

인권친화적 경찰활동을 위한 과제*

Tasks of Human Rights-Friendly Policing

이 재 호**

차 례

I. 서 론	IV. 경찰활동에서 인권친화적 세부사항들
II. 경찰활동과 법치주의	V. 결 론
III. 경찰활동과 인권보호기구	

• 국문요약 •

'인권친화적' 경찰활동은 민주정치 교육에 기초 이자 원리다. 민주정치는 완성되지 않고 새로운 문제가 나타나면 새로운 방식으로 토론하고 심의 하고 과정을 거친다. 동일하게도 인권과 민주주의 는 동일한 방식으로 취급되어야 한다. 민주주의를 개별 공동체의 배타적인 주권을 성립시키는 원리, 인간의 자유와 덕성과 지성을 증진시키는, 성숙하 고 '품위 있는' 사회적 삶의 방식으로 보아야 한 다는 주장은 규범적 민주주의 이론으로서 상당히 설득력 있는 주장이며 이는 곧 인간주의라는 인 권친화적인 인간존엄성을 핵심으로 하는 삶의 테

두리를 확보하는 과정이라 할 수 있다.

인권친화적 경찰활동은 수사기관에 대한 외부감 시를 강화시켜 수사의 공평성과 공정성을 담보할 수 있다. 그러나 결과나 성과중심주의 수사는 '경 찰활동의 효율성을 가져올지는 모르지만 인권침해 의 소지를 제공한다. 곧 인권침해의 소지를 해소 하고 경찰활동의 효율성을 가져오는 과정과 원인 을 동시에 제공한다. 이는 곧 국가기구의 인권친 화적 조직화와 제도화, 그리고 기능화는 규범의 내재적 전환과 심화를 가져옴과 동시에 '시민민주 주의와 개인의 삶의 만족도를 높일 것이다.

◆ 주제어: 경찰활동, 시민친화, 인권친화, 경찰조직문화, 경찰관직무집행법

* 이 논문은 2015년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음.(NRF-2015S1A5B5A07043179)

** 정치학 박사, 진주교육대학교 사회과교육과 강사

I. 서론

2017년 4월 경찰관 4명은 무고한 시민을 보이콧 용의자로 오인해 체포하는 과정에서 얼굴을 때리는 등 폭행을 저질렀다. 또 한 여성이 2012년 집단 성폭행을 당했다며 지난해 전남과 서울의 경찰서를 찾았지만 “관할 경찰서를 방문하라” “증거가 없다”며 모두 신고 접수를 거부한 사실이 드러났다. 경찰활동이 시민위주의 권리보호와 안전유지가 아닌 과거에서 승계된 규범과 질서유지에 천착한 인권친화적이지 못함은 OECD국가 중 한국경찰의 시민의 신뢰도가 34개국 중 33위라는 사실에서 반증되고 있는 셈이다. 한국사회를 지배하는 가치와 규범이 목소리가 이익의 정치, 권리의 정치인지 아니면 ‘공공선의 정치’인지 성찰의 시기가 되었다.

시민들이 경찰에게 부여하는 신뢰도와 친밀도는 과거에서 승계된 것도 있지만 현재성을 그대로 반영하는 측면도 많다. 경찰이 수사권 외에도 정보수집, 경비, 교통 등 엄청난 권한을 가지고 있는 반면에, 경찰의 공권력 남용에 대한 통제장치가 사실상 전무하다. 따라서 경찰활동의 인권친화적인 활동은 경찰의 거대한 권력을 분산시키고 시민의 직접 참여에 의한 민주주의적 통제장치를 도입하는 것이어야 한다. 경찰권이 시민을 위해서 사용되어야 하는데 그 권력이 시민을 향하기 때문에 경찰권에 신뢰와 의존이 저하될 수밖에 없다. 경찰의 권력의 기초는 시민들에 의해서 부여받는 권한이지 권리나 내부지향적 권력이 아니다. 오늘날의 삶은 사회적인 것과 정치적인 것이 분리되지 않으며 될 수도 없다. 민주정치는 민주주의적 공간을 구성하는 요소로서 ‘인간의 권리’와 그에 근거한 정치이다. 민주제 사회는 가장 기본적인 인간의 권리라는 규칙에 의해 움직이는 ‘공론

장'을 구성한다. 인간의 권리는 고립된 개인에게 있지 않으며, 민주 사회의 구성원으로서 개인은 사회 속에 있을 때 법률의 보호를 받게 된다.

경찰 본연의 업무는 범죄의 예방과 수사를 통한 국민의 신체, 재산의 보호이자 치안질서유지를 통한 국가존립의 확보이다. 근대적 의미의 경찰은 전자보다는 후자에 경찰업무의 비중을 두어왔고, 따라서 치안질서유지를 위하여 중앙집권적인 조직 하에 일사분란하게 행동하는 경찰조직을 선호하여 왔다. 그러나 현대사회가 복잡화, 다양화되고, 범죄의 수법도 지능화, 다변화되었을 뿐 아니라 국민 개개인의 기본권보장을 통한 인권보장이 국가의 주된 관심사로 떠오름에 따라 국가존립의 확보 못지않게 국민의 기본권보장을 위한 경찰의 역할이 강조되기에 이르렀다. 경찰 본연의 임무의 중심이 변화되고 치안수요가 다변화됨에 따라 경찰조직도 변화될 필요성이 제기되었다. 즉 현재와 같은 중앙집권적 국가경찰제도로는 현대 사회의 요구에 제대로 응할 수 없는 상황이 된 것이다.

한국에서 경찰의 인권인식과 경찰행정에 대한 권리 및 인권의 결정요인에 대한 경험적 연구나 조사¹⁾는 매우 제한적으로 시도되었다고 볼 수 있다. 그 이유는 다양하게 설명할 수 있지만 가장 커다란 이유는 연구자들의 대부분이 법학이나 경찰학 전공자이며, 혹은 관료의 경험이나 법의 지배에 대한 규범의식을 통한 질서적 개념에 집착하고 있기 때문이라 할 수

1) 2017년 9월 18~24일 기간 전국 경찰관 11만6021명을 상대로 내부 개혁과 관련한 결과 92.4%가 경찰의 인권보호 수준이 '높다'고 응답했으며, '낮다'는 답변은 7.6%뿐이다. 그러나 시민들은 경찰의 시민 인권보호나 수사개혁을 우선순위로 생각할 것이 자명한데 설문조사 결과는 국민의 인식과는 상당히 괴리가 있는 것이다. 또 고려대학교 「정부의 질과 거버넌스의 다양성 연구단」이 2015년 한국갤럽에 의뢰해 실시한 전국표본(1,200명) 설문조사에 따르면 응답자의 5.3%가 경찰을 매우 신뢰한다고 하였고 48.0%가 약간 신뢰한다고 하였다. 2011년 조사에서는 49.5%가 매우 혹은 약간 신뢰한다고 2006년 조사에서는 43.0%가 약간 신뢰한다고 하였다.

있다. 사정상 권리구제와 침해시기에만 접촉할 수밖에 없는 경찰과의 관계는 긍정적인 모습으로 설정되기가 쉽지가 않다. 예를 들어 낮은 계층의 사람들은 높은 범죄율과 많은 무질서에 따른 많은 경찰활동이 이루어지는 지역에 거주할 가능성이 높기 때문에 낮은 범죄율에 따른 낮은 경찰활동을 가진 지역에 거주하는 중상층의 시민들에 비해 경찰과 더 높은 마찰을 가질 것이고 결과적으로 중상층에 비해 경찰에 대해 부정적인 시각을 가질 것이다. 현재 다수의 한국 경찰관들은 시민을 통제나 지배의 도구로 여기거나 관리의 대상으로 취급하는 권위주의적 관념에 집착하고 있지는 않은지 궁금하다. 세계 최고의 학력을 자랑하는 한국인은 이제 그 권리인지와 행위능력은 어느 선진 국가와 비교해도 뒤떨어지지 않는다. 경찰관들의 인권지향의 가치(value)는 조직의 의사결정의 가장 중요한 기준이 되는 요소이며 가치를 분명히 하지 않으면 과거에 답습했던 폐단이 다시 반복될 가능성이 높으며, 경찰조직이 굳이 미래지향적이지 아니더라도 현재의 문제해결을 위해서도 인권친화적인 전환이 필요하다.

