

한국과 미국의 정보체계 비교연구*

환경, 정보조직 및 활동을 중심으로

석재왕**

<요약>

본 논문의 목적은 한국과 미국의 안보환경, 정보 조직 및 정보활동의 유사성과 차이점을 비교분석하는데 있다. 이 같은 비교는 정보 전반에 대한 통찰력과 폭넓은 이해를 제공함으로써 정보연구의 방법론적 발전은 물론 한국 및 여타 국가정보기관에 대한 통찰력을 제공해줄 것이다.

한미 양국의 역사와 문화, 그리고 국력이 상이한 만큼 정보기관의 조직과 활동 역시 다를 수 밖에 없다. 우선 환경면에서 보면 미국은 북미 대륙국가들은 물론 남미와 중동, 아시아 그리고 아시아지역까지 광범위한 영역에서 국익과 안보를 위해 정보활동을 수행하고 있는 반면, 한국의 정보활동은 주로 북한과 한반도 주변 국가들을 대상으로 이루어지고 있다. 정보조직적인 측면에서 보면 미국의 정보기관들은 국내외 정보 및 수사기관이 분리된 분리형 정보기관인 데 비해, 한국의 정보기관은 미국과 달리 정보와 수사가 결합된 통합형 정보기관의 유형에 해당된다. 또한 미국의 경우 정보공동체(Intelligence Community)로 운영되면서 계층 조직이외 센터와 같은 유연한 조직들이 많이 있는 점도 한국과 상이하하다. 미국 정보기관의 정보활동은 분석과 해외공작활동에 주안을 두고 있는데 비해 한국의 정보기관은 여전히 국내 정보활동이 많은 비중을 차지하고 있다.

이 같은 차이에도 한국의 정보기관이 미국 정보기관을 모방하여 창설한 만큼 안보위협 평가, 조직과 활동면에서 유사한 측면도 있다. 그러나 이와 같은 유사성은 모든 정보기관이 공유하고 있기 때문에 이 글에서는 차이점을 위주로 분석할 것이다. 마지막으로 한국의 정보기관의 발전을 위해 정보공동체의 설립과 국회의 효율적인 통제 등의 방안을 제시할 것이다.

주제어 : 정보체계, 안보환경, 정보조직, 정보활동, 정보공동체, 비교연구

* 본 논문은 한국안보정책학회(2017)에서 발표한 내용을 수정·보완하였다. 논문의 완성도 제고를 위해 유익한 논평을 해주신 익명의 심사위원들께 감사의 마음을 드린다.

** 건국대 안보재난관리학과 교수

목 차

- | |
|--|
| I. 서 론
II. 이론적 배경
III. 전략적 환경과 정보체계 비교
IV. 정보체계의 발전, 조직 및 활동 비교
V. 결 론 |
|--|

I. 서 론

한미 양국의 정보활동은 외교나 국방분야와 달리 외부에 드러나지 않는 속성으로 인해 체계적인 연구가 진행되거나 주목받기 어려웠던 것이 사실이다. 그러나 수집, 분석, 방첩, 공작으로 구성된 정보활동은 북한의 전략적 기습을 방지하고 안보문제에 대한 평가와 위협 인식을 공유하면서 한미동맹의 실효성을 담보하는 기제로서의 역할을 담당하고 있다. 정보체계란 외부환경과 경계를 가지면서 정보기관 내에서 상호작용하는 요소들로 구성된 집합체로 정의되는 만큼, 구성 요소로는 정보기관을 둘러싼 환경을 포함하여 조직, 기능, 활동, 정보출처 및 동기 등 실로 다양하다. 그러나 본 논문에서는 전략적 환경, 정보기관의 연혁·조직 및 구조측면에 한미간 비교연구를 진행하고자 한다.

먼저, 정보기관을 둘러싼 정보환경을 보면 정보기관의 활동에 영향을 미치는 요인으로서 안보환경, 국가이익, 위협 유형을 살펴보고 정보기관을 감독하는 외부 통제 장치, 그리고 실제 정보를 토대로 정책을 결정하는 소비자인 정책기관 등 요인을 정보기관에 영향을 미치는 환경요인으로 설정하여 비교분석한다. 미국의 안보환경은 역사적으로나 이슈면에서도 한국의 안보환경보다 훨씬 복잡다단하다. 탈냉전 이후 새롭게 부상한 마약, 테러, 마약 및 초국적 행위자 등은 미국이 새롭게 직면한 비대칭 위협이다. 이와 함께 중국이 미국 및 서방권의 헤게모니에 도전함에 따라

힘의 전이로 인한 갈등과 긴장이 확산되고 있다. 트럼프 행정부는 미국의 핵심 도전 세력(key challenges)으로 중국과 러시아와 같은 국가들에 의한 도전을 가장 큰 위협으로 간주하고 있다. 또 다른 정보 환경을 이루는 정보소비자인 정책기관과 통제기관들과 관계를 보면 미국의 경우 정보의 정치화 가능성을 최소화하기 위해 정책기관과는 거리를 두고자 하였다. 정보통제 역시 주로 의회에 의해서 효과적으로 이루어지고 있는데 첩보에 대한 접근권, 정보기관장에 대한 인준권, 예산 승인 및 결산권 등 다양한 권한은 행사하고 있다. 의회는 정보기관을 단순히 통제하는 감독기관을 넘어 정보활동을 평가하고 미래 정보활동에 대한 방향성을 제시하는 역할을 수행한다. 이에 반하여 한국의 안보환경은 동북아 및 남북관계 차원에서부터 살펴볼 필요가 있는데 여전히 북한핵과 북한의 군사력 그리고 북한 지도부의 대남전략이 중요한 안보환경으로 작용한다. 미국이 단순한 지정학적 위치보다는 글로벌 차원에서 국제관계가 안보환경에 중요한 요인인 반면, 한국은 주변 국가들과의 지정학적 위치가 중요한 국가안보환경을 이루면서 제한된 범위 내에서 안보전략 수립과 이행에 중요한 요인으로 작용해왔다.

한편, 미국 정보기관들은 대체로 전쟁중이나 전후에 외부 안보위협 요인을 해소하기 위한 전략적 대응차원에서 창설, 유지되어 왔다. 민주적 가치가 반영된 가운데 국내외정보 및 법집행의 분리, 견제와 통제 시스템의 작동, 정책기관과의 분리 추구, 정보협의체의 발전 등이 주요 특징으로 나타난다. 반면 한국의 정보기관, 특히 국정원의 경우 5.16혁명 직후에 대북 업무와 함께 혁명과업 등 정치적 목적 수행을 위해 창설되었으며 이후 대통령에 대한 정무적 기능까지 담당하면서 비판을 받기도 하였다.

다음으로 정보활동적 측면에서 보면 미국 정보기관활동의 특징은 정보활동과 수단·범위면에서 한국의 정보활동과도 뚜렷하게 구분된다. 권위주의 국가들이 국내정보나 방첩활동을 강조하는 것과는 달리 미국 정보공동체는 정보분석의 중요성을 매우 강조한다. 이와 함께 암살, 심리전, 사보타지 등 다양한 수단을 동원한 비밀공작활동과 전세계에 걸쳐 영상·신호정보 및 휴민트를 통한 정보수집활동 역시 한국의 정보활동이 한반도를 중심으로 휴민트 및 신호정보를 중심으로 수행되고 있는 점과 차이를 보인다. 이 글의 목적은 한미 양국의 정보기관에 영향을 미치는 외부 환경적 요소와 정보조직 그리고 정보활동을 비교 연구함으로써 정보기관의 차이점을 분석하고 대안을 제시하는 데 있다. 이를 위해 제2장에서는 비교정보의 함의와 대상, 방법론, 그리고 정보체계의 개념과 요건을 살펴본다. 제3장에서는 한미 양국을 둘러싸

고 있는 전략적 환경과 정보체계를 비교해본다. 정보기관에 영향을 미치는 환경으로는 국가이익과 안보 위협유형, 정보통제 구조, 정책과의 관계를 중심으로 살펴볼 것이다. 제4장에서는 정보기관의 형성과정, 구조 및 정보활동의 차이점과 유사점을 분석한다. 제5장에서는 본 논문을 간략하게 요약하고 한국정보기관의 발전방안을 제시할 것이다.

