

토론회 자료집

국정원 개혁 현황과 과제

문재인 정부 권력기관 개혁입법
평가 연속토론회(2)

일시 | 2021년 3월 17일(수) 오전 10시

장소 | 참여연대 지하느티나무홀

주최 | 국정원감시네트워크

목차

목차	2
프로그램	3
문재인 정부 국가정보원 개혁 현황과 과제	4
국정원 개혁 현황과 과제 토론문	20
국정원 개혁 현황과 과제 토론문	37
사이버보안은 국정원의 역할이 아니다	44
국정원 개혁 현황 과제 토론문	48

프로그램

- 10:00 사회 장유식 변호사, 참여연대 행정감시센터 실행위원
- 10:10 발제 문재인 정부 국가정보원 개혁 현황과 과제
- 조지훈 변호사, 민주사회를 위한 변호사모임 디지털정보위원회 위원장
- 10:40 지정토론 석재왕 건국대학교 안보·재난안전융합연구소장
- 오동석 아주대학교 법학전문대학원 교수
- 오병일 진보네트워크센터 대표
- 이태호 참여연대 정책위원장
(가나다라 순)
- 11:20 종합토론
- 12:00 폐회

문재인 정부 국가정보원 개혁 현황과 과제

조지훈 민주사회를 위한 변호사모임 디지털정보위원회 위원장/변호사¹

1. 들어가며

국가정보원법(이하 ‘국정원법’) ‘전부’개정법률안이 2020.12.13. 국회 본회의를 통과함으로써 국가정보원(이하 ‘국정원’)에 대한 제도적인 개혁이 일정부분 이루어졌다. 1960년대 중앙정보부시절부터 최근의 국정원까지 큰 변동 없이 이어졌던 직무범위에 관한 규정 내용이 바뀌었다는 점에서 상당한 의미가 있지만(특히 직접수사권의 폐지), 또 다른 한편으로는 ‘조사권’ 부여, ‘사이버안보’ 등 새로운 권한이 부여되었다는 점에서 우려가 제기된다.

국가비밀정보기관의 개혁과제는 크게 ① 직무범위와 권한의 축소, ② 실질적 감독·감시체제 수립, ③ 일상적인 견제장치 마련 등 세 가지의 방향으로 설정할 수 있다. 우리나라와 같이 대통령제 국가에서 대통령과 직접적인 지휘·보고 관계에 있으면서 수사권까지 보유(이른바 통합형)하고 있는 경우에는 더욱 그러하다. 권력남용, 인권침해, 사건조작 등 피해가 발생할 수 있기 때문이다. 국가비밀정보기관의 명칭만 ‘중앙정보부-국가안전기획부-국가정보원’으로 바뀌어왔을 뿐 우리 역사에서도 이러한 문제점은 여러 번 확인되었다.

1961.6.10. 중앙정보부법이 제정된 이후 거의 60여년 동안 동일하게 유지되어왔던 국가비밀정보기관에 대한 제도개혁의 첫 걸음이 시작됐다. 이른바 ‘통합형’에서 ‘분리형’으로의 탈바꿈을 준비하고 있다. 이 시점에서 지금까지의 문재인 정부의 개혁 진행 경위 및 현황, 그리고 한계 및 과제를 생각해 봄으로써 제도개혁의 두 번째 발걸음은 어디로 행해야 할지, 어떠한 내용이 포함되어야 하는지 고민해볼 필요가 있다.

¹ 국정원감시네트워크, 민주사회를위한변호사모임 사법센터 정보기관소위원회 위원, 법무법인 다산

2. 선거공약과 집권 이후 조치, 그리고 국정원감시네트워크의 정책제안

가. 2017년 대선 문재인 대통령후보 선거공약 내용

더불어민주당이 2017. 4. 29. 발표한 문재인 대통령 후보 공약집²은 “4대비전 12개약속”으로 구성되어 있고, 그 중 첫 번째 비전 ‘촛불 혁명의 완성으로 국민이 주인인 대한민국’ 부분에 ‘1. 부정부패 없는 대한민국 – 적폐청산, 권력기관 개혁, 정치·선거제도 개혁’이 포함되어 있다. 국정원, 경찰, 검찰과 같은 권력기관 개혁내용을 선거공약 첫 부분에 배치했다는 것은 중요성과 요구가 그만큼 높았다는 것을 방증한다. ‘권력기관 개혁’ 파트 중 국정원 관련 공약의 구체적인 내용은 아래와 같다.³

[권력기관개혁 5] 정치댓글·정치사찰의 국정원을 국민의 ‘해외안보정보원’으로 개편하겠습니다.

- 국가정보원의 국내 정보수집 업무를 전면 폐지하고, 대북한 및 해외, 안보 및 테러, 국제범죄를 전담하는 최고의 전문 정보기관인 ‘해외안보정보원’으로 개편
- 국정원의 수사기능을 폐지하고, 대공수사권은 국가경찰 산하에 안보수사국을 신설하여 대공수사에 빈틈이 없도록 만전
- 불법 민간인 사찰, 정치와 선거개입, 간첩조작, 종북몰이 등 4대 공안 범죄에 연루·가담한 조직과 인력에 대한 엄중한 책임추궁 및 처벌 형량 강화
- 테러 및 사이버 보안업무와 관련해 정보기관이 권한을 남용하거나 인권침해행위를 하지 않도록 국회 통제장치 강화
- 정보기관장 국회 임명동의, 임기제 검토 등 정보기관 전문성 제고방안 마련

즉 국정원 개혁 관련 공약의 구체적 과제로, ㉠ 국내정보수집업무 폐지, ㉡ 해외안보정보원으로 개편, ㉢ 대공수사권 폐지 경찰 이관, ㉣ 4대 공안범죄(불법 민간인 사찰, 정치·선거개입, 간첩조작, 종북몰이) 연루·가담 조직·인력 엄중처벌, ㉤ 국회 통제장치 강화, ㉥ 국정원장 국회 임명동의·임기제 검토 등을 설정했다.

나. 집권 후 시행한 조치들

문재인 정부의 첫 국정원장으로 취임한 서훈 원장은 2017. 6. 1. 취임식 직후 ‘국내정보 담당관 제도의 완전하고 즉각적인 폐지를 지시’했다.⁴ ‘국정원내 부처·기관·단체·언론 출입 담당관 전면 폐지’를 의미하는 것으로, 수십년동안 각 기관과 부처를 출입하면서 드러나지 않는 영향력을 행사한 이른바 ‘IO’들을 없앤 것이다. ‘국내정보수집업무 폐지’ 공약이행을 위한 국정원 내부의 자체적인 개혁조치였다.

이와 함께 국정원 발전위원회 설립을 지시했고, 이에 따라 2017.6.19. ‘국정원 개혁 발전위원회’(위원장 정해구 성공회대 교수)가 출범하였다. 국정원 개혁 발전위원회(약칭 국정원

² 한국매니페스토실천본부 홈페이지에서 다운로드, <http://manifesto.or.kr/?p=5106>

³ 위 공약집 32쪽

⁴ 국정원 2017. 6. 1. 보도자료

https://www.nis.go.kr:4016/CM/1_4/view.do?seq=147¤tPage=4&selectBox=0&searchKeyword=&fromDate=&toDate=

개혁위)는 국정원 전직 부서장 출신 3명과 현직 정무직 2명, 그리고 외부전문가들이 민간위원⁵으로 결합하여 구성하였고, 그 산하에 ‘적폐청산TF’와 ‘조직쇄신TF’를 두었다. 국정원 개혁위는 2017.12.21.까지 약 5개월여 동안 ‘국정원의 정치관여 근절을 위한 조직쇄신·적폐청산의 방향 제시, 국내정보 수집·분석 조직 및 관련 업무 폐지, 2017.11.8.까지 개혁위 선정 15개 의혹사건⁶에 대한 조사 결과 발표’ 등의 활동을 펼쳤다.

이러한 국정원의 자체적인 개혁 움직임을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 20대 국회에서 국정원법개정법률안들이 발의⁷되었으나 실제 입법으로까지 이어지지는 못했고 모두 임기만료로 폐기가 되었다.

다. 국정원감시네트워크(이하 ‘국감넷’) 정책의견서의 내용

국감넷은 2017.9.26. 국정원 개혁에 대한 시민사회의 입장을 모아서 정리한 ‘국가정보원 개혁을 위한 정책의견서’를 발표⁸했다.

우선, ‘국가정보원의 역할과 기능 축소 방안’에 관해서는, (1) 국정원의 범죄 수사권, 경찰 등 일반 수사기관으로 이관, (2) 국정원의 정보 및 보안업무 기획조정권, 타 정부기관 이관, (3) 국정원을 해외정보 수집기관으로 개편, 국내정보 수집 금지, (4) 정보수집 임무를 뛰어넘는 ‘심리전’ 기능 및 조직 폐지, (5) 국정원의 비밀보호 정책수립과 신원조사 및 보안측정권, 타 정부기관 이관, (6) 국가정보원의 사이버보안 권한, 타 부처로 이관 등의 내용을 제안하였다.

다음으로, ‘국가정보원에 대한 감독과 통제 강화 방안’에 관해서는, (1) 국회 정보위원회 외, 국회 소속 <전문가형 정보기관 감독기구>와 대통령 소속 <정보감찰관> 등 신설, (2) 국회 정보위원회의 전임화 및 보좌진의 지원 보장, (3) 국회 정보위원회의 국정원 보유 자료 및 답변 요구권 강화, (4) 정보위원회 회의의 지나친 비공개 개선, (5) 국정원 예산의 투명성 강화를 위한 국정원법 12조 개정 및 예산회계특례법 폐지, (6) 정보위원회의 예결산 심사 후 예결위 심사 면제조항 폐지, (7) 직원에 대한 수사사실 및 결과의 통보, (8) 국정원의 직무범위 이탈시 처벌규정 명시 등의 제안이 포함되어 있다.

⁵ 법조계 : 이석범 전 민변 부회장, 시민단체 : 장유식 참여연대 행정감시센터 소장, 학계 : 허태희 국가정보학회장, 김유은 한국국제정치학회장, 고유환 동국대 북한학과 교수, 최종건 연세대 정치외교학과 교수, 그 외 : 오정희 전 감사원 사무총장

⁶ 구체적으로는, 1. 국정원 간부의 직권남용 및 청와대 비선보고 사건, 2. 남북정담회담 대화록 유출 및 공개사건, 3. 노무현 전 대통령 수사 관여 사건, 4. 박원순 서울시장 관련 문건 사건, 5. 보수단체 지원 사건(‘국가발전미래교육협의회 및 안보DVD’ 조사 포함), 6. MB정부 시기의 문화예술계 정부 비판세력 퇴출 건 및 블랙리스트 작성 관여 사건, 7. 세월호 참사 관련 사건, 8. 언론보도 현안 관련 국정원 정치개입 사건, 9. 좌익호수 사건, 10. 채동욱 전 검찰총장 개인정보 유출 사건, 11. 화교 간첩수사 증거조작 사건, 12. 헌법재판소 및 사법부 사찰 사건, 13. RCS를 통한 민간인 사찰 사건, 14. 사회 주요인사 불법사찰 사건, 15. 정치인·교수 등 MB 정부 비판 세력 제압활동, 16. 김대중 전 대통령의 노벨평화상 수상 취소 청원 모의 의혹, 17. 야권 지자체장의 국정운영 저해실태 문건 의혹사건 등이었다(추가된 2개 사건 포함). 각 사건별 조사결과 요약과 그 한계점에 관하여는 국정원감시네트워크의 <국정원 개혁위 적폐청산TF 조사결과와 한계와 과제> 자료집에 잘 정리되어 있다.

⁷ 20대 국회때(2016. 5. 30.~ 2020. 5. 29.) 발의되었던 ‘국정원법전부개정법률안’으로는, 의안번호 2007614(진선미의원등 18인), 의안번호 2007780(천정배의원등 11인), 의안번호 2011316(박홍근의원등 10인), 의안번호 2011386(김병기의원등 85인), 의안번호 2011684(노회찬의원등 10인), 의안번호 2012637(이완영의원등 59인), 의안번호 2016464(이은재의원등 14인), 의안번호 2023901(김민기의원 등 26인) 등이 있다.

⁸ “국감넷, 정권안보기구 국정원을 개혁하라! 개혁의견서 발표”, <http://www.peoplepower21.org/Government/1528507>

여러 시민사회단체들의 오랜기간 논의를 통하여, “① 직무범위와 권한의 축소, ② 실질적 감독·감시체제 수립, ③ 일상적인 견제장치 마련”이라는 세 가지 개혁목표에 부합하는 구체적인 제도적 차원의 정책제안을 한 것이었다. 향후 추가적인 국정원 개혁입법을 함에 있어서도 주요하게 참고할 가치가 있는, 여전히 유효한 정책제안에 해당한다.

라. 소결

이렇듯, 문재인 정부가 들어선 이후 정부·국회·시민사회 모든 영역에서 국정원 개혁을 화두로 여러 가지 조치·발의·제안들을 하였다. 국정원 댓글공작에서부터 민간인사찰, 간첩조작, 정치·선거개입, 방송장악·시민사회단체 활동 탄압 등 온갖 문제점이 지속적으로 제기되었기에 이를 이번에는 반드시 바로잡겠다고 하는 촛불시민들의 염원이 있었기 때문이다. 이 흐름의 1차적 종착점이 지난 국정원법 전부개정법률의 국회 본회의 통과였다. 그래서 이번 입법의 구체적인 내용을 따져보고 그 한계와 여기서 나오는 앞으로의 과제를 살펴보는 것은 향후 새로운 단계에서의 국정원 개혁 운동을 위한 모색에 있어서 매우 중요한 일이다.

3. 국정원법 전부개정법률(법률 제17646호, 2020. 12. 15. 전부개정)의 주요내용

가. 직무범위의 변경 : 대공수사권 폐지 경찰로의 이관

중앙정보부-국가안전기획부-국가정보원으로 이어진 비밀정보기관의 직무범위에 관한 법률 규정의 변천은 아래 표와 같다.