II. 경찰활동과 법치주의

1. 인권친화적 경찰활동

한국은 강한 '국가성'(stateness)으로 가부장제와 분단으로 무장한 국가가 물리력을 동원하여 시민사회를 억압하고 정치영역에서 배제시킨 대표적 국가중심주의에 해당한다.²⁾ 이러한 영향으로 한국의 자유주의와 민주

2) 대한민국의 헌법 제1조 제1항은 "대한민국은 민주공화국이다."라고 함으로써 '국체'(國體)와 '정체'(政體)만을 밝히고 있다. 반면 독일연방공화국 헌법 1조 1항은 "인간의

주의는 자본주의와 분단이데올로기 범주에서만 가능했다. 이는 곧 인권친화적 정치행태가 아닌 시장과 국가친화적 구조와 제도만 양산되고 강화되었다. 우리 사회에서 우리 민주주의의 문제를 진단하고 그 치유의 방향을 모색해 왔던 많은 접근법들은 민주주의를 일차적으로 특정한 지배의 형식이나 좁은 정치적 제도로서만 이해하고 또 그런 차원에서만 해법을 찾으려 하는 경향이 있는 것처럼 보인다. 그러나 민주주의는 단지 어떤 정부나 지배의 형식일 뿐만 아니라 또한 하나의 삶의 양식이기도 하다.³⁾ 민주주의는 단순히 정치적이거나 경제적인 차원만이 아니라 개인들의 정체성이나 인성, 사람들 사이의 다양한 사회적 관계 방식이나 교통 형식, 심지어 사람들의 삶을 이끄는 문화적-도덕적 가치의 문제와도 연결되어 있다. 민주적인 가치와 지향과 태도를 일상적으로 실천하지 않으면 민주주의가 제대로 작동할 수 없다. 다수결민주주의에서 다수가 정의이자 항상 옳은 것이라고 단정 짓기가 어렵다. 그러나 인권은 정치공동체 내부에서 소구 가능한 주관적인 권리이다. 국가에 의한 인권침해의 역사에서 쉽게 확인될 수 있듯이, 국가는 인권의 침해자일 수밖에 없다는 입장은 여전히 유력하게 주장된다. 그러나 국가는 인권을 보호해야 할 의무를 진다는 점도 부인될 수 없다.

‘친화’(親和, friendly)는 다른 사람을 신뢰하고 존중하며 그들과 원만한 관계를 유지하는 정도를 나타내고 있어 외향성과 함께 대인관계와 관련된 특성을 말한다. 또 친화성은 타인과 편안하고 조화로운 관계를 유지하려

존엄은 침해되지 아니한다. 모든 국가권력은 이 존엄성을 존중하고 보호할 의무를 진다”(Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.) 구체적으로 권력의 주체를 국가중심보다는 시민우선임을 적시하고 있다.

- 3) 장은주, “민주주의라는 삶의 양식과 그 인간적 이상: 한국 민주주의의 민주화라는 과제와 관련하여”, 사회와 철학. 제27집, 사회와철학연구회, 2014, 109-138쪽.

는 경향성을 의미한다.⁴⁾ 인권 친화적 시공간이 이뤄지기 위해 가장 중요한 전제는 신뢰이다. 이 신뢰는 모든 구성원들이 사회와 공동체 내의 의사결정과정에 참여하는 문화가 형성될 때 비로소 형성된다. 인권에 기반한 제도의 작동이 되기 위해서 제일 중요하게 고려하여야 할 요소는 국가 기구 담당자의 인권 의식이고 인권 보호와 증진을 위한 실행 의지이다. 대민 행정 서비스는 효율성, 신속성, 정확성 등 여러 가지 점이 고려되어야 하지만, 인권 기반의 행정에서는 고객(국민, 주민)의 인권 존중이 가장 중요하다는 점을 강조하게 된다.

경찰행정과 경찰활동에서 친화와 친화성은 사법권과 국가행정권력이 기능하게 하는 중요한 키워드라 할 것이다. 시민들이 흔히 접하는 공권력에 의한 부당한 처우나 차별적인 대우 등에서 경찰의 친화와 친화력, 그리고 친화성은 경찰권 행사의 정당성과 깊은 관계(관계교류성, 상호친밀성, 상대배려성, 일체감)가 형성될 수밖에 없다. 이러한 측면에서 경찰작용은 독립변수가 아니라 종속변수이든지 매개변수여야 한다. 강자들에 의해서만 규정되는 법률지상주의에서는 ‘빵의 값’은 ‘자유’의 값보다 강조된다. 소유권적 기본권만을 강조하면서 힘 있는 자에게 부패할 정도의 많은 양의 빵을 먹게 하면서도 힘없는 자에게는 빵도 자유도 강자에게 의지하게 만든다. 자유의 본질을 정치경제적, 그리고 사회문화적으로 포함시키는 게 인권에서 출현되는 기본권적 질서다. ‘자유’는 인간본성의 당위적 존재양식이고 ‘질서’는 자유를 가능하게 하는 보장 장치이다. 그래서 사회에는 인권과 질서가 동전의 양면처럼 공존할 수 있어야 한다. 동전의 한 면이 변

4) L. R. Goldberg, Language and individual differences: The search for universals in personality lexicons. In L. Wheeler(Ed.), Review of personality: The big-five factor structure, *Journal of Personality and Social Psychology*, 59. 1981, pp. 1216-1229.

조되면 그 화폐는 화폐로서 기능을 상실한다. 그러므로 인권의 기본적 접근 방식은 ‘최저 기준’ 원칙이다. 인간이 인간답게 살 수 있도록 하려면 ‘적어도’ ‘최소한’의 수준과 범위는 지켜주어야 하지 않겠는가 하는 것이다.

2. 민주주의와 인권, 그리고 경찰활동

인권이 위협받고, 훼손되고, 침해당한 뒤에야 알아차리고 해결책을 찾는 것은 시민을 위한 게 아니다. 예방과 사전적(事前的) 배려와 고려가 더 효과적이다. 시민사회의 개인은 여전히 타인을 자신의 욕구충족을 위해 도구화하거나 타인의 욕구충족과 관련된 권리와 자유를 침해할 수 있기 때문에 불법의 가능성이 상존한다. 그러므로 미리 인권 침해의 소지를 없애고 인권을 보호하는 방안을 강구하는 것이 최상의 방법이다. 국가가 국민 위에 군림하면서 개인의 권익을 억압하며 국가 중심으로 통치해온 오랜 기간의 역사적 경험에서 증명되었다. 세계사적으로 볼 때 인권 의식이나 민권 사상이 확산될 시기에 우리는 식민지 지배 아래에 있었고, 또 독재와 권위주의 체제의 통치를 받아왔다. 이러한 역사 과정에서 국가가 국민을 위해 존재한다거나 개인의 권익을 존중해야 한다는 사회의식 발전하기 어려웠다. 오히려 국가 기관은 개인의 기본 권리를 침해하며 지배 집단의 이익을 위해 일하였던 것이다. 이런 상황에서 행정은 국민의 기본 인권을 무시하고 국가 중심으로 움직이는 것이 관행이었고, 그것을 당연한 것으로 여겼던 것이다.⁵⁾ 법적으로 보장된 인권인 기본권만으로는 부족하고, 그것의 구체적 실현을 차단하는 각종 조건, 전제, 편견, 관행 등에 더욱

5) 김중섭, “정부 조직체와 인권 발전”, 한국사회학비평, 제3권, 한국사회학비평편집위원회. 2003, 68쪽.

관심을 기울여야 한다는 논의가 우리사회를 주도하고 있다. 이런 논의는 법적 권리와 사실상의 권리 사이의 격차를 좁혀서 인권의 법적 요구자격만이 아니라 인권의 실질적 향유를 달성할 방안을 모색하는 것을 가능하게 한다. 또한 정치는 질서를 창출하고자하며 권력을 획득하고 이용하며, 보존하는 것이다.⁶⁾ 인권의 목록과 실천은 절대자의 전지전능에 의해 저절로 부여된 것이 아니라 구성원 각자의 생활의 영역에서 치열한 투쟁을 통하여 하나씩 하나씩 쟁취되어온 것이다.

국가작용은 기본적으로 공익을 실현하기 위하여 이루어진다. 따라서 인권에 영향을 미친다고 해서 국가작용이 이루어질 수 없다면 사실 어떠한 국가작용도 이루어질 수 없다. 국가작용은 대부분 인권에 영향을 미치기 때문이다. 원자화된 개인을 출발점으로 삼는 한 공익 개념을 산출할 수 없다. 공익은 공동체의 존재를 바탕으로 하고, 개인이 사회적으로 규정된다고 가정할 때에만 가능한 개념이기 때문이다. 공공성은 곧 인권이다. 이는 ‘선택적 친화성’(selective affinity)이 아닌 내외부적 필수조건이다.

