

국가정보원 개혁방안 모색 토론회

---

# 국정원, 어떻게 개혁할 것인가?

---

일시 | 2017년 11월 7일(화) 오전 10시

장소 | 국회 의원회관 제9간담회실

주최 | 국정원감시네트워크(민들레\_국가폭력피해자와 함께하는 사람들, 민주사회를 위한 변호사모임, 민주주의법학연구회, 진보네트워크센터, 참여연대, 천주교인권위원회, 한국진보연대), 더불어민주당 적폐청산위원회, 더불어민주당 진선미의원, 국민의당 천정배의원, 정의당 노회찬의원

## 프로그램

- 10:00 사회 강문대 민주사회를 위한 변호사모임 사무총장
- 10:10 축사 공동주최 국회의원
- 10:20 **발제1** **국가정보원의 역할과 기능 축소 방안**  
조지훈 민주사회를 위한 변호사모임 디지털정보위원장
- 10:40 **발표2** **국가정보원에 대한 감독과 통제 강화 방안**  
박근용 참여연대 공동사무처장
- 11:00 토론 김광진 전 국회의원  
박병욱 국립제주대학교 행정학과 교수  
오병일 진보네트워크센터 활동가  
공동주최 국회의원  
(가나다 순)
- 11:40 종합토론
- 12:00 폐회

## 목차

발제1	국가정보원의 역할과 기능 축소 방안 / 조지훈	04
발제2	국가정보원에 대한 감독과 통제 강화 방안 / 박근용	13
토론1	국가정보원 개혁방안에 대한 토론문 / 김광진	31
토론2	국가정보원 개혁방안에 대한 토론문 / 박병욱	32
토론3	국가정보원 사이버보안 관련 기능의 법적 근거 및 개편방향 / 오병일	55

# 국가정보원의 역할과 기능 축소 방안

---

조지훈 / 변호사, 민주사회를 위한 변호사모임 디지털정보위원장

## I. 들어가며

국정원의 적폐가 하나씩 들어날수록 그 역할과 기능에 대한 의구심이 강하게 든다. 대통령 직속의 국가비밀정보기관이 한 일이라는 것이 여론조작으로 대선개입·정치공작하고, 특수활동비를 청와대 상납했다는 등의 행위라는 것이다. 시민사회에서는 국정원의 존립 자체가 필요한가라는 본질적인 문제의식으로까지 이어진다. 현재의 국정원법에서 정하고 있는 역할과 기능을 재검토하여 리스트럭처를 해야 할 필요성이 그 어느 때보다 절실하게 제기되고 있고, 이것이 입법으로 이어져야 한다는 요구가 높다.

## II. 범죄수사권, 경찰 등 일반 수사기관으로 이관

### 1. 현행 법령의 규정

국정원법 제3조 제1항 제3호, 제4호는 ‘형법 중 내란(內亂)의 죄, 외환(外患)의 죄, 군형법 중 반란의 죄, 암호 부정사용의 죄, 군사기밀 보호법에 규정된 죄, 국가보안법에 규정된 죄에 대한 수사’, ‘국정원 직원의 직무와 관련된 범죄에 대한

수사'의 직무수행권을 규정하고 있다.

국정원법 제16조는 '국정원 직원으로서 원장이 지명하는 사람은 제3조제1항제3호 및 제4호에 규정된 죄에 관하여 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 및 군사법원법의 규정에 따라 사법경찰관리와 군사법경찰관리의 직무를 수행한다'고 규정하고 있다.

위 조항에 근거하여 특수사법경찰관으로 지명된 국정원 직원은, 범죄수사에 필요한 업무라는 이유로, 민감정보(사상·신념, 노동조합·정당의 가입·탈퇴, 정치적 견해, 건강, 성생활 등에 관한 정보 등을 말한다), 주민등록번호와 같은 고유식별정보 등의 개인정보를 합법적으로 처리할 수 있고(검찰 및 특별사법경찰관리 등의 개인정보 처리에 관한 규정 제3조, 개인정보보호법 제23조, 제24조, 제24조의2), 통신제한조치 허가 신청(통신비밀보호법 제6조 제2항)과 긴급통신제한조치 시행(통신비밀보호법 제8조 제1항), 전기통신사업자에 대한 통신사실 확인자료 열람·제출 요청(통신비밀보호법 제13조 제1항), 신용정보회사들에 대한 개인신용정보의 제공요구(신용정보법 제32조 제6항 제6호) 등을 합법적으로 할 수 있다.

## 2. 문제점

국가의 안보를 위한 것이 아닌, '정권의 안보'를 위한 공안사건을 기획하고 이를 필요한 시점에 공개함으로써 정치에 개입할 수 있는 근원이 된다.

비밀적인 정보수집 방식만이 아니라 시민들의 개인정보를 합법적인 방법으로 모두 취득할 수 있는 권한을 가진다.

경찰(보안수사대), 검찰(공안부)과 동일한 범죄에 대하여 중첩되어 있다.

수사과정에서의 인권침해 문제가 계속 발생하고 있다.

소속 직원에 대한 수사권을 스스로 가지고 있다.

수사기관이 아닌 정보기관으로서의 전문성을 축적하지 못한다.

### 3. 개선방향

직무권한 규정에서 수사권 관련 규정을 삭제하면 된다(현행 국정원법 제3조 제1항 제3호, 제4호, 제16조 삭제).

경찰에 안보수사청을 설치하거나 독립된 조직을 만드는 것에 대해서는 신중할 필요가 있다(지금도 경찰, 검찰에는 별도의 부서들이 존재한다).

## III. 정보 및 보안업무 기획조정권, 타 정부기관 이관

### 1. 현행 법령의 규정

국정원법 제3조 제1항 제5호는 '정보 및 보안 업무의 기획·조정'을 국정원의 직무로 규정하고 있다.

정보 및 보안업무 기획·조정 규정(대통령령) 제3조 국가정보원장(이하 "국정원장"이라 한다)은 국가정보 및 보안업무에 관한 정책의 수립 등 기획업무를 수행하며, 동 정보 및 보안업무의 통합기능수행을 위하여 필요한 합리적 범위 내에서 각 정보수사기관의 업무와 행정기관의 정보 및 보안업무를 조정한다. <개정 1999.3.31.>

기획업무의 범위 : 1. 국가 기본정보정책의 수립, 2. 국가 정보의 중장기 판단, 3. 국가 정보목표 우선순위의 작성, 4. 국가 보안방책의 수립, 5. 정보예산의 편성, 6. 정보 및 보안업무의 기본지침 수립 (위 규정 제4조)

조정업무의 범위 : 1. 과학기술정보통신부 - 가. 우편검열 및 정보자료의 수집에 관한 사항, 나. 북한 및 외국의 과학기술 정보 및 자료의 수집관리와 활용에 관

한 사항, 다. 전과감시에 관한 사항, 2. 외교부 - 가. 국외정보의 수집에 관한 사항, 나. 출입국자의 보안에 관한 사항, 다. 재외국민의 실태에 관한 사항, 라. 통신보안에 관한 사항, 3. 통일부 - 가. 통일에 관한 국내외 정세의 조사·분석 및 평가에 관한 사항, 나. 남북대화에 관한 사항, 다. 이북5도의 실태에 관한 조사·분석 및 평가에 관한 사항, 라. 통일교육에 관한 사항, 4. 법무부 - 가. 국내 보안정보의 수집·작성에 관한 사항, 나. 정보사범 등에 대한 검찰정보의 처리에 관한 사항, 다. 공소 보류된 자의 신병처리에 관한 사항, 라. 적성압수금품등의 처리에 관한 사항, 마. 정보사범 등의 보도 및 교도에 관한 사항, 바. 출입국자의 보안에 관한 사항, 사. 통신보안에 관한 사항, 5. 국방부 - 가. 국외정보·국내보안정보·통신정보 및 통신보안업무에 관한 사항, 나. 제4호나목부터 마목까지에 규정된 사항, 다. 군인 및 군무원의 신원조사업무지침에 관한 사항, 라. 정보사범 등의 내사·수사 및 시찰에 관한 사항, 6. 행정안전부 - 가. 국내 보안정보(외사정보 포함)의 수집·작성에 관한 사항, 나. 정보사범 등의 내사·수사 및 시찰에 관한 사항, 다. 신원조사업무에 관한 사항, 라. 통신정보 및 통신보안 업무에 관한 사항, 7. 문화체육관광부 - 가. 공연물 및 영화의 검열·조사·분석 및 평가에 관한 사항, 나. 신문·통신 그 밖의 정기간행물과 방송 등 대중전달매체의 활동 조사·분석 및 평가에 관한 사항, 다. 대공심리전에 관한 사항, 라. 대공민간활동에 관한 사항, 8. 산업통상자원부 - 국외정보의 수집에 관한 사항, 9. 국토교통부 - 국내 보안정보(외사정보 포함)의 수집·작성에 관한 사항, 10. 해양수산부 - 국내 보안정보(외사정보 포함)의 수집·작성에 관한 사항, 11. 삭제 <2017.7.26.>, 12. 방송통신위원회 - 가. 전과감시에 관한 사항, 나. 그 밖에 통신정보 및 통신보안 업무에 관한 사항, 13. 그 밖의 정보 및 보안 업무 관련 기관 정보 및 보안 관련 업무에 관한 사항 [전문개정 2014.11.19.] (위 규정 제5조)

조정절차 : 국정원장은 제5조의 조정을 행함에 있어 국가안보에 중대한 영향을 미치는 주요사안에 관하여는 직접 조정하고, 기타 사안에 관하여는 일반지침에 의하여 조정한다. <개정 1999.3.31.> (위 규정 제6조)

## 2. 문제점

정보 및 보안업무 조정·기획 권한을 이유로 국정원이 행정부 전 부처에 대한 개입권한을 가지게 된다. 문화계 블랙리스트 관련 국정원 개입은 하나의 사례이다.

최근 밝혀진 댓글사건에서 군 사이버사의 댓글작업 등이 모두 국정원의 사실상의 지휘아래 진행된 것과 같이, 국정원이 모든 정보조직들의 상급기관으로 권한을 행사한다.

적법한 통제를 받지 않는 비밀정보기관이라는 특성을 가진 기관이 국가의 모든 정보조직들의 최상위 기관으로서의 지위를 갖는다는 것은 정보관련 조직들의 불투명성·비민주성을 강화시키는 방향으로 작용한다.

‘정보사범’에 대한 내사·수사착수, 검거한 때, 검사처분 있을 때, 각 심급별 재판결과 등에 대한 국정원장 통보절차(위 규정 제7조), 주요정보사범의 신병처리 및 공소보류에 대한 국정원장으로부터의 조정을 받아야 하는데(위 규정 제8조, 제9조), 이는 국정원이 관련 수사에 개입하는 막강한 권한을 부여한다.

### 3. 개선방향

국정원법 제3조 제1항 5호를 삭제하고, 대통령령인 정보 및 보안업무 기획·조정 규정을 폐지하면 된다.

미국의 경우 9.11 테러이후 2004년에 국가정보장(DNI, Director of National Intelligence) 직위와 기관(ODNI, Office of Director of National Intelligence)을 신설하여 미국의 16개 정보기관에서 모은 정보취합 뿐만 아니라, 이들 정보기관들(이른바 정보공동체)관련 정책조정·예산조정 등의 업무를 맡겼다. 우리의 경우에도 정부기관의 정보 및 보안업무에 대한 기획 및 조정을 해야 할 필요가 있다면 국무총리실이 맡거나 별도의 기관(NSC 또는 새로운 조직 신설)에서 수행하게끔 하면 될 것이다. 다만 이 전제는 상시적인 외부적인 감시와 통제가 가능해야 한다는 점이다.

## IV. 해외정보수집기관으로 개편, 국내정보 수집 금지



## 1. 현행 법령의 규정

국정원법 제3조 제1항 제1호는 ‘국의 정보 및 국내 보안정보[대공(對共), 대정부 전복(對政府顛覆), 방첩(防諜), 대테러 및 국제범죄조직]의 수집·작성 및 배포’를 규정하고 있다.

정보 및 보안업무 기획·조정 규정 제2조 제2호는 “국내보안정보”라 함은 간첩 기타 반국가활동세력과 그 추종분자의 국가에 대한 위해 행위로부터 국가의 안전을 보장하기 위하여 취급되는 정보를 말한다”고 규정하고 있다.

## 2. 문제점

국정원의 국내정치개입, 민간인사찰 및 개인정보 침해 등의 제도적인 토대이다.

원세훈 전 국정원장 등이 댓글사건에서 자신들의 활동은 방첩 등 정당한 보안업무의 일환이라고 주장하는 것에서 확인된다.

국정원 적폐들이 드러나는 사안들은 모두 국정원이 국내 관련 정보를 다룰 수 있는 권한이 있었기 때문이다. 이를 원천적으로 차단하여야 한다.

## 3. 개선방향

현행 국정원법 제3조 제1항 제1호를 “국의정보 및 대북정보의 수집·작성 및 배포”로 개정하면 된다.

# V. 정보수집임무를 뛰어넘는 ‘심리전’ 기능 및 조직 폐지

## 1. 현황

지난 2013년 연말 국회에 보고된 국정원의 이른바 자체개혁안에는 ‘방어 심리전 활동 시 특정정당과 정치인 관련 내용에 대한 언급금지’가 포함되어 있다. 당시 국정원은 북한지령과 북한체제 선전선동, 대한민국 정체성과 역사적 정통성 부정, 반헌법적 북한 주장동조 등 3가지에 대해서는 방어심리전을 지속할 것이며, ‘이적사이트’에 대한 정보수집차원의 심리전 활동을 지속하겠다고 했다.

## 2. 문제점

국정원이 정보수집의 임무 수행을 뛰어넘어 ‘심리전’을 수행하는 것은 현행법령상의 국정원의 직무범위에도 넘어서는 활동으로 국정원법 위반행위에 해당한다.

정보 수집을 위해 제한적으로 공작 활동이 필요할 수 있겠으나, 공격적인 심리전은 물론이거니와 북한의 선전선동에 대한 방어 등 방어심리전조차 정보수집 기관인 국정원의 역할에 해당한다고 보기 어렵다.

이른바 ‘적’에 대한 심리전은 국방부의 직할부대인 국군심리전단이 수행하고 있으며 국정원법 어디에도 작전 기능을 국정원에게 맡긴 바 없다. 반면 국민을 상대로 전개하는 ‘방어심리전’은 더더욱 정보수집 기관인 국정원의 역할이 아니며, 북한 등의 잘못된 주장에 대한 반박은 정부의 홍보기관 등에서 공개적으로 하는 것이 맞고 그것으로도 충분하다.

## 3. 개선방향

특정정당과 정치인 관련 내용의 심리전단을 금지하는 것을 전제로 국정원의 심리전 활동을 국정원의 정상적인 기능으로 인정하는 일은 앞으로도 없어야 하며, 만약 국정원이 여전히 심리전 기능을 수행하고 있다면 이를 중단시키고 관련 조직을 폐지해야 한다.

## VI. 비밀보호 정책수립과 신원조사 및 보안측정권, 타 정부기관 이관

### 1. 현행 법령의 규정

국정원법 제3조 제1항 제2호는 ‘국가 기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안 업무(다만, 각급 기관에 대한 보안감사 제외)’를 국정원 직무 중 하나로 규정하고 있다.

비밀보호 : 국정원장은, 1. 비밀의 보호와 관련된 기본정책의 수립 및 제도의 개선, 2. 비밀관리 기법의 연구·보급 및 표준화, 3. 전자적 방법에 의한 비밀보호 기술개발 및 보급, 4. 각급기관의 보안 업무가 제1호부터 제3호까지의 사항에 따라 적절하게 수행되는지 여부의 확인, 5. 제1호부터 제3호까지의 사항에 대한 각급기관 소속 공무원 등의 교육 등의 권한을 가진다[보안업무규정(대통령령) 제6조]. 비밀열람, 비밀공개 관련 국정원장과 사전 협의 의무(위 규정 제24조, 제25조) 및 중앙행정기관의 비밀 공개에 관한 사항 심의하는 ‘보안심사위원회’ 구성·운영 국정원이 정하도록 되어 있다(위 규정 제26조).

신원조사 : 국정원장은 국가보안을 위하여 국가에 대한 충성심·성실성 및 신뢰성을 조사하기 위하여 신원조사를 하고, 그 대상은 1. 공무원 임용 예정자, 2. 비밀취급 인가 예정자, 3. 해외여행을 위하여 「여권법」에 따른 여권이나 「선원법」에 따른 선원수첩 등 신분증서 또는 「출입국관리법」에 따른 사증(査證) 등을 발급받으려는 사람(입국하는 교포를 포함한다), 4. 국가보안시설·보호장비를 관리하는 기관 등의 장(해당 국가보안시설 등의 관리 업무를 수행하는 소속 직원을 포함한다), 5. 임직원을 임명할 때 정부의 승인이나 동의를 필요한 공공기관의 임직원, 6. 그 밖에 다른 법령에서 정하는 사람이나 각급기관의 장이 국가보안상 필요하다고 인정하는 사람이다(위 규정 제33조).

보안조사 : 국정원장은 국가보안에 관련된 시설·암호자재 또는 지역을 파괴, 기능마비 또는 비밀누설로부터 보호하기 위하여 보안측정을 한다(위 규정 제35조).

## 2. 문제점

비밀보호 관련 정책수립 업무나 신원조사 업무수행, 보안측정 및 보안사고 조사 업무수행 등은 그 과정과 결과에 대한 외부의 객관적 검증과 평가가 가능해야 함에도 불구하고 이런 업무까지 행정부 및 국회로부터의 감독과 견제가 제한되어 있는 국정원에게 맡기면 정책수립 및 집행의 실패 여부와 책임 규명도 어렵다.

신원조사를 통한 수집된 정보, 보안조사 과정에서 확보된 중앙행정기관의 정보 등은 국내정치 및 여론공작이나 시민들을 대상으로 한 감시 내지 사찰에 악용될 소지가 있고, 국정원이 막대한 양의 정보를 축적하는 기제가 된다.

보안측정권한이 국정원에 집중되어 있어서 유명무실화 되는 우려가 있다.

## 3. 개선방향

국정원법 제3조 제1항 제2호 및 이에 근거한 보안업무규정에서 정한 국정원의 보안업무 기능을 다른 정부기관에 이양하면 된다.

## VII. 마치며

국정원의 본질적인 개조를 반드시 시행하여야 할 때이다. 이번에 드러난 국정원 적폐들만으로도 시민들로부터 존립기반 자체를 부정당한다. 지금 국익에 보탬이 되는 진정한 국가비밀정보기관으로서의 위상을 재정립하지 못한다면 언제든지 국정원의 불법적인 사찰 및 정치개입, 여론공작 등이 되살아날 수 있다. 이번 기회에 제도적으로 국정원이 다시는 국내정치에 개입하거나 불법적인 행위를 하지 못하도록 완전한 정보조직 관련 체제를 만들어야 한다.

## 국가정보원에 대한 감독과 통제 강화 방안

---

박근용 / 참여연대 공동사무처장

### I. 들어가며

1) 그동안 국가정보원(이하 국정원)의 불법, 탈법행위와 인권침해, 정치공작 등의 행위가 사회문제가 된 적이 여러 차례 있었음. 당연히 그럴 때마다 국정원 개혁 방안이 논의되었음. 대부분 기능과 역할, 조직과 관련한 논쟁에 집중된 반면, 국정원에 대한 감독체계 강화는 소홀히 다루어져왔음.

