌다. 특히, 고문으로 얻어진 증거로 수사와 기소 재판을 했고, 고문주범인 이근안 경감이 10년 넘게 도피할 수 있도록 방조한 흔적도 있었다.

1986년 7월 3일 부천경찰서 성고문 사건이 발생했다. 서울대생 권인숙 양이 위장취업으로 부천경찰서에서 조사받던 중 조사계 형사 문귀동으로 부터 변태적인 성고문을 당했다. 수치심을 무릅쓰고 고소를 했지만 검찰은 "성을 혁명의 도구로 사용 한다"며 위장취업을 위해 남의 주민등록증을 변조했다며 권양은 구속하였다(「한국일보」, 2015.04.02.). 반면 문귀동은 10년 이상 경찰에 봉직하면서 성실하게 근무했다는 여러 정상을 참작, 불구속 입건해 기소유예 했다. 황당한 수사 발표는 민심에 기름을 부었다. 이 사건은 공권력의 횡포와 부도덕성, 인권탄압의 실상을 폭로한 대표적인 사례가 됐고 박종철군 고문치사 사건과 함께 1987년 6월 민주화 운동의 도화선이 됐다(「월간조선」, 2018.08).

4) 역대 치안본부장 중 상당수가 시·도지사로 자리를 옮긴 것과 관련해 경찰 일각에서조차 정권이 막강한 권한을 갖고 경찰조직을 장악하기 위해 경찰총수의 퇴임 뒤 출세코스를 담보해놓고 있으며, 이런 자리이동은 과거 치안총수들이 권력에 아부한 대가로 받은 선물이었다는 지적이 나오기도 했다(「한겨레」, 1992.07.01.).

1986년 하반기에 전두환 정권은 민주화 운동을 초토화하기 위해 노력하였다. 1986년 10월28일 전국 26개 대학 학생들이 건국대에서 '전국 반외세 반독재 애국학생투쟁연합(애학투) 결성식'을 열자 경찰이 8,000여명의 전투경찰을 동원해 1,525명의 학생을 연행하고 이 가운데 1,287명을 구속시킨 건국대 사태가 있었다.

1986년 11월 29일 열리고 했던 '대통령 직선제 개헌 쟁취 및 영구 집권 음모 분쇄 범국민대회'가 경찰에 의해 봉쇄된 다음날 치안총수는 그 대회에 대해 '서울 심장부에서 쫓기해 폭동화를 기도한 것이 명백하다'며 이 기회에 김대중과 김영삼을 구속하는 문제를 검토해야 한다고 주장했다.

박종철 군이 세상을 떠나기 하루 전인 1987년 1월 13일 김종호 내무부 장관이 남영동 대공분실에 들러 격려하는 동시에 초강경지침을 다시 내렸다. 내무부장관이 남영동 대공분실에 직접 와서 이렇게 한 것은 이때가 처음이었다(「프레시안」, 2017.01.29.). 내무부장관이 대공분실에 들러 초강경 지시를 내린 것은 대공수사관에게 엄청난 압박이 되었을 것이다.

박종철군 고문치사 사건은 우리나라 인권상황이 적나라하게 드러난 최초의 사건이었으며, 개헌 등 현 정치국면과 민감한 함수관계를 가진 대형사건이었다(「중앙일보」, 1987.01.21.).

제10대 강민창 치안본부장은 박종철군 고문치사사건과 관련하여 직권남용혐의로 구속되었다(「경향신문」, 1989.10.21.). "탁하고 치니 억하고 죽었다."라는 박종철군 사망사건 해명발언은 '한국 현대사 최악의 거짓말 10개' 중 2위에 올랐다(「경향신문」, 1989.10.21.).<sup>5)</sup>

1987년 6월 9일 이한열(연세대 2학년)군은 총에 장전해 최루탄을 쏘는 총류탄(SY-44)의 파편이 다량으로 뇌에 박혀 의료진이 수술할 엄두를 내지 못한 채 6일 뒤 사망했다. 노태우 대통령이 '대통령 직선제 개헌' 조치를 발표한 지 6일 뒤인 7월 5일 세상을 떠났다. 경찰은 발사기 총구를 45도 각도를 유지한 채 하늘로 쏘아야 할 최루탄을, 시위대의 등 뒤에서 직격 발사했다. 누구의 총구가 이한열 군을 조준했는지 검찰은 끝내 밝혀내지 못했다.

#### 4. 공안통치하의 치안총수와 치안정책

##### 1) 제6공화국의 이념과 국가정책

1987년 12월 16일 치열한 선거 끝에 노태우 후보가 당선되어 제6공화국이 1988년 2월 25일 출범하였다. 제5공화국 7년은 막을 내렸지만 군사정부의 연장인 제6공화국 정부가 임기 5년 단임제로 출범되었다.

전두환과 함께 5·18민주항쟁을 공수부대를 통해서 진압한 노태우 대통령은 '자유민주체제 수호,' '사회안전 구축,' '사회기강 확립' 등을 표방하였다. 하지만 사회안전 구축이라는 미명하에 공포정치인 '공안정국'을 또 다시 만들었다.

문익환 목사 방북(1989.3.25.), 서경원 의원 방북(1989.6.27.), 임수경 학생의 평양축전 방북(1989.6.30.), 강경대군 폭행치사 사건(1991.4.26.) 등을 계기로 초래된 공안정국 속에 경찰은 학생

5) 김수환 추기경은 강민창 본부장의 답변을 '카인의 대답'이라고 했다(「중앙일보」, 2017.01.21.). 이러한 강민창 치안본부장은 경찰박물관에 "경찰 조직을 위해 부단한 연구와 노력으로 경찰발전에 혁혁한 공적을 남김"이라는 평가와 함께 소개되고 있다(「중앙일보」, 2017.01.14.).

운동권과 노동계의 민주화 시위에 대해 강경책으로 대응했다.

제6공화국 기간 동안 경찰은 여전히 보안사와 국가안전기획부라는 정권유지기관의 하부기관으로 인식되었다. 군사정권의 연장이었던 노태우정권은 윤석양 이병의 보안사 민간인사찰 파동을 극복하기 위해서 범죄와의 전쟁을 선포하고 1991년 ‘경찰청’을 출범시켰다. 이에 따라 경찰은 여전히 계속되는 민주화시위를 억압해야 했고, 급증하는 범죄도 진압해야 하는 이중고에 시달렸다.

## 2) 치안정책 개관

### (1) 치안정책

제6공화국 정부의 경찰관련 중요정책으로 ① 민주화 추진 및 인권보장, ② 권위주의 행태배제, ③ 경찰활동의 정치적 간섭배제, ④ 민주·민생치안체계의 확립을 제시하였다. 이에 따라 경찰에서는 ‘대공역량 강화정책’, ‘노동분야 정보강화 정책’, ‘민생치안 확보정책’ 등이 있었다.

형식적으로는 정보·대공부서가 축소·조정되었지만 업무면에서는 오히려 확대되었다. 이를 통해 국내외 반국가사범 수사와 외국인 방첩도 포함하는 ‘대공역량 강화정책’이 추진되었다.

정보분야는 기존의 정치·경제·사회·학원·종교분야의 정보수집 업무 외에 ‘노동분야 및 주요단체에 관련된 정보 수집업무’가 추가되었다. 이 당시 노동분야에서는 민주화 열망을 타고 시위가 급증하였다. 이를 타개하기 위해서 ‘노동분야 정보강화 정책’이 추진되었다.

이 당시 경찰과 정권은 밀접한 관련을 갖고 있었다. 정치와 밀접한 경찰의 위상은 경찰수뇌부가 정권과 같은 뿌리에서 나오고 있는데서 알 수 있다. 경찰청장은 모두 특정지역 출신이며, 청와대에서 비서관으로 근무한 경력이 있다. 공교롭게도 김원환 경찰청장, 이인섭 서울지방경찰청장, 김효은 경찰청 차장 등은 모두 TK이며, 치안비서관을 역임했다(「한겨레」, 1992.07.08.).

제12대 권복경 치안본부장이 재임하던 1987년 5월부터 만 1년간은 한국사회의 큰 격랑기였다. 부산사태가 심각했던 1987년 6월 19일, 청와대의 명령에 의해서 군부대가 배치되는 상황 속에서 전두환 대통령에게 “끝까지 질서를 유지하겠다.”고 간청을 해서 결국 군부대를 철수시켰다는 일화는 유명하다(「경향신문」, 1990.10.27.).

제13대 조종석 치안본부장 당시 진압경찰의 참극을 부른 부산 동의대 사태가 발생하였으며, 파출소가 습격당하기도 하였다. 제14대 김우현 치안본부장은 “경찰이 하고 있는 불법폭력 시위진압과 좌경세력척결 등과 같은 임무를 정권의 하수인 역할이라고 생각하면 큰 오해라며 이 같은 일은 경찰의 기본업무이자 존립목적의 한 부분으로 특정정권과는 무관한 일이다.”라고 말했다(「동아일보」, 1989.05.24.). 제2대 경찰청장이었던 김인섭 청장은 슬롯머신 업자에게 뇌물을 받은 사실이 드러나 1993년 구속됐다.

### (2) 대공기능 강화를 통한 좌경인권 척결정책

1987년 민주화 선언인 ‘6·29선언’으로 군사적 억압성을 완화하면서 민주화 입법 등을 통하여 경찰관계법 중 「경찰관직무집행법」을 정비하였다. 하지만 1989년 ‘문익환 목사 방북’과 그 해 5월의 ‘부산동의대 사건’ 7월의 ‘임수경 방북사건’ 등이 발생하면서 1990년 10월 13일에는 ‘범죄와의 전쟁’이 선포되었다. 1990년 ‘범죄와의 전쟁’을 통하여 군사적 억압성은 재등장 하였고, 「경찰관직무

집행법」은 개정이전으로 회귀하였으며, 「국가보안법」은 존치되었다(이선엽, 2005: 119).

제6공화국은 ‘대공기능 강화를 통한 좌경인권 척결정책’을 추진하였다. 민주적 정권으로 이행하는 과정에서 과도기적 성격을 가진 노태우 정권은 점차 억압정책을 강화하였다. 1988년에만 602명의 노동자들이 구속됨으로써 노태우 정권 전 기간 구속자의 28%가 되었다. 1989년에는 「화염병 사용 등의 처벌에 관한 법률」이 제정되어 시위현장에서의 화염병 사용을 불법화하였다. 1989년 6월, 최루탄으로 시위대가 부상당하거나 사망했을 경우 현장 책임 경찰관을 형사 처벌하는 내용의 「경찰관 직무집행법 개정안」이 국회를 통과했다. 하지만 1990년대까지도 경찰의 총류탄 직격 발사로 두개골이 함몰되거나 실명하는 대학생과 시민이 속출했다(김창윤, 2018: 114).

1991년 봄 학생운동과 노동운동에 대해 공권력을 동원한 진압이 횡횡한 ‘공안 정국’이 조성됐고, 결국 사복경찰진압조(일명 백골단) 4명이 명지대 학생 강경대 군을 쇠파이프로 때려 숨지게 하는 사건이 발생하였다(「한겨레21」, 2004.09.15.).

시위도중 경찰사복체포조의 구타로 숨진 이 사건으로 그 해 6월 말까지 전국적인 집회와 학생 및 노동자 등의 분신사건으로 이어졌다. 이 기간 동안 전국적으로 2,361회의 집회가 열렸고, 학생과 노동자 등 11명이 분신하였다(민주화운동기념사업회연구소, 2010: 433).

강경대 군의 죽음 이후, 분신정국을 겪게 되고, 정권에 대한 저항이 잇따르자 서강대 박홍 총장은 “죽음을 선동하는 어둠의 세력이 있다”며 배후론을 폈다. 정치 검찰은 ‘강기훈 유서 대필 사건’을 만들어내 정국의 흐름을 바꿔놓았다(「한겨레21」, 2008.07.02.). 2007년 11월 법원은 강씨가 김씨의 유서를 대신 쓰지 않았다고 결론을 냈지만, 1991년 봄의 저항은 그 사건을 분기점으로 급속히 잦아들었다.

## 5. 문민정부하의 치안총수와 치안정책

### 1) 문민정부의 이념과 국가정책

김영삼 대통령은 1993년 2월 25일 취임식에서 자신이 이끌 행정부가 문민정부임을 강조하였다. ‘문민정부’를 기치로 내건 김영삼 정부는 국정목표로 정치적 측면에서는 ‘민주주의의 제도화’를 추구하였고, 경제적 측면에서는 ‘세계화를 통한 개방경제 체제’의 구축을 지향하였다. 1993년 출범한 김영삼 정부는 군부 권위주의 지배의 잔재를 청산하기 위해 정치군인에 대한 숙군작업 등을 추진하였으며, 국가안전기획부, 국군기무사 등 권력기구의 축소와 탈정치화를 시도하였다.

또한 세계화와 개방화 정책을 추진하여 선진국 클럽인 ‘경제협력개발기구(OECD)’에 1996년 12월 가입하였으며, 각종 규제정책을 폐지하고 과감한 개방정책을 추진하였다. 그러나 준비되지 않은 상황에서 성급하게 추진된 금융시장 개방은 1997년 ‘IMF 외환위기’를 초래하여, 한국경제의 근본을 파괴하는 부작용을 낳았다((사)한국행정학회, 2008: 96).

### 2) 치안정책 개관

#### (1) 치안정책

김영삼 정부의 경찰관련 중요 국가정책은 ① 권위주의적 경찰행태의 청산, ② 경찰의 실질적 중립

화, ③ 경찰행정의 개혁, ④ 경찰부정부패의 추방 등을 제시하였다. 이에 따라 경찰의 치안정책은 ‘경찰의 실질적인 정치적 중립화,’ ‘경찰행정의 쇄신’ 정책을 추진하였다. 이미 경찰법 제정으로 경찰 위원회가 설치되어 있었지만 경찰활동에 대한 정치적 개입이 여전하다고 판단하여 실질적인 경찰의 정치적 중립화가 중요한 정책목표가 되었다.

김영삼 정부가 들어서면서 민주화가 진전되었지만 ‘신공안정국’을 조성하면서 경찰을 또 다시 정 권유지에 이용하였다는 비판을 받았다. 문민정부의 초대경찰청장이었던 제3대 김효은 청장은 6개월 만에, 제4대 김화남 청장은 1년 9개월 만에, 제5대 박일룡 청장은 2년, 제6대 황용하 청장은 1년 3개월 만에 교체되었다.

1994년 5월 4일 직제개정을 보안부서의 규모는 축소되었지만 대부분의 업무는 조직개편으로 그대로 유지되었다. 보안부서의 경우 외부적으로는 축소되었지만 내용적으로는 오히려 확대되었다. ‘중요좌익사범에 관한 사항’과 관련된 업무는 ① 학원·문화분야 간첩 등 보안사범의 수사과 지도·조정, ② 정치·종교분야 간첩 등 보안사범의 수사과 지도·조정, ③ 노동·사회분야 간첩 등 보안사범의 수사과 지도·조정으로 확대되었다(경찰사편찬위원회, 2006: 496-498).

## (2) 신공안정국하의 민주화 세력 진압 인권정책

김영삼 정부는 대북관계 및 국내 ‘한총련 사태’ 등으로 인하여 ‘신 공안정국’을 만들면서 ‘민주화 세력 진압 인권정책’을 추진하였다. 특히 서강대학교 박홍 총장의 ‘주사파 발언’과 모 대학의 강의교 재로 채택된 「한국사회의 이해」를 정부가 문제시 하면서 공안통제가 강화되었다(김종서, 1994: 68). 경찰에서는 100여 개의 기동대 등 진압부대를 편성 후 각종 불법폭력시위에 강력히 대처하였다. 1997년에는 ‘특수진압경찰대’를 창설하고, 서울지방경찰청 산하의 ‘경찰특공대’ 외에 ‘지방특공대’ 4개 부대를 창설하였다(이선엽, 2005: 122).

