
차기정부 필수개혁과제 “경찰개혁”

각 정당 초청 정책토론회

일시 | 2017년 4월 10일(월) 오후 2시

장소 | 국회의원회관 1세미나실

주최 | 공익인권변호사모임 희망을만드는법, 국회시민정치포럼, 다산인권센터, 민주사회를 위한 변호사모임, 민주주의법학연구회, 인권운동공간 활, 인권운동사랑방, 전국민주노동조합총연맹, 진보네트워크센터, 참여연대, 천주교인권위원회

순서

좌장	한상희 _건국대학교 법학전문대학원 교수	
발제1	경찰개혁 : 경찰조직 및 권한의 분산과 민주적 통제 이호중 _서강대학교 법학전문대학원 교수	p3
발제2	정보사회, 경찰의 개인정보수집에 대한 통제와 입법과제 이은우 _ 변호사, 정보인권연구소 이사	p32
토론	표창원 _더불어민주당 국회의원 조성복 _국민의당 전문위원 윤재설 _정의당 정책위원회 정책연구위원 장여경 _진보네트워크센터 활동가 신인수 _민주노총 법률원 변호사 양홍석 _참여연대 공익법센터 소장, 변호사 김준우 _민주사회를 위한 변호사모임 사무차장, 변호사	

경찰개혁 : 경찰조직 및 권한의 분산과 민주적 통제

이호중 _서강대학교 법학전문대학원 교수

I. 서론 : 경찰개혁에 관한 현재의 논의지형에 대한 우려

지난해 11월부터 약 5개월 간 1,600만여 명의 시민들이 광장에 모여 촛불을 들고 박근혜의 파면과 더불어 “새로운 공화국”을 외쳤다. “최악의 대통령”과 ‘최고의 국민’의 결합이라는 기이한 역사적 조합이 만들어낸¹⁾ 2017년 촛불혁명은 박근혜 전 대통령의 파면으로 끝난 것이 결코 아니다. 시민들은 ‘박근혜 없는 박근혜 체제’로 상징되는 적폐의 과감한 청산과 민주·평등·연대의 정신에 입각한 새로운 주권공화국의 건설을 요구하고 있다. 촛불‘혁명’은 이제 시작된 셈이다.

검찰·경찰·국정원 3대 공안기구의 개혁은 적폐청산의 필수과제의 하나이다. 박근혜-최순실 게이트는 단지 박근혜 전 대통령이 최순실 등과 함께 권력을 사유화한 것에 그치지 않는다. 고 김영한의 업무일지, 그리고 문화계 블랙리스트 사건에서 분명하게 드러난 것처럼, 박근혜 정부는 공안기구의 물리력과 정보수집권한을 최대한으로 동원하여 기득권 정치세력에 대한 시민사회의 비판과 사회적 저항을 억압하기 위하여 일상적인 공안통치체제를 구축했다.²⁾ 여기에 남북분단이라는 역사적 특수성을 배경으로 한 종북담론이 적어도 박근혜 정부의 초기 2년 정도는 그 이데올로기적 역할을 톡톡히 했다. 이것은 민주주의와 법치주의를 철저히 파괴하는 결과로 나타난다. 따라서 차기정부에서 반드시 추진되어야 할 공안기구 개혁은 공안통치체제의 허파라는 문제의식을 견지한 ‘총체적’인 것이어야 한다.

조기대선이라서 그런지 아직 각 정당의 대선공약이 공식적으로 발표되지는 않은 상태이다. 검찰·경찰·국정원의 개혁과 관련해서 최근 3개월여의 언론보도에서 드러난 것을 종합해 보면, 각

정당의 대선후보들은 검찰개혁의 필요성을 증점적으로 역설한 것으로 나타난다. 반면에, 국정원개혁이나 경찰개혁에 관한 대선공약 언급은 상대적으로 적은 편이고 내용도 모호하다.

3대 공안기구의 개혁을 가장 분명하게 언급한 대선 후보는 더불어민주당 문재인 후보인데, 그는 2017년 1월 5일 ‘권력적폐 청산을 위한 긴급좌담회’에서 “청와대, 검찰, 국정원”을 3대 권력기관이라 칭하면서 개혁방안을 언급한 바 있다 : ① 국정원 - 국내 정보수집 업무와 수사권을 전면 폐지하고, 대북한 및 해외·안보·테러·국제범죄를 전담하는 전문 정보기관으로 개혁 ② 검찰 - 고위공직자비리수사처(공수처)의 신설, 그리고 수사권과 기소권을 분리하여 경찰이 1차적 수사권을 보유하고 검찰은 원칙적으로 기소권과 함께 기소와 공소유지에 필요한 2차적·보충적 수사권만 갖도록 개혁.³⁾ 같은 날 그는 경찰개혁과 관련해서 “자치경찰을 전국으로 확대하여 국가경찰의 업무 가운데 민생지안 등 지방행정과 연계되는 치안행정을 지방분권화”할 것이라는 이야기를 했지만, 이는 검찰개혁을 언급하면서 부수적으로 나온 이야기일 뿐, 경찰개혁방안을 본격적으로 말한 것은 아니었다. 문재인 후보가 수사권과 기소권의 분리 및 경찰수사권 독립을 검찰개혁 과제로 인식하고 있음은 2016년 10월 21일 경찰의 날을 맞아 자신의 SNS에 올린 글에서도 드러난다. “무소불위 검찰의 횡포와 부패를 막기 위해 꼭 필요한 것이 경찰의 수사권 독립”이라고 하면서 “경찰이 수사권을 독립적으로 가져야 수사의 주체로 자부심을 갖고 일할 수 있다”고 주장했다.⁴⁾ 아울러 그는 지난 대선 때 자신이 경찰 3만 명 증원을 공약했고 경찰 인력의 증원이 시급하게 필요하다고 강조하였다.

국민의 당 안철수 후보는 수사권·기소권을 분리하여 경찰에 독립적인 수사권을 주어야 한다는 입장 외에는 경찰개혁에 관해 별다른 공약을 밝히지 않은 것으로 보이며, 정의당 심상정 후보는 검찰개혁 관련해서 검경수사권 조정과 지방검찰청장 직선제 등을 공약으로 제시한 것으로 보인다.

전체적으로 각 정당의 후보들은 공안기구(국정원·검찰·경찰)의 개혁이 적폐청산의 주요과제라는 점에는 인식을 같이 하는 듯하지만, 그 중에서 경찰개혁 분야의 공약은 가장 모호할 뿐만 아니라, 경찰개혁 자체가 중요한 개혁아젠다로 자리매김 되지 못한 채로 검찰개혁이나 국정원개혁의 종속변수 정도로 취급되는 상황이다. 검찰개혁방안의 하나로 거론되는 “수사권과 기소권의 분리”, 국정원 개혁방안으로 거론되는 “수사권 폐지”는 경찰의 수사권한을 상당히 강화하는 것임에도 경찰개혁에 관한 정치권의 목소리는 들리지 않는다.

근본적으로 우리는 경찰의 권한남용이 시민들의 기본권을 얼마나 심각하게 침해하는지, 경찰이 정치권력에 얼마나 취약한 존재인지를 잘 알고 있음에도 경찰개혁방안에 관한 심도 깊은 논의가 전개되고 있지 않음은 매우 우려스럽다. 사실 경찰은 막강한 권력을 지닌 공안기관 중 하나가 아니던가. 경찰은 사실상 수사권을 행사하고 있을 뿐만 아니라, 경찰의 금지통고재량의 남용, 차벽이나 물대포 등에 의한 집회·시위의 자유에 대한 침해라든가, 광범위한 사찰과 개인정보수집의 문제가 매우 심각하기 때문에, 검찰개혁방안으로 제기되는 수사권·기소권 분리의 문제와 상관없이 경찰의 거대한 권력에 대한 분산과 민주주의적 통제방안을 마련하는 것은 그 자체로 매우 시급한

1) 손호철, 「촛불혁명과 2017년 체제 - 박정희, 87년, 97년 체제를 넘어서」, 서강대학교출판부, 2017.1, 62-63면.

2) 물론 이는 박근혜 정부만 그러한 것은 아니었지만, 박근혜 정부에서 가장 은밀하고도 가장 강력한 공안통치체제가 구축되었다고 말하면 틀린 말은 아닐 것이다. 아감벤은 이처럼 일상적인 통치질서를 심각하게 위협하는 사태에 대응하기 위하여 법질서를 유보하고 그 위기상황을 종식시킬 때까지 기존의 법질서를 뛰어넘는 특수한 권력이 작동하는 상태를 “예외상태”라고 말하며, 현대국가가 직면하고 있는 신자유주의의 위기로 인해 정치권력은 이러한 예외상태를 일상적인 것으로 창출하고 있다고 비판한다. 아감벤(김항 옮김), 예외상태, 새물결, 2009. 22-24면.

3) 긴급좌담회에서 문재인 후보가 한 기조연설은

http://moonjaein.com/bbs/board.php?bo_table=freshkorea&wr_id=1&page=2 에 실려 있다(검색 2017.4.7.)

4) 아시아경제, 「文 "경찰, 인력 증원·수사권 독립·정치적 중립 보장돼야"」 (2016.10.21.)

<http://www.asia.co.kr/news/view.htm?idxno=2016102111344806802> (검색 2017.4.7.)

과제로 인식되어야 한다.

검찰개혁 한다고, 국정원개혁 한다고, 수사권을 경찰에 몰아주자고 하면서 거대한 피라미드 구조에서 막강한 물리력과 정보력을 가진 경찰조직과 권한을 민주주의적으로 개혁하자는 논의가 없는 상황은 “공안기구의 총체적 개혁”이라는 문제의식에서 바라보면 매우 의아스럽고 또 매우 위험한 것이기도 하다.

상황이 이렇다 보니 경찰은 나름대로 표정관리에 들어간 기색이 역력하다. 수사권 독립은 경찰조직의 오랜 꿈이었다. 이철성 경찰청장도 2016년 8월 취임 일성으로 수사권 독립을 주장하였으며, 취임 직후에 경찰청 내 수사구조개혁팀을 부활시켰고 2016년 12월에는 이를 수사구조개혁단으로 격상시켰다. 수사권 독립의 꿈이 곧 실현될 것이라는 기대가 있어서인지, 이철성 경찰청장은 지난 2월 27일 기자간담회에서 수사권과 기소권을 분리하여 경찰에게 독립적인 수사권을 주면 경찰권한이 비대해질 것이라는 우려를 불식시키려 적극적으로 나섰다. 그는 “수사·기소권 분리로 비대해진 경찰권에 민주적 통제가 있어야 한다고 생각하고, 권한 강화만큼 경찰 내부적으로 받아들일 수 있는 방안들이 있다”고 말했다.⁵⁾ 그 방안으로, 자치경찰제 도입, 수사경찰과 일반경찰의 분리, 경찰위원회의 위상 강화, 경찰청장 개방직화 등을 경찰이 받아들일 수 있다고 밝혔다. 조직 범죄 등의 수사를 전담하는 기구로 영국의 국가범죄수사청(NCA) 같은 기구를 검토하고 있다고 했다.

지난 4월 7일 서울경찰청이 주최한 '수사·기소 분리 대비, 경찰수사 혁신을 위한 현장경찰관 대토론회'에서는 수사권과 기소권의 분리가 검찰개혁의 핵심이라는 주장이 쏟아져 나왔다고 한다. 황운하 수사구조개혁단장은 “검사의 독점적 수사구조는 적폐를 양산한다”고 주장하면서 “검찰의 수사지휘권을 폐지하고 검찰은 기소권만 갖도록 개혁해야 한다”고 역설했다. 그는 경찰의 내부개혁방안으로 “중앙집권화된 경찰의 분권화를 위해 자치경찰제를 도입하고 경찰위원회를 관리기구로 전환, 경찰청장 개방직 도입 등의 방안이 마련돼 있다”고 말했다.⁶⁾ '수사권만 주면 우리도 이 정도는 자체 개혁으로 할게'라는 뉘앙스다. 거저먹기는 미안한 모양이다. 하지만, 경찰은 검찰이나 국정원보다 “더 좋거나 더 훌륭하거나 더 민주적이거나 더 법을 잘 지키는” 기관이 결코 아니다. 검찰개혁의 주체는 경찰이 아니라 주권자인 국민들이어야 하며, 개혁의 목표 또한 국민의 참여와 민주주의에 의한 경찰통제여야 한다.

그래서 인권단체들의 연대체인 공권력감시대응팀은 각 정당에 경찰개혁이 적폐청산을 위한 필수과제를 분명히 인식해 달라는 요청을 하면서 경찰개혁방안을 제시하게 되었다. 이 글은 경찰권력의 분산과 민주주의적 통제의 관점에서 경찰개혁방안을 제안할 것인데, 그 내용은 공권력감시대응팀에서 오랜 기간 동안 논의하여 꼭 필요하다고 합의에 이른 사항들이다. 이 글은 내가 쓰지만, 내용은 공권력감시대응팀의 것이다.

II. 경찰개혁의 필요성

3대 공안기구 가운데 경찰은 시민들에게 가장 밀접하고 익숙한 조직인 한편, 막강한 물리적 공권력을 동원할 수 있고 전국적인 네트워크의 막강한 정보력을 보유하고 있으면서 전국적으로 단일한 지휘명령체계에 의해 움직이는 거대한 권력기관이다. 어찌 보면, 시민들의 기본권침해의 가능성이 가장 높은 권력기관이 경찰이라고 해도 틀린 말이 아니다. 그런데 경찰에 대한 국민의 신뢰도는 바닥 수준이다. 지난 2013년 갤럽이 세계 여러 나라 국민들을 대상으로 한 여론조사 결과, 한국 국민의 경찰에 대한 신뢰도는 59%로 OECD 34개국 중 꼴찌에서 두 번째였다.⁷⁾

1. 막강한 권한, 부실한 법적 근거

경찰의 권한과 임무는 실로 막강하다. 경찰은 검찰과 더불어 수사권을 행사한다. 경찰의 수사는 검찰의 지휘를 받게 되어 있지만, 경찰은 초동수사의 대부분을 사실상 전담하고 있다. 게다가 2011년 형사소송법 제196조의 개정으로 경찰은 독자적인 수사개시권을 갖게 되어 경찰의 실질적인 수사권이 부분적으로 확대된 바 있다.

수사권 외에도 경찰은 위해방지와 질서유지의 임무를 수행한다. 이를 근거로 하여 경찰은 언제든지 다양한 경찰장비와 인력을 동원하여 강제력(행정법상 즉시강제, 직접강제, 행정대집행 등)을 행사할 수 있으며, 경찰의 개인정보수집 및 네트워킹으로 구축된 데이터베이스시스템은 최근 들어 비약적으로 증대하고 있는 상황이다. 특히 치안정보 수집(경찰관직무집행법 제2조)을 근거로 시민사회 진영에 대한 광범위한 사찰을 행하고, 시민들의 집회·시위의 자유에 대한 규제권한을 남용하여 평화적인 집회·시위의 자유를 침해하는 경찰의 권력남용은 어제오늘의 일이 아니다.

수사권 행사에 관해서는 경찰도 당연히 형사소송법의 규율을 받는다. 그렇지만, 위해방지 목적으로 수행하는 경찰직무에 관해서는 법적 근거가 모호하여 경찰의 권한남용을 제어하지 못하는 상황이다. 경찰의 위해방지 직무의 범위에 관해서는 경찰관직무집행법(이하 '경직법'이라 함) 제2조와 경찰법 제3조에서 아래와 같이 규정하고 있다.

5) 뉴스1, 이철성 청장 "수사·기소권 분리...경찰청장직 개방도 가능" (2017.2.27.)

<http://news1.kr/articles/?2922600> (검색 2017.4.7.)

6) 뉴스1, "檢 독점적 수사구조가 적폐 양산"...경찰 수사권 조정 본격 시동 (2017.4.7.)

http://www.news1.com/view/?id=NISX20170407_0014816421&cID=10203&pID=10200 (검색 2017.4.7.)

7) 연합뉴스, "경찰 신뢰도, OECD에서 한국이 밑에서 두 번째"<갤럽> (2014.12.18.)

<http://m.yonhap.co.kr/amp/kr/contents/?cid=AKR20141218189000071> (검색 2017.4.7.)

경찰관직무집행법 제2조(직무의 범위) 경찰관은 다음 각호의 직무를 행한다.

1. 범죄의 예방·진압 및 수사
2. 경비·요인경호 및 대간첩작전수행
3. 치안정보의 수집·작성 및 배포
4. 교통의 단속과 위해의 방지
5. 기타 공공의 안녕과 질서유지

경찰법 제3조(국가경찰의 임무) 국가경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다.

경직법 제2조와 경찰법 제3조는 경찰의 직무활동의 범위를 정한 직무규범이다. 경찰법은 경찰조직법의 성격이 강하고, 경직법이 경찰의 직무활동에 관한 일반법의 기능을 하고 있다. 경직법은 제3조부터 제7조까지 구체적인 수권규범에 해당하는 규정을 두고 있으나, 체계적으로 정비되어 있지 않을 뿐만 아니라, 그 적용범위도 매우 제한적인 경우들이다.

