

# 시애틀의 잠 못 이루는 밤

정미화

내가 시애틀에 가게 된 것은 순전히 임재연 변호사 때문이었다. 변호사 생활이 어느 정도 권태롭던 1994년도 구정 무렵 워싱턴주립대학에서 객원으로 증권거래법을 연구하던 임변호사로부터 놀러오라는 연락을 받고 가벼운 마음으로 그곳을 방문하였는데 자연과 한가롭게 어울어진 시애틀의 풍경이 서울 생활에서 저절로 나의 눈에 너무나 좋아보여 임변호사의 강력한 성원을 담보로 하고 공부를 핑계 삼아 그곳에서 지내보기로 작정하였다. 마음 좋은 임변호사는 나의 미국행에 필요한 모든 절차를 진행하여 그 해 여름 내가 미국에 도착할 수 있도록 하였고, 공항에는 이성재 변호사가 마중나와 자기 집에서 재운 후 학교로 안내하여 별다른 문제없이 미국생활을 시작하도록 도와주었다. 그리고 잭슨스쿨에 연구차 와 있던 임종인 변호사는 내 기숙사에 와보고 도저히 마음에 들지 않는다면 자신의 아파트 안방을 한달 동안 내어주어 가족들이 오기 전까지 편안히 생활할 수 있도록 배려하여 주었다. 그리하여 나는 우리 민변 변호사님들의 전폭적인 성원 아래 워싱턴대학의 교정에서 환상적인 시애틀의 여름을 마음놓고 즐길 수 있었다.

시애틀은 도시 자체의 인구가 60만이 채 안 되는

자그마한 항구이지만 300만명 인구가 거주하는 산업 지역의 중심에 자리잡고 있는 관계로 교통이 매우 혼잡하고 근년들어 미국전역에서 가장 살기 좋은 도시로 알려져 많은 인구가 유입하므로 마음에 드는 아파트를 구하기가 쉽지 않은 곳이었다. 그렇지만 주변의 경관이 수려하고 범죄가 적으며 양질의 공립학교 시스템이 완비되어 있는 관계로 나처럼 초등학교 저학년의 자녀를 둔 부모의 입장에서는 가족과 더불어 생활하기에 더할 나위없이 적합한 장소였다. 더구나 대학이 중산층 거주지역에 자리잡고 있고, 바로 옆에 워싱턴호수와 요트정착장으로 유명한 유니온호수가 있어서 학교생활도 매우 여유로워 보였다. 나는 대학에서 제공하는 어학코스에 등록하였는데 그곳에 의무 사무관 여러 명이 함께 등록을 하여 영어를 잘 하는 이들을 동무삼아 심심하지 않게 학교시설과 주변을 섭렵하였다. 그런데 이들과 달리 나는 영어를 잘 알아듣지 못하였기 때문에 어떻게 하면 빨리 남들이 하는 말을 알아들을 수 있을까 하는 강박감이 생기기 시작하였다. 이에 따라 영어를 사용할 기회를 넓히기 위하여 될 수 있는 대로 한국사람들과의 접촉을 피하였다. 이러한 노력이 5-6개월 계속되었는데 어느날 미국생활이 10년에 육박하는 어떤 고참 유학

생집에 눌러갔다가 그 학생으로부터 영어를 제대로 알아들으려면 최소한 4-5년이 소요되고 어릴 때 유학오지 않은 이상 제대로 말하는 것은 기대조차 하지 말라는 충고를 듣고 영어를 잘하여야 한다는 생각을 완전히 포기하였다. 일단 이 부분에 대한 포기가 이루어지자 미국생활이 상당히 즐거워졌다.

내가 경험한 워싱턴주립대학의 어학교육에 대하여 소개를 하겠다. 이 교육은 미국의 대학에서 교육받기를 희망하는 비영어권 학생들에게 학교생활에서 필요한 영어공부를 제공하는 일종의 예비과정인데 학생들의 영어수준에 따라 작문, 회화, 문법을 필수로 가르치고 학생생활에 필요한 컴퓨터 사용법, 음악 등 상식의 이해, 도서관 자료 이용법 등을 선택하여 수강하도록 하였다. 나는 단순한 회화나 작문에 대한 강의는 금세 싫증이 날 것 같아서 대학예비과정을 선택하여 영문 리포트 및 논문의 작성, 프레젠테이션 실습, 도서관 등 자료이용법 등을 수강하였다. 이 대학 예비반은 학생 수가 한 반에 10명 안팎으로 많지 않았고 출신국도 프랑스, 독일, 러시아, 폴란드 등 유럽 학생이 상당히 많았다. 학생들은 대체로 자국에서 학부를 졸업하였거나 대학원을 졸업하고 미국의 대학원에 진학하려는 사람들이었기 때문에 수업과 발표가 매우 진지하였고, 매일같이 요구되는 숙제를 감당하기 위하여 밤늦도록 도서관에서 공부하는 경우가 흔히 있었다. 나의 지도를 맡은 선생은 나이가 50을 넘은 교육학을 전공한 아주머니였는데 자신이 영어를 가르쳐준 외국인들 중에는 저명인사가 많다면서 직업에 대한 자부심이 대단하였으며 그런 만큼 열성적으로 학생들을 지도하였다. 이 선생은 우리반 6명의 학생들에게 1주일에 한 편씩 자신이 연구할 주제에 관한 논문을 읽고 그것을 구술로 발표하도록 하였다. 그리고 학생들이 발표하는 동안 이를 비디오로 촬영하고 표현 중 어색한 부분이나 문법적으로 틀린 부분을 일일이 메모하여 발표가 끝난 다음 이를 교정하여 주었다. 지금 생각해보면 이 선생의 이러한 열

렬한 지도를 제대로 소화해내지 못한 것이 못내 아쉽다.

이 예비과정이 끝나자 11월이 지나가고 있었다. 시애틀의 11월은 빗방울로 시작하여 빗소리를 들으며 잠자리에 들어야 하는 물의 계절의 초입이었다. 매일 흠뻑리는 비 때문에 사방은 60년대의 흑백영화 처럼 우울한 회색으로 변하여 갔고 스물스물 뻗속으로 저며오는 추위는 객지의 외로움에 잠 못 이루는 이국인의 마음을 사정없이 옥죄었다. 미국이 이런 곳인가? 나는 사람들이 이러한 시애틀을 살기 좋은 곳이라 말하는 것을 이해할 수 없었다. 오후 5시가 넘으면 해가 지고 아침 8시가 넘어서야 날이 밝아왔다. 일단 해가 지고 나면 아무 데도 갈 곳이 없었다. 길거리에는 사람의 종적을 찾기 어려웠고 몇몇 미국인 가정들과 정기적으로 갖는 모임 외에는 달리 갈 만한 데가 없었다. 아이들은 자도 자도 밤이라고 하면서 새벽같이 일어나 돌아다녔다. 이제서야 비로소 왜 시애틀의 잠 못 이루는 밤이라는 영화의 제목이 생겨났는지 알 것 같았다.

그러던 어느날 저녁 피곤한 몸을 기누며 집으로 들어서는데 친숙한 커피 내음이 느껴져왔다. 서울에서는 별로 마시지 않았지만 이곳에 와서는 미국 밋을 내느라 간혹 마시던 일이 있었는데 이번에는 달랐다. 코를 통하여 슬그머니 기어들어와 텅 빈 가슴을 점령하여버린 커피의 씹쓸한 내음은 어릴때 어머니가 가미술에서 퍼주시던 시커먼 승냥의 향기 바로 그것이였다. 사람은 매우 사소한 것에 의미를 부여하고 자신이 만들어낸 의미의 내용 때문에 만족하며 산다던가. 아무 것도 아닌 커피향이 낯선 시애틀의 음습한 겨울공간 속에서 짙은 향수를 녹여주기 시작하면서부터 나는 계절을 뛰어넘을 자신을 느꼈다. 그로부터 나의 가족들은 김이 모락모락 흘러넘치는 커피잔을 들고 이리저리 설쳐대는 나의 모습을 목격하게 되었고, 다행스러운 것은 시애틀이 미국내에서도 커피맛이 좋기로 유명한 곳이어서 커피잔을 입에 대고 돌아

40 이 달의 민변 · 3월호

41 나의 유학기 · 정미화

다니는 것이 전혀 어색하지 않았다는 것이다. 지금도 비가 오는 날 깔끔한 커피를 한모금 입에 넣으면 이때의 외로움이 입안 가득이 피어난다.

나는 예비과정 도중 한국에서의 버릇을 못 버리고 시애틀의 사회단체에 기웃거리기 시작하였다. 아무리 미국이 낯선 곳이라고는 하지만 어쨌건 사람들이 사는 곳이므로 문제들이 항상 존재하기 마련이고 그러한 문제점을 해결하기 위한 방식은 어디서나 동일할 것이라는 생각이 들어 학교에서 마련하여 준 정보를 바탕으로 노동, 환경, 사회 방면의 단체들과 접촉을 시도하였다.

우선 그 유명한 ACLU에 연락을 하였더니 사무실에 티벳 변호사가 와서 연수를 하고 있는데 자료 정리에 손이 필요하다고 하였다. 그래도 한국에서 적잖은 경력이 있는 변호사인데 자료 정리나 도와주다니 하는 생각이 들어 그곳에서 일할 것을 포기하였다. 노동쪽으로는 시애틀지역 노조연합회와 시애틀 해고 근로자 상담소에서 연락이 왔다. 노조연합회에서는 회장이 직접 연락을 하여 자신의 선거운동을 도와달라고 하였다. 그런데 전에 우연이 만났던 한 노조원으로부터 이 회장에 대하여 들었던 얘기가 생각이 나서 거절하고 시애틀 노동자전당(레이버러스 템플)에 있는 해고근로자상담소에 상담원으로 나가기로 하였다. 그곳은 주정부와 연방법률구조기금의 지원을 받아 해고근로자들의 해고의 정당성을 따지고 해고수당수혜 대상이 되는지 여부를 가려 소송과 행정상의 청구를 대리하여 주는 곳이었었는데 변호사 1명과 3-4명의 행정직원과 상담원이 근무하고 있었다. 나에게 맡겨진 일은 일주일에 2일 출근하여 상담을 받고 상담내용의 쟁점을 정리하여 이에 의견을 달아 변호사에게 넘기는 전형적인 상담업무였다. 상담메뉴얼과 기존 상담철을 펼쳐보니 정말로 아는 것이 없었다. 첫날 목재소에서 일하다 해고되었다는 남루한 옷차림의 백인 아저씨를 상담하였는데 자신의 잘못없이 해고당했는데도 해고수당을 못받았다고 하였다. 말

을 빨리 하고 슬랭같은 용어를 사용하므로 뭔가 억울하다는 취지는 알겠지만 구체적으로 무슨 사유를 말하는지 알 수 없었다. 그리하여 한국에서 복잡한 사실관계를 정리할 때 흔히 사용하던 방법으로 사유를 자세히 서면으로 작성하여 제출해 달라고 하였더니 금방 알아듣고 고마와하며 돌아갔다. 참담한 심정으로 며칠 저녁 메뉴얼을 붙잡고 고민하고 있는데 이번에는 장애우연맹에서 일하는 송무담당변호사로부터 자기와 일할 수 없겠느냐는 전화가 걸려왔다. 내 상황을 설명하고 해고상당조차도 제대로 하지 못하는 내가 송무는 어떻게 도울 수 있겠는가고 거절을 하자 그 변호사는 해고상담은 기술적이고 복잡한 문제가 많으며 청구기간이 짧은 관계로 상담원이 되려면 상당한 훈련이 필요하고 잘못 상담하면 변호사 과외의 문제가 제기될 소지가 많다고 설명하면서 자신이 하는 일은 그렇게 복잡하지 않으니 오히려 자기 사무실에서 일을 해보라고 권유하였다. 그 말을 듣고 보니 별로 아는 것도 없이 직접 상담을 하기보다는 변호사의 지도를 받아가며 송무업무에 참여하는 것이 훨씬 수월하고 위험부담이 적을 것 같았다. 그리하여 해고 근로자 상담소에 가서 사정을 설명하자 그곳의 사람들도 그 변호사의 명성을 익히 아는 듯 매우 잘 되었다고 하면서 격려하여 주었다. 이러한 것에서 이곳 사람들이 갖고 있는 사회운동가들의 동질의식을 발견할 수 있었다.

워싱턴장애우연맹은 10여명의 간사가 분야를 나누어 장애우들의 권익옹호와 교육, 운동, 협력, 수익 사업 등 운동차원의 업무를 수행하고 있었다. 이곳에서는 방과 전화를 제공하여 주었고 매주 열리는 간사회에 참석하여 자신들의 업무 방향에 대하여 나의 의견을 개진하도록 배려하여 주었다. 한가지 흥미있었던 것은 이 간사회에서 그 주간에 있는 간사들의 모든 스케줄을 공개하여 서로 시간을 조정하고 다른 간사들에게 어떤 일이 있는지 알도록 하는 것이었다. 이 스케줄에는 아이들의 생일 약속이라든지 치과병

원 예약 등 개인적인 일들이 포함되어 있으므로 이 기회를 이용하여 간사 개인의 사정을 알 수 있기 때문에 서로를 이해하고 팀웍을 이루며 일하는데 도움이 되는 것 같았다. 담당변호사는 40대 후반의 마음씨 좋은 아저씨였는데 일을 소개하기에 앞서 변호사의 비밀준수의무를 고지하는 것을 보고 이곳이 미국이라는 사실을 실감하였다. 나는 그곳에서 담당변호사의 지도 아래 소장, 문답서, 질문서 등 소송에 관련된 서류를 작성하였는데 상담을 의뢰하는 사람들이 대체로 주장사실을 서면으로 작성하여 팩스로 송부하는 등 사전에 정보를 제공하여 변호사가 상담에 앞서 미리 사안을 파악할 수 있도록 하는 것이 이체로 왔다. 이곳의 일 중 한 가지 기억에 남는 것은 거동이 불편한 할머니가 식당에 갔다가 휠체어가 화장실 문에 끼이는 바람에 그곳에 앉은 채 용변을 본 사건이었다. 성품이 깔끔하였던 이 할머니는 이를 큰 수치로 여기고 식당에 대하여 사과와 시설의 개수를 요구하였으나 그 식당은 화장실의 시설미비를 통째로 부인하고 나섰다. 이 사건이 어떻게 결론이 났는지 알 수 없었으나 이를 통하여 재판에 입하는 당사자의 자세가 우리와 미국이 별로 다르지 않다는 것을 확인하였다. 이러한 사회단체 업무는 일의 양은 많지 않았으나 스트레스가 심했던 것으로 기억에 남는다. 그러나 우리 민변 변호사님들은 이런 분위기의 일에 익숙할 것이므로 후에 유학을 가시면 잠시라도 그 지역의 사회단체에 참여하여 사회문제를 직접 접하여 보는 것이 좋을 것이다.

이렇게 시간을 보내다 보니 기나긴 겨울이 지나가고 봄이 찾아왔다. 시애틀의 봄은 꽃들의 축제이다. 사방에 보이는 모든 나무들이 저마다 꽃송이를 달고 겨우내 머금고 있던 물방울들을 떨어내고 있었다. 형형색색의 색깔로 살아나는 꽃들의 환희. 그것은 나뭇숲에 등지를 틀고 이를 보존하여 온 시애틀 사람들이 바라는 최소한의 보답이었다. 날이 점점 길어지면서 아이들과 보내는 시간도 비례하여 늘어났다. 아이들

의 얼굴도 봄의 꽃처럼 환하게 피어오르고 미국의 생활에서 오는 여유를 즐기는 것 같았다. 어릴 때 행복한 생활을 경험하였던 사람은 낙천적인 사람이 된다. 나는 우리 아이들이 아무런 경쟁심을 느끼지 않은 채 모든 학생들과 사이좋게 지내는 것이 참으로 좋았다. 학교에서는 공부를 잘하는 사람은 공부를 잘해서, 운동을 잘하는 사람은 운동을 잘해서, 평범한 학생은 모나지 않아서 모든 사람들로 부터 칭찬을 받는 것 같았다. 물론 우리 아이들은 한국말을 잘한다고 칭찬을 들었다. 부모로서 지식을 마음놓고 학교에 맡길 수 있을 때의 행복감은 곧 생활의 안정감으로 변환되었고 이때부터 비로서 미국에 온 것에 대하여 만족할 수 있었다. 비록 넉넉하지 못한 미국생활이지만 모든 사람들이 공유하는 자연의 충만함이 곧 나의 부로 연결될 수 있는 환경이었다. 그런데 모든 것이 다 좋을 수는 없는 것인지 미국에 온 이래 늘 마음을 의지하고 지내던 임변호사네 식구들이 귀국하는 시간이 다가왔다. 객지에 있다보면 단지 같은 곳에 아는 사람이 있다는 사실만으로도 크게 위안이 되는 법인데 수시로 들러 정을 나누던 친구가 간다고 하니 마음 한 구석이 무너져 내리는 것 같았다. 다만 크게 위로가 된 것은 이기욱 변호사가 오게 되어 함께 1년을 지낼 수 있게 되었다는 것이다. 임변호사네와 이 변호사 그리고 우리 가족이 함께 빅토리아로 여행을 갔다. 차도 타고 배도 뺐다. 한밤중에 바닷가를 찾아 자동차 불빛을 의지하며 아이들과 함께 마음껏 놀았다. 그 거대한 올림픽반도의 바닷가에 우리만이 아는 사람이었다. 파도, 나무, 바람, 밤, 다람쥐 등 주변의 모든 자연들은 우리 옆에 있었지만 우리들은 낮모르는 동네에서 외로워하다 태산같은 서로의 존재를 확인하였다. 그리고 얼마 후 임변호사는 밤을 새워 집필한 2권의 저서를 갖고 한국으로 갔다.

워싱턴주립대학에서 LL.M을 하기로 결정하였다. 환경 좋은 시애틀을 떠나 학교를 찾아 다른 곳으로 이사를 갈 엄두가 나지 않았고 무엇보다 학비가 다른

곳의 절반 정도로 저렴하였기 때문이다. 이미 미국에서 상당한 시간을 보냈기 때문에 이제는 빨리 공부를 마치고 돌아가고 싶었다. 학교의 규정을 보니 꼭 가을학기에 등록을 하여야 하는 것은 아닌 것 같았다. 그리하여 담당자를 찾아가 여름학기의 등록이 가능한지 물어 보았더니 안 되는 것은 아닌 것 같다고 하므로 다시 대학원 행정과에 가서 등록해도 된다는 약속을 받았다. 우리 부부는 들이 합쳐서 5,000불이 넘는 거액의 등록금을 내고 JD학생들과 함께 여름학기를 수강하였다. 나중에 보니 여름학기는 등록금이 저렴하고 학기도 짧아 우리같은 유학생들이 등록을 하면 크게 유리한 것 같았다. 나는 사회법 쪽에 관심이 많았던 관계로 개설된 강좌 중 비판법학과 노인법을 우선하여 선택하였고 도시계획법과 국제계약실습은 변호사 업무에 필요할 것 같아 수강하였다. 여름학기는 4주일만에 한 과목을 마치야 하므로 매일같이 수업이 진행되었고 수강준비를 위하여 하는 수 없이 읽어야 하는 책의 분량이 상당하였다. 그렇지만 한적한 강의실에서 부담없이 수업을 들으며 그동안 접어두었던 변호사로서의 자존심을 되살리는 것으로 모든 피로를 상쇄시켰다.

두번째로 맞는 시애틀의 여름은 그다지 새롭지 아니하였다. 어느새 이곳 생활에 적응이 되어 항상 가을처럼 서늘한 기후가 당연하게 느껴졌고 투명하게 맑은 하늘과 팔이이의 눈망울처럼 맑디맑은 호수도 그저 그렇게 보였다. 한가지 달라진 것은 지나가는 자동차에서 조금이라도 심한 배기가스가 나오면 이를 민감하게 느끼는 것이었다. 시골에서 아버지로부터 전화가 왔다. LA에서 한국사람들이 자꾸 죽는데 조심하라고 당부가 대단하였다. 우리 동네에서는 방문을 열어놓고 동네 아이들이 다 모여 논다고 말씀을 드렸는데 이를 쉽게 믿으려 하지 않으셨다. 가을학기가 별다른 감흥없이 시작되었다. 한 가지 달라진 것이 있다면 통학문제로 집을 학교 근처로 옮겼다는 것이다. 이사할 때 잭슨스쿨에 객원으로 와 계시던 서

준식 선생이 도와주어 별다른 어려움이 없었다. 학교 복도 라운지에서 교수와 학생들의 상견례가 있었고 다음날 워싱턴주 동쪽에 있는 어느 교수의 별장에서 파티가 있었다. 교수들은 학기 첫날부터 학생들에게 논문준비를 지시하며 기를 죽였지만 별로 부담스럽지는 않았다. 가을학기에 등록한 한국 유학생이 모두 6명이나 되었기 때문에 서로 격려하며 지내면 무엇이랄도 할 수 있을 것 같았기 때문이다. 우리 중에 박홍우 변호사님이 최연장자였는데 여러 가지 면에서 총대를 땀다. 심심찮게 밥도 사야 했고 아시아에서 온 학생들을 초대하는 자리도 마련하였다. 그 뿐이 아니었다. 학교에 제일 먼저 출석하고 제일 늦게 귀가하며 쉬지 않고 공부하는 모범을 보여 주었다. 박변호사님이 없었다면 그런 일이 모두 내 몫이었을 것이니 생각만 해도 아찔하다.

학교에서는 LL.M 학생들에게 나름대로 성의를 보여주었다. 도서관 6층의 열람대를 우리에게 우선 배정하고 방도 하나 내주었다. 또 조출하지만 워싱턴 변호사회에서 우리를 환영하는 리셉션을 베풀고 희망에 따라 국제업무를 맡고 있는 변호사를 한 사람씩 학생들에게 배정하여 관계를 맺도록 하였다. 다만 특별히 우리를 위하여 개설한 강좌가 없기 때문에 수강 과목을 정하는데 애를 먹었다. 그렇지만 교수들은 문을 열어놓고 언제든지 우리를 만나주었고 점심시간에는 식당에서 스스럼없이 어울렸다. 우리는 1학년 학생들이 주로 수강하는 기본과목은 듣지 않고 각자의 관심분야에 따라 특허법, 국제거래법, 공정거래법, 언론법, 차별법, 노동법, 의료과오 등 단행과목의 수강신청을 하였다. 특히 기억에 남는 것은 세계적으로 명성이 쟁쟁한 치섭 교수가 강의한 특허법과 의사 출신 학생들이 많았던 의료과오법이다. 치섭 교수는 불확정개념이 많은 특허법을 알기 쉽게 풀어 설명하여 수업 당시는 미국의 특허법을 그다지 어렵지 않게 생각하였으나 후에 보니 그런 것이 아니었고, 의료과오법은 상당한 시간을 투자하였으나 복잡한 의

료용어로 인하여 그 이해의 한계를 넘지 못하고 만 것이 아쉽다. 다만 우리가 일반적으로 생각하듯 미국이 의료과오소송의 천국은 결코 아니었고 환자보호의 수준도 우리가 예상하였던 것만큼 높은 수준은 아니었으며 원고대리를 전문으로 하는 의사출신의 변호사의 말에 의하면 화해등으로 원고의 청구가 성공하는 비율이 10%를 넘지 않을 것이라고 했다. 그러나 병원이 한 번 소송에 휘말리면 명예와 재산상 심각한 타격을 받으므로 가능한 분쟁에 휘말리지 않으려고 매우 주의하는 모습이었다. 노동법은 사용자의 차별금지를 다루는 단행과목만 수강하였는데 담당교수가 교과서에 나오는 유명한 소송의 대리인이었던 관계로 심심찮게 판례에 숨겨진 이야기를 들려주었다. 이 차별금지는 민권법 제7조와 평등처우법, 연령차별금지법 등의 단행법에 의하여 시행되었는데 최근에 들어 사회적 소외계층으로 전락한 백인빈곤계층의 역공세에 의하여 인종차별문제가 점차 퇴색되어 가는 것을 볼 수 있었다.

별로 한 것이 없이 바쁘게 수업준비하고 리포트를 내고 또 박변호사님의 성원 아래 학교의 지하실 방을 독점하여 자정이 넘도록 앉아있다 보니 겨울학기까지 지나가 버렸다. 그사이 함께 공부하던 이성재 변호사가 국회의원이 되어 한동안 학생들의 화제가 되기도 하였다. 이제 남은 것은 봄학기 뿐이었다. 이 짧은 세달동안 논문을 쓰고 변호사 시험을 준비하여야 했다. 학교에서는 학생들에게 논문개요 발표일을 자율적으로 선택하도록 하였는데 여기서도 한국사람들의 제빠른 기질이 유감없이 발휘되었다. 2달에 걸쳐 1주에 3명씩 하는 논문발표에 한국학생들은 모두 앞의 기일부터 발표일을 잡는 데 비하여 중국학생들은 뒤의 기일부터 발표일을 잡았다. 논문 준비를 하면서 미국의 자료집을 뒤지다 논문목록에서 이석태 변호사님의 이름을 보았다. 무척 반가웠다. 우리는 미리 준비한 대로 재빨리 논문을 제출하여 별다른 부담없이 졸업에 임할 수 있었다. 논문은 의료과오 중 환자

의 승락에 관한 것이었는데 지도교수가 수집한 일본 자료와 웨스트트에서 다운받은 미국자료, 그리고 최근 한국에서 발표된 석, 박사학위 논문을 나름대로 정리하였으나 시간 관계로 생각대로 정리되지는 못하였다. 법대의 졸업식은 질서와 자율이 어울어진 장엄한 예식이었다. 워싱턴주의 주요 법조인사들이 참석하여 새로 배출되는 법조인들의 전도를 축하하였다. 우리나라처럼 많은 학생들의 가족이 졸업식을 참관하였다. 학생들이 스스로 작성한 자신에 대한 소개서를 진행을 담당한 교수에게 제출하면 교수는 이것을 그대로 읽는 것으로 졸업식이 진행되었다. 식이 끝난후 리셉션에서 지도교수를 만났더니 자기 기억으로는 워싱턴법대에서 부부가 동시에 LL.M을 한 것은 우리가 처음이며 축하를 해주었다.

이제 변호사시험을 준비해야 했다. 일부 일본학생들은 캘리포니아주 시험을 본다고 하였지만 아무래도 낮설었다. 전년에 뉴욕주 시험에 합격하고 시애틀에서 실무를 하던 임성우 변호사로 부터 뉴욕주 시험에 대한 개요를 들었던 터라 예의 박변호사의 무자비한(?) 독려를 바탕으로 아무런 고민없이 잠자는 시간만 빼고 책을 읽었다. 다른 나라 학생들은 바브리라는 학원에 등록하고 그 일정에 따라 공부하였으나 한국 유학생들은 모두 그냥 공부하였다.

