

연구논문

군 정보기관 기능의 경로변화 분석: 역사적 제도주의 관점에서 기무사령부를 중심으로

손 정 수*
남 재 결**

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- III. 연구의 분석요인 및 분석 틀
- IV. 군 정보기관 기능의 경로변화 분석
- V. 결 론

〈요약〉

본 연구는 1948년 시작되어 현재까지 이어지고 있는 우리나라 군 정보기관의 기능에 대한 변화과정을 역사적 제도주의 관점에서 분석하고 정책적 함의를 도출하고자 하였다. 이를 위해 군 정보기관 기능을 둘러싼 환경-제도-행위자 수준의 변화요인을 규명하고, 기능의 구성요소(방첩수사, 군부안정, 보안업무, 일반정보)를 선정하여 구체적인 변화를 분석하였다. 분석 결과 군 정보기관 기능은 주로 정치적 사건의 외부 충격이 제도와 행위자들을 자극하여 변화의 계기가 되었고, 제도의 구성요소들은 각각 상이한 변화를 나타냈으며, 행위자들의 상호작용도 시대별로 변화되는 모습을 보였다. 이론적으로는 경로의존성과 경로진화의 특성을 보였으며, 경로진화 모형에서는 전반적으로 '가꺾'의 형태로 진행되었지만, 부분적으로 '표류'와 '전환'의 모습도 보였다. 이러한 연구 결과를 바탕으로 제도변화에서는 제도적 맥락 요인과 관계된 여러 조직과 행위자들에 대한 공감대 형성이 중요하고, 내부적 개혁 등을 통한 외생적·내생적 요인이 결합된 제도변화가 필요하다는 시사점을 도출하였다.

[주제어: 군 정보기관, 기무사령부, 역사적 제도주의, 경로의존, 경로진화]

* 제1저자 단국대학교 행정학과 박사과정(sjyko00@naver.com)

** 교신저자 단국대학교 행정학과 교수(south68@hanmail.net)

I. 서론

2018년 7월 정치권 및 언론에서는 연일 기무사령부의 탄핵 정국 당시 계엄령 문건 작성과 세월호 사고 시 유가족 사찰 의혹을 제기하였고, 문재인 대통령은 해외순방 중에 특별수사단을 구성하도록 지시하였다. 국회에서 증언한 국방부장관과 기무사령관, 국방부 기무부대장의 내용이 서로 달라 하극상 논란까지 제기되었다. 이후 청와대는 기무사령부를 해체한다고 발표하였으며, 9월 1일부로 기무사령부는 해체되고 '안보지원사령부'가 새롭게 창설되었다.

기무사령부는 남북 분단과 6·25전쟁이라는 역사적 배경 속에서 방첩 임무를 중심으로 하는 특무부대로 창설되었다. 이후 4·19 혁명, 5·16 군사정변, 5공화국, 문민정부 등의 역사적 변화 속에서 방첩부대, 보안사령부, 기무사령부 등으로 명칭을 변경하면서 군 정보기관 역할을 수행하였다. 기무사령부는 공산주의와 좌익세력으로부터 대한민국을 수호하는 등의 긍정적 평가도 있지만, 권한 남용과 정치 관여 및 민간인 사찰 등으로 인한 부정적 평가가 많았다. 그로 인해 정치적 변혁기마다 조직이 개편되고 폐지 논란까지 제기되었다. 그럼에도 불구하고 기무사령부는 명칭 변경과 조직 개편 등 부분적인 변화는 있었지만, 군 정보기관으로서 정체성은 계속 유지하였다. 문재인 정부 출범 후 기무사령부가 해체되고 창설된 안보지원사령부 역시 법령과 명칭은 변경되고, 조직 개편이 이루어졌지만 군 정보기관의 기본적인 기능과 역할 면에서는 크게 변하지 않고 지속되고 있다고 하겠다.

본 연구는 역사적으로 수차례의 외부 충격을 받으면서도 군 정보기관이 어떻게 지속성을 유지하였는지 분석하고자 한다. 이를 위해 '군 정보기관 기능'이라는 제도를 연구대상으로 삼고, 신제도주의 분파 중 제도의 역사적 과정 분석에 효과적인 역사적 제도주의 관점에서 제도의 변화 양상을 분석하기로 한다. 역사적 제도주의에서 중시하는 역사적 우연성, 제도적 맥락, 경로의존성, 경로진화 등을 통해 살펴보고, 제도를 둘러싼 외부 환경과 그의 영향을 받는 제도적 맥락과 행위자 수준의 요인을 변수로 선정하여 분석하고자 한다.

이와 관련 선행연구를 살펴보면, 역사적 제도주의적 관점에서 진행된 연구로는 미군정기부터 김대중 정부까지 정부관료제 조직시스템의 변화과정(염재호·홍성만·왕재선, 2004), 대검 중수부와 국가정보원의 변천 과정을 경로의존과 경로진화 모형으로 분석(채성준·박용성, 2014; 채성준, 2015), 역사적 신제도주의 관점에서 해양경찰의

진화과정 분석(윤희중, 2019) 등이 있다. 국방정책과 관련하여 임완재(2014)는 군구조 정책의 변화과정을 제도-구조-행위자 수준으로 분석하였고, 이일수(2017)는 카투사 제도에 대해 외부 환경, 제도적 맥락, 행위자 요인을 적용하여 연구하였다. 군 정보기관에 관한 연구는 김득중(2009), 김학재(2007), 정주진(2020) 등이 정부수립 이후 한국군의 정보기구 설립 과정을 역사적 사실 정리 위주로 연구하였다. 최종영(2020)은 기무사령부 경호 활동에 대해 역사적 변천과정을 분석하여 의미 있는 연구라고 할 수 있다. 하지만 군 정보기관의 특성상 학술적 접근이 제한되고 연구내용도 부족하다. 특히 군 정보기관의 기능이나 조직 변화와 관련 역사적 제도주의 이론을 적용하여 분석한 연구는 없다. 본 연구에서는 이렇게 부족한 부분을 보완하기 위해 역사적 제도주의 관점에서 지난 72년간 군 정보기관 기능이 어떻게 변화하였는지 분석하고자 한다.

이러한 검토를 바탕으로 다음과 같은 연구 질문을 설정하였다. 첫째, 외부 환경요인이 제도와 행위자에게 어떠한 변화의 자극과 계기를 제공하였는지? 둘째, 환경요인의 영향을 받은 제도적 맥락의 요소들이 행위자들에게 어떻게 변화의 제약과 기회 요인으로 작용하였는지? 셋째, 환경요인과 제도적 맥락의 영향을 받은 행위자들의 상호작용이 제도의 변화 및 지속성에 어떤 형태로 영향을 주었는지? 넷째, 역사적 제도주의의 이론적 모형을 바탕으로 제도변화의 특징을 어떻게 해석할 것인지? 이러한 분석을 통해 위기 국면에서도 군 정보기관 기능 유지의 지속성과 변화요인은 무엇이었는지를 확인하고, 아울러 정책적 시사점도 살펴보고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 군 정보기관의 특징 및 기능

대부분의 국가들이 정보기관을 두는 가장 큰 이유는 방첩 임무를 위해서이다. 방첩의 사전적 의미는 적의 간첩 활동을 막는 것으로 간단하게 표현하고 있지만, 전문가들은 방첩을 보안과 대간첩 활동, 국가안보 위협까지 포괄한 정보활동으로 규정하고 있다(송경석, 2018: 15). 방첩의 개념이 포괄적이다 보니, 역사적으로 통치자들은 정치적 목적으로도 정보기관을 활용했다(송경석, 2018: 14). 우리나라 군의 정보조직으로는 기무사령부와 정보본부가 있는데, 정보본부는 군 전술정보 위주로 임무를 수행하

여 정치 상황에 크게 영향을 받지 않았다. 반면에 기무사령부는 역사적으로 정권의 통치 수단으로 활용되면서 정권 교체시마다 많은 변화과정을 거쳤다. 따라서 앞서 언급한 정보기관의 임무와 특징을 고려할 때, 기무사령부가 군 정보기관 기능의 변화과정을 분석하는 대상으로 적절하다고 판단된다.

제도는 하위 개념의 구성요소들이 결합하여 상위 개념의 제도를 만들어낸다고 하였다(하연섭, 2006: 220). 군 정보기관 기능이라는 제도의 변화과정과 지속성을 연구하기 위해서는 군 정보기관 기능에 대한 구성요소 설정이 필요하다. 법령에 명시된 임무와 공식·비공식으로 수행한 기능을 고려해볼 때, 군 정보기관 기능의 구성요소를 4가지로 분류할 수 있다. 첫째, ‘방첩수사’ 기능이다. 남북 분단의 상황에서 북한과 공산주의자들을 상대로 한 방첩에서 출발하여 지금까지도 핵심 기능으로 유지하고 있다. 방첩의 개념이 넓지만, 간첩 등 국가나 체제 위협 세력에 대응하는 대공(對共) 방첩 위주 기능을 ‘방첩수사’로 규정하였다. 둘째, ‘군부안정’ 기능이다. 우리나라는 6·25전쟁과 2번의 군사정변을 겪었다. 이러한 특성상 쿠데타를 방지하고 군부를 장악하는 역할이 필요하였고, 군 정보기관의 핵심 기능으로 유지되었다. 셋째, ‘보안업무’ 기능이다. 보안업무는 군의 기밀을 보호하는 활동이라 할 수 있는데, 사이버 보안과 방산기술 보호 등의 보안업무의 중요성이 커지고 있다. 넷째, ‘일반정보’ 기능으로 우리나라는 전쟁과 군사정변, 계엄령 등으로 군이 민간사회까지 관여하는 역사적 사건이 많이 있었다. 그러다 보니 군 정보기관도 민간 영역의 정보를 수집하였고, 통치자들이 이러한 기능을 적절히 활용하였다. 일반정보는 우리나라의 특수한 상황으로 인해 군 정보기관 기능의 한 분야를 차지하고 있다고 하겠다.

그러면 군 정보기관 기능을 역사적 제도주의 관점에서 제도로 볼 수 있는가에 대한 의문을 제기할 수 있다. 일반적으로 역사적 제도주의자들은 제도의 범위에 행위자들의 이익에 영향을 미치는 동시에 행위자들 간의 권력관계를 구조화시키는 모든 제도를 포함시킨다(Thelen & Steinmo, 1992). 또한 제도의 범주를 공식적·비공식적 법규나 제약 조건까지 넓게 해석하고 있다. 군 정보기관도 국군조직법과 대통령령을 근거로 설립된 정부조직의 하나이고, 기능도 법규에 명시되어 있는 점을 고려할 때, 역사적 제도주의에서 보는 국가 차원에서 형성한 제도의 범주에 포함된다고 볼 수 있다. 군 정보기관 기능을 구성하는 하위 요소들도 제도적 특성을 가지고 상위 개념의 제도를 구성하면서 복합체라는 의미에도 해당된다고 할 수 있다.

2. 역사적 제도주의와 제도변화

역사적 제도주의에서 제도는 역사적 산물이며, 특정 시점에 형성된 제도는 상당 기간 지속되고 그 이후 사회현상에 대해서도 계속 영향을 미친다고 본다. 이러한 제도에 대한 보편적 정의를 내리기는 모호하지만, 제도를 ‘행위자에게 제약과 기회를 제공하는 장기간에 형성된 공식적·비공식적 관계’라고 정의할 수 있다(김윤권, 2005: 303). 제도는 불변의 고정상태가 아니라 생성, 변화, 소멸할 수 있으며, 제도는 구성원에게 영향을 주는 동시에 행위자에 의해 영향을 받는 위치에 있는 것이다(김윤권, 2005: 304). 즉 제도는 독립변수인 동시에 종속변수라고 할 수 있다.

역사적 제도주의에서는 주로 외적 충격에 의해 급격한 변화가 이루어지는 외생적 요인에 의한 제도변화에 초점을 맞추었다. 하지만, 외생적 요인에 초점을 두다 보니 제도 내부적으로 진행되는 변화에 대한 설명이 제한되었고, 내생적 요인에 의한 점진적 변화에 관심을 가지게 되었다. 제도변화는 외생적·내생적 요인의 결합 관계를 통해 이루어지는 것이 보편적이며, 외생적 요인의 촉발기제를 계기로 제도와 행위자 간의 상호작용에 의해 진행된다고 하고 있다(김윤권, 2005: 306). 이러한 역사적 제도주의에서 제도변화에 관한 주요 설명 논리는 다음과 같다.

1) 외적 충격-단절된 균형(punctuated equilibrium)

역사적 제도주의에서는 제도가 전쟁·혁명·공황과 같은 외적 충격에 의해 촉발된 ‘중대한 전환점’에 이르러서는 기존 경로에서 이탈하지만, 그 경로를 벗어나 새로운 균형이 이루어질 때까지 오랫동안 안정상태를 유지하며, 이 시기를 ‘단절된 균형’이라고 부른다(Krasner, 1984). 위기 상황이나 외부 충격에 의해 새로운 형태의 제도가 형성될 수 있고, 일단 형성된 제도는 상당 기간 지속되는 패턴이 나타날 수 있는 것이다(김선명, 2007: 227). 그러나 이런 주장은 외부적 요인만 강조하고 제도 내부의 변화요인을 간과하였다는 비판을 받았다(하연섭, 2011: 68).

2) 경로의존성(path dependency)

역사적 제도주의는 일단 형성된 제도는 특별한 환경 변화나 상황이 발생하지 않는

한 본래의 모습을 지속하려는 속성이 있다는 경로의존을 사용하고 있다. 경로의존이란 우연한 사건에 의하여 형성된 제도가 자기강화의 과정을 통해 지속되는 것을 의미한다(하태수, 2010: 2). 이러한 개념은 다양한 사회현상 설명에 활용되고 있는데, 법률·제도·규범·관습 등이 한번 형성되면 계속 유지될 가능성이 크고, 이후 외부 환경이나 조건이 변화하여도 여전히 본래의 경로를 쉽게 벗어나지 못하는 성향을 말한다. 이러한 경로의존 개념은 경로지속을 설명하기에는 유용한 도구가 될 수 있으나, 제도의 변화를 설명하기에는 부족하였다(남재걸, 2012: 61).

