

테러방지법 제정 반대 공동 행동
(2003년 9월 ~ 12월)

자료 모음 7. 정보기관, 반테러조치 관련 참고문헌

<목 차>

- 1) 이계수, 반테러법과 위협에 처한 인권, 민주법학 통권 21호, 민주주의법학연구회 편, 2002
- 2) 이계수, 비밀정보기관에 대한 의회의 통제권, 민주법학 통권24호, 민주주의법학연구회 편, 2003
- 3) 롤프 피스너(독일 법학박사, 변호사), 독일: '반테러법률들'과 권위주의적 안보국가, 민주법학 통권 21호, 민주주의법학연구회 편, 2002
- 4) 안기부법 개악 철회와 민주적 개정을 위한 국제심포지움 자료(민주법학 제12호, 1997)
 - ① 마르틴 쿠차, 독일의 비밀정보기관과 민주주의적 사회구조
 - ② 롤프 피스너, 독일 헌법보호청의 폐해와 통제
 - ③ 롤프 피스너, "국가 속의 국가" 구동독의 슈타지 체제: 해체와 규명
 - ④ 키트 게이저, FBI의 부당한 정치사찰 및 CIA의 부당한 해외개입의 중지를 위한 투쟁
 - ⑤ 그렉 노자임, 미국에서 정보기관에 대한 법적 통제
 - ⑥ 박노현, 안기부 권력 남용의 현황과 그에 대한 민주적 투쟁의 경과와 전망-과제와 전략을 중심으로
- 5) 조용환, 안기부 개혁의 과제와 방향, 월간 말, 1998년 2월
- 6) 조용환, 민주주의와 정보수사기관의 통제: 안기부법 날치기통과의 배경과 의미, 『동향과 전망』, 1997년 봄호, 통권 제33호

테러방지법 제정 반대 공동 행동
(2003년 9월 ~ 12월)

자료 모음 7.
정보기관, 반테러조치 관련 참고문헌

<목 차>

- 1) 이계수, 반테러법과 위협에 처한 인권, 민주법학 통권 21호, 민주주의법학연구회 편, 2002
- 2) 이계수, 비밀정보기관에 대한 의회의 통제권, 민주법학 통권24호, 민주주의법학연구회 편, 2003
- 3) 로프 괴스너(독일 법학박사, 변호사), 독일: '반테러법률들'과 권위주의적 안보국가, 민주법학 통권 21호, 민주주의법학연구회 편, 2002
- 4) 안기부법 개악 철회와 민주적 개정을 위한 국제심포지움 자료(민주법학 제12호, 1997)
 - ①마르틴 쿠차, 독일의 비밀정보기관과 민주주의적 사회구조
 - ②로프 괴스너, 독일 헌법보호청의 폐해와 통제
 - ③로프 괴스너, "국가 속의 국가" 구동독의 슈타지 체제 : 해체와 규명
 - ④키트 게이저, FBI의 부당한 정치사찰 및 CIA의 부당한 해외개입의 중지를 위한 투쟁
 - ⑤그렉 노자임, 미국에서 정보기관에 대한 법적 통제
 - ⑥곽노현, 안기부 권력 남용의 현황과 그에 대한 민주적 투쟁의 경과와 전망-과제와 전략을 중심으로
- 5) 조용환, 안기부 개혁의 과제와 방향, 월간 말, 1998년 2월
- 6) 조용환, 민주주의와 정보수사기관의 통제: 안기부법 날치기통과의 배경과 의미, 『동향과 전망』, 1997년 봄호, 통권 제33호

반테러법과 위협에 처한 인권¹⁾

이계수
울산대 법학부 교수

I. 9·11 테러와 뉴테러리즘?

국가정보원(이하 국정원이라 함)은 2001년 11월 『뉴테러리즘의 특징과 외국의 대테러 강화동향』이라는 자료를 자신의 인터넷 홈페이지를 통해 공개했다. 이 시기 국정원은 테러방지법안을 내부적으로 준비중이었는데 아마도 테러방지법 제정의 당위성을 뒷받침하기 위한 보충자료로 위 문건을 활용하려 했던 듯하다. 국정원은 이 자료에서 뉴테러리즘이라는 표현을 사용하고 있고²⁾ 뉴테러리즘의 특징도 아홉 가지로 나누어 자세하게 설명하였다. 또한 새로운 양상의 테러에 대한 각국정부의 강경대응방침도 소개하고 있다.³⁾

국정원이 아홉 가지로 나누어 정리·소개한 뉴테러리즘의 특징은 다음과 같다. (1) 새로운 테러는 요구조건이나 공격주체가 불명확하여 추적이 곤란하다. (2) 테러가 전쟁수준 혹은 전쟁의 한 형태로 이루어진다. 전쟁의 속성에 걸맞게 무차별 공격이 이루어지고 있어 피해가 상상을 초월한다. (3) 테러조직이 과거와 같이 단일조직이 아니라 여러 국가와 지역에 걸쳐 그물망 조직으로 이루고 있어 무력화시키기가 곤란하다. (4) 단시간 내에 테러행위가 종료되므로 테러대처 시간이 절대적으로 부족하다. (5) 생활 주변의 기기들이 모두 테러장비가 될 수 있어 이를 색출해내기가 어렵고 이들 도구를 이용한 테러를 방어하기도 어렵다. (6) 생물무기와 같은 대량 살상 무기를 사용한다. (7) 언론매체를 이용해 공포를 신속히 확산시킨다. (8) 사건이 국가적 재난으로 인식될 정도로 대형화됨에 따라 대통령 등 정치가들의 정치적 부담이 증대한다. (9) 테러리스트들은 비교적 풍요로운 중산층 출신들로 대부분 대학 재학생 이상의 지식인들이다.

그런데 테러리즘을 연구하는 전문가들의 말에 따르면 국정원이 들고 있는 뉴테러리즘의 여러 특징들은 이전 시기의 테러에서도 나타났다고 한다. 9·11 테러를 새로운 차원의 테러라고 부를 수 있다면 그것은 위의 자료에서 일곱 번째로 들고 있는 특징, 즉 언론매체의 발달로 공포의 확산이 용이하다는 점 정도와 연관지어 볼 수 있을 뿐이라고 한다.⁴⁾ 9·11 테러를 계획한 이들은 시간차 공격을 감행했고, 그

1) 민주법학 통권 21호, 민주주의법학연구회편, 2002에 실린 글입니다.
2) 위 자료에 따르면 미국 국방부 등의 후원을 받는 미국의 민간연구소 랜드(RAND)가 1999년 뉴테러리즘의 개념을 정립했다고 한다.
3) 국가정보원, 『뉴테러리즘의 특징과 외국의 대테러 강화동향』, 2001. 11.
4) 타게스차이퉁에 실린 테러리즘 전문가 페터 발트만과의 인터뷰 기사 중에서. *die tageszeitung*(www.taz.de), 2001. 12. 27사; 한편 미국의 테러리즘연구자 부르스 호프만도 테러리스트들이 언론을 도구적으로 사용하는 점에 특별히 주목한다. Bruce Hoffman, *Terrorismus, der unerklärte Krieg: Neue Gefahren politischer Gewalt*, Fischer Verlag, 1999 참고.

러한 공격방식 때문에 방송카메라는 테러장면을 정확히 촬영할 수 있었다. 그 장면은 씨엔엔 방송을 통해 전세계에 실시간으로 보도되었다. 테러리스트들은 자신들의 의사와 주장을 알리는 과정에서 언론매체를 아주 효과적으로 이용했다고 할 수 있다. 9·11 테러를 이전 시기의 테러와 구별하고자 한다면 바로 그 점에 주목해야 한다는 얘기다. 그래서 9·11 테러 혹은 최근 몇 년간의 테러를 굳이 뉴테러리즘이라고 부를 수 있을 지는 의문이라는 주장이다.

필자는 테러리즘을 전문적으로 연구하는 사람은 아니므로 이러한 논쟁에 대해 직접 언급할 처지에 있지는 않다. 다만 새로운 테러의 양상을 소개하는 국정원의 자료는 어딘가 모르게 어떤 특정한 목적을 갖고 있다는 느낌을 갖게 되었기에 다소 길지만 뉴테러리즘에 대해 몇 마디 해보았다. 아마도 국정원은 9·11 이후 미국의 대응과 같은 수준의 반테러대책이 한국에서도 필요하다는 논지를 펴기 위해 뉴테러리즘의 특징들을 소개한 듯하다. 아니나 다를까 이 자료가 나온 지 며칠 되지 않아 국정원은 자신에게 수사권한(테러범죄수사권)을 인정하는 테러방지법안을 내놓았다. 그들에게는 테러방지법 제정을 정당화할 논리가 필요했던 셈이다.⁵⁾

국정원이 밝히고 있듯이 뉴테러리즘이라는 개념은 미국정보기관 혹은 그 기관과 연결되어 있는 민간 연구소가 만들어낸 것이다. 국정원이 그들의 논리를 무비판적으로 수용하고 있다는 사실은 국정원이 제시한 자료를 통해서도 쉽게 확인된다. 국정원은 이 자료를 통해 전 세계의 모든 나라가(그러므로 우리나라도) 동일한 위협에 처해있다고 밝히고 있지만 9·11 테러는 물론이고 1990년대 중반 이후의 테러는 사실 미국의 외교정책, 경제정책과 연관되어 있다. 미국의 정보기관 혹은 우파 연구소가 1990년대 중반이후 테러의 원인과 양상을 분석하는 일에 몰두해온 까닭도 1990년대 이후 테러가 1970~80년대의 그것과 달리 주로 미국을 겨냥하고 있기 때문이다. 그렇다면 1990년대 이후 미국은 왜 테러의 주된 타겟이 되었을까?

II. 신자유주의의 세계화, 미국에 의한 일국 지배 체제의 공고화와 테러

1. 9·11 테러를 새로운 사태, 새로운 형태의 테러 혹은 갑작스러운 사태라고 생각하는 사람이 있다면 문제를 좀더 넓은 시각에서 바라 볼 것을 권하고 싶다. 멀게는 1990년 이후의 구 소련과 동구 사회주의 국가의 붕괴에서 가깝게는 경찰폭력으로 얼룩진 2001년 7월 이탈리아 제노바의 반세계화 시위에서 필자는 이미 9·11 테러의 전조를 발견하게 된다. 그 점에서 이번 9·11 테러는 1990년 이후의 세계정세, 즉 신자유주의의 세계화가 폭력적으로 관철되며 미국에 의한 일국 지배 체제가 공고화되고 있는 시대상황의 필연적 결과물이라고 볼 수 있다.

9·11 테러를 뉴테러리즘이라고 부르든 아니면 다른 이름으로 부르든 그것은 별로 중요하지 않다. 분명한 것은 현재의 테러가 1970년대 1980년대 유럽과 일본 등지의 적군파와 같은 이른바 극좌파들의 테러와 그 발생원인과 타격대상을 달리하고 있다는 점이다. 미국은 1990년대 이후 테러의 주요 타격대상이자 그러한 테러를 촉발시킨 주요원인자가 되고 있다.

구 소련과 동구 사회주의 국가들의 붕괴 이후 미국은 유일 경찰국가를 자처하면서 세계의 크고 작은 분쟁에 빠짐없이 개입해왔다. 미국의 대외정책은 자국은 물론 영국 이스라엘과 같은 동맹국의 이익과 입장을 관철하는데 초점이 맞추어져 왔다. 그 결과 중동 이스라엘 아프리카 아시아 등 모든 지역에서 미국의 패권정책에 대한 반감이 고조되어 온 것은 너무나 당연한 일이다.

이번 9·11 테러의 한 원인으로 거론되고 있는 팔레스타인과 이스라엘의 문제만 하더라도 유엔결의와 권고를 어기고 있는 것은 이스라엘이지만 미국은 이스라엘을 편드는 정책으로 일관해왔다. 미국의

5) 한국 테러방지법안의 제안과정, 법안에 대한 비판 등은 이 번호의 【자료】 부분에 수록된 필자의 의견서를 참고하라.

이러한 정책은 조지 더블유 부시 정부 하에서도 변한 것이 없다. 부시정부는 세계각국의 반대에도 불구하고 미사일방어(엠디) 체계를 밀어 부쳤고 도쿄 기후협약과 에이비엠조약을 일방적으로 폐기하는 등 힘의 외교를 전면으로 내세웠다.

일방적 힘의 외교 외에도 1990년대 중반 이후 가속화된 - 그 신호탄은 북미자유무역협정(NAFTA)이었다 - 미국 주도의 신자유주의적 세계화는 제3세계 국가와 민중의 반미감정을 자연스럽게 심화시켰다. “미국과 영국에서 시작된 시장의 논리는 세계를 온통 미국적 가치와 기준으로 도배시켰다. 경제적·상징적 형태의 모든 권력이 미국을 축으로 한 극히 소수 나라들의 손에 그리고 이 소수 나라 안에서도 극소수 기업주들의 손에 집중되고 있다.”⁶⁾ 그 결과 세계화는 개발도상국의 민주화 과정과 독립 자체를 위협하고 있다. “초국적 기업과 국제통화기금·세계무역기구 등은 신식민주의적 사상을 전파하는데 여념이 없다.”⁷⁾ 이른바 새로운 형태의 제국주의가 신자유주의적 세계화라는 그럴듯한 이념과 정책의 모습으로 등장한 셈이다.

유럽국가들은 통합유럽공동체를 통해 유일 강대국인 미국을 견제하고자 하지만 통합과정에서 그들도 적과 똑같은 얼굴을 갖게 되었다. 즉 기존의 유럽연합은 머지 않은 시기에 유럽연합에 가입하기를 희망하고 있는 중부 및 동유럽의 국가들에 대해 “유럽연합가입을 위해서는 유럽연합의 전체 법체계를 수용해야하며 나아가 현재 회원국의 경제적 기준에 맞추어 국민경제를 재편해야 한다고 요구하고 있다. 이것은 구체적으로 말해 유럽연합에 가입을 원하는 후보국들은 신자유주의적 경제 원리를 받아들여야 하며 사회보장을 대규모로 감축하고 공적 부문을 대폭 축소해야 한다는 것을 의미한다. 그래서 비판적인 진영에서는 그렇게되면 결국 대다수 국민을 희생시키는 사회적 덤핑이 일어나는 것 아니냐, 결국 경제력이 강한 회원국가의 대기업만 이득을 보는 일이 생기지 않느냐 하는 반론을 당연히 제기하고 있는 것이다. 그래서 그들의 시각에 유럽연합의 확대는 결국 자본주의적 세계화로 비치게 된다.”⁸⁾ 유럽국가들은 세계화 과정에서 미국식 자본주의의 동반자로 등장한 셈이다. 미국에 대한 테러행위는 세계를 부자와 빈자로 분열시킨 서구의 정책에 대한 끔찍스러운 반응이었다는 평가는 그 점에서 어쩌면 당연한 것인지는 모르다.

자본주의적 세계화는 세계화 과정에 편입되고자 하는 국가들로 하여금 자신들이 가진 주권의 일부분을 어쩔 수 없이 포기하게 만든다. 전지구적 지배력을 갖고 있는 자본에게 효율적인 투자환경을 보장하는 규제완화를 개별 단위 국가가 하나하나 진척시킬 때마다 이들 국가의 주권은 하나하나 세계적 독점 자본과 이들 자본의 배후인 미국의 힘에 굴복하게 된다. “국가 단위의 정치 그리고 국가 전체가 경제적 합리성과 경제활동의 지배적 힘에 예속되고 있다.”⁹⁾

2. 신자유주의는 단위국가의 규제권력을 약화시킨다. 너무 단순한 생각인지는 모르겠지만 필자가 보기에 규제를 필요로 하는 이들은 대개 사회적 약자들이다. 실제로 신자유주의 이념 아래 진행되고 있는 규제완화는 각국에서 노동자들의 생산적·재생산적 안전을 보장하는 각종 안전관련법제 및 사회복지법제를 후퇴시킨다. 그 결과 사회의 80%를 차지하는 대다수 국민들의 저항이 거세질 수밖에 없다. 사회적 안전망의 약화는 보다 강도 높은 노동착취를 의미하기 때문이다. 그런데 이들 대다수 국민들이 저항해야 할 대상은 이전 시기와 많이 달라져있다. “세계화는 정부 의회 노조 등 고정된 국경에 기반한 정

6) “미, 반테러 명분 세계지배 정당화”, 한겨레신문, 2002. 1. 6자 중 피에르 부르디외의 지적.

7) 위의 대담기사 중 정성배의 지적.

8) 마르틴 쿠차, 이계수 옮김, 『유럽연합의 확대』, 민주주의법학연구회 편, 『신자유주의와 민주법학』, 관악사, 2001, 11-12쪽.

9) 구승희, 『올리히 백교수와의 대화』, 사회와 철학연구회, 『세계화와 자아정체성』, 이학사, 2001, 30쪽.

치적인 행위자들과 자본 금융 무역주체들과 같은 국경을 초월한 경제행위자들 사이에 벌어지는 새로운 파워게임으로 해석할 수 있다.”¹⁰⁾ 이 파워게임에서 패배하여 미국 중심의 국제적 독점자본에 편입되어야 하는 국가들에게는 선택의 여지가 별로 없다. 외부의 간섭 없이 스스로 경제·사회 정책을 - 그것이 유익하든 혹은 나쁘든 - 결정하고 집행할 권리로써 주권은 환상일 뿐이다. 이들 국가 내에서는 기업과 노조간의 싸움, 노동운동세력과 정부간의 싸움을 통한 문제해결이라는 과거의 정상적인 갈등해결 절차가 더 이상 제대로 작동하지 않게 된다.

3. 쌍방간의 견제와 균형이 무너진 국제질서 하에서, 빈익빈 부익부가 강화되고 있는 세계경제 하에서 소수인종 소수민족이 자신들의 의사를 표현하는 방법으로 그리고 빈자들이 자신들의 생존을 위해서 투쟁의 방식으로 선택할 수 있는 정상적인 수단은 점차 사라지고 있다. 극단적인 의사표현방식으로서 테러는 바로 이와 같은 국제정치, 세계경제 조건하에서 준비·계획되고 집행되기 시작한다.

질베르 아쉬카르는 다음과 같이 말한다: “잠재적 테러를 저지를 가능성이 있는 자는 누구인가? 이들은 두 가지 범주로 나뉘어진다. 하나는 산업화된 사회에서 밀려나 절망의 나락에 빠진 사람들, 진보적 유토피아들에 대한 믿음을 잃어버리고 정치적 또는 종교적인 광신으로 떠밀려간, 사회적 위기의 자식들이다. 또 한 부류는 서구에 대항하는 제3세계 국가나 운동이다. 그들은 소련의 해체 이후로는 양극대립으로 조성되었던 자율성의 가장자리에서 더 이상 이득을 얻을 수 없게 되었다.”¹¹⁾

오늘날 산업화된 사회에서 밀려나 절망의 나락에 빠진 사람들, 사회적 위기의 자식들은 다름 아닌 신 자유주의의 희생자들인 민중들이다. 또한 서구에 대항하는 제3세계 국가나 운동에는 미국의 패권주의에 대항하는 이슬람근본주의자들이 포함된다. 이들은 “압도적으로 강한 미국에 맞서기 위해 테러를 하나의 전략으로 선택한다.”¹²⁾ 미국의 압도적 군사력은 미국의 반대자들이 비대칭적 수단 즉 테러가 아니면 맞설 수 없다는 것을 의미한다. 찰머스 존슨은 그래서 앞으로는 국내외에서 미국인들에 대한 테러 공격이 더 많이 있을 것이라고 진단한다.¹³⁾

테러로 얼룩진 세계는 비참하다. 평화와 상호이해에 바탕을 둔 국제질서와 착취로부터 자유로운 세계 경제질서를 기대할 수는 없는 것일까. 그 답은 누구나 생각하듯이 매우 단순하다. 다시 아쉬카르의 말을 빌려 이를 표현해보자: “이 두 잠재적 위협의 원인들에 대한 진정 효과적이며 유일한 대답은 군비지출 증강이 아니라 진정한 사회보장의 재구축이며, 호전적 국가(Warfare State)가 아니라 복지국가(Welfare State)일 것이다. 금세기 초의 일극체제의 오만함 대신, 국제관계를 민주적으로 재구성하는 일 말이다.”¹⁴⁾

맞는 말이다. 그러나 누구나 꿈꾸는 - 그리고 아쉬카르가 적절히 지적한 - 그러한 세계를 기대하기는 아직은 이른 듯하다. 그렇게 되기는커녕 그가 우려한 “예방차원의 공격”¹⁵⁾은 강화되며 미국중심의 세계질서는 공고화되고 있다.

III. 세계적 공안정국과 반테러법

10) 구승희, 위의 글, 23쪽.

11) 질베르 아쉬카르, 『새로운 세기, 바이오 테러리즘의 망령』, 이나시오 라모네 외 지음, 최연구 옮김, 『프리비토피아를 넘어서』, 백의, 2001, 97쪽.

12) “9·11테러는 미 외교에 대한 공격”, 한겨레신문, 2002. 1. 1자.

13) 위의 기사. 찰머스 존슨의 이러한 주장은 2000년에 출간된 그의 책 『역타격: 미 제국의 비용과 결과』에서도 읽을 수 있다. 동저의 원제는 Chalmers Johnson, *Blowback: The Costs and Consequences of American Empire*, Holt Metropolitan Books, 2000.

14) 질베르 아쉬카르, 같은 글, 같은 쪽.

15) 질베르 아쉬카르, 같은 글, 같은 쪽.

1. 9·11 테러는 상징적 힘으로 보아 지배국이나 피지배국에게 다같이 각성의 계기가 되어야 한다고 생각하는 사람들은 많았다.¹⁶⁾ 그러나 그러한 움직임은 아직 없다. 반면 “미국은 자기중심적으로 일종의 신성동맹을 구축하는 데 성공해 반테러 전쟁이라는 명분을 내세워 제국주의적 지배를 정당화하고 있다. 미국은 그 어느 때보다도 자타가 공인하는 전 지구의 심판관 겸 헌병이 됐다. 조지 부시 대통령은 미국 서부극의 보안관처럼 말한다. 세계를 분열시키고 있는 정치·경제·통상 문제를 토의하기 위한 전세계 국가총회를 소집할 생각을 하는 사람은 아무도 없다. 미국은 총회보다 비공식 ‘그린 룸’(폐쇄적 협상)을 선호한다. 미국은 권리와 의무 면에서 평등한 동반자로서의 진정한 ‘국제동맹’의 공개적 토론보다 이유를 설명할 필요가 없는 힘의 법정을 선호한다.”¹⁷⁾ 미국은 9·11 이후의 이른바 세계적 공안정국을 주도하고 있다.

2. 9·11 테러가 발발한지 이틀밖에 안된 9월 13일 미국에서는 테러퇴치법(Combating Terrorism Act)이 두 명의 공화당 의원과 한 명의 민주당 의원에 의해 제안되어 그날로 상원을 통과했다. 10월 24과 25일에는 각각 하원과 상원에서 압도적인 표차로(하원 357-66, 상원 98-1) 이른바 패트리엇법¹⁸⁾이 의회를 통과했다. 토론은 형식적이었고 상원 법사위원회에서의 검토도 없었다. 말 그대로 속전속결이었다. 이후 10월 26일 부시 대통령은 패트리엇법에 서명을 했고 곧이어 행정명령을 근거로 군사법정을 설치하겠다고 발표했다.

미국 역사에서 유례가 없을 정도로 빠르게 반테러법안과 조치들이 발표되고 의결되었다. “슬픔과 분노를 앞세워 민주주의를 압살하는”(로라 머피, 미국 시민자유연맹 워싱턴 본부의 로라 머피 국장의 말) 안보정치기들의 술수를 경계하는 목소리도 있었으나 대다수 국민의 맹목적 지지를 등에 업은 보수 강경파들의 반인권적 반테러정책과 법은 자유주의적 법치국가와 인권을 빠르게 훼손하고 있다.¹⁹⁾ 우리 국민들이 이때까지 귀가 따갑게 들어온 (국내)안보라는 말이 9·11 이후 미국에서도 비로소 심각하게 사용되고 있다. 한국에서 안보논리가 국가보안법과 연계되면서 정치적 표현과 활동을 제약했듯이 미국의 안보논리는 ‘반테러법’과 결합하면서 외국인, 정치적 소수자의 인권에 심각한 위협이 되고 있다.

이러한 사태는 단지 미국에서만 관찰되는 것은 아니다. 독일 영국 프랑스 이태리 스페인 등지에서도 이와 유사한 입법과 조치들이 발표되고 관철되고 있다. 독일의 경우 두 부류의 반테러대책법안들이 2001년 12월 각각 연방하원(14일)과 연방상원(20일)을 차례로 통과했다. 영국에서는 새로운 반테러법이 2001년 12월 13일 의회를 통과했다.

이들 나라의 반테러법과 조치들은 대체로 미국정부가 취한 그것과 비슷하다. 9·11 이후 미국 정부가 취한 조치들(입법 및 행정적 조치들)은 정보기구의 강화, 외국인의 지위 및 권리 약화, 내외국인 모두에게 해당되는 자유의 축소 등 대략 세 가지 차원으로 정리해 볼 수 있는데 강도나 방식에서의 차이에도 불구하고 이들 선진국가의 반테러법들은 대체로 비슷한 경향을 나타내고 있다. 미국에서의 상황을 중심으로 이점을 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다.²⁰⁾

16) 피에르 부르디외, 한겨레신문, 2002. 1. 6자 참고.

17) 피에르 부르디외, 한겨레신문, 2002. 1. 6자.

18) 정식명칭은 Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act, H.R. 3162. 머리 글자를 따 USA PATRIOT ACT라 부른다.

19) 패트리엇법에 대한 시민인권운동단체들의 반대와 비판은 예상보다 강력했다. 특히 다양한 정치색을 띤 120여 단체가 ‘정치적 자유 수호를 위한 전국연합’(National Coalition to Protect Political Freedom)을 결성하여 패트리엇법의 독소조항들에 저항했지만 별 성과는 없었다. 이들의 저항으로 바뀐 것 중 주목할 부분이 이른바 ‘인몰’(sunset)규정으로 일부 조항의 경우(모든 조항이 아님) 4년 후에는 자동적으로 소멸토록 하였다. 물론 미국법의 일반적 관행으로 볼 때 이들 조항들도 다시 연장될 것이 거의 확실하다고 한다. Michael Ratner, “An der Heimatfront”, *die tageszeitung*, 2001. 11. 16자.

첫째 정보기구의 권한을 강화하는 조치들이 행해지고 있다. 9·11 테러가 발생하자 연방수사국(FBI)은 곧바로 카니보어(Carnivore)를 가동시킨다. 카니보어(최근에는 이름을 DCS 1000으로 바꿈)는 각종 전자우편과 인터넷 콘텐츠가 오가는 인터넷서비스업체(ISP)의 서버 길목에 설치된 감청 프로그램으로 연방수사국(FBI)의 수사에서 핵심 구실을 하고 있다. 9·11 테러 이전 연방수사국은 카니보어와 같은 인터넷 감시 프로그램을 '법적으로' 사용할 수 없었다(물론 사실상 사용하고 있었지만). 시민사회의 저항이 만만치 않았기 때문이다. 9·11 테러 이들 뒤에 제정된 테러퇴치법은 그와 같은 인터넷 감시를 합법화해주었다. 인터넷서비스업체가 동의하면 인터넷 감시는 곧바로 개시될 수 있으며 법원에게는 단지 통지만 하면 된다. 또한 국가의 안전이 위협받을 경우 법원의 결정이 없어도 48시간동안 감청할 수 있다. 2001년 9월 20일에는 국토안보국(Office of Homeland Security)이 새로운 특별관청으로 설립되었다. 이 기구는 정보를 취합하고 반테러활동을 조정하며 테러활동을 방지할 조치를 다른 기관들이 취하도록 권고하는 권한을 갖고 있다. 실제로 이 기구가 어떤 식으로 활동하게 될지는 아직까지 알 수 없지만 이런 기구가 생김으로 인해서 사법기관(검찰)과 정보기관의 권력집중현상은 더욱 강화될 것으로 보인다.

둘째 외국인에 대한 보다 강력한 감시 및 제재가 행해지고 있다. 외국인은 그가 영주권자이건 아니면 유학생이건, 일시적으로 미국에서 일하고 있는 자이건 관광객이건 상관없이 이전보다 강도 높은 감시의 대상이 된다. 통상 외국인에 대해서는 기소 전 최장 48시간까지 감금할 수 있었다. 그런데 9·11 이후 애쉬크로프트 법무장관은 새로운 규정을 만들었는데 이에 따르면 정식으로 기소하지 않은 경우라 하더라도 외국인은 "상당기간" - 입법단계에서 7일로 제한됨. 그러나 특수한 상황에서는 기소 전 구금을 무려 6개월까지 연장할 수 있도록 하였다 - 동안 구금할 수 있다. 이렇게 해서 연방수사국은 테러단체와 연계가 있다고 의심받는 수많은 외국인들을 구금하고 신문할 권한을 갖게 되었다. 실제로 9·11 테러 이후 1000명이 넘는 외국인들이 체포·구금되었다. 피구금자의 대부분은 미국 시민권이 없는 중동지역 출신자들이라고 한다.

