



국가정보원 개혁 방향

이진복(정책연구실 연구위원, 정치학 박사)

최근 국가정보원의 선거개입과 국가기밀인 대통령의 정상회담록 유출 등 국익침해 행위, 본연의 임무인 정보활동의 무능 등은 국가정보원의 전면적이고 근본적인 개혁을 요구한다. 기존 국가정보원 개혁에 대한 대표적 자료를 정리하면서 다음과 같은 국가정보원의 개혁 방향을 소개한다. 첫째, 국가정보원의 해외·대북 정보부문과 국내 정보부문을 분리, 전문화하여 정보능력을 강화한다. 둘째, 국가정보원의 정보 및 보안업무의 기획조정권한을 폐지하여 국가정보원의 전횡을 막고 최고정책결정권자의 책임을 강화한다. 셋째, 수사권을 분리하여 국가정보원이 정보기관 본연의 역할에 충실하도록 한다. 넷째, 국가정보원에 대한 국회의 민주적 통제를 강화하여 국기 문란행위를 바로 잡는다.

I. 국가정보원의 근본적 개혁이 필요한 이유

□ 국가정보원의 존재이유

○ 국가정보원의 미션과 원훈¹⁾

- “최고의 역량을 갖춘 요원과 고도의 정보활동을 바탕으로 국가의 안전과 이익을 저해하는 모든 위협요소에 선제적으로 대처함으로써 대한민국의 영속적 존립과 번영을 보장함”
- 국가정보원의 원훈: “자유와 진리를 향한 무명의 헌신”²⁾

1) 국가정보원의 미션과 원훈은 국가정보원이 자신을 규정한 내용임.

국가정보원 홈페이지 <http://www.nis.go.kr/svc/index.do?method=content&cmid=10200>

2) ‘자유와 진리를 향한 무명의 헌신’이란 국가정보원의 원훈은 이명박 정부가 바꾼 것으로 박근혜 정부에서도 그대로 사용. ‘자유’는 “대한민국의 안보를 확고히 지켜나갑니다.” ‘진리’는 “언제나 진실된 정보만을 추구합니다.”로 “정치적 중립을 확고히 지켜나갈 것”을 선언. ‘무명’은 “이름 없이 묵묵히 업무에 전념합니다.” ‘헌신’은 “이름 없이 묵묵히 업무에 전념합니다.”로 규정. 국가정보원 홈페이지 <http://www.nis.go.kr/svc/index.do?method=content&cmid=10200>

○ 국가정보원의 정체성 재확립

- 이명박 정부 들어 국가정보원은 스스로 규정한 미션과 원훈을 망각하고 국기문란과 무능으로 점철
- 국가정보원의 개혁 방향은 국가 최고 정보기관으로서 국가정보원의 정체성을 재확립하기 위한 제도적 방안을 마련하는 것임
- 이를 통해 안보·경제 등에서 국가 안위와 관련된 해외·대북 저장도 전쟁을 수행하는 전문 정보기관으로서 국가정보원의 위상을 회복하는 것임

□ 국가정보원의 국기문란

○ 헌정질서 훼손

- 헌법과 법률에 따라 정치적 중립의무가 있는 국가정보원이 대한민국 헌정의 바로미터인 대통령 선거에 개입하기 위해 적국을 상대로 해야 할 ‘심리전’을 ‘원장님 지시말씀’에 의거, 대한민국 국민을 상대로 조직적으로 자행한 바, 이는 조국에 대한 반역임
- 특히, 국가기밀인 정상회담 대화록을 선거의 한 당사자에게 유출하여 선거를 교란시켰음
- 시민단체들이 작성한 입법청원제안서에 적시된 국가정보원의 주요 불법사례들³⁾을 보면, 이명박 정부의 국가정보원이 정보기관 본연의 직무범위에서 벗어나 과거 중정과 안기부 시대의 그릇된 인습이 부활되었음을 확인할 수 있음
- 이는 국가정보원의 대선개입 의혹이 단순한 일회적 사건이 아니라 이명박 정부 내내 지속된 불법행위의 연상선상임. 더욱이 지난 4.11 총선에서도 국가정보원은 여론조작을 통해 선거에 개입했다는 의혹이 있음⁴⁾