3) 점진적 제도변화(Gradual Institutional Change)

경로의존과 단절된 균형 모형의 한계를 극복하기 위해서는 제도의 지속 또는 안정과 제도의 변화를 하나의 틀 속에서 설명하는 것이 필요하다(남재걸, 2012: 61). 제도변화가 단순히 외적 충격에 의해서만 일어나는 것이 아니라 제도를 구성하고 있는 요소들 간의 갈등에 의한 내부적 원인에 의해 제도변화가 일어날 수도 있다는 것이다(하연섭, 2006: 224). Streeck & Thelen은 제도변화의 과정이 점진적인가 급진적인가, 제도변화의 결과가 연속적인가 불연속적인가로 구분하여 <표 1>에 있는 4가지 유형을 제시하였다. 이 중에서 Streeck & Thelen이 가장 주목한 것은 ‘완만한 변형’으로 완만하고 점진적인 변화 과정을 통해서도 변화의 결과가 변혁적인 것으로 나타날 수 있음을 제시한 것이다(남재걸, 2017: 242).

<표 1> 제도변화의 과정과 결과에 따른 유형

구 분		변화의 결과	
		연속성	불연속성
변화의 과정	점진적 변화	적응을 통한 재생산 (Reproduction by adaptation)	완만한 변형 (Gradual transformation)
	급격한 변화	생존과 복귀 (Survival and return)	해체와 대체 (Breakdown and replacement)

출처: Streeck & Thelen(2005: 9)

Mahoney & Thelen은 이러한 완만한 변형에 영향을 미치는 요인으로 정치적 맥락과 제도 자체의 특성을 설정하였다. 정치적 맥락에서는 새로운 제도변화에 대해 현 상태를 유지하고자 하는 사람들의 거부 가능성 정도를 기준으로 삼았다. 제도 자체의 특

성에서는 제도의 해석이나 시행 과정에서 운영자의 재량권 정도를 기준으로 하였다. 완만한 변형의 제도변화 유형으로 <표 2>와 같이 ‘전치’, ‘가겹’, ‘표류’, ‘전환’의 4가지 유형을 제시하여 기준을 보다 체계화하였으며, 유형별 특징은 다음과 같다.

〈표 2〉 제도적 변화의 맥락과 제도적 요인

구 분		제도 자체의 특징(운영자의 재량 정도)	
		낮은 수준의 운영자 재량	높은 수준의 운영자 재량
정치적 맥락 (반대 가능성)	강한 거부 가능성	가겹 (layering)	표류 (drift)
	약한 거부 가능성	전치 (displacement)	전환 (conversion)

출처: Mahoney & Thelen(2010: 19), 남재걸(2012: 62)

① 전치: 기존 제도가 새로운 제도로 바뀌는 것인데, 주로 급격하고 급진적인 변화를 수반하지만 때로는 천천히 발생하기도 한다(남재걸, 2012: 64). 전치는 기존의 억눌려 있던 요소들을 재발견하고 활성화시킴으로써 제도변화를 촉발할 수 있다는 것이다(하연섭, 2011: 174). 행위자가 제도를 시행하는데 있어 재량권을 갖는 정도는 다를 수 있는데, 전치는 제도변화를 막을 제도적 법적 수단이 약하고, 운영자가 행위자들에게 행사할 재량권도 낮은 상황의 제도변화로 해석된다(Mahoney & Thelen, 2010: 16).

② 가겹: 기존의 복합적 제도나 구성요소 대부분을 그대로 둔 채 일부 규칙들이나 구조들이 추가되어 제도가 점진적으로 변화되는 과정을 의미한다(하태수, 2010: 7-8). 전치와는 달리 기존 제도를 부분적으로 수정하거나 새로운 요소를 도입하는 것이 특징이다(하연섭, 2011: 174). 제도변화에 대한 정치적 거부가 강할 때 적용되며, 제도 운영자가 행위자들에게 행사할 재량권이 낮은 상황이라 추가 변화 요소를 도입하게 되는 것을 말한다(Mahoney & Thelen, 2010: 16).

③ 표류: 상황이 변하면 제도도 그에 맞추어 지속적으로 변화해야 하는데, 제도가 변화하지 못하여 제 기능을 하지 못하게 되는 것을 말한다(하연섭, 2011: 175). 이는 제도의 경로변화에 대한 거부권자가 많아서 필요한 변화가 가능하지 않을 때 나타나는 현상이다(하태수, 2010: 8). 제도변화의 행위자에 대한 제도 운영자의 재량권이 높을 때 표류와 전환이 나타날 가능성이 많은데, 표류는 제도변화를 막을 제도적 법적 수단이 강하고, 행위자에 대한 운영자의 재량권도 낮은 상황에서 발생하는 변화라고 할 수 있다(Mahoney & Thelen, 2010: 19-21).

④ 전환: 기존 제도가 외형적으로는 그대로 존재하지만, 새로운 방식으로 해석되거나 법규화되는 경우이다(남재걸, 2012: 64). 이러한 전환이 발생하는 경우는 기존의 주류세력들이 환경 변화로 기존 제도들을 새로운 방식으로 사용하는 경우와 전에는 비주류였던 행위자들이 새로 주류세력에 포함되어 기존 제도들을 새로운 목적으로 전환시키는 경우이다(하태수, 2010: 8). 전환은 제도변화에 대한 정치적 거부가 약한 상황에서 행위자에 대한 운영자의 재량권이 높을 때 나타나며, 일반적으로 제도의 규칙에 대한 해석이 서로 차이를 보일 때 발생한다(Mahoney & Thelen, 2010: 21).

4) 제도 복합체(Institutional Complexes)

제도를 단일체가 아니라 다양한 요소들로 구성된 복합체로 인식하면 제도의 형성과 변화에 대한 설명에 효과적이다(하연섭, 2006: 218). 제도를 복합체로 인식할 경우, 기존 제도에서 변화가 일어난다는 것은 완전히 새로운 제도로 대체되는 것이 아니라 제도를 구성하는 다양한 요소들이 결합하는 방식이 달라질 뿐이라고 본다. 새로운 구성요소가 도입됨으로써 이미 존재하고 있던 요소들과 새로운 방식으로 결합되고 재배치되는 형태를 취한다는 것이다. 따라서 제도가 변한다고 할지라도 기존 제도와 완전히 절연되는 것이 아니라 기존 제도를 구성하는 요소들의 모습이 잔존하는 형태를 취하게 된다. 물론 이 과정에서 구성요소 간의 갈등 관계도 존재할 수 있으며, 이것이 제도의 내부적 변화를 설명하는 중요한 이론적 자원이 되기도 한다(하연섭, 2011: 163).

Ⅲ. 연구의 분석요인 및 분석 틀

1. 연구의 분석요인

역사적 제도주의에서 점진적 변화를 연구하면서 외생적 요인 위주의 제도변화 설명에 한계를 극복하기 위해 행위자의 접근을 추가하였다. Thelen(2003)은 제도가 급격한 외부 충격에 의해서만 변화가 이루어지는 것이 아니고, 제도 내부에서 이루어지는 미세한 변화들이 쌓여가면서 완만한 변형이 이루어질 수 있다고 보았다. Thelen & Steinmo(1992)는 외적 자극으로서 외부 환경 변화와 내적 자극으로서 행위자 역할을

중시하는 제도적 역동성을 강조하였다. 이는 제도변화의 연구에서 구조적 외부 환경 요인과 제도적 맥락 요인에 더하여 내부적 행위자 요인을 중시한 것으로 볼 수 있다.¹⁾ 이와 같이 구조적 외부 환경과 행위자 요인을 분석에 포함한다면 제도변화에 미치는 요인들의 상호관계를 보다 입체적으로 균형 있게 설명할 수 있다(김윤권, 2005: 311).

본 연구에서는 이러한 역사적 제도주의의 설명 논리를 통하여 군 정보기관 기능의 변화요인을 분석하고자 한다. 우선 제도가 역사적 맥락에서 어떻게 형성되었는가를 알기 위해 우선 환경적 요인을 제도와 행위자에게 영향을 미치는 변수로 정한다. 그리고 이러한 환경적 요인의 영향을 받은 제도적 요인의 변화와 행위자들에게 미치는 영향을 살펴보고, 행위자 요인의 이해관계와 선택 행위 등을 알아보려고 한다. 이를 위한 환경적·제도적·행위자 요인별 분석 내용은 다음과 같다.

1) 환경적 요인

역사적 제도주의에서는 제도변화의 주요 요인으로 제도의 상위 맥락인 거시적·국내적 구조를 포함하고 있다(Mahoney & Snyder, 1999). 거시적·국내적 구조의 환경요인은 제도를 점진적으로 변화시키기도 하고, 전쟁·혁명 등에 의해 급진적으로 변화시키기도 함으로써 제도변화의 자극과 계기가 된다. 또한 행위자의 교체나 이해관계·목표·선호·능력의 극명한 노출과 대립을 초래하여 권력투쟁의 계기를 줄 수도 있으며, 행위자가 변화에 대응하는 능력을 제고시키는 계기도 될 수 있다(김윤권, 2005: 313).

군 정보기관 기능의 형성과 변화에 영향을 주는 환경적 요인으로 국내외 정치·경제·사회·안보 환경 등을 고려할 수 있는데, 그중에서 남북 분단의 안보상황과 정치적 사건은 군 정보기관 기능의 경로변화에 중대한 전환점으로 작용하였다. 이러한 안보 상황과 정치적 사건을 환경적 요인의 주요 변수로 설정하여 제도적 요인과 행위자에게 어떠한 변화의 영향이 미쳤는지를 분석하고자 한다.

1) 국내 연구자들도 노명순(2006)은 대학입시 정책, 주성돈(2011)은 원자력 정책, 임완재(2014)는 군 구조 정책, 서호준(2015)은 신용보증제도, 이일수(2017)는 카투사 제도, 광명신(2020)은 주택개발 제도를 주제로 외부 환경적 요인, 제도적 맥락, 행위자 요인으로 이어지는 일련의 과정을 분석하였다.

2) 제도적 요인

역사적 제도주의에서 제도는 과거 행위자에 의해 만들어진 것인데, 제도가 외생적 요인에 의한 충격이나 위기에 직면하면 지속성과 안정성을 유지하기 위해 행위자를 제약하고 지배하는 속성을 가진다고 했다(김윤권, 2005: 313). 행위자의 선택 행위가 제도변화에서 중요한 요인이고, 제도 역시 행위자의 선택 행위에 큰 영향을 미친다는 것이다. 제도는 행위자의 선택에 영향을 주기도 하고 받기도 하는 독립변수인 동시에 종속변수인 것이다. 또한 제도는 복합체로 여러 가지 요소들로 구성되어 있고 이러한 요소들이 결합하여 상위 개념의 제도를 만들어낸다는 것이다.

이러한 각각의 제도별로 특성이 다양하기 때문에 제도적 요인을 구성하는 요소들을 명확하게 설정하기는 제한된다, 따라서 본 연구에서는 선행연구²⁾ 등을 바탕으로 제도적 요인의 변수로 정책이념, 권력구조, 국가정보체계, 법적구조를 선정했다. 이러한 제도적 요인의 변수들이 제도변화 과정에서 어떻게 작용하였고, 행위자의 선택에 영향을 준 상호작용 등에 대해 알아보려고 한다.

3) 행위자 요인

역사적 제도주의에서 행위자는 환경과 제도의 영향을 받는 객체이면서 동시에 제도를 현실화하고 재생산시키는 변화의 주체가 된다는 것이다(김윤권, 2005: 314). 또한, 제도의 구성요소를 새로운 방식으로 결합하는 것은 행위자만이 할 수 있으며, 제도의 구성요소들을 결합하는 방식이나 전략 등에 대한 결정은 모두 정치적인 결정이라고 하였다(하연섭, 2006: 230-231). 이렇게 보면 제도변화 과정에서 행위자의 역할은 정치적인 권력관계가 대단히 중요하다. 기존 제도를 유지시키려는 행위자들과 변화시키려는 행위자들 간의 권력관계에 의해 제도의 변화나 유지가 이루어지고, 제도변화의 범위와 내용도 행위자들 간의 권력관계에 의해 결정된다고 할 수 있다.

행위자는 제도변화 관련 의사결정에 직접 관련된 공식 행위자와 외부에서 제도변화에 영향력을 제공할 수 있는 비공식 행위자로 구분할 수 있다. 군 정보기관 기능과

2) 김윤권(2005)은 이념·정치제도·법적제도, 노명순(2006)은 이념·정책결정과정·사회 의식과 문화, 주성돈(2011)은 정책 패러다임·정책결정구조·법 규범, 정의창(2012)은 국정지표·권력 구조·정당체계·대통령과 의회 관계, 이일수(2017)는 의사결정구조 및 형태·관련조직 및 운영방식·관행을 제도적 요인의 변수로 제시하였다.

관련한 공식 행위자는 대통령, 국회(여당·야당), 국방부, 정보기관 운영자이며, 비공식 행위자로는 시민단체, 언론, 국민 여론 등을 들 수 있다. 이러한 행위자들이 시기별로 제도가 변화하거나 유지되는데 어떠한 이해 및 권력관계, 상호작용 등이 있었는지를 분석하고자 한다. 이상의 논의를 바탕으로 환경적 요인, 제도적 요인, 행위자 요인의 분석 변수와 내용을 <표 3>과 같이 정리하였다.