II. 이론적 배경

1. 비교연구의 방법론과 연구 대상

1) 비교연구의 함의와 방법론

정보기관에 대한 비교연구의 중요성은 다음과 같이 정리할 수 있다(O'Connell, 2004).¹⁾ 첫째, 주권 국가로부터 위협뿐 아니라 테러·WMD와 같은 다양한 위협에 대처하는 정보기관에 대한 연구 지평을 확장시켜준다. 둘째, 사례연구를 통해 정보연구의 과학화를 가능하게 한다. 셋째, 각국 정보기관의 특성에 대한 이해도를 높여 정보소비자들에게 객관적인 지식을 제공해줄 수 있다. 그러나 이와 같은 강점에도 불구하고 복잡한 정보활동과 환경을 연구함에 있어서 몇 가지 요소만을 선택적으로 배교하여 인과관계를 추론할 수 없는 경우가 많다. 다양한, 상황적, 심리적 요인들에 대한 통제가 어려우며 사회과학의 이론화 과정을 그대로 적용하기 어렵다(김웅진·김지희, 2000). 또한, 미국 정보기관은 지향해야할 연구대상으로 인식되는 반면, 한국을 비롯한 대부분 정보기관들은 개선되어야할 대상으로 간주되는 것도 비교정보연구가 극복해야할 과제이다.

비교정보에 대한 연구방법으로는 주로 외교정책이론과 비교연구방법론의 적용하려는 시도하는 등 국제정치학의 맥락에서 정보연구 방법론을 진행해왔다(Scott and Jackson 2004, 140). 여기에는 정책수립과 정보조직간의 관계를 설명하고 정보과정에서 성공과 실패를 설명하는 일반모형의 정립, 국가통제 수단으로서 정보의 정치적 기능에 초점을 두고 연구를 진행한다. 한편 영국의 역사적 접근은 특정한 역사적

1) 이 부분에서는 다음 논문에 의존하여 연구하였다. 석재왕, "미국과 영국의 정보연동향 비교,"(세종연구소, 2015).

사례들을 고찰하거나 연대기적인 시기들을 정리하는 방식으로 주로 자서전이나 문서중심의 연구들이 이루어지고 있다. 영국의 경우 대부분 경험적 사례 연구나 역사적 사실 등을 통한 역사적 접근이 주류를 이루어왔다(Goodman 2006, 3).

2) 연구 대상

정보연구의 비교대상로는 정보개념, 활동, 조직, 문화, 기능, 환경 등 실로 다양하다. 이를 테면 헤스텟(G. Hastedt)은 상이한 정보 개념과 이에 따른 문제점을 비교 분석하면서 국가들의 정보조직, 전략적 기습이나 정보실패와 같은 정보관련 문제에 초점을 둔 비교연구를 제시하고 있다(Hastedt, 1991). 한편, 오코넬(K. O'Connell)은 국가안보 상황, 정보요구의 깊이와 다양성, 정보기관의 예산과 규모, 정보 생산자와 사용자, 정보협력 수준, 조직의 응집성(cohesion), 정보활동의 유형, 관리와 통제, 등으로 구분하여 제시하고(O'Connell, 2004).

이 밖에도 정보출처, 정보활동 동기 등 다양한 요소들이 비교연구의 대상이 될 수 있다. 그러나 개념과 방법론의 비교에 대해 학자들의 합의는 아직은 형성되지 않았다. 예를 들면 정보개념과 관련하여 랜섬과 겐트(H. Ransom & S. Kent)의 ‘첩보 수집과 처리’로 정의한 반면, 그리고 갓슨(R. Godson)은 “분석, 비밀수집, 방첩, 공작”으로 서로 다르게 정의한데서 드러난다. 헤스텟은 갓슨이 개념화한 방첩과 법집행 활동, 비밀공작과 외교활동간의 차이점이 없다고 비판한다. 사실, 미권 국가에서 사용되고 있는 정보 관련 일련의 개념들간에는 차이점을 거의 발견할 수 없는 경우가 많다(석재왕, 2015).

2. 정보체계의 개념과 구성 요소

1) 개념 및 내적 요소

일반적으로 정보체계란 정보체계란 외부환경과 경계를 가지면서 정보기관 내에서 상호작용하는 요소들로 구성된 집합체로 이해되고 있다. 국가의 정보활동의 주체는 당연히 정보기관들이며 이들의 활동은 상대국 정보기관은 물론 국내 정치, 경제, 사회적 단위들과 활발한 작용하에서 이루어진다. 여기서 내적요인은 정보기관과 활동 등 외부 환경이 배제된 개념으로 정의된다. 현대 정보기관의 정보활동은 통상적으로 수집, 분석, 공작, 방첩 유형으로 이루어진다. 정보기관의 형태와 활동유형은 개별국가들

의 민주주의 정도와 안보환경, 외국정부 특히 미국, 영국, 그리고 구소련과 같은 패권 국가들의 영향, 그리고 정치세력들의 결단에 의해 이루어진다. 예를 들어 민주주의가 발전된 국가들은 국내방첩 활동 보다는 해외정보 활동에 치중하는 경향을 보여주고 있다. 그러나 이와 같은 요인들로 인해 정보기관의 형성과 정보 조직·활동 유형이 그대로 반영되는 것은 아니다. 궁극적으로는 해당국가의 정치엘리트들의 가치관과 결단이 중요한 변수가 된다. 미국의 경우 시민적 자유를 강조하는 자유주의와 민주주의를 강조하는 까닭에 1947년 CIA가 창설당시 국내외 분리형이 채택되고 다른 어떤 국가들 보다 정보통제가 강조되고 있다. 한편, 정보체계를 구성하는 중요한 요건으로 법률, 대통령과 같은 규정들이 존재한다. 미국의 경우 정보시스템을 통제하고 작동하게 하는 요소들로서 법률, 행정명령(Executive order) 및 NSC 및 DNI 지침서가 있다 (Ameringer, 1990: 186-87). 한국의 경우 정보 관련 법규나 제도는 구비하고 있으나 미국에서와 같은 대통령 행정명령이나 NSC의 정보지침서는 없는 실정이다.

2) 외적 요소

(1) 의회 정보통제위원회

의회는 삼권분립과 견제와 균형의 원리에 따라 정보기관을 통제할 수 있는 권한과 제도를 갖고 있다(문정인, 2001:314). 의회의 정보기관에 대한 통제 수단으로는 예산 심의와 지출심사, 그리고 정보활동을 통제하기 위한 법안 심사, 그리고 정보실 패 등에 대한 조사와 자료 요구 등이 있다.

(2) 정보자문위원회(Intelligence Advisory Board)

미국의 경우 자문위원들은 초당파적으로 임명되며 대통령에게 정보활동의 향상을 위해 권고안이나 연구결과들을 보고한다. 그리고 정보활동의 양과 질 그리고 적절성을 평가하고, 조직구조, 관리, 인력의 효과성을 진단하고 정보활동의 수행, 정보생산, 평가, 수집기관을 담당하는 모든 기관들의 활동을 평가하면서 정보기관을 통제하는 외적 환경의 요소로 기능한다.²⁾

(3) 국가정보 협의체

국가정보 협의체는 정보기관을 비롯하여 행정기관 및 법집행기관이 포함한 기관

2) <https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop/piab/history>(검색일:2019.1.12).

들의 협의체를 의미한다. 국가안보 위협 평가 및 공유, 정보소비자들의 정보 요구 사항 협의, 국가정보활동(수집, 분석, 공작, 방첩)우선 순위 확정, 정보 예산의 규모, 적정성 및 사용처 등 협의 업무를 수행한다(최평길, 2105). 주요 국가들의 정보협의체는 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 주요 국가별 정보 조정·통제 협의체 현황

