





# 권력기관 제자리 찾기

- 권력기관을 국민의 품으로 -

2008

대통령자문  
정책기획위원회

# 발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난 5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, ‘정책과정중심’으로 정리한 것입니다. 명칭을 ‘정책보고서’로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행 일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고 하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전·현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관, 전·현직 장·차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, ‘정책과정’ 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정외 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다. 정책과정 중심의 기록은 ‘사적 기억’을 ‘공공의 기록’으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡고자 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정외 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다.

이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁, 정책추진, 정부 혁신, 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관, 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원회는 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전·현직 장차관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서는 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전·현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간, 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언, 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준



# - 목 차 -

프롤로그: 제왕적 대통령과 권력 사유화의 유혹 .....	1
<b>제1부 국정원 개혁</b> .....	15
제1장 새 시대로의 출발, 그 선택은 변화와 혁신 .....	15
제2장 특권을 버리고 제자리로 .....	17
제3장 미림의 충격: “국민들께 사과드립니다” .....	29
제4장 과거를 딛고 밝은 내일로 .....	47
제5장 NIS의 ‘S’를 주목하라 .....	73
제6장 글로벌 선진 정보기관을 목표로 .....	87
<b>제2부 검찰 개혁</b> .....	93
제7장 국민의 검찰을 향하여 .....	93
제8장 검찰의 정치적 중립성 강화 .....	97
제9장 국민과 함께 하는 검찰권 행사 .....	118
제10장 검찰 수사과정에서의 인권보호 강화 .....	131
제11장 검찰개혁, 그 미완의 과제 .....	155
제12장 국민에게 힘을 실어주는 검찰로 .....	160
<b>제3부 경찰 개혁</b> .....	166
제13장 ‘변화와 혁신’ 새로운 경찰을 향하여 .....	166

제14장 시대적 요청인 「인권경찰像」 구현 .....	169
제15장 사회적 약자에 대한 맞춤형 보호활동 전개 .....	187
제16장 안보환경 변화에 따른 보안경찰의 역할 재정립 .....	203
제17장 과거 반성을 통한 새로운 미래의 설계 .....	207
제18장 경찰개혁의 성과 및 향후 과제 .....	213
에필로그: 권력기관을 국민의 품으로 .....	223

# 프롤로그: 제왕적 대통령과 권력 사유화의 유혹

## 1. 격동의 시대, 제왕적 대통령과 권력기관의 위치

지난 20세기에 우리는 격동의 시대를 살아왔다. 해방과 더불어 분단, 좌우 갈등, 전쟁과 학살, 독재와 저항, 혁명과 쿠데타가 어어졌다. 그러나 우리는 고난의 시기를 헤치고 단기간내 놀라운 발전을 이루어 오늘의 한국에 이르렀다. 신생독립국가로 세계무대에 등장한 지 불과 수십년만에 건국과 산업화 그리고 민주주의를 이루었다. 물론 이 과정이 순탄했던 것은 아니다. 급속한 경제성장은 재벌과 특권계층의 발호와 정경유착과 같은 부패구조를 낳는 등 각종 부작용을 유발했다.

이러한 국가발전 과정에서 대통령의 통치방식과 권력기관이 어떤 역할을 했는가. 그 역할의 정치사적, 사회적 해석에 관해서는 상반된 두가지 시각이 존재한다. 그 하나는 제왕적 대통령제로 불리는 일사불란한 통치방식과 이를 뒷받침했던 권력기관이 국가발전에 순기능적 역할이 더 많았다는 시각이다. 다른 하나는 과거 독재시대 대통령을 정점으로 소수의 권력실세들이 수사정보기관을 장악 하여 법을 무시한 채 무소불위의 권력을 휘두르며 기득권을 유지했다는 시각이다. 이들에 대한 민주적 통제장치의 결여로 특권과 부패가 판을 치고 선량한 시민들의 희망을 앗아갔다는 것이다.

선진국의 문턱에 위치한 오늘날 우리의 시대적 과제는 명확하다. 지속적인 경제성장을 이루어 진정한 선진국 대열에 진입해야 하고, 민주주의를 더욱 진전시켜 성숙한 민주사회에 진입해야 한다. 또한 갈등과 분열을 넘어 대화와 타협을 바탕으로 사회적 신뢰를 확산시키고 이를 통하여 공동체적 연대와 국민 통합을 이루어 내야 한다.

그러기 위해서는 어떠한 국가발전전략을 채택할 것인가. 과거의 국가 통치 시스템을 유지해야 할 것인가. 바꿀 것인가. 권력기관의 역할과 위상을 어떤 방향으로 재정립해야 국가발전에, 선진국 진입에, 민주주의 발달에, 사회적 신뢰 구축에 도움이 될 것인가.

두 가지 길이 있다.

그 하나는 쉬운 길이다. 과거정부처럼 권력을 사유화하는 인치의 방식이다. 권력 기관을 국민의 안위와 행복보다 대통령의 통치권 보좌에 봉사토록 하는 것이다. 대통령에게 주어진 막강한 초과 권력을 행사하고 그 권력을 향유하는 것이다. 수평적 관계보다는 수직적 상하관계를 통해 국가기구를 장악하고 권력의 시너로 정권안보에 활용하는 방식이다. 수십년간 내려온 전통적 방식이기에 지도자는 관행이라는 이름으로 그 모든 파행적 과정을 정당화할 수 있다. 한마디로 국민과 지도자 모두에게 익숙한 방식이다.

다른 길이 있다. 누구나 할 수 있지만 내켜 하지 않는 길이다. 어렵고 힘든 길이다. 통치의 비민주적 요소를 떼어내는 방식이다. 법치에 따라 낡은 권력정치를 쇠신해서 국민에 의해 통제되는 새로운 시스템을 만드는 것이다. 이는 곧 국정시스템을 개조하는 것이다. 과거와 과감히 결별해 국민적 요구와 시대 변화를 따라가는 방식이다. 과거 그 누구도 걷지 않았던 길이고 검증되지 않은 길이다. 커다란 용기와 실천이 필요한 길이다.

## 2. 선진한국의 희망

세계적 투자은행 골드만삭스는 2007년 1월 우리에게 너무도 고무적인 세계 전망 보고서를 내놓았다. 이 보고서는 2025년에 한국은 세계 9대 경제강국에 오를 것이므로 브라질, 러시아, 인도, 중국을 일컫는 브릭스(BRICs)에 한국을 포함시켜 브릭스(BRICKs)로 바꿔 불러야 한다고 했다. 또한 골드만삭스는 2050년에는 한국이 1인당 GNP 8만 1,000불을 기록하여 일본과 독일을 따돌리고 세계 2위의 경제부국이 될 것이라고 전망했다. 터무니없는 전망일까. 그렇지 않은 것이다. 비록 상당히 먼 미래에 대한 전망이기는 하지만 세계적인 투자은행이 한국경제의 상태와 전혀 무관하게 이런 전망을 내놓지는 않았을 것이기 때문이다.

그러면 우리가 어떻게 하면 이러한 경제 선진국으로 도약할 수 있을까. 한마디로 말해 이와 같이 경제가 성공하려면 민주주의도 발전해야 한다. 물론 과거 개발독재 시대에 경제가 양적으로 비약적인 발전을 해온 것은 사실이다. 그러한 경제성장이 오늘의 한국경제를 만드는 밑거름이 되었다. 그러나 놀라운 성장의 이면에는 경제 위기의 씨앗이 함께 자라났다. 시장의 토대가 희박한 불모의 경제에서 출발한 정부

주도의 경제는 정경유착과 관치금융으로 시장경제를 왜곡시켰다. 강압적 통치구조는 이러한 사회경제 질서를 뒷받침하는 수단이었다.

과거의 개발독재 패러다임으로 오늘의 한국경제를 선진화할 수 있다고 믿기 어렵다. 명령과 지시, 억압과 통제를 통해 모든 일을 할 수 있었던 시대, 민주주의를 희생하고 경제를 발전시킬 수 있던 시대는 지났다. 이제 민주주의의 발전은 지속가능한 경제발전의 필수조건이 되었다.

참여정부의 국가 비전은 선진한국 전략이다. 이는 시장경제와 민주주의를 토대로 하고 있다. 풍요한 경제는 시장경제를 기초로 한다. 시장경제는 적어도 다른 경제질서와 비교해 볼 때 그 우월성과 효율성을 현실에서 입증해왔다.

하지만 시장경제는 그 자체로 완벽하다고 할 수 없다. 그러기에 민주주의가 필요한 것이다. 시장경제를 뒷받침할 수 있는 게 바로 민주주의다. 민주주의 선진국이 경제선진국이다. 민주주의는 공정하고 투명한 시장경제를 발전시켜 경제의 활력을 도모해준다. 또한 시장이 할 수 없는 부분을 보완하여 공동체 전체의 풍요로운 삶을 가능하게 해준다.

민주주의가 발전해야 지속가능한 선진경제를 이룰 수 있고, 선진경제를 통해 민주주의가 더욱 심화될 수 있다. 풍요로운 경제가 뒷받침되어야 민주주의가 건강해질 수 있다. 이른바 민주주의와 시장경제의 선순환 시대, 성숙한 민주주의는 곧 국가발전전략이다. 즉 선진민주주의는 선진한국의 정치적 비전이다.

### **3. 한국의 민주주의와 참여정부의 역사적 과제**

지금까지 한국 민주주의의 역사는 세계 민주주의 역사와 마찬가지로 1인 또는 소수에 집중된 권력이 다수에게 나뉘지는 과정이었다. 독재를 청산하였고 특권을 해체하여 왔다. 그러면 2003년 2월 출범한 참여정부의 시대적 사명은 무엇인가. 인수위에 참여했던 임혁백 고려대 교수의 진단을 들어 보자.

임교수는 2003년 참여정부의 출범은 한국 민주주의가 1987년 6월 민주화 항쟁 이

후 15년간의 민주화 1기를 마감하고 민주화 2기에 진입했다는 것을 의미하는 것으로 보았다. 즉 선진 민주주의로 진입하는 전환기로 본 것이다. '87년체제' 또는 '3김 시대'로 불리기도 하는 민주화 1기에 한국은 상당히 빠른 시간에 군부 권위주의로부터 자유민주주의로의 성공적인 전환을 이룩하였다.

문민정부는 30년 동안 정치에 간섭하여 왔던 군부를 병영으로 되돌려 보냈고, 하나회 등 정치화된 장교집단을 숙정함으로써 군부에 대한 문민통제를 확립했다. 국민의 정부는 국난에 버금가는 경제위기의 와중에서 여야간 평화적 정권교체의 새 역사를 열었다. 평화적 정권교체는 권력의 역전 가능성을 보여줌으로써 모든 사람들로 하여금 계속 민주적 경쟁에 참여하게 하는 촉매제가 되었다.

그러나 이러한 민주화의 진전에도 불구하고 한국의 민주주의는 국민이 주인이 되는 진정한 국민주권시대를 열지는 못했다는 것이 임교수의 주장이다. 한국 민주화 제1기는 다음 세대에게 분열적 지역주의, 후진적 정당체제, 부정부패, 그리고 제왕적 대통령제라는 나쁜 유산을 또한 물려주었다. 특히 87년 체제의 헌법은 권력을 대통령에게 집중시켰다. 이러한 헌정구조는 민주적으로 선출된 대통령이 모든 권력을 위임받은 것인 양 국가를 통치하였다. 제왕적 대통령은 다른 선출된 권력과 권위를 인정하지 않으려 하였으며, 견제와 감시를 받기를 거부하였다. 대통령의 권력에 대한 민주적 견제 장치는 작동할 수 없었기 때문이다.

이러한 정치사적 전환기에 출범한 참여정부는 민주화 1기를 종료하고 민주화 2기를 시작해야 하는 역사적 과제를 안고 있었다. 말하자면 건국 이래 최초의 젊고 역동적인 전후세대 출신의 지도자가 이끄는 참여정부는 '87년 체제'의 나쁜 유산을 청산하고 '포스트 87년 체제'의 2단계 민주주의를 건설해야 하는 역사적 사명을 띠고 출범한 것이다.

#### **4. 권력의 분산은 2단계 민주주의의 핵심 요소**

민주주의와 시장경제 선진화의 핵심요건은 권력의 분권화이다. 그리고 분권화를 위한 필수 개혁이 바로 제도와 시스템의 개혁이다. 왜 권력의 분산과 분권화가 필요한지 운영관 서울대 교수의 견해를 소개하고자 한다.

윤교수는 한국사회의 문제를 '권력의 집중화'로 보았다. 1987년에 독재권력이 해체되었지만 그 해체된 권력을 골고루 나누어 가지지 못했고 그 권력들은 다시 각 집단의 보스에게로 몰려 정치권력, 재벌권력 등 몇 개의 집중된 권력으로 재편되었다고 보았다. 사람들은 이 정도의 권력재편만으로도 한국 사회가 민주화되었다고 보았지만 그것은 착각이었다. 각 집단에 나누어진 권력은 1인자에게 집중되었고 집단 내에서 그 권력은 전혀 견제받지 않았던 것이다. 이것은 민주화의 진정함과는 거리가 있을 수 밖에 없다. 민주화가 아니라 1인 독재체제에서 소수의 독재체제로 전이된 것에 불과했기 때문이다.

견제받지 않는 권력들은 서로 쉽게 유착했다. 그 결과 권력과 언론이 유착하고, 권력과 재벌이 유착하고 재벌과 언론이 유착하는 식의 유착체제가 등장하였다. 이러한 집단간의 유착체제가 가능했던 것은 집단내의 집중된 권력구조 때문이었고 이를 해소하기 위해서는 분권화가 필요하다는 것이 윤교수의 주장이다.

그럼 누가 먼저 이와 같은 분권화를 시작해야 하는가. 국가가 먼저 분권화를 실천해야 한다. 국가조직은 집중된 권력체제를 여전히 유지하면서 다른 집단에게만 권력집중을 해소하라고 해서는 설득력이 없기 때문이다.

## 5. 참여정부의 약속 : 민주적 대통령, 겸손한 권력

노무현 대통령은 87년 이후 시대의 역사적 과제를 공약하였다. 대통령 후보가 되기전 <노무현이 만난 링컨> 이라는 책에서 '낮은 사람, 겸손한 권력, 강한 정부'라는 말을 썼다. 선거 과정에서는 '친구 같은 대통령', '상식이 통하는 사회', '특권과 반칙이 없는 사회', '투명하고 공정한 사회', '국민이 떳떳한 사회', '새로운 정치'를 공약했다. 대통령 당선후 인수위 시절에는 '국민이 대통령입니다'라는 구호를 내걸었다. 또한 선거시기 공약을 기초로 '원칙과 신뢰, 투명과 공정, 대화와 타협, 분권과 자율'을 국정원리로 정하였다.

참여정부의 약속은 제왕적 대통령, 제왕적 총재라는 1인 통치체제의 유산을 극복하는 것이었다. 지도자 1인의 초과 권력과 수직적 리더십은 국정운영 및 정치전반을 관통하는 지배적 결정력이었다. 대통령을 정점으로 하는 이 초과권력이 극복될

때 국민이 함께 참여하는 역동적 민주주의가 가능하기 때문이다. 또한 특권구조 청산과 공정하고 투명한 사회를 실현하는 것을 약속했다. 정치, 경제, 사회 전반에 걸쳐 각종 유착관계와 특권구조를 청산하고 공정하고 투명한 민주주의를 열어갈 것을 천명했다.

“서영석의 뼈딱하게 본 정치“(프리티안, 2003. 2. 10)

제왕적 대통령제는 정보의 독점이 있었기 때문에 가능했다. 대통령은 국정원장, 검찰총장 등 이른바 권력의 핵심들은 물론 집권당의 대표 등으로부터 독대하는 시스템을 통해 정보를 독점해왔다.

대통령의 정보 독점이야말로 권위의 핵심 원천이었다. 대통령은 또한 독대 시스템을 이용해 권력 핵심인사들에게 충성경쟁을 강요해왔다. 이러한 정보 독점은 대통령의 제왕적 권위유지에는 도움이 된지는 모르지만 정보의 소통을 막음으로써 국가위기 대처나 경영에는 암적인 요소였다는 것이 정치학자들의 견해다

핵심은 정보의 소통이다. 대통령은 특정한 사안들이 있을 때 마다 필요한 참모들과 논의하고 그 과정 속에서 정보를 공유함으로써 보다 합리적인 결정을 할 수 있게 되는 것이다. 이것이 시스템의 개혁이다.

## 6. 권력기관을 국민의 손에 돌려 줄 것을 공언하다

노무현 대통령은 취임이후 검찰, 경찰, 국정원 등 권력기관에 의지하지 않는 정부를 만들겠다고 약속했다. 특히 2003.3.1 삼일절 기념식 식사를 통해 권력 기관에 의존하지 않는 당당한 정부를 만들 것이라고 선언했다

“개혁 또한 멈출 수 없는 우리 시대의 과제입니다.  
무엇보다 정치와 행정이 바뀌어야 합니다.  
이른바 몇몇 ‘권력기관’은 그동안 정권을 위해 봉사해 왔던 것이 사실입니다.  
그래서 내부의 질서가 무너지고 국민의 신뢰를 잃었습니다.  
이제 이들 ‘권력기관’은 국민을 위한 기관으로 거듭나야 합니다.  
참여정부는 더 이상 ‘권력기관’에 의존하지 않을 것입니다.  
언제나 당당한 정부로서 국민 앞에 설 것입니다.”(2003.3.1)

제왕적 대통령의 제도와 문화를 청산하고 권력기관에 의존하지 않는 새로운 권력을 탄생시킴으로써 공무원들에게 불안한 분위기를 조장하지 않는 정부, 국익을 위한 정책을 추진하는 정부, 그렇게 해서 한국사회가 한 단계 업그레이드될 수 있는 토대를 마련한다는 것이다.

이는 대통령이 먼저 국정원, 검찰, 경찰과 같은 권력기관에 의도적으로 통제권을 행사하지 않겠다는 선언이다. 권력기관의 독립을 보장하는 한편 권력기관의 특권과 특혜를 철폐하겠다는 것이다. 권력기관이 국민위에 군림하는 문화를 종식시킨다는 것이다. 그것은 우리사회의 고질병인 권위주의의 종언을 의미했다.

회의적 시각이 많았다. 이전 정부들도 검찰의 독립과 국정원 개혁을 공언 했다가 용두사미로 끝났기 때문이다. 당위성은 인정되지만 현실적으로 어렵다는 것이었다. 그러나 참여정부는 권력기관 정상화를 국가의 미래를 위한 필연적인 조치로 보았다. 국가 미래에 대한 치열한 고민 끝에 내려진 결단이었던 것이다.

#### 권력기관 진짜 거듭 태어나야(문화일보, 2003. 3. 3, 사실)

노무현 대통령이 3·1절 기념사에서 권력기관은 국민을 위한 기관으로 거듭 태어나야 한다고 강조했다. 크게 환영할 일이다. 김영삼 전 대통령도 취임후 권력기관에 대한 개혁을 외쳤고, 김대중 전 대통령도 그런 의지로 국가안전기획부의 명칭을 국가정보원으로 개명까지 했다. 국민 입장에서 보면 역대 대통령의 비슷한 약속에도 불

구하고 결국 권력기관이 시너화된 경우를 생생히 기억하고 있다.

왜 국정원, 검찰, 경찰, 등 권력기관이 국민을 위해 봉사하는 기관이 될 수 없었는가. 대통령과 청와대가 '말 따로, 행동 따로'였기 때문이다. 취임초 말은 그럴듯하게 했지만 취임하고 얼마되지 않아 권력에 함몰된 제왕적 대통령이 되면서 그런 초심을 망각했다.

대통령이 권력기관에 의존하고, 권력기관이 거기에 맞출 수 밖에 없었기 때문이었다. 권력기관이 국민에게 봉사하는 기관이 되지 못했던 것은 바로 대통령의 이중적 권력 운영과 의지 빈약 때문이었음을 한시도 잊지 말아야 한다.

## 7. 역대 정부의 권력기관 개혁 실패에서 얻은 두 가지 교훈

민주국가에서 정보·수사기관은 권력기관으로 인식되지 않는다. 국가의 안보·국민의 생명과 재산보호를 위해 존재하는 국가기관중의 하나일 뿐이다. 그러나 우리나라의 정보·수사기관은 과거 기관 본연의 존재목적 보다는 '독재정권의 감시·억압 기구' 역할에 치중한 결과, 국민들의 뇌리에는 '국민위에 군림하는 권력 기관'의 모습으로 각인되었다.

그 결과 '문민정부'와 '국민의 정부'가 들어서면서 권력기관은 최우선의 개혁 개혁대상이 되었다. 환부 치유를 위해 수많은 외과적 수술과 내과적 치료를 받는 상황에 직면했다. 이 과정에서 시행착오도 있었으나, 다행스럽게도 10년간에 걸친 개혁을 통해 과거 권력기관의 대표적인 불법행위라 할 수 있는 고문·가혹행위·정치사찰·선거개입 등의 나쁜 관행은 점차 사라지게 되었다. 권력기관을 보는 국민들의 시각도 달라지기 시작했다.

그러나 '문민정부'와 '국민의 정부'가 기울인 수많은 노력에도 불구하고 인권 침해·불법 감청·이권개입·권력남용 논란은 계속 되었다. '정보·수사기관=권력기관'이란 국민들의 부정적 인식은 좀처럼 바뀌지 않았다.

그 이유는 이들 기관이 정치권력이 필요로 하는 정보를 제공하거나 정치권력의

입맛에 맞는 수사를 하는 등 여전히 정권유지의 첨병역할을 수행했기 때문이다. 새로운 정치권력 또한 이들 기관을 정치적으로 활용하는데 대한 미련을 완전히 떨쳐 버리지 못했다. 이런 면에서 볼 때 과거정부의 권력기관 개혁은 많은 성과에도 불구하고 ‘미완의 개혁’에 그치고 말았다.

참여정부는 권력기관 개혁과 관련 과거정부로부터 두 가지 교훈을 얻었다. 그 하나는 청와대가 먼저 권력기관과의 유착관계를 끊는 결단을 보여주기 전에는 권력기관 개혁은 요원하다는 사실이다. 다른 하나는 청와대 지시에 의한 수동적 개혁으로는 권력기관 내부에 잠재된 ‘권력지향성’의 뿌리를 제거하기 어려울 뿐 아니라 국민을 위해 봉사하는 기관으로 변화하는데도 한계가 있다는 점이다.

## 8. 참여정부의 권력기관 개혁, 역발상의 추진전략

이러한 사실은 성공적인 개혁을 위해서는 과거와는 차별화된 새로운 추진 전략이 필요함을 일깨워 주었다. 과거정부는 정보·수사기관을 주된 개혁대상으로 삼았던데 반해, 참여정부는 대통령과 청와대를 최우선 개혁대상으로 삼는 역발상의 추진전략을 채택하였다.

또한 청와대의 지시에 의한 수동적 개혁에 치중했던 과거정부와 달리, 참여정부는 조직 내부 구성원의 참여와 합의에 의한 자율적 개혁을 중시하였다. 다만, 과거사 정리작업처럼 사안이 중대하다고 판단되는 경우에는 청와대가 적극적으로 큰 틀과 방향을 제시함으로써 보다 효율적인 개혁이 추진될 수 있도록 하였다.

맨 처음 국정원을 쳐다보면서 골치가 아팠다. 저 같은 사람을 잡아다 혼도 냈던 곳이고 과거정부에서는 정권에 봉사하다가 신뢰를 잃어버리고, 이 조직을 어떻게 할지 처음에는 막막했지만 이제 바뀌고 있음을 느끼고 있다. 개혁은 밖에서 타율적으로 요구하면 일회성에 그치고 말기 때문에 여러분 스스로 개혁을 주도해야 1차에 이어 2, 3차 개혁이 지속될 수 있다.(2003. 6. 20, 노무현 대통령)

## 9. 개혁추진 과정의 초기 진통과 저항을 넘어

참여정부 출범 당시 이러한 개혁을 추진하기 위한 국정 여건은 열악했다. 정치적으로는 여소야대로 개혁정책을 추진하는데 어려움이 있었다. 보수세력의 담론 장악으로 정부와 국민사이에 의사소통이 심각하게 왜곡되어 있었다.

특히 초기에 어려움이 많았다. 예전에는 보기 힘들었던 사안들이 연이어 터졌다. 검찰의 여당 대표 수사, 대선자금 수사 등 어려운 격랑에 부딪혔다. '정치적 수사'에 불과하다며 의혹의 눈길을 보내는 경우가 많았고, 권력유지에 필요한 '칼과 방패'를 너무 빨리 놓아 버리는 것은 문제가 있다며 우려하기도 하였다.

*마키아벨리의 충고(경향신문, 2003. 10. 21)*

노무현 정권은 스스로 원했던 어쩔 수 없는 소수파의 역부족 때문이었던 출범 이래 무모하리만큼 일관되게 자신을 무장해제해왔다. 그 혼한 밥먹는 자리에 노골적으로 자기 사람을 앉히려는 일도 줄어든 것 같고, 검찰이나 국정원 등 권력기관이 청와대와 따로 노는 징후가 여기저기서 엿보이고 있다.

이른바 코드인사로 자신의 주위에 믿을만한 측근들을 포진시킨 것이 고작이었다. 이 과정에서 잃은 것은 최도술 사건 같은 것이 터져나온 것이요, 얻은 것은 정권의 상대적 도덕성이다. 정치에서 도덕을 지향하는 것은 경하할 만하지만 스스로를 무장함에 있어서까지 절대선에 매달리는 것은 바보일 수 있다.

뭔가 모를 어설피름과 혼란스러움을 지적하기도 했다. 대통령을 중심으로 탈권위는 광범하게 시작되고 있었지만 권위주의의 잣대로 당시를 재단하려는 목소리가 강했다. 권위주의의 공백을 대체할 힘을 갖지 못해 시기상조라는 평가도 있었다.

*노대통령의 정치(내일신문, 2006. 7. 31 성한표 칼럼)*

취임 초 노 대통령의 모든 말과 행동은 변화의 태풍을 예고하고 있었다. 그는 전통적인 통치기반이었던 권력기관들을 자신의 정치에 동원하지 않고 본업에 충실케

하겠다고 선언했다.

여당의 당직을 갖지 않고, 당정 분리를 선언함으로써 대통령의 뜻을 충실히 따르는 거수기라는 여당의 전통적인 족쇄를 풀어주었다. 이런 조치들은 모두 자신의 권력기반을 허무는 작업으로서 제왕적 대통령에 익숙해 있던 사람들에게 그의 결단은 신선하게 받아들여졌다

반면에 노대통령은 이런 조치들을 통해 강력한 정책추진 수단을 스스로 포기한 꼴이 되었다. 개혁정책은 개혁의 대상 뿐 아니라 그 여파가 미치는 여러 계층의 사람들에게 고통과 인내를 요구하는 정책이다. 강력한 집행력도 없이 추진한 개혁정책이 어떻게 되는가는 이미 우리가 보고 있는 바와 같다. 이해관계의 조정이 필요한 정책들은 하나같이 표류하고 있다.

사실 권력기관 개혁은 대통령을 포함한 권력핵심의 기득권 포기를 전제로 한다. 그래서 그 어떤 개혁보다 실천이 어려울 수 밖에 없다. 권력기관들 조차 초기에는 그 진의를 의심할 정도로 성공여부가 불투명한 과제였다.

그러나 참여정부 출범 후 가장 난망해 보였던 권력기관 개혁은 현재까지 한 치의 흐트러짐도 없이 시행되고 있다. 이제는 누구도 그 흐름을 거스릴 수 없을 만큼 확고히 자리를 잡았다.

내가 대통령이 되고 난 뒤에 사람들이 너무 무르다고 말이 많다. 국정원 좀 써야 되는 것이 아니냐 수많은 사람들이 나한테 건의했지만 나는 단 한마디도 국정원 더러 정치에 관한 정보를 모아 오라고 한 일이 없고, 국정원이 누구누구 뒷조사 해가지고 겁 좀 주라고 한 일이 없다. 내가 위대해서 안 한 게 아니다. 오늘날 국정원 직원들의 입에 의해서 불법도청 사건이 터져 나오고 파장이 생기듯이 불법한 일은 반드시 터져 나오게 되어 있다

(2004.8.8 기자간담회, 노무현 대통령)

## 10. 권력기관 제자리찾기, 국민에게 되돌려준 것들

개혁 작업은 하나하나 구체화되어 나갔는데, 정부출범과 동시에 청와대는 정보기관장의 독대보고 폐지, 정치관여성 정보보고 금지, 수사관여 행위 철폐 등 강력한 개혁조치를 단행하였다. 검찰의 정치적 중립성을 확고하게 보장하였다.

권력기관 스스로 개혁주체가 되고 청와대는 후면에서 개혁을 지원·독려 하는 방식이 참여정부 개혁의 핵심 관건이다. 지난 4년간의 개혁성적을 살펴보면 청와대가 주도한 것 보다 권력기관 스스로 창출해 낸 성과가 훨씬 많다. 조직 개편·인력감축 등 단편적 성과가 두드러졌던 과거 정부와 달리, 대국민 서비스 질 제고, 불합리한 제도·관행 개선 등 구조적 측면의 성과가 확연히 눈에 띄는 양상을 보이고 있다.

대통령은 2007년 초 지난 4년간의 국정성적을 보고하는 자리에서 지금까지 이루어진 권력기관 개혁의 성과를 다음과 같이 소개하였다.

“권력기관이 제자리로 돌아왔습니다. 정권에 봉사하던 권력기관이 국민을 위한 봉사기관으로 다시 태어나고 있습니다. 이제 국정원은 본연의 국가안보와 산업기술 보호에 전념하고 있습니다. 이상 더 국정원의 정치사찰, 뒷조사, 도청은 없을 것입니다.

국세청이 나서서 정치자금을 거두는 일도 없을 것입니다. 국정원, 군, 경찰은 스스로 잘못을 조사해서 공개하고 있습니다. 이제는 선량한 국민이 권력기관에 끌려가서 고문을 당하고 억울한 죽음을 당하는 일은 없을 것입니다.

대통령이 낮은 자리로 내려왔습니다. 권력도 줄였습니다. 당의 인사나 공천에 대해 어떠한 권한도 갖고 있지 않습니다. 더 이상 당도 국회도 지배할 수 없습니다. 더 이상 대권은 없습니다

이제 정경유착은 해체된 것 같습니다. 다시 살아나기는 어려울 것입니다. 오히려 기업들이 아주 좋아한다는 말을 들었습니다. 돈 달라 안하고 청탁이 없어서 속이 편하다는 말을 듣고 있습니다.”

## 11. 시스템에 의한 국정운영 그 완성을 향해

결론적으로 참여정부는 제왕적 대통령제를 종식시키고 권력분산과 권력기관 개혁을 통해 새로운 국정운영 시스템을 도입하였다. 권·권 분리를 통해 권력 기관을 대통령의 굴레에서 해방시켰다.

모든 권력기관이 법의 테두리 안에서 국민의 민주적 통제를 받고 있다. 즉 권력 기관이 국민에 의해 통제되는 매카니즘을 형성하여 권력남용의 여지를 차단한 결과다. 사인적 통치방식을 시스템화하여 투명성을 보장하고 권력운영의 예측 가능성을 높인 것이다.

우리에게 희망이 있다. 세계에서 가장 우수한 실록을 만든 역사가 있고 믿음의 정치를 펴려고 시스템 정치를 발전시킨 선조들이 있었기 때문이다.

*믿음의 정치, 기록의 정치(2003. 1.5 한영우 서울대 교수, 동아일보 칼럼)*

우리 역사에서 가장 연구하기 불편한 시대는 우리가 사는 대한민국이고, 가장 연구하기 편한 시대는 조선이다. 조선시대에는 관청마다 업무일지인 등록이 있고, 여러 관청의 등록을 통합한 시정기가 있다. 이것이 사초로 뒷날 실록을 편찬할 때 기본자료가 되었다.

▼기록관 없이 임금 독대 못해 ▼실록을 보면 왕과 신하들이 정책결정 과정에서 벌인 찬반 결론이 실명으로 기록되어 있고, 기록관 없이 임금이 신하를 만나는 독대는 원칙적으로 금지되었으니 이는 밀실정치를 막고 정치의 투명성을 높이기 위함이었다.

왕명을 출납하는 승정원도 출납한 문서와 관료들이나 지방 유생들이 올린 상소문을 매일매일 기록했다. 그것이 승정원 일기다. 각관청의 하급 관리들이 하는 일은 주로 기록이었으니 그 결과 조선왕조는 세계 역사상 유례가 없는 기록 천국이 된 것이다.

요즘 말로 치면 인치가 아닌 시스템 정치를 통해 정치의 도덕성을 확보하려 한 것이 바로 조선왕조요, 그것이 519년 왕조의 장수를 가져온 비결이다

▼밑실서 이뤄지는 일 없어야 ▼조선의 정치와 요즘 정치를 비교해보면 역사가 발전하는지 후퇴하는지 확신이 서지 않는다. 1997년 IMF가 올 때 당시 경제기획원 장관은 외환위기를 대통령에게 보고했다고 주장하고 대통령은 그런 보고를 받은 일이 없다고 하여 국민을 어리둥절하게 했다. 옛날 같으면 좌의정이 임금을 만나 국정을 보고했는데 어떻게 기록이 없을 수 있는가

그러나 우리에게 희망이 있다. 세계에서 가장 우수한 실록을 만든 역사가 있고 믿음의 정치를 펴려고 시스템정치를 발전시킨 선조들이 있었으므로

# 제 1 부 국정원 개혁

## 제 1장 새 시대로의 출발, 그 선택은 변화와 혁신

국정원은 민주화의 물결과 함께 권위주의 시대가 막을 내리고 이어 등장한 문민 정부, 국민의 정부를 거치면서 자의반 타의반으로 무수한 개혁조치를 단행했다. 국정원 내부에서는 “개혁은 할 만큼 했다”는 자신감을 드러내기도 했다.

그러나 정보기관의 불법행위를 용납하지 않겠다던 문민정부도 헌정사상 처음으로 수평적인 정권교체에 성공한 국민의 정부도 국가정보기관의 제자리 찾기에 성공하지 못했다. 과거의 개혁은 조직 축소 등 주로 외과적 수술에 치중하는데다 정권 후반기로 갈수록 개혁의지가 떨어져 어느 새인가 안기부 이름을 바꾼 국정원은 여전히 정권에 충실한 권력기관으로 위상을 굳건히 하고 있었던 것이다.

참여정부는 출범하자마자 국정원에 대해 아주 단순한 요구를 했다. 조직을 없애겠다는 것도 아니고 대대적인 구조조정을 하라는 것도 아니었다. 그저 “오직 국민에게 봉사하고 헌신하는 기관으로 제자리를 찾아라”는 것이었다. 구체적인 실천 방법도 국정원에 일임했다. 청와대 눈치를 보지 말라는 메시지였다.

국정원은 앞으로 어떻게 개혁할 것인지 준비하고, 권력이 아닌 국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 그리고 한국의 비약적 변화를 위한 정보를 새롭게 수집하고 창조해야 한다. 또 해외차원에서 역할을 열심히 하는 등 국가이익을 위해 봉사해야 한다. 과거처럼 권력을 행사하도록 내버려 두지 않을 것이다. 앞으로 국정원장에 대해 국민이 관심을 많이 안 가지면 좋겠다. 아주 실무적이고 관심을 안 끄는 사람을 임명하겠다. (2003. 3. 27, 노무현 대통령)

국정원 직원들은 당혹스러워 했다. 이 단순한 명제가 “시대정신에 부합한 정보기관으로 거듭날 것인가 아니면 존립의의 자체를 상실할 것인가”를 묻는 국민의 최후 통첩임을 알게 되었기 때문이다. 국정원은 고민 끝에 진정한 의미에서의 변화와 혁신의 길을 선택하게 되었다. 조직의 생존과 사활을 건 도전이었고 그랬기 때문에 중

착지 또한 국민의 정보기관으로 거듭나는 길 한가지 밖에 있을 수 없었다.

국정원의 변화와 혁신을 위한 핵심 키워드는 ‘탈정치·탈권력’이었다. 초기에는 주로 조직과 인적 재편 등 하드웨어적인 개편 토대를 마련하는데 중점을 두었다. 수십년동안 관행화 되어 있던 국정원장의 대통령에 대한 주례 독대보고 제도와 사찰성 정보활동도 폐지하였다.

전문정보기관화와 국민신뢰 회복을 위한 시스템화 방안들은 2005년 1월 발표한 혁신 로드맵 「국정원 Vision 2005」로 구체화되었다. 대통령은 「국정원 Vision 2005」를 보고 받고 “이제 고비는 넘었다... 과거에 대한 부담을 털고 미래를 위해 자신 있게 나아가라”며 자체적인 혁신 노력을 격려했다. 개혁이 성공할 수 있을 것이라는 기대감은 점점 높아지고 있었다.

그러나 과거의 망령은 국정원을 그냥 두지 않았다. 2005년을 뜨겁게 달군 「안기부 X과일」 사건으로 인해 그동안 추진해 온 내부혁신이 무색해졌다. 다시 조직의 존폐까지 거론되었다. 과거 정보기관이 행한 불법감청에 충격을 받은 국민들이 도덕성을 문제삼으며 국정원 해체 등 근본적인 개혁을 요구하고 나선 것이다.

혼란 속에서, 국정원 직원들 모두는 “국민의 신뢰가 없으면 조직도 없다”는 평범한 진리를 다시 깨닫게 되었고, 이 위기를 극복하기 위해 직원들의 공감대 속에 신안보분야 정보역량 강화·국민과의 거리감 좁히기 등 혁신을 가속화했다. 「국정원 Vision 2005」를 바탕으로 개혁을 한 단계 더 업그레이드하게 된다.



## 제 2 장 특권을 버리고 제자리로

### 1. 시대정신과 정보기관의 제자리

우리 사회에 민주주의가 확산되고 시민의식이 높아지면서 권력기관에 대한 개혁 요구가 커져 왔다. 권력기관들이 시대 흐름에 발맞추지 못하고 “정권의 비위를 맞추며”, “국민 위에 군림하는” 구시대적 행태에서 벗어나지 못하고 있다는 목소리였다.

정치적 격변기마다 정보기관의 개입 의혹이 거듭 제기되면서 일부 시민단체 등에서는 정보기관 무용론·폐지론까지 거론하곤 했다. 그간 국정원은 중앙정보부와 안기부를 거치며 외형적 변화를 계속해 왔다. 그 구성원들도 점차 민주주의의 세례를 받은 인사들로 교체되어 왔으나 대통령 직속기관으로서 “대통령에 대한 충성이 곧 국가에 대한 충성”이라는 의식과 이에 따른 업무 관행은 쉽게 근절될 수 없었다.

현실적으로 ‘대통령 직속기관’인 정보기관이 민주적 절차에 의해 선출된 대통령을 제대로 보좌해야 한다는 점은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 과거 정부의 정보기관과 정보사용자들은 ‘대통령 직(presidency)’이라는 ‘국가기관’보다 대통령 개인에 대한 충성을 강조했다. 당연히 많은 오해와 부작용이 양산되었다.

업무 수행 측면에서도, 대통령의 특별한 신임을 받고 있다는 자부심이 그릇된 특권의식으로 이어졌다. 종종 법에 규정된 절차를 무시하기도 하고, 정보·수사 과정에서 무소불위·고압적인 행태를 보이기도 했다. 그 과정에서 ‘인혁당 사건’ 등 여러 의혹들이 양산되었던 것이다.

이러한 과거의 관행은 참여 민주주의의 확산과 함께 마침내 획기적인 변화의 기로에 서게 되었다. 국정원은 참여정부가 출범하면서 ‘특권과 반칙의 배제’·‘유착과 부패의 구조 청산’이라는 시대정신에 직면했다.

국민에 봉사하는 정보기관으로 바로 설 것이냐, 아니면 특권에 바탕한 업무수행, 사찰성 정보활동 등 구태를 계속해 도태될 것이냐는 양자택일을 요구받게 된 것이다.

국정원은 시대의 요구에 따라 개혁에 박차를 가하기 시작했다. 전통적으로 중요시되던 국내정보 분야는 문자 그대로 '발전적으로' 축소·개편하였다. 대신 국익·해외정보 분야를 강화하는데 초점을 맞춘 조직개편을 단행하고 산업보안, 테러 등 신안보 위협 요소에 대한 대응체계 구축에 박차를 가했다. 직원들에게 '서비스 마인드'를 강조하는 등 국정원의 제자리 찾기 즉 순수 정보기관화를 위해 조직의 사활을 걸었다.

이 모든 것은 '탈정치·탈권력화'를 통해 기존의 왜곡된 정보기관상을 바로잡는 것이 가장 시급한 시대의 요청이라는 인식에서 출발하였다. 국가의 미래를 위해 반칙과 특권을 철폐하겠다는 최고통치권자의 확고한 의지가 국정원 혁신에 가속도를 붙였음은 두말할 나위가 없다.



○ 반칙과 특권이 용납되는 시대는 이제 끝내야 합니다. 정의가 패배하고 기회주의가 득세하는 굴절된 풍토는 청산되어야 합니다.(2003.2, 노무현 대통령)

○ 이제 이들 '권력기관'은 국민을 위한 기관으로 거듭나야 합니다. 참여정부는 더 이상 '권력기관'에 의존하지 않을 것입니다. 언제나 당당한 정부로서 국민 앞에 설 것입니다.  
(2003.3, 노무현 대통령)

## 2. ‘탈정치·탈권력화’에 뛰어 들다

국정원의 ‘탈정치·탈권력화’ 및 ‘순수 전문정보기관화’는 제도의 문제이기도 하지만 기본적으로 정보사용자와 국정원 구성원들이 인식하고 있는 정보기관의 역할에 대한 의식의 문제이고 의지에 관한 문제이다.

참여정부는 과거 정부처럼 국정원을 특정 정파의 이익을 위한 ‘정권안보 기관’으로 활용하지 않겠다는 의지를 분명히 했다. 즉 ‘권력의 칼’을 놓겠다는 것이었다.

### 가. 권력의 힘은 대통령과의 거리에 비례한다? - 대통령 독대보고 폐지

과거 정부에서 국정원장은 통상 매주 대통령을 면담하여 국정원이 생산한 정보를 보고하고 현안에 관한 지시를 받았다.

대통령에게 직접 정보보고를 하는 것은 우리나라에서만 있었던 특별한 제도라고 할 수는 없다. 미국의 CIA는 매일 아침 08:00경 대통령에게 「대통령 일일 정보보고 (President's Daily Brief)」를 한다.

미국의 경우 CIA 국장이 아닌 고위 간부가 보고하고, 대통령이 여러 참모들과 함께 보고를 청취한다. CIA 국장은 주 1회 정도 필요시에만 배석 하여 대통령의 자문에 응하고 대통령의 다른 보좌진과 토론하는 것이 큰 차이점이다.

그동안 국정원은 CIA와 달리 국내·외를 아우르는 기관이기에 이 대면 보고를 통하여 국내문제가 다수 보고되었다. 특히 정치 등 민감한 부분과 관련, 정보의 진실이 왜곡되거나 국민의 이익에 합치되지 않는 비밀스런 일들이 진행되는 것은 아닌지 의구심을 자아낼 수 있었다.

“권력의 힘은 대통령과의 거리에 비례한다”는 정치 세계의 속설이 있다. 국정원장의 정례적인 대통령 면담은 국정원이 무소불위의 권한을 행사할 수 있는 힘의 원천처럼 여겨지기도 했다.

참여정부는 ‘특권과 유착’의 상징처럼 여겨졌던 국정원장의 ‘대통령 독대보고 제

도'를 폐지하였다. 사실, 독대보고 폐지만으로도 '탈정치·탈권력화'의 절반 이상을 성공했다고 볼 수 있을 정도로 그 파장은 컸다.

물론, 대통령의 국정 운영에 필요한 국정원의 정보보고는 계속되고 있다. 단지, 불필요한 의구심을 낳아 오던 국정원장의 정례 대통령 독대보고를 폐지하였을 뿐 국정원이 생산한 정보가 해당 수석비서관이나 국정상황실, 국가안전보장회의(NSC) 등을 통해 보고되도록 시스템화된 것이다.

또한 긴급을 요하거나 외교·안보 등 고도의 보안이 요구되는 사안은 국정원장이 비서실장이나 안보실장 등의 배석하에 대통령께 직접 보고할 수 있는 창구를 열어 놓는 등 운영의 묘를 살릴 수 있는 보완장치도 강구하였다. 그러나 국정원 개혁의 첫 단추를 주례 보고 제도 폐지로 채웠다는 것 자체가 국정원 구성원들에게 정말 무겁고 충격적인 사건으로 다가왔다.

#### *서동만 교수, 20003.4월 프레스인과의 인터뷰*

국정원장 개인에게 사유화되었던 정보의 국가기관 공유가 필요하다. 국내 최대 정보수집전문기관인 국정원이 수집한 정보의 대부분이 그동안은 국정원장 개인의 정치권력 유지라는 사적 목적을 위해 사용되었다.

그동안 국정원장은 핵심정보를 대통령에게 직보하고 나머지는 실제로 이를 필요로 하는 다른 정부부처와 공유하지 않고 사장시키는 잘못을 범해왔다

국정원 내부의 충격이 컸다. 왜냐하면 지금껏 대통령은 국정원에서 생산한 정보의 최종 사용자이었기 때문이다. 기업으로 치면 생산한 상품에 대한 최종 수요처, 즉 고객이 없어진 것과 같은 일로 여겨졌다.

간부는 물론 일반 직원들간에 “과연 대통령께 직접 보고되지도 않는 정보를 계속 생산해야 하나”, “대통령의 직속기관이라는 자부심을 잃어버려 일할 맛이 나지 않는다”는 등의 자조 섞인 목소리가 이어졌다.

내부 불만이 워낙 거세다 보니 신임 지휘부도 당혹스러워 했다. “고영구 원장도 이 같이 조직 전체가 대통령의 신뢰를 못 받는 상황에서 국정원장직을 수행하기 힘들다는 어려움을 하소연했다”는 소문까지 나돌았다.

정치권에서도 우려의 목소리가 나오기 시작했다. 여권에서는 국정원의 위상 약화에 따른 국정운영에 필요한 정보의 고갈을 우려했으며, 일부 야당 의원들까지 대통령이 지나치게 명분에 집착해 국가의 정보역량을 낭비한다고 지적하기도 했다.

< 독대보고 폐지 관련 정치권의 반응 >

- “NSC에서 여러 기관의 정보를 모아 대통령께 보고한다던데... (그것은) 국정원이 할 일 아닌가?”

(천용택 민주당 의원, 03.4.23 NSC 업무보고시)

- “대통령께서 단 한차례만 국정원장을 만났다는 말을 듣고 깜짝 놀랐다... 고급정보 수집을 위해 많은 예산과 인력을 쓰고 있는 국정원이 대통령에게 보고를 하지 않는 것은 국익의 손실”

(정형근 한나라당 의원, 03.6.5 한나라당 의총시)

이같은 상황에서 국정원은 이대로 좌절할 수는 없다는 내부 공감대가 형성되기 시작했다. 대통령 이외에 새로운 고객을 찾아 나서기 시작했다. 정부부처는 물론 민간 기업 등지로 정보 배포처를 확대했다. 정보의 질을 높이려는 노력도 배가하였다. 국내정보보다 해외·국익정보를 강화하였다. 그 결과 국가 안보와 국익 정보에 전념하는 새로운 정보보고·정보공유 시스템이 정착되고, 정보보고의 투명성이 확보되었다.

- 국정원은 남북대화과 국제관계 등 창조적이고 생산적인 분야에서 활동해야 한다... 동북아시아의 새로운 비전을 연구하고, 자료를 모아 제시하여 정부가 만든 것과 비교하고 통합해 나가는 역할도 할 수 있다.

(03.3.7, 노무현 대통령)

## 나. 정보활동의 변화 - 정치권 동향보고 중단

국정원이 '탈정치·탈권력화'를 확립하기 위해서는 정치권과의 관계 재정립, 내부 조직의 개편이 필요했다. 이를 위해 2003년 5월, 1차로 국익정보활동 강화에 초점을 맞춘 조직개편을 단행했다. 전통적으로 중시되어 왔던 국내 정보 분야를 축소하고 경제·해외 정보 분야를 강화하였다.

국내정보를 총괄하던 대공정책실을 해편하고, 사찰성 정보수집 업무를 중단하였다. 또한 끊임없는 오해를 유발했던 정치보고에도 과감한 메스를 들이 댔다. 정치권 동향보고를 중단한 것이다.

정부부처·언론기관 등에 대한 상시 출입 관행도 폐지하였으며 업무상 필요가 있을 때에만 유관부처·기관의 담당자들과 만나 대등한 위치에서 정보를 지원·공유하는 협력적 관계로 전환하였다.

이와 함께, 포괄적 안보 개념에 입각해 업무중심을 산업보안·사이버안전, 대테러 분야 등으로 전환해 나갔다. 참여정부 출범이후 국정원내에 설치된 산업기밀보호센터·국가사이버안전센터·테러정보통합센터 등이 그것이다.

인력구조도 혁신했다. 2004년 4월 지원분야의 인력과 간부직을 대폭 줄여 대테러·산업보안·국제범죄 등의 실무인력을 보강하였다. 곧이어 '인력구조 혁신 로드맵'을 수립하여 고위 간부 감축, 실무자 위주의 일하는 조직, 활력있는 조직으로 만들려고 노력하였다. 과거정부의 '인적 쇄신'과는 달리 민간기업에서나 볼 수 있는 '인력 구조조정'에 나선 것이다.

## 다. 아직도 권력기관이라고 생각하세요? - 법과 원칙의 준수

조직 개편과 더불어 직원들의 의식개혁도 병행하였다. 미션 임파서블의 CIA·제임스 본드의 MI6 등 외국 정보기관과 같이 국민의 신뢰를 얻기 위해서는 "국정원이 더 이상 권력기관이 아니라 국가에 헌신하는 기관"이라는 점을 보여 주고자 했다.

기관의 영문명칭(National Intelligence Service)대로 진정한 정보서비스기관으로

거듭나기 위해서는 직원 개개인이 충성심과 희생정신으로 무장해야 이런 사명을 달성할 수 있다는 점을 확고히 인식해야 했다. 국정원 직원들의 의식이 바뀌지기 시작했다. 대민업무 태도도 변화되었다.

### **주차단속 겁내는 국정원?. ‘국민에게 다가가기’ 안간힘(2006.3.2 프레시안 르포)**

국가정보원이 안보전시관의 再개장을 앞두고 기자들에게 먼저 공개한다고 해서 국정원에서 마중 나온 버스를 타기로 돼 있었다. 국정원 직원 한 사람이 내려 기자들을 버스에 태우자마자 황급히 출발했다.

그런데 그 직원이 신분확인을 하는 동안 버스는 국정원 방향으로 가지 않고 주변을 돌기 시작했다. 의아해하는 기자에게 국정원 직원은 “아직 기자 한 분이 안 오셔서 그 분까지 태우고 가겠습니다. 그런데 요즘 주차단속이 심해서요. 5분 넘게 서 있으면 바로 걸립니다.”

매우 당연하고 지극히 정상적인 일이었지만, 이 얘기를 들은 한 경험 많은 기자는 “허어, 세상 참 많이 변했구먼”이라며 미소를 지었다. 과거 무소불위의 권력을 휘두르던 ‘중정’, ‘안기부’ 시절을 생각하면 주차단속 딱지를 걱정하는 ‘기관원’이란 도저히 상상이 안 된다는 얘기였다.

#### < 국정원의 변화에 대한 각계의 격려 >

- 국정원이 제도개혁과 언론사 등에 대한 상시 출입관행 폐지 등을 통해 정치사찰·인권침해 등 구시대적인 기능을 과감하게 도려내면서 Professional 정보 전문기관으로 거듭나는 기틀을 마련했다.(03.12.29, 문화일보 보도)
- 국민의 55.9%가 국정원의 탈정치·탈권력화를 위한 노력을 긍정 평가  
(04.2.3, TN 소프레스 여론조사)
- 국정원은 국가정보기관으로 거듭나고 있으며, 권력의 손발 노릇을 하거나 국민 위에 군림하는 등 두려움의 대상이 되지 않는 국가와 국민을 위한 봉사기관으로 바로 섰다. 해외 경제정보 수집, 테러와 사이버 범죄 대비 등에 한 치의 소홀함이 없도록 끊임없이 혁신하는 조직이 되기를 바란다.  
( 04.6.10, 대통령님 국정원 창설 축하메시지)

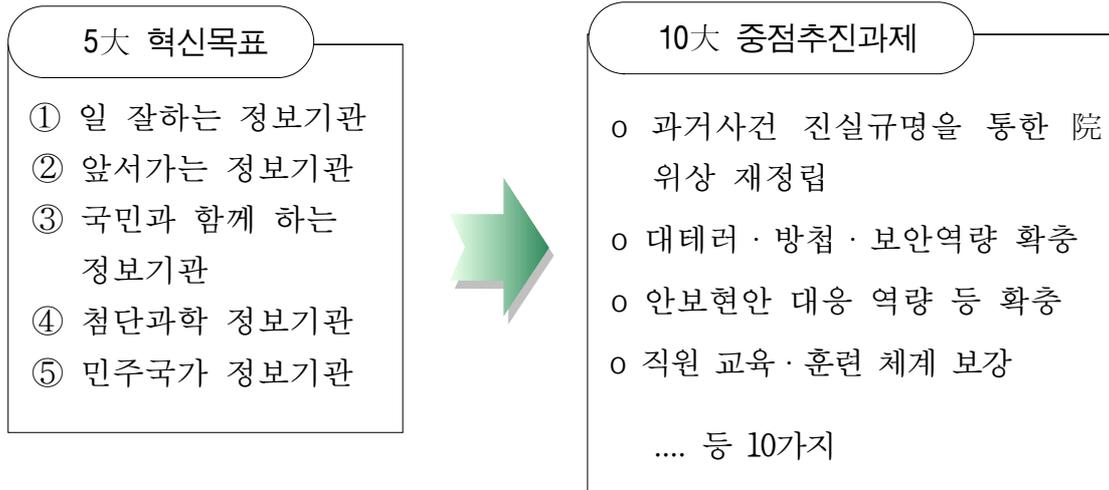
‘탈정치·탈권력화’를 위한 일련의 개혁은 그 어느때보다 착실하게 이루어졌다. 이는 참여정부와 국정원 지휘부의 강력한 의지와 더불어 국정원 직원들도 변화하지 않으면 5년마다 되풀이되는 개폐론에서 벗어나기 힘들다는 것을 깨달았기 때문이다. 어렵게만 보였던 국정원의 탈정치·탈권력화는, 우리 사회에 참여민주주의가 누구도 예상하지 못할 정도로 급격히 확산되었던 것처럼, 그렇게 조용하고 빠르게 진행되었던 것이다.

< 국정원의 변화에 대한 각계의 격려 >

- 국정원이 제도개혁과 언론사 등에 대한 상시 출입관행 폐지 등을 통해 정치 사찰·인권침해 등 구시대적인 기능을 과감하게 도려내면서 Professional 정보 전문기관으로 거듭나는 기틀을 마련했다.( ‘03.12.29, 문화일보 보도)
- 국민의 55.9%가 국정원의 탈정치·탈권력화를 위한 노력을 긍정 평가  
( ‘04.2.3, TN 소프레스 여론조사)
- 국정원은 국가정보기관으로 거듭나고 있으며, 권력의 손발 노릇을 하거나 국민 위에 군림하는 등 두려움의 대상이 되지 않는 국가와 국민을 위한 봉사기관으로 바로 섰다. 해외 경제정보 수집, 테러와 사이버 범죄 대비 등에 한 치의 소홀함이 없도록 끊임없이 혁신하는 조직이 되기를 바란다.  
( ‘04.6.10, 노무현 대통령 국정원 창설 축하메시지)

### 3. 탈정치를 넘어 글로벌 정보기관으로

참여정부 초반의 ‘탈정치·탈권력화’ 노력이 성과를 거두자 국정원은 세계 유수의 정보기관들과 경쟁해 어깨를 나란히 할 수 있는 전문정보기관으로 발돋움하기 위한 중장기적인 비전 마련에 나섰다. 이를 위해 국정원은 2004년 6월부터 원내·외 인사들로 Task Force를 구성, 국정원이 나아갈 방향과 바람직한 정보기관상에 대한 심층적인 연구에 착수했다.



< 국정원 Vision 2005 추진체계 >

반년여 동안의 토론과 고민 끝에 2005년 1월 20일 중장기 발전전략인 「국정원 Vision 2005」라는 중기개혁 플랜을 만들었다. 「국정원 Vision 2005」에서 5가지 혁신목표와 이를 달성하기 위한 10대 중점추진과제를 선정하여, 국정원이 국가안보와 국익에 봉사하는 전문정보기관으로 환골탈태하기 위한 분명한 목표를 제시하였다.

국정원은 Vision 2005에 따라 우선 과거 중앙정보부 시절부터 논란이 되어왔던 여러 사건들의 의혹을 풀고 정보기관의 공과를 확실히 함으로써 과거의 업보를 털어 원 위상을 재정립하기로 하였다.

이를 위해 국정원장 직속의 「국정원 과거사건 진상규명을 통한 발전위원회」를 구성, 민간위원들과 함께 의혹이 제기되고 있는 사건들에 대한 진상규명 작업에 들어갔다.

참여정부 초기부터 추진하였던 조직개편으로 인력 등 정보자산이 확충되었던 신안보영역 즉, 대테러와 산업·사이버 보안 등도 체계적인 발전전략을 추진했다. 대테러 분야는 국내는 물론, 우리 국민이 세계 어느 곳에서도 안심하고 활동할 수 있도록 해외로 까지 업무 영역을 넓혔다.

2005년 부산APEC 등 중요한 국제행사가 안전하게 개최되도록 지원하였다.

2006년 9월에는 「민관합동대테러협의체」를 구축하여 평상시에도 테러대비활동을 강화하였다. 2006 독일 월드컵 · 2006 아시안 게임 등 중요 국제행사가 열릴 때에는 해당국의 대테러 유관기관과 협력해 테러방지예만전을 기하기도 했다.

2003년 10월 설치된 산업기밀보호센터에서는 산업스파이 색출과 사전 예방활동을 적극적으로 펼치고 있다. 대테러 분야와 마찬가지로, 민간부문과 유기적인 연계를 위해 전국 17개 지역에 ‘산업보안협의회’를 운영하고 있다. 국내 대기업 뿐 아니라 유망 벤처기업들과도 기술유출 방지 대책을 공유하고 있다.

산업기밀보호센터 출범이후 2007년 7월까지 적발한 기술유출 사건은 107건에 관련업체 추산 총 170조원 규모의 국부를 지켜낸 것으로 집계되고 있다.

2007년 5월 현대 · 기아차의 전 · 현직 직원들이 공모해 자동차 제조 핵심기술을 중국 회사에 빼돌리려는 시도를 적발한 것이 단적인 예다. 반도체·휴대폰 등 IT 분야에 국한됐던 기술유출이 자동차 등 주력 제조업으로 확산되고 있음을 보여준 사례이기도 했다.

국정원이 파악한 바에 의하면 범인들이 2006년 11월부터 2007년 4월까지 2억여원을 받고 9차례 빼돌린 용접 및 조립기술 등을 중국 자동차업체가 모두 활용할 경우 2010년까지 피해규모가 세계시장 기준으로 22조원을 넘는다. 이로써 한 · 중 간의 자동차 기술격차도 현재 6년에서 3년 후 1.5년으로 줄어드는 결과를 가져올 수 있었던 것이다.

## 독일 월드컵 대테러·안전대책 만전

**nis** | 국정원은 독일 월드컵 선수·단체장 원단 및 후원회사의 핵심인력인 독일 월드컵 대테러 및 안전대책에 민원을 기하고 있다. 국정원은 월드컵 선수단과 응원단을 비롯한 관계자들을 대상으로 독일 체류시 안전 유의사항에 대한 설명회를 갖고 안전 가이드 소책자를 제작해 안전의식을 제고시켰다.

이를 위해 지난 5월 27일, 28일 서울 용산구민회관에서 열린 북연악마 독일월드컵 원정응원단 출정식에서 참석자 400여명을 대상으로 독일 체류시 대테러 및 국무단체 폭력사태 우려지역에 대한 출입 자제 등 행동요령을 교육한데 이어 28일에는 기업체별 단체인원단과 홍보행사 참가단 인습사별 국정원으로 초청, 현지 안전 설명회를 개최했다.

또한 독일 월드컵에 참가하는 우리 선수·응원단이 현지에서 테러, 안전사고, 범죄 등의 위협에 대비하는데 활용할 수 있도록 2006 독일 월드컵 참가자 안전가이드 소책자 2천부를 발간, 선수단과 원정응원단 등에 배포했다.

국내입장권 구매자에 대해서도 이미 대테러·안전관련 안내문'을 발송했으며 인터넷 국정원 홈페이지, 공항 캠프 등을 활용해 테러, 안전위협 상황 발생시 유의사항 및 행동요령 등 자료를 제공하고 개인별 여행자에 대해서는 언론 홍보와 여행사, 항공기내 안내를 통해 대테러 안전의식을 주지시키고 있다. 국정원은 특히 독일월드컵 참가와 관련, 국가대테러 활동지침에 의거, 각 소관업무·기능에 따라 월드컵 참가자 대상 대테러·안전활동 업무 분담 및 분야별 대책을 추진하는 한편 월드컵 기간중 대테러 안전단'을 대표팀 경기 종료시까지 독일어 과전, 독일 안전당국 및 현지 우

### 국정원, 선수·응원단 보호대책 강화

리 공권과 협조해 우리 선수 및 응원단 등 월드컵 참가자에 대한 현지 보호대책을 강화하고 있다.

또 우리 대표팀이 사용하는 숙소 및 경기장에 대한 사전 안전 점검을 실시하고 경기장과 야외 응원장에서 상대국 응원단과의 충돌 방지 등 우리 응원단 보호를 위한 현장안전 활동을 수행하고 독일 주재 공관 및 선수·응원단과도 현지 비상연락망을 구축, 입수원 대테러·안전위협 관련 정보를 공유하고 사전 안전지침이 총력을 기울이고 있다.

한편 국정원은 독일 방문 및 체류시에는 유리병이나 금속제품, 딱딱한 재질로 만든 가방 등 상해를 유발하거나 던질수 있는 물품은 경기장 방문 및 휴대가 금지되고 응원용 깃발도 길이와 두께가 각각 1m와 3cm를 넘지 않는 것만 방문이 허용되는 만큼 주의 를 당부했다.

### < 독일 월드컵 관련 국정원 활동 보도 >

# 무기공장 통째로 미얀마에 불법수출

일반공장 위장 대전차포탄 기술·설비 유출  
대우인터네셔널 등 7개 방산업체 14명 기소

“대(대)전자 포탄 신관 제조기술이 동남아 국가로 유출되고 있는 것 같다.”