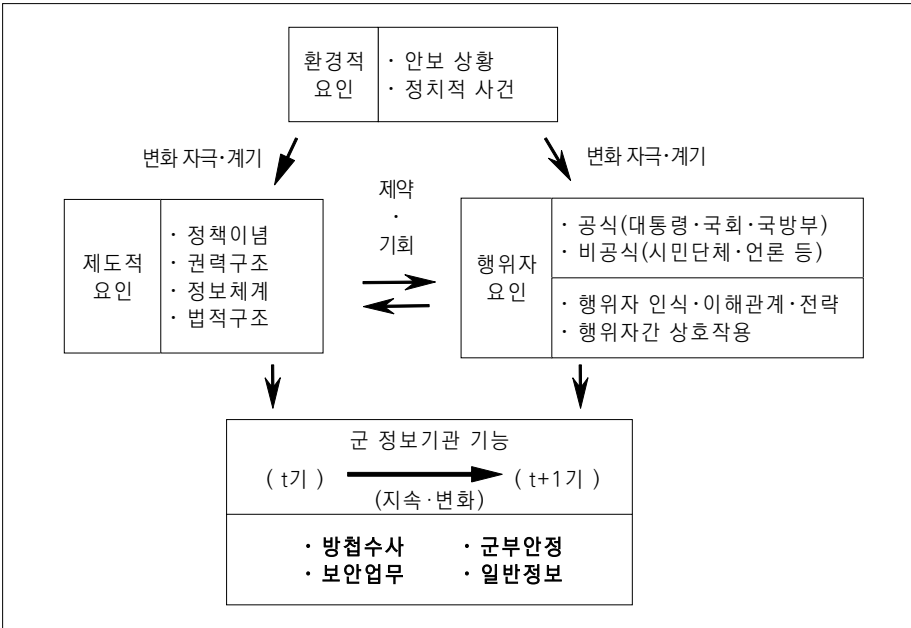
<표 3> 군 정보기관 기능의 분석 변수 및 내용

구 분	변 수	주요 내용
환경적 요인	안보 상황	남북 분단, 6.25 전쟁, 북한의 위협·도발
	정치적 사건	정부 수립, 군사정변, 정권 교체 등
제도적 요인	정책이념	정부별 안보·북한 관련 정책 기조
	권력구조	대통령 권한, 정책결정구조, 국회 및 여야관계
	국가정보체계	국가정보기관 - 군정보기관 관계, 운영 방식
	법적구조	관련 법규 유무, 제·개정 이유 및 내용
행위자 요인	행위자 유형	공식·비공식 행위자, 지지연합 - 반대연합
	행위자 역할	행위자 인식·이해관계·전략, 행위자 상호작용

2. 연구의 분석 틀

본 연구에서는 군 정보기관 기능의 경로변화에 대한 다양한 현상을 설명하기 위해 환경-제도-행위자 요인 간의 상호작용을 입체적으로 접근하고자 한다. 이를 위해 김윤권(2005)이 제시한 통합적 접근을 참고하여 다음과 같은 분석 방향을 설정하였다. 첫째, 거시적 환경의 안보 위기와 정치적 사건 등의 충격이 제도와 행위자에게 어떠한 변화의 자극과 계기를 제공하는지를 검토한다. 둘째, 제도가 외적 충격을 받으면 자신의 안정과 지속을 위해 행위자에게 일정한 제약을 가하는데, 제도적 요인들이 어떠한 영향을 통해 행위자를 제약하는지 살펴본다. 셋째, 제도적 제약이 행위자를 구속하지만, 기회도 존재하고 이러한 기회를 맞은 행위자는 자신의 이익 등을 바탕으로 제도를 변화시키려 한다. 따라서 제도와 관련된 공식·비공식 행위자들이 환경의 영향과 제도의 제약 및 기회 속에서 어떻게 상호작용이 이루어졌는지를 분석하고자 한다. 이러한 내용을 종합하여 <그림-1>과 같이 연구의 분석 틀을 도식화하였다.

〈그림 1〉 군 정보기관 기능 연구의 분석 틀



Ⅳ. 군 정보기관 기능의 경로변화 분석

기무사령부는 남북 분단과 정부수립, 6·25전쟁이라는 역사적 변혁기에 방첩 임무를 중심으로 창설되었다. 당시는 안보·정치·사회·군사 등 모든 분야에서 극도로 혼란스러웠던 상황인 만큼, 군 정보기관의 기능과 역할이 급속히 팽창하는 계기가 될 수 있었다. 또한 정치적으로 불안하였던 정책결정자들은 군 정보기관을 정권의 통치 강화 수단으로 활용하다 보니 군 정보기관의 기능이 여러 분야로 확대되었다. 이러한 이유로 4·19 혁명, 5·16 군사정변, 5공화국 출범, 문민정부 및 여야 정권교체 등 주요 정치적 사건에 따라 군 정보기관의 기능에도 많은 변화가 있게 되었다. 우리나라 정부조직 중에서 기무사령부 만큼 역사적·정치적 상황에 따라 부침이 심했던 조직도 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 군 정보기관의 기능과 역할 면에서는 기본적인 정체성을 계속 유지하고 있는데, 이러한 이유로 역사적 맥락을 강조하는 역사적 제도주의 관점에서 군 정보기관 기능의 경로변화를 살펴보는 것은 매우 의미 있다고 할 수 있다.

역사적 제도주의에서 경로변화를 논의할 때는 시기에 따라 구분하며, 경로 외부로부터 변수들에게 일어난 큰 충격을 기준으로 시기를 구분한다(하태수, 2010: 1). 군 정보기관은 특무부대로 창설하여 방첩부대, 보안사령부, 기무사령부, 안보지원사령부로 명칭 변경이 있었다. 이러한 명칭 변경이 있었던 계기는 역사적 제도주의에서 말하는 강력한 외부 충격을 받았기 때문이고, 명칭 변경과 함께 제도변화가 진행되었다. 더욱이 외부 충격은 우리나라의 정치 변동과도 밀접하게 연관되어 있다. 따라서 본 연구에서는 외부적 충격에 의한 군 정보기관의 명칭 변경을 기준으로 삼아 <표 4>와 같이 4개 시기로 구분하였다. 제1기는 형성기의 특무부대(1948~1960년), 제2기는 확장기의 방첩부대·보안사령부(1961~1990년), 제3기는 조정기의 기무사령부(1991~2017년), 제4기는 전환기의 안보지원사령부(2018년~현재)로 구분하여 살펴보고자 한다.

〈표 4〉 군 정보기관의 변천 경과

구 분	명칭(기간)	주요 상황
제1기 형성기	특무부대 (‘48.5~’60.7)	· 해방 이후 좌익세력 척결을 위한 대공 전담기구 필요 · 6·25전쟁으로 대공 업무 확대 필요, 특무부대 창설 · 군내 숙군작업 주력, 유일한 정보기관으로서 역할
제2기 확장기	방첩부대 (‘60.7.~’68.9.)	· 4·19 혁명 후 방첩부대로 명칭 변경, 조직 개편 · 5·16 군사정변 이후 군내 반대 세력 감시 역할 · 중앙정보부 창설, 방첩 기능 등 정보기관 관계 변화
	육군보안사령부 (‘68.9.~’77.10.)	· 1·21 사태 이후 보안사령부로 명칭 변경, 조직 강화 · 윤필용 사건, 군내 하나회 문제 등 특명 사건 수행 · 일반정보 기능 병행, 군사정권 유지 지원 역할
	국군보안사령부 (‘77.10.~’90.12.)	· 육·해·공군 보안부대 통합, 국군보안사령부로 확대 편성 · 10·26과 12·12 사건을 통해 핵심 권력기관으로 부각 · 5공화국 기간 일반정보 등 광범위한 정보업무 수행
제3기 조정기	기무사령부 (‘91.1.~’18.8.)	· 윤석양 사건으로 부대 명칭 변경, 대대적인 조직 개편 · 문민정부 출범, 하나회 해체와 병행 기무사령부 개혁 추진 · 일반정보 업무 폐지, 순수 군 관련 정보기관으로 전환
제4기 전환기	안보지원사령부 (‘18.9.~현재)	· 사이버 댓글, 계엄령 문건, 세월호 유가족 사찰 의혹 등을 이유로 기무사령부 해체, 안보지원사령부 창설 · 보안 및 방첩 업무 위주로 조직 개편

1. 제1기 형성기: 특무부대 시기(1948년~1960년)

1) 변천 경과

해방 이후 미군정 시기는 미군 방첩대가 정보기관 역할을 담당하였는데, 미군정 통치와 남한 정부수립에 기여한다는 목표하에 방첩 활동과 정치단체·인물에 대한 첩보 수집, 공작 활동을 하면서 남한 정치에 깊숙이 개입했다(김득중, 2009: 25). 1948년 7월 미군 철수가 알려지자 이승만은 미군 방첩대의 기능을 인수할 남한의 정보기구를 만들기로 합의하였다.³⁾ 이승만은 미군을 대체할 정보기구로 민간조직인 대한관찰부 설립을 추진하였으나, 국회에서 정치적 반대자 색출을 목적으로 대한관찰부를 만든다며 법안을 승인해주지 않아 결국 민간 정보기구 설립은 실패했다(김득중, 2009: 39).

민간 정보기구 설립과 별개로 미군 방첩대와 유사한 군 정보기구 설립도 추진되었다. 1948년 5월 조선경비대 정보처에 특별조사과가 최초로 만들어졌으며, 이후 여순 사건⁴⁾과 같은 군 내부 반란이 터지면서 군내 좌익세력 척결을 위한 숙군(肅軍)이 필요하게 되었고, 군 정보기관의 역할이 확대되는 계기가 되었다. 특별조사과는 육본 정보국 산하 특별정보대, 방첩대로 이름을 바꾸면서 조직을 보강하였고, 6·25전쟁 중인 1950년 10월 21일 독립부대로 육군특무부대가 창설되었다. 특무부대는 권한과 인력이 대폭 강화되었으며, 간첩 검거와 방첩 임무 외에도 이승만 대통령의 통치권을 보좌하는 기능도 수행하였다(정규진, 2013: 270).

특무부대는 1951년 5월 김창룡이 특무부대장이 되면서 역할과 위상이 높아졌다. 이전까지는 육군 정보국장이 특무부대장을 겸임했지만 김창룡부터 전임 부대장이 되었고, 김창룡은 이승만 대통령의 전폭적인 신뢰를 받으면서 특무부대 조직을 확장하였다.⁵⁾ 당시 유일한 정보기관이었던 특무부대는 정치 개입은 물론 민간인 대상 정보 활동도 담당하게 되었다. 김창룡은 1956년 1월 군내 반대 세력에 의해 암살되었으며, 이후 부대장들은 그와 같은 역할과 위상을 갖지는 못하였다(최종영, 2020: 30).

3) 이승만과 미 24군단 와렛톤 대령 간 협의내용은 ① 조직의 명칭은 ‘대한관찰부’로 한다. ② 1948년~1949년에 2억 3,000만원의 예산을 승인한다. ③ 조직표를 승인한다. ④ 대한관찰부 요원들이 미군의 임무를 맡을 것으로 통보한다(김득중, 2009: 35-36).

4) 1948년 10월 제주 4·3사건 진압을 위해 여수에 주둔하던 14연대에서 반란을 일으킨 사건임.

5) 김창룡 부임 직전인 1951년 3월 특무부대원 수가 400명 정도였는데, 김창룡 암살 직후인 1956년 3월에는 4,083명으로 10배 이상 조직이 확대되었다(김득중, 2009: 55).

2) 환경-제도-행위자 분석

역사적 제도주의에서 제도변화는 외생적 요인에 의한 급격한 변화로 이루어지며, 우연성이나 예측하지 못한 사건이 촉발기제가 되어 시작된다고 한다. 1948년 조선경비대에 특별조사과가 설치되어 군 정보기관의 경로를 시작하게 된 것은 남북 분단과 정부수립, 6·25전쟁이 촉발기제가 되었다고 할 수 있다. 당시 남북 분단으로 형성된 극심한 이념 대립과 무력 충돌은 이승만 대통령에게 반공과 공산주의 제거라는 정책 기조를 택하게 하였고, 이러한 임무를 수행할 군 정보기관이 필요하게 되었다. 기능도 공산주의자 색출·제거를 위한 방첩 활동에 초점이 맞춰졌으며, 이후 군 내부 숙군작업과 6·25전쟁을 거치면서 방첩 및 수사 활동의 소요가 늘어났고 군 정보기관 조직도 확대되었다. 이러한 방첩수사 기능은 이후 군 정보기관의 핵심 기능으로 경로를 유지하게 된다. 앞서 보았던 군 정보기관 기능의 4가지 구성요소⁶⁾ 중 ‘방첩수사’ 기능이 군 정보기관 기능의 초기 경로 형성은 물론 경로지속에 핵심 요소로 작용하게 되었다.

미군정 기간 미군 방첩대의 기능과 역할이 한국군 정보기관의 기능 형성에 커다란 영향을 미쳤다. 미군 방첩대는 점령지역에 대해 군인과 민간인 구분 없이 정보수집과 수사권을 가지고 있었고, 정치사찰 및 공작 등 폭넓게 활동하였다(정규진, 2013: 204). 이전까지 군 정보기구가 없었던 한국군은 정보기관을 신설하면서 미군 방첩대의 기능과 방식을 그대로 답습하고 미군으로부터 교육까지 받았다. 한국군 정보기관이 초기에 접한 6·25전쟁과 계엄령 등의 상황도 미군 방첩대의 점령지역 대상 정보활동 방식을 답습하는 요인이 되었다. 이렇게 볼 때, 한국군 정보기관 기능 형성에 미군 방첩대 기능이 제도적 제약요인으로 작용하였고, 경로의존성을 부여하였다고 볼 수 있다.

