

효율적인 첩보수집활동 개선방안

〈치안연구소 연구관 경감〉 이 동 권

I. 問題提起

- 1970년대부터 정보는 저장·관리될 뿐만 아니라 가공되어 조직의 목적에 맞게 재 사용할 수 있는 핵심적인 도구로 인식되어졌으며, 1980년대에 들어서는 정보의 역할이 조직의 전략을 수행하는데 있어 지원의 역할로서가 아니라 전략수행의 핵심자원이 되어, 조직의 전략을 수립하고 시행하는 데 있어 가장 중요한 도구가 되었다. 1990년대에 이르러 정보는 단순히 그 자체로서의 의무 뿐만아니라 정보를 가공하여 새로운 지식으로 재탄생시켜 사용하려는 노력이 활발하다.
- 그러나 경찰정보(범죄·일반정보를 총칭)에 있어서는 시대적인 환경변화에 신속히 적응하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 변화는
 - 매스컴의 발달로 누구나 쉽게 공개정

보에 접근할 수 있고 특정분야에 있어서는 기업 및 언론·사회단체가 국가정보기관이상의 정보수집·분석능력을 보유하고 있는 현실이며

- 정치·경제등 모든 분야에서 전문화가 심화되어 충분한 지식없이는 정보수집 자체가 곤란할뿐만 아니라 새정부 출범이후 “국가정보기관의 활동도 합법적인 범위내에서 이루어져야 한다”는 국민적 공감대가 형성됨에 따라 첩보수집활동의 한계가 노정되고 있고
- 국정원이 정보기능을 축소한 것과 달리 검찰에서는 범죄정보기능을 강화(1998. 1.10, 범죄정보기획관제도 신설)하게 됨으로써 국정원(정책정보)·검찰(사정정보중심)등 타 기관과 치열한 첩보수집·분석 등 업무경쟁을 해야할 현실이 도래하고 있다.
- 따라서 본고에서는 우리와 외국의 첩

보수집실태를 비교하고 범죄정보수집과 정보과에서의 일반정보수집을 망라하여 효율적인 정보수집활동 개선방안을 논하고자 한다.

관련 국가정책결정을 위한 정보수집 등에 역점을 두고 있다.

II. 諜報蒐集活動의 現實態

□ 概 觀

- 범죄정보를 민생치안 주무기능인 수사부서에서 수합 및 분석하여 적절한 기획수사전개등 보다 효율적인 범죄대책안구로 민생치안의 성공적인 수행을 위해 1991년 「수사정보활동규칙」을 제정하였으나 아직까지도 범죄정보수집활성화와 수집된 수사정보의 효율적인 관리 및 활용이 제대로 이루어지지 않고 또한 형식적인 범죄정보의 제출로 수사정보의 질적 및 양적 수준이 기대이하이며 결국 범죄정보수집이 경찰수사력강화로 직결되지 못하고 있는 현실이다.
- 이는 지금까지 경찰업무에 따른 정보분류상 범죄정보가 차지하는 비중이 미미함을 말해주며 경찰정보의 중점은 여전히 일반정보, 즉 국가의 안전을 위태롭게 하는 개인이나 단체의 모든 불법행위를 예방·수사하는 경찰이 수집하는 정보에 치중하고 있으며 정치, 경제, 사회 등 제반분야의 흐름과 문제점, 그리고

□ 實 態

- 「견문수집 및 처리요강」과 「수사정보활동규칙」에 의거, 경찰관은 일반정보이든 범죄정보이든 구별없이 일정량을 수집·보고하면되나 수사경찰은 범죄신고나 고소사건의 처리에 치중하고 있는 등 업무과중으로 심층적인 정보수집의 한계

<월간정보수집기준량>

기능	구분	보고건수	기 준
정보외근요원		30건	제한없음(일반 및 범죄정보)
외근형사 및 강력		40건	범죄정보만 4건
외근보안 및 외사		4건	제한없음
내근수사, 형사, 강력		2건	범죄정보만 2건
내근 기타		2건	제한없음
파출소직원		4건	범죄정보를 2건 이상 포함

* 견문수집및처리요강(경찰청예규 제29호), 수사정보활동규칙(경찰청예규 제62호), 경찰관직무집행법(제2조3호) 등에 정보수집근거를 두고 있으며, 경찰관은 각종 범죄와 방법에 관한 사항, 다중범죄와 관련된 사항 등 범죄정보를 포함하여 일반정보를 수집보고하고 있다.