공부 도중 우리 아파트 단지에 살던 한 한국학생이 교통사고로 사망하는 슬픔을 맛보았다. 그 친구는 10년의 세월을 보내며 공부하다 아무런 뜻을 이루지 못한 채 한밤중 가드레일을 들이받고 그냥 가버렸다. 책으로 둘러싸인 그의 방에서 질은 인생의 무의미를 느꼈다. 왜 유학생들은 무엇 하나 확정할 수 없을 만치 막연한 것일까? 조문하는 유학생들의 표정은 모두 애절하였다. 나는 1주일 동안 아무것도 못하고 유학생들의 설움에 동참하였다. 그러나 나는 그들 중에 이단자였다. 그들은 확실한 직업을 가지고 별다른 고민없이 학교생활을 하는 우리를 부러워하였다. 그들은 한이 바람처럼 오고 갔다. 나는 들뜬에 서서 연

을 염두에 두고 나는 그들의 위로를 감사히 받았다.  
 귀국 후 가까이 지내던 한 노동법 교수님을 만나 그간의 사정을 들었다. 밖에 있다가 현실로 돌아와 보니 우리의 상황은 이론이 아니었다. 여의도 광장에 가서 찬 바람을 맞으며 절규하는 노동자들을 보았다. 현장에까지 갈 수는 있었으나 나는 아직 그들의 관객이었다. 택시를 타고 집으로 오는데 운전사 아저씨는 박정희 시절을 그리워 하고 있었다. 무엇인가 할 말이 있었지만 참았다. 지금은 가치의 혼란이 사람들을 사로잡고 있는 것 같다.

이 문장은 다양한 문법이 소위하게 이루어지는 것이 특징으로 받아들여지고 있는 오늘날의 사회적 환경에서 변화하는 한국사회의 운동의 기초를 전담하고 있다. 이 문장은 이 시대의 특성을 잘 나타내주고 있다. 이 문장은 이 시대의 특성을 잘 나타내주고 있다. 이 문장은 이 시대의 특성을 잘 나타내주고 있다.

3. 민변에 바라는 글들

대수의 사람이 사는 사회라는 것은 관제라는 것을 바탕으로 유지된다. 그 관제라는 것을 규제·규율하고 있는 것으로서 불완전한 것은 관습이고, 성문화된 것은 관공적인 행태가 법이다. 민변(민변의)은 이 관공적인 행태의 모순 이상으로 이해하기 힘든 것은 물론이다. 민변은 이 관공적인 행태의 모순 이상으로 이해하기 힘든 것은 물론이다. 민변은 이 관공적인 행태의 모순 이상으로 이해하기 힘든 것은 물론이다.

을 날리다 바람이 지면 집으로 돌아가는 아이와 같았다. 아무 것도 손에 쥘 것 없이 가고 오는 사람들 속 있을 때 느끼는 고적감이 뻗속을 휘감았다. 사람들이 같은 말을 사용한다고 서로를 이해하는 것은 아니었다. 우리의 언어는 사람들의 감정을 신기에는 너무나도 흡이 많은 도구라는 것을 실감할 수 있었다. 나중에 그가 남긴 책을 도서관에 보냈다. 그때는 이덕우 변호사가 고생을 했다. 한국에서 굶은 일을 도맡아하던 이변호사는 미국까지 와서도 힘쓰는 일에 앞장섰다. 참으로 착한 친구다.

다시 현실로 돌아와 박변호사님의 공부대열에 합류하였다. 모든 것을 제쳐놓고 한 가지 일을 할 수 있다는 것이 참으로 다행스러웠다. 박변호사는 우리를 염려하여 시험일정에 대한 세세한 곳까지 모든 준비를 하여주었다. 시험을 마치고 우리는 마음 놓고 쉴 수 있었다.

이제 한국에 돌아가야 하였다. 그러나 귀국을 최대한 늦추고 싶었다. 그것은 미국이 좋아서라 아니라 다시 한국에 돌아가 평생 같은 일을 하여야 하는 현실에 대한 막연한 거부감 같은 것 때문이었다. 그러나 현실은 현실이었다. 가서 무엇을 어떻게 하여야 하는가? 인생은 선택의 과정이라고 하지 않았는가. 지금 40을 넘기면서 어떤 선택을 하여야 50대에 후회없이 마무리할 일들을 만들 수 있을까 하는 식의 염려가 기어나오기 시작하였다. 고등학교 시절 짝꿍이었던 이변호사는 생활리듬이 밤새 공부하고 낮에 잠을 자는 형태여서 잘 만날 수 없었다. 그렇지만 그의 공부에 대한 의욕을 보고 새삼 용기를 얻었다. 한국에 돌아가더라도 새로 시작하는 기분을 살린다면 현실에 적응할 수 있을 것 같았다. 전에 개인변호사로 일하다 유학할 경우 귀국시의 심적 부담이 크다는 말을 듣기는 하였으나 직접 겪어보니 만만치 않았다.

새로운 학기가 시작되고 유남영 변호사가 LL.M으로 들어왔다. 유변호사도 새벽부터 밤 늦게까지 도서관에서 공부하였다. 역시 만학도는 몸으로 밀어부

쳐야 하는 모양이다. 그의 성실성을 보면서 나의 자세를 다시 가다듬었다. 지도교수의 소개로 미국변호사들을 만나기도 하고 한 로펌의 일을 해 보기도 하였지만 재미가 없었다. 학교에서는 미네아폴리스에 일자리가 있으니 가보라고 추천하였지만 학위과정에 있는 가족을 시애틀에 두고 나 혼자만 그곳에 갈 엄두가 나지 않았다.

노동법 개정 문제가 한창 시끄러울 때 슬그머니 귀국했다. 귀국하기 전 시애틀에는 30년만이라는 큰 눈이 내렸다. 집에 갇혀 1주일이나 바깥 출입을 할 수 없었다. 얼마 전 시애틀에 온 김갑배 변호사님은 이런 눈을 처음 본다고 하면서도 즐거워하는 것 같았다. 깨끗한 눈을 지나가는 행인들이 집어 먹는 것을 보았다. 공해가 없는 곳에 사는 사람들 만이 가질 수 있는 특권이었다.

이제 시애틀 지역은 민변 변호사님들에게는 너무나 익숙한 곳이 되었다. 내가 있을 때만 해도 임종인, 이기욱, 임재연, 이덕우, 이경우, 김갑배, 민경환 변호사님이 비지딩으로 왔고, 조용환, 박원순, 윤기원, 백승현, 박찬운 변호사님이 방문하셨다. 오종환 변호사와 서준식 선생도 함께 지냈고, 한국역사를 연구하는 한홍구 씨가 미국인으로 한국역사의 대가인 팔레교수와 함께 공부하고 있다. 유남영 변호사는 엄청난 공부량에도 불구하고 아직 건강하다. 자연이 좋은 곳이라 좋은 사람이 모이는 법인가 보다. 이곳에서는 만나는 사람마다 반갑고 서로 도움을 주지 못해 안타깝던 것이 기억으로 남는다. 지금 이 글을 쓰며 시애틀 생활을 생각해 보면 아쉬움이 많다. 그러나 그것은 참으로 좋은 경험이었고, 금전으로 평가할 수 없는 추억이었다. 다시 만나는 친구들이 귀국을 위로(?)하였다. 나의 2년 6개월의 미국생활은 일반 유학생들이 5년 내지 10년씩 유학을 하는 것과 비교하여 보면야 짧지만 변호사들의 경우 길게 있어야 2년이 고작인 것에 비하면 긴 기간이었다. 그사이 법과 상황이 많이 바뀌어 정신을 차리기 힘들었다. 이런 것

# 언제나 진리없이 'T'인 인생이라는 명제

변우성(전 민변 간사)

## 1. 이야기의 출발

그날도 여행가방에 며칠 행장에 입을 옷가지와 세면도구를 챙겨넣고 분주하게 집을 나섰다. 아직 겨울 바람이 수그러들지 않은 부산행 새벽열차에 오르면서 이제 다시 한번 나의 인생을 계획하고 최근 1년간 겪었던 많은 것을 돌이켜서 생각하기 위한 여행을 시작했다.

기차가 약간의 미동으로 진동하고 출발을 알리는 바퀴의 첫번째 '털거덕' 소리를 내기 전까지 간절하게 생각난 장소는 부산의 고신대학교 교정이었다. 오래 전에 떠난 학교지만, 내게는 영원한 마음의 고향으로 남아있고 나의 정신을 지탱해 주는 신앙의 메카인 곳, 작고 아름다운 학교 '고신대학교'와 '신학과 교정'. 그곳에 가서, 살기 분주한 부산항과 끝없이 동쪽으로 뻗은 고요한 바다를 내려다보면서 산만해진 나의 목은 마음을 해갈하고 와야겠다고 생각했다.

이날 외출은 민변을 그만둔 후 첫번째 외출이었지만 나는 많은 것을 생각해야만 했다. 1년여 동안 몸담았던 민변에 대해서, 그리고 민변에서 나, 뿐만 아니라 이제 이를 정리한 상태에서 살아가야 할 앞으로의 나의 삶, 그리고 집안 일들, 이렇게 많고 복잡한 것들

이 해갈을 갈망하는 몸짓으로 나의 몸 속을 가득 채우고 있었다.

계획한 대로 학교를 찾고 부산에서 첫날을 묵고, 다음날부터는 밀양의 표충사 근방 조용한 민가에서 은근히 울려 퍼지는 불가의 구도소리를 들으면서 생활했다. 언제나 거창한 분위기를 탈 때면 혼자있는 버릇 때문에 이번에도 자연스럽게 찾은 곳이었다. 이곳에서의 3일간 나는 현실적인 모든 것을 해갈할 수는 없었지만 적어도 수도하는 마음으로 복잡한 마음을 평정할 수는 있었다.

## 2. 큰 것

지난 1년 하고 수개월 동안 민변에서 민변의 녹을 먹는 실무간사로서 민변의 일상적인 것들과 호흡하면서 참으로 많은 것들을 생각했다. 때때로 생각날 때마다 나와 민변에 대해서 적었던 쪽글들을 보면서 느낀 바이기도 하지만, 민변은 나와 내가 살고 있는 현실들에 관하여 예전보다는 더욱 구체적인 질문을 나에게 하게 했고 이를 통하여 나는 나름의 깨달음을 얻었다.

세상에는 큰 자리가 있다. 그리고 큰 일도 있고 큰

가치도 있다. 웬만한 사람이면 다들 한번쯤 생각해본 바겠지만, 세상을 호가호령하는 큰 권세만이 큰 자리가 아닐 것이고, 사회를 떠들썩하게 장식하는 헤드라인 뉴스들과 값나가는 희귀한 물질적 가치만이 큰 일과 큰 가치가 아닐 것이다.

오늘날 이 땅의 참된 주인은 누구인가? 부패한 한국사회와 기형적으로 고착되어 가고 있는 한국의 문화와 그밖의 민족의 문제를 진정으로 바로 잡고자 하는 언론도 없고, 방송도 없고, 정당도 없으며, 더우기 정권도 없는 지금의 상황에서 그 자리를 의미있게 지키고 있는 사람들이 있다면 그가 참된 주인인가? 나는 이땅의 주인으로 이름없이 살아가는 이면의 것들에 주목한다. 이 얼마나 소중한 존재들인가? 가장 명예로운 예곡인 '운동권'이라는 이름 앞에서 가치를 논할 여지가 없을 정도로 소중하며 의미있는 실존을 발견한다. 그리고 이들이 진정으로 큰 자리를 지키고 있고, 큰 일을 행하며 큰 가치를 실현하고 있다고 생각한다.

이 중의 민변만 보아도 200백여 회원으로 그리고 몇 안 되는 실무간사들로 '현대성과 올바른 역사와 사람됨을 만들어 가는 현장'에서 그 역할 감당하고자 노력하고 있음을 본다. 오늘날을 생각하고 다시 한번 그 가치로움을 바라보면 눈시울이 붉어지고 가슴도 뭉클해지고 목조차 메어 온다. 객관적으로도 나는 민변이 다른 단체들과 또한 '운동권'의 전력(前歷)과 함께 참으로 자랑스럽다.

89년을 전후하여 한국사회에서 운동하는 주체들은 분화되고 또한 전문화되어 그 목소리도 다양해지기 시작하였다. 오늘날에는 그 수를 헤아리기도 힘들 정도로 많은 단체들이 생겨났고 이들의 기여로 이 사회 속에서 다양양식의 형태로 민중의 이해와 요구가 생취되고 있으며 실제로 한국사회의 민주적 역량은 상당히 배양되어 있는 상황이 되었다. 현재는 오히려 워낙 사공이 많아 이들이 모여 한 배 타기가 어려운 상황이 아닌가! 뿐만 아니라 전체 운동 역량의 획일

적 통일보다는 다양한 분화가 조화롭게 이루어지는 것이 관건으로 받아들여지고 있는 오늘의 사회적 분위기는 변화하는 한국사회 운동의 기초를 전망하고 실제로 나아갈 방향을 타진하는 태도 크게 작용하고 있다. 민변도 이러한 대세 속에서 자기 목소리를 가지고 활동하고 있다. 넓게 보면 민변도 이의 한 지류이며, 민변의 태생도 한국의 역사와 맥을 같이한다.

## 3. 민변에 바라는 운동

다수의 사람이 사는 사회라는 곳은 관계라는 것을 바탕으로 유지된다. 그 관계라는 것을 규제·규율하고 있는 것으로서 불문화된 것은 관습이고, 성문화된 것의 대표적인 형태가 '법'이다. 현재로서는 관습과 법을 떠난 상태를 관계의 파괴 이상으로 이해하기 힘들고 이때는 반드시 '책임' 소재를 판단 받게 된다. 법 이외에 현대에 있어서 인간을 이렇게 구속하는 다른 매체가 존재할까? 민변은 이러한 부문을 토대로 하고 있다. 현재 민변은 한국사회의 대표적 인권단체로 인정받고 활동하기는 하지만 아직은 이러한 법률운동 부문에서의 활동은 미약하다. 민변의 계획을 익히 알아 그 역할을 다하리라고 믿지만, 민변의 정체성에 부합하는 활동에 소홀해서는 안 될 것이다. 그리고 현재의 실무적 역량을 생각해 볼 때 (조금 추상적인 감은 있지만) 민변이 진정으로 하여야 할 일은 이 시대의 선구자적 사명을 가지고 선구자적인 역할을 감당하는 일이라고 생각된다.

해방 이후 줄곧 그러했지만 언제나 우리 한국사회 상황이 불안정했고, 민주적이지 못했으며, 아직 사회구석구석에 뜯어고쳐야 할 중요한 문제들이 산재해 있기에 대부분의 시민사회단체들과 그의 민주화운동 단체들이 스스로의 존립문제와 함께 그때그때 경향과 정세를 따르는 단기적 전망에 근거한 활동에 크게 치중했던 것이 그동안 내가 느낀 절대다수 단체들의 활동방식들이었다.

48 이 땅의 민변 · 3월호

49 민변의 원형 · 변우성

최근 민변은, 12·12와 5·18 재판 관련 활동과 과거청산국민위원회 활동, 고문방지협약 관련 활동, 연세대 대량구속사태 관련 한총련 변론 활동, 노개위 활동, 8개 시민·사회·노동단체 관련 활동, 안기부 법과 노동관계법 날치기 통과 관련 대책 활동 등 산적한 당면 현안들을 심혈을 기울여서 고민하고 대처해 왔다. 참으로 값있는 활동들이고 이를 통하여 민변이 이 사회에 기여하는 몫은 컸었지만, 사안의 특성상 그러하다 하더라도, 이들 활동들은 민변의 존재 때문에 수반된 것이지 장기적 계획에서 전인되어져 나온 것은 아니었다.

장기적 활동방향과 계획 그리고 전망을 가진다는 것은 이 시대의 앞날을 바라보고 변화와 개혁을 도모하고 기대하는 사람이 가져야 할 기본적인 자세이다.

#### 4. 선구자의 책임

세상에는 책임없이 존재하는 것은 없다. 내가 민변을 마감하는 마당에 (장황하게 부언하지 않더라도) 가장 크게 절감한 것은 '책임을 다한다는 것'의 의미이다.

책임의 의미! 솔직하게 말한다면, 이것은 내가 민변과 한국사회 운동을 주도하는 많은 단체들에 대하여 가장 큰 우려를 두고 생각한 바이기도 하다.

김영삼 정권 초창기에 5·18과 12·12 재판 그리고 과거청산 문제와 관련하여 김영삼 대통령의 발언으로 유행했던 '역사의 심판'이라는 말처럼 역사적 측면에서 이 말에 접근해보고 싶다. 그러나 '역사의 심판'이라는 말은 한 무죄한 혁명이 예수를 십자가에 못박았던 '빌라도' 처럼 그리고 경박하고 책임감이 없었던 당시의 김영삼의 발언마냥 '민변도 지금 그러하다'는 측면에서 민변을 이에 비유코저 꺼낸 말은 결코 아니다. 개인적인 얘기지만 한 인간으로서 나조차도 짧은 세월 살았지만 책임없는 행동을 한 적이 많

았고 돌이킬 수 없는 부끄러움으로 남는 것도 많이 있다.

따지고 보면 무언가 상황이 변화하여 새로워지거나 한 시대의 전환기에는 소멸하는 것과 생성하는 것이 있었다. 민변도 80년대말과 90년대를 민주화 주체로서 지내오면서 이 생성과 소멸의 선택적 귀로에 섰던 경우가 많았으리라 생각된다. 지나온 내력을 일일이 재고할 필요는 없겠지만 이들 '두 개념'과 관련하여 민변도 민변이 선택한 활동과 방향에 대하여 생성과 소멸의 순간들을 주도했던 주체이자 한 시대의 선구자로서 후술할 내용의 관점에서 분명 책임져야 할 부분이 있지 않을까? 만약 민변이 이 시대의 선구자로서 민주화를 주도하면서 매사에 앞서 왔었고, 앞서가고 있고, 앞서갈 의지가 있다면, 그리고 일선에 서서 이 시대에 대하여 바른 길을 예언하는 입장에 있다면 분명 '이러한 입장에서' 민변은 생성을 주도하는 행위에 대한 책임을 함께 부여받고 있다고 생각한다. 만약 민변이 과연 책임있는 행동을 하는가 라는 문제가 주관적 실존에 있는 당사자가 판단할 문제가 아니라고 한다면, 생성과 소멸의 갈림길에서 그 역할을 주도하고 있는 민변이 이를 책임 지기 위해 스스로의 활동을 얼마나 고뇌하고 있는가라는 문제를 생각해 보고 싶다. 이 말은 민변이 과연 반드시 올바른 길만을 걷고 있는가 하는 질문과도 통할 것이다. 올바른 길을 가고자 해도 뜻대로 되지 않는 것이 인생이다. 같은 일을 하더라도 민변이 그 부문과 시대를 올바르게 이끌고 있는 활동을 하는 건지 아니면 아닌지를 한번 더 고려하고 여과하여 더욱 신중하게 활동하여야 할 것이다.

#### 5. 평범한 희망사항

이를 위해 민변이 참으로 힘을 가지려면 (한총련 변론과 안기부법과 노동법 날치기 관련 활동에서 보여준 민변의 일사불란함을 생각하면 주도면밀하지

못한 생각일 수도 있겠지만) 내적으로 회원간의 동질성을 확인하는 작업을 지속적으로 하고, 존립의 동기가 되는 정체성을 회원 상호간에 충분히 이해하게 하고 공유하게 하여 어떠한 사안에 대해서도 일심으로 단합하는 분위기를 조성하여야 한다. 민변은 조직을 효율화하는 문제와 회원의 문제를 함께 심사숙고하여야 할 것이다.

그리고 실무간사들에 대해서는 간사들의 대표성과 위상을 높이고 전문화시켜 간사 한 사람 한 사람이 하나의 실무단위이자 결정단위가 될 수 있도록 하여 대내·외적으로 활동하는데 현재보다 더욱 자율적일 수 있도록 하여야 한다. 모든 것을 차치하고, 현재도 그러하다면 더없이 기쁘겠지만 역사앞에서 언제나 스스로를 검증해가며 선지자적 사명을 감내하고 감당하는 민변이 되길 진심으로 기원한다.

#### 6. 感想

이제 실무간사의 한사람으로 활동하다가 민변을 그만둔 지 십수일이 지났다. 그런데 벌써 민변에서의 기억은 웬지 그리움이 된다. 불 품 없는 조그마한 사람이 민변 사람으로, 그리고 정보통신위원회와 자료실, 출판홍보위원회 등을 중심으로 활동하면서 겪었던 애환들, 간사들에게 배운 많은 것들, 사무국·차장들의 모습들은 진정 값있고 아름다운 기억으로 내 가슴에 남을 것이다.

개인적인 감상이지만 한 실무간사로서 그동안 민변에서 했던 일은 무엇보다도 '사람 속에서 행위한 사람다운 일'이었다고 생각한다. 벗겨 보면 다 같은 인간이겠지만 민변에서 만난 '변호사' 들은 사람다운 사람, 평범하지만 꼭 그렇지만은 않은 사람들이었다. 그리고 민변이 하는 일은 사람으로서 하여야 하는 참으로 의미있는 일들이었다. 그래서 이 속에 있으면서

나도 덩달아 사람일 수 있었다. 세상에서 재미있게 나들던 '덩달이'가 민변에도 있었다. 그게 바로 나였다. 언제나 민변에 있으면서 생각한 것이지만 나의 인생의 잠시라도 이렇게 사람답게 살 수 있었던 것은 감사할 일이었다. 앞으로 언제 이렇게 사람다운 일을 하며 살 수 있을까 요즘은 가끔씩 그게 걱정된다.

#### 7. 글의 끝

이쉽지만 이제 글을 마쳐야 할 것 같다. 처음부터 두서 없는 글이고 지금도 두서는 없지만 이원재, 김기중, 정연순, 조광희, 김도형, 백승헌, 윤기원, 양영태, 유중원 변호사님과 그동안 나를 아껴주고 격려하여 준 모든 변호사님들께 고개숙여 감사드린다. 그리고 지금도 민변을 튼튼하게 지탱하고 있을 정은경, 유호식, 김은영 세 분 간사들께도 송구스런 감사의 인사를 전한다.

#### 8. 약속

밀양에 갔을 때, 무엇보다도 깊이있게 생각한 것은 이렇게 어린 나이에는 새삼스러운 얘기지만 '인생'이란 무엇인가라는 명제였다. 누구나 사소하게 그리고 빈번히 생각해 보는 것이겠지만, 이것을 생각하면서 나를 둘러싼 많은 문제들을 요모조모 따지며 천천히 정리할 수 있었다.

그리고 한편으로는 언어의 유희라고 생각되지만, 인생이란 것을 생각하는 그 자체가 '언제나 진리값이 T인 명제에 관한 것' 이기에 바르게만 명상하면 어떤 삶이든 사람답게 살 수 있을 것이라는 생각을 하였다. 이것이 조용한 절에서 3일간 금식하고 기도하면서 얻은 나의 깨달음이었다.

### 간첩 아닌 간첩으로 연행되어

박 충 렬(월간 「말」 기획실장)

1995년 11월 17일, 구속된 지 사흘째 되는 날 구속적부심사를 받으러 서울지방법원 법정에 들어섰다. 전국연합의 간부와 동료들, 어머니와 처 등 낯익은 얼굴들이 보인다. 이덕우변호사, 윤기원변호사 등 민변의 변호사님들이 변호인석에 앉아 있다.

얼마나 기다려 온 구속적부심사일인가. 나는 구속적부심사일을 학수고대 기다려왔다. 구속되어야 할 사유가 없다고 확신하고 있었기 때문에 구속적부심사만 받으면 석방될 것으로 믿어 의심치 않았다.

나는 그때까지 무슨 혐의로 연행되어 조사를 받고 있는지 모르고 있었기 때문에 매우 답답한 심정이었다. 구속적부심사를 받으면 내가 무슨 혐의로 조사를 받고 있는지도 알게 될 것이고, 그 혐의라는 것이 터무니없다는 것도 밝혀질 것이다. 안기부의 무도함과 나의 무고함이 동시에 드러날 것이다. 얼마 되지 않은 시간이지만 지난 3일간의 지긋지긋함도 오늘로서 끝날 것이다. 나는 당연히 바로 석방될 것이다. 설레는 마음으로 구속적부심사일을 기다려왔고 드디어 그날이 된 것이다.

나는 1995년 11월 15일 새벽 2시경 경기도 안산의 자택에서 안기부원들에 의해 연행되었다. 안기부원 10여명이 곤히 자고 있던 밤중에 들이닥쳤다. 그

들은 내 양팔을 붙들고 수갑을 채우고 무릎을 꿇렸다. 그중에 한 명이

“우린 경찰이야”

하면서 신분증을 꺼내 내 눈앞을 휩 스치면서 보여준다. 워낙 빨리 보였다가 집어 넣어버려서 정말 경찰 신분증인지 알 수조차 없다.

“너 박충렬이지.”

“예 그런데요.”

“자 여기 네 구속영장이다. 봐라.”

수갑이 채워진 손으로 구속영장을 받았다. 구속영장은 30페이지 정도 분량이다. 구속영장이라는 글씨가 보이고 그 아래 내 이름이 보인다. 아니 왜 나에게 구속영장이 발부되었지. 구속영장이 발부될 만한 행동을 한 적이 없는데. 갑자기 구속영장을 뺏아간다.

“보지도 않았는데 왜 뺏어갑니까?”

“구속영장이라고 써진 걸 봤으면 됐지 될 더 봐. 여기 네 이름 써진 것 맞잖아.”

그러고서 나는 바로 승용차에 태워져 안기부로 연행되었다.

“여기가 어딴니까?”

“있으면 알게 돼.”

내가 연행된 곳이 안기부라는 사실은 연행된 지 몇 시간이 흘러 알게 되었다.

“내가 왜 안기부에 연행되었습니까?”

“그걸 네가 알지 우리가 아니?”

“무슨 혐의로 조사를 받고 있는 겁니까?”

“그걸 왜 우리에게 물어보니, 네가 우리에게 말을 해줘야지.”

“구속영장을 보여주십시오.”

“구속영장? 봤잖아, 안 봤어?”

“내가 언제 구속영장을 봤어요. 구속영장이라고 쓰인 글씨만 본 것 아닙니까.”

“그러면 됐지 될 더 봐. 구속영장을 보고서도 안 봤다고 우기네.”

신문답과 같은 질문과 답변이 지루하게 반복되었다. 몸은 피곤하지, 잠은 안 재우지, 벌은 세우지, 왜 이려고 있는지도 모르겠지, 네 죄는 네가 안다면 계속 추궁하고 세뇌하지 정말 답답하다. 어서 빨리 구속적부심사일이 되었으면.

법정의 분위기가 뭔가 침울하다. 동료, 친지들의 표정도 무거운 것처럼 느껴진다. 적부심사만 받으면 바로 나갈 텐데 왜 이렇게 착 가라앉아 있지?

판사와 검사, 변호사가 착석하고 심사가 시작되었다. 잠시 심사가 진행되었던 것으로 기억되는데 재판장이 물어본다.

“피의자는 지금 무슨 혐의로 조사받고 있는지 모르나요? 구속사유를 잘 모르고 있는 것 같은데.”

“네, 잘 모릅니다.”

“그러면 구속영장의 요지를 읽어줄 테니까 잘 들어요.”

