

정보경찰폐지인권시민사회단체네트워크 발족 토론회

---

# 정보경찰, 이대로 방치할 것인가?

---

일시 | 2019년 9월 30일(월) 오후 2시

장소 | 참여연대 아름드리홀

주최 | 정보경찰폐지인권시민사회단체네트워크

공권력감시대응팀(공익인권변호사모임 희망을만드는법, 다산인권센터, 민주주의법학연구회, 인권운동공간 활, 인권운동사랑방, 진보네트워크센터, 천주교인권위원회), 경제정의실천시민연합, 민주사회를 위한 변호사모임, 전국민주노동조합총연맹, 참여연대

## 프로그램

- 14:00 사회 이재근 참여연대 권력감시국장
- 14:10 선언문 낭독 정보경찰폐지인권시민사회단체네트워크 발족 선언문
- 14:15 좌장 오길영 신경대학교 교수 / 경제정의실천시민연합
- 14:20 발표1 **강신명 정보경찰 정치개입 사건을 통해 살펴본  
정보경찰의 문제점**  
오민애 변호사 / 민주사회를 위한 변호사모임
- 14:35 발표2 **경찰과거사위원회에서 밝혀진 정보경찰 피해사례**  
박진 활동가 / 다산인권센터
- 14:50 발표3 **정부의 정보경찰 개혁 추진 현황 및 대안**  
이호영 박사 / 민주주의법학연구회
- 15:05 질의응답
- 15:15 폐회

## 목차

발표1	‘강신명 정보경찰 정치개입 사건’을 통해 살펴본 정보경찰의 문제점 / 오민애	04
발표2	경찰과거사위원회에서 밝혀진 정보경찰 피해사례 / 박 진	14
발표3	정부의 정보경찰 개혁 추진현황 평가 및 대안 / 이호영	24

# 강신명 정보경찰 정치개입 사건을 통해 살펴본 정보경찰의 문제점

---

오민애 / 민주사회를 위한 변호사모임, 변호사

## I. 들어가며

강신명 전 경찰청장, 이철성 전 경찰청장을 비롯하여 전직 경찰, 전직 청와대 치안 비서관 등이 정치개입과 관련하여 기소되어 재판 진행 중임(서울중앙지방법원 2019 고합466호). 주된 혐의는 정보를 수집, 분석하여 정책정보를 작성하고 보고하는 방식으로 선거 및 정치에 개입하였다는 것임. 공소사실에 기재된 정책자료만 109건에 이르는데, 선거를 앞둔 시점이나 세월호 참사 발생 직후 등 특정 시기에 집중되어있어 정권의 구미에 맞는 자료를 작성하여 정치 및 국정운영에 개입하였다는 점이 확인됨.

우연의 일치일 수는 있으나 강신명, 이철성 전 경찰청장은 정보경찰 출신이었음. ‘일선 정보경찰의 정보수집→경찰청 내부 조직에서의 순차적 보고 및 승인→청와대로의 전달’ 방식 내지는 ‘경찰청장(혹은 경찰청 차장)의 지시→지시 하달→정보수집 및 보고→정책자료 작성→승인→청와대로의 전달’ 방식이 반복되었음. 정보수집의 권한이 어떻게 남용될 수 있는지를 단적으로 보여준다고 할 수 있는 이 사건은, 조직적으로 광범위한 정보를 수집하고 이를 분석하여 자료를 작성하는 구조와 이러한 업무를 수행할 수 있는 권한 자체에 변화가 없다면 인적 규모를 줄이거나 인적 구성이 바뀌는 방식의 부분적인 개혁을 통해서도 정보경찰의 폐해가 사라질 수 없다는

점을 보여주고 있음.

이하에서는 공소장을 중심으로 ‘강신명 등 정치개입 사건’의 내용을 살피고 정보경찰의 문제점을 확인하고자 함.

## II. 강신명 등 정치개입 사건의 내용

-피고인: 강신명 외7 (전 경찰청장, 전 경찰청 정보국장, 전 정무수석 비서관, 전 청와대 행정관 등)

-적용 혐의: 공직선거법 위반(부정선거운동죄, 선거에 영향을 미치는 행위), 형법상 직권남용권리행사방해죄

<p>관련 법령</p> <p>[공직선거법] 제255조(부정선거운동죄) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다. 10. 제86조제1항제1호부터 제3호까지·제2항 또는 제5항을 위반한 사람 또는 같은 조 제6항을 위반한 행위를 한 사람</p> <p>제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) ① 공무원(국회의원과 그 보좌관·비서관·비서 및 지방의회의원을 제외한다), 선상투표신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장, 제53조제1항제4호 및 제6호에 규정된 기관 등의 상근 임·직원, 통·리·반의 장, 주민자치위원회위원과 예비군 중대장급 이상의 간부, 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가나 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다)의 대표자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다. 2. 지위를 이용하여 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위</p> <p>[형법] 제123조(직권남용) 공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해한 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>[경찰관직무집행법] 제2조(직무의 범위) 경찰관은 다음 각 호의 직무를 수행한다. 4. 치안정보의 수집·작성 및 배포</p> <p>[경찰법] 제3조(국가경찰의 임무) 국가경찰의 임무는 다음 각 호와 같다. 4. 치안정보의 수집·작성 및 배포</p>
--

[경찰청과 그 소속기관 직제]

제14조(정보국)

- ① 정보국에 국장 1인을 두고, 국장 밑에 정보심의관을 둔다. [개정 2010.10.22]
- ② 국장은 치안감 또는 경무관으로, 정보심의관은 경무관으로 보한다. [개정 2010.10.22]
- ③ 국장은 다음 사항을 분장한다. [개정 99.12.28]
  - 1. 치안정보업무에 관한 기획·지도 및 조정
  - 2. 정치·경제·노동·사회·학원·종교·문화 등 제분야에 관한 치안정보의 수집·종합·분석·작성 및 배포
  - 3. 정책정보의 수집·종합·분석·작성 및 배포
  - 4. 집회·시위 등 집단사태의 관리에 관한 지도 및 조정
  - 5. 신원조사 및 기록관리
- ④ 정보심의관은 기획정보업무의 조정에 관하여 국장을 보좌한다.

[경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙]

제11조(정보국에 두는 과)

- ① 정보국에 정보1과·정보2과·정보3과 및 정보4과를 둔다.
- ② 각 과장은 총경으로 보한다.
- ③ 정보1과장은 다음 사항을 분장한다. [개정 1998.12.7, 1999.12.28]
  - 1. 정보경찰(情報警察)업무에 관한 기획·지도 및 조정
  - 2. 신원조사 및 기록관리
  - 3. 기타 국내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항
- ④ 정보2과장은 다음 사항을 분장한다. [개정 1999.12.28., 2004.12.31.]
  - 1. 삭제 [2004.12.31]
  - 2. 치안정보업무에 관한 기획·지도 및 조정
  - 3. 정책정보의 수집·종합·분석·작성·배포 및 조정
  - 4. 삭제 [2004.12.31]
- ⑤ 정보3과장은 다음 사항을 분장한다. [개정 1999.12.28, 2002.2.25, 2004.12.31]
  - 1. 정치·경제·노동분야에 관련되는 치안정보의 수집·종합·분석·작성 및 배포
  - 2. 정치·경제·노동분야에 관련되는 집회·시위 등 집단사태의 관리에 관한 지도 및 조정
- ⑥ 정보4과장은 다음 사항을 분장한다. [개정 1999.12.28, 2002.2.25]
  - 1. 학원·종교·사회·문화분야에 관련되는 치안정보의 수집·종합·분석·작성 및 배포
  - 2. 학원·종교·사회·문화분야에 관련되는 집회·시위 등 집단사태의 관리에 관한 지도 및 조정

## 가. 이른바 ‘정책정보’ 관련 업무 구조

- 청와대 정무수석-〉 치안비서관 (치안 상황 점검 및 관리, 치안정책 점검 및 조정, 국내외 주요상황 정리 및 전파, 경찰 관련 대통령 행사 지원 등 업무와 관련하여 경찰청 상대로 각종 업무 조정·협의 및 대통령 등 청와대의 지시사항을 전달하고 이행 결과 보고받아 점검하는 업무 담당)
- 경찰청장은 국가경찰에 관한 사무를 총괄하고 경찰청 업무를 관장하며 소속 공무원 및 각급 국가경찰기관의 장을 지휘·감독
- 경찰청 차장은 경찰청장을 보좌하여 경찰청 업무를 총괄하고, 경찰청장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행
- 경찰청 정보국장은 치안정보, 정책정보 등의 업무를 수행하며, 이와 관련된 경찰청

정보국 소속 전체 경찰관의 직무 수행을 지휘·감독

- 경찰청 정보국 정보심의관은 ‘기획정보(청와대에 보고하는 정책정보 일체) 업무의 조정’에 관하여 정보국장을 보좌하고, 정보국장의 지휘를 받아 정보국 소속 전체 경찰관의 직무 수행을 지휘·감독한다.