국정원과 국군기부서법부는 방위사업청에 국내 방위산업체가 전소사양을 구중에 포함 신관 관련 기술을 미얀마로 수출한 정황을 파악하고 올 8월 검찰에 송부했다.

검찰은 8월 해당 업체를 압수수색하고, 일체 관계자들과 차례로 연차 조사를 거쳐 중대한 사정들을 확인했다.

국내 정체가 불만에 ‘군수집기 수출 요구의 국가로 지정되어 있는 미얀마에는 무기 수출이 불가능한 것을 알고 허위 업체는 본계 약사 앞에 미얀마 당국을 ‘주안집’ 무기를 ‘농기재’ 국장은 ‘발동’ 등으로 위장한 서류 제출(일명 X프로젝트)을 별도로 위장하기도 했다.



< 2006.12.7 산업스파이 적발 언론 보도 >

자동차 기술 유출에 이어 차세대 이동통신기술인 와이브로(휴대 인터넷)의 핵심기술 유출 사건이 적발됐다. 한국이 세계 최초로 상용화에 성공한 와이브로 원천기술은 그 가치가 15조원에 이르며, 앞으로 6년간 27만명의 고용 창출효과가 기대되던 차세대 성장동력 기술이다. 이 같은 원천기술이 겨우 1,800억원에 해외로 넘어갈 뻔했다.

또한 국정원이 보유하고 있는 해외·경제정보도 국민들과 적극적으로 공유하였다. ‘아제르바이잔 투자진출 가이드북’·‘우즈베키스탄 투자가이드북’ 등을 출간해 해당 지역에 진출하고자 하는 기업들에 제공하였으며, 日刊 ‘NIS 해외경제 정보’ 자료도 400여개의 기관과 기업들이 받아 보고 있다.

국정원은 이렇게 국민들과 호흡을 함께 하며 새로운 업무영역을 개척해 나가면서도 고유 업무영역인 안보 분야도 빈틈이 없도록 챙기고 있다. ‘직과 간첩 정경학 사건’, ‘일심회 사건’ 등 참여정부 출범 이후 17명의 간첩을 검거한 것이 그 좋은 예가 될 것이다.

## 4. 이제는 국민의 정보기관으로

국정원의 ‘탈정치·탈권력화’는 다음의 두 가지 큰 계기에 의해 더욱 심화되었다. 그것은 ‘과거 정부하 불법감청 고백’과 ‘과거사 진상규명 활동’이다. ‘불법감청 고백’은 예기치 못했던 사건이었고, ‘과거사 진상규명 노력’은 의지를 갖고 추진한 것이었으나, 두 사안 모두 ‘정권안보기관’으로 기능하였던 불행했던 과거와 관련되어 있다는 점에서 ‘탈정치·탈권력화’와 밀접한 관련을 갖고 있으며, 국정원 환골탈태의 중요한 과정으로 볼 수 있다.

국정원은 두 사안으로부터 권력에 유착된 정보활동은 언젠가 드러나기 마련이고

국민들의 불신을 부채질 해 결국 버림받을 수도 있다는 교훈을 뼈저리게 느끼게 되었다. 국정원으로서는 뼈아픈 시련이기도 하였지만 이미 확립된 '탈정치·탈권력화'를 더욱 강화하는 계기가 되기도 하였다.

「국정원 Vision 2005」는 '탈정치·탈권력화' 노력의 귀결이자 국정원이 새로운 미래로 향하기 위한 이정표였다. 국정원은 묵묵히 정보기관 본연의 업무에 매진하면서 차근차근 국민 곁으로 다가가고 있다.

앞에서 예시한 구체적인 개혁성과 이외에도, 국정원의 활동과 예산에 대해 국회 정보위원회의 통제를 한층 강화하고 적극 협조해 투명성을 높인 점, 특히 참여정부 출범 이후 단 한건의 정치 관여 논란이나 인권침해·월권 시비가 일지 않은 것 또한 강도 높은 개혁의 보이지 않은 열매라 할 것이다.

## 제 3 장 미림의 충격 : “국민들께 사과드립니다”

### 1. 추진 배경

#### 가. “낮 말도 밤 말도 정보기관이 듣고 있다”

“낮말은 새가 듣고, 밤말은 쥐가 듣는다”는 우리의 속담과 “벽에도 귀가 있다 (Walls have ears)”는 서양의 옛말이 있다. 이는 말을 할 때 주위를 살펴 조심하라는 의미이지만, 알리고 싶지 않은 비밀스러운 이야기를 남이 엿들을 지도 모른다는 일종의 두려움이 배어 있는 표현이기도 하다.

그런데 과거 권위주의 시절 우리 주변에서는 이러한 속담을 변용한 “낮말과 밤말 모두 정보기관이 듣는다”는 말이 회자되었다. 언제부터인가 우리 사회 일각에서는 대통령 선거 등 정치적 격변기마다 정치권과 시민·재야단체 등을 중심으로 과거 ‘중앙정보부’와 ‘국가안전기획부’ 그리고 ‘국가정보원’이 불법감청을 하여 정치와 국민생활에 개입하고 있다는 주장이 지속 제기되어 왔던 것이다.

이는 국민들이 정보기관을 멀리하는 요인으로 작용하였을 뿐 아니라 국정원 내부적으로도 “우리가 정말 제대로 국가를 위해 헌신하고 있는가?”라는 고민을 하게 하는 이슈가 되어 왔다.

#### 나. “불법감청 뇌관에 불이 붙다” - 의혹에서 현실로

2005년의 여름으로 접어들 무렵 언론가에서는 문민정부 시절 안기부의 불법감청을 증명하는 테이프가 존재한다는 소문이 나돌기 시작하였다.

실체를 확인할 수 없는 ‘소문’에 불과하던 불법감청 의혹은 2005년 7월 일부 언론에서 감청테이프 등 증거자료를 제시하며 불거졌다.

테이프의 존재를 처음 인지한 MBC가 테이프 내용 공개의 적법성 여부를 고심하는 사이 조선일보가 7월 21일 소위 ‘미림팀’의 존재 등에 대해 단독 보도를 하였다.

“안기부 시절 비밀조직을 가동해 정계·재계·언론계 인사들의 대화를 불법으

로 감청하였다”고 보도한데 이어, 7월 22 일에는 MBC가 9시뉴스 데스크를 통해 도 청테이프의 녹취록 내용을 집중 보도함으 로써 ‘과거 정부하 불법감청’ 사실이 만 천하에 알려지게 되었다.

“국정원이 국민의 정부 이후에도 계속 해서 불법 감청을 해오고 있는 것 아닌 가?” 하는 의구심이 사회 전반에 팽배하 였으며, 투명한 조사가 필요하다는 여론이 들끓게 되었다.

## 안기부, YS정부때 비밀조직 운영 政·財·言 인사들 대화 不法도청

‘모 재벌·중앙 일간지 고위층, 대선자금 지원논의’ 담긴  
MBC가 최근 확보한 테이프도 안기부 작품 드러나

김영삼(金泳三) 대통령 시절인 1993년부터 1996년 2월까지 5년간 국가안전기획부(이하 안기부·국가정보원의 전신)가 특수 조직인 비밀도청팀을 가동해 경제·재계·언론계 핵심 인사들의 식사 자리에서 오간 얘기를 필로 도청한 것으로 20일 밝혀졌다. 정보기관의 전학 도·감청이 논란이 된 적은 있었으나 술집, 발원 등에 출근가 이뤄지는 ‘현장 도청’의 실체가 드러난 것은 유례가 없는 일이다. ▶관련기사 A3면

최근 MBC(문화방송) 내에서 보도 여부를 둘러싸고 논란을 빚고 있는 ‘모 재벌그룹 고위 인사와 중앙 일간지 고위층 간 97년 대선자금 지원 논의’ 내용이 담긴 테이프도 당시 안기부가 현장 도청한 것임이 국정원 관련 인사에 의해 확인됐다. 안기부 도·감청 업무를 맡아는 A씨는 “안기부에는 핵심 수뇌부 한두 명에게만 보고하는 특수 도청팀이 있었다”면서 “전화 도·감청과 달리 요점, 한정식담, 황삼환 등 현안에 직접 도청기를 갖고 도청했다”고 밝

했다. 이 특수도청팀은 ‘미림’이라고 불렸으며 팀장(사기과)과 사무관, 6급(주사) 2명 등 모두 4명이 활동한 것으로 알려졌다. A씨는 “미림의 본 제 자체는 안기부 내에서도 극히 제한적인 사람만 아는 회고와 보안사항이었다”며 “어기(미림)에서 생산하는 도청 녹취록과 보고용 요약 문건인 ‘미림 보고서’는 국내정보담당차장과 안기부장 정도만 접했다”고 증언했다.

한 달간의 추적 취재 끝에 만난 현장 도청요원 B씨는 “방새 일(도청)을 찍으면 하루 3개에서 많게는 10여개까지 (도청 테이프를) 뽑았다(녹취했다)”고 증언했다. “미림”의 내막을 잘 아는 C씨는 “형과대 핵심 인사, 정치 거물, 재벌 기업인, 중견 언론인이 도청 대상이었다”고 밝혔다.

‘미림’의 도청 테이프는 김대중 정권이 들어선 직후 퇴직된 한 국정원 직원에 의해 외부로 유출됐다. 1년여 뒤인 1999년 중앙 부패 국정원

감찰실에 의해 압수됐다. 회수 과정을 잘 아는 B씨는 “당시 회수한 테이프는 균을 더듬어 2개에 기록했는데, 테이프가 든 더듬레온 어은 1명이 풀기 어려울 정도였다”고 말했다. 반납한 당사자는 “큰 박스 2개에 담아 넣었다”고 말했다. 하루 평균 5-6개 정도로 추산하던 테이프는 최소한 800여개 이상으로 추정된다.

압수된 것 중 중요 테이프의 내용을 집성한 국정원 관계자 중 현 명인 B씨는 “MBC쪽 테이프는 당시 회수된 것 중 하나임이 불명확”이라고 확인했다. 하지만 현장 도청요원 B씨는 “MBC쪽 테이프 내용 들어와 아만 알 수 있다”면서 “부분 부분 사실 수 있지만 짜깁기 가능성이 있다”고 말했다. 미림팀은 노태우(盧泰愚) 정권에서도 운영된 것으로 전해졌으나 활동에 대한 구체적인 증언은 뒷받침되지 않았다. 미림팀은 김대중 정권이 들어선 직후 퇴직된 한 국정원 직원에 의해 외부로 유출됐다. 1년여 뒤인 1999년 중앙 부패 국정원

## 2. X-파일 그 숨겨진 베일이 벗겨지다

< 2005.7.21 조선일보 특종기사 >

### 가. ‘정보기관은 입이 없다’ vs ‘진실을 밝히자’

국정원으로서의 참으로 당혹스러운 순간이었다. 당시는 김승규 신임 원장이 취임한지 불과 열흘밖에 지나지 않은 시점이었다.

「국정원 VISION 2005」를 토대로 강도 높은 혁신활동을 수행해 나감으로서 국민의 신뢰를 조금씩 얻어가는 시기이기도 했다 .

이 같은 상황에서 보도 내용이 사실로 밝혀질 경우 전직 직원이 저지른 범죄로 인해 국정원에 몸담은 모든 직원들이 그동안 국가에 헌신한 공로가 한순간에 무위로 돌아갈 수도 있는 순간이었다.

언론 보도 이후 국정원도 사실 확인에 착수하였다. 조사결과 녹음테이프와 녹취록이 과거 소위 ‘미림팀’에서 수집한 자료중 일부가 유출된 것으로 판명되었다. 국정원 지휘부는 즉시 철저한 진상조사를 하기로 하고 특별조사팀을 편성했다.

검찰과 협조하여 관련자 21명에 대한 출입국 규제조치를 취한 후 전직직원 18명, 현직직원 18명, 일반인 4명 등 총 40명에 대한 조사를 벌여 과거 '미림팀'의 활동 내용과 녹음테이프 등의 유출 경위를 확인하였다.

확인 결과에 대해 신임 지휘부는 물론 조사를 담당하였던 직원들조차 큰 충격을 받았다. 보안을 생명으로 하는 정보기관 속성상 국정원 내부에서도 '미림팀'의 존재 자체를 알지 못한 직원들이 상당수 있었던 것이다.

김승규 당시 원장은 이러한 확인 결과를 보고받은 뒤 이 사건의 처리방향을 놓고 다각적인 검토에 착수했다. '불법감청을 권위주의 시절 어쩔 수 없었던 업보로 치부해 버리고 영원히 입을 다물 것인가?'

'아니면 차제에 남김없는 고백을 통해 알게 모르게 조직의 발목을 잡고 있는 죄책감을 털고 새롭게 태어날 것인가?.' 김 원장과 국정원 지휘부는 장고를 거듭했다.

내부에서는 "정보요원은 입이 없다"며 관례대로 침묵을 지키자는 일부 주장도 있었으나, 젊은 직원들을 중심으로 "진실을 밝혀 과거의 탈법·불법적 업무관행과 단절하고 국민의 신뢰를 회복하는 환골탈태의 계기로 삼자"는 자성여론이 확산되었다.

그리고 결론을 내렸다. 김 원장은 평소에 읽던 성경의 '진리가 너희를 자유케 하리라'(요한복음 8:32)는 구절처럼 진실을 밝히고 국민 앞에 당당히 나서기로 결심하였다. 그러나 직원들이 이를 받아들일지 확신이 서지 않았다. 곧 긴급 부서장 회의를 소집했다.

예상대로 일부 부서장들이 부정적 반응을 나타냈다. "원칙은 옳지만, 조사결과 공개시 지금까지 어렵게 쌓아온 국민신뢰가 한순간에 물거품이 되고, 조직 전체가 범죄집단으로 매도될 수 있다. 심지어 존폐의 기로에 놓이게 될지도 모른다. 막대한 후폭풍을 생각해야 한다"는 것이 반대 이유였다.

수시간에 걸친 토론 결과, “언제까지 진실을 감출 수 없는 만큼, 숨김없는 고백만이 땅에 떨어진 도덕적 정당성을 회복하고, 앞으로 국민의 신뢰와 사랑 속에서 정상적인 정보활동을 제대로 할 수 있는 길이다”라는데 의견이 모아졌다.

또한, 참여정부 출범으로 국정원이 진정한 탈정치·탈권력 기관으로 거듭나 있는 상황인 만큼, 과거의 업보에서 벗어나 한 단계 도약하는 좋은 기회로 삼을 수 있다는 점도 고백을 결심할 수 있었던 힘으로 작용하였다.

#### 나. 2005.8.5 불법감청 고백

2005년 8월 5일, 국정원은 공개 기자회견을 열어 대국민 사과를 했다.이 사건을 취재하러 33개 언론사 78명의 기자들이 국정원 청사로 모여 들었다.

김 원장의 대국민 사과문발표가 이어졌다. “과거의 불법감청에 대해 국민들의 용서를 구합니다.... 국가와 역사앞에 부끄럽지 않은 정보기관으로 거듭날 것임을 약속 드립니다.” 참담했지만 엄중했고, 부끄러웠지만 새로운 미래가 열리는 순간이었다.



< 김승규 국정원장 대국민 사과문 발표 >

## < 사과성명 요지 >

존경하는 국민 여러분

저는 과거 미림팀 사건의 전말과 불법감청 문제에 대한 진실을 국민 앞에 고백하고 용서를 구하기 위해 이 자리에 섰습니다.

저희는 7.21 미림팀 사건이 보도되기 시작한 이후 특별 조사팀을 구성하고 철저한 진상조사에 착수하였으며 도청문제에 대해서도 철저히 조사하여 진실을 있는 그대로 국민들께 보고드리기로 하였습니다.

저희는 진실만이 힘이 있다고 믿고 있습니다. 정직한 고백만이 국정원이 어두운 과거를 씻고 국민들의 신뢰를 받는 세계일류 전문 정보기관으로 태어나는 전환점이 된다고 믿습니다.

분명히 말씀드리건대, 불법감청은 국민의 정부 시절인 2002.3이후 완전히 근절되었습니다. 이제 불법감청을 할 필요나 의도가 없습니다. 과거의 불법감청에 대해 국민 여러분께 용서를 구합니다.

한편, 보안에 철저해야 할 전직 직원들의 비밀누설로 인해 불안과 실망을 안겨드린 점에 대해 무어라 드릴 말씀이 없습니다. 앞으로 해이해진 기강을 바로잡고 일치단결하여 정보기관의 소임을 다하도록 노력하겠습니다.

저희들은 이제 백지에 국정원의 역사를 새로 쓴다는 비장한 각오로 다시 시작하려 합니다. 국정원은 충성없는 정보전쟁 속에서 국가와 국민의 눈과 귀가 되어 승리할 수 있도록 모든 역량을 집중하겠습니다.

국민 여러분의 신뢰와 사랑만이 새롭게 태어나는 저희 院을 지켜줄 것이며, 저희는 이에 보답해 국가와 역사 앞에 부끄럽지 않은 정보기관으로 거듭날 것을 약속드립니다.

국정원장의 사과문 발표에 이어 국내담당 2차장이 '안기부 시절 「미림팀」의 불법감청 실태조사 결과'를 보고하였다.

과거 중정에서부터 운영하던 여론조사팀(미림팀)이 90년대 초반부터 정·관·재계 인사 등에 대한 감청조직으로 확대되어 2회에 걸쳐 운영된 바 있었는데, 미림팀장이었던 공운영이 녹음테이프 274개와 녹취록 5권을 무단 반출하여 보관하다가, 1997년 대선당시 삼성 내부에서 대선자금 지원문제를 협의한 내용이 담긴 테이프를 재미교포 박인회를 통해 삼성그룹에 알려 교환을 대가로 금전적 이득을 취하려다 실패한 바 있고, 이후 홍석현 중앙일보 회장이 주미대사로 거론되자 박인회가 MBC

이상호 기자에게 이를 알려줌으로써 미림팀 활동 내용이 세상에 알려지게 되었다는 내용이었다.

‘안기부 시절 「미림팀」의 불법감청 실태조사 결과’ 보고에 이어 기조실장이 국정원의 과거 불법감청 실태를 보고하였다. 이는 “불법감청을 하지 않는다”는 정부 발표에 대한 불신과 함께 “아직까지도 감청을 하지 않을까?”하는 불안감이 국민들 사이에 증폭되고 있어, 국민들이 불법감청 공포로부터 벗어날 수 있도록 중앙정보부 이후 이뤄졌던 모든 불법감청 실태를 한 점 남김없이 발표하기로 한 데 따른 것이었다.

주요 내용은 중앙정보부 때부터 안보목적의 유선감청은 계속되었는데 이 과정에서 특정인사 대상 유선전화 불법감청이 없지 않았으며, 휴대전화 감청은 아날로그 서비스가 제공되던 90년대 후반에 감청장비를 운용한 바 있고, 디지털 서비스로 전환된 이후에는 ‘유선중계통신망 감청장비’와 ‘이동식 휴대폰 감청장비’를 자체 개발해 사용해 오다 기술적 한계와 정치적 부담으로 인해 2002년 3월 전량 폐기하였다는 것이었다.

#### 다. 더 이상 정권안보를 위한 불법행위는 없다

국정원은 중정 이후 긴 세월동안 관행적으로 계속되었던 조직의 치부를 만천하에 노출시켰다. 보기에 따라서는 자의반 타의반 성격의 어쩔 수 없는 선택이라고 폄하할 수도 있다. 그러나, 정보기관의 속성상 끝까지 입을 다물어 버릴 수도 있었던 사안을 국민에게 고해성사를 하고 용서를 구한 것은 용기 있는 결단으로 평가할 만했다.

국정원이 조직의 존폐 위기에 직면할 수도 있는 이러한 일을 고백하게 된 배경은 무엇일까? 물론 불법감청 사건이 너무 크게 이슈화된 데다 사회 전반의 투명성이 높아져 비밀을 생명으로 하는 정보기관이라 할지라도 더 이상 과거의 불법 행동을 감추고 있을 수만은 없다는 사실을 인식하게 되었기 때문이다.

그러나, 무엇보다 중요한 배경으로는 그동안 불법감청이 지속될 수밖에 없었던

우리 정보기관의 구조적인 문제점이 해소되었다는 점을 들 수 있다. 그간 우리 정보기관은 국가 안보보다는 정권 안보의 도구로 악용된 측면이 있었고, 이러한 차원에서 정치권 등에 대한 불법감청이 자행되어 왔던 것이다.

참여정부 출범 이후 대통령은 국정원을 비롯한 과거 권력기관의 통치권 보좌기능을 포기할 것을 천명하고, 이들 기관에 탈정치·탈권력화 기관으로 거듭날 것을 강력히 지시하셨다. 이는 국정원으로 하여금 더 이상 정권안보 기능을 수행할 필요가 없다는 점을 확인시켜 주었다. 국정원은 고해성사를 통해 정치개입으로 오해받는 일을 하지 않겠으며, 이를 위한 불법감청도 영구히 하지 않겠다는 다짐을 공개적으로 할 수 있었던 근원이 되었다.

정경유착은 5공 청문회 때부터 진상이 계속 밝혀져 왔지만 불법도청은 한 번도 구조적으로 파헤쳐진 적이 없다.

불법도청은 훨씬 더 심각한 인권침해로 국가권력에 의해 국민에게 가해지는 범죄행위이니까 더 심각하다. 이 문제가 말로 철저히 진상을 규명하고 재발이 없도록 조치해야 한다  
(2004.8, 노무현 대통령)

#### 라. 감청업무 시스템의 전면 재정비

당시 국정원은 이미 2002년 3월 불법감청을 완전히 중단하고 관련 장비를 모두 폐기하는 등 불법감청 소지를 근원적으로 해소한 상태였다. 또한 참여정부 출범 이후에는 감청 담당 기능을 해외담당인 1차장 산하로 이관하여 국내 담당인 2차장의 지휘를 받지 않게끔 함으로써 내부견제장치도 구축하였다.

그러나 혹시라도 있을지 모를 불법행위 근절을 위해 다양한 대책을 수립·시행하였다. 먼저 전 직원을 대상으로 통신비밀보호법 등 관계법령 교육프로그램을 마련하고, 불법 감청시 처벌의 엄격함을 체감토록 수시로 계도활동을 전개하였다. 나아가 「직원 행동강령」에 '상급자의 위법·부당한 지시 거부 및 비리신고센터 신고 의무화 규정'을 신설하였으며, 감청부서와 업무에 대한 주기적인 중점 감사 및 감찰

활동을 제도화하였다.

또한 실무부서의 적법 업무수행을 위한 감청신청시에도 사유 및 전화번호 일치여부 등 소명자료 확인절차를 강화하는 한편, 정통부와 협조하여 통신사업자 감청 협조창구 지정 운영 및 공동 관리를 실시하는 등 집행절차의 투명성을 높이기도 했다.

### 3. 전화위복 - 다시 뛰는 국정원

#### 가. 국정원 분리·폐지론 대두 - 위기에 봉착하다

불법감청에 대한 고백이 끝나자 국민여론은 크게 들끓었다. 특히 정치권과 · 시민단체들은 “불법행위를 일삼아 온 부도덕한 국가정보원을 개혁해야 한다”는 여론을 주도하며, ‘불법감청 재발방지 대책 강구’ 요구에서부터 궁극적인 ‘국정원 폐지 · 축소 · 분리’ 등 다양한 의견을 내놓기 시작했다. 불법감청 사실을 고백한 진정성을 이해하고 격려해 준 의견도 소수 있었으나, 국정원에 대한 불신은 오히려 더 깊어지는 듯이 보였다.

#### < 각 계 반응 >

- 휴대전화 도청까지 했더니 등골이 오싹하다. 모든 것이 거짓이요 위선이었다. 진실은 여전히 장막에 가려 있다. 2002년 3월까지만 불법도청을 했다는 주장도 매우 미심쩍다. (05.8.5 한겨레 사설)
- 국정원은 더 이상 국가와 국민을 위해서 존재할 수 있는 명분과 신뢰를 잃어버렸다. 새로운 시대를 맞이해 독재시절의 유산이었던 국정원을 말끔히 해체해야 한다. (05.8.7 한나라당 이재오 의원)
- 문제의 본질은 도청보다는 국내정치 사찰을 해왔다는 점... 이번 기회에 국정원을 해체하고 해외정보 수집이 목적인 순수 정보기관을 설립해야 한다. (05.8.7 민노당 노회찬 의원)

대국민 발표 초기의 혼란과 충격이 가시자 “국정원의 고백이 민주정보기관으로 거듭나기 위해 불가피한 조치였다”는 여론도 일기 시작하였다. 국민들의 국정원에 대한 비난 초점은 감청 등 정보활동 자체에 모아진 것은 아니었다. 정보기관원의 비

도덕적 행태와 국가기관의 불순한 도청목적에 집중되며 사태를 객관적으로 바라보기 시작한 것이다.

여론조사(TNS) 결과는 냉정하고 객관적인 국민의 시각을 보여주었다. 정보 기관 활동이 '합법성'보다 '합목적성'을 우선시할 수밖에 없는 특수성을 이해하면서 국민의 70%가 감청의 필요성에 공감했다. 국익을 위해서라면 정보기관의 위법행위도 이해할 수 있다는 여론도 52.7%나 되었다. 특히 각종 현안에서 진보적 성향을 띄는 20-30대에서도 정보기관의 긍정적 역할을 이해하는 여론이 조성되기 시작했다.

한편, 국회에서는 불법감청 고백으로 불거진 국정원 개혁 문제를 논의하기 위해 정보위원회내에 「국가정보원 개혁 소위원회」(6명)를 구성하였다. 소위에서는 2005년 9월 15일과 11월 22일 2회에 걸쳐 공청회를 열어 각계 전문가들로부터 바람직한 정보기관의 위상과 역할에 대한 의견을 수렴하기도 하였는데, 공청회에서 제기된 내용은 정치권뿐만 아니라 결과적으로 국정원이 이후에 자체 혁신을 수행해 나가는 데에도 많은 참고가 되었다.



#### 나. 혁신에 대한 내부 공감대 확산의 계기가 되다

불법감청 고백 이후 전·현직 일반직원들 중에서도 상당수가 “정보기관은 특정 사안에 대해 시인도 부인도 안하는 것이 기본”이라면서 과거 불법활동이라도 낱낱이 고백한 것은 잘못된 결정이었다고 지휘부를 비판하는 분위기가 있었다.

< 국정원 개혁소위 공청회 개최 >

충격적이었던 것은 2005년 8월 18일 서울중앙지검 검사와 수사관들이 영장을 발부받아 사상 최초로 국정원에 들어와 압수수색을 벌인 일이었다. 정보요원 수십명이 검찰의 소환 조사를 받는 유례없는 사태가 벌어지자 원 위상 하락과 직원사기저하에 참담함과 분노를 표하는 의견이 비등하기도 하였다.

그러나, 이 기회에 과거의 잘못된 관행과 단절하지 않으면 절대로 국민의 신뢰를



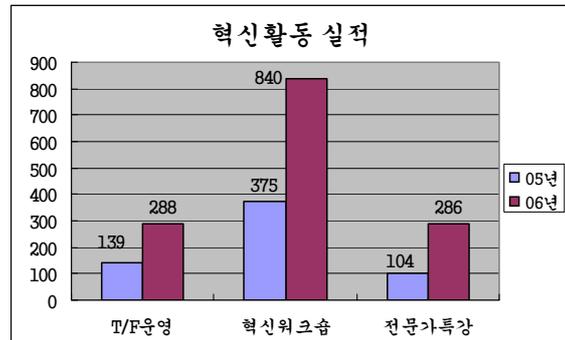
< 사상 최초의 검찰 압수수색 > 장차 떳떳하고 당당하게 국민의 사랑을 받으며 주어진 임무를 수행해 나갈 수 있을 것이라는 희망 섞인 전망이 확산되기 시작한 것이었다.

그리하여 최우선적으로는 당면한 불법감청 고백의 후유증을 최단 시간내에 극복하고, 이를 토대로 민주적인 순수 정보기관으로 거듭남으로써 과거의 '무소불위'·'남산 지하실' 이미지에서 '국민에게 봉사하는'·'친근한' 국정원으로 다가서자는 공감대가 이루어졌다.

#### 다. 과거 업보를 딛고 세계 최강 정보기관을 향해 나아가다

불법감청 이후 국정원은 국민의 정보기관으로 새 출발한다는 각오로 개혁 작업에 박차를 가했다. 순수 정보기관으로서 최고의 전문성을 갖추고 목표를 수행한다는 기조를 확고히 했다. 「세계적으로 경쟁력있는 선진정보기관」으로 도약을 목표로 분야별 정보역량 강화와 이를 위한 조직 혁신에 매진하였다.

각계 전문가 초청 강좌를 수시 개최하는 한편 원내 회의를 토론회 회의로 바꾸고 부서합동 T/F 운영을 비롯해 부서별 '혁신 주니어보드' 및 워크숍을 활성화하는 등 열린 커뮤니케이션 환경을 조성해 나갔다. 종래의 경직된 상명하복 중심의 폐쇄적인 조직문화를 쇠신하고 창의적인 정보활동을 촉진하기 위해서 였다.



정보기관의 속성상 개혁작업은 외부로 뚜렷이 드러나지는 않았다. 그러나 산업스

파이 색출·대민 정보서비스 제공 확대 등의 변화상이 언론을 통해 차츰 알려졌으며, 국민들은 국정원이 제자리를 찾고 안보와 국익 수호라는 본연의 업무를 충실히 하고 있음을 서서히 느끼기 시작했다. 국민들 사이에 강도 높은 혁신과 정보서비스 확대 등을 통해 국민 곁으로 다가서고 있는 국정원의 변화를 긍정적으로 평가하는 분위기가 확산되기 시작했다. 정치권에서도 국정원 발전상과 혁신을 높이 평가하고 역할의 중요성을 새삼 인식하게 되었다.

< 국정원 변화상에 대한 긍정 평가 >

- 대통령께서는 “이제는 과거사·도청문제 등 과거의 부담을 다 털고 새롭게 출발해 국민을 위한 국정원으로서 제자리를 찾고 열심히 하는 모습을 보니 참 기쁘고 축하한다” 며 치하(06.8.17 국가사이버안전센터 방문시)
- 언론은 “국정원에 혁신 바람 분다” (06.2.16 오마이뉴스), “젊은층 인식 변화, 국정원에 대학생 몰린다” (06.4.12 중앙일보) 등 院 변화상을 보도
- 네티즌들도 국정원 홈페이지에 “대공수사관들의 정중한 조사에 감사와 신뢰를 보냅니다” (06.7.17), “국정원이 있어 기술강국 대한민국이 있습니다” (06.8.17) 등의 글을 통해 격려 표시



< 국정원 홈페이지에 게재된 국민 의견>

물론, 아직 국정원의 변화된 모습이 국민 사이에 100% 각인된 것은 아니다. 그러나 꾸준히 혁신하고 묵묵하고 당당하게 주어진 업무를 수행해 나간다면 언젠가 국정원의 진정성을 이해하게 될 것으로 확신하고 있다.

#### 4. 주요 성과 및 성공요인

국정원의 과거 불법감청 대국민 고백은 정보기관사의 한 획을 긋는 큰 사건이다. 세계의 어떤 정보기관도 - 합법적이든 또는 불법적이든 - 과거에 수행 하였거나 현재 수행중인 업무를 자발적으로 드러낸 사례가 없기 때문이다.

2005년 8월 국민을 충격에 휩싸이게 했던 발표는 가장 감추고 싶은 부분을 숨김 없이 솔직하게 고백함으로써, 국정원과 참여정부의 혁신의지를 국민들에게 재확인 시켰다.

또한, 국정원의 존폐위기로 이어질 수 있었던 사건을 사즉생(死卽生)의 각오로 정면 대응함으로써 오히려 국민신뢰를 회복하는 전화위복의 계기가 되었다. 감청업무 담당직원은 물론 전체 직원들이 국민들의 인권보호에 대한 경각심을 갖고 합법적 정보활동 필요성을 되새기는 기회가 되었다.

또 다른 성과는 국정원 외부에도 있었다. 우선, 불법감청은 안 된다는 국민여론이 분명하게 확인되었다. 큰 홍역을 치른 만큼 정부기관의 불법감청은 더 이상 없을 것이라는 기대감이 확산되어 국민들의 불안이 상당부분 해소되었다. 또한, 국정원 뿐 아니라 공직사회 전반에 불법·부당한 지시는 내려서도 안 되고, 복종할 의무도 없다는 점을 확실하게 각인시켰다.

주요 성공 요인은 진솔한 고백으로 국민의 용서를 얻고자 했던데 있다. 오직 진실만이 국정원의 발전을 담보하는 근본대책이라는 노대통령과 참여 정부, 국정원 지휘부의 강력한 신념이 주효하였다.

또한 국민의 정보기관으로 거듭나야 한다는 국정원 내부 각성과 “다시 시작할 수 있다”는 용기가 뒷받침되었다. 국민과 국회 정보위·언론·시민단체 등의 강도 높은 개혁 요구 등도 함께 작용한 결과로 평가할 수 있다.

## 5. 남겨진 과제 - 통신비밀보호법

과거 정부 아래에서 벌어진 불법감청 대국민 고백 이후 국정원 내부에서는 다시는 국민들을 상대로 불법을 저질러서는 안된다는 의식이 확고히 각인되었다.

이제 어떠한 경우에도 불법감청이 재발할 수 없도록 자체 감시·감독 시스템을 보완했다. 국회 정보위 등 외부의 정당한 견제도 적극 받아들여 국정원의 정보역량이 오직 국가안보와 국익증진에만 쓰이도록 바꿔 놓았다.

하지만 산업보안·외사·방첩 분야에서의 범죄색출 등 정보기관 본연의 업무수행을 위해 '합법적인 감청'은 반드시 필요하다. 감청활동 자체에 대한 국민들의 오해와 거부감을 해소해야 하고 임무수행에 지장이 없도록 '합법 감청'을 할 수 있는 법적 근거를 보완하는 일이 과제로 남게 되었다.

최근 우리나라는 휴대전화 3,900만명 및 초고속 인터넷 1,300만명 등 인구 대비 세계 최대의 가입자를 보유한 'IT 강국'으로 부상하고 있다. 이에 따라 간첩은 물론 테러·마약·국제조직범죄·산업스파이 등 안보위해 세력이 첨단 통신 서비스를 악용하는 부작용도 함께 나타나고 있다.

그러나, 각종 통신수단이 1개의 회선으로 융합된 첨단 통신매체는 종래의 일반 유선전화와 달리 통신사업자가 감청 대상자의 통화내용만을 선별할 수 있는 장치를 갖추지 않으면 감청이 곤란하다는 특성을 지니고 있다. 이로 인해 휴대전화·DMB 폰 등 첨단통신 매체에 대해서는 대통령 승인이나 법원의 감청 허가를 받아도 집행할 수 없는 문제점을 안고 있다.

더군다나 앞으로 기존의 유선전화마저 향후 광대역 통합망(BcN)이 구축될 경우에는 감청 집행이 불가능할 것으로 예상된다. 따라서 현행 감청 시스템 하에서는 통신환경변화에 효과적으로 대처할 수 없어 합법적인 수사·정보활동의 공백사태가 우려되는 실정이다.

이를 해결하기 위해서는 우선적으로 검찰·경찰·국정원 등 수사·정보기관이 자체적으로 장비를 개발하여 감청하는 방안을 생각해 볼 수 있는데, 이러한 방안은 현행 통신비밀보호법을 개정할 필요가 없어 시행이 용이한 반면, 기관별 중복투자는 물론 감청절차의 투명성 부족으로 국민들의 불법감청 의혹을 완전히 잠재

## 사실

### 선입견은 빼고 통비법 개정 논의하라

국회 법사위가 통신비밀보호법 개정안의 심의에 들어갔다. 지난해 국정원 도청 사건으로 국민적 우려가 고조된 가운데 잇따라 제출된 5개 개정안이 대상이다. 개정안마다 조금씩 다르긴 하지만 대체로 수사기관의 이른바 '통신제한'(감청) 요건을 강화하고 실질적 불법도청에 대한 예방 조치를 미련하는 게 골자다. 즉각적 심의가 기대되는 부분이다.

이번엔 현행법과 시행령 전체의 체계적 미비점을 보완하기 위한 일부 개정안의 내용은 법사위 소위 심의 단계에서부터 적지 않은 논란을 예고하고 있다. 대표적인 것이 전기통신사업자의 협조 의무 관련 조항이다. 지난해 8월부터 시행된 현행법은 적법 절차에 따른 감청 및 자료 제공 요청에 협조해야 할 전기통신사업자의 의무를 규정했지만 '구체적 협조사항'은 시행령으로 정하도록 했다. 그러나 이에 따라야 할 시행령 개정이 이뤄지지 않고 있고, 이른 사실 안에 이뤄질 가능성도 크지 않다. 이 때문에 '구체적 협조사항'의 기본 내용을 시행령이 아닌 모법에 집어넣으려는 개정안이 제출됐다.

국정원이 중심이 되어 마련한 이 개정안은 휴대전화나 인터넷(IP) 감청을 세심스럽게 가능하게 하지는 내용은 아니다. 원칙적으로 현행법 틀 안에서도 얼마든지 합법적 휴대전화 감청은 가능하다. 필요한 장비도 많이 갖춰진 거지만 국가예산으로 마련해 운용할 수 없다. 그러나 현상은 다르다. 감청장비 R-2를 몰래 만들어 불법 도청을 자행하다가 들통이 나서 장비를 폐기한 국정원이 이제 와서 자체 장비를 갖추겠다고 나설 수는 없는 노릇이어서 통신사업자의 설비에 가설 수밖에 없게 됐다.

이 개정안에 대한 국민의 부정적 시각은 불문가지다. 그러나 합법 감청 설비를 통신사업자가 갖추고 운용비용을 국가가 부담하는 것이 선진국의 일반적인 예이다. 그래서 비용도 절감되고, 문제가 되는 정보기관의 불법 도청을 막을 방법도 든든해진다. 그런 점에서 선입견을 배제한 당당한 통신비밀보호법 개정 논의를 기대한다.

< 통비법 개정 필요성 강조 사실, 한국일보 2006.4.25 >

우기 어려운 문제점이 있다.

따라서, 미국·영국·독일 등 선진국과 같이 통신비밀보호법을 개정하여 통신사업자의 감청집행 협조를 의무화하는 방안이 가장 바람직한 것으로 판단된다. 이는 수사·정보기관이 아닌 통신사업자가 감청에 필요한 시설·기술 등을 개발하고 관리함으로써 오히려 불법감청 소지를 원천 차단할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

물론 아직까지 수사·정보기관이 통신사업자를 조종하여 불법감청을 되풀이할 수 있다는 일부의 우려가 남아있기는 하다. 그러나 불법감청 처벌 대폭 강화 등으로 사실상 통신사업자가 협조할 가능성은 전혀 없으므로 기우에 불과하다고 할 수 있다.

현재 관련 내용을 포함한 법 개정안이 국회에서 논의되고 있다. 이 개정안이 조만간 통과되어 첨단매체에 대한 합법적 감청이 가능하게 됨은 물론 사생활 침해에 대한 국민들의 일말의 불안감도 깨끗이 씻어버릴 수 있게 되기를 기대한다.

〈 합법감청을 위한 通秘法 개정 관련 의견 〉

- 지금은 감청 관련 장비·기술 부족으로 무선전화 감청은 불가능한 상황이다. 무분별한 감청 오·남용은 막아야 하지만 국가안보를 위해 합법적인 감청은 필요하다(2006.8.31 열린우리당 문병호 의원)
- 안보위협 세력과 산업스파이 등이 첨단통신으로 각종 정보를 주고 받는데, 국정원이 감청을 못한다는 게 말이 되느냐? 합법적인 감청은 허용해주되 통신비밀침해 방지장치를 마련해야 한다(2006.8.30 열린우리당 김동철 의원)
- 누구나 휴대전화를 갖는 시대가 되었다. 지금 검찰과 경찰도 휴대전화 감청을 못한다고 한다. 국가정보원이 휴대전화 감청을 할 수 있도록 해달라는 것은 이런 점으로 미뤄보면 깊이 검토해 볼 만한 주제다(06.4.29 조선일보 최병목 정치부차장, ‘도청은 막고, 감청은 풀고’ 제하 칼럼)

## 6. 부 록

### < 舊안기부 미림팀 불법감청 실태 조사결과 보고내용 >

#### □ 미림팀이란?

- 과거 중앙정보부는 1960년대 중반부터 국내정보 수집부서에 ‘여론조사팀’을 운영하였는데 이 조직의 별칭을 「미림팀」이라고 불렀다.

#### □ 미림팀의 활동상은?

- 미림팀은 90년대 이전까지는 유명 접객업소의 종업원 등을 협조자로 활용하여 사회지도층 인사들의 회동 상황 파악과 같은 단편정보를 수집 하곤 하였다.
- 1991년 7월 당시 국내담당 차장의 “활동 강화” 지시에 따라 공운영을 중심으로 인원을 보강하고 1992년부터는 감청장비를 도입하여 첩보수집 활동을 하였다가 1992년 9월 보안누설을 우려해 해체한 바 있다.
- 1994년 6월 당시 국내정보 수집담당 국장이 “미림팀을 재구성할 것”을 지시, 공운영 주도로 팀을 재편하여 정·관·재계 및 언론계 등의 주요 인사들의 식당 예약 사항을 사전에 파악하여 본격적으로 도청활동을 전개 하였으며 주요 수집 대상은 1997년 대통령 선거와 관련한 여당내부 동향, YS·DJ 측근 및 이회창 前총재 등과 같은 주요 인사들과 관련된 사항 이었다.
- 그러나 1997년 11월, 담당 과장이 “보안누설시 정치적 부담이 우려된다”는 점을 상부에 제기하고 이것이 받아들여져 대선직전에 도청활동을 중단 하였고 1998년 4월에는 조직마저 완전히 해체하였다.

#### □ 불법도청 테이프는 어떻게 유출되었나?

- 공운영은 '1차 미림팀' 구성시 서기관급 팀장으로 발탁되었다가 1993년 7월 팀 해체와 함께 사무관 보직으로 강등된 바 있었는데, 1994년 6월 팀을 재편하자 "언제든 또다시 도태당할 수 있다"는 생각에서 불법도청 테이프를 자기 방어수단으로 활용하기로 결심하고 94.6-97.1간 생산한 테이프와 녹취록 중 테이프 274개와 녹취록 5권을 무단 반출하여 보관하였다.
- 공운영은 1999년 3월 직권면직된 후 무단 반출한 불법 도청자료를 이용해 삼성으로부터 사업지원을 받기로 하고, 1999년 9월 서울 프레지던트 호텔 커피숍에서 전직 직원인 L모씨로부터 재미교포 박인회를 소개받아 1997년 대선당시 '홍석현 중앙일보 사장과 이학수 삼성 구조조정본부장 간에 대선자금 지원문제를 협의'한 내용이 담긴 테이프 1개와 녹취록 3건을 전달하였고, 박인회는 같은 달 하순에 삼성 구조조정본부에 동 문건의 존재를 알리면서 5억원을 요구하였으나 삼성측의 거절로 협상이 결렬되었다. 이 때 삼성측이 국정원에 이와 같은 사실을 알려줌으로써 테이프와 녹취록 일부를 회수하여 파기하였다.
- 이후 2004년말 홍석현 중앙일보 회장이 주미대사로 거론되자 박인회가 테이프를 활용할 수 있는 "절호의 시기"라고 판단하고 MBC 이상호 기자에게 접근하여 전달함으로써 세상에 알려지게 된 것이다.

#### □ 99년 회수한 테이프는 어떻게 처리하였나?

- 1999년 11월 천용택 원장이 감찰실장에게 "전직 L모가 미림팀 테이프를 갖고 복직을 위해 삼성 등에 공갈을 치고 있다하니 회수하라"고 지시하였고, 이에 보안과장 등이 공운영에게 테이프 반납을 요구하여 1999년 12월 테이프 261개와 녹취록 5권을 돌려받아 전량 소각하였다.

## < 정보기관의 과거 불법감청 실태보고 요지 >

### □ 과거정부의 불법감청 실태는?

- 1961년 중정 창설 이후 국가안보 임무수행 목적으로 유선 감청기구가 설치되었다.
- 문민정부가 들어선 1993년 12월 통비법 제정을 계기로 감청이 법의 규제를 받게 되었으나 특정인사 대상 유선전화 불법감청은 지속되었고, 1996년 1월 아날로그 휴대폰을 감청할 수 있는 장비(4세트)를 도입하여 1999년 12월 아날로그 휴대폰 서비스가 중단될 때까지 활용하였다.
- 국민의 정부에서는 '국제범죄 증가' 등에 대응하기 위한 합법적 감청을 지속함과 동시에 98년 5월에는 초보적 수준의 디지털 휴대폰 감청장비를 개발, 불법감청에도 일부 사용하였으나 2002년 3월 통비법 개정과 함께 국가기관이 보유한 감청장비의 국회신고가 의무화되는 등 감청업무 절차가 강화되고, 16代 대선을 앞두고 국정원의 불법감청 논란이 거세지면서 완전히 중단하였다.

### □ 감청자료는 어떻게 관리하였나?

- 당초 릴 테이프에 저장해 왔으나 1995년 9월 이후부터 PC에 파일형태로 자동 저장하였으며, 녹음자료는 1개월마다 파기토록 시스템화하여 현재 과거의 감청 내용은 전혀 남아 있지 않다.

### □ 휴대폰에 대한 감청은 어떻게 하였나?

- 1996년 도입한 아날로그 휴대폰 감청장비는 휴대폰사용자의 반경 200m 내에서 감청이 가능했으나 1999년 12월 아날로그 휴대폰 서비스 중단과 함께 폐기했고, 이후 디지털 휴대폰 감청을 위해 '유선중계통신망 감청장비'와 '이동식 휴대폰 감청장비' 등 2종류를 자체 개발하여 사용하였다.

- 유선중계통신망 감청장비는 국가안보관련 통신첩보를 수집할 목적으로 6세트를 제작, 통신회사의 유선중계구간 회선에 연결하는 방식으로 1998년 5월부터 사용하다가 2002년 3월 전량 폐기하였고
- 차량 탑재형 이동식휴대폰 감청 장비는 1999년 12월 20세트를 개발해 2000년 9월까지 사용하였으나 휴대폰 사용자의 200m내까지 접근해야 감청이 가능하다는 기술적 한계로 사용을 중단하고 전량 폐기하였다.



□ 그동안 휴대폰 감청 가능성을 부인해 온 이유는?

- 국민생활과 밀접한 휴대폰이 제한적이거나 감청이 가능하다는 사실이 알려질 경우 엄청난 사회적 파장을 몰고 올 수 있고 그나마 2002년 3월 감청장비를 전량 폐기해 실질적으로 휴대폰을 감청하려고 해도 할 수 없다는 점도 작용하였다.

## 제 4 장 과거를 딛고 밝은 내일로

### 1. 추진 배경

#### 가. 과거사 진실 규명은 시대적 사명

참여정부가 들어선 이후 과거 권위주의 정부는 물론 멀리는 일본 제국주의 치하에서 벌어진 사건들 중 왜곡되고 은폐된 진실을 밝혀야 한다는 여론이 일고 있었다. 과거와 화해함으로써 국민통합을 이뤄야 한다는 당위성이 힘을 얻고 있었기 때문이다. 또한 대통령은 2004년 8·15 경축사에서 '과거사 진실 규명'은 역사적 과업임을 강조하였다. 이러한 점들로 인해 각 국가기관들의 '역사 바로쓰기'가 탄력을 받기 시작했다.

- 과거 국가권력이 저지른 인권침해와 불법행위도 그 대상이 되어야 합니다. 진상을 규명해서 다시는 그런 일이 없도록 해야 할 것입니다.
- 고백해야 할 일이 있으면 기관이 먼저 용기 있게 밝히고 새롭게 출발해야 합니다.
- 권위와 국민의 신뢰가 무엇보다 중요한 국가기관이 스스로 부끄러운 과거를 들추어내는 것은 힘든 일입니다. 그러나 더 큰 신뢰를 쌓고 올바른 권위를 세우기 위해서도 더 이상 진실을 묻어 두어서는 안 됩니다.

(2004. 8.15 8·15 경축사, 노무현 대통령)

불행히도 국정원은 국민관심이 큰 각종 대형 의혹사건의 당사자로서 국민과 시대적 요구를 외면할 수 없는 상황에 직면했다는 것을 피부로 느끼고 있었다.

특히 국정원 내부에서는 국가정보기관에 대한 국민들의 불신이 높은 것이 현실이라는 자성 여론이 조성되었다. 의혹을 받고 있는 과거사의 전모를 명백하고 진솔하게 밝히고 잘못이 있을 경우 용기있게 국민들의 용서를 구하는 것이 신뢰받는 「국민의 정보기관」으로 거듭나기 위한 선결요건이라는 공감대가 확산된 것이다.

## 나. 진실된 역사와 신뢰 회복을 향한 용기

조직이든 개인이든 과거에 행한 잘못을 고백하고 진실을 구한다는 것은 상당한 용기가 필요하다. 그 당시 국정원은 바로 그러한 어려운 상황에 있었던 것이다. 진실 추구에 대한 국정원의 입장은 단호한 것이었다.

▲ 국가적 소명이자 시대적 과제인 과거사 진상규명 활동에 적극 참여하여 과거의 잘못을 반성하고 새로운 미래를 설계하고 ▲ 조사결과 잘못된 점이 있으면 이를 반면교사로 삼아 정보기관의 탈법·불법 활동을 방지할 제도적 수단을 마련하며 ▲ 정보활동의 정당성을 인정받고 정보역량과 기능을 정상화시킬 수 있는 국정원 발전의 항구적 토대를 마련해보자는 것이 국정원의 입장이었다.

이는 그동안 숏한 의혹의 베일에 가려져 있던 각종 현대사의 의혹사건들에 대해 스스로 ‘메스’를 가한다는 점에서 그야말로 ‘역사를 다시 쓰는’ 작업으로 간주할 수 있다.

## 2. 추진 경과

### 가. 국정원 과거사위 발족

설익은 결과물로 인해 또다시 무차별적으로 여론의 표적이 되면, 아니한만 못한 결과를 가져올 수도 있지 않겠냐는 우려감이 처음에는 상당했다. 이러한 우려 속에서 진행된 과거사 진실 규명 작업의 첫 단추는 외부의 다양한 의견을 듣는 것부터 시작되었다.

우선 국정원장 직속으로 「국정원 과거사건 진실규명을 통한 발전위원회」를 구성하기로 결정했다. 공정하고 신뢰성 있는 위원회 구성을 위해 두차례의 간담회를 열었다. 종교·법조·학계 및 인권·시민단체 등의 다양한 의견을 수렴하는 등 과거와는 변화된 국정원의 모습을 하나씩 하나씩 보여주기 시작한 것이다.

【 1, 2차 간담회 참석자 】

1차 간담회(04.8.16)	2차 간담회(04.8.30)
이석태 민변 회장 · 김기식 참여연대 사무처장 · 문장식 KNCC 인권위원장 · 김덕진 천주교 인권위 사무국장 · 박래군 인권운동사랑방 사무국장 · 오종렬 전국연합 의장 · 박석운 민중연대 집행위원장 등 7명	이석태 민변 회장 · 김갑배 변협 법제 이사 · 조준호 민중연대 조직위원장 · 오종렬 전국연합 의장 · 박래군 인권운동사랑방 사무국장 · 문장식 KNCC 인권위원장 · 효림 실천승가회스님 · 김세균 민교협 대표 · 이창호 민주주의 법학연구회장 등 9명

나. 오충일 목사를 위원장으로 선임하다.

2004년 11월, 각계각층의 의견수렴 결과를 토대로 마침내 국정원장 직속으로 「국정원 과거사건 진실규명을 통한 발전위원회」가 탄생했다. 이 위원회는 국정원 밖에서는 ‘과거사 재조명’이 주요 임무라는 의미에서 「과거사위」로 줄여 부르곤 했지만, 국정원 내부에서는 과거사 재조명을 통해 ‘신뢰받는 국민의 국정원으로 발전’한다는 포커스를 맞춰 「발전위」로 불리어졌다.

또한 비록 국정원장 아래에 발전위를 두긴 하였으나 공정하고 객관적인 조사를 보장한다는 의미에서 최대한의 독립성과 자율적인 활동 체제를 갖추기로 했다. 민간위원을 위원장에 선임하는 한편 민간조사관들도 국정원 계약직 직원으로 채용하여 온전히 발전위 활동에만 전념할 수 있도록 조치하였다.

“국정원 과거사 진상규명사건 내년 1월부터 조사활동 돌입”

오충일 진상규명 발전위원장

“빠르면 내년 1월 말부터 진상규명 사건을 선정해 조사활동에 들어가 생각입니다.”

국정원 “과거사건 진상규명용 5명인 발전위원회”의 오충일(사진·46·6월사명명대) 위원장은 7일 서울 세심레스토랑에서 본지와 가진 인터뷰에서 여관이 밝혔다. 1989년 국정원장이 지난 5년 도무현 대령에게 보냈던 “내년 중을 시종조사 돌입” 계획보다 앞당겨진 것이다.

국정원의 과거사 진상규명에 대한 오 위원장의 의욕과 의지를 엿볼 수 있는 대목이다. 오 위원장은 연세와 20여년째 시종명 실외에 참가한 것이 세기가 돼 40여년 동안 “김기리 사람”으로 살아왔다. 유신시대, 3선 개헌 반대 등을 외치다 20여 차례 조사의 구류생활을 반복했다.

지난 1975년에는 간담초지 위변사건으로 부속생활을 했다. 오 위원장은 “국정원 남 많이 있어 많았지. 1982년인가 정부환 대통령 시골 공부부제를 인정 중인데 그때 때가 기억에 남아...”라고 회고했다. 그는 “진정한 민주화를 위해서는 여주



진 등 의욕투성이 사건이 많지만 오히려 5·16 쿠데타 이후 정부 기관이 연루돼 국정원서를 두너드인 부분을 바꾼다는 것이 더 중요하다.”고 밝혔다.

국정원의 또 다른 임무인 “조직정체” 부분도 조사 대상에 포함될 것이라는 전망이다. 따라서 발전위의 조사활동은 1982년 남과 여간원 중 최고위급 인명으로 알려진 이성일(조선노동당 중부지역당 사건)사건, 장안속 피상사건 등 당초 예상보다 광범위해질 전망이다.

오 위원장은 노 대통령이 밝힌 “김기리 내에 완결하겠다.”는 말에 힘을 얻었다고 한다. 국정원의 의지와 시민·사회단체의 협력, 대통령의 결단에 걸맞은 만큼 단순한 ‘위원회’가 아닌 ‘발전위원회’라는 이름

2004.11.4 오충일 위원장 서울신문 인터뷰

【 국정원 과거사건 진실규명을 통한 발전위원회 】

구 성	o 위원장 및 사건별 소위원회		
위 원	o 15명(민간위원 10명, 국정원 5명)		
	o 민간위원 명단 오충일 6월사랑방대표(위원장), 안병욱 가톨릭대 교수, 손호철 서강대교수, 이창호 경상대교수, 박용일 변호사, 문장식 KNCC 인권위원장, 효림 실천승가회의장, 곽한왕 천주교인권위 운영 위원, 한홍구 성공회대교수, 김갑배 변협 법제이사		
실무요원	o 조사관 20명(민간·국정원 각 10명), 지원팀 6명		
시 한	o 06.10(2년)	⇒	* 07.10으로 1년 연장

고영구 당시 국정원장은 2004년 11월 2일 민간위원들에게 위촉장을 수여 하는 자리에서 “객관적이고 공정한 조사를 위해 국정원이 적극적으로 지원할 것”을 약속했다. 위원들에게 역사적 소명의식을 갖고 활동해 줄 것도 당부하였다. 이에 오충일 발전위원장은 과거사 규명에 막중한 책임감을 느끼며 “진정한 역사 발전을 이룬다는 사명감으로 활동할 것”을 다짐하였다.

2004.11.3 CBS 뉴스레이다 오충일 위원장과 대담 내용

- 저는 안기부 밥을 좀 많이 얻어먹고 살았다. 그 안에 들어가서 여러번 조사도 받고 지하실에 가서 잠도 자고 밥도 먹었던 사람이 이제 국정원 과거사 규명을 하고, 새로운 정보기관으로 거듭난다고 하는 이 일에 참여하게 되니까 세상이 많이 바뀌고 좋아졌구나 싶은 생각이 든다.
- 그야말로 암울했던 시대가 있었는데 이제 새천년 들어와서 이름도 국정원으로 바뀌면서 새로 거듭나려고 스스로 그렇게 결정하고 국정원 밖의 시민들과 함께 하겠다고 자기들 의지를 가지고 나왔기 때문에 더욱 귀하고 좋다... 아름답다... 이렇게 생각한다.
- 국민들에게 다가가는 신뢰받는 국정원으로 가겠다고 돼있는 거니까 어느 것을 빼고 넣고 이런 것이 아니라 과거에 잘못된 일들은 전부 바로잡겠다는 측면에서 모든 부분에 대해서... 특별히 국민에게 의혹을 아직도 짊어 가지고 있는 사건들을 모두 조사하게 될 것 같다.

이러한 과거사 진실 규명 의지는 고영구 원장, 김승규 원장 그리고 김만복 원장 까지 일관된 흐름으로 지속되었다.



고영구 국정원장



김승규 국정원장



김만복 국정원장

### 다. 7대 우선조사대상 사건을 선정하다

발전위는 위원들이 위촉장을 받은 즉시 활동에 착수했다. 어떠한 사건들이 의혹을 받고 그중 우선적으로 조사해야 할 사건이 무엇인지 부터 선정하기 시작하였다. 이에 따라 국민들로부터 의혹의 대상이 되는 사건들의 제보를 받는 동시에 '우선 조사 대상 사건'을 선정하는 기준을 정하였다.



05.2.3 발전위 우선조사대상 선정 발표모습

#### ☞ 우선 조사대상 사건 선정기준

- 국민적·사회적 관심이 집중된 사건
- 시민·사회단체 및 유가족 등이 지속적으로 의혹을 제기한 사건
- 위원회가 조사를 통해 진실규명이 가능하다고 판단한 사건

발전위는 4개월여 동안 국민들로부터 총 97건의 의혹사건에 대한 제보를 받는 등 선행 작업을 실시했다. 2005년 2월 2일 「7대 우선조사대상 사건」을 선정하여 발표하고, 각 사건별로 실무 소위원회를 구성하여 본격적인 활동에 착수하였다.

【 「7대 우선조사대상 사건」 선정 사유 】

①	부일장학회 헌납 및 경향신문 매각 사건	▶ 5·16 이후 군사정권이 사유재산과 언론기관을 강제로 탈취한 사례로 지속 거론되었으며 이 과정에 중정이 주도적으로 개입하였다는 의혹
②	동백림 사건	▶ 67년 선거 당시 여당에 불리한 선거정세 판도 변화를 목적으로 중정이 공안정국을 조성하고자 사건의 실체를 조작하였다는 의혹
③	김대중 납치사건	▶ 73년 유신체제에 반대하며 일본 동경에 체류중이던 야당 지도자 김대중을 납치하여 서울로 압송한 사건으로 이 과정에 이후락 전 중정부장이 주도적으로 개입했다는 의혹
④	인혁당· 민청학련 사건	▶ 유신체제에 대한 저항을 잠재우기 위해 피의자들에 대한 고문과 사실 왜곡·조작이 있었다는 지적
⑤	김형욱 실종 사건	▶ 김형욱 전 중정부장이 해외에서 박정희 전 대통령에 반대하는 활동을 벌이다 파리에서 실종된 사건으로, 중정이 김 전 부장을 살해했다는 소문이 끊임없이 제기
⑥	KAL기 폭파사건	▶ 일부 유가족들이 “87년 대통령선거 국면을 유리하게 이끌기 위해 안기부가 KAL 858기 폭파를 자작하였다” 는 주장
⑦	남한 조선노동당 중부지역당 사건	▶ 안기부가 92년 대선을 앞두고 피의자들에 대한 고문·가혹 행위를 통해 사건의 실체를 조작·과장했다는 의혹

7대 우선조사대상 사건으로 선정된 사건들은 한국 현대사의 고비마다 중요한 변수로 작용한 바 있다. 그 동안 밝혀지지 않았던 실체가 공개될 경우 한국현대사가 새롭게 조명되어야 하는 것은 물론이었다. 사건과 관련하여 유족·정치 지도자 등 아직 생존해 있는 인사들이 다수 있어 조사에 극도의 신중을 기하여야 할 민감한 사안들이었다.

### 3. 난관, 극복, 그리고 성과 창출 - 밝혀지는 진실들

#### 가. 조사 중립성 시비 및 내부갈등 고조

국정원 발전위의 조사활동 추진 과정 중에는 마치 ‘산고의 진통’처럼 헤쳐 나가야 할 난관들이 많이 있었다. 곳곳에 ‘복병’이 도사리고 있었던 것이었다.

먼저, 야당과 일부 시민단체 등에서는 발전위가 주로 진보인사들로 구성됨에 따라 조사의 공정·중립성을 100% 신뢰할 수 없다는 점을 지적했다. 진실을 규명할만한 새로운 증거도 없이 과거 의혹 사건을 파헤치는 것은 국론분열과 사회통합 저해 등 부정적 결과를 초래할 것이라는 부정적 반응을 보였다. 또한 보수성향 언론도 공식·비공식적으로 입수한 내용을 근거로 추측보도를 되풀이해 국민여론을 자극하고 조사주체·방법 등의 문제점을 부각하기도 하였다.

#### 발전위 활동 관련 각계 반응

- ▶ 2006.7. 일본의 아사히신문은 국정원이 DJ납치 사건을 조사 중이며 8월중 국가기관이 개입되었다는 조사결과를 발표하고 국가차원의 후속 조치가 있을 것이라고 추측 보도
- ▶ 일부 정치권은 “정부에 진실화해위원회가 있음에도, 각 기관들이 별도의 진실규명위를 두는 것은 예산낭비” 라고 주장

#### 언론의 냉엄한 눈초리

- 「 ‘어두운 과거’ 털기 기대반 우려반」(세계일보 2005.2.3)
- 「국정원 과거사 조사에 제기되는 의문들」(문화일보 2005.2.4)
- 「과거사 진상규명, “관련자 증언 의존” 어려움」(SBS TV 2005.2.3)
- 「국정원 과거사 조사 냉정하게」(국민일보 사설 2005.2.3)
- 「국정원 과거사 진실규명 ‘산넘어 산’」(내일신문 2005.2.3)

발전위 내부에서도, 과거사를 바라보는 국정원과 민간위원들의 기본 시각이 달라 조사활동을 둘러싼 마찰과 갈등이 상존하였다. 국정원측에서는 “사건의 실체적 진실은 변함이 없고 단지 사건을 조사·수사하는 과정에서 일부 불법적 행위는 있었다”는 입장인 반면, 민간위원들은 “과거 중정·안기부 주도의 모든 사건들은 왜곡

· 조작되었다”는 기본 인식을 갖고 있었다.

