

인권정보자료실
SAf1.4

안기부법 개악 철회와 민주적 개정을 위한 국제심포지움

공안정보기구, 어떻게 개혁할 것인가?

International Symposium on Democratic Reform
of Security and Intelligence Agencies;
Towards the Nullification and Democratic Revision
of Bulldozed National Security Planning Agency Law

일 시 : 97년 2월 27일(목) 오전 10시 ~ 오후 6시

장 소 : 서울지방변호사회관 대회의실

주 최 : 노동법·안기부법 개악철회와 민주수호를 위한 범국민대책위원회
주 관 : 민주사회를 위한 변호사모임 / 민주화를 위한 전국교수협의회 / 안기부법·노동법 개악 철회를
위한 기독교 비상대책위원회 / 민주주의법학연구회 / 김형찬고문수사 안기부책임자처벌과
안기부법 날치기무효화를 위한 대책위원회
후 원 : 한겨레신문 / 노동법 안기부법 개악 무효화를 위한 전국서명교수모임 / 새정치국민회의 / 민주당

SAf1.4

**International Symposium on Democratic Reform of Security
and Intelligence Agencies**

**: Towards the Nullification and Democratic Revision of
Bulldozed National Security Planning Agency Law**

■ Where : Auditorium, Korean Bar Association Building

■ When : February 27(Thursday) 10:00 a.m. - 5:00 p.m.

Hosted by the National Committee for the Revocation of the
Railroaded Labor Law and NSPA Act Amendments and the
Preservation of Democracy

Executed by Korean Professors for Democratic Society

Democratic Legal Studies Association

Lawyers for Democratic Society

Protestant churches Committee to Nullify the Labor
and NSPA Law

Kim Hyong Chan's Task force

Sponsored by Hankyoreh Newspaper

Professors Against Bulldozed Laws

National Congress for New Politics

Democratic Party

안기부법 개악 철회와 민주적 개정을 위한 국제심포지움

; 공안정보기구, 어떻게 개혁할 것인가?

International Symposium on Democratic Reform of Security and Intelligence Agencies

; Towards the Nullification and Democratic Revision of Bulldozed National Security Planning Agency Law

■ 일 시 : 97년 2월 27일(목) 오전 10시 ~ 오후 6시

■ 장 소 : 서울지방변호사회관 대회의실

■ 주최 : 노동법·안기부법 개악철회와 민주수호를 위한 범국민대책위원회

■ 주관 : 민주사회를 위한 변호사모임 / 민주화를 위한 전국교수협의회 / 안기부법·노동법 개악철회를 위한 기독교 비상대책위원회 / 민주주의법학연구회 / 김형찬 고문수사 안기부 책임자 처벌과 안기부법 날치기 무효화를 위한 대책위원회

■ 후원 : 한겨레신문 / 노동법 안기부법 개악 무효화를 위한 전국서명교수모임 / 새정치국민회의 / 민주당

차 례

▶ 비밀정보기관과 민주주의적 사회구조 / 12

▶ 미국정보기관에 대한 법적 통제 / 19

▶ 안기부법 개정논의의 현재 지형과 과제(안기부 수사권 및 정보 수집권 남용방지를 위한 법 제도적 통제의 현황과 과제) / 28

▶ “헌법 보호청” 독일국내정보기관 - 기관의 폐해와 통제의 문제점 / 35

▶ “국가 속의 국가” 구동독의 슈타지체제 해체와 규명 / 43

▶ FBI의 부당한 정치사찰 및 CIA의 부당한 해외개입중지를 위한 투쟁 / 50

▶ 안기부 권력남용의 현황과 그에 대한 민주적 투쟁의 경과와 전망(과제와 전략을 중심으로) / 59

▶ 원고 원본 / 71

안기부법 개악 철회와 민주적 개정을 위한 국제심포지움 ; 공안정보기구, 어떻게 개혁할 것인가?

개회식

사회 : 박석운 집행위원장
개회선언
주요인사 소개
인사말 - 김상곤 운영위원장
축사

기조발표

비밀정보기관과 민주주의적 사회구조
Kutscha(쿿차)교수

제1부

공안정보기구의 개혁과 올바른 위상확립을 위한 법적, 제도적 통제방안

사회 : 김세균 교수

- ① 미국정보기관에 대한 법적 통제 Nojeim(노짐) 변호사
- ② 안기부법 개정논의의 현재 지형과 과제 - 안기부 수사권 및 정보수집권 남용방지를 위한 법 제도적 통제의 현황과 과제 박연철 변호사
- ③ “헌법 보호청” 독일 국내정보기관 - 기관의 폐해와 통제의 문제점 Goessner(괴쓰너) 변호사
- ④ 토론 : 장주영 변호사, 홍성현 목사, 임재홍 연구위원

제2부

공안정보기구의 민주성 확보를 위한 시민적 투쟁 : 각국의 사례와 전략

사회 : 강정인 교수

- ① “국가 속의 국가” 구동독의 슈타지체제 해체와 규명 Goessner(괴쓰너) 변호사
- ② FBI의 부당한 정치사찰 및 CIA의 부당한 해외가입 중지를 위한 투쟁 Gage(게이지)
- ③ 공안정보기구의 과거청산, 안기부법 개악철회 및 민주적 개정을 위한 투쟁 : 과제와 전략
곽노현 교수 (범국민대책위 대변인)
- ④ 토론 ; 효림스님, 정형주 실장, 김승태 교수

제3부 종합토론

한국 안기부에 대한 민주적 개혁의 과제와 전망

사회 : 홍근수 목사

ꉀ 종합토론자 : 마틴 쿿차, 그렉 노짐, 곽노현 교수, 이기욱 변호사, 천정배의원, 권오을의원, 한겨레 신문 이원섭 논설위원, 최규엽(범국민대책위 공동집행위원장),

ꉀ 종합토론을 위한 소주제:

- (1) 공안정보기구의 수사권 보유, 무엇이 문제이며 어떻게, 얼마큼이나 통제할 수 있는가?
- (2) 공안정보기구의 정보수집권 행사, 어떻게 남용되며 어떻게, 얼마큼이나 통제할 수 있는가?
- (3) 정보위 설치를 통한 의회통제, 무엇이 가능하며 과연 실효적인가?
- (4) 냉전 및 분단상황에서 상대국에 대한 찬양고무언행의 법적 지위
- (5) 형사적으로 문제되는 간첩과 기밀의 정의
- (6) 공안정보기구에 대한 시민적, 법적 권리의 확보방안

International Symposium on Democratic Reform of Security and Intelligence Agencies

: Towards the Nullification and Democratic Revision of Bulldozed National Security Planning Agency Law

Keynote Speech

Prof. Dr. Martin Kutscha
Security and Intelligence Agencies and Democratic Society

Part I.
The Operation and Control of Security and Intelligence Agencies in U.S., Germany and Korea: Issues and Trends

Moderator : Prof. Kim Se Kyun

1. Mr. Greg Nojeim
Legal Control of Intelligence Agencies Operating in the United States of America
2. Mr. Park Yon Chol
The Current Situation and Tasks of the Legal and Institutional Control against Abusing the Rights of Investigation and Collecting information
3. Dr. Rolf Goessner
Verfassungsschutz, German Security and Intelligence System: The Problems of the Abuses of *Verfassungsschutz* and the Control of it

4. Panel Discussion:
Mr.Lim Jae Hong, Mr. Chang Jae Young, Rev. Hong Sung Hyon

Part II.
Abuses of Security and Intelligence Agencies and Struggles against Such Abuses

Moderator :

1. Mr. Rolf Goessner
"State in State"
Stasi, the East German Security and Intellegence Agency : Disbandment and Inquiry
2. Ms. Kit Gage
Citizens' Struggles against FBI's Abusive Political Surveillance and CIA's Covert Foreign Operations
3. Mr. Kwak No Hyun
Korean Struggles for Legally and Democratically Controlling Security and Intelligence Agencies: Tasks and Strategies
4. Panel Discussion :
Hyo Lim (Buddhist monk), Mr. Jeong Hyong Ju, Mr. Kim Soon Tae

Part III.
Comprehensive Panel Discussion: Tasks and Prospects for Democratic Reform of Korean Security and Intelligence System
Moderator: Rev. Hong Keun Su
Panelists : Mr. Martin Kutscha/Mr. Greg Nojeim/Mr. Kwak No Hyun/Hon. Lee Kee Uk/Hon. Chun Jung Bae/Mr. Lee Won Sop/ Mr. Choi Gyu Yop/ Hon. Kwon O Ul

Duration: two hours

Issues for Discussion:

1. What are the problems involved in intelligence agencies wielding investigative power? In what ways and to what extent can their abuses be controlled?
2. In what ways is the information collecting power abused? How and to what extent can it be controlled?
3. What can be expected of the Intelligence Committee of the legislative branch and why it fails to meet expectations everywhere?
4. What is the right way of dealing with so-called enemy-encouraging expressions in a nation divided along the ideological lines?
5. What are the legal definitions of spying and national secrets?
6. How can we protect the civil and legal right against Security and Intelligence Agencies

심포 참가자

독일 참가자

- ▶ Prof. Dr. Martin Kutscha, Berlin College of Higher Public Officials (헌법, 행정법, 특히公安정보기구 관련법 전문가)
- ▶ Dr. Rolf Goessner, Bremen lawyer (경찰, 公安정보기구 전문가)

미국 참가자

- ▶ Ms. Kit Gage(억압입법반대국민위원회, 워싱턴 대표)
(Washington Representative, National Committee against Repressive Legislation - 이 단체는 매카시즘 선풍과 함께 미의회에 설치된 반미활동특별조사위(Un-American Activities Committee)의 인권침해조사활동에 반대하여 1960년에 설립된 단체로서 현재 표현의 자유와 관련하여 미국에서 가장 유명한 헌법학자인 Thomas Emerson교수를 명예위원장으로 삼고 있으며, 지난 수십년간 지속된 이 단체에 대한 FBI의 정치사찰에 항의하는 소송을 제기하여 결국 승소한 기록을 갖고 있음)
- ▶ Mr. Greg Nojeim(미국시민권연합 입법전문 변호사)
(Legislative Counsel, American Civil Liberties Union - 이 단체는 시민적 자유를 위해 싸워온 미국의 가장 유명하고 유력한 시민인권단체임)

강정인 (서강대 정외과 교수)

곽노현 (방송통신대 법학과 교수, 범국민대책위원회 대변인)

김세균 (서울대 정치학과 교수)

권오을 (민주당의원)

박연철 (변호사, 민주사회를 위한 변호사 모임)

이원섭 (한겨레신문 논설위원)

임재홍 (민주주의 법학연구회)

장주영 (변호사, 민주사회를 위한 변호사 모임)

정형주 (김형찬대책위 상황실장)

천정배 (국회의원, 새정치국민회의)

최규엽 (범국민대책위원회 공동집행 위원장)

홍근수 (목사, 향린교회, 기독교비대위 자문위원)

홍성현 (목사, 수성교회, 기독교 비대위 서명운동본부 공동본부장)

효 림 (보광사 주지, 실천불교승가회 부의장)

비밀정보기관과 민주주의적 사회구조

마르틴 쿠차 교수(베를린)

번역: 이계수(민주법연, 연구위원)

모순에 가득찬 관계

스파이는 세상에서 가장 오래된 직업중의 하나라고 한다. 전시에는 상호간의 첩보활동이 늘 일정한 역할을 해왔음은 의심의 여지가 없다. 그러나 국내정치에서의 적과 싸울 때도 비밀스런 정보원(源)이 늘 이용된다. 폭력적 지배와 독재의 시기에는 그러한 비밀정보의 이용이 공공연하게 태러하는 것과 함께 항상 중요한 역할을 해 왔다. 나찌-국가의 비밀경찰(게슈타포)이 자행했던 행위들은 독일의 역사에서 그에 대한 가장 참혹한 예이다.

1. 기본문제

민주주의적 사회형태의 관철과 시민을 위한 자유권의 승인에 힘입어 첩보활동은 적어도 국내의 영역에서는 점차 문제시되었다. 정부측의 여러 정치가들은 비밀정보기관의 임무가 적과 외국의 첩자활동으로 부터 민주적 질서를 보호하는 데 있다고 옹호한다. 우리의 내국첩보국인 헌법보호청에 관한 독일 연방법률도 그 기관의 주요임무가 “자유롭고 민주적인 기본질서를 침해하는 행위들”을 막아내는 데 있음을 분명히 해두고 있다. 그러나 반면에 바로 그러한 기관의 비밀스러운 활동방식 때문에 특별한 권한을 성가신 정치적 반대세력을 감시하는 데 사용할 유혹 또한 큰 것이다. 헌법보호청뿐만아니라 원래 해외업무만 담당하게 되어있는 연방해외정보국까지를 둘러싼 스캔달 - 이들 양 기관 모두 정치가나 그 밖의 반대세력의 인사들을 염담한다 - 은 수도 없이 많다.

그 결과 정보기관의 활동은 국가의 공격(Zugriff)으로부터 정치적 반대세력을 보호해야 하는 자유권과 민주주의 원칙에 대한 위협이 된다. 언론, 집회, 결사, 시위의 자유에 대한 보장이 없다면 민주주의란 기능할 수 없다.

이러한 자유권들은 정치적 반대자에 대한 국가권력의 공공연한 억압조치에 의해 광범위하게 침해 될 수 있다. 그러나 그러한 권리들은 자유권의 사용이 국가기관의 비밀스런 포착의 대상이 되고, 그 자유권의 사용으로 사후의 불이익을 받게 될 때에도 마찬가지로 침해될 수 있다. 그러한 국가의

조치에 대한 근거있는 불안은 기본권의 사용에 위협적으로 작용한다.

최고법원으로서 국가 구조상 중요한 지위를 갖고 있는 독일연방헌법재판소는 이러한 문제상황을 1983년의 어느 유명한 판결에서 다음과 같이 정확하게 묘사했다: “이상한 행동이 항상 기록되고 정보로서 계속 저장, 사용, 배포되리라고 의심하는 자는 그러한 행동들을 통해 주목의 대상이 되는 것을 회피하려 한다. 예컨대 집회나 시민운동에 참여하는 것이 당국에 의해 기록되고 그로인해 그에게 위협이 발생할 수 있다고 생각하는 사람은 가능한 한 자기 권리(기본법 제8조 및 제9조)의 사용을 포기하게 될 것이다.”¹⁾

그러나 그렇게 되면 민주주의가 기능하기 위한 조건들은 의심스러운 상황에 빠지게 된다. 시민들은 그들이 일반적인 법률을 준수하는 한, 국가의 박해나 불이익처우에 대한 공포없이 정치적 활동을 할 수 있어야 한다는 것이 그 조건에 속하는 것은 물론이다.

여기서 또 다른 관점이 제기된다: 민주적 헌법에서 국가권력이란 사방으로부터 차단된 독자적 존재가 되어서는 안되며, 민주적 주권자인 국민에 대해 봉사하는 역할을 수행해야 한다. 그러기 위해서는 먼저 국가행위의 투명성이 전제되어야 한다. 그렇지 않다면 정치적 여론을 통해 국가의 행동을 실효성있게 통제하는 일이 더 이상 이루어질 수 없기 때문이다. 미국에서 유래한 정보의 자유라는 법원칙의 관철도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 그에 따르면 국가기관의 비밀활동은 아주 제한된 예외의 경우에만 인정되어야 하며, 특별한 정당화사유를 충족해야 한다.

기본문제를 다시한번 정리해보자: 여러 형태의 정치적 활동, 특히 반대세력의 그러한 활동을 국가의 정보기관이 감시, 포착하는 것은 자유권에 대한 위해가 되며, 나아가 한 사회내의 민주적 의사형성이 가능하게 될 조건(바탕)을 위협한다. 민주주의 원리의 내용인 투명성과 여론을 통한 국가활동에 대한 통제가능성의 예외로서 정보기관의 활동은 특별한 정당화사유와, 실질적인 법적 제한 그리고 특별한 통제장치를 필요로 한다.

2. 법적 제한을 위한 시도들

연방헌법재판소는 앞에 인용한 판결에서 국가의 “정보”활동을 법적으로 제한하는 중요한 도구로 “정보에 대한 자기 결정권”을 내세웠다. 정보처리에 관한 작금의 조건하에서 인격의 자유로운 실현은 개인 정보를 무제한으로 수집, 저장, 사용, 유포시키지 못하게 함으로써 개인들을 보호해주는 것을 전제로 한다고 동 법원은 주장한다. 기본권은 “그 점에서 자기 개인 정보의 처분과 사용에 대해 원칙적으로 스스로 결정할 권한”을 보장한다.²⁾

물론 어떤 국가도 관련된 시민의 의사에 반해서라도 일정량의 정보를 처리할 수 밖에 없을 것이다. 조세의 징수나 범죄행위의 규명시 그러한 일이 일어난다. 그러나 국가가 자기정보결정권을 침해하게 될 때에는 규범명확성의 원칙을 충족하는 명시적인 법적 근거가 있어야 한다.

1) 연방헌법재판소 결정집, 65권, 1(43)쪽 - 인구조사사건

2) 앞의 판결집, 43쪽

연방헌법재판소에 의해 주장된 이러한 요청들은 연방과 주의 입법자들이 적극적으로 입법작업에 나서게되는 결과를 낳았다. 국가활동의 여러 부문에서 정보처리에 대한 세세한 규정이 만들어졌는데, 경찰과 정보기관도 그에 해당되었다. 그렇게해서 1990년에는 연방헌법보호청(Bundesamt für Verfassungsschutz), 연방해의정보국(Bundesnachrichtendienst), 군방첩대(Militärischer Abschirmdienst)에 대한 새로운 법률들이 의결되었고, 각 주들은 최근 몇 년사이에 경찰관계법률들을 개정했다.

정보기관과 경찰의 조직상의 분리는 서방연합군 점령세력의 지령(1949년)에 따른 것이다. 점령세력들은 그렇게해서 독일연방공화국의 헌법인 기본법의 제정에 영향력을 행사했으며, 나찌-국가에서처럼 국가의 권력기구들이 한 곳에 집중되는 상황을 막으려고 했다. 오늘날에도 많은 법학자들은 이 “분리원칙”이 헌법적 지위를 갖고 있다고 보고 있다. 또한 법률들은 연방차원에서 활동하는 세개의 정보기관들에 대해 어떠한 경찰권한도 부여하고 있지 않다. 그 기관들은 “정보사무상의 수단”을 통해 정보를 수집할 권한을 갖고 있을 뿐이다. 그러나 법률들은 경찰 및 외국의 정보기관과 정보교환을 하는 것은 특별한 조건을 붙여 허용한다. (한편 그런 조건달기가 귀찮기 때문에-번역자 삽입) 입법부는 “실무쪽에서 불가필하다고 주장해오는 것을 모두 법률에다 집어넣어버리는” 간단한 방법을 자주 선택해왔다고 연방헌법재판소장을 지냈던 에른스트 벤다는 비판한다.³⁾ 또한 법률상의 구성요건이 불명확한 경우가 많아 “공안기관”이 자기 마음대로 활동할 여지가 많다. 각 정보기관과 그 밖의 공안기관의 권한을 분명하게 제한하는 것이 그 목적인 법률상의 규정들은 이렇게해서 완전히 개입·침해작용에 대한 수권규정이 되어버리고 단순히 “가짜 구성요건들”만 담겨된다. 이러한 현상은 “겉과 속이 다른, 법을 통한 통제”(paradoxe Verrechtlichung)라고 규정할 수 있다. 즉 새로운 법률상의 규정들은 국가에 대한 시민의 자유를 보장해주는 것이 아니라, 국가가 더 자유자재로 활동할 수 있게 할 뿐이다. 또한 그것은 국가활동의 예측불가능성을 확대한다.

정보기관과 경찰의 “분리원칙”은 점차 여러 형태의 협력활동을 통해 부지불식간에 침해되고 있다. 여기에다 새로운 법률들은 경찰에 대해 점점 더 많은 비밀정보작용권한을 부여하고 있다. “비밀정보원”과 주거에 대한 “도청”(물래장치한 마이크를 통해 주거내의 대화를 비밀리에 도청)을 이용하는 것이 그런 것들이다. 그 결과 정보기관의 정보수집작용과 시민에 대해 폭넓은 집행권한을 갖는 경찰의 정보수집작용간의 경계는 점차 사라지고 있다. 법률상 구분된 국가 공안기관들은 특정한 형태도, 들여다볼 수도 없는 어떤 구조물, “권한덩어리”로 합체된다.

3. 통제문제

정보기관에 대한 통제는 행정적 통제와 의회와 법원을 통한 통제와 민주주의적 여론을 통한 통

3) Benda, Die Notwendigkeit bereichsspezifischer Regelungen für Informationseingriffe der Sicherheitsbehörden - Erfahrungen aus dem Volkszählungsurteil - ,in: Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie 1/1995, 11(27)쪽

제등 일단 네가지 방법으로 이루어질 수 있다. 국가권력의 위계제적 구조에서 볼 때 감독권한이 있는 장관(독일의 경우는 연방장관 또는 주장관)과 그의 핵심 보좌진들에 의한 행정적 통제가 가장 효과적일 수 있다. 장관은 그 통제에서 기본적으로 하급관청 및 조직에 대해 행사되는 훈령권을 행사할 수 있다.