법률	직무범위 조항
중앙정보부법 (법률 제619호, 1961. 6. 10. 제정)	제1조(기능) 국가안전보장에 관련되는 국내외정보사항 및 범죄수사와 군을 포함한 정부각부 정보수사 활동을 조정감독하기 위하여 국가재건최고회의(이하 최고회의라 칭한다)직속 하에 중앙정보부를 둔다.
중앙정보부법 (법률 제1510호, 1963. 12. 14. 전부개정)	제2조(직무) ① 정보부는 다음 각 호에 정하는 직무를 수행한다. 1. 국외정보 및 국내보안정보(대공 및 대정부전복)의 수집·작성 및 배포 2. 국가기밀에 속하는 문서·자재 및 시설과 지역에 대한 보안업무 3. 형법중 내란의 죄·외환의 죄, 군형법중 반란의 죄·이적의 죄·군사기밀누설죄·암호부정사용죄, 국가보안법 및 반공법에 규정된 범죄의 수사 4. 정보부직원의 범죄에 대한 수사 5. 정보 및 보안업무의 조정·감독
중앙정보부법 (법률 제2590호, 1973. 3. 10. 일부개정)	제2조(직무) ① 정보부는 다음 각 호에 정하는 직무를 수행한다. 1. 국외정보 및 국내보안정보(대공 및 대정부전복)의 수집·작성 및 배포 2. 국가기밀에 속하는 문서·자재 및 시설과 지역에 대한 보안업무 3. 형법 중 내란의 죄·외환의 죄, 군형법 중 반란의 죄·이적의 죄·군사기밀누설죄·암호부정사용죄, 군사기밀보호법·국가보안법 및 반공법에 규정된 범죄의 수사 4. 정보부직원의 범죄에 대한 수사 5. 정보 및 보안업무의 조정·감독
국가안전기획부법 (법률 제4708호,	제3조(직무) ① 국가안전기획부는 다음 각 호의 직무를 수행한다. 1. 국외정보 및 국내보안정보(대공·대정부전복·방첩·대테러 및 국제범죄조직)의 수집·작성 및 배포

<p>1994. 1. 5. 일부개정)</p>	<p>2. 국가기밀에 속하는 문서·자재 및 시설과 지역에 대한 보안업무 3. 형법중 내란의 죄, 외환의 죄, 군형법 중 반란의 죄, 암호부정사용죄, 군사기밀보호법에 규정된 죄, 국가보안법에 규정된 죄(다만, 제7조, 제10조에 규정된 죄는 제외한다)에 대한 수사 4. 안전기획부직원의 범죄에 대한 수사 5. 정보 및 보안업무의 기획·조정</p>
<p>국가안전기획부법 (법률 제5252호, 1996. 12. 31. 일부개정)</p>	<p>제3조(직무) ① 국가안전기획부는 다음 각 호의 직무를 수행한다. 1. 국외정보 및 국내보안정보(대공·대정부전복·방첩·대테러 및 국제범죄조직)의 수집·작성 및 배포 2. 국가기밀에 속하는 문서·자재 및 시설과 지역에 대한 보안업무 3. 형법중 내란의 죄, 외환의 죄, 군형법 중 반란의 죄, 암호부정사용죄, 군사기밀보호법에 규정된 죄, 국가보안법에 규정된 죄에 대한 수사 4. 안전기획부직원의 범죄에 대한 수사 5. 정보 및 보안업무의 기획·조정</p>
<p>국가정보원법 (법률 제11104호, 2011. 11. 22. 일부개정)</p>	<p>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</p>
<p>국가정보원법 (법률 제17646호, 2020. 12. 15. 전부개정)</p>	<p>제4조(직무) ① 국정원은 다음 각 호의 직무를 수행한다. 1. 다음 각 목에 해당하는 정보의 수집·작성·배포 가. 국외 및 북한에 관한 정보 나. 방첩(산업경제정보 유출, 해외연계 경제질서 교란 및 방위산업침해에 대한 방첩을 포함한다), 대테러, 국제범죄조직에 관한 정보 다. 「형법」 중 내란의 죄, 외환의 죄, 「군형법」 중 반란의 죄, 암호 부정사용의「조 군사기밀 보호법」에 규정된 죄에 관한 정보 라. 「국가보안법」에 규정된 죄와 관련되고 반국가단체와 연계되거나 연계가 의심되는 안보침해행위에 관한 정보 마. 국제 및 국가배후 해킹조직 등 사이버안보 및 위성자산 등 안보 관련 우주 정보 2. 국가 기밀(국가의 안전에 대한 중대한 불이익을 피하기 위하여 한정된 인원만이 알 수 있도록 허용되고 다른 국가 또는 집단에 대하여 비밀로 할 사실·물건 또는 지식으로서 국가 기밀로 분류된 사항만을 말한다. 이하 같다)에 속하는 문서·자재·시설·지역 및 국가안전보장에 한정된 국가 기밀을 취급하는 인원에 대한 보안 업무. 다만, 각급 기관에 대한 보안감사는 제외한다. 3. 제1호 및 제2호의 직무수행에 관련된 조치로서 국가안보와 국익에 반하는 북한, 외국 및 외국인·외국단체·초국가행위자 또는 이와 연계된 내국인의 활동을 확인·견제·차단하고, 국민의 안전을 보호하기 위하여 취하는 대응조치 4. 다음 각 목의기관 대상 사이버공격 및 위협에 대한 예방 및 대응 가. 중앙행정기관(대통령 소속기관과 국무총리 소속기관을 포함한다) 및 그 소속기관과 국가인권위원회, 고위공직자범죄수사처 및 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 따른 위원회 나. 지방자치단체와 그 소속기관 다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관 5. 정보 및 보안 업무의 기획·조정 6. 그 밖에 다른 법률에 따라 국정원의 직무로 규정된 사항</p>

박정희군부의 5·16군사쿠데타 이후 조직된 ‘국가재건최고회의’에서 1961. 6. 10. 처음으로 중앙정보부 근거법률이 제정된 이래로 이번 전부개정 전까지 국가비밀정보기관은 국내외 정보수집 뿐만 아니라 상당수 범죄에 대한 수사권한까지 가지고 있었다. 이렇게 60년간 지속되어

온 이른바 국정원의 대공수사권이, 유례가 없는 3년이라는 장기간의 유예기간을 설정한 한계가 있는 상황이지만, 드디어 폐지되고 경찰에 이전되는 제도개혁이 이루어졌다.

국정원법 전부개정이 가능했던 배경 중 하나는 작년 4월 총선에서 지속적인 개혁을 염원하는 시민들이 국정원 개혁을 요구해온 정치세력들에게 180석 이상의 국회의원을 선출해주었기 때문이다. 그럼에도 위 국정원법전부개정법률안에 대하여 제1야당인 국민의힘은 필리버스터를 하면서 이를 저지하려 하였고, 이에 대하여 표결(186명 중 찬성 180명, 반대 3명, 기권 3명)로 강제종료시킨 후, 국민의힘 소속 102명의 국회의원들은 본회의 참석 자체를 거부한 상태에서, 재석 국회의원 186명의 전원 찬성으로 2020. 12. 13. 제21대 국회 제382회 본회의에서 통과되었다.⁹

나. 사이버안보 및 우주정보 등 새로운 영역 추가

국정원이 법률적 근거 없이 수행해오던 사이버안보 관련 업무에 관한 법적 근거를 마련하였고(지금까지는 대통령훈령인 ‘국가사이버안전관리규정’에 근거하여 이루어지고 있었기에 법치주의 위배 문제가 제기되어 왔음), 새롭게 ‘안보 관련 우주정보’ 영역을 포함하였으며, ‘방첩’의 개념에 ‘산업경제정보 유출’, ‘해외연계 경제질서 교란’, ‘방위산업침해’까지를 포괄하였다.

또한, 정보의 수집·작성·배포에서 더 나아가 ‘국가안보와 국익에 반하는 북한, 외국 및 외국인·외국단체·초국가행위자 또는 이와 연계된 내국인의 활동을 확인·견제·차단하고, 국민의 안전을 보호하기 위하여 취하는 “대응조치”도 직무범위에 명시하였다.

‘사이버 안보’ 영역 뿐만 아니라, ‘가. 중앙행정기관(대통령 소속기관과 국무총리 소속기관을 포함한다) 및 그 소속기관과 국가인권위원회, 고위공직자범죄수사처 및 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 따른 위원회, 나. 지방자치단체와 그 소속기관, 다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관’에 대한 ‘사이버공격 및 위협에 대한 예방 및 대응’도 국정원의 직무범위로 규정되었다.

다. 운영원칙, 정보활동기본지침, 정보위원회 보고 등 제도 구비

이번 전부개정된 국정원법은 제1조(목적), 제2조(지위) 바로 다음인 제3조에 ‘국정원의 운영 원칙’이라는 제목으로 “국정원은 운영에 있어 정치적 중립성을 유지하며, 국민의 자유와 권리를 보호하여야 한다”(제1항), “국정원장·차장 및 기획조정실장과 그 밖의 직원은 이 법에서 정하는 정보의 수집 목적에 적합하게 정보를 수집하여야 하며, 수집된 정보를 직무 외의 용도로 사용하여서는 아니 된다”(제2항)는 조항을 신설하였다. 노력의무가 아닌 법률상의 강제의무사항으로 명시하였다.

⁹ 입법과정을 보면, 추후 국회 의석수에 변동이 생기는 경우 그나마 진전된 제도개혁이 다시 후퇴할 수 있는 위험이 여전히 존재한다는 점에도 유의할 필요가 있다.

국정원장은 직무수행의 원칙·범위·절차 등이 규정된 ‘정보활동기본지침’을 정하여 국회 정보위원회에 보고하여야 하고, 국회 정보위원회는 위 지침의 내용이 위법하거나 부당한 사항이 있다고 인정되는 경우 재적위원 2/3 이상의 찬성으로 시정·보완 요구할 수 있고, 국정원장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다는 규정도 신설되었다(제4조제2항).

한편, 국정원을 국가재정법상의 ‘독립기관’으로 정의하고, 국정원의 모든 예산에 관하여 실질심사에 필요한 세부자료 제출의무, 지출사실 증빙서류 첨부 의무, 분기별 예산집행 현황 국회 정보위원회 보고의무 등을 규정한 ‘예산회계’ 관련 조항을 새롭게 두었고(제16조), 국정원장을 비롯한 임직원들의 불법감청 및 불법위치추적 등의 금지의무(제14조)와 이를 위반하는 경우 형사처벌하는 규정(제23조)도 마련하였다.

라. 소결

대한민국 국가비밀정보기관의 직무범위에서 ‘수사’라는 두 글자를 제외시키는 데 60년이 소요되었다. 그로 인한 피해자들이 적지 않기에 너무 늦었다는 평가도 있고, 시행 유예기간이 너무 길다는 비판도 있지만, 지금이라도 간첩조작, 인권침해 등을 야기하는 가장 큰 문제였던 대공수사권이 폐기되었다는 점 그 자체만으로도 큰 의의가 있다. 국정원의 민주적 운영과 권한남용 방지를 위한 기본적인 의무 조항을 법률 앞 부분에 배치한 것도 규범체계적 해석 측면에서 중요한 성과이고, 국정원의 내부적 통제를 위한 ‘정보활동기본지침’ 제도 신설과 이에 대한 국회 정보위원회 개입 조항 마련, 예산회계에 관한 근거조항, 불법감청 및 불법위치추적 등에 대한 금지·처벌규정 신설도 제도개혁의 일정한 달성이라고 보여진다. 그럼에도 불구하고, 국정원의 직무범위를 너무 넓은 것은 아닌지, 악용될 소지가 있는 조항을 새로 만든 것은 없는지, 일상적으로 작동할 수 있는 내·외부적 통제장치는 부족하지는 않은지 등의 비판이 제기되는 것이 현실이다.

4. 이번 국정원법 전부개정 의 한계 및 과제

가. 조사권 부여와 ‘안보범죄 정보수집 전문 조직’ 운영 관련 피해 방지책 필요

이번 전부개정 국정원법은 “직원은 제4조제1항제1호나목부터 마목까지 및 같은 조 같은 항 제2호의 직무수행을 위하여 필요한 경우 현장조사·문서열람·시료채취·자료제출 요구 및 진술요청 등의 방식으로 조사할 수 있다”는 조사권한을 신설하였다(제5조제2항). 한편, 국정원은 국정원법전부개정법률안이 국회에 통과된 2020. 12. 13. 배포한 ‘국가정보원법 개정 관련 입장’이라는 제목의 보도자료에서 “검·경 등 유관기관들과 협력채널을 구축하고 전담조직도

신설해 대공수사권을 차질없이 이관”하겠다고 하면서, “대공수사 관련 조직을 안보범죄 정보수집 전문 조직으로 개편해 안보 공백이 없도록”하겠다고 밝혔다.¹⁰

1) 현행 테러방지법상 국가정보원에 부여되어 있는 조사권에 대한 비판

국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법(이하 ‘테러방지법’) 제2조 제8호는 “‘대테러조사’란 대테러활동¹¹에 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 자료제출 및 진술을 요구하는 활동을 말한다.”고 규정하고 있고, 제9조제4항은 “국가정보원장은 대테러활동에 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 대테러조사 및 테러위험인물에 대한 추적을 할 수 있다. 이 경우 사전 또는 사후에 대책위원회 위원장에게 보고하여야 한다.” 규정하고 있다.

국정원은 테러방지법상 ‘대테러활동에 필요한 정보, 자료 수집’이라는 목적하에 ‘현장조사, 문서열람, 시료채취, 조사대상자에 대한 자료제출·진술요구’라는 대테러조사권을 행사할 수 있고, 여기에 더하여 ‘테러위험인물 추적권’을 부여받고 있고, 이에 관한 절차로는 ‘사전 또는 사후 국가테러대책위원회 보고’만을 두고 있다.

테러방지법상의 국정원의 대테러조사권은, 테러방지법 전체 폐지의 필요성과 그 정당성·당위성¹²에 대해서는 별론으로 하더라도, 형식적으로는 행정조사의 외연을 추구하고 있지만 실질적으로는 국민의 기본권을 제한하는 수사의 실질을 취하고 있으면서도 국정원에 조사권을 부여만 하고 있을 뿐, 그 행사의 세부적인 요건, 절차, 대상 등에 대해 전혀 규정하고 있지 않은 심각한 문제점을 가지고 있다.¹³

이렇듯, 현행 테러방지법상 ‘테러’나 ‘테러위험인물’의 개념정의가 불명확하고 모호하여 인권침해 소지가 높다는 비판이 제기되어 온 상태에서, 여기의 ‘대테러조사권’을 국정원법상의 ‘대공조사권’으로 그대로 가져오는 것이 조사권 신설규정이다. 냉전적이고 공안적인 시각에 따라 국정원의 국내에서의 활동범위를 확장시키기 위해 ‘테러’와 ‘대공’을 동일시하여 접근한 결과라고 볼 수도 있는 부분이어서 조사권 부여의 취지 자체에서부터 문제의식이 생긴다.

2) 국정원직원에 대한 조사권 부여의 문제점

일반적으로 행정조사는 “행정기관이 정책을 결정하거나 직무를 수행하는 데 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게

¹⁰ 국정원 2020. 12. 13.자 보도자료,

https://www.nis.go.kr:4016/CM/1_4/view.do?seq=168¤tPage=2&selectBox=0&searchKeyword=&fromDate=&toDate=

¹¹ “‘대테러활동’이란 제1호의 테러 관련 정보의 수집, 테러위험인물의 관리, 테러에 이용될 수 있는 위험물질 등 테러수단의 안전관리, 인원·시설·장비의 보호, 국제행사의 안전확보, 테러위협에의 대응 및 무력진압 등 테러 예방과 대응에 관한 제반 활동을 말한다.”(테러방지법 제2조제6호)

¹² “[현장에서] 192시간 필리버스터했던 민주당, 여당 되니 달라졌나” - 2017. 5. 31.자

중앙일보 <https://news.joins.com/article/21623407>

¹³ 박웅신, “테러방지법상 조사권의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 성균관법학(제29권 제2호)(2017. 6.), 182쪽

보고요구·자료제출요구 및 출석·진술요구를 행하는 활동”을 말한다(행정조사기본법 제2조 제1호).

행정조사기본법 제3조 제2항 제5호는 ‘조세·형사·행형 및 보안처분에 관한 사항’은 이 법을 적용하지 않는다고 규정하고 있고, 제4조는 ‘행정조사의 기본원칙’으로 다음 규정을 두고 있다.

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">① 행정조사는 조사목적 달성에 필요한 최소한의 범위 안에서 실시하여야 하며, 다른 목적 등을 위하여 조사권을 남용하여서는 아니 된다.② 행정기관은 조사목적에 적합하도록 조사대상자를 선정하여 행정조사를 실시하여야 한다.③ 행정기관은 유사하거나 동일한 사안에 대하여는 공동조사 등을 실시함으로써 행정조사가 중복되지 아니하도록 하여야 한다.④ 행정조사는 법령등의 위반에 대한 처벌보다는 법령등을 준수하도록 유도하는 데 중점을 두어야 한다.⑤ 다른 법률에 따르지 아니하고는 행정조사의 대상자 또는 행정조사의 내용을 공표하거나 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다.⑥ 행정기관은 행정조사를 통하여 알게 된 정보를 다른 법률에 따라 내부에서 이용하거나 다른 기관에 제공하는 경우를 제외하고는 원래의 조사목적 이외의 용도로 이용하거나 타인에게 제공하여서는 아니 된다. |
|--|

위와 같이 행정조사기본법 제4조 제4항은 행정조사의 궁극적인 목적을 법령위반에 대한 처벌이 아닌 ‘법령준수유도’(≒ 각종 행정법규의 목적달성을 위한 행정지도)에 두고 있기에, 행정조사는 형사처벌을 전제로 한 절차와는 법적 성격에서 질적으로 차이가 있는 것임을 확인할 수 있다.