결국 발전위의 구성원들이 기존에 견지하고 있었던 정치적인 신념이나 또는 조직에 대한 맹목적인 충성심 등에서 벗어나 “객관적인 사실에 바탕을 둔 활동을 할 수 있는가?”에 대한 의구심을 해소하는 것이 최대 난제였다.

또한 국정원 일부 전·현 직원들은 민간위원들이 정보기관의 과거사를 속속들이 파헤치는 과정에서 외교·안보 관련 기밀사항이 유출되는 등 부작용이 클 것이라며 노골적으로 거부감을 표출하기도 하였다. 보안을 생명으로 알고 오랫동안 침묵에 익숙해 온 대다수 직원들에게는 정보기관의 과거 활동을 드러낸다는 것은 쉽게 받아들일 수 있는 일이 아니었다. 특히 외교·안보 관련 민감한 사안들의 처리 문제는 민간위원들에게도 부담스러운 문제가 아닐 수 없었다.

■ 국정원 과거사를 스스로 들추는 것이 정보기관이 할일 맞습니까? 정보기관 하면 보안이 생명인데, 속속들이 다 보여 준다면 그 파장은 누가 책임질 건가요?

- 국정원 전직 간부 ○○○ -

■ 국정원 과거사를 밝힌 후 오히려 득보다는 내외부 갈등 등 실만 있는 것 아냐? 그렇지 않아도 요새 국정원 직원들 사기가 말이 아닌데....

- 국정원 직원 ○○○ -

마지막으로, 부일장학회 사건과 같이 발생한지 오래된 사건들은 실체를 알고 있는 증인들이 이미 다수 사망하였다. 당사자들이 생존하고 있는 경우에도 이상열 전 주프랑스공사(김형욱 실종사건)나 김현희(KAL 858기 폭파 사건) 등 주요 증인들의 증언 거부로 사건 실체를 가늠할 수 있는 결정적 증거를 확보하기 어려웠다.

#### 나. 한번 할 때 잘해 보자, 고진감래를 믿으며

난관이 산적했지만 발전위는 선정된 사건을 하나씩 하나씩 해결해 나가기로 했다. 참여정부의 과거사 규명 의지와 국민적 공감, ‘한번 부딪쳐 보자’는 직원들의 자세 전환 등이 중층적으로 작용했다.

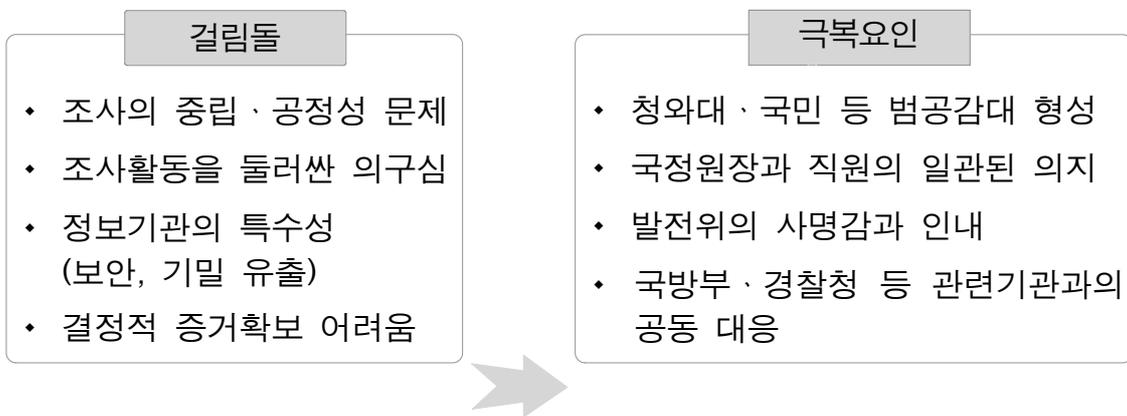
우선, 대통령 및 참여정부의 과거사 진상규명 의지가 강력하였고, 진실규명을 통한 국민들의 용서 및 화해가 사회화합과 국가발전에 꼭 필요하다는 범국민적 공감대가 있었다.

둘째, 그 동안 국정원 발전의 멍에이자 걸림돌이었던 과거 의혹사건을 확실하게 규명해 국민들 앞에 떳떳하게 나서자는 지휘부와 직원들의 의지가 확고했다.

셋째, 과거 의혹을 반드시 규명해 “국민은 정보기관을 신뢰하고 정보기관은 국민에게 봉사하는” 바람직한 관계 정립을 이루겠다는 국정원과 발전위 소속 위원·실무진들의 진실규명 의지와 사명감이 있었다.

끝으로, 진실화해위원회와 국방부·경찰청 과거사위 등 4개 기관이 월 1회 위원장 회의 및 수시 실무회의를 통해 조사방향·절차 등에 대한 이견을 해소하는 등 공동 대응 노력을 기울였다.

발전위 활동의 걸림돌과 이를 극복했던 요인들을 요약하면 다음과 같다.



#### 다. 진실 규명의 성과 1호탄인 ‘김형욱 실종사건 발표’를 시작으로

국정원발전위가 구성되고, 본격적으로 활동에 접어든지 어언 6개월이 흘렀다. 거의 매일 산같이 많은 보고서들과 싸우며, 관련 회의시간에 머리를 맞대고 관련자들의 복잡한 진술을 토대로 만들어져 가는 ‘진실 보고서’를 마무리하는 과정 중에는 일일이 말할 수 없는 진통과 어려움이 있었다.

2005년 5월26일 중간발표 하루를 남기고 밤새 불 켜진 사무실 안에서 이 작업을 담당해온 직원 모두는 침묵속에 빠져들기도 했다. 이제 내일이면 '정말 우리가 하는 구나'라는 생각에 사무실 문을 잠그고 나가는 순간까지 분주함과 초조함은 계속되었다.

발전위가 활동한지 6개월만인 2005년 5월, 「김형욱 실종사건」에 대한 조사결과 발표를 필두로 속속 조사결과가 발표되기 시작하였다. 그간의 의혹사건에 대한 진실이 하나씩 모습을 드러내게 된 것이다. 다만 김대중 전 대통령 납치사건 조사결과는 추가 조사 등 여러 요인들로 인해 2007년 10월 발전위 활동 보고서 종합보고서에 포함 공개하게 되었다.



05.5.26 진실위 중간조사 결과 발표

【 「7대 우선조사대상 사건」의 조사 결과(요지) 】

사건명	조 사 결 과 (요지)
김형욱 실종사건 (79.10)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 김재규 중정부장의 지시를 받은 이상열 공사가 주도, 파리에 연수중이던 직원이 제3국인에게 살인을 청부하여 제3국인이 파리 외곽에서 권총으로 사살·유기한 것으로 판단</li> </ul>
05.5.26 중간발표	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 살해 지시자·살해과정·사체 유기장소 등은 미확인</li> </ul>
부일장학회 헌납 및 경향신문 매각 사건 (62.5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부일장학회 사건은 김지태 사장 수사에 국가재건최고회의 의장과 중정의 관여가 있었던 점으로 보아 권력핵심부의 의지가 반영된 것으로 추정</li> <li>○ 경향신문 사건은 쿠데타후 비판언론에 대한 통제를 강화하는 차원에서 이준구 사장을 국보법 위반 등으로 구속하고, 대출기한 정지 등 압력을 행사한 것으로 판단</li> </ul>
05.7.22 발표	

사건명	조 사 결 과 (요지)
<p>인혁당 1차(64.8)·2차 및 민청학련 사건 (74.4)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인혁당은 당 수준에 이르지 못한 서클 형태의 모임에 불과하며 국가변란을 기도한 반국가단체로 보기 어려움</li> <li>○ 민청학련은 실재한 조직이 아니라 유신반대 시위를 위한 준비 모임에 불과</li> <li>○ 인혁당 재건위 조직결성을 뒷받침할 물증이 부족, 중정이 처음부터 사건을 조작하려는 의도는 없었던 것으로 보이나 임기응변적 수사를 한 한계 내포</li> </ul>
<p>05.12.7 발표</p>	
<p>동백림 사건 (67.7)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 독일 등 유럽거주 한국인들이 동백림을 거점으로 한 북한 공작단의 유인에 의해 동백림 및 북한 방문, 금품수수, 대북 접촉 주선 등 실정법 위반</li> <li>○ 기획·조작은 아니었으나 수사과정에서 심리적 위협과 가혹행위가 있었고 사건을 확대 과장</li> </ul>
<p>06.1.26 발표</p>	
<p>KAL 858기 폭파 사건 (87.11)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 안기부 및 제3국의 사전 인지 또는 공작 주장은 근거가 없으며 김현희·김승일은 북한 공작원</li> <li>○ 안기부가 사건을 왜곡하려 한 정황은 없으며, 정확한 확인 없이 김현희의 진술에 근거하여 수사결과를 서둘러 발표한 점 등이 오류</li> </ul>
<p>06.8.1 중간발표</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일부 언론에서 제기한 ‘안기부 사전 인지설’ 등은 근거가 없으나 사건 발생이후 정치적으로 활용하는 방안을 추진한 것은 확인</li> </ul>
<p>남한 조선노동당 중부지역당 사건(92.10)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 김낙중은 공작금과 공작장비 수수 등을 하였으나 명백한 간첩으로 볼 수는 없음</li> <li>○ 손병선·손민영·황인오 등의 북한과 통신 확인, 황인오와 최호경은 중부지역당을 결성</li> <li>○ 수사 과정에서 적법절차 미준수·가혹행위 등이 있었다는 피해자의 주장이 설득력 있으며, 400여명이 연계된 대규모 간첩단 사건이라고 발표한 것은 다소 과장</li> </ul>
<p>06.8.1 발표</p>	
<p>김대중 前대통령 납치 사건(73.8)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이후락 중정부장 지시로 중정에서 납치 주도, 정부의 조직적인 은폐 사실은 확인</li> <li>○ 그러나 박정희 前 대통령의 사전 지시, 김대중 前 대통령 살해 계획 여부 등은 직접 증거자료가 없어 미확인</li> </ul> <p>※ 2007년 10월 발전위 활동 종료시 종합보고서에 포함, 공개</p>

## 라. 발전위 활동시한 연장 및 2차 조사활동 전개

국정원 발전위는 활동시한을 당초 2006년 10월까지(2년)에서 2007년 10월까지 1년 연장했다. 그동안 「7대 우선조사대상 사건」 조사에 치중하느라 손을 대지 못하고 있던 다른 사건들을 조사키로 하고 간첩·노동·언론·사법·정치·학원 등 6개 분야에서 각각 3-4건의 사건을 선정하였다.

분야	주요 내용
간첩	▶ 행불자·월북자·납북귀환 어부, 재일동포·해외유학생 간첩사건 등
노동	▶ 중정 등 국가기관의 노동탄압·개입 의혹이 큰 사건
언론	▶ 각종 필화사건·보도지침·광고탄압 등 관련 사건
사법	▶ 크리스찬 아카데미 사건, 연세대생 내란음모사건 등
정치	▶ 정치사찰·선거개입·정당감시 등 관련 사건
학원	▶ 대학·교수·학생운동 통제, 학원사찰 등

조사는 우선 광범위한 원내·외 자료수집으로 시작되었다. 발전위는 고고학자가 유적을 발굴하듯 작은 역사적 편린들을 모아 과거의 진실을 모자이크 해 나가는 자세로 임했다. 2차 조사는 개별 사건위주 1차 조사와 달리 당시 시대적 상황과 법적인 문제에 대한 검토를 수반하는 포괄적 조사방식을 채택하였다.

그러나 조사과정중 선입견이나 편견으로 자료해석의 오류를 범할 지도 모른다는 우려감이 있었다. 한정된 인력과 시간도 문제였다. 정밀한 조사와 객관적 시각을 반영하기 위해 정치·학원·언론·노동·사법 등 5개 분야(간첩 제외)의 일부 내용을 외부전문가에게 위탁해 조사보고서 집필을 추진하기로 하였다.

외부집필 과정이 순탄한 것만은 아니었다. 보안을 최우선시하는 국정원과 원문서 열람을 요구하는 외부집필진간에 의견이 대립되기도 했다. 2007년 5월 정치분야를 시작으로 분야별 초안이 순차적으로 작성되고 최종 보고서가 작성되었다.

【외부집필진 현황】

성 명	주 요 경 력	분 야
김주연	○ 신문진실위원회 사무국장 ○ 한국기자협회 언론연구소장	언론
박용규	○ 상지대학교 언론광고학부 부교수 ○ 한국 언론학회 편집위원	“
김서중	○ 성공회대 신문방송학과 부교수 ○ 신문발전위원회 위원	“
박승옥	○ 민주화운동기념사업회 수석연구원 ○ 전태일기념사업회 연구원	노동
노중기	○ 문화방송 시청자위원회 위원 ○ 한신대 교수	“
송호창	○ 사법연수원 수료 ○ 現 법무법인 덕수 소속 변호사	사법
고지훈	○ 한국역사연구회 회원 ○ 역사문제연구소 연구원	학원
오승용	○ 전남대 대학원 정치학과 박사과정 수료 ○ 민주화 보상심의위원회 전문위원	정치
방인혁	○ 서강대 한국정치, 정치사상 박사과정(정치학) 졸업 ○ 서강대학교 대학원 학술단체협의회 회장	“
엄관용	○ 서강대 정치사상 박사과정 수료 ○ 학술진흥재단 기초학문지원사업 연구원	“
강명세	○ 美 캘리포니아대 대학원 박사과정(정치학) 졸업 ○ 세종연구소 수석연구원	“

## 4. 새로운 역사의 햇살을 받으며

### 가. 국가기관 과거사 진상규명 활동 선도

국정원은 국가기관 최초로 과거사 진상규명을 시작함으로써 여타 국가 기관들도 과거사 진상규명에 적극 나서도록 하는 계기가 되었다. 즉 국정원의 과거사 진실규명 활동이 국정원으로 끝나지 않고 국가기관에 의한 모든 의혹사건의 진실규명을 촉발하였다는 데에 큰 의의가 있다고 하겠다.

남아있는 자료와 문건 및 보고서 등 1차자료를 근거로 최대한 실체에 접근하려고 노력했다. 보수권을 비롯한 일부의 냉소적인 시각도 없지 않았으나, <인혁당 사건> 재심 판결이 보여주듯 ‘역사적 억울함’을 국가기관이 주도적으로 해원함으로써 국민을 통합하는 역할도 일정 정도 했다고 평가할 수 있다.

#### < 인혁당 사건 재심선고(07.1.23)에서 ‘무죄’ 가 선고된 것과 관련 >

- 어느 정도 예상된 판결, 이번 판결은 2002년 12월 유족들이 청구한 재심을 2005년 12월 법원이 받아들인 지 약 1년 만에 나왔다. (중략) 국가정보원 ‘과거사건 진실규명을 통한 발전위원회’ 도 “인혁당 사건은 고문으로 조작된 사건” 이라고 밝힌 적이 있어 이날 무죄 선고는 어느 정도 예상됐다.

- 동아일보 사회면 2007.1.24 -

### 나. 국민 신뢰 회복을 통한 도약의 발판 마련

국정원 발전위가 활동 시한을 연장하면서까지 최선을 다한 것은 하나라도 더 조사해 억울한 피해자가 없도록 하기 위함이었다. 과거 잘못을 반성하고 국민들의 아픈 가슴을 치유함으로써 국민들과 함께 밝은 미래를 열어 가기 위한 것이었다.

이제 국정원은 “자기반성 없는 조직은 어떠한 발전도 있을 수 없다”는 것을 잘 알고 있다. “국민 신뢰를 얻지 않고서는 존재 가치가 없다”는 것도 깊이 인식하게 되었다.

“너희가 진리를 알지니 진리가 너희를 자유롭게 하리라(You shall know the truth, and truth shall make you free)”는 성경 요한복음의 문구이자 미 CIA의 모토다. 이제 국정원과 그 직원들은 진실만이 정보기관의 영속성과 권위를 부여한다는 점을 안다. ‘과거를 용서한 사람만이 미래를 열 수 있다’는 것을 믿는다.

#### 다. 세계 정보기관의 과거사 반성 모범사례

그간 우리 사회에는 국정원 과거사건 진실 규명에 부정적 시각도 없지 않았다. ‘정보기관은 설명하지 않고(never explain), 사과하지 않고(never apologize), 변명하지도 않는 것(never excuse)이 불문율’이라는 것이다. 그러나 이런 명제가 만고불변의 진리인가는 다시 한 번 깊게 생각해 봐야 할 문제이다.

정보기관이 잘못을 저지르고도, 그 잘못을 덮어둔다면 과연 그런 정보기관이 국민의 신뢰를 받을 수 있을까? 정보기관의 비밀성은 엄격히 지켜져야 하지만, 국가안보와 국익수호 등 목적이 정당한 활동에 한해야 한다고 봐야 할 것이다.

국정원의 과거사 진실규명 활동은 세계 정보기관 역사 속에서 ‘과거 잘못을 스스로 반성한 최초 사례’라는 이정표를 세웠다는 의미를 갖고 있다. 정보기관이 과거사를 반성한 사례는 없다. 미국의 CIA도 한때 민간인 사찰 등 불법 활동으로 지탄받은 적이 있으나 그 전말을 밝히고 국민들에게 사과한 경우가 없었다.

우리나라가 처한 역사적·정치적 특수성이 있기는 하지만 국정원의 과거사 진실규명 활동은 세계 각국 정보기관의 본보기가 될 만하다. 앞으로 우리나라 정보기관의 과거사 진실규명 활동이 모범이 비밀성의 장막 속에서 안주하고 있던 각국 정보기관들의 잘못에 대한 반성이 뒤따르기를 기대해 본다.

국정원의 과거사 진실규명 활동은 남북통일이라는 시대적 과제를 앞둔 우리에게 또 다른 의미를 주고 있다. 잘못된 과거사를 바로잡고 의혹을 해소함으로써 국민적 화해의 계기를 마련하였다는 점에서, 남북통일 이후 과거사 처리 논란이 제기될 때 유용하게 적용될 수 있는 전범이 될 수도 있을 것이다.

## 5. 부 록 - 조사 결과

### 가. 7대 의혹사건 조사결과(1차)

1

#### 김형욱 실종 사건

##### 조사 결과

- 김재규 중정부장 지시를 받은 이상열 공사는 79.9 김형욱 납치 및 살해 임무 책임자로 당시 파리 연수중이던 신○○·이○○를 선정
  - 신○○은 평소 알고 지내던 제 3국인 2명에게 미화 10만불을 제공하는 조건으로 살해 청부
  - 신○○과 제 3국인 2명은 카지노 도박자금을 벌리려는 김형욱을 이상열 공사 관용차에 태워 시외곽으로 가다가 주먹으로 머리를 가격, 실신
  - 제 3국인 2명은 인적이 드문 숲에서 김형욱을 권총으로 사살하고 낙엽으로 시체를 덮은 후 소지품을 신○○에게 전달
  - 신○○은 제3국인들의 권총분실 사실을 확인하고도 권총회수를 포기한 채 범행현장을 신속히 이탈
- \* 김형욱 살해계획 수립 및 살해과정 부분은 전적으로 신○○의 진술에 의한 것이기 때문에, 여타 가담자들을 대상으로 진실여부 검증 필요

##### 애로사항/장애요인

- ① 朴 前대통령의 김형욱 살해 직접지시 여부 ② 사체확인 등 신현진 진술의 객관성 문제가 추가 조사과제로 제시되었는데
  - 朴 前대통령 살해지시 여부는 증언자의 주관적인 의견표명 성격이 강해 객관적 증거자료로 간주하기 곤란
- 중간조사 발표이후 언론이 제기한 '조사내용 객관성 결여' 등 의혹 해소를 위해 증거확보·사건가담자 설득 등에 주력했으나
  - 사건연루 중정직원들이 비난여론의 한 가운데에 서게 되면서 심적 타격을 받고 추가 증언을 거부하고, 사체를 유기한 정확한 위치를 모르는 상태에서, 25년이 지난 후에 결정적 증거를 찾는 것이 거의 불가능한데다
  - 朴 前대통령 최종 지시여부는 관련 당사자의 사망과 새로운 참고인 확보 곤란 등으로 실체적 진실을 규명하는데 한계

##### 성과

- 일부 아쉬움에도 불구하고, 중정직원의 살해가담 증언 및 중정의 범법행위 시인·대국민 사과 등으로 나름의 성과 거양

## 〈 부일 장학회 강제헌납 사건 〉 조사 결과

- 김지태 사장 구속 수사는 국가재건 최고회의 의장의 승인을 받고, 중정 서울분실에서 일부 참여한 것으로 보아 권력 핵심부의 의지가 반영되었을 것으로 추정
- 또한, 석방 과정도 고원증 前법무부장관 건의를 받아들인 박정희 최고회의 의장의 직접 지시에 의해 이뤄진 것으로 확인되었고
- 재산 헌납과 관련해서는, 최고회의·중정·국방부 등 정권차원의 개입을 통해 국방부에 무상 양도된 것으로 추정되며
- 무상양도 근거로 삼고 있는 “62.4 부일장학회 이사회결의로 부동산을 기부 받았다”는 내용도 조작된 것으로 판단
- 군사정부가 김지태 석방을 조건으로 부산일보 등 언론사를 헌납 받은 것은 5.16 정당성 홍보 및 효율적 언론통제 필요성과 아울러朴의장 측근인 부산일보 황용주 주필의 적극적인 중재가 있었기 때문인 것으로 판단

## 〈 1965년 경향신문 매각 의혹 사건 〉 조사 결과

- 쿠데타 이후 언론사 통제를 강화하는 차원에서 대공활동국·서울 분실·감찰실 등 중정 주요부서들이 동원되어 부당한 압력 행사
- 특히, 이준구 사장이 관련된 간첩사건은 경향신문의 친북성향을 부각시키고 경향신문 경영권을 포기하도록 압박하기 위한 방편
- \* 당시 재판부가 이준구와 간첩사건의 연관성을 인정하지 않았음이 이를 반증
- 경향신문 매각작업에 중정이 조직적으로 개입한 것으로 판단

## 애로사항/장애요인

- 40여년 전에 발생한 사건으로 당시 정황을 명확하게 확인해 줄 수 있는 관련 증거자료 절대 부족
- 더욱이, 관련자들이 이해관계에 따라 진술을 달리함에 따라 실제 진실을 규명하는데 어려움

## 성과

- 헌납 또는 매각된 대상이 언론사이고朴 前대통령의 지시에 의해 5.16 장학회 소유가 되었다는 공통점
- 중정은 국가정보기관의 본분을 잊고, 정권의 언론 장악과 사유 재산권 침해에 조력

## 〈 인민혁명당 사건 〉 조사 결과

- 소위 인혁당은 黨수준에 이르지 못한 서클 형태의 모임에 불과
- 강령·규약도 구성원간에 논의된 적은 있으나 정식으로 채택되지 않아 국가 변란을 기도한 반국가단체로 실재했다고 보기 어려움
- 중정이 인혁당을 북한지령에 의해 조직·활동했다는 근거로 들고 있는 남파 간첩 김영춘과 월북했다가 67년 남파된 김배영과 관련,
  - 김영춘으로 발표한 김상한은 남한의 다른 대북정보 기관으로부터 특수공작 임무를 받고 북파된 것이며
  - 김배영 월북도 인혁당 사건이 발표된 3개월 후에 발생한 것으로 발표 당시 중정은 김배영 소재를 확인하지도 못한 상태에서 월북했다고 발표하는 등 허접 노출
- 고문수사 여부와 관련해서도, 일부 사건관련자들이 가혹행위 정도를 부풀린 정황은 있으나 고문사실 자체를 전면 부인하기는 어려울 것으로 판단

## 〈 전국민주청년학생총연맹(민청학련) 국가변란 기도 사건 〉 조사 결과

- 실재한 조직이라기보다는 유신체제를 반대하는 학생운동 주도세력들이 74.4 전국 동시다발적 유신반대시위를 하기 위한 준비모임에 불과하며 유인물 신뢰도 제고 등을 위해 명칭 사용
  - 민청학련 최종목표는 노농정권 수립을 통한 사회주의 정부건설이 아니라 유신정권 타도를 통한 민주정부 수립
- 또한, 인혁당 재건위가 민청학련 배후로서 조직적·구체적 활동을 했다고 볼 수 없고, 조총련을 민청학련 배후로 지목하기도 곤란
- 수사과정에서 광범위한 가혹행위가 이뤄졌으며, 가족·변호인 등 일체의 접견 금지조치를 통해 피고인 권리행사를 제약

## 〈 인혁당 재건위 사건 〉 조사 결과

- 인혁당 재건위 조직결성을 뒷받침할 물증이 부족, 민중봉기를 통해 국가변란을 기도했다는 당시 발표내용을 증명하는 것이 불가능
  - 다만, 혁신계 인사들이 국내외 정세토론과 학생운동 대응책 마련을 위해 서클 형태의 모임을 가졌음은 여러 증언을 통해 확인
- 중정이 처음부터 인혁당 재건위 사건을 조작하려는 의도는 없었던 것으로 보이나, 임기응변적 수사로 인해 수사 종결시까지 '혐의와 증거의 불일치'를 극복하지 못하는 한계 직면
- 공판과정에서 피고인의 반대신문 차단, 피고인들의 증인신청 기각·발언저지 등 재판 공정성을 의심할 수 있는 소지 상존
  - 공판조서도 심문내용과 다르게 작성되었고, 군법회의법을 근거로 피의자 접견금지명령을 내려 가족·변호인 접견권 침해
- 확정판결 18시간 만에 사형집행이 이뤄진 것과 관련,
  - 대법원이 상고를 기각하면 집행명령을 내리라는 대통령 지시가 이미 전달 되어 있었다는 의혹이 증언을 통해 제기
  - 최후진술까지 조작되어 사형수들의 용공성 부각 등 언론의 여론조작에 동원

## 성과

- 사건의 실체가 과장·왜곡되었고 수사과정에서 일부 가혹행위
- 최대 공안사건에 대한 진실규명 노력은 국정원의 반성과 새 출발의 노력

## 조사 결과

- 독일 등 유럽거주 한국인들은 동백림을 거점으로 한 북한공작단의 유인에 의해 동백림 및 북한 방문, 금품수수, 대북접촉 주선 등의 실정법을 위반했고, 3-4명은 국내 귀국후 북한에 안착신호를 발송
- 당시 남북대치상황을 감안시, 중정이 이를 국가안보 위협으로 인식하고 사건 조사에 나선 것은 이해할 수 있으나 30여명의 용의자들을 외국에서 직접 연행한 것은 해당국 주권과 국제법을 무시한 행위
- 중정이 6.8 부정선거 규탄여론을 무마하기 위해 의도적으로 동백림사건을 기획·조작한 것은 아니지만
  - 피의자들에게 간첩죄를 무리하게 적용하고 사건의 외연과 범죄 사실을 확대 과장했으며, 수사과정에서 심리적 위협과 신체적 가혹행위를 하는가 하면
  - 이례적으로 수사중인 사건에 대해 10일 동안 7회에 걸쳐 수사내용을 대대적으로 발표, 부정선거 비판 분위기를 반전하는데 활용한 측면이 있고
  - 학생들의 부정선거 규탄시위를 북한지령에 의한 국가전복행위로 몰고 가기 위해 60년대 대표적 학생조직인 「민비연」을 무리하게 동백림 공작단의 일원으로 확대 왜곡하는 등 정치적으로 이용

## 애로사항/장애요인

- 유족 등 사건관련자 26명 및 중정 직원·방첩대·경찰수사관 12명에 대한 면담 시도가 일부 관련자의 면담 거부로 애로가 있었으나
- 국정원 보유자료(3만 4,169매) 확보와 해외 현지출장 면담조사 등을 통해 무난하게 조사활동 마무리

## 성과

- 관련자들의 방북 등 실정법 위반 사실을 재확인했으나, 사건 과장가혹행위 및 정치적 잉요사실 일부 확인
- 과거 간첩사건에 대한 공과를 밝혀 수사관행 개선 등 새출발 노력과 함께 국민의혹 해소

## 조사 결과

## ◆ 안기부 및 제 3국의 사전 인지 또는 공작여부

- 안기부요원이 폭발물을 설치하고 중간기착지에 내렸다는 북한 주장은 사실이 아닌 것으로 확인되었으며
- 국내 일부언론에 보도된 안기부 사전인지설 및 일본 아사히 TV의 “북한테러 방치설 등은 근거 없는 추측보도로 판단됨

## ◆ 김현희·김승일의 북한 공작원 여부

- KAL 폭파사건은 북한 대남공작조직에서 주도하고, 그 조직의 공작원인 김승일·김현희에 의해 자행된 테러사건으로 확인되었으나
- 안기부가 김현희 진술에만 의존해 검증도 없이 올림픽 등을 앞두고 그 결과를 서둘러 발표함으로써 각종 의혹을 유발한 것으로 보임

## ◆ 김현희·김승일의 폭파범행 여부

- 김현희·김승일이 체포를 피하기 위해 음독했고, 자신이 폭파범이라는 김현희 진술 등 여러가지 사실로 미뤄 이들이 폭파범이라는 심증을 갖는다는 무리가 없다고 판단되나
- 사고실체의 분명한 규명은 비행기 동체와 블랙박스 등의 물증이 보장되어야 함

## ◆ 폭탄의 종류와 양

- 수사결과 발표시 폭발물(C4 350g, PLX 700cc)은 김현희의 진술을 토대로 안기부가 추정 발표한 것으로 확인되었으며
- 김현희의 면담거부에 따라, 폭발물의 종류·양 등 각종 의혹은 완전히 해소되지 않은 상태이나 KAL 폭발사고는 폭탄 테러에 의한 동체폭발인 것으로 판단됨

## ◆ 사건의 정치적 이용 여부

- 정부가 김현희 압송을 위해 비레인 정부에 수천만 달러를 제공했다는 북한 주장은 근거가 없으나
- 대선을 앞두고 김현희 국내압송을 위해 안기부 등 10개 기관이 합동으로 실무 대책본부를 운영하는 등 정치적으로 활용하는 방안을 추진한 점은 확인되었음

(계속)

### ◆ 수사발표 등의 오류

- 안기부 수사결과 발표 이후에도 사건 관련국들의 조사결과 등이 접수된 점 등으로 보아, 안기부가 최종 확인없이 수사결과를 서둘러 발표한 것으로 보이며
- 특히, 안기부가 두 차례나 김현희가 아닌 소녀를 김현희라면서 화동 사진을 공개한 점은 김현희 신원 의혹을 증폭시키는 빌미가 되었음
- 그러나, 이러한 잘못과 실수들이 KAL기 사건의 본질적 내용을 은폐하거나 왜곡하려는 과정에서 빚어진 것이라고는 볼 수 없음

### ◆ 김현희 사법처리의 적절성 여부

- 안기부 수사결과 발표 이후 김현희 신원과 폭탄의 실재여부 등 적지 않은 의혹들이 제기되고 있던 상황에서
- 의혹사항에 대한 합리적 검증절차도 없이 재판을 진행한 것이 공정한 재판을 기대했던 유가족들의 분노를 유발한 것으로 보임

#### 애로사항/장애요인

- 김현희 진술외에는 사건의 실체를 입증할만한 증거물이 부족한데다, 사건당사자로 지목된 북한에 대한 직접조사가 불가능하고
- 특히, 김현희가 면담을 지속 거부함에 따라 김현희 진술을 통해서만 확인이 가능한 의혹에 대한 조사활동에 어려움

#### 성과

- 안기부가 심층적 검증활동 없이 수사 결과를 서둘러 발표하면서 생긴 오류가 불필요한 오해와 의혹을 유발한 결정적 원인
- 김현희 진술거부로 미흡한 점이 있으나, 20여년 동안 제기되어 왔던 안기부의 기획조작·사전인지설 등 국민의혹 해소 기여

## 조사 결과

### 이선실 실체 및 활동

- 이선화·신순녀·이화선, 황인오와 입북한 것으로 알려진 할머니는 모두 이선실로 확인되었으며
- 이선실은 월북한 제주출신 이화선으로 73년 일본으로 침투해 신순녀라는 이름으로 활동했으며, 90년경 황인오와 손병선을 포섭하고 91년 황인오와 갯벌을 통해 북한으로 복귀한 것으로 판단됨

### 김낙중 사건

- 90년 북한공작원을 접선해 공작금(210만불) 공작장비를 수수하고, 중국인 이상문 교수를 통해 자신의 저서 「굽이치는 임진강」을 북한에 전달하려 한 것은 사실이나
- 명백하게 간첩활동으로 볼 만한 내용은 발견되지 않았다는 점에서, 36년간 고정 간첩으로 암약했다는 발표는 사실과 다른 것으로 보임

### 손병선 관련 발표내용

- 손병선과 황인오가 일본 연락거점을 통해 북한에 보고하고
- 안기부가 손병선과 황인오로부터 암호해독체계와 장비 등을 확보한 후 지령전문을 해독했고, 실제로 손병선·손민영·황인오 등이 A-3 방송을 통해 북한과 통신했음이 확인되었음

### 남한조선노동당 중부지역당 사건

- 황인오와 최호경은 대외명칭을 '민애전'으로 하는 중부지역당을 결성하고 강원도당으로 '조애전'을 조직했으며 산하조직에 95년 위원회를 재편한 '애국동맹'을 두었다는 것은 사실임
- 그러나, 비합법 비밀조직 특성상 북한과 직접 연결된 중부지역당과의 관계를 인식하지 못한 상태에서 이뤄진 남한내 자생적 운동조직인 95년 위원회 또는 애국동맹의 다수 구성원들의 활동은 중부지역당을 주도적으로 조직한 지도부 활동과는 다르게 평가되어야 할 것임

(계속)

### 수사과정에 대해

- 안기부가 사건의 단서를 미리 입수하고도 수사착수 시기를 임의 조절했거나 사전 기획했다는 의혹은 사실이 아님
- 그러나, 안기부는 미란다원칙 불고지·변호인접견 제한·긴급구속을 하면서 임의 동행으로 기재 등 일부 적법절차를 준수하지 않은 것으로 판단되며
- 수사과정에서 일부 구타·잠 안재우기·벌 세우기·인격 모욕·고문 등 여러 형태의 육체·정신적 가혹행위가 가해졌다는 피의자 주장은 설득력이 있는 것으로 보임

### 확대·과장 발표문제와 관련

- 김낙중·손병선·황인오 및 중부지역당 사건은 개별 조직사건으로서 이들이 '남한조선노동당'이나 남한내 조선노동당이라는 단일한 조직을 결성했다고 볼 수 없고, 조직규모도 다소 과장된 것으로 판단되며
- 특히, 간첩단 사건 또는 무전간첩망 조직원이 400여명이라고 발표하고 관련자 62명의 인적사항과 행적을 공개한 것은 이들이 모두 간첩인 것으로 인식할 수 있는 개연성을 제공한 측면이 없지 않음

### 애로사항/장애요인

- 관련자 대부분이 사회에서 왕성하게 활동하고 있는 사람들이 많아 사건 해석에 대한 이해가 대립되는데다, 진실 고백보다는 개인적인 주장이 강하게 대두, 진실 접근에 어려움이 컸으며
- 일방적 주장 외에 객관적인 증거가 부족해, 주장의 신빙성을 검증할 방법이 없다는 점에서 진실 규명의 한계에 직면하였음

### 성과

- 북한이 남한 친북세력 등과 함께 남조선 혁명을 이룰 수 있다는 판단 아래 남한사회 변혁을 획책한 무모한 행위로 판단
- 안기부가 기획·조작한 것은 아니나, 피의자 인권침해·미확인 사실 발표 등으로 모든 관련자가 간첩으로 오인될 개연성 제공

## 조사 결과

- 김대중 납치사건의 4대 핵심의혹 중 ①이후락 중정부장의 지시로 증정에 의해 실행 ②정부가 조직적으로 사건의 진상을 은폐한 사실은 확인
- ③박정희 전 대통령 사전 지시 ④김대중 전 대통령 살해의도 여부는 국민들의 의혹에도 불구하고, 구체적인 입증자료는 확보하지 못함

## 애로사항/장애요인

- 당사자인 김대중 전 대통령도 재임시 굳이 진실규명을 하지 않았다는 국민들의 인식이 있는 가운데, 조사대상 선정과 관련하여 정치적 의도 등에 대한 억측·오해 팽배
- 노벨상 수상 등 저명한 전직 대통령과 관련된 사건으로 국내외 관심이 집중되어 있는데다 일본 등 관련국가와의 외교문제 비화 우려로 인하여 조사 참여자들의 중압감 가중
- 사건이 발생한 지 40여년이나 지난 시점에서 수많은 핵심 의혹들에 대한 자료 발굴·검증 등 증거확보가 곤란하여 국민들의 기대수준에 부응하기 어렵다는 부담감 지속

## 성과

- 그동안 김 前대통령이 생존하고 있는 유력 정치인이란 점과 국민정서·외교적 파장 등으로 인해 어느 정부도 선불리 다루지 못하였으나, 역사적 소명의식을 갖고 이를 과감히 재조사
- 자료·문서확인 등 객관적 조사를 통해 실제 증명이 가능한 부분과 불가능한 부분을 각기 제시함으로써 국민들의 궁금증 해소는 물론 향후 무분별한 의혹·설 등 불필요한 오해 확산 차단

## 나. 6개 분야별 조사결과(2차)

분야	조 사 결 과(요지)
정치 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가정보기관이 정치 개입을 오랫동안 관행처럼 저질러 왔음을 확인</li> <li>※ 집권당과 야당 의원·반정부 인사 사찰, 출마포기 압력 등 선거개입, 관제야당 창당, 정치자금 통제 등 다양한 유형의 정치개입 사실을 확인</li> </ul>
사법 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 과거 사법부의 기소·판결에 영향을 끼친 점을 확인하고, 공안 사건과 관련해 검찰과 법원 등에 대한 구체적 통제방식을 규명</li> <li>※ 비협조 검사 비위조사 등을 통해 인사상 불이익 부여, 비협조 판사도 비리조사 등으로 압력을 넣고 협조적인 판사에게 사건배정 압력 행사</li> </ul>
언론 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정보기관 창설 초기부터 언론사에 대한 압력과 공작, 언론인 연행과 구속, 기관원들의 언론사 출입 등을 통해 언론에 개입</li> <li>※ 사상계·다리지 등에 대한 필화사건, 동아일보 광고탄압, 언론노조운동 탄압, 보도지침 등의 사례를 통해 개입 내용을 구체적으로 확인</li> </ul>
노동 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1960년대부터 노조 선거 등에 개입했으며, 1970년대 이후에는 노동대책회의나 공안합동수사본부와 같은 협의기구를 통해 노동통제를 주도한 점을 확인</li> <li>※ 1980년대 초반 안기부가 노동대책회의를 제도화했고, '88년 폐지 이후에는 관계기관대책회의라는 비공식기구를 통해 그 기능을 유지</li> </ul>
학원 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대학가에 정보망을 침투시켜 학생운동을 사찰했고, 학원안정이란 명분 아래 문교부 등 관계부처를 사실상 지휘</li> <li>○ 문제 교수 재임용 반대 등 대학 학사행정과 교수 인사 문제에도 개입했음을 확인</li> </ul>

※ 간첩 수사분야의 경우 의혹이 있었던 송씨일가 사건, 박동운사건, 차풍길사건, 정영사건을 조사한 결과, 장기구금과 고문으로 혐의 확대, 왜곡, 혐의사실 조작 등 그동안의 의혹이 상당부분 사실임을 규명

# 제 5 장 NIS의 ‘S’를 주목하라 \_ 국민의 국정원으로 변신

## 1. 추진 배경

지난 2002년 대선시 여야 대선 후보들이 앞을 다투어 국정원 폐지를 주장하고, 후보들의 주장에 공감하는 국민들이 적지 않았다. 이에 국정원 내부 직원들 사이에서는 위기감이 고조되면서 원의 역할과 진로를 놓고 반성이 일기 시작했다.

### 국정원 ‘폐지-개편론’ 대두

후 후보 “집권후 폐지-중립기관으로 재정립”  
盧후보도 해외정보 전담기구로 개편 밝혀

“국정원 도화 의혹 자료가 공개돼 대선 후보들에게 원수가 되고 있는 가운데 이회창(李會昌) 후보도 폐지론을 내세웠다. 그러나 이회창 후보는 “국가 안전을 위해 국정원의 존재가 불가피하다”고 밝히며 폐지론을 전방위적으로 반대했다. 이회창 후보는 “국정원 내부 직원들 사이에서는 위기감이 고조되면서 원의 역할과 진로를 놓고 반성이 일기 시작했다.”

후보 4명 행위로 강하게 고조했다. 민주당 이낙연(李洛演) 대변인은 “노무현 후보 지지로 상당부분이 위한 조항의 조항이 후보로 가담했다”면서 “국가 최고정보기관의 신임을 유지해야 한다는 이 후보는 국가정보원을 다분대통령이 위임권이 있다”고 비난했다. / 聯合總기시부소는 合總總기시부소 dragon@segye.com

< 세계일보, 2002.12.3 >

참여정부 출범 직후 각종 워크숍을 통해 국정원이 이토록 국민들의 불신을 받는 원인을 찾았다. 그 결과 ‘정권안보 기관’·‘정치사찰’·‘인권유린’ 등 부정적 요소가 제시되었다. 하지만 이러한 부정적 이미지를 쌓게 한 근본적인 원인에 대한 토론을 통해 몇 가지 결론을 도출할 수 있었다.

첫째, 국정원의 정보생산의 최종 목적과 방향이 국민이 아닌 대통령에게 초점이 맞춰져 있어 필연적으로 정권 안보기관이라는 오명을 얻을 수밖에 없었다.

둘째, 국정원이 대통령 직속기관이라는 특성상 보고서 배포처를 청와대나 몇몇 정부부처에 한정함으로써 민간기업이나 정부산하기관 등 실제 정보가 필요한 다른 곳에 제공하지 못하였고, 이는 자연스럽게 국정원 역할에 대한 회의로 이어졌다.

셋째, 1996년 ‘공공기관 정보공개에 관한 법률’이 제정됐음에도 예외조항(제 4조 3항- 국가안전보장과 관련된 정보·보안업무를 관장하는 기관은 이 법의 적용을 받지 아니함)의 방패속에 안주했다. 스스로도 ‘국정원이 하는 것은 모든 것이 비밀’이라는 관점 아래 국민들이 필요로 하는 다양한 정보서비스를 제공하려는 노력을 소홀히 해 국민의 세금으로 운영되는 국정원의 존립의의를 스스로 퇴색시켰다.

이렇게 그간 국민들과 유리된 정보 생산에 주력하고 이를 ‘비밀’이라는 미명하에

뽕뽕 감추어만 왔던 국정원으로서는 어찌보면 당연한 위기에 직면 하게 되었던 것이다.

국정원은 이러한 반성을 토대로 국민들이 필요로 하는 정보를 생산하고 이를 다양한 정보수요자에게 제공하기로 잠정 결론을 내리고 이를 추진하기로 하였다. 그러나 국가정보의 최종 수요자인 대통령의 반응이 관건이었다. 전임 대통령들은 독대보고 등을 통해 국정원의 정보를 받아오던 상황에서 대통령 전용(?) 보고서를 민간에까지 배포한다는 혁신적인 발상은 국정원 내부에서도 여러가지 논란을 불러왔다.

하지만 노무현 대통령은 취임후 2003.6.20 국정원을 첫 방문한 자리에서 “정권을 위한 국정원 시대는 이제 끝내고 국민을 위한 국정원 시대를 열어달라는 것이 나의 뜻”이라고 강조, 국정원이 나아가야 할 바를 명확히 제시하며 논란에 종지부를 찍었다.

**대통령, “정권아닌 국민의 국정원 돼야” - 취임후 첫방문 ‘국가안전 위한 전문기관’ 환골 탈태 당부**

노무현 대통령은 20일 “정권을 위한 국정원 시대는 이제 끝내고 국민을 위한 국정원 시대를 열어달라는 것이 나의 뜻”이라고 말했다. 노 대통령은 이날 취임후 처음으로 국정원을 방문, 고영구 원장으로부터 업무보고를 받고 “국정원 개혁의 첫째 목표는 국가와 국민을 위해 일해야 한다는 것이고, 둘째는 국정원이 국가안전을 위한 전문 정보기관으로 거듭나야 한다는 것”이라며 이같이 밝혔다. < 경향신문, 2003. 6. 21 >

바야흐로 모든 난관이 제거되며 이제 ‘어떻게’ 하면 국민들에게 필요한 정보를 효과적으로 제공하느냐의 문제만 남은 상황이었다.

## 2. 추진경과 및 성과

국정원은 국가에 꼭 필요한 정보를 생산하고 국민에게 열린 정보서비스를 제공하는 계획 아래 1) 해외정보 강화를 통한 국익정보 제공 2) 국민 안전 및 실생활과 연관된 정보서비스 제공 3) 정보공유 서비스 구축으로 국가정보력 강화라는 3가지

중점 과제들을 추진하기로 하였다.

## 가. 정보고객의 요구를 좇아

### ① 시스템을 마련하자(2003.5)

우선 참여정부 출범초기 과감한 조직 개편을 통해 국익을 위한 경제정보 생산 전담 부서를 신편하고 자체 수집·분석한 해외정보를 적극 공개하기로 하였다. 국익 전담부서는 ‘국익 창출을 위한 경제정보 생산’이라는 목적아래 국내외 부서가 결합한 것이었다. 당시 지역별 분류체제로 되어있는 국정원 조직 구조상 파격적인 발상이었으며, 국정원의 의지를 보여준 조치였다.

### ② 정보의 질을 높여라(2003.5 - 현재)

문민정부 출범당시 “국가정보기관이 국가경제성장을 뒷받침해야 한다”는 새로운 임무가 부여되면서 94년부터 세계 각국의 경제동향 등을 수록한 「일간 해외경제정보」·「주간 국제이슈분석」 등을 기업·연구소 등에 배포했다. 이는 국정원의 대표적 대민 정보서비스 업무로 자리잡고 있었다. 그러나 독자층으로부터 뚜렷한 호응을 받지 못하고 있는 상태였다.



<일간 해외경제정보>

“고객의 불만을 파악” - 우선 배포기관을 대상으로 수요자 반응조사를 실시하였다. 예상대로 대다수 기업들은 여타 경제기관에서 제공하는 정보와 차별화되고 기업경영에 실질적으로 도움이 되는 정보에 목말라하고 있었다.

“원하는 정보를 생산” - 선진국의 시장동향을 위주로 구성된 보고서 작성방향을 BRICs·우크라이나·앙골라·트리니다드 토바고 등 기업들이 정보접근에 상대적으로 어려움을 겪고 있는 신흥시장으로 전환했다. 지원정보의 다양화를 시도하자는 의도였다. 또한 내용도 순수 해외 경제분야에서 첨단과학기술 정보·전략물자·지역정세로 다양화하였다.

### 국정원 과학정보 보고서 “인기종네”

[한겨레] 2003-12-10 이판 23면 566자 정보통신·과학

외국 과학기술 동향에 관한 국가정보원의 분석보고서가 과학기술계에 쓸쓸하게 유통되고 있다. 한국생명공학연구원의 인터넷 웹진 ‘바이오진’ 운영팀은 9일 “국정원이 내는 생명공학 관련 동향 보고서들을 우리 사이트에 올려놓는데 많은 사람들이 내려받고 있다”며 “국정원이 과학기술 정보보고서를 낸다는 게 신선하게 받아들여진다”고 말했다. 이곳에 올려진 자료들은 곧바로 다른 생명과학 정보 사이트에서 퍼지고 있다.

국정원이 과학기술 정보분석을 강화한 것은 최근의 일이다.

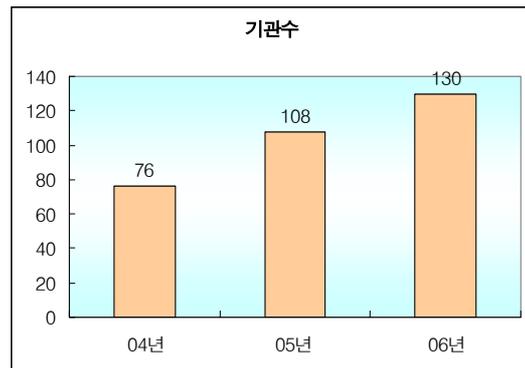
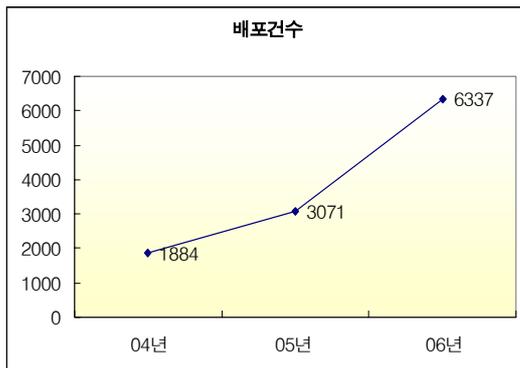
국정원 관계자는 “지난 5월부터 국익을 위한 해외동향 정보를 다양하게 분석해 제공하는 기능을 원내에 강화하면서 과학기술 정보도 늘리고 있다”며 “정보 수요자들의 요구를 설문조사해 필요한 해외 정보들을 제공할 계획”이라고 말했다. 그는 “과학기술 정보 서비스에 대한 반응이 좋다면 앞으로 정보의 내용을 더욱 다양화한다는 게 내부 방침”이라고 말했다.

국정원은 1994년 3월부터 인터넷에 정보분석 자료를 올리고 있으며 관련 국책연구기관에 ‘일일 산업경제 동향’을 서비스하고 있는데, 최근엔 과학기술 분야의 해외정보들도 부쩍 늘리고 있다.

### ③ 많은 사람들에게 보여주자.

많은 인력과 예산을 들여 어렵게 생산한 국내외 정보가 제대로 활용되지 못한 채 사장되는 일이 없도록 배포대상을 확대했다. 정부부처는 물론 공공기관 · 지자체 · 민간업체 등으로 정보 배포를 확대했고 가능하다면 정보보고가 각급 기관장 뿐 아니라 일선 국·과장 등 실무자선까지 직접 도달할 수 있도록 조치했다. 이에 일부 기업은 “국정원이 아무런 조건 없이 우리에게 고급정보를 제공하다니 세상 많이 변했네요”라며 상당히 놀라워하는 반응을 보였다.

### < 해외 첨단기술 · 유전자원 정보 민·官 지원 현황 >



### ④ 고객이 만족할 때까지 - 찾아가는 서비스와 끊임없는 혁신

기업과 민간을 대상으로 수요조사를 분기별로 정례화하고 ‘최신 경제용어 해설’

을 추가하는 등 주기적인 개편작업을 시도했다. 국내 기업이 상대적으로 접근하기 어려운 지역에 집중, 「쿠바현황」(05.10), 「아제르바이잔 투자진출 가이드북」(06.6), 「베트남, 알고 갑시다」(06.8) 등 다수 보고서를 편찬, 배포하여 기업들로부터 긍정적인 평가를 받기도 했다.

#### < 국내외 반응 >

- 아프리카 지역 동향 등 기업에서 알기 어려운 내용까지 다루고 있어 개도국 수출이나 투자를 준비중인 중소기업에게는 아주 유익하다(중기협 중앙회)
- 국제기구동향, 박람회 정보 등은 임직원들의 경제 전반의 식견 함양에 도움이 된다.(SK)
- 해외 CEO들에 대한 인물정보는 기업에서 접근하기 힘든 내용으로 굉장히 유용하다(포스코)
- 국정원이 발간한 '우즈벡 투자가이드북' 덕분에 한국기업의 투자활성화가 기대된다는 국정원장에게 감사 서한(주한 우즈벡 대사)

### 나. 찾아가는 맞춤형 정보서비스

일반 국민들에게 정보기관은 **'국정원, 국민 서비스 기관으로 변신'**

**'비밀로 둘러싸인 곳'**으로 여겨졌고 국정원이 정확히 무슨일을 하는 지 알수가 없다는 불만이 누적돼 있었다. 또한 국정원도 보안을 강조한 나머지 국민들에게 제 역할을 제대로 알리지 않았던 측면도 있었다. 그러나 국민의 알권리 증진과 국정원에 대한 개혁요구가 높아가고 있는 상황에서 혁신을 미룰 수는 없었다. 국민의 세금으로 생산되는 정보를 국민에게 제공해주는 의무를 다하고 국정원의 역할을 제대로 알려야겠다는 내부 공감대가 형성되기 시작한 것이다.

[서울경제신문]2005-11-04 875 자

김승규 국가정보원장은 4일 "국정원은 앞으로 다시는 권력남용·인권침해·정치공작을 하지 않을 것"이라며 "국정원은 경쟁력을 갖춘 정보기관, 국민에게 서비스하는 정보기관으로 변하고 있다"고 말했다.

김 국가정보원장은 이날 내곡동 청사를 방문한 청와대 출입기자단과의 간담회에서 "(지난 8월) 부끄러운 과거를 국민 앞에 보였던 것은 과거를 털고 앞으로 발전하기 위한 것이었다"면서 국정원 쇄신 의지를 밝혔다.

#### ① '국정원에서 이런 일을 한다.' - 적극적인 정보 공개

국정원 홈페이지(www.nis.go.kr)를 2005년 1월, 획기적으로 개편하여 시각장애인을 위한 음성서비스와 글자확대 기능을 추가하는 등 국민편의 중심으로 개선하였다. 국정원 홈페이지는 일일 평균 페이지뷰가 1만 3,000여회에 달하는 등 상당한 관심을 끌고 있다.



또한 2005년 11월부터는 북한·해외 관련 정보가 필요한 수요자들에게 e-메일로 관련정보를 제공하고 필요로 하는 정보도 요청받는 정책고객서비스(PCRM)를 시작하였다. 서비스 대상자가 시행초기 7천여명에서 3만여명에 육박할 정도로 반응도 괜찮은 편이다. 개봉률도 다른 부처보다 높은 평균 25%에 달해 국가정보에 대한 국민의 접근성을 높였다는 평가를 받고 있다.

## ② ‘정보가 필요하면 연락주세요’ - 맞춤형 정보 제공

각종 국가정보·국제행사 등에 대한 정보서비스를 원하는 기관·단체에게 지원하는 인터넷사이트(https://info.nis.go.kr)도 개설했다. 민·관 430여개 기관에 대외정보를 지원 하는 등 국정원 홈페이지와 함께 대민 정보서비스를 하는 양대 축으로 자리매김하게 되었다.

### < 대외 정보서비스 제공 기관 >

구 분	기 관 및 단 체
NIS 해외경제정보	청와대·무역협회·삼성전자 등 393개
주간 국제이슈분석	한은·KOTRA 등 7개
북한 및 주요국 방송	세종연구소·통일연구원 등 30개
북한도서·상식 등	대외정보서비스 회원 430개 기관

2006년 6월부터는 홈페이지에 기업의 요구사항을 실시간·양방향으로 수렴해 적기에 지원하는 「해외 경제정보 원콜 시스템」 서비스를 개설, 서비스 수준을 한 단계 높이며 정착되고 있다.

③ ‘찾아 가겠습니다.’ -  
보안 컨설팅 확대

종래부터 실시하던 대공·안  
보교육 수준에서 탈피하여 갈수  
록 중요성이 커지고 있는 사이버  
안전·국제범죄·산업보안 분야  
등으로 정보 설명회·컨설팅 기  
회를 확대하였다. 또한 국가정보원에 사이버테러 과정을 신설하고 각 지부에서도  
지역내 기업체와 연구소 등을 대상으로 산업스파이 대책을 교육하는 등 교육서비스  
도 내실을 기해가고 있다.

**생생한 해외 기업정보  
국정원 홈페이지에 있네**

국정원보안팀이 찾아 있는 해외 경제정보 제공에 나선다.  
국정원은 4월 기업에 요구사항을 실시간·양방향으로 수렴해 체계에 적용할 수 있도록 '해외경제정보 제공 시스템' 서비스를 시작했다고 밝혔다.  
9월부터 시작되는 '해외 경제정보'는 국정원에서 지원 중인 '일관 해외경제정보'를 일괄하는 단계로 일단 기업들 우선 대상으로 제공한다. '일관 해외경제정보'는 국정원에 대하여 연간 자료 보고서로 현재 354개 기관과 기업들 대상으로 하고 있다.  
국정원은 그러나 '일관 해외경제정보'를 지원받지 않는 기업들도 국정원 홈페이지 내 '일관아우터-일관 해외경제정보 신청' 코너를 이용해 하거나 전화(112-1234-1234)로 문의 후 소정의 절차와 함께 서비스 신청이 가능하다고 밝혔다.  
국정원은 해외사 이용 사이트 내에 '일관아우터' 코너를 신설했다. 이 코너를 통해 각 기업에서 필요한 정보를 요청하면 관련 정보를 생산·제공하는 '맞춤형 정보 서비스'를 제공할 예정이다.  
이와 '정보 시스템' 도입은 김승우 원장의 "대외연결 서비스 확대"라는 취지에 따른 것으로 국정원이 대외연결 서비스 기관으로 변모하려는 노력이 반영으로 평가받고 있다.  
국정원의 관계자는 "국민을 위해 봉사하는 선진 정보기관으로 자리잡기 위해 다양한 콘텐츠 개발에 적극 나설 것"이라고 밝혔다.  
한편 9월부터 시작한 '일관 해외경제정보'

**9월부터 원플시스템 가동  
경제정보 실시간으로 제공**

는 최근 '수요자 맞춤형'으로 관련 개념이면서 큰 인기를 끌고 있다.  
국정원은 기업 차원에 맞춰 해외기관을 대상으로 수요자 맞춤형 조사했다. 개별 기업별은 일단 보고서 내용을 원수 해외경제 분야에서 관여할지, 산업보안, 국제범죄, 대공 및 테러 등 스캔 관련 정보로 다양화했다.  
국정원은 해외기업이 투자전략을 국가별로 3-4년씩 신청하는 방식에서 산업별로 신청해 소개하고 "최근 경제황에 맞춰" 코너를 추가해 국제경제가치를 살펴볼 수 있도록 했다. 또 원수한 보고서만 신청해서 볼 수 있는 '라이브방'도 기능을 추가해 수요자의 열망 반응을 높였다.  
특히 일관 해외경제정보는 아프리카 지역 등 향을 기업에서 파악하기 힘든 국가 경제 정보도 담고 있어 기업에 실질적인 도움을 주고 있다는 평가를 받고 있다.



< 매일경제, 2006. 6. 7 >

< 대외 교육·컨설팅 실적 >

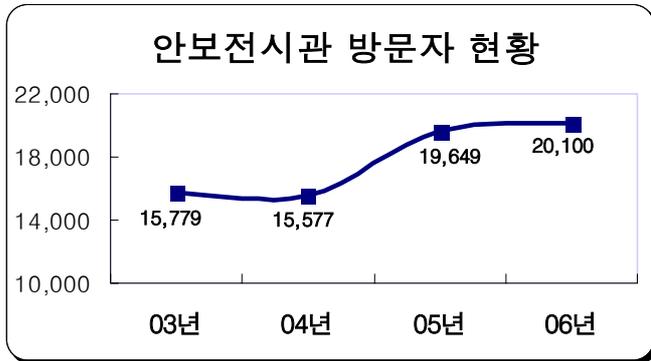
구분	계	2003年	2004年	2005年	2006年
컨설팅	170개	47개	59개	44개	20회
교육	601회 (50,085명)	69회 (6,942명)	127회 (8,293명)	144회 (12,334명)	261회 (22,516명)

특히 정보수요자 요구시 국정원 직원이 직접 해당 관공서·업체에 출장하여 필요한 정보를 전달함으로써 국민들의 만족도를 높여나가고 있다.

**“국정원 보안서비스 고마워요” - 한 중소기업, 정보 제공·기밀 유출 사전예방 ‘감사 글’**

“우리 회사가 세금 내 온게 전혀 아깝지 않았다” 국가정보원의 ‘보안 서비스’를 받은 한 기업체 이사가 이달 초 이 기관의 홈페이지에 올린 감사의 글이다. 국정원이 최근 ‘기술 보호 컨설팅’과 관련 정보 서비스에 주력하면서 중소기업으로부터 호평이 이어지고 있다. “국정원이 별도 교육과정을 개설해 기업체 임직원들에게 산업보안 교육서비스를 해준다는 것 자체가 인상적이었다”(00사 이모 이사) <문화일보, 2006. 4. 26>

④ ‘국정원 구경 오세요.’ - 스킨십 서비스 확대



기자 및 일반인들에게 백령도 등 안보현장 방문기회를 확대하고, 국정원내에 설치된 안보전시관을 국가정보활동을 소개하고 변화된 남북관계 상황을 반영한 리모델링 작업에 착수, 2006년3월2일 재개관했다. 중장년층은

물론 청소년을 비롯한 전후 세대들에게 국가안보의 소중함을 되새길 수 있는 기회를 제공하고 있다.

또한 정보화 격차 해소를 위해 소년·소녀가장과 생활보호대상자들에게 업무에 사용하지 않는 PC를 제공하고 장애인 직업훈련생과 공단직원을 院으로 초청 ‘1일 안보체험 및 한마음 걷기대회’를 개최하는 등 국민에게 다가서기 위한 노력을 지속하고 있다.



< 1일 안보체험 및 한마음 걷기대회 >

다. 정보 공유로 국가정보력 강화

① 부처간 정보 공유를 활성화하라 - 보안성 높은 정보유통망 구축

정부의 적극적인 전자정부사업 추진으로 전부처에 초고속전산망이 설치되어 일반 행정문서의 전산 유통이 원활해졌으나, 보안 기능이 구비되지 않아 기밀문서가 유출되는 등 보안사고가 빈발하곤 했다. 이에 부처들이 정보공유에 소극적인 자세를 취하면서 전반적으로 국가정보의 소통이 원활치 못한 상황이었다.

보안 기능이 구비된 정보 유통시스템을 구축하는 것이 시급한 과제로 떠올라 국가 기밀문서를 가장 많이 생산하는 국정원에서 해결책 마련에 나서기로 했다. 수개월에 걸친 작업 끝에 2003년 9월 국가안보망을 확대 개편하여 행자부 정부고속망에 연계했다. 암호화 등 보안기능을 갖춘 「문서유통 시스템」을 개발함으로써 이 문제

를 해결하였다.

현재 각 부처와 공공기관이 국가안보망을 통해 각종 주요 정보보고서와 국가안보 관련 DB 등을 공유하고 있다. 부처간 정보공유 활성화는 물론 업무 효율성 증대에도 크게 기여한 것으로 평가된다.