3. 거버넌스와 민주주의, 그리고 인권

현대인들의 삶의 복잡성과 다원성에 따른 국가의 구조적 재조직화(reorganization)와 전략적 재정향(reorientation)을 통해 경찰서비스공급에 참여하는 다양한 행위자 및 상호관계성이 증대되고 있다. 이에 따른 질서유지와 치안문제는 사회정책의 광범위한 영역과 밀접하게 연관되기 마련이고, 신자유주의와 정보화 속에서 복잡해지고 있는 오늘날 그러한 연관성은 더욱 심화된다고 보겠다. 오늘날 국가공동체 존재이유의 정당화

6) 이재호, “경찰활동과 인권보호의 상관성에 관한 연구”, 치안정책연구, 26권 제2호, 경찰대학 치안정책연구소, 2012, 42쪽.

인 공공성에 대한 합의와 공간은 국가가 공공성의 유일한 주체가 아니고 시민들의 공적인 영역에의 관심이 늘어나고 참여가 증가하면서 공공성의 주체로 국가와 시민의 공동역할이 강조되고 있다.⁷⁾ 현재의 문제는 전통적인 정부의 하향식 조종능력이 아니라 정부와 사회의 상호작용과 파트너십 속에서 나타나는 국가의 사회체제 조정능력이다. 정부 내 정책결정을 단순한 인과적 행태주의적 현상으로만 보는 것이 아니라 사회적 맥락과 연결시킴으로써 이해당사자 모두가 의사결정체에 진입하는 게 네트워크와 대화와 토의, 책임성, 민주적 정당성을 특징으로 하는 거버넌스다. 거버넌스는 시민을 객체가 아닌 주체화하는 ‘민주정(民主政)으로 이행을 유도하는 견인장치인 것이다. 그래서 진정한 민주주의는 오히려 국가권력에 의한 규범과 진실, 그리로 정의의 독점체계를 방지하고 시민들의 주체적인 의지에 의한 지속적 교정 과정을 보장해주는 것이다.

경찰활동에 있어 거버넌스의 지향은 시민이 경찰서비스의 수동적인 수혜자에서 탈피, 보다 적극적이고 책임 있는 협력자로의 관계변화를 의미한다. 국가가 ‘지배의 정치’(politics of domination)를 대변한다면 시민사회의 정치는 ‘동의의 정치’(politics of consent)를 지향한다. 이러한 거버넌스적인 접근은 경찰서비스에 대한 종래의 전문직업주의 모델의 한계를 인식하고 ‘다양한 정보를 가진 다양한 조직과 시민’을 중요시하고 상호간의 정보공유가 가능하다는 것이다. 이를 위해선 자주적인 행위자간의 자율적인 연계성 그리고 외부로부터의 강요가 아닌 행위자들 스스로의 목적의 공유나 공감을 들 수 있다. 시민을 ‘위한다’(for)는 명분을 내세워 시민의 삶을 배제하는 행위가 정당화되었고, 멸사봉공처럼 공공성이 비민주적

7) 김동노, “개인주의, 공동체주의, 그리고 한국사회의 공공성”, 사회이론, 제45호(봄/여름), 한국사회이론학회. 2014, 77-110쪽.

인 권력을 정당화시키는 명분으로 사용되기도 했다. 사회를 지배하고 협치하는 규범의 내용들이 시민을 감시하고 통제하는 내용이 아니라 시민들이 서로의 인권을 존중하고 가치와 선택이 중요하도록 조화를 이루는 것이 인권친화적 사회구성체일 것이다.

공무원은 법과 규칙에 따라 업무를 처리하고 시민은 행정서비스에 대한 제공 및 권리를 갖고 있지만, 공무원의 자의적 해석과 재량적 영역의 범위가 확대되면서 시민의 일선관료에 대한 종속성은 더 심화되었다. 한국의 경우, 관료조직의 기득권화에 더하여 유교적 전통에서 비롯된 가부장적 행정문화가 관료중심의 행정편의주의식 서비스 제공을 더욱 부추겨 왔다.⁸⁾ 시민참여를 통해 자원의 가용성, 관리의 복잡성, 효과의 불확실성, 정치적 갈등의 상황을 시민에게 알리고, 정부 능력의 한계를 이해시킬 수 있다. 정부는 다수의 권리와 형평성 보장을 위해 다양한 계층의 시민이 직접 행정에 참여할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 그러나 현실에서는 소수의 시민 대표자들만이 행정에 참여하여 다수의 의견과 선호를 전달하기 때문에, 공무원이 시민의견을 수렴하기 위해 접촉할 수 있는 시민의 범주는 다소 제한적이다.⁹⁾ 규제나 법규가 시민의 자유의 확장이나 권리의 보호가 아닌 국가 관료기구나 기득권층의 이해를 도모하거나 스스로를 위한 과잉법규나 규범의 홍수를 가져온다면 피해는 시민에게 귀결될 것이다. 특히나 인권을 위한 거버넌스는 단순히 시민이 단순한 행사 참여대상자나 정보공개의 객체가 되는 것을 넘어서 정책 결정 과정에 참여하여 심의하고 결정권을 행사하는 것을 의미한다.

8) 정우일, “일선관료의 직무관행에 관한 연구”, 사회과학논총, Vol. 17. 한양대학교 사회과학대학. 1998, 287-317쪽.

9) Sidney Verba & Norman H. Nie, *Participation in America: Political Democracy Social Equality*(New York: Harper Row, 1972), p. 47.

Ⅲ. 경찰활동과 인권보호기구

1. 경찰위원회

경찰의 시민에 대한 신뢰와 인권기관으로 거듭나고 정치적 중립을 담보하기 위하여 행정, 입법, 사법부에서 추천된 인사로 국가경찰위원회를 합의제 행정기관으로 설립하고 그 소속하에 경찰청을 두는 것은 합당한 것으로 보인다. 경찰청을 국무총리 산하로 이관하는 것은 현재 차관급인 경찰청장의 상위기관으로 국가경찰위원회를 둘 경우 위원장을 장관급으로 임명할 수밖에 없기 때문에 정부조직상 불가피한 면도 있다. 현재 경찰의 기능을 조정 및 한정하고 있는 경찰위원회는 그 구성상 결코 경찰의 직무와 부패를 감찰할 수 있는 최선의 장치라고 할 수 없다. 효율성과 그 정당성을 갖기 위해선 국회와 시민단체에 관리되고 협치하는 것이 바람직하다. 위원회는 조사결과 경찰고충민원이 위법·부당하여 민원인에게 불편 또는 부담을 주는 경우 등에는 시정을 권고하거나 의견을 표명할 수 있는 권한을 부여해야 한다. 어느 조직에서는 내부감찰이나 내부고발에 의해서 자정되거나 윤리나 규범이 강화되는 경우는 힘들 수도 있다. 특히 조직문화가 내부지향적 조직의 존재여부가 권력의존적일 경우는 특히 내부 견제 장치에 의해서 시민친화적 개입요소가 작동될 가능성은 낮다. 위원회는 시민참여¹⁰⁾의 기제로 작동해야 한다. 대외적으로 위원회는 시민으로 하여

10) 시민참여는 시민의 선거 등 정치적 참여를 제외한 행정참여를 의미하며, 시민이 정부의 정책결정과정 및 정책결정, 집행, 통제까지 영향력을 행사하는 일련의 과정으로 이해할 수 있다. 또한 국가적 통제작용처럼 결과발생 후 사후적인 진압작용에 만족하지 않고, 이미 위협의 소지가 있는 행위가 개시될 때 선제적인 통제작용으로

금 정책결정과정에 참여하는 기회를 제공하고, 시민과 공무원간의 상호 의사전달을 증진시키는 기능이 있다. 그래서 앞으로 경찰위원회는 단순 자문기구가 아니라 실질적으로 경찰조직을 통제할 수 있는 시민참여 독립 기구로 구성할 필요가 있다.

경찰위원회 위원 7명중 6명은 비상임위원인 만큼 그들에게 충분한 견제와 감독을 기대할 수 있는 상임위원(1명)의 역할이 중요하다. 그러나 상임위원은 경찰 최고 지휘부 근무를 마치고 퇴직한 이들이 도맡았다. 또한 이런 조직에선 독립성에 바탕을 둔 적절한 견제와 감독을 기대할 수 없다. 경찰위원회가 인권 보호적 측면을 과연 어디까지 감시하는지가 명확하지 않을 뿐 아니라 경찰위원회의 임무로서의 '경찰의 운영과 개선에 관한 사항' 이 경찰의 법집행에 있어서의 인권보호와 관련된 감독을 포함하는지는 해석학으로 남겨져 있다.¹¹⁾ 이러한 해석은 경찰위원회는 경찰의 정치권력에 예측화를 보여주는 것에 불과하다. 따라서 경찰위원회 위원들의 구성을 행자부에 도맡아하지 않도록 하고, 비상임위원들은 경찰출신이 아닌 자로 선임되어야 하고, 위원들의 임용도 개방형으로 전환해야 한다.