그러면서 구속영장의 요지를 읽어준다.

갑자기 간첩이라는 단어가 귀를 때린다. 간첩, 간첩이라니. 내가 지금 간첩으로 조사를 받고 있다는 말인가? 정신이 멍하다. 판사의 낭독이 천둥소리 같다. 일자 불상 언제, 성명 불상 북한 공작원에게 포섭되어 내용 불상 지령을 받고 내용 불상의 보고를

하는 등의 간첩활동을 했다는 식의 황당한 구속사유임은 이후에 알게 되었다. 당시에는 오로지 내가 간첩으로 되어 구속되어 있다는 사실만 머리를 웅웅거릴 뿐 그런 단어들은 들어오지 않았다. 판사가 무슨 말을 하는지, 검사가 무슨 말을 했는지 전혀 기억나지 않는다.

변호사님들이 번갈아 몇 가지를 신문한다. 가혹행위를 받았느냐는 질문이 있었던 것 같고 그외에도 몇 가지를 더 묻고 나는 대답을 했던 것 같은데 아무런 기억이 없다. 다만 이덕우 변호사님이 일어서서 안기부의 밀실수사로 또 한명의 무고한 간첩 아닌 간첩이 만들어질지도 모른다면서 재판부의 냉정한 판단을 구한다는 요지의 말씀을 한 것만이 기억된다. 이덕우 변호사님의 변론대로 내가 정말 간첩으로 만들어져 버릴 수도 있다는 생각이 들었고, 그런 말을 강력하게 해서 석방될 수 있도록 해줬으면 하는 마음이 간절했다.

고통스럽던 22일간의 안기부 수사가 끝나고, 검찰로 송치되어 30일간 조사를 받고, 나는 국가보안법 7조 위반으로 기소되었다.

구속된 지 3개월이 넘어 재판이 시작되었다. 재판의 쟁점은 내가 주체사상과 북한의 주장에 동조하고 있으며, 그런 차원에서 전국연합의 대의원대회 자료집을 제작 배포하였고, 범민련에서 발행한 유인물을 소지하고 있었다는 것이었다. 검찰은 나의 유죄를 입증하기 위해 내가 과거 10년전 전두환정권 시절에 구속된 적이 있었는데 그 당시의 사건기록을 들먹이면서 집요하게 물고 늘어졌다.

나는 재판에 임하면서 어떻게든 무죄를 받아야 한다고 생각했다. 공소장에는 간첩이라는 혐의사실은 빠진 채 국가보안법 7조의 고무찬양, 이적표현물 제작 배포 소지 혐의만 씌어졌지만, 처음에는 간첩이라고 연행 구속한 상태였기 때문에 내가 유죄를 받게 되면 마치 간첩과 관련이 있는 것처럼 사람들에게 인식될 것이라는 생각이 강했다. 사유가 어떻든 유죄를

52 이 달의 민변 · 3 월 호

53 피고인 석에서 본 민변 · 박충렬

받게 되면 나의 억울함과 결백을 입증하기가 매우 어렵다고도 생각했다. 안기부의 무도함을 드러내는 확실한 근거로 내가 무죄를 받는 것 이상의 근거가 없을 것으로 생각했다. 더구나 나는 주체사상이나 북한에 동조하고 있지 않기 때문에 이렇게 구속되어 재판을 받는 것 자체가 부당하다고 생각했다.

이런 생각을 하고 있다 보니 재판장이 어떻게 생각할 것인가, 선고결과가 어떻게 될 것인가 하는 데 많은 신경이 쓰이면서 재판과정에서 당당하고 대차게 대응하지 못하게 되었다. 10년 전의 사건과 지금의 사건과는 아무런 관련이 없기 때문에 검사가 그때의 수사기록을 근거로 추궁하는 것에 대해 답변할 이유나 가치가 없으므로 묵비를 해야 하는데 마음 속에서는 혹시 내가 묵비를 하게 되면 검찰의 추구를 일부 인정하는 것으로 비치지 않을까, 재판장이 내가 법정투쟁하는 것으로 보지 않을까 하는 생각이 들었다. 그래서 검사가 하는 질문에 끌려다니게 되고, 변호사님들을 답답하게 만들었다.

변호사님들의 변론은 안기부의 수사가 아무런 근거없이 이루어진 부당한 것이었다는 것, 수사과정에서 가혹행위를 가하였다는 것, 나에게 국가보안법을 적용하는 것은 사실에 부합되지 않다는 것을 주장하고 입증하는 데 초점이 있었다. 행방이나 선고를 너무 의식해 위축되지 말라는 충고도 했었다. 설혹 법원이 유죄선고를 하더라도 실질적으로 무죄임을 증명하면 되는 것이고, 나에게 대한 수사와 기소의 부당함을 당당하게 주장하면 된다는 것이었다.

그러나 나는 선고결과가 어떻게 될 것인가 하는 점을 중심으로 사고하고 있었기 때문에 변호사님들의 말씀이 옳다고는 생각되었지만 잘 적용되지 않았다. 실제 수사를 받고 있거나 재판을 받는 사람은 심리상태가 매우 불안정하고 기복이 심할 수 있다. 수사과정에서는 접견시간이 짧고, 주변 여건 때문에 자신의 심리, 상태, 사건에 대해 충분히 이야기하기 어렵다. 피의자와 변호인간에 교감이 엇나갈 수 있다.

안기부에서 수사를 받을 때 변호사님들께서 수차례 접견을 왔었다. 정말 고맙고 큰 힘이 되었다. 법정에서의 변론 못지 않게 초기에서부터 피의자와 변호인이 밀접히 결합되어 사건을 파악하고 인권을 보호하는 것이 중요하겠다는 생각이 들었다.

변호사님들의 접견에도 불구하고 수사는 내내 괴롭고 너무 고통스러웠다. 내 심리가 변호사님들의 심리와 상당히 다르다는 느낌도 받았다. 변호사님들께서는 허위진술을 강요할 시 묵비를 하라고 말씀하시는데 나 이외에는 모조리 안기부원들만 있는 밀폐된 공간에서, 끊임없이 가해지는 가혹행위 앞에서 묵비를 한다는 것이 너무 어려웠다.

변호사님들은 근거가 없이 간첩으로 기소할 수 없으니 너무 걱정말라고 말씀하시는데 이 점에 대해서 나는 다르게 생각하였다. 안기부에서 어떤 식으로든 날조를 해서 나를 간첩이라고 규정해서 검찰에 넘기면, 검찰이 안기부에서 간첩이라고 하는 사람을 기소하지 않을 리 없고, 우리 재판현실로 보아 법원에서 혐의를 벗기는 매우 어려울 것으로 생각했다.

내가 간첩으로 만들어지지 않기 위해서는 안기부에서 내 결백을 입증해야 된다. 어떻게 하면 내가 간첩이 아니라는 것을 입증할 수 있을까 하는 생각이 매일 내 마음을 짓누르고 있었다. 이런 생각은 내가 수사를 받으면서 안기부에서 진짜 나를 간첩으로 보고 있는 것 같다는 느낌이 들면서 만일 그렇다면 내가 간첩이 아니라는 것만 입증된다면 석방될 수 있을 것이라는 순진한 생각과 맞물려 더욱 심해졌다.

그래서 나는 내가 아는 모든 것, 지금까지의 모든 나의 행적, 내 가슴 속을 드러내 보일 수 있다면 모두 보여서 내가 간첩이 아니라는 것을 증명해야 한다는 생각으로 노심초사하게 되었다. 그런 나에게 묵비를 하라는 것은 실제 묵비가 어려울 뿐만 아니라 그러고 싶지도 않은 마음 때문에 잘 받아들여지지 않았다.

이후에 생각해보니 설명 간첩으로 기소를 하더라

도 근거가 없으면 재판에서 혐의를 벗을 수 있다는 확신을 주는 말씀을 많이 해주었으면 하는 생각이 들었다. 근거가 있든 없든 기소가 되면 나는 혐의를 덮어쓰게 될 것이라는 공포감이 날이면 날마다 엄습해왔다.

안기부에서 수사받을 때 나의 심정은 고층아파트에서 아래를 내려다 볼 때의 느낌, 낭떠러지 높은 절벽길을 걸을 때의 느낌과 유사했다. 높은 고층아파트 복도에서 땅바닥을 내려다보면 현기증이 나고, 웬지 모르게 아래로 떨어져버릴 것 같은 느낌을 받는다. 다른 사람이 방호벽 너머로 아래를 내려다 보고 있으면 위험한 생각마저 든다. 그러나 아파트 복도에 설치된 방호벽은 보통 성인의 가슴높이까지 올라와 있기 때문에 일부러 힘을 써서 뛰어 넘어도 쉽지 않을 것이다. 그런데 3층 정도에서 느끼는 방호벽의 높이와 15층에서 느끼는 방호벽의 높이는 매우 다르고 15층에서는 심지어 방호벽이 있어도 아래로 떨어져버릴 것 같은 느낌마저 든다. 절벽길도 마찬가지로 폭이 10m 정도 되는 1km 거리를 걸어가려면 아마 걸음을 걸을 수 있는 사람이라면 누구나 아무런 어려움 없이 걸어가갈 수 있을 것이다. 그런데 그 길이

만약 300m 높이의 깎아지른 절벽 위에 있는 길이라면 문제는 달라질 것이다. 웬만한 강심장이 아니면 다리가 후들거리거나 긴장될 것이다. 대부분의 사람들이 그러지 않을까 싶다.

내가 터무니없는 혐의로 수사를 받는다 해도 그 혐의가 고무찬양이나 이적표현물 제작으로 되어 있었다면 조금은 덜 그랬을 것 같은데, 간첩이라고 하니, 터무니없다는 생각과 더불어 우선 겁이 덜컥 나면서 정상적인 사고와 심리상태를 유지하지 못했다. 변호사님들에게 내 마음을 정확히 전달하지 못한 것이나 변호사님들의 말씀이 어떤 것은 잘 들어오지 않았던 것은 전적으로 노심초사 안절부절하지 못했던 내 책임이다.

여러 일로 바쁠 텐데도 10여차례에 걸쳐 진행된 재판에 매번 2~3명씩 꼬박꼬박 나와서 자기 일처럼 신경을 써서 내용을 따지고 검찰의 주장을 반박하는 민변 변호사님들의 진지성과 성실성이 무척 고맙고 존경스러웠다. 재판 결과 무죄를 선고받았는데 전적으로 변호사님들 덕분이다. 다시 한번 감사의 말씀을 드리며 우리 사회의 인권 보호를 위해 더욱 힘써주시길 것을 부탁드린다.



## 이력서 허위기재를 이유로 한 해고와 부당노동행위

김도형

### ◆ 대상 판결

대법원 1993. 2. 9. 선고 94누9771 부당해고구제 재심판정취소

### 1. 대상 판결의 내용

#### 17사건의 개요

(1) 원고는 1979. 1. 광주인성고등학교를 졸업하고 1986. 2. 26. 전남대학교 인문사회과학대학 철학과를 졸업한(원고는 그 중간에 휴학하고 군복무를 마치는 과정에서 1983. 10.부터 같은 해 12.까지 소의 세일설비에 근무한 바 있었다) 다음 1987. 9. 경 전 기용접기능사 2급 국가기술자격증을 취득하고, 1990. 2. 6. 피고보조참가인 회사에 생산직 사원으로 입사함에 있어 제출한 이력서에 인성고등학교를 졸업한 사실만 기재하고 위 대학졸업 사실을 기재하지 않았으며 또한 1983. 10.부터 1986. 2.까지 위 세일설비에 근무한 것으로 불 여지가 있도록 기재하였다.

원고는 참가인 회사에 입사한 후 2년이 넘도록 다른 고졸 사원과 마찬가지로 생산직 사원으로 근무하면서 아무런 문제 없이 맡은 바 업무에 성실히 근무하여 왔고, 그러던 중 1992. 6. 11. 원고가 주도하여 참가인 회사에 노동조합을 설립하고 그 위원장으로 피선되어 노동조합 설립신고를 하였다.

이 사실을 알게 된 참가인 회사는 그때부터 원고를 포함한 노조간부들에게 노조를 해산하도록 종용하고 노조를 해산하지 않으면 회사 문을 닫겠다고 말하고 일시적으로 휴업을 선언하고 단전, 단수 및 폐문 조치를 하고 기숙사에 거거하는 사원 중에 노조원이 많다는 이유로 기숙사를 폐쇄하는 등 여러 가지 방법으로 노조를 해산하기 위한 조치를 취하였으나 노조원들이 참가인 회사의 노조해산 요구에 응하지 아니하였다. 그러다가 같은 해 7. 1. 노조측이 참가인 회사에 단체교섭을 요구하고 나서자 참가인 회사는 여러 가지 이유를 대어 이에 응하지 아니하면서 한편으로 노조간부들에 대한 뒷조사와 신원조회, 가정 방문 등을 통한 압력과 회유를 계속하던 중 원고가 위와 같이 대학교를 졸업하였음에도 불구하고 입사시에 작성 제출한 이력서에 이를 기재하지 아니하였고 이력

서에 기재한 세일설비의 근무기간을 실제보다 길게 불 여지가 있도록 기재한 것을 알아내었다.

그러하여 참가인 회사는 원고를 징계위원회에 회부하여 원고에게 학력과 적성에 적합한 사무직으로 인사이동하면 응하겠다는가 여부를 물어본 다음 원고가 노조 활동이 가능한 사무직이라면 응하고 그렇지 않으면 거절하겠다는 노조 활동을 계속하겠다는 뜻을 분명히 하자 사무직 이동을 시키기 아니하고 권고사직 결정을 하였다가 원고가 사직하지 않고 재심 청구를 하자 다시 권고사직 결정을 거쳐 1992. 7. 10. 원고를 징계해고하였다.

(2) 이에 원고는 위 징계해고가 노동조합법 제39조 소정의 부당노동행위에 해당한다고 주장하면서 같은 달 15. 전라남도지방노동위원회에 부당노동행위구제신청을 하였는데, 같은 위원회가 같은 해 9. 14. 경 원고의 구제신청을 받아들여 위 해고를 부당노동행위로 인정하고 참가인 회사에게 원고를 복직 시키도록 명령하는 판정을 하자, 참가인 회사가 이에 불복하여 피고에게 재심신청을 하였고, 피고는 같은 해 12. 23. 참가인 회사의 재심신청을 받아들여 초심 결정을 취소하고 원고의 구제신청을 기각하는 판정을 하였다.

이어 원고가 서울고등법원에 제기한 위 재심판정의 취소를 구하는 이 사건 소에 대하여 같은 법원은 1994. 7. 1. 피고의 재심판정을 취소하고 참가인 회사의 원고에 대한 이 사건 해고는 노동조합법 제39조 제1호 소정의 부당노동행위에 해당한다는 판결을 내렸는 바, 피고 및 참가인 회사가 이에 불복하여 제기한 상고심에서 대법원은 상고를 기각하고 원심 판결을 확정하는 이 사건 판결을 하였다.

#### 2) 대법원 및 원심판결의 요지

이 사건 참가인 회사의 원고에 대한 해고를 부당노

동행위에 해당하여 무효라고 판단한 대법원 및 원심 판결의 요지는 다음과 같다.

“회사가 근로자를 징계해고한 것은 가사 근로자가 입사시 제출한 이력서에 최종학력을 기재하지 아니하고 타 회사 근무기간을 실제보다 길게 기재한 것이 회사 취업규칙상 징계해고사유에 해당한다고 하더라도, 실제로는 근로자가 주동이 되어 노동조합을 설립하고 그 위원장이 되어 단체교섭을 요구하고 나서는 등 적극적으로 노조 활동을 하는 것을 혐오한 나머지 위와 같은 최종학력 미기재 등의 사유를 표면적인 구실로 내세워 그에 대한 보복조치의 일환으로 이루어진 경우, 결국 회사의 근로자에 대한 징계해고는 노동조합법 제39조 제1호 소정의 부당노동행위에 해당한다.”

### 2. 이 사건 판례에 대한 검토

(1) 이 사건 판례는 사용자의 근로자에 대한 해고 원인으로 '입사시 이력서 허위기재 사실'과 '근로자의 노동조합활동을 혐오하여 이루어진 보복조치'라는 두 가지 사유가 결합되어 있는 사안에 대하여 해고에 이르게 된 경위와 전후 사정을 종합하여 부당노동행위 부분을 적극적으로 인정한 후 그 결과 이력서 허위기재라는 해고사유는 단순한 표면적인 구실에 불과한 것으로서 정당한 해고사유가 될 수 없다고 판단하였다.

즉, 해고와 부당노동행위의 관계에 있어서 해고 원인이 결합하는 경우에 부당노동행위를 인정하고 그 해고를 무효로 본 몇 안 되는 극소수의 판결 중의 하나라는 점에서 이 사건 판례의 의의가 있다고 할 것이다.

(2) 그런데 이력서 허위기재가 근로자의 불신의성 내지 기업질서 침해의 위협성을 근거로 하여 징계해

고사유가 될 수 있고 그 경우 경력사칭이 사전에 발각되었으면 사용자는 그 근로자와 고용계약을 체결하지 아니하였을 것이라는 조건이 인정된다면 이력서 허위기재를 이유로 한 징계해고는 정당하다는 대법원의 일관된 판례의 입장과 정당한 해고사유가 있어서 해고한 경우에 있어서는 비록 사용자가 근로자의 조합활동을 못마땅하게 여긴 흔적이 있다거나 사용자에게 반노동조합의사가 추정된다고 하더라도 당해 해고사유가 단순한 표면상의 구실에 불과하다고 할 수는 없는 터이므로 그것이 부당노동행위에 해당한다고 할 수는 없다라는 최근의 일관적인 판례 입장에 비추어 볼 때, 이 사건 판례는 해고와 부당노동행위의 관계에 대한 기존 판례의 입장과는 상당히 다른 입장에서 서 있는 이례적인 것으로 평가되어진다.

그러나 여타의 다른 판례와의 모순 여부를 떠나서 이 사건 판례가 사안에서 이력서 허위기재 자체가 정당한 해고사유에 해당하는지 여부에 대한 판단은 언급하지 않은 상태에서 해고에 이르게 된 제반 경위와

전후 사정을 종합적으로 판단하여 이 사건 해고는 원고의 노동조합 활동을 혐오하여 그에 대한 보복조치의 일환으로 이루어진 것이므로 부당노동행위에 해당하여 무효라고 판단한 것은 지극히 논리정연한 이유 실시로서 전적으로 타당하다고 보여진다.

(3) 또한 이 사건 판례는 직접적인 해고사유가 이력서 허위기재인 해고에 대하여 부당노동행위를 이유로 제재를 가하였다는 데에서 또다른 의의를 찾을 수 있다.

즉, 앞으로는 이력서 허위기재를 이유로 한 해고에 대하여는 다른 사유를 이유로 한 경우와는 달리 당사자가 적극적으로 부당노동행위를 주장하고 나서는 경우에는 법원으로서도 단순히 노조활동을 못마땅하게 여긴 흔적 내지 반노동조합적 의사의 추정 등등의 구차한 표현을 써가며 부당노동행위에 대한 적극적인 판단을 회피하기는 어렵게 될 것이라는 점에서 이 판결이 가지는 의미는 사뭇 크다고 할 것이다

# 시위참가 학생에게 보호관찰 및 사회봉사명령을 선고한 사례에 대하여

조 광 희

1. 문제의 제기

1997. 1. 22. 서울 고등법원 제4형사부는 1996. 8. 경에 있었던 한총련의 연세대사태에 관련된 학생들의 특수공무집행방해치상등 사건에 대하여 집행유예를 선고하면서 1997. 1. 1.부터 시행된 새로운 형법(1995. 12. 2. 법률 제5057호, 이하 "개정형법"이라 한다.)에 근거하여 보호관찰 및 사회봉사명령을 함께 부과하였다(96노2495, 97노59(병합)).

이는 획일화된 자유형을 위주로 한 과거의 형사정책에서 탈피하여 다원화된 사회에 걸맞게 형벌을 다양화함으로써 기왕의 형벌적 요소를 변형하여 범죄자의 사회에 대한 배상을 실현하거나 범죄자를 사회에 재통합시키려는 적극적 시도의 일환이라고 보여진다.

그러나, 그러한 시도의 긍정적 측면을 무색케 하는 몇 가지 문제점이 위 판결 및 역시 시위학생들에 대하여 적용된 그 즈음의 유사한 판결에서 드러나고 있다. 아래에서 그 문제점들에 대하여 차례로 살펴보고자 한다.

## 2. 판결의 요지

서울고등법원 제4부는 위 사건의 피고인 7명에 대하여 각 집행유예를 선고하면서 그 중 2명의 피고인에 대하여는 1년간의 보호관찰과 자연보호활동 및 공공분야 업무지원활동, 2백 시간의 사회봉사를 각 명하였다. 또한, 보호관찰과 관련하여 일반 준수사항 외에 (1) 보호관찰기간 동안 학생회 활동을 하지 말 것. (2) 정치적 목적을 띤 집회에 참여하지 말 것. (3) 학업에 전념하고 부모님과 교수님의 지도에 순응할 것이라는 특별준수사항을 부가하였다.

## 3. 보호관찰제도의 도입 경위

1988년 보호관찰법이 제정되어 보호관찰제도에 관한 절차법이 마련되었고, 1989년 소년법이 개정되어 소년보호사건에 대하여 사회내 처우의 일환으로 사회봉사명령등이 우리나라에 최초로 도입되었다. 한편, 보호관찰제도는 1963년 소년법 제정때부터 규정되어 있었으나 절차에 관한 법률이 제정되지 않아

서 사실상 시행되지 않고 있다. 이때부터 비로소 시행되었다.

그런데, 소년보호사건에 대한 이들 제도의 성과가 좋다는 분석이 있자 성인에 대한 형사사건에 대하여도 도입하자는 의견이 대두되었고, 법무부도 이를 수용하여 1992년 성인범에 대한 보호관찰제도 등이 포함된 형법 개정법률안을 국회에 제출하였다. 그리고, 1995년 4월 사법연수원에서 개최된 형사실무법관 세미나에 참석한 법관들도 형법에 보호관찰제도를 조속히 수용할 것을 주장하는 의견을 제출하였다(『성인범에 대한 사회봉사명령제도의 운용방안(송무국검토)』 참조).

#### 4. 관련 형법규정

■ 형법 제59조의 2【보호관찰】 ①형의 선고를 유예하는 경우에 재범방지를 위하여 지도 및 원호가 필요한 때에는 보호관찰을 받을 것을 명할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 보호관찰의 기간은 1년으로 한다.

■ 형법 제61조【선고유예의 실효】 ②제59조의 2의 규정에 의하여 보호관찰을 받은 자가 보호관찰기간중에 준수사항을 위반하여 그 정도가 무거운 때에는 유예한 형을 선고할 수 있다.

■ 형법 제62조의 2【보호관찰, 사회봉사, 수강명령】 ①형의 집행을 유예하는 경우에는 보호관찰을 받을 것을 명하거나 사회봉사 또는 수강을 명할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 보호관찰의 기간은 집행을 유예한 기간으로 한다. 다만, 법원은 유예기간의 범위 내에서 보호관찰을 정할 수 있다.

③사회봉사명령 또는 수강명령은 집행유예기간내에 이를 집행하여야 한다.

■ 형법 제64조【집행유예의 취소】 ② 제62조의 2

의 규정에 의하여 보호관찰이나 사회봉사 또는 수강을 명한 집행유예를 받은 자가 준수사항이나 명령을 위반하고 그 정도가 무거운 때에는 집행유예의 선고를 취소할 수 있다.

#### 5. 보호관찰과 사회봉사명령의 내용

##### (1) 보호관찰의 내용

보호관찰이란 범죄인의 재범방지와 사회복귀를 촉진하기 위하여 교정시설에 수용되지 않은 자유상태에 있는 범죄인을 지도·감독하는 제도이다(『형법총론』, 이재상, 1986, 박영사). 현행 보호관찰등에 관한 법률은 법무부장관 소속하에 보호관찰소를 두고(동법 제14조) 보호관찰대상자의 주거지를 관할하는 보호관찰소 소속 보호관찰관이 보호관찰을 담당하도록 하고 있다(동법 제31조).

##### (2) 사회봉사명령의 내용

사회봉사명령이란 유죄가 인정된 범죄자나 비행소년들로 하여금 형의 선고, 보호처분 또는 그에 수반하는 조건으로서 일정한 기간 내에 특정한 시간 동안 무보수로 일정한 근로에 종사하게 하는 처분이다(사회봉사명령제도에 관한 소고, 정동기, 법조 1994년 3월호). 현행 보호관찰등에 관한 법률은 보호관찰관이 사회봉사명령을 집행하도록 하되, 국·공립기관 기타 단체에 그 집행의 전부 또는 일부를 위탁할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제61조 제1항).

대법원의 『형사사건과 소년보호사건에서 보호관찰 및 사회봉사명령·수강명령 등과 관련한 사무처리지침(송일 97-1)』은 사회봉사명령의 일반적 유형으로 자연보호활동(공원·하천 등 제조작업 및 오물수거), 복지시설 및 단체 봉사활동(양로원·교아원,

장애자시설 지원 등), 공공시설봉사활동(고속도로·국도변 쓰레기·오물 수거 등), 병원지원활동(응급실 인력보조 등) 등을 열거하고 있다.

#### 6. 판결의 문제점

##### (1) 죄형법정주의의 위반

개정형법의 시행시기는 1996. 7. 1.이지만 형의 집행을 유예하는 경우에 보호관찰을 받을 것을 명하거나 사회봉사를 명할 수 있도록 한 개정형법 제62조의 2는 1997. 1. 1.부터 시행하도록 1995. 12. 29. 자 부칙 제1조는 규정하고 있다.

또한, 형법상의 대원칙인 죄형법정주의의 가장 중요한 내용 중의 하나가 소급효금지의 원칙이므로 범죄와 형벌의 가중에 관한 법률규정은 그 법률시행 이후 장래에 대해서만 적용되고, 그 법률시행 이전에 저질러진 범행에 대하여는 소급적용될 수 없는 것이 원칙이다. 헌법 제13조 제1항도 형벌불소급의 원칙을 천명하고 있고, 개정형법 제1조 제1항은 "범죄의 성립과 처벌은 행위시의 법률에 의한다."라고 행위시법주의를 규정하고 있다.

그런데, 위 판결이 처벌하고 있는 행위는 1996. 8. 경 이른바 한총련의 연세대사태의 와중에서 벌어진 것이다. 그렇다면 결국 위 판결은 보호관찰 및 사회봉사명령을 과할 근거가 되는 법률의 시행 이전의 행위에 대하여 보호관찰 및 사회봉사명령을 명한 결과가 되었는데, 죄형법정주의를 정면으로 위배하는 결과가 되는 것이다.