의회민주주의론에 따르면 국민에 의해 선출된 의회에는 다른 국가권력에 비해 우월한 지위가 주어져야 한다고 한다. 그러한 점에서 의회에 의한 통제는 의회의 지위에 상응하는 중요성을 가져야 한다는 당연한 결론이 나온다. 사실 독일에는 연방뿐만 아니라 주차원에서도 여러 의회통제기관들이 활동하고 있다. 정보기관에 대한 의회통제위원회와 도청조치승인위원회(기본법 제10조 집행법률에 따라 설치됨)가 그런 것들이다. 그러나 중립적 연구자들은 대체로 이들 기관의 통제가 거의 실효성이 없다고 평가한다. 이들 통제기관의 구성원 대부분이 정치적으로 연방 및 주 정부에 밀접히 연결되어 있고 몇 안되는 "야당"의 통제위원들의 경우조차도 비밀준수의무가 적용되기 때문이다.

이런 약점은 연방과 주의 정보보호담당관(die Datenschutzbeauftragten)의 경우에도 그대로 적용된다. 그들이 "공안기관"에 대해 할 수 있는 통제는 대체로 제한되어있다. 우도 카우스는 이 문제에 대한 자신의 광범위한 연구소사를 통해, 정보보호담당관이 "정보기관에 대해서는 눈먼 닭, 경찰에 대해선 반쯤 눈먼 닭의 지위"에 있다는 결론을 내놓았다.⁴⁾ (독일속담엔 "눈먼 닭도 밀알을 한 번은 찾아낸다"는 말이 있다). 어쨌건 그렇게 해서 찾아낸 "사건들"들은 정보보호담당관의 보고에서 거론되고, 그것이 정보기관의 실제활동에 대한 여론상의 토론을 불러일으키기도 한다. 그러나 정보보호담당관은 공안당국에 대해 지시권(훈령권)을 갖고 있지 않다.

정보기관의 행위에 대한 실효성있는 법원의 통제는 아주 드물게 일어난다. (독일 법에 따르면) 소송이란 소송청구인이 자신의 고유한 주관적 권리침해주장을 할 때에만 허용되기 때문이다. 그러나 각 개인은 발생하는 조치의 비밀성 때문에 정보기관의 조치가 보호되고 있는 자신의 고유한 법영역을 침해하고 있는 지를 극소수의 사례에서만 알게 된다. 그러나 그런 사례가 법원에서 다루어지면 행정재판상의 절차는 공공에 대해 사건을 폭로하는 효과를 가질 수 있다. 전화를 도청당한 저명한 언론인인 쿤터 발라프 사건이나, 자신의 과거가 헌법보호청에 의해 불법적으로 주정치인(헌법보호청장을 의미-역주)에게 보고된 정보보호법학자 킬로 바이헤르트 사건이 그런 예가 된다.⁵⁾

4. 몇가지 덧붙이는 말

의회 및 법원의 통제는 그래서 제한된 효과밖에 없다. 그러나 그런 통제들이 필요없는 것은 아니다. 오히려 반대로 법원의 조사권과 정보보호담당관 또는 그밖의 독립적인 통제기관의 지위가 강화되어져야 한다.

4) Kauß, Der suspendierte Datenschutz bei Polizei und Geheimdiensten, Frankfurt/New York 1989, 56쪽

5) 윈스터 주행정법원의 판결과 비교, NJW 1995, 1979쪽

나아가 통제에 적합한 법적 기준을 마련하기 위해서는 정보기관과 기타 공안기관의 과제와 권한에 대한 명확한 법적 규율이 필요하다. 이러한 점에선 연방헌법재판소가 정보에 대한 자기결정권의 관점에서 발전시킨 지침이 좋은 예가 된다. 비록 비밀리에 이루어지는 경우라 하더라도, 개인 정보의 수집과 인계는 마찬가지로 개인의 기본권에 대한 침해가 된다고 보아야 한다. 법률의 지배(법의 지배, 또는 독일에서는 법치국가로 표현됨)에 따르면 국민의 자유권에 대한 국가의 모든 침해행위는 명시적인 법률상의 근거를 필요로 한다. 그것을 얼마만큼의 밀도로 정할 것인가, 즉 국가권력과 국민의 자유의 범위를 어떻게 조정할 것인가라는 어려운 문제는 공개된 의회의 토의 및 심리과정에서 해결해야 한다.

나찌국가의 계슈타포와 구동독의 슈타지(공안위원회)라는 아주 끔직한 독일의 경험은 정보기관과 집행기관의 권한이 하나의 국가기구에 집중될 경우 자유권은 늘 위협당한다는 사실을 가르쳐준다. 국가의 권력을 다른 임무와 권한을 갖고 있는 여러 기관에 분산시켜야 민주주의적 시스템의 요청은 실현될 수 있다. 이 때문에 "국가 안전"보장을 효율적으로 수행할 수 없는 결과가 생길 것이라는 우려가 많이 제기되고 있는 것도 사실이다. 그러나 그러한 제도적 장치가 국가권력에 대한 민주적 통제를 보다 쉽게 하고 권력남용의 위험을 사전에 방지하는 데 공헌한다는 사실을 무시해서는 안된다. 반면에 국가내외의 안전보장을 동시에 담당하며, 정보기관의 권한은 물론 집행 및 형사소추상의 권한까지도 갖고 있는 기구는 쉽게 민주주의를 압살해버릴 전능의 리바이아탄의 화신으로 변질될 수 있다.

수많은 외국의 역사가 보여주듯이, 정치적 여론은 국가권력을 통제하는 가장 중요한 수단이다. 이것이 물론 민주적 의견형성이 제대로 기능하는 시스템, 그리고 자유권 - 특히 많은 경우 귀찮게 여겨지는 정치적 소수자의 자유권도 포함하여 - 의 의미에 대한 널리 공유된 의식이 있을 경우에만 확보될 수 있다. 독일은 이 점에서 전혀 모범적인 나라가 아니다. 특히 냉전으로 인해, 국내정치상의 반대세력의 활동을 국외정치상의 적들의 목표와 동일시해온 것이 오랜기간 부정적으로 작용했다. 그러나 그간에 유럽의 정치질서는 완전히 새롭게 변화했다. 그래서 이제 독일에서도 국내정치상의 반대자를 적대세력의 "연장된 팔"로 몰아붙이는 것은 더 이상 가능하지 않다. 민주주의가 살아서 움직이기 위한 조건, 즉 서로 다른 견해들이 국가로부터 오는 억압에 대한 공포없이 공개적으로 논쟁되는 상황은 나아졌다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 넘쳐나는 자유권이 아무런 위험도 없이 행사되는 민주적인 시민사회로 나아가기 위해서는 아직은 몇 단계의 노력이 더 필요하다.

■ 참고문헌

- Udo Kauß, Der suspendierte Datenschutz bei Polizei und Geheimdiensten, Frankfurt/New York 1989
- Humanistische Union, Die (un)heimliche Staatsgewalt. Memorandum zur Reform des Verfassungsschutz, 1981
- Martin Kutscha, In den Kasematten des Rechtsstaates. Datenschutz vor Innerer Sicherheit? in: Demokratie und Recht, Sonderheft 1989, 33쪽 아래
- Rolf Gössner(Hg.), Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat, Baden-Baden 1995
- Martin Kutscha/Norman Paech(Hg.), Im Staat der "Innern Sicherheit", Frankfurt 1981

미국정보기관에 대한 법적 통제

그레고리 노집

번역 :

미국민권연맹(ACLU)을 대표하여 발표할 수 있는 기회를 주셔서 감사드립니다. 미국민권연맹은 전국적인 독립조직으로서 275000여 회원이 미국헌법의 권리장전(Bill of Rights)에 명시된 자유의 원칙을 지켜나가기 위해 활동하고 있습니다. 또한 미국민권연맹은 정부의 침해로부터 미국시민의 권리보호를 위해 힘써온 77년의 자랑스런 역사를 지니고 있습니다.

악법반대국민위원회(NCART)의 Gage씨는 미국연방수사국(FBI)과 여타 미국정보기관들의 권력남용역사에 대해 개관해 주셨습니다. 사실 이러한 많은 권력남용사례의 폭로는 재발을 방지하기 위한 개혁을 이끌어내기도 했습니다. 저는 미국에서 권력남용을 방지하기 위한 법제도에 관해 논해보도록 하겠습니다. 이러한 법제도가 전적으로 효과적인 것은 아니겠지만, 국민의 권리, 특히 저항권을 보장하는데 종종 유용한 수단이 될 수 있습니다.

미국정보기관들에 의한 권력남용으로부터 국민을 보호하는 중요한 제도는 다음과 같이 요약될 수 있다. (1)미국연방헌법 (2)사생활보호법(Privacy Act), 정보자유법(Freedom of Information Act)과 같은 보장법제 (3)헌법과 관련법규를 구체화하는 법원의 조치 (4)법무부의 연방수사국 수사지침 (5)경찰의 지역경찰 정보수사지침 (6)정보기관에 대한 의회의 감독

■ 헌법원칙 (CONSTITUTIONAL PRINCIPLES)

미국연방정부는 견제와 균형의 체계하에서 운용되고 있다. 즉 입법권은 의회에, 사법권은 법원에, 행정권은 대통령에게 부여되어 있다. 또한 정부 각부처는 다른 기관들의 활동을 감독하는 권한을 보유하고 있다. 이러한 체계가 우리의 자유를 보장하는 것이다.

가장 커다란 보장장치는 미국헌법상의 권리장전이다. 어떤 의미에서 권리장전은 강제가능한 인권 목록이라 할 수 있다. 의회에 의해 입법된 법률이 권리장전상의 조항에 위배될 때 법원(그 최고법원은 연방대법원이다)은 이를 "위헌적"인 법률로 폐기할 수 있다. 대통령이나 연방수사국과 같은 행정기관이라 할지라도 헌법을 위배하지는 못하며, 법원은 어떠한 조치가 위헌적인지의 여부에 대한 판단권한을 가진다. 때문에 사법부의 독립성이 중요한 것이다. 연방법원의 독립성은 종신임기와 제한적 면직조건의 보장을 통해 확보된다.

사실상 의회와 행정부의 조치에 헌법원칙을 적용하는 일은 복잡하며, 특히 행정부가 국가안보를 위한 조치라고 강변할 때는 더욱 그 적용이 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 헌법원칙의 보장은 필수

적인 권리들이다. 사실 여기서 논할 모든 보장체제는 이러한 권리들을 실현하기 위한 노력의 결과인 것이다. 정보사찰과 관련된 권리장전상의 중요원칙들로부터 논의를 시작하고자 한다.

- 수정 제1조 : 종교·언론·출판·집회의 자유 보장
- 수정 제4조 : 법원에 의해 발부된 수색·체포영장없는 불법한 수색으로부터의 보장
- 수정 제5조 및 제14조 : 적법절차(due process of law)에 의하지 아니한 생명, 신체, 재산에 대한 침해로부터의 보장
- 사생활권 : 연방대법원은 권리장전상의 여타조항으로부터 사생활권을 확인해왔다. 예컨대 Griswold v. Connecticut, 381 US 479(1965), Roe v. Wade, 410 US 113(1973)

이러한 권리들은 정부의 관련조치에 대하여 법원에 의해 강제된다.

■ 보장법제 (PROTECTIVE STATUTES)

의회는 수정 제1조상의 권리를 침해할 수 있는 “보안”조치의 은폐된 희생자에게 도움이 될 권리 보장법안을 입법해 왔다. 다만 연방수사국의 활동을 통제하는 일반법률은 없다.

하지만 정보자유법(FOIA)은 이에 대한 이해에 도움이 된다. 동법은 미국내 단체들에게 해당정보가 공개대상에서 제외되어 있거나 동법의 규율대상이 아닌 경우외에는, 정부가 보유하는 각 단체들에 대한 정보를 요청할 권리를 부여하고 있다. 예컨대 1981-1985년도 연방수사국의 CISPES에 대한 영장없는 수사는 동법에 따른 요청에 의해 기록이 공개된바 있다. 최근에는 AIDS운동단체인 ACT-UP이 동법을 통해 연방수사국이 동단체에 대한 수백매에 달하는 기록을 보유하고 있음을 밝혀냈다. 정보자유법은 국가안보관련정보, 즉 법집행의 목적하에 사용되며 그 공개가 특정한 위험을 가져올 소지가 있으며, 타인의 사생활을 침해할 수도 있는 정보의 공개는 제외한다. 최근 항공사보안절차에 관한 정보가 동법에 의해 공개대상에서 제외되었다. 뿐만 아니라, 의회, 연방법원, 백악관, 국가안전보장회의와 같은 기관은 동법의 규율대상이 아니다.

예외조항만이 정보자유법활용의 장애물인 것은 아니다. 또하나의 장애물은 바로 지연이다. 최근 정보자유법상의 요청에 대해 연방수사국이 회신하는데 2년이 걸리기도 했다. 법적으로는 10일 이내에 회신해야 한다. 이러한 기간은 근래 좀더 현실에 맞게 20일로 조정되었다. 작년도 동법개정과 함께 연방수사국내 정보공개담당자의 확충을 통해 정보공개요청에 대한 보다 빠른 회신이 가능할 것이라 기대되고 있다.

뿐만 아니라, 사생활법은 정부의 평화시위자관련 정보보유에 대한 기본적인 규율을 하고 있다. 사생활법 (e)조 (7)항에 따르면 정부기관은 “적법한 법집행행위의 범위에 관계되지 않는 한 수정제1조 상에 보장된 권리의 개인적 행사에 대한 정보를 보유해서는 아니된다” (5 USC Section 552(e)(7)) 만일 정부기관이 부당하게 정보를 보유한 경우 벌금부과와 함께 법원은 기록말소를 명할 수 있다. 예컨대 Hobson v. Wilson, 737 E2d 1, 64(D.C. Cir 1984). 또한 사생활법은 개인에게 자신에 관한 정부기록을 열람할 권리와 관련정보의 정정요청권을 부여하고 있다. (5 USC Section 552(d)(2))

물론 문제는 더 세부적인데 있다. 최근 한 연방법원이 사생활법은 연방수사국으로 하여금 정부가 당장의 필요가 없는 경우라도 시민의 수정제1조에 관련한 적법한 행동에 대한 정보기록을 영구보존하는 것을 금지하지 아니한다고 판시하였다. J.Roderick MacArthur Foundation v. FBI 판결에 따르면, 해당정보가 수집당시 적법한 것이라면 연방수사국은 개인에 대한 정보기록을 영구보존할 수 있다는 것이다. 미국민권연맹은 다음과 같은 경우 때문에 법원에 대해 이러한 판결을 재고해 줄 것을 요청해 왔다. 즉 연방수사국요원이 연방수사국에 의해 간첩혐의로 기소된 경우 선서진술서 (affidavit)를 제출하는 경우가 그것이다.

또한 사생활법은 미국에서의 개인의 사생활보호의 또하나의 지주가 되고 있다. 즉 이에 따르면 정보제공자의 동의없이 일정목적에 따라 정부에 제공된 정보가 다른 목적에 사용될 수 없다. 이 원칙은 “통상적 사용”이라는 예외조항을 통해 손상되어 왔다. 즉 “정보를 제공받는 기관에 의해 당해 활동에 관련이 있음이 밝혀지고 당해기록에 접근하는 적법한 활동중인 기관을 지원하기 위해서는” 연방수사국은 개인정보를 다른 기관에 공개할 수가 있는 것이다. 이러한 광범한 허용규정은 연방수사국으로 하여금 실질적으로 루머까지도 포함된 어떠한 비밀기록도 다른 정부기관의 요청에 따라 제공할 수 있게 하는 것이다. 민주당 클린턴 행정부하에서 연방수사국이 저명한 공화당원에 대한 기록을 포함한 수백개의 기록을 부당하게 백악관에 제공한 후, 연방수사국은 이러한 예외조항을 널리 인정받게 되어 관련법조항은 거의 보장기능을 하지 못하게 되었다.

이러한 경험으로부터 배울 것은, 사생활관련입법의 경우 정보의 보유와 배포에 대해서 매우 신중하게 제한해야 한다는 것이다.

미국에서 도청(wiretapping)은 사생활을 파괴하는 수단이기 때문에 가장 침해적인 수사수단으로 간주되고 있다. 자신이 하는 모든 발언이 기록이 되어 언젠가 자신을 범죄자로 만들게 되리라는 불안에 처한 이는 결코 자유롭게 말할수 없을 것이다. 대화의 도청은 수정 제4조의 영장주의원칙의 대상이다. 1970년대 이후, 도청은 특별법상의 지침에 구속되며, 대개 사전에 법원의 명령이 있어야 가능하게 되었다. (18 USC Section 2510 이하) 하지만, 이러한 일반적인 규율은 실질적으로 다음과 같이 손상되고 있다. 대외사찰법(Foreign Intelligence Surveillance Act)상의 특별법원명령에 따른 도청은 범죄증거에 기해서가 아니라 이른바 대외사찰의 필요성에 기해 행해질 수 있다. 이러한 사찰은 오직 “외국세력”과 그 조직에 대해 행해질 수 있으나, 국제테러리즘에 관련혐의를 받고 있는 미국시민도 포함되는 것이다. 지난 20여년간, 동법에 따라 특별법원은 단 한건의 도청요청도 기각하지 아니하고, 수천건의 대외도청을 허가해 주었다.

미연방대법원의 U.S v. U.S. District Cour, 407 US 297(1972) 판결에 따라 1978년 특별법원이 설립되었다. 동 판결은 닉슨행정부측의 “국가안보”를 위해서는 미국시민을 포함한 어느누구에게 대해서도 영장없이 도청하는 것은 “고유한 대통령의 권한”이라는 주장을 배척한 것이다. 특별법원은 그러한 불법도청에 대한 개선책이기는 하지만, 미국민권연맹은 “정보”의 필요성이 아니라 합리적인 범 죄혐의가 도청을 정당화하는 요건이어야 한다고 본다. 그러한 기준이야말로 시민의 자유를 더 잘 보장해줄 수 있을 것이다.

시민의 자유에 또하나의 보장책은 연방수사국과 중앙정보부(CIA)의 법적 분리다. 법에 따라 중앙정보부는 국내수사권과 법집행권 보유가 금지된다. (50 USC Section 403(d)(3)) 중앙정보부의 대외 정보활동은 대체로 헌법적 보장영역에서 벗어나 있다.

■ 주요판결 (KEY COURT DECISIONS)

미국에서는 어떠한 헌법조항이나 어떠한 실정법규라 할지라도 법원에 의해 강제되지 아니하고서는 수사상의 권력남용을 효과적으로 방지할 수 없다. 때문에 사법부의 독립이 중요한 것이다. 미국연방대법원은 복잡한 역사를 가지고 있지만, 주요판결들에 의해 확립된 원칙들을 개관해보기로 한다.

첫째 정치단체의 회원명단에 대한 사생활권은 헌법수정제1조에 의해 보장된다. National Association for the Advancement of Colored People v. Alabama, 357US 449(1958). 이후 유색인종 지위향상전국연합(NAACP)은 소수인종의 권리를 옹호하는 미국내 가장 중요한 단체중의 하나로 성장했다. 이러한 보장이 없었다면, 그러한 적법한 목적을 위해서라도 단체에 가입하는 것을 두려워했을 것이다.

둘째, 대중적이지 않은 조직에 가담하였다는 이유만으로 개인의 권리와 특권을 박탈당하거나 처벌받지 아니한다. Healy v. James, 408 US 169(1972) 이 사건에서 주립대학은 “혼란과 폭력”사상을 가졌다는 이유로 “민주사회를 위한 학생들”이라는 단체의 총회결성을 저지하고자 했다. 연방대법원은 불법적인 목적을 지닌 조직과의 명백한 관련이 있는 단체에의 가입에 대해서만 처벌가능하다고 판시하였다.

셋째, 가장 선동적이고 반정부적인 연설이라 할지라도 수정 제1조에 의해 보장된다. 개인은 자신의 폭력에 대한 옹호가 (1)직접적으로 불법행동을 야기하거나 (2)불법행동의 야기가 임박케 하거나 (3)그런 불법이 야기될 것이 예견되는 경우에만 형사책임을 지게 된다. Brandenburg v. Ohio, 395 US 444, 447(1969)

넷째, 표현의 자유를 실제로 규제하기보다는 간접적으로 규율하는 정부의 조치 또한 수정제1조에 반하는 것이다. 왜냐하면 이는 수정 제1조의 실현을 “위축시키는 효과”가 있기 때문이다. 하지만 국내정치활동과 관련된 개인정보를 수집한 정보체계의 단순한 존재자체로서 정부에 대한 헌법적 권리 주장이 충분히 뒷받침되는 것은 아니다. Laird v. Tatum, 408 US 1(1972) 오히려 정부의 조치가 특정한, 현재의 객관적 위험 또는 장래의 특정위험에 대한 위협이 된다는 점이 주장되어야 한다.

마지막으로 단체의 구성원 일부가 보장되지 아니하는 행위에 가담했다 할지라도 그 단체 구성원의 전부 또는 그 단체 자체가 반드시 책임을 져야 하는 것은 아니다. National Association for the Advancement of Colored People v. Claiborne Hardware, 458 US 886(1982)

이러한 원칙들은 대단히 중요한 판결이다. 이러한 원칙들은 이들중 다수가 매우 혼란스러운 시기를 거쳐오면서 지켜져왔다는 점에서 주목할 만하다. 즉 냉전의 공포가 온 나라를 사로잡고 베트남전에 반대하는 사람들이 국가안보를 위협하는 이들로 간주되고, 연방수사국이 COINTELPRO수사상

의 활동가들에 대한 그 자신의 냉전에 착수하던 시기였다.

