

FBI의 부당한 정치사찰 및 CIA의 부당한 해외개입의 중지를 위한 투쟁

키트 게이지(Kit Gage)

· 최정학(서울대 석사과정 / 형사법) 옮김

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

한 나라의 민주주의가 진정한 것인가는 정부에 대한 비판적 의견이 정부의 간섭이나 위협 없이 안전하고도 생산적인 방법으로 표출될 수 있도록 허용하는 정도에 따라 가장 잘 평가될 수 있을 것이다. 이로부터 내가 기본적으로 말하고자 하는 바는 군대의 규모, 국민총생산, 선거로 구성된 정부와 같은 것들이 아니라 불만을 토로하고 표현할 수 있는 피치자의 능력이야말로 변화하는 국민들의 요구를 처리하고자 하는 정부의 발전에 결정적으로 중요하다는 것이다. 변화를 가져올 수 있는 평화적인 항의가 정부를 장기적으로 안정화시킨다.

이러한 기준에 의하면 미국은 상반된 평가를 받고 있다. 미국의 정치사는 폭력과 억압으로 점철되어 있다. 20세기에 미국에는 헌법에도 불구하고, 특별히 대중운동을 진압하기 위한 많은 기구들이 수립되었다. 초기에 정부는 명백하게 노동조합에 반대하고 기업의 편에 섰다. 초기 미연방수사국(FBI)의 임무는 알려진 것처럼 범죄와 투쟁하는 것이 아니라 노동운동에 대한 수사, 개입, 억압이었다. 노동자혁명의 형태로 일

어난 러시아의 볼셰비키혁명이 미국으로 확산될 것에 대한 두려움이 군대나 지방경찰과는 다른 미연방경찰의 창설을 자극하였다.

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

제2차 세계대전 중에 그리고 그 이후에 소련의 미국에서의 영향력을 차단하려는 미국의 노력은 더욱 조직화되었다. 사실상 미국 내에서의 모든 종류의 정부비판은 정부를

전복하기 위한 단일한 음모의 일부분으로 간주되었고 공권력에 의해 억압되었다. 한동안 법은 이러한 세계관을 추종하였고, 그 핵심적인 내용은 어떤 사람의 구체적 활동이나 범죄의도와는 상관없이 조직의 가입을 범죄로 규정한 것이었다. 1955년에 금지단체에 관한 법무부장관의 목록에 수록된 조직명단은 2단의 작은 활자로 2페이지에 이르는 것이었다.

NCARL

본인이 속한 단체의 대표인 프랭크 윌킨슨(Frank Wilkinson)은 그가 다른 사람들과 함께 1940년대에 로스앤젤레스에서 제1차 인종통합형 공공부조주택사업 계획을 수립하려 시도하면서 처음으로 그러한 정부(정책)에 대해 주목할 것을 촉구하였다. 이는 선동으로 간주되어 그는 해고당하고 블랙리스트에 올랐다. 주지하는 바와 같이 그가 맥카시즘을 적극적으로 저지하려고 몇몇 용기있는 사람들과 단체를 결성했을 때, 정부는 그에 대하여 더욱 적극적으로 억압을 가했다. 프랭크를 비롯한 여러 사람들은 반미활동에 대한 의회위원회(House Committee on UnAmerican Activities, HUAC) 폐지를 위한 전국위원회를 창설했고, 전국을 여행하면서 국민들에게 (정부에) 반대할 자유와 단체결성

의 권리, 자유로운 의사표현의 권리를 확립하자고 촉구하였다. 이 단체와 몇몇 다른 조직들—전국 변호사협회, 시민의 자유를 위한 비상시국 위원회 등—에 대하여 FBI는 그 단체들을 완전히 파괴하기 위한 비정상적이고 비밀스런 공작을 벌였는데, 그것은 어떤 범죄활동의 조짐 때문이 아니라 그들이 결사 및 집회 그리고 의사표현의 권리를 확보하고자 했기 때문이었다.

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

그 후 수십 년이 지나서야 우리는 비로소 우연히 ACLU의 한 사람이 그 단체에 잡입한 프락치가 프랭크에 대한 정보를 제공했다고 진술함으로써 FBI가 NCARL을 무력화시키려 했다는 것을 알았다. 우리는 프랭크와 NCARL에 대한 FBI의 기록을 얻기 위한 최초 시도에서 정보자유법(the Freedom of Information Act)을 이용했다. 몇 년이 지난 후에 변호사들은 더욱 완벽하고 포괄적인 기록들을 얻기 위해 소송을 제기해야만 했다. 그 기록들은 모두 16만쪽에 이르렀고 매우 심하게 훼손

손되었으나 FBI와 의회가 자신들에 반대하는 사람들을 파괴하기 위해 한통속이었음을 보여주고 있다.

8년 간의 소송 끝에 NCARL은 마침내 승소하였다. 정부는 NCARL에 대한 스파이활동을 금지당했고, 만약 그러한 활동을 하게 된다면 엄청난 손해배상책임을 지게끔 되었다. 이러한 관점에서 본다면 우리는 미국에서 거의 유일하게 분명한 보호를 받는 사람들일 것이다. 전국 변호사협회와 다른 비폭력적 정치적 방어진단체들이 제기한 소송도 마찬가지로 금전적 배상은 없었고, 반쯤은 은폐된 것이었지만 수많은 기록들을 얻어내고 마무리 되었다.

흑인들에 대한 억압

가장 심하다고 알려진 FBI의 활동 중의 하나는 1960년대와 1970년대의 흑인정치운동 특히 블랙팬더당(Black Panther Party)에 대한 것이었다. 이러한 단체들은 당시 주류적 지위에 있었던 오래된 민권운동 단체들보다 백인경찰로부터의 탄압에 대항한 자기방어, 자력구제의 강령, 그리고 강력한 표현을 통해 더욱 공격적인 캠페인을 조직하는 것이 보통이었다. FBI는 전국 곳곳에서 지방경찰과 함께 흑인정치운동에 참가한 개인과 단체들을 파괴하려는 적극적인 활동을 벌였다. 캘리포니아에서는 서로 반목하고 있던 다른 흑인단체가 있었는데, FBI가 위조된 기록과 그림을 통해 관점차이를 격화시킴으로써 두 단체의 구성원들은 서로를 살해하기까지 하였다. 시카고의 유명한 프레드 햄프턴(Fred Hampton) 사건에서도 FBI는 이 젊은 팬더당의 조직가를 특히 위협하다고 보고 새벽녘에 총기를 난사하여 그의 집을 공격함으로써 그와 마크 클락(Mark Clark)을 잔혹하게 살해하였다. 햄프턴이 위험하다고 인식된 이유는 시카고지역에서 그가 많은 가난한 흑인들을 대상으로 효과적으로 비폭력적 조직을 이루어냈기 때문이었다. 그는 어린 이들을 위해 아침을 제공하는 프로그램을 시작하고 교육 및 생활개선 그리고 지역공동체의 조직화를 이끌어냈다. 전국에 걸쳐 이러한 책략들이 단체들을 파괴하기 위해 개인적으로 또는 조직적으로 사용되었

다. 단체들은 분열되고, 간섭하고, 서로 불신하고 위해를 가하고 투옥되고 서로 살해하기까지 하였다. FBI의 공작은 도처에서 매우 '성공적'이었다.

팬더조직의 와해 후에 남은 사람들은 FBI를 제소하기 시작했고, 가장 악랄했던 몇몇 사건들은 FBI에게 불리하게 입증되었다. 프레드 햄프턴 사건에서 수년 간의 법정투쟁 끝에 경찰과 FBI는 살인죄의 선고를 받았고 거액의 금전배상을 하였다. 팬더의 조직원들은 살해당하고 투옥되었다. 많은 사람들이 수십 년의 형기를 마쳤고, 몇몇은 아직 투옥되어 있으며 이들에 대한 조작된 사건은 아직도 상고심에 계류중이다. 살해된 흑인들의 수와 그들에게 발생한 피해는 측정할 수 없을 정도로 막대한 것이었다.

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

윌킨슨(Wilkinson)에게 행해졌던 것과 같은 것, 또는 그 이상의 것들이 킹(King)에게도 가해졌다. 그는 협박당하고, 자살하도록 강요되었으며, FBI의 엄중한 감시를 받았다. 최소한 FBI는 그의 죽음을 방관하였을 것이다.

푸에르토리코인들과 미국 원주민들

흑인들과 마찬가지로 푸에르토리코 사람들과 원주민들도 FBI는 위협요소로 느꼈고 그들의 생명은 경시되었다.

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

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

개입했음을 알았다.

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

잡옷의 균열

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

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

시카고, 시애틀, 뉴욕, 로스앤젤레스, 샌프란시스코 등지에서, 경찰의 스파이활동의 피해자인 단체나 개인들이 연합하여 소위 "적군" 소송을

종종 제기하였다. 그들은 FBI를 보조하기 위하여 세워진 시의 경찰부대를 해체할 것을 요구하였다. 나아가 그들은 소송의 해결책의 하나로써 장래의 활동을 제한하고 감시하는 다양한 법적 체계를 수립했다. 이것이 가장 확대된 경우에는 지방경찰, 주경찰, 그리고 FBI의 장래 활동이 제한되었다. 시카고에서는 시경찰과 FBI에 대하여 장래의 정치적 스파이활동을 금지하는 명령이 있었다. 샌프란시스코에서는 독립적인 시민감시위원회가 정치적 활동을 보장하기 위하여 정기적으로 모든 경찰의 수사를 평가하는 포괄적인 감시체계가 수립되었다. 위에서 언급한 조직들의 소송과 함께 이러한 소송들은 일반적으로 레이건행정부가 들어서기 전인 1970년대에 해결되었다.

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

레이건에 의한 정치적 스파이활동의 복원

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

엘살바도르 사례연구

이 시기 동안에 미국은 엘살바도르민족해방전선(Farabundo Marti National Liberation Front, FMLN)과 다른 많은 엘살바도르 활동가들, 그리고 미국 시민을 포함하여 가난한 사람들에 대한 독재정부의 지배에 경악한 세계 도처의 사람들이 엘살바도르 정부에 반대하고 있음에도 불구하고 이를 적극적으로 지지했다. 물론 엘살바도르 정부에 대

한 반대는 미국의 입장에서는 우파에 대립하는 좌파의, 그리고 비록 영향력은 작았지만 미국에 대한 소련의 세계관으로 여겨졌다. 미국 내의 엘살바도르 민중과의 연대위원회(Committee in Solidarity with the People of El Salvador, CISPES)는 상황을 미국인들에게 알리는 데 핵심적인 역할을 하였다. 그러나 그것은 엘살바도르의 가난한 사람들을 돕고 미국 사람들에게 이를 알리는 수백 개의 조직 가운데 하나에 불과했다.

아주 우연히 사람들은 1980년대 중반에, 엘살바도르 사람들에 대한 그들의 관심과 참여 때문에, FBI가 수백 개의 단체와 수천 명의 사람들을 수사했다는 것을 알았다. FBI의 유급정보원 프랭크 발레리(Frank Varelli)는, 충분히 보수를 지급받지 못했기 때문에 그의 역할을 폭로하고 결국 국회에서 증언하였다. 약 2년 동안 FBI는 단체와 개인들의 수사, 감시, 비밀활동 스파이활동, 파괴행위, 전화와 은행정보탐색 등에 1백만 달러를 썼다. 그리고 우리는 사무실 침입도 있지 않았나 의심한다. 우선 그들은 정치적 반대자들이 FMLN에 무기나 자금을 제공했는지를 확인하고 싶어했다. 그러한 불법적인 사실이 확인된다면 수사가 정당화될 수도 있었을 터이다. 그러나 무기거래나 그 밖의 불법활동이 있었다는 어떤 증거도 찾지 못했음에도 불구하고 FBI는 내부규정을 위반하면서 수사결과를 공개하였고, 국가적인 스파이망을 이용하여 그것이 노출되기까지 수사를 계속하였던 것이다.

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

시카고에서는 그 지역의 FBI의 스파이활동에 대한 금지명령을 얻어낸 억압되치동맹이 FBI가 이 명령을 침해했다는 유출된 기록을 증거로

소송을 제기하였다. 그 사건에서 담당 판사는 FBI에 매우 비판적이었으며 FBI가 '합의 조항을 "심각하게 침해했다"는 것을 인정하였다. FBI는 벌금과 소송비용을 지불해야만 했다. 물론 FBI는 상소하였고 이 사건은 현재까지 계류중이다.

의회입법 제50호 FBI에 대한 첫번째 수정보호법

이와 동시에 NCARL과 함께하는 활동가들은 의회에 대한 청원을 시작하고 있었다. 500명 이상의 법학교수와 헌법전문가들, 수백 명의 역사가들과 작가들, 예술가들, 그리고 수천의 활동가들이 의회가 정부의 개입, 수사, 억압으로부터 수정헌법 제1조상의 정치적 표현의 권리를 명백하게 보장할 것을 요구하는 청원에 서명하였다.

포괄적인 청원은 의회입법 제50호, 즉 FBI에 대한 최초의 수정 보호법이 되었다. 이 법안은 시민권과 헌법적 권리에 대한 사법위원회 의장인 돈 에드워즈(Don Edwards)의원에 의해 제안되었다. 법안은 맥카시 시대의 반공산주의의 모든 흔적을 없애지는 못했지만 수정헌법 제1조에 근거하여 수사를 금지하고 침해에 대한 (금전적) 배상을 규정하였다. 이 법안은 의회에서 압도적인 것은 아니지만 상당한 지지를 받았고 또 CISPES사건이 오래되지 않았음에도 불구하고 의회에서 통과되지 않았다. 의회는 그러한 행위에 대해 거의 기억하고 있지 않았던 것이다.

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

결프전 동안 시달린 무고한 아랍계 미국인들

결프전은 FBI가 범죄의도와는 전혀 관계없는 사람들을 구별하는 데

있어서 아직도 많이 배워야 한다는 것을 확인시켜 주었다. 이라크인들이 미국에 대해 테러를 계획하고 있는지를 파악하기 위해 FBI는 수십 명의 아랍인들과 이슬람교도들의 가정과 사무실에 가서 그들의 전쟁에 대한 견해와 어떤 공격계획을 알고 있는지를 조사하였다. FBI는 자신들의 이익을 위해, 미국의 전쟁정책을 반대하는 단체들과는 아무 관련도 없는 임의의 공동체 지도자들을 인터뷰하였다.

1996년의 '반테러리즘법'

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

그 법안은 세계 각지의 갈등 지역에 있는, 폭력적 활동과는 별 관련이 없는 단체들에 대한 인도적 원조를 범죄로 규정하고 있다. 그것은 CISPES의 활동, 즉 단지 고아들에게 식량과 물과 의복만을 제공하였던 활동과 유사한 것들을 범죄화하고 그에 대한 수사권을 정당화할 것이다. 나아가 이제는 남아프리카에서 아프리카민족회의에 의해 주도되었던 인종차별정책의 폐지 운동에 대한 국가적, 국제적 지지도 FBI의 수사대상이 되고 범죄로 기소될 수 있을 것이다. 약간의 폭력적 갈등만 있으면 평화로운 정치적 변화의 추구에 대한 미국 사람들의 원조가 금

지되는 것의 효과를 상상해 보라. 또 이 법은 이민자들을 적법절차의 권리도 갖지 않는 사람으로 다룬다. 정치 활동을 이유로 그들을 추방할 때에는 비밀 증거의 사용도 허락된다. 이것이 현재의 법이다.

샌프란시스코에서의 반격

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

CIA의 권력 남용

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

1948년의 권위주의적인 국가안보법(the National Security Act)은 CIA와 다른 정보기관의 비밀 공작요원들의 활동폭에 대해 아무런 단서도 규정해 놓고 있지 않다. 마찬가지로 아무 제한도 없다. 수년에 걸쳐 제한된 법들이 — 정치적 암살을 불법화하고, 언론인과 종교지도자들을 CIA의 비밀요원으로 이용하는 것을 금지하며, 특정한 비밀 공작을 금지하려 했던(이것은 종종 성공하지 못했다. 예를 들면 Boland 수

정) 법률 — 통과되었다. 권력 남용의 포괄적인 노출 — FBI까지 드러난 Church와 Pike 위원회에 대한 청문회 — 후에 국회는, 대통령이 개별 비밀공작을 허가하고 그것을 “적절한 때에” 국회에 통보하라는 요구를 하였다. 이러한 제한된 견제와 균형은 단지 약간의 효과만 있을 뿐이다. 그것은 어떤 조치에 대한 예산의 삭감이나 그것을 금지하는 법을 통과시키려는 시도 등 느리고 둔한 의회의 통제만을 허용하기 때문이다.

최근에 CIA는 당황했고 굴욕을 당했다. CIA는 소련의 압박한 붕괴를 알아채지 못했다. CIA의 지위는 아주 중요한 비밀을 포기하고 돈을 받고 팔아버린 2중 요원들에 의해 흔들렸다. 동시에 비밀 공작과 정보 수집은 줄어들지 않고 통제받지 않는 채로 계속되었다. 그러한 공작은 점점 더 군부 요원들에 의해 행해졌고 미국의 군사행동에 통합되어졌다. 게다가 FBI 활동의 국제적 확장은 그러한 계속된 세력 싸움을 증가시켰고 정보수집과 스파이활동을 범죄에 대한 투쟁과 뒤섞어 놓았다.

미국에서 정보기관에 대한 법적 통제

그렉 노자임(Greg Nojeim)

김한균(고려대 법학연구소 연구원 / 형사법) 옮김

미국민권연맹(ACLU)은 전국적인 독립조직으로서 275,000여 회원이 미국연방헌법의 권리장전(Bill of Rights)¹⁾에 명시된 자유의 원칙을 지켜나가기 위해 활동하고 있다. 또한 미국민권연맹은 77년에 걸쳐 정부의 침해로부터 미국시민의 권리보호를 위해 힘써온 자랑스런 역사를 지니고 있다.

억압입법반대국민위원회(NCART)의 게이저 여사는 미국연방수사국(FBI)과 여타 미국정보기관들의 권력남용역사에 대해 개관해 주었다. 사실 이러한 많은 권력남용사태에 대한 폭로는 재발방지를 위한 개혁을 이끌어내기도 했다. 본인은 미국에서 권력남용을 방지하기 위한 법제도에 관해 논해 보도록 하겠다. 이러한 법제도가 전적으로 효과적인 것은 아니겠지만, 국민의 권리, 특히 저항권을 보장하는 데 종종 유용한 수단이 될 수 있다.

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

1) 미국연방헌법상 기본권조항으로서, 1791년 비준된 수정헌법 제1조부터 제10조까지의 조항을 가리킨다. - 역자 주.

헌법상의 원칙들

미국연방정부는 견제와 균형의 체계 속에서 운영되고 있다. 즉 입법권은 의회에, 사법권은 법원에, 행정권은 대통령에게 부여되어 있다. 또한 정부 각 부처는 다른 기관들의 활동을 감독하는 권한을 보유하고 있다. 이러한 체계가 우리의 자유를 보장하는 것이다.

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

사실상 의회와 행정부의 조치에 헌법상의 원칙을 적용하는 일은 복잡하며, 특히 행정부가 국가안보를 위한 조치라고 강변할 때는 더욱 그 적용이 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 이러한 헌법상의 보호는 필수적인 권리들이다. 사실 여기서 논할 모든 보장체제는 이러한 권리들을 실현하기 위한 노력의 결과인 것이다. 정보사찰과 관련된 권리장전상의 중요원칙들로부터 논의를 시작하고자 한다.

- 수정헌법 제1조: 종교·언론·출판·집회의 자유를 보장한다(타인과 회합하고 서신을 교환하며 시위할 수 있는 자유를 포함).

- 수정헌법 제4조: 체포나 수색을 위하여는 통상적으로 판사가 발부한 영장을 요한다. 이 조항은 위법한 방법으로 수집된 증거를 형사소송에서 배제하는 판례법에 의하여 강제된다.

- 수정헌법 제5조 및 제14조: 누구든지 적법절차(due process of law)에 의하지 아니하고는 생명, 신체, 재산을 침해할 수 없다.

- 사생활권: 연방대법원은 권리장전상의 여타 조항으로부터 사생활권을 도출해 내었다. 예컨대 *Griswold v. Connecticut*, 381 US 479(1965), *Roe v. Wade*, 410 US 113(1973) 참조.

이와같은 권리들은 정부의 조치와 관련하여 법원에 의해 실현이 강제된다.

보장법제(Protective Statutes)

의회는 수정헌법 제1조상의 권리를 침해할 수 있는 은폐된 "보안"조치의 희생자들을 위한 권리보장법안을 입법해 왔다. 다만 연방수사국의 활동을 통제하는 일반법률은 없다.

다만 정보자유법(5 U.S.C. 552)²⁾이 이해에 도움을 준다. 동법에 의하면 미국 내 단체들은, 정부 기관이 보유하고 있는 정보 자체가 공개대상에서 제외되어 있거나, 정보를 보유하고 있는 정부기관 자체가 동법의 규율대상이 아닌 경우를 제외하고는, 자기 단체에 관하여 정부기관이 보유하고 있는 정보의 공개를 청구할 권리가 있다. 예컨대 1981-1985년도 연방수사국의 미-엘살바도르연대위원회(CISPES)에 대한 영장없는 수사는 동법에 따른 요청에 의해 기록이 공개된 바 있다. 최근 에이즈관련운동단체인 ACT-UP은 동법을 통해 연방수사국이 동단체에 대한 수백 매에 달하는 기록을 보유하고 있음을 밝혀냈다. 정보자유법은 국가안보에 관련된 정보(즉 기밀정보), 법집행을 위해 사용되거나 그 공개가 특정한 위험을 가져올 소지가 있는 정보, 그리고 타인의 사생활을 침해할 수 있는 정보는 공개대상에서 제외하고 있다.³⁾ 최근 항공사보안절차에 관한 정보가 공개대상에서 제외되었다. 뿐만 아니라, 의회, 연방법원, 백악관, 국가안전보장회의와 같은 기관은 동법의 규율대상이 아니다.

예외조항만이 정보자유법 활용의 장애물인 것은 아니다. 또하나의 장애물은 바로 지연처리(遲延處理)이다. 최근에는 정보자유법상의 청

2) 1966년 제정, 1974년 전면개정된 정보공개법. - 역자 주.

3) 국가안전보장정보, 내부인사사항, 법정비밀사항, 영업상의 비밀, 행정기관상 호간 또는 행정기관내부의 각서, 개인의 사생활, 범죄수사기록, 금융기관규제 보고는 정보자유법의 적용이 제외된다. - 역자 주.

구에 대해 연방수사국이 회신하는데 2년이 걸린 일도 있었다. 법적으로는 10일 이내에 회신해야 한다. 이러한 기간은 근래 좀더 현실에 맞게 20일로 조정되었다. 작년 동법개정과 함께 연방수사국 내 정보공개담당자도 확충되었으므로 정보공개요청에 대한 보다 빠른 회신이 가능할 것이라 기대된다.

또한, 사생활보호법⁴⁾은 평화적인 시위에 참여한 자들에 대하여 정부가 기록을 보유하는 것에 대하여 기본적인 통제를 규정하고 있다. 사생활보호법 제(e)조 (7)항에 따르면 정부기관은 “적법한 법집행활동과 관련되고, 그러한 활동의 범위에 해당되지 않는 ... 한, ... 수정헌법 제1조가 보장하고 있는 기본권을 행사하는 개인에 관한 기록을 보유해서는 아니된다.”(5 U.S.C. Section 552a(e)(7)) 만일 정부기관이 부당하게 정보를 보유한 경우 벌금이 부과될 수 있으며, 판례에 의하면 그러한 기록은 말소될 수 있다. 이에 대하여는 *Hobson v. Wilson*, 737 F.2d 1, 64(D.C. Cir. 1984), cert. denied, 470 U.S. 1084(1985) 참조. 또한 사생활보호법은 개인에게 자신에 관한 정부기록에 대한 열람청구권과 관련 정보의 정정청구권을 부여하고 있다(5 U.S.C. Section 552(d)(2)).