제4대 김화남 경찰청장은 94년 경찰청장 재직 “시절 시위진압을 위해서는 총만 쏘면 해결 된다”는 식의 극언을 서슴지 않아 사회적 파장을 일으켰다(「노컷뉴스」, 2006.09.11.).

제5대 박일룡 경찰청장은 부산지방경찰청장으로 있던 1992년 대선당시 ‘초원복집’ 사건에 연루돼 직위해제 되었다가 1998년 구속됐다(「동아일보」, 1994.12.27.). 1992년 12월 11일 부산청장 재직 시 오전 6시부터 부산 초원복집에서 열린 부산기관장모임에서 김기춘 전 법무부장관이 “지역발전을 위해서니 (선거운동)하는 것도 좋고 노골적으로 해도 괜찮다.”며 “우리 검찰에서도 양해할 것이고 아마 경찰청장도 양해할 것”이라고 공무원들의 선거개입을 부추기자, “이거 양해라뇨. 제가 더 떠듭니다.”라는 발언을 해 일반 국민은 물론 경찰내부로부터도 거센 비난을 받았다(「한겨레」, 1993.03.10.).

또한 박청장은 “경찰의 중립성 문제는 그 나라의 민주발전과 국민의 의식수준 등을 감안해 종합적으로 판단해야 한다. 자치경찰제도 도입문제는 지방자치가 아직 발전단계에 있고, 지역이기주의로 인한 중앙정부 또는 자치단체간의 갈등이 심화되는 현실에서 이 제도의 도입은 부적합하다.”고 주장했다(「동아일보」, 1996.07.06.).

## 6. 국민의 정부하의 치안총수와 치안정책

### 1) 국민의 정부의 이념과 국가정책

최초의 수평적 정권교체를 구현한 김대중 대통령은 가치지향에 있어 민주적이지만 의사결정권을 독점하고, 상명하달식 지시형 리더십을 가졌다. 법과 제도를 중시하기보다는 개인적인 신뢰에 기초한 리더십을 가졌다(『조선일보』, 2001.7.10.).

김대중 대통령은 남북한 화해·협력을 위해서 2000년 6월 13일부터 15일까지 평양을 방문하여 김정일 국방위원장과 합의를 통해서 ‘6·15남북공동선언’을 이끌어 내었다. 대북포용정책은 남북 간의 관계개선, 긴장완화 및 신뢰구축에 기여하면서, 김대중 대통령은 2000년 12월 10일 대한민국 최초의 노벨평화상 수상자가 되었다.

### 2) 치안정책 개관

#### (1) 치안정책

국민의 정부는 대선공약 그리고 국정과제를 통해서 치안정책을 제시하였다. ① 검찰과 경찰의 중립보장, ② 자치경찰제 도입, ③ 경찰의 치안능력 강화, ④ 국민의 인권보장 및 사법서비스의 획기적 개선, ⑤ 학교폭력 및 민생침해사범에 대한 적극적 대처, ⑥ 교통사고 방지체제 구축 등이 포함되었다.

국민의 정부 초대 경찰청장이었던 제7대 김세욱 청장은 10개월, 제8대 김광식 청장도 10개월, 제9대 이무영 청장 2년, 이팔호 청장 1년 4개월 만에 교체되었다.

김대중 정부에서는 ‘경찰중립화 정책’ 및 ‘경찰전문화 정책’이 본격적으로 추진되었다. 이에 따라 ‘정치경찰조직 폐지정책,’ ‘여성범죄 대응정책,’ ‘사이버범죄 대응정책,’ ‘마약수사 대응정책,’ ‘지능범죄 대응정책,’ ‘정보분야 확대 및 대공분야 축소정책’ 등이 추진되었다. 경찰의 정치적 개입에 대한 우려를 낳고, 정치적으로 논란이 되었던 수사국내 ‘조사과’를 폐지하였다.

정보분야는 기존 업무 외에 ‘집회·시위 등 집단사태의 관리’ 업무가 추가되었다. 대공분야 업무는 보안 3과와 보안4과의 2개 과가 ‘보안 3’과 1개과가 축소되었음에도 불구하고 전 시기와 동일하게 모든 업무가 지속되었다.

#### (2) 무죄루탄을 통한 시위대 공존 인권정책

1998년 정권을 잡은 김대중 대통령은 “경찰은 되도록 최루탄을 쓰지 말라”며 ‘자제령’을 내렸다. 이에 따라 경찰은 ‘무죄루탄을 통한 시위대 공존 인권정책’을 추진하였다. 제9대 이무영 경찰청장(55세)은 ‘신집회시위관리대책’을 마련해 ‘무죄루탄원칙’을 강조하면서 평화적 시위문화정착을 추진했으며, ‘포돌이와 포순이’를 발족하는 등 대민관련 분야를 강조하였다.

제10대 이팔호 경찰청장(57세)은 2002년 월드컵을 1년여 앞둔 2001년 3월 민주노총의 지원 아래 장기 상경 파업을 벌이던 KT계약직 노조원 1천여 명은 밤낮으로 서울 시내 주요 건물에 화염병 투척, 통신케이블 절단 등을 이어갔다. 특히 해외통신 관문으로 국가 보안목표 시설인 목동전화국을 점거하고 불을 질러 해외통신 마비를 앞둔 긴박한 상황이 전개되었다. 당시 정보기관과 정권실세들은 KT사장에게 엽포만 쏟아낼 뿐이었는데 이청장이 경찰헬기에서 직접 경찰특공대 190여 명을 지

휘하면서 위기상황을 해결하였다(『아시아엔』, 2016.03.27.). 노사문제에 최정에 경찰특공대를 투입하는 관행이 만들어지면서 2009년 1월 20일 ‘용산참사’를 야기하는 단초를 낳았다.

## 7. 참여정부하의 치안총수와 치안정책

### 1) 참여정부의 이념과 국가정책

비주류세력으로서의 권력이동을 구현한 노무현 대통령은 정책의 명령자가 아닌 조정자로서 변화와 개혁을 지향하였다. ‘변화지향적 개혁가’로서의 리더십을 발휘하였으며,(『연합뉴스』2007.11.26.), 탈권위주의적이고 개방적인 탈권위주의를 지향하였다. 이는 낡은 제도와 관행의 타파라는 긍정적 효과도 많았지만, 규범의 틀을 파괴하는 부정적인 효과도 낳았다.

진보적 세력과 지방 세력에 힘입어 집권한 노무현 대통령은 행정부의 주요 국정목표로 ‘분권화’와 ‘참여민주주의의 구현’ 및 ‘사회적 형평성’과 ‘균형발전’을 제시하였다((사)한국행정학회, 2008: 103-104).

참여정부의 주요 정책성과로는 주민소환제 등 직접민주주의 방식의 제도화와 분권화 및 지역균형발전의 추구, 그리고 ‘저출산고령사회기본법’ 제정 등 사회보장제도의 확대를 들 수 있다(양재진, 2008: 470-471).

### 2) 치안정책 개관

#### (1) 치안정책

참여정부는 경찰관련 중요 국가정책으로 ① 부정부패척결, ② 국민의 생명과 재산의 보호를 위한 시스템 구축, ③ 경찰의 수사권 독립, ④ 자치경찰제 도입을 제시하였다. 이에 따라 경찰은 ‘경찰의 수사권 현실화 정책,’과 ‘주민생활중심의 자치경찰제 도입 정책’을 추진하였다. 참여정부 초대 경찰청장이었던 제11대 최기문 청장은 1년 10개월, 제12대 허준영 청장은 12개월, 제13대 이택순 청장은 최초로 임기 2년을 채우고 교체되었다.

노무현 정부의 ‘봉사하는 행정’과 ‘양성평등사회 구현’ 등의 정책에 발맞추어 경찰은 처음으로 ‘인권경찰 정책’을 추진하였다. ‘인권보호를 위한 경찰관 직무규칙’을 제정(2005.10.04.)하였다. ‘인권보호센터’가 ‘과’단위의 부서로 규정하여 ‘인권’ 개념을 경찰업무수행의 중요 가치로 규정하였다. 특히 경찰권의 남용방지를 위하여 ‘인권보호’ 관련 업무가 강조되었다. 경찰은 2005년 경찰청 인권전담기구인 ‘인권보호센터’를 ‘과’단위의 부서로 규정하여 설치하였다.

또한 증가하는 여성범죄에 대응하기 위한 ‘대여성 범죄 효율화 정책’을 강조하였다. 성폭력, 가정폭력, 아동학대 등 대여성·아동범죄에 효율적으로 대처하고 사건처리 과정에서 피해자의 인권이 또 다시 침해되지 않도록 하기 위해서 2002년 1월 17일 경찰청 방범국(2003년 12월 18일 ‘생활안전국’으로 명칭변경)에 ‘여성청소년계,’ ‘여성계,’ ‘청소년계’ 등 3개 계로 구성된 ‘여성청소년과’를 신설하였다. 증가추세에 있는 성·가정폭력 등 대여성범죄에 효율적으로 대처하기 위하여 2005년 7월 5일 직제 개정을 통해 과단위기구로서 ‘여성청소년과’를 신설하였다.

(2) 최초의 시민인권 보호 정책의 추진

노무현 정부는 국민의 인권보호를 강조하고 제도화를 강조하는 최초의 '시민인권 보호 정책'을 추진하였지만 실질적인 치안정책으로 이어지지는 못했다. 제11대 최기문 경찰청장은 연쇄살인범 유영철 사건의 혐의를 미리 밝혀내 조기에 붙잡지 못한 점과 경찰서에서 도주한 것을 막지 못한 점, 그리고 검찰송치 과정에서 있었던 유가족에 대한 발길질 등을 사과했다(「노컷뉴스」, 2004.07.29.). 최기문 청장은 퇴임 후 2005년에 한화그룹 비상임 고문으로 영입됐다. 하지만 2010년 김승연 한화그룹 회장의 '보복 폭행' 사건에 연루되어 대법원에서 실형을 선고받았다.

제12대 허준영 청장은 '인권경찰'을 표방하면서 경찰청에 인권보호센터를 신설하고 전국 경찰서에 인권보호관을 지정했다. 경찰청에 인권단체 대표와 전문가들로 구성된 '인권수호위원회'를 두고 지방경찰청에는 '시민인권보호단'을 운영하였다. 또한 '피해자보호 매뉴얼'과 '인권수사 매뉴얼'을 작성하였다(「한겨레21」, 2005.03.29.).

허 청장 재임 당시인 2005년 11월 여의도에서 쌀 비준 반대 농민대회 시위 도중 과잉진압으로 참가자 2명이 숨진 사건이 발생하였다. 허청장은 사건 초기에 "지금과 같은 불법 폭력 시위 하에서는 사람이 죽는 문제는 운에 맡길 수밖에 없다" "고인(전씨)이 경찰에 맞은 것 같지는 않다. 넘어져서 그럴 수 있다"고 말했다. 경찰의 책임을 인정하지 않으려 하였다(「조선일보」, 2005.12.27.). 하지만 노무현 대통령이 사과하고 허청장이 사퇴하면서 사건이 일단락되었다.

제13대 이택순 경찰청장은 2005년 '경찰 비리가 많은 것처럼 보이는 것은 사소한 실수를 대서특필하는 언론 때문'이라는 취지의 발언을 했다. 2006년에는 한미 자유무역협정에 반대하는 시위를 불허하면서 "까마귀들이 몰려들어 불법 폭력사태 등 문제가 발생한다."고 말해 물의를 일으켰다(「한겨레」, 2007.03.07.).

8. 선진화 정부 시대의 치안총수와 치안정책

1) 선진화 정부의 이념과 국가정책

2008년 2월 5일 이명박 정부의 '대통령직 인수위원회'에서는 '선진일류국가 건설'을 위한 5대 국정지표와 21개 전략, 192개의 국정과제를 발표하였다. 5대 국정지표는 ① 활기찬 시장경제, ② 인재대국, ③ 글로벌 코리아, ④ 능동적 복지, ⑤ 섬기는 정부였다. 192개의 국정과제는 43개 핵심과제, 63개 중점과제, 86개 일반과제로 구분된다(행정안전부 자치경차제실무추진단, 2008: 55).

이명박 정부의 국정목표는 '친시장적 발전국가의 건설'과 '신자유주의적 경제정책' 그리고 '법치주의'로 요약할 수 있다. 이명박 대통령은 '법치질서의 확립'과 정부의 권위회복을 강조하면서 시민사회 영역과는 일정한 거리를 유지하였다((사)한국행정학회, 2008: 105-106).

이명박 정부의 법치주의는 기업활동을 위한 법규제는 대폭 완화하였지만, 표현의 자유와 노동자의 인권을 비롯한 기본적 인권규제는 더욱 강화하였다. 또한 권력유지에 방해가 되는 경우 법규정에 반하는 자의적인 권력행사를 법의 이름으로 정당화하고 합리화하였다라는 비판을 받았다(박홍규, 2009: 66).

## 2) 치안정책 개관

### (1) 치안정책

이명박 정부는 경찰관련 중요 국가정책으로 ① 자치경찰제 도입, ② 엄정한 공권력 행사를 통한 선진 법질서 확립, ③ 의식과 행태개선을 통한 국민 신뢰회복, ④ 민생·현장 대응 역량의 강화, ⑤ 직무특성에 상응한 처우 등 사기진작 등을 제시하였다. 이에 따라 '법질서 확립 정책'과 '민생·현장 대응능력의 강화정책'을 추진하였다.

이명박 정부는 경찰활동을 중요한 국가정책의 집행을 지원하는 보조자로서의 역할과 기능만을 수행하는 것으로 한정하였다. 따라서 경찰자체에 대한 정책은 중요시 되지 않고, 국정과제를 원활하게 수행하는데 필요한 정책집행의 보조기관으로 보았다(최종술, 2008: 371). 따라서 이명박 정부에서는 '자치경찰제 도입', '경찰수사권 현실화' 등과 같은 경찰의 중요한 민주적 정당성 강화 방안보다는 '법질서의 확립'과 '민생·현장대응 역량의 강화' 같은 실용적이고, 실무적인 내용이 강조되었다.

### (2) 법질서 강화 탈인권정책

이명박 정부는 법질서확립을 강조하면서 '법질서 강화 탈인권정책'을 추진하였는데 시민사회단체 들은 80년대식 공안탄압으로 회귀하고 있다고 강하게 반발했다.

제14대 어청수 경찰청장은 2008년 3월 15일에 경찰관 기동대를 다시 신설했고, 촛불집회 참가자들을 진압하기 위해 기존 '경찰관 기동대' 4개 부대를 중심으로 나머지 인원을 확충해 새롭게 재편, 창설했다. 어 청장은 광우병 사태로 촉발된 '촛불시위' 당시 컨테이너로 된 '명박산성'을 쌓았다는 책임 등을 지고 사퇴했다(「뉴스1」, 2016.07.16.).