셋째 외국인뿐만 아니라 미국시민들의 자유도 제한되고 있다. 미국에는 이미 1996년 오를라호마 시 연방정부건물 테러이후 만들어진 반테러법이 있다. 이 법은 비밀정보기관의 판단에 따라 의심스러운 외국인을 체포 구금 추방할 수 있는 폭넓은 권한을 연방정부에게 부여하였다. 그런데 패트리엇법은 여기서 더 나아가 연방법무장관이 "테러의 의심이 있다고" 판단한 경우 이민귀화국(INS)으로 하여금 그러한 의심을 받고 있는 외국인을 "강제 추방하도록" 하였다 - 그러나 그와 같은 "예방적 추방"은 위헌이라는 것이 이제까지의 법원의 판결이었다. 또한 이전에는 테러활동을 지원한 외국인만 추방이 되었지만 패트리엇법에 따르면 테러조직과 어떤 식으로든 연계가 있는 외국인은 전부 추방될 수 있다. 그러한 조항들이 헌법상 보장된 결사의 자유를 대단히 제한할 것임은 분명하다. 나아가 테러조직이라는 개념 자체가 너무 모호하여 남아프리카 공화국의 아프리카민족연합과 같은 단체는 물론이고 의식적으로 비폭력적으로 활동하는 비정부단체들(그린 피이스 등) 같은 단체들도 이 개념에 포섭되게 된다. 그런 단체들에 대해 의료 및 인도적 지원을 하거나 그들의 정치적 지향을 단지 재정적으로 지원하는 외국인이라도 이 법에 따르면 무제한 구금될 수 있다는 얘기다.

패트리엇법은 외국인 특히 중동출신 동아시아인을 아주 의심스러운 잠재적 범죄자로 설정하고 있을 뿐 아니라 자국민 또한 범죄자로 상정하고 있다. 패트리엇법의 핵심은 전화에 대한 폭넓은 감청을 가능케 하는 수권규정에 있다는 지적이 많다. 미국에서도 전화감청은 물론 이루어지고 있다. 그러나 감청은 일반적으로 범죄에 대한 충분한 혐의가 있고 법원의 특별명령이 있을 때에만 가능하다. 감청영장에는 정확한 감청기간 감청대상 전화번호 감청대상이 된 대화의 형태에 대한 구체적 사항이 기록되어 있다. 감청기관은 법원에 감청내용과 사실을 정기적으로 보고해야 한다. 이러한 엄격한 감청조건은 1978

20) 이하 미국 법의 상황은 뉴욕에 있는 헌법권리센터의 부소장으로 있는 마이클 래트너가 쓴 '위의 글'을 주로 참고하여 정리하였다. 패트리엇법의 조항은 너무 많아 따로 병기하지 않았다.

년의 예외규정으로 인해 다소 완화된 바 있다. 즉 대외정보법(Foreign Intelligence Act)은 외국정부 및 외국테러조직에 관한 정보를 수집하기 위한 감청이 허용된다고 규정하면서 동시에 이러한 목적을 위한 감청을 승인할 비공개법원의 설립을 인정하였다. 이 법에 의해 정부는 범죄행위에 대한 증거를 제시하지 않고도 감청허가를 받을 수 있게 되었다. 점차 그 비밀법원은 감청의 의미를 확대 해석하여 연방수사국이 비밀리에 주거 및 사무실을 수색하고 은행계좌의 입출금과 그와 유사한 정보를 수집하는데 위 규정을 이용할 수 있게 해주었다. 현재 이 법원은 비밀정보요원의 감청신청을 사실상 정기적으로 승인해주고 있다. 동 법원은 24년 동안 만 건 이상의 감청을 허가하였다. 감청이 불허된 경우는 거의 없다. 패트리엇법은 이 비밀법원의 권한을 확대하였다. 이제 수사기관은 외국조직에 대한 정보수집이 아니라도 혐의범죄에 대한 전화감청과 비밀 주거수색을 위해 이 법원에 허가를 요청할 수 있다. 연방수사국은 미국 헌법상의 엄격한 조건을 준수하지 않고도 개인이나 조직의 대화를 감청할 수 있다. 비밀법원은 범죄혐의자에 의해 이용될 수 있는 전화 컴퓨터 및 무선전화기의 전화선에 대한 수사기관의 접속을 허가한다. 동법은 전자우편에 대한 감시도 폭넓게 허용한다. 그 결과 범죄혐의자 혹은 범죄와 아무 관계도 없는 무수한 대화와 우편이 감청·감시되고 있다.

패트리엇법에는 이외에도 수사 및 형사소추상의 권한확대를 내용으로 하는 규정들이 다수 포함되어 있다. 비밀프락치의 침투를 보다 쉽게 하는 규정, 형량의 강화 및 출소자에 대한 종신감시규정, 법정형이 사형인 범죄구성요건의 확대, 공소시효의 연장 등이 그것이다. 테러범죄를 은밀히 준비중인 것을 알았을 자가 연방수사국에 그 사실을 신고하지 않은 경우도 범죄로 처벌된다.

이러한 내용들로 인해 패트리엇법은 지난 50년 동안의 미국 입법사를 통틀어 가장 침해적인 반인권적 법률이라는 평가를 받고 있다.

3. 미국 뉴욕을 활동중심지로 하고 있는 인권운동단체 휴먼라이츠워치의 2002년 보고서에 의하면 이들 선진국가 외에도 스페인과 인도 말레이시아 중국 러시아 이집트 이스라엘 등지에서도 테러방지라는 명분아래 국내 소수인종(소수민족)을 억압·통제하는 반인권적 정책이 시행되고 있다고 한다.²¹⁾ 전세계가 테러리즘을 상대로 한 '정당한 전쟁'에 발벗고 나선 느낌이다. 이러한 상황을 세계적 공안정국이라고 불러도 과히 잘못은 아닐 것이다.²²⁾ 국가보안법의 폐해를 오랫동안 겪어온 우리들은 '공안정국=국내 비판자들을 침묵시키기 위한 조작된 위험상황'임을 잘 알고 있다. 그 점에서 이른바 테러와의 전쟁은 지배블록에게 국내 비판자들을 침묵시킬 호기(好機)를 주고 있다. 국민의 자유와 인권에 대한 매우 우려할 만한 사태가 9·11 테러이후 전세계적으로 확산되고 있으며 9·11 테러 이전에는 국민들의 저항 때문에 꿈도 꾸지 못했을 법안들과 조치들이 신속히 기획되고 성립·집행되고 있다. 2002년 월드컵을 앞두고 있는 한국정부도 이러한 흐름에 적당히 편승하려는 눈치다.

그런데 각국의 반테러법제는 세계적 공안정국 상황에 편승한 반인권적 법률·조치라는 공통점을 갖는 한편 부분적으로는 조금은 다른 추진배경과 그 동력을 갖고 있기도 하다. 미국을 위시한 서방 자본주의 국가들이 반테러정책을 내세워 정보기관의 역할확대, 외국인에 대한 통제, 불법이민자, 난민에 대한 통제를 강화하려고 하고 있는데 반해 중국 및 러시아 등지에서는 자국내 소수인종을 탄압하는데 테러정국을 이용하고 있다. 한편 일본정부는 이번 기회에 보수우익의 염원인 군사대국을 한발 앞당기겠다는 생각에서 반테러 정국을 이용하고 있다.

21) 휴먼라이츠워치의 2002년 연례보고서는 아래 주소에 수록되어 있다. <http://www.hrw.org/wr2k2>. 이 중 특히 서론부분을 읽어 볼 것.

22) 지배블록은 세계적 공안정국이라는 표현 대신에 '세계적인 반테러 연대' 혹은 '반테러 국제연대(the global anti-terror coalition)'라는 표현을 쓰고 있다.

세인들의 주목을 크게 끌지는 못하고 있지만 중국과 러시아는 자국내의 소수민족인 위구르족과 체첸 문제를 해결하는데 반테러 정국을 적극 이용하고 있다. 위구르족은 중국내의 최대 소수민족으로 이른바 중국의 이슬람세력이다. 신장성(新疆省)이 그들의 주 활동무대인데 최근 신장성내 위구르족에 대한 중국정부의 탄압이 강화되고 있고 그 과정에서 대단한 인권침해행위가 벌어지고 있다는 보고가 나오고 있다.²³⁾ 러시아에서도 상황은 마찬가지이다. 그런데 이들 국가들은 이른바 자기네들끼리 반테러동맹을 결성하여 각자의 잘못을 서로서로 용인하고 중앙아시아에서의 지배력을 높여려고 있다.²⁴⁾ 일본에서는 2001년 10월5일 '테러대책특별조치법안'이 일본의 각의를 통과한 이래 미국 테러사태를 빌미로 한 자위대 강화공작이 차근차근 진행되고 있다.²⁵⁾

미국정부가 오랫동안 외국인, 불법입국자에 대한 통제를 강화하려고 했다는 점은 알만한 사람은 다 안다. 평화헌법을 폐기하고 재군비화를 통해 군사강국이 되겠다는 것이 일본정부의 오랜 숙원이었다는 사실을 모르는 이는 별로 없을 것이다. 수사와 정보수집권한을 함께 가졌던 국가비밀경찰(게슈타포)에 대한 반성 위에 출발한 전후독일의 경찰시스템(경찰과 정보기관의 조직을 엄격히 분리, 권한도 엄격히 구분함)에서 벗어나 예전처럼 강력한 경찰을 재건하려는 시도가 독일정부 내부에서 은밀하게 추진되어 왔다는 것은 공공연한 비밀이다. 9·11테러로 인해 조성된 공안정국은 공안기관의 권한을 확대한다는 공통점이 있지만 그 속에서도 각국정부는 그들의 숙원사업을 해결하는 계기로 9·11 테러를 이용하고 있다는 얘기다.²⁶⁾

이렇게 세계적 공안정국 하에서 각국의 반테러법과 조치들이 노리는 진정한 의도를 읽다보면 한가지 사실이 문득 눈에 띈다. 그것은 9·11 테러가 바로 신자유주의의 폭력적 세계화 때문에 생겼음에도 불구하고 미국은 물론이고 서구 자본주의 국가의 반테러법과 조치들은 신자유주의를 더욱 강화하는데 기여하고 있다는 사실이다. 앞서 보았듯이 미국을 위시한 서구 자본주의 국가의 반테러법에서 빼놓을 수 없는 부분이 외국인에 대한 규제·감시의 강화이다. 오로지 테러 때문에 그런 조치들이 고안·관철되고 있다고 생각하면 오산이다. 신자유주의의 폭력적 세계화 과정 중에서 외국인법 이민법 출입국관리법의 강화는 기획되어 왔던 것인데 9·11 테러와 같은 돌발적인 상황이 그러한 조치와 입법의 실현에 큰 힘이 되고 있다고 보는 것이 정확한 분석일 것이다.²⁷⁾

신자유주의는 자유를 말하고 있지만 그것은 어디까지나 자본의 자유이다. 자본은 국경을 넘나들며 말 그대로 세계화를 만끽한다. 그러나 노동은 자본이 이동하는 만큼 쉽게 국경을 넘나들 수 없다. 신자유주의를 통한 세계화는 지역을 쉽게 벗어날 수 없는 노동자에게는 불리한 조건이 될 수밖에 없으며 실제로도 그러하다.²⁸⁾ 신자유주의를 주장하는 서구 자본주의국가들 중에서 오늘날 자국의 외국인법 이민법을

23) 우선 위의 휴먼라이츠워치의 보고서를 참고하라.

24) 이른바 '상하이 회의'에서 그러한 방안이 논의되었다. 이 회의의 내용과 이에 대한 휴먼라이츠워치의 비판은 아래 문단에 수록되어 있다. <http://www.hrw.org/press/2002/01/shanghai0401.htm>

25) 일본의 상황은 『지우리스트』 제1213호(2001. 12. 1.)에 실린 「特集・米國同時多發テロ事件を考える」를 참고하라.

26) 이런 각국 정부의 속내를 읽는 일은 구체적으로 한국 정부가 추진하는 반테러법 즉 테러방지법의 속내를 읽는 데 도움을 줄 수 있다. 그렇다면 현재의 상황에서 한국정부 혹은 한국 공안당국이 9·11 테러를 빌미로 해결하고 싶어하는 (숙원)사업은 무엇일까? 필자는 그것이 군사정부 이래 두 번의 민간정부를 거치면서 점차 그 권한을 상실해 온 자신들(국가정보원은 물론 검찰과 경찰내의 공안기구를 포함)의 입지를 회복하는 일이라고 판단하고 있다. 사실 워싱턴이 '대테러센터'를 징검다리로서 해서 테러범죄에 대해 수사권을 행사하려는데 대해 시민인권운동단체들이 우려하는 이유도 여기에 있다.

27) 루드 루비스(Ruud Lubbers) 유엔난민고등판무관은 2002년 2월 7일 유엔 안전보장이사회 회의에 참석하여 "테러와의 전쟁으로 세계적으로 난민보호에 관한 국제기준의 효력이 약화되고 있다." "각국 정부가 난민과 망명요구자들의 종교, 민족성, 국적, 정치적 소속 등에 따라 무언가 테러리즘과 연관될 것 같다고 가정해 그들을 차별해서는 안 된다."고 말했다. 루비스의 발언을 전한 에이피 통신에 의하면 9·11 테러 이후 많은 국가들이 난민과 망명요구자들의 입국통제를 위해 이민법을 보강하고 국경수비를 강화했다고 한다. 이상은 한겨레신문, 2002. 2. 9. 자에서 재인용.

예전보다 강화하지 않는 나라는 없다. 그러나 이러한 조치들에 대해서는 국내외에서의 비판과 저항도 많았던 것이 사실이다. 9·11 테러는 그러한 비판을 일거에 잠재우는 적절한 논거가 된 셈이다.

IV. 위협에 처한 인권

1. 9·11 이후의 반테러법 정국이 초래하는 인권침해상황은 생각보다 심각하다. 그런데 대다수 국민들은 상황의 심각성을 제대로 인식하지 못하고 있다. 각국에서 강화되고 있는 반테러법은 숨어있는 테러분자들만을 대상으로 하는 것이 아니라 결국 전국민을 감시하고 통제할 감시국가 경찰국가를 강화하는데 기여하게 될 것인데 국민 각자에게는 그 문제가 그렇게 실감나게 다가오지 않는다. 게다가 우선은 이들 반테러법이 평소에도 곱지 않게 바라보았던 외국인들을 주로 대상으로 하고 있기 때문에 시민들 사이에서는 놀라울 정도의 무관심과 무저항의 태도가 팽배해 있다. 비록 외국인, 소수자들의 권리와 자유가 희생되더라도 자신들의 안전이 보장된다는 데 반대할 일이 뭐 있겠는가 하는 반응을 보이고 있는 셈이다.²⁹⁾

예를 들어 2001년 11월 27일의 설문조사에 의하면 미국민의 66%는 테러방지를 이유로 정부가 개인의 자유를 제한하더라도 이를 기꺼이 감수하겠다고 대답했다. 또한 미국민의 59%는 대통령의 행정명령만으로 설치되는 군사법정에서 비공개로 외국인 테러 용의자를 재판하는 안에 대해 찬성했다. 변호사와 테러용의자(혹은 피고인)간의 대화를 예프비아이나 씨아이에이가 합법적으로 도청할 수 있도록 하겠다는 계획에 대해서도 미국민의 73%가 찬성했다.³⁰⁾ 전직 미 군법무관들이 군사법정도 공정하고 공개적인 재판을 받을 수 있는 피고의 권리를 인정한다며 강하게 비판했음에도 불구하고, 미국 변호사협회 소속된 1500여명의 변호사들이 변호인 접견권을 침해하게 될 도청에 대해 강력히 항의했음에도 불구하고 시민들의 반응은 그렇다는 얘기다.³¹⁾

어느 나라에서 조사를 하더라도 강화된 테러방지대책에 대한 국민들의 지지도는 70~80%를 육박하고 있다. 독일의 경우 반테러법안의 위험성을 인식한 시민인권운동단체들이 이들 법안에 대해 줄기차게 반대하고 비판했지만 여론조사결과를 보면 80%이상의 국민들은 테러방지를 위해서라면 자유도 희생할 수 있다는데 동의를 표시하고 있음을 알 수 있다.³²⁾

뉴욕테러 이후 대다수 시민들(특히 미국민)은 언제 어디서건 9·11 테러와 같은 돌발상황이 발생할 수 있지 않을까 불안해하고 있다. 말로만 듣던 위험사회가 실제 눈앞에 닥치고 있다는 대단한 위기감이 시민들 사이에서 급속히 확산되고 있는 셈이다. 여기에 언론들은 선정적으로 테러위험을 실제보다 부추기고 있다.³³⁾

우리나라에서도 상황은 매 한가지다. 국정원이 뚜렷한 근거도 없이 제기한 이른바 '테러분자 4천명 국내활동설'을 아무런 여과 없이 보도한 신문이 있는가 하면³⁴⁾ "6. 15선언 이후에도 북한의 대남전략이

28) 김석수, 『세계화와 신자유주의, 그리고 새로운 시민주체』, 사회와 철학연구회, 같은 책, 90쪽 참고.

29) 미국 시민자유연맹 회장 나딘 스트로센(Nadine Strossen)과의 인터뷰내용 참고. "Die Freiheit anderer wird geopfert", *die tageszeitung*, 2002. 1. 5. 자.

30) 한겨레신문, 2002. 1. 19. 자.

31) 한겨레신문, 2001. 12. 3. 자.

32) Rolf Gössner, "Zeit zum Widerspruch", 위 문건은 아래의 주소에서 검색할 수 있다. www.gruene.de/bag.demokratie/Innere_Sicherheit을 클릭할 것.

33) 미국의 대표적 시사주간지 『뉴스위크』는 2001. 11. 5일자 기사에서 테러분자들에 대한 고문을 지지했다. 공화당파인 씨엔엔-해설자 터거 칼슨은 "고문은 나쁘다. 그러나 테러리즘은 더 나쁘다. 그러므로 특정한 상황에서의 고문은 덜 나쁜 악이다" 라는 식으로 대놓고 말한다. 놀랍고도 단순한 삼단논법이다. 이스라엘 같은 민주주의 국가에서도 팔레스타인 구금자들의 85%를 고문하고 있는데 고문한다고 해서 뭐가 문제냐는 식으로 말하는 사람도 있다고 한다. Ignacio Ramonet, "Freiheit ade!", *die tageszeitung*, 2002. 1. 11. 자.

불변임을 전제할 때, 그들의 테러리즘이 언제 어디서 재개될지 아무도 모른다”³⁵⁾는 식의 냉전논리도 여전히 전하다. 최근에는 테러와 극우민족주의를 결합한 가상소설까지 등장하여 테러정국을 극우논리로 포장하여 상품화하고 있다.³⁶⁾

각국의 국가권력은 바로 이와 같은 안보대중주의 안보상업주의를 이용하여 정보 및 경찰권력을 강화하고 있다. 그 결과 두 번의 세계대전의 경험을 통해 그리고 이후 오랫동안 지속된 인권운동을 통해 확인하고 확보한 인권과 자유는 위협받고 있으며 자유주의적 법치국가의 위기가 전세계에 몰아닥치고 있다.

2. 각국 정부는 테러방지대책의 일환으로 강력한 반테러법의 시행이 필요하다고 주장하고 이를 관철시키고 있다. 그러나 그러한 대응이 실제로 테러를 방지하고 국내적 안전을 증대시킬 것인지는 의문이다. 1974년에서 1988년까지 북아일랜드에서는 테러방지법이 시행되었지만 테러혐의자의 1%도 안 되는 사람만이 이 법에 따라 기소되고 판결을 받았다고 한다. 그래서 이 법은 테러방지보다는 전국민을 상대로 한 정보수집 및 사회통제의 수단으로 기능했다고 한다.³⁷⁾ 인도에서는 이른바 테러분열법을 내세워 과거 10년간 7만5천명의 테러용의자를 체포했다. 그런데 체포한 테러용의자 가운데 1%도 안 되는 사람들만이 정식으로 기소되었다.³⁸⁾ 이것은 무엇을 말하는가? 정치적 소수자들의 위법행위 혹은 그에 미치지 않는 가벼운 범법행위도 테러행위로 체포되고 수사 받을 수 있다는 얘기이다. 현재와 같은 반테러법들이 그대로 시행된다면 이와 같은 일은 미국에서도 독일에서도 그리고 전 세계 어디에서도 얼마든지 일어날 수 있다. 사법경찰권을 가진 정보요원(한국에서는 국정원 직원이 될 것임)에 의해 수많은 사람들이 테러분자로 몰려 체포되고 수사를 받는 일이 일어난다면 집회·시위의 자유 등 국민의 정치적 의사표현의 자유는 대단히 위축될 것이다.

각국에서 빠른 속도로 만들어진 반테러법들에 대해 각국 시민운동단체들의 우려는 대단하다. 반테러법들이 현실성과 실효성은 없으면서도 국민에 대한 인권침해의 가능성은 매우 큰 내용들을 담고 있기 때문이다. 2002년 2월 현재 국회 정보위원회에 계류 중인 한국의 테러방지법안에 대해서도 똑같은 우려가 제기되고 있다.

뉴욕테러는 특정인에 대한 테러이기 이전에 민주주의와 자유 그리고 개방사회 그 자체에 대한 테러였다는 지적이 있다. 그러나 뉴욕 테러에 대한 미국정부의 반응 그리고 각국 정부의 반인권적 조치야말로 민주주의와 자유 그리고 시민권에 대한 중대하고 지속적인 해악을 끼치게 되는 또 다른 형식의 ‘테러’였다.³⁹⁾ 그 테러로부터 벗어나기 위해 이제 우리가 해야 할 일은 무엇일까.

V. 테러로부터 안전한 인권 사회를 위한 방안

1. 우선은 자유의 수호에 진력해야 한다. 다른 사람들(외국인, 이민자)의 권리와 자유의 희생 위에 자

34) 중앙일보 2001. 12. 8자. 이 신문의 보도에 따르면 국정원은 12월 7일 오전 세종문화회관에서 열린 국가인권위 주최 ‘테러방지 법안 청문회’에서 법안 제정의 필요성을 설명하면서 “국내에 입국한 테러가능 국가 출신자는 총 7만 여명으로 이중 테러가능 세력은 4천 여명으로 파악하고 있다. 미국 중앙정보국(CIA), 영국 해외정보국(MI 6) 등을 통해 이 같은 정보를 입수했으며 이들의 동향을 추적 중”이라고 한다. 이 같은 보도내용은 중앙일보에만 게재되어 있다.

35) 이선호, “국제 테러리즘의 정체와 한국의 대응”, 이 글은 헌법을 생각하는 변호사모임(<http://www.law717.org>)의 홈페이지 자료실/총무실에 게재되어 있다.

36) “소설 ‘회색바람’ 테러 예언? 월드컵 개막 13일전 서울 참사극 다뤄 충격”, 스포츠투데이, 2001. 11. 22자 참고.

37) <http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/te/9694/1.html>.

38) 중앙일보, 2001. 11. 24자.

39) Rolf Gössner, 같은 글.

신의 안전과 자유를 지키려는 마음을 극복해야 한다.

국민의 ‘안전’을 보장하는 것은 물론 국가의 중요한 과제중 하나이다. 그것이 국가가 존재하는 이유이기도 하다. 이를 위해 경찰법제를 강화한다는 것은 일견 그럴 듯 해 보인다. 보수적 헌법학자들은 안전권을 새롭게 기본권 목록에 추가하여 안전을 헌법적 차원의 권리로 격상시켜야 한다고 주장한다.⁴⁰⁾ 이런 주장도 일견 그럴 듯 해 보인다. 그러나 한쪽 당사자의 안전이라는 권리는 다른 당사자가 가진 자유의 희생, 제한 위에서만 확실하게 보장된다는 사실도 잊지 말아야 한다. 어느 한쪽 집단의 안전이 과도하게 강조되면 다른 한쪽 집단의 자유가 희생될 수 있음을 분명하게 사각해야 한다. 강력한 안전국가를 만든다고 해서 안전이 확보되는 것은 아니다. 자신의 안전만을 챙기는 개인주의와 대다수 국민들의 사회적 안전(social security, 즉 사회복지)을 도외시하는 신자유주의를 극복하는 사회국가가 보다 안전한 삶을 사람들에게 보장할 것이다. 테러란 인간에 대한 신뢰와 연대성의 대적물이기 때문이다.

오늘날 세계가 안고 있는 구조적 문제들 - 특히 신자유주의의 폭력적 세계화로 인한 - 에 대한 해결은 전혀, 혹은 거의 도외시 한 채 정보기관과 경찰, 형사적 제재를 강화한다고 해서 달라질 것은 하나도 없다. 강제력의 확대가 시민사회에 평화와 안전을 가져다주는 것은 아니다. 그래서 지금부터라도 민주적 구조의 확대, 사회협약적 문제해결과 갈등해소 능력의 강화를 통해 우리 사회가 안고 있는 문제를 극복하는 방안을 시급히 마련해야 한다.⁴¹⁾ 2002년 1월31일부터 2월5일까지 브라질 포르투알레그레에서 열린 제2회 세계사회포럼(WSF)은 그렇게 하는 것이 테러를 막는 해답임을 세상에 알렸다. 군산 복합체의 배만 불리게 될 전쟁, 돈으로 퍼붓는 공습이 아니라 부국과 빈국의 격차를 늘리고 있는 신자유주의에 맞서는 데서 테러와의 싸움은 시작된다. 하루에도 수만 명을 굶겨 죽이는 경쟁자본주의의 냉혹한 논리야말로 그 무엇에도 비길 수 없는 인간에 대한 테러이기 때문이다.

한편 반테러법률에 반대하는 보다 구체적인 전술을 요구한다면 우선 다음과 같이 답변할 수 있다. 반테러법률의 해악을 집중적으로 거론한다. 이 경우 반테러법률의 조문에 대한 추상적인 비판보다는 반테러법률로 인한 인권침해사례, 반테러법률로 인한 자유권의 위축(통신의 자유의 침해 등)을 구체적으로 거론하여 반테러법률의 문제점을 밝혀나가야 한다. 또한 반테러법률로 인해 발생하는 국가기관간의 권한배분상의 혼선을 지적하는 것도 필요하다. 한국의 경우 국정원이 테러방지법을 매개로 자신의 권한확대를 시도했는데 그것이 경찰과 검찰의 반발을 산 바 있다. 바로 그러한 틈을 잘 이용하여 기존의 국가기관으로 하여금 반테러법률이 무익한 것임을 스스로 토로하도록 만들 필요가 있다.⁴²⁾

2. 미국이 주도하는 현재와 같은 반테러 국제연대에 맞서 평화와 반테러전쟁을 위한 국제연대를 형성해야 한다. 전쟁과 인권은 공존할 수 없다.

사회주의 진영의 몰락이후 오늘날의 단극적(單極的)인 국제질서는 일면적이며 제국주의적 경향으로부터 결코 자유롭지 않은 외교정책을 추구하고자 하는 미국과 나토에 의해 훼손되고 있다.⁴³⁾ 그것을 증명하는 최근의 예가 제2차 걸프전쟁과 국제법을 어겨가며 행해진 나토군의 유고공습이다. “9·11 테러는 미국에 대한 공격이 아니라 미국의 외교정책에 대한 공격”⁴⁴⁾이라는 지적이 괜히 나온 게 아니다.

40) J. Isensee, “Keine Freiheit ohne Sicherheit. Innere Sicherheit als Aufgabe und Grundlage des Rechtsstaates”, *Politische Meinung*, 1997, Nr. 337, 188쪽 아래.

41) Rolf Gössner, Oliver Neß, *Polizei im Zwielicht*, Campus Verlag, 1996, 233쪽 아래 참고.

42) 실제로 미국의 시민자유연맹은 이와 같은 전술을 사용하여 반테러법률에 맞서고 있다고 한다. 앞의 나딘 스트로센의 인터뷰를 참고하라.

43) 이계수, 「독일의 진보적 법률가들과 나눈 대화 및 독일 진보법학 진영에 관한 짧은 기록」, 『민주법학』, 제19호, 2001, 300쪽.

44) “9·11테러는 미 외교에 대한 공격”, 한겨레신문, 2002. 1. 1자.