- 정보2과가 청와대로 보고하는 정책정보는 그 보고대상, 작성 경위 등에 따라 ‘현안 참고자료’, ‘정책자료’, ‘별보’ 등이 있음. ‘현안 참고자료’는 대통령에게 직접 보고하는 정책정보로 1주에 1회가량 작성. ‘정책자료’는 청와대 비서실장, 각 수석비서관실, 총리실 등에 보고하는 정책정보로 매일 5-8개의 주제로 작성됨. ‘별보’는 청와대 각 수석비서관실 등이 정보국에 특정 현안에 대해 별도 보고를 요청하는 경우 작성됨.

- 경찰청 정보국 3개 분실, 약 40명의 국내정보 담당 외근경찰관이 배치됨. 각 정당, 국무총리실, 정부 각 부처 및 산하 공공기관, 언론사, 금융기관, 시민사회단체, 대기업 등 담당하여 정보 수집, 매일 ‘분실일보’ 형태로 정보2과장, 정보심의관, 정보국장 등에게 보고.

- 정보국은 ‘국가경찰정보시스템’을 운영하여 전국 각 지방경찰청 및 경찰서 소속 3,200명의 정보담당 경찰관과 실시간으로 의사소통. 특정 정보 수집 및 분석이 필요한 경우 ‘특정정보요구(SRI)’를 보내고 보고받는 방식으로 정보 취합. 자료 작성이 필요한 경우 전국 정보담당경찰관에 정보수집 및 분석을 요청하고 보고받아 이를 토대로 정책정보 작성.

## 나. 정책정보 작성 과정

### 1) 정책정보 작성계획 및 이에 대한 승인

- 정보2과장 및 소속 계장들은 매일 ‘과·계장 회의’를 통해 정책정보 작성계획을 마련. 각 정책정보의 주무계장은 작성계획을 정보심의관→정보국장에게 순차 보고 및 승인.

- ‘현안 참고자료’의 경우 대통령에게 직접 보고되기 때문에, 정보심의관→정보국장→경찰청 차장→경찰청장에게 보고되고, 경찰청장이 최종적으로 정책정보 작성 여부 결정.

- 기초 결정 방식: 정보국 근무자들은 청와대 수석비서관 회의자료를 전달받는 등 대통령을 비롯한 정책정보 사용자의 국정 운영 기조를 파악하여 이를 반영, 정책정보

작성 업무를 수행. 2012-2016년 정부정책을 반대·비판하거나 정치적 입장이 다른 경우 ‘좌파’, ‘좌성향’으로 분류하고 견제하는 반면 친정부·여당 성향의 단체는 ‘우파’, ‘보수’로 분류해서 협력·지원하면서 우호적인 여론을 조성하고자 하였고, 이러한 방침이 경찰청 정보국에 전달됨.

## 2) 정책정보 작성 및 배포

- 현안 참고자료: 정보2과 소속 분석관이 위 과정을 통해 수집한 정보를 토대로 분석하여 정책정보를 작성. 소속 계장->주무계장->정보2과장->정보심의관->정보국장->경찰청 차장 ->경찰청장 순차 보고, 승인, 확정. 이후 청와대 제1부속실 배포. 최종적으로 대통령에 보고.

- 정책자료: 정보2과장->정보심의관->정보국장->경찰청 차장->경찰청장->청와대 정무수석실 및 소관 수석비서관실 배포 및 보고.

=> ① 청와대의 국정 기조를 파악한 후, ② 대통령 및 정부, 여당에 도움을 주기 위해 정치적 중립의무를 지키지 않은 편향된 정보활동을 하는 한편, ③ 각종 선거시기에는 여당의 선거전략 지원 위한 정책정보 활동으로 이어짐.

국정기조에 부합하지 않을 경우 검토 과정에서 수정되거나 폐기되고, 정책정보에 대한 평가는 해당 분석관의 근무실적과 연계됨. 편향된 정보활동에의 유인.

## 다. 공소사실의 요지

### 1) 전제

- 경찰 공무원은 직무 영역이나 그 지위 고하를 불문하고 정치적 중립 의무를 반드시 준수하여 특정 정치세력이나 정치적 이념이 아닌 국민 전체에 대한 봉사자로서 공정하게 그 직무를 수행해야 하고, 정보국의 정보활동 또한 정치적 중립의무의 엄격한 준수라는 헌법과 법률이 정한 한계 안에서만 가능함.

- 경찰 공무원은 선거운동을 할 수 없고, 각종 선거와 관련하여 특정 정당 또는 정치세력을 위하여 동향을 파악하거나 판세를 분석하고 선거전략을 기획하는 등 선거에 영향을 미치는 행위 일체를 하여서는 아니됨.

## 2) 범죄사실

### 가) 제20대 총선거입 정보활동

○ 청와대 정무수석의 지시로 시작됨. 피고인들은 순차 공모하여, 직무상 지휘·감독 하에 있는 정보2과 소속 직원들로 하여금 정책자료를 작성하여 청와대 정무수석실에 지속적으로 제공하게 하여 경찰공무원의 지위를 이용하여 선거운동의 기획에 참여하거나 실시에 관여하였고, 경찰공무원의 선거 중립의무 및 정치 중립의무에 반하는 각종 선거 관련 정보를 수집, 분석하고 자료를 작성하도록 하여 의무 없는 일을 하게 함(이하 동일한 구조 반복)

- 20대 총선에서 여당 의석수를 ‘친박’세력으로 다수를 확보하고자 함. 2015년 말 정부터 친박 후보들에 대한 여론조사를 120여 차례 실시하고, 친박리스트, 광역지구 별(권역별) 경선 및 선거전략, 전체 지역구별 친박 후보자들 및 지지도 현황표 등 총선 관련 자료를 작성.

- 정무수석실과 정보국 사이의 선거 관여 활동 공모: 청와대 정무수석이 치안비서관에게 “20대 총선에서 경찰이 도움이 되어야 한다”, “선거에서 경찰의 역할이 중요하다”는 등 역할 요구. 정무비서관실 선임행정관은 정무수석의 지시에 따라 총선에서 여당 및 친박 후보들의 당선가능성 등 선거정보를 경찰청 정보국을 이용하여 수집해 줄 것을 요구함. 이는 정보국 정보심의관과 정보2과장에게도 전달되었고 정보국장, 경찰청 차장, 경찰청장은 이러한 요구사항을 순차로 보고받고 관련 정보활동을 승인 함.

- 총선 관련 ‘별보’ 작성: ‘대구지역 정가 분위기’(2016. 1.경 대구 지역 12개 전체 선거구별 예상 후보 및 총선 전망), ‘대구지역 친박 후보 세평 자료’(2016. 1.-2.경, 대구지역 특정 친박 후보들의 공천 및 당선 위한 지역별 세평 수집), ‘권역별 판세분석 및 선거대책’(2016. 2.경 전국 선거구별 출마 후보자 동향, 선거 관련 지역 특이 동향), ‘전국 판세분석 및 선거대책’(2016. 3.경 기존 권역별 판세분석 및 선거대책 별보를 통합하고 최신 정보로 수정하여 각 선거구별 후보자들의 당선 가능성 분석)

- 총선 관련 정책자료 작성: 2016. 1.부터 4.경까지, 20대 총선에서 여당 및 친박 후보의 당선을 위한 각종 선거 정보를 수집·분석하여 ‘맞춤형 선거대책’을 제안하는 정책자료 15건을 작성, 청와대 정무수석실에 보고.

## 나) 선거관여 정보활동(직권남용 권리행사방해)

### (1) 2012. 12. 19. 제18대 대통령 선거

- 경찰 자체적으로 정보국장, 정보2과장이 지시하여 정보를 수집하고 정책자료를 작성하거나, 청와대 치안비서관의 요청 및 정보2과장의 지시하에 정보를 수집하여 작성.
- 당시 경찰청 정보국장 및 정보2과장은 정보2계장 등에게 ‘진보진영 최근 분위기’라는 제목의 정책자료를 작성하도록 승인 및 지시(전반적 분위기, 향후 활동전망, 조치 고려사항으로 구성)하고 이를 청와대 정무수석실에 전달하는 등, 정보2과 소속 계장 및 분석관들이 정치적 중립의무에 위반되는 위법한 정책정보를 수집, 작성하여 청와대에 보고, 배포하게 함으로써 의무 없는 일을 하게 함.
- 당시 정보2과장은 ‘부산지역 최근 민심’을 주제로 대선 관련 지역 민심을 수집, 지역별 선거판세분석 및 대책 등을 정리한 정책자료 작성을 지시하고 이를 청와대 치안비서관실 등에 전달하는 등 각 지역 선거 동향, 20대 최근 민심 등 선거에 개입하는 정책자료를 작성, 보고, 배포하도록 함으로써 의무 없는 일을 하게 함.