대법원 판례에 따르면 관세법상 통관검사는 행정조사이지만, 마약류 불법거래 방지에 관한 특례법상의 수출입품목 개봉 및 취득행위는 범죄수상에 해당하여 영장주의가 적용되어야 한다는 것이다.¹⁴ 이는 행정조사와 형사절차(수사)의 구별은, 다른 아닌 해당사안이 ‘수사’에 해당하는지 여부에 따라 달라진다는 것을 의미한다. 대법원은 ‘수사’의 개념과 관련하여 “범죄혐의의 유무를 명백히 하여 공소를 제기·유지할 것인가의 여부를 결정하기 위하여 범인을 발견·확보하고 증거를 수집·보전하는 수사기관의 활동은 수사 목적을 달성함에 필요한 경우에 한하여 사회통념상 상당하다고 인정되는 방법 등에 의하여 수행되어야 하는 것”이라고 판시하였다.¹⁵

즉, ① 수사기관의 활동(주체), ② 범죄혐의의 유무를 명백히 하여 공소제기·유기 여부 결정(목적), ③ 범인발견·확보, 증거수집·보전(내용), ④ 수사 목적 달성에 필요한 경우 한하여 상당성 인정되는 수단(방법)을 요건으로 한다. 그런데 구체적인 사건으로 들어가면¹⁶ 대법원의 판단이 나오기 전까지 행정조사와 형사절차(수사)의 구별이 명확하게 구분되기 어려운 경우가 발생할 수밖에 없다.

국정원은 중앙정보부라는 조직이 설립될 때부터 ‘수사기관’으로서의 지위를 가지고 있었다. 이른바 대공사건에 대한 무소불위의 수사권을 행사하면서 간첩조작, 증거조작 등의 문제를

¹⁴ 조기영, “압수·수색과 행정조사의 구별 - 대법원 2017. 7. 18. 선고 2014도8719 판결 -”, 법조 제66권 제5호(2017. 10.), 781~782쪽

¹⁵ 대법원 1999. 12. 7. 선고 98도3329 판결, 대법원 2017. 7. 18. 선고 2014도8719 판결 등의 사안이 있다.

¹⁶ 예를 들면 대법원 2013. 9. 26. 선고 2013도7718 판결을 들 수 있다.

야기해왔는데, 이를 개혁하고자 수사권을 폐지·이관하면서 위와 같은 조사권을 부여한 것이 심각한 문제가 될 수 있다.

국정원은 법률상의 ‘조사권’을 근거로 사실상의 수사행위를 할 수도 있게 된 것이다. 수사라는 개념요건에서 ‘수사기관’으로서의 주체성이 없어지게 되어, 오히려 형사절차(수사)에서 요구되는 적법절차와 영장주의를 모두 회피할 수 있게 되기 때문이다. 특히 행정법학계의 다수설적 견해는 원칙적으로 행정조사에는 법관이 발부한 영장은 불필요하지만, 예외적으로 행정조사가 형사책임을 추급하려는 이중의 목적을 가지고 있는 경우에는 영장주의 적용이 필요하다는 입장¹⁷이라고 한다.

이렇듯, 행정조사의 개념 자체가 행정목적 달성을 위한 보조적 수단으로서 활용되는 것으로 행정조사기본법에서 규정하고 있는 것과 같이 성질상 법적 처벌을 위한 것이 아닌 법령을 준수할 것을 유도하기 위한 목적에 주된 취지가 있는 것이기 때문에, 국정원직원에게 조사권을 부여한 것은 행정조사의 개념·본질과 맞지 않다. 그래서 행정조사기본법은 형사·보안처분 등에 관한 사항에 대해서는 적용하지 않도록 명시적인 규정을 두고 있는 것이다. 또한 행정조사와 형사절차는 법리상 수사의 개념에 따라 구별되기 때문에 현실상 구체적인 상황에서는 구별이 모호하고 나아가 조사권을 가지고 형사절차를 우회·회피하는 방편으로 사용될 수 있다.

3) 소결

결국, 법률상 단어는 ‘조사’이지만, 기존의 대공수사국이 그대로 유지하면서 ‘안보범죄 정보수집 전문 조직’으로 이름만 변경한 채, 사실상 수사절차에 가까운 ‘현장조사·문서열람·자료제출·진술요청’ 등의 행위를 할 수 있다면 수사권 폐지라는 제도개혁의 가장 큰 성과가 아무런 의미 없이 퇴색될 위험이 있다. 조사를 행하는 사람이 일반적인 행정공무원이 아닌 국정원직원이기 때문에 현실에서 발휘하는 실질적인 영향력은 상당할 것이다.

따라서, ① 기존의 대공수사국이 ‘안보범죄 정보수집 전문 조직’으로 사실상 그대로 유지·존치되는 것을 반대·저지할 필요가 있고, ② 현행 제도 내에서의 견제장치로 정보활동기본지침의 내용에 조사권 행사의 원칙과 범위, 기준과 절차 등을 구체적이고 세부적으로 명시토록 하여 과거와 같은 민간인 사찰 등의 인권침해가 발생하지 않도록 해야 하며, ③ 종국적으로는 조사권 부여 근거 조항을 개정 또는 폐지될 수 있도록 해야 한다.

나. ‘대응조치’ 개념의 불명확성·모호성으로 인한 문제

이번에 전부개정된 국정원법은 직무 중의 하나로 “제1호 및 제2호의 직무수행에 관련된 조치로서 국가안보와 국익에 반하는 북한, 외국 및 외국인·외국단체·초국가행위자 또는 이와 연계된 내국인의 활동을 확인·견제·차단하고, 국민의 안전을 보호하기 위하여 취하는 ‘대응조치’”를

¹⁷ 이근우, “행정조사의 형사법적 한계설정”, 고려법학(제72호)(2014. 3.), 369쪽

두었다(제4조제1항제3호). 그런데 이 ‘대응조치’라는 것이 구체적으로 어떠한 조치나 행위를 의미하는 것인지 어떠한 규정도 없다.

위 조항은 ‘국가안보와 국익에 반하는 활동을 확인·견제·차단’하는 것과 ‘국민의 안전을 보호하기 위하여 취하는 대응조치’를 구분하고 있다. 문구상으로 보면, 국가안보위해활동에 대한 확인·견제·차단에서 더 나아가는 국민안전보호조치가 대응조치라고 해석될 수 있는데 국정원이 확인·견제·차단행위 이외에 무엇을 더 할 수 있는지 법률의 규정으로는 도저히 도출할 수가 없다.

‘대응조치’에 관한 사전적 의미로는 “『정보·통신』 공격을 탐지한 후에 수행하도록 구성하놓음. 공격자의 세션 캡처, 세션 재설정, 관리자에게 이메일 보내기, 관리자 호출 따위가 있다”가 등록¹⁸되어 있는 정도이고, 영어로 ‘countermeasure’는 ‘an action taken against an unwanted action or situation’, 또는 ‘[business] an action that is designed to reduce the effect of something harmful’ 등의 의미가 있다.¹⁹ 국제법적으로는 ‘국제법을 위반한 국가에 대해 비무력적으로 행하는 복구’를 의미하고 ‘이 용어는 1923년 처음 사용된 것’이라고 한다.²⁰

현행법령에도 ‘대응조치’라는 단어가 사용되는 조항이 몇 개 있는데, 예를 들면, 자연재해대책법 제35조제2항²¹과 제6항²², 통합방위법 시행령 제37조제1항제3호²³, 경비업법 제8조²⁴와 제9조제2항²⁵, 개인정보보호법 제34조제1항제4호²⁶, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제48조의2제1항제4호²⁷, 전기통신금융사기 피해 방지 및 피해금 환급에 관한 특별법 제2조의2제1항제3호²⁸, 전자금융거래법 제21조의3제1항제3호²⁹ 등이 있다.

이렇듯 ‘대응조치’의 범주가 한정되지 않고 다종다양하게 확장될 수 있는 것이라고 한다면, 국민안전보호라는 명분으로 무고한 시민의 기본권이나 권리가 침해될 수도 있다. 사법부의 형사적 판단을 받고 있는 전직 국정원장이나 직원들의 소송에서, 피고인들이 댓글공작부터 민간인사찰, 정치개입에 이르기까지 모든 사안에 대하여 ‘국가안보를 위한 행위’였다고 주장하고

¹⁸ 국립국어원 우리말샘, https://opendic.korean.go.kr/dictionary/view?sense_no=995087&viewType=confirm

¹⁹ 캠브리지 영어 사전,

<https://dictionary.cambridge.org/ko/%EC%82%AC%EC%A0%84/%EC%98%81%EC%96%B4/countermeasure>

²⁰ 위키백과 <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8C%80%EC%9D%91%EC%A1%B0%EC%B9%9>

<https://www.merriam-webster.com/dictionary/countermeasure>

²¹ ‘제1항 각 호의 중앙행정기관의 장은 해당 지원이 필요한 자연재해 발생에 대비하여 관계 행정기관 및 유관기관과 유기적인 협조 체계를 구축하여야 하며, 재해가 발생하였을 때에는 기본법 제14조에 따른 중앙재난안전대책본부의 본부장(이하 “중앙대책본부장”이라 한다)과 협의하여 제1항에 따른 소관 분야별 긴급지원계획에 따라 대응조치를 하여야 한다.’

²² ‘중앙대책본부장은 제1항에 따른 중앙긴급지원체계를 효율적으로 구축·운영하기 위하여 긴급지원체계수립지침 작성·배포, 긴급지원계획에 따른 관계 중앙행정기관의 대응조치 점검, 긴급지원계획 평가·포상 등 필요한 조치를 할 수 있다.’

²³ ‘통합방위작전에 참여한 사람이 고의 또는 중대한 과실로 거짓보고·지연보고, 즉각 대응 미흡 등 대응조치의 부실로 적을 도주하게 하거나 잠적하게 하는 등 통합방위작전의 지연·변경 또는 실패를 초래한 경우’

²⁴ ‘기계경비업무를 수행하는 경비업자(이하 “기계경비업자”라 한다)는 경비대상시설에 관한 경보를 수신한 때에는 신속하게 그 사실을 확인하는 등 필요한 대응조치를 취하여야 하며, 이를 위한 대응체제를 갖추어야 한다.’

²⁵ ‘기계경비업자는 대응조치 등 업무의 원활한 운영과 개선을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 관련 서류를 작성·비치하여야 한다.’

²⁶ ‘개인정보처리자의 대응조치 및 피해 구제절차’

²⁷ ‘그 밖에 대통령령으로 정하는 침해사고 대응조치’

²⁸ ‘그 밖에 대통령령으로 정하는 전기통신금융사기 대응조치’

²⁹ ‘전자금융거래의 유지를 위한 침해사고 대응조치에 관한 사항’

있는 현실은, 위 대응조치의 불명확하고 모호한 개념에 기대어 과거와 같은 불법행위들이 재발할 여지를 원천적으로 차단해야 할 필요성을 말해 주고 있다.

그러므로 대응조치의 목적과 한계를 법률상 명확히 할 필요가 있다. 이를테면, 국민안전보호조치로서의 대응조치는, (i) 확인·견제·차단행위로 대응이 충분한 경우에는 실행할 수 없고, (ii) 구체적인 위험에 빠져 있는 개별 국민의 안전을 보호하기 위한 목적으로만 사용할 수 있으며, (iii) 대응조치의 발동으로 인하여 예견가능성이 없는 제3자의 권익을 침해하여서는 안된다는 등의 주요한 요건은 법률에 명문화하여야 오남용의 가능성을 억제할 수 있을 것이다. 법률개정 전까지는 위와 같은 사항들을 정보활동기본지침에 포함하여 국정원 내부적으로라도 방지책을 수립해 놓아야 하고, 국회와 시민사회의 지속적인 감시·감독이 이루어져야 한다.

다. 사이버안보 및 우주정보 등에 있어서의 권한남용 우려

전부개정 국정원법은 “국제 및 국가배후 해킹조직 등 사이버안보”(제4조제1항제1호마목) 뿐만 아니라 중앙행정기관 및 소속기관, 지방자치단체 및 소속기관, 대통령령으로 정하는 공공기관 대상 “사이버공격 및 위협에 대한 예방 및 대응”에 관한 것까지(같은 항 제4호) 국정원의 직무로 정하고 있다.

현재 국정원은 2005. 1. 31. 제정된 ‘국가사이버안전관리규정’(대통령훈령) 등에 근거하여, ① 국가사이버안전 정책·관리 총괄·조정역할, ② 국가사이버안전센터(사이버안보센터) 운영, ③ 공공분야 주요정보통신기반시설의 보호(정보통신기반보호법), ④ 공공기관 정보보안 관리실태 평가, ⑤ 국가·공공기관 도입 정보보호시스템 보안적합성 검증(전자정부법), ⑥ 암호모듈 검증(전자정부법 및 암호모듈 시험 및 검증지침), ⑦ 보안관제 및 사이버 공격 정보 수집, ⑧ 정보보호제품 평가·인증 관여 등을 해오고 있는데,³⁰ 이번 전부개정에 의하여 위 업무들에 관한 법률적 근거가 마련된 것이다.³¹

국정원은 2021. 3. 6. 보도자료를 통하여 “금융기관 사칭 악성앱 통한 스마트폰 약 4만대 해킹 포착”이라는 제목으로 “국정원(사이버안보센터)에 의하면, 이번 해킹은 국내 금융기관을 사칭하는 해커 조직이 스마트폰을 통해서 ‘가짜 인터넷뱅킹 앱’을 다운로드받도록 유도한 후, 스마트폰에 해당 앱이 설치되면 통화기록·문자메시지, 스마트폰 저장 문서 등을 절취하고 특히 감염된 휴대폰의 통화를 도청한 정황도 포착하였다”고 밝혔다.³² 국정원이 ‘정보보호’³³ 전체영역의

³⁰ 이은우·오병일·장여경, ‘국가정보원과 국내 사이버 보안 정책 개혁 방안’, 정보인권연구소 연구보고서, 2016

³¹ 2019국가정보보호백서는, “국가정보원은 「국가정보원법」, 「정보통신기반보호법」, 「전자정부법」을 근거하여 국가의 안전과 국익을 수호하기 위하여 해킹 등 전자적 수단으로 자행되는 안보위해 사이버공격 행위 및 그 공격 주체에 관한 정보를 수집·작성·배포하고, 국가의 기능 유지를 위하여 국가·공공기관을 대상으로 하는 사이버공격에 대한 예방·대응 업무를 수행하고 있다.” 고 설명하고 있다; ‘국가 정보보안을 위한 대안 법안 연구보고서’(2019. 11., (사)정보인권연구소) 23쪽

³² 국정원 2021. 3. 6. 보도자료,

https://www.nis.go.kr:4016/CM/1_4/view.do?seq=178¤tPage=1&selectBox=&searchKeyword=&fromDate=&toDate=

³³ ‘사이버안보’, ‘사이버보안’, ‘사이버안전’, ‘정보보안’, ‘정보보호’ 등의 용어가 혼재되어 사용되고 있는 것이 현실이다. 위 (사)정보인권연구소 연구보고서가 제안하는 ‘정보보호기본법(안)’상의 ‘정보보호’, ‘위험’, ‘사고’에 관한 개념정의는 아래와 같다(위 보고서 51~52쪽). 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

컨트롤타워 역할을 하는 것이 맞는가 하는 문제의식을 들게 하는 최근 사례이다.

과학기술정보통신부나 개인정보보호위원회 또는 금융정보원 등에서 말아야 할 일이 아닌가라는 문제제기이다. 비밀성·비공지성·밀행성 등이 조직의 기본적 특성인 국가비밀정보기관이 사이버영역에서 포괄적인 직무범위와 권한을 가지고 있는 것이 바람직하지 않다는 것이다.