“힘의 균형을 이루는 한쪽 당사자가 사라졌다고 해서 국제질서가 한 국가나 혹은 같은 부류의 국가 집단에 의해 좌지우지되어서는 안 된다. 루즈벨트와 처칠 그리고 스탈린이 그 당시에 국제연합을 통해서 이루고자 했던 집단안보체제라는 틀 내에서의 공동협력이 가능해야 한다.”⁴⁵⁾

9·11 테러 이후의 아프가니스탄을 상대로 한 대 테러전쟁만 해도 그렇다. 테러배후로 지목된 아프가니스탄을 미국이 군사적 개입을 통해 응징한 것은 명백히 국제법에 반한다. “테러는 결코 전쟁의 권리를 한 국가에게 부여하는 근거가 되지 못했다(지만)”⁴⁶⁾ “미국은 9·11 테러가 미국에 ‘무제한의 사냥 허가증’(<뉴욕타임스>의 표현)을 주기라도 한 것처럼 군사력 사용에 거침이 없(었다).”⁴⁷⁾ 아프가니스탄에 대한 미국의 전쟁은 국제법적 근거가 없는 것이었다. 그럼에도 불구하고 미국의 행동을 저지하거나 저지할 수 있는 세력은 적시에 형성되지 못했다. 다만 국제평화와 다극적 질서를 주장하는 각국의 시민 단체들만이 국제형사법원 혹은 유엔의 특별법정에 의한 대응을 호소했을 뿐이다.

1945년 당시 처칠은 나치스 테러의 책임자들을 즉결처분할 간이절차를 제안했지만 트루만과 스탈린은 유럽의 형법전통에 입각한 법정이 반파시즘을 향한 공동의 목적에 보다 잘 부합할 것이라고 설득했다. 당시에는 그러한 목적에 부합하는 법원도 없었고 실제적 형법도 없었다. 그러나 현재는 양자가 모두 존재한다. 무엇을 테러리즘으로 볼 것인가 하는 점에 대한 유엔차원의 합의는 아직 없다. 그럼에도 불구하고 9·11 테러를 반인간적 범죄로 보는 데는 문제가 없다. 또한 그러한 범죄에 대해 심판할 상설국제형사재판소의 탄생을 예고되고 있다.⁴⁸⁾ 1998년 7월 17일, 로마에 모인 120개국 정부는 상설국제형사재판소 설치를 내용으로 하는 로마협약에 찬성했다. 협약서명 마감시간인 2000년 12월 31까지 139개국이 서명했으나 국제법적으로 볼 때 중요한 것은 각국의 비준이다. 2002년 2월 12일 현재 52개국이 이 협약을 비준하여 동 법원의 출범을 위해 필요한 60개국 비준에 바짝 다가서 있다.⁴⁹⁾ ‘효과적인 국제형사법을 위한 위원회’의 안 하르더는 2002년 여름까지는 60개국의 비준을 받아낼 수 있을 것으로 기대하고 있으나,⁵⁰⁾ 국제형사법원의 앞날에 가장 큰 장애물은 역시 미국이다.

9·11 테러 이후 아프가니스탄을 상대로 대테러전쟁을 수행하고 그 이후 전쟁포로들을 자기 마음대로 처리하는 미국의 태도는 국제형사법원의 조속한 출범 필요성을 더욱 절실하게 만들었다. 테러범죄에 대한 국제법적 정의는 없지만 9·11 테러와 같은 행위를 국제법적으로 처벌하는데는 아무 문제가 없다.⁵¹⁾ 만약 국제형사법원이 테러법정으로서 그 권한을 분명하게 행사할 수 있는 상황이었다면 미국의 일방적인 보복공격도 그렇게 쉽사리 개시되지 못했을 것이다. “지금처럼 전세계적인 테러리즘에 국제사회 전체가 봉착해 있는 상황에서 유일무이한 초강대국이 독단적으로 재판관, 배심원 그리고 집행자처럼 행동할 경우 세계질서는 오히려 더 불안정해질 것이다. 따라서 미국은 단순히 무력에 의존하기보다는 국제형사재판소 설립과 같은 국제사회의 평화를 위한 바람에 동참해야 (한다).”⁵²⁾

물론 그와 같은 법원이 설립되지 않은 현재라도 일방적인 전쟁이 아니라 유엔안보리에 의해 설립되는 특별법정(예: 유고전범재판소)이 9·11 테러를 단죄하는 역할을 떠맡을 수 있다.⁵³⁾ 유엔은 국제테러

45) 이계수, 같은 글, 301쪽.

46) Norman Paech, “Terror, Krieg und Völkerrecht”, *Anprüche*, 2001, 3/4호, 4쪽.

47) 정연주, “한반도 운명과 미국”, *한겨레신문*, 2002. 2. 8자.

48) Norman Paech, 같은 글, 같은 쪽.

49) 휴먼라이츠워치 홈페이지의 국제형사법원 사이트(<http://www.hrw.org/campaigns/icc>)를 검색하면 관련자료를 찾을 수 있다. 한국은 아직 동 협약을 비준하지 않고 있다.

50) Christian Rath, “US-Angst vor dem Weltgericht”, *die tageszeitung*, 2001. 11. 12자.

51) 매리 로빈슨 유엔인권고등판무관은 “일단 국제형사재판소가 설립되면 지난 반미테러와 같은 범죄행위에 대한 국제법적인 재판권을 행사할 수 있다”고 거듭 주장했다. 국제인권재단에 올라와 있는 기사: “폭탄이 아니라 국제형사재판소를 인정할 때이다”. <http://www.humanrights.or.kr/ICC/icc3-9.htm>

52) 앞의 기사.

53) 그러나 국제형사법원이 설립되면 유엔안보리는 더 이상 특별법원을 승인하지 않을 것이다.

리즘을 방지를 위한 최초의 국제협약이 체결된 1963년이래 테러의 예방을 위해 지금까지 노력해오고 있다.⁵⁴⁾ 유엔 차원에서는 아직 테러리즘을 무어라 정의하지 못하고 있지만 국제법규와 국제기구에 의한 그리고 적법한 절차를 통한 분쟁해결만이 끝없는 테러와 보복의 악순환에서 해방된 세계를 만들 수 있다. “법치국가원리는 국제법질서에서도 그대로 타당하다.”⁵⁵⁾

그러나 효율적인 국제형사법원을 조속히 출범시키려는 국제적 차원의 노력은 미국의 강력한 반대에 부딪치고 있다. 미국정부는 세계경찰을 자임하고 있는 자신의 ‘사명’을 집행하기 위해 세계 각국에 주둔하고 있는 미군들이야말로 국제형사법원의 가장 단골 피고인들이 될 것임을 우려하고 있다. 미연방 하원은 미군을 국제형사재판으로부터 보호하기 위해 2001년 5월에 이미 미군 및 미군무원 보호법(American Servicemembers’ Protection Act)의 개정안을 통과시켰다.⁵⁶⁾ 이 법에는 국제법정에 기소된 미군을 모든 수단을 동원해(군사침공도 배제하지 않음) 구출하여 본국으로 데려온다는 규정이 포함되어 있다.

국제형사법원에 대해 미국이 이처럼 두려워하는 이유는 무엇일까. 미군, 경우에 따라서는 미군의 명령권자가 동 법원의 피고인적으로 불려갈 수 있으므로 반대한다는 것이 표면적인 이유이다. 그러나 사실 미국이 실제로 우려하는 것은 개인의 잘못이 아니라 어떤 특정한 군사행동 전체의 합법성이 동 법정에 의해 단죄되는 상황이다.⁵⁷⁾ 미국은 국제법에서 선과 악을 판단하는 일은 어디까지나 미국의 몫으로 남아있어야 한다고 생각한다. 그러나 바로 그러한 미국의 오만 때문에 9·11테러가 발생했던 것이 아닌가.

그렇다면 얼핏 사소해 보일 지 모르겠지만, 제대로 기능 할 수 있는 국제형사법정의 조속한 설립을 위해 (미국을 제외한) 국제사회가 일치된 노력을 보이는 것이 현재의 반테러정국을 헤쳐나가는 중요한 계기가 될 수 있다. 그러한 국제적 노력의 중심에 국제연합이 서있어야 하는 것은 당연하다. “국제연합은 국제적인 공동협력을 위한 중심적 제도로 남아있어야 하며 앞으로의 국제법질서에서도 중심적인 제도로 살아남아야 한다.”⁵⁸⁾

이미 반테러 국제연대는 균열을 보이고 있다. 한 신문과의 인터뷰에서 찰머스 존슨은 다음과 같이 말했다: “미국의 유일한 동맹은 영국이며, 일본의 참여는 경제회복을 위해 아무 것도 할 수 없는 고이즈미 준이치로 총리의 무능력으로부터 관심을 돌리기 위한 것이다. 대부분 나라들은 미국을 지원하는 듯하지만 그 이후에는 구체적으로 나름의 길을 간다. 이른바 반테러 국제연대는 가짜다.” 그의 지적은 옳았다. 견고해 보였던 반테러연대는 이제 서서히 무너지고 있다.⁵⁹⁾ 반전과 평화를 위한 국제적 연대의 깃발을 높이들 시기가 우리 앞에 다가오고 있다.

주제어: 반테러법, 인권, 신자유주의, 국제법

<http://www.wfa.org/issues/wicc/aspaanly.html>

54) 1963년 이후 체결된 반테러조약의 전문은 아래 주소에 수록되어 있다. www.undp.org/terrorism_conventions.html

55) Norman Paech, 같은 글, 5쪽.

56) Christian Rath, 같은 글. 이 법안이 미 상원을 통과한 것은 2001년 12월 7일이다. 휴먼라이츠워치의 기사. <http://www.hrw.org/press/2001/12/ASPAeu1210.htm>

57) Christian Rath, 위의 글.

58) 이계수, 같은 글, 301쪽.

59) “EU kritisiert Bushs ‘Achse des Bösen’”, *die tageszeitung*, 2002. 2. 11자 참고.

Anti-Terror-Gesetze und die Menschenrechte in Gefahr

Yi, Kye Soo
Professor, Ulsan Univ.

Die Anschläge vom 11. September haben das amerikanische Verständnis von Freiheit verändert. Die Amerikaner sind im Moment vor allem bereit, die Rechte und Freiheiten anderer für die eigene Sicherheit zu opfern. Solange Massnahmen wie die Massenverhaftungen vor allem Einwanderer zu treffen scheinen, werden sie von der breiten Masse der Amerikaner akzeptiert.

Den Kampf gegen den Terror, der im Namen der Sicherheit geführt wird, nutzt Präsident Bush, um Freiheiten zu beschneiden. Wir können diesen Trend zum autoritären Sicherheitsstaat in Deutschland, Grossbritannien, Italien, Spanien, Frankreich und auch Korea beobachten. Überall opfert man Freiheitsrechte, ohne dass das Übel wirklich beseitigt werden kann. Die Freiheitsrechte sind als Haupthindernis für die Sicherheit angesehen. Aber die Freiheitsrechte dürfen nicht dem Krieg gegen den Terrorismus zum Opfer fallen. Denn ein Krieg gegen den Terrorismus kann den Terror sicher nicht beenden.

Wenn eine Politik, die den Terrorismus wirksam bekämpfen und eindämmen will, muss ihm den sozialen, politischen und ideologischen Nährboden entziehen, in dem er gedeiht. Die westliche Politik der Spaltung der Welt in Arm und Reich soll enden. Wir, Menschenrechtler und die Antiglobalisierungsbewegung verlangen eine politische Kehrtwende bei der Bekämpfung des Terrorismus. Der Krieg gegen die Armut ist zu inszenieren. Und der Respekt vor Völkerrecht und Menschenwürde bei der Konfliktlösung muss gepflegt werden. Das entzieht den Terrorist den Nährboden. Krieg und die autoritäre Sicherheitsmassnahmen produzieren nur neuen weiteren Terror.

Schlüsselwörter: Anti-Terror-Gesetze, Menschenrechte, Neoliberalismus, Völkerrecht

비밀정보기관에 대한 의회의 통제권

이계수
울산대 법학부 부교수

*민주법학 통권 24호, 민주주의법학연구회 편, 2003에 실린 글입니다.

<국문초록>

새 정부가 출범할 때마다 비밀정보기관을 통제하는 방법에 대한 논의가 있었지만 별반 성과는 없었다. 한국의 비밀정보기관은 다른 나라의 정보기관과 달리 경찰권한까지 보유하고 있으므로 그 기구에 대한 통제가 그 어느 나라에서보다도 중요하다. 제대로 통제되지 않는 비밀정보·수사기관은 '비밀경찰'의 폐해를 쉽게 드러낼 수 있기 때문이다. 비밀정보기관을 통제하는 방법에는 여러 가지가 있으나 의회에 의한 통제가 실효성 있는 외부통제방법의 하나로 거론된다. 우리의 경우에도 1994년 국회법 개정 이후 상임위원회 중 하나로 '국회 정보위원회'를 설치·운영하고 있다. 그러나 이 위원회의 실제활동은 여러 한계와 제약에 봉착해있다. 지나친 비밀주의, 소수당위원의 위원회 참여배제, 당 지도부 인사들 중심의 위원회 구성, 전문가의 도움을 허용하지 않는 폐쇄적인 위원회 운영 등 지적하자면 많다. 이런 점들을 고려하면서 이 논문에서는 외국의 법제와 우리의 법제를 비교 분석한 뒤, 정보기관에 대한 국회의 통제를 실효성 있게 만드는 개혁방안에 대해 검토해보았다.

I. 처음에

1. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(정보공개법으로 약칭)이 시행되면서 투명하고 공개적인 국정운영에 대한 시민들의 관심은 커지고 있다. '참여연대' 등 시민단체들은 이 법에 따른 정보공개소송을 통해 정부 기관의 판공비 내역 및 기록물 정보의 공개를 압박하는 데도 어느 정도 성공했다. 그러나 현행 정보공개법은 '국가안전보장'과 관련한 정보의 공개에 관한 한 아무런 힘이 없다. "국가안전보장에 관련된 정보"는 아예 동법의 적용대상에서 제외되고(법 제4조), "공개될 경우 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보"는 비공개대상정보로 분류되어 있다(법 제7조 제1항 제2호).¹⁾ 국민의 알권리는 '국가안전보장' 앞에서 멈추는 셈이다.

1) 1998년 1월이래 정보공개법이 시행된 이후 지속적으로 정보공개운동을 벌여온 '참여연대'는 정부기관을 상대로 한 정보공개 청구소송에서 최근 잇따라 패소하자, 앞으로는 운동의 중심을 정보공개소송에서 정보공개법 개정 쪽에 둘 것이라고 한다. 매일경제, 2003. 9. 15자 참고. 현행법 체제하에서 국가기밀을 다루는 국가정보원을 포함, 각 정부기관을 대상으로 정보공개운동을 펼치는 것이 더 이상 무의미하다는 현실적 판단이 섰기 때문인 것으로 보인다.

국가안보라는 말 한마디면 모든 게 덮어지고 용서되던 시기가 있었다. 그 시대의 정서는 정보공개법에도 고스란히 전가되어 있고 그로 인해 우리는 여전히 더 이상 접근하기 어려운 거대한 비밀덩어리와 마주하고 있다. 비밀정보기관에는 대통령이 와도 보여줄 수 없는 자료가 어딘가에 숨겨져 있다. 비밀정보기관²⁾은 국가 속의 국가, “국가 안에 존재하는 하나의 비밀국가”³⁾가 되고자 한다.

대통령에 대해서도 자신의 비밀을 지킬 수 있는 곳인 비밀정보기관의 닫힌 문을 열기 위해 정보공개법을 개정하는 것 외에 대한민국 국회는 어떤 일을 해야 할까? 그 일을 수행하는 과정에서 국회가 동원할 수 있는 힘은 무엇일까? 묻기는 쉽지만 답하기는 그렇게 쉽지 않은 이런 질문에 대해 나름대로 답을 찾아보려는 뜻에서 이 논문을 기획했다. 국군기무사령부, 국가정보원의 비밀주의가 새삼 문제되었기 때문에 이러한 논문을 구상한 것은 아니다. 비밀정보기관 통제와 관련한 국회의 역할은 예나 지금이나 중요한 논의사항이다. 다만 이른바 9·11 테러 이후의 환경변화로 인해 비밀정보기관 통제에서 국회가 해야 할 일이 한층 더 중요해 진 것은 사실이다.

2. 비밀정보기관에 대한 통제를 본격적으로 다루고 있는 국내문헌은 거의 없다고 해도 좋다. 몇몇 사람들이 이 문제를 다루었지만 국회가 행하는 통제에 초점을 맞추지는 않았다.

이에 반해 외국에서는 그런 대로 이 분야에 대한 연구가 축적되어 있다. 정보기관의 폐해, 정보정치에 대한 폐해가 언론에 의해 일차감치 포착되었던 미국에서는 이들 폐해를 제거할 통제장치에 대한 고민도 일찍부터 나타났다. 시민권운동단체들을 중심으로 정보기관을 견제하기 위한 소송이 여러 형태로 — 예컨대 정보기관의 예산을 통제하기 위한 납세자 소송을 제기 — 제기되기도 했지만, 통제의 중심에는 의회가 있었다. 독일과 영국, 유럽연합 차원에서도 이 문제에 대한 관심은 일찍부터 있었고, 9·11 테러 이후 그 관심은 더욱 증폭되고 있다.

정보기관의 폐해가 일찍부터 나타났던 한국에서도 이들 기관을 통제하는 문제에 대한 관심 자체는 높았다고 하겠다. 다만 그 관심을 체계적인 연구로 연결하지 못했다는 한계가 있다. 정보수사기관에 대한 통제 문제가 시급한 현안이 되었을 때, 이 문제에 대해 관심을 가진 사람들이 몇 편의 글을 통해 비밀정보기관의 통제필요성에 대해 언급했지만,⁴⁾ 의회를 포함한 정보기관 통제체제 전반에 관한 일반적인 연구로까지 발전하지는 못했다.

꼭 학계에 있는 사람들만이 체계적인 연구를 담당하고 진행해야 하는 것은 물론 아니겠지만 국회의원, 시민권운동가 등 실무자들이 문제의식을 갖고 현행법제의 한계를 지적하고, 그런 경험적 연구들을 이어 받아 학계의 연구자들이 한계를 극복하는 대안을 만들어낸다면 이 분야에서의 연구가 보다 체계화될 것은 분명하다. 정보 공유를 위해 비정부단체, 학계, 언론계, 국회의원 등으로 구성된 네트워크를 만드는 것도 한 방법이겠다. 독일과 미국, 영국 등에서의 연구실태를 추적해보면 이러한 협력체제가 잘 구축되어 있는 듯하다. 경찰법 및 정보기관법을 전문적으로 취급하는 변호사들과 정보기관실무를 접해본 사람들이 끊임없이 문제제기를 하고, 이를 이어 받아 전문연구자들이 대안을 내놓고 있다.⁵⁾

2) 비밀정보기관 혹은 정보기관: 첩보수단(비밀 스파이 등)을 이용하여 정보를 수집하는 기관. 비밀정보기관은 비밀경찰과 구별해야 한다. 전자는 경찰상의 강제권한이 없다. 즉 원래 비밀정보기관의 임무는 첩보의 수집 및 평가에 한정된다. Martin H. W. Möllers 위음, *Wörterbuch der Polizei*, München, 2001, 1065쪽. 그러나 한국에서 비밀정보기관은 비밀경찰과 같이 운영되어 왔다. 자세한 것은 광노현, 「안기부 권력남용의 현황과 그에 대한 민주적 투쟁의 경과와 전망: 과제와 전략을 중심으로」, 『민주법학』, 제12호, 1997, 330-347쪽; 조용환, 「민주주의와 정보수사기관의 통제」, 『동향과 전망』, 1997년 봄호, 통권 제33호, 153-181쪽 참고. 조용환은 비밀경찰이라는 표현대신에 ‘정보수사기관’이라는 표현을 사용하고 있다.

3) 렉 휘태커/ 이명균, 노명현 옮김, 『개인의 죽음』, 생각의 나무, 2001, 47쪽.
4) 예를 들어 앞에 소개되어 있는 광노현 교수의 글이나 조용환 변호사의 글이 그런 예에 속한다.
5) 영국에서는 국가안보 및 정보기구의 역사적, 사회과학적, 법학적 의미를 체계적으로 연구하는 경향이 이미

그러나 우리의 경우에는 이러한 협력체제가 잘 구축되어 있지 않다. 그 이유는 무엇일까? 정보기관을 통제하기 위해서 국회가 담당해야 할 몫이 무엇인가 하는 질문에 대한 답을 찾는 노력이 우선 학계내부에서조차 별로 이루어지지 않았기 때문이다. 사법부가 관련된 일에는 열심히 나서고 해석론을 전개하지만 입법부가 관련된 일에는 별로 관심이 없다는 얘기이다. 그런 나태함 뒤에는 의회에 대한 무시 혹은 의회에 대한 뿌리 깊은 불신이 자리잡고 있다. 그런데 실제로는 잘만 조직된다면 의회의 통제와 관여는 그 어느 방법보다도 국정운영의 민주화·공개화에 기여할 수 있다. 그 가능성을 여러 쟁점 안에서 찾아내고, 사안별로 현실화하는 것은 여러 실천운동의 몫이기도 하지만 공법학의 몫으로도 남겨져 있다. 이 연구가 하고자 하는 일이 바로 이것이다.

II. 비밀정보기관과 민주주의적 시민사회: 모순적 관계

여러 형태의 정치적 활동, 특히 반대세력의 정치활동을 국가의 정보기관이 감시, 포착하는 것은 자유권에 대한 위해가 되며, 나아가 한 사회 내의 민주주의적 의사형성이 가능하게 될 조건을 위협한다. 국가권력의 감시와 통제가 강력하여 국민들이 일사불란하게 움직이는 국가가 안보강국은 아니다. 반대와 반론을 이겨 낼 수 있고 사회적 혼란을 소화할 수 있는 나라가 안보강국이다. 확고한 민주주의적 전통과 제도가 안보강국을 만든다.⁶⁾ 반면 감시와 통제로부터 벗어나 있는 비밀정보기관이 국민들의 정치적 활동을 감시·제어하는 방법을 통해서만 국가의 안보를 유지할 수 있는 나라는 안보약체국(安保弱體國)이라고 할 수 있다.

민주주의 국가에서 국가행위는 투명성이 원칙이다. 국가행위가 투명하다는 것은 국가행위가 그 만큼 공공성을 띄게 된다는 의미이기도 하다. 공공성이란 결국 사적(私的)인 것과 비밀스러운 것에 대립한다고 하는 두 가지 의미를 갖고 있기 때문이다. 권력이 사적인 성격을 띄게 된다면 부패할 것이고 권력의 비밀성이 커진다면 그 권력은 남용될 것이다. 비밀스러운 권력에 대해서는 정치적 여론을 통한 민주주의적 통제도 불가능하다.⁷⁾ 따라서 비밀정보기관과 민주주의적 시민사회는 모순된 관계에 있다. 그럼에도 불구하고 왜 민주주의 국가를 자처하는 많은 나라들은 여전히 비밀정보기관들을 조직·운영하고 있는 것일까?

1. 적을 필요로 하는 사회

1970년대부터 나타났다. 사회과학자 및 법학자들은 이 분야에서 나름대로 연구공동체를 형성하고 있다. Laurence Lustgarten/ Ian Leigh, *In From The Cold: National Security and Parliamentary Democracy*, Oxford, 1994, x 쪽.

6) Laurence Lustgarten/ Ian Leigh, 앞의 책, 3-4쪽.
7) 국가 운영에서의 비밀은 민주주의 시대 이전의 정치권력을 특징짓는다. 칼 슈미트는 그의 『독재론』에서 지배계급, 지배군주가 사용하는 통치기법으로서의 비밀(Arcana imperii, Arcana dominationis)에 대해 서술한다. Carl Schmitt, *Diktatur*, Berlin 1994 (1921년 판의 재판), 13-16쪽; 그는 또한 지배기법으로서의 비밀주의를 불식한다는 의미에서 의회주의는 민주주의의 새로운 가능성이라고 평가하고 있다. 『의회주의의 정신사적 기초』에서 그는 의회주의가 다음과 같은 믿음에 기초해 있음을 밝히고 있다: “주장과 반대 주장의 공개적 검토, 공개적 논쟁과 공개적 토론”이 일어난다면 모든 것을 감추는 절대주의의 비밀정치가 극복될 수 있다. 정치생활의 공개는 정치를 기술로 파악하는 마키아벨리적인 국가이성론의 대립물이다. 정치생활의 공개는 그것이 공개적이라는 바로 그 이유 때문에 올바르게 선택한다. Carl Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlin 1991 (1923년 판의 재판), 43-49쪽. 물론 그는 그러한 믿음에 대해 냉소적이었고, 그것이 그의 반의회주의를 특징짓고 있다. 자세한 것은 이계수, 『의회주의와 행정법: 칼 슈미트 학설과 그에 대한 비판을 중심으로』, 서울대학교 법과대학원, 박사학위논문, 1997 참고.

비밀정보기관은 세상에서 가장 오래된 직업 중의 하나라고 한다. 서로 적대하는 국가들 사이에서는 첩보활동이 늘 일정한 역할을 했다. 구약성서의 여호수아 제2장에는 모세가 여호수아에게 12명을 주어 가나안 땅을 사전 염탐하게 하는 장면이 기록되어 있다. 삼국지에 등장하는 군사(軍師)들은 오늘날의 의미에서 보면 정보기관장의 역할도 담당했을 것이다.

정치권력은 적대국에 대해서 뿐만 아니라 국내 정치상의 적과 싸울 때에도 항상 비밀 정보원(情報源)을 이용한다.⁸⁾ 정치권력은 '범죄와의 전쟁', '마약과의 전쟁', '테러와의 전쟁'에서 비밀정보기관의 힘을 동원한다. 민주주의 국가가 자기 국민의 일부를 적으로 상정하고 그들에 맞서기 위해 비밀정보기관을 동원한다는 사실이 의아스럽게 보이겠지만, 국내 정치에서 전쟁의 논리는 단순한 수사(修辭) 이상의 기능을 수행한다.

그렇기 때문에 동서냉전이 끝났음에도 불구하고 권력자들은 늘 적들을 찾아 나서고 있다. 동서냉전과 함께 거대한 비밀권력조직으로 탄생·성장한 미국 중앙정보국(CIA)이 동서냉전 후에도 살아남은 이유, 냉전체제의 붕괴에도 불구하고 오히려 이전보다 광범위한 감시체제가 전세계적으로 관철되는 까닭을 생각해 볼 필요가 있다. 정보기관의 조직과 권한확대를 지지하는 자들은 말한다. "적들은 사방에 흩어져있고 그들로 인한 위험은 결코 무시할 수 없는 수준이다."⁹⁾ 그러므로 정보기관의 기능은 오히려 더 강화되어야 하고, 국내적·국제적 정보통합도 강화되어야 한다."

그러나 정보기관의 권한확대를 주장하는 이들이 강조하는 위협이 오늘날 새삼스럽게 등장한 것인지 따져보아야 한다. 실제로 그들이 '부각시키고자 하는' 위협 때문에 정보기관의 조직과 권한이 유지 혹은 확대되는 것인지, 국민 한사람 한사람의 일상을 보다 철저히 감시·기록·관리하는 체제의 지속적 구축을 위해서 그러한 조치가 필요한 것인지를 따져보아야 한다는 얘기이다.

만에 하나 비밀정보기관들이 냉전 이후 자기조직유지를 위해 조직범죄와 테러로 인한 위험을 과도하게 부각시키고 있다고 한다면 구 소련과 동구사회주의의 붕괴를 민주주의, 정의, 자유시장경제의 승리로, '역사의 종말'(프란시스 후쿠야마)로 평가한 1990년 이래의 평가는 거짓말이 된다. 왜냐하면 1990년의 '승리'에서 확인된 민주주의적 사회구조는 결코 비밀정보기관과 양립할 수 없기 때문이다.

2. 비밀정보기관, 민주주의에 대한 위협

비밀정보기관은 두 가지의 의미에서 민주주의적 사회구조에 위협이 된다.

첫째는 그들의 비밀스러운 활동방식으로 인한 위협이다. 이들 기관의 비밀스러운 활동방식은 자신들의 특별한 권한을 정치적 반대세력의 감시를 위해 사용할 가능성을 증대시킨다. 정보기관의 활동은 정치적 반대자들을 국가의 침해로부터 보호하는 자유권과 민주주의 원칙에 대한 위협이 된다. 이상한 행동이 비밀정보기관에 의해 항상 기록되고, 정보로서 계속 저장·사용·배포되리라고 의심하는 자는 그러한 행동들로 인해 주목의 대상이 되는 것을 회피하려 할 것이기 때문이다. 즉 집회나 시민운동에 참여하는 것이 당국에 의해 기록되고 그로 인해 자신에게 위협이 발생할 수 있다고 생각하는 사람은 가능한 한 자기 권리의 행

8) 손자병법의 저자 손자는 "적을 알고 나를 알면 백 번을 싸워도 위태롭지 않다"고 했으니 무릇 정치권력은 국내외의 적과 대적하기 위해 비밀정보기구를 이용한다는 사실이 예로부터 간과되어온 셈이다.

