

국가정보원 개혁 3대 방향

(정보수집과 수사의 분리, 국내정보와 해외정보의 분리, 의회의 통제강화)

- 분단국가시절 독일도 정보기관에 수사권 없어
- JP, 중앙정보부에 한시적으로 준 수사권 이양 못한 것 후회해

박 혁(정책연구실 연구위원, 정치학박사)

세계 유일의 분단국가인 우리에게 정보기관의 역량은 국가안보와 직결된다. 국가정보원의 사명은 “오직 대한민국의 수호와 영광을 위하여” 일하는 것이다. 그러나 지금까지 국정원은 ‘오직 정권의 수호와 영광을 위하여’ 일해 왔다는 사실들이 속속 드러나고 있다. 국정원은 이제 대한민국의 가장 큰 골칫덩이가 되어버렸다.

문재인 정부의 국정원 개혁의지는 확고하다. 국정원이 국민의 생명과 안전, 기본권을 지키는 국민정보기관으로 정상화 되어야 한다는 것이다. 국정원 스스로 국정원법개정안을 국회에 제출했다. 대공수사권 이양, 국내보안정보수집 폐지, 의회의 통제 강화가 골자다. 일부 야당과 언론은 국정원법개정을 ‘국정원의 무력화’라고 우려한다. 분단이라는 특수상황을 내세운다. 그래서 분단을 경험한 독일은 어떻게 정보기관을 운영했는지 살펴보았다. 독일정부는 특히 나치의 비밀경찰의 경험을 반복하지 않기 위해 세 가지 원칙 아래서 정보기관들을 운영했다. ①정보기관과 수사기관의 분리원칙, ②국내정보수집과 해외정보수집의 분리원칙, ③내각과 의회의 통제원칙이 운영의 핵심원리였다. 그 세 가지 원칙은 국정원의 적폐를 청산하고 국정원을 정상화하는 데 시사하는 바가 크다.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

□ 국정원 개혁의 필요성

○ 민주질서 파괴와 국기문란

- 국민에 대한 마구잡이 사찰, 블랙리스트 관리 등 사상·표현의 자유 억압
- 국가안보를 빌미로 간첩을 조작하는 등 인권유린
- 댓글 여론조작으로 민주주의 근간인 선거과정에 개입해 민주질서 파괴
- 특수활동비 상납, 대북공작금 유용 등 국고손실(연합뉴스, 2018.01.24)

이명박 정권과 박근혜 정권을 거치면서 국정원이 벌인 사건들: 논두렁 시계사건, 정치인 톨살롱 검색사건, NLL 대화록 유출, 대선개입 여론조작 사건, 좌익효수, 인도네시아 특사단 숙소 침입사건, 예술적 표현행위에 대한 배제와 탄압, 유우성씨 간첩 조작사건, 카카오톡 사찰 논란, 국정원 해킹 프로그램 도입 논란, 어버이연합 게이트, 탈북자 시위 알바 동원, 박원순 서울시장 조직적 음해 공작, 판사후보자 면접 사건, 대법원장 사찰, 현재 불법사찰 논란, 문화예술계 블랙리스트 사건, 특활비 상납, 대북공작금 유용 등

○ 취약한 정보역량과 안보 무능

- 국가안보에 중차대한 핵심정보들을 사전·사후에 신속히 수집하지 못함
- 정보기획, 수집, 분석, 평가 등의 권한 집중으로 인해 반복되는 정보실패와 정보의 왜곡 가능성 상존¹⁾
- 국가안보를 위한 유능한 정보생산자의 역할을 하지 못하고 '정권안보'를 위한 '흥신소'로 전락

■ 연평도 포격 때, 국정원은 도발 3개월 전인 8월에 감청을 통해 얻은 공격 계획 정보를 얻었음에도 불구하고 북한의 상시적인 위협 언동쯤으로 잘못 판단해 아무런 대응을 하지 못함. 첨단 장비와 감청 등을 통해 취득한 대북 정보가 무용지물로 전락함 (시사저널, 2010. 12. 13)

