

[정책토론회]

보안수사대! 과거 · 현재 · 미래는?

- ◆ 일 시 : 2005년 9월 9일(금) 오전 10시
- ◆ 장 소 : 국회 헌정기념관 소회의실(1층)
- ◆ 주 최 : 국회의원 최 규 식

우리당 새로운 정치
잘사는 나라

국회의원 최규식 | 서울 영등포구 여의도동1 의원회관 433호 (784-6382)

www.kangbukzzang.net

국회의원 **최 규 식**

(의원회관 433호, 전화 : 784-6382)

[정책토론회]

“보안수사대 !

과거 · 현재 · 미래는?”

주최 | 국회의원 최규식

목 차

— ♣ 축 사 원혜영 국회의원 (열린우리당 정책위 의장)

— ♣ 인사말 최규식 국회의원 (행정자치위원회 간사)

— ♣ 발제문 제성호 교 수 (중앙대 법학과)

송상교 변호사 (민주사회를위한 변호사모임)

토론회 일정

10:00~10:10	개회	사회자 : 장경욱 변호사 (민변) 축사 : 원혜영 국회의원 (열린우리당 정책위 의장) 인사말 : 최규식 국회의원 (행정자치위원회 간사)
10:10~10:45	주제발제	발제 1 : 제성호 교수 (중앙대) 발제 2 : 송상교 변호사 (민변)
10:45~11:25	토론	유동렬 연구관 (치안정책연구소) 이두아 변호사 (대한변협) 한상희 교수 (건국대) 박성희 간사 (민가협)
11:25~	자유토론	발제자 및 토론자
	질의응답	참석자
	폐회	
	오찬	장소 : 국회본청 의원식당(3F)

■ 축 사

안녕하십니까 ?

열린우리당 정책위의장 원혜영입니다.

과거 독재정권 시절, 용공조작과 밀실·고문 수사 등 부정적 인식으로 점철되어 있는 보안수사대의 개혁방안을 마련하기 위한 「보안수사대! 과거·현재·미래는 ?」 정책토론회 개최를 진심으로 축하드립니다.

행정자치위원회 동료 의원인 최규식 의원이 작년 국정감사에서 '공안문제연구소'라는 화두를 던져 국정감사 기간 중 발군의 역량을 발휘했던 기억이 납니다.

지난해 국정감사에서 최규식 의원은 "국민의 사상을 감정한다"는 민주국가에서는 있어서도 안 되고 있을 수도 없는 공안문제연구소의 감정 업무에 대한 문제제기를 통해 참여정부의 인권 수준을 한 단계 높이는데 큰 역할을 하셨습니다.

경찰과 검찰의 수사권 구조조정 문제, 지방자치경찰의 도입 등 경찰조직을 둘러싼 환경 변화는 경찰이 '거듭나고 국민의 사랑을 받을 수 있는 기회'이기도 하지만, 변화를 준비하지 않는다면 커다란 위기가 될 것입니다.

과거의 습성에 젖어있거나, 잘못된 관행을 답습해서도 안 되고, 과거 독재정권 시절에 불가피하게 저질렀던 잘못에 대해서는 국민들에게 스스로 밝히고 반성해야만, 국민의 지지를 받는 국민의 봉사자로서 거

듣날 수 있을 것입니다.

최규식 의원이 제기하시는 보안경찰의 문제 또한, 외부에서 제기하기 이전에 경찰 스스로 점검하고 개선방안을 마련했어야 될 사안입니다. 오늘 이 자리는 우리 국민들에게 과거 '대공분실'의 밀실·강압·조작 수사로 기억되는 보안수사대의 어제와 오늘을 돌아보고, 내일을 전망 해보는 귀중한 기회입니다.

오늘 토론회에서 제기되는 문제와 개선방안에 대해서는 최규식의원이 잘 정리하시겠지만, 저도 당 정책위의장으로서 적극 뒷받침하겠습니다.

오늘의 토론회에 발제자와 토론자로 참석하신 여러분에게 감사와 격려의 말씀을 전하며, 토론회를 개최하신 최규식의원에게도 감사합니다.

감사합니다.

2005년 9월 9일

열린우리당 정책위원회 의장 **원혜영**

■ 인사말

안녕하십니까?

열린우리당 강북을 최규식 의원입니다.

먼저 바쁘신 일과에도 불구하고 「보안수사대! 과거·현재·미래는?」이라는 주제의 보안수사대 개혁 방안 모색을 위한 토론회에 참석하여 주신 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

시국사건 및 대공 업무를 담당하는 현재의 보안수사대는 일반 국민들에게 '대공분실'로 강하게 기억되고 있습니다.

대공분실은 '박종철 고문치사 사건', 함주명씨 간첩조작 사건 등 인권 침해와 사건조작으로 역사적 과오를 저질렀던 국가기관이었습니다.

대공분실은 과거 독재정권의 정권 유지를 위한 밀실·고문·강압·조작 수사로 국민의 인권을 유린했던 치욕의 과거가 있습니다.

경찰청 과거사진상규명위원회에서도 '용공조작·고문의혹', '민간인사찰 의혹'등을 포괄적 조사대상으로 정하고 진상조사를 하고 있습니다. 또한, 서울대 깃발 사건, 남민전 사건, 민청학련 사건, 진보의련 사건 등 10대 사건을 우선 조사대상으로 정하여 역사적 진실을 규명하기 위한 작업을 하고 있습니다.

이처럼 경찰과 과거사진상규명위원회 활동도 과거 보안국과 관련된 사건에 초점이 맞춰져 있으며, 이는 보안수사대가 과거 시국사건을 전담하면서 인권침해와 밀실·고문 수사의 오욕의 역사를 가지고 있기 때문입니다.

보안경찰은 현재 2600여명의 인력과 전국에 40여개의 보안분실로 운영되고 있습니다. 보안 수사대는 북한 이탈주민 관리 필요성을 이유로 보안수사 조직이 아직도 이전의 '대공분실'형태로 운영되고 있습니다.

보안수사대가 골간조직과 분리되어 외부에서 독립적으로 은밀하게 운영됨으로 인해 야기될 수 있는 폐해를 우리는 지난 역사를 통해 잘 알고 있습니다. 보안분실은 외부의 감시나 견제가 없는 '성역'으로 아직도 현존하고 있습니다.

과거의 잘못된 관행과 문제점은 역사적 진실 규명과 주체들의 진정성 있는 자기반성이 우선해야 합니다. 시대의 변화와 함께 보안수사대는 과거 치욕의 역사를 반성하고, 새롭게 태어나기 위한 자기개혁을 단행해야 합니다.

아무쪼록 오늘 이 토론회가 보안수사대의 과거 역사를 반성하고 새롭게 변화하는 출발점이 될 수 있도록 활기찬 토론을 부탁드립니다. 개최사를 마칩니다.

감사합니다.

2005년 9월 9일

국회 행정자치위원회 간사 **최규식**

발제문 - 1

남북화해시대 보안경찰의 역할과 중요성

제 성 호
(중앙대 법대 교수)

남북화해시대 보안경찰의 역할과 중요성

제 성 호(중앙대 법대 교수)

I. 서설

보안경찰(대공경찰)은 국가의 기본을 구성하는 체제, 질서, 국민, 재산 등의 국가적 법익을 보호하기 위하여, 위협방지 차원에서 이를 위협하는 국가나 단체, 개인에 대하여 사전에 관련정보를 수집하고 위반사범에 대한 수사를 수행하는 경찰활동을 말한다. 특히 보안경찰은 경찰기능 중에서도 우선적으로 국가보안법, 내란죄, 외환죄, 이적죄 등 국가적 법익을 침해하는 세력으로부터 국가를 보호하는 기능이라고 할 수 있다.

한국 경찰에서는 對간첩작전 임무를 비롯하여 간첩 및 폭력세력 등 반국가사범을 색출·검거하기 위한 정보수집과 수사, 이들로부터 국가기밀·시설·요인보호 뿐만 아니라, 대국민 안보의식 고취를 위한 홍보·계도 등 다양한 임무를 수행하고 있다. 보안경찰은 사물 관할면에서 다른 일반 경찰활동과는 달리, 직접 국가의 안전보장에 관련되는 범죄유형을 대상으로 하기 때문에 보안을 요하는 활동을 그 특징으로 하고 있다.

작금 보안경찰이 국내외 환경 변화에 직면하여 여러 가지 도전과 시련을 받고 있다. 본고에서는 보안경찰의 현황과 주요 업무를 살펴본 다음, 최근 대내외 환경 변화에 비추어 보안경찰의 중요성이 여전함을 강조하고자 한다. 더불어 보안경찰의 미래상과 향후 개혁과제를 간단히 제시하기로 하겠다.

II. 보안경찰의 현황

1. 조직 및 사무분장

보안경찰의 조직은 경찰청 보안국, 지방경찰청, 경찰서의 3가지로 대별된다.

첫째, 보안경찰의 정점은 경찰청 내의 보안국이며, 동 국내에는 보안1과, 보안2과, 보안3과 등 3개의 과가 있다. 보안1과는 사무, 기획, 보안관찰업무, 북한이탈주민신변보호, 안보계도업무, 국내선공항안전업무를, 보안2과는 방첩·안보위해수사지도, 남북교류협력업무, 합동신문(합신)업무, 대공상황 분석, 보안사이버분석업무를, 그리고 보안3과는 방첩수사, 안보위해사범수사업무를 각각 담당하고 있다.

<표 1> 경찰청- 보안국의 조직

보안1과	보안2과	보안3과
·사무, 기획	·방첩·안보위해수사지도	·방첩수사
·보안관찰업무	·남북교류협력업무	·안보위해사범수사
·북한이탈주민신변보호	·합신업무	
·안보계도업무	·대공상황 분석	
·국내선공항안전업무	·보안사이버분석업무	

둘째, 지방경찰청에는 보안과와 각 지방경찰청 단위별로 1 내지 3개의 보안수사대를 운영하고 있다.

셋째, 일선 경찰서에서의 보안경찰조직이다. 경찰서에는 보안과(50개署) 혹은 정보보안과(183개署)를 두고 있다.

2. 인력 현황

현재 전체 경찰관 93,273명 중 보안경찰의 수는 2,490명으로 전체의 2.7%를 차지한다. 2,490명 중 경찰청에 157명, 지방경찰청에 730명, 그리고 일선 경찰서에 1,603명이 배치되어 있다.

보안경찰의 인원은 1999년 12월 31일 3,365명/3,853명(현원/정원)이었으나, 2001년 12월 말에는 3,025명/3,118명, 2004년 12월 말은 2,545명/2,708명으로

계속 감소하여 왔다. 그리고 2005년 7월 31일 현재 2,490명/2,663명으로 집계되고 있다. 금년 5월말 보안경찰의 현인원이 2,545명이었는데, 2개월이 지난 지금 55명이 또 다시 감축된 것으로 확인되고 있다.

<표 2> 보안경찰의 인력 현황(현원)

계	경찰청	지방경찰청	경찰서
2,490명	157	730	1,603

<표 3> 보안수사활동의 예산 현황

(단위 억원)

구분	99	00	01	02	03	04	05	비고
전체예산	75	91	107	110	92	85	83	
특수활동비	69	80	96	99	80	74	72	

III. 보안경찰활동의 법적 근거와 주요 업무

1. 보안경찰의 임무와 법적 근거

보안경찰활동의 법적 근거로는 기본 법령과 관련 법령으로 대별해 볼 수 있다.

먼저 기본법령에는 경찰법과 경찰관직무집행법이 있다. 경찰법 제3조와 경찰관직무집행법 제2조는 '공공의 안녕과 질서 유지'를 경찰의 임무 또는 직무'로 규정하고 있다. 여기서 '공공의 안녕과 질서 유지'의 보호대상에는 국가의 존립과 그 기능유지가 당연히 포함된다. 대한민국의 존립과 그 기능을 위협하는 요소들을 사전에 방지(Abwehr)하고 제거(Beseitigung)하는 것이 보안경찰의 임무라고 볼 때, 보안경찰활동의 법적 근거는 기본적으로 경찰법, 경찰관직무집행법에서 찾을 수 있다.

다음 관련 법령에는 형법, 국가보안법, 보안관찰법, 북한이탈주민의보호및 정착지원에관한법률, 국가정보원법, 정보및보안업무기획·조정규정, 보안업무 규정 등이 존재한다. 이 중에서 정보및보안업무기획·조정규정, 보안업무규정은 하위법령에 해당된다.

2. 보안경찰의 직무와 활동

가. 보안경찰의 직무

한 마디로 말해 보안경찰의 임무는 위에서 지적한 바와 같이 대한민국의 존립과 그 기능을 위협하는 요소들을 사전에 방지하고 제거하는 것이다. 이러한 임무에 입각해 보안경찰은 대략 다음과 같은 직무를 수행하고 있다.

그러면 보안경찰의 직무영역을 경찰청 관련 법규를 기준으로 살펴보기로 한다. '경찰청과그소속기관등직제'(일부개정 2004.12.31 대통령령 18653호) 제 15조에 의하면, 보안국 소관직무는 다음과 같이 제시되고 있다.

1. 보안경찰업무에 관한 기획 및 교육
2. 보안관찰에 관한 업무지도
3. 북한이탈 주민관리 및 경호안전대책 업무
4. 간첩 등 보안사범에 대한 수사의 지도·조정
5. 보안관련 정보의 수집 및 분석
6. 남북교류와 관련되는 보안경찰업무
7. 간첩 등 중요방첩수사에 관한 업무
8. 중요좌익사범의 수사에 관한 업무

그리고 서울지방경찰청 보안부 및 다른 지방경찰청 보안과의 분장 사무는 다음과 같다. 지방경찰청의 경우에는 보안기능과 외사기능이 통합되어 있다.

1. 방첩계몽 및 관련단체와의 협조
2. 간첩 등 보안사범에 대한 수사 및 그에 대한 지도·조정
3. 불온유인물의 수집·분석 및 관리

4. 외사정보의 수집·분석 및 관리
5. 외국인 또는 외국인과 관련된 범죄의 수사 및 지도
6. 출입국자의 동태파악

이상에서 보는 바와 같이 보안경찰의 주된 직무영역은 방첩활동, 보안수사, 보안관찰, 남북교류협력 및 탈북자 대책과 관련한 활동 등이라 할 수 있다.

나. 보안경찰의 주요 활동(업무)

현재 보안경찰이 수행하는 활동을 나열해 보면, 대략 9가지 정도이다.

(1) 방첩·안보위해 사범 수사

보안경찰은 간첩, 국가안보 위해자 색출 등 보안활동 및 수사를 수행한다.

(2) 보안관찰업무

- 법적근거: 보안관찰법(법률 제4396호 1989.6.16)
- 관찰목적: 보안관찰 해당범죄의 재범위험성을 예방하고 사회복귀를 위한 교육개선이 필요하다고 인정되는 자에게 보안관찰처분을 함으로써 국가의 안전과 사회의 안녕 유지를 위함
- 보안관찰해당범죄
 - 형법 : 내란의 죄(88~90조), 외환의 죄(92~101조)
 - 국가보안법: 목적수행(4조), 금품수수(5조), 잠입탈출(6조), 편의제공(9조)
 - 군형법: 반란죄(제5~9조), 간첩·이적죄(13~16조) 등
- 보안경찰의 역할
 - 피보안관찰자에 대한 동태파악
 - 보안관찰법에 의한 각종 신고의무위반자에 대한 법적 조치

(3) 안보계도 업무

보안경찰은 일선 현장에서 국가 안보관련 홍보 및 대공 취약지역 주민 신고 교육을 실시한다. 그러나 최근에는 안보환경 변화로 홍보 실적은 저조하다. 또 안보홍보 전국 초·중·고 학생 백일장 대회를 개최하는 등 안보계도 업무도 수행하고 있다.

(4) 합동신문 등 대공상황 분석 업무

보안경찰(경찰청 보안국)은 국정원 안보수사국, 국군정보사령부 등과 함께 북한이탈주민 입국시 관련기관 합동신문을 실시한다. 또한 보안경찰은 폭발물, 대공상 용의 물품 발견시 현장 상황을 판단·분석하고, 간첩 및 거동 수상자 출현시 대공상황을 분석한다.

(5) 보안사이버 분석 업무

보안경찰은 정보통신 발달에 따라 북한의 대남활동 전략 변화에 기민하게 대응하며, 북한 인터넷사이트 등 방첩활동에 대해 지속적인 감시를 실시한다.

(6) 대테러 방지 보안활동 업무

보안경찰은 방첩관련 대테러 예방활동, 테러 발생시 대공 상황 판단 및 수사 등을 담당한다.

(7) 북한이탈주민 신변보호 업무

보안경찰은 북한이탈주민(탈북자, 새터민, 자유북한인 등으로 불리움) 신변 보호 업무를 수행하고 있다.

○법적 근거

- 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령 제42조 ①항: 통일부장관은 법 제22조(거주지보호)의 규정에 의하여 보호대상자가 거주지로 전입한 후 그의 신변안전을 위하여 국방부장관 또는 경찰청장에게 협조를 요청할 수 있으며, 협조 요청을 받은 국방부장관 또는 경찰청장은 이에 협조한다.

○정착과정

- 입국시 경찰청 등 관련기관 합동신문 탈북자여부 확인
- 통일부 교육시설 「하나원」에서 남한 사회생활 적응교육(12주)
- 사회배출시 자원봉사자(대한적십자사)가 하나원에서 탈북자 인수, 거주지 도착시 경찰이 인수 신변보호(일정기간후 보호 종료)

○보안경찰의 역할

- 거주지 관할 경찰서에서 신변위해 우려자 중심 신변보호
- 부수적으로 생활상담, 취업알선, 학교취학 등 조기정착에 지원

(8) 국내선 공항 안전업무

보안경찰은 국내선 공항 안전업무에도 관여한다. 국제선은 외사 기능에서, 그리고 국내선은 보안기능에서 각기 항공 안전업무를 수행한다. 그리고 경비경찰은 탑승객 신원확인 및 대테러 발생시 조치를 담당한다.1)

(9) 남북교류 협력업무

보안경찰은 남한을 방문한 북한주민의 신변보호를 담당하며, 남북교류시 치안관련 등 협력을 지원하고 있다.

IV. 국내·외 안보환경 변화와 보안경찰의 중요성

1) 이 밖에 보안검색 업무는 공항공사, 항공화물 검색은 항공사가 담당, 실시하고 있다.

1. 국내·외 안보환경 변화

2000년 이후 국내·외 안보환경이 급변하고 있다. 이를 몇 가지로 요약·제시하면 대략 아래와 같다.

첫째, 남북정상회담 개최와 다방면의 교류·협력 등으로 북한이 다소의 변화 조짐을 보이고 있으나, 핵보유 선언 등 벼랑끝 외교전술로 미국을 비롯한 일본, 중국, 러시아 등 주변 강대국을 자극하는 등 한반도 긴장은 계속되고 있다.

둘째, 식량부족 및 경제난으로 탈북자 행렬이 지속되고 있는 바, 북한의 내부사정에 따라서는 향후 대량 탈북이 발생할 가능성도 배제할 수 없다.

셋째, 중국 등을 통한 북한이탈주민의 대량 입국과 동시에 탈북자를 위장한 불순세력의 잠입 가능성은 항상 존재한다.

넷째, 對중국 교류 활성화로 조선족 밀입국·해외교포로 위장한 북한의 우회침투 가능성 등이 있으며, 이에 대비한 보안활동의 수요가 증대하고 있다.

다섯째, 남북화해·협력의 심화에 따라 북한의 대남전략에 대한 경계심이 이완되고 있는 한편, 민족주의에 편승한 감상적·낭만적 통일론이 확산되고 있다.

여섯째, 국내 안보환경의 변화 및 그 여파로 인해 자체 보안경찰 인력이 계속 축소돼 왔으며, 이에 따라 보안경찰의 전문성 저하 및 국가 안보체제 약화의 우려가 지적되고 있다.

일곱째, 향후 급작스런 통일 실현이나 남북교류 활성화 및 대규모 민간인 왕래 성사시 자유민주주의체제 유지를 위한 치안 확보 차원에서 다수의 보안경찰 인력이 소요될 것으로 예상된다.