## ② 해외정보를 공유하라 - 보안기능을 갖춘 해외 정보유통망 구축

글로벌화로 인한 해외정보의 중요성이 높아지는 추세다. 전 세계 해외공관 주재관들이 수집한 정보를 중앙 행정부처들이 정책수립 등에 즉시 활용할 수 있도록 지원하는 시스템 구축이 필요하다는 의견이 대두되었다.

과거에는 해외 공관에서 수집한 정보가 실제 정보가 필요한 부처에까지 공유되지 못하고 사장되는 경우가 많은 상황이었다.

이에 국정원은 보안기능이 구비된 국가안보망을 활용한 「공관-국내 부처간 해외 정보 공유시스템」을 구축했다. 모든 정부부처가 필요로 하는 해외정보를 공유할 수 있게 하여 범정부차원의 업무혁신에 기여한 것이다.

「해외정보 공유시스템」은 공관 주재관이 등록된 글을 일방적으로 수용하는데 그치지 않았다. 각 부처들이 필요한 자료를 해외공관에 직접 요청하여 제공받을 수 있는 맞춤형 정보서비스를 지향한 것이다. 해외공관과 국내부처들이 실시간으로 커뮤니케이션할 수 있게 되자 각 부처가 외국의 고급정보에 손쉽게 접근하여 활용할 수 있게 되었다.

### < 추진 경과 >

시 기	내 용
2005. 1	대통령, 외교부에 해외공관 수집정보 부처 공유체계 구축 지시
2005. 4	국정원, 시스템 구축계획 확정
2005.10	11개 주요 공관을 대상으로 시범 운영
2006. 6	31개 공관으로 확대 운영

시스템 운영 8개월 만에 4,700건의 정보가 등록되고 2만여건이 검색·활용되는 등 역대 지식정보 공유시스템 중 가장 성공한 사례로 평가되고 있다.

### 3. 혁신, 고난의 행군

대국민 정보서비스 확대는 「국민의 정보기관」으로 거듭나기 위해 반드시 필요한 조치였다. 국정원 내부의 공감대가 쉽게 형성되었음에도 불구하고, 실제 적용과정에서는 녹록치 않은 난관이 기다리고 있었다. 주요 장애요인과 사안별 극복과정을 살펴보면 다음과 같다.

#### 가. 국민들의 needs를 어떻게 파악할까?

먼저, 기존의 각급 기관장·사회 유력인사 중심의 활동방식과 업무관행 으로는 국민저변의 정보수요를 알아내기가 쉽지 않았다. 역설적이게도, 많은 기관장들이 “중요한 일을 하시는 분들인데 우리의 사소한 일까지 부탁할 수야 있나.....”라며 배려(?)해 주시는 바람에 각 기관·단체들에 국정원의 ‘국민친화형’ 업무전환을 이해시키는데 많은 노력이 들었다.

또한 기관의 직접적인 요청을 받은 사안이 아니라 “이러이러한 정보는 도움이 될 수 있겠다”고 자체 판단하여 지원한 정보는 “국정원 보고서가 큰 도움이 되었다”는 인사치레성 반응이 많아 실제로 그 기관에 얼마나 도움이 되었는지 파악하기가 곤란하였다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 “국민이 무엇을 원하는지 알기 위해서는 국민에게 더 가깝게 다가서야 한다”는 자각이 일었다. 분야별 T/F를 구성하여 민생현장 밀착형 탐사활동을 통해 그간 잘못 알고 있던 실태와 문제점을 정확히 파악하기 시작했다. 이렇게 파악한 실태를 관계기관에 전달하는 등 국민친화형 정보활동을 강화한 것이다.

예를 들면 노숙자정책의 적용실태를 알기 위해서는 국정원 요원이 실제 노숙자 생활을 해보아야 했다. 또한 특정사안에 대해 다양한 이념성향·지역·연령·계층의 전문가그룹과 면담을 통해 실질적이고 실현가능한 대안을 제시하기로 했다. 단

순히 일회성으로 정보를 지원하는데 그치지 않고 정보 활용실태 등을 지속 추적하며 미비점을 보완해 나갔다.

## 나. 보안과 정보서비스

대국민 정보서비스 확대에 대한 내부공감대가 형성되긴 했지만 실제로 정보서비스를 제공하는 과정에서는 직원들의 보안의식이 걸림돌로 작용했다. 상당수 직원들은 그동안 생활화된 보안의식으로 인해 정보서비스와 보안누설의 경계선상에서 혼란을 겪었다. 대외기관에 자료·정보를 지원하는 것을 기피하거나 정보가치가 적은 공개자료 수준의 자료를 지원하며 생색을 내는 경우도 있었다. 사실 정보기관에서 보안과 관련된 문제는 결코 간과할 수 없는 중요한 문제다.

이 문제 해결을 위해, 간부·직원이 참여하는 다양한 토론회·워크숍 등을 개최했다. “국민의 신뢰를 받는 정보기관이 되기 위해서는 국정원이 하는 일을 알리는 것이 중요하다”는데 인식을 같이하고 부서별로 어떤 내용이 정보서비스의 대상이 될 지에 대해 토의하였다.

또한 정보지원에 따른 국익증진 등 긍정적 측면을 부각했다. 부서간 직원간 충성심과 애국심을 자극하여 경쟁토록 하기 위해서였다. 또한 보안누설이 우려되는 정보를 대외에 지원할 때에는 ‘보안심사위원회’를 거치기로 하는 등 보완책을 마련하였다.

## 다. 일을 할 수 있는 조직으로 전환하라

국정원이 국민들이 필요로 하는 정보를 「고객 맞춤형」으로 제공하려면 이에 걸맞는 조직개편과 구조조정이 필수적이었다. 그간 국민의 정보수요와 기존의 국정원 조직·기능이 일치하지 않은 측면이 있었다. 국민이 바라는 질높은 정보를 제때 지원하지 못했던 사례가 종종 발생하고 있었기 때문이다.

예컨대 민간에서는 해외경제정보나 테러·마약 등 국제범죄, 사이버안전 및 첨단 과학정보 수요가 급증하고 있었다. 그러나 참여정부 초기에는 이러한 정보수요를 전담하는 조직과 인력이 부족하거나 아예 없는 경우도 있었다.

「테러정보통합센터」·「국가사이버안전센터」를 신설했다. 상시적인 조직진단을 통해 구조조정을 단행했다. 지원·유휴 인력을 정보수요가 증가하고 있는 분야에 재배치하거나 기존 조직의 기능을 전환하는 방식으로 소화했다.

### 라. 상대방을 설득하라

국가안보망과 정부망을 연계시키는 과정에서도 문제가 생겼다. 일선 부처들이 “예산도 부족하고 시스템 구축 절차도 복잡한데 굳이 이런 것을 해야만 하나..”라는 반응이 나왔다. 안보망 전용회선 설치를 주저하며 기피하는 문제가 생긴 것이다.

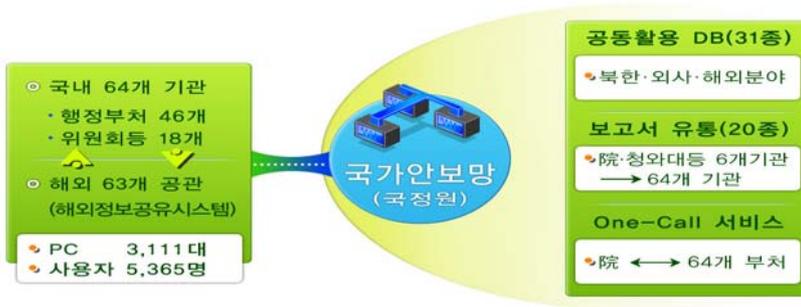
더군다나 국가안보망과 정부고속망간 전산 환경이 서로 다르다 보니 원인을 알 수가 없는 장애가 생겼다. 여기저기에서 불만의 목소리도 나왔다.

그러나 어렵다고 중도에 그만 두면 혁신의 달콤한 열매 또한 맛볼 수가 없다. 오해를 풀기 위해 실무자들이 각 부처를 방문하고 전산담당자를 국정원으로 초청해 설명하는 기회를 가지며 국가안보망 설치 필요성을 인식시켰다.

또한 서로 다른 시스템을 연계했을 경우에도 안정적으로 운영될 수 있도록 보안 S/W를 표준화했다. 우여곡절 끝에 국가안보망 문서 유통시스템을 전 부처에 확대 설치할 수 있었다. 상대방을 설득하여 얻은 성과였기 때문에 더 소중했다. 국정원의 달라진 모습을 또 한번 보여주는 값진 결실이었기에 성취감을 더 높여 주었다.

해외정보공유시스템 구축도 순탄치만은 않았다. 국내부처-해외공관간 전산 시스템 환경은 물론 근무 시간대도 달라 애로가 많았다. 해외정보공유에 대한 대통령의 관심은 각별했다. 국정원 주도로 각종 S/W를 개발하는 등 실무적 장애를 극복하는데 결국 성공했다.

해외공관 근무 전산요원들을 대상으로 ‘시스템 설치 S/W 및 응급복구 요령’ 등이 담긴 C/D를 제작·배포했다. 24시간 근무체제로 해외공관 전산장애 발생시 조기 처리에 진력하기도 했다. 내실있는 콘텐츠 확보를 위해 외교부 등 유관기관과 적극적으로 협조하여 해외공관에 대해 자료 등록을 독려하고 다양한 인센티브를 제공하였다.



귀중한 해외정보 자  
산이 제대로 활용되지  
못하고 사장되었던 현  
실을 근본적으로 개선  
할 시스템이 구축된 것  
이다.

< 국가안보망 운영 체계 >

#### 4. Never Ending Innovation - ‘S’ 의 의미

2006년 1월 국정원은 “세계적으로 경쟁력 있는 선진정보기관 (Power of Intelligence, Power of Korea)”이라는 비전과 함께 새로운 로고를 발표했다. 새 로고를 가만히 보면 nis에서 S가 유독 다른 글자와 색깔도 다르고 약간 위로 올라가 있다는 사실을 알 수 있다. S는 Service를 뜻하는 말로 국가와 국익을 위한 정보를 수집, 국민에게 적극적으로 봉사하는 소임을 다하겠다는 국정원의 의지와 다짐을 상징한다.



대국민 정보서비스 강화는 「신뢰받는 국민의 국정원」으로 거듭나기 위한, 중단할 수 없는 과제다. 국민이 국정원에 부여한 의무이기도 하다. 국정원은 여태까지의 성과에 머무르지 않고 보다 더 국민들에게 가깝게 다가갈 수 있는 방안을 추진하고 있다.

먼저, 2007년 5월 「공개정보센터」를 설치했다. 국정원 내부는 물론 국내외 공개정보를 수집해 지원하는 체제이다. 앞으로 「공개정보센터」에서는 국내외의 인터넷·방송·인쇄물 등 공개매체를 통해 수집한 정보를 체계적으로 분류, 통합 D/B화 하여 대외기관에 지원할 것이다.

또한 보다 사용하기 쉽고 안전한 전산시스템 구축에도 박차를 가할 복안이다. 국가안보망을 현재 정부부처 중심에서 지자체·군·해외공관 등으로 확대할 것이다. 문서보호체계도 강화, ‘국가 주요정보 종합유통망’으로 발전시킬 예정이다. 현재 주요 공관에만 연결되어 있는 「해외정보공유망」을 전 해외공관으로 확대 설치한다.

글로벌 규모의 정보공유체계가 구축되는 것이다.

마지막으로, 장차 「민·관 정보교류협력망」을 구축하여 정보공유 대상을 정부 기관을 넘어 민간영역으로 확대하는 방안도 추진할 것이다. 국정원과 민간이 정보의 부가가치를 공유하는 시대가 열리고 있는 것이다

## 제 6 장 글로벌 선진정보기관을 목표로

국정원은 참여정부 출범 이후 지속적인 개혁을 추진했다. 탈정치·탈권력화를 개혁의 핵심으로 삼아 정권안보기관·권력기관이라는 과거의 부정적인 이미지를 탈피하기 위해 노력했다. 그 최종 목적지는 국민과 함께 하는 전문정보기관으로 환골탈태하는데 있다.

대통령 주례 독대보고의 폐지, 국내보안정보 분야 조직·인력의 대폭 축소도 주목할 만한 변화다. 또 순수 국내보안사범 수사권을 검·경에 이관하고, 정보 역량을 해외정보 및 산업보안 강화에 집중시켰다. 국가안보와 국익수호에 봉사하는 전문정보기관으로서 본연의 임무 수행에 주력하고 있는 것이다.

2003년 10월 국정원내에 산업기술보호센터가 설치된 이후 2007년 5월 현재 까지 133조원에 달하는 산업기술 유출 피해를 예방했다. CIS·동남아국가 등에 대한 경제보고서를 발간한 것 등은 국내 민간기업을 포함한 많은 단체로부터 호응을 받고 있다. 다양한 정보 채널을 가동해 관련 정보 수집과 제공에 더욱 매진하고 있다.

국정원은 이러한 지속적인 혁신 노력과 더불어 청소년·장애우·지역주민 등을 수시로 초청하여 국정원의 활동상을 소개하고 다양한 체험행사를 갖고 있다. 국민들이 국정원을 더 이상 “무섭고 권위적 기관”이 아닌 “따뜻하고 친근한 이웃”으로 느낄 수 있도록 다가가기 위해서다.



< 안보전시관을 견학중인 청소년들 >

국정원은 과거 정부에서의 불법감청 파문으로 조직이 존폐 논란에 휩싸이는 위기 상황을 “과거의 업무관행과 단절하고 국민의 신뢰를 회복”하는 새로운 국정원상을 정립하는 계기로 삼아 전화위복시켰다.

「국정원 발전위」 활동을 통해 국민들이 의혹을 품고 있는 사건들에 대한 의구심을 해소하고, 대국민 정보서비스를 강화해 국민들에게 실질적 도움을 주는 「국민의 정보기관」으로 자리잡아 가고 있다. 국민의 소중한 세금으로 생산한 정보를 정부부처와 기업체 등 필요한 곳에 제공하는 것이 그 대표적 예다.



< 대통령님 국가사이버안전센터 방문 >

이러한 일련의 혁신 활동은 언론과 시민단체로부터 높은 평가를 받았다. 대통령도 2006년 8월 「국가사이버안전센터」 방문시 “이제는 과거사도 정리하고, 도청문제도 정리하는 등 과거의 부담을 다 털어 새롭게 출발하고, 그야말로 국민을 위한 국정원으

로서 제자리를 찾고 열심히 하는 모습을 보니까 참 기쁘고 축하한다”고 치하를 하는 등 국정원의 변화된 모습이 점차 부각되고 있다.

국정원 혁신의 궁극적 목적은 “국가와 국민의 안전보장”, “국가이익 수호”, “한반도의 평화와 번영을 뒷받침”하는 등 국정원 본연의 임무를 수행하는 것이다.

앞으로 국정원은 과거의 폐쇄적 정보활동에서 탈피하여 법과 원칙에 따라 국가안보와 국익수호 임무에 충실함으로써 「국민으로부터 신뢰받는 국정원」, 나아가 「안보와 국익에 봉사하는 세계적인 전문 정보기관」으로 발돋움하기 위해 모든 역량을 경주해 나가야 한다.

국정원의 이러한 노력은 국민들의 사랑과 신뢰가 없다면 빛을 발할 수 없다. 국정원이 정권 변동여부에 관계없이 선진 정보기관, 민주 정보기관으로의 자기 자리를 확고히 잡아나갈 수 있도록 배전의 노력과 아울러 국민들의 끝없는 관심과 질책이 요구된다 하겠다.

## ◆ 인 터 뷰 : 김만복 국정원장

“공작정치 폐해 시정, 대통령 의지 확고했다”

Q1. 노대통령 취임 직후 주례 독대보고가 폐지됐습니다. 여야 정보위 소속 국회의원들의 반대도 있었고 내부적으로도 이견이 있었던 것으로 알고 있습니다. 독대보고 폐지를 추진하는 과정에서의 저항과 반대를 어떻게 조정하셨습니까.

A: “당시 일부 직원과 정치권을 중심으로 ‘정보공백’이나 ‘정보기관 약화’ 등의 문제를 들어 우려하는 여론이 있었던 게 사실입니다. 그러나 대통령의 의지가 워낙 확고했습니다. 독대보고로 인한 공작정치 의혹의 폐해를 반드시 없애겠다는 것이었죠. 국정원 지휘부도 ‘탈권력화’의 시대정신을 거스를 수 없을 것으로 봤습니다. 지휘부가 수차례의 특강, 워크숍을 통해 직원들을 설득했지요. 주례 독대보고가 폐지돼도 정례, 수시 보고의 채널은 유지됐으니깐요...시급한 현안은 언제든지 직보할 수 있는 만큼 정보공백이 발생할 여지는 없었습니다.”

Q2. 국정원의 환골탈태는 ‘탈정치, 탈권력화’라는 키워드로 상징됩니다. 형식적으로는 과거 정부에서도 이 같은 모토를 표방한 적이 있지요. 국정원 개혁을 진두 지휘하면서 과거 국정원의 ‘권력지향성’, ‘정치성’을 어떻게 극복했습니까.

A: “과거정부의 개혁은 조직, 인력 구조조정 등 하드웨어 측면에 집중돼 있었습니다. 참여정부 출범 초기에도 정치공작, 사찰은 없어졌지만 보고서를 작성할 때 객관적 진실보다 청와대가 어떻게 생각하는가를 먼저 살피는 등 ‘권력지향적’ 요소가 잔존해 있었어요. 이런 분위기는 하드웨어의 개선만으론 불식할 수 없었습니다. 2004년 제가 기조실장으로 취임하면서 부터 조직문화, 의식을 근본적으로 바꿔 보려고 했습니다. 정치성, 권력지향성을 씻어내는 것이 진정한 국정원 개혁의 첫걸음으로 인식했습니다. 참여정부 출범 후 국정원의 정치개입 의혹은 단 한 건도 제기된 적이 없습니다.”

Q3. 2004년 6월 국정원 개혁을 위한 태스크포스팀이 꾸러졌습니다. '국정원 비전 2005'의 골간 중 노대통령이 특별히 지시하거나 관심을 표시한 대목은 무엇입니까.

A: “대통령께서는 국정원 전체 역량을 그대로 유지하면서 탈정치, 탈권력화를 확실하게 실현할 것을 특별히 주문했습니다. 또한 참여정부의 변화와 혁신, 정보환경 변화를 반영한 개혁 방안을 마련해 보고하도록 지시했습니다. '비전 2005'를 보고하자 흡족해 하시면서 '세계 최고의 선진정보기관'으로 거듭날 것을 지시했습니다. 아울러 국정원이 중심이 되어 테러정보를 관리할 것과, 소관예산에 대한 민주적 이고 투명한 통제 방안을 강구할 것을 주문했죠.”

Q4. 2005년 7월, 문민정부 시절 미림팀의 활동이 언론에 공개되었습니다. 이후 휴대폰 불법감청 문제로 파문이 확산되면서 사실 공개 여부를 놓고 국정원내 의견 대립이 있었던 것으로 알려지고 있습니다. 당시 기조실장으로서 어떤 입장을 견지했습니까.

A: “국민에게 진실을 고백하고 용서를 구하는 것만이正道라고 확신했죠. 이번에도 진실을 감추면 당장의 위기를 면할 수 있겠지만 이것이 업보가 되어 국민 앞에 당당히 나아갈 수 없다고 봤습니다. 감추려고 해도 언론에서 보도하면 국민은 결국 알게 됩니다. 그렇게 되면 참여정부가 추진한 개혁의 성과도 물거품이 된다고 생각했습니다.”

Q5. 휴대폰 불법감청 사실 공개를 반대한 간부들의 논리가 궁금합니다. 고백 결정을 내리기까지 알려지지 않은 우여곡절과 갈등의 조정과정을 설명해주시지요.

A: “휴대폰 불법감청은 원 내에서도 실체를 아는 직원이 극소수였기 때문에 그 충격은 대단했습니다. 고백해선 안된다는 간부들은 국정원 폐지론이 불거질 것을 염려했습니다. '비밀은 무덤까지 가지고 가며 정보기관원은 자랑도, 설명도, 사과하지도 않는다'는 논리를 개진하기도 했습니다. 지휘부가 격렬한 토론 끝에 진실을 밝히려는 쪽으로 결론이 났죠. 이후 전무후무한 국정원의 검찰 압수수색으로 사기가 떨어졌지만 그후 '다시 시작하자'는 공감대가 형성돼 혁신에 매진하게 됐습니다.”

Q6. '탈정치', '탈권력화'라는 국정원 운용방식이 자칫 정보수집력의 약화로 귀결될 가능성은 없습니까. 정보기관 특유의 '비밀주의'와 '폐쇄성'이 정보능력을 제고하는 수단으로 작용한다는 정보 전문가들의 주장이 존재합니다.

A: "정보기관의 존립근거와 경쟁력의 원천은 국민의 사랑과 신뢰에 있습니다. 정보력의 강화는 전문성을 높이고 과학적인 정보 기법 개발을 통해 달성할 수 있습니다. 국민이 필요로 하는 정보는 적극 제공하되, 고도의 비밀성이 요구되는 업무에 대해서는 철저히 보안을 준수하고 있습니다."

Q7. 국정원은 그간 대테러, 반산업스파이 활동에서 상당한 성과를 축적했습니다. 관련부서의 파워와 역량은 어느 정도로 강화됐다고 보십니까. 또 역량을 강화하기 위해 어떤 노력과 투자가 이뤄졌습니까.

A: "2005년 3월 '국가대테러활동지침'을 전면 개정해서 범정부적 역량을 결집할 수 있는 시스템을 구축했습니다. 관계기관 합동으로 '테러정보통합센터'를 발족시켜 국내의 테러관련정보의 통합관리와 24시간 상황대응체제를 유지하고 있습니다.

참여정부 이전에는 1개과 단위의 소규모 조직이 국내 첨단기술의 해외 유출 방지업무를 제한적으로 수행했습니다. 2003년 10월 대통령 지시에 따라 전담 조직으로 '산업기밀보호센터'가 설립됐죠. 조직과 인력을 지속적으로 확대하고 있습니다. 사후 약방문보다 예방활동에 주력하고 있는데요, 범정부 차원의 전방위 대응체제를 구축하고 있습니다."

Q8. 국정원 과거사건 '김형욱 실종' 진실과 관련, 김재규 부장-이상열 공사의 명령 계통 라인은 어떻게 밝혀진 것입니까.

A: "1975년 이전 입사자 중 해외 공작 부서 사람들은 여러 가지 정황을 통해 대체로 짐작하고 있었습니다. 기조실장 당시 발전위 원내 간사위원이었던 저는 이미 어느 정도 알려진 관련자들을 직접 찾아 나섰는데 당사자들이 '비밀을 무덤까지 가지고 가겠다'고 해서 당혹스러웠습니다.

끈질긴 설득 끝에 관련자 3인중 1인으로부터 진실을 밝히는 중요한 증언을 이끌어냈습니다. 그러나 아직도 진술을 해준 직원이 김형욱씨의 시신이 묻혀 있을 파리 교외 지역을 찾을 수 있게 상세한 진술을 하지 않고 있는 데 대해 아쉬움을 갖고 있습니다. 앞으로 3명 중 사망한 1명을 제외하고 생존 2명을 대상으로 지속적인 설득을 할 예정입니다. 역사적 진실을 국민에게 밝힐 수 있기를 기대합니다.”

## 제 2 부 검찰 개혁

### 제 7 장 국민의 검찰을 향하여

#### 1. ‘참여 정부의 화두...검찰개혁’

지난 2003년 이른바 ‘굿모닝게이트’ 사건이 터졌다. 여권의 실세들이 줄줄이 검찰에 소환되었고 여권 붕괴의 위기까지 거론됐다. 예전과 달리 검찰 수사의 칼끝이 야당이 아닌 여권, 특히 정권창출의 주역인 당시 여권의 실세들에게 겨냥됐던 것이다.

당시 검찰로부터 소환 통보를 받은 민주당 대표는 “왜 청와대가 검찰을 통제하지 못하느냐”며 청와대 측에 불만을 표시하기도 했다. 이에 청와대 측은 “시대가 바뀐 줄 모르는 발상”이라고 일축했다. 검찰의 대선자금 수사가 한창 진행되는 동안에도 청와대는 ‘검찰이 알아서 할 일’이라며 수사 불개입 원칙을 강조했다.

당시 국민은 검찰의 일거수 일투족에 관심을 갖기 시작했고 박수를 보내기 시작했다. 당시 대선자금 수사팀은 ‘한국판 마니폴리테(깨끗한 손)’, ‘국민검사’로 불리면서 인터넷에 팬 카페가 생겨날 정도로 국민의 갈채를 받았다. 국민은 검찰이 정치적 압력에 굴하지 않고 언론에 편승하지도 않으면서 오로지 국민과 국익을 위해 법과 원칙에 따라 검찰권을 행사할 때 박수를 보내게 된다.

이렇게 대통령이 ‘수사불개입 원칙’을 철저히 준수함으로써 검찰권 독립의 토대가 마련되었다. 여기에 검찰의 확고한 의지와 용기가 가미되어 이제는 검찰의 정치적 중립성 및 수사의 독립성에 대해 의심하는 국민은 별로 없다. 역대 어느 정부도 검찰의 ‘수사의 독립성’ 및 ‘정치적 중립성’ 원칙을 참여정부만큼 확고하게 구현한 적이 없다.

참여정부가 출범 후 국민들은 21세기 새로운 시대에 걸맞은 개혁을 원했고 참여 정부의 개혁의지도 확고했다. 이런 사회적 흐름과 함께 검찰 내부에서도 개혁과 자정의 목소리가 높아져 가고 있었다.

참여정부 하의 검찰은 다양한 변화, 심각한 어려움에 직면했다. 권력과의 관계 재정립 문제부터 검·경 수사권 조정 문제, 특별검사제 도입 문제, 공직비리수사처 설립 문제 등 현안이 산적했다. 내홍과 외풍이 동시에 밀려온 셈이다. 그 와중에서도 검찰은 대선자금 수사를 통해 국민으로부터 신뢰를 회복하고, 검찰 내의 권위주의적 요소를 줄여 검찰문화를 혁신시키는 등 상당히 의미 있는 변화를 모색해 왔다.

검찰 개혁의 최우선 과제는 '검찰의 정치적 중립성' 및 '수사의 독립성' 확보였다. 특히 검찰은 준사법기관으로서 그 어느 공무원 조직보다도 고도의 정치적 중립성이 요구된다. 검찰의 정치적 중립성이 지켜지지 않으면 결국 국민이 피해를 보기 때문이다.

검찰의 정치적 중립성 확보를 위해서는 검사 인사가 정치권의 영향을 받지 않아야 한다. 검사인사시스템을 공정하고 투명하게 바꾸는 여러 가지 개혁조치들이 취해졌다. 검찰인사위원회를 심의기구화하면서 외부인사 참여비율을 높여졌다. '다면평가제도'의 도입도 획기적인 제도 변화다. 상급자에게만 직무평가를 받던 관례에서 벗어나 동료, 부하들로부터도 평가를 받게 되었다. '직위공모제'를 실시하여 전문적인 능력을 갖춘 다양한 인재들이 충원되었다.

무엇보다 참여정부 이후 검찰 개혁의 핵심은 대통령의 수사불개입 원칙 준수에 있다할 것이다. 노무현 대통령은 취임 초부터 "권력기관을 국민에게 돌려주자"며 '검찰수사 불개입' 원칙을 거듭 천명했고, 대통령 스스로도 검찰로부터 일체의 보고를 받지 않고 있다.

## 2. '이젠 검찰권의 통제가 화두'

검찰의 정치적 중립 및 수사의 독립이 보장되면서 검찰개혁의 화두는 '검찰권의 민주적 통제'로 옮겨 가고 있다. 검찰은 수사에서 형집행에 이르기까지 형사사법 절차에서 막강한 권한을 행사한다. 견제의 필요성이 엄존하는 것이다. 검찰권의 민주적 통제는 법무부장관이 핵심적인 역할을 맡고 있다. 검찰사무의 최고감독자로서 검찰행정 및 수사지휘 권한을 행사하고 그 정치적 책임을 지고 있는 것이다.

대검찰청은 중앙행정기관임에도 불구하고, 유일하게 인사·조직·예산 등의 행정권한을 갖지 않는다. 그 모든 권한이 법무부장관에게 있어 법무부장관이 상시적으로 검찰을 지휘·감독하게 된다. 검찰은 수사에 전념하고, 법무부는 인사·조직·예산권한을 행사하면서 검찰을 통제하는 시스템이다.

과거에는 검찰총장 출신이 법무부장관으로 영전하는 것이 관례였다. '법무부는 곧 검찰'이라는 인식이 팽배해 있었던 것이다. 그래서 법무부장관의 검찰 통제기능이 유명무실한 것 아니냐는 지적도 제기됐다.

참여정부 출범 후 검찰총장 출신이 법무부장관이 되는 인사 관행도 사라지고 있다. 초기부터 비검찰 출신이 법무부장관에 임명됐다. '법무부와 검찰은 한 몸'이라는 과거의 관행을 타파하기 위해서다.

실제로 비검찰출신 법무부장관들은 강도 높은 개혁을 추진했다. 법무부장관을 통한 검찰의 민주적 통제가 실질화되었다고 평가할 수 있다. 법무부에 감찰관실을 신설하고, 외부인사로 구성된 감찰위원회를 설치했다. 명실상부한 '외부감찰 시스템'이 구축된 것이다.

일반 국민들에 의한 검찰권 견제도 시작되었다. 국민들이 검찰 수사과정에 직접 참여할 수 있는 제도가 확대된 것이다. 이런 변화는 '밀실 수사'라는 과거의 수사 관행을 타파하기 위한 조치다. 항고심사회를 비롯해 시민모니터링제, 시민 옴브즈만제가 바로 그런 제도들이다.

검찰도 스스로의 역량과 판단으로 국민이 부여한 수사기소권을 행사하고 있다. 그 결과에 대하여도 책임을 지는 시스템으로 변화하는 단계다. 검찰에 대한 권력집단의 유무형의 간섭이나 지시는 이제 사라졌다. 이렇게 종전보다 강화된 수사권을 행사하게 된 검찰로서도 그에 상응한 책임과 의무를 자각하지 않을 수 없게 되었다.

### 3. 인권보호는 검찰의 기본 임무

검찰은 구속수사 관행에서도 과감히 벗어나고 있다. 불구속수사 원칙을 정착시키고 있는 것이다. 그 일환으로 구속영장청구 기준도 명문화하여 일반국민에게 공개했다. '인권보호수사준칙'을 마련해 피의자인 경우에도 국민의 기본권을 보장받을 수 있도록 했다.

수사과정에서 가혹행위나 폭언을 금지했고 수차례 피의자를 반복 소환했던 관행도 개선했다. 또한 체포 즉시 가족이나 변호인에게 알려 변호인의 조력을 받을 권리를 보장토록 했다. 수용자의 건강을 위해 수용시설을 대폭 정비했다. 2002년과 2006년에는 수용시설에서 월드컵 시청을 가능하게 해 전 세계 언론의 주목을 받기도 했다.

범죄피해자 보호를 위한 체계적인 조치들도 마련했다. 과거 범죄피해자들은 고통에 직면해서도 국가로부터 아무런 물질적, 정신적 도움을 받지 못했다. 수사과정에서의 부당한 반복조사, 증인신문, 피의자와의 대질 등을 지양토록 했다. 피해자가 추가적인 피해를 입지 않도록 하는 조치가 마련된 것이다.

### 4. 국민에게 드리는 약속

참여정부의 검찰개혁에는 적지 않는 마찰과 과열음이 터져 나왔다. 사실 당초 생각했던 것보다 검찰 개혁이 미진한 부분도 여전히 남아 있다. 하지만 검찰은 개혁을 위한 노력을 지금도 지속하고 있다. 참여정부 출범 4년, 검찰 개혁은 과연 어떻게 이루어졌을까? 어떤 성과를 이루어냈을까? 분명한 것은 검찰 수사권의 독립, 정치적 중립이라는 개혁의 핵심 테마가 국민을 향한 검찰의 약속이라는 점이다. 검찰은 특정 정권이나 검찰 스스로를 위해 존재하는 것이 아니다. 그러한 당위를 이제 실천하겠다는 것이 검찰이 국민에게 드리는 확고한 약속이다.

## 제 8 장 검찰의 정치적 중립성 강화

### 1. 추진배경

#### 가. 정치권의 영향을 받지 않는 국민의 검찰로...

참여정부 출범 초기인 2003년 3월 9일 노무현 대통령은 평검사들과 공개적인 '대화의 시간'을 갖고 검찰개혁의 쟁점들을 국민들 앞에서 토론했다. 대통령과 검사들이 공개석상에서 '논쟁에 가까운'토론을 벌였다는 것 자체가 혁명적인 현상이었다.

생방송을 지켜보던 국민들의 마음을 졸이게 했던 그 토론회의 화두는 단연 '검찰 인사 관행의 개혁'이었다. 과연 검찰의 인사는 어떻게 이루어져야 공정한 것이며 국민에게 이로운 것인가? 검사는 행정부 소속 공무원이면서도 범죄수사와 공소제기·유지 및 재판의 집행을 주된 업무로 하고 있다. 사법권과 밀접한 관계를 맺고 있는 검사는 그래서 '준사법기관'으로 일컬어진다.

법원과 함께 형사사법에 공동으로 기여해야 하는 특수한 성격 때문에 검사에게는 법원과 동일한 자격을 요구하고 그 신분을 보장하면서 검사를 단독체의 관청으로 구성하고 있는 것이다. 사법권의 독립을 보장하기 위해서는 검찰권의 적정한 행사가 전제가 되고, 검찰이 그 어느 공무원 조직보다 고도의 정치적 중립성 및 독립성이 요구되는 이유도 바로 여기에 있다.

참여정부 이전까지의 검찰은 정치적 중립성에 관해 많은 의심을 받았다. 공정한 칼날을 휘둘러야 할 검사들이 혼탁한 정치판과 부적절한 커넥션이 있었다는 의미다. '정치 검사'라는 말이 회자됐던 것은 지난 시절 일부 검사들의 부끄러운 자화상에 다름 아니다. 검찰의 정치적 중립성에 의혹이 불거졌던 이유는 검사의 인사가 정치권의 영향을 받아 왔기 때문이다. 참여정부 하의 법무부는 검사의 인사를 보다 공정하고 투명하게 하기 위해 그동안 축적되었던 검사 인사시스템을 보다 더 진일보시키고 또한 여러 가지 혁신적인 제도의 도입을 추진하게 되었다.

## 나. 법과 원칙에 따르는 합리적인 검찰로

국민은 '검찰'하면 군대와도 같은 철저한 상명하복 조직을 연상한다. 검찰조직은 검찰총장을 정점으로 피라미드형의 계층적 조직체를 형성하고 일체불가분의 유기적 통일체로서 활동하기 때문이다. 이를 '검사동일체의 원칙'이라고 부르고 있다.

수사검사는 형사소송법상 단독제 관청이다. 이것이 검사가 행정부 소속 공무원이면서도 다른 공무원과 다른 점 중의 하나다. 다른 행정부처는 개개 공무원의 이름으로는 독자적인 행정권을 행사하지 못한다. 행정기관장의 이름으로 행정권을 행사할 때에만 비로소 그 효력을 발생하게 되는 것이다. 그러나 수사검사는 개별적으로 검찰권을 행사할 수 있고 그 효력을 인정받는다.

하지만 검찰권은 전국적으로 균형을 이루어 행사되어야만 그 공정성을 담보할 수 있다. 범죄수사 또한 전국적으로 통일된 수사망이 구축되어야만 효과를 거둘 수 있다. 그래서 형사소송법상 준사법기관이자 단독제 관청인 검사에게 '소속 상급자의 지휘·감독에 따라야 할 의무'를 부여하고 있는 것이다.

이러한 원칙은 검찰총장에서 일선 검사에 이르기까지 모든 검사들이 일사불란한 조직문화 아래 한 목소리를 내야 한다는 당위성을 깔고 있다. 이는 국민의 기본권을 다루는 검사는 누구나 통일된 잣대를 적용해야 한다는 정당성에서 출발했지만 그 기본 취지와는 달리 잘못 운용될 소지도 있어 국민으로부터 많은 오해를 받아 온 것이 사실이다.

막상 나라를 뒤흔든 소위 '게이트 사건'이 터질 때면 어김없이 '검사동일체의 원칙'이 문제로 지적되었다. 정치적 사건 수사에서 검찰 간부들이 이 조항(검찰청법 제7조)을 근거로 수사검사에게 부당한 압력을 가해왔다는 오해를 받아 왔다. 또한 검사동일체의 원칙은 수사검사의 소신 있는 사건 처리에 지장을 주고 검사의 권한 행사에 대해 부당한 압력을 행사하는 합법적인 통로로 악용된다는 우려의 목소리도 있었다.

참여정부의 검찰개혁 과정에서 검사동일체 원칙의 폐지 문제가 주요 현안으로 떠

올랐던 것도 바로 이런 이유 때문이었다. ‘검사동일체의 원칙’에 대한 수정은 지난 2001년부터 추진해 왔으나 전면 손질되어 명문화되고, 본격적으로 추진된 것은 참여정부 들어서다.

2004년 1월 검찰청법 개정 시에 제7조의 제목 ‘검사동일체의 원칙’은 ‘검찰사무에 관한 지휘·감독’으로 수정되었다. 제2항에는 “검사는 구체적 사건과 관련된 상급자의 지휘·감독의 적법성 또는 정당성 여부에 대하여 이견이 있는 때에는 이의를 제기할 수 있다”라는 내용의 ‘이의제기권’ 규정이 신설되었다. 상급자의 명령이 부적법하거나 부당하다면 수사검사는 언제라도 소신껏 이의를 제기하고 부당한 명령을 거부할 수 있게 되었다.

검사의 신분은 과거보다 훨씬 강화되었다. 법과 원칙, 소신에 따른 사건처리를 담보하기 위해서다. 2004년 1월 검찰청법 개정 시에 ‘검찰총장, 고등검사장, 검사장, 검사’로 구분되던 직급을 폐지하여 ‘검찰총장과 검사’로 단순화하고, 모든 검사의 보수체계를 근속연수를 기준으로 단일화하는 ‘단일호봉제’를 도입했다. 이로써 그동안 검사장 승진에서 탈락하면 ‘용퇴’ 명분으로 조기 퇴직하는 관행이 어느 정도 개선되고 ‘평생 검사제’가 정착될 수 있는 계기가 일단 마련되었다.

또한 검찰의 준사법기관으로서의 기능을 강화하기 위해 대대적인 조직 개편의 필요성이 대두되었다. 2004년 12월 인지수사 부서를 축소하고 형사부 기능을 활성화하는 방향으로 검찰조직 개편을 단행한 것이다.

#### **다. 청렴성과 도덕성으로 재무장하여 떳떳한 검찰로**

검찰은 수사·공소유지·형집행 등 형사절차 전반에 걸쳐 막중한 책임을 부담하고 있다. 또한 책임에 못지않은 많은 권한을 행사하고 있는 것도 사실이다. 자칫 형사사법 전반에 걸쳐 무소불위의 권력을 행사하는 기관이란 국민적 시각이 존재한다.

또한 검사나 검찰직원이 비위행위를 저질러도 외부에 알려지지 않은 이상 조직 내부에서 적당히 처리하고 끝내는 식의 ‘제식구 감싸기’의 관행이 있다는 비판이 제기되기도 했다. 검찰은 많은 권한을 보유하고 있는 만큼 그에 걸맞은 높은 청렴성과 도덕성을 갖춰야 한다. “힘은 깨끗함에서 나온다”는 말이 있듯이 다른 사람의 허물

을 파헤치는 검찰은 어느 누구보다도 깨끗하고 떳떳해야 할 것이다. 당연히 검사나 검찰직원에 대한 감찰 및 징계시스템에 개혁이 필요하다는 논리가 성립했다.

검찰은 정부부처 중 최초로 외부인사로만 구성된 감찰위원회를 설치하고, 그 위원들에게 '감찰개시 및 징계청구 건의권'을 부여하는 방안을 검토했다. 쉽게 말해 민간인인 감찰위원이 검사의 비행에 대해 감찰위원회의 감찰개시를 건의하게 되면 검찰총장은 그 검사에 대한 감찰을 실시하여 비위행위 유무를 조사할 수 있게 된다. 이렇게 되면 외부인사에 의하여 전국 검찰청공무원에 대한 감시시스템이 상설화되는 효과가 발생한다. 감찰시스템에 일대 변혁이 이뤄지는 것이다.

2006년 7월 현직 고등법원 부장판사와 검사 등이 연루된 법조비리 사건이 발생했다. 법조계에 대해 많은 국민이 실망과 불신감을 느낀 불미스런 사건이었다. 이 사건을 계기로 대검찰청은 2006년 8월 24일 대국민 사과와 함께 법조비리 재발방지 대책을 발표한 바 있다.

검찰조직은 국민의 자유와 권리를 보장하기 위하여 반드시 필요하다는 역사적 경험을 토대로 탄생한 조직이다. 그런 만큼 국민의 신뢰를 잃은 검찰은 짠 맛을 잃은 소금과 같다. 법무부와 검찰은 검사징계시스템을 보다 강화해야 한다는 결단을 내렸다. 검사징계법 개정을 통해 정부부처 중 최초로 징계위원회 위원에 외부인사를 위촉, 검사징계 절차의 투명성과 공정성을 제고하는 토대를 마련하였다.

'검사적격심사제도'를 통해 '검사단일호봉제'의 부작용도 보완하였다. 평생검사제가 정착하게 되면 직무수행 능력이 부족한 검사가 계속 검사 직무를 수행하는 폐단이 지적됐기 때문이다. '검사적격심사제도'는 검사로 임명된 해부터 7년이 되는 해마다 적격심사를 하고, 직무수행능력이 현저히 결여된 검사에 대하여는 강제 퇴직시킬 수 있게 한 조치다.

## 2. 주요 추진 성과

### 가. 검찰 인사제도 개선을 통한 정치적 중립성 강화

#### (1) 검찰인사위원회 제도 개선

검찰인사위원회는 검사의 임용, 전보 기타 인사에 필요한 사항에 관하여 법무부장관의 자문에 응하기 위하여 1987년 설치된 기구다. 위원장 1인과 위원 7~9인으로 구성된다. 처음에는 위원장을 고등검사장 중에서 법무부장관이 위촉하고, 위원들도 검사 또는 검찰직원들로만 구성했다.

2002년 2월 검찰인사위원회규정(대통령령)이 개정됐다. 위원 중에서 2인을 '대한 변호사협회 또는 법학교수 단체가 추천하는 자와 인사행정에 관한 학식과 경험이 풍부한 자' 중에서 법무부장관이 위촉하도록 함으로써 외부인사를 포함시키게 됐다.

그 후 2003년 7월 검찰인사위원회 위원의 외부인사 수를 2인에서 3인으로 늘리면서 위원장을 외부인사로 위촉했다. 외부인사 참여 범위를 확대하고, 직위별 검사대표의 참여를 보장함으로써 검찰인사위원회의 구성 및 운영방법을 대폭 개선한 것이다.

2004년 1월에는 그동안 법무부장관의 자문기구로 활동하던 검찰인사위원회를 심의기구로 격상, 검찰청법에 명문으로 규정했다. 원칙적으로 검사 인사 전에 인사위원회를 반드시 개최하고 그 심의사항을 준수토록 한 것이다.

또한 2004년 1월 검찰청법 개정 시에 검사 인사의 정치적 중립을 보장한다는 취지에서 검찰총장의 의견제시 권한을 명문화했다. 검찰인사위원회는 2006년 11월 현재 총 61차에 걸쳐 회의를 개최했으며, 검사인사의 투명성과 공정성을 제고하는데 많은 기여를 하였다고 평가된다.

### 검찰청법 제34조(검사의 임명 및 보직 등)

- ① 검사의 임명 및 보직은 법무부장관의 제청으로 대통령이 행한다. 이 경우 법무부장관은 검찰총장의 의견을 들어 검사의 보직을 제청한다.
- ② 대통령이 법무부장관의 제청으로 검찰총장을 임명할 때에는 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.

### 제35조(검찰인사위원회)

- ① 검사의 임용·전보 그 밖의 인사에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 법무부에 검찰인사위원회를 둔다.
- ② 검찰인사위원회의 구성·운영 및 심의사항은 대통령령으로 정한다.

## (2) 검찰인사제도의 개선

참여정부 초기, 검찰 인사의 화두는 단연 기수파괴, 서열파괴였다. 모든 민간기업과 일반 공직사회에서조차 발탁인사가 점점 보편화되었고, 능력 위주의 인사관리는 우리사회의 상식처럼 자리 잡았다. 40대 부서장 밑에 50대 부하직원이 더 이상 낯선 풍경이 아니었다. 그런데도 유독 검찰 조직만은 이런 부분에 있어서 지극히 폐쇄적이었던 것이 사실이다.

참여정부 초기, 검찰인사의 기수·서열 파괴는 고시 기수에 집착해 세태의 변화를 완강하게 거부했던 검찰로서는 일대 변혁으로 기록될 만 했다. 이에 검찰에서는 기수·서열 중심의 인사 관리가 아닌 여러 가지 방법의 인사 검증시스템의 도입을 단계적으로 추진했다.

1. 2003. 6 '검사 다면평가제도' 및 '우수자원 추천 제도' 도입
2. 2003. 7. 검찰인사위원회 위원장을 외부 인사로 위촉, 외부위원 참여 범위 확대 및 직위별 검사대표의 참여보장
3. 2003. 8. 전문성이 요구되는 주요 보직 및 외부파견 검사 선정시 '직위공모제' 실시
4. 2006. 6. ~ 9. 검사 선발과정에 국민이 참여할 수 있도록 '검사임용 추천제도'를 도입하여 개인 또는 단체에서 추천하는 변호사에 대하여 검사로 영입하는 검사선발 방식 개선

○ 검사장, 동료, 후배들에게까지 평가받는 시대

인사관리에 있어서 가장 중요한 항목은 평가이며, 평가의 핵심은 타당성과 공정성, 신뢰성이다. 하지만 대부분의 조직이 그렇듯 검찰도 전통적으로 상사에 대한 하향평가가 주류를 이뤘다. 하지만 사회변화에 따라 조직문화가 변하고 그 요구에 따라 평가주체가 상사 뿐 아니라 동료와 하급자로까지 확대되기에 이른 것이다.

이에 따라 법무부도 2003년 6월 『다면평가제도』를 도입하기로 했다. 피평가자와 가장 가까이 있는 상사, 동료, 하급자 등으로부터 다각적인 평가를 들어 종합함으로써 인사관리와 평가의 핵심인 타당성과 공정성을 확보하는데 노력하고 있다.

이것은 높은 경쟁을 뚫고 일단 사법고시만 통과하면 평생 기수대로 신분이 보장되는 법조계의 오랜 관행에 대한 정면도전이기도 했다. 법조계 폐쇄성의 병폐, 계급적 서열문화를 깨고 환골탈태 하고자하는 개혁의지의 출발로 평가되기도 했다.

『우수자원 추천제도』의 도입도 과감한 혁신이었다. 검사장들이 부장검사 등 중간관리자급 검사들의 기수별 우수자원과 특수·공안·기획 등 보직 분야별 책임자를 추천토록 했다. 사법연수원 기수별로 동기 중에서 우수자원을 추천하도록 했다. 중간관리자급 검사들의 인사자료를 다양화함으로써 인사의 객관성을 높이고 전문분야별 배치를 통해 전문성을 강화할 수 있게 된 것이다.

○ 직위공모를 통한 절차보장과 전문성 강화

법무부는 2003년 8월부터 ‘외부기관 파견검사 추천위원회’를 설치하여, 운영하고 있다. 법무협력관과 국제기구·타 부처 등 외부기관에 파견되는 검사를 보다 공정하고 투명하게 선발하기 위해서다. 추천위원회는 법무부 검찰국장을 위원장으로 하고 소관 과장과 위원장이 추천하는 전문가로 구성돼 있다.

2004년 1월에는 업무상 전문성이 요구되는 기획부서 15개 대상 보직에 대하여 직위공모제를 실시했다. 지원한 인력에 대해 다수 평가자의 공동면접 등을 거쳐 최적격자를 추천하여 임명하는 제도다. 인사대상자에게 균등한 기회를 제공하고 보직별 전문성을 강화하는 계기가 되었다.

※ 직위공모 대상 보직(15개)

- 법무부 국제법무과장 · 인권과장 · 특수법령과장 · 국제형사과장 · 관찰과장 (5)
- 법무연수원 교수 (3)
- 법무연수원 연구위원 (3)
- 대검찰청 정보통신과장 · 과학수사 1, 2담당관 · 첨단범죄수사과장 (4)

### (3) 검사선발 방식의 개선

기수·서열 파괴에 이어 검사선발 방식의 개선이 인사개혁의 또 하나의 성과다. 성적순에 따른 검사선발 방식도 장점은 있다. 경쟁채용에 따른 기회균등, 객관성과 공정성을 담보할 수 있다는 것이 그 장점이다. 그러나 사법연수원 수료 후 바로 임용된 검사는 복잡한 사회적 분쟁의 본질을 파악해 지혜로운 결론을 도출하는 데는 한계가 있다는 지적이 있어 왔다. 인문교양과 전공지식의 부족, 권위주의적 엘리트주의로 인해 국민의 상식과 괴리감이 있다는 지적을 받아 온 것이 사실이다.

이에 따라 법무부에서는 2006년 9월 검사선발 방식의 획기적 변화를 추진하게 되었다. 인권의식과 전문성을 갖춘 변호사 가운데 수시로 검사를 채용키로 한 것이다. 대상은 전문성과 청렴성을 갖춘 40세 미만의 변호사다.

검찰의 이런 인사개혁은 자칫 경직되기 쉬운 검찰 조직에 유연성과 개방성을 공급하자는 취지다. 사회에 대한 폭넓은 이해와 다양한 경험을 바탕으로 국민들에게 최고의 서비스를 제공하기 위한 것으로 풀이할 수 있을 것이다.

검사임용자격은 사법시험에 합격해 사법연수원의 소정과정을 마친 자 또는 변호사 가운데 우수한 인재를 영입토록 했다. 원래는 '법조 경력 2년 이상 5년 이하인 변호사' 가운데 검사임용을 고려했으나 법조일원화 확대 및 우수인력 유입 등을 위하여 일정기간의 법조경력을 임용조건으로 하지 않았다. 대신 실제경력 사항을 보다 면밀히 검토하여 선발시 우대하는 방식으로 전환했다.

3년 이상 금융, 증권, 조세, 기업회계, 공정거래, 무역, 외사, 컴퓨터, IT, 여성, 소

년, 환경의료, 마약·유전자 감정·감식 분야에서 실무경험이 있는 국내외 박사 학위 소지자나 해당분야 관련 소송 30건 이상 수행 경험자 등에 대해서는 우대해 선발하기로 한 것이다.

○ 변호사 출신 검사, 최종 17명 선발·임용

세상의 관심 속에 엄격한 선발 과정을 거쳐 최종적으로 임용된 검사는 모두 17명이었다. 69명이 지원했으나 평균 4대 1의 경쟁을 뚫고 당당히 검사에 특채된 것이다. 2006년 9월 11일 임명된 검사 중에는 감사원과 금감원, 재경부 등 국가 및 공공기관에서 근무한 변호사가 10명으로 가장 많았고 기타 기업체 근무자 3명, 법무법인 출신 변호사 4명이 포함돼 있다. 이로써 검찰조직의 가장 큰 문제의 하나로 지적되어 온 폐쇄성을 극복하고 법조일원화의 초석을 마련하는 계기가 됐다.

## 나. 검찰의 준사법기관성 강화

### (1) 검사동일체의 원칙 수정 (주임검사의 이의제기권 신설)

2004년 1월 검찰청법 개정시에 제7조의 제목을 ‘검사동일체의 원칙’에서 ‘검찰사무에 관한 지휘·감독’으로 수정하고 제2항에 “검사는 구체적 사건과 관련된 상급자의 지휘·감독의 적법성 또는 정당성 여부에 대하여 이견이 있는 때에는 이의를 제기할 수 있다”라는 내용의 이의제기권 규정을 신설했다. 상급자의 부당한 지시에 대한 거부권을 실질적으로 보장함으로써 사건처리의 공정성과 투명성을 제고할 수 있게 된 것이다.

그리고, 주임검사와 결재자 간에 이견이 있을 경우에는 각 검찰청에 설치되어 있는 ‘수사·공소심의위원회’를 통하여 의견을 조정하고 그 회의 내용을 서면으로 기록하여 일정기간 보존하도록 함으로써 그 책임소재를 분명히 하고 있다.

수사·공소심의위원회의 활성화로 일선 검찰에서는 조직적인 토론과 합의를 통하여 합리적인 결정을 도출하는 문화가 정립되어 가고 있다.

## (2) 검사 직급 폐지 및 단일호봉제 도입

법무부는 2003년 10월 검찰의 준사법적 기능 강화를 위해 고등검사장과 검사장의 직급을 폐지하고 단일호봉제 도입 등을 뼈대로 하는 조직 개편을 단행했다. 이른바 '평생검사제'의 추진인 것이다.

고등검사장과 검사장의 직급을 폐지하고, 검찰총장을 제외한 모든 검사의 보수체계를 근속연수를 기준으로 단일화, 1호봉부터 17호봉까지 승급하도록 규정하는 것을 내용으로 한다. 직급제 폐지와 단일호봉제 도입의 의미는 자리가 한정된 검사장 승진에서 탈락하면 퇴출하는 시스템을 바로잡아 승진 경쟁에 대한 부담 없이 '평생검사'로 일할 수 있게 함으로써 준사법기관으로서의 검찰의 위상을 재정립하려는 데 그 목적이 있다.

이런 이유로 법무부는 참여정부 들어서 검사의 단일호봉제 도입을 추진했다. 일선검사들의 의견 수렴을 거쳐 검찰총장을 제외한 모든 검사의 호봉체계를 단일화했다. '검사의 보수에 관한 법률'개정안은 2003년 11월 국회에서 심의, 의결되었고 이듬해 1월 '검찰청법'개정 시 고등검사장, 검사장 직급을 폐지하여 검사의 직급을 검찰총장과 검사로 단순화했다. 이로써 검사의 신분보장이 획기적으로 강화되는 한편, 경력검사의 조기 퇴직 관행을 억제함으로써 평생검사제의 정착에 크게 기여할 수 있게 됐다.

## (3) 준사법적 기능 강화를 위한 검찰조직 개편

준사법기관인 검찰의 직접 수사 범위가 지나치게 확대되는 것은 바람직하지 않다. 이러한 현상은 검찰의 주된 사명인 수사의 적법성 확보 및 인권옹호 기능과 배치될 염려가 있다. 한정된 검찰역량을 가장 효율적으로 발휘하여 검찰 본연의 준사법기능에 충실하기 위해서는 인지수사기능 재조정 및 합리적인 조직개편이 필요하다. 부패범죄, 중요 경제사범 등 검찰의 직접 수사가 반드시 필요한 분야에 선택적인 집중이 이루어져야 한다고 본 것이다.

이에 법무부는 준사법기관인 검찰의 본래 기능을 강화하기 위하여 2004년 12월 대대적인 조직개편을 단행했다. 조직개편의 취지는 일선 검찰청의 형사부 기능을

강화하고 인지수사 부서를 축소하는 방향이었다.

당시 1기획관 5과 체제로 운영되던 대검찰청 중앙수사부를 1기획관 3과로 조직을 축소하였고, 1기획관 3과 체제로 운영되던 대검찰청 공안부도 1기획관 2과로 조직을 축소했다.

대검찰청 차장검사 직속으로 과학수사기획관실을 신설하고 그 아래에 과학수사 제1담당관, 과학수사 제2담당관을 두었다. 최근 사회적으로 문제가 되고 있는 첨단 기술유출사범, 첨단기술을 이용한 신종범죄에 효과적으로 대응하기 위한 조직 정비였다.

국가보안법위반 사범 등 공안사건이 감소한 것도 감안했다. 공안업무 수요가 상대적으로 많은 서울중앙지검과 울산지검을 제외한 전국 15개 검찰청의 공안과를 폐지했다. 하지만, 집단이기주의에 기인하는 불법적인 집단행동이 늘어가는 추세인 점을 고려, 공안과가 폐지되는 검찰청에는 공안업무지원팀을 신설하여 자유민주적 기본질서를 수호하는 공안기능은 그대로 수행토록 했다.

그 외 서울중앙지검 소년부, 인천지검 조사부, 대구지검 총무부·조사부, 부산지검 총무부·조사부, 광주지검 조사부를 폐지하고, 폐지되는 부의 소속 검사 등 수사인력을 형사부에 재배치함으로써 형사부의 수사력을 보강했다.

일선 검찰청의 공안과를 폐지하는 대신 공판과, 조사과, 집행과를 새로이 신설하여 검찰의 고유기능인 공판기능과 집행기능을 강화했다. 또 서울중앙지검에 피해자 지원과를, 부산지검을 비롯한 4개 검찰청에는 '피해자지원팀'을 각각 신설했다.

조직	개편전	개편후
대검찰청 중앙수사부	1기획관 5과(1,2,3과,컴퓨터수사과, 특 별수사지원과)	1기획관 3과(1,2과, 첨단범죄수사과)
대검찰청 과학수사기획관실		대검 차장 직속으로 신설 (산하에 과학수사제1,2담당관)
대검찰청 공안부	1기획관, 3과 (공안 1,2,3과)	1기획관, 2과 (공안 1,2과)
전국 공안과		서울중앙지검, 울산지검을 제외한 전국 15개 검찰청의 공안과 폐지
일선 검찰청의 공판과, 집행과 등		-서울동부지검 등 8개 검찰청에 공 판과, 6개 지검에 조사과 신설 -서울중앙지검에 '집행2과' 신설 등 5개 검찰청에 집행과 신설 -서울중앙지검에 '피해자지원과', 부산지검 등 4개 검찰청에 '피해 자지원팀' 신설
서울중앙지검	컴퓨터수사부	첨단범죄수사부로 재편
일선 검찰청의 강력부, 마약부	강력부, 마약부 (서울중앙지 검, 인천지검, 부산지검)	마약조직범죄수사부로 재편
일선 검찰청의 소년·조사·총무부		서울중앙지검 소년부, 인천지검 조사부, 대구지검 총무부·조사부, 부산지검 총무부·조사부, 광주 지검 조사부 폐지

## 다. 검찰권의 일탈·남용 방지 대책 수립·시행

### (1) 검사적격심사제도 도입

2004년 1월 검찰청법 및 검사의보수에관한법률 개정으로 검사의 직급이 검찰총장과 검사로 단순화되었고, 단일호봉제가 도입되었다. 이로 인하여 검사의 직무상 독립성 확보 및 평생검사제의 정착에 획기적인 전기가 마련됐다. 그러나 무능력하고 무사 안일한 구성원의 퇴출장치가 마련되지 않을 경우 검찰조직의 노령화 및 정체화의 우려가 있다는 비판이 제기됐다.

이러한 비판을 감안하여 법무부는 2004년 1월 검찰청법 개정을 통하여 검사의 무능력 등을 감시·견제할 수 있는 장치로서 검사적격심사제도를 도입했다. 검찰총장을 제외한 검사에 대하여 임명된 해부터 7년이 되는 해마다 적격심사를 실시하게 된다.

외부인사가 포함된 검사적격심사위원회는 '직무수행 능력의 현저한 결여 등 검사로서 정상적인 직무수행이 어렵다고 인정하는 경우'에 3분의 2 이상의 의결을 거쳐 법무부장관에게 그 검사의 퇴직을 건의할 수 있다. 법무부장관은 그 건의가 상당하다고 인정하는 때에는 대통령에게 퇴직명령을 제청하게 된다.

2004년 8월 검사적격심사위원회 운영규정(대통령령)을 공포·시행하였으며, 2004년 검사 143명(검사적격심사위원회 4회 개최), 2005년 133명(검사적격심사위원회 2회 개최)에 대하여 각각 적격심사를 실시했다.

먼저 적격심사 대상 검사 전원에 대하여 일반적인 심사를 거친다. 그 후 일부 검사를 집중검토 대상으로 분류하여 보다 상세하고 깊이 있는 자료를 수집·제공한 다음 다시 심사를 거치게 된다. 현재까지는 부적격으로 의결된 검사는 없었다.

검사적격심사위원회 위원으로는 대법원장이 추천하는 법률전문가 1명, 대한변호사협회장이 추천하는 변호사 1인, 교육인적자원부장관이 추천하는 법학교수 1인, 법무부장관이 위촉하는 사법제도에 대한 학식과 경험을 가진 2인과 검사 4인 등 총 9명으로 구성돼 있다.

### 이런 검사는 아웃!!! 공청회 실시

- 검사 적격심사제도의 시행에 앞서 검찰과 법원, 재야 법조계는 2004년 4월 23일 부적격 검사의 기준을 마련하기 위해 공청회를 열었다.
- 공청회에는 법무부 정책기획단 윤진원 검사와 서울대 행정대학원 홍준형 교수, 대한변호사협회가 추천하는 변호사 등이 발제를 맡고 전국 검찰청을 대표하는 다양한 연차의 검사들과 법관 재임용심사제를 운용중인 법원의 인사담당 판사 등이 토론자로 나서 각자 입장에서 생각하는 부적격 검사의 기준에 대해 논의했다.
- 법무부는 검사징계법에 따라 검사의 행위책임과 관련, 면직까지 할 수 있는 점을 감안해 적격심사의 부적격 사유에서 검사의 직무수행과 관련된 과오는 포함시키지 않는 방안을 검토해 검사의 권한은 보호하되 부적격 검사를 가려낼 수 있도록 했다.
- 검사적격심사 규정이 담긴 검찰청법에 따르면 검사가 직무수행능력의 현저한 결여 등으로 정상적인 직무수행이 어렵다고 인정되는 경우 검사적격심사위원회 위원 9명 중 3분의 2이상의 의결로 검사의 퇴직을 법무부장관에게 건의할 수 있도록 했다.

## (2) 감찰기능 강화

참여정부 출범 이후 검찰 내외에서 자체감찰에 대한 국민의 참여 및 견제 수단이 마련되어야 한다는 주장이 꾸준히 제기되었다.

### ○ 대검의 감찰위원회 제도 도입

대검찰청은 2004년 8월 감찰업무에 대한 국민 참여의 일환으로 외부인사로만 구성되는 '감찰위원회' 제도를 도입하여 운영 중이다. 대검 감찰위원회(위원장 손봉호 경실련 공동대표)는 위원 9인 전원이 외부 인사로 구성되어 있으며, 임기는 2년으로 서 연임이 가능하다.