9) 2001년 5월 독일 베를린에서는 「세계화 시대에 대응하는 정보(첩보) 및 공안기관」이라는 주제로 유럽, 러시아, 미국의 공안전문가들이 참여한 국제회의가 개최되었다. 이 회의에서 발표된 자료에 따르면 영국에서는 모든 범죄의 60-80%가 조직범죄와 연결되어 있으며, 러시아에서는 민간은행의 50-60%가 조직범죄의 통제를 받고 있다고 한다. 미국측 발표자는 최근의 연구보고서 「2015년의 세계동향분석」에 나타나 있는 예측을 제시했다. 그 보고서에 따르면 2015년까지 세계인구가 늘어날 것이고 인구증가의 95%가 저개발국가의 몫이 된다. 이들을 먹여 살리기 위해 불법이민과 마약밀매를 담당하는 조직범죄가 판을 칠 것이라고 한다. tageszeitung, 2001. 5. 23일자 기사. "Die organisierte Kriminalität, das ist der Feind(조직범죄, 그것이 적이다)"에서 인용.

사를 포기하게 될 것이다.¹⁰⁾ 그 점에서 감시체계는 국민의 물리적 저항과 같은 행위를 '통제'하는 데 그치지 않고 행위 그 자체를 적극적으로 '규제·강화·조정'하게 된다.¹¹⁾

비밀정보기관에 의한 감시와 추적이 일상화되면 민주주의가 기능하기 위한 조건들은 의심스러운 상황에 빠지게 될 것이다. 시민들은 그들이 일반적인 법률을 준수하는 한 국가의 박해나 불이익처우에 대한 공포 없이 정치적 활동을 할 수 있어야 한다. 그런데 비밀정보기관(첩보기관)들이 그들 스스로 단정한 소위 내부의 적이라는 사람들을 국가의 적 혹은 헌법의 적으로 간주하고 추적하는 경우에서조차 그것이 가능할 지는 의문이다. '내부의 적들'을 잠재적 위협인자로 간주하여 가능한 한 조기에 감시의 대상으로 삼고 필요한 경우 배제시켜버리는 곳에서 민주주의의 실천을 기대하기란 어렵다. 정치적으로 '미심쩍거나 수상한' 사람들에게 대한 비밀정보기관의 감시와 추적이 늘 일어난다면, 그런 사회는 더 이상 민주주의적 시민사회가 될 수 없다.

둘째는 비밀정보기관들이 그들의 존재이유증명을 위해 부각시킨 상투적인 적들과 이들 상투적 적에 대한 적대감이 가져오는 위협이다. 상투적인 적은 사람들을 초조하게 만들고, 이러저러한 낙인을 찍으며, 모욕하고, 폭력을 행사할 준비를 하며, 그들이 말하는 것이 실제로 일어날 때까지 사람들을 불안하게 만든다.¹²⁾ 상투적인 적의 존재로 인한 초조감 때문에 사람들은 국가권력이 강력하게 추진하는 감시와 통제의 강화를 커다란 저항 없이 받아들여지게 된다. 그 결과 미국과 영국, 독일과 프랑스 그리고 그 밖의 여러 '모범적' 법치국가에서조차 자유주의적 법치국가는 붕괴되고 있다.¹³⁾

3. 이른바 비밀정보기관 폐지론: 독일 '연방의회 통제위원회'의 유용성을 둘러싼 논쟁을 중심으로

비밀정보기관과 민주주의적 사회구조가 양립할 수 없는 것이라면 비밀정보기관은 폐지해야 하는 것일까? 민주주의를 폐지할 수는 없는 노릇이지 않는가. 이 문제에 대해 간단히 답해보자.

이 논문에서 다루는 것은 비밀정보기관에 대한 국회의 통제권 강화방안이다. 국회의 통제권 강화방안은 비밀정보기관에 대한 통제가 가능하다는 것이 전제될 때만이 도출될 수 있다. 그러나 사실 이러한 전제에 대해서는 심각한 의문이 제기된다. 정보기관에 대한 법적 통제방안에 대해 연구해온 이들은 종종, 비밀정보기관들을 통제하고자 하는 시도는 원래 '통제 불가능한 것'을 단지 좀 낮게 통제하려는 노력, 혹은 좀 낮게 통제되고 있다는 환상을 불러일으키려는 노력에 불과하다는 회의론을 제기한다.¹⁴⁾ 그러한 회의는 당연히 근거가 있다. 물론 그러한 회의를 갖고 있다고 해서 정보기관에 대한 통제방안을 그들이 고민하지 않는 것은 아니다. 오히려 그들은 보다 근원적인 문제제기를 — 즉 비밀정보기관은 통제의 대상이 아니다. 비밀정보기관은 그 자체로 폐지되어야 한다 — 통해서만 정보기관 통제와 관련한 작은 진보라도 획득할 수 있다고 믿고 있는 듯하다.

독일의 경우 정보기관 폐지론은 오랫동안 녹색당의 정강정책에 포함되어 있었다. 그들은 정당설립당시부터 비밀정보기구에 대해 매우 비판적이었고 비밀정보기구를 점진적으로 폐지하겠다고 공약하기도 했다. 최

10) BVerfGE, 65, 1(43).

11) 기든스, 『민족국가와 폭력』, 삼지원, 1991, 215-227쪽.

12) 울리히 벡, 『적이 사라진 민주주의』, 새물결, 2000, 282쪽.

13) 그래서 인권운동가들은 비밀정보기관의 조직과 권한을 확대하고, 그들에 대한 의회 등의 통제권을 약화시키는 조치야말로 민주주의와 자유, 그리고 시민의 권리에 대한 또 다른 형태의 '테러'라고 비판하고 나섰다. 자세한 내용은 이계수, 「반테러법과 위협에 처한 인권」, 『민주법학』, 제21호, 2002, 247-250쪽을 참고하라.

14) 예를 들어 Rolf Gössner, *Big Brother & Co.: Der moderne Überwachungsstaat in der Informationsgesellschaft*, 2판, Hamburg, 2001, 175쪽 아래.

근까지 그들은 이러한 입장을 견지했다. 그러나 1998년 처음으로 연방차원에서 사민당(SPD)과 연립정부를 수립하게 되었을 때 그들의 입장은 상당히 누그러져 있었다. 당시의 연정합의문서에 비밀정보기관의 점진적 폐지는 언급되지 않았다. 그 대신 “우리는 현재 여러 위원회에 분산되어 있는, 비밀정보기관의 활동에 대한 의회통제임무를 하나의 통제위원회로 통합하고 동 위원회의 권한을 확대할 것이다”라고만 되어 있었다. 헌법보호청, 연방 정보국, 군 방첩대 등 세 비밀정보기관의 임무와 권한은 어떻게 할 것인가 하는 근본적인 문제에 대해서는 침묵해버렸다. 냉전이 끝났고 사회 전반에 정부개혁이 논의되고 있었음에도 불구하고 정보기구의 폐지 혹은 개혁은 쟁점으로 부각되지 못했다.

어쨌든 녹색당과 사민당의 연정합의에 따라 1999년 「의회위원회에 관한 규정의 변경에 관한 법률」(1999. 3. 25)¹⁵⁾에 의거 「연방 정보기관의 활동에 대한 의회통제에 관한 법률」(1978. 4. 11)¹⁶⁾이 개정되어 새로운 의회통제위원회(Parlamentarisches Kontrollgremium: PKG)가 만들어진다. 이 위원회는 이전의 의회통제위원회(PKK)와 이른바 기본법 제10조 위원회(G-10-Gremium), 구 「도청법」 제9조 1항에 규정된 의원(議員)위원회를 모두 통합한 기구가 되었다.

이 새로운 위원회는 이전의 의회통제위원회보다 많은 통제권한을 갖게 되었다. 즉 연방정부는 3대 비밀정보기관이 행하는 일반적인 활동과 중요사안을 이 위원회에 포괄적으로 보고할 의무가 있으며, 위원회의 요청이 있으면 특별한 사안에 대해서도 보고해야 한다(법 제2조). 보고과정에서 위원회의 요청이 있으면 비밀정보기관의 문서 및 자료를 보여주어야 하며, 비밀정보기관의 직원에 대해 청문(Anhörung)을 실시할 수도 있다. 또한 위원회는 비밀정보기관을 방문할 수 있다(법 제2a조). 연방정부는 첩보에 대한 접근을 제한해야 할 불가피한 사정이 있는 경우, 제3자의 인격권보호를 위해 필요한 경우 혹은 집행부의 고유한 책임과 관련한 핵심적 영역과 관련되는 경우에만 보고를 거부할 수 있다. 이 경우 연방정부는 위원회의 요청에 따라 거부이유를 제시해야 한다(법 제2b조). 연방정부를 상대로 청문을 실시한 뒤, 위원 2/3의 의결로 전문가를 위원회에 참여시켜 개별 사안에 대한 조사를 하게하고 그 조사결과를 위원회에 보고하도록 위임할 수 있다(법 제2c조). 세 비밀정보기관의 예산안도 이 위원회에서 심사한다. 비밀정보기관 직원은 자신이 제기한 진정(자기 및 동료의 이해관계와 관련된 진정은 제외)이 상부에 의해 받아들여지지 않을 경우 위원회에 진정할 수 있다. 이러한 진정이 제기되면 위원회는 진정인을 상대로 청문을 실시할 수 있다(법 제2d조). 위원장과 부위원장 그리고 위원 중 위임을 받은 자는 정보기관의 예산을 심의하는 의회 내 특별 예산위원회(Vertrauensgremium)에 참여하여 정보기관의 예산을 공동으로 심의할 수 있다. 그밖에 동 의회통제위원회는 정보기관의 예산안(Wirtschaftspläne)에 대해 조언할 수 있다(법 제2e조).

한편 위원회를 구성할 위원의 수, 위원회의 구성 및 운영방식은 연방의회가 결정하도록 했다(법 제4조 2항). 그러자 1999년 당시 위원회를 구성하면서 사민당-녹색당 연립당파는 위원 수를 9명으로 제한했으며, 민사당(PDS) 소속 연방의원이 이 위원회에 참여하지 못하도록 했다. 연방의회 내에 의석을 갖고 있는 모든 당파는 적어도 1인의 위원을 이 위원회에 참여시킬 수 있다는 식의 법적 보장은 없었으므로 사민당-녹색당 연립당파는 가장 좌파인 민사당이 비밀정보기구에 접근할 기회를 차단시켜 버렸다.

이렇게 되자 민사당 내에서는 논쟁이 일어났다. “의회 통제위원회에 일단은 참여해서 정보기관에 대한 통제·감시를 위해 노력해야 한다”, “처음부터 의회 통제위원회의 가능성을 부정할 필요는 없다”는 주장을 한쪽에서 제기한 반면,¹⁷⁾ “실효성이 의심되는 통제위원회에 참여하느니 외부에서 정보기관 폐지운동을 전개하는 것이 옳다”는 반론도 만만찮았다.¹⁸⁾ 후자의 반론은 특별히 의회 통제위원회 위원들에게 부과되어

15) 독일연방법령집 제1권, 1999년, 1334쪽.

16) 독일연방법령집 제1권, 1978년, 453쪽.

17) Ulla Jepke, “Kontrolle der Geheimdienste: Nicht mitmachen ist zu wenig”, *Geheim*, 1999년 2월호, 4쪽 아래.

18) Roland Claus, “Geheimdienste abschaffen, nicht kontrollieren”, *Geheim*, 1998년 4호, 4쪽 아래.

있는 비밀준수의무를 거냥한다. 위원회에 소속되어 있는 위원이 비밀준수의무를 어기고 위원회에서 알게 된 사실을 다른 사람이 알게 하거나 혹은 ‘공공연하게’ 공개한 경우 최장 3년의 징역형에 처해질 수 있다(독일형법 제353b조). 그런 까닭에 위원은 자기 당 소속 의원들, 특히 당대표에게도 비밀을 지켜야 한다. 통제위원회에서 알게 된 사실을 대중들에게 알리는 것은 더욱더 생각할 수 없다. 정치적 활동에 일반적으로 이용할 수도 없고, 비밀정보기관에 대한 정책수립을 위해서도 써먹을 수 없는 그러한 정보들을 자기 혼자만 알고 있는 게 도대체 무슨 의미가 있겠는가 하는 반론이다.¹⁹⁾

이들 반론은 또한 의회통제위원회가 행사할 수 있는 통제가능성에 현혹되어 비밀정보기관의 폐지라는 민사당의 기본정책을 간과하거나 그 정책에서 점차 멀어지게 될 위험을 경계하고 있다. 그들은 비밀정보기관의 폐지라는 민사당의 정책목표는 현재의 정치문화를 기형화시키는데 있어 비밀정보기관이 행하는 역할에 대한 원칙적인 비판의 의미를 담고 있다고 본다.²⁰⁾

이미 지적했듯이 비밀주의, 국가의 비밀정보기관 운영과 민주주의는 양립할 수 없다. ‘폐지론’은 정보기관에 대한 통제가 문제가 아니라, 정보기관을 통한 문제해결을 시도하는 사회구조를 바꾸는 것이 중요하므로 정보기관은 그 자체로 폐지하는 것이 옳다고 본다. 정보기관의 활동에 대한 제도화되고 체계화된 통제 및 점검장치가 문제가 아니라 정보기관 자체를 폐지해야 한다는 주장은 그 현실성을 떠나 원래의 민주주의의 의미에 가장 부합하는 것임은 틀림없다.

이에 대해 이른바 통제위원회 참여론은 비밀정보기관의 폐지라는 목표를 하루아침에 달성할 수는 없으므로 아무 일도 하지 않는 것보다는 의회 내에 들어가서 어쨌든 비밀정보기관의 권한을 줄이는 데 노력을 기울이는 것이 중요하다고 지적한다. 통제위원회에 참여하는 것 자체가 비밀정보기관을 승인하는 일이 된다는 반론에 대해서도 그것은 꼭 그렇게 볼 것만은 아니라고 재차 반박한다. 이들은 나아가 비밀정보기관의 권한확대(특히 비밀정보기관간 국제네트워크의 확대강화로 인한 권한확대)현상, 경찰과 비밀정보기관간의 경계가 불분명해지는 현실에 제동을 걸기 위해서라도 의회위원회에 참여하여 제한적이거나 정보를 확보하는 것이 필요하다고 본다.²¹⁾ 어느 쪽이 더 현실적인 주장을 하고 있는지는 쉽게 단정하기 어렵다. ‘참여론’을 반박하는 이른바 폐지론 또한 현재의 상황, 특히 기술적 상황(정보수집장비의 대단한 발달), 국제적 여건(미국 중앙정보국이 주도하는 세계적인 정보기관네트워크 구축)을 고려할 때 의회가 정보기관을 통제한다는 것은 지극히 어렵다는 아주 현실적인 고려 하에서 폐지론을 주장하고 있기 때문이다.

필자는 일단 ‘참여론’의 입장에 서서 이 논문을 쓰고 있지만 어쨌든 이런 식의 근본적인 토론이 우리사회에서도 활발하게 이루어져야 한다고 본다. 이제까지 한국에서는 이런 식의 근본적인 문제제기가 논쟁거리도 되지 못했다. 예를 들어 전두환·노태우 군사정권 이후 차례로 등장했던 김영삼 정권과 김대중 정권, 그리고 노무현 정권에 이르기까지 정권 초기에는 비밀정보기관을 개혁하는 문제가 쟁점이 된 바 있다. 그런데 그 논의들은 워낙 매우 대중적인 방식으로 제기되거나 아니면 아주 비밀스럽게 진행되었기 때문에 정권핵심에 있던(혹은 있는) 인사들의 정확한 의도가 무엇이었는지는 알기가 어렵다. 다만 신문이나 잡지 등을 통해서 간접적으로나마 비밀정보기구 개혁의 의도를 알 수 있는데, 과거 대표적인 인권침해기관이었던 국가안전기획부, 국가정보원을 다소 민주화하고 인권침해소지를 줄이는 방향에서 정책의 기초가 잡혔던 것으로 이해할 수 있다.²²⁾ 반면 당시부터 현재에 이르기까지 그간의 논의에서 국가비밀정보기관 자체를 폐지

19) Evelyn Kenzler, “Für eine Beschränkung der Geheimdienstpraktiken”, *Geheim*, 1999년 3호 참조.

20) Evelyn Kenzler, 앞의 글.

21) Ulla Jepke, 앞의 글, 5쪽.

22) 이러한 경향은 정보기관에 대해 비판적인 입장에 서 있는 논자가 쓴 글에서도 확인된다. 김민웅은 1996년 12월 『말』지에 기고한 글에서 변화된 환경과 국제정세에 맞게 안기부를 ‘정의로운 조직’, ‘경이로운 조직’으로 탈바꿈시키자고 주장했다. 김민웅, 「수사권 집착하는 안기부가 CIA에서 배울 점: 냉전사고 버리고 경제실리 챙긴다」, 월간 『말』, 1996년 12월, 147쪽.

하자는 의견은 찾아볼 수 없다. 민주사회를 위한 변호사모임이 만든 『반민주악법 폐지에 관한 의견서』에 수록된 「국가안전기획부 폐지에 관한 의견서」는 안기부의 폐지를 주장하고 있지만, 끝이어서 '민주적 국가기관'으로서 대외정보기관의 창설을 이야기하고 있다.²³⁾ 그렇다면 정보기관의 완전한 폐지는 전혀 상상할 수 없었거나 혹은 그 상상하는 것 자체가 금기시 되었던 것이 아닐까? 일종의 '자기검열'인 셈이다. 현재의 정치문화를 기형화시키는데 있어 비밀정보기관이 행하는 역할에 주목한다면 이러한 자기검열적 태도부터 극복해나갈 필요가 있다.

III. 의회에 의한 비밀정보기관 통제: 이론과 현실

비밀정보기관에 대한 의회의 통제권을 강화하자면 두 가지 방식의 접근이 필요하다. 하나는 조직되어 활동하고 있는 정보기관을 모니터링·감독할 위원회의 조직과 활동방식을 강화하는 것이고, 다른 하나는 입법작용을 통해 정보기관의 조직 및 권한, 활동방식에 대해 미리 명확한 기준과 원칙을 설정하며 정보기관의 예산을 통제하는 것이다. 일반적으로 비밀정보기관에 대한 국회통제방안 논의에서는 전자가 주로 논의되지만 후자 또한 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 비밀정보기관이라고 하더라도 헌법의 틀 내에서 조직되고 활동해야 하는 것이므로 의회가 이들 기구의 조직 및 활동에 대해 보다 명확하고 구체적인 수권(授權)을 할 필요가 있다.²⁴⁾ 다만 이하에서는 주로 전자에 한정하여 논의를 진행한다.

1. 통제기구 개관

정보기관에 대한 통제는 행정적 통제, 의회와 법원을 통한 통제, 그리고 민주주의적 여론을 통한 통제 등 일단 네 가지 방법으로 이루어질 수 있다.

1. 국가권력의 위계제적 구조에서 볼 때, 다른 행정기구에 대한 통제와 마찬가지로 정보기관에 대한 통제의 경우에도 감독권한이 있는 장관과 그의 핵심 보좌진들에 의한 행정적 통제가 가장 효과적일 수 있다. 장관은 하급관청 및 조직에 대해 훈령권을 행사할 수 있다. 여기에 내부고발자제도 등 행정부 내부의 자체 통제시스템이 가동된다면 통제효과는 더욱 증대된다.

미국 국가안보국(NSA)에 대한 행정통제시스템을 예로 들어보자. 이 조직에 대해서는 우선 대통령에 의해 임명되는 3인의 위원으로 구성되는 대통령 소속 정보감독위원회(President's Intelligence Oversight Board: IOB)가 통제권을 행사할 수 있는 외에 국방부 및 법무부에 의한 감시도 가능하게 되어있다. 국가안보국 내의 감독국(Office of the Inspector General: OIG)에 의한 감독도 이루어진다. 이 부서는 감독, 감사 및 조사를 위한 권한을 갖고 있으며 국가안보국이 보유한 모든 정보, 기록, 보고서, 문서, 전자시스템에 접근할 수 있다. 그들이 점검·감독한 사항은 국방부 및 대통령 소속 정보감독위원회에 보고된다. 나아가 국가안보국 부국장을 위원장으로 하는 정보감독위원회와 국가안보국내 법무국(Office of General Counsel)도 정보수집활동에 대한 감시업무를 수행한다.²⁵⁾ 이처럼 비교적 조직화되고 체계화된 자기 통제 시스템을 구축해왔기 때문에 미국연방의회는 정보기관 통제문제에 있어 대체로 행정부의 주도권을 인정해

23) 민주사회를 위한 변호사모임, 『반민주악법 폐지에 관한 의견서』, 역사비평사, 1989, 84쪽.

24) 이 부분에 대한 자세한 논의는 필자의 다음 연구보고서를 참고하라. 이계수, 『행정의 민주화·공개화를 위한 국회의 역할』, 한국의회발전연구소, 2002. 11., 16-23쪽.

25) 국가안보국에 대한 내부통제의 개요는 동 기관의 웹페이지(<http://www.nsa.gov>)에서 쉽게 찾을 수 있다. 행정부 내부 통제에 대한 보다 체계적인 분석은 다음을 참고하라. Peter Gill, *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*. London, 1994, 258-268쪽.

왔다.²⁶⁾

2. 대의제 민주주의의 원리에 따르면 국민에 의해 선출된 의회에는 다른 국가권력에 비해 우월한 지위가 주어져야 한다. 그렇다면 의회에 의한 통제 또한 의회의 지위에 상응하는 중요성을 가져야 하는 것은 당연하다.

비밀정보기관에 대한 의회통제에서 선도적인 국가는 미국이다. 미국의회는 1976년과 1977년에 각각 상원과 하원에 정보위원회를 설치하였다. 물론 상하 양원에 정보위원회가 설치되기 이전에도 의회는 국방위원회를 통해 정보기관에 대한 감독권을 행사했다. 그러나 이전 시기 국방위원회에서 이루어졌던 감독은 정보위원회에서의 그것에 비해 공식적 성격이 부족했다. 청문이 행해지는 것도 드물었다.²⁷⁾ 상하 양원에 정보위원회가 설치되던 당시에는 이 위원회에 외에도 국방위원회, 대외관계 및 외교위원회가 정보기관에 대한 감독권을 행사했으나 1980년 정보감독법(Intelligence Oversight Act)이 제정되면서 이 기능은 상하 양원의 정보위원회로 통합된다. 물론 정보기관의 예산에 대한 승인은 여전히 세출위원회의 몫이며, 그 밖의 위원회도 사안과 관할에 따라서는 정보기관의 활동에 대해 감독할 수 있다.

한편 독일에서도 1970년대 중반이래 주 의회 차원에서 정보위원회(통제위원회) 설치가 논의되었고 연방 차원에서는 1978년 연방 의회통제위원회가 구성되어 현재에 이르고 있다.

영국은 1994년의 정보기관법(Intelligence Service Act)을 계기로 정보기관통제를 위한 법적 근거를 마련했다. 이 법에 따라 수상에 의해 임명되는 1인의 감독관(Commissioner)은 정보기관을 감시하며, 그 감시결과를 수상에 보고한다. 이 보고서는 이후 — 경우에 따라서는 몇몇 내용은 제외한 채 — 양원(兩院)에 보고된다. 이 기구 외에 의회에는 비밀정보부(SIS), 보안부(SS), 정보통신본부(GCHQ) 등 모든 정보기관의 활동을 감독하는 정보 및 보안위원회(Intelligence and Security Committee)가 구성되어 있다. 상하 양원 의원 중에서 뽑은 9명의 위원들로 구성된 이 위원회도 연례보고서를 작성하여 수상에 제출하는데, 이 보고서 또한 — 마찬가지로 앞의 보고서처럼 몇몇 내용이 제외될 수 있다 — 양원에 보고된다.

한국에서도 1994년 6월 28일의 국회법 개정에 의해 정보위원회가 신설되어 — 그 이전에는 국방위원회가 관장함 — 국가안전기획부(현 국가정보원)의 소관사항에 대해 다루기 시작했다.

그런데 중립적 연구자들은 대체로 의회에 의한 정보기관 통제가 거의 실효성이 없다고 평가한다. 이들 통제기관의 구성원 대부분이 정치적으로 정부와 밀접히 연결되어 있고 몇 안 되는 '야당' 통제위원들의 경우조차 비밀준수의무가 적용되기 때문이다.²⁸⁾ 이러한 약점은 정보기구 관련 옴부즈맨이나 통제위원회, 정

26) 그런데 최근의 평가에 의하면 정보기관에 대한 의회통제를 이전보다 강화하려는 시도가 행해지고 있다고 한다. Knott, Stephen F. "The Great Republican Transformation on Oversight." *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 제13권 1호 (2000년 봄), 49-63쪽. 스테픈 노트는 1995년 1월 공화당이 다수를 차지하고 있는 의회의 정보위원회들이 정보기관에 대한 새로운 통제체제를 강화하였으며 집행부의 비밀주의에 대해 반대입장을 분명히 했다고 지적한다. 대통령은 국가안보에 관한 한 의회통제에서 벗어나 있는 자신만의 안보담을 가지고 있어야 한다는 공화당의 전통적인 견해는 '앤서니 레이크 사건'을 계기로 공화당 자신에 의해 폐기되었다고 한다. 이상 스테픈 노트의 글은 아래 인터넷 페이지에서 재인용하였다. http://intellit.muskingum.edu/oversight_folder/oversight2000s.html

27) 상원정보위원회(Senate Select Committee on Intelligence: SSCI)와 하원정보위원회(House Permanent Select Committee on Intelligence: HPSCI)등 미국 의회의 정보기관 통제시스템에 대해서는 우선 다음을 참고하라. 김윤덕, 『국가정보학』, 박영사, 2001, 262, 303, 307-310쪽. 상원 및 하원 정보위원회 설립 규정, 양 위원회의 구성 및 권한에 대해서는 김윤덕, 앞의 책, 377-395쪽과 309-310쪽을 참고.

28) 마르틴 쿠차, 이계수 옮김, 『독일의 비밀정보기관과 민주주의적 사회구조』, 『민주법학』, 제12호, 1997, 277-278쪽.

보호담당관(die Datenschutzbeauftragten)의 경우에도 그대로 적용된다. 예를 들어 캐나다 보안정보국(Canadian Security Intelligence Service, CSIS)을 감독하는 기구로 설치되어 있는 보안정보감독위원회(Security Intelligence Review Committee, SIRC)의 경우 이제껏 가장 성공적인 통제모델로 평가받아 왔는데,²⁹⁾ 최근의 다른 연구에 의하면 동 위원회의 감시활동은 그 설립초기와 같은 활력을 잃어버리고 있다고 한다.³⁰⁾

3. 정보기관의 행위를 법원이 실효성 있게 통제하는 예는 거의 없다. 일반적으로 소송이란 소송청구인이 자신의 고유한 주관적 권리침해를 주장할 때에만 허용되기 때문이다. 그러나 거의 모든 일들이 비밀리에 일어나기 때문에 정보기관의 조치가 법적으로 보호받고 있는 각 개인의 고유한 법 영역을 침해하고 있는지는 극소수의 사례에서만 밝혀진다. 반면 그러한 사례가 법원에서 다루어지면 행정재판상의 절차는 공공에 대해 사건을 폭로하는 효과를 가질 수 있다.³¹⁾ 법원은 또한 도청과 같은 사례에서 유효한 통제자로 기능할 수 있다. 법원의 통제가 비록 제한된 효과밖에 없다고 하더라도 그러한 통제 자체가 필요 없는 것은 아니다. 오히려 반대로 법원의 조사권과 정보보호담당관 또는 그 밖의 독립적인 통제기관의 지위가 강화되어야 한다.

4. 수많은 역사적 사례가 보여주듯이, 정치적 여론은 국가권력을 통제하는 가장 중요한 수단이다. 이것은 물론 민주적 의견 형성이 제대로 작동하는 시스템, 그리고 자유권(특히 많은 경우 귀찮게 여겨지는 정치적 소수자의 자유권도 포함하여)의 의미에 대한 널리 공유된 의식이 있을 경우에만 확보될 수 있다. 한국은 이점에서 전혀 모범적인 나라가 아니다. 특히 냉전으로 인해 국내정치상의 반대세력의 활동을 국외정치상의 적들의 목표와 동일시해온 것이 오랜 기간 부정적으로 작용했다. 그러나 그간의 정치 질서는 변하고 있다. 그래서 이제 한국에서도 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 공포 없이 공개적으로 논쟁될 수 있는 상황이 만들어지고 있다. 그럼에도 불구하고 넘쳐나는 자유권이 아무런 위협도 없이 행사되는 민주적인 시민사회로 나아가기 위해서는 아직은 몇 단계의 노력이 더 필요하다.³²⁾

2. 의회통제의 현실

미국, 영국, 독일은 물론 한국에도 정보기관을 통제하는 의회위원회는 이미 만들어져 있다. 그런데 문제는 과연 이들 위원회가 제대로 활동하는가 혹은 할 수 있는가 하는 점이다. 이 점을 알아보기 위해 독일과 미국, 그리고 한국의 현실에 대해 각각 기술한 글들을 먼저 정리해보기로 한다.

1. 독일 브레멘 주의 한 의원은 자신이 8년간 브레멘 주의회의 정보위원회에서 활동하면서 얻은 경험을, 문제점을 중심으로 보고한 바 있다. 우리와 제도가 다른 나라에서의 경험이지만 그 보고는 다른 나라에서도 마찬가지로 나타날 수 있는 의회 정보위원회의 한계를 고스란히 드러내고 있어 흥미롭다.