다만, 보호관찰 및 사회봉사명령은 엄밀하게 말하면 형벌이 아니라 보안처분이라고 할 수 있으므로 논란의 여지가 있을 수 있다. 왜냐하면, 형벌과 구별되는 개념으로서 보안처분이란 "행위 속에 나타난 행위자의 장래의 위험성 때문에 행위자의 치료·교육·

재사회화를 위한 개선과 그에 대한 보안이라는 사회방위를 주목적으로 하여 과하여지는 형벌 이외의 형사 제재를 말한다(김일수, 『형법학원론』, 66면, 박영사)고 할 것인데, 보안처분에 대하여는 형벌불소급의 원칙이 적용되지 않는다는 주장도 가능하기 때문이다. 즉, 형벌은 과거에 저질러진 범행과 행위책임에 의존하고 있는 데 반하여, 보안처분은 범행 속에 표현된 행위자의 장래의 위험성에 입각하여 과해지는 것으로 엄밀하게 이야기하면 책임과는 무관한 재수단이라는 본질적 특색을 강조할 여지도 있는 것이다.

실제로 서독 형법 제2조 제6항은 "보안처분에 관하여는 법률에 달리 규정되어 있지 아니할 경우 판결시의 법률에 의한다."고 규정하고 있기도 하다. 순전히 논리적으로만 생각한다면 죄형법정주의, 특히 소급효 금지는 책임원칙에 근거하고 있으므로 책임과 무관한 보안처분에는 행위에 앞서 금지를 인식할 수 있는 가능성이 확보되어야 할 필요가 없고, 그 한에서는 보안처분에 소급입법이 금지되어야 하는 것은 아니라고 해석할 수도 있다. 그러나, 형벌 및 보안처분은 그 형사정책적 목적이 동일하며 다같이 "범의보호 및 범인의 사회복귀"를 지향하고 있다. 뿐만 아니라 자유박탈적 보안처분은 그 제재효과에 있어서 형벌과 다를 바 없다. 그렇다면 소급효금지의 원칙은 개개인을 그 행위에 앞서 예견할 수 없었던 제재로부터 보장해주어야 하면 보안처분이라고 하여 예외일 수는 없는 것이다(김일수, 『형법학원론』, 140면, 박영사, 이재상 교수도 같은 취지).

그렇다면 보호관찰 및 사회봉사명령을 과한 위 판결은 죄형법정주의에 위반한 것이라고 아니할 수 없는 것이다.

##### (2) 보호관찰 및 사회봉사명령을 병과한 판결의 타당성

(1) 보호관찰 및 사회봉사명령을 병과한 판결의 타당성

위 판결은 보호관찰 및 사회봉사명령을 병과하고 있다. 그런데, 개정형법 제62조의 2 제1항은 "보호관찰을 받을 것을 명하거나 사회봉사 또는 수감을 명할 수 있다."라고 규정하고 있어 병과가 가능한 것인지 여부에 대하여 논란이 생길 수 있다. 이에 대하여 영국의 형사재판법처럼 병과할 수 없다는 소극적인 견해(개정 형법·형사소송법해설, 법무부, 1996)와 재범방지의 효율성 등을 이유로 병과가 가능하다는 적극적인 견해가 있을 수 있다. 생각컨대, 이처럼 불명확하게 된 것 자체가 입법상의 미비로 보여지는 바, 그 잘못이 입법상 해결되지 아니하는 한 이러한 조문의 해석으로는 역시 죄형법정주의의 한 내용으로서의 "법률 확정성의 요구"에 의하여 병과하지 아니하는 것이 타당하다고 보여진다.

(3) 보호관찰에 있어서의 특별준수사항

위 판결은 보호관찰을 부과하면서 앞서 본 바와 같은 특별준수사항을 정하고 있는 바, 이것이 적절한 것인지에 관하여 논란이 있을 수 있다. 보안처분도 형벌과 마찬가지로 그 대상자에게 일정한 부담이나 자유의 제약을 부과하는 국가적 제재수단이다. 그러므로 형벌이 책임원칙에 의하여 한계지어지는 것처럼 보안처분도 무제한으로 부과될 수는 없고 법치국가적 한계 내에서 행하여져야 하는데, 그 원칙이 바로 비례성 원칙 또는 한계성의 원칙이다. 독일 형법 제 62조도 "보안처분은 행위자에 의하여 행하여졌거나 기대되는 행위의 의의와 그로부터 발생한 위험성과 비교하여 비례성을 결한 경우에는 선고할 수 없다."라고 규정하고 있다(김일수, 형법학원론, 84면, 박영사). 이러한 비례성의 원칙은 명문의 규정이 없다고 하더라도 인간의 존엄과 가치를 바탕으로 하는 법치국가에서는 당연히 고려되어야 할 원칙이다.

그런데, 위 판결은 (1) 보호관찰기간 동안 학생회 활동을 하지 말 것. (2) 정치적 목적을 띤 집회에 참

여하지 말 것. (3) 학업에 전념하고 부모님과 교수님의 지도에 순응할 것이라는 조건을 준수할 것을 명하고 있는데 이는 다음의 점에서 잘못된 것이다.

첫째, 학생회 활동은 결사의 자유 등의 범주에 당연히 포괄되는 것으로 그 자체로는 아무런 불법적인 행동이 아니므로 그 활동 여부를 강요할 성질이 아니다. 법원의 태도는 학생회 활동 자체를 불은시하거나 위협한 것으로 평가하는 편견을 부지불식간에 드러낸 것에 지나지 않는다. 학생회 활동 자체는 아무리 보호관찰중에 있는 자라 하더라도 제한받을 것이 아니며 이를 제한하고자 하는 것은 헌법이 보장하고 있는 개인의 자유를 불필요한 영역에서 또한 과도하게 침해하는 것으로서 보안처분의 비례성의 원칙에 반하는 것으로 위법이거나 부당한 것이다.

둘째, 정치적 목적을 띤 집회에 참여하지 말라는 준수사항도 마찬가지이다. 헌법상 국민은 집회의 자유와 표현의 자유가 있음은 당연하고, 이러한 기본적인 권리는 보호관찰중에 있는 자라 하더라도 제한받을 것이 아니다. 그럼에도 불구하고 법원은 학생들의 행위가 정치적인 것이라는 이유로 집회의 성격을 불법적인 것이나 기타 구체적으로 타당하게 한정하여 정하지도 아니한 채 "정치적 목적을 띤 집회에 참여하지 말라"는 포괄적인 준수사항을 명하고 있는 것이다. 이것 역시 앞서 본 바와 헌법이 보장한 개인의 자유를 불필요한 영역에서 또한 과도하게 침해하는 것으로서 보안처분의 비례성의 원칙에 반하는 것으로 위법이거나 부당한 것이다.

결국, 이러한 준수사항의 핵심은 법원이 열거한 세 번째 특별준수사항이 잘 보여주고 있는 바인데, 이를 속설로 바꾸어 말하면 "학생은 시키는대로 공부나 하라"는 이야기에 지나지 않는다. 그러나, 이것은 젊은 세대를 기성세대의 기준에 맹종하는 인간으로 배양하겠다는 의지의 표현은 필지언정 헌법과 법률에 의해서 양심에 따라 심판되어야 판결의 내용이 되기에 함량미달인 것이다.

고려해주 (2)형법제62조제2항 제1항을 위반한 경우 보호관찰을 병과할 수 있다. (3)형법제62조제2항 제1항을 위반한 경우 보호관찰을 병과할 수 있다. (4)형법제62조제2항 제1항을 위반한 경우 보호관찰을 병과할 수 있다. (5)형법제62조제2항 제1항을 위반한 경우 보호관찰을 병과할 수 있다. (6)형법제62조제2항 제1항을 위반한 경우 보호관찰을 병과할 수 있다. (7)형법제62조제2항 제1항을 위반한 경우 보호관찰을 병과할 수 있다. (8)형법제62조제2항 제1항을 위반한 경우 보호관찰을 병과할 수 있다. (9)형법제62조제2항 제1항을 위반한 경우 보호관찰을 병과할 수 있다. (10)형법제62조제2항 제1항을 위반한 경우 보호관찰을 병과할 수 있다.

기부의 활동이 정치 사회 경제 문화에 끼친 영향 고 이에 해당하는 국내정보를 수집하는 권한도 주어  
이 경우나 학생회로부터 그 표현이 결코 지나치지 않  
이 경우의 전신은 상임집회부가 가결되지 않은  
● 법원의 판결을 조항하는 헌법이 부여되고, 사실과 장  
● 법원의 판결을 조항하는 헌법이 부여되고, 사실과 장  
● 법원의 판결을 조항하는 헌법이 부여되고, 사실과 장

인우를지병응남도집수보장 못 뒤사수이오부터인  
기지도 성명서및자료게시법

가 정적에 각종  
● 법원의 판결을 조항하는 헌법이 부여되고, 사실과 장  
● 법원의 판결을 조항하는 헌법이 부여되고, 사실과 장  
● 법원의 판결을 조항하는 헌법이 부여되고, 사실과 장

그리고, 그와 같은 의견만이 지배적 형태로 나  
다나와 관 관리는 중앙정보부가 정보 및 보안업무의  
● 법원의 판결을 조항하는 헌법이 부여되고, 사실과 장  
● 법원의 판결을 조항하는 헌법이 부여되고, 사실과 장  
● 법원의 판결을 조항하는 헌법이 부여되고, 사실과 장

● 법원의 판결을 조항하는 헌법이 부여되고, 사실과 장  
● 법원의 판결을 조항하는 헌법이 부여되고, 사실과 장  
● 법원의 판결을 조항하는 헌법이 부여되고, 사실과 장

● 법원의 판결을 조항하는 헌법이 부여되고, 사실과 장  
● 법원의 판결을 조항하는 헌법이 부여되고, 사실과 장  
● 법원의 판결을 조항하는 헌법이 부여되고, 사실과 장

● 법원의 판결을 조항하는 헌법이 부여되고, 사실과 장  
● 법원의 판결을 조항하는 헌법이 부여되고, 사실과 장  
● 법원의 판결을 조항하는 헌법이 부여되고, 사실과 장

● 법원의 판결을 조항하는 헌법이 부여되고, 사실과 장  
● 법원의 판결을 조항하는 헌법이 부여되고, 사실과 장  
● 법원의 판결을 조항하는 헌법이 부여되고, 사실과 장

편집자 주 : 여기에 소개된 자료는 노동법·안기부법 개악철폐와 민주수호를 위한 범국민대책위원회가 주최하고, 민주사회를 위한 변호사 모임을 비롯한 6개 단체가 주관하여, 1997년 2월 27일 변호사회관에서 개최한 「안기부법의 민주적 개정을 위한 국제심포지움: 공안정보기구 어떻게 개혁할 것인가?」에서 기초발표된 자료이다.

## 안기부의 수사권 및 정보수집권 남용 방지를 위한 법제도적 통제의 현황과 과제

박연철

### 1. 머리말

먼저 안기부법 논의의 현 국면에 대해 간단히 살펴 보겠다. 안기부법 개정에 대하여 안기부는 가장 구체적인 이해관계 기관으로서 적극적으로 접근하는 데 대하여, 국민들과 입법기관은 실증적인 검토없이 안기부가 막후에서 조성하는 여론에 따라 감성적으로 법개정안의 수용 여부를 결정하려 한다. 안기부에게 더 많은 권한을 부여하면 국가안보가 강화될 것이라고 생각하는 경향을 보이니 참으로 안타까운 발상이다.

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

그런데, 최근 망명 의사를 밝힌 북한의 국제담당비서 황장엽의 남한 내 고강간첩에 대한 발언이 보도되자 안기부법 개정안에 대하여 문제삼기는 어려워진

것처럼 굳어지고 있다. 자민련에서는 대선이 끝날 때까지 1년간 개정을 유보하자는 의견으로 후퇴하고 있다는 보도가 나온다. 현재 개최된 국회에서 안기부법은 거론되지 아니하고, 한보사태와 김현철 문제가 가장 논란이 되고, 다음으로 노동법 개정안이 거론되고 있으며, 안기부법은 논의로 빠지지 않기 위하여 애쓰는 꼴이다. 안기부법 개정안이 원천적으로 무효로 되돌아가기 위하여서는 안기부의 본질과 행적을 냉철하게 대할 줄 알아야 할 터인데 여간 걱정이 앞서지 않는다.

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

### 2. 안기부의 활동에 대한 통제규정

(1) 안기부의 활동에 대한 통제가 필요한 이유

#### ① 안기부권력의 비대화

안기부가 무소불위의 권력기관으로 인식되는 것은

어나 지금이나 마찬가지로 보인다.

안기부의 활동이 정치, 사회, 경제, 문화에 미친 영향이 너무나 막강하므로 그 표현이 결코 지나치지 않았다. 안기부의 전신인 중앙정보부가 박정희의 제3공화국을 창출하는 데 기여하였으며, 박정희 정권의 유지를 위하여 선봉적 역할을 다하였으며, 경제적으로도 국가 경제에 막중한 폐해를 끼친 의혹사건을 야기한 장본인이었으며, 안기부원들이 각종의 이권에 개입한 흔적이 수다하고, 국가보안법에 근거하여 국민의 기본적 인권을 무참히 유린하여 온 죄과가 역연하기 때문에 안기부에서 의욕하는 일은 수단방법을 가리지 않고 해치울 수 있다고 보게 되었다. 이런 의미에서 안기부를 긍정적으로 보기는 어렵게 되었다.

초기의 중앙정보부법에는 인권보장적 측면에서 안기부의 활동을 제한하는 규정이 하나도 없다. 유일하게 부장, 차장, 기획조정관은 정당에 가입하거나 정치활동에 관여할 수 없다는 규정을 두었을 뿐이고, 나머지 예산회계법상의 산출내역 불체출 권한, 국회에서의 증언·답변 거부권, 다른 국가기관과의 협조요청권 등 규정은 모두 안기부의 특권적 지위를 인정하여 주는 특례조항들이다. 간부직원의 정치활동 금지 조항도 사문화된 장식적 조항이었다. 안기부야말로 야당탄압, 선거관여, 삼선개헌 등 정권 유지에 주도적인 역할을 수행하였으니 위 조항의 허구성은 두 말할 나위도 없다. 이것은 군사정권시대의 기반적인 법률용어상의 실례가 될 것이다. 군사정권에서는 정권을 장악하기 위한 속셈을 가지고 중앙정보부를 설치하면서 위 기관이 정치와는 무관한 기관인 것처럼 버젓이 명문화하여 놓았던 것이다.

#### ② 안기부의 정보보안업무 조정감독권한

가) 실효성 있는 국외정보를 수집하는 업무는 매우 어렵고, 전문성을 요구하며, 위협을 동반하고, 막대한 예산이 소요되는 과제이다. 국외정보 수집업무

는 안기부를 독보적인 존재로 부각시키고 있다. 그리고 이에 대항하는 국내정보를 수집하는 권한도 주어진다. 국내정보의 수집은 국외정보의 수집과는 달리 법령의 규제를 초월하는 권한이 부여되고, 시설과 장비의 자유자재한 활용이 가능하기 때문에 국민 개개인 및 공사(公私)기관, 단체를 통제하기에 충분한 정보를 집적할 수 있게 된다. 이와 같은 역량이 정치행정을 예속하고 국민의 기본권을 유린하는 역압력으로 발휘될 수 있는 것이다.

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

다) 안기부에서 조정·감독하는 업무는

1) 외무부의 소관사항 중 국제정세의 조사 및 연구, 국외정보의 수집과 외전(外電) 및 해외방송의 청취, 재외국민의 실태조사 및 연구, 출입국자의 보안, 통신 보안

2) 내무부의 소관사항으로는 국내 보안정보의 수집, 작성, 외사경찰정보의 수집, 작성, 해양경찰정보의 수집, 작성, 정보사범등의 내사 및 수사정보와 시찰업무, 신원조사업무, 통신정보 및 통신보안업무

3) 법무부의 소관사항으로는 국내 보안정보의 수집 및 작성, 정보사범등에 대한 검찰 정보의 처리, 공소보류된 자의 신병 처리, 적성 압수금품의 처리, 정

보사범의 보장 및 교도, 출입국자의 보안, 통신보안

4) 국방부의 소관사항으로는 국의 정보업무, 국내 보안정보업무 및 통신보안업무, 정보사범에 대한 국방부·군정보의 처리, 공소보류된 자의 신병 처리, 적성 압수금품의 처리, 정보사범의 보도 및 교도, 군인 및 군무원의 신원조사업무, 정보사범의 대사와 수사정보와 시찰업무

5) 정보통신부의 소관사항으로는 우편검열 및 정보자료의 수집, 전파감시, 기타 통신정보 및 통신보안업무

6) 공보부의 소관사항으로는 신문·잡지 기타 정기간행물과 방송·영화 등의 대중전달 매개체의 활동 동향의 조사·분석·평가, 공언물 및 영화의 검열, 자유진영 제국, 중립진영 제국 및 공산진영 제국의 정세의 조사·분석·평가, 대공 심리전, 대공 민간활동,

7) 과학기술처의 소관사항으로는 북한 및 공산국가의 과학기술관계 정보 및 자료의 수집, 관리와 활용

8) 통일원의 소관사항으로는 국토통일에 관련된 국내외정세의 조사·분석 및 평가, 남북대화, 이북 5도의 실정에 관한 조사·분석·평가, 통일교육 등이 있다.

안기부장은 대상기관의 장에 대하여 언제든지 국외 과학기술정보, 국제정세의 조사 연구에 필요한 자료, 국제사범, 무역 및 외국의 상업, 이민사무, 사회단체등록 등에 관한 정보 또는 자료의 제공을 요청할 수 있으며, 관계기관의 장은 이에 협력할 의무가 있다.

③ 안기부의 수사권 행사에 의한 인권 침해

안기부는 몇 가지 범죄에 대한 수사업무를 행하고 있다. 그중에서 국가보안법에 규정된 죄에 관한 수사

도 포함된다. 국가보안법의 남용에 의하여 인권이 어떻게 유린되었는가 하는 문제는 곧 안기부에서 국가보안법을 어떻게 남용하였는가 하는 문제를 살피는 것과 동일하다. 안기부에서 형사소송법에 규정된 절차를 준수하지 않은 예가 많았고, 국가보안법을 광범위하게 적용함으로써 무고한 국민의 희생을 초래하였다. 안기부의 수사는 그것이 자유민주주의체제를 수호하기 위한 것이라 하나 지나친 부분이 매우 많았으며, 자유민주주의이념 그 자체와도 배치되는 것이 많았다.

(2) 안기부의 활동에 대한 법제도적 통제

① 안기부법 자체상의 통제규정

가) 예산회계상의 통제

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

중전에는 이 부분에 관하여 거의 아무런 통제가 없었으나, 1994. 1. 5. 개정에 의하여 국회정보위에 안기부의 모든 예산에 관하여 실질심사에 필요한 세부 자료를 제출하도록 하였다. 다만, 이 경우에도 안기부의 예산 심의는 비공개로 하며, 정보위 소속 국회의원은 예산 내역을 공개하거나 누설하여서는 아니 된다.

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

지금도 안기부의 예산 중 미리 기획하거나 예견할 수 없는 비밀 활동비는 총액으로 다른 기관의 예산에

계상할 수 있다. 따라서 안기부의 예산이 얼마나 되는지 정확히 알기는 어려우나, 국회의원들의 발언에 의하면 수천억원에 이른다고 한다.

나) 국회에 의한 통제

중전에 안기부장은 국회의 예산심사 및 국정감사와 감사원의 감사에 있어서 국가기밀에 속하는 사항에 한하여 자료의 제출, 증언 또는 거부할 수 있다고 하였다. 국가기밀에 속하는 사항은 국회의 질문에 답변하지 않을 수 있었다. 이 규정은 안기부장의 국회출석증언의무를 규정한 것이라기보다는 부장의 출석, 답변 거부권을 규정한 것이라 할 수 있다.

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

중전에는 안기부는 대통령에 대하여서만 보고의무를 졌으나, 법 개정 이후에는 국회 정보위에도 보고할 의무를 지게 됨으로써 국회가 통제력을 발휘할 수 있게 된 것이다.

다) 형사처벌에 의한 통제

안기부의 정치적 중립을 유지하고 인권 침해를 방지하기 위하여 안기부법에 정치관여죄와 직권남용죄를 신설하여 이에 위반하는 안기부 직원을 처벌할 수 있게 되었다. 이 조항은 정보정치와 공작정치의 폐해를 방지하고, 국민의 인권을 보장받는 데 매우 중요한 조항이다.

안기부의 부장, 차장 및 기타직원(중전에는 부장, 차장, 기획조정관에 한하였다)은 정당, 기타 정치단

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

안기부법에 예시된 정치관여행위는 과거에 안기부에 의하여 실제로 행하여진 정치관여행위를 열거한 것이다. 최초의 중앙정보부는 박정희의 민주공화당 창설의 산실이 되고, 야당의 결성에 대하여 방해하거나 누구를 야당 당수로 선출하여야 하는가에 대하여 간섭하였다. 대통령의 뜻을 거스르는 집권여당의 국회의원에 대하여도 린치를 하였으며, 선거기간 중에는 관계기관 대책회의의 핵심이 되어 여당 후보의 당선을 독려하였다. 이와 같은 불법행위는 널리 알려졌음에도 불구하고 구체적인 증거가 드러나지 않아 처벌을 받은 예는 거의 없고, 서울지역에서 특정후보를 비난하는 전단을 안기부직원이 직접 살포하다 선거운동원에게 붙잡혀 처벌받은 일이 있었다.

안기부의 부장, 차장 및 기타 직원은 그 직권을 남용하여 법률에 의한 절차에 의하지 아니하고 사람을 체포 또는 감금하거나 다른 기관, 단체 또는 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나 사람의 권리를 행사를 방해하여서는 아니되며, 안기부직원으로서

사법경찰관리의 직무를 행하는 자는 그 직무를 수행함에 있어서 형사소송법 제34조(피고인, 피의자와의 접견, 교통, 수진) 및 제209조에 의하여 수사에 준용되는 구속의 통지, 구속된 피고인과의 접견, 수진, 제90조(변호인의 의뢰)와 군사법원법의 관계규정(제63조, 제127조, 제129조 및 제130조) 등 범죄 수사에 관한 적법절차를 준수하여야 하며, 이에 위반하여 타인의 권리 행사를 방해하는 경우 7년 이하의 징역과 7년 이하의 자격정지에 처하며, 인신구속에 관한 적법절차를 준수하지 아니할 경우 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

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

② 다른 법률의 규정에 의한 통제

가) 공공기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보의 보호를 위하여 그 취급에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 공공업무의 직정한 수행을 도모함과 아울러 국민의 권리와 이익을 보호함을 목적으로 하여 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률이 1994. 1. 7.

제정되어 있으나, 안기부가 위 법상의 공공기관에 포함되어 있지는 않다. 안기부에 대하여도 위 법을 준용하는 방안을 강구하여 보아야 할 것이다.

나) 통신비밀보호법상의 제한

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

3. 안기부 활동 규제에 관하여 유념되는 과제

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

현재의 안기부는 어떠한가. 안기부는 대통령소속하에 설치되어 있고, 대통령의 지시 감독을 받으므로, 대통령이 안기부를 어떻게 운용하느냐에 따라 안기부의 위상과 역할은 크게 달라질 수 있다. 김영삼 정부 초기에 안기부는 과거의 비위와 의혹을 털고 새

롭게 태어나도록 강요받았다. 안기부법의 개정에 의하여 수사권이 제한되고 인권관련조항이 삽입됨에 이르러서는 안기부는 적어도 상징적으로 격화된 것과 마찬가지로, 안기부의 자존심에 깊은 상처를 입었던 것으로 보인다. 안기부에서는 국외정보수집에 주력하며, 과학, 무역정보의 수집에도 일익하겠다는 의도를 표방하기도 하였다. 그러나, 가치있는 국외정보를 수집하여 국가안보에 기여하는 데에는 미치지 못한 듯하고, 국내정보수집에 관하여 관여를 하지 못하게 된 데 대한 불만이 증폭되었다. 그리고, 김영삼정부의 집권이 해를 거듭하면서 차츰 안기부의 활동에 대한 의존도가 높아진 탓인지 중요한 개혁입법으로 공적으로 삼았던 안기부의 수사권 제한규정을 철폐하기에 이르렀고, 안기부 국내담당 차장에 지난 대통령선거시에 경찰청장으로서 선거에 관여하였던 자를 임명함으로써 국민들은 다음 대통령선거는 안기부를 중심으로 하는 관권선거가 되지 않을까 하는 의구심에 사로잡히게 되었다.

지시, 감독자가 안기부를 정치적으로 활용하면 안기부의 정치활동을 금지하는 규정은 사문화되고 만다. 지금도 안기부의 정치관여금지조항이 있지만 이에 위반되었다 하여 처벌받은 사례는 없다. 지난 1995년도에 안기부에서 지방자치제 연기의 필요성, 방법, 선거연기를 여론화하는 방법을 획책하다가 노출된 일이 있으며, 위 공작은 명백히 정치관여행위이지만 관계자를 면직시키는 외에 형사처벌은 없었다. 최근에 공로명 외무장관의 퇴임 건의도 안기부와 의 알력 때문인 것으로 보도되었는데, 알려진 내용만으로는 대통령의 인사권을 침해한 정치관여행위로 보여진다. 물론 위 행위들이 안기부법상 금지된 정치관

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

안기부의 인권침해행위에 대하여는 상당히 개선되었다고 하지만, 그와 같은 개선에 대하여 안기부 직원은 수사 방해행위로 보려는 경향이 있고, 최근에도 가혹행위를 자행하였다는 보고가 있어, 안기부의 업무수행자세에 대하여는 경계심을 늦추어서는 안 될 것이다. 밀실수사의 위험성이 큰 수사상의 인권침해 행위를 방지하기 위하여서 안기부에 수사권을 부여하지 않아야 한다는 주장이 유력하다. 안기부는 범죄정보수집에 전념하고, 일선 검경과 협력하여 수사는 공개된 장소에서 신분이 분명한 사법경찰관에 의하여 수행되도록 하는 것이 바람직하다. 이것은 안기부에서 과학적 수사 자료를 확보하게 할 것이며, 부당한 인권침해를 최소화하고, 안기부 내의 불필요한 인력을 감소시키는 한편, 유능한 인력을 범죄수사업무보다는 정보수집업무에 투입하는 효과를 가져올 것이다. 그러나 이와 같은 인권단체의 주장에 대하여 안기부에서는 현재의 인권상황이 종전과 다르며, 안기부의 수사권을 제한함으로써 안기부원의 사기와 의욕이 현저히 저하되었다고 주장하고 있다.

안기부의 직권남용행위에 대하여 피해자들의 적극적인 고발이 있어야 할 터인데 그 경우 후속적인 불이익을 감수하여야 하는 어려움 때문에 불이익을 감수하게 되는 것 같다. 안기부 직원의 직무상의 범죄에 대한 수사권을 안기부가 아닌 타부서에서 담당하여야 엄격한 적용이 가능하여질 것이다.

현재의 안기부를 해체하고 새로운 정보수집부서를 창설하는 것도 생각해볼 만하다.

# 안기부 권력남용의 현황과 그에 대한 민주적 투쟁의 경과와 전망

- 과제와 전략을 중심으로 -

곽 노 현(방송대, 법학과 교수)

## 1. 문제의 제기

안기부의 수사권 부활에 대한 수세적 방어에서 안기부에 대한 본격적 과거청산 및 민주개혁을 위한 공세적 공론화의 계기로!