국정원의 막강한 권한과 영향력으로 인해 우리나라 정보보호(보안) 관련 민간영역은 국정원에 기술적 측면에서도 종속될 수밖에 없고, 대규모 해킹사건이 발생할 때 그 원인과 배경에 관하여 국정원이 내놓는 설명 밖에 들을 수가 없는 현실이다. ‘안보’라는 이름으로 국정원이 사실상 ‘민간’영역까지 장악하고 있는 형국이다. 국정원은 국가안보와 직접적이고 밀접하게 연결되어 있는 영역만을 담당하도록 하고, 공공영역과 민간영역 전체를 아우르는 정보보호체계 컨트롤타워는 대통령 소속의 ‘국가정보보호위원회’에서 담당하고 주무장관은 과학기술정보통신부에서 말도록 하는 것이 바람직한 방향이다.³⁴ 이래야만 국가비밀정보기관의 과도한 개입으로 인한 정보의 은폐·왜곡·선별·독점이 없어지고 정보보안산업 전반의 자율적인 신장도 가능해질 것이기 때문이다.

이는 이번에 새롭게 포함된 ‘안보 관련 우주 정보’에 관하여도 마찬가지이다. 전부개정 국정원법에 근거하여 2020. 12. 31. 제정된 ‘안보 관련 우주 정보 업무규정’(대통령령 제31355호, 시행 2021. 1. 1.)은 ‘위성자산등’을 ‘우주개발진흥법 제2조제3호에 따른 우주물체³⁵와 이와 관련된 시설 및 시스템을 말한다’고 규정하고 있고(위 규정 제2조 제1호), ‘안보 관련 우주 정보’를 ‘위성자산등에 관한 정보’와 ‘우주개발 진흥법 제2조제4호에 따른 우주사고,³⁶ 같은 조 제5호에 따른 위성정보³⁷ 및 같은 조 제6호에 따른 우주위험³⁸에 관한 정보’ 중 ‘국가안보와 관련된 정보를 말한다’고 정의하고 있다(같은 조 제2호).

1. "정보보호"란 정보 및 정보통신망의 기밀성·무결성·가용성을 유지하기 위해, 다음 각 목의 활동을 위한 관리적·기술적·물리적 수단을 마련하는 것을 말한다.

가. 정보의 수집, 가공, 저장, 검색, 송신, 수신 중에 발생할 수 있는 정보의 훼손, 변조, 유출 등을 방지 및 복구하는 것
나. 암호·인증·인식·감시 등의 보안기술을 활용하여 재난·재해·범죄 등에 대응하거나 관련 장비·시설을 안전하게 운영하는 것

4. "위험"이란 다음 각 목을 포함하여 전자적 제어·관리시스템 혹은 정보통신망의 정보보호에 잠재적으로 부정적인 영향을 미칠 수 있는 환경이나 사건을 말한다.

가. 재난·재해의 발생

나. 해킹, 컴퓨터 바이러스, 서비스 거부 등 전자적 방법으로 전자적 제어·관리시스템 및 정보통신망을 불법침입·교란·마비·파괴하거나 정보를 빼내거나 훼손하는 등의 공격 행위

5. "사고"란 위험이 실제로 발생하여 전자적 제어·관리시스템 혹은 정보통신망의 정보보호에 실질적으로 부정적인 영향을 미치는 사건을 말한다.

³⁴ 위 (사)정보인권연구소 연구보고서가 제안하는 방향이다.

³⁵ "우주물체"란 다음 각 목의 것을 말한다.

가. '인공우주물체'란 우주공간에서 사용하는 것을 목적으로 설계·제작된 물체(우주발사체, 인공위성, 우주선 및 그 구성품을 포함한다)를 말한다.

나. '자연우주물체'란 우주공간에서 자연적으로 만들어진 물체(운석을 포함한다)를 말한다.

다. '운석'이란 지구 밖에서 유래한 암석이 지구 중력에 이끌려 낙하한 것을 말한다."

³⁶ "우주사고"란 인공우주물체의 발사(발사준비·시험발사 및 성공하지 못한 발사를 포함한다) 및 운용 시의 고장·추락·충돌 및 폭발 등을 말한다."

³⁷ "위성정보"란 인공위성을 이용하여 획득한 영상·음성·음향·데이터 또는 이들의 조합으로 처리된 정보(그것을 가공·활용한 것을 포함한다)를 말한다."

³⁸ "우주위험"이란 우주공간에 있는 우주물체의 추락·충돌 등에 따른 위험을 말한다."

국가안보라는 개념을 매개로 우주에 관한 정보 일체를 국정원이 독점적으로 또는 우선적으로 접근할 수 있는 우려가 제기된다. 현재 우주개발 진흥법에 따른

‘국가우주위원회’(우주개발진흥기본계획, 위성정보활용종합계획, 우주위험대비기본계획 등에 대한 대통령 소속 심의기관)의 위원장은 과학기술정보통신부 장관이 맡고 있고 국가정보원 차장 1명이 당연직 위원 중 1명으로 규정되어 있는 수준인데(우주개발 진흥법 제6조, 같은 법 시행령 제4조제1항제2호), 이번 국정원법 개정과 안보 관련 우주 정보 업무 규정 제정으로 국정원이 ‘국가안보’를 이유로 상당한 정보독점권을 보유할 수 있게 된 것이다. 자체적인 인공위성 발사체 개발이 진행되고 있고 ‘우주청’ 설립 등의 논의도 제기되고 있는 상황에서 국정원의 직무범위가 우주 정보에까지 영향력을 미칠 수 있게 하는 것이 바람직한 방향인지는 시민사회에서도 고민해 볼 필요가 있는 부분이다.

라. 실질적인 감독·감시체제 및 일상적 견제장치 마련 등 현재까지도 남아 있는 개혁과제들

국감넷의 2017. 9. 26. 정책의견서의 내용을 기준으로 지금까지의 제도개혁 진행사항을 표로 체크해보면 아래와 같다. 가장 중요한 과제 중 하나였던 수사권 문제는 개혁이 이루어졌지만, 아직도 상당한 과제가 남아 있다. 그 중 이번 전부개정에 반영되지 않아서 아쉬움이 있는 부분 중의 하나는 ‘정보감찰관제’이다. 정보감찰관제도는 국감넷 정책의견서에서 제안된 사항 중의 하나이고 20대 국회에서 발의된 김병기의원이 대표발의한 전부개정법률안에도 일정부분 포함되어 있었던 내용³⁹인데 이번 전부개정에는 포함되어 있지 않다.

국정원 역할과 기능 축소 방안		국정원 감독·통제 강화 방안	
국정원의 범죄 수사권, 경찰 등 일반 수사기관으로 이관	○ - 3년 유예기간 설정	국회 정보위원회 외, 국회 소속 <전문가형 정보기관 감독기구>와 대통령 소속 <정보감찰관> 등 신설	× - 정보감찰관제도 도입 논의 있었으나 미실현
국정원의 정보 및 보안업무 기획조정권, 타 정부기관 이관	× - 입법논의조차 진행되지 않음	국회 정보위원회의 전임화 및 보좌진의 지원 보장	× - 입법논의조차 진행되지 않음
국정원을 해외정보 수집기관으로 개편, 국내정보 수집 금지	△ - 국정원 명칭 유지 - 방첩 명분 국내정보 수집 여지 존재	국회 정보위원회의 국정원 보유 자료 및 답변 요구권 강화	× - 기존 국정원법 제13조와 동일(제17조)
정보수집 임무를 뛰어넘는 ‘심리전’ 기능 및 조직 폐지	○	정보위원회 회의의 지나친 비공개 개선	×

³⁹ 국정원법전부개정법률안(의안번호 2011386, 김병기의원 등 85인)

제8조(정보감찰관)

- ① 정보감찰관은 국회 정보위원회에 2명을 추천받아 원장의 제청으로 대통령이 그중 1명을 임명한다.
- ② 국회 정보위원회는 안보정보원의 업무를 공정하고 독립적으로 감찰할 수 있다고 인정되며 안보정보원(중전의 「국가정보원법」에 따라 설치된 국가정보원을 포함한다)에서 근무한 경력이 없는 자를 추천하여야 한다.
- ③ 정보감찰관은 제출 받은 서류 등을 통하여 알게 된 비밀을 정당한 사유 없이 누설하여서는 아니 되며, 직무의 수행을 위한 목적 외의 용도로 이용하여서는 아니 된다.
- ④ 정보감찰관은 안보정보원 소속 공무원의 직무감찰, 회계검사, 준법활동 계획 등의 업무를 수행한다.
- ⑤ 정보감찰관의 정원·자격과 직무의 구체적인 내용과 범위 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

	- 다만, 지속적인 감독·감시·견제 필요		- 입법논의조차 진행되지 않음
국정원의 비밀보호 정책수립과 신원조사 및 보안측정권, 타 정부기관 이관	x - 입법논의조차 진행되지 않음	국정원 예산의 투명성 강화를 위한 국정원법 12조 개정 및 예산회계특례법 폐지	△ - 국정원법 제16조 - 여전히 예산결산에 대한 외부통제방안 필요
국가정보원의 사이버보안 권한, 타 부처 이관	x - 입법논의조차 진행되지 않음	정보위원회의 예결산 심사 후 예결위 심사 면제조항 폐지	
		직원에 대한 수사사실 및 결과의 통보	x - 입법논의조차 진행되지 않음
		국정원의 직무범위 이탈시 처벌규정 명시	△ - 국정원법 제3조

마. 소결

이렇듯 시민사회가 지속적으로 문제제기 해 온 제도개혁 과제 중 상당부분이 여전히 미완성의 상태이고, 이번 전부개정법률에 새롭게 규정된 ‘조사권’, ‘대응조치’ 관련 규정과 ‘사이버안보’, ‘안보 관련 우주정보’ 등에 대해서도 축소·억제·개정·폐지 등의 필요성이 제기된다. 더욱이 ‘방첩’의 개념에 ‘산업경제정보 유출, 해외연계 경제질서 교란 및 방위산업침해’까지 포괄함으로써 국내정보수집행위의 가능성은 여전히 남아있기도 하다.

5. 나가며

과거 국정원의 범죄행위로 전직 원장 및 직원 등 관련자들이 지금까지도 형사판결을 받고 있고, 민간인사찰 피해자들의 정보공개청구소송 등으로 확인되고 있는 불법사찰 문건들의 내용은 시민들의 상상을 초월할 정도이다.

조속히 국정원의 과거적폐들에 대한 제대로 된 청산절차를 마무리짓고, 이번에 전부개정된 국정원법에 따라 국정원이 다시는 인권침해적인 공안사건조작에 나서지 못하도록 안착화시켜야 하며, 이번 개정에 반영되지 않거나 미흡한 부분을 보충하고 오·남용 및 악용 가능성이 있는 요소들을 다시 개정하는 노력들이 필요하다.

이제 국정원 개혁운동의 제2기를 시작할 때이다. 지금까지 힘들게 이루어 낸 제도개혁의 성과를 바탕으로 중층적으로 지속적으로 감시와 견제를 할 수 있는 역량이 신장되기를 희망한다. 시민사회의 권력감시노력과 새로운 차원의 제도개혁운동을 이어나가지 않는다면 어느 새 다시 우리 앞에 인권침해의 공룡조직으로서 있을지 모를 일이기 때문이다.

참고자료

1. 더불어민주당 대통령선거 공약집(웹용), 2017. 4.
2. 국정원, 2017. 6. 1.자 보도자료
3. 국감넷, '국정원 개혁위 적폐청산TF 조사결과의 한계와 과제', 2017. 12. 27.
4. 국감넷, '국정원 개혁을 위한 정책의견서', 2017. 9. 26.
5. 국정원, 2020. 12. 13.자 보도자료
6. “[현장에서] 192시간 필리버스터했던 민주당, 여당 되니 달라졌나” - 2017. 5. 31.자 중앙일보 기사
7. 박웅신, “테러방지법상 조사권의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 성균관법학(제29권 제2호)(2017. 6.)
8. 조기영, “압수·수색과 행정조사의 구별 - 대법원 2017. 7. 18. 선고 2014도8719 판결 -”, 법조 제66권 제5호(2017. 10.)
9. 대법원 1999. 12. 7. 선고 98도3329 판결, 대법원 2017. 7. 18. 선고 2014도8719 판결, 대법원 2013. 9. 26. 선고 2013도7718 판결
10. 이근우, “행정조사의 형사법적 한계설정”, 고려법학(제72호)(2014. 3.)
11. 이은우, 오병일, 장여경, ‘국가정보원과 국내 사이버 보안 정책 개혁 방안’, 정보인권연구소 연구보고서, 2016
12. 이은우, 오병일, 장여경, 조지훈, 김민, '국가 정보보안을 위한 대안 법안 연구보고서', 2019. 11., (사)정보인권연구소
13. 국정원, 2021. 3. 6.자 보도자료
14. 국립국어원 우리말샘 사전, 캠브리지 영어사전, 위키백과, 의안정보시스템, 국가법령정보센터 등

국정원 개혁 현황과 과제 토론문

석재왕 건국대학교 안보·재난안전융합연구소장

1. 국정원 개혁 평가 및 문제점

1) 국내 정책·치안정보 폐지로 인권침해 소지 및 정보의 정치화 가능성 최소화

- 국정원의 국내 정보부서(IO를 통한 정보수집)는 국가안보 본연의 업무 보다는 국내정치 개입 및 대통령의 정무기능 보좌에 주안을 두고 업무를 진행
- 이와 같은 정보활동 행태는 아래와 같은 부작용을 양산
 - I/O출입 기관의 독자적인 업무 추진권한을 방해하고 일부 정보를 고의적인 왜곡시켜 정보의 자기결정권한을 박탈. 또한, 정책지원(policy support)라는 정보기관의 본연의 목적과 배치되는 활동을 전개.
 - 정치개입과 사찰로 정보기관에 대한 불신을 가중시킨 결과 국정원은 끊임없는 개혁의 대상이자 적폐로 전락
 - 인사, 기획, 비서 업무 등 주요 업무를 독점하고 국정원의 기능 중 국내 정보활동을 우위에 두면서 여타 정보업무(북한, 해외, 과학기술정보)의 건전한 발전을 저해(예산 및 인력 총원에서 후순위). 특히, 국내 방첩 및 대테러 활동에 대해서는 의도적으로 견제

* 한국은 세계10권 경제대국임에도 국정원은 군사위성 등 해외 수집과학자산이 별무

2) 수사권 이양으로 정보수사기관에서 순수 정보기관으로 자리매김

- 비밀정보기관이 수사권을 보유할 경우 통제의 어려움, 인권침해 소지, 공작활동이 법집행업무의 불법화를 초래하는 등의 부작용이 발생
- 선진국 정보기관은 수사와 국가정보 업무의 다음과 같은 이유로 분리

- 대공 수사라는 본연의 업무 이외 인권침해와 용공조작 등으로 인해 여타 정보활동의 발전을 방해하거나 국정원 전체가 범죄 집단으로 매도당하는 경우가 빈번

<표1> 수사활동과 국가정보활동의 차이점

구분	수사(법집행)정보(law enforcement intelligence)	국가정보(national intelligence)
목적	범죄인 기소	국가안보 정책(대북, 외교 등)수립과정에 지원
비밀성	판결시 공개, 민감정보 공개 불가피	비공개
합법성	엄격한 법적용, 불법 첩보는 증거력이 부재	해외에서는 불법 정보활동도 용인
주요 내용	내사, 증인 신문 등	비밀공작, 수집, 분석, 방첩활동

3) 국회의 정보감시⁴⁰일부 부분 강화

- 국회 정보위 재적의원 3분의 2이상의 찬성시 국회 보고(제15조) 규정은 국회의 정보기관에 대한 감시강화라는 차원에서는 진일보한 것으로 평가
- 그간 관행적으로 이루어져왔던 정보기관 업무가 법제화됨으로써(제4조 방첩 등) 정보활동의 안정성 확보 및 정보통제가 용이

<표2> 국가별 정보유형 비교

유형	주요 국가	비고
①완전 분리형: 국내정보 vs 해외정보 vs 수사	○ 서방권 : 미국, 영국, 독일, 캐나다, 이태리, 호주, 뉴질랜드 등 ○ 중동 : 이스라엘 ○ 동유럽 체제전환국가 : 루마니아, 불가리아, 체코, 헝가리, 세르비아, 보스니아 등	미국/ 영연방국가/ 체제전환국가
②국내외 정보통합형 국내정보 + 해외정보	○ 동유럽 및 중동일부 : 불가리아 정보부(NSS), 크로티아 보안정보부(SIA), 이집트 정보부(GIS) 등 ○ 아시아 : 인도네시아 국가정보보부(BIN), 인도 내각조사부(RAW), 인도 내무성 정보부(IB), 필리핀 국가정보부(NICA), 대만 국가 안전부(NSB)	3년후 국정원
③ 국내정보수사 통합형 국내정보 + 수사	○ 유라시아 및 중동일부 : 러시아 연방보안부(FSB), 이집트보안총국(SSIS) 등 ○ 아시아 : 북한 국가보위부, 말레이시아 국내 정보부(SB), 필리핀 군정보사(ISAFP) 등	북한
④ 완전 통합형: 국내정보+ 해외정보+ 수사	○ 중동 및 이슬람국가 : 사우디 정보총국(GIP), 이라크정보부(IRIS, 혁명평의회), 예멘정치 보안부(PSO), 파키스탄 국방정보부(ISI) ○ 동북 아시아 : 한국 국정원	현재 국정원

⁴⁰ 일반적으로 통제(control)은 지시와 명령관계에 있는 기관 간에 사용되는 반면, 감독·감시(oversight)는 협력 및 수평적 관계에 있는 기관 간에 사용되는 용어임을 고려하여 본 글에서는 감시라는 용어를 사용하기로 하였다.