문제는 경찰작용의 명확한 법적 근거를 찾지 못하는 경우에 경직법 제2조나 경찰법 제3조를 개괄적 수권조항으로 해석해 버림으로써 경찰작용을 손쉽게 정당화해버린다는 점에 있다. 경직법 제3조 이하의 규정들은 법익침해적 경찰권 행사를 근거지우는 개별적 수권조항이라면, 경직법 제2조는 그러한 개별적 수권규정이 없지만 경찰권발동이 필요한 경우에 일반적으로 적용되는 ‘개괄적 수권규범’이라는 논리이다.⁸⁾

그러나 행정법의 일반이론상 경찰권 발동의 적법요건으로는 직무규범으로 충분치 않고 구체적인 권한규정이 필요하다고 보아야 한다.⁹⁾ 법률유보의 원칙은 기본권 침해의 근거로서 구체적인 권한규범에 의한 수권을 요구하는 것이기 때문이다. 경찰의 임무가 공공의 안녕질서의 유지 내지 위험방지에 있다는 것과 그러한 경찰권 발동으로 인해 개인의 권리침해가 수반되는 경우에 침해의 권한이 인정되는가의 문제는 분명하게 구별되어야 한다. 위험방지임무를 위하여 개인의 권리를 침해하는 것은 위험방지임무의 수행에 있어서 법치국가적 한계의 문제로 취급되어야 한다. 경찰의 직무와 관련해서도 원칙적으로 직무규범과 수권규범은 명확하게 구분되어야 한다.¹⁰⁾ 경찰의 직무에 관한 규정인 경직법 제2조가 기본권침해적 성격을 지니는 경찰의 모든 활동을 근거지우는 수권규범이 될 수는 없다. 개괄적 수권규정은 경찰권 발동의 요건과 허용범위에 관한 구체적인 내용을 지시해 주지 못하기 때문에 경찰권 발동에 관한 법치주의적 통제를 담보할 수 없다는 문제를 야기한다.¹¹⁾

그런데 이것은 우리의 불행한 현실이다. 경찰은 현행법상 구체적인 법적 근거가 없어도 경직법 제2조라는 ‘최후의 보루’가 있기 때문에 경찰의 권력작용을 마구잡이로 확장하는데 거리낌이 전혀 없게 되며, 시민들의 입장에서는 이러한 경찰의 권력남용을 제어할 수 없게 되는 심각한 문제상황으로 빠져들고 있다. 단적인 예로, 경찰은 집회·시위의 현장에서 채증 명목의 촬영(비디오감시)을 하는데, 경찰관직무집행법 등 현행 법체계에서 이에 관한 수권법률규정은 없으며 오직 경찰청 내부의 지침에 의하여 채증이 이루어지고 있다. 결국 이러한 경찰의 채증이 어떤 요건 하에서 정당화되는지, 개인정보를 담고 있는 채증자료가 어떻게 보관되고 처리되는지에 대하여 법치국가적 통제가 제대로 이루어질 리 만무하다.¹²⁾

이 문제는 경찰의 마구잡이식 권한‘확장’과 권한‘남용’을 경직법 등의 법률이 제대로 규제하지 못하는 데에도 원인이 있지만, 경찰개혁의 시각에서 이는 보다 근본적인 민주주의의 문제로 인식되어야 한다. 경직법 제2조는 매우 추상적인 개념을 나열하고 있을 뿐인데, 이를 직무규정이자 수권규정이라고 보면 경찰의 권력작용 대부분은 ‘질서유지를 위하여 필요하다’는 한마디로 쉽게 정당화되어 버릴 수 있다. ‘경찰국가’는 이런 법적 배경에서 탄생한다. 그런데, 질서유지 내지 위험방지가 모두 경찰조직의 직무여야 하는 것은 아니다.¹³⁾ 다른 행정기관도 부분적으로는 위험방지나 질서유지의 업무를 수행한다. 따라서 위험방지나 질서유지의 업무 중에서 우리 사회에 꼭 필요한 것은 무엇인지, 그 경우에 기본권침해는 어느 정도까지 허용되는지, 그리고 그 중에서 어떤 업무를 ‘경찰조직’의 직무로 할 것인지에 관해서 앞으로 심층적인 사회적 논의가 필요하다. 경찰개혁은 이러한 사회적 논의와 규제를 담보할 수 있는 방향으로 수행되어야 하며, 이는 경찰개혁이 근본적으로 국가권력에 대한 민주주의적 통제의 문제임을 분명하게 보여준다.

2. 단일한 지휘명령체계, 그러나 정치적 영향으로부터의 취약성

우리나라의 경찰은 전국적으로 단일한 지휘명령체계에 의해 움직이는 거대한 권력조직체를 형성하고 있다. 반면에, 현재의 경찰조직은 정치적인 중립성과 독립성에서는 매우 취약하다. 경찰조직이 행정자치부 산하의 경찰청으로 편제되어 있어 정치적인 외압으로부터 자유로울 수 없다는 측면도 있고, 경찰 내부의 승진시스템을 교묘하게 이용하여 부당한 압력이 행사되는 측면도 존재한다.

단적인 예가 바로 2012년 말 불거진 국정원 직원의 대선개입에 관한 수사이다. 당시 경찰은 대선을 불과 며칠 앞두고 성급하게 중간수사결과를 발표하면서 선거개입의 혐의를 포착하지 못했다고 했을 뿐만 아니라, 이후의 수사에서도 수사결과를 발표할 때마다 계속해서 말이 바뀌는 등 수

8) 김남진/김연대, 행정법 II, 2008, 259면; 류지태/박종수, 행정법신론, 2009, 938면.

9) 김동희, 행정법 II, 2011, 194면; 김연대, 치안정보의 효율적 관리방안에 대한 연구, 치안연구소, 2000, 78면; 이성용, “경찰 정보활동의 법적 문제에 관한 해석론적 고찰”, 경찰법연구 제10권 제1호, 2012, 131면.

10) 이성용, 앞의 글, 132면; 김성태, “개인관련정보에 대한 경찰작용 - 독일 주경찰법에서의 규율 -”, 경찰법연구 창간호, 2003, 102면.

11) ‘서울광장 통행제한(차벽설치)’ 사건에서 당시 헌법재판소 2분 재판관(김종대, 송두환 재판관)의 보충의견은 이 점을 분명하게 지적하고 있다: 「위 규정들은 경찰의 임무 또는 경찰관의 직무 범위를 규정한 조항들이다. 즉, 경찰법 제3조는 국가기관으로서의 경찰조직을 두는 목적과 그에 따른 경찰 임무의 개요를 밝히는 조항이고, 경찰관직무집행법 제2조는 경찰관에게 직무수행의무를 부과하

는 전제로서 경찰관의 직무 범위를 개괄적으로 한정하여 표시해 주는 조항이다. 이러한 성격과 내용을 갖는 위 조항들을 이른바 ‘일반적 수권조항’이라 하여 국민의 기본권을 구체적으로 제한 또는 박탈하는 행위의 근거조항으로 삼을 수는 없다고 할 것이다.」 헌법재판소, 2011.6.30. 2009헌마406 결정.

12) 독일의 경찰법은 채증은 물론이고 기본권침해적 경찰작용에 관하여 지나치리만큼 상세한 규정을 두어 경찰작용을 규제하고 있다.

13) 경찰학에서는 경찰의 개념을 형식적 의미와 실질적 의미로 나누는 것이 일반적이다. 실질적 의미의 경찰이란 위험방지 내지 질서유지를 목적으로 한 모든 국가작용을 ‘경찰’의 개념으로 포섭하는 것인 반면에, 형식적 의미의 경찰은 행정조직상 경찰행정기관이 수행하는 업무 또는 행정기관으로서의 경찰을 의미하는 개념이다.

사의 공정성에 커다란 의문을 낳은 바 있다. 이는 박근혜 당시 대통령과 국정원을 의식한 때문이라고 볼 수밖에 없을 것이다. 아니면 경찰의 수사능력이 근본적으로 문제가 있다고 할 수밖에 없다.

경찰의 정치적 중립성 확보에 경찰청장이라는 지위의 상징적인 의미는 크겠지만, 경찰청장 임기제¹⁴⁾와 인사청문회¹⁵⁾같은 제도의 도입이 경찰조직의 정치적 중립성을 담보해 주지는 못한다. 지배적 정치권력을 가진 자들에게 잘 보이면 승진하는 구조 속에 경찰조직의 피라미드 꼭짓점에 올라선 경찰청장이 과연 경찰조직의 정치적 중립성을 지킬 수 있는지 의문이다. 우리의 역사에서 그런 인물을 나는 아직 구경하지 못했다.

진정한 정치적 중립성은 시민들에 대한 경찰권력 행사의 정당성에 대한 시민사회의 요구가 적절하게 수용되고 경찰의 권한행사가 민주주의적 방식으로 제어되도록 할 때 비로소 달성될 수 있다. 그렇게 함으로써만 경찰권의 정치예속화 또는 사유화, 그로 인한 경찰권력과 정치권력의 유착관계를 적절히 통제할 수 있으며, 이를 통해서만 진정한 의미에서 경찰권의 공정성과 정당성을 확보하는 길이 열리게 된다.

그러므로, 경찰개혁의 방향은 ‘중립성’ 그 자체보다는 “경찰권력의 분산과 민주적 통제”에 두어야 한다.

3. 경찰권 남용의 주요 문제지대

가. 집회·시위의 자유를 침해하는 경찰의 권력남용

평화적인 집회·시위의 자유에 대한 경찰의 권한남용의 문제는 매우 심각하다. 집회·시위의 자유를 억압하고 통제하는 경찰의 공권력 남용은 언제나 그렇듯이, 일종의 공식처럼 행해진다. 우선 경찰은 집시법상 집회·시위를 금지할 수 있는 금지통고의 권한을 최대한 활용하여 비판적인 사회운동으로 전개되는 집회·시위를 무력화시키고자 한다. 그리고는 집회의 예정장소 주변을 차벽과 경찰병력을 동원하여 철저히 봉쇄하고, 집회에 참가하려는 시민들의 접근을 가로막는다. 이런 경찰의 봉쇄에도 불구하고 집회를 개최하려 하면 미신고집회 또는 금지통고된 집회라는 이유로 해산명령을 내린다. 집회참가자들이 차도에 들어서기라도 하면 형법의 일반교통방해죄(제185조)를 적용하여 연행작전에 돌입한다. 경찰과의 물리적 충돌을 빌미로 하여 공무집행방해죄 내지 특수공무집행방해(치상)죄를 적용하여 역시 현행범 연행을 시도하기도 한다. 이렇게 하여 시민들의 집회·시위는 경찰의 공권력 앞에서 철저히 ‘차단·봉쇄’되고, 평화적인 집회·시위의 자유라는 헌법적 기본권은 무참하게 ‘침해’된다.

수많은 사례들이 있지만, 아래에서는 두 가지 사례를 간략히 언급하고자 한다.

14) 경찰법 제11조 ⑤ 경찰청장의 임기는 2년으로 하고, 중임(重任)할 수 없다.

15) 경찰법 제11조 ② 경찰청장은 경찰위원회의 동의를 받아 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다. 이 경우 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.

1) 2015년 11월 14일 민중총궐기 집회 : 2015년 11월 14일 개최된 1차 민중총궐기 집회에 대한 경찰의 대응은 가히 집회의 자유를 꺾어버리는 수준이었다. 집회를 주최한 시민사회단체들은 평화적인 집회를 개최할 것임을 분명하게 선언했음에도 불구하고, 경찰은 11월 14일 개최 예정으로 신고된 집회·시위 중 세종로사거리 인근과 청와대 주변의 집회를 모두 금지통고하고, 경찰의 최상위 비상령인 ‘갑호 비상령’을 내렸다. 이에 따라 전국에서 2만 명 이상의 경찰병력을 동원하여 집회장소 주변에 배치하였으며, 집회 전날에는 경찰청을 지휘·감독하는 행정자치부를 비롯해 법무부 등 5개 정부부처의 장관들이 공동담화문을 발표하고 불법집회·시위에 대한 엄중한 처벌을 예고하였다.

경찰은 집시법상 광범위한 금지통고의 재량을 가지고 있는데, 경찰은 2014년 세월호참사 이후에 대통령 내지 정부의 정책에 항의하기 위한 집회·시위를 대하여는 거의 예외 없이 금지통고를 하는 경향을 보여주고 있다. 경찰은 세종로사거리를 1차 저지선으로 설정하여 집회·시위에 대한 금지통고와 병력운용을 하고 있다. 이는 집시법상 “주요도시 주요도로 규정” 등을 근거로 한다고 하지만, 경찰의 실제 목표는 오로지 ‘시민들이 청와대로 향하는 것’을 철저히 차단한다는 데 있음을 분명하게 보여준다.¹⁶⁾

그날도 차벽은 어김없이 등장했다. 2015년 11월 14일 민중총궐기 집회 이틀 전에 당시 경찰청장은 “폭력을 예방하기 위하여” 차벽을 설치하겠다고 공언하였고, 실제로 경찰은 청와대 방향의 행진을 차단하기 위하여 ‘선제적 조치’(pre-emptive measure)로 주요 행진코스에서 ‘차벽벨트’를 만들었다. 경찰은 차벽설치가 시위대와 경찰 사이의 물리적 충돌을 예방할 수 있다는 점에서 ‘인권 친화적’이라고 주장한다. 그러나 국제인권기준에 의하면, “공공질서를 이유로 한 제한조치는 집회 참가자들 스스로가 무법적이고 무질서한 행동을 취하거나 선동하는 것이 임박한 상황에서만 허용”되며, “규제당국은 단지 잠재적인 무질서나 타인의 권리 침해 가능성을 미연에 방지한다는 목적으로는 제한조치를 부과할 수 없다.”¹⁷⁾ 한국의 헌법재판소도 차벽설치는 “개별적 집회의 금지나 해산으로는 방지할 수 없는 급박하고 명백하며 중대한 위험이 있는 경우에 한하여 허용”되는 거의 마지막 수단이라고 하였다.¹⁸⁾ 이에 비추어 볼 때 경찰의 선제적 대응조치인 차벽설치는 정당화될 수 없다.

1차 민중총궐기 집회에서는 차벽설치 뿐만 아니라, 최루화학용액을 혼합한 물대포의 직사살수도 심각한 문제였다. 집회참가자들이 차벽에 가로막혀 항의하자 경찰은 집회참가자들을 향해 무차별적으로 물대포를 사용하였으며, 일부 시민들에 대해서는 신체를 직접 조준한 직사살수를 하였다. 경찰의 직사살수는 백남기 농민을 죽음에 이르게 하였다. 백남기 농민의 사망에 대하여 경찰청장을 비롯한 경찰 고위간부들 어느 누구도 책임있는 사과를 하지 않았고, 투명하고 공정한 진상조사

16) 경찰의 저지선 운용은 소규모집회일지라도 반정부집회의 성격인 경우에는 여지없이 적용되었다. 대표적인 예가 만민공동회 집회였다. 만민공동회 측은 2014년 5월 8일 청운동, 적선동 등에서 집회를 개최하겠다고 2회에 걸쳐 14곳의 집회신고를 하였으나 정부종합청사 앞 집회를 제외하고는 모두 금지통고를 받았으며, 5월 18일 집회의 경우 10곳의 집회신고에 대하여 경찰이 모두 금지통고를 하였고, 6월 10일 ‘만민대회’의 경우 청와대 인근 61곳의 집회신고 모두 금지통고되었다. 모두 참가인원이 10명에서 200명 정도를 예정한 소규모집회였다.

17) OSCE/ODIHR, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly(2Ed.), 2010, Section B. para. 72, 100.

18) 헌재 2011.6.30. 2009헌마406 결정.

의 요구도 경찰은 거부하고 있다.

2) 2016.11-2017.3. 촛불집회 : 매주말마다 개최된 촛불집회는 지극히 평화로운 것이었다. 그러나 세종로 사거리 북쪽의 청와대 인근 집회·시위를 엄격하게 금지하는 경찰의 태도는 촛불집회에서 그대로 재현되었다. 경찰은 교통불편, 공공질서 보호 등의 이유로 청와대 방면의 행진과 청와대 주변의 집회를 금지하였다. 집회 주최의 금지통고의 집행정지 가처분 신청에 의해 법원은 11월 5일 2차 촛불집회 때부터 평화적인 집회의 자유 보장의 이익이 더 크다고 하면서 경찰의 금지가 위법하다고 결정하였다. 그렇지만, 경찰은 법원의 결정에도 불구하고 매 주말 집회에 대해 청와대 방면 집회와 행진을 금지하기를 반복하였고, 그 때마다 집회주최측의 가처분 청구로 법원이 허용결정을 하는 과정이 반복되었다. 심지어 2016년 12월 5일 이철성 경찰청장은 법원의 결정은 법원의 의견일 뿐이라고 말하면서, 청와대 방면의 모든 집회와 행진을 앞으로도 계속해서 금지하겠다는 입장을 공개적으로 천명하기도 하였다.

3) 이 2개의 사례는 경찰이 그동안 집권 정치세력의 정책에 반대하는 항의성 집회를 차별적으로 제한하기 위하여 집시법과 경직법상의 권한을 어떻게 불법적으로 남용하고 있는지를 잘 보여준다. 시민들의 눈에 경찰은 시민의 집회의 자유를 보호하는 것이 아니라, 오로지 집권 정치세력의 보호에만 관심이 있는 것으로 보인다. 이는 부분적으로는 집시법 자체가 평화적인 집회의 자유 보장과 경찰의 권력남용에 대한 통제에 무기력하다는 문제 때문이기도 하지만, 경찰의 집회시위 대응이 철저하게 정치적 집권세력에 대한 눈치보기에 의해 좌우되고 있음을 극명하게 드러내주는 것이기도 하다.

나. 광범위한 개인정보수집과 사찰

1) CCTV통합관제센터 : CCTV통합관제센터는 현재 모든 지자체에 설치되어 있으며 설치주체는 형식적으로는 지자체장이지만 실제 운영은 경찰이 담당한다. 통합관제센터는 네트워크를 기반으로 하는 감시권력의 집중인데, 오늘날에는 영상정보처리기는 날이 갈수록 정밀하고도 풍부한 기술적 통제가능성을 확보해 가고 있어 특정인에 대한 실시간 자동추적이라든가, 실시간 얼굴검색이 가능한 수준이다.