김석기 경찰청장 내정자(55세)는 2008년 8월 미국산 쇠고기 수입반대 촛불집회가 절정으로 치달았을 때 서울경찰청장으로 부임해 “법과 원칙에 따라 불법 시위는 용납할 수 없다”며 강경 대응책을 시행하여 성공적으로 진압했다는 평가를 받았다(「파이낸셜뉴스」, 2009.01.18.). 하지만 2009년 11월14일 민중총궐기대회에서 경찰의 물대포에 맞은 백남기 농민이 생명을 잃었다. 그는 2009년 서울경찰청장이자 경찰청장 내정자 신분에서 지휘한 '용산참사사건'<sup>6)</sup>에 대한 책임을 지고 물러났다.

제15대 강희락 청장은 고 장자연 사건과 성접대와 관련해 “재수 없으면 성매매 단속 걸린다.” “나도 기자들 모텔 많이 보내봤다.” 등의 발언으로 물의를 빚었다(「경향신문」, 2009.04.03.). 그는 술 취하면 기자들을 모텔서 재웠다는 의미라고 변명했다. 강희락 청장은 2012년 '합바 비리' 브로커로부터 돈을 받은 혐의로 구속돼 징역 3년 6월을 선고받고, 최장 수감생활을 했다.

제16대 조현오 경찰청장은 평택 쌍용차 파업 사태를 폭력적으로 진압한 과거를 가지고 취임하였다. 조청장은 “조폭과 전쟁을 벌이면서 인권이라는 차원에서 접근하지 않겠다. 총을 쏘서 잡아라.”라는 특단의 대책을 강조하였다(「조선일보」, 2011.10.28.). 특히 조청장의 무리한 실적주의가 대민폭력과 같은 인권침해를 야기하고 이는 경찰조직 내 반민주·반인권 관행과 연결돼 있다는 비판을 받았

6) 2009년 용산참사에 대해서 유가족에게 보상하는 조건으로 타결되었다. 타결 후 오세훈 서울시장은 “눈물과 한숨으로 지새워온 유가족의 비통함을 이제나마 풀어 드릴 수 있게 돼 다행”이라고 했고, 정운찬 총리는 정부를 대신해 일종의 사과 표현을 했다. 국가인권위도 '경찰의 과잉진압'이라는 의견서를 법정에 제출했다(「조선일보」, 2010.03.22.).

다(「한겨레21」, 2012.05.11.). 조현오 청장은 고 노무현 전 대통령 차명 계좌 발언으로 2013년 사자 명예훼손 혐의로 구속돼 8개월의 실형을 살았다.

## 9. 창조정부 시대의 치안총수와 치안정책

### 1) 창조정부의 이념과 국가정책

박근혜 대통령의 시대적 임무에 대한 인식을 총체적으로 보여주는 표현은 ‘국민행복시대의 완성’이라고 볼 수 있다. 이를 위해 세부적으로 안전, 경제부흥, 복지국가, 경제민주화 등을 추구했다. 박근혜 대통령은 아버지 박정희 전 대통령이 이루지 못한 꿈 즉 ‘국민 모두가 잘 사는 나라’를 완성시키고자 하는 의지가 강했다. 또한 이명박 정권 말기에 불거졌던 사회문제들을 해결하고자 했다.

박근혜 대통령은 첫째, 성폭력, 학교폭력, 가정폭력, 불량식품 문제를 ‘4대약’으로 규정하고 강한 해결의지를 피력했다. 둘째, 창조에 바탕을 둔 새로운 성장동력 발굴을 추진하였다. 셋째, 이명박 정권이 실패한 IT 정책을 교정하여 경제성장을 꾀하고, 4대강 사업의 폐해를 바로 잡으려고 하였다(하태수, 2015: 60).

박근혜 정부의 국가정책이었던 4대 사회악 분야는 범죄와 관련된 최초의 구체적 국가정책이었다 경찰에서는 이명박 정부부터 이어진 법질서 확립정책을 이어받아 4대 사회악 분야의 치안정책을 집중적으로 추진했다. 하지만 최순실 사태로 야기된 국정농단으로 최초로 탄핵으로 물러난 대통령이 됨으로써 정당성을 상실했다는 비판을 받았다.

### 2) 치안정책 개관

#### (1) 치안정책

박근혜 정부의 경찰관련 중요 국가정책으로 ① 성폭력, ② 가정폭력, ③ 학교폭력, ④ 불량식품 등과 같은 4대 사회악 근절이었다. 이에 따른 경찰의 치안정책으로 ‘여성청소년수사팀 확대 정책’, ‘성폭력분야 전담수사체계 정책’, ‘불량식품 단속을 위한 액센트 단속 정책’등을 추진하였다. 이 당시의 치안정책은 사회경제적 요인보다는 박근혜정부의 국가정책이 지대한 영향을 미쳤다.

특히 생활범죄수사팀, 여성청소년수사팀 등을 신설하여 국민의 치안 체감도를 향상에 중점을 두었다. 2015년에는 경찰의 ‘피해자 보호 원년의 해’로 지정하고 공권력을 접하는 초기인 경찰 단계에서의 차별화된 보호·지원 시스템을 정립할 것을 강조하였다.

#### (2) 법질서 확립 정책

박근혜 정부 치안총수의 정책지향점은 ‘사회 4대약’ 근절, ‘112신고 대응’ 시스템 개선, ‘5대 활력과제’ 등을 강조하였다. 제18대 이성환 경찰청장은 성폭력·가정폭력·학교폭력·불량식품 등 ‘사회 4대약’ 근절을 강조하였다. 이성환 청장은 세월호 사건의 유병언 전 세모그룹 회장 변사 사건 부실수사의 책임을 지고 물러났다.

제19대 강신명 경찰청장은 ‘112신고 대응’ 시스템을 개선했다. 하지만 “조직의 과제에 대한 해결보다는 자리보전 또는 퇴임 후 또 다른 자리 욕심에 매몰되어 있었던 것으로 보인다.” “경찰이 정권의

충견이란 이미지를 완전히 벗지는 못하겠지만, 변할 수는 있다. 지금까지 단 한 번도 그런 노력이 없었을 뿐”이라는 비판을 받았다(「한겨레」, 2016.07.04.).

제20대 이철성 경찰청장은 감찰과 인사제도 재편, 치안력 강화, 조직문화 혁신, 성과평가 등과 같은 ‘5대 활력과제’를 강조했다. 이철성 청장은 박근혜 정부 4년차인 2016년 8월 경찰청장으로 임명됐고, 취임한 지 불과 2개월 만에 대통령 탄핵 촛불집회라는 역사적 사건을 맞게 됐다. 이후 2017년 5월 문재인 정부가 출범하며 4대 권력기관장 중 이전 정부에서 임명된 나머지 인사들은 줄줄이 교체되는 와중에도 살아남아 임기를 마쳤다.

그의 유임은 4개월간 이어진 촛불집회를 유연하게 관리한 점이 영향을 미쳤다는 평이 나왔다. 이 청장은 “당시 민심의 큰 흐름을 있는 그대로 받아들여야 한다고 생각해 경찰력 운용을 다르게 했다”면서 “집회에 참가한 국민들이 질서를 잘 지켜 폭력적인 집회가 이뤄지지 않는다는 확신이 있었다”고 말했다(「경향신문」, 2018.06.26.).

## VI. 21C 경찰정신과 미래 치안개혁 과제

### 1. G20 국가의 위상에 걸맞는 경찰의 역사성과 정통성 확보

OECD 선진국이자 G20국가인 우리나라에서 국가발전의 가장 큰 초석을 다진 경찰의 역사성과 정통성이 미군정에 의해서 좌우되었음은 시정되어야 한다. 우리 경찰의 역사성과 정통성을 회복하는 것은 꼭 필요하다. 최초의 근대경찰인 경무청의 창설이념과 기원을 찾고, 대한민국 임시정부의 경무국을 연구하여 우리 경찰의 역사성과 정통성을 확립하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다.

법원에서는 <재판소구성법> 시행일인 1895년 4월 5일을 ‘법의 날’로 기념하고 있고, 검찰에서는 1895년 법관양성소를 졸업한 초대검사 이준열사를 강조하고 있으며, 언론계에서는 <독립신문> 창간일인 1896년 4월 7일을 ‘신문의 날’로 기념하면서 역사성과 정통성을 강조하고 있다.

우리 경찰의 역사성과 정통성을 확립하기 위해서 우선 최초의 근대경찰인 경무청과 임시정부의 경무국의 경찰정신을 우리 경찰의 기원과 뿌리로 삼아야 한다. 이후 참수리와 포돌이·포순이 캐릭터를 국민공모로 변경해야 한다.

#### 1) 근대경찰인 ‘경무청’과 임시정부 ‘경무국’의 경찰정신 승계

앞서 살펴본 것처럼 일부 학자들은 근대경찰인 경무청이 일본의 영향을 많이 받았기 때문에 그 창설의의가 부족하며, 독자성을 인정하기에는 미흡하다고 인식하였다. 하지만 최초의 근대경찰인 경무청의 창설에 가장 큰 영향을 미친 유길준의 「서유견문(西遊見聞)」, 「순찰(巡察)의 규제(規制)」의 내용에서 알 수 있듯이 우리 근대경찰의 창설 목적은 일본의 근대경찰과 다른 ‘민생(民生)의 복지(福祉)와 안강(安康)’에 있었다.

또한 ‘민중적(民衆的)·민주적(民主的)’ 경찰상을 추구한 근대경찰 창립정신은 그 당시 일본, 중국, 대만을 비롯한 아시아 어떤 나라보다도 앞선 것이었다. 한국 근대경찰의 아버지인 유길준은 ‘민생(民生)의 복지(福祉)와 안강(安康)’이라는 민주성과 시민보호라는 이념으로 경무청을 창설하였으며, ‘조

선자강(朝鮮自強)의 근대(近代)'를 위해서 노력하였다.

유길준은 '한국경찰학의 아버지'로 불리며, 유길준의 주도하에 창설된 경무청은 영국식의 경찰 정신이 반영된 민중적·민주적 경찰체제였다(김창윤, 2012: 145), 따라서 우리 경찰의 기원은 아시아 최초의 유길준의 '민중적·민주적' 경찰에서 시작되었음을 홍보할 필요가 있다.

또한 대한민국 임시정부의 경무국은 1919년 8월 12일에 제정·공포된 「대한민국 임시정부 임시관제」에 따라 설치되었다. 이날은 백범 김구 선생이 임시정부 초대 경무국장으로 임명되어 본격적으로 임시정부 경찰의 구성을 시작한 날이며, 대한민국 경찰기구의 공식적인 효시라고 할 수 있다.

임시정부 경찰은 실제로 임시정부 요인 경호와 청사 경비와 같은 임시정부 수호 임무 외에도 교민 동포를 보호하거나 일제 밀정을 차단하고 일제 침략자·반민족 행위자를 처단하는 등 주로 오늘날 경찰의 경비·경호·정보·보안 기능에 해당하는 역할을 수행하였다.

이러한 김구선생이 대한민국 임시정부의 초대 경무국장에 취임함에 따라 우리 경찰의 뿌리는 일제 식민지시기의 헌병이나 고등경찰이 아니라 '항일과 독립운동'의 '애국경찰'로 이어지게 되었다. 따라서 우리 경찰은 유길준의 '민중적·민주적' 경찰을 기원으로 하고 있으며, 대한민국 임시정부 초대 경무국장이었던 김구선생의 '항일과 독립운동'정신을 뿌리로 한다는 사실을 우리 경찰의 역사와 정통으로 삼아야 할 것이다.

## 2) 경찰의 심벌, 참수리의 변경

미국은 국가의 상징으로 그리스 최고의 신 '제우스'의 성스러운 새인 '독수리'를 1782년 미국 의회에서 나라새로 선택했으며 대부분 미국경찰의 상징이다. 독수리는 찬란한 라틴문명을 세계에 전파한 로마제국의 상징이기도 했다. 서양문명의 정수는 그리스와 로마제국의 문명이며, 로마제국의 상징은 독수리였다. 독수리를 사용한다는 의미는 로마제국의 계승자이며, 서양문명의 전수자임을 자인하는 것이다.

해방직후 미군정 시대에 미국의 영향으로 우리 경찰은 독수리, 엄밀히 말하면 미국제 흰독수리를 한국경찰의 심벌로 사용했다. 그러다가 2005년, 경찰 창설 60주년을 맞아 거의 구별인 어려운 포맷으로 천연기념물인 '독수리'를 천연기념물인 '참수리'로 바꾸었다.

독수리는 우리나라의 천연기념물로 지정된 매목(目), 수리과(科)로 몸길이는 80cm, 편 날개길이가 2.3m인 대형 조류이며 겨울을 나기 위해서 오는 철새다. '참수리'도 우리나라의 천연기념물로 지정된 매목(目), 수리과(科)로 몸길이는 89~102cm, 편 날개가 2.5m에 달하는 대형조류이며, 우리나라에서는 아직 번식지가 발견되지 않은 철새이다. 우리경찰의 심벌이었던 '독수리'가 생물학적 분류로 독수리의 종류만 바뀐 '참수리'로 변경된 것이다.

우리 대한민국의 역사와 전통에서 어떠한 상징을 우리경찰의 상징으로 사용할 것인가에 대한 논의 없었다. 우린 로마제국이 무엇인지도 몰랐고, 미국의 영향은 모든 논의를 덮을 만큼 압도적이었다. 미군이 조병옥 박사를 임명한 날이 경찰의 날이 되었고, 미국의 상징인 독수리가 우리경찰의 상징이 되었다. 2005년 새롭게 바뀐 경찰의 상징, 참수리도 한반도에 번식지가 발견되지 않는 '철새'임을 우리는 알지 못했다.

“참수리는 매목, 수리과의 거대조류이며, 천연기념물이다. 한국에서는 아직 번식지가 발견되지 않

았으며, 겨울에 한하여 눈에 띈다.”(네이버 두산백과))

2005년 경찰은 미군정하에 제작(1946년)되어 그간 정체성의 논란이 있었던 독수리의 상징물을 과감히 한국 수리인 “참수리” 형상으로 새롭게 표현하여 기존의 경찰 브랜드 가치는 유지하면서도 과거 부정적 이미지를 털어냈다고 홍보하였다. 하지만 우리 경찰이 한반도에 번식지가 발견되지 않았으며, 겨울 한철에 나타나는 철새인 ‘참수리’를 우리 경찰의 심벌로 사용하고 있다고 한다면 우리 국민은 경찰을 얼마나 걱정스럽게 생각할까? 우리 국민들은 경찰이 국민을 1년 365일, 그리고 24시간을 국민의 생명과 재산을 보호하고 범죄를 예방 및 진압하는 조직으로 인식하고 있다. 이러한 모순을 어떻게 설명할 것인가?

따라서 이제 우리 경찰은 한반도에 번식지가 발견되지 않은 단순한 철새인 ‘참수리’를 바꿔 새로운 경찰상징을 국민공모로 뽑아야 한다. 참고로 영국경찰은 왕실이나 귀족들의 문양을 변형하여 경찰의 상징으로 삼고 있다. 프랑스경찰은 삼색기를 변형하여 경찰의 심벌로 삼고 있으며, 독일경찰은 신성로마제국의 상징이었던 흑독수리를 변형하여 경찰의 심벌로 삼고 있다. 일본경찰은 빛나는 태양이라는 옥일(旭日)을 형상화한 상징을 경찰의 심벌로 삼고 있으며, 중국은 국기인 오성홍기와 자금성을 형상화한 상징을 경찰의 심벌로 삼고 있다.