4) 문제점

- 과거 불법 행위 차단에 치중한 나머지 선진국에서 보편적으로 채택하고 있는 정보감시 및 정보체계 운용 방안에 대해서는
 - 국가정보공동체, 독립된 정보감찰관(감사관)제도, 정보접근 권한 등
 - 국정원의 정보 독점 지속 및 국정원장 감시 방안 결여
 - 국정원은 미국 등 선진국 정보기관들과 비교해볼 때 여전히 다양하기도 강력한 권한을 보유
- * ▲대통령과 청와대에 대한 높은 접근성 ▲국내외 정보통합형 유지 ▲대테러·방첩 조정권 ▲7개 부처 정보예산 편성권 ▲보안 심의·인증 및 조사권 등 보유 ▲국가정보 생산 및 배포 권한 등
- 국정원 예산, 인사, 감찰, 정보활동 등 사항을 지시하고 변경할 수 있는 국정원장에 대한 감시 장치가 전무
- 국정원장의 정보활동기본지침 국회 보고의무(제4조 6항)는 국회 정보감시 역량과 의지 등을 고려해볼 때 실제 통제효과는 의문시

2. 선진국 정보체계 주요 특징

1) 정보기관 목적 및 유형

- 목적 : 외부 국가안보 위협에 대한 조기경보, 국가안보정책의 합리성을 제고.
 - * 국내정치 개입은 상상 불가
 - * 1960년초 이스라엘 정보기관 모사드는 “직속 상관인 총리가 미국에서 행방 불명된 친구 아들을 찾아달라”는 청탁을 국가안보가 아니라는 이유로 거부
- 정보 유형 : 수집, 분석, 공작, 방첩
 - 공작 수단 : 심리전, 사보타지, 암살, 준군사공작(코만도 부대 등 특수부대)
- 국내 정보
 - 정책 및 치안정보 : 선진국 정보기관의 국내정보활동 대상에서 제외
 - 방첩 활동 : 외국세력(정부, 정보기관 등)의 정보수집(spy)차단 및 연계된 내국인 대상 정보활동
- * 순수 국내정보기관이 없는 국가 : 미국, 일본 등

2) 견제와 균형 원칙하 국내·외정보·수사기관 및 정책기관과의 분리 운영

- 미국 등 선진국 경우 정보기관 설립기 부터 국내외 정보 및 수사기능의 분리·운영하고 있으며 정보와 수사 통합형 정보기관에서 발생할 수 있는 권한 남용이나 일탈행위 가능성을 차단하기 위한 제도적인 조치.
- 정보기관의 일탈 가능성을 방지하기 위해 미국 국민들은 소련과의 체제경쟁이 치열했던 냉전기나 9/11직후 정보시스템 개혁과정에서도 국내정보기관을 설립을 불용.
- 수사 또는 법집행활동은 정보기관의 업무가 아닌 법무부장관이나 경찰청 산하에 설치

3) 국가차원에서 정보를 생산·조정하는 공동체나 협의체 운영

- 민간, 군 정보기관 및 행정부처 정보부서가 참여하는 정보공동체(intelligence community)나 부처들이 합동으로 보고서를 생산하는 정보협의체(intelligence committee)를 운영(예, 미국의 국가정보판단보고서는 4-5개 부처가 공동으로 생산)
- 특정기관의 정보 독점이나 왜곡을 방지하여 정보에 대한 신뢰성과 객관성을 제고하고 다양한 안보위협에 대해 범 정부차원에서 대응
- 최고 정보소비자인 수상과 대통령이 정보기협의체에 관여하나 독립성은 최대한 보장

<표3> 주요 국가별 국가정보 협업시스템 사례

국가	기관명	구성 및 주요 기능
미국	합동정보공동체위원회(JICC), 국가테러정보센터(NTCT), 국가정보장실(ODNI), 국가정찰국(NRO), 국가안보국(NSA) 등	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구성 : 수상 또는 대통령 비서실장(관방부장관), 정보기관장, 군 및 경찰수장, 안보부처 및 경제부처 장관 ○ 기능 : 안보위협 공유, 기관간 갈등 조정, 정보목표 우선순위·감청장비 도입여부 결정, 암살대상자 선정, 국가정보 판단 보고서 생산 및 배포
영국	합동정보위원회(JIC), 정부합동대테러센터(JTAC)	
일본	내각정보회의, 합동정보회의	
호주	국가정보평가실(ONA)	
이스라엘	정보기관장 협의체(CDIS)	

4) 행정부처 산하에 정보기관을 설치, 국가차원의 정보역량을 극대화

- 행정부처의 전문성과 정보를 최대한 활용하고 장관의 정보기관 효과를 거양할 목적으로 국내정보기관은 내무부나 공안부, 해외정보기관은 국무성 산하에 설치

- 영국 해외정보기관 산하에 감청기구인 정부합동정보본부 운영
 - 미국 국무성(정보조사국, 350여명), 에너지부(경제방첩실) 등
 - 정보기관장의 직급은 차관급(CIA부장, MOSSAD부장 등)
 - 특히, 자금세탁, 사이버 범죄, 산업보안 및 대규모 전염병 등 신국가안보(emerging security)분야에 대한 행정부처의 법적 권한과 전문성을 활용하면서 정보기관(주로 해외업무)과 협업
- * 정보기관은 상기 분야에 대한 법적 근거나 전문성이 부족

<표4> 미국 정보공동체(IC) 구성요소

기관	창설 연도	담당 업무
중앙정보국(CIA)	1947	해외정보 수집 배포 및 비밀 공작활동 수행
연방수사국(FBI NSB)	2005	대내 안보위협과 관련한 방첩, 국내정보활동 및 법 집행
마약단속국(DEA ONSI)	2006	마약 관련 연방법 시행 및 정보 공유
국토안보부(I&A)	2007	미국내 테러 위협과 관련한 정보분석 및 배포
에너지부(OICI)	1977	해외 핵무기, 핵물질과 관련한 정보 분석 및 배포
국무부(INR)	1945	외교정책 수립 및 외교활동에 필요한 정보분석 및 지원
재무부(TFI)	2004	국내외 금융, 경제 정보 및 돈세탁 등 관련 정보 분석
해안경비대(CGI)	1915	항만보호, 불법이민 및 마약거래 관련 해상보안 정보활동
국가지리정보국(NGA)	2003	국가안보, 군사활동 등에 활용되는 지리공간 정보 배포
국가정찰국(NRO)	1961	정찰위성 운영 및 이를 이용한 정보의 생산 배포
국가안보국(NSA)	1952	신호 및 암호정보 수집, 분석 및 배포
국방정보국(DIA)	1961	해외 군사정보활동 수행 및 외국 군사정보 수집, 분석, 배포
육군(INSCOM, NGIC)	1977	지상군 현황 및 동태 관련 정보 제공
해군정보실(ONI)	1991	해양작전 수행 및 해군시설 보호에 관한 정보활동
공군정보실(NASIC)	1948	항공정찰 및 감시를 통해 입수한 정보 제공
해병대정보실(MCIA)	1978	방첩, 테러방지 등과 관련한 정보활동

5) 중층적 감시 시스템 구축

- 미국 등 선진국들은 정보기관의 일탈과 불법활동을 방지하기 위한 다양한 감시 기제를 마련. 감시 주체는 최고정보소비자(대통령, 수상), 의회, 행정부처, 독립된 감사관, 법원 등 다양
- 특히, 이들 상당수 정보기관들은 행정부 산하에 설치되어 있는 관계로 장관을 비롯한 행정부 통제를 받고 있는 점이 주요 특징.

<표5> 주요 국가의 감시 체계

주체	대상	비고
의회	정보기관, 법집행기관(정보부서) 및 행정부처 정보부서, 군정보기관 등	
대통령 또는 수상	미국(대통령정보자문위원회, 예산관리국), 프랑스(국가정보조정관실), 독일(정보조정관실), 일본(내조실), 호주(국가정보평가실), 아태리(정보차관)	
행정부처	법무부(미국), 내무부(영국, 독일, 캐나다, 프랑스, 호주 정보기관), 국방부(프랑스 해외정보기관), 외교부(영국, 호주 정보기관 등)	

(독립) 감사관(IG)	미국, 호주, 네덜란드, 남아프리카 공화국 등	* 호주의 경우 감사결과를 홈페이지에 공개
-----------------	---------------------------	----------------------------------

3. 한국 정보체계의 문제점

1) 국정원, 군 및 경찰 정보기관 공히 권력기관으로 업무 추진 관행과 문화가 잔존

- 권위주의 시대 태동·운영된 태생적 한계로 인해 개혁의 한계를 노출
 - MB 국정원의 민간인 사찰, 기무사의 세월호 민간인 동향사찰, 경찰의 노조 및 정치권 동향파악, 공무원 세평 작성을 위한 정보수집 등
- 현 정부 들어 정보기관의 인권침해나 불법활동의 가능성은 많이 감소했다고 판단되나 비밀정보기관 특성상 인권침해와 불법 일탈 가능성은 상존.

2) 법집행업무와 국가정보업무, 정보와 정책업무가 혼재하여 순수한 정보활동이 부재

- 선진국 정보기관과 경찰기관은 인사검증시 소위‘世評’작성 권한이 부재
- FBI의 경우 한국 경찰의 국내정보활동(치안, 정책정보)업무는 미포함
- 정보 및 경찰기관의 과도한 행정부처에 대한 개입과 간섭(대책보고서)

3) 국가정보생산·평가시스템 부재

- 국가정보(national intelligence)는 개별 부처 정보(departmental intelligence)를 초월한 국가차원에서 정보로 이를 생산하는 시스템이 부재
- 행정부처의 국정원에 대한 의존도가 매우 높아 정보왜곡 등에 대한 검증이 불가
 - * 미국의 경우 CIA와 유사한 수준의 정보를 생산하는 국방부 및 국무성이 존재

4) 행정부처 정보기능 미약, 국정원의 정보 독점 현상이 지속

- 국내외 정보 및 수사통합형인 국정원이 대부분의 정보를 독점 생산함으로써 정보의 정치화 및 왜곡 현상이 발생

5) 미약한 정보감시 체계

- 대통령 등 최고정보소비자들의 의한 정보왜곡 및 남용 감시 부재
 - * 최근 폭로된 MB정부(청와대)의 국정원 불법사찰 요구(소비자는 왕)

4. 한국의 국가정보체계 발전 방향

1) 한국형 국가정보공동체 신설

- 정의 : 정보공동체는 “정보기관, 군 및 행정부처 산하 정보부서로 구성된 정보협의체”를 의미
- 필요성
 - 한국의 국가 정보체계는 수차례 개혁에도 불구하고 근본적인 변화 없이 냉전기 정보시스템을 그대로 유지. 민주화·세계화가 진전되고 전쟁양상이 변화된 상황에서 시민적 자유를 보호하고 기후 변화 등 다양한 위협을 해소하기에는 한계
 - 외부의 복합적인 위협을 국정원이 독자적으로 처리할 수 있는 법적 근거와 전문성이 부재, 범정부적 차원에서 대응할 필요성

* 선진국의 장관급 정보협의체 : 미국(JICC, 합동정보공동체위원회), 영국(JIC, 합동정보위원회), 호주(NICC, 국가정보공동체위원회) 등

* 이스라엘의 경우 암살리스트를 결정하는 CommetteX에서 총리, 국내외 및 군정보기관, 경찰청 감사관 및 외교부간부가 참여하여 다양한 요인들을 고려하여 결정

- 기능 : 부처간 정보공유, 정보 흐름의 문제점 점검, 정보 협력 강화를 위해 장관급 정보 협의체를 설립(정책 관련 업무는 배제)
- 참여 기관 : 위원장(NSC실장), NSC차장, 국정원, 국방부, 통일부 장관, 국무조정실장, 국토·보건·산자부 장관 등
- 기대 효과
 - 정보 공유를 통한 특정 기관의 독점을 방지, 정보의 왜곡 및 실패를 최소화
 - 개별부처 차원을 넘어 국가 차원에서 통합된 정보생산과 대응이 가능

* 사례) 코로나19관련 정보수집 및 대응 : 질병관리본부(보고서 주도적 작성), 행안부 및 보건복지부(국내 정보), 해외정보(국정원 및 외교부) * 미국의 국가정보판단보고서

- 안보부처, 군 및 경찰 등이 참여함으로 특정기관의 불법 정보활동 가능성이 감소하고 대국민 신뢰성이 제고

- 외교부, 통일부 등 행정부처의 해외 및 북한 정보수집·분석 역량이 강화

2) 국정원, 경찰 및 국방정보기관 대상 국가정보관찰관 제도 도입

- 필요성
 - 비밀정보 기관에 대한 외부 접근이 어렵고 원장이 임명하는 감사관으로는 내부 통제가 어려운 만큼 독립된 감사관을 임명할 필요
- 임명 : 의회의 추천을 받아 대통령이 임명, 정보기관장이 자의적으로 해임 불가

- 주요 기능(미국 및 호주 사례)
 - 회계, 조사 및 정책감사를 독립적·객관적으로 시행
 - 정보기관장으로 하여금 조직의 불법 일탈 행위 등에 대해 주지, 미연에 차단
 - 정보출처 및 방법 보호
 - 연간 2회 감사, 결과를 30일 내 의회에 보고하고 불법행위 등 심각한 문제의 경우 특별감사를 실시하여 정보기관장은 7일 이내 의회에 전달
 - 정기적으로 정보활동을 점검하고 직원 불만사항에 대해 조사.
 - 조사결과를 정보기관장, 의회 및 수상에게 보고(호주 국가정보감찰관) 등
- 외국 사례
 - 미국(5개 기관) : CIA, FBI, NGA, NRO, NSA
 - 호주(6개 정보공동체) : ASIO(국내정보기관), AISIS(해외정보기관)등
 - 기타 : 뉴질랜드, 남아프리카 공화국 등
- 적용 범위 : 국정원(특히, 원장 통제), 경찰청(정보국 및 국가수사본부) 및 국방부(합참정보본부, 정보사 및 기무사), 해경청(정보국) 등

3) NGO의 감시 효과성 제고를 위한 제언

- 냉전기 국가안보와 탈냉전기 포괄안보(comprehensive security)를 넘어 전염병, 해외 사이버 범죄 급증, 전염병 등 이른바 신안보(emerging security) 분야 위협에 대응하기 위한 정보수요가 증대

<표6> 국가안보 유형별 변천

구분	전통안보	포괄안보	신안보
위험의 특징	예측가능, 주어진 것으로 이해	예측 불가능 증대	예측 불가능, 사회적 구성물, 지구적 파급력
안보 유형	군사	군사 및 사이버, 경제, 사회, 인권 등	전염병, 대규모 재난, 사이버, 온실가스 등
적의 범주	국가, 테러단체	국가, 테러단체,개인 등 다양한 행위자	개념의 부재
안보대상	국가	국가, 제도, 인간	인간