### (2) 2014년 선거(지방·교육감 선거, 재보궐 선거)

- 치안비서관실 선임행정관이 정보2과장에게 요구, 이후 정보2과장이 정보계장에게 지시, 지방경찰청 및 경찰서 소속 정보경찰이 관련 자료 수집 및 분석, 이를 취합하여 정책보고 작성하여 청와대에 전달.
- 2014. 6. 4. 제6회 전국동시지방선거 및 교육감 선거, 2014. 7. 30. 재보궐 선거에도 동일한 양상의 정책정보 작성 및 보고 반복됨.

## 다) 정치적 중립의무 위반 정보활동

### (1) 2012-2013년

- 2012. 10.경 당시 정보국장이었던 강신명은 ‘소셜테이너 활동, 정부부담으로 작용 우려’라는 제목으로 좌파연예인들의 동향 및 견제 방안을 제안하는 내용의 정책자료 작성을 승인 및 지시함. 이에 따라 전국 정보경찰들로부터 정보를 수집하여 자료 작성. “소셜테이너들의 이념편향적 활동에 대한 비판도 증가하나, 트위터 팔로워가 꾸

준히 증가하는 등 여전히 여론 형성에 미치는 영향력이 크고, 야권 후보 지지활동의 일환으로 정부 비난 여론을 조성할 우려가 있다, 선거 관련 활동을 규제하려고 하면 선거개입 논란이 우려되므로 미리 가이드라인을 마련하여 공포하자”

- ‘좌파 대안방송 설립 움직임, 면밀 주시 필요’: “좌파 대안방송은 기성 언론의 편파 보도, 기존 진보 언론의 한계 등으로 촉발되었으며, 전문가들은 인터넷 방송 방식에서 크게 벗어나지 못할 것으로 전망하나, 진보 언론과 결합 시 여론 영향력이 배가될 우려가 있다”고 분석한 후, “방통위는 방송의 공정성 심의 강화를 위한 제도적 장치를 강구하고, 대안방송 설립 논의 기저에 언론인 해고 등이 연관되어있는 만큼 방송사 장기파업 등에 대비한 경영진의 노력을 주문하자”는 대책을 제안.

- ‘좌파세력의 움직임 및 대응방안’ 보고

## (2) 2014년

- 언론 관련, 정치 중립 의무에 위반한 이념편향 정보활동: 세월호 참사 관련, 주요 언론사와 인터넷 언론 등이 정부, 여당 비판 보도를 축소하는 등의 방안과 정부·여당 비판 활동을 주도하는 방송국 노조에 대한 견제방안 등을 검토한 정책자료 작성 지시

- 진보교육감 및 전교조 제압, 정치중립의무 위반 이념편향 정보활동: ‘진보교육감 압승 관련 부담요인 점검 긴급요’ 자료 작성(진보교육감들이 정부 교육정책에 제대로 따르지 않는 동향을 파악하고 대응방안 검토)

- 좌파제압·우파지원 등 정치중립 의무 위반 이념편향 정보활동: “좌파단체에 국고 보조금이 편중되어있는 실태를 파악하고, 그에 대한 대응방안을 검토한 문서를 작성해달라, 청와대 관심이 아주 크다, 경찰청의 능력을 보여줄 수 있는 기회다”, ‘국고보조금 지급, 선정심사·심사절차 강화 긴급요’ 자료 작성. ‘서울시의 좌파 단체에 대한 보조금 지급 현황’ 작성.

## (3) 2016년

- 진보교육감 및 전교조 제압, 정치중립의무 위반 이념편향 정보활동: ‘전국 부교육감, 인적 쇄신 등을 통해 역할 재정립’ 자료 작성. 정부에서 전국 17개 교육청에 부교육감 발령했으나 진보교육감 득세 이후 견제 및 균형기능을 사실상 상실했다고 분석, 정기인사 시기에 맞춰 과감하게 인사를 단행하여 정부의 인사철학과 의지를 천명하고, 부교육감의 권한강화 방안을 강구하며 교육감 직선제 폐지 노력도 병행하자는

대책 제시.

- 좌파제압·우파지원 등 정치중립 의무 위반 이념편향 정보활동: ‘주요 보수단체 관심사 및 요망사항’ 자료 작성. 대다수 보수단체가 국정지원 활동에 적극 나서는데 대규모 집회 개최에 따른 예산 확보에 어려움을 토로 중이고, 수익감소-자금난-활동력 저하로 이어질까봐 고심 중인데, 단체별로 정부의 지원수준, 배려 등에 차이가 있다고 불만을 표출하고 있다고 분석한 후, 주요 안보 기념일을 활용하여 보수단체에 대한 대통령님의 깊은 애정과 관심을 부각하고, 후임 청와대 소통비서관 조기 선임을 통해 소통, 가교 역할을 강화하며, 단체별 요망사항에 따른 맞춤형 지원책을 강구하라는 대책을 제안.

## 라. 소결

- 청와대의 필요에 따라 청와대의 지시에 의해, 혹은 경찰청 수뇌부의 자발적인 정책정보작성 의지에 따라 일선 정보관부터 청와대에 이르는 정책정보 작성 및 보고가 진행됨. ‘치안정보’수집을 명목으로 정권의 정당성 확보 및 정권 유지를 위한 목적으로 정보경찰의 정보수집권한이 광범위하게 사용됨.

## III. 공소장을 통해 확인된 정보경찰의 문제점

- 수사권을 보유하고 있는 경찰이, 언제든지 수사대상이 될 수 있고 독립적인 수사가 필요할 수 있는 이들의 요구에 따라 매우 광범위하게 정보수집권한을 사용하여 옴. 수사권과 정보수집권한을 동시에 보유하고 있는 한, 이는 특정 정권의 문제가 아니라 정보경찰 자체의 조직적인 문제라고 할 수밖에 없음.

- 경찰청 내부 승인을 거쳐 청와대에 보고 및 배포(정보관-정보심의관-정보2과장-정보국장-경찰청 차장-경찰청장)되거나, 청와대 행정관 내지 비서관이 요청하면 경찰청 수뇌부에서 이를 지시하고 작성된 자료를 승인하여 청와대에 보고되어 그 절차가 조직적이고 체계적으로 진행됨. 정책정보가 청와대의 기조에 부합하는지 여부에 따라 정보의 가치가 결정되고, 이에 따라 담당 정보관에 대한 인사평가도 달라지기 때문에, 정보수요자의 요구에 따라 구조적으로 정보 수집의 방향과 목적이 결정될 수

밖에 없음. 조직의 규모를 축소한다거나 인적 구성이 달라진다고 하더라도 구조 자체가 바뀔 수는 없음.

- 이 사건의 피고인 중 강신명은 정보2과 분석관, 정보2과장, 정보국장, 청와대 정무수석비서관실 사회안전비서관으로 근무한 후 경찰청장 재직. 이철성 또한 정보국장, 사회안전비서관, 치안비서관을 거쳐 경찰청장으로 재직함. 경찰의 정보기능을 중시하고, 이를 정부와 여당의 필요에 따라 활용할 수 있도록 하기 위한 인사였다고도 할 수 있음. 정보경찰이 그대로 존재하는 한, 이와 같은 조직적인 피해는 언제든지 반복될 수 있음.

- 경찰개혁위원회의 권고사항(정보국 명칭변경, 조직개편의 큰 틀)을 이행하는 것만으로는 정보경찰의 피해를 뿌리 뽑을 수 없다는 점을 단적으로 보여줌. 더욱이 어떤 내용의 정책정보를 작성하는지, 정보수집 과정이 어떠한지는 드러나지 않고, 수사 및 재판이 진행되고 나서야 공론화될 수 있었다는 점에 비추어보더라도, 민주적 통제를 통한 정보경찰의 개혁 또한 소원할 것으로 보임.

## 경찰청 인권침해사건 진상조사위원회

---

박 진 / 다산인권센터, 활동가

### I. 진상조사위 구성 경과와 경찰청 계획

#### 1) 경과

경찰개혁위원회가 출범한 후 2017년 7월 19일 제1호 권고로서 과거 경찰의 인권 침해 사안에 대하여 진상규명을 할 것을 권고하였다. 경찰청 인권침해사건 진상조사위원회(이하 '위원회')는 이러한 권고에 따라 2017년 8월 25일 구성되어 2019년 7월 26일까지 약 2년간 활동하였다. 위원회 및 조사팀의 역할과 임무 등 활동을 보장하고, 경찰의 책임 있는 조치 이행을 담보해나가기 위해 2017년 8월 22일 「경찰청 인권침해 사건 진상조사위원회 운영 등에 관한 규칙(경찰청훈령 855호)」을 제정하였다. 17. 8. 22. 훈령 제정 후, 법제처 의견 조회 등을 거쳐 일부 개정 후 '17. 12. 19. 최종 확정하였다. 제1조(목적) 이 규칙은 경찰의 경비·수사·정보수집 등 경찰권이 위법 또는 부당하게 행사되었거나 그로 인하여 인권침해가 발생하였다고 의심되는 사건들에 대한 진상조사와 책임규명 그리고 유사사건의 재발을 방지하고 인권을 증진시키기 위한 제도 및 정책의 개선 등에 관하여 경찰청장의 자문에 응하기 위한 경찰청 인권침해 사건 진상조사 위원회의 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 이후 총 8개 사건이 본 조사 대상 사건으로 선정되고, 사건 조사는 채용된 민간조사관들의 주도 하에 진행되었다. 위원회는 조사결과를 심사, 발표하면서 경찰청에 대하

여 경찰 개혁과 피해자 구제를 위한 다양한 권고를 하였다.