■ 법무부 지침 (ATTORNEY GENERAL GUIDELINES)

연방수사국통제를 위한 노력. Gage씨가 설명한 COINTELPRO수사는 극단주의단체로 파악된 조직의 불법적인 분쇄를 위한 정부계획을 의미한다. 이는 연방수사국이 정부정책에 반대하는 이른바 “이념의 자유시장(marketplace of ideas)”에 대한 통제를 시도한 것이다. 1960-1974년동안 연방수사국은 500000건의 “반정부”사건을 수사했으나, 이중 유죄판결에 이른 경우는 드물었고 다만 수정제1 조상의 권리에 대한 큰 침해가 결과되었을 뿐이었다. 이러한 권력남용의 결과로 연방수사국에 의한 불법적인 정치사찰을 제한해야 할 필요성이 제기되었다. 이에 미국민권연맹을 비롯한 여러단체들이 연방수사국을 통제하기 위해, 다시말해서 그 수사활동을 법적 통제하에 두는 방안을 모색했다. 제안된 입법안에 따르면 연방수사국은 “정보”활동이 아닌 범죄수사에만 활동이 제한된다. 이 입법안은 실제 입법되지는 않았지만, 다음과 같은 내용을 포함하고 있다.

- ◆ 개인의 헌법상 보장된 권리실현 및 견해, 단체가입과 관련된 정보의 수집, 보관, 배포 금지.
- ◆ 범죄수사에 권한을 한정. 모든 정보활동 금지.
- ◆ 연방수사국 수사기록보관에 대한 엄격한 통제
- ◆ 증거부재로 인한 수사종결 6개월후 수사대상에 대한 고지 및 10년경과후 기록말소
- ◆ 연방수사국의 수사절차와 활동에 대한 강력한 독립적인 감독기관의 설립
- ◆ 법원의 영장에 의하지 아니한 비밀요원의 침투 또는 정보원의 이용금지. 영장은 침투를 정당화할 수 있는 모든 정황사실의 제시, 수사대상범죄의 확정, 침투기간의 제한, 다른경미한 수단이 투입될 수 있는지의 여부에 대한 확인, 기간연장에 대한 법원의 허가의 조건하에서 발부되어야 한다.
- ◆ 고의적으로 범위반행위를 한 수사관에 대해서는 3년이하의 징역 또는 10000달러이하의 벌금과.

법무부지침. 연방수사국과 법무성의 압력으로 인해 동입법안은 입법되지 못했다. 1979년 보다 완화된 입법안이 도입되어 검토되었으나 이도 입법되지 못했다. 대신 법무부장관 Edward Levi는 1976년 연방수사국을 통제하기 위한 국내보안수사에 관한 법무부지침(Attorney General Guidelines on Domestic Security Investigations)을 공포했다. 이 지침은 법적 강제력이 없다. 이는 연방수사국 요원의 경미한 지침위반은 아무런 제재가 가해지지 않으며, 동 지침에 위배하여 수집된 증거도 법원에 의해 받아들여질 수 있다는 것을 의미하는 것이다. 뿐만 아니라, 동 지침은 법무부장관에 의해 언제든지 변경될 수 있다. 실제로 몇 년이 지나지 않아 동 지침은 크게 완화되었다. 1983년에는 “스미스지침”(당시의 법무부장관은 William French Smith였다)이라는 새로운 지침이 만들어졌으며, 이후 실질적인 변화는 없다.

현재 동 지침은 두 유형으로 구분된다. (1)범죄 및 국내테러수사 규율지침(Domestic Terrorism Guidelines) (2) 국제테러 규율지침(International Terrorism Guidelines) 어떠한 지침이 어떠한 수사

에 적용되는가? 이는 수사대상인물의 근거지에 따라 결정된다. 국제테러는 외국국적을 가지거나 외국으로부터 지시를 받거나 주경계간을 넘어 활동하는 개인 또는 단체로서 테러활동에 관련된 경우를 의미한다. 또한 국내테러수사지침은 정부와 국민에 대한 외국의 지시없는 테러활동에 관련된 개인과 단체를 규율한다. 따라서 해당단체의 구성원이 이전에 미국시민이었는지, 또는 그들이 현재 미국에 체류하고 있는지의 여부와 관계없이, 연방수사국이 그들의 활동이 외국으로부터 지시받고 있다고 간주하는 경우에는 국제테러수사지침의 적용을 받게되는 것이다. 사실상 이는 미국의 정치단체로서 외국과 교류하면서 미국정책에 영향력을 행사하고자 하는 경우에 대한 수사는 국제테러수사지침의 적용을 받게된다는 것을 의미한다.

오늘날 테러리즘은 정치활동에 대한 수사의 가장 기본적인 토대로 떠오르고 있다. 테러활동은 기존형사법에 포괄되는 경우에도 특별취급을 받게된다. 국제테러지침에 따라 수사를 개시하는 기준은 기밀사항이다. 하지만 국내테러수사지침보다도 더 광범위한 것으로 생각된다. 연방수사국이 CISPES 수사를 시작하는 경우, 국제테러수사지침의 비밀기준에 따라 수행된다. 연방수사국에 따르면 CISPES의 인도적 정치적 지원이 동지침하에 광범한 수사를 규율하는데 충분하다고 한다.

국내테러수사지침하에서, 연방수사국은 경미한 범죄혐의만으로도 전면적인 수사를 시작할 수 있다. 연방범죄가 행해지고 있거나 행해질 또는 둘이상의 사람이 폭력이나 형사법위반을 통해 정치적 목표를 추구하려는 단체에 연루되어 있다는 “합당한 징후적 사실이나 상황”이 있는 경우가 그것이다. “합당한 징후”라는 기준은 지나치게 낮다. 수색영장발부기준인 범죄의 상당한 이유보다도 실질적으로 낮은 정도의 혐의수준으로 규정되어 있다. 하지만 수사개시의 객관적이고 실제적인 기준이 존재할 것이다. 이러한 국내테러수사지침하에서는 단순한 폭력에의 옹호가 위에서 논의된 바 Brandenburg기준하에서 수정제1조에 의해 보호됨에도 불구하고, 연방수사국의 수사대상이 되기에는 충분한 것이다.

범죄에의 합당한 징후가 없는 경우일지라도 연방수사국은 지침상 “예비조사(preliminary inquiry)”로 규정되어 있는 약식수사(mini-investigation)를 할 수 있다. 이러한 약식수사는 본격적인 수사개시 여부를 결정하기 위해 행해지는데, 단지 최소한의 증거만으로도 연방수사국은 90일 및 30일연장 기간동안 다음과 같은 수사기법을 활용할 수 있다.

- ◆ 연방수사국 기록 및 연방, 주, 지방정부기록의 활용
- ◆ 공공기록의 활용
- ◆ 고발자, 수사대상, 관련자, 정보원에 대한 심문
- ◆ 신체수색, 사진촬영
- ◆ 추적장치의 활용(전화착발신기록, 통화내용은 제외)
- ◆ 일방의 동의에 따른 전화도청
- ◆ 유효한 영장에 따른 체포와 수색

이는 최소한의 혐의점만으로도 시작할 수 있는 수사기법으로는 매우 강력한 것이다. 연방수사국의 본격적인 수사에서 추가로 활용될 수 있는 수사수단으로는 도청과 마이크로폰의 비밀설치, 서신검

열이 있다. 대체로 매년 24건의 국내테러수사가 행해진다.

오클라호마시의 폭탄테러사건직후 연방수사국은 미국내 민병대에 대한 더 광범한 수사를 위해 국내테러수사지침을 더욱 완화하겠다는 의사를 표명했다. 알려진바로는 이러한 완화가 행해진 경우는 없다.

국내테러수사지침은 연방수사국요원들에게 단지 헌법상 보장되는 권리를 행사하고 있는 이들에 대해서는 수사하지 말도록 하고 있다. 또한 침해적 수사수단활용, 수사기간연장에 대한 내부승인, 보고요건 등 내부통제규정을 두고 있다. 동 지침은 매년 행해지는 수사건수를 크게 줄이는 결과를 가져왔다.

하지만, 매우 경미한 단서로 행해지는 수사와 관련한 외부집행기관의 부재는 국내테러수사지침으로 하여금 그 의미를 헌법에 의해 보장되는 권리침해방지에 한정케 하고 있다. 그리고 국제테러수사지침하에서의 수사가 국내테러수사지침상의 수사를 위한 범죄기준을 우회하는 방법으로 사용될 수 있다는 사실은 이러한 내부통제체계의 유용성을 더욱 약화시키고 있다. 이 두 지침들은 불법적인 CISPES를 방지하지 못하며, 연방수사국으로 하여금 걸프전기간중 수백명의 아랍계 미국인사업가들과 지역인사에 대해 그들의 정치적 신조와 단체가입에 관해 심문하는 것을 방지하지 못했다. 이러한 취약점 때문에 연방수사국활동을 강제적으로 규율할 수 있는 위에서 제시된 입법안과 같은 실정법이야말로 정보사찰의 명분아래 침해되고 있는 자유를 보장하기 위한 더 나은 방법이 될 것이다.

■ 지역경찰기관의 정보활동에 대한 통제 (CONTROLS ON LOCAL POLICES' INTELLIGENCE OPERATIONS)

연방수사국뿐만 아니라, 지역경찰기관도 정보활동을 할 필요성이 제기되어 왔는데, 이는 수정제1조에 의해 보장되는 법적활동을 억제하게 된다. 지역경찰기관은 “red squads”로 알려진 정보팀을 운영하는데, 좌익정치활동가들을 수사한다. 하지만 때때로 KKK나 나찌와 같은 극우집단도 수사한다.

헌법에 구속되기는 하지만, 대부분의 주법집행기관들은 연방수사국보다도 내부통제없이 활동하고 있다. 하지만 일부 도시에서는 (특히 시애틀) 경찰정보활동을 종합적으로 규율하는 입법을 하고 있으며, 시카고, 샌프란시스코, 로스앤젤레스와 뉴욕시는 경찰당국의 활동을 법원지침의 통제하에 두는데 합의하고 있다. 이는 수정제1조에 보장된 행동에 대한 수사에 저항하기 위해 미국민권연맹 등에 의해 제기된 소송의 결과다. 이러한 지침들은 연방수사국의 지침과 상당부분 유사하지만, 종종 더욱 강화된 보장 및 집행체제를 부과하기도 한다. 경찰의 사찰에 대한 제한을 강제하는 법원명령은 변호사에게 이 제한을 집행할 수 있는 권한을 부여한다. 다음은 지역경찰에 대한 지침들의 일부 내용이다.

(1) 경찰관은 상당한 이유에 상응하는 증거가 존재하고 선서진술에 의해 뒷받침되는 사실에 근거한

서면허가서가 있고, 다른 덜 침해적인 수사수단으로는 충분하지 못한 경우에만 단체에 대한 비밀 침투를 행할 수 있다.

- (2) 정보기록의 배포에 대한 엄격한 통제
- (3) 활용되지 않는 정보기록의 정기적인 말소
- (4) 부당하게 정보가 수집·저장된 대상에 대한 고지
- (5) 함정수사에 대한 방지책
- (6) 불법수사 피해자의 시당국에 대한 소송제기권리, 부당수사행위 경찰관에 대한 행정적 제재
- (7) 수정 제1조와 관련된 모든 수사에서는 가장 침해정도가 약한 수사수단을 사용해야 한다.
- (8) 수사개시 및 연장, 정보원 또는 침투와 같은 침해적인 수사방법의 사용에 관한 서면허가서.
- (9) 독립적인 민간경찰위원회나 독립적인 감사기관에 의한 정기적인 감사를 통해 기간중 합법적인 수사건수와 비밀경찰이나 침투건수, 경찰첩보에 대한 규제위반건수, 경찰관에 대한 재발방지조치에 관한 보고서를 공개해야 한다.

이러한 내용의 다수는 통제체제모델로도 사용될 수 있을 것이다.

■ 의회의 감독 (CONGRESSIONAL OVERSIGHT)

미국의회는 예산권과 의회청문회조사권, 두가지 방식으로 연방수사국의 정보활동에 대한 감독권을 행사한다. 의회는 예산권으로 특정활동에 대한 제정을 보류할 수 있다. 사실 의회는 기관전체를 폐지할 수도 있지만, 그런 권한은 거의 사용되지 않는다. 그보다 의회는 예산을 삭감하거나 예산신청을 한 기관장에 대한 강도높은 질의를 통해 특정활동에 대한 이의를 제기한다. 그런데 연방수사국이나 법무성에 대해서는 이러한 일이 일어나지 않는다. 오히려 이들에 대한 예산은 증가하고 있으며, 최근에는 다른 정부기관에 비해 급격히 증액되고 있다.

의회는 연방법집행기관들의 권력남용을 시정하기 위한 조사 및 전문적 견해수용을 위해 청문회나 위원회를 개최하는데 그 권한을 활용해 왔다. 상하 양원의 정보위원회는 정보문제에 대한 청문회를 개최할 수 있으며, 범죄와 법원관련문제들을 다루는 법사위원회는 연방수사국의 수사에 대해 관찰한다. 의회에 권력남용을 고발하는 연방공무원을 보호하는 법률이 있으며, 이러한 자를 “비밀고발자 whistle blowers”라고 한다. (5 USC Section 7211,2302) 의회는 소환장 발부권과 증인강제소환권을 가진다.

청문회는 연방수사국의 COINTELPRO수사에서의 권력남용을 폭로했으며 법무부지침을 포함한 일부 개혁을 이끌어냈다. 또한 의회청문회는 연방수사국의 CISPES수사에서의 권력남용도 밝혀냈다. 가장 최근에는 텍사스 Waco사건과 아이다호 Ruby Ridge사건에서 연방수사국의 활동에 대한 의회 청문회가 열려, 연방수사국의 살상무기사용에 대한 지침에 대한 일부개정이 있었다. 뿐만아니라, 연방수사국이 공화당원들에 대한 기록이 포함된 불법적인 수백건의 비밀기록을 작성하여 백악관에 전달한 것이 정치적인 문제가 되었다. 그 결과 연방수사국이 비밀기록을 백악관에 제공하는데 더 많

은 제한이 가해지게 되었다.

때때로 의회는 시민의 자유보장절차 향상에 대한 권고를 위해 전문가위원회를 위촉한다. 지난해에는 전문가위원회에서 반테러법(counter-terrorism law)을 제안했지만, 임기만료전까지 재정지원이 여전히 되지 않고 있다.

정보기관의 권력남용에 대한 의회감독의 효율성은 몇가지요소에 달려있다. 즉 가장 중요한 것은 누가 감독하는가, 어떻게 연방수사국에 관해 파악할수 있는가, 얼마나 의원들이 연방수사국에 대해 적극적으로 해명을 요구할 수 있는가에 달려있는 것이다. 어떤이들에게는 놀라운 일이겠지만, 전직 검찰이나 전직 연방수사국출신의원들은 종종 연방수사국에 대한 가장 신중하고 효과적인 감독자로서 활동한다. 또한나의 중요한 요소는 의회에 제기된 문제의 탁월성이다. 자유언론은 진정한 개혁의 여건을 조성할 수 있다. 비정부기구들도 관련의회위원회에 정보를 제공하고 적합한 개혁안을 제시하는데 중요한 역할을 할 수 있다.

■ 결론 (CONCLUSION)

미국에는 미국정보기관들의 침해로부터 시민의 자유를 보장하기 위한 상당수의 제도가 있습니다. 이들 제도의 대다수는 광범한 권력남용이 가능한 체제에 부과되며, 다수의 권력남용을 방지해 왔습니다. 물론 더많은 일들이 이루어질 수 있을 것이며, 미국민권연맹도 더 많은 일들을 위해 노력하고 있습니다. 저는 권력남용을 방지하기 위해 다른 나라에서는 어떻게 활동해왔는지에 대해 다른 회의 참석자들에게도 의견을 듣고자 합니다. 이 회의가 계속해서 정보와 의견을 나눌 수 있는 자리로 이어질 수 있기를 바랍니다.

안기부의 수사권 및 정보수집권 남용방지를 위한 법제도적 통제의 현황과 과제

박연철 변호사

1. 머리말

먼저 안기부법 논의의 현 국면에 대해 간단히 살펴 보겠다. 안기부법의 개정에 대하여 안기부는 가장 구체적인 이해관계기관으로서 적극적으로 접근하는데 대하여 국민들과 입법기관은 실증적인 검토없이 안기부가 막후에서 조성하는 여론에 따라 감성적으로 법개정안의 수용여부를 결정하려 한다. 안기부에게 더 많은 권한을 부여하면 국가안보가 강화될 것이라고 생각하는 경향을 보이니 참으로 안타까운 발상이다.

국가안보는 근본적으로 국민자신에 의하여 이루어져야 하며, 결과적으로도 국민자신에 의하여 이루어져 왔다는 것이 우리의 역사적 경험이다. 안기부와 같은 정권안보 기관에 국가안보를 모두 맡길 수는 없는 것이다. 국민들이 안기부에 의존하려 드는 것은 현재 국내외에서 대북정보를 수집하는 기관으로서 안기부가 거의 유일 하기 때문인 것으로 보인다. 안기부가 신뢰성있는 기관이 아니었으며, 현재도 그 순수성에 대하여 많은 의심을 하지 않을 수 없다.

그런데, 최근 망명의사를 밝힌 북한의 국제담당비서 황장엽의 남한내 고정간첩에 대한 발언이 보도되자 안기부법 개정안에 대하여 문제삼기는 어려워진 것처럼 굳어지고 있다. 자민련에서는 대선이 끝날 때까지 1년간 개정을 유보하자는 의견으로 후퇴하고 있다는 보도가 나온다. 현재 개최된 국회에서 안기부 법은 거론되지 아니하고, 한보사태와 김현철문제가 가장 논란이 되고, 다음으로 노동법개정안이 거론되고 있으며, 안기부법은 논의로 빠지지 않기 위하여 애쓰는 꼴이다. 안기부법 개정안이 원천적으로 무효로 되돌아가기 위하여서는 안기부의 본질과 행적을 냉철하게 대할 줄 알아 할터인데 여간 걱정이 앞서지 않는다.

안기부법 논의 국면의 현재 지형에 관해서는 다른 주제 발표에서도 다루어질 것이므로, 이제 안기부의 수사권 및 정보수집권 남용방지를 위한 법제도적 통제의 현황과 과제를 가능한 대로 살펴보기로 한다.

2. 안기부의 활동에 대한 통제규정

(1) 안기부의 활동에 대한 통제가 필요한 이유

① 안기부권력의 비대화

안기부가 무소불위의 권력기관으로 인식되는 것은 예나 지금이나 마찬가지로 보인다. 안기부의 활동이 정치, 사회, 경제, 문화에 미친 영향이 너무나 막강하므로 그 표현이 결코 지나치지 않았다. 안기부의 전신인 중앙정보부가 박정희의 제3공화국을 창출하는데 기여하였으며, 박정희 정권의 유지를 위하여 선봉적 역할을 다 하였으며, 경제적으로도 국가경제에 막중한 피해를 끼친 의혹사건을 야기한 장본인이었으며, 안기부원들이 각종의 이권에 개입한 흔적이 수다하고, 국가보안법에 근거하여 국민의 기본적 인권을 무참히 유린하여 온 죄과가 역연하기때문에 안기부에서 의욕하는 일은 수단방법을 가리지 않고 해치울 수 있다고 보게 되었다.

이런 의미에서 안기부를 긍정적으로 보기는 어렵게 되었다.

초기의 중앙정보부법에는 인권보장적 측면에서 안기부의 활동을 제한하는 규정이 하나도 없다. 유일하게 부장, 차장, 기획조정관은 정당에 가입하거나 정치활동에 관여할 수 없다는 규정을 두었을 뿐이고, 나머지 예산회계법상의 산출내역불제출권한, 국회에서의 증언, 답변거부권, 다른 국가기관에의 협조요청권등 규정은 모두 안기부의 특권적 지위를 인정하여 주는 특례조항들이다. 간부직원의 정치활동금지조항도 사문화된 장식적 조항이었다. 안기부야말로 야당탄압, 선거관여, 삼선개헌등 정권유지에 주도적인 역할을 수행하였으니 위 조항의 허구성은 두말할 나위도 없다. 이것은 군사정권시대의 기만적인 법률용어상의 실례가 될 것이다. 군사정권에서는 정권을 장악하기 위한 속셈을 가지고 중앙정보부를 설치하면서 위 기관이 정치와는 무관한 기관인 것처럼 버젓이 명문화하여 놓았던 것이다.

② 안기부의 정보보안업무 조정감독권한

가) 실효성있는 국외정보를 수집하는 업무는 매우 어렵고, 전문성을 요구하며, 위험을 동반하고, 막대한 예산이 소요되는 과제이다. 국외정보수집업무는 안기부를 독보적인 존재로 부각시키고 있다. 그리고 이에 대칭하는 국내정보를 수집하는 권한도 주어진다. 국내정보의 수집은 국외정보의 수집과는 달리 법령의 규제를 초월 하는 권한이 부여되고, 시설과 장비의 자유자재한 활용이 가능하기 때문에 국민 개개인 및 공사(公私)기관, 단체를 통제하기에 충분한 정보를 집적할 수 있게 된다.

이와 같은 역량이 정치행정을 왜곡하고 국민의 기본권을 유린하는 억압력으로 발휘 될 수 있는 것이다.