물론 문제는 더 세부적인 데에 있다. 최근 한 연방항소법원은 사생활보호법은 연방수사국으로 하여금 정부가 당장의 필요가 없는 경우라도 수정헌법 제1조가 보장하고 있는 시민의 적법한 활동에 대한 정보기록을 영구보존하는 것을 금지하지 아니한다고 판시하였다. 이 *J. Roderick MacArthur Foundation v. FBI*, 103 F.3d 600(D.C. Cir. 1996)판결에 따르면, 일정한 정보가 수집 당시에 적법한 수사에 “관련된”(pertinent) 것이었다면 연방수사국은 무고한 개인에 대한 정보기록을 영구보존할 수 있다는 것이다. 미국민권연맹은, 이 사건에서 선서진술서(affidavit)를 제출한 연방수사국 수사관이 연방수사국 자신에 의하여 간첩혐의로 수사를 받은 전력이 있기 때문에, 이 판결을 재고해야 한다고 법원에 요청하고 있다.

4) 1974년 제정된 법률로서, 연방행정기관의 정보남용으로부터 개인의 사생활을 보호하고 연방기관보유 개인기록에 접근할 수 있는 권리를 보장하고 있다. - 역자 주.

사생활보호법은 미국에서의 개인의 사생활보호의 또하나의 지주가 되어 왔다. 이 법에 따르면 일정 목적으로 정부에 제공된 정보는 정보제공자의 동의가 없는 한 다른 목적에 사용될 수 없다. 하지만 이 원칙은 “통상적 이용(routine use)”⁵⁾이라는 예외조항을 통해 손상되어 왔다. 이에 의하면 “당해정보의 수령기관이 적법한 기능을 수행하고 있고, 당해 정보에 접근하는 것이 그러한 기능에 관련이 있음을 소명하는 경우, 그러한 기관을 지원하기 위하여” 연방수사국이 개인정보를 다른 기관에 공개하는 것은 허용된다. 이런 광범위한 허용규정은 연방수사국으로 하여금 실질적으로 루머까지도 포함된 어떠한 비밀기록도 다른 정부기관의 요청에 따라 제공할 수 있게 하는 것이다. 연방수사국이 저명한 공화당원에 대한 기록을 포함한 수백 개의 기록을 민주당 클린턴 대통령에게 부당하게 제공한 후, 연방수사국은 이러한 예외조항이 지나치게 포괄적이어서 사실상 아무런 보호기능도 수행하지 못하고, 따라서 이 예외조항은 삭제되어야 할지도 모른다고 시인하기에 이르렀다.

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

미국에서 도청(wiretapping)은 사생활을 파괴하는 수단이기 때문에 가장 침해적인 수사수단으로 간주되고 있다. 자신이 하는 모든 발언이 기록이 되어 언젠가 자신을 범죄자로 만들게 되리라는 불안에 처한 이는 결코 자유롭게 말할 수 없을 것이다. 대화의 도청은 수정헌법 제4조가 규정하는 체포와 압수·수색에 관한 원칙의 규율대상이다. 1970년대 이후, 도청은 특별법상의 지침에 의하여 규율되며, 대개 사전에 법원의 명령이 있어야 가능하게 되었다. (18 U.S.C. Section 2510 이하) 하지만, 이러한 일반적인 규율은 실질적으로 다음과 같이 손상되고 있다. 대외사찰법(Foreign Intelligence Surveillance Act, FISA)상의 특별법원명령에 따른 도청은 범죄증거에 기해서가 아니라 이른바 대외사찰의 필요성에 기해 행해질 수 있다. 이러한 사찰은 오직 “외국세력”과

5) 정보제공에 관하여 정보수집목적과 모순되지 아니하는 목적을 위한 정보이용의 경우를 의미한다. - 역자 주.

그 조직에 대해 행해질 수 있으나, 국제테러리즘에 관련혐의를 받고 있는 미국시민도 포함되는 것이다. 지난 20여년간, 동법에 따라 특별법원은 단 한건의 도청요청도 기각하지 아니하고, 수천 건의 대외도청을 허가해 주었다.

대외사찰법상의 특별법원은 미연방대법원의 *United States v. U.S. District Court*, 407 U.S. 297(1972) 판결에 따라 1978년 설립되었다. 동 판결은, “국가안보”를 위해서 미국시민을 포함한 어느 누구에 대해서도 영장없이 도청할 수 있도록 권한을 부여하는 것은 “대통령의 고유한 권한”이라는 닉슨 행정부측의 주장을 배척한 것이다. 특별법원의 설치에 그러한 불법도청에 대한 개선책이기는 하지만, 미국인권연맹은 “정보”의 필요성이 아니라 상당한 범죄혐의가 도청을 정당화하는 요건이어야 한다고 본다. 그러한 기준이야말로 시민의 자유를 더 잘 보장해 줄 수 있을 것이다.

시민의 자유에 또하나의 보장책은 연방수사국과 중앙정보국(CIA)의 법적 분리다. 법에 따라 중앙정보국은 국내수사권과 법집행권 보유가 금지된다(50 U.S.C. Section 403(d)(3)). 중앙정보국의 대외정보활동은 대체로 헌법적 보장영역에서 벗어나 있다.

주요 판결들

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

첫째 정치단체의 회원명단은 사생활권으로 수정헌법 제1조에 의해 보장된다(*National Association for the Advancement of Colored People v. Alabama*, 357 U.S. 449(1958)). 이후 유색인종지위향상전국연합(NAACP)은 소수인종의 권리를 옹호하는 미국 내 가장 중요한 단체 중의 하나로 성장했다. 이러한 보장이 없었다면, 적법한 목적을 위

해서일지라도 단체에 가입하는 것을 두려워했을 것이다.

둘째, 대중적이지 않은 조직에 가담하였다는 이유만으로 개인의 권리와 특권을 박탈당하거나 처벌받지 아니한다(*Healy v. James*, 408 U.S. 169(1972)). 이 사건에서 주립대학은 “혼란과 폭력”사상을 가졌다는 이유로 “민주사회를 위한 학생들”이라는 단체의 총회결성을 저지하고자 했다. 이 중요한 판결에서 미연방대법원은, 개인이 불법적인 목적을 지닌 조직에 고의로 관련을 맺었다는 점, 그리고 그러한 불법적 목적을 추구할 구체적 의도가 있다는 점이 입증되어야 결사를 이유로 당해인을 처벌할 수 있다고 판시하였다(408 U.S. at 186).

셋째, 가장 선동적이고 반정부적인 연설이라 할지라도 수정헌법 제1조에 의해 보장된다. 개인은 자신의 폭력 옹호행위(advocacy)가 (1) 불법행동의 야기를 지향하고 있을 것, (2) 그러한 불법행동이 임박해 있을 것, 그리고 (3) 그러한 옹호행위에 의하여 불법야기가 예견될 것이라는 요건에 해당될 경우에만 형사책임을 지게 된다(*Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444, 447(1969)).

넷째, 표현의 자유를 실제로 금지하지 않더라도 간접적으로 규율하는 정부의 조치도 또한 수정헌법 제1조에 반하는 것이다. 왜냐하면 그러한 조치도 표현의 자유를 행사하는 것을 “위축시키는 효과”가 있기 때문이다. 하지만 국내정치활동과 관련된 개인정보를 수집한 적이 있는 정보체제가 단순히 존재하고 있다는 사실 그 자체만으로는 정부에 대한 헌법적 기본권의 침해를 주장할 수 있는 충분한 이유가 되지 않는다(*Laird v. Tatum*, 408 U.S. 1(1972), reh'g denied, 409 U.S. 901(1972)). 오히려 정부의 조치가 일정한 지지행위를 위축시킨다는 사실을 입증하기 위하여, 당해인은 특정한, 현재의, 객관적 위험이 존재한다는 사실 또는 특정한, 장래의 위험이 발생할 염려가 있다는 사실을 주장하여야 한다(408 U.S. at 13-14).

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

전체적으로 볼 때, 이 판결들은 대단히 중요한 법적 결정이다. 이 판결 중의 상당수는 엄청난 격동의 시대에 내려졌다는 점에서 특히 주목할 만하다. 냉전의 공포가 온 나라를 사로잡고 베트남전에 반대하는 사람들이 국가안보를 위협하는 이들로 간주되고, 연방수사국이 반정부인사 수사계획(COINTELPRO)을 통해 사회운동가들에 대한 그 자신 스스로의 냉전에 착수하던 시기였던 것이다.

법무부 지침

연방수사국통제를 위한 노력

게이지 여사가 설명한 정치적 반정부인사 수사계획은 극렬단체로 파악된 조직을 불법적으로 분쇄하기 위한 정부계획을 의미한다. 이는 연방수사국이 정부정책에 반하는 이른바 "이념의 자유시장(marketplace of ideas)"에 대한 통제를 시도한 것이다. 1960-1974년 동안 연방수사국은 5십만 건의 "반정부"사건을 수사했으나, 이 중 유죄판결에 이른 경우는 드물었고 다만 수정헌법 제1조의 권리에 대한 심각한 침해만을 결과로 남겨놓았을 뿐이었다. 이러한 권력남용의 결과로 연방수사국에 의한 불법적인 정치사찰을 제한해야 할 필요성이 제기되었다. 이에 미국민권연맹을 비롯한 여러 단체들이 연방수사국을 통제하기 위한, 다시 말해서 그 수사활동을 법적 통제하에 두는 방안을 모색했다. 제안된 입법안에 따르면 연방수사국은 "정보"활동이 아닌 범죄수사에만 활동이 제한된다. 이 입법안은 실제 입법되지는 않았지만, 다음과 같은 내용을 포함하고 있었다.

- 개인의 헌법상 보장된 권리행사 및 견해, 단체가입과 관련된 정보의 수집, 보관, 배포 금지.
- 범죄수사에 권한을 한정. 모든 정보수집활동 금지.
- 연방수사국 수사기록보관에 대한 엄격한 통제
- 증거부재로 인한 수사종결 6개월후 수사대상에 대한 고지 및 10년 경과 후 기록말소
- 연방수사국의 수사절차와 활동에 대한 강력한 독립적인 감독기관

의 설립

• 법원의 영장에 의하지 아니한 비밀요원의 침투 또는 정보원의 이용금지. 영장은 다음과 같은 조건하에서만 발부될 수 있다. 즉 침투를 정당화할 수 있는 모든 정황사실의 제시, 수사대상범죄의 확정, 침투기간의 제한, 다른 경미한 수단이 투입될 수 있는지의 여부에 대한 확인, 기간연장에 대한 법원의 허가가 그것이다.

• 고의적으로 위법행위를 한 수사관에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 1만 달러 이하의 벌금부과.

법무부지침

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

현재 동 지침은 두 유형으로 구분된다. (1) 범죄 및 국내테러수사 규율지침(Domestic Terrorism Guidelines) (2) 국제테러 규율지침(International Terrorism Guidelines) 어떠한 지침이 어떠한 수사에 적용되는가? 이는 수사대상 인물의 근거지에 따라 결정된다. 국제테러는 외국국적을 가지거나 외국으로부터 지시를 받거나 주경계간을 넘어 활동하는 개인 또는 단체로서 테러활동에 관련된 경우를 의미한다. 또한 국내테러수사지침은 정부와 국민에 대한 외국의 지시없는 테러활동

에 관련된 개인과 단체를 규율한다. 따라서 해당단체의 구성원이 이전에 미국시민이었는지, 또는 그들이 현재 미국에 체류하고 있는지의 여부와 관계없이, 연방수사국이 그들의 활동이 외국으로부터 지시에 따르고 있다고 간주하는 경우에는 국제테러수사지침의 적용을 받게 되는 것이다. 사실상 이는 미국의 정치단체로서 외국과 교류하면서 미국정책에 영향력을 행사하고자 하는 경우에 대한 수사는 국제테러수사지침의 적용을 받게 된다는 것을 의미한다.

오늘날 테러리즘은 정치활동에 대한 수사의 가장 기본적인 토대로 떠오르고 있다. 테러활동은 기존형사법에 포괄되는 경우에도 특별취급을 받게 된다. 국제테러지침에 따라 수사를 개시하는 기준은 기밀사항이다. 하지만 국내테러수사지침보다도 더 광범위한 것으로 생각된다. 미-엘살바도르연대위원회수사의 경우에도 국제테러수사지침의 비밀기준에 따라 수행되었다. 연방수사국에 따르면, 동 단체가 엘살바도르민족해방전선(FMLN)을 인도적, 정치적으로 지원하는 것은 수정헌법 제1조의 보호대상임에도 불구하고, 동 지침에 의할 경우 포괄적인 수사를 개시하는 데 충분한 이유가 된다고 한다.

국내테러수사지침하에서, 연방수사국은 경미한 범죄혐의만으로도 전면적인 수사를 시작할 수 있다. 연방범죄(federal crimes)가 행해지고 있거나 행해질, 또는 둘 이상의 사람이 폭력이나 형사법위반을 통해 정치적 목표를 추구하려는 단체에 연루되어 있다는 "합당한 징후적 사실이나 상황"이 있는 경우가 그것이다. "합당한 징후"(reasonable indication)라는 기준은 지나치게 낮다. 수색영장발부기준인 범죄의 상당한 이유보다도 실질적으로 낮은 정도의 혐의수준으로 규정되어 있다. 하지만 수사개시의 객관적이고 실제적인 기준이 존재할 것이다. 이러한 국내테러수사지침하에서는 단순한 폭력에의 옹호가 위에서 논의된 바 브랜드버그기준⁶⁾에 따라 수정헌법 제1조에 의해 보호됨에도 불구하고, 연방수사국의 수사대상이 되기에는 충분한 것이다.

6) 폭력에 대한 옹호가 직접적으로 불법행동을 야기 또는 압박케 하거나, 그러한 불법야기가 예견되는 경우에만 형사책임이 있다(Brandenburg v. Ohio, 395 U.S. 444, 447(1969)). - 역자 주.

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

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

이는 최소한의 혐의점만으로도 시작할 수 있는 수사기법으로는 매우 강력한 것이다. 연방수사국의 본격적인 수사에서 추가로 활용될 수 있는 수사수단으로는 도청과 마이크로폰의 비밀설치, 서신검열이 있다. 대체로 매년 24건의 국내테러수사가 행해진다.

오클라호마시의 폭탄테러사건⁷⁾ 직후 연방수사국은 미국 내 민병대에 대한 더 광범한 수사를 위해 국내테러수사지침을 더욱 완화하겠다는 의사를 표명했다. 알려진 바로는 이러한 완화가 행해진 경우는 없다.

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

하지만, 매우 경미한 단서로부터 행해지는 수사와 관련한 외부집행기관의 부재는 국내테러수사지침으로 하여금 그 의미를 헌법에 의해

7) 1995년 4월 19일 오클라호마시 연방정부기관건물에 대한 폭탄테러사건으로 168명의 사망자가 발생했다. 미국 내 극우민병대와 관련된 티모시 맥베이가 용의자로 체포되어 재판 중이다. - 역자 주.

보장되는 권리침해방지에 한정케 하고 있다. 그리고 국제테러수사지침 하에서의 수사가 국내테러수사지침상의 수사를 위한 범죄기준을 우회하는 방법으로 사용될 수 있다는 사실은 이러한 내부통제체제의 유용성을 더욱 약화시키고 있다. 이 두 지침들은 불법적인 마-엘살바도르 연대위원회수사를 방지하지 못했고, 연방수사국이 걸프전기간 중 수백명의 아랍계 미국인 사업가들과 지역인사에 대해 그들의 정치적 신조와 단체가입에 관해 심문했던 사례도 통제하지 못했다. 이러한 취약점 때문에 연방수사국활동을 강제적으로 규율할 수 있는 위에서 제시된 입법안이야말로 정보사찰의 명분 아래 침해되고 있는 자유를 보장하기 위한 더 나은 방법이 될 것이다.

지역경찰기관의 정보활동에 대한 통제

연방수사국뿐만 아니라, 지역경찰기관도 정보활동을 할 필요성이 제기되어 왔는데, 이는 수정헌법 제1조에 의해 보장되는 적법활동을 억제하게 된다. 지역경찰기관이 운영하는 정보팀(red squads)은 주로 좌익 정치활동가들을 수사한다. 하지만 때때로 KKK나 신나찌와 같은 극우 집단도 수사한다.

헌법에 구속되기는 하지만, 대부분의 주 법집행기관들은 연방수사국보다도 내부통제를 받지 않은 채 활동하고 있다. 하지만 일부 도시(특히 시애틀)에서는 경찰정보활동을 종합적으로 규율하는 입법을 하고 있으며, 시카고, 샌프란시스코, 로스앤젤레스와 뉴욕시는 경찰당국의 활동을 법원지침의 통제하에 두고 있다. 이는 수정헌법 제1조에 보장된 행동에 대한 수사권남용에 저항하여 미국민권연맹 등에 의해 제기된 소송의 결과다. 이들 지침은 연방수사국의 지침과 상당부분 유사하지만, 종종 더욱 강화된 보장 및 집행체제를 부과하기도 한다. 경찰의 사찰에 대한 제한을 강제하는 법원명령은 변호사에게 이 제한을 집행할 수 있는 권한을 부여하기도 한다. 다음은 지역경찰에 대한 지침들의 일부 내용이다.

(1) 경찰관은 상당한 이유(probable cause)에 상응하는 증거가 존재

하고 선서진술에 의해 뒷받침되는 사실에 근거한 서면허가서가 있으며, 다른 덜 침해적인 수사수단으로써는 충분하지 못한 경우에만 단체에 대한 비밀침투를 행할 수 있다.

- (2) 정보기록의 배포에 대한 엄격한 통제
- (3) 활용되지 않는 정보기록의 정기적인 말소
- (4) 부당하게 정보가 수집·저장된 대상에 대한 고지
- (5) 함정수사에 대한 방지책
- (6) 불법수사 피해자의 시당국에 대한 소송제기권리, 부당수사행위 경찰관에 대한 행정적 제재
- (7) 수정헌법 제1조와 관련된 모든 수사에서는 가장 침해정도가 약한 수사수단을 사용해야 한다.

(8) 수사개시 및 연장, 정보원 또는 침투와 같은 침해적인 수사방법의 사용에 관한 서면허가서.

(9) 독립적인 민간경찰위원회나 감찰기관에 의한 정기적인 감사를 통해 기간 중 합법적인 수사건수와 비밀경찰이나 침투건수, 경찰침보에 대한 규제위반건수, 경찰관에 대한 재발방지조치에 관한 보고서를 공개해야 한다.

이러한 내용의 상당부분은 정보기관에 대한 통제체제의 모델로도 사용될 수 있을 것이다.

의회의 감독

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

의회는 연방 법집행기관들의 권력남용을 시정하기 위한 조사 및 전문적 견해 수용을 위해 청문회나 위원회를 개최하는 데 그 권한을 활용해 왔다. 상하 양원의 정보위원회는 정보문제에 대한 청문회를 개최할 수 있으며, 범죄와 법원관련문제들을 다루는 법사위원회는 연방수사국의 수사에 대해 관장한다. 한편 의회에 권력남용을 고발하는 연방공무원을 보호하는 법조항이 있으며, 이러한 자를 “비밀고발자”(whistle blowers)라고 한다(5 U.S.C. Section 7211; 2302). 의회는 소환장 발부권과 증인강제소환권을 가진다.

청문회는 연방수사국의 반정부인사 수사계획에서의 권력남용을 폭로했으며 법무부지침을 포함한 일부 개혁을 이끌어냈다. 또한 연방수사국의 미-엘살바도르연대위원회수사에서의 권력남용도 밝혀냈다. 가장 최근에는 텍사스주 와코(Waco)사건과 아이다호주 루비릿지(Ruby Ridge)사건에서 연방수사국의 활동에 대한 의회청문회가 열려, 연방수사국의 살상무기사용지침에 대한 일부 개정이 있었다. 뿐만 아니라, 연방수사국이 공화당원들에 대한 기록이 포함된 불법적인 수백 건의 비밀기록을 작성하여 백악관에 전달한 것이 정치적인 문제가 되었다. 그 결과 연방수사국이 비밀기록을 백악관에 제공하는 데 더 많은 제한이 가해지게 되었다.

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

정보기관의 권력남용에 대한 의회감독의 효율성은 몇 가지 요소에 달려있다. 가장 중요한 것은 누가 어떻게 연방수사국의 활동을 파악하고 감시할 수 있는가, 얼마나 의원들이 연방수사국에 대해 적극적으로 해명을 요구할 수 있는가에 달려있는 것이다. 그런 점에서 전직 검찰이나 전직 연방수사국 출신 의원들은 종종 연방수사국에 대한 가장 신중하고 효과적인 감독자로서 활동한다는 사실이 놀랍기도 할 것이다. 또 하나의 중요한 요소는 정보기관과 관련하여 매우 적절한 문제가 의회에 제기되어야 한다. 자유언론은 진정한 개혁의 여건을 조성할 수 있

다. 비정부단체들도 의회 관련위원회에 정보를 제공하고 적합한 개혁안을 제시하는데 중요한 역할을 할 수 있다.

결론

미국에는 미국정보기관들의 침해로부터 시민의 자유를 보장하기 위한 상당수의 제도가 있다. 이들 제도의 대다수는 광범한 권력남용이 우려되는 체제에 요구되며, 수많은 권력남용사례를 방지해 왔다. 물론 더 많은 일들이 이루어질 수 있도록 미국민권연맹도 더욱 노력하고 있다. 권력남용을 방지하기 위해 다른 나라에서는 어떻게 활동해왔는지에 대해 여러 회의참석자들에게서 의견을 듣고자 한다. 이 회의가 계속해서 관련정보와 의견을 나눌 수 있는 자리로 이어질 수 있기를 바란다.

안기부 권력남용의 현황과 그에 대한 민주적 투쟁의 경과와 전망

— 과제와 전략을 중심으로 —

곽 노 현

방송대 교수 / 사회·경제법

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

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

어떻게 보면 지금이 바로 그런 시기인 듯하다. 실제로 정부·여당은

최근의 황장엽 망명과 이한영 피격 사건을 기회로 아예 안기부 권한과 조직의 대폭 강화를 주장하며 공세적으로 나올 태세다. 그러나 정부·여당 및 일부 국민들의 이러한 대응은, 이른바 북풍으로 조성된 공포와 불안을 다스린다는 명분으로 안기부의 강화라는 더욱 커다란 화근을 자초한다는 점에서 이만저만한 모순이 아니다. 사회적 불안에 대해서는 냉철하게 원인을 분석하여 대책을 세울 일이지 정서적으로 대응할 일이 아니다. 그렇게 해서는 불안이 불안을 불러 불안이 고조되는 불안의 악순환만이 초래될 뿐이다. 불행하게도 현재 안기부법 국면은 바로 이러한 상황에 처해 있는 것이 아닌가 싶다.

그렇지만 한번 생각해 보라. 안기부가 도대체 어떤 기관인가. 이른바 문민정부가 들어선 지 4년이 지난 오늘까지도 "안기부"하면 아무런 죄 없이도 공연히 주눅들고 무서운 것이 엄연한 현실 아닌가. 지금까지도 안기부의 조직, 예산, 인원, 활동 등은 철저히 음습한 비밀의 장막에 싸여 의혹만을 낳고 있을 뿐 아닌가. 그렇다. 안기부에 대한 지배적 정서는 여전히 공포와 불안, 의혹과 불신이다. 정신병동마다 안기부 피해망 상증에 시달리는 환자들이 끊일 새가 없는 사실은 이를 웅변한다. 모르고 긴 해도 안기부법이 93년 말 이전으로 회귀할 조짐이 드러난 지난 96년 중반 이래 이러한 병리적 불안심리는 부쩍 심화되었을 것이 틀림없다. 물론 안기부가 간첩 색출과 국가 안보라는 본래의 기능에 처음부터 충실했던들 이렇듯 진기한 현상이 발생했을 리 없다. 아니, 현 정권이 안기부의 과거 불법비행에 대해 최소한의 과거청산작업만이라도 수행했어도 이러한 사회심리에는 변화가 있었을 터이다. 그러나 현실적으로는 고작 안기부 수사권의 일부를 검경의 손으로 넘기는 정도의 미미한 '개혁조치'만이 이뤄졌을 뿐이다. 그 결과 안기부의 정치사회적, 사회심리적 위상에는 아무런 실질적 변화가 초래되지 못했다. 한마디로 '개혁 안기부'도 공포의 대상이자 불신의 근원일 뿐이었다. 그렇기에 현 정부의 최대업적 중 하나로 과대포장되었던 안기부 수사권의 일부 축소조치마저 안기부의 일방적 '로비' 아래 그토록 쉽게 원상회복될 수 있었던 것이다.