국민적 저항의 결과로 정취한 노동법과 안기부법 제논의 국면이 최근 한보 및 '안보' 사태 속에 파묻혀 좀처럼 피어나질 못하고 있다. 노동법은 그래도 좀 나은 편이다. 정부여당이 노동계의 거센 반발에 흔들 이 난 데다 쟁점이 워낙 다양해 흥정의 여지가 널려 있기 때문이다. 그러나 안기부법의 경우 사정이 다르다. 우선 걸려있는 쟁점의 성격상 타협의 가능성이 없다. 안기부법 논의는 그간 검찰과 안기부 중 어느 기관이 찬양고무죄 수사권을 가져야 더 바람직하느냐는 식의 단일 쟁점에 대해 진행되어왔기 때문에 양자택일이 가능할 뿐 흥정의 여지가 없다. 다음으로 안기부법은 노동법과 달리 이른바 운동권이나 진보 인사들을 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. 더우기 대북불안심리가 확산되는 날이면 안기부의 명백한 권한남용에 대해서도 모른 체 하기 쉬운 것이다.

어떻게 보면 지금이 바로 그런 시기인 듯하다. 실

제로 정부여당은 최근의 황장엽 망명파 이한영 피격 사건을 기회로 아예 안기부 권한과 조직의 대폭 강화를 주장하며 공세적으로 나올 태세다. 그러나 정부여당 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 해서 불안이 불안을 불러 불안이 고조되는 불안의 악순환만이 초래될 뿐이다. 불행하게도 현재 안기부법 국면은 바로 이러한 상황에 처해있는 것이 아닌가 싶다.

그렇지만 한번 생각해보라. 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 피해망상증에 시달리는 환자들이 끊임 새가 없는 사실은 이를 웅변한다. 모르긴 해도 안기부법이 93년말 이전으로 회귀할 조짐이 드러난 지난 96년 중반 이래 이러한 병리적 불안심리는 부쩍 심화되었을 것이 틀림없다. 물론 안기부가 간첩 색출과 국가 안보라는 본래의 기능에 처음부터 충실했던들 이렇듯 진기한

70 이 달의 민변 3월호

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 축소조차마저 안기부의 일방적 '로비' 아래 그토록 쉽게 원상회복될 수 있었던 것이다.

보다 구체적으로 이땅의 거의 모든 언론매체들은 안기부가 수사권 실시회복을 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 썩소리 한번 못한 채 안기부가 자신의 권한을 빼앗아가는 것을 속수무책으로 지켜볼 뿐이었다. 언필칭 개혁 안기부의 권세조차 이렇듯 우리 사회의 권력중추인 언론과 검경의 권세를 간단히 압도해버릴 정도로 막강했던 것이다. 그럴진대 날치기 법안에 의해 자신의 권한이 더욱 강화된 것으로 믿는 오늘날의 '개혁 안기부'가 얼마나 못된 세도를 부릴 지 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 정부여당이 도발적으로 내놓은 쟁점사안에 매달려 규탄하고 저항하기에 급급했던 야당과 재야의 대응방식은 다소 소극적, 방어적이었던 지적을 면하기 어렵다. 당시의 상황상 어쩔 수 없는 요소가 있긴 했지만 안기부의

수사권 강화를 내용으로 하는 법개정론이 나왔을 때 부터 보다 강력하게 대안을 갖고 공세적으로 나섰다 라면 하는 아쉬움이 있다는 것이다.

그렇다면 좀처럼 조성되기 어려운 안기부법 논쟁 국면이 작년 중 개악론의 형태로나마 불거져나왔을 때 공세의 매고고리를 어디에서 찾아야 했을까? 필자는 그 해답이 안기부 권력남용의 일상적 형태이자 안기부에 대한 공포의식의 일상적 근원인 정보수집권 남용관행에 있다고 판단한다. 다시 말해서 안기부에 대한 공세적 개혁요구는 언제든지 안기부 권세의 일차적, 항상적 권원이 되는 안기부의 불법부당한 정보수집관행에 초점을 맞춰야 한다는 것이다. 주지하다시피 안기부의 일차적 임무는 정보수집이지 수사가 아니다. 안기부의 막강한 권세 역시 정보수집권의 불법남용을 통해 영향력있는 이들의 개인신상정보를 확보하고 이를 악용하는 오랜 관행에 기반을 두고 있다. 따라서 안기부를 공포의 권력기관에서 끌어내리기 위해서는 이러한 잘못된 관행을 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 과거청산작업을 수행하는 일, 둘째, 그에 바탕하여 재발 방지를 위해 필요한 각종 민주적 법적개혁을 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 민주주의의 위협을 개괄한 후, 안기부의 월권 비행 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.

71 자료·안기부 권력남용의 현황과... /곽노현



## 2. 인기부의 존재 자체가 야기하는 위험성

가상적 적(敵)의 지속적 창출, 비밀정보 수집권의 자의적 남용, 기득권체제의 유지, 강화

모든 공안정보기관은 독재와 폭압, 전쟁과 내전, 이념과 체제 대립의 소산이다. 인기부를 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. 더우기 정보기관은 실질적 사용자가 정권이므로 일단 들어선 정권은 이를 개혁하기보다는 활용하고 싶은 유혹에 빠지기 쉽다. 그 결과 공안정보기관은 아무리 정권이 바뀌어도 철폐는 커녕 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 다바친다. 전통적 민주법치국가의 이론이 애써 외면하고 있지만 이처럼 공안정보기관은 강력한 기득권보장장치로 기능하면서 사회 전반을 경직화한다. 요컨대 공안정보기관의 득세는 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 공안정보기관의 고유목적과 활동방식 자체에 내재한다. 정보수집의 목적은 국가와 체제, 그리고 헌법을 외부와 내부의 적으로부터 지키는 데 있다. 외부에 있던 내부에 있던 적 및 적과 내통하는 자는 공포와 증오의 대상이자 섬멸과 처결의 대상일 뿐이다. 일단 적으로 판명되거나 적과 연계된 것으로 의심되는 자에 대해서는 군사작전, 기타 어떤 극한행동을 해도 문제될 것이 없다. 여기서 인권보호는 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 일 반형법적으로 문제되는 행위가 전무한 상태에서 오직 경향적으로 위험성을 제단하여 마구잡이로 거침 없는 비밀정보수집을 허용하는 사회는 이미 법이 지배하는 민주사회가 아니다. 민주사회라면 동료시민의 정치적 비전과 표현이 아무리 귀에 거슬리고 타당치 않아도 폭력형벌상의 범죄행위가 되지 않는 이상 공개적 토론의 방법으로 걸러내고 설득해야 마땅하다. 또한 위에서 본 바와 같이 공안정보기구는 일단 합법화한 후에는 비밀성의 요청 때문에 실질적인 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 외적이나 내부 동조자로 의심가는 이들에 대해 비밀리에 정보수집 활동을 수행하는 데 있다. 그렇기 때문에 합법적 공안정보기구의 존재는 한편으로 내부의 적으로 지목된 동료시민들의 자유로운 표현 및 활동을 감시, 억압하는 반인권적 효과는 물론 다른 한편으로 공동체 전체의 민주적 의견형성을 저해하고 기성권력을 강화하는 반민주적 효과를 갖는다. 특히 공안정보기구의 권한 남용이 가상의 적을 지속적으로 창출해내면

서까지 자신의 존재근거를 확보하는 단계에까지 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.

## 3. 인기부의 불법적 권한 유월 및 남용 유형

인권유린, 혐의조작, 정치공작, 용공음해, 선거개입, 기관출입, 단체사찰, 여론조작 등등

인기부의 권한 중 남용되지 않는 것은 아무 것도 없다고 할 수 있다. 인기부의 권한행사에 대한 실질적 통제장치가 전무하다시피 한 데다 통제를 맡아야 할 정치, 사법, 언론기관이 모든 체 해왔기 때문이다. 인기부의 권한남용 및 불법유형중 대표적인 것은 수사과정에서는 자의적 구금, 구속사유 불고지, 변호인 접견 불허, 고문등 가혹행위, 간첩조작, 용공음해, 피의사실 공표 등이다. 한편 사찰활동과 관련해서는 주로 전화도청, 기관출입, 프락치 고용 등이 문제되어 왔다. 그밖에도 총선을 비롯한 각종 선거개입, 영장 기각 판사 매도 비디오 제작, 여론비자 발급 거부, 파업집회 참가 방해, 방송프로 중단압력 행사 등의 유형도 심심치 않게 보도되는 내용들이다. 이러한 내용들은 93년말의 인기부법 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 서너달을 제외하고는 간단없이 지속된 것으로 판단

된다. 안기부의 권한행사와 관련하여 과거와 비교하여 좀 나아진 부분은 수사관행이다. 여기에는 변호인 접견권 기타 형사적 법절차 보장을 위한 법정투쟁의 전개와 법원 일각의 호응의지가 큰 힘이 되었다. 안기부는 최근 탈북사건의 공작적 처리, 이른바 망명공작을 통해 정치에 적극 개입하는 모습을 보이고 있다. 안기부의 비밀성에 의해 뒷받침되는 이러한 행태에 대해서도 앞으로 규제가 마련되어야겠다.

#### 4. 안기부의 개혁과 통제를 위한 법제 개선투쟁

안기부의 개혁을 위한 호기는 32년간의 군사독재가 종언을 고한 지난 93년 초에 찾아왔다. 그러나 현정권은 안기부를 위시한 공안개혁에 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 현정권은 이러한 준비가 전혀 없이 그저 막판에 명분에 밀려 최소한의 법개정에 합의했을 뿐이었다.

그렇기 때문에 현정권의 개혁성이 완전히 사라진 96년 중반의 안기부 대반격은 이미 예고된 것이나 다름없었다. 또한 안기부의 과거회귀론이 언론의 대대적 지원을 받은 것도 어쩔 수 없는 일이었다. 민주진영은 당연히 있는 힘을 다해 규탄하고 저항하였지만 내내 방어적, 수세적으로 입한 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 전노재판이 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. 전노시대에 공안정보기관이 저지른 월권 불법악행들에 대해 과거청산작업이 수행되면 불가피하게 과거정권에서 공안정보기구의 역할과 기제, 그리고 문제점이 거론될 것이다. 민주진영은 이러한 상황에 미리 대비하여 공안정보기구 개혁을 대선 의제의 하나로 올려놓는 작업을 해야 할 것이다.

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

#### 5. 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 못

했다. 조직 내부에는 아무도 시킨 사람이 없다는 것이다. 그나마 특별한 증거가 없는 의혹사건에 대해서는 단 한건의 사법처리 사례도 없었다. 증거를 중시하는 사법과정의 특성과 안기부나 기타 수사기관의 비협조 때문이다. 이 경우 피해자 가족이나 몇몇 단체를 중심으로 성명서, 집회, 시위, 농성, 가두홍보, 항의방문 및 진상조사단 구성 등 다양한 방식으로 항의 규탄에 들어가지만 얼마 지나지 않아 호지부지되는 것이 보통이다. 언론이 냉담한데다 안기부가 꿈쩍도 하지 않기 때문이다. 그래도 안기부의 잘못된 초동수사행태가 집약적으로 나타난 김형찬 씨 사건의 경우 대규모 대책위가 꾸려져 매우 활발한 활동을 벌이고 있다.

물의를 빚은 개별 사건의 처리에는 검찰과 법원의 적극적 의지가 매우 중요하다. 그러나 안기부법상 안기부 직원의 직권남용범죄와 정치권여범죄에 대해 안기부가 수사권을 갖고 있는데다 검경과 안기부의 철저한 동료의식, 사법과정의 엄격성 등이 겹쳐 큰 기대를 할 수 없는 실정이다. 한 예로 평양축전에 걸 개그림을 보낸 혐의로 엄청난 고문피해를 당한 화가 홍성담씨의 경우 고문수사관의 초상화까지 작성하여 제출하며 투쟁했지만 고문수사관을 색출하여 처벌하지 못한 채 오늘에 이르고 있다. 밀입북사건에 연루된 서경원 의원의 비서 방양균 씨 경우 고문을 호소했지만 법원이 인정하지 않았다. 그는 지금도 고문 후유증으로 앓고 있다. 경찰의 고문 사실이나 적법절차 위반에 대해서는 법원이 여러 차례 국가손해배상을 명하였으나, 안기부의 고문사실과 관련해서는 아직까지 고문사실을 인정하여 국가배상을 판결한 적이 없는 상태다. 안기부의 비밀스런 성격에서 연유되는 한계다. 안기부 프락치 개입 사실도 김삼석 남매 사건에서 변호인들의 각고의 노력으로 인정되기는 하였지만 연루된 안기부 수사관에 대해서는 문책이 없었다. 간첩 김동식을 만났다는 이유로 간첩 혐의를 받았던 박충렬씨의 경우 법원에서 무죄판결을 받았

다. 불고지죄와 관련해서도 허인회 씨의 경우 대공분실의 의도와는 달리 무죄판결이 났다. 몇해전까지만 해도 상상도 할 수 없었던 일이 법원 일부의 각성과 노력에 의해 발생하고 있는 것이다. 적어도 법원의 형사적법절차 보장의지는 과거에 비해 강화된 것으로 판단된다. 따라서 다양한 법정소송을 전개할 필요가 높아진 상황이다.

#### 6. 안기부의 민주적 개혁을 위한 과제: 과거청산, 조직개편과 권한 분산, 통제 강화

안기부에 대한 개혁과제는 크게 볼 때, 현재 안기부가 비밀의 장막 안에서 마음놓고 벌이는 음모적이고 자의적인 권한 행사 곧 권력 남용의 기회를, 관련 법령의 명확성을 기하고 조직운영의 투명성을 높이며 권한 행사에 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: 찬양고무 관련 정보수집권 및 일부 직권남용범죄 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 있

다는 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 별 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 누설 가능성을 내포하고 있지 않으므로 안기부의 자체 수사대상이 될 필요가 없을 듯하다. 안기부 직원의 직권 남용이나 정치관여행위에 대해 안기부가 자체수사권을 갖고 있기 때문에 이 조항들은 아무런 실효성이 없는 상태다.

**나. 철저한 과거청산: 폭압공포기계의 전모와 억울한 피해사건의 진상규명 등**

안기부와 그 전신인 중정은 군사독재시절 무소불위의 권력을 휘두르며 무수한 인권유린과 정치공작을 자행했다. 이들 기관에 일단 잡혀 들어가면 몸 성히 나올 것을 기대할 수 없을만큼 수사과정에서 고문, 기타 인권유린이 일상적으로 이뤄졌다. 또한 독재권력자의 주구가 되어 정당개입, 선거개입, 기관개

입, 정치개입을 노골적으로 혹은 공작적으로 수행해 왔다. 안기부에 대해 우리 국민이 갖고 있는 오늘날의 공포는 여기에 뿌리를 두고 있다. 32년만의 문민정부를 자임한 현 정부 들어서도 이러한 과거사에 대해서는 아무런 규명이나 문책 없이 넘어가고 말았다. 그 결과 안기부의 권한행사는 새시대의 도래를 실감할 수 있을 정도로 바뀐 것이 없다. 여전히 과거청산 작업이 필요하다. 단 한 명이라도 있어서는 안 될 무고한 조작간첩의 수가 몇이며 단 한 명이라도 있어서는 안 될 고문치사와 의문사의 수는 또 얼마인가. 또한 민주주의를 비롯하여 자행되었던 정치공작은 그 얼마인가. 이러한 사태를 바로 잡을 책임있는 검찰, 법원, 정치, 언론의 행태는 어떠했는가. 이렇게 된 모든 구조와 기제의 전모는 물론 낱말의 억울한 사건의 진상이 밝혀져야 한다. 그에 따라 가해자, 범법자에 대해서는 마땅한 문책이 가해지고 피해자와 희생자에 대해서는 충분한 명예회복과 피해 배상이 제공되어야 한다. 또한 다시는 이런 일이 일어나지 않도록 입법, 교육, 기념, 기타 재발방지책이 수립, 강구되어야 한다.

**다. 집중된 권한의 대폭 분산: 대내외 정보수집권의 분리과 수사권의 분리**

1) 대내외 정보수집권의 조직적 분리  
비밀정보기관은 속성상 권력 남용의 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 분리해놓은 대포적 사례다. 안기부도 이러한 원칙에 따라야 한다.

2) 정보수집권과 수사권의 조직적 분리  
정보수집권과 수사권의 조직적 분리 역시 권력집

중을 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 내란의환수사권을 보유한 적이 없다. 게슈타포와 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 접견 방해나 고문등 수사권 남용 관행은 93년말의 안기부법 개정 이후 종전에 비해서는 상당히 개선된 것이 사실이다. 반면 안기부의 정보수집권 남용 관행은 93년말의 법개정 시 특별히 문제가 되지 않아서 그런지 그후에도 별다른 변화 없이 그대로 지속되는 듯하다. 따라서 잘못된 정보수집 관행을 바로잡기 위한 노력이 몹시 필요한 실정이다. 향후 올바른 안기부 개혁이나 안기부법 개정을 위해서는 수사권을 넘어 정보수집권으로 문제의식을 확대, 심화할 것이 요구된다.

1) 정보수집관련

정보수집과 관련해서는 정보수집의 목적, 대상, 그리고 방법에 대해 구체적이고 명확한 기준을 마련하

는 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 사찰여부 확인, 사찰기록 공개, 부당한 사찰 중지, 부당하거나 오래 묵은 사찰기록 폐기 등을 정보공개법이나 개인정보보호법, 혹은 공안정보기구에 대한 시민권리장전 등의 범행태를 빌어 시민의 권리로 인정하여 집행할 필요가 있다. 나아가서 이러한 권리를 신속하게 실효적으로 보호할 수 있도록 정보기구관련 음부즈멘이나 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 변호인 열석권을 인정하는 방안을 적극 검토해야 한다.

**7. 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 법치주의, 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 보수나, 혹은 리버털이나 데모크라트냐에 따라 입장의 차이가 존재할 여지가 거의 없다. 자유민주주의자들들과 연대투쟁이 가능하다는 말이다.

2) 안기부를 개혁하려면 정보수집 관행을 발본적으로 개혁해야 한다

이 부분에 대해서는 이미 위에서 여러번 언급했으므로 생략.

3) 결국 남북대결구조의 완화, 해소가 관건이다. 안기부의 존립근거와 권한범주는 궁극적으로 남북관계의 전망에 따라 달라진다. 남북관계가 대립으로 치달아 대북불안심리가 심화되는 상황은 국민의 입장에서 몹시 바람직하지 못한 상황인 반면 안기부로서는 그야말로 속으로 쾌재를 부르며 자신의 존재 의미를 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 확산과 관용의 훈련을 통해 무용지물로 만들어야 하는 것이다.

4) 남북한 모두의 인권신장과 평화정착을 위해 일한다는 자부심이 필요하다

안기부 개혁의 범위와 전망은 대결구조 해소 여부와 통일 전망과 경로에 따라 다르게 정해져야 할 것이다. 안기부 개혁은 기본적으로 우리 사회의 문제이지만 북한사회의 대응은 물론 통일 이후의 사회전망에도 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 북한사회의 정치적 억압기제와 정보기구장치가 구동독의 슈타지와 별 차이가 없을 것으로 생각되기 때문에 안기부 개혁은 우리 사회의 인권신장은 물론 통일기반 조성 및 통일 후 북한 사회의 인권보호를 위해서도 필요하다. 인 식으로 실천에 나서야 한다.

나. 무엇을 할 것인가

1) 공안정보기구의 과거청산 및 민주개혁을 위한 위원회 설치 촉구

안기부법을 민주적으로 개정하고 관련통제법제를 보장정비하여 안기부등 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, 통신 기밀보호법등의 내용과 한계를 연구, 토론하여 권한 통제와 침해구제의 실효성을 제고하는 방향에서 관련법제의 개선방안을 강구하며 나아가서 공안정보기구의 활동과 통제법 원칙 및 공안정보기구의 활동

에 대한 시민적 권리의 내용과 침해시 구제절차와 기구를 밝혀놓은 공안정보기구관련 시민권리장전을 고안하는 작업을 해야 할 것이다. 미국, 독일, 영국등에서는 벌써부터 공안정보기구 연구회나 학회가 설립되어 본격적이고 지속적인 연구를 수행하고 있다. 이번 심포지움을 계기로 공안정보기구개혁연구회가 만들어져 본격적인 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 드러나있는 안기부의 각종 권력 남용 관행들을 가장 중요한 것부터 다스려나가는 일이다.

3) 투쟁의 당면목표는 찬양고무 정보수집권의 검찰 이관에 놓아야 한다

현재의 상태에서는 국보법 제7조 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. 사찰금지청구, 사찰기록공개청구, 사찰기록폐기청구 등 다양한 소송 형태를 개발, 시도해야 한다.

5) 정권교체를 위해 노력해야 한다

안기부에 대한 과거청산 및 민주개혁은 평화적이

고 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 개혁 환경이 악화된다. 안기부 개혁 환경을 조성하기 위해서는 남북간 협력과 교류, 군축과 평화 구축을 위해 노력할 것이 우선적으로 요구된다.

8. 맺음말

안기부법의 제논의는 현재 안기부가 날치기법에 의한 권한 강화로 득의만만해하는 상황, 그것도 전례 없이 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 한번 강조하거나 우리 모두는 너나할것없이 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.

## 비밀정보기관과 민주주의적 사회구조

마르틴 쿠차(교수, 베를린)

번역: 이계수(민주법연, 연구위원)

### 모순에 가득찬 관계

스파이는 세상에서 가장 오래된 직업 중의 하나라고 한다. 전시에는 상호간의 첩보활동이 늘 일정한 역할을 해왔음은 의심의 여지가 없다. 그러나 국내정치에서의 적과 싸울 때도 비밀스런 정보원(源)이 늘 이용된다. 폭력적 지배와 독재의 시기에는 그러한 비밀정보의 이용이 공공연한 테러와 함께 항상 중요한 역할을 해왔다. 나찌국가의 비밀경찰(게슈타포)이 자행했던 행위들은 독일의 역사에서 그 가장 참혹한 예이다.

### 1. 기본 문제

민주주의적 사회형태의 관철과 시민을 위한 자유권의 승인에 힘입어 첩보활동은 적어도 국내의 영역에서는 점차 문제시되어 왔다. 정부측의 여러 정치가들은 비밀정보기관의 임무가 적과 외국의 첩자활동으로부터 민주적 질서를 보호하는 데 있다고 옹호한다. 우리의 내국 첩보국인 헌법보호청에 관한 독일연방법률도 그 기관의 주요 임무가 '자유롭고 민주적인 기본질서를 침해하는 행위들'을 막아내는 데 있음을 분명히 해두고 있다. 그러나 반면에 바로 그러한 기관의 비밀스러운 활동방식 때문에 성가신 정치적 반대세력을 감시하는 데 특별한 권한을 사용할 유혹 또한 큰 것이다. 헌법보호청뿐만 아니라 원래 해외업무

만 담당하게 되어있는 연방해외정보국까지를 둘러싼 스캔들(이들 양 기관 모두 정치가나 그밖의 반대세력 인사들을 염탐한다)은 수도 없이 많다.

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

이러한 자유권들은 정치적 반대자에 대한 국가권력의 공공연한 억압조치에 의해 광범위하게 침해될 수 있다. 그러나 그러한 권리들은 자유권의 사용이 국가기관의 비밀스런 포착 대상이 되고, 그 자유권의 사용으로 사후에 불이익을 받게 될 때에도 마찬가지로 침해될 수 있다. 그러한 국가의 조치에 대한 근거 있는 불안은 기본권의 사용에 위협적으로 작용한다.

최고법원으로서 국가 구조상 중요한 지위를 갖고 있는 독일연방헌법재판소는 이러한 문제상황을 1983년의 어느 유명한 판결에서 다음과 같이 정확하게 묘사했다: "이상한 행동이 항상 기록되고 정보로서 계속 저장, 사용, 배포되리라고 의심하는 자는 그러한 행동들을 통해 주목의 대상이 되는 것을 회피하려 한다. 예컨대 집회나 시민운동에 참여하는 것이 당국에 의해 기록되고 그로 인해 그에게 위협이 발생할 수 있다고 생각하는 사람은 가능한 한 자기 권리(기본법 제8조 및 제9조)의 사용을 포기하게 될 것이다."(연방헌법재판소 결정집, 65권, 1(43)쪽 - 인구조사사진)

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

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

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

### 2. 법적 제한을 위한 시도들

연방헌법재판소는 앞에 인용한 판결에서 국가의 '정보' 활동을 법적으로 제한하는 중요한 도구로 '정보에 대한 자기 결정권'을 내세웠다. 정보처리에 관한 작금의 조건 하에서 인격의 자유로운 실현은 개인 정보를 무제한으로 수집, 저장, 사용, 유포시키지 못

하게 함으로써 개인들을 보호해주는 것을 전제로 한다고 동 법원은 주장한다. 기본권은 "그 점에서 자기 개인 정보의 처분과 사용에 대해 원칙적으로 스스로 결정할 권한"을 보장한다.(앞의 판결집, 43쪽)

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

연방헌법재판소에 의해 주장된 이러한 요청들은 연방과 주의 입법자들이 적극적으로 입법작업에 나서게 되는 결과를 낳았다. 국가활동의 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 서방연합군 점령세력의 지령(1949년)에 따른 것이다. 점령세력들은 그렇게 해서 독일연방공화국의 헌법인 기본법의 제정에 영향력을 행사했으며, 나찌국가에서처럼 국가의 권력기구들이 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 조건 달기가 귀찮기 때문에 - 번역자 삽입) 입법부는 "실무쪽에서 불가피하다고 주장해오는 것을 모두 법률에다 집어넣어버

리는" 간단한 방법을 자주 선택해왔다고 연방헌법재판소장을 지냈던 에른스트 벤다는 비판한다. (Benda, Die Notwendigkeit bereichsspezifischer Regelungen für Informationseingriffe der Sicherheitsbehörden - Erfahrungen aus dem Volkszählungsurteil - , in: Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie 1/1995, 11(27)쪽)

또한 법률상의 구성요건이 불명확한 경우가 많아 '공안기관' 이 자기 마음대로 활동할 여지가 많다. 각 정보기관과 그밖의 공안기관의 권한을 분명하게 제한하는 것이 그 목적인 법률상의 규정들은 이렇게 해서 완전히 개입·침해 작용에 대한 수권규정이 되어버리고 단순히 '가짜 구성요건들' 만 담겨있다. 이러한 현상은 '결과 속이 다른, 법을 통한 통제(paradoxe Verrechtlichung)' 라고 규정할 수 있다. 즉 새로운 법률상의 규정들은 국가에 대한 시민의 자유를 보장해주는 것이 아니라, 국가가 더 자유자재로 활동할 수 있게 할 뿐이다. 또한 그것은 국가활동의 예측불가능성을 확대한다.