구분	기관명	소속(형식)	조직 및 주요 기능
미국	JICC (합동정보 공동체 위원회)	독립	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원장 : DNI ○ 구성 : 법무장관, 국무장관, 재무장관, 국방장관, 법무장관, 에너지부장관, 국토안보부 및 기타 대통령이 정하는 자 ○ 기능 : DNI자문, 예산 및 인사 관련 협의
영국	JIC (합동정보 위원회)	수상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원장 : 수상 비서실장(관방부장관) ○ 구성 : 주요 정보기관(MI5, MI6, GCHQ)장, 재무, 통상산업부 정보관련 국장, 외무부 정보국장, 국방부 국방정보본부, 수상 외교담당보좌관 등 ○ 기능 : 정보기관 조정, 정보 배포, 국가정보판단 보고서, 일일보고, 주간보고, 장기정보보고서 작성(사무처)
	JTAC (정부합동 대테러센터)		<ul style="list-style-type: none"> ○ 구성 : 국내외 정보기관, 외무부, 내무부, 경찰청, 교통부(정보국), 세관정보국 등 16개 부처(130여명)
캐나다	수상 추밀원 (PCO)	수상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원장 : 수상 비서실장 ○ 구성(수상직속) : 보안정보국장(SIS), 정보판단국(IAS) ○ 기능 : 국가안보 및 정보공동체 우선순위 보고, 정보 및 정책부처 조정(이상 SIS), 국제 분쟁 등 해외 정보분석 및 정보기관 판단보고서 재평가
프랑스	JIC (합동정보 위원회)	총리 (국방위원회 사무처)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원장 : 사무처 실장(수석차관, 장관급) ○ 구성 : 총리실 보좌관, 외무부(대사급), 교육연구부, 내무부(종합정보국, 국내정보국, 보안국), 경찰정보국, 재무부(금융조사국, 세관국), 국방부(해외정보국, 군사정보국)국장급, 군은 2성 장성급이 참석 ○ 기능 : 정보평가 보고서 생산, 정보우선순위 확정 등
독일	정보조정실	총리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원장 : 정보조정관 ○ 구성 : 헌법보호청, BND, 총리실 관계자, 군정보기관장 등 ○ 기능 : 정보기관들의 업무를 조정, 통제하고 예산 및 대 국회 업무 담당

III. 전략적 환경과 정보체계 비교

정보활동은 진공상태에서 이루어지는 것이 아니라 외부환경과 끊임없는 상호작용 속에서 이루어진다. 환경은 정보활동을 가능하게 하지만 동시에 제어하는 이중적인 의미를 갖는다. 이 부분에서 정보기관의 활동에 영향을 미치는 요인으로서 안보 환경, 국가이익, 위협 유형을 살펴보고 정보기관을 감독하는 외부 통제장치, 그리고 실제 정보를 토대로 정책을 결정하는 소비자인 정책기관 등 요인을 정보기관에 영향을 미치는 환경요인으로 설정하여 비교분석한다(석재왕, 2019: 390-393)

1. 안보환경과 국가이익

1) 미국

오늘날 미국이 직면하고 있는 국가안보 위협의 양상은 실로 복잡 다기하다. 중국과 같이 전통적인 주권 국가 뿐 아니라 IS와 같은 준국가수준의 단체와 개인테러리스트 등 다양한 위협들로 부터 미국의 영토와 자국민을 보호해야하기 때문이다. 냉전의 종식은 분명히 세계적 수준의 전쟁위험을 감소시켰으며 국제협력의 기회를 확대시켰다(이대우, 2008:24). 또한 대량살상 무기의 개발이 억제되고 그 수 또한 감소했다. 냉전시기 미국의 안보위협은 주로 소련과 같은 주권국들로부터 제기되었으나 냉전기 월남전의 패배의 경험은 현재까지도 미국인들의 심리적 환경에 강하게 영향을 미치고 있다. 비핵화, WMD 및 신기술 확산 차단을 위한 미국 정부의 통제노력은 안보정책에 최우선적인 과제로 자리매김하고 있다. 탈냉전 직후 주적이 사라진 대신 테러, 마약, 초국적 행위자 등 비대칭 위협이 새롭게 부상하였다(2019, 석재왕). 이와 함께 중국의 경제력 팽창과 소련의 대미 적대적 태도가 지속됨에 따라 주권국가들이 미국안보의 주요 관심사로 재부상하고 있다. 특히, 중국이 미국 및 서방권의 헤게모니에 도전함에 따라 힘의 전이로 인한 갈등과 긴장이 확산되고 있다. 이 같은 사실은 2017년 12월에 발간된 트럼프 행정부의 국가안보전략(NSS)에서 핵심 도전세력으로 중국과 러시아와 같은 수정국가들에 의한 위한 도전을 가장 큰 위협으로 간주하고 있는 데서도 잘 드러난다(O'Rourke, 2018).

인종 및 종교문제, 내전과 같은 요인들이 WMD, 생화학 무기, 핵무기 등과 결부되어 복잡한 안보환경(complex environment)으로 작용하고 있다. 세계화(globalization)의

진전으로 일국의 재난은 타국가에 대해서도 엄청난 피해를 유발하고 있으며 비국가 행위자들의 등장은 안보 주체를 다양화함으로써 불확실성이 한층 증대되었다. 또한 통신기술(communications technology)의 발달은 글로벌 상호의존과 외교, 안보정책의 복잡성을 증가시켰다. 개인과 국가들이 활용 가능한 정보의 증대는 미국이 통제할 수 없는 범위가 증가했다 점에서 새로운 도전이 아닐 수 없다. 통신수단 사용 확대는 정보기관으로서 과학 정보수집, 분석 역량 강화와 함께 비밀주의 완화, 공개정보 활용 범위 확대, 정보 소비자의 정보요구 강화에 대비하고 적응해야함을 의미한다.

2) 한국

한국의 안보환경은 글로벌 차원과 함께 동북아 및 남북관계 차원에서부터 살펴볼 필요가 있다. 동북아 지역 국가들은 유럽과 달리 기독교와 같은 강력한 종교나 문화가 부재한 상황에서 국가간의 협력이 양자관계나 쌍무관계에 의해 추진되고 있어 관계개선에 근본적인 한계를 보여주고 있다. 또한 중국이 신장된 국력에 상응하는 위상 확보를 추구하고 있는 관계로 역내 불안정성이 증대됨에 따라 미국의 패권적인 지위는 점차 약화되고 있는 추세이다. 중국은 한반도의 평화와 안정, 북한체제 붕괴 방지, 미국과의 경쟁을 고려한 대북한 정책을 추진하고 있다. 전통적으로 동북아 지역은 북한의 핵개발로 인한 안보질서가 동요하고 군비증강을 가속화해왔다. 21세기 동북아는 핵강국과 비핵국가들이 병존하면서 핵질서를 구성하고 있었으나 북한의 핵개발은 핵질서 파괴 및 역내 불안정성의 심화를 야기해왔다. 다만, 최근 남북 정상 회담 이후 동북아 지역 내 비핵화 논의 및 긴장 완화 분위기가 창출되고 있으나 상황의 진전여부는 시간을 두고 지켜봐야할 것이다. 남북관계, 미북 관계 개선시도가 진행되고 있는 가운데에서도 중국·일본 등 주변 국가들은 치열한 국가이익을 추구하고 있다. 한국은 미국과 관계에서 대체로 추종적인 성격을 띠고 국가이익을 추구해왔으며 미국의 대북정책 변화에 민감하게 반응해왔다. 주변 강대국 사이에 놓인 지정학적 위치와 북한의 대남위협은 한국의 국가안보환경을 이루면서 안보전략 수립과 이행에 중요한 요인으로 작용해왔다(한용섭, 2004).

한편, 한국의 국가이익은 대부분 미국의 학자들이나 행정부의 견해를 수용하고 있는데 중요도를 중심으로 존망의(survival) 이익, 사활적(vital)이익, 중요한(important) 이익을 제시하고 있다. 또한 한국의 국가이익은 중요도에 따라 존망(survival) 이익, 핵심적(vital)이익, 중요한(major) 이익, 지엽적(peripheral) 이익으로 구분하기도 한다

(구영록, 1995). 한국에 있어서 북한 또는 북한과 관련된 사안이 언제나 안보위협에 가장 중요한 요인으로 평가되어 왔다. 안보환경과 위협에 대한 평가는 이념적 지형과 사실인식 방식, 가치관에 따라 다양하게 나타날 수 밖에 없다. 문재인 정부 등장 전까지도 북한은 다양한 유형의 도발을 감행했으며 한국안보에 있어서 가장 큰 위협의 주체는 북한으로 볼 수 있다. 소련과 같은 주적(dominant enemy)이 사라진 미국의 경우와 달리 한국은 여전히 국가로부터의 위협을 받고 있으며 북한의 비핵화와 이를 둘러싼 안보환경은 한국의 대외정책과 행동을 제약하는 구조적 요인으로 존재한다(석재왕, 2019).