2) 문민정부가 들어섰던 시기인 1994년, 국회법에 국정원(당시 국가안전기획부)을 소관 하는 ‘정보위원회’ 규정이 신설되면서, 국정원 소관 기관이 국방위원회에서 정보위원회로 바뀌었고 이를 통해 국정원에 대해서만 사실상 집중하는 국회 상임위원회가 가동되기 시작했음. 그 후 2017년 10월까지, 즉 23년 동안 감독과 통제 분야에서의 개혁은 매우 미진했음

○ 지난 23년간 국정원에 대한 감독 통제 분야에서의 변화 중 국회법 분야는 다음과 같음

가. 국정원 소관 예산안과 결산과 관련하여서는, 1994년에 정보위원회 규정을 만들면서 정보위원회 심사는 예결산특별위원회의 심사로 본다는 규정과 정보위원회

는 국정원 소관 예산안과 결산심사결과는 총액으로 예결위에 통보한다는 특례규정(다른 위원회와 차별)을 두었는데, 그 규정은 현재까지 유지되고 있음(국회법 84조 4항).

나. 정보위원회 구성과 운영 규정과 관련하여서는, 국회법에서 정한 것 외의 필요한 사항은 국회 규칙으로 정한다고 1994년에 국회법 개정했지만, 관련한 국회 규칙은 그 후 마련된 것이 없음(국회법 54조의2 4항)

다. 정보위원회 회의의 공개수준과 관련하여서는, 1994년 국회법 개정 시 비공개 회의라고만 규정되었다가, 2005년에 ‘공청회 또는 국정원장에 대한 인사청문회’의 경우에만 ‘위원회 의결’로 공개할 수 있다는 규정으로 바뀌었을 뿐임(국회법 54조의2 1항). 그러나 공청회는 청문회와 달리 어떤 사안에 대한 조사와 관련한 것이 아니라, 제도개선 등에 대한 연구자나 법률가 또는 시민사회단체 인사들이 참여하는 토론회인 만큼 국정원에 대한 감독과 관련한 정보위원회 회의가 공개되는 것이라고 볼 수 없음<sup>1)</sup>

○ 23년간 국정원에 대한 감독 통제 분야에서의 변화 중 국가정보원법 분야는 다음과 같음. 이 변화는 2012년 대선을 계기로 드러난 국정원 댓글사건의 여파로 2014년 1월에 이루어진 것임.

가. 국정원의 국회에 대한 증언과 자료제출 의무와 관련하여, 2014년 1월에 국가정보원법 13조(국회에서의 증언 등) 1항에 국정원장을 향한 상징적 문구인 “성실하게 자료를 제출하고 답변하여야 한다. 다만”을 추가함. 즉 “원장은 국회 예산결산 심사 및 안전 심사와 감사원의 감사가 있을 때에 국가의 안전보장에 중대한 영향을 미치는 국가 기밀사항에 대하여는 그 사유를 밝히고 자료의 제출 또는 답변을 거부할 수 있다”라는 기존 조항의 가운데에, 상징적 문구를 삽입하는데 그쳤음<sup>2)</sup>.

1) 2000년 6월 개원 16대 국회부터 2017년 10월 현재 20대 국회까지, 회의록이 공개되어 있는 정보위원회 공청회는 다음 3건에 불과함. 2009년 11월 4일 <비밀의 보호 및 관리에 관한 법률안(정부 제출)에 대한 공청회>, 2007년 4월 27일 <비밀의 보호 및 관리에 관한 법 제정에 관한 공청회>, 2005년 12월 3일 <테러방지법안 심사를 위한 공청회>.

2) 개정된 조문은 다음과 같음. “원장은 국회 예산결산 심사 및 안전 심사와 감사원의 감사가 있을 때에 성실하게 자료를 제출하고 답변하여야 한다. 다만 국가의 안전보장에 중대한 영향을 미치는 국가 기밀사항에 대하여

나. 국정원 예산 심의와 관련하여, 예산 중 일부는 다른 기관의 예산에 계상함으로써 국정원 예산인 것이 드러나지 않게 할 수 있는데 2014년에 다른 기관 예산에 숨겨둔 그 부분도 국회 정보위원회의 심사대상임을 명문화(국정원법 12조 3항)하였음.

다. 국정원장 및 소속 직원의 불법행위와 관련한 처벌과 관련하여서는, 2014년에 정치관여행위로 규정되어 금지된 행위들을 인터넷 등 정보통신망을 이용해서 자행하는 경우도 금지한다는 규정이 하나 추가(국정원법 9조 2항 5호)됨. 그리고 금지된 정치관여행위를 지시받을 경우 이의제기권을 행사할 수 있고, 시정이 되지 않을 경우 수사기관에 신고하더라도 비밀누설로 처벌받지 않는다는 조항이 신설되었음(같은 법 9조 3항과 4항). 그리고 정치관여금지조항 위반의 경우 형사처벌 형량을 상향(기존 5년이하의 징역→7년이하의 징역)하고, 공소시효도 10년으로 연장함(같은 법 18조1항, 3항)

라. 국정원 직원의 정보수집활동 방식과 관련하여, 2014년에 국가기관과 정당, 언론사 등을 대상으로 법률과 내부규정에 위반한 파견이나 상시출입 방식으로 정보활동을 해서는 안 된다는 규정을 신설하되, 그 규정은 국정원 내부 규정에 불과한 것이었음(같은 법 15조의2)

3) 민주화 이후 정보위원회가 도입된 1994년 이후 최근까지 23년 동안 국정원(안기부 포함)의 불법행위 등이 문제가 된 때는 여러 차례였음.

○ 1997년 대통령선거에서 이른바 ‘북풍’을 의도했던 북풍사건이 있었음. 북풍사건에도 불구하고 집권에 성공한 김대중 정부 시기에 국정원 개혁은 안기부를 국정원으로 개칭하고 관련자를 문책하고 대대적으로 인사교체를 시도하는 것이었으며, 제도개혁은 없었음.

○ 노무현 정부 시기에 안기부-삼성X파일사건 등이 드러났지만, 국정원과 관련한 제도개혁은 없었음. 중앙정보부 시절부터 포함한 과거사 진실규명 작업과

---

는 그 사유를 밝히고 자료의 제출 또는 답변을 거부할 수 있다”

대통령에 대한 국정원장의 독대보고 중단이 진행된 개혁조치였으며, 제도적으로는 국회의 인사청문 대상에 국정원장을 포함시킨 것 정도에 그쳤음.

○ 박근혜 정부 시기에 국정원 댓글사건이 발생하고, RCS를 이용한 국내인에 대한 불법해킹 의혹이 터졌지만, 앞서 언급한 국정원법과 국회법 개정에 그쳤음.

○ 20여년이 넘는 동안 많은 의혹사건과 불법탈법사건이 발생했음에도 기능과 역할에 대한 규제는커녕, 불법탈법행위가 벌어지는지, 고유의 업무에 집중하여 성과를 내고 있는지를 관리 감독할 감독 및 통제 시스템을 보완하거나 혁신한 바가 없었던 것도 문제임.

4) 아래에서는 국정원 조직과 인력이 법이 정한 기능과 역할, 권한 범위 내에서 운영되도록 감독하고 통제하기 위해 개선 또는 도입되어야 할 감독통제분야 개혁 과제를 제안함. 여러 제안 중에서도, 국회 정보위원회에만 의존하고 있는 현행 감독체계를 벗어나, 정보위원회 산하에 전문가가 참여하는 감독기구를 설치하거나 행정부 소속일지라도 국정원으로부터 독립성과 함께 실효적인 권한을 부여받은 정보감찰관 같은 기구를 두는 것은 특히 중요함.

## II. 감독통제 개혁방안

### 1. 국회 정보위원회 외, 국회 소속 <전문가형 정보기관 감독기구>와 대통령 소속 <정보감찰관> 등 신설

#### 1) 현황 및 문제

○ 국회의원으로 구성된 국회 정보위원회가 1차적인 감독기구로서 기능을 수행하지만, 전문성에는 한계가 있음. 앞서 본대로 국회 정보위원회를 전임 위원회로 변경하고 전문 보좌진의 지원을 받더라도, 4년마다 국회가 새로 구성되고 2년마다 상임위원회 위원이 변경됨에 따라, 정보위원회 구성에도 큰 변동이 생김.



○ 그에 따라 정보위원들의 전문성이 축적되는데 한계가 있고, 감독자인 정보위원회와 감독대상인 정보기관 사이에 보유하고 있는 정보의 현격한 차이로 인해 정보위원회의 감독기능이 제대로 작동되는데 한계가 있음.

## 2) 개선

○ 국회 정보위원회 산하에, 정보 및 인권분야 전문가로 구성된 <전문가형 정보기관 감독기구(옴부즈맨 등)>를 설치하여, 의원들로 구성된 정보위원회의 감독기능을 강력히 뒷받침해야 함. 또는 국회 소속 <전문가형 정보기관 감독기구>와 별개로, 대통령의 책임 하에 국정원 등 정보기관의 활동의 적법성 등을 감독할 수 있도록 대통령이 국회의 동의 등을 받아 임명하는 정보감찰관 제도를 설치함.

○ 이들 국회 소속 <전문가형 정보기관 감독기구>와 대통령 또는 행정부 소속 <정보감찰관>은 △ 정보기관의 활동 과정에서 발생할 수 있는 위법 사항에 대한 조사 △ 정보기관의 운영개선에 관한 사항 조사, △ 국회 또는 국회 정보위원회가 요청한 구체적 사항 등에 대한 조사와 감사, △ 정보기관에 의한 인권침해를 당한 피해자의 진정 또는 일정한 요건을 갖춘 국민의 감사(감찰)청구에 따른 조사 활동을 상시 수행하도록 함. 아울러 이들 기관은 정기 감독보고서를 국회 정보위원회 또는 대통령에게 제출하고, 현안이 발생하였거나 조사를 요청받았을 경우에는 수시 감독보고서를 제출하도록 함.

○ 대통령 소속 <정보감찰관>은 지난 2006년 3월에 한나라당 소속 정형근 의원 등 19인이 발의한 <국가정보활동기본법안>(의안번호 4093)에도 담겨 있었음.

당시 법안의 주요 내용은 “정보기관 및 관계기관의 정책 및 활동에 대한 감찰·조사, 정보역량의 효율적 배분, 통합정보체계구축에 대한 감독을 위하여 대통령 소속하에 3년 단임의 정보감찰관을 두도록 하고, 국회의 인사 청문을 거치도록 하며, 정보감찰관은 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행하며 대통령과 국회에 대해서만 책임지도록 함”이었음.

당시 법안에서 정보감찰관의 직무범위는 다음 사항에 대한 ‘감찰, 조사, 감사 등 감독활동’임. “1. 정보기관 및 관계기관의 정보활동과 인사·예산·감사 등에 관한 주요정책 및 업무수행과정에서 발생할 수 있는 권리남용 등 위법사항 2. 정보기관 및 관계기관에 대한 정보사업과 보안업무에 관한 감사 3. 각급 정보기관의 운영·개선에 관한 사항 4. 다른 국가기관으로부터의 업무협조요청에 관한 사항 5. 그 밖에 대통령 또는 국회가 중요하다고 인정하여 조사를 의뢰한 구체적 사항”

○ 해외에서도 유사한 다음 사례가 있음. △ 미국 중앙정보국 감찰관(IG-CIA), △ 호주 정보보안감찰관 AIGIS, △ 캐나다 정보보안기관감찰실 OIG-CSIS, △ 캐나다 보안정보심의위원회 SIRC △ 벨기에의 상임 정보기관 심의위원회 (Committee I) 등이 있음.

미국 중앙정보국 감찰관(IG-CIA)는 처음 창설된 후 상당기간 동안 CIA 국장이 임명하였음. 하지만 독립성이 부족하다는 비판이 있었고, 1989년 이후 개선되어 소속은 CIA 직원 신분이고 CIA 국장에게 보고하지만 대통령이 지명하고 상원이 확정하는 자가 감찰관이 되며 해임도 대통령만이 할 수 있다고 함.<sup>3)</sup> 그리고 감찰관은 조사 결과와 권고 사항을 CIA 국장과 미 의회 정보위원회에 신속히 알려 하며, 법률 위반 혐의와 관련 있는 경우에는 법무부장관에게도 알려야 한다고 함.

호주 정보보안감찰관(AIGIS)은 총독이 지명하는데, 주로 호주안보정보원(ASIO)를 중심으로 호주의 여러 정보기관을 담당하고 있음. AIGIS는 정보기관들의 법률 준수 모니터링, 활동의 적절성과 효과성 평가, 활동의 인권침해 여부 결정 등의 직무를 수행한다고 함. 이러한 직무를 수행하기 위해 왕립조사위원회와 같은 수준의 조사권한을 사용할 수 있으며, 구체적으로 보면 증인의 청문회 출석을 강제할 수 있고, 문서제출 강제권한, 정보기관 시설 출입 권한을 보유하고 있음

캐나다 정보보안기관감찰실 OIG-CSIS(Office of the Inspector General of the Canadian Security Intelligence Service)은 미국의 중앙정보국 감찰관과 달리 정보기관의 직원이 아니라 내각이 지명하는 공공안전부 소속이라고 함. 캐나다 보

3) 이 부분을 포함하여 아래 해외 사례에 대한 소개는 다음 자료에서 참고 또는 인용한 것임. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)가 2012년에 발행한, Hans Born과 Aidan Wills이 편집한 <Overseeing Intelligence Services A Toolkit(정보기관 감독 도구 모음)>

안정보심의위원회는 캐나다 정보보안기관의 통제 하에 있는 어떠한 정보에도 접근할 권한을 부여받고 있으며, 위원회에 제기된 민원에 대한 조사도 직무범위에 포함되어 있음

벨기에의 상임 정보기관 심의위원회(Committee I)는 벨기에의 2개의 정보기관(국가보안국과 일반정보보안국) 등을 감독한다고 함. 감독대상 정보기관들의 법률 및 규정 준수 여부뿐만 아니라 기관의 효율성도 감독한다고 하며, 심의위원회를 구성하는 3명의 위원은 법학 학위 보유자로서 벨기에 상원이 지명함.

○ 한편 2010년 5월에 발표된, 유엔의 <테러리즘 반대와 관련한 인권과 기본적 자유의 보호와 증진에 대한 특별보고관>인 마틴 쉐닌이 발표한 보고서 <테러리즘 반대와 관련하여, 정보기관이 감독을 포함하여 인권존중을 보장하는 법적·제도적 틀에 대한 모범 관행 모음><sup>4)</sup>에도 정보기관에 대한 감독체계에 대해 참고해야 할 국제 관행을 소개하고 있음. 그 중 몇 가지를 소개하면 다음과 같음.

“관행 6. 정보기관은 내부, 행정, 국회, 사법 및 전문화된 감독기관의 감독을 받으며, 이들의 권한과 권력은 공법에 기반한다. 효과적인 정보 감독 시스템에는 정보기관과 행정부와는 관계없는 민간 기관이 최소한 하나는 포함된다.<sup>5)</sup>(이하 생략)”

“관행 7. 감독기관은 독자적인 조사에 착수하여 수행하는 것은 물론, 자신들의 임무를 완수하는데 필요한 정보, 관료 및 시설을 완전하고도 아무 제약 없이 접근할 수 있는 권한과 자원, 전문기술을 가진다. 감독기관은 증언을 듣는 일은 물론 문서 및 기타 증거를 확보하는데 있어서 정보기관과 법 집행 당국의 전면적인 협조를 받는다.<sup>6)</sup>”

4) Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin\* <Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight>

5) Practice 6. Intelligence services are overseen by a combination of internal, executive, parliamentary, judicial and specialized oversight institutions whose mandates and powers are based on publicly available law. An effective system of intelligence oversight includes at least one civilian institution that is independent of both the intelligence services and the executive.

“관행 9. 정보기관이 자신의 권리를 침해한다고 생각하는 개인은 누구나 법정이나 혹은 옴부즈맨(행정감찰관), 인권위원회 또는 국가인권기구와 같은 감독기관에 민원을 넣을 수 있다. 정보기관의 불법행위로 영향을 받은 개인은 자신이 겪은 손해에 대한 완전한 보상을 포함하여 이를 효과적으로 해결해줄 수 있는 기관에 의지할 수 있다.”<sup>7)</sup>”

“관행 10. 정보기관의 활동과 관련한 민원과 소송의 효과적인 해결방안을 다루는 기관은 정보기관 및 행정부로부터 독립되어 있다. 이 같은 기관은 모든 관련 정보와 필요한 자원 및 조사 수행을 위한 전문지식에 아무 제약 없이 접근할 수 있으며, 구속력 있는 지시를 내릴 수 있다.”<sup>8)</sup>”

따라서 우리도 국회법을 개정하여 국회 소속 <전문가형 정보기관 감독기구>를 설치하는 규정을 신설하거나, 국정원법 등을 개정하여 <정보감찰관>을 두는 규정을 신설하도록 함.

## 2. 국회 정보위원회의 전임화 및 보좌진의 지원 보장

### 1) 현황 및 문제

○ 국회에는 국정원을 관할하는 정보위원회가 상임위원회 중의 하나로 설치되어

---

6) Practice 7. Oversight institutions have the power, resources and expertise to initiate and conduct their own investigations, as well as full and unhindered access to the information, officials and installations necessary to fulfil their mandates. Oversight institutions receive the full cooperation of intelligence services and law enforcement authorities in hearing witnesses, as well as obtaining documentation and other evidence.

7) Practice 9. Any individual who believes that her or his rights have been infringed by an intelligence service is able to bring a complaint to a court or oversight institution, such as an ombudsman, human rights commissioner or national human rights institution. Individuals affected by the illegal actions of an intelligence service have recourse to an institution that can provide an effective remedy, including full reparation for the harm suffered.

8) Practice 10. The institutions responsible for addressing complaints and claims for effective remedy arising from the activities of intelligence services are independent of the intelligence services and the political executive. Such institutions have full and unhindered access to all relevant information, the necessary resources and expertise to conduct investigations, and the capacity to issue binding orders.

있음. 그러나 일반적인 국회 상임위원회와 달리 정보위원회는 ‘겸임’위원회로서 다른 상임위를 맡은 의원이 복수로 맡는 위원회에 해당함.

○ 이로 인해 정보위원들의 전문성이 축적되지 못하고 다른 상임위원회에 비해 활동이 부실한 것이 객관적인 현실임. 특히 안보 또는 정보기관과 관련한 사건사고가 발생하였을 경우에만 국정원 등 정보기관으로부터 현안보고를 듣기 위해 반짝 모이는 것이 위원회 활동의 전부나 다름없음.

○ 게다가 정보위원회 소속 의원들은 보좌진들의 도움도 제대로 받지 못하고 있음. 정보위 회의에는 정보위원들(국회의원)만 참여하고 보좌진들은 배석할 수 없으며, 정보위원들이 검토할 국정원 관련 예결산 자료들 또한 보좌진들은 볼 수 없음.

○ 다른 상임위원회 활동도 겸하는 의원들로 구성되는 겸임 위원회인 만큼 국회의원들 개개인이 국정원 등 정보기관 활동을 제대로 검토할 수 있는 시간도 부족하고 전문적 보좌진의 지원도 제한을 받고 있기 때문에, 정보위원회의 감독기능이 충실해지기 어려운 상황임.