○ 국익침해 행위

- 대통령 직속 국가정보기관으로서 대통령의 명을 받지 않고 국가정보원의 명예를 이유로 정상회담 대화록을 유출한 국가정보원의 행태는 국가정보원의 존재이유를 정면 부정하는 국기문란이자 용납할 수 없는 국익침해 행위⁵⁾

3) - 한나라당(정태근, 정두언, 박근혜), 민주당(이해찬 총리의 이강진 전 공보수석), 김성호 전원장

- 법원재판, 검찰수사에 관여(BBK재판, 노 전 대통령 수사)

- 언론사 관여(김희선 전 2차장 언론 대책회의 참석, 탈북자 출신 언론사 기자 사찰)

- 노동조합 사찰(통합공무원 노조 출범 방해 외압의혹, 기룡전자 노조 탄압의혹 등)

- 시민사회단체 탄압(후원기업 압박, 활동가 사찰 - 박원순 시장 증언)

- 문화행사 탄압(불교계 행사 방해, 환경영화제 개최 방해 등)

- 4대강사업 비판 교수모임, 지역대책위 주민 회유

- 프랑크 라튀 UN 의사표현의 자유 특별보고관 사찰

- 기타(2008. 10. 부산노동청 국정감사 개입, 인사청문회 정보제공자, 명진스님 퇴출 개입). 이석범, “새로운 국가정보기관의 미래상 정립과 개혁방안”, 2013, 7, 8. 정책네트워크 내일/국회의원 안철수 주최 국가정보원 재정립을 위한 개혁방안 토론회.

4) 정제혁, “4.11 총선 때도 포털에 댓글 국정원 수사 확대” 경향신문, 2013. 4. 24.

- 더욱이 국가정보원의 국기문란에 대한 책임을 회피하기 위해 대한민국 국가원수의 서해 북방한계선(NLL) 관련 대화록을 왜곡 발췌하여 공개하는 한편, 직접 전직 국가원수의 평화적 NLL 사수 노력에 대해 왜곡된 해석을 언론에 유포하고 북의 주장에 동조하는 이적행위 자행

□ 국가정보원의 무능

○ 국가정보원의 인사난맥 및 ‘아마추어화’

- 이명박 정부의 국가정보원은 이른바 국내파트와 수사국을 비정상적으로 확대하고, 직원들에 대해 무원칙한 수시인사를 단행함으로써 능력위주 적재적소 배치 원칙을 무시하여⁶⁾ 국가정보기관 본연의 임무를 방기, 국가정보원을 ‘아마추어 정보기관’으로 추락시켜 국격을 훼손시켰음⁷⁾
- 국가정보원의 ‘국가정보’는 정부의 일반 정책 수립에 유용한 정보가 아니라 ‘국가 안위 관련 정보’임. 그러나 국가정보원은 그 임무를 일탈하여 가령, 대통령의 외교성과, 4대강 홍보 등 ‘정권홍보기관’으로 타락했음

II. 국가정보원 개혁의 쟁점과 방향 ⁸⁾

1. 해외·대북 정보부문과 국내 정보부문의 분리, 전문화

○ 현황

- 국가정보원은 국가정보원법 제3조 제1항에 의해 “국외정보 및 국내보안정보(대공, 대정부전복, 방첩, 대테러 및 국제범죄조직)의 수집, 작성 및 배포”권한을 갖고 있으며, 정부

5) 국가정보원의 정상회담 대화록 유출을 미국 정보기관의 기밀감시프로그램을 폭로한 에드워드 스노든 전 미국 중앙정보국(CIA) 직원과 비교하면서 ‘한국에선 정보기관이 누설자(Leaker)’라는 월스트리트 저널의 보도는 국가정보원의 행태가 해외토픽감의 국가적 망신임을 증명함. 박성진, “한국에선 정보기관이 누설자”, 연합뉴스, 2013. 6. 16.