경찰위원회는 경찰의 인권침해 및 경찰의 직무상 비위를 근절하기 위해 독립적인 외부통제 기구의 신설을 추진해야 한다. 최근 경찰개혁위원회는 영국의 '독립 경찰민원 조사위원회'(IPCC, Independent Police Complaints Commission) 모델을 기반으로 시민에 의한 경찰권 행사의 민주적 통제를 전담하는 가칭 <경찰인권·감찰 옴부즈만> 또는 <경찰인권·감찰위원회> 설립을 통해서 독립적인 조사할 수 있는 방안을 권고하고 있다. 경찰권 행사시 발생하는 민원에 대한 조사와 경찰관의 법령 준수 여부에 대한 감찰권을 행사하며, 조사결과에

나가도록 촉구할 수도 있다.

11) 김원중, "경찰위원회제도 개선방안", 경찰의 민주적 통제 어떻게 이룰 것인가? 경찰청노동조합. 2012, 27쪽.

따라 경찰청에 징계권고 한다. 경찰권의 남용과 인권침해 방지를 위한 정책권고 및 자료제출 요구, 사실조회, 현장방문조사 등 국가인권위원회에 준하는 권한을 행사한다.¹²⁾ 경찰 인권·감찰 위원회도 동일내지 유사한 업무관장과 조직체계를 갖춰야 할 것이다. 그러므로 경찰위원회는 경찰이 시민위에 균립하거나 내부지향적인 가치를 추구할 때가 아니라 시민지향적, 시민친화적인 인식을 바탕으로 경찰제도를 운용하고 경찰활동을 할 때 그 정당성이 승인되고 강화된다는 점을 확인시켜주는 후원자이자 조정자여야 한다.

시민지향과 시민친화적인 인식이 선행될 때 경찰제도와 경찰활동은 그 정당성이 승인된다는 점을 강화시킬 수 있는 후원자이자 조정자여야 한다.

2. 시민인권보호단

정부조직이나 기구가 실행하는 행정서비스가 일방적이고 심의성이나 다원성을 갖지 못하면 그 효과성에 제한될 수밖에 없다. 이를 극복하기 위하여 민주주의의 숙의성이 요구된다. 숙의민주주의란 자유롭고 평등한 시민들의 공적 숙의가 정당한 의사결정이나 자치의 핵심이라고 생각하는 일군의 견해로 정의된다.¹³⁾ 다만 숙의민주주의는 새로운 정보를 수용하고, 충분한 토론을 감내하면서 자신의 입장을 전환할 수 있는 사려 깊고 성숙한 시민을 전제로 하며 그들이 선택하는 삶에 대한 의제는 '강제되지 않은 담화'(unconstrained dialogue)를 의미한다. 인권이 본래의 진원지인 아래로부터의 시민사회의 영역에서 애초의 그 운동적 성격을 갖는 게 선

12) 경찰개혁위원회, “경찰위원회 실질화 권고안 발표”, 2017, <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/1247187>(2017. 12. 20 검색).

13) David Held, *Models of democracy*(Cambridge, England: Polity, 2006); 박찬표 역, 민주주의의 모델들, 휴머니타스, 2010, 467쪽.

순환적이며, 이것이 바로 지나친 제도화·공고화의 부정적 편향을 제어할 수 있는 힘이 될 수 있게 된다. 시민이 참여하지 않는 정치기구는 그 정당성이 훼손될 수밖에 없으며 이는 곧 민주정치의 환경이자 삶의 또 다른 지표가 될 수도 있기 때문이다.

지난 2005년 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」 ‘경찰청 훈령 제461호’(2005. 10. 4)에 근거하여 경찰청에 설치된 인권수호위원회와 지방청에 설치된 시민인권보호단은 (1) 경찰에 대한 청탁관련 사항조사, 감찰조사 및 조치에 관한 사항 심의, (2) 현장 확인 및 관련자 면담, 구제조치권고, 정책제안, 인권보호실태 확인, (3) 중요 이의사건 처리의 적정성 여부 심의 및 필요조치권고를 하는 외부적 통제장치로서, 넓은 의미에서 경찰의 자체적인 옴부즈맨 제도라고 할 수 있다.¹⁴⁾ 존재하지만 그 기능이 거의 부재한 상태인 이 시민인권보호단이 실질화하기 위해선 시민인권보호단은 단지 ‘경찰활동의 도우미’가 아닌 견제자이자 동반자인 옴부즈만이여만 한다. 시민인권보호단은 훈령으로 자율적으로 운영할 성질이 아닌 법령으로 제정하여 경찰활동에 실질적인 시민참여를 가능하게 해야 한다.

시민인권보호단의 활동으로 인권보장 및 증진에 관한 조례를 제정하고, 시민의 도시생활 전반에 걸쳐 시민의 인권을 보장하는 책임과 실천의 규범이 될 「경찰인권현장」을 시민의 참여하여 제정하며, 이를 구체적으로 실천하고 모니터링하며, 평가를 위해 인권지표를 개발하고 인권영향평가제

14) 제29조(설치) 시민들이 경찰행정에 능동적으로 참여하고 의견을 제시하여 경찰행정의 투명성을 제고하기 위하여 지방경찰청(이하 “지방청”이라 한다)에 시민인권보호단을 설치하며, 산하에 모니터 요원을 운영할 수 있다. 제34조(임무) 인권보호단의 임무는 다음 각 호와 같다. 1. 경찰의 인권시책과 관련된 본인이나 주민들의 의견 제시, 2. 인권침해 사례 발견한 경우 지방청장에게 통보, 3. 유치장 인권보호 실태 확인, 4. 집회시위 과정의 모니터링, 5. 사회적 약자의 요청이 있을 경우 수사과정 참여, 6. 인권교육 강의, 7. 기타 인권보호와 관련하여 지방청장과 협의한 사항.

도를 마련해야 한다. 인권기본조례의 제정과 활성화는 공적인 삶의 재구성, 공공성의 재구성과 무관하지 않다. 그리고 그 공공성은 결코 일방적으로 강요될 수 없다. 외려 사람들의 관계가 관행과 규범, 도덕으로 묶일 때, 서로가 서로의 관계를 의식하면서 인권이 확립될 수 있고, 시민의 참여가 결핍된 정부의 제도는 오히려 그런 관계성을 침해하고 파괴할 수도 있다. 일상의 경찰활동에서 발생한 인권침해를 사법구제나 행정구제를 통해서 보상, 지원받는 것은 현실적으로 절차나 단계상 녹록치 않다. 인권헌장의 틀 내에서 시민이 인권침해를 받았을 때 민원을 제기할 수 있는 절차와 이를 조사하고 개선을 권고하는 인권보호 및 구제를 위한 제도적 장치가 보완될 필요가 있다. 이런 경찰내부에서 직접 행하기 어려운 인권친화적 실천과제들을 시민참여로 보완하고 대체를 해야 한다. 시민이 자유롭게 소통하고 참여하며, 행복한 기본적 삶을 실현하고, 사회적 약자와 함께하는 인권의 실질화를 제작하고 이를 경찰이 지원하는 체계를 구축해야 시민이 주인임과 동시에 주체적인 삶을 기획하는 모습이 진정한 민주정치의 공간인 것이다.

3. 경찰인권센터

법치주의 및 민주정치 원칙에 근거한 본질성이론은 시민에 의한 합의와 대표제에서의 의회를 통한 기본권보장을 강화하기 위한 것이므로, 비본질적인 제한을 행정부인 경찰에 위임하는 것은 자치적이고 자율적인 민주정치와는 조화를 이루지 못한다. 시민에게 중요한 가치분배의 기능을 수행하는 규범이나 법률을 단지 효율성을 위해서 행정부나 대표에게 위임하게 결정권한을 대리하게 하는 게 항상 옳은 것은 아닐 것이다. 현실을 지배하는 법규범의 정당성을 승인하는 것은 현실이 실제로 정당한 것 아니냐

는 기득질서 합리화 논리로 귀결될 가능성이 높다. 소수의 일반적인 이익이 다수나 약자의 치명적인 이익의 손실에 기초한다면 이는 불합리를 넘어서 악법이며 인습인 셈이다. 인간 사회질서 전체로부터 고립된 순수한 법의 영역은 사유체계 속에서는 가능했는지 모르지만 현실 역사 속에서는 결코 존재해본 적이 없다. ‘정당성 개념과 분리된 법’을 논할 수 있다는 주장은 ‘예외 없이’ 법치가 옳다는 상상일 뿐이다. 가치전도가 된 정치현실 속에서 ‘인민을 위해 민주주의가 만들어졌지 민주주의를 위해 인민이 만들어진 것은 아니다’¹⁵⁾라는 언급에서 이해할 수 있다.