## 2) 개선

○ 정보위원회를 전임 위원회로 변경하여 정보기관 감독에 집중할 수 있게끔 유도하고, 비밀유지 의무와 함께 기밀취급 인가권을 가진 보좌진들(개별 의원실 소속 또는 정보위원회 소속으로 함)이 정보위원회 회의에 배석하게 하고, 국정원 등이 제출하는 자료를 함께 검토할 수 있게끔 하여야 함.

○ 미국 의회(상원 및 하원)의 정보위원회의 경우 기밀취급인가를 받은 보좌진들의 지원을 받고 있으며, 독일 연방하원감독(통제)위원회(PKG)도 7인으로 구성된 사무국이 보조하고 있음. 영국 상·하원 의원들로 구성되는 정보보안위원회(ISC)는 기밀취급인가를 받은 보좌진과 함께 보안이 유지되는 환경에서 회의를 갖는다고 함.

### 3. 국회 정보위원회의 국정원 보유 자료 및 답변 요구권 강화

#### 1) 현황 및 문제

○ 현행 국정원법에 따르면 국정원은 정보위원회 또는 정보위원들의 자료제출이나 증언, 답변요구에 대해 1차로 거부할 수 있고, 그럼에도 정보위원회가 재차 요구하는 경우에는 국무총리의 소명을 붙여 재차 거부할 수 있음.

○ 이로 인해 국정원이 마음만 먹으면 얼마든지 국회 정보위원들의 사실 확인을 불가능하게 할 수 있고 실제로 많은 경우가 발생한 것으로 알려졌다.

○ 국회 정보위원들에게 정당한 사유가 있을 경우에는 비밀유지 의무를 부여하여 해결해야 함에도, 자료 확인이나 증언 또는 답변 청취 자체를 불가능하게 하는 제약은, 국회 정보위원회의 국정원 감독기능을 빈껍데기로 만드는 중요한 이유임.

○ 물론 국가안전보장에 중대한 위협을 줄 수 있는 기밀사항에 대해 국정원장 등 정보기관이 자료 제출이나 답변 등이 어렵다고 말할 수 있는 기회를 보장하고 그 경우 국회 정보위원회가 숙고를 하는 것이 필요할 수 있음. 그러나 이런 절차를 두 번이나 거치게 하는 것은 국회의 역할을 지나치게 제한하는 것이고 국정원장의 자료제출 거부권을 남발하게 하는 배경이 될 수 있음.

#### 2) 개선

○ 자료제출, 답변 등 거부와 관련한 현행 국정원법 13조를 개정하여, 국정원장이 자료 제출이나 답변을 거부한 경우에 국회 정보위원회가 재요구를 의결하면, 국정원장이 반드시 응하도록 해야 함.

### 4. 정보위원회 회의의 지나친 비공개 개선

#### 1) 현황 및 문제

○ 현행 국회법 54조의2에서는 정보위원회 회의는 공개하지 않는 것을 원칙으로 하고, 공청회 또는 인사청문회의 경우에만 정보위원회의 의결로 공개할 수 있도록 하였음.

○ 현행 규정에 따르면 국정원 등 정보기관 관련 법령 심사나 개정에 대한 논의조차 비공개 대상이 되며, 실제로 지난 2015년~2016년에 열린 국회 정보위원회의 이른바 ‘테러방지법안’에 대한 심사도 비공개되었음. 국정원 직원의 불법행위에 대한 감찰 결과나 조사 현황을 확인하는 정보위원회 회의조차 국가안보를 위해 기밀로 유지해야 하는 사항이 아님에도 비공개되고 있음.

○ 이같이 정보기관에 대한 사항 일체를 비공개로 보고 이를 원칙으로 규정하는 것은 지나친 비밀주의에 해당하고 국정원 등 정보기관의 전횡과 탈법행위를 부추기는 배경이 됨.

## 2) 개선

○ 국회법 54조의2를 개정하여 국가안보에 중대한 영향을 끼치는 것이 명백하다고 위원회가 의결한 경우에만 비공개하도록 하고, 소관 법령 심사 등 국가안보를 위해 기밀로 유지해야 할 것이 명백하지 않은 경우에는 반드시 정보위원회 회의를 공개하도록 개선해야 함.

## 5. 국정원 예산의 투명성 강화를 위한 국정원법 12조 개정 및 예산회계특례법 폐지

### 1) 현황 및 문제

○ 국정원의 예산은 크게 3가지로 국회에 제출되고 있음.

1) 구성내역을 보여주지 않고 총액으로만 제시되며 그 또한 특수활동비로 분류되

어 있는 본예산, 2) 경찰청 등 다른 기관의 예산에 포함되어 있는 “미리 기획하거나 예견할 수 없는 비밀활동비” 3) 국가안전보장 관련 업무를 수행하는 다른 기관들의 예산과 합산되어 기획재정부 예비비 예산에 포함되어 있는 “국가안전보장을 위한 활동에 소요되는 예비비”(예산회계에 관한 특례법)의 일부분을 차지하는 국정원 예산

○ 국정원 본예산을 총액으로만 제시하고 그 예산 총액 전부를 특수활동비로 분류하는 것을 가능케 하는 조항은 국정원법 12조 2항임. 이로 인해 국정원 본예산을 구성하는 항목 중 정보수집 활동에 직접 소요되는 비용 외에, 인건비 총액이나 운영경비 총액, 시설관련 총액 등은 전혀 알 수 없고 그에 따라 인건비의 증감이나 운영경비의 증감 여부를 알 수 없음.

그런데 총액의 구성내역 중 일부가 드러난다고 하여 국정원의 정상적인 업무수행에 지장을 주거나 국가안보에 지장을 초래한다는 것은 근거가 없으며, 국정원을 지나치게 특별대우 하는 것에 불과함. 이는 지나친 비밀주의임.

게다가 총액으로만 예산을 제시하게끔 허용하다보니 국정원 본예산은 모두 특수활동비로 분류되어 있어 지출증명의 의무를 면제받음. 특수활동비란 “기밀 유지가 요구되는 정보 및 사건수사, 기타 이에 준하는 국정수행활동에 소요되는 경비”임.

국정원의 인건비 총액이나 운영경비 총액 같은 것조차 특수활동비로 보는 것은 특수활동비 개념을 확대 적용한 것으로 법률적 근거가 희박하고 예산지출의 적법성이나 타당성을 검증하는데 장애를 일으킬 수 있음. 이런 논리대로라면 특수활동비를 사용하는 다른 정부기관들(대통령경호실 등)의 예산 총액도 그 구성내역을 감추고 전액 특수활동비로만 제시해야 할 것임.

국정원의 예산을 모두 특수활동비로 제시함으로써 특수활동비 사용실태에 대한 감사원의 감사도 불가능해지는 이상한 일이 발생하기도 함. 문재인 정부가 출범한 후인 2017년 7월 19일부터 약 1개월간 감사원이 정부기관의 특수활동비 집행 실태를 점검했을 때에도, 특수활동비를 쓰는 기관 20개중 유일하게 국정원은



제외되었음. 국정원 예산 전부가 특수활동비로 분류되다보니, 특수활동비에 대한 감사를 하는 것은 곧 국정원 전체에 대한 기관감사가 되어서 할 수 없게 된 것이었음.

○ 다음으로 “미리 기획하거나 예측할 수 없는 비밀활동비”를 다른 정부기관 들의 특수활동비 같은 예산에 숨길 수 있도록 하는 국정원법 규정(국정원법 12조 3항<sup>9)</sup>)과 “국가안전보장을 위한 활동에 소요되는 (국정원) 예비비”를 다른 유사한 활동을 하는 정부기관의 예비비와 합쳐서 기획재정부 예비비에 편성하는 <예산회계에 관한 특례법<sup>10)</sup>>이 있음. 이 또한 지나친 비밀주의이며 국정원을 지나치게 특별대우 하는 것임.

참고로 <예산회계에 관한 특례법>은 1961년 5.16군사쿠데타 이후인 1963년 5월 31일에 공포되었고, 바로 10일 뒤 국정원(과 국가안전기획부)의 전신인 중앙정보부가 설치되었음. 그리고 이 법의 실질적 내용은 지금까지 한 번도 개정된 적이 없음)

○ 이로 인해 국정원 예산 총액 또는 예비비 총액 규모를 알 수 없음. 이런 예산을 국정원의 본예산에 포함시켜 그 총액 규모가 드러난다고 하여 국정원의 정상적인 업무수행과 국가안보에 지장을 초래한다고 우려하는 것은 과도함.

○ 이런 예산편성 관행과 규정들은 국회의 정상적인 예결산 심의를 혼란스럽게 하고 왜곡할 소지가 많고, 국민의 정당한 알권리와 국가기관에 대한 예산감시를 저해하는 것임. 그에 반해 국정원에게 지나친 특권적 지위를 부여함으로써 국정원을 신비로운 조직으로 만드는 부작용만 발생시킴.

---

9) 제12조(예산회계) ③ 국정원의 예산 중 미리 기획하거나 예견할 수 없는 비밀활동비는 총액으로 다른 기관의 예산에 계상할 수 있으며, 그 예산은 국회 정보위원회에서 심사한다.

10) 예산회계에 관한 특례법의 조문은 다음 3개가 전부임.

제1조 (목적) 이 법은 예산 및 결산에 관한 특별절차를 규정함으로써 국가안전보장업무의 효율적 수행을 기하게 함을 목적으로 한다.

제2조 (예비비) 국가의 안전보장을 위한 활동에 소요되는 예비비의 사용과 결산은 「국가재정법」의 규정에 불구하고 총액으로 하며 기획재정부소관으로 한다.

제3조 (시행령) 이 법 시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 2) 개선

○ 1) 국정원의 예산을 총액으로만 제출하는 부분을 최소화하고 인건비 총액, 운영경비 총액 등은 예산서에 표시하도록 하고 무분별하게 특수활동비로 분류하지 않게끔 국가정보원법 12조2항을 전면 개정하고, 2) 국정원의 “미리 기획하거나 예측할 수 없는 비밀활동비” 또는 예비비를 기획재정부 등 다른 기관 예산에 편성할 수 있도록 한 국정원법 12조3항과 예산회계에 관한 특례법을 폐지하여 국정원 예산으로만 편성하도록 함.

○ 예를 들어, 프랑스의 해외정보기관인 해외안보총국(DGSE)의 경우에는 연간 예산을 공개할 때 인건비, 운영비, 투자 지출을 따로 열거하며 승인된 특별 업무 활동 총액도 공개하고 있다고 함. 국내안보정보를 주로 관할하는 호주안보정보원(ASIO, Australian Security Intelligence Organisation)의 경우, 인건비, 물품비(재화 및 용역 포함), 감가상각/할부 상환 비용 등의 지출 범주별 소계를 포함하여 비교적 상세한 재정 보고서를 공개한다고 함.

## 6. 정보위원회의 예결산 심사 후 예결위 심사 면제조항 폐지

### 1) 현황 및 문제

○ 국회법 84조 4항에서는 국정원 소관 예산안과 결산, 국정원의 정보 및 보안업무 기획조정 대상부처 소관의 정보예산안과 결산에 대한 심사는 정보위원회 심사만 받으면 예산결산특별위원회에서의 별도 심사를 거치지 않도록 규정하고 있음

○ 이 조항은 국정원 예산의 기밀성을 유지하겠다는 취지에 따른 것인데, 그 구체적 내용을 정보위원 외 예결위 소속의원들이 세부적으로 알게 하는 것을 제한하더라도, 정보위 단계를 거친 예산안과 결산심사안에 대한 질의나 재심사요청의 기회 자체를 박탈하는 등 국회의 예결산 심의권에 대한 과도한 제한임.

### 2) 개선

○ 국회법 84조 4항 등을 개정하여, 정보위 심사로 예결위 심사를 대체하는 것을 중단하고, 예결위에서 특별소위를 두어 국정원 관련 예산안과 결산을 심사하게 하는 방법 등으로 국회의 예결산 심의권과 국정원에 대한 국회의 감독권을 회복해야 함.

## 7. 감사원의 자료 요구권 강화를 통한 국정원 셀프감찰(감사) 극복

### 1) 현황 및 문제

○ 국정원도 감사원의 감사(회계검사 및 직무감찰)대상에는 포함되어 있음. 하지만 감사원이 국정원에 대해 감사를 한 경우는 중앙정보부 때부터 보더라도 지난 58년간 단 3차례에 불과했으며, 그마저도 1993년 2차례, 2004년 1차례에 불과함

○ 2013년 박영선 국회의원이 발표한 자료(감사원에서 제출받은 ‘1961~2013년 국가정보원에 대한 감사 실시 현황’ 자료)와 2017년 금태섭 국회의원이 발표한 자료(감사원에서 제출받은 최근 10년간 주요 권력기관에 대한 감사내역)에 따르면 1961년부터 2017년 8월까지 중앙정보부, 국가안전기획부, 국가정보원에 대한 감사는 총 3차례에 불과하였음.

○ 감사원은 1993년에 ‘평화의 댐’ 건설 사업에 대한 감사를 실시하고, 제8차 남북고위급회담(1992년 9월) 당시 안기부의 청와대 훈령 조작 사건에 대해 감사를 실시<sup>11)</sup>한 바 있음. 그리고 2004년에 이라크에서 발생한 김선일 씨 피랍 및 피살 사건에 대한 감사를 실시한 바 있음<sup>12)</sup>

---

11) 감사원 감사 결과 훈령을 조작했다는 사실이 확인되었지만 처분결과는 남북대화 지원체계를 갖추라는 ‘통보’ 처분과 훈령조작 및 지연처리를 관련자의 인사자료에 포함시키라는 ‘통보’ 처분에 그치고 징계 등의 직접적 조치는 없었음.

12) 감사원 감사 결과, 수집된 첩보를 관계기관과 공유하지 않은 것에 대해 ‘주의’ 처분을, 이라크 내 정보획득 네트워크 구축이 부적절하다는 ‘통보’ 처분이 내려짐.

○ 감사원법에는 개별 정부기관의 장이 실시한 자체 감사가 적절하게 수행되고 있다고 보면 감사원이 감사를 생략할 수 있도록 해두었음<sup>13)</sup>. 그러나 현행 국정원법 제14조<sup>14)</sup>에는 국정원이 자체 회계감사를 실시하거나 직무감찰을 하면 그 결과는 국회 정보위와 대통령에게 보고하도록 되어 있는 규정이 있을 뿐이며, 그렇다 하더라도 감사원에 자체 감사 결과를 보내서 감사원으로 하여금 적절하게 수행했는지를 판단하게끔 하고 있지 않다고 알려져 있음.

○ 한편 국가정보원법 13조 1항<sup>15)</sup>에서는 국회 정보위원회에 대한 자료제출 및 답변 거부권과 마찬가지로 감사원에 대해서도 자료제출과 답변을 거부할 권한을 국정원에게 부여하고 있음. 이 때문에 감사원에서 감사를 실시하려해도 국정원에서 자료제출을 거부하면 아무런 조치도 취할 수 없다고 함. 물론 감사원이 스스로 직무유기를 변명하기 위해서 주장하는 것일 수도 있지만, 지난 2015년에 이른바 국정원의 RCS를 이용한 불법해킹사찰 의혹 사건 당시 황찬현 감사원장은 이상민 국회의원 등이 국정원에 대한 감사를 요구하자, 국정원에서 자료제출을 안 하기 때문에 감사를 실시하기가 사실상 어렵다고 답변한 바 있음

## 2) 개선

○ 국정원법 13조 등을 개정하여 감사원의 직무감찰 및 회계검사 시 자료 제출 의무를 강화해, 국정원의 자체 감찰이나 감사에만 의존하는 체제를 벗어나야 함.

## 8. 직원에 대한 수사사실 및 결과의 통보

### 1) 현황 및 문제

---

13) 감사원법 제28조(감사의 생략) ① 감사원은 각 중앙관서·지방자치단체 및 정부투자기관의 장이 실시한 자체 감사(自體監査)의 결과를 심사하여 자체감사가 적절하게 수행되고 있다고 인정하면 결산 확인 등에 지장이 없는 범위에서 일부 기관에 대한 감사의 일부 또는 전부를 하지 아니할 수 있다.

14) 제14조(회계검사 및 직무감찰의 보고) 원장은 그 책임 하에 소관 예산에 대한 회계검사와 직원의 직무 수행에 대한 감찰을 하고, 그 결과를 대통령과 국회 정보위원회에 보고하여야 한다.

15) 제13조(국회에서의 증언 등) ① 원장은 국회 예산결산 심사 및 안전 심사와 감사원의 감사가 있을 때에 성실하게 자료를 제출하고 답변하여야 한다. 다만, 국가의 안전보장에 중대한 영향을 미치는 국가 기밀 사항에 대하여는 그 사유를 밝히고 자료의 제출 또는 답변을 거부할 수 있다.

○ 국가정보원직원법 23조 3항에서는 수사기관(경찰, 검찰 등)이 국정원 직원에 대해 수사를 시작한 때에는 지체 없이 국정원장에게 통보하도록 규정되어 있음.

○ 그러나 이른바 ‘국정원 댓글사건’을 수사했던 검찰 특별수사팀(팀장 윤석열)이 2013년 10월 17일에 국정원 직원 4명을 전격 체포해서 수사를 하려고 하자, 남재준 국정원장이 강하게 저항하는 일이 있었고 체포된 국정원 직원 4명을 석방시키는 일이 있었던 것처럼, 자칫 수사에 있어서의 밀행성을 저해하고, 국정원 차원의 조직적 방해에 직면할 수 있음. 특히 국정원 직원 1인의 일탈행위가 아닌 국정원 조직 차원의 공모나 직원들 다수가 연루 되어 있는 사건일 경우에는 조직 전체 또는 특정 부서 차원에서의 범행관련 자료나 관계자를 은폐하거나 도피시키는 일도 발생할 수 있음.

○ 따라서 이 조항은 국정원 직원이 알고 있는 국가기밀 사항의 보호 기능보다는 범죄의 은폐나 수사방해 용도로 악용될 가능성이 있을 뿐임.

## 2) 개선

○ 국정원직원법 23조 3항을 폐지하고, 국가공무원법 83조 3항 규정만 적용하도록 함.

## 9. 국정원의 직무범위 이탈시 처벌규정 명시

### 1) 현황 및 문제

○ 국정원의 직무범위가 국정원법 제3조를 통해 규정되어 있지만, 직무범위를 이탈해 국가안보와 관련 없는 정치 및 사회현안 관련 정보를 국정원이 수집해도 처벌하지 못했음.

○ 그나마 국정원법 제9조(정치관여 금지)를 통해 처벌할 수 있었던 경우도, 정

당이나 정치단체의 결성 가입관련 행위, 선거와 관련한 행위, 특정 정당이나 정치인에 대한 지지 또는 반대의견 유포나 여론조성 행위 등이었음.

○ 이로 인해 국정원법 제9조(정치관여 금지) 행위에 이르기 전의, 사회단체나 개개인에 대한 정보를 수집하고, 이러한 정보에 바탕하여 정부기관의 대응방향을 제안하는 행위는 사회적 지탄의 대상이 될 수는 있었지만 공식적인 처벌대상으로 삼는데는 한계가 있었고, 고소고발 대상이 되지 못했음.

## 2) 개선

○ 따라서 국정원법에서 허용한 정보수집 범위를 넘어서는 정보수집행위를 할 경우, 형사처벌 조항을 두어 다시는 국내정치나 사회현안에 대한 정보를 수집하는 행위를 엄두도 내지 못하게 해야 함.