역사적 제도주의에서는 법적 제약도 제도의 한 축으로 행위자를 구속하는 전형적인 제도적 제약이라고 하였다(김윤권, 2005: 314). 그러나 이 시기는 제도변화에 제약을 줄 수 있는 법적 구조가 매우 취약했다. 군 정보기관의 일반인 대상 수사 관련 법령이 1949년 제정⁷⁾된 바 있으나, 6·25전쟁이 발발하자 군 정보기관의 민간인 수사·체포 권한이 폭넓게 인정되었다.⁸⁾ 대통령령인 특무부대령⁹⁾도 부대창설 후 7년이 지난

6) 앞서 이론적 배경에서 군 정보기관 기능의 구성요소를 방첩수사, 군부안정, 보안업무, 일반정보의 4가지 하위 기능으로 분류하였다.

7) ‘헌병과 국군정보기관의 수사한계에 관한 법률’(법률 제80호)에 ‘방첩대원은 군사 또는 군인에 관련한 일반인의 범죄에 대해서는 수사하되 구속은 할 수 없다’고 되어 있었다.

8) 국방장관 업무지시를 보면, 방첩대원에게는 사상범, 적 유격대원, 적 포로 등에 대한 수사를

1957년에 제정되었고 임무에는 방첩에 관한 사항과 범죄수사를 관장한다는 내용만 간단하게 명시되어 있다. 이러한 법적 구조는 군 정보기관 기능의 변화과정에서 제도적 제약이 약했음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

행위자 중에서 이승만 대통령의 이해관계와 영향력이 군 정보기관의 경로 형성에 가장 크게 작용하였다. 이승만 대통령은 정부수립 이전부터 미군 측과 직접 접촉하여 정보기관 설립을 협의할 정도로 관심이 많았다. 이승만 대통령은 건국 초기 불안정한 정국과 남북 대결에서 우위를 점하고, 본인의 정치적 기반을 강화하고자 하였다. 특히 6·25 이후에는 강해진 군부 집단을 관리해야 하고, 공산주의 위협은 물론 정권 반대 세력에도 대비해야 했다. 이에 따라 군 정보기관의 기능 중 쿠데타 방지를 위한 ‘군부안정’ 기능이 강화되었다. 또한, 당시는 군 정보기관이 유일하다 보니 이승만 대통령의 통치권 보호를 위해 민간 정보를 수집하는 ‘일반정보’ 기능의 활동 범위도 확대되었다. 이 시기 군 정보기관 기능은 외부 자극에 의한 촉발기제에 따라 ‘방첩수사’ 기능 위주로 경로가 시작되었으며, 이후 행위자의 권력관계에 의한 내부 자극으로 ‘군부안정’과 ‘일반정보’ 기능이 강화되면서 경로진화 하였다고 볼 수 있다.

1951년 5월 김창룡이 5대 특무부대장을 맡으면서 최초로 독립 부대장이 되었고, 이후 특무부대 조직과 활동이 부쩍 성장했다. 김창룡은 특무부대의 활동 범위를 정치적 사안까지 확대하였고, 이승만 대통령의 전폭적인 신뢰를 받으면서 경무대의 비밀 경찰 역할을 했다는 평을 들었다(김득중, 2009: 57). 1956년 김창룡이 암살된 후 상황을 보면, 이 대통령이 김창룡과 특무부대에 각별한 신뢰를 보내고 있었음을 알 수 있다.¹⁰⁾ 제도가 최초 생성할 때는 사회를 구성하는 개인들의 행위로 이루어진다(김윤권, 2005: 304)고 했는데, 이 대통령과 함께 김창룡 특무부대장이 군 정보기관 기능의 경로 형성과 변화에 중요한 행위자였다고 할 수 있다.

이 시기를 경로진화 모형을 통해 살펴보면, 당시 공산주의 세력 제거가 국가정책 기조이다 보니 경로 강화에는 유리한 여건으로 작용하였다. 권력관계에서도 이승만 대통령과 여당인 자유당이 권력의 우위에 있었고, 제도변화의 제약이 될 수 있는 야당

주관하고 체포할 수 있는 권한을 부여하였고, 헌병·경찰이 이들을 체포했을 때에도 신병을 즉시 방첩대로 인도하도록 하는 등 커다란 권한을 부여하였다.

9) 육군특무부대령, 대통령령 제1316호, 1957.11.21. 제정

10) 이 대통령은 직접 병원으로 찾아가 김창룡의 유해를 확인하였고, 중장 추서와 함께 장례는 최초의 국군장으로 성대하게 치러졌다. 그날 육해공군 부대가 조기를 게양하였고 장병들에게는 가무와 음주 금지령이 내려졌다. 이 대통령은 김창룡의 비문도 직접 써서 보냈다.

의 역할은 제한되었다. 또한, 법적 구조도 제대로 갖추지 못하여 경로 강화에 제약이 되는 제도적 요인과 반대 행위자들의 역할이 약했다. 이런 면에서 제도변화에 대한 정치적 측면의 거부 가능성은 강했으며, 제도 운영자의 재량 수준에서는 재량 정도가 낮은 것으로 분석되어 Mahoney & Thelen (2010) 모형을 적용하면 ‘가볍’ 형태라고 할 수 있다. 기존의 복합적 제도의 구성요소를 그대로 둔 채 일부 규칙들이나 구조들이 추가되어 제도가 점진적으로 변화되는 과정을 의미(하태수, 2010: 7-8)하는 ‘가볍’의 모습으로 보는 것이 적절하다. 이 시기에 군 정보기관 기능은 우연히 형성된 초기 경로에 대한 경로의존성을 보이며, 점차 ‘가볍’의 형태로 경로진화 하였다고 분석된다.

2. 제2기 확장기: 방첩부대·보안사령부 시기(1960년~1990년)¹¹⁾

1) 변천 경과

1960년 4·19 혁명으로 민주당 정부가 들어서면서 특무부대에 대한 부정적 평가를 이유로 부대 명칭을 ‘방첩부대’로 개칭¹²⁾하면서 조직과 기능을 축소하였다. 이러한 변화는 1961년 5·16 군사정변이 발생하여 새로운 군사정권이 출범하게 되면서 오래가지 못하였다. 5·16 이후 군사정변 주도세력 내부의 갈등과 군내 비주류 세력의 불만이 표출되는 반혁명 사건들이 발생하였고, 이러한 사건 처리는 방첩부대의 주요 임무가 되었다. 박정희는 과거 자신을 감시했던 방첩부대와 악연에도 불구하고, 방첩부대로 하여금 반혁명 사건 등 군내 반대세력 관리를 담당토록 하면서 중용하였다. 이 기간에 특이할 점은 5·16 직후 미국 CIA를 모방한 중앙정보부가 창설되었다. 중앙정보부는 5·16 혁명과업 수행을 목표로 창설되었는데(채성준, 2015: 282), 중앙정보부의 창설은 군 정보기관에 강력한 경쟁자가 등장하였음을 의미하는 것이었다.

1968년 북한군 무장공비 31명이 청와대를 습격한 1·21사태 시 공비들이 방첩부대원을 사칭한 것을 계기로 1968년 9월 23일 ‘육군보안사령부’로 명칭을 바꾸고 조직도 개편했다. 첫 육군보안사령관에 박정희 대통령의 신임을 받는 김재규 소장이 임명되고 다음 해 중장으로 진급하는 등 보안사령관은 이전의 방첩부대장 보다 더 막강한 파

11) 다른 부대 명칭 변경은 외부 충격으로 발생하였는데, 방첩부대에서 보안사령부로 명칭 변경은 군사정권 내부에서 기능 강화를 위한 것이므로 같은 시기로 묶어서 분석하였다.

12) 당시 언론에는 ‘군 방첩부대로서 군사보안 업무와 간첩 오열 색출에만 전념토록 하기 위해 개칭한 것’이라고 되어 있다(동아일보, 1960.6.29.자).

위를 갖게 되었다(김충립, 2016). 뒤를 이은 강창성 사령관은 박 대통령의 지시에 따라 일명 ‘윤필용 사건’¹³⁾을 조사하였으며, 이때 정규 육사 출신 사조직인 하나회의 존재도 밝혀졌지만, 박 대통령의 묵인하에 넘어갔다. 유신체제 말기인 1977년 10월 육군보안사령부는 해·공군 보안부대를 통합한 ‘국군보안사령부’로 확대되면서 각 군 소속에서 국방부 직할부대로 위상이 격상되었다.

1979년 3월 박정희 대통령의 신망이 두터운 전두환 소장이 파격적으로 중장급 보직인 보안사령관에 보직되었다. 그해 10월 26일 중앙정보부장 김재규가 박정희 대통령을 시해하는 10·26 사건이 발생하고 보안사령관이 합동수사본부장을 맡으면서 보안사령부가 모든 정보·수사기관을 통제하는 강력한 권한을 행사하게 되었다. 전두환 사령관은 12·12 이후 정보기관과 권력을 장악하면서 대통령까지 되었으며, 보안사령부 출신 다수가 요직에 진출하는 등 보안사령부는 권력의 핵심 기관이 되었다. 이 과정에서 보안사령부는 대통령 시해의 오명을 쓰고 있던 중앙정보부도 통제하였으며, 중앙정보부는 조직과 인력이 대폭 축소되고, 명칭도 국가안전기획부로 변경되었다. 중앙정보부의 통제를 받던 보안사령부가 중앙정보부를 통제하게 되었고, 보안사령부가 민간 정보까지 수집하면서 광범위한 역할을 담당하였다. 전두환 정권 내내 보안사령관은 하나회 출신들이 보직되면서 군부안정을 위한 역할을 강화하였다. 이러한 역할은 노태우 정부 출범 후에도 지속되었는데, 보안사령관은 노태우 대통령이 9공수여단장과 9사단장 시절 같이 근무한 9·9 인맥으로 채워졌다(최종영, 2020: 39-41).

2) 환경-제도-행위자 분석

역사적 제도주의에서 제도변화의 원인으로 외부 환경 변화와 함께 행위자 간 권력관계의 변화를 제시하고 있다(김윤권, 2005: 309). 1961년 발생한 5·16 군사정변은 이러한 외부 환경과 행위자 간 권력관계의 변화요인이 되었고, 군 정보기관 기능에서도 변화의 자극과 계기로 작용하였다. 이미 4·19 이후부터 군에서는 정군운동(整軍運動)이 일어났고,¹⁴⁾ 이러한 정군운동이 5·16으로 이어져 정권을 장악하기에 이르렀다. 당

13) 1972년 수경사령관 윤필용이 중앙정보부장 이후락에게 “박정희 대통령이 노쇠했으므로 물러나야 한다”고 말한 것과 관련, 장교 13명과 함께 쿠데타 모의 혐의로 제거되었다.

14) 1960년 5월 박정희 소장이 육군참모총장 송요찬 중장에게 부정선거 책임을 지고 용퇴를 촉구하는 편지로부터 촉발되었다. 뒤이어 육사 8기생들이 부정선거와 부정부패에 책임지고 중장급 이상 사퇴 ‘연판장’을 작성하다 체포되어 군법회의에 회부되었고, 9월에는 16명의

시 방첩부대에서는 박정희 소장을 집중 감시하면서 거사 일자와 조직도까지 파악하여 보고하였다. 하지만, 육군참모총장 등 정책결정자들이 적극적인 대처를 하지 않았고 결국 군사정변을 막지 못하였다. 5·16 자체가 군의 전폭적인 지지를 받았다고 볼 수 없고, 5·16 이후에도 군사정변 세력의 내부 갈등이 표출되었는데, 당시에 보면 장도영 사건 등 10여 건의 반혁명 사건이 발표되었고,¹⁵⁾ 1965년에는 원충연을 중심으로 쿠데타 모의 사건도 있었다.¹⁶⁾ 따라서 박정희는 군사정변 이후 군부 장악과 정권 유지를 위해 군 정보기관 기능을 강화하였는데, 특히 ‘군부안정’ 기능의 비중이 커진 것이다. 제도의 구성요소들을 결합하는 방식과 어떤 요소들이 얼마나 강조될 것인지에 대한 결정 등은 모두 정치적인 결정일 수밖에 없다고 하였다(하연섭, 2006: 231). 이러한 주장에 비추어 보면, 5·16이라는 정치적 사건과 행위자들의 정치적 결정이 제도변화를 이끌었으며, 군 정보기관 기능의 구성요소 중 군부안정 기능이 강조된 것이다.

5·16 직후인 1961년 5월 20일 중앙정보부가 창설되면서 김종필이 초대 중앙정보부장을 맡고 육군의 정보·수사 경험자들을 차출하여 방첩기관 역할을 시작했다. 이후 정보기관 간의 역학관계에 변화가 오면서 특히 ‘방첩수사’ 분야가 많은 영향을 받게 되었다. 5·16까지는 군 정보기관이 민간인 수사 권한을 포함하여 독보적인 기능을 가졌지만, 1961년 이후는 중앙정보부가 업무를 조정·감독하면서 깊숙이 개입하게 되었다(한성훈, 2013: 114). 민간 정보기관인 중앙정보부 창설은 군 정보기관의 역할을 군 관련 범위로 제약하는 요인으로 작용하였다. 중앙정보부의 등장은 군 정보기관 기능에 변화의 제약과 기회 요인으로 작용하였고, 이러한 요인은 행위자들의 이해관계와 상호작용에도 영향을 미치게 되었다.

1968년 1·21사태 시 방첩부대원 사칭을 계기로 육군보안사령부로 개칭하였다고 하는데, 이후 보안사령부의 경로를 보면, 정치적 상황과 행위자의 이해관계에 따라 제도변화가 이루어진 것으로 보인다. 당시는 박정희 대통령이 3선 개헌을 앞두고 강력한 권력 기반 구축을 위한 정보기관의 역할을 필요로 했다. 그래서 신임하는 김재규를 보안사령관으로 임명하고 중장으로 진급도 시켜주었다. 김재규는 보안사령관 역할 외에 정치적 고비마다 박 대통령의 메신저 역할을 하기도 하였다(배진영, 2016). 보안사령

장교들이 최영희 연합참모총장의 자진사퇴를 요구하는 ‘하극상 사건’이 발생했다.