### 3) 포돌이·포순이의 변경

포돌이와 포순이는 1999년 당시 이무영 서울지방경찰청장의 지시로 만화가 이현세씨가 제작하였다. 과거 수서경찰서 김석기 서장이 만화가 이현세의 도움으로 과거 비슷한 캐릭터를 만들어 사용했다. 이후 서울청 방법지도과장으로 자리를 옮긴 김석기가 제안하여 서울청에서 개발했다. 이름의 유래는 옛 사법기관인 포도청의 ‘포’와 경찰을 뜻하는 영어단어 폴리스의 ‘포’에 고유의 이름인 돌이와 순이가 합쳐진 것이며 서울경찰청 산하 전직원들을 상대로 캐릭터 명칭을 공모한 끝에 선정됐다. 이때 제작된 포돌이는 2006년까지 경찰의 마스코트로 사용되었다. 경찰은 ‘경찰관상징포돌이관리규칙(2000.01.27.)’을 경찰청 예규로 제정하여 지금까지 관리하고 있다.

이후 1999년에 처음 제작된 포돌이 캐릭터는 친근감 중심의 이미지가 부각되었기 때문에 강인함과 듬직함이 부족하다는 지적이 있었다. 이성환 경찰청장은 2013년 5월 2일에 단점을 개선한 “포돌이 2.0”을 출범하였다. 개선된 “포돌이 2.0”은 콘텐츠 활용이 다양한 캐릭터형 디자인으로 큰 눈, 큰 귀, 시원하고 푹푹한 느낌이 강조됐고 큰 손발, 늘씬한 체형의 긴다리, 날렵하며 강인한 느낌이 강화됐다.

하지만 이는 일본 경시청의 캐릭터인 삐보군(ピ-ポくん, 1987) 및 나라현의 나보군(ナ-ボくん, 1996)과 유사하는 비판을 받고 있다. 삐보군은 1987년 4월 17일 사람들 People(삐플)과 경찰의 Police(보리스)의 이니셜을 따라 도민과 경시청의 가교역할을 소원하면서 ‘삐보 군(ピ-ポくん)’이 탄생했다. 일본 나라현의 나보군(ナ-ボくん)은 1996년 8월 27일 만들어졌다. ‘나라현 폴리스’를 줄여서 ‘나포 군’이다. ‘나삐 짱’은 나라현의 ‘나’와 ‘사람(삐플)’과 ‘평화(피스)’를 지키는 의미를 담아 ‘나삐 짱’을 2015년 9월 3일 캐릭터화 했다.

1999년 당시 김석기 서울청 방법지도과장과 만화가 이현세씨의 주도로 만들어진 포돌이·포순이 캐릭터는 첫째 전국적인 캐릭터 공모가 이루어지지 못했다는 점, 둘째 일본 마스코트를 참고했다는

점, 셋째 김석기의 서울청장 재직시 용산참사 지휘 등으로 인한 정통성이 문제가 된다. 특히 김석기 前서울청장은 한국공항공사 사장으로 이직 후 2014년 6월 30일 다시 만화가 이현세씨와 함께 공항공사 캐릭터 '포티'를 또 다시 제작했다.

특정 만화가가 계속해서 경찰과 한국공항공사의 캐릭터를 만들었다는 것은 장점도 있겠지만, 수많은 대한민국의 디자이너에게 기회를 박탈한 단점도 있다. 따라서 우리 경찰의 캐릭터는 우리 경찰의 역사성과 정통성을 함께 표현할 수 있도록 해야 하며, 국민과 함께하는 전국적인 공모를 통해서 새롭게 만들어야 한다.

표 6-1. 한국 경찰의 마스코트와 일본 경찰의 마스코트 비교

명 칭	한국 포돌이와 포순이(1999)	일본 비보군(1987)
캐릭터 (이현세 작)		
명칭유래	이름의 유래는 옛 사법기관인 포도청의 '포'와 경찰을 뜻하는 영어단어 폴리스의 '포'에 고유의 이름인 돌이와 순이가 합쳐진 것이다.	사람들 People(삐플)과 경찰의 Police(보리스)의 이니셜을 따라 도민과 경시청의 가교역할을 소원하면서 '비보 군(ビボくん)'이라고 이름 명명되었다.
귀	잘 듣기 위해서	도민과 시민의 목소리를 폭넓게 듣기 위한 귀
눈	잘 보기 위해서	사회의 구석구석 까지 바라보는 눈
안테나	없음	사회 전체의 변화되는 움직임을 민첩하고 빠르게 잡을 수 있는 안테나

표 6-2. 한국 경찰의 마스코트와 일본 나라현 경찰의 마스코트 비교





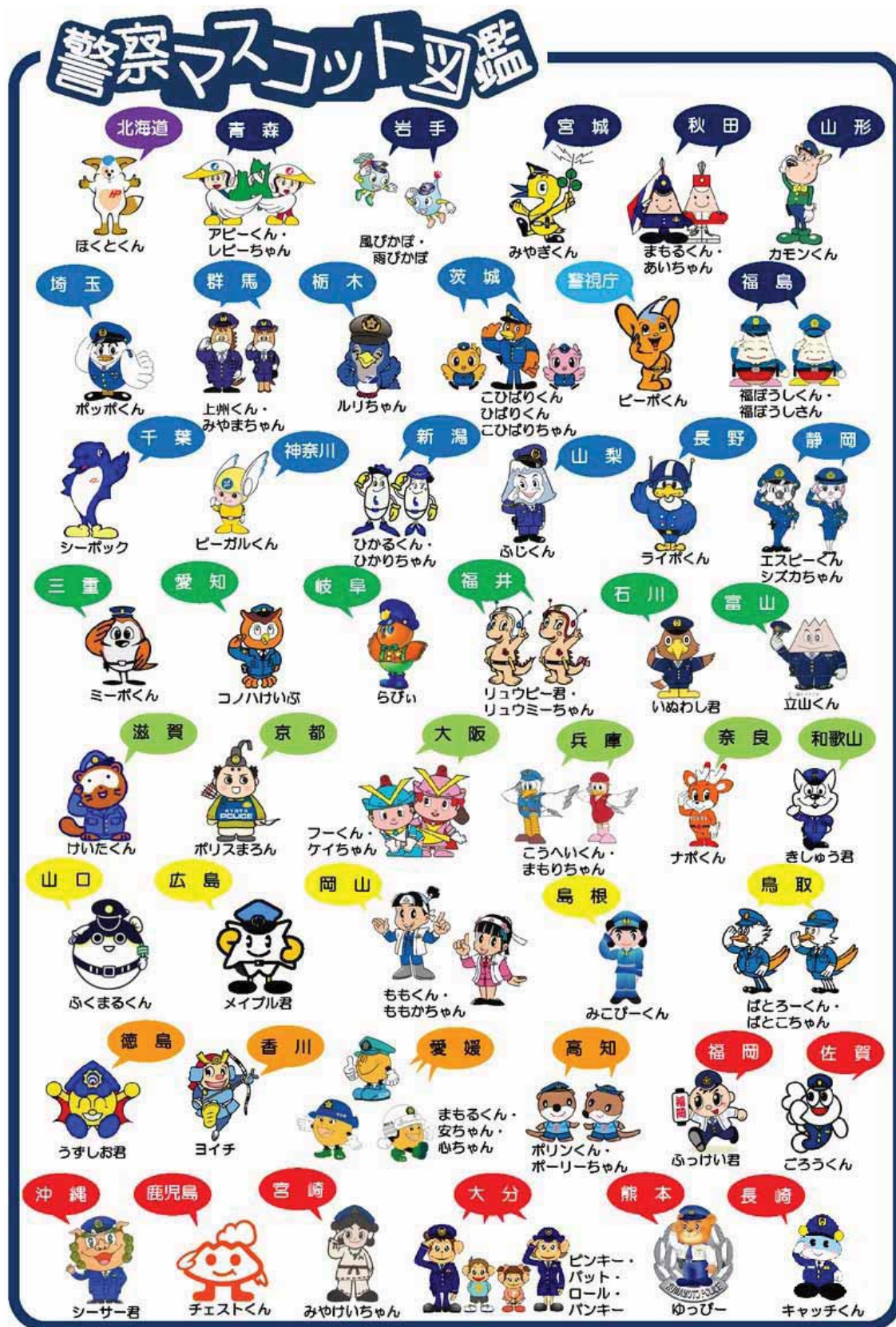
명 칭	한국 포돌이와 포순이(1999)	일본 나라현 나보군(1996)
캐릭터 (남여)		
캐릭터 (남)		

표 6-3. 2013년 한국 경찰의 新마스코트와 한국항공공사 포티

명 칭	한국 포돌이와 포순이	新 포돌이와 포순이
新캐릭터 (이현세 작)		
명 칭	한국항공공사 '포티'	
'포티' (이현세 작)		

표 6-4. 2018년 기준, 일본 도도부현 경찰의 캐릭터(마스코트)



## 2. 경찰정신 및 역사성과 정통성 교육 강화

### 1) 경찰의 역사성 및 정통성 교육 강화

우리 경찰역사 교육은 경찰대학·인재개발원·중앙학교의 일부 과정(5개)에만 ‘한국경찰사’ 포함한 교육이 이루어지고 있으며, 기타 교육기관·직장교육에는 관련 과목 매우 부족한 실정이다. 심지어 사이버 상시학습에도 ‘경찰역사’ 과목이 개설되어 있지 않다.

표 6-5. 2018년 교육기관 별 경찰역사 교육 현황

구 분	경찰대학	인재개발원	중앙경찰학교	수사연수원	교육센터	현장순회
전체과정	10	114	1	54	49	4
경찰역사	3	1	1	-	-	-
해당과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>경찰대학 : 대학생(4학년 교양, 30시간) / 변호사·항공경채(소양, 3시간)</li> <li>인재개발원 : 간부후보생(특강, 3시간)</li> <li>중앙경찰학교 : 신입 순경·경장(‘경찰윤리·경찰사’ 과목, 2시간)</li> </ul>					

특히, 대한민국 임시정부의 초대 경무국장이 김구선생이며, 헌법전문에 우리 대한민국은 임시정부의 법통을 이어받았다고 명시되어 있음에도 불구하고 이에 대한 경찰사 교육은 부족했다. 우리 경찰의 역사 교재 총4권은 모두 일제강점기 경찰을 수록했으나, 대한민국 임시정부의 경찰은 중앙학교의 ‘경찰윤리·경찰사’ 교재에만 간략하게 소개되어 있었다.

특히 김창윤 외 27인 공저의 「경찰학」에서는 2014년부터 대한민국 임시정부의 경찰이 소개되었고, 대한민국 임시정부의 초대 경무국장이 ‘김구선생’임을 알리고 있었지만 경찰교육기관에서는 학계의 의견을 반영하지 못했다. 2018년에 와서야 중앙경찰학교의 「경찰윤리」와 「경찰사」등에서 ‘대한민국 임시정부 경찰제도’ 파트를 신설하고, 초대 경무국장 김구, 봉급, 연통제, 경위대 등을 언급하기 시작했다.

따라서 첫째, 경찰교육기관 필수 소양과목 편성에서 경찰의 역사성과 정통성을 소개할 필요가 있다. 신입교육, 승진 기본교육 및 중·장기 직무교육과정에 임시정부경찰사가 포함된 경찰역사를 필수 소양과목으로 편성해야 한다.

둘째, 경찰역사 교재의 콘텐츠 내실화를 이루어야 한다. 우리 경찰의 역사가 경찰윤리 등 여타 과목에 편입되어 경시되지 않도록, 경찰역사 교육 전용 교재를 별도 제작할 필요가 있다. 경찰역사 교재에 ‘임시정부경찰사’를 본편으로 추가하고, 기존에 수록되어 있는 ‘일제강점기 경찰’을 부편으로 수록해야 한다. 특히 1972. 10. 내무부 치안국 발간 ‘한국경찰사 I’도 ‘임시정부경찰’을 본편으로, ‘일제강점기 경찰’을 부편으로 소개하고 있음을 주목할 필요가 있다.

셋째, 경찰청 ‘임정TF’에서 임시정부경찰사 표준 교안을 작성하여 교육기관에 배포하고 교재에 반영될 수 있도록 해야 한다. 또한 사이버 상시학습 교육 콘텐츠 제작·활용에 경찰역사 콘텐츠를 업로드하고 경찰 관련 역사적 사건과 알려지지 않은 경찰영웅 등을 소개할 필요가 있다.

## 2) 경찰역사편찬연구소의 창설

현재 경찰사(警察史) 연구는 아직까지 학계와 경찰의 관심을 많이 끌지는 못하고 있다. 현재의 경찰학이론과 범죄학이론에 관한 고찰도 중요하지만 현재의 경찰이 있기까지의 역사적 근원과 과정을 고찰하는 것도 매우 중요한 의미를 갖는다. 왜냐하면 현재의 경찰학이론과 범죄현상을 올바르게 이해하고 미래의 경찰학에 대한 방향을 제시하기 위해서는 과거의 경찰조직에 대한 정확하고 심도 있는 논의가 선행되어야 하기 때문이다. 사실 일반대중들과 형사사법 전공 대학생 및 대학원생 그리고 현직에 있는 경찰관들까지 고대부터 현대에 이르는 경찰의 역사를 궁금해 한다.

고대와 중세에는 어떤 기관이 경찰의 역할을 수행했을까? 그 시대의 주요사건은 무엇일까? 근대 경찰은 어떻게 탄생되었을까? 일제는 어떤 통치철학을 가지고 조선을 식민지로 만들었으며, 어떻게 경찰은 활용했는가? 최초의 근대경찰은 어떠한 모습이었는가? 임시정부의 경무국은 어떠한 활동을 했는가? 미군정기 좌우의 혼란한 시대상황 속에서 경찰은 어떻게 대한민국 건국에 영향을 주었는가? 제1공화국의 이승만 정부 부터 박근혜 정부 까지 격동의 역사 속에서 경찰의 역할과 기능은 무엇이었는가? 김주열 군 사건, YH무역사건, 박종철군 고문치사사건 등은 어떻게 발생했고 그 당시 정권을 어떻게 붕괴시켰는가? 가짜 이강석 사건은 무엇이고, 지존파사건은 무엇인가? 영국, 미국, 독일, 프랑스, 일본과 같은 선진국의 경찰은 어떠한 제도와 치안정책을 수립하였는가?

또한 최근의 '미스터 션샤인'이라는 드라마는 구한말의 상황에 대한 관심을 불러 일으켰다. 하지만 초대 경무청장이었던 '안경수'에 대해서 아는 바가 없었다. 임시정부의 초대 경무경무이었던 김구 선생의 경찰활동에 대해서 아는 바도 없었다. 구한말과 임시정부의 경찰활동에 대한 자료가 거의 없는 것이나 마찬가지였다. 이에 대한 연구는 국민들에게 큰 호응을 일으킬 수 있었을 텐데 하는 아쉬움이 있다.

이처럼 한국현대사의 중요 변곡점에는 항상 경찰과 관련된 사건이 있었다. 이러한 사건들을 이해하기 위해서는 그 당시 정권의 탄생배경 및 통치철학 그리고 통치제도 등을 함께 이해해야만 그 사건이 이해되며, 왜 경찰제도의 변화가 있었는지를 알게 된다. 예를 들어, 1974년 문세광 저격사건을 모르고는 치안국에서 치안본부로 경찰제도가 바뀐 이유를 알 수 없는 것이다. 9.11테러를 모르고는 미국 국토안보부가 창설된 이유를 알 수 없는 것도 마찬가지다.