## III. 나가며

국정원을 국민을 지키는 정보기관으로 만들기 위해, 그 기능과 역할, 권한에 대해 점검하고 제도개혁을 해야 할 뿐만 아니라, 감독 및 통제시스템의 개혁도 중요함. 아무리 기능과 역할, 권한을 합리적으로 규정해두었다 할지라도, 대통령 직속기구로서 불법행위에 대한 유혹은 항상 존재하며 이를 대통령 개인의 선한 의지에만 맡겨둘 수는 없는 것임, 감독통제시스템이 제대로 작동하지 않는다면 불법과 탈법행위를 벌일 가능성은 높고, 그런 행위를 조기에 적발하지 못해 사태가 악화될 수 있음.

---

토론문 1

## 국가정보원 개혁방안에 대한 토론문

---

김광진 / 전 국회의원

## 국가정보원 개혁방안에 대한 토론문

박병욱 / 국립제주대학교 행정학과(행정법, 경찰법, 정보기관법 전공) 교수

국가정보원 개혁이 논의되고 있는 지금으로부터 21년 전의 중앙일보의 한 사설을 읽으면서 토론을 시작하고자 한다.

<논쟁> 안기부 수사권확대 - 비민주적 발상 반대

중앙일보, 발행일 : 1996년 9월 6일, 작성자 : 유중원(변호사)

안기부가 정권안보를 위해 울가미로 사용해왔던 국가보안법상의 불고지죄와 찬양·고무죄 등에 대한 수사권을 제한하고, 국회 정보위가 안기부 예산을 실질적으로 심의·통제하며, 정부 부처에 대해 행사해오던 보안감사권과 관계기관 대책회의로 불렸던 정보조정협의회를 폐지하는 것이 93년 개정의 주요 골자다.

그런데 다시 과거로 회귀해 안기부의 수사권을 확대하고 직권남용금지를 폐지하며 변호인 접견권을 제한하는 내용의 안기부법 개정을 추진하겠다는 신한국당의 태도는 우리에게 충격과 우려, 다시금 심한 분노를 금할 수 없게 하고 있다. 결국 직권 남용금지를 폐지한다는 것은 직권남용을 조장 또는 권장하겠다는 것이고, 변호인의 접견을 제한하는 것은 부당한 장기 구금과 인권유린을 방조하겠다는 발상에 다름 아니기 때문이다.

이는 문민정부 이후 조금씩 환골탈태하는 모습으로 국민 곁에 긍정적으로 다가왔던 안기부와 그 조직원들을 위해서도 장기적으로 득보다는 실이 훨씬 많게 될 것이다. 조직원들로부터 직권남용과 인권유린의 유혹을 제거하고, 무한한 권력을 최소한으로 절제해 사용하도록 하는 것이야말로 안기부가 국민들의 지지와 성원 속에 건전하게 장기 발전하는데 필요한 요체인 것이다.

**1. 보안수사권으로 사실상 기소·불기소권한, 구형량판단 권한행사 보안수사권은 정보기관의 객관적 정보수집 기능에 역행한다.**



국가정보원의 본연의 임무는 국가의 안위, 대한민국의 민주적 질서에 위배되는 사안에 대하여 정보를 수집, 종합, 분석, 배포하는 것이다. 일반적인 수사, 기소기관과는 달리 구체적 위협, 구체적 혐의의 전 단계에서도 가지는 정보수집 권한은 그 자체로도 막강한 권한에 해당된다.

그러나 국가정보원은 이와 같은 막강한 권한을 가지고 있음에도 불구하고 보안수사권까지 보유함으로써 본연의 정보수집을 위하여 입건유예를 적극적으로 활용할 수 있는 폭넓은 여지를 가지게 된다. 이러한 상황은 - 일정한 법적 기준이 요구되는 - 검찰의 폴리바기닝을 능가하여 대공수사(보안수사)의 영역에서도 국정원이 전권을 행사할 수 있도록 폭넓은 가능성을 부여하고 있다. 실제로 국정원의 대공수사권이 그런 식으로 활용되고 있는 측면이 강하다.

국정원이 보안수사권을 무기로 - 과거에는 보안수사권 자체보다는 정보수집, 보안수사 과정 중의 고문이 문제되었다 - 허위자백을 강요하여 유죄를 선고받았다가 대법원 재심에서 무죄 선고된 사례는 굳이 거론할 필요가 없을 정도로 많다. 대표적인 사례로 인민혁명당 사건<sup>16)</sup>, 동백림 사건<sup>17)</sup>을 들 수 있을 것이다.

현행법상 기소 불기소 여부를 결정할 수 있는 기소권한은 검찰에게만 주어지고 따라서 법리상 검찰이 불기소권한을 행사하는 것이 타당한 것임에도 불구하고

---

16) 대법원 1975.4.8 선고 74도3323 판결 인민혁명당 사건은 박정희 정부의 중앙정보부가 벌인 2차례의 공안조작 사건으로, 특히, 2차 사건의 경우 사형선고 18시간 만에 형이 집행되어 현재까지 사법역사상 최악의 '사법 살인'으로 평가된다. 관련자들은 재심을 통해 전원 무죄가 확정됐다. 판결 후 18시간 만에 사형이 이루어졌다는 점에서 사법살인으로 평가되고 있지만 그 이면에는 정보기관인 중앙정보부가 밀행성이 보장되는 가운데 보안수사(대공수사)권을 무기로 적법절차, 절차의 투명성이라는 형사소송의 원칙을 무시하면서 이들의 허위자백을 이끌어냈기에 가능했던 것으로 충분히 평가할 수 있다. 이러한 활동이 정보기관의 본연의 업무인 객관적 정보수집활동을 벗어난 일이라는 점은 달리 설명할 필요가 없다. 이에 대하여 문무일 검찰총장은 2017.8.8 과거 권위주의 정부 시절 등 검찰이 본연의 역할을 다하지 못해 국민의 인권을 제대로 보장하지 못한 점에 대해 대국민 사과한바 있다. (검찰, 현정사상 첫 '과거사' 사과 법률신문 2017.08.09. 자 참조)

17) 동백림은 동베를린의 가차식 표현이다. 최근에는 유럽간첩단 사건으로도 불린다. 이 사건으로 45년 전 사형 집행된 고 박노수 교수의 유족이 국가를 상대로 70억원을 배상하라며 낸 손해배상 청구 소송에서 2017.9.1. 서울중앙지법 민사합의26부(박상구 부장판사)는 국가가 유족에게 23억4천여만원을 지급하라며 원고 일부 승소로 판결했다. 해당 사건으로 재판부는 "이 사건에서는 불법적인 수사와 위법하게 수집된 증거로 사형이 선고됐다"며 중앙정보부에 의한 수사를 위법한 것으로 판단한 것이다. (법원 '유럽 간첩단' 누명 박노수씨 유족에 정부 23억 배상 - "불법적인 수사와 위법하게 수집된 증거로 사형 집행", 연합뉴스 2017.09.01 자)

국가정보원이 대공수사, 방첩 영역에서 언급한 정보취득을 위한 입건유예의 방식으로 사실상 불기소 권한을 보유하게 되는 것과 같은 효과를 가진다.

문제는 정보기관의 이와 같은 - 검찰의 폴리바기닝에 따른 불기소권한, 구형형량 조절 권한 훨씬 초월하는 - 사실상의 불기소권한이 정보수집의 단계에서부터 허위자백을 낳도록 하는 결과를 가진다는 것이다.

앞서 언급한 1975년 인혁당 사건 판결은 유신헌법상 ‘긴급조치위반’ 을 위반을 그 죄목 중의 하나로 거론하고 있다. 이와 관련하여 2010년 대법원 전원합의체 판결은 민주법치국가에서 통치행위가 매우 제한적으로 인정될 수 있지만 아무리 고도의 정치적 행위인 통치행위라 할지라도 인간의 존엄과 가치, 국가의 국민의 기본권의 최대한 보장 의무와 같은 헌법의 기본원리에 명백히 반한다면 그와 관련된 사법심사가 가능하고 이에 위반한 통치행위는 위법하다고 한 것이다. 정보기관으로서의 안전기획부가 가지는 보안수사권이 수사과정에서 허위자백을 손쉽게 유도함으로써 이와 같은 군사정부시절 위헌·위법한 통치행위에 기여하였다는 점이 부인될 수 없다.<sup>18)</sup>

제1주제 발제자(조지훈 변호사) 가 『정보사범』에 대한 내사·수사착수, 검거할 때, 검사처분 있을 때, 각 심급별 재판결과 등에 대한 국정원장 통보절차 (정보 및 보안업무기획·조정규정 제7조), 주요정보사범의 신병처리 및 공소보류에 대한 국정원장으로부터의 조정 권한(위 규정 제8조, 제9조)은 이는 국정원이 관련 수사에 개입하는 막강한 권한을 부여한다』 라고 적절히 지적한 바와 같이 국정원이 스스로 보유한 보안수사권에 더하여 언급한 권한으로써 경찰, 검찰 등 본연의 수사기관이 행한 정보보안사범 (내란죄, 간첩죄, 국가보안법 위반죄 등) 관련 수사에도 깊숙이 관여하여 사실상 이 영역의 경찰수사권, 검찰의 기소·불기소권한을 형해화시킨다.

결국 이와 같은 국가정보원법에 따른 보안수사권한 및 정보보안업무규정에 따른 국가정보원의 일반수사기관의 보안수사영역 개입권한은 형사소송과 관련된 검사의 중요한 권한인 기소·불기소 여부, 구형량 조절권한을 사실상 국정원이 가지게

18) 대법원 2010.12.16, 2010도5986 전원합의체 판결. 이에 대한 평석으로는 홍정선, 통치행위 - 유신헌상 긴급조치위반자에 대한 재심사건, 최신행정법판례특강, 박영사 2011, 2쪽 이하 참조.

하는데 이용됨으로써 권한의 집중과 무분별한 사용을 낳게 된다. 뿐만 아니라 이러한 권한은 정보기관의 시각에서 형성된 설익은 혐의로 조사대상자의 허위자백을 유도하는데 악용될 수 있고 결국 이것은 공정·투명해야 할 형사절차를 왜곡하고 객관적인 정보수집에 전념해야 한 국정원 본연의 기능에도 역행하는 것이다. 나아가 정보기관에 의한 보안수사권한의 이와 같은 무분별한 사용이 권위주의 정권의 보위를 위하여 위헌·위법한 통치행위를 손쉽게 가능케 하는 도구로 사용될 수 있다는 점도 지적되지 않을 수 없다.

## **2. 정보기관 검사파견 제도는 공정성, 예단금지, 무죄추정, 투명성, 적법절차가 유지해야 되어야할 수사 절차를 밀행성이라는 감깜한 동굴로 넣어버리는 것이다.**

중앙정보부가 생긴 이래로 정보기관, 군, 검찰은 중앙정보부를 매개로 서로 협력하며 정권유지기능에 복무하였다. 중앙정보부 설립 초기에는 그 장이 대개 군인 출신이었지만 이후에는 검찰출신이 중앙정보부장이 되기도 하였고 (검찰총장을 역임하다 중앙정보부장이 된 신직수 씨가 대표적 사례), 대공수사부 부장, 법률보좌관 (김기춘씨가 대표적 사례)으로도 파견됨으로써 수사/기소기관인 검찰과 정보기관인 중앙정보부 기능의 서로 혼재되기 시작하였다. 오늘날까지도 국정원 수사국 내에 검찰청이나 경찰청에서 파견을 나와 국정원의 수사를 도와주고 있다고 하는데 이것은 잘못된 형태로 정확히 거꾸로 제도설계된 것이다.

결론적으로 정보기관에 수사기관의 수사관, 검사가 파견되어 대공수사, 정보수사업무를 도와줄 경우 공정하고 투명해야 할 수사의 절차가 밀행성이라는 감깜한 동굴로 들어가 버리는 것과 같은 효과를 가질 수밖에 없다.

이런 점은 이번에 대서특필된 국정원 파견 검사들의 수사방해 행태에서도 잘 드러났다.

공정한 수사를 해야 할 검사가 국정원에 파견되었다는 이유로 국정원을 위하여 국정원 김진홍 전 심리전단장과 현안 TF 를 만들어 2013년 검찰 '국정원 대선개입' 압수수색 당시 수사방해를 하였다고 한다. 검사가 국정원에 감찰실장(장호중

현 부산지검장), 국정원 법률보좌관 (변창훈 현 서울고검 검사), 국정원 파견검사(이제영 부장검사)로 파견되어 검찰수사에 대비하여 가짜 사무실을 만들고, 직원들에게 허위증언을 하도록 하는데 중심적인 역할을 한 것이다. 실제적 진실을 밝히는데 앞장서야 할 검사가 한 일이라고는 도저히 상상할 수가 없다. 이와 같은 사태에 대하여 문무일 검찰총장도 “안타깝고 참담하다” 라고 까지 표현하였다. 공정성, 투명성, 적법절차, 예단금지의 원칙의 원리에 따라 수사하고 기소해야 할 검사가 정보기관 국정원(수사국)의 법률보좌역으로 들어가면서 정보기관의 밀행성, 집단이익, 무법적인 특권의식 (법 없이도 정보기관은 존재할 수 있다는 인식, 누구라도 국정원은 건드릴 수 없다는 인식)에 복무한 사안이다. 결국은 2017.10.27 오전 서울중앙지검 국정원 수사팀이 지난 2013년 국정원 사건 수사 방해 의혹과 관련해 당시 국정원 감찰실장 장 지검장, 국정원 법률보좌관이었던 변모 서울고검 검사, 파견 검사였던 이모 부장검사 등 총 7명의 사무실 등에 대한 압수수색을 실시하는 사태에 까지 이르렀다.<sup>19)</sup>

그러나 이러한 일은 빙산의 일각에 불과하다고 보아야 한다. 그리고 이와 같은 정보기관의 수사에 대한 방해는 예정되어 있는 일이었다. 수사와 정보활동은 밀접한 관계에 있는 것이 사실이지만 그 두 기능이 연계되었을 때는 길항작용을 일으킬 수밖에 없는 속성을 가지고 있다. 왜냐하면 양 영역에 서로 지배하는 원칙이 다르기 때문이다. 쉽게 설명해서 한 조직체내에서 수사 호르몬과 정보 호르몬이라는 두 가지 호르몬을 다 가지고 있는 경우 밀행성의 원칙의 강한 지배를 받는 정보호르몬이 실제적 진실발견, 공정성, 예단금지, 무죄추정, 투명성, 적법절차라는 수사호르몬을 억제할 수밖에 없기 때문이다.

제2발제자(박근용 공동사무처장)가 언급하신 것처럼 수사기관(경찰, 검찰 등)이 국정원 직원에 대해 수사를 시작한 때에는 지체 없이 국정원장에게 통보하도록 한 규정(국가정보원직원법 제23조 제3항)과 관련해서도 이와 같은 설명이 그대로 적용될 수 있다. 18대 대통령 선거직후 ‘국정원 댓글사건’ 을 수사했던 검찰 특별수사팀(팀장 윤석열)이 2013년 10월 17일에 국정원 직원 4명을 전격 체포해서 수사를 하려고 하자, 해당 규정에 따라 일반 수사기관인 검찰은 국가정보원에 통보하였고, 남재준 국정원장의 강한 저항으로 체포된 국정원 직원 4명 모두가 석방될 수 있었다. 제 2발

19) <http://v.media.daum.net/v/20171027094602589?f=m> '국정원 수사 방해' 부산지검장 등 압수수색.. 내부 겨누는 검찰 (한겨레 2017.10.27.자); <http://v.media.daum.net/v/20171027133634216> 검찰총장의 탄식..부산지검장 압수수색에 "참담하다" (뉴스시스 2017.10.27 자)

제자가 적절히 지적하신 바와 같이 공정하고 투명하게 실체적 진실발견을 위해 진행되어야 할 수사가 국정원의 기밀보호를 명목으로 한 동굴의 논리로 주요 피의자들이 석방되고 범죄증거와 혐의내용이 은폐될 수 있었던 것이다.

이처럼 수사와 정보활동은 길항관계<sup>20)</sup>이자 극단적인 경우에는 상극관계이다. 캄캄한 동굴로 들어가면 밀행성의 원칙을 관철하기 쉬울 것이고 환한 바깥으로 나오면 투명성(적법절차)의 원칙을 관철하기 쉬울 것이다. 그러나 캄캄한 동굴에서 등불을 밝혀 환한 대낮처럼 밝고 투명하게 수사하는 것은 어렵다. 특정한 영역에서 정보와 수사라는 양자의 협력이 강하게 요구되는 사안이 있다면 현재와 같이 캄캄한 동굴에서 등불을 밝힐 것이 아니라 - 즉 국정원이 보안유지 등의 필요성을 이유로 보안수사권을 행사할 것이 아니라 - 거꾸로 밝은 바깥에서 보안이 보장된 암실을 만들어 보안영역, 방첩영역의 수사를 공조함으로써 투명성(적법절차)과 밀행성의 조화를 꾀하는 것이 옳다. 그것이 바람직한 길항관계의 모습이다.

수사영역과 정보영역에 다른 원칙이 지배하는 것은 해당 영역의 기관에 대한 권한과 기능을 분배할 때부터 예정되고 설계된 것이었다. 수사/기소는 구체적 혐의를 근거로 검찰이 행하고 생명, 신체에 대한 위험방지 활동(범죄예방, 폭력행위시 경찰의 대가택-대물적 즉시강제 사용, 테러시 경찰특공대의 투입 등을 생각해 보라)은 구체적 위험을 근거로 경찰이 행하며, 구체적 위험의 전 단계(사전 단계)에서의 정보수집과 관련된 활동은 정보기관이 하도록 되어있다. 구체적 위험의 전 단계에서의 정보수집 - 구체적 위험시 경찰의 집행활동 - 구체적 혐의에 대한 수사·기소의 과정은 일부 중첩되는 부분이 있지만 성질상 대체적으로 구분되어 있고 그 구분에 맞게 개별 기관에 임무, 권한, 기능을 부여하고 있다. 이 모든 기능들에 민주주의, 법치주의라는 공통된 원칙이 지배하지만 언급한 기능들의 세부적인 원칙의 차이로 인하여 그로부터 파생되는 법 적용 기준, 법적 절차, 법적 효과, 법적 통제방안도 민주주의, 법치주의의 큰 틀 안에서 다르게 적용될 수밖에 없는 것이다. 불필요한 권한의 중복은 결국 그 권한을 행사하기에 적정하지 않은 원리에 따라 움직이는 기관이 타기관의 권한을 행사하게 함으로써 법이 정해놓은 기준과 절차를 무시하게 하고 실질적, 절차적 통제를 어렵게 할 뿐이다.

20) 길항관계란 “1. 약물이나 호르몬 등의 물질이 동일한 조직 내에서 두(2) 종류 존재할 때, 한 쪽의 작용이 다른 한 쪽의 효과를 부분적이나 전면적으로 억제하게 되는 상호관계. 2. 두(2) 종류의 기관이 밀접한 관계에 있을 때, 한 쪽의 생육이 다른 쪽의 생육을 저해하게 되는 상황”을 말한다.