경찰인권센터의 역할은 인권영향평가를 준비하고 실행할 전담 인력 확보하고 인권영향평가 추진 계획 수립(단계적 추진) 및 관련 예산을 확보하는 것이다. 인권영향평가 대상과 방법, 시기, 절차 등을 마련함과 동시에 평가대상 사업별 권리 연구와 평가 항목(체크리스트) 개발(연구용역)도 한다. 또한 인권영향평가 시행(인권영향평가 보고서 작성 및 인권위원회 보고 등)을 관리하고 경찰공무원을 대상으로 한 인권교육 및 인권영향평가 교육을 실시한다.

경찰인권센터는 경찰 내부의 인권 정책 수립, 인권 관련 관계법령 정비, 경찰관 인권교육, 인권침해 관련 조사 활동, 시민 대상 홍보활동 등 인권보호 업무를 하고 있다. 그러나 조직 내 영향력이 약하고 취한 조치에 강제성이 없는 것이 문제라 할 수 있다. 경찰활동의 목적이 질서유지라면 그것의 궁극적인 목적은 곧 인권보호이다. 그런데 인권 침해가 주로 일어나는 경비·보안·정보부서는 거대하고 상급기관처럼 취급되지만 경찰인권센터는 단지 경찰의 오류를 정당화해주는 역할만을 수행한다는 비판이 있다. 경찰이 치안업

15) E. E. Schattschneider, *The Semi-sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960) ; 현재호 역, 절반의 인민주권, 후마니타스, 2008, 215쪽.

무의 수권활동의 정당성은 승인받을 수 없다. 현재 경찰청인권센터는 블로그로만 운영될 뿐 홈페이지도 없다. 이는 수많은 시민들이 매일매일 인터넷을 통해서 뉴스와 ‘소셜 미디어’(Social Media)를 통해서 소통하고 공존하는데 경찰과 시민, 그리고 인권이 지극히 제한적으로만 기능화되는 상황을 보여주는 것이 아닌가 하는 의문이 든다.

경찰인권센터는 전문가를 위한 지원이나 후원체가 아닌 일상을 살아가는 사람들의 일상을 억압하고 제한시키는 것에 대한 의견제시와 토론, 그리고 합의를 이루는 ‘시민합의체’여야 한다. 그러기 위해선 감사관실 소속의 직제에서 경찰청장 직속으로 기구를 개편해야 한다. 전문가는 공익보다는 자기가 속한 단체의 이익을 위해 일하는 ‘로비스트’로 전락할 위험성이 더 크다. 이렇게 함으로써 전문가는 자신의 기득권을 더 강화할 수 있다. 또한 전문가가 시민간의 격차가 현저하지 않는 현대적인 상황과 자신의 문제해결을 위해 다른 사람에게 위탁, 위임하는 방법보다는 직접적인 방법이 증가된 현대적 상황을 고려하면, 정당성도 취약해서 바람직한 민주적 사회라고 할 수 없는 것이다.

IV. 경찰활동에서 인권친화적 세부사항들

1. 집회 및 시위

2016년 10월 29일부터 2017년 4월 29일까지 6개월 동안 23차에 걸친 <범국민 행동의 날> 촛불집회에 1684만여 명이 참석했지만 폭력이나 사고 없이 평화적으로 치러졌다. 2016년 11월부터의 매주 주말 촛불집회시 경찰은 교통 불편에 대한 우려 등의 이유를 들어 기계적으로 금지통고와

조건통보를 했지만 법원의 집행정지결정(최초 2016. 11. 12.)으로 합법적 공간이 열렸고 이는 곧 평화로운 집회와 시위로 지속되었다. 언론사에서 주최하는 스포츠 행사를 위해서는 서울 도심의 중심 도로를 완전 봉쇄하는 조치를 취하는 반면 헌법에 명시된 평화적 집회의 자유에 대한 권리를 향유하는 것에 대해서는 교통 소통이라는 법익을 보호한다는 명목으로 저지하고 있는 실정이다.

집회는 시민 및 다종의 회합이라는 점에서 그 물리력으로 인한 질서유지의 곤란성이 발생하고 나아가 도로나 교통 등 공중의 질서¹⁶⁾나 개인의 권리(주택가에서 집회가 이루어지는 경우 해당지역인의 휴식권, 수면권 등 쾌적한 생활공간에 대한 권리, 혹은 재산권)에 대한 침해의 가능성이 존재한다. 현행 집시법(사전 신고의무, 보안통고, 금지·제한통고, 금지된 집회에 대한 강제해산은 위헌적 내용이라 할 수 있다)의 금지통고제는 대부분의 경우에 경찰이 재량에 의하여 집회·시위의 허용여부를 결정하도록 설계되어 있다.¹⁷⁾ 결국 신고를 했더라도 실제 집회·시위의 개최 여부는 경찰서장의 재량적 판단에 의하여 좌우되는 결과가 된다. 금지통고제도는

16) '질서'란 지배적인 사회의 가치관과 윤리관에 비추어 그것을 준수하는 것이 원만한 공동생활을 하는데 필요불가결한 전제조건이 되는 법규범 이외의 사회규범의 총체를 뜻한다. 즉, 공공의 안녕을 위해 보장되는 법규범을 제외한 관습이나 도덕의 영역까지 포함하는 불문의 행위규범인 공동체의 가치개념에 근거한 모든 사회규범을 의미한다.

17) 『평화적인 집회의 자유에 관한 지침(Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)』(제2판, 2010)(OSCE/ODIHR 발간) 19. 이 <지침>은 모든 사람이 동등하게 사용권을 가지고 있는 공공장소(공원, 광장, 거리, 도로, 인도, 시골길 등을 포함한다)에서 개최되는 집회에 적용된다. 특히, 공중집회를 주최하려는 장소가 대중들이 쉽게 접근할 수 있는 공공장소인 경우에는 국가는 항상 주최자가 원하는 장소에서 공중집회가 개최될 수 있도록 보장해야 한다. 20. 공중집회의 참가자들은, 다른 사람들과 동등하게, 적당한 기간 동안 그 장소를 사용할 권리를 가진다. 실제로, 대중적 항의라든가 일반적인 집회의 자유는 공공장소의 일반적인 사용목적(상업적 활동이나 보행대지 자동차통행 등)과 동등하게 공공장소의 정당한 사용으로 인정되어야 한다.

경찰이 집회의 금지 여부를 자의적이고 독단적으로 판단하도록 허용함으로써 사실상 집시법의 사전신고제의 취지를 무력하게 만들어 버리고, 특히 정부에 비판적인 집회·시위의 경우 집회·시위 자체를 원천적으로 봉쇄하는 근거로 활용되어 왔다. 그렇기 때문에 집시법의 사전신고제와 결합한 금지통고제는 사실상 집회의 자유에 대한 사전허가제로 운영되고 있는 셈이다.¹⁸⁾ 결국 집시법의 목적은 집회의 자유를 보장하기 위한 것이라는 점을 명확히 하고, 원칙적 자유를 보장하면서 예외적으로 공공의 안녕 질서에 대한 직접적 위험이 명백히 존재하는 경우에 제한을 가하는 단서 조항을 두는 방식이 타당할 것이다. 집회의 자유에 대한 제한은 단순히 혹은 추상적으로 ‘다른 법익’을 보호하기 위해서가 아니라 ‘다른 중요한 법익’ 보호를 위해 반드시 필요한 경우에 한하여 정당화된다고 보는 게 타당할 것이다.