15) 당시 군에서는 경상도파, 함경도파, 민정참여·불참파, 김종필계·반김종필계 등으로 권력 투쟁이 고조되었고, 박정희 중심의 주류세력은 반혁명 혐의로 이들을 제거하였다(황병주, 2013, 한국민족문화대백과사전).

16) 원충연 대령 등이 주도하여 쿠데타를 계획하였으나 방첩부대에 발각되어 미수에 그쳤다.

부 조직도 특무부대부터 이어져 온 편성¹⁷⁾에서 벗어나 보안처(군부안정), 정보처(일반 정보), 대공처(방첩수사) 체제로 개편하였다. 군부안정과 방첩수사는 군 정보기관의 고유기능이지만, 일반정보는 행위자들의 필요에 의한 기능임에도 편성에 반영되었다. 특이한 것은 김재규가 보안사령관 시절에 일반정보 기능을 강화했는데, 중앙정보부장이 된 후에 보안사령부의 일반정보 기능을 없애는 '1·19 조치'¹⁸⁾를 주도하였다. 김재규는 보안사령부 기능의 강화와 제약에 모두 영향력을 행사한 행위자로 볼 수 있다.

1979년 발생한 10·26과 12·12는 군 정보기관인 보안사령부가 전면에 등장하면서 기능과 역할이 최고조에 달한 중요한 변곡점이 되었다. 5·16과 마찬가지로 12·12도 군의 전폭적인 지지하에 군사행동으로 옮겨진 것이 아니고, 서로 무력 충돌까지 발생하면서 갈등의 골이 깊었던 상황이다. 12·12 신군부는 군부 내 반대 세력에 대해 불안감¹⁹⁾을 가지고 있었고, 보안사령부에서 군부를 감시하는 '군부안정' 기능이 다시 강화되었다. 5공화국 기간 보안사령관은 전두환 대통령이 신뢰할 수 있는 하나회가 보직되었으며, 보안사령부 참모 중 군부안정 기능을 담당하는 보안처장은 하나회 장성으로 임명하였다. 이를 보면, 보안사령부의 군부안정 기능에 커다란 비중을 두었음을 알 수 있다. '일반정보' 기능에서도 변화가 나타났는데, 1979년 김재규에 의한 1·19 조치로 보안사령부의 일반정보 기능이 축소된 상황이었다. 하지만 10·26 이후 보안사령부가 중앙정보부를 통제하고, 중앙정보부가 제 기능을 발휘할 수 없는 상황으로 반전되었다. 이로 인해 그동안 축소되었던 일반정보 기능이 부활하고 보안처(군부안정), 정보처(일반정보), 대공처(방첩수사)의 삼각 기능 체제를 유지하였다. 새로운 제도는 완전히 새롭게 만들어지는 것이 아니라 기존 요소들을 부분적으로 수정함으로써 만들어진다고 하였다(하연섭, 2006: 225). 12·12라는 정치적 사건과 이해관계가 보안사령부의 기능에서 새롭게 생성된 것은 없지만, 기존의 구성요소들을 수정하게 만든 것이다. 노태우 정부에서도 보안사령부 기능은 계속 유지되었으나, 민주화 분위기 확산과 5공

17) 특무부대의 초기 편성은 특무과, 조사과, 내정과로 편성되었고, 이후 處 체제로 바뀌었으며 방첩부대에서도 특무처, 조사처, 내정처 편성을 유지하였다(최종영, 2020: 28-31).

18) 1978년 발생한 전방대대장 월북사건이 보안부대의 압력 때문이라는 사건을 조사한 김재규 중앙정보부장이 박정희 대통령에게 건의하여 보안사의 핵심 업무 중 하나인 '대민 정보'를 없앴으며, 대민정보를 담당하던 정보처는 명칭을 바꾸고, 70여 명이 일선 부대로 쫓겨나거나 예편되었다. 1979년 1월 19일 이루어졌다고 '1·19 조치'라고 부른다.

19) 2020년 5월 공개된 미 국무부 문건에 따르면, 전두환이 12·12 직후 글라이스틴 주한미국대사에게 '군부내 반대세력이 남아 있는 것에 불안감을 드러내며, 반대세력의 군사적 반격을 저지하는데 미국의 도움을 받고 싶어한다'고 하였다 함(연합뉴스, 2020.5.15.자).

청산 등의 상황변화는 군 정보기관 기능의 경로에서 제약요인이 되었다.

군사정권 특징은 주요 행위자인 대통령의 영향력이 매우 컸다는 것이다. 행위자는 권력관계를 통해 제도를 변화시키거나 새로운 제도를 수립할 수 있고, 제도는 정치적 권력투쟁에서 형성되고 변화된다고 하였다(김윤권, 2005: 318). 군사정변의 권력투쟁을 거친 박정희·전두환 대통령의 이해관계와 전략에 의해 제도변화가 추진되었다. 대통령이 신뢰하는 인원을 방첩부대장과 보안사령관에 보직시키고,²⁰⁾ 기본적인 군의 지휘체계와는 별도로 대통령이 직접 보고받으며 군 정보기관 기능의 제도 운영에 관여하였다. 이러한 행위자들 간의 관계는 제도의 지속성과 강화 요인으로 작용하였다.

이 시기를 경로진화 모형을 통해 살펴보면, 반공 기조가 유지되었고, 군사정권 특성상 청와대·여당·정부에 강력한 지지연합이 구축되어 있었다. 반면에 야당이나 시민단체의 견제 역할이 6공화국 들어서는 커졌지만, 전반적으로는 약한 편이었다. 사회적 분위기나 법적 구조도 군 정보기관 기능에 크게 제약요인이 되지는 못하였다. 따라서 제도변화에 대한 정치적 측면의 거부 가능성은 강했으며, 제도 운영자의 재량 수준에서는 재량 정도가 낮은 것으로 분석되어 Mahoney & Thelen(2010) 모형을 적용하면 '가점'에 해당된다. 제도가 새로운 목적이나 기능을 수행하는 방향으로 바뀐 것은 아니고, 기존의 구성요소에 일부 요소가 추가되어 제도가 변화되는 '가점'으로 보는 것이 적절하다. 이 시기는 군 정보기관 기능의 구성요소에 따라 경로의존과 경로진화의 모습이 나타났고, 전반적인 제도는 '가점'의 형태로 경로진화 하였다고 분석된다.

3. 제3기 조정기: 기무사령부 시기(1991년~2018년)²¹⁾

1) 변천 경과

1990년 10월 발생한 윤석양 사건²²⁾으로 국방부장관과 보안사령관이 교체되고, 보안사령부는 기무사령부로 명칭도 바뀌게 되었다. 일반정보를 담당하던 정보처가 폐지

20) 방첩부대장은 김재춘, 정승화, 박영석, 윤필용이 보직되었고, 보안사령관은 김재규, 강창성, 김종환, 전두환 등 박정희가 신임하는 인물이 보직되었다. 12·12 이후 보안사령관에는 노태우, 박준병, 안필준, 이종구, 고명승, 최평욱, 조남풍 등 하나회가 보직되었다.

21) 1990년 윤석양 사건으로 기무사령부로 개칭되고 2년 후에 문민정부가 출범하면서 개혁 조치가 있었다. 따라서 기무사령부 시기가 정치적으로 문민정부 이후 시기에 부합된다.

22) 1990.10.4. 윤석양 이병이 보안사의 사찰 대상자 목록(정치계, 노동계, 종교계, 재야 등 주요 인사 1,300여명)이 담긴 디스크를 들고 탈영해 공개한 사건을 말한다.

하고 조직과 인력도 축소되었다. 1993년 문민정부를 표방하는 김영삼 정부가 출범하면서 하나회 해체를 군 개혁의 최우선 과제로 삼았고, 우선적으로 김진영 육군참모총장과 서완수 기무사령관을 전격 경질하였다. 김영삼 대통령은 이전 군부정권과의 차별화를 위해 군 개혁을 추진하였고, 기무사령부에도 일대 변혁의 바람이 불면서 많은 부대원이 전역하거나 원대 복귀했다.²³⁾ 사령관의 계급도 소장으로 하향하고, 내부 인원²⁴⁾을 사령관에 보직시켜 하나회 이후 기무사령부 관리 역할을 부여하였다. 업무도 일반정보를 완전히 없애고 군 관련 정보수집으로 재편하는 등 많은 변화가 있었다.

여야 정권교체를 통해 김대중 정부가 출범하면서 과거 정보기관에 대한 부정적 인식으로 기무사령부에 일대 변혁이 있을 것으로 예상하였다. 하지만 예상과 달리 기존 조직을 그대로 활용하면서 사령관들로부터 독대 보고도 받는 등 기무사령부의 기능과 역할에 커다란 변화 없이 지속되었다. 그러나 햇볕정책과 남북정상회담 등 안보환경 변화는 군 정보기관의 대공(對共) 방첩 활동 기능 축소에 영향을 미쳤다. 노무현 정부 출범 이후 다시 기무사령관의 계급을 중장에서 소장으로 낮추고, 장성수를 줄이며 계룡대 기무부대를 통합하는 등의 기구 축소가 이루어졌다.²⁵⁾ 기무사령관의 대통령 독대 보고가 없어지고, 군 정보기관을 적극 활용 하지 않아 역할과 위상은 저하되었다. 전 정부의 대북정책 기조는 계속 유지되었으며, 전시작전통제권 전환에 반대하는 보수단체들이 연대하여 천만인 서명운동을 전개하는 등 갈등도 표출되었다.

이명박 정부가 들어서면서 기무사령관의 대통령 독대 보고가 부활되고 계룡대 기무부대가 환원되는 등 기무사령부 위상과 역할이 상승하였다. 그러나 이명박 정부 후반기로 가면서 군과 관련된 이슈가 적어짐에 따라 기무사령부 기능의 활용도는 줄어들었다. 이와 같은 운영 기조는 박근혜 정부 들어서도 유사하게 지속되었다. 이명박·박근혜 정부에서 기무사령부가 수행한 역할 중 일부가 정치적·사법적 문제와 관련²⁶⁾되어 있어 구체적인 접근은 연구의 한계로 두고자 한다.

23) 1993년 3.29. 기무사 정원 천여명 감축, 대민정보 담당 정보처 폐지, 사령관 계급 소장으로 하향, 국방장관 소속하에 둔다는 내용 등을 발표하였다(조선일보 1993.3.30.자).

24) 내부의 김도윤, 임재문 사령관이 보직되었고, 임재문은 최초의 학군 출신 사령관이다.

25) 조영길 국방부장관이 노무현 대통령에게 사령관 계급 하향, 육·해·공군본부의 계룡대 기무부대 통합, 사단급부대의 군단급부대로 통합 등 기무사령부 개편안을 보고하였으며, 그 해 10월에 사령관은 중장으로 환원되었다.(한겨레신문, 2003.3.16.: 2003.10.15.자).

26) 사이버 댓글, 계엄령 문건, 세월호 유가족 사찰 의혹 관련자들의 재판이 진행 중에 있다.

2) 환경-제도-행위자 분석

문민정부를 표방한 김영삼 정부의 출범으로 정치 구도가 기존과는 다른 양상을 보이게 된다. 과거 민주화 운동을 했던 인원들이 권력 핵심부에 진출하면서 군 정보기관에도 변화요인으로 작용하였다. 김영삼 대통령은 김진영 육군참모총장과 서완수 기무사령관을 전격 경질하면서 하나회 해체를 시작하였다. 군내 사조직을 차단하는 것은 기무사령부의 중요한 역할인데, 오히려 기무사령관이 사조직의 핵심으로 지목되어 경질된 것이다. 이후 하나회 해체를 강도 높게 추진하는 과정에서 하나회 인원들의 반발²⁷⁾도 표출되었으며, 이러한 군내 불만 관리와 사조직 해체²⁸⁾ 등 군부안정 유지는 기무사령부의 중요한 임무가 되었다. 1995년에는 소장이었던 기무사령관을 다시 중장으로 격상시켰으며, 대통령 독대 보고도 부활하였다. 문민정부 출범과 하나회 해체라는 정치 상황이 행위자인 대통령으로 하여금 기무사령부 기능에 변화의 자극을 주게 된 것이다. 특이한 점은 기무사령부가 개혁 대상이 된 것도 하나회를 비호한 ‘군부안정’ 기능 때문이었다고 할 수 있는데, 다시 기무사령부 기능을 강화한 것도 하나회 관리와 쿠데타 방지 등 ‘군부안정’ 기능 때문이었다. 결국, 하나회 해체는 기무사령부 기능의 경로에서 제약과 기회 요인으로 작용하였다.

윤석양 사건 이후 ‘일반정보’ 기능이 축소되었고, 김영삼 정부의 개혁 조치로 관행적으로 남아 있던 기능도 거의 소멸되었다. 이러한 일반정보 기능 소멸은 ‘방첩수사’ 기능에 영향을 미쳤다. 기무사령부는 공안기관 중에 간첩 검거²⁹⁾를 가장 많이 하었다고 하는데, 대부분 특수부대와 방첩부대 시절 일반정보 수집이 비교적 용이한 시기에 이루어진 것이다. 외부 환경 변화로 일반정보 기능이 소멸되고 군 관련 분야로 업무 범위가 제한되면서 방첩수사 기능 변화에도 영향을 미친 것이다.

김대중 정부는 여야 정권교체가 이루어졌음에도 군과 예비역에 대해 포용하는 정책을 추진하였다. 기무사령부에 대해서도 커다란 변화 없이 사령관의 독대 보고도 받

27) '93년 7월 하나회원인 합참 작전부장 이충석 소장이 회식 자리에서 불만을 표출하였고, '94년 10월 제3사관학교장 오형근 소장도 이임식에서 불만 표출로 전역 조치되었으며, '94년 10월까지 4차례 정기인사와 3차례 전격인사를 통해 하나회들을 진급과 중요 보직에서 배제하였다. 또한 '93년 안전기획부에서 일부 하나회 인원들의 쿠데타 모의 첩보를 보고한 바 있다(경향신문, 실록 하나회, 1996.7.15.: 1996.8.5.자).