보안수사권을 중심으로 정보기관의 정보수집임무와 수사기능이 혼재, 착종되어 왜곡 운영되는 상황에서 언급한 정보기관의 수사에 대한 방해는 예정되어 있는 일이었다고 진단할 수밖에 없다. 수사와 정보활동은 밀접한 관계에 있는 것이 사실이지만 그 두 기능이 연계되었을 때는 길항작용을 일으킬 수밖에 없는 속성을 가지고 있다. 왜냐하면 양 영역에 지배하는 원칙이 서로 다르기 때문이다. 쉽게 설명해서 한 조직체내에서 수사와 정보라는 두 가지 호르몬을 다 가지고 있는 경우 밀행성의 원칙이라는 정보호르몬이 실제적 진실발견, 공정성, 무죄추정의 원칙, 투명성(적법절차)이라는 수사호르몬을 억제할 수밖에 없기 때문이다. 검사가 정보기관에 파견되는 것도 문제이지만 정보기관이 수사를 직접 행하는 그 수사능력의 한계상, 정보기관의 속성상, 수사기관의 속성상 문제가 아닐 수 없다.

### **3. 국가정보원의 타 부처에 대한 보안업무조정권한, 보안감찰권은 정부기관내 권력분립의 원칙, 견제와 균형의 원리에 위배되고 결과적으로 국정원이 다른 행정 부처 위에 군림할 수 있도록 한다.**

몽테스키외가 제창한 삼권분립 사상을 들어보자. 몽테스키외는 그의 저서 법의 정신에서 다음과 같이 말한다<sup>21)</sup>.

“입법, 사법, 행정의 모두 혼재된 기관이 존재할 경우 시민의 자유란 있을 수 없고 그러한 혼재 속에서의 재판관은 압제자의 힘을 가질 수밖에 없다”

그의 사상은 과거부터 영국의 입법, 행정, 사법간의 관계에 권력분립, 견제와 균형의 차원에서 영향을 미쳐왔고 최근에 들어서는 영국 국가의 삼부간의 형식적 관계도 2005년 영국헌법개혁법 (Constitutional Reform Act 2005) 이후 그 이론에 정합한 형태로 완성되어 가고 있는 중이다<sup>22)</sup>. 미국 국가형성 제정과정에서도 그의 삼권분립이론을 빼놓고 생각할 수는 없을 것이다. 그러나 우리는 몽테스키외의 권력분립사상을 입법, 사법, 행정이라는 삼권의 분립에만 국한된 것으로 생각할 필요는 없을 것이다. 그가 비록 법의 정신에서 삼권의 분립을 예로 들고 있지만 어떤 특정한 행정부 기관 내에 여러 가지의 권한이 집중되어 그 특정행정기관이 시민의 자유를 억압하는 압제자의 모습을 띠는다면 행정부 내부의 기관 간에

21) 몽테스키외(하재홍 옮김), 법의 정신, 2007, 179쪽.

22) Leland/Anthony, Textbook on Administrative Law, Oxford 6th Edition, 2009, pp. 20

도 몽테스키외의 권력분립 사상, 나아가 상호간의 견제와 균형은 여전히 중요한 의미를 가질 수 있다.

최근에서야 상원(의회)에서 사법기능이 폐지된 영국의 예나 몽테스키외가 법의 정신에서 말한 권력분립의 취지를 고려한다면 중요한 사안은 - 그 헌법적 위상이 우리나라에서는 아직 정립되어 있지는 않았다고 할지라도 - 행정기관 내부에도 권력분립, 견제와 균형이 이루어져 있지 않다면 그것은 마땅히 개선되어야 할 사안이다.

독일의 경우 독일 기본법 제6절 연방정부(Bundesregierung)에 관한 사항을 규정하는 항목에 행정기관 내부의 권력분립의 원칙을 행정기관의 자기책임의 원칙과, 계선주의의 원칙(Ressortprinzip)의 형태로 표현하고 있다. 즉, 독일 기본법 제65조 제1문은 독일의 연방수상이 내각(정부)의 정치적/정책적 지도정장을 정하고 그에 대한 책임을 진다고 규정하면서 (Kanzlerprinzip 수상책임주의) 제2문은 이와 같은 수상의 지도정장 아래에서 모든 연방의 행정 각 부처의 장관은 자신의 업무영역과 관련해 독립적으로 자기부처의 책임으로 운영한다고 규정하고 있다 (계선주의의 원칙, 부처책임주의의 원칙). 나아가 같은 조3문에서는 연방 각 부처의 장관, 즉 각 부처간에 (사안, 업무영역에 대하여) 이권이 있는 경우에 연방 정부(즉, 연방수상 또는 연방수상과 장관으로 구성된 내각)가 결정한다고 규정하고 있다<sup>23)</sup>.

행정의 각 부처가 인간과 동일한 정도의 자기결정권을 가진 주체적 인격체라고는 볼 수 없겠지만 자기 부처의 관계 법령, 임무범위, 시각에 따라 주체적, 자율적으로 관련 정보를 수집, 분석하고 이를 바탕으로 정부의 지도정장과 (타 부처와의) 동료주의의 원칙, 협력의 원칙을 고려하는 가운데 최종적인 판단과 의사결정을 하게 되는 메커니즘이 민주법치국가하의 정상적인 부처 의사결정의 모형이라 할 것이다. 이런 점에서 국가정보원의 정보·보안업무 조정권한은 각 행정부처가 자율적 판단과 책임에 따라 공정하고 객관적으로 행해야 할 각 부처(장관) 정책집행을 정권안보를 위한 국가정보원의 자체 정보적 시각에 따라 왜곡시킬 강한 우려를 가지고 있다<sup>24)</sup>. 독일 기본법의 관점에서는 이와 같은 개입은 각 부처의 독

23) Pieroth/Schlink, Staatsrecht I - Staatsorganisationsrecht, 2007, Rn. 687 ff.

24) 계선주의의 원칙, 부처 책임주의의 원칙에 관해서는 박병욱, 독일 나찌시대 제국안전중앙청의 긴 그림자 -

립성과 그에 따른 책임성을 강조하는 계선주의의 원칙, 부처 책임주의의 원칙에 정면으로 반하게 되는 것이다.

우리는 광우병 사건, 4대강 댐건설, 세월호 사건 등에서 국가정보원이 정보보안 업무 조정권한을 매개로 정보보정협의회를 개최하여 다른 행정 각부의 정책집행에 있어 자신들의 정권보위를 위한 왜곡된 정책정보판단을 강요하는 것을 수없이 목도해왔다. 이와 같은 정보기관의 폐해를 이미 20여년 이전의 문민정부(김영삼 대통령)도 알고 있었기 때문에 1993년 국회는 안전기획부의 정부 부처에 대한 보안감사권과 관계기관 대책회의로 불렸던 정보조정협의를 폐지시키는 법안을 통과시켜 시행한 것이다. 그러나 1996년 말 신한국당 주도의 안전기획부법 개악으로 정보기관의 해당 권한들은 재도입되었고 현재까지 이어져 오고 있다.

국정원의 정보판단, 정보보안업무 조정 없이 4대강 댐건설을 국토교통부, 환경부 등 관련 부처의 판단과 토론과정에 맡겼을 경우 지금처럼 돌릴 수 없는 4대강 녹조, 수질오염과 같은 상황을 야기했을까? 언급한 경로를 통한 국가정보원의 개입자체가 정권을 위한 재갈물리기로 작용하여 시민들, 각 해당 부처 간의 정당한 토론과 협의라는 민주주의적 정신을 훼손하지 않았다고 말할 수 있는가?

최근 검찰의 “국방부 사이버 댓글 조사 TF”에서는 국방부 사이버사령부가 국정원 승인 하에 인터넷 언론매체 직접 운영한 것을 확인했다고 한다. 심지어 국방부 사이버사령부 530단 근무자에게만 지급됐던 자가대외활동비(이른바 '댓글 수당')가 2010년 3만원(신설), 2011년 5만원, 2012년 25만원으로 인상되었는데, 이 이유를 해당 TF에서 조사해본 결과 2011년 6월 국가정보원에서 국방부 사이버사령부에 대한 보안감사를 행하면서 군부대 사이버활동요원에 대한 지원확대 방안을 강구하도록 지적해 그 후속조치로 댓글 수당이 증액되었다는 것이다.<sup>25)</sup> 물론, 해당 증액예산도 국가정보원이 감독하는 예산이지만 형식적으로 타 부처(여기서는 국방부)의 예산으로 계상된 비밀활동비 예산(국가정보원법 제12조 제2항)에서 증액된 것이다. 국가정보원이(실질적으로는 국정원 예산인) 타 부처의 정보비(비밀활동비) 예산을 통제, 보안감사 하는 권한을 가짐으로써 타기관으로 하여금 민주주의의 근간인 선거제도와 그 여론여성과정을 불법적으로 왜곡

정찰과 정보기관 간의 분리의 원칙, 경찰법연구 제11권 제2호, 2013, 274 쪽 참조

25) 軍, 사이버사댓글팀 흠에 보고 문서 701건 추가 발견...기무사도 개입(머니투데이 2017. 10. 29. 자 기사)



시키는데 주도적인 역할을 할 수 있었던 것이다.

이런 점에서 행정기관 내부의 문제라 할지라도 국가정보원이 정보보안업무조정권한, (타 기관의 예산에 계상된 국가정보원 비밀활동비 예산을 근거로 한) 보안감사권을 매개로 다른 행정기관의 정책 및 집행에 개입하는 것은 행정기관 내부의 권력분립의 정신, 견제와 균형의 정신에도 위배되고 이것은 궁극적으로 해당 부처 정책에 대한 시민들의 정당한 의견제시, 시민상호간 시민과 정부 각 부처 간 대화토론을 어렵게 함으로써 민주주의 자체를 질식시키고 나아가 왜곡시키는 효과를 가진다.

#### **4. 마찬가지로 국가정보원의 정보 - 수사(경찰) 기능(권한)의 중첩도 국가정보원을 통제 불가능하게 만든다.**

최근의 사례를 보면 현재 국정원이 가지는 정보기능과 (보안)수사기능의 혼재도 역시 시민의 자유를 억압하고 압제자의 모습을 띠고 있다는 점을 부인하기란 쉽지 않다.

정보와 수사의 중첩, 즉 정보기관인 국가정보원의 타 기관에 대한 보안수사권은 국정원이 타 기관에 대하여 가지는 보안감사권, 정보관련 관계기관대책회의 소집 권한 만큼이나 정부기관 내 권력분립을 통한 압제자출현 방지, 시민의 자유 확보에 정면으로 역행한다.

수사와는 관련이 없지만 미국에서도 911 테러 시 정보수집, 판단, 분석, 정보유통 과정에서의 문제, 소위 정보실패가 계기가 되어 정보기관 상호간 통합조정 속에서의 정보협력이 강하게 요구되자 2004년 - 기존의 정보기관 소속이 아닌 - 국가정보장 (DNI, Director of National Intelligence) 직제를 별도로 신설하여 그에게 일체의 정보조정권한을 부여하면서도 가외로 직접적인 정보수집 권한을 부여하지 않은 것도 마찬가지로 이유이다.

독일의 경우 정보-경찰 기능의 분리의 원칙에 대한 헌법적 위상에 대한 논의가 있는 것은 사실이지만 실정법상(헌법보호청법 등)으로는 정보-경찰(수사기능 포

함)이 실질적으로 분리되어 법문에 규정되어 있다<sup>26)</sup>).

결국 정보-수사 기능의 혼재로 무소불위의 권력을 행사할 수 있었던 나찌 정권 계슈타포(비밀경찰, 당시에는 경찰기구 소속으로 정보기능이 존재하였다), 동독 슈타지의 전철을 밟지 않겠다는 역사적 경험에서 비롯된 것이다.

## 5. 국정원을 매개로 한 군사주의의 확장 (국정원 - 군사 - 일반치안 영역의 착종)

이미 군사정권 시절 육군본부 직할부대인 특무대 및 헌병대가 국회의원 등 민간인에 대한 일상적인 감시활동을 펼치거나 체포되는 사례가 빈번하였다. 군사정권 시절에는 민간의 영역까지 군대기구가 탈군사화되어 관여하였던 것이다. 군사영역에 대한 문민통제가 헌법적으로 요구되는 상황에서 군대가 군사영역을 넘어 민간의 질서유지 영역에 군사논리로 개입하던 시절이었다. 거꾸로 민간영역을 담당하는 경찰에 전투경찰대가 설치되어 지리산 빨치산 토벌, 해안선 무장공비 대간첩 작전에 동원되었다. 한국전쟁 종전 이후부터 1970년 12월 31일 전투경찰법대법 설치 당시까지는 지리산 빨치산, 1968년 김신조 부대 등 북한의 무장 세력이 실제 민가 등에서 준동하던 시기였으므로 전투경찰대의 군사적 임무가 어느 정도 수행될 수 있었다. 그러나 이후의 전투경찰대는 빨치산, 무장공비 토벌을 넘어서서 군대가 아닌 전투경찰이 민간영역에서 시민들이 행하는 군사독재타도 투쟁시위를 진압하도록 하기 위한 목적이 더 컸다. 요컨대 한미상호방조약상의 군대정원규정에 위반되지 않으면서 청와대의 직접적, 독자적 지휘에 군대식 상명하복 명령에 복종하는 군대조직 형태의 경찰을 민간영역에 왜곡(착종)된 형태로 도입한 것이다. 전투경찰대는 그 권한 및 기능에 관련된 헌법적 근거, 민주적 통제방식을 달리 하는 군사영역과 민간치안영역의 착종이 가져오는 언급한 폐해를 의식해서인지 2013년 폐지되었다.

국정원의 균형법상 반란죄 수사, 군사기밀보호법에 따른 수사, 국가보안법에 따른 간첩수사도 민간영역과 군사영역의 착종을 가져오는 대표적인 사례로 볼 수 있

26) 이와 관련된 자세한 설명으로는 박병욱, 독일 나찌시대 제국안전중앙청의 긴 그림자 - 경찰과 정보기관 간의 분리의 원칙, 경찰법연구 제11권 제2호, 2013, 254 쪽 이하; 임준태, 한국 정보기관의 발전방향에 관한 연구 - 독일 사례를 통한 시사점 도출, 한국공안행정학회보 제22호, 2006, 377쪽 이하 참조.

다.

국정원법 제3조 제3호는 “ 「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”를 국정원의 임무로 정하고 있다. 동법 제16조도 국정원의 (사법경찰관)이라는 제하에 “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.”고 규정한다.

일반형법상 간첩죄(제98조제1항)<sup>27)</sup>, 군사기밀누설죄(제98조제2항)<sup>28)</sup>의 특별법인 군형법상 간첩죄(제13조제1항)<sup>29)</sup>, 군사기밀누설죄(제13조제2항)<sup>30)</sup> 및 군사기밀보호법이 존재함에도 불구하고 또다시 군형법, 군사기밀보호법에 관한 특별법으로서 국정원 소관 국가정보원법 제3조3호가 존재하고 있는 것이다.

군에서 충분히 간첩, 군사기밀에 관한 사항, 군형법 중 반란의 죄, 암호부정 사용의 죄에 대한 정보수집을 하고 일반경찰과 협력하여 수사를 할 수 있음에도 불구하고 (기무사령부, 헌병수사대 등) 국가정보원은 이러한 군사영역 대한 정보수집을 넘어 수사까지 할 수 있는 군사법경찰관리로서의 권한을 부여받은 것이다. 국가정보원의 이러한 권한은 국정원 직원들이 군복만 입지 않았을 뿐 군과 관련된 특수한 사안, 영역에 대하여 그 수사대상으로 군인뿐만이 아니라 민간인을 포함 시킴으로써 시민영역의 - 수사의 투명성이 전혀 보장되지 않는 정보기관 소속 - 군사경찰로서 사회를 군대화시키는데 기여하고 있다. 군헌병은 군인의 범죄에 대한 수사를 일반경찰은 민간인의 범죄에 대한 수사를 담당하는 것과 달리 국가정보원의 직원들은 (일반) 사법경찰관리로서의 권한과 군사법경찰관리의 권한을 동시에 가진다는 점에서 언급한 영역에서의 국정원의 수사권이 우리 사회를 군대화시킨다는 것은 더욱 명확하다. 국가정보원 안에서는 군사영역의 수사권과 민간경

27) ① 적국을 위하여 간첩하거나 적국의 간첩을 방조한 자는 사형, 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다.

28) ② 군사상의 기밀을 적국에 누설한 자도 전항의 형과 같다.

29) ① 적을 위하여 간첩행위를 한 사람은 사형에 처하고, 적의 간첩을 방조한 사람은 사형 또는 무기징역에 처한다.

30) ② 군사상 기밀을 적에게 누설한 사람도 제1항의 형에 처한다.

촬영역의 수사권이 혼재되어 있는 것이다.

국가보안법도 구성요건상 균형법상 간첩죄, 군사기밀누설죄, 반란의 죄, 일반이적죄의 확장된 전 단계에 해당될 수 있다고 볼 수 있는 내용이 대부분이다. 이런 점에서도 (일반) 사법경찰관리, 군사법경찰관리로서의 직원을 모두 둘 수 있는 국가정보원의 국가보안법상의 수사권한은 군대 소속 군인(군사법경찰, 기무사령부)이 민간인에 대해 수사를 하는 것과 사실상 다르지 않다. 국가보안법의 필요성을 인정하더라도 군인에 대해서는 군사법경찰(군헌병)이 민간인에 대해서는 일반경찰이 수사하는 것이 일반사회의 군대화를 막는 길이다.

헌법 제27조 제2항<sup>31)</sup> 및 균형법 제1조의 규정에 따라 평시라 할지라도 일정한 균형법상 범죄, 예컨대 군사기밀누설에 의한 간첩, 군사보호시설·부대이동지역·부대훈련지역·대간첩작전지역 등에서 의 간첩행위 및 군사기밀누설 등에는 민간인에게도 균형법이 적용된다. 언급한 민간인의 범죄는 헌법 제27조 제2항에 따라 군사법원이 재판 관할권을 가지는바, 이와 같은 재판관할관으로부터 군검찰과, 군사법경찰관의 기소권, 수사권도 민간인에 대하여 미치게 된다. 헌법 제27조 제2항에 따르면 비상계엄시에는 언급한 영역이외의 범죄에도 군사재판권이 민간인에게 미치고 그로부터 군사법경찰의 군사법경찰권한도 민간인에게 미친다. 즉, 비상계엄이 아닌 평시의 경우 군사법경찰관리는 “군사기밀누설에 의한 간첩, 군사보호시설·부대이동지역·부대훈련지역·대간첩작전지역 등에서의 간첩행위 및 군사기밀누설”의 경우만 민간인에게 군사법경찰권한을 가지는 것이다.

이에 반하여 국가정보원은 국가정보원법 제3조 제3호에 따라 그 존립, 권한의 근거와 그에 대한 통제방식이 다른 일반사법경찰관리의 권한과 군사법경찰관리의 권한이 혼재, 혼용된 상태에서 「균형법」 중 반란의 죄, 암호 부정사용의 죄, 「군사기밀 보호법」에 규정된 죄, 「국가보안법」에 규정된 죄에 대한 수사를 행함으로써 군대와 일반사회를 구분하지 않고 일반사회를 군대처럼 취급하고 있는 것이다. 즉, 국가정보원법의 수사의 영역에서 민간과 군대영역의 분리라는 생각도 전혀 고려하지 않고 있다. 언급한 특별한 군사영역이외의 대부분의 범죄에

31) “군인 또는 군무원이 아닌 국민은 대한민국의 영역 안에서는 중대한 군사상 기밀·초병·초소·유독음식물공급·포로·군용물에 관한 죄 중 법률이 정한 경우와 비상계엄이 선포된 경우를 제외하고는 군사법원의 재판을 받지 아니한다.”