■ 박근혜 정부 국정원이 북한 관련 정보를 실제 내용과 다르게 왜곡·조작해서 청와대에 보고한 것으로 JTBC 취재결과 확인됨. 당시 대북 정보를 담당했던 국정원 고위관계자에 따르면 "장성택의 숙청으로 오히려 김정은 체제가 안정될 것이라고 보고했지만 전혀 반영되지 않았다. 지난 정부에서는 철저히 정권이 원하는 정보만 양산해 보고했다."(JTBC 뉴스룸, 2017.10.25)

○ 국민의 안보신뢰 붕괴와 안보 위기

- 수많은 적폐, 취약한 정보역량에 국민들의 불신 고조
- 국내정치개입과 헌정유린 행위로 국정원의 국가안보활동의 정당성이 크게 훼손됨
- 국민의 신뢰와 지지의 붕괴는 국가안보에 큰 위협이 되고 있음

■ 국정원이 국내 정치에 개입하고 있다고 생각하는 의견이 56.4%, '개입하고 있지 않다'는 의견은 24.3 %, '잘 모르겠다'는 19.3 %로 나타남(중앙일보, 2013.10.03)

■ 국가정보원의 정치개입과 권력남용 차단을 위한 법 개정에 대해 찬성은 74.9%, 반대 19.5%로 압도적 국민이 국정원 개혁 원함(MBC, 2017,12.30)

■ 문재인 대통령은 지난해 6월 1일 서훈 신임 국가정보원장에게 임명장을 수여하면서

1) 영국의 경우 정보의 평가나 분석은 정보기관이 아니라 합동정보위원회(Joint Intelligence Committee)와 같은 별도의 국가기관에 의해 수행됨. 미국도 정보분석과 평가를 정보기관이 아닌 별도의 조직(NIC: National Intelligence Council)이 하도록 하고 있음.

“국정원이 국내 정치에 개입하는 것만큼은 철저하게 금지”해 달라고 당부할 만큼 국정원의 국내정치개입은 국민의 지탄을 받고 있음.

□ 국가정보원법의 문제점과 개정안의 내용

국가정보원법 제3조(직무)

1. 국외 정보 및 국내 보안정보[대공(對共), 대정부전복(對政府顛覆), 방첩(防諜), 대테러 및 국제범죄조직]의 수집·작성 및 배포
3. 「형법」 중 내란(內亂)의 죄, 외환(外患)의 죄, 「군형법」 중 반란의 죄, 암호 부정사용의 죄, 「군사기밀 보호법」에 규정된 죄, 「국가보안법」에 규정된 죄에 대한 수사
4. 국정원 직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사

국가정보원법 제16조(사법경찰권)

국정원 직원으로서 원장이 지명하는 사람은 제3조제1항제3호 및 제4호에 규정된 죄에 관하여 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 및 「군사법원법」의 규정에 따라 사법경찰관리와 군사법경찰관리의 직무를 수행한다.

정부조직법 제17조(국가정보원)

- ① 국가안전보장에 관련되는 정보·보안 및 범죄수사에 관한 사무를 담당하기 위하여 대통령 소속으로 국가정보원을 둔다.

○ 해외정보와 국내보안정보 수집 권한을 모두 지님

- 국정원은 해외정보, 국내정보 등 모든 정보를 수집하고 작성할 권한을 가짐
- ‘국내보안정보’라는 명목으로 구체적인 범죄혐의 없이도 국민을 상대로 비밀정보 활동이나 사찰가능
- ‘정권안보’를 위해 국내보안을 대북정보나 해외정보수집보다 우선시할 위험

“심리전단은 원장님의 지휘방침을 받들어 업무역량을 배가, 대통령님의 국정철학을 구현하고 성공적 국정운영을 뒷받침하는데 혼신의 노력을 경주해 나가겠습니다”
(「2009. 02.16, 국정원 심리전단 주요 업무 보고」, 중앙일보, 2017.08.24)

○ 정보수집권과 집행권(수사권)을 모두 지님

- 국정원은 정보의 수집, 분석, 평가, 배포뿐만 아니라 범죄수사권도 지니고 있음
- 공안사건, 간첩조작 등을 기획해 정치에 개입할 수 있는 근원이 되어 옴
- 정보기관에 수사권을 준 것은 과거 독재권력이 정치적 반대자들을 탄압하기 위한 것이었음