정보기관과 경찰의 '분리원칙' 은 점차 여러 형태의 협력활동을 통해 부지불식간에 침해되고 있다. 여기에다 새로운 법률들은 경찰에 대해 점점 더 많은 비밀정보 작용권한을 부여하고 있다. '비밀 정보원' 과 주거에 대한 '도청' (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 국가 공안기관들은 특정한 형태도 들여다볼 수도 없는 어떤 구조물, '권한 덩어리' 로 합체된다.

### 3. 통제문제

정보기관에 대한 통제는 행정적 통제와 의회와 법

원을 통한 통제와 민주주의적 여론을 통한 통제 등 일단 네 가지 방법으로 이루어질 수 있다. 국가권력의 위계제적 구조에서 볼 때 감독권이 있는 장관(독일의 경우는 연방장관 또는 주장관)과 그의 핵심보좌진들에 의한 행정적 통제가 가장 효과적일 수 있다. 장관은 그 통제에서 기본적으로 하급관청 및 조직에 대해 행사되는 훈령권을 행사할 수 있다.

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

이런 약점은 연방과 주의 정보보호담당관(die Datenschutzbeauftragten)의 경우에도 그대로 적용된다. 그들이 '공안기관'에 대해 할 수 있는 통제는 대체로 제한되어 있다. 우도 카우스는 이 문제에 대한 자신의 광범위한 연구조사를 통해, 정보보호담당관이 "정보기관에 대해서는 눈먼 닭, 경찰에 대해선 반쯤 눈먼 닭의 지위"에 있다(독일속담엔 "눈먼 닭도 밀알을 한 번은 찾아낸다"는 말이 있다)는 결론을 내놓았다. (Kauß, Der suspendierte Datenschutz bei Polizei und Geheimdiensten, Frankfurt, New York, 1989, 56쪽)

어쨌건 그렇게 해서 찾아낸 '사건들'은 정보보호담당관의 보고에서 거론되고, 그것이 정보기관의 실제활동에 대한 여론상의 토론을 불러일으키기도 한

다. 그러나 정보보호담당관은 공안당국에 대해 지시권(훈령권)을 갖고 있지 않다.

정보기관의 행위에 대한 실효성 있는 법원의 통제는 아주 드물게 일어난다. (독일 법에 따르면) 소송이란 소송청구인이 자신의 고유한 주관적 권리침해 주장을 할 때에만 허용되기 때문이다. 그러나 각 개인은 발생하는 조치의 비밀성 때문에 정보기관의 조치가 자신이 보호받고 있는 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 쿤트 발라프 사건이나, 자신의 과거가 헌법보호청에 의해 불법적으로 추정치인(헌법보호청장을 의미·역주)에게 보고된 정보보호법학자 티로 바이헤르트 사건이 그런 예가 된다. (윈스터 주행정법원의 판결과 비교, NJW 1995, 1979쪽)

### 4. 몇 가지 덧붙이는 말

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

나아가 통제에 적합한 법적 기준을 마련하기 위해서는 정보기관과 기타 공안기관의 과제와 권한에 대한 명확한 법적 규율이 필요하다. 이러한 점에선 연방헌법재판소가 정보에 대한 자기결정권의 관점에서 발전시킨 지침이 좋은 예가 된다. 비록 비밀리에 이루어지는 경우라 하더라도, 개인 정보의 수집과 인계는 마찬가지로 개인의 기본권에 대한 침해가 된다고 보아야 한다. 법률의 지배(법의 지배, 또는 독일에서는 법치국가로 표현됨)에 따르면 국민의 자유권에 대

한 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.

나치국가의 계슈타포와 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 전능의 리바이아탄의 화신으로 변질될 수 있다.

수많은 외국의 역사가 보여주듯이, 정치적 여론은 국가권력을 통제하는 가장 중요한 수단이다. 이것이 물론 민주적 의견 형성이 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 이점에서 전혀 모범적인 나라가 아니다. 특히 냉전으로 인해, 국내정치상의 반대세력의 활동을 국외 정치상의 적들의 목표와 동일시해온 것이 오랜기간 부정적으로 작용했다. 그러나 그간에 유럽의 정치 질서는 완전히 새롭게 변화했다. 그래서 이제 독일에서도 국내정치상의 반대자를 적대세력의 '연장된 팔'로 몰아붙이는 것은 더 이상 가능하지 않다. 민주주의가 살아서 움직이기 위한 조건, 즉 서로 다른 견해들이

국가로부터 오는 억압에 대한 공포없이 공개적으로 논쟁되는 상황은 나아졌다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 넘쳐나는 자유권이 아무런 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 Gösner(Hg.), Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat, Baden-Baden 1995

- Martin Kutscha/Norman Paech(Hg.), Im Staat der 'Innern Sicherheit', Frankfurt 1981

독일정보기관 '헌법보호청'의 폐해와 통제의 문제점

롤프 괴스너(변호사, 브레멘)

번역: 이제승(민주법연, 연구위원)

발제문의 서두에서 간략하게 정보기관에 대하여 몇 마디 원칙적인 말씀을 드리고자 합니다. 온세상의 정보기관들은 옛적부터 인간에게 많은 고통과 해악을 초래하였습니다. 정보기관은 혹은 체계적으로 혹은 산발적으로 인권침해 범죄를 저질렀으며 또한 폐해를 양산하였습니다. 정보기관이 보호하는 체제가 독재적일수록, 해당국가의 국민에 대한 정보기관의 행태는 더욱 잔인적이었습니다. 그 중 많은 정보기관은 자국민에 고통을 주는 것에 그치지 않고, 다른 민족들에게도 심각한 고통을 가져다주었습니다.

그러나 사회적 민주화의 진척 속에서도 그리고 법치국가적으로 조직된 민주주의하에서도 또한 정보기관은 무시할 수 없는 기관으로서 수많은 사람들에게 좌시할 수 없는 위협을 의미합니다. 원칙적으로 민주주의와 정보기관은 양립할 수 없습니다. 그 이유는 정보기관의 음모적 구조, 비밀스런 정보수단과 방법 그리고 제사회집단의 심정을 색출하고 침투하려는 경향에 있습니다. 그 이유는 또한 선전된 적의 초상, 여론에 대하여 관행화된 차폐장치 그리고 정보기관의 뿌리깊은 단체정신에 있습니다. 정보기관은 그들의 업무상(개별적인 경우에 무엇이 달성되었든지 간에) 국가, 민주주의 또는 헌법을 보호하도록 되어 있습니다. 그러나 정보기관은 그들 나름대로 민주적 투명성과 공적 통제의 원칙을 반대합니다. 투명성과 통제 원칙하에서는 정보기관은 더 이상 정보기관이 아니라고 하면서 말합니다. 공적인 통제는 따라서 가

능하다 하더라도 아주 제한적으로만 이루어질 뿐입니다.

그러나 민주주의에서 정보기관의 존속에 반대하는 이유는 이런 구조적인 문제에만 국한되지 않습니다. 사회는 이탈하는, '극단주의적인' 정치진영을 배제함으로써 민주적인 힘을 획득하지 못합니다. 사회는 극단적이거나 급진적인 진영 및 주장에 대해서도 모든 차원에서 공개적으로 논쟁하고, 논쟁을 배우는 경우에 바로 민주적인 문화를 체득합니다. 분명히 오늘날의 정치적인 상황에서 정보기관의 해체요구는 상당히 유토피아적으로 들립니다. 특히 자국민 내에서의 반대입장을 적대시하는 사람들에게는 그렇게 들릴 것입니다(방첩활동의 경우에는 사정이 다를 수 있습니다). 이점은 아직도 북한과 냉전상태에 있는 남한에 대해서는 특히 들어 맞습니다. 과거 분단독일에서와 같이 90년대를 시발로 냉전상태로부터 졸업한 국가들에서도 정보기관의 해체는 생각할 수 없습니다. 비록 그때에 현실적인 기회가 왔지만 말입니다.

정당성 위기와 정비

냉전의 종말은 서독의 정보기관인 '헌법보호청'(Verfassungsschutz), '연방정보부'(Bundesnachrichtendienst), '군보안부대'(Militärischer Abschirmdienst) 등을 심각한 정당화 위기 및 존립

위기에 빠뜨렸습니다. 그들은 급작스럽게 '공산주의'라는 해묵은 적의 초상을 잃었습니다. 그러나 동구권의 몰락과 동독 그리고 그리고 동독안기부(Stasi)의 소멸은 서독정보기관들의 존재에 지속적인 영향력을 행사하지 못하였습니다. 초기의 책임통감과정(Trauerarbeit), 흥분상태를 지나 우선적인 감원조치를 거친 후에 정보기관은 강력하게 재건되었습니다. 동독방향(Richtung Osten)으로 그리고 전독일로, 구 동독지역에서는 그 사이에 헌법보호청의 하부관청들이 설치되었습니다. 그리하여 한마디 사회적인 상의도 없이 새로운 정보기관들이 슈타지로부터 피해를 당한 국민들을 기다리고 있었습니다.

헌법보호는 가명이다

'헌법보호'라는 듣기 좋은 표현 뒤에는 공히 '추악하고', 모든 정보기관에서 전형적인 음모가적 구조와 정보수단과 방법들- 즉, 암약공작원(Verdeckte Agenten), 밀정(geheime Informanten), 끈나플(Verbindungsleute), 함정공작원(agents provocateurs), 도청(Abhöraktionen), 사찰(Observation), 프락치(Infiltration) 등등을 갖춘 매우 '일상적인' 정보기관이 매복하고 있습니다. 독일 내에서 활동하는 헌법보호청의 전임요원 및 비전임요원의 숫자에 대한 믿을 만한 통계는 없습니다. 전임요원의 숫자는 대략 5,000 정도로 추산되며, 파트타임으로 일하는 요원의 숫자는 연방독일 전체로 치면 수천명에 이를 것이며, 그 추정치도 5,000을 상회합니다. 통상 공식적인 보고의무를 진 끈나플 이외에도 개별사건과 관련하여 또는 다소간 부정기적으로 헌법보호청에 정보를 제공하는 소위 밀정들의 숫자도 알 수 없지만 추가로 합산되어야 할 것입니다. 끈나플의 지위에 대한 한계는 물론 유동적입니다. (nachrichtendienstlich '헌법보호청'은 독일연방공화국의 연방적 구조에

따라 연방적으로 편제되어 있습니다. 각 주는 고유한 헌법보호청(Landesamt für Verfassungsschutz)을 설치하고 있습니다. 이런 주헌법보호청은 부분적으로 차별적인 법률적 근거, 인력강도와 구조를 지니고 있습니다. 각주의 정치상황에 따라 많은 주헌법보호청은 훨씬 자유주의적이고, 다른 일부는 훨씬 권위주의적이기도 합니다. 연방차원에서는 조정기능(협조, 공통 정보 업무 체계 Nachrichtendienstliches Informationssystem 약칭 NADIS)을 수행하는 연방헌법보호청(Bundesamt für Verfassungsschutz)이 존재합니다. 나아가 연방헌법보호청은 예컨대 초지역적 문제와 방첩활동 영역에서는 고유한 권한도 아울러 보유하고 있습니다.

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

폐해의 스토리

45년을 넘긴 헌법보호청의 역사는 폐해의 역사이자, 헌법 위반과 인권 침해의 역사입니다. 그에 대하여 다음과 같은 예를 들 수 있습니다. \* 특정한 역할을 담당하는 개별인사들에 대한 사찰이 한 예입니다. 예컨대 노조활동가, 변호사, 언론인, 국회의원, 심지어 아동과 청소년에 대한 사찰이 이루어집니다. 단지 그들이 '극단주의적으로' 활동할 우려가 있거나, 그들이 '극단주의자들'의 '접촉인물'

(Kontaktpersonen)로 간주되거나, 그들이 주류 반공주의적인 적의 초상에 부합한다는 것을 이유로 말입니다. 14세의 소녀 Alexia A.는 예를 들어 "선거플래카드에 스프레이로 청색 평화의 비둘기를 그렸다는 혐의 때문에" 정보파일이 만들어졌습니다.

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

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

\* 헌법보호청은 프락치(Infiltration)와 사주(Provokation)를 통하여, 네오나치무대로부터 끈나플을 채용함으로써 부분적으로 네오나치무대에 관여하였고, 그 경우 범죄를 묵인하였거나 간접적으로 촉진시켰거나 범죄를 방지하지도 않았습니니다. 그러니까 폭탄제조책(끈나플 램지엔)도 헌법보호청의 요원이었으며, 우익급진주의자들을 훈련시킨 전투체육학교의 교장(줄링엔의 끈나플 슈미트)도 헌법보호청의 요원이었던 것입니다.

\* 헌법보호청의 수많은 폐해의 한 예는 헌법보호청의 끈나플을 법률고문직에 채용한 일입니다. 그들은 직업금지(Berufsverbot)와 관련하여 명예롭지 못

한 역할을 수행하였습니다. 직업금지 그 동안에 유럽인권재판소(Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte)에서 인권침해로 규정되었습니다. 70년대와 80년대에 공무원의 신규채용시 헌법보호청의 이른바 신원조회(Regelanfrage)가 수백만건에 이르렀고, 정보기관의 체포에 따라 약 10,000건 정도의 직업금지소송과 1,000건이 훨씬 넘는 직업금지 결정이 이루어졌습니다.

\* 이런 폐해 중에는 나아가 '보안성 심사'가 속하는데, 이런 보안성 심사에서 안보관련 분야와 사업을 취급하는 수천의 종사자들은 그의 사회적인 배경(가족, 친지, 친구)을 비롯하여 생활의 은밀한 부분까지 조사를 받았습니다. 예를 들어, "담배를 많이 피운다", "그는 원칙적이지만 따분한 사람이다", "두 명의 아이가 있으며, 그중에 하나는 원치 않는 딸이다", "체질적으로 쉽게 우울해진다. 어린 딸은 사생아다. 아버지는 무능력자다. 대체로 옷을 너무 어리게 입는다. 봄에는 두통 때문에 고생한다". 이런 개인파일은 성격적 특성, 성격상의 약점에 대한 상세한 사항과 취미, 체무, 질병, 자녀교육, 사생활에 대한 정보, 연인관계에 대한 정보 그리고 심지어 성행위에 대한 묘사들을 포함하기도 합니다. 이제 이런 정보로부터 해당인이 이른바 안보위험인물인지 여부가 판정됩니다.

\* 헌법보호청은 잠재적으로 '헌법의 적'(Verfassungsfeinde)이라는 혐의를 받는 수천의 인물들에 대한 아주 다양하고, 매우 내밀한 개인특징들을 헌법보호청의 전자기록에 보관하고 있습니다(특징정보 Merkmalsdatei P2): 그 경우 예를 들어 H10은 '단정한', H11은 '단정하지 않은', H12는 '유형에 맞는', H13은 '눈에 띄게 옷을 입는', H24는 '거만한', H35는 '위트있는'을 각각 표시합니다. 음주습관 '폭음/마시지 않음', '백주체질/와인체질'-도 기록되어 있습니다. H40은 다른 약점도 알려 줍니다: '대식/미식'. H70 이하 항목은 성에 관련된 습관과



기질을 알려줍니다: '충동적인'(H70), '호모'(H71), '양성'(H72), '레스비언'(H73), 기타 특징: 장기동호인, 음악애호가, 문학애호가 등등...

\* 헌법보호청의 폐해 중 한 예로 헌법보호청의 자작극인 첼레시의 교도소담장에 대한 폭탄테러사건을 들 수 있습니다. 그 폭탄테러사건의 혐의를 이른바 어떤 '테러리스트' 단체의 요원들이 뒤집어 썼습니다(첼레 로크). 그에 따라 경찰의 체포조치가 일층 강화되고, 어떤 수행자들에서는 수행여건이 가혹해졌습니다.

\* 헌법보호청의 심각한 악폐의 한 예는 소위 '프리렌서로 활약한' 헌법보호청 요원에 대한 살인사건에 관한 헌법보호청의 불미스러운 연루입니다. 헌법보호청의 꼬나풀에 대한 살인은 정보기관이 관여하지 않았다지만 실제로 정보기관의 목전에서 저질러졌습니다(쉬위커 살인사건). 테러리스트 집단에 침투한 헌법보호청의 비밀 꼬나풀이 교도소에 대한 폭탄테러 공격에 참여했다는 증거들이 최근 나타났습니다. 그 폭탄테러에서 교도소 건물이 몽땅 파괴되었습니다(꼬나풀 슈타인메츠, 바이터슈타트 형무소).

폐해의 연대표는 끝이 없습니다. 특히 '테러리즘' 영역에서는 헌법보호청의 극악한 작전사례들이 있습니다. 헌법보호청(또한 정치경찰)의 기관원들이 무엇보다도 무기와 폭발물의 구매작전에 연루되었습니다. 즉 그들은 합정교사자로 행동했던 것입니다. 이런 국립교사와 연루는 통상적으로 '테러리스트' 랍시고 기소된 자들에 대한 정치형사소송에 의아스러운 영향을 미칩니다. 달리 말하면 비밀스러운 연루는 필연적으로 헌법위반적인 비밀소송(Geheimverfahren)으로 이어지게 됩니다. 그런 소송에서는 공소사건의 증인도 봉쇄되고, 비밀수사기록물은 법원과 변호인에게 제시되지도 않거나 조작됩니다. 그런 예가 바로 베를린의 쉬위커 살인사건입니다. 그런 공작 때문에 그 사건의 소송을 종료하는 데

에 무려 15년 이상 걸렸습니다. 주범은 거의 8년을 미결구금상태(Untersuchungshaft)로 지내야 했으며 그중 많은 기간을 파멸적인 독거상태(Isolationshaft)에서 보내야 했습니다.

### 두 가지 현실적인 사건

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

본인은 1970년부터, 그러니까 26년 동안 헌법보호청에 의하여 사찰을 받아왔으며, 그리고 본인의 정치적인 기고들이 소위 좌익극단주의적이거나 "좌익극단주의에 물든" 간행물로 분류되어 있다는 이야기를 최근 연방헌법보호청으로부터 본인이 직접 들었습니다. '비밀'지 편집인으로서 본인의 역할과 관련한 개인관련정보 뿐만 아니라 "좌익극단주의적인 또는 좌익극단주의에 물든 인물군"에 대한 본인의 소위

88 이 달의 민변 · 3 월호

접촉과 관계에 대한 개인관련정보도 입력되어 있습니다. 필요에 따라 연방헌법보호청은 본인이 80년대와 90년대에 주관한 회합과 독회에 대하여 리스트를 작성하였습니다. 그것은 소위 "좌익극단주의자" 내지 "좌익극단주의자들에 의해 물든" 주최집단에 의하여 여러 도시에서 조직되었으며, 그중에는 특히 1994년에 간행된 쥘저 「냉전시대의 잊혀진 사법희생자」(Die vergessenen Justizopfer des Kalten Krieges)에 대한 독회도 포함되어 있습니다. 그 독회는 브레멘 시립도서관 나치희생자단체가 주관하였습니다.

### 헌법보호청은 비현실적이고 비효율적인 기구입니다

헌법보호청은 간첩을 방지하지도 못하며(정반대로 헌법보호청은 실제로 나름대로 간첩을 가능하게 하였습니다), 이른바 테러리즘을 방지하는 못하는 것은 말할 것도 없이, 테러리즘을 예견하지도, 평가하지도 못합니다. 헌법보호청은 또한 우익극단주의와 상승일로의 헌법적대적인 폭력에 대해서도 속수무책입니다. 그의 법률적인 과업에 비추어볼 때 헌법보호청은 결코 '효율적인 조기경보체계'(effizientes Frühwarnsystem)가 될 수 없었습니다. 한편으로 헌법보호청은 다른 서방정보기구, 예를 들어, CIA와 마찬가지로 80년대의 동유럽과 구동독이 뿌리째 붕괴될 조짐을 조기에 감지하지도 못하였고, 그것도 때가 다 되어서 겨우 알았습니다. 헌법보호청의 진단능력과 분석능력은 보잘것없는 것이었습니다.

연방헌법보호청은 과거 서독에서 자칭 헌법과 민주주의에 가져다준 유익함보다는 헌법과 정치문화에 끼친 손해가 결정적으로 컸습니다. 민주적 문화발전은 헌법보호청에 의하여 촉진되었다기 보다는 오히려 방해받았습니다. '헌법보호청'은 오히려 축약된 독일민주주의권의 표현입니다.

### 헌법보호청과 경찰 사이에는 유동적인 관계가 존재한다

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

따라서 경찰과 헌법보호청은 비록 차별적인 인식시각과 관심을 갖는다 하더라도 국가보호라는 동일영역에서 실제 동일한 수단을 가지고 경쟁하게 됩니다. 업무중복이 불가피하게 증가되기 때문에 각급기관들은 지속적이고 긴밀한, 그러나 또한 문제있는 협력과 조정을 하지 않으면 안 됩니다. 그렇지 않으면 스스로 정치적 폭력배나 테러리스트임을 자처하며 음모적으로 활동하는 헌법보호청의 꼬나풀과 이런 헌법보호청의 꼬나풀을 순수한 정치범(Politikriminelle)으로 간주하는 경찰의 꼬나풀이 상호간에 폭력범죄를 고무시키는 현상도 벌어질 수 있습니다

89 자료·독일정보기관 헌법보호청... / 울프 페스너

(실제로 그런 일들이 벌어졌습니다). 그러나 상이한 기관들의 비밀스러운 조치들은 본성상 조정도, 통제도 거의 이루어질 수 없습니다.

헌법보호청에 대한 통제

민주주의의 보호자로서 정당화되는 정보기관은 이미 설명한 바와 같이 그들 편에서는 민주적 투명성과 공적 통제의 원칙에 반대합니다. 비밀리에 그리고 차폐되어 활동하고, 고유한 관계들을 직업적으로 불투명하게 만드는 것을 업무상의 기술로 삼는 기관들에 대한 통제라는 것은 단지 제한적으로만 가능할 수 있습니다. 연방독일에서는 모든 의회, 즉 연방의회(Bundestag)와 주의회(Landestag)에 개별사건에서 정보기관의 도청행위와 서신검열을 심사하는 G-10 위원회가 존재합니다. 나이가 정보기관통제를 위한 의회 위원회들(Parlamentarische Kommissionen)이 있습니다. 그의 구체적인 활동을 보면 물론 의회통제가 불발로 그친다는 사정을 알려주는 수많은 증거가 나타납니다. 항상 의원 개인들은 내부적으로 혹은 공개적으로 효과적인 통제가 불가능하다는 점을 탄식합니다.

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

저장자료에 대한 조회

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

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

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

개혁지침의 요약

1. 헌법보호청의 업무분야가 축소되었다.
2. 헌법보호청의 개입문턱(Eingriffsschwelle)은 높게 책정되었다: 헌법보호청(특히 정보기관적 수단을 통하여)의 활동표적은 자유롭고 민주적인 기본질서(dGO)에 반대하는 시도들이 폭력행사에 근거하는

경우 또는 그러한 기도들이 적극적, 전투적인 행동 속에서 표현되는 경우에 한한다. 그리하여 헌법보호청의 활동범위는 심정차원(Gesinnungsebene)에서 일정한 행위강도(Verhaltensintensität)를 지닌 차원으로 이동한다.

3. 정보기관(역사에서 처음으로 '정보기관적 수단'(nachrichtendienstliche Mitteln)을 법률에 열거주 의적 방식을 통하여 한정하였다) 나이가 여타 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 정보탐색 업무보다 특수한 신뢰관계를 더 보호한다.

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

6. 관련인의 조회에 대한 헌법보호청의 조회거부 사유는 축소된다.

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

8. 이 법률에 따라 헌법보호청에게 보다 많은 투명

성이 요구된다: 헌법보호청은 공식보고서에 예산총계와 피용자의 총수를 신고해야 한다; 나이가 실제로 투입된 정보기관적 수단의 사용실태에 대해서도 일반적으로 보고해야 한다.

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

결론으로서 하나의 비전: 정보기관 없는 민주적 사회

정보기관적인 수단과 방법의 의문스러운 결과들을 책임근거로 삼을 수 없다는 사람, 정보기관의 활동과 불가피하게 연결된 정보기관의 체계적 차단장치를 민주주의에 반하는 것(demokratiewidrig)으로 생각하는 사람은 헌법보호청과 같은 제도에 대해서 최소한 이런 정보기관적 수단을 법률적으로 금지해야 하고, 그런 제도들에게 원칙적으로 공개적인 정보제공 의무를 부담시켜야 합니다. 그런 관청을 정책토론의 도구로 형성시켜야 합니다. 나이가 당해헌법이 민권의 국제수준에 부합하고, 민주적 구조를 보장하는 '좋은' 헌법인 한에서 헌법보호는 국가시민의 의무이며, 그런 헌법의 구현은 매일매일 쟁취해야 할 사항입니다.

# '국가 속의 국가' 구동독의 슈타지 체제: 해체와 구명

롤프 피스너(변호사, 브레멘)

번역: 서경석(민주법연, 연구위원)

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

구동독의 MfS는 Ministerium für Staatssicherheit의 약자로 국가안전부를 말하고, Stasi는 Staatssicherheit의 약자로 비밀경찰을 말하는데 이는 MfS의 후신으로 업무가 확장된 것입니다. 1950년 2월 8일자 법률에 의해 MfS에게, "동독의 내외적 안전을 보호하기 위해 첩보수단과 방법을 가진 통일적인 정보수집기관 및 방어기관으로서의 임무"가 주어졌습니다. 얼마 지나지 않아, 슈타지에게 첩보권한 말고도 경찰 집행권한 역시 주어졌습니다. 사찰과 도청 행위를 통해 정보를 수집할 수 있었을 뿐만 아니라 예를 들면 가택수색, 여권 검사, 수배조치도 할 수 있었습니다. 슈타지는 "소위 동독의 인민경찰이 가진 모든 권한"을 갖게 되었습니다. 슈타지는 형사소송법에 의해 경찰과 검찰이 가지는 조사권을 행사하고, 수사, 체포구금, 신문을 하였습니다.

슈타지와 MfS는 당시 동독의 수도인 동베를린에서 "중앙집중적으로 조직"되었습니다. MfS의 15개 지역조직은 각각 局(Abteilung)과 많은 郡分실(Kreisdienststelle)로 구성되어 있었는데 그것들은 각각 독자적으로 활동하지 않았습니다. MfS의 주요한 '임무'는 다음과 같은 것이었습니다:

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

이러한 임무는 MfS의 다양한 집행기관과 부서, 작업그룹 별로 묶였습니다. 정보지휘본부(HVA), 總局(Hauptabteilung: 군사방어, 스파이방어, 테러방어, 사찰·조사, 검사·행형, 국민경제, 우편 및 수송), 局(Abteilung: 전화감시, 우편통제, 무기, 화학, 요인 보호) 등등을 예로 들 수 있습니다.