2. 정보통제 구조 비교

1) 미국의 통제 구조

미국의 경우 정보기관에 대한 통제기관은 의회를 비롯하여 대통령, 행정부처, 법원, 언론 등 실로 다양하다. 이 가운데서도 한국과 뚜렷하게 대비되는 부분은 대통령에 의한 정보 통제라고 볼 수 있다. 미국 대통령의 정보통제 수단은 3가지로 나누어 볼 수 있다(문정인, 2001: 312-313). 대통령은 국가안전보장회의(NSC)를 통해 정보기관을 통제할 수 있다. 이 기구에는 부통령, 국방부 및 국무부 장관 등 안보부처장관들이 참석하여 대통령에 대해 자문과 보좌를 하는 업무를 하고 있다. 또한 행정부 수반으로서 행사하는 인사권을 들 수 있다. 뿐만 아니라 대통령 행정명령을 통해 정보활동 방향을 제시하고 나아가 정보공동체 전체에 대해 영향을 미칠 수 있다. 들제는 입법부의 행정부에 대한 견제와 통제라는 측면에서 이루어진다. 냉전기초에 의회의 정보기관에 대한 통제는 군사위원회나 외교위원회에서 이루어졌으나 효과적이지는 못했다. 1975년 처치위원회의 불법정보활동을 조사한 이후 상하원 정보위원회가 창설되면서부터 구체화되었다. 미국의회는 정보기관장의 임명과정에서 청문회와 임명동의권을 부여하고 있어 정보기관을 견제할 수 있는데 한국의 경우 청문회를 개최하더라도 대통령은 국회의 반대에도 정보기관장의 임명을 강행할 수 있다는 점에서 차이가 있다. 정보활동에 대한 통제는 1974년도 제정된 휴즈·라이언법(Huges-Ryan Act)에 의해 비밀공작의 의회보고를 의무화한 이래 방첩·분석·수집활동에 대한 통제도 실시하고 있으며 정보기관의 정보실패 방지책이나 정보역량 강화를 위한 개선안을 권고하기도 한다(Snyder, 2008). 또한 의회는 예산심의 및 승인권한을 통해 보유

하고 있으며 비밀정보에 대한 완전한 접근권을 제도적으로 보장받고 있으며 정보활동에 대한 조사권한도 보유하고 있다(Born and Johnson, 2005).

셋째 행정부에 의한 통제는 구조적이며 효율적으로 작동하고 있다. CIA를 제외한 미국의 대부분의 정보기관은 행정부처 산하에 설치되어 있어 부처장관의 지휘와 감독을 받고 있다.³⁾의회의 승인과 대통령에 의해 임명된 독립된 감사관(Inspector General, IG)은 부처의 장으로부터 일정부분 독립성을 유지하면서 조사권한을 보유하고 있어 내부 통제의 실효성이 어느 정도 보장된다(Richardson and Gilmour, 2016). 또한, 행정부처장관들은 정보기관장의 임명과 정보예산을 전용할 경우 국가정보장(DNI)와 협의의 거쳐 시행하게 되어있기 때문에 독립된 정보기관 보다는 절차적 투명성이 높다(Intelligence Community Directive No.1, 2006).

2) 한국의 정보통제 구조

과거 권위주의 정부시기 한국의 정보기관은 의회의 업무에 대해 대통령의 뜻을 내세워 간섭해왔다. 그러나 민주화의 진전과 더불어 1994년도에 정보위원회를 설치함으로써 의회의 정보통제가 제도적으로 이루어지게 되었다. 정보위원회는 임기 2년의 12명의 위원으로 구성되며 위원들의 수는 미국 하원정보위원회와 같이 의석분포를 반영하고 있다. 정보위원회는 월1회 비공개로 개최하게 되어있으며 회의 내용은 위원회 결의후 정보기관의 동의를 있는 경우 공개할 수 있다. 정보위원장은 미국의 상원위원회와 달리 여당이 아닌 다수당 위원 가운데 선출되며 위원들은 2년 이내 대부분이 교체된다.

정보위원회는 입법권, 청문회, 예산안 심의권, 정보자료 요구권 등을 통해 정보기관을 통제한다. 미국의회가 정보기관장에 대한 인준권한을 보유하고 있는 데 비해 한국 국회는 정보기관장 임명시 청문회를 개최하지만 대통령이 임명을 강행할 경우 저지할 수 있는 권한이 없어 효과적인 통제 수단이 되지 못한다. 예산안 및 결산안 심사 관련하여 국정원은 총액으로 보고하고 정보위원회의 심사는 예산결산특별위원회의 심사로 인정되어 있다(국회법 제84조 제4항). 예산산출 내역과 예산안 첨부서류

3) FBI는 법무부, NSA(국가안보국)·NRO(국가정찰국)·NGA(국가지형정보국)·DIA(국방정보국)은 국방부, OICI(정보방첩실)은 에너지부, INR(정보조사국)은 국무성, 정보분석실(OIA)은 재무부 산하에 각각 설치되어 있다. 이들 기관장은 대부분 차관보급으로 임명되고 부처 내 행정업무를 수행하는 여타 국실과의 교류는 제한되어 있는 것으로 알려져 있다.

제출은 생략이 가능하며 기밀활동비는 총액으로 타기관 예산에 계상이 가능하다(국가정보원법 제12조 3항).미국과 달리 기밀 자료에 대한 의회의 접근은 상당부분 제한되어 있으며 정보기관들이 자료제출과 현황보고에 비협조적인 경우 의회의 예산 감시기능은 한계가 있다.

정보통제가 기능을 발휘하지 못한 이유로는 정보위원들의 잦은 교체로 인한 전문성 부족, 높은 당파성과 기밀누설, 의원들의 재선에 별다른 도움이 되지 않는 정보위원회 경력 등을 들 수 있다(최평길, 2015). 한편, 행정부의 정보통제와 관련하여 국정원의 경우 유일하게 ‘감사원의 감사를 받을 수 있다’는 규정이 있으나 이 역시 국가안정보장을 이유로 제출을 거부할 수 있어 효과성이 의문시 된다(국가정보원법 제13조1항).국정원장이 국무위원이 아닌 관계로 국회출석이나 자료제출을 거부할 경우 총리로 하여금 소명을 대신하게 되어 있는 현실도 정보통제의 한계를 보여주고 있다. 한편, 기무사, 국군정보사령부 및 합동정보본부와 같은 군정보기관의 경우 국방부장관의 지휘와 감독을 받게 되어 있어 외견상 정보통제가 가능한 것으로 보인다. 그러나 우리 군의 인맥 구조와 국방부 내 정보기관에 대한 통제 시스템의 부재 등으로 볼 때 효과적인 정보통제를 기대하기는 어렵다.

<표 2> 한미 정보통제 효과성 비교

구분(통제 주체)	미국	한국
행정부처	효과적, 구조적	매우 미미한 수준
의회	효과가 높으며, 세부적	효과가 미약, 원론적 수준
사법부	강력하며 효과적	강력하지만 효과성은 낮음
여론 및 NGO	효과적	영향력이 미미

3. 정책과 정보의 관계

1) 미국

정보조직은 정보소비자를 위해 존재한다. 정보기관이 자체적으로 수집 분석한 결과물은 누군가가 사용할 때 의미가 있다. 정보순환은 정보의 최종 소비자는 대통령을 비롯하여 정책공동체의 요구를 반영하고 소통하는 가운데 이루어진다. 정보소비자들은 정책에 필요한 정보를 요구하고 평가함으로써 정보기관의 외부 환경요인으

로 작용한다. 전통적으로 미국의 정보기관은 정책지원(Policy Support)에 일차적인 목적을 두고 업무를 수행하고 있다. 정보는 정책을 지원하면서도 정책 영역과는 분리되어 있으며 정책은 정보과정에 침투할 없는 한계가 있다는 공감대가 형성되어 있다 (Lowenthal, 2012). 이는 정보가 “국가생존에 불가결한 지식”(Shulsky, 1991), “외교 정책의 도구”(Lowenthal, 2012)라는 정의에서도 잘 드러난다.

정책결정자들의 정보에 대한 우월적 관계는 정보요구-분석-수집-배포로 이어지는 정보순환(intelligence cycle)과정에서도 확인할 수 있다. 정보소비자들의 요구에 따라 정보는 수집·분석·배포된다. 이들 정책결정자들은 피드백에 이르기까지 정보주기 전 과정에 걸쳐 관여하고 있다. 미국에서 오래된 논쟁 가운데 하나는 정보와 정책의 관계 설정에 관한 것이다. 양자 간에 거리를 두어야 한다는 전통주의(traditionalism) 시각과 정보소비자들과 밀접한 관계를 강조하는 행동주의(activism) 시각으로 대별된다 (Cimbala, 1987). 이 같은 논의는 정보가 정책의 부당한 간섭이나 영향을 받지 않고 정책지원이라는 본연의 기능에 충실하려는 목적에서 비롯된 것이다. 이렇게 볼 때 정보기관은 국가안보 정책결정을 지원하는 조직인 셈이다. 정보는 전시와 평시 그리고 위기시에 그 역할이 다소 상이하나, 전략적 기습의 방지, 장기적 차원의 전문지식 제공, 업무의 비밀성 유지 등의 기능을 담당하고 있다.