국정원의 전신 중앙정보부를 창설했던 김종필은 신문 기고문에서 **반혁명세력에게 겁을 주기 위해** 중앙정보부에 **수사권**을 한시적으로 부여했고 민정 이양 때 **수사권을 법무부 수사국에 환원할 계획**이었다고 밝힘. 지금까지도 수사권을 붙들고 놓으려 하지 않는 것에 대해 **정보부 창설자로서 책임을 느낀다고** 술회함(중앙일보, 김종필 회고, 소이부답, 2015.04.03)

○ 직무와 예산에 대한 통제 부실

- 국정원을 통제하는 유일한 조직인 국회정보위원회는 정보접근성의 문제, 전문성의 부족 등으로 국정원의 감시감독에 한계가 있음
- 국가정보원은 포괄적 특수활동비 규정, 국정원 예산을 다른 기관의 특수활동비 등에 숨길 수 있도록 하는 규정, 예산회계특례법에 따른 예비비 편성 규정, 국정원 예산에 대해서는 예산결산특별위원회의 심사가 면제되는 규정 등의 특혜를 지님

■ 국정원법 제12조

② 국정원은 세입, 세출예산을 요구할 때에 「국가재정법」 제21조의 구분에 따라 **총액으로 기획재정부장관**에게 제출하며, 그 산출내역과 같은 법 제34조에 따른 예산안의 첨부서류는 제출하지 아니할 수 있다.

③ 국정원의 예산 중 미리 기획하거나 예견할 수 없는 비밀활동비는 **총액으로 다른 기관의 예산에 계상**할 수 있으며, 그 예산은 국회 정보위원회에서 심사한다.

■ 예산회계에 관한 특례법 제2조 (예비비)

국가의 안전보장을 위한 활동에 소요되는 예비비의 사용과 결산은 「국가재정법」의 규정에 불구하고 **총액으로 하며 기획재정부소관**으로 한다.

■ 국회법 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사)

④정보위원회는 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 국가정보원소관예산안과 결산, 국가정보원법 제3조제1항제5호에 규정된 정보 및 보안업무의 기획·조정 대상부처소관의 정보예산안과 결산에 대한 심사를 하여 그 결과를 해당 부처별 총액으로 하여 의장에게 보고하고, 의장은 정보위원회에서 심사한 예산안과 결산에 대하여 총액으로 예산결산특별위원회에 통보한다. 이 경우 **정보위원회의 심사는 예산결산특별위원회의 심사로 본다.**

○ 국정원법개정안에 담긴 국정원 개혁 방향

- 권한의 분리와 통제의 원칙 명확화
- 직무를 정보수집으로 구체화하고 정보수집범위를 해외정보로 한정
- 직무와 예산상의 특혜를 줄이고 통제를 강화

〔국정원법개정안〕

주요사항	개정안
명칭변경	<ul style="list-style-type: none"> 대외안보정보원
직무의 명확한 규정	<ul style="list-style-type: none"> 국외정보, 북한정보, 방첩, 대테러, 방위산업침해, 경제안보침해, 사이버공격, 국제범죄조직, 초국가행위자, 국가 및 공공기관 등 조사
직무범위의 구체적 규정	<ul style="list-style-type: none"> 자의적 해석가능한 ‘국내 보안정보’용어 삭제 대공수사권 다른 기관으로 이관
정보수집의 방법과 수단의 구체적 규정	<ul style="list-style-type: none"> 정보수집 등을 위한 조사와 대응활동 사실조회 및 자료 협조 요청 통신비밀보호법 상 통신시설 확인자료 제공요청 및 통신제한 조치
예산집행의 투명성	<ul style="list-style-type: none"> 집행통제심의위원회 신설 정보위의 예산집행 통제 강화
정치개입금지강화	<ul style="list-style-type: none"> 정치관여 목적 정보수집죄 신설

출처: 연합뉴스(2017.11.29.)를 토대로 재구성

□ 독일 정보기관 운영의 세 가지 원칙

○ 정보기관과 수사기관의 업무 분리원칙(Trennungsgebot)

- 과거 나치정권 시절 정보수집과 수사·집행권이 집중되었던 게슈타포(비밀국가경찰: Geheime Staatspolizei) 경험의 반성으로 정보업무와 수사업무를 명확히 분리해 권력독점과 오남용을 방지코자 함²⁾

