

정보경찰 관련 경찰법 및 경찰관직무집행법 개정안에 대한 의견서

2019년 10월 22일(화)

정보경찰폐지인권시민사회단체네트워크

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

목차

목차	2
배경	3
정보경찰 관련 경찰법 및 경찰관직무집행법 개정안의 주요내용	4
1. 소병훈 의원 대표발의 경찰법 및 경직법 일부개정안	4
(1) ‘치안정보’를 ‘공공안녕에 대한 위협의 예방 및 대응을 위한 정보’로 개정	4
(2) 정보수집을 위한 수권규정 마련	4
2. 홍익표 의원 대표발의 경찰법 전부개정안	4
(1) 정치관여 금지 조항 신설	5
(2) 치안정보 수집 등 목적을 제한하는 조항 신설	5
(3) 벌칙조항 신설	5
개정안에 대한 의견	6
공통사항	6
소병훈 의원안	7
(1) ‘공공안녕에 대한 위협의 예방 및 대응을 위한 정보’ 개념의 불명확성(경찰법안 제3조 및 경직법안 제2조 제4호)	7
(2) 포괄적 위임 금지원칙 위반(경직법안 제8조의2)	7
(3) 정보경찰 활동에 대한 통제방안 부재	8
조응천 의원안	8
(1) 불명확한 ‘치안정보’ 개념 존치	8
(2) 정치관여 금지 조항 신설(경직법안 제2조의2)	9
(3) 치안정보 수집 등 목적 제한 조항 신설(경직법안 제2조의3)	9

- 이명박·박근혜 정부 당시 정보경찰이 저지른 수많은 불법행위가 속속 드러났음. 이들은 삼성전자서비스지회 옹호석 분회장의 장례식에 관여하고, 세월호 유가족들을 감시하는 등 민간인을 사찰하였을 뿐만 아니라 부교육감에 대한 블랙리스트를 작성하고 인권위와 세월호 특조위 위원들을 감시해 왔음. 또한 각종 선거정보를 수집하고 전략을 제안하는 등 정치에도 깊숙이 개입함.
- 문재인 정부 출범 이후 경찰은 <경찰개혁위원회>와 <인권침해사건진상조사위원회>를 구성해 경찰 관련 의혹사건들을 조사하고 개혁 권고안 30건을 발표함. 이 중 정보경찰에 대해서는 그 기능과 직무범위를 ‘치안정보의 수집·작성·배포’에서 ‘공공안녕의 위협성에 대한 예방 및 대응’으로 재편하도록 하고, 구체적 수권 규정을 마련하여 활동의 적법성을 갖추도록 권고함.
- 이 권고에 따라 더불어민주당 홍익표 의원이 2019년 3월 11일 경찰법 전부 개정안을, 3월 15일 소병훈 의원이 경찰법 및 경찰관직무집행법(이하 ‘경직법’) 일부개정안을 각각 대표 발의함. 이와는 별개로 2018년 4월 25일 더불어민주당 조용천 의원이 정보경찰의 활동을 제한하기 위한 경직법 일부개정안을 대표 발의함.
- 이 3개의 개정안은 정보경찰을 존치시키되 활동을 제한하는 것을 목적으로 함. 하지만 정보경찰의 기존 활동들은 법적 근거를 제대로 갖추지 못했을 뿐만 아니라 현대 민주주의 원리, 경찰법상 여러 원칙에도 어긋나는 점을 감안할 때 이 개정안은 제대로 된 개혁안이라고 평가하기 어려움. 이에 <정보경찰폐지인권시민사회단체네트워크>는 정보경찰이 폐지되어야 함을 강조하면서 이 법안들에 대한 각각의 의견을 아래와 같이 제시하고자 함.

I. 정보경찰 관련 경찰법 및 경찰관직무집행법 개정안의 주요내용

1. 소병훈 의원 대표발의 경찰법¹ 및 경직법² 일부개정안

(1) ‘치안정보’를 ‘공공안녕에 대한 위협의 예방 및 대응을 위한 정보’로 개정

- 경찰과 경찰관의 임무는 경찰법 제3조 및 경찰관직무집행법(이하 경직법) 제2조에 각각 규정되어 있음. 이 중 경찰법 제3조 제4호 및 경직법 제2조 제4호는 ‘치안정보의 수집·작성 및 배포’를 경찰 및 경찰관의 임무로 명시함.
- 해당 개정안은 경찰법 제3조 제4호 및 경직법 제2조 제4호상 ‘치안정보’를 경찰개혁위원회의 권고에 따라 ‘공공안녕에 대한 위협의 예방 및 대응을 위한 정보’로 수정함.