28) 1993년 10월 기무사는 사조직 41개를 해체했다고 발표했다(조선일보, 1993.10.7.자).

29) 전국 이래 검거한 간첩 4500여 명 가운데 43%를 기무사에서 검거하였다(동아일보, 2013.11.16.자).

으면서 힘을 실어 주었으며, 기무사령부의 ‘군부안정’ 기능은 지속되었다. 하지만, 김대중 정부에서 추진한 햇볕정책과 남북정상회담 등 남북 간 평화 분위기의 국정 기조는 대공(對共) 방첩 위주의 ‘방첩수사’ 기능에는 제약요인으로 작용하였다. 이러한 정치 상황으로 군 정보기관의 ‘군부안정’ 기능은 경로의존성을 보였으며, 대북정책 기조 변화에 따라 ‘방첩수사’ 기능은 경로 제약의 변화가 이루어졌다고 할 수 있다.

노무현 정부가 출범하면서 기무사령부 개혁을 단행하였는데, 기존과는 양상이 다른 조치였다. 기존의 개혁 조치는 외부적 충격이나 정치적 사건 등을 계기로 이루어진 데 반해, 이때는 외부 충격 없이 행위자들의 이익과 이해관계에 따라 제도변화가 이루어졌다. 노무현 정부에서는 보수적인 군을 관리하기 위해 기무사령부의 기능은 유지하되 키워주지는 않는 방향으로 운영하였던 것으로 보인다. 또한 청와대·국회에 학생운동 출신 인원들이 다수 진출하였고, 과거사진상규명위원회가 구성³⁰⁾되어 정보기관의 과거 활동을 조사하는 등 어느 때 보다 군 정보기관에 대한 감시 및 거부 분위기가 강했다. 따라서 이 시기는 제도의 경로에서 경로의존 보다 제도가 제 기능을 발휘하지 못하는 ‘표류’ 형태의 경로진화가 이루어졌다고 볼 수 있다.

이명박 정부 출범 이후 기무사령관의 독대가 부활되고, 계룡대 부대를 분리하는 등 군 정보기관의 위상과 역할은 올라갔다. 하지만 보수정권일지라도 군 정보기관을 둘러싼 환경과 행위자들의 인식이 달라졌다. 과거에는 쿠데타 방지, 정권 반대 세력 감시 등 군 정보기관 기능이 필요성이 명확했는데, 사회 분위기 변화로 쿠데타 가능성이나 군내 불안 요인도 적어지다 보니 ‘군부안정’ 기능의 필요성도 줄어들었다. 또한, 남북 간 충돌과 긴장이 조성되었다 하더라도 ‘방첩수사’ 기능에 크게 영향을 미치는 것도 아니었다. 대통령 입장에서 군 정보기관 기능에 대한 인식과 이해관계가 줄어들었다고 할 수 있다. 외부 환경이나 제도적 요인에 의해 제도변화가 이루어지기보다는 대통령과 사령관 등 행위자들의 관계가 제도변화에 영향을 미치는 요인이 되었다. 이러한 행위자들의 상호작용은 박근혜 정부에서도 유사하였다. 문민정부 이후 대통령들은 군 정보기관 기능에 대해 특별히 경로강화 성향을 보이지는 않았다고 할 수 있다.

이 시기에 공통적으로 나타난 제도적 요인과 행위자 요인의 변화를 살펴볼 수 있

30) 노무현 대통령이 2004년 8.15. 광복절 경축사에서 과거사 문제를 언급함에 따라 2005년 5월 27일 국방부에 외부위원 7명, 내부위원 5명으로 과거사진상규명위원회가 구성되어 2007년 12월까지 활동하였다. 조사 대상에는 과거 보안사와 관련 있는 5·18, 언론 통제, 민간인 사찰, 간첩 사건, 법난 사건 등도 포함되었다.

다. 첫째, 기존에 비중이 적었던 ‘보안업무’ 기능이 확대되었다. 사이버 보안 및 산업보안 관련 군사기밀 보호의 중요성이 증대되었다. 기무사령부에서는 김영삼 정부 시절부터 정보통신 관련 부서를 만들고, 전문인력을 양성하였다. 2002년 개정된 기무사령부령에는 정보통신 관련 임무를 추가시켰으며, 2003년부터는 매년 ‘정보보호컨퍼런스’도 개최하면서 역량을 키워나갔다. 외부 충격에 의한 급격한 변화가 아닌 점진적인 변화과정을 통해 보안업무 기능의 비중이 커지고 있었다.

둘째, 야당의 견제 역할과 시민단체 등 비공식 행위자들의 영향력이 확대되었다. 1988년 국회 국정감사가 부활되면서 정보기관도 감사를 받게 되었고, 일부 여소야대 상황도 야당의 영향력을 키지게 만들었다. 노무현 정부 들어 과거사진상규명위원회가 설치되고 외부 인원들이 공식적으로 정보기관 활동에 대해 조사도 할 수 있게 되었다. 반면에 전시작전통제권 전환 반대 등에는 예비역단체를 포함한 보수연합이 결집하는 양상도 보였다. 이러한 외부 비공식 행위자들의 영향력이 커지면서 군 정보기관 기능에 대한 경로 강화와 제약요인으로 작용하게 되었다.

셋째, 군 정보기관의 상위조직인 국방부의 역할이 커졌다. 윤석양 사건 이전까지는 군 정보기관에 대한 국방부의 영향력이 적었다.³¹⁾ 하지만, 윤석양 사건 이후 개정된 기무사령부령에는 기무사령부가 국방부장관 예하부대임을 분명히 하는 조항으로 개정³²⁾되었다. 노무현 대통령의 경우 기무사령관의 독대보고를 없애고 국방부장관을 통한 간접보고로 바꿨다. 과거에는 대통령이 직접 군 정보기관을 통제하였으나, 점차 국방부에서 군 정보기관에 대한 통제 범위를 확대하였고, 이에 따라 그동안은 영향력이 적었던 국방부가 공식 행위자로서 역할이 커지게 되었다고 할 수 있다.

이 시기를 경로진화 모형을 통해 보면, 문민정부 이후 사회 분위기가 달라졌고, 대북정책 기조도 변화하였다. 정보기관에 대한 국회 감사와 과거사위원회 조사가 이루어지는 등 감시와 견제가 많아졌다. 이러한 요인들로 기존에 비해서는 약해진 것으로 보이지만, 전반적인 제도변화에 대한 정치적 측면의 거부 가능성은 여전히 강한 수준이라고 볼 수 있다. 운영자의 재량 수준에서는 재량 정도가 낮은 것으로 분석되어 Mahoney & Thelen(2010) 모형을 적용하면 ‘가볍’에 해당된다. 하지만, 일부 시기에서

31) 윤석양 사건으로 경질된 이상훈 국방부장관은 기자들에게 “보안사령부는 국방부장관이 장악할 수 있는 체계로 개편되어야 한다”고 하였다(동아일보, 1990.10.8.자).

32) 기존의 보안부대령에는 ‘국방부에 보안부대를 둔다’고 되어 있던 설치 근거를 개정된 기무사령부령에는 ‘국방부장관 소속하에 기무부대를 둔다’로 개정하였고, 기존 법령에 있던 ‘사령관은 대통령이 보한다’는 규정은 삭제되었다.

는 기존 제도에 대한 거부권자가 많고 환경 변화에 대응하지 못해 당초 의도했던 방식으로 운영되지 않는 ‘표류’의 모습도 볼 수 있다. 이 시기에는 경로의존 형태와 함께 ‘가점’과 ‘표류’의 형태로 경로진화 하였다고 분석된다.

4. 제4기 전환기: 안보지원사령부 시기(2018년~현재)

1) 변천 경과

2017년 5월 문재인 정부 출범 이후 적폐 청산을 핵심과제로 추진하면서 국방부에도 이명박 정부 시절 ‘사이버 댓글 조사를 위한 TF’가 구성되었다. 2018년 7월 국방부 TF는 기무사령부에 대한 조사 과정에서 기무사령부가 세월호 사고시 유가족을 사찰한 문건을 발견하였다고 발표하였다. 며칠 후에는 군인권센터³³⁾에서 박근혜 대통령 탄핵 정국 당시 기무사령부가 계엄령 문건을 작성하였다고 폭로했다. 이와 관련 문재인 대통령은 특별수사단 구성³⁴⁾과 즉각적인 수사를 지시하였고, 이어 기무사령부를 해편(解編)³⁵⁾토록 하였다. 이 과정에서 많은 기무사 요원들이 수사와 재판을 받거나 원대복귀³⁶⁾하였으며, 기무사령부는 외형적으로 70여 년의 역사를 마감하게 되었다.

2018년 9월 1일 새롭게 창설한 ‘안보지원사령부’는 부대 마크와 부대기까지 바꾸면서 기무사령부와는 완전히 단절을 시도하였다. 법적으로도 기무사령부령을 폐지하고 안보지원사령부령³⁷⁾을 제정했다. 조직도 보안과 방첩 업무로 재편하고, 논란이 되었던 부서들은 폐지했다. 장성도 9명에서 6명으로 줄이고, 예하부대도 50여 개에서 30여 개로 조정하였으며, 정원도 4,200여 명에서 2,900여 명으로 감축했다.³⁸⁾ 국방부에서는 새롭게 군사안보지원사령부 훈령³⁹⁾도 제정하였는데, 정치적 중립과 민간인 정보

33) 2009년 12월 임태훈이 설립한 비정부기구이다.

34) 해·공군 검사와 수사관 31명으로 구성하여 세월호 사고시 유가족 사찰 의혹과 계엄령 문건과 관련 수사하였으며, 계엄령 문건 수사는 서울중앙지검과 합동수사단을 구성했다.

35) 국어사전에는 해편(解編)을 ‘해체하고 다시 편성한다’로 설명되어 있음.

36) 당시 2차에 걸쳐 268명이 각군으로 원대복귀 되었다(조선일보, 2018.8.24.자).

37) 정치적 중립과 민간인 정보수집 금지, 부당한 지시 거부, 조직 내부 비위 및 감사·검열·민원 조사 명문화, 군인 비율 70% 초과 금지, 위장 명칭 사용 금지 등이 신설되었다.

38) 박성진, 경향신문, 2018.9.2.자

39) 안보지원사 훈령은 총 22개의 조항으로 구성되었고, 정치적 중립 준수, 불법 정보수집 활동 금지, 특혜 제공 금지, 특권의식 배제, 인권 보호 의무, 수사권의 범위, 위반 행위자 조치 등

수집 금지 등을 강조하면서 안보지원사령부령을 보완하고 있다. 하지만, 이러한 조치에도 불구하고 과거의 사례와 마찬가지로 명칭만 바꾼 수준의 변화로 인식하는 외부의 시선에서 자유롭지 못한 상태라고 할 수 있다(김창록, 2020: 107).

2) 환경-제도-행위자 분석

2017년 대통령 탄핵과 문재인 정부 출범은 그동안 정권과 권력관계의 변화에 민감한 영향을 받은 군 정보기관에게도 변화요인으로 작용하여 기무사령부가 해체되고 안보지원사령부가 창설되었다. 이러한 외생적 요인이 군 정보기관 기능과 관련 새로운 경로가 생성되는 ‘경로창조’에 해당되는지, 큰 줄기는 유지하고 일부 구성요소만 변한 ‘경로진화’에 해당되는지 살펴볼 필요가 있다. 먼저, 제도적 맥락을 이해하는 중요한 요인인 대북정책 기조가 달라졌다. 박근혜 정부 시절 발간된 2016년 국방백서의 국방목표에 ‘북한의 위협과 도발은 우리의 일차적 안보 위협’이라고 명시되어 있다.⁴⁰⁾ 반면에 문재인 정부에서 발간된 2018년 국방백서의 국방목표에는 남북 간 군사적 긴장 완화와 신뢰 구축 기반을 마련하였다는 내용 위주로 기술되어 있다.⁴¹⁾ 국방백서 내용의 변화는 대북정책 기조가 어떻게 바뀌었는지를 보여주는 것이라 할 수 있다. 이러한 정책 기조의 변화는 행위자들의 인식과 이해관계를 나타내는 것이고, 북한의 도발과 위협 대비를 핵심으로 형성된 군 정보기관 기능의 경로에도 영향을 미치게 된 것이다.

2018년 7월 기무사령부의 세월호 사고 시 유가족 사찰 의혹과 탄핵 정국 시 계엄령 문건 작성이 발표되었다. 이후 여당 의원, 시민단체, 언론 등이 관련 문건을 계속 폭로하면서 이슈로 부각되었고, 결국 문재인 대통령은 기무사령부 해체를 지시하였다. 군 정보기관 기능의 경로유지와 관련 대통령·여당·시민단체·언론 등 강력한 반대 연합이 형성된 것이다. 또한 송영무 국방부장관은 ‘기무사 개혁위원회’⁴²⁾를 운영하면서 기무사령부 개혁에 강한 의지를 가지고 있었다. 국방부가 군 정보기관의 변화에서 중요 행위자 역할을 하면서 반대 입장에 서게 된 것이다. 기무사령부는 자체 고강도 개혁안을 제시하며 존속을 위해 노력하였으나 소용이 없었고, 보수단체 등 외부의 지원

을 명문화했다(김창록, 2020: 112).

40) 국방백서, 2016, P34.

41) 국방백서, 2018, P33.

42) 전 국회의의원인 장영달 위원장 등 13명의 위원으로 구성되었다(연합뉴스 2018.7.25.자).