국회정보위원회 해외시찰단은 독일 연방정보부(BND)를 방문해 ‘정보기관에 수사권을 부여하는 것이 더 효율적이지 않느냐’는 질문을 한 바 있음. 이에 연방정보부 베르너 국장은 독일 정보기관에 수사권이 없는 것은 역사적 이유인 바, 과거 나치정권의 정보기관 권력집중 전례를 막고자 독일 정보기관에 수사권을 부여치 않고 있으며 필요한 사항은 경찰과 협조하여 필요한 자료를 협조 받는 등 상호 긴밀히 협조하고 있다고 답함(국회정보위원회, 의원외교활동현황 2001. 3, 49쪽, 2001.10.09)

- 국내외 정보기관들은 방첩·보안업무와 정보의 수집·분석 업무만 담당하고 수사권이 나 강제수단, 집행권한 등은 없음. 연방차원의 범죄에 국내정보수집권한과 수사권한은 연방범죄수사청(BKA)과 연방 검찰청(GBA) 등 수사기관에만 있음

2) E.R. Huber, Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit, Matthiesen Tübingen 1951.
<http://www.verfassungen.de/de/de49/grundgesetz-schreiben49-3.htm>(검색일:2018.01.20)

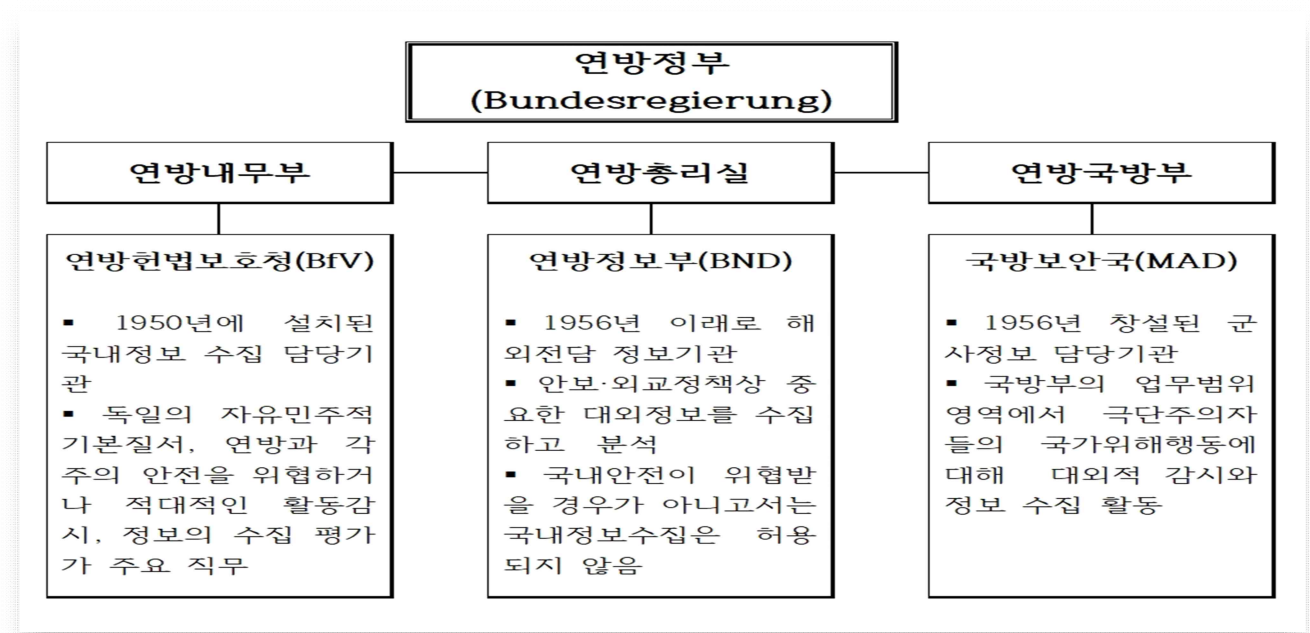
〔독일연방수사기관〕

연방수사기관	직무	대상범죄
연방범죄수사청 (Bundeskriminalamt:BKA)	대상범죄들에 대한 정보 수집과 분석, 수사	국제 범죄, 마약, 폭발물, 무기밀매, 요인암살, 화폐 위조 등 특정한 유형의 범죄들
연방검찰청 (Generalbundesanwalt:GBA)	대상범죄의 수사와 기소	테러, 반역, 간첩행위