2. 최근 북한의 대남전략상의 특징

북한은 6·15 남북공동선언 이래 우리 정부의 대북화해·협력 정책에 호응하면서, 대체로 대남테러 및 도발행위를 자제하는 등(2002년 6·29 서해교전과 같이 일부 충돌사례도 있었기는 하지만) 외형적으로는 유화적 자세를 보이고 있다. 그러나 이러한 외적 변화에도 불구하고 북한의 남한 공산화전

략을 여전히 고수하고 있다는 것이 북한 전문가 및 대공수사 실무자들의 대체적인 평가이다. 최근 북한의 대남전략(공작)상의 특징을 검토하면 다음과 같다.

첫째, 북한은 6·15 공동선언 이전에는 김동식, 최정남을 남파하는 등 직접 침투에 주력해 왔으나, 6·15 공동선언 이후 조성된 남북화해·협력 분위기를 의식해 우리 국민들을 자극할 수 있는 직접 침투를 전술적으로 자제하고 있다. 그러나 간첩 강태운(2003.8 검거)·이창성(2004.6 검거) 등의 사례에 비추어 북한이 간첩남파 또는 친북 인사 포섭을 전면 포기한 것은 아니라고 판단된다.

한편 북한은 일본·중국 등 주변국을 무대로 공관·무역회사 등으로 위장한 공작거점을 확충, 국내 고정간첩과 접선하거나 우리 국민을 포섭하는 등 해외공작을 강화하는 한편, 제3국 우회침투를 기도하고 있다.

둘째, 북한은 소위 “우리민족끼리”라는 민족주의 이념을 기초로 민족대단결 노선 내지 통일전선 구축을 위해 다각적인 노력을 기울이고 있다. 특히 체육행사 등 각종 남북 민간급 교류행사 공간을 통해서도 민족공조를 내세우는 등 통일전선의 기반을 확대하기 위한 심리전 공작을 강화하고 있다. 특히 임동옥(통일전선부 제1부부장), 최승철(통일전선부 부부장) 등 대남부서 요원을 남북관계의 전면에 배치한 데서 알 수 있듯이 공작부서의 영향력이 날로 증대하고 있다.

셋째, 북한은 지금 인터넷을 “국가보안법이 무력화된 해방공간이며 항일 유격대가 다루던 총과 같은 무기” 또는 “반미·반전투쟁을 고조시키기 위한 힘 있는 수단” 등으로 인식하면서, 이를 대남공작의 수단을 삼는 외에 대남 심리전에 적극 활용하고 있다. 특히 인터넷을 통해 남한 등지에서 활동하고 있는 북한공작원과 친북단체 등에 각종 투쟁방향과 지침을 하달하는 한편, 국내에 암약하는 고정간첩 혹은 북한과 연계되어 있는 운동권의 지령수수 및 대북 보고 수단으로 활용하고 있는 것으로 알려지고 있다.

아울러 북한은 또 김정일의 지시로 정예 인터넷 해킹부대를 운영하면서, 각종 정보를 수집하는 한편, 우리 사회내 보혁갈등 및 친북 사조 확산을 기도하고 있는 것으로 관측되고 있다.

3. 보안경찰의 중요성

위에서 언급한 바와 같이 6·15 공동선언 이후 남북관계가 일부 개선된 것은 사실이나, 북한의 대남 혁명 전략은 여전히 지속되고 있다. 이런 상황에서 ① 과거의 잘못 내지 원죄를 이유로 보안경찰의 기능을 惡으로 왜곡 선전·선동하는 일, ② 북한의 보안경찰 무력화 공세 강화 및 일부 친북세력들에 의한 동조, ③ 제 밥그릇 지키기 위해 보안경찰이 끊임없이 외부의 적을 만들어 내고 있다는 편향적인 시각의 존재, ④ 경찰 내외에서 보안기능에 대한 이해부족 등의 현상이 나타나고 있다. 이와 함께 북한의 대남전략에 영합하는 국내 안보위해 세력의 활동이 지속되고 있는 것도 엄연한 사실이다. 따라서 현 단계에서 체제수호 및 방첩 업무를 전담하는 보안경찰의 활동은 중요하며 결코 폄훼하여서는 아니 된다. 그럼에도 불구하고 남북화해·협력 분위기에 편승해 선부른 안보불감증이 확산되고 있고, 이에 따라 보안경찰의 기능 및 역할이 극히 위축되어 있음은 우려할 만한 일이다. 이렇게 가다가는 만일 국가보안법이 개폐될 경우 보안수사영역의 대폭 축소가 불가피할 것으로 보인다.

물론 남북한이 화해·협력을 추진하는 것은 돌이킬 수 없는 역사적 추세라는 점을 부인하기 어렵다. 하지만 대북 화해·협력을 측면에서 지원하고 안정적으로 추진될 수 있도록 뒷받침하려면, 체제안보를 튼튼히 하는 일이 무엇보다도 중요하다. 화해·협력으로 모두가 들떠 있고 통일 분위기에 젖어 있다 하더라도, 어디선가는 보수적인 관점에서 국가안보와 체제안보를 걱정하고 묵묵히 대북 안보태세를 유지하고 경계심을 늦추지 않는 사람들이 있어야 한다. 그것이 제대로 된 나라이고, 그래야 절대 다수의 국민이 안심하고 살아갈 수 있는 것이다. 바로 이 같은 체제안보의 보루 역할을 하는 것이 바로 보안경찰이라고 할 것이다.

V. 우리 보안경찰의 미래상과 향후 개혁과제

1. 보안경찰의 미래상 및 중점 추진사항

보안경찰의 미래상은 한 마디로 과거의 어두운 굴레에서 벗어나 인권침해

없는 보안수사로 국민의 신뢰를 받는 선진 보안경찰이 되는 것이라고 할 수 있다. 이를 위하여 21세기 새로운 시대에 걸맞는 보안경찰의 正體性을 확립하고, 진정한 자기혁신을 하는 것이 중요하다.

정체성은 보안경찰의 철학을 세울 때 가능하다고 본다. 현 시기 보안경찰이 가져야 할 철학은 헌법체제 수호와 통일대비의 역사인식, 해박한 범지식을 통한 합법수사 의지, 인간중심의 인권의식, 도덕적 직업의식 등 정체성을 담보하는 것이 되어야 할 것이다. 이러한 철학과 정체성을 갖지 않는 보안경찰은 미래의 어떤 시기에 또 다른 잘못을 저지를 공산이 크다.

보안경찰이 제대로 서는 데 있어서 긴요한 것은 일반 국민들이 보안경찰의 중요성과 정당성을 인정하고 이해와 격려를 해줘야 한다는 점이다. 그렇지 않을 경우 보안경찰의 존재가치와 역할은 결국 위축될 수밖에 없다. 더불어 보안경찰은 ① 열린 경찰, ② 투명하고 정직한 경찰, ③ 철학 있는 경찰로 거듭나기 위해 부단히 노력해야 할 것이다.

여기서 특히 강조하고 싶은 것은 과거와 같이 숨어서 몰래하는 보안경찰이 아니라 '열린 보안경찰'을 지향하는 것이 바람직하다는 점이다. 물론 모든 부분에서 완전히 자신을 노출하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않을 것이다. 그러나 필요하다면 과감하게 나와서 자신을 설명하고 이해와 협조를 구하는 것이 보안경찰의 민주성과 투명성에 대한 사회적 요구에 부합한다고 생각된다.

상황에 따라서는 보안경찰이 우리 사회 일각에 급속히 전파되고 있는 왜곡된 '保安無用論'에 대응하여 적극적으로 대처하는 것이 바람직할 것이다. 이와 함께 보안경찰이 국가안보 및 보안 유지 차원의 자기혁신방안을 마련하고, 착실하게 실행에 옮겨나가야 한다. 그것이 장기적으로 보안경찰이 국민의 사랑을 받으면서 지속적으로 발전하는 길이 될 것이다.

이 같은 미래상을 고려하면서 보안경찰은 위에서 언급한 9가지 업무를 효과적으로 수행하되, 서너 가지 업무에 특히 중점을 두고 추진해야 할 것이다. 이는 보안경찰의 바로세우기 및 북한의 대남전략에 대한 적극적인 대응 차원에서 시급한 것이라고 하겠다.

■ 보안역량 제고로 든든한 안보기반 구축

- 보안수사 등 전문교육 강화로 안보전문가 양성
 - * 보안수사과정 내실화, 통일부 등에의 위탁교육의 적극 활용
- 대북 정보 수집·분석 역량 제고를 통한 빈틈없는 국가안보태세 유지: 체제안보 사범 색출에 주력
- 안보 전문가 위주로 보안인력을 확보, 인적 경쟁력 제고
 - * 북한학 전공자 등 안보관련 학과 출신 특별 채용 추진

■ 사이버 공간내 불순활동 적극 차단

- 보안사이버 수사의 전문성 제고 및 수사요원의 정예화
 - * 사이버 분야 국내·외 위탁교육, 전문가 초빙교육 실시
- 24시간 보안사이버 감시체제 구축: 방첩관련 등 보안사이버 추적 검색기능 강화
- 정보통신부 등 유관기관과 협조, 불법통신·안보저해 불순행위 적극 차단

■ 북한이탈주민의 관리 및 보호활동 강화

- 신변보호제도 개선 등 부족 경찰인력의 효율적 운영
- 지역수요에 맞게 신변보호 전담반 편성·운영
 - * 경찰서간 자체 인력 조정 추진, 관리전담반 확충
- 북한이탈주민의 사회적 일탈행위 및 범죄예방을 위한 교육강화
 - * 범죄 또는 피해 예방을 위한 상담지도
- 남한 사회 조기정착을 위한 생활안내 등 가이드 역할도 수행

2. 향후 개혁과제

앞에서 지적한 바와 같이 보안경찰이 국민의 신뢰와 사랑을 회복하고 맡은 바 소임을 제대로 수행하기 위해서는 현재에 만족하지 않고, 계속해서 변화와 개혁의 과제를 추진해야 할 것이다. 여기서는 향후 개혁과제로서 중요한 것을 들면 다음과 같다.

- (1) 보안경찰의 사명감 제고
 - 굳건한 안보관과 사명감 무장
 - 안보환경변화에 대한 대응력 제고
 - 법과 원칙에 충실한 보안경찰상 정립
- (2) 보안경찰의 인권의식 제고
 - 보안수사시 인권확보 방안 제도화
 - 보안국 내 인권보호전담관 배치
 - 보안수사 방해에 대비한 '대항인권 매뉴얼' 작성
- (3) 보안업무 수행행태의 전환
 - 보신주의, 할거주의, 무사안일주의, 실적만능주의 개선
 - 하의상달, 상의하달의 균형화 방안
 - 조직내 커뮤니케이션 활성화
 - 과감한 결재제도 쇄신(전결제 확대 등)
 - 탈북자관리, 보안관찰제, 목검문제 개선
 - 기타 구태의연한 조직운영 행태 개선
- (4) 보안수사 관행의 쇄신
 - 적법절차 준수를 통한 수사진행
 - 과학수사와 정교한 기획수사 개발운영
 - 보안환경 변화에 대비한 수사기법 개발
 - 해외 안보수사기관과의 교류로 역량강화
- (5) 보안역량 강화를 위한 보안경찰교육의 개선
 - 보안경찰 교육과정 전반 재점검

- 보안커리큘럼 재조정
- 질 높은 보안교육강사 섭외·초빙
- 보안강사 실명평가제 도입, 강사수준 제고
- 효율적인 보안교육교재의 개발
- 국정원 등 타 안보수사 교육기관과의 교류
- 미국 CIA, 국보안보부(Department of Homeland Security: DHS) 등 해외정보기관 내 교육파견
- 기타 보안경찰교육 효율화방안 강구

(6) 보안경찰의 세부 전문화(프로경찰 양성)

- 보안분석요원, 보안수사요원 등 전문화
 - * 안보위해문건 분석요원, 북한분석요원, 합신요원, 방첩수사, 안보위해사범수사, 산업보안수사, 테러수사, 해외보안수사, 보안경호 등

(7) 보안경찰 사기진작 방안

- 업무우수자에 대한 포상, 특진제 적극 활용
- 적정 수준의 보수,수상 확보
- 해외연수기회 확대
- 보안경찰 안식년제 도입 검토
- 정당한 사회적 평가 유도
- 퇴직 보안경찰 대우문제(가칭 안보공제회 신설)
- 보안지도관, 충의회 등 전직자 활용방안

(8) 보안홍보(PR) 기능 강화 - '열린보안' 지향

- 대내, 대국민, 대언론, 여론선도층에 대한 홍보
- 국민친화적인 보안활동 홍보, 여론수렴

- 보안국내 보안홍보전담관 배치
- 국가안보 및 보안수사 관련 외 사안 적극 홍보

(9) 보안 이미지(Image) 제고

- 보안관련 용어 개선 (예 : 좌익사범-국가안보 위해사범 등)
- 부정적 이미지 보안표어 지양, 국민 친화적 보안표어, 선전물 대체

(10) 보안친화 시스템 구축

- 보안활동에 대한 국민적 이해와 협조 제고방안 일환
- 청소년대상 헌법수호-나라사랑 백일장 운영
- 통일안보캠프 운영
- 온라인/오프라인 신고체제 도입
- 보안친화 네트워크 구축(가칭 보사모 등)

(11) 보안공신력 회복: 진솔한 과거사 진상규명

- 경찰청 '과거사 진상규명위원회' 활동에 적극 협조, 과거의 잘못된 대공수사 관행에서 비롯된 일부 문제점을 솔직히 인정하고, 보안경찰이 새로운 보안수사기관으로 거듭날 수 있도록 자기반성과 발전의 계기로 삼아야 함.
- 다만, 북한 및 안보위해세력의 정교화 음해공작에 의해 사회일각에 잘못 알려진 과거사 부분에 대해서는 정정 당당히 맞서 과거 대공수사가 자유민주체제 수호와 국가안위 확보에 기여했음을 알리고, 역사적 평가를 받도록 해야 할 것임.

VI. 보안경찰에 관한 주요 쟁점 및 논란

1. 기구 존립을 위한 끊임없는 외부의 적 만들기 주장

일부에서는 보안경찰이 반공이데올로기에 젖어 수사를 하던 과거의 냉전적 시각과 행동을 답습하는 것에 불과하다고 말한다. 또 보안경찰은 남북화해·협력 시대에 보안활동의 대상이 없어진 상황에서 새로운 적과 활동영역을 찾아 나서고 있다고 하면서, 그것이 바로 북한이탈주민과 사이버공간이라고 주장한다.

그러나 이는 편향된 시각이라고 본다. 북한의 대남 혁명 전략이 외형상으로는 변화를 보이고 있지만, '근본적으로' 변한 것은 없다는 것이 대다수 전문가 및 경찰의 판단인 만큼, 보안경찰의 체제수호 업무수행을 반공이데올로기 또는 냉전적 시각으로 보는 것은 국가안보에 위협스런 생각이라고 할 것이다. 또한 새로운 적과 활동영역을 찾아 나서는 것이 아니라 탈북자 및 사이버공간상의 새로운 치안수요가 발생, 증가하여 이 같은 환경변화에 부응하기 위해 활동범위를 맞추어 나가는 것이라고 보는 것이 타당하다고 하겠다.

2. 남북화해·협력 확대에 따른 보안경찰의 불필요·폐지 주장

일부에서는 남북화해·협력 심화에 따라 보안경찰은 이제 불필요하게 되었다고 역설한다. 특히 간첩검거 실적이 미비한 상황에서 엄청난 예산과 인원이 소요되는 보안경찰을 유지하는 것은 비효율적이라고 하면서, 보안경찰을 아예 폐지하거나 또는 타 기관에 넘기자고 주장하기도 한다.

그러나 이러한 주장에 동의하기 어렵다. 전술한 바와 같이 남북화해·협력의 이면에 보안경찰의 새로운 수요가 나타나고 있고 점차 증가하는 추세이기 때문이다. 더불어 몇 가지의 사실을 상기할 필요가 있다.

첫째, 북한 전문가들과 정보기관에서는 북한에서 대남사업(남조선혁명사업)에 종사하는 일꾼은 대략 12만명이라 평가한 바 있다. 그리고 북한이 남파한 간첩과 고정간첩은 최소 7,000명에서 최대 수만명에 이를 것으로 추산한 바 있다. 물론 어느 누구도 그 정확한 숫자를 알 수는 없다. 중요한 것은 지금 북한이 대남혁명전략의 만조기에 돌입했다고 믿고 여기에 올인(all in)하고 있다는 점이다.²⁾

2) 이와 관련, 북한 공작부서는 2003년 1월경 현시기를 혁명역량을 보존보호하고 축적·장성시키는 '혁명의 준비기'로 규정하고, "노동자·농민·청년학생을 혁명의 주력군으로 삼

들째, 같은 분단국이었던 동서독의 상황에서 교훈을 얻을 필요가 있다. 1974년 브란트의 사임을 가져온 동독 간첩 기욤의 체포가 그 하나이다. 기욤은 1950년대 말 동독에서 위장 탈출해 온 간첩이었다. 그는 십수년간 서독 시민으로 활동하다가 시민당에 입당했고, 중국에는 브란트 수상의 개인비서가 되었다. 기욤의 활동을 눈여겨 봐오던 서독 정보·보안기관은 그가 수상실의 문건과 극비정보를 외부에 유출하는 것을 포착하게 되었다. 서독의 보안기관은 집요한 추적과 수사 끝에 그가 동독에서 보낸 간첩임을 폭로하기에 이르렀다.

이 같은 사실은 우리도 위장 탈북·귀순자의 존재 가능성을 항시 경계해야 한다는 점을 일깨워준다. 이와 관련, 2004년 3월 21일 김정일 국방위원장이 당중앙위원회에서 "남조선 도피주민에 공작원을 침투시킬 것"을 지시한 바 있고, 5천명에 달하는 북한이탈주민 중 해외여행자가 과반수에 이르고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

다른 하나는 독일통일 후 동독의 비밀정보기관인 STASI(국가보안부)에 협조한 서독 사람의 신원이 밝혀졌는데, 그 수가 1만5천명에 이른다는 것이다(이 숫자가 동독협력자의 전부라고 할 수는 없고 밝혀진 최소치라고 보아야 한다).³⁾ 서독의 보안기관이 동독 공작원과 동독에 협조한 반국가사범(반역자)을 체포하기 위해 수많은 예산과 인원을 투입해 갖은 노력을 다했지만, 엄청나게 많은 친동독분자들을 색출하지 못했던 것이다.

요컨대, 동독 슈타지의 비밀문서가 해독되고 부분적으로 공개됨에 따라, 서독의 일부 지도적 인사들이 自意로 혹은 슈타지의 비밀공작에 넘어가서 공산주의와의 사상적·정치적 연대에 가까운 협력과 은밀한 내통을 해왔던 사실들이 드러났다. 특히 통일되기 전 구 서독에서 인권운동, 평화운동을 했던 상당수 인사들이 동독의 슈타지의 협력자였던 것으로 밝혀진 바 있다. 이러한 독일의 경험에 비추어 우리는 자유는 파괴될 수도 있고 지킬 때에만 유지된다는 점을 명심해야 한다.

아 반혁명세력을 최대한 고립·약화시킬 것" 등의 대중투쟁 원칙을 하달하였다. 남한 내 친북세력들이 이를 활동지침서로 활용하는 것으로 북한 전문가들은 보고 있다.

3) 1990년 10월 5일 동서독은 역사적인 통일을 성사시켰다. 구 동독의 정보기관인 STASI는 통독직전 상당수 대 서독공작관련 비밀문서를 파기했지만, 막대한 양이 통일독일 정부로 넘겨졌다. 통일 독일정부의 정보기관은 막대한 양의 정보문서를 철저히 분석한 끝에 1999년 12월 서독내 슈타지협력자 1만5천명에 대한 내용을 담은 마그네틱 테이프의 암호를 해독하는 데 성공했다.

위와 같은 사실과 경험을 고려할 때 지금 보안경찰의 기능 및 역할을 강화하지는 못하더라도 이를 폐지해야 한다거나 무용론을 펼치는 것은 남북관계의 현실에 부합하지 않는다고 하겠다.