도 미미하였다. 이러한 요인들의 영향으로 기무사령부는 해체되었다. Mahoney(2000)와 Lieberman(2002)은 기존 경로에서 이득을 보던 행위자들이 분열되거나 약해지고, 손해를 보던 행위자들이 강해져서 도전을 제기하면 경로창조가 시작될 가능성이 크다고 했다(하태수, 2010: 10, 재인용). 기무사령부 해체와 안보지원사령부 창설을 외형적으로 볼 때는 공식·비공식 행위자들이 의식적으로 기존 경로에서 벗어나 새로운 경로를 만들어내는 ‘경로창조’⁴³⁾에 해당될 수 있다고 보여진다(하태수, 2010: 2).

새로 제정된 안보지원사령부령과 기존의 기무사령부령의 직무를 비교해 보면, ‘군 및 군 관련 첩보수집’이 ‘군 관련 정보수집’으로 변경된 것 외에는 별다른 변화가 없다. 차이를 보이는 내용은 정치적 중립과 민간인 정보수집 금지, 감찰 내용 등 직무수행 절차 및 유의사항 관련 사항이 대부분이다. 조직의 기능을 결정하는 것은 직무 규정인데, 법령상으로는 기존의 방첩수사, 군부안정, 보안업무 기능을 유지하고 있는 것으로 보여진다. 하지만 언론 보도와 홈페이지 등 공개자료를 보면, 군부안정 기능은 축소되었으며, 방첩수사 기능은 대테러 분야와 군사기밀 수사로 방향을 전환하고 있었다. 보안업무 기능은 첨단 정보통신체계 발달의 변화에 부합되게 범위를 확장하고 있는 것으로 보인다. 핵심 기능이 시대 흐름에 따라 ‘방첩수사’에서 군부안정을 거쳐 ‘보안업무’로 변화하는 것으로 보여진다. 군 정보기관 기능의 구성요소 간에는 변화가 있지만, 직무 내용 등 큰 줄기에는 차이가 없어 경로창조로 보기는 어렵다. 안보지원사령부 창설 이후 분석 기간이 짧아 제한되지만, 현재까지 안보지원사령부의 변화는 경로창조 보다 ‘경로진화’의 모습에 가깝다고 하겠다.

이 시기를 경로진화 모형을 통해 살펴보면, 청와대·여당·시민단체·언론 등 대부분이 군 정보기관 기능의 경로 강화에 반대 성향을 보이고 있고, 심지어 국방부도 반대 입장이 되었다. 또한 군 정보기관에 대한 국민들의 불신도 큰 장벽이 되는 등 제도의 변화에 대한 정치적 측면의 거부 가능성은 약했다고 분석된다. 이러한 분위기에 불구하고, 남북 대치가 지속되고 군부 관리 필요성도 상존하는 상황인 만큼, 정치적 측면의 거부 가능성이 어느 정도 있었다고 분석된다. 제도 운영자의 입장에서 초기에는 새로운 부대를 창설하면서 재량권이 높은 것으로 보였으나, 실질적으로 변화된

43) 하태수(2010)는 경로창조는 외부로부터의 충격 때문이 아니라, 경로 자체가 가지고 있는 내적 갈등과 모순 때문에 시작되고, 기존의 정치 질서들 사이에서 발생하는 마찰이 경로창조의 원인이라고 했다. 그리고 새로운 생각이 나와서 기존의 지배적 생각과 갈등을 일으켜야 하고, 행위자들이 새로운 생각을 새로운 경로로 채택하고자 하는 움직임이 있어야 하며, 이 행위자들이 권력을 잡으면 새로운 경로가 창조될 가능성이 높다고 했다.

내용을 보면 재량 정도가 높지 않은 것으로 분석된다. Mahoney & Thelen(2010) 모형을 적용하면, 초기의 안보지원사령부 창설 시기는 정치적 거부 가능성이 약하고, 운영자의 재량이 높은 수준의 '전환'의 형태를 보인다. 하지만 이후 진행된 변화 결과를 보면, 정치적 거부 가능성이 높아지고, 제도 운영자의 재량도 낮은 수준의 '가결'의 형태를 보였다고 할 수 있다. 기존의 제도나 구성요소를 그대로 둔 채 일부 규칙들이나 구조들이 추가되어 제도가 점진적으로 변화하는 '가결'의 모습을 보이고 있다고 하겠다. 현재까지 안보지원사령부의 경로변화는 기존 제도의 근간이 지속되는 경로의존성을 유지하는 가운데 '전환'과 '가결'의 형태로 경로진화 하였다고 분석된다.

5. 종합 분석

지금까지 군 정보기관 기능이 어떠한 역사적·제도적 맥락 속에서 형성되었고, 이후 수차례의 외부 충격을 받으면서도 어떻게 그 기능과 역할이 유지 지속되었는지를 살펴보았다. 특히 환경적 요인과 제도적 맥락, 그리고 행위자의 상호작용이 어떻게 군 정보기관 기능의 변화 및 지속성에 영향을 주었는지 알아보았다. 또한 그러한 변화과정에서 기존의 군 정보기관 기능이 어떠한 과정을 거쳐 새로운 제도 형성에 영향을 주고 경로의존성을 보이게 되었는지, 그러한 제도가 지속되면서 나타난 경로진화 과정의 특징은 무엇인지를 살펴보았다. 이러한 분석 내용을 토대로 앞서 서론에서 제기한 4가지 연구 질문에 대한 분석 결과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 외부 환경요인이 군 정보기관 기능의 제도와 행위자에게 변화의 자극과 계기를 제공하였다. 남북 분단과 6·25전쟁 등의 환경요인은 군 정보기관 기능 형성에서 결정적 분기점의 역할을 하였고, 4·19 혁명, 5·16 군사정변, 5공화국, 문민정부, 정권교체 등의 정치적 사건도 제도변화의 자극과 계기가 되었다. 외부 환경요인은 제도적 맥락 요인의 변화에 영향을 주었고, 그로 인해 행위자들의 이해관계와 전략에도 영향요인으로 작용하였다. 결국 외부 환경이 군 정보기관 기능을 구성하고 있는 요소들의 경로변화에 자극과 계기가 되었던 것이다.

둘째, 환경요인의 영향을 받은 정책 기조 및 권력관계 등의 제도적 요인들이 행위자들에게 제도변화의 제약과 기회 요인으로 작용하였음을 확인하였다. 남북 분단 및 6·25전쟁 등의 안보 환경과 군사정변·정권교체와 같은 정치적 사건은 정책기조·권력관계·정보체계 등 제도적 맥락 요인의 변화에 영향을 미치게 되었다. 이러한 제도적

요인의 변화는 행위자들에게 군 정보기관 기능의 구성요소 변화과정에서 제약요인이거나 경로를 강화하는 기회요인으로 작용하였던 것이다. 예를 들어 안보환경 변화는 대북정책 기조의 변화에 영향을 주었고, 나아가 군 정보기관 기능 중 방첩수사 기능에 대해 영향요인으로 작용한 것이다. 또한, 군사정변과 같은 정치적 사건은 쿠데타 방지와 군내 반대세력 관리 등 권력관계에 영향을 주었고, 이는 군부안정 기능의 변화에 영향요인으로 작용하였음을 알 수 있다.

셋째, 환경요인과 제도적 맥락의 영향을 받은 행위자들의 상호작용이 제도의 변화 및 지속성에 커다란 영향을 주었음을 알 수 있다. 정부수립 이후 우리나라 정치 상황 변화를 보면 대통령이 권력의 정점에서 강력한 권한을 행사하였다. 따라서 군 정보기관 기능의 변화과정에서도 주요 행위자인 대통령의 영향이 크게 작용하였다. 그러나 정치 상황이 안정되고 사회가 발전하면서 행위자들의 역할과 상호작용 또한 다양하게 변화하였다. 군사정권까지는 대통령·여당·보수단체 등이 군 정보기관 기능의 경로를 강화하는 지지기반이 되었다. 하지만, 문민정부 이후에는 대통령도 반대 성향이 될 수 있었고, 상황에 따라 국방부도 반대 입장을 보였으며, 시민단체와 언론 등의 영향력이 커졌다. 이러한 행위자들의 구도 변화는 군 정보기관 기능의 경로 강화에 제약요인으로 작용하였고, 앞으로도 그러한 작용은 지속될 것으로 보인다.

넷째, 역사적 제도주의의 이론적 모형을 바탕으로 제도변화의 특징을 살펴보면, 경로의존과 경로진화의 모습을 보이고 있다. 일단 형성된 제도는 외부 환경이나 조건이 변화해도 여전히 본래의 경로를 쉽게 벗어나지 못하는 것을 경로의존이라고 한다. 군 정보기관은 지금까지 명칭 변경, 조직 개편 등의 변화는 있었지만, 제도의 기본 정체성은 그대로 유지하면서 경로의존성을 보이고 있다고 하겠다. 또한 제도변화는 환경의 영향을 받은 제도적 맥락과 제도를 구성하고 있는 요소들의 갈등과 같은 내부적 원인에 의해서도 이루어질 수 있는 것이 경로진화의 모습이다. 군 정보기관 기능도 내부적 원인에 의해 변화가 이루어지는 경로진화 모형을 적용하여 분석할 수 있었는데, 전체적으로는 기존 구성요소에 일부 요소가 추가되어 제도가 변화되는 ‘가접’의 형태를 유지하였고, 부분적으로 ‘표류’와 ‘전환’의 모습도 보였다. 안보지원사령부를 새롭게 창설한 것도 경로창조 보다는 경로진화 중 ‘가접’의 형태를 나타냈다고 볼 수 있다.

제도는 다양한 요소들로 구성되어 있고, 이러한 하위 구성요소들이 상위 개념의 제도를 형성한다고 하였다. 따라서 제도변화를 구체적으로 파악하기 위해서는 하위 구성요소들이 각각 어떠한 모습으로 변화하였는가에 대한 분석이 필요하다고 하겠다.

앞서 이론적 배경에서 군 정보기관 기능의 제도를 구성하는 하위 요소들로 ‘방첩수사’, ‘군부안정’, ‘보안업무’, ‘일반정보’의 4가지 기능을 제시하였다. 군 정보기관 기능의 변화를 분석하기 위해서는 제도의 하위 구성요소인 ‘방첩수사’, ‘군부안정’, ‘보안업무’, ‘일반정보’ 기능이 어떻게 변화하였는지 분석하는 것이 중요하고, 이를 통해 입체적인 분석도 가능하다고 하겠다. 시기별 군 정보기관 기능의 구성요소가 어떻게 변화하였는지 제도의 경로변화를 <표 5>와 같이 정리하였으며 분석 내용은 다음과 같다.

<표 5> 군 정보기관 기능의 변화 분석

구 분		특무부대 (형성기)	방첩부대· 보안사령부 (확장기)	기무사령부 (조정기)	안보지원사령부 (전환기)
군 정보기관 기능	방첩수사	강화 ↑	강화 ↑	유지 →	유지 →
	군부안정	강화 ↑	강화 ↑	유지 →	축소 ↓
	보안업무	미약 ↓	미약 ↓	강화 ↑	강화 ↑
	일반정보	강화 ↑	강화 ↑	소멸 ↓	소멸 ↓
분석 평가		형성, 가점	가점	가점, 표류	전환, 가점

먼저, ‘특무부대’ 시기는 제도의 형성기였다. 남북 분단 및 6·25전쟁의 외부 충격과 결정적 분기점을 계기로 방첩수사 기능 위주로 경로가 시작되었다. 특무부대가 조직을 키우고 경로를 강화할 수 있었던 것도 숙군작업 등으로 방첩수사 기능이 확대되었기 때문이다. 이러한 방첩수사 기능은 현재까지도 경로의존성을 보이고 있다. 6·25전쟁의 외부 충격은 군부의 규모와 영향력이 강해지면서 쿠데타를 방지하는 군부안정 기능을 강화시켰다. 또한 특무부대가 유일한 정보기관이라는 제도적 요인은 일반정보 기능도 강화시키는 계기가 되었다. 이 시기는 방첩수사 기능 위주로 제도가 형성된 이후 군부안정·일반정보 기능이 추가되는 ‘가점’의 형태로 경로진화 하였다고 분석된다.

‘방첩부대·보안사령부’ 시기는 제도의 확장기라고 할 수 있다. 군사정변이라는 정치적 사건과 행위자들의 이해관계는 군부안정을 핵심 기능으로 변화시켰고, 군 정보기관 기능이 가장 팽창되는 시기가 되었다. 중앙정보부가 창설되고 환경이 변화하였음에도 방첩수사 기능은 강한 경로의존성을 보이며 지속 유지되었다. 군 정보기관이라는 한계와 중앙정보부의 견제가 있었지만, 10·26과 12·12 이후 5공화국에서는 일반

정보 기능이 확대되었다. 이 시기는 방첩수사 기능이 경로의존성을 유지하는 가운데, 군부안정·일반정보 기능이 추가되는 ‘가곶’의 형태로 경로진화 하였다고 분석된다.

‘기무사령부’ 시기는 제도의 조정기라고 할 수 있다. 먼저 김영삼 정부에서는 하나회 해체를 추진하는 과정에서 군부안정 기능이 필요하였다. 그러나 하나회 등 사조직 문제가 정리되고, 민주화로 쿠데타 가능성도 줄어들면서 군부안정 기능이 유지되는 되었지만, 점차 축소되고 있었다. 방첩수사 기능도 남북관계 변화와 군 관련 활동 범위 제한은 경로변화의 제약요인으로 작용하여 기능은 유지되는 되었지만, 점점 비중이 줄어들었다. 따라서 과거 대공(對共) 활동 위주의 방첩수사 기능은 대테러나 군사기밀 유출 수사 등으로 전환을 도모하게 되었다. 일반정보 기능은 윤석양 사건과 김영삼 정부 이후 점차 소멸되어 갔다. 반면에 사이버 환경 변화 등으로 기밀 보호에 대한 관심이 커지면서 보안업무 기능은 점차 확장되었다. 이 시기는 제도의 지속성은 유지하고 있었지만, 기존에 경로를 강화했던 방첩수사·군부안정·일반정보 기능이 축소 유지되거나 소멸되는 ‘표류’의 경로진화 모습을 보였다. 그러나 외부 충격은 없었어도 보안업무 기능이 경로를 강화한 것은 ‘가곶’의 경로진화 모습이 병행되었다고 할 수 있다.