○ 국내정보수집과 해외정보수집의 분리원칙(Trennungsgebot)

- 정보수집범위를 엄격히 분리해 해외정보수집은 연방정보부(BND), 국내정보수집은 연방헌법보호청(BfV), 군관련 정보수집은 국방보안국(MAD)이 각각 전담³⁾

〔독일연방정보기관〕



출처: 필자가 작성

○ 내각과 의회의 이중적 통제

- 독일은 헌법과 법률로서 정보기관들의 통제를 규정하고 있음

▪ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland(독연방기본법)

제45d조 (연방의회의 통제위원회)

- (1) 연방의회는 연방국가비밀정보기관의 활동의 통제를 위한 위원회를 설치한다.
- (2) 상세한 것은 연방법률로 정한다.

3) <https://www.verfassungsschutz.de/> <http://www.bnd.bund.de/> <http://www.kommando.streitkraeftebasis.de/>
(검색일: 2018.01.20.)

▪ Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (의회통제위원회법)

제1조 통제범위

(1) 연방정부는 연방헌법보호청, 군보안부, 연방정보국의 활동을 의회통제위원회를 통한 통제 아래 둔다.

- 연방의회는 정보기관들의 통제를 위해 의회통제위원회(PKG), 특별예산위원회, 기본법10조위원회 등 3개의 위원회 운영함
- 정보기관들은 보안유지를 위해 필요한 경우에 자료제출이나 증언을 거부할 수 있지만 각 위원회가 정보기관 측의 거부행위가 타당하지 않다고 판단할 경우 연방의회조사위원회에 회부하여 정당성 여부를 심사함. 조사에 따라 의회조사위원회가 답변이나 자료제출을 요구할 경우 반드시 응해야 함⁴⁾

〔독일정보기관 의회통제기구〕

의회내통제기구	구성	직무
의회통제위원회 (PKG)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 11명의 위원은 의회 재적 의원 과반수의 찬성으로 선출 ▪ 위원구성비율은 교섭단체 의석비율에 비례 ▪ 위원장은 여야 1년씩 교대 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정보기관(BND, BfV, MAD)의 업무 전반을 감시통제 ▪ 위원회 출석위원 3분의 2 이상 찬성 시 위원장이 외부공개가능 ▪ 활동보고서를 임기 중반과 마지막에 의회에 제출. 보고서는 국가기밀사항을 제외하고 일반에게도 배포
특별예산위원회 (SGB)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 예결위 위원 중 5인 의원으로 구성(여3, 야2) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 최소한 분기에 1회 이상 회의 ▪ 정보기관의 예산과 결산을 심의, 통제 ▪ 심의 시 재무부장관, 수상실장관, 해당 정보기관장을 출석시켜 예산에 관해 보고를 받고 사용목적 등에 대해 질문
기본법10조위원회 ⁵⁾ (G10위원회)	<ul style="list-style-type: none"> 5인 위원(여3, 야2) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 통신비밀의 자유 보장을 위해 정보기관의 도청·우편검열 등을 통제 ▪ 정보기관감청 허용여부 등을 통제하고 피감청자가 하게 될 권리주장을 대신해주는 역할

- 독일정보기관들은 의회의 통제뿐만 아니라 소속 부처(연방정보부 - 연방수상실, 연방헌법보호청 - 내무부, 군 정보기관 - 국방부)로부터도 강력한 통제를 받음
- 연방회계감사원으로부터도 회계감사를 받음. 회계연도가 종료되는 시점에 연방정보

4) 염돈재, 의회의 정보기관 통제제도와 운영실태에 관한 비교연구, 행정논총, 제14권, 174쪽.

5) 독일 기본법 제10조 (서신, 우편 및 전신의 비밀) (1) 서신의 비밀과 우편 및 전신의 비밀은 불가침이다. (2) 그 제한은 법률에 근거해서만 명할 수 있다.