MfS는 적대적 행위 및 동독을 무너뜨리려는 모든 시도를 조기에 알아내고 저지하는 데 점점 더 집중하

게 되었습니다. 특히 교회는 시간이 갈수록 더욱 더 슈타지의 기준범위에 들어오게 되었는데 그 이유는 동독의 교회가 반대자들의 결집장소로 되어갔기 때문이었습니다. 동독에서의 상황이 점점 열악해짐에 따라 그에 대처하는 상황도 점점 열악해지고, 주민들의 불만이 커져감에 따라 슈타지는, 반대자들을 해체시키고, 분열시키고, 교사하고, 불온시하고, 조기에 진압하기 위해서, 보다 예방적이고 억압적인 조치들을 취했습니다. 우리가 알고 있듯이, 슈타지가 정치, 경제, 사회의 모든 영역에 침투하고 파괴하고 거의 물살틈없이 통제하였지만 궁극적으로 실패하고 말았습니다. 광범한 영역에서의 이러한 물살틈없는 사찰과 첩보수집 활동은, 학교와 대학과 같은 제도, 교회와 저술가협회와 같은 조직 및 경영 등을 포함했습니다. 이러한 행위들은, 모든 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 이론적 영역들을 포괄하고 통일사회당(SED)의 지도의사에 복속시키는 통일적으로 조직된 권력이라는 현실사회주의적 이해에 상응하는 것이었습니다.

슈타지의 專任부역자들의 수는 70-80년대에 급격히 증가하였습니다: 1972년부터 1989년까지 그 수는 거의 5배로 늘어 거의 10만명에 육박하였습니다(주민은 약 1,600만명). 게다가 '내부의 적'과 '파괴적 분자'를 탐색해내는 일에 종사하는 '자발적' 부역자들, 정보원들, 염탐꾼 등 거의 사회 모든 영역에서 음모적으로 활동하는 겉적 보고자들로 촘촘한 그물을 쳐 놓았습니다. 그들은 '비공식적 부역자'(IM), '안전을 위한 사회적 부역자'(GMS), '비밀정보원'(GI), '특수공작원'(Offiziere im besondere Einsatz)으로 불렸으며, 비공식적 추정에 따르면 80년대 말에 그 수효는 적어도 11만명에 달했습니다. 그들은 내부 원칙에 따라 선발되고 심사되고 원칙적으로(문서에 의해) 공식적으로 임무가 주어졌습니다. 그들은 전임 슈타지 협력자들에게서 항상 주시의 대상이 되었으며, 안간에 불려가 조사도 받고, 자신들이 관찰한 것

과 접촉한 사람 및 조사한 것에 대해 보고해야만 했습니다. 모든 사회영역에 들어있는 엄청난 숫자의 비공식적 부역자들이 슈타지의 특징이었으며 슈타지의 침투공작과 파괴공작의 특징이었습니다. 그리하여 결국 슈타지와 그 부역자들에 의한 희생자들 말고도, 자신의 가족조차도 감시의 눈초리로부터 안전하지 못했던, 감시받고 밀고된 사람들도 엄청난 숫자였습니다. 사회전체가 세균침투의 온상이 됨으로써 '불신의 문화'가 생겨나고 급기야 분노의 물결이 일게 되었습니다. 1600만명 중 5백만명이 슈타지 중앙컴퓨터에 입력되었습니다.

## 동독의 '슈타지'와 서독의 '헌법보호청'의 차이점과 공통점 - 달지 않은 형제?

슈타지는, 1989~90년에 해체되고 1990년 독일이 통일된 이후, 모든 악을 그 속에 담고 있는 악마의 화신으로 전락했으나, 그에 반해 서독의 첩보기관들은, 슈타지와 아무런 혈연관계도 없고 법치국가적으로 조직된 자선단체인 것처럼, 대조적인 인상을 심어 줄 수 있었습니다. 그렇기 때문에 슈타지의 종말과 MfS의 역사를 살펴보기 전에 이하에서는 동독의 슈타지와 서독의 첩보기관들 사이의 차이점과 공통점을 개관하고자 합니다.

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

슈타지는 하나의 정당첩보기관, 즉 통일사회당(SED)의 '방패이자 칼'이었습니다. 서독의 첩보기관들-헌법보호청(VS), 연방정보국(BND), 군사방첩국(MAD)-은 엄밀히 말하자면 '정부첩보기관'입니다. 즉 그때그때의 다수당 정부에 복무하는 기관인 것

니다. 그러나 특정정권이 바뀐 이후에도 지속되는, 결코 과소평가될 수 없는 기관 고유의 생활과 동력이 있음은 물론입니다.

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

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

슈타지는 첩보기관이자 동시에 비밀경찰이었습니다. 다시말해 정보수집권한과 집행권한을 모두 가지고 있었습니다. 서독 시절과 통일 이후의 지금에 있어서 첩보기능과 경찰기능의 (조직적이고 기능적인) 분리원칙이 있습니다. 이러한 원칙이 세워지게 된 것은 나찌시대에 비밀국가경찰인 '게슈타포'가 포괄적으로 정보도 수집하고 동시에 집행권한을 가짐으로써 야기되었던 슬픈 경험 때문이었습니다. 비민주적 권력집중을 막기 위해, 경찰업무와 첩보업무는 (서방연합국의 권유에 의해) 엄밀하게 분리되어야만

했습니다. 즉, 서독의 첩보기관은 어떠한 집행권한도 가져서는 안 되고, 경찰은 첩보기관의 수단을 결코 사용해서는 안 됩니다. 그러나 유감스럽게도 이 원칙은 오래지 않아 완화되었습니다. 특히 독일경찰은 이력저력하는 동안에 첩보수단과 방법도 이용하고 있는 실정입니다.

동독의 슈타지와 서독의 헌법보호청은 그러한 차원 말고도 애초의 의도 그리고 사회의 많은 부분에 침투해 들어가는 능력에 있어서도 구별됩니다. 슈타지는 아주 평면적으로, 본질적으로 노동집약적으로 일을 했는데 그래서 기술보다는 사람에 집착하여 사람들을 두루 편제시켰습니다. 많은 사회영역에 여러 부역자를 포진시켜 청음초 역할을 시켰던 것입니다.

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

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

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

동독과 서독의 첩보기관의 대내적 핵심기능은 동일합니다: 각각의 국가와 사회경제적 현상태를 안전하게 보호하는 것이 그것입니다. 주민의 다수를 해하

지 않을까 의심하는 것도 동일하고, 적어도 정치적으로 '수상하고' 반항적인 부분을 대상으로 삼는 것도 동일하고, 그들의 사회적 환경을 대상으로 삼는 것도 동일합니다. 정치적 법률적 기준치의 테두리 내에서 보면, 이 첩보기관들은, 스스로 소위 내부의 적이라는 사람들을 국가의 적 혹은 헌법의 적으로 간주하고 추적합니다. 지배적인 안전개념에 따르면 그러한 인간은 잠재적 위험인자로 간주되어, 가능한 한 조기에 감시의 대상으로 삼고 필요한 경우 배제시켜버려야 할 대상일 따름입니다.

서독의 첩보기관은, 슈타지와 달리, 비판적 매체에 의해 통제되는데, 일종의 '개별사건별 통제'(흔히 스캔들 보도라고 합니다)라고 하는 것이 그것입니다. 서독에서 비판적 매체는 대부분의 첩보기관 스캔들을 밝혀냈습니다. 그러한 통제방식 말고 제도적 통제 방식도 있습니다: 내각에 의한 내부적 통제, 의회 통제, 사법적 통제. 그럼에도 불구하고 이러한 통제방식들은, 처음부터 그렇게 만들어졌듯이, 첩보기관과 그 음모에 필적하지 못하고 있습니다.

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

### 슈타지의 해체(1989~90)

다시 슈타지로 돌아가 그 종말을 살펴보고자 합니다: 1989년 가을, 지속적인 대중시위로 인해 동독에서 정치적 변화가 생겼습니다. 저항자들은 MfS와 슈타지의 해체를 요구하며 엄청난 압박을 가했습니다. 이 압제적인 기관에 대한 수년에 걸친 분노가, 제도 해체, 슈타지 부역자들을 쓸모없는 일자리(생산적)에

배치시킬 것, 책임자 처벌, 희생자 명예회복 등의 요구로 이어졌습니다. 새로운 동독정부는 이러한 압력에 굴복하여, 그때까지의 MfS를 소위 '국가안정청(Amt für Nationale Sicherheit)'으로 바꾸려고 하였습니다. 그 새로운 기관은 비록 요원의 수는 줄었으나 구슈타지 부역자들 중에서 선발토록 하고 있었고 그 임무도 전반적으로 구슈타지의 것과 동일했습니다.

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

그리하여 새로운 '국가안정청'은 뒷걸음질치고 총국 간부들은 해고되었습니다. 1989년 12월에 그것 역시 해체되었습니다. 국가, 정당, 교회, 시민운동의 대표자들로 새롭게 구성된 원탁회의가 안보작업팀(Arbeitsgruppe Sicherheit)을 구성하여 그것의 해체를 통제하고 계속 추진하였습니다. 수천명의 슈타지 부역자들이 해고되고, 분실이 해체되고 모든 무기가 창고에 보관되었습니다. 1990년 1월 15일 수천명의 시위자들과 시민위원회 회원들이 베를린에 있는 MfS의 중앙본부에 몰려들었습니다. 처음에는 혼란스러운 상황 속에서, 슈타지의 서류들이 없어지고, 사진들이 찢기고, 문들이 짓밟혔습니다. 아마도 의도적으

94 이 달의 민변 · 3 월 호

95 자료: 구동독의 슈타지 체제: ... / 볼프 피스너

로 야기된 것 같은 이 혼란 속에서, 서류들이 소실되고, 폐기되고, 또 다른 첩보기관의 수중에 들어갔습니다.

그 후 안전하게 보존된 슈타지 자료들에 대한 정사 및 평가작업이 시작되었습니다. 시민위원회는 국가가 구성한 180명의 해체위원회로 대체되었습니다. 자료와 구조를 해독하기 위해서는 당시 슈타지 부역자들을 이용해야만 했습니다. MfS의 나머지 전원이 해고되고 부동산을 가려내어 재분배하였고, 전자데이터 수록기가 폐기되고, MfS 부역자들에게는 '직무상 지득한 비밀에 대한 침묵 의무'가 적용되지 않는 것으로 하였습니다.

### 슈타지 과거사의 규명(1990년 이후)

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

늘어놓으면 거의 200킬로미터를 넘는 막대한 슈타지 증거물은, 연방수탁관과 란트수탁관에 의해 국가안정청의 증거물로서 문서보관소에 보관되었습니다. 그 증거물을 이용하고 규명하는 것은 1991년 12월 29일자 슈타지 증거물에 관한 법률(SUG)에 의하도록 하였습니다. 이 법률은 역사상 초유의 것이나, 그럼에도 불구하고 첩보기관의 유산을 다룸에 있어, 법률에서 의도적으로 다음 사항은 규율하고 있지 않았습니다.

①당시의 모든 관련자 또한 슈타지의 희생자들로 하여금, 이유를 제시할 필요없이, 자신과 관련된 증거물들을 열람할 수 있게 할 것

②당시의 관련자들에게 자신의 과거사에 대해 개

인적으로 규명할 기회를 주고, 개인적으로 명예를 회복할 수 있는 길을 열어주며, 그 당시에 당한 불법으로 인한 손해에 대해 배상을 청구할 수 있는 길을 열어줄 것.

③누가 전임부역자였는지 그리고 누가 비공식적인 슈타지부역자였는지 밝힐 것, 그리고 슈타지의 범죄 행위를 규명하고 기소하는 것을 가능하게 할 것(특히 베를린장벽에서의 사살명령과 무기거래 및 경제범죄에 있어서 슈타지의 공동책임이 중요한 문제입니다)

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

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

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

소위 슈타지의 비공식적 부역자들에 대한 공개토

론이 있으나 거의 세분화되지도 않았고, 때때로 거의 종교재판과 닮은 절차가 행해졌습니다. 일부는, 무수한 밀고가 있었지만 그들의 행위가 슈타지에 부역하지 않은 것으로 입증되기도 하였고, 일부는 희생자와 행위자에 대해 세밀하게 구분하지 않아 거의 유용하지 못한 경우도 있었습니다. 왜냐하면 슈타지가 저지른 행위는, 종류별로 질적인 차이가 있었고, 슈타지 희생자 중에는 행위자 역할을 강요당한 예도 있었기 때문입니다.

독일통일조약은 과거 슈타지 부역자들을, 특별한 신임이 요구되는 지위에서 면직시킬 것을 예정하고 있었습니다. 의회, 공공기관, 교회, 경제계 및 정당과 단체들의 청원에 의해, 과거 슈타지와 관련되었다고 의심되는 사람들이 조사되었습니다. 한편으로는, 세분하지 않은 채로 다름으로써 공직취임 금지, 정치적 숙청, 정치적 배제의 위협에 봉착하게 되고, 다른 한편으로는, 그러한 사이에 공직이라는 아주 민감한 영역에 있었던 몇몇 당시의 부역자들이 예컨대 경찰과 같은 곳으로 피신하기도 하였습니다.

국가범죄(Regierungs und Vereinigungskriminalität)를 이유로 하는 수심만건이나 되는 형사 절차 속에서 동독의 역사는 '규명' 됩니다. 많은 사람들이 오래전부터 동독에 대해 '청산', 복수 그리고 '승리자 법정(Siegerjustiz)'을 말하고 있습니다. 엠네스티의 초기 이념은 급속도로 배척되었습니다.

국제적이고 여러 학제들로 채워진 기소그룹들(국제적 포럼과 일종의 국제적 배심원들로 보다 잘 조직되었으면 좋겠지만)은 동독체제의 역사, 성과, 잘못된 전개에 대해 다양한 수단으로 차별화하고 개인적

책임에 따라 규명하려고 하였습니다. 그럼에도 불구하고, 개개인의 책임과 속죄 및 무자비한 정치적 숙청보다, 지속적으로, 보다 중요하다고 생각되는 것은, 동독의 권위적인 국가보호시스템과 억압시스템의 구조와 작업방식을 밝혀내는 것입니다. 특히 지배적 국가이데올로기와 안전개념에 대한 통일사회당의 정치적 책임을 고려하여, 동독사회의 사회경제적 조건과 정신사회적 메커니즘을 탐구해야 합니다. MfS의 역사를 진지하게 규명함에 있어, 동독의 국가적, 사회적 지배구조가 가지는 판로적·권위적 체제에 대한 분석이 따로 떼어질 수 없습니다. 또한 연합국이 독일을 파시즘으로부터 해방시킨 이후의 역사적 상황과도 분리될 수 없습니다. 냉전이라는 시대적 특수한 조건도 고려되어야 하고 동서독 대결에 있어서 세계 열강의 역할 및 동독 '공산주의에 대한 보루'로서의 서독의 역할 또한 고려되어야 합니다. 당시의 서방 첩보기관들의 활동과 음모도 특별히 고려되어야 합니다. 이것은, 이러한 제도들과 그 전개과정 또한 규명되어야 한다는 것을 의미합니다.

무엇보다도 그러한 연구를 통해서만, 즉 사회경제적, 정신사회적 구조와 메커니즘을 고려해서 연구해야만 다음 내용을 밝힐 수 있을 것입니다. 어떻게 사람들이 첩보질을 하도록 길들여질 수 있었는가, 내지 자의로 하였다면 어떻게 '자의로' 했는가, 수심만명의 밀고자로 구축된 이러한 체제가 어떻게 그리도 오랜 시간 유지될 수 있었는가, 그렇게도 완벽한 기구에도 불구하고 어떻게 아래로부터 전복, 즉 궁극적으로 국가기구와 전체 국가의 해체로 귀결된, 그러한 전복에 이를 수 있었는가.

## FBI의 부당한 정치사찰 및 CIA의 부당한 해외개입 중지를 위한 투쟁

키트 케이지(NCART, 워싱턴 대표)

번역: 최정학(민주법연, 연구원)

미국 수정헌법 제1조: "의회는 국교를 수립하거나 종교의 자유로운 수행을 금지하는 법률, 또는 언론 및 출판의 자유 또는 인민이 평온하게 집회하고 고통을 구제하기 위해 정부에 대해 청원할 권리를 제한하는 법률을 제정해서는 안 된다"(1791년 12월 개정).

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

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

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

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

제2차 세계대전 중에 그리고 그 이후에 소련의 미국에서의 영향력을 차단하려는 미국의 노력은 더욱 조직화되었다. 사실상 미국 내에서의 모든 종류의 정부 비판은 정부를 전복하기 위한 단일한 음모의 일부로 간주되었고 공권력에 의해 억압되었다. 한동안 법은 이러한 세계관을 추종하였고, 그 핵심부분은 어떤 사람의 구체적 활동이나 범죄의도와는 상관없이 조직에의 가입을 범죄로 규정한 것이었다. 1955년에 금지단체에 관한 법무부장관의 목록에 수록된 조직명단은 2단의 작은 활자로 2페이지에 이르렀다.

**NCART: National Committee Against Repressive Legislation**

98 이 달의 민변 3월호

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

FBI는 전국에 걸쳐 수백명의 기관원들을 이용해서 계속적으로 감시하고, 모든 영역에서 협박했으며, 집회들을 위협하고 방해하고 봉쇄하는 프락치들을 동원하였다. 프랭크의 경우 FBI는 계획적인 암살의 시도가 있음을 알고 그것이 일어나지 않을 것을 감시했으며 그렇게 않았다고 발표하였다. 그러나 프랭크는 전혀 그에 대하여 조심하도록 통지받지 못했다. FBI는 정보원을 이용하여 프랭크가 공산주의자 단체로 추정되는 단체가 주최하는 집회에 가도록 하여, (프랭크는 그 단체가 캘리포니아 민주주의자들의 단체라고 알고 있었음에도 불구하고) 그를 함정에 빠뜨렸다. 프랭크는 HUAC에 소환되어 그가 참석한 것으

로 추정되는 이 모임에 관하여 조사를 받았다. 원칙적으로 그는 수정헌법 제1조에 따른 자신의 언론 및 결사의 권리에 근거하여 그들의 질문에 답하지 않았다. 그의 상소는 연방대법원까지 이어졌다. 연방대법원은 법무부가 했던 것을 모른 채 정보원이 프랭크를 함정에 빠뜨렸다는 것을 믿을 수 없으며 정보원이 더 이상 이용되고 있지 않다는 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 수십년이 지나서야 비로소 우연히 ACLU의 한 사람이 그 단체에 잡힌 프락치가 프랭크에 대한 정보를 제공했다고 진술함으로써 FBI가 NCART를 무력화하려 했다는 것을 알았다. 우리는 프랭크와 NCART에 대한 FBI의 기록을 얻기 위한 최초 시도에서 정보자유법(the Freedom of Information Act)을 이용했다. 몇 년이 지난 후에 변호사들은 더욱 완벽하고 포괄적인 기록들을 얻기 위해 소송을 제기하지 않으면 안 되었다. 그 기록들은 모두 16만쪽에 이르게 되었고 매우 심하게 훼손되었으나 FBI와 의회가 자신들에 반대하는 사람들을 파괴하기 위해 한통속이었음을 보여주고 있다.

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

99 자료: FBI의 부당한 정치사찰... / 키트 케이지

### 흑인들에 대한 억압

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

팬더조직의 와해 후에 남은 사람들은 FBI를 체소하기 시작했고, 가장 악랄했던 몇몇 사건들은 FBI에게 불리하게 입증되었다. 프레드 햄프턴 사건에서 수년간의 법정투쟁 끝에 경찰과 FBI는 살인죄의 선고

를 받았고 거액의 금전배상을 하였다. 팬더의 조직원들은 살해당하고 투옥되었다. 많은 사람들이 수십년의 형기를 마쳤고 몇몇은 아직 투옥되어 있으면서 조직된 사건에 대하여 상고를 여전히 진행하고 있다. 살해된 흑인들의 수와 그들에게 발생한 피해는 측정할 수 없을 정도로 막대한 것이었다.

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

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

### 푸에르토리코 사람들과 원주민들

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

푸에르토리코는 1899년 이래 미국의 식민지였고 미국내의 주보다 권리와 특혜가 적었다. 1922년부터 종종 피비린내나는 전쟁이었던 독립운동이 시작되었

다. 미국정부의 무기는 지방경찰, FBI, CIA, 군대, 군사정보기구 등이었다. 1960년부터 FBI는 비밀리에 '섬(푸에르토리코) 내의 사실상의 모든 좌파를 파괴하는 것'을 자신의 목표로 하였다. 나중에 입수된 정부문서는 활동가들과 그 가족들의 살해를 치하하고 있다. 독립정당의 간부들에 대한 폭탄테러와 폭행, 저격 등은 기소되지 않았다. 비방, 단체들간에 싸움을 일으키는 것, 불법적 체포, 투옥된 사람들에 대한 고문 등 흑인들에 대해 행해졌던 것과 똑같은 방법들이 심지어 1970년대에 COINTELPRO(오래전에 공식적으로는 종결된 악명높은 반(反)반대자 프로그램) 후에도 여전히 행해졌다.

미국 인디언 운동(AIM)과 다른 원주민 활동가들은 FBI에 의해 조종된 대(對)반관전을 치뤄야만 했다. FBI는 막대한 군사요원을 동원했고 어떤 인디언 부대는 AIM에 대항해 싸웠다. 다행히 AIM도 원주민들의 필요와 권리에 대해 대중의 관심을 끌 수 있었다. FBI는 정보원을 침투시키고 운동을 전복시키려는 노력을 강화함으로써 이에 대응했다. 아마 가장 잘 알려진 대치상태는 지난 세기의 접전지였던 남부다코타(South Dakota)의 운디드 니(Wounded Knee)에서 36개월 동안 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 전

국 변호사협회는 정부비판적 활동으로 체포된 AIM 조직원들의 정치적 및 법적 방어를 위해 AIM과 결합했다. 우리는 나중에야 법률팀에 대해서도 정부가 완전히 불법적인 방법으로 개입했음을 알았다.

그 후에 파인 리지(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 살인혐의를 씌웠다. 그는 투옥되었고, 국제적인 관심이 표명되었지만, 현재도 갇혀 있다.

### 잡옷의 틈

알려지지 않고 불잡히지 않은 몇 명의 활동가들이 FBI의 활동을 언론에 공개하고, 1971년 펜실베이니아에서 수백개의 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 스파이 활동과 무력화 정책의 전반적인 성격, 그리고 그것에 대한 국가의 최고기관에 의한 통제의 필요성을 여론화하는 계기가 되었다. 모든 이들이 이것에 대해 필요하다고 생각했다. 바로 이때 우리는 소송과 법령들, 그리고 법무장관의 지침 등을 이용해 국가정보기구의 해체를 요구하기 시작했다.

그 시점에서 포괄적으로 FBI를 통제하는 FBI의 현장에 중요한 변화가 있었다. ACLU와 NCARL은 영향력을 행사했다. 전국변호사협회와 다른 단체들

은 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 소송 결과 부여된 요구들이었다.

시카고, 시애틀, 뉴욕, 로스앤젤레스, 샌프란시스코 등지에서, 경찰의 스파이 활동의 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 FBI의 장래의 정치적 스파이활동에 대한 금지명령이 있었다. 샌프란시스코에서는 독립적인 시민감시위원회가 정치적 활동을 보장하기 위하여 정규적으로 모든 경찰의 수사를 평가하는 포괄적인 감시체계가 수립되었다. 위에서 언급한 조직들의 소송과 함께 이러한 소송들은 일반적으로 레이건행정부가 들어서기 전인 1970년대에 해결되었다.

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

### 레이건에 의한 정치적 스파이 활동의 복원

레이건 대통령은 1981년에 취임하여, 권력의 상층부 차원에서 큰 변화를 가져왔다. 그가 핵심요직에 임명한 사람들은 몇몇 사건에서 명백히, 새 정부의 정책에 반대하는 정치적 활동가들을 비난하는 의도를 드러냈다. CIA의 윌리엄 케이스(William Casey)

의 경우, 그가 레이건의 자본주의적 세계관에 동의하지 않는 정치적 반대자들을 세계 도처에서 추적했던 것은 명백하다.

### 엘살바도르 사례연구

이 시기에 미국은 Farabundo Marti National Liberation Front(FMLN)와 다른 많은 살바도르 활동가들, 그리고 가난한 사람들에 대한 독재정부의 지배에 경악한 세계 도처의 사람들-미국 시민을 포함하여-에 반하여 엘살바도르 정부를 지지하는 데 적극적이었다. 물론 이것은 우파에 대한 좌파의 세계관, 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 미국사람들에게 상황을 알리는 데 핵심적인 역할을 하였다. 그러나 그것은 엘살바도르의 가난한 사람들을 돕고 미국 사람들에게 이를 알리는 수백개의 조직 가운데 하나에 불과했다.

사람들은 1980년대 중반에 아주 우연히, 살바도르 사람들에 대한 그들의 관심과 참여 때문에, FBI가 수백개의 단체와 수천명의 사람들을 수사했다는 것을 알았다. FBI의 유급정보원 프랭크 발레리(Frank Varelli)는 충분히 보수를 지급받지 못했기 때문에 그의 역할을 폭로하고 결국 국회에서 증언하였다. 약 2년 동안 FBI는 단체와 개인들의 수사, 감시, 비밀 활동, 스파이 활동, 파괴 행위, 전화와 은행정보 탐색 등에 1백만 달러를 썼다. 그리고 우리는 사무실의 침입도 있지 않았나 의심한다. 우선 그들은 정치적 반대자들이 FMLN에 무기나 자금을 제공하였다는 것을 확인하고 싶어한다. 이러한 제공은 불법이고 따라서 수사를 정당화해줄 것이다. 그러나 무기거래나

그밖의 불법 활동이 있었다는 어떤 증거도 찾지 못했음에도 불구하고 FBI는 자신의 역할에 반하여 수사를 공개하고 그것이 노출될 때까지 국가적인 스파이 망을 유지하였다.

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

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

### 의회입법 제50조 FBI에 대한 첫번째 수정보호법

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

포괄적인 청원은 의회입법 제50호, 즉 FBI에 대한 최초 수정 보호법이 되었다. 이 법안은 시민권과 헌법적 권리에 대한 사법위원회 의장인 Don Edwards 의원에 의해 제안되었다. 법안은 메카시 시대의 반공신주의의 모든 흔적을 없애지는 못했지만 수정헌법 제1조에 근거하여 수사를 금지하고 침해에 대한 (금전적) 배상을 규정하였다. 이 법안은 의회에서 압도적이지는 않지만 상당한 지지를 받았고 CISPES 사건이 오래되지 않았음에도 불구하고, 동 법안은 부결되었다. 의회는 그러한 행위에 대해 거의 기억하고 있지 않았던 것이다.

대신에, '반테러리즘 수사' 라는 항목 하에 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 안 된다고 규정하였다. 이것은 간단한 조항일 뿐, 침해에 대한 벌금이나 징역형은 규정되어 있지 않다. 그러나 그것은 직접적 규정이다.

### 결프전 동안 시달린 무고한 아랍 사람들

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



### 1996년의 반테러리즘법

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

그 법안은 세계 각지의 갈등 지역에 있는, 폭력적 활동과는 별 관련이 없는 단체들에 대한 인도적 원조를 범죄로 규정하고 있다. 그것은 CISPEES의 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 지지가 금지되는 것의 효과를 상상해 보라. 또 이 법은 이민자들을 적법절차의 권리도 갖지 않는 사람으로 다룬다. 정치 활동을 이유로 그들을 추방할 때에는 비밀 증거의 사용도 허락된다. 이것이 현재의 법이다.