- 범죄정보의 중요성에 대한 인식이 부족하고 기본정보건수 제출 등 형식적인 정보제출로 인하여 정보의 양적·질적수준이 낮음.

<최근 범죄첩보수집 현황>

구 분	수 집			평 가				
	목표량	제출건수	비 율	중 보	통 보	기 록	참 고	
계	97년	1,071,986	386,681	36.11	10,841	74,922	120,165	180,753
	96년	988,411	332,868	33.7	10,617	50,896	112,845	158,510

[분석]

- 범죄첩보제출을 의무화했음에도 제출건수가 목표량에 미달
- 특보와 중보가 차지하는 비율저조 (중보 32%, 특보없음)
- 보고건수의 대부분은 풍속위반에 관련된 첩보와 각종의 보도내용 등 공개된 것이며 실제 범죄첩보처리내용은 수사중이거나 임건된 건수가 제출건수의 10%에도 미치지 못하고 있음.

- 포상 등 인센티브제도 미비로 우수범죄 첩보 제출을 회피하고 범죄첩보 제공 및 협력자 관리가 소홀함.
- 범죄첩보보고로 인한 첩보누설로 수사에 지장이 초래될 것을 우려, 중요사안에 관한 범죄첩보보고를 기피하는 경향이 있고 업무과중과 형식적인 하명처리로 실제 하명사건에 대한 조사 및 수사가 미진
- 일반정보수집은 경찰관이 오관의 작용을 통하여 지득한 제 견문 사실을 보고하면 되나 범죄첩보는 진실성, 완전성, 객관성 등 보고내용의 구체성을 요구하기 때문에 보고서 작성의 어려움이 상존
- 정보요원의 자질부족으로 유가치한 첩보에 접근조차 할 수 없을뿐만 아니라 수집된 첩보마저 개괄적이고 일반론적인 수준에 머물러 생산하기가 곤란하며 그나마 수집된 첩보를 즉시 제출하는 것

이 아니라 월말에 일괄 제출하는 경우가 많음

- 정부주요시책에 대한 문제점 및 제언, 통치권 차원의 건의사항, 사회구조적 병리현상에 대한 개선방향, 치안행정상 문제점, 사회지도급 인사 등에 대한 비리·사정차원 첩보 등 심도있는 정책첩보수집이 저조
- 첩보수집활동을 계획하고 수집된 첩보를 종합적으로 분석하여 정보로 생산하는 종합관리기구 부재

Ⅲ. 外國의 諜報蒐集制度 比較

□ 獨 逸

- 1976년에 제정된 「통일경찰법모범초안」에 인적정보의 수집을 위한 신원확인, 감식조치, 소환 외에 현저한 위험을 방지하

기 위하여 필요한 경우에는 개인정보를 수집할 수 있는 일반규정을 두고 있다.

- 경찰의 정보수집대상은 형사소송법상의 전신전화검열대상의 범죄, 성범죄 및 인신매매범죄, 특수절도 등 재산범죄를 포함하고 특히 공개적인 행사 등에서도 공공의 안전과 질서에 대한 위협의 발생이 예상되는 경우에 개인의 정보를 수집할 수 있다.
- 형사소송법상의 첩보수집방법
 - 전산망을 이용한 스크린 검색
 - 정보비교검색
 - 전신·전화의 도청
 - 신분위장수사관에 의한 잠입수사방법 (주로 마약범죄와 조직범죄에 활용)
 - 경찰관찰을 위한 수배(수배대상인물의 동정을 관찰)
- 연방범죄수사국(BKA)의 첩보수집
 - 범죄투쟁을 위한 자료 및 정보수집과 평가를 위해 자료처리부를 둠
 - 관할기관에의 정보전달
 - 개인의 신상에 관련된 자료의 수집, 처리, 보관과 전달의 권한을 가짐
 - 테러조직들의 불법행위에 대한 첩보수집과 공작활동도 가능