위원회는 2018년 2월 1일부터 9월 9일 까지 故백남기 농민 사망사건, 평택 쌍용차 파업 사건, 용산 화재 참사 사건을 조사한 1기와 2018년 9월 10일부터 2019년 4월 30일까지의 2기로 구분할 수 있다. 2기는 제주 강정 해군기지 건설, 밀양·청도 송전탑 건설, KBS 공권력 투입 사건, 故염호석 삼성전자서비스 노조원 사건 총 4건의 사건이 있었다. 그 외에 ‘공익신고자 사건’ ‘가정폭력 사건’에 대한 제3자 진정이 있었고 이에 대해서는 본건 조사를 하지 않고 제도 권고를 발표했다.

현재 경찰청은 위원회 활동에 관한 보고서 발표 등을 7월말 진행했다. 이때 위원회의 권고에 대한 이행 계획을 발표했으면 정보경찰과 관련한 내용은 아래와 같다.

## 2) 정보경찰 개혁에 대한 이행 계획

### 권고안 주요 내용

- 백남기Ⓢ 경찰개혁위원회가 2018. 4. 1. 권고한 정보활동 개혁 권고 이행
- 용산Ⓢ 이동상황조 운용을 금지하고 정보경찰의 집회시위 관리 과정에서 인권침해가 발생하지 않도록 개선방안 마련
- 염호석Ⓢ 경찰청과 그 소속기관 직제 상 정보활동의 범위를 경찰관직무집행법상 경찰의 직무에 부합하도록 개정할 것
- 밀양·청도Ⓢ 정보경찰의 업무와 역할을 통제할 수 있는 방안을 마련할 것

경찰은 2019년 1월 22일 「정보경찰 활동규칙(경찰청 훈령)」을 제정하여 적법한 정보활동의 기반을 마련하였다. 경찰 정보활동의 범위를 국민안전 등으로 명확히 하였고, 민간단체 상시 출입 금지, 사찰성 정보수집 시 징계 등을 통해 불법사찰을 금지하였으며, 민사개입을 금지하였다.

경찰청 정보국 내 변호사를 포함한 준법지원팀을 신설, 모든 정보활동의 적법성 여부를 상시 확인·감독하고 있으며, 경찰청 감사관실의 정기 사무감사 수감 도입, 경찰위원회 정례보고 등을 통해 정보경찰 업무에 대한 중첩된 통제 시스템을 구축하였다.

또한, 정보경찰을 대폭 감축(11.3%)하고 은밀한 정보활동의 상징으로 비쳐지던 한남

동 정보 분실을 폐쇄('18.10월)하였으며, 이동상황조로 금지하는 등 과거로 회귀하는 것을 차단하였다.

향후 경찰관직무집행법을 개정하여 경찰정보의 근거 및 활동 범위를 법률에 명확히 규정하고, 경찰공무원법에 정치관여시 형사처벌을 명문화하는 한편, 법령 경찰청 정보국의 명칭과 사무, 조직도 재정비해 나갈 계획이다.

## II. 정보경찰 문제점과 제언

### 1) 정보경찰 업무 범위에 관한 문제점

[표 11. 외근정보관 분야별 지역정보의 대상]

- 경제 및 경제단체에 관한 사항
  - 경제 전반에 관한 사항(금융권, 물가동향 등) 및 백화점, 일반상인
  - 상가 분양 등 민원사항, 제1·2금융권 노조반발 등 관련 동향파악 등
- 노동 및 노동단체에 관한 사항
  - 노동단체 및 노사관계 전반에 관한 사항으로 노사갈등, 대규모 집회시위 계획 등 파악
- 학원 및 학술단체에 관한 사항
  - 학교, 학원 관련 제반사항 및 교원 노조 등 반발 동향
- 사회 및 사회단체에 관한 사항
  - 재개발·재건축 비리, 아파트 관리·하자보수, 탈북자 세력화·범죄화 등 사회전반에 관련된 사항 등
- 문화 및 문화단체에 관한 사항
  - 문화(언론 포함), 예술 관련 제반사항 및 언론 관련 노조 반발 동향 등
- 종교 및 종교단체에 관한 사항
  - 종파 간 갈등·대립 현황, 해당 종교의 언론 보도에 대한 반발 동향 등
- 테러요인 점검 차원에서 관내 정부기관 및 협력단체, 주요인사 거주 여부 파악 등
- 기타 민심, 정부정책에 대한 호응도, 지역개발에 대한 기대 등 지역별 민원현안 등

- 故염호석 삼성전자서비스 노조원 사건 조사 과정에서 김00 노정팀장이 진술한 바에 따르면, 이전 삼성전자서비스 최종범 노조원이 사망하였을 때도 신00 경위가 사측과 노측의 합의를 중재한 바 있음. 조사과정에서 노조원이 사망하였을 경우 외에도 노사가 첨예한 대립상황에 있을 때 노정담당 경찰정보관이 조정·중재 명목으로 노정 활동을 지속적으로 해 왔음이 포착됨. (KEC, 유성기업, 동서발전...) 등 정보경찰관의

노정활동의 사례들임. 2016년 이00 정보3과장 녹조근정훈장 공적조서에 2014년 공적이 다음과 같이 언급되어 있음.

◦ 노동계의 주요 시위상황을 변수없이 관리하여 산업현장 법질서 확립 기여하였음.  
한진중공업노조의 '희망버스 시위', '유성기업노조 반발, 삼성전자 서비스노조 '열사투쟁' 등 소위 문제성 노조의 불법시위를 엄정하게 관리, 사태 확산 차단에 주력하였음

- 밀양청도 송전탑 건설 조사과정에서 발견된 밀양 지원정보관 근무배치표에 따르면 경찰 근무자별로 배치장소, 근무시간, 사찰할 대상지역까지 명시되어 있다. 정보관이 비밀리에 특정 민간인을 대상으로 평소의 동향을 감시·파악할 목적으로 지속적으로 관찰하고 정보를 수집, 관리하는 것은 불법사찰에 해당하며 개인의 사생활과 기본권 침해로 볼 여지가 크다. 문제는 이러한 특정 '강성주민'에 대한 감시와 관찰이 상시적으로 이루어졌다고 볼 수 있다는 점이다. 특정 '강성주민'에 대한 관찰과 '순화·설득'이 실제로 당시 정보관들의 상시 업무였음은, 당시 정보관들의 진술로도 확인된다.

- 정보경찰 활동과 직무내용을 범죄정보로 축소하고 그 외 현행 정보활동은 폐지해야 함. 정보경찰 업무 범위는 확실히 개선해야 하며 오랜 관행이었다고 노정, 정치인 등 사찰수준으로 자의로 정보 수집하는 것을 막기 위한 실질적 대책이 필요 함.

## 2) 정보경찰 업무 투명성 확보 및 견제 가능한 법 제도 근거 마련 필요

- 故염호석 삼성전자서비스 노조원 사건 조사 과정에서 사건 당시 상황속보 생산주체, 전파경로, 수신처 등 정보상황이 어떻게 누구에게, 무슨 내용으로 전달되었는지 사실확인이 전혀 되지 않는 상태에서 당시 현장경찰관 및 속보작성자, 지방청 및 본청 정보기능 지휘관의 진술조사를 토대로 사건의 진상을 파악하는 것에는 많은 한계가 있었다. 정보상황보고서가 급박하게 작성된다는 점을 고려하더라도 작성자가 형식적으로 외근정보관(정보관 고유번호인 '정번'이 표기)이면서 실질적으로 보고서를 내근정보관이 작성하는 구조이며, 보고서 상에 들어가는 주요 상황 정보의 출처 또한 현장에 나가 있는 담당정보관으로부터만 입수하는 것이 아니고 상황 발생 시 여러 경로를 통해 종합하여 작성하고, 조치 부분도 작성자가 임의로 작성하는 것인지 지시 받은 내용을 기재한다고 하다면 누구의 지시에 의한 것인지 명확하지 않은 상태에서

보고서가 작성되어 전파됨으로 결과적으로 공권력 집행의 적절성 여부를 평가하고자 할 때 공권력 집행의 행위는 있으나 상황판단, 지시자, 책임자 확인할 수 없었다.