나) 그리고, 그와 같은 억압력이 지배적 형태로 나타나게 된 근거는 중앙정보부에 정보 및 보안업무의 조정·감독권을 부여하고, 각급 국가기관 및 공공단체의장은 중앙정보부에서 수행하는 업무에 필요한 협조와 지원을 하도록 규정되었기 때문이었다. 이에따라 정보 및 보안업무조정감독규정이 대통령령으로 제정되고, 조정, 감독의 대상기관과 범위를 규정하였는데, 대상기관은 외무부, 내무부, 법무부, 국방부, 정보통신부, 공보부, 과학기술처, 통일원 등을 주요대상으로 명시하고, 그 이외 명시하지 않은 기관에 대하여도 대상으로 삼을 수 있다 하였으므로, 조정, 감독대상이 되는 기관은 제한이 없는 셈이다.

다) 안기부에서 조정감독하는 업무는

- 1) 외무부의 소관사항중 국제정세의 조사, 연구, 국외정보의 수집과 외전(外電) 및 해외방송의 취취, 재외국민의 실태조사 및 연구, 출입국자의 보안, 통신보안
 - 2) 내무부의 소관사항으로는 국내보안정보의 수집, 작성, 외사경찰정보의 수집, 작성, 해양경찰정보의 수집, 작성, 정보사범등의 내사 및 수사정보와 시찰업무, 신원조사업무, 통신정보 및 통신보안 업무
 - 3) 법무부의 소관사항으로는 국내보안정보의 수집 및 작성, 정보사범등에 대한 검찰 정보의 처리, 공소보류된자의 신병처리, 적성압수금품의 처리, 정보사범의 보장 및 교도, 출입국자의 보안, 통신보안
 - 4) 국방부의 소관사항으로는, 국외정보업무, 국내보안정보업무 및 통신보안업무, 정보 사범에 대한 국방부,군정보의 처리, 공소보류된자의 신병처리, 적성압수금품의 처리, 정보사범의 보도 및 교도, 군인 및 군무원의 신원조사업무, 정보사범의 내사와 수사정보와 시찰업무.
 - 5) 정보통신부의 소관사항으로는 우편검열 및 정보자료의 수집, 전파감시, 기타 통신정보 및 통신보안업무
 - 6) 공보부의 소관사항으로는 신문,잡지 기타 정기간행물과 방송,영화등의 대중전달 매개체의 활동 동향의 조사,분석,평가, 공연물 및 영화의 검열, 자유진영제국,중립진영 제국 및 공산진영 제국의 정세의 조사,분석,평가, 대공심리전, 대공민간활동,
 - 7) 과학기술처의 소관사항으로는 북한 및 공산국가의 과학기술관계정보 및 자료의 수집관리와 활용
 - 8) 통일원의 소관사항으로는 국토통일에 관련된 국내외정세의 조사,분석 및 평가, 남북대화, 이북 5도의 실정에 관한 조사,분석,평가, 통일교육 등이 있다.
- 안기부장은 대상기관의 장에 대하여 언제든지 국외과학기술정보,국제정세의 조사 연구에 필요한 자료, 국제사범, 무역 및 외국의 상업, 이민사무, 사회단체등록등에 관한 정보 또는 자료의 제공을 요청할 수 있으며, 관계기관의 장은 이에 협력할 의무가 지워져 있다.

③ 안기부의 수사권행사에 의한 인권침해

안기부는 몇가지 범죄에 대한 수사업무를 행하고 있다. 그중에서 국가보안법에 규정된 죄에 관한 수사도 포함된다. 국가보안법의 남용에 의하여 인권이 어떻게 유린되었는가 하는 문제는 곧 안기부에서 국가보안법을 어떻게 남용하였는가 하는 문제를 살피는 것과 동일하다. 안기부에서 형사소송법에 규정된 절차를 준수하지 않은 예가 많았고, 국가보안법을 광범위하게 적용함으로써 무고한 국민의 희생을 초래하였다. 안기부의 수사는 그것이 자유민주주의체제를 수호하기 위한 것이거나 지나친 부분이 매우 많았으며, 자유민주주의이념 그자체와도 배치되는 것이 많았다.

(2) 안기부의 활동에 대한 법제도적 통제

① 안기부법 자체상의 통제규정

가) 예산회계상의 통제

안기부의 세출예산의 요구는 총액으로 하며, 그 산출내역과 첨부서류는 이를 제출하지 않을 수 있다. 안기부는 국회,대법원,헌법재판소,감사원 중앙선관위와 같은 독립 기관의 대우를 받을 뿐 아니라, 예산사용에 관하여 비밀을 유지할 수 있으므로 다른 독립기관보다 더 자유롭다.

종전에는 이 부분에 관하여 거의 아무런 통제가 없었으나, 1994. 1. 5. 개정에 의하여 국회정보위에 안기부의 모든 예산에 관하여 실질심사에 필요한 세부자료를 제출하도록 하였다. 다만 이 경우에도 안기부의 예산심사는 비공개로 하며, 정보위소속 국회의원은 예산내역을 공개하거나 누설하여서는 아니된다.

회계검사는 부장의 책임하에 소관예산에 대한 회계검사와 직원의 직무수행에 대한 감찰을 행한다. 부장은 그 결과를 대통령과 국회정보위에 보고하여야 한다.

지금도 안기부의 예산중 미리 기획하거나 예견할 수 없는 비밀활동비는 총액으로 다른 기관의 예산에 계상할 수 있다. 따라서 안기부의 예산이 얼마나 되는지 정확히 알기는 어려우나, 국회의원들의 발언에 의하면 수천억원에 이른다고 한다.

나) 국회에 의한 통제

종전에 안기부장은 국회의 예산심사 및 국정감사와 감사원의 감사에 있어서 국가기밀에 속하는 사항에 한하여 자료의 제출,증언 또는 거부를 할 수 있다고 하였다.

국가기밀에 속하는 사항은 국회의 질문에 답변하지 않을 수 있었다. 이 규정은 안기부장의 국회출석증언의무를 규정한 것이라기보다는 부장의 출석,답변거부권을 규정한 것이라 할 수 있다.

현행법에서는 부장이 분명한 이유없이 출석 및 답변을 거부하는 것을 억제하기 위하여 출석,답변을 거부할 수 있는 경우를 '국가의 안전보장에 중대한 영향을 미치는 국가기밀사항에 한'하고, '군사, 외교,대북관계의 기밀사항으로서 그 발표로 말미암아 국가안위에 중대한 영향을 미치는 사항에 한하여'하되, 그 사유를 소명하게 하였다. 국회에 출석, 답변하는 경우에도 그 내용을 비밀로 할 것을 요청할 수 있다.

종전에는 안기부는 대통령에 대하여서만 보고의무를 졌으나, 법개정이후에는 국회 정보위에도 보고할 의무를 지게 되었다는 것이 국회가 통제력을 발휘할 수 있게 된 것이다.

다) 형사처벌에 의한 통제

안기부의 정치적 중립을 유지하고 인권침해를 방지하기 위하여 안기부법에 정치관계 죄와 직권남용죄를 신설하여 이에 위반하는 안기부직원을 처벌할 수 있게 되었다.이 조항은 정보정치와 공작 정치의 폐해를 방지하고, 국민의 인권을 보장받는데 매우 중요한 조항이다.

안기부의 부장, 차장 및 기타직원 (중전에는 부장, 차장, 기획조정관에 한하였다)은 정당 기타 정치단체에 가입하거나 정치활동에 관여하는 행위를 할 수 없다. 안기부에서 정당이나 정치단체의 결성 또는 가입을 지원하거나 방해하여서는 아니되며, 그 직위를 이용하여 특정정당 또는 특정정치인에 대하여 지지 또는 반대하는 의견을 유포하거나 이러한 여론을 조성할 목적으로 특정정당 또는 특정정치인에 대하여 찬양 또는 비방하는 내용의 의견을 유포하거나, 특정정당 또는 특정정치인을 위하여 기부 금모집을 지원하거나 방해하는 행위 또는 국가, 지방자치단체 및 정부투자기관의 자금을 이용하거나 이용하게 하거나, 특정정당 또는 특정인의 선거운동을 하거나 선거관 련대책회의에 관여하거나, 소속직원이나 다른 공무원에 대하여 위와 같은 행위를 하도록 요구하거나 위 행위와 관련하여 보상 또는 보복으로써 이익 또는 불이익을 주거나 이를 약속 또는 고지하는 행위를 하였을 때, 5년 이하의 징역과 5년 이하의 자격정지에 처하도록 하였다.

안기부법에 예시된 정치관여행위는 과거에 안기부에 의하여 실제로 행하여진 정치 관여행위를 열거한 것이다. 최초의 중앙정보부는 박정희의 민주공화당 창설의 산실이 되고, 야당의 결성에 대하여 방해하거나 누구를 야당당수로 선출하여야 하는가에 대하여 간섭하였다. 대통령의 뜻을 거스르는 집권여당의 국회의원에 대하여도 린치를 하였으며, 선거기간중에는 관계기관대책회의의 핵심이 되어 여당후보의 당선을 독려했다. 이와 같은 불법행위는 널리 알려졌음에도 불구하고 구체적인 증거가 드러나지 않아 처벌을 받은 예는 거의 없고, 서울지역에서 특정후보를 비난하는 전단을 안기부직원이 직접 살포하다 선거운동원에게 붙잡혀 처벌받은 일이 있었다.

안기부의 부장 차장 및 기타 직원은 그 직권을 남용하여 법률에 의한 절차에 의하지 아니하고 사람을 체포 또는 감금하거나 다른 기관, 단체 또는 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해하여서는 아니되며, 안기부직원으로서 사법경찰관리의 직무를 행하는 자는 그 직무를 수행함에 있어서 형사소송법제34조(피고인, 피의자와의 접견, 교통, 수진) 및 제209조에 의하여 수사에 준용되는 구속의 통지, 구속된 피고인과의 접견, 수진, 제90조 (변호인의 의뢰)와 군사법원법의 관계규정(제63조, 제127조, 제129조 및 제 130조)등 범죄수사에 관한 적법절차를 준수하여야 하며, 이에 위반하여 타인의 권리행사를 방해하는 경우 7년이하의 징역과 7년이하의 자격정지에 처하며, 인신구속에 관한 적법절차를 준수하지 아니할 경우 1년이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

타인의 권리행사를 방해하는 것을 금한다든지 형사소송법상 적법절차를 준수하여야 하는 것은 너무나 당연한 것이다. 안기부법에 특별히 규정하지 않더라도 일반형법규정에 의하여 처벌할 수 있다. 그런데, 안기부법에 안기부의 직원을 대상으로 특별규정을 신설한 것은 이점에 관한 안기부의 폐해가 크고 원성이 드높았기 때문이다. 현재 직권남용의 부분에 대하여는 검증된 바 없으나, 적법절차의 준수에 관하여는 대법원 및 변호인의 노력에 의하여 상당히 견제를 받게 되었다. 대법원에서는 변호인의 접견권을 최대한 보장하는 결정례를 내놓았으며, 변호인중 접견권을 침해당하는 경우 준항고를 하는 한편 개인적인 손해배상청구까지 하여 인용된 바 있다. 또한 안기부에 구금시설이 없어 인근경찰서를 유치장소로 특정한 채 안기부에 계속 구금한 상태로 수사를 하는 관행에 대하여도 법원에서 위법결정을 내렸다.

② 다른 법률의 규정에 의한 통제

가) 공공기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보의 보호를 위하여 그 취급에 관하여 필요한

사항을 정함으로써 공공업무의 적절한 수행을 도모함과 아울러 국민의 권리와 이익을 보호함을 목적으로 하여 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률이 1994. 1. 7. 제정되어 있으나, 안기부가 위 법상의 공공기관에 포함되어 있지는 않다. 안기부에 대하여도 위 법을 준용하는 방안을 강구하여 보아야 할 것이다.

나) 통신비밀보호법상의 제한

통신 및 대화의 비밀과 자유를 보호하기 위하여 그 제한은 대사를 한정하고 엄격한 법적절차를 거치게 하도록 하고 있다. 그러나, 안기부의 수사대상이 되는 범죄수사를 위하여서는 일정한 요건을 갖추어 우편물의 검열과 전기통신의 감청을 허용하고 있다. 법취지상 통신비밀을 보호하는 것이나 안기부의 수사영역과 관련하여서는 광범위한 허용규정처럼 운용될 수 있다.

3. 안기부활동규제에 관하여 유념되는 과제

우리 국민에게 안기부는 부정적인 이미지가 너무나 강하다. 안기부의 전신인 중앙정보부는 태생 자체가 정치적이었다. 정보수집권을 집중하고, 정보수집의 관점에서 국가기관을 전반적으로 통제하며, 정보기관에 의하여 정권을 창출하고 유지할 목적으로 설치되었다고 하여도 과언이 아니다. 설치목적이 그러할진대 안기부가 정상적으로 운영되어 가기를 바라는 것이 무리였다고 할 수 있다. 중앙정보부가 국가안전 보장업무를 효율적으로 수행하기 위하여 설치되었다고 하지만, 국가안전보장보다 정권안보를 위하여 봉사하였다고 봄이 더 타당하다. 즉 안기부가 순수하게 운용되기를 않고 국내정치에 깊이 관여하는 가운데 매우 왜곡된 형태로 운영되었던 것이다.

현재의 안기부는 어떠한가. 안기부는 대통령소속하에 설치되어 있고, 대통령의 지시 감독을 받므로, 대통령이 안기부를 어떻게 운용하느냐에 따라 안기부의 위상과 역할은 크게 달라질 수 있다. 김영삼정부 초기에 안기부는 과거의 비위와 의혹을 털고 새롭게 태어나도록 강요받았다. 안기부법의 개정에 의하여 수사권이 제한되고 인권관련조항이 삽입됨에 이르러서는 안기부는 적어도 상징적으로 격하된 것과 마찬가지로, 안기부의 자존심에 깊은 상처를 입었던 것으로 보인다. 안기부에서는 국외정보수집에 주력하며, 과학, 무역정보의 수집에도 일익하겠다는 의도를 표방하기도 하였다. 그러나, 가치있는 국외정보를 수집하여 국가안보에 기여하는데에는 미치지 못한 듯하고, 국내정보수집에 관하여 관여를 하지 못하게 된 데 대한 불만이 증폭되었다. 그리고, 김영삼정부의 집권이해를 거듭하면서 차츰 안기부의 활동에 대한 의존도가 높아진 탓인지 중요한 개혁입법으로 공적으로 삼았던 안기부의 수사 권제한규정을 철폐하기에 이르렀고, 안기부 국내담당 차장에 지난 대통령 선거시에 경찰청장으로서 선거에 관여하였던 자를 임명함으로써 국민들은 다음 대통령선거는 안기부를 중심으로 하는 관권선거가 되지 않을까 하는 의구심에 사로잡히게 되었다.

지시감독자가 안기부를 정치적으로 활용하면 안기부의 정치활동을 금지하는 규정은 사문화되고 만다. 지금도 안기부의 정치관여금지조항이 있지만 이에 위반되었다 하여 처벌받은 사례는 없다. 지난 1995년도에 안기부에서 지방자치체연기의 필요성, 방법, 선거연기를 여론화하는 방법을 획책하다가 노출된 일이 있으며, 위 공작은 명백히 정치관여행위이지만 관계자를 면직시키는 외에 형사처벌은 없었다. 최근에 공로명 의무장관의 퇴임건의도 안기부와의 알력 때문인 것으로 보도되었는데, 알려진 내용만으로는 대통령의 인사권을 침해한 정치관여행위로 보여진다. 물론 위 행위들이 안기

부법상 금지된 정치관여행위에 해당되는지 아니면 직권남용에 해당될 것인지 더 검토하여야 할 것이나 정권의 향방과 관련된 고도의 정치행위인 것은 분명하다.

안기부의 인권침해행위에 대하여는 상당히 개선되었다고 하지만, 그와 같은 개선에 대하여 안기부직원은 수사방해행위로 보려는 경향이 있고, 최근에도 가혹행위를 자 행하였다는 보고가 있어, 안기부의 업무수행자세에 대하여는 경계심을 늦추어서는 안될 것이다. 밀실수사의 위험성이 큰 수사상의 인권침해행위를 방지하기 위하여서 안기부에 수사권을 부여하지 않아야 한다는 주장이 유력하다. 안기부는 범죄정보수집에 전념하고, 일선 검경과 협력하여 수사는 공개된 장소에서 신분이 분명한 사법 경찰관에 의하여 수행되도록 하는 것이 바람직하다. 이것은 안기부에서 과학적 수사자료를 확보하게 할 것이며, 부당한 인권침해를 최소화하고, 안기부내의 불필요한 인력을 감소시키는 한편, 유능한 인력을 범죄수사업무보다는 정보수집업무에 투입하는 효과를 가져 올 것이다. 그러나 이와 같은 인권단체의 주장에 대하여 안기부에서는 현재의 인권상황에 종전과 다르며, 안기부의 수사권을 제한함으로써 안기부원의 사기와 의욕이 현저히 저하되었다고 주장하고 있다.

안기부의 직권남용행위에 대하여 피해자들의 적극적인 고발이 있어야 할터인데 그 경우 후속적인 불이익을 감수하여야 하는 어려움때문에 불이익을 감수하게 되는 것 같다. 안기부직원의 직무상의 범죄에 대한 수사권을 안기부가 아닌 타부서에서 담당하여야 엄격한 적용이 가능하여 질 것이다.

현재의 안기부를 해체하고 새로운 정보수집부서를 창설하는 것도 생각하여 볼만하다.

“헌법보호청” 독일국내정보기관 기관의 폐해와 통제의 문제점

돌프 피스너 박사(변호사, 브레멘)

번역: 이재승(민주법연, 연구위원)

발제문의 허두에서 간략하게 정보기관에 대하여 몇마디 원칙적인 말씀을 드리고자 합니다. 온세상의 정보기관들은 옛적부터 인간에게 많은 고통과 해악을 초래하였습니다. 정보기관은 혹은 체계적으로 혹은 산발적으로 인권침해범죄를 저질렀으며 또한 폐해를 양산하였습니다. 정보기관이 보호하는 체제가 독재적일수록, 해당국가의 국민에 대한 정보기관의 행태는 더욱 전제적이었습니다. 그 중 많은 정보기관들은 자국민에 고통을 주는 것에 그치지 않고, 다른 민족들에게도 심각한 고통을 가져다 주었습니다.

그러나 사회적 민주화의 진척 속에서도 그리고 법치국가적으로 조직된 민주주의 하에서도 또한 정보기관은 투시할 수 없는기관으로서 수많은 사람들에게 좌시할 수 없는 위험을 의미합니다. 원칙적으로 민주주의와 정보기관은 양립할 수 없습니다. 그 이유는 정보기관의 음모적 구조, 비밀스런 정보수단과 방법 그리고 제사회집단의 심정을 색출하고 침투하려는 경향에 있습니다. 그 이유는 또한 선전된 적의 초상, 여론에 대하여 관행화된 차폐장치 그리고 정보기관원의 뿌리깊은 단체정신에 있습니다. 정보기관은 그들의 업무상 -개별적인 경우에 무엇이 달성되었는지 간에- 국가, 민주주의 또는 헌법을 보호하도록 되어 있습니다. 그러나 정보기관은 그들 나름대로 민주적 투명성과 공적 통제의 원칙을 반대합니다 - 투명성과 통제 원칙하에서는 정보기관은 더 이상 정보기관이 아니라고 하면서 말합니다. 공적인 통제는 따라서 가능하다 하더라도 아주 제한적으로만 이루어질 뿐입니다.

그러나 민주주의에서 정보기관의 존속에 반대하는 이유는 이런 구조적인 문제에만 국한되지 않습니다. 사회는 이탈하는, “극단주의적인” 정치진영을 배제함으로써 민주적인 힘을 획득하지 못합니다. 사회는 극단적이거나 급진적인 진영 및 주장에 대해서도 모든 차원에서 공개적으로 논쟁하고, 논쟁을 배우는 경우에 바로 민주적인 문화를 체득합니다.

분명히 오늘날의 정치적인 상황에서 정보기관의 해체요구는 상당히 유토피악적으로 들립니다 - 특히 자국민 내에서의 반대입장을 적대시하는 사람들에게는 그렇게 들릴 것입니다(방첩활동의 경우에는 사정이 다를 수 있습니다). 이 점은 아직도 북한과 냉전상태에 있는 남한에 대해서는 특히 들어 맞습니다. 과거 분단독일에서와 같이 90년대를 시발로 냉전상태로부터 졸업한 국가들에서도 정보기관의 해체는 생각할 수 없습니다. 비록 그때에 현실적인 기회가 왔지만 말입니다.

■ 정당성위기와 정비

냉전의 종말은 서독의 정보기관 - “헌법보호청(Verfassungsschutz)”, “연방정보부(Bundesnachrichtendienst)”, “군보안부대(Militarischer Abschirmdienst)”- 을 심각한 정당화위기 및 존립위기에 빠뜨렸습니다. 그들은 급작스럽게 “공산주의”라는 해묵은 적의 초상을 잃었습니다. 그러나 동구권의 몰락과 동독 그리고 그리고 동독안기부(Stasi)의 소멸은 서독정보기관들의 존폐에 지속적인 영향력을 행사하지 못하였습니다. 초기의 책임통감과정(Trauerarbeit), 흥분상태를 지나 우선적인 감원조치를 거친 후에 정보기관은 강력하게 재건되었습니다 - 동독방향(Richtung Osten)으로 그리고 전독일로. 구동독지역에서는 그 사이에 헌법보호청의 하부관청들이 설치되었습니다. 그리하여 한마디 사회적인 상의도 없이 새로운 정보기관들이 쉬타지로부터 피해를 당한 국민들을 기다리고 있었습니다.