※ 연방내무성 소속 연방범죄수사국의 인력은 3,480여명이며 그외 일반정보의 수집을 위해 연방헌법보호국(극우·극좌단체, 스파이등)과 주 내무성소속 주헌법보호국(주헌정질서파괴, 혼란)을 운영

□ 美 國

- 미국의 국가정보활동은 연방법에 의하여 국외정보에 관한 사항은 CIA가 관장하며 국내공안정보 및 범죄관련 정보수집과 수사는 FBI와 재무성, 관세청, 마약단속국 등 연방정보수사기관이 담당하고 특히 범죄관련 정보를 전산화하여 관리하는 「통일범죄정보체계」를 운영하고 있다.

한편 주경찰, 지방경찰은 전 기능에서 범죄관련 정보를 수집하여 자체적으로 처리한다.

-FBI는 매년 전국이 범죄통계를 작성하고 있다. 미국내에서는 주 미군에 따라서 형법이 다르고, 범죄의 정의가 다르기 때문에 통계의 작성은 용의치 않으나 이 범죄보고서(UCR)가 미국내 유일한 전국적인 경찰통계로서 신뢰를 얻고 있음.

-국내정치와 관련한 일반정보는 수집하지 않으나 연방법위반혐의가 있을때는 예외없이 정보수집과 조사활동을 벌임 (예, 클린턴대통령의 불법선거자금모금과 관련한 조사)

- 그외 일반정보수집기관으로 국방성소속 8개 정보기구(국방·군작전), 국무성정보국(국가정책결정), 에너지성정보국(과학, 기술, 에너지)등이 있음.

○ 각 州의 경우

- L.A : 일반정보기능 담당부서는 없으나 경찰국내 조직범죄과 및 대테러범죄과는 관련정보수집을 수행
- N.Y : 형사부 정보과에서 관련첩보수집 처리기능을 담당하며 활동 방법을 경찰업무지침 PATRAL GUIDE의 정보활동편에 명시되어 있음
- 시카고 : 경찰훈령(General Order)으로 범죄 및 일반정보활동을 규율
- 일리노이 : 경찰훈령에 근거, “범죄관련 및 지역사회를 위협하는 행동”에 관한 정보수집이 가능

Service)를 창설하여 상당한 성과를 거두고 있다.

- NCIS는 모든 수집된 정보를 국제기관과 공유하고 협력
 - 업무효율화를 위하여 주 정부차원에서 일선경찰청에 관련법 제정, 네트워크 시스템 구축 등 지원을 아끼지 않고 있음.
 - 정보제공자의 모집, 동기부여, 향후 안전을 보장함.
- ※ 전국의 경찰과 세관 등 관계기관과 긴밀히 연계되고 수집된 첩보는 최신 전국범죄정보데이터 베이스에 입력되어 분석되는 방대한 양의 전국적·국제적인 각종 범죄정보의 처리와 활용 및 전파