- 이와 같은 위협에 대응하기 위해 국내외 구분의 모호성, 원인 규명의 어려움 등으로 인해 정부간 또는 국내 부처간 협업을 통한 정보활동이 증가할 수 밖에 없는 상황
- 특히, 국정원의 수사권이 경찰로 이관될 경우 국정원과 경찰 및 군의 협력이 강화될 수 밖에 없는 상황에서 기관별 감시는 효과성이 저하될 가능성
- (가칭) 국가정보융합감시센터 설치하여 감시의 효과성과 효율성을 제고
 - 국정원, 군 및 경찰정보기관은 상호 경쟁과 협력하에서 업무를 추진하고 정보를 공유하고 있는 만큼 NGO도 이에 조응하여 대응해나갈 필요

- 선진국의 정보체계를 비교연구하여 한국 정보조직 및 활동 평가 지표를 만들어 청와대, 국회 및 정보기관에 통보
 - 기타
 - 국회 국회정보전문위원을 전문가로 총원(계약직)하여 정보위,외통위 및 국방위 정보업무를 지원
 - 청와대(민정 및 NSC)의 정보기관에 대한 지시 및 불법활동에 대한 감시
- * 정보기관의 불법 활동 상당수가 청와대의 요구와 지시에 의해 자행

<붙임1> 주요 선진국의 정보감시 실태

주요 선진국의 정보감시 실태⁴¹

1. 미국 정보감시 기관(7개)

감사기관	감사독립	자체 조사기능	결과보고	정보접근 제한	감사중단	법적근거	시정조치
Inspector General FBI	부분적	Yes	법무장관	법무장관	대통령	IG Act 1978	권고
Inspector General CIA	부분적	Yes	CIA국장	CIA국장	대통령	CIA Act 1978	권고
Inspector General NSA	부분적	Yes	NSA국장	국방장관/ DNI	대통령	IG Act 1978	권고
Inspector General NGA	부분적	Yes	NGA국장	국방장관/ DNI	NGA국장	IG Act 1978	권고
Inspector General for the Intelligence Community	Yes	Yes	DNI	DNI	대통령	National Security Act 1947	권고
Senate Select Committee on Intelligence	Yes	Yes	상원	대통령	No	상원결의 400	권고
House Committee	Yes	Yes	의회/상원	대통령	No	하원결의 658	권고

2. 영국 정보감시 기관(4개)

감사기관	감사독립	자체 조사기능	결과보고	정보접근 제한	감사중단	법적근거	시정조치
Investigatory Powers Tribunal	Yes	No	Prime Minister	No	왕실 추천의원	Regulation of Investigatory Power Act 2000	강제
Intelligence and Security Committee	Yes	Yes	Prime Minister/ 의회	the Head of the relevant agency-sensitive	해당 사항 없음	Justice and Security Act 2013	해당 사항 없음
Intelligence Services Commissioner	Yes	No	Prime Minister	No	해당 사항 없음	Regulation of Investigatory Power Act 2000	해당 사항 없음
Interception of Communications Commissioner	Yes	No	Prime Minister	No	해당 사항 없음	Regulation of Investigatory Power Act 2000	해당 사항 없음

⁴¹ Richardson & Gilmour(2016). pp. 14-19.

3. 호주 정보감시 기관(2개)

감사기관	감사 독립	자체 조사 기능	결과보고	정보접근 제한	감사중단	법적근거	시정조치
Inspector-General in Intelligence and Security	Yes	Yes	Responsible Minister	matters outside Australia or matters that occurred prior to the commencement of the Act	Governor-General	Inspector General of Intelligence and Security Act 1986	권고
Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security	Yes	No	Prime Minister/의회	Responsible Minister-sensitive information/information that may prejudice national security	No	Intelligence Services Act 2001	해당사항 없음

4. 뉴질랜드 정보감시 기관(2개)

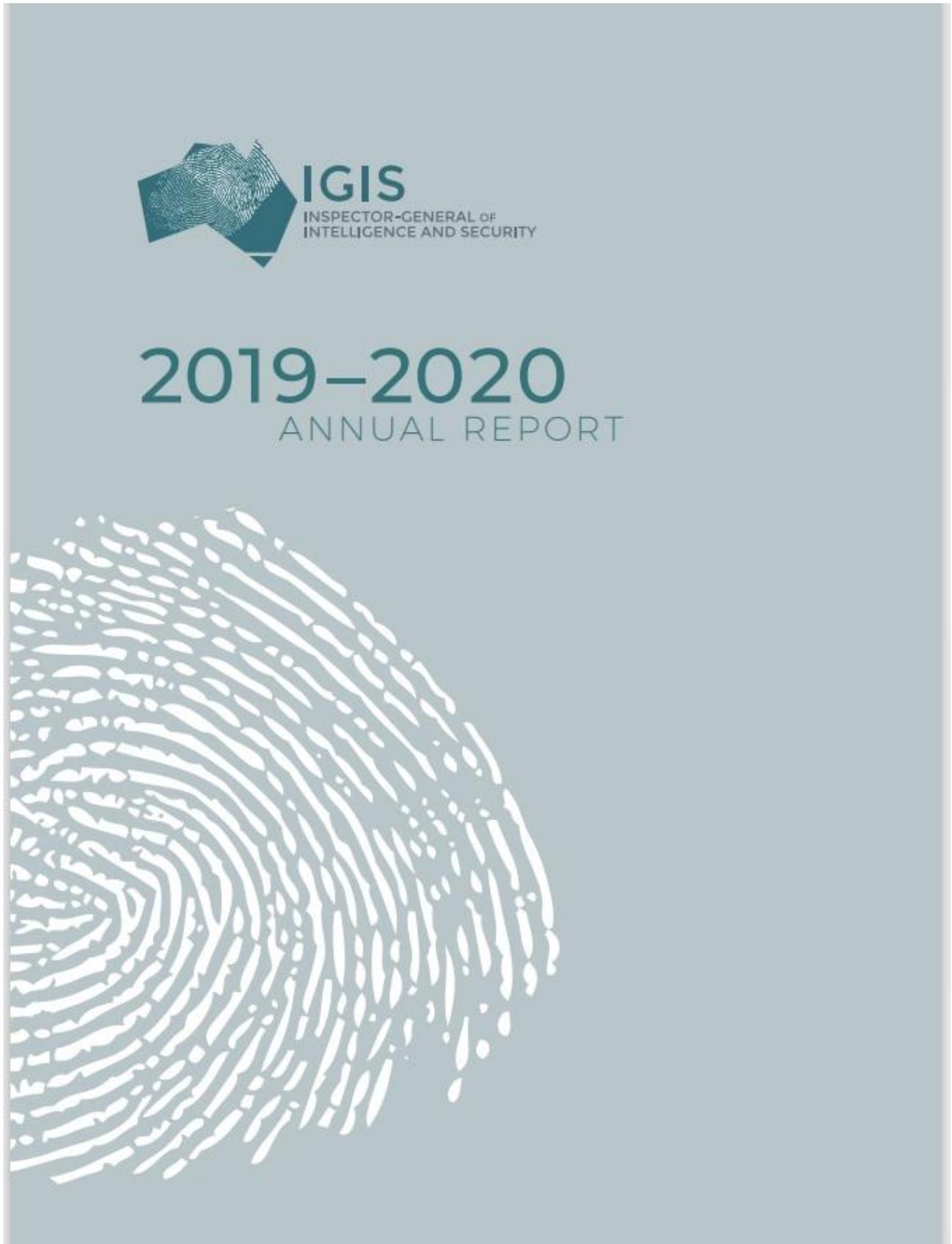
감사기관	감사 독립	자체 조사 기능	결과보고	정보접근 제한	감사중단	법적근거	시정조치
Inspector-General in Intelligence and Security	Yes	Yes	Responsible Minister	Responsible Minister-information prejudicial to security, safety or defence	Governor-General	Inspector General of Intelligence and Security Act 1996	권고
Intelligence and Security Committee	Yes	No	Prime Minister/의회	Head of the relevant agency-sensitive information	No	Intelligence and Security Committee Act 1996	해당사항 없음

5. 독일 정보감시 기관(2개)

감사기관	감사 독립	자체 조사 기능	결과보고	정보접근 제한	감사중단	법적근거	시정조치
Parliamentary Control Panel	Yes	No	Bundestag (의회)	Head of the relevant agency	No	Federal Intelligence Activity Act 2009	해당사항 없음
G10 Commission (감청기관만 대상으로 감시)	부분적	No	해당사항 없음	No	-	Act Restricting the Privacy of Correspondence, Post and Telecommunications(Article 10 Act)	강제

6. 남아프리카 정보감시 기관(2개)

감사기관	감사 독립	자체 조사기능	결과보고	정보접근 제한	감사중단	법적근거	시정 조치
Inspector General of Intelligence	Yes	Yes	Responsible Ministers	No	대통령	Intelligence Services Oversight Act 1994	권고
Joint Standing Committee on Intelligence	Yes	부분적	의회	Head of the SSA-sensitive information	No	Intelligence Services Oversight Act 1994	권고



IGIS CONTACT INFORMATION

LOCATION

3-5 National Circuit
BARTON ACT 2600

WRITTEN INQUIRIES

Inspector-General of Intelligence and Security
3-5 National Circuit
BARTON ACT 2600

PARLIAMENTARY AND MEDIA LIAISON

Phone: (02) 6141 3330
Email: info@igis.gov.au

GENERAL INQUIRIES

Phone: (02) 6141 3330
Email: info@igis.gov.au

COMPLAINTS AND PUBLIC INTEREST DISCLOSURES

Phone: (02) 6141 4555
Email: complaints@igis.gov.au
Email: pird@igis.gov.au

NON-ENGLISH SPEAKERS

If you speak a language other than English and need help please call the Translating and Interpreting Service on 131450 and ask for the Inspector-General of Intelligence and Security on (02) 6141 3330. This is a free service.

INTERNET

Homepage:
www.igis.gov.au

Annual report:
www.igis.gov.au/about/annual-report

ISSN: 1030-4657

© Commonwealth of Australia 2020



All material presented in this publication is provided under a Creative Commons Attribution 3.0 Australia licence. For the avoidance of doubt, this means this licence only applies to material as set out in this document. The details of the relevant licence conditions are available on the Creative Commons website www.creativecommons.org.au

Design and typesetting by Typeyard Design & Advertising www.typeyard.com.au
Printed by CanPrint Communications www.canprint.com.au



The Hon Christian Porter MP
Attorney-General
Parliament House
CANBERRA ACT 2600

Dear Attorney-General

I am pleased to present the Inspector-General of Intelligence and Security annual report for the period 1 July 2019 to 30 June 2020.

This report has been prepared for the purposes of section 46 of the *Public Governance, Performance and Accountability Act 2013* and section 35 of the *Inspector-General of Intelligence and Security Act 1986*.

Each of the intelligence agencies within my jurisdiction has confirmed that the publication of the components of the report that relate to them will not prejudice security, the defence of Australia, Australia's relations with other countries, law enforcement operations or the privacy of individuals. The report is therefore suitable to be laid before each House of Parliament.

The report includes my office's audited financial statements prepared in accordance with the *Public Governance, Performance and Accountability (Financial Reporting) Rule 2015*.

As required by section 10 of the *Public Governance, Performance and Accountability Rule 2014*, I certify that my office has undertaken a fraud risk assessment and has a fraud control plan, both of which are reviewed periodically. I further certify that appropriate fraud prevention, detection, investigation and reporting mechanisms are in place that meet the specific needs of my agency and that I have taken all reasonable measures to appropriately deal with fraud relating to the agency.

Yours sincerely

Jake Blight
Acting Inspector-General
29 September 2020



CONTENTS

IGIS contact information	inside cover
Letter of transmittal	i
Glossary of abbreviations and acronyms	v

SECTION ONE

OVERVIEW	1
Inspector-General's review	2
Role of the Inspector-General of Intelligence and Security	4
About the Australian intelligence agencies	9

SECTION TWO

ANNUAL PERFORMANCE STATEMENT	11
Entity purpose	12
Results	13
Analysis	19
Objective 1: Assisting Ministers	19
Objective 2: Assuring parliament	19
Objective 3: Informing the public	22
Objective 4: Inquiries	23
Objective 4: Inspections	26
Objective 4: Complaints and public interest disclosures	56
Objective 5: Infrastructure and stakeholders	64
Objective 6: High-performing workforce	67

SECTION THREE

MANAGEMENT AND ACCOUNTABILITY 69

Corporate governance	70
External scrutiny	75
Management of human resources	76
Asset management	78
Purchasing and procurement	78

SECTION FOUR

FINANCIAL MANAGEMENT 81

Part 4.1: Financial summary	82
Part 4.2: Financial statements	86

SECTION FIVE

ANNEXURES 109

Annexure 5.1: IGIS salary scale	110
Annexure 5.2: Key management personnel	111
Annexure 5.3: Other mandatory information	113
Annexure 5.4: Requirements for annual reports	115
Index	124

국정원 개혁 현황과 과제 토론문

오동석 아주대학교 법학전문대학원 교수

1. 들어가며

발제자(조지훈 변호사)가 ‘문재인 정부 국가정보원 개혁 현황과 과제’에 대해 꼼꼼하게 잘 분석해서 진단·평가했다. 헌법연구자로서 국가정보원 개혁을 바라보는 관점을 중심으로 간략하게 보태고자 한다.

2. 국가정보원 개혁의 초점

이명박 정권 시절 청와대, 국가정보원, 고용노동부 등은 대대적인 노조파괴 공작을 벌였다. 2010년 2월부터 12월까지, 11개월 동안 176건의 노조파괴 문건을 주고받았다. 청와대가 국정원에 자료를 보내면, 국정원이 이를 토대로 문건을 만들어 청와대에 보고하는 식이었다.⁴²

박근혜 정권에서 청와대, 국가정보원, 문화체육관광부 그리고 산하 공공기관 등은 합법과 불법의 경계를 넘나들면서 문화예술계 블랙리스트 사건을 통해 전체주의적인 검열과 배제의 국가범죄를 저질렀다.⁴³ 역사교과서 국정화 사건은 청와대, 국가정보원, 교육부 그리고 산하 공공기관 등의 합작품이다.

최근 과거 정권에서 국가정보원의 불법사찰 문제가 또 불거졌다. 국가정보원이 2008년에서 2010년 사이에 4대강 사업에 반대한 시민사회계·종교계·학계·언론계 등 민간인을 불법 사찰한 정황이 담긴 문서에서 ‘청와대 요청’으로 정무·민정·국정기획·경제·교육문화수석,

⁴² 참세상 2020. 5. 12., “MB국정원 작성 노조파괴 문건 ‘176개’ 드러나: 노조 조직을 상습 억제 계획도 세워”, <<http://www.newscham.net/news/view.php?board=news&id=69107>>, 검색일: 2021. 1. 19.; 참세상 2020. 6. 1., “MB정부-국정원의 ‘노조파괴’ 수사기록 보고서: 2009-2011년 이어진 노조파괴 전말...검찰 수사기록 입수”, <<http://www.newscham.net/news/view.php?board=news&id=69182>>, 검색일: 2021. 1. 18. 참조.

⁴³ 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회(2019). 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 백서 3: 블랙리스트 방지를 위한 제도개선 종합보고서. 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회. 2019. 2. 참조.

대통령실장·국무총리실장 등 배포한 것이 드러났다는 것이다.⁴⁴ 박지원 국가정보원장은 “이명박(MB) 정부 때는 정권 차원에서 지시했고, 박근혜 정부 때는 지시 여부는 아직 모르지만 국정원이 청와대에 보고한 내용은 있다”고 말했다. 또 “김대중 정부 때는 정권 차원에서는 하지 말라고 했는데 직원들의 개인적 일탈로 이런 관행이 이뤄졌다”면서 “김대중·노무현 정부 때 국정원이 청와대에 보고한 내용은 아직 보지 못했다”고 말한 것으로 전해졌다.⁴⁵

국가정보원은 대통령의 뜻에 따라 일반행정기관 위에 군림하면서, ‘국가 안의 또 다른 국가’로서 겉으로 드러난 입헌주의 국가를 지배했다. 국가정보원 직원의 개인적 일탈 또한 제도적으로 개혁하지 못한 대통령의 책임이다. 이렇게 더 감출 수 없는 국가 자체의 조직범죄가 드러났는데도, 문재인 대통령과 집권당인 더불어민주당은 침묵한다.