보다 구체적으로 이 땅의 거의 모든 언론매체들은 안기부가 수사권

실지회복을 선언하고 나서자 93년 말에 수사권의 일부 축소를 환호하던 바로 그 입과 손으로 안기부의 수사권 부활 시도를 '찬양·고무'하기에 바빴다. 심지어는 막강한 권세를 자랑하는 검찰조차 꾀소리 한번 못한 채 안기부가 자신의 권한을 빼앗아가는 것을 속수무책으로 지켜 볼 뿐이었다. 언필칭 개혁 안기부의 권세조차 이렇듯 우리 사회의 권력 중추인 언론과 검경의 권세를 간단히 압도해 버릴 정도로 막강했던 것이다. 그럴진대 날치기 법안에 의해 자신의 권한이 더욱 강화된 것으로 믿는 오늘날의 '개악 안기부'가 얼마나 못된 세도를 부릴지 생각만 해도 끔찍한 일이 아닐 수 없다.

안기부 개혁, 곧 안기부법 개정문제를 바라보는 근본적 문제의식은 따라서 안기부로 대변되는 우리 사회의 공포 구조 및 그것이 빚어내는 반이성과 사악성을 어떻게 완화, 와해시킬 것인가에 두지 않으면 안된다. 이렇게 볼 때, 작년의 안기부법 논쟁시 쟁점의 변경이나 확산을 시도하지 못한 채 정부·여당이 도발적으로 내놓은 쟁점사안에 매달려 규탄하고 저항하기에 급급했던 야당과 재야의 대응방식은 다소 소극적, 방어적이었다는 지적을 면하기 어렵다. 당시의 상황상 어쩔 수 없는 요소가 있긴 했지만 안기부의 수사권 강화를 내용으로 하는 법개정론이 나왔을 때부터 보다 강력하게 대안을 갖고 공세적으로 나섰더라면 하는 아쉬움이 있다는 것이다.

그렇다면 좀처럼 조성되기 어려운 안기부법 논쟁국면이 작년 중 개악론의 형태로나마 불거져 나왔을 때 공세의 매개고리를 어디에서 찾아야 했을까? 필자는 그 해답이 안기부 권력남용의 일상적 형태이자 안기부에 대한 공포의식의 일상적 근원인 정보수집권의 남용 관행에 있다고 판단한다. 다시 말해서 안기부에 대한 공세적 개혁요구는 언제든지 안기부 권세의 일차적, 항상적 권원이 되는 안기부의 불법부당한 정보수집 관행에 초점을 맞춰야 한다는 것이다. 주지하다시피 안기부의 일차적 임무는 정보수집이지 수사가 아니다. 안기부의 막강한 권세 역시 정보수집권의 불법남용을 통해 영향력 있는 이들의 개인신상정보를 확보하고 이를 악용하는 오랜 관행에 기반을 두고 있다. 따라서 안기부를 공포의 권력기관에서 끌어내리기 위해서는 이러한 잘못된 관행

을 단호히 바로잡고 재발방지에 필요한 엄격한 통제장치를 확립하는 일이 가장 중요하다. 이를 위해서 크게 세 가지 과업이 요구되는 바, 첫째 안기부의 과거불법비행에 대해 진상규명과 문책, 기타 필요한 과거 청산작업을 수행하는 일, 둘째 그에 바탕하여 재발방지를 위해 필요한 각종 민주적 법제개혁을 이뤄내는 일, 셋째 이른바 북풍한파가 몰아치지 않도록 남북관계를 개선하여 평화구조를 정착시키는 일이 그것이다.

이하에서는 우선 안기부와 같은 비밀정보기관의 합법적 존재 자체가 내포하는 자유와 인권, 법치와 민주에 대한 위협을 개괄한 후, 안기부의 월권비행 및 특권적 지위에 대항하여 우리 사회의 양심적, 진보적 민주세력들이 전개해온 갖가지 투쟁의 내용과 한계를 간단히 살펴보고 향후 안기부를 위시한 공안정보기구의 과거청산 및 민주개혁을 위해 필요한 과제와 전략을 제시하고자 한다.

II. 안기부의 존재 자체가 야기하는 위험성: 가상의 적(敵)의 지속적 창출, 비밀 정보수집권의 자의적 남용, 기득권체제의 유지·강화

모든 공안정보기관은 독재와 폭압, 전쟁과 내전, 이념과 체제 대립의 소산이다. 안기부를 떠받치는 삼대 지주도 분단과 냉전, 그에 빌붙은 독재와 폭압, 그리고 그 결과 만연한 공포의 내면화라고 할 수 있다. 공안정보기관이 법제화의 축복을 받게 되면 이러한 요소들은 서로 밀접하게 연관작용을 일으키며 정보기관을 사회적으로 가장 음험하고 경직된 부문으로 자리잡게 한다. 더욱이 정보기관은 실질적 사용자가 정권이므로 일단 들어선 정권은 이를 개혁하기보다는 활용하고 싶은 유혹에 빠지기 쉽다. 그 결과 공안정보기관은 아무리 정권이 바뀌어도 철폐는커녕 개혁의 위협조차 받는 경우가 드물다. 어쩌다 실질적 개혁이라도 추구할라치면 정보기관들은 온갖 방법을 구사하며 완강하게 반발하고 저항한다. 공안정보기관이 일단 득세한 사회에서는 여간해서는 이들의 저항을 이겨내기 어렵다. 공안정보기관은 이런 과정을 통해 성역

아닌 성역으로 특권적 지위를 누리게 된다. 정보기관은 이처럼 민주적 변화와 개혁을 거부하는 자기영속적 권력기관으로서 민주적 유연성의 이념에 전혀 맞지 않는 이단아적 존재다.

뿐만 아니라 공안정보기관은 전사회적 경직성의 원인으로 작용한다. 현상유지를 바라는 기득권층은 체제수호의 이름 아래 예외없이 비밀정보기관의 존재를 옹호하기 마련이다. 공안정보기관 역시 기득권층의 이익 수호를 위해 충성을 다 바친다. 전통적 민주법치국가의 이론이 애써 외면하고 있지만 이처럼 공안정보기관은 강력한 기득권보장장치로 기능하면서 사회 전반을 경직케한다. 요컨대 공안정보기관의 특성은 권력자 및 기득권층의 월권 및 타락과 정확하게 비례하는 반면 권력의 민주성 및 법치성 확보와는 정확하게 반비례한다.

그렇다면 공안정보기관의 어떠한 성격이 이와 같은 일련의 구조를 형성하게 하는가? 해답은 공안정보기구의 고유목적과 활동방식 자체에 내재한다. 정보수집의 목적은 국가와 체제, 그리고 헌법을 외부와 내부의 적으로부터 지키는 데 있다. 외부에 있건 내부에 있건, 적 및 적과 내통하는 자는 공포와 증오의 대상이자 섬멸과 척결의 대상일 뿐이다. 일단 적으로 판명되거나 적과 연계된 것으로 의심되는 자에 대해서는 군사작전, 기타 어떤 극한행동을 해도 문제될 것이 없다. 여기서 인권 보호는 추상적인 수사에 지나지 않는다. 이와 관련하여 두 가지 위험성이 상존한다. 하나는 정치적 위협세력을 자의적으로 내부의 적으로 설정하여 탄압할 위험성이다. 공안정보기구는 이 경우 국가안보가 아니라 정권안보를 위해 악용된다. 다른 하나는 적이 사라진 후에도 단순히 자신의 존재근거를 확보하기 위해 끊임없이 가상 적을 창출하며 사회의 분위기를 근거없이 냉동시킬 위험성이다. 공안정보기구의 목적은 이 경우 단순히 조직안보가 된다. 두 경우 모두 존재목적이 민주주의에 배치되는 것은 물론 활동방법도 법치주의를 거역하기 마련이다. 정권안보나 조직안보로 가는 과정은 바로 천인공노할 권력남용과 음모공작이 수행되는 과정이기 때문이다.

일단 자리잡힌 공안정보기구는 특히 정보기관에 고유한 비밀성의 요청으로 말미암아 이렇게 타락하기가 매우 쉽다. 정보수집은 대상자가

눈치채지 못하게 행해져야만 효과적이므로 정보기관은 활동의 비밀주의를 생명으로 내세워 일체의 외부감시나 통제에 안간힘을 다해 반발한다. 그러니 무슨 음모를 꾸며도 밖에서는 알 수 없다. 또한 공안정보기구는 소중하고 민감하긴 하지만 불명확하기 짝이 없는 국가안보를 명분으로 잠재적 적을 대상으로 비밀리에 활동하기 때문에 엄격한 통제와 감시가 없는 이상 권력남용의 유혹에 빠지기 쉽다. 그 결과 비밀정보기관에 대해서는 정도의 차이는 있지만 공포가 불가피하게 내면화한다.

그럼에도 내외의 적이 실재한다고 할 경우 국가안보를 위한 정보기관의 존재는 일면 수긍되는 점이 없는 것도 아니다. 일단 침해된 후에는 그 피해가 워낙 크고 복구가 쉽지 않은 국가안보의 성격상 사후처벌보다 사전예방이 중요하기 때문이다. 그러나 이른바 '내부의 적'에 대해서도 공안정보기관을 설치하여 상시적으로 비밀감시를 시킬 필요가 있는지는 의문이다. 무엇보다도 비밀정보수집의 대상이 되는 '내부의 적'은 달리 보면 공동체 내부의 정치적 반대자, 소수자, 이단자로서 감시하고 섬멸해야 할 적이라기보다 토론하며 더불어 살아야 할 동료시민들이다. 특히 일반형법적으로 문제되는 행위가 전무한 상태에서 오직 경향적으로 위험성을 재단하여 마구잡이로 거침없는 비밀정보수집을 허용하는 사회는 이미 법이 지배하는 민주사회가 아니다. 민주사회라면 동료시민의 정치적 비전과 표현이 아무리 귀에 거슬리고 타당치 않아도 폭력 등 형법상의 범죄행위가 되지 않는 이상 공개적 토론의 방법으로 걸러내고 설득해야 마땅하다. 또한 위에서 본 바와 같이 공안정보기구는 일단 합법화한 후에는 비밀성의 요청 때문에 실효적인 통제가 용이하지 않을 뿐 아니라 민주적 통제시도들에 대해 스스로 보유하고 있는 온갖 실효적 수단을 동원하여 회피하거나 무력화시키는 것이 보통이다.

결론적으로 공안정보기구의 본질은 외적의 활동이나 내부의 이적활동 차단을 목적으로 외적이거나 내부 동조자로 의심가는 이들에 대해 비밀리에 정보수집활동을 수행하는 데 있다. 그렇기 때문에 합법적 공안정보기구의 존재는 한편으로 내부의 적으로 지목된 동료시민들의 자유

로운 표현 및 활동을 감시, 억압하는 반인권적 효과는 물론 다른 한편으로 공동체 전체의 민주적 의견형성을 저해하고 기성권력을 강화하는 반민주적 효과를 갖는다. 특히 공안정보기구의 권한남용이 가상의 적을 지속적으로 창출해내면서까지 자신의 존재근거를 확보하는 단계에 까지 이르게 되면 민주주의와 법치주의는 종언을 고하게 된다. 우리 사회는 지난 군사독재기간 중 이러한 모든 현상을 충분히 경험하였다. 비밀정보기관을 합법화하는 순간부터 어느 사회에서나 내재적으로 작동하기 시작하는 국가안전이나 적(敵) 개념의 자의적 확대 해석을 통한 가상적 적의 지속적 창출 경향 및 이에 따른 비밀정보수집권의 남용 경향이 오랜 군사독재 끝에 그나마의 통제장치가 제 기능을 잃어버린 우리 사회에서 얼마나 강력하게 작동하고 있을지는 상상에 맡긴다.

III. 안기부의 불법적 권한 유월 및 남용 유형: 인권유린, 혐의 조작, 정치공작, 용공음해, 선거개입, 기관출입, 단체사찰, 여론조작 등등

안기부의 권한 중 남용되지 않는 것은 아무것도 없다고 할 수 있다. 안기부의 권한행사에 대한 실질적 통제장치가 전무하다시피 한데다 통제를 맡아야 할 정치, 사법, 언론기관이 모른 채 해왔기 때문이다. 안기부의 권한남용 및 불법유형 중 대표적인 것은 수사과정에서는 자의적 구금, 구속사유 불고지, 변호인접견불허, 고문 등 가혹행위, 간첩조작, 용공음해, 피의사실공표 등이다. 한편 사찰활동과 관련해서는 주로 전 화도청, 기관출입, 푸락치 고용 등이 문제되어왔다. 그 밖에도 총선을 비롯한 각종 선거개입, 영장기각판사 매도비디오 제작, 여권비자 발급 거부, 파업집회 참가방해, 방송프로 중단압력 행사 등의 유형도 심심치 않게 보도되는 내용들이다. 이러한 내용들은 93년 말의 안기부법 개정 이후에도 얼마든지 그 사례를 찾아볼 수 있다. 특히 주요 국가기관과 언론매체, 그리고 사회단체들에 대한 부당한 사찰활동과 이를 악용한 불법적 정치개입은 93년 말 법개정 직후 서너 달을 제외하고는 간단없이 지속된 것으로 판단된다. 안기부의 권한행사와 관련하여 과거와 비

교하여 좀 나아진 부분은 수사관행이다. 여기에는 변호인접견권 기타 형사적법절차 보장을 위한 법정투쟁의 전개와 법원 일각의 호응의지가 큰 힘이 되었다. 안기부는 최근 탈북사건의 공작적 처리, 이른바 망명 공작을 통해 정치에 적극 개입하는 모습을 보이고 있다. 안기부의 비밀성에 의해 뒷받침되는 이러한 행태에 대해서도 앞으로 규제가 마련되어야겠다.

IV. 안기부의 개혁과 통제를 위한 법제개선투쟁

안기부의 개혁을 위한 호기는 32년 간의 군사독재가 종언을 고한 지난 93년 초에 찾아왔다. 그러나 현 정권은 안기부를 위시한公安개혁에 지극히 미온적이었다. 그 결과 93년 말의 안기부법 개정은 찬양고무죄와 불고지죄에 대한 수사권을 검찰에 넘기고 국회에 정보위를 신설하는 상징적 수준에 그치게 되었다. 그나마 찬양고무와 불고지 관련 정보수집권은 안기부가 여전히 보유하는 식의 반쪽짜리 개정이었기 때문에 아마도 당시의 법개정 내용 중 가장 실질적 의미를 갖는 것은 각급 국가기관에 대한 보안감사권의 폐지였을 것이다. 올바른 민주정부였다면 마땅히 안기부에 대한 과거청산작업을 진행하는 동시에 민주개혁을 위한 광범위한 조사연구작업을 벌였을 터이지만 현 정권은 이러한 준비가 전혀 없이 그저 막판에 명분에 밀려 최소한의 법개정에 합의했을 뿐이었다.

그렇기 때문에 현 정권의 개혁성이 완전히 사라진 96년 중반의 안기부 대반격은 이미 예고된 것이나 다름 없었다. 또한 안기부의 과거회귀론이 언론의 대대적 지원을 받은 것도 어쩔 수 없는 일이었다. 민주진영은 당연히 있는 힘을 다해 규탄하고 저항하였지만 내내 방어적, 수세적으로 임한 것이 사실이다. 그 결과 지금도 국민들간에는 안기부법을 둘러싼 뚜렷한 쟁점이 무엇인지 알지 못하는 상태다. 하다못해 안기부의 세력강화나, 아니면 세력약화라는 식으로 뚜렷한 논쟁축이 형성되었으면 좋았을텐데 그렇게 하지 못한 것이다.

다행스러운 것은 전·노재판이 머지 않아 공식적으로 종료될 경우

조만간 본격적인 과거청산 요구가 불거져나올 것이라는 점이다. 이 경우 안기부는 그 명백한 대상이 될 수밖에 없다. 이미 민주진영이 발족시킨 과거청산국민위원회가 활동을 개시한 상태다. 전·노시대에 공안정보기관이 저지른 월권불법악행들에 대해 과거청산작업이 수행되면 불가피하게 과거정권에서 공안정보기구의 역할과 기제, 그리고 문제점이 거론될 것이다. 민주진영은 이러한 상황에 미리 대비하여 공안정보기구 개혁을 대선외제의 하나로 올려놓는 작업을 해야 할 것이다.

끝으로 안기부의 조직과 활동에 대한 본격적 개혁은 안기부법의 개정을 넘어 정보공개법, 통신비밀보호법, 개인정보보호법 등 관련법제 전반의 보강을 요구한다. 이번 심포지움이 계기가 되어 공안정보기구 개혁을 위한 본격적이고 종합적인 이론적 연구와 실천적 운동을 벌여 나감으로써 대선국면에서 비중있는 쟁점 및 공약 사항으로 부각되도록 하여야 한다. 이럴 때만이 본격적 법제개혁의 계기가 다음 정권에서 다시 찾아오게 될 것이다.

V. 물의를 빚은 개별적 사건의 시정을 위한 투쟁: 특징과 한계

다행히 못된 짓을 하다가 현장에서 잡히거나 꼬리가 잡힌 안기부 직원이 몇몇 있었다. 이 경우 사법처리로 이어지는 것이 보통이다. 홍사덕 의원에 대한 흑색선전물 살포로 현장에서 잡혀 결국 법정에서 서게된 4명의 안기부 사무관이 대표적인 예다. 이 경우에도 안기부의 상급자가 문책을 당했다는 말을 듣지 못했다. 조직 내부에는 아무도 시킨 사람이 없다는 것이다. 그나마 특별한 증거가 없는 의혹사건에 대해서는 단 한 건의 사법처리 사례도 없었다. 증거를 중시하는 사법과정의 특성과 안기부 기타 수사기관의 비협조 때문이다. 이 경우 피해자 가족이나 몇몇 단체를 중심으로 성명서, 집회, 시위, 농성, 가두홍보, 항의방문 및 진상조사단 구성 등 다양한 방식으로 항의규탄에 들어가지만 얼마 지나지 않아 호지부지되는 것이 보통이다. 언론이 냉담한데다 안기부가 꿈쩍도 하지 않기 때문이다. 그래도 안기부의 잘못된 초동수사행태가 집약적으로 나타난 김형찬씨 사건의 경우 대규모 대책위가 꾸려

져 매우 활발한 활동을 벌이고 있다.

물의를 빚은 개별사건의 처리에는 검찰과 법원의 적극적 의지가 매우 중요하다. 그러나 안기부법상 안기부 직원의 직권남용범죄와 정치관여범죄에 대해 안기부가 수사권을 갖고 있는 데다 검경과 안기부의 철저한 동료의식, 사법과정의 엄격성 등이 겹쳐 큰 기대를 할 수 없는 실정이다. 한 예로 평양축전에 결개그림을 보낸 혐의로 엄청난 고문피해를 당한 화가 홍성담씨의 경우 고문수사관의 초상화까지 작성하여 제출하며 투쟁했지만 고문수사관을 색출하여 처벌하지 못한 채 오늘에 이르고 있다. 밀입북사건에 연루된 서경원의원의 비서 방양군씨의 경우 고문을 호소했지만 법원이 인정하지 않았다. 그는 지금도 고문후유증으로 앓고 있다. 경찰의 고문사실이나 적법절차 위반에 대해서는 법원이 여러 차례 국가손해배상을 명하였으나 안기부의 고문사실과 관련해서는 법원이 아직까지 고문사실을 인정하여 국가배상을 판결한 적이 없는 상태다. 안기부의 비밀스런 성격에서 연유되는 한계다. 안기부 프락치의 개입사실도 김삼석 남매사건에서 변호인들의 각고의 노력으로 인정되기는 하였지만 연루된 안기부 수사관에 대해서는 문책이 없었다. 간첩 김동식을 만났다는 이유로 간첩혐의를 받았던 박충렬씨의 경우 법원에서 무죄판결을 받았다. 불고지죄와 관련해서도 허인희씨의 경우 대공분실의 의도와는 달리 무죄판결이 났다. 몇 해 전까지만 해도 상상도 할 수 없었던 일이 법원 일부의 각성과 노력에 의해 발생하고 있는 것이다. 적어도 법원의 형사적법절차 보장여지는 과거에 비해 강화된 것으로 판단된다. 따라서 다양한 법정소송을 전개할 필요가 높아진 상황이다.

VI. 안기부의 민주적 개혁을 위한 과제: 과거청산, 조직개편과 권한분산, 통제강화

안기부에 대한 개혁과제는 크게 볼 때, 현재 안기부가 비밀의 장막 안에서 마음놓고 벌이는 음모적이고 자의적인 권한행사, 곧 권력남용의 기회를 관련법령의 명확성을 기하고 조직운영의 투명성을 높이며

권한행사에 관한 각종 통제장치를 강화하여 적어도 제도적 차원에서 최소화하는 것과 현재의 안기부를 해체하여 순수한 해외정보기관으로 재탄생시키는 것이라 할 수 있다. 보다 구체적으로 들어가면 다음과 같은 것들이 있다.

가. 당면과제: 찬양고무관련 정보수집권 및 일부 직원범죄 수사권의 검찰 이관

안기부의 권한 중 가장 일상적으로 남용되고 정치적으로 악용되는 권한은 국보법 제7조 관련 정보수집권일 것이다. 국가안전 및 이적단체 개념이 자의적으로 확대해석되는 오늘날의 현실에서 이 권한은 사실 안기부가 원하는 누구에 대해서도 비밀사찰의 눈을 뻗칠 수 있게 하는 전가의 보도다. 우리 사회의 거의 모든 개인이나 단체가 대북통일관련 발언을 하거나 할 가능성이 있기 때문이다. 안기부의 각종 기관 사찰은 아마 이 권한에 의해 합리화되고 있을 것이다. 그렇지만 아직 검찰이 찬양고무죄 수사권을 갖고 있다는 것을 전제로 할 때(지난 연말의 안기부법 날치기는 법적으로 무효임), 찬양고무관련 정보수집권 역시 안기부가 갖고 있을 것이 아니라 검찰에 넘겨 일원화하는 것이 수사효율을 위해서나 예산절감을 위해서나 바람직할 것이다. 왜냐하면 간첩의 경우 공개적 찬양고무행위를 하고 다닐 리가 만무하므로 간첩을 잡는 데는 이 권한이 별로 소용이 없는 반면 자칫 언론통제와 정치공작의 주요 수단으로 악용될 가능성은 높기 때문이다. 또한 검경도 부지런히 찬양고무관련 정보수집을 하고 있으므로 예산의 중복투자를 줄이는 차원에서라도 찬양고무 관련 수사권에 더해 정보수집권마저 검찰로 넘겨 일원화하는 것이 좋다. 특히 금년부터 검경의 대공정보 및 수사역량을 대폭 강화한 마당이니 안기부는 이에 반대할 이유가 없다. 이렇게 되면 안기부는 대내적으로는 간첩 잡는 데 필요한 정보수집 및 수사 권한만을 갖게 되어 명실상부하게 간첩 잡는 기구가 될 것이다. 이와 함께 안기부 직원들의 직권남용죄 및 정치관여죄 수사권도 안기부가 갖는 대신 검찰에 쥐야 할 것이다. 직권남용죄와 정치관여죄의 구성요건은 외교비밀이나 군사비밀 등의 누설가능성을 내포하고 있지 않으므로 안기

부의 자체 수사대상이 될 필요가 없을 듯하다. 안기부 직원의 직권남용이나 정치관여행위에 대해 안기부가 자체수사권을 갖고 있기 때문에 이 조항들은 아무런 실효성이 없는 상태다.