그는 우선 두 가지 점에서 의회 정보위원회와 다른 상임위원회간의 차이점이 드러난다고 지적한다. 각

29) Laurence Lustgarte/ Ian Leigh, 앞의 책, 458-467쪽; 조용환, 앞의 글, 177쪽.

30) 캐나다 요크대학교 교수인 랭 휘태커의 평가이다. 영국 인권단체 '스테이트워치'의 웹페이지(<http://www.statewatch.org>)에 들어가 Search database를 클릭한 후 Security Intelligence Review Committee, Reg Whitaker를 치면 관련 자료를 볼 수 있다.

31) 마르틴 쿠차, 이계수 옮김, 앞의 글, 278쪽.

32) 마르틴 쿠차, 이계수 옮김, 앞의 글, 279-280쪽 참고.

정당은 재무, 사회복지 혹은 체육위원회 등 위원회의 위원이 될 자를 고를 때 제일 먼저 전문성을 고려한다. 그러나 정보위원회에서는 이러한 선발기준이 적용되지 않는다. 이것이 첫 번째 차이이다. 정보위원회에서 알게된 사실에 대해서는 비밀을 지켜야하며, 그곳에서 다루어지는 사안이 이른바 비밀정보기관이 연루된 '통치에 관한 사실'(Herrschaftswissen)임을 고려하여, 사민당(SPD) 기민련(CDU) 등 기성정당들은 당 지도부를 정보위원회 위원으로 선발한다. 그러나 당대표 등 당 지도부는 정보위원회 일 외에도 처리해야 할 안건이 많으므로 동 위원회에 비용과 시간을 제대로 투자하지 않으며, 통제에 대한 관심도 낮다. 정보기관을 사실상 통제하려면 지식도 있어야 하고, 사전준비도 철저히 해야 한다. 정보기관의 활동방식 및 구조에 대해 알고 있을 때에만 질문 하나라도 제대로 할 수 있다. 그리고 정곡을 찌르는 질문에서부터 비로소 통제는 시작될 수 있다. 이런 점을 고려하면 잘못된 위원선임을 지속시키는 법과 관행은 '정보기관 전문가'의 양성을 방해하며 효과적인 통제를 좌절시킨다.

두 번째 차이점은 다른 위원회와 달리 정보위원회의 경우 위원들이 회의에 앞서*사전 준비를 전혀 혹은 거의 할 수 없다는 사실이다. 회의에 앞서 회의문서가 배포되지 않기 때문이다. 예외적으로 미리 특별실에 문서를 비치해두고 그곳에서만 문서를 볼 수 있게 하는 경우가 있지만 대개는 회의 당일 회의 장소에서만 문서를 볼 수 있다. 회의가 끝나면 문서는 회의록과 함께 회수된다. 회의 시간도 매우 짧다고 한다. 초창기에는 시작한 지 15분에서 30분 사이에 회의가 끝난 경우도 있다고 한다(이후에는 대략 1시간에서 2시간으로 늘어났다고 한다). 그 결과 세 달에 한번은 열게 되어 있는 회의는 형식적인 것에 그치고 만다.

이상의 차이점 외에도 의사일정상의 문제도 있다고 한다. 의회 상임위원회 활동의 성패는 위원회 내에서 위원들이 얼마나 자주 독자적인 발의(發議)를 할 수 있는가에 달려있다. 그런데 정보위원회의 의사일정은 매년 정보기관의 보고로 고정되어 있다. 이러한 의사일정을 통해 알 수 있는 것은, 정보기관의 조직구조 및 활동방식에 대한 고유한 지식이 없으면 꼼짝없이 그냥 듣고 앉아 있어야만 한다는 사실이다. 어떤 수단을 써서 어떤 정보들을 수집하고 있는지, 어떤 분야에 정보력을 집중하고 있는지, 비밀정보원을 투입하고 있는 곳은 없는지 하는 문제들에 대해서는 일단 물어보고서야 알 수 있을 뿐인데 기껏해야 세 달에 한번 모임을 갖는 회의에서 그런 것들을 다 물어보기는 힘들다. 물론 위원회의 위원들에게는 특별한 경우 특별 회의의 소집을 요구할 수 있는 권리가 있기는 하지만 회의소집요청이 있어도 일단 허가가 가야만 회의가 소집될 수 있다. 이러한 제약들 때문에 결국 제대로 된 통제는 정보기관의 활동으로 인해 대중들도 알게 되는 스캔들이 일어나고 이로 인해 책임 있는 정치가가 정당성의 위기를 느끼는 경우나 가능할 뿐이라고 한다.³³⁾

2. 한편 미국의 한 연구자는 정보기관의 활동에 대해 의회가 제대로 된 통제를 하지 못하는 이유를 보다 체계적으로 분석하고 있다. 그 연구에 따르면 중앙정보국의 활동에 대한 의회의 감시기능을 무력화(無力化)시키는 요인은 대략 다음과 같은 여덟 가지 사실로 집약된다.

첫째, 의회의 감사는 언론과 여론지도층이 미국의 대외적 모험주의에 대하여 지극히 비판적으로 되었을 때에만 활성화되는 경향이 있으며, 그나마도 중앙정보국의 활동과 정보예산 및 감사과정 자체가 비밀유지를 전제로 이루어지기 때문에 감시기능 자체가 실질적으로 거의 의미를 갖지 못한다.

둘째, 대통령의 권력이 외교정책의 목표와 수행을 지배하는 경향이 있으며, 특히 위기로 인식되는 시기일수록 대통령의 주도권이 존중된다. 이러한 상황에서 중앙정보국의 활동은 증가할 뿐 아니라, 의회가 그 활동을 필요악으로 용인하는 태도도 증가한다.

셋째, 행정부는 많은 정보기관을 두고 있기 때문에 필요한 경우 의회의 주목을 덜 받는 기관을 활용하여

33) Martin Thomas, "Erfahrungen eines Bremer Geheimdienstkontrollers", *Cilip*, 52호, 1995년 3호, 27-30쪽.

자신이 원하는 활동을 전개할 수 있다.

넷째, 정보활동에 대한 감사를 위해 제정된 법률의 문언(文言)은 항상 모호하게 표현되어 있고, 그 내용 또한 철저하지 못하다. 이들 법률들은 행정부가 빠져나갈 여지를 남겨놓는 경향이 있다.

다섯째, 상당수의 의원들은 중앙정보국의 활동에 대하여 차라리 모르는 것이 약이라는 태도를 취한다.

여섯째, 의원들은 대부분 '모든 문제를 다루는 바쁜 사람들'이다. 따라서 그들이 중앙정보국의 활동에 특별한 관심을 갖고 여기에 시간과 정력을 쏟는 경우는 드물다.

일곱째, 중앙정보국 예산은 비밀유지조항 때문에 의원들만이 들여다 볼 수 있으며 의원 참모진은 이에 접근할 수 없다. 참모진의 도움을 받지 못하는 의원들이 그 예산의 의미와 내용을 일일이 이해하고 비판적으로 접근하는데는 한계가 있다. 거기에서 의원들은 바쁘기 때문에 중앙정보국의 예산에 대해서는 '눈감고 투표하는 것'과 마찬가지로 된다.

여덟째, 농업이나 의료와 같은 문제와 달리 중앙정보국 활동에 대한 적극적인 감시활동은 의원 개개인들에게 정치적으로 별 이득이 없다. 이 점을 의원들도 알고 있기 때문에 그들은 감시에 소극적이 된다.³⁴⁾

3. 정보위원회의 구체적인 활동에 대한 공식적인 보고가 전혀 없으므로 우리의 경우 사정이 어떠한지는 잘 알 수 없다. 다만 몇 가지 통계자료나 그간의 일반적인 경험에 비추어 보건대 독일과 미국에서 나타나고 있는 현상들은 한국에서도 똑같이 나타나고 있거나 나타날 것으로 추측된다.

우선 독일에서의 보고내용과 우리의 현실을 비교해보자. 먼저 정보위원회의 위원들 면면을 보면 당 원내 총무 및 사무총장직을 맡고 있거나 맡았던 이른바 당 지도부에 속하는 의원들과 검사 출신 국회의원들이 위원 대부분을 차지하고 있다. 집권당 원내총무와 같은 지위에 있는 사람의 위원회 참여가 법정(法定)되어 있다는 사실은(국회법 제 48조 제3항 단서) 정보위원회의 활동이 '통치기술'과 관련하여 매우 중요한 것임을 시사한다. 여당과 야당은 교섭단체대표의원들이(이른바 원내총무) 중간에 나서서 정보위원회 활동과 관련해 일정한 타협을 이끌어내도록 주문하고 있는 것이 아닌가 하는 추측을 해보게 된다. 또한 정보위원회 일 외에도 처리해야 할 안건이 많은 이들 의원을 정보위원회에 참여시킨 것은 정보기관에 대한 감독·통제 의지를 의심케 한다.

정보위원회와 같은 위원회에서의 활동에서 중요한 것은 정보기관에 대해 정당한 감시·감독을 해야겠다는 의지이다. 미국 시민권 연맹(ACLU) 소속 변호사인 그렉 노자임은 정보기관의 권력남용에 대한 의회감독의 효율성을 결정짓는 요소들을 거론하는데, 그 중에서도 가장 중요한 것은 정보기관의 활동을 파악하고 감시하는 자가 누구인지, 그리고 그가 얼마나 적극적으로 정보기관에게 해명을 요구할 수 있는지 하는 측면이라고 한다.³⁵⁾ 오랫동안 검찰에 몸담은 경력을 가진 국회의원들이 그러한 의지를 갖고 있는지는 의문이다.³⁶⁾

정보위원회가 어떤 식으로 회의를 하고 있는지는 공개된 것이 없어 알기 어렵다. 회의 자체는 당연히 비공개로 할 것이다. 사전에 회의자료가 배포되는지 여부는 확인해보지 못했다. 아마도 앞서 살펴본 브레멘주 의원의 보고내용과 크게 다르지 않을 것으로 추측해볼 수 있다. 개회(開會)는 제14대, 제15대 그리고

34) Thomas G. Patterson, "Oversight or Afterview?: Congress, the CIA, and Covert Action since 1947", Michael Barnhart 등, *Congress and United States Foreign Policy*, 1987에 수록, 166-167쪽; 이삼성, 『현대미국외교와 국제정치』, 한길사, 1993, 548-550쪽에서 재인용. 다만 문장은 필자가 조금 고쳤고 무관한 내용은 뺐다.

35) 그렉 노자임/ 김한균 옮김, 『미국에서 정보기관에 대한 법적 통제』, 『민주법학』, 제12호, 1997, 328쪽.

36) 흥미롭게도 그렉 노자임은 미국에서는 전직 검찰이나 전직 연방수사국 출신 의원들이 종종 연방수사국에 대한 가장 신중하고 효과적인 감독자로 활동한다는 사실이 놀랍다고 지적한다. 그렉 노자임/ 김한균 옮김, 앞의 글, 같은 쪽.

현행 제16대 국회에서 각각 14회(현안보고 8회), 30회(현안보고 17회) 11회(현안보고 16회)였다.³⁷⁾ 이 정도면 다른 상임위원회와 비교할 때 그렇게 높지 않은 회의일수라 할 수 있다. 또한 전체회의 중 현안보고가 차지하는 비율이 매우 높다는 사실은 회의가 정보기관으로부터 일방통행식 보고를 받고 이에 대해 간단히 의견을 나누는 간담회 수준에 머물고 있을 것임을 시사한다.

다음으로, 미국 의회에서의 통제실태를 분석한 내용을 우리의 사례에 적용해 보게 되더라도 별로 다른 평가가 나올 것 같지는 않다. 예를 들어 행정부는 많은 정보기관을 두고 있기 때문에 필요한 경우 의회의 주목을 덜 받는 기관을 활용하여 자신이 원하는 활동을 전개할 수 있다는 분석은 이른바 '사적동 팀 운영 사례'를 통해 입증된 바 있다. 중앙정보국 활동에 대한 적극적인 감시활동은 의원 개개인들에게 정치적 별 이득이 없으므로 의원들은 정보기관 감시에서 소극적이 된다는 지적도 남의 나라 얘기가 아니다.³⁸⁾

결국 일반적으로 나타나고 있는 의회 정보위원회의 무력함이 한국 국회에서도 거의 그대로 나타나고 있다고 보면 크게 틀리지 않을 것이다. 이러한 현실을 염두에 두면서 아래에서는 현행 국회법과 국가정보원법 등에 규정되어 있는 정보위원회 관련 조항을 중심으로 국회에 의한 정보기관 통제시스템의 문제점 및 그 개선방안을 정리해보았다.

3. 현행 국회정보위원회에 대한 평가

2003년 봄 노무현 대통령이 새 정부의 초대 국정원장으로 고영구 변호사를 임명하자 국회정보위원회는 '국정원장 인사청문회'를 끝내며 여야합의로 '고영구 국정원장 임명 부적절'이라는 의견을 제시하여 논란이 인 적이 있다.³⁹⁾ 그 논란은 많은 이들로 하여금 국회 정보위원회의 실체에 대해 생각하는 계기를 마련해주었다. 몇 가지 중요한 쟁점을 중심으로 살펴보자.

1. 우선 국회법이 정하고 있는 정보위원회 위원선임 방법에 대해 검토해보자. 정보위원회 위원선임방법에 대해 정하고 있는 국회법 제48조 제3항은 다음과 같이 규정하고 있다.

정보위원회의 위원은 의장이 각 교섭단체대표의원으로부터 당해 교섭단체소속의원 중에서 후보를 추천 받아 부의장 및 각 교섭단체대표의원과의 협의하여 선임 또는 개선(改選)한다. 다만, 각 교섭단체대표의원은 정보위원회의 위원이 된다.

원내총무를 정보위원회의 당연직 위원으로 참여시킴으로써 정보위원회 활동이 자칫 왜곡될 가능성에 대해서는 앞에서 언급했다. 현행 국회법이 정보위원회 위원선임에서 국회교섭단체를 구성하지 못하는 소수당의 이해관계는 전혀 고려하지 않고 있다는 사실은 독일제도와 같은 부분이다. 이런 식이라면 앞으로 민주노동당 등 정보기관의 활동에 대해 기성정당 보다 비판적인 입장을 취할 가능성이 있는 정당이 국회의원을 배출한다고 하더라도 이들이 독자적으로 교섭단체를 구성하지 못하는 한 정보위원회에 참여할 수 있는 길

37) http://node2.assembly.go.kr:4000/intelligence/public_html/schedule.htm. 회의시간은 나와있지 않으므로 얼마나 오랜 시간동안 회의를 하는 지는 알 수 없다.

38) 국회 정보위원회 활동을 정면으로 문제삼은 것은 아니지만 한 의원 보좌관은 다음과 같이 지적했다. "국감 열심히 하는 의원은 바로 취급받는다. 그렇게 열심히 해서 재선되는 사람이 별로 없기 때문이다. 무조건 의혹성, 폭로성으로 가야 한다. 그래야 다음 선거에서 공천이라도 받을 수 있는 것 아닌가?" 한겨레21, 2002. 10. 2, 428호, 45쪽.

39) 국회정보위원회가 그러한 의견을 제시하자 민주당 사무총장인 이상수 의원은 '민주당 소속 정보위원을 전원 교체하겠다'는 식으로 되받아 쳤다. 당 사무총장이 정보위원회 위원선임권한을 갖고 있는 것은 물론 아니지만. 한겨레신문, 2003. 4. 24일자 기사 「고후보 국정원장 부적절」 등 참고.

은 없다.40) 국회 상임위원회의 위원 선임이 국회 내 세력관계에 의해 결정되는 것이 현실이라고 하더라도 처음부터 일정한 세력에 대해서는 정보위원회 참여 자체를 배제하는 입법태도가 과연 옳은 것일까? 독일에서도 주에 따라서는 소수교섭단체의 참여권을 보장하는 쪽으로 법개정을 하고 있다는 사실을 고려한다면41) 우리도 모든 교섭단체에게 국회정보위원회 참여 및 표결권을 부여하며, 소수교섭단체에게도 일정한 통제권을 부여하는 법개정을 진지하게 논의해 보아야 한다.

또한 현재처럼 검찰출신 인사를 집중적으로 정보위원회 위원으로 추천하는 관행에서 탈피하여 검찰출신 이 아니라고 하더라도 정보기관 통제문제에 대해 관심과 전문적 식견을 갖추고 있는 의원이 있으면 그들에게 우선적으로 정보위원회 임무를 맡길 수 있도록 고치는 것이 바람직하다. 어떤 경우에도 의지와 전문성을 갖춘 인물이 정보위원회 위원으로 선임될 수 있도록 하는 제도개선이 필요하다.

정보위원회의 위원의 임기를 다른 상임위원회 위원과 달리 2년이 아니라 국회의원 임기동안으로 규정한 것(제40조 제2항)은 지속적이고 전문적인 감시·감독이라는 측면에서 바람직하다고 본다. 다만 개선되는 국회의원들도 있을 것이므로 개선된 경우 계속해서 정보위원회 위원으로 선임될 수 있는지에 대한 규정도 필요하다고 본다. 현재는 “.....협의하여 선임 또는 개선한다”고만 되어 있으나 정보기관과 위원의 ‘결합’을 방지하기 위해서는 연이어 두 번까지, 즉 8년까지만 정보위원회 위원으로 활동할 수 있도록 제한하는 규정이 필요하다고 본다.

2. 다음으로 지적할 것은 정보위원회의 운영방식 상의 문제점들이다. 정보위원회는 다른 상임위원회와 달리 덜 모여도 상관없고(폐회 중에는 최소 월 1회만 정례회의를 하면 됨. 제53조 제1항), 그 회의는 모두 비공개로 한다(제54조의2). 다른 위원회에서는 3개씩 설치하도록 되어 있는 상설 소위원회의도 두지 못하도록 못박았다(제57조 제2항).42) 이런 식의 상임위원회 운영은 여러 면에서 문제가 있다.

첫째로 상임위원회의 모든 회의를 비공개로 하는 문제이다. 여기서 우선 드는 의문은 과연 현행 국회법 제54조의2가 규정한 것처럼 정보위원회의 회의를 모두 비공개로 하고, 정보위원회 회의석상에서 오고간 토의 혹은 대화, 보고내용 전체를 무조건 국가기밀이라 하여 비밀에 부치는 것이 과연 옳은가 하는 점이다.

앞서 지적했듯이 정보위원회 회의의 비공개와 위원의 비밀준수의무는 한국은 물론 다른 나라에서도 정보위원회의 활동을 성과 없게 만드는 중요요인인 것으로 보고되고 있다.43)

40) 김원웅, 유시민 같은 '개혁당' 소속 의원들은 자신들이 원해도 정보위원회 위원으로 선임될 수 없다.
 41) 1992년 니더작센 주 「헌법보호청법」은 모든 교섭단체에게 헌법보호청 통제위원회 참여권을 보장했다. 이에 따라 소수 교섭단체라도 동 위원회에서 의석을 갖고 표결권을 행사한다.
 42) 국회 정보위원회에 설치되어 있는 소위원회는 4인의 위원으로 구성되어 있는 '청원심사 소위원회'(국회법 제125조) 뿐이다. 청원심사소위원회는 상설 소위원회적인 성격을 갖고 있는 것은 사실이나 국회법 제57조 제2항에서 말하는 소위원회에는 포함되지 않는 것으로 본다. 국회사무처, 『국회법해설』, 1996, 170쪽.
 43) 독일에서는 1974년 함부르크 주 의회 선거 당시 자유민주당(FDP)은 사민당(SPD)과 연정협상을 할 때 비밀정보기관을 통제하기로 합의 한 후 법안을 제출하였다. 법안에는 1. 의회위원회는 언제든지 사전통보 없이 비밀정보기관을 방문할 권한이 있으며 개별사안별로 관련서류의 제출을 요구할 수 있다. 2. 신원조회 내용 및 결과는 모두 통보해야 한다. 3. 정보기관원을 증인 및 참고인으로 출석시킬 수 있다는 내용이 포함되어 있었다. 이제까지 개괄적 보고만을 받는 수준, 혹은 전혀 통제를 받지 않는 기구에 대해 의회위원회를 설치한 것은 민주주의적 진보라고 할 수 있었다. 그러나 당시 법안 중에서 실제로 실현된 것은 거의 없었고 의회통제위원회가 만들어지고 난 뒤에도 달라진 것은 거의 없었다고 한다. 가장 큰 실수는 위원회 회의를 완전히 비공개로 하고, 그곳에서 알게 된 사실을 대중들에게는 물론 자기 당에도 보고할 수 없도록 규정한 것이라고 한다. 강력한 비밀준수의무(위반하면 형벌부과)가 의회위원회 실패의 주된 이유였던 셈이다. Otto Diederichs, "Geheimdienstkontrolle durch die Milchglasscheibe", *Cilip*, 52호, 1995년 3호, 16쪽. 우리의 경우에도 비밀준수의무를 이걸 시 국회법에 의한 제재는 물론 특별형법상의 처벌이 예정되어 있다. 국회법 제155조 제2항 제2호 및 특정범죄가중처벌에 관한 법률 제4조의3 참조.

따라서 어떤 식으로든 바로 이 비밀준수의무를 완화·변경하여 '국가안보'와 '정보기관통제 및 자유권의 보장'이라는 두 목표를 조화시킬 필요가 있다. 즉 정보위원회에서 다루어지는 정보를 공개할 수 있는 정보와 비공개정보를 나누어 공개해도 좋은 정보는 최대한 공개하도록 하는 방안을 마련해야 한다. 물론 이 경우에도 국가기밀이 당파적 이해관계에 따라 무책임하게 공개되는 사태를 막을 수 있는 장치는 마련되어 있어야 한다.

모든 정보를 공개하라는 것은 아니다. 비밀정보기관이 수집하는 중요한 외교·국방관련 정보는 비밀로 해야 한다는 것. 이것은 물론 하나의 원칙이며 그 원칙에 대해서는 동의할 수 있다. 그러나 이것과 비밀정보기관과 관련된 정보는 모두 비밀로 해야 한다는 것은 다른 차원의 얘기이다. 다시 말해 정보기관이 수집한 정보 이외에 기본정보들 즉 정보기구의 규모 및 구조, 그 임무 및 인적·물적 자원 활용실태 등에 관한 정보는 비밀의 대상이 아니라는 뜻이다. 이러한 정보는 국회에 대해서 뿐만 아니라 시민사회에도 공개해야 한다.44) 이렇게 해야 가능한 한 많은 정보를 비밀에 부치려고 하는 정보기관의 관행에 제동을 걸 수 있다. 과거 이른바 특별권력관계에 대해서는 사법통제가 불가능하다는 논리가 지배적이었을 때, 독일학자 올레는 특별권력관계를 기본관계와 경영수행관계로 나누어 전자에 대해서는 전면적 사법통제가 허용되어야 한다고 주장한 적이 있다. 이러한 법 논리를 정보기관의 정보공개에도 유추·적용한다면 비밀정보기관이 보유하거나 관련된 정보는 얼마든지 공개가능정보와 비공개정보로 나눌 수도 있다.

그런 면에서 예산내역을 공개하는 것조차 금기시하거나(국가정보원법 제12조 제5항), "군사·외교·내외관계의 국가기밀에 관한 사항으로서 그 발표로 말미암아 국가안위에 중대한 영향을 미치는 사항"이라는 포괄적인 법규정을 근거로 국가정보원장이 국회증언을 거부할 수 있게 한(국가정보원법 제13조 제2항) 것은 옳지 않다.

한편 군사·외교문제와 관련한 중요정보를 비밀에 부쳐야 하는 경우를 인정한다고 하더라도 그러한 정보를 포함하여 기타 정보 수집을 위하여 정보기관이 사용한 첩보수단(도청 등)의 사용실태에 대해서는 일반적으로 보고하도록 해야 한다. 물론 이러한 지적에 대해서는 반론도 있을 것이지만 적어도 다음 두 가지 원칙은 지켜져야 한다고 본다. 그 하나는 예를 들어, 국가안보를 이유로 도청을 해야 하는나 하는 문제에 대해 비밀정보기관에게 독자적 판단권을 주어서는 안 된다는 사실이며, 다른 하나는 그러한 문제들은 공개적으로 논의되어야 하며, 논의를 거쳐 결정을 함으로써 비밀정보기관의 활동을 규율하는 규범에 대해 대중들도 알 수 있어야 한다는 사실이다.45)

둘째로 정보위원회를 '간담회위원회'식으로 운영하게끔 부추기는 현행법제의 문제점을 지적하지 않을 수 없다. 정보위원회가 모이는 빈도가 낮다는 것도 문제이지만 상설 소위원회가 설치되어 있지 않다는 사실은 보다 결정적인 흠이다. 상설 소위원회는 제13대 국회 당시 '전문가 활용제도'(국회법 제43조)와 함께 위원회의 전문성을 강화하기 위해 도입된 제도이다.46) 바로 이 소위원회가 상시적으로 설치됨으로써 해당 상임위원회는 자신들의 소관사항에 대해 집중조사와 검토를 할 수 있게 되었다.47) 이 경우 상임위원회의 의결로 개별 사안별로 소위원회에 전문가를 참여시킨다면(국회법 제43조) 소위원회의 조사와 검토는 더욱 전문성을 갖게 될 것이다. 이처럼 중요한 역할을 수행할 수 있는 소위원회의 설치를 유독 정보위원회에 대해

44) Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit 위임, *Reform des Sicherheitssektors in Entwicklungsländer*, 2000, 22쪽.
 45) 「시민사회에서의 정보기관: 감독과 책임」이라는 주제로 개최된 국제회의(1995. 6. 30. ~ 7. 2.)에서 미국 측 참가자 케이트 마틴(Kate Martin)이 발표한 발제문 "The Role of Security Services in a Democratic Society: The Human Rights/ Civil Liberties Perspective"에서 인용함. 이 발제문은 조지 워싱턴 대학 '국가안보연구소' 웹 페이지에 게시되어 있다. 정확한 게시주소는 다음과 같다. <http://www.gwu.edu/~cnss/warsaw/role.html>
 46) 1991. 5. 31일자 국회법 개정.
 47) 국회사무처, 앞의 책, 169쪽.

서만 배제하고 있는 국회법 조항은 하루 빨리 개정해야 한다.⁴⁸⁾ 정보위원회에 소위원회를 설치하게 하고, 그 소위원회에서 사전에 정보를 검토하게 하는 방안을 고려하되, 정보를 사전에 배포하기 곤란한 사안에 대해서는 '특별실'에서의 자료열람이라도 가능케 해야 한다.

결국 정보위원회가 간담회위원회로 머물지 않기 위한 여러 보완조치들이 필요하다는 얘기인데, 정보위원회가 정보기관에 대해 자료열람을 청구하고, 질문하며, 사전 통지 없이 정보기관시설에 출입하는 권한 정도는 가져야 그나마 의회에 의한 정보기관 통제라는 말도 할 수 있는 것이 아닌가 한다.

3. 현행 국회법에 의하면 군 정보기관에 대한 감독·통제는 국방위원회 소관사항이고, 경찰 내의 정보조직에 대한 감독·통제는 행정자치위원회 소관사항이 된다. 그러나 종합적이고 실효성 있는 감시·통제를 위해서는 여러 위원회에 분산되어 있는 통제임무를 하나의 위원회로 통합하는 것이 바람직하다.⁴⁹⁾

4. 민주주의 사회에서 안보행정을 둘러싼 쟁점은 단지 투명성과 공개성을 확보하는 문제에만 국한되지 않는다. 세계은행이 각국의 안보기구개혁과 관련하여 지적한 것처럼 민주주의적으로 선출된 의회가 안보정책과 관련된 문제에 대한 판단에서도 주도권을 갖도록 지원하는 일 또한 매우 중요하다.⁵⁰⁾ 앞으로 국회 정보위원회를 개혁하는 방안이 논의된다면 이러한 부분에 대해서도 충분히 고려해야 한다.

IV. 글을 맺으며: 비밀정보기관 개혁논의는 어떤 식으로 이루어져야 하는가?

정보기관이 민주주의 사회에서도 존속해야 한다면 적어도 그 존속을 위한 헌법적 한계설정만큼은 분명하게 되어 있어야 한다. 투명성과 여론을 통한 국가활동에 대한 통제가능성을 그 내용으로 하는 민주주의 원리에 대한 예외가 될 정보기관의 활동은 특별한 정당화 사유와 실효성 있는 법적 제한 그리고 특별한 통제장치를 필요로 한다.

그러나 문제는 비밀정보기관에게 맞는 실효성 있는 법적 제한과 특별한 통제장치를 어떻게 만들어낼 것인가 하는 점이다. 이와 관련해서 특별히 필자의 주목을 끄는 두 프로그램이 있다. 하나는 헬싱키 인권재단(폴란드 바르샤바 소재)과 국가안보연구소(미국 조지 워싱턴 대학)가 공동으로 진행하는 '동유럽 및 러시아비밀정보기관 개혁프로그램'이고 다른 하나는 경제협력개발기구(OECD)의 개발협력위원회(Development Assistance Committee)에 의해 제시된 개발도상국가의 안보부문개혁프로그램이다.