■ “헌법보호”는 가명이다

“헌법보호”라는 듣기 좋은 표현 뒤에는 공히 “추악하고”, 모든 정보기관에서 전형적인 음모가적 구조와 정보수단과 방법들- 즉, 암약공작원(Verdeckte Agenten), 밀정(geheime Informanten), 꼬나풀(Verbindungsleute), 합정공작원(agents provocateurs), 도청(Abhöraktionen), 사찰(Observation), 프락치(Infiltration) 등등-을 갖춘 매우 “일상적인” 정보기관이 매복하고 있습니다. 독일내에서 활동하는 헌법보호청의 전임요원 및 비전임요원의 숫자에 대한 믿을만한 통계는 없습니다. 전임요원의 숫자는 대략 5,000 정도로 추산되며, 파트타임으로 일하는 요원의 숫자는 연방독일 전체로 치면 수 천명에 이를 것이며, 그 추정치도 5,000을 상회합니다. 통상 공식적인 보고의무를 진 꼬나풀 이외에도 개별사건과 관련해서 또는 다소간 부정기적으로 헌법보호청에 정보를 제공하는 소위 밀정들의 숫자도 알 수 없지만 추가로 합산되어야 할 것입니다. 꼬나풀의 지위에 대한 한계는 물론 유동적입니다.

“헌법보호청”은 독일연방공화국의 연방적 구조에 따라 연방적으로 편제되어 있습니다. 각주는 고유한 헌법보호청(Landesamt für Verfassungsschutz)을 설치하고 있습니다. 이런 주헌법보호청은 부분적으로 차별적인 법률적 근거, 인력강도와 구조를 지니고 있습니다. 각주의 정치상황에 따라 많은 주헌법보호청은 훨씬 자유주의적이고, 다른 일부는 훨씬 권위주의적이기도 합니다. 연방차원에서는 조정기능(협조, 공통정보업무체계 Nachrichtendienstliches Informationssystem 약칭 NADIS)을 수행하는 연방헌법보호청(Bundesamt für Verfassungsschutz)이 존재합니다. 나아가 연방헌법보호청은 예컨대 초지역적 문제와 방첩활동영역에서는 고유한 권한도 아울러 보유하고 있습니다.

“자유로운 민주적 기본질서, 연방이나 주의 존립과 안전에 반하는 기도들”, 나아가 외국군대에 대한 “안전을 위태롭게 하는 활동들 또는 비밀정보활동들”, 독일의 대외관계를 위태롭게 하는 폭력지향적인 정치적인 기도들에 대한 정보수집과 정보평가가 “헌법보호청”의 업무에 속합니다. 각종헌법

보호관청(Verfassungsbehörden)은 공공업무에서 기밀이 요구되는 문서를 취급하는 사람들 또는 안보관련 분야에서 일하는 사람들에 대하여 보안성심사(Sicherheitsüberprüfung)하는 경우에 상호 협조합니다.

■ 폐해의 스토리

45년을 넘긴 헌법보호청의 역사는 폐해의 역사이자, 헌법위반과 인권침해의 역사입니다. 그에 대하여 다음과 같은 예를 들 수 있습니다.

* 특정한 역할을 담당하는 개별인사들에 대한 사찰이 한 예입니다: 예컨대 노조활동가, 변호사, 언론인, 국회의원, 심지어 아동과 청소년에 대한 사찰이 이루어집니다. 단지 그들이 “극단주의적으로” 활동할 우려가 있거나, 그들이 “극단주의자들”의 “접촉인물(Kontaktpersonen)”로 간주되거나, 그들이 주류반공주의적인 적의 초상에 부합한다는 것을 이유로 말입니다: 14세의 소녀 Alexia A.는 예를 들어 “선거프랙카드에 스프레이로 청색 평화의 비둘기를 그렸다는 혐의 때문에” 정보파일이 만들어졌습니다.

* 민주적 조직과 시민주도(Bürgerinitiative), 예를 들어 녹색당(grüne Partei)에 대한 정보기관적 수단(nachrichtendienstliche Mitteln)을 통한 사찰도 그 예가 됩니다. 정보기관의 견해에 따르면 그런 조직이 “(좌익)극단주의에 의하여 물든 것”으로 간주되거나 이른바 “좌익극단주의자들과의 동맹”을 지지하는 경우.

* 평화운동(Friedensbewegung)과 반핵운동(Anti-Atom-Bewegung)의 단체구성원에 대한 사찰도 한 예입니다. 얼마 전에 헌법보호청의 비밀문건이 하나 공개되었습니다. 그 파일은 한 지역(뤼트초프-단넨베르크)의 주민에 대한 정보기관의 사찰결과물입니다. 주민의 대다수가 생존을 근거로 수년간 길게는 십수년간 핵발전소의 핵폐기물의 매립에 반대하는 저항행위에 참여하고 있습니다. 헌법보호청이 모언론기관에 보낸 그 비밀문서에 따르면 이런 저항행위는 폭력적이고, 전투적이고, 불법적인 것으로 규정되었다고 합니다(탈정보화정책).

* 헌법보호청은 프락치(Infiltration)와 사주(Provokation)를 통하여, 네오나치-무대로부터 꼬나풀을 채용함으로써 부분적으로 네오나치무대에 관여하였고, 그 경우 범죄를 목인하였거나 간접적으로 촉진시켰거나 범죄를 방지하지도 않았습니다. 그러니까 폭탄제조책(꼬나풀 랩지엔)도 헌법보호청의 요원이었으며, 우익급진주의자들을 훈련시킨 전투체육학교의 교장(줄링엔의 꼬나풀 슈미트)도 헌법보호청의 요원이었던 것입니다.

* 헌법보호청의 수많은 폐해의 한 예는 헌법보호청의 꼬나풀을 법률고문직에 채용한 일입니다. 그들은 직업금지(Berufsverbot)와 관련해서 명예롭지 못한 역할을 수행하였습니다. 직업금지(그동안에 유럽인권재판소(Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte)에서 인권침해로 규정되었습니다. 70년대와 80년대에 공무원의 신규채용시 헌법보호청의 이른바 신원조회(Regelanfrage)가 수백만 건에 이르렀고, 정보기관의 제보에 따라 약 10,000 건 정도의 직업금지소송과 1,000건이 훨씬 넘는

직업금지결정이 이루어졌습니다.

* 이런 폐해 중에는 나아가 “보안성심사”가 속하는데, 이런 보안성심사에서 안보관련분야와 사업을 취급하는 수 천의 종사자들은 그의 사회적인 배경(가족, 친지, 친구)을 비롯하여 생활의 은밀한 부분까지 조사를 받았습니다. 예를 들어, “담배를 많이 피운다”, “그는 원칙적이지만 따분한 사람이다”, “두명의 아이가 있으며, 그중에 하나는 원치 않는 딸이다”, “체질적으로 쉽게 우울해진다. 어린 딸은 사생아다. 아버지는 무능력자다. 대체로 옷을 너무 어리게 입는다. 봄에는 두통때문에 고생한다.” 이런 개인파일은 성격적 특성, 성격상의 약점에 대한 상세한 사항과 취미, 채무, 질병, 자녀교육, 사생활에 대한 정보, 연인관계에 대한 정보 그리고 심지어 성행위에 대한 묘사들을 포함하기도 합니다. 이제 이런 정보로부터 해당인이 이른바 안보위협인물인지 여부가 판정됩니다.

* 헌법보호청은 잠재적으로 “헌법의 적(Verfassungsfeinde)”이라는 혐의를 받는 수 천의 인물들의 아주 다양하고, 매우 내밀한 개인특징들을 헌법보호청의 전자기록에 보관하고 있습니다(특징정보 Merkmalsdatei P2): 그 경우 예를 들어 H10은 “단정한”, H11은 “단정하지 않은”, H12는 “유행에 맞은”, H13은 “눈에 띄게 옷을 입는”, H24는 “거만한”, H35는 “위트있는”을 각각 표시합니다. 음주 습관-“폭음/마시지 않음”, “맥주체질/와인체질”-도 기록되어 있습니다. H40은 다른 약점도 알려 줍니다: “대식/미식”. H70 이하 항목은 성에 관련된 습관과 기질을 알려줍니다: “충동적인”(H70), “호모”(H71), “양성”(H72), “레스비언”(H73). 기타 특징: 장기동호인, 음악애호가, 문학애호가 등등...

* 헌법보호청의 폐해의 한 예로 헌법보호청의 자작극인 쉐레시의 교도소감장에 대한 폭탄테러사건을 들 수 있습니다. 그 폭탄테러사건의 혐의를 이른바 어떤 “테러리스트”단체의 요원들이 뒤집어 썼습니다(쉐레 로크). 그에 따라 경찰의 체포조치가 일층 강화되고, 어떤 수형자들에서는 수행여건이 가혹해 졌습니다.

* 헌법보호청의 심각한 악폐의 한 예는 소위 “프리랜서로 활약한” 헌법보호청요원에 대한 살인사건에 헌법보호청의 불미스러운 연루입니다. 헌법보호청의 꼬나풀에 대한 살인은 정보기관이 관여하지 않았지만 실제로 정보기관의 목전에서 저질러졌습니다(쉬워커 살인사건). 테러리스트집단에 침투한 헌법보호청의 비밀 꼬나풀이 교도소에 대한 폭탄테러공격에 참여했다는 증거들이 최근 나타났습니다. 그 폭탄테러에서 교도소건물이 몽땅 파괴되었습니다(꼬나풀 쉬타인메츠, 바이터쉬타트 형무소).

폐해의 연대표는 끝이 없습니다.

특히 “테러리즘” 영역에서는 헌법보호청의 극악한 작전사례들이 있습니다. 헌법보호청(또한 정치경찰)의 기관원들이 무엇보다도 무기와 폭발물의 구매작전에 연루되었습니다. 즉 그들은 함정교사자로 행동했던 것입니다. 이런 국립교사와 연루는 통상적으로 “테러리스트”랍시고 기소된 자들에 대한 정치형사소송에 의아스러운 영향을 미칩니다. 달리 말하면 비밀스러운 연루는 필연적으로 헌법위반적인 비밀소송(Geheimverfahren)으로 이어지게 됩니다. 그런 소송에서는 공소사건의 증인도 봉쇄되고, 비밀수사기록물은 법원과 변호인에게 제시되지도 않거나 조작됩니다. 그런 예가 바로 베

를린의 쉬워커 살인사건입니다. 그런 공작 때문에 그 사건의 소송을 종료하는 데에 무려 15년 이상 걸렸습니다. 주범은 거의 8년을 미결구금상태(Untersuchungshaft)로 지내야 했으며- 그중 많은 기간을 파멸적인 독거상태(Isolationshaft)에서 보내야 했습니다.

■ 두가지 현실적인 사건

최근 두 사건은 헌법보호청이 얼마나 자의적으로, 얼마나 비열한 밀고자로서 처신했는가 그리고 헌법보호청이 관련인에 대하여 어떤 직업적 악영향을 끼쳤는 지를 보여줍니다. 정보기관에 대하여 비판적인 “비밀(Geheim)”지 - 그것은 처음부터 헌법보호청에게는 눈엣가시였습니다 - 는 1994년도 연방헌법보호청보고서에서 처음으로 갑자기 “좌익극단주의”로 분류되었습니다. 1995년도 새로운 보고서에는 이런 분류는 더 이상 나타나지 않았습니다. “비밀”지의 한 필자, 녹색당 정보전문가 바이허르트(Thilo Weichert) 박사에게 무엇보다도 그런 분류 때문에 “올가미가 드리워졌습니다”. 바이허르트 박사가 브란덴부르크 정보보호담당관(Datenschutzbeauftragten)에 지원했을 때, 연방헌법보호청(BfV)은 바이허르트가 그 자리에 앉아서 안된다는 취지로 그에 관한 정보파일을 브란덴부르크 주의회의 한 여의원에 불법적으로 송부하였습니다. 나중에 관할행정재판소는 정보기관의 그런 작태를 불법적인 것으로 규정하였습니다.

본인은 1970년부터, 그러니까 26년동안 헌법보호청에 의하여 사찰을 받아 왔으며, 그리고 본인의 정치적인 기고들이 소위 좌익극단주의적이거나 “좌익극단주의에 물든” 간행물로 분류되어 있다는 이야기를 최근 연방헌법보호청으로부터 본인이 직접 들었습니다. “비밀지” 편집인으로서 본인의 역할과 관련한 개인관련정보 뿐만 아니라 “좌익극단주의적인 또는 좌익극단주의에 물든 인물군”에 대한 본인의 소위 접촉과 관계에 대한 개인관련정보도 입력되어 있습니다. 필요에 따라 연방헌법보호청은 본인이 80년대와 90년대에 주관한 회합과 독회에 대하여 리스트를 작성하였습니다. 그것은 소위 “좌익극단주의자” 내지 “좌익극단주의자들에 의해 물든” 주취집단에 의하여 여러도시에서 조직되었으며 - 그중에는 특히 1994년에 간행된 줄져 “냉전시대의 잊혀진 사법희생자(Die vergessenen Justizopfer des Kalten Krieges)”에 대한 독회도 포함되어 있습니다. 그 독회는 브레멘 시립도서관과 나치희생자단체가 주관하였습니다.

■ 헌법보호청은 비현실적이고 비효율적인 기구입니다

헌법보호청은 간첩을 방지하지도 못하며- 정반대로 헌법보호청은 실제로 나름대로 간첩을 가능하게 하였습니다-, 이른바 테러리즘을 방지하는 것은 말할 것도 없이, 테러리즘을 예견하지도, 평가하지도 못합니다. 헌법보호청은 또한 우익극단주의와 상승일로의 헌법적대적인 폭력에 대해서도 속수무책입니다. 그의 법률적인 과업에 비추어 볼 때 헌법보호청은 결코 “효율적인 조기경보체계(effizientes Frühwarnsystem)”가 될 수 없었습니다. 한편으로 헌법보호청은 다른 서방정보기구, 예

를 들어, CIA와 마찬가지로 80년대의 동유럽과 구동독이 뿌리째 붕괴될 조짐을 조기에 감지하지도 못하였고, 그것도 때가 다 되어서 겨우 알았습니다. 헌법보호청의 진단능력과 분석능력은 보잘 것 없는 것이었습니다.

연방헌법보호청은 과거 서독에서 자칭 헌법과 민주주의에 가져다 준 유익함보다는 헌법과 정치 문화에 끼친 손해가 결정적으로 컸습니다. 민주적 문화발전은 헌법보호청에 의하여 촉진되었다기 보다는 오히려 방해받았습니다. "헌법보호청"은 오히려 축약된 독일민주주의관의 표현입니다.

■ 헌법보호청과 경찰 사이에는 유동적인 관계가 존재한다

나치체제에서 정보활동과 집행적인 활동을 전면적으로 수행했던 게슈타포(Geheime Staatspolizei)에 대한 비참한 체험으로 인하여 새로운 독일연방공화국에서는 경찰(Polizei)과 정보기관(Nachrichtendiensten), 즉 경찰업무와 정보기관업무간의 명확한 분계선이 그려져야 했습니다. 이런 분계선은 비민주적인 권력독점을 저지하는 역할을 수행합니다. 이런 헌법적 분리명령은 수십년이 경과하는 동안에 기관간의 긴밀한 협조와 역할분담을 통하여 지속적으로 삼투되었다는 사실을 말하지 않더라도 경찰의 업무영역은 본연의 업무영역을 넘어 범죄이전의 영역(Vorfeld von strafbaren Handlungen)에까지 확장되었으며, 나아가 경찰은 그 사이에 합법적으로 정보기관적 수단과 방법(nachrichtendienstliche Mitteln und Methoden)을 이용할 수 있게 되었습니다. 그리하여 특히 "테러리즘"과 "극단주의"라는 문제영역에서는 경찰과 헌법보호청 간의 광범위한 권한중복이 나타났습니다. 그리고 경찰은 집행적인 권력수단 뿐만 아니라 정보기관적인 권력수단까지 그들의 수중에 넣었습니다. 그러나 그런 진전에 대해서 공적인 통제가 이루어지지 않았습니다.

따라서 경찰과 헌법보호청은 비록 차별적인 인식시각과 관심을 갖는다 하더라도 국가보호라는 동일영역에서 실제 동일한 수단을 가지고 경쟁하게 됩니다. 업무중복이 불가피하게 증가되기 때문에 각급기관들은 지속적이고 긴밀한, 그러나 또한 문제있는 협력과 조정을 하지 않으면 안됩니다. 그렇지 않으면 스스로 정치적 폭력배나 테러리스트임을 자처하며 음모적으로 활동하는 헌법보호청의 꼬나풀과 이런 헌법보호청의 꼬나풀을 순수한 정치범(Politikkriminelle)으로 간주하는 경찰의 꼬나풀이 상호간에 폭력범죄를 고무시키는 현상도 벌어질 수 있습니다(실제로 그런 일들이 벌어졌습니다). 그러나 상이한 기관들의 비밀스러운 조치들은 본성상 조정도, 통제도 거의 이루어질 수 없습니다.

■ 헌법보호청에 대한 통제

민주주의의 보호자로서 정당화되는 정보기관은 이미 설명한 바와 같이 그들 편에서는 민주적 투명성과 공적 통제의 원칙에 반대합니다: 비밀리 그리고 차폐되어 활동하고, 고유한 관계들을 직업적으로 불투명하게 만드는 것을 업무상의 기술로 삼는 기관들에 대한 통제라는 것은 단지 제한적으로

만 가능할 수 있습니다. 연방독일에서는 모든 의회, 즉 연방의회(Bundestag)와 주의회(Landestag)에 개별사건에서 정보기관의 도청행위와 서신검열을 심사하는 G-10-위원회가 존재합니다. 나아가 정보기관통제를 위한 의회위원회들(Parlamentarische Kommissionen)이 있습니다. 그의 구체적인 활동을 보면 물론 의회통제가 불발로 그친다는 사정을 알려주는 수많은 증거들이 나타납니다. 항상 의원개인들은 -내부적으로 혹은 공개적으로- 효과적인 통제가 불가능하다는 점을 탄식합니다.

여여의원으로 구성된 위원회들은 정부로부터 헌법보호청(그리고 여타 정보기관)의 일반적인 업무에 대하여 보고받을 권리를 보유하고 있습니다. 이런 보고내용은 천차만별이지요. 정부는 "정보접근상 불가피한 이유가 있는 경우에는"(정보원의 보호) 개별적인 사건들에 대해서 보고를 거부할 수도 있습니다. 위원회의 토의는 원칙적으로 비공개로 하며, 위원회의 위원들은 기밀유지의무를 부담합니다. 통제방식이 이와 같이 매우 제약되어 있다는 점을 제외하더라도 국회의원들은 여타 업무로 인하여 정보기관사건들(Geheimdienst-Fälle und -Affären)을 집중적으로 파고들 수 없습니다.

■ 저장자료에 대한 조회

국가의 모든 시민들은 구체적인 사실을 적시하지 않고서도 헌법보호청이 그 자신에 관하여 보관하고 있는 자료들에 관한 조회권을 보유하고 있습니다. 헌법보호청은 개별사례에서 상응하는 이유-예컨대 소위 국익 또는 정보제공자의 위험 때문에-가 존재하는 경우에는 정보제공을 거부할 수 있습니다. 관련인은 저장기록물에 대하여 그 적법여부를 연방과 주의 정보보호담당관(Datenschutzbeauftragten)으로 하여금 심사하게 할 수 있습니다. 그러나 문서열람권(Akteneinsichtsrecht)은 인정되지 않습니다.

통제활동과 조회관행상의 그러한 제약들은 헌법보호청에 대한 효과적인 통제를 방해합니다. 많은 주들은 통제와 자료조회(Daten-Auskunft)의 조건들을 그동안에 개선시켰습니다.

니더작센(Niedersachsen) 주에서는 이 일이 대단하게 성공하였습니다: 이 주는 적-녹 치세(Rot-Grüne Koalition 사민당과 녹색당의 1990년부터 1994년 사이의 연정)에 물의를 빚은 헌법보호청을 인원과 재정의 측면에서 개혁시키고, 법치국가적으로 순치시키려는 조치에 착수하였습니다. 본인은 녹색당의 법정책자문가로서 이런 개혁작업에 직접 참여하였습니다. 독일에서 가장 자유주의적인 정보기관법(Geheimdienstgesetz)이 성립되었습니다(1992). 아마도 전세계적으로도 그럴 것입니다.

개혁지침의 요약

1. 헌법보호청의 업무분야가 축소되었다.
2. 헌법보호청의 개입문턱(Eingriffsschwelle)은 높게 책정되었다: 헌법보호청(특히 정보기관적 수단을 통하여)의 활동표적은 자유롭고 민주적인 기본질서(fdGO)에 반대하는 시도들이 폭력행사에 근거하는 경우 또는 그러한 기도들이 적극적-전투적인 행동 속에서 표현되는 경우에 한한다. 그리하여 헌법보호청의 활동범위는 심정차원(Gesinnungsebene)에서 일정한 행위강도(Verhaltensintensität)

를 지닌 차원으로 이동한다.