「경찰사 개론」이라는 경찰분류사가 체계화 되면, 우리나라에서도 향후 「범죄사」, 「형벌사」, 「고문사」, 「비교경찰사」등과 같은 세부 분류사가 등장하는데 기여할 것이다. 분류사 상호간의 밀접한 연관성에 의해서 상호체계성을 갖게 될 것이며, 경찰사의 독자성을 구축하는데 기여할 것이다. 특히 역대 정부의 국가정책과 치안정책을 분석하고, 치안총수의 정책방향을 집중연구 하는데도 도움이 될 것이다.

이미 역사의 중요성은 모든 공무원 시험과목에 '한국사'가 필수과목으로 선정된 것으로도 알 수 있다. 우리 경찰의 입직시험 과목에도 '한국사'가 필수과목으로 지정되어 있음에도 불구하고, 경찰역사에 대한 연구는 체계적으로 이루어지지 못했다.

국방부는 군사편찬연구소 중심의 체계화된 역사연구 및 사료 관리를 하고 있다. 경찰은 10년에 1번씩 비상설 경찰역사편찬위원회를 구성·운영하고 있는데 경찰관련 역사 관리가 미흡하고, 역사 이슈 발생 시 신속한 대응이 어렵다. 국방부는 축적된 연구를 바탕으로 국군의 뿌리가 독립군·광복군

으로부터 계승되었다고 주장하고 있다. 기존의 치안연구소나 경찰임시T/F팀의 구성으로는 체계적인 경찰역사 연구와 주요사건 그리고 비교경찰에 대한 분석이 어렵다.

독립운동가 출신의 차일혁 경무관도 국방부 군사편찬연구소 연구원이 발굴했다. 안병하 경무관도 습진 뒤 17년이 지난 2005년에야 국립헌정원에 안장되고, 2006년에야 순직경찰로써 국가유공자로 등록됐다. 경찰은 경찰교육원에 '안병하 홀'을 두고 그를 기리고 있다.

우리도 국방부처럼 독자적인 경찰역사편찬연구소가 선진국처럼 다양한 경찰관련 세부 분류사를 연구해야 한다. 경찰역사편찬위원회가 창설되면서 우선 '한국 경찰사 개론'을 먼저 집필하여야 한다. 영국의 경우, 「영국 경찰사」라는 경찰사 개론서가 중심을 잡으면서 「고문의 역사」등과 같은 세부 분류사가 또 다시 연구되면서 역사연구의 지평을 확대했다.

### 3. 경찰청장 개방형 도입과 정치적 중립 강화

해방 이후 40여년에 이르는 권위주의와 군부독재의 통치기간 동안 경찰은 국가통치권을 담보하는 기구로 운영돼 왔으며, 국민의 자유를 보장하기 보다는 오히려 국민의 인권을 제하는 기능이 컸다. 이승만·박정희 정권과 5·6공을 거치면서 계속돼온 정치불안과 정권의 정통성 문제는 끈질긴 체제 반대세력의 도전으로 이어졌다. 경찰은 국가안보 차원의 치안정책을 집행하고 '시국치안'이라는 명목 아래 정권안보의 첨병 역할을 맡아 왔다.

새로운 정권과 이념적으로 일치된 경찰청장은 기존의 인권정책을 뒤엎고, 새로운 시국치안 정책을 추진하는 악순환을 되풀이 해 왔다. 15만 경찰관들의 피눈물 나는 노력이 경찰청장 한 명의 잘못으로 물거품이 되었다. 경찰의 숙명적인 정치종속관계 속에서 3.15부정선거를 항거한 김주열군 사건, 4.19혁명 시위대 발표 사건, 긴급조치 하의 민주화 시위대 고문과 탄압사건, 박종철군 고문치사사건, 이한열군 사건, 강경대군 폭행치사사건, 용산참사사건 등은 모두 치안총수의 묵인 하에 이루어진 것이 특징이다. 치안총수의 미필적 고의아래 한국 현대사의 흐름이 뒤바뀐 것이다.

“한국 경찰은 ‘정치권력의 주구(走狗)’다. 한국 경찰은 ‘검찰의 종’이다. 한국 경찰은 ‘언론의 밥’이다”라는 언론기사는 시사 하는 바가 크다고 생각된다(「신동아」, 2009. 09.).

이러한 사정은 검찰도 마찬가지였다. 서울대 김인회 교수는 “검찰은 정치권과 만나면 형사절차상 권한을 정치권을 위하여 행사하였고, 스폰서를 만나면 스폰서를 위하여 행사하였다. 이것이 권한남용의 실체이다. 형사절차상 권한이 너무 막강하였기 때문이다.”라고 하였다(김인회, 2010: 45).

기수 문화가 강한 검찰과 달리 경찰은 임용 연도가 비슷한 동년배끼리 옆치락뒤치락하며 경쟁하는 것이 일반적이다. 경찰은 임용 연도가 비슷한 동년배끼리 경쟁하는 체제이며, 승진의 결정변수는 정권의 실력자이다. 경찰청장을 꼭 내부 치안정감 6명 가운데서만 뽑으려고 해선 안 된다. 지금의 경찰 구조에서는 치안정감까지 올라가면서 정치권력에 동화될 수밖에 없다.

오래 버티고 정치권의 연출만 있으면 경찰청장이 될 수 있다는 생각에 경찰 간부들이 국민의 눈높이에 맞추려고 하지 않는다. 경찰청장 직위를 개방해 외부 영입이 이뤄져야 한다.

## VII. 결론

‘한강의 기적’은 없었다. 대한민국 경제는 1980년대 중후반 ‘3저 호황’ 정도를 제외하면 언제나 위기였다. 안정되고 꾸준한 성장만을 이어오지도 않았다. 해방이후 세계 최빈국에서 2018년 세계 7위의 경제강국으로 급성장했지만 숫자로 말하는 경제 지표와 실제 국민들의 삶은 달랐다. 지난 70년간 우리 국민들은 국제적인 외풍에 흔들렸고, 빈부격차에 신음했다. 1990년대 이전까지는 저임금에 시달렸고, 그 이후에는 외환위기로 나라에 떨어졌다.

전 세계에 유례가 없는 정치·사회적 격변을 겪으면서도 이만큼의 사회를 일궈온 것은 우리 경찰의 보이지 않는 기여가 있었기에 가능했다. 하지만 아직도 많은 국민들과 언론은 경찰관련 사건사고가 있을 때마다 ‘경찰이 일제경찰의 잔재 때문에 아직도 멀었다.’는 식으로 평가절하 하고 있다.

우리 경찰의 뿌리는 일제 식민지기의 경찰이 아니라 아시아 최초의 유길준의 ‘민중적·민주적’ 경찰에서 시작하였다. 이후 김구선생이 대한민국 임시정부의 초대 경무국장에 취임함에 따라 ‘항일과 독립운동’의 ‘애국경찰’로 이어지게 되었다. 그리고 조병옥 박사의 ‘봉사와 질서’ 정신으로 이어졌다.

해방 후의 경무국 시대는 정치적으로는 좌익세력에 의한 ‘내부혁명’적 상황이었으며, 사회적으로는 좌·우대립에 의한 사회혼란이 극심한 분열상을 겪고 있었다. 경무국의 치안활동을 바탕으로 1948년 제주도를 제외한 남한전역에서 5월 10일 UN의 감시하에 총선거가 무사히 치러졌으며, 미군정은 제주4·3항쟁 등 남한 단독선거와 분단에 반대하는 국내 혁명적 민족주의세력의 ‘5·10선거’ 반대투쟁에도 불구하고 남한단독정부인 ‘대한민국’을 출범시켰다.

치안국 시대는 좌우의 극심한 이데올로기와 절대빈곤의 시대 그리고 전쟁의 참화를 이겨낸 ‘호국의 시대’였다. 경찰봉과 칼빈소총 만으로 공산주의 세력의 침투를 막았으며, 경찰에 대한 적대적인 불신 속에서도 사회안정을 유지하면서 경제발전의 초석이 되었던 시대였다.

치안본부시대는 우리 현대사의 가장 큰 굴곡을 경험한 시대였다. 군사정권의 민주화 탄압에 대한 안보치안의 역할이 증가하였으며, 경제발전을 위한 사회안정이 요구되었다. 이 당시 우리 경찰은 양자의 요구에 대한 딜레마에 놓여 있었지만 폭력조직을 사실상 와해하였으며, 외국공관과 국가중요시설의 철저한 경비로 외교문제로의 비화와 국가마비사태를 막았다. 또한 지속적인 경제성장이 이뤄질 수 있는 토대를 제공하였다.

경찰청 시대는 최초로 정치적 중립과 민주화를 위해서 경찰위원회제도를 도입했으며, 경찰청장과 지방청장을 관청화시켜다. 또한 경찰청장 임기제를 도입하여 경찰청장의 정치적 중립의무를 강화하였다. 경찰수뇌부의 부정적인 사례가 있었지만 대부분의 경찰관들은 군인, 검찰 등 유사직종보다 기본급이 군인보다 7-10%, 공안직 보다는 3-5% 낮은 수준에서도 묵묵히 맡은바 소임을 다했다.

우리경찰은 무수한 어려움에도 불구하고 치안 역량을 크게 발전시켜 왔다. 그 결과 5대 범죄 검거율은 80%를 넘어섰고, 살인, 강도, 강간 등 강력범죄 검거율은 95%가 넘는 놀라운 실적을 이루었다. 우리 경찰의 우수한 치안 역량은 세계적으로도 높은 평가를 받고 있다. 우리나라를 찾는 외국인 관광객들은 가장 만족하는 분야로 치안의 안정성을 꼽았다.

세계의 관광객들도 최근 2년 연속 대한민국을 세계에서 치안이 가장 안전한 나라로 선정하였다. 수사 역량과 치안 시스템의 우수성은 세계적으로도 인정받았다. 우리 경찰의 사이버수사, 과학수사

기법과 112시스템, 지능형 교통시스템 등 ‘한국형 치안시스템’이 전 세계 78개국에 전수되고 있다 (『아시아투데이』, 2017.10.20.).

우리 경찰의 오랜 꿈인 수사권 독립이 멀지 않아 보였다. 하지만 용산참사 등과 같은 인권문제는 지금까지 검·경 수사권 문제에 있어서 경찰에 우호적이었던 국가인권위원회 위원들과 전문위원들 그리고 대다수 일반 국민들의 등을 돌리게 만들었다. 인권문제의 파급력은 그 만큼 컸다. 특히 경찰에 의한 인권침해 사건의 주요 특징은 여러 인권침해사건이 발생했는데도 경찰이 진상규명 시도조차 안했다는 것이 가장 큰 문제라는 지적이 있어왔다. 이는 ‘경찰 공권력에 의한 부당한 침해와 불법’은 있을 수 없다는 ‘경찰 공권력의 무오류’를 주장하는 것과 다름없는 논리를 낳았다.

역대 정부의 치안총수들은 대부분 청와대나 권력의 의지에 따라 경찰권을 행사했다. 비인권적 발언으로 국민의 지탄을 받았으며, 올바른 치안정책을 추진하지 못했다. 추진되던 치안정책도 치안총수가 바뀌면 다시 제자리도 돌아가곤 했다. 지금까지 역대 치안총수들은 정치권력에 굴종적인 자세를 취해왔다. 정치권력의 부당한 압력이나 간섭에 대해선 수뇌부가 맞서 싸워야 하지만 지금까지 우리 경찰 수뇌부 중엔 그런 사람이 없었다. 반면 일본의 역대 경찰 수뇌부 중에는 정치권력과 맞서 싸운 인물이 많다. 이제 치안총수는 더 이상 권력의 눈치를 보아서는 안 된다. 치안총수 자리를 물러난 후, 더 이상의 자리 욕심 없이 명예롭게 은퇴해야 한다.

지난 온 경찰의 역사는 영광과 과오가 함께 점철된 시간이었다. 이제 국민의 신뢰를 바탕으로 새로운 21세기를 준비해야 한다. 21세기 경찰이 나아갈 바는 여러 가지가 있겠지만 첫째, G20국가의 위상에 걸맞는 경찰의 역사성과 정통성을 추진해야 한다. 둘째, 국민과 함께 하는 경찰역사를 위한 경찰역사편찬연구소를 신설해야 한다. 셋째, 치안총수의 개방화를 통해서 경찰의 민주적 정당성을 확보해야 한다.