1990년대 중반이래 진행되고 있는 이른바 동유럽 개혁 프로그램은 냉전 종식이후에도 그대로 그 권력을 유지하고 있는 이 지역 비밀정보기관에 초점을 맞춘다. 우선 중요한 것은 감독 및 책임에 대한 개념과 방법을 만들어내고 진작시키는 일이다. 이를 위해 정보기관 활동의 투명성 확보, 정보에 대한 시민들의 접근권 보장, 입법적·사법적 통제를 포함한 권력의 분립, 인권보호를 보장할 법적 구제장치를 마련하는 일 등이 고려된다. 다년간 진행된 이 프로그램에는 구체적으로 공적 교육, 조사·연구, 법적 분석 및 비정부단체에 대한 지원 등이 포함된다. 이 프로그램은 대략 두 단계로 진행된다. 첫 번째 단계에서는 정보 공유를 위해 비정부단체, 학계, 언론계, 국회의원 등으로 구성된 국제적 네트워크를 만든다. 이 네트워크를 통해 정보기관에 영향을 주는 현존 국내법 및 국제법 자료를 찾아내어 검토하고, 동유럽 지역에서의 실정법 및 법률안

48) 현행 국회법 제57조 제2항의 입법배경은 정보위원회 회의를 위해 필요한 정보와 자료가 회의 당일, 회의 장소에서만 공개되는 현실과 무관해 보이지 않는다. 사전에 상설 소위원회를 통해 무언가 집중조사를 하려고 해도, 조사에 필요한 자료가 사전 공개되지 않으니 그러한 소위원회가 아무 소용이 없다는 얘기이다.

49) 그런데 이런 식의 통합이 이루어지려면 그 위원회의 위원구성에서부터 통합된 위원회의 권한을 어떤 식으로 조정·확대할 것인가 하는 부분에 대한 깊이 있는 논의가 필요하다.

50) Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit 위음, 앞의 책, 29쪽.

을 분석한다. 두 번째 단계는 정보기관을 감시할 비정부단체를 지원·교육하는 프로그램을 가동한다.⁵¹⁾

이 프로그램으로부터 필자도 많은 시사점을 얻는다. 특히 정보기관개혁을 위한 국제적 네트워크의 결성과 정보기관을 감시할 시민단체의 지원·교육에 주목하게 된다. 이러한 프로그램이 한국 및 동북아시아 차원에서도 이루어진다면 좋은 성과를 얻게 될 것이다. 특히 국회가 이러한 프로그램의 중심에 설 필요가 있다.

한편 비록 한국이 경제협력개발기구의 회원국이라는 하나, 이 기구에 의해 추진되고 있는 '개발도상국에서의 안보부문 개혁 프로그램'도 눈 여겨 볼 필요가 있다. 이와 관련하여 최근 독일의 기술협력협회가 발표한 보고서는 매우 관심을 끈다. 지면 관계상 자세히 소개할 수는 없으나 요지만 정리하면 이렇다.

우선 이 보고서는 군대, 혹은 비밀정보기관을 개혁하는 문제는 그렇게 쉬운 일이 아님을 인정한 뒤 이들 기구들을 개혁의 대상 혹은 개혁의 파트너로 삼아 공론의 장으로 끌어내는 일이 중요하다고 지적한다.⁵²⁾ 이들을 공론의 장으로 끌어내려면 우선 안보분야에 대한 개혁의 의미를 공유하는 도력이 우선되어야 한다. 개혁=자원감축(인적, 물적 자원 감축)이라고 생각하는 상황에서 정보기관들은 개혁에 저항할 게 분명하다. 그러한 저항이 있는 상황에서 이루어지는 개혁논의나 시도는 성과를 거두기 어렵다. 개혁이란 개혁대상이 된 행위자로 하여금 개혁을 진지하게 받아들일 자세를 갖게끔 해야 가능하며, 그런 것이 전제가 될 때 지속적이고 체계적인 변화도 이루어질 수 있다고 한다.⁵³⁾

안보분야에 대한 개혁은 한국사회가 선진사회로 진입하는 과정에서 아주 중요한 부분을 차지한다. 이제 우리는 그러한 개혁을 개발도상국들이 안고 있는 일반적인 문제들, 즉 자원배분의 실패를 조정하는 작업의 하나로 이해하는 안목도 가져야 한다. 안보분야의 개혁도 단순한 자원감축의 문제만이 아니라 자원 재분배의 문제라는 사실을 인식한다면 개혁프로그램은 의외로 빠르게 실행될 수 있다. 세계은행은 안보분야를 민주주의적 통제아래 두는 개혁을 위해서는 투입해야 할 자원(재정, 인력, 수단)을 늘리는 조치가 필요할 수도 있다는 사실을 인식해야 한다는 지적을 한 바 있다. 한국군의 개혁을 위해서는 보다 많은 자원투입(특히 재정)이 초기에 집중적으로 이루어져야 한다는 지적과 같은 맥락으로 보면 된다. 안보분야의 개혁이 자동적으로 자원감축이 아니라는 사실을 안보관련기구들이 인식하게 될 때⁵⁴⁾ 그들도 쉽게 개혁의 장으로 나올 수 있다는 지적인데 참고할 만하다.

앞부분에서는 잠시 행정부 내부의 통제시스템에 대해 언급한 바 있다. 정보기관에 근무하는 직원에 대한 지속적인 재교육은 정보기관의 위법행위자체를 줄이거나 행정 내부 통제시스템의 원활한 작동에 기여할 수 있다.⁵⁵⁾ 아무튼 이러한 재교육의 경우에도 의회가 입법과 예산을 통해, 그리고 실행에 대한 사후검증을 통해 그 프로그램을 적극 지지해주지 않으면 의도했던 성과를 거두기 어려울 것이다.

비밀정보기관은 그 명칭이 말해주듯 비밀리에 활동한다. 반면 민주주의는 투명성과 공공성에 기반하고 있다. 그 점에서 비밀정보기관과 민주주의는 조화되기 어렵다. '민주주의적 비밀정보기구'라는 말은 '등근 사각형'이라는 표현처럼 형용모순(contradictio in adjecto)일 따름이다. 그러므로 우리는 "입법자는 비밀정보기구의 권한과 임무를 최대한 제한적으로 설정하려는 노력을 기울여야 하며, 사후적으로도 이들의 활동에 대해서 감시·감독해야 한다"는 식의 주장이 갖는 타당성은 물론 한계도 인식하지 않을 수 없다. 다만 그러한 기본적 인식 속에서도 규모를 키우고 힘을 늘리며, 권력확대를 위한 수단과 가능성을 계속해서 모

51) <http://www.gwu.edu/~cnss/intlproj/intlproj.html>

52) Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit 위음, 앞의 책, 21쪽.

53) Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit 위음, 앞의 책, 32쪽.

54) Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit 위음, 앞의 책, 22-23쪽 참고.

55) 그러나 우리 현실에서 이런 식의 접근은 여전히 남의 나라 얘기이다. 예컨대 국가정보원 직원 대부분은 「국가정보원직원법」에 규정되어 있는 계급정년 때문에 상당한 스트레스를 받고 있으며, 계급정년 전에 진급해야 한다는 압박감으로 인해 고요한 업무조차도 제대로 수행하지 못하는 형편이라고 한다. 문정인 편저, 『국가정보론』, 박영사, 2002. 629-630쪽.

색하는 비밀정보권력을 통제하려는 노력은 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

주제어: 정보기관에 대한 의회통제, 국회 정보위원회, 비밀정보기관, 민주주의적 시민사회, 국가정보원

<Zusammenfassung>

Parlamentarische Kontrolle von Geheimdiensten

Yi, Kye-Soo
Professor, Ulsan Univ.

Mit ihren Geheimdiensten tun sich alle Staat recht schwer. Besonders gilt dies für Südkorea, wo die Geheimdienste zu geheimpolizeilichem Vorgehen befugt sind. In Südkorea sind die Geheimdienste strukturell und personell noch deutlich geprägt von einer seit 1961 herrschenden (Militär)diktatur, die erst 1993 von der ersten Zivilregierung abgelöst worden ist. Zwar begann jene Regierung damals eine Reform in dem Bereich der Sicherheits- und Geheimdienste. Seit 28. 6. 1994 auf Beschluss des Parlaments ist 'der Nachrichtendienstausschuss' als ein Kontrollorgan über die Geheimdienste tätig. Aber Errungenschaft der Reform bleibt nur im Kleinen. Die südkoreanischen Geheimdienstkräfte stehen wie immer außer effektiver Kontrolle. Die Ergebnisse von parlamentarischen Kontrolle bleiben weitergehend geheim.

Wir sollen einräumen, dass wir nur begrenzt die durch eine jahrzehntelange Militärdiktatur geprägten Geheimdienste kontrollieren können. Aber Kontrolle ist vonnöten. Nicht kontrollieren ist zu wenig und unter den gegenwärtigen politischen Kräftenverhältnissen ist die Forderung nach einer Abschaffung der koreanischen Geheimdienste nicht durchsetzbar.

In diesem Sinne ist die Revidierung des Parlamentsgesetzes vonnöten. Nicht zuletzt ist die parlamentarische Kontrolle mit zusätzlichen Kompetenzen anzureichern.

Schlüsselwörter: Parlamentarische Kontrolle von Geheimdiensten, Parlamentarischer Kontrollausschuss, Geheimdienste und demokratische Zivilgesellschaft, Nachrichtendienstrecht

<요약문>

독일: '반테러법률들'과 권위주의적 안보국가

롤프 괴스너
독일, 법학박사, 변호사

*민중법학 통권 21호, 민주주의법학연구회 편, 2002에 실린 글입니다.

미국 9. 11 테러이후 지난해 연말 독일에서는 사민-녹색 연립정부가 제안한 두 개의 테러방지 종합 법률안이 통과되었다. 입법절차는 유례없이 빨리 진행되었으므로 의회와 의원들은 제대로 된 의견개진을 할 수 없었다. 이 법률들은 2002년 1월 1일부터 시행된다. 독일역사상 가장 포괄적인 국내안보법제로 평가되는 이 법률들은 자유제한의 면에서 60년대의 비상사태법, 70~80년대의 반테러법, 90년대의 도청관련법에 결코 뒤지지 않는다. 연방내무장관 오토 쉴리는 자신의 작품이 대견했는지 '획기적 법률'이라고 말했다.

독일에서 빠른 속도로 반테러법들이 통과된 배경을 정부는 이렇게 설명한다: 뉴욕동시테러를 자행한 테러범들은 이른바 숨어있는 위험인물들로 독일 내에서 생활하고 공부하고 그리고 또 테러행위를 준비했다. 공안당국은 그런 자들이 생각보다 많을 것으로 보고 있다. 독일은 이슬람 테러분자들이 테러공격을 준비하는 휴식처가 되고 있다. 왜 이렇게 되었을까? 개인의 권리보호 및 정보보호에 대해 독일의 법률이 너무 자유주의적이어서 그렇다. 그러므로 이제는 그러한 자유주의적 입법을 버리고 효과적인 반테러조치들을 취해야 한다.

권위주의적 안보전략의 순간

뉴욕테러가 국내안보정책에 대한 새로운 도전임은 틀림없다. 테러의 공범자와 배후인물을 조사하고 시민의 안전을 위해 적절한 조치를 취해야하는 것은 정부와 보안기관의 과제이자 의무이다. 80%이상의 국민은 강화된 보안조치를 인해 개인적 자유가 희생되어도 좋다는 입장이다. 이때를 정부는 그리고 기민련/기사련의 '법과 질서'주의자들이 놓칠 리 없다. 이른바 권위적 안전전략이 때를 만난 것이다.

간과해버린 물음

그러나 법률의 강화에 앞서 기존의 법률로는 새로운 위험상황에 대처할 수 없는지 하는 문제에 대해 먼저 질문했어야 했다. 정부의 입법에서 그런 고민의 흔적은 찾을 수 없다. 이들 입법을 추진한 자들은 '국내안전'과 관련해 아무런 방비책도 없는 듯이 말하고 행동하지만 독일에도 이미 다양한 반테러 법규들이 존재한다. 신원검색절차(Rasterfandung)¹⁾, 불심검문(Schleierfandung)²⁾, 도청, 감청장치, 또

1) 역주: Rasterfandung이란 개인정보를 컴퓨터로 검색하는 것을 말한다. 경찰은 데이터의 제공이 특히 중요한 법의에 대한 현저한 위협방지를 위하여 필요한 경우에는, 공공기관은 물론 사적인 기구들에 대해 특정한 인적 집단의 개인관련 데이터의 제공을 요구할 수 있다. 이렇게 확보한 데이터를 다른 데이터의 내용과 비교하는 것이 Rasterfandung이다. 독일의 여러 주가 이를 이미 시행하고 있는데 그 시행조건은 상이하다. 볼프 R. 쉐케, 서정법 율집, 『독일경찰법론』, 세창출판사, 108-109쪽.

2) 역주: 어떤 증거나 어떤 동기도 없이 사람을 검문하는 것. 장소적 제한이 있다. 예를 들면 국경선에서의 검문 등. 그

한 최근 몇 년 사이 강화되어온 외국인 감시, 비밀수사요원을 동원한 비밀조사, 이른바 정보원의 이용 나아가 프락치의 동원 등 이미 여러 사람들이 그 문제점을 지적하고 있는 여러 수단들이 존재한다. 사적이고 내밀한 영역, 공간은 오래 전부터 이미 전방위 감시의 위협에 놓여있다. 무죄추정도 마찬가지이다. 이는 경찰법의 변화 — 예방적 활동에 강조점을 두는 — 와도 무관하지 않다. 그에 따르면 혐의가 없는 사람들에 대한 조사활동이 강화된다. 범죄혐의와 무관한 불심검문이나 공공장소에서의 비디오 감시활동이 그 예이다. 한편 '게슈타포'와 '슈타지'가 저지른 악행에 대한 반성에서 나온, 비밀정보기관과 경찰의 분리라는 헌법적 원칙과 같은 법치국가적 원칙들의 붕괴도 눈에 띈다. 오래 전부터 이른바 '분리 원칙'은 형해화되고 있다.

엄청난 폭발력을 지닌 '안보법률들'

두 번째 질문에도 답해야 한다. 즉 이미 경찰과 정보기구의 권한사이의 경계상실이 심각한데 또다시 새로운 '반테러'법률들을 만들어 상황을 악화시켜야하는가? 새로 제정된 법률의 규정들을 들여다보면 항공기안전 및 국제적인 자금흐름 통제와 관련한 개선책을 빼고는 온통 문제투성이임을 알 수 있다. 정리해보면 ① 연방헌법보호청, 연방범죄수사국, 연방국경수비대 등 연방내의 모든 보안기관의 권한이 확대되었다. 이러한 조치는 연방의 권한을 제한하려는 연방주의원칙을 침해한다. ② 모든 국민의 신분증에는 각자의 생물학적 정보가 내장된다. (예를 들어 지문날인, 손도장 혹은 얼굴사진) ③ 원거리통신(전화, 핸드폰, 팩스, 이메일, 인터넷)에 대한 감시가 확대된다. ④ 연방헌법보호청과 군방첩대는 핸드폰의 현재 소재지 및 핸드폰번호를 조사할 기술적 장치(IMSI-Catcher)를 사용할 권한을 갖는다. 이는 정보의 자기결정권을 대단히 침해하게 될 것이다. ⑤ 또한 은행, 우체국, 통신회사 및 항공사는 연방 및 주의 헌법보호청과 연방해외정보부가 요구하면 그들 고객의 계좌 및 자금입출금내역 혹은 접속, 접속 및 이용 정보를 제공해야 한다(예: 누가 어디서 언제 누구와 얼마동안 통화했는가). 이것이 우편 및 통신의 비밀에 대한 중대한 침해가 아니고 무엇인가. ⑥ 정보기관의 안전점검이 강화된다. ⑦ 정보기관과 경찰간의 정보교환이 강화된다. 정보기관, 외국인관청 및 외국인등록처간의 정보연합(online 교류)이 설립된다. ⑧ 이민자에 대한 통제가 강화되고 강제출국의 요건이 약화된다. ⑨ 혐의가 있는 단체에 대한 감시를 쉽게 하기 위해 단체법에서 종교상의 특권을 폐지했다. ⑩ 반테러조치를 외국조직에까지 확대 적용한다(형법 제129b조). 이상의 권한들은 개인정보보호의 약화와 연계되어 있다. 오토 쉴리는 독일의 정보보호법제가 지나치게 잘 되어있어서 문제라고 한다. 독일이 개인정보보호를 조금만 덜 했더라도 미국테러를 막을 수 있었을 거라는 얘기다. 현재 우리는 공식적인 선포만 없는 비상사태에 살고 있는 듯하다. 모든 보안기관의 권한은 확대되고 경찰과 정보기구(및 군대)간의 경계선은 점차 사라지고 있다. 모든 국민을 잠재적 위험분자로 보고 있으며, 삶의 모든 영역을 조회대상으로 삼으려 한다. 무죄추정은 무너지고 있다. 경찰노조조차 우려를 금치 못하는 상황이 벌어지고 있다. 경찰에게 계속해서 새로운 권한을 줄게 아니라 집행상의 결함을 보완하는데 힘써야 한다. 경찰은 무엇이든 할 수 있도록 만들어 놓았기 때문에 이미 오래 전부터 경찰은 업무과다로 시달리고 있다.

신분증에 생물학적 정보를 심기-국민에 대한 불신의 표출

이번에 통과된 법률들 중에는 독일에 살고 있는 사람들 모두에게 해당되는 조치들이 포함되어 있다. 그 한 예가 신분증에 생물학적 정보를 암호화해서 집어넣는 것이다. 앞으로 여권이나 신분증을 신청하는 사람은 누구나 지문과 같은 생물학적 정보를 제공해야 한다. 이제까지는 피의자나 범죄자에 대해서

그러나 최근 독일 각주의 경찰법은 이러한 제한을 완화하고 있다.

만 그러한 정보를 받아냈지만 앞으로는 그렇지 않다. 어떤 것을 신분증에 담을지(즉 지문으로 할지 손도장으로 할지 아니면 얼굴사진으로 할지)는 아직 결정되지 않았지만 앞으로 따로 법을 만들어 정할 예정이다(당초에는 법규명령으로 정할 수 있도록 하려고 했다). 정보가 암호화되어 저장된다면 신분증소지자는 신분증에 어떤 정보가 내장되어 있는 지도 모르게 된다. 이런 신분증을 통해 테러분자들을 가려낸다는 것이 오토 쉴리의 생각인 듯하나 그것은 그 이상의 효과를 발휘하게 될 것이다. 전국민을 상대로 예컨대 지문을 채취하게 되면 연방전체를 커버하는 디지털 정보베이스가 구축되게 된다(법에는 목적조항이 있어서 특정한 목적에만 사용하도록 하고 있지만 그렇게는 안 될 것이다). 그러한 베이스를 바탕으로 경찰의 광범위한 감시조치 및 신원대조절차가 가능하게 된다. 연정 파트너인 녹색당의 압력으로 경찰의 광범위한 감시조치 및 신원대조절차가 가능하게 된다. 연정 파트너인 녹색당의 압력으로 연방내의 모든 정보를 종합하는 중앙집중적 정보관리는 무산되었지만 그러나 주(州) 차원에서는 그러한 정보관리가 가능하기 때문에 문제는 여전히 남는다. 주 전체를 포괄하는 정보의 수집도 위험하기는 마찬가지이기 때문이다. 예를 들어 범죄현장에서 지문이 발견되면 경찰은 이를 저장된 수많은 사람들의 지문들과 컴퓨터로 대조할 것이고 그렇게 되면 아무 관련 없는 사람도 용의선상에 오르게 된다. 그 자는 이제 수사관 앞에서 자신의 무죄를 스스로 입증해야 한다. 오토 쉴리는 지문이 들어 있는 신분증제도는 스페인에도 있다고 자주 들먹거리는데 그는 그것이 파시스트 독재 시대의 유물이라는 사실을 감추고 있다. 이른바 바스크 분리주의자(ETA)의 테러에 대응하기 위해 그런 신분증이 고안되었다고 하는데 그렇게 해서도 테러는 막지 못했다는 사실도 감추고 있다. 이런 것이 없어서 테러를 막지 못하는 것이 아니다. 적절하지도 않고 필요도 없는 것을 정부의 편의 때문에 만들어 내지 말라는 것이 비례원칙이 아닌가. 신분증에 지문 등을 집어넣는 것은 비례원칙에 반하며 각인의 자기정보결정권을 침해한다.

비밀정보기관의 '신원조회' 강화 - 노동자에 대한 감시의 눈길을 강화하기

에너지 산업, 병원, 제약회사, 철도, 우체국, 통신회사, 방송국에 근무하는 노동자들에 대한 신원조치를 강화한다. 이들 업체에 근무하거나 근무하려는 자는 이전보다 강화된 보안기준에 따른 조사 및 감시(그의 가족을 포함)의 대상이 된다. 보안을 이유로 한 해고나 고용거부에 대해서는 노동법 상 거의 다를 수 없게 만들어 놓았다.

외국인에 대한 감시강화 - 외국인, 일상적인 범죄혐의자가 되다

외국인이 독일사람보다 더 극단적이고, 테러를 할 위험이 있으며, 더 위험하다는 증거는 없지만 앞으로 외국인에 대한 감시는 보다 강화될 전망이다. 이것이 기본법상의 평등원칙을 무시하는 일임은 두말할 나위도 없다. 그들은 구체적 이유 없이도 비밀정보기관 및 경찰의 조사대상이 될 수 있는데 조사결과 작성·수집된 정보는 당해 외국인의 생존에 치명적일 수 있다. 즉 그 자료에 의거하여 비자가 거부되고, 일자리를 잃고 끝내는 추방될 위험에까지 직면하게 된다. 중요한 부분 몇 가지만 정리해 보자. ① 난민담당부서 및 외국인 관청은 그들이 가지고 있는 개인정보를 특정한 경우 헌법보호청에 제공해야 한다. ② 앞으로는 이전보다 쉽게 외국인단체의 설립 및 활동을 금지할 수 있다. ③ 외국인 증명서에 생물학적 특징(손가락, 손, 얼굴)이 수록된다. 어떤 정보를 수록할 지는 법규명령으로 정한다. ④ 이제까지는 난민에게서만 지문을 받았지만 앞으로는 확대하여 더 많은 외국인에게서 지문을 채취하여 이를 보관한다. 또한 대조를 위해 이를 연방수사국이 십 년간 보관한다. 경우에 따라서는 외국의 수사 및 정보기관에게 이 정보를 넘길 수 있다. ⑤ 외국인등록부에 수록된 정보를 비밀정보기관이 컴퓨터로 바로 검색할 수 있게 한다. ⑥ 체류허가를 거절하거나 국외추방을 가능케 하는 사유를 확대한다. 외국인을 마치 대단히 위험한 사람들로 취급하는 이러한 규정들은 안전을 증대시키는 것이 아니라 외국인의 독일 내 체류를 어렵게 하고 외국인을 혐오하는 인종주의를 격화시키게 적합할 뿐이다.

외국조직에 반테러법을 확대하기 - 정당한 저항도 테러리즘의 혐의를 받게 된다

형법 제129b조를 새로이 추가하여 테러단체의 조직 및 테러단체관여죄(형법 제129조, 129a조)를 외국의 단체에까지 확대하려 한다(아직까지는 입안단계이다). 1998년 12월 21일 결정된 "유럽연합 집행위원회의 공동조치"는 형법개정의 중요한 배경이 되고 있다. 그에 따르면 유럽연합 회원국들은 자국 내에서 일어나는 국외범죄단체에 대한 관여·협력행위도 형사상 처벌할 의무를 지게 되는데 2001년 11월에 제안된 독일형법 제129b조는 바로 그러한 유럽연합 차원의 결정을 실현하고자 한다. 그런데 문제는 유럽연합에서 결정한 것은 유럽연합국가 내의 범죄조직에 대한 공동대응이었는데 독일형법의 개정조항은 그에서 더 나아가 유럽연합은 물론 전세계의 모든 테러조직까지 처벌하고자 한다는데 있다. 그 결과 독재에 대한 정당한 형태의 저항행위도 독일정부의 수사대상이 될 수 있다. 이렇게 되면 독일정부는 세계 경찰로 행세하는 셈이 된다. 예를 들어 예전에 테러 단체로 분류되었던 넬슨 만델라의 아프리카 민족회의 같은 조직을 이제는 독일 정부도 수사하고 처벌, 구금할 수 있다는 얘기가 된다. 이 조항은 또한 무력분쟁에 연루되어 있는 외국조직에 대한 호의적 '선전적'인 발언을 테러조직 찬양으로 처벌하는 근거가 될 수도 있다.

유럽경찰을 강화하는 계기로서 반테러 국면

셴겐 및 암스테르담 협정, 셴겐 정보시스템(SIS), 유럽경찰을 근간으로 이미 유럽연합은 민주주의적 통제가 사실상 불가능한 경찰체계를 구축해가고 있다. 9. 11 이후 이 위에 추가적인 '보안조치'가 더해졌다. 유럽연합 차원의 구속영장,³⁾ 강화된 경찰 정보교환, 보다 간편해진 유럽연합 내 범죄자 인도제도, 미국의 에셜론에 대응하는 이른바 '엔포폴'과 같은 광범위 감시망체계의 구축, 유럽경찰인 '오이로폴'의 권한확대(테러범죄수사권 확대, 반테러 특별부대의 보유). 오이로폴의 활동이 공개되지 않고 있으며 그에 대한 구속력 있는 의회통제가 없다는 점을 고려할 때 이는 심각한 문제가 아닐 수 없다. 2001년 9월 말에는 테러리즘에 관한 유럽연합 차원의 개념정리가 '순식간에' 이루어졌다. 이에 따르면 개인이나 조직이 국가나 국가조직 또는 국민에 대해 행하는 범죄행위는 그것이 한 국가의 "정치, 경제, 사회적 구조"를 "위협하고 심각하게 침해하거나 파괴할" 의도로 자행될 때 테러행위가 된다. 이렇게 되면 살인, 납치, 협박 외에도 공공시설, 교통수단, 기간시설 혹은 공적 재산의 점거 및 손괴까지도 테러가 될 수 있다. 한마디로 너무나 넓은 테러 개념이다. 영국의 시민인권단체인 '스테이트 와치'는 2001년 제노바에서 있었던 '과격함' 거리시위조차도 이 개념에 따르자면 테러가 된다고 비판했다.

전체주의 정신? 연방내부장관=안전부장관이야말로 안전의 위협소다.

다시 독일로 돌아와 보자. 테러는 국가를 강화하며 자유권을 쓸모 없게 만든다. 9. 11 이후 통과된 일련의 반테러조치들은 시민의 권리와 자유주의적-법치국가를 그 본질에서부터 위협하고 있다. 연정과 파트너인 녹색당이 몇몇 부분에서 반테러조치의 유효기한을 5년으로 제한하였지만 그렇다고 해서 크게 달라질 것은 없다. 정부와 정치가들은 항공기안전강화, 국제적인 자금흐름 통제와 같은 아주 몇몇 부분을 빼고는 자신들이 밀어 부친 반테러조치의 유효성을 제대로 입증하지 못하고 있다. 이번에 통과된 반테러조치들로도 '자살테러'는 막을 수 없을 것으로 본다. 이번 테러는 현대와 같은 고도의 발전된 위험사

3) 스페인과 영국, 프랑스, 벨기에, 룩셈부르크, 포르투갈 등 6개 유럽연합 회원국들이 유럽연합 차원의 영장제도를 1년 앞당겨 2003년부터 도입하는데 동의했다고 스페인 법무장관이 2월 14일 밝힌 것으로 보도되고 있다. 이러한 결정은 스페인에서 열린 유럽연합 법무·내무 장관회의에서 내려진 것이라고 한다. 한겨레신문, 2002. 2. 15자.

회가 얼마나 위험한가 하는 것을 분명하게 보여주었다. 어떤 사회도 위협과 폭력으로부터 100% 안전한 수는 없다. 절대적 안전을 내세우면서 그것을 달성하기 위한 국가의 권한확대를 시도한다면 이는 국민을 우롱하는 일이자 국민과 인권에 대한 위협이 될 것이다. 안전부장관이야말로 안전의 위협소로 되고 있음을 인식해야 한다. 자유주의자인 히르쉬는 이런 식으로 법률이 강화되었는데도 우리가 여전히 민주주의적 법치국가에서 살고 있다고 말할 수 있는지 반문했다. 그는 오토 쉘리의 '반테러조치들'을 '자기 국민의 존엄과 사생활'에 대한 불경이자 '전체주의적 망령'이라고 비판했다. 맞는 말이다. 그런데도 왜 시민들은 1980년대와 달리 제대로 저항도 하나 하지 않고 이러한 조치들이 통과되는 것을 바라보고만 있었던 것일까. (요약번역 이계수)

이 글의 저자인 피쓰너 박사는 현재 독일 브레멘과 하노버에서 변호사 및 주 의회 내 전문자문위원(녹색당의 국내안보 및 경찰정책을 자문함. 그러나 녹색당 당원은 아님)으로 활동하고 있다. 그는 경찰 및 보안기구에 관한 대중적인 저작의 저자로도 이름이 높다. 2001년 독일의 반테러법 제정국면에서는 연방의회의 법사위원회에 전문가자격으로 초청되어 공식의견서를 제출하기도 했다. 그밖에 신문기고, 강연 등을 통해 반테러법 반대활동을 줄기차게 전개했다. 민주법학 제12호에 그의 글이 실려있다. 그의 대표 저작목록은 본문을 참고하라.