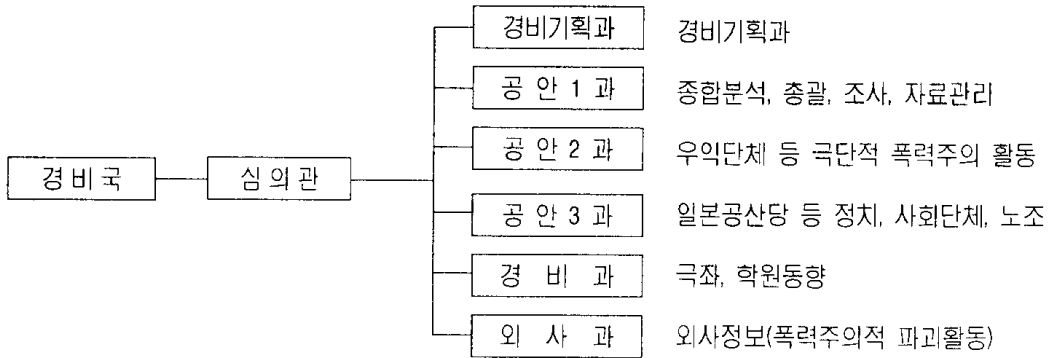
□ 英國

- 범죄첩보수집을 위해 「국립범죄정보국」(’98. 4. 1이전까지 내무성소속에서 독립된 국립정보위원회로 이관)에 정보분석국, 국제국, 국내국 3개국과 그 하부조직으로 6개 지방분국을 운영하고 인력은 614명이며, 지방경찰청 형사국의 범죄정보과에서 광범한 범죄첩보의 수집·분석을 수행하고 있다.
- ※ 그외 우리의 국정원과 같은 기관인 「보안국」(속칭 M15국내정보)과 「비밀정보국」(속칭M16해외정보), 「군정보국」이 있음.
- 1992. 4 영국내 조직적인 범죄에 대하여 첩보를 수집하여 이를 예방하고자 NCIS(National Criminal Intelligence

□ 日本

- 경찰법, 경찰관직무집행법 등에 “치안정보수집”이라는 명문규정은 없으나 경찰법 제2조의 “공공의 안정과 질서유지”, 경찰관직무집행법 제1조의 “공안의 유지”로 표현되는 조항에 따라 정보활동이 인정되며 이에 근거하여 경찰청 조직령(1954. 6. 30)에서는 경찰청경비국의 소관사무로 정보활동을 규정하고 있다.
- ※ 정보업무의 담당부서는 경찰청 경비국 공안·외사기능 → 관구경찰구 공안부 → 도도부현의 경시청 공안부 → 경찰서경비과에 공안1계~공안4계를 두어 범죄정보와 일반치안정보 수집업무를 병행

<경찰청 정보관리 체계도>



○ 활동범위

- 정치, 경제, 사회, 문화, 국제 등 공안에 관한 사항을 모두 다루며 일본공산당, 우익, 극좌, 학원, 노조대상 정보활동에 주력하고 경찰청에서 전국적인 상황·활동을 지휘·조정·통제한다.

* 공안과는 정보요원별로 담당기관을 지정해 대상기관의 정밀한 업무파악에 주력하나 고정적인 기관출입은 할 수 없음. 다만, 공산당 등 주요 정당의 특이동향수집은 별도로 파괴활동 방지법에 따라 허용됨.

- 공개자료의 수집과 공식·비공식적인 견문보고서는 물론 미행·잠복·도청, 정보망을 운영하며 지·파출소 직원을 비롯한 모든 경찰관은 월 1회 이상의 첩보를 제출함.

* 지·파출소 직원은 각각 담당구역이 있으며 호구조사, 순회연락(방법조사)을 통하여 첩보수집·보고함.

Ⅲ. 改善方案

□ 犯罪諜報蒐集 活性化 方案

○ 범죄첩보의 가치와 체계적인 첩보수집에 대한 인식제고

범죄첩보는 수사의 출발점이자 수사의 성공여부를 좌우하는 중요한 요소가 되며 특히 마약, 조직범죄, 경제범죄, 컴퓨터범죄 등과 같은 새로운 범죄유형이 등장하면서 적극적인 범죄첩보수집활동 없이는 신속한 범죄해결은 어려우므로 범죄첩보에 대한 인식제고를 위해 「범죄첩보론」에 관한 교육이 강화되어야 함.

* 첩보의 수집대상, 기법 등 수사교육으로 양질의 생산기법 함양

○ 범죄첩보 수집대상과 방식에 관한 법적 근거 마련 필요

독일의 형사소송법과 통일경찰법초안에 규

정하고 있는 장기간의 관찰, 사진촬영, 도청 등 과학적 수사장비투입 등이 가능해야 하고 조직범죄의 경우에는 경찰관이 신분을 위장하여 투입할 수 있는 등 일정한 범죄의 예방을 위해 특별한 방식을 도입할 수 있는 법적근거 마련이 필요하다.

○ 첩보업무전담기구와 범죄첩보관리분석 전문요원 양성

경찰·국정원 등에서는 이미 조직개편을 통해 첩보수집, 분석 및 관리기능을 강화하고 있으나 경찰은 오히려 첩보수집인력 등을 감축시켜 타기관과의 질적·양적 경쟁에 뒤지게 될 우려가 있으므로 범죄정보를 종합 관리할 수 있는 전담기구 및 전담요원 양성이 필요.