(2) 정보수집을 위한 수권규정 마련

- 경찰권의 발동은 권력적·침익적 행정의 전형으로서 반드시 법률의 근거가 있어야 하고, 수권조항을 근거로 행사되어야 함. 하지만 경직법에는 경찰의 정보활동에 대한 수권조항이 부재하여 정보활동 자체가 위법이라는 논란이 계속되어 왔음.
- 경직법 개정안은 제8조의2를 신설하여 정보활동에 대한 개별적 수권조항을 마련함. 경찰관이 공공안녕에 대한 위협의 예방 및 대응을 위한 정보의 수집·작성·배포와 이에 수반되는 사실확인 및 조사를 할 수 있도록 하였으며, 정보의 범위 및 처리 기준을 대통령령으로 정할 수 있도록 위임 근거를 마련함.

2. 홍익표 의원 대표발의 경찰법³ 전부개정안

- 해당 개정안도 경찰개혁위원회의 권고에 따른 것으로 경찰법 제3조 제4호 ‘치안정보’를 ‘공공안녕에 대한 위협의 예방 및 대응 관련 정보’로 수정하였음. 내용상 소병훈 의원안과 큰 차이가 없음.

¹ 의안번호 2019247

² 의안번호 2019244

³ 의안번호 2019125

3. 조응천 의원 대표발의 경직법⁴ 일부개정안

(1) 정치관여 금지 조항 신설

- 해당 개정안은 경찰관의 직무범위로 경직법 제2조 제4호 치안정보의 수집·작성 및 배포를 그대로 유지하되, 경찰관의 정보활동을 제한하려는 조항을 신설하였음. 개정안은 제2조의2을 통해 경찰관이 정당·정치단체에 가입하거나 정치활동에 관여하는 것을 금지함.

(2) 치안정보 수집 등 목적을 제한하는 조항 신설

- 제2조의3 제1항은 범죄의 예방·진압 및 수사 외의 목적으로 치안정보를 수집·작성·배포하는 것을 금지함.
- 같은조 제2항은 범죄의 예방을 위한 치안정보의 수집·작성·배포시 범죄가 발생할 수 있다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에 필요한 한도에서 행하여져야 한다는 ‘경찰비례의 원칙’을 명시함.

(3) 벌칙조항 신설

- 위 사항을 위반한 경우 처벌하는 벌칙조항을 제11조의4, 제11조의5에 각각 신설.

⁴ 의안번호 2013242

II. 개정안에 대한 의견

1. 공통사항

- 경찰법 제3조 및 경직법 제2조는 경찰활동을 위한 개별적·일반적 수권조항이 아니라 경찰 및 경찰관의 임무를 규정해 놓은 임무조항임. 임무조항은 타 기관과의 관계에서 해당 행정기관의 임무범위의 경계를 설정한다는 의미를 가지는 것이므로 그 자체로 수권조항이 될 수는 없음.
- 하지만 경찰법 제3조 제4호 및 경직법 제2조 제4호는 정보경찰의 업무로 규정한 것으로 이해되어 왔고 「경찰청 및 그 소속기관 직제」에 따른 정보국 설치의 근거로 활용되어 왔음. 이 조항의 개정여부와는 별개로 3개 개정안 모두 이를 그대로 두는 것으로 볼 때, 정보경찰 유지를 전제로 하고 있는 것으로 판단됨.
- 하지만 정보경찰은 광범위한 사찰행위를 통해 국민의 인권을 침해하였고, 정권의 통치수단으로 활용될 정보를 수집하는 반민주적인 행태를 보여 왔음.
- 이러한 악습을 바꾸지 않기 위해서는 정보경찰의 폐지, 또는 그에 맞먹는 개혁이 필요함에도 그에 대한 고민이 부재하다면 점을 지적하지 않을 수 없음.
- 정보활동은 경찰 본연의 업무에 부수적인 것으로 굳이 명시할 필요가 없음.
- 정보의 수집·작성 및 배포는 일반적인 행정기관도 수행하고 있는 업무로 해당기관이 본체인 직무를 수행하는데 있어 부수하는 수단적·보조적 활동임. 따라서 이들 행정기관은 별도로 정보활동을 임무로 설정하지 않고 있음.
- 경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호, 범죄의 예방·진압 및 수사 등을 종국적인 목적으로 활동하며, 정보활동은 이러한 목적을 효과적으로 달성하기 위한 수단적·보조적 활동에 불과함.
- 다른 행정기관들과 마찬가지로 경찰의 정보수집 권한은 구태여 규정할 필요가 없는 내용이라 할 것임.