2019년도 하반기 치안정책연구소 학술세미나

# 경찰의 역사와 경찰정신



## 2세션

—  
시민지향적 경찰활동을  
통한 경찰정신 구현





2019년도 하반기 치안정책연구소 학술세미나

# 경찰의 역사와 경찰정신



## 2세션 - ①

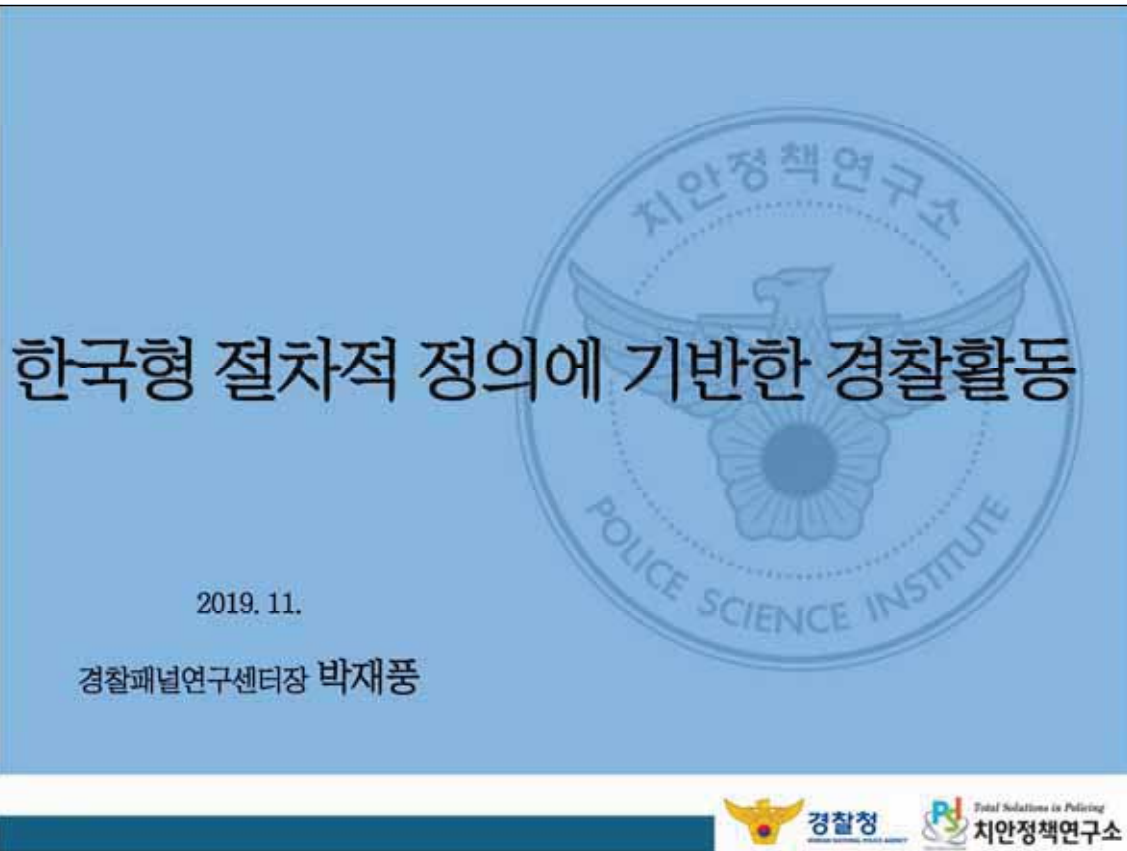
### 한국형 절차적 정의에 기반한 경찰활동

박재풍 센터장

치안정책연구소 경찰패널연구센터

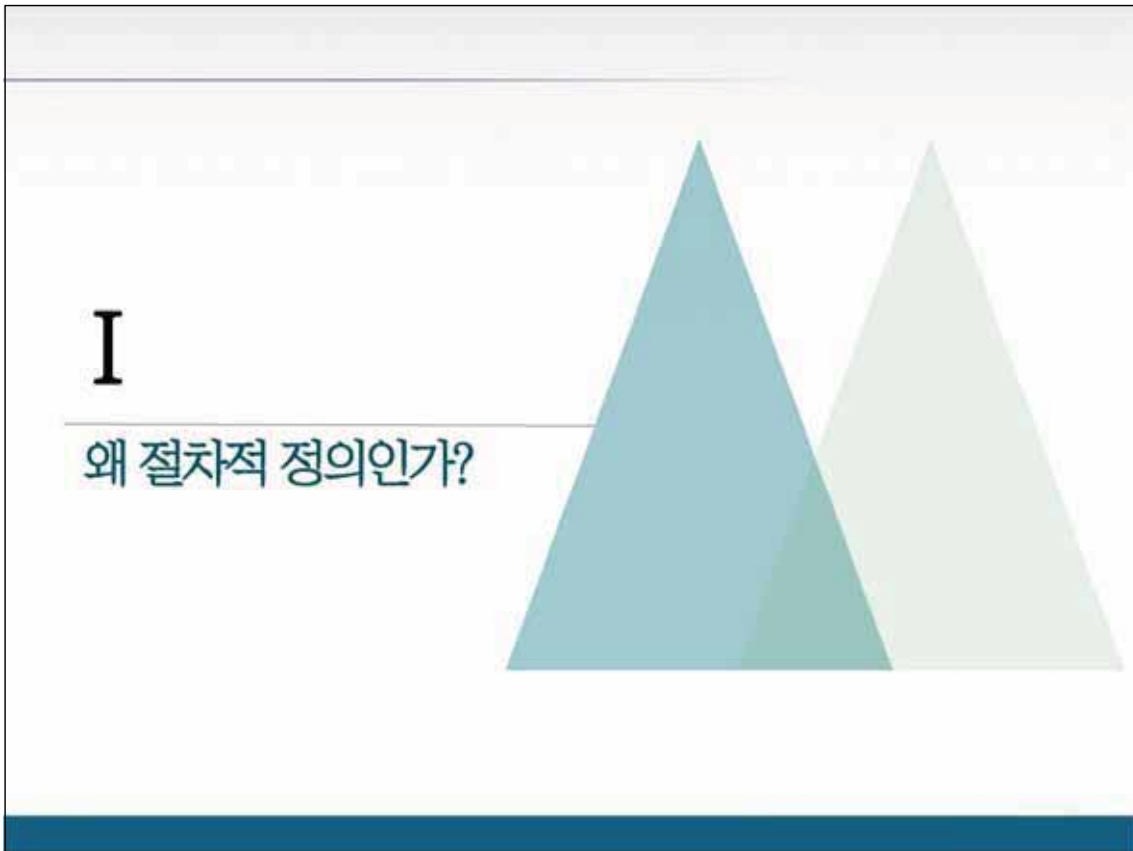






목 차

- I 왜 절차적 정의인가?
- II 절차적 정의 개관
- III 해외 절차적 정의 사례
- IV 한국형 절차적 정의 적용을 위한 선행 과제



### I. 왜 절차적 정의인가?

Tom Tyler의 연구

- ✓ 2000년 "절차적 정의"의 중요성을 언급

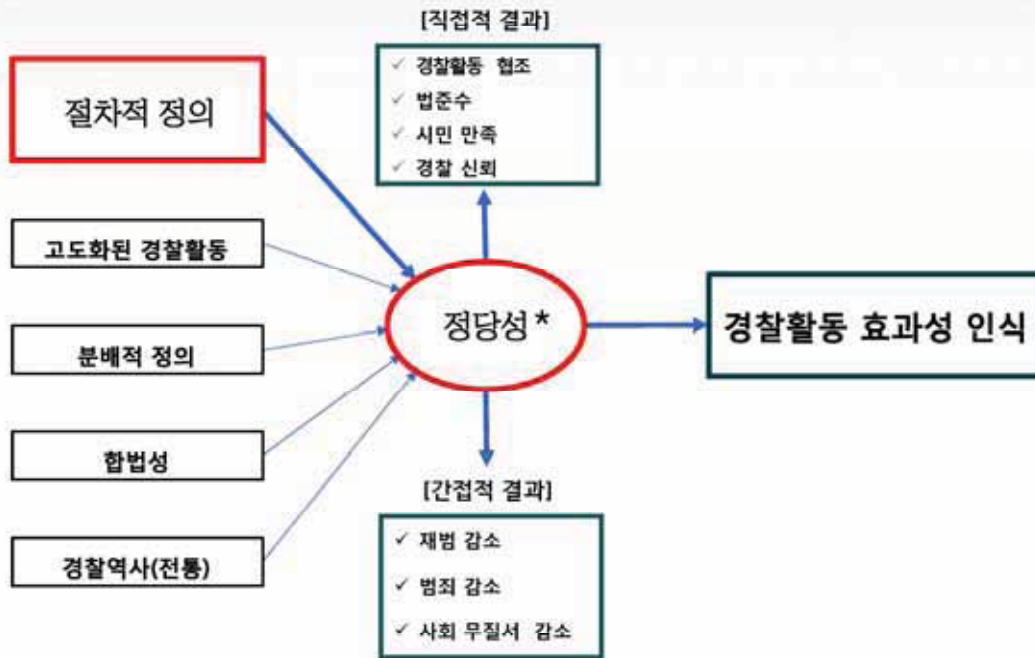
Mazerolle의 연구

- ✓ 2009년 20,500건의 문헌고찰(Systematic Review)
- ✓ 정당성 및 절차적 정의 연구 794건 메타분석

✓ 법집행에 대한 시민의 자발적 법준수, 협력 의지, 그리고 지지를 향상 시키기 위해서는 **정당성(Legitimacy)** 확보가 선결 요소임

3/26

## I. 왜 절차적 정의인가?

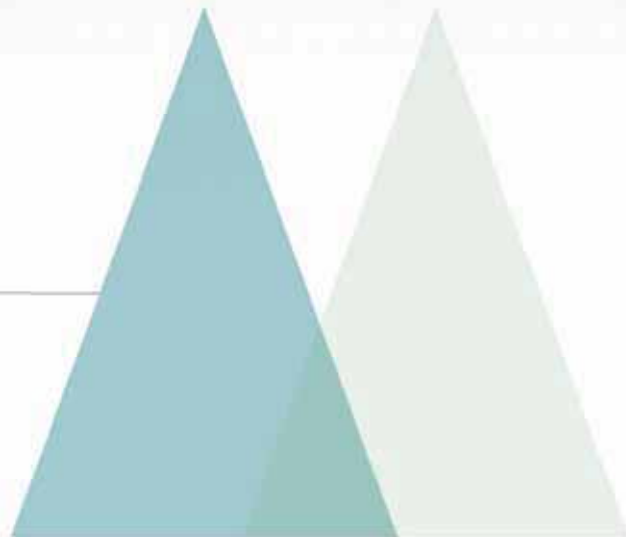


• 시민들이 경찰은 △공공체 질서유지, △갈등관리, △문제 해결을 위해 권한을 실행할 자격이 있다고 인정하는 것

4/26

## II

### 절차적 정의 개관



## II. 절차적 정의 개관

### 1. 절차적 정의 구성 요소(Tyler)

#### 구성 요소

#### 의사 결정

- 1) 경찰은 **사실에 근거**하여 의사결정을 하는가?
- 2) 경찰은 시민에게 그들의 의사결정에 관하여 **설명**하는가?
- 3) 경찰은 문제를 처리할 때 **공정**하게 의사결정을 하는가?

#### 처우

- 1) 경찰은 시민을 **존중**으로 대우하는가?
- 2) 경찰은 시민의 **의견**을 **청취**하는가?
- 3) 경찰은 시민을 **공정**하게 대우하는가?

6/26

## II. 절차적 정의 개관

### 2. 절차적 정의의 판단 요소(Mazerolle)

#### 판단 요소

#### 시민참여 (의견청취)

- ✓ 참여자에게 자신의 관점을 이야기하고 설명할 기회 제공 (결정에 영향을 미치지 못해도 결정과정에 참여했다는 감정을 줌)
- ✓ 비언어적 의사소통이 언어적 소통만큼 중요 (의사소통은 언어적 대화 7%, 톤 / 억양 38%, 신체언어\* 55%)  
\* 서있는 자세, 제스처, 눈 움직임, 개인적인 복장, 얼굴표정
- ✓ 그냥 대상자의 인식을 청취(논쟁해서 설득하려고 말 것)

#### 의사결정 중립성

- ✓ 개인적 편견을 배제한 일관되고 투명한 의사결정 필요
- ✓ 경찰의 법집행 및 처리절차를 충분히 설명하면서 결정이 중립적이었던 것을 시민이 알 수 있게 함

7/26

## II. 절차적 정의 개관

### 2. 절차적 정의의 판단 요소(Mazerolle)

#### 판단 요소

##### 품위/존중

- ✓ 질 높은 대우\*는 시민들의 자발적 순응을 가져옴
  - \* 시민의 입장에서 시민의 욕구와 관심을 고려하여야 하고, 경찰의 결정과 행동을 설명하면서 시민의 욕구와 관심을 고려했음을 보여줄 것
- ✓ 시민은 결과에 관계없이 공정하고, 질 높은 대우에 따라 수용하고 만족도가 높음

##### 신뢰부여

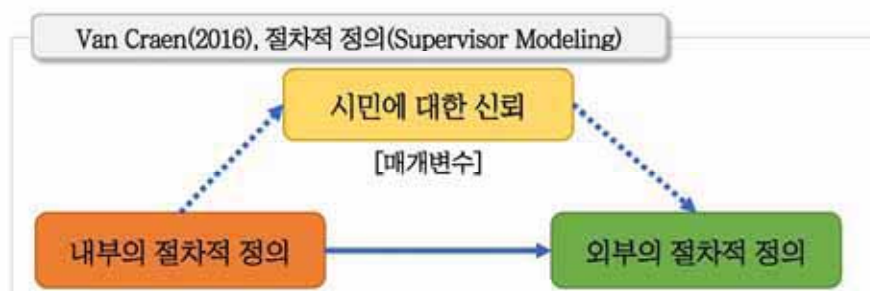
- ✓ 경찰관의 역량 뿐 아니라 품성\*이 시민의 신뢰를 부름
  - \* 높은 품성을 가진 사람은 정직함, 성숙함, 타인에 대한 존경을 갖춤

8/26

## II. 절차적 정의 개관

### 3. 절차적 정의 모델(조직 내부)

- ✓ Van Craen(2016)에 따르면 **경찰조직 내부의 절차적 정의**는 경찰조직 외부의 절차적 정의를 실천하도록 **자극함**

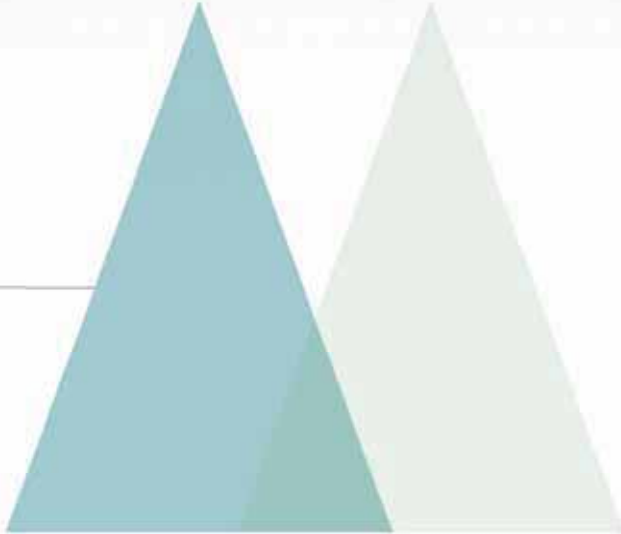


- ✓ 시사점: 절차적 정의를 단순히 시민(조직 외부)만을 대상으로 실천하기 보다는 경찰조직 내부의 절차적 정의도 함께 실행하여야 함

9/26

# III

## 해외 절차적 정의 사례




### III. 해외 절차적 정의 사례

#### 1. QCET<sup>1)</sup> 실험

**QCET 실험은 절차적 정의에 기반한 경찰활동의 효과를 검증한 세계 최초 실험연구**

QCET 절차적 정의 실험 설계



**[통제집단]**  
N=30번  
30 x 400명 조사 = 12,000명  
일반적 개입

**[실험집단]**  
N=30번  
30 x 300명 조사 = 9,000명  
새로운 개입

**응답률 기초통계 현황**  
전체 응답률 = 13.11%; N = 2,731명

**일반적 개입:**

- 평상시의 응주측정 절차
- 운전자/경찰대상 설문

**새로운 개입:**

- 절차적 정의 원리를 포함한 진술문
- 지역사회 참여
- 운전자/경찰대상 설문

1) QCET는 "Queensland Community Engagement Trial"의 약자로 호주의 퀸즈랜드지역에서 지역사회증진을 위한 실험 연구임

### Ⅲ. 해외 절차적 정의 사례

#### 2. QCET 진술문

절차적 정의 요소	절차적 정의를 적용한 진술문 내용	구분
<div style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 10px; text-align: center; border-radius: 10px;"> <b>의사결정 중립성</b> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 오늘도 저희는 음주운전 단속을 위해 나와 있습니다.</li> <li>• 다시 말씀 드리자면, <u>선생님만 음주단속에 걸리신 것은 아니라는 점</u> 알려드립니다.</li> <li>• 저희는 퀘즈랜드 도로에서 음주사고를 줄이기 위해 무작위로 음주단속을 하고 있습니다.</li> </ul>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">                     무작위 (random)                 </div>
<div style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 10px; text-align: center; border-radius: 10px;"> <b>신뢰부여</b> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2009년에 퀘즈랜드에서 만 354명이 사망했습니다.</li> <li>• <u>경찰이라는 직업으로서 가장 어려운 부분 중 하나는 선생님의 사랑하는 사람들이 교통사고로 사망하거나 심각하게 부상당했다는 것을 알려드려야 한다는 것입니다.</u></li> <li>• 안전운전을 하면서 이러한 사고를 줄이도록 저희를 도와 주실 수 있으신가요?</li> </ul>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">                     사망자 수 (road toll)                 </div>

12/26

### Ⅲ. 해외 절차적 정의 사례

<div style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 10px; text-align: center; border-radius: 10px;"> <b>시민참여 (의견청취)</b> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추가적인 범죄예방 요령이 적힌 경찰회보(bulletin)가 여기 있습니다.</li> <li>• <u>이 회보는 지역사회 내에서 어떤 일이 발생하는지에 대해서 알려주며, 중요한 사건이든 아니든 저희와 접촉할 수 있는 번호를 제공할 것입니다.</u></li> <li>• 절도범들은 사람들이 차에 두고 내린 현금, 네비게이션과 핸드폰 등을 노립니다. 그러므로 차에서 내리실 때는 반드시 귀중품들을 두고 내리지는 않았는지 확인해주시기 바랍니다.</li> <li>• <u>별도의 궁금한 사항이 있으신가요?</u></li> </ul>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">                     범죄예방 (Crime Prevention)                 </div>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 앞에서 드린 회보에는 설문조사도 부착되어 있으니, 꼭 조사에 응해주신다면 감사하겠습니다.</li> <li>• 음주측정검사나 그 밖의 다른 궁금한 사항이 있으신가요?</li> </ul>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">                     설문조사 (survey)                 </div>
<div style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 10px; text-align: center; border-radius: 10px;"> <b>품위/존중</b> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마지막으로 .....감사인사 및 긍정적인 메시지 전달.....음주측정을 마무리하겠습니다...</li> <li>• [운전자에게 긍정적인 메시지 전달...에] 아동용 카시트 사용, 잘 관리된 자동차, 동승자 또는 운전자를 위한 안전벨트 사용여부 등]</li> <li>• <u>음주측정 검사에 시간을 할애해 주셔서 감사드립니다.</u></li> </ul>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">                     긍정적 메시지 (positive message)                 </div>