※ 예컨대 경찰청 수사국하에 「범죄정보센터」(지방청의 경우 범죄정보관리팀)를 신설하여 범죄정보의 수집·분석 및 관리를 체계화 할 필요.

○ 제출의무제를 인센티브제로 전환

범죄첩보를 의무적으로 제출하는 것보다 자율적으로 범죄첩보를 제출하는 경우 분기별 포상 및 인사고과에 반영하는 방식으로 전환하고 범죄첩보에 의한 수사성공사례의 경우에는 첩보자, 검거자, 수사자 등 공적을 배분하는 명문규정이 필요.

※ 중요사건 해결 첩보제출자에 대한 특별 승진 등 포상제도 확행

○ 매월 또는 분기별 중점 범죄첩보지정

지방청마다 매월 또는 분기별로 조직폭력, 선거, 경제, 공무원범죄 등 중점분야를 지정하여 범죄첩보를 수집토록 하고 이를 기획수사와 연결시키는 방안 마련

○ 범죄첩보제공 및 협력자 관리 방안 마련

범죄첩보제공자 등에 대한 유대강화로 효율적으로 첩보를 수집하고 수사요원 전출시 연계하여 지정관리 등 보안관리책 강구

○ 행정업무자동화로 범죄첩보 보고 및 처리결과 통보 간소화

신고양식의 간소화로 업무를 경감시키고 관리 및 처리결과에 대한 통보업무도 전산화하며 보고, 분석처리, 통보절차를 체계화하여야 함.

○ 정보종합체계의 신속한 추진 및 새로운 정보기술들의 도입

- 수집된 첩보 및 기타 행정관련정보를 관리하고 그림이나 사진 등 멀티미디어 형태의 자료들을 활용할 수 있도록 데이터베이스 구축과 과거의 데이터를 함께 관리함으로써 첩보의 추세들을

분석하여 의사결정을 지원해 줄 수 있는 데이터웨어하우스(Data Warehouse) 기술 등을 도입

- 전산망을 통해 범죄정보 및 수사정보를 상호교환하고 각 자료의 관련 여부를 조사하여 압축하는 다각대조시스템 등을 구축

□ 情報要員의 諜報蒐集 活性化 方案

○ 충원·인사면

- 객관적 선발기준 및 충분한 사전검증 없이 일단 선발후 형식적인 심의 절차를 거치는 것보다 부서장 등 소수의 주관적 판단이 아닌 관서별 충원계획을 사전공고, 모든 경찰관에게 동등한 기회를 부여하는 방식을 우선 채택
- 소위 「정보인력 풀제」를 도입, 분야별 정보요원자격자를 사전확보, 결원시 선발

- 경찰서 과·계장 간부는 정보경력을 충분히 고려하여 1차배치한 후 정보수요가 적은 곳에서 많은 곳으로 상향조정하는 방식을 예외없이 적용

○ 교육·훈련면

- 정보요원에 선발된 후, 정보활동에 필요한 최소한의 소양교육은 물론 전임자와의 명확한 업무 인수인계도 없이 바로 근무에 당하게 되고, 상당기간의 직접 체험과 선배를 따라 배우는 「도제식」 방법만으로 단기간내 능력향상이 곤란한 바
- 정보요원 개별능력 향상 및 업무전체 발전을 위해
 - 정보요원은 정보교육을 반드시 이수토록 하는 것은 물론, 정보요원이 되고자 하는 경찰관에게도 교육기회를 부여한 후, 정보요원 후보자로 관리

정보교육현황

구 분	대 상	인 원	기간	과 목
전문화과정	경위·경사	240명(년4회)	4주	42과목 130시간(소양 17, 실무 109, 기타 26)
실 무 반	경장·순경	180명(년3회)	2주	25과목 76시간(소양 9, 실무 51, 기타 16)
체 증 반	경사 이하	200명(년2회)	1주	14과목 38시간(실무 34, 기타 4)

