

신	국민인수위원회
발신	희망을만드는법, 다산인권센터, 민주사회를 위한 변호사모임, 민주주의법학연구회, 인권운동공간 활, 인권운동사랑방, 전국민주노동조합총연맹, 진보네트워크센터, 천주교인권위원회
담당	량희 (인권운동공간 활 상임활동가, 010-6344-5808, rang2ya@gmail.com)
제목	새 정부 경찰개혁 정책제안서
발송일	2017년 6월 1일(목)

경찰의 권한과 정보수집에 대한 민주적 통제를 위한 정책제안서

1. 경찰의 권한조정 및 조직개편과 정보수집에 대한 통제를 제안하는 인권·시민·사회단체(이하 제안단체)는 귀 위원회에 경찰의 활동방식 및 기구 개편의 필요와 방향에 대해 제안합니다.
2. 박근혜-최순실의 국정농단이 결국 대통령의 탄핵으로 이어질 수 있었던 것은 국민들의 민주사회에 대한 열망이었습니다. 특히 새 정부는 경찰, 검찰, 국가정보원 등 과거 권력을 남용한 기관들의 조직 개혁 및 민주적 통제 등 개혁 과제를 요구 받고 있습니다. 그 중에서도 검찰과 국가정보원의 개혁에 따라 자칫 과도한 권력을 가지게 될 경찰의 권한 분산과 기구 개편은 빼놓을 수 없는 과제입니다.
3. 경찰은 범죄수사뿐만 아니라 치안정보의 수집, 경비업무 등의 권한이 과도하게 집중되어 있는 한편 강력한 중앙집권적 경찰조직으로 인해 경찰이 시민에 봉사하는 경찰이 아니라 집권세력의 이익에 봉사하는 조직으로 기능해왔습니다. 이에 경찰의 거대한 권력을 분산시키고 시민의 직접참여에 의한 민주주의적 통제장치를 도입하는 방향에서 경찰개혁과제를 제안합니다.
4. 민주주의와 인권에 바탕을 둔 사회의 시작은 공안기구의 개혁으로부터 이루어집니다. 공안기구들은 역할분담과 공조를 하면서 민주주의와 법치주의를 훼손하고 있습니다. 각각의 개혁과제와 함께 더불어 총체적으로 바라볼 필요가 있습니다.
제안단체들은 새 정부의 주요 개혁과제로서 경찰의 권한과 정보 수집에 대한 민주적 통제 방안과 조직개편에 대한 정책을 제안합니다. 위원회에서 제안단체의 제안서를 검토하여 반영하여 주시기 바랍니다. 끝.

I. 경찰의 권한분산과 기구개편

1. 경찰개혁의 필요성

- 비대하고 막강한 권한이 집중된 조직, 그러나 민주주의적 통제는 전무한 조직

● 경찰의 직무 범위는 매우 광범위하여 범죄수사뿐만 아니라, 정보수집·경비·교통 등 다양한 영역에 걸쳐 있으며, 경찰은 이를 바탕으로 막강한 권력을 지닌 공안기관의 하나로 자리잡고 있음.

● 그 동안 검찰개혁방안의 하나로 수사권의 분리 내지 조정이 거론되어 왔음. 그러나 경찰의 수사권을 확대함으로써 검찰의 정치적 편향성을 제어하겠다는 식의 수사권·기소권 분리 논의가 경찰개혁에 관한 아무런 논의 없이 진행되는 것은 위험성이 매우 큼.

- 경찰은 수사권에 있어서 검찰 못지않게 막강한 권한을 가지고 있지만, 정치적으로는 검찰보다 더욱 지배적 정치세력에 종속되어 있음.

- 수사권·기소권 분리 여부와 상관없이, 경찰 개혁은 그 자체로 매우 중요하고 반드시 필요한 과제임.

● 경찰의 집회·시위 관리나 대규모 파업현장의 공권력투입 등에서 경찰의 권한남용 내지 인권침해의 문제가 매우 심각함.

- 2013년 12월 철도파업 당시 철도노조 간부들에 대한 불법사찰과 민주노총건물 침탈사건, 2014년 세월호참사 관련 집회에서 차벽과 물대포를 동원한 과도한 공권력 남용 등 경찰의 공권력남용 사례는 열거할 수 없을 정도임.