이처럼 CCTV통합관제센터는 경찰에게 광범위한 감시의 권력을 쥐어주는 것임에도, 통합관제센터는 법적 근거도 없이 운영되고 있다.¹⁹⁾ 통합관제센터에 상주하는 경찰관이 통합관제센터 내의 모든 영상정보처리기를 들여다볼 수 있다는 것은 정보집적으로 인한 오남용의 문제라든가, 집회시위에 대한 감시 또는 특정 개인에 대한 집중감시의 도구로 이용될 수 있는 위험성이 커진다는 문제를 야기한다. 경찰이 네트워크로 통합된 CCTV들에 대하여 경찰이 아무런 법치주의적 제약 없이 경찰 편의에 따라 이용할 수 있다는 점에서 통합관제센터에 대한 경찰차별의 문제는 경찰감

시권력 무한확장을 가져온다. 따라서 통합관제센터의 문제는 단순히 법적 근거 차원의 문제가 아니라, 시민사회 전반에 대한 ‘브레이크 없는 경찰감시’를 용인할 수 있는가 하는 민주주의적 결단의 문제 차원에 놓여 있다.²⁰⁾

2) CCTV 통합관제센터뿐만 아니라, 경찰은 운전면허증 데이터베이스를 운영하고 있으며, 최근 몇 년 사이에는 도로상의 차량번호판을 자동으로 식별하여 차량번호를 데이터베이스화하는 시스템(AVNI)도 갖추고 있다. 경찰의 이러한 감시기능의 확장을 단지 경직법 제2조가 규정한 ‘치안정보수집’ 혹은 ‘공공의 안녕과 질서유지’라는 직무수행상 필요하다는 이유만으로 허용할 수 있을까. 현재의 법체계는 경찰이 개괄적 수권규범이라 말하는 경직법 제2조를 근거로 하여 감시와 사찰의 권력을 무한으로 확장하는 추세를 막지 못한다. 그러는 사이에 경찰은 점점 더 강력한 정보력을 보유한 권력기관이 되어 가고 있다.

4. 수사권·기소권 분리가 경찰개혁인가? 수사권·기소권 분리가 선행되지 않으면 경찰개혁 못하는가?

수사권과 기소권의 분리는 종래 검찰개혁방안의 하나로 거론되어 왔다. 최근에도 검찰의 막강한 권력을 분산시키는 방안으로 수사권과 기소권의 분리, 즉 수사권은 경찰에 넘겨주고 검찰은 원칙적으로 기소권을 행사하는 기관으로 나아가야 한다는 견해가 강력하게 주장되고 있다.²¹⁾

검찰권력의 분산은 기존의 검찰권력을 그대로 놓아둔 채로 경찰의 독자적인 수사권을 인정하는 방식이 아니라, 검찰이 가진 거대한 권력을 쪼개어 나누는 방식이 되어야 한다. 그런 관점에서 수사권과 기소권의 분리는 원칙적으로 바람직한 개혁방향이다.²²⁾ 이것은 공위공직자비리수사처가 고위공직자의 부패사건에 관하여 수사권과 기소권을 모두 가지는 특수한 기구로 구성되는 것과 별개로 추진될 수 있다. 수사권과 기소권의 분리는 현재의 수사체계를 근본적으로 개혁하는 것이어서 장기과제로 추진될 수밖에 없고, 그 구체적인 방안에 대해서는 앞으로 다양하게 논의될 수 있을 것이다.

이 글에서 분명하게 지적하고자 하는 것은, 첫째, 경찰개혁에 관한 한, 수사권과 기소권의 분리 그 자체는 경찰권력을 민주주의적으로 통제하기 위한 개혁방안이 아니라는 점이다. 경찰조직과 경찰권력을 놓고 보면, 지금도 경찰은 일반적인 범죄사건의 수사를 거의 전담하고 있다. 수사권과 기소권의 분리방안이 관철된다면 경찰은 지금보다도 강력한 권한을 보유하게 된다. 더구나 국정원의 수사권을 폐지하고 경찰이 공안사건의 수사를 전담한다면 권력의 비대화 문제는 매우 심각한 것이다. 검찰의 비대한 권한을 견제하기 위하여 수사권을 경찰에게 넘겨주는 것이 검찰에 대해서는 개혁방안이 될지 몰라도, 그것은 경찰권력을 더 비대하게 해주는 것일 뿐이지 경찰에 대한 개

19) 그래서 최근 정부는 CCTV 통합관제센터의 법적 근거를 담은 개인영상정보보호법안을 국회에 제출하였다.

20) 통합관제센터의 문제점에 대해서는, 이호중, “영상정보처리기에 의한 감시의 인권법적 문제점과 법제도적 개선방안”, 「시민을 감시하는 제3의 눈, CCTV」 토론회(장하나의원실/진보넷/인권단체연석회의 주최) 발제문 참조.

21) <http://www.hani.co.kr/arti/politics/polibar/756956.html> 한겨레신문 2016. 8. 17.자 금대섭 의원 인터뷰 기사.

22) 이호중, “검찰개혁의 방향, 과제, 전망 : 박근혜 정부의 검찰개혁논의에 부쳐”, 법과 사회 제44호, 2013, 54면.

혁방안은 결코 될 수 없다. 공안기구에 대한 “총체적 개혁의 관점”을 견지하는 일이 그래서 중요하다.

둘째, 경찰이 요즘 보이는 태도는 독립적인 수사권을 경찰에게 넘겨주면 나름의 개혁에 나서겠다는 것이다. 수사권 독립이 경찰개혁의 전제조건이라는 듯한 뉘앙스인데, 그렇게 취급할 이유가 없다. 물론 경찰이 독립적으로 수사권을 전담하게 되면 그에 걸맞은 경찰의 권한남용에 대한 통제장치를 강구해야하겠지만, 경찰은 지금도 막강한 권한을 보유하고 있을 뿐만 아니라, 앞서 지적하였듯이, 그 권한남용은 매우 심각한 수준이다. 경찰개혁은 수사권·기소권 분리와는 상관없이 지금 당장 추진해야 할 과제이다.

III. 권력분산과 민주적 통제의 관점에서 본 독일과 영국의 경찰조직

1. 독일

연방국가인 독일에서 경찰의 조직과 권한은 연방경찰과 주경찰로 나뉜다. 그리고 수사경찰과 위험방지(Gefahrenabwehr) 업무를 관할하는 일반경찰이 분리되어 있는 것이 특징이다.

독일헌법상 경찰사무는 원칙적으로 각 주의 입법관할사항으로 해석된다. 각 주는 독일헌법 제 30조 및 제70조 내지 74조에 근거하여 경찰조직 및 경찰직무에 관한 입법권한을 가지고 있으며, 이에 따라 각 주 별로 독립적인 경찰법을 제정하고 경찰조직을 보유하고 있다. 연방 차원에서도 경찰조직이 존재한다. 수사에 관해서는 연방수사청(Bundeskriminalamt = BKA)이 있으며, 위험방지 업무를 관할하는 연방경찰(Bundespolizei)도 별도로 있다. 연방수사청에 관해서는 “연방수사청 및 범죄수사에 관한 연방과 주 간의 협력에 관한 법률(Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten = BKAG)”, 그리고 연방경찰에 관해서는 “연방경찰에 관한 법률(Gesetz über die Bundespolizei = BPolG)”이 각각 규율하고 있다.

독일에서는 정보기관이 별도로 존재하는데, 정보기관은 수사권이 없을 뿐만 아니라 직접강제의 권한 및 집행경찰조직을 갖고 있지 않다.²³⁾ 이처럼 경찰과 정보기관의 조직상의 분리를 일컬어 “분리원칙”이라고 한다.²⁴⁾ 연방정보기관으로는 연방헌법보호청(Das Bundesamt für Verfassungsschutz = BfV), 연방정보국(Bundesnachrichtendienst = BND), 군보안국(Militärischer Abschirmdienst = MAD) 등이 있고, 각 주에는 주헌법보호청(Landesbehörden für Verfassungsschutz = LfV)이 설치되어 있다.

23) 임준태, “한국 정보기관의 발전방향에 관한 연구 - 독일 사례를 통한 시사점 도출 -”, 한국공안행정학회보 제22호, 2006, 393면 이하 참조.

24) 오병두, “경찰의 일반정보활동에 대한 검토”, 민주법학 제30호, 2006, 212-214면 ; 김일환, “독일 기본법상 정보기관과 경찰의 조직과 역할에 관한 연구”, 토지공법연구 제18집, 2003, 104면 이하 참조.

가. 연방 경찰기관

1) 연방수사청(Bundeskriminalamt = BKA)

연방수사청은 연방내무부 산하의 외청이며, 청장은 내무부장관의 추천에 의하여 연방내각에서 임명하는 정무직공무원이다.²⁵⁾ “연방수사청 및 범죄수사에 관한 연방과 주 간의 협력에 관한 법률” 제2조 내지 제6조에 연방수사청의 권한이 열거되어 있다. 독일헌법상 범죄수사는 연방과 주가 각기 병렬적인 입법권을 가지는 사항인데, 연방수사청은 무기·마약 등의 국제조직적인 불법거래 범죄, 국제조직적인 통화위조 및 그와 관련된 자금세탁 등의 범죄, 연방대통령·연방정부의 장관·연방의원·연방헌법재판소 재판관 등 연방기관 구성원의 생명·자유에 관한 범죄, 국제조직적인 테러단체조직·활동 범죄, 정보통신망 침입·해킹이나 데이터파괴 등의 범죄로서 독일의 안전을 위협하거나 연방기관 내지 주요 사회기반시설(수도·에너지 등)을 공격하는 혐의가 있는 경우 등에서 수사권을 가진다(동법 제4조). 수사권 외에, 연방수사청은 인터폴의 독일지부 역할을 하면서 범죄수사에 관한 국제협력 업무, 범죄정보의 수집 및 전산화 업무, 연방대통령 등 연방 헌법기관 구성원에 대한 경호업무, 일정한 사건에서의 증인보호업무 등도 직무로 수행하고 있다.

다만, 9·11 테러 이후에 국제테러범죄의 “위험방지”와 “범죄예방”이 연방수사청의 직무로 추가되면서(동법 제4a조, 제2조) 국제테러범죄의 예방을 위한 광범위한 정보수집 권한도 보유하고 있다. 본래 독일 헌법상 위험방지 업무는 연방의 관할사항이 아니었는데, 독일헌법 제 73조 제1항 제9a호를 신설하여 테러위험의 방지를 위한 정보수집 업무를 연방 관할로 규정하면서 연방수사청은 국제테러의 위험방지를 위한 광범위한 정보수집과 감시의 권한을 보유하게 되었다(동법 제20a조부터 제20x조).

반면에, 연방수사청은 일반적인 치안정보의 수집권한은 없다. 범죄수사를 하는데 필요한 정보수집은 연방수사청의 권한에 속하지만, 일반적인 치안정보의 수집은 수사경찰의 권한이 아니라 일반경찰의 권한에 속한다.

2) 연방경찰(Bundespolizei)

‘연방경찰’은 위험방지 업무를 수행하는 연방 차원의 일반경찰을 말한다. 연방내무부 산하의 경찰국(Abteilung Polizeiangelegenheit) 소속이다. 그 설치근거법률인 “연방경찰에 관한 법률” 제2조 내지 제13조에 그 권한이 명시되어 있다. 대표적인 예로는, 국경경비, 철도·공항·항만의 경비, 연방 헌법기관의 경비 등의 업무를 수행한다. 이는 독일헌법 제73조에서 연방의 전속적 입법사항으로 되어 있는 것들이다. 그 밖에 일반적인 경비·교통·정보수집 등의 업무는 각 주의 일반경찰이 담당한다.

연방경찰은 위와 같은 업무 외에, 독일헌법 제35조 제2항에 근거하여 공공의 안전과 질서를 유

25) 임준태, 앞의 글, 402면.

지 또는 회복하는데 중대한 사건이 발생하여 지원이 필요한 경우라든가, 자연재해나 기타 중대재해가 발생한 경우에 연방경찰이 주정부와 주경찰을 지원할 수 있으며, 독일헌법 제91조 제2항에 의하여 독일 연방이나 주의 존속 또는 자유민주적 기본질서에 대한 급박한 위험을 방지하기 위하여 주정부의 요청에 따라 연방정부가 연방경찰병력을 지원할 수 있다.

나. 각 주의 경찰기관

독일의 각 주의 경찰조직을 보면, 주내무부 산하에 경찰국이 있으며, 광역자치단체별로 경찰부서가 설치되어 있는데, 이 부서들은 경찰에 대한 인사·예산권과 감독권을 가지고 있을 뿐 집행기관은 아니다. 각 자치단체별로 설치된 경찰청과 경찰서 조직이 집행경찰조직이다. 집행경찰은 경비, 교통, 수사, 순찰 등의 업무를 수행한다. 집행경찰은 주마다 조금씩은 다르지만, 대개 ① 일반집행경찰(치안예방활동) ② 수사경찰 ③ 기동경찰(경비업무) ④ 수상경찰(해로, 하천의 안전유지)로 구분되어 있다.

주경찰은 원칙적으로 해당 주 내에서만 경찰권한을 행사한다. 다른 주 관할지역에서의 경찰권 행사는 예외적으로만 허용되며, 이에 대해서는 각 주 경찰법에서 상세하게 규율하고 있다. 대체로 다른 주 관할지역에서 경찰권을 행사할 수 있는 경우는 다음과 같다 : ① 경찰청장의 요청과 동의가 있는 경우, ② 헌법상 자유민주적 기본질서를 침해하는 범죄의 수사, ③ 급박하고 현저한 위험이 있어 긴급한 개입이 필요한 경우, ④ 현지 경찰의 효과적인 체포를 기대할 수 없는 경우, ⑤ 현행범의 체포, ⑥ 수행자호송 등.

독일의 경찰조직에서는 수사경찰과 일반예방경찰이 엄격하게 분리되어 있다는 점이 특징이다. 연방경찰조직으로는 연방수사청과 연방경찰이 조직상 완전히 분리되어 있다. 주경찰조직에서는 경찰청 내에 부서로 분리되어 있는 것이 일반적인데, 그렇더라도 양 경찰조직 간의 인사이동은 원칙적으로 금지되어 있으며, 경찰공무원이 부서의 이동을 원할 때에도 별도의 교육을 거쳐 선발하는 방식으로 운영된다.

다. 경찰에 대한 민주적 통제

독일 경찰조직은 기본적으로 관료제 시스템이며, 민주주의적 정당성의 측면에서는 다소 미흡하다는 약점을 지니고 있다. 연방조직은 연방내무부 소속이고, 주경찰조직은 각 주 내무부 소속이다. 주내무부는 소속 각급 경찰관서를 지휘·감독하며, 주경찰법의 시행을 위한 각종 법규명령, 행정규칙 등을 제정할 권한이 있다. 경찰청장이나 서장은 임명직이며, 의회에 대한 관계에서는 내무부장관이 책임을 지는 구조이다.

라. 독일 경찰조직의 특징

독일 경찰조직의 특징을 간략히 정리하면 다음과 같다. 첫째, 정보부서와 수사부서가 엄격하게 분리되어 있다. 연방헌법보호청, 연방정보국 등 정보기관들은 수사권이 없는데, 이는 나치 시절 정보기관의 권력집중에 대한 비판적인 성찰에서 연유한다. 수사기관은 범죄수사에 필요한 정보에 대해서만 정보수집권한이 인정된다. 둘째, 독일에서는 일반경찰의 직무와 수사경찰의 직무가 엄격하게 분리되어 있다. 셋째, 연방과 주의 경찰권한이 엄격하게 분산되어 있다. 연방경찰과 주경찰은 각기 고유한 업무관할을 가지고 있으며, 병렬적 관할이 인정되는 경우 또는 중대사태가 발생한 경우에는 법률이나 협약에 근거하여 수평적 협력관계에서 업무를 수행한다.

2. 영국

가. 지방자치경찰 중심의 경찰체제

1) 종래의 지방경찰위원회 제도와 3원체제

가) 영국 경찰은 전국 52개 지방경찰청을 두는 자치경찰조직을 주축으로 구성되어 있다.²⁶⁾ 국가경찰조직이었던 런던경찰청도 2000년 다른 지역과 동일한 방식의 지방경찰청 체제로 전환함으로써 완전한 지방자치경찰 체제가 되었다.

흔히 영국 경찰의 운영과 통제시스템을 3원체제(tripartite system)라고 불렀다.²⁷⁾ 1964년 경찰법(Police Act 1964)에 의하여 지방경찰행정조직의 대대적인 통폐합²⁸⁾이 이루어지면서 경찰조직에 대한 관리와 통제의 권한과 책임을 내무부장관(Home Secretary), 지방경찰위원회(Local Police Authority), 지방경찰청장(Local Chief Police Officer)이 분담하는 형태가 정립된 것을 일컫는 말이다. 그러나 이 3원체제는 2011년에 폐지되었고 지금은 - 후술하는 바와 같이 - 경찰위원장 선거제로 전환되었다. 그렇더라도 영국의 지방경찰위원회 제도는 우리에게 시사해주는 바가 크기 때문에 간략히 언급한다.

나) 영국의 각 지방경찰청 단위에 대응해서 설치되는 경찰위원회는 독립법인체로, 1996년 경찰법 이후에 지방경찰위원회는 17명의 위원으로 구성되었다.²⁹⁾

지방경찰위원회의 임무는 매년 경찰활동계획과 활동목표를 수립하여 공표하고, 회계연도가 끝나면 지역경찰활동에 관한 평가를 담은 보고서를 발표하는 것이다. 지방의회이 요구가 있으면 출석

26) 수도 런던에 2개, 잉글랜드와 웨일즈에 41개, 스코틀랜드에 8개, 북아일랜드에 1개의 경찰청이 있다.

27) 최관, “영국자치경찰과 제주자치경찰의 비교분석을 통한 한국자치경찰제도 발전방안”, 지방행정연구 제26권 제1호, 2012, 276면 ; 표창원, “영국의 수사제도”, 박창호/이동희/이영돈/표창원/임준태 공저, 비교수사제도론, 박영사, 2004, 400면.

28) 당시 잉글랜드와 웨일즈 지역에는 자치경찰조직으로 126개의 지방경찰청이 있었는데, 이를 런던의 2개 경찰청을 포함하여 43개의 광역 단위 지방경찰체제로 정비하였다.

29) 위원회의 임기는 4년이며 위원장은 호선한다.

해서 답변할 의무를 지고 있다.