대검 감찰위원회는 검사 또는 사무관 이상 검찰공무원의 비위사건에 대하여 감찰 개시, 징계청구 등을 검찰총장에게 건의할 수 있다. 대검 감찰위원회는 시행초기 실효성을 의심 받기도 하였으나, 조직 내부의 감찰업무에 대한 국민 참여를 시도하여 외부 통제를 강화함으로써 감찰활동의 투명성과 공정성을 높이고, 검찰의 폐쇄적 이미지를 크게 개선하는 등의 긍정적인 효과가 있는 것으로 평가되고 있다.

○ 법무부 검찰기능 강화

참여정부 출범 이후 1년여의 집중적인 논의 끝에 마침내 2005년 1월 법무부의 검찰에 대한 검찰권이 제도화되어 법무부 검찰관실이 탄생했다. 초기 법무부 검찰관실은 '대검찰청 검찰부와의 업무 중복으로 중복·경쟁 검찰이 초래될 수 있다' 또는 '검찰의 중립과 수사의 독립을 침해할 수 있다'는 등의 우려 때문에 대검찰청 검찰부와의 관계 설정이 어려운 점도 있었다.

그렇지만, 서로 지혜를 모아 역할을 분담하여 '검찰의 청렴성과 도덕성의 제고를 통한 국민의 신뢰 회복'이라는 공동의 목표를 향해 대검찰청 검찰부의 인력과 노하우를 최대한 살리기로 했다.

그래서 비위사건에 대한 대검찰청의 1차 검찰권을 존중하고, 법무부 검찰관실은 검찰 고위간부에 대한 사정활동 및 대검찰청 검찰부 등 검찰의 검찰담당부서에 대한 지휘·감독을 철저히 하기로 했다. 대검찰청의 비위조사가 충분하지 않거나 공정성을 의심받게 되는 경우에 직접 조사기능을 수행하도록 업무범위를 조정했다.

법무부는 또한 검찰업무의 폐쇄성을 극복하기 위해 2005년 4월 외부인사 중심으로 법무부 검찰위원회를 출범시키고, 초대 위원장으로 반부패국민연대 대표 김상근 목사를 위촉했다. 외부위원의 숫자도 7명(총 위원 9명)에서 현재 12명(총 위원 13명)까지 확대했다.

법무부 검찰위원회는 법무부장관의 자문기구다. 검찰관실, 감사관실의 연도별 기본 계획 등을 토의하고, 검사를 비롯한 3급 이상의 법무부·검찰청 소속 공무원의 비위사건에 대해 조사방법·결과 및 조치에 관한 사항을 법무부장관에게 권고할 수 있다.

법무부 검찰위원회는 자문기구이기 때문에 그 결정사항이 법적 구속력을 갖지 못한다. 그러나 2005년 4월 일선 검사장의 부적절한 행동에 대해 검찰위원회에서 '인사조치' 권고를 하였고, 법무부장관은 검찰인사위원회의 심의를 거쳐 해당 검사장에 대한 즉각적인 전보조치를 단행했다. 2년여 동안 검찰위원회의 권고의견을 모두 수용하였기 때문에 사실상의 구속력이 확보된 셈이다.

앞으로도 법무부 검찰관실과 검찰위원회는 검찰에 대한 외부의 부당한 간섭을 막아주는 울타리로 작동할 전망이다. 검찰의 중립과 수사의 독립을 최대한 보장하면서, 국민 참여 확대를 통해 검찰에 대한 외부 통제를 강화하고 검찰활동의 투명성과 공정성을 제고하는데 기여할 것으로 기대된다.

### (3) 검사징계시스템 강화

검사징계법 개정안이 2006. 9. 29. 국회를 통과하여 검사징계 종류에 지금까지 없었던 <해임>이 신설되었다. 종전까지 내부인사로만 구성되던 검사징계위원회 위원 6인 중 절반인 3인을 외부 인사로 위촉하게 되었다.

검사징계시스템을 강화하게 된 것은 2006년 7월 발생한 전현직 법관과 검사들이 연루된 법조비리 사건이 그 계기다. 대검찰청은 2006년 8월 24일 법조비리 사건과 관련해 “국민의 기대를 저버려 죄송하다”는 대국민사과와 함께 법조비리를 원천적으로 뿌리 뽑겠다는 의지를 담은 특단의 대책을 제시했다.

#### ○ 법조브로커 발본색원

검찰은 법조 주변에서 브로커로 활동하는 사람들의 명단과 동향을 미리 파악해 ‘법조브로커 카드’를 작성·관리하기로 했다. 법조비리 사건은 법조브로커가 법조인들에게 접근해 금품을 제공하면서 비롯되는데 법조브로커는 법조인들과의 특별한 개인적 친분과 광범위한 인적 유대를 기반으로 하는 특징이 있다. 유사사건 재발방지를 위해서는 이런 친분과 인적 유대 형성 자체를 차단할 필요가 있다는 판단에 따른 것이다.

#### ○ 검찰 내부 단속

무엇보다 내부 단속을 더욱 강화하겠다고 밝혔다. 부당한 청탁이나 부적절한 처신 등의 사례가 적발될 경우 인사자료로 적극 활용하고 엄중 징계하고, 윤리교육을 강화하며, 나아가 검찰 역량을 강화하기로 했다.

이를 위해 대검 검찰부에 인력을 보강하는 한편, 일선 검찰청 검찰업무에 대한 집중력과 현장성을 높이기 위해 검찰수요가 많은 서울고검부터 검찰부 신설을 추진

하고, 점차 전국 고검으로 확대한다는 방안을 내놓았다.

- 비위 검사 직무정지 범위 확대

검찰권 행사의 신뢰성 확보를 위해 비위 의혹이 있는 검사는 수사업무에서 즉시 배제시키기로 했다. 현재는 검사징계법상 징계청구 이후에만 직무집행정지가 가능하도록 돼 있다. 앞으로는 비위 조사 단계에서도 해임·면직의 징계처분에 해당하는 사유로 징계청구가 예상되고 검사의 직무수행을 계속하는 것이 현저히 부적절하다고 판단되는 경우 검찰총장의 요청에 따라 법무부장관이 직무집행을 정지할 수 있도록 했다.

- 변호사 개업 제한

직무상 비위로 검사가 해임되는 경우 3년간 ‘공직재임용 및 변호사등록’이 제한되고 일정한 경우 퇴직급여도 감액되도록 했다. 또한, 비위 의혹을 받는 검사가 징계처분을 회피하기 위해 사표를 제출해도 즉각 수리하지 않는다. 비위 유무를 철저히 확인한 다음 비위가 적발된 검사는 징계처분을 받도록 한 것이다. 사표만 제출하면 퇴직 후 변호사업무 수행이 가능하다는 맹점은 이제 사라지게 됐다.

### 3. 추진 과정상의 장애 및 앞으로의 과제

#### 가. 검찰 인사제도 개선

##### (1) 검사직 개방, 문제는 없는가

경력변호사 중에서 검사를 선발하는 방안을 두고 사회 일각에서는 환영과 우려의 시각을 함께 나타내고 있다. 오는 2008년부터 로스쿨제도의 도입이 예정된 상황에서 검사직 개방은 필연적인 추세라고 할 수 있다. 또한 경직된 검찰조직에 활력을 불어 넣는 역할을 하게 될 것이라는 것은 분명한 사실이다.

반면 검찰 내부에서는 “부와 명예를 한꺼번에 갖겠다는 것이냐”는 부정적인 의견이 있는 것도 사실이다. 상대적인 박탈감을 조장할 수 있다는 것이다. 경력검사가 부족하다는 이유로 변호사에게 문호의 개방 폭을 확대하기에 앞서, 매년 승진 누락으로 옷을 벗는 중견검사들을 활용하는 인사제도의 개선이 선행돼야 한다는 견해도

있다. 법무부와 검찰은 새로운 인사실험이 국가와 국민들을 위해 정말 좋은 방향으로 정착될 수 있도록 예상되는 문제점들을 면밀히 검토하고 대비책을 강구해야 할 숙제를 안고 있다.

## (2) 인사의 투명성, 공정성, 객관성 제고

법무부는 검사들에 대한 외부의 인사청탁이 들어오면 그 사실을 해당 검사의 인사카드에 적시해 관리하고 있다. 외부인사가 특정검사에 대하여 '인사청탁'을 한 경우 그 사실을 해당 검사의 인사카드에 기재해 인사 제청권자인 법무부장관이 판단 자료로 삼을 수 있도록 한 제도다. 인사 청탁이 들어오면 이 사실은 플러스 요인이 되는 것이 아니라 오히려 고스란히 인사기록에 기재돼 해당 검사에게 치명적인 '주홍글씨'로 남게 되는 것이다.

그러나 선의의 추천과 부적절한 인사청탁을 분명히 구분하는 것은 중요한 일이다. 결국 추천과 청탁의 차이는 대상자의 능력, 기여도 등에 대한 객관적인 평가를 전제로 한다. 이것이 담보되지 않는 한 추천과 청탁을 구분하는 것은 요원한 일이라 할 것이다.

검사 인사의 공정성을 위해서는 무엇보다도 인사대상자인 검사들의 의지가 중요하다. 고질적인 검사 인사의 부조리를 없애기 위해서는 검사들 스스로 정치권을 비롯한 외부에 인사청탁을 해서는 안 된다. 그렇지 않으면 공정한 인사를 통한 검찰의 정치적 중립성 확보는 영원한 숙제로 남게 될 뿐이다.

외부로부터의 부당한 인사청탁을 배제하는 것은 너무도 당연한 인사원칙이므로 재론할 필요는 없다. 중요한 것은 그러한 원칙이 예외 없이 적용되도록, 즉 '주홍글씨'가 자의적으로 적용되지 않도록 그 운용을 객관화, 투명화할 필요가 있는 것이다.

또한 보다 더 중요한 것은 검찰 스스로 인사권의 공정한 행사, 객관성 담보, 투명성 제고를 위한 제도적 장치 정착이 무엇보다도 긴요한 과제라 할 수 있다. 검찰인사위원회가 단순히 검찰인사의 정당성을 담보해주는 의례적인 기구로서 기능하는 것이 아니라 명실상부한 심의기구로 자리잡을 수 있도록 그 운영을 더욱 실질화해야 한다.

기수서열 중심의 인사 문화를 보다 더 과감하게 탈피하여 조직의 활력을 도모할 필요가 있다. 특히 검찰에서도 여전히 남아있다고 볼 수 있는 특정 인맥, 학연, 지연에 따른 정실인사를 지양하고, 인사권자에 따라 인사원칙이 수시로 바뀌는 폐단을 극복되어야 할 과제다.

## 나. 검찰의 준사법기관성 강화

### (1) 평생검사제, 가능한가

검찰청법 개정으로 검사장 직급을 폐지하여 검사의 직급을 검찰총장과 검사로 단순화하고, 단일호봉제를 도입함으로써 '평생 검사제'의 토대를 마련하였다고 볼 수 있다. 하지만, 퇴직 이후 변호사활동이 가능한 검사가 정년까지 근무하게 되면, 오히려 조직이 노령화되고 조직관리도 어려워져 검찰 본래의 기능이 약화될 것이라는 우려도 만만치 않다.

검사정원법상 정원이 정해진 검사가 중도퇴직을 하지 않게 되면 신규검사 임용이 어렵다. 신예들의 수혈이 이루어지지 않고 조직의 활력이 떨어지게 될 것이라는 지적이 제기되고 있다. 그러나 단일호봉제가 도입된 후에도 아직 '평생검사제'가 정착되지 못하고 중견검사의 퇴직이 줄어들지 않고 있다는 점이 매년 국정감사에서 지적되는 단골 메뉴이기도 하다.

위와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 중견검사들로 하여금 충분한 경험과 지식을 활용할 수 있도록 조직을 정비할 필요성도 제기되고 있다. 즉, 부장검사의 자리를 늘려 조기에 관리자로 편입됨으로써 수사능력을 발휘할 기회가 없어지게 되는 현 제도의 맹점을 시정하자는 것이다. 부장검사 자리를 줄이고, 그 밑에 여러 중견검사들을 배치하는 것이 그 방법으로 제시되고 있다. 각 중견검사들로 하여금 후배 검사들을 지도해 팀제로 수사를 할 수 있는 제도를 정착한다면 '평생검사제'의 정착에 많은 도움을 줄 수 있다는 것이다.

### (2) 공안조직 축소는 공안기능 위축으로 이어지는 것 아닌가

공안과 폐지 및 축소와 형사부 기능 활성화를 골자로 하는 조직개편은 검찰의 준사법기관성을 공고히 하였다는 점에서 검찰의 위상 재정립에 기여했다는 평가를 받

았다. 하지만, 공안조직의 축소로 인하여 검찰의 공안기능이 위축되어 자유민주적 기본질서가 흔들릴 우려가 있다는 조직 내외의 반론도 만만치 않다.

특히 북한이 핵실험을 하는 등 우리의 안보를 심각하게 위협하는 상황에서 2006년 10월 '북한 대외연락부 연계 사건'(언론에서는 '일심회 사건'으로 지칭)이 터지면서 관련자 5명이 구속되자 공안기능의 중요성이 새롭게 부각되고 있으며, 일각에서는 검찰의 공안조직을 오히려 확대하여야 한다는 주장이 제기되고 있다.

법무부와 검찰이 새로운 공안환경에 걸맞은 조직을 유지하는 일은 꼭 필요한 일이다. 그러나 국민들이 국가안보나 자유민주적 기본질서 수호에 전혀 불안해하지 않도록 공안수사에 소홀함이 없어야 한다는 견해도 아울러 제기되고 있다.

#### 다. 검찰권의 일탈·남용 방지

##### (1) 검사적격심사제

검사적격심사제는 매 7년마다 적격 심사를 실시하고 부적격자의 경우 퇴직 조치할 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하였다는데 의미가 있다. 보다 엄정하고 객관적인 세부기준을 정립하고 사례를 축적하는 것이 성패의 관건이다. 검사적격심사제가 허울 좋은 제도로 머물지 않도록 해야 하는 과제를 안고 있다.

한편 부적격 판정 시 준사법기관인 검사 신분의 상실이라는 중대한 결과가 뒤따를 뿐 아니라, 검사의 명예에도 치명적인 영향을 미친다는 점도 감안해야 한다. 이 제도가 남용되지 않고 적정하고 합리적으로 운영될 수 있도록 추가적인 세부 대책이 마련돼야 할 것이다.

##### (2) 감찰위원회 제도 운영

감찰위원회 제도는 자칫 무소불위의 권력을 휘두를 수 있는 검사에 대한 국민의 견제 역할을 인정했다는 데에서 그 의미를 찾을 수 있다. 그러나 감찰위원들이 법무부 감찰관실이나 대검 감찰부에서 제공하는 문서자료를 통해서만 감찰을 하는 데에는 한계가 있다는 지적도 있다.

민간인인 감찰위원이 특정 검사에 대한 감찰개시 및 징계청구 건의까지 할 수 있게 된 것도 그 부작용을 우려하는 시각이 있다. 사건 수사과정에서 외압의 통로가 다양해지고 소신 있는 수사에 지장을 줄 수 있다는 우려의 목소리다. 준사법기관인 검사의 신분을 확실히 보장하고 소신 있는 수사에 지장을 주지 않으면서 비위행위에 대한 투명하고 공정한 감찰이 이루어질 수 있도록 구체적인 대책이 마련돼야 할 것이다

## 제 9 장 국민과 함께 하는 검찰권 행사

### 1. 추진배경

#### 가. 단 한명의 억울한 시민도 나오지 않기를 바라며

영화 '쇼생크 탈출'에서 젊고 유능한 은행 간부인 앤디(팀 로빈슨 역)는 부정한 아내를 죽였다는 살인누명을 쓰고 악명 높은 쇼생크 감옥에 감금된다. 처음에는 자신의 무고함을 증명하고자 갖은 애를 쓰나 그것이 다 부질없음을 알게 된다. 천신만고 끝에 탈옥에 성공하지만 앤디의 삶이 과연 행복하고 평온한 것인가.

민주주의 국가에서 억울한 누명을 쓴 선량한 시민을 도와주는 사람은 아무도 없었다. 앤디의 억울함은 훗날 조금 해괴한 방법으로 보상을 받았지만 그러나 돈으로도 보상받을 수 없는 잃어버린 젊음에 대해서는 누구도 논하지 않았다. 아니 논할 수가 없었다.

최근 많은 독자들이 공감했던 공지영씨의 소설 <우리들의 행복한 시간>에서는 주인공 정윤수가 쓴 섬뜩할 만큼 냉소적인 일기가 화제가 됐다.

저는 한 아이를 강간하고 세 사람을 죽인 주범으로 지명 수배됐습니다.....

원주교도소에 있는 공범 선배에게 편지를 썼습니다. 용서하겠다고....

당신이 한 일을 내가 한 일처럼 말하고 당신은 변호사를 사서 나를 주범으로 몰았던 것도, 조사도 제대로 하지 않고 제게 강간·살인의 누명을 씌운 경찰도, 세 번의 재판이 진행되던 8개월 동안 나를 두 번만 찾아왔던 국선변호사도, 나를 언제나 별레처럼 한 번도 인간으로 대해주지 않았던 검찰도, 실은 내 살인 행각에 분노하고 있었으면서 자신이 신처럼 객관적인 듯 냉정한 척하던 판사도 모두 용서하겠다고 썼습니다.

그리고 저는 주님 앞에서 제 자신을 용서했습니다.'

<우리들의 행복한 시간>의 주인공 정운수는 사랑하는 여자의 병원비를 빌리기 위해 한 술집 여인의 집에 들른다. 그러나 함께 갔던 선배가 술집 여인과 그의 딸, 파출부를 죽이자 운수는 선배와 함께 여자 집에서 돈을 훔쳐 달아난다. 하지만 영악한 선배는 그에게 모든 죄를 뒤집어씌우고 정운수는 졸지에 사형수가 된다.

영화 '쇼생크 탈출'과 소설 '우리들의 행복한 시간'을 보면서 관객과 독자들은 공분했다. 누가 왜 앤디를, 그리고 정운수를 살인범으로 몰았는가에 대한 공분이다. 물론 영화나 소설에 등장하는 사법부 관계자들은 픽션을 위해 최고의 악당으로 꾸며진 인물들이다.

물론 영화와 소설은 허구로 꾸며진 내용이다. 그러나 실제 형사사건에 있어서 이런 일이 벌어진다면 얼마나 끔찍하고 무서운 일일까? 누가 이들의 운명을 이렇게 불행으로 몰아넣었는가? 새로운 시대를 살아가는 국민들과 검찰이 함께 관심을 가져야 하는 대목은 바로 이 부분일 것이다.

지난 시절 검찰은 공소권과 수사권을 동시에 가지고 있는 무소불위의 권력집단으로, 또는 비리로 둘러싸인 집단인 것처럼 종종 국민들의 눈에 비춰진 적도 있었다. 그러나 대다수의 검사들은 일선에서 묵묵히 공정하고 성실하게 자신의 직무를 수행하고 있음에도 소설과 영화에서 검찰이 이렇게 부정적으로 비춰지는 것은 무슨 이유 때문일까?

이는 범인을 신속하게 검거하고 증거를 수집하는 수사업무의 특성상 외부에 잘 노출되지 않아야 하는 숙명에서 비롯되는 것이다. 오늘날과 같은 민주사회에서는 인권이 최고의 가치로 여겨지는 만큼 검찰이 수사의 밀행성만을 지나치게 강조할 경우에는 국민들로부터 거부감을 불러일으킨다는 것이 주된 원인으로 작용한다고 보아야 할 것이다.

또한 과거 경찰, 검찰 등 수사기관이 밀실수사를 통해 고문 등 각종 인권침해의 과오를 자행한 불행한 역사적 경험도 국민들의 거부감 형성에 한 몫을 하고 있을 것이다. 그렇다면 과연 범인검거와 증거수집이라는 수사의 본래 기능을 제대로 유

지하면서도 검찰을 바라보는 국민들의 따가운 시선을 바로잡을 방법은 없는 것일까?

참여정부 출범 이후 검찰은 수사의 밀행성의 단점을 보완할 수 있는 다양한 방법을 모색하는 과정에서 검찰권을 국민의 시각에서 행사할 수 있도록 국민과 함께 하는 길을 찾게 되었다.

가령, 피의자를 조사하는 과정에서 변호인의 참여를 허용하고, 수사의 전 과정을 녹음·녹화하는 제도가 도입됐다. 수사관 실명제를 도입하는 등 수사과정의 투명성을 획기적으로 향상시켜 나가고 있는 것이다. 수사절차 및 결과의 적정성을 일반 국민들로 구성된 항고심사회, 검찰모니터링, 시민옴부즈만을 통해 철저히 점검하고 있다. 이 같은 흐름은 전 세계적인 기조이며 거스를 수 없는 시대적인 요청이다. 지난 2003년 이후 꾸준히 국민들의 수사참여가 확대되어 오고 있는 것도 이 같은 시대의 흐름을 반영한 결과다.

#### 나. 국민적 통제를 열망하는 시대적 요청

수사과정에서의 국민 참여가 확대되는 것이 물론 검찰이 수사를 잘못하고 있다는 것을 반증하는 것으로 볼 수는 없다. 엄격한 기준과 원칙에 따라 수사하고 있다 해도 수사의 밀행성으로 인한 불필요한 오해는 피할 수 없었다.

그 대표적인 예가 지난 2004년 5월 잇따라 발생한 피의자들의 자살 사건이었다. 전 전남지사가 수사를 받던 중 한강에 투신자살을 함으로써 검찰을 당혹스럽게 만들었다. 당시는 대선자금 수사를 통해 검찰에 대한 여론의 지지가 높아지던 시절이었다. 이런 때 피의자들의 자살 사건이 터지면서 검찰의 수사권 남용이라는 말이 흘러나왔고, 검찰 내부에서도 수사권 남용의 오해가 생기는 것을 막기 위해 민간인이 참여하는 별도 기구를 설립해야 한다는 의견이 나오기 시작했던 것이다.

#### 다. 국민의 감시가 가능하도록 수사의 일정 부분 공개 필요

검찰이 국민을 위한 대한민국 검찰이 되기 위해서는 국민의 단순한 참여뿐만 아니라 검찰과 국민이 상호 소통할 수 있는 일종의 통로가 필요하다는 공감대가 형성 되기에 이르렀다.

## 라. 국민과 소통할 수 있는 특단의 조치가 필요

그러나 아무리 국민들에게 수사의 일정 부분을 공개한다고 하더라도 전문 분야인 검찰의 업무를 국민들이 이해하기에는 한계가 있다. 이를 국민의 입장에서 해결하려면 검찰의 전반적인 업무처리 행태와 개선사항을 도출해야 한다는 요구가 이어졌다. 이에 따라 시민사회 단체를 비롯한 여러 전문가 집단의 공식적인 수사참여통로의 필요성이 대두되었고 또 다양한 통로를 통해 수사참여 기회가 확대되고 있다.

## 2. 주요 추진 성과

### 가. 수사과정에서의 인권보호 강화

이런 시대적인 요청에 따라 검찰에서는 2003년 5월 검찰개혁 자문위원회가 발족했다. 2005년 3월까지 검찰청 내 포토라인 폐지, 수사과정 녹음·녹화제 실시, 항고심 사회와 시민옴부즈만제 도입 등 각종 제도개선 의견을 받아들여 시행에 착수했다.

#### (1) 포토라인 폐지 및 언론보도로 인한 인권침해 방지

포토라인의 폐지는 수사가 이루어지기 전부터 피의자로 지목되었다는 이유만으로 수사과정에서부터 마치 죄인처럼, 공공의 적인 양 언론에 노출되는 관행을 없애고자 추진됐다. 피의자의 명예와 인권을 위해 피의사실을 알리는 것을 최소화하려는 노력의 일환이다.

이와 함께 검찰은 2005년 1월부터 한국 사진기자협회, 한국TV 카메라협회에 사진촬영 금지 협조공문을 발송하여 피해자와 피의자의 인권이 침해되는 일을 최소화하도록 조치했다. 또한 인권침해 소지가 있는 잘못된 보도에 대해서는 언론사의 정정, 반론보도를 청구하기로 하는 등 신속하고 엄정한 대응을 할 수 있도록 했다. 언론사의 오보, 금지된 사진촬영, 공보담당관을 통하지 않은 검사와의 접촉 등 취재기준을 어긴 기자와 소속 언론사에 대한 적정한 제재방안을 강구했다.

외국의 경우 사안에 따라 취재윤리나 기준을 어긴 해당기자에 대해서는 영구히 검찰청 출입을 제한한다. 해당 언론사에 대해서는 정례브리핑만 참석할 수 있도록 하는 등 강력한 조치를 하고 있다. 향후 우리나라에서도 보다 강력한 제제를 통한 인권 보호 관행이 지켜질 수 있도록 할 방침이다.

## (2) 수사과정의 녹화·녹음 수사 시행

또한 이와 함께 검찰에서는 조사실에 녹화·녹음장치를 설치하여 조사과정을 녹화·녹음함으로써 인권침해의 시비를 없애는 방안을 추진했다.

2004년 6월, 의붓딸을 성폭행한 남편이 석방된다는 소식에 딸의 친어머니가 항의의 표시로 손가락을 잘라 담당 재판부 앞으로 보낸 사건이 벌어졌다. 7년간 의붓딸을 상습적으로 성폭행한 혐의로 구속돼 항소심 재판중이었던 노모(50)씨가 보석으로 석방된다는 소식에 딸의 친어머니인 김모(42)씨가 자신의 손가락을 잘라 혈서와 함께 담당 재판부에 전달한 것이다.

김씨의 딸은 재판을 받기 위해 서울과 도쿄를 오가며 심신이 피폐해진 상태였다. 또한 성폭행 사건의 특성상 피해사실을 반복해서 진술한다는 것이 쉽지 않은 일이었다. 당시 검찰은 수사과정에서 피해자인 딸의 진술을 확보하면서 전례 없이 두 가지 방법을 채택했다.

한 가지는 피해자가 정신과 병원에서 치료를 받으면서 상담 받는 것을 비디오 녹화하도록 한 것이며, 또 한 가지는 수사를 받는 동안 피해자 옆에서 부모나 주치의가 있을 수 있도록 조치를 취한 것이다.

이렇게 수사과정을 비디오로 녹화하는 것은 피의자의 인권보호를 위해서도 유용한 장치일 뿐 아니라 특히 성폭행 사건과 같은 특수한 경우엔 피해자의 권리 보호를 위한 획기적인 방법으로도 활용될 수 있다. 비디오 녹화 진술이 이루어져 재판과정에서 증거로 채택된다면 피해자가 수사를 받는 과정과 재판과정까지 수없이 반복 진술을 하면서 당하는 고통을 덜어 줄 수도 있다.

또한 검찰에서는 신개념의 전자조사실과 아동·여성 조사실 등을 확대 설치하여 사건의 성격에 따라 조사환경의 차별화를 추진하고 범죄피해자도 보호할 수 있도록 했다. 이를 위하여 아동과 장애인 및 여성 성폭력 피해자들이 편안한 분위기에서 조사를 받을 수 있는 전용조사실을 마련했다.

조사의 전 과정을 녹음·녹화하고 즉시 CD로 제작해 낼 수 있는 디지털 방식의 녹화 장비를 갖추고, 조사실 밖에서 조사하는 장면을 실시간으로 모니터링할 수 있는 새로운 개념의 검사조사실·신문실을 구축하고 있다. 먼저 서울 남부지검에 시범 설치하고 전국적으로 순차 확대기로 함으로써 수사과정의 투명성을 제고하여 조사과

정에서의 인권침해 시비를 원천적으로 차단키로 했다.

그러나 이 제도는 시행초기 일선에서 난항을 겪기도 했다. 비디오 장비는 도입되었으나 실제로 비디오 장비를 이용한 녹화가 이루어져야하는 여성, 장애인, 아동 관련 범죄의 경우 전문수사요원이 부족했던 것이다. 이런 점을 보완하기 위하여 검찰에서는 수사단계에서 정신과 전문의, 상담요원 등 전문가의 도움을 받기도 했다.

현재 아동·여성 전용조사실은 26개청에 설치되어 있으나 앞으로 전국 모든 일선 검찰청에 추가로 설치할 예정이다. 이러한 노력은 수사과정의 투명성을 높이기 위한 검찰의 집념으로 평가할 수 있을 것이다.

지난 2004년 8월, 경기도에 사는 한 소녀의 집으로 사복경찰과 검찰 수사관이 찾아왔다. 카메라를 들고 찾아온 이들은 소녀의 방에서 소녀와 2시간동안 얘기를 나눴다. 수사관들과 소녀가 나눈 얘기는 그녀가 집에서 당한 이웃집 아저씨에 의한 성폭행 사건에 관한 것이었다.

사건 수사가 경찰서를 거쳐 검찰에서 이루어져야 하지만 그 소녀는 당시 9살로 어린 아이이며 범행 장소가 집이라는 사실을 감안해 편안한 상태에서 조사를 받을 수 있도록 하기 위해서 취해진 조치였다.

당시 소녀가 진술한 내용은 모두 비디오로 녹화되었으며 진술자료로도 활용이 가능하도록 최대한 배려했다. 이렇게 수사기관에서 피해자를 직접 찾아가 수사를 하는 것은 외국의 경우 흔한 일이지만 우리나라의 경우 '진술녹화'라는 제도가 생기면서 이런 조사가 이루어지기 시작했다.

당시 이 사건들을 바라보던 한 성폭행 피해자 어머니이자 시민단체 관계자는 진술 녹화제가 진작에 시행되었더라면 자신의 어린 딸이 것처럼 고통 받지 않았을 것이라고 울먹였다.

1997년 이웃의 할아버지로부터 성폭행을 당했던 7세 어린이는 폭행 후유증으로 산부인과와 정신과 치료까지 받아야 하는 상황이었다. 병원에 다니면서 경찰과 검찰에 수없이 불려 다녀야 했던 피해자의 어머니는 보다 못해 재판의 포기까지 생각했었다.

“오전엔 수사받고, 오후엔 정신과 치료받고 그랬어요. 우리는 하루라도 빨리 악몽을 잊고 싶은데... 경찰이며 검찰에 불려가는 날이면 발작증세가 심해졌어요. 성폭행 피해사실을 영원히 뇌에다 새기라는 건지... 어쩔 그렇게 여러 번 반복해서 조사를 하고 진술을 하게 하는지 ... ”

딸에게 일어난 악몽 같은 성폭행 사건을 계기로 시민단체에서 일하고 있는 소녀의 어머니는 진술녹화가 더 나아가 재판과정에서 증거로 반드시 채택되어야 한다고 목소리를 높였다.

### (3) 전국 어디서나 1301의 95번

2004년 검찰은 피해자지원 담당관제를 신설했다. 범죄피해자가 수사와 재판과정에서 입게 되는 정신적·물질적 2차 피해를 방지하고 형사사법 절차에의 참여를 보장하기 위해서다. 피해자 전용전화(전국 어디서나 1301의 95번)도 설치해 범죄피해자 보호 및 지원을 위한 검찰 내부 시스템을 정비했다.

또한 일부 검찰에서는 피해자가 노인이나 아동 등 약자인 경우 ‘찾아가는 수사 서비스’를 실시하고 있다. 시민단체와 국민들로부터 좋은 반응을 얻고 있는 서비스다. ‘범인 잡는 검찰’에서 ‘피해자의 인권’도 보호하는 국민의 검찰로 환골탈태하기 위한 시도 중의 하나다.

### (4) 수사관 실명제 도입

검찰은 조사자가 수사담당자를 쉽게 확인할 수 있도록 수사관 실명제를 도입했다. 수사의 공정성과 인권침해 소지를 사전에 차단하기 위해서다. 또 수사과정에서 필요한 경우 변호인과 가족의 참관을 허용토록 했다.

### (5) 인권교육 강화

검찰에서는 피의자와 피해자 모두를 보호할 수 있는 인권보호 강화대책을 단계적으로 마련하여 실시했다. 법무연수원 교육과정 전반에 걸쳐 ‘수사과정의 인권보호 방안’ 교과목을 포함시켜 외부 전문가를 강사로 초빙했다. 검찰은 수사과정의 투명성을 향상시켜 국민의 인권보호에 만전을 기하기 위해 다음과 같은 세부조치를 단

계별로 강화했다.

〈 기본 검찰 조치 〉	〈 강화 방안 〉
1. 인권보호 수사준칙 시행 (2003.1~ ) 2. 변호인 참여 운영지침 시행 (2003.1~) 3. 피의자 수사관련 적법절차 준수지시 (2003.10~) 4. 수사과정의 녹음·녹화제 실시 (2004.6) 5. 인권존중을 위한 수사제도·관행 개선 위원회 운영 (2004. 7~) 6. 수사 과학화를 위해 '과학수사기획관실' 신설(2005. 4)	1. 수사 전단계 - 인권교육과정 강화 - 수사관 실명제 추진 2. 수사단계 - 변호인 참여확대 시행 - 수사과정 녹음 녹화와 전자조사실 설치 확대 3. 수사기법 및 제도도입연구 - 새로운 수사기법 및 제도도입 연구 - 자백위주 수사에서 과학수사로 패러다임 전환

## 나. 검찰과 국민간의 의사소통 수단 확대

검찰은 2003년부터 청주, 전주, 부산지검 동부지청 등에서 지역주민들이 검찰운영에 대해 의견을 제시할 수 있는 '검찰모니터링' 제도를 시범적으로 시행했다. 또한 검찰에 대한 시민들의 불만을 듣고 시정을 요구할 수 있는 '시민 옴부즈만제'를 시작했다. 대전지검과 안산지청 등에서 시범적으로 실시한 후 전청으로 확대하고 있다. 2003년 7월 대구고등검찰청에서는 항고사건 처리시에 민간인이 참여하는 항고심사회 제도를 도입했다. 2004년부터는 전국의 5개 고등검찰청에서 확대 실시하게 되었다.

### (1) 검찰모니터링 제도

이 제도를 통해 검찰은 시민들의 의견을 직접 들을 수 있었고, 검찰을 폐쇄적이고 권위적인 집단으로만 여겼던 잘못된 시민의 오해를 불식시킬 수 있는 계기가 됐다.

시민 모니터링제도는 2003년 7월 시작되어 2004년 7월부터는 서울중앙지검을 비롯하여 전국 13개청에서 확대 실시되었다. 지역의 특성에 맞게 모니터 요원을 선정, 검찰 활동의 기초와 방향을 정기적으로 설명하고 시민들의 의견을 수렴하고 있다.

## (2) 시민옴부즈만 제도

2001년도부터 꾸준히 도입을 추진했으나 본격적으로 실시된 것은 2003년 7월부터다. 2005년 5월부터는 서울중앙지검을 비롯한 전국 18개청에서 확대 실시되었다. 시민옴부즈만은 임기 1년의 명예직이다. 검찰의 수사나 민원처리에 관한 시민의 불만과 의견을 직접 듣고 검사장 등 검찰 관계자와 의견 면담을 통해 시정을 요구할 수 있는 권한을 가지고 있다. 또 민원처리 중인 사항 등을 비롯해 수사 중이거나 종결된 사건에 관해서도 고소인, 피의자, 참고인 등으로부터 모든 불만을 청취한 다음 검찰에 의견을 제시하거나 개선을 주문할 수 있다.

때에 따라서는 검찰담당자에게 질의가 가능하며 법률과 규정의 한도 내에서 관련 기록을 열람할 수 있다. 밀실 수사라는 비난을 받아온 검찰이 일부지만 사건 관련 기록을, 특히 진행 중인 사건에 대해서도 기록을 열람할 수 있게 했다는 데서도 그 의미를 찾을 수 있다.

특히 지난 2003년 김천에서는 1998년 부곡타운 부도 및 분양문제로 인한 고질적인 장기 집단민원을 시민옴부즈만이 나서 쌍방양보를 이끌어내는 등 원만한 해결점을 찾기도 했다. 또 안산지청의 한 옴부즈만은 피의자의 억울한 사정을 듣고 재수사를 요청, 피해자의 일방적인 진술에 따라 내려진 기소유예 결정을 '혐의없음' 결정으로 변경시키기도 했다.

옴부즈만들은 단지 의견을 제시하는 수준에서 벗어나 사법제도 안에서 보다 적극적으로 활동하여 시민과 검찰을 이어주는 가교 역할을 훌륭히 해내고 있다. 검찰에서도 옴부즈만들의 의견을 적극적으로 활용해 검찰 개혁의 밑거름으로 활용하고 있다.

### 《시민옴부즈만 의견 접수 현황》

2004년	2005년	2006년 (1월~10월)
775건	1,199건	1,401건

또한 시민 ombudsman 제도는 지역명망가를 시민 ombudsman으로 위촉하여 불만사항을 직접 청취한 후 기관장에게 시정을 요구할 수 있도록 했다. 시민들이 불만 사항이 있더라도 직접 검찰에 전달하기 곤란한 점을 보완하기 위해서다. 그 결과 2년여 동안 총 3,375건의 의견이 검찰에 전달돼 다수의 불만사항들이 해결됐다.

### (3) 각종 외부 전문가의 의견을 검찰행정에 반영

2004년 8월 검찰에 당시만 해도 생소했던 '위원회'가 하나 설치되었다. 공안문제에 대한 각계각층의 의견을 수렴하기 위해 외부인사로 구성된 '공안자문위원회'가 그것이다. 검찰이 국가안보, 노동, 학원 등 공안문제에 대해서도 외부에 자문을 구하겠다고 나선 것이다.

전례 없이 위원회를 만들어 외부인사의 조언이나 검증을 받겠다는 검찰의 움직임에 대해 많은 시민들은 검찰의 자체 개혁의지로 바라보는 의견이 많았다. 시민단체와 법학교수, 변호사 등 외부 인사로 구성된 각종 위원회의 구성도 주목할 만한 변화다.

대검찰청은 2005년 6월 2003년 5월부터 활동해 온 검찰개혁자문위원회를 검찰정책자문위원회로 명칭을 변경하고 새로이 출범시켰다. 다양한 외부인사의 의견을 전향적으로 수용하고 개혁에 대한 공감대를 확산하기 위해서다.

검찰개혁자문위원회와 검찰정책자문위원회는 '피의자신문시 변호인 참여제', '검사의 구속영장 청구 전 피의자면담제도', '항고심사회제도' 도입이나 '벌과금 예납제' 폐지에 크게 기여함으로써 외부인사로 구성된 위원회의 위력을 여실히 보여주기도 했다.

### (4) 항고심사회

항고심사회 제도는 검사가 고소사건을 처리하는데 있어서 국민참여제도를 마련하자라는 취지다. 사건처리의 공정성 및 신뢰성을 제고하고 검찰 업무에 대한 대국민 이해 증진을 도모하자라는 것이다.

초기단계에서는 여러 가지 어려움이 많았다. 전문적인 법률 지식이 부족한 일반

시민들을 상대로 항고심사회를 추진해야 했기 때문이다. 현재는 전국의 5개 고등검찰청에서 항고심사회 제도가 정착됐다.

항고심사회 도입 이후인 지난 2004년, 서울고등검찰청의 항고사건 가운데 재기수사명령 비율이 2003년 같은 기간에 비해 5.9% 증가했다. 520건의 항고 사건을 심사한 결과 3건에 대해 '재기수사명령'을 내리고 23건은 보완 수사하기로 한 것이다. 이렇게 재기수사명령 비율이 높아진 것은 항고사건 처리과정에 민간인이 참여함으로써 사건 심의가 보다 신중하게 이뤄진 결과로 볼 수 있을 것이다. 검찰청별로 차이는 있으나 항고심사회 도입이후 전 지역에서 재기수사명령 비율이 높아지고 있는 것을 알 수 있다.

《항고심사회 심의건수》

2004년	2005년	2006년 1월~10월
868건	7,018건	6,447건

일반인의 항고심사회 참여에 있어서 가장 우려되는 부분은 피의자의 신분이 심사위원들에게 알려지는 것이다. 물론 검찰과 항고위원 모두 이 부분에 대해 철저히 비밀을 보장하게 되지만 그러나 만에 하나 있을 수 있는 피의자 신분 노출에 대한 대비책 마련도 동시에 추진됐다.

### 3. 문제점과 장애요인

#### 가. 검찰개혁자문위원회와 검찰정책자문위원회

참여정부 초기 과거에 볼 수 없었던 위원회들이 검찰 주위에 생겨났고 그것은 검찰의 개혁의지와 맞물려 있었다. 그러나 일부 시민단체에서는 이런 검찰의 노력을 권력자의 입맛에 맞추기 위한 '모양새 갖추기'가 아닌지 의심하는 시각도 있다. 또한 각종 위원회가 사회적으로 이슈가 되는 민감한 사건이나 사안에 대해 알게 됨으로써 비밀 준수의 위험부담이 발생하는 것도 사실이다.

이런 문제들은 결국 자문위원들에게 보다 철저한 보안의식을 고취시킴으로써 해결할 수 있을 것이다. 이를 위해 검찰에서는 각종 위원회에 참여하고 있는 국민들을 대상으로 하는 보안교육 등의 프로그램을 계획하고 있다.

#### 나. 항고심사회

형사 사건 기록 분석 능력이 부족한 외부 위원들에게 짧은 시간 내에 사건을 설명하는데 어려움이 있다는 것이 애로점이다. 또한 항고심사회 운영에 따른 고등검찰청 항고담당 검사의 업무가 가중되어 일선에서 불만의 소리가 나올 여지도 크다. 현재까지는 주임 검사와의 토론과 유기적인 대화로 극복하고 있으나 향후 업무 적체 등의 문제가 생길 가능성을 배제할 수 없다.

#### 다. 시민옴부즈만 및 시민모니터링 제도

시민 옴부즈만 및 시민 모니터링 제도에 대해서는 시행초기 실효성에 의심의 눈초리를 보내는 시민이 있었다. 그러나 이 제도는 옴부즈만의 적극적인 활동으로 오히려 시행초기보다 좋은 반응을 얻고 있다. 피해자가 법정에서 당할 수 있는 억울함을 옴부즈만이 나서 적극적으로 해결해 주는 사례가 늘어나면서 일선에서는 검찰과 시민 모두에게 유용한 정책으로 꼽히고 있다.

또한 시민 의견을 받아들여 문제 직원에 대해서는 인사 조치하고 모범 직원에게는 포상을 실시하는 등 가시적인 조치를 취함으로써 직원들의 사기 진작에도 좋은 효과를 거두고 있다.

다만 옴부즈만으로 뽑히는 사람들이 지역 사회의 유지가 많은데 이런 경우에 검찰과 지역 유지와의 유착관계가 문제로 제기될 수 있다. 옴부즈만 선발 방식도 보다 공정하고 다양한 시도들이 이루어져야 하는 것이 과제로 남았다.

### 4. 성공요인과 향후 추진계획

참여정부 초기부터 꾸준히 시도되어 온 국민의 수사참여 확대는 우려와 기대 속에 우리 사회에 뿌리 내리고 있다. 이것은 검찰개혁에 대한 대통령의 확고한 신념, 국민의 열망과 검찰 수뇌부의 강력한 개혁의지가 결합된 성과로 볼 수 있을 것이다.

향후 검찰은 시민음부즈만 제도 등 국민의 소리를 보다 효율적으로 종합관리 할 수 있는 시스템을 구축할 계획을 수립하고 있다. 또한 검찰에서 관리, 운영하는 형사 지식을 국민들에게 적극 공개하여 투명한 업무처리의 기반 조성에 앞장설 계획이다.

또한 우리나라가 인터넷 보급률 세계 최강이라는 점을 십분 활용할 복안이다. 형사지식 공개 서비스사이트 개설을 추진키로 한 것도 그 복안의 일환이다. 이 사이트를 통해 검찰의 업무처리 기준 등 형사 지식을 국민들에게 공개하게 된다. 업무와 관련한 불필요한 오해를 불식하고 국민의 알 권리를 충족하여 적극적인 국민 참여 기회를 제공하기 위한 계획을 수립 중에 있다.

## 제 10 장 검찰 수사과정에서의 인권 보호 강화

### 1. 추진배경

가. 법은 '무죄추정의 원칙'을, 국민정서법은 '유죄 추정의 원칙'을 따른다.

우리나라에는 '법' 위에 '국민 정서법'이 있다고들 얘기한다. 이 말은 법보다 국민 여론이 더 중요하다는 의미로 해석할 수 있을 것이다. 그 좋은 예가 이른바 '00 게이트'로 규정되는 비리의혹 사건이다.

이런 대형 비리 사건이 터질 때마다 국민들은 수사 대상자들의 구속을, 그리고 형사처벌을 외친다. 재판이 시작되기도 전에 그 사람은 이미 형사처벌 대상자가 되어 버리는 것이다.

누구든 죄를 의심받아 일단 검찰청의 포토라인에 서게 되어 언론에 주목을 받으면 그 순간에 그냥 죄인이 되어 버린다. 대법원에서 '무죄' 확정판결을 받아도 포토라인 이미지는 평생을 따라다닌다고 해도 과언이 아니다.

세상이 변하면, 법은 그 세상에 맞춰 조금씩 더디게 변해간다. 하지만 여전히 국민들의 마음속에는 변하지 않는 정서가 하나 있다. 우리나라 법률에는 모든 사람이 유죄판결로 확정될 때까지는 무죄로 추정된다는 원칙이 명기되어 있으나 실상은 정반대인 경우가 많다.

먼저 우리나라 언론 종사자들 대부분은 검찰이나 국세청, 금감원, 공정거래위 등의 관청에서 어떠한 사항을 적발하였다고 발표하면 그 혐의자들을 무죄로 추정해야 한다는 생각을 거의 하지 않는다.

언론에 보도되면 그 당사자는 여론에 의해 범죄자로 낙인찍혀 버리는 경우가 허다하다. 그 사람이 보석으로 풀려났다는 보도라도 나오면 사법부가 부패했다느니, 유전무죄라느니 하면서 흥분한다. 심지어는 법원 앞에서 엄벌에 처하라는 데모를 하는 단체들도 있다. 물론 국민의 정서가 바라는 바가 옳은 경우도 많을 것이다. 그러나

정서상 그렇다고 하여 법과 원칙을 무시하여도 좋다는 논리는 성립되지 않는다.

※ 무죄추정의 원칙

헌법 제27조 제4항 : 형사 피고인은 유죄의 판결이 확정될 때까지는 무죄로 추정된다.

헌법 제27조의 신속한 재판을 받을 권리와 무죄추정의 원칙은 신체의 자유 보장을 위한 규정이다. 무죄추정의 원칙에 따라 불구속재판을 원칙으로 하고 예외적으로 구속재판이 인정되는 것이다. 구속수사의 경우에도 구속기간은 가능한 최소한에 그쳐야 한다. 수사기관에 의한 신체구속은 신체적·정신적 고통 외에 자백강요, 사술(邪術), 유도(誘導), 고문 등의 사전예방을 위하여서도 최소한에 그쳐야 한다.

구속기간의 제한은 형사피의자의 신체적 고통을 감경시켜 주고, 수사를 촉진시켜 신속한 재판을 가능케 한다는 점에서 신속한 재판을 받을 권리의 실현을 위하여서도 불가결한 조건이다. 수사단계에서의 장기구속은 증거도 없이 구속하고 나서 증거를 찾아내려고 하는 폐단을 야기할 우려도 있다

구속하려면 죄를 범하였다고 의심할 만한 상당한 이유가 있다고 인정될 만한 증거가 있어야 하고, 그러한 증거를 조사한 끝에 발부된 법관의 영장이 있어야 하므로 구속당시 이미 상당한 증거가 수집된 상태에 있어야 한다. 그러한 증거도 없이 앞으로 구속할 만한 증거를 찾아내기 위한 구속은 허용될 수 없다.

프랑스 시민 혁명의 산물인 ‘무죄추정의 원칙’은 인간과 시민의 권리선언 제9조에서 누구든지 범죄인으로 선고되기까지는 무죄로 추정한다고 선언한 것에 근거를 두고 있다. 유엔이 제정한 1948년 12월 10일의 세계인권선언 제11조에서도 확인하고 있다.

우리나라에서 이 원칙이 명문화 된 것은 1980년, 제5공화국 당시 헌법 제27조 제4항에서다. 형사피고인은 유죄판결이 확정될 때까지는 무죄로 추정된다고 규정되었다.

이 원칙에 따라 검사에 의하여 기소된 피고인은 물론 수사기관에서 조사를 받고 있는 피의자도 유죄판결이 확정될 때까지는 누구든지 그를 범죄자로 단정해서는 안 된다. 단순히 수사기관에 의해서 혐의를 받고 있음에 불과하다고 인식하고 대우해

야 할 뿐만 아니라, 오히려 적극적으로 무죄라고 추정해 주어야 한다.

이 추정은 오직 법원의 유죄판결의 확정에 의해서만 깨질 수 있을 뿐이다. 따라서 판결이 확정되기 전까지는 무죄의 추정이 지속된다. 이렇게 본다면 형사 재판에 있어서 구속은 법률이 정한 요건이 충족된 경우에 한하여 제한적으로 이루어져야 한다. 그런데 우리 국민들 사이에서는 그 반대로 인식하는 경우도 있다.

유난히도 '대형사건' 수사가 많았던 최근 들어 구속영장과 구속은 국민적인 화두가 되어버렸다. 사건수사를 함에 있어서 피의자가 증거인멸과 도주의 우려가 있다고 검사가 판단하여 구속수사가 필요한 경우 검찰이 구속영장을 청구하게 되고 법원이 구속여부를 최종적으로 결정하게 되는 것이다. 그런데 최근 들어 유난히 구속영장에 대한 관심이 높아지고 있다. 심지어 사건의 본질보다 영장을 둘러싼 검찰과 법원의 갈등이 이슈가 되어 버리는 이른바 주객이 전도된 경우까지 발생하고 있는 것이다.

이런 이유로 참여정부 초기부터 무죄추정의 원칙과 불구속재판의 원칙을 바르게 실천하기 위한 노력이 계속됐다. 최근에는 구속수사에 관한 지침도 마련됐다. 또한 이런 법과 원칙이 바로 서려면 법이 갖는 정당성과 당위성을 국민들에게 제대로 전달해야 한다.

검찰의 지속적인 불구속 수사 확대 노력에 힘입어 1995년에 7.3%에 이르던 구속율이 꾸준히 하락해 2006년 8월엔 2.2%까지 떨어졌다. 그러나 여전히 구속이 남용되고 있다는 지적이 있는 것도 사실이다. 국민적 관심이 집중된 몇몇 사건들에 있어서는 법원·검찰의 구속기준에 일관성과 형평성이 결여되었다는 비판의 목소리도 있다.

이에 검찰에서는 인권보호 강화를 위해 보다 강화된 구속기준을 마련하게 됐다. 구속영장 청구와 관련한 비판과 우려를 불식시키고 객관적이고 투명한 구속수사 기준을 마련할 필요가 있다는 판단이 작용했다.

(1) 동국대 교수 국가보안법 위반사건 (2005년 10월)

2005년 10월 검찰은 “한국 전쟁은 북한의 통일 전쟁”이라는 발언으로 국가보안법 위반 혐의를 받고 있는 동국대학교 교수를 구속수사하겠다고 밝혔다. 그러나 당시 천정배장관은 검찰의 의견을 반려했고 불구속 수사를 하라고 이른바 법무부장관의 ‘수사지휘권’을 발동했다. 결국 검찰총장은 법무부장관의 수사지휘를 받아들여 불구속 수사했다.

국가보안법위반 혐의를 받았던 동국대 교수에 대한 법무부장관의 불구속수사 지휘는 2005년 단연 우리사회의 핫 이슈가 됐다. 이 사건을 둘러싼 찬반 논쟁으로 우리 사회의 여론이 양분되는 양상을 보이기도 했다.

당시 이 사건으로 검찰총장은 사퇴를 했고 수사지휘권을 발동했던 법무부 장관도 사퇴 압력에 시달렸다. 법무부장관의 수사지휘권은 검찰청법에 분명히 명시되어 있는 권한이다. 다만 구체적인 사건에 대해 지휘권을 발동한 것은 헌정사상 처음 있는 일이었기 때문에 검찰내부와 정치권은 물론 국민들도 의견이 양분되어 ‘장관이 맞다, 검찰총장이 맞다’는 식으로 치열한 논쟁을 벌였다.

당시 사건을 담당했던 서울중앙지검 공안1부는 강 교수에 대하여 제1안으로 사건을 1차 조사한 경찰과 마찬가지로 구속수사의견을, 제2안으로 불구속수사 의견을 달아 검찰 지휘부에 상신했다. 검찰총장은 수사팀의 의중을 받아들여 구속수사가 타당하다는 의견을 법무부 장관에게 개진했으나 천 장관은 이를 거부하고, 수사지휘권을 발동했다.

검찰청법 제8조에는 ‘법무부장관은 검찰사무의 최고책임자로서 일반적으로 검사를 지휘·감독하고, 구체적 사건에 대해서는 검찰총장만을 지휘·감독한다.’고 규정되어 있다. 이 규정에 대하여 해석상 논란은 있으나 일반적으로 책임행정의 원리에 따른 요청과 검찰권의 독립성 확보 요청의 조화를 이루기 위한 조항이다.

한편으로 검찰의 독선을 방지하기 위하여 법무부장관의 검찰 전반에 대한 지휘·감독권을 규정함과 동시에, 검찰이 특정 정파의 이해관계에 좌우되어 공정성을 상실

하는 등의 사태를 피하기 위해 법무부장관의 검찰사무에 관한 지휘권 행사에 제한을 가함으로써 검찰권의 독립성을 보호하려는 것으로 이해되고 있다.

당시 천 장관은 “우리 헌법에서는 국민의 신체의 자유를 기본권으로 규정해 최대한 보장하고 있고 형사소송법에서는 헌법정신을 이어받아 증거인멸 및 도주 우려가 있는 경우에만 피의자 및 피고인을 구속하도록 규정하고 있다.”면서 “이런 원칙은 공안사건에 대해서도 달리 적용돼야 할 이유가 없고, 여론 등의 영향을 받아서도 안 된다”고 지휘권 발동 취지를 밝혔다.

이런 상황에서 강정구 교수는 결국 불구속으로 재판을 받았다. 일대 혼란을 겪었던 사건의 소송돌이 속에서 법무부, 검찰은 분명 구속수사기준에 관한 확실한 지침의 필요성을 인식하기 시작했다.

세부 지침이 없이는 매번 유사한 사건이 발생할 때마다 혼란과 갈등이 생겨 그 피해는 고스란히 국민에게 돌아갈 것이기 때문이다. 법무부는 2005년 12월 대검찰청에 ‘구속영장 청구기준 마련 지시’를 시달렸다.

## (2) 인권보호수사준칙을 명실상부한 ‘권리장전’ 으로

2002년 10월 서울중앙지검에서 조사를 받던 피의자가 사망하는 사건이 발생했다. 이 사건은 사회적으로 엄청난 파장을 불러 일으켰을 뿐만 아니라 그동안 인권옹호의 최후 보루로서 자임해 왔던 검찰 내부에도 이루 말할 수 없는 충격을 가져왔다. 결국 법무부장관과 검찰총장이 사퇴하는 사상 초유의 사태가 벌어지게 되었다.

이 사건을 계기로 검찰 내부에서는 잘못된 수사관행을 바로잡고 수사과정에서 피의자 등 사건관계인에 대한 인권보호를 강화하기 위하여 법무부 훈령으로 「인권보호수사준칙」을 제정하여 2003년 1월부터 시행하게 되었다.

제정 당시의 준칙은 수사관계자의 고문 등 가혹행위를 금지하고, 이로 인한 자백의 증거사용을 배제하는 등 나름대로 의미 있는 내용을 많이 담고 있었다. 그러나 준칙의 내용에 구체성이 부족, 규범으로서의 역할과 기능을 충실히 수행하는 데는 한계를 노출했다.

이에 따라 법무부에서는 인권보호수사준칙이 명실상부한 '권리장전'으로 기능할 수 있도록 참여정부 출범 초기인 2003년 12월부터 인권보호수사준칙의 개정 작업에 착수하게 되었다.

### (3) 범죄피해자 보호를 위하여 노력하는 따뜻한 검찰로

지난 2004년 10월 한 복지시설에서 아이들을 가르치던 정00(여, 29세)씨는 잠을 자다 누군가가 뿌린 황산에 의해 얼굴을 비롯한 몸 전체에 화상을 입었다. 참혹한 화상 상처도 문제지만 관절이 굳어져 움직이기도 쉽지 않았다. 소외된 아이들과 함께 지내는 것을 가장 큰 행복으로 여겨 사회복지사가 되려 했던 그녀는 첫 출근 두 달 만에 그 꿈을 일단 접어야만 했다.

더 큰 문제는 경제적 어려움이었다. 일을 할 수 없게 되면서 치료를 받을 수도 없게 됐다. 이 사건의 용의자는 검거되어 재판을 받고 있지만 결정적 증거가 없는 상황이고, 설사 유죄가 확정된다하더라도 치료비조차 보상받기 어려운 실정이었다.

강원도에 사는 초등학생 남매는 강도를 당해 부모님을 잃고 조부모님과 함께 살고 있다. 누나는 어린 남동생을 돌보며 학교에 다니는 등 실질적인 가장 노릇을 하고 있다. 분명 이 어린이가 가장은 범죄 피해자이지만 국가나 사회로부터 별다른 보살핌을 받지 못하고 있는 실정이었다.

위의 경우처럼 아무 잘못도 없이 살인·강도·강간·방화·폭력 등 강력사건으로 인해 신체적, 경제적, 정신적 상처를 입어 회복하기 힘든 극단적인 상황에 처한 피해자나 그 가족은 우리 주위에서 어렵지 않게 만날 수 있다. 한해 약 200만건 이상의 범죄가 발생하고 치명적인 피해를 당한 사람만도 30만명을 넘어서고 있다. 안타까운 것은 불특정 다수를 대상으로 발생하는 이런 범죄에 우리 국민 모두가 피해자가 될 수 있다는 사실이다.

그러나 최근까지만 해도 법의 여력은 범죄자를 처벌하는 수준에 머물러 있었고, 피해자들의 고통은 외면해 왔다. 검찰 등 수사기관은 범죄피해자를 보호하기보다는 범죄척결에 주력했던 것이다.

선진국에서는 이미 1960년대부터 지원센터를 설립하고 범죄피해자를 다각적으로

지원해 오고 있다. 우리나라도 1988년부터 범죄피해자구조제도를 시행하고 있지만 이 제도는 한마디로 유명무실했던 것이 사실이다. 단지 상징적 의미를 가지고 있었을 뿐 무고한 피해를 당해 고통 받고 있는 피해자를 실질적으로 구조할 수 없었다.

그동안 범죄피해자구조실적을 통해서도 국가와 사회가 범죄피해자구조에 얼마나 소홀했는가를 알 수 있다. 범죄피해자구조 건수와 금액을 살펴보면 2002년 59건 5억 6,400만원, 2003년 57건 5억 1,700만원, 2004년 74건 6억 4,200만원에 불과하다.

이에 법무부에서는 까다로운 범죄피해자구조요건을 완화하고, 구조신청기간을 연장함으로써 수혜범위를 확대키로 했다. 범죄 피해자에 대한 국가적 보호를 강화하기 위해 '범죄피해자구조법' 개정을 추진하게 된 것이다. 범죄피해자구조제도는 타인의 범죄행위로 인해 생명, 신체에 피해를 입은 국민에게 국가에서 구조를 해주는 일종의 사회보장제도다.

아울러 법무부에서는 2004. 9. 1. "범죄피해자 보호·지원 강화를 위한 종합 대책"을 발표, 획기적인 범죄피해자 보호·지원 정책을 추진키로 했다.

종합대책의 내용은, 1) '재판상 화해제도'를 도입하는 등 피해자의 원상회복 지원 시스템의 개선, 2) 공익적 민간법인 형태의 '피해자 지원센터' 설립 적극 지원·육성, 3) '피해자구조기금'을 설립하는 등 국가가 피해자에게 직접 보상하는 피해자 구조제도 확대, 4) 피해자의 권리장전으로서의 '범죄피해자기본법' 제정, 5) 수사, 재판절차에서의 피해자 신변보호 및 추가 피해 방지, 6) 피해자 정보통지 강화 등 형사사법절차에의 피해자 참여 대폭 확대 등이다.

위 종합대책은 입법사항과 조직개편사항을 다수 포함하고 있고 전면 시행에 다소 시일이 소요될 수 있다. 우선 즉시 실천이 가능한 사항들 위주로 피해자 보호·지원 방안을 수립, 시행하기로 했다. 대검찰청에서도 위 종합대책에 따라 기존의 범죄피해자 보호·지원 제도를 정비하는 한편 전국 검찰청 단위별로 민간 범죄피해자지원센터를 설립지원하기로 했다.

## 2. 주요 추진 성과

### 가. 구속수사기준 마련

#### (1) 검찰정책자문위원회 개최, 소위원회 구성

대검찰청은 외부위원으로 구성된 '검찰정책 자문위원회' (위원장 허영, 명지대 석좌교수) 전체회의에서 이를 심의했다. 보다 심도 있는 검토를 위해 소위원회가 구성되었고, 구속영장청구 기준의 세부 지침 마련을 위한 작업에 들어갔다.

검찰정책자문위원회는 불구속수사 원칙을 바탕으로 국민이 예측할 수 있는 구체적인 구속 기준을 마련하기 위해서 다양한 의견을 청취할 필요가 있다고 검찰총장에게 건의했다.

이에 따라 대검찰청은 정책자문위원회 소속 위원 4~5명으로 소위원회를 구성하고 이듬해까지 공청회를 열어 학계와 법조계, 시민단체 등의 의견을 수렴 했다.

대검은 또 외국의 다양한 입법 사례도 연구해 새로 만들어지는 구속영장 청구 지침에 반영하고 검찰의 중립성 실현 방안에 대한 연구를 강화하기 위한 소위원회도 구성했다.

#### (2) '바람직한 구속 기준의 모색' 공청회 개최

2005년 12월부터 이듬해 2월까지 검찰정책자문위원회 소위원회와 대검 실무진이 구속영장청구기준에 대한 각계의 의견과 해외 사례 등의 자료를 검토했다. 그리고 2006년 2월 27일, 검찰정책자문위원회 주최로 '바람직한 구속기준의 모색'이라는 주제로 공청회를 개최했다.

#### (3) 구속 기준 지침 마련

이렇게 수차례의 공청회를 거쳐 2006년 3월에는 공청회에서 제기된 다양한 의견을 수렴하여 '구속기준 지침안'이 마련되었고, 4월 중순까지 대검 각 부서와 일선청의 의견을 수렴했다.

2006년 4월 19일 검찰정책자문위원회 소위원회 심의와 26일 전체 심의를 거쳐

2006년 6월 12일에 ‘구속수사 기준에 관한 지침’이 마련돼 시행에 들어갔다. 2007년부터 시행되기 시작한 ‘구속수사에 관한 지침’은 그동안 각급 검찰청에서 관행적, 개별적으로 운영하던 기준을 집대성하여 최초로 지침화하였다는데 의미가 있다. 불공정 혹은 편파 시비가 있던 구속수사에 관한 기준을 통합할 수 있게 된 것이다.