3. 과거 인권탄압의 굴레와 보안경찰의 인적·물적 청산 주장

과거 권위주의적 정권하에서는 보안경찰의 활동이 적극적으로 전개되면서 인권침해적, 위법적·탈법적 직무집행 사례들이 적지 않게 노정되기도 하였다. 박종철군 고문치사 사건이나 대공분실의 오용은 그 대표적인 예이다. 일부에서는 이 같은 잘못을 저지른 보안경찰은 더 이상 존립의 당위성이 없는 만큼, 인적·물적 차원에서 완전히 폐지·청산되어야 한다고 강조한다.

물론 지난날의 과오와 부조리는 철저하게 반성하고 되풀이해서는 안 된다. 인권침해의 수사관행도 바로 잡아야 한다. 그렇다고 해서 보안경찰의 인원을 전부 해직 내지 전보 조치한다거나 혹은 보안·수사기구를 폐지하는 것은 옳은 대응이라고 생각되지 않는다. 그동안 안보수사를 위해 축적해 온 노하우는 매우 귀중하며, 이를 다음 세대에 전수하는 것이 국가안보 차원에서 반드시 필요하기 때문이다. 이미 기구 축소가 단행되고 있고, 또 불법을 저지른 수사관들은 대부분 경찰을 떠났다. 인적·물적인 청산은 이루어져 왔고 있고, 지금도 진행되고 있다. 경찰청이 설치한 과거사진상규명위원회의 활동은 그 대표적인 예이다. 이를 통해 진상규명을 할 것은 진상을 밝히고, 피해자가 있다면 명예회복과 피해구제를 하면 될 것이다. 그렇다고 보안경찰을 전면 폐지하는 것은 곤란하다.

주지하는 바와 같이 오늘날 성숙한 법치주의적 법집행이 강조되고 있고, 경찰권개입에 있어서 인권침해적 요소들을 최소화시켜야 한다는 것이 시대적 요구이다. 보안경찰의 직무집행 패턴에 있어서도 변화와 개선이 절실하게 요청되고 있다. 보안사범 수사 및 정보수집 활동에 있어서 적법절차를 준수하고, 직무관행을 개선하고 인권침해적 요소들을 최소화하여 국민들로부터 신뢰를 얻는 것이 필요하다. 이를 바탕으로 보안경찰의 직무수행을 올바르게 확립하는 것이 작금 중요한 현안으로 등장하고 있다고 하겠다.

4. 국정원과 경찰청의 권한 개편 주장

국정원은 정보수집 권한을, 보안경찰은 수사집행 권한만을 갖도록 관련 법령을 개정하자는 주장도 있다. 그러나 이는 우리의 현실과 맞지 않는다.

참여정부에 들어와서 국정원은 해외 및 북한 연계 사범의 안보수사를 담당하고, 보안경찰은 국내 보안사범 수사를 맡는 것으로 대공 수사업무를 특화, 전문화했다. 이는 국정원의 해외 정보망을 갖고 있는 것을 고려한 조치이며, 양 기관간에 업무중복을 최소화하기 위한 개혁조치의 일환이었다.

한편 경찰은 정보기관인 동시에 수사기관으로서 정보와 수사가 깊은 연관성을 갖는 경우가 많다(수사첩보 등). 특히 보안경찰은 업무의 특성상 정보, 수사가 동시에 이루어지는 경우가 대부분이다. 그런데 이를 별개로 떼어 분리할 경우 수사의 비효율은 물론 보안의 틈새가 나타날 수 있다. 또한 조직논리상 제 때에 정보와 수사간에 협조가 이루어지지 못할 경우 안보공백을 초래할 수 있다는 점에서 양자는 통합·운동되어야 하는 것이 바람직하다. 실제로 국정원과 보안경찰은 모두 이러한 입장을 지지하고 있다.

VII. 결어

국가안보에는 군사안보와 정치안보가 있다. 전자는 전방의 안보이고 후자는 후방의 안보이다. 전자는 주로 전시를 대비해 운영되는 것이지만, 후자는 주로 평시에 자유민주체제를 유지하기 위해 운영되는 것이다. 현재와 같은 시기에는 정치안보 내지 체제안보가 더욱 중요하다.

보안경찰은 국정원의 안보수사국 등과 함께 바로 이 같은 체제안보를 담당하는 조직이다. 북한의 대남전략이 더욱 교묘화하고 지능화하고 있는 실정에서, 보안경찰의 기능이 더 이상 위축 내지 축소되어서는 안 된다고 할 것이다. 국가경영 내지 안보수사의 관점에서 그러하다. 보안경찰이 지난 날 저지른 과오가 있다면, 이를 바로 잡는 것은 지극히 당연하다. 그렇다고 보안경찰의 인적·물적 완전 청산을 주장하는 것은 지나친 것이라고 하겠다. 빈대 잡으려고 초가삼간 태울 수는 없기 때문이다. 아무쪼록 이번 공청회가 보안경찰을 좀 더 잘 이해하고, 그 활동을 지원·격려하는 계기가 되기를 바라 마지 않는다. 또한 보안경찰도 스스로 자기혁신을 통해 환골탈태의 모습을

보이도록 노력해야 할 것이다.

<참고문헌>

1. 경찰청, 『2004년도 행정자치위원회 국정감사요구자료(II)』 (서울: 경찰청, 2004).
2. 경찰청, 『2004년도 행정자치위원회 국정감사요구자료(III)』 (서울: 경찰청, 2004).
3. 경찰청, “보안국 업무 소개” (2005.5).
4. 박광작, “전투적 민주주의, 독일의 경우 - 反체제 운동 경력자에게 공직 취임을 금지,” 『월간조선』, 2003년 8월호.
5. 박광작, “동서독 교류·협력 과정에서 채택된 서독의 공안정책과 한국의 상황 비교 -독일의 헌법보호정책과 현재의 혼란을 극복하기 위한 시사점-,” 공안문제연구소 세미나 발표문 (2004.7).
6. 유동열, “2005년 북한의 대남전략전술 전망,” 『민주사회연구』 (공안문제연구소), 제17권 제1호 (2005.2).
7. 유동열, “보안환경 변화에 따른 보안경찰의 혁신방향과 과제,” 경찰청, 『보안경찰 혁신을 위한 공청회 자료집』 (2005.7.6).
8. 이호영, “경찰 내 보안기관에 대한 비판적 고찰,” 인권실천시민연대 주최, 『남북화해시대 보안경찰의 역할과 방향』, 경찰개혁 연속토론회 1차 발표자료집 (2005.5.18). http://www.hrights.or.kr/note/read.cgi?board=pds&y_number=202&nnew=2.
9. 임준태, “경찰작용의 본질과 바람직한 보안경찰활동,” 인권실천시민연대 주최, 『남북화해시대 보안경찰의 역할과 방향』, 경찰개혁 연속토론회 1차 발표자료집 (2005.5.18). http://www.hrights.or.kr/note/read.cgi?board=pds&y_number=202&nnew=2.
10. 제성호, “한반도 정세 및 북한의 대남전략 평가,” 미발간 보고서 (2005.2).
11. 한국전략문제연구소, “6·15 5주년 행사와 북한의 전략,” 정책토론회 결과보고서 (2005.6).
12. 조선로동당 제작문서, <<역사적인 6.15북남공동선언실현을 위한 대중투쟁의 조직과 지도방법>> 및 기타 다수의 자료.

발제문 - 2

보안수사대의 존치 필요성에 대한 검토

송 상 교 변호사
(민주사회를 위한 변호사모임)

보안수사대의 존치 필요성에 대한 검토

송상교 변호사(민주사회를 위한 변호사모임)

1. 들어가며

경찰청은 지난 2005. 7. 17. 기자회견을 열어 "경찰 창설 60주년을 맞아 인권 경찰로 거듭난다는 의지로 과거 반인권의 상징으로 여겨진 남영동 보안분실을 '경찰 인권기념관'(가칭)으로 운영할 계획"이라고 밝혔다.¹⁾ 위와 같은 계획은 기존에 비하여 분명 진전된 계획임이 분명하다. 그러나, 경찰 개혁, 특히 보안수사대의 개편은 남영동분실을 인권기념관으로 만드는 상징적인 조치만으로 끝날 수 없는 문제이고, 더욱이 지난날의 과거청산 및 국민의 인권과 직결되는 문제이므로 범 사회적인 논의를 폭넓게 진행하는 가운데 이루어져야 할 것이다.

이하에서는, 경찰의 보안부서 특히 '보안분실'이라고 불리는 '보안수사대'의 존재 필요성을 비판적으로 고찰하고, 경찰이 진행하는 이른바 '경찰 인권기념관' 건립 계획에 맞물려 근본적인 보안경찰 개혁을 위한 제언을 하도록 하겠다.

2. 보안경찰과 보안분실의 개념과 역사

가. 보안경찰의 개념에 대하여

이론적으로 경찰은 사법경찰과 행정경찰로 구분되고, 행정경찰은 다시 보

1) 경찰청 2005. 7. 17.자 보도자료. "남영동 보안분실을 「경찰인권기념관」으로 바꾼다"

안경찰과 협의의 행정경찰로 구분되어 왔다. 이에 따르면 보안경찰은 행정상 목적을 위하여 행하여지는 경찰활동으로서 집회, 결사, 대중운동에 관한 경찰, 풍속영업경찰, 교통경찰 등과 같이 다른 영역의 행정과는 무관하게 그 자체 독립적으로 행하여지는 경찰을 말한다고 한다. 그러나, 위와 같은 구분은 실제 현상을 이해하는데 크게 기여하지 못한다. 결국, 보안경찰의 개념에 대하여는 가장 현실적으로 경찰청의 직제를 기준으로 '보안국' 또는 '보안부', '보안과'에 소속되어 있는 경찰이 수행하는 경찰활동 및 조직을 '보안경찰'이라고 정의하고 이하에서도 같은 의미로 사용하겠다.²⁾

나. 경찰 내 보안부서와 보안분실(보안수사대)의 변천

(1) 해방 후 1980년대까지

경찰 내 정보부서는 1948년 내무부 치안국 내 사찰과(1948. 11. 4. 대통령령 제18호)로 출발하였다. 유신 후인 1974년 정부조직법 개편에 따라 치안국이 치안본부로 개편된 뒤 치안본부 내 제1, 2, 3부가 설치되고 제3부 산하에 '정보과'를 두었으며 정보과에서 대공관련 업무를 담당하였다. 5공화국 등장과 함께 경찰 내 대공업무 분장부서가 본격적으로 확대되었는데, 1981년 6월 치안본부 내에 제4부인 '대공과'가 설치³⁾되고, 1986년 1월에는 대공과가 '대공부'로 확대개편⁴⁾되어 대공부 산하에 대공 1, 2과, 대공수사과를 둔 데 이어 같은 해 6월에는 대공부가 대공1부, 2부, 3부로 더욱 확장되고 대공수사과는 대공1과에서 6과까지 세분화되었다.⁵⁾ 이 당시 대공관련 수사기구인 '대공분실'이 많은 대공관련 수사를 담당하였는데, 그 실체가 잘 알려져 있지 않던 중 1987년 박종철 고문살인사건이 발생하게 되면서 '대공분실'이라는 이름으로 세상에 알려지게 되었다.

2) 임준태, 「경찰작용의 본질과 바람직한 보안경찰활동」 2005. 5. 18. '남북화해시대 보안경찰의 역할과 방향' 토론회
 3) 내무부 직제 개정(대통령령 제10355호)
 4) 내무부 직제 개정(대통령령 제11851호)
 5) 국가인권위원회, 「국가보안법 적용상에서 나타난 인권 실태」, 『2003년 인권실태 조사 보고서』, 316~8쪽

(2) 90년대 이후 '경찰청 보안국' 및 '보안수사대' 체제

1991년 5월 31일 경찰법 제정에 따라 치안본부가 '경찰청'으로 개편되면서 현재의 경찰조직체계가 마련되었다. 기존 '대공부'는 '보안국'으로 개편되고, 보안국 산하에 보안1과에서 5과까지를 두었다. 그 후 1994년 직제개정⁶⁾으로 '보안5과'가 폐지되고, 1999년 5월 24일⁷⁾ '좌익사범수사'에 관한 사항을 분장하여 왔던 보안4과가 폐지되었고, 표면적으로 보안4과 업무는 보안3과로 통합되었다.⁸⁾

위 '대공분실'은 대공부가 '보안국'으로 바뀌면서 '보안수사대'로 명칭이 변화한 것으로 보인다⁹⁾. 현재 보안수사대는 경찰청 보안국 보안과의 별칭이고 분실형태로 독립되어 있다. 국정감사 자료에 의하면, 본청에는 남영동분실(경찰청 보안국 보안3과), 홍제동 분실(경찰청 보안국 보안4과)을 포함하여 6개의 보안수사대가 있고, 서울지방경찰청에는 옥인동(1대), 장안동(2대), 구로동(3대) 3개의 분실이 설치되어 있다. 그런데 최근에는 국가보안법으로 조사받은 피의자들에 의하여 '신정동'에도 보안수사대가 존재한다는 사실이 보고된 바 있다.¹⁰⁾

계	본청	서울	부산	대구	인천	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
44	6	3	3	3	3	1	3	3	1	4	3	4	3	3	1

<표1> 전국 보안수사대 현황(2002년 8월 31일 기준)¹¹⁾

그러나, 보안경찰의 '비밀주의'로 인하여 그 외 각 보안수사대의 구체적 설

6) 경찰청과그소속기관등직제 1994.5.4 (대통령령 제14250호) 제16조
 7) 경찰청과그소속기관등직제시행규칙 1999.5.24 (행정자치부령 52호) 제12조
 8) 그러나, 실제로는 그 후 현재까지도 '보안4과'는 폐지되지 않고 운영되어 왔음이 밝혀졌다
 9) 국가인권위원회, 앞의 책, 322쪽
 10) 최진섭, 희망에 반하여 희망하라-한총련을 위한 변명, 살림터, 1999, 383쪽 ; 인터넷 독립신문, 2004년 9월 15일 기사, http://www.independent.co.kr/news/n_view.html?kind=main&id=5829, 검색일 2005년 1월 30일.-"조사를 받기 위해 15일 오후 2시 서울 신정3동에 위치한 서울경찰청 보안6계에 출두했다. 서울 서부트럭터미널 부근에 간판도 없이 태극기만 달려있는 무채색 2층짜리 건물의 보안6계. 이곳은 과거 간첩조사 등 대공업무를 담당하던 특수조사시설로 알려져 있다." 이호영, 「경찰 보안부서에 대한 비판적 고찰」 재인용
 11) 경찰청 제출자료, 행자위 국정감사, 2002년: 국가인권위원회, 앞의 책, 323쪽 재인용

치근거, 위치, 연혁, 국가보안법 혐의 체포 및 구속자 현황, 예산, 인력 등에 관하여는 거의 알려진 바가 없다.

(3) 민주화의 진행과 보안경찰의 부침

경찰의 보안부서(보안경찰)는 건국 초기 이승만정권시부터 유신 전까지는 큰 변화 없이 유지되었다. 건국초기에는 여론을 수집하는 민정사찰 및 의사 사찰의 업무 정도를 담당하였고, 5.16. 쿠데타가 발생한 이후 박정희 정권은 중앙정보부를 설치하여 반공법과 국가보안법을 이용하여 대공업무를 처리하였기 때문에 경찰 내 보안부서를 적극적으로 활용하지는 않은 것으로 보인다.

경찰보안부서는 유신 이후 급격히 확정되기 시작했는데, 유신 이후 국민의 저항이 드세지고 정권의 존립기반이 위태로워지자 1974년 치안국을 치안본부로 확장하고 대공업무를 강화하여, 중앙정보부 외에 강화된 보안경찰을 이용하여 이에 대응하려고 하였던 것이다. 1980년 전두환 정권이 등장한 이후 학생운동, 노동운동과 민주화운동이 두드러지게 활성화되자 정권은 이들을 적극적으로 감시·통제하기 위하여 기존의 보안경찰을 보다 확장하여 1981년 대공과를 신설하였고, 민주화운동이 한창 활발하였던 1986년에는 무려 9개의 대공전담과를 두기도 하였다¹²⁾. 그러나, 90년대 들어 민주화의 진행과 함께 보안경찰의 규모가 축소되어 현재는 직제상 3개의 과가 있을 뿐이고, 보안경찰 인력도 1995년 4,485명이던 것이 2004년 현재 2,772명으로 줄었다.¹³⁾

이처럼 보안경찰의 위상과 역할은 고정 불변의 것이 아니었고, 정권의 정통성, 국민적 저항의 정도, 대내외 상황의 변화에 맞물려 변화하여 왔다. 독재정권은 보안경찰을 강화하여 경찰의 보안업무를 '정권의 안보'에 이용하려는 경향이 있었으나, 90년대 중반 이후 급격한 사회적 환경의 변화로 인하여 보안경찰의 위상과 역할은 계속 축소되고 있는 실정이다.

12) 내무부직제 (1986.01.28 대통령령 제11851호)

13) 경찰청 제출자료(이영순 의원), 행자위 국정감사, 2004

이와 같은 상황에서 지난 1980년대 치안본부-대공부-대공분실 체제는 1990년대 경찰청-보안국-보안수사대 체제로 이름만 바뀌었을 뿐 큰 변화 없이 유지되고 있다. 이제 이와 같은 보안경찰 체제에 대한 전반적이고 근본적인 성찰과 보안경찰 및 보안수사대의 미래에 대하여 사회적 합의를 모아 경찰이 어떻게 '인권경찰'로 나아갈 것인지를 진지하게 모색하여야 할 시점에 와 있는 것이다.

3. 보안경찰과 보안분실(보안수사대)의 존재에 대한 검토 필요성

가. 보안국과 보안수사대는 이미 제 기능을 상실하였다

국가의 기본을 구성하는 체제, 질서, 국민, 재산 등의 국가적 범익을 보호하기 위하여, 위협방지 차원에서 이를 위협하는 국가나 단체, 개인에 대하여 사전에 관련정보를 수집하고 위반사범에 대한 수사를 수행하는 경찰활동을 보안경찰활동이라고 하는데,¹⁴⁾ 경찰은 이는 국가의 근본적 활동으로서 북한이 여전히 대남적화전전략을 포기하지 않고 있는 상황에서 우리의 보안상황은 세계 어느 나라보다 위태로우므로 보안경찰의 업무는 매우 중요하다고 주장한다¹⁵⁾. 경찰이 내세우는 보안경찰의 필요성은 일응 타당성이 있지만, 구체적으로 살펴보면 이는 현실과 동떨어진 이론적인 주장에 불과하다. 아래 보는 바와 같이 현실에서는 보안경찰의 역할은 그저 '운동권 학생을 잡는 역할' 이상의 것이 아니고, 이제 그마저도 의미를 상실하여가고 있다.

2004년 국정감사자료(표2)에 의하면, 2004년 8월 현재 전국에 44개의 보안수사대가 있고, 여기에 2,772명의 보안분야 종사자가 있다고 한다. 이는 전체 경찰공무원 91,510명의 3%에 해당하는 숫자이다.

14) 임준태 앞의 글

15) 민주화실천가족운동협의회, <2004 국가보안법 적용실태 보고서>, 2005.1 경찰청 제출자료(조성래 의원), 행자위 국정감사, 2004

년도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
인원	4,485	4,278	4,507	4,199	3,744	3,347	3,156	3,089	3,045	2,772

<표2> 년도별 보안 인원 현황¹⁶⁾

경찰청 제출 자료(표3)에 따르면, 2004년 한해동안 국가보안법 위반사범으로 검거된 숫자는 68명이다. 이중 2004년 한해동안 국가보안법 위반혐의로 '구속'된 사람은 모두 37명이었으며, 이들은 모두 대학생이었다. 이 중 보안수사대에서는 9개 보안수사대에서 28명이 국가보안법 위반으로 구속되었고(표4), 나머지 보안수사대는 특별한 실적이 없다. 게다가 민가협 통계¹⁷⁾에 의하면, 1명은 영장이 기각되고 7명은 보석으로 석방되었고, 24명이 1심에서 집행유예로 석방되었으며, 실형을 선고받은 사람은 대통령이 5.18 묘역을 방문했을 때 입장을 방해했던 한총련 학생을 포함한 한총련 학생 2명에 불과하였다. 2005년에는 8월까지¹⁸⁾ 12명이 국가보안법으로 구속되어 더욱 크게 감소하였다.