2. 소병훈 의원안

(1) '공공안녕에 대한 위협의 예방 및 대응을 위한 정보' 개념의 불명확성(경찰법안 제3조 및 경직법안 제2조 제4호)

- '치안정보'의 개념이 모호하여 경찰은 자의적으로 광범위한 정보 수집활동을 수행해 왔음.
- 즉, '치안'이라는 개념은 경찰법학에서 정사용되는 개념이라기보다는 정치학, 사회학 등의 관점에서 말하는 '통치'와 밀접하게 관련되는 용어로서 법률조항에 등장할 용어로는 적합하지 않음. 또한 '치안정보'라는 개념은 일반이나 정치영역에서 통치자를 위한 '통치정보'의 개념으로 받아들여질 소지가 매우 커서 경찰의 법률적 임무범위를 위법하게 확장시킬 가능성을 내포하고 있음. 정보경찰은 현실에서도 이러한 방식으로 활용해 왔음.
- 이러한 문제가 있던 '치안정보'라는 용어를 '공공안녕에 대한 위협의 예방 및 대응을 위한 정보'로 바꾸는 것은 '공공의 안녕과 질서유지'라는 경찰의 임무와 연계하여 규정한 것으로 보임.
- 하지만 바뀐 개념도 여전히 추상적이고 불명확하여 정보수집의 대상이나 범위가 어디까지인지 여전히 알기 어렵다는 점에서 정보경찰의 행태가 통제될지 의문임.
- 경찰법 제3조 제7호 및 경직법 제2조 제7호에 경찰과 경찰관의 임무로 규정된 '그 밖에 공공의 안녕과 질서 유지'와 내용이 겹친다는 점에서 개정의 실익도 찾기 어려움.
- 정보경찰의 활동들은 반인권·반민주적이었을 뿐만 아니라 합헌·합법적인 경찰의 임무·과업범위에 해당하지 않는 것이었음.
- 그렇다면 정보경찰의 활동을 합헌·합법적인 것으로 바꾸는 작업을 먼저 수행하는 것이 당연함. 그럼에도 불구하고 위와 같이 임무조항만을 개정하는 것은 현재의 위헌·위법적 상황을 형식 법률적으로 합헌·합법으로 만들고 현실에서 그렇게 보이게 만드는 잘못된 노력으로 소위 역설적 법제화(paradoxe Verrechtlichung)의 사례에 해당함.

(2) 포괄적 위임 금지원칙 위반(경직법안 제8조의2)

- 경찰의 정보활동이 필요하다는 점에 대해서는 인정될 수 있음.
- 정보의 수집·작성은 개별 행정기관의 임무를 수행하는 데 필요하듯이, 경찰행정청도 자신의 직무범위 내에서 관련 정보(위험방지정보나 범죄정보)를 수집하고 분석할 필요가 있음.
- 이 때 정보활동이 공개적이고 비침해적인 방법에 의하여 가능하다면 별도의 수권근거가 필요 없으나 침해적이거나 은밀한 방법을 요구한다면 별도의 수권근거를 별도의 항목(조항)으로 마련하는 것이 필요함.
- 경찰의 정보활동은 원칙적으로 시민의 정보를 수집·작성 및 배포한다는 점에서 구체적이고도 개별적인 정보상의 수권조항을 제정할 필요가 있음.
- 개정안은 제8조의2를 신설하여 이러한 정보활동의 수권규정을 마련하였다는 점에서 의미가 있다고 할 것임.

- 하지만 제8조의2 제2항은 정보의 구체적인 범위 및 처리 기준을 대통령령으로 정하도록 위임하고 있으며 이는 포괄위임금지원칙 위반 가능성이 있음.
- 포괄위임금지원칙이란 법률이 위임하는 사항과 범위를 구체적으로 한정하지 않고, 특정 행정기관에 입법권을 일반적·포괄적으로 위임하는 것은 금지된다는 원칙을 말함. 이는 법률에 하위법령으로 규정될 내용·범위의 기본적인 사항들을 가능하면 구체적이고 명확하게 규정하여, 누구라도 그 법률로부터 하위법령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 한다는 것을 의미함.
- 헌법재판소는 국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해할 소지가 있는 법규에서는 구체성과 명확성의 요구가 강화되어 그 위임의 요건과 범위가 일반적인 급부행정 법규의 경우보다 더 엄격하게 제한적으로 규정되어야 한다고 판시하고 있음(헌재 1999. 1. 28. 97헌가8).
- 경찰의 정보활동에 의해 개인정보가 보관·처리·이용되므로 이 행위는 헌법상 기본권의 하나로 인정되는 이른바 개인정보자기결정권을 제한하는 행위가 됨. 따라서 이에 대해서는 법률로 그 수집·보관의 목적, 대상, 범위, 기한 등 요건을 구체적으로 특정하여야 하고, 위임시에는 일반적인 급부행정 법규의 경우보다 더 엄격하게 제한적으로 규정되어야 함.
- 하지만 개정안 제8조의2 제2항은 수집대상이 되는 정보의 범위와 처리기준에 대해 전혀 규정하지 않고 대통령령에 위임하고 있으므로 포괄위임금지원칙을 위반한 것임.