6) 정권의 내부 사정에 밝은 정두언 한나라당 의원이 “휴민트(Humint·인간 정보활동) 200여명이 이 정부 출범후 반MB로 몰려 축출됐다”고 폭로하자 “대북 인적정보는 김대중·노무현 정부에서 이미 붕괴됐다”고 반박했음. 국가정보원의 말이 사실이라도 정권 출범 4년이 다 돼 임기말까지 전 정권 탓만 하고, 더욱이 휴민트 붕괴를 자인한 것은 정보기관의 본분을 망각한 것임, 박래용, “원세훈과 미스터 빈”, 경향신문, 2011.12.28. 원세훈 원장은 물론 국정원 ‘빅4’인 기획조정실장, 1·2·3차장을 모두 정보기관 문외한으로 축근을 임명, 특히 대북 비밀공작과 과학산업·방첩 분야를 담당하는 3차장은 대북 공작 업무의 특수성 때문에 내부 인사가 임명돼온 관행을 깨뜨리고 비전문가를 임명, 국정원의 ‘아마추어화’를 단행. 정재권, “프로 국정원?” 한겨레, 2011.4.11.

7) 국정원의 ‘아마추어화’ 주요 사례

- 인도네시아 대통령 특사단 숙소인 롯데호텔에 잠입하여 노트북을 뒤지다 발각되어 절도 등의 혐의로 경찰에 신고되고 국산 고등훈련기(T-50)의 수출에 악영향을 미친 사건(2011년 3월 16일)
- 북한 조선중앙TV의 방송을 통한 발표시까지 김정일까지 김정일 위원장의 사망을 모르고 있었다는 점 시인(2011년 12월 19일)
- 훈련 중인 부대에 즉시 복귀를 지시했다는 ‘김정은 대장 명령 1호’를 입수했노라며 감청 정보를 언론에 흘려, 북한군이 교신 주파수와 암호체계를 모두 바꾸게 함으로써 몇 년이 걸릴지 모른 일을 처음부터 다시 시작해야 할 판(2011년 11월 20일)
- 김정일 방중을 김정은 방중이라고 전세계 언론이 오보를 하게 하는 망신(2011년 5월)
- 북한이 발사한 광명성 3호의 실체가 미사일인지 인공위성인지에 관하여 국민에게 명확히 밝히지 못함(2012년 12월 12일)
- 북의 3차 핵실험시기에 관한 정보획득에도 실패(2013년 2월 12일)
- 리비아에서 어설프게 국가원수 일가의 정보를 수집하다 추방되고 국교 단절 일보 직전까지 간 사건(2010년 6월)
- 프랑크 라튀 UN ‘의사표현의 자유 특별보고관’ 미행 발각으로 국제 망신(2010년 5월) 등

8) 이하의 논의는 다음의 자료를 정리한 것임. 민주사회를위한변호사모임 등, “국가정보원 개혁을 위한 제안서”, 국회의원 진성준 정책자료집, 2013. 2. 이석범, “새로운 국가정보기관의 미래상 정립과 개혁방안”, 2013, 7, 8. 정책네트워크 내일/국회의원 안철수 주최 국가정보원 재정립을 위한 개혁방안 토론회.