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005.
검거인원	286	534	877	688	509	237	242	191	173	68	2

<표 3> 국가보안법 위반사범 검거현황(1995. 1. 1 ~2005. 1.11)¹⁹⁾

표4> 2004년 국가보안법 위반 구속자 37명에 대한 수사기관별 구속수사 실태현황²⁰⁾

수사기관	경기청	부산청	전남청	경북청	충남청	충북청	울산청	서울청	서울청	일선	계
	보수대	보수대	보수대	보수대	보수대	보수대	보수대	육인동분실	장안동분실	경찰서	
구속인원	7명	4명	3명	1명	1명	1명	1명	9명	1명	9명	37

16) 경찰청 제출자료(이영순 의원), 행자위 국정감사, 2004

석방 사유	영장기각	보석	1심 집행유예	실형
인원	1	7명	24	2
17) 백분율	2.9%	20%	68.6%	5.7%

18) 민주화실천가족운동협의회 조사집계, 2005년 월별 국가보안법 구속자 현황

월	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	계
구속자	3	0	3	0	1	2	1	2	12명

19) 경찰청 제출자료, 경찰청장 인사청문회(유정복 의원), 2005.1.

20) 민주화실천가족운동협의회 조사 집계

위 경찰 통계에 의하더라도 2004년 한해동안 보안경찰 2,772명이 68명을 입건(구속자수는 37명)하였으니, 국가보안법 위반자 1명을 입건하기 위하여 보안과 형사 41명이 투입된 꼴이었다. 2004년 10월경 있었던 방송보도에 의하면 홍제동 분실의 경우 50명이 넘는 보안경찰이 2004년 한해동안 구속 2명, 불구속 1명을 입건하였고²¹⁾, 인천경찰청 소속 보안과 형사 100여명이 2003년부터 처리한 건수가 단 3건이며 이 역시 모두 불구속이었다고 한다. 한달 평균 경찰 1인당 사건 처리 건수를 비교할 때, 조사계의 경우 20. 4건, 강력반 6. 5건인데 비하여 보안과는 0.002명(건)이라는 경찰청 국감자료가 공개되기도 하였다.²²⁾

2004년 국정감사 자료에 의하면, 경찰청 보안국은 2003년과 2004년에 각각 약 86억원의 예산을 사용하였고, 관서운영비, 보안수사장비 등을 제외하면 이 중 대부분은 이른바 '특수활동비'로 쓰였는데,²³⁾ 경찰청 내 독자적인 기관으로서 1년 예산을 86억원을 사용하는 기관에서 지난 2년간 올린 방첩 및 보안 수사 실적으로서는 매우 초라한 것을 알 수 있다.²⁴⁾ 물론 이것은 절대로 비난할 일이 아니다. 보안경찰, 특히 보안 수사대 소속 경찰들이 이제는 국가보안법을 남용하여 마구잡이로 연행하여 구속하는 관행을 스스로 자제하고 있다는 의미이기도 한 것이기 때문이다.

나. 보안경찰의 기능상실은 본질적으로 외부 상황의 변화에 따른 것이다

그러나, 위와 같은 상황을 만든 본질적인 변화는 경찰 스스로의 능동적인 변화라기보다는 경찰 외부의 사회적 변화라는 점을 분명히 인식할 필요가 있다. 물론 북핵위기 등 불안한 요소가 있는 것은 사실이지만, 지난 2000년의 6.15. 정상회담 이래 남북간의 경제, 사회, 문화교류는 폭발적으로 증가하였다. 금강산 관광객 수는 시작된 지 6년 6개월만인 지난 2005년 6월 7일에 100만명을 돌파하였고, 평균 하루 1,000여명이 북한을 방문하고 있다.²⁵⁾ 남북

21) 2004. 10. 18. YTN 뉴스

22) 위 뉴스기사.

23) 경찰청 제출자료(이영순 의원), 행자위 국정감사, 2004

24) 지방경찰청 보안부서의 예산은 포함하지 않은 액수이다. 위 경찰청 제출자료(이영순 의원)

25) 한국경제신문. 2005. 6. 7.자 신문기사

간 교역량은 2003년 7억 2,400만달러, 2004년에 6억9,000만달러에 이르러 남한은 중국(37.1%)에 이어 북한의 2대 교역국(27.1%)으로 떠올랐다.²⁶⁾ 개성공단의 가동으로 남한 기업이 북한 노동력을 이용하여 생산한 제품이 남한에서 지속적으로 판매되고 있다. 이러한 사회, 경제, 문화적인 교류의 폭발적 증가에 이어 정치적으로도 남북한의 화해와 탈냉전적 상황은 거스를 수 없는 대세가 되어가고 있다. 지난 2005년 8. 15. 민족공동행사 당시 북측 대표단이 현충원을 참배한 것은 이런 상황을 매우 상징적으로 보여준다. 또한, 사회의 급격한 변화에 따라 각 운동단체들 역시 공개적이고 대중적인 활동을 벌이고 있고 진보정당을 표방하는 민주노동당이 선거로 국회에 진출하였으며, 그간 국가보안법 위반자 검거의 주요 대상이었던 학생운동은 영향력이 급속히 쇠퇴하였다.

이러한 변화는 기존의 냉전적 반공 시각으로는 보안경찰이 시대의 변화를 쫓아갈 수 없음을 잘 보여준다. 지난 2년간 보안수사대가 존재 이유를 되물어볼 정도로 유명무실하게 된 근본적인 이유는 바로 위와 같은 시대의 근본적이고 불가역적인 변화인 것이다.

이러한 상황은 보안경찰에게도 매우 커다란 시각의 전환과 무의미한 조직의 과감한 통폐합을 요구하는 것이었다. 그러나, 경찰의 시각은 여전히 북한의 대남혁명전략이 변하지 않았으므로 보안경찰 기능이 그대로 유지되어야 함을 강조하는 등 수세적인 입장을 넘어서지 못하고 있다. 경찰은 “남북정상 회담 이후에도 부대 내의 정치사상 교육을 대폭 강화하고 (...) 무기 현대화에 치중하고 나아가 생화학 무기 미사일 개발 등 대량살상이 가능한 전략무기 체계 구축을 추진하며 군사력에 기초한 강성대국 건설을 내세우고 있다”²⁷⁾ 고 북한의 군사적 도발 위험성을 강조하는데 주력하고 있다.

다. 보안수사대가 계속 존재하여야 할 아무런 법적, 정책적 이유가 없다

보안경찰활동을 위하여 보안부서를 반드시 두어야만 하는가, 보안부서가

26) 대한상공회의소 남북경협위원회 (<http://uniko.korcham.net>), 통일부 홈페이지.

27) 경찰대학, 「경찰보안론」 2005. 21쪽.

필요하다고 하더라도 과연 보안경찰의 수사를 위하여 보안수사대가 반드시 필요한 것인가는 의문이 아닐 수 없다.

피해자들의 진술 등에 의하면, 보안수사대는 대부분 주택가에 간판도 없이 자리 잡고 있으며²⁸⁾, 내부 구조는 교도소와 같이 어두운 복도를 따라 조사(심문)실이 있고, 각 조사실 안에는 책상, 침대 및 세면대, 화장실, 욕조(경찰청은 2001년 이후 욕조를 일률적으로 철거하였다고 하나 공식적으로 확인된 바는 없다)가 설치되어 있다. 국가보안법 위반 혐의로 보안분실로 연행된 피의자는 그곳에서 외부와 고립된 채 며칠씩 수사를 받게 된다. 이처럼, 보안수사대는 특별한 첨단장비를 갖추고 정보를 수집하는 역할을 하는 용도로 만들어진 것이 아니고, 사실상 국가보안법 위반 혐의자를 연행하여 장기간 조사를 하기 위하여 만들어진 곳이다. 실제로도 보안수사대는 국가보안법 위반혐의자, 특히 대학생들을 연행하여 심문하는 기능으로 사용되어 왔다. 조사실에서는 대개 보안경찰 3~4명이 한 조가 되어 돌아가면서 수사를 하는데, 피의자는 밖으로 나갈 수 없기 때문에 위와 같이 조사실 내에 세면대, 화장실 등 시설이 있고 철야수사가 이루어지는 경우가 많기 때문에 침대도 필요하다. 조사실의 욕조에서 물고문이 다수 있었다는 점은 87년 박종철 고문살인 사건에서 드러난 바 있다.

이처럼 보안수사대의 구조는 기본적으로 외부와 고립된 밀실의 의미를 가진다. 보안경찰의 수사업무를 위하여 위와 같은 폐쇄적 구조가 반드시 필요한 것인지 역시 의문이 아닐 수 없다. 폐쇄된 공간에서 비공개적으로 진행되는 수사에서는 ‘자백’을 강요하여 받아내기가 용이하고, 필요한 수준에서 적절한 ‘고문’ 등을 하더라도 외부에 쉽게 알려지지 않으므로, 이 점은 수사관들로 하여금 쉽게 고문의 유혹에 빠지게 하여 인권침해사례를 만들어낸다. 이는 필자의 단순한 가정이나 추측이 아니며, 지난 수십년의 대공분실 및 보안분실에서 벌어졌던 살인적인 ‘고문조작’의 사례가 어김없이 증명하고 있는 것이다.

28) 시민의신문 2005. 5. 19.자 기사

형사소송법에 따르면, 구속된 피의자도 가족 등 일반인과 접견하고 서류나 물건을 수수하며 의사의 진료를 받을 권리를 보장받고(형사소송법 제89조), 변호인과의 접견교통권은 제한 없이 허용된다(동법 제34조). 피의자는 공개된 조사장소에서 자유로운 분위기에서 수사를 받을 권리를 가진다. 그리고, 불리한 진술을 거부할 수 있고(동법 제209조, 제200조등) 자백을 강요받지 않을 권리를 가진다(동법 제309조). 형사소송법상 특정 피의자에 대한 예외규정도 없고, 국가보안법 어디에도 국가보안법 위반 피의자에 대하여는 특별한 신문이나 수사기법이 필요하다는 규정은 찾아볼 수 없으므로 국가보안법 위반 피의자에게도 형사소송법상 권리가 보장됨은 전혀 다를 바가 없다. 그런데, 폐쇄적 구조하에서 벌어지는 보안수사대의 수사방법은 위와 같은 형사소송법상 피의자의 권리 보장에 근본적으로 반하는 것이다. 몇평 안되는 밀폐된 공간에 3~4명의 수사관과 피의자 자신 밖에는 없고 다른 일반인은 조사실은 물론 건물 안으로 접근할 수조차 없는 상황에서 자유롭게 혐의를 부인하고 형사소송법상 권리를 자유롭게 행사할 수 있는 사람이 도대체 얼마나 되겠는가.

수사기관의 비밀주의는 이유야 어찌되었건 시정되어야 마땅하다. 하다못해 몇 년전 최고의 인권보호기관으로 자처하는 서울지방검찰청에서 일어난 피의자 고문치사 사건 뒤에 검찰총장이 사퇴하고 검찰 스스로 특별조사실 내에서의 고문 관행을 인정하면서 향후 CCTV를 설치하여 고문 및 수사과정의 인권침해 소지를 없애겠다고 약속한 바가 있다. 민주화가 진행되면서 일반적인 경찰 수사의 경우에는 인권침해가 많이 없어져가는 것으로 알려지고 있다. 이는 무엇보다 수사절차가 공개되어 있기 때문이다. 이처럼 '비밀 수사는 인권침해를 낳는다'는 것은 엄연한 참명제인 것이다. 그런 상황에서 물리적으로 외부와 완전히 차단된 보안수사대는 존재 자체로 인권침해의 의혹을 받기에 충분한 것이다. 보안수사를 위하여 별도의 보안수사대가 필요하다고 할 특별한 수사기법이 결코 있을 수 없다. 지금도 전국에 44개의 보안수사대를 반드시 유지하여야 한다면, 그 필요성에 대한 입증책임은 경찰에게 있다. 마땅히 경찰 스스로가 그 필요성에 대하여 국민 앞에 밝혀서 입증을 해야 한다.

라. 탈북자 신변보호업무는 보안경찰 및 보안수사대 유지의 논거가 되기 어렵다

보안경찰의 직무영역에 관한 경찰청의 직제를 살펴보면²⁹⁾, 보안국 소관직무는 ①보안경찰업무에 관한 기획 및 교육 ②보안관찰에 관한 업무지도 ③ 북한이탈 주민관리 및 경호안전대책 업무 ④간첩 등 보안사범에 대한 수사의 지도·조정 ⑤보안관련 정보의 수집 및 분석 ⑥남북교류와 관련되는 보안경찰업무 ⑦간첩 등 중요방첩수사에 관한 업무 ⑧중요좌익사범의 수사에 관한 업무로 되어 있다.

결국, 방첩활동³⁰⁾ 및 보안수사, 보안관찰, 남북교류협력 및 탈북자 대책과 관련한 활동이 경찰 스스로 내세우는 주요한 보안경찰의 업무라고 할 수 있다. 이 중 보안관찰업무는 근거법령인 보안관찰법 자체가 사상범에 대한 사후통제, 소급효금지, 이중처벌 금지(과잉금지) 등에 반하여 위헌 논란이 끊이지 않고,³¹⁾ 폐지까지 논의되고 있는 바이므로 향후 보안경찰의 주요 업무로 되기 어렵다. 또한, 방첩활동 및 보안수사 업무 역시 이미 실효성이 없음은 위에서 살펴본 바와 같다. 결국, 보안경찰의 업무와 관련하여 북한이탈주민관리가 과연 보안경찰의 중요한 업무가 될 필연적인 이유가 있는가가 문제될 것이다.

최근 들어 경찰은 '북한이탈주민의 보호'가 보안경찰의 새로운 주요한 업무영역이라고 인식하고 있는 듯하다. 경찰청 자료에 의하면 2004년 6월 말 현재, 712명의 보안부서 소속경찰관이 4,500여명의 북한이탈주민을 담당하고 있다고 한다.³²⁾ 경찰은 북한이탈주민의 신변을 보호하고 애로사항을 파악하여 지방자치단체 등 소관부처에 통보하여 처리하게 함으로써 북한이탈주민

29) 경찰청과그소속기관등직제(일부개정 2004.12.31 대통령령 18653호) 제15조

30) 방첩활동은 적국 등의 간첩활동이나 첩보활동을 무력화시키고, 납치, 암살, 테러행위로부터 인명을 보호하며, 기밀누설을 방지하는 등의 활동을 일컫는 것이고, 보안수사는 간첩, 좌익사범 등의 색출·검거하고 수사하는 활동을 말한다고 한다. 임준태 앞의 글 16쪽.

31) 민주사회를 위한 변호사모임 「한국사회의 개혁과 입법과제」 2004. 492면 이하.

32) 경찰청, 「2004년도 행정자치위원회 국정감사요구자료(III)」(서울:경찰청, 2004), 585면(유정복 의원 요구자료). 위 임준태 논문에서 재인용 ; 시민의신문 2004. 8. 16.자 기사

의 조기 정착을 돕고 있다는 것이다.

그러나, '북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률'에 의하면 보안경찰이 북한이탈주민의 신분보호를 하는 경우는 매우 미미할 뿐더러, 경찰이 북한이탈주민의 신분을 보호하여야 할 필연적 근거도 없다. '북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률'상 북한이탈주민의 신분보호는 기본적으로 경찰이 아닌 통일부의 업무인바, 통일부는 북한이탈주민정착지원시설(법제10조제1항, 시행령 제20조)을 설치하고 운영하며 통일부 산하에 '북한이탈주민대책협의회'를 운영한다(법제6조). 북한이탈주민에 대한 보호결정은 기본적으로 통일부장관과 국가정보원장의 업무이다. 위 법상 경찰은 통일부장관의 협조요청을 받은 경우에 정착지원시설에 있는 북한이탈주민들에 대한 정착지원과 시설의 경비·치안유지등에 대한 협조를 하거나 거주지에서 신분보호를 할 수 있을 뿐이다.

이처럼, 통일부에서 북한이탈주민의 정착금지원 및 사회적응교육을 실시하고, 노동부는 취업을 알선하고, 각 지자체에서 생계보조금지원 및 사회정착안내를 수행하는 있는 것에 비추어, 경찰의 역할은 통일부의 협조요청이 있을 경우 통일부의 업무인 북한이탈주민 정착지원 및 시설의 경비·치안유지에 협조할 수 있도록 되어 있다. 경찰이 이를 보안경찰의 업무로 분장한 이유가 '북한이탈주민'이 북한 출신이라는 것 외에 다른 어떤 것이 있는지 이해하기 어렵다. 북한이탈주민의 정착지원은 기본적으로 '보안'과 관련된 것이 아니다. 북한이탈주민이 증가함에 따라 범죄가 늘어나기는 하지만, 이들 대부분은 일반 형사범죄일 뿐이므로, 이런 문제는 수사과 등에서 다루면 될 문제이다. 과연 2004년 현재 2,619명의 경찰 보안 종사자 중 30%에 육박하는 712명이 '탈북자의 신분보호'에 매달려 있는 것이 '보안경찰'의 본래 업무와 어떤 필연적인 연관성이 있는지 알 수 없다.

'북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률'은 법의 목적을 '북한이탈주민이 정치·경제·사회·문화 등 모든 생활영역에 있어서 신속히 적응·정착하는데 필요한 보호 및 지원에 관한 사항'을 정하는 것으로 규정하고 있다(법제1

조). 북한이탈주민 역시 엄연한 대한민국 국민이므로 그에 따른 권리를 갖는다. 그럼에도 불구하고 북한이탈주민의 신분보호를 보안경찰이 맡도록 하는 것은, 경찰이 기본적으로 북한이탈주민을 '관리'나 '감시'의 대상으로 보거나 '국가안보에 대한 잠재적 위협세력'으로 본다는 혐의를 충분히 받을 만한 것으로서 결코 바람직하지 않은 것이다. 위 법률의 규정³³⁾에 충실하게 북한이탈주민에 대한 보호는 보안경찰이 아닌 일반경찰이 맡아야 한다.

보안경찰의 논리대로라면 북한이탈주민이 늘어나면 늘어날수록 보안경찰도 늘어나야 한다는 것이고 실제로 이를 근거로 경찰청 보안국은 2004년 1,300명의 인력증원을 요청하였다는 보도도 있었다. 이는 이미 자기 존재 기반과 업무 영역을 상실한 보안경찰이 기존의 보안인력을 유지하기 위한 편법으로 '북한이탈주민'을 끌어들이는 것으로밖에 보이지 않는다.³⁴⁾

마. 보안경찰의 완고한 비밀주의로 인하여, 경찰은 스스로 국민적 의혹을 받으며 신뢰를 상실하고 있다

경찰청 보안분실의 소재와 증감에 대한 정보는 최근 국정감사 과정을 통하여 부분적으로 알려졌을 뿐, 국민들에게는 철저하게 감추어져 왔다. 인터넷으로 모든 정보가 유통되고 전자정부가 구축되어 국가기관의 주요업무가 국민에게 일반적으로 제공되는 요즘에도 경찰청 및 각 지방경찰청은 이들 보안조직에 대한 정보는 거의 제공하지 않고 있다.

서울지방경찰청의 경우 '서울특별시지방경찰청과경찰서의조직및사무분장규칙'을 인터넷 상에서 공개하여 직제와 임무 등을 설명하고 있긴 하지만, 보안수사대에 대한 내용을 담은 "정보과와 보안과의 하부조직 및 사무분장"은 따로 훈령으로 정하도록 규정(제18조)되어 있으며, 이에 해당하는 훈령은 찾기 어렵다.³⁵⁾ 위 훈령에 대한 정보공개청구에 대하여도 서울지방경찰청은 "i)규칙 운영부서인 정보관리부와 보안부의 비공개 요청, ii)공공기관의정보

33) '북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률'은 '경찰'이라고만 규정하고 있을 뿐이다.

34) 시민의신문. 2004. 8. 16.자 기사

35) 서울지방경찰청. http://www.smpa.go.kr/sub03_1.asp.

공개에 관한 법률 제9조 1항 2호에 정한 "국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보"라는 이유로 비공개 결정을 하였다.