3. 정보기관-역사에서 처음으로 “정보기관적 수단(nachrichtendienstliche Mitteln)”을 법률에 열거주의적 방식을 통하여 한정하였다- 나아가 여타의 수단은 금지되었다. 이런 시도는 규범명확성과 보다 나은 투명성에 이바지한다(다른 법률들에서는 “정보기관적 수단”이 단지 예시적으로만 규정된다).

4. 헌법보호청은 직업상 동료로부터 특수한 신뢰를 누리는 사람을 끄나풀이나 정보원으로 이용할 수 없다. 이런 직업에는 성직자, 변호사, 의사, 약사, 언론인, 의원 등이 속한다. 정보기관법에 처음으로 등장한 이런 규정은 정보탐색업무보다 특수한 신뢰관계를 더 보호한다.

5. 헌법보호청은 주거의 안이나 밖에 기술적인 장치를 이용한 도청행위를 할 수 없다. 주거의 불가침성은 보호된다.

6. 관련인의 조회에 대한 헌법보호청의 조회거부사유는 축소된다.

7. 의회의 통제는 명백히 개선되었다: 모든(또한 작은) 교섭단체는 헌법보호청통제위원회에서 의석과 표결권을, 소수교섭단체도 일정한 통제권을 보유하며, 나아가 위원회는 자료열람권(Akteneinsichtsrecht)과 질의권(Befragungsrecht) 및 헌법보호청의 시설에 대한 출입권(Zutrittsrecht)과 같은 적극적인 권리를 보유한다.

8. 이 법률에 따라 헌법보호청에게 보다 많은 투명성이 요구된다: 헌법보호청은 공식보고서에 예산총계와 피용자의 총수를 신고해야 한다; 나아가 실제로 투입된 정보기관적 수단의 사용실태에 대해서도 일반적으로 보고해야 한다.

이런 법률을 통하여 헌법보호청의 민주적인 완전통제를 달성할 수 없더라도 니더작센주에서 이러한 발전은 중요한 가치를 지닙니다. 1992년의 이런 자유주의적 개혁작품은 물론 1995년 사민당 단독정부에 의하여 본질적으로 다시 후퇴되었고, 개입문턱이 다시 하향조정되었으며, 업무범위가 확대되었습니다.

■ 결론으로서 하나의 비전 : 정보기관없는 민주적인 사회

정보기관적인 수단과 방법의 의문스러운 결과들을 책임근거로 삼을 수 없다는 사람, 정보기관의 활동과 불가피하게 연결된 정보기관의 체계적 차단장치를 민주주의에 반하는 것(demokratiewidrig)으로 생각하는 사람은 헌법보호청과 같은 제도에 대해서 최소한 이런 정보기관적 수단을 법률적으로 금지해야 하고, 그런 제도들에게 원칙적으로 공개적인 정보제공의무를 부담시켜야 한다. 그런 관청을 정책토론의 도구로 형성시켜야 한다. 나아가 당해헌법이 민권의 국제수준에 부합하고, 민주적 구조를 보장하는 “좋은” 헌법인 한에서 헌법보호는 국가시민의 의무이다. 그런 헌법의 구현은 매일 매일 쟁취해야 할 사항이다.

“국가 속의 국가”

구동독의 슈타지체제: 해체와 규명

돌프 괴스너(변호사, 브레멘)

번역: 서경석(민주법연, 연구위원)

저는 구동독의 첩보기관에 대해 발표해 달라는 요청을 받았습니다. 그래서 남용의 구조와 기계 및 이 첩보기관에 대한 투쟁에 대해 보고하고 이러한 과거를 청산하고 희생자들의 명예를 회복시키려는 통일독일의 노력에 대해 보고하려고 합니다.

구동독의 MfS는 Ministerium für Staatssicherheit의 약자로 국가안전부를 말하고, Stasi는 Staatssicherheit의 약자로 비밀경찰을 말하는데 이는 MfS의 후신으로 업무가 확장된 것입니다. 1950년 2월 8일자 법률에 의해 MfS에게, **동독의 내/외적 안전을 보호하기 위해 첩보수단과 방법을 가진 통일적인 정보수집기관 및 방어진단으로서의 임무가 주어졌습니다.** 얼마지나지 않아, 슈타지에게 **첩보권한 말고도 경찰-집행권한** 역시 주어졌습니다. - 사찰과 도청행위를 통해 정보를 수집할 수 있었을 뿐 만 아니라 예를 들면 가택수색, 여권검사, 수배조치도 할 수 있었습니다. 슈타지는 **소위 동독의 인민경찰이 가진 모든 권한을** 갖게 되었습니다. 슈타지는 형사소송법에 의해 경찰과 검찰이 가지는 조사권을 행사하고, 수사, 체포구금, 신문을 하였습니다.

슈타지와 MfS는 당시 동독의 수도인 동베를린에서 **중앙집중적으로 조직되었습니다.** MfS의 15개 지역조직은 각각 局(Abteilung)과 많은 郡분실(Kreisdienststelle)로 구성되어 있었는데 그것들은 각각 독자적으로 활동하지 않았습니다. MfS의 주요한 임무는 다음과 같은 것이었습니다 :

1. 스파이활동에 대한 예방적 방어 : 외국첩보기관의 활동 저지
2. MfS가 가령 “서독제국주의의 공격”과 같이 동독을 노리고 있는 것으로 생각하는, 다른 국가 및 비국가조직의 계획과 행위에 대한 정보수집.
3. 사회주의 국가질서 및 사회주의 사회질서에 대항한 모든 기도를 가능한한 조기에 그리고 포괄적으로 밝혀내고 무력화시키고 저지시키는 것. 당의 지도와 국가지도정책에 반대하는 모든 경향을 초기에 인지하고 무력화시키는 것.
4. 정치적으로 중요한 사람 내지 특정임무에 예정되어 있으나 의심스러운 사람에 대한 안전심사. 모든 “비합법적 집단”의 확장과 대중에 대한 영향력행사를 저지하기 위해 첩보수단을 통해 그 집단에 침투하는 것.
5. 국민경제, 우편, 통신, 국경 등을 범죄행위, 사보타지 등으로부터 예방적으로 보호하는 것.

이러한 임무는 MfS의 다양한 집행기관과 부서, 작업그룹별로 묶였습니다. - 예를들면 정보지휘본부(HVA), 總局(Hauptabteilung: 군사방어, 스파이방어, 테러방어, 사찰/조사, 검사/행형, 국민경제, 우편 및 수송), 局(Abteilung: 전화감시, 우편통제, 무기, 화학, 요인보호) 등

MfS는 적대적 행위 및 동독을 무너뜨리려는 모든 시도를 조기에 알아내고 저지하는 데 점점 더 집중하게 되었습니다. 특히 교회는 시간이 갈수록 더욱 더 슈타지의 조준범위에 들어오게 되었는데 그 이유는 동독의 교회가 반대자들의 결집장소로 되어갔기 때문이었습니다. 동독에서의 상황이 점점 열악해 감에 따라 그에 대처하는 상황도 점점 열악해지고, 주민들의 불만이 커져감에 따라, 슈타지는, 반대자들을 해체시키고, 분열시키고, 교사하고, 불온시하고, 조기에 진압하기 위해서, 보다 예방적이고 억압적인 조치들을 취했습니다. - 우리가 알고 있듯이, 슈타지가 정치, 경제, 사회의 모든 영역에 침투하고 파악하고 거의 물샐틈없이 통제하였지만 궁극적으로 실패하고 말았습니다. 광범한 영역에서의 이러한 물샐틈없는 사찰과 첩보수집활동은, 학교와 대학과 같은 제도, 교회와 저술가협회와 같은 조직 및 경영 등을 포함했습니다. 이러한 행위들은, 모든 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 이론적 영역들을 포괄하고 통일사회당(SED)의 지도의사에 복속시키는 통일적으로 조직된 권력이라는 현실사회주의적 이해에 상응하는 것이었습니다.

슈타지의 專任부역자들의 수효는 70-80년대에 급격히 증가하였습니다 : 1972년부터 1989년까지 그 수효는 거의 곱으로 늘어 거의 10만명에 육박하였습니다(주민은 약 1600만명). 게다가 “내부의 적”과 “파괴적 분자”를 탐색해내는 일에 종사하는 “자발적”부역자들, 정보원들, 염탐꾼 등 거의 사회 모든 영역에서 음모적으로 활동하는 兼職보고자들로 촘촘한 그물을 쳐 놓았습니다. 그들은 “비공식적 부역자(IM)”, “안전을 위한 사회적 부역자(GMS)”, “비밀정보원(GI)”, “특수공작원(Offiziere im besondere Einsatz)”으로 불렸으며, 비공식적 추정에 따르면 80년대 말에 그 수효는 적어도 11만명에 달했습니다. 그들은 내부원칙에 따라 선발되고 심사되고 원칙적으로 (문서에 의해) 공식적으로 임무가 주어졌습니다. 그들은 전임슈타지협력자들에게서 항상 주시의 대상이 되었으며, 안가에 불려가 조사도 받고, 자신들이 관찰한 것과 접촉한 사람 및 조사한 것에 대해 보고해야만 했습니다. 모든 사회영역에 들어있는 엄청난 숫자의 비공식적 부역자들이 슈타지의 특징이었으며 슈타지의 침투공작과 파괴공작의 특징이었습니다. 그리하여 결국 슈타지와 그 부역자들에 의한 희생자들 말고도, 자신의 가족조차도 감시의 눈초리로부터 안전하지 못했던, 감시받고 밀고된 사람들도 엄청난 숫자였습니다. 사회전체가 세균침투의 온상이 됨으로써 “불신의 문화”가 생겨나고 급기야 분노의 물결이 일게 되었습니다. 1600만명 중 5백만명이 슈타지 중앙컴퓨터에 입력되었습니다.

■ 동독의 “슈타지”와 서독의 “헌법보호청” 차이점과 공통점

- 닳지 않은 형제?

슈타지는, 1989/90년 해체되고 1990년 독일이 통일된 이후, 모든 악을 그 속에 담고있는 악마의

화신으로 전락했으나, 그에 반해 서독의 첩보기관들은, 슈타지와 아무런 혈연관계도 없고 법치국가적으로 조직된 자선단체인 것처럼, 대조적인 인상을 심어줄 수 있었습니다. 그렇기 때문에 슈타지의 종말과 MfS의 역사를 살펴보기 전에 이하에서는 동독의 슈타지와 서독의 첩보기관들 사이의 차이점과 공통점을 개관하고자 합니다.

동독의 슈타지와 서독의 첩보기관 특히 국내첩보기관인 “헌법보호청”을 동일한 차원에 놓을 수는 없습니다. 그것들은 완전히 상이하게 조직되었고 형성되었습니다. 서로 상이한 국가형태, 권력자, 사회체계를 보호하고자 한 것이었습니다.

슈타지는 하나의 정당첩보기관 즉 통일사회당(SED)의 “방패이자 칼”이었습니다. 서독의 첩보기관들 - 헌법보호청(VS), 연방정보국(BND), 군사방첩국(MAD) - 은 엄밀히 말하자면 **정부첩보기관**입니다. 즉, 그때 그때의 다수당정부에 복무하는 기관인 것입니다--그러나, 특정정권이 바뀐 이후에도 지속되는, 결코 과소평가될 수 없는 기관 고유의 생활과 고유의 동력이 있음은 물론입니다.

슈타지가 통일적이고 중앙집중적으로 조직된 반면, 서독은 연방이기 때문에 “헌법보호청” 역시 그에 상응하여 연방에 나누어져 있습니다. 란트들이 각각 헌법보호청(Landesämter für VS)을 가지고 있기 때문에 그 임무나 작업방식에 있어서 부분적으로 상당한 차이가 있습니다. 란트헌법보호청 중의 상당수는 리버럴하나 그 일부는 권위적입니다. 그때그때 란트 내에서의 정치적 위상에 따라 달라지기 때문입니다. 어쨌거나 연방적 조직이 통제하기에 더 용이하다고 할 수 있습니다.

슈타지는 **대내적 첩보기관의 기능을 주민감시, 스파이방어로 통일시켰고, 대외적 첩보기능은 외국에 대한 정보탐지 및 스파이행위로 통일시켰습니다**(정보지휘본부:HVA, 이는 MfS의 정보총국: “Hauptabteilung Aufklärung”에 해당). 서독에는 총 3개의 첩보기관이 있습니다 : “헌법보호청”은 소위 정적 혹은 내부의 적, 헌법의 적 혹은 소위 급진주의자 및 스파이행위를 감시합니다. 연방정보국(BND)는 외국에 대한 정보탐지를 하고(원칙적으로 독일 내부에서는 활동할 수 없게 되어 있으나 그것을 항상 고수하는 것은 물론 아닙니다), 군사방첩국(MAD)은 연방의 방어를 목적으로 합니다.

슈타지는 첩보기관이자 동시에 비밀경찰이었습니다. 다시말해 정보수집권한과 집행권한을 모두 가지고 있었습니다. 서독시절과 통일이후의 지금에 있어서는 **첩보기능과 경찰기능의 (조직적이고 기능적으로) 분리원칙이 있습니다.** 이러한 원칙이 세워지게 된 것은 나찌시대에 비밀국가경찰인 “게슈타포”가 포괄적으로 정보도 수집하고 동시에 집행권한을 가짐으로써 야기되었던 슬픈 경험 때문이었습니다. 비민주적 권력집중을 막기위해, 경찰업무와 첩보업무는 - 서방연합국의 권유에 의해 - 엄밀하게 분리되어야만 했습니다. 즉, 서독의 첩보기관은 어떠한 집행권한도 가져서는 안되고, 경찰은 첩보기관의 수단을 결코 사용해서는 안됩니다. 그러나 유감스럽게도 이 원칙은 오래지 않아 완화되었습니다. 특히 독일경찰은 이력저력하는 동안에 첩보수단과 방법도 이용하고 있는 실정입니다.

동독의 슈타지와 서독의 헌법보호청은 그러한 차원 말고도 애초의 의도 그리고 사회의 많은 부분에 침투해 들어가는 능력에 있어서도 구별됩니다. 슈타지는 아주 평면적으로, 본질적으로 노동집

약적으로 일을 했는데 그래서 기술보다는 사람에 보다 집착하고 사람들을 두루 편제시켰습니다. 많은 사회영역에 여러 가지의 부역자들을 포진시켜 청음초역할을 시켰던 것입니다.

그러나, 슈타지는 기술적인 측면에서는 낙후되어서 - 특히 전자정보처리에 관해서는 - 서독의 헌법보호청 및 다른 첩보기관에 비해 거의 10년 이상 뒤떨어져 있었습니다.

헌법보호청은 본질적으로 더 분업적, 목표지향적으로 일을 하고 더욱 기술집약적이어서(정보수집 시스템 NADIS), 슈타지가 10만명의 전임협력자와 10만명이 넘는 비공식적 염탐꾼을 가진 것에 비해 훨씬 더 적은 요원으로 활동하고 있습니다.

동독과 서독사람들은 슈타지가 행한 인권침해행위와 그 방법들이 폭로되자 격분하였습니다. 그러나, 비록 적용차원이 완전히 다르긴 해도, 슈타지의 이러한 **작업방식, 수단, 방법** 등은 서독첩보기관과 정치경찰(Polizeilicher "Staatsschutz")의 그것과 많은 부분에서 닮았습니다. 첩보수단의 체계적 사용 및 기관원, 연락원, 꼬나폴, 미끼의 배치, 사찰과 기술적 수단에 의한 도청이 그것이고, 정치적 선동수단, 범죄의 교사수단, 사회적 정치적으로 수상한 곳에 침투하는 수단 등이 그것입니다.

동독과 서독의 첩보기관의 **대내적 핵심기능**은 동일합니다 : 각각의 국가와 사회경제적 현상태의 안전하게 보호하는 것이 그것입니다. 주민의 다수를 해하지 않을까 의심하는 것도 동일하고, 적어도 정치적으로 "수상하고" 반항적인 부분을 대상으로 삼는 것도 동일하고, 그들의 사회적 환경을 대상으로 삼는 것도 동일합니다. 정치적 법률적 기준치의 테두리 내에서 보면, 이 첩보기관들은, 스스로 소위 내부의 적이라는 사람들을 국가의 적 혹은 헌법의 적으로 간주하고 추적합니다. 지배적인 안전개념에 따르면 그러한 인간은 잠재적 위험인자로 간주되어, 가능한한 조기에 감시의 대상으로 삼고 필요한 경우 배제시켜버려야 할 대상일 따름입니다.

서독의 첩보기관은, 슈타지와 달리, 비판적 매체에 의해 통제되는데, 일종의 "개별사건별 통제" (흔히 스캔들보도라고 합니다)라고 하는 것이 그것입니다. 비판적 매체는, 서독에서, 대부분의 첩보기관스캔들을 밝혀냈습니다. 그러한 통제방식 말고 **제도적 통제방식**도 있습니다 : 내각에 의한 내부적 통제, 의회통제, 사법적 통제. 그럼에도 불구하고 이러한 통제방식들은, 처음부터 그렇게 만들어졌듯이, 첩보기관과 그 음모에 필적하지 못하고 있습니다.

슈타지는 하나의 뚜렷한 경향을 가지고 있는데 그것은 **국가 속의 국가**이고자 하는 것입니다. 슈타지는 실제 거의 통제받지 않았습니다. 그 이유는 슈타지가 통일사회당의 당 첩보기관으로서, 실제 통일사회당과 슈타지가 서로 얽혀있었고 통일사회당의 지시에 따라 슈타지가 집행해야 했기 때문입니다.

■ 슈타지의 해체(1989/90)

다시 슈타지로 돌아가 그 종말을 살펴보고자 합니다 : 1989년 가을, 지속적인 대중시위로 인해 동독에서 정치적 변화가 생겼습니다. 저항가들은 MfS와 슈타지의 해체를 요구하며 엄청난 압박을 가했습니다. 이 압제적인 기관에 대한 수년에 걸친 분노가, 제도해체, 슈타지부역자들을 쓸모있는

일자리(생산직)에 배치시킬 것, 책임자처벌, 희생자명예회복 등의 요구로 이어졌습니다. 새로운 동독 정부는 이러한 압력에 굴복하여, 그때까지의 MfS를 소위 "국가안정청(Amt für Nationale Sicherheit)"으로 바꾸려고 하였습니다. 그 새로운 기관은 비록 요원의 수는 줄었으나 구슈타지부역자들 중에서 선발토록 하고 있었고 그 임무도 전반적으로 구 슈타지의 것과 동일했습니다.

주민들은 이러한 안에 대해 새로운 저항으로 화답했습니다. MfS의 대부분의 **郡분실(Kreisdienststelle)**은 시위자들에 의해 점거되었고, 금고문이 파괴되었고, 그 서류들은 소위 "**슈타지 해체를 위한 시민위원회**"에 의해 안전하게 보관되었습니다. 잠정적으로 시위대에 의해 구성된 이 위원회는 아주 규율있게 작업했고, MfS부역자들이 슈타지서류를 폐기하지 못하도록 막았습니다. 시민들이 첩보기관의 일을 감시하고 그 서류들을 안전하게 하기 위해, 그 당시 결코 손도 대지 못했던 첩보기관을 장악하고 있었다는 사실은 역사상 유례가 없는 일이라 할 수 있었습니다. 얼마지나, 시민위원회, 인민경찰, 검찰 간에 국가안전에 관한 협의체가 구성되어 그 후 슈타지의 해체를 공동으로 감시했습니다. 그렇게 됨으로써 시민위원회는 실제로 국가의 보호를 받게 되었습니다.

그리하여 새로운 "국가안정청"은 뒷걸음질치고 총국간부들은 해고되었습니다. 1989년 12월에 그것 역시 해체되었습니다. **국가, 정당, 교회, 시민운동의 대표자들로 새롭게 구성된 원탁회의가 안보 작업팀(Arbeitsgruppe Sicherheit)**을 구성하여 그것의 해체를 통제하고 계속 추진하였습니다. 수천명의 슈타지부역자들이 해고되고, 분실이 해체되고 모든 무기가 창고에 보관되었습니다. 1990년 1월 15일 수천명의 시위자들과 시민위원회회원들이 베를린에 있는 MfS의 중앙본부에 물려들었습니다. 처음에는 혼란스러운 상황 속에서, 슈타지의 서류들이 망실되고, 사진들이 찢기고, 문들이 짓밟혔습니다. 아마도 의도적으로 야기된 것 같은 이 혼란 속에서, 서류들이 소실되고, 폐기되고, 또 다른 첩보기관의 수중에 들어갔습니다.

그 후 안전하게 보존된 슈타지자료들에 대한 정사 및 평가작업이 시작되었습니다. 시민위원회는 **국가가 구성한 180명의 해체위원회**로 대체되었습니다. 자료와 구조를 해독하기 위해서는 당시 슈타지부역자들을 이용해야만 했습니다. MfS의 나머지 전원이 해고되고 부동산을 가려내어 재분배하였고, 전자데이터기록기가 폐기되고, MfS부역자들에 있어서는 '직무상 지득한 비밀에 대한 침묵의무'는 적용되지 않는 것으로 하였습니다.

■ 슈타지 과거사의 규명(1990년 이후)

슈타지의 희생자들은 권리자로서, 행위자의 석명요구, 슈타지를 진압하는 과정 조사, 명예회복, 손해배상에 밀접한 이익을 가지고 있습니다. 이를 위해 동독의 시민들은 격렬히 투쟁하였습니다. 그들은 동독이 서독에 편입된 후, 비록 전부는 아니지만 일부 성취했습니다.