‘안보지원사령부’ 시기는 제도의 전환기 모습을 보이고 있다. 과거의 명칭 변경과 달리 기무사령부를 해체하고 재편하였지만, 제도의 기본적인 기능과 줄기는 유지되는 경로의존성을 보이고 있다. 세부적으로는 군 정보기관 기능의 근간이었던 방첩수사·군부안정 기능이 더욱 축소되었고, 반면에 사이버 위협과 군사기밀 유출에 대응하는 보안업무 기능이 경로 강화의 모습을 보이고 있다. 이렇게 보면, 기무사령부가 해체 과정에서는 ‘전환’ 형태의 경로진화를 시작하였으나, 현재까지는 기존의 구성요소를 그대로 두고 점진적으로 변화하는 ‘가곶’의 경로진화 모습을 보인다고 하겠다. 제도는 불변의 고정상태가 아니라 생성·변화·소멸의 과정에 있는 진행형이라고 하였다(김윤권, 2005: 304). 이상에서 시대별 경로변화를 살펴본 바와 같이 군 정보기관 기능의 구성요소들도 생성·변화·소멸의 변화과정에 있음을 알 수 있다.

V. 결론

우리나라 군 정보기관이 설립된 1948년부터 현재에 이르기까지 역사적 제도주의 관점에서 군 정보기관 기능의 경로변화를 살펴보았다. 군 정보기관 기능의 변화요인

을 시기별로 구분하여 환경-제도-행위자 수준에서 분석하여 각각의 요인들이 제도변화에 어떤 영향을 주고 상호작용을 하였는지 알아보았다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 본 연구에서 이론적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 72년간 지속된 군 정보기관 기능의 경로변화에 대해 역사적 제도주의의 경로의존 이론과 경로진화 모형을 적용하여 분석하였다. 기존의 정보기관 관련 연구는 일반적인 정책연구 보고서가 대부분이었고, 특히 군 정보기관 관련 분석은 거의 없었다. 본 연구는 군 정보기관의 기능 변화에 대해 경로의존과 경로진화 등 역사적 제도주의 이론을 적용하여 분석한 최초의 연구라고 판단된다.

둘째, 제도가 거시적 구조의 환경과 미시적 행위자를 연계하는 역할을 수행한다는 것을 토대로 통합적 관점에서 환경-제도-행위자의 상호관계를 분석하였다. 거시적 환경이 제도와 행위자에게 변화의 자극과 계기를 제공하고, 제도는 행위자에 대한 제약요인이 되며, 행위자는 환경과 제도의 영향을 받고 상호작용을 하는 다양한 현상을 통합적 관점을 적용하여 보다 체계적으로 분석하였다.

셋째, 기존의 역사적 제도주의 연구에서는 주로 제도를 둘러싼 제도적 맥락 요인들의 변화를 통해 제도의 변화를 분석하였다. 본 연구에서는 군 정보기관 기능의 변화에 영향을 주는 정책 기조·권력관계·정보체계 등의 제도적 맥락 요인 외에도 추가로 제도를 구성하는 하위 구성요소로 방첩수사·군부안정·보안업무·일반정보 기능을 설정하여 분석하였다. 이러한 구성요소들의 결합방식 변화를 통해 제도 변화를 분석함으로써 제도가 다양한 요소로 구성된 복합체라는 인식을 부여하고, 제도변화에 대한 보다 입체적인 연구 결과를 얻을 수 있었다.

다음으로 본 연구의 정책적 시사점을 도출해보면 다음과 같다. 첫째, 일단 형성된 제도는 외부 환경이나 조건이 변화해도 여전히 본래의 경로를 쉽게 벗어나지 못하는 경로의존성을 보인다고 하였다. 군 정보기관도 창설 이후 지금까지 외부 충격으로 명칭 변경, 조직 개편 등의 변화는 있었지만, 기본적인 정체성은 유지하면서 경로의존성을 보이고 있음을 확인하였다. 또한 이렇게 형성된 제도는 제도적 맥락 요인에서 변화의 제약요인이 될 수 있으므로 제도가 형성되는 초기의 선택과 방향 설정이 매우 중요하고 신중히 이루어져야 함을 알 수 있다.

둘째, 제도의 변화는 정책결정권자의 이해관계에 의해서만 결정되는 것이 아니고, 정책 기조·권력관계·법적 구조 등 제도를 둘러싸고 있는 다양한 제도적 맥락 요인에 의해 영향을 받고 있음을 확인하였다. 따라서 제도변화를 위해서는 제도의 관계적 측

면을 잘 알아야 하고, 여러 조직과 다양한 행위자들과 합의와 조정 과정이 잘 이루어지도록 하는 것이 중요하며 제도화하는 것도 필요하다.

셋째, 시기별 경로변화 분석을 통해 군 정보기관 기능 변화에 대한 행위자들의 이해관계 변화를 알 수 있었다. 군사정권까지는 대통령·여당·보수단체 등이 제도의 경로를 강화하는 지지기반을 조성해주었다. 하지만 사회가 변화하면서 전통적인 지지기반은 줄어들면서 군 정보기관에 대한 감시와 견제는 늘어나고, 비공식 행위자들의 영향력은 확대되었다. 이러한 행위자들의 구도 변화는 군 정보기관 기능의 경로 강화에 제약요인으로 계속 작용하게 될 것으로 보인다. 따라서 제도변화를 위해서는 국민적 신뢰 회복과 공감대 형성을 통한 행위자들의 지지기반 확산이 중요하다고 하겠다.

넷째, 역사적 제도주의 관점에서 제도변화는 외생적·내생적 요인의 결합을 통해 변화가 이루어지고 있음을 확인하였다. 그동안 군 정보기관 자체적인 변화 노력도 있었지만, 대부분 외부적 요인에 의해 변화가 이루어졌음을 알 수 있다. 앞으로는 자체 개혁 등 내부적 요인이 병행되는 제도변화가 이루어져야 하겠으며, 이를 위해서는 제도 운영자와 구성원들의 경로의존성 탈피도 필요하다고 하겠다.

이와 같은 이론적·정책적 시사점의 연구 결과에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 첫째, 경로진화의 유형을 설명하면서 Mahoney & Thelen(2010)의 분석모형을 적용하였지만, 학자들 간에 점진적 제도변화에 대한 분석모형이 명확하게 정립되어 있지 않다. 그러다 보니 본 연구에서도 상이한 경로진화 유형 중 어느 유형이 적합한가에 대한 논의를 하지 못한 한계가 있다.

둘째, 연구에 활용된 자료와 관련된 한계이다. 본 연구에서는 주로 문헌조사를 토대로 분석하였지만, 군 정보기관의 특수성과 기밀성으로 인해 행위자들의 역할과 상호작용에 대한 구체적인 연구에는 한계가 있었다. 관련 대상자들의 인터뷰나 기초자료를 활용하였다면 보다 풍부한 연구를 진행할 수 있었을 것이다.

셋째, 본 연구에서는 군 정보기관 기능의 성과나 적합성 여부 등에 대해서는 설명하지 못하였다. 이는 우리나라의 역사적 특성상 군 정보기관에 대한 정치적·사법적 평가가 아직 진행 중인 사안이 있고, 의사결정 과정에 대한 심도있는 연구가 제한되는 한계 때문이라고 하겠다. 향후 이러한 한계를 극복하고 역사적 제도주의 관점에서 군 정보기관에 대한 깊이 있고 실증적인 연구가 이루어지길 기대한다.

참고 문헌

- 국방부, 2016 국방백서
국방부, 2018 국방백서
김득중, (2010), 한국전쟁 전후 육군 방첩대의 조직과 활동, 수선사학회, 36, 21-62
김선명, (2007), 신제도주의 이론과 행정의 적응성, 『한독사회과학논총』, 17(1), 211-239.
김윤권, (2005), 제도와 정책연구: 제도변화의 통합적 접근, 『한국정책학회보』, 14(1), 99-329.
김창록, (2020), 국가안보지원사령부 정보활동의 법적한계, 고려대학교 법학과 석사학위논문.
김철우, (2008), 한국정보기구의 통합운영 방안, 『국가정보연구』, 1(1), 65-90.
김충립, (2016), 前수경사 보안반장 육필수기, 『신동아』 677호 140-155.
김학재, (2007), 한국전쟁 전후 국가정보기관의 형성과 활동, 『제노사이드연구』, 2, 151-200
남재길, (2017), 지역 테크노파크 기능의 변화과정 분석: 역사적 제도주의 관점에서 대구와 경북 테크노파크를 중심으로, 『한국지역지리학회지』, 23(2), 239-256.
_____, (2012), 지방행정체제 개편의 경로진화 연구: 역사적 제도주의 관점에서 우리나라 시설 치 정책을 중심으로, 『지방행정연구』, 26(2), 55-88.
노명순, (2006), 대학입학정책 변화요인의 역사적 제도주의적 분석, 『교육행정학연구』, 24, 1- 64.
배진영, (2016), 기무사 비록<2> 김창룡 특무대장 암살사건 월간조선, 2016년 7월호.
송경석, (2018), 정보기관의 방첩정책과 방첩실패에 관한 연구, 건국대학교 박사학위 논문.
염재호·홍성만·왕재선, (2004), 정부관료제의 역사적 형성과 제도변화, 『정부학연구』, 10(1), 5-50.
윤희중, (2019), 정부변동에 따른 해양경찰조직 기능에 대한 동태적 분석: 역사적 신제도주의 관점에서, 『한국해양경찰학회보』, 9(2), 243-265
이일수, (2017), 신제도주의 관점에서 본 카투사제도의 변화 및 지속성에 관한 연구, 광운 대학교 행정학과 박사학위논문.
이재술·이민창, (2014), 경로의존인가 경로진화인가, 『한국행정논집』, 26(2), 265-294.
임완재, (2013), 군 구조정책의 변화요인에 관한 연구, 수원대학교 행정학과 박사학위논문.
정의창, (2012), 박정희 정부의 조직개편, 『의정논총』, 7(2), 319-350.
정주진, (2020), 정부수립 전후 국가정보체계 형성 과정, 『국가정보연구』, 12(2), 91-138.
정규진, (2013), 한국정보조직, 한울
정정길, (2002), 시차적 접근, 역사적 맥락과 정태균형론, 『한국정책학회보』, 11(2).
주성돈, (2011), 원자력정책의 변동에 관한 연구, 가톨릭대학교 행정학과 박사학위논문.
진덕규 외, (1990), 1950년대의 인식, 한길사.
채성준, (2015), 국가정보활동 기능의 경로변화에 관한 연구, 『한국동북아논총』, 77, 269-290.
채성준·박용성, (2014), 대검찰청 중앙수사부 개편의 경로진화 연구, 『한국행정연구』, 23(2), 85-111.

- 최종영. (2019), 군 정보수사기관의 대통령 경호활동에 관한 연구: 1950년대 특무부대의 이승만 대통령 경호를 중심, 가천대학교 안보학과 박사학위논문.
- 하연섭, (2002), 신제도주의의 최근 경향, 「한국행정학보」, 36(4), 339-359.
- _____, (2006), 신제도주의의 이론적 진화와 정책연구, 「행정논총」, 44(2), 217-246.
- _____, (2011), 제도분석: 이론과 쟁점, 서울: 다산출판사.
- 하태수, (2010), 경로변화의 양태, 한국행정학회 발표논문, 1-16.
- _____, (2002), 제도의 이전, 토착화 그리고 신제도주의, 「행정논총」, 40(1), 45-69.
- 한성훈, (2013), 권력의 중심에 선 정보기관, 내일을 여는 역사, 53, 109-127.
- Krasner, Stephen D. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16(2), 223-246.
- Lieberman. Robert C. (2002). Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. *American Political Science Review*. 96(4), 697-712.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.
- Mahoney, J. & Snyder, R. (1999). Rethinking agency and structure in the study of regime change, *Studies in Comparative International Development*. New Brunswick.
- Mahoney, J. and Thelen, K. (2010), A Theory of Gradual Institutional Change, In J. Mahoney and K. Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, 1-37.
- Streeck, W. and Thelen, K. (2005), Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies., in Streeck Wolfgang and Thelen Kathleen(des), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. New York: Oxford University Press.
- Thelen, K. (2003). How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Steinmo. 208-240.
- Thelen, K. & Steinmo. S. (1992), "Historical Institutionalism in Comparative Politics." in Seven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics*, Cambridge University Press.

Abstract and Key Words

Analysis of Path Change in the Function of Military Intelligence Agency: Focusing on the Defense Security Command from the Perspective of Historical Institutionalism

Son, Jeong Soo

Dankook University

Nam, Jae Geol

Dankook University

This study was designed to analyze the process of changing the functions of the military intelligence agencies in Korea, which began in 1948, from a historical institutional perspective and to derive policy implications. To this end, I have identified the environmental - institutional - actor level changes surrounding military intelligence functions, and analyzed the specific changes by selecting the components of the function (counterintelligence investigation, military stability, security operations, general information). As a result of the analysis, military intelligence functions were mainly triggered by external shocks from political events stimulating institutions and actors, and the components of the system showed different changes, and the interactions of actors varied from time to time. In theory, military intelligence functions showed characteristics of path dependence and path evolution, in general, the path evolution model was in the type of 'layering', but in part 'drift' and 'conversion'. Based on these findings, the institutional formation suggests that consensus on various organizations and actors related to institutional context factors is important, and the institutional change is necessary combined with exogenous and endogenous factors through internal reform measures.

[Key Words: Military Intelligence Agencies, Defense Security Command, Historical Institutionalism, Path Dependence, Path Evolution]