새롭게 마련된 구속수사에 관한 지침의 핵심은 ‘불구속수사 원칙’이다. 구속수사는 필요한 최소한의 범위에 그쳐야 한다는 점을 명시하고 형사소송법상의 구속사유를 상세화한 ‘일반적 기준’을 두는 한편 ‘일반 형사·공안·부패·강력사범’ 등 주요 범죄별로 구분하여 구속기준을 예시한 ‘범죄유형별’ 기준까지 규정하였다.

연도별 구속자수 및 구속점유율

연 도	2002	2003	2004	2005	2006	2007
구속인원	96,572	90,387	82,504	62,078	49,794	44,465
점 유 율(%)	4.0	3.7	3.2	2.6	2.1	1.7

#### (4) ‘구속 수사 기준에 관한 지침’ 주요 내용

지침에는 구속 수사가 헌법상 ‘기본권 제한 과잉 금지’ 원칙에 따라 필요 최소한의 범위에 그쳐야 하고 남용하여서는 안 됨을 명시하고 있다. 구속수사의 신중한 결정을 위해 구속 사유인 ‘주거 부정, 증거 인멸의 염려, 도망 또는 도망할 염려’ 판단시 고려해야 할 요소를 명시적으로 열거했다. 또한 소년범의 구속은 소년의 심신 및 장래에 미칠 영향을 고려하여 특히 신중을 기할 것을 명시하고 있다.

이와 함께 구속 여부를 판단 할 때 법률상 구속 사유의 틀 안에서 피해자의 권리 보호, 피의자의 건강과 가족 부양의 필요성, 사회 전반의 질서 유지와 공공의 이익 확보 등도 고려 할 수 있음을 규정하고 있다.

그동안 구속 문제가 사회적 이슈로 제기되어 국민의 관심을 집중시켰던 공안·특수 수사 분야의 중요 범죄에 대해 범죄 유형을 세분화하여 구체적인 기준을 제시하고 있다. 그리고 최근 사회적으로 문제가 되고 있는 성폭력 사범은 원칙적으로 구속

대상으로 보고, 구속 판단 시 피해자의 상황과 피해자에 대한 위해나 부정한 영향력 행사 가능성에 유의하도록 하는 내용을 담고 있다.

○ 억울한 구속 최소화

2006년 마련된 구속수사 기준에 관한 지침의 중요골자는 억울한 구속을 최소화하는 것으로 볼 수 있다. 그동안 ‘무전(無錢) 구속, 유전(有錢) 불구속’ 등 폐단이 있다는 비판을 받아 온 구속영장 청구에 관한 유형별 기준을 처음으로 마련해 공정하게 구속수사를 하겠다는 의지를 담고 있는 것이다.

○ 국가보안법 구속기준 마련

또한 강00 교수 사건처럼 국가 사회적으로 민감한 사안인 국가보안법위반 사범 구속기준을 제시하겠다는 의지도 엿볼 수 있다. 이에 따라 국가보안법위반 사범에 대한 구속 기준이 세분화됐다. 반국가단체 구성 및 가입, 간첩·목적수행, 자진지원·금품수수, 잠입·탈출, 이적단체 핵심간부 및 지도적 임무 종사자 등은 구속을 원칙으로 했다.

반면 찬양·고무, 선전·동조, 이적표현, 회합·통신, 편의제공, 불고지 사범은 사안의 중대성과 범행 가담 정도에 따라 구속 여부를 정하도록 했다. 국가의 존립 및 안전, 자유민주주의적 기본질서에 대한 위협성, 반국가단체와 연계성 등이 결정기준으로 제시됐다.

국가보안법위반 사건 입건 및 구속 현황

(단위 : 명)

연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007
입건	231	165	114	64	62	62
구속	131	84	38	18	22	17

○ 이럴 때 구속수사 받는다

정치인, 공무원, 기업인 등에 대한 구속 기준도 제시됐다. 불법정치자금, 뇌물, 횡령·배임 등의 규모가 거액일 경우 원칙적으로 구속토록 했다.

검찰은 특히 투기성 부동산 거래와 관련한 구속기준을 명시했다. 주거 목적이 아닌 투기를 영업으로 삼는 대규모 무허가 토지 거래와 조직적 체계를 갖추고 미등기 전매나 명의신탁의 거래를 꾸미는 이른바 '기획부동산' 업자들은 원칙적으로 구속 대상으로 삼기로 했다.

〈 구속이 원칙인 주요범죄 〉

일반형사사범	교통사범	- 중과실로 사망 중상다수 부상발생 - 음주운전사고, 단기간에 음주운전 반복
	가정폭력	- 상습성 재범 우려있는 경우
	성폭력	- 주거침입 강간, 절도강간 - 특수강도 강간, 특수강간, 특수강제 추행 - 친족관계 강간, 장애인 준 강간, 13세 미만 강간 - 강간상해, 치상, 강간살인 - 업무상 위력에 의한 추행
	부동산투기	- 투기목적 대규모 토지거래 - 탈세,투기,탈법 목적의 대규모 미등기 전매, 명의 신탁
공안사범	국가보안법 위반	- 반국가단체 구성가입, 간첩목적수행, 자진지원·금품수수, 잠입·탈출 등 - 이적단체 핵심 간부, 지도 임무 종사
	선거법 위반	- 다액 또는 매수 목적 금품 수수 - 상습적 금품 수수 요구 알선 - 상습 대량 흑색 불법 선전물 배포 - 흉기 위협한 물건 소지, 선거자유 방해
	불법집회 시위	- 폭력행사시 도로점거, 흉기 및 위협한 물건 사용, 경찰관 폭행 - 폭력행위 지시 및 주도 배후 조종
부패사범	뇌물	- 거액 수수 요구 약속, 공여 - 적극적 요구 구조적, 지속적 수수
	정치자금법 위반	- 거액 수수, 구조적 지속적 수수
	기업비리	- 거액 개인적 착복, 변칙적 이전 - 구조적 지속적 횡령, 거액의 뇌물이나 불법 정치자금으로 제공
강력사범	조직폭력	- 범죄단체 수괴 및 핵심간부 - 범죄단체 존속 및 유지를 위한 추가불법행위 - 범죄자 사건 관계인 및 친족에 대한 보복 및 위해 우려 - 범행 이후 조직적 구성원 도피 및 증거인멸
	마약	- 마약류관리에관한법률위반

○ 2006년 4월 현대차 그룹 회장 구속과 같은해 8월 서울고법 부장판사 구속

이렇게 구속수사에 관한 세부지침이 마련되던 중인 2006년 4월, 경제계에 파장을 줄 대형 사건이 터졌다. 현대차그룹 회장이 계열사를 통해 1천 2백여억원의 비자금을 조성한 것이다. 비자금은 회장의 지시를 받은 부회장이 계열사 고위 임원에게 다시 지시해 허위 전표를 끊는 방식으로 조성했다. 회장과 가족들의 생활비, 용돈 및 불법 정치자금에 사용된 것으로 검찰은 파악하고 있다. 영장에 드러난 구체적인 혐의 내용을 보면 비자금 조성에 다양하고 복잡한 방식을 동원했다고 적혀 있다.

이런 경우 관행에 비추어 볼 때 당연히 구속수사가 원칙이었지만 그러나 국내외 여론은 물론 해외 여론들까지 '현대차 그룹 회장의 구속이 가져올 한국경제 파급효과'를 알리는데 목소리를 높였다. 계열사 직원들은 물론 해외에서도 회장 구명운동이 벌어졌을 정도였다. 당시 현대차는 독일월드컵 공식 후원사였기 때문이다.

이렇게 국내외 여론이 '회장 구속 불가' 관측을 내놓았고 한 때 회장 대신 아들인 기아차 사장이 대신 옥살이를 하게 될 것이라는 얘기가 나돌기도 했다. 검찰도 고민하는 기색이 역력했다. 그러나 결국 검찰은 현대차그룹 회장에게 구속영장 청구를 확정했다. 2006년 4월 29일 자정 무렵 글로벌 기업 총수인 회장이 서울 구치소에 구속수감 되었다.

2006년 8월 8일 밤 검찰은 법조브로커 김00씨에게서 거액의 금품을 받고 사건에 개입한 혐의로 서울고법 부장판사에 대해 구속영장을 청구했다. 그 판사는 지금까지 사법처리 된 법관 중 최고위급이라는 불명예 기록을 남기게 되었다. 이 사건의 영장청구를 두고 검찰과 법원의 갈등이 있다는 얘기가 들렸고 혹시나 영장청구가 이루어지지 않을 수도 있다는 얘기도 흘러나왔다. 그러나 검찰은 원칙대로 영장을 청구했고 영장은 발부되었다.

사법 사상 처음으로 전직 고법 부장판사의 구속 여부를 가리는 구속전 심문절차에서 피의자와 검찰 간 치열한 설전이 벌어졌다는 것이 후문이다. 특히 전직 고법 부장판사에 대한 심사는 두 차례의 휴정을 거치며 무려 7시간 가량 진행되었다. 그 안에서는 거친 공방을 이어졌으며 전직 고법 부장판사는 구속영장이 청구된 직후 “이것은 허구다. 허구가 아니라면 이런 사건을 만들 수가 없다”고 말했다.

검찰은 전직 고법 부장판사가 법조 브로커 김00씨에게서 3000만원 상당의 카펫을 받은 경위, 주기적으로 용돈 명목의 돈을 받았는지 등을 집중 추궁했다. 전직 고법 부장판사가 김씨에게 사건무마를 위해 금품을 건넨 정황이나 사건 당사자들과 말 맞추기를 한 것 등은 증거인멸에 해당한다며 압박하기도 했다.

이에 맞선 전직 고법 부장판사는 고위 법관 출신답게 변호인의 도움도 없이 자신이 직접 공방을 벌이면서 검찰 주장을 조목조목 반박했다. 그는 경기 양평 TPC골프장 사업권 민사소송과 관련한 혐의에 대해서는 검찰이 육하원칙에 따라 물어야지 기억이 안난다 라고 밖에 답할 수 없도록 묻는 게 어디 있느냐고 검찰을 몰아세우기까지 했다.

실로 아슬아슬하고 살벌한 분위기였다는 후문이 들려오면서 한 때 영장이 기각될 수도 있다는 우려의 소리가 흘러나오기도 했다. 법원 일각에선 영장이 청구되어도 당연히 기각해야 한다는 강한 불만의 목소리가 터져 나오기도 했다.

서울중앙지법 영장전담 판사가 장고 끝에 선배인 전직 고법 부장에 대해 영장을 발부하는 용단을 내리자 일선 판사들은 충격을 감추지 못했다. 하지만 검찰의 영장 청구 단계에서부터 어느 정도 예견됐던 탓인지, 충격보다는 분발의 계기로 삼아야 한다는 의견이 주류를 이루었다.

법원 쪽에서는 자성의 목소리가 터져 나왔다. 범죄를 심판하는 소명을 받은 법관이 거꾸로 법의 심판을 받는 현실은 법조계에 안타까움을 넘어서 참담함을 안겨주었다.

영장이 발부되자 법원은 자괴감 속에 비통한 분위기가 역력했지만, 아픈 만큼 성숙해져야 한다는 목소리가 터져 나왔다. 재야 법조계에서는 이번 일을 법원과 검찰이 제 식구 감싸기의 구태에서 벗어나는 계기로 삼아야 한다는 반응을 보였다.

검찰은 위의 두 사건을 처리함에 있어서 경제적 파장을 우려하는 여론이나 제식구

를 내치는 일이라는 비판에도 불구하고 법이 담보한 칼을 휘둘렀다. 잘못된 일에 대해 죄를 묻는 것, 그것은 물이 높은 곳에서 낮은 곳으로 흐르듯 당연한 일이다. 사회지도층과 재벌 총수를 비롯한 화이트칼라 범죄를 엄단하는 것 그것도 역시 당연한 일이다. 구속수사에 관한 지침은 법무·검찰에 그렇게 조금씩 뿌리 내리고 있었다.

## 나. 검찰수사에서의 '권리장전' 마련

### (1) 개정 추진과정

인권보호수사준칙 개정에 대한 법조계나 인권단체 등의 관심은 당초 법무부·검찰의 예상을 훨씬 뛰어넘는 것이었다. 그리하여 법무부·검찰은 준칙 개정 과정에서 각계각층의 다양한 의견을 반영함으로써 국민이 진정으로 바라는 사항들을 최대한 포함할 수 있도록 노력하게 되었다.

#### < 추진경과 >

- 2003. 12. 및 2004. 7. 수사와 인권토론회 2회 개최
  - 대학교수, 변호사 언론인, NGO등이 총망라된 토론회에서 다양한 의견 수립
- 2005. 4. 25. 대검찰청에서 '인권보화 강화 종합대책'을 발표함에 따라 그 내용을 반영한 개정시안을 내·외부기관에 의견조회
- 2005. 11. 사법개혁추진위원회의 형사소송법 개정안 내용을 반영한 수정안을 내·외부기관에 의견조회
- 2005. 12. ~ 2006. 1. 국가인권위원회, 대검, 변협 등에 의견조회
- 2006. 2. 16. 법무부 정책위원회 상정, 이후 6. 19.까지 전체회의 및 소위 등 총 6회 심의
- 2006. 2. 21. 법무부 변화전략계획 발표
  - 인권현실에 부합하도록 인권보호수사준칙의 개정을 이행과제에 포함
- 2006. 3. 31.부터 인권보호수사준칙 개정연구팀(팀장 : 이창재 법무부 형사기획 과장) 운영
  - 이호중 한국외대 법대교수, 천낙봉 변호사 등 내·외부 전문가 9명으로 팀을 구성
  - 6. 2.까지 총 5회 회의

## (2) 개정 ‘인권보호수사준칙’ 의 주요 내용

### ○ 체포·구속은 필요 최소한으로

2006년 개정된 인권보호수사준칙의 주요 골자 중 하나는 체포나 구속은 수사를 위해 필요 최소한의 범위로 제한하는 것이다. 이를 위하여 개정 준칙에서는 우선 구속수사 기준의 수립과 시행을 통하여 엄정하고 신중하게 구속여부를 결정하도록 하는 한편, 헌법상 “무죄추정의 원칙”에 충실하게 구속영장은 필요 최소한의 범위 내에서 청구해야 한다는 점을 명시했다.

또한 피의자가 범행을 부인하거나 진술거부권을 행사한다는 사유만으로 곧바로 도망이나 증거 인멸의 우려가 있다고 단정하지 않는 등 구속사유를 보다 신중히 판단하도록 했다. 특히 수사기관에 의한 남용의 소지가 큰 긴급체포에 대하여는 체포영장을 발부받을 시간적 여유가 없을 때에 한하여 예외적으로 하고, 긴급체포를 자백 강요의 수단으로 체포를 남용해서는 안된다는 점을 명문화했다.

### ○ 변호인의 참여 보장 등 수사 과정의 투명성 제고

또한, 개정 준칙은 헌법상의 권리인 변호인의 조력을 받을 권리를 보다 강화하고, 가족의 참관을 허용하는 등에도 초점을 두었다. 피의자 신문시 변호인의 참여를 철저히 보장하기 위하여 우선 피의자를 신문하기 전에 변호인을 참여시킬 수 있음을 피의자에게 사전에 고지하도록 했다.

체포·구속된 사람을 소환하였거나 조사 중이라도 변호인과의 접견·교통권을 보장하여야 함을 명시했다. 특히 변호인의 접견·교통권 제한과 관련한 그 동안의 대법원 및 헌법재판소 판례의 취지를 충분히 반영했다. 변호인의 참여 제한·퇴거 요구 사유를 “신문을 방해하거나 수사기밀을 누설하는 경우 또는 그러한 염려가 있는 경우 등 정당한 사유가 있는 때”로 한정함으로써 수사기관에 의한 자의적인 제한을 방지할 수 있도록 했다.

또한 미성년자나 장애인 또는 자신의 권리를 제대로 행사하지 못할 염려가 있는 피의자를 조사하는 경우에 가족 등 그 피의자를 보호할 수 있는 자의 참관을 허용하도록 했다.

피해자나 참고인을 조사하는 경우에 조사받는 사람이 미성년자이거나 신체적·정신적 장애 등의 사정으로 자신의 권리를 제대로 행사하지 못할 염려가 있는 경우에는 가족과 같이 조사받는 사람과 신뢰관계에 있는 사람을 동석할 수 있도록 했다.

종래에는 체포·구속의 경우 24시간 이내 서면통지만을 의무화하였는데, 서면통지는 체포·구속 후 2~3일이 경과하여서야 도착하여 가족들이 그 사실을 즉시 알지 못하는 문제가 있었다. 이번 개정으로 체포·구속을 집행한 직후 전화나 팩시밀리 등을 통한 통지를 의무화함으로써 체포·구속 후 수 시간 내에 가족들이 체포·구속 사실을 알 수 있게 됐다.

#### ○ 수사상황 등의 촬영 및 공개 금지

그 동안 국민의 알 권리라는 미명 하에 TV 등을 통해서 피의자가 옷을 뒤집어 쓴 채 언론 인터뷰에 응하거나 카메라 플래쉬 세례를 받으며 수사기관에 출석하는 모습이 여과 없이 방영되는 일이 많았다. 이에 대해 개인의 인권과 프라이버시에 대한 중대한 침해라는 비판이 끊임없이 제기되어 왔다.

개정 준칙에서는 기소 전에 수사상황을 공개하거나 수사 광경을 촬영 또는 중계 방송하는 행위, 사건관계인의 의사에 반하는 인터뷰 등을 금지하고 있다. 중대한 공익상의 필요가 있어 예외적으로 수사상황을 공개하더라도 각 검찰청의 공보담당관이 작성한 공보자료에 의하도록 하는 등 내부통제를 강화함으로써 피의자 등 사건관계인의 프라이버시를 최대한 보호하고자 했다.

#### ○ 잘못된 수사관행의 근절

일각에서는 불확실한 제보에 의하여 내사나 수사에 착수하거나 그러한 내사나 수사가 장기화됨으로 인해 사건관계인의 명예나 신용이 침해되고 있다는 비판이 제기돼왔다. 또한 물리적인 폭력을 수반한 고문·가혹행위는 거의 사라졌으나 아직까지 폭언, 고압적 태도, 불필요한 반복 소환 등과 같이 무리하거나 강압적인 수사관행도 질타의 대상이었다.

개정 준칙에서는 내사나 수사 착수시에 수사단서의 제보자와 피내사자 또는 피의

자와의 관계, 제보의 동기 등을 면밀히 살피는 등 범죄정보의 신빙성 유무를 철저히 따져 그 착수에 신중을 기하도록 했다. 범죄혐의가 없다고 인정되면 즉시 내사나 수사를 종결함으로써 피내사자나 피의자가 불안한 상태에서 빨리 벗어날 수 있도록 한 것이다.

또한 조사 도중 폭언, 강압적이거나 모욕적인 발언 또는 공정성을 의심받을 수 있는 언행을 하지 못하도록 했다. 특히 진술을 거부하거나 범행을 부인하는 피의자에게 자백을 강요하기 위한 수단으로 불필요하게 반복 소환해서는 안 된다는 점을 명시했다.

○ 범죄피해자, 소년·장애인 등 약자 보호

개정 준칙에서 피해자 보호 관련 내용을 체계적으로 조문화함으로써 수사과정에서의 범죄피해자 보호에 만전을 기할 수 있도록 했다. 그 구체적인 내용을 보면, 수사 및 공판과정에서 피해자가 사실관계나 양형 등에 대하여 충분한 의견을 진술할 수 있도록 기회를 부여하고, 피해자의 요청이 있는 경우 당해 사건에 관한 상담에 성실히 응하도록 했다.

피해자에 대한 조사 시에는 법정진술권, 정보요청권 등의 권리나, 범죄피해자구조, 배상명령 등 피해 회복에 도움이 되는 제도를 안내해 주도록 했다. 또한 부당한 반복 조사나 증인신문, 원치 않는 피의자와의 대질조사 등을 지양하도록 했다.

성폭력·성매매 피해자를 조사할 경우에는 심리상태, 후유장애 등을 고려하여 피해자의 인격이나 명예가 손상되거나 사적인 비밀이 공개되지 않도록 했다. 전용조사실을 마련하는 등 편안한 분위기에서 진술할 수 있는 조사환경 마련을 위해 구체적인 대책을 세우고 있다.

한편, 소년범에 대하여는 구속수사를 억제하는 한편 비행원인을 과학적으로 분석하고 이에 따라 적절한 처분을 내림으로서 조기에 사회에 복귀할 수 있도록 했다. 장애인이나 외국인에 대하여는 반드시 수화나 통역을 제공하여 권리 행사에 지장이 없도록 하고, 장애인에 대하여는 법률구조제도를 안내하여 주도록 하였으며, 외국

인에 대하여는 본국 영사관원과의 접견·통신권을 보장하도록 했다.

○ 인권보호를 위한 제도적 장치의 체계화

그 밖에도 검사 기타 수사업무 종사자의 인권감수성 제고를 위하여 수시로 인권 교육을 실시하도록 했다. 국가인권위원회나 각종 인권단체의 의견을 경청하고 검찰 옴부즈맨·검찰시민모니터링 제도 등을 적극 활용함으로써 각종 제도 개선에 반영하도록 유도하고 있다.

준칙의 위반, 기타 인권침해 신고 시에는 내사·진정 사건으로 수리하여 처리하고, 인권보호관(차장검사)이 이를 감독하며, 중요 인권침해사건은 법무부장관에게 보고하도록 했다. 준칙의 이행 여부를 감독하고 통제하는 장치도 아울러 마련함으로써 개정 준칙이 실제 효력을 갖는 규범으로서 제 기능을 발휘할 수 있도록 한 것이다.

## 인권존중 수사관행 확립을 위한 7대 중점추진사항

- ① 수사과정에서 가혹행위는 물론, 폭언이나 강압적·모욕적인 말투를 철저히 추방한다.
- ② 사건관계인을 불필요하게 반복 소환하지 않는다.
- ③ 구속수사 기준에 따라 엄정하고 신중하게 구속 여부를 결정함으로써 불구속수사 원칙을 철저히 확립한다.
- ④ 자백을 강요하기 위한 수단으로 체포를 남용하지 않는다.
- ⑤ 체포·구속 즉시 전화통지를 함으로써 가족들의 불안감을 덜어주고, 변호인의 조력을 받을 권리를 보장한다.
- ⑥ 피의자를 촬영·중계방송하게 하거나 인터뷰에 응하게 함으로써 명예와 사생활을 침해하는 일이 없도록 한다.
- ⑦ 조사시 변호인의 참여, 가족 참관, 신뢰관계인의 동석 범위를 확대함으로써 수사의 투명성을 더욱 높인다.

### 다. 범죄피해자 보호 강화

#### (1) 주요 추진 성과

- 범죄피해자의 권리장전인 ‘범죄피해자보호법’ 제정

범죄피해자보호법은 2005. 12. 23. 공포되고 2006. 3. 24. 시행되었는데, 범죄피해자가 인간의 존엄성을 보장받고 명예와 사생활의 평온이 보호되어야 하며 당해사건과 관련된 절차에 참여할 권리가 있음을 기본이념으로 명시했다. 범죄피해자의 보호와 지원을 위한 책무를 국가와 지방자치단체에 부여하고 범죄피해 회복을 위한 구체적인 대책을 강구토록 한 것이다.

또한 법무부에 민간전문가가 참여하는 범죄피해자 보호위원회를 설치하고, 범죄피해자보호위원회의 심의를 거쳐 5년 단위의 범죄피해자 보호·지원에 관한 기본계획을 수립하며, 관계행정기관 및 시·도지사는 이에 따른 연도별 시행계획을 수립·시행하도록 하였고, 민간차원의 봉사활동을 지원하기 위하여 민간 범죄피해자 지원법인을 법무부에 등록하여 예산의 범위 내에서 보조금을 지급할 수 있도록 하는 등 범죄피해자 보호·지원을 위한 전반적인 내용을 담고 있다.

○ 범죄피해자 구조금 지급에서 “피해자 생계유지 곤란” 요건 삭제

최근까지 범죄피해자가 국가로부터 구조를 받기 위해서는 <피해자의 생계유지 곤란> 요건을 충족해야 했었다. 이 요건이란 가구전체의 수입이 건설노임 단가(일당 5만원)의 1.5배 이하의 빈곤층이라는 점을 입증해야 하는데 빈곤층일수록 이를 입증하기가 쉽지 않은 것이 현실이다. 따라서 구조를 받아야 할 빈곤층이 오히려 이 조건을 입증하지 못하여 구조대상에서 제외되는 사례가 빈번하게 발생했다.

2006년 6월부터 시행된 개정 ‘범죄피해자구조법’은 ‘피해자 생계유지 곤란’ 요건을 삭제했다. 피해자가 스스로 빈곤층임을 입증해야하는 부담을 덜어주고 구조대상 범위를 넓혀 보다 많은 범죄피해자들이 국가로부터 구조 혜택을 누리게 하기 위해서다. 또한 가족의 생계를 책임지고 있는지 여부에 상관없이 유족 구조금을 지급하되, 특히 배우자를 1순위 지급대상자로 지정했다.

개정 전에는 피해자가 부양하고 있던 유족만 구조금 지급 대상으로 규정했다. 그래서 수입이 없던 피해자가 사망한 경우 그 유족은 지급 대상에서 제외되는 한계가 있었다. 특히 피해자가 사망당시, 실직, 투병 등의 일시적인 사유로 수입이 없었을 경우까지 지급대상에서 제외시킴으로써 불합리하다는 지적이 지속적으로 제기됐다.

2006년 6월부터 시행된 개정법은 피해자에게 생계를 의존하지 않고 있는 유족에게도 구조금 지급이 가능하도록 했다. 유족에 대한 실질적인 보호기능을 강화한 것이다. 특히 피해자에 대한 보호가 대폭 강화되어 가정유지 및 자녀 양육에 도움이 되도록 했다.

○ 범죄피해자 구조금 지급신청 기간을 1년에서 2년으로 연장

구조신청을 결정하기까지 소요되는 기간도 1년에서 2년으로 연장했다. 이것은 범죄발생 이후 수사에 소요되는 기간을 감안할 때 신청기간 1년은 너무 짧다는 사회단체의 의견을 수용한 것이다. 신청 기간을 2년으로 연장함으로써 지급신청기간 경과로 인해 구조금을 받지 못하는 사례를 줄이고자 하는 의미를 담고 있다.

<사례 1>

서울에 사는 김모씨는 일용노무직 종사자로 한달에 150만원 수입으로 생계를 꾸려가던 도시 빈민층이었다. 어느 날 퇴근길에 우연히 신원미상자로부터 ‘묻지마 폭행’을 당해 두 눈이 실명되는 1급 장애판정을 받았다. 김씨 가족들은 줄지에 수입이 없는 상태가 되어 버렸다. 김씨의 경우라면 개정 전후 구조내용이 어떻게 달라지는 것일까?

개정 전	개정 후
세금납부영수증 등 수입을 입증할 자료가 없어 “생계유지 곤란”의 점에 대한 입증부족으로 기각 당함	“피해자 생계유지 곤란” 요건이 삭제 되었으므로 자신의 수입을 입증할 필요 없이 구조금 지급

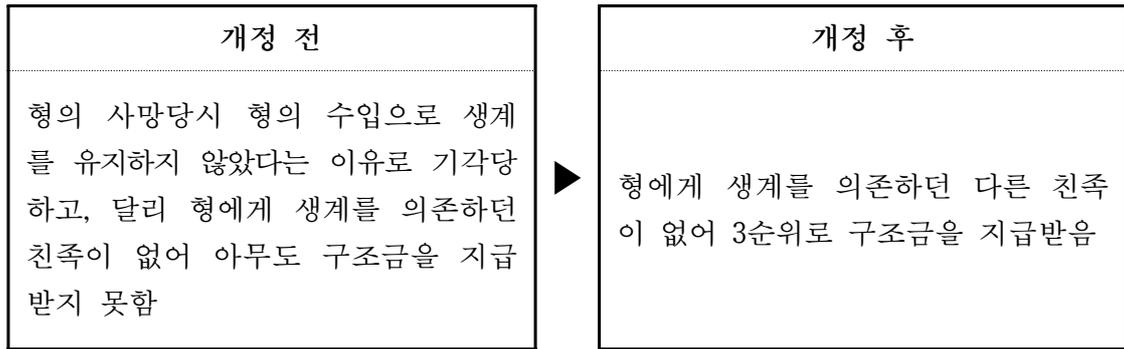
<사례 2>

강원도에서는 한모씨는 아내와 두 아이를 거느린 가장으로 월 300만원 수입이 있던 회사원이었다. 한씨는 폐암으로 회사를 그만둔 후 저축해놓은 돈을 치료비로 모두 써버리고 아내가 가정부로 일을 하면서 생계를 꾸려가고 있었다. 그러던 중 한씨는 산책길에서 강도를 만나 목숨을 잃었고 가해자를 잡았으나 가해자가 배상을 할 수 있을 만큼의 경제적인 여유가 없는 경우였다. 한씨 가족들 역시 개정 전후 구조내용은 확연히 달라진다.

개정 전	개정 후
한씨 사망당시 한씨의 수입으로 생계를 유지하지 않았다는 이유로 기각 당함	한씨 사망당시 한씨에게 생계를 의존하였는지 여부에 관계없이 배우자인 처에게 1순위로 구조금 지급

<사례 3>

30대 가장인 이모씨는 아내와 아들, 노동능력이 없는 형을 부양하던 월수입 200만원의 자영업자였다. 그러던 중 형이 강도를 만나 목숨을 잃었고 가해자는 검거하지 못한 상태였다. 이씨 가족들도 개정 후 법을 적용하면 구조대상이 된다.



- 형사절차에서 피해배상을 받는 배상명령 제도 확대시행과 범죄피해자에 대한 무료법률구조 실시

2006. 6.부터 소송촉진등에관한특례법이 개정, 시행됨에 따라 범죄피해자는 가해자에 대한 형사소송 절차에서 직접적인 물적 손해, 치료비 손해 외에도 위자료를 배상받을 수 있게 됐다. 피고인과 피해자가 합의를 한 경우 형사재판의 공판조서에 그 취지를 기재해 달라고 재판부에 요청할 수 있다. 공판조서에 기재된 합의내용에 대해서는 재판상 화해의 효력이 인정됐다.

또한 2006년부터 범죄피해자가 법률구조공단으로부터 무료 법률구조를 제공받을 수 있도록 했다. 범죄피해자에 대한 법률구조공단의 법률구조를 규정한 법률구조법 개정안을 2006. 1. 국회에 제출했다.

- 범죄피해자지원센터 활동 강화

이와 함께 범죄피해자지원센터 활동이 강화되었다. 2003년 9월경부터 전국 검찰청 단위별로 센터가 설립됐다. 피해상담, 응급구호, 구조금신청 및 법률구조 안내, 수사기관 및 법정동행, 의료기관 안내, 학자금 및 생활비지원 등 자원 봉사 활동 중인 55개 민간 범죄피해자지원센터를 더욱 활성화하기로 했다. 이를 위해 2006년에 범죄피해자지원센터를 범죄피해자 지원법인으로 법무부에 등록토록 하고 국고보조금 10억원을 지급함으로써 범죄피해자 보호·지원 활동을 강화했다.

#### <구체적인 지원 사례>

범죄피해자인 박모씨는 승용차에 치여 사망했으나 가해차량이 무보험 차량으로

피해자 가족들은 아무런 보상을 받을 수 없는 상황에 처해 있었다. 가장의 사망으로 유족들은 경제적인 수입이 전혀 없었고 설상가상으로 박씨의 아내는 유방암으로 투병 중에 있어 최저 생계조차 보상받지 못하는 상황에 처해 있었다. 이런 경우 박씨의 가족들은 국가로부터 어떤 지원을 받을 수 있을까?

첫째, 법률상담 지원 - 박씨 아내는 범죄피해자구조금 지급 대상이 되는지 여부와 재판진행 과정 등에 대한 법률 상담 지원을 받을 수 있다.

둘째, 관할 동사무소에 기초수급대상자로 선정될 수 있도록 협의하고 의료비 및 생계비 일부를 지원받을 수 있도록 지원받을 수 있다.

셋째, 박씨 아내의 유방암치료를 무료로 받을 수 있는지 상담, 치료가 끝난 후에는 취업알선 상담지원 등을 받을 수 있다.

### 3. 문제점 및 장애 요인

#### 가. '구속 수사 기준에 관한 지침' 마련

##### (1) 개별사안에 대해 차등적용이라는 비판 유발가능성

구속 기준을 대외적으로 명시할 경우, 사안별로 구속 기준이 구체적으로 적용되었을 때, 차등 적용이라는 의견을 가진 사건관계인으로부터 민원이 제기될 수 있다. 검찰 수사권이 위축될 수 있다는 내부의 반대 의견이 있었던 것도 사실이다. 위에서 정해진 것은 세부적인 지침이기는 하지만 개별 사건별로 사안이 다 다르기 때문에 그 안에서 형평성 문제가 생길 수 있다는 우려의 목소리인 것이다.

##### (2) 검사의 재량권이 없는 상태에서 수사가 제대로 이루어질까 ?

또 구속 영장 청구 여부의 결정은 검찰의 고유한 권한이고, 수사 재량행위이므로 이를 통제하는 것은 부적당하다는 내부의 반대도 상당히 심했다. 법대로 죄를 묻는 것이 원칙이라고 해도 영장청구는 검찰의 고유권한이며 수사가 검찰의 의무이자 권리라는 것이다. 이를 명문화 했을 경우 개별 사건에 대해 검사가 재량권을 행사할 수 있는 범위가 너무 축소되어 유연성을 잃을 수 있다는 지적인 것이다.

##### (3) '거액' 의 기준이 뭔가

또한 부패사범 구속기준에 막연히 '거액'을 기준으로 정한 것은 여전히 고무줄 잣

대가 될 수 있다는 지적도 나왔다. 구속기준의 공표가 일부 피의자에 의해 악용될 가능성도 제기됐다. 구속에 이르지 않을 정도의 범죄를 저지르는 수단으로, 구속회피 수단으로 사용될 수 있어 범죄억제 효과가 약화될 수 있다는 의견도 개진되었다.

#### 나. '인권보호수사준칙' 마련

준칙 개정에 착수한 초창기에는 학계, 재야 법조계 및 인권단체와 검찰과의 입장 차이가 커서 개정안을 도출하는데 다소 어려움이 있었다. 준칙 개정의 태스크포스라 할 수 있는 '개정연구팀' 회의 및 법무부 정책위원회 회의를 10회 이상 거쳐야 했다. 수사과정에서 겪게 되는 민원인들의 애로사항, 일선 검찰청의 수사현실 등에 대하여 허심탄회하게 상호 의견을 교환함으로써 서로에 대한 이해도를 높이고 입장 차이를 좁혀 원만하게 개정안을 도출할 수 있었다.

#### 다. 범죄피해자 보호 강화

아직도 우리 사회에서는 범죄피해자와 자신은 아무 상관이 없다는 사회적 무관심이 존재한다. 범죄피해자 스스로도 범죄피해에 대한 일부 책임이 있을 수 있다는 심리적 자책감을 지니고 있다. 범죄피해자의 피해에 대해 주목을 하기 보다는 범죄내용에 대한 호기심 어린 시선 등이 상당히 존재하는 것이 현실이다.

더구나 범죄피해자의 권리보호를 위해 노력하여야 할 중앙행정기관, 지방자치단체의 공무원들도 일반 국민들과 마찬가지로 범죄피해자에 대한 인식이 부족한 상태다. 범죄피해자 보호·지원 정책을 수립, 시행하는데 상당한 애로가 존재한다는 것이다.

## 제 11 장 검찰개혁, 그 미완의 과제

참여정부이후 검찰의 정치적 중립성 및 수사의 독립성이 강화되면서 검찰개혁의 화두는 이제 '검찰권의 민주적 통제, 제도적 견제'로 옮겨져 가고 있다. 종전보다 오히려 강화된 수사권을 행사하게 된 것에 상응하여 책임의식을 강화하고 아울러 이를 제도적으로 담보, 견제할 수 있는 법적 시스템을 구축할 필요가 높아진 것이다.

물론 검찰도 내부개혁을 통하여 스스로 국가기관의 하나로서 자신의 역량과 판단으로 국민이 부여한 수사기소권을 올바르게 행사하고 그 결과에 대하여도 책임을 지는 시스템을 정착시켜 나가고 있다.

그러나 검찰내부 개혁만으로는 조직논리에 따른 한계가 있을 수밖에 없다. 외부적·제도적 개혁을 통한 검찰권의 민주화, 분권화 견인이 필요하다는 것이다. 참여정부에서는 검경수사권 조정, 공직비리수사처 신설, 특별검사제도 등을 추진하여 왔다.

그러나 검·경 권력기관의 반목과 대립, 정치권, 시민단체, 학계, 법조계 등 관계 집단의 다양한 이견으로 사회적 합의를 이루어내지 못한 채 아직도 그 결론이 도출되지 못하고 있다. 아래에서 간단히 살펴보기로 한다.

### 1. 검·경 수사권 조정 문제

국민의 권익을 최대한 보호하기 위해서는 권력기관 내부의 민주화, 투명화와 더불어 권력기관 간의 적절한 권한배분으로 견제와 균형이 이뤄져야 한다. 참여정부에서는 출범 초부터 수사절차상의 '견제와 균형', '자율과 분권'이라는 민주주의 원리를 구현하고 국민편익을 제고하기 위하여 검경수사권 조정 작업을 진행해 왔다.

그러나, "일부 민생치안 범죄에 한해 검찰의 사법적 통제를 받는 전제하에서 경찰수사의 독자성을 인정"이라는 공약사항을 이행하기 위한 검·경 수사권 조정 작업은 검경간의 첨예한 이견 대립으로 정부입법을 마련하지 못하고 계속 답보상태에 있다

즉, 검찰은 수사는 국민의 기본권에 대한 제한을 수반하는 준사법적 작용이므로 이에 대한 견제장치로서 법률가에 의한 사법적 통제가 필요하다는 입장이다. 경찰의 수사권 남용 가능성을 방지하고 국민의 인권보장 및 법치주의를 강화하기 위하여 검사의 수사지휘권은 원칙적으로 보장하여야 한다는 것이다. 그런 이유로 형사소송법 제195조(수사주체를 검사로 한정하고 있음)의 개정예에 반대하고 있다.

제196조 제1항은 검사의 원칙적 수사지휘 하에 사경에게 수사개시·진행권만을 부여하거나 일부 절도·폭력·교통사고 등 일부 민생치안범죄에 대하여만 경찰에게 독자적 수사권을 제한적으로 부여하자는 입장을 굽히지 않고 있다

이에 반하여 경찰에서는 현행 수사실무상 경찰이 대부분의 형사사건을 처리하는 점을 감안하여 경찰에게 실질적 수사권을 부여함으로써 수사현실을 법제화할 필요가 있다고 주장한다. 수사(경찰)와 소추(검찰)를 분리하고 상호 대등하고 협력적인 관계를 유지하게 함으로써 수사기관간의 견제와 균형 원리를 구현하자는 것이다.

수사종결권, 영장청구권 등은 여전히 검찰에게 전속되어 있으므로 경찰 수사에 대한 사법적 통제는 가능하다는 전제하에 형사소송법 제195조는 이를 개정하여 사경을 검사와 대등하게 수사 주체로 인정하고, 제196조도 개정하여 경찰이 원칙적으로 검사의 지휘 없이 독자적으로 수사권을 행사할 수 있도록 하자는 입장을 계속 주장하고 있다.

그리하여 검경 양측이 2004. 9.경부터 2005. 5.경까지 '검경수사권조정협의체', '검경수사권조정자문위원회'를 발족시켜 조정작업을 진행하여 왔으나 기관 간 힘겨루기로 반목과 갈등만 증폭되어 왔을 뿐 위와 같은 핵심쟁점에 대한 의견 차이로 합의를 이루어내지 못하고 있다. 청와대나 국무조정실에서도 각계 의견을 수렴하고 검경 양측을 설득하여 왔으나 양 기관의 완강한 반대로 가시적인 성과를 내지 못한 채 논의를 유보시킬 수밖에 없게 됐다

검찰은 검찰대로 일부 검사들을 중심으로 검찰제도의 본질, 인권 강화 차원에서 수사권 조정이 반드시 필요한가에 대하여 의문을 제기하고 있다. 만일 수사지휘권

을 일부라도 양보하여 경찰에 독자적 수사권을 부여하게 되면 경찰에 대한 통제가 사실상 어렵게 된다고 보고 있다.

장차 헌법상의 영장청구권까지 위협받게 될 가능성이 있다면서 조직의 사활을 걸고 이를 방어하려 하고 있는 상황이다. 경찰은 경찰대로 일부 경찰관을 중심으로 검·경수사권 조정 작업의 공론화를 최대의 호기로 삼아 50여년간 경찰의 숙원사업이었던 경찰수사권 독립을 참여정부 하에서 반드시 일거에 쟁취하겠다는 일념 하에 그 주장을 견지하고 있다. 양 기관의 합리적인 온건론자들의 입지를 축소시켜 더 이상 타협의 여지가 없는 상황으로까지 내몰리고 있다.

검경 양측은 서로간의 주장이 받아들여지지 않는다면 내부 조직원들의 설득이 불가능하므로 차라리 논의를 중단하고 차기 정부에서 재론하는 것이 바람직하다는 입장까지 나오고 있는 실정이다. 그동안 검·경 내부 개혁은 큰 진전을 이루었지만, 위와 같이 검경 기관 간의 일부 권한 조정이 아직까지 합의에 이르지 못하고 있는 점은 아쉬운 일이 아닐 수 없다.

수사권 조정이 국민 생활의 편익을 제고하기 위한 측면보다는 검경 권력기관에 대하여 수사권을 어떻게 분배할 것인지의 문제로 귀착되는 측면이 있다. 지난 수십년간 검경간의 소모적인 대립·반목으로 인한 양 기관의 정력 낭비 및 국가적 손실을 이제는 어떠한 형태로든지 매듭지을 필요가 있다.

역지사지의 심정으로 검찰은 경찰의 입장에서 양보할 수 있는 부분은 더 없는지, 경찰도 검찰의 입장에서 다시한번 생각해 볼 여지는 없는지 진지하게 고민해 보는 대응적 자세가 필요한 시기다. 경찰이나 검찰도 다 같은 국가기관으로서 소속 조직의 이익이 아닌 국가와 국민의 이익이라는 관점에서 상대방을 신뢰하면서 객관적으로 문제를 해결하여야 할 것이다.

검경 수사권 조정 문제는 원칙적으로 양 기관이 합의를 도출하여 해결하는 것이 가장 바람직하다. 상호 합의 없이 일방적으로 결정하게 되면 그것이 또 다른 갈등을 낳고, 국민을 불안하게 한다. 향후 양 기관간에 좀 더 성의 있는 대화와 타협, 그리

고 단계적인 접근을 통해 제도적 개혁이 이뤄져야 할 것이다.

## 2. 공수처 신설 및 특별검사제 도입 문제

부패청산을 위해서는 권력형 부패척결이 무엇보다도 중요하다. 기존 사정시스템 만으로는 정치적 시비·공정성 등의 한계가 있어 참여정부에서는 공약사항의 하나인 '권력형 부패척결을 전담하는 고위공직자 부패 조사 기구' 신설을 추진해 왔다.

2004.11. 대통령 직속기구인 국가청렴위원회(구 부패방지위원회) 산하에 '공직부패수사처'를 신설, 전·현직 고위공무원에 대한 수사권을 부여(기소권은 검찰이 행사)하는 것을 주요 내용으로 한 '공직부패수사처설치법안'을 정부안으로 마련해 국회에 제출했다.

그러나, 한나라당측에서 수사기관 중첩 등을 이유로 이를 반대함으로써 국회 법사위 심의조차 계속 보류되고 있다. 2005.12.21. 한나라당과 민노당이 공수처법의 대안으로 각각 제출한 특별검사법안 마저 계속 표류함으로써 국회 통과가 불투명한 상태에 놓여 있다.

검찰에서도 특검제가 과잉·중복수사의 우려가 있으며 옥상옥 기구화 되어 비용만 증가하는 등 여러 가지 부작용이 있음을 이유로 그 도입에 대해 달가워하지 않고 있다.

그러나 특검제의 수사대상 및 적용범위를 국회의원이거나, 판·검사, 청와대 관련자 등의 일정한 범죄로 한정하고 중립기구화 시키며 3-5년간의 한시법으로 운영하는 방법이 있다. 그 제도의 효과를 분석하여 그 지속여부를 결정하는 등의 방법으로 추진해보자는 것이다. 검찰이나 일부 정치권의 우려를 최대한 줄일 수 있는 여지가 있으므로 정치권이나 검찰에서도 전향적인 검토할 필요가 있다.

검찰 관련 비리를 검찰 스스로 수사하는 모순된 상황을 제거하고 정치적 논란이 큰 사건에 대한 검찰수사의 부담을 덜어줄 수 있는 제도로 받아들일 수도 있다.

또한, 기존의 개별특검제는 정략적 차원에서 무분별하게 남발될 수 있고, 특검을 의식한 검찰의 저인망식 수사로 특검의 새로운 사실 규명에 구조적인 한계를 가지고 있으며, 그로 인해 예산낭비, 과잉수사의 문제점을 가지고 있다. 특히 여야의 의석수 분포에 따라 특검법이 가결되기도 하고, 부결되기도 하는 등 특검의 정략적 운용은 큰 문제라 하지 않을 수 없다. 그래서 이를 해결하기 위해 정부는 권력형 비리 사건에 있어서 독립성과 효율성을 확보하고 대국민 불신을 해소하기 위하여 공수처 도입을 추진한 것이었다.

한시적 상설특검은 사무처 등 사무기구가 상설되는 기구 상설특검일 경우 공수처의 대안이 될 수 있으나, 단순한 제도 상설특검은 기존의 개별특검과 별 차이가 없어 공수처의 대안이 된다고 보기 어려운 측면이 있다.

공수처법안이든 최소한의 사무처 등 사무기구가 상설되는 기구 상설특검 법안 이든 간에 이는 모두 공직부패에 대하여 보다 효과적으로 대처하고 검찰의 독점적 수사권한에 대한 견제제도로서의 의미가 있는 제도다. 여야간 합의하에 어떠한 형태로든지 조속히 결론을 내려져 적절한 방안이 마련되기를 기대한다.

## 제 12 장 국민에게 힘을 실어주는 검찰로

참여정부 국정 목표인 '국민과 함께하는 민주주의'의 실현을 위해서는 무엇보다도 먼저 권력기관이 국민으로부터 신뢰받는 기관으로 변화해야 한다. 대통령의 개혁 의지와 이를 위한 대통령을 포함한 권력 핵심의 기득권의 포기가 검찰 개혁에 가장 강력한 힘을 실어 주었다.

참여정부 출범 이후 검사 인사 시스템의 개선은 '검사 동일체의 원칙'이라는 과거 검찰 조직을 지탱하는 기본 원칙을 수정하는 것으로 이어졌다. 이러한 변화로 수사의 독립성이 강화된 검사가 그 권한을 남용하거나 일탈하여서는 안 된다는 공감대가 형성됐다.

자체 감찰 및 징계시스템을 강화시켰고, 법무부에 감찰관실을 설치하고 외부인사가 참여하는 감찰위원회를 설치하는 등 검찰의 '정치적 중립성', '수사의 독립성'을 갈망하는 국민의 염원을 반영한 개혁은 변화의 물결을 따라 자연스럽게, 그리고 자율적으로 이루어 졌다.

종종 인권침해 시비를 불러 일으켰던 구속수사의 관행에서 벗어나 불구속 수사 원칙을 정착시키기 위해 노력했고, 검찰수사의 권리장전이라 할 수 있는 '인권보호 수사준칙'을 마련해 피의자의 인권 보호를 실질화했다.

아울러, 범죄피해자에 대한 국가 차원의 보호, 지원을 강화하기 위하여 '범죄피해자 보호법'을 제정하고 범죄피해자 보호 및 지원을 위한 체계적인 시스템을 구축했다.

이러한 검찰 개혁은 대통령의 개혁 의지와 궤를 같이 하면서도, 청와대나 대통령의 지시가 아닌 내부 구성원의 참여와 합의를 통해 자율적으로 이루어 졌다. 바로 이점에 검찰 개혁의 크나 큰 의미를 부여할 수 있으며, 그 개혁으로 인한 결실의 견고함을 믿어 의심치 않는 것이다.

검찰 개혁은 원래 '정치적 중립성 및 수사의 독립성'과 '검찰권의 민주적 행사'가 병행되어야 한다. 후자가 확보되지 않는 가운데 전자만 먼저 확보되면 검찰권이 통

제받지 않는 무소불위의 권한이 되어 국민에 대한 봉사가 아니라 국민 위에 군림하려고 하는 행태가 심화될 수 있기 때문이다. 그래서 참여정부에서는 양방향의 개혁이 동시에 추진되었으며, 전자의 개혁은 어느 정도 수준에 올랐으나 후자의 개혁은 검찰의 많은 개혁노력에도 불구하고 여전히 미흡하다는 평가를 받고 있다. 후자의 개혁까지 되어야 비로소 국민으로부터 신뢰받는 검찰이 될 수 있는 것이다.

검찰이 국민들로부터 그 신뢰를 유지·고양시키기 위하여는 검찰이 진정으로 국익과 국민의 이익을 위해 일하고 있는가를 항상 자문하면서 겸허하고 공평무사하게 주어진 책무를 수행하여야 할 것이다.

특히 형사사건에 있어서 수사 및 영장청구는 검사의 고유권한으로서 그것은 국민이 준 권리이기도 하다. 하지만 분명한 것은 국민이 준 권리이기 때문에 더욱 공정하고 정의로운 잣대로 국민을 위해 사용되어야 한다는 사실이다.

검찰은 국민의 든든한 버팀목이 되어 '정의 실현'과 '인권 보장'이라는 검찰 본연의 임무를 수행해 나갈 것이다. 국민들이 신명나게 살아갈 수 있는 세상을 위해, 국민에게 힘을 실어줄 수 있는 검찰이 되기 위해 노력을 계속할 것이다.

◆ 인 터 뷰 : 김성호 법무부장관

“검찰독립과 민주적 통제, 동시에 강화할 것”

Q1. 검찰의 정치적 중립성과 수사의 독립성이란 당위가 ‘검찰권의 민주적 통제’와 상호 갈등하는 측면이 있습니다. 법무부 장관으로서 현재의 균형을 적절한 것으로 판단하십니까.

A : “검찰은 수사에서부터 형집행에 이르기까지 국민의 실생활에 직접 영향을 미칠 수 있는 권한을 행사합니다. 이에 대한 견제와 통제를 위해 법무부 장관이 검찰에 대한 인사·예산권을 갖고 검찰업무를 지휘·감독하고 있는 것이죠. 참여정부에 들어와서는 검찰의 정치적 중립성과 독립성을 최대한 보장하면서도 민주적 통제도 한층 강화하고 있습니다. 검사징계 위원회에 외부인사를 포함시키는 한편, 항고심사위원회, 시민옴부즈만, 시민모니터링 제도 등 시민 참여를 통한 통제가 효과를 발휘하고 있다고 생각합니다.”

Q2. 2004년 1월 검찰청법 개정에서 검사동일체의 원칙이 수정돼 ‘이의제기권’이 신설됐습니다. 과연 이같은 개혁의 실제적인 효과가 나타나고 있다고 보십니까.

A : “과거에도 준사법기관으로서 검사가 업무를 처리함에 있어 상급자의 명령이 부적법하거나 부당하면 토론 등을 거쳐 결론에 이르렀고, 일방적으로 상사의 지시에 따르지는 않았습시다. 다만, 이의제기권의 신설에 따라 이견을 조정하고 합리적으로 업무를 처리하는 관행을 제도화하였다는 점에 의미가 있는 것이지요. 이러한 개혁의 결과 검사가 독립적이고 중립적으로 법과 원칙에 따라 수사하고 결정할 수 있는 자율성을 강화할 수 있게 되었다고 생각합니다.”

Q3. 2004년 1월 검찰청법을 개정하여 직급제를 폐지하고 단일호봉제를 도입했습니다. 이와 같은 개혁의 기대효과는 무엇이었습니까. 또 이같은 제도 도입에 대한 우려 및 그 우려를 해소하기 위한 법무부의 노력은 무엇이었습니까.

A : “검사 단일호봉제는 검찰의 수직적 조직구조 및 관료화를 탈피하고, 일반 검사의 신분보장을 강화함과 동시에 경력검사의 조기 퇴직 관행을 개선하기 위해 도입했죠. 평생검사제를 정착시키고자 하는 취지라고 보면 됩니다. 당시 검찰 내부에서는 직급제 폐지에 대하여 정치권에 의한 인사권 남용 등 우려를 표명하기도 했었죠. 일각에서는 검찰 조직의 무사안일이나 노령화를 우려하는 시각도 있었습니다. 그러나 심의기구화된 ‘인사위원회’의 활성화, 다면평가 강화 등 인사의 투명성과 적정성을 제고할 수 있는 합리적인 인사 운영 관행도 동시에 도입됐습니다. 아울러 적격심사제도의 도입 등을 통해 위와 같은 우려를 해소할 수 있었다고 생각합니다.”

Q4. 단일호봉제’의 폐단을 막기 위해 ‘검사적격심사제도’가 도입됐습니다. 과연 이 제도가 검사에 대한 적격 심사, 무능검사를 걸러내 퇴출시킬 수 있는 제도라고 생각하시는지요.

A : “검사적격심사위원회는 위원 9명 중 외부위원이 5명으로 과반수를 넘습니다. 심사대상 검사에 대한 인사·감찰자료, 세평, 기관장 의견 등을 충분히 검토하고 있습니다. 면밀한 심사가 필요한 검사는 위원회에 소환 후 진술을 듣는 등 온정주의에 치우치지 않도록 엄격히 심사하고 있어요. 특히 금년부터는 검사적격심사 대상자에 대하여 사전에 심사대상자임을 통지합니다. 집중 검토대상자의 선별 기준을 객관화하는 등 보다 엄정한 심사를 통하여 검찰 조직에 활력을 불어넣을 수 있는 제도로 운영하여 나갈 생각입니다.”

Q5. 2006년 9월에는 변호사 가운데 검사를 선발하는 새로운 검사선발 제도가 생겼습니다. 이 같은 제도개혁을 어떻게 평가하십니까.

A : “종래 성적 위주의 검사 선발방식이 나름대로 장점을 가지고 있지만, 보다 다양한 방법으로 검사를 선발해야 한다는 지적이 있었죠. 2006년 9월 우수한 능력의 변호사 출신 검사 17명이 새로 임명됐습니다. 변호사 시절 활동 실적을 면밀히 검토하고, 면접을 통해 실무능력과 법률소양을 검증했습니다. 변협 등 유관기관의 의견도 수렴했고요. 광범위한 조사를 통하여 철저한 검증을 했다고 자부합니다. 검찰조직의 폐쇄성을 극복하고 국민의 요구를 검찰 운영에 반영함과 동시에 법조일원화로 나아가는 계기를 마련하였다는 의미를 가지고 있습니다.”

Q6. 2004년 12월 대검 중수부와 대검 공안부의 조직이 축소됐습니다. 형사부 기능의 강화, 인지수사 부서의 축소가 이 조직 개편의 핵심이었습니다. 이 같은 조직개편을 시도하게 된 배경은 무엇이고, 현재는 어떤 상황인가요.

A : “사회 환경의 변화를 수용하기 위해 검찰 전체의 조직개편을 단행했던 것이죠. 이는 검찰의 준수법기관성을 제고하고, 국민들을 직접 대하는 형사부를 대폭 강화함으로써 국민에 대한 봉사자로서 거듭나기 위한 것이었다고 봅니다. 현재 사법개혁의 일환으로 개정된 형사소송법 시행에 따라 수사와 소송절차가 변화될 예정이므로 이에 대비하여 공판과 수사 역량의 효율적 배분 등 조직·인력 개편을 연구, 검토하고 있습니다.”

Q7. 현재 검찰의 피의자 인권 개선 노력을 어떻게 평가하십니까. 아직도 부족한 점이 있다면 그것은 무엇입니까.

A : “검찰은 2003년 7월 인권보호수사준칙을 제정, 시행함으로써 인권옹호를 위해 수사기관이 지켜야 할 사항을 규범화했습니다. 2006년 6월에는 피의자 조사 시 변호인 참여를 최대한 보장하고 가족 등의 조사 참관을 대폭 허용하는 등의 내용으로 위 준칙을 전면 개정했고요. 구속수사 기준을 수립, 공개하여 ‘불구속 수사의 원칙’을 구체화하는 동시에 국민들에게 객관적이고 합리적인 구속수사 기준을 제시한 것도 커다란 진전입니다. 그 외에도 수사과정의 녹음·녹화제를 지속적으로 확대해 나가는

한편, 수사관 실명제를 도입하는 등 인권존중의 수사관행 정착을 위한 제도개선을 지속적으로 추진해 오고 있습니다. 앞으로도 자백 위주의 수사관행에서 과감히 탈피하는 한편, 전문성을 배양하고 과학적 수사기법을 개발함으로써 인권침해 가능성을 근본부터 차단하겠습니다.”

## 제 3 부 경찰 개혁

### 제 13 장 ‘변화와 혁신’, 새로운 경찰을 향하여

#### 1. 경찰개혁의 변천 과정

경찰은 초창기 좌우 이념대립과 6·25 전쟁이라는 국가형성기의 혼란 속에서도 건국·호국 경찰로서 국가사회 발전의 초석 역할을 수행했다. 그러나 안보와 경제개발에 주력하였던 근대화 시기에 권위주의적 통치체제를 뒷받침했던 것도 부인할 수 없는 사실이다. 독립된 치안기관이 아니라 정치권력의 가장 핵심적인 수단으로 편향된 공권력을 행사해왔다는 지적도 적지 않았다.

과거 억압적 권력기관으로서의 경찰의 모습을 변모시키려는 노력이 없지 않았다. 1980년대 민주화 운동기에는 민주·민생경찰로 거듭날 것을 촉구하는 국민의 소리와 시국치안을 위한 사회 안정의 요구 속에서 고민과 모색을 거듭했다.

외부의 견제와 내부의 의지부족으로 경찰 개혁은 별다른 진전을 거두지 못하였다. 물론 경찰은 문민정부에서 국민의 정부를 거치는 동안 내부개혁을 통해 구시대적 잔재 청산 등 상당한 성과를 거두기도 했다. 그러나 권력기관에서 탈피하여 국민의 경찰로 거듭나기를 바라는 국민의 기대에는 미치지 못했다.

#### 2. 참여정부의 경찰개혁

참여정부는 경찰개혁과 관련하여 지난 정부와 확연히 다른 태도를 견지했다. 청와대 스스로 경찰을 정권의 첨병으로 내세우는 것을 지양하고 경찰 스스로 경찰 본연의 모습으로 돌아가기를 요구했던 것이다.

특히 대통령은 부처 업무보고, 경찰 간부들과의 오찬 등 여러 자리에서 경찰이 더 이상 권력의 도구로 부당한 권력의 명령을 수행하는 그런 기구가 되지 않아야 한다고 누차 강조하였다.

경찰은 더 이상 정치적 목적으로 정보를 만들지 마라...정책 정보의 질을 높여야 한다.(2003.3.24 행자부 업무보고, 노무현 대통령)

경찰이 한 차원 높은 정보역량을 가지고 국정에 대해 뒷받침할 필요가 있으며, 시민들의 삶과 질서 유지, 사회혼란 해소 등과 관련하여 정보판단과 분석역량 제공방안을 마련하라.

(2003.6.16 전국경찰지휘관 오찬, 노무현 대통령)

경찰은 이러한 참여정부의 '권력기관 제자리 찾기' 추진 과제에 따라 국민으로부터 신뢰받는 경찰상을 구현하기 위해 법령·제도·관행 등 모든 분야에 걸쳐 대대적인 혁신을 추진하게 된다.

국민의 기관으로 거듭나기 위한 경찰의 고민은 경찰청장 인사청문회 및 임기제 도입을 통한 경찰의 정치적 중립성 확보, 경찰공무원 근무여건 개선을 통하여 양질의 치안서비스를 제공할 수 있는 기반을 구축했다. 「인권경찰상 구현」, 「맞춤형 보호활동 전개」, 「보안경찰 역할 재정립」으로 구체화되기도 하고 수사 구조개혁과 자치경찰제의 추진으로 표출되고 있기도 하다.

### 3. 경찰근무여건 개선 및 정치적 중립 확보

#### 가. 경찰근무여건의 개선

참여정부는 일선 경찰관들의 과중한 업무 부담을 줄이고 직무에만 전념할 수 있도록 근무여건을 대폭 개선하는 등 치안인프라를 확충하는데 많은 노력을 기울였다. 조직원의 사기와 직결되는 인사제도를 개선하여 2003년부터 실시한 '직급 조정 3개년 계획'에 따라 경찰관 10,364명의 직급을 상향조정 하였으며, 경찰공무원법을 개정·시행(2006.3월)함으로써 경위까지의 근속승진을 확대하고 경사·경장의 근속승진 기간을 1년씩 단축하였다.

경찰의 업무여건이 개선되고 사기가 고양됨으로써 양질의 치안서비스 제공을 위한 제도적 기반이 갖추어졌다고 볼 수 있다. 또한 국가배상법 개정과 순직공무원보

상법 제정(06.2월)을 통해 일반직무 집행 중 순직·공상을 입은 경우에도 국가배상 청구를 가능하도록 하고 순직경찰 유가족에 대한 보상을 대폭 상향조정하게 된 것도 획기적 성과로 볼 수 있다.

#### 나. 정치적 중립 확보를 위한 청장 인사청문회 및 임기제 도입

경찰청장에 대한 '인사청문회' 및 '임기제'가 도입된 것은 경찰의 정치적 중립 확보를 위한 제도적 기초로서의 의미가 있다. 참여정부 들어 비로소 경찰은 정치적 중립 확보를 위해 매우 중요한 일보를 전진하였다고 볼 수 있다.

경찰청장의 인사청문회 실시에는 이론이 존재했다. 헌법상 국회의 동의절차를 거치지 않는 공직자에 대하여 인사청문을 실시하는 것은 대통령의 임면권을 제한하는 것으로 삼권분립의 원리와 상충할 수 있다는 반대의견이 제기되기도 했다.

그러나 국회의 사전 검증을 통하여 능력 있는 인사를 선발하고 일정기간 임기를 보장해 줌으로써 정치적으로 중립을 지키고 정권의 권력이 아닌 국민의 경찰로 거듭날 수 있는 계기가 되었다는 점은 부정할 수 없을 것이다.