2) 한국

정보소비자 또는 정책과의 관계에서 한국의 정보기관, 특히 국정원은 최근까지 대통령에 대해서는 맹목적인 충성을 보인 반면 행정부처에 대해서는 우월적인 입장을 견지하는 양면적 태도를 보여왔다. 5.16혁명과업 수행이 중앙정보부 창설의 목적 중 하나인 까닭에 정보기관은 정무적 판단과 정치활동은 통상적인 정보업무의 일부로 인식되었다. 이로 인해 남북관계와 해외 분야 업적에도 불구하고 비난과 개혁의 대상으로 폄하되어 왔다(김당, 2001). 국정원은 대통령 직속기관으로 대통령의 지시를 수행하였으며 정기적인 보고는 오직 대통령에게만 집중되었다. 대통령은 국회의 반대에도 불구하고, 원장을 임명할 수 있으며 대통령으로부터 지휘, 감독을 받는다. 또한 대통령은 직원의 정원, 조직의 설치, 보안업무 기획조정권한도 대통령으로부터 승인을 받는다(국가정보원법 제3조, 4조, 7조). 말하자면 대통령은 인사, 조직, 정보활동 모든 면에 영향력을 행사할 수 있으며 정치적 목적으로 정보기관을 이용할 경우에도 이를 견제할 수 있는 장치가 사실상 전무하다. 대통령과 정보기관의 수직적 지배관

계는 다른 어떤 환경요인보다 막강한 영향력을 미친다. 반면, 행정부처와 정보기관의 관계는 대통령과의 관계와는 매우 상반된 형태로 진행되었다. 한국 정보기관은 서구 정보기관과 달리 행정부로부터 지휘와 평가를 받지 않은 것은 물론 대통령 보고, 공직자 신상 보고를 통해 일반 행정기관을 견제하고 통제해왔다. 이 같은 업무 관행으로 행정기관에 대한 정보 지원업무는 부차적이었으며 상황논리에 따라 좌우되었다. 이와 같은 형태의 정보기관은 근대화 과정에서 대통령의 정책적 의지를 관철하고 국내외 통합적 정보활동을 통해 다소 순기능을 발휘한 것을 사실이다(김당, 2001). 그러나 국내에 치중된 정보활동은 외부 위협에 대한 조기경보 시스템 구축과 예산의 활동에 무관심하거나 정보의 정치개입을 초래함으로써 부작용을 양산하였다. 정보기관은 대통령의 선호나 정권의 정책과 일치하지 않는 행정업무는 통제되거나 조정되었다. 행정부처들이 정권의 목표와 부합하지 않을 경우 충성심이 약하거나 잘못된 것으로 인식하기도 했다. 따라서 조정의 대상으로서 행정기관이 정보기관에 미칠 수 있는 여지는 거의 없었다.⁴⁾

IV. 정보체계의 형성, 조직 및 활동 비교

1. 정보기관의 발전과정

1) 미국

미국은 1892년 해군정보실(ONI)가 발족되면서 평화시에도 항구적인 정보기관을 구비하게 되었으나 국가차원의 정보활동이 시작된 것은 2차 대전중인 1940년대 초반기였다. 이후 냉전이 심화되면서 미국 정보기관은 1947년도 국가안보법이 통과되면서 미국 정보공동체가 형성되기 시작하였다. 미국의 미국 정보기관 형성에 영향을 준 요인들로는 일본의 진주만 기습(1941), 국가안보법(1947), 한국전쟁(1950-53), 의회 위원회의 정보조사활동(1975-1976), 소련의 붕괴(1989-1991), 테러방지 및 정보개혁법(2004-2005) 등을 들 수 있다(Lowenthal, 2012). 이와 같은 요인들이 환경과 작용하면서 미국 정보공동체가 형성되는 과정에서 나타나는 일정한 경향과 특징들을 살펴보

4) 행정부처의 국정원 통제수단이 있다면 기재부의 예산 편성권, 감사원의 감사권, 검경의 수사권 관련 협의의 정도이나 통제나 견제장치로는 거의 실효성이 없다.

면 다음과 같다(Ameringer, 2008).

첫째, 정보기관의 태동에 있어서 대통령의 관심과 지원이 결정적인 역할을 했다는 점을 들 수 있다. 1940년대초 제2차대전 시기 국가정보와 민간정보기관 창설을 주도한 인물은 윌리엄 도노반(W. Donovan)이었는데 그는 루즈벨트 대통령과 대학동문으로 대통령으로부터 절대적인 신임을 바탕으로 1941년도에 정보협력관실(Office of Coordination of Intelligence)를 신설하여 비밀공작과 분석활동을 수행하였다. 전후 트루먼은 비록 OSS를 해체하기는 했으나 1946년 1월 중앙정보단(Central Intelligence Group)의 신설을 지시하였다. 이를 토대로 이듬해인 1947년도에는 최초로 행정부처로부터 독립된 중앙정보기관인 CIA를 설립과 냉전기 안보프레임을 형성한 국가안보법도 제정했던 것이다.

둘째, 시민적 자유를 보호하고 정보실패를 방지하기 위해 민간인들의 정보활동에 참여는 경우가 많다는 점이다. 민간인들의 참여는 폐쇄적인 정보조직의 문화를 개선할 뿐 아니라 전문가들의 지식을 활용함으로써 정보역량 강화는 물론 정보기관의 집단사고를 방지하고 정보실패를 최소화하는데 기여할 수 있다.

셋째, 정보기관에 대한 문민통제가 강화되고 있으나 군의 역할이 매우 크다는 점이다. 이는 미국 정보공동체 예산의 80%이상을 군에서 사용하고 있으며 군의 도움없이 정보수집 자체가 불가능하기 때문이다. 정보기관이 수집한 정보 역시 군사활동에 지원되지 않을 경우 가치는 반감될 수 밖에 없다. 신호정보를 담당하는 국가안보국(NSA, 1952)을 비롯하여 국가정찰국(NRO, 1961), 국방정보국(DIA, 1962), 국가지형정보국(NGA), 육·해·공·해병대 정보부대 등을 통해 수집자산의 독점, 압도적인 인력·예산규모, 정치적 영향력 등 측면에서 우월적인 지위를 유지하고 있다(George & Kline, 2006).

넷째, 부처간 할거성이 강하기 때문에 효과적인 정보활동을 위해 정보활동의 통합이 매우 강조되고 있다. CIA전신인 중앙정보단(CIG), 중앙정보장(DCIA), 국가정보장(DNI)은 부처 차원의 정보생산을 넘어 국가차원의 통합된 정보를 생산하기 위한 제도적 표현으로 볼 수 있다.

2) 한국

우리의 역사만큼 정보활동의 역사는 오래되었지만 현대 한국의 정보기관의 역사는 1948년 해방과 더불어 육군정보국이 설립되면서부터 비롯되었다. 그러나 국가차원의 정보활동이 시작된 시기는 1961.5월 중앙정보부가 창설되면서부터였다(전웅,

2015). 중앙정보부(훗날 안기부, 국정원)를 중심으로 한국의 정보기관의 형성과정에서 나타난 주요 특징들을 살펴본다.

첫째, 한국의 정보기관은 냉전을 시대적 배경으로 민주주의가 성숙되기 전에 창설된 관계로 국가안보업무와 함께 대통령을 보좌하는 고도의 정치적 기관으로 태동되었다. 이는 국정원의 전신인 중앙정보부의 창설 목적이 “공산세력의 간접침략과 혁명과업수행의 장애를 제거하기 국가재건최고회의에 중앙정보부를 둔다”고 한 규정에서도 확인된다.⁵⁾ 둘째, 군인들의 주도로 정보기관이 창설되고 운영되는 과정에서 민간인들은 소외되었다. 미국의 정보기관이 설립 초기부터 고위직에 민간인들을 포진시키고 다양한 외부 인력들을 충원한 것과는 대비된다. 한편, 군정보기관역시 특정 학교 출신인맥이 요직을 차지하고 있어 내부의 통제나 외부의 통제가 제대로 작동하기 어렵다. 무엇보다도 정보실패가 발생할 경우 이를 교정하려는 성찰적 태도를 찾아보기 어렵다는 점이 더욱 큰 문제가 아닐 수 없다.