지방경찰위원회의 가장 핵심적인 권한은 지방경찰청장과 차장에 대한 인사권이였다. 지방경찰청장에 대해서는 내무부장관의 승인을 얻어 임명권과 해임권을 행사할 수 있었으며, 지방경찰청 차장에 대해서는 청장의 자문과 내무부장관의 승인을 얻어 임명·해임할 수 있는 권한이 있었다. 기타 경찰관에 대한 인사권은 지방경찰청장이 가진다.³⁰⁾

지방경찰위원회의 위원구성방식을 보면, ① 9명은 경찰행정구역 내의 지방자치단체 의회에서 지방의원 중에서 선임하며, ② 3명은 해당 지역의 치안판사선임위원회에서 지역의 치안판사 중에서 임명하고, ③ 나머지 5명(독립위원)은 별도의 선발위원회(selection Panel)³¹⁾에서 지역사회의 지원자 중 4배수를 선발하여 내무부장관에게 제출하고 내무부장관이 그 중 1/2를 선정하여 기 선출된 12명의 경찰위원에게 제출하여 12명의 경찰위원들이 5명을 최종선발하는 방식이다.

다소 복잡해 보이는 선발절차를 둔 것은 경찰위원회의 민주적 대표성을 확보하고 주민의 의사를 최대한 반영함으로써 지방정치세력이나 중앙정부에 예속당하지 않도록 하기 위함이다.³²⁾ 그러나 실제로는 내무부장관이 지방경찰위원회의 구성에 상당한 영향력을 가지는 구조가 되었다는 평가가 지배적이었다.

사실 중앙정부의 통제력 강화는 1996년 경찰법에서 의도한 바였다. 1964년 경찰법은 지방경찰위원회를 지방의회 의원 2/3, 치안판사 1/3로 구성하도록 규정하고 있었으나, 1996년 경찰법에 의해 5명의 독립위원 구성에 내무부장관이 영향력을 행사할 수 있는 방식으로 변경되었다. 뿐만 아니라, 지방경찰위원회는 지역주민들의 의견을 반영하여 매년 ‘경찰활동계획’과 ‘경찰활동목표’, ‘업무수행목표’를 설정하는 등 전략적 정책수립권한을 가지고 있지만, 1996년 경찰법과 2002년 경찰개혁법(Police Reform Act 2002)에 따라 내무부장관은 국가경찰활동계획(National Policing Plan)을 수립해야 하고 각 지방경찰위원회는 이에 근거하여 국가가 설정한 치안목표와 합치되도록 해야 할 의무를 지게 되었다. 또한 내무부장관이 정한 국가목표의 달성 여부로 지역경찰의 업무성과를 평가하는 시스템이 도입되었고, 내무부 장관은 경찰위원회 위원들에게 업무처리지침(Codes of Practice)을 발령할 수 있는 권한과 보고요구권을 가지는 등 지방경찰위원회의 자치권보다는 경찰활동에 대한 중앙정부의 통제권이 전반적으로 강화되었다.³³⁾

2) 지방경찰위원장 선거 및 지방경찰패널의 시스템으로의 변모

전통적으로 영국의 경찰시스템은 지방자치시스템 속에서 발전해 왔으며, 주민참여와 자치의 이념이 강조되어 왔다. 하지만, 1994년 경찰 및 치안법원에 관한 법률과 1996년 경찰법 그리고

2002년 경찰개혁법을 거치면서 중앙정부의 통제와 중앙집권화의 경향이 지속적으로 강화되었는데, 이로 인해 주민참여에 기반을 둔 지방자치경찰의 민주성과 책임성이 근본적으로 위태로워지고 있으며 경찰활동이 지역주민과 단절되어 버렸다는 우려와 비판이 제기되었다. 2010년 5월 집권한 보수당과 자유민주당의 연합정부는 두 달 후인 2010년 7월 26일 「21세기 경찰활동 : 경찰과 시민의 재결합(Policing in the 21st Century: Reconnecting police and the people)」이라는 내무부 보고서를 발간하였다. 이 보고서의 첫머리에 내무부장관은 범죄와 무질서의 예방이라는 경찰목표는 변함이 없는데 그동안 경찰활동에 대한 중앙정부의 역할이 계속 증대되어 왔으며, 경찰은 지역 주민들에 대해 책임을 지는 것이 아니라 정부가 제시한 목표와 관료주의에 책임을 지는 것으로 변모하였다고 지적하였다.³⁴⁾

위 보고서에서 제시된 개혁의 청사진은 2011년 경찰개혁 및 사회적책임법(Police Reform and Social Responsibility Act 2011)의 제정으로 구체화되었다. 이 법에 따라 2012년부터 기존의 지방경찰위원회 제도가 폐지되고, 대신에 주민들이 직접 선거로 선출하는 지방경찰위원장(Police and Crime Commissioner = PCC)이 지역경찰활동을 책임지는 구조로 변화하였다. 여기에 지방경찰패널(Police and Crime Panel)을 새로 구성하도록 함으로써 지방경찰위원장에 대한 견제와 감독기능을 담당하도록 하고 있다.

가) 지방경찰위원장(Police and Crime Commissioner = PCC) : 잉글랜드와 웨일즈에서는 지방경찰위원장을 주민 선거로 선출한다.³⁵⁾ 런던과 일부 지방연합정부가 구성된 지역(combined authority areas)에서는 직접선거로 해당 지자체장을 선출하는데,³⁶⁾ 이러한 지역에는 지방경찰위원장을 별도로 선거하지 않고 직접선거로 선출된 지자체장이 지방경찰위원장의 역할을 수행한다.

지방경찰위원장의 임무는 기존의 경찰위원회와 마찬가지로, 능률적이고 효과적인 경찰력 유지(maintenance of an efficient and effective police force)에 있다. 그는 관할 지역의 경찰활동목표와 그에 필요한 재원조달계획 등을 포함하는 “경찰활동계획(Police and Crime Plan)”을 수립해야 하며, 관할 지방경찰청장에 대한 임명권과 해임권을 가지고 있다.³⁷⁾ 지방경찰청장은 소속 경찰관에 대한 인사권과 지휘권을 가지고 독립적으로 경찰활동을 관할하지만, 지방경찰위원장이 수립한 “경찰활동계획”에 따라야 한다.

중앙정부가 일방적으로 하달하였던 “국가경찰활동계획”은 폐지되었고 내무부장관이 공표하는 전략적 경찰활동요건(Strategic Policing Requirement)을 참조하는 정도로 중앙정부의 개입과 통제는 많이 약화되었다.

30) Police and Criminal Evidence Act 1984, Section 5, 6, 9, 10.

31) 선발위원회(selection Panel)는 3명으로 구성되었다. 1명은 지방경찰위원회 12명의 위원(지방의회와 치안판사선임위원회)들이 추천한 자로 하고, 1명은 내무부장관이 임명한 자로 하며, 이렇게 선출된 2명의 위원이 나머지 1명을 추천함으로써 구성된다.

32) 최관, 앞의 글, 277면.

33) 이에 관해서는, 김학경/이성기, “영국지방자치경찰의 새로운 패러다임 : 2011 경찰개혁 및 사회적책임법과 국립범죄청을 중심으로”, 경찰학연구 제12권 제1호, 2012, 152-155면 참조.

34) Home Office, Policing in the 21st Century: Reconnecting police and the people, July 2010, 2-3면.

35) 첫 번째 선거는 2012년 11월 15일에 있었고 초대 경찰위원장은 3년 6개월의 임기로 하도록 되어 있었으며, 2016년 5월에 두 번째 선거가 치러졌다. 이제부터는 4년 임기가 보장된다.

36) 영국의 지방자치는 전통적으로 지방의회가 각종 위원회를 구성하여 지방자치단체의 행정을 책임지는 내각체구조이다. 그렇지만, 런던의 경우 2000년부터 런던시장과 런던의회 의원을 직선으로 선출하는 방식으로 행정체계가 전환되었으며, 그 후 2009년 Local Democracy, Economic Development and Construction Act 이 제정됨에 따라 런던 외의 지역에서도 일부 지방자치단체들의 연합으로 연합시장을 두고 이를 주민 직접선거로 선출하는 방식을 채택할 수 있는 길이 열리게 되었다.

37) Police Reform and Social Responsibility Act 2011, Chapter 5.

나) 지방경찰패널(Police and Crime Panel) : 2011년 경찰개혁 및 사회책임법에 의거하여, 잉글랜드와 웨일즈에서는 런던을 제외하고 각 경찰행정지역별로 지방경찰패널이 구성된다.³⁸⁾ 이 패널은 해당 경찰행정구역에 속하는 각 지방자치단체의 의회가 그 의원 중에서 1명씩 선출하고, 패널이 독자적으로 선출한 2명의 독립위원으로 구성된다.³⁹⁾ 최소 10명 이상으로 구성되며, 해당지역 지자체들과의 협의 하에 최대 20명까지 위원을 둘 수 있다.

지방경찰패널은 지방경찰위원장의 결정을 심사하고 지역주민과의 소통을 책임지는 기관이다. 패널은 지방경찰위원장이 마련한 “경찰활동계획” 초안 및 연례보고서의 초안을 심사할 권한을 가진다. 지방경찰위원장은 초안에 대한 패널의 의견을 적절히 고려해야 할 의무가 있다. 그 밖에 지방경찰위원장이나 그 소속직원에게 대해 언제든지 출석을 요구할 권한이 있고, 지방경찰위원장이 중범죄로 기소된 경우에 그의 직무를 정지시킬 수 있는 권한을 가지고 있다.⁴⁰⁾ 지방경찰제 안전과 지방경찰청장 후보자에 대해서는 패널의 2/3 찬성으로 거부권을 행사할 수 있다.⁴¹⁾

나. 국가수사기관

전통적으로 지방자치경찰조직을 근간으로 한 영국에서는 국가경찰조직으로 운영되었던 런던경찰청을 1997년 지방자치경찰조직으로 개편한 이후에 영국의 국가수사기구는 여러 차례 변화를 겪었다.

1997년 경찰법(Police Act 1997)에 따라 영국에서는 마약이나 조직범죄에 관한 정보수집과 감청권한을 가진 국가범죄정보국(National Criminal Intelligence Service = NCIS)⁴²⁾과 국가수사대(National Crime Squad ; NCS)⁴³⁾를 창설한 바 있다. 그 밖에도 영국 정부 내에는 정보통신범죄라든가 마약거래범죄 등의 수사를 전담하는 몇 개의 부서 내지 기구들이 존재하였다. 영국 정부는 2005년 중대조직범죄 및 경찰법(Serious Organised Crime and Police Act 2005)을 제정하여 이처럼 산재해 있던 국가수사기구를 통합하여 2006년에 중대조직범죄수사청(Serious Organised Crime Agency = SOCA)을 출범시켰다. 그러다가 2013년에는 다시 국가수사청(National Crime Agency = NCA)으로 확대개편되었다.⁴⁴⁾

국가수사청 출범은 2010년 집권한 보수당과 자유민주당 연합정부가 지방경찰위원장 선거제의

도입으로 자치경찰활동을 강화하는 것과 동시에 추진된 경찰개혁조치의 일환이었다. 광역화, 전문화되는 조직범죄나 테러 등에 자치경찰시스템으로 대응하기는 역부족이기 때문에 중앙집중의 효율적인 국가경찰조직을 개편하겠다는 목표에 따라 더 강력한 권한을 가지는 통합적인 국가수사기구를 창설한 것이었다.⁴⁵⁾ 국가수사청은 조직범죄, 경제범죄, 사이버범죄의 수사과 국경경비 부서 등을 두고 있으며, 아동착취 및 보호센터(the Child Exploitation and Online Protection Centre)도 하위기구로 편제하고 있다. 과거 국가범죄정보국 시절에 만들어진 여러 범죄정보데이터베이스 운영업무도 국가수사청이 관장하고 있다.

잉글랜드와 웨일즈 및 북아일랜드를 관할지역으로 포괄하는 국가수사청은 조직범죄 등의 수사와 정보수집 업무를 수행하고 있으며, 효율적인 집행을 위하여 지방자치경찰 도는 다른 법집행기관에 일정한 임무를 부과하고 조정할 수 있는 권한을 가지고 있다.

다. 영국 경찰조직의 특징

영국은 1800년대 중반 경부터 각 지역별로 자치경찰제도가 일찌감치 발전한 국가에 속한다. 그만큼 주민참여의 이념에 입각한 자치경찰의 전통이 강하다. 지방경찰위원회를 통해 지방경찰청장을 감독하는 위원회 방식은 경찰이 지역주민들에 대해 직접적으로 책임을 진다는 영국의 자치경찰 전통에서 발전한 제도였다.

그러나 범죄의 광역화와 더불어, 마약·조직범죄, 온라인을 통한 아동포르노그래피의 유포 등 심각한 범죄문제는 영국정부의 골칫거리였다. 그리하여 영국의 경찰이념은 점차 경찰목표에서 효율성을 중시하는 방향으로 변모하였는데, 이는 1990년대 후반 경부터 2010년경까지 지방자치경찰에 대한 중앙정부의 간섭과 개입이 지속적으로 증대되는 결과로 나타났으며, 다른 한편으로는, 중앙정부 내에 산발적으로 존재했던 국가경찰조직을 대대적으로 정비하는 경찰개혁으로 나타났던 것이다.

이런 배경에서 2011년에 제정된 “경찰개혁 및 사회책임법”은 경찰조직의 중앙집권화에 대한 반성으로 지방자치경찰의 주민에 대한 책임성을 다시금 강화하는 방향으로 경찰개혁을 단행한 것이라는 점에서 그 의미가 자못 크다. 이는 지역경찰위원장의 직선제를 통해서 주민참여에 기반한 자치경찰제의 전통적인 이념을 복원하려는 노력으로 평가할 수 있다.⁴⁶⁾ 다만, 저조한 투표율, 지방경찰위원장과 지방경찰청장 간의 갈등, 노동당의 반대 등이 잠복해 있는 상황이라 새로 도입된 지방경찰위원장 직선제 방식이 성공적인지는 아직 평가하기 어렵다.

IV. 경찰조직과 경찰권의 분산 및 통제 방안

38) Police Reform and Social Responsibility Act 2011, Section 28.

39) Police Reform and Social Responsibility Act 2011, Schedule 6.

40) Police Reform and Social Responsibility Act 2011, Section 28-31.

41) Police Reform and Social Responsibility Act 2011, Schedule 6, Schedule 8.

42) 국가범죄정보국(NCIS)는 1992년 내부부장관 직속의 경찰정보기관으로 설치되어 마약·조직범죄 등에 대한 정보수집·분석 및 국제공조 업무를 담당하는 기구였다. 수사권이 없었는데, 1997년 경찰법에 의해 독립기구인 국가범죄정보위원회(National Criminal Intelligence Service Authority)를 신설하여 관리감독을 받는 기관으로 개편되었다. 전국에 6개 지부를 두고 있었다.

43) 국가수사대(NCS)는 기존의 광역수사대를 일원화하여 중앙집권적 수사기구로 개편한 조직으로서, 중대범죄 및 조직범죄의 수사권한과 지방경찰청의 범죄수사에 대한 지원 업무를 담당하였다.

44) 근거법률은 2013년 4월에 제정된 범죄 및 법원에 관한 법률(Crime and Courts Act 2013)이다.

45) Home Office, 「Policing in the 21st Century: Reconnecting police and the people」, July 2010, 29면 ; Home Office, 「The National Crime Agency: A plan for the creation of national crime-fighting capability」, June 2011, 9면.

46) 김학경/이성기, 앞의 글, 166-167면.

1. 막강하고 중앙집중적인 경찰권력의 분산

영국과 독일의 예에서 보듯이, 우리나라처럼 수사경찰과 일반경찰의 업무가 통합된, 거대한 단일의 국가경찰조직을 유지하고 있는 나라는 찾아보기 힘들다. 독일의 경우 연방과 주경찰의 엄격한 분리, 정보기관과 경찰의 조직적 분리, 사법경찰과 행정경찰의 조직적 분리 등으로 경찰권력을 분산시킴으로써 경찰권력의 비대화를 방지하고 있으며, 영국은 전통적인 자치경찰제의 이념을 보다 공고히 하는 가운데 조직범죄나 마약, 테러범죄 등에 효과적으로 대처하기 위한 국가수사기구를 강화하는 방향으로 경찰개혁을 단행하였다.

민주주의의 작동원리 중의 하나가 권력의 분산과 견제임을 고려하면 경찰개혁의 첫걸음은 경찰의 거대한 권력을 분산시키는 것이다. 여기에는 두 개의 축이 교차한다 : ① 중앙경찰권력을 지방자치경찰로 분권화하는 국가경찰과 지방자치경찰의 이원화, ② 수사경찰과 일반경찰의 분리.

가. 경찰권의 지방분권화

1) 제주 자치경찰의 현실과 문제점

우리나라에서는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」⁴⁷⁾ 제7장(제87조 내지 제119조)에 근거하여 2006년부터 제주자치경찰제를 시행하고 있다. 국가경찰을 그대로 유지한 채로 자치경찰조직을 덧붙인 이원적 경찰구조로 되어 있다. 제주자치경찰은 도지사 소속의 자치경찰단으로 구성되며, 단장은 도지사가 임명하고 도지사의 지휘·감독을 받는다(제주특별법 제88조). 자치경찰의 사무는 아래와 같다(제주특별법 제90조).

1. 주민의 생활안전활동에 관한 사무
 - 가. 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영
 - 나. 주민참여 방법활동의 지원 및 지도
 - 다. 안전사고와 재해·재난 등으로부터의 주민보호
 - 라. 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 사람의 보호와 가정·학교 폭력 등의 예방
 - 마. 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지와 그 위반행위의 지도·단속
2. 지역교통활동에 관한 사무
 - 가. 교통안전과 교통소통에 관한 사무
 - 나. 교통법규위반 지도·단속
 - 다. 주민참여 지역교통활동의 지원·지도
3. 공공시설과 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무
4. 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무
5. 「즉결심판에 관한 절차법」 등에 따라 「도로교통법」 또는 「경범죄 처벌법」 위반에 따른 통고처분 불이행자 등에 대한 즉결심판 청구 사무

제주 자치경찰단은 정원 150명의 소규모 조직⁴⁸⁾으로 운영되고 있으며, 그 업무도 매우 제한적이다. 제주 자치경찰단의 직무는 지역교통, 지역방범, 지역경비 등의 일반경찰사무와 자치경찰사무로 규정되어 있는 특별사법경찰관리의 직무 및 범칙행위단속 사무 정도이다. 주된 활동은 방법순찰, 주민불편 민원 해소, 교통관리, 수학여행단이나 단체관광객의 안전운전 유도, 지역축제 등에서 교통혼잡관리 및 질서유지활동, 무등록여행업 등 관광질서저해사범 단속, 불법숙박업소나 불량식품 단속, 불법주·정차단속 등이다. 자치경찰은 수사권이 없기 때문에, 직무수행 중에 범죄를 발견한 경우에는 즉시 국가경찰에 통보하고 그 사무를 인계해야 하며, 현행범을 체포할 수 있으나 체포 즉시 국가경찰에 인도해야 한다(제주특별법 제98조).