- 2015년 민중총궐기 집회의 경우 백남기 농민이 물대포에 맞아 사망하는 사건이 발생하여 국회에서 청문회까지 실시하였음에도 불구하고 경찰은 어느 누구도 책임지는 모습을 보이지 않고 있으며, 진상규명을 거부하고 있음.

- 박근혜의 퇴진을 요구하는 시민들의 촛불항쟁에 대해서 법원이 지속적으로 청와대 100m 앞까지의 집회·시위를 보장하도록 결정하였음에도 불구하고 경찰은 번번이 금지통고 내지 제한통고를 남발한 바 있음.

- 경찰은 집권 정치세력을 보호하기 위해서라면 경찰 공권력을 불법적으로 동원하여 시민들의 집회·시위의 자유와 노동자의 파업권을 침해하는 일을 서슴지 않고 있으며, 이로 인한 인권침해의 문제는 이미 우리 사회의 민주주의와 법치주의를 심각하게 위협하는 상황에 이르고 있음.

● 경찰은 정보수집에 대한 법적 통제가 미비하여 경찰은 CCTV통합관제센터나 AVNI 등의 시스템을 법적 근거 없이 구축하는 등 과도한 개인정보 수집이 무차별적으로 이루어지고 있음.

● 이처럼 경찰은 그 권한이 과도하게 집중되어 있을 뿐만 아니라, 강력한 중앙집권적 국가경찰조직을 바탕으로 시민에 봉사하는 기관이 아니라 집권세력의 이익에 봉사하는 조직으로 기능해 왔음.

● 그럼에도, 경찰의 공권력 남용에 대한 민주주의적·법치주의적 통제장치가 전혀 담보되어 있지 않은 상황임. 기존의 경찰위원회는 이미 이름뿐인 기구로 전락하였음.

- 따라서 경찰의 거대한 권력을 분산시키고 시민의 직접참여에 의한 민주주의적 통제장치를 도입하는 방향에서 경찰개혁이 반드시 이루어져야 함. 이는 수사권·기소권 분리의 문제와 무관하게 추진되어야 할 중요과제임.

2. 개혁과제 제안

1) 경찰 조직 및 권한의 분산

● 수사경찰(사법경찰)과 일반경찰(행정경찰)의 분리

- 미국, 독일, 프랑스 등 외국에서는 범죄수사업무를 담당하는 경찰조직과 치안·교통 등 위험방지업무를 담당하는 경찰조직이 상호 분리되어 있음.
- 수사(외사 포함)업무를 담당하는 경찰을 가칭 '수사청'으로 하여 독립된 조직으로 하고, 정보수집·경비·교통 등 위험방지 업무를 담당하는 경찰조직을 가칭 '경찰청'으로 경찰조직을 이원화해야 함.

● 경찰 조직 및 권한의 실질적인 지방분권화

- 지방자치제가 시행된 지 20여년이 지났음에도 불구하고 경찰조직과 직무에 있어서는 아직도 강력한 중앙집권적 경찰제도가 유지되고 있음. 경찰권한에 대한 민주적 통제에도 방해가 되고 있을 뿐 아니라 지방자치의 실질화에도 부합하지 못함.
- 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본 등 대부분의 외국은 지방자치제의 발전과 함께 당연하게도 범죄수사 및 치안 등 기본적인 경찰업무는 지방자치단체의 업무로 체계화되어 있음.
- 지방자치경찰제의 도입은 경찰권한의 분권화와 경찰행정의 민주화를 위해서 반드시 필요함.
- 따라서 국가경찰로부터 독립적이고 대응한 권한을 가진 실질적인 지방자치경찰제 도입이 필요함.

- 수사경찰과 일반경찰의 분리라는 개혁방향과 함께 경찰조직의 지방분권화는 구체적으로 아래와 같은 방향의 개혁이 필요함.

① 수사 업무를 전담하는 '수사청'을 국가 단위의 경찰조직(가칭 '국가수사청')과 광역지방자치단체 단위의 자치경찰조직(가칭 '지방수사청')으로 이원화함. 일반범죄의 수사업무는 '지방수사청'의 전속적 관할로 하고, '국가수사청'은 테러범죄·조직범죄·기타 광역범죄 등 특정한 범죄에 대한 수사권만 행사하도록 함.