- 위원회 조사팀은 조사과정에서 강남경찰서 생산 정보상황보고서 8건, 서초서 생산 정보상황보고서 17건을 입수하였음. 이 자료는 2014. 18. 과 19. 현행범으로 체포된 노조원의 재판과정에서 증거자료로 제출된 경찰측 자료로서 사건 당시 생산·배포된 정보상황보고서의 일부에 해당되는 자료임. 사건 당시 속보형태로 당일 총 몇 건의 속보가 생산되었는지, 전파경로, 전파수신처, 보고자 등의 문서생산의 주요사항을 파악하기 위해 조사팀에서는 경찰청 정보국에 정보관리프로그램(NPIS)열람 요청을 구두, 업무연락, 공문 등의 방법으로 수차례 자료협조를 요청하였으나 19. 3. 5. “검찰에서 NPIS를 압수수색하여 관련 재판에서 증거자료로 사용할 가능성이 있어 수사에 영향을 줄 수 있는 기록을 추출하여 공개하는 것은 부적절하다고 판단”한 정보국의 최종적인 입장을 확인하였음.

- 위원회 조사팀이 정보국과 업무협의를 하는 과정에서 NPIS 관련하여 확인한 사항은 다음과 같음.

- |  |
|--|
| <p>① NPIS 정보보고 기록이 데이터베이스 서버 내 보관되어 있음.</p> <p>② 상황보고 등 NPIS를 통해 보고되는 모든 정보문서는 「건문 수집 및 처리규칙」에 의거 72시간 이후 파기되지만, 데이터베이스 상 기록은 별도 보관기간 규정이 없기 때문에 2014년 기록을 현재 보관중인 것으로 확인함.</p> <p>③ 데이터베이스 상 기록은 확인을 위해 엔지니어가 별도 명령어를 만들어 추출해야 하며, 이 경우 원본 형태의 자료 확인은 어려우나 제목·작성자 등이 나올 가능성이 있음</p> |
|--|

- 현 정책정보나 정보수집 폐지가 불가능하다면 투명성 확보와 견제 가능한 제도 법적 근거마련이 필요. 정보문서는 문서작성자는 물론 보고라인, 책임자 등에 대한 명확한 주체 확인이 가능하고 추후 책임자 확인이 되어야 하는데 현행은 거의 어렵게 만들어놓은 구조라 추후 문제가 발생해도 문제만 있지 책임질 사람이 없음.

〈별첨〉 각 사건 결정문

경찰청 인권침해사건 진상조사위원회  
결 정

사 건 : 故염호석 삼성전자서비스 노조원 사건

위 사건에 관하여 경찰청 인권침해사건 진상조사위원회는 다음과 같이 결정한다.

- 다 음 -

1. 위 사건(이하 “본 사건”이라 한다)의 요지는 정보부서 경찰관(이하 ‘정보관’이라 한다)이 故염호석의 유지에 따라 노조에 위임되었던 장례절차를 가족장으로 번복하는 과정에 개입하고, 시신을 서울의료원에서 부산시 동래구 소재 세계로 병원으로 운구하는 과정에 경찰력을 투입하여 노조원과 충돌하여 저항하는 노조원들을 체포하였다. 또한 밀양화장장에서 고인을 화장한 후 유골을 인도하는 과정에서 항의하는 모친 ○○○와 삼성 노조원에 대하여 경찰력을 행사하였다.

2. 경찰청 인권침해사건 진상조사위원회(이하 “위원회”라 한다)는 故염호석 조합원의 장례식 및 화장절차에서의 공권력 남용에 대한 철저한 진상조사를 요구하는 진정서를 접수받고, ① 2014. 5. 17~ 20. 故염호석의 장례절차과정에서 삼성의 대응과 경찰의 대응의 연관관계 여부, ② 5. 18. 서울의료원에서 부산으로의 시신운구과정의 경력투입 경위와 집행과정에서의 인권침해 여부, ③ 5. 19. 서초사옥 앞 집회에서 발생한 체포과정에서 인권침해가 있었는지 여부 및 ④ 5. 20. 밀양화장장에서 거행되었던 화장과정에서 경찰의 부당한 공권력 개입이 있었는지 여부 등을 조사하여, 정보경찰이 노조원의 장례절차에 적극적으로 개입한 것은 경찰관직무집행법의 직무범위 및 경찰법상의 객관의무를 위반한 것으로 심사하였다(첨부 참조).

3. 위원회는 첨부된 심사결과에 따라 본 사건에 대한 진상조사와 책임규명 및 유사사건의 재발을 방지하기 위하여(위원회 운영 등에 관한 규칙 제1조, 제17조) 경찰청

이 아래와 같은 조치를 취할 것을 권고한다.

가. 故염호석의 장례와 관련하여 사측의 입장을 옹호하여 장례절차에 적극 개입하고, 장례의식과 화장과정에서 故염호석의 모친 ○○○의 장례 주재권 행사(협의)와 화장장 진입을 방해한 사실에 대해 사과할 것

나. 본 사건 심사결과(본 건 정보관 등 경찰이 노조원 장례절차에 개입하여 노사관계에서 객관 의무를 위배하고, 이러한 경찰활동이 관리·통제되지 못한 점)에 대해 유감을 표할 것

다. 대통령령인 「경찰청과 그 소속기관 직제」 제14조 3항 제4호 및 행정안전부령인 「경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙」 제11조 제5항 제1호에 규정되어 있는 정보국의 직무 중 “집회·시위 등 집단사태의 관리에 관한 지도 및 조정”에 관한 규정은 그 동안 집회·시위 등 사회갈등에 정보경찰의 적극적인 개입을 허용하는 것으로 오인될 수 있음을 인식하고, 정보활동의 범위를 경찰관직무집행법상 경찰의 직무에 부합하도록 개정하여 정보활동의 중립성을 담보할 것

라. 사회적 이목을 집중시키는 집회·시위 등과 관련하여 사전에 경비대책 수립 시 객관적으로 정보경찰의 정보내용을 분석할 수 있는 방안을 마련하고, 사후적으로 정보경찰의 활동내용을 평가하고, 통제할 수 있는 방안을 마련할 것.

# 경찰청 인권침해사건 진상조사위원회

## 결 정

사 건 밀양·청도 송전탑건설 사건

경찰청 인권침해사건 진상조사위원회는 위 사건에 관하여 다음과 같이 결정한다.

- 다 음 -

1. 위 사건(이하 ‘본 사건’이라 한다)의 요지는 경남 울주군에 있는 신고리원자력발전소 3·4호기(이하 ‘신고리원전’이라 한다)에서 생산할 전력을 경남 창녕군에 있는 북경남변전소로 수송하기 위해 경남 밀양시 단장·산외·상동·부북·청도 5개면 일원에 765kV급 신고리원전-북경남변전소 송전선로를 건설하는 과정과 경북 청도군 풍각·각북 2개면 일원에 위 북경남변전소에서 바로 이어지는 345kV급 송전선로를 건설하는 과정에서, 사업추진에 관한 정보공개 및 주민의견 수렴 과정의 문제, 건강권 및 재산권 침해 문제 등으로 주민들의 송전탑 건설 반대운동이 있었으나, 한국전력공사(이하 ‘한전’이라 한다)가 공사 강행 및 완공을 위하여 농성장 철거 및 행정대집행 등을 하는 과정에서 경찰력이 투입되어 반대주민 등에 대한 인권침해, 과도한 통행제한, 주민들에 대한 사찰 및 회유 그리고 비인도적 조치 등이 있었다는 것이다.

2. 경찰청 인권침해사건 진상조사위원회(이하 ‘위원회’라 한다)는 본 사건에 있어서 ① 한전의 송전탑 건설사업 과정과 이에 대한 주민들의 반대운동 배경과 쟁점, ② 공사재개, 행정대집행 등 과정에서 송전탑 반대운동에 대한 경찰 대응의 적정성 여부, ③ 송전탑 건설사업 과정에서 경찰의 역할과 대응의 적정성 여부 ④ 본 사건으로 인하여 밀양·청도 주민들이 어떠한 피해를 겪고 있는지 여부, ⑤ 본 사건에 따른 주민 등에 대한 사법처리 현황, 경찰의 자체 조사 및 감찰, 포상 등에 관하여 진상조사팀의 조사결과를 첨부와 같이 심사하였다.

3. 위원회는 첨부된 심사결과에 따라 본 사건에 대한 진상조사와 책임규명 그리고 유사사건의 재발을 방지하고 인권을 증진시키기 위한 제도 및 정책의 개선 등을 위

하여(위원회 운영 등에 관한 규칙 제1조·제17조) 경찰청이 아래와 같은 조치를 취할 것을 권고한다.