나. 철저한 과거청산: 폭압공포기제의 전모와 억울한 피해사건의 진상 규명 등

안기부와 그 전신인 중정은 군사독재시절 무소불위의 권력을 휘두르며 무수한 인권유린과 정치공작을 자행했다. 이들 기관에 일단 잡혀 들어가면 몸 성히 나올 것을 기대할 수 없을 만큼 수사과정에서 고문, 기타 인권유린이 일상적으로 이뤄졌다. 또한 독재권력자의 주구가 되어 정당개입, 선거개입, 기관개입, 정치개입을 노골적으로 혹은 공작적으로 수행해왔다. 안기부에 대해 우리 국민이 갖고 있는 오늘날의 공포는 뿌리를 여기를 두고 있다. 32년만의 문민정부를 자임한 현 정부 들어서도 이러한 과거사에 대해서는 아무런 규명이나 문책이 없이 넘어가고 말았다. 그 결과 안기부의 권한행사는 새시대의 도래를 실감할 수 있을 정도로 바뀐 것이 없다. 여전히 과거청산작업이 필요하다. 단 한 명이라도 있어서는 안될 무고한 조작간첩의 수가 몇이며, 단 한 명이라도 있어서는 안될 고문치사와 의문사의 수는 또 얼마인가. 또한 민주주의를 비웃으며 자행되었던 정치공작은 그 얼마인가. 이러한 사태를 바로잡을 책임 있는 검찰, 법원, 정치, 언론의 행태는 어떠했는가. 이렇게 된 모든 구조와 기제의 전모는 물론 낱알의 억울한 사건의 진상이 밝혀져야 한다. 그에 따라 가해자, 범법자에 대해서는 마땅한 문책이 가해지고 피해자와 희생자에 대해서는 충분한 명예회복과 피해배상이 제공되어야 한다. 또한 다시는 이런 일이 일어나지 않도록 입법, 교육, 기념, 기타 재발방지책이 수립·강구되어야 한다.

다. 집중된 권한의 대폭 분산: 대내외 정보수집권의 분리와 수사권의 분리

1) 대내외 정보수집권의 조직적 분리

비밀정보기관은 속성상 권력남용의 여지가 크다. 따라서 기능적으로 분리할 수 있는 이상, 되도록 서로 다른 기관에 분산시켜 한 기관에 권한이 집중되는 것을 막는 것이 바람직하다. 미국과 독일, 그리고 영국은 이러한 견지에서 대내외 정보수집기관을 조직적으로 분리해 놓은 대표적 사례다. 안기부도 이러한 원칙에 따라야 한다.

2) 정보수집권과 수사권의 조직적 분리

정보수집권과 수사권의 조직적 분리 역시 권력집중을 방지하고 첩보기관의 공포기구화를 방지하는 차원에서 요구된다. 또한 정보수집과 범죄수사는 상이한 지배원리가 적용되는 독자적 영역이라는 점도 한 이유다. 정보수집은 잠재적 위험요소가 있는 이상 허용해야 한다는 기회의 원칙이 지배하지만 범죄수사는 엄격한 적법절차의 원칙이 지배한다는 것이다. 독일의 경우 통독 이후에는 물론 분단시대에도 정보기관과 수사 기타 집행기관의 조직적 분리가 헌법적 차원의 원칙으로 받아들여져 헌법보호청도 대내정보수집권만 갖고 있을 뿐 간첩수사권이나 내란외환수사권을 보유한 적이 없다. 계슈타포와 슈타지의 폐단을 겪은 독일처럼 우리도 정보수집과 수사 기타 집행권한을 조직적으로 분리하면 바람직할 것이다.

라. 민주적 통제 강화: 정보수집권 행사에 대한 통제장치 마련을 중심으로

그동안 중정이나 안기부의 권한행사와 관련해서는 주로 수사권 남용이 문제되었다. 그러나 수사권보다는 정보수집권이 보다 일상적으로 남용되고 있으며 안기부의 권세도 수사권보다는 정보수집권에서 비롯되는 측면이 크다. 특히 변호인 접견방해나 고문 등 수사권 남용관행은 93년 말의 안기부법 개정 이후 종전에 비해서는 상당히 개선된 것이 사실이다. 반면 안기부의 정보수집권 남용관행은 93년 말의 법개정시 특별히 문제가 되지 않아서 그런지 그후에도 별다른 변화 없이 그대로 지속되는 듯하다. 따라서 잘못된 정보수집관행을 바로잡기 위한 노력이 몹시 필요한 실정이다. 향후 올바른 안기부 개혁이나 안기부법 개정

을 위해서는 수사권을 넘어 정보수집권으로 문제의식을 확대, 심화할 것이 요구된다.

1) 정보수집관련

정보수집과 관련해서는 정보수집의 목적, 대상, 그리고 방법에 대해 구체적이고 명확한 기준을 마련하는 것이 중요하다. 정보수집의 대상에 대한 기준이 명확하지 않을 경우 비밀사찰의 눈길은 모든 영향력 있는 개인이나 단체들에 대해 무분별하게 뻗치게 된다. 정보수집의 방법에 대해서도 세밀한 통제가 필요하다. 서신개봉이나 감청은 물론 최신 전자장치에 의한 사찰, 도청, 미행, 정보원 침투에 대해서도 위험성이 드러난 정도에 따라 합리적이고 명확한 지침을 만들어 엄격히 규제하고 그외의 방법에 대해서는 철저히 금지해야 한다. 특히 정보수집권에 대한 통제방법으로는 선진국에서처럼 사찰여부확인, 사찰기록공개, 부당한 사찰증지, 부당하거나 오래 묵은 사찰기록폐기 등을 정보공개법이나 개인정보보호법, 혹은 공안정보기구에 대한 시민권리장전 등의 법형태를 빌어 시민의 권리로 인정하여 집행할 필요가 있다. 나아가서 이러한 권리를 신속하게 실효적으로 보호할 수 있도록 정보기관관련 옴부즈맨이나 통제위원회, 혹은 국민인권기구 등 준사법적 독립기구를 설치하는 것도 진지하게 검토하여야 한다.

2) 수사관련

수사권 행사와 관련해서는 궁극적으로는 수사권의 분리가 과제이나 중단기적으로는 수사권의 적정행사를 위해 변호인접견권을 확실히 보장하고 수사시 변호인열석권(列席權)을 인정하는 방안을 적극 검토해야 한다.

VII. 안기부 개혁의 달성 전략

위에서 제시한 개혁과제를 달성하기 위해서는 최소한 다음과 같은 인식과 실천이 필요하다.

가. 전략적으로 중요한 인식내용

1) 안기부 문제의 핵심은 독재의 공포와 공포로부터 자유 중 선택하는 문제다

안기부와 같은 비밀정보기관이 제기하는 가장 기본적인 문제는 자유주의와 권위주의, 혹은 자유주의와 전체주의의 문제다. 이는 권력의 남용 속성과 그에 따른 권력통제의 필요라는 권력의 고전적 딜레마에 관한 문제로서 이에 대해서는 이미 권력분립과 합치주의, 그리고 참여와 공개라는 해법이 나와있는 상태다. 또한 안기부 문제는 국가의 억압없이 비판과 반대를 표현, 조직할 자유, 곧 사상과 표현의 자유 혹은 민주적 자기결정권의 문제이므로 안기부 문제에 대한 대응에서는 진보나 보수냐, 혹은 리버럴이나 데모크라트냐에 따라 입장의 차이가 존재할 여지가 거의 없다. 자유민주주의자들과 연대투쟁이 가능하다는 말이다.

2) 안기부를 개혁하려면 정보수집관행을 발본적으로 개혁해야 한다 이 부분에 대해서는 이미 위에서 여러 번 언급했으므로 생략한다.

3) 결국 남북대결구조의 완화, 해소가 관건이다

안기부의 존립근거와 권한범주는 궁극적으로 남북관계의 전망에 따라 달라진다. 남북관계가 대립으로 치달아 대북불안심리가 심화되는 상황은 국민의 입장에서는 몹시 바람직하지 못한 상황인 반면 안기부로서는 그야말로 속으로 쾌재를 부르며 자신의 존재의미를 확인하는 가장 보람있고 유리한 상황이 아닐 수 없다. 이렇게 볼 때 안기부의 개혁을 위해서는 궁극적으로 분단모순의 평화적 해결이 가장 핵심관건이 된다. 우리 사회의 민주법치발전을 위해 안기부의 권한을 통제하기 원한다면 남북대립상태를 해소하고 평화구조를 정착하며 통일기반을 형성하는 데 힘을 쏟아야 한다. 분단과 대립이 빚어내는 전쟁공포와 불안심리에 기생하는 공안정보기구는 평화의 확신과 관용의 훈련을 통해 무용지물로 만들어야 하는 것이다.

4) 남북한 모두의 인권신장과 평화정착을 위해 일한다는 자부심이

필요하다

안기부 개혁의 범위와 전망은 대결구도 해소 여부와 통일 전망과 경로에 따라 다르게 정해질 것이다. 안기부 개혁은 기본적으로 우리 사회의 문제이지만 북한사회의 대응은 물론 통일 이후의 사회전망에도 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 북한사회의 정치적 억압기제와 정보기구 장치가 구동독의 슈타지와 별 차이가 없을 것으로 생각되기 때문에 안기부 개혁은 우리 사회의 인권신장은 물론 통일기반 조성 및 통일후 북한 사회의 인권보호를 위해서도 긴급하다는 인식으로 실천에 나서야 한다.

나. 무엇을 할 것인가?

1) 공안정보기구의 과거청산 및 민주개혁을 위한 위원회 설치 촉구
안기부법을 민주적으로 개정하고 관련통제법제를 보강정비하여 안기부 등 공안정보기구의 활동과 통제 방식을 획기적으로 개선하기 위해서는 무엇보다도 대대적인 조사연구작업이 선행되어야 한다. 이를 위해 대통령 직속으로 가칭 공안정보기구의 과거청산 및 민주개혁 위원회를 구성하도록 촉구해야 한다. 이 위원회는 과거청산을 수행하고 민주개혁의 구체적 방안을 제시하는 임무를 부여받는다. 이러한 위원회를 다음 정권으로 하여금 설치, 운영하도록 하기 위해서는 이것이 대선후보들의 공약사항이 되도록 하는 것이 필요하다. 이를 위해 우선 민주진영 내부에서 자체적으로 공안정보기구개혁연구회를 조직하여 핵심적인 사항을 충분한 연구검토할 것이 요구된다. 예컨대 안기부법, 정보공개법, 개인정보보호법, 통신기밀보호법 등의 내용과 한계를 연구토론하여 권한통제와 침해구제의 실효성을 제고하는 방향에서 관련법제의 개선방안을 강구하며 나아가서 공안정보기구의 활동과 통제의 법원칙 및 공안정보기구의 활동에 대한 시민적 권리의 내용과 침해시 구제절차와 기구를 밝혀놓은 공안정보기구관련 시민권리장전을 고안하는 작업을 해야 할 것이다. 미국, 독일, 영국 등에서는 벌써부터 공안정보기구 연구회나 학회가 설립되어 본격적이고 지속적인 연구를 수행하고 있다. 이번 심포지움을 계기로 공안정보기구개혁연구회가 만들어져 분

격적인 연구가 진행되기를 바라는 마음이다.

2) 안기부 해체보다 통제 강화에 초점을 맞춰야 한다

해체가 맞는 방향이며 해체를 요구할 때만이 개혁을 이뤄낼 수 있다는 주장도 가능하다. 그러나 역시 현재의 국민정서에 맞는 것은 '민주적 통제'를 슬로건 삼아 이미 숨길 수 없을 정도로 드러나 있는 안기부의 각종 권력남용관행들을 가장 중요한 것부터 다스려나가는 일이다.

3) 투쟁의 당면목표는 찬양고무 정보수집권의 검찰 이관에 놓아야 한다

현재의 상태에서는 국보법 제7조 관련 권한을 검경으로 일원화하는 것이 당면목표다. 즉, 찬양고무와 관련해서는 수사권 외에 정보수집권도 검찰에 넘겨야 한다는 것이다. 이것만으로도 안기부의 부당한 사찰관행과 불법적 정치공작이 상당한 정도로 줄어들 것이다.

4) 사법부의 적극 활용방안을 강구하고 시도해야 한다

안기부 관련 소송을 적극적으로 개발해야 한다. 사찰중지청구, 사찰기록공개청구, 사찰기록폐기청구 등 다양한 소송형태를 개발, 시도해야 한다.

5) 정권교체를 위해 노력해야 한다

안기부에 대한 과거청산 및 민주개혁은 평화적이고 수평적인 정권교체를 앞당기겠지만 평화적, 수평적 정권교체가 있어야만 본격적으로 추진할 수 있는 사항이기도 하다. 그렇기 때문에 안기부 개혁의 당위성을 절감한다면 다가오는 대선국면에서 평화적, 수평적 정권교체를 위해서도 노력해야 한다.

6) 지속적으로 긴장완화 및 교류협력 정책을 촉구해야 한다

남북대립이 심화되면 공안정보기구 개혁환경이 악화된다. 안기부 개혁 환경을 조성하기 위해서는 남북간 협력과 교류, 군축과 평화 구축을

위해 노력할 것이 우선적으로 요구된다.

VIII. 맺음말

안기부법의 재논의는 현재 안기부가 날치기법에 의한 권한강화로 득의만만해하는 상황, 그것도 전례없이 강력한 북풍한파가 몰아치는 엄중한 상황에서 진행되는 것이 특징이다. 지금은 또한 경제상황과 정치상황이 유례없이 불투명하기 때문에 누구든지 다소간 불안과 공포에 휩싸이기 쉬운 시기이다. 하지만 공포와 불안에 질려있는 인간과 사회로부터는 아무런 선한 것과 좋은 것도 기대할 수 없는 법이다. 이제 우리 사회의 구성원 모두는 공포와 불안에 굴복하여 인격의 깊은 근저로부터 비이성적이고 사악하게 타락할 것인지, 아니면 이성과 희망으로 결연히 맞서 각자의 존엄과 자유는 물론 우리 사회의 민주질서를 수호할 것인지 결단해야 할 벼랑끝 시점에 와있다. 다시 한 번 강조하거니와 우리 모두는 너나 할 것없이 이제 스스로가 과연 공포로부터의 자유를 원하는지, 아니면 공포에 의한 지배를 원하는지 진지하게 묻고 그 답변에 따라 필요한 실천에 과감히 나서야 한다. 공포로부터의 자유는 오직 싸워 이긴 자만이 누릴 수 있기 때문이다.

안기부 개혁의 과제와 방향 (월간 말, 1998년 2월)

조용환(변호사)

1. 서론

'국가안보'라는 말은 이성을 마비시키는 '지적 마취제'라고 한다. 국가의 "안전을 보장한다"는 말은 구체적으로 누가 무엇을 어떻게 한다는 것인지, 그리고 그 다음에 이어지는 주장이 과연 타당한 것인지 따져 볼 엄두도 내지 못하게 하는 힘을 가지고 있기 때문이다.

"이성의 마비상태"에 빠진 사회에서는 온갖 파괴적인 양상이 나타난다. 권력이 옹호하는 가치가 신성시되고 이에 반대하는 생각과 표현은 박해받는다. 정치활동은 제약되며 국가권력의 남용을 가려주는 비밀의 장막 뒤에서는 음습한 이해관계가 관철된다.

김대중정권의 출범과 함께 바야흐로 안기부개혁이 관심사로 등장하고 있다. 국내의 보안정보기능과 공안사건에 대한 광범위한 수사권, 그리고 보안업무기획조정권을 가지고 있으면서도 국민에게 아무런 책임도 지지 않는 무소불능의 '권력덩어리', 안기부를 개혁하는 과제는 과도한 기능을 재조직하여 견제와 균형의 원칙을 적용하고 민주적인 감시와 통제아래 놓이게 함으로써 권력의 집중과 남용을 방지하는 것으로 정리할 수 있다.

하지만 이 문제는 하나의 기관을 개편하는 일회적 사건이 아니라 우리 사회가 '국가안보'라는 지적 마취에서 깨어나 이성을 회복하는 과정으로 이해해야 한다. '국가안전기획부'라는 말이 상징하듯이 안기부개혁은 국가권력과 국민의 관계를 민주적으로 만들어 가는, 가장 복잡하고 근원적인 과제의 핵심에 자리잡고 있기 때문이다.

그런데 그만큼 복잡하고 어려운 이 문제에 관한 우리사회의 논의는 아직도 피상적인 수준에 머물러 있어 지금 단계에서 안기부를 완벽하게 개혁하는 것은 불가능할 것으로 보인다. 따라서 이 글도 다소간 탁상공론의 성격을 갖는 시론에 지나지 않는다는 사실을 냉정하게 받아들이면서 장래를 향한 출발점으로 삼고자 한다.

2. 안기부의 기능분리와 수사권폐지

정보수집과 분석, 정책의 수립과 집행, 범죄수사와 질서유지 등으로 나누어지는 국가의 기능은 서로 다른 기관이 맡게 해야 한다.

정보기관의 사명은 정확한 정보를 수집, 분석하여 정책수립과 집행이 제대로 이루어질 수 있게 돕는 것이다. 정책수립과 집행은 국민에게 정치적 책임을 지는 기관이 맡아야 하며 비공개로 활동하는 정보기관이 개입해서는 안된다. 따라서 안기부의 보안업무기획조정권은 폐지하는 것이 마땅하며 필요한 경우, 행정기관과 수평적으로 협조하게 해야 한다.

보안정보와 수사기능도 분리해야 한다. 수사과정에서는 당사자대등주의와 무죄추정, 사법적 통제와 투명성을 내용으로 하는 인권의 원칙이 관철되어야 한다. 반면 국가안보를 내세우는 정보기관의 조직과 활동은 비밀주의의 지배를 받기 때문에 정보기관이 수사권을 행사할 경우, 정보활동의 생명인 비밀주의를 손상하거나 수사의 생명인 투명성을 훼손하게 되어 자가당착에 빠질 수밖에 없기 때문이다. 이 두 가지 기능을 결합하면 정보기능은 수사를 염두에 둔 공작적인 방향으로 이루어져 결과적으로 정보수집과 분석기능을 왜

곡하고 정책수립과 집행에까지 개입하여 전체적인 국가기능을 오도하게 된다. 아울러 정보기관을 장악한 개인이나 집단이 과도한 권력을 가지게 되어 민주적 정치과정이 파괴된다.

정보와 수사의 권한이 집중될 경우 반드시 인권을 침해하고 민주주의를 파괴한다는 것은 나찌의 게슈타포나 구소련의 국가공안위원회(KGB), 우리나라의 중앙정보부와 안기부를 포함한 독재국가들의 역사적 경험을 통하여 증명되었다. 안전보장을 내세워 정보기능과 수사권을 장악한 기구는 전지전능한 리바이어던으로 변질되기 마련이기 때문이다. 수사기능과 정보기능 사이에 명확한 한계선을 그어야 한다는 것은 자명한 원리로 받아들여지고 있다.

그러므로 수사권과 보안업무기획조정권을 폐지하여 안기부를 순수한 정보기관으로 개편하는 것이 무엇보다도 시급한 과제이다. 안기부의 수사권은 경찰과 검찰 등 일반 수사기관에 넘겨주어야 하며, 동시에 형사소송법을 전면 개혁하여 수사절차가 국제적인 인권기준에 맞추어 투명하게 이루어지도록 해야 한다. "개혁은 정상화"라는 김대중당선자의 말은 여기에서부터 적용되어야 한다.

안기부를 순수한 정보기관으로 재편하게 되면 국외정보기능과 국내보안정보기능을 분리하는 문제가 떠오른다. 국가는 외부의 침략으로부터 자기를 보호하는 영역에서는 광범위한 재량권을 가지고 있으나 국내에서는 국민의 자유와 인권을 보장하고 국민이 위임한 내용과 방식에 따라 권력을 행사해야 한다는 절대적인 한계속에 갇혀 있다. 따라서 국가가 대처하고자 하는 위협요인이 내부에 있는가 외부에 있는가에 따라 서로 다른 원칙이 적용된다. 다시 말하면 국내보안정보기능은 국외정보기능과 달리 민주적 질서와 인권의 원칙에 따라 엄격하게 제한되어야 하기 때문에 이 기능들이 하나의 기관에 속할 경우, 민주주의원칙을 파괴할 위험이 있다. 따라서 국내정보기능과 국외정보기능은 분리하여 서로 다른 기관에 속하게 하는 것이 바람직하다.

그러므로 안기부의 정보기능 가운데 북한을 포함한 외국에 대한 정보기능은 대외정보처 같은 기관으로 독립시키고 국내보안정보 역시 새로운 기관으로 분리하는 것이 바람직하다. 이때 염두에 두어야 할 것은 정보와 수사의 분리원칙에 따라 안기부의 국내정보기능을 경찰이 인수하게 해서는 안되며, 오히려 경찰이 가지고 있는 국내보안정보기능도 떼어 내야 한다는 점이다. 이때 범죄수사기관으로서 경찰이 가지게 되는 정보기능과 범죄이전 단계를 다루는 국내보안정보기능을 어떻게 구분하고 관계를 설정할 것인가에 관하여는 깊은 연구가 필요하다.

이처럼 성질에 따라 서로 다른 정보기관을 설치한 다음에는 미국의 정보공동체(Intelligence Community), 영국의 통합정보위원회(Joint Intelligence Committee), 서독의 정보조정위원회와 같은 협의체를 통하여 필요한 협조와 업무조정을 하게 하는 것이 바람직하다.

3. 정보활동에 대한 통제

민주주의의 보호자로 자처하면서도 실제로는 민주적 투명성과 공적 통제에 반대하는 정보기관의 권력남용과 인권침해를 막고 정치적 중립을 확보하기 위해서는 그 기관의 목표와 권한, 수집할 수 있는 정보의 성격 및 수집방식과 절차를 법률과 관련 규정으로 엄격하게 정하고 위법행위에 대해 책임을 추궁할 수 있는 제도를 마련해야 한다.

1983년 독일연방헌법재판소가 지적했듯이 자기의 행동이 항상 기록되어 정보로서 저장, 사용, 배포될 것을 염려하는 사람은 관심의 대상이 되는 것을 피하려 하며 가능한 한 권리행사를 포기하게 될 것이다. 그렇게 되면 개인의 자유로운 행동과 민주적 여론형성이 위협받게 되므로 정보기관의 무제한한 개인정보 수집과 저장, 사용, 유포를 막는 일은 민주사회의 필수조건이 된다. 우선 일정한 객관적 요건에 해당하는 대상에 관해서만 정보를 수집할 수 있게 해야 한다. 수집할 수 있는

정보의 내용과 종류도 제한해야 하는데 헌법상 보장된 권리의 실현이나 의견표명, 단체가입, 사생활에 관한 정보의 수집은 금지해야 한다. 정보수집기간도 제한해야 하며 정보수집을 계속해야 할 만한 사정이 발견되지 않거나 부당하게 정보를 수집한 경우에는 일정한 기간이 지난 후 대상자에게 그 사실을 알려주고, 기록을 말소해야 한다. 수집된 정보가 다른 기관에 유출되지 않도록 보장하는 것도 중요하다.