대한 수사에 대해서 군대(군검찰, 군헌병)가 개입하지 못하게 함으로써 일반사회의 열린 민주주의, 기본권 보호의 원칙을 엄격하게 보장하려는 원칙이 위에서 언급한 국가정보원의 보안수사권한의 영역에서는 완전히 허물어져 버리고 있는 것이다.

수사상 예단의 영역에서 활동하는 정보기관으로서의 국가정보원이 수사권을 가지는 것 자체도 매우 큰 문제인데 일반사법경찰권한 뿐만이 아니라 군사법경찰권한도 가짐으로써 군사영역의 논리로 일반시민사회를 수사하고 있는 것도 마찬가지로 큰 문제가 아닐 수 없다. 국정원의 전신인 중앙정보부, 안전기획부가 군사정권에 의하여 만들어진 정보기관이었고 전두환 정권 당시에는 중앙정보부(안전기획부)와 보안사령부가 서로 경쟁을 하였는데 여기서의 경쟁은 당연히 정보영역뿐만이 아니라 수사영역에도 해당이 된다. 이러한 역사를 가진 우리나라의 국정원은 결국은 군사논리에 의한 수사를 할 수 밖에 없다는 태생적 한계도 동시에 가지고 있다.

문민화의 원칙을 고려한다면 간첩죄 등의 영역도 민간에서 민간인에 의해 이루어지는 영역은 민주사회의 기능을 보장하기 위하여 표현의 자유, 통신비밀의 자유 등이 엄격하게 보장되어야 하는 영역이므로 일단은 강력한 형사절차적 통제를 받는 일반 경찰에서 수사를 하는 것이 맞고 은밀하게 움직이는 것을 포착해야 하는 간첩죄의 수사 특성상 그것이 한계가 있다면 군헌병조직과 경찰이 합동으로 수사를 하는 방법으로 보완할 수 있다. 군사기밀보호법의 영역도 얼마든지 군대 내에서 수사가 행해질 수 있는 영역이다. 이 경우 국정원은 범죄의 은밀성을 이유로 방첩영역에 자신들이 관여하여야 한다고 주장할 수 있지만 정보기관이 굳이 스스로 수사를 행할 필요는 없는 것이고 경찰, 검찰, 군헌병, 군검찰의 수사과정에 (자신들이 수집, 분석, 평가한 정보를) 배포, 공유하면 된다.

그렇게 할 경우 수사의 효율성이 저해된다는 것은 국정원 독단으로 혐의에도 이르지 않는 예단의 단계에서 시민들을 상대로 민간영역에서 군사논리로 수사를 함으로써 이중 (정보-수사분리), 삼중(군사영역-민간영역 구분)으로 기본권 침해를 행하겠다는 것 밖에 되지 않는다.

국방경비대가 활동하던 시절에는 제대로 된 조사나, 제대로 된 판사에 의한, 제대로 된 판결도 없이 군사법원에 의해 단심으로 재판이 행해지고 현장에서 사형을 포함한 처분이 집행되었다. 이것이 우리나라의 역사이다.

군사정권이 오래 전에 끝났음에도 불구하고 군사주의의 물적 토대는 여전히 굳건하게 민간영역에서도 자리를 잡고 있다. 방첩사범수사, 국가보안사범수사에 대하여 국정원이 수사를 하겠다는 주장도 그와 정확히 맥을 정확히 같이 하는 대표적 사례이다. 이 영역에 대한 민간인에 대한 수사는 검찰, 경찰이 하면 될 것이고 군인에 대한 것은 군헌병대에서 하면 된다. 이 과정에서 정보기관의 역할, 일반경찰과 군헌병의 협력은 앞에서 언급한 바와 같다.

방첩사건에 대한 수사라고 할지라도 (신분적 권한과 의무에 따라 일정부분 기본권이 제한될 수 있는 군인과는 달리) 민간인에 대한 방첩수사와 관련해서는 예단 금지, 무죄추정, 공정성, 적법절차(절차의 투명성) 등 형사소송의 원칙이 더욱 강조되어야 할 것이다. 군인, 군무원 등과는 달리 현실적으로도 민간인의 경우 군사기밀 등에 접근할 수 있는 기회가 사실상 제약된다는 점을 인정하고 그에 맞게 법적 처리가 설계되어야 한다. 그러나 밀행성을 특징으로 하는 정보기관이 방첩기관이라고 해서 관여하는 경우 이와 같은 형사소송의 원칙에 대한 엄격한 준수를 기대할 수 없게 됨으로써 민간인의 권리에 대한 보호가 매우 어렵게 된다. 결국 국정원의 민간인에 대한 방첩수사는 군사주의를 민간영역에 확장함으로써 시민을 위한 민주주의, 법치주의 (일반시민의 일반재판을 받을 권리, 일반 수사를 받을 권리)를 억압함으로써 시민의 기본권 보장에 역행하게 된다.

국정원이 민간인에 대한 방첩수사에 관여하는 구조는 대한민국 헌법의 골간인 민주주의, 법치주의, 시민의 기본권 보장의 이념과 전혀 어울리지 않는다. 국가정보원은 정보기관으로서 정보의 수집, 분석, 배포라는 임무와 그에 따른 권한을 무기로 대한민국의 헌법수호에 기여할 수 있다는 자신감을 가져야 한다.

제1주제 발제자(조지훈 변호사)가 적절히 지적한 바와 같이 ‘적’에 대한 심리전도 국방부 직할부대인 국군심리전단이 수행해야 할 임무이지 국가정보원법, 정보보안업무규정 어디에도 국가정보원으로 하여금 군사영역의 심리전을 수행하게 권

한을 부여한 조항은 없다. 그럼에도 불구하고 국정원이 대선기간 및 그 준비기간 중 국민들 중 많은 수를 ‘적’으로 상정하고 심리부대를 두어 사실상의 군사심리 작전을 행한 것은 본문에서 주로 언급한 방첩수사, 보안수사 영역에서의 국정원의 군사화와 맥을 같이 한다. 일반시민 사회는 적이 아닐 뿐만 아니라 국가정보원도 군대가 아니다.

## **6. 국가정보원의 전신은 안전기획부이고 안전기획부의 전신은 중앙정보부였다. 중앙정보부의 전신은 내부무 치안국 사찰과이다.**

19세기 초반 독일연맹(Deutscher Bund) 시기, 1848년 파울스키르헤에서의 3월 혁명 이후의 독일, 1871년 독일제국의 일부 주 경찰 내부에는 소위 경찰기구안에 정보기관으로서의 정치경찰(Politische Polizei) 파트가 존재하였고, 이들은 정보상의 권한이외에 상당한 경찰상 집행권한을 가졌다. 당시에는 국가기관의 정보상의 활동에 대해 법적 근거가 필요하다는 논의가 사실상 없었을 뿐만이 아니라 법적 근거가 필요없다고 보았기 때문에 이들은 어떠한 사법적, 법적 통제 없이 임무를 수행하였다<sup>32)</sup>. 1930년 대 이후 독일 나찌 게슈타포(비밀경찰)도 경찰기구 안에 소속된 정치적 정보기관, 즉 이 정권보위를 위한 정보상의 권한이외에 광범위한 수사, 집행상의 권한을 가지고 있었다.

그러나 언급한 사례들은 어디까지나 해외의 사례이고 우리나라에는 해당 사항이 없다고 주장할 수도 있다. 과연 그럴까?

박정희 정권에 의하여 중앙정보부가 생기기 전(군사영역이 아닌 일반영역을 담당하는 별도의 기구로서의 정보기관이 없던) 이승만 정권시절에는 나찌의 게슈타포식 직제(즉, 경찰기구 안에 비밀경찰, 즉 정보경찰이 존재하는 방식)처럼 내부무 치안국 사찰과가 수사와 정보가 결합된 무소불위의 정권보위기구로서 활동하였다.

이름이 내부무 치안국 사찰과에서 국가정보원으로 바뀌고 소속이 내부무 치안국

32) 박병욱, 독일 나찌시대 제국안전중앙청의 긴 그림자 - 경찰과 정보기관 간의 분리의 원칙, 경찰법연구 제11권 제2호, 2013, 257쪽 각주 27에서 인용.

에서 국가정보원으로 바뀌긴 했다. 하지만 정권이 집행(수사)기능이 부여된 정보 기관, 거꾸로 말하면 정보기능이 부여된 집행(수사)기능을 정권의 안보를 위하여 활용하고 있다는 본질적인 사항을 전혀 변하지 않았다.

전두환 정권이 들어섰을 때는 중앙정보부 대신 군인 출신인 본인의 입맛에 맞는 (국군 기무사령부의 전신인) 보안사령부를 수사와 정보가 결합된 정권 보위기구로서 민주주의를 억압하고 반대자를 위협하는 수단으로 활용하였다. 군사정권이었기 때문에 당시 보안사령부도 당연히 일반시민사회의 사안도 군사적인 시각에서 바라보고 정보수집을 하고 수사를 행하였다.

우리나라 근현대의 내무부 치안국 사찰과, 중앙정보부, 보안사령부 모두 민주사회에서의 (반대의견제시, 대화, 토론을 인정하고 전제하는) 헌법보호가 아니라 의회와 행정부, 나아가 행정부처 상호간의 견제와 기능이 불가능하도록 하고 투명성을 제거하여 정권과 바로 비밀스럽게 연결되는 정보-경찰-수사가 결합된 기구를 만듦으로서 민주주의 법치국가를 전제로 설계한 안전기관의 정상적인 안전구축구조를 완전히 붕괴시켜버렸다.

국가구조 내에서의 경찰(위험방지집행 및 수사권 포함)과 정보기관의 역할을 전체 사회의 종합적인 안전구축구조 내에서 고려하지 않은 결과가 얼마나 큰 폐해를 보여줄 수 있는지를 지난 9년간 국가정보원의 행한 활동들에서 우리나라 대한민국의 국민들이 또다시 목도하고 있다. 이제는 모두 본연의 자리로 되돌아가야 한다.

## **7. 국정원 개혁위원회도 국가정보원이라는 조직의 틀 안에서 운영되는 한 제대로 된 개혁안이 도출될 수 없다.**

독일의 경우 정보-수사-기소 에 이르는 안전 관련 기관의 기능과 권한의 분배를 민주사회에서의 안전구축구조라는 종합적이고 큰 틀에서 보고 있다.

왜냐하면 이들 정보-수사-기소 기능의 결합은 몽테스키외가 지적한 바와 같이 입법, 사법, 행정의 모두 혼재된 기관이 존재할 경우 시민의 자유란 있을 수 없



고 그러한 혼재 속에서의 재판관은 압제자의 힘을 가질 수밖에 없다고 한 상황과 전혀 다를 바가 없기 때문이다.

수사-정보의 분리의 원칙이 삼권분립과 같은 헌법상의 원칙이나, 아니냐는 논쟁은 존재할 수 있지만 그와 같은 기능이 한 기관에 집중될 경우 시민의 자유를 억압하고 압제자의 역할을 할 수 밖에 없다는 점은 이미 살펴보았다.

그러므로 이러한 점을 고려하여 - 제1주제의 발제자가 국정원을 포함한 안전기관의 임무와 권한을 Restructur 해야 한다고 한 취지처럼 - 종합적으로 안전구축구조(Sicherheitsarchitektur)를 설계하여야 하고 그에 대한 논의는 여러 안전기관의 소속된 부처의 상위에 있는 청와대나 국무총리실이 주도가 되어 진행시켜야 한다. 지금처럼 국정원 개혁위원회에서 논의를 하는 것은 한계가 있을 뿐만이 아니라 결국은 국정원의 내부의 시각과 의도에 끌려 다닐 수밖에 없는 것이 현실이다.

최근 경찰, 검찰의 수사권 조정과 관련된 사례에서도 유사한 현상이 벌어지고 있다. 경찰에 수사권 조정 개혁과 관련된 제안을 하라고 하니 경찰 내부에서는 위험방지법으로서의 경찰관직무집행법에 범죄가 발생할 이후의 수사과 관련된 수사권한을 입법하여야 한다는 주장이 제기되기도 한다. 왜냐하면 법무부의 소관으로 있는 형사소송법 등에 경찰의 수사권한을 부여하는 것이 현재 경찰청만의 역량으로는 어렵다고 보기 때문이다.

이런 것이 전형적인 기관 내부적 논의구조의 한계이다. 위 수사권조정과 관련하여 법무부(사실상 검찰과견 검사가 법무부 법제 업무 담당), 검찰 또한 경찰과 관련된 권한을 형사소송법에 규정하는데 동의할 리가 없다. 이런 경우 누가 나서야 하나? 결국은 법무부, 행정안전부(경찰청) 계선의 상위에 있는 기관인 국무총리실, 청와대가 직접 조정해야 논의를 주도적으로 진행시켜야 할 사안이다.

국정원의 수사권, 타 행정기관에 대한 보안감사권과 관계기관 대책회의로 불렸던 정보조정협의 권한도 마찬가지이다. 계선의 상위에 있는 청와대나 국무총리실이 아니라 국정원 기획조정실에서 여전히 정보조정 협의를 하고 있는 현재의 모습은

매우 잘못된 것이다.

청와대나 국무총리실 소속이 아닌 국가정보원을 중심으로 관계부처 협의가 이루어지는 현상은 전체 국가 틀 내에서의 안전구축구조를 무시하고 설계된 테러방지법에도 잘 나타난다. 지역테러대책협의회 협의회의 장을 국가정보원의 관할지역 지부장이 공항·항만 테러대책협의회의 의장을 당해 공항·항만의 국가정보원의 공항실장 또는 항만실장으로 하고 있는 것이 대표적인 사례이다. 지역 단위에서도 마찬가지로 국무총리실에 지역별 담당자를 두든지 아니면 국가사무인 테러관련 사무를 지역테러대책위원회의 경우 (지방분권의 취지를 살려) 시, 도지사에게 위임할 수 있을 것이다. 공항과 항만도 독일의 연방경찰(Bundespolizei)의 사례처럼 공항은 경찰청에 항만은 해양경찰청이 관할하도록 하는 것이 맞다. 왜냐하면, 결국 집행은 이들 기관에 의해 이루어지기 때문이다. 국정원은 정보지원 역할에 충실하면 될 것으로 보인다.

테러방지법 제5조에 따른 테러대책위원회의 위원장은 명목상 국무총리로 하고 실무기구인 테러대책실무위원회의 장은 대테러센터장이 하고 있지만 국정원이 그 중요기구인 테러정보통합센터, 지역테러대책위원회, 공항·항만 테러대책협의회를 관장하고 있다. 뿐만 아니라 대테러센터장은 고위공무원단 가등급에 속하는 일반직공무원으로 보한다고 하고 있으나 다음 하위기구인 대테러정책관의 실장은 일반직공무원 고위공무원단 나등급에 속하는 일반직공무원으로 보하되, 특별한 사유가 있는 경우 그에 상응하는 국가정보원 직원으로 대체할 수 있도록 함으로써 이 기구에도 국정원 국장급 인사가 관여할 수 있게 되어 국가정보원이 테러대책위원회, 테러대책실무위원회에 우선적·주도적 지위를 점하고 있는 실정이다.

다기관이 참여하는 협의체임에도 불구하고 테러방지법의 주무기관을 국가정보원, 국무총리실 국무조정실(대테러센터)로 하고 있는 것은 실질적으로 이와 같은 세 부 위원회와 집행기구를 국정원이 좌지우지 하고 있음을 보여준다<sup>33)</sup>. 테러방지법 및 그 시행령과 관련하여 국정원은 테러방지관련 법률에 단순히 자문을 해주는 수준을 훨씬 넘어선다. 국가법령정보센터에는 해당 법률의 소관부처를 국가정

33) 노회찬 의원 티스토리 블로그 참조 (<http://omychans.tistory.com/1167>)

file:///C:/Users/user/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/0BUH28PV/160605노회찬보도자료 테러방지법시행령시행관련.pdf

보원과 국무총리 국무조정실로 하고 있는데 제 1소관부서는 국가정보원으로 하고 있다. 이것은 테러관련 정보수집 외에 정보조정, 집행(위험방지), 수사의 내용까지 다양한 영역의 기능을 담고 있는 테러방지법에 관한 것을 정보기관인 국정원이 전적으로 지배하고 있다는 강력한 반증이다.

권력분립의 정신, 법치주의의 정신을 훼손하는 방식으로 테러관련 각 부처 간 협업이 이루어지고 있는 것이다. 테러방지법의 제1주무부처도 제2주무부처도 행정각 부의 통할권을 가진 국무총리가 되어야 한다.

## **8. 원칙적으로 정보기관과 민주주의는 양립할 수 없다. 그러나 현실적으로 정보기관이 “필요악” 이라면 민주주의 체제 내의 기관으로서 민주주의의 원칙을 최대한 준수하도록 할 방안을 강구해야 한다.**

현재의 정부기능에서 정보기관의 역할을 강조하는 입장에서는 국가의 적, 외국의 첩자부터 민주주의 사회를 보호하기 위하여 정보기관이 필요하다고 주장한다. 이것을 좀 더 고상하게 표현하면 민주주의의 적으로부터 헌법을 보호하는 기능을 정보기관이 행한다고 하면서 해당 기관의 정당성을 인정하고자 한다. 실제로 독일 정보기관 중 국내정보기관의 명칭은 그래서 ‘헌법수호청’ 이다. 즉, 민주주의 체제 헌법을 수호한다는 것이다.

반대로 정보기관의 밀행성의 속성과 관련하여 공개된 공론 장에서의 토론의 바탕 위에 성립하는 민주주의 가치와는 양립할 수 없는 민주주의사회에서 인정될 수 없는 기관이라는 의견도 있는 것이 사실이다.

“비밀스런 정보수집과 방법, 전체 사회의 심정을 색출하고 침투하려는 경향, 선전된 적의 초상, 여론에 대한 관행화된 차폐장치” 등과 같은 표현은 최근 우리나라의 국민들이 최근 보아온 정보기관 국가정보원의 모습을 연상시키는 단어로 충분하다.

그러나 이것은 2017년 현재 대한민국의 학자, 법률가, 정치인, 평론가가 한 말이 아니다. 1993년 국가보안법상 고무찬양죄, 불고지죄와 관련하여 폐지된 보안수사

권을 국가정보원이 재도입하려는 시점인 1997년 초 서울에서 개최된 학 법학관련 학회에서 독일의 변호사가 한 발언이다. 세계의 정보기관의 속성은 크게 다르지 않은 듯하다. 우리나라 최고의 정보기관 국가정보원은 여기서 한 발 더 나아가 민주주의의 근간인 선거에 대한 정상적인 여론 형성과정을 댓글을 달면서 관여하여 민주주의를 왜곡하는데 앞장서기까지 했다. (소위 국정원녀 오피스텔 사건) 국가정보원의 댓글 선거개입은 상당부분 밝혀져서 수사가 진행되고 있고 이미 그 중 일부는 기소되어 재판절차까지 진행되고 있는 단계이다.

정보기관의 존재 필요성과 관련된 찬반 논란에도 불구하고 전 세계적으로 자기보존을 피하는 국가라는 것이 존재하고 전쟁, 간첩이라는 것이 존재하는 것이 현실인 이상 “필요악”이긴 하지만 정보기관의 존재가 긍정될 수 있다고 한다면 정보기관의 속성상 가지게 되는 민주주의에 대한 해악을 제거하고 이를 민주적으로 통제하는 기능이 민주주의를 표방하는 국가라면 엄정하게 마련할 필요가 있다.