(3) 정보경찰 활동에 대한 통제방안 부재

- 정보경찰이 지금까지 해 왔던 활동들은 경찰의 임무인 위험방지, 범죄수사 등에 해당하지 않는 위헌·위법적인 경우가 많았음.
- 이러한 활동을 재개하는 것을 방지하거나 재개시 이를 통제할 수 있는 방안이 부재함.

3. 조용천 의원안

(1) 불명확한 ‘치안정보’ 개념 존치

- 조용천 위원이 대표발의한 경직법 개정안의 경우 제2조를 그대로 유지함으로써 경찰의 수집대상이 여전히 ‘치안정보’로 규정함.
- 앞서 언급한 바와 같이 ‘치안정보’라는 말은 경찰법학에서 사용되는 개념이라기보다는 정치학 등에서 사용되는 “통치”와 밀접하게 관련되는 용어로서 법률조항에 등장하기에는 적합하지 않음. 또한 ‘통치정보’의 개념으로 받아들여질 소지가 매우 커서 경찰의 법률적 임무범위를 위법하게 확장시킬 가능성을 내포하고 있음.
- 뿐만 아니라 그 개념이 추상적이고 불명확하여 정보수집의 대상이나 범위가 어디까지인지 알기 어렵게 함.

- 경찰의 정보수집 권한은 구태여 규정할 필요가 없는 내용이며 ‘치안정보’를 그대로 두는 것 자체가 문제될 소지가 있으므로 삭제하는 것이 타당함.

(2) 정치관여 금지 조항 신설(경직법안 제2조의2)

- 경찰의 정치관여를 금지하는 것은 유의미하다고 평가할 수 있음.
- 이는 국정원 원장·차장·직원들의 정치관여를 금지한 국정원법 제9조와 동일한 내용으로 정보경찰의 정치활동에 개입하는 효과를 기대해 볼 수 있음.
- 하지만 정보경찰은 다양한 시민사회 구성원들을 감시하고 민간 영역에 대한 부당한 개입을 해 왔음. 이러한 감시나 개입을 방지하기 위한 대책은 보이지 않는다는 점에서 아쉬움이 남음.

(3) 치안정보 수집 등 목적 제한 조항 신설(경직법안 제2조의3)

- 경찰의 정보수집 목적을 범죄의 예방·진압 및 수사로 한정하는 것은 유의미하다고 평가할 수 있음.
- 개정안은 경찰의 수집대상이 되는 치안정보 개념을 바꾸거나 삭제하지는 않았으나 수집목적에 제한하여 정보경찰의 활동을 실질적으로 통제할 수 있게 만들었다는 점은 긍정적.
- 하지만 경찰은 범죄수사 외에도 ‘위험방지’의 임무를 가지고 있음. 개정안의 경우 후자에 대한 정보수집을 어렵게 만든다는 문제가 있음.
- 경찰비례의 원칙을 정보수집의 한계로 설정한 것도 의미가 있음.
- 다만 이 원칙은 정보활동뿐만 아니라 경찰활동 전반에 적용되는 것임. 이를 감안할 때 개정안과 같이 정보활동에만 한계로 설정하기보다는 별도의 조항을 신설해 다른 활동에도 적용되는 것으로 법조문화하는 것이 더 타당하다고 판단됨.

4. 홍익표 의원안

(1) ‘공공안녕에 대한 위협의 예방 및 대응을 위한 정보’ 개념의 불명확성(경찰법안 제3조)

- 소병훈 의원안에 대한 의견과 동일

발간자료 / 의견서

**<정보경찰 관련 경찰법 및 경찰관직무집행법 개정안에
대한 의견서>**

발행일 2019. 10. 22.

발행처 **정보경찰폐지인권시민사회단체네트워크**

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

담당 민주주의법학연구회 이호영 박사

※ 본 자료는 [웹사이트\(포스팅 링크 있으면 걸기\)](#)에서 다시 볼 수
있습니다.