우리 경찰은 한때 업무수행과정에서 정치적 중립을 지키지 못해 국민을 실망시킨 일이 더러 있었습니다. 그러나 지금은 엄정 중립의 자세를 견지하면서 새로운 모습으로 국민에게 다가가고 있습니다. 정권을 위한 경찰이 아니라, 진정 국민을 위한 경찰로 거듭난 것입니다.

(2003.3.20 경찰대학 졸업식 축사, 노무현 대통령)

## 제 14 장 시대적 요청인 「인권경찰像」 구현

### 1. 추진배경

경찰은 수사를 비롯하여 범죄의 예방·단속 등 국민생활과 가장 밀접한 영역에서 사회질서를 유지하고 국민의 생명과 재산을 보호하는 기관이다.

그간 경찰은 인권적 가치보다 질서유지를 강조하고 국민이 아닌 국가와 정권을 향한 충성을 강조한 결과 국민의 생명과 재산, 인권 보호라는 본연의 역할을 소홀히 하였다는 비판을 받아왔다. 경찰의 제자리 찾기가 인권경찰상 구현에서 시작되어야 할 이유가 여기에 있다.

경찰은 국민의 높아진 인권의식에도 부응해 나가야 합니다. 깨끗한 경찰은 우리 사회를 맑게 합니다. 경찰이 한순간이라도 정도에서 벗어나면 그 동안 쌓아올린 신뢰가 하루 아침에 무너지게 된다는 점을 깊이 명심하기 바랍니다.(2003.3.20 경찰대학 졸업식 축사, 노무현 대통령)

물론, 참여정부 이전에도 인권경찰을 위한 경찰의 자체 노력이 없었던 것은 아니다. 경찰은 1980년대 후반부터 ‘인권존중 수사풍토의 정착’을 목표로 경찰 업무 각 분야에서 인권을 보호하기 위한 다양한 시책을 펼쳐왔다. 그러나 종합적이고 체계적으로 이루어지지 못해 직무편의적 사고의 틀을 벗어나기 어려웠다. 일선 치안현장의 의식과 관행을 획기적으로 변화시키기에는 다소 미흡했다.

국민 인권의식 성장, 국가인권위원회 출범, 각종 NGO의 활성화 등 전반적인 인권환경이 급격히 변화하면서 경찰의 직무 편의적인 의식과 관행은 시급히 개선되어야 할 과제로 부각되기 시작했다. 예를 들어 수사과정에서 폭언을 사용하여 피의자의 인격적 가치를 훼손하였던 사례나, 긴급체포 남용으로 인한 신체의 자유 침해, 유치장 알몸 신체검사로 인한 인격권 침해 등은 인권의식이 경찰조직 전반에 정착되지 못해 국민들로부터 비난 받았던 대표적인 사례다.

○○년 ○월 ○○경찰서로 연행된 ○○ 노조원들이 유치장 입감과정에서 알몸 신체 검사를 당한 사건과 관련, 인권위는 "가운을 입지 않은 상태에서 바지와 팬티를 내리게 하는 방법으로 과도한 신체수색을 강요함으로써 수인하기 어려운 모욕감과 수치심을 안겨준 경찰의 직무권한 행사는 목적의 정당성, 방법의 적정성, 피해의 최소성, 법익의 균형성 등 과잉금지의 원칙에 위배되는 것으로 헌법상 보장된 국민의 인격권 및 신체의 자유를 침해한 것"이라고 밝혔다. (국민일보, 2002.10.24)

참여정부에 이르러 경찰의 인권경찰상 구현을 위한 노력은 더욱 본격화되었다. 특히 경찰 창설 60주년인 2005년에는 치안목표의 최우선적인 실천덕목으로 '인권존중'을 내세웠다. '범죄피해자보호 元年'으로 정하여 국민으로부터 신뢰받는 인권경찰로 다시 태어나기 위한 노력이 그 정점을 이루게 되었다.

## 2. 추진기반 마련 및 방향설정

### 가. 인권경찰을 향해 첫 발을 내딛다\_인권보호센터

인권경찰상 구현을 위한 경찰의 노력은 먼저 경찰 조직 내에 인권정책을 종합하고 총괄할 수 있는 전담기구를 마련하는 것으로부터 시작했다. 수사국 소속으로 경찰인권 전담기구인 '인권보호센터'가 2005년 2월 22일 설치된 것이다.

전담기구를 수사국에 설치한 것은 수사국이 경찰 업무와 관련하여 인권과 가장 밀접하게 연관되어 있기 때문이다. 수사국은 진정이나 제소의 가장 많은 부분을 차지하고 있는 부서다. 경찰수사에 대한 정책수립 과정에서부터 인권 차원에서의 통제를 효율적으로 수행해 나갈 수 곳이 바로 수사국이다.

인터넷 공모를 거쳐 명명된 인권보호센터는 '국민의 인권을 침해하지 않겠다'는 소극적 자세에서 더 나아가 '국민의 인권을 능동적으로 보호하고 신장시키겠다'는 적극적 의지의 표현이기도 했다.

## 나. 인권경찰의 비전\_ 「PROJECT 1004」

인권 전담기구를 마련한 후 경찰은 「PROJECT 1004」를 수립했다. 인권경찰상 구현을 위한 구체적 목표와 계획 수립을 위해 추진된 역점 프로젝트였다.

「PROJECT 1004」는 국가의 기본권 보장의무를 확인한 헌법 제10조를 구현 하기 위한 개혁 방안이다. 피의자·피해자·사건관계인·유치인 등 주요 치안 수요자별로 선정한 4대 실천과제를 주요골자로 하는 '인권보호 종합 추진계획'의 다른 이름이기도 하다.

### < 헌법 제10조 >

모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고, 이를 보장할 의무를 진다.

### < 프로젝트 1004 실천과제 >

- 피의자 인권보장을 위한 수사환경 쇄신
- 피해자의 피해회복을 위한 지원활동 강화
- 사건관계인 신분노출 등 2차 침해 방지
- 유치인 보호체계를 인권친화적으로 개선

앞으로 모든 직무 수행과정에서 국민 인권보호를 확고한 가치 기준으로 내세우고 누구보다 앞장서 인권을 보호함으로써 인권의 수호자(천사)가 되겠다는 의지를 상징적으로 표현한 것이다.

## 다. 국민과 함께 만드는 인권경찰\_ 인권수호위원회와 시민인권보호단

인권경찰을 향한 대장정에서는 성실한 외부의 감시자가 필요하다. 목표지점을 향하여 제대로 가고 있는지, 정도(正道)를 이탈하고 있지는 않는지 감시할 외부의 모니터가 필요한 것이다.

그간 경찰 내부의 인권 개선 노력만으로는 한계에 봉착했고 인권문제의 속성상 시민사회의 인권감수성이 반영되지 않고서는 인권 개선을 위한 경찰의 노력은 또다

시 수포로 돌아갈 것이라는 우려가 엄존하고 있는 상황이다.

경찰은 2005년 5월 3일 시민단체·학계·법조계 등 각 분야의 인권전문가 14명으로 구성된 「인권수호위원회」를 발족시켰다. 인권과 관련된 조언을 하고, 수시로 경찰 정책 및 집행과정의 문제점을 파악·개선하도록 하기 위한 위원회다.

위원회는 매월 1회 정기회의와 위원장이 소집하는 임시회의를 통해 인권과 관련된 경찰의 제도·정책 등에 대한 자문 및 개선권고 등의 의견 제시를 수행 한다. 구체적인 인권침해 행위를 조사하고 경찰관련 시설에 대한 방문 조사도 계속하고 있다.

위원회는 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」의 제정, 유치장 관련 규칙 개정 과정에서 의견을 제시했고 대규모 집회를 참관하며 경찰 집회 관리의 문제점을 지적하는 등 국민의 입장을 대변하고 감시하는 역할을 수행 하고 있다.



▲ 집회·시위 현장 모니터링

경찰청에 「인권수호위원회」를 두었듯 각 지방 경찰청에는 지역 주민들로 구성된 「시민인권보호단」을 설치했다.

인터넷 공모 및 시민단체 추천을 통해 위촉된 위원들은 일선 치안현장에서 인권 정책이 제대로 수행되고 있는지, 경찰관에 의한 인권침해가 발생하지는 않는지를 직접 모니터링한다.

경찰에 자유롭게 의견을 제시하는 시민인권보호단의 출범으로 명실공히 인권의 사전적·사후적 감시체계가 구축되었다.

〈 시민인권보호단 활동사항 ('05년도) 〉

구 분	계	서울	부산	대구	인천	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
정기회의	67	5	10	7	3	3	5	2	3	8	11	4	2	2	2	
관 서 방 문	지방청 경찰서	122	20	28	4	1	13	5	3	5	6	5	18	1	8	5
	지구대	67	3	0	3	40	6	0	0	7	0	0	2	0	5	1
	유치장	187	34	26	5	8	14	1	36	1	4	8	17	25	6	2
	수사부서	114	6	26	6	5	12	0	22	5	3	5	16	0	6	2
	집회·시위	33	1	0	1	2	2	18	0	8	0	1	0	0	0	0
	기타	115	10	13	7	7	4	8	24	2	1	6	26	0	7	0
의견제시	158	8	15	27	6	16	7	2	0	16	21	20	5	10	5	
개선·권고	79	6	17	16	0	10	3	2	0	8	6	4	0	2	5	
기타 (체험활동 등)	29	1	0	1	0	3	2	1	0	0	0	14	1	6	0	

한편, 2005년 12월에는 경찰청 「인권수호위원회」와 지방청 「시민인권보호단」이 합동 워크숍을 개최, 양 기구의 명칭을 공히 「인권위원회」로 통일하기로 결정했다. 향후 긴밀한 연계적 활동을 도모하자는 '유기적 협조' 방안이 진지하게 모색됐다.

**라. 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」 제정**

인권보호 추진체계가 마련되자 이제는 경찰업무 전 과정에서 모든 사람의 인권을 보호하도록 하는 직무기준을 제시할 필요가 있었다.

그동안 경찰관련 법령이나 규칙의 곳곳에 인권 규정이 산재되어 있었지만, 인권을 최우선으로 하는 통일적인 지침이 없었기 때문이다.

그러나 인권규칙을 만들기 위해서는 단순히 여러 곳에 흩어져 있는 규정을 종합하는 것으로는 부족했다. 경찰의 모든 업무수행 과정에서 인권보호를 최우선 가치

로 하도록 하는 규정들을 새롭게 만들어 내어야 했고, 기존 법령 및 판례와의 관계를 일일이 점검해야 하는 부담이 있었다.



▲ 인권보호를 위한 경찰관 직무규칙

경찰은 경찰청내 각 기능별 전문가로 구성된 T/F팀을 구성했다. 방대한 규칙 초안을 작성하고 변호사·대학교수·인권단체 및 경찰청 인권위원회·국가인권회 등 각계의 자문을 구했다. 현장근무 경찰관들의 의견도 충분히 반영하여 '인권보호를 위한 경찰관 직무규칙'을 완성했다.

규칙의 주요내용은 인권보호를 위한 대원칙과 수사 분야의 단계별 준수사항, 그 밖의 경찰 업무와 관련한 인권보호 의무규정 및 이행력 확보를 위한 규정 등으로 이뤄졌다. 아울러 이 규칙을 다른 규칙에 우선하여 적용토록 규정함으로써 국민 인권을 적극적으로 보호하겠다는 의지를 표현했다.

### 3. 「PROJECT 1004」 과제별 추진내용

「PROJECT 1004」는 피의자, 피해자, 사건관계인, 유치인 등에 대한 기존의 관행을 진지하게 반성하면서 출발하였다. 인권보다 사건해결을 우선으로 하는 의식, 피해자를 수사의 대상으로만 간주하던 수사풍토에 대한 개선의지가 담겨져 있다.

신분노출 등 사건관계인의 인권침해를 유발하는 부적절한 수사관행, 감시·통제 위주의 유치인 관리방식 등에 대한 인권적 차원에서의 개선방안이 PROJECT 1004의 주요 내용이다.

#### 가. 단지 피의자일 뿐입니다.\_피의자 인권보호

우리 헌법은 피의자의 인권이 침해되지 않도록 '무죄추정의 원칙', '임의수사 원칙', '불구속 수사원칙' 등을 수사상의 대원칙으로 삼고 있다. 비록 범죄의 의심을 받고 있는 자라 할지라도 최대한 인권을 보장하라는 취지다.

그러나 수사현실에서는 범인검거, 신속한 사건해결을 우선으로 하는 의식과 관행

이 앞선다. 수사과정에서 적법절차를 위반하거나 피의자의 권리를 침해하는 결과를 종종 야기하곤 했다.

프로젝트1004는 긴급체포·구속수사·강제동행·심야조사의 남용을 방지하기 위한 제도적 방안을 마련했다. 즉 본인 동의 없는 경찰관서 임의동행을 강력히 금지하고, 긴급체포의 필요성이 있는 경우 사전에 수사팀장이나 과장에게 그 사유와 필요성 등을 설명하고 허가를 받도록 했다.

또한 구속영장을 신청하고자 할 때에는 반드시 사전에 3인 이상의 수사팀장 등으로 구성된 '영장심의위원회'를 구성, 영장신청의 적정성을 엄격히 심사하도록 하여 인신구속에 더욱 신중을 기하도록 했다.

이러한 노력의 결과 2005년 이후 경찰의 긴급체포 및 구속영장 신청건수는 대폭 감소했다.

〈 긴급체포 및 구속영장 신청건수 〉

구 분	긴급체포	구속영장 신청
' 02년	87,593	99,898
' 03년	80,701	100,221
' 04년	61,763	102,055
' 05년	36,749	70,823
' 06년	24,935	56,064

심야조사의 원칙적 금지, 객관적 증거 없이 자백한 피의자에 대한 자백피의자 면담제도를 명시하여 불구속수사원칙을 실현하기 위한 경찰의 의지도 반영했다.

**나. 범죄피해자의 든든한 울타리가 되겠습니다. \_범죄피해자 보호**

2004년 전국을 떠들썩하게 했던 '유영철 연쇄살인사건'과 '밀양 여중생 성폭력 사건'은 경찰을 매우 당혹하게 했던 사건들이었다. 쉽지 않았던 두 사건을 수사 경찰

의 열정으로 해결하는 데는 일단 성공했다.

그러나 피해자 유족의 공격에 경찰이 발길질로 대응하고, 성폭력 사건 피해자의 신원을 노출하는 등 피해자의 인권보호에 미흡하다는 국민들의 질책이 이어졌다.

경찰이 아무리 수사를 잘하고 많은 범인을 검거하더라도 피해자 보호에 소홀하면 국민들로부터 정당한 평가를 받지 못한다는 것을 증명해 주는 대표적인 사례라고 할 수 있다.

경찰의 범죄 대응 패러다임이 근본적으로 변화해야 함을 깨우쳐 주었던 사건들이다.

국가인권위원회는 밀양여중생 성폭행 피해자 조사과정의 인권침해 직권조사 결과, 담당 수사관을 검찰에 수사의뢰하고 관리책임자를 징계할 것을 권고했다 ... 중 략 ... 인권위는 수사과정에서 경찰에 의해 피해자의 구체적인 인적사항과 피해 사실이 적힌 상세한 자료가 언론에 제공됐고, ▲ 피해자 조사과정에서 여성경찰관 미배치 ▲ 피해자와 피의자 대질신문 ▲ 피해자 방치, 가해자 가족의 협박 ▲ 조사과정에서 담당형사의 '너희가 밀양 물 다 흐려놨다'는 피해자 비하발언 등의 심각한 인권침해 행위가 드러났다고 밝혔다. 인권위 관계자는 "조사과정에서 피해자에 대한 배려가 전혀 이뤄지지 않음으로써 피해자의 심리적 모멸감, 불안감 등 2차 피해를 야기한 인권침해 책임이 인정된다"고 말했다.

이 관계자는 "그동안 경찰청에서 성폭력피해자 인권보호와 관련한 여러 시책과 교육 계획을 수립해 시행해 왔고, 인권위 관련 권고도 있었음에도 일선 사건담당 수사관 들은 물론 심지어는 성폭력사건 수사전담반 요원들도 관련 규정들을 제대로 숙지하지 못하고 있었다"고 밝혔다. (세계일보, 2004.12.29)

이러한 사건들을 계기로 2005년을 「범죄피해자 보호 원년」으로 선포한 경찰은 범죄피해자의 인권보호와 2차 피해 방지를 위한 다양한 방안을 본격적으로 검토하기 시작했다.

종전에는 범인을 발견하여 처벌하는 것이 피해자에 대한 경찰 임무의 전부라고 생각하였다. 그러나 이제는 피해자도 형사 사법의 한 축으로서 국가가 적극적으로

보호하지 않으면 안 된다는 인식이 싹트면서 수사의 패러다임이 근본적으로 전환되기 시작한 것이다.

경찰의 패러다임 변화는 '피해자 서포터제'의 도입으로 시작됐다. 경험 많은 경찰관을 강력범죄피해자의 서포터로 지정, 범죄피해발생 초기부터 피해자를 보호하는 취지다. 피해자 서포터는 조사·의료지원·상담기관 연결·신변보호 및 2차 피해 방지 등 피해자 업무를 전담하게 된다.

수사의 각 단계별로 피해자 휴대폰 문자메시지(SMS)로 자동으로 통지하는 "SMS 자동통지시스템"도 구축했다. 일반 승합차량을 개조하여 차량 내에서 피해자 조사 및 상담이 가능하도록 한 '이동식 피해자조사실'도 패러다임 변화에 따른 새로운 아이디어였다.

#### 다. 사건관계인은 이렇게 보호합니다. \_사건관계인에 대한 배려

수사상 사건 관계인의 신분이 노출되어 언론에 보도되는 관행은 심각한 문제로 지적돼 왔다. 사건관계인의 사생활이 공개되고 명예가 훼손됐던 것은 사건관계인의 인권에 대한 무감각이 그 원인으로 지적되어 왔다.

경찰은 언론보도 과정에서 발생할 수 있는 피의자·피해자를 비롯한 모든 사건관계인의 부당한 사생활 노출을 방지하기 위해 '수사사건 공보기준'을 마련했다.

수사 중인 사건은 공개하지 않는것이 원칙이다. 예외적으로 범인검거 및 중요 참고인이나 증거 발견을 위한 경우, 국민의혹 또는 불안을 해소하거나 유사범죄 예방을 위한 경우, 그리고 공익을 위해 특히 필요한 경우에만 공개할 수 있도록 했다.

범죄와 직접 관련이 없는 명예·사생활 비밀침해에 관한 사항과 보복 당할 우려가 있는 사건관계인의 신원에 관한 사항, 수사에 지장을 줄 우려가 있는 수사경위·방법 및 계획은 공개를 금지했다. 특히 사건관계인 등의 초상촬영은 개인에 대한 침해의 정도가 심각하므로 엄격히 금지시켰다.

대질신문 등을 위해 목격자나 참고인을 피의자와 직접 대면토록 함으로써 사건관계인의 신분을 부당하게 노출시키고, 피의자 등으로부터 보복의 위협에 놓이게 했

던 것도 잘못된 수사 관행이었다.

이러한 대면조사 관행을 개선하기 위해 '화상대질 조사실'을 확대 운영함으로써 참고인 등이 피의자 또는 가해자와 직접 대면하는 일이 없도록 추진할 예정이다.

'SOS서비스' 시스템도 구축했다. 목격자 등 사건관계인이 신변의 위협을 느낄 때 자신의 휴대폰을 반복해서 누르면 미리 지정한 경찰관이 휴대폰으로 그 주변상황을 들을 수 있게 만든 시스템이다.

## 라. 유치장도 확 바뀌고 있습니다.\_인권친화적 유치장

경찰 유치장은 한해 평균 국민의 20만명이 드나드는 곳이다. 짧게는 몇 시간부터 길게는 열흘까지 머물다 가는 곳이다.

그러나 종래의 유치장은 어둡고 칙칙한 분위기, 수치심을 주는 화장실 구조, 각종 마찰을 빚어온 신체검사 등으로 인해 국가인권위원회나 인권단체 등으로부터 '인권의 사각지대' 라는 비판을 받았다.

경찰은 유치인을 단순히 범죄인이나 감시·통제의 대상으로만 보던 종전의 인식을 과감히 탈피하기로 했다. 유치인도 단지 범죄혐의를 받고 있을 뿐, 국민으로서의 기본권을 향유할 수 있어야 한다는 점을 재확인한 것이다.

우선 부채꼴형 유치장 구조를 일자형으로 개선하도록 설계기준을 변경했다. 유치실내 화장실을 밀폐시켜 유치인일지라도 최소한의 프라이버시가 지켜질 수 있도록 배려했다. 채광 및 환기시설 기준을 강화하여 유치장의 환경을 개선하고 '여성전용 유치실', '외국인 방' 등을 시범설치·운영하여 소수자에 대한 배려라는 인권 이념을 구현하고자 했다.

또한 '과오를 뉘우치고 새 사람이 되고자 노력해야 한다'는 내용이 게재된 '유치인 준수사항' 게시판을 변호인 접견권·국가인권위 진정권 등 제반 권리를 적극적으로 안내하는 '유치인 인권보장 안내문'으로 바꾸었다.

경찰서 유치장 운영에 대한 경찰의 시각이 어떻게 변모하였는가를 보여주는 상징적인 조치라고 할 수 있다.



경찰이 여성 유치실에 비데를 설치하고 유치인 정기 진료서비스를 제공하는 등 '인권 친화형 유치장'을 잇따라 도입하며 유치장 이미지 개선에 애쓰고 있다. 종암경찰서의 경우 화장실을 밀폐형으로 바꾼 여성전용유치실을 설치했고 용산·남대문·금천서는 외국인 전용유치실을 마련했으며, 혜화서 등 7개서는 면회실 쇠창살을 제거하고 강화유리로 교체했다. 마포서는 유치인의 입출감 및 송치사실을 문자 메시지로 통지해 가족의 궁금증을 풀어주고 있고 강남·마포서는 불안감으로 잠 못 드는 유치인을 위해 수면안대를 대여해 주고 있다. ... 중 략 ... 또 방배·성동서가 여성유치인 인권 보호를 위해 화장실에 비데를 설치해 위생환경 개선에 힘쓰고 있는 것을 시작으로 향후 서울 시내 전 경찰서에 비데 및 밀폐형 화장실을 확대 설치할 계획이다.

(연합뉴스, 2006. 7. 6)

#### 4. 추진상 장애요인과 극복과정

##### 가. 인권수호위원회의 자율성과 독립성 보장

인권수호위원회는 그 설립 목적에 비추어 독립성과 객관성의 확보가 생명이라고 할 수 있다. 위원회의 독립성과 객관성 확보는 그 소속과 위원 구성을 어떻게 하느냐에 달려 있다. 위원회의 소속을 경찰청으로부터 독립하여 설치하는 것이 바람직하다는 의견도 있었으나, 기존 행정자치부 소속 경찰위원회와의 차별성을 두는 한

편, 경찰청과 긴밀한 연계체계를 구축하기 위해 경찰청 소속 하에 두기로 했다.

또한 위원을 위촉할 때도 경찰의 권위적 범집행에 맞서 대항해 왔던 각 계의 인권활동가 위주로 구성하기로 결정했다. 그러나 정작 인권활동가들은 “경찰청 소속의 위원회는 경찰협력을 위한 또 다른 형식일 뿐이며, 실제적인 감시기구로서는 한계가 있다”며 위원 위촉을 사양했다. 경찰 내부에서도 그들의 과거 집회시위 전력 등을 들어 “왜 까다롭고 성가신 시어머니를 스스로 들여 고생을 하려 하느냐”는 식의 우려 섞인 목소리가 많았다.

위촉 대상자들에게는 경찰의 개혁의지를 더욱 확고히 보여주고, 경찰 내부로부터는 공감을 얻는 것이 필요했다. 고심 끝에 위원들을 위촉할 때에는 경찰청의 관여 없이 위원장이 위원을 직접 추천하는 식으로 인선 절차를 개선했다. 위원회 구성 절차상의 독립성을 확보하여 다양한 재야 인권활동가들이 보다 쉽게 참여토록 하기 위해서였다.

위원장은 경찰 내부에서 신망도가 높을 뿐만 아니라 인권단체들의 신뢰를 받는 인사이어야 했다. 여러 인사들을 물색한 끝에 초대 대한민국 인권대사로 활동하고 있는 박경서씨를 위원장으로 위촉기로 했다.

박경서씨는 정부 업무도 수년간 수행했을 뿐 아니라 오랜 기간 인권활동을 해 오면서 시민단체의 신뢰를 받는 인물이었기에 이러한 어려움을 극복하는데 가장 적합한 인물이라고 판단했기 때문이다. 기대한 대로 박경서 위원장은 재야 인권활동가들을 적극 설득하여 위원으로 참여시킴으로써 보다 역동적인 인권수호위원회가 탄생할 수 있었다.

## 나. 유치인 인권보호와 사고예방의 조화

유치장의 가장 큰 문제는 통제와 감시 편의 위주의 구조 및 시설로 인한 인권침해 가능성이다.

감시 사각지대를 최소화하기 위해 부채꼴형으로 배치한 유치실 구조, 1m 정도로 낮은 차폐막 만으로 겨우 가려진 화장실, 도주 방지 등을 위해 창문을 아예 설치하

지 않은 어둡고 답답한 유치장 분위기, 남성 경찰관의 감시 속에 온갖 사생활 공간이 그대로 노출되어 있는 여성 유치실 등이 문제로 지적됐다.

유치인에 대한 근본적인 인식을 바꾸고 보니 이런 시설들 모두가 개선의 대상이었다. 그러나 다른 한편 자해와 도주 사고가 끊이지 않는 유치장의 특성을 완전히 무시할 수도 없었다. 실제로 유치장 내 자해사고가 감시의 사각지대인 화장실 차폐막 뒤에서 주로 발생했다는 통계도 있다. 결국 유치인 인권보호와 사고 예방이라는 상반되는 가치를 어떻게 잘 조화시킬 수 있는가 하는 문제가 선결되어야 할 관건이었다.

이를 위해 2005년 7월 5일 '인권친화적인 유치장을 위하여'라는 주제로 공청회를 개최하였다. 공청회에서는 부채꼴 유치장 구조의 일자형 변경, 개방형 화장실 밀폐, 유치장 채광창 및 환기시설 설치 등의 방안에 대해 학계·시민단체·경찰관 등으로부터 폭넓은 의견을 수렴했다.



▲ 인권친화적 유치장을 위한 공청회

시민단체 등은 유치인 사생활을 충분히 보호할 수 있도록 시설을 대폭 개선하고, 수갑 등 장구사용이나 신체검사 등도 최소화 할 것을 주문했다. 반면 유치장 근무 경찰관들은 유치인 인권보호도 중요하지만 지나친 사생활 보호로 유치장내 자해 사고가 증가할 것이라는 우려를 표명했다.

공청회 논의를 거치며 우리의 문화나 정서, 경찰서 여건 등을 고려해 볼 때 선진 외국과 같이 독실 수용이나 밀폐 유치실은 아직 적절치 않다고 여겨졌다. 그러나 부채꼴형 유치실 구조 및 개방형 화장실은 개인의 사생활을 필요 이상으로 침해할 소지가 있다고 판단했다. 뿐만 아니라, 유치인에 대한 수갑 등 장구 사용, 신체검사 등도 최소한의 정도로 제한할 필요가 있었다.

공청회 결과와 대법원 판례, 국가인권위원회 결정례 등을 종합하여 2006년 3월 유치장 시설 기준인 '유치장설계 표준규칙'과 유치인 관리규정인 '피의자유치 및 호

송규칙'을 대폭 개정했다.

부채꼴 유치장을 일자형으로 바꾸고, 화장실에 밀폐형 차폐막을 설치하는 등 유치장 시설·운영을 좀 더 인권 친화적으로 개선함으로써 유치인이 인간으로서 최소한의 위엄을 지킬 수 있도록 배려하고자 했다. 또한 수감·포승 등 장구사용을 되도록 억제하고 접견 참여를 최소화하며, 생필품 지급을 의무화하는 등 유치인 인권을 보다 강화했다.

다만, 새로 마련된 설계기준의 경우 예산이 수반되는 문제로서 당장 시행이 어렵다고 판단, 신·개축 경찰서에 우선 적용하고 다른 경찰서는 예산확보와 병행하여 단계적으로 개선토록 하였다.

#### 다. 인권경찰로의 의식전환

경찰이 인권경찰로서 국민의 신뢰를 얻기 위해서는 먼저 경찰관 개개인의 의식 전환이 선행되어야 한다.

인권의 실현은 각 경찰관이 범집행 과정에서 접하게 되는 국민을 존중하는 마음에서부터 출발하기 때문이다. 그러나 개인의 의식 전환은 매우 중요한 일임과 동시에 가장 어려운 일이기도 하다. 일부 일선 경찰관들 사이에는 치안목적 수행과 인권 보호는 서로 조화되기 어렵고 또한 동시에 충족할 수 없다는 인식이 잠재의식 속에 내재되어 있었다.

인권보호에 충실할수록 치안목적의 많은 부분을 포기할 수밖에 없다는 우려가 있는 것이다. 이러한 경찰관들의 의식은 인권정책을 시행하고 제도를 개선한다고 해서 하루아침에 바뀔 수 있는 것은 아니었다.

수사상 인권침해 방지대책이 일선 경찰서에 시행되자 일부 수사경찰들은 수사절차가 더욱 복잡해져 실제적 진실 발견에 장애가 된다고 불만을 제기했다. 또한 피의자 인권만을 보호하다 보면 범인검거 및 증거발견이 어려워져 피해자 등 선량한 일반 국민들이 오히려 피해를 볼 수 있다는 절박한 의견 제시도 있었다.

경찰은 인권 정책의 수립과 제도 마련에 그치지 않고 일선의 직무현장을 직접 돌아보며 새로 수립된 정책과 제도의 필요성을 설명하고 설득했다. 이런 정책과 제도들이 일선 현장에서 어떻게 정착되고 있는지, 인권침해 요인은 무엇인지를 현장을 중심으로 발굴하고 해당 요인별로 교육 및 내부 홍보 등의 개선책을 강구했다.

강의 위주의 형식적인 교육을 탈피하기 위해 국가인권위원회의 협조를 얻어 새로운 감수성 향상을 통한 인권교육 프로그램을 도입했다. 듣는 교육에서 체감할 수 있는 교육으로의 변화를 시도한 것이다.

인권소양을 갖춘 경찰상을 정립하기 위해서는 교육뿐만 아니라 홍보를 통한 공감대 형성이 필수적이다.

경찰은 우선 '대한민국 인권경찰'이라는 모토를 선정했다. 딱딱한 관공서의 이미지를 탈피하기 위해 삽화 형식의 부드러운 이미지를 넣어 제작한 포스터를 경찰관서를 비롯한 공공장소, 시민단체 등에 배부했다.



▲ 인권경찰 홍보포스터

또한, 인권경찰로 태어나겠다는 굳은 의지를 대·내외에 표방하고 스스로의 의지도 새롭게 다지기 위해 2005년 10월 4일 '인권경찰의 날' 행사를 개최했다. '인권보호를 위한 경찰관 직무준칙'을 선포하였으며 인권업무 유공자를 특진시키고 표창을 수여하는 등 다양한 인센티브를 부여하기도 했다.

한편, 경찰은 인권전담 국가기구인 국가인권위원회의 권고사항도 적극적으로 수용했다. 일부 경찰관들의 인권의식 부족 또는 관계규정 미비로 인해 경찰 수사과정에서 발생하고 있는 인권침해 주장을 폭넓게 수용하여 적극적으로 개선조치를 취하였다. 경찰수사의 투명성과 신뢰성을 제고하기 위한 노력의 일환이었다.

【 경찰소관 국가인권위 권고 및 수용 현황 】

(수용건수/권고건수)

계	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
98/110 (수용률 89%)	3/3	15/17	24/26	30/34	26/30

일 시	인권위 권고사항	경찰 조치사항
' 03. 2.10	유치장내 안경착용이 가능토록 지침마련 권고	위해가 없는 범위 내 허용
' 03. 2.18	여성피의자 입감시 과도한 수색, 인권위 교육 권고	교육수강
' 03. 3.17	유치인에 대한 과도한 수갑사용, 자체 인권교육 실시	자체교육 실시
' 03. 4.15	진정인 조사중 비하발언, 인권위 교육수강	교육수강
' 03. 7. 7	전과사실 유출, 징계권고	징계조치(견책)
' 03.12. 3	고소인에 대한 강압적 수사, 인권위 교육수강	교육수강
' 04. 3.11	피의자 수배해제 소홀, 자체 인권교육 권고	특별교양
' 04. 4.12	변호인 접견권 침해, 징계 및 경고 권고	견책 및 계고
' 04. 5.10	미란다원칙 불고지, 자체 인권교육 권고	자체교육
' 04. 6.16	불심검문 관련 불친절, 자체 인권교육 권고	"
' 04. 7.23	검증영장 없이 강제로 지문채취, 자체 인권교육 권고	"
' 04.11.24	유치인들에게 침구류, 세면도구 등 생활용품 지급 권고	수 용
' 05. 1. 7	울산 여중생 성폭력사건 수사와 관련, 관련자 징계·경고 조치 및 재발방지를 위한 대책마련 시행 권고	울산청장 경고 /서장 징계 대책수립·시행
' 05. 5. 9	유치장내 화장실 차폐막 개선 권고	개선 완료
' 05. 9.15	유치장내 소란 제지 과정에서 가혹행위를 한 경찰관 서면 경고	수 용
' 05. 8.18	참고인에게 부당한 출석 강요한 경찰관에게 인권교육 실시	"
' 05.10.17	증거인멸 여부와 상관없이 모든 유치인 접견에 참여하여 면담여지 기록은 인권침해로 관련 규정 개정 권고	"
' 06. 3.23	불필요한 심야조사와 관련 경찰서장에게 소속 직원을 대상으로 자체 인권교육 실시 권고	"
' 06. 4.26	수사자료표에 지문날인을 강요한 경찰관에게 자체 인권교육 실시 권고	"
' 06. 6.28	유치인에 대한 종교행사 실시에 관한 지침을 마련할 것을 권고	"
' 06. 9.25	긴급체포시 욕설과 함께 과잉진압하고 압수증명서를 교부하지 않은 경찰관에 대하여 경고조치	"
' 06.10.13	객관적이고 충분한 증거나 자료없이 피의사실 공표한 경찰관에 대하여 경고, 재발방지 대책 촉구	"

## 5. 성과 및 향후계획

그간 경찰은 법질서 유지에 치중하여 국민의 인권을 소홀히 한 면이 없지 않았다. 그렇기에 국민이 기대하는 경찰의 제자리, 경찰 본연의 모습 가운데 인권경찰상 구현은 가장 중요한 내용이 아닐 수 없다.

사회의 민주화가 진척된 지금 인권경찰을 지향하는 경찰의 발걸음을 이제 돌이킬 수는 없다. 그러나 과거 60여 년 동안 뿌리깊게 이어져온 관행과 의식들이 단번에 바뀔 수는 없을 것이다. 또한 경찰은 기본적으로 규제적 작용을 행하는 법집행기관이라는 점에서 업무수행과정에 인권침해의 가능성이 매우 높기도 하다.

그럼에도 불구하고, 참여정부 들어 인권경찰을 지향하는 경찰의 노력은 과거 형식적인 노력과는 그 차원이 다르다. 과거처럼 무조건 다수의 인권을 보호하는 것만이 최선의 선택이라고 단정하지 않게 되었다는 것은 분명 큰 의미가 있다. 참여정부의 경찰은 사회질서 유지, 국민의 생명과 재산보호 등에 치중하면서 소홀했던 소수자나 약자의 인권 문제에도 눈을 돌리게 되었다.

경찰은 '인권이 존중되고 법질서가 바로 선 사회'를 만드는데 앞장서야 합니다...그 동안 용인되어온 관행 중에서도 인권침해 소지가 있지는 않은지 꾸준히 점검하고 개선해가야 할 것입니다.

(2004.10.21 경찰의 날 기념식 축사, 노무현 대통령)

아직 「PROJECT 1004」를 비롯한 경찰의 인권정책이 성공적으로 정착되었다고 볼 수는 없다. 그러나 경찰이 인권의 중요성을 인식하고 이를 보호하기 위해 노력하고 있다는 것은 분명한 성과라고 할 수 있을 것이다.

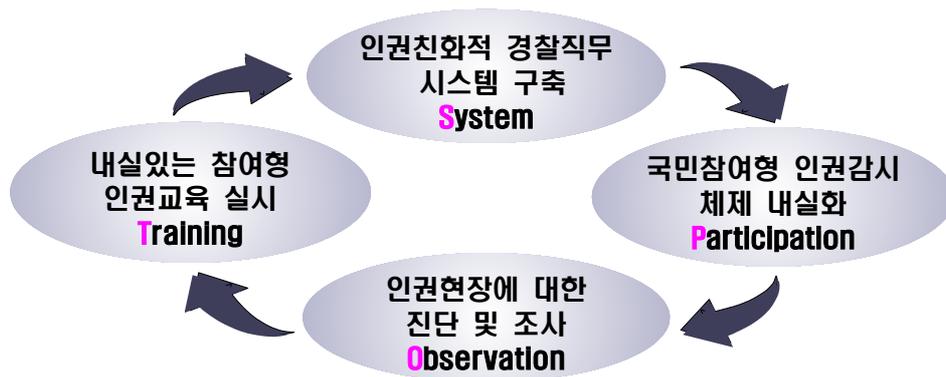
이러한 성과는 인권경찰을 바라는 국민적·시대적 요청과 함께 과거 권력기관으로서의 부정적 이미지를 탈피하고 국민을 위해 진정으로 봉사하는 인권경찰로서 거듭나겠다는 의지가 있었기에 가능한 것이었다.

물론 국민들이 피부로 느끼는 인권경찰로의 변화는 아직까지 미흡하다. 또한 각종 인권정책의 본래적인 취지가 현장에 정착되지 못한 채 왜곡되는 사례도 발생하고 있다. 좀 더 치안현장에 밀접한 단위에서의 인권정책이 필요한 이유이다.

경찰은 정책과 현장의 유기적인 결합을 위해 2006년 3월부터 「현장 중심의 인권 보호 강화 정책(SPOT Project)」을 추진하고 있다.

경찰의 인권보호 체계를 재정립하고(System) 외부 참여를 활성화하며(Participation) 현장의 인권실태를 부단히 진단하고(Observation) 진단결과에 따른 경찰관 인권교육을 강화하겠다는(Training) 의지의 표현이다.

< "현장(SPOT)" Project >



## 제 15 장 사회적 약자에 대한 맞춤형 보호활동 전개

### 1. 추진배경

그간 우리 사회는 여성·아동·청소년 등 사회적 약자들은 잘못된 관습과 제도로 인해 피해와 고통을 겪었다. 경찰 수사과정에서도 예외는 아니었다.

#### < 사례 >

##### 1. 학교폭력 피해자 어머니의 탄원서

딸아이의 학교 선배학생들은 점심시간에 저의 딸을 화장실로 불러내 폭행(폭행이유는 2학년들로 구성된 일진회의 행패를 견디다 못한 딸아이가 엄마인 저에게 알렸고, 제가 가해학생들에게 더 이상 괴롭히지 말라고 혼을 내주었습니다. 그 사실을 전해들은 3학년들로 구성된 일진회 선배학생들이 이것을 트집삼아 보복을 한 것임)을 하였습니다. 그리고는 방과 후인 오후 5시경 다시 가해학생인 성모양이 집으로 끌고 가 방에 가두어 놓고 집단폭행을 가하였습니다. 몽둥이로 때리고 주먹과 발로 저의 딸을 쳤으며, 발로 수차례 차다가 차던 자기 발이 아프다며 운동화를 신고 다시 들어와 얼굴을 수없이 걷어차 입술은 터지고, 코뼈가 부러져 얼굴을 알아볼 수 없을 정도로 부었습니다. - 중략 -

그리고 폭행과정에서 코뼈가 주저앉아 피가 쏟아지자 “자기는 피를 보면 재수 없고, 흥분이 된다”고 하는 등 학생으로서는 입에 담지 못할 상스러운 욕을 하면서 쓰러진 아이의 머리채를 잡고 아이를 끌고 다녀 마룻바닥은 피투성이가 되었다고 합니다. 이 과정에서 딸아이의 머리카락은 한 움큼씩 군데군데 빠져 다른 사람이 보더라도 흉측할 정도로 탈모가 되었습니다...

(학교폭력 피해자 어머니 조○○씨의 탄원서 내용 중)

##### 2. 전북 군산시 성매매 집결지 화재사건

지난 2000년 9월19일 오전 감금상태에 있던 매춘여성 5명의 목숨을 한꺼번에 앗아간 전북 군산시 대명동 속칭 ‘쉬파리’ 골목 화재사건은 성매매여성 역시 성매매의 피해자라는 사실을 다시 한 번 각성시키는 충격적인 사건이었다. 밤새 손님을 받은 뒤 잠에 골아 떨어졌던 20대 초반의 여성 5명은 화마에 몸이 까맣게 그을린 채 연기에 질식사 숨졌다. 건물의 이중 출입문은 커다란 자물통이 채워진 채 밖에서 잠겨 있었고, 창문에는 두꺼운 쇠창살이 이중으로 쳐져 있었다.

사건 발생 사흘 뒤 잿더미에서 발견된 임 아무개(20)씨의 일기와 금전출납부에는 매매  
춘 지역에서 공공연히 이뤄지는 인신매매, 감금, 갈취 사실이 그대로 드러나 있다. 또  
한, 인권의 사각지대에 방치된 한 어린 매춘 여성이 견디어야 했던 고통스럽고 절망스  
런 시간이 생생하게 새겨져 있다. 일기에는 “도와주세요”란 간절한 문구가 곳곳에 나  
온다. 집으로 돌아갈 날을 손꼽는 대목도 많이 들어 있다. 2월 초에 쓴 글에는 ‘앞으로  
석달’이라고 나와 있지만 그 뒤로는 ‘8월이면’, 그리고 4월에는 ‘1년만’이라고 적혀 있  
다. 그러나 그 뒤로는 영영 벗어날 수 없으리라는 불안이 가득하다. 임씨에게 족쇄가  
된 몸값 선불은 1320만원. 2, 3, 4월 내내 열심히 갚았지만 그는 123만1천원을 갚았을  
뿐이다

(한겨레21, 2000년 10월 3일)

이상 사례들을 보았을 때 사회적 약자들이 얼마나 많이 상처받고 좌절하였을지는  
누구나 쉽게 짐작할 수 있다. 참여정부는 각종 차별의 시정이 21세기 대한민국의 새  
로운 도약을 위한 필수조건으로 보고, 계층 간의 통합을 위해 정치·사회·경제 등 모  
든 분야에 걸쳐 제도적 시스템을 개선해 나가기 위해 노력해 왔다.

이에 따라 경찰도 과거 소극적 권력 활동에서 벗어나 국민의 행복권까지 지켜주  
는 ‘생산적 복지개념’으로 경찰활동의 패러다임을 전환하고 있다. 이전 정부 때와는  
전혀 다른 차원의 각종 사회적 약자 보호활동을 실시하고 있는 것이다.

ONE-STOP 지원센터나 배움터 지킴이 등의 시행을 통한 경찰의 변모 과정은 바  
로 권력기관이 아닌 인권·봉사 경찰로의 자리매김이라고 할 수 있다.

ONE-STOP 지원센터는 사회적 약자인 성폭력·학교폭력 피해자 보호를 위한 훌륭  
한 혁신사례로서 행정편의보다는 사회적 약자인 국민의 입장에서 발상을 전환한 선  
진모델임

(2006.3.22, 노무현 대통령)

## 2. 주요 추진내용

### 가. 「ONE-STOP 지원센터」 및 「117 긴급지원센터 설치·운영」

그동안 범죄로 인한 피해자들은, 죄인도 아닌데 병원과 경찰서를 전전하며 남모를 설움을 받던 일이 많았다. 특히 성폭력 범죄와 가정·학교폭력으로 인한 피해자들에게는 병원이 진료를 기피하거나 경찰관의 무책임한 언행으로 받는 상처가 실제 범죄로 인한 고통보다 더 큰 상처로 남는 일이 드물지 않게 발생했다.

이에 경찰은 피해자들의 범죄로 인한 고통을 치유해 주고 추가적인 2차 피해를 방지하고자 의료·상담·수사·법률지원을 통합하여 맞춤형 서비스를 제공하는 방안을 연구하기 시작했다.

경찰의 고민의 결과는 「여성·학교폭력피해자 ONE-STOP 지원센터(이하 ONE-STOP 지원센터)」의 설치로 결실을 맺게 된다.

ONE-STOP지원센터 제도의 핵심은 여성경찰관·상담사·간호사 등이 24시간 연중무휴 지원센터에 상주하면서 성폭력·가정폭력·학교폭력·성매매 피해자 들에게 의료·상담·수사·법률 등 통합서비스를 무료 제공하는 데 있다.



▲ 여성피해자 수사법률지원

범죄피해자가 경찰 수사과정이나 사회적 여론에 의하여 2차 피해를 입는 것을 방지하자는 취지다. 2005년 8월 31일 「경찰병원 ONE-STOP 지원센터」 개소를 시작으로 설치되기 시작한 ONE-STOP 지원센터는 2006년 12월 8일 제주 한라병원에 개소를 하면서 전국 14개 지방경찰청별 센터설치를 완료했다.

< ONE-STOP 지원센터 설치현황 >

서울	부산	경북	울산	강원	충북	전북	인천	대구	전남	충남	경기	경남	제주
경찰 병원	부산 의료원	안동 의료원	동강 병원	강원대 병원	청주 의료원	전북대 병원	인천 의료원	대구 의료원	조선대 병원	충남대 병원	아주대 병원	마산 의료원	한라 병원
05.8.31	05.12.22	06.1.12	06.1.25	06.2.2	06.2.8	06.2.28	06.3.31	06.5.9	06.9.4	06.9.7	06.11.10	06.12.1	06.12.8

ONE-STOP 지원센터에서는 사회복지사 등에 의한 심리안정 및 상담, 전담의료진에 의한 진료, 여경에 의한 진술녹화 등 수사지원, 법률지원 서비스가 하나의 장소에서 통합적으로 무료 제공된다.

한편 ONE-STOP 지원센터는 '117 성매매 피해여성 긴급지원센터'와 연계하여 성매매 여성의 구조활동에도 성과를 거두고 있다. 117센터는 성매매 여성의 인권보호를 목적으로 성매매 피해여성의 구조와 인권유린업주의 단속을 목적으로 2004년 6월 설립된 지원 기구다.

#### 나. 배움터 지킴이(舊 스쿨폴리스) 시행

2004년 301개 중·고교생을 상대로 실시한 한 설문조사에서 전체 답변자의 23%가 학교폭력을 당한 경험이 있고, 그 중 48%는 교내에서 피해를 입었다는 사실이 확인됐다. 외국에서도 학교폭력 상황이 매우 심각하여 미국·캐나다·호주 등 세계 여러 나라에는 현직경찰을 학교에 상주시키는 상황에 이르고 있다.

권력기관이 아닌 시민의 봉사기관으로서 경찰은 학교 폭력 문제에 적극적인 대처 방법을 강구하게 된다. 바로 「배움터 지킴이」이다. 배움터 지킴이 제도는 사회적 약자에 대한 맞춤형 보호의 일환으로 도입됐다.

퇴직 경찰이나 교사, 학부모 중에서 선발된 배움터 지킴이를 학교에 배치하는 시스템이다. 교내순찰·상담·범죄예장 강의 등 피해학생을 보호하고 가해학생을 선도하는 역할을 수행함으로써 학생의 인권을 수호하려는데 목적이 있다.

2005년 5월부터 부산지역에서 처음으로 실시된 배움터 지킴이 제도는 한국갤럽의 행정서비스 모니터링에서 조사대상자의 88.2%가 그 도입에 찬성하는 등 성공적

인 결과를 가져왔고 2006년 현재 전국 104개교에서 실시되고 있다.

지역	계	서울	부산	대구	인천	울산	대전	광주	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
학교수	104	10	9	6	6	5	5	5	10	5	5	6	6	6	10	6	4

### 3. 추진상 장애요인과 극복과정

#### 가. ONE-STOP 지원센터 관련

##### 가) 병원 관계자의 반발

ONE-STOP 지원센터 설치를 위해 2005년 3월부터 예산확보를 위해 노력했지만, 관계부처의 답변은 재해 상황이 아니기에 예비비 지급은 어렵다는 것이었다. 결국 동분서주 끝에 어렵게 학교폭력 예비비 중 시범 센터비 명목으로 1억 7천만원 가량의 예산을 확보했다.

그러나 ONE-STOP 지원센터의 시범실시를 추진하던 경찰병원측은 기존의 성폭력의료센터가 형식적으로 운영되었다는 전례를 들어 센터설치에 계속 반대했다. 병원장과 의사들에게 이번만은 여경이 24시간 근무하면서 피해자에게 실질적인 지원을 하기 때문에 병원의 브랜드가치 제고와 영업실적을 위해서도 많은 도움이 될 것이라고 설득했다.

그럼에도 업무량이 증가할 것이라는 우려 속에 내부 관계자들은 병원에 여경이 파견된 선례가 없고 센터가 들어설 공간이 없다는 점 등의 이유를 제시 하며 반대 의사를 굽히지 않았다.

혁신적인 시스템임에도 불구하고 장소와 업무가중 등의 이유는 타당한 면이 있었기 때문에 무조건 강행하기 어려운 실정이었다. 2개월간의 설득과정이 반복되던 중 경찰병원장과 여성피해자 입장을 이해한 일부 의료진의 전향적인 태도 변화로 2005년 8월 31일 처음으로 ONE-STOP 지원센터가 경찰병원에 개소될 수 있었다.

## 나) 지원센터 전국 확대설치 과정

경찰병원에 ONE-STOP지원센터를 설치하고 나자 사회 각계각층에서 많은 관심을 보이게 되었다. 경찰병원 센터 개소식 당시 참석한 영부인을 비롯한 사회 각계인사들은 여성 피해자들을 위한 맞춤형 시설과 여경, 상담사의 24시간 상주 시스템에 박수를 보냈다. 전국의 피해자들을 위해 확대 설치를 주문하였고 적극적인 지원도 약속했다.



▲ 경찰병원 ONE-STOP 지원센터 개소식

전국 확대설치를 위한 예산과 장소 확보를 위해 범정부적인 관계기관 협조와 사전협의가 필요하다고 판단했다. 총리실·여성가족부·보건복지부·교육인적자원부·기획예산처 등 각 부처관계자를 경찰병원에 초청하여 간담회를 개최 했다.

그러나 참석자 모두들 센터설립 취지에는 찬성했지만 구체적인 사안에 있어서 협조는 쉽지 않았다. 타 부처가 제안한 사안을 지원하기에는 부처의 자존심과 내부 문제 등이 겹쳐 진전이 어려웠던 것이다.

다행히 사회적 약자 보호라는 참여정부의 국정 방침과 영부인·국회의원 등 주요 인사들의 성원과 관심에 힘입어 여성가족부와 공동 실무협의회를 2차례 개최하여 3자 협약형태의 실천방안에 어렵게 합의를 도출해 낼 수 있었다.

## 다) 예상치 못한 시민단체들의 반대

지원센터 전국 확대 사업이 어느 정도 정상궤도에 오르자 예상치 않았던 시민단체들의 반대가 시작됐다. 시민단체들은 경찰이 그동안 이루어 놓은 자신들의 영역을 침범하고 나아가서 통제하려한다는 오해를 하였다.

시민단체의 오해를 풀기 위해 경찰청 여성청소년과 직원들과 시민단체 대표간의 면담자리가 주선되었다. 경찰이 성폭력피해자 2차 피해 방지를 위해 혼신의 힘을 다해 만든 시스템이라는 점과 장기적으로 시민단체와 상호 보완효과가 있을 것이라

는 것을 집중적으로 설명했다.

이러한 설득노력은 시민단체들이 가지고 있던 오해 해소에 많은 도움이 되었으며 사회적 약자보호라는 대전제에는 모두 이의가 없다는 점을 다시 확인하는 기회가 되었다. 반대를 하던 시민단체들도 대부분 ONE-STOP 지원센터의 확대 설치에 동의했고 현재는 가장 강력한 지지를 보내고 있다.

#### 라) 예산 및 장소 확보의 어려움

지원센터 확대를 위한 예산확보는 경찰청과 여성가족부가 공동으로 담당, 국회 및 기획예산처를 상대로 설득 작업을 펼쳤다. 결국 2005년 11월중 기획예산처가 예비비 11억원이 결정되었다는 통보를 하였다. ONE-STOP 지원센터의 전국 확대 설치가 금방이라도 실현될 것처럼 보였다. 그러나 기획예산처에서 들은 예비비 집행의 불가피성과 시급성을 판단한 결과 예비비 집행이 어렵다며 결재가 미루어지는 상황이 벌어졌다.

예산 확보가 안 되면 큰 곤란에 직면할 터였다. 관련부처와 국회의원들의 지원 약속을 받고 전국 확대설치 공문을 각 지방경찰청에 하달하여 장소를 협조하던 중이었기 때문이다. 그동안의 장소협회가 일거에 취소되어 많은 비난이 쏟아질 상황이 예상되었다.

제도 추진을 위해 그간 수집하였던 자료를 재구성하고 미처 준비하지 못한 자료에 대하여 분석하여 기획예산처를 설득하기 시작했다. 결국 제도 시행의 불가피성과 많은 사람들의 지지·동조가 힘이 되어 예비비 11억원의 집행이 결정되고 ONE-STOP지원센터가 전국적으로 확장되는 첫발을 내딛게 되었다.

그러나 지원센터를 운영할 병원의 장소협조는 난항 그 자체였다. 예산협조에 치중하여 지방경찰청에 강력하게 지시하지 못했고, 이러한 형태의 협조는 처음 있는 일이라 일선 경찰의 적극적이지 못한 태도도 문제였다.

또한 병실면적이 바로 수익과 연결되는 개념이라 25평 정도 넓이를 협조 하는 것은 어렵다는 분위기가 지배적이었다.

지방청의 불만에 가득 찬 전화를 받으며 설득하고 독려해 나갔다. 측면으로는 보건복지부에도 병원 측에서 협조를 해 줄 수 있도록 요청을 하였으나 병원 협조가 안 되는 것은 마찬가지여서 난관을 헤칠 돌파구가 필요했다.

타 병원에 비해 비교적 협조적인 부산의료원을 설득하여 먼저 공사를 시행하면 다른 병원도 따라오리라 판단하게 된 것이다. 이를 위해 부산을 수회 방문하여 병원장·시설과장과 면담, 협조를 구했다. 그리하여 2005년 12월 22일, 서울 이후 전국에서 처음으로 부산에 센터를 개소·운영하게 되었고, 성공적인 센터 운영으로 점차 타 지역 병원들의 협조를 이끌어 낼 수 있었다.

## 나. 배움터 지킴이 시행 관련

### 가) 학교와 교사들의 반대

배움터 지킴이 제도 역시 시행초기부터 시범운영에 이르기까지 많은 난관이 있었다. 먼저 배움터 지킴이 요원들이 활동하는데 제약요소가 많았다. 배움터 지킴이가 교내 활동에 뿌리를 내리기 위해서는 기존 교사들과의 차별화가 필요했고 제도권에서 주장하는 교권, 학습권 침해에 대한 오해의 소지를 불식시켜야 했다.

이를 해결하기 위해 배움터 지킴이 근무 매뉴얼을 작성하여 세세하게 근무수칙으로 명시함으로써 마찰을 최소화했다. 교육당국과 대다수의 교사, 그리고 일부 학부모들은 배움터 지킴이 제도에 대하여 여전히 반신반의했다.

특히 교직원체는 배움터 지킴이에 대한 설명조차 받아들이려고 하지 않았다. 아직 어느 곳에서도 시행된 적이 없으며 아무도 그 효과에 대하여 알려고 하지 않았다. 그들의 의구심을 해소하기 위해 우선 일정기간 시범운영 단계를 통하여 공개적인 검증을 받자고 제의도 했지만 무조건 반대 입장을 고수했다.

경찰의 입장에서는 학교폭력은 학생과 교사의 안전과 관계된 중요한 문제다. 그러나 교사들은 교내에서 일어나는 모든 일은 학교장의 독자적 책임사항이라는 일관된 주장을 하였다. 학교 안에서 발생하고 있는 피해학생에 대한 보호대책과 가해학생 선도방안에 대하여 원론적 이야기만을 되풀이 했다.

학교폭력으로 피해학생이 늘고, 상습적인 괴롭힘에 시달리던 피해학생들이 등교를 거부하며, 가출을 하는 상황이 이어지고 있는 현실을 인정하지 않아 대응 논리개선이 쉽지 않았다.

다행히 언론사 및 학부모, 청소년의 미래를 염려하는 각계 인사들이 한 목소리가 되어 학교폭력을 성토했으며 근절대안으로 배움터 지킴이를 지지하고 나섰다. 당시에는 뚜렷이 내세울만한 성과가 없었고, 구체적 검증 단계를 거쳐야만 하는 시점이었다.

그러나 학교폭력은 학교 내에서 조장되고 상습화되어 나오고 있다는 확신을 갖고 각종 인터넷 사이트 및 언론사 여론조사를 통해 제도 시행에 우호적인 분위기를 조성했다. 교직원 등 압력 분위기 때문에 머뭇거리는 교육당국을 협상 테이블로 나오게 하였고, 수차례의 설득 끝에 결국 배움터 지킴이 시범운영에 들어갈 수 있었다.

#### 나) 예산 확보의 어려움

처음 시작하는 사업은 항상 예산을 확보하기가 상당히 어렵다는 점이 문제다. 특히 배움터 지킴이와 같이 경찰의 주도하에 정식 공무원도 아닌 사람들을 자기 조직도 아닌 학교에 보내 근무하게 하는 것은 실무상 전례가 없었다.

그러나 예산이 없다고 그냥 주저앉을 수는 없는 노릇이었다. 우선 시범운영을 실시하고 그에 따른 성과를 분석하여 실효성이 입증되면 예산을 확보할 수 있을 것이라 판단했다.

이를 위해 먼저 퇴직 경찰관들의 모임인 경우회의 협조를 얻어 급여와 수당 및 복장 등은 자원봉사와 자체 조달을 원칙으로 정했다. 교통비와 식대 등은 부산지방청에서 부산광역시 및 시의회를 수차례 방문하여 설득한 끝에 6,500만원의 추경예산을 지원받아 어렵게 시범운영에 들어갈 수 있었다.

석 달 동안의 시범운영이 끝난 후 배움터 지킴이를 바라보는 학생들과 교사 및 학부모의 시각에 큰 변화가 일어났다. 처음에는 서먹서먹해 하던 학생들이 시범운영이 끝날 무렵에는 배움터 지킴이가 계속 학교에 있게 해 달라고 조르는 통에 교

사들이 이를 달래느라 애를 먹기도 했다.

요원들의 연락처를 단축키로 저장해 휴대전화로 문자상담과 감사를 표시하는 학생도 생겨나기 시작했다. 배움터 지킴이에 대한 긍정적인 평가가 나오자 학부모들이 움직이기 시작했다. 학부모들은 경찰에 감사전화를 하면서 예산이 없다면 급식비를 올려서라도 전면 실시했으면 좋겠다는 의견을 내놓기도 했다.

처음에는 우려와 비판적 반응을 보였던 언론도 시범운영을 통해 가시적인 성과가 나타나자 긍정적 보도로 방향을 바꾸게 됐다. 결국 교육인적자원부의 특별교부금을 지원받아 배움터 지킴이 제도가 전국으로 확대될 수 있는 계기를 마련하게 됐다.

#### 다) 제도 시범운영 및 홍보상의 문제점

어렵게 배움터 지킴이 제도가 시범운영에 들어갔으나 생소한 제도인 배움터 지킴이 제도를 교사와 학생, 그리고 학부모들에게 알리는 것도 매우 중요한 과제 중의 하나였다.

그러나 이 문제는 의외로 쉽게 해결됐다. 배움터 지킴이만의 모자·마크·홍장·표식 등을 사용하고 경찰이나 선생님이 아닌 ‘배움터 지킴이’라는 명칭을 사용한 것은 학생들의 호기심을 자연스럽게 자극하고 친근감을 이끌어냈다.

또한 학부모들은 학생들만을 보호하기 위한 ‘배움터 지킴이’라는 경찰이 학교 내에서 활동하며 자신의 아이들을 보호한다는 그 자체로 든든함을 표시했다. 간단하면서도 사소한 상징 등이 기존의 학교폭력 예방을 위한 제도와 차별화를 주었고 배움터 지킴이의 성공에 기여한 것이다.

배움터 지킴이의 특징 중 또 하나는 현직 경찰이나 교사가 아닌 퇴직교원과 퇴직경찰관이 활동을 한다는 것이다. 처음에는 나이든 사람이 어떻게 활동을 하겠느냐는 회의감도 많았다. 그러나 인생경험이 많고 친할아버지처럼 친근감을 주는 배움터지킴이 요원들에게 학생들은 더 쉽게 다가왔다.

더불어 나이든 분들에게 새로운 일자리를 부여함으로써 자부심을 심어준 것도 큰

역할을 했다. 경찰이나 교육청이 근무에 대한 통제를 가하지 않아도 요원들 스스로 잠복근무나 자발적 근무를 자청했다. 이것이 곧 봉사와 사랑으로 비춰지면서 많은 사람들의 이해와 호감을 이끌어 냈다.

#### 4. 주요성과

##### 가. ONE-STOP 지원센터에 대한 각계 각층의 평가

ONE-STOP 지원센터는 2006년 한 해 성폭력 등 범죄피해자 4,764명에게 상담·진료·수사 등 14,699건을 지원했다.

센터를 이용한 피해자들은 상담·진료·수사 등을 한꺼번에 처리하고, 사후에도 지속적인 상담과 지원을 받을 수 있어서 사회복귀에 커다란 도움이 되었다며 감사의 표시를 아끼지 않았다.

〈 ONE-STOP 지원센터 운영실적('06년) 〉

피해자(명)						지원내용(건)					
계	성폭력	가정폭력	학교폭력	성매매	기타	계	상담	진료	증거채취	진술녹화	피해자조서
4,764 (100%)	2,868 (60.2%)	1,284 (27.0%)	226 (4.7%)	48 (1.0%)	338 (7.1%)	14,699 (100%)	7,386 (50.3%)	3,592 (24.4%)	1,123 (7.6%)	542 (3.7%)	2,056 (14.0%)

이처럼 ONE-STOP 지원센터는 센터를 이용한 피해자뿐만 아니라 NGO 등 사회 각계 각층으로부터 성폭력 등 범죄피해자 보호를 위한 가장 효과적인 모델로 평가 받고 있으나, 개소 초기에는 월평균 센터 방문 피해자 수가 20여명에 불과하여 우려의 목소리가 높았다.