한편 정보수집 방식과 절차도 제한해야 한다. 예컨대, 성직자, 변호사, 의사, 언론인과 같이 직업상 특수한 신뢰관계를 가지게 되는 사람을 정보원으로 이용하는 것을 금지해야 한다. 정보수집방식은 상황의 긴급성과 중대성에 따라 예컨대, 공개되어 있는 기록을 활용하는 것과 같이 인권침해의 정도가 낮은 방법부터 단계적으로 사용해야 하며 우편과 통신의 검열이나 도청과 같은 조치는 일정한 요건을 갖추어 법원의 영장을 발부받아야 한다. 집이나 사무실에 침투하는 것과 같은 극단적인 방식을 허용할 것인가, 한다면 그 조건은 무엇인가에 관하여도 논의가 필요하다.

정보기관은 독립적인 감독기관의 감사를 정기적으로 받아야 하며 합법적인 수사건수와 정보수집 및 침투건수, 규제위반건수, 재발방지조치 등 정보기관의 활동에 관한 기본적인 보고서를 공개해야 한다.

국민은 일정한 예외사유에 해당하지 않는 한 자기에 관하여 정보기관이 가지고 있는 정보의 공개를 청구하고 틀린 정보의 수정을 요구할 수 있어야 한다. "국가안전보장에 관련되는 정보 및 보안업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보분석을 목적으로 수집되거나 작성된 정보"(제4조 3항)의 공개를 원천봉쇄하고 있는 공공기관의 정보공개에 관한 법률을 개정하여 공개를 원칙으로 하고 독립한 지위와 권한을 가진 정보공개담당자가 독자적으로 판단할 수 있게 하여야 한다. 정보기관이 공개를 거부할 경우 그 타당성에 관하여 독립적인 감독기구나 법원의 판단을 받을 수 있는 절차도 마련해야 한다.

위법한 행위가 있을 경우에 책임을 추궁하는 절차도 정비해야 하는데 특히 안기부직원의 직무상 범죄를 검찰과 경찰 등 일반 수사기관이 수사할 수 있게 해야 한다.

4. 정보기관에 대한 통제

가. 행정부 내부의 통제

행정부 내부의 통제는 정보기관의 정치적 이용을 막고 행정기관과 정보기관 사이에 견제와 균형을 유지하며 정보기관의 왜곡된 정보제공을 예방하기 위한 것이다.

우선 정보기관이 대통령 또는 수상에 배타적으로 종속되지 않게 해야 한다. 정보기능의 특성상 필요할 경우 직접 국가수반에게 정보를 제공할 수 있어야 하지만, 일반적인 정보는 관련된 행정기관에 제공해야 하며 검찰총장이나 법무부장관 혹은 외무부장관이나 내무부장관 등도 필요한 규제를 할 수 있어야 한다. 정보기관의 정치적 이용을 막기 위해 정보요구 및 제공은 반드시 문서로 하게 하여 사후에 검증할 수 있게 해야 한다. 다음으로 미국의 정보감독위원회(Intelligence Oversight Board) 및 대통령 외국정보자문위원회(President's Foreign Intelligence Advisory Board), 영국과 캐나다, 호주의 감찰관(Inspector-General), 영국의 Security Service Commissioner 같은 감독기구를 설치하여 정보기관이 제공한 정보가 정확하고 적절한 것이 있는지 사후에 검증할 수 있는 장치가 필요하다. 이러한 장치를 통해 정보기관이 자기의 이해관계를 위하여 잘못되거나 왜곡된 정보를 제공하여 국가 정책을 오도하지 못하게 하는 한편 국내의 특정세력이나 외국 정보기관과 결탁하여 민주적 정치과정을 위협하는 일이 생기지 않도록 해야 한다. 정보기관과 감독기관의 책임자 임명에 국회의 청문회를 거치거나 야당대표와 협의하는 제도도 도입할 만 하다. 야당의 참여를 보장하는 것은 정보기관의 정치적 중립성을 유지하고 국가안보정책에 대하여 합의를 이루는 데 기여할 수 있

다.

나. 국회에 의한 통제

민주주의 국가에서 정보기관을 통제하는 핵심역할은 의회가 맡을 수밖에 없다. 의회의 통제는 '정보위원회'를 통하여 이루어진다. 의회는 법률제정을 통해 정보기관의 조직과 권한, 예산과 활동에 관한 기본 원칙을 정할 뿐 아니라, 정보기관이 그 원칙에 충실하게 활동하는가. 권한을 남용하지는 않는가. 임무수행방식을 개선할 사항이 있는가 등 전반적 문제에 관하여 감독할 수 있어야 한다.

의회의 통제기구, 즉 정보위원회의 조직과 권한, 인원과 예산, 감독방식과 절차를 정하는 데 고려해야 할 가장 중요한 문제는 정보기관의 보고의무와 정보위원회의 조사권의 한계에 관한 것이다. 예컨대, 조직과 인원, 활동과 예산 등에 관한 보고의무에 일정한 예외를 둘 것인가, 분석가공한 정보 외에 일차 정보도 보고해야 하는가, 진행중인 정보.공작활동도 보고하게 할 것인가, 한다면 그 활동의 중지나 변경을 요구할 권한을 가지는가 등을 검토해야 한다. 한편 보고된 정보의 비밀은 존중해야 하지만 의회가 정보기관의 나팔수로 전락하지 않으려면 특별한 경우에 독자적으로 조사결과와 정보의 공개를 결정할 권한을 가져야 한다. 정보위원회는 또 정보기관에 대한 각종 규정과 지침을 심사하여야 하며 조사를 위해 필요한 경우 관련자를 소환하여 심문하거나 특별조사위원회를 설치할 권한을 가져야 한다. 또 미국의 내부고발자보호법처럼 정보기관의 위법행위를 고발하는 공무원을 보호하는 규정도 필요하다.

정보위원회의 전문적인 보좌기구를 조직하는 문제도 있다. 이 모든 쟁점들에 관하여 우리의 실정에 맞는 대안을 마련해야 하는데, 정보위원회가 "눈먼 닭"이 되지 않도록 하려면 국회법을 대폭 개정하여 그 권한과 기능을 크게 강화해야 한다.

다. 독립된 감독위원회

캐나다와 호주같은 나라들은 행정부 및 의회로부터 독립된 감독기관을 설치하여 큰 성과를 거두고 있는데 이는 정보기관에 대한 감시통제기능의 공정성과 중립성을 담보하면서 동시에 정보기관의 효율성과 비밀성을 훼손하지 않으려는 고려에서 나온 것이다.

예컨대 캐나다보안정보국(Canadian Security Intelligence Service)을 관할하는 보안정보심사위원회(Security Intelligence Review Committee)는 수상이 야당당수와 협의하여 임명하는 5명의 위원 가운데 두 명은 야당이 추천한다. 12명의 전문보좌관들의 보좌를 받는 위원회는 정보국은 물론 모든 정부기구의 정보에 자유롭게 접근할 수 있다. 위원회는 정보국 업무를 전반적으로 조사하고 정보국장과 감찰관의 보고서, 정보국이 체결한 협정, 다른 기관에서 받은 요청, 그리고 정보국의 규칙을 심사한다. 또 정보국활동에 관한 통계를 작성하고 피해자의 청원을 심사하며 인권과 관련된 사항은 물론 위법행위를 언제든지 조사할 수 있다. 위원회의 가장 중요한 기능은 정보국이 제공한 정보가 적절한 것인가를 사후에 심사하는 것이다. 위원회의 활동결과는 보고서로 공개하는데 초기에는 정보국의 반발이 있었으나 위원회의 활동으로 정보국의 활동이 올바른 방향으로 유도되었고 국가안보와 정보의 문제에 대한 국민의 관심을 높이는 데 기여하고 있다는 평가를 받고 있다.

우리나라에서도 이런 방식의 감독위원회를 설치하는 문제를 장기적으로 검토해 볼 필요가 있다.

5. 내부통제와 견제

체내에 건강한 면역체계를 가지고 있는 생명체만이 생명력을 유지할 수 있듯이 정보기관도 권한의 남용을 억제하고 일탈을 감시하여 바로잡을 수 있는 체계를 내부에 가지고 있어야만 본래의 기능을 제대로 할 수 있다.

첫째, 정보기관 종사자에 대한 교육과 훈련체계를 마련해야 한다. 교육훈련과정에는 관련법률 및 규정은 물론, 구체적인 행동지침과 인권기준이 포함되어야 한다. 규범에 어긋나는 활동을 발견하여 처벌 또는 징계하여 바로잡아야 하며 의사결정과 활동이 합법적으로 이루어지게 하기 위하여 문서로 조언하는 법률자문기구를 둘 필요가 있다.

둘째, 모든 지시와 활동 및 보고는 반드시 기록해야 하며 작성된 문서는 독립된 부서나 제3의 기관이 분류, 관리하게 함으로써 사후의 검증과 책임추궁을 가능하게 하는 동시에 비밀분류의 남용과 편의적인 기록폐기 또는 은닉을 방지해야 한다.

셋째, 요원들이 불법적인 명령에는 복종할 의무가 없음을 선언하는 한편 위법한 명령이나 불법행위를 신고할 의무를 부과하고, 신고 때문에 불이익을 받지 않게 보장해야 한다.

넷째, 정보기관이 안보에 관한 정확한 정보를 수집분석하는 것 외에 다른 이해관계를 갖지 못하도록 만들기 위하여 정보기관이 정치적 이해관계에 이용되지 않도록 하는 동시에 정책수립과 집행과정에 개입하지 못하도록 철저히 막아야 한다. 또 공정한 인사제도를 확립하여 특정 지역출신이나 정파가 주요 기능을 장악하거나 소외되는 일이 없게 해야 한다.

다섯째, 정보기관에 관한 법률과 규정, 행동지침은 물론, 정보기관이 저지른 불법행위와 그에 대한 징계나 처벌 및 시정조치 등을 일반 국민에게 공개해야 한다.

6. 맺는 말

정보기관이 본격적으로 역사의 무대에 등장한 것은 일, 이차세계대전 중이었다. 국가가 외부의 적으로부터 물리적으로 위협받는 상황에서 태어났다는 사실은 정보기관에 민주주의 원칙의 예외를 인정하는 근거가 되었다. 그러나 안기부와 그 전신인 중앙정보부는 국가의 대외적 안전이 아니라 반민주적인 정권의 안전보장을 존립목적으로 하였기 때문에 처음부터 국민을 잠재적인 '적'으로 삼았고 반민주적이고 반인권적인 속성을 가지게 되었다.

안기부 개혁과 관련하여 우리가 가장 심각하게 고민해야 할 점이 바로 이것인지 모른다. 뒤튼린 과거와 단절하여 민주주의와 인권의 가치를 내면화한 정보기관을 만들어 내는 문제에 관하여 철저한 검토를 하지 않을 경우 개혁에는 한계가 있을 것이며 안기부는 물론 안기부와 이해관계를 같이 하는 강력한 세력의 반발에 부딪쳐 좌초할 위험도 적지 않다.

"무소불능의 이데올로기적 허구에 근거하여 진리에 대한 아무런 고려의 필요도 느끼지 않고 어떤 것이든 합리화하는 거만한 관료주의적 권력"을 개혁하는 것은 우리 사회를 민주적으로 바로 세우기 위해 제일 먼저 해야 할 일이다. 그러나 이 일은 너무나 중요하기 때문에 일회적인 사건이 아니라 장기적인 전망을 바탕으로 한 지속적인 노력에 의하여 단계적으로 해결되어 갈 수 있을 것이다. 그 과정은 정치지도자의 고독한 결단 대신 정부와 국회, 그리고 시민사회가 모두 참여하는 공개적인 토론에 의해 이루어져야 한다.

민주주의와 정보수사기관의 통제: 안기부법 날치기통과의 배경과 의미

조 용 환 (변호사)

근본적인 문제에 대해 갈등하고 있지 않은 사람들은 갈등을 해결하기 위하여 민주주의의 세련된 규칙을 고안할 필요를 느끼지 않을 것이다. - Dankwart Rustow -

1. 서론

1996년 12월 26일 새벽 6시, 국회부의장 오세웅을 비롯한 신한국당 소속 국회의원 154명은 야당과 무소속 의원들을 따돌린 채 국회본회의장에 모여 안기부법과 노동관계법 등 11개 법률안을 날치기통과시켰다. 12월 31일 대통령 김영삼은 국회의장 김수환이 정부에 이송해 온 이들 날치기법안들을 공포하였다. 이에 대하여 날치기법안들이 무효임을 주장하며 항의하는 총파업이 벌어졌고 절대다수 국민이 총파업을 지지하는 것이 분명해지면서 정권의 위기로 이어지자 김영삼대통령은 '영수회담'을 통하여 날치기법안들을 국회에서 다시 논의해도 좋다는 선까지 물러나는 모습을 보였다. 그러나 시간이 지나면서 이는 총파업의 불길을 잡기 위한 시간벌기에 지나지 않았다는 점이 분명해지고 있다. 또 연이어 터진 한보부도사태의 파문은 날치기법안들의 문제를 국민의 관심에서 멀어지게 하고 있다. 아마도 한보사태에 대한 국회 국정조사가 지연되는 가운데 날치기법안들에 대한 협상 역시 호지부지되어 그 법안들, 특히 안기부법의 시행을 기정사실로 만들려는 것이 정부와 신한국당의 노림수인 것처럼 보인다. 1997년 2월중순의 상황에서 날치기법들이 결국 어떻게 처리될지 예측하기는 매우 어렵다.

한편 날치기법안들 가운데서도 주로 노동관계법이 크게 부각된 반면 안기부법은 상대적으로 소홀하게 다루어졌다. 또 안기부법의 문제점도 올 연말로 예정된 대통령선거나 인권침해가능성의 문제 정도로 축소되어 논의된 나머지 광범위한 국민으로부터 피부에 와 닿는 문제의식의 공감을 얻어내지 못하고 있는 것처럼 보인다. 하지만 안기부의 권한을 강화한 날치기법은, 만일 기정사실이 될 경우, 노동관계법에 못지 않게 오랫동안 우리 사회에 어두운 그늘을 드리울 것으로 예상된다.

이런 문제의식을 가지고 이 글에서는 안기부법의 개악시도와 그에 대한 반대운동, 그리고 날치기에 이르는 과정을 돌아보면서 날치기법이 어떤 배경과 의미를 가지고 있으며 그에 대한 대응과정에는 어떤 문제점이 있는지 살펴보고자 한다. 그런 다음 안기부의 권한과 기능을 올바르게 정립하는 데 어떠한 원칙과 방안을 고려해야 하는지 제시하여 시민사회와 학계의 논의를 촉구하고 토론의 자료로 삼으려 한다. 이러한 점들에 대한 진지한 모색이 없이는 당장의 날치기법에 대한 대응에서는 물론, 장래 안기부가 한국의 민주적 발전에 끼칠 악영향에 대하여 우리 사회가 계속하여 무기력하게 남아있을 수 밖에 없을 것으로 보이기 때문이다.

2. 날치기안기부법의 내용과 문제점

가. 날치기법의 내용과 역사

(1) 신한국당이 날치기한 안기부법은 안기부의 수사권을 회복시켜 주는 간단한 내용이다. 원래 안기부가 가지고 있던 **국외정보 및 국내보안정보의 수집, 작성 및 배포; 국가기밀에 속하는 문서, 자재, 시설 및 지역에 대한 보안업무; 형법 중 내란의 죄, 외환(外患)의 죄, 군형법 중 반란죄, 암호부정사용죄, 국가기밀보호법에 정한 죄, 그리고 국가보안법 제7조와 제10조를 제외한 국가보안법위반죄에 대한 수사; 안기부직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사; 정보 및 보안업무의 기획, 조정 등의 직무를 그대로 유지하면서 "국가보안법 제7조와 제10조에 규정된 죄"에 대한 수사권을 안기부에 회복시켜 준 것이다.**

(2) 안기부는 1980년 전두환정권이 중앙정보부의 이름을 바꾼 것이다¹⁾. 중앙정보부에 비하여 정권안보기능을 더 강화한 안기부는 전두환정권 내내 보안사(지금은 국군기무사령부(기무사))와 함께 군사정권을 유지하기 위해 인권을 유린하였다. 1988년 2월 제13대 국회의원 총선거에서 여소야대 국회가 구성되고 이른바 '반민주악법개폐작업'의 일환으로 안기부의 권한을 축소해야 한다는 논의가 일어났다. 이때 야당은 안기부의 수사권을 폐지하고 국무총리의 통할을 받는 정보기관으로 안기부를 개편하자는 제안을 내놓았으며 민정당조차도 안기부의 수사권과 조직 및 권한을 일부 축소한다는 데에는 동의하였으나 1990년 3당합당으로 호지부지되고 말았다. 1992년 대통령선거과정에서 안기부가 김대중후보에 대한 용공조작을 하는 등 선거에 영향을 미치자 안기부의 개혁문제는 다시 정치쟁점으로 등장하였다. 김영삼정권은 1993년말 우루과이라운드 타결로 인한 정치적 위기를 타개하는 방편으로 안기부의 권한을 일부 축소하고 국회에 정보위원회를 설치하는 내용의 안기부법과 국회법개정에 동의하게 되었다. 안기부의 권한을 처음으로 축소하는 데 성공한 이 법개정으로 국가보안법 제7조와 제10조에 대한 수사권을 안기부로부터 박탈한 것이다.

나. 1993년 법개정의 의미

1993년 12월의 법개정은 안기부법과 국회법개정으로 이루어졌다. 안기부법개정으로 국가보안법 제7조와 제10조에 대한 수사권을 박탈하였으며 안기부가 행정각부의 업무에 개입하는 통로로 비판받은 정보조정협의회를 폐지하였으며²⁾ 국회법개정으로 국회에 정보위원회를 설치하였다. 사실 민주적 통제라는 관점에서 보면 이런 조치들은 극히 초보적이고 턱없이 부족하였다. 그렇지만 이 개정은 첫째, 역사상 처음으로 안기부의 권한을 축소하는 데 성공하였다는 점, 둘째, 국회가 안기부에 관여할 수 있는 길을 열었다는 점, 셋째, 국가보안법의 대표적 독소조항인 제7조와 제10조에 대한 안기부의 수사권을 배제함으로써 안기부에 의한 감시와 탄압의 위협으로부터는 국민이 어느 정도 풀려날 수 있었다는 점에서 적지 않은 뜻이 있었다. 이 당시 김영삼정권이 수구적으로 회귀하기 시작하였지만 초기의 개혁정책에 대한 국민의 지지와 기대가 여전히 높은 상태였다. 김정권은 군부에 대한 통제권을 장악하는 모습을 보여 줌으로써 국민들이 의식속에 잠재되어 있던 군사쿠데타의 두려움에서 상당히 벗어나게 하였으며 그런 가운데 안기부 개혁을 내세우면서 권한을 축소하였기 때문에 이러한 조치들은 서로 맞물려 정치적 공간을 확대하는 데 기여하였다.

2. 날치기안기부법의 내용과 문제점

가. 날치기법의 내용과 역사

(1) 신한국당이 날치기한 안기부법은 안기부의 수사권을 회복시켜 주는 간단한 내용이다. 원래 안기부가 가지고 있던 ■국외정보 및 국내보안정보의 수집, 작성 및 배포; ■국가기밀에 속하는 문서, 자재, 시설 및 지역에 대한 보안업무; ■형법 중 내란의 죄, 외환(外患)의 죄, 군형법 중 반란죄, 암호부정사용죄, 국가기밀보호법에 정한 죄, 그리고 국가보안법 제7조와 제10조를 제외한 국가보안법위반죄에 대한 수사; ■안기부직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사; ■정보 및 보안업무의 기획, 조정 등의 직무를 그대로 유지하면서 "국가보안법 제7조와 제10조에 규정된 죄"에 대한 수사권을 안기부에 회복시켜 준 것이다.

(2) 안기부는 1980년 전두환정권이 중앙정보부의 이름을 바꾼 것이다¹⁾. 중앙정보부에 비하여 정권안보기능을 더 강화한 안기부는 전두환정권 내내 보안사(지금은 국군기무사령부(기무사))와 함께 군사정권을 유지하기 위해 인권을 유린하였다. 1988년 2월 제13대 국회의원 총선거에서 여소야대 국회가 구성되고 이른바 '반민주악법개폐작업'의 일환으로 안기부의 권한을 축소해야 한다는 논의가 일어났다. 이때 야당은 안기부의 수사권을 폐지하고 국무총리의 통할을 받는 정보기관으로 안기부를 개편하자는 제안을 내놓았으며 민정당조차도 안기부의 수사권과 조직 및 권한을 일부 축소한다는 데에는 동의하였으나 1990년 3당합당으로 흐지부지되고 말았다. 1992년 대통령선거과정에서 안기부가 김대중후보에 대한 용공조작을 하는 등 선거에 영향을 미치자 안기부의 개혁문제는 다시 정치쟁점으로 등장하였다. 김영삼정권은 1993년말 우루과이라운드 타결로 인한 정치적 위기를 타개하는 방편으로 안기부의 권한을 일부 축소하고 국회에 정보위원회를 설치하는 내용의 안기부법과 국회법개정에 동의하게 되었다. 안기부의 권한을 처음으로 축소하는 데 성공한 이 법개정으로 국가보안법 제7조와 제10조에 대한 수사권을 안기부로부터 박탈한 것이다.

나. 1993년 법개정의 의미

1993년 12월의 법개정은 안기부법과 국회법개정으로 이루어졌다. 안기부법개정으로 국가보안법 제7조와 제10조에 대한 수사권을 박탈하였으며 안기부가 행정각부의 업무에 개입하는 통로로 비판받은 정보조정협의회를 폐지하였으며²⁾ 국회법개정으로 국회에 정보위원회를 설치하였다. 사실 민주적 통제라는 관점에서 보면 이런 조치들은 극히 초보적이고 턱없이 부족하였다. 그렇지만 이 개정은 첫째, 역사상 처음으로 안기부의 권한을 축소하는 데 성공하였다는 점, 둘째, 국회가 안기부에 관여할 수 있는 길을 열었다는 점, 셋째, 국가보안법의 대표적 독소조항인 제7조와 제10조에 대한 안기부의 수사권을 배제함으로써 안기부에 의한 감시와 탄압의 위협으로부터는 국민이 어느 정도 풀려날 수 있었다는 점에서 적지 않은 뜻이 있었다. 이 당시에는 김영삼정권이 수구적으로 회귀하기 시작하였지만 초기의 개혁정책에 대한 국민의 지지와 기대가 여전한 높은 상태였다. 김정은은 군부에 대한 통제권을 장악하는 모습을 보여 줌으로써 국민들이 의식속에 잠재되어 있던 군사쿠데타의 두려움에서 상당히 벗어나게 하였으며 그런 가운데 안기부 개혁을 내세우면서 권한을 축소하였기 때문에 이러한 조치들은 서로 맞물려 정치적 공간을 확대하는 데 기여하였다.

다. 날치기법의 문제점

(1) 인권유린과 정치공작

날치기법의 문제점으로는 먼저 안기부가 국가보안법 제7조와 제10조에 대한 수사를 하게 됨으로써 불법체포와 구속, 고문과 가혹행위, 그리고 국가보안법위반으로 인한 처벌의 증가 등 인권침해의 위험과 1997년 12월 대선에서 안기부를 이용한 공안분위 조성과 용공조작의 가능성이 지적되고 있다. 정권안보를 위한 비밀경찰기구로, 고문의 대명사로, 정치공작과 국가의 테러를 상징하며 용공조작과 인권유린, 선거개입을 자행해 온 안기부가 확대된 수사권을 가질 경우 상당한 부작용이 있을 것은 예상하기에 어렵지 않다³⁾. 안기부가 국가보안법 제7조에 대한 수사권을 가지는 것이 정치공작과 연결될 수 있다는 점은 한총련사태를 생각해 보면 알 수 있다. 한총련사태는 엄청난 반향을 불러 일으키고 사회에 큰 후유증을 남긴 사건이지만 안기부는 그 처리과정에 공식으로 개입할 수는 없었다. 왜냐하면 한총련사태관련자들에게 적용할 수 있는 국가보안법 조항은 제7조뿐인데 안기부에 수사권이 없었기 때문이다. 따라서 안기부로서는 그런 '중대한' 사태를 직접 수사하여 사건의 내용과 의미를 결정하고 정부의 정책과 방향, 사회의 분위기에 결정적인 영향을 주지 못한 것에 대하여⁴⁾ 무력감을 느꼈을 수도 있다. 국가보안법 제7조수사권을 안기부가 가지고 있었다면 한총련사태 수사에 안기부가 전면적으로 참여하였을 것이며 그 경우 사태의 본질과 전개방향은 우리가 경험한 것 보다 훨씬 더 변질되었을 가능성이 많다. 앞으로도 국가보안법의 적용여부가 문제될 수 있는 중대한 사회문제가 일어날 개연성이 높다고 본다면 안기부의 수사권확대는 정부의 정책과 대처방향을 더 억압적이고 비민주적인 방향으로 움직여갈 것으로 예상된다.