② 경비·교통 등의 일반경찰 조직은 완전히 광역지방자치단체 단위의 자치경찰조직(가칭 '지방경찰청')으로 전환함. 국가 단위의 일반 경찰조직은 두지 않고, 전국적인 긴급사태가 발생한 경우에는 관할 지방경찰청의 요청에 의하여 각 지방경찰청의 인력과 장비를 공조하도록 함.

<그림> 경찰조직과 권한의 분산



2) 실질적인 감독기능을 지닌 시민참여 독립기구로 경찰위원회 설치

- 경찰권력의 민주성·책임성을 담보하기 위하여 시민참여의 독립기구인 “경찰위원회”를 국가 및 각 지자체 별로 설치되는 수사청·경찰청에 대응하여 설치함.
- 경찰위원회는 주민참여 주도 하에 실질적으로 경찰조직을 통제할 수 있는 독립기구로 구성함.
 - 경찰위원회에 경찰위원으로 참여하고자 하는 사람을 공개모집하는 등으로 시민참여 중심의 경찰위원회를 구성함.
 - 경찰위원회 구성에 정부(중앙 또는 지자체), 사법부, 입법부(국회 및 지방의회)가 고르게 관여하도록 함으로써 정치적 중립성과 독립성을 확보하도록 해야 함.
 - 경찰위원회의 인적 구성에 소수자, 여성, 인권 등을 대변할 사람이 반드시 포함되도록 함.
- 경찰에 대한 상위감독기구로서 경찰위원회의 권한을 아래와 같이 함.
 - ① 경찰청장(혹은 지방경찰청장) 임면권 또는 추천권 / 해임권 또는 해임요구권
 - ② 경찰청장(혹은 지방경찰청장)에 대한 직무정지권
 - ③ 정책이나 사건처리 등에서 시정요구권
 - ④ 독자적인 훈령제정권
 - ⑤ 연차별 경찰활동계획 공표
 - ⑥ 연차별 경찰활동에 관한 평가보고서 공표
 - ⑦ 특정 사안에 대한 소환조사권
 - ⑧ 경찰청 관할사무에 대한 감찰권

II. 경찰의 무분별한 개인정보 수집과 사찰 통제

1. 현황 및 문제점

● 1999년 대법원은 누구든지 “자기의 얼굴 기타 모습을 함부로 촬영당하지 않을 자유”를 가진다고 하면서, “수사기관이 범죄를 수사함에 있어 현재 범행이 행하여지고 있거나 행하여진 직후이고, 증거보전의 필요성 및 긴급성이 있으며, 일반적으로 허용되는 상당한 방법에 의하여 촬영을 한 경우”를 제외하고는 원칙적으로 영장주의가 적용된다고 판시하였음(99도2317 판결).

● 그러나 현재 영상정보를 비롯하여 경찰의 국민 개인정보 수집에 대한 적법한 통제가 이루어지고 있다고 보기 어려움.

● 특히 디지털시대 경찰은 법원 영장 등 외부 통제장치 없이 대량의 정보를 사실상 무제한으로 제공받아 왔음. 수사 편의 앞에 적법 절차 원칙 등 국민 기본권이 사실상 무력화한 상황.

- 지난 2014년 ‘박 대통령 비난 낙서범’ 잡겠다고 지자체에 기초수급자 수천명 정보를 요구¹⁾하는 등 공공기관으로부터 국민 개인정보를 제한없이 제공받아 왔음.

(장애인·활동보조인 수백 명에 대한 무영장 저인망수사 사건²⁾의 경우 헌법심사 중)

- 때로는 건강정보 등 민감한 개인정보 역시 영장 없이 경찰에 제공되어 왔음.

(철도노조 조합원에 대한 건강보험 무영장 자료제공 사건³⁾의 경우 헌법심사 중)

● 더욱 큰 문제는 경찰이 명확한 법적 근거 없이 범죄수사 이외 범죄예방 명목으로 다양한 국민 개인정보 데이터베이스를 구축 운영하고 있다는 사실임.

- 경찰은 CCTV, 차량번호자동인식장치⁴⁾, 블랙박스, 채증장비, 바디캠 등 다양한 장비를 이용하여 국민의 영상정보를 점점 더 방대하고 수집하고 있으며 택배회사 등 민간회사 블랙박스 영상까지 제한없이 제공받고 있음.

: 이중 일부는 데이터베이스로 집적하거나 지능화하여 정밀하게 분석되는 데 사용하고 있음.