조직법, 국가안전보장회의법에도 국가정보원의 ‘국내외’ 정보수집 권한을 명시

○ 해외 사례

① 해외·대북 정보업무와 국내 보안·방첩업무 분리형⁹⁾

- 대다수의 외국 정보기관이 해외부문과 국내부문에 별도의 정보기관을 설치, 전문화
- 미국의 경우, 해외 정보업무는 CIA, 국내 보안과 방첩은 FBI가 별도 담당
- 안보 수요가 높은 이스라엘의 경우, 해외 정보부문은 모사드(Mossad), 국내 정보부문은 신베트(Shin Beth)로 전문화
- 영국은 해외 정보는 M16으로 불리는 SIS, 국내 방첩은 M15로 불리는 SS로 분리 설치
- 프랑스는 대외보안총국(DGSE)과 국토감찰국(DST), 독일은 연방정보국(BND)과 헌법수호청(BFV), 일본은 내각조사실과 공안조사청으로 해외부문과 국내부문 분리

② 통합형

- 소련의 KGB, 이란의 SAVAK 등 구공산권 및 독재국가

○ 개혁방안

- 현 국가정보원을 해외·대북 정보기관으로 전문화하고, 별도의 국내 보안·방첩기관을 설치¹⁰⁾

2. 국가정보원의 정보 및 보안업무의 기획조정 권한 폐지

○ 현황

- 국가정보원법과 보안업무규정 등에 의해 국가정보원은 “국가정보 및 보안업무에 관한 정책의 수립 등 기획업무를 수행하며 정보 및 보안업무의 통합기능 수행을 위하여 필요한 범위 내에서 각 정보수사기관의 업무와 행정기관의 정보 및 보안업무를 조정”하도록 되어 있음¹¹⁾
- 이에 따라 국가정보원은 각 행정부처, 기타 정보 및 보안업무 관련기관의 업무에 대하여 기획 및 조정권한을 가짐으로써 정보기관이 다른 행정부처의 상급 감독기관처럼 군림해왔음

9) 분리형 정보조직의 근거. ① 조직의 전문성, ② 조직간의 경쟁을 유발하여 양질의 정보 수집, ③ 견제와 균형의 장점, 정보에 대한 교차 검증, ④ 하나의 정보기관이 정보를 독점하고 있지 않기 때문에 정보의 오용으로 인한 피해 방지, ⑤ 우리나라의 특수한 상황으로 정치사찰과 공작정치를 자행해왔던 정보기관의 인습.

10) ① 국내보안정보와 대북·해외정보가 명백히 구별되지 않는다는 점, ② 현행법도 국내보안정보를 대공, 대정부전복, 방첩, 대테러 및 국제범죄조직으로 한정 열거하고 있어 형식상 정보수집대상이 무제한으로 확대되는 것을 막고 있다는 점, ③ 현행법상 원칙적으로 국가정보원이 정보를 ‘분석’할 권한이 없다는 점, ④ 수사권 분리가 전제되고 ⑤ 정보수집범위의 애매모호함을 국회가 통제하거나 ⑥ 국내정치관여를 철저히 제한하고 엄벌에 처하는 입법으로 대체한다면 국내 정보 및 보안업무의 분리문제는 어느정도 기술적이거나 부차적이라는 의견. 이석범, “새로운 국가정보기관의 미래상 정립과 개혁방안”, 2013, 7, 8. 정책네트워크 내일/국회의원 안철수 주최 국가정보원 재정립을 위한 개혁방안 토론회.

11) 국가정보원은 ① 국가 기본 정보정책의 수립, ② 국가 정보의 중장기 판단, ③ 국가 정보 목표 우선순위의 작성, ④ 국가 보안방책의 수립, ⑤ 정보예산의 편성, ⑥ 정보 및 보안업무의 기본지침 수립(정보 및 보안업무의 기획조정규정 제4조) 등의 기획권한을 가지고 있음

○ 해외사례

- 미국의 경우, 다양한 정보기관에서 진행되는 분석업무를 ‘정보기관이 아닌’ 별도의 조직인 NIC(National Intelligence Council)에 집중시키고 있음. 정보수집업무와 정보분석업무가 분리되어 전문화되어 있음
- 일본의 경우, 총리대신을 지원하는 내각관방(비서실)에 내각정보관이 지휘하는 내각정보조사실이 있음. 내각정보조사실은 긴급사태에 대응하기 위한 내각정보집약센터와 내각위성정보센터가 총리를 즉시 지원할 수 있도록 되어 있음