위와 같은 비밀주의 관행으로 보안경찰은 필요에 따라 편의대로 기구를 유지·운영하면서 스스로 실정법을 위반하는 것이 가능하였다. 그 대표적인 사례가, '보안4과'이다. 보안4과, 이른바 홍제동 분실은 경찰직제상 1999. 5. 24. 폐지³⁶⁾되었음에도 불구하고 경찰청은 아무런 법적 근거 없이 보안4과를 지난 6년간이나 몰래 유지하여 왔음이 올해 밝혀졌다. 그 기간 동안 많은 수의 피의자가 법적 근거도 없는 유령조직으로 연행되어 수사를 받았고, 위 부서는 '보안4과' 명의로 '체포통지서' 및 '구속영장신청서'를 발부하였다.³⁷⁾

법치행정의 원리, 행정공개의 원리에 따라 모든 기관은 법에 설치근거가 있어야 하고, 그 역할을 위임받아야 하며, 적법절차에 따라 공무를 수행하여야 한다³⁸⁾. 그런데, 법의 수호자라고 할 경찰 스스로 법적 근거를 명시적으로 폐지하였으면서도 이를 무시하고 보안조직을 유지시켜온 것이다. 형사소송법 등 관계 법률에 따를 때, 지난 6년간 홍제동 보안4과가 진행한 정보수집, 강제연행, 수사, 영장신청 등은 모두 불법이었고, 이들의 수사에 의하여 만들어진 조서는 모두 증거능력이 없었던 것이다.

위와 같은 경찰 불법행위는 지난 6년간 알려지지 않다가 최근에야 밝혀져

36) 【경찰청과소속기관등직제시행규칙】(1998.12.31 행정자치부령 26호)

제12조 (보안국에 두는 과).

⑤보안3과장은 간첩 등 중요방첩수사에 관한 사항을 분장한다.

⑥보안4과장은 중요좌익사범의 수사에 관한 사항을 분장한다.

【경찰청과소속기관등직제시행규칙】(1999. 5. 24., 행정부령52호)

제12조 (보안국에 두는 과).

⑤보안3과장은 다음 사항을 분장한다.<개정 1999.5.24>

1. 간첩 등 중요 방첩수사

2. 중요 좌익사범의 수사

⑥삭제<1999.5.24>

37) 2003년 7월 건국대학교 재학생 김 모군은 국가보안법 위반 혐의로 홍제동 보안수사대로 연행·구속된 바 있는데, 당시 이 부서에 의해 작성된 '체포통지서' 및 '구속영장신청서'를 보면 서류 작성자의 소속 기관과 피의자의 인치 장소가 "경찰청 보안4과"로 명시되었다. 이호영, 「경찰 보안부서에 대한 비판적 고찰」

38) 김동희, 행정법 I 2001. 28쪽

논란이 일었고, 급기야 보안4과를 폐지하겠다고 발표하였다.³⁹⁾ 이런 문제가 발생하는 근본적인 이유는 보안경찰행정의 비밀주의, 비공개주의에서 발생하는 것이다. 국민의 통제가 이루어질 수 있는 적절한 정보가 주어지지 않을 경우 어떤 문제가 발생하는지 보여주는 매우 적절한 사례라고 하겠다.

그 외 경찰은 보안수사대의 인력과 예산, 조직, 역할 등을 일체 공개하지 않고 있으며, 전국 44개에 달한다는 보안수사대의 위치 및 내부구조, 인력 등에 대하여도 거의 알려진 바가 없다.

예산운영의 비밀주의 역시 문제이다. 2004년 이영순 의원실에 보고된 경찰청 제출 국감자료⁴⁰⁾에 의하면, 보안국에서의 활동비가 어떠한 목적과 내용을 가지고 운영되는지 의문을 가질 수 밖에 없다. 2004년도 경찰청의 예산중 보안국의 총예산은 85억7천여만원이며 이중 국정원이 관리하는 예산인 특수활동비가 74억3천여만원이다(약 87% 정도의 예산을 국정원이 관리함). 한편, 최근 3년간 보안국 특수활동비의 증감 추이는 근소한 차이로 감소하고 있는 추세이지만 정보국, 보안국, 외사 및 지방청으로 관리하고 있는 예산을 살펴볼때 감소 추세라고 보기에는 어려운 내용이 있으며, 전국 시도별 지방경찰청의 특수활동비는 조금이나마 계속해서 증가하고 있다고 한다. 더욱 문제가 되고 있는 것은 정보, 보안 분야 인력이 줄고 있음에도 오히려 예산이 늘어나는 점에 대한 의혹이다. 일반적인 시설관리비등을 제외하고 모든 것이 특수활동비로 편성이 되고 이에 대한 사용내역이나 활동내용을 알 수 없으니 이는 누가 봐도 의구심을 가질 수밖에 없는 것이다. 결국 눈에 보이는 정원을 줄이고 있지만 예산이 늘어나는 만큼의 인원 또는 활동이 전개되고 있다는 것인데 이에 대해서도 경찰청은 좀 더 명확하게 해야 할 것이다.⁴¹⁾

이처럼, 보안경찰 스스로가 '보안'의 이름으로 스스로를 감추고 있는 상황에서는, 보안수사대에서 수사를 받고 나온 사람들의 증언에 의하여 보안수사

39) 경찰청 2005. 7. 17.자 기자회견 보도자료

40) 경찰청 제출자료(이영순 의원), 행정위 국정감사, 2004

41) 이영순(국회의원, 행정자치위원회), 「경찰보안기능의 폐쇄성과 예산 운영의 문제점」 2005. 5. 18. '남북화해 시대 보안경찰의 역할과 방향' 토론회 토론문 재인용

대의 실체가 세상에 알려져 있을 뿐이다. 따라서, 국민들에게 '보안분실'은 '남영동'이나 '박종철', '고문치사'가 떠오르는 것은 당연한 일이고, 정보가 공개되지 않은 상황에서 갈수록 의혹만 눈덩이처럼 커질 것이다. 경찰이 '경찰의 수사권 독립'이나 '인권경찰'로의 변화와 같은 야심찬 계획을 국민의 지지 속에 수행하기를 원한다면, 먼저 보안경찰의 과거와 현재에 대하여 국민 앞에 떳떳하고 투명하게 자신을 드러내야 할 것이다.

바. 보안경찰에 대한 민주적 통제장치가 없다

민주주의 발달 과정에서 국가기관의 역할에 대하여도 많은 사고의 변천이 있었다. 종래, 이른바 공익을 위한 특수한 행정영역이 있다든가, 그 안에는 특별한 권력관계가 있다든가(특별권력관계), 국가안보에 관하여는 비밀주의가 당연한 것이라는 등의 인식이 주를 이루었다면, 시간이 흐를수록 모든 국가기관 및 행정행위를 일관하여 '국민에 의한 민주적 통제'와 '국민의 인권보호'가 매우 중요한 국가기관의 임무 및 행정행위의 원칙으로 자리잡아가고 있다.

분단국가라는 특수한 상황에서 한국에서는 다른 어느 나라보다 '국가안보' 및 '체제유지'가 중요한 과제로 인정받아왔고, 그 과정에서 보안기관들은 법과 기구로부터 통제받지 않는 권한을 누려왔다. 이들 기관은 대개 '보안'이라는 방패 뒤에 숨어 자신의 조직 및 역할을 일체 숨겨왔다. 그러나, 사회의 변화-특히 남북관계의 변화와 인터넷 등 통신매체의 발달-에 따라 '보안'이라는 이유로 국민의 통제망을 벗어나는 것을 허용되기 어려워지고 있다. 더구나, 이러한 기관이 그간 드러나지 않는 조직 활동 특성을 이용하여 많은 인권침해를 하여 왔다는 점이 하나둘씩 밝혀지면서 위와 같은 비밀스러운 보안조직의 필요성 및 그 역할에 대하여 심각한 의문이 제기되고 있다.

예컨대, 국가정보원의 경우 지난 국민의 정부 이래 '국내 정보 수집' 파트를 기존과 같이 존속하는 것에 대하여 심각한 문제제기가 있었고, 참여정부 들어서 최근에는 불법 도감청 및 최근의 인터넷 해킹 의혹에 이르기까지 국민의 사생활 등 인권을 조직적으로 침해하여 온 사실이 밝혀지면서 조직의

위상 자체가 흔들리며 외부의 압력에 의해 조직의 개편을 강요당하고 있는 실정에 처해 있다⁴²⁾.

보안경찰, 즉 경찰 내 보안부서에 대한 국민의 인식 역시 결코 다르지 않은바, 이 점은 보안경찰에게도 시사하는 바가 매우 크다. 많은 국민들은 경찰 내 보안부서에 대해서도 불법도감청이나 민간인 사찰의 의혹을 가지고 있으며, '보안분실'과 같은 기관의 존재이유를 쉽게 납득하지 못한다. 실제 이미 공공연한 비밀이 되어버린 '각 보안분실'이 위치한 인근 주민들은 보안시설이 하루빨리 지역에서 나가주기를 바라고 있는 실정이다.⁴³⁾ 경찰 스스로도 보안분실이 반인권의 상징이요, 경찰 스스로에게도 역사의 굴레라고 고백하지 않았던가.⁴⁴⁾

이러한 점은, 민주화와 함께 이른바 보안기관들도 철저한 자기혁신과 법에 따라 자신을 투명하게 드러내고 통제받지 않는 한 조직의 생존 자체를 위협받는 상황에 처하게 됨을 잘 보여준다. "권력이 사적인 성격을 갖게 된다면 부패할 것이고 권력의 비밀성이 커진다면 그 권력은 남용할 것이다. 비밀스러운 권력에 대해서는 정치적 여론을 통한 민주주의적 통제도 불가능하다."는 지적은 경찰 스스로 깊게 고민해야 할 화두라고 할 것이다.⁴⁵⁾

그러나, 보안경찰은 국회나 독립적 권한을 가진 기관 등에 의하여 거의 통제나 감시를 받지 않고 있으며 현재에도 적절한 통제장치가 부재하다. 이 점은 보안경찰 스스로에게도 자신의 활동의 정당성과 내용적, 절차적 적절성을 국민들에게 검증받으면서 오류를 바로잡고 발전할 수 있는 기회를 박탈하였고, 결과적으로 보안경찰과 보안수사대가 시간이 흐를수록 경쟁력 없는 기관으로 도태하게 만드는 가장 큰 이유 중의 하나이다.

42) ▲국정원을 존치시키면서 견제 및 감시 기능을 강화하자는 '존치론' ▲국내파트를 폐지하고 해외파트에 주력하자는 '개편론' ▲전면적으로 해체하자는 '전면폐지론' 등이 활발하게 논의되고 있다.

43) 오마이뉴스 2004. 5. 12.자 기사 '주택가에 위장한 보안분실'

44) 경찰청 2005. 7. 17.자 보도자료. "남영동 보안분실을 「경찰인권기념관」으로 바꾼다"

45) 이계수, 「비밀정보기관과 민주주의」, 『민주법학』 통권 24호, 200, 249-250쪽.

4. 보안경찰과 보안수사대의 미래에 대한 제언

가. '인권경찰'을 위한 경찰의 혁신 움직임

허준영 경찰청장 취임 이래 경찰청은 2005년 3월 29일 『경찰청 과거사진상규명위원회』를 발족하고 '자주대오' 사건 등 이른바 10대 사건을 우선조사 대상으로 정하여 조사활동을 벌이고 있는 것으로 알려져 있다. 또한, 허준영 경찰청은 지난 시기 민주화운동에 대하여 경찰의 잘못을 반성하는 의미에서 4.19국립묘지 및 5.18국립묘지를 참배하는 등 '인권경찰'로서 탈바꿈하기 위하여 부단한 노력을 경주하고 있다. 경찰청이 지난 2005년 7월 17일 "과거 반인권의 상징으로 여겨진 남영동 보안분실을 '경찰 인권기념관'(가칭)으로 운영할 계획"이라고 밝힌 것은 역시 이와 같은 맥락이라고 하겠다. 경찰청 계획의 요지는 ①보안3과인 남영동분실이 있던 자리에 인권기념관을 설치하며, ②남영동분실(보안3과)은 기존 보안4과가 사용하던 서대문구 홍제동 분실로 이전하며 근거 없는 직제운영으로 논란을 빚은 보안4과는 폐지한다는 것이었다.⁴⁶⁾

위와 같은 계획은 기존에 비하여 분명 진전된 계획임이 분명하나, 이런 조치가 결코 경찰 내부의 조직개편이나 상징적인 조치에 머물러서는 아니된다. 경찰청은 남영동 보안분실을 폐지하는 이유로 "남영동 보안분실(경찰청 보안3과)은, 1976년 주로 대간첩 수사업무 등을 담당하기 위해 용산구 갈월동에 자리 잡은 이후, 故 박종철군 고문치사 사건 등으로 국민들에게는 反인권의 장소로 기억되어 왔으며 경찰에게는 역사적 과오의 굴레를 간직한 시설로 무거운 짐을 안겨 주기도 하였다"는 점을 지적한 바 있다⁴⁷⁾. 경찰 스스로도 '보안분실'이 '반인권'의 상징이었다는 점, 그리하여 경찰 스스로에게도 역사적 과오요 짐이었다는 점을 인정한 것이다. 그렇다면, 마땅히 남영동 보안분실 외에 전국 44개 보안수사대 모두가 폐지되어야 하고, 비대하고 실효성을 상실한 보안경찰 조직은 크게 재편되어야 하며, 경찰청은 이러한 논의가 국

46) 경찰청 2005. 7. 17.자 보도자료

47) 경찰청 2005. 7. 17.자 보도자료. "남영동 보안분실을 「경찰인권기념관」으로 바꾼다"

민 모두의 인권과 직결된다는 점을 직시하여 공개의 장에서 사회적 합의를 모아나가는 것이 무엇보다 중요한 일이다. 그리고, 그 모든 것의 핵심은 '국민의 신뢰'를 찾는 과정이어야 한다는 것이다. 아래에서는, 이에 관한 몇 가지 방향을 제시하고자 한다.

나. 전국 44개의 보안수사대 모두가 폐지되어야 한다

무엇보다 전국 44개 보안수사대 모두를 폐지하여야 한다. 위에 언급한 바와 같이 보안수사대는 이미 제기능을 상실하였고, 보안수사대에서 북한이탈주민 보호업무를 맡을 수도 없으며, 무엇보다 인권침해의 상징으로서 남겨두는 것 자체가 경찰에게 부담인 존재이다. 남영동 분실을 인권기념관으로 만들겠다는 계획 자체는 상징적인 의미가 있는 것이나, 그것만으로는 매우 미흡하다. 기념관을 그럴듯하게 리모델링하는 것은 어려운 일이 아니지만 진정한 기념관을 만드는 일은 경찰의 진지한 반성과 과거청산을 통해서만 가능한 일이다. '경찰인권기념관'이 진정한 '인권'의 상징으로서 의미를 가지려면 반드시 다음의 전제조건들이 이루어져야 할 것이다.

반인권의 상징이었던 남영동 보안분실이 홍제동 분실로 이전한다고 하여 보안분실의 폐해가 결코 없어지는 것이 아니다. 남영동 분실에서 하였던 일을 그대로 하고 있는 43개의 보안분실이 남아있는 한, 반인권적인 고문, 자백강요의 밀실수사는 언제든 재발할 가능성이 높다. 따라서, 경찰은 '경찰인권기념관'을 세우기 이전에 홍제동 분실을 포함한 나머지 모든 보안분실을 폐지하는 조치를 취하여야 한다.

경찰청은 경찰인권기념관을 "민주화 과정에서 부당한 공권력 행사로 희생된 선인들의 추모 공간과 인권사(史) 전시관, 인권교육·체험공간, 인권신고센터 및 상담 센터로 활용할 계획이며 2006년 6월까지 새 단장을 마칠 계획"이라고 밝힌 바 있다.⁴⁸⁾ 그러나, 이러한 계획은 형식적 외관에 치중한 면이 있다. 허겁지겁 기념관을 만들기 전에 지난 시절 대공(보안)분실에서 있었던

48) 같은 보도자료

인권침해 사례에 대하여 철저한 조사 및 과거청산 작업이 선행되어야만 한다. 따라서, 현재 진행 중인 경찰 과거사위원회에서 과거사청산을 위한 조사 대상으로써 '대공분실 및 보안분실의 인권침해'를 정식으로 포함시키거나 기타 과거 대공분실과 보안분실에서 있었던 인권침해사례에 대하여 스스로 철저한 조사를 시행하는 계획을 먼저 제출하여야 한다.

지난 7월 17일 경찰청 발표 이후 시민사회는 경찰의 움직임에 예의주시하고 있다. 그러나, 그 이후에도 보안경찰의 혁신에 관한 논의는 여전히 경찰청 보안국 내에 설치된 '혁신 TFT'를 중심으로 경찰 내부에서만 이루어지고 있는 것으로 보인다. 이는 경찰을 위하여도 바람직하지 않다. 경찰은 자기생색내기에 앞서 모든 논의를 공개하고 시민사회의 요구를 수렴하려는 노력을 하여야 한다.

다. 보안경찰과 보안분실에 대한 민주적 통제장치를 마련하고, 경찰은 스스로 정보를 공개할 필요가 있다

정부의 모든 부처와 기관은 국민들의 대표인 의회에 의해 감시와 견제, 행정부에 의한 통제, 법원에 의한 통제, 민주주의적 여론에 의한 통제를 받아야 한다. 이는 경찰기능도 마찬가지이다. 이렇게 감시와 견제를 받을 때 경찰도 끊임없는 자기발전을 할 수 있다.

(1) 국회에 의한 통제

특히 보안경찰에 대한 국회의 통제장치가 마련되어야 한다. 현재 보안경찰과 보안수사대에 대한 국회의 감시기능은 매우 제한적이다. 현재 보안경찰에 대하여는 국회 정보위원회가 소관 상임위원회로서 기능한다(국회법 제37조제1항 16호). 그런데, 보안경찰의 비밀주의로 인하여 국회 정보위원회 역시 유명무실한 통제만을 하고 있다. 보안경찰이 비밀대상임을 이유로 대부분의 자료 공개를 거부하고 특히 예결산의 산출내역과 근거에 관하여도 제대로 통제할 수 없도록 진행되고 있다.

보안경찰이 수집한 정보내용은 보안으로서 비밀대상이 될 수 있으나, 보안경찰의 규모, 인력, 예산에 관한 정보는 비밀대상이 되어야 할 이유가 없으며, 제한 없이 국회의 통제를 받아야 한다. 그리고, 위와 같은 보안경찰의 일반행정에 관한 사항은 기본적으로 행정자치부 소관사항이므로 국회 행정자치위원회의 통제를 함께 받도록 해야 할 것이다(국회법 제37조제1항 16호).

현재는 보안경찰 및 보안수사대의 구체적 설치근거, 위치, 연혁, 예산, 인력에 관한 정보에 관하여 정보공개청구를 하더라도 경찰은 '공공기관의정보공개에관한법률'에 따른 비공개대상정보라며 대부분 이를 거부하고 있다. 현행 공공기관의정보공개에관한법률 제9조 제1항 제2호는 '국가안보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우의 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보'를 비공개대상정보를 정하고 있다. 그러나, 보안경찰의 일반행정사항까지 일률적으로 당연히 국가안보에 관한 사항으로서 공개될 경우 중대한 이익을 현저히 해할 사항이라고 볼 수는 없다. 보안경찰이 사용하는 인력과 예산은 국민의 세금으로 운영되고 이에 대하여 국민의 알권리가 보장되어야 한다. 따라서, 경찰은 법령과 관계없이 스스로 보안경찰의 일반행정 사항을 국민에게 공개하고 그 자료를 가지고 보안경찰의 혁신방향을 논의하여야 한다. 그리고, 차후라도 보안이 아닌 사항에 대한 별도의 정보공개절차 또는 법에 따른 권한과 자격을 가진 감독기관에게 보안경찰에 대한 정보요구권을 부여하는 방안 등 정보공개에 관한 입법을 고민할 필요가 있다.