47) 이하에서는 ‘제주특별법’이라 약칭한다.

48) 2017년 2월 현재 현원은 146명이며, 2017년 예산은 9,444,274,000원이고 그 중 2,627,694,000원은 국비로 지원받는다. 제주 자치경찰단, 「자치경찰 활동의 목표 설정 및 평가」(2017.2.) 참조

파일은 <http://www.jeju.go.kr/jmp/intro/measure.htm?act=view&seq=1022663>



출처 : <http://www.jeu.go.kr/jmp/intro/number.htm>

시행 10년이 지난 지금, 제주 자치경찰제에 대해서는 긍정적인 평가보다는 비판적인 목소리가 높다. 범죄율을 제외하고는 일반범죄의 수사권이 전혀 없다는 점, 자치경찰의 권한이 관광단속이나 교통단속 등인데 이는 일반 행정부서에서 이미 담당해 오던 업무이기 때문에 그 정도의 업무 권한을 부여하는 것으로 자치경찰제를 도입하는 것은 일반 행정관청으로 이관된 것을 다시 경찰 조직으로 편입시킴으로써 ‘신경찰화’ 경향을 보여준다는 점, 더구나 기존의 국가경찰 및 지방행정 기관에서 담당하였던 사무를 그대로 놔두면서 이를 다시 자치경찰의 사무로 규정함으로써 이러한 사무들의 대부분을 여전히 국가경찰과 자치경찰과 중복적으로 담당하게 되어 비효율성을 초래한다는 점 등이 비판의 주요 지점들이다.⁴⁹⁾

2) 자치경찰제 도입에 관한 우리나라의 논의

우리나라에서 자치경찰제 도입에 관한 논의는 1988년 이후 한국사회의 민주화 물결 속에서 본격화되기 시작하였다.⁵⁰⁾ 처음으로 자치경찰제 도입을 공약으로 내건 김대중 정부는 1998년 7월 ‘지방자치경찰제 기획단’을 설치하였으나 경찰의 수사권 독립 논쟁과 맞물리면서 구체적인 성과를 내지는 못하였다. 자치경찰제 도입 논의가 무르익은 것은 노무현 정부 때였다. 참여정부는 대선공약과제인 자치경찰제 도입을 ‘지방분권 핵심정책과제’로 지정하였고, 2004년 제정된 「지방분권특별법」 제10조에 자치경찰제 도입을 국가의 의무사항으로 규정하였으며,⁵¹⁾ 2005년 11월 3일 정부안으로 「자치경찰법안」⁵²⁾을 국회에 제출하였다(임기만으로 폐기).

49) 황문규, “제주자치경찰 비관에 대한 비판적 고찰”, 경찰학논총 제10권 제2호, 2015, 221, 226면.

50) 한국개발연구원, 「2000년대 경찰행정발전방안」, 1992, 379-391면 참조.

51) 지방분권특별법 제10조 ③ 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다. (현재는 지방분권특별법이 폐지되고 2013년에 새로 제정된 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제12조 제3항에 동일한 규정이 있다.)

52) 2005.11.3. 정부제출, 의안번호 173205호.

참여정부의 자치경찰법안을 보면, 자치경찰은 기초자치단체가 자율적으로 설치할 수 있도록 하고, 생활안전·지역교통 및 지역경비에 관한 사무와 지방자치단체 소관 특별사법경찰관리의 직무를 수행하도록 규정하였다(동법안 제4, 6, 24조).⁵³⁾ 자치경찰제의 기본적인 프레임은 국가경찰의 조직과 권한을 그대로 두면서 지방자치단체에서 주민밀착형 치안서비스를 부가적으로 제공함으로써 치안 사각지대를 해소하고 국가 전체의 치안역량을 강화한다는 것이었다. 비록 자치경찰법안은 입법에 성공하지는 못했지만, 시범실시의 차원에서 2006년 제주도에 자치경찰제가 도입되었는데, 제주특별법상 자치경찰의 사무는 자치경찰법안의 내용과 거의 동일하다.

노무현 정부의 자치경찰제 도입안은 사실 중앙정부와 국가경찰의 기득권을 놓지 않으면서 대선 공약을 실천하는 묘안이었다는 평가를 받기도 한다. 경찰권력을 쪼개는 방식의 자치경찰제에 경찰의 동의를 얻기가 쉽지 않았을 것이기 때문이다.⁵⁴⁾ 하지만, 이러한 자치경찰제는 비대한 경찰권력과 조직을 분산시키고 실질적인 지방분권화를 이루어야 한다는 문제의식이 전혀 반영되지 못했다는 점에서 근본적인 한계가 있다. 노무현 정부의 자치경찰제 방안은 당시에도 자치경찰의 사무가 지자체의 일반 행정공무원 또는 지자체 소속의 특별사법경찰관리가 수행할 수 있는(또는 수행하고 있는) 업무를 자치경찰이라는 이름으로 포장한 것에 불과하여 무늬만 자치경찰일 뿐, 국가경찰이 보유한 권력의 지방분권화를 실현하지 못하고 지방자치단체의 재정부담만 초래할 것이라는 비판에 직면할 수밖에 없었다.⁵⁵⁾

문제는 이러한 자치경찰제 프레임이 이명박 정부와 박근혜 정부에서 추진한 자치경찰제의 기본 모형이 되어 왔으며, 지금도 그러하다는 점이다.⁵⁶⁾ 경찰학계에서는 자치경찰에게 수사권 등 국가경찰이 보유하고 있는 실질적인 경찰권한을 주어야 한다는 점을 인정하면서도 이는 자치경찰제가 상당히 정착된 후에 점진적으로 추진해야 한다는 입장이 강한 듯하다.⁵⁷⁾

그러나 자치경찰제 도입의 근본적인 이념을 상기에 보자. 자치경찰제는 국가경찰조직을 실질적으로 지방분권화하는데 그 실질적인 의미가 있다. 거대한 국가경찰조직을 그대로 존치한 상태에서 ‘생활밀착형 치안서비스’라는 명목 하에 일부 특별사법경찰의 업무나 교통단속, 관광지단속 정도의 업무를 자치경찰에 배분하는 내용의 자치경찰제는 중앙집중화된 경찰권력의 지방분권화라는 취지에 전혀 맞지 않는다.⁵⁸⁾ 그것은 진정한 의미에서 자치경찰제라고 말할 수 없다.

무엇보다 자치경찰제는 13만여 명의 인력과 막강한 물리력과 정보력을 보유하고 있는 경찰권력을 재구조화함으로써 경찰권력의 실질적인 분산과 지방분권화를 목표로 하지 않으면 아무런 의미가 없다. 뿐만 아니라, 제주도식의 자치경찰제는 심각한 비효율성의 문제를 낳는 것이기도 하다.

53) 참여정부의 자치경찰법안에 관한 상세한 소개는, 김도식, “자치경찰법안 주요내용 및 바람직한 방향”, 경찰법연구 제6권 제2호, 2008, 370-382면 참조.

54) 황문규, “제주자치경찰 비관에 대한 비판적 고찰”, 경찰학논총 제10권 제2호, 2015, 215면.

55) 황정익, “제주자치경찰 현황과 치안 업무의 범위”, 형사정책 제19권 제1호, 2007, 429면; 최영규, “자치경찰기능의 재정립 및 활성화 방안: 제주특별자치도 자치경찰단을 소계로”, 지방자치법연구 제7권 제3호, 2009, 8면.

56) 이명박 정부 당시의 「제주특별자치도 2010년도 성과평가보고서」(국무총리실, 2011), 박근혜 정부에서 2014 12월 8일 지방자치발전위원회의 「지방자치발전 종합계획」이 모두 현재 제주도의 자치경찰제를 모델로 한 자치경찰제 확대의 당위성을 주장하고 있다.

57) 고문현, 자치경찰에 관한 연구, 울산대학교 출판부, 2005, 80면; 양영철, 자치경찰론, 대영문화사, 2009, 446면; 김해룡, “지방분권과 지방자치제도”, 한국경찰학회보 6권, 2003; 이상원, “한국 경찰의 자치경찰화를 위한 소고”, 한국공안행정학회보 제4호, 1999 등.

58) 이영남, “한국의 자치경찰제도의 정립방향”, 한국경찰연구 제11권 제4호, 2012, 273면.

그것은 기존에 국가경찰이 담당하고 있는 사무에 대해 자치경찰이라는 지자체 산하의 별도 조직을 만들어 권한을 부여하는 방식인데, 국가경찰의 업무가 그만큼 경감되거나 축소되는 것이 아니기 때문에 업무의 중복을 피할 수 없고 불필요하게 행정의 복잡성을 증가시키는 문제를 안고 있다.⁵⁹⁾ 더구나 주차단속이나 관광지의 호객행위단속 등의 업무는 이미 종전부터 지방자치단체의 일반 행정부서에서 특별사법경찰관리로서 수행하던 업무였다. 이를 ‘자치경찰’의 소관으로 이관한 것인데 이 점을 보아도 현재 제주도에서 실시하고 있는 자치경찰제는 비대한 경찰권력의 분권화와는 거리가 멀고 단지 무늬만 자치경찰로 포장한 것에 불과하다.

나. 수사경찰과 일반경찰의 분리

경찰의 업무는 종래 행정경찰과 사법경찰로 구분되어 왔다.⁶⁰⁾ 경비·교통 등 위험방지와 질서 유지의 임무는 전통적으로 ‘경찰’의 개념에 속하는 것으로 이는 행정작용이라는 점에서 이를 행정경찰이라 하며, 사법경찰은 범죄의 수사 등 형사사법작용을 말한다. 행정경찰과 사법경찰의 구별은 프랑스혁명 당시에 권력분립이론에 따라 질서유지 경찰업무는 행정기관에 속하고 형사사법에 관한 경찰업무는 사법기관에 귀속되는 것으로 분류한데에서 연유한다.⁶¹⁾ 이후에 프랑스와 독일 등 유럽대륙법계 국가에서는 사법경찰조직과 행정경찰조직을 분리하여 운영하는 방향으로 발전하였다.

우리나라에서는 경찰작용의 개념상으로는 행정경찰과 사법경찰이 구분되고 있으나, 경찰조직과 업무에서는 통합적으로 조직화되어 있다. 경찰청과 경찰서의 부서들은 업무영역을 중심으로 분류되어 있어 행정경찰작용을 담당하는 부서와 사법경찰작용을 담당하는 부서가 명확하게 구별되지 않으며, 많은 경우에 하나의 부서 내에 행정경찰작용과 사법경찰작용이 혼재되어 있다.⁶²⁾ 인사이동에서도 양 영역을 넘나드는데 별다른 장벽이 없는 상황이다.

이런 상황 때문에 수사경찰의 전문성이 부족하다는 비판⁶³⁾과 우리의 목소리가 나온 지는 벌써 오래되었다.⁶⁴⁾ 뿐만 아니라, 경찰지휘체계에서 수사경찰에 대한 행정경찰조직의 부당한 영향

59) 김원중, “자치경찰제도의 바람직한 방향제안”, 자치경찰제실시방안 토론회(지방행정체제개편추진위원회), 2012, 31면 ; 최철호, “성공적인 자치경찰제 실시를 위한 제안”, 자치경찰제실시방안 토론회(지방행정체제개편추진위원회), 2012, 67면.

60) 이 글에서는 수사권을 가지고 수사업무에 종사하는 경찰을 수사경찰, 경비·교통·방법 등의 업무에 종사하는 경찰을 일반경찰이라 부른다. 경찰학계에서는 경찰의 업무를 기준으로 개념을 구분하는 “행정경찰과 사법경찰”을 대비하여 사용하는 것이 일반적이는데, 이 글에서는 기존의 국가경찰조직의 분리라는 관점에서 “수사경찰과 일반경찰”로 사용한다.

61) 오늘날 범죄로부터의 안전을 보장하는 것이 경찰의 적극적인 임무로 받아들여지면서 행정경찰과 사법경찰의 직무가 명확하게 구별되지 않을 뿐만 아니라, 그러한 구별이 문제가 있다는 비판이 제기되고 있다. 대표적으로, 구형근, “독일 경찰법상 범죄의 예방적 제압의 임무와 권한에 관한 고찰”, 인문사회 제7권 제5호, 2016, 103-121면 참조.

62) 수사에 관여하지 않는 경비과와 정보과는 행정경찰 부서라고 볼 수 있지만, 그 외의 생활안전과, 형사과, 수사과 등은 사법경찰작용과 행정경찰작용이 혼재되어 있다. 「경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙」상의 부서별 업무분장 참조.

63) 이상원/김상균, “한국의 경찰수사경과제의 문제점과 개선방안”, 한국공안행정학회보 제23호, 2005, 505면 이하 ; 조호대, “한국 경찰의 수사전문화 방안 - 수사경과제 실시에 따른 문제점 및 개선방안을 중심으로”, 한국경찰학회보 제11호, 2006, 105면 이하 참조.

64) 경찰은 수사인력의 전문성을 확보하기 위하여 수사경과제를 시행하고 있으나, 수사전문인력의 상당수가 여전히 비수사업무에 배치되고 있는 실정이다. 최근 기사로는, 중부일보, 「수사전문경찰 153명, 엉뚱한 부서에서 근무」(2017.2.16.)

<http://www.joongboo.com/?mod=news&act=articleView&idno=1144558> (검색 2017.4.7.)

등 수사의 공정성을 우려하기도 한다.⁶⁵⁾

이런 비판에도 귀 기울여야겠지만, 솔직하게 그런 비판점은 수사경찰과 일반경찰의 조직을 분리시킨다고 해서 자동적으로 해결되는 것은 아니다. 수사경찰과 일반경찰의 분리를 경찰개혁의 중요한 축으로 다루어야 하는 이유는, 양 직무영역이 서로 다른 원리가 작동할 뿐만 아니라, 경찰개혁의 지향점도 서로 다르기 때문이다.

수사경찰의 직무는 형사소송법과 범죄수사 관련 법률에 의하여 비교적 상세하게 규율되고 있으며, 검사와 법원의 통제도 받는다. 반면에, 일반경찰의 직무에 관해서는 전혀 그렇지 못하다. 그런데 일반경찰의 직무, 특히 정보수집과 경비 업무는 시민들의 일상생활과 훨씬 밀접하게 관련을 맺고 있으면서도, 앞서 언급하였듯이, 일반경찰의 직무에 관해서는 개괄적 수권규정에 광범위하게 의존하는 가운데, 경찰의 직무영역이 지속적으로 확대되는 경향을 보이고 있다. 이는 경직법을 개정하여 관련규정을 둘 것인가의 문제가 아니다. 경찰권 발동의 근거는 “위험” 또는 “안전”에 있지만, 우리에게 중요한 것은 그러한 명분으로 확장되는 경찰권력을 어디까지 용인할 수 있는가에 있다. 예를 들어, 우리 지역 또는 사회의 CCTV 설치기준은 어떠한지, CCTV통합관제센터는 정말로 필요한 것인지에 대해 시민의 목소리가 반영되어야 한다. 학교 주변에서 어린이를 상대로 한 흉악범죄가 발생했다고 할 때, 바로 그곳에 CCTV를 설치하거나 경찰보안관의 방법활동을 강화할 것인지 아니면 지역 주민들이 역할을 나누어 등하굣길의 안전을 스스로 확보하는 정책을 실시할 것인지는 시민들이 결정할 몫이다. 요컨대, 경찰 본연의 의무인 위험방지라든가 범죄예방정책의 업무는 수사업무보다 훨씬 주민참여적인 민주성과 책임성(accountability)을 갖추어야 하는 영역이다. 수사경찰과 일반경찰의 분리는 이러한 의미에서 경찰의 업무영역의 본질을 명확하게 드러냄으로써 경찰권력작용에 대한 민주주의적 통제를 가능하게 하는 통로가 되는 것이다.

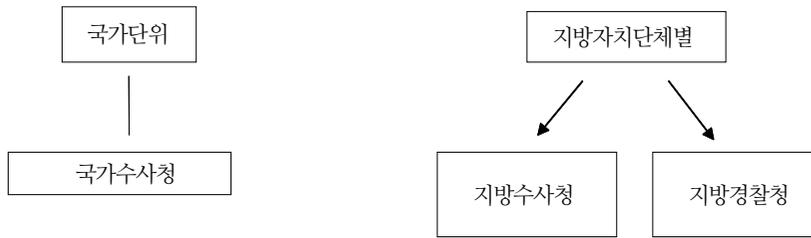
다. 개혁방안 제안

이상과 같은 두 가지 축을 교차하여 경찰개혁방안을 구체화하면 아래와 같다 :

〈1〉 경찰권한 중 수사권은 별도의 “수사청(가칭)”으로 분리하고, 수사청은 국가단위 조직과 광역 지방자치경찰조직으로 이원화한다. 국가단위의 수사청은 조직범죄·마약범죄·다수의 지방자치단체에 걸친 범죄사건 등 특정한 범죄에 대해서만 수사권을 행사하며, 일반 형사사건의 수사권은 지방수사청에 관할하도록 한다.