주제어: 반테러법률, 권위주의적 안보국가, 시민의 권리와 자유주의적 법치국가

안기부법 개악 철회와 민주적 개정을 위한 국제심포지움

— 편집자 주 —

다음의 글들은 「민주주의법학연구회」를 비롯한 5개 단체가 주관하고 「노동법·안기부법 개악철회와 민주수호를 위한 범국민대책위원회」가 주최하여 지난 2월 27일 서울지방변호사회관 대회의실에서 개최하였던 『안기부법 개악 철회와 민주적 개정을 위한 국제심포지움: 공안정보기구, 어떻게 개혁할 것인가?』에서 발표된 글 중 일부를 편집, 보완한 것이다. 여기에서는 심포지움에서 발표되었던 발표문의 문체를 바꾸었고 몇 군데의 오역과 생경한 표현도 바로잡았다.

독일에서 참가한 마르틴 쿠차(Martin Kutscha) 교수는 베를린(Berlin)에 있는 Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege에서 헌법, 행정법을 강의하고 있으며 특히 공안정보기구 관련법 전문가이다. 롴프 괴스너(Rolf Gössner) 변호사는 독일 브레멘(Bremen)에서 활동하는 경찰, 공안정보기구의 실무가이며 활동가이다. 미국에서 참가한 키트 게이지(Kit Gage) 여사는 미국의 대표적 인권운동단체의 하나인 억압입법반대국민위원회(National Committee against Repressive Legislation)의 워싱턴 대표이다. 그렉 노자임(Greg Nojeim) 변호사는 미국에서 시민적 자유를 위해 싸워온 가장 유력한 인권운동단체인 미국민권연맹(American Civil Liberties Union)의 입법전문 변호사이다. 한국측 참가자 곽노현 교수는 한국방송대학교에서 경제법, 노동법을 강의하며 민주주의법학연구회의 회장을 역임했고 현재 범국민대책위원회 대변인이다.

독일의 비밀정보기관과 민주주의적 사회구조

마르틴 쿠차(Martin Kutscha)
이계수(서울대 박사과정수료 / 공법) 옮김

모순적 관계

스파이는 세상에서 가장 오래된 직업 중의 하나라고 한다. 전쟁 중의 상호간 첩보활동이 늘 일정한 역할을 해왔음은 의심의 여지가 없다. 그러나 정치권력은 국내정치상의 적과 싸울 때도 항상 비밀 정보원(源)을 이용한다. 폭력적 지배와 독재의 시기에는 그러한 비밀정보의 이용이 공공연한 테러와 함께 항상 중요한 역할을 해왔다. 나찌-국가의 비밀경찰(게슈타포)이 자행했던 행위들은 독일의 역사에서 그에 대한 가장 참혹한 예이다.

I. 기본문제

민주주의적 사회형태의 관철과 시민을 위한 자유권의 승인에 힘입어 첩보활동은 적어도 국내의 영역에서는 점차 문제시되었다. 정부측의 여러 정치가들은 비밀정보기관의 임무가 적과 외국의 첩자활동으로부터 민주적 질서를 보호하는 데 있다고 옹호한다. 내국첩보국인 헌법보호청에 관한 독일 연방법률도 그 기관의 주요임무가 “자유롭고 민주적인 기본질서를 침해하는 행위들”을 막아내는 데 있음을 분명히 해두고 있다. 그러나 반면에 이들 기관의 비밀스러운 활동방식은 자신들의 특

별한 권한을 정치적 반대세력의 감시를 위해 사용할 가능성을 증대시킨다. 헌법보호청뿐만 아니라 원래 해외업무만 담당하게 되어있는 연방해외정보국을 둘러싼 스캔들 — 이들 양 기관 모두 정치가나 그 밖의 반대세력의 인사들을 염탐한다 — 은 수도 없이 많다.

그 결과 정보기관의 활동은 국가의 침해로부터 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 억압 조치에 의해 광범위하게 침해될 수 있다. 그러나 그러한 권리들은 자유권의 행사가 국가기관의 비밀스런 포착의 대상이 되고, 그 자유권의 행사로 사후의 불이익을 받게 될 때에도 마찬가지로 침해될 수 있다. 그러한 국가의 조치에 대한 근거있는 불안은 기본권의 행사에 위협적으로 작용한다.

최고법원으로서 국가구조상 중요한 지위를 갖고 있는 독일연방헌법재판소는 이러한 문제상황을 1983년의 한 유명한 판결에서 다음과 같이 정확하게 묘사했다: “이상한 행동이 항상 기록되고 정보로서 계속 저장, 사용, 배포되리라고 의심하는 자는 그러한 행동들로 인해 주목의 대상이 되는 것을 회피하려 한다. 예컨대 집회나 시민운동에 참여하는 것이 당국에 의해 기록되고 그로 인해 자신에게 위협이 발생할 수 있다고 생각하는 사람은 가능한 한 자기 권리(독일기본법 제8조 및 제9조)의 행사를 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 한다. 그럴 때에만 민주주의는 기능할 수 있다.

여기서 또다른 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 통

1) 『독일연방헌법재판소 판례집』, 65권, 1/43쪽 — 인구조사사건.

해 국가의 행동을 실효성있게 통제하는 일이 더 이상 이루어질 수 없기 때문이다. 미국에서 유래한 정보의 자유라는 법원칙의 관철도 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 그에 따르면 국가기관의 비밀활동은 아주 제한된 예외의 경우에만 인정되어야 하며, 특별한 정당화사유를 충족해야 한다.

기본문제를 다시 한번 정리해보자: 여러 형태의 정치적 활동, 특히 반대세력의 정치활동을 국가의 정보기관이 감시, 포착하는 것은 자유권에 대한 위협이 되며, 나아가 한 사회 내의 민주적 의사형성이 가능하게 될 조건을 위협한다. 민주주의 원리의 내용인 투명성과 여론을 통한 국가활동에 대한 통제가능성의 예외로서 정보기관의 활동은 특별한 정당화사유와, 실효적인 법적 제한 그리고 특별한 통제장치를 필요로 한다.

II. 법적 제한을 위한 시도들

연방헌법재판소는 앞에 인용한 판결에서 국가의 “정보”활동을 법적으로 제한하는 중요한 도구로 “정보에 대한 자기 결정권”을 내세웠다. 오늘날과 같은 정보처리상황에 비추어 볼 때 인격의 자유로운 실현이란 개인 정보를 무제한으로 수집, 저장, 사용, 유포시키지 못하게 함으로써 개인들을 보호해주는 것을 전제로 한다고 헌법재판소는 실시하였다. 이 기본권은 “그 점에서 자기 개인 정보의 처분과 사용에 대해 원칙적으로 스스로 결정할 권한”을 보장한다.²⁾

물론 어떤 국가라도 일정량의 정보는 관계 시민의 의사에 반해서까지 처리할 수밖에 없다. 조세의 징수나 범죄행위의 규명같은 것이 그런 것이다. 그러나 국가가 자기정보결정권을 침해하게 될 때에는 규범명확성의 원칙을 충족하는 명시적인 법적 근거가 있어야 한다.

연방헌법재판소에 의해 주장된 이러한 요청들은 연방과 주의 입법자들이 적극적으로 입법작업에 나서게 되는 결과를 낳았다. 국가활동의

2) 앞의 판례집, 43쪽.

여러 부문에서 정보처리에 대한 세세한 규정이 만들어졌는데, 경찰과 정보기관도 그에 해당되었다. 그렇게 해서 1990년에는 연방헌법보호청(Bundesamt für Verfassungsschutz), 연방해외정보국(Bundesnachrichtendienst), 군방첩대(Militärischer Abschirmdienst)에 대한 새로운 법률들이 의결되었고, 각 주들은 최근 몇 년 사이에 경찰관계법률들을 개정했다.

정보기관과 경찰의 조직상의 분리는 서방연합 점령세력의 지령(1949년)에 따른 것이다. 점령군은 그렇게 해서 독일연방공화국의 헌법인 기본법의 제정에 영향력을 행사했으며, 나찌-국가에서처럼 국가의 권력 기구들이 한 곳에 집중되는 상황을 막으려고 했다. 오늘날에도 많은 법학자들은 이 “분리원칙”이 헌법적 지위를 갖고 있다고 보고 있다. 또한 법률들은 연방차원에서 활동하는 세 개의 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 불가피하다고 주장해오는 것을 모두 법률에다 집어넣어버리는” 간단한 방법을 자주 선택해 왔다고 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 이렇게 해서 완전히 개입(침해)작용에 대한 수권규정이 되어버리고 단순히 “허구적 구성요건들”만 담게 된다. 이러한 현상은 “의도한 목적과는 다른 결과가 나타나는 법의 제정”(paradoxe Verrechtlichung)이라고 규정할 수 있다. 즉 새로운 법률상의 규정들은 국가에 대한 시민의 자유를 보장해 주는 것이 아니라, 국가가 더 자유자재로 활동할 수 있게 할 뿐이다. 또한 그것은 국가활동의 예측불가능

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

성을 확대한다.

정보기관과 경찰의 “분리원칙”은 점차 여러 형태의 협력활동을 통해 부지불식간에 침해되고 있다. 여기에다 새로운 법률들은 경찰에 대해 점점 더 많은 비밀정보작용권한을 부여하고 있다. “비밀 정보원”과 주거에 대한 “도청”(Lauschangriff)⁴⁾; 몰래장치한 마이크를 통해 주거 내의 대화를 비밀리에 도청)을 이용하는 것이 그런 것들이다. 그 결과 정보기관의 정보수집작용과 시민에 대해 폭넓은 집행권한을 갖는 경찰의 정보수집작용 간의 경계는 점차 사라지고 있다. 법률상 구분된 국가공안기관들은 특정한 형태도 없고, 들여다볼 수도 없는 어떤 구조물, 즉 하나의 “권한덩어리”로 합체된다.

III. 통제문제

정보기관에 대한 통제는 행정적 통제와 의회와 법원을 통한 통제, 그리고 민주주의적 여론을 통한 통제 등 일단 네 가지 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 대한 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(독일기본법 제10조에 따라 제정된 “우편·통신비밀 제한에 관한 법률”에 따라 설치됨)가 그런 것들이다. 그러나 중립적 연

4) 이것은 통상의 전화, 전파도청과는 달리 일종의 고성능마이크를 주택 주변에 설치하여 주거 내의 대화를 엿듣는 행위를 말한다. 독일의 경우 이러한 형태의 도청이 요즘 법적, 정치적으로 대단히 문제되고 있다. -역자 주.

구자들은 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 정보보호수탁자(die Datenschutzbeauftragten)⁵⁾의 경우에도 그대로 적용된다. 그들이 “공안기관”에 대해 할 수 있는 통제는 대체로 제한되어있다. 우도 카우스는 이 문제에 대한 자신의 광범위한 연구조사를 통해, 정보보호수탁자가 “정보기관에 대해서는 눈먼 닭, 경찰에 대해선 반쯤 눈먼 닭의 지위”에 있다는 결론을 내놓았다.⁶⁾ (독일속담엔 “눈먼 닭도 좁쌀을 한 번은 찾아낸다”는 말이 있다). 어쨌건 그렇게 해서 발견된 “사건들”들은 정보보호수탁자의 보고에서 거론되고, 그것이 정보기관의 실제활동에 대한 여론상의 토론을 불러일으키기도 한다. 그러나 정보보호수탁자는 공안당국에 대해 지시권(훈령권)을 갖고 있지 않다.

정보기관의 행위에 대한 실효성있는 법원의 통제는 아주 드물게 일어난다. (독일법에 따르면) 소송이란 소송청구인이 자신의 고유한 주관적 권리가 침해되었다고 주장할 때에만 허용되기 때문이다. 그러나 각 개인은 발생하는 조치의 비밀성 때문에 정보기관의 조치가 보호되고 있는 자신의 고유한 범영역을 침해하고 있는지를 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 티로 바이헤르트 사건이 그런 예가 된다.⁷⁾

5) 이들은 연방과 주가 개인정보를 침해하는지를 독립된 지위에서 감시하는 자들이다. 이들은 개인정보보호라는 공무수행을 위탁받고 있으나 공무원은 아니다. - 역자 주.

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

7) 윈스터 주행정법원의 판결과 비교, *NJW* 1995, 1979쪽.

IV. 몇 가지 덧붙이는 말

의회 및 법원의 통제는 그래서 제한된 효과밖에 없다. 그러나 그런 통제들이 필요없는 것은 아니다. 오히려 반대로 법원의 조사권과 정보보호수탁자 또는 그 밖의 독립적인 통제기관의 지위가 강화되어야 한다.

나아가 통제에 적합한 법적 기준을 마련하기 위해서는 정보기관과 기타 공안기관의 과제와 권한에 대한 명확한 법적 규율이 필요하다. 이 점에선 연방헌법재판소가 자기정보결정권의 관점에서 발전시킨 지침이 좋은 예가 된다. 인적인 정보를 수집하고 다른 데로 넘기는 행위는 비록 그러한 국가의 침해가 비밀리에 이루어진다고 하더라도 오늘날에는 개인의 기본권에 대한 침해가 된다고 해석된다. 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 게슈타포와 구동독의 슈타지(공안위원회)라는 아주 끔찍한 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 국가 내외의 안전보장을 동시에 담당하며, 정보기관의 권한은 물론 집행 및 형사소추상의 권한까지도 갖고 있는 기구는 쉽게 민주주의를 압살해버릴 능력이 리바이아탄의 화신으로 변질될 수 있다.

수많은 외국의 역사가 보여주듯이, 정치적 여론은 국가권력을 통제

하는 가장 중요한 수단이다. 이것은 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 국외 정치상의 적들의 목표와 동일시해 온 것이 오랜 기간 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 공포 없이 공개적으로 논쟁되는 상황은 나아졌다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 넘쳐나는 자유권이 아무런 위협도 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
- Matin Kutscha/Norman Paech(Hg.), *Im Staat der "Innern Sicherheit"*, Frankfurt, 1981

독일 헌법보호청의 폐해와 통제

롤프 괴스너(Rolf Gössner)

이재승(서울시립대 강사 / 법철학) 옮김

은 세상의 정보기관들은 옛적부터 인간에게 많은 고통과 해악을 끼쳤다. 정보기관은 혹은 체계적으로 혹은 산발적으로 인권침해범죄를 저질렀으며 또한 폐해를 양산하였다. 정보기관의 행태는 그가 보호하는 체제가 독재적일수록, 해당국가의 국민에 대하여 더욱 잔재적이었다. 대다수 정보기관들은 자국민에 고통을 주는 것에 그치지 않고, 다른 민족들에게도 심각한 고통을 가져다 주었다.

그러나 사회적 민주화가 진척되고 법치국가적으로 조직된 민주주의 하에서도 정보기관은 무시할 수 없는 기관으로서 수많은 사람들에게 좌시할 수 없는 위협을 의미한다. 원칙적으로 민주주의와 정보기관은 양립할 수 없다. 그 이유는 정보기관의 음모적 구조, 비밀스런 정보수집수단과 방법, 그리고 제사회집단의 심정을 색출하고 침투하려는 경향에 있다. 그 이유는 또한 선진된 적의 초상, 여론에 대한 관행화된 차폐장치, 그리고 정보기관원의 뿌리깊은 집단 의식에 있다. 정보기관은 그들의 업무상 - 개별적인 경우에 무엇이 달성되었는지 간에 - 국가, 민주주의, 또는 헌법을 보호하도록 되어 있다. 그러나 정보기관은 그들 나름대로 민주적 투명성과 공적 통제의 원칙에 반대한다 - 투명성과 통제 원칙하에서는 정보기관은 더 이상 정보기관이 아니라고 하면서 말이다. 따라서 공적인 통제는 가능하다 하더라도 아주 제한적으로만 이루어질 뿐이다.

그러나 민주주의에서 정보기관의 존속에 반대하는 이유는 이런 구조적인 문제에만 국한되지 않는다. 사회는 일탈적인, "극단주의적인" 정치진영을 배제함으로써 민주적인 힘을 획득하지 못한다. 사회는 극단적

이거나 급진적인 진영과 주장에 대해서도 모든 차원에서 공개적으로 논쟁하고 또한 논쟁하는 법을 배움으로써 바로 민주적인 문화를 체득한다.

분명히 오늘날의 정치적인 상황에서 정보기관의 해체요구는 상당히 유토피아적으로 들린다— 특히 자국민 내에서의 반대입장을 적대시하는 사람들에게는 그렇게 들릴 것이다(방첩활동의 경우에는 사정이 다를 수 있다). 이 점은 아직도 북한과 냉전상태에 있는 남한에 대해서는 특히 들어 맞는다. 90년대를 시발로 냉전상태로부터 졸업한 독일과 같은 국가들에서도 정보기관의 해체는 생각할 수 없다. 비록 그때에 현실적인 기회가 왔지만 말이다.

정당성위기와 정비

냉전의 종식으로 인하여 서독의 정보기관 - “헌법보호청”, “연방정보청”, “군첩보부대”- 은 그 정당성과 존재의의에 있어서 심각한 위기에 빠졌다. 그들은 급작스럽게 “공산주의”라는 해묵은 적의 초상을 잃었다. 그러나 동구권의 몰락과 동독 그리고 동독 슈타지의 소멸은 서독 정보기관들의 존재에 지속적인 영향력을 행사하지 못하였다. 초기의 자숙과정과 흥분상태를 지나 우선적인 감원조치를 거친 후에 정보기관은 강력하게 재건되었다, 동구와 전독일을 향해. 구동독지역에서는 그 사이에 헌법보호청의 하부기관들이 설치되었다. 그리하여 어떠한 사회적인 논의도 없이 새로운 정보기관들이 슈타지로부터 피해를 당한 국민들을 기다리고 있다.

“헌법보호”는 가식이다

“헌법보호”라는 듣기 좋은 표현 뒤에는 언제나 “추악하고”, 모든 정보기관에서 전형적인 음모가적 구조와 정보수집수단과 방법들- 즉, 암약공작원, 밀정, 끄나풀, 합정공작원, 도청, 사찰, 프락치 등등-을 갖춘 매우 “일상적인” 정보기관이 숨어있다. 독일 내에서 활동하는 헌법보호청의 전임요원 및 비전임요원의 숫자에 대한 믿을 만한 통계는 없다.

전임요원의 숫자는 대략 5천 명 정도로 추산되며, 파트타임으로 일하는 요원의 숫자는 연방독일 전체로 치면 수천 명에 이를 것이며, 그 추정치도 5천을 상회한다. 통상 공식적인 보고의무를 진 끄나풀 이외에도 개별사건과 관련해서 또는 다소간 부정기적으로 헌법보호청에 정보를 제공하는 소위 밀정들의 숫자도 알 수 없지만 추가로 합산되어야 할 것이다. 어디까지가 끄나풀인가 하는 경계선은 물론 유동적이다.

“헌법보호청”은 독일연방공화국의 연방적 구조에 따라 연방적으로 편제되어 있다. 각 주는 고유한 주 헌법보호청(Landesamt für Verfassungsschutz)을 설치하고 있다. 이런 주헌법보호청은 부분적으로 서로 다른 법적 근거, 인력과 구조를 지니고 있다. 주헌법보호청은 각 주의 정치상황에 따라 보다 자유주의적이기도 하고, 보다 권위주의적이기도 한다. 연방차원에서는 조정기능(정보업무체계 Nachrichtendienstliches Informationssystem, 약칭 NADIS)을 수행하는 연방헌법보호청이 존재한다. 나아가 연방헌법보호청은 예컨대 초지역적 문제와 방첩활동 같은 영역에서는 고유한 권한도 아울러 보유하고 있다.

“자유로운 민주적 기본질서, 연방이나 주의 존립과 안전에 반하는 기도들”, 나아가 외국군대에 대한 “안전을 위태롭게 하는 활동들 또는 비밀정보활동들”, 독일의 대외관계를 위태롭게 하는 폭력지향적인 정치적 기도들에 대한 정보수집과 정보평가가 “헌법보호청”의 업무에 속한다. 각종 헌법보호관청(Verfassungsbehörden)은 공공업무에서 기밀이 요구되는 문서를 취급하는 사람들 또는 안보관련 분야에서 일하는 사람들에게 대하여 보안성심사(Sicherheitsüberprüfung)하는 경우에 상호 협조한다.

폐해의 스토리

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

- 특정한 역할을 담당하는 개별인사들에 대한 사찰이 한 예이다: 예

컨대 노조활동가, 변호사, 언론인, 국회의원, 심지어 아동과 청소년에 대한 사찰이 이루어진다. 단지 그들이 “극단주의적으로” 활동할 우려가 있거나, 그들이 “극단주의자들”의 “접촉인물”로 간주되거나, 그들이 반공주의적 주류의 관점에서 적의 초상에 부합한다는 이유로 말이다. 예컨대 14세의 소녀 알렉시아(Alexia A.)는 “선거현수막에 스프레이로 평화의 청색비둘기를 그렸다는 혐의 때문에” 정보파일이 작성되었다.

● 민주적 조직과 시민주도(Bürgerinitiative), 예컨대 녹색당에 대한 정보기관적 수단을 통한 사찰도 그 예가 된다. 정보기관의 견해에 따르면 그런 조직이 “(좌익)극단주의에 의하여 물든 것”으로 간주되거나 이른바 “좌익극단주의자들과의 동맹”을 지지한다는 이유로 말이다.

● 평화운동 및 반핵운동단체의 회원에 대한 사찰도 한 예이다. 얼마 전에 헌법보호청의 비밀문건이 하나 공개되었다. 그 파일은 한 지역(뤼초프-단넨베르크)의 주민에 대한 정보기관의 사찰결과물이다. 주민의 대다수가 생존을 이유로 수 년 간 길게는 십 수 년 간 핵발전소의 핵폐기물매립에 반대하는 저항행위에 참여하고 있다. 헌법보호청이 모 언론기관에 보낸 그 비밀문서에 따르면 이런 저항행위는 폭력적이고 전투적이고 불법적인 것으로 규정되었다고 한다(정보공개정책).

● 헌법보호청은 프락치와 사주행위를 통하여, 네오나치무대로부터 깡나폴을 채용함으로써 부분적으로 네오나치무대에 관여하였고, 그 경우 범죄를 묵인하였거나 간접적으로 촉진시켰거나 범죄를 방지하지도 않았다. 그러니까 폭탄제조책(깡나폴 렘지엔)도 헌법보호청의 요원이었으며, 우익급진주의자들을 훈련시킨 전투체육학교의 교장(줄링엔의 깡나폴 슈미트)도 헌법보호청의 요원이었던 것이다.

● 헌법보호청의 수많은 폐해 중의 한 예는 헌법보호청의 깡나폴을 법률고문직에 채용한 일이다. 그들은 직업금지(Berufsverbot)와 관련하여 명예롭지 못한 역할을 수행하였다. 직업금지(그동안에 유럽인 관재판소에서 인권침해로 규정되었다. 70년대와 80년대에 공무원의 신규채용시 헌법보호청의 이른바 신원조회가 수백만 건에 이르렀고, 약 1만 건 정도의 직업금지절차와 1천 건이 훨씬 넘는 직업금지결정이 정보기관의 제보에 따라 행해졌다.

● 이런 폐해 중에는 나아가 “보안성심사”가 속하는데, 이런 보안성심사에서 안보관련분야와 사업을 취급하는 수천 명의 종사자들은 그의 사회적인 배경(가족, 친지, 친구)을 비롯하여 생활의 은밀한 부분까지 조사를 받았다. 예를 들어, “담배를 많이 피운다”, “그는 원칙적이지만 따분한 사람이다”, “두 명의 아이가 있으며 그 중 하나는 원치 않았던 딸이다”, “체질적으로 쉽게 우울해진다. 어린 딸은 사생아다. 아버지는 무능력하다. 대체로 옷을 너무 어리게 입는다. 봄에는 두통으로 고생한다.” 이런 개인파일은 성격적 특성, 성격상의 약점에 대한 상세한 사항과 취미, 채무관계, 질병, 자녀교육, 사생활에 대한 정보, 연인관계에 대한 정보, 그리고 심지어 성행위에 대한 묘사들을 포함하기도 한다. 이제 이런 정보로부터 해당인이 이른바 안보위험인물인지 여부가 판정된다.

● 헌법보호청은 잠재적으로 “헌법의 적”이라는 혐의를 받는 수천 명의 인물들의 아주 다양하고, 매우 내밀한 개인특징들을 헌법보호청의 전산기록에 보관하고 있다(특징정보 Merkmalsdatei P2): 그 경우 예를 들어 H10은 “단정한”, H11은 “단정하지 않은”, H12는 “웃 잘입는”, H13은 “눈에 띄게 옷을 입는”, H24는 “거만한”, H35는 “위트 있는”을 각각 표시한다. 음주습관-“폭음/마시지 않음”, “맥주체질/와인체질”-도 기록되어 있다. H40은 다른 약점도 알려 준다: “대식/미식”. H70 이하 항목은 성에 관련된 습관과 기질을 알려준다: “충동적인”(H70), “호모”(H71), “양성”(H72), “레스비언”(H73). 기타 특징: 장기동호인, 음악애호가, 문학애호가 등등...

● 헌법보호청의 폐해의 한 예로 헌법보호청의 자작극인 첼레시의 교도소담장에 대한 폭탄테러사건을 들 수 있다. 그 폭탄테러사건의 혐의를 소위 “테러리스트”단체의 요원들이 뒤집어 썼다(첼레 로크). 그에 따라 경찰의 체포조치가 일층 강화되고, 어떤 수형자들에서는 수형여건이 가혹해 졌다.

● 헌법보호청의 심각한 악폐의 한 예로는 소위 “프리랜서로 활약한” 헌법보호청요원에 대한 살인사건에 헌법보호청이 연루되었던 불미스러운 사건이 있다. 헌법보호청의 깡나폴에 대한 살인은 정보기관이 관여하지 않았지만 실제로 정보기관의 목전에서 저질러졌다(쉬뮈커

살인사건). 테러리스트집단에 침투한 헌법보호청의 비밀 깐나폴이 교도소에 대한 폭탄테러공격에 참여했다는 증거들이 최근 나타났다. 그 폭탄테러로 교도소건물이 몽땅 파괴되었다(깐나폴 슈타인메츠, 바이터 슈타트 형무소).

이밖에도 폐해의 목록은 끝이 없다.

특히 “테러리즘” 영역에서는 헌법보호청의 극악한 작전사례들이 있다. 헌법보호청(또한 정치경찰)의 기관원들이 무엇보다도 무기와 폭발물의 구매작전에 연루되었다. 즉 그들은 합정교사자로 행동했던 것이다. 국가에 의한 이와 같은 교사와 연루는 통상적으로 “테러리스트”라고 시고 기소된 자들에 대한 정치형사소송에 의아스러운 영향을 미친다. 달리 말하면 비밀스러운 연루는 필연적으로 헌법위반적인 비밀소송으로 이어지게 된다. 그런 소송에서는 공소사건의 증인도 차단되고, 비밀 수사기록물은 법원과 변호인에게 제시되지도 않거나 조작된다. 그런 예가 바로 베를린의 슈위커 살인사건이다. 그런 공작 때문에 그 사건의 소송을 종료하는 데에 무려 15년 이상 걸렸다. 주범은 거의 8년을 미결 구금상태로 지내야 했으며, 그 중 많은 기간을 파멸적인 독금상태로 보내야 했다.

두 가지 현실적인 사건

최근 두 사건은 헌법보호청이 얼마나 자의적으로, 얼마나 비열하게 밀고자로서 처신했는가 그리고 헌법보호청이 관련인의 직업에 어떻게 악영향을 끼쳤는지를 보여준다. 정보기관에 대하여 비판적인 잡지 “비밀(Geheim)” — 이 잡지는 처음부터 헌법보호청에게는 눈엣가시였다 — 은 1994년도 연방헌법보호청보고서에서 처음으로 갑자기 “좌익극단주의”로 분류되었다. 1995년도 새로운 보고서에는 이런 분류는 더 이상 나타나지 않았다. “비밀”지의 한 필자, 녹색당 정보전문가 바이허르트(Thilo Weichert) 박사에게 무엇보다도 그런 분류 때문에 “올가미가 드리워졌다”. 바이허르트 박사가 브란덴부르크 정보보호수탁자직에 지

원했을 때, 연방헌법보호청은 바이허르트가 그 자리에 앉아서는 안된다는 취지로 그에 관한 정보파일을 브란덴부르크 주의회의 한 여의원에 불법적으로 송부하였다. 나중에 관할행정재판소는 정보기관의 그런 작태를 불법적인 것으로 규정하였다.