13/26

### Ⅲ. 해외 절차적 정의 사례



14/26

### Ⅲ. 해외 절차적 정의 사례

#### 3. QCET 실험 결과

	실험집단	통제집단	P
	M(SD)	M(SD)	
만족감	4.43(.675)	4.28(.736)	<.0001
공정성	4.05(.814)	3.72(.807)	<.0001
존중	4.44(.694)	4.25(.740)	<.0001
신뢰	4.21(.804)	4.04(.811)	<.0001
확신	4.38(.707)	4.30(.667)	<.005
법준수	4.57(.554)	4.52(.525)	<.05

#### 실험 결과

- 모든 지표에서 경찰에 대한 시민 인식이 **긍정적**으로 변화

15/26

### Ⅲ. 해외 절차적 정의 사례

#### 4. 시카고 경찰의 절차적 정의 교육훈련(2012)

시카고 경찰 절차적 정의 교육훈련 개요

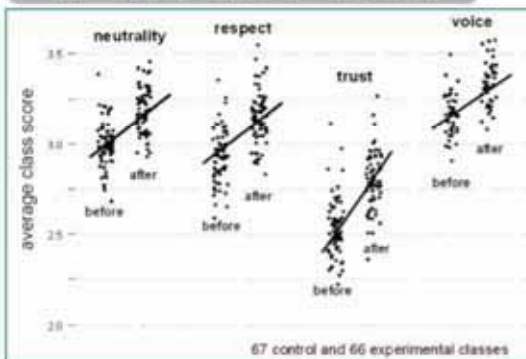
구분	내용
기간	• 2012년 중반~2013년 9월
대상	• 재직 경찰관 약 8,700명
모듈	• 모듈1 : 절차적 정의에 대한 기초 지식에 대한 발표 및 토론
	• 모듈2 : 경찰관의 냉소주의에 대한 토론
	• 모듈3 : 절차적 정의에 대한 심화학습
	• 모듈4 : 절차적 정의의 역사 및 지역경찰활동에 대한 학습
	• 모듈5 : '마약체포과정' 사례를 통한 절차적 정의 학습(시청각 자료 활용)

16/26

### Ⅲ. 해외 절차적 정의 사례

#### 5. 시카고 경찰 교육훈련 효과성(2012.12.-2013. 3.)

시카고 경찰 절차적 정의 교육훈련 결과



구분	경찰관	그룹	평균 나이	순찰 비율
실험집단 (treatment)	1,392명	66그룹	42.3	89.8%
통제집단 (control)	1,289명	67그룹	42.1	89.7%
합계	2,681명	137그룹	-	-

#### 효과성 결과

- 의사결정 중립성** ✓ 경찰관은 시민에게 법집행 시 중립적 태도를 보이는 것이 매우 중요하다.
- 용위/존중** ✓ 시민들의 태도가 어떻든 간에 경찰은 개의치 않고 존중해 줄 의무가 있다.
- 신뢰부여** ✓ 경찰이 시민과 함께 협력할 수 있을 정도로 시민을 충분히 신뢰하고 있다.
- 시민참여 (의견청취)** ✓ 시민의 말을 듣고 말하는 것은 상황을 책임지는 좋은 방법이다.

17/26

### Ⅲ. 해외 절차적 정의 사례

#### 시카고 경찰 교육훈련 시사점

- 경찰관 스스로 절차적 정의에 기반한 경찰활동 중요성 인식
- 절차적 정의는 경찰관이 시민의 태도변화(법순응)를 경험케 함
- 그러므로 절차적 정의는 경찰관 개인에게도 이익이 됨
- 결국 절차적 정의는 경찰-시민 양자의 태도를 변화시키는 역할

18/26

### Ⅲ. 해외 절차적 정의 사례

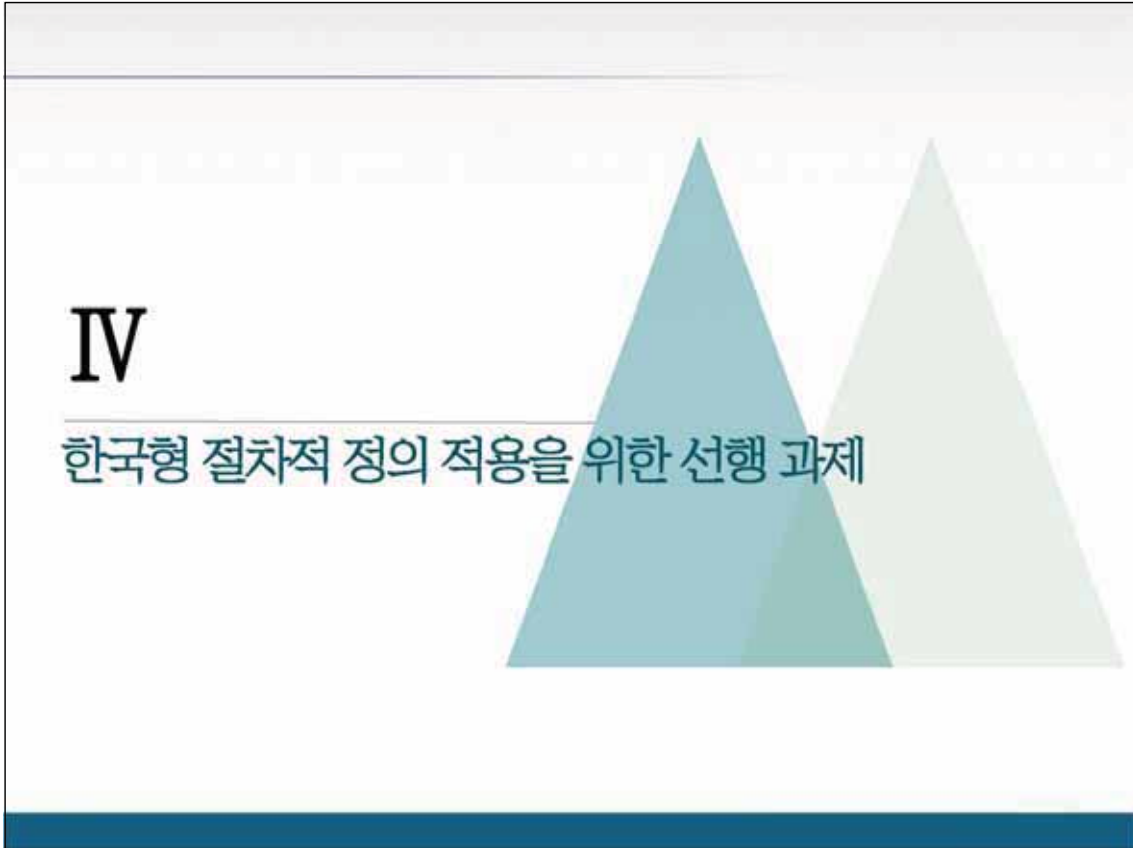
#### 6. NI<sup>2)</sup> 절차적 정의 교육훈련 시범 사업

##### NI 절차적 정의 교육훈련 개요

구분	내용
목적	• 지역사회와 형사사법체계 사이의 신뢰관계 개선을 위한
기간	• 2014년부터 현재까지 시행 중
임무	• 경찰과 지역사회 사이의 신뢰구축을 위한 경찰개입(trust-building intervention)을 위한 3가지 핵심(3 pillars)을 적용 - 1번째 핵심 : 절차적 정의의 증진(Enhancing procedural justice) - 2번째 핵심 : 무의식적인 편견의 감소(Reducing the impact of implicit bias) - 3번째 핵심 : 조화의 촉진(Fostering reconciliation)
교부금	• \$ 4.75 million (한화 약 53억원)
6개 지역 (관할 경찰서 포함)	Birmingham, Alabama / Ft. Worth, Texas / Gary, Indiana / Minneapolis, Minnesota / Pittsburgh, Pennsylvania / Stockton, California

2)NI는 "National Initiative for Building Community Trust and Justice"의 약자로 절차적 정의 교육훈련 개발 program

19/26



#### IV. 한국형 절차적 정의 적용을 위한 선행 과제

##### ❖ 중립성(Neutrality)

- ✓ 중립성이란 모두에게 공정(be fair)한 것으로,
  - 사람들은 의사결정에 있어 영향을 미치는 암묵적 편견을 가지고 있음
  - 경찰은 이러한 암묵적 '편견' 혹은 '고정관념'이 있음을 인식할 때
- ⇒ 공정한 의사결정\*이 가능함
  - \* ①편견 없는 의사결정(결정이 개인적 편견에 기초하지 않음)
  - ②일관성(결정이 모두에게 동일하게 적용)
  - ③투명성(전 업무처리 과정 설명)

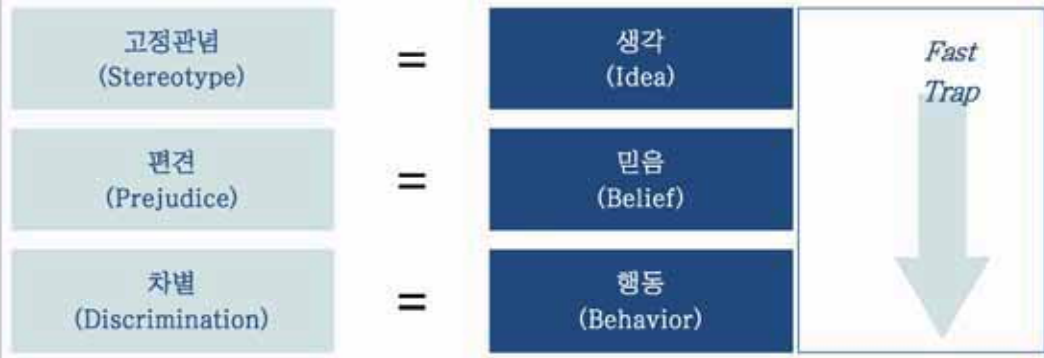
## IV. 한국형 절차적 정의 적용을 위한 선행 과제

### ❖ 중립성(Neutrality)

#### ✓ 빠른 함정(Fast Trap)에 대한 이해

- 빠른 함정이란 특정 개념 사이에서 자동적으로 발생하는 인지적 연계\*로 이런 고정관념과 편견이 결국 차별적 행동으로 이어짐

\* 빵과 버터, 밥과 국, 커피와 도넛 등



22/26

## IV. 한국형 절차적 정의 적용을 위한 선행 과제

### ❖ 중립성(Neutrality)

#### ✓ 느린 함정\*(Slow Trap)에 대한 이해

- 느린 함정이란 정체성과 권위가 위협받다고 느낄 때 부정적인 결과를 불러올 수 있는 행동을 하게 되는 것을 의미함

※ (예시) 이웃 주민에게 피해를 당했다고 신고한 사람이 출동한 경찰관의 업무처리에 불만을 갖고, 격렬하게 항의하자 오히려 신고자를 체포

\* ①정신적으로 부담을 느낄 때(Being mentally taxed)

②기분이 안 좋을 때(In a bad mood)

③위협받았다고 느낄 때(Feeling threatened)

④빠른 결정을 할 때(Making quick decisions)

⑤신참자일 때(Being a novice)

⑥다양한 일을 동시에 처리할 때(Multitasking)

23/26

## IV. 한국형 절차적 정의 적용을 위한 선행 과제

### ❖ 중립성(Neutrality)

#### ✓ 함정 제거하기(Defusing Trap)

- 경찰조직은 경찰관이 빠질 수 있는 함정을 제거하기 위하여, 경찰활동에서 직업적 목표와 개인적 목표가 무엇인지 고찰할 수 있는 환경을 조성하여야 함

#### [직업적 목표]

- ✓ 질서 유지하기
- ✓ 범죄를 예방하고 중단시키기
- ✓ 국민의 안전과 지지를 확보하기
- ✓ 국민에게 봉사하고 보호하기
- ✓ 공적 신뢰를 창출하고 유지하기

#### [개인적 목표]

- ✓ 안전하게 퇴근하기
- ✓ 불평 민원을 줄이고 소송당하지 않기
- ✓ 승진하기
- ✓ 정년으로 은퇴하기
- ✓ 직장에서 즐겁게 일하기

24/26

## IV. 한국형 절차적 정의 적용을 위한 선행 과제

### ❖ 경찰활동의 역사 및 미래 세대 영향에 대한 이해

- ✓ 과거 경찰이 권력의 편에 섰던 역사로 인해 시민이 경찰을 부정적으로 보거나 적(敵)으로 보는 경향이 있는 점을 이해할 필요가 있음

- \* (미국) 과거 흑인 탄압의 역사를 직시하고, 현재의 흑인들이 왜 경찰에 대해 부정적 시각을 갖게 되는지(과거가 현재에 어떻게 영향을 미치는지)
- \* (한국) 일제 강점기시대, 권력의 시녀

### ❖ 시민에게 경찰의 노력을 알리기

- ✓ 경찰이 절차적 정의 교육을 받는 것도 중요하지만, 절차적 정의가 무엇이고 이를 실현하기 위한 주민의 역할도 중요하다는 것을 적극적으로 알려 참여와 협조를 이끌어 낼 수 있다는 점을 논의

- 절차적 정의 교육을 일반 시민과 함께 하면서 서로를 이해하기도 함
- ※ 시카고 경찰(CPD)은 2012년부터 경찰관의 절차적 정의 훈련모습을 지역 미디어 등에 공유하고, 이를 통해 투명성을 높이고 신뢰를 형성하고자 노력

25/26

## 고정관념(Stereotype)

“평범한 모든 사람들은 고정관념을 가지고 있다. 경찰관은 평범한 사람이다. 그래서 경찰관도 고정관념을 가지고 있다.

그러나 경찰은 평범한 직업이 아니다. 경찰이란 직업은 부담이 되고 책임감 있는 자리이기 때문에 평범한 사람이 저지를 수 있는 실수를 범할 수 없다.”

Jack Glaser, Ph.D

26/26

경청해 주셔서  
감사합니다.



경찰청



Total Solutions in Policing  
치안정책연구소

2019년도 하반기 치안정책연구소 학술세미나

# 경찰의 역사와 경찰정신



## 2세션 - ②

### 현장 경찰관의 회복적 경찰활동

박기태 총경  
경찰청 피해자보호담당관





# 현장 경찰관의 회복적 경찰활동



피해자보호담당관실

## 1. 회복적 정의

## 응보적 정의

Retributive Justice

잘못된 행동이 발생했을 때  
그에 상응하는 **처벌**을 통해 **고통**을 부여하는 것으로  
사람의 행동을 **변화**시키고  
사회질서를 **통제**할 수 있다.