(2) 독립적인 기관에 의한 통제

보안조직에 대한 감시는 고도의 전문성이 필요하고, 인권침해 방지의 관점이 필요하므로 단순한 감사원의 회계감사나 국회의 통제만으로는 매우 미흡하다고 할 수 있다. 따라서, 보안조직을 통제할 수 있는 별도의 (준)사법적인 독립기구를 설치하여 보안조직의 견제와 국민의 인권보장을 모색하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다고 본다. 이와 관련하여 오스트레일리아와 캐나다는 효과적인 정보수집과 민주적 책임성이 결합될 수 있는 가능성을 보여주

는 사례라고 할 것이다.⁴⁹⁾

일련의 정보관련 스캔들을 거친 후, 1986년 오스트레일리아는 광범위한 정보기관에 대한 개혁을 추진하였다. 정보기관과 보안조직을 감독하는 '감찰관'을 두어 정보기관의 활동을 정부가 감독하도록 하였다. 보통 퇴임한 민간공무원이 맡는 감찰관은 해외정보부, 국방신호국, 국내정보부의 활동을 심사하고, 모든 기밀문서를 요구할 수 있으며, 정보기관의 어떤 직원에게든 정보를 공개하도록 요구할 수 있는 권한을 가지고, 의회의 감사를 받는 연례보고서와 회계감사보고서를 열람할 수 있도록 하였다. 또한, 일반인이 진정하면 정보기관이 합법적으로 적절하게 활동하고 있는지 확인하고 직접 대응할 수 있도록 하였다.

캐나다의 경우 1984년에 설립된 '보안정보심사위원회'에 의한 외부 감독을 받는 모델을 선택하였다. 오스트레일리아와 유사한 권한을 가진 총감독관이 법무부장관에게 보고하도록 하였다. 총리가 임명하는 5명의 위원으로 구성되는 보안정보심사위원회는 캐나다법률위원회에 속해 있으면서 다른 행정기관으로부터는 독립성을 보장받는다. 보안정보심사위원회에는 야당이 추천한 사람이 포함되며, 그 위원들은 캐나다 보안정보기구나 보유하는 모든 정보에 접근할 수 있고, 행정명령을 심사하며, 영장기록을 조사할 수 있다. 정보기관은 보안정보심사위원회의 감독을 받는 것 외에도, 예산과 지출에 대해 회계감사원의 감사를 받고, 보유한 데이터에 대해 프라이버시위원회의 심사를 받으며, 기타 인권위원회의 조사대상이 되기도 한다.

이처럼 '정보기관의 비밀주의 모델'은 당연하고 불가피하다는 것은 편견일 뿐이며, 시대적 상황에 따라 달라져야 한다. 국회에 의한 통제이건, 독립기관에 의한 통제이건 보안경찰이 민주적 통제를 받을 때, 자신의 책임도 다할 수 있다는 것은 분명한 사실이다.

라. 직제 통폐합으로 보안경찰기능을 통합하고 정보사찰업무는 폐지하여

49) 폴토드(Paul Todd), 조너선 블로흐(Jonathan Bloch), 이주영 譯. 「조작된 공포-세계 정보기관의 진실」. 창작과 비평사. 2005. 285~6쪽

야 한다

현행 경찰직제상으로 보면 보안1과는 북한실상홍보, 보안관찰업무 등을 보안2과는 불온유인물수집, 북한 및 남북교류에 대한 정보수집 보안3과는 간첩 및 주요 좌익사범 수사를 분장하는 것으로 되어 있다.⁵⁰⁾ 한편, 경찰청 정보국의 분장업무를 보면, 정보1과는 신원조사 및 기록관리, 정보2과는 정치분야정보수집·분석, 정책정보수집·분석, 정치분야 집회시위 등 집단사태관리, 정보3과는 경제·노동분야 정보수집·분석 및 집회시위 등 집단사태관리, 정보4과는 학원·종교·사회·문화분야 치안정보 수집·분석 및 집회시위 등 집단사태관리를 업무로 하고 있다.⁵¹⁾ 한편, 경찰청 수사국 내에 '사이버테러대응센터'를 설치하여 사이버테러의 탐지·추적수사를 담당한다.⁵²⁾ '외사'와 관련해서는 '외사관리관' 및 제1,2,3담당관을 두고 외국인의 신원조사, 외사정보 수집·분석, 외국인 간첩 검거공작 및 수사, 외상방첩업무를 담당하도록 하고 있다.⁵³⁾

이처럼 이른바 '보안'에 관한 업무는 경찰청 내에 수사국, 정보국, 외사국, 보안국에 분산되고 있고 중첩된 부분이 있으며, 업무영역이 확실히 나뉘는 것도 아니다. 보안부서에서 특별히 수사하여야 할 업무영역이 처음부터 명확히 정하여져 있는 것이 아니다. 이는 정보기능의 일부인 대공업무를 떼어 별도 부서에 분장한 것에 불과하다. 따라서, 본래의 기능을 상실한 보안부서의 업무 중 대대분은 수사국, 정보국, 외사부서, 수사국 내 사이버테러대응센터로 흡수될 수 있다고 본다. 그리하여도, 경찰의 수사업무에 큰 차질이 있을 것으로 보이지는 않는다. 현재 보안-정보-외사로 나뉘어져 있는 경찰의 기능은 마땅히 효율적으로 개편되고 통폐합되어야 하며, 장기적으로 보안국은 폐지됨이 옳다.

우리나라의 대표적 보안기관인 국정원과 보안경찰은 일반적인 경향과는

50) 경찰청과그소속기관등직제시행규칙(2002.10.5 행정자치부령 제00181호) 제12조

51) 경찰청과그소속기관등직제시행규칙(2002.10.5 행정자치부령 제00181호) 제11조

52) 동 직제 제9조 제9항

53) 경찰청과그소속기관등직제(2005.4.15 대통령령 18786호) 제8조, 동시행규칙 제6조

달리 보안정보수집권한과 보안사범수사권한을 모두 가지고 있다.⁵⁴⁾ 이렇게 한 기관에 두 권한이 집중될 경우 인권침해의 소지가 크고, 기관 간에 전문성이나 중복으로 인한 업무효율성도 매우 떨어지는 점에 대하여도 논의가 필요할 것이다. 기본적으로, 사찰업무와 수사업무는 분리되어야 하며, 보안경찰이 유지될 경우에도 보안경찰이 보안정보 수집업무를 가질 필요가 없다고 본다. 이와 관련하여 독일의 경우 보안경찰업무 중 정보수집 업무와 수사업무를 분리하여 정보수집은 연방헌법보호청(주헌법보호청)이 맡되 연방헌법보호청은 수사권이 없도록 하고, 수사업무는 연방수사청(BKA) 및 주범죄수사국(LKA)이 맡도록 하되 일반집행경찰은 정보수집업무를 하지 못하도록 하여 조직 및 업무를 분리하였는데⁵⁵⁾, 독일을 포함한 외국의 여러 사례를 참고하여 우리 실정에 맞는 방안을 찾는 노력이 필요할 것이다.

마. 기타 보안부서에 대한 불합리한 특혜제도의 폐지

동서고금을 막론하고 어떤 개혁이건 기성의 질서에서 발생한 기득권을 없애는 것이 개혁의 성과와 관련된다. 보안경찰의 경우, 경찰 내 다른 부서에 비하여 특혜를 받아오면서 막강한 위상을 가져왔는데, 이 부분에 대하여도 과감한 폐지가 있어야 한다.

보안경찰의 경우 국가보안법상 상금조항(동법 제21조)에 의한 '국가보안유공자 수당'(동법 제24조)을 받아왔었고⁵⁶⁾, 다른 한편으로 보안부서 경찰들에게는 보안사범 검거에 따른 특진제도가 운용되고 있으므로⁵⁷⁾ 이들은 2중의 기득권을 누려왔다. 이러한 이유로 경찰청 내 보안국은 모든 경찰이 선망하는 부서로 자리매김되어왔고, 보안부서의 경찰은 실적을 위하여 무리한 검거나 수사를 하여 온 것이 사실인바 이러한 특혜제도는 개혁되어야 한다.

54) 이호영, 앞의 글

55) 임준태 앞의 글

56) 한겨레신문, 1999. 4. 13.자 신문기사. 국가인권위원회, 앞의 책 326쪽 재인용

57) CBS 노컷뉴스, 2005.7.19.자 기사. 이같은 특진제도는 지금도 시행되고 있는데 2005년 10월 경찰청에 대한 국회 행정자치위 국정감사에서 당시 최기문 경찰청장은 "보안사범 5명을 검거한 경찰은 특진시키고 있다"고 답변하였다

또한, 다른 공무원과 달리 보안경찰은 퇴직 이후에도 보안업무에 종사할 수 있는 방법로서 '보안지도관'⁵⁸⁾이라는 특혜를 누려왔다. 보안지도관은 공무원의 신분도 아니면서公安업무에 관여하면서 업무를 보조하고, 나아가 현직 보안경찰들을 재교육하는 역할을 담당하게 된다. 또한, 과거 업무상 과실(고문조작, 자백강요 등)로 인하여 해고된 자도 보안지도관이 될 수 있다고 한다.⁵⁹⁾ 이 점은 단순한 특혜라는 점을 넘어서, 보안경찰 내에서 전시대의 보안경찰들에 의하여 형성된 구시대적인 보안관, 수사관들이 계속 재생산·담습되게 하고, 보안경찰의 개혁에 장애가 된다는 점에서 더욱 커다란 문제점이 있다.

5. 나가며

보안수사대에 대한 논의조차 허락되지 않았던 지난 수십 년에 비하면, 올해들어 '인권경찰'을 화두로 한 경찰혁신이 논의되는 현실은 그 자체로 매우 의미 있는 일이다. 그러나, 오랜 동안 정보 자체가 알려지지 않았던 이유로 이 문제에 관하여는 기본적인 자료나 연구 성과 자체가 거의 없다시피한 실정이다. 따라서, 아직 논의 자체가 추상적이고 사회적 합의를 충분히 만들어 내기도 어려운 한계를 가진다. 위에서 언급한 비판과 제안 역시 이런 한계를 가질 수밖에 없다. 경찰 역시 이 점을 인식하여, 급하게 경찰 중심의 논의를 하여 외적인 성과물을 내려고 하기보다는 시민사회의 의견을 깊고 폭넓게 수렴하여 근본적인 자기 개혁의 기회로 삼기를 진심으로 촉구한다. 아울러, 지난시기 보안수사대에서 수사를 받으면서 인권침해를 당하였던 많은 피해자들이 눈을 크게 뜨고 지켜보고 있다는 점과 이들의 상처를 치유하는 과정이 곧 경찰개혁의 과정임을 분명히 인식하기를 바란다.

58) '보안지도관운영규칙'에 의하면, 보안지도관은 '퇴직한 보안경과의 경찰공무원 중에서 우수 요원을 선임하여 재직 중 경험지식과 사례 등을 보안업무에 협조지원함으로써 보람과 긍지를 갖도록' 하려는 목적에서 만들어 졌다.

59) 보안지도관운영규칙 제2조제3항 "자격정지 이상의 형의 선고 또는 선고유예를 받은 자, 징계로 파면, 해임된 자는 임용될 수 없다. 다만 재직중 보안업무를 수행하면서 과실에 의해 파면, 해임된 자는 임용될 수 있다" ; 시민의 신문, 2005. 5. 18.자 기사

■ 토론문

국가안보와 보안경찰

-보안수사대 존속과 보안경찰 강화의 정당성-

유 동 열 연구관
(치안정책연구소연구관)

■ 토론문

국가안보와 보안경찰

- 보안수사대 존속과 보안경찰 강화의 정당성 -

유 동 열(치안정책연구소연구원)

국가안전보장은 세계 모든 국가의 제1의 국가목표이다. 그 이유는 국가안보가 확보되지 않으면 국가의 존립과 국민의 자유와 생명은 보장 받을 수 없기 때문이다. 따라서 국가안보의 중요성에 대해서는 더 이상 재론할 필요가 없다.

그러나 최근 우리사회 일각에서 국가안보를 위한 제반활동을 수행하는 보안경찰과 그 활동을 정당하게 평가하고 감사하기는 커녕, 도리어 '악(惡)'으로 간주하고 보안수사대 등 경찰 보안부서의 해체를 주장하고 있어 심히 우려된다.

이에 본 토론문에서는 송상교변호사께서 발제문을 통해 주장하신 『보안수사대 해체와 보안국 폐지』의 부당성을 지적해보고, 현 한반도정세 하에서는 도리어 경찰의 보안기능을 강화해야 함을 주장하며 그 논거를 아래와 같이 제시한다.

첫째, 보안경찰은 대한민국의 자유민주체제와 국가안보를 저해하고 이를 파괴, 전복하려는 국가안보 위협요소를 사전에 방지, 제거하여 궁극적으로 국가의 존립과 국민의 자유, 인권과 생명을 보장하려는 목적을 수행하는 국가경찰의 핵심기능이다. 따라서 북한 및 국가안보위협세력들의 반국가활동을 막으려는 보안수사대 등 보안경찰은 국가안보를 위한 체제수호법익으로 그 기능과 활동이 존속되어야 하는 것이다.

둘째, 북한은 보안수사대 등 보안경찰을 파쇼폭압기구, 반민주-반통

일세력이라고 매도하며 이의 해체를 주장하고 있다. 그러나 북한이 보안수사대 등 공안기관 해체를 주장하는 저의는 이른바 남조선혁명을 저해하는 '반(反)혁명역량'(국군, 대공수사기관, 국가보안법 등)중 하나인 대공수사기관을 해체하여 국가안보 시스템을 무력화시켜 마음껏 국내에서 간첩활동과 안보위해활동을 펼쳐 남한혁명을 성사를 용이하게 하려는 것이다. 이러한 북한의 술책을 알면서 우리가 보안수사대 등 보안경찰을 해체할 수 없는 것이다.

셋째, 6.15 공동선언 이후 강화되고 있는 북한의 정교한 대남간첩공작(우회침투 강화, 저장도 문화침투전술, 통일전선공작 등)과 국내 안보위해세력들의 발호에 효율적으로 대처하고, 한반도의 평화정착과 통일을 대비하기 위해서도 경찰보안기능의 강화는 꼭 필요하다.

여기서 우리는 1972년 서독의 브란트 총리가 동서독 화해와 교류의 기치를 들고 동방정책을 폈을 때, 서독은 동독의 2.7배에 달하는 병력과 첨단 장비들을 보유하고 또한 미군도 20여 만명이 주둔하는 등 압도적인 군사우위에도 불구하고, 브란트 정부는 「급진주의자에 대한 결의」 채택과 헌법보호청의 강화 등 국가안전보장 시스템을 도리어 강화하여 결국 동독의 對서독 공작을 막아내고 서독주도의 통일을 이루었다는 역사적 사실을 상기하기 바란다.

넷째, 보안수사대나 보안경찰의 활동 때문에 제약받는 세력은 간첩, 체제전복세력, 사회주의혁명세력 등 극히 일부 안보위해세력들이지, 선량한 대다수 국민들은 보안경찰 때문에 아무런 제약을 받지 않으며 불편하지도 않다. 이럼에도 보안경찰을 해체하라는 주장은 국가안보시스템을 무력화시키려는 이적주장에 다름 아니다.

다섯째, 북한이나 일부 친북좌파NGO들의 선동공세처럼 '서슬퍼런 파쇼폭압기구'라는 보안수사대가 아직 존재하는데도 불구하고 북한의 대남공작이 먹혀들어가고 우리사회 내에 친북사회주의 공세가 발호하는데, 보안경찰마저 없다면 우리사회의 혼란과 체제위협은 불보듯 뻔

한 것이다. 보안경찰 등 안보시스템이 존재하기 때문에 우리가 북한 및 안보위해세력의 공세에 버티고 있다는 사실을 깊이 인식해야 할 것이다.

여섯째, 북한이 본질적으로 대남적화혁명 전략을 포기하지 않고 6.15 공동선언 이후 다양한 전술적 유화제스처를 구사하며 간단없는 대남공작을 전개하며, 대외연락부, 통일전선부, 당 35호실, 작전부, 국가안전보위부 등 대남공작부서를 강화하고 있는 상황에서, 북한과의 형평성으로 볼 때 안보수호기관인 보안수사대의 폐지는 바람직하지 않다.

<참고> 북한 조선인민군 총정치국에서 2000년 6.15 공동선언 발표 직후, 전 인민군에게 학습참고자료로 하달한 내용의 일부를 소개한다.

“최근 우리나라의 정세에서는 새로운 변화들이 많이 일어나고 있다. 우리민족이 분열된 이래 처음으로 역사적인 북남최고위급회담이 마련되고 북남공동선언이 채택되었으며 그에 기초하여 북과 남사이에 대화와 접촉 교류가 폭 넓게 벌어지고 있다...중략... 적들이 무릅을 꿇고 미소를 지으며 우리를 찾아온다고 해서 적들의 본성이 결코 변한 것이 아니다...중략... 혁명의 총대를 틀어잡고 계급투쟁의 최전선에 서 있는 우리군인들은 현정세의 본질을 똑바로 꿰뚫어 보아야 하며 무력으로 적들을 소멸하고 남녘땅을 해방 할 혁명적 입장을 더욱 철저히 전개해야 한다...중략... 경애하는 최고사령관 김정일동지께서는 다음과 같이 지적하시었다. 《나의 통일관은 본질에 있어 무력통일관입니다》 흘러 간 반세기의 역사는 우리나라에서 미제와 남조선괴뢰들을 그대로 두고서는 절대로 조국통일을 이룩할수 없다는 것을 보여주었다. 조국통일은 오직 무력에 의한 길밖에 다른 방도가 없다. 모든 군인들은 경애하는 최고사령관 동지의 무력통일관으로 튼튼히 무장하고 무력으로 기어이 조국을 통일해야 한다”(조선인민군 총정치국, 적에 대한 환상을 없애고 계급의 총창을 더욱 날카롭게 버릴데 대하여, 학습참고자료, 평양; 조선인민군출판사, 2000, 10-13쪽)

특히 경찰의 보안기능은 북한의 대남위협이 사라지고 남북이 평화통일을 이룬 후에도 존속되어야 한다. 그 이유는 경찰의 보안기능이 북한의 대남적화혁명의 제어만을 대상으로 하는 것이 아니라 대한민국의 국가존립과

안전을 위태롭게 하는 국가, 단체 및 세력을 규제하는데 있기 때문이다. 남북이 통일되어 북한의 대남위협이 제거 되었다 할지라도 국내외적으로 존재하는 체제위협 등 안보위협세력에 대비해야 하기 때문이다.

일곱째, 세계각국은 자국의 안보를 지키기 위해 우리의 보안경찰과 유사한 기능을 행사하는 다양한 안전보장기관을 운영하고 이를 강화해 오고 있다. 미국은 국가정보국(DNI), 국토안보부(DHS), 연방수사국(FBI), 중앙정보국(CIA) 등, 독일의 헌법보호청(BfV), 연방수사청(BKA), 연방정보부(BND), 영국의 보안국(SS, 일명 M15), 비밀정보국(SIS, 일명 M16), 수도경찰청의 특수대(SB), 프랑스의 경찰청 국토감시국(DST), 일본의 내각정보조사실, 경찰청 경비국(공안1,2과), 공안조사청 등 우리의 보안경찰과 같은 기능을 행사하는 보안조직을 운영하고 있다.

여덟째, 현재 한국의 안보관련 입법례와 시스템을 보면, 한국은 '안보후진국'이라 할 수 있다. 송변호사께서는 보안경찰에 대한 통제장치가 미비하다고 주장하지만, 미국, 독일, 프랑스의 안보입법례에 비하면 너무 통제장치가 많아 정당한 보안활동과 수사가 어려울 지경이다. 사례: 독일의 헌법보호법, 사회단체결사법, 일본의 파괴활동방지법 등

아홉째, 보안수사대 등 보안경찰의 해체를 진정으로 원한다면 대한민국 정부를 상대로 투쟁할 것이 아니라 북한 김정일 독재정권 및 국내 안보위협세력을 상대로 투쟁해야 할 것이다. 그 이유는 보안경찰이 필요한 이유가 북한의 무력적화혁명 야욕과 안보위협활동을 막기 위해 생겨난 기구이기 때문이다.

결론적으로 보안수사대 등 보안경찰 해체주장은 보안경찰의 활동을 왜곡하여 정상적인 보안활동을 무력화하게 할뿐만 아니라 결국 안보위협요인에 대한 국가의 대응력을 약화시키는 최악의 결과를 초래할 수 있다는 점에서 신중히 생각해야 한다. 단적으로 표현하면, 보안경찰의 해체주장은 한마디로 국가안보시스템에 대한 살인행위임을

깊이 인식해야 한다.