‘이중국가’든 ‘이면(裏面)헌법’이든 국가정보원이든, 검찰이든, 경찰이든, 군이든 일단 문제의 전모를 드러내야 한다. 올바른 문제 제기 없이 올바른 해법은 있을 수 없다. 국민에게 공개할 수 없는 부분이 있을 것이다. 그러나 모든 걸 국민에게 공개할 수 없는 건 아니다. 전체적인 틀은 반드시 공개해야 한다. 그리고 전 정권의 일이지만, 지금 국정을 책임지고 대한민국 대통령으로서 대한민국 국민에게 사죄하고 앞으로 개혁 방향과 함께 그 구체적 계획을 제시해야 한다. 그 개혁의 시작은 국가정보원이다.

3. 정권교체와 국정(國政)

국민이 문재인 정부에게 걸었던 기대는 ‘촛불 집회’를 통해 박근혜 전 대통령을 파면했다고 생각하기 때문이다. 그래서 국민을 대신해서 박근혜 정권의 죄책을 묻고, 그 잘못을 바로잡으며, 국민이 원하는 개혁을 적극적으로 추진하기를 강하게 바랐다. 문재인 정부는 박근혜 정권과 같지 않았지만, 크게 다르지도 않다.

민주적인 정권교체는 집권자 교체가 아니다. 권력을 행사할 때마다 국민에 묻고 검증받으며 응답하는 과정을 통해 권력이 쏠리지 않도록 하고 골고루 퍼는 것이다. 국민의 삶은 고려하지 않고 국가 재정을 제 곳간처럼 지키기만 하면서도 공공정책과 그 정보를 사적 재산 불리기에 악용하는 관료의 행태를 응징하고 바로잡는 것이다.

문재인 정부가 이명박·박근혜 정권의 국가범죄를 은폐하고 축소함으로써 결과적으로 사면하는 정권이 되지 않기를 진심으로 바란다. 이명박·박근혜 정권에서 저질러진 청와대·국가정보원·행정부처가 공모하여 저지른 국가범죄만큼은 진실을 규명하고 책임을 추궁해야 한다. 이것이 국정과제다. 국가시스템의 문제점을 진단하고 평가하며 개혁하는 것이다.

⁴⁴ 연합뉴스 2021. 3. 15. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210315075500004?input=1195m>>, 검색일: 2021. 3. 16.; 한겨레 2021. 3. 16. “‘MB국정원, 4대강 반대 불법사찰...박형준 청 홍보기획관 관여’”.

⁴⁵ 연합뉴스 2021. 3. 15. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210315149151001?input=1195m>>, 검색일: 2021. 3. 16.

국가정보원 개혁 과제의 핵심은 여기에 있다. 국가정보원 중심의 국가 운영체계를 전반적으로 점검하고 개혁하는 것이다. 「국가정보원법」의 직무(제4조)와 권한을 일부 폐지하거나 조정하는 것만으로 해소할 수 없다. 예를 들면, 정치관여 금지 조항(제11조)은 주술(呪術)이다. 「국가안전기획부법」(1980. 12. 31. 전부개정)에도 있었다. 심지어는 「중앙정보부법」 제정(1961. 6. 10.) 때는 없었지만, 1963. 12. 14. 전부개정 때는 “부장·차장 및 기획조정관은 정당에 가입하거나 정치 활동에 관여할 수 없다.”(제8조)라고 정치 활동 금지를 규정했다.

국가정보원법 제11조(정치 관여 금지) ① 원장·차장 및 기획조정실장과 그 밖의 직원은 정당이나 정치단체에 가입하거나 정치활동에 관여하는 행위를 하여서는 아니 된다.

② 제1항에서 정치활동에 관여하는 행위란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 정당이나 정치단체의 결성 또는 가입을 지원하거나 방해하는 행위
2. 그 직위를 이용하여 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 지지 또는 반대 의견을 유포하거나, 그러한 여론을 조성할 목적으로 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 찬양하거나 비방하는 내용의 의견 또는 사실을 유포하는 행위
3. 특정 정당이나 특정 정치인, 특정 정치단체를 위하여 기부금 모집을 지원하거나 방해하는 행위 또는 기업의 자금, 국가·지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 자금을 이용하거나 지원하게 하는 행위
4. 특정 정당이나 특정인의 선거운동을 하거나 선거 관련 대책회의에 관여하는 행위
5. 특정 정당·정치단체나 특정 정치인을 위하여 집회를 주최·참석·지원하도록 다른 사람을 사주·유도·권유·회유 또는 협박하는 행위
6. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 정보통신망을 이용한 제1호부터제5호까지에 해당하는 행위
7. 소속 직원이나 다른 공무원에 대하여 제1호부터 제6호까지의 행위를 하도록 요구하거나 그 행위와 관련한 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 주거나 이를 약속 또는 고지(告知)하는 행위

③ 직원은 원장, 차장·기획조정실장과 그 밖의 다른 직원으로부터 제2항에 해당하는 행위의 집행을 지시 받은 경우 내부 절차에 따라 이의를 제기할 수 있으며, 시정되지 않을 경우 그 직무의 집행을 거부할 수 있다.

④ 직원이 제3항의 규정에 따라 이의제기 절차를 거친 후에도 시정되지 않을 경우, 오로지 공익을 목적으로 제2항에 해당하는 행위의 집행을 지시 받은 사실을 수사기관에 신고하는 경우 「국가정보원직원법 제17조의 규정은 적용하지 아니한다.

⑤ 직원이 제4항에 따라 수사기관에 신고하는 경우 원장은 해당 내용을 지체 없이 국회 정보위원회에 보고하여야 한다.

⑥ 누구든지 제4항의 신고자에게는 그 신고를 이유로 불이익조치(「공익신고자 보호법」 제2조제6호에 따른 불이익조치를 말한다)를 하여서는 아니 된다.

법조문이 화려해지고 상세할수록 법치는 초라해진다. 공무원들이 ‘정치 활동 금지’의 여섯 글자에 새겨진 법적 의미를 모르고 있음을 반증하는 것이기 때문이다. 기초적인 법 해석도 못한다면, 헌법은 철저히 무시되고 있는 것이다. 행정관료의 자의적 법 집행을 고백하는 것이다.

1994. 1. 5. 「국가안전기획부법」은 제11조를 신설하여 직권남용의 금지를 규정하기 시작했다. 그러나 그 이후 지금에 이르기까지 정보기관이 변한 게 있는지는 의문이다. 이미 ‘시행령 정치’라는 말에서 드러나듯 법치는 앙상하다. 훈령 중심의 국가운영에서 법치는 빙산의 일각이다. 법률을 중심에 놓고 법치를 논하는 것은 그 의미가 크지 않다. 법치를 비웃듯이 행정부의 내부에서 법 아닌 각종 훈령(행정규칙)을 통해 따리를 틀고 있다.

「국가정보원법」 제4조에 따라 「보안업무규정」(대통령령)을 제정하고, 다시 「보안업무규정 시행규칙」(대통령훈령)을 만들었다. 시행규칙 제2조의2(2017. 2. 22. 신설)에 따라국가정보원은 각급 기관의 보안 업무가 적절하게 수행되는지 여부를 확인할 수 있다. 예를 들어 「국가인권위원회 보안업무규정」은 보안사고가 발생한 경우에는 곧바로 보안담당관을 거쳐 위원장에게 보고하고 국가정보원장에게 통보하여야 한다(제74조). ‘기타 보안사고’까지 포함하는

광범위한 ‘정보’다. 각 기관의 보안업무규정이 다 그렇다. 그 타당성에 대한 평가가 있었는지 의문이다.

4. 국가정보원의 인력 규모와 예산 그리고 정보 업무 범위가 문제다

국가정보원의 이름을 바꾸고, 직접수사권을 폐지하는 것으로 국가정보원의 개혁이 이뤄지지 않는다. 중요한 것은 인력 규모와 예산 그리고 정보 업무 범위의 축소다. 인력과 예산 관련하여 구체적인 수치를 제시할 수는 없겠지만, 어느 정도 비율을 감축했는지가 드러나야 한다. 일정 목표치를 제시하여 단계적으로 축소는 계획을 대략이라도 공개해야 한다. 문언상으로는 「국가공무원총정원령」(대통령령)의 범위 안에 있다고 볼 수 있지만, 그 내막을 알 길은 없다. 국가정보원에서 감축한 인원은 사회복지 행정 등으로 배분해야 한다. 예산도 마찬가지다. 국가의 역할 전환이 필요하다.

국가정보원의 직접수사 폐지는 수사를 빌미로 한 정보의 과잉 수집을 금지하기 위함이다. 국가정보원의 “국내 정보수집 업무를 전면 폐지”하는 국가정보원이 각종 정보를 수집하여 집적함으로써 정보 권력을 구축하는 것을 막기 위함이다. 보안 업무는 각 기관에 맡기면 될 일이다. 더욱이 국가정보원의 사이버 공간의 장악과 테러방지법 문제는 여전히 남아 있다.

국가정보원의 인력 감축 없이, 예산 축소 없이, 정보 업무 범위 축감 없이 국가정보원 개혁은 없다. 발제자가 지적했던, 테러방지법상 국가정보원의 조사권이나 사이버안보 및 우주 정보에 대한 업무 확보는 기존의 조직 규모를 그대로 유지하려고 해서 생기는 일이다. 국민을 위한 국가작용으로 필요한 업무가 아니라 기존의 국가정보원 조직을 유지하기 위함이다. 국민에게 필요한 것은 국민 한 사람 한 사람의 삶을 돌보는 국가로의 체질 개선이다.

5. 문재인 정권의 ‘감시국가 프로젝트’?

국가정보원 개혁은 이번 연속토론회에서 기획한 것처럼 권력기구 전체의 틀에서 국가작용의 전환, 전체적인 인력·예산과 권한의 축소, 그리고 다른 국가행정작용으로 전환(예를 들면, 사회복지행정, 생태환경행정, 의료보건행정 등)하는 일이어야 한다.

그런데 문재인 정권은 「경찰관 직무집행법」 제2조(직무의 범위) 중 제4호를 “공공안녕에 대한 위협의 예방과 대응을 위한 정보의 수집·작성 및 배포”로 개정(2020. 12. 22. 개정)했다. 「경찰관

직무집행법 시행령」을 개정하려다 갑자기 「경찰관의 정보수집 및 처리 등에 관한 규정」(대통령령)제정으로 방향을 선회해서 입법예고를 마친 상태다.⁴⁶

제정안 제5조(수집 등 대상 정보의 구체적 범위) 경찰관이 수집·작성·배포할 수 있는 범죄·재난·공공갈등 등 공공안녕에 대한 위험의 예방과 대응을 위한 정보의 구체적 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 범죄의 예방·진압 및 수사를 위한 정보
2. 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제126조의2 및 「보호관찰 등에 관한 법률」 제55조의3에 따라 통보받은 대상자의 재범방지 및 피해자 보호를 위한 정보
3. 국가중요시설의 안전 및 주요 인사의 보호를 위한 정보
4. 방첩·대테러활동 등 국가안보를 위한 정보
5. 재난·안전사고 등으로부터 국민안전을 확보하기 위한 정보
6. 공공갈등·다중운집으로 인한 공공안녕에 대한 위험의 예방과 대응을 위한 정보
7. 국민의 생명·신체·재산의 보호 및 공공안녕에 대한 위험의 예방과 대응을 위한 정책(해당 정책의 입안·집행·평가를 위해 객관적이고 필요한 사항으로 한정하고, 이와 직접적·구체적으로 관련이 없는 사생활·신조 등에 관한 사항은 제외한다)에 관한 정보
8. 도로 교통의 위해 방지·제거 및 원활한 소통 확보를 위한 정보
9. 공공기관의 장이 법령에 근거하여 요청한 신원조사 및 사실확인을 위한 정보
10. 그 밖에 제1호부터 제9호까지의 규정에 준하는 것으로서 범죄·재난·공공갈등 등 공공안녕에 대한 위험의 예방과 대응을 위한 정보

모든 경찰이 엄청난 정보 수집 업무와 권한을 가진 정보경찰이 된 것이다. 그런데 「경찰청 직무집행법」 제2조제4호 개정만으로 2021.1. 8. 「정보경찰 활동규칙」(경찰청훈령)으로 규정됐다. 대통령령보다 경찰청훈령이 먼저다.

「정보경찰 활동규칙」 제4조(정보활동의 범위) 정보관이 수행하는 정보활동의 범위는 다음 각호와 같다.

1. 범죄 정보
2. 국민안전과 국가안보를 저해하는 위험 요인에 관한 정보
3. 국가중요시설·주요 인사의 안전 및 보호에 관한 정보
4. 집회·시위 등 사회갈등과 다중운집에 따른 질서·안전 유지에 관한 정보
5. 국민의 생명·신체의 안전이나 재산의 보호 등 생활의 평온과 관련된 정책의 입안·집행·평가에 관한 정보
6. 공공기관의 장이 요청한 신원조사 및 사실확인에 관한 정보
7. 그 밖에 공공안녕에 대한 위험의 예방과 대응에 관한 정보

「정보경찰 활동규칙」은 「경찰청과 그 소속기관 직제」를 근거로 하고 있기도 하다(제1조).

「경찰청과 그 소속기관 직제」(행정안전부령, 2020. 12. 31. 전부개정)

제14조(공공안녕정보국) ① 공공안녕정보국에 국장 1명을 두고, 국장 밑에 정책관 등 1명을 둔다.

② 국장은 치안감 또는 경무관으로, 정책관 등 1명은 경무관으로 보한다.

③ 국장은 다음 사항을 분장한다.

1. 공공안녕에 대한 위험의 예방과 대응을 위한 정보업무 기획·지도 및 조정
2. 국민안전과 국가안보를 저해하는 위험 요인에 관한 정보활동
3. 국가중요시설 및 주요 인사의 안전·보호에 관한 정보활동
4. 집회·시위 등 공공갈등과 다중운집에 따른 질서 및 안전 유지에 관한 정보활동
5. 국민의 생명·신체의 안전이나 재산의 보호 등 생활의 평온과 관련된 정책에 관한 정보활동
6. 국가기관·지방자치단체·공공기관의 장이 요청한 신원조사 및 사실확인에 관한 정보활동
7. 그 밖에 범죄·재난·공공갈등 등 공공안녕에 대한 위험의 예방과 대응을 위한 정보활동으로서 제2호부터 제6호까지에 준하는 정보활동

⁴⁶ 상세한 내용은 경찰개혁네트워크(2021). <경찰관의 정보수집 및 처리 등에 관한 규정 제정(안) 입법예고에 대한 의견>. 2021. 3. 2. 참조.