늘어두면 거의 200킬로미터를 넘는 막대한 슈타지증거물은, 연방수탁관과 란트수탁관에 의해 국가안정청의 증거물로서 문서보관소에 보관되었습니다. 그 증거물을 이용하고 규명하는 것은 1991년 12월 29일자 슈타지증거물에 관한 법률(StUG)에 의하도록 하였습니다. 이 법률은 역사상 초유의 것

이나, 그럼에도 불구하고 첩보기관의 유산을 다룸에 있어, 법률에서 의도적으로 다음 사항은 규율하고 있지 않았습니다.

- ① 당시의 모든 관련자 또한 슈타지의 희생자들로 하여금, 이유를 제시할 필요없이, 자신과 관련된 증거물들을 열람할 수 있게 할 것
- ② 당시의 관련자들에게 자신의 과거사에 대해 개인적으로 규명할 기회를 주고, 개인적으로 명예를 회복할 수 있는 길을 열어주며, 그 당시에 당한 불법으로 인한 손해에 대해 배상을 청구할 수 있는 길을 열어줄 것.
- ③ 누가 전임부역자였는지 그리고 누가 비공식적인 슈타지부역자였는지 밝힐 것, 그리고 슈타지의 범죄행위를 규명하고 기소하는 것을 가능하게 할 것(특히 베를린장벽에서의 사살명령과 무기거래 및 경제범죄에 있어서 슈타지의 공동책임이 중요한 문제입니다)
- ④ 그 외에 슈타지의 과거행적을 이론적, 법률적, 역사적, 정치적으로 규명하는 것을 보장하고 조장할 것.

저는 1991년 슈타지증거물에 관한 법률의 제정을 위한 연방의회의 청문회에 감정인으로 참가하여, 형사소추에 의해 슈타지의 과거사를 규명하는 것을 전면에 내세우지 말자고 주장하였는데, 그 이유는 법정에서의 "진실"은 역사상의 진실이 아니기 때문이었습니다. 그 당시 제가 주장한 것은 슈타지서류내용 및 슈타지부역자들을 구체적인 개개의 경우로 나누어 판단하자는 것이었습니다. 동독의 과거는, 관련된 시민들 자신에 의해, 행위자 자신의 책임에 따라 독립해서, 국가의 개입없이, 규명되어야 했는데 오늘날 보여주듯이 그러지 못하고 있습니다.

그래서 몇몇 슈타지 증거물들은 불법적으로 서독의 첩보기관인 "헌법보호청" "연방정보국"의 수중에 들어가고 말았습니다. 그 기관들 또한 부분적으로 슈타지의 부당한 상속인이 되었고 그럼으로써 법치국가원칙에 위배된 채로 만들어진 자료를 가지게 되었습니다. 구 동독지역에 새로 들어선 란트들은 그러한 사이에 헌법보호청을 가지게 되었습니다. 그럼으로써 슈타지에 의해 박해받은 주민들은 새로운 첩보기관에 의해 부당하게 구속받게 되었는데, 여기에 대해서는 아무런 사회적 토론도 없었습니다.

소위 슈타지의 비공식적 부역자들에 대한 공개토론이 있으나 거의 세분화되지도 않았고, 때때로 거의 종교재판과 다름없는 절차가 행해졌습니다. 일부는, 무수한 밀고가 있었지만 그들의 행위가 슈타지에 부역하지 않은 것으로 입증되기도 하였고, 일부는 희생자와 행위자에 대해 세밀하게 구분하지 않아 거의 유용하지 못한 경우도 있었습니다. 왜냐하면 슈타지가 저지른 행위는, 종류별로 질적인 차이가 있었고, 슈타지희생자 중에는 행위자역할을 강요당한 예도 있었기 때문입니다.

독일통일조약은 과거슈타지부역자들을, 특별한 신임이 요구되는 지위에서 면직시킬 것을 미리 예정하고 있었습니다. 의회, 공공기관, 교회, 경제계 및 정당과 단체들의 청원에 의해, 과거 슈타지와 관련되었다고 의심되는 사람들이 조사되었습니다. 한편으로는, 세분되지않은 채로 다룸으로써 공직 취임금지, 정치적 숙청, 정치적 배제의 위협에 봉착하게 되고, 다른 한편으로는, 그러한 사이에, 공

직이라는 아주 민감한 영역에 있었던 몇몇 당시의 부역자들이 예컨대 경찰과 같은 곳으로 피신하기도 하였습니다.

국가범죄(Regierungs- und Vereinigungskriminalität)를 이유로 하는 수심만건이나 되는 형사절차속에서 동독의 역사는 "규명"됩니다. 많은 사람들이 오래전부터 동독에 대해 "청산", 복수 그리고 "승리자법정(Siegerjustiz)"을 말하고 있습니다. 엠네스티의 초기 이념은 급속도로 배척되었습니다.

국제적이고 여러 학제들로 채워진 기소그룹들(국제적 포럼과 일종의 국제적 배심원들로 보다 잘 조직되었으면 좋겠지만)은 동독체제의 역사, 성과, 잘못된 전개에 대해 다양한 수단으로 차별화하고 개인적 책임에 따라 규명하려고 하였습니다. 그럼에도 불구하고, 개개인의 책임과 숙죄 및 무자비한 정치적 숙청보다, 지속적으로, 보다 중요하다고 생각되는 것은, 동독의 권위적인 국가보호시스템과 억압시스템의 구조와 작업방식을 밝혀내는 것입니다. 특히 지배적 국가이데올로기와 안전개념에 대한 통일사회당의 정치적 책임을 고려하여, 동독사회의 사회경제적 조건과 정신사회적 메카니즘을 탐구해야 합니다.

MfS의 역사를 진지하게 규명함에 있어, 동독의 국가적, 사회적 지배구조가 가지는 관료적-권위적 체제에 대한 분석이 따로 떼어질 수 없습니다. 또한 연합국이 독일을 파시즘으로부터 해방시킨 이후의 역사적 상황과도 분리될 수 없습니다. 냉전이라는 시대적 특수한 조건도 고려되어야 하고 동서독 대결에 있어서 세계열강의 역할 및 동독 "공산주의에 대한 보루"로서의 서독의 역할 또한 고려되어야 합니다. 당시의 서방 첩보기관들의 활동과 음모도 특별히 고려되어야 합니다. 이것은, 이러한 제도들과 그 전개과정 또한 규명되어야 한다는 것을 의미합니다.

무엇보다도 그러한 연구를 통해서만, 즉 사회경제적 정신사회적 구조와 메카니즘을 고려해서 연구를 해야만 다음내용을 밝힐 수 있을 것입니다. 어떻게 사람들이 첩보질을 하도록 길들여질 수 있었는가 내지 자의로 하였다면 어떻게 "자의로" 했는가, 수십만명의 밀고자로 구축된 이러한 체제가 어떻게 그리도 오랜시간 유지될 수 있었는가, 그렇게도 완벽한 기구에도 불구하고 어떻게 아래로부터 전복 즉 궁극적으로 국가기구와 전체국가의 해체로 귀결된, 그러한 전복에 이를 수 있었는가.

FBI의 부당한 정치사찰 및 CIA의 부당한 해외개입중지를 위한 투쟁

키트 게이지⁶⁾

번역: 최정학(민주법연, 연구원)

미국 수정헌법 제1조: “의회는 국교를 수립하거나 종교의 자유로운 수행을 금지하는 법률, 또는 언론 및 출판의 자유 또는 인민이 평온하게 집회하고 고통의 구제를 구하기 위해 정부에 대해 청원할 권리를 제한하는 법률을 제정해서는 안된다”(1791년 12월 개정).

한 나라의 진정한 민주주의는 정부에 대한 비판적 의견이 정부의 간섭이나 위협 없이 안전하고도 생산적인 방법으로 표출될 수 있도록 허용하는 정도에 따라 가장 잘 측정될 수 있을 것이다. 이로부터 내가 기본적으로 말하고자 하는 바는 군대의 규모, 국민총생산, 선거로 구성된 정부와 같은 것들이 아니라 불만을 토로하고 그것을 들을 수 있는 자유에 대한 정부의 억압이 국민들의 점증적 요구를 조절하고자 하는 정부의 발전을 방해하고 있다는 점이다. 변화를 가져올 수 있는 평화적인 항의가 정부를 장기적으로 안정화시킨다.

이러한 기준에 의하면 미국은 상반된 평가를 받고 있다. 미국의 정치사는 폭력과 억압으로 점철되어 있다. 20세기에 미국에는 헌법에도 불구하고, 특별히 대중운동을 진압하기 위한 많은 기구들이 수립되었다. 초기에 정부는 명백하게 노동조합에 반대하고 기업의 편에 섰다. 초기 연방수사국(FBI)의 임무는 알려진 것처럼 범죄와 투쟁하는 것이 아니라 노동운동에 대한 수사, 개입, 억압이었다. 노동자혁명의 형태로 일어난 러시아의 볼셰비키혁명이 미국으로 확산될 것에 대한 두려움이 군대나 지방경찰과는 다른 미연방경찰의 창설을 자극하였다.

또 미국 국적의 국민들 중에서 흑인들 그리고 다른 인종들 및 소수민족들은 위협적 요소이며, 전복 가능성이 있고 위험하고 사악한 존재로서 초기 연방수사국의 목표가 되었다. 연방수사국은 기본적인 시민적 권리와 헌법적 권리를 위한 20세기의 모든 운동을 특별히 탄압해야 하는 반정부적인 중대한 위협으로서 취급하였고, 공공연히 또는 은폐된 방식으로 억압했다.

제2차 세계대전 중에 그리고 그 이후에 소련의 미국에서의 영향력을 차단하려는 미국의 노력은 더욱 조직화되었다. 사실상 미국 내에서의 모든 종류의 정부비판은 정부를 전복하기 위한 단일한 음모의 일부로서 간주되었고 공권력에 의해 억압되었다. 한동안 법은 이러한 세계관을 추종하였고, 그 핵심 부분은 어떤 사람의 구체적 활동이나 범죄의도와는 상관없이 조직에의 가입을 범죄로 규정하는 것이었

6) Washington Representative: National Committee Against Repressive Legislation(NCARL)

다. 1955년에 금지단체에 관한 법무부장관의 목록에 수록된 조직명단은 2단의 작은 활자로 2페이지에 이르렀다.

■ NCARL

내가 속한 단체의 대표인 프랭크 윌킨슨(Frank Wilkinson)은 그가 다른 사람들과 함께 1940년대에 로스앤젤레스에서 제1차 인종적으로 통합된 공공부주주택사업 계획을 수립하려 시도하면서 처음으로 그러한 정부(정책)에 대해 주목할 것을 촉구하였다. 이것은 선동적인 것으로 간주되어 그는 해고당하고 블랙리스트에 올랐다. 그가 여러분 모두가 알고 있는 맥카시즘을 적극적으로 저지하려고 몇몇 용기있는 사람들과 단체를 결성했을 때, 정부는 그에 대하여 더욱 적극적으로 억압을 가했다. 프랭크를 비롯한 여러 사람들은 HUAC(House Committee on UnAmerican Activities, 반미활동에 대한 의회위원회) 폐지를 위한 전국위원회를 창설했고, 전국을 여행하면서 국민들에게 (정부에) 반대할 자유와 단체결성의 권리, 자유로운 의사표현의 권리를 확립하고자 촉구하였다. 이 단체와 몇몇 다른 조직들—전국 변호사협회, 시민의 자유를 위한 비상시국위원회 등—에 대하여 FBI는 그 단체들을 완전히 파괴하기 위한 비정상적이고 비밀스런 공작을 벌였는데, 그것은 어떤 범죄활동의 조짐때문이 아니라 그들이 결사 및 집회 그리고 의사표현의 권리를 확보하고자 했기 때문이었다.

FBI는 전국에 걸쳐 수백명의 기관원들을 이용해서 계속적으로 감시하고, 모든 영역에서 협박했으며, 집회들을 위협하고 방해하고 봉쇄하는 프락치들을 동원하였다. 프랭크의 경우 FBI는 계획적인 암살의 시도가 있음을 알고 그것이 일어나는 지를 감시했으면서도 그렇지 않았다고 발표하였다. 그러나 프랭크는 전혀 그에 대하여 조심하도록 통지받지 못했다. FBI는 정보원을 이용하여 프랭크가 공산주의자단체로 추정되는 단체가 주최하는 집회에 가도록 하여, (프랭크는 그 단체가 캘리포니아 민주주의자들의 단체라고 알고 있었음에도 불구하고) 그를 함정에 빠뜨렸다. 프랭크는 HUAC에 소환되어 그가 참석한 것으로 추정되는 이 모임에 관하여 조사를 받았다. 원칙적으로 그는 수정헌법 제1조에 따른 자신의 언론 및 결사의 권리에 근거하여 그들의 질문에 답하지 않았다. 그의 상소는 연방대법원까지 이어졌다. 연방대법원은 법무부가 했던 것을 모른 채 정보원이 프랭크를 함정에 빠뜨렸다는 것을 믿을 수 없으며 정보원이 더 이상 이용되고 있지 않는다는 이유로 한 표의 차이로 프랭크의 유죄를 확정지었다. 이러한 ‘믿을 수 없는’ 증거에 기초하여 프랭크는 일 년동안 투옥되었고, 수정헌법 제1조에 따른 권리를 주장함으로써 투옥된 최후의 사람 중의 하나가 되었다.

그 후 수십년이 지나서야 비로소 우연히 ACLU의 한 사람이 그 단체에 잠입한 프락치가 프랭크에 대한 정보를 제공했다고 진술함으로써 FBI가 NCARL을 무력화시키려 했다는 것을 알았다. 우리는 프랭크와 NCARL에 대한 FBI의 기록을 얻기 위한 최초 시도에서 정보자유법(the Freedom of Information Act)을 이용했다. 몇 년이 지난 후에 변호사들은 더욱 완벽하고 포괄적인 기록들을 얻기 위해 소송을 제기하지 않으면 안되었다. 그 기록들은 모두 16만쪽에 이르게 되었고 매우 심하게 훼손되었으나 FBI와 의회가 자신들에 반대하는 사람들을 파괴하기 위해 한통속이었음을 보여주고 있다.

8년간의 소송 끝에 NCARL은 마침내 승소하였다. 정부는 NCARL에 대한 스파이활동을 금지당했고, 만약 그들이 그러한 활동을 하게 된다면 엄청난 손해에 대한 배상책임을 지게 될 것이다. 우리는 이러한 관점에서 본다면 미국에서 거의 유일하게 분명한 보호를 받는 사람들일 것이다. 전국 변호사협회와 다른 비폭력적 정치적 방어단체들이 제기한 소송도 마찬가지로 금전배상적 해결 없이 절반쯤은 가리워진 많은 기록들을 획득하면서 마무리되었다.

■ 흑인들에 대한 억압

가장 심하다고 알려진 FBI의 활동 중의 하나는 1960년대와 1970년대의 흑인정치운동 특히 블랙팬더당(Black Panther Party)에 대한 것이었다. 이러한 단체들은 당시 주류적 지위에 있었던 오래된 민권운동단체들보다 백인경찰로부터의 탄압에 대항한 자기방어, 자력구제의 강령 그리고 강력한 표현을 통해 더욱 공격적인 캠페인을 조직하는 것이 보통이었다. FBI는 지방경찰과 함께 흑인정치운동에 참가한 개인과 단체들을 파괴하려는 적극적인 활동을 전국의 곳곳에서 벌였다. 캘리포니아에서는 서로 반목하고 있던 다른 흑인단체가 있었는데, FBI가 위조된 기록과 그림을 통해 관점에 대한 차이를 악화시킴으로써 두 단체의 구성원들이 서로를 살해하기까지 하였다. 시카고의 유명한 프레드 햄프턴(Fred Hampton) 사건에서도 FBI는 이 젊은 팬더조직가를 특히 위험하다고 보고 새벽녘에 총기를 난사하여 그의 집을 공격함으로써 그와 마크 클락(Mark Clark)을 잔혹하게 살해하였다. 햄프턴이 위험하다고 인식된 이유는 시카고지역에서 그가 많은 가난한 흑인들을 대상으로 효과적으로 비폭력적 조직을 이루어 냈기 때문이었다. 그는 어린이들을 위해 아침을 제공하는 프로그램을 시작하고 교육 및 생활개선 그리고 지역공동체의 조직화를 이끌어냈다. 전국에 걸쳐 이러한 책략들이 단체들을 파괴하기 위해 개인적으로 또는 조직적으로 사용되었다. 단체들은 분열되고, 간섭하고, 서로 불신하고 위해를 가하고 투옥되고 서로 살해까지 하였다. FBI의 공작은 도처에서 매우 '성공적'이었다.

팬더조직의 와해 후에 남은 사람들은 FBI를 제소하기 시작했고, 가장 악랄했던 몇몇 사건들은 FBI에게 불리하게 입증되었다. 프레드 햄프턴 사건에서 수 년간의 법정투쟁 끝에 경찰과 FBI는 살인죄의 선고를 받았고 거액의 금전배상을 하였다. 팬더의 조직원들은 살해당하고 투옥되었다. 많은 사람들이 수십년의 형기를 마쳤고 몇몇은 아직 투옥되어 있으면서 조작된 사건에 대하여 상고를 여전히 진행하고 있다. 살해된 흑인들의 수와 그들에게 발생한 피해는 측정할 수 없을 정도로 막대한 것이었다.

FBI는 팬더가 상대적으로 드물긴 하지만 자기방어를 위해 총기의 사용을 옹호했기 때문에 위험한 존재였다고 공공연하게 주장했다. 그러나 이것은 오랫동안 FBI의 우두머리였던 에드거 후버(J. Edgar Hoover)가 명백하게 비폭력적인 방법을 지지했던 마틴 루터 킹(Martin Luther King)을 처치하는데 가졌던 사적 이해관계를 설명해주지 못한다. 오히려 그것은 그 반대가 진실임을 보여준다. FBI는 흑인공동체의 모든 유능한 조직가들을 실제적인 위협요인으로 간주하였다. 팬더와 남부기독교지도자협의회, 어린 아이들과 나이 든 성직자들은, 그들이 사회적 변화와 교육, 평등한 기회, 정치적 사건에 대한 발언 등을 추구했기 때문에, 다같이 "전복적"이었다.

윌킨슨(Wilkinson)에게 행해졌던 것과 같은 것들이 킹(King)에게 행해졌거나 그보다 더 했다. 그는 공갈당했고, 자살하도록 강요되어졌으며, FBI의 엄중한 감시를 받았다. 그의 죽음은 적어도 FBI에 의해서 허용된 것이었을 것이다.

■ 푸에르토리코 사람들과 원주민들

흑인들과 마찬가지로 푸에르토리코 사람들과 원주민들도 FBI에 의해 위협요소로 느껴졌고 그들의 생명은 희생되도 좋은 것으로 여겨졌다.

푸에르토리코는 1899년 이래 미국의 식민지였고 미국내의 주보다 권리와 특권을 누리지 못하였다. 1922년부터, 종종 피비린내 나는 전쟁이었던 독립운동이 시작되었다. 미국정부의 무기는 지방경찰, FBI, CIA, 군대, 군사정보기구 등이었다. 1960년부터 FBI는 비밀리에 "섬(푸에르토리코)내의 사실상의 모든 좌파를 파괴하는 것"을 자신의 목표로 하였다. 나중에 입수된 정부문서는 활동가들과 그 가족들의 살해를 치하하고 있다. 독립정당의 간부들에 대한 폭탄테러와 폭행, 저격 등은 기소되지 않았다. 비방, 단체들간에 싸움을 일으키는 것, 불법적 체포, 투옥된 사람들에 대한 고문 등 흑인들에 대해 행해졌던 것과 똑같은 방법들이 심지어 1970년대에 COINTELPRO(오래전에 공식적으로는 종결된 악명높은 반(反)반대자프로그램)후에도 여전히 행해졌다.

미국 인디언 운동(AIM)과 다른 원주민 활동가들은 FBI에 의해 조종된 대(對)반란전을 치뤄야만 했다. FBI는 막대한 군사요원을 동원했고 어떤 인디언 부대는 AIM에 대항해 싸웠다. 다행히 AIM도 원주민들의 필요와 권리에 대해 대중의 관심을 끌 수 있었다. FBI는 정보원을 침투시키고 운동을 전복시키려는 노력을 강화함으로써 이에 대응했다. 아마 가장 잘 알려진 대치상태는 지난 세기의 접전지였던 남부 다코타(South Dakota)의 운디드 니(Wounded Knee)에서 36개월동안 계속된 것이었다. FBI에 의해 무장된 인디언 "GOON" 부대는 연방 보안관들의 머리 위로 대부분 비무장 상태이던 AIM 조직원들에게 사격을 가했다. 보안관들은 AIM사람들에게 응사함으로써 화답하였다. 60명 이상의 AIM 조직원들이 죽고 342명이 폭행당했지만, 아무도 전체 규모의 살인부대 행위로는 기소되지 않았다. 그렇지만 이것은 너무나도 중대하게 인간과 시민의 권리를 침해하는 것이어서 판사는 소를 각하하면서도 자신이 "오랫동안 존경해 온" FBI가 "비겁한 짓을 했다"고 분노를 표현하였다. 이 공격은 비밀리에 행해진 것이 아니었다. 그 당시 전국에 있던 활동가들은 공권력의 남용을 저지하기 위해서 필사적으로 노력했다. 나아가 전국 변호사협회는 정부비판적 활동으로 체포된 AIM 조직원들의 정치적 및 법적 방어를 위해 AIM과 결합했다. 우리는 나중에서야 법률팀에 대해서도 정부가 완전히 불법적인 방법으로 개입했음을 알았다.