끝으로, 오늘 이러한 토론회가 개최된 이면에는 과거 보안경찰의 활동에 일부 역기능이 있었음을 자인하지 않을 수 없다. 이제 보안경찰은 현시점에서 과거의 잘못된 관행과 문제점이 있다면 이를 겸허하게 인정, 반성하고 새로운 보안환경에 대응하여 '변화와 혁신'의 자세를 국민에게 보여주어야 한다. 면밀한 보안경찰 업무에 대한 진단과 분석을 통해 과거의 부적절한 보안경찰의 관행을 과감히 탈피하고, 과학수사의 정착, 보안수사의 적법절차 준수, 실질적인 인권보장책 확보 등을 통해 국가안보와 평화통일에 기여하는 보안경찰로 거듭나야 할 것이다.

보안경찰 - 그 당위와 현실

한상희(건국대 교수, 헌법·법사회학)

1. 규범논리의 누락에 관하여

대체로 어떠한 활동이나 조직의 근거를 이루는 규범을 판단할 때 두 가지의 접근법이 가능하다. 그 첫째는 규범 그 자체의 타당성을 살피는 것이고 둘째는 규범이 어떻게 현실화하고 그 결과로서 이루어지는 현상은 어떠한가를 보는 것이다. 그리고 오늘 이 토론회의 두 발제는 정확하게 이러한 구분에 대응한다. 제성호 교수의 「남북화해시대 보안경찰의 역할과 중요성」은 전자의 접근법을 전제로 보안경찰의 “중요성”을 강조하고 있고 송상교변호사의 「보안수사대의 존치 필요성에 대한 검토」는 후자의 맥락에서 보안경찰의 존재 자체에 대한 최대의 회의적 시선을 던지고 있다.

이러한 논의들은 마치 겉으로만 보기에선 우리 사회에 보안경찰에 대하여 제도적 수준에서건 혹은 현실적 수준에서건 최소한의 개념적 징표들-국가안보의 유지와 관련한 나름의 징표들-을 확보하고 있는 것처럼 보이게 한다. 하지만, 그 실질을 들여다보면 「보안」이라는 개념을 그때 그때 논의의 필요에 따라 적의 변용하여 사용하고 있을 뿐, 실질적 개념의 문제는 실증되어 버리고 있다.

제성호 교수의 발제에서 말하는 보안은 국가적 법익의 보호를 위한 제반의 경찰활동이라는 수준에서의 개념정의를 이루어지고는 있지만(1. 서설) 막상 그 실질적 내용을 설명하는 자리에서는 ‘경찰관과그소속기관등직제’에서 열거하고 있는 보안국 소관직무(제15조) 등을 나열함으로써 그를 대체해 버린다. 즉, 보안이 어떠한 굳건한 개념적 징표 내지는 국가적 목적규정으로부터 확고한 존재기반과 타당영역을 확보하고 난 연후에 이를 하나의 경찰목적으로 확립하고 여기에서부터 ‘보안경찰’의 업무영역을 연역하고 파생시켜 나가

는 방식의 서술은 존재하지 않는 것이다. 오히려 추상적 목적의 수준에서는 거창하게 '국가적 안보' 등의 가치들을 내세우면서 그것을 하나의 명분으로만 치환하고, '보안경찰'의 실질적 내용들은 별개의 규범으로부터 채워나가는 이중적 설명의 방식을 사용하고 있는 것이다. 그래서 그의 발제는 국가적 안보라는 목적을 달성하기 위한 제반의 '보안수단'이 무엇인가의 논의보다는 지금 현재 보안경찰조직이 어떠한 역할과 기능을 하도록 법제화되었는가의 설명에 치중하고 있다.

대저 규범론의 관점에서 어떠한 규범의 정당성, 타당성을 말하기 위해서는 반드시 그 규범보다는 상위의 규범으로부터 그것을 도출해 낼 수 있어야 한다. 하지만, 제성호 교수의 발제는 상위의 규범(국가적 안보)을 꺼집어내기는 하였으나, 그와 모순되거나 병행되는 또 다른 상위규범(국민의 인권)을 간과하는 동시에 국가적 안보라는 상위규범과는 전혀 단절된 또 다른 규범(경찰관과 그 소속기관 등 직제)으로부터 보안경찰조직의 정당성을 설명하고자 하는 우를 범한다.

송상교 변호사의 발제는 오히려 이 점에서는 솔직한 편이다. 국가의 안보라는 규범적 목적에 대하여는 되도록 평가를 하지 않은 채 현재의 보안경찰기관 및 조직이 이러한 국가안보라는 규범적 목적을 이용하여 어떻게 자신의 권력을 확보하고 행사하고 유지시켜 왔는지를 현실론의 입장에서만 접근하고 있기 때문이다.

문제는 이러한 하자의 발견이 단순히 학술적 평가의 문제에 그치지 않는다는 데에 있다. 즉, 제성호 교수의 발제는 명백히 국가적 안보를 내세우면서 이로부터 보안경찰조직의 안보를 확보하는 외관상의 근거를 마련하고자 하면서 동시에 바로 그것을 이유로 하여 보안경찰조직의 근본적 개혁을 촉구하는 송상교 변호사의 발제를 국가적 안보를 저버리는 '불온한' 주장으로 전환시켜 버린다는 데에 있다. 후자의 발제가 보안경찰조직의 과거와 현재와 (이 과거·현재로부터 연역되는) 미래가 법치주의와 민주주의를 해치며 따라서 그것은 전체로서의 국가적 질서(민주적 기본질서, 혹은 법치국가적 질서)에 반하는 것임을 애써 역설하고 있다. 그럼에도 불구하고 전자의 발제는 보안경찰조직의 존재 자체가 국가적 안보와 등치된다는 식의 의제적 판단(즉 보안경찰조직 = 국가적 안보)을 바탕으로 보안경찰조직의 부인은 곧 국가적

안보의 부인으로 이어진다는 식의 논술을 감행하고 있는 것이다. 환언하자면, 송상교 변호사의 발제는 (보안경찰조직 ≠ 국가적 안보)이거나 혹은 그럴 수도 있는 상황 또는 (보안경찰조직의 근본적 개혁 = 국가적 안보)임을 설명하고자 함에도 제성호 교수의 발제는 이 부분에 대한 검증이나 논의에 대하여 소극적 태도를 보인다.

2. 규범 vs. 현실?

이러한 소극적 태도에 대한 아쉬움은 두 발제의 주된 서술내용에서 나타나는 차이가 워낙 극명하기 때문이다. 제성호교수의 발제는 보안경찰활동의 법적 근거 내지는 주요업무에 대한 설명에 상당한 지면을 할애한다. 하지만, 송상교 변호사의 발제는 보안경찰이 가지는 이러한 법제상의 기능과 업무영역은 현실적으로 무의미하거나 역기능적인 것이었거나 혹은 보안의 영역 밖에 있는 것 또는 굳이 하나의 기관에 집중될 필요가 없는 것이었음을 입증하고자 애쓴다. 실제 여기서 입증책임론을 굳이 들먹일 필요도 없이 이러한 입증노력에 대하여 이제는 반증의 논거들이 제시되어야 할 때라고 주장하는 것은 지나친 요구일까?

물론 이에 대하여 제성호 교수는 몇 가지 반론을 제시하기를 한다. 하지만, 그 반론 역시 하나의 예측 혹은 '보안경찰'수준에서 제시되는 '정보'에 바탕을 둔 것뿐이다. 실제 그의 발제 VI. 1은 "북한의 대남 혁명전략이 (……) '근본적으로' 변한 것은 없다"고 하면서 보안경찰의 체제수호 업무수행을 정당한 것으로 본다. 하지만, 그것이 설령 진실이라 하더라도 이 '북한의 위협'을 '보안경찰조직'의 존재근거로 삼기 위해서는 몇 가지 정도 더 많은 논증이 제시되어야 한다. 일례로 '위협'이 '위협'이 되기 위해서는 나름의 현실적 여건들이 구비되어 있어야 한다. 즉 '북한의 대남혁명전략'은 변하지 않더라도 그것을 실천하거나 혹은 그것에 조용하게 되는 남북한 간의 물질·경제적 토대, 제도적·정치적 상황, 국제정치적 여건 등 다양한 환경요소들에 대한 검토가 종합적이고 체계적으로 이루어진 때에야 비로소 우리는 그것을 '위협'이라 말하게 되고, 이 때에야 비로소 헌법 제37조 제2항에 의한 국민의 기본권을 제한할 수 있는 정당한 근거를 확보할 수 있게 되고, 이 때에야 비로소 과거 권위주의시대의 억압기구를 다시 복원해 내어야 할 정당성을 꺼집어 낼 수 있는 것이다.¹⁾ 이 점은 그 다음의 항에서도 반복된다. 제성호 교수는 북한의 대남사업일꾼이 12만

1) 비슷한 사례로 제성호 교수는 북한이 인터넷을 "국가보안법이 무력화된 해방공간" 등으로 간주하고 있다고 주장하고 있으나, 실제 이 인터넷을 금기시하고 철저히 차단, 감시하고자 하는 -이는 인터넷 자체를 하나의 커다란 위협으로 여기고 있음을 의미한다- 쪽은 어디인지를 먼저 살펴봐야 할 것이다.

명에 달하며, 남파간첩과 고정간첩은 최소 7,000명에서 최대 수만 명에 이를 것으로 추산된다는 사실을 적시하고 있다. 하지만 그것이 어떠한 모습으로 우리에게 위협으로 다가와 있는지에 대한 입증은 없다. 즉, 간첩으로 추산되는 이 인력들이 우리의 국가안보를 어떻게 위태롭게 하고 있으며 그 징표는 어떻게 나타나며 이들의 활동양상은 어떠한지가 먼저 거론될 때 그들의 존재(혹은 그 추정)는 위협으로 구체화될 수 있다는 것이다. 나아가 더 중요한 사실은 이러한 남파간첩의 존재 혹은 고정간첩이 존재와 수천명에 이르는 소위 '국가보안법 위반사범'의 존재는 어떠한 관련이 있는지에 대한 입증이 이러한 논증에 병행되어야 한다. 물론 이 지점에서 '인공기를 흔드는 녀석을 내버려두냐?'라는 식의 반론은 무의미하다. 심증적 반대가 제도적 처벌과 억압을 정당화하는 것은 아니기 때문이다.

또 제성호 교수가 들고 있는 동독/서독의 예는 어쩌면 이러한 위협과 위험의 차이를 잘 반영하는 것일지도 모른다. 서독에는 수많은 동독간첩이 활약하고 있었고 그보다 더 많은 사람들이 동독의 STASI에 협조하였다는 서술은 우리 식의 보안경찰조직이 없었던 서독의 주도에 의한 독일통일의 과정을 지켜볼 때 역으로 "자유를 지키는" 것은 보안경찰이 아니라 자유민주적 기본질서를 지켜내는 「국가권력의 정당성」과 그를 바탕으로 형성되는 「국민적 신뢰」임을 알 수 있게 된다.

실제 이러한 주장들을 언제나 공허하게 만드는 것은 VI. 3에서 강변하고 있는 단절론이다. 보안경찰조직이 지난 과거에 범한 무수한 반인권적 행태들을 그 어떠한 전제도 없이 과감히 털어버리는 그 논리의 비약은 차치하고서라도, "그동안 안보수사를 위해 축적해 온 노우하우는 매우 귀중하며, 이를 다음 세대에 전수하는 것이 국가안보 차원에서 반드시 필요하다"는 주장은 스스로 자기 모순에 함몰되기 조차 한다. 실제 송상교 변호사의 발제에서 강조되듯 "안보수사를 위해 축적해 온 노우하우"는 대부분 소위 보안사범-국가보안법 위반사범 등-을 잡는 노우하우를 거의 벗어나지 않는다. 실제 제성호교수의 발제에서 언급되었듯이 참여정부 들어서서 "국정원은 해외 및 북한 연계 사범의 안보수사를 담당하고, 보안경찰은 국내 보안사범수사를 맡는 것으로 대공수사업무를 특화, 전문화했다"고 하는 바, 여기서 국내 보안사범수사의 거의 대부분은 국가보안법 위반사건이며 그것도 국정원이 담당하는 북한 연계 사범을 제외한 북한 비연계 사범-일종의 국내과(?)-임을 감안한다면 그 안보수사의 기법이 무엇을 말하는지가 보다 분명해질 것이다.

3. 개혁과제에 관하여

도대체 제성호 교수의 이러한 논거들은 어떻게 해서 가능하게 되는가? 그 대표적인

이유는 바로 그의 주장이 국가적 안보를 보장하기 위한 제반의 업무를 중심으로 바라보는 것이 아니라 보안경찰조직이라는 하나의 기관을 중심으로 바라보기 때문이다. 예컨대 제성호 교수가 나열하고 있는 보안경찰(조직)의 9가지 업무가 국가안보 혹은 사회질서의 유지를 위하여 필요한 것은 두말할 나위 없지만 그럼에도 왜 이 모든 것이 보안경찰조직의 업무여야 하는지에 대하여는 여전히 그 의문이 풀리지 않는다. 예컨대 간첩색출 등 보안수사를 위해 그 수사'전문'가가 필요한 것까지는 이해가 되지만 그 수사'전문'가가 왜 보안경찰조직 한 군데에만 몰려 있어야 하는지(수사의 효율성을 위해? 혹은 조직관리의 편의를 위해?) 설명되지 않는다. 더불어 이러한 수사'전문'가가 모여 있는 조직이 왜 그 위치나 활동양상, 경비 등에 관하여 철저한 비밀에 붙여져야 하는지는 더더욱 의문스럽다. 특히 송상교 변호사의 발제가 적절히 지적하고 있듯 북한이탈주민의 신변보호업무는 적어도 의견상으로는 보안경찰의 영역이 아니라 일반행정경찰의 영역에서 포섭되어야 할 부분들이다.

문제는 국가적 안보등을 위하여 필요하다고 주장되는 이 9개의 업무영역들이 아무런 검증도 없이 '과거에 그러 했으니까 지금도 그러하여야 한다'는 식의 단순논리만으로 보안경찰조직에 무조건적으로 귀속되어야 하며 이러한 주장을 통하여 그 조직의 안보를 강변하게 된다는 점이다. 이는 그가 제시하고 있는 11가지의 향후 개혁과제에서 극명하게 드러난다. 기본적으로 그의 개혁과제는 언제나 '보안'경찰이라는 굳건한 하나의 범주를 중심으로 이루어진다. '경찰'의 개혁과제가 아니라 일정한 조직으로 구분지어지는 '보안'경찰이 주어가 되는 개혁과제를 제시함으로써 보안경찰조직은 국가적 안보 이전에 미리 결정되어 있는 하나의 선개념으로 존재하고 있다. 그러니까 개혁의 논의과정에서 보안경찰조직 자체는 송두리째 빠져 버리고 오히려 보안경찰조직 내에서 '개혁'을 어떻게 수행할 것인가에 초점이 맞추어져 있는 것이다.

4. 결 론

지금까지 몇 안 되는 보안경찰개혁의 논의들을 일람하면 하나의 패턴이 읽혀진다. 그것은 현실론을 바탕으로 보안경찰의 문제점들이 지적되면 이를 수용·인정하는 듯 하면서 과거와 현재의 단절론을 내세우며 그 예봉을 피하고 오히려 국가적 안보의 필요성을 거론하면서 보안경찰'조직' 그 자체의 존속을 정당화한다. 그리고 이 과정에서 필요하다면 향후 보안경찰조직이 법치주의의 원칙을 보다 더 잘 준수하고 비밀주의를 벗어나며 인권 침해적 요소들을 과감히 떨쳐 버리겠노라는 약속을 첨가하

기도 한다.

이 토론문이 제성호 교수의 발제에 집중하고 있음도 바로 그 발제가 이러한 패턴에서 한 치도 벗어나 있지 못하기 때문이다. 즉, 모든 논의의 축을 국가안보에 집중시키면서 가능한 모든 논증방식을 통하여 보안경찰에 대한 부정적 시각들을 안보침해적 위해요소로 개념화해 버리고, 이 자의적 구획을 정당화하기 위하여 각종의 안보 위협요인들을 설명한다. 그리고 이어 이 안보위협에 대처하기 위하여는 보안경찰조직이 반드시 존치되거나 그 기능을 강화하여야 한다고 주장한다. 문제는 이러한 주장들의 마디마디마다 아무런 인과의 연결이나 논리의 이음이 존재하지 않는다는 점에 있다. '이 나라는 간첩이 짝 깔려 있다'는 위협이나 '세계는 테러분자로 가득 차 있다'는 협박의 진위는 차치하고서라도 그 때문에 국민의 인권을 '과감히' 짓밟았던 보안경찰조직의 존재를 그대로 인정하여야 한다는 주장의 논거가 없다는 것이다. 그리고 바로 이 때문에 이 토론문은 보안경찰조직의 해체적 수준에 이를 정도의 개혁조치를 당부하는 송상교 변호사의 발제에 전적으로 동의한다. 다만 이 지점에서 한번더 강조하고 싶은 것은 보안경찰기능의 강화문제와 보안경찰조직의 존폐문제는 상호 연관되기는 하되 필연적 결합의 관계에 있는 것은 아니라는 점이다. 더구나 그 보안경찰조직이 지금처럼 비밀주의, 폐쇄주의, 잠행성, 민주적 통제장치의 결여 등과 같은 전시대적 속성들을 그래도 유지하고 있는 터에야 더더욱 그러하다.

■ 토론문

구체적 사례로 살펴본 보안수사대
운영실태와 문제점

박 성 희 간 사
(민주화실천 가족운동협의회)

구체적 사례로 살펴본 보안수사대 운영실태와 문제점

박성희(민주화실천가족운동협의회)

1. 보안수사대 현황

현행 보안수사대는 발제문에서 살펴본 대로 1991년 치안본부가 경찰청으로 개편될 때 대공과가 보안과로 명칭이 바뀌면서 '보안수사대'로 변화된 것으로 보인다.

보안수사대는 "간첩 등 국가보안법 수사를 전담"하는 것으로 알려졌는데(국정감사 자료), 보안과장과 직급이 동일한 총경급의 보안수사대장의 지휘를 받고 있다 한다. 대부분의 국가보안법 위반 사건의 수사를 담당하고 있는 이들 보안수사대는 2002년 현재 44곳에 설치되어 있다).

대부분의 국가보안법 위반 사건의 수사를 맡고 있는 보안수사대는 1996년 12월 안기부법 개정과동 당시 내무부에 의해 기존의 30개에 이르던 지역별 보안수사대를 39개로 늘리는 것을 포함한 '보안역량 강화계획'²⁾이 발표한 이후 서울경찰청 산하에 구로수사대를 설치했다. 또한 1998년 국감자료(행정자치위)에 따르면 공무원의 인원감축 문제가 논란이 되던 98년 한해동안 오히려 5곳(강원동해, 충남서산, 전북정읍, 전남광양, 경남통영)에 지방경찰청 보안수사대를 새로 신설한 것으로 알려졌다. 현재 보안수사대 인력은 아래와 같다.

표1> 보안경찰 현황(2004년 12월 31일 현재)³⁾

계	본청	서울	부산	대구	인천	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2,546	153	708	179	157	111	42	255	129	72	156	96	211	130	97	50

1) <전국보안수사대현황>

계	본청	서울	부산	대구	인천	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
44	6	3	3	3	3	1	3	3	1	4	3	4	3	3	1

경찰청 제출자료, 행자위 국정감사(송석찬 의원), 2002

2) 국가보안법 7조, 10조 수사권 부활을 골자로 한 안기부법 개정안이 초미의 관심사가 되고 있었던 1996년 12월 내무부(장관 김우석)는 그러한 사회 분위기의 보수화에 편승하여 "보안역량 강화계획"을 추진하였다. 신문보도에 따르면 "경찰청 보안국 안에 보안수사단을 설치해 전국 39개 보안수사대와 경찰서 보안과의 대공수사를 총괄 지휘하게 하고, 해마다 공안사범 검거 실적이 우수한 공안요원 5명씩을 경위로 승진시키는 등 공안요원에 대해서는 경감까지 시험없이 특진할 수 있도록 하고, 중요 공안사범 검거자에게는 따로 포상금을 주기로 했다. 정부는 또 이들 공안요원에게 다달이 30만원씩의 보안업무 추진비를 지급할 방침"이라는 것이었다. 한겨레신문 1996년12월19일치 기사. 이는 사실상 경찰의 대공수사기능을 지난 87년 박종철씨 고문살인사건 이전으로 되돌리는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

3) 경찰청 제출 자료, 허준영 경찰청장 후보 인사청문회(유정복 의원), 2005.1

이러한 보안수사대는 국가보안법 위반 사건을 주로 전담하고 있으나 시대적 변화에 따라 업무가 급격히 줄어들고 있는 것으로 나타났다.