〈2〉 수사·외사 이외의 정보·경비·교통·방법 등의 업무는 광역 단위의 “지방경찰청”의 소관업무로 하여, 광역 단위에서 완전한 지방자치경찰제를 도입한다. 대규모 자연재해라든가 전국적인 긴급사태가 발생한 경우에는 관할 지방경찰청의 요청에 의하여 각 지방경찰청의 인력과 장비를 공유하도록 한다.

65) 송영지, “자치경찰제의 문제점 - 제주특별자치도의 사례를 중심으로 -”, 강원법학 제43권, 2014, 360-361면.



1. 국가경찰의 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 국가경찰 업무 발전에 관한 사항
2. 인권보호와 관련되는 국가경찰의 운영·개선에 관한 사항
3. 국가경찰의 부패 방지와 청렴도 향상에 관한 주요 정책사항
4. 국가경찰 임무 외에 다른 국가기관으로부터의 업무협조 요청에 관한 사항
5. 제주특별자치도의 자치경찰에 대한 국가경찰의 지원·협조 및 협약체결의 조정 등에 관한 주요 정책사항
6. 그밖에 행정자치부장관 및 경찰청장이 중요하다고 인정하여 위원회의 회의에 부친 사항

2. 경찰활동에 대한 민주적 통제방안

가. 기존의 경찰위원회 시스템의 문제점

현재 우리나라에서 경찰권력과 조직에 대한 민주주의적 통제장치로는 유일하게 경찰위원회 제도가 꼽힌다. 경찰위원회 제도는 1991년 7월 경찰의 인사 및 업무발전 등에 관한 사항을 심의·의결하는 기구로 경찰청의 발족과 함께 도입되었다. 1987년 6월 항쟁을 거치면서 직선제 개헌을 계기로 하여 행정의 민주화 내지 공공거버넌스에 대한 요구가 커지는 상황에서 행정부서에 위원회 제도가 유행하기 시작하였는데, 위원회제도는 행정의 정치적 중립성과 독립성을 확보하고 정책적 일관성을 보장하며 주민참여를 통한 민주화의 요청을 답할 수 있다는 기대를 받고 있었다. 경찰위원회의 설립 명분도 그러하였다. 경찰조직을 내무부로부터 분리하여 독립적인 경찰위원회의 관리 하에 둬으로써 경찰이 정치세력의 영향에 좌우되지 않고 본연의 임무에 충실하게 하고 주민참여를 통해 민주성의 원리도 구현하자는 것이었다.⁶⁶⁾

경찰법 제5조에 따라 현재 경찰위원회는 행정자치부 소속이며, 위원장을 포함한 7명의 위원으로 구성된다. 위원장과 5명의 위원은 비상임이고, 위원 중 1명은 상임이며 상임은 정무직이다.⁶⁷⁾ 위원은 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하며(경찰법 제6조), 임기는 3년이다(제7조 제1항).

경찰위원회는 행정자치부 장관이 경찰청장을 임명제청하기 전에 경찰청장 후보에 대한 동의권을 가지고 있으며(경찰법 제11조 제2항), 그밖에 경찰위원회의 심의·의결사항은 아래와 같다(경찰법 제9조 제1항).

현재의 경찰위원회제도에 대한 평가는 매우 비판적이다.

첫째, 현행 경찰위원회의 조직구조상 경찰위원회는 집행기관인 경찰조직에 대한 관리·감독 내지 견제 기능을 제대로 수행할 수 없다. 영국의 지방경찰위원회나 일본의 공안위원회와 비교할 때, 우리나라의 경찰위원회는 행정자치부 소속이고 경찰청은 오히려 외청이라는 점에서 경찰위원회가 경찰청의 업무에 대해 직접적인 감독이나 견제기능을 수행하는 구조가 아니다.⁶⁸⁾ 더구나 경찰위원회의 사무국은 경찰청이 운영하는 구조이다(경찰법 제10조 제1항).⁶⁹⁾

둘째, 경찰위원회의 정치적 독립성 보장과 민주적 정당성도 매우 취약하다. 위원 구성을 행정자치부 장관이 전적으로 좌우할 수 있다는 점이 문제로 지적될 수 있다. 경찰법은 행정자치부 장관이 위원 임명을 제청할 때 “국가경찰의 정치적 중립”이 보장되도록 할 것을 규정하고 있지만(제6조 제2항) 이는 선언적인 의미에 불과하고, 실제로는 행정자치부 장관이 위원 선임을 일방적으로 주도하는 구조이다. 여기에는 경찰청 내지 정부의 입장을 대변하는 인사가 과잉대표되는 문제가 구조적으로 내포되어 있다.⁷⁰⁾ 경찰위원회의 구성 자체가 정치적 중립성을 담보하지 못하기 때문에, 경찰의 정치적 중립성을 감독하는 기능을 기대하기 어려운 것은 분명하다.

셋째, 경찰위원회의 미약한 권한도 문제이다. 경찰위원회는 독자적인 규칙·훈령제정권을 갖고 있지 못할 뿐만 아니라, 독립적인 의사결정권이 사실상 없다고 보아도 과언이 아니다. 경찰청장이 부의한 사항이나 경찰법에서 정한 사항을 수동적으로 심의·의결하는데 그칠 뿐이며, 그나마도 행정자치부 장관이 심의·의결된 내용이 적정하지 않다고 판단되면 재의를 요구할 수 있도록 되어 있어⁷¹⁾ 경찰위원회의 의결권한을 무색하게 만들어 버리고 있다.⁷²⁾ 게다가 경찰위원회가 의결한 사항이 그 취지에 맞게 집행되고 있는지 감독할 수단도 전혀 없다. 이 정도의 위상을 지닌 경찰위원회는 실제로는 단순 자문기구에 불과하고, 경찰조직 및 경찰권한에 대한 시민참여형 통제장치라

66) 이강중, “한국경찰위원회의 운영실태와 그 개선방안”, 한국경찰학회보 4호, 2002, 190-191면 ; 이상원, “한국의 경찰위원회제도 현황 분석과 개선방안”, 한국경찰학회보 제15권 제5호, 2013, 175면.

67) 위원장은 위원회에서 비상임위원 중에서 호선한다(경찰위원회규정 제2조).

68) 최준혁, “경찰활동과 시민참여 - 위원회의 활동을 중심으로 -”, 경찰법연구 제10권 제2호, 2012, 209면.

69) 경찰위원회의 간사를 경찰청 기획담당관이 맡는다(경찰위원회 규정 제8조). 그리고 경찰위원회 규정에 의하면, 위원회에 두는 공무원의 정원은 총 3명으로, 정무직 1인(상임위원), 일반적으로 운전서기보 1명과 사무운영서기보 1명이 전부이다.

70) 이상원, 앞의 글, 185면 ; 최준혁, 앞의 글, 209면.

71) 경찰법 제9조 ② 행정자치부장관은 제1항에 따라 심의·의결된 내용이 적정하지 아니하다고 판단할 때에는 재의(再議)를 요구할 수 있다

72) 이상원은 재의요구의 요건이 매우 불명확하게 규정되어 있고 재의요구가 사실상 거부 의미이기 때문에 이 규정이 경찰위원회의 정치적 중립성에 저해요인으로 작용한다고 비판한다. 이상원 앞의 글, 185-186면.

고 말할 수는 없다.⁷³⁾

나. 개선방안 제안

경찰개혁의 궁극의 목표는 경찰의 지역주민에 대한 민주성과 책임성을 강화하고, 그럼으로써 정치적 중립성을 확보하는데 있다. 거대한 경찰권력의 분산은 그 자체가 목표라기보다는 이처럼 경찰의 민주성과 책임성, 중립성의 시스템과 결합될 때 진정한 개혁의 의미를 가질 수 있다.

경찰활동에 대한 지역주민의 민주주의적 참여와 통제의 실천이 가장 발전된 나라는 영국을 꼽을 수 있다. 앞서 언급한 것처럼, 영국은 전통적으로 지방경찰위원회가 경찰권에 대한 통제의 역할을 담당해 왔으며, 지금은 주민의 직접선거로 선출되는 지방경찰위원장이 해당 지역의 치안문제에 대하여 전반적인 권한과 책임을 지고, 지방경찰패널이 지방경찰위원장을 견제하는 구조로 개혁되었다.

경찰권에 대한 민주주의적 참여와 통제의 이념을 실현하는 방법으로는 크게 선거제와 위원회 시스템의 두 가지 선택지를 상정할 수 있다. 더 획기적인 방안은 현재로서는 찾기 힘들다.

1) 검찰개혁의 방안으로 지방검찰청 검사장 직선제가 논의되는 것⁷⁴⁾과 유사하게 경찰에 대해서도 지방경찰청장 선거제를 생각해 볼 수 있다. 지방경찰청장 직선제는 자치경찰제와 맞물려 도입되면 나름의 장점을 지닐 수 있다. 첫째, 직선제의 도입은 경찰권력의 실질적인 지방분권화를 도모하는 계기가 될 수 있다. 둘째, 경찰청장 선거가 지방경찰청 간의 정책경쟁을 자연스럽게 유도할 수 있다는 점도 중요하다. 교육감선거로 지방자치단체별로 차별화된 교육정책이 실시될 수 있어 시민들에게 정책의 선의 경쟁을 보여줄 수 있다는 점에서 교육정책에 관한 사회적 공론을 활성화하는데 기여하는 측면이 있는 것처럼, 지방경찰청장의 직선제도 그러한 효과를 의도해 볼 수 있다.

그러나 지방경찰청장은 치안사태에 대비하여 일선의 집행경찰을 총지휘하는 임무를 맡기 때문에 상당한 전문성이 요구되는 자리일 것인데, 이에 선거제를 도입하는 것이 최선의 대안인지에 관해서는 심도깊은 연구와 고민이 필요하다. 검사장직선제가 적용되는 지방검찰청장은 일선 검사들의 업무를 관리·감독하는데 주된 역할이 있는 반면에 지방검찰청장은 일선 지휘관의 역할이 주된 업무라는 점에서 양 영역의 직선제를 같은 맥락으로 볼 것은 아닌 듯하다. 뿐만 아니라, 지역주민의 직접선거를 통해 지방경찰청장을 선출한다고 하더라도 지속적인 주민참여의 시스템이 결합하지 않는 한 직선제를 통해 경찰의 민주성과 책임성을 강화하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다.

2) 그래서 정책개혁방안으로는 경찰위원회를 실질화하는 방안을 적극적으로 모색해 보는 것이 보다 타당하다. 지금은 폐지되었지만 영국의 지방경찰위원회 방식이 좋은 모델이 될 수 있다.

이러한 모델은 우리나라에서 시행되고 있는 금융위원회와 금융감독원의 관계와도 유사하다. 물론 금융위원회는 민주주의 이념이 반영된 것이 아니라 전문가조직이라는 점의 차이를 빼고, 조직에 대한 관리감독시스템으로만 보면 그렇다는 얘기이다. 금융감독원은 집행기구인데 그 전문성과 공정성을 감독하는 업무를 금융위원회가 담당하는 것처럼, 지방경찰조직에 대해서는 지방경찰청의 조직은 온전한 집행경찰조직으로 유지하면서 경찰위원회가 그 상위감독기구로서 경찰의 업무에 대한 민주주의적 통제권을 갖는 구조를 도입할 수 있다.

이러한 위원회 방식이 성공적으로 그 이념과 목적을 달성하기 위해서는 반드시 필요한 전제조건들이 있다. 사실 지난 20여 년 동안 행정부에 대한 감독·견제와 시민참여의 이념 하에 수많은 위원회들이 도입되었지만 성공적이라는 평가를 받은 경우는 거의 없다. 대부분의 위원회는 애초의 취지와는 다르게 행정부처의 단순 자문기구나 들러리기구 정도로 전략한 예가 많았다. 현재 경찰법에 근거를 둔 경찰위원회도 그러하다. 이런 실패를 반복하지 않고 경찰위원회가 주민참여에 의한 경찰의 민주성과 책임성 강화에 실질적으로 기여하기 위해서는 첫째, 지방경찰청장에 대한 임명권(또는 추천권), 경찰의 주요 정책에 대한 의사결정권 등 실질적인 통제권한을 부여해야 하며, 둘째, 진정한 통제의 기능을 수행할 만한 독립적인 인적 구성이 이루어져야 한다.

3) 제안 : 경찰위원회를 실질적인 감독기구화 / 시민참여 활성화

위와 같은 취지에서 경찰위원회 제도의 기본적인 설계모형을 제시하면 아래와 같다 :

- 〈1〉 경찰권력의 민주성과 공정성을 담보하기 위하여 시민 독립기구인 “경찰위원회”를 국가 및 각 지자체 별로 수사청·경찰청에 대응하여 도입하도록 한다.
- 〈2〉 경찰위원회는 주민참여 하에 실질적으로 경찰조직을 통제할 수 있는 독립기구로 구성한다.
- 〈3〉 경찰위원회의 구성에서는 경찰위원으로 참여하고자 하는 사람을 공개모집하는 등으로 시민참여를 보장해야 하며, 경찰위원회 구성에 정부(중앙 또는 지자체), 사법부, 지방의회가 고르게 관여하도록 함으로써 정치적 중립성과 독립성을 확보하도록 해야 한다. 그리고 경찰위원회의 인적 구성에 소수자, 여성, 인권 등을 대변할 수 있는 사람이 반드시 포함되도록 해야 한다.
- 〈4〉 상위기구로서 경찰위원회의 권한과 임무는 아래와 같이 실질화한다.
 - ① 경찰청장(혹은 지방경찰청장) 임명권 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

73) 이영우, “경찰위원회의 개선방안에 관한 연구”, 토지공법연구 제51집, 2010, 338면 ; 최준혁, 앞의 글, 209면.
 74) 이호중, 앞의 글, 법과 사회, 60-62면 ; 이국은, “국민에 의한 검찰권 통제 - 검사장 직선제”, 시민과 세계 제21호, 2012, 285면 이하 참조. 검사장 직선제에 관한 법안으로는, 박주민 의원이 2016.11.30. 발의한 검찰청법 개정안(의안번호 200413호)이 있다.

- ⑦ 특정 사안에 대한 소환조사권
- ⑧ 경찰청 관할사무에 대한 감찰권

V. 맺음말

경찰은 13만여 명의 인력과 막강한 경찰장비를 보유하고 있으며, 수사뿐만 아니라 정보수집·경비·교통 등에서 엄청난 권한을 가진 전국 단위의 권력기관이다. 그런데 경찰의 공권력남용에 대한 통제장치는 사실상 전무하다고 해도 과언이 아니다. 그 동안 우리 국민들은 경찰이 강력한 중앙집권적 경찰조직으로 인해 경찰이 시민에 봉사하는 경찰이 아니라 집권세력의 이익에 봉사하는 조직으로 기능해 왔음을 잘 알고 있다.

촛불혁명으로 시작된 적폐청산의 과업은 이제 경찰개혁을 필수적인 과제로 삼아야 한다. 요즘 검찰개혁이 우리 사회의 중요한 개혁이슈가 되고 있는 것에 비하면, 경찰개혁에 관한 사회적 논의는 상대적으로 미약하다. 국정원의 위법한 정치개입, 그리고 검찰이 청와대의 하수인으로 전락한 모습에 분노와 따가운 질타를 보내는 것 못지않게 경찰에 대한 개혁에도 힘을 집중해야 한다. 그럼으로써 검찰·경찰·국정원 3대 공안기구에 대한 총체적 개혁으로 나아가야 한다.

개혁의 방향은 분명하다. 과도하게 집중된 그래서 남용을 일삼는 권력을 제어하는 출발점은 권력의 분산이다. 그 다음, 시민의 민주적 통제가 가능하도록 하는 제도개혁이 필요하다. 경찰권력을 통제하는 주체는 분명 “시민”이어야 한다. “권력의 분산과 시민에 의한 민주적 통제”, 이 명제는 민주주의 국가의 기초건만 우리는 아직도 그 기초를 닦지 못했다.

발제 2

정보사회, 경찰의 개인정보수집에 대한 통제와 입법과제

이은우 _변호사, 정보인권연구소 이사

정보사회, 경찰의 정보수집에 대한 통제와 입법과제

이은우(법무법인 지향, 정보인권연구소 이사)

새로운 환경

2

개인정보의 끝없는 확장

수사기관의 정보수집 대상, 능력 확장

유형

- 건강정보, 생체정보, 유전자 정보, CCTV 영상, 위치정보, 네비게이션 정보, 금융거래내역, 포인트 이용 내역, 구매이력, 통화내역, 전자우편, 소셜네트워크서비스, 인터넷 접속·검색기록, 애플리케이션 정보 등

출처

- 정보주체
- 제3자
- 디바이스, 웨어러블, 사물인터넷(IoT)
- 드론, 기타

방식

- 소스프 등록, 입력, 서비스 이용에 부수적
- 자동수집, 자동식별
- 원격
- 고정, 이동

미래

- 개인정보의 양과 질 비약, 위험성 커짐
- 정보처리기술, 정보활용 분야
- 예견하기 어려운 발전 속도
- Privacy by Default, Privacy by Design

사물인터넷(IoT), 새로운 기술

민감한 정보, 당사자도 알 수 없는 상태의 정보

amazon echo
Always ready, connected, and fast. Just ask.