가. 경찰청장은 공식적으로 본 사건 심사결과(밀양·청도 송전탑 반대 주민에 대한 불법사찰·특별관리·회유 등으로 부당하게 공권력을 행사하여 주민들 간의 갈등을 가중시키고, 송전탑 공사반대를 막기 위해 과도한 공권력 투입 등으로 인권을 침해한 사실 등)에 대한 의견을 발표하고 사과할 것.

나. 경찰은 공공정책 추진 과정에서 공정하고 국민의 기본권을 최대한 보장할 수 있도록 경찰력 투입 요건과 절차 등에 대한 제도적 보완방안을 마련할 것.

다. 경찰은 주민들에 대한 불법사찰, 회유 등의 재발방지를 위하여 정보경찰의 업무와 역할을 통제할 수 있는 방안을 마련할 것.

라. 경찰은 경찰관직무집행법 제6조가 규정하는 ‘범죄의 예방과 제지’를 확대해석하여 국민의 일반적 통행권을 원천 차단하는 관행을 개선하고, 비례의 원칙에 따라 국민의 통행권을 보장하는 방안을 마련할 것

마. 경찰은 집회·시위에서 장소의 특성, 시위 형태, 용품 등 사고 위험요소를 충분히 고려해서 안전대책을 마련할 것

바. 경찰은 채증을 위한 촬영행위가 국민의 기본권에 대한 제약을 초래한다는 점에 비추어 볼 때, 채증을 위한 촬영이 불법행위가 진행 중이거나 그 직후에 불법행위에 대한 증거자료를 확보할 필요성과 긴급성이 있는 경우에만 허용될 수 있도록 경찰청 예규인 채증활동규칙을 개정하여 촬영행위의 요건과 방식 등을 제한할 것.

4. 본 사건의 핵심은 한전의 송전탑 건설사업이 인근 주민들의 인권(건강권과 재산권)에 대하여 부정적 영향을 미쳤는지 여부로서 최근 국제사회에서 논의되고 있는 기업과 인권에 관한 문제이므로, 위원회는 정부에 대하여 향후 본 사건과 같은 공공 갈등의 재발과 이로 인한 인권 침해를 방지하기 위하여 ① 기업과 인권에 관한 국제 기준(UN 기업과 인권 이행원칙)을 국내적으로 실행할 절차적 방안을 강구하고, ②

인근 주민들의 재산적 피해와 정신적·신체적 건강 피해에 관하여 실태를 조사하고, 그 결과에 따른 치유방안을 마련할 것을 촉구한다.

# 정부의 정보경찰 개혁 추진현황 평가 및 대안

---

이호영 / 민주주의법학연구회, 총무위원장

## I. 들어가며

### (1) 정보경찰의 각종 악행들

#### ① 민간인에 대한 사찰

- 삼성전자서비스지회 염호석 분회장 사찰과 장례 개입
- 세월호 유가족 감시와 성향 분류

#### ② 정권 부담 인사들에게 대한 감시

- 교육감 감시와 부교육감에 대한 블랙리스트 작성
- 세월호 특조위 조사활동 감시
- 인권위 위원장 및 위원 성향 분석

#### ③ 정치 개입

- 2011년 서울시장 보궐선거 당시 야당 후보 동향 파악
- 친박세력만을 위한 각종 선거정보 수집 및 판세 분석

## (2) 정보경찰의 업무 분류

- 정보경찰의 활동근거로 경찰관 직무집행법(이하 '경직법') 제2조 제4호가 제시됨.  
“치안정보의 수집·작성 및 배포”
- 세부적인 임무는 「경찰청과 그 소속기관 직제」(이하 '직제') 제14조에서 규정
  1. 치안정보업무에 관한 기획·지도 및 조정
  2. 정치·경제·노동·사회·학원·종교·문화 등 제분야에 관한 치안정보의 수집·종합·분석·작성 및 배포
  3. 정책정보의 수집·종합·분석·작성 및 배포
  4. 집회·시위 등 집단사태의 관리에 관한 지도 및 조정
  5. 신원조사 및 기록관리

이를 간략히 정리하면 ① 치안정보 수집, ② 정책정보 작성, ③ 집회 관리, ④ 신원조사로 구분함. 이러한 업무 중 '정책자료 작성'이 가장 높은 비율(22.5%)을 차지하였고 대외협력(20%), 집회관리(12.3%)가 그 뒤를 이었음.(정보국 외근 정보관들의 전체 업무 기준) 반면 경찰이 수행하는 정보수집 업무의 핵심이라 할 수 있는 '범죄정보 수집'은 단 1.3%에 불과함.<sup>1)</sup>

## II. 정보경찰 개혁 추진현황

### (1) 정보경찰의 존속

- 2018년 초 경찰개혁위원회 정보개혁소위가 '정보국 폐지'를 추진했으나 청와대는 “국정원 국내 정보가 없어진 상황에서 경찰 정보마저 없으면 눈과 귀가 다 막히는 것 아니냐”며 폐지를 반대한 것으로 알려짐.

19년 5월에 있었던 당정청 협의에서도 정보경찰 유지라는 동일한 결론을 내림.

1) KBS, '범죄 첩보' 1.3% 불과...“정보국 폐지” 추진에 靑 '반대, 왜?', 2019.3.3.자,

## (2) 경직법 개정 추진

- 당정청은 정보경찰을 유지하는 대신 경직법 제2조 ‘치안정보의 수집·작성 및 배포’를 ‘공공안녕에 대한 위협의 예방 및 대응을 위한 정보’로 바꾸고 이에 대한 정보의 수집·작성·배포와 이에 수반되는 사실확인 및 조사권한을 규정하며(19.4 소병훈 의원안) 정치관여시 형사처벌을 명문화하는 개정을 추진

이는 정보경찰의 활동근거가 미비한 것을 개선하려는 것으로 경직법 제2조상 경찰 직무규정 개정을 통해 기존 활동에 법적 근거를 제공하려는 것으로 판단됨.

## (3) 경찰개혁위원회의 ‘경찰의 정보활동 개혁방안’ 발표(18.4.27.)

### - 주요내용

<p>&lt;정보국 기능 재편&gt; ○ 경찰청 정보국의 기능을 ‘치안정보의 수집·작성·배포’에서 ‘공공안녕의 위협성에 대한 예방 및 대응’ 기능으로 재편</p> <p>&lt;정보조직 개편&gt; ○ 경찰청 정보국의 명칭도 개정하고, 직무범위도 정치·경제·노동·사회·학원·종교 등 제 분야에 관한 치안 정보 수집이 아닌 공공의 안녕과 국민안전 중심으로 개선 - 정책정보·신원조사 업무는 이관·조정 추진 - 조직진단 분석에 따라 정보인력의 축소·재배치 추진 * 이후 추진사항 : '18 3358명→'19 2979명 11.2% 감축 - 집회시위와 관련된 업무를 조정하여 경비 등 다른 부서로 이관 * 이후 추진사항 : 19년 1월부터 민원실에서 집회시위 신고접수 - ‘정보분실’ 본관 청사로 이전 * 이후 추진사항 : 18년 10월 한남동 정보분실 경찰청 내로 이전</p> <p>&lt;경찰 정보활동의 법적 근거 마련&gt; ○ 구체적 수권 규정 마련</p> <p>&lt;정보활동 통제 강화&gt; ○ 정치에 간여할 목적으로 정보활동을 하거나 이를 정치적 목적으로 활용하는 것을 금지하고 위반 시 처벌규정 마련 ○ 경찰청 감사관실의 정기 사무감사를 받으며 이와 관련된 일체의 사항은 경찰위원회의 실질적 통제를 받고, 정보활동에 대한 시민감시기구의 감시도 실효적으로 이루어져야 한다고 명시 ○ 그간 생산된 정보에 대해 일률적으로 열람 후 파기하던 관행을 버리고 「공공기록물 관리에 관한 법률」 원칙을 준수하는 등 문서의 책임성과 투명성 확보</p>
---

## (4) 정보경찰 활동규칙 제정(19.1.22.)

- ‘정보경찰 활동규칙’(경찰청훈령)을 2019.1.22. 제정하여 정보경찰의 활동 범위를 규정하는 내부 통제방안 마련함

- 주요내용은 정보활동을 ‘① 범죄 정보, ② 국민안전과 국가안보를 저해하는 위험 요인에 관한 정보, ③ 국가중요시설·주요 인사의 안전 및 보호에 관한 정보, ④ 집회·시위 등 사회갈등과 다중은집에 따른 질서·안전 유지에 관한 정보, ⑤ 국민의 생명·신체의 안전이나 재산의 보호 등 생활의 평온과 관련된 정책의 입안·집행·평가에 관한 정보, ⑥ 공공기관의 장이 요청한 신원조사 및 사실확인에 관한 정보 등’으로 규정
- 정보활동은 국민의 자유와 권리를 보호하고 사회공공의 질서를 유지하는 것을 목적으로 하고, 직무 수행에 필요한 최소한도에서 정보활동을 수행해야 하며 국민의 인권을 존중할 것을 명시
- 원칙적으로 언론·교육·종교·시민사회 단체, 기업 등 민간단체 및 정당사무소에 상시적으로 출입하지 않도록 규정
- 세부적으로 ① 집회·시위 보호 등을 위한 정보활동, ② 집단민원현장 및 노사갈등현장 정보활동, ③ 국민의 생명·신체의 안전이나 재산의 보호 등 국민 생활의 평온 관련 정책의 입안·집행·평가에 관한 정보활동, ④ 정당·선거 관련 위협의 예방·대응을 위한 정보활동 등의 근거 및 유의사항을 규정
- 위법 또는 부당한 지시를 금지하고 위법지시에 대한 거부권 부여
- 정보활동에 대한 자율적인 통제를 위해 정보국 소속으로 준법지원팀 운용