표2>전국 보안수사대 국가보안법 위반 검거현황⁴⁾

구분	계	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05.1.11
계	2,080	658	509	237	242	191	173	68	2
본청	178	79	36	13	30	7	9	4	
서울	674	190	173	91	79	65	50	25	1
부산	231	71	63	14	26	21	27	9	
대구	86	29	22	6	10	12	4	3	
인천	55	27	8	4	3	6	6	1	
울산	10		4	1		1	3	1	
경기	145	26	19	17	19	23	29	12	
강원	62	28	14	9	4	4	2	1	
충북	39	14	14	5	2	2	2		
충남	86	18	32	12	16	5	3		
전북	17	1	14				1		1
전남	289	88	61	40	34	30	25	11	
경북	73	27	18	13	6	4	5		
경남	116	50	24	11	12	11	7	1	
제주	19	10	7	1	1				

그러나 국가보안법 개폐논의가 일고 있고, 국가보안법 위반 사건 역시 감소하고 있는 시점에서 국가보안법 사건을 전담하는 부서를 따로 두고 특별하게 취급할 까닭이 무엇인지, 과연 그럴 필요가 있는지 의문이다. 따라서 국가보안법 위반 사건 감소, 구속 수사를 저하 등 시대적 변화추세를 감안한다면 "간첩 등 보안사범 수사를 전담"하기 위한 보안수사대를 비롯한 공안수사기관에 대한 전면적인 개편 내지 축소가 요구된다.

2 사례로 살펴본 보안수사대 수사실태

보안수사대가 수사한 국가보안법 사건들 대부분은 조작논란이 끊이지 않았으며, 수사 과정에서의 인권침해 시비가 쉬지 않고 제기되었다. 최근의 사례로 이 같은 문제점을 구체적으로 살펴보도록 하자.

1)실적올리기 위한 마구잡이식 체포, 구속

①경찰청 홍제동 분실은 1998년 11월 3일 민족통일애국청년회(민애청) 회원들 12명을

4) 경찰청 제출자료, 허준영 경찰청장 후보 인사청문회(유정복 의원), 2005.1.

연행했다. 민애청은 88년에 설립되어 10여년 동안 공개적, 합법적 활동을 해온 청년 대중운동단체였다. 경찰은 연행된 12명 전원 구속 영장을 청구했으나 9명에 대해 증거불충분으로 영장이 기각되었고 3명만 구속되어 집행유예로 출소했다.

②서울경찰청 장안동 분실은 1998년 5월 13일 북부노동자회 회원들 7명을 구속했다. 북부노동자회는 이미 1997년 5월 회원대부분이 국가보안법 위반 혐의로 구속되기 전까지 신문, 통신 광고를 통해 회원을 모집하고 노동자교실 등 공개적으로 활동해왔다. 그러나 구속자들로 인해 단체활동이 사실상 중단된 상태여서 과거 회원이었다는 이유만으로 7명이나 구속수사한 것은 국가보안법을 남용한 실적수사 아니냐는 의혹을 자아냈다.

③1999년4월13일 서울경찰청 장안동분실 소속 수사관 30여명이 서울시 성수동 소재 <홍>기획에 들이닥쳐 국가보안법 상 이적표현물 제작 배포혐의로 압수수색을 하고 이 회사 직원 9명과 같은 건물에 있던 <한국대학교육연구소> 연구원 2명을 연행했다. 이 과정에서 체포영장 등 어떠한 근거도 제시하지 않았다. 항의하는 직원에게 '긴급체포하겠다'며 수갑을 채워기도 했다. 이들은 장안동 분실에서 위압적인 분위기 속에서 수사를 받았으며 <홍>기획에서 제작한 자료들 제작여부를 확인받았다고 한다. 또한 '앞으로 이적표현물 될만한 것을 제작하지 않겠다'는 반성문을 강요받기도 했다. 연행자들은 15일까지 차례로 풀려났으며 변호인에 따르면 검찰은 이들에 대해 영장신청을 하지 않았음이 밝혀졌다.

④ 8명 체포했으나 절반이 영장도 청구되지 않았던 진보의련 사건

2001년 10월 8일, 경찰청 보안국 보안4과(홍제동 대공분실)는 의사, 대학교수 등 진보의련 회원 8명을 체포했다. "국가변란을 선전선동할 목적으로 진보와 연대를 위한 보건의료운동연합을 구성하고 가입했다"는 혐의와 기관지 '보건의료와 전망'을 제작 반포하여 조직원 사상교양 자료로 활용했다는 혐의였다. 그러나 이들 8명 가운데 4명은 검찰에 의해 영장자체가 청구되지 않았고 구속영장을 청구한 4명에 대해 법원(한주한 영장전담 판사)이 "도주 및 증거인멸의 우려가 없다"는 이유로 영장을 기각, 모두 풀려났다. 검찰은 11월 2일, 2명에 대해 영장을 재청구 했으나 역시 법원에 의해 모두 기각당했다.

⑤경기지방경찰청 보안수사대는 2003년 12월부터 2004년에 걸쳐 아주대 재학생, 졸업생 등 총 16명을 국가보안법 상 이적단체 혐의로 구속했다. 이들 가운데 8명이 법원의 보석결정으로 풀려났으며 전원 1심 집행유예로 출소했다. 아주대 자주대오 사건은

2003년 12월, 수원 이주대학교 총학생회 활동을 같이했던 선·후배 학생들이 총학생회 선거운동을 위한 학생들의 모임에 대해 경찰이 이주대 내 지하조직 '자주대오' 구성원이라는 혐의로 국가보안법상 이적단체 혐의로 체포된 사건으로, 학생들을 대상으로 한 무리한 인신구속 수사라는 지적을 당했다.

2) 조작의혹

① 자주대오 사건

자주대오 사건은 1991년 경찰 직제변경이후 보안수사대가 활동하기 시작한 이후 최초로 발생한 이후 일정한 시기마다 주기적으로 사건이 발생해 하나의 정형화된 사건형식을 갖추기에 이르렀다. 1991년 6월 서울대 민족해방활동가 사건에서 시작해 2004년 1월 이주대 자주대오 사건까지 14년동안 총 302여명에 이르는 구속자를 양산했다. 이 사건의 특징은 보안경찰 가운데 보안수사대가 거의 전담해온 사건이었으며 매 사건마다 조작의혹이 강하게 제기되어 온 점을 꼽을 수 있다. 자주대오 사건의 공통점은 구속자 대부분이 총학생회 간부라는 점, 이들이 자주 민주 통일을 지향하는 학생운동 그룹에 속했다는 점, 강압에 의한 자백만이 유일한 증거라는 점을 들 수 있다. 이런 특징과 공통점은 가장 최근의 사례로 2003년 12월부터 2004년까지 구속자가 15명의 구속자가 발생한 이주대의 경우에도 그대로 적용되고 있다. 경기지방경찰청 보안수사대는 이주대 총학생회 선거를 앞두고 가진 모임에 대해 국가보안법상 이적단체로 구속했으나 항소심 재판부는 "지속적이고 독자적인 결합체로 볼 만한 증거가 없다"며 이적단체에 대해서 무죄판결을 내렸다⁵⁾. 이로써 수사기관이 이적단체를 입증할 뚜렷한 증거없이 마구잡이 구속수사를 남발한 문제점을 반증하기도 하였다.

② 진보의련 사건

경찰청 보안4과(홍제동분실)이 진보의련에 이적단체 혐의 근거로 내세운 '사회주의 정당 건설', '사회주의 보건의료상 실현'이라는 단체의 목적은, 이 단체의 목적과 활동내용을 담고 있는 회칙 어디에서도 찾아볼 수 없다. 진보의련은 회칙을 통해 '반자본 진보노선을 이념으로 보건의료 대중운동을 전개'한다거나 '보건의료의 사회화를 지향'한다고 규정하고 있을 뿐이다. 실제 이 단체는 95년 2월 창립 이후 의료보험 통합, 의료보장확대 실시를 주장해 왔으며 10여명의 회원들이 모여 우리나라 보건의료체제의 문제점과 개혁적 대안을 위한 토론을 진행해 왔다.

한편 경찰이 문제삼았던 부분은 대부분 체포시 압수한 유인물, 책자들에서 따온 부분

5) 노종욱(이주대 졸업생, 2003.12.5구속)에 대한 수원지검 정지영 검사 작성 공소장(2003형제98912호)

적인 표현으로 그 또한 진보의련이 조직적으로 채택한 것이 아니고 개인의 단상에 불과한 것이었다. 경찰은 일부 문구의 표현을 문제삼아 이 단체에 이적단체라는 혐의를 부풀려 무리한 체포를 했던 것으로 보인다. 일부 표현물에 문제가 있었다면 이적 표현물이 될지언정, 그 집단(조직)이 바로 이적을 목적으로 하는 단체가 될 수는 없는 것이므로 이적단체 혐의에 대해서는 더욱 엄격한 검토가 요청되는 것이다.

진보의련 사건은 공공의료 강화를 지향하는 의사 등 전문직 종사자들이 모여 연구하고 토론하는 단순한 모임까지 공안 시각으로 규정해 국가보안법을 남용한 사례로 들 수 있다.

3) 불법감청, 인터넷 검열, '프락치' 강요등

① 2001년 12월 4일 경찰청 보안국 보안3과(남영동 분실)는 국가보안법상 이적표현물 소지 및 판매 혐의로 민주노동당원 정명아, 금수경씨를 체포했다. 경찰은 금씨에 대해 집시법 위반 혐의도 적용했는데, 이는 금씨가 자신이 속해있는 민주노동당 동대문·중랑지부 인터넷상의 홈페이지 게시판에 올린 글이 근거가 되었다. 금씨는 2월 24일 인천교대 앞에서 열린 대우자동차 관련 집회에 참석했다는 이유로 한 노동자가 체포되자, 홈페이지 게시판에 "나는 항의한다" 제하의 글을 올려 자신도 그 집회에 참여했으며 경찰의 체포구속에 대한 부당성을 주장했는데 경찰은 그 글을 증거로 하여 불법 폭력집회에 참가했다며 금씨에게 집시법을 적용한 것이다.

② 2001년 1월 12일 전국연합 홈페이지 호스팅을 하고 있는 인스정보통신의 대표 변창수씨는 한 남자에게서 "웹호스팅 관계로 상담을 하고 싶다"는 연락을 받고 서울 장안동으로 갔다. 하지만 장안동에서 기다리고 있던 사람은 자신을 '경찰'이라 밝힌 뒤, 변씨를 차에 태워 인근 건물로 데려갔다. 그 건물 주위에는 정복경찰들이 경계를 섰고 건물 안에도 경찰이 있었다. 그 '경찰'은 강압적인 분위기 속에서 변씨에게 약 1시간 반 동안 "전국연합 홈페이지에 실린 각종 자료들을 조사중"이라는 말과 함께 "홈페이지에 접속하는 사람들의 로그 파일을 넘겨 달라", "돈을 줄테니까 전국연합 홈페이지를 폐쇄하지 말고 별도로 관리하면서 전국연합에 대한 자료와 정보를 넘겨달라"는 사실상의 '프락치' 요구를 했다.

그러나 이에 대해 변씨가 거절하자 경찰은 그에게 '협력자 인적사항 카드'를 작성하게 했고, 변씨는 자신의 인적사항을 세세히 적어준 뒤에야 그곳을 빠져 나올 수 있었다. 변씨의 설명에 따르면 변씨를 조사한 곳은 서울경찰청 보안수사대 장안동 분실로 추정된다.

이는 경찰이 수사상 필요라는 명목으로 '프락치 강요'도 마다하지 않는 과거의 수사

관행이 여전하다는 것을 보여준 사건이었다.

③진보의련 사건 관련자들 4년여 내사

2001년 체포되었던 이들의 증언에 따르면 자신들이 체포되었을 때 이미 수사관들은 1만여장에 달하는 자료를 정리해 두고 있었다고 한다. 여기에는 진보의련 관련 활동 자료 뿐 아니라 다른 의료운동단체의 자료까지 무제한적으로 입수되어 있었고, "4년 전부터 내사를 해왔다"고 밝힌 수사관들은 실제 4년전 집 앞에서 산책했던 일, 자전거를 잃어버린 일 등 사생활까지 모두 세세하고 파악하고 있었다 한다. 그런데 수사관들이 4년동안 단체 회원들에 대한 내사 또는 밀착감시로 인해 확보한 증거는 없었고 다만 개인의 동선을 파악하는 정도 였을 뿐이었다. 또한 수사관들은 한 피의자가 이에 항의하자 "미행하는 게 나쁘게 아니다, 폭력배를 만났을 때 도와줄 수 있지 않겠느냐"고 말하기도 했다한다.

3. 결론

현재의 보안수사대는 경찰 조직내에서 구조적, 제도적으로 뒷받침되어온 특수한 분야이다. 1996년 발 발표된 <보안역량강화계획>등 정치적 판단에 따라 집중 강화되기도 했다. 그러나 현재 서두에서 확인했듯이 보안수사대의 실질적인 업무가 대폭 줄어들고 시대적 변화를 감안한다면 보안수사대 존재의의는 제고해야할 시기에 이르렀다. 특히 분실형태로 독립해 외부와 고립된 장소, 건물을 별도 운영하는 합리적인 근거를 찾기 어렵다. 이러한 분실형태의 보안수사대 운영은 경찰 조직 운영원칙을 통한 통제, 사회의 민주적 감시에서도 상대적으로 자유로와질 수 밖에 없다. 더욱이 이같은 분실형태에 더해 외부와 차단된 밀실에서 진행되는 수사는 과도한 인력과 실적올리기 식 수사관행으로 인해 인권침해 의혹으로 귀결될 수 밖에 없다.

최근 경찰청이 의혹을 갖고 발족시킨 과거사진상규명위원회가 과거 의혹 사건에 대해 조사를 진행하기로 한 10대 사건 가운데 7개 사건이 보안수사대에서 수사한 사건이었다는 점은 많은 것을 시사하고 있다. 단순한 사건진상규명에만 그칠 것이 아니라 의혹과 인권침해를 야기시켰던 기구운영, 시스템에 대한 과감한 개혁논의 물꼬를 터야 진정한 과거청산의 역사를 시작할 수 있을 것이다.

경찰 조직의 민주적 운영, 인권중시 경찰로 거듭나고자 한다면 과거 인권침해의 온상으로 기능해온 보안수사대를 지금이라도 당장 폐지해야 할 것이다. 더 나아가 우리 사회의 특수성과 보편적 인권, 민주주의 원칙을 조화시킬 수 있는 보안경찰의 개념과 역할에 대해 경찰 스스로 앞장서서 사회적 공론을 모아야할 시기이다. <끝>

■ 토론문

이 두 아 변호사 (대한 변 협)

1. 서론

- 9.11 테러사건 이후 국가안보에 대한 중요성이 더욱 강조되는 세계적 추세
이를 계기로 선진 각국에서는 테러로부터 시민들의 안전을 확보하기 위한 다양한 정책적 수단을 강구
- 대한민국은 분단국가라는 특수성으로 인해 범죄로부터의 공포뿐만 아니라 국가안전을 위협하는 전쟁발발 가능성으로 인한 심리적 불안감도 무시할 수 없는 상황
- 국가는 시민들의 안전을 도모할 책임, 국가의 임무는 공공의 안녕과 질서 유지 및 보호
- 국가안보의 사전예방의 중요성
일단 한번 침해된 후에는 그 피해가 워낙 크고 복구가 쉽지 않아 성격상 사후처벌보다는 사전예방이 중요. 국가안보를 담당할 기관의 존재가 필수적임. 이를 위한 정보 수집 활동 등의 필요성에 대해서는 누구도 부인할 수 없는 실정.

2. 보안경찰의 역할과 각국 현황

- 경찰권의 핵심 기능은 공공의 안전, 질서의 유지

공공의 안전, 질서의 유지대상에는 국가의 존립과 기능의 유지가 포함
보안경찰은 이러한 국가안전보장에 대한 위협으로서, 공공의 안녕과 질서를 해치는 사항들에 대해서 개입. 그 목적은 우리의 헌법상 명시된 "자유민주적 기본질서"를 보호하는 즉, 기본적인 권의 존중, 의회제도, 복수정당제도, 사유재산과 시장경제를 골간으로 하는 경제질서 등 우리 체제를 파괴하려는 세력으로부터의 보호

○대한민국의 생존을 위협하는 국내외적 요소들로 군사적, 경제적, 테러 및 생태적 위협 등. 이러한 위협에 대응하여 보안경찰은 방첩활동, 보안관찰, 보안수사, 탈북자 관리 등 다양한 업무 수행.

○각국의 보안경찰조직

: 영국, 미국, 프랑스, 일본, 독일(연방수사청, 연방헌법보호청)의 기능과 업무수행에 있어서 우리 보안경찰과 비교

3. 보안경찰의 미래상

현대사회 공동체의 안전과 시민들의 삶을 위협하는 요소들이 증가하는 상황
안전한 생활영역 확보, 시민들에게 제공하는 것은 국가의 중요한 임무
보안경찰의 직무영역은 정치적, 시대적, 안보적 상황 및 남북한 관계의 진전여하에 따라 조절 가능

보안경찰활동은 국가의 존립유지와 관련되는 본질적 경찰작용

과거 권위주의 정권 하에서 일부 보안경찰활동에서 인권침해적, 위법적 직무집행 사례도 존재

인권침해적 요소들을 최소화, 국민들로부터 신뢰 회복

보안경찰 직무영역에 대한 새로운 접근과 고찰 필요

메 모

보 도 자 료

열린우리당 최 규 식 국회의원

<< 보안수사대! 과거·현재·미래는 ? 정책토론회 개최 >>

■ 과거, 대공분실! → 현재, 보안수사대! 끝나지 않은 역사...

- 『보안수사대! 과거·현재·미래는?』 정책토론회 개최

○ 일 시: 2005년 9월9일, 오전 10시

○ 장 소: 국회 헌정기념관 1층 소강의실

▶ 주제 : 보안수사대 ! 과거 · 현재 · 미래는 ?

▶ 사회자 : 장경옥 변호사(민주사회를 위한 변호사모임)

▶ 발제자 : 제성호 교수(중앙대 법학과)

송상교 변호사(민주사회를 위한 변호사모임)

▶ 토론자 : 유동렬 연구관(치안정책연구소)

이두아 변호사(대한변협 인권위원)

한상희 교수(건국대학교 법학과)

박성희 간사(민주화실천가족운동협의회)

○ 과거 ‘대공분실’, 현재 보안수사대는 독재정권의 통치수단으로 밀실·고문·조작 수사로 국민의 인권을 유린했던 치욕의 역사를 가지고 있음.

대공분실은 ‘박종철 고문치사 사건’, ‘함주명씨 간첩조작 사건’등 인권 침해와 사건조작의 역사적 과오를 저질렀던 국가 기관이었음

○ 경찰청 과거사진상규명위원회에서도 ‘용공조작·고문의혹’, ‘민간인사찰 의혹’등을 포괄적 조사대상으로 정하고 진상조사 中 또한, 서울대 깃발 사건, 남민전 사건, 민청학련 사건, 진보의련 사건 등 10대 사건을 우선 조사대상으로 정하여 역사적 진실 규명 中

○ 현재 보안경찰은 2600여명의 인력과 전국에 40여개의 보안분실로 운영 中. 보안 수사대는 북한 이탈주민 관리 필요성을 이유로 보안 수사 조직이 아직도 이전의 ‘대공분실’형태로 운영 中

○ 보안수사대가 골간조직과 분리되어 외부에서 독립적으로 은밀하게 운영됨으로 인해 많은 폐해가 야기될 수 있으며, 보안분실은 외부의 감시나 견제가 없는 ‘성역’으로 현존하고 있음

○ 최규식 의원은 과거의 잘못된 관행과 문제점은 역사적 진실 규명과 주체들의 진정성 있는 자기반성이 우선해야 하며, 시대의 변화와 함께 보안수사대는 과거 치욕의 역사를 반성하고, 새롭게 태어나기 위한 자기개혁을 단행해야 함을 주장.