### 샌프란시스코에서의 반격

나는 샌프란시스코의 기쁜 승리 후에 이제 막 돌아왔다. FBI는 이 도시에 반테러리즘 연합센터를 세우려 했고 이 과정에서 수정헌법 제1조에 대한 수사를 제한하는 샌프란시스코 시의 강력한 조례를 철회 내지는 폐배시키려 했다. 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 났을 것이라 생각한다.

### 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 요약물 위해서는 여러 분께 나의 소책자, 『평화로운 전쟁에서 미국의 은폐된 역할』(At War with Peace, U.S. Covert Operation)을 소개한다.

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

Boland 수정) 법들 - 통과되었다. 권력 남용의 포괄적인 노출 - FBI까지 드러낸 교회와 Pike 위원회에 대한 청문회 - 후에 국회는, 대통령이 개별 비밀공작을 허가하고 그것을 '적절한 때에' 국회에 통보하라는 요구를 하였다. 이러한 제한된 견제와 균형은 단지 약간의 효과만 있을 뿐이다. 그것은 어떤 조치에 대한 예산의 삭감이나 그것을 금지하는 법을 통과시키려는 시도 등 느리고 둔한 의회의 통제만을 허용하기 때문이다.

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

### 요약

\* 우리는 정부로부터 직접적으로, 자발적으로 권력의 남용에 대해 들은 적이 없다. 이것은 남용을 은폐하기 위한 외부기제가 있음을 의미한다. 이것은 기록의 은폐와 정부 정보에의 접근, 일반인의 접근을 위한 정보의 분류기간 등을 포함한다.

\* 집회와 자유로운 사상 표현의 권리에 대한 헌법적 보호에도 불구하고 그러한 권리들을 제한하는 법들이 통과되어 왔다. 게다가 그러한 권리를 보호하는 법들은, 자신의 필요를 주장하는 정부에 의해, 위협적인 것으로 그리고 제한적인 것으로 여겨져왔다.

\* 정치 활동에 대한 스파이 활동을 배제하는 가장

강력한 법은 독립적인 시민들의 감시, 세부적 금지, 강력한 대중의 기록에 대한 요구 등을 포함한다.

\* 연방법의 강제력은 지방경찰, 주경찰, 다른 연방경찰, 군사요원, 그리고 정보기구 요원들과 함께 점점 더 다른 나라 정부의 은폐된 조직의 역사에서 국제적으로 작용한다. 모든 나라의 활동가들이 현재 무슨 일이 일어나고 있는가를 알고, 자국 내의 타국 정부요원의 활동은 물론이고 자국 정부요원의 활동을 다소라도 통제하기 위해서는 많은 의사소통과 해외 교육, 끈기와 행운이 필요할 것이다.

\* 공포는 강력한 유인이다. 그것은 정부에 의해, 테러리즘이나 불법 약물, 무기의 확산에 대한 투쟁이라는 명목으로 강력하고 억압적인 법들을 시행하는데에 이용되었다. 이러한 목적들은 칭찬할 만한 것이지만 이러한 법들은 종종 범죄자를 잡는 것보다 평화로운(정치적) 반대의견을 억압하는데 더 효과적이다. 우리 민중들은 범죄와 반대의견을 구별해야만 하고, 정부로 하여금 이를 구별하도록 하게 해야 한다.

\* 이러한 기본적인 권리에 대한 부지런한 방어를 멈춰서는 안 된다.

## 미국정보기관에 대한 법적 통제

그레고리 노집(ACLU, 입법전문 변호사)

미국시민권연맹(ACLU: American Civil Liberties Union)을 대표하여 발표할 수 있는 기회를 주셔서 감사드립니다. 미국민권연맹은 전국적인 독립조직으로서 275,000여 회원이 미국헌법의 권리장전(Bill of Rights)에 명시된 자유의 원칙을 지켜나가기 위해 활동하고 있습니다. 또한 미국민권연맹은 정부의 침해로부터 미국시민의 권리 보호를 위해 힘써 온 77년의 자랑스런 역사를 지니고 있습니다.

악법반대국민위원회(NCART)의 Gage씨는 미국 연방수사국(FBI)과 여타 미국정보기관들의 권력남용 역사에 대해 개관해 주셨습니다. 사실 이러한 많은 권력남용 사례의 폭로는 제발을 방지하기 위한 개혁을 이끌어내기도 했습니다. 저는 미국에서 권력남용을 방지하기 위한 법제도에 관해 논해보도록 하겠습니다. 이러한 법제도가 전적으로 효과적인 것은 아니겠지만, 국민의 권리, 특히 저항권을 보장하는 데 종종 유용한 수단이 될 수 있습니다.

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

### 헌법원칙(Constitutional Principles)

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

가장 커다란 보장장치는 미국헌법상의 권리장전이다. 어떤 의미에서 권리장전은 강제가능한 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 위배하지는 못하며, 법원은 어떠한 조치가 위헌적인지의 여부에 대한 판단권을 가진다. 때문에 사법부의 독립성이 중요한 것이다. 연방법관의 독립성은 종신임기와 제한적 면직조건의 보장을 통해 확보된다.

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

- 수정 제1조: 종교·언론·출판·집회의 자유 보장

- 수정 제4조: 법원에 의해 발부된 수색, 체포영장 없는 불법수색으로부터의 보장

- 수정 제5조 및 제14조: 적법절차(due process of law)에 의하지 아니한 생명, 신체, 재산에 대한 침해로부터의 보장

- 사생활권: 연방대법원은 권리장전 상의 여타 조항으로부터 사생활권을 확인해왔다. 예를 들어 Griswold v. Connecticut, 381 US 479(1965), Roe v. Wade, 410 US 113(1973) 등.

이러한 권리들은 정부의 관련 조치에 대하여 법원에 의해 강제된다.

### 보장법제(Protective Statutes)

의회는 수정 제1조 상의 권리를 침해할 수 있는 '보안' 조치의 은폐된 희생자에게 도움이 될 권리보장 법안을 입법해 왔다. 다만 연방수사국의 활동을 통제하는 일반법률은 없다.

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

예외조항만이 정보자유법 활용의 장애물인 것은

아니다. 또하나의 장애물은 바로 지연이다. 최근 정보자유법상의 요청에 대해 연방수사국이 회신하는데 2년이 걸리기도 했다. 법적으로는 10일 이내에 회신해야 한다. 이러한 기간은 근래 좀더 현실에 맞게 20일로 조정되었다. 작년도 동법 개정과 함께 연방수사국 내 정보공개 담당자의 확충을 통해 정보공개 요청에 대한 보다 빠른 회신이 가능할 것이라 기대되고 있다.

뿐만 아니라, 사생활법은 정부의 평화시위자 관련 정보 보유에 대해 기본적인 규율을 하고 있다. 사생활법 (e)조 (7)항에 따르면 정부기관은 "적법한 법집행 행위의 범위에 관계되지 않는 한 수정 제1조 상에 보장된 권리의 개인적 행사에 대한 정보를 보유해서는 아니된다"(5 USC Section 552(e)(7)). 만일 정부기관이 부당하게 정보를 보유한 경우 벌금부과와 함께 법원은 기록말소를 명할 수 있다. 예, Hobson v. Wilson, 737 E2d 1, 64(D.C. Cir 1984). 또한 사생활법은 개인에게 자신에 관한 정부기록을 열람할 권리와 관련정보의 정정요청권을 부여하고 있다(5 USC Section 552(d)(2)).

물론 문제는 더 세부적인 데 있다. 최근 한 연방법원이 사생활법은 연방수사국으로 하여금 정부가 당장의 필요가 없는 경우라도 시민의 수정 제1조에 관련한 적법한 행동에 대한 정보기록을 영구보존하는 것을 금지하지 아니한다고 판시하였다. J.Roderick MacArthur Foundation v. FBI 판결에 따르면, 해당 정보가 수집 당시 적법한 것이라면 연방수사국은 개인에 대한 정보기록을 영구보존할 수 있다는 것이다. 미국민권연맹은 다음과 같은 경우 때문에 법원에 대해 이러한 판결을 재고해줄 것을 요청해왔다. 즉 연방수사국요원이 연방수사국에 의해 간첩 혐의로 기소된 경우 선서진술서(affidavit)를 제출하는 경우가 그것이다.

또한 사생활법은 미국에서 사생활보호의 또 하나의 지주가 되고 있다. 즉 이에 따르면 정보제공자의

등의 없이는 일정 목적에 따라 정부에 제공된 정보가 다른 목적에 사용될 수 없다. 이 원칙은 '통상적 사용'이라는 예외조항을 통해 손상되어 왔다. 즉 "정보를 제공받는 기관에 의해 당해 활동에 관련이 있음이 밝혀지고 당해기록에 접근하는 적법한 활동중인 기관을 지원하기 위해서는" 연방수사국은 다른 기관에 개인 정보를 공개할 수가 있는 것이다. 이러한 광범한 허용규정은 연방수사국으로 하여금 실질적으로 루머까지도 포함된 어떠한 비밀기록도 다른 정부기관의 요청에 따라 제공할 수 있게 하는 것이다. 민주당 클린턴 행정부 하에서 연방수사국이 저명한 공화당원에 대한 기록을 포함한 수백개의 기록을 부당하게 백악관에 제공한 후, 연방수사국은 이러한 예외조항을 널리 인정받게 되어 관련법조항은 거의 보장 기능을 하지 못하게 되었다.

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

미국에서 도청(wiretapping)은 사생활을 파괴하는 수단이기 때문에 가장 침해적인 수사수단으로 간주되고 있다. 자신이 하는 모든 발언이 기록되어 언젠가 자신을 범죄자로 만들게 되리라는 불안에 처한 이는 결코 자유롭게 말할 수 없을 것이다. 대화의 도청은 수정 제4조의 영장주의원칙의 대상이다. 1970년대 이후, 도청은 특별법상의 지침에 구속되며, 대개 사전에 법원의 명령이 있어야 가능하게 되었다(18 USC Section 2510 이하). 하지만, 이러한 일반적인 규율은 실질적으로 다음과 같이 손상되고 있다. 대외사찰법(Foreign Intelligence Surveillance Act)상의 특별법원 명령에 따른 도청은 범죄 증거에 기해 서가 아니라 이른바 대외사찰의 필요성에 기해 행해질 수 있다. 이러한 사찰은 오직 '외국세력'과 그 조직에 대해 행해질 수 있으나, 국제테러리즘에 관련 혐의를 받고 있는 미국시민도 포함되는 것이다. 지난 20여년간, 동법에 따라 특별법원은 단 한 건의 도청

요청도 기각하지 아니하고, 수천 건의 대외 도청을 허가해 주었다.

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

시민의 자유의 또 하나의 보장책은 연방수사국과 중앙정보부(CIA)의 법적 분리다. 법에 따라 중앙정보부는 국내수사권과 법집행권 보유가 금지된다(50 USC Section 403(d)(3)). 중앙정보부의 대외 정보 활동은 대체로 헌법적 보장 영역에서 벗어나 있다.

### 주요판결(Key Court Decisions)

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

첫째, 정치단체의 회원명단에 대한 사생활권은 수정 헌법 제 1조에 의해 보장된다(National Association for the Advancement of Colored People v. Alabama, 357US 449(1958)). 이후 유색인종지위향상전국연합(NAACP)은 소수 인종의 권리를 옹호하는 미국 내 가장 중요한 단체 중의 하나로 성장했다. 이러한 보장이 없었다면, 그러한 적

법한 목적을 위해서라도 단체에 가입하는 것을 두려워했을 것이다.

둘째, 대중적이지 않은 조직에 가담하였다는 이유만으로 개인의 권리와 특권을 박탈당하거나 처벌받지 아니한다(Healy v. James, 408 US 169(1972)). 이 사건에서 주립대학은 '혼란과 폭력' 사상을 가졌다는 이유로 '민주사회를 위한 학생들'이라는 단체의 총회 결성을 저지하고자 했다. 연방대법원은 불법적인 목적을 지닌 조직과의 명백한 관련이 있는 단체에의 가입에 대해서만 처벌가능하다고 판시하였다. 셋째, 가장 선동적이고 반정부적인 연설이라 할지라도 수정 제1조에 의해 보장된다. 개인은 자신의 폭력에 대한 옹호가 ① 직접적으로 불법행동을 야기하거나 ② 불법행동의 야기를 임박케 하거나 ③ 그러한 불법이 야기될 것이 예견되는 경우에만 형사 책임을 지게 된다(Brandenburg v. Ohio, 395 US 444, 447(1969)).

넷째, 표현의 자유를 실제로 규제하기보다는 간접적으로 규율하는 정부의 조치 또한 수정 제1조에 반하는 것이다. 왜냐하면 이는 수정 제1조의 실현을 '위축시키는 효과'가 있기 때문이다. 하지만 국내정치활동과 관련된 개인정보를 수집한 정보체계의 단순한 존재 자체로서 정부에 대한 헌법적 권리주장이 충분히 뒷받침되는 것은 아니다(Laird v. Tatum, 408 US 1(1972)). 오히려 정부의 조치가 특정한, 현재의 객관적 위협 또는 장래의 특정위험에 대한 위협이 된다는 점이 주장되어야 한다.

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

이러한 원칙들은 대단히 중요한 판결이다. 이러한 원칙들은 이들 중 다수가 매우 혼란스러운 시기를 거

쳐오면서 지켜져왔다는 점에서 주목할 만하다. 즉 냉전의 공포가 온 나라를 사로잡고 베트남전에 반대하는 사람들이 국가안보를 위협하는 이들로 간주되고, 연방수사국이 COINTELPRO 수사상의 활동가들에 대한 그 자신의 냉전에 착수하던 시기였다.

### 법무부 지침(Attorney General Guidelines)

연방수사국 통제를 위한 노력. Gage씨가 설명한 COINTELPRO수사는 극단주의단체로 파악된 조직의 불법적인 분쇄를 위한 정부계획을 의미한다. 이는 연방수사국이 정부정책에 반대하는 이른바 '이념의 자유시장'(marketplace of ideas)에 대한 통제를 시도한 것이다. 1960-1974년 동안 연방수사국은 500,000건의 '반정부' 사건을 수사했으나, 이중 유죄판결에 이른 경우는 드물었고 다만 수정 제1조상의 권리에 대한 큰 침해만 이루어졌을 뿐이었다. 이러한 권력남용의 결과로 연방수사국에 의한 불법적인 정치사찰을 제한해야할 필요성이 제기되었다. 이에 미국민권연맹을 비롯한 여러 단체들이 연방수사국을 통제하기 위해, 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 있다.

- \* 개인의 헌법상 보장된 권리 실현 및 견해, 단체 가입과 관련된 정보의 수집, 보관, 배포 금지.
- \* 범죄수사에 권한을 한정. 모든 정보활동 금지.
- \* 연방수사국 수사기록 보관에 대한 엄격한 통제
- \* 증거부제로 인한 수사 종결 6개월 후 수사 대상에 대한 고지 및 10년 경과 후 기록 말소
- \* 연방수사국의 수사 절차와 활동에 대한 강력한 독립적인 감독기관의 설립
- \* 법원의 영장에 의하지 아니한 비밀요원의 침투 또는 정보원의 이용금지. 영장은 침투를 정당화할 수

있는 모든 정황사실의 제시, 수사대상 범죄의 확정, 침투기간의 제한, 다른 경미한 수단이 투입될 수 있는지의 여부에 대한 확인, 기간연장에 대한 법원의 허가의 조건 하에서 발부되어야 한다.

\* 고의적으로 범위반행위를 한 수사관에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 10,000달러 이하의 벌금 부과.

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

현재 동 지침은 두 유형으로 구분된다. ① 범죄 및 국내테러수사 규율지침(Domestic Terrorism Guidelines) ② 국제테러 규율지침(International Terrorism Guidelines). 어떠한 지침이 어떠한 수사에 적용되는가? 이는 수사 대상 인물의 근거지에 따라 결정된다. 국제테러는 외국 국적을 가지거나 외국으로부터 지시를 받거나 주경계간을 넘어 활동하는 개인 또는 단체로서 테러 활동에 관련된 경우를 의미한다. 또한 국내테러 수사지침은 정부와 국민에 대한 외국의 지시없는 테러 활동에 관련된 개인과 단체를 규율한다. 따라서 해당 단체의 구성원이 이전에 미국

시민이었는지, 또는 그들이 현재 미국에 체류하고 있는지의 여부와 관계없이, 연방수사국이 그들의 활동이 외국으로부터 지시받고 있다고 간주하는 경우에는 국제테러수사지침의 적용을 받게되는 것이다. 사실상 이는 미국의 정치단체로서 외국과 교류하면서 미국정책에 영향력을 행사하고자 하는 경우에 대한 수사는 국제테러수사지침의 적용을 받게된다는 것을 의미한다.

오늘날 테러리즘은 정치활동에 대한 수사의 가장 기본적인 토대로 떠오르고 있다. 테러 활동은 기존형 사범에 포괄되는 경우에도 특별취급을 받게된다. 국제테러 지침에 따라 수사를 개시하는 기준은 기밀사항이다. 하지만 국내테러 수사지침보다도 더 광범위할 것으로 생각된다. 연방수사국이 CISPE스사를 시작하는 경우, 국제테러 수사지침의 비밀기준에 따라 수행된다. 연방수사국에 따르면 CISPE스의 인도적 정치적 지원이 동 지침하에 광범한 수사를 규율하는데 충분하다고 한다.

국내테러수사지침하에서, 연방수사국은 경미한 범죄혐의만으로도 전면적인 수사를 시작할 수 있다. 연방범죄가 행해지고 있거나 행해질, 또는 둘 이상의 사람이 폭력이나 형사법 위반을 통해 정치적 목표를 추구하려는 단체에 연루되어 있다는 '합당한 징후'라는 기준은 지나치게 낮다. 수색영장 발부 기준인 범죄의 상당한 이유보다도 실질적으로 낮은 정도의 혐의 수준으로 규정되어 있다. 하지만 수사 개시의 객관적이고 실제적인 기준이 존재할 것이다. 이러한 국내테러 수사지침 하에서는 단순한 폭력예의 옹호가 위에서 논의된 바 Brandenburg기준 하에서 수정 제1조에 의해 보호됨에도 불구하고, 연방수사국의 수사 대상이 되기에는 충분한 것이다.

범죄예의 합당한 징후가 없는 경우일지라도 연방수사국은 지침상 '예비조사'(preliminary inquiry)로 규정되어 있는 약식수사(mini-investigation)를

할 수 있다. 이러한 약식수사는 본격적인 수사개시 여부를 결정하기 위해 행해지는데, 단지 최소한의 증거만으로도 연방수사국은 90일 및 30일 연장기간 동안 다음과 같은 수사기법을 활용할 수 있다.

- \* 연방수사국 기록 및 연방, 주, 지방정부기록의 활용
- \* 공공기록의 활용
- \* 고발자, 수사대상, 관련자, 정보원에 대한 심문
- \* 신체 수색, 사진 촬영
- \* 추적장치의 활용(전화 착발신 기록, 통화 내용은 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 수사 수단으로는 도청과 마이크로폰의 비밀 설치, 서신 검열이 있다. 대체로 매년 24건의 국내 테러수사가 행해진 다.

오클라호마시의 폭탄테러사건 직후 연방수사국은 미국내 민병대에 대한 더 광범한 수사를 위해 국내테러 수사지침을 더욱 완화하겠다는 의사를 표명했다. 알려진 바로는 이러한 완화가 행해진 경우는 없다.

국내테러 수사지침은 연방수사국 요원들에게 단지 헌법상 보장되는 권리를 행사하고 있는 이들에 대해서는 수사하지 말도록 하고 있다. 또한 침해적 수사 수단 활용, 수사기간 연장에 대한 내부승인, 보고요건 등 내부 통제규정을 두고 있다. 동 지침은 매년 행해지는 수사건수를 크게 줄이는 결과를 가져왔다.

하지만, 매우 경미한 단서로 행해지는 수사와 관련한 외부집행기관의 부재는 국내테러 수사지침으로 하여금 그 의미를 헌법에 의해 보장되는 권리침해 방지에 한계 하고 있다. 그리고 국제테러 수사지침하에서의 수사가 국내테러 수사지침상의 수사를 위한 범죄 기준을 우회하는 방법으로 사용될 수 있다는 사

실은 이러한 내부 통제체계의 유용성을 더욱 약화시키고 있다. 이 두 지침들은 불법적인 CISPE스를 방지하지 못하며, 연방수사국으로 하여금 걸프전 기간 중 수백명의 아랍계 미국인 사업가들과 지역 인사에 대해 그들의 정치적 신조와 단체가입에 관해 심문하는 것을 방지하지 못했다. 이러한 취약점 때문에 연방수사국활동을 강제적으로 규율할 수 있는 위에서 제시된 입법안과 같은 실정법이야말로 정보사찰의 명분 아래 침해되고 있는 자유를 보장하기 위한 더 나은 방법이 될 것이다.

### 지역 경찰기관의 정보활동에 대한 통제 (Controls on Local Polices' Intelligence Operations)

연방수사국뿐만 아니라, 지역경찰기관도 정보활동을 할 필요성이 제기되어 왔는데, 이는 수정 제1조에 의해 보장되는 법적 활동을 억제하게 된다. 지역경찰기관은 'red squads'로 알려진 정보팀을 운영하는데, 좌익 정치활동가들을 수사한다. 하지만 때때로 KKK나 나찌와 같은 극우집단도 수사한다.

헌법에 구속되기는 하지만, 대부분의 주법집행기관들은 연방수사국보다도 내부통제없이 활동하고 있다. 하지만 일부 도시(특히 시애틀)에서는 경찰정보 활동을 종합적으로 규율하는 입법을 하고 있으며, 시카고, 샌프란시스코, 로스앤젤레스와 뉴욕시는 경찰당국의 활동을 법원지침의 통제하에 두는 데 합의하고 있다. 이는 수정 제1조에 보장된 행동에 대한 수사에 저항하기 위해 미국민권연맹등에 의해 제기된 소송의 결과다. 이러한 지침들은 연방수사국의 지침과 상당 부분 유사하지만, 종종 더욱 강화된 보장 및 집행 체계를 부과하기도 한다. 경찰의 사찰에 대한 제한을 강제하는 법원명령은 변호사에게 이 제한을 집행할 수 있는 권한을 부여한다. 다음은 지역경찰에

대한 지침들의 일부 내용이다.

(1) 경찰관은 상당한 이유에 상응하는 증거가 존재하고 선서진술에 의해 뒷받침되는 사실에 근거한 서면허가서가 있고, 다른 덜 침해적인 수사수단으로서는 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) 합정수사에 대한 방지책

(6) 불법수사 피해자의 시당국에 대한 소송제기권리, 부당수사행위 경찰관에 대한 행정적 제재

(7) 수정 제1조와 관련된 모든 수사에서는 가장 침해 정도가 약한 수사수단을 사용해야 한다.

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

(9) 독립적인 민간 경찰위원회나 독립적인 감사기관에 의한 정기적인 감사를 통해 기간 중 합법적인 수사건수와 비밀경찰이나 침투건수, 경찰첩보에 대한 규제위반건수, 경찰관에 대한 제발방지조치에 관한 보고서를 공개해야 한다.

이러한 내용의 다수는 통제체제모델로도 사용될 수 있을 것이다.

### 의회의 감독(Congressional Oversight)

미국의회는 예산권과 의회청문회 조사권, 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 강도높은 질의를 통해 특정활동에 대한 의의를 제기한다. 그런데 연방수사국이나 법무성에 대

해서는 이러한 일이 일어나지 않는다. 오히려 이들에 대한 예산은 증가하고 있으며, 최근에는 다른 정부기관에 비해 급격히 증액되고 있다. 의회는 연방법 집행기관들의 권력 남용을 시정하기 위한 조사 및 전문적 견해 수용을 위해 청문회나 위원회를 개최하는데 그 권한을 활용해 왔다. 상하 양원의 정보위원회는 정보 문제에 대한 청문회를 개최할 수 있으며, 범죄와 법원관련 문제들을 다루는 법사위원회는 연방수사국의 수사에 대해 관장한다. 의회에 권력남용을 고발하는 연방공무원을 보호하는 법률이 있으며, 이러한 자를 '비밀고발자'(whistle blowers)라고 한다(5 USC Section 7211,2302). 의회는 소환장 발부권과 증인 강제소환권을 가진다.

청문회는 연방수사국의 COINTELPRO 수사에서의 권력 남용을 폭로했으며 법무부 지침을 포함한 일부 개혁을 이끌어냈다. 또한 의회청문회는 연방수사국의 CISPES 수사에서의 권력 남용도 밝혀냈다. 가장 최근에는 텍사스 Waco 사건과 아이다호 Ruby Ridge 사건에서 연방수사국의 활동에 대한 의회청문회가 열려, 연방수사국의 살상무기 사용에 대한 지침에 대한 일부 개정이 있었다. 뿐만 아니라, 연방수사국이 공화당원들에 대한 기록이 포함된 불법적인 수백건의 비밀기록을 작성하여 백악관에 전달한 것이 정치적인 문제가 되었다. 그 결과 연방수사국이 비밀기록을 백악관에 제공하는 데 더 많은 제한이 가해지게 되었다. 때때로 의회는 시민의 자유보장 절차 향상에 대한 권고를 위해 전문가위원회를 위촉한다. 지난해에는 전문가위원회에서 반테러법(counterterrorism law)을 제안했지만, 임기만료 전까지 재정 지원이 여전히 되지 않고 있다.

정보기관의 권력 남용에 대한 의회감독의 효율성은 몇 가지 요소에 달려있다. 즉 가장 중요한 것은 누가 감독하는가, 어떻게 연방수사국에 관해 파악할 수 있는가, 얼마나 의원들이 연방수사국에 대해 적극적으로 해명을 요구할 수 있는가에 달려있는 것이다.

어떤 이들에게는 놀라운 일이겠지만, 전직 검찰이나 전직 연방수사국 출신 의원들은 종종 연방수사국에 대한 가장 신중하고 효과적인 감독자로서 활동한다. 또 하나의 중요한 요소는 의회에 제기된 문제의 탁월성이다. 자유 언론은 진정한 개혁의 여건을 조성할 수 있다. 비정부기구들도 관련의회위원회에 정보를 제공하고 적합한 개혁안을 제시하는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

### 결론(Conclusion)

미국에는 미국정보기관들의 침투로부터 시민의 자유를 보호하기 위한 상당수의 제도가 있습니다. 이들 제도의 대다수는 광범한 권력 남용이 가능한 체제에 부과되며, 다수의 권력 남용을 방지해 왔습니다. 물론 더 많은 일들이 이루어질 수 있을 것이며, 미국민 권연맹도 더 많은 일들을 위해 노력하고 있습니다. 저는 권력남용을 방지하기 위해 다른 나라에서는 어떻게 활동해 왔는지에 대해 다른 회의참석자들에게도 의견을 듣고자 합니다. 이 회의가 계속해서 정보와의견을 나눌 수 있는 자리로 이어질 수 있기를 바랍니다.