셋째, 정권교체시 마다 되풀이 되는 정보기관의 발전과 개혁논의는 정치적 요인에 의해 이루어진 만큼 이렇다 할 성과를 도출하지 못하고 있는 실정이다. 물론 문민정부 등장이후 국정원의 보안감사권 폐지나 정치개입 금지 등의 성과가 없었던 것은 아니지만 정보기관이 본연의 업무에 매진할 수 있는 비가역적인 제도적인 개혁으로는 이어지지 못했다. 이는 1970년대 후반 이후 미국의 정보개혁을 통한 발전이 주로 정보기관 본연의 업무 수행의 실패에서 비롯된 정보실패의 개선책 마련이라는 차원에서 진행된 것과는 사뭇 다르다. 정보실패를 방지하려는 종합적이고 성찰적인 노력 대신, 정치적 곤경이나 위기를 벗어나기 위한 임시방편적인 개편으로 일관하다보니 정권교체기 마다 개혁의 대상으로 전락하는 경우가 많았다(석재왕, 2019:389).

<표 3> 한미정보기관의 형성 과정 비교 분석

구분	미국	한국
국가정보체계 형성시기	1940년대초 2차 대전시기	1960년대초 군사혁명 직후
정보기관 설립 동기	외부 안보위협에 대응	국내 정적 숙청 및 외부 안보위협에 대응
민간인 참여 정도	설립시부터 중용	제한적으로 참여, 군이 주도
조직 운영 방식	계선조직 위주	계선조직 및 스텝조직 병행

5) <http://www.law.go.kr>(검색일: 2019.2.25.)

2. 구조적 특징

1) 미국

미국의 정보기관은 여타 국가들과 다른 특징을 구비하고 있으나 통합된 정보를 위해 정보공동체를 운영하고 있다는 점이다. 첫째, 미국 정보체계는 ‘정보공동체(Intelligence Community)’라는 독특한 방식을 통해 운영되고 있다. 미국의 정보공동체는 업무적으로 관련이 있거나 연관된 정보기관, 군 및 행정부처 정보기관들로 구성된다(Richelson, 2012).

둘째, 개별 부처수준을 넘어 국가차원의 정보활동을 지향하고 있다. 이는 분할 통치(divide and rule)의 원칙이 반영된 것으로 특정 부처가 정보를 독점할 경우 발생하는 폐단을 최소화하고 정보기관 이외 부처의 전문성을 활용하는데 매우 유용하다. 국방부산하 정보수집기관인 NRO, NSA, NGA와 DNI 산하 국가대테러센터(NICT) 및 국가정보위원회(NIC) 등이 대표적인 사례에 해당된다. 이들 기관은 형식적으로는 개별 부처소속으로 되어 있으나 국가 차원에서 정보활동을 수행하고 있다.

셋째, 국내의 정보 및 수사기능이 분리 운영되고 있다. 통합형 정보기관에서 발생할 수 있는 권한 남용이나 일탈행위를 사전에 제도적으로 차단하기 위해서이다. 비밀리에 활동하는 정보기관은 정보기관 내외로 부터 통제가 없는 경우 자칫 정치개입과 불법활동의 유혹을 받기 쉽다. 이러한 가능성을 방지하기 위해 미국 국민들은 소련과의 체제경쟁이 치열했던 냉전기나 9/11직후에도 국내정보기관을 설립을 용인하지 않았다.

넷째, 융합 센터(fusion center), 미션 매니저(mission manager)와 같은 유연한 조직을 신설하여 관료제적 병폐를 최소화하고 있다. 관료적 이기주의와 계층제에서 오는 정보왜곡과 정보실패를 예방하기 위해 다양한 방식의 정보조직을 운영하고 있다. 9/11이후 미국 정보기관 특히 버CIA의 경우 개선조직과 함께 통합된 정보 생산을 위한 센터 형식의 조직을 운영하고 있는 것으로 알려져있다.⁶⁾ 한편, 군 정보기관 운영과 관련 독일, 영국 등 선진국의 경우 개별 군 정보기관의 운영을 축소하고 있는데 비해, 미국은 1962년 국방정보를 총괄하는 DIA의 설립에도 불구하고 육·해·공군·해병대 별도의 정보부대를 운영하고 있다(전웅, 2015: 378).

6) <https://www.cia.gov/index.html>(검색일: 2019.2.25.)

2. 한국

미국의 정보기관과 단순한 비교는 어렵지만 미국과 비교해볼 때 구조적인 측면에서 다음과 같은 특징을 보여주고 있다. 첫째는 국가차원의 정보생산 시스템 미비하다는 점이다. 미국, 영국 등 서구 선진국들의 정보기관은 국내외, 법집행기관으로 분리 후 제3의 정보생산 협의체를 통해 특정부처의 이해관계를 초월한 국가차원의 정보를 생산, 배포하고 있다. 둘째는 정보 조정·평가 시스템이 없다. 다시 말해서 정보기관과 행정부처를 통합한 메카니즘이 결여되어 있다. 청와대 국가안보회의(NSC)는 정책심의 기관이라는 점에서 정보기관과 행정부처들의 정보활동만을 대상으로 조정, 협의하는 미국의 JICC와는 차이가 있다

국정원이 국가정보기관이 개별 부처의 이해관계를 초월하는 정보기관을 생산한다고 하지만, 미국과 같이 5~6개 부처가 공동으로 생산하는 경우가 많지 않아 국가차원의 정보를 생산한다고 보기에는 어려운 부분도 있다. 셋째, 견제와 균형 시스템이 미국에 비해 미약하다는 사실이다. 정보기관의 통제는 대통령, 행정부처, 의회 사법부, 언론과 NGO 등 실로 다양하다. 우리의 경우 대통령이나 행정부처로부터 통제는 사실상 미약하다. 미국의 감사관(IG)과 같이 정보기관장을 견제할 수 있는 내부 장치도 없는데다 1994년 설립된 국회정보위원회 역시 전문성 미비, 정략적 정보유출, 정보위원간 상호 불신, 비밀정보 접근에 대한 제한, 정보기관의 전략정보 제공 기피 등으로 효율적인 통제에는 한계가 있다(최평길, 2011: 558)

<표 4> 한미정보기관의 조직 비교 분석

구분	한국	미국
정보통합 메카니즘	부재(정보공동체 부재)	정보공동체 형성 국가정보장(DNI)
운영 형태	통합형(국내외정보, 수사)	분리형
국가정보 조직	국정원 1개조직 *국가정보기능은 미국에 비해 미약	DIA, NRO, NSA, NTCT 등 다수 보유
조직 편성 원리	계선조직 위주	계선조직 및 스텝조직 병행

3. 정보활동

1) 미국

미국 정보활동은 정보활동 수단·범위면에서 한국의 정보활동과는 뚜렷하게 구분된다. 권위주의 국가들이 국내정보나 방첩활동을 강조하는 것과는 달리 미국 정보공동체는 정보분석의 중요성을 매우 강조한다. 이는 국방, 외교정책의 수립과 추진과정에서 지식으로서 정보 분석이 비중 있게 반영되기 때문이다. 정보기관들은 상대국가의 의도와 능력을 정확하게 분석하고 정보실패 방지를 위해 다양한 분석기법을 적용하거나 분석관들의 자질 향상에 지속적인 노력을 기울이고 있다. 생산된 정보의 배포 범위를 보면 대통령, 부통령과 각 부처 장관, 지역 사령관, 행정부처 대상으로 규칙적으로 제공되고 있어 상대적으로 넓다. 배포되는 정보의 유형은 대통령 일일브리핑(President's Daily Brief, PDB), 고위정보보고(Senior Executive Intelligence Brief, SEIB), 군사정보 요약, 국가정보판단보고서(National Intelligence Estimates, NIE) 등으로 다양하다.