부의 예산지출내역들은 회계감사원을 통해 감사를 받고 그 결과는 의회의 특별예산위원회, 의회정보통제위원회, 연방총리실과 연방재무부에 통보됨

□ 국가정보원 개혁 방향에 대한 시사점

○ 수사권을 다른 국가기관으로 이양해 국가정보기관의 ‘정상화’

- 독일은 분단상황에서 독재정치의 경험으로부터 조직과 권한의 비대화를 막기 위해 정보기관이 정보업무에만 집중케 함. 우리나라도 지금까지 정보기관이 광범위한 수사 권한을 가지고 국민의 기본권, 민주질서를 파괴, 국내정치개입 등 정권보위기구로 전락했던 경험을 성찰할 필요 있음
- 대공수사권 이양은 ‘국정원 무력화’가 아니라 본연의 임무에 충실케하는 ‘국정원 정상화’임. 더 나아가서 국가안전기관인 국정원-경찰-검찰이 국민의 권력기관으로 혁신할 수 있도록 임무와 권한을 새롭게 구성하는 계기가 될 수 있음

JTBC 보도에 따르면 2008년부터 2017년 11월까지 '국가보안법 위반'으로 검찰에 송치된 사건 739건 중 경찰이 송치한 것이 약 71%, 국가정보원이 송치한 것이 약 25%에 해당. 나머지 4%는 군기무사, 군검찰이 송치한 것임(JTBC, 대공수사권 이관하면 '간첩수사'에 공백?, 2017.11.30)

○ 국정원의 국내보안정보수집활동을 폐지하거나 제한적으로만 허용해 정보기관의 국내정치개입 차단과 대외정보기관으로서 세계적 경쟁력 강화

- 국내정보수집기관과 해외정보수집기관의 분리는 세계적 추세임
- 국정원은 해외정보수집에만 집중케 해 전문정보역량을 강화하고, 국내정치개입의 가능성을 차단

(국내-해외정보업무 분리·통합유형)⁶⁾

국내-해외 분리형			국내-해외 통합형	
국가	국내담당	해외담당	국가	통합조직
이스라엘	신베트 (Shin Beth)	모사드(Mossad)	러시아	소련 KGB의 후신인 러시아연방보안청(FSB)
영국	SS(M15)	SSS(M16)		
프랑스	국토감시국 (DST)	해외안전총국 (DGSE)	이란	SAVAK
미국	FBI	CIA		

6) 이진복, 국가정보원 개혁방향, 이슈브리핑, 민주정책연구원, 2013.08.05 참조

○ **정보기관의 불법, 탈법행위와 인권침해에 대한 감시·감독체계 강화**

- 정보기관이 수행하는 기능과 직무, 정보활동의 정의, 대상, 범위 등을 구체적으로 규정하고 그에 의거해서 활동하고 책임질 수 있게 하는 법과 제도 마련
- 자료제출 거부요건을 강화해 국회의 통제가 실질적으로 이루어질 수 있도록 해야 함
- 정보위원회의 전문성 강화와 효율적인 감시·감독이 가능하도록 **전문위원 및 행정요원들을 보강**해 지속적으로 국정원을 모니터하고 정보위원을 지원하거나, 정보위원회 산하에 정보·회계 관련 민간 전문가 등이 참여하는 ‘**정보감독위원회**’ 설치⁷⁾

○ **예산·결산에 대한 국회의 통제 강화**

- 국정원의 예산을 총액으로만 제출하는 부분을 최소화하고 인건비 총액, 운영경비 총액 등은 예산서에 표시하도록 법 개정해 무분별한 특수활동비 사용을 막아야 함
- 국정원의 비공식 예산으로 의심되는 타 부처 특수활동비 등도 축소 혹은 증빙자료 제출 의무화하거나 타기관 예산에 국정원 예산 계상할 수 없게 해야 함⁸⁾
- 독일의 경우처럼 **예결위에 특별예산소위를 두어** 국정원 관련 예산안과 결산에 대한 예결위의 심사권을 확보해 국정원에 대한 **국회의 예결산 심의와 감독을 강화**해야 함

7) 미국의 경우, 17명으로 꾸려진 상원 정보특별위원회에선 30명의 전문위원 및 행정요원이 의원들을 지원. 하원의 정보특별위원회(20명)에서도 26명의 전문위원과 행정요원이 의원들 보좌

8) 연합뉴스, 「국회 통제 밖 국정원 비공식 예산 더 있다...매년 증가」, 2017.11.30