(2) 국가감시체제의 강화

(가) 국가보안법 제7조와 제10조의 수사권을 안기부가 가진다는 것은 근본적인 변화가 일어나고 있음을 뜻할 수 있다. 그것은 이 조항들이 일반적인 범죄와는 매우 다른 특별한 내용을 갖고 있기 때문이다. 그것은 이 조항들이 반국가단체에 대한 찬양, 고무, 동조 또는 국가변란 선전선동(제7조 1항), 이적단체 결성과 가입(3항), 이적표현물 제작, 소지, 탐독, 배포(5항)를 처벌하거나 불고지를 처벌하는(제10조) 내용으로 사상과 결사, 표현과 양심의 자유와 같은, 인간의 정신적 존재조건 그 자체를 규제의 대상으로 삼고 있기 때문이다. 이 조항들은 헌법의 근본적인 가치질서인 자유민주주의를 원천적으로 위협할 수 있는 잠재력을 가지고 있는 것이다. 이 조항들에 대한 수사권을 가지게 되어 안기부는 전국민의 말과 생각과 집회 및 결사를 감시하고 통제할 수 있는 합법적인 명분을 가지게 되었으며 그러한 체제를 만들어 가게 되었다. 이에 따라 민주적 정치과정에 안기부가 공작을 통하여 개입할 수 있는 위험도 상대적으로 더욱 커지게 되었다⁵⁾.

(나) 국가보안법 제7조와 제10조가 그동안 정부에 대한 비판적인 활동, 특히 민주화운동, 통일운동 및 사회경제적 모순의 해결을 모색하는 운동과 주장 등에 무차별로 적용되어 온 사실, 그리고 안기부가 분단과 냉전을 바탕으로 한 반공보수이념을 자기의 존재근거로 삼고 있다는 사실을 감안하면 안기부가 이 조항들에 대한 수사권을 가짐으로써 그 감시와 탄압의 대상으로 삼을 것이 누구이겠는가는 물을 필요도 없다. 이 조항들에 대한 수사권을 부활시켜 줌으로써 현정권은 안기부로 상징되는 극우반공 및 냉전세력과 자기자신을

일체화하면서 민주화개혁 세력을 공식적으로 적대하고 배제하려는 것으로 생각된다.

(다) 안기부의 국민감시와 통제기능이 크게 강화될 것이라는 점은 현재 통신의 비밀에 관한 허술한 법체계를 입체적으로 고려할 때 쉽게 이해할 수 있다. 통신비밀보호법에 의하면 안기부를 비롯한 정보수사기관(6)은 내국인의 통신에 대해서는 고등법원 수석부장판사의 허가서를 받아서, 그리고 외국인의 통신은 대통령의 승인을 얻어 통신제한조치, 즉 우편물검열이나 감청을 할 수 있다. 그리고 이러한 '합법적'인 통신제한조치외에 안기부는 비합법 또는 불법으로 광범위한 도청과 검열, 언론통제(7) 및 그밖의 감시체제를 형성하고 있는 것 같다(8). 일반적으로 안기부는 국제전기통신은 전부 혹은 거의 전부를 도청하거나 할 수 있는 능력을 가지고 있으며 국내통신 역시 상당한 범위에서 도청을 하고 있는 것으로 믿어진다(9). 우선 안기부가 통신제한조치를 하기 위해 허가서를 받으려면 그 범죄에 대해 수사권을 가지고 있어야 한다. 따라서 국가보안법 제7조와 제10조에 대한 수사권이 없으면 안기부는 이 범죄수사를 이유로 영장을 발부받지 못하지만 수사권을 가지고 있으면 얼마든지 영장을 발부받아 합법적으로 도청과 검열을 할 수 있다(10). 특히 국보법 제7조가 얼마나 광범위하게 해석적용되고 있는가를 생각하면 안기부가 감시의 대상으로 삼고자 하는 사람에 대하여 영장을 발부받는 것은 매우 쉬운 일일 것이고 안기부는 정권과 체제를 비판하는 것으로 보이는 사람은 누구든지 합법적으로 감시의 대상으로 삼을 수 있다(11). 또 안기부가 불법으로 도청이나 검열을 하여 어떤 사람이 국가보안법 제7조나 제10조를 위반한 사실을 알게 될 경우 안기부에 수사권이 없으면 그 사람을 연행하여 수사하는 것이 불가능하다. 이들을 처벌하려면 다른 기관에 정보를 알려주어야 하는데 그러자면 필연적으로 안기부의 불법도청과 검열 등이 다른 기관에 알려지게 되므로 안기부로서는 곤란할 수 밖에 없다. 그런데 수사권을 가지게 되면 불법으로 정보를 입수한 때에도 안기부는 막 바로 그 사람을 연행하여 자백을 받아내고 구속하는 것이 가능하게 되었다. 말하자면 안기부는 정보수집부터 최종적인 사법처리 단계까지 스스로의 힘으로, 그 권한범위안에서 완결적으로 처리할 수 있게 된 것이다. 결국 날치기법은 안기부의 불법적인 정보수집과 탈법적인 수사를 부추기는 결과를 가져올 것이다.

(라) 국가보안법 제7조와 제10조에 대한 안기부의 수사권 회복은 최근에 이루어지고 있는 일련의 국가감시 체계 강화움직임과 함께 이루어지고 있는 것으로 보인다. 즉 안기부는 합법 또는 비합법으로 하고 있는 우편물검열과 전기통신의 도청, 감시 기능과 정치공작에 덧붙여 전자주민카드 도입과 전기통신에 대한 간섭권의 제도화를 통하여 그 체제를 획기적으로 강화하려고 시도하고 있다. 정부는 현재 각각의 분리된 체제로 운영되고 있는 주민등록증, 의료보험증, 국민연금증서, 주민등록등초본 기재사항, 인감증명서, 지문 및 운전면허증 등 8가지 분야의 42개 정보항목을 하나로 통합하는 전자주민카드제도를 시행하기로 하였다. 이 제도는 국가가 개인의 모든 정보를 하나의 데이터베이스에 통합하여 관리하는 것을 전제로 하고 있으며 보안체계를 보호한다는 명목으로 안기부가 관여하고 있다. 전자주민카드가 도입되면 국민들의 모든 정보를 국가정보기관이 완전히 관리하게 되어 국민에 대한 감시와 통제가 극히 편리하게 될 것이고 국가로부터 사생활의 비밀보호는 불가능하게 될 것이다(12). 새로운 통신수단으로 각광을 받고 있는 전기통신에 대한 사전사후 검열과 통제가 급격히 늘어나고 있는 것도 문제이다. 전기통신사업법에 따라 정보통신윤리위원회가 설치되어 세계에 유례없이 '불온통신'에 대한 검열이 이루어지고 있는데 최근에 정부는 정보수사기관이 "불온통신에 해당한다고 인정하여" 요청하는 경우 정보통신부장관은 전기통신사업자에게 "그 통신의 취급을 거부, 정지 또는 제한하도록 명할 수" 있게 하려고 하다가 시민단체의 반발로 철회한 일이 있었다(13). 그리고 이 모든 제도의 도입과 시도는 국민의 생각과 말과 사생활을 국가가 감시하고 통제하겠다는 것으로 전체주의적인 국민감시체제를 형성하려는 것이라

고 하지 않을 수 없다

3. 안기부 권한강화의 배경과 이해관계

가. 안기부의 독자적인 이해관계

(1) 이번 안기부의 권한강화를 안기부를 이용하여 정치공작을 하려는 정권의 이해관계라는 측면서만 바라보는 것은 본질을 잘못 이해하는 것 같다. 물론 안기부는 대통령 개인에게만 책임을 지는 비밀정보기관이기 때문에 대통령의 사조직과 같은 성격을 가지고 있지만 뒤에서 보는 바와 같이 안기부는 정권에 일반적으로 예측된 종속변수가 아니라 독립된 실체로서 이해관계를 가지고 정권과 협력하는 (그리고 때로는 견제하는) 또 하나의 독립변수로 파악하는 것이 옳바를 것이다.

(2) 첫째, 모든 조직은 그 구성원과 독립한 실체로서 독자적인 운동법칙과 이해관계를 가지고 활동한다. 조직은 구성원들에 의하여 규정되는 동시에 구성원들을 규정한다. 조직은 자기 자신을 유지하고 권한을 확대하려는 속성을 가지고 있는데 이러한 속성은 관료조직일수록 현저하며 국민의 감시와 통제에서 떨어져 있는 정도에 비례하여 커지기 마련이다. 또 정보기관의 속성상 수집하는 정보의 대상과 내용, 수집방법에 대한 제한을 받아들이지 않으려고 하며, 그 정보를 자기 나름대로 활용하여 적용하고자 하는 유혹을 끊임없이 받기 마련이다(14).

(3) 둘째, 냉전체제와 극우반공주의를 바탕으로 군사정권의 안보기구로 설치된 안기부는 태생으로부터 국민주권과 민주주의에 적대적으로 형성되었고 그런 속성을 전제로 조직과 활동, 권력을 확대해 왔다. 따라서 앞으로도 그 속성과 그것을 가능하게 하는 정치, 경제, 사회적 환경을 유지하는 데(15) 이해관계를 가지고 있다고 보아야 한다. 이렇게 보면 안기부는 제도적으로 정권에 종속되어 있으면서도 정권이 자기에게 유리한 정책을 선택하도록 노력하고 불리한 정책의 선택을 견제하며(16) 경우에 따라서는 자기에게 불리한 정권의 등장 자체를 막으려 할 수도 있을 것이다(17).

(4) 정권과 신한국당의 내부논의과정을 파악하기는 어렵지만, 겉으로 드러난 것만을 본다면 안기부법개악을 먼저 제기하고 주도한 것은 안기부자신이었다. 말하자면 안기부는 독자적인 이해관계 때문에 수사권확대를 요구하였고 그것이 김영삼정권 및 재벌, 그리고 신한국당의 이해관계와 일치하였기 때문에 이번에 노동관계법과 함께 날치기처리된 것으로 보인다.

나. 안기부 권한강화의 배경

(1) 행정권과 안기부의 이해관계를 일치시키는 고리

안기부 권한강화의 주요 목적이 대통령선거에 안기부를 이용하려는 것이라면 행정권이 대통령선거에서 안기부의 협조를 얻기 위해서는 권한강화라는 대가를 지불할 필요가 있었음을 암시한다. 법적으로 안기부는 선거에서 중립을 지켜야 한다. 또 대통령선거 결과의 불확실성을 고려하면, 안기부로서는 신한국당 후보를 당선시키기 위하여 전력을 다할 이유가 없다. 안기부가 신한국당후보를 위한 운동에 개입했다가 패배할 경우 다음 정권에서 결정적인 타격을 받을 수 있는 위험부담도 있다. 김영삼정권의 실정과 민심이반이 계속되고 대통령선거전의 양상이 불투명하거나 야당후보에게 유리하게 전개될 경우 안기부가 야당후보를 돕지 말라는 법도 없다. 이런 상황에서 안기부의 협력을 확보하는 방법으로 선택한 것이 안기부의 권한강화인 것이다. 대통령선거과정에서 안기부의 이해관계를 정권의 그것과 일치하게 만드는 고리가 될 수 있기 때문이다.

(2) 공안분위기

안기부는 처음부터 수사권축소에 반발하였고 1993년 개정 직후부터 '국가안보강화'를 빌미로 하여 수사권 부활을 위해 노력해 왔다. 그런데 1996년 8월 한총련사태와 9월의 간첩선사건을 계기로 새정치국민회의 김대중 총재 조차 '초당적인 안보협력'을 약속하지 않을 수 없는 압도적인 공안분위기가 형성되자 (혹은 만들어내는 데 성공하자) 안기부로서는 결코 놓칠 수 없는 절호의 기회를 맞게 되었다. 이런 상황에서, 합리적인 대북안보정책을 수립하여 집행할 능력을 이미 상실하였을 뿐 아니라 대북정책과 국내정책을 분리하는 도덕성 조차 잃어버리고 파괴적인 대북강경정책과 공안분위기에 편승한 치안정책을 추구해 온 행정권으로서 '간첩색출'을 내세워 수사권강화를 요구하는 안기부를 통제할 명분을 찾을 수 없었을 것이다.

(3) 정치적 역학관계

이반되어 가는 민심속에서 김정권으로서, 수사권강화요구를 거부할 경우 안기부로부터 '국가안보'에 무관심한 정권이라는 내부 불만을 사는 것이 부담스러웠을 수 있다. 한편 안기부의 권한강화에 대하여 야당인 새정치국민회의는 반대를 하지 않을 수 없으므로 이 문제에 호의적인 자민련과 적대적인 국민회의의 사이를 이간질할 수 있다는 계산도 하였을 것이다. 또 강력한 반대를 무릅쓰고 날치기한 이상 안기부와 김정권은 야당에 대하여 공범관계에 서게 되었고 국민회의에 대해 용공조작을 할 수 있는 명분을 획득하였다. 날치기법이 무효화되지 않는 이상 야당의 대통령후보는 날치기법을 원상회복하겠다는 공약을 할 수 밖에 없을 것인데, 이 경우 안기부가 어느 편에서 어떤 활동을 하게 될지는 묻지 않아도 명백하다.

(4) 김영삼정권의 실정과 민심의 이반

안기부의 권한확대는 김영삼정권의 계속된 실정과 관계되어 있다. 집권초기 일련의 개혁정책을 주도하면서 90%에 이르는 국민의 지지도는 거듭되는 실정과 권위주의적 통치, 그리고 개혁의 후퇴와 맞물려 10%수준으로 떨어졌으며 정권은 항상적인 위기상황에 빠져 있다. 또 국민여론을 결집하고 새로운 개혁적 전망을 제시하여 국민을 통합할 수 있는 내부의 동력과 능력도 거의 잃어버린 것으로 보인다. 그 결과 국민의 지지를 회복하는 것은 불가능해 보이며 정권과 국민의 대결구도는 급속히 확대되고 있다. 이처럼 국민의 지

지를 잃어버린 정권으로서 감시와 통제를 강화하고 민주화개혁세력을 억압하여 재벌 및 수구세력과 연합을 강화하려는 유혹을 느꼈을 것이다. 집권기간 중 일관하여 친재벌정책을 추진함으로써 재벌의 경제력집중과 부정부패는 심화되고 있으며 계층간의 갈등은 더욱 깊어지고 있다. 심지어 재벌의 요구사항을 일방적으로 대변하여 노동을 배제하고 억압하는 노동관계법마저 강행하는 과정에서 체제에 저항할 수밖에 없는 세력을 통제하기 위해서는 안기부의 권한강화로 대표되는 국가의 물리력을 강화할 필요를 느꼈을 것이다 18).

4. 안기부 수사권의 문제점

가. 근대 헌법의 정신과 수사권

시민혁명이후 근대국가의 헌법은 국가권력을 법이라는 규범의 틀속에 묶어 인권을 보장하기 위한 고민의 산물이다. 그 결과가 국가권력은 법률에 위반되는 행위에만 개입할 수 있으며 그 경우에도 엄격하게 정한 절차에 따르지 않으면 안된다는 법치주의원칙으로, 말하자면 형사절차의 인권보장은 민주주의 헌법의 핵심인 것이다. 형사절차는 당사자대등주의와 무죄추정, 그리고 투명성을 본질로 한다. 피의자는 무죄로 추정되며 국가권력과 대등한 자격에서 스스로를 방어할 수 있어야 하고 그 과정에서 절차적 인권이 철저히 보장되어야 한다는 것이다. 이러한 전제조건이 무너지면 국가가 개인을 처벌하는 것은 정당화되지 않는다.

나. 정보기관의 비밀주의와 수사기능의 모순

(1) 국가안보를 명분으로 설치된 정보기관의 조직과 활동은 비밀주의가 지배한다. 오늘날 민주주의 국가들에서는 정보기관의 비밀성을 누가 어느 정도 어떻게 통제할 것인가를 두고 많은 논의와 발전이 이루어지고 있지만, 하나의 필요악으로서 정보기관의 존재를 부정하기는 어렵기 때문에 비밀주의가 적용되는 것은 불가피한 것처럼 보인다. 안기부의 경우에도 마찬가지다. 안기부의 조직과 인원, 예산, 활동내용 등은 철저히 비밀로 되어 있으며 외부 기관 즉 감사원과 국회의 통제 역시 극히 제한적으로만 이루어지고 있다¹⁹). 그리고 일반국민은 그 내부정보에 접근할 수 없다. 말하자면 일반국민에게 안기부란 '밤과 안개'처럼 분명히 실체가 있는데도 그 정체를 알 수 없는 조직인 것이다. 따라서 이러한 조직원리는, 수사절차를 지배하는 당사자 대등주의 및 투명성의 원리와 양립을 할 수 없다. 정보기능은 수사기능과 본질을 달리하는 것이며 분리해야 한다는 것은 우선 이런 근거를 가지고 있다²⁰).

(2) 따라서 정보기관은 수사권을 행사해서는 안된다. 비밀주의의 지배를 받는 정보기관이 수사권을 행사할 경우, 정보기관의 생명인 비밀주의를 손상하거나 수사의 생명인 당사자대등주의와 투명성을 훼손할 수 밖에 없다. 말하자면 그 자체 모순을 일으키게 되는 것이다. 만약 정보기관이 수사권을 행사하려고 한다면 여러 전제조건이 충족되어야 한다. 첫째, 정상적인 수사기관이 수사권을 행사할 경우에는 국가안보가 현저히

위험에 처하게 된다는 상당한 근거가 있어야 한다. 둘째, 그 경우 부여하는 수사권은 필요한 최소한의 범위에 그쳐야 한다. 셋째, 비밀정보기관의 수사를 받는다는 사실 자체가 피의자를 극도로 위축시키고 평등권을 침해하는 것이기 때문에 이 경우 정상적인 수사기관에 비하여 더 높은 정도로 인권침해를 예방할 수 있는 조치가 강구되어야 하며 인권침해가 일어난 경우 이를 구제할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 넷째, 수사권행사로 인하여 정보기능이 왜곡되지 않도록 제도적 장치가 마련되어야 한다(21).

다. 안기부 수사권행사의 문제점

이런 측면에서 본다면 현재 안기부가 수사권을 행사할 수 있는 조건이 전혀 갖추어지지 않고 있기 때문에 안기부의 수사권은 폐지하는 것이 마땅하다. 더구나 앞에서 본 바와 같이 국가보안법 제7조와 제10조는 기본적으로 처벌을 할 수 없거나 다른 인권에 비하여 더 높은 보호를 받아야 하는 정신적 자유에 관한 것이기 때문에 안기부가 수사권을 행사하는 것을 정당화할 수는 없다. 더구나 이미 폐지하였던 수사권을, 전체 조건을 마련하지 않고 되돌리는 것은 반민주적이고 반인권적인 것이다.

5. 안기부에 대한 문제의식의 문제점

가. 정보기관에 대한 낮은 문제의식과 왜곡된 인권의식

이번 안기부법 날치기사태는 우리 사회에서 민주주의 사회에서 정보수사기관을 통제하는 문제에 대한 의식이 얼마나 낮고 가벼운가를 드러냈다. 1987년 이후 악법개폐논의과정에서 안기부의 문제는 민주주의의 장래를 좌우하는 핵심적인 문제라기 보다는 군사정권 시대에 자행된 인권유린의 가능성을 줄이는 문제의 수준에서 제기되었다. 더구나 인권에 대한 관심 자체가 예컨대 고문과 의문사 문제 정도로 왜곡되어 있었기 때문에 안기부에 의한 심각한 인권유린이 외형적으로 줄어들자 안기부에 대한 관심은 현저히 낮아졌다. 1992년 대선에서 안기부가 개입한 용공조작을 계기로 다시 문제가 제기되었으나 이 또한 1993년 피상적인 법개정과 함께 거의 사라져버렸다.

나. 논의와 연구의 부족

(1) 안기부에 대한 우리 사회의 관심부족은 다른 민주주의 국가들과 비교해 볼 때 매우 비정상적이고 위험한 현상이라고 할 수 있다. 민주적 제도와 관행이 훨씬 더 정착되어 있는 어떠한 선진국에도 안기부와 같이 광범위한 정보기능과 수사기능을 장악하고 있는 기관은 없다. '보안업무'나 '기획.조정'권을 가지고 혹은 관계기관대책회의와 같은 관행을 통하여 다른 국가기관의 업무나 정책수립과 집행과정에 개입하는 경우도 찾기 어렵다. 정보기능도 국외정보와 국내보안정보를 다루는 기능으로 분리하여 서로 견제와 균형을 유지하게 하는 것이 통례이다. 그런데도 비밀정보기능의 본질적인 위험, 즉 민주적 정치과정과 모순을 일으키며

권력을 집중할 수 있다는 가능성 때문에 이를 통제하는 문제가 국가적인 관심의 대상으로 되어 끊임없는 연구와 토론, 비판의 대상이 되고 있는 실정이다(22). 우리나라의 민주화과정에 안기부가 가져오는 현재적 혹은 잠재적 위험성은 다른 나라들과 비교조차 할 수 없을 정도로 심각하다고 하지 않을 수 없다. 그런데도 안기부의 기능과 역할, 조직과 예산, 그리고 안기부의 민주적 통제에 대한 진지하고 지속적인 관심과 연구가 학계는 물론 시민사회에서도 거의 없다는 사실은 놀랍기 짝이 없다(23). 관심과 연구의 빈곤은 안기부에 대한 사회적 문제의식의 부족으로 연결되었고 이는 다시 관심과 연구의 부족을 일으키는 악순환을 불러왔다. 이것이 그동안 안기부가 개혁되었다거나 수사권이 제한되어 제대로 역할을 수행하지 못한다거나 하는 식의 일방적 선전에 우리 사회가 사로잡혀 헤어지지 못하게 하여 이번 안기부법 개악을 가능하게 한 토양을 이루었다.

(2) 안기부에 대한 부족한 관심과 논의도 정치, 경제, 사회, 문화, 역사 등 다양한 측면에서 정책적인 고려를 포함한 문제로 인식하지 못하고 하나의 개별 법률의 문제인 것처럼, 또 선거개입이나 인권유린사건과 같은 법의 운영문제인 것처럼 제기되어 광범위한 문제의식을 고취하고 공감을 얻는 데에 실패하였다. 그러다 보니 법적인 논의조차도 다양한 분야의 법학자들 대신 개별 사건을 다루는 실무자인 변호사들이 처리해야 할 문제인 것처럼 다루어져 본질적인 한계를 가지고 있다(24).