- IoT의 활용 범위
- 스마트 리빙
 - 스마트 빌딩
 - 스마트 헬스
 - 스마트 도시
 - 스마트 에너지
 - 스마트 교통

CCO Public Domain

4

공공기관 보유하는 개인정보들

다양한 분야의 다양한 정보

- 국세청
- 사회복지전산망
- 국민건강보험공단

조세, 사회복지

- 국민건강보험공단
- 건강보험심사평가원

의료

- 교육기관
- 도서관
- 방송

교육, 문화

- 공항
- 철도, 지하철
- 교통정보수집장치

교통

- 한국드림공사
- OBU 단말기 그래픽표, 후불 하이패스 카드, 교통카드, 하이패스카드 통합정보

교통

- 보험개발원
- 금융위원회

금융, 보험

- CCTV
- 관광
- ITS
- 식품, 위생, 보건

지자체

- 한국지명난방공사
- 한국가스공사
- 한국전력공사

공공법인, 공기
등

3

민간 분야의 개인정보 추적

빅데이터 활용증가로 정보수집의 양과 질

[참고자료] ㈜오픈메이브, 비씨카드(주), 한국관광공사, 네이버스튜디오, KT

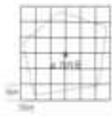
[주요 활용 데이터]

구분	데이터	데이터 양	제공 기관
소비 / 거래 패턴	내국인 거래 패턴	연 약 24억건	비씨카드
	외국인 거래 패턴	연 약 1,300만건	
	고객 유형 정보	약 2,900만건	
관광 관련 및 공간 정보	(로, 호텔, 주소의 서비스별 정보)	366,999 건	오픈메이브
	주요 방문 열매	1,200 건	
중국여권 관련 컨텐츠	중국연체/인체 관광정보 (항공, 이력, 소재정보, 히스토리 관광정보, 지역별 관광정보, 숙박, 행사정보 등)	N/A	한국관광공사
유동인구 패턴	내국인 이동 데이터	연 약 1.5억건	KT
	중국인 이동 데이터	연 약 180만건	
상기/접수 정보	상기/접수 DB	약 300만건	나이스평가정보

이관객객 서울 소비패턴 빅데이터 분석결과



[그림] 유동인구 데이터 분석 과정



- 공간별 관광객동태 파악
- 유동인구 패턴 분석
- 시간별별 (내국인/중국인) 방문 패턴 파악
- 공간별 (내국인/중국인) 방문 패턴 파악

2015년 빅데이터 글로벌 사례집(KT, 80)

6

수사기관의 정보수집 능력 확대

기술발전을 따라가지 못하는 법률

극히 민감한 정보

스마트폰, IoT를 통한 정보의 결합

예를 들어, 위치, 이동경로 등의 정보는 개인의 사생활의 전부가 노출되는

결과, 범죄혐의와 관련된 정보로 제한되지 않음.

행동의 자유, 양심의 자유가 억압되는 효과

당사자도 모르는 상태에서 수집되는 경우가 많음

IoT, 타인에 의해 수집된 정보

정보의 양과 질

곳곳에 수집되어 있는 정보의 양과 질이 막대함.

수사기관의 새로운 수집, 분석 방법

드론, 소셜미디어 정보 수집 분석, 프로파일링 분석, 지능형 CCTV

7

아마존 Echo - 항상 음성 인식

귀에 눈이 있다

Police request Echo recordings for homicide investigation

Officers in Arkansas are hoping the smart speaker's recordings can provide some clues on a murder.

아마존 Echo 녹음에 대한 압수수색영장 발부 발음

Our devices are listening to us all the time -- but do we care?

Once a thing dreamed about in sci-fi, voice-controlled computers are a reality. But consumers may not realize the price they pay for living in the future.



8



드론 - 영장주의

개인감시에서 지역적 감시로

미국 각 주에서 수사기관의 드론 사용에 영장이 있어야 한다는 입법(2016)

Alaska, Iowa, Illinois, Indiana, Maine, Montana, North Dakota, Utah, Virginia, Vermont, Florida, Idaho, Nevada, North Carolina, Oregon, Tennessee, Texas, Wisconsin.

우리나라의 경우도 특별한 규정이 필요함
수사기관에서 드론을 도입하려고 함



9

9대 수법 범죄자 얼굴인식 DB

실시간 신원확인

형사소송법의 대원칙

강제수사와 영장주의

경찰 "CCTV에 찍힌 범죄자 얼굴, 실시간 신원확인"(동아일보, 2017. 3. 6.)

경찰청은 지난해 일부 지역에 시범 도입한 3차원(3D) 얼굴인식시스템을 이달부터 전국으로 확대 운영한다고 6일 밝혔다. 3D 얼굴인식시스템은 수사 현장에서 확보한 CCTV상 용의자 사진을 입력하면 유사한 범죄전력이 있는 후보군과 얼굴을 비교해 결과를 통보해준다.

경찰청은 이달부터 전국 형사·수사·여성청소년 등 수사담당자 3만 870명에게 해당 시스템 이용권한을 줘 지안 현장에서 활용하도록 할 방침이다. 현장에서 확보된 용의자 얼굴과 과거 동일 범죄자의 얼굴을 3차원으로 비교·검색해 신속한 신원확인과 수사가 가능해질 것으로 기대된다.

지난해 연말 기준, 경찰의 3D 얼굴인식 데이터베이스(DB)에 오른 9대 수법 범죄자의 사진은 13만 7000건이다.

경찰청은 앞으로 정면·측면 등 다양한 포즈의 사진을 확보해 얼굴인식 성능을 높일 계획이다.

10

형사소송법의 영장주의

제199조(수사와 필요한 조사) ①수사에 관하여는 그 목적을 달성하기 위하여 필요한 조사를 할 수 있다. 다만, 강제처분은 이 법률에 특별한 규정이 있는 경우에 한하며, 필요한 최소한도의 범위 안에서만 하여야 한다.

②수사에 관하여는 공무소 기타 공사단체에 조회하여 필요한 사항의 보고를 요구할 수 있다.

“공무소 기타 공사단체에 조회하여 필요한 사항의 보고를 받을 수 있다”
개인정보의 목적 외 이용에 해당할 경우는 개인에 대한 기본권 제한이므로 원칙적으로 영장주의가 적용되어야 함.

12

영장주의에 대한 위협

개인정보보호법의 반격

개인정보보호법 수사 목적 포괄적 허용

개인정보보호법 18조 2항 7호

수사에 필요한 정보수집 포괄 허용

“개인정보처리자는 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지를 위하여 필요한 경우 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있을 때를 제외하고는 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공할 수 있다.”

영장주의를 무력화시키는 전가의 보도로 활용되는 규정

11

13

무영장 수사의 관행

개인정보보호법 제18조에 따른 수사

○ 연고선 수사

- 가족들의 직업 및 학교 등 파악하기 위해 **연금관리공단 및 관할교육청**

○ 기타수사

- 대상자 가족관계 증명서, 주민등록등본, 제적등본 발췌, **妻(아) 명의 승용차 무인단속 촬영기록 확인** 13. 8. 21. 0226경, 부산 금정구 유주소 일 부산 → 울산방향 : **각이 운행**)

○ 주거지 탐문수사

- **국민건강보험공단에** 협조 의뢰한 바, 처 **숙과 장모는 같은 직업이 없는 것으로 확인**
- 주소지 경비원 및 이웃 상대로 탐문수사 예정

무영장 수사의 관행

개인정보보호법 제18조에 따른 수사

○ 추적수사

- 피의자 주소지 추적수사 : 동거녀 **1)이 거주중으로 피의자는 약 15일전 철도노조 파업으로 상경하여 귀가하지 않았다는 진술을 청취, 주소지 관리실에 등록된 차량은 2)호 **1대로 동거녀 소유이며 주소지에 주차되어 있었음.****
- **동거녀의 차량은 ... 호 **1대로 동거녀 소유이며 주소지에 주차되어 있었음.**** 차량의 2013. 7. 1.부터 12.20.사이 이동내역(AVNI) 확인 결과 내역 없음.
- 피의자 소유차량 조회결과 소유차량 없음.

AVNI(자동차량인식기) - 차량 번호를 자동 인식하여 보관
2014년 6월의 경우 한 달 동안 23,839,920건 보유한 것으로 알려짐
(진선미 의원 보도자료)

무영장 수사의 관행

경찰서 <소재추적 수사사항 보고서> 일부

소재추적 결과 등 검거활동 상황

○ 수사사항

- 건강보험 요양급여내역(2012. 1. 1.부터 2013. 12. 20.까지)
총44회 중 13.11.13. 약국 내방 후 내역 없음

□ 향후 수사계획

- 가족명의 휴대폰 사용여부 확인수사
 - 박 의 부, 박, 차: 권, 자: 박, 박 의 휴대폰 가입 여부 확인 통신자료 의뢰 분석예정
- 국민건강보험공단 확인수사
 - 박 의 병원 진료여부 등 확인 수사예정

○ 국민건강보험공단 수사

- 종로구 송인동 소재 정형외과 등 진료내역 확인()



후불교통카드 이용정보의 예

개인정보보호법 제18조에 따른 수사



통제받지 않는 수사기관

제32조(개인정보파일의 등록 및 공개)의 예외

공공기관 보유 개인정보파일 등록 및 공개제도(개인정보보호법 제32조)

개인정보파일 등록제도의 취지
공공기관이 보유하는 개인정보파일의 유형을 행정자치부장관에게 등록하게 하는 것
개인정보파일의 명칭, 개인정보파일의 운영 근거 및 목적, 개인정보파일에 기록되는 개인정보의 항목, 개인정보의 처리방법, 개인정보의 보유기간, 개인정보를 통상적 또는 반복적으로 제공하는 경우에는 그 제공받는 자를 구체적 개인정보를 등록하도록 하는 것이 아니라, 개인정보파일의 유형을 등록하게 하는 것
무분별한 개인정보 수집에 대한 감독과 억제
개인정보 영향평가 실시 여부를 판단할 수도 있음

범죄수사 등의 개인정보파일은 예외
범죄수사에 관한 개인정보파일은 예외 규정을 두고, 이들 파일에 대해서는 누구에게도 알리지 않음
"국가안전, 외교상 비밀, 그 밖에 국가의 중대한 이익에 관한 사항을 기록한 개인정보파일"
"범죄의 수사, 공소의 제기 및 유지, 형 및 감형의 집행, 교정처분, 보호처분, 보안관찰처분과 출입국관리에 관한 사항을 기록한 개인정보파일"
공개와 등록 중 일부는 공개를 제한할 수 있으며, 등록은 허용해야 할 것임.

수사기관, 경찰의 개인정보 처리에 관한 법률 보완 필요

수사기관 개인정보 처리 입법 필요

새로운 입법 필요

수사기관의 개인정보 처리에 대한 원칙과 제한 등 새로운 규율이 필요함
형사소송법의 한계
개인정보보호법이 실제로 수사기관에 적용되지 않는 한계

개인정보보호법 18조 2항 7호에 대한 두 가지 방안
1) 단순 삭제
2) 수사기관의 개인정보처리에 대한 규정 추가
단순 삭제보다는 수사기관에 적용될 개인정보처리에 대한 규정을 추가하는 것이 바람직함.

규정은 어디에?
1) 별도 입법 : 주의 환기 효과
2) 개인정보보호법 : 일관성과 효율성
3) 형사소송법, 경찰관직무집행법 : 규정이 지나치게 많아질 가능성
세 가지 방안 모두 고려해 볼 수 있음

새로운 입법에 포함되어야 할 내용

세부적 기준 마련 필요

개인정보보호법이 수사기관(경찰)의 개인정보처리에 적용됨을 분명히 할 필요
처리 목적을 명확 목적에 필요한 범위에서 최소한 수집, 적법, 정당하게 수집
필요한 범위에서 적당하게 개인정보를 처리
목적 외 용도로 활용 금지
정확성, 완전성 및 최신성
안전하게 관리
처리에 관한 사항 공개, 열람청구권 등 정보주체의 권리를 보장
사생활 침해 최소화하는 방법으로 개인정보를 처리
익명처리가 가능한 경우에는 익명에 의하여 처리
책임과 의무를 준수하고 실천함으로써 정보주체의 신뢰

개인정보 처리 원칙과 원칙이 배제되는 특수한 경우

정보주체의 권리와 권리가 배제되는 특수한 경우
열람청구권, 정정청구권 등

개인정보영향평가, 개인정보 파일 공개, 프로파일링에 대한 규율 등

EU의 경우

별도 입법(DIRECTIVE 2016/680)



2016년 4월 24일 채택
범죄 예방, 수사, 형사집행 기관의 개인
정보 처리에 대한 규율

CCTV는 얼마나 범죄예방 효과?

방범용 CCTV 정책의 평가와 한계(송봉규, 박경민)

연구자	연구제목	연구결과	범죄예방 효과
장성권외 (2008)	주민의 피고소사를 위한 주거지역 방범용 CCTV 효과성 분석	방범용 CCTV는 범죄 예방보다는 주민 불안감을 저감. 사후 범인 식별 및 증거자료로 활용	- 효과 있음 - 범죄예방감 감소
박성현 외수정 (2008)	서울시 강남구 CCTV 설치가 범죄예방에 미치는 효과연구	장르, 범죄, 공간의 상호연계로 범죄예방의 효과성, 공간, 목적별 범죄 예방 효과의 특성	- 효과 있음
김민범, 홍근영 (2005)	방범용 CCTV의 범죄예방 효과분석을 위한 범죄예방정책의 방향	범죄예방수칙 충족률수준에 따른 경우, 5년 범죄 전제의 발생, 인구 1인당 CCTV 범죄 예방 효과의 발생을 줄이는데 효과가 있음	- 효과 있음
최종현, 김연수 (2007)	방범용 CCTV의 범죄예방효과에 대한 연구	범죄예방은 이의 효과효과로 무사한 상황, 장로범죄 예방, 방범용 CCTV의 활용에 따른 범죄 예방효과 있음	- 범죄 예방 효과 있음 - 범죄 예방 효과 있음 - 범죄 예방 효과 있음
최종현 (2008)	방범용 CCTV의 범죄예방을 위한 경찰관의 설문조사에 관한 분석결과 개선방안 논의	주요 범죄, 범죄 예방에 있어서 CCTV의 필요성, 효과성, 범죄 예방	민속에서 필요성과 효과성 있음
안민영 (2008)	방범용 CCTV의 효과적 운용방안에 관한 연구	CCTV로 인한 범죄예방감 감소 및 인접 경찰관과의 범죄예방 협력	- 효과 있음
임재용 (2008)	방범용 CCTV 활용상 문제점과 개선방안 연구	범죄 예방효과에 대한 주민의 인식이 낮고 활용수준 낮음	- 효과 있음
박근권 (2008)	범죄 예방을 위한 CCTV의 활용방안에 관한 연구	주민의 CCTV의 범죄예방 효과의 인식이 부분적인 불가	

영역별 문제점 검토(1)

CCTV

CCTV 시장의 급성장

세계 최고 수준의 CCTV 보급, 설치

2015년 공공기관 739,232 대, 민간 CCTV 450만대, 차량용 블랙박스 700만대

◆ 급성장하는 보안시장, CCTV 의무화로 날개 달듯

지식정보보안산업협회와 한국디지털CCTV연구조합의 '2013 국내 정보보호산업 실태조사'에 따르면 지난 2013년 물리보안시장 규모는 전년보다 18.6% 늘어난 5조5287억원에 달했다.

이 같은 성장세는 영상보안분야가 이끌었다. 영상보안장비가 대부분인 제품시장의 경우 21%가 늘어난 3조8601억원 규모로 커졌다. 영상보안 서비스 분야도 14.1% 성장했다.

정부는 지난 2010년 300세대 이상 공동주택에 CCTV 설치를 의무화했고, 2012년에는 'CCTV 종합대책'을 내놨다. CCTV 종합대책에는 지방자치단체가 통합관제센터를 구축한다는 내용이 들어갔다.

영상정보자원 지원센터

CCTV 관련 정부의 특별한 센터

추진체계

지자체 통합관제센터 구축 지원, CCTV 관련 전문기술정보 및 정책정보를 제공합니다.



구분	기관	주요역할
출발기관	법집지처부	· 사업계획 수립 · 요구사항 제시 및 사업관리 · 사업성과물 확인 등 사업추진
전달기관	한국정보통신진흥회	· 사업수행계획서 수립 및 추진 · 정책현안회 및 실무연구반 구성, 운영 · 사업 진도관리 및 결과관리
대상기관	지자체	· 통합관제센터 구축 운영 및 사업수행
협력지원	정책지원협의회	· 사업 성과물 확인 및 의견제시
기술지원	실무연구반	· 기술기준, 표준화 정립, 신기술 연구 및 테스트

26

CCTV 통합관제센터

국비 지원, 지자체 예산

· CCTV통합관제센터는 시·군구에 설치된 방범, 교통 주차단속, 쓰레기 무단투기 단속, 재난·재해 감시, 시설관리와 학교 주변 학교 내에 설치된 어린이보호 등 다양한 목적으로 설치되어 있는 CCTV관제기능을 하나로 통합·연계하여 각종 범죄예방과 치안유지, 생활 안전 업무 등에 필요한 모든 상황조치를 합동으로 대응

· 법적근거 희박

<CCTV통합관제센터 설치 현황>

(단위 : 시군구 개수)

구분	최근 통계치						
	~2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
통합관제센터 구축 수	26	34	27	33	29	22	19
누계	26	60	87	120	149	171	190

※ 2010년에는 2010년 이전 구축 수를 포함한 수치임

28

CCTV 통합관제센터

위험한 CCTV의 통합



27

수배차량 검색시스템(WASS)

운영방식



28

수배차량 검색시스템(WASS)

운영규칙

수배차량검색시스템 운영 규칙

연혁

1991. 3. 도난, 범법차량 컴퓨터 활용지침(첨 도난, 범법차량공조조사 지침)
온라인조회시스템(범죄, 도난, 무적, 변호판 도난, 변호판 분실, 기타 차량 등록)

수배차량검색시스템

차량번호를 CCTV와 차량번호자동판독기를 연계하여 수배차량 실시간 검색, 전과 기능
과 사후 검색 기능으로 수배차량 등록 추적, 검거하는 시스템

일반수배차량

온라인조회시스템에 도난, 범법차량으로 등록된 차량
경찰서장 승인 차량

국민의 생명, 신체에 대한 위협방지 또는 수사를 위한 중대한 필요성이 있는 경우

범죄용의 차량

범죄행위(범죄에 규정된 범죄로 인한 행위에 한정한다. 이하 같다)에 제공한 차량, 범죄
행위로 취득한 차량이라고 인정할 만한 증거가 있는 차량
범죄행위의 용의자나 피의자가 이용한 차량이라고 인정할 만한 증거가 있는 차량

재난관련 차량

30

수배차량 검색시스템(WASS)

경찰에서도 스스로 언론홍보만을 하고 있음

수배차량 등 검색시스템 업무 매뉴얼

범죄의 증거가 확실(제포영상 발부 등)하고 신속한 검거가 필요한 차량만
WASS 입력

【표 13】 온라인조회시스템에 입력된 도난범법차량 중 WASS 입력 현황

(단위: 대)

온라인조회시스템 입력 구분	범법 (범죄, 도난 등)	WASS 입력	무적	WASS 입력	도난	WASS 입력	변호판 도난	WASS 입력	계 수용 차량*	WASS 입력
자동차등록제*	6477	0	678	0	2,391	0	710	0	4,003	0
수배 차량제*	1,498(73)	360	5,448	1	13,096	18	6,612	0	27,043	20
계	1,562(80)	360	6,126	1	15,476	18	7,202	0	31,076	20

- 주: 1. 법인에 대하여 채포영상이 발부되거나 지령통보된 사건과 관련된 수배차량
2. WASS는 운영 중인 차량의 차량번호를 정면에서 촬영하므로, 4륜 차량에 대해서는만
검색이 가능함(2륜 차량 및 중장비는 검색 불가)
3. 「수배차량 등 검색시스템 운영 규칙」 제정시행일인 2015. 10. 29 부터 2016. 4.
12. 까지 온라인조회시스템에서 공소시 회(7년) 만료로 자동수배해제
4. 자료 수집 기준일인 2016. 4. 12. 현재 온라인조회시스템 입력 차량
자료: 경찰청 제출자료 재구성

31

수배차량 검색시스템(WASS)

적법성에 의문이 있음. 시행하기 위해서는 엄격하게

전국의 주요 도로에서 CCTV로 정보를 수집하는 것이 타당한지?