○ 개혁방안

- 위기관리 기획 및 정보의 집약, 조정 기능은 국가정보원이 아니라 최고정책결정자를 중심으로 청와대로 집중되어야
- 헌법기관인 국가안전보장회의의 사무처 또는 청와대 국가안보실이 정보의 조정 및 기획과 함께 분석을 담당하고 정보기관은 정보의 수집, 작성 및 배포라는 본연의 임무를 수행¹²⁾
- 국가정보원이 해외·대북 정보기관으로 전문화되고 별도의 국내 보안·방첩기관을 설치하고, 또한 기타 다양한 정보수집기관들을 국가안전보장회의의 사무처 또는 청와대 국가안보실이 종합적으로 통제
- 기존의 국가정보원의 축적된 경험과 전문인력군을 국가안전보장회의의 사무처 또는 청와대 국가안보실로 이전, 정보 분석 및 기획조정 기능 강화

3. 수사권 분리

○ 현황

- 국가정보원은 정부조직법 제15조에 의하여 “국가안전보장에 관련되는 정보보안 및 범죄수사에 관한 사무를 담당”하도록 하여 수사기능을 동시에 수행하도록 되어 있음
- 밀행성을 속성으로 하는 정보기관이 수사권까지 보유하면 권력의 비대화와 인권침해 가능성 상시화¹³⁾

12) 국가정보원법 제3조에 의하면 국가정보원의 기능이 정보의 “수집, 작성 및 배포”의 권한임으로 원칙적으로 정보를 ‘분석’할 권한이 없다는 의견

13) “정보기관은 그 업무의 밀행적 속성으로 인하여 일반국민이 그 존재 자체를 국민의 헌법상 보장된 특히 사생활의 비밀을 비롯한 자유권에 대한 잠재적 위협으로 받아들일 가능성이 있고, 이와 같은 정보기관이 수사권마저 함께 가질 때 국민이 느끼는 기본권침해에 대한 위구심은 더욱 증폭될 수밖에 없으며, 실제 일반인의 이러한 위구심이 반드시 기우가 아니었음은 역사상 정보기관에 관한 국내외에 있어서의 여러 가지 경험이 우리에게 가르쳐 준 바이기도 하다.”(1994년 조규광 재판관 등 별개의견)

○ 해외사례

- 미국의 CIA, 이스라엘의 모사드, 영국의 M-16, 독일의 연방정보국(BND) 등 주요 국가의 정보기관은 수사권을 보유하고 있지 않음
- 소련의 KGB, 중국의 국가안전부, 북한의 국가안전보위부 등 공산권 국가와 독일 나찌 시대의 정보기관 게슈타포는 수사권을 행사, 권력의 주구가 됨

○ 개혁방안

- 국가정보원이 전문정보기관으로서 본연의 업무에 충실하고, 안보수사의 전문성은 수사기관에 이관함으로써 경찰청 내 종전의 보안국과 합병하여 ‘(가칭)안보수사국’을 신설하는 방안

4. 국회의 민주적 통제 강화

○ 현황

- 국가정보원의 예산은 ‘국가기밀’이라는 이유로 예산 편성 단계에서부터 결산에 이르기까지 각종 특례 조항으로 점철되어 있고 이로 인해 국가 회계 중 가장 투명성이 떨어지는 영역¹⁴⁾. 또한 국회법은 정보위의 심사를 예산결산특별위원회의 심사로 본다고 규정하고 있어 예결위 통제를 배제하고 있고, 결산의 경우는 더욱 허술해서 원장의 책임하에 소관예산에 대한 회계감사를 진행하도록 하고 그 결과만을 대통령과 국회 정보위원회에 보고하도록 하여, 완전히 민주적 통제로부터 벗어나 있음
- 정보기관이 갖고 있는 정보의 독점적 현상 때문에 적절한 견제와 감시가 없다면 국내 정치에 쉽게 개입함으로써 독점적 권력을 자의적으로 악용할 가능성이 높음. 현행 국회에 의한 통제방법이 전문성 부족 등으로 한계를 가질 수 있으므로 민주적 통제를 위해 전문기관을 설치하는 방안을 검토할 필요