그래서 민주주의와 정보기관이라는 서로 양립하기 어려운 부조화를 줄이기 위하여 그 속성인 마찬가지로 달성하기 어려운 투명성 - 밀행성 조화 논의가 끊임없이 행해져야 한다. 그의 핵심이 정보-수사(경찰 집행기능 포함) 기능의 분리이고 정보기관에 대한 민주적 통제인 것이다. 민주적 통제와 관련하여 논의되는 독일의 “대위적 권리구제”의 개념도 밀행성을 인정하는 바탕 위에서 감청 후 바로 비밀스런 영역을 당사자에게 공개할 수 없으므로 시민을 대신하여 통제하고 그가 하게 될 권리주장을 대신해줄 수 있는 방법을 고려하게 되는 것이다. 소위 독일 G-10 위원회의 방식이 바로 그것이다. 사법은 그 속성상 불고불리의 원칙에 따라 원고가 주장하는 사안만 심사하게 되므로 정보기관의 통신감청에 대한 적법성 통제를 법원이 아니라 의회에 소속된 그러나 재판관의 자격을 가진 사람이 위원장으로 참여하고, 각 정당에서 추천하는 학식 있는 위원들이 참여하는 G-10 위원회가 원고를 대신하여 적법성 통제를 하고 가상의 원고 (통신감청의 대상자)가 소송의 대상으로 삼지 않은 부분에 대해서도 (실제로 가상의 원고는 그가 감청의 대상이 된다는 사실은 감청 당시 전혀 알지 못한다) 원고를 위하여 권리구제 할 수 있도록 한 것이다.

제2발제자 (박근용 참여연대 처장)가 지적하신 바와 같이 국회 소속 <전문 가형 정보기관 감독기구>, 행정부 내 <정보감찰관>, 상설화된 의회의 정보위원회 및

해당 보좌진 확충 - 전문화, 국회소속 정보위원회의 공개성 강화 등의 방식으로 정보기관의 밀 행적 활동을 - 필요한 보안이 유지되는 가운데 - 정해진 절차에 따라 통제하고 민주적 투명성을 확보하려는 시도는 세계 여러 나라에서 이미 논의되고 있을 뿐만이 아니라 현실적으로도 실현되고 있다.

우리나라에서도 밀 행성, 투명성의 조화와 관련된 이와 같은 세밀한 논의가 진행될 수 있음에도 불구하고 오늘날의 국가정보원은 과거에 일어난 범죄행위에 대한 단발식 처벌을 감내하는 조건으로 그 어두운 밀행적 속성을 계속 유지하고 있다. 그에 더하여 어두운 가운데는 행해질 수 없는 수사권, 타 부처에 대한 보안업무 기획조정권한, 보안감사권, 타 부처에 대한 비밀 정보예산분배 및 감독권 등으로 무장하여 민주주의 제도가 통제할 수 없는 괴물이 되어가고 있다. 아니 현재까지 드러난 모습으로는 이미 그렇게 되었다.

근본이 바뀌지 않는 단발적 처벌은 사이버 개혁이요 국가정보원의 개혁저항 논리를 승인하고 마는 것이나 다름없다.

지난 20년간 안기부, 국정원 개혁 논의에서 실질적으로 바뀐 것은 없다. 오히려 문민정부 초기인 1993년(시행 1994. 1. 5) 일부나마 폐지된 보안수사권을 1996.12.31. 년 재도입하는 반동이 있었다. 또한, 국민의 정부, 참여정부 시절이던 2000년 초중반의 국가정보원 개혁 논의도 국가정보원의 저항으로 물밑으로 들어가 버렸다. 오히려 장장 8일 27분간 행해진 국회 필리버스트라는 초유의 민주주의의 저항에도 불구하고 2016년 국가정보원이 원하는 방식대로 국정원이 사실상 타부처의 상위에서 테러와 관련하여 작전을 수행하고 집행하고 추적수사를 지휘할 수 있는 위헌적 권한확대만이 행해졌을 뿐이다.

민주주의와 정보기관이 양립하는 것이 어렵다고 해서 국가정보원을 폐지해야 한다고 주장하지는 않겠다. 기본적으로 수사기관인 경찰청 내의 정보국은 폐지되어야겠지만 국정원의 국내정보기능은 - 국정원 해외·국내 파트의 분리를 전제로 - 정보기관이 수행해야 하는 업무인 것은 틀림없다고 생각한다. 정보기관의 탈선은 비단 최근에 드러난 일에만 국한되지 않는다. 제대로 설계되지 않은 안전구축구조 하에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 문제였다. 민주법치국가 체제 내에서

의 헌법수호기관으로서의 정보기관이라는 역할이 가능할 수 있도록 밀 행정 - 투 명성<sup>34)</sup>을 조화시킬 수 있는 모든 노력이 강구되어야 할 때이다.

---

34) Smidt/Poppe/Krieger/Mueller-Enbergs (Hrsg.), Geheimhaltung und Transparenz - Demokratische Kontrolle der Geheimdienst im internationalen Vergleich, LIT Verlag 2007.

# 국가정보원 사이버보안 관련 기능의 법적 근거 및 개편 방향

오병일 / 진보네트워크센터 활동가

## 1. 국내 사이버 보안 거버넌스 현황

현재 국내에는 민간 영역의 사이버 보안을 규율하는 ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률’, 국가기반시설의 사이버 보안을 위한 ‘정보통신기반보호법’, 공공 영역의 사이버 보안을 규율하는 ‘국가사이버안전관리규정’에 따라 사이버 보안을 위한 대응 체제가 갖추어져 있음.

	관할 영역	관할 부처
정보통신망법	민간 정보통신망 일반	미래창조과학부
정보통신기반보호법	민간 기반시설	미래창조과학부
	공공 기반시설	국가정보원
국가사이버안전관리규정	공공 정보통신망	국가정보원

국가정보원은 ‘국가사이버안전관리규정’에 따라 국가사이버안전 관련 정책 및 관리의 총괄·조정 역할을 맡아 국가사이버안전기본계획 수립·시행하고, 국가사이버안전전략회의 및 대책회의를 운영하며, 실무적으로도 국가사이버안전센터를 운영하고 있음. 또한, ‘정보통신기반보호법’에 따라 공공분야 주요정보통신기반시설의 사이버 보안을 담당하고 있음.

현재 국정원이 국내 사이버 보안과 관련하여 맡고 있는 역할은 다음과 같음.

- 
- ❖ 국가사이버안전 관련 정책 및 관리 총괄·조정 (국가사이버안전관리규정)
    - ☞ 국가사이버안전기본계획 수립·시행
    - ☞ 국가사이버안전전략회의 및 대책회의 운영
    - ☞ 국가사이버안전센터 운영
  - ❖ 공공분야 주요정보통신기반시설의 사이버 보안 (정보통신기반보호법)
  - ❖ 공공기관 정보보안 관리실태 평가
  - ❖ 국가공공기관이 도입하는 정보보호시스템에 대한 보안적합성 검증
  - ❖ 암호모듈 검증
  - ❖ 보안관제 및 사이버 공격 정보 수집
  - ❖ 정보보호제품 평가인증에 관여
- 

2015년 4월 이후, 정부는 국가 사이버 안보 태세 강화 종합대책을 마련하였는데, 이에 따라 국가안보실 중심의 전반적인 사이버안보 컨트롤타워 기능을 보다 강화하기 위해 국가안보실 산하에 사이버안보비서관을 신설하고 국가안보실과 국가사이버안전센터를 통해 국가적인 사이버보안 정책의 수립·시행·평가를 일원화하는 방식으로 사이버안보 수행체계를 변화시켰음. 그러나 이러한 변화는 ‘국가사이버안전관리규정’이나 법제에 반영되어 있지 않으며, 이 체제에서도 실질적인 컨트롤타워 역할은 국가정보원이 맡고 있음.



그림 : 2015년 4월 이후 국가 사이버안보 수행체계의 변화 (출처 : 2015 국가정보보호백서)



2016년 9월 1일, 국가정보원은 「국가 사이버안보 기본법」 제정(안)을 입법예고 하였으며, 이를 수정한 「국가사이버안보법(안)」이 2017년 1월 3일 국회에 발의되어 있음.

## 2. 문제점

국정원의 사이버 보안 역할은 법에서 규정한 자신의 직무 범위를 벗어난 것임. 비록 특정 사이버 공격이 국가안보에 영향을 미칠 수 있으나, 사이버 보안이 개인의 정보보안에서부터 인터넷 상의 사기나 해킹 등 민간 부문의 사이버 보안이 대부분을 차지하는 것을 고려할 때, 사이버 보안 업무 전체를 국가안보적 시각에서 바라보는 것은 협소한 시각임. 예를 들어, 암호모듈 검증 업무를 보더라도, 과거에는 비밀 정보요원만이 암호를 사용해 왔다면, 인터넷이 보편화된 현재에는 일반 기업뿐만 아니라 개인 이용자의 통신 보안을 위해서도 암호 사용이 일반화된 상황에서 여전히 국정원이 과거의 관행대로 ‘암호자재’의 관리 업무를 담당하는 것은 적절하지 않음.

사이버 보안 정책의 투명성과 사회적 감독 기능이 약화됨. 비밀정보기관으로서 국정원은 조직, 인력, 예산, 사업 등 모든 측면에서 투명하게 공개되지 않기 때문에, 여타 정부부처에 비해 언론이나 국회에 의한 감독과 견제 기능이 약할 수밖에 없음. 실제로 국내 사이버 보안 관련하여 국정원이 수행하고 있는 정책 자료, 사업 내용, 예산 등이 투명하게 공개되고 있지 않음. 이에 따라 사이버 보안 영역에서도 국정원의 권한 남용을 우려할 수밖에 없고, 사이버 보안 정책에 대한 합리적인 토론이 가능하지 않기 때문에 오히려 국내 사이버 보안에 부정적인 영향을 초래하고 있음.

사이버 보안을 위한 이해관계자와의 협력과 민간의 자율성을 저해함. 미국, 영국, 일본 등 세계 주요 선진국들은 사이버 보안 정책의 수립과 집행 과정에서 다양한 이해관계자의 참여와 민간의 자율성을 강조하고 있음. 네트워크의 운영이나 기술 개발이 주로 민간 영역에서 이루어지고 있기 때문임. 그러나 비밀정보기관인 국정원이 국가 사이버 보안의 총괄·조정 역할을 맡고 있는 상황에서는 이해관계자와의 협력이나 민간의 자율성을 기대할 수 있을지 의문임.

세계 주요 선진국들은 사이버 보안 전략을 수립하면서 기본권의 보장, 인터넷의 개방과 혁신, 민주적인 거버넌스를 핵심적인 가치로 내세우고 있음. 밀행성과 은밀성이라는 정보기관의 특성은 이해관계자와의 협력이나 이러한 핵심적인 가치와 충돌할 수밖에 없음.

국정원에 의한 감시와 사찰, 인권 침해가 우려됨. 사이버 보안 업무의 경우 보안 관제나 침해사고 분석 등의 과정에서 기업비밀이나 이용자 개인정보 등이 유출되거나 악용될 위험성이 큼. 은밀한 감시와 사찰이 가능한 사이버 공간의 특성 상 국정원이 보안 업무를 담당하게 된다면, 권한 남용에 대한 우려가 더 커질 수밖에 없음.

세계 어느 나라에서도 비밀정보기관이 사이버 보안의 실질적인 컨트롤타워 역할을 맡고 있는 나라는 없음. 예를 들어, 미국의 경우 백악관 산하에 사이버 보안국(Cybersecurity Directorate)과 사이버보안조정관(Cybersecurity Coordinator)을 두어 컨트롤타워 역할을 하고 있고, 국가기반시설의 사이버 보안은 국토안보부가 담당하고 있으며, 보안기술 표준과 관련한 업무는 상무부의 국립표준기술원(NIST) 등이 맡고 있음.

### 3. 주요 국가 사례 요약

#### 1. 미국

- 컨트롤타워 : 백악관 내 사이버보안조정관
- 국토안보부는 주요 기반시설 보호 담당
- 정부기관의 사이버 보안 절차 표준화 : 국가표준기술원(NIST)
- 관리예산처(OMB) 내에 연방최고정보책임자를 두고 정부의 기술사용 감독
- 국가정보국(DNI) - 17개 정보기관 조정. NSA는 신호정보 수집

#### 2. 영국

- 내각부(Cabinet Office) : 범정부적 조정 및 전략 제시
- 내각부 내 국가안보사무국 : 국가안보위원회와 수상 지원

- 내각부 산하에 정보보증중앙지원국(CSIA), 사이버보안청(OCSIA), 민간비상대비사무처(CSS) 등
- OCSIA : 내각부 장관과 국가안보위원회의의 사이버 보안 관련 우선순위 결정 지원. 전략적 방향 제공. 범정부적 국가 사이버보안 프로그램 관장
- 정보보증중앙지원국(CSIA) : Information Assurance (정보보안)
- 내무부 산하 국가범죄수사국(NCA) : FBI와 유사하게 국가 사이버범죄 대응
- 내무부 산하 국가기반보호센터(CPNI) : 주요 기반시설 보호 담당
- 기업혁신기술부(BIS) 산하 정보보안정책팀 : 기업의 사이버 보안 지원, 규제
- 외무부 산하 GCHQ : 통신정보 수집.제공, 관련 기관에 보안정보 권고.보고.방어적 사이버 보안, 기기 및 정보보증관련 업무, 사이버위협의 탐지 및 분석, 사이버공간의 정보작전, 해외 동맹기관과의 협력 등

### 3. 일본

- 내각관방(Cabinet Secretariat) 산하 사이버보안 전략본부가 컨트롤타워 역할 : 전략안 작성, 추진, 국가 행정기관 대책기준 작성 및 정책 평가, 사이버보안 정책 조사 및 심의, 사이버보안 관련 정책들을 종합적으로 조정.
- 내각관방 산하 사이버보안센터 : 사이버보안 전략 구체화, 실행. 경찰청, 총무성, 경제산업성, 방위성 및 자위대의 네트워크 허브 역할.
- 주요 기반시설의 보호는 각 영역별로 해당 정부기관이 담당.

### 4. 국정원의 사이버보안 관련 업무 및 법적 근거

2016 국가정보보호백서는 “국가정보원은 「국가정보원법」, 「정보통신기반보호법」, 「전자정부법」, 「국가정보화기본법」 등 관계법령에 근거하여 국가 정보보안 업무의 기획·조정 및 보안정책 수립·시행 등 국가·공공기관에 대한 정보보안 업무를 총괄하고 있다. 특히 2005년 1월에 제정한 「국가사이버안전관리규정」(대통령훈령 316호, 2013.9.2 개정)에서 국가의 사이버안전과 관련된 정책 및 관리에 대해 국가정보원장이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 이를 총괄·조정하도록 규정하였다.”고 설명.

기능	법적근거
사이버보안실무총괄	국가사이버안전관리규정
공공영역 주요정보통신기반시설 관할	정보통신기반보호법
정보보안관리실태 평가	국가정보원법 제3조 제2항(2항의 대통령령은 보안업무규정, 정보및보안업무기획.조정규정, 방첩업무규정), 전자정부법 제56조 제3항
보안적합성 검증	전자정부법 제56조 및 공공기록물 관리에 관한 법률 시행령 제5조
암호모듈 검증	전자정부법 시행령 제69조와 '암호모듈 시험 및 검증지침'
보안관제 및 사이버공격정보 수집	국가사이버안전관리규정
정보보호제품평가인증	정보보호시스템 평가·인증지침

## 1. 사이버보안 실무총괄 - 국가사이버안전관리규정 (대통령 훈령)

- . (5조) 국가사이버안전 관련 정책 및 관리 총괄·조정, 국가사이버안전기본계획 수립
- . (6조) 국정원장 소속 하에 '국가사이버안전전략회의' 운영
- . (8조) 국가사이버안전센터 운영
  - 청와대 국가안보실 - 사이버안보비서관 - 사이버안보정책조정회 - 국가사이버안전센터 (2015.4 이후)
  - “청와대 국가안보실을 중심으로 국가사이버안전센터, 사이버안보정책조정회의 등을 통해 법·제도 개선, 인력양성 추진 등 정책 수립 및 조정
  - 국가사이버안전센터는 사이버안보 실무총괄 역할을 맡아 국가, 공공부문 사이버 공격 예방 및 침해사고 조사, 사이버위협정보 수집·분석·배포, 사이버안전 기본계획 수립, 민·관·군 합동대응팀 운영 등의 업무 수행 중
  - ‘국가 사이버안보 태세 강화 방안’ 발표, 청와대 국가안보실 산하에 사이버안보비서관 신설 - 사이버안보 역량 강화, 핵심기술 개발 및 정예 요원 육성, 대응 작전 조직, 인력 확충 및 산업 증진, 국제 공조 확대, 정보보호 예산의 분리 편성 등 시행”(김소정, 2017)
  - 2015년 4월, 국가 사이버안보 태세강화 종합대책 이후, 정부는 국가안보실 중심의 사이버안보 컨트롤타워 기능을 보다 강화하기 위해, 국가안보실 산하에 사이버안보비서관을 신설하고, 국가안보실과 국가사이버안전센터를 통해 국가

- 적인 사이버보안 정책의 수립·시행·평가를 일원하는 방식으로 수행체계를 변화
- 유관 부처 차관급이 참석하는 사이버안보정책조정회를 두어 법·제도 개선, 인력양성 추진 등 사이버안보 분야의 주요 정책을 수립·조정하고 있다. (2016 국가정보보호백서)
- 대통령 소속 하에 국가사이버안보위원회 설치 (국가사이버안보기본법 제정안 입법예고안. 2016.9.1 / 국가사이버안보법 국회발의안 5조)

## 2. 공공영역 주요 정보통신 기반시설 관할 - 정보통신기반보호법

- 국무총리 산하 정보통신기반보호위원회 - 민간/공공분야 실무위원회
- 국가정보원 차장이 공공분야 실무위원회 위원장 담당(제3조 4항, 시행령 제5조)
- 공공영역 정보통신기반시설에 대하여 보호대책 및 수립지침 수립, 기반시설의 사전조사 및 지정권고, 보호대책의 이행 여부 확인 및 개선권고, 관리기관에 대한 기술적 지원 등 대책의 수립부터 피해 조사까지 광범한 권한

## 3. 정보보안 관리실태 평가

- 국가정보원이 매년 평가대상 및 일정을 확정하여 대상기관에 통보하고 각급 기관이 기관별 자체평가를 하지만, 국가정보원이 현장실사, 결과분석 및 점수 산출, 평가결과의 통보 등 거의 전 과정 관장
- 국가정보원법 제3조 제2항<sup>35)</sup>(2항의 대통령령은 보안업무규정<sup>36)</sup>, 정보 및 보안업

35) 제3조(직무) ① 국정원은 다음 각 호의 직무를 수행한다.

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
  2. 국가 기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안 업무. 다만, 각급 기관에 대한 보안감사는 제외한다.
  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
  5. 정보 및 보안 업무의 기획·조정
- ② 제1항제1호 및 제2호의 직무 수행을 위하여 필요한 사항과 같은 항 제5호에 따른 기획·조정 범위의 대상 기관 및 절차 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 36) 제6조(비밀의 보호 등에 관한 국가정보원장의 역할) 국가정보원장은 비밀의 보호 및 관리와 관련하여 다음 각 호의 업무를 수행한다.