그 후에 파인리지(Pine Ridge)에서, 수십 명의 원주민들이 폭행, 살해되고, 강제로 납치되었다. 이와 함께 2명의 연방수사관도 살해되었다. 이에 대한 유일한 기소는 수사관들의 살해에 대한 것이었고, 가능한 모든 방법으로 AIM의 지도자 레오나드 펠티어(Leonard Peltier)에게 살인혐의가 씌워졌다. 그는 투옥되었고, 국제적인 관심이 표명되었지만, 현재에도 갇혀 있다.

■ 갑옷의 틈

알려지지 않고 붙잡히지 않은 몇 명의 활동가들이 FBI의 활동을 언론에 공개하고, 1971년 펜실베이니아에서 수백개의 공공 파일이 발견됨으로써 FBI에 대한 장벽이 무너지기 드디어 시작했다. 도청, 가택 침입, 잠입 등 편집증적 환상으로 간주되었던 것들이 단지 병산의 일각임이 드러났다. 워터게이트 사건이 시작될 때야 비로소 우리는 통제받지 않는 연방경찰 문제의 심각성을 깨달았다. 처로와 파이크(Churoh and Pike)위원회에 대한 의회청문회는 연방의 스파이활동과 무력화 정책의 전반적인 성격, 그리고 그것에 대한 국가의 최고기관에 의한 통제의 필요성을 여론화시키는 계기가 되었다. 모든 이들이 이것에 대해 필요하다고 생각했다. 바로 이때 우리는 소송과 법령들 그리고 법무장관의 지침 등을 이용해 국가정보기구의 해체를 요구하기 시작했다.

그 시점에서 포괄적으로 FBI를 통제하는 FBI의 현장에 중요한 변화가 있었다. ACLU와 NCARL은 영향력을 행사했다. 전국변호사협회와 다른 단체들은 그에 따른 결과가 FBI의 권력남용을 충분히 통제하지 못할 것이라고 생각해서 이러한 움직임에 반대하였다. FBI를 통제하는 어떤 포괄적인 법도 국가 차원에서 통과된 바가 없다. 통제의 대부분은 행정 각부의 결정이나 단편적인 법률들, 그리고 소송의 결과 부여된 요구들이었다.

시카고, 시애틀, 뉴욕, 로스앤젤레스, 샌프란시스코 등지에서, 경찰의 스파이활동의 피해자인 단체나 개인들이 연합하여 소위 "적군" 소송을 종종 제기하였다. 그들은 FBI를 보조하기 위하여 세워진 시의 경찰부대를 해체할 것을 요구하였다. 나아가 그들은 소송의 해결책의 하나로서 장래의 활동을 제한하고 감시하는 다양한 법적 체계를 수립했다. 이것이 가장 확대된 경우에는 지방경찰, 주경찰, 그리고 FBI의 장래 활동이 제한되어 졌다. 시카고에서는 시경찰과 FBI의 장래의 정치적 스파이활동에 대한 금지명령이 있었다. 샌프란시스코에서는 독립적인 시민감시위원회가 정치적 활동을 보장하기 위하여 정기적으로 모든 경찰의 수사를 평가하는 포괄적인 감시체계가 수립되었다. 위에서 언급한 조직들의 소송과 함께 이러한 소송들은 일반적으로 레이건행정부가 들어서기 전인 1970년대에 해결되었다.

그레그 노짐(Greg Nojeim) 씨가 처로와 파이크(Churoh and Pike)위원회의 보고서에 따라 법과 지침이 어떻게 달라졌는지를 자세히 설명할 것이다.

■ 레이건에 의한 정치적 스파이활동의 복원

레이건 대통령은 1981년에 취임하여, 권력의 상층부 차원에서 큰 변화를 가져왔다. 그가 핵심요직에 임명한 사람들은 몇몇 사건에서 명백히, 새 정부의 정책에 반대하는 정치적 활동가들을 비난하는 의도를 드러냈다. CIA의 윌리엄 케이스(William Casey)의 경우에 그가 레이건의 자본주의적 세계관에 동의하지 않는 정치적 반대자들을 세계 도처에서 추적했던 것은 명백하다.

■ 엘살바도르 사례연구

이 시기 동안에 미국은 Farabundo Marti National Liberation Front(FMLN)과 다른 많은 살바도르 활동가들, 그리고 미국 시민을 포함하여 가난한 사람들에 대한 독재정부의 지배에 경악한 세계 도처의 사람들에 반하여 엘살바도르 정부를 지지하는 데 적극적이었다. 물론 이것은 우파에 대하여 좌파의, 그리고 비록 영향력은 작았지만 미국에 대한 소련의 세계관으로 여겨졌다. 미국 내의 엘살바도르 민중과의 연대위원회(Committee In Solidarity with the People of El Salvador, CISPES)는 상황을 미국사람들에게 알리는 데 핵심적인 역할을 하였다. 그러나 그것은 엘살바도르의 가난한 사람들을 돕고 미국 사람들에게 이를 알리는 수 백개의 조직 가운데 하나에 불과했다.

아주 우연히 사람들은 1980년대 중반에, 살바도르 사람들에 대한 그들의 관심과 참여 때문에, FBI가 수백개의 단체와 수천명의 사람들을 수사했다는 것을 알았다. FBI의 유급정보원 프랭크 발레리(Frank Varelli)는, 충분히 보수를 지급받지 못했기 때문에 그의 역할을 폭로하고 결국 국회에서 증언하였다. 약 2년 동안 FBI는 단체와 개인들의 수사, 감시, 비밀활동 스파이활동, 파괴행위, 전화와 은행정보탐색 등에 1백만 달러를 썼다. 그리고 우리는 사무실에서의 침입도 있지 않았나 의심한다. 우선 그들은 정치적 반대자들이 FMLN에 무기나 자금을 제공하였다는 것을 확인하고 싶어한다. 이러한 제공은 불법이고 따라서 수사를 정당화해 줄 것이다. 그러나 무기거래나 그 밖의 불법활동이 있었다는 어떤 증거도 찾지 못했음에도 불구하고 FBI는 자신의 역할에 반하여 수사를 공개하고 국가적인 스파이망을 그것이 노출될 때까지 유지하였다.

대중의 항의는 거대하였다. 의회는 1989년에 청문회를 개최하여 FBI가 2,375명의 개인들과 1,330 단체들에 대한 정보를 수집했으며, "FBI가 수집해서는 안되는 국내 정치활동가들에 대한 정보를 포함하고 있는" 기록들을 가지고 있음을 밝혀내었다. FBI 집행부는 그들이 자신의 역할범위를 침해했음을 공개적으로 사과하고 (불법자료들을) 파괴하기로 약속하였으나 모든 필요한 변화는 국내적인 것임을 명시했다. 결과는 몇몇 요원의 해임과 조기 퇴임이었다. 사실상 의회는 FBI를 통제할 수 있는 아무런 법도 통과시키지 못함으로써 FBI에 협력하였다.

시카고에서는 그 지역의 FBI의 스파이활동에 대한 금지명령을 얻어낸 억압퇴치동맹이 FBI가 이 명령을 침해했다는 유출된 기록을 증거로 소송을 제기하였다. 그 사건에서 담당 판사는 FBI에 매우 비판적이었으며 FBI가 합의 조항을 "심각하게 침해했다"는 것을 인정하였다. FBI는 벌금과 소송비용을 지불해야만 했다. 물론 FBI는 상소하였고 이 사건은 현재까지 계류중이다.

■ 의회입법 제50조 FBI에 대한 첫번째 수정보호법

이와 동시에 NCARL과 함께 하는 활동가들은 의회에 대한 청원을 시작하고 있었다. 500명 이상의 법학교수와 헌법전문가들, 수백명의 역사가들과 작가들, 예술가들, 그리고 수천의 활동가들이 의회가 정부의 개입, 수사, 억압으로부터 수정헌법 제1조상의 정치적 표현의 권리를 명백하게 보장할

것을 요구하는 청원에 서명하였다.

포괄적인 청원은 의회입법 제50호, 즉 FBI에 대한 최초 수정 보호법이 되었다. 이 법안은 시민권과 헌법적 권리에 대한 사법 위원회 의장인 Don Edwards의원에 의해 제안되었다. 법안은 맥카시 시대의 반공산주의의 모든 흔적을 없애지는 못했지만 수정헌법 제1조에 근거하여 수사를 금지하고 침해에 대한 (금전적) 배상을 규정하였다. 이 법안은 의회에서 압도적인 것은 아니지만 상당한 지지를 받았고 CISPES사건이 오래되지 않았음에도 불구하고, 동 법안은 부결되었다. 의회는 그러한 행위에 대해 거의 기억하고 있지 않았던 것이다.

대신에, "반테러리즘 수사"라는 항목 하에서 FBI가 시작할 수 있는 수사의 종류를 크게 확장시킨 1994년의 범죄에 관한 총괄법의 한 부분으로 의회입법 제50호의 작은 부분이 삽입되었다. 그것은 국가 안보에 대한 수사가 수정 헌법 제1조상의 정치적 행동에 대한 수사가 되어서는 안된다고 규정하였다. 이것은 간단한 조항일 뿐, 침해에 대한 벌금이나 징역형은 규정되어 있지 않다. 그러나 그것은 직접적 규정이다.

■ 걸프전동안 시달린 무고한 아랍 사람들

걸프전은 FBI가 범죄의도와는 전혀 관계없는 사람들을 구별하는 데 있어서 아직도 많이 배워야 한다는 것을 확인시켜 주었다. 이라크 사람들이 미국에 대해 테러를 계획하고 있는지를 파악하기 위해 FBI는 수십명의 아랍 사람들과 무슬림들의 가정과 사무실에 가서 그들의 전쟁에 대한 견해와 어떤 공격계획을 알고 있는지를 조사하였다. FBI는 자신들의 이익을 위해, 미국의 전쟁정책을 반대하는 단체들과는 아무 관련도 없는 임의의 공동체 지도자들을 인터뷰하였다.

■ 1996년의 '반테러리즘법'

그러나 그 금지조항은 유지되지 않았다. 새롭고 더욱 넓어진 반테러리즘 법의 초안에서 보호 규정은 제거되었다. 대통령과 국회의 양 정당은 1996년 4월에 통과된 이 법을 지지하였다. 활동가들은 이 법안에 반대하여 힘든 싸움을 하였다. 이것이 의미하는 바는 법안에 대한 투쟁을 벌인 연합체가 좌파와 우파단체, 시민의 자유를 위한 활동가들, 종교조직들, 이민권단체와 그에 관련된 사람들 등으로 이루어진 혼합체였다는 것이다. 우리는 정치적 견해에 의해 영향받지 않는 원칙들 - 즉, '정치적 표현의 권리는 우리 모두에게 중요하다, 모든 사람들에게 적법절차의 권리를 보호하는 것은 필수적이다, 법을 통한 강제력을 크게 확장시키고 범죄를 정치 활동의 추구나 투쟁과 구별하는 언어를 약화시키는 것은 민주주의에 대한 위협이다'와 같은 원칙들 - 로 단결하려 노력하였다. 길고 대단한 다툼과 골리앗의 싸움 끝에 우리는 패배하였고 법안의 많은 사악한 부분들은 통과되었다.

그 법안은 세계 각지의 갈등 지역에 있는, 폭력적 활동과는 별 관련이 없는 단체들에 대한 인도적 원조를 범죄로 규정하고 있다. 그것은 CISPES의 활동, 즉 단지 고아들에게 식량과 물과 의복만

을 제공하였던 활동과 유사한 것들을 범죄화하고 그에 대한 수사권을 정당화 할 것이다. 나아가 이제는 남아프리카에서 아프리카민족회의에 의해 주도되었던 인종차별정책의 폐지 운동에 대한 국가적, 국제적 지지도 FBI의 수사대상이 되고 범죄로 기소될 수 있을 것이다. 약간의 폭력적 갈등만 있으면 평화로운 정치적 변화의 추구에 대한 미국 사람들의 지지가 금지되는 것의 효과를 상상해 보라. 또 이 법은 이민자들을 적법절차의 권리도 갖지 않는 사람으로 다룬다. 정치 활동을 이유로 그들을 추방할 때에는 비밀 증거의 사용도 허락된다. 이것이 현재의 법이다.

■ 샌프란시스코에서의 반격

나는 샌프란시스코의 기쁜 승리 후에 이제 막 돌아왔다. FBI는 이 도시에 반테러리즘 연합센터를 세우려 했고 이 과정에서 수정헌법 제1조에 대한 수사를 제한하는 샌프란시스코 시의 강력한 조례를 철회 내지는 패배시키려 했다. ACLU와 NCARL은 이 계획을 알았고, 오랫동안의 NCARL 활동가를 추모하는 대중 행사에서 이 계획에 대한 시장의 공식적인 반대를 이끌어내는데 성공했다. 이 모든 것은 기록되었고 한동안 충분한 영향력을 가질 것이며, 계획은 수포로 돌아갔다. 우리는 FBI가 꽤 화가 났을 것이라 생각한다.

■ CLA의 권력 남용

FBI의 권력 남용의 역사는 많은 점에서 미국이 다른 국가와 시민들에 저질렀던 권력 남용에 대한 오래된 전형이다. 국내에서 시행된 제한된 통제는 외국에 대해서는 적용되지 않았다. 정부 지도자의 살해, 국가의 전복, 전쟁의 야기나 심화 등은 엄청난 영향력을 가졌다. 이에 대한 간략한 요약 을 위해서는 여러분께 나의 소책자, '평화로운 전쟁에서 미국의 은폐된 역할(At War with Peace, U.S. Covert Operation)'을 소개한다.

1948년의 권위주의적인 국가안보법(the National Security Act)은 CIA와 다른 정보기관의 비밀 공작요원들의 활동폭에 대해 아무런 단서도 규정해 놓고 있지 않다. 마찬가지로 아무 제한도 없다. 수 년에 걸쳐 제한된 법들이 - 정치적 암살을 불법화하고, 언론인과 종교지도자들을 CIA의 비밀요원으로 이용하는 것을 금지하며, 특정한 비밀 공작을 금지하려 했던(이것은 종종 성공하지 못했다. 예를 들면 Boland 수정) 법들 - 통과되었다. 권력 남용의 포괄적인 노출 - FBI까지 드러낸 교회와 Pike 위원회에 대한 청문회 - 후에 국회는, 대통령이 개별 비밀공작을 허가하고 그것을 "적절한 때에" 국회에 통보하라는 요구를 하였다. 이러한 제한된 견제와 균형은 단지 약간의 효과만 있을 뿐이다. 그것은 어떤 조치에 대한 예산의 삭감이나 그것을 금지하는 법을 통과시키려는 시도 등 느리고 둔한 의회의 통제만을 허용하기 때문이다.

최근에 CIA는 당황했고 굴욕을 당했다. CIA는 소련의 임박한 붕괴를 알아채지 못했다. CIA의

지위는 우리가 듣기로 아주 중요한 비밀을 포기하고 돈을 받고 팔아버린 2중 요원들에 의해 흔들렸다. 동시에 비밀 공작과 정보수집은 줄어들지 않고 통제받지 않는 채로 계속되었다. 그러한 공작은 점점 더 군부 요원들에 의해 행해졌고 미국의 군사행동에 통합되어졌다. 게다가 FBI 활동의 국제적 확장은 그러한 계속된 세력 싸움을 증가시켰고 정보수집과 스파이활동을 범죄에 대한 투쟁과 뒤섞어 놓았다.

■ 요약

- 우리는 정부로부터 직접적으로, 자발적으로 권력의 남용에 대해 들은 적이 없다. 이것은 남용을 은폐하기 위한 외부기제가 있음을 의미한다. 이것은 기록의 은폐와 정부 정보에의 접근, 일반인의 접근을 위한 정보의 분류기간 등을 포함한다.
- 집회와 자유로운 사상 표현의 권리에 대한 헌법적 보호에도 불구하고 그러한 권리들을 제한하는 법들이 통과되어 왔다. 게다가 그러한 권리를 보호하는 법들은, 자신의 필요를 주장하는 정부에 의해, 위협적인 것으로 그리고 제한적인 것으로 여겨져 왔다.
- 정치 활동에 대한 스파이 활동을 배제하는 가장 강력한 법은 독립적인 시민들의 감시, 세부적 금지, 강력한 대중의 기록에 대한 요구 등을 포함한다.
- 연방 법의 강제력은 지방경찰, 주경찰, 다른 연방경찰, 군사요원, 그리고 정보기구 요원들과 함께 점점 더 다른 나라 정부의 은폐된 조작의 역사에서 국제적으로 작용한다. 모든 나라의 활동가들이 현재 무슨 일이 일어나고 있는가를 알고, 자신의 나라 내의 다른 정부의 요원의 활동은 물론이고 자국 정부 요원의 활동을 다소라도 통제하기 위해서는 많은 의사소통과 해외교육, 끈기와 행운이 필요할 것이다.
- 공포는 강력한 유인이다. 그것은 정부에 의해, 테러리즘이나 불법 약물, 무기의 확산에 대한 투쟁이라는 명목으로 강력하고 억압적인 법들을 시행하는 데에 이용되었다. 이러한 목적들은 칭찬할 만한 것이지만 이러한 법들은 종종 범죄자를 잡는 것보다 평화로운 (정치적) 반대의견을 억압하는데 더 효과적이다. 우리 민중들은 범죄와 반대의견을 구별해야만 하고, 정부로 하여금 이를 구별하도록 하게 해야한다.
- 이러한 기본적인 권리에 대한 부지런한 방어가 멈추어서는 안된다.

안기부 권력남용의 현황과 그에 대한 민주적 투쟁의 경과와 전망 - 과제와 전략을 중심으로 -

곽노현(방송대, 법학)

1. 문제의 제기: 안기부의 수사권 부활에 대한 수세적 방어에서 안기부에 대한 본격적 과거청산 및 민주개혁을 위한 공세적 공론화의 계기로!

국민적 저항의 결과로 쟁취한 노동법과 안기부법 제논의 국면이 최근 한보 및 '안보' 사태 속에 파묻혀 좀처럼 피어나질 못하고 있다. 노동법은 그래도 좀 나은 편이다. 정부여당이 노동계의 거센 반발에 혼쭐이 난데다 쟁점이 워낙 다양해 홍정의 여지가 넓어있기 때문이다. 그러나 안기부법의 경우 사정이 다르다. 우선 걸려있는 쟁점의 성격상 타협의 가능성이 없다. 안기부법 논의는 그간 검찰과 안기부 중 어느 기관이 찬양고무죄 수사권을 가져야 보다 바람직하느냐는 식의 단일 쟁점에 대해 진행되어 왔기 때문에 양자택일이 가능할 뿐 홍정의 여지가 없다. 다음으로 안기부법은 노동법과 달리 이른바 운동권이나 진보인사들을 넘어 전국민적 관심사로 부각되기 어려운 한계가 있다. 물론 안기부에 대한 공포와 불신은 모든 국민들에게 공통적인 현상임에 틀림없다. 그럼에도 일반국민들은 안기부가 무서워서라도 애써 눈을 감고 귀를 막는다. 더욱이 대북불안심리가 확산되는 날이면 안기부의 명백한 권한남용에 대해서도 모른 체 하기 쉬운 것이다.

어떻게 보면 지금이 바로 그런 시기인 듯하다. 실제로 정부여당은 최근의 황장엽 망명과 이한영 피격 사건을 기회로 아예 안기부 권한과 조직의 대폭 강화를 주장하며 공세적으로 나올 태세다. 그러나 정부여당 및 일부국민들의 이러한 대응은 이른바 북풍으로 조성된 공포와 불안을 다스린다는 명분으로 안기부의 강화라는 더욱 커다란 화근을 자초한다는 점에서 이만저만한 모순이 아니다. 사회적 불안에 대해서는 냉철하게 원인을 분석하여 대책을 세울 일이지 정서적으로 대응할 일이 아니다. 그렇게 해서는 불안이 불안을 불러 불안이 고조되는 불안의 악순환만이 초래될 뿐이다. 불행하게도 현재 안기부법 국면은 바로 이러한 상황에 처해있는 것이 아닌가 싶다.

그렇지만 한 번 생각해보라. 안기부가 도대체 어떤 기관인가. 이른바 문민정부가 들어선지 4년이 지난 오늘까지도 "안기부" 하면 아무런 죄 없이도 공연히 주눅들고 무서운 것이 엄연한 현실 아닌가. 지금까지도 안기부의 조직, 예산, 인원, 활동등은 철저히 음습한 비밀의 장막에 싸여 의혹만을 낳고 있을 뿐 아닌가. 그렇다. 안기부에 대한 지배적 정서는 여전히 공포와 불안, 의혹과 불신이다. 정신병동마다 안기부 피해망상증에 시달리는 환자들이 끊일 새가 없는 사실은 이를 웅변한다. 모르긴 해도 안기부법이 93년말 이전으로 회귀할 조짐이 드러난 지난 96년 중반 이래 이러한 병리적 불안심리는 부쩍 심화되었을 것이 틀림없다. 물론 안기부가 간첩 색출과 국가 안보라는 본래의 기능