○ 해외사례

- 미국의 경우, 이란 콘트라게이트 등의 경험을 통해 “국가정보기관의 장은 정보관련 문제에 대해 국회에 완전하게 그 내용을 통보해야 한다”는 원칙이 확립되어 있으며 의회

14) 국가정보원의 예산 구조는 다른 부처에 비해 복잡하게 이루어져 있는데, ① 공식적인 본예산(주로 경상비) 외에도 ② 기획예산처 예비비에 숨겨져 있는 부분, ③ 국가정보원법 제3조 제1항 제5호에 규정된 정보 및 보안업무의 기획조정대상 부처 소관의 정보예산으로 구성되어 있음. 국가정보원 본예산의 경우, 국회에 예산안을 제출할 경우 총액으로 제출하고 일반적으로 요구되는 예산안과 관련된 첨부서류는 제출하지 아니함

와 정보기관간의 상호 신뢰에 근거한 통제를 행사

- 특히, 미국의 경우 대통령 대외정보자문위원회 위원 중 1인을 위원장으로 임명하고, 나머지 2인을 민간인으로 구성하는 정보감독위원회를 설치하여 정보기관의 위법적 정보 활동을 감사하도록 하는 권한 부여
- 독일의 경우, 의회가 ‘알 필요가 있는(Need to Know)’ 정보에 대해서는 제한 없는 보고가 이루어지며, 대신 비밀유지 의무를 부여하고 이를 어길 시, 형사소추가 가능하도록 하고 있음¹⁵⁾
- 특히, 독일의 경우 정보공유를 책임공유로 인식함으로써 보고된 사항은 철저한 비밀 유지. 정보위원회 소속 의원들은 의회 과반수의 찬성에 의해 임명됨으로써 정당을 대표한 다기보다 의회를 대표하도록 하고 있음

○ 개혁방안

① 예산심사 및 회계감사 기능 강화

- 국회 정보위원회의 예산심사 및 결산기능을 강화하기 위하여 국회 정보위원회 산하에 보좌기구 신설. 보좌기구는 회계전문가로 구성하되 비밀취급인가를 받은 자로 구성
- 보좌기구는 국가정보원의 예산집행에 대한 상시적 감사와 함께 문제 사안에 대해서는 조사하여 국회 정보위원회에 보고하도록 함
- 국가정보원의 국회 정보위원회의 자료제출요구에 대한 거부권을 삭제하여 정보위원회가 국가정보원의 예결산에 대한 실질적인 심사를 가능하도록 함

② 상설 ‘(가칭)정보감독위원회’ 신설

- 국회법 개정을 통해서 정보감독위원회가 정보위원회 소관의 정보기관에 대한 감찰, 조사, 감사를 수행하고 위원장(정보위원장 겸임) 1인과 상임위원 2인 포함 5인으로 구성하며, 정보기관의 정보활동과 인사, 예산, 감사 등에 관한 주요 정책 및 위법 사항 등을 감독함
- 국회의 통제권한을 강화하는 대신 정보위원회와 정보감독위원회의 위원 및 직원에 대한 선출을 엄밀하게 하고, 비밀 엄수 의무 및 벌칙을 가중할 필요 있음

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

15) 우리의 경우도 국회법 54조 2에 정보위원회에 대한 특례 조항을 두고 위원회 회의의 비공개와 위원 및 소속직원의 비밀누설을 금하고 있음