### III. 정보경찰 개혁에 대한 평가

#### (1) 정보경찰 해체를 회피

- 정보경찰은 국민을 감시하고 사찰하는 등 인권을 침해하고, 정치에 개입함으로써 민주주의를 훼손하는 것이었음.
- 정보경찰 업무는 경찰이 할 수 있는 업무범위를 넘어서는 것으로 해서는 안 될 일을 하는 것으로 그 근거는 아래와 같음.
- 정보경찰이 주로 수집하는 치안정보나 정책정보에 대한 명확한 정의는 없음. 하

지만 치안정보는 ‘범죄정보’보다는 넓고 ‘정보(일체)’보다는 좁은 개념으로 이해됨. 그 이유는 ① 경찰청이 외청으로 독립되기 이전엔 치안본부 시절 정보부 업무가 ‘○○분야에 관련되는 정보의 종합·분석’으로 규정되는 등 범죄와 상관없이 정보를 수집할 권한이 부여되었던 점, ② 1991년 경찰청으로 독립된 이후 정보국의 업무 규정이 ‘정보’에서 ‘치안정보’로 바뀌었으나 형사과 업무로 ‘지능범죄에 대한 정보’, ‘마약류 사범에 대한 정보’, 강력과 업무로 ‘살인·강도·폭력·도범 및 방화범죄에 관한 정보’로 규정되어 있던 점에서 찾아볼 수 있음.

- 정책정보의 경우 “국가이익의 증대와 안전보장을 위한 정책의 결정에 지원되는 정보”로서 국가의 정치·외교·군사·경제·과학 등 각 분야의 국가정책과 관련된 정보로 정의 가능함.<sup>2)</sup>

- 경찰 업무는 ‘범죄수사’와 ‘공공안전확보·질서유지’가 해당함. 하지만 치안정보와 정책정보는 이러한 본연의 업무와 연관 없는 것으로 정보수집범위를 넘어서는 것임.

- 한편, 일각에서는 이러한 정보를 수집하는 행위가 ‘공공 안전확보·질서유지’ 차원에서 수행 가능한 것이라고 주장하기도 함. 하지만 이는 정보수집대상이 되는 각계 시민사회 구성원 등을 위협요인으로 전제로 할 때 타당한 것임. 결국 이 주장 자체가 정보경찰은 시민의 일상을 감시하는 정치경찰임을 반증하는 것임.

- 이 외 다른 업무들도 사실상 경찰이 해서는 안 되거나 굳이 수행할 필요가 없는 것에 해당함. 결국 정보경찰의 문제는 해체 이외에 어떠한 것으로도 해소 불가함.

## (2) 경직법 개정을 통한 활동근거 마련은 불법적 관행에 법적 근거만을 부여하는 행위

### 1) 정보경찰 활동의 법적 근거 미비

- 경직법 제2조는 경찰활동의 근거를 부여하는 개별적·일반적 수권조항이 아니라 경찰의 임무를 규정해 놓은 임무조항임. 임무조항은 타 기관과의 관계에서 해당 행정기관의 임무범위의 경계를 설정한다는 의미를 가지는 것이므로 그 자체로 수권조항이 될 수는 없음.

- 정보 수집·작성 및 배포는 원칙적으로 일반적인 행정기관의 임무를 수행하는데 필요한 경우가 있으므로 어느 기관이든 수행하는 업무라 할 것임. 하지만 본체인 직

2) 오병두, 경찰의 일반정보활동에 대한 검토-경찰의 정책정보기능 강화론과 관련하여, 민주법학 제30호, 2006, 206쪽.

무를 수행하는데 있어 부수하는 수단적·보조적 활동에 해당하므로 별도로 행정기관의 임무로 설정할 필요가 없음.

- 경찰도 업무수행에 정보의 수집·작성이 필요하겠지만 그것이 공개적이고 비침해적인 방법에 의하여 수집이 가능하다면 별도의 수권근거가 필요없음. 반면 이것이 만약 침해적이거나 은밀한 방법을 요구한다면 별도의 수권근거를 별도의 항목(조항)으로 마련할 것이 요구되지만 현재 그러한 법적 근거가 마련되어 있지 않음.

## 2) 경직법 개정을 통해 불법성이 치유되지 않음.

- 경찰은 추상적 위협의 단계에서도 폭넓은 정보상의 활동영역이 보장되는 정보기관이 아님. 경찰은 ‘공공의 안녕과 질서유지’라는 큰 틀 아래서 경직법 제2조 제1호, 제2호, 제2조의2호, 제3호, 제5호, 제6호3)가 정하는 구체적인 집행 및 수사 임무를 부여받은 행정기관로서 정보 수집도 이에 해당하는 경우에만 가능하다고 할 것임.

- 또한 경찰은 경찰법규에 경찰권발동의 요건·정도 등을 구체적으로 규정하는 ‘규범상 한계’를 가지며, 이것이 없이 경찰에 광범위한 재량권을 부여하고 있는 경우에도 ‘조리(條理)상 한계’를 가짐. 이 조리상 한계는 경찰소극목적의 원칙, 경찰공공의 원칙, 경찰책임의 원칙, 경찰비례의 원칙이 대표적인 것으로 이 원칙들에 따라 공공의 안전·질서의 유지, 위협방지를 위해서만 발동될 수 있고 이를 넘어선 공공복리의 증진과 같은 적극적 목적을 위해서는 발동되어서는 안 되며, 사적 영역에도 관여할 수 없으며, 발동된다고 하더라도 적당한 비례를 유지해야 함. 현재의 정보경찰 업무, 즉 정치·경제·노동·사회·학원·종교·문화 등 민간에 대한 치안정보, 각종 정책정보, 집회시위 정보 등은 위 한계를 넘어선 것임.

- 결국 정보경찰 활동을 그대로 둔 채 그 활동을 법조문화하여 수권규정을 마련한다고 하는 것은 기존의 불법적 관행에 법적 근거만을 부여하는 ‘역설적 법제화’(paradoxe Verrechtlichung)<sup>4)</sup>를 초래할 뿐임.

3) 경찰관 직무집행법 제2조(직무의 범위) 경찰관은 다음 각 호의 직무를 수행한다.

1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호

2. 범죄의 예방·진압 및 수사

2의2. 범죄피해자 보호

3. 경비, 주요 인사(人士) 경호 및 대간첩·대테러 작전 수행

5. 교통 단속과 교통 위해(危害)의 방지

6. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력

4) 오병두, 정보경찰 개혁방안, 민주법학 제68호, 2018, 238쪽.

### (3) 내부훈령의 한계

- 정보경찰은 해체가 타당함에도 유지를 전제로 한 훈령은 큰 의미를 갖기 어려움.
- 내부훈령은 정권교체 등 내외부적 변화에 따라 언제든지 수정 가능하다는 한계 존재
- 집회·시위, 집단민원현장 및 노사갈등현장, 국민 생활의 평온 관련 정책의 입안·집행·평가, 정당·선거 관련 위험 관련 정보활동을 통제하는 것이 아닌 오히려 보장하는 규정으로 활용 가능성 존재

### (4) 경찰개혁위원회 개혁방안의 한계

- 경찰개혁위는 조직진단·분석에 따라 정보인력의 축소·재배치를 추진하도록 결정하였음. 하지만 제대로된 조직진단이 이루어지지 않았으며 주먹구구식으로 감축이 이루어졌음.
- 집회시위 관련 업무를 경비 등 다른 부서로 이관하도록 결정하고, 올 1월부터 경찰청·서 민원실에서 집회시위 신고접수를 받기로 하였으나 정보경찰이 민원실에 내려와 접수를 받는 실정
- 정보활동에 대해 정기 사무감사를 받으며 경찰위원회의 실질적 통제를 받고 시민 감시기구의 감시도 실효적으로 이루어져야 한다고 명시한 점, 생산정보에 대해 「공공기록물 관리에 관한 법률」 원칙을 준수하도록 한 점 등은 유의미하다고 할 수 있으나 아직 실행되지 않았으며 실현가능성도 매우 낮아 보이는 우려점이 있음.