한국에서는 집회와 관련한 모든 단계(집회 전, 도중, 집회 후에) 제한은 평화로운 집회의 자유를 점진적으로 약화시켜 일종의 특권으로 전락시키고 있다. 집회신고는 허가 대체적 즉, 금지 해제적 신고로 변질되어서는 안 되고, “일정한 신고절차만 밟으면 일반적·원칙적으로 옥회집회 및 시위를 할 수 있도록 보장”(2011헌바 174)해야 한다는 정보제공적 의미로 해석해야 한다고 판시하고 있음을 유의할 필요가 있다.¹⁹⁾ 집회에 대한 신고는 집회가 가능한 장애 없이 진행될 수 있도록 어떠한 조치가 취해져야 하는지, 다른 한편으로 제3자의 이익 또는 공동체 이익을 위해 무엇이 필요한지, 그리고 이들 이익이 어떻게 상호 조화될 수 있는지에 관한 그림을 그릴 수 있는 필수적인 정보를 제공해야 한다.²⁰⁾ 그러므로 경찰은 ‘적

18) 이호중, “미신고집회의 금지와 처벌에 대한 형사법적 고찰”, 민주법학, 제46호. 민주주의법학연구회, 2011, 202쪽.

19) 김중권, “정보제공적 신고로서의 집회신고의 공법적 의의에 관한 소고”, 안암법학, 제43권, 안암법학회, 2014, 95쪽.

법한 집회'가 아닌 '평화로운 집회'를 존중, 보호하도록 해야 한다.

경찰의 집회관리 접근법은 집회 촉진에 대한 분명한 의지를 가질 때 경찰의 존재성이 인정되는 것이다. 경찰은 집회참가자들을 잠재적 적으로 간주하거나 위협적인 태도를 보여서는 안 되며, 대화와 지원의 정신으로 인권친화적인 자세를 취해야 한다. 경찰은 법집행 기관이기 때문에 공공질서 유지를 더 중시할 수밖에 없는 태생적 한계가 있다. 따라서 공공질서 유지와 집회시위 자유 보장이라는 양자의 조화를 도모하기 위해 노력해야 한다. 한국은 헌법 제21조 제2항에 따라 집회에 대한 허가제를 허용하지 않고 있고, '집회 및 시위에 관한 법률(이하 '집시법')'도 신고제로 규정하고 있지만 경찰이 금지통고를 하는 방식으로 사실상 '허가제'로 운영되고 있는 것은 지극히 비민주적인 경찰활동이라 할 것이다. 집회의 권리가 특권이 아니라면 이른바 '보이고 들리는 곳' 원칙은 집회권의 핵심²¹⁾으로 이해되어야 한다. 법률상으로, 또는 실제 현장에서 집회가 특정 시간, 특정 장소에서 개최되는 것을 처음부터 포괄적으로 금지하는 모든 행위는 이 원칙에 위배되는 것이다.

20) BVerfGE 69, 315 Brokdorf(1985. 5. 14일 결정)(<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv069315.html>). 독일기본법 8조 2항은 집회의 자유는 일반적인 행동의 자유와 다른 제3자의 기본권들, 특히 공적인 도로를 사용하는 다른 사람들의 권리 또는 다른 사람들의 집회에 참가하지 않을 자유(소극적 집회의 자유)에 비하여 우위를 가지는 것은 마땅하다.

21) 마이나 키아이, 평화적 집회 및 결사의 자유에 대한 권리에 관한 유엔 특별보고관 보고서, 인권이사회, 유엔 문서번호 A/HRC/23/39, 2013년 4월 24 일, paras 65, 66.

2. 수사 및 범죄인 조사과정(진술녹음 및 녹화)

일반 행정업무뿐만이 아니라 수사(사법활동)까지 모든 경찰활동, 예컨대 경찰관과 시민들 간의 접촉이나 대화, 그리고 조사 등이 기록으로 남겨진다면 경찰의 업무신뢰도는 물론 경찰활동의 대민만족도도 높아질 것이다.’로 수정할 것이다. 이것은 결국 인권친화적인 경찰활동을 가능하게 할 중요한 요소가 된다. 수사기관이 피의자를 신문하는 모든 과정을 빠짐없이 녹음·녹화하게 된다면 신문의 밀행성의 악화로 고문 등의 가혹행위가 발생할 가능성은 대폭 감소하게 될 뿐만 아니라, 가혹행위 등이 자행되었을 경우에는 이에 대한 처벌을 확보해 주는 수단으로 활용될 수도 있다. 모든 사건에서 의무적으로 진술을 녹음하고, 녹화·녹음이 조사의 전 과정을 담아둔다면 ‘회유나 자백 강요’ 등 잘못된 수사관행이 없어질 것이다. 다만 진술에 대한 녹화와 녹음이 인권침해의 소지가 있다면 피의자의 인권 보호를 위해 피의자의 동의를 획득하여 수정 및 보관을 하도록 해야 할 것이다.

피의자 신문과정에 대한 녹음과 영상녹화는 부적절한 조사방법으로부터 피의자를 보호하고 피의자의 기본권을 보장할 수 있는 중요한 장치이며 동시에 수사과정의 투명성 확보를 통해 불필요한 공정성 시비를 줄일 수 있는 효과적인 수단으로 평가될 수 있다. 영상녹화조사실의 부족 등으로 실제 시행비율도 낮은 것으로 나타나고 있는데 ‘영상녹화’를 확대하고 외국에서 시행하고 있는 ‘진술녹음’ 제도를 새로 도입하는 방안을 모색해야 한다. 영상녹화 확대 및 진술녹음제도는 조사과정에서 녹음·녹화는 수사대상자에게 진술내용이 객관적인 방식으로 기록되고 있다는 심리적 안정감을 주고, 수사관에게는 회유·자백강요 등 잘못된 신문관행을 개선토록 하는 요인이 되므로 수사과정에서 인권보호 장치로써 매우 효과적이며, 진

술내용과 조서내용이 상이하다는 분쟁이 있을 경우 사후 검증을 가능하게 하는 장점이 있다. 현행의 피의자 신문방법은 범행일체에 대한 시인을 받아내야 한다는 조사자의 강박관념에 의해 신문과정에서 인권침해의 소지를 안고 있기 때문에 이를 불식시키는 영상녹화 및 진술녹음제도는 경찰활동의 당위성과 친화성을 높이는데 기여할 것이다.

영상녹화를 하지 않는 모든 사건에 대해서 의무적으로 '진술녹음'을 하도록 실행계획을 수립하고, 시범운영 등 준비과정을 거쳐 단계적으로 시행해야 할 것이다. 더불어 녹화 및 녹음은 조사의 전체 과정이 포함되도록 하는 등 조작·왜곡 가능성을 차단하고 기술적 조치 및 녹음·녹화된 자료가 유출되지 않도록 하는 보안대책을 마련해야 한다. 경찰 조사를 받는 피의자와 변호인 등이 진술 과정을 녹음하는 것을 제한하는 것은 경찰 내부규정(사법경찰관리집무규칙 제16조)에도 위반된다.

3. 개인정보보호

오늘날 현대인 삶과 미래는 알고리즘이 설정하고 통제한다. 데이터의 과다사용은 개인으로 하여금 오히려 더 불안감을 가져오고 해 '데이터 혐오'를 불러일으킬 가능성이 상존한다. 온오프(on-off)에서 개인정보는 모든 개인의 진출입의 수단이자 도구이다. 개인정보는 곧 혼자 있을 권리가 존재자체가 누구로부터 간섭받지 않고 스스로 결정할 수 있는 권리를 말한다. 오늘날 디지털 공간에서의 인권은 제4세대 인권이라 칭할 정도의 핵심적인 사안이다. 경찰은 CCTV, 범죄정보관리시스템(CIMS, Crime Information Management System), 차량번호자동인식장치, 블랙박스, 채증장비, 바디캠 등 다양한 장비를 이용하여 국민의 영상정보를 점점 더 방대하게 수집하고 있으며 택배회사 등 민간회사 블랙박스 영상까지 제한

없이 제공받고 있다. 또한 엄청난 정부수집에도 구체적인 법적 근거 없이 <수사첩보 수집 및 처리 규칙>에 의해 운영²²⁾되고 있어 피해가 발생하고 있다. 정치적 영역이건 물품구매 관련이건 경찰수사 영역이건 개인정보는 인격권이자 개체권이다. 그러므로 개인정보는 철저하고도 완벽하게 보관되고 사용되고 관리되어야 한다.