피해자보호담당관실

## 회복적 정의

Restorative Justice

잘못된 행동이 발생했을 때  
그 **영향**과 **피해**를 입은 대상이 누구인지 확인하고  
그 피해가 최대한 **회복**되도록 당사자의 **자발적 책임**과  
**피해자**와 **공동체의 역할**을 부여하는 일련의 모든 과정을 의미한다.



피해자보호담당관실

## 관점: 어떤 질문을 처음으로 던질 것인가?

출처: 회복적 정의란 무엇인가 (Howard Zehr)

<b>응보적 정의</b> (Retributive justice)		<b>회복적 정의</b> (Restorative justice)
누가 잘못된 사람인가?		누가 피해를 입었는가?
어떤 잘못(법)을 저질렀는가?		어떤 피해가 발생했는가?
어떻게 처벌할 것인가?		회복을 위해 필요한 것이 무엇인가?

피해자보호담당관실

## 회복적 사법에 대한 잘못된 인식들

출처: 회복적 정의 실현을 위한 사법의 이념과 실천 (Howard Zehr)

- 회복적 사법은 반드시 응보의 반대가 아니다.
- 회복적 사법은 만병통치약이 아니고, 반드시 기존의 법제도를 대체하고자 하는 것도 아니다.
- 회복적 사법은 주된 목적이 용서나 화해가 아니다.
- 회복적 사법은 하나의 특별한 프로그램 또는 한 장의 청사진이 아니다.
- 회복적 사법은 경미한 범죄나 초범을 주된 대상으로 하는 것이 아니다.

피해자보호담당관실

## 2. 회복적 경찰활동

현재 우리나라의 회복적 사법 제도는..

### 형사조정제도



### 소년법상 화해권고



형사사법절차 모든 단계에 회복적 사법을 적용하라는 국제사회의 권고에도 불구하고,  
현재 경찰 단계에서 운영중인 회복적 사법 제도는 없음

- [UN, 2002] 피해자의 입장을 고려하고, 범죄 예방 및 벌금형·자유형의 대안으로 회복적 사법 프로그램의 도입을 회원국에게 권고
- [EU, 2018] 회복적 사법을 범죄의 종류, 심각성, 발생장소에 구애받지 않고 적용해야 하며, 형사사법절차의 모든 단계에서 적용하도록 권고

피해자보호담당관실

경찰단계 회복적 정의는 왜 필요할까..

신속한 피해·관계 회복



형사조정 참여자의 71%, 고소 이전 단계로 확대 찬성  
 형사조정 참여자의 62%, 경찰 단계로 확대 찬성  
 (대검찰청, 2015)

범죄 예방



회복적 정의를 통해 피해자와 지역사회에 대한  
 경찰활동의 효과성과 대응성이 향상될 뿐 아니라,  
 범죄가 감소하게 되고 더 안전한 사회를 이룰 수 있게 된다.  
 (템즈밸리 경찰관리자, Mel Lofly)

경찰 활동에 회복적 정의 이념을 도입, 회복적 경찰활동 추진

피해자보호담당관실

회복적 경찰활동, 그 이론적 배경은..

경찰 개혁



▶ 지역사회 경찰활동  
 ▶ 문제해결지향적 경찰활동  
 ▶ 회복적 경찰활동  
 restorative justice could  
 help community policing  
 move beyond mere 'tokenism'  
 (Rochel(2003))

범죄 이론



재통합적 수치심  
 (reintegrative shaming)

회복적 정의



1974년  
 캐나다 엘마이라 사건  
 1990년  
 Changing Lenses

피해자보호담당관실

### 회복적 경찰활동의 개념과 외국의 사례

지역사회 갈등, 분쟁 및 범죄로 인해 초래되는 피해를 회복하고  
장기적인 관점에서 피해자와 가해자, 그리고 지역사회를 위한  
최선의 해결점을 찾기 위해, 회복적 이념과 기술을 활용하여  
경찰, 시민, 지역사회가 함께 문제를 해결해 나가는 방식이자 패러다임



영국



벨기에

피해자보호담당관실

## 3. 회복적 경찰활동 시범운영

추진 내용

### 회복적 경찰활동 시범운영 개요

- (기간) '19년 4. 30. ~ 10. 31. 6개월간
- (내용) 회복적 경찰활동 中 ③회복적 종결(경찰단계 회복적 사법 프로그램) 과제
- (관서) 서울·인천·경기남부·경기북부청 소속 15개 경찰서
- (방식) 15개 경찰서를 4개 권역으로 구분하여 4개 전문기관이 한 권역씩을 담당, 관련 교육, 기간 내 대화활동 등을 전담 진행하는 방식으로 시범운영 진행

구분(담당 전문기관)	시범운영 관서
1권역(갈등해결과대화)	서울 혜화·성동·구로서, 경기남부 부천원미서
2권역(비폭력평화물결)	서울 용산·은평서, 인천 계양서, 경기북부 고양서
3권역(한국비폭력대화센터)	서울 중부·금천서, 경기북부 일산동부서
4권역(한국평화교육훈련원)	경기남부 광주서, 경기북부 남양주·동두천·구리서

피해자보호담당관실

추진 내용

### 기본 원칙

- 절대 실적주의로 접근하지 않음
- 피해자의 피해회복 및 범죄예방(재발방지)에 초점
- 경찰활동 전 단계에서 활용할 수 있도록 설계
- 소년 뿐 아니라 성인사건까지 적용
- 경미 사건 뿐 아니라 중한 범죄에까지 적용
- 담당 경찰관의 업무부담은 최소한으로 설계

피해자보호담당관실

추진 내용

[사건선정] 단계  
접수·조사 → 안내·연계 順 <지역경찰, 수사부서>

- (대상) 가·피해자 간 대화가 부적절한 사안을 제외한 모든 범죄
- (사안검토) 단순히 형사절차로 진행되는 것보다 가·피해자간 대화와 협의를 통한 문제 해결이 바람직하고 가능한지, 참여의사가 있는지 등 판단
- (안내·연계) '회복적 경찰활동 안내서' 제공 및 추가 정보수신 동의여부 확인



피해자보호담당관실

추진 내용

[예비검토] 단계  
사안검토 → 진행의뢰 順 <청문감사·여청>

- (전담체계 구축) 청문·여청기능 전담자 지정, 전문기관과 1:1 네트워크 구축
- (사안검토) 전담부서·전문기관이 함께 연계받은 사건의
  - ▷가·피해자 등 관계
  - ▷사건기록 등 종합 검토하여 대화활동 진행여부 결정



피해자보호담당관실

추진 내용

[회복적 대화] 단계  
대화진행 → 결과통보 순 <전문기관>

· (대화활동) 사전·본모임 등 전문기관별 프로그램에 따라 진행

- (사전모임) 가·피해자 각각 접촉하여, 관계 파악 및 의견 청취 등 본모임 준비
- (본모임) 가·피해자 등 이해당사자가 모두 모여 진행자가 주관하는 대화 등을 통해 상호 의견을 교환하고 사안해결을 위한 합의 방안 등을 논의

- 대화장소는 경찰관서 원칙으로 하고, 경찰관은 보조 진행자 또는 참관자로 참석

· (결과통보) 전문기관은 대화활동 종료 후 활동과정에 있었던 전반적 내용을 모두 담은 결과보고서 작성, 전담부서에 통보

- 합의내용뿐만 아니라 가해자의 전반적인 참여태도, 피해회복에 대한 진정성 등을 포함
- 수사부서에서 연계 받은 시점으로부터 3개월 내 회신 원칙

피해자보호담당관실

추진 내용

[결과반영] 단계  
종결절차 회부 또는 송치 <수사부서>

· (수사가능) 회복적 대화활동 결과와 불법경중 및 사건진행 단계(입건 또는 내사단계 등)를 종합적으로 검토하고, 피해자 처벌불원 의사 등을 최종확인

- 경미한 사안인 경우, 경찰서장 주관 즉심 청구 또는 훈방 조치
- 송치사안의 경우, 회복적 대화 결과보고서 수사서류에 첨부



피해자보호담당관실

## 추진 내용

### [모니터링] 단계 〈전문기관, 청문감사·여청〉

· (기간·방식) 대화활동 종료 후 담당경찰관 및 해당 사건 진행자 간 협의를 통해 모니터링 기간 설정, 이해당사자 대상 유선·대면 확인

· (모니터링 내용) 경찰-전문기관 역할 분담을 통해 피해·관계회복 지원

- (경찰) 피해자의 피해회복 중심으로 확인 → 필요 시 피해자 지원제도 연계
- (전문기관) 이해당사자간 관계회복 중심으로 확인 → 경찰과 지속 정보공유



피해자보호담당관실

## 4. 시범운영 성과

시범운영 성과

사건 접수

총 90건 접수(72건 완료 / 18건 진행중)

- (가해자) 성인 47건(65세 이상 4건) / 소년 43건(형사미성년자 12건)
- (연계) △여청수사(27건) △여청(26건) △형사(25건)에서 주로 연계  
 △접수前(26건) △입건前(35건) △입건後(29건) 각 단계별 접수  
 - 접수前 연계 사안(26건)의 경우 학교폭력(22건)이 가장 많음\*  
 \*주로 SPO가 학폭 발생 직후 대화모임 의뢰, 사건처리 없이 사안 해결
- (유형) 학교폭력(29건)이 가장 많고, 가정폭력·아동학대, 폭행·협박, 절도 등 다양(당사자간 관계성이 있는 경우가 81%로 다수)



피해자보호담당관실

시범운영 성과

회복적 대화모임

72건 중 66건 조정성사(91.7%)

- (대화) 사전·본모임(평균 3회)에 6.1시간 소요(성인 5.5, 소년 6.6)  
 ※ 소년사건은 부모·교사가 모임에 참여하는 경우가 많아 시간이 더 소요  
 - 비교적 경미한 8건(피전5·SPO3)은 경찰관(교육이수)이 직접 진행
- (조정) 주로 △가해자 사과 49건(74%) △재발방지·관계회복 약속 58건(88%)  
 △피해변제 20건(30%) 등의 내용으로 조정(일부 중복)  
 ※ 조정 미성사 6건은 △중간철회 3건 △합의점 미도출 등 3건
- (처분) 66건 중 △경찰종결 34건 △검찰(법원) 송치 32건

- ▶ (경찰종결) △접수前 종결 24건 △내사종결 8건 △훈방 2건
- ▶ (송치) 32건 중 13건은 최종 처분·판결 완료(나머지는 검찰·법원 계류중)  
 - (검찰) △폭행·모욕(5) : 공소권없음(처벌불원) △강제추행·특수협박(4) : 기소유예  
 - (법원) △절도(3) : 선고유예(1), 벌금 10만원(2/즉심) △업무방해(1) : 벌금 50만원

피해자보호담당관실

## 시범운영 성과

### 참여자 설문조사 결과

△피해자 21명 △가해자 30명 △담당경찰관 20명 △진행자 19명 참여

- (피해자) 대화 결과에 80% 이상 만족하였고, 피해감정 회복에 도움이 되었으며, 다른 피해자에게도 적극 권유하겠다고 응답



- 가해자가 재범하지 않을 것이라는 응답이 많았으며(71.4%), 모임 후 경찰신뢰도(95.2%)·법존중감(76.2%)이 제고되었다고 응답

피해자보호담당관실

## 시범운영 성과

- (가해자) 대화결과에 80%가 만족하였고, 대화를 통해 자신의 잘못을 깨달았으며, 다른 가해자에게도 적극 권유하겠다고 응답



- 모임 후 경찰신뢰도(90%)·법존중감(73.4%)이 제고되었다고 응답

- (담당경찰관) △회복적 경찰활동 필요성 공감(70%) △기존 절차에 비해 피해회복(100%)·재범방지(85%)에 효과적이라고 응답
- (진행자) △회복적 경찰활동 필요성 공감(89.5%) △기존 절차에 비해 피해회복(100%)·재범방지(100%)에 효과적이라고 응답

피해자보호담당관실

시범운영 성과

주요 사례

· 후배(男, 고2)가 운동장에서 선배(男, 고3)를 폭행, 학폭위 과정에서 갈등이 심화되고 선배들에 의한 보복폭행이 우려되어 SPO가 전문기관에 연계 → 학생·부모가 참여한 회복적 대화 실시 → 치료비 지급 및 관계개선을 위한 실천사항을 정하고 상호 화해 → 접수前 종결

(피해자 母) 후배한테 일방적으로 맞았음에도 먼저 밀렸다는 이유로 학교에서 같은 처분을 받아 속상했는데, 가해자측이 진심어린 사과의 책임인정을 하여 억울함이 많이 해소되었음

(전문기관) 대화과정과 SPO의 노력으로 후배에 대한 선배들의 보복폭행 예방이 가능할 것 같음

· 가해자(男, 20세)는 순간소음으로 위층에 거주하는 피해자(女, 40세)에게 욕설과 천정을 치는 행위를 반복, 피해자가 112신고를 하자 피해자 집 출입문을 손괴(입간) → 추가 범죄 우려되어, 가·피해자 가족이 모두 참여하여 회복적 대화 실시 → △사과·재발방지 약속 △출입문 수리 △향후 순간소음 발생 시 제3자를 통한 의사소통 방식 활용 등 합의 → 대화결과보고 첨부하여 검찰송치

(전문기관) 피해자가 딸(女, 6세)과 겪은 공포·불안감을 눈물로 호소하자 가해자 가족이 깊은 죄책감을 나타냈으며, 양 가족간 유대관계도 어느정도 형성되어 추가 범죄가 예방되리라 봄

(가해자 母) 우리도 피해자라 생각했지만 모임을 통해 생각이 바뀌었고 앞으로 좋은 이웃이 되고자 함

피해자보호담당관실

시범운영 성과

주요 사례

· 가해자(男, 89세)는 심한 난청으로 생활소음을 자주 일으켜 이웃들과 마찰을 빚던중, 아래층에 거주하는 피해자(男, 37세)가 찾아와 항의하자 과도를 들고 욕설·협박(112신고) → 갈등악화 우려, 가해자의 자·피해자가 참여하는 회복적 대화 실시 → △사회복지관 연계, 가해자 알콜중독 치료 △소음 최소화를 위한 공동 노력 및 가해자 자·피해자간 연락망 구축 등 합의 → 대화결과보고 첨부하여 검찰송치

(가해자 子) 대화를 통해 피해자 등 이웃들의 입장을 충분히 이해하게 되었으며, 경찰·전문기관·피해자와 긴밀히 연락하여 알콜중독 치료, 추가 갈등 방지를 위해 최선을 다하겠음

(전문기관) 가해자가 고령이라 갈등해소가 어렵지 않을까 했는데, 가해자 자·피해자가 함께 문제를 해결하려는 의지가 있고 경찰의 연계로 지역사회까지 참여하여 가시적 성과가 기대됨

· 가해자(男, 중1)는 동급생인 피해자(男, 중1)가 뒷담화를 했다며 폭행하고, 이에 항의하는 피해자 여자친구에 대해 단독방을 만들어 욕설·협박(117신고) → 폭행을 방관한 학생 4명 포함, 관련자 모두 참여하여 회복적 대화 실시 → 가해행위 사과 및 상호 존중을 위한 규칙 등을 정하고 화해 → 접수前 종결

(담당경찰관) 가·피해자뿐만 아니라 관련된 친구들까지 대화모임에 참여, 방관사실을 반성하는 편지를 직접 읽고, 관련자들 간의 관계회복을 도울 것을 다짐하여 관련된 학생들의 변화가 기대됨

피해자보호담당관실

감 사 합 니 다

MEMO

.....

MEMO

.....

MEMO

.....

MEMO

.....

MEMO

.....