미국 정보기관의 비밀공작수단은 심리전, 사보타지, 암살, 준군사공작활동 등으로 다양하며 타국가에 영향력을 행사하기 위한 수단으로 사용하고 있다(Wittkopf et al., 2003). 미국의 정보기관은 전세계에 걸쳐 외국정부의 행태나 외국의 정치, 경제 및 사회적 사건 등에 영향을 행사해왔으며 공작활동이야말로 행정부처와 가장 차별화된 영역이다(Shulsky, 2002). 비밀공작은 국가안보를 위해 불가피한 정보활동으로 인식되지만 인권을 중시하는 미국적 가치와 상반되는 점을 고려하여 다른 정보활동보다 의회통제가 강화되고 있다.⁷⁾

명확히 구분되는 것은 아니지만 CIA는 인간출처 정보(HUMINT) 수집을, 군정보기관은 기술출처 정보(TECHINT)를 수집하는 기능을 담당해왔다. 과학기술을 중시해온 미국은 전통적으로 HUMINT보다는 TECHINT를 강조해왔다. 그러나 9/11 정보실패를 방지하기 위해 다양한 국가들의 문화와 언어에 대한 중요성을 이해하고 HUMINT수집을 강화하는 방향으로 개혁을 진행해왔다.

7) 민주주의 국가중 암살을 정보활동 수단으로 활용한 국가는 이스라엘이외 미국이 유일할 정도로 미국의 외교정책 수단으로 사용되고있다. Hughes-Ryan Act(1974)는 비밀공작에 대해 대통령의 승인과 보고후 2일 이내 의회에 보고하도록 규정하였으며, Intelligence Oversight Act(정보감독법, 1980)는 비밀공작은 의회에 사전 보고를 의무화하도록 하였다.

2) 한국

정보활동 유형면에서 볼 때 문재인 정부 이전까지는 국내정보활동이 해외정보활동 보다 비중 있게 다루어지고 있었으며 정치일정에 개입하거나 대통령의 정무적 기능을 보좌하는 역할까지 담당해왔다. 국정원의 정치개입 활동은 안기부, 국정원 등으로 정보기관의 명칭 변경에도 불구하고 지속되었으며 기무사의 민간인 사찰이나 세월호사건 관련 보고서에서 보듯이 한국의 정보기관은 민간, 군 막론하고 정치화되고, 일탈이 일상화된 상태에서 정보활동을 수행했던 것으로 드러났다. 한편, 정보와 정책관계를 보면 이들 양자간의 합리적 연계성은 그리 높지 않은 편이다. 정보사령부는 주로 군사 휴민트 및 영상 첩보 수집, 대북 공작 업무를 수행하는 등 최근 업무 영역을 확대하는 것으로 알려져 있다(국가정보포럼, 2006). 한국의 정보기관의 정보활동은 주로 북한과 한반도 주변국가들을 대상으로 이루어지고 있다.

주요 정보수집의 목표는 북한의 대남전략 의도와 방향, 군사·정치·경제적 동향, 중국과 소련 등 친북성향 국가들의 대북정책 그리고 미·일·중·러 국가들의 대한반도 정책 등이 될 것이다. 최근에는 인터넷과 컴퓨터 등 정보통신 기술의 발달에 따라 사이버 공간이 국가안보에 중요한 영역으로 부상함에 따라 가상공간에서 첩보수집 활동을 강화하고 있다. 북한의 사이버 공격에 대비한 사이버 대응 정보활동의 역할도 오프라인상의 정보활동 못지않게 중요한 비중을 차지하고 있다. 한국도 HUMINT수집은 주로 국정원이 수행하고 있으며 TECHINT는 군정보기관인 합참 국방정보본부는 군사정보를 수집, 분석, 배포하는 업무를 수행하고 있다. 또한 국방정보본부는 해외 무관 파견, 정보협력 등 업무를 담당하고 있다. 또한 영상, 신호 첩보를 수집·분석하며 사이버 대테러 업무도 관여하고 있는 것으로 알려져 있다. 한국의 정보기관은 비밀공작보다는 첩보수집과 분석 위주로 정보활동이 이루어지는 경향이 있다. 성공적인 비밀공작을 위해서는 노하우와 자금 그리고 공작망 등이 필요한 데다 공작이 실패할 경우 발생할 수 있는 외교문제의 발생 가능성을 우려한 것으로 보인다.

한국의 정보기관들은 미국과 달리 정보공동체나 정보조정협의체가 형성되지 않은 관계로 개별 부처의 이기주의가 매우 강해 국가차원의 통합된 정보활동이 이루어지지 않고 있다(석재왕, 2017). 이상에서 논의한 한미 정보기관간의 강약점과 특징을 분석하면 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

<표 5> 한미정보활동 비교 분석

구분	미국	한국
활동 범위	세계적, 광범위	북한 및 한반도
비밀공작 수단	고강도(암살, 준군사작전 등)	저강도(심리전, 유인공작 등)
출처	기술정보 위주	휴먼트 위주
정보 배포 범위	광범위 * 대통령, 행정부처장 및 일선 군부대 등	비교적 협소 * 주로 대통령, 일부 부처

IV. 결론 : 요약 및 정책적 제언

비교정보학의 목적은 비교대상의 유사성과 차이점을 분석하는 데 있다. 이를 위해 본 논문은 한미 양국의 안보환경, 정보 조직 및 정보활동을 비교분석하였다. 정보환경면에서 미국의 정보기관은 전세계에 걸쳐 부상하는 중국과 러시아의 비협조적인 태도와 같은 주권국가의 도전과 테러, 마약단체와 같은 NGO들로부터 다양한 위협에 직면하고 있다. 반면, 한국의 정보기관은 여전히 북한으로부터 위협이 주류를 이루고 있는 가운데 한반도 주변의 상황을 수집, 분석하는데 주안을 두고 있다는 점에서 차이가 있다. 현대 정보기관이 태동된 시점과 발전과정 역시 매우 상이하다. 미국이 전후 안보위협을 해소해 주안을 두고 정보기관이 창설된 이후 강력한 의회통제를 바탕으로 국내외 정보기관의 분리를 통한 인권침해 가능성을 최소화하고 있다. 반면, 한국의 경우 군정보기관은 해방공간에서 창설된 반면, 민간정보기관은 평화시에 정치적인 고려가 반영된 가운데 설립, 운영되었다.

한미정보기관은 역사, 구조, 활동면에서 유사성 보다는 차이점이 훨씬 많다는 사실을 확인할 수 있었다. 이 같은 차이점 정치문화, 민주화 수준, 안보적 상황, 의회 및 정치권의 결단 등 실로 다양한 요인들이 작용한 결과로 평가된다. 한국의 정보기관은 분명히 미국의 정보기관보다는 조직과 활동의 효율성과 신뢰도면에서 낮은 평가를 받고 있는 것은 사실이다. 그러나 이같은 평가가 한국의 정보기관이 모든 면에서 열등하거나 미국 정보기관이 언제나 롤 모델이 될 것이라는 사실을 의미하는 것은 아니다. 위에서 제시한 한미 양국 정보기관의 비교분석들을 중심으로 양국 정보기관의 장단점과 한국 정보기관의 발전방안을 제시해본다.

미국의 경우 통합되고 체계적인 정보활동을 위해 정보공동체 형태로 운영되고 있

다는 점이 가장 큰 강점이 아닐 수 없다. 앞서 설명한 바와 같이 정보공동체는 정보 기관, 행정부처 그리고 법집행기관으로 구성되면서 단일 정보기관이 할 수 없는 다양한 정보활동을 유기적으로 수행할 수 있는 강점이 있다. 반면, 미국의 정보공동체는 강력한 명령체계가 작동하지 않는 관계로 부처간의 이기주의가 강한다. 사실상 통합된 정보활동이 어려워 정보실패가 자주 발생한다. 특히, 국내외 정보분리형은 국내외 경계가 모호한 글로벌 시대 발생하는 안보위협을 효과적으로 대응하기 어려운 경우가 자주 발생한다. 이에 비해 한국의 정보기관은 국정원 중심의 단일체제로 통합에서 오는 다양성은 기대하기 어려우나 국내외정보 및 수사 기능의 유기적 연계로 인해 효과적인 정보활동을 수행할 수 있는 이점이 있다.

마지막으로 한국 정보기관이 국격에 걸맞게 정보 역량을 강화하기 위해서는 무엇보다 새로운 안보위협을 정확하게 판단하고 대응할 수 있도록 해야한다. 한국의 국가정보시스템은 정권 교체나 탈냉전의 계기를 맞아 의회통제, 보안감사권 폐지, 정보기관 명칭 변경 등의 변화를 보여왔으나 기본적인 프레임은 그대로 유지되어 왔다. 남북분단이러는 안보적 상황은 민주적 통제와 투명성 보다는 효과성에 치중하는 정보활동을 가능하게 했기 때문이다. 그러나 과거의 패러다임으로는 다양한 정보요구를 충족할 수 없으며 한국의 국가정보기관도 미래지향적인 방향으로 개편되어야 할 시점에 이르렀다고 판단되며 한국형 국가정보 공동체의 설립시 다음과 같은 정보체계의 발전을 기대할 수 있다.