교통정보 목적이라면 정보수집의 필요성 인정됨
그러나 범죄수사를 위한 수집이라면 개인정보 과다한 수집
해당 도로를 운행하는 모든 국민의 정보를 범죄수사를 위해 수집하는 것
범죄수사의 이익보다 권리침해가 큼
남용될 가능성도 큼

각 CCTV를 통합하는 것이 적법한지

교통정보 목적이라면 필요성 인정할 수도 있음.
범죄수사를 위한 것이라면 위험성도 큼

실시간 추적은 별도의 영장이 필요함.

현재의 WASS는 위법한 것으로 보임.

32

지능형 차량번호 자동인식 시스템

(용산구 구축 운영 사례 2013. 12. 3.)

법적 근거 희박한 상태에서 무리한 운용



“지역을 매일 순회하는 차량
주행형 CCTV 2개, 불법주정차
단속용 CCTV 34개, 방범용
CCTV 4개에서 수집되는 차량
번호(위치정보)를 자동으로
인식해 ‘CCTV 통합 데이터베
이스’에 연계”
(중앙일보 보도)

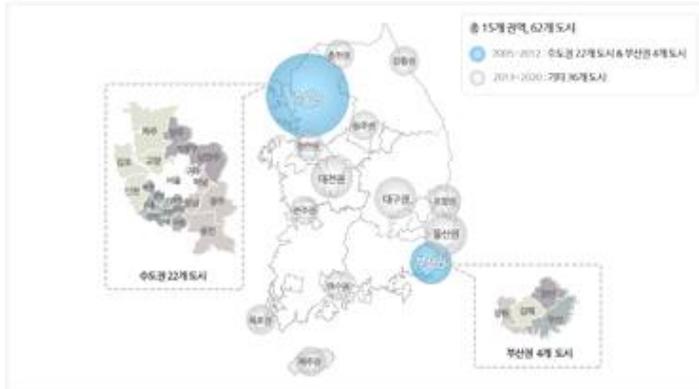
33

ITS (지능형 교통시스템)

경찰청, 국토부, 지자체

교통안전 목적의 CCTV 시스템을 수사 목적으로 활용하는 것은 법적 근거 분명하지 않은 상태로 사업 추진하는 것임

UTIS 구축현황 및 계획



34

결론 : 수사기관의 CCTV 활용

제도 개선과 법 위반 관행 시정 필요

CCTV의 효과와 대체 수단의 효과 비교 필요
CCTV에 대한 과도한 의존은 위험함

통합관제센터는 법적 근거 부족
목적 명확하게 해야 함. 제3자 제공도 미리 명시해야 함
장기간 보관은 목적 제한의 원칙에 위반됨

WASS는 법적 근거 희박함
실시간 추적은 별도의 영장을 받아야 함

지능형 CCTV 시스템도 법적 근거 부족함

CCTV 확인은 통제가 이루어져야 함
법원 / 검찰 / 경찰

36

CCTV 공청회, 설명회 무력화

개인정보보호법 시행령 규정의 문제점

개인정보보호법은 CCTV 설치 전 공청회, 설명회 개최 의무화

제25조(영상정보처리기기의 설치·운영 제한) ③ 제1항 각 호에 따라 영상정보처리 기기를 설치·운영하려는 공공기관의 장과 제2항 단서에 따라 영상정보처리 기기를 설치·운영하려는 자는 **공청회·설명회**의 개최 등 대통령령으로 정하는 절차를 거쳐 관계 전문가 및 이해관계인의 의견을 수렴하여야 한다.

시행령에서 공청회, 설명회를 무력화하고, 공고와 의견수렴으로

시행령 제23조(영상정보처리기기 설치 시 의견 수렴) ① 법 제25조제1항 각 호에 따라 영상정보처리 기기를 설치·운영하려는 공공기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 절차를 거쳐 관계 전문가 및 이해관계인의 의견을 수렴하여야 한다.

1. 「행정절차법」에 따른 **행정예고의 실시 또는 의견청취**
2. 해당 영상정보처리기기의 설치로 직접 영향을 받는 지역 주민 등을 대상으로 하는 설명회·설문조사 또는 여론조사

법의 취지에 부합하지 않는 시행령 개정하고, 공청회, 설명회를 요건으로 해야 함.

35

영역별 문제점 검토(2)

형사사법정보시스템 (KICS)에 대한 규율

37

형사사법정보시스템

법 규정 미비

형사사법통합정보체계(KICS)

경찰, 검찰, 법원, 법무부가 독립적으로 각자의 시스템을 운용하되 각 시스템은 공통시스템으로 연계되어 있어 정보를 공통으로 활용

형사사법통합정보체계(KICS)의 근거법률

형사사법절차 전자화 촉진법, 약식절차에서의 전자문서 이용 등에 관한 법률
그러나, 단지 전자화 촉진에 대한 선언규정을 두고 있을 뿐임.

형사사법절차 전자화 촉진법

제3조(형사사법절차의 전자화 촉진) ① 형사사법업무 처리기관은 형사사법절차의 전자화에 필요한 제도개선과 이를 반영할 수 있는 시스템 개발을 위하여 노력하여야 한다.
② 형사사법업무 처리기관은 형사사법절차의 전자화를 위하여 시스템의 유용표준을 준수하고 시스템이 안정적으로 운영될 수 있도록 협력하여야 한다.

형사사법절차 전자화 촉진법은 법률이 아닌 처리기관이 계획을 수립하도록 하여 법적 규율이 거의 없이 방지하는 상태임

제4조(형사사법절차 전자화 계획) 형사사법업무 처리기관이 수립하는 「국가정보화 기본법」 제6조제4항의 국가정보화에 관한 부문계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 형사사법업무 전자화 추진의 기본방향
2. 형사사법업무 전자화 추진조직 및 체계에 관한 사항
3. 전자화 대상 문서 등의 선정, 개발 등에 관한 사항
4. 공동 활용되는 형사사법정보의 범위에 관한 사항
5. 형사사법업무 전자화에 따른 관련 법령 및 제도의 정비에 관한 사항
6. 전자화된 형사사법절차에서의 정보공개, 정보보호 대책 등 기본권 보장에 관한 사항
7. 그 밖에 형사사법업무의 전자화 추진을 위하여 필요한 사항

경찰 형사사법정보시스템 종류

경찰 형사사법정보시스템 운영규칙 별표1

시스템명	업무명	시스템명	업무명
형사사법정보시스템	포합화면 관리, 각종 권한수 및 게시권 관리	주민등록관리시스템	주민등록관리(전수, 경찰, 이관)
사건수사시스템	사건통제, 입건, 지체경의 송치	폭력범죄정보시스템	폭력범죄관리(중폭, 절폭, 총폭)
전자약식시스템	수리, 해당 송치	중거물관리시스템	중거물관리(인구, 유구, 집행, 포획) - 중거물관회(현황, 재구, 이력)
범죄통계시스템	기부통계, 응응통계, 사건통계	마약범죄정보시스템	마약범죄관리(중폭, 절폭, 총폭)
지리정보시스템	위치할기 분석(범죄다발지/사건/피의자)	유라임포획시스템	주민 - 수배 - 압고지수배 - 차적 - 도난 및 불법차량 - 범죄경력 - 우범자
수사통합검색시스템	통합조회, 수배관리, 포획관리 - 범사관리	간첩범죄수사지원시스템	간첩범죄관리(중폭, 절폭, 총폭)
범죄정보분석시스템	범죄관리(중폭, 절폭, 총폭)	DNA신원확인시스템	DNA정보관리(중폭, 절폭)
과학적범죄분석시스템	차도관리(범죄분석차도, 범죄현장차도, 현장식차도, 현장중거차도) 분석(잠상사건분석, 피의자명단분석)	선거사실관리시스템	선거사실관리(중폭, 절폭, 총폭)
지문자형정보시스템	지문관리(검색, 매칭, 통계)	수사관리지원시스템	수사관리지원관리
전자수사자료	수사자료관리(스캔, 작성) - 정보반영	실종자통합관리시스템	실종 수사

KICS에 대한 법적 규율 필요

법률로서 규정할 필요

현재 KICS에 대한 법적 규율은 사실상 전무함

형사사법절차 전자화 촉진법은 단 17조로 이루어진 법률
KICS의 실제적 내용에 대한 것은 운영규칙이나, 규율조차 없음.

형사사법정보와 관련한 정보보호와 유출금지 조항은 단 하나

제14조(형사사법정보의 보호 및 유출금지) ① 형사사법업무 처리기관은 형사사법업무를 처리할 때 형사사법정보가 분실, 도난, 유출, 변조 또는 훼손되지 아니하도록 안전성 확보에 필요한 조치를 하여야 한다.

② 형사사법업무에 종사하는 사람 또는 제8조제3항에 따라 시스템의 지원업무를 위탁받아 그 업무에 종사하는 사람은 권한 없이 다른 기관 또는 다른 사람이 관리하는 형사사법정보를 열람, 복사 또는 전송하여서는 아니 된다.

③ 형사사법업무에 종사하거나 종사하였던 사람 또는 제8조제3항에 따라 시스템의 지원업무를 위탁받아 그 업무에 종사하거나 종사하였던 사람은 직무상 알게 된 형사사법정보를 누설하거나 권한 없이 처리하거나 타인이 이용하도록 제공하는 등 부당한 목적으로 사용하여서는 아니 된다.

경찰 형사사법정보시스템 운영규칙의 주요 내용은 법률로 규정해야 함

개인정보보호의 원칙도 규정되어야 함

개인정보주체의 권리를 보호하기 위한 조치도 규정되어야 함

처벌규정 등도 명확하게 규정해야 함

KICS에 대한 법적 규율 필요

법률로서 규정할 필요

경찰 KICS의 구체적 내용이 공개되지 않음

개인정보보호법에서는 수사관련 개인정보파일을 등록, 공개 대상에서 제외함
경찰 KICS에서 수집, 보존하는 정보의 유형 등을 등록하고 공개해야 함.
수사기법상 공개가 곤란한 경우는 제한적으로 공개할 수도 있음.

보존되는 정보의 문제

유형의, 피해자나 참고인 진술도 보존
피해자 신고서, 피해자 실리 체크 리스트 등 강력범죄 피해자의 개인 신상 정보를 담은 자료들도 저장

활용되는 범위의 문제 - 특별한 제한 없음(경찰 형사사법정보시스템 운영규칙)

제9조(조회 및 검색) ① 경찰시스템 사용자는 업무목적 이외에 조회나 검색을 하여서는 아니 된다.

② 형사사법정보의 조회 및 검색을 할 때에는 소속 팀장 또는 그 상위 감독자의 승인을 받아야 한다. 이 경우 다른 법령이나 규칙에서 승인권자를 따로 지정하고 있는 경우에는 해당 법령이나 규칙에서 정한 바에 따른다.

③ 조회 및 검색의 승인권자는 조회 및 검색의 요건과 목적의 타당성 여부를 충실하게 검토하여 승인하여야 한다.

사용 요건 법정화할 필요

KICS 정보의 조회와 사용 요건과 절차를 법정화해야 함.

수집 정보의 범위와 내용, 보존기간도

자신에 대한 과거의 기록을 활용하는 경우, 변호인의 조력을 받을 권리가 침해되는 결과가 될 수도 있음.

보존기간 - 대부분 25년, 지나치게 장기임.

영역별 문제점 검토(3)

의료 정보의 활용에 대한 규율 공백

개인정보파일	운영목적	제공받는 제3자	법적 근거
급여사후관리 결정내역 (상해요인 사전·사후 결정내역, 부당수급, 제당후진료 포함)	건강보험 급여사후 업무의 관리·운영	경찰청	국민건강보험법 제58조, 제59조, 제68조, 개인정보보호법 제17조(처리)
요양급여내역	건강보험 지급업무의 관리·운영	국민연금공단, 근로복지공단, 공무원연금공단, 보훈심사위원회, 경찰청, 검찰청, 법원	개인정보보호법 제18조

42

건강보험공단 수사기관 제공건수

(2015년 하루 평균 개인정보 3,019건)

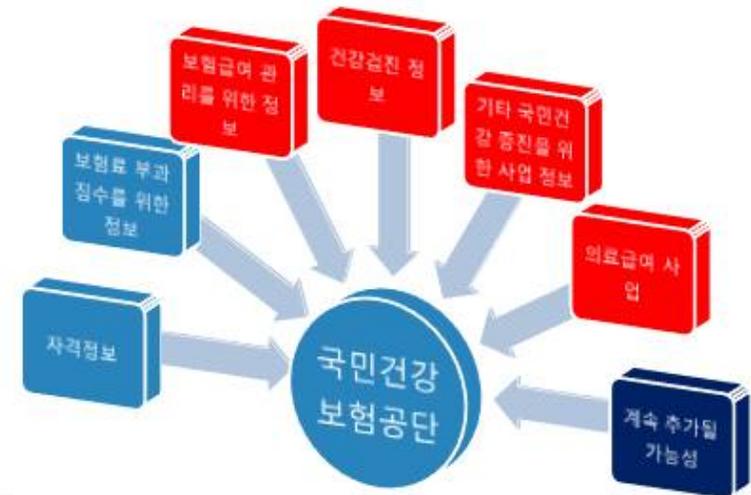


43

44

건강보험공단 정보집중

다양한 정보의 집중



45

국민건강보험 보험자, 의료급여 업무수탁자, 건강보장기관

실종아동 예방 사전등록(아동지문)

홍보 전단

영역별 문제점 검토(5)

새로운 유형의 정보수집, 분석

56

아동지문, 실종아동정보시스템

남용의 가능성 높음

아동지문 사전등록의 문제 이의영향

아동의 지문을 미리 등록할 경우 실종아동을 찾는 데 얼마나 도움이 되는가?
지문 등록을 해 놓지 않아도 아동의 보호자를 찾는 다른 방법은 얼마든지 있음.
지문 등록 때문에 아동의 보호자를 찾을 수 있는 경우는 해당 아동이 사망한 경우나, 심신상실의 경우 등 극히 예외적인

인권침해 가능성
수집정보 중 '실종(가출) 경력', '자주 다니는 곳'은 인권침해적이고, 응용될 가능성이 있음.

보존기간: 아동지문을 왜 18세까지 보관하는가?

효과는 미흡할에도 불구하고 수집하는 이유는 무엇인가?

수사 편의를 위한 것으로 볼 수 밖에 없음

"누구든지 정당한 사유 없이 지문등록정보를 실종아동들을 찾기 위한 목적 외로 이용하여서는 아니 된다."참고: 누구든지 실종아동들을 발견하기 위한 목적 외의 용도로 제3자에 따른 검사대상자를 채취하거나 유전자검사를 실시하거나 유전정보를 이용할 수 없다.)

실종아동정보시스템의 문제

악용가능성, 수사 편의를 위해 사용될 가능성

누구든지 정당한 사유 없이 실종아동들의 신상정보를 실종아동들을 찾기 위한 목적 외의 용도로 이용할 수 없다.

빅데이터

새로운 대응이 필요함

빅데이터를 활용한 범죄분석 시도

빅데이터 기반 범죄분석 프로그램 흐름도



프로파일링의 문제점

알고리즘이 밝혀지지 않을 경우 자동결정의 문제
편견, 차별

프로파일링에 대한 법적 규율이 필요함

55

57

드론, 얼굴인식, 기타

새로운 기술에 대응할 필요

장단기적인 입법과제

새로운 범죄수사 기법에 대한 규율이 필요함
드론, 얼굴인식, 소셜미디어, IoT 등

기존의 수사기법과 차이
침해의 주체(개인 → 다수, 개인 → 지역)
침해의 범위(범죄와 관련성이 있는 정보만이 아닌 포괄적인 정보)
침해의 정도(사생활, 인간의 존엄, 행동자유, 양심 등)

일종의 포괄 영장, 다수인에 대한 영장이 될 소지

법률적 대응이 필요함

단기적 과제와 장기적 과제

법률로 해결해야 할 과제와 시행령이나 시행규칙으로 해결할 과제

정보공개가 우선되어야 함

체계적인 법제도 정비가 필요함

38

60

결론

59

제문

제문

차기정부

필수개혁과제

경찰개혁

각

정당초청

정책토론회

차기정부 필수개혁과제 “경찰개혁” 각 정당 초청 정책토론회 자료집

발행일 2017. 4. 10

발행처 희망을만드는법, 국회시민정치포럼, 다산인권센터, 민주사회를 위한 변호사모임,
민주주의법학연구회, 인권운동공간 활, 인권운동사랑방, 전국민주노동조합총연맹,
진보네트워크센터, 참여연대, 천주교인권위원회