- 경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙(행정안전부령, 2020. 12. 31. 전부개정)
 제11조(공공안녕정보국) ① 「경찰청과 그 소속기관 직제」 제14조제1항에 따라 공공안녕정보국장에 두는
 보좌기관은 공공안녕정보심의관으로 하며, 공공안녕정보심의관은 경우관으로 보한다.
 ② 공공안녕정보심의관은 「경찰청과 그 소속기관 직제」 제14조제3항제1호부터 제7호까지의 항에 관하여
 공공안녕정보국장을 보좌한다.
 ③ 공공안녕정보국에 정보관리과·정보분석과·정보상황과 및 정보협력과를 둔다.
 ④ 각 과장은 총경으로 보한다.
 ⑤ 정보관리과장은 다음 사항을 분장한다.
 1. 정보업무에 관한 기획·지도 및 조정
 2. 국가기관·지방자치단체·공공기관의 장이 요청한 신원조사 및 기록관리
 3. 범죄·재난·공공갈등 등 공공안녕에 대한 위험의 예방과 대응을 위한 정보활동(이하 “정보활동”이라
 한다)의 지도 및 이와 관련되는 법령·제도의 연구·개선
 4. 그 밖에 국내 다른 과의 주관에 속하지 않는 사항
 ⑥ 정보분석과장은 다음 사항을 분장한다.
 1. 국민의 생명·신체의 안전이나 재산의 보호 등 국민 생활의 평온과 관련된 정책에 관한 정보활동
 2. 국가기관·지방자치단체·공공기관의 장이 요청한 사실확인에 관한 정보활동
 3. 안전사고·민생침해사범 등 국민안전을 저해하는 위험 요인에 관한 정보활동
 4. 제1호부터 제3호까지에 준하는 정보활동
 ⑦ 정보상황과장은 다음 사항을 분장한다.
 1. 집회·시위 등 공공갈등과 다중운집에 따른 질서 및 안전 유지에 관한 정보활동
 2. 재해·재난으로 인한 위험의 예방과 대응을 위한 정보활동
 3. 국가중요시설 및 주요 인사의 안전 및 보호에 관한 정보활동
 4. 제1호부터 제3호까지에 준하는 정보활동
 ⑧ 정보협력과장은 다음 사항을 분장한다.
 1. 국민안전, 국가안보, 주요 인사·시설의 안전 관련 첩보의 수집 및 협력 업무
 2. 국민생활의 평온과 관련된 정책 및 국가기관·지방자치단체·공공기관의 장이 요구하는 사실확인에 관한
 첩보의 수집 및 협력 업무
 3. 집회·시위 등 공공갈등과 그 밖의 공공안녕에 대한 위험의 예방과 대응을 위한 첩보의 수집 및 협력 업무

조직법령이 작용법령보다 앞섰다. 경찰 조직의 요청에 따라 작용법령은 근거가 될 뿐이다.

문재인 정권은 국가정보원의 규모도 축소하지 않으면서, 정보경찰이라는 ‘매머드급
 국가정보원’을 얻었다. 국가정보원의 정보 업무로부터 수사 업무를 떼어내기는 했지만, 거대한
 경찰에게 수사 업무와 함께 정보 업무까지 부여한 것이다. 정권 입장에서 국가정보원과
 정보경찰은 다를지 모르겠지만, 국민 입장에서는 똑같다. 오히려 더 광범위하게 개인의
 일거수일투족이 감시와 사찰의 대상이 될 수 있다는 점에서 위협적이다.

6. 나오며

‘국정’의 관점을 찾아야 한다. ‘적폐청산’을 외치면서도 ‘적폐’의 핵심을 찾지 못했다. 적폐의
 연장선상에 있다는 느낌을 갖게 하는 것은 불완전하고 불충분한 과거청산 때문이다. 국가권력
 기구의 청산은 ‘분식회계’에 의한 청산이었다. 권력 자체를 축소하고 민주적으로 통제하는 것이
 아니라 기존 권력을 유지하는 선에서 국가권력 기구 사이의 회전문식 재배치이기 때문이다.

국민을 감시하고 통제하며 군림하는 국가권력의 작용과 권한의 총량은 오히려 증대했다. 불법에
 가담하고 방조하며 집행했던 행정관료는 정권에 충성하기만 하면 자리 보전을 할 수 있다는 걸
 다시 배웠을 뿐이다. 정권은 유한하지만 행정관료는 영원하다는 걸 다시 확인했을 것이다. 국정을

운영하면서 책임을 저야 하는 대통령의 관점에서 이러한 국가권력 기구의 단순 재배치는 과거청산 없이 행정부 수반으로서의 ‘자기 사면’일 뿐이다.

국가체제의 개혁은 권력 기구 간 관계와 일반행정기관과 관계 그리고 일반행정기관 간의 관계를 뜯어고치는 일이다. 국민에게 복무할 수 있게 하는 제도를 다시 설계하는 일이다. 그것은 ‘청와대-국가정보원-일반행정기관’의 국가폭력(헌정질서파괴범죄)가 어떻게 작동했는지를 밝히고 관련자에 대한 엄중한 책임을 추궁함으로써, 문제의 원인을 찾고 해법을 찾아가는 과정이어야 한다. 국정원 개혁은 문재인 정부와 더불어민주당이 국민의 기대 대비 최악의 정권이라는 평가를 면할 수 있는 마지막 기회다.

사이버보안은 국정원의 역할이 아니다

오병일 진보네트워크 대표

1. 사이버보안이 정보기관의 업무인가

국정원법 개정을 통해 국정원의 직무에 사이버보안과 관련한 업무가 명시적으로 포함되었음.

제4조(직무) ① 국정원은 다음 각 호의 직무를 수행한다.

1. 다음 각 목에 해당하는 정보의 수집·작성·배포

가. 국외 및 북한에 관한 정보

나. 방첩(산업경제정보 유출, 해외연계 경제질서 교란 및 방위산업침해에 대한 방첩을 포함한다), 대테러, 국제범죄조직에 관한 정보

다. 「형법」 중 내란의 죄, 외환의 죄, 「군형법」 중 반란의 죄, 암호 부정사용의 죄, 「사이버범죄법」에 규정된 죄에 관한 정보

라. 「국가보안법」에 규정된 죄와 관련되고 반국가단체와 연계되거나 연계가 의심되는 안보침해행위(안보 정보)

마. 국제 및 국가배후 해킹조직 등 사이버안보 및 위성자산 등 안보 관련 우주 정보

2. 국가 기밀(국가의 안전에 대한 중대한 불이익을 피하기 위하여 한정된 인원만이 알 수 있도록 허용되고 다른 국가 또는 집단에 대하여 비밀로 할 사실·물건 또는 지식으로서 국가 기밀로 분류된 사항만을 말한다. 이하 같다)에 속하는 문서·자재·시설·지역 및 국가안전보장에 한정된 국가 기밀을 취급하는 인원에 대한 보안 업무. 다만, 각급 기관에 대한 보안감사는 제외한다.

3. 제1호 및 제2호의 직무수행에 관련된 조치로서 국가안보와 국익에 반하는 북한, 외국 및 외국인·외국단체·초국가행위자 또는 이와 연계된 내국인의 활동을 확인·견제·차단하고, 국민의 안전을 보호하기 위하여 취하는 대응조치

4. 다음 각 목의 기관 대상 사이버공격 및 위협에 대한 예방 및 대응

가. 중앙행정기관(대통령 소속기관과 국무총리 소속기관을 포함한다) 및 그 소속기관과 국가인권위원회, 고위공직자범죄수사처 및 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 따른 위원회

나. 지방자치단체와 그 소속기관

다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관

5. 정보 및 보안 업무의 기획·조정

6. 그 밖에 다른 법률에 따라 국정원의 직무로 규정된 사항

그런데 제4조 제1항 제1호 마목에서 규정하고 있는 ‘국제 및 국가배후 해킹조직 등 사이버안보 정보’의 수집·작성·배포 직무와 제4조 제1항 제4호에서 규정하고 있는 ‘(중앙행정기관 등 각 목의) 기관 대상 사이버공격 및 위협에 대한 예방 및 대응’ 직무는 그 성격이 다름. 정보기관의 주요 직무가 해외 정보의 수집이라고 할 때, 해외 정보에는 타국의 해킹조직 등 사이버안보 관련된 정보가 포함될 수 있으며, 따라서 제1호 마목의 정보수집 업무는 정보기관의 직무라고 볼 수 있음.

그러나 제4호에서 규정하고 있는 ‘사이버공격 및 위협에 대한 예방 및 대응’ 직무의 경우 이것이 과연 정보기관의 직무인지 의문임. 국정원은 국정원법 개정에 대한 보도자료에서 “북한·해외 정보, 산업스파이, 테러, 사이버위협 대응 같은 본연의 업무에 매진”⁴⁷하겠다고 밝히고 있으나, 사이버위협 대응은 사이버보안 전문기관이나 업체의 업무이지, 정보수집을 주 업무로 하는 정보기관의 업무라고 볼 수는 없음.

예를 들어, 유럽연합의 <국가사이버보안전략 모범사례 가이드>를 보면, 국가사이버보안전략(NCSS)이 포함해야 할 15가지 주요 요소를 규정하고 있는데, 대응계획의 수립, 사이버 보안 훈련, 기본적 보안 조치 수립, 사건의 보고 메커니즘, 이용자 인식, 훈련 및 교육, 사건 대응, 사이버 범죄 대응, 국제 협력, 연구개발 등을 규정하고 있음. 이는 사이버보안 전문기관이나 기술 전문가, 수사기관 등이 수행해야 할 역할임. 유럽연합의 각 국에서 정보통신기반시설의 사이버보안을 관할하는 기관의 성격을 보았을 때, 주로는 정보보안을 전문적으로 담당하는 기관이나 기반시설보안을 담당하는 기관에서 맡고 있으며, 정보기관(Intelligence or Security Service)이 담당하는 경우는 극소수에 불과함.⁴⁸

국가사이버보안전략(NCSS) 이행을 위한 목표 15가지

- 국가 사이버 긴급사태 대응계획의 수립
- 핵심적 정보인프라 보호
- 사이버 보안 훈련의 조직
- 기본적 보안 조치의 수립
- 사건 보고 메커니즘의 수립
- 이용자 인식 고양
- 훈련 및 교육 프로그램 강화
- 사건대응(incident response) 역량 수립
- 사이버 범죄 대응
- 국제 협력 참여
- 공공-민간 협력관계 구축
- 보안과 프라이버시의 조화
- 공공기관 간 협력
- 연구개발(R&D) 활성화
- 민간분야가 보안조치에 투자하도록 인센티브 제공

물론 사이버보안과 관련한 국정원의 직무는 이번 개정을 통해 새롭게 도입된 것은 아님. 국정원은 그동안 정보통신기반보호법, 국가사이버안전관리규정 등에 기반하여 이러한 역할을 수행해왔는데⁴⁹, 그동안 국정원의 사이버보안 업무의 법적 근거가 부재하다는 비판을 받아왔음. 이 때문에 국정원은 사이버테러방지법, 국가사이버안보법 등의 제정을 통해 법적 근거를 마련하고자 하였음. 이번 국정원법 개정은 별도의 법 제정없이 국정원의 사이버보안 업무의 법적

47 국정원 2020. 12. 13.자 보도자료, 국가정보원법 개정 관련 입장

48 ENISA, NCSS Good Practice Guide, 2016.

49 발제문에서 언급하고 있듯이 지금까지 국정원은 ① 국가사이버안전 정책·관리 총괄·조정역할, ② 국가사이버안전센터(사이버안보센터) 운영, ③ 공공분야 주요정보통신기반시설의 보호(정보통신기반보호법), ④ 공공기관 정보보안 관리실제 평가, ⑤ 국가·공공기관 도입 정보보호시스템 보안적합성 검증(전자정부법), ⑥ 암호모듈 검증(전자정부법 및 암호모듈 시험 및 검증지침), ⑦ 보안관계 및 사이버 공격 정보 수집, ⑧ 정보보호제품 평가·인증 관여 등 사이버보안 업무를 수행하고 있음.

근거를 마련해준 것인데, 그럼에도 불구하고 사이버보안 업무가 정보기관의 직무인지에 대한 문제제기는 여전히 유효함.

이번 국정원법 개정 과정에서 국회 정보위원회에서는 국정원이 사이버보안 업무를 담당하는 것의 적절성에 대해서는 전혀 검토하지 않았으며, 이 자체가 국정원이 사이버보안 업무를 담당할 때 공개적이고 합리적인 토론이 가능하지 않다는 것을 역설적으로 증명하고 있음.

2. 국정원에 사이버보안 권한을 부여할 경우의 문제점

사이버보안 업무는 정보기관의 직무가 아닐 뿐더러, 기밀성과 밀행성을 속성으로 하는 정보기관이 담당할 경우 오히려 사이버보안을 약화시키고 인권을 침해할 우려가 있음.⁵⁰

첫째, 다른 공공정책과 마찬가지로 사이버보안 정책 역시 민주적으로 수집되고, 그 집행이 언론 및 국회 등의 감독 대상이 되어야 하지만, 국정원이 담당할 경우 이러한 민주적 정책 결정과 감독이 어려워짐. 예를 들어, 지금까지 사이버보안을 담당하는 조직, 인력, 예산, 사업 등이 투명하게 공개된 바 없으며, 수차례 발표되었던 국내 사이버 보안 종합대책과 관련한 자료 역시 세부적인 자료가 공개된 바 없음. 심지어 한국전자통신연구원 부설로 되어 있는 국가보안기술연구소조차 조직과 운영과 관련한 세부 사항이 공개되어 있지 않음.

둘째, 국정원에 의한 감시와 사찰, 인권 침해의 우려가 제기될 수밖에 없음.

국제전기통신연합(ITU)가 2011년 발간한 에서도 “정보기관의 참여는 종종 논란이 있을 수 있다. 사이버 보안 계획에 정보기관을 참여시키는 것은 민/군의 구분을 흐릿하게 하고 시민 자유 문제를 야기할 수 있다”고 지적한 바 있음. 특히, 보안관제는 이용자가 발생시키는 모든 데이터의 수집이 가능하고 수집한 정보를 실시간으로 분석할 수 있어 프라이버시 침해 위험이 큼. 기술적으로 특정인에 대한 추적, 감시나 온라인 활동에 대한 실시간 도청이 가능함. 따라서 국정원이 정보통신망에 대한 사이버보안 업무를 수행하는 과정에서 정부 부처 뿐만 아니라 공공 정보통신망과 소통하는 민간의 통신까지 감시에 노출될 위험을 배제할 수 없음.

셋째, 정보기관이 사이버보안 업무를 담당하게 될 경우, 오히려 사이버보안을 취약하게 할 수 있음. 각 국의 사이버보안 전략은 인권보장, 인터넷의 개방과 혁신, 공공과 민간의 협력, 민주적인 거버넌스, 국제협력과 신뢰 등의 가치를 강조하고 있음. 그런데 기밀성과 밀행성을 속성으로 하는 국정원이 사이버보안 업무를 담당했을 때 과연 민간과의 원활한 협력과 정보공유가 가능할 것인지, 이해당사자들이 참여하는 민주적인 정책이 이루어질 수 있을 것인지 의문임. 지금까지 국내 사이버보안 정책의 수립과정이나 국정원법 개정 과정을 보더라도 민주적인 정책이 가능하지 않음을 알 수 있음. 이처럼 불투명한 사이버 보안 정책 및 거버넌스 구조가 지속된다면, 오히려 국내 사이버보안의 약화를 초래할 것임.

⁵⁰ 정보인권연구소, 국가정보원과 국내 사이버보안 정책 개혁 방안, 2016.12.

3. 개선 방안

지금까지 한국에서는 사이버보안 사고가 터질 때마다 종합대책이 발표되어 왔을 뿐, ‘사이버보안 전략’은 문재인 정부에서 처음 수립되었는데, 그나마 수립 과정에서 의견 수렴도 없었고 내용도 빈약한 수준임. 사이버보안 법제 및 거버넌스 구조도 체계적이지 않으며 법적 근거도 미약함. 따라서 전반적인 사이버보안 거버넌스와 법제를 개혁해야 하는 과제를 갖고 있음.

발제자가 지적한 바와 같이, 국정원은 정보기관으로서 해외의 사이버보안 관련 정보 수집을 담당하도록 하고, 공공영역과 민간영역 전체를 아우르는 정보보호체계 컨트롤타워는 대통령 소속의 ‘국가정보보호위원회’에서 담당하고 주무장관은 과학기술정보통신부에서 맡는 방향으로 국내 사이버보안 거버넌스 및 법령을 정비할 필요가 있음.

토론

국정원 개혁 현황 과제 토론문

이태호 참여연대 정책위원장

토론회자료집
문재인 정부 권력기관 개혁입법 평가 연속토론회 **(2)**
국정원 개혁 현황과 과제

발행일 2021.03.17.(수)
발행처 국정원감시네트워크
담당 이은미 팀장 02-723-5302 tsc@pspd.org