본인은 1970년부터, 그러니까 26년 동안 헌법보호청에 의하여 사찰을 받아 왔으며, 그리고 본인의 정치적인 글들이 소위 좌익극단주의적이거나 “좌익극단주의에 물든” 간행물로 분류되어 있다는 이야기를 최근 연방헌법보호청으로부터 직접 들었다. “비밀”지 편집인으로서 본인의 역할과 관련한 개인관련정보뿐만 아니라 “좌익극단주의적인 또는 좌익극단주의에 물든 인물군”에 대한 본인의 소위 접촉에 대한 개인관련정보도 입력되어 있다. 필요에 따라 연방헌법보호청은 본인이 80년대와 90년대에 주관한 회합과 독회에 대하여 리스트를 작성하였다. 그것은 소위 “좌익극단주의자” 내지 “좌익극단주의자들에 의해 물든” 주 최집단에 의하여 여러 도시에서 조직되었으며 — 그중에는 특히 1994년에 간행된 줄저 『냉전시대의 잊혀진 재판희생자』(Die vergessenen Justizopfer des Kalten Krieges)에 대한 독회도 포함되어 있다. 그 독회는 브레멘 시립도서관과 나치희생자단체가 주관하였다.

헌법보호청은 비현실적이고 비효율적인 기구이다

헌법보호청은 간첩을 방지하지도 못하며 — 정반대로 헌법보호청은 실제로 나름대로 간첩을 가능하게 하였다 —, 이른바 테러리즘을 방지하는 것은 말할 것도 없이, 테러리즘을 예견하지도 평가하지도 못한다. 헌법보호청은 또한 우익극단주의와 상승일로의 헌법적대적인 폭력에 대해서도 속수무책이다. 그의 법률적인 과업에 비추어 볼 때 헌법보호청은 결코 “효율적인 조기경보체계”가 될 수 없었다. 한편으로 헌법보호청은 다른 서방정보기구, 예를 들어, CIA와 마찬가지로 80년대의 동유럽과 구동독이 뿌리째 붕괴될 조짐을 조기에 감지하지 못하였고, 제 때에 알지도 못했다. 헌법보호청의 진단능력과 분석능력은 보잘 것 없는 것이었다.

연방헌법보호청은 과거 서독에서 자칭 헌법과 민주주의에 가져다 준 유익함보다는 헌법과 정치문화에 끼친 손해가 결정적으로 더 컸다. 민주적 문화발전은 헌법보호청에 의하여 촉진되었다기보다는 오히려 방해받았다. “헌법보호”는 오히려 축약된 독일민주주의관의 표현이다.

헌법보호청과 경찰 사이에는 유동적인 관계가 존재한다

나치체제에서 정보활동과 집행적인 활동을 전면적으로 수행했던 게슈타포에 대한 비참한 체험으로 인하여 새로운 독일연방공화국에서는 경찰과 정보기관, 즉 경찰업무와 정보기관업무 간의 명확한 분계선을 획정해야 했다. 이런 분계선은 비민주적인 권력독점을 저지하는 역할을 수행한다. 이런 헌법적 분리명령은 수십 년이 경과하는 동안에 기관 간의 긴밀한 협조와 역할분담을 통하여 지속적으로 삼투되었다는 사실을 말하지 않더라도 경찰의 업무영역은 본연의 업무영역을 넘어 범죄 행위 이전의 영역에까지 확장되었으며, 나아가 경찰은 그 사이에 합법적으로 정보기관적 수단과 방법을 이용할 수 있게 되었다. 그리하여 특히 “테러리즘”과 “극단주의”라는 문제영역에서는 경찰과 헌법보호청 간의 광범위한 권한중복이 나타났다. 그리고 경찰은 집행적인 권력수단뿐만 아니라 정보기관적인 권력수단까지 그들의 수중에 넣었다. 그러나 그런 진전에 대해서 공적인 통제가 이루어지지 않았다.

따라서 경찰과 헌법보호청은 비록 차별적인 인식시각과 관심을 갖는다 하더라도 국가보호라는 동일영역에서 실제 동일한 수단을 가지고 경쟁하게 된다. 업무중복이 불가피하게 증가되기 때문에 각급 기관들은 지속적이고 긴밀한, 그러나 또한 문제있는 협력과 조정을 하지 않으면 안된다. 그렇지 않으면 스스로 정치적 폭력배나 테러리스트임을 자처하며 음모적으로 활동하는 헌법보호청의 꼬나풀과 이런 헌법보호청의 꼬나풀을 순수한 정치범으로 간주하는 경찰의 꼬나풀이 상호간에 폭력범죄를 고무시키는 현상도 벌어질 수 있다(실제로 그런 일들이 벌어졌다). 그러나 상이한 기관들의 비밀스러운 조치들은 본성상 조정도, 통제도 거의 이루어질 수 없다.

헌법보호청에 대한 통제

민주주의의 보호자로서 정당화되는 정보기관은 이미 설명한 바와 같이 그 자체로 민주적 투명성과 공적 통제의 원칙에 모순된다: 고유한 단계들을 직업적으로 불투명하게 만드는 것을 업무상의 기술로 삼고, 비밀리에 활동하는 기관에 대한 통제는 아주 제한적으로만 가능하다. 독일에서는 모든 의회, 즉 연방의회(Bundestag)와 주의회(Landestag)에 개별사건에서 정보기관의 도청행위와 서신검열을 심사하는 소위 G-10-위원회가 존재한다. 나아가 정보기관통제를 위한 의회위원회들이 있다. 그 구체적인 활동을 보면 물론 의회통제가 불발로 그친다는 사정을 알려주는 수많은 증거들이 나타난다. 항상 의원개인들은 —내부적으로 혹은 공개적으로— 효과적인 통제가 불가능하다는 점을 탄식한다.

여여의원으로 구성된 위원회들은 정부로부터 헌법보호청(그리고 여타 정보기관)의 일반적인 업무에 대하여 보고받을 권리를 보유한다. 이런 보고내용은 천차만별이다. 정부는 “정보접근상 불가피한 이유가 있는 경우에는”(정보원의 보호) 개별적인 사건들에 대해서 보고를 거부할 수도 있다. 위원회의 토의는 원칙적으로 비공개로 하며, 위원회의 위원들은 기밀유지의무를 부담한다. 통제방식이 이와 같이 매우 제약되어 있다는 점을 제외하더라도 국회의원들은 여타 업무로 인하여 정보기관사건들을 집중적으로 파고들 수 없다.

저장자료에 대한 조회

국가의 모든 시민들은 구체적인 사실을 적시하지 않고서도 헌법보호청이 그 자신에 관하여 보관하고 있는 자료들에 관한 조회권을 보유한다. 헌법보호청은 개별사례에서 상응하는 이유-예컨대 소위 국익 또는 정보제공자의 위협-가 존재하는 경우에는 정보제공을 거부할 수 있다. 관련인은 저장기록물에 대하여 그 적법여부를 연방과 주의 정보보호수탁자로 하여금 심사하게 할 수 있다. 그러나 문서열람권은 인정되지 않

는다.

통제활동과 조희관행상의 그러한 제약들은 헌법보호청에 대한 효과적인 통제를 방해한다. 많은 주들은 통제와 자료조회의 요건들을 그 동안에 개선시켰다.

니더작센 주에서는 특히 주목할 만한 성과가 있었다: 이 주는 적-녹연정(1990년부터 1994년 사이의 사민당과 녹색당의 연립정부)에 물의를 일으킨 헌법보호청을 인원과 재정의 측면에서 개혁시키고, 법치국가적으로 순치시키려는 조치에 착수하였다. 본인은 녹색당의 법정책자문가로서 이런 개혁작업에 직접 참여하였다. 그 법은 독일에서 가장 자유주의적인 정보기관법(Geheimdienstgesetz, 1992)이었다. 아마도 전세계적으로도 그럴 것이다. 개혁작품의 요지는 이렇다.

1. 헌법보호청의 업무분야가 축소되었다.
2. 헌법보호청의 개입문턱(Eingriffsschwelle)은 높게 책정되었다: 헌법보호청(특히 정보기관적 수단을 통하여)의 활동표적을 자유롭고 민주적인 기본질서(fdGO)에 반대하는 시도들이 폭력행사에 근거하는 경우 또는 그러한 기도들이 적극적-전투적인 행동 속에서 표현되는 경우에 한정시켰다. 그리하여 헌법보호청의 활동범위를 심정차원에서 일정한 행위차원으로 변경시켰다.
3. 정보기관-역사에서 처음으로 “정보기관적 수단”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 도청 행위를 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 자료열람권과 질의권 및 헌법보호청의 시설에 대한 출입권과 같은 적극적인 권리를 보유한다.

8. 이 법률에 따라 헌법보호청에 보다 많은 투명성이 요구된다: 헌법보호청은 ‘공식보고서’에 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 지닌다. 1992년의 이런 자유주의적 개혁작품은 물론 1995년 사민당 단독정부에 의하여 본질적으로 다시 후퇴되었고, 개입문턱이 다시 하향조정되었으며, 업무범위가 확대되었다.

결론으로서 하나의 비전 : 정보기관없는 민주적인 사회

정보기관이 행하는 수단과 방법의 의문스러운 결과들을 책임있게 수인하려고 하지 않는 사람, 정보기관의 활동과 불가피하게 관련되어 있는 정보기관의 체계적 차단장치를 민주주의에 반하는 것으로 생각하는 사람은 헌법보호청과 같은 제도에 대해서 최소한 이런 정보기관적 수단들을 법률적으로 금지시키고, 그런 제도들에 대하여 원칙적으로 공개적인 정보조달의무를 지워야만 한다. 그러한 기관을 정책토론의 도구로 형성시켜야 한다. 그 외에 당해 헌법이 시민권과 인권의 국제적 수준에 부합하고, 민주적 구조를 보장하는 “좋은” 헌법인 한에서 헌법보호는 국가시민의 의무이다. 그런 헌법의 구현은 매일매일 생취해야 할 사항이다.

“국가 속의 국가” 구동독의 슈타지체제: 해체와 규명

롤프 괴스너(Rolf Gössner)

서경석(인하대 박사과정수료 / 공법) 옮김

본인은 구동독의 첩보기관의 남용의 구조와 기제 및 이 첩보기관에
대항한 투쟁에 대해 보고하고, 이러한 과거를 청산하고 희생자들의 명
예를 회복시키려는 통일독일의 노력에 대해 보고하려고 한다.

구동독의 MfS는 Ministerium für Staatssicherheit의 약자로 국가
안전부를 말하고, Stasi는 Staatssicherheit 혹은
Staatssicherheitsdienst의 약자로 MfS와 거의 동일한 것이다. 1950년
2월 8일자 법률에 의해 MfS에게, 동독의 내/외적 안전을 보호하기 위
해 첩보수단과 방법을 가진 통일적인 정보수집기관 및 방어기관으로서
의 임무가 주어졌다. 얼마지나지 않아, 슈타지에게 첩보권한 말고도 경
찰—집행권한 역시 주어졌다. — 사찰과 도청행위를 통해 정보를 수집
할 수 있었을 뿐만 아니라 예를 들면 가택수색, 여권검사, 수배조치도
할 수 있었다. 슈타지는 소위 동독의 인민경찰이 가진 모든 권한을 갖
게 되었다. 슈타지는 형사소송법에 의해 경찰과 검찰이 가지는 조사권
을 행사하고, 수사, 체포구금, 신문을 하였다.

슈타지와 MfS는 당시 동독의 수도인 동베를린에서 중앙집중적으로
조직되었다. MfS의 15개 지역조직은 각각 국(局, Abteilung)과 많은
지역분실(Kreisdienststelle)로 구성되어 있었는데 그것들은 각각 독자
적으로 활동하지 않았다. MfS의 주요한 임무는 다음과 같은 것이었다:

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 정보
수집.

3. 사회주의 국가질서 및 사회주의 사회질서에 대항한 모든 기도를
가능한 한 조기에 그리고 포괄적으로 밝혀내고 무력화시키고 저지시키
는 것. 당의 지도와 국가지도정책에 반대하는 모든 경향을 조기에 색출
하고 무력화시키는 것.

4. 정치적으로 중요한 사람 내지 특정임무에 예정되어 있으나 의심
스러운 사람에 대한 안전심사. 모든 “비합법적 집단”의 확장과 대중에
대한 영향력행사를 저지하기 위해 첩보수단을 통해 그 집단에 침투하
는 것.

5. 국민경제, 우편, 통신, 국경 등을 범죄행위, 사보타지 등으로부터
예방적으로 보호하는 것.

이러한 임무는 MfS의 다양한 집행기관과 부서, 작업그룹별로 묶였
다. — 예를 들면 정보지휘본부(HVA), 총국(總局, Hauptabteilung: 군
사방어, 스파이방어, 테러방어, 사찰/조사, 검사/행형, 국민경제, 우편
및 수송), 국(Abteilung: 전화감시, 우편통제, 무기, 화학, 요인보호) 등

MfS는 적대적 행위 및 동독을 무너뜨리려는 모든 시도를 조기에 알
아내고 저지하는 데 점점 더 집중하게 되었다. 특히 교회는 시간이 갈
수록 더욱더 슈타지의 조준범위에 들어오게 되었는데 그 이유는 동독
의 교회가 반대자들의 결집장소로 되어갔기 때문이었다. 동독에서의
상황이 점점 열악해 감에 따라 그에 대처하는 상황도 점점 열악해지고,
주민들의 불만이 커져감에 따라, 슈타지는, 반대자들을 해체시키고, 분
열시키고, 교사하고, 불온시하고, 조기에 진압하기 위해서, 보다 예방적
이고 억압적인 조치들을 취했다. — 주지하듯이, 슈타지가 정치, 경제,
사회의 모든 영역에 침투하고 파악하고 거의 물샐틈없이 통제하였지만
궁극적으로 실패하고 말았다. 광범한 영역에서의 이러한 물샐틈없는
사찰과 첩보수집활동은, 학교와 대학과 같은 제도, 교회와 저술가협회
및 기업과 같은 조직도 포함했다. 이러한 행위들은, 모든 정치적, 경제

적, 사회적, 문화적, 이론적 영역들을 포괄하여 통일사회당(SED)의 지도의사에 복속시키는 통일적으로 조직된 권력이라는 현실사회주의적 이해에 상응하는 것이었다.

슈타지의 전임(專任)부역자들의 수효는 70-80년대에 급격히 증가하였다: 1972년부터 1989년까지 그 수효는 거의 곱으로 늘어 거의 10만명에 육박하였다(주민은 약 1600만명). 게다가 “내부의 적”과 “파괴적 분자”를 탐색해내는 일에 종사하는 “자발적”부역자들, 정보원들, 염탐꾼 등 거의 사회 모든 영역에서 음모적으로 활동하는 겸직(兼職)보고자들로 촘촘한 그물을 쳐 놓았다. 겸직보고자들은 “비공식적 부역자(IM)”, “안전을 위한 사회적 부역자(GMS)”, “비밀정보원(GI)”, “특수공작원”으로 불렸으며, 비공식적 추정에 따르면 80년대 말에 그 수효는 적어도 11만명에 달했다. 그들은 내부원칙에 따라 선발되고 심사되고 원칙적으로 (문서에 의해) 공식적으로 임무가 주어졌다. 그들은 전임슈타지협력자들의 감시대상이 되었으며, 안가에 불려가 조사도 받고, 자신들이 관찰한 것과 접촉한 사람 및 조사한 것에 대해 보고해야만 했다. 모든 사회영역에 들어있는 엄청난 숫자의 비공식적 부역자들이 슈타지의 특징이었으며 슈타지의 침투공작과 파괴공작의 특징이었다. 그리하여 결국 슈타지와 그 부역자들에 의한 희생자들 말고도, 자신의 가족조차도 감시의 눈초리로부터 안전하지 못했던, 감시받고 밀고된 사람들도 엄청난 숫자였다. 사회전체에 감시의 병원균들이 득실됨에 따라 “불신의 문화”가 생겨나고 급기야 분노의 물결이 일게 되었다. 1600만명 중 5백만명이 슈타지 중앙컴퓨터에 입력되었다.

■ 동독의 “슈타지”와 서독의 “헌법보호청” 차이점과 공통점 — 답지 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 범치국가적으로 조직

된 자선단체인 것처럼, 대조적인 인상을 심어줄 수 있었다. 그렇기 때문에 슈타지의 종말과 MfS의 역사를 살펴보기 전에 이하에서는 동독의 슈타지와 서독의 첩보기관들 사이의 차이점과 공통점을 개관하고자 한다.

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

슈타지는 하나의 정당첩보기관 즉 통일사회당(SED)의 “방패이자 칼”이었다. 서독의 첩보기관들 — 헌법보호청(VS), 연방정보국(BND), 군사방첩국(MAD) — 은 엄밀히 말하자면 정부첩보기관이다. 즉, 그때 그때의 다수당정부에 복무하는 기관인 것이다 — 그러나, 특정정권이 바뀐 이후에도 지속되는, 결코 과소평가될 수 없는 기관 고유의 생활과 고유의 동력이 있음은 물론이다.

슈타지가 통일적이고 중앙집중적으로 조직된 반면, 서독은 연방이기 때문에 “헌법보호청” 역시 그에 상응하여 연방에 나누어져 있다. 주(州)들이 각각 주 헌법보호청을 가지고 있기 때문에 그 임무나 작업방식에 있어서 부분적으로 상당한 차이가 있다. 주 헌법보호청 중의 상당수는 자유주의적인 편이나 일부는 권위적이다. 그때그때 주 내에서의 정치적 위상에 따라 달라지기 때문이다. 어쨌거나 연방적 조직이 통제하기에 더 용이하다고 할 수 있다.

슈타지는, 주민감시, 스파이방어라는 대내적 첩보기관으로서의 기능뿐만 아니라 외국에 대한 정보탐지 및 스파이활동이라는 대외적 첩보기관으로서의 기능도 아울러 가지고 있었다(정보지휘본부=MfS의 정보총국). 서독에는 총 3개의 첩보기관이 있다: “헌법보호청”은 소위 정적 혹은 내부의 적, 헌법의 적 혹은 소위 급진주의자 및 스파이행위를 감시한다. 연방정보국(BND)는 외국에 대한 정보탐지를 하고(원칙적으로 독일 내부에서는 활동할 수 없게 되어 있으나 그것을 항상 고수하는 것은 물론 아니다), 군사방첩국(MAD)은 연방의 방어를 목적으로 한다.

슈타지는 첩보기관이자 동시에 비밀경찰이었다. 다시 말해 정보수집 권한과 집행권한을 모두 가지고 있었다. 서독시절과 통일 이후의 지금에 있어서는 첩보기능과 경찰기능의 (조직적이고 기능적으로) 분리원칙이 있다. 이러한 원칙이 세워지게 된 것은 나찌시대에 비밀국가경찰인 "게슈타포"가 포괄적으로 정보도 수집하고 동시에 집행권한을 가짐으로써 야기되었던 슬픈 경험 때문이었다. 비민주적 권력집중을 막기 위해, 경찰업무와 첩보업무는 — 서방연합국의 권유에 의해 — 엄밀하게 분리되어야만 했다. 즉, 서독의 첩보기관은 어떠한 집행권한도 가져서는 안되고, 경찰은 첩보기관의 수단을 결코 사용해서는 안된다. 그러나 유감스럽게도 이 원칙은 오래지 않아 완화되었다. 특히 독일경찰은 이력저력하는 동안에 첩보수단과 방법도 이용하고 있는 실정이다.

동독의 슈타지와 서독의 헌법보호청은 그러한 차원 말고도 애초의 의도 그리고 사회의 많은 부분에 침투해 들어가는 능력에 있어서도 구별된다. 슈타지는 아주 평면적으로, 본질적으로 노동집약적으로 일했는데 그래서 기술보다는 사람에 보다 집착하고 사람들을 두루 편재시켰다. 많은 사회영역에 여러 가지의 부역자들을 포진시켜 청음초역할을 시켰던 것이다.

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

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

동독과 서독사람들은 슈타지가 행한 인권침해행위와 그 방법들이 폭로되자 격분하였다. 그러나, 비록 적용차원이 완전히 다르긴 해도, 슈타지의 이러한 작업방식, 수단, 방법 등은 서독첩보기관과 정치경찰(Polizeilicher "Staatsschutz")의 그것과 많은 부분에서 닮았다. 첩보수단의 체계적 사용 및 기관원, 연락원, 꼬나풀, 미끼의 배치, 사찰과 기술적 수단에 의한 도청이 그것이고, 정치적 선동수단, 범죄의 교사수단,

사회적 정치적으로 수상한 곳에 침투하는 수단 등이 그것이다.

동독과 서독의 첩보기관의 대내적 핵심기능은 동일하다: 각각의 국가와 사회경제적 현상대를 안전하게 보호하는 것이 그것이다. 주민의 다수를 해하지 않을까 의심하는 것도 동일하고, 적어도 정치적으로 "수상하고" 반항적인 부분을 대상으로 삼는 것도 동일하고, 그들의 사회적 환경을 대상으로 삼는 것도 동일하다. 정치적 법률적 관념의 테두리 내에서 보면, 이 첩보기관들은, 스스로 소위 내부의 적이라는 사람들을 국가의 적 혹은 헌법의 적으로 간주하고 추적한다. 지배적인 안전개념에 따르면 그러한 인간은 잠재적 위험인자로 간주되어, 가능한 한 조기에 감시의 대상으로 삼고 필요한 경우 배제시켜버려야 할 대상일 따름이다.

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

슈타지는 하나의 뚜렷한 경향을 가지고 있는데 그것은 국가 속의 국가이고자 하는 것이다. 슈타지는 실제 거의 통제받지 않았다. 그 이유는 슈타지가 통일사회당의 당 첩보기관으로서, 실제 통일사회당과 슈타지가 서로 얽혀있었고 통일사회당의 지시에 따라 슈타지가 집행해야 했기 때문이다.

■ 슈타지의 해체(1989/90)

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

는 일자리(생산직)에 배치시킬 것, 책임자처벌, 희생자명예회복 등의 요구로 이어졌다. 새로운 동독정부는 이러한 압력에 굴복하여, 그때까지의 MfS를 소위 “국가안정청(Amt für Nationale Sicherheit)”으로 바꾸려고 하였다. 그 새로운 기관은 비록 요원의 수는 줄었으나 구슈타지부역자들 중에서 선발토록 하고 있었고 그 임무도 전반적으로 구슈타지의 것과 동일했다.

주민들은 이러한 안에 대해 새로운 저항으로 화답했다. MfS의 대부분의 지역분실은 시위자들에 의해 점거되었고, 금고문이 파괴되었고, 그 서류들은 소위 “슈타지해체를 위한 시민위원회”에 의해 안전하게 보관되었다. 잠정적으로 시위대에 의해 구성된 이 위원회는 아주 규율 있게 작업했고, MfS부역자들이 슈타지서류를 폐기하지 못하도록 막았다. 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 있었다. 얼마 지나, 시민위원회, 인민경찰, 검찰 간에 국가안전에 관한 협의체가 구성되어 그 후 슈타지의 해체를 공동으로 감시했다. 그렇게 됨으로써 시민위원회는 실제로 국가의 보호를 받게 되었다.

그리하여 새로운 “국가안정청”은 뒷걸음질치고 총국간부들은 해고되었다. 1989년 12월에 그것 역시 해체되었다. 국가, 정당, 교회, 시민운동의 대표자들로 새롭게 구성된 원탁회의가 안보작업팀을 구성하여 그것의 해체를 통제하고 계속 추진하였다. 수천 명의 슈타지부역자들이 해고되고, 분실이 해체되고 모든 무기가 창고에 보관되었다. 1990년 1월 15일 수천 명의 시위자들과 시민위원회회원들이 베를린에 있는 MfS의 중앙본부에 몰려들었다. 처음에는 혼란스러운 상황 속에서, 슈타지의 서류들이 망실되고, 사진들이 찢기고, 문들이 짓밟혔다. 아마도 의도적으로 야기된 것 같은 이 혼란 속에서, 서류들이 소실되고, 폐기되고, 또 다른 첩보기관의 수중에 들어갔다.

그 후 안전하게 보존된 슈타지자료들에 대한 정사 및 평가작업이 시작되었다. 시민위원회는 국가가 구성한 180명의 해체위원회로 대체되었다. 자료와 구조를 해독하기 위해서는 당시 슈타지부역자들을 이용

해야만 했다. MfS의 나머지 전원이 해고되고 부동산을 가려내어 재분배하였고, 전자데이터수룩기가 폐기되고, MfS부역자들에 있어서는 ‘직무상 지득한 비밀에 대한 침묵의무’는 적용되지 않는 것으로 하였다.

■ 슈타지 과거사의 규명(1990년 이후)

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

늘어두면 거의 200킬로미터를 넘는 막대한 슈타지증거물은, 연방수탁관과 주 수탁관에 의해 국가안정청의 증거물로서 문서보관소에 보관되었다. 그 증거물을 이용하고 규명하는 것은 1991년 12월 29일자 슈타지증거물에 관한 법률(StUG)에 의하도록 하였다. 이 법률은 역사상 초유의 것이나, 그럼에도 불구하고 첩보기관의 유산을 다룸에 있어, 법률에서 의도적으로 다음 사항은 규율하고 있지 않았다.

① 당시의 모든 관련자 및 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 문제이다).

④ 그 외에 슈타지의 과거행적을 이론적, 법률적, 역사적, 정치적으로 규명하는 것을 보장하고 조장할 것.

본인은 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 때문이었다. 그 당시 본인이 주장한 것은 슈타지서류내용 및 슈타지부역자들을 구체적인 개개의 경우로 나누어 판단하자는 것이었다. 동독의 과거는, 관련된 시민들 자신에 의해, 행위자 자신의 책임에 따라 독립해서, 국가의 개입없이, 규명되어야 했는데 오늘날 보여주듯이 그러지 못하고 있다.

그래서 몇몇 슈타지 증거물들은 불법적으로 서독의 첩보기관인 “헌법보호청”, “연방정보국”의 수중에 들어가고 말았다. 그 기관들 또한 부분적으로 슈타지의 부당한 상속인이 되었고 그럼으로써 법치국가원칙에 위배된 채로 만들어진 자료를 가지게 되었다. 구동독지역에 새로 들어선 주들은 그러한 사이에 헌법보호청을 가지게 되었다. 그럼으로써 슈타지에 의해 박해받은 주민들은 새로운 첩보기관에 의해 부당하게 구속받게 되었는데, 여기에 대해서는 아무런 사회적 토론도 없었다.

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

독일통일조약은 과거슈타지부역자들을, 특별한 신임이 요구되는 지위에서 면직시킬 것을 미리 예정하고 있었다. 의회, 공공기관, 교회, 경제계 및 정당과 단체들의 청원에 의해, 과거 슈타지와 관련되었다고 의심되는 사람들이 조사되었다. 한편으로는, 세분되지 않은 채로 다름으로써 공직취임금지, 정치적 숙청, 정치적 배제의 위협에 봉착하게 되고, 다른 한편으로는, 그러한 사이에, 공직이라는 아주 민감한 영역에 있었던 몇몇 당시의 부역자들이 예컨대 경찰과 같은 곳으로 피신하기도 하였다.

국가범죄(Regierungs- und Vereinigungskriminalität)를 이유로 하는 수십만 건이나 되는 형사절차 속에서 동독의 역사는 “규명”된다. 많은 사람들이 오래전부터 동독에 대해 “청산”, 복수 그리고 “승리자법정(Siegerjustiz)”을 말하고 있다. 앰네스티의 초기 이념은 급속도로 배척되었다.

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 하였다. 그럼에도 불구하고, 개개인의 책임과 숙죄 및 무자비한 정치적 숙청보다, 지속적으로, 보다 중요하다고 생각되는 것은, 동독의 권위적인 국가보호시스템과 억압시스템의 구조와 작업방식을 밝혀내는 것이다. 특히 지배적 국가이데올로기와 안전개념에 대한 통일사회당의 정치적 책임을 고려하여, 동독사회의 사회경제적 조건과 정신사회적 메카니즘을 탐구해야 한다.

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

무엇보다도 그러한 연구를 통해서만, 즉 사회경제적 정신사회적 구조와 메카니즘을 고려해서 연구를 해야만 다음의 내용을 밝힐 수 있을 것이다. 어떻게 사람들이 첩보질을 하도록 길들여질 수 있었는가 내지 어떻게 “자의적으로” 하게끔 하였는가, 수십만 명의 밀고자로 구축된 이러한 체제가 어떻게 그리도 오랜 시간 유지될 수 있었는가, 그렇게도 완벽한 기구에도 불구하고 어떻게 아래로부터 전복 즉 궁극적으로 국가기구와 전체국가의 해체로 귀결된, 그러한 전복에 이를 수 있었는가.