무기획·조정규정, 방첩업무규정), 전자정부법 제56조제3항<sup>37)</sup>, 정부업무평가기본법 제14조·제21조·제22조<sup>38)</sup>, 국가사이버안전관리규정 제9조제4항<sup>39)</sup>, 국가정보보안기

1. 비밀의 보호와 관련된 기본정책의 수립 및 제도의 개선

2. 비밀관리 기법의 연구·보급 및 표준화

3. 전자적 방법에 의한 비밀보호 기술개발 및 보급

4. 각급기관의 보안 업무가 제1호부터 제3호까지의 사항에 따라 적절하게 수행되는지 여부의 확인

5. 제1호부터 제3호까지의 사항에 대한 각급기관 소속 공무원 등의 교육

제35조(보안측정) 국가정보원장은 국가보안에 관련된 시설·암호자재 또는 지역을 파괴, 기능 마비 또는 비밀누설로부터 보호하기 위하여 보안측정을 한다.

제36조(측정대상) 보안측정은 국가보안시설과 보호장비를 대상으로 한다.

제37조(측정의 실시) ① 보안측정은 국가정보원장이 직권으로 하거나 국가보안시설 및 보호장비를 관리하는 기관 등의 장이나 그 감독기관의 장의 요청에 따라 한다.

② 국가보안시설 및 보호장비를 관리하는 기관 등의 장이나 그 감독기관의 장은 국가정보원장이 시설 및 장비의 보호를 위하여 요구하는 보안대책을 성실히 이행하여야 한다.

③ 국가정보원장은 관계 기관에 보안측정을 위하여 필요한 협조를 요구할 수 있다.

37) 제56조(정보통신망 등의 보안대책 수립·시행)

③ 행정기관의 장은 정보통신망을 이용하여 전자문서를 보관·유통할 때 위조·변조·훼손 또는 유출을 방지하기 위하여 국가정보원장이 안전성을 확인한 보안조치를 하여야 하고, 국가정보원장은 그 이행 여부를 확인할 수 있다.

38) 정부업무평가기본법

제14조(중앙행정기관의 자체평가) ① 중앙행정기관의 장은 그 소속기관의 정책등을 포함하여 자체평가를 실시하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장은 자체평가조직 및 자체평가위원회를 구성·운영하여야 한다. 이 경우 평가의 공정성과 객관성을 확보하기 위하여 자체평가위원의 3분의 2 이상은 민간위원으로 하여야 한다.

③ 중앙행정기관의 장은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제12조의 규정에 의하여 소속 책임운영기관에 대한 평가를 하는 경우에는 그 결과를 제1항의 규정에 의한 자체평가에 활용할 수 있다.

④ 제2항의 규정에 의한 자체평가위원회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제21조(국가위임사무등에 대한 평가) ① 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무, 국고보조사업 그 밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요시책 등(이하 이 조에서 "국가위임사무등"이라 한다)에 대하여 국정의 효율적인 수행을 위하여 평가가 필요한 경우에는 행정자치부장관이 관계중앙행정기관의 장과 합동으로 평가(이하 "합동평가"라 한다)를 실시할 수 있다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19.>

② 행정자치부장관은 지방자치단체를 합동평가하고자 하는 경우에는 위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19.>

③ 행정자치부장관은 지방자치단체에 대한 합동평가를 실시한 경우에는 그 결과를 지체 없이 위원회에 보고하여야 한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19.>

④ 행정자치부장관은 지방자치단체에 대한 합동평가를 효율적으로 추진하기 위하여 행정자치부장관 소속하에 지방자치단체합동평가위원회를 설치·운영할 수 있다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19.>

⑤ 제1항의 규정에 불구하고 중앙행정기관의 장은 국가위임사무등에 대하여 업무의 특성·평가시기 등으로 인하여

## 본지침40) 제121조

별도로 평가를 실시하여야 하는 불가피한 사유가 있는 경우에는 평가대상·방법 등에 관하여 위원회와 협의를 거쳐 이를 평가할 수 있다. 이 경우 그 평가결과를 지체 없이 위원회에 제출하여야 한다.

⑥제4항의 규정에 의한 지방자치단체합동평가위원회의 구성·운영 및 국가위임사무등의 평가에 관한 절차는 대통령령으로 정한다.

제22조(공공기관에 대한 평가) ①공공기관에 대한 평가(이하 "공공기관평가"라 한다)는 공공기관의 특수성·전문성을 고려하고 평가의 객관성 및 공정성을 확보하기 위하여 공공기관 외부의 기관이 실시하여야 한다.

②다음 각 호의 법률에 의한 평가를 실시한 경우에는 이를 이 법에 의한 공공기관평가로 본다. <개정 2010.1.25., 2014.5.28., 2016.3.29.>

1. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따른 경영실적 평가
  2. 삭제 <2016.3.29.>
  3. 「국가재정법」 제82조에 따른 평가
  4. 「과학기술기본법」 제32조제3항에 따른 평가
  5. 「지방공기업법」 제78조의 규정에 의한 평가
  6. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제28조의 규정에 의한 평가
  7. 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제28조의 규정에 의한 평가
  8. 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」 제10조제3항제4호의 규정에 의한 평가
- ③제2항의 규정에 의한 평가대상이 아닌 공공기관에 대하여는 소관 중앙행정기관의 장이 평가계획을 수립하여 평가를 실시할 수 있다.
- ④제2항 또는 제3항의 규정에 의한 공공기관평가를 실시하는 기관은 미리 그 평가계획을 위원회에 제출하여야 한다.
- ⑤위원회는 제4항의 규정에 의하여 제출된 평가계획에 대하여 의견을 제시할 수 있다.
- ⑥제2항 또는 제3항의 규정에 의하여 공공기관평가를 실시한 기관은 그 결과를 지체 없이 위원회에 제출하여야 한다.
- 39) 제9조(사이버안전대책의 수립·시행 등) ① 중앙행정기관의 장은 소관 정보통신망을 보호하기 위하여 사이버안전대책을 수립·시행하고, 이를 지도·감독하여야 한다.
- ②관계 중앙행정기관의 장은 공공기관의 장 및 지방자치단체의 장으로 하여금 제1항의 규정에 의한 사이버안전대책을 수립·시행하도록 할 수 있다.
- ③국가정보원장은 제1항 및 제2항에 따른 사이버안전대책의 수립에 필요한 국가사이버안전매뉴얼 및 관련 지침을 작성 배포할 수 있다. 이 경우 국가정보원장은 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다. <개정 2012.1.2>
- ④국가정보원장은 제1항 및 제2항에 따른 사이버안전대책의 이행여부 진단·평가 등 정보통신망에 대한 안전성을 확인할 수 있으며 필요하다고 인정하는 경우에는 해당 중앙행정기관의 장에게 시정 등 필요한 조치를 권고할 수 있다. 다만, 지방자치단체 및 공공기관의 정보통신망에 대한 안전성 확인은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 수행한다.
- 40) 국가 정보보안 기본지침은 국가정보원이 작성, 배포, 관리하는 비공개(외부공개제한) 규정이다. 국가정보원법, 보안업무규정 및 보안업무기획, 조정규정, 국가사이버안전관리규정 및 전자정부법, 정보통신기반보호법, 공공기록물관리에 관한 법률 시행령 등에 따라, 국가 정보보안을 위하여 각급 기관이 수행하여야 할 기본활동을 규

#### 4. 보안적합성 검증

- 보안적합성 검증은 국가·공공기관이 도입하는 정보보호시스템의 보안기능에 대한 안전성을 검증하는 제도
- 「전자정부법」 제56조<sup>41)</sup> 및 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제5조<sup>42)</sup>에 근거하여 실행되고 있는데, 국가정보원이 2001년 9월부터 보안적합성 검증업무를, 국가보안기술연구소가 보안적합성 시험업무를 수행

#### 5. 암호모듈 검증

- 전자정부법 시행령 제69조<sup>43)</sup>와 ‘암호모듈 시험 및 검증지침’에 근거하여 시행

---

정한다. 중앙행정기관(대통령 소속기관 및 국무총리 소속 기관 포함), 그 소속기관, 지방자치단체와 그 소속기관 및 공공기관에 적용된다. 이 지침이 비공개로 관리되는 이유는 정보통신업무의 특성 상 해당 업무 내용이 정보통신망을 통하여 노출될 수 있기 때문이라고 하며, 이 때문에 지침의 수량과 배포대상을 제한하고 있다고 한다. [http://www.securitya.kr/eduwiz/bb/bbs/board.php?bo\\_table=c402&twr\\_id=5](http://www.securitya.kr/eduwiz/bb/bbs/board.php?bo_table=c402&twr_id=5)

- 41) 제56조(정보통신망 등의 보안대책 수립·시행) ① 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 및 행정부는 전자정부의 구현에 필요한 정보통신망과 행정정보 등의 안전성 및 신뢰성 확보를 위한 보안대책을 마련하여야 한다.
  - ② 행정기관의 장은 제1항의 보안대책에 따라 소관 정보통신망 및 행정정보 등의 보안대책을 수립·시행하여야 한다.
  - ③ 행정기관의 장은 정보통신망을 이용하여 전자문서를 보관·유통할 때 위조·변조·훼손 또는 유출을 방지하기 위하여 국가정보원장이 안전성을 확인한 보안조치를 하여야 하고, 국가정보원장은 그 이행 여부를 확인할 수 있다.
  - ④ 제3항을 적용할 때에는 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회의 행정사무를 처리하는 기관의 경우에는 해당 기관의 장이 필요하다고 인정하는 경우에만 적용한다. 다만, 필요하지 아니하다고 인정하는 경우에는 해당 기관의 장은 제3항에 준하는 보안조치를 마련하여야 한다.
- 42) 제5조(기록물관리의 원칙) 공공기관 및 기록물관리기관의 장은 기록물의 생산부터 활용까지의 모든 과정에 걸쳐 진본성(眞本性), 무결성(無缺性), 신뢰성 및 이용가능성이 보장될 수 있도록 관리하여야 한다.
  - 43) 제69조(전자문서의 보관·유통 관련 보안조치) ① 행정기관의 장은 정보통신망을 이용하여 전자문서를 보관·유통할 때에는 법 제56조제3항에 따라 국가정보원장이 안전성을 확인한 다음 각 호의 보안조치를 하여야 한다.
    1. 국가정보원장이 개발하거나 안전성을 검증한 암호장치와 정보보호시스템의 도입·운영
    2. 전자문서가 보관·유통되는 정보통신망에 대한 보안대책의 시행
  - ② 행정기관의 장이 제1항의 보안조치를 이행하는 경우에는 미리 국가정보원장에게 보안성 검토를 요청하여야 한다.
  - ③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 정보통신망을 이용한 전자문서의 보관·유통 관련 보안조치에 관하여 필요한 사항은 국가정보원장이 따로 지침으로 정할 수 있다.



## 6. 보안관제 및 사이버공격 정보 수집

- 국가사이버안전관리규정 (제10조, 제10조의2)<sup>44)</sup>
- 국가보안기술연구소 산하 보안관제 기술지원센터 운영

## 7. 정보보호제품 평가·인증

- 민간업체가 개발한 정보보호시스템에 구현된 보안기능의 안전성과 신뢰성을 보증하여 사용자들이 안심하고 제품을 사용할 수 있도록 지원하는 제도. 미래창조과학부가 CC 평가인증정책의 정책기관. 국가정보화기본법 제38조<sup>45)</sup> 및 동법 시행령 제35조<sup>46)</sup>, 정보보호시스템 평가·인증지침(미래창조과학부고시

44) 제10조(사이버공격과 관련한 정보의 협력) ① 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 공공기관의 장은 국가정보통신망에대한사이버공격의계획또는공격사실,사이버안전에위협을초래할수있는정보를입수한경우에는지체없이그사실을국가안보실장및국가정보원장에게통보하여야한다.다만,수사사항에대하여는수사기관의장이국가기밀의유출·훼손등국가안보의위협을초래한다고판단되는경우에입수한정보를국가안보실장및국가정보원장에게통보하여야한다. <개정 2013.9.2>

②국가정보원장은 제1항의 규정에 의하여 관련 정보를 제공받은 경우에는 대응에 필요한 조치를 강구하고 그 결과를 정보를 제공한 해당기관의 장에게 통지한다.

제10조의2(보안관제센터의 설치·운영) ① 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 공공기관의 장은 사이버공격 정보를 탐지·분석하여 즉시 대응 조치를 할 수 있는 기구(이하 "보안관제센터"라 한다)를 설치·운영하여야 한다. 다만, 보안관제센터를설치·운영하지못하는경우에는다른중앙행정기관(국가정보원을포함한다)의장,지방자치단체의장및관계공공기관의장이설치·운영하는보안관제센터에그업무를위탁할수있다.

② 보안관제센터를 설치·운영하는 기관의 장은 수집·탐지한 사이버공격 정보를 국가정보원장 및 관계 기관의 장에게 제공하여야 한다.

③ 보안관제센터를 설치·운영하는 기관의 장은 보안관제센터의 운영에 필요한 전담직원을 상시 배치하여야 한다.

④ 보안관제센터를 운영하는 기관의 장은 필요한 경우에는 미래창조과학부장관이 지정하는 보안관제전문업체의 인원을 파견받아 보안관제업무를 수행하도록 할 수 있다. 이 경우 보안관제전문업체의 지정·관리 등에 필요한 사항은 미래창조과학부장관이 국가정보원장과 협의하여 정한다. <개정 2013.5.24>

⑤ 제1항의 보안관제센터의 설치·운영 및 제2항의 사이버공격 정보의 제공 범위, 절차 및 방법 등 세부사항은 국가정보원장이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 정한다.

45) 제38조(정보보호시스템에 관한 기준 고시 등) ① 미래창조과학부장관은 관계 기관의 장과 협의하여 정보보호시스템의 성능과 신뢰도에 관한 기준을 정하여 고시하고, 정보보호시스템을 제조하거나 수입하는 자에게 그 기준을 지킬 것을 권고할 수 있다. <개정 2013.3.23.>

② 미래창조과학부장관은 유통 중인 정보보호시스템이 제1항에 따른 기준에 미치지 못할 경우에 정보보호시스템의 보완 및 그 밖에 필요한 사항을 권고할 수 있다. <개정 2013.3.23.>

③ 제1항에 따른 기준을 정하기 위한 절차와 제2항에 따른 권고에 관한 사항 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

46) 제35조(정보보호시스템의 보완 등) ① 미래창조과학부장관은 법 제38조제1항에 따라 정보보호시스템의 성능

제2016-73호, 2016.6.27., 일부개정)에 근거하여 운영.

- 정보보호시스템 평가·인증지침 2.2.1에서 인증기관을 한국전자통신연구원 부설 국가보안기술연구소로 지정하고 있음. 이는 2016년 6월 27일 개정된 고시에 따라, 국가정보원에서 국가보안기술연구소로 개정된 것이다. 개정이유를 보면, CC인증 업무가 2014년 10월 국정원에서 미래부로 이관되었고, 2012년 11월에 인증기관 또한 변경이 되었는데, 이러한 사항이 고시에 반영되지 않아 뒤늦게 변경을 한 것이다. 2016 국가정보보호백서에 따르면, 2012년 11월에 IT보안인증사무국이 국가사이버안전센터 산하 기관에서 국가보안기술연구소로 이관된 바 있음.
- 국가보안기술연구소(NSR, National Security Research Institute)는 「과학기술 분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제8조 제1항의 규정에 의해 2000년에 설립된 정보보호 전문연구기관으로, 산하에 보안관계기술지원센터, 사이버안전훈련센터, IT보안인증사무국 등을 운영하고 있다. (2016 국가정보보호백서) 그런데, 국가보안기술연구소는 ‘국가정보보안에 관련된 임무를 수행하는 연구기관’으로 조직이나 운영과 관련한 자세한 사항이 공개되어 있지 않고, 국정원 출신이 연구소장 및 연구원으로 재취업하는 등, 공식적으로는 한국전자통신연구원 부설 기관으로 되어 있지만, 사실상 국가정보원 산하 연구소로 역할을 함.

## 5. 국가정보원 사이버보안 기능 개편 방향

### 지속가능 성장을 위한 국민 공감형 ICT 정책 추진

- 개인정보, 프라이버시 보호 및 사이버 보안 강화로 국민 불안 해소
  - . 국정원 주도가 아닌 독자적 사이버 보안전략 컨트롤 타워 설치 및 사이버 보안 역량 강화를 위한 국가적 종합대책 수립
- 출처 : 더불어민주당 공약집

과 신뢰도에 관한 기준을 정하거나, 그 기준에 맞는지의 여부를 평가 또는 인증하는 업무에 관한 세부 사항을 정할 때에는 관계기관의 장과 미리 협의하여야 한다. <개정 2013.3.23., 2015.12.22>

- ② 미래창조과학부장관은 정보보호시스템을 제조하거나 수입하는 자가 그 시스템이 법 제38조제1항에 따른 기준에 합치되는지의 확인을 요청한 경우에는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제52조에 따른 한국인터넷진흥원의 장 또는 관계 국제협약에서 정한 기준에 맞는 기관의 장에게 그 시스템을 조사 또는 시험·평가하게 할 수 있다. <개정 2013.3.23.>
- ③ 제2항에 따른 조사 또는 시험·평가를 요청하는 자는 미래창조과학부장관이 정하여 고시하는 기준에 따라 한국인터넷진흥원의 장 또는 관계 국제협약에서 정한 기준에 맞는 기관의 장이 정한 수수료를 내야 한다.

## 1. 개편 방향

- 사이버보안 컨트롤타워 : 청와대 국가안보실 (현행)
- 부처간 조정을 위한 '국가사이버보안위원회' 운영
- 국정원의 사이버보안 기능을 행정자치부로 이관
- 국정원 산하의 국가사이버안전센터도 행정자치부 산하로 이관 (다만, 국가사이버안전센터가 모든 공공망을 통제하는 방식의 현행 사이버 보안 정책은 재검토가 필요함)
- 사이버보안 관련 국가정보원의 역할 : 외국 혹은 북한의 사이버 역량에 관한 정보 수집, 위협 정보에 대한 수집 및 공유

## 2. 법령 개정 사항

- 국가사이버안전관리규정 개정 : 청와대 국가안보실을 컨트롤타워로 하는 현행 사이버보안 거버넌스 반영. 국가정보원의 기능은 행정자치부로 이관
- 정보통신기반보호법 개정 : 공공영역의 정보통신기반시설에 대한 국정원의 권한을 행정자치부로 이관
- 전자정부법 개정 : 국정원의 권한을 행정자치부로 이관
- 국정원법 : 제3조1항5호 폐지, 2항 개정 (진선미 의원안에 이미 반영)
- 국정원법 제3조1항2호 개정 검토 필요, 보안업무규정, 정보 및 보안업무 기획·조정규정 개정 검토 필요

## 국정원감시네트워크

국가정보원 개혁방안 모색 토론회, 「국정원, 어떻게 개혁할 것인가?」

발행일 2017. 11. 07

발행처 국정원감시네트워크(민들레\_국가폭력피해자와 함께하는 사람들, 민주사회를 위한 변호사모임, 민주주의법학연구회, 진보네트워크센터, 참여연대, 천주교인권위원회, 한국진보연대)

담 당 김효선 간사 02-723-5302 tsc@pspd.org

Copyright ©참여연대, 2017 ※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.

국가정보원 개혁방안 모색 토론회 - 국정원 어떻게 개혁할 것인가?