다. 안기부법 개악에 대한 대응과정

이러한 문제점은 1996년 안기부와 신한국당이 안기부권한강화를 위한 법개악을 시도하여 마침내 관철하는 과정에서 학계와 시민사회의 대응에서도 되풀이되었다. 안기부수사권 확대문제가 사회적인 의제로 설정되던 초기에, 시민사회와 학계는 제대로 대응하지 못하였다. 안기부는 오랜 기간 동안 치밀한 준비(25)를 거쳐 적절한 사회분위기를 만들어낸 다음 문제를 제기하고 추진한 데 비하여 공안분위기에 압도당한 시민사회와 학계는 무기력하기 짝이 없었다. 다만 몇몇 재야단체들만이 고군분투하며 몸으로 부딪쳤을 뿐이었다. 이런 상황은 안기부와 신한국당에 자신감을 주었을 것이고 가운데서 눈치를 보던 자들이 안기부쪽에 기울어지게 하는 데 일부 기여하였을 것이다. 또 시민사회는 마지막순간까지 신한국당과 안기부의 연극에 놀아났다. 사태의 전개과정을 안이하게 바라봄으로써 부족한 문제의식과 경각심이나마 조직하는 데 실패했고 대중적인 홍보에도 성과를 거두지 못하였다.

6. 안기부의 권한축소와 통제의 방향

가. 인권과 민주주의를 국가안보와 대립하는 것으로 파악하는 견해의 오류와 위험

(1) 국가안보의 뜻

정치적으로 혹은 법적으로 '국가안보'라는 단어는 이성적 사고를 마비시키는 지적 마취제와 같은 역할을 한다(26). 그러나 국가안보는 결코 일의적으로 정의할 수 없는 매우 다의적이고 복잡한 뜻을 내포하고 있다(27).

우선 안전을 지키는 대상이 되는 '국가'는 영토의 통합성이나 국민의 안전과 같은 사실적 요소와 국가의 통합을 유지하고 추구해야 할 이념과 같은 가치적 요소의 두 가지를 모두 포함하고 있는데(28) 각각에 대한 위협의 종류는 서로 차원을 달리하는 것이기 때문에 그 경우 기본권을 제한하거나 국가를 보호하기 위한 조치의 성격과 내용은 서로 다르게 된다(29).

(2) 인권과 민주주의를 포함한 국가안보

민주주의 국가에서 국가기능을 조직하고 그 활동을 평가하는 기준은 국민주권과 민주주의, 그리고 인권이다. 이들은 '안전'을 보호해야 하는 국가의 내면적 혹은 가치적 요소를 이루고 있다. 국가의 안전을 보호한다고 할 때 구체적인 보호의 대상은 국민주권과 민주주의, 그리고 인권이 되어야 하는 것이다. 따라서 '국가안보'를 위하여 민주주의 질서와 기본권에 다소간의 제한을 가한다고 할 때 그 국가안보는 민주주의 및 인권과 대립하거나 적대적인 관계에만 서는 것은 아니다. 민주주의 질서와 인권을 제한한다면 이미 국가안보는 그만큼 저해되며 민주주의 질서와 인권을 보장하면 그만큼 국가안보는 향상되는 측면을 가지고 있기 때문이다(30). 바꾸어 말하면 '국가안보'를 위하여 예외적으로 민주주의 원칙에서 이탈을 허용받고 인권을 제한하는 비밀정보기구는, 그 존재 자체가 가치적인 측면의 '국가안보'를 이미 저해하는 요소를 가지고 있다는 점을 심각하게 고려하지 않으면 안된다. 때로는 '국가안보'가 민주주의와 인권을 제약하는 역할을 할 수 있지만, 그 내용과 범위는 다시 민주주의와 인권의 원칙에 의하여 제한되지 않으면 안되는 것이다.

(3) '국가안보' 이데올로기의 위험

이러한 전제를 충분히 고려하고 국가안보기구의 문제를 논의하지 않을 경우 우리는 필연적으로 '사고의 마비상태'에 빠져들게 된다. 그 결과는 대체로 다음과 같은 파괴적인 방향으로 나타나게 된다(31).

첫째, 정치적으로 정통적으로 받아들여지는 가치의 신성화 혹은 권력이 받아들일 수 없는 것으로 간주하는 견해를 가진 사람의 처벌;

둘째, 정치활동과 표현에 대한 강력한 권력행사;

셋째, 정부권한의 자의적(恣意的) 행사;

넷째, 비밀주의;

다섯째, 사회, 경제적 정책과 가치를 선택하는 데 이용(32).

나. 안기부권한축소의 방향

앞에서 본 바와 같이 정보기능과 수사기능은 서로 본질과 내용을 달리하는 것인 반면, 두 가지가 각각 가장 강력한 국가권력을 상징하는 것으로 이것이 남용될 경우 민주적 과정과 제도에 심각한 위협을 초래하게 된다. 따라서 이 기능들은 서로 분리해야 하므로 안기부의 수사권은 폐지하고 순수한 정보기관으로 개편하는 것이 국가적으로는 물론 안기부자신을 위해서도 바람직하다(33). 한편 국외정보와 국내보안정보는 안전의 대상이 되는 국가의 사실적 측면과 가치적 측면에 각각 관련되는 것으로 역시 그 성질을 달리하고 각각의 경우에 민주적 질서와 인권을 제한할 수 있는 원리와 내용, 방법이 다르기 때문에 이 기능들도 분리하는 것이 바람직하다.

다. 안기부의 권한과 기능통제의 방향

(1) 수사기능에 대한 통제

안기부가 수사권을 행사하는 한 안기부는 정보기관으로서 고유한 자격을 주장할 수 없다. 수사절차의 공개성과 투명성을 보장함으로써 인권을 평등하게 보호하는 것은 민주주의 국가에서 어떤 경우에도 양보할 수 기본원칙이다. 따라서 안기부가 수사권을 행사하려고 하는 한, 수사기관과 절차에 대한 일반적인 통제의 원칙에서 예외를 주장할 수 없고 실사 그로 인하여 정보기능에 저하를 가져와도 어쩔 수 없는 것이다.

(2) 통제의 원칙

정보기관에 대한 통제의 핵심은 첫째, 정보기관이 스스로 권한을 남용하거나 권력을 집중하고 민주제도에 위협을 가하는 것을 어떻게 막을 것인가, 그리고 둘째, 집권자나 정당 혹은 세력이 정보기관을 당파적인 목적에 사용하는 것을 어떻게 막아서 정치적 중립성을 확보할 것인가에 있다. 전자의 측면에서 중요한 것은 정보기관의 임무와 행동방식을 법과 규칙으로 상세히 규정하고 그에 대한 감시와 통제체도를 확립하는 것, 특히 정보기관이 정책결정자에게 사태를 왜곡하지 않은 정확한 정보를 제공했는지 사후에 검증하는 체계를 마련하는 것이 중요하다. 후자의 측면에서는 정권과 정보기관 사이의 의사전달을 문서로 하게 하여 책임의 근거를 남게 하고(34) 정보기관 및 규제기관의 책임자를 선임하는 데 야당이 관여할 수 있게 보장하는 것이 (35) 중요하다. 말하자면 지금 우리가 비민주적인 정부를 갖고 있기 때문에만 안기부가 문제되는 것이 아니고 앞으로 민주적인 정부가 들어선다고 하더라도, 혹은 그럴수록 더 정당한 범위 안에서 제대로 정보기능을 수행하는지 감시하고 통제하는 것이 중요한 과제가 된다는 것이다.

(3) 통제의 제도적 측면

(가) 정보기관에 대한 통제는 네 가지 차원에서 이루어질 수 있다. 첫째, 행정부 내부의 통제, 둘째, 행정부로부터 독립된 규제기관에 의한 통제, 셋째, 입법부에 의한 통제, 그리고 마지막으로 국민에 의한 감시와 통제이다.

(나) 첫째, 정보기관은 검찰총장이나 법무부장관 혹은 내무부장관의 단독 혹은 복수관할에 속하게 하여 대통령이나 수상에게 개인적으로 종속되는 것을 막아야 한다. 또 서로 분리되어 상호 견제기능을 하는 정보기관들 사이의 협의체가 업무를 조정하거나(36) 행정부 내부의 회의체(37)나 특별감독기구(38)가 정보기관에 대한 감독권을 가지고 통제기능을 할 수 있다. 이러한 기능은 정보기관이 스스로 권한을 남용하거나 권력을 집중하는 것을 견제하는 데 초점을 맞추고 있다.

(다) 둘째, 행정부 및 의회로부터도 독립된 규제기관을 설치하는 것은 정보기관에 대한 감시통제기능의 공정성과 중립성을 담보하면서 동시에 정보기관의 효율성과 비밀성을 훼손하지 않으려는 고려에서 나온 것이다. 캐나다의 경우 캐나다보안정보국(Canadian Security Intelligence Service, CSIS)을 감독하는 기구로 보안정보감독위원회(Security Intelligence Review Committee, SIRC)가 설치되어 있는데 현재 가장 성공적으로

모범적인 활동을 하는 것으로 평가받고 있다39).

(다) 셋째, 의회의 통제는 주로 정보위원회를 통하여 이루어진다. 의회정보위원회의 권한과 기능은 나라마다 다양한 차이를 보이는데 가장 강력한 것은 미국 상하원의 정보위원회이다40). 미국 의회 정보위원회는 CIA 등 정보기관의 조직과 인원, 예산 등에 대한 제도적 감독권을 가지고 있을 뿐 아니라 중요한 현안에 대해 정보보고를 받고 나아가 현재 진행중인 비밀공작에 대하여도 일정한 범위에서 관여할 권한을 가지고 있다41). 민주주의 국가구조를 유지하는 한 정보기관에 대한 통제의 핵심은 의회가 될 수 밖에 없다. 물론 의회의 감독은 의회자체의 기능을 담보할 수 있는 권한, 충분한 전문보좌진과 다른 감독기구들과의 유기적인 관계를 통해 해결해야 한다42).

(라) 마지막으로 국민의 감시와 통제는 정보공개법을 이용한 정보 공개요구 및 소송의 제기 등의 방법을 통하여 이루어진다43).

7. 맺는 말

지금까지 살펴 본 바와 같이 정보기관은 본질적으로 민주주의정치질서 및 인권의 보장과 모순되는 성격 가지고 있다. 속성 자체가 그렇기 때문에 그 임무와 역할, 기능을 적절히 통제하지 않을 경우 정보기관은 국민을 감시하고 권력을 집중하면서 민주주의를 파괴할 위험이 있다. 정보기관의 정치적 중립성을 유지하지 않아서 정권이나 특정 정치세력에 악용될 경우의 위험은 더 말할 필요도 없다. 따라서 이러한 기관에 대하여 현실적인 필요때문에 활동의 비밀성을 인정한다고 하더라도 그 임무와 기능은 필요한 최소한의 범위에 한하도록 제도적으로 보장하고 끊임없이 감시, 통제하지 않으면 안된다. 권력, 특히 국민의 통제를 받지 않는 관료적인 비밀정보기구는 기본적으로 국민주권을 바탕으로 한 민주적 정치질서에 회의적이며 국민을 감시하고 통제하려는 성향을 갖기 마련이기 때문이다44).

이와 같은 정보기관의 위험은 우리나라에서 더욱 심각하다. 민주적 정치문화가 전혀 자리잡지 못한 채 권위주의 잔재가 정부와 국회 및 사회를 지배하고 있다. 대통령의 권한은 같은 대통령제인 미국에 비하여도 훨씬 더 강력하며 국회는 대통령에게 종속되어 대통령의 의사결정에 정당성의 외피를 씌워주는 역할을 하고 있을 뿐이다45). 국회가 행정부를 견제한다고 할 때 실제로 그 기능을 하는 것은 야당이라고 할 수 있는데, 기계적인 다수결원칙만을 강요하는 상황에서 야당의 견제기능은 물리적 저항을 통한 상징적 수준을 벗어나지 못하고 있다. 국회의 대정부, 대안기부 견제기능은 제도적으로, 관행적으로 극히 취약할 뿐 아니라 행정부내부의 통제나 독립적인 규제기관의 감독, 그리고 정보공개를 토대로 한 국민의 감시는 전혀 불가능한 실정이다. 안기부에 관련된 법제도는 사실상 '국가안보'를 내건 무소불위의 권력행사를 보장하고 정당화하고 있을 뿐이다.

선진민주주의 국가에서 비밀정보기관이 본격적으로 설치된 것은 일, 이차세계대전을 치르면서였다. 선진국의 정보기관들은 국가를 군사적으로 위협하는 외부의 적을 대상으로 태어난 것이다. 그러나 중앙정보부는 5.16 쿠데타로 정권을 장악한 군사정권을 국민으로부터 보호하기 위하여 태어났으며 안기부는 1980년 내란으로 정권을 장악한 전두환정권을 지키기 위해 중앙정보부를 개편한 조직이다. 안기부는 처음부터 국가의 대외적 안전이 아니라 반민주적인 정권의 안전보장을 존립근거로 삼았기 때문에 안기부의 잠재적인 '적'은 국민이었다. 안기부의 속성 자체가 반민주적이고 반인권적인 방향으로 규정되어 있었던 것이다. 이러한 상

황은 분단을 토대로 한 냉전적인 법과 제도, 사회분위기, 인권에 대한 무관심등과 맞물려 악순환의 상승작용을 하는 것으로 보인다. 안기부의 광범위한 수사권은 비밀정보기관으로서 안기부가 가진 위험을 더욱 심각하게 만들고 있다. 더구나 전자통신기술의 발전에 따라 국민들이 그 위험을 알아채기도 전에 확대, 강화되고 있는 국민감시체제는 안기부가 우리 사회의 민주적 발전에 드리운 암울한 그림자를 더욱 짙게 하고 있다.

가장 심각한 것은 문제를 문제로 인식하지 못하는 우리 사회의 불감증이다. 이 불감증을 벗어나지 못하는 한, 다시 말하면 우리 사회가 추구해야 할 민주적 가치를 다시 확인하고 그러한 방향으로 발전해 나가는 과정에서 부딪치는 현재적 혹은 잠재적인 위협과 그것을 민주적으로 해결해 갈 수 있는 방안에 대하여 심각한 고민과 연구, 토론이 시작되지 않으면 우리 사회가 어렵게 확보해 온 민주적 절차마저도 크게 후퇴할 위험에 처해 있다. 이번 날치기통과는 우리 사회가 민주적 발전과 전체주의적 후퇴의 갈림길에 절박하게 서 있음을 분명히 보여주고 있다.

(ynsl101,nb/hrd/NSLD)

각주

1. 자세한 것은 민주사회를 위한 변호사모임, '국가안전기획부 폐지에 관한 의견서', 반민주악법 폐기에 관한 의견서, 역사비평사(1989), 45-85쪽 참조.
2. 정보조정협의회는 구안기부법 제13조에 따라 안기부장을 위원장으로 하여 외무부, 내무부, 법무부, 국방부, 문공부장관 및 안기부장이 위촉하는 자로 구성하여 "국가정보정책의 수립과 그 시행에 관한 사항, 중.장기 정보판단에 관한 사항, 기타 정보 및 보안업무운영상 조정을 요하는 사항"을 협의하게 하였다. 정보조정협의회 아래에는 실무협의회를 두고 있었는데, 그 뿌리는 중앙정보부 시대의 정보위원회, 그리고 일제시대에 총독부에 설치되었던 조선정보위원회이다. 조선정보위원회는 민족독립운동에 대한 정보수집과 분석, 대책수립, 친일세력의 포섭, 육성을 지도관리하는 조직이었다. (김운태, 일본제국주의의 한국통치, 박영사(1986), 365-366쪽; 민주사회를 위한 변호사 모임, 앞의 책, 72-74쪽 참조) 그런데 이 정보조정협의회가 편법으로 사실상 부활한 것이 아닌가 하는 의심이 있다. 안기부법이 개정된 1993년말부터 정부는 안기부가 참여하는 관계기관대책회의를 운영해 오고 있으며, 1996년 7월 1일부터는 '정보보호추진분과위원회'를 부처간 협의체로 구성하여 운영해 오고 있다.(한겨레신문 1996.7.2.자, 1996.3.28.자 참조. 이하 한겨레신문일자는 천리안 신문기사 색인의 날짜임.) 이러한 기구는 모두 안기부법에 근거가 없을 뿐 아니라 정보기관의 본래 기능에도 어긋나는 것이다.
3. 안기부에는 1993년 법개정으로 없어졌던 '정치과'가 1995년부터 되살아났다고 한다. 정치과는 정치사찰과 공작을 맡았던 부서였다. 김용성, '안기부살아야 정권산다?', 한겨레21 1997.2.6.자 48쪽.
4. 한총련 핵심간부들에 대하여는 국가보안법 제8조의 통신죄를 적용하여 안기부가 수사할 수 있겠지만, 이는 어디까지나 예외적이며 또 피의자가 불잡혀야만 가능한 것이다.
5. 안기부문제와 관련하여 가장 중요하게 염두에 두어야 할 것이 정치공작이다. 가장 대표적인 것으로는 1992년 국회의원 선거에 출마한 홍사덕의원내에 대한 흑색선전유인물을 안기부요원들이 뿌리다가 잡힌 사건, 1995년 6월로 예정된 지방자치선거연기를 모의하여 정형근 당시 1차장이 물러나게 된 안기부문서사건을 생각할 수 있다(한겨레신문 1995.2.20, 21, 23.자 각 참조). 최근에는 공노명 외무부장관의 갑작스런 퇴임과 관련하여 안기부의 개입의혹이 제기되었고 김영삼대통령이 국가안보와 무관한 제반 사회문제에 관해서까지 안

기부의 정보에 의존하고 있음을 보여주는 보도가 이루어지고 있다. 한편 안기부과건 검사를 지낸 신한국당 홍준표의원은 1995년 12월 20일, 안기부에 있을 때 정치인들의 자금을 내사한 일이 있다고 스스로 밝힌 일이 있고(한겨레신문 1995.12.21.자 참조) 이번 한보사태와 관련해서도 안기부는 하이아트호텔에 요원 4명을 상주시켜 정태수회장의 로비활동을 감시한 것으로 밝혀졌다.(한겨레신문 1997.2.6., 7.자 참조) 이 모든 것은 그 자체 불법적인 활동이며 정치공작이거나 정치공작으로 쉽게 연결될 수 있고 안기부의 이러한 활동을 이용하여 정치인들을 안기부에 예속시킬 수 있다. 안기부는 최근 탈북가족 사건을 조작하였으며(기자협회보 1997.1.25.자 1쪽; 한겨레신문 1997.1. 30.자; 김당, '안기부가 '해상귀순'연출?', 시사저널 1997.2.6.자 14-15쪽 참조), 노동자들의 시위참가를 방해하기 위하여 관공버스회사에 압력을 넣기도 하고(한겨레신문 1997.1.23.자), 베트남 한인회장 선거에까지 개입한 사실이 드러나기도 하였다. (한겨레신문 1997.1.29.자)

6. 통신비밀보호법 제2조, 제7조, 제8조, 범시행령 제6조, 정보및보안업무규칙조정규정 제2조. 통신비밀보호법 제8조에 의하면 정보수사기관은 '긴급한 사유가 있는 때'에는 법원의 허가없이 48시간동안 통신제한조치를 할 수 있다.

7. 예컨대, 안기부는 언론기관별로 담당자를 두어서 보도내용에 관한 정보를 수집하고 (미디어오늘 1996.7.3.자 8쪽) 사전 또는 사후에 '조정'하기도 하며 직접 보도내용을 통제하기도 한다. 최근에 문제된 사건들만 보아도 안기부가 내외통신보도를 사전에 검열하고 있음이 드러났고 (미디어오늘 96.12.11.자 11쪽), 시중에 배포되기 전에 잡지 기사를 입수하고 압력을 넣어 결국 시사저널이 1996년 11월 20일 인쇄가 끝난 제370호 전량을 폐기하게 하였으며 (미디어오늘 96.12.4.자 11쪽), KBS가 안기부자료필름으로 한총련을 비난하는 '추적 60분'을 제작.방영하게 하였다. (미디어오늘 96.10.16.자 11쪽) 북한탈출자의 자서전과 그것을 보도한 동아일보의 기사를 변경하게 하였고 (미디어오늘 96.8.28.자 2쪽) 대북정보력에 허점이 많다는 보도를 KBS가 하지 못하도록 하였다. (미디어오늘 96.5.15.자 15쪽) 미디어오늘 1996.7.3.자 8쪽의 보도에 의하면 안기부는 서울 지부정보과에 40여명으로 구성된 언론팀을 두고 있는데 이들은 특정언론사를 고정출입처로 갖고 있다. 이들 요원들은 수집된 정보를 1일보고와 함께 매주 1회 보고서를 작성해 보고하며 수집한 정보수준에 따라 때로는 급여의 2배이상에 해당하는 성과급을 받기까지 한다는 것이다. 언론에 대한 정보를 수집하는 것이 안기부의 직무범위에 속하지도 않을 뿐 아니라 공무원이 자기 직무를 수행한 데 대하여 월급외에 성과급을 받는다는 것은 잘못된 일이다. 이러한 보수체계는 안기부가 정권안보의 역할을 하게 하기 위한 것이라고 밖에 볼 수 없다.

8. 대부분의 국회의원들도 안기부의 감시를 받고 있다고 느끼고 있으며 시민단체나 재야단체, 노동조합들 역시 안기부의 상시적인 도청과 감시를 받는 것으로 믿고 있다. 웬만한 단체의 경우 안기부의 담당자가 따로 있다고 한다.

9. 많은 국회의원들과 기자들은 이러한 평가에 동의하고 있다. 이와 관련하여 1989년 평양축전에 참가하였다가 구속되어 안기부에서 20여일동안 수사를 받은 임수경씨의 진술은 주목할 만하다. "동경에서 서울과의 연락은 내가 공중전화로 서울의 다방 몇 군데를 정해서 연락을 했는데 ... 꼭 언급하고 넘어가야 할 것은 안기부의 정보체계이다. ... 소위 도청위협지역 ... 이 아닌 일반 다방에, 통화를 하고 많은 기일이 지난 후에, 그것도 특별히 거슬릴 것이 없는 통화내용까지도 그대로 컴퓨터에 찍혀져 나오는 것을 보고 나는 온몸이 섬뚱하였다." 임수경, 어머니, 하나된 조국에 살고 싶어요 (임수경 옥중 방북백서), 돌베개 (1990), 68-69쪽.

10. 1996년 국회 국정감사에 의하면 1995년부터 1996년 8월말까지 수사기관의 통신감청건수는 3,445건인데, 그중 경찰이 1,577건, 안기부가 1,015건, 검찰이 706건, 기무사가 147건이다. 경찰과 검찰, 기무사의 감청건수 중에는 안기부의 '조정'을 받는 국가보안법 관련 사건들이 포함되어 있을 것이다. 한편 통신비밀보호법의 '긴급제한' 규정을 이용해 감청을 먼저 시작했으나 48시간안에 법원의 허가를 받지 못해 중지된 사례도 모두 85건이라고 한다. (한겨레신문 1997.2.4.자참조) 그러나 처음부터 법원의 허가를 받지 않고 감청을 하는

사례가 있는지, 있다면 얼마나 있는지에 대하여는 아무런 조사도 이루어진 바가 없다. 한편 안기부가 한 우편물검열건수는 1994년 6월부터 1996년 8월까지 사이에 154,701건이며 안기부등 수사기관이 한국통신에 요청하여 전화통화를 '중단'시킨 사례도 1,272건에 이른다고 한다. (한겨레신문 1996.9.25.자)

11. 1997.1.7. 연두기자회견에서 김영삼대통령은 "우리나라에 공산당 무리들이 있습니다. 그런데 효과적으로 대응할 수 없어 참 어려움이 많습니다"라면서 안기부의 수사권부활을 정당화하였다. 또 안기부 1차장을 지낸 정형근의원은 "국내친북세력은 모두 4만2천명"이며 "학원가에 1만8천명, 노동계 1만명, 재야. 종교단체 5천5백명, 교육.문화.언론계에 8천5백명이 활동중"이라고 주장했다. 趙甲濟의 심층인터뷰, '음지의 戰士, 鄭宇根 證言 제2탄', 月刊朝鮮 1995년 6월호, 659-660쪽. 아마도 안기부의 감시와 수사의 1차 대상은 이런 사람들이 될 것이다.