첫째, 포괄안보 시대 산업보안 유출, 원자력 안전, 해양 안보 등 다양한 영역에서 범정부차원에서 안보위협을 효과적으로 대응할 수 있을 것이다. 이는 앞서도 언급한 바와 같이 국정원이나 특정 기관이 독점적으로 정보를 수집, 배포할 수 없는 시대적 상황이 감안해볼 때 분명하게 드러난다.

둘째, 특정 기관의 정보독점과 과도한 경쟁에서 비롯된 정보왜곡·실패를 방지할 수 있다. 셋째, 국정원 개혁에 따른 일부 정보역량 약화(대공수사 정보 및 국내외 정보통합에서 오는 시너지효과 상실)등 부작용을 최소화할 수 있다. 외교안보 및 행정부처, 법집행기관들이 국정원의 취약한 정보를 보완하고 정보와 정책간의 유기적 협력을 강화할 수 있다. 넷째, 정보 소비자 위주의 정보활동이 가능하고 정보활동을 효과적으로 감독하고 시민적 자유를 보호함으로써 대국민 신뢰성 제고할 수 있는 이점이 있다. 한국형 정보공동체를 신설할 경우 부처간 정보공유 확대, 정보 왜곡 및 남용방지, 정보소비자 위주 정보생산(국가정보판단보고서), 정보 협력 강화, 정보

예산의 심층 검토 등의 긍정적인 측면이 예상된다.⁸⁾ 한편, 정보기관이 발전하기 위해서는 국민들로부터 신뢰 확보가 중요하다. 이를 위한 방법으로 대테러와 같은 정보활동 분야에 있어서 민간기구와 연구단체 등과 협업을 통해 현실에 부합하는 매뉴얼을 개발하고 대책을 마련하는 국민적 홍보방안이 필요하다(권정훈, 2017)

비교정보학의 발전을 위해 정보학의 이론을 심화할 수 있도록 연구 방법론을 발전시킬 필요가 있다. 이를 위해 무엇보다 다양한 사례의 비교연구를 통한 정보학의 과학화를 이루어야한다. 뿐아니라 일정부분 불가피한 측면도 있지만 미국 편향의 연구관행도 극복해야할 과제이다. 또한 한국의 정보활동에 대한 연구를 천착하여 정보학의 한국적 토착화도 이루어야 학문적 공허감을 극복하게 될 것이다. 이와 함께 정보학 관련 교과목의 대학 내 강좌개설 및 연구 인력의 확충이 선행될 때 정보학의 발전을 기대할 수 있을 것이다.

8) NSC실장, 국정원장, 국방부, 통일부, 외교부 장관 등으로 구성되며 필요시 사안에 따라 국무조정실장 및 행안부 장관등도 포함될 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 구영록 (2006). 한국의 국가이익 : 외교정치와 현실과 이상. 서울: 범문사.
- 국가정보포럼 (2006). 국가정보학. 서울: 박영사.
- 김용진, 김지희 (2000). 비교사회연구방법론. 서울: 한올아카데미.
- 문정인 (2001). 국가정보론. 서울: 박영사.
- 석재왕 (2019). 현대 한미관계의 이해. 서울: 박영사.
- 이대우 (2008). 국제안보 환경변화와 한미동맹 재조정. 서울: 한울.
- 전 용 (2015). 국가정보론. 서울: 박영사.
- 최평길 (2015). 국가정보학. 서울: 박영사.
- 한용섭 (2004). 한국의 국가전략. 서울: 세종연구소.
- Ameringer, C. D. (1990). *U.S. Foreign Intelligence*. Toronto : Lexington Books, 129-405.
- Bom, H., & Johnson, L. (2005)(eds), *Who's watching the spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Dulles, VA.: Potomac Books Inc., 230-237.
- Breuer, W. B. (1996). *Shadow Warriors : The Covert Action in Korea*. NY: John Wiley & Sons, Inc., 20-21.
- Cimbala,(eds.),Stephen J.(1987). *Intelligence and Intelligence Policy in a Democratic Society*. Dobbs, NY: Transnational Publishers, 129-134.
- George, R. Z., & Kline, R. D. (2006). *Intelligence and the National Security Strategist: Ending Issues and Challenges*. New York, Roman & Littlefield Publishers, Inc.
- George, R. Z., & Kline, R. D. (2006). *Intelligence and the National Security Strategist: Ending Issues and Challenges*. New York: Roman & Littlefield Publishers, Inc.
- Johnson, L. K., & Wirtz, J. J. (2008)(eds.), *Intelligence and National Security*. New York, Oxford University Press.
- Kent, S. (1965). *Strategic Intelligence for American Foreign Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lowenthal, M. M. (2012). *Intelligence: From Secrets to Policy*. Washington D.C., CQ Press.
- Peter, G. (1994). *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*. London: Frank Cass.
- Richardson, S., & Gilmour, N. (2016). *An annotated bibliography and comparative analysis*. Intelligence and Security Oversight, Wellington: Palgrave Macmillan.

- Shulsky, A. N. (1991). *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*. New York, NY: Brassey's UK Ltd.
- Snider, L. B. (2008). *The Agency And the Hill : CIA'S Relationship with Congress, 1946-2004*. Washington, DC., Central Intelligence Agency.

2. 논문

- 권정훈 (2017). 한국의 대테러 시스템 운영의 재모색. *한국경호경비학회지*, 51, 161.
- 석재왕 (2015). 미국과 영국의 정보동향 비교연구. *국가전략*, 21(1), 158-160.
- 석재왕 (2017). 한국형 국가정보공동체 형성 방안. *국회정보위원회*, 21-32.
- 한시준 (2000). 대한민국임시정부의 국내정보활동. *한국근현대사연구*, 15, 66-106.
- Allison, G. T., & Blackwill, R. (2000). *A Report from The Commission on America's National Interests*, 6-8.
- Hastedt, G. P. (1991). Towards The Comparative Study of Intelligence. *Conflict Quarterly*, 11(3), 55.
- O'Connell, K. M. (2004). Thinking About Intelligence Comparatively. *Brown Journal of World Affairs*, 6(1), 195-196.
- O'Rourke, R. (2018). A Shift in the International Security Environment: Potential Implications for Defense. *Congress Research Service*, 7(5700), 7.
- Richelson, J. T. (1990). The calculus of intelligence cooperation. *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, 4(3), 308.

3. 기타

- <http://www.law.go.kr>(검색일: 2019. 2. 25.)
- <https://www.cia.gov/index.html>(검색일: 2019. 2. 25.)

【Abstract】

A Comparative study of Korea and US
Intelligence Systems:
Focusing on Environment, Intelligence
Organizations and Activities

Seok, Jaewang

The purpose of this paper is to compare and analyze the similarities and differences between the security environment, information organization and information activities of Korea and the United States. The comparison will provide insight into Korea and other national intelligence agencies, as well as methodological advances in information research, by providing insight into the overall information and a broad understanding

As the history, culture and national power of Korea and the U.S. are different, the organization and activities of intelligence agencies are also different. First of all, in terms of environment, the U.S. carries out intelligence activities for national interest and security in a wide range of areas ranging from North American continental countries to South America, the Middle East, Asia and Asia, while South Korea's intelligence activities are mainly aimed at North Korea and neighboring countries around the Korean Peninsula.

In terms of information organization, U.S. intelligence agencies are separate, whereas domestic and foreign intelligence agencies are separate, whereas Korean intelligence agencies are a type of integrated intelligence agency that combines information and investigation, unlike the U.S. In the U.S., the U.S. also operates as an intelligence community, and there are many flexible organizations such as non-tier organizations and centers. Intelligence activities by U.S. intelligence agencies are mainly focused on analysis and overseas processing activities, while Korean intelligence agencies still account for a large portion of domestic information activities.

Despite these differences, Korea's intelligence agency was created by imitating U.S. intelligence agencies, and thus has similar aspects in terms of evaluation of security,

organization and activities. However, this similarity is shared by all intelligence agencies, so the article will focus on analyzing differences. Finally, for the development of Korean intelligence agencies, the establishment of an intelligence community and efficient control of the National Assembly will be proposed.

Keywords: Intelligence system, Security environment, Intelligence organization, Intelligence activity, Intelligence community, Comparative study