## IV. 정보경찰 해체 이후의 대안

### (1) 정보경찰 해체 → 범죄정보수집 등 규범에 합당한 업무는 타부서로 이관

- 앞서 살펴본 것처럼 정보경찰은 ① 치안정보 수집, ② 정책정보 수집, ③ 집회 관리, ④ 신원조사·인사검증 등의 업무를 주로 수행함. 하지만 규범적으로 인정될 만한

것은 이 중 극히 일부인 범죄관련 정보 또는 위험방지 정보 수집 정도에 그침.

- 그런데 범죄정보의 경우 수사국은 범죄정보과, 외사국은 외사정보과, 사이버안전국은 사이버안전과에서 관련 범죄의 정보수집·분석 및 배포를 이미 시행하고 있음. 또한 위험방지·질서유지를 위한 업무는 생활안전국 내지 교통국, 경비국과 관련되는데 이 분야에 대한 정보는 정보경찰 업무와 큰 연관성이 없음. 이러한 점들을 감안하면 정보국에서 이관할 업무가 있을지도 의문임.

## (2) 정책정보 수집 폐지 → 담당부서가 직접 수집

- 정책정보를 정치·외교·군사·경제·과학 등 각 분야의 국가정책과 관련된 정보로 정의할 경우, 그 수집은 국가운영 차원에서 필요하다고 판단됨. 하지만 이는 위험방지 기관이자 수사기관인 경찰에 의하여 수집되어야 할 성질의 것은 결코 아님.

- 정책정보는 1차적으로 관련 정책을 담당하는 행정부 내 부처에서 수집하고, 2차적으로 국무총리 산하인 국무조정실에서 이를 검토·확인하는 방식으로 추가 수집할 수 있을 것임. 또한 전문분야의 경우 국책연구기관을 적극 활용하는 것도 방법임.

- 현재 정보경찰을 통해 직접보고를 받는 대통령의 권한이 약화된다는 우려가 있을 수 있음. 하지만 대통령, 그리고 그 보좌기관인 비서실에서 각계 인사를 직접 만나거나 연락하여 이야기를 듣는 생생한 목소리를 듣고, 언론보도나 인터넷 등에 귀를 기울이는 것도 필요함.<sup>5)</sup> 이것이 정보경찰의 정제된 정보에 의존하는 것보다 더욱 나은 방법이며, 필요하다면 청와대 내 인력을 늘리는 것도 가능할 것임.

## (3) 신원조사 폐지

- 직제 제14조 5호에 따라 정보경찰은 ‘신원조사 및 기록관리’ 업무를 수행함.

- 신원조사란 보안업무규정 제33조 제1항6)에 따른 것으로 “국가에 대한 충성심·성실성 및 신뢰성에 대한 조사”를 말함. 이것은 임용대상자의 국가관에 대한 판정으로 박정희 시대에 머릿속 반공의식을 측정하겠다고 만든 것이었음.<sup>7)</sup> 이는 시대착오적일 뿐만 아니라 양심의 자유를 침해할 여지가 대단히 큼. 따라서 신원조사에 대한

5) 오창익, 경향신문, [오창익의 인권수첩] 정보경찰 없애야, 경찰도 정권도 산다, 19.6.13.자

6) 보안업무규정 제33조(신원조사) ① 국가정보원장은 국가보안을 위하여 국가에 대한 충성심·성실성 및 신뢰성을 조사하기 위하여 신원조사를 한다.

7) 한겨레, 정보경찰에 기댄 ‘문재인 청와대’, 편리함에 깃든 위험, 19.2.16.자.

폐지가 타당함.<sup>8)</sup>

#### (4) 인사검증 및 복무점검에 투입 중단 → 인사혁신처·감사원 활용

- 정보경찰은 2017년 5월 31일 이후 2018년 7월 말까지 청와대의 요구에 따라 인사 검증을 4,312건 실시하고 장차관에 대한 복무 점검을 285건 실시<sup>9)</sup>

- 공직후보자 인사검증은 국가공무원법 제19조의3에 따른 것으로 인사혁신처장은 ‘정무직공무원(선거로 취임하는 공무원 제외), 국가고시 시험 위원, 위원회 위원 등의 직위를 희망하거나 그 직위에 관한 일정한 자격을 갖춘 후보자’(이를 공직후보자로 규정)에 관한 정보를 수집하여 관리할 수 있는 권한을 가지고 있음.

- 이 업무수행을 하기 위해 「공직후보자 등에 관한 정보의 수집 및 관리에 관한 규정」(대통령령)이 마련되어 있으며 제10조의2 제1항에 따라 ‘대통령이 임명·위촉하는 직위 등에 대한 인사사무의 적정한 수행을 위하여 인사혁신처장이 인정하는 범위에서 정보의 수집·관리 권한을 대통령비서실장에게 위탁’함.

- 청와대는 이를 정보경찰에 다시 위탁하고 있는데 이 과정에는 법령의 근거가 없음.

- 공직후보자에 대한 개인정보 조치는 일정부분 필요하다고 할 수 있음. 하지만 경찰이 개입하는 것은 그 근거가 없으며, 경우에 따라 개인정보보호법 등 관련 법령 위반 소지가 매우 큼.

- 따라서 국가공무원법에 따라 권한을 부여받은 인사혁신처의 인사검증 범위를 확대하고, 대통령비서실에 위탁되는 대상에 대한 정보수집은 청와대가 직접 하면 됨.

- 복무점검도 정보경찰이 수행할 필요가 없음. 공무원 복무규정 제8조의3 제1항에 따라 이미 인사혁신처장은 공무원 복무점검을 위한 자료를 해당기관에 제출요구할 수 있고, 경우에 따라 인사혁신처 공무원에게 복무실태 점검을 지시할 권한을 가지고 있음.<sup>10)</sup>

8) 국가공무원법 제33조 및 지방공무원법 제31조에 따르면 공무원 결격사유가 규정되어 있다. 이는 범죄경력조회와 수사경력조회로 끝낼 수 있으며, 이는 정보경찰 업무로 보기도 어렵다. 신원조사는 이러한 법률에 따른 공무원 결격사유 조회와는 다른 것이다.

9) 한겨레, [단독] 청와대, 장차관 검증 ‘국정원’ 빠지자 ‘정보경찰’에 더 의존, 2019.2.13.자.

10) 국가공무원 복무규정 제8조의3(복무 실태의 확인·점검) ① 인사혁신처장은 각급 행정기관에 대하여 그 소속 공무원의 근무시간, 출퇴근, 당직, 휴가, 출장 등 복무 실태를 확인하기 위하여 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. 다만, 긴급하다고 인정되는 경우에는 인사혁신처 소속 공무원으로 하여금 각급 행정기관의 복무 실태를 확인·점검하도록 할 수 있다.

- 장차관 등 청와대가 임명하는 고위직의 경우는 감사원이나 각 부 통할권을 가지고 있는 국무총리가 실시하는 것이 타당함.

#### (4) 민간개입 중단

- 본청과 서울지방청 외근 정보관의 경우 ‘대외협력’ 업무 비중이 각각 20%와 36.7%에 달했음. 대외협력 업무에는 ‘인적네트워크 형성’, ‘기관 출입’, ‘민원 처리’, ‘집회관리’ 등이 포함됨.
- 일각에서는 정보경찰의 이러한 행위들을 ‘공공갈등조정 역할’로 표현하고 있으나 이는 모든 행정기관이 수행해야 하는 역할로써<sup>11)</sup> 경찰이 나설 업무가 아님.
- 대외협력 업무는 사실상 민간에 대한 감시와 개입 기능을 하며 민간해결사 역할에 가까움. 따라서 이러한 업무는 중단하는 것이 타당함.

---

11) 규범적으로는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(대통령령)이 이미 2007년에 제정되었다. 이 규정은 중앙행정기관(총리령으로 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관 포함)들을 적용대상으로 하고 있으며 ‘경찰만이 아닌’ 중앙행정기관들이 사회 전반의 갈등예방 및 해결 능력을 강화하기 위한 종합적인 시책을 수립·추진하도록 정하고 있다.

## 정보경찰폐지인권시민사회단체네트워크

**정보경찰, 이대로 방치할 것인가?**

**발행일** 2019. 09. 30.

**발행처** 정보경찰폐지인권시민사회단체네트워크

공권력감시대응팀(공익인권변호사모임 희망을만드는법, 다산인권센터, 민주주의법학연구회, 인권운동공간 활, 인권운동사랑방, 진보네트워크센터, 천주교인권위원회), 경제정의실천시민연합, 민주사회를 위한 변호사모임, 전국민주노동조합총연맹, 참여연대

**담당** 참여연대 김효선 간사 02-723-5302 tsc@pspd.org

정보경찰페지넷 발족 토론회 / 정보경찰, 이대로 방치할 것인가?