그러나 센터에서 제공하는 서비스의 효과가 널리 홍보되자 최근 2006년 7월에는 평균 50명, 8월에는 61명 등 연평균 43명의 피해자가 센터를 이용하였다.

< 각계의 평가 >

- 김○○(성폭력 피해자)  
“다방면에서 지속적인 지원을 받을 수 있어서 사회복귀에 커다란 도움이 되었다. 무엇보다 신분노출을 걱정하지 않아도 되고 여경에게 조사받아 위안이 되었다.”
- 이미경 한국성폭력상담소장  
“경찰이 범인검거에서 피해자 보호중심으로 의식을 전환한 신선한 사례”
- 서대문서 강력2팀장 등 형사-지구대 경찰관  
“빠른 시간내 진료 및 증거채취, 여경의 진술녹화· 조서 작성 등 모든 것을 한 번에 처리할 수 있어 피해자뿐만 아니라 경찰관들도 너무 편리하다.”
- 일본 변호사협회( '06. 3. 23, 센터 방문시)  
“한국의 범죄피해자 보호정책은 일본을 훨씬 앞지르고 있는 것 같다.”

한편, 피해자는 1인당 평균 1.65번의 상담을 받고 있으며, 방문인원의 95%가 의료 지원을 받고 있는 것으로 나타났다. 주목할 만한 것은 방문했던 피해자의 60%(1,140명)가 고소 등의 수사절차를 밟고 있다는 것이다. 보통 상담소를 통한 고소건수가 10%에도 못 미치는 것에 비하면 엄청난 효과가 아닐 수 없다.

이는 여러 기관을 전전하며 반복진술과 신분노출의 부담으로 법적대응에 소극적이던 피해자가 ONE-STOP 지원센터 방문으로 한 번에 끝낼 수 있다는 안도감을 가질 수 있었기 때문이다. 무엇보다도 상주하는 여경의 적극적인 도움이 있기에 가능한 것이라 분석하고 있다.

이러한 노력의 결과 ONE-STOP 지원센터는 지난 2006년 3월 21일 국무회의시 정부 혁신사례로 선정, 대통령께 보고되어 “행정편의 보다는 사회적 약자인 국민의 입장에서 발상을 전환한 모델”이라는 평가를 받았고, 2006년 11월에 실시한 정부혁신대회 경찰청 추천과제로 최종 선정되어 행정자치부 장관상을 수상 하기도 했다.

< 지원사례 >

○ 피해아동 보다 더 괴로워하는 아빠

- 6살 딸을 목욕시키려고 팬티를 벗기다가 딸의 사타구니에 시퍼런 멍과 팬티에 묻은 혈흔을 보고 혹시 내 딸이 강간을 당하지 않았는지 의심스럽다며 지원센터를 찾은 아빠,
- 진술녹화 과정에서 해부학적 인형을 가지고 옷을 벗기고 의자를 대고 옆드리게 하는 등 성적 묘사를 재연하는 딸의 모습을 보며 누구한테 얻어맞기라도 한 듯 멍한 표정을 지으며 자꾸만 고개를 돌리다가 결국 더 이상 참지 못하고 문을 열고 나가는 아빠,
- 그러나, 놀이방 같은 진술녹화실에서 여경분들이 친절히 상담해주셔서 아이가 전혀 괴로워하는 것 같지 않아 너무 다행이라고, 그리고 자식을 지키지 못했다는 자책감에 괴로워하던 자신까지도 위로해 주는 여성경찰관들의 마음이 너무 따뜻하게 느껴졌다고...

○ 어느 성매매 피해여성의 편지

30분 안에 술처리를 하지 못하면, 같은 곳에서 일하는 언니들에게 수없이 많은 폭행을 당하면서 내 몸과 찢겨진 마음은 그대로 상처로 남았고, 그 곳에서 도저히 버틸수 없었던 저는 친구의 도움으로 그 곳에서 겨우 도망칠 수 있었습니다. 폐쇄병동에 있으면서 당뇨와 알코올중독 치료과정보다 더 힘들었던 것은 참을 수 없는 외로움이었습니다. 그 외로움을 지금까지 견디면서 완치하고자 마음먹은 것은 지속적으로 방문해서 보살펴 주신 ONE -STOP센터 선생님들 덕분이었습니다.

< ONE-STOP 센터 개소 100일 기념 운영 사례집 中에서 >

나. 배움터 지킴이, 2005년 정부혁신 우수사례로 선정

배움터 지킴이 제도는 교육은 학교와 교사들만이 담당한다는 기존의 사고 방식을 깨는 제도였다.

배움터 지킴이 요원들이 최초로 학교 내에서 활동을 하게 함으로써 학교폭력 예방을 위한 경찰과 교사간의 '지역사회 공동협조체제 구축'은 이 제도의 획기적인 면임과 동시에 가장 큰 성공요인이 되었다. 특히 경찰은 문제학생을 선도하는 전문가로서, 교원은 학생 상담활동의 전문가로서 각자의 전문분야를 살려 미흡한 부분을 서로 보완해 나감으로써 제도의 완성을 기할 수 있었다.

〈 주요 활동사례 및 여론 〉

- 학생들이 등·하교길에서 돈을 빼앗기고 있다는 신고를 접수, 집중 순회활동 중 금품갈취 학생을 발견하고 추적 검거하여 경찰에 인계 (충남 단산)
- 부산지역 여학교에 자주 출몰하던 변태남성인 일명 ‘바바리맨’ 용의자를 본 여중생이 급히 배움터지킴이에게 문자메세지를 보내 배움터지킴이 요원들이 추적하여 검거 (부산 청)
- ‘교사들이 없는 쉬는 시간과 취약장소에 지킴이 선생님들이 순회를 돌고 있어 금품갈취 등 학교폭력이 줄었다.’ (교사)
- ‘지킴이 선생님들...내가 힘들때 많이 도와주시던...계속 계셨으면 좋겠다. 선생님들 사랑해요 (홈피글 中)’ (학생)
- ‘비오는 날에도 열심히 활동하시는 것을 보니 마음이 든든하다.’ (학부모)

〈 배움터 지킴이 활동사례집 中 〉

배움터 지킴이 제도의 시범운영 성과에 대한 객관적인 평가를 위하여 전문조사기관에 조사를 의뢰한 결과에서도 제도의 효과, 전면시행 여부 등 22개 항목에 대한 여론조사에서 학생·학부모·교사 등 대부분 긍정적인 반응이 높게 나왔다.

학생은 15개 항목 모두, 학부모는 10개 항목 모두, 교사는 19개 항목 중 16개 항목, 교직원체는 18개 항목 중 9개 항목에 대하여 긍정적인 응답을 하였으며, 특히 학부모들은 80%이상 조속한 전국 확대 시행을 희망했다.

이러한 결과 배움터 지킴이 제도는 2005년 9월 30일에 열린 제1회 정부혁신우수사례 발표대회에서 정부혁신 최우수사례로 선정되어 대통령상을 받는 성과를 거두었다.

여기에 안주해서는 안 될 것입니다. 아직도 바뀌고 개선해야 할 일들이 많습니다. 끊임없는 혁신으로 업무효율성과 국민의 치안만족도를 더욱 높여나가야 합니다... 여러 장애요인을 극복하고 도입한 스쿨폴리스 제도나 보름이상 걸리던 고소사건 처리를 단 몇시간 이내로 단축시킨 것도 좋은 사례 중 하나일 것입니다. 앞으로 더욱 분발해서 정부혁신을 선도하는 견인차가 되어주길 당부합니다.

(2005. 10. 21 경찰의 날 치사, 노무현 대통령)

## 5. 향후계획

ONE-STOP 지원센터와 관련, 경찰은 지원센터 활용실적을 치안종합 성과 관리시스템의 평가항목으로 선정·관리하고 있으며, 앞으로 여성가족부와 공동으로 ONE-STOP 지원센터에 대한 설치 및 지원 규정을 관계법령에 명시할 계획이다.

또한 전국 센터 현장점검 및 의견수렴 등을 통하여 문제점을 개선하고, 이를 토대로 운영규칙 제정 및 업무매뉴얼을 발간하는 한편, 워크숍 개최 및 관련 직무교육 등을 지속적으로 실시함으로써 업무표준화 및 전문성을 강화할 방침이다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 보다 많은 피해자가 ONE-STOP 지원센터의 혜택을 받을 수 있도록 많은 국민들에게 알려져야 한다는 것이다.

이를 위해 우선 센터 명칭이 너무 길고 어려울 뿐만 아니라 '폭력'과 '피해자'라는 부정적 용어 등이 대국민 인지도 향상에 부정적으로 작용하고 있다는 여론이 있었다.

향후 국민들이 알기 쉽고 기억하기 쉬운 명칭과 디자인을 개발하여 인터넷·언론매체 등을 통하여 대대적 홍보활동을 지속적으로 전개할 계획이다. 장기적으로는 ONE-STOP 지원센터를 지방도시까지 확대 설치하여 전국사회안전망을 구축하고, 센터에 정신과전문의 및 법률전문가 등을 배치하는 등 전문성을 강화할 예정이다.

배움터 지킴이 제도 역시 현재 전국 104개교에서 시범운영중에 있으며, 향후 더

많은 학교에 배움터지킴이 제도가 확대 시행되어 학교폭력 예방에 기여할 수 있도록 추진할 예정이다. 또한 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」을 개정하여 배움터지킴이 제도에 대한 법적근거를 마련하고자 추진 중에 있다.

ONE-STOP 지원센터 및 배움터 지킴이 등 사회적 약자를 보호하기 위하여 경찰이 시행한 각종 제도는 과거 권력기관으로서의 국민에게 군림하는 이미지를 불식시키기 위해서다. 이는 국민에게 진정으로 봉사하는 기관으로서 신뢰받는 경찰상을 확립하는데 크게 기여했다. 향후에도 지속적으로 점검·보완하여 세계 제일의 사회적 약자 보호시스템으로 육성해 나갈 계획이다.

## 제 16 장 안보환경 변화에 따른 보안경찰의 역할 재정립

### 1. 추진배경

보안경찰은 과거 권위주의 정부 시절 정권유지를 위한 정치정보 수집 및 잘못된 보안수사 관행으로 부정적인 유산을 갖고 있었다. 그러나 참여정부 들어 보안경찰은 남북관계의 변화, 사회의 민주화를 배경으로 정보·보안경찰은 본래의 자리인 '진정으로 국익을 위해 봉사하는 기관'으로 변모하고자 자체 혁신을 끊임없이 추진하게 된다.

정치적 목적의 정보수집을 일체 금지하고 2003년 이후 4년여 동안 740여명의 보안경찰을 감축했다. 감축 인력을 순찰지구대 등 민생치안 인력으로 전환한 것은 보안경찰의 자체혁신을 통해 이루어낸 성과라고 할 수 있다.

한편 보안경찰은 과거의 부정적 유산에서 벗어나고자 공안문제연구소를 폐지하고 남영동 대공분실(보안수사대)를 폐쇄했다. 두가지 상징적인 개혁 조치를 통해 보안경찰의 변화를 위한 노력을 보기로 한다.

### 2. 공안문제연구소 폐지

#### 가. 공안문제연구소의 폐지 과정

공안문제연구소는 1978년 5월 안보연구를 목적으로 발족된 내외정책연구소가 1988년 공안문제에 대한 학술 및 정책연구 발전을 목적으로 확대·발전된 조직이다.

공안문제연구소는 '좌익 이념 및 이론에 대한 비판 논리의 체계적 연구와 대응론의 제시', '국내 좌익세력의 실상과 전술 등의 실태 및 문제점 파악', '공안관련 정책 방향 제시와 대안 개발 및 자문', '공안관련 사건에 관한 문건감정 및 분석' 등의 업무를 수행했다.

그러나 국내 정치 및 시국의 불안정으로 공안관련 사건 증거물에 대한 감정 및 분석 업무량이 증가되었고, 이와 관련 국가보안법위반 사건에 대한 재판에 영향을

끼치고 있다는 비판을 받으면서 동 연구소에 대한 폐지 압력은 계속 가중되어 왔다.

또한 2004년 국정감사 시 문건감정은 연구기관 설치목적과 불합치하며 우익성향의 연구관을 채용하여 편향된 감정을 실시하고 있다는 지적을 받았다. 객관성 없이 수사기관 취향에 맞도록 감정하거나 공안문제연구소 감정서가 검찰 법원에서 그대로 인용되고 있다는 등의 문제점에 대한 비판과 지적이 이어졌다.

이러한 비판에 대해 경찰 조직 내외에서 폐지에 대한 반대 여론도 만만치 않았으나 진정으로 국민을 위한 경찰로 거듭나기 위해서는 폐지가 바람직하다는 쪽으로 결론을 내렸다. '순수 연구기능만 수행하고 감정업무는 폐지하며 현행 감정업무는 수사기관에서 자체 분석 판단' 한다는 내용의 공안문제연구소 개선방안을 마련하였다.

이에 따라 2004년 11월 '감정업무폐지 및 치안연구소와 통폐합'을 주 내용으로 개편 방안을 수립하여 공안문제연구소에서 취급하던 안보관련 연구기능은 치안 정책 연구소에 이관하고 2005년 7월 공안문제연구소는 폐지하게 되었다.

#### 나. 폐지 이후 후속 조치

공안문제연구소의 폐지는 국가와 민족을 위한다는 사명감으로 감정업무에 전념해 온 연구소의 연구관들에게 상당한 허탈감을 주지 않을 수 없었다. 또한 보안경찰의 수사업무도 난관에 부딪쳐 어려움을 겪게 됐다. 일반 형사사건과는 달리 이념적 문건자료는 사회주의와 공산주의, 북한체제 등 전문적 식견이 없이는 분석하기 어려운 문건이 대부분이기 때문이다.

이에 따라 경찰은 보안수사요원들의 문건분석 능력을 향상시키기 위하여 경찰교육기관에 '안보위해문건 분석과정'을 개설하여 보안수사능력을 제고할 수 있도록 하였다. 아울러 연구소 소속 연구관들은 새롭게 치안정책연구소에 소속되면서 보안업무 뿐만 아니라 수사생활안전·경비 등 민생치안분야에 대한 연구를 수행하는 새로운 역할을 담당함으로써, 치안정책연구소가 명실상부한 경찰의 정책연구기관으로서의 역할을 수행하는데 일익을 담당하도록 하였다.

### 3. 「남영동 보안분실」 폐지

#### 가. 「남영동 보안분실」의 폐지 과정

남영동 보안분실은 효율적인 공안관련 수사를 위해 1976년 10월에 서울시 용산구 갈월동에 7층 건물을 신축하며 출발했다. 용산구 갈월동에 소재하고 있으나 그동안 국철 남영역 인근에 위치해 있어 편의상 '남영동 분실'로 불려왔다.

방첩수사를 주로 담당하던 남영동 분실은 1987년 1월 당시 서울대에 재학중이던 故 박종철씨가 수사관의 고문에 의해 숨지는 사건이 발생하여 국가권력에 의한 인권 탄압의 대명사로 불신을 받게 됐다.

이후 남영동 보안분실은 간첩 검거 등 국가 안보에 많은 기여를 하였으며, 인권수사를 위해 친환경적 조사실을 마련하는 한편 인권수사 지침을 시달하는 등 불법적인 수사 관행을 개선하고자 많은 노력을 기울였다.



▲ 舊 남영동 보안분실 전경

그러나 박종철 사건 이후 부정적인 이미지를 완전히 벗어 날 수는 없었으며, 참여정부 출범 이후 국내 안보상황이 비교적 안정적으로 전개되면서 안보위해 및 보안사범 검거 수요는 점차 감소됐다. 또한 시민단체 및 일부 국회의원도 남영동 보안분실을 폐지하라는 요구가 끊이지 않았다.

이러한 안보환경의 변화, 국민적 요구를 반영하여 경찰은 남영동 보안분실의 폐지를 결정하게 된다.

#### 나. 폐지 이후 후속 조치

2005년 7월 남영동 보안분실을 폐지하며 故 박종철 씨 조사실 고문 현장을 그대로 보존하여 인권기념관으로 건립·활용하겠다는 계획을 발표함으로써 과거의 잘못으로부터 단절하고 인권경찰로 거듭나려는 경찰의 의지를 천명하게 된다.

2005년 12월 23일에는 남영동 보안분실 건물 7층에 인권교육장을 설치했으며,

2006년 9월 27일 인권기념관(가칭) 추진위원회를 민간인 12명으로 구성하여 인권기념관으로의 변모에 박차를 가했다.

또한 경찰의 직무집행과 관련 인권침해 및 불법행위에 대한 과거 의혹이 제기된 사건의 진상규명을 위해 설치된 '경찰청과거사진상규명위원회'의 조사팀 사무실이 경찰청 청사로부터 2005년 7월 27일 남영동 청사로 입주하였다.

경찰의 과거 의혹사건에 대한 조사를 바로 이곳 '남영동 분실'에서 행하고 있는 것이다.

## 제 17 장 과거 반성을 통한 새로운 미래의 설계

### 1. 경찰청 과거사진상규명위원회의 설립과 조직구성

2004년 8월 15일 '8·15 경축사'에서 노무현 대통령은 “과거사건 진상규명을 위해 국가기관이 먼저 용기있게 진실을 밝히고 새롭게 출발해야 한다.”고 하여 각 국가기관의 과거청산 구상을 밝혔다. 이를 계기로 경찰은 자체적으로 과거 의혹사건의 진상규명을 위한 필요사항을 검토하기 시작했다. 그 결과 2004년 9월 1일 경찰청에 경찰과 민간이 함께 참여하는 '경찰청 과거사진상규명위원회(경찰청 과거사위원회)'를 구성하기로 결정하였다.

이러한 결정의 배경에는 과거 권위주의 통치시대를 거치며 경찰이 정권유지수단으로 이용되었다는 반성이 선행되어야만 경찰개혁이 성공적으로 완수될 수 있고 개혁의 진실성이 국민 앞에 담보될 수 있다는 절박함이 깔려 있었다.

경찰청 과거사위원회는 2004년 11월 경찰 5명(경찰청 차장, 수사·경비·정보·보안국장)을 선정하고, 학계·언론계·법조계·시민단체 등 민간위원 7명(후에 3명 추가 위촉)을 위촉하여 경찰의 과거사 규명을 위한 대장정을 시작하게 된다.

### 2. 활동 경과 및 성과

#### 가. 활동개요

경찰청 과거사위원회의 활동은 설립 이후 2006년 4월까지의 1기와 그 후부터 위원회가 종료된 2007년 12월까지의 2기로 구분할 수 있다. 1기는 위원회의 조직 및 활동 체계를 정립한 시기로서 민간인 7명과 경찰관 5명을 위원으로 위촉하고 민간위원 중 1명을 위원장으로 선출하여 위원회를 발족시킨 시기이다. 또한 조사활동을 위해 민간인 8명과 경찰관 8명 등 16명으로 조사팀을 구성하였다. 위원회 조직체계가 정비됨에 따라 위원을 15명으로 증원하고 사무실도 경찰청에서 남영동 청사로 이전하였다.

1기 위원회는 조사대상을 다음과 같이 3개 포괄적 조사대상 분야와 10개의 개별

사건으로 선정하였다.

□ 개별조사대상 (10개)

① 서울대 깃발 사건	② 민주화운동청년연합 사건
③ 강기훈 유서대필 사건	④ 전국민주화청년학생총연맹 사건
⑤ 청주대 자주대오 사건	⑥ 남조선민족해방전선 사건
⑦ '46년 대구 10.1 사건	⑧ 보도연맹원 학살 의혹 사건
⑨ 나주부대 민간인 피해의혹 사건	⑩ 진보와 연대를 위한 보건의료 연합 사건

□ 포괄적 조사대상분야 (3개)

① 불법선거개입 의혹	② 민간인 불법 사찰 의혹	③ 용공 조작 의혹사건
-------------	----------------	--------------

2005년 12월 조사 대상 사건 중 3개 사건인 '서울대 깃발 사건', '민주화운동청년연합 사건', '강기훈 유서대필 사건'의 중간수사결과를 발표하였다.

2기는 위원회가 본격적으로 활동한 시기로 민간조사관을 일용직 직급에서 전문 계약직 공무원으로 전환 채용함으로써 보다 안정적이고 능률적인 조사활동을 수행할 수 있도록 하였다. 2006년 9월에 '남조선민족해방전선 사건', '1946년 대구 10.1 사건', '보도연맹원 학살 의혹 사건', '나주부대 민간인 피해 의혹 사건'의 중간조사 결과를 발표하였고, 2007년 3월에 '청주대 자주대오 사건'을 발표하였으며, 동년 8월에는 3개 포괄적 조사대상 분야인 '불법 선거개입 의혹', '민간인 불법 사찰 의혹', '용공 조작 의혹'의 중간조사 결과를 발표하였다.

나. 서울대 깃발 사건, 민청련 사건, 강기훈 유서대필 사건

2005년 12월 16일 서울대 깃발사건, 민청련 사건, 강기훈 유서대필 사건에 대한 중간조사결과를 발표하였다.

먼저 1984년 서울대 깃발 사건은 '깃발'이라는 학내 유인물이 배포된 것을 계기로

교내 학생운동 조직인 민주화추진위원회(민추위) 구성원들이 국가보안법 및 집시법 위반 혐의로 구속된 사건이다. 경찰청 과거사위원회는 당시 수사과정에서 고문 및 가혹행위가 있었다고 판단하였다. 또한 경찰이 서울대 민추위를 이적단체로 규정하는데 대해 위원회는 문서의 이적성 여부 감정이 법령상 설치 근거조차 없었던 경찰부설 '내외정책연구소'의 문서감정과 관계자들의 진술에 근거하고 있어 감정의 독립성, 객관성 차원에서 신뢰하기에 부족하다고 지적했다. 또한 민추위 관계자들의 진술도 외부와 단절된 상태 및 위압적인 분위기 아래 진술을 하였거나 고문 및 가혹행위로 인해 진술을 하였기 때문에 이들의 진술은 임의성 및 신빙성이 없어 액면 그대로 믿을 수 없다고 판단하였다.

이어 1983년 발생한 민주화운동청년연합(민청련) 사건에 대해서도 경찰과거사위원회는 고문과 무리한 법 적용이 있었다고 잠정 결론을 내렸다. 당시 치안본부는 민추위가 민청련의 배후 조종을 받고 있으며 친북 용공 활동을 하고 있다고 발표하고 김근태씨 등 6명을 국가보안법 위반 등 혐의로 검찰에 송치했다. 이에 대해 경찰청과거사위원회는 1980년대 중반 당시 힘을 얻고 있던 민주화 투쟁의 선도 세력을 친북 이적 세력으로 몰아 일거에 제압하려는 의도가 수사 과정에 깔려 있었다고 보았다. 특히 경찰청 과거사위원회는 당시 수사관들로부터 치안본부 대공수사단장의 지시에 의해 당시 김근태 민청련 의장에게 고문을 하였다는 증언을 확보하는 성과를 얻기도 하였다.

김기설씨 분신자살 당시의 유서를 강기훈 씨가 대필하였다는 소위 유서대필 사건에 대해서도 조사결과를 발표하였다. 경찰청 과거사위원회는 김기설 씨 친구로부터 새로 입수한 전대협 노트와 수사 자료 및 증거로 사용됐던 문서들을 비교한 결과 필적이 동일인의 것으로 추정된다고 밝혔다. 노트의 내용이 당시 김기설 씨의 행적과 일치할 뿐 아니라 김기설 씨 친구와 누나 등도 노트와 수사 자료의 필적이 같다고 확인하였다. 그러나 정작 문제가 되는 유서 원본의 공개를 검찰이 거부하여 유서 원본과 대조하지 못한 것은 경찰청 과거사위원회의 한계를 보여준 것이기도 했다.

#### 다. 보도연맹원 학살 의혹사건, 남민전 사건, 대구 10·1사건

2006년 9월 14일에는 보도연맹원 학살 의혹사건과 남민전 사건, 대구 10·1사건에 대한 중간조사결과를 발표하였다. 우선 보도연맹원 학살 의혹사건과 관련하여 경찰

청 과거사위원회는 당시 보도연맹원들을 예비 검속하는 근거로 쓰인 내무부 치안국장 명령이 법적인 근거가 없었음을 밝혔다.

경찰청 과거사위원회의 조사에 의하면 개전 초기에는 경찰이, 계엄 하에서는 헌병·특무대가 경찰과 합동으로 보도연맹원들에 대한 검속을 담당했다고 밝혔다. 경찰청 전산자료상 적법한 절차를 거치지 않고 경찰과 군인에 의해 민간인이 처형된 규모는 17,716명이며, 이중 보도연맹원으로 확인된 인원만 3,593명인 것으로 나타났다. 이들 희생자들은 좌익 경력이 있다 하더라도 전향한 사람이 대부분이었고 좌익과는 전혀 무관한 사람들도 포함되었던 사실을 확인하였다. 한강택 경찰청 차장은 국가는 어떠한 상황에서도 국민 개개인의 생명과 인권을 보호해야만 하는 의무와 책임이 있고, 그 책무는 급박한 전시상황이라 하여 달라지지 않음에도, 국가기관인 경찰과 군이 적법한 사법절차에 의하지 않고 좌익활동 관련자 및 그와 무관한 양민을 학살한 것은 잘못이었다고 인정하였다.

이 조사결과에 대해 보도연맹 관련 유족과 사회단체는 크게 미흡하다고 보았다. 발표 직후 '한국전쟁 전후 민간인학살 진상규명범국민위원회'는 기존에 확인된 피해자만 6만여 명에 달한다면서 경찰의 전산자료로만 확인했을 따름이지 사건의 실체에 접근조차 하지 못했다고 평가하였다.

이어 1979년 대규모 간첩이라고 발표됐던 남조선민족해방전선은 자생적 사회주의 단체이긴 했지만 실제 북한과 연계는 없었다고 판단하였다. 경찰과 과거사위원회는 기존 대법원 판결대로 남민전이 사회주의를 지향한 실존 조직이었음은 인정되지만 북한의 지령을 받고 활동한 것은 아니었다고 보았다. 또한 남민전은 북한과의 연계 활동을 도모하다 미수에 그친 것이었으나 경찰이 이를 과장해 대규모 간첩단으로 발표한 것으로 보았다.

1946년 노조 총파업투쟁 과정에서 경찰의 발포로 시위대 한명이 사망했다고 알려지면서 대구·경북 전역의 대규모 소요사태로 번진 대구 10·1 사건에 대해서는 시위대를 위협하려는 목적으로 경찰이 발포했으며 이로 인해 소요사태가 확산, 수백 명이 사망했으나 정확한 인원은 알 수 없다고 밝혔다.

## 라. 불법선거개입 의혹, 민간인 불법사찰 의혹, 용공조작 의혹

2007년 8월 1일 경찰청 과거사위원회는 ‘불법선거개입 의혹’, ‘민간인 불법사찰 의혹’, ‘용공조작 의혹’ 등 3개 분야에 대한 중간조사결과를 발표했다. 과거사 위원회는 불법선거개입 의혹과 관련하여 경찰이 54년 제3대 민의원선거부터 87년 대선까지 광범위하게 직·간접적으로 관여한 것으로 판단된다고 밝혔다. 위원회의 조사결과에 의하면 87년 대선까지 경찰을 비롯한 공권력이 선거에 광범위하게 영향을 미쳤지만 1988년부터 1999년에는 민주화의 점진적 진행에 따라 노골적인 개입보다는 치안정보의 불법 이용 등 간접적인 영향력이 행사되었다고 한다.

민간인 불법사찰 의혹과 관련하여 경찰청 과거사위원회는 특정인을 대상으로 한 보안경찰의 사찰활동인 ‘요시찰(要視察)카드’가 적어도 1994년 말까지 공식적으로 존재했으며, 이 지침을 승계한 대공관리지침이 참여정부 출범 이후인 2004년 1월까지 존속했다고 밝혔다. 아울러 인물존안자료는 1999년 초에 폐기된 것으로 확인했다고 하였다.

용공조작 의혹과 관련, 경찰청 과거사위원회는 부정선거 시비 등으로 정국이 혼란스러울 때마다 경찰이 공안사건을 발표해 무더기로 국가보안법 위반사범을 잡아들이는 사실이 인적오딘다고 밝혔다. 1967년 68선거 부정 규탄 시위로 정국이 불안해지자 그해 316건에 그쳤던 국보법 위반 송치건수가 1968년과 1969년에는 각각 950건, 801건으로 급증했고, 유신이 선포된 1972년과 민주화 열기가 최고조에 달한 1986년에서 1990년 사이에도 송치 건수가 급증했다는 것이 과거사위원회의 판단이다.

## 3. 평가와 과제

경찰청 과거사위원회의 중간조사결과 발표는 과거 상당수 시국·공안사건에 대해 끊임없이 제기돼 왔던 국가기관 개입 및 조작 의혹에 대해 공식적으로 인정했다는 데 의미가 있다. 특히 경찰 차원에서는 과거 인권침해와 무리한 법적용을 공개적으로 반성하였을 뿐 아니라 한국전쟁 당시 민간인 학살에 대해 경찰이 공식적으로 그 잘못을 인정한 것은 매우 획기적인 일이다.

그러나 성과만큼 논란의 여지도 많이 남기고 있다. 가장 큰 문제는 위원회 조사의 한계이다. 서류검토와 관련자들의 자발적 진술에 의존할 수밖에 없으므로 결정적인 증거나 증인을 확보하지 못해 논쟁의 불씨를 완전히 제거하지 못하였다. 대표적인 사례로 강기훈 유서대필 사건에서 검찰의 협조 거부로 김기설 씨 유서 원본을 확보하지 못해 명확한 결론을 내리지 못하였고, 보도연맹 사건의 경우도 자료의 부족 등으로 정확한 학살의 규모와 학살 명령 주체가 누구인지 등을 밝혀내지 못한 점을 들 수 있다.

경찰청 과거사위원회는 조사활동을 마무리하면서 경찰의 인권의식과 제도, 정치적 중립성, 기록물 관리 등 조사과정에서 드러난 과거 경찰의 문제점을 지적하고, 경찰이 지향해야 할 방향과 과제에 대해 다음과 같이 권고한 바 있다.

먼저 적법절차를 준수하고 책임있는 수사관행을 정착하며 감찰 및 윤리기능을 강화함과 동시에 실질적인 의식개선이 이뤄질 수 있도록 체계적인 인권교육 시스템을 마련하여 경찰의 인권의식을 높일 필요가 있다.

둘째, 경찰은 공권력을 집행하는 권력기관임과 동시에 국민들과 직접 접촉하여 국민의 생명과 신체, 재산을 보호하고 국가질서를 확립해야 하는 막중한 임무를 띠고 있는 점을 고려할 때, 일관되고 공정한 법집행을 위해 경찰의 정치적 중립성이 특별히 요구된다.

셋째, 경찰행정의 투명성, 책임성을 제고하여 경찰이 좀 더 선진화되고 민주화되기 위해서는 기록물의 체계적인 관리와 보존이 필요하다.

끝으로 위원회는 그동안 위원회가 조사한 내용과 권고사항에 대해 분석하고 실현 가능성 등을 검토하여 구체적인 추진방안을 마련하고 실질적으로 시행할 수 있도록 점검하는 부서를 별도로 만들 것을 제안하였다. 이를 통해 국민의 신뢰를받는 인권 경찰, 민주경찰, 선진경찰로 거듭나기를 촉구하였다

## 제 18 장 경찰개혁의 성과와 향후 과제

### 1. 경찰개혁의 성과

참여정부 들어 국민에게 진정으로 봉사하는 서비스 기관으로 탈바꿈하고자 추진한 경찰개혁의 노력은 각종 치안지표의 개선 등 가시적 성과를 나타내고 있다. 먼저 경찰 본연의 임무인 범죄와 사건·사고로부터 국민생활의 안전보장이라는 측면에서 볼 때 역대 어느 정부 시절 보다 가장 안정적인 모습을 보여주고 있다.

날로 광역화·기동화 되어가는 범죄에 효율적으로 대처하고자 ‘선택과 집중’의 원리에 의해 시행한 지역경찰체계 개편 등 총력적인 범죄예방 노력으로 2004년 이후 총범죄 발생이 지속적으로 감소(2004년 196만건 → 2005년 173만건 → 2006년 171만여건) 추세에 있다.

또한 수사경찰의 전문성 제고를 위한 수사경과제 도입과 더불어 범죄 프로파일링 전문가 양성 및 DNA 분석기법개발 등 증거·감정 중심의 과학수사 역량과 현장위주의 형사활동을 통해 강력범 발생(인구 10만명당) 및 검거율도 선진국과 비교시 매우 안정된 수준을 보이고 있다.

국 가	미 국		일 본		영 국		프랑스		독 일		한 국	
	발생	검거율	발생	검거율	발생	검거율	발생	검거율	발생	검거율	발생	검거율
살 인	5.5	62.6	1.1	96.6	1.3	80.5	3.3	81.8	2.9	95.8	2.2	96.4
강 도	137	26.0	4.7	54.6	163	17.4	1,443	14.5	66.5	50.9	10.6	77.7
강 간	32.2	41.8	1.6	69.5	22.1	25.1	15.9	76.5	9.9	83.7	15.0	88.0

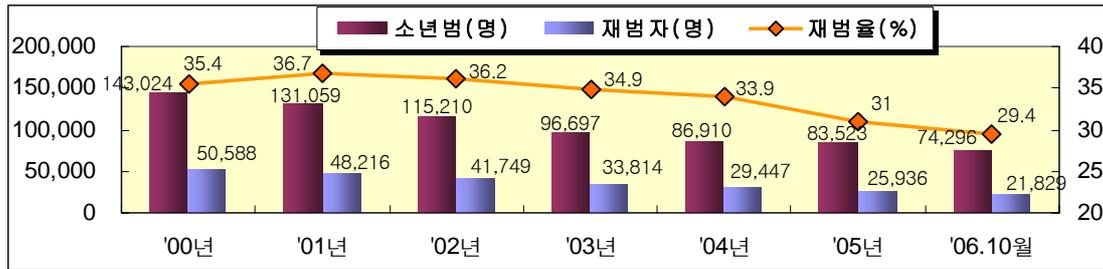
\* 자료 : 美('04 FBI), 日('05 법무성), 英('05 경시청), 獨('05 내무부), 韓·佛('05 경찰청)

특히 2006년 10월에는 국제적으로 관심이 집중되었던 ‘서래마을 영아살해 유기사건’을 철저한 과학수사와 국제공조로 사건실체를 완전히 규명하는 개가를 올렸다.

사이버수사는 기술적 비교우위를 토대로 높은 검거율('02년:69.8% → '06년:85.8%)을 유지하여 일본·프랑스·캐나다 등 42개국 135명이 경찰청을 방문하여 수

사기범 및 운영사례를 학습해 가는 벤치마킹 대상이 되고 있다.

한편, 성매매에 대한 제도개선과 집중단속으로 성매매가 불법이라는 인식을 사회 전반에 확산시켰으며, '배움터 지킴이'·'경찰 다이버전 도입' 등 선도위주의 청소년 정책으로 소년범 발생 및 재범률을 모두 감소시키는 성과를 거뒀다.



이와 함께 교통사고 사망자 감소대책을 추진하고 2003년을 '어린이 안전원년'으로 선포하는 등 안전한 교통문화 정착을 위해 노력한 결과 교통사고가 대폭 감소(2001년 260,579건 → 2005년 214,384건/-11.0%)하고 있다. 특히 2004년에는 교통사고 사망자 반감기(半減期) 세계 최단기록을 달성하는 성과를 거뒀다.

구 분	한국	캐나다	독일	뉴질랜드	프랑스	호주	스웨덴	일본	영국
반감기	13년	21년	25년	27년	28년	30년	30년	33년	34년

\* 미국, 싱가포르 미달성

또한 국민편익을 최우선으로 치안서비스를 개선하기 위하여 '고소·고발사건 책임 수사제 실시'(이송·장기사건 90% 감소), '운전면허증 재교부절차 개선'(재발급 소요기간: 15일 → 7일 단축), '절도사건 피해자조사 One-stop 처리제 실시'(피해자 조사 소요기간 : 280시간 → 100시간 이내 단축) 등 민원 프로세스 전반을 혁신하여 국민들로부터 높은 호응을 받고 있다.

이러한 노력의 결과 경찰에 대한 국민의 신뢰가 참여정부 들어 매우 높아져 가고 있으며, 이는 최근 공신력 있는 각종 기관에서 실시한 조사결과가 잘 보여주고 있다.

먼저 경찰행정 전반에 걸쳐 고객편익을 중심으로 하는 다양한 시책을 추진함으로써 국민만족도가 지속적으로 상승하고 있다. 또한 동아시아연구원 등 외부기관의 각종 평가결과에서도 경찰이 국민들로부터 매우 높은 신뢰를 받고 있음을 보여주고 있다.

구 분	' 02	' 03	' 04	' 05	' 06.上	'06.下
국민만족도	67.2	67.6	65.7	66.1	67.6	70.2
증감(P)	-	+0.4	-1.9	+0.4	+1.5	+2.6

\* 경찰행정 국민만족도 (여론조사기관)

#### < 외부기관 조사결과 >

- ▶ 파워조직 24개의 영향력 & 신뢰도 조사결과 경찰이 정부기관 중 가장 높은 6위를 차지 (2006.8.15 동아시아 연구원)
- ▶ 대기업·사법부 및 타 행정기관 보다 상대적으로 경찰의 신뢰도가 높음 (2005.12 사회과학데이터센터)
- ▶ 경찰이 중앙행정기관(사법부 포함) 중 가장 청렴하다는 평가 (2005.6 투명사회실천협의회, 국민의식조사)
- ▶ 국가청렴위 조사결과에서도 경찰의 청렴도 꾸준히 상승 (2002년 5.4점 → 2003년 7.8점 → 2004년 8.1점 → 2005년 8.4점 → 2006년 8.3점)

이러한 성과에도 불구하고 국민들이 현장에서 느끼는 체감개혁의 수준은 아직까지 충분하지 않으며 국민들은 더 높은 수준의 치안서비스를 요구하고 있다. 국민의 사랑과 신뢰를 받기 위해 이루어야 할 과제와 해결해야 할 난관들도 수 없이 많이 놓여 있다.

이를 위해 경찰은 앞으로 '현장속으로, 시민곁으로(Out to the field, Closer to the citizens)'라는 모토를 바탕으로 시스템 혁신을 추진해 나감과 동시에 지속적으로 치안 경쟁력을 제고하여 국민이 편안하고 안전한 삶을 영위해 나갈 수 있도록 할 것이다.

또한 모든 업무수행에 있어 인권가치를 최우선으로 실현하고, 수요자인 '고객'의

요구에 민감하게 반응하는 새로운 치안활동을 통해 고객감동을 창출하는 '고품질 봉사치안'을 전개해 나가는 한편, 더 이상 국민위에 군림하는 권력기관이 아니라 국민의 권익과 법질서 수호에 앞장서는 믿음직한 경찰로 거듭나고자 끊임없이 노력할 예정이다.

끊임없이 혁신하지 않으면 안됩니다. 역동적인 변화가 내부에서 일어나야 합니다. 변화와 혁신 그 자체가 경찰의 직무가 되어야 합니다.

(2005. 3. 16 경찰대학 졸업식 축사, 노무현 대통령)

## 2. 미완의 과제, 수사권 조정과 자치경찰제

'국민의 참여', '견제와 균형', '분권과 자율'이라는 민주주의 원리가 사회 각 분야에서 점차 정착되고 국가기관의 권력을 국민의 입장에서 재조정해야 한다는 시대적 요청에 따라 참여정부는 경찰 권력의 합리적 조정을 모색하였다. '검·경간 수사권 조정 문제'와 '자치경찰제 추진'이 그것이다. 참여정부는 '경찰에 독자적 수사권을 부여'하고 '자치경찰제를 추진'한다는 내용의 정책공약을 내걸고 이를 개혁과제로 선정하였다.

### 가. 수사권 조정

검·경 수사권 조정을 위한 추진 경과 및 그 결과에 대해서는 검찰 개혁 부분에서 이미 살펴보았으므로 여기에서는 중복되지 않는 범위에서 간략히 기술하고자 한다.

경찰은 경찰혁신위원회를 각계 전문가로 구성하여 외국수사제도와 비교 분석 등 심도 있는 연구를 진행해왔다. 오랜 기간 축적된 연구결과를 토대로 경찰은 '민주 분권적 수사권 조정방안'을 마련하였다. 경찰이 마련한 수사권 조정안의 골자는 형사소송법 제195조를 개정하여 경찰 수사의 일반적 근거조항을 마련함으로써 경찰의 수사주체성을 인정하고 검사의 수사지휘권에 관한 제196조를 개정하여 검사와 경찰관계를 상호 협력관계로 전환한다는 내용이었다.

경찰의 수사권 조정안은 검찰의 조정안과 커다란 차이가 있을 뿐만 아니라 “일부 민생치안 범죄에 한해 검찰의 사법적 통제를 받는 전제하에서 경찰수사의 독자성을 인정”한다는 노무현 대통령의 수사권 조정에 관한 공약과도 차이가 있다.

경찰은 2004년 9월부터 2005년 5월까지 ‘검경수사권 조정 협의체’, ‘검경수사권조정자문위원회’ 등 수사권 조정에 관한 논의 과정에서 형사소송법 제195조 와 제196조의 개정을 전제로 한 조정안만을 일관되게 주장하였다. 경찰 내 일부 강경론자에 밀려 검찰과의 타협과 조정을 통한 의견 수렴 절차를 진전시킬 수 없었던 것이다. 수사권 배분이 국민의 인권에 미치는 막대한 영향을 미친다는 점을 고려할 때 수사구조를 일거에 변경하려는 주장은 받아들이기 어려운 측면이 있다. 제도 변경에 따른 파급효과를 가늠하기 어려운 상황에서 수사권 조정 문제는 단계적, 부분적으로 접근할 필요가 큰 사안이다. 결국 참여정부가 추진했던 수사권 조정문제는 검찰과 경찰의 이견을 좁히지 못한 채 미완의 과제로 남게 되었다.

법규범과 괴리된 수사제도를 현실화하고 집중되어 있는 수사권한을 분산시켜 상호 견제를 통한 인권의 보장, 합리적 권력의 재분배를 도모하려 했던 참여정부의 수사권 조정 작업이 성공을 거두지 못한 것은 아쉬운 일이 아닐 수 없다.

#### 나. 자치경찰제 추진

8·15 광복 이후 지금까지 우리는 중앙집권적 국가경찰제도를 유지해왔다. 중앙집권적 국가경찰제도는 분단국가로서의 특수한 여건 하에서 안정적이고 효율적으로 치안서비스를 제공해왔다는 평가를 받아 왔다.

그러나 1995년 지방자치제도가 시행되어 성공적으로 정착하면서 지방행정과 치안행정을 연계하여 주민의사와 지역특성에 적합한 치안서비스를 신속하게 제공할 필요성이 대두하였다. 또한 지역 주민의 민주적 의식이 성숙되면서 적어도 주민생활과 밀접한 민생치안 분야에 대해서는 지방정부의 권한과 책임 하에 자율적으로 처리해야 한다는 사회적 요구가 점증하였다.

참여정부는 2003년 7월 자치경찰제의 도입을 지방분권의 핵심과제로 선정하여 추진 로드맵을 발표하였고 지방분권특별법에서는 자치경찰제의 도입을 국가의 의

무사항으로 명시하였다. 2004년 9월16일 대통령 주재 국정과제회의에서 “주민생활 중심의 자치경찰제 도입방안”을 확정하였다. 이를 바탕으로 정부는 2004년 10월 행정자치부장관 소속하에 ‘자치경찰제실무추진단’을 구성하였다. 자치경찰제 실무추진단은 2005년 11월 3일 광범위한 연구·검토, 각계의 의견수렴, 관계기관간 의견조율 과정을 거쳐 성안한 “자치경찰법(안)”을 국회에 제출하였다. 국회에 제출한 정부안의 주요골자는 기초 자치단체인 시군 및 자치구에 자치경찰대를 설치하여 주민생활과 밀접한 생활안전, 지역 교통 및 경비, 환경·위생·산림 등 특별사법경찰관리의 직무를 수행하도록 한다는 것이다.

국회에 제출된 “자치경찰법(안)”은 2007년 12월 현재까지 소관 상임위원회인 행정자치위원회에 계류 중이다. 국회에서 법안 처리가 늦어지는 이유로 다수 국회의원들이 차기 선거에서 경쟁자가 될 수 있는 자치단체장의 권한이 강화된다는 점에 주목하여 법안 처리에 소극적이라는 점을 들 수 있다. 또한 자치경찰의 도입 단위와 관련하여 광역단위 도입을 희망하는 광역자치단체와 기초단위 도입을 희망하는 기초자치단체간 이견이 해소되지 않고 있어 법안처리가 늦어지고 있다.

지역에 밀접한 공공적 사안에 대하여 그 지역주민이 결정하고 정책과정을 통제·감시해야 한다는 것은 가장 기초적인 민주주의적 요구이다. 지방자치제도가 민주주의의 성숙도를 평가하는 기준이 되는 것은 그러한 이유에서이다. 현재 우리나라는 지방자치제도가 본격적으로 자리를 잡아가고 있으나 경찰업무는 아직 지방분권화가 이루어지지 못하고 있다. 지역주민의 생명, 재산, 신체에 대한 안전과 지역의 질서유지 문제를 지방정부에서 전혀 관여하지 못하고 중앙정부가 운용하는 국가경찰에서 전담하고 있다는 것은 사회의 민주화 추세, 지방분권 정신에 부합하지 않는다. 정치적 이해관계에 얽혀 국회에 장기 계류 중인 자치경찰법안이 조속히 국회를 통과하여 60여년간 미루어 왔던 자치경찰제도가 도입될 수 있기를 기대한다.

## ◆ 인 터 뷰 : 이택순 경찰청장

### “인권 보호와 존중은 치안 정책의 핵심”

Q1. 2005년 12월 경찰 ‘인권수호위원회’의 발족, 이후 인권보호를 위한 경찰관 직무 규칙이 완성됐습니다. ‘인권 경찰’을 향한 이 같은 노력이 현재 어떤 긍정적인 변화를 가져온 것으로 판단하십니까.

A: “인권은 이제 더 이상 추상적이고 명목상의 개념이 아닙니다. 치안의 핵심이라 할 수 있고 인권을 중시하지 않는 경찰 활동이란 존재하지 않는다고 생각합니다. ‘인권은 그 무엇과도 바꿀 수 없는 최고의 가치’라는 점을 교육을 통해 일선 경찰관들에게 교육하고 있습니다. 경찰청 인권위가 출범하고, 남영동 대공 분실이 폐쇄됐습니다. 인권보호를 위한 경찰관 직무 규칙이 제정됐습니다. 긴급 체포가 줄어들고 등 불구속 수사 원칙이 정착되고 있는 뚜렷한 징표가 나오고 있습니다. 100% 만족스럽진 않아도 대한민국 경찰의 인권 마인드는 현저하게 강화됐다고 자신합니다. 앞으로도 최우선 과제로 인권경찰의 진면목을 강조할 생각입니다.”

Q2. 인권수호위원회를 경찰청으로부터 독립된 기구로 만들어야 한다는 주장이 제기되기도 했습니다. 경찰에 소속된 인권수호위원회가 독립적인 인권 보호 기능을 하기 힘들다는 비판적 시각도 존재합니다. 이 같은 주장에 대한 청장님의 견해는 무엇입니까.

A: “경찰청 인권위를 독립적인 기구로 만드는 것은 신중하게 접근해야 합니다. 현재 대외적으로는 국가기관에 의한 인권침해 조사 등 인권 정책을 총괄하는 ‘국가인권위’가 활동하고 있습니다. 내부적으로는 경찰위원회와의 관계가 고려돼야 합니다. 경찰 인권위는 경찰의 인권정책에 관한 한 중립적이고도 독립적인 경찰 자문기구로 그 역할을 충실히 이행하고 있습니다.”

Q3. 사건의 신속, 정확한 해결은 피해자의 인권보호와 직결되는 문제입니다. 그러나

사건 해결을 독촉하는 과정에서 피의자에 대한 인권 침해가 발생합니다. 이 같은 모순과 상호 갈등을 어떻게 조화시키는 것이 바람직하다고 보십니까.

A: “사건의 신속 정확한 해결과 인권보호는 상호 모순 관계로만 볼 수 없습니다. 사건을 신속하게 해결하면 형사 절차에서 조속히 벗어날 수 있으며 수사과정에서 불필요한 구속과 유치기간을 최소화할 수 있는 것이죠. 오히려 사건이 신속 정확하게 해결되지 못하면 사건관계인과 피의자의 인권이 침해됩니다. 구속 영장 신청사건 중 자백 및 정황 증거 외 객관적 증거가 없는 사건은 ‘자백피의자 면담제’를 실시하고 있습니다. 이것도 피의자의 인권을 보호하고 사건을 정확히 해결하기 위한 노력의 일환입니다.”

Q4. 원스톱 지원센터가 전국 14개 지방경찰청별로 운영되고 있습니다. 그 동안의 성과를 어떻게 평가하고 있습니까. 지방도시로까지 확대하기 위해서는 역시 예산상의 문제가 가장 큰 걸림돌이 될 것으로 봅니다. 향후 어떤 방안을 갖고 있습니까.

A: “경찰은 2006년 12월까지 전국에 원스톱지원센터 설치를 완료했습니다. 가해자에 대한 처벌뿐만 아니라 피해자의 심리 안정과 사회 복귀까지 지원하는 실효성 높은 일관 체제라 할 수 있지요. 사회적 약자 보호를 위한 모범적인 모델로 평가받고 있습니다. 다만 아동, 장애인, 성폭력 피해자의 심층 상담과 심리 치료를 위해 정신과 전문의, 임상심리 전문가가 필요합니다. 예산상의 문제로 아직 배치에 어려움을 겪고 있습니다. 예산 주무부처인 여성가족부와 적극 협의하고 워크숍 등을 통해 근무 요원의 전문성을 더욱 제고할 생각입니다.”

Q5. 최근 인천, 여수, 제주 등에서 아동유괴 실종사건이 발생해 심각한 사회문제로 부각했습니다. 현재의 경찰 대책을 뛰어넘을 수 있는 종합적이고도 근본적인 처방을 마련해야 한다는 지적이 있습니다.

A “최근 어린이들의 희생에 대해 이루 말할 수 없는 안타까움을 느낍니다. 어린 자녀를 둔 부모들이 깊이 우려하고 있다는 점도 잘 알고 있습니다. 경찰청에는

'182센터'가 개소했고 '실종아동추적 전담반'을 운영하고 있습니다. 특히 최근에는 '휴대폰 모바일 서비스' 및 '실종아동 유전자 은행' 등 효율적인 대처를 위한 다양한 사업을 추진하고 있습니다. 2007년부터는 유괴, 실종 아동의 신속한 구조 및 범인 조기검거를 위해 도로, 지하철 전광판, 교통방송에 관련정보를 신속하게 전파하는 '엠버경고 시스템'을 운영하고 있습니다. 앞으로도 실종자 관련 자료를 정밀 분석하여 신속히 발견하는 '실종아동 프로파일링 시스템'을 도입하는 등 과학적이고 체계적인 대책을 수립할 생각입니다."

Q6. 경찰은 2004년 교통사고 반감기 세계 최단 기록을 달성했습니다. 이 같은 사고 감소를 위해 경찰은 어떤 노력을 기울였습니까.

A: "어린이 교통사고 사망자 수도 5년 만에 절반 이하로 감소했습니다. 참여정부 출범 후 '선 지키기 운동', '안전한 스쿨존 만들기', '교통사고 잦은 곳 개선 사업' 등을 전개한 것이 교통사고 감소에 크게 기여했습니다. 음주운전도 많이 줄었습니다. 음주 단속에 대한 거부감도 현격히 감소했고요. 국민 여러분의 협조와 경계심이 교통사고 줄이기에 큰 역할을 했다고 생각합니다. 앞으로 장애인, 노인, 어린이 등 '교통약자'를 배려하기 위한 정책, '이륜차 운행문화 개선운동'을 정착시켜보겠습니다. 아직도 OECD 선진국에 비해 사고율이 크게 높은 만큼 지속적인 경각심이 필요합니다."

Q7. 참여정부 출범 이후 과학 수사 분야의 발전을 어떻게 평가하십니까. 지금까지의 성과는 무엇이며 향후 과학수사 분야에서 가장 시급하게 해결돼야 할 사안은 무엇이라 생각하십니까.

A: "최근 경찰은 과학수사 인력과 예산을 확충하고 있습니다. '얼굴인식 시스템', '리얼타임 차량추적 시스템' 등 첨단 장치를 도입해 과학수사 역량을 대폭 높이고 있습니다. 미국 FBI와 제휴해서 경찰인력의 FBI 연수교육의 길도 뚫었습니다. 2007년에는 현장수사 활동과 감정을 효율적으로 연계할 수 있는 '다기능 현장증거분석실'을 확대 구축했습니다. 서래마을 영아유기 사건 해결에서 보듯 한국 경찰의 과학 수사 수준은 세계 일류라는 평가를 받고 있습니다."

앞으로도 유전자은행 설치 등 과학 수사 인프라 구축을 위해 최선을 다할  
생각입니다.”

Q8. 참여정부 4년간 경찰 혁신의 성과는 무엇이며, 남은 기간 해결해야 할 과제는  
무엇이라 생각합니까.

A: “국민에게 봉사하는 서비스 기관으로 개혁해가고 있다는 것이 가장 큰 성과  
입니다. 권위주의 시대 부정적 권력기관의 탈을 벗고 있는 것입니다. 대외기관  
평가에서도 경찰은 영향력과 신뢰도가 가장 높은 기관으로 평가받고 있습니다.  
경찰의 수사 역량을 강화하기 위해서는 검찰과의 수사권 조정 문제를 빨리  
매듭져야 합니다. 세계 최고 수준의 경쟁력을 갖기 위해서는 경찰의 수사권이  
보다 강화돼야 한다고 보는 것이죠. 앞으로 ‘현장 속으로, 시민 곁으로’를  
모토로 시민들에게 다가가는 노력을 지속할 생각입니다. ”

Q9. 참여정부는 경찰의 정치적 중립을 보장하기 위해 경찰청장의 임기제 도입 등  
제도적 기반을 마련했습니다. 과거와 비교, 경찰의 정치적 중립을 위한 노력  
의 성과는 무엇입니까.

A: “참여정부 들어 경찰청장 인사청문회, 임기제가 도입됐습니다. 경찰행정 전반에  
국민참여형 감시체제가 강화됐습니다. 더 이상 경찰을 정치적으로 이용하거나  
경찰이 정치적 중립성을 위반해 법집행을 하는 경우는 없다고 자부합니다.  
각종 선거에서도 엄정한 중립을 견지했고 선거사범 단속도 엄중 처리했습니다.  
편법과 반칙이 통하지 않는 투명한 인사 시스템, 정책의 일관성과 연속성을  
확보한 것이 정치적 중립을 보장한 커다란 이익, 결과라고 생각합니다.”

## 에필로그: 권력기관을 국민의 품으로

### 1. 참여정부의 권력기관 제자리 찾기

지금까지 참여정부 출범 이후의 권력기관 개혁 성과와 개혁 과정의 어려움 및 진통, 그리고 향후 과제를 소개하였다. 사실 권력기관이란 문자 그대로 ‘힘 있는 기관’을 의미한다. ‘힘 있는 기관’의 범주는 시대와 관점에 따라 달라질 수 있으나, 이 글에서는 국정원·검찰·경찰 등 정보·수사기관에 한정하였다. 그 이유는 정보기관은 박정희 정권 시절부터 권력기관의 상징처럼 여겨져 왔고, 수사기관 또한 오랜 기간 권력기관의 한 축을 형성해왔기 때문이다.

참여정부의 권력기관 개혁은 다양한 관점에서 접근이 가능하나, ‘권력기관 제자리 찾기’라는 이 한마디에 그 핵심 내용이 압축되어 있다. ‘권력기관 제자리 찾기’란 권력자의 입장에서 보면 권력기관을 ‘권력자의 손에서 국민의 품으로’ 되돌려주는 것을 의미한다. 또한 권력기관의 입장에서 보면 권력기관 스스로 ‘권력자가 아닌 국민을 위해 봉사하는 기관’으로 변화하는 것을 말한다.

이러한 방향은 언뜻 보기에는 과거 정부와 뚜렷한 차이가 없는 것으로 비춰질 수도 있으나, 역대 정부의 권력기관 개혁에 대한 연구와 참여정부의 국정목표인 ‘국민과 함께하는 민주주의’ 실현을 위한 깊은 성찰에서 나온 개혁방향이라는 점에서 그 내포하는 의미는 과거와 사뭇 다르다고 할 수 있다.

### 2. 권력기관 개혁의 성과와 미진한 점 들

참여정부는 대통령과 권력기관의 관계에 있어 확실하게 선을 그었다. 많은 사람들이 권력기관을 장악하고 동원하여 정치하는 것이 권력의 속성이라고 하였지만 이를 거부하였다. 이는 대통령의 합법적인 권한이 아니라 버려야 할 기득권이자 초과 권력으로 보았기 때문이다.

참여정부 임기를 8개월 남짓 남겨둔 오늘 과거에 정권의 시녀로 자리매김했던 무소불위의 권력기관은 이제 이 땅에서 사라졌다고 할 수 있다. 국정원은 국가안보를

위한 정보기관이라는 본연의 역할로, 검찰과 경찰도 정치적 중립을 토대로 국민의 인권보호를 위한 수사기관으로 제자리를 찾아가고 있기 때문이다.

국정원은 탈정치·탈권력화했다. “권력의 힘은 대통령과의 거리에 비례한다”는 속설에서 보듯이 권력의 원천으로 알려졌던 대통령 독대보고가 폐지되고, 40여년 간 법 위에 존재했던 정치 사찰, 뒷조사도 사라졌다. 국내 정보부문이 축소되고 해외정보와 산업보안, 대테러 활동을 강화했으며 불법감청 사실을 고백했다. 정권안보기관 시절의 잘못을 파헤쳐 낱알이 공개하고 있다.

검찰은 정치적 중립을 토대로 국민의 검찰로 나아가고 있다. 대통령이 검찰수사 불개입 원칙을 철저히 준수하고 거기에 검찰의 확고한 의지와 용기가 가미되어 이제는 검찰의 정치적 중립성과 수사의 독립성에 대하여 더 이상 의심할 필요는 없게 되었다. 수사권 남용차단, 인권보호 수사준칙 마련 등을 통해 인권 보호 기관으로 거듭나고 있다.

경찰도 일제하 순사로 상징되던 위압적 존재에서 국민 권익보호에 앞장서는 새로운 경찰상을 구현하고 있다. 경찰청장에 대한 인사청문과 임기제를 도입해서 권력을 눈치를 살피지 않는 경찰로 다시 태어났고, 남영동 보안분실과 공안문제연구실을 폐지하고 지방경찰청별로 시민인권보호단을 설치하였으며 맞춤형 보호활동을 전개하는 등 선진 치안기관으로 나아가고 있다.

대통령 손에서 초과 권력을 떼어내는 사상초유의 실험이 성공을 이루어 가면서 권력기관들이 이제는 법과 국민의 통제를 받는 국민봉사기관으로 거듭나는 결실을 거두고 있는 것이다. 그러나 아직 미진하거나 해결해야 할 과제들도 많다.

국민의 권익을 보호하기 위해서는 권력기관 내부의 민주화, 투명화와 더불어 권력기관간의 적절한 권한 배분으로 견제와 균형이 이루어져야 한다. 그동안 검찰·경찰 내부 개혁은 큰 진전을 이루었지만 검·경 수사권 조정같은 기관간의 일부 권한 조정이 아직 해결되지 못하고 있다.

상호 합의 없이 일방적으로 결정되면 그것이 또 다른 갈등을 낳고 국민들을 불안하게 할 소지가 있는데다 수사는 국민의 인권에 직접적 영향을 주는 준사법적 권력 행위라는 점에서 신중하게 처리해야 할 사안이므로 앞으로 양 기관의 좀 더 성의 있는 대화와 타협, 그리고 단계적인 접근을 통해 제도적 개혁이 이루어져야 할 것이다.

그리고 대선 공약사항인 공직부패수사처 설치, 자치경찰제 도입 문제는 참여정부에서 관련 법안을 국회에 제출하긴 했으나 정당간 입장 차이 등으로 합의에 이르지 못해 그 결실을 보지 못하고 있다. 조속히 처리되기를 바란다.

### 3. 참여정부는 징검다리 정부

참여정부의 권력기관 개혁에 대한 국민들의 평가는 긍정적이다. 학계의 평가도 진보·보수·중도를 가리지 않고 대부분 긍정적이다. 어느 학자는 노대통령이 가장 잘 한 업적 중의 하나로 권력기관을 중립화한 것이라며 이는 퇴임 이후에도 높은 평가를 받게 될 것이라고 말했다. 또 다른 학자는 권력기관 개혁을 통해 사인적 통치방식을 시스템화하여 투명성을 보장하고 권력 운영의 예측가능성을 제고한 점을 높이 사기도 했다.

물론 비판도 없지 않다. 참여정부가 국가 개조라는 도덕적 정당성을 과신해 명분에 집착했다는 평가가 있고 반면 일부에서는 국가보안법 폐지 좌절에서 보듯이 권력기관에 대한 제도적 개혁이 미흡하다는 지적도 있다.

참여정부의 권력기관 개혁 성과는 상당 부분은 이전 정부로부터 물려받은 유산과 교훈에서 비롯된 측면도 있다. 어느 정부든 이전 정부로부터 유산을 물려 받는다. 그중에는 계승해야 할 점도 있고, 극복하고 해결해야 할 점도 있다. 그리고 그 정부 또한 다음 정부에 자산과 부채를 넘겨주게 된다.

참여정부는 한 시대를 정리하고 새로운 시대로 넘어가는 다리를 놓고, 새로운 시대의 기반을 다지는 일을 착실히 수행해왔다. 참여정부 출범이후 4년 동안 권력기관이 정상화되었다. 권력남용의 여지를 차단했다. 특권구조는 청산되고 국민에 의해 통제되는 시스템을 정착시켰다. 사회는 투명해졌다.

법과 제도로 시스템화된 권력기관 개혁은 다음 정부에서도 이어져야 한다. 개혁이 중단되면 언제든 과거로 회귀할 가능성이 있기 때문이다. 권력은 겸손해 지기 어려운 속성이 있다. 그래서 견제의 눈길이 필요하다.

우리 국민은 과거 권위주의 시대의 그 국민이 아니다. 국민들은 권력기관의 향후 행보를 계속 지켜보아야 할 것이다. 검찰이 지금처럼 정치 중립을 유지해 나가는지, 국정원이 순수 정보기관으로 나아가는지, 경찰이 인권경찰로 나아가는 지 국민의 지속적인 관심이 필요하다.