- 범죄정보관리시스템(CIMS)의 경우 범죄예방을 구실로 <형의 실효등에 관한 법률> 등 기존 법률이 허용하는 범위를 넘어서 피해자, 참고인 등 방대한 국민 정보를 경찰이 자의적으로 보관 운영해 왔다는 점에서 논란이 일어났음⁵⁾.

: 현재도 구체적인 법적 근거 없이 <수사첩보 수집 및 처리 규칙>에 의해 운영되는 CIAS의 경우 마구잡이 입력 또는 조회로 인한 피해가 제보되고 있음.

- 최근 경찰은 범죄 통계를 이유로 빅데이터로 SNS 게시내용 등 국민 개인정보를 무작위로 수집할 계획을 밝혀 논란이 일고 있음.

: <관련기사> SNS 등 온갖 개인정보 긁어모아…위험한 범죄예측 시도⁶⁾

: 경찰은 유사한 맥락에서 범죄예방정보통합관리시스템⁷⁾을 추진하고 있음.

1) <http://www.hani.co.kr/arti/society/rights/659895.html>

2) <http://act.jinbo.net/wp/9582/>

3) <http://act.jinbo.net/wp/7998/>

4) <http://www.hani.co.kr/arti/661460.html>

5) http://h21.hani.co.kr/arti/cover/cover_general/25240.html

6) <http://www.hani.co.kr/arti/economy/it/729502.html#csidx74235e754e076e4941aba1a1568c9eb>

● 핵심 문제는 경찰이 방대한 개인정보를 처리하면서도 각각의 목적에 따른 수집, 사용 및 제한에 대해 구체적으로 규정한 법률적 근거를 마련하고 있지 않다는 것임. 경찰이 구체적인 법률 없이 경찰법 및 경직법상 포괄적인 규정(치안정보의 수집·작성 및 배포)이나 자체적인 지침에 의해서만 관행적으로 개인정보를 처리하기 때문에 오남용과 정보인권 침해 논란이 계속되어 왔음.

● 경찰은 통제되지 않는 권력을 오남용하여 과도한 집회 채증 논란⁸⁾을 빚어왔으며 교통정보 수집용 CCTV를 목적 외로 이용하여 CCTV 집회 감시 논란⁹⁾도 일었음.

- 지방자치단체에서 설립한 CCTV 역시 본래 시설안전, 주차단속 등 그 설치 목적별로 수집 및 운영되고 있었음. 그런데 본래 목적을 넘어서는 “목적외” 불법처리가 만연해졌음. 특히 법률상 제3자인 경찰이 영상을 실시간으로 상시제공받거나 때로는 통합관제센터를 사실상 운영하면서 영상 조작¹⁰⁾에도 관여하는 것으로 드러났음.

● 결론적으로 경찰이 교통단속, 물류운송 등 개인정보를 본래 수집 목적을 넘어서서 무제한으로 제공받고 있는데 이에 대한 법률적 통제(범죄예방)나 적법절차(법관이 발부한 영장으로 통제) 등이 준수되고 있지 않음.

- 그간 국민의 집회시위권리 행사에 보여온 경찰권의 남용과 그 폭력적인 행사에 대하여 국민의 분노와 불신이 쌓여 왔음에도 불구하고, 경찰의 정보 권한 오남용에 대해서 아무런 사회적 통제 및 제도적 대책이 존재하지 않음.

2. 개혁과제 제안

1) 공공기관이 보유한 개인정보에 대한 경찰의 무영장 수집에 대하여 법원 등 사회적 통제와 감독 장치 마련(개인정보보호법 제18조 제2항 제7호 개정)

2) 경찰의 광범위한 개인정보 수집의 근거가 되는 경찰관직무집행법 제2조의 ‘치안정보 수집·작성 및 배포’ 삭제

3) 경찰의 영상장비 및 데이터베이스 운용 등 경찰의 무차별적인 개인정보 수집과 이용에 대하여 원점부터 필수성과 비례성 검토 및 법률에 따른 통제 추진

7) http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_M1F6G0J7T2B7K1B7O2S8I4W5T7P7H6

8) http://www.newscham.net/news/print.php?board=jinbo_media_01&id=2700

9) <http://www.hankookilbo.com/v/591875cdd6f941119605669a91526b3a>

10) <http://act.jinbo.net/drupal/sites/default/files/20140324report.pdf>