- 교육과정상 실무교육의 비중(총 교육과목중 67%~82%)을 높이고 교육내용도 현장에서 활용이 가능한

구체적인 것으로 개편하는 한편, 기관으로 국정원 교수 또는 국정원 위탁교육 간부를 활용하는 방안 강구

※ 국정원의 경우, 접촉대상 선정시 필요한 「대상 분석 방법 및 접근시 착안점」은 물론, 차후 협조망으로써 활용하기 위한 「사후관리 방법」 까지 구체적으로 교육중이며, 실무현장 경험을 중시하여 교수요원과 정보요원간 인사교류 원활

- 특히, 정보간부에 대한 국정원 위탁교육을 더욱 확대하고, 교육 이수자에 대하여 고급과정을 추가 이수할 수 있도록 기관협조

기관장 등의 변동에 따른 자의적 운영을 방지하기 위해 인사·교육 관련사항을 경찰청 훈령·예규로 규정한 후 위반시 제재방안 검토

○ 기구·인력운영면

- 현체제는 상황과 분석업무를 병행토록 하여 전문성이 떨어짐에 따라 상황이 과중한 시기는 물론, 평상시에도 고급 정보 생산을 기대하기 어려우므로

- 기획정보·분석 및 상황관리로 담당업무를 구분·전담하고 전문성을 강화하기 위하여

· 본청은 최종단계의 기획부서라는 점을 감안, 2과 지정업무(係단위)를 분리, 기획 정보과를 신설하여 치안정보 종합업무를 담당

· 지방청은 전국상황에서 차지하는 비중을 고려, 정보상황실(係단위)을 신설하여 상황관리를 전담토록

하고, 각 계에서는 대책수립 및 분석업무를 담당

※ 대형 집회·시위와 관련, 주무계(대책반)에서 대책서를 작성한 후 정보상황실로 주계되면 이에따라 상황관리 및 결과를 종합보고하는 방식으로 운영

- 업무수행시 필요에 따라 주무 과·계에서 독자적으로 공개정보를 수집하고 있어 공개정보에 대한 효율적인 관리체제가 미비되어 있고 수집된 정보도 해당분야에만 유용한 토막정보에 불과하여 상호간 정보교류 및 지원이 불가능한 실정인 바, 종합적인 공개정보관리를 위해 본청 및 지방청에 정보자료실(係단위) 신설

※ 정보자료실은 신문·방송·인터넷 등을 이용한 공개 정보검색 및 분석업무 담당

정보수요 변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 부서별 총정원 범위내에서 부서장에게 기구·인력을 조정할 수 있는 권한을 부여하는 방안 검토

○ 기타

- 첩보수집활동을 계획하고 수집된 첩보를 종합적으로 분석하여 정보로 재생산하는 종합관리기구를 신설, 첩보에 대한 평가와 기록관리의 책임을 부여

※ 검찰은 '99. 1 대검찰청에 범죄정보기획관과 범죄정보담당관을 신설하여 범죄정보수집 및 관리기능을 강화하고 있는데 경찰과 거의 동일한 정보업무를 취급하고 있음

<검찰의 정보업무내용>

- 부정부패 사범, 경제질서 저해사범 등 정보의 수집 및 관리에 관한 사항
- 신문, 간행물, 정보통신의 공개범죄정보 수집과 분석
- 대공, 사회단체 및 종교단체 관련 공안사건 범죄정보의 수집 및 분석
- 선거, 학원, 외사, 노동관련사건 정보의 수집 및 관리에 관한 사항 등

- 정보외근요원 대부분이 사건·상황의 추적에 급급, 기획·심층정보 수집이 어려우므로 주요정책·시책자료 등 정책기획정보수집 능력 강화

* 국회경비대, 종합청사경비대, 공항경찰대 등 직할대에 치안정보요원을 지정하는 것도 방법

- 정보경찰의 경쟁력 제고와 열심히 일하는 분위기 조성을 위해 첩보수집에 대한 「실적관리제」를 실시, 경찰정보의 질적수준을 향상시키고 우수자 표창, 미달자 도태 등 엄정한 신상필벌 확행 필요
- 월간, 주간, 일일EEL, SRI 부여 정례화로 생동감 있는 첩보수집 등

자치경찰제를 시행할 경우 「경찰법」을 개정하여 경찰의 임무와 권한 규정에 「치안정보수집·작성 및 관리에 관한 사항」을 포함시켜 효율적인 경찰행정집행과 적법성 확보가 긴요