경찰이 「건문수집 및 처리요강(경찰청 예규 제 29호)」과 「수사 첩보활동규칙(경찰청 예규 제 62호)」 등 행정규칙을 제정하여 운영 중이나 실제로 범죄나 사회안전을 해치는 정보나 첩보는 시민을 위해서라기보다는 경찰활동을 위한 자의적 수단으로 이용될 가능성이 많다. 정보사회에서는 정보가 유일하거나 가장 중요한 부의 원천이자 권력의 중심에 있기에 정부나 기업의 개인정보 지배는 정보주체를 통제할 수 있는 권력의 기초가 되고 나아가 해당 정보주체에게는 인격의 존엄과 자유의 불가결한 조건을 해치는 것에 틀림없다. 따라서 개인정보 취급이 가져다줄 이익과 가치 못지않게 그 위험성 또한 무시할 수 없을 정도로 커서 효과적이고 효율적인 감시체계의 도입이라는 우려를 낳고 있는 것이다. 개인정보의 유용성은 높게 고려하지만 그 위험성과 폐해는 고려하지 않으려고 하는 것은 온당치 못하다. 자유민주주의적 가치체계 하에서 시민은 진실되고, 입증가능하며, 이해가능하고, 정확하며, 신뢰성 있으며, 타당한, 적시의 그리고 실질적 접근이 가능한 정보에 대한 권리를 지닐 수 있어야 한다.

경찰은 개인정보를 방대하게 수집하고 집적하는 법률적 근거는 ‘치안정보의 수집·작성 및 배포’라는 일반적인 규정(경찰법 3조/경찰관직무집행법 2조) 자체적인 규칙 또는 지침인데, 경찰은 이와 같은 불분명한 규정을 근

22) 경찰 범죄정보 수집의 법령상 법적 근거로는 「경찰관직무집행법」(제2조의 3항)과 「경찰법」, 그리고 「경찰청과 그 소속기관 등 직제」(제8조, 14조), 「경찰청과 그 소속기관 등 직제 시행규칙」(제9조)이 있다.

거로 개인정보를 처리하고 있다.²³⁾ ‘공적 성격의 정보’에 대해서는 모든 국민 개개인에게 그 유통에 대한 통제권(정보의 자유)을 인정함으로써 개인의 존엄과 자유의 조건을 확보함과 동시에 민주적 정치과정을 촉진시켜야 할 시점에 와 있다. 정보인권의 개념은 “정보사회에서 정보의 유통에 대한 개인의 통제권을 의미하는 것으로, 개인의 존엄과 자유를 보장해 주는 기본적인 인간의 권리이며, 정보의 자유(정보소통의 권리)와 정보프라이버시권을 포함한 정보유통의 통제에 관한 권리들의 다발”로 이해하는 것이 적절한 듯하다. 이를 위해서 정보인권은 디지털 권리, 의사소통의 권리, 정보에 대한 시민의 권리, 정보에 대한 인권 등이 포함되어야 한다. 앞으로 헌법 개정 시에 ‘자기정보통제권’ 혹은 ‘개인정보자기 결정권,’ ‘인간의 존엄권,’ ‘인격발현권’과 ‘자기결정권’ 및 ‘행복추구권’에 근거하는 기본권으로 하는 정보기본권이 제정되어야 한다.

시민에 대한 봉사자로서 시민 전체에 대해 책임을 진다는 ‘헌법 제7조 제1항’이 무색하게도 공무원들은 강자나 권력자를 위해 봉사해 왔다. 공무원을 다시 시민에게 복무토록 하려면, 국가 기구의 분권과 민주적·법적 통제를 강화하고, 공무원 조직 내부에서 서로 견제할 수 있는 장치가 필요하다. 인권보장의 원칙 아래 책무성을 높이고 권한남용을 예방할 수 있는 장치와 권한분산, 민주적 통제방안을 실질화해야 한다. 의사는 환자가 치료비만 납부하면 지위·소득·신분·나이·성별에 관계없이 치료해준다. 즉

23) 경찰청 개인정보처리시스템은 50개, 보유하고 있는 개인정보는 36억 여 건으로 조사됐다. 경찰청 소속기관 개인정보처리시스템은 33개로 개인정보가 1억 4000만 여건으로 집계됐다. 가장 많은 개인정보를 보유하고 있는 시스템은 형사사법정보시스템(CIMS: Crime Information Management System)이다. 시스템에 저장된 개인정보가 27억여건 이상이였다. 여기에는 교통경찰업무관리시스템(5억3000여건), 지문자동검색시스템(5387만 여 건), 지리적프로파일링(4079만 여 건), 수배차량검색시스템(3712만 여 건) 등의 순으로 나타났다.(2017년 국정감사 제출자료)

차별 없는 서비스가 제공되는 것이다. 서비스의 대상이 국회의원이든, 도시에 사는 사람·시골에 사는 사람 관계없이 같은 경찰서비스를 공급한다면 경찰활동의 정당성은 강화된다. 인권 업무 당사자를 대상으로 하는 인권교육은 보편적이고 기본적인 인권을 강조하기 위해 누구나 학습할 수 있는 인권교육과는 그 성격이 다른 것이다.²⁴⁾ 경찰관은 인권의 주체가 아니라 인권에 대한 교육 중점적으로 받아야 하는 대상이다. 질서의 조화와 공존을 위해선 승계적이고 귀속적인 계약이 아니라 현재적 인권과 질서 속에 있는 시민들의 논의와 합의를 통한 승인을 통해서 그 규범과 귀속이 이뤄져야 한다. 모두가 포함되어야 할 자유영역을 지칭하는 ‘私’(private)와 모두를 위한 사회적 제약을 지칭하는 ‘公’(public)과의 조화와 균형을 어떻게 생활 속에 행동원리로 삼을 것인가가 어떤 사회에서나 인간의 영원한 과제이다. 이러한 어려운 과제를 수행하는 당사자가 경찰인 것이다.

‘자유’는 인간 본성의 당위적 존재양식으로 창조주로부터 ‘주어진 질서’에 해당되는 반면 자유보장의 사회경제적 생활조건은 인간 스스로가 만들어야 하는 ‘주어진 질서’라고 볼 수 있다. 강제성과 폭력이 지배하는 곳에는 정치가 존재하지 않는다. 권력을 제공하는 것은 인민의 지지이며, 이러한 지지는 최초에 법을 생성시켰던 동의를 지속이다.²⁵⁾ 그래서 ‘주어진 질서’인 자유를 극대화하다 보면 ‘만드는 질서’인 생활조건이 미치지 못하고 또 생활조건을 너무 까다롭게 잡으면 주어진 질서인 ‘자유’에 대한 만드는 질서인 사회경제적 질서제약이 커져 자유의 본질을 침해하게 된다.²⁶⁾ 자유주의의 현재적 모습은 개인화다. 사회질서의 효율적인 구조와

24) 구정화, “인권교육의 의미 재탐색: 최근 제기되는 의문을 중심으로,” 교육문화연구, 23(4), 인하대학교 교육연구소, 2017, 16쪽.

25) Hannah Arendt, *On Violence*(New York: Harcourt, 1970).; 김정환 역, 폭력의 세기, 서울: 이후, 1999, 70쪽.

조건은 수사와 범죄예방의 수치가 아니라 단 한 명의 시민의 인권이라도 부당하게 침해된다면 그 경찰활동의 의미성은 감소될 수밖에 없다.

민주정치는 위임이나 대리가 아닌 시민에 '의한'(by) 정치다. 다만 오늘날 삶의 테두리와 내용은 모두가 다원적이고 다양한 삶의 조정자와 갈등 처리 기능을 해낼 수는 없다. 그러므로 국가기구와 시민사회기구의 중첩적이고 상호조정되는 기능과 역할은 매우 중요하다. 국가관료제의 전문화와 시민과의 인권친화적 접촉과 인권지향은 국가나 시민이 일방적으로 압도하지 않는 상호의존성이 필요하다. 관료중심의 행정과 재량권 남용도 문제지만 시민들의 자기이익지향주의도 문제다. 경찰제도와 문화는 내부적 지향이 아닌 시민문화와 분리되어서는 안 되며 시민의 문화와 요구에 의해 이를 수용하고 실천하는 것이 경찰활동이어야 한다. 이는 곧 경찰의 시민친화적 활동이 중요하다고 하겠다. 친화성의 수준이 높을수록 타인을 신뢰하고, 이타적이기 때문이다.

V. 결 론

국가와 법은 도덕적인 근거를 가지고 작동하게 된다. 법률과 규범은 이 덩어리 안에 내재해야 함이 당연하다. 규범이 인간의 존재성을 위한 정당성이 아니라 단지 효율성을 위한 전제조건이라면 혹은 무엇이 궁극적인 가치인가를 그 가치실현수단인 국가만이 규정할 수 있다면 9명을 행복하게 만들기 위한다는 전제로 1명을 희생시키는 윤리를 만들어낼 가능성이 높은 셈이다. 한국처럼 경제적 지위의 획득이 삶의 기준이 된 나라에서

26) 이상안, “경찰활동의 공동체통합적 접근성 연구,” 경찰학연구, 제6권 제2호(통권 제11호), 경찰대학, 2006, 36쪽.

소유권에 관한 법률이나 기업경영은 규제가 거의 없을 정도로 자유가 만연하지만 이러한 자유의 원천인 기본권이나 인권에 대한 실천을 위한 행위들에는 제재와 배제로 가득 차 있다. 국가는 목적 추구하고 수단에서도 도덕적이고 윤리적이여야 한다. 한국은 강한 국가성(stateness), 가부장제와 분단의 이념으로 무장한 국가가 물리력을 동원하여 새로운 도전 세력을 억압하고 정치영역에서 배제시킨 대표적 국가중심주의에 해당한다. 이러한 영향으로 한국의 자유주의와 민주주의는 자본주의와 분단이데올로기 범주에서만 가능했다. 이는 곧 ‘인권친화적’ 정치행태가 아닌 시장과 ‘국가친화적’ 구조와 제도만 양산하고 강화하는 원인이 되었다.

국가가 강력한 권력체로만 잔존할 때 개인의 이성은 국가의 정치적 위선을 정당화하는 데 이용되고 국가는 점차 절대적 가치를 지닌 존재가 된다. ‘정치적인 것’이란 진정한 사회적 대화를 통해 공공성을 지향하는 양태, 행위, 결과를 지칭한다. 이런 점에서 ‘정치적인 것’은 정치의 이중성 중에서 이상적 측면과 관련된 개념이다. ‘정치적인 것’이 나타날 수 있는 기본조건(필요조건)은 ‘사회적 대화’와 ‘공론장의 존재’이며, 충분조건은 사회적 대화와 공론장이 진정한 토론을 매개로 ‘사회적 동의의 획득’ 및 ‘공공성의 지향 또는 실현’이다. 공론장은 공공성과 ‘정치적인 것’이 나타날 개연성이 있는 정치적 장이여야 하거나 그럴 수 있어야 했다. 시민참여와 인권친화적 경찰활동은 질서유지의 관리자로서의 경찰의 화두가 된다. 그러므로 경찰활동의 미래상은 사회문제의 주창자가 아닌 후원 및 지원자여야 하며 사법적극주의를 통해 강제적이고 억압적인 질서를 유지하려는 강제력의 국가기관이 아닌 시민의 인권과 기본권에서 출원하는 제반 권리와 의무의 조화와 친화적 입장을 견지하는 것이어야 한다.

국가와 법은 도덕적인 근거를 가지고 행사되어야 한다. 즉 도덕적 법률적인 공동체를 위한 강제와 배제는 결코 강한 민주주의의 실현은 불가능

하다. 시장규칙이 지배하는 사회에서는 일체의 내적 윤리의식이 배제된 채, 경제적인 이해득실에 의한 행동만이 작용한다. 불균형적인 권력관계와 협치(governance system)의 시도는 통치를 하려는 의도만 관철될 뿐 정치주체들의 동반 관계는 결핍될 수밖에 없다. 인권은 인간이 속한 공동체의 생존이 아니라 인간을 위해 주어진 질서이고, 기본권은 인간이 일상을 영위하기 위한 만들어진 질서이다. 지난 시절의 질서인 주어진 질서를 지나치게 강조하면 지금의 ‘만들어야 할 질서’에 대한 혼돈과 충돌이 발생할 수밖에 없다. 새로이 만들어야 할 ‘주어진 질서’와 ‘만들어지는 질서’가 공존하기 위해서는 조화가 필요하다.

<논문접수 : 2018. 4. 9, 심사개시 : 2018. 4. 19, 게재확정 : 2018. 5. 16. >

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 단행본

Held, David, 2006. Models of democracy, Cambridge, England: Polity, 2006:
박찬표 역, 민주주의의 모델들, 휴머니타스, 2010.

Schattschneider, E. E., The Semi-sovereign People: A Realist's View of
Democracy in America. New York: Holt, Rinehart and Winston,
1960.: 현재호 역, 절반의 인민주권, 휴머니타스, 2008.

Arendt, Hannah, On Violence. New York: Harcourt, 1970: 김정환 역, 폭력의
세기, 이후, 1990.

국가인권위원회. 국민인권 의식 실태조사, 국가인권위원회, 2011.

2. 논문 및 기타

경찰개혁위원회, “경찰위원회 실질화 권고안 발표”, 2017, [https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/1247187\(2017년 12월 20일 검색\)](https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/1247187(2017년 12월 20일 검색)).

구정화. “인권교육의 의미 재탐색: 최근 제기되는 의문을 중심으로”, 교육문화
연구, 23(4), 인하대학교 교육연구소, 2017.

김동노, “개인주의, 공동체주의, 그리고 한국사회의 공공성”, 사회이론, 제45
호(봄/여름), 한국사회이론학회, 2014.

김원중. “경찰위원회제도 개선방안”. 경찰의 민주적 통제 어떻게 이룰 것인가?
경찰청노동조합, 2012.

김중권. “정보제공적 신고로서의 집회신고의 공법적 의의에 관한 소고”, 안암
법학, 제43권, 안암법학회, 2014.

김중섭. “정부 조직체와 인권 발전”, 『한국사회학비평』, 제3권, 한국사회학비

평편집위원회, 2003.

마이나 키아이, 평화적 집회 및 결사의 자유에 대한 권리에 관한 유엔 특별보고관 보고서, 인권이사회, 유엔 문서번호 A/HRC/23/39(2013년 4월 24일), paras 65, 66.

오세희, “인권교육의 실태와 질적 발전을 위한 제도적 개선방안”, 법무부, 2015.

이상안, “경찰활동의 공동체통합적 접근성 연구”, 경찰학연구, 제6권 제2호(통권 제11호), 경찰대학, 2006.

이재호, “경찰활동과 인권보호의 상관성에 관한 연구, 치안정책연구, 26권 제2호, 경찰대학 치안정책연구소, 2012.

이호중, “미신고집회의 금지와 처벌에 대한 형사법적 고찰”, 민주법학, 제46호, 민주주의법학연구회, 2011.

장은주, “민주주의라는 삶의 양식과 그 인간적 이상: 한국 민주주의의 민주화라는 과제와 관련하여”, 사회와 철학, 제27집, 사회와철학연구회, 2014.

정우일, “일선관료의 직무관행에 관한 연구”, 사회과학논총, Vol. 17. 한양대학교 사회과학대학. 1998.

II. 외국문헌

1. 단행본

Verba, Sidney & Nie, Norman H., 1972. Participation in America: Political Democracy Social Equality. New York: Harper & Row.

2. 논문 및 기타

Goldberg, L. R., 1981. Language and individual differences: The search for universals in personality lexicons. In L. Wheeler(Ed.), Review of personality: The big-five factor structure, Journal of Personality and Social Psychology, 59.

< ABSTRACT >

Tasks of Human Rights-Friendly Policing

Rhee, Jae-Ho

'Human rights-friendly' police activities will be fundamental to democratic education and a good thing. Democracy is not complete, but when new problems appear, they are debated, deliberated, and processed in new ways. Equally, human rights and democracy should be handled in the same way. Korea is in a struggle between "dominant ideas" and 'resistant ideas' or 'human rights ideas.' That is, it is in constant 'competitions of growth' vs. 'distribution,' 'discrimination' vs. 'equality,' 'cultural racism' vs. 'multiculturalism,' 'retribution' vs. 'rehabilitation,' and 'dictatorship' vs. 'antidictatorship.' Democracy is not only a principle that establishes the exclusive sovereignty of individual communities, that is, a particular form of government or a specific form of political decision-making, but a mature, "decent" social life is a theory of normative democracy, which is a very persuasive argument. This is a process of securing the boundaries of life centering on the human rights-friendly human dignity of humanism. This thesis designated the objective of the 'human rights friendly' as the areas of human rights capacity including the attitudes, the values and the emotional factors.

The most important thing in national organizations and police activities is to lay the theoretical foundation that enables human rights to establish the legal system itself. Human rights-friendly police activities can enhance the impartiality and impartiality of investigation

by strengthening external surveillance of investigative agencies. The result and performance-based investigation are the process of eliminating the possession of human rights violations, At the same time. That is, human rights-friendly organization, institutionalization, and functionalization of national organizations will bring about intrinsic transformation and deepening of norms, while enhancing 'civic democracy' and personal life satisfaction.

◆ Key words : Policing, Citizen friendly, Human rights friendly, Police Organizational Culture, Act on the Performance of Duties by Police Officers