12. 전자주민카드에 관하여는 통합전자주민카드시행반대와 프라이버시권보호를 위한 시민사회단체 공동대책위원회, 통합전자주민카드와 프라이버시권 보호 (토론회 자료집, 1996.11.2.)에 실린 논문 및 김주환, '전자주민카드에 관한 내무부의 의견에 대한 반론' (미출간 논문) 참조. "전자주민카드제의 핵심은 '카드'가 아니라 아무런 통제장치없이, 나아가 아무런 법률적 근거없이 '국가기관이 보유하고 있는 모든 개인정보'가 전산화되고 통합된다는 데 있다. 모든 정보가 그러하듯, 정보는 통합하고 데이터베이스로 묶일 때 힘을 발휘하며 그 힘은 갈수록 증대되고 그 자체의 논리에 따라 통합을 가속화하게 마련이다. ... 개인정보를 수집하는 문제와 수집한 개인정보를 전산화하는 문제는 별개의 문제이며, 각 행정부처가 수집하여 전산화한 개인정보를 네트워크로 연결하는 문제 또한 별개로 보아야 한다. 수집한 개인정보를 종이매체에 수록하여 둘 때, 종이매체에 수록되어 있다는 자체가 개인정보의 악용을 방지하는 효과를 갖기 마련이다. ... 전산화와 컴퓨터연결은 정보수집과 다른 별도의 새로운 정보를 창출하고 있는 것이다." 김기중, "통합전자주민카드"의 문제점, 황해문화기고문 (1997.1.31.).

13. 이점에 관하여는 한겨레신문 1997.1.13.자; 인권하루소식 1997.1.17.자 참조. 정보통신에 대한 검열에 관해서는 정보통신 검열철폐를 위한 시민연대, 정보통신검열백서(1996.11.20.) 참조.

14. 무소불위의 권력기관으로 군림해 온 안기부로서는 권한을 축소된 1993년의 법개정에서 상징적으로 큰 충격을 받았을 수 있다. 따라서 원상을 회복하려는 내부의 반작용이 컸을 것이다. 수사권확대를 안기부가 집요하게 추구한 데에는 금전적인 이해관계도 있을 수 있다. 국가보안법 제21조에 의하면 수사기관이 범위반자를 체포하여 유죄판결을 받게 하였을 경우 따로 상금을 받게 되어 있다. 이 금액이 얼마나 되는지는 알 수 없지만 국가보안법 구속자의 대부분이 제7조 위반인 점을 고려하면 안기부요원들은 국가보안법 제7조 수사권 박탈로 금전적인 '손실'을 입었을 수 있고, 나아가 이 조항위반 범죄를 수사해 온 인력의 재배치에도 애로가 있었을 것이다. 자기의 본래 직무를 수행한 데 대하여 법에 정한 보수외에 따로 금전적인 상금을 주는 국가보안법은 법의 근본적인 목적과 정당성에 대한 의문을 제기한다.

15. 정보기관은 적절한 통제를 받지 않을 경우 목적달성을 위하여 폭력적이고 불법적이며 억압적인 수단을 선택하려는 경향이 있다고 한다. 예컨대, 캐나다정보기관은 1970년 10월 퀘벡주 독립운동에 대해 트뤼도수상에게 왜곡된 정보를 제공하여 비상조치를 선포하게 하려고 한 일이 있다. LAURENCE LUSTGARTEN AND IAN LEIGH, IN FROM THE COLD - NATIONAL SECURITY AND PARLIAMENTARY DEMOCRACY, Clarendon Press (1994), 366쪽 및 주12 참조.

16. 현재 자민련 국회의원인 이동복이 안기부에 재직할 때 남북한 총리회담에서 당시 노태우대통령의 훈령을 조작하여 회담이 성사되는 것을 방해한 사건, 그리고 이 사건이 사후에도 밝혀지지 않거나 문제가 되지 않고 그대로 지나왔던 사건은 이런 관점에서 분석해 볼 수 있을 것이다(한겨레신문 1994.11.26.자, 12.21.자 참조).

17. 안기부1차장을 지낸 정형근의원의 말은 음미해 볼 만하다. 그는 국회정보위원회에 대하여 "야당의 무책임하고 대안없는 정치공세를 통해 정치풍토는 날이 갈수록 악화되고 있습니다."라고 비난하면서 "저는 한때 정보위원회가 신뢰의 바탕위에서 잘만 운영된다면 이것이 발전하여 야당과 정보기관간에 상호신뢰가 쌓

트고 나아가 야당이 집권하여도 정보기관이 이를 수용할 수 있는 높은 차원의 정치발전이 이루어질 수 있다는 희망도 가졌습니다. 그러나 역시 한국적인 정치풍토는 그 수준을 넘어갈 수 없었습니다."라고 하였다. (趙中濟, '鄭亨根의 폭탄證言 15시간', 月刊朝鮮 1995년 5월호, 120-121쪽. 강조는 필자) 그의 주장은 아직 정치발전이 미흡하므로 '야당의 집권'을 안기부가 '수용할 수 없다'는 뜻으로도 해석된다. 그렇다면 '수용할 수 없는 야당'의 집권가능성이 있을 때 어떻게 할 것인가 하는 의문이 제기된다. 한편 영국 정보기관 MI5가 1970년대에 CIA와 연계하여 당시 노동당정부를 퇴진시키려는 비밀공작을 한 사실이 후에 폭로되었다. 비밀정보기관의 가장 큰 위험이 바로 이런 측면이며 이를 어떻게 예방하고 통제할 것인가가 핵심문제이다. (LAURENCE LUSTGARTEN AND IAN LEIGH, 앞의 책, 365쪽 및 주 10에 인용된 문헌 참조.) 안기부는 미국 CIA의 영향력 아래 조직되고 활동해 왔으며 (조갑제, '미스터리인물 이후라 커넥션', 月刊朝鮮 1985년 12월호 참조) 지금도 정보의 많은 부분을 CIA에 의존하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그런데 "CIA는 대통령의 외교전략을 일선에서 수행하는 정보활동기구로서의 위치를 획득, 외교전략의 목표변화를 즉각 반영하는 조직"으로 "제3국에 대한 미국의 영향력을 강화시키는 정치공작조직"의 성격을 가지고 있으며 제3국 정권전복기능을 포함하고 있다는 점(김민웅, 패권시대의 논리, 한겨레신문사 (1996.4.), 90-110쪽 참조), 그리고 실제로 미국의 이익에 부합하지 않는 제3세계 정권전복에 깊숙히 개입해 왔다는 점(이삼성, 현대미국 외교와 국제정치, 한길사(1993), 477-542쪽 참조)에 비추어 볼 때 우리나라의 경우에도 이러한 위험이 없다고 단정하기는 어려울 것이다.

18. 김민웅, '안기부법, 노동법 변칙통과사태와 그 이후, 배경과 의의', '독재의 망령'을 파헤치며, 민주사회를 위한 변호사모임 (1997.1.), 7-14쪽 참조.

19. 안기부법 제4조, 제5조, 제6조, 제12조, 제13조, 예산회계법 제12조, 제13조, 제29조, 국회법 제54조의 2 참조.

20. 1987.11.27. 서울대 행정대학원의 국가정책세미나에서 '신헌법과 정부조직 개편의 방향'이라는 논문을 발표한 조석준교수는 "안기부법에는 정보수집과 분석까지만 하고 공작 또는 작전과 수사까지 하는 것은 바람직하지 못하다"고 지적하였다. 그의 설명은 다음과 같다. "안기부의 속성을 바꾸려면 이 기관에서 활동적인 요소를 줄여야 합니다. 정보수집과 분석은 은밀하고 차분하게 이루어지는 작업인데, 공작, 수사 등 활동적인 기능이 붙으면 조직의 생리전체가 그런 쪽으로 끌려가기 쉽습니다. 즉 분석수집보다는 공작기능이 중시됩니다. 공작수사기능은 경찰, 검찰 등에 맡겨야 합니다. 검, 경찰은 공개된 행정기관이므로 국회나 언론에 의한 정치적 통제가 가능해집니다. 미국CIA가 월권행위를 많이 할 수 없는 것은 자유민주주의의 토양위에서 수많은 견제장치가 마련돼 있기 때문입니다. 한국같은 권위주의적 토양에서는 미국보다도 훨씬 강력한 견제장치가 있어도 안기부의 월권을 방지할 수 있을까 말까한데, 그런 견제장치가 전혀 없으니..." 조갑제, 國家安全企劃部, 朝鮮日報社 (1989년 재판), 65-66쪽에서 인용.

21. 수사기능과 정보기능이 한데 어울려 있을 경우 정보기능은 수사를 염두에 둔 공작적인 방향으로 흐를 가능성이 많다. 현재 안기부는 부장 밑에 국내담당인 1차장과 해외담당인 2차장이 있으며 1차장이 국내보안정보 및 대공수사를 맡고 있는 것으로 알려지고 있다. 따라서 정보기능이 수사를 목적으로 운영되어 순수한 안보관련 정보수집과 분석에 소홀하게 될 가능성이 높다.

22. 예컨대, 미국 CIA를 분석한 LOCH K. JOHNSON, AMERICA'S SECRET POWER - THE CIA IN A DEMOCRATIC SOCIETY, Oxford Univ. Press (1989), 319-335쪽의 Selected Bibliography; 영국과 캐나다, 호주의 경우를 분석한 LAURENCE LUSTGARTEN AND IAN LEIGH, 앞의 책, 521-536쪽에 있는 Bibliography를 참조할 것.

23. 안기부에 대하여는 앞서 본 민주사회를 위한 변호사 모임의 국가안전기획부 폐지에 관한 의견서(1989)가 발간된 이래 학자들과 연구자들에 의하여 지금까지 본격적인 연구가 이루어진 일은 전혀 없다. 다만 몇몇 시사잡지와 특히 한겨레신문이 단편적으로 안기부에 관한 문제제기를 해 오기는 했지만 이는 안기부에

대한 전문적이고 학술적인 연구와 논의를 결코 대체할 수 없는 것들이다. 다만 李相瑛, 國家情報機關의機能과發展方向에 관한 연구, 檀國大學校 行政大學院 석사학위논문 (1993.8.)은 거의 유일한 것인데, 나와는 다른 문제의식과 관점에서 안기부의 정보기능강화를 주장하고 있다.

24. 예컨대, 이번 안기부법 개악에 대응하는 과정에서 민변이 발표한 '국가안전기획부법에 대한 검토', 이달의 민변 1996.10/11 통합호, 9-20쪽; 국가안전기획부법 개정에 대한 의견서, 이달의 민변 1996.12. 168-174쪽; 朴淵徹, '國家安全企劃部法改正論議의 問題點', 人權과正義 1996년 12월호, 人權辯護士協會외에는 이렇다할 깊이있는 연구가 이루어지지 않았다.

25. 안기부는 그동안 언론계와 여야 정치권에 대하여 치밀한 로비와 설득, 회유작업을 벌이며 법안개악을 준비한 것으로 알려졌다. 한겨레신문 1996.12.18.자; 1996.12.16자 참조.

26. LAURENCE LUSTGARTEN AND IAN LEIGH, 앞의 책, 20쪽.

27. PETER GILL, POLICING POLITICS: SECURITY INTELLIGENCE AND THE LIBERAL DEMOCRATIC STATE, Frank Cass (1994), 91-128쪽 참조.

28. 헌법재판소도 국가보안법에 관한 결정에서 국가안보를 외부의 침략으로부터 국가를 보호하는 것과 자유민주적 기본질서를 유지하는 것을 포함하는 것으로 해석하고 있다. 1990.4.2. 89 헌가 113결정 참조.

29. 예컨대, 국가에 대한 외국의 침략행위와 자국의 국가체제나 이념에 대한 국민의 반대는 성격과 차원을 달리 하는 것이다. 특히 국민의 반대는 국민주권의 문제 및 민주주의 국가의 기본인권 보장 의무와 직접 관련된다. 따라서 그 대처방법도 다르지 않으면 안된다. LAURENCE LUSTGARTEN AND IAN LEIGH, 앞의 책, 5-6쪽. 이것은 국가안보를 위한 정보기능 중 대외정보기능과 대내정보기능을 구별하고 분리해야 한다는 중요한 근거가 된다.

30. LAURENCE LUSTGARTEN AND IAN LEIGH, 앞의 책, 7-9쪽.

31. 같은 책, 21-22쪽.

32. 예컨대, 사회경제적 개혁을 주장하는 데 대하여 국가안보에 대한 위협으로 간주하여 처벌하는 것을 들 수 있다. 민주적 노동조합운동에 대한 용공성 시비나 재벌경제의 폐해를 지적하는 데 대하여 국가보안법을 적용하는 것 등을 이러한 예로 들 수 있다.

33. 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights, 조약 1007호)에 따라 설치된 유엔인권이사회는 1992년 7월 한국정부의 인권상황보고서를 심사한 다음 국가보안법의 폐지를 권고하면서 안기부의 과도한 수사권행사에 대하여도 우려를 표시하였다.(Human Rights Committee, CCPR/C/79/Add.6)

34. 이는 선진국에서 확립된 원칙이다. 예컨대, 정보기관은 문서에 의한 명령이 아닌 한 따를 의무가 없다. 또 정보기관 구성원에게 정부의 지시에 대하여 이의를 할 수 있는 권한을 부여하는 경우도 있다.

35. 미국의 경우에는 정보기관 책임자 임명을 위해서는 의회의 청문회를 거쳐야 하며 호주와 캐나다의 경우 정보기관 및 감독기구의 책임자를 임명하기 위하여는 야당당수와 협의해야 한다.

36. 미국의 정보공동체(Intelligence Community), 영국의 합동정보위원회(Joint Intelligence Committee), 서독 수상실의 정보조정위원회 등.

37. 미국의 국가안보위원회(National Security Council, NSA). 우리나라의 국가안보회의는 대통령에 대한 자문기구일 뿐 정보기관에 대한 감독권은 전혀 없다. 1993년 민주당에서는 국가안보회의에 안기부에 대한 감독기능을 주자는 제안을 한 바 있었다.

38. 미국의 대통령 직속 정보감독위원회(Intelligence Oversight Board)와 외국정보 자문위원회(President's Foreign Intelligence Advisory Board), 영국과 캐나다, 호주의 Inspector-General, 영국의 Security Service Commissioner.

39. 보안정보감독위원회는 수상이 야당당수와 협의를 거쳐 임명하는 5명의 위원으로 구성되며 야당원이 두

명 포함되는 것이 관행이다. 12명의 전문보좌관들의 보좌를 받는 위원회는 CSIS는 물론 어떠한 정부기구의 정보에도 자유롭게 접근할 수 있다. 또 필요할 때에는 언제든지 위법행위가 있는지 조사를 할 수 있고 피해자의 청원을 받을 수도 있다. 위원회는 담당장관이 CSIS에 한 지시사항이 적절한 것인지를 심사하고 CSIS의 장이 낸 보고서를 심사하며 CSIS가 정부 각 부서나 지방정부, 혹은 외국정부에 제공한 정보가 적절한 것인지를 심사할 수 있다. 위원회의 조사활동은 비공개로 하지만 활동결과를 보고서로 공개한다. 위원회의 활동으로 인하여 캐나다에서는 CSIS의 정부전복에 대한 대응활동이 축소되었으며 CSIS의 활동방향이 바르게 유도되었고 국가안보와 정보의 문제를 공적으로 제기하고 국민들의 관심을 제고하는 성과를 거두었다. 상세한 것은 LAURENCE LUSTGARTEN AND IAN LEIGH, 앞의 책, 458-467쪽 참조.

40. 제도적으로는 미국의회의 감독권이 가장 강력한 것으로 평가받고 있다. 이는 미국이 대통령제 국가이기 때문에 필연적인 현상이라고 생각된다. 내각제의 경우에는 행정부 자체가 의회의 신임에 바탕을 두고 의회에 책임을 져야 하기 때문에 행정권 전반에 대한 의회의 감독 내지 견제기능이 더 강력하다고 볼 수 있는데 반해 국민의 선거로 뽑힌 대통령이 의회에 책임을 지지 않는 대통령제에서는 대통령의 권한에 대한 견제기능이 더 필요하기 때문이다. 대통령제와 내각제의 일반적인 문제는 Juan J. Linz, '대통령제와 내각제: 과연 다른 것인가?', 내각제와 대통령제(JUAN J. LINZ AND ARTURO VALENZUELA, THE FAILURE OF PRESIDENTIAL DEMOCRACY: COMPARATIVE PERSPECTIVE, The Johns Hopkins Univ. Press, 1994, 신명순. 조정판 공역), 나남출판 (1995), 31-194쪽 참조.

41. 이점에 관하여는 이삼성, 앞의 책(주 16), 542-551쪽; William S. Cohen, 'Congressional Oversight of Covert Actions: The Public's Stake in the Forty-Eight Hour Rule', HARV. J. LAW & POLICY Vol. 12 No.2 (Spring 1989), 285-301쪽 참조. 미국의 제도에 관하여 전반적인 것은 FRANK J. SMIST, JR., CONGRESS OVERSEES THE UNITED STATES INTELLIGENCE COMMUNITY (2nd ed. 1947-1994), The Univ. of Tennessee Press(1994); Loch Johnson, 'Controlling the CIA: A Critique of Current Safeguards', HARV. J. LAW & POLICY Vol. 12 No.2, 371-396쪽 참조.

42. 한국의 국회 정보위원회는 "국가안전기획부소관에 속하는 사항"과 "국가안전기획부법제3조제1항 제5호에 규정된 정보 및 안전업무의 기획조정 대상소관부처의 정보예산안 결산심사에 관한 사항"에 관하여 "의안과 청원 등의 심사 기타 법률에서 정하는 직무"를 한다(제36조, 제37조 1항 16호). 정보위원회의 위원은 12명으로 임기는 2년이며(제38조, 제40조), 정보위원회의 "입법활동을 지원하기 위하여" 국회의장이 임명하는 전문위원을 둘 수 있다(제42조). 정보위원회의 회의는 공개하지 않으며 "정보위원회의 위원 및 소속공무원(의원보조직원을 포함)은 직무수행상 알게 된 국가기밀에 속하는 사항을 공개하거나 타인에게 누설하여서는 아니된다." 또 "정보위원회의 활동을 보조하는 소속공무원에 대하여는 국가안전기획부장에게 신원조사를 의뢰"하여야 한다. 국회법에 정한 외에 "정보위원회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정"하게 되어 있는데(제54조의 2) 아직 규칙이 제정되지 않고 있다. 정보위원회의 권한과 기능, 그리고 위원들의 조사감독 기능을 보조할 수 있는 독립적인 보조기능에 관하여 구체적으로 정해 놓은 바가 없고 오히려 국회의원들이, 안기부장이 규정하는 비밀유지의무에 구속된 채 상시적인 감시, 감독기능을 발휘하는 데는 턱없이 부족한 것으로 보인다. 보기에 따라서 정보위원회는 거의 장식품의 수준에 머무르고 있는 것이 아닌가 하는 의문이 제기된다.

43. 미국은 정보자유법(Freedom of Information Act)에 의하여 CIA와 FBI를 상대로 한 정보공개청구 및 수정요구와 소송이 많이 이루어지고 있다. 그중에서 사회주의노동자당(Socialist Workers Party)이 1974년 FBI의 불법정보수집활동을 문제삼아 소송을 제기하여 승소한 사건이 특히 유명하다. MARGARET JAYKO ed., FBI ON TRIAL, Pathfinder(1988)참조. 영국에서는 피해자가 통신제한법(Interceptions of Communications Act of 1985)에 따라 설치된 법원에 제소를 할 수 있다. 그러나 우리나라는 공공기관의 정보공개에 관한 법률이 "국가안전보장에 관련되는 정보 및 보안업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보분석을

목적으로 수집되거나 작성된 정보에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다."(제4조 3항)고 하여 정보공개를 원천봉쇄 하고 있다.

44. 바실라프 하벨의 다음과 같은 말은 본질적으로 전체주의적인 성격을 가진 비밀정보기관이 주는 위협을 잘 드러낸다. "... 이것은 아직 무책임한 것은 아니지만 이미 모든 양심의 외부에서 작동하고 있는 익명성의 거만한 관료주의적 권력에 의한 전면적인 지배이다. 그 권력은 진리에 대한 아무런 고려의 필요도 느끼지 않고 어떤 것이든 합리화시킬 수 있는 무소불능의 이데올로기적 허구에 근거하고 있는 권력이다. 그것은 통제와 억압, 공포를 무소불능으로 독점하고 있는 권력이고, 인간의 사고와 도덕과 프라이버시를 국가가 독점하여 비인간화시키는 권력이며, 이미 오래전부터 자의적인 지배자집단의 문제이기를 그치고, 오히려 모든 사람을 점령하고 삼켜버린 권력, 그리하여 모든 사람이 적어도 침묵을 통해서 그 속에 통합되어버린 권력이다. 어떤 개인도 그 권력을 실제 소유하고 있지는 않다. 왜냐하면 권력 자체가 모든 사람을 소유하고 있기 때문이다. 그것은 인간에 의해 지도되지 않고 그 반대로 '객관적인' - 인간이성을 포함한 모든 인간적 척도로부터 절연되었다는 의미에서 객관적인, 따라서 전적으로 무책임한 - 자기 관성으로써 모든 사람을 끄집한 미지의 세계로 끌고 가는 괴물이다." (바실라프 하벨, '하늘을 더럽히는 문명', 녹색평론선집 1 (金鍾哲編), 녹색평론사 (1993), 196쪽)

45. 1996년 12월 26일 새벽 안기부법과 노동관계법의 날치기에 신한국당 소속 국회의원 154명이, 법안의 내용이나 이름도 제대로 모른 채, 한명의 반대도 없이 일사분란하게 동원되어 찬성한 것은 이 점을 극명하게 보여준다. 그들은 비난할 가치도 없다고 생각되지만 그중 비교적 '민주적 지도력'을 가진 것으로 비추어진 이회창의원의 말을 보면 그들의 의식을 알 수 있다. 그는 언론과 한 인터뷰에서 국회본회의를 봉쇄한 야당에 책임을 돌리고 '당론'이 정해진 마당에 신한국당의 조직인으로서 불가피하였으며 안기부의 권한남용은 "우리 사회가 그것을 용납하지 않을 만큼 성숙하고 투명해졌"기 때문에 염려없다고 주장하였다. (시사저널 1997.1.16.자 28쪽; 한겨레21 1997.2.20.자 27쪽) 그러나 그의 주장은 진실을 호도하는 것이다. 첫째, 야당과 절대다수의 국민이 반대하는 법안을 정기국회 막바지에 들고 나와 청문회와 공개토론 등 일체의 논의를 거부하면서 무조건 다수결로 강행처리해야 한다고 주장한 신한국당의 태도는 의회주의의 원리를 파괴하는 것이라는 점, 둘째, 신한국당의 '당론'은 국민여론과 관계없이 극소수 지도부가 청와대의 지시에 따라 밀실에서 결정한, 권위주의적이고 반민주적인 것이었다는 점, 셋째, 그는 신한국당의 조직원이기 전에 국민을 대표하여 국가정책을 민주적으로 결정하고 행정권을 견제해야 할 국회의원이란 점, 넷째, 그는 선거과정에서 국회의원의 역할을 충실히 하겠다고 약속하였지, 신한국당의 당론에 기계적으로 따르겠다고 한 일은 없었다는 점, 다섯째, 정보기능의 본질과 그 위험성에 대한 인식이 전혀 없을 뿐 아니라 행정권 아래에서 자행된 안기부의 인권침해와 감시, 정치개입 등을 외면하고 있다는 점, 여섯째, 154명의 국회의원이 성탄절 다음날 야당도 모르게 법안을 통과시킬 수 있다는 사실 자체가 우리 사회가 '성숙하고 투명해' 지지 않은 사실을 증명한다는 점에서 그의 주장은 비논리적이고 반민주적이며 부도